

(國科會 GRB 編號)

PG9405-0403

(本部計畫編號)

094301023100G1006

國土規劃前置作業辦理計畫

子計畫 5 全國國土計畫、都會區域計畫、部門計畫與國家預算機制結合之研究

成果報告

受委託者：財團法人國土規劃及不動產資訊中心

研究主持人：林建元

協同主持人：蘇振綱

研究助理：李萬凱、林彥霖、江玲穎、丁麗珠

內政部營建署市鄉規劃局委託研究報告

中華民國九十五年四月

目次

表次	.....	III
圖次	.....	V
摘要	.....	IX
第一章 緒論	.....	1
第一節 計畫緣起	.....	3
第二節 研究目的與內容	.....	5
第三節 研究方法與流程	.....	11
第二章 文獻回顧與國外制度分析	.....	13
第一節 日本國土及公共建設計畫與預算制度分析	.....	13
第二節 日本國土交通省的政策評估機制	.....	24
第三節 美國公共建設計畫及預算制度	.....	34
第四節 美國及日本的整合模式	.....	52
第五節 計畫審議原理探討與整合必要性	.....	59
第三章 部門計畫審議及預算制度分析	.....	67
第一節 部門計畫之編擬與審議	.....	67
第二節 預算編審及部門計畫之預算分配	.....	92
第三節 部門建設計畫財源籌措制度之檢討	.....	114
第四節 課題研擬與對策探討	.....	121
第四章 結合機制之設計	.....	125
第一節 政策環評與計畫評估審議原則	.....	125
第二節 永續發展決策機制之研議	.....	137
第五章 結論與建議	.....	157
第一節 結論	.....	157
第二節 建議與後續研究	.....	160
附錄一 期初審查會議意見回應	.....	165
附錄二 期中審查會議意見回應	.....	167

附錄三	期末審查會議意見回應.....	177
附錄四	第一次座談會會議紀錄.....	183
附錄五	第二次座談會會議紀錄.....	187
參考書目	.....	189

表次

表 2-1	日本計畫體系	15
表 2-2	日本國土利用計畫體系概述表	17
表 2-3	日本全國綜合開發計畫之變遷	19
表 2-4	公共建設事業之長期計畫	23
表 2-5	政策目標和績效指標建立範例	28
表 2-6	相關運作組織對照表	51
表 3-1	政府公共建設計畫 9 大部門 23 次類別	83
表 3-2	政府公共建設計畫部門別、次類別及子類別	84
表 3-3	92~94 年度公共建設計畫各次類別經費需求提報 上限表	86
表 3-4	94 年度公共建設計畫審議結果	102
表 3-5	94 年度公共建設計畫預算之需求與核列差額比例 表	103
表 3-6	95 年度公共建設計畫審議結果表	105
表 3-7	95 年度公共建設計畫預算之需求與核列差額比例 表	106
表 3-8	91、94、95 年度各次類別額度成長趨勢表	109
表 3-9	93~95 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別 預算案額度表	114
表 4-1	政策環評與計畫環評之差異分析	126
表 4-2	美國政策行動與評估程序	127
表 4-3	荷蘭需進行策略性環境影響評估之 PPPs 清單	129
表 4-4	丹麥需否實施政策環評檢查表	130
表 4-5	可進行政策環評之政策類型	131
表 4-6	不同層序政策環評實例	132
表 5-1	美、日結合機制模式比較	157
附表 1-1	期初審查會議意見回應表	165

附表 2-1	期中審查會議意見回應表	167
附表 3-1	期末審查會議意見回應表	177
附表 4-1	第一次座談會會議摘要表	183
附表 5-1	第二次座談會會議摘要表	187

圖次

圖 1-1	國土計畫法（草案）之空間發展計畫概念圖	2
圖 1-2	公共建設之資源整合概念圖	2
圖 1-3	公共建設的型態	3
圖 1-4	計畫進行步驟流程圖	12
圖 2-1	日本政府組織再造後之中央省廳概要圖	14
圖 2-2	地域開發之相關計畫	16
圖 2-3	日本國土利用、土地利用基本計畫及個別土地利用管制法律之關係	17
圖 2-4	社會資本之分類	20
圖 2-5	公共建設相關計畫之定位	21
圖 2-6	長期公共建設計畫制訂及預算編擬程序	22
圖 2-7	政策評價的架構與程序	32
圖 2-8	計畫完成後的全方位事後評估	33
圖 2-9	美國運輸與交通建設計畫體系	37
圖 2-10	TEA 法案對計畫經費補助流程	40
圖 2-11	TEA 法案對計畫篩選作業流程	42
圖 2-12	美日的整合機制比較	52
圖 2-13	日本計畫體系	53
圖 2-14	日本公共建設的形成體系	54
圖 2-15	美國程序控制體系	55
圖 2-16	美國資源分配體系	56
圖 2-17	美國聯邦政府「中程計畫預算制度」作業體系	57
圖 2-18	公共建設與國土計畫關聯概念圖	59
圖 2-19	國土計畫的內涵	60
圖 2-20	四種妥當性標準之成本效果比較	62
圖 2-21	公共建設計畫依其經費來源分類	65
圖 2-22	公共建設的資源要素	66

圖 2-23	結合機制的可能方向	66
圖 3-1	中程計畫預算制度基本架構	67
圖 3-2	重大經建投資計畫之「推動與執行」流程圖	70
圖 3-3	重大經建投資計畫之「規劃與審議」流程圖	71
圖 3-4	重大經建投資計畫之「評估」流程圖	72
圖 3-5	重要經建投資計畫先期作業流程	73
圖 3-6	經建會「重要經建投資計畫」先期作業審議流程	74
圖 3-7	中長程公共建設計畫之編擬—十年展望	79
圖 3-8	中長程公共建設計畫之編擬—四年計畫	80
圖 3-9	中長程公共建設計畫之編擬—年度計畫	81
圖 3-10	新興計畫經費審議流程	87
圖 3-11	延續性年度預算先期審議流程	88
圖 3-12	我國與日本計畫體系之差異	91
圖 3-13	立法院審議中央政府總預算案程序圖	93
圖 3-14	中央政府總預算編審程序圖	94
圖 3-15	91、94、95 年度各次類別額度成長趨勢圖	109
圖 4-1	政策管理循環：政策評估三方法的整合	133
圖 4-2	日本國土交通省計畫評估體系	135
圖 4-3	公共建設達成國家經濟發展目標之關聯循環 ..	137
圖 4-4	永續發展決策機制的設計理念	138
圖 4-5	台灣永續發展指標系統發佈平台	140
圖 4-6	永續發展關鍵指標背景資料庫	141
表 4-7	指標計算方法綜合比較表	141
圖 4-7	臺灣永續發展指標架構圖	142
圖 4-8	公共建設的永續發展定義	143
圖 4-9	公共建設計畫決策前審議內容	144
圖 4-10	公共建設永續發展決策的雙軸機制	145
圖 4-11	重大公共建設永續發展決策機制的架構	146

圖 4-12	描述問題與關鍵指標關聯矩陣表	147
圖 4-13	永續發展決策機制於現行制度進入點	148
圖 4-14	配合決策機制之行政作業流程初擬	148
圖 4-15	部門計畫在國土空間的落實與實施成效管控機制	149
圖 4-16	各層次國土計畫、部門計畫及預算協調控管體系	150
圖 4-17	導入各種審議工具之程序性控制	152
圖 4-18	預算、公共建設與國土計畫的關聯架構	152
圖 4-19	重大投資審議	153
圖 4-20	系統整合程序	154
圖 4-21	程序控制法中不同流程的關鍵要素	154

摘 要

關鍵詞：國土計畫、部門計畫、預算制度

一、研究緣起及目的

依據國土計畫法草案總說明（94年2月4日台內營0940081464號函報行政院），臺灣地區土地經由「區域計畫」、「都市計畫」與「非都市土地使用管制」等體系進行土地使用管制，經過數十年的社經環境演變，逐漸呈現包括城鄉地區未能有秩序發展，公共設施缺乏配套規劃；都會區域重大基礎建設缺乏協調機制，影響國際競爭力；以及部門計畫缺乏國土計畫指導，造成無效率之投資等重大課題。其中明顯反映出臺灣地區部門計畫之實質公共建設，缺乏通盤性的整合與協調，大多僅經單一部門提出，甚少考量與國土計畫間之關聯及結合，造成公共投資與國土計畫脫節。

因此，本研究之目的即在於藉由蒐集相關各國國土計畫與重大公共建設計畫間審議流程之文獻探討，以作為未來國土計畫、都會區域計畫及部門計畫間指導關係與審議機制建立之借鏡。此外，並研究各國公共建設預算制度，以利未來全國國土計畫、都會區域計畫及部門計畫與國家預算制度之整合，達成預算執行效率及公共建設品質目標。

二、研究方法及過程

本計畫應用之研究方法主要透過文獻回顧、專家座談及跨領域整合等方式進行分析，其主要進行步驟及工作項目包括：

- （一）透過相關法規及文獻回顧，檢討我國公共建設計畫預算制度之現況。
- （二）分析我國國土綜合發展計畫之內涵、精神與辦理方式，及國土計畫在現行政府組織中之推行政程序，作為研擬與中長程公共建設計畫結合機制之參考。
- （三）舉辦專家座談會，檢討分析我國現行中長程公共建設計畫之擬訂與預算審議機制，並就結合機制之建立廣泛蒐集專家學者建議。
- （四）比較分析國外公共建設計畫之預算審議制度。
- （五）研擬國土規劃與中長期公共建設及預算制度之結合機制。

三、重要發現

本研究綜合分析美國及日本國土計畫、部門計畫與預算相關制度的特性，歸納發現在結合機制上，日本模式係採國土計畫主導式藍圖控制導向，而美國模式

子計畫 5—全國國土計畫、都會區域計畫、部門計畫與國家預算機制結合之研究

則採預算審議誘導式程序控制導向。我國應可擷取兩者之特長，擬定藍圖式國土計畫；然後依據此藍圖計畫，透過相關部門計畫及預算審議機制之程序性結合所建構的審議機制，作為國土空間計畫實施之制度工具，達成國土計畫藍圖的目標。

部門計畫在國土空間上的落實應透過部門計畫及全國國土計畫及都會區域計畫相關主管部會間協調溝通，形成空間計畫的發展構想與共識，結合各部門計畫發展政策白皮書，研擬部門綱要計畫，據以推動。其實施成效的管控機制建立，本研究認為應奠基在永續發展評估指標上，透過部門計畫的審議機制及預算審議機制進行管控，並藉由部門計畫績效評估機制的建立與績效指標的衡量，定期檢討評估部門計畫的實施成效，以及其成效達成回應民眾需要的程度。至各層次國土計畫（包括國土計畫、都會區域計畫及直轄市、縣（市）國土計畫）與部門計畫間，係藉由計畫審議，透過協商機制予以結合，而預算審議則可在此協商機制中扮演管控的角色。

本研究結合機制之設計係藉由國家預算機制，導正部門計畫得以符合國土計畫為目的。透過部門計畫內部評估作業（包括政策評估、可行性評估與績效評估）結合外部評估作業（包括政策環評、計畫環評與效益評估），建立預算、部門建設與國土計畫的關聯架構。在實際操作上，各部門計畫必須於內部評估過程中即進入重大投資審議（MIS），透過系統性的量化評估過程，得以強化各部會的責任與權利，必免執行過程中的非專業干擾，同時可以將部門計畫的執行效益經由記錄與追蹤，使相關資訊得以透明化。

本研究「結合」程序的研擬，係透過現行制度發展系統整合程序，在 MIS 系統輔助下，建立部門計畫在國土空間上，由上而下及由下而上的計畫決策與評估機制。此外，運用程序控制法，以不同流程的關鍵要素作為控制變數，透過環環相扣的審議機制，達到部門計畫建設在國土空間適時、適量及適質的分佈。

此一結合機制尚需相關設計要件與配套措施加以相輔相成。包括：任一部門計畫的形成，均須透過「重大投資審議」（MIS）後才能立案；立案後的計畫，均需透過「績效評估機制」才有機會成案，進入「預算分配機制」及「開發許可評估」；「績效評估」必須反映公共建設的「需求性」、「迫切性」、「階段性」、「替代性」及「經濟效益」；同時「績效評估」必須能夠處理公共建設的「目標衝突」、「空間衝突」、「部門衝突」與「時間競爭」；在「評估指標」的設計上，就必須與「永續發展指標」相結合；另為協助機制的運作，必需運用管理資訊系統提供「需求認定」、「狀態檢視」、「評估績效」所需資訊。

