



有限理性、公共问责与风险分配： 台湾高铁市场化的失败与启示

陈 琤

摘要：台湾高铁项目市场化的经验与教训说明，市场化所倡导的风险在公私部门之间实现最佳分配的原则在现实中受到以下因素的制约而难以实现：一是有限理性难以最佳分配风险；二是有限合约难以预防机会主义；三是政府作为公共服务被问责主体无法真正转移风险。以政府单一供给为模式的中国大陆高铁一直面临着投资紧缩、负债过高以及质量效率低下的问题，市场化的呼声不断。台湾高铁为大陆高铁的改革提供以下启示：高铁建设采用市场化模式可以转移各类政府不擅长的风险，但只有在政府培育充分能力以克服以上因素制约的情景下，才有可能成功。

关键词：台湾高铁市场化；有限理性；公共问责；风险分配

一、市场化的困境：风险分配原则在现实中的挫败

在大型公共基础设施服务供给领域中，政府投资是传统的提供方式。自 20 世纪 80 年代以来，作为替代性选择的市场化概念开始引入。迄今为止，世界上许多国家的铁路建设和运营都采用了市场化的方式，即民间资本参与铁路的建设、运营和管理。相对于传统的政府投资与提供的方式，大型公共基础设施市场化的优势在于：市场竞争降低成本；民间资本的引入带来融资渠道的扩展；私营企业的管理能够提高效率，并且对市场和受众反应灵敏。这些优势所体现的是市场化理论中的风险分配原则，即市场化模式可以通过公共部门与私人部门的合作，将公共服务过程中的风险在二者之间进行最佳的分配，将风险分配给最适合承担的一方 (Irwin, 2007)。这一风险分配原则已经成为市场化成功的默认原则，而这一原则的实现主要是通过合约的设计来达成：即通过将风险的分配明确地表达在合约当中；对双方的责任进行明确的规定；设计有效的收益分配机制 (Grimsey & Lewis, 2004: 177)。对于公共基础设施来说，在传统的政府单一供给模式下，由于项目建设期和回报期较长，政府不得不面对自己不擅长的财务风险、建造风险和运营风险，而这些风险都可以在市场化模式下，例如通过 BOT 模式，转移给私人部门。

然而，进一步的问题是：这一原则是否能够在现实中实现？所受到的约束是什么？结合公共服务中的问责概念以及交易成本经济学理论的行为假设——有限理性与机会主义，本文认为：风险最佳分配原则对合约的完全仰赖已经隐含着这一原则在现实中的挫败。这一原则在现实中将受到以下的约束：

1. 有限理性下无法全面测量和最佳分配风险。风险最佳分配原则要求风险要分配给最有能力降低该风险发生可能性，或者降低其后果严重程度（如果风险不幸成为事实）的一方，这是获得市场化成功的途径。这一原则实现的前提是客观准确地测量风险分配的

程度以及成本。为达到这一前提,在现实中,许多政府部门采用各类计算方式,如传统的成本效益分析法或近些年兴起的公共部门比较值模型(PSC)^①来计算。然而,对风险客观和全面的计算和测量这一要求超出人的有限理性范围,即通过技术主义的路径来保证所有不确定的因子都转换入确定的成本效益或净现值的计算当中,这种做法往往超出政府能力范围(Froud,2003:567-589)。此外,在人的有限理性中必然存在主观偏好。风险计算过程中无法排除主观性对某种模式的偏好。许多经验研究已经发现,在大力推行市场化的政策背景下,政府官员容易倾向选择有利于市场化模式的计算方式或数据(Coulson,2008:483-489)。