此外，相關配套機制尚包括：配合「國土計畫」之推動，建立對公共建設的指導性地位，但操作上不一定非要有國土計畫法不可；亦就是藍圖式的「國土計畫」仍應積極研擬辦理，即使「國土計畫法」遲未完成立法。本研究之「結合機制」運作，應包含「政府預算」及「民間參與」的公共建設，如此便可以積極興利的態度，將權力下放地方或民間參與公共建設。更重要的是，應儘速建立各項評估工具與指標，承擔績效評估機制的推動與執行責任。

四、主要建議事項

綜合上述，本研究認為全國國土計畫、都會區域計畫、部門計畫與國家預算機制之結合可採三階段的結合對策。並就立即可行及中長期可行之結論與建議分述如次：

立即可行之結論與建議：

主辦機關：內政部、環保署、農委會及各部門計畫主辦機關

協辦機關：經建會、工程會及主計處

對策一：加強現行審議機制整合與運作、成立「區域建設推行委員會」

考量國土計畫、都會區域計畫尚未能即時完成法定作業及配套系統尚未完備前，應透過現有水土保持計畫、土地使用管制（都市計畫審議、非都市計畫審議）及環境影響評估等機制，於部門計畫內部進行。同時建立部門建設計畫「績效評估」控管機制。

此外，在都會區域層次現行並無相對應之行政機關，為促進都會區域建設之推動，有效整合國土及都會區域計畫、部門計畫與預算制度，可考量依「區域計畫法」規定，由內政部成立「區域建設推行委員會」展開運作，其運作建議可提供經建會、公共工程委員會及主計處於進行部門建設計畫及重大建設計畫預算編列審議之參考。

中期可行之結論與建議：

主辦機關：內政部、環保署、農委會、主計處及各部門計畫主辦機關

協辦機關：經建會、工程會、研考會

對策二：由下而上發展計畫評估模式。

對策三：由上而下推動政策環評審議制度。

對策四：落實中長期預算審議制度。

將評估作業時點向前提，運用外部審議機制，以擴大其影響性。結合現有政策環評法令與台灣永續發展指標系統，修正「政府政策評估說明書作業規範」（屬

子計畫 5—全國國土計畫、都會區域計畫、部門計畫與國家預算機制結合之研究

於行政規則)，其效應可讓政策評估與國家永續發展目標相結合。

長期可行之結論與建議：

主辦機關：內政部、研考會

協辦機關：經建會、工程會及主計處

對策五：擬定國土計畫及成立主管機關進行協調與整合。

成立專責的國土主管機關，透過預算審議程序控制法，進行系統性整合，並將「區域建設推行委員會」納入機制併同進行預算審議，可使不同部門、跨都會區公共建設計畫等，能突破傳統行政束縛、納入公眾參與精神，更確保部門計畫能符合國土計畫的永續發展目標。

五、後續研究建議

1. 國土計畫空間政策評估模式建立之研究。
2. 部門計畫績效指標建立之研究。
3. 都會區域計畫與建設推行委員會運作機制建立之研究。
4. 都會區域策略空間規劃與區域治理機制之研究。
5. 運用整合基金模式推動都會區域建設與保育之可行性研究。

ABSTRACT

Keywords: national land planning system, infrastructure planning system, budget allocation system

The provision of well-planned infrastructure system will promote the competitiveness and living environment quality in one's country. Given the natures of limited land and budget resources, it is needed to coordinate the land use planning system and infrastructure planning system, so as to reach the sustainable development which meets the needs for ecology, living and production.

This study first made the literature reviews about the instruction relationship, review process, and budget allocation between national land planning system and infrastructure implementation system. Secondly, the operational and systematic relationship between metropolitan (or regional) area land planning system and infrastructure planning system under the instruction of national land planning system were explored in this study. Thirdly, this study focused on exploring the relationships between infrastructure planning system and budget allocation system. Finally, take all these above-mentioned reviews as a basis, this study proposed a sequential integrated mechanism among national land planning system, infrastructure planning system, and budget allocation system in Taiwan.

第一章 緒論

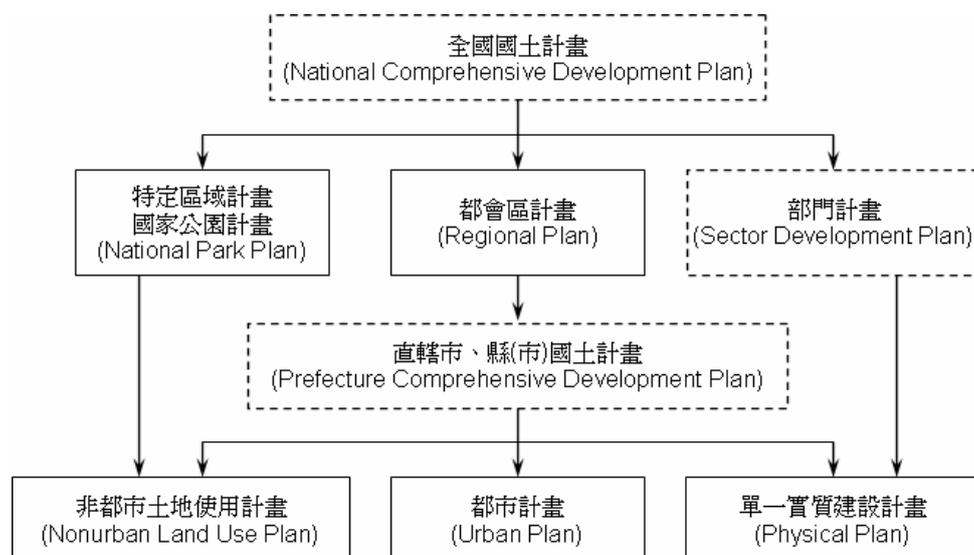
依據國土計畫法草案總說明（94年2月4日台內營0940081464號函報行政院）：臺灣地區土地經由「區域計畫」、「都市計畫」與「非都市土地使用管制」等體系進行土地使用管制，經過數十年的社經環境演變，逐漸呈現下列問題：僅強調陸域發展，未能突顯海洋國家特色；全國及縣（市）土地未作整體規劃利用，欠缺宏觀願景；未能落實國土保育與保安，造成環境破壞；水、土、林業務未能整合，缺乏有效管理；重要農業生產環境未能確保完整，影響農業經營管理；城鄉地區未能有秩序發展，公共設施缺乏配套規劃；非都市土地實施開發許可缺乏計畫指導；都會區域重大基礎建設缺乏協調機制，影響國際競爭力；對於發展緩慢及具特殊課題之特定區域，亟待加強規劃；部門計畫缺乏國土計畫指導，造成無效率之投資等。

其中明顯反映出臺灣地區部門計畫之實質公共建設，缺乏通盤性的整合與協調，大多僅經單一部門提出，甚少考量與國土計畫間之關聯及結合，造成公共投資與國土計畫脫節，此問題所呈現的另一面向，即是國土計畫內涵為何？部門計畫如何配合？評估基準為何？

本研究即期藉由國家預算機制，導正部門計畫得以符合國土計畫為目的。論述部份主要分兩個層次，首先探討現行公共建設審議制度在規劃與執行的課題，檢視國內外現行中長程公共建設計畫預算審議制度現況，分析未來設計具有實質效益之可行機制時的考量重點；其次探討公共建設計畫與國土計畫間如何建立整合性的關聯架構，做為研擬具體評估方式之基礎。

依據國土計畫法（草案），「國土計畫」係指針對我國管轄權涵蓋之陸域、海岸、海域等地區，以達成國土永續發展為目標，所訂定引導人口、產業及公共設施等之空間發展計畫，其種類包括：「全國國土計畫」、「都會區域計畫」、「特定區域計畫」及「直轄市、縣（市）國土計畫」。而針對目的事業主管機關依據各該主管法令擬訂供公眾使用或促進公共利益之「部門計畫」，則由各目的事業主管機關在各類國土計畫內容中，訂定綱要性指導計畫，作為公部門目標性、政策性及指導性之重大公共建設綱要計畫。未來國土空間發展計畫概念如圖1-1所示。

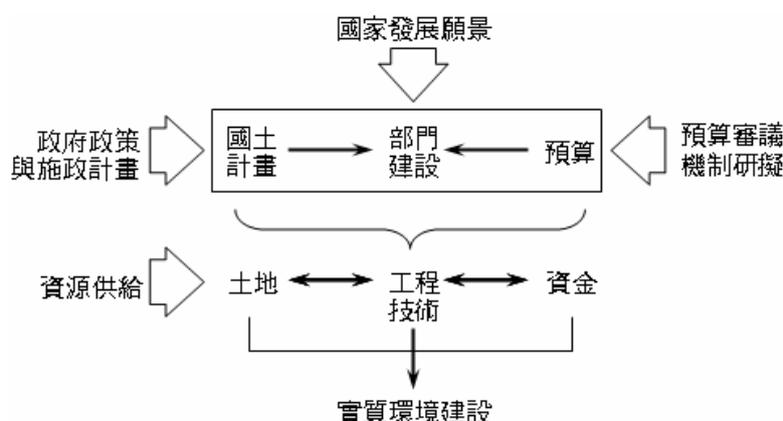
圖 1-1 國土計畫法（草案）之空間發展計畫概念圖



（資料來源：本研究繪製）

此空間計畫的目標在於提升人民生活品質、及建構國家永續發展願景，其達成手段之一即是透過實質環境之建設，提供一個安全、舒適且兼顧生態、生活與生產需求的環境。針對我國國情需要，建立適當的部門建設計畫預算審議制度將可有效的結合國土計畫與公共建設計畫，以便適時提供資金在適當土地執行適當的公共工程，以合理有效方式利用國家有限的土地與財政資源，落實國家建設願景，本研究之基本概念如圖 1-2 所示。

圖 1-2 公共建設之資源整合概念圖

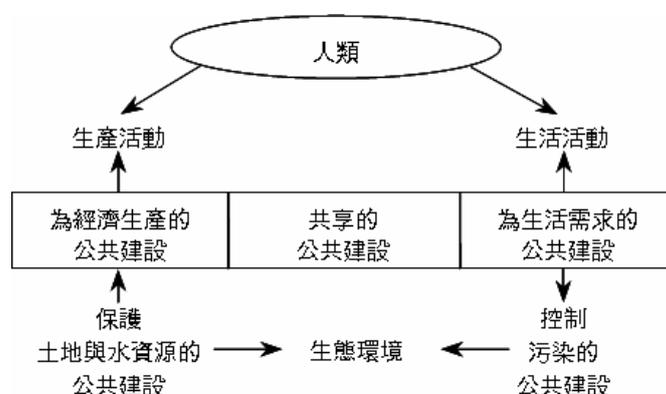


（資料來源：本研究繪製）

第一節 計畫緣起

公共建設主要係指由政府部門推動建造的實質結構與設施，以提供國人之社會與經濟活動所需，涵蓋攸關公眾使用，提高人民生活品質的一切硬體建設，公共建設的型態如圖 1-3 所示，如交通公共建設的鐵路、公路、水利、港灣、機場及捷運等工程；屬設施公共建設的自來水、污水下水道、焚化爐、垃圾掩埋場、瓦斯、電力、電信等；及其他公共建設如社區開發、工業區開發、醫療環保、文教及休閒旅遊設施等。

圖 1-3 公共建設的型態



（資料來源：本研究繪製）

公共建設除可同時帶動營建業及關聯產業發展外，與國民生活與國家整體發展息息相關。近年由於經濟快速成長，國人對生活環境的要求也隨著提高，公共建設服務水準必須滿足現代化生活的需求，自 1990 年起，政府開始推動國家建設六年計畫及後期的十二項重點推動計畫，基本精神即是要貫徹全面性的建設計畫，企圖營造優良環境以提升生活品質、建立良好經濟秩序，以維繫區域發展、厚植競爭力、加速國家現代化。

研擬中的國土計畫法與公共建設至為密切，政府公共建設可概分為九大類：農業建設、都市建設、交通建設、水利建設、工商設施、能源開發、文教設施、環境保護及衛生福利。將其納入國土空間計畫中，主要目標是希望藉由生活環境的改善、產業環境的建構及生態環境的維護，重建國土空間秩序，開創高品質的經濟社會。

公共建設必須配合國土計畫，有效且合理的運用國家有限資源，目前我國仍未將公共建設計畫整合彙整編訂，使其成為目標性的長期發展實質建設計畫，部

份部會雖訂有政策白皮書，如內政部的「營建政策白皮書」、經濟部的「水資源政策白皮書」、交通部的「交通政策白皮書」、農委會的「農業政策白皮書」等，其內涵主要為個別部會機關的政策施政方向、方案與措施，不完全是實質建設計畫，與中長程公共建設計畫性質不同。

我國公共建設計畫預算，在政府預算編列均屬資本門，惟政府總預算資本門範圍尚包括非計畫型之一般房屋建築、辦公設備採購等，無法綜覽公共建設計畫預算全貌；另一部份機關擬訂之彙整型公共建設計畫，雖具中長程公共建設計畫雛形，惟未經部門整合，缺乏具體之績效衡量指標，計畫、預算與空間之整合性薄弱。綜合上述，本研究之緣起歸納如下：

(一) 大部份公共建設計畫係個案提出，未能配合總體方向

各機關研提重要經建計畫時，大部份係以事業部門提出的事業計畫彙整為部門計畫，以解決單位問題為導向。就個案而言，其內容、經費之評估與可行性分析均稱完整，惟從個案建設計畫中無法窺其部門的整體發展目標，且無法提出具一致性的衡量指標，難以評估部門與國土規劃之發展成效。

(二) 部份計畫缺乏整合，難以發揮綜效

部份計畫性質相同，分隸不同主管機關，缺乏整合無法顧及整體發展。各地方政府為發展區域產業，主導經建計畫，未來將發生兩種情況：一為地方政府提出與全國資源分配有關之公共建設計畫，如桃園縣政府提出的桃園觀音地區開發國際港計畫、中央政府提出台中地區開發科學園區計畫等，均屬跨部會計畫，與原有之交通部「我國港埠整體開發計畫」中台北港興建計畫、國科會「科學園區未來發展計畫」中未來不再主導開發科學園區，均產生缺乏整合之現象。

(三) 國家財政緊絀，預算必須合理支用

在政府財政預算緊迫情況下，為平衡財政收支，勢必就個別計畫有所取捨；此外政府財政收支劃分法及地方制度法之修訂與實施，國家財政於中長程建設計畫之預算編列與審查，勢必有所調整以為配合。因此，建立中長程公共建設計畫及其對整體目標之影響，並與國土空間發展計畫結合，實有其必要性。

(四) 配合國土計畫法之實施

蘊釀多年的「國土計畫法」(草案)已於立法院審查中。公共建設部門計畫必須有效因應。國土計畫體系調整為國土綜合發展計畫、直轄市、縣(市)綜合發展計畫及部門計畫，未來各部門計畫為避免財政衝突與排擠效應，必須在國土計畫法下建立一套公平客觀與具實務操作性的預算結合機制，讓預算資源發揮最

大的效益。

（五）配合促進民間參與公共建設法之實施

有效運用民間活力參與公共建設計畫乃世界潮流。公共建設之實施依其經費型態可分為：（1）中央直接編列預算的公共建設；（2）地方接受中央補助的公共建設；（3）地方政府自行推動的公共建設；（4）民間參與的公共建設。引入民間活力參與中長程公共建設將對不同公共建設的財源籌措方式與負擔合理性產生直接影響，因此公共建設部門計畫之預算結合機制，必須有效反應民間參與的部分，使其建設之實施，亦能配合國土計畫內容。

第二節 研究目的與內容

一、研究目的

本研究之性質為中央政府公共政策分析，主要目的在建立一個適合我國現階段政治經濟環境的中長程公共建設計畫預算審查機制，藉以有效結合國土發展計畫與公共建設，一方面促使國家有效的土地、資金與工程資源得到合理有效的利用，另方面則藉此可更積極的循序推動公共建設，兼顧生態、生活與生產活動需求的永續發展環境厚植國家競爭力，其內容涵蓋組織、制度（作業程序）、相關法令等不同面向，公共建設計畫擬訂、審議與執行，範圍廣泛，涉及各級政府與主管機關之權責，內容複雜、實施期長、且因具有公共財、金額龐大特性，影響國家財政甚鉅，必須依賴周延制度、完善法定規章與有效預算編制與審議程序。

我國施政計畫體系可分為「中長程計畫」、「年度施政計畫先期作業」、「年度施政計畫及預算作業」三層級。不論計畫是否為中長期，最後都必須落實到年度施政計畫。計畫形成預算，預算執行計畫。當政府投資興建公共建設計畫時，除非以民間資金挹注，否則必須從政府預算中編列所需之投資經費。計畫與預算，實為一體二面，年度施政計畫以金錢數字表示，即為年度預算。

對於公共建設之審議主辦機關係以計畫性質為區分，其相關審議作業分別規定於現有編審辦法及作業實施要點中，行政計畫在院級審議機關為行政院研究發展考核委員會；經建投資計畫為行政院經濟建設委員會；而科技計畫則為行政院國家科學委員會；行政院公共工程委員會負責列管重大工程計畫；至於國防計畫審議，則另有作業規定。

本研究之重點在於公共建設計畫與國土計畫之整合決策與評估審議機制建立，其相關法規包括：行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法、政府重要經建投

資計畫先期作業實施要點、政府重要行政計畫先期作業實施要點、政府重要科技計畫先期作業實施要點、環境影響評估法、都市計畫法、區域計畫法、中央政府總預算編審辦法：單位概（預）算編製要點、中央政府中程預算編製要點、中央各機關歲出編製有關落實零基預算主要精神作業要點及審議中的國土計畫法（草案）等。

本研究之主要目的在於檢討目前國內之中長程公共建設計畫預算制度、審議制度、財政籌措制度，參考國外作業方式，配合國土計畫法立法，循相關法令針對增補調整與缺失改善途徑，提出課題分析與研擬對策。進而配合國情需要設計一套未來國家發展需求中長程公共建設計畫執行機制，以供政府審議公共建設計畫參考。綜合而言，本研究目的歸納如下：

（一）探討國土計畫、都會區域計畫及部門計畫間指導關係與審議機制

藉由蒐集相關各國國土計畫、都會區域計畫與重大公共建設計畫間審議流程之文獻探討，以作為未來國土計畫、都會區域計畫及部門計畫間指導關係與審議機制建立之借鏡。

（二）研究各國公共建設預算制度

透過各國公共建設預算制度之研究，以利未來全國國土計畫、都會區域計畫及部門計畫與國家預算制度之整合，達成預算執行效率及公共建設品質目標。

（三）建立全國國土計畫、都會區域計畫、部門計畫與國家預算有效結合之機制

透過各國國土計畫、都會區域計畫與重大公共建設計畫間審議流程與審議機制之探討及公共建設預算制度之研究，建立未來全國國土計畫、都會區域計畫及部門計畫與國家預算之有效結合機制，達成國土及預算資源有效運用及適時、適地、適量與適質提供公共建設之目標。

二、研究範圍界定

本研究係以行政院審議層級為出發點，針對個別中長程公共建設計畫在預算制度、審議制度（含土地變更、計畫擬訂、預算編製等）及財政制度等作業結構上進行研究。本研究範圍主要包含兩大系統：部門（公共）建設計畫及預算制度，為明確定義本研究範圍，針對「公共建設計畫」及「預算制度」說明如下：

（一）公共建設計畫

1. 中長程計畫

中長程計畫依期程可區分為二至六年中程計畫及超過六年長程計畫，其實施乃依據基本國策、中長程施政目標及國家總體資源供需預測、及國土綜

合發展計畫等資訊所擬訂。中長程計畫執行之良劣攸關國家整體長期發展，且為因應國內外社經環境轉變，政府施政必須重視主動性、前瞻性及創新性的政策分析與規劃作業，針對中長程發展策略與方案，依據相關法令，研提辦理方式、作業流程及設計執行方式，以達落實國家中長程建設之目標。

2. 重要經濟建設計畫

我國行政院層級的施政計畫主要可區分為「經濟建設計畫」、「行政計畫」、「科技計畫」與「國防計畫」等類，各有不同的審議評估作業體系。本研究主要研究範圍為經建計畫，經建計畫佔政府中長程計畫總經費（不包括國防計畫）之大半，所需金額龐大；且因其建設多半及於民生所需，向為社會大眾所重視。

3. 新興計畫

新興計畫之審議，是相對於非新興計畫（延續性計畫）之審議。新興計畫之審議項目，主要針對計畫之需求性、可行性及總體規劃來進行審核程序；而延續性計畫所作之審議乃針對計畫之進度、預算執行等進行期中檢討。二者審議性質差異甚大，本研究之範圍著重於新興計畫審議評估制度。

（二）預算制度

根據預算法的規定，預算的種類可依其編製程序以及收支性質，區分如下：

1. 依編製程序區分預算之種類

- （1）概算：各單位、主管機關，依其年度施政計畫，先期初步估計之收支。
- （2）預算：已經過行政院年度計畫與預算審核會議核定，但未經過立法院核議。
- （3）法定預算：經立法院審議通過而公佈之預算。
- （4）分配預算：各機關按法定預算，計畫實施進度而分配之預算。

2. 依收支性質區分

- （1）資本門預算：為各機關因增加債務，減少資產或收回投資而發生的一切收入，暨因減少債務，增置或擴充改良資產以及增加投資而發生的一切支出。
- （2）經常門預算：為各機關除資本門預算收支以外的一切收支。

（三）預算編審作業程序

我國預算法第二十八條規定：「中央政府主計機關應遵照施政方針，擬訂下年度預算編審辦法，呈報行政院核定，分行各機關依照辦理」。根據上述規定，行政院主計處於每年均編定中央政府總預算編審辦法，規定各機關概（預）算之編審辦法及程序。

1. 制定政策

中央主計單位、審計部、財政部，及其他有關機關應於籌劃擬編概算前，分別就其主管業務範圍，提出增進公務及財政效能以及減少不經濟支出等建議送行政院，另由行政院主計處呈報下年度全國總資源供需估測趨勢等，作為行政院擬訂施政方針之參考。

另外行政院主計處依照施政方針，擬訂中央及地方各級政府預算收支方針及年度預算編審辦法，並組行政院年度計畫及預算審核會議，核定中央政府總預算歲出規模，及中央各機關歲入歲出概算審議進程序。另外，為落實零基預算精神，各機關編列概算時，應以資源之合理分配及有效運用為編列預算之核心精神。

2. 單位概算編製

各單位概算編製應依照「中央政府總預算編審辦法」中「單位概（預）算編製要點」規定辦理。工作項目包括計畫之擬訂、工作單位之選定、科目之設定、收支之估算、成本估計，及書表填製。本研究所探討之經建公共建設計畫，除因涉及資本門、經常門支出所應辦理之一般事項外，在編製單位概算時，還需將有關計畫書及資料附上，並依照「中央政府中程概算編製要點」及「中央各機關歲出編製有關落實零基預算主要精神作業要點」等規定辦理。

3. 主管機關概算編製

各主管機關應依照「中央政府總預算編審辦法」第二章「主管機關概算之編製」規定辦理預算編製，至於施政計畫編審辦法則另訂之。工作項目，如同上述外，在第十二條規定：「各主管機關有關重要經建投資計畫、重要科技計畫及重要行政計畫，應加強先期作業，並分別依『政府重要經建投資計畫先期作業實施要點』、『政府重要科技計畫先期作業實施要點』及『政府重要行政計畫先期作業實施要點』規定辦理」。另外，主管機關概算之編製仍依照「中央政府中程概算編製要點」及「中央各機關歲出編製有關落實零基預算主要精神作業要點」等規定辦理。

4. 概算之審核及歲出預算額度之核定

行政院主計處應先辦理全國總資源供需估測，確立預算規模，以分配各主管機關歲出概算編製額度，並擬訂各主管機關歲出概算額度及歲入歲出概算審核進程序。各機關依照施政方針、施政計畫及年度預算編審辦法所規