2. 有限合约下无法完全防范机会主义造成的风险回置。通过合约达成风险最佳分配的一个关键目的是,通过合约条款所设置的权责奖惩来管理后合约时期的风险。然而,基于人的有限理性,现实世界中的合约都是有限合约(incomplete contract)(Lonsdale,2005:67-88)。这意味着机会主义有可能实现的空间。在交易成本理论中,机会主义被定义为:带着恶意的自我利益追求,例如通过不完全或扭曲的信息披露,有意的算计,来误导、歪曲、掩盖、迷惑对方(Williamson,2003:397-421)。有限合约是机会主义得以实现的前提,因为不可能签订面面俱到的合约,因此,合约双方都有可能从合约的漏洞中找到实施机会主义行为的空间。从风险分配的角度来看,机会主义者可以通过将约定之外的风险转移回置给对方,而为自己增加利益,或转嫁本应自己承担的风险成本。

3. 政府二重角色下风险无法真正转移。风险分配原则受到的最致命的约束是:在政府作为签约方和公共服务最终被问责者的二重角色下,无论合约如何体现风险分配,实际的风险承担者依然是政府自身。这是市场化从商业领域转入公共服务领域中所受到的最大约束。在这一约束下,市场化概念中最引以为豪的风险最佳分配原则往往成为伪原则。作为签约一方,政府可以通过合约,将某类风险转移给私人部门。风险转移的达成是通过合约中责权以及奖惩的约定。然而,现实当中,当私人部门无法成功处理该风险之时,政府作为公共服务最终被问责者的身份,又很难完全依靠合约放任该风险转为不幸事实:任由该项目的完全中止将导致该公共服务无法实现而被问责;任由现有私人部门合作方破产并寻找新的合作方,会带来新的交易成本,由此增加的财政负担也将使政府被问责。在很多现实情景下,政府选择的是挽救私人部门合作方,接手对方无法处置的风险,避免该项目的破产(Edward & Shaoul,2003:397-421)。

基于以上讨论发展出来的有关风险分配原则的命题和分析框架,将运用于探讨以下台湾高铁市场化案例失败的原因。

二、台湾高铁:从引入市场到收回官办

在台湾地区,对应于中国大陆原铁道部的机构是台湾铁路管理局,既是政府机构也是公营企业,经营传统铁路。作为典型的政企合一的经营性单位,台湾铁路有着效率不高、亏损严重、事故高发等弊端,市场化的呼声不断。20世纪90年代,台湾地区首次将市场化模式运用于高铁的建设。

1998年,通过市场招标,台湾高铁局与台湾高铁联盟签订了35年的合约。2008年,工程完工并进入运营期。2009年9月,官股代表欧晋德出任高铁公司董事长,替代原董事长殷琪。这一变动正式宣告市场化模式的破裂。

高铁项目源起于台湾地区20世纪90年代末开始大力推进市场化的政策背景。台湾地区正式引入和推进市场化始于交通部1994年制定的《奖励民间参与交通建设条例》(简称奖参条例)。该条例鼓励私人企业参与和投资公共交通运输行业。1995年,为了进一步发展市场化,行政院制定“推进BOT公共基础设施BOT项目”计划,列出30个重点基础设施市场化项目,高铁项目是其中一项,也是目前为止世界上最大单笔投资额的BOT项目。1997年,台湾高铁联盟和中华高铁联盟进入了最后一轮的竞标环节。台湾高铁联盟以“政府零出资”的承诺击败要求“1300亿新台币政府投资”的中华高铁联盟。

^①PSC模型常用于英国、澳大利亚等。目前在澳大利亚和英国所使用的PSC方法是评估风险转移所产生的成本以及可能带来的价值,并与传统政府提供方式进行比较。通过此方法来决定是否转移以及转移哪些和多少程度的风险。

1998年,台湾高铁联盟组建台湾高铁公司,并与高铁局签订35年台湾高铁建设和运营合同以及50年的台湾高铁站台周边开发合同。在主合同下,还分别与五大出资股东签订80项有关建造、设备体系、银行和咨询业务等子合约(台湾高铁公司,2005)。