定之書表格式，編製完成各該機關之單位概算，送交主管機關審核後，連同主管機關概算彙總呈報行政院。而各主管機關編送之收支概算，其歲入部份由財政部負責檢討，歲出部份由行政院主計處彙核整理，其中，行政院經濟建設委員會先期審議重要經建投資計畫之審議結果，應函報行政院辦理。行政院主計處根據各有關機關之先期審議意見及有關規定彙核整理，並提報行政院年度計畫及預算審議會會議審議，而後再將審議結果，擬訂中央政府各主管機關歲出預算額度決定情形，並陳報行政院核定。

5. 預算案之編製

行政院將各主管機關歲出預算額度分別函知各主管機關，各機關依核定情形，編擬單位預算及附屬單位預算，陳送主管機關。各主管機關對於所屬機關編送之單位預算及附屬單位預算，應切實審核，併同本機關單位預算，綜合彙編主管預算，送達行政院主計處；同時，另以主管歲入預算一份送財政部。財政部就各主管機關所送歲入預算表，加註具體意見，連同該部主管歲入預算，綜合編成中央政府歲入預算，送達行政院主計處。另外，行政院主計處接到各主管機關所送主管預算後，應就歲出部份彙核處理，其有超出原核定預算額度之新興重大事項，應再詳加審查。根據審查結果之各類歲出預算及財政部綜合擬編之歲入預算，彙核整理編成中央政府總預算案暨附屬單位預算及綜計表，並呈行政院，經行政院會議核定，即完成預算案。

6. 立法院審議

行政院會議通過後形成之預算案，應送請立法院審議，並附送行政院年度施政計畫（由研考會擬定）。立法院舉行院會質詢。由立法院通過之預算案即為法定預算。

本研究即基於上述預算編擬過程，進行結合機制之探討。

三、研究內容

本計畫研究內容包括：

（一）國土空間計畫與部門計畫、預算制度之關聯分析

1. 分析我國國土計畫、都會區域計畫與部門計畫之上下位指導協調關係、審議流程與辦理方式，及其與預算制度之關聯性，作為研擬與部門計畫（公共建設計畫）及預算制度結合機制之參考。
2. 探討全國國土計畫指導都會區域計畫與部門計畫運作關係與系統，並舉辦專家座談會，就預算結合機制進行探討，作為機制設計之參考。

3. 配合國土計畫法、都會區域計畫及相關法令如促進民間參與公共建設法、預算法及相關財稅法令，檢討目前部門計畫於財源籌措上可能遭遇之問題及成因。

(二) 國內中長程公共建設計畫及預算制度之分析與檢討

1. 國內現行公共建設計畫擬訂與審議制度之分析與檢討（包括：中長程計畫、重要經濟建設計畫、新興計畫），含擬訂流程、擬訂機關，不同層級之計畫彙整、優先順序（期程）、急迫性等之評估機制與執行方法。
2. 現行預算制度（包括：預算編製、審議與執行）之分析與檢討，如不同單位間因觀念與立場差異產生的課題、部門計畫與部門計畫的協調機制、中央與地方的協調機制。

(三) 國外中長程公共建設計畫及預算制度之分析與檢討

主要以美國及日本為對象，包括：

1. 參考美國之公共建設預算制度，尤其是美國聯邦政府補助地方交通建設的「陸面複合運輸效率法案」（Intermodal Surface Transportation Efficiency Act, ISTEA）。
2. 參考日本的國土綜合開發計畫與公共建設中長期計畫預算編列制度，尤其是政府改造後的作法，並針對國土交通省的政策評估機制進行探討。

(四) 我國公共建設與國土發展相關課題分析與對策研擬

1. 參考國內外國土建設發展趨勢，檢討分析公共建設與國土發展的相關課題。
2. 由於目前公共建設計畫的研提，仍由部門計畫的事業主管機關提出，因此本研究將針對公共建設計畫與國土計畫產生衝突的課題進行分析。
3. 針對公共建設與國土發展相關課題研擬可能的解決方式或方向。

(五) 研擬國土計畫與中長程公共建設及預算制度之結合機制，並研提相關配套法令制度之修正建議

1. 探討國土計畫之範疇，如土地開發與管理的機制、自然環境與保育的機制、及公共建設的指導方針，作為研提中長程公共建設計畫與預算結合機制之參考。
2. 就計畫性質而言，國土計畫乃係長期性的國土發展計畫，中長期公共建設計畫則為實現國家發展願景的工程手段，然而公共建設之執行需要資金，國家資源有限，因此公共建設的財源籌措與預算編列審議極為重要，結合機制之設計不只要確保有限資源的有效利用，反應國家發展項目的優先順序，更需

積極地促進公共建設計畫與國土計畫的有效結合，長期有秩序的推動國家建設。

3. 配合政府改造方向，兼顧現行體制與未來可能立法結果，研擬國土計畫、中長程公共建設計畫與預算制度之可能結合機制與模式。
4. 透過國內外相關制度與現況課題的分析，建立一套適合我國未來發展所需的國家預算機制，有效整合全國國土計畫、都會區域計畫、部門計畫等，能邁向國家長程發展目標。

第三節 研究方法與流程

一、研究方法

本計畫應用之研究方法包括：

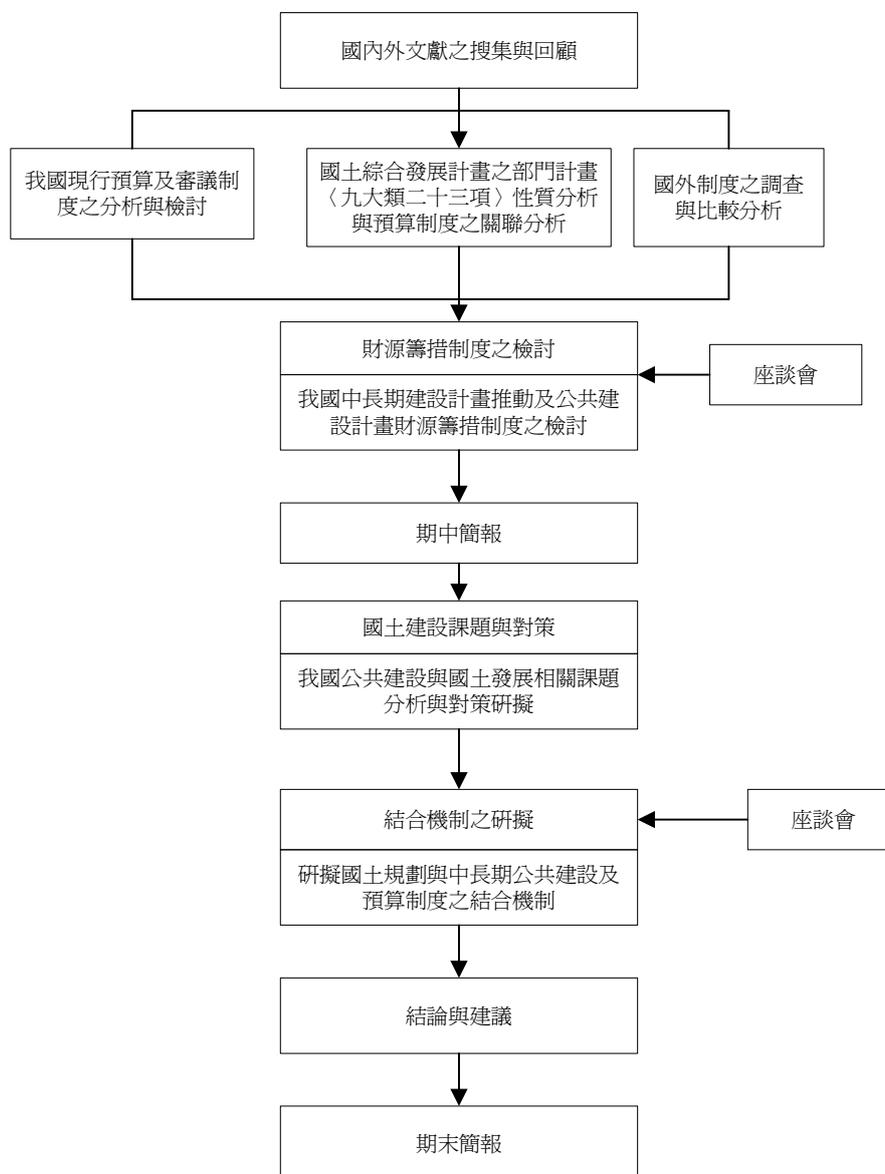
- (一) 文獻歸納法：搜集國內外相關之文獻，包括國外制度之介紹以及相關學術性之研究文獻。
- (二) 專家座談：配合研究之進度，就研究課題邀請專家學者進行座談會，彙整專家學者對制度建立之意見。
- (三) 跨領域整合：本計畫性質屬公共政策分析，旨在建立適合國情需要的中長程公共建設計畫預算審查制度，以有效的整合公共建設計畫與國土計畫內容及推動措施。制度之建立必須同時兼顧不同領域之專業知識，本計畫之執行將同時結合國土計畫、公共建設、與財政領域的專家知識。

二、進行步驟

本計畫之進行步驟，如圖 1-4 所示，主要透過國內外文獻歸納分析、專家座談等方式進行。主要工作項目如下：

- (一) 透過相關法規及文獻回顧，檢討我國公共建設計畫預算制度之現況。
- (二) 分析我國國土綜合發展計畫之內涵、精神與辦理方式，及國土計畫在現行政府組織中之推行政程序，作為研擬與中長程公共建設計畫結合機制之參考。
- (三) 舉辦專家座談會，檢討分析我國現行中長程公共建設計畫之擬訂與預算審議機制，並就結合機制之建立廣泛蒐集專家學者建議。
- (四) 比較分析國外公共建設計畫之預算審議制度。
- (五) 研擬國土規劃與中長期公共建設及預算制度之結合機制。

圖 1-4 計畫進行步驟流程圖



(資料來源：本研究繪製)

第二章 文獻回顧與國外制度分析

本章對於國外國土及公共建設計畫與預算制度之分析檢討，主要以美國及日本為對象，包括：分析日本的國土計畫及公共建設計畫與預算編列制度，以及日本政府改造後國土交通省的政策評估機制說明。另針對美國聯邦政府補助地方交通建設的「陸面複合運輸效率法案」(Intermodal Surface Transportation Efficiency Act, ISTEA) 及 Transportation Equity Act for the 21st Century (TEA21) 進行分析。並綜合比較美日二國制度之差異，及探討計畫審議原理與整合必要性，作為本研究預算結合機制之分析基礎。

第一節 日本國土及公共建設計畫與預算制度分析

一、地理環境與政治體制

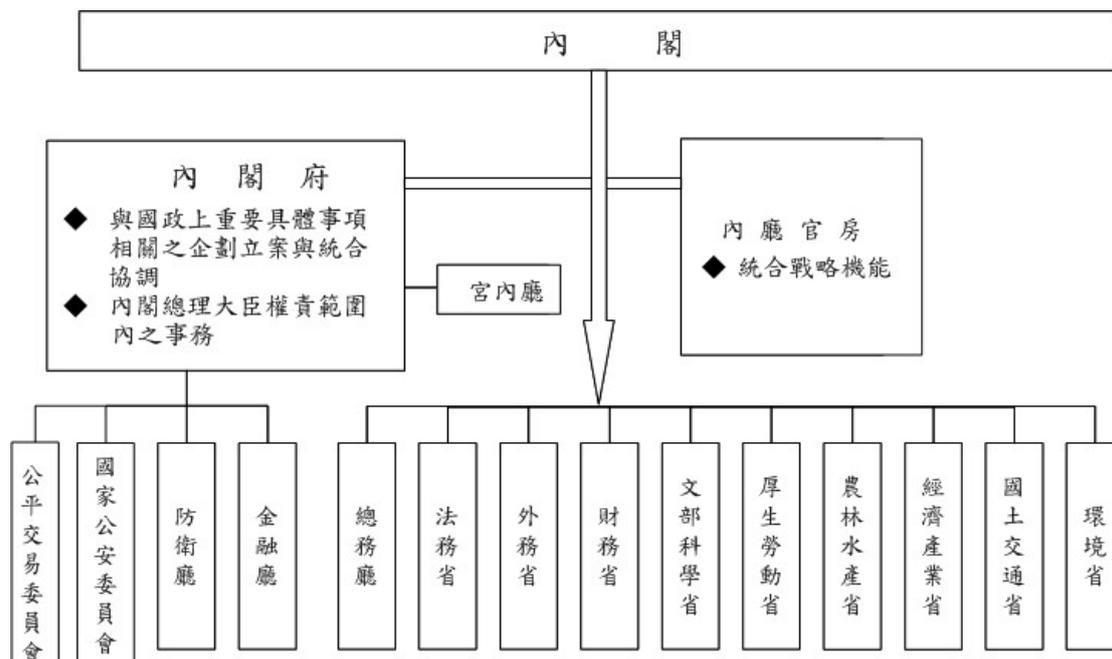
日本位於太平洋東北方，是一島嶼型國家，由北而南主要包括北海道、本州、四國、九州及其他 3,900 個小島。其中本州面積最大，日本許多主要城市如東京等均位於此島內。日本國土總面積約 377,873 平方公里，2004 年全國總人口數約為 1 億 2,614 萬人。

日本的政治體制屬於內閣制，內閣總理是從國會議員中選出，握有實質行政權，可全權任命內閣大臣(即國務大臣)；而國務大臣則多由具議員身份者擔任。日本的內閣係採合議制與集體責任制，以舉行內閣會議的方式進行合議，並對國會負責，當眾議院不信任內閣時可行使倒閣權。

日本的地方政府分為兩級，第一級為都(東京都)、道(北海道)、府(京都府及大阪府)、縣(共計 47 縣)；第二級為市、町、村，共計 3,236 個。

至於中央政府體制，在 2001 年 1 月 6 日完成政府組織再造後，已由原先的 1 府 22 省廳轉變為 1 府 12 省廳，新的中央省廳組織如圖 2-1 所示。其中原與國土計畫及公共建設有關的北海道開發廳、國土廳、運輸省、建設省等 4 省廳合併為國土交通省，成為統合推動國土政策、公共建設、以及交通政策等事務的最高主管機關。

圖 2-1 日本政府組織再造後之中央省廳概要圖



(資料來源：日本內閣府，內閣府の全體像，2005)

二、日本的國土計畫體系

日本的計畫體系可彙整如表 2-1 所示。整個體系是由都市計畫法系及建築法系兩大部份所組成，計畫主管機關在中央為國土交通省，在地方則為各地方政府的整備局。

都市計畫法系下又分為三個層次，依序為國土計畫、區域計畫、及都市計畫。國土計畫層次之計畫包括全國綜開計畫、國土利用計畫、五種地區土地利用基本計畫等，其法令依據為國土綜合開發法及國土利用計畫法；區域計畫層次之計畫包含日本三大都會的整備計畫及特定區域綜合開發計畫等，其法令依據為首都圈整備法、近畿圈整備法、及中部圈開發整備法。

都市計畫層次的計畫範圍彈性較大，包括各地方政府的都市計畫、市町村計畫、市町村基本構想、及非法定的都道府縣綜合開發計畫等，其法令依據為都市計畫法及相關之地方自治法，其中市町村計畫便是依據地方自治法所制定的施政計畫或施政基本構想。另外，建築法系是直接以建築基準法管制建築計畫與建築設計。

表 2-1 日本計畫體系

計畫層級	計畫名稱	法令依據
國土計畫	<ul style="list-style-type: none"> • 全國綜合開發計畫 • 國土利用計畫 • 五種地區土地利用基本計畫 	<ul style="list-style-type: none"> • 國土綜合開發法 • 國土利用計畫法
區域計畫	<ul style="list-style-type: none"> • 日本三大都會的整備計畫 • 計劃及特定區域綜合開發計畫 	<ul style="list-style-type: none"> • 首都圈整備法 • 近畿圈整備法 • 中都圈開發整備法
都市計畫	<ul style="list-style-type: none"> • 都府縣綜合開發計畫 • 各地方政府的都市計畫 • 市町村計畫 • 市町村基本構想 	<ul style="list-style-type: none"> • 都市計畫法 • 地方自治法
建築法系	—	建築基準法

(資料來源：林建元，日本公私合作開發公共建設之研究，1999)

日本的國土計畫是由國土利用計畫與國土綜合開發(含地域開發)計畫兩個體系所構成，其關係如圖 2-2 所示。

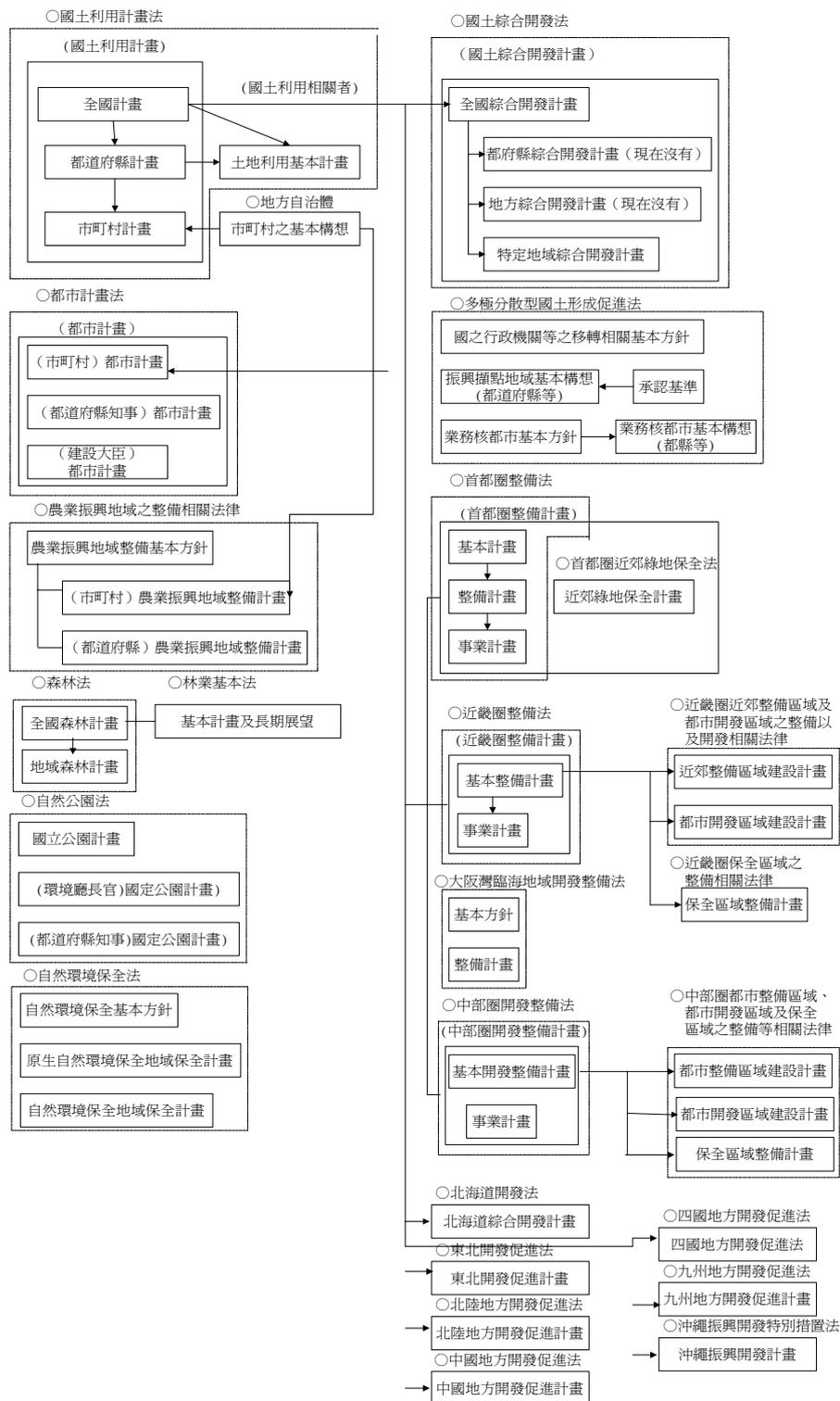
由圖中可看出兩體系同時並立，但由於內容上在國土利用的部分互有重疊，因此兩者間存在相互競合衝突的可能性。依照國土利用計畫法規定，國土利用計畫之內容為有關國土利用之基本構想，以及按照國土利用目的所訂定各種分區及其面積之目標等事項；而依照國土綜合開發法規定，國土綜合開發計畫之內容亦包括土地利用之有關事項。為避免上述情況的發生，故國土計畫法於第六條中規定，全國計畫以外之國家計畫(包含全國綜合開發計畫)，與國土利用相關者均以全國計畫為準據。

(一) 國土利用計畫體系

國土利用計畫法於 1974 年審議通過，明確指示了國土利用的行政方針；國土利用計畫即以此法為基礎，並且由全國計畫、都道府縣計畫、及市町村計畫構成一完整計畫體系。各層級之國土利用計畫內容可簡述如表 2-2 所示。

國土利用計畫係有關國土利用之基本的、長期的構想；在國土利用計畫法之規範下，都道府縣知事應就其都道府縣轄區，制定土地利用基本計畫。土地利用基本計畫是土地利用之具體計畫，其對於私人土地利用行為上，已具有作為管制基準之性質。

圖 2-2 地域開發之相關計畫



(資料來源：林建元，日本公私合作開發公共建設之研究，1999)

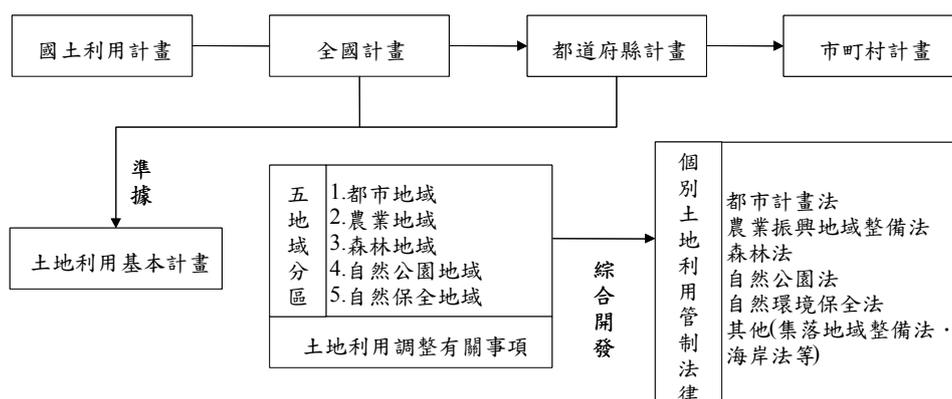
表 2-2 日本國土利用計畫體系概述表

計畫種類	全國計畫	都道府縣計畫	市町村計畫
計畫主體	全國	都道府縣	市町村
制訂途徑	由內閣總理大臣制訂草案，經內閣會議裁定。	由議會議決	由議會議決
制訂過程中意見溝通之途徑	國土利用計畫審議會及都道府縣知事進行意見溝通	國土利用計畫地方審議會及市町村長進行意見溝通	召開公聽會進行意見溝通
計畫主要內容	1. 國土利用的基本構想 2. 各區域配合之規劃目標及概要 3. 為達成前述目標所需措施之概要	以全國計畫為基礎，制訂該都道府縣轄區內有關國土利用的必要事項	以都道府縣計畫為基礎，制訂該市町村轄區內有關國土利用之基本事項
執行情況	現行第三次全國計畫（1996 年內閣會議決定，並訂定 2005 年為目標年。）	至 2000 年底為止，共計 43 個道府縣完成其計畫修訂。	至 2000 年三月底為止，共計 1,927 個市町村依據上層計畫完成計畫修訂。

（資料來源：日本國土交通省，日本國土利用計畫法，2000）

土地利用基本計畫應依照政令的規定，劃定下列地域：（1）都市地域；（2）農業地域；（3）森林地域；（4）自然公園地域；（5）自然保全地域。除了上述各種地域外，在土地利用基本計畫中尚須規定有關土地利用之調整事項，如圖 2-3 所示。