合约签订后,项目的进程并不顺利。签订合约后不久,高铁公司与欧洲铁路公司毁约,改为选择日本新干线技术。这一变动的后果是毁约带来巨大的财政负担,直接影响了财务超支。到2003年,项目超支570.4亿元新台币。自此,台湾高铁数次陷入财务危机并开始向政府求援。

第一次求援并获得政府支持是在1998年。高铁公司向行政院下属的经济计划与发展委员会申请2800亿的长期贷款,用来作为银行借贷的保证金。政府接受了这一申请,并于1999年与台湾高铁公司和银行联贷团签订了三方协议。该协议规定了政府对台湾高铁项目高达3083亿新台币的强制购买规定,这还不包括150亿的履约保证金。在政府这一强制购买承诺下,台湾高铁公司得以与银行团签订3233亿的融资合同。

第二次政府援助则来自于国有企业和国有机构的投资。2000年5月,作为国有企业的台湾糖业公司投入50亿新台币,成为台湾高铁公司的最大股东。2001年6月,台湾高铁公司从行政院下属的国家发展基金会(National Development Fund,以下简称NDF)处获得30亿新台币投资。至此,台湾高铁公司总共获得3610亿新台币资金,其中股权投资为499亿(原始股东总计419.1亿新台币,台糖50亿,NDF30亿),债权投资为3083亿新台币(经济计划与发展委员会长期贷款2800亿;银行贷款283亿)。此外,还有28亿新台币为建筑期的利息收入。这一数据表明,到2002年,政府投入的资金总共为2880亿,占总投资的80%;而原始股东投资的419.9亿新台币,只占12%,远低于1999年承诺的20%。这一状况在立法院内引起争议。2002年6月,立法院通过决议,要求政府、国有企业和其他的国有机构不得再投资高铁项目(陈燕倩,2002)。

尽管政府投资不断注入,高铁的财务缺口依然不断扩大,这导致了第三次求援和政府投入。在台糖和NDF的投资之后,台湾高铁依然面临严峻的财务问题。2005年,台湾高铁公司无法达到预期的75亿新台币的融资目标。与此同时,市场上没有投资者有投资意愿。在行政院压力下,中华航空事业发展基金会(China Aviation Development Foundation)和财团法人中技社(China Technical Consultants, Incorporation)分别向高铁项目投入45亿和30亿新台币。

在财团法人中技社的投资之后,台湾地区政府宣称不再对高铁公司做任何财务援助。然而,在该声明之后不久,高铁公司再次宣称其有650亿新台币的缺口。这次财务危机得以在2006年8月解决。高铁公司获得670亿新台币贷款(407亿新台币来自于私立银行团,200亿来自于海外投资)。其间有猜测认为台湾地区政府在此次融资中再次有援助。当时的交通部部长表示:这次的融资完全是高铁公司独立的行为,政府和交通部仅给予了“非常小的帮助”^①。2007年1月,台湾高铁终于完工并投入运营。2008年3月,高铁公司获得银行的再融资。利率从4.8%降到2.8%。然而,与国际上通行的政府在市场化项目建筑期结束后分利的要求相反,公共工程委员会的受访者则表示政府不会从此次融资的收入中分利。

然而,尽管有多次财务援助,进入运营期的台湾高铁经营状况依然不容乐观。2009年9月,来自于五大原始股东之一的殷琪辞去董事长职务,由官股代表欧晋德先生出任董事长。这意味台湾高铁结束市场化的局面,政府开始全面接管业务,台湾高铁收回官办。

三、台湾高铁市场化为什么会失败

(一) 风险最大化转移及其失败

台湾高铁项目从合约时期到后合约时期对风险的管理过程显示,合约中的风险分配遵循的是风险最大化转移至私人部门的思路;而后合约时期的经历显示,风险并没有按照合约所预设的最大化地完全