圖 2-3 日本國土利用、土地利用基本計畫及個別土地利用管制法律之關係



（資料來源：陳立夫，日本國土開發計畫之體系，1997）

（二）國土綜合開發計畫體系

日本公共建設的最高指導計畫為「全國綜合開發計畫」，其係針對國土的有效利用進行長期計畫。日本在二次世界大戰結束後，以重建國土、促進生產為首要目的，於 1950 年制定了「國土綜合開發法」，其立法目的為「依據國土自然條件，從經濟、社會、文化等綜合體制上，謀求國土之綜合開發、保育與利用，以及產業地區之適當規劃，以提高社會福祉」。

惟該法制訂之後，1962 年才正式公佈第一次的全國綜合開發計畫，目前修訂至第五版。全國綜合開發計畫首先設定國土利用之基本目標，再以此進行國土利用與國土建設的宏觀規劃，其內容彙整如表 2-3 所示。

第一次綜開計畫（全綜）制訂於 1961 年，以區域均衡發展為主要目標。第二次綜開計畫（新全綜）擬訂於 1969 年，以「全國性地擴大開發並追求均衡」；第三次綜開計畫（三全綜）則擬訂於 1977 年，以「建設人類居住的綜合環境」為目標，提出所謂「定住圈」（生活圈）的規劃構想；第四次綜開計畫（四全綜）則制訂於 1987 年，以塑造「多極分散型國土」為目標。

而 1998 年內閣通過的五全綜（正式名稱為「新全國綜合開發計畫—二十一世紀的國土總體規劃」），則以多軸型國土結構為主要目標，並以建設新國土軸與遷都（首都機能移轉）為主要內容。所謂新國土軸除了原有的太平洋環帶改名為「西日本國土軸」之外，並新增「北東國土軸」、「日本海國土軸」及「太平洋新國土軸」等三個國土軸。

三、日本的公共建設計畫體系及預算制度

日本將公共建設視為「社會資本」的建設，目的在提供國民共通利用的各種設施與各種公共服務，如圖 2-4 所示。所謂的社會資本大致上可分成三類，分別為生活關連社會資本、產業關連社會資本、及國土保全關連社會資本。

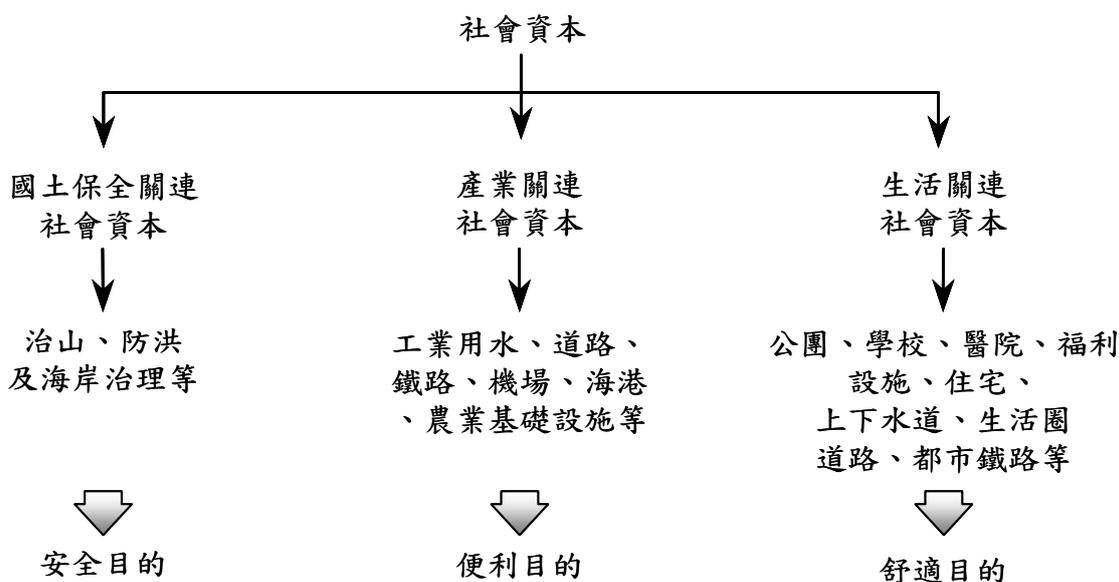
其中，生活關連社會資本之內容包括公園、學校、醫院、福利設施、住宅、上下水道、都市道路與鐵路等直接影響日常生活品質的相關設施；產業關連社會資本則包括工業用水、道路、鐵路、機場、海港、農業基礎設施等以提升產業活動效率為主之各種設施；至於國土保全關連社會資本則包括水利、海岸、山坡地保育等各種防災措施以及實施環境保育之相關設施。綜上，機場、鐵路與道路等均同時具有生活關連與產業關連的機能。

表 2-3 日本全國綜合開發計畫之變遷

	全國綜合開發計畫	新全國綜合開發計畫	第三次全國綜合開發計畫	第四次全國綜合開發計畫	第五次全國綜合開發計畫
1.閣議決定	1962.10.05	1969.05.30	1977.11.04	1987.06.30	1998.03.31
2.目標年次	1970	1985	1977 開始 約 10 年間	約 2000	2010~2015
3.背景	1.邁向高度成長經濟 2.過大都市問題、所得差距之擴大 3.所得倍增計畫（太平洋環帶構想）	1.高度成長經濟 2.人口、產業的大都市集中 3.情報化、國際化、技術革新之進展	1.安定成長經濟 2.人口、產業之地方分散 3.國土資源、能源等有限性之顯在化	1.人口、諸機能之東京一極集中 2.產業構造之急速變化等、地方圈雇用問題之深刻化 3.正式國際化之進展	1.全球時代（全球環境問題、大競爭、亞洲各國之交流） 2.人口減少、高齡化時代 3.高度情報化時代
4.基本目標	<u>區域均衡發展</u> 1.防止都市過大化與縮小區域格差 2.自然資源之有效利用 3.資本、勞動、技術等資源之適切的空間分佈	<u>豐富環境之創造</u> 1.長期性人與自然之調和、自然之恒久的保護、保存 2.開發基礎條件整備開發可能性全國國土之擴大均衡化 3.活用地方特性之開發整備國土利用效率化 4.安全、快適、文化的環境條件整備保全	<u>人類居住綜合環境建設</u> 1.有限國土資源為前提 2.尊重地域特性、歷史的傳統文化 3.促進人與自然之調和	<u>多極分散型國土之形成</u> 在國土安全上，建立具有各種機能特色的極點，以利人口及經濟機能、行政機能等各種機能過度集中與缺乏地區之間，甚至是國際間的互補與交流刺激，以形成交流網路的國土	<u>多軸型國土結構之基礎建設</u> 以形成多軸型國土結構為目標，建設基礎設施以實現廿一世紀之國大總體設計。重視地方建設並以地方選擇與責任為基礎。
5.開發方式	<u>據點開發構想</u> 為達成區域均衡發展目標，工業必須分散發展，除東京等既有大集積都市外，另行闢置開發據點，藉由交通通信設施以促進有機的交互影響外，推動周邊地區土地開發的連鎖反應。	<u>大型公共建設構想</u> 高速鐵路（新幹線）與高速公路網路之建設，利用大型公共工程計畫之推動以調整國土利用之偏差，解決過密過疏與區域差距問題。	<u>定住構想</u> 一方面為抑制人口及產業往大都市集中，另一方面為振興地方以同時解決過密與過疏間的差距問題，以生活圈規劃發展方式促進國土均衡利用並形成良好的居住綜合環境。	<u>交流網絡構想</u> 為建構多極分散型的國土，採取以下開發方式： 1.以每位國民居住地為核心，各地方建設各種主要交流設施，發揮各地方的特性，以地方自身的創意與努力為推動機制。 2.為促進國內、國際間人流、物流與情報流的暢通，應依國家政策指導推動基礎的交通、資訊與通信系統。 3.利用文化、運動、產業、經濟等各種多樣性的交流機會，以促進中央、地方及民間各種團體之間的合作網路。	<u>參與連結</u> 透過多樣性主體的參與及地方間的合作以建設國土；主要有四個策略： 1.多自然居住地區（小都市、農山漁村、中山間地區等）之創造 2.大都市之再生（大都市空間之修復、更新、有效利用） 3.促進地方間的連結軸（軸帶內相連地方之連結） 4.廣域國際交流圈之形成（世界性的交流機能形成）

（資料來源：林建元，日本公私合作開發公共建設之研究，1997）

圖 2-4 社會資本之分類

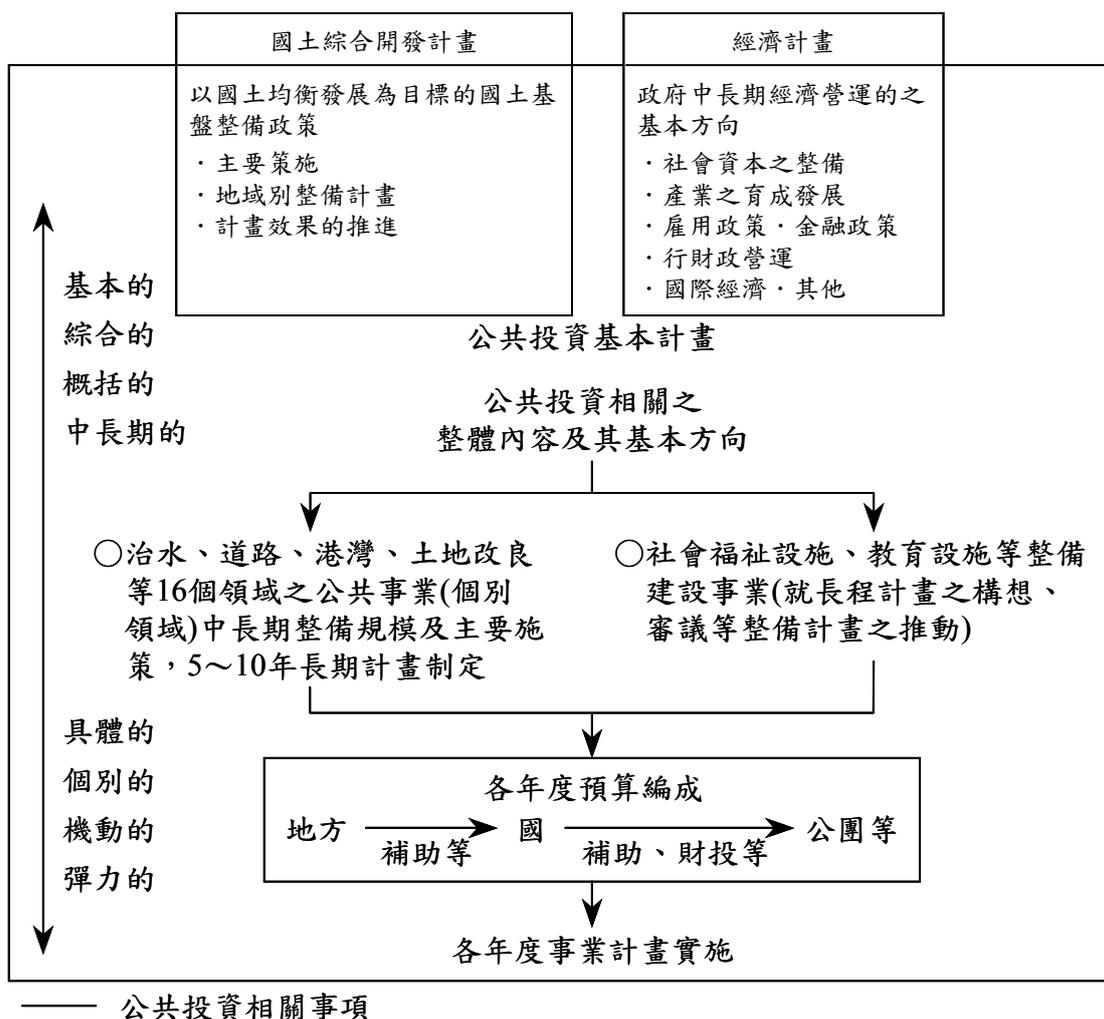


註：機場、鐵路及道路等設施同時維持生活關連與產業關連的二種機能

(資料來源：林建元，日本公私合作開發公共建設之研究，1999)

公共建設的基本特性在於其為長期的固定資本形成，在投資效用發揮之前必須長期且大量的投資。社會基盤的建設水準為了與人民的期望水準相配合，必須有長期的建設計畫以便在有限的財源之下逐步推動。日本的長期公共建設計畫，全部集中由國土交通省統合規劃及推動，其計畫體系如圖 2-5 所示。包括了以經濟計畫與全國綜合開發計畫為主的上位指導計畫、及以各部門建設為主的公共投資計畫。就公共建設的部門計畫而言，其內容包括了長期計畫與事業計畫兩部份。長期建設計畫是以全國綜合開發計畫為基礎，依道路、機場、海港、下水道、都市公園等十六種建設事業別分別擬定；全綜計畫及個別事業長期計畫，均由各主辦部會指名邀請的相關業界代表參與及審議，以行政部門制訂的計畫作為基礎加以審議，由相關的部會首長答覆審議意見，再送交內閣會議討論決定。只要內閣會議通過承認一長期建設計畫，各主管機關即依據該計畫之構想，再就個別之建設工程擬訂事業計畫。

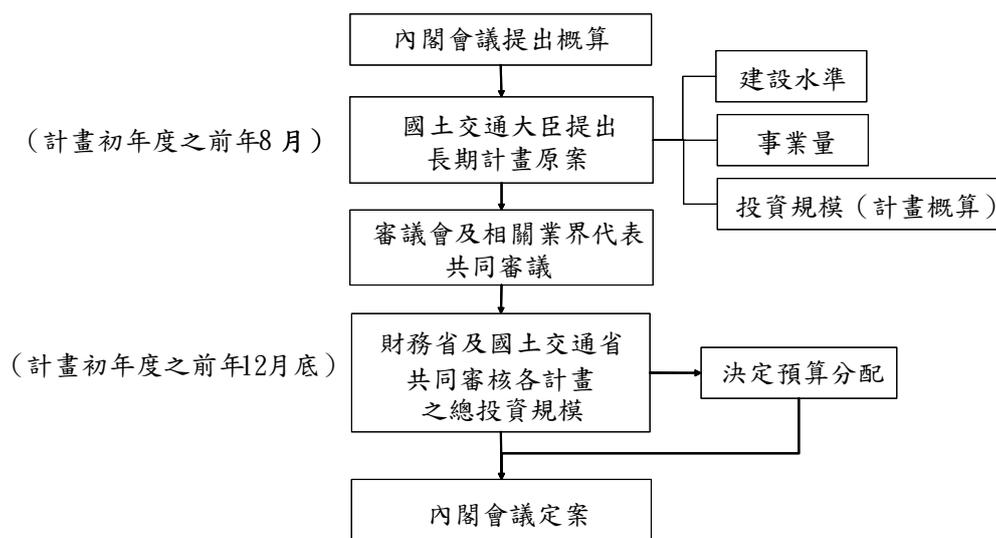
圖 2-5 公共建設相關計畫之定位



(資料來源：日本經濟企畫廳綜合計畫局，社會基盤之整備，2001)

表 2-4 列出日本各項公共建設事業長期計畫的法令依據、期程、投資規模、制訂程序、及相關主管部會等。其制訂程序如圖 2-6 所示，長期計畫的提案係屬於主管全國綜合開發計畫國土交通省的權責，國土交通大臣必須於所提案計畫初年度的前年 8 月，將計畫提案包含建設水準、事業量、及投資規模（即該計畫之預算）等主要內容送交財務省審核，並由財務省邀集國土交通省進行協商，於十二月底決定各計畫之總投資規模及預算分配，最後再由內閣會議於數月後定案。

圖 2-6 長期公共建設計畫制訂及預算編擬程序



(資料來源：林建元，日本公私合作開發公共建設之研究，1999)

至於公共建設的財源，主要集中由中央政府控制。日本的公共事業主要可分為下列四種：1.中央直接推動的「直轄事業」；2.地方接受中央補助推動的「補助事業」；3.地方政府自行推動的「地方單獨事業」；4.日本道路公園與住宅都市整備公園等所推動的「特殊法人事業」。

此外，以民間主導公共建設之興建營運作法是目前日本政府明確的施政方針。國土交通省在 2001 年發表的國土交通白皮書中即強調了未來施政方向上重視效果與效率的原則，其中如何善用民間活力投入公共建設即為一重要手段。推動此一政策所需之法令依據—活用民間資金促進公共建設法 (PFI 法)，亦已於 1999 年 7 月 23 日經參議院決議通過，並於 7 月 30 日公布，9 月 24 日正式施行。

日本在二次大戰後，其憲法與地方自治法雖然經過修改並且增加地方分權的設計，但事實上僅限於一般事務權限的自治，主要財源仍受中央控制，地方的財源無論質或量完全依賴中央支應。尤其近年來景氣惡化，地方財政收入不佳，對於中央政府的補助金與借款更為依賴。基本上，地方財政由中央得到的經費有二種狀況，一種為直接補助金，另一種來源為中央委託執行的事務費用，其中地方政府並無自我決定 (裁量) 的機會。補助金的支用方式有很嚴格的規定，而各部會對其所委託地方辦理的事業也有詳細的規格條件，全國統一規定。結果仍有中央部會的指導方向與地方的發展需要脫節的情形，尤其是在不同部會的補助金同時用在一個地區的時候 (如觀光型體驗農業設施事業之興建)。

表 2-4 公共建設事業之長期計畫

計畫名稱	法令依據	計畫期間	總投資規模	制訂程序	相關部會
治水事業七年計畫	治山治水緊急措施法	1997-2003	24 兆日圓	國土交通大臣→社會資本整備審議會→閣議決定	國土交通省
治山事業七年計畫	治山治水緊急措施法	1997-2003	3 兆 7,700 億日圓	農林水產大臣→林政審議會→閣議決定	國土交通省
海岸事業七年計畫	無	1996-2002	1 兆 7,700 億日圓	閣議決定	國土交通省、農林水產省
道路建設五年計畫	道路建設緊急措施法	1998-2002	78 兆日圓	國土交通大臣→閣議決定	國土交通省
港灣建設七年計畫	港灣建設緊急措施法	1996-2002	7 兆 4,900 億日圓	國土交通大臣→交通政策審議會之港灣審議會→閣議決定	國土交通省
漁港漁場建設長期計畫	漁港漁場建設法	—	2002 年預算金額 3,211 億日圓	農林水產大臣→相關都道府縣知事與水產政策審議會→閣議決定	國土交通省、水產廳
機場建設七年計畫	無	1996-2002	3 兆 6,000 億日圓	交通政策審議會之航空審議會→閣議決定	國土交通省
住宅建設五年計畫	住宅建設計畫法	2001-2005	住宅建設總量 640 萬戶	國土交通大臣→社會資本整備審議會→閣議決定	國土交通省
下水道建設七年計畫	下水道建設緊急措施法	1996-2002	23 兆 7,000 億日圓	國土交通大臣與環境大臣→閣議決定	國土交通省
廢棄物處理設施建設計畫	廢棄物處理設施建設緊急措施法	1996-2002	5 兆 500 億日圓	環境大臣與國土交通大臣→閣議決定	國土交通省、環境省
都市公園等建設七年計畫	都市公園等建設緊急措施法	1996-2002	7 兆 200 億日圓	國土交通大臣→閣議決定	國土交通省
土地改良長期計畫	土地改良法	1993-2006	41 兆日圓	農林水產大臣→食料・農業・農村政策審議會→閣議決定	國土交通省、農林水產省
特定交通安全設施等建設事業七年計畫	交通安全設施等建設事業相關緊急措施法	1996-2002	2 兆 6,900 億日圓	內閣總理大臣與國土交通大臣→閣議決定	國土交通省、警察廳
急傾斜地崩壞對策事業五年計畫	無	1998-2002	1 兆 1,900 億日圓	閣議決定	國土交通省
森林建設事業計畫	森林法	1997-2003	5 兆 3,800 億日圓	國土交通大臣→林政審議會與都道府縣知事→閣議決定	國土交通省、林野廳

(資料來源：林建元，日本公私合作開發公共建設之研究，1999)

四、日本體系特點

日本公共建設制度之上位計畫是由國土利用計畫與國土綜合開發計畫所組成的國土計畫，值得我國參考與借鏡的特點如下述：

- (一) 以國土綜合開發計畫為基礎，擬訂各項公共建設計畫（經濟計畫下的社會資本），且須在內閣會議層次獲得審議通過。
- (二) 配合整體及個別發展需要及考量地方執行能力，每五年制定一次「五年事業計畫」，以逐步推動公共建設。
- (三) 計畫首重技術及經濟可行性，先行確定計畫是否可行且必要，再啟動環境影響評估及擬訂社會資本整備財源計畫。換言之，環境影響評估並不具有否決「社會資本」建設之權力。
- (四) 配合五年事業計畫，財政單位相對擬訂五年財務計畫以支援整備之財源。雖然各項公共建設計畫具長期穩定的預算額度，但較難以避免的是過度投資（Over-design and Over-Construction）。
- (五) 社會資本整備主要財源包括：(1) 國家一般財源；(2) 地方一般財源；(3) 國家特定財源；(4) 地方特定財源；(5) 地方（公）債；(6) 財政投（融）資；(7) 受益者負擔金；(8) 民間企業投資等。
- (六) 地方政府主要財源仍受中央控制，並依賴補助金與借款，基本上可分為二類：(1) 直接補助金；(2) 中央委託執行事務費用，其中地方政府並無自我決定或裁量權力。常形成中央部會指導方向與地方發展需求脫節，尤其在不同部會補助卻同時運用在同一個地區時。
- (七) 由於內閣會議審議流於形式，且不須經國會審議，因此行政官僚在計畫擬訂時具有很大影響力，龐大公共建設計畫在未經國會監督下即予通過實施，對於投資效益與地方發展需求常遭受公眾質疑。

第二節 日本國土交通省的政策評估機制

由於社會經濟環境的急遽變遷，包括高齡少子化社會的提前來臨與環境生態的急遽惡化，以及財政狀況的急速惡化，世界各國政府均積極地進行行政改革，期望能使政府的功能更符合人民的需要。日本國土交通省因應此一趨勢，配合組織再造以及 2002 年行政評估法（Law for Evaluation of Policies Implemented by Administrative Organs, or Administrative Evaluation Law）的立法，建立了頗為完善的政策評估（Policy Evaluation）制度。國土交通省原係由建設省、運輸省、

國土廳及北海道開發廳等四個政府部會整併而成，其業務範圍廣泛，決策亦多影響到人民的生活與安全，因此有必要在這樣一個新的部會推動行政改革，不只是運用新的方案來整合決策的形成，亦要透過新的管理制度來強化政策的執行，政策評估就在這樣的背景之下成為落實行政改革的重要政策工具。本文以下即根據日本國土交通省政策評估基本計畫（2005）作進一步說明（日本國土交通省的政策評價，<http://www.mlit.go.jp/hyouka/index.html>，另可參閱英文版 Policy Evaluation at Ministry of Land, Infrastructure and Transport）。

國土交通省政策評估制度的建立，不只要讓整個組織了解其任務與策略，以與人民的利益作適當的聯結，更重要的是要推動整個組織的行政改革，尤其是在預算編列執行以及各單位的業務推動上。因此，首先要調整的方向即在於，不是決定「那些業務要持續推動」而是要檢討「推動這些業務的目標到底是什麼」。而為了讓有限的行政資源得到最大的效果，設定明確的策略目標、勾勒實現這些目標的計畫與功能、建立自我改善的機制等都是必需的。而最重要的是，這些設定的目標要能夠真實地反應民眾的需要，所以充分的民眾參與更是必要。

國土交通省執行政策評估的主要目的係朝向管理改革。政策評估的概念源自於新公共管理（New Public Management, NPM），其在歐美國家，主要是將私人企業之管理理論與技巧，運用在公部門的管理與改革上。NPM 的基本觀念包括行政資源的使用必需慎重、運用績效進行管控、透過合約型態導入市場機制等。現階段 NPM 的發展已運用到政府層級。國土交通省的政策評估系統，主要就是為了實現 NPM 型態的管理改革。