^①《高铁407亿联贷到手,交部暗助》,载《自由时报》,www.libertytimes.com.tw,2006-08-01。

转移给私人部门,而是返回由公共部门承担。

从对该项目 2006 到 2009 年的跟踪访谈中所获得合约的相关资料和数据显示,在“政府零出资”的协议下,合约将所有的建造风险、运营风险和财务风险都从公共部门转移给台湾高铁公司。公共部门仅承担前期的政策风险(如项目规划许可等)。具体如下:公共部门负责土地获得、规划、设计、监督和台北站点地下工程的责任以及相应风险;私人部门(台湾高铁公司)则负责主体建造工程、站台、铁轨建设、电力和机械体系、维修工作,铁路沿途附属商业计划运营以及对站台周边地区 50 年的开发工程,以及整个项目的财务风险(除了政府以上所负责部分)(表 1)。

表 1 合约中公共部门和私人部门向高铁项目投入的资金、用途及其比重(陈文华,2000:69-70)

类别		金额(亿,新台币)	用途(亿,新台币)	%	
政府投入		1057	土地获取;台北段工程	18.63%	
私人部门投入	债权投资	3233	机械工程项目:	950	
			轨道建设:	258.05	
			土建工程:	1658.04	
			站台建设:	174.20	
			基地维护:	88.97	
			其他:	699.50	67.46%
		1385	超时(超支)预备金:	18.39	3.24%
			财务成本:	605.34	10.67%
总和		5675	5675	100%	

高铁公司承担的财务风险状况如表 1 所示,在合约中,整个项目投入为 5675 亿新台币。其中,台湾高铁公司的资金投入是 4438 亿新台币。其债权投资和股权投资分配为:以五大股东为主投入 1385 亿,债权投资为 3233 亿新台币,其中 2400 亿来自于政府中长期基金;833 亿来自于银行借款。表 1 显示的政府直接投入 1057 亿新台币则被承诺将在运营期随利润返还。

然而,后合约时期的经历表明,这一风险最大化转移的方案最终失败。台湾高铁公司无法如约承担巨额的财务风险。政府不得不为此埋单。表 2 显示的政府在高铁建造期间的五次财政投入,都是政府不得不承担的由台湾高铁公司转移回来的处置财务风险的成本。台湾高铁公司对财务风险的无力处置,使市场化失去意义,最终不得不再收回官办。

表 2 公共部门在台湾高铁项目中承担的预期之外的财务风险成本(截至 2007 年建造期完毕)

时间	公共部门所承担的财务风险成本	金额(亿,新台币)
1998	经济计划与发展委员会投入	2800
2000	台糖投入	50
2001	台湾地区国家发展基金会投入	30
2005	中华航空事业发展基金会投入	45
2005	财团法人中技社投入	30
	合计	2955

资料来源:根据访谈资料自制。

(二) 有限理性和免费午餐原则下的风险无法最佳分配

台湾高铁的经历显示,市场化失败的原因之一在于“政府零出资”的方案在没有对风险转移的成本以及私人部门承担此风险的能力进行测量的情况下,就将财务风险最大化转移。

在项目竞标初期,台湾地区政府选择最终标案的标准是:政府投入越少越好。在此风险最大化转移标准之下,台湾高铁联盟很轻易地以“政府零出资”方案击败竞争对手——要求“政府 1300 亿投入”的中华高铁联盟。实质上,风险最大化转移标准也体现在台湾地区政府的官方财务评估手册上,即对于项目评估的财务考量方面,“考虑到不断增长的政府财务负担,政府考量的焦点应该是政府在该项目中的投入比例”(王治平,2001)。在此标准下,“促参法”的第四条明确要求政府投资不得超出整个项目资本金的 20%(公共工程委员会,2006)。

台湾地区政府在风险最大化转移标准的背后所体现的是其有限理性下的“免费午餐”动机。台湾地区推行市场化的原动力来自于缓解当地在公共服务尤其是基础设施服务方面的财政紧张和缩减压力(黄玉霖,2003)。这使得台湾地区政府在测量和选择方案之时,会朝最大化减少政府投入的方向努力。在此动机之下,理性的选择是越少政府投入的方案越有利,因此选择政府零出资的方案。同时,这一理性又是有限的。在缺乏经验的情况下,台湾地区政府缺乏对风险转移和分配的各种可能性的预期和判断,缺乏对私人部门承担风险能力的评估,也没有将财务风险完全转移的成本考虑入风险的计算中。

(三) 有限合约下的机会主义行为

利用有限合约的漏洞而进行的机会主义行为也是台湾高铁市场化失败的原因之一。表3显示了五大原始股东对高铁项目的投资远远低于预期,是直接导致财务风险发生的原因之一。截至2005年,五大原始股东以及其他私人投资者的投资额为299.7亿新台币,只占整个投资额的28.5%。然而,这五大原始股东的企业在该高铁项目中所获得的建造合同金额高达1346亿新台币。五大股东从中获利464亿,是其投资额的1.5倍。尽管这一比例超出了20%这一“促参法”规定的私人部门投资额最低比例的界线,但这一笔投资额发生在合同早期,并从此没再增长过。在获得合约后,五大股东不再对高铁项目继续投资,即使在项目陷入财务危机之后^①。五大股东的机会主义行为得益于合约和立法的漏洞。合约中没有任何条款对原始股东在建造期和运营期投资额比例有要求,这就导致了私人部门方的机会主义行为:从项目分包合同中获利,但不再对没有信心的项目进行投入,从而将财务风险转移回政府。台湾公共工程委员会受访者也承认:“这是合约签订中的一大错误。没有强制要求台湾高铁联盟在早期进行更多的资本金投入。”台湾地区政府在签约之时对这一机会主义行为的忽略,使得合约中没有设置相应的处置条款。

表3 五大原始股东投资与所获合同金额^②

名称	投资额(亿,新台币)	%	所获合约金额(亿,新台币)
大陆工程公司	75.24	7.75	478
长荣	42.7	4.41	581
东元电机	51.05	5.31	118
富邦	58.17	5.99	15
太平洋电线电缆	39.44	4.06	154
其他	32.66	3.37	

(四) 政府被问责人角色使得风险无法真正转移

台湾高铁项目的经历再次印证了以下命题:对于任何市场化的公共服务供给,尤其是在大型公共基础设施领域,作为最终责任人的政府都无法真正完全转移风险给私人部门。台湾高铁项目作为投资巨大、具有政治意义以及作为推进民间参与的样板工程,政府是最不希望看到项目失败的合约一方。然而,合约的签订,将一部分权力转移到私人部门手中。这使得台湾地区政府在后合约时期对风险的管理都不得受限于私人部门。在台湾高铁项目中,财务风险的管理和控制是决定项目成功的关键因素。财务风险的完全转移使得私人部门管理财务风险的行为至关重要。政府也不得不急切配合私人部门在处置财务风险时期所提出的任何要求。因此,在高铁公司四次打破“政府零出资”承诺向政府求援之时,政府无法置之不理。公共服务的公共性使得政府始终是被问责主体。即使某些权责和风险已经通过合约转移给私人部门,一旦风险成为事实,政府很难袖手旁观,任由合约规定而导致项目破产。

事实上,政府这二重角色的冲突也有助于进一步解释上述两个命题。政府期望通过私人资本而缓解财政压力的态度,以及政府作为最终被问责主体而不得不“防止”合作失败的态度,使得政府在进行市场化的过程中呈现矛盾姿态:一方面,急切将所有风险转移,这使得有限理性变得更加薄弱而忽略风险

^①《台湾高铁工程是一项灾难》,华夏新闻,载 www.ChinaTaiwan.org,2006-03-09。

^②《高铁股东投资百分比图》,台湾联合报,载 http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp?f_ART_ID=20389,2005-10-30。

转移的成本;另一方面,政府无法放弃对项目的支持和时刻救援,这使得政府更难处置私人部门的机会主义而被对方“绑定”(lock-in)(Lonsdale,2005:67-88),即使了解股东不愿意继续投资的心理,也不得不出手救援。

四、结论与启示

综上所述,台湾高铁项目的经历再次验证了有限理性和机会主义两个人性假设以及政府被问责人角色限制合约模式在公共服务领域发挥的命题。在理论上,市场化对比于传统单一供给模式的优势在于,其通过合作可以实现风险最佳分配。然而,这一原则在现实中很难超越有限理性和机会主义的羁绊。因为,到目前为止,大部分市场化模式只能通过合约来实现风险最佳分配。而有限理性下对风险的不完整估计以及所发展出来的有限合约都为机会主义的发生创造条件。这些都是任何合作都无法避免的问题。此外,政府与私人部门的跨部门合作,更是使得风险最佳分配原则无法落脚,因为政府对公共服务的最终责任使得风险无法真正转移。

台湾高铁市场化项目是台湾地区政府促进民间资本投入公共服务尤其是大型基础设施建设服务的首次尝试。不得不说,在缺乏经验的基础上进行世界上最大投资额的市场化项目是十分冒险的事情。台湾地区政府在这次经历当中也毫无意外地犯了初试者的错误。反观中国大陆,在传统政府投资模式陷入困境之时,大陆开始释放出欢迎民间资本进入铁路和其他大型基础设施建设的信号,这与台湾地区从政府投资模式改道市场化模式有相似背景。因此,初试者的经验和教训弥足珍贵。以上对台湾高铁项目合作失败的原因探讨可以为中国高铁建设提供以下借鉴和启示。

首先,大型基础设施的财务风险是影响项目成功的重要因素。对于大型基础设施建设来说,无论是政府投资模式还是市场化模式,所面临的重大风险是财务风险。即使市场化的出发点就在于缓解财务风险,也有可能处置失败。例如,伦敦地铁的市场化维护工程最终以私人资本方的破产而告终;英法隧道项目则因为巨额财务负担曾一度进度缓慢,险遭破产;台湾高铁的失败就在于完全寄期望于私人资本对财务风险的消化。以上经历为中国大陆高铁发展方式转变给出警醒:尽管目前完全仰赖政府投资模式无法解决高铁快速发展带来的财务危机,市场化也并不是解决财务问题的灵丹妙药。无论哪种模式,一旦无法成功处置财务风险,都有可能带来失败。

其次,市场化模式带来私人部门的资金以及能力的注入的同时,也带来了对政府合作能力的挑战。台湾高铁的案例暴露出政府在引入私人部门合作的过程中对“免费午餐”的冲动、在合约设计上对机会主义缺乏防范的弱点。公共服务从单一供给到合作供给,要求政府从层级制的控制改为依据合约进行的合作,也要求政府与私人部门之间关系的重新调整。许多市场化的案例反映出,政府部门对商业世界中的合约交往仍缺乏经验,往往导致政府被私人部门所锁定,台湾地区案例为此再次提供了证据。不过这一要求放在中国大陆的制度环境下,也许会出现不同的解读:中国私人资本的薄弱以及私人企业对国家权力的过度依赖会阻碍以平等信任的公私合作为原则的市场化改革。

第三,市场化倡导风险在公私双方之间进行分配,但其背后隐含的原则是:政府永远是公共服务供给风险后果的最终承担者。换言之,风险可以通过合作适度降低和控制,但无法真正转移,政府自身要做好“埋单”的准备。台湾高铁案例从对“免费午餐”的冲动到最终为“午餐”埋单的结果是忽视这一隐含原则所得到的教训。这对中国大陆高铁引入民间资本的尝试提前做出提醒:作为公共服务的最终责任人,政府必须从一开始谨慎负责,才能最大限度避免对纳税人资金的浪费。

最后,与上述启示相关的是,问责而非效率,是公共服务提供的最终标准。无论是政府投资模式还是市场化模式,所追求的不仅仅是效率,更是全过程所体现的公共问责态度。台湾高铁在竞标期间对竞标者的评估过分依赖免费午餐原则,缺乏多种途径得到的反对意见,一定程度上是问责途径缺失的表现。市场化的模式,因为涉及到合约的保密性质,需要更加多元的问责途径来保证公共服务的公正与效率。对于中国高铁来说,市场化只是一个可以解决迫切的融资问题的选项,但是,到目前为止所暴露出的各种问题并不可能仅仅因为民间资本的参与而得到解决,因为问责途径的缺乏和问责力度的薄弱才

是中國大陸高铁问题频繁爆发的原因。

参考文献:

- [1] 陈文华(2000). 项目财务风险的评估与分析——以台湾高铁 BOT 项目为例. 国立台湾大学博士学位论文.
- [2] 陈燕倩(2002). 政府投资高铁之提议. 国家支持研究基金会报告(No. 091-006).
- [3] 公共工程委员会(2006). 促进民间参与公共建设法令汇编. 台北:公共工程委员会.
- [4] 黄玉霖(2003). 各类型民间参与公共建设案件执行成效之调查分析. 公共工程委员会系列报告(No. 0920199).
- [5] 台湾高铁公司(2005). 台湾高铁集团年报. 台北:台湾高铁公司公司内部报告.
- [6] 王治平(2001). 民间参与公共建设财务评估模式规划. 台湾公共工程委员会报告(PCC90-JI-12).
- [7] 杨中旭(2011). 高铁投资膨胀溯源. 财经, 19.
- [8] Coulson(2008). Value for Money in PFI Proposals: A Commentary on the UK Treasury Guidelines for Public Sector Comparators. *Public Administration*, 86(2).
- [9] Edward & Shaoul(2003). Partnerships: For Better, for Worse? *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 16(3).
- [10] Froud(2003). The Private Finance Initiative: Risk, Uncertainty and the State. *Accounting, Organizations and Society*, 28.
- [11] Grimsey & Lewis(2004). *Public Private Partnerships: the Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Chletenham; Edward Elgar.
- [12] T. C. Irwin(2007). *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*. Washington, D. C. ; World Bank.
- [13] Lonsdale(2005). Post-contractual Lock-in and the UK Private Finance Initiative (PFI): The Cases of National Savings and Investments and the Lord Chancellor's Department. *Public Administration*, 83(1).
- [14] Williamson(1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.

Bounded Rationality, Public Accountability and Risk Allocation: The Failure of Marketization in Taiwan High Speed Rail and Its Implications

Chen Cheng (Lecturer, Sun Yat-sen University)

Abstract: The high speed rail development in mainland China with the model of traditional public procurement confronts the problems of finance shrink, high debt and low efficiency, which raised the debate on transferring to marketization. This article therefore provides reference to the PPP experience in Taiwan high speed rail project. It is argued that the dilemma of PPP is that the principle of risk allocation is constrained by the factors below: (1) the difficulty of allocating risk due to the bounded rationality; (2) the opportunism is hard to prevent due to incomplete contract; (3) risks cannot be genuinely transferred due to government's role of being accountable for the public service. The failure of PPP in Taiwan high speed rail project implies that the PPP has advantage to the conventional approach. However it cannot be successful until government's capability of handling with the factors above is improved.

Key words: marketization of Taiwan high speed rail; bounded rationality; accountability; risk allocation

■ 作者简介: 陈 琤, 中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院讲师, 公共政策学博士; 广东 广州 510275. Email: chench92@sysu.edu.cn.

■ 基金项目: 教育部人文社会科学研究一般项目(11YJC630014); 中山大学“985 工程”三期项目; 国家社会科学基金重大项目(12&ZD040); 第 46 批留学回国人员科研启动基金项目

■ 责任编辑: 叶娟丽