一、日本國土交通省的政策評估目的

依據日本國土交通省政策評估基本計畫（2005），進行政策評估的主要目的包括四項：

（一）以大眾的利益為出發點，重視管理的有效性與品質。

將民眾意見反映在政策上，個別政策著重以大眾利益為出發點，重視行政資源運用的有效性，以及民眾的滿意度。

（二）將個別政策轉換成可操作的目標及可衡量的達成度指標，透過評估系統反映計畫執行成效。

藉由以下的原則建立計畫，包括著重個別政策的目標、衡量目標的達成度、個別部門應負責執行達成這些目標。評估結果必需能反映在政策的計畫上，藉以達成目標。

(三) 促進跨部門計畫間的整合與調合

依據國土交通省的基本政策與目標，有效地運用計畫與新管理方法達成目標，並進一步促進個別部門行政管理的整合和調合。

(四) 達成對民眾的說明責任

透過政策評估，讓計畫執行的成果，達成對民眾的說明責任 (Accountability)，不只要讓計畫透明，更要透過與民眾的對話來增進政策的成效。

二、日本國土交通省的政策評估體系

日本國土交通省的政策評估體系係以「目標管理」為導向，透過政策檢核 (Policy Checkup) 之績效評估 (Performance Measurement)、政策檢視 (Policy Review) 之方案評估 (Program Evaluation)，以及政策評價 (Policy Assessment) 之先期評估 (Preliminary Evaluation) 等三種政策評估方法所形成的政策管理循環進行。

- (一) 首先，需先確定整體國土交通省的策略與目標，透過政策檢核 (Policy Checkup) 之績效評估 (Performance Measurement)，定期檢核目標達成程度。
- (二) 其次，透過政策檢視 (Policy Review) 之方案評估 (Program Evaluation)，針對特定主題，就管理的有效性進行評估。
- (三) 第三，透過政策評價 (Policy Assessment) 之先期評估 (Preliminary Evaluation)，針對新的政策、計畫及措施，有系統地進行評估分析。
- (四) 最後，將前三項的評估結果，具體反映在預算需求及執行的優先順序上，形成預算與法案。

日本國土交通省政策評估的重要議題，需透過部務會議決定，因為此些議題通常對此一部會的發展有很大的影響。而自 2003 年 12 月開始，個別負責評估的業務部門與首長都會被列名在評估報告中，以明責任。此外，國土交通省並設置直屬部長管轄的政策監察官，以及由相關部門代表所組成的政策評估聯席會議，透過不斷地召開會議將政策評估的過程適當地傳達給每一個與政策相關的部門人員，藉以促進政策評估機制之運作。

此外，由東京大學教授 Yoshitsugu Kanemoto 所主持的國土交通省政策評估委員會，也經常召開會議，討論第三團體對政策評估的機制設計與管理上的建議，以確保能達到政策管理的目的與不斷地進行行政改革。

三、日本國土交通省的政策評估方法

(一) 政策檢核 (績效評估)

1. 政策檢核之意義

政策檢核的目的在於釐清整個部會的目標，以及與這些目標相關的執行方式。國土交通省係由四個原有的政府部會組成，整合並促進相關組織單位間的協調性是必要的。運用政策檢核可以依照目標的重要性來跨越部門間的障礙，以促進協調與整合。

2. 建立目標與績效指標

建立目標與績效指標對於政策檢核 (績效評估) 而言相當重要。國土交通省在 2001 年設立之後即展開此一工作，其程序包括：

(1) 調查國土交通省的行政管理方案

清查個別行政管理方案是由那一個單位、那一個人所負責。

(2) 建立政策目標

根據民眾的利益建立整體國土交通省的政策目標。

(3) 選擇績效指標

選擇績效指標來衡量個別政策目標達成的程度，並設定可衡量的量化值。

國土交通省的政策目標共有 27 項，包含四個領域，即「生活」、「安全」、「環境」與「活力」，這些目標涵括整個國土交通省的業務。每一個目標就是一個「成果導向的目標」，重點不在於由那一個單位來執行，而是著重於將會為民眾的生活帶來什麼改善。而在績效指標方面，共有 119 項。

3. 政策檢核之執行

政策檢核之執行可以分為兩部份：第一，將政策目標和績效指標視為對民眾的承諾，且完成狀況必須定期向民眾報告，而為了對民眾有履行結果的責任，完成狀況報告是最重要的。其次，政策檢核需透過目標達成狀況的定期檢核，持續地促進管理的改善。

政策檢核的第一步驟在於建立政策目標和績效指標，國土交通省目前已建立 27 個政策目標及 116 個績效衡量指標。其範例詳如表 2-5 所示。

政策目標和績效指標的重點並不在於投入多少預算，亦不在於可以完成多少工作，最重要的是要能夠說明達成民眾的需要程度。

在政策目標和績效指標建立之後，第二步驟即在於績效指標值的測定與評估，國土交通省在每一財政年度，都必需執行量測績效指標值，針對每一個別績效指標值的目標年度，進行執行成果的評估。

表 2-5 政策目標和績效指標建立範例

範疇	政策目標	績效指標範例	目標建立時之背景值（年）	目標值（年）
生活	無障礙空間的實現	住宅無障礙空間比例	2.7%（1998）	10%（2007）
安全	洪氾災害的減少	可預防洪水侵襲的地區比例	58%（2002）	62%（2007）
環境	空氣污染與噪音的降低	達到航空器噪音環境管制標準的比例	93%（2000）	95%（2006）
活力	國際運輸服務競爭力之強化	機場及港口的可及性比例	59%（2002）	68%（2007）

（資料來源：日本國土交通省，國土交通省の政策評價，2005）

4. 評估結果的運用

前一年度績效評估的結果在當年 8 月會進行公佈，作為來年改善的基礎。而為了定期改善政策目標與績效指標的內涵，則必需從「目標與績效指標的豐富化」及「分析評估方法的改善」兩方面加以進行。

首先，在目標與績效指標的豐富化方面，闡明所建立的績效指標和目標價值是非常必要的，尤其是執行過程與目標和績效指標間的因果關係更是政策檢核過程中的關鍵。其次，在分析評估方法的改善方面，執行可靠的改善是非常必要的，透過擴大分析與資料的蒐集建立，將可逐步改善政策檢核的成果，作為改善分析與評估方法的基礎。

（二）政策檢視（方案評估）

1. 政策檢視的意義

政策檢視是對於執行中的方案與其成果進行詳細分析的過程，其必需針對以下項目有系統地進行，包括：針對國土交通省的重要政策目標、民眾有高度需要者以及因應社會經濟環境的急遽變遷需要。

前一階段所提出的政策檢核（績效評估）是以廣泛的基礎，每年針對所有政策領域來進行，但由於許多政策方案彼此之間具有關聯性，其細部分析

將花費相當多的時間，假使政策檢核沒有辦法進行完整且詳細的分析，就必需藉由政策檢視來進行詳細的評估。由於政策檢視多涉及一組具有共同目標的政策方案評估，所以亦經常被稱為方案評估。

2001年6月，國土交通省選出29項政策作為未來五年執行政策檢視的項目（隨後在2003年3月又加入另一項）。隨後項目一再地加入，結果在2004年度決定設立的就超過21項。

2. 政策檢視（方案評估）的四個步驟

政策檢視的分析過程可以分四個步驟來說明。

（1）過程評估（方案執行進展的檢核）

第一步驟是確認方案是否如最初的預期執行。實際上，假使方案的目標預先在計畫中決定，有可能會有因執行條件差異所存在的問題產生。因此，為了判斷是否依據原先預期的執行，針對個別方案執行過程進行分析是必要的。

（2）結果評估（決定結果的完成程度）

事實上，判斷結果是否依照原先方案完成並不簡單。這是因為大部分的方案，原先預期的結果是很難清楚定義的。甚至像是成果的解釋，也是太過抽象而無法決定結果的完成程度。因此，透過期中評估再聯結最後的成果，將會是可行的方式。例如，透過旅遊設施改善期望促進區域發展的方案，便可運用區域就業數的增加及觀光客的數目來建構期中評估的結果。

（3）影響評估（判斷方案的淨效用）

期中評估和結果的達成度評估，事實上，並沒有辦法提供證據說明此一方案是有效用的。這是因為特定因素像是經濟變動或污染增加或減少都將有更大的影響。因此，以發展旅遊為例，為了判斷地方就業是否增加以及觀光旅客的數量是由那些設施發展所引起的，刪去特別影響因素進行方案的淨效用分析將是必要的，而與其他地區進行情境對照分析亦將會有助於判斷方案的淨效用。

（4）成本有效性分析

估計方案執行所需的成本，與影響評估所估算的淨效用作比較。

關於這四個步驟，深入分析結果如下，細部分析執行將包含相關方案的效用分析。然而，複雜的分析將導致更多的時間和花費。執行影響評估

和成本效用分析不完全必要。依靠評估目標，有些案例有足夠的能力可正確地執行過程評估和結果評估。相反的，有些案例的方案效用證明並不是完善的，除非是實施影響評估。

3. 評估結果的運用

在 2004 年 3 月，包括「什麼樣的都市鐵路應該被發展」，以及「都市地區綠色空間的保存與創造」等八項政策檢視報告已經完成並公佈，並將陸續完成 21 項的主題報告。

如何運用這些評估結果報告是很重要的，包括評估的成效如何，分析的品質應該如何改善，如何確定評估的客觀性等。因此，未來應著重在於如何強化在評估活動的初期，即對資料收集，分析技術，操作程序等建立改善的機制，並進一步地改善評估技術。此外，評估主題應該從策略上及系統上所執行的來選擇，未來包括政策檢視和政策檢核的整合落實方面的研究亦將是必需的。

(三) 政策評價（先期評估）

1. 政策評價的意義

政策評價是一個涉及必要性（necessity）、效率性（efficiency）及有效性（effectiveness）的政策評估過程。這並不只是前述的方案執行的事後評估，還包括前述方案政策決定分析的說明，藉此保證先前訂定政策形成程序的透明化。

從這樣的觀點來看，並不是所有的計畫方案都要進行複雜的政策評價，而是針對新提出的方案政策進行。更明確地說，新提出的計畫方案，例如預算、賦稅制度、控管、和法令都必需要透過執行的必要性、效率性和有效性的政策評價來進行分析，並對應國土交通省的目標。在每年八月底所公佈的評估報告，不只是評估所有的方案，還必需提出包括預算的需求與賦稅系統等主要相關因素的修正案請求。上述所提的評估報告必須在未來每年度的六月進行修訂，除此之外，過去每一年度評估報告最後版本，也必需為法令修正相關因素的新方案作準備。

2. 政策評價的架構與程序

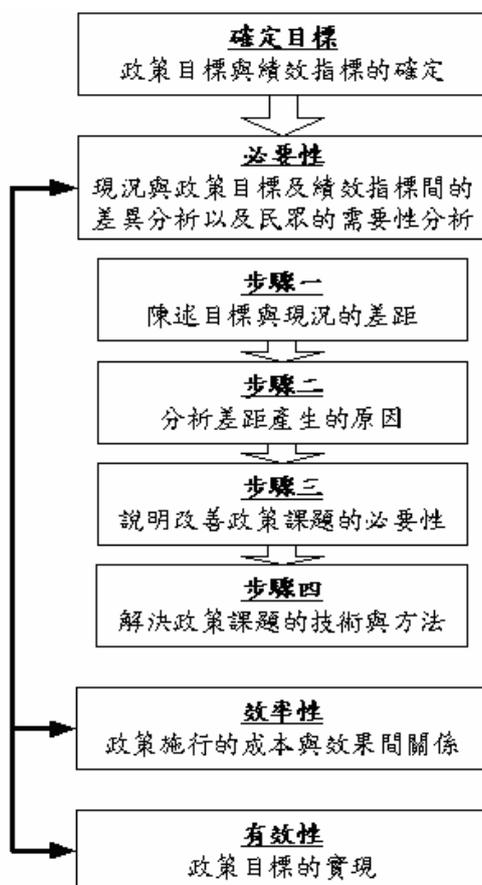
政策評價的架構與程序如圖 2-7 所示，此一架構是以目標管理為導向，透過符合邏輯的過程加以進行。程序包括確定目標，進行必要性、效率性及有效性分析。如果相關政策的客觀必要性和符合邏輯的過程透過方案的執行

連結目標完成，然後政策管理的觀點澄清以及政策型式過程必須向民眾說明。從方案的觀點來看，經由限制資源作為必要方案通過的審判。基於此理由，定量分析有可能執行令人滿意的結果。然而，從政策管理的觀點來看，並沒有足夠能力可以尋找只有相關政策定量的效用和成本，而不能夠沒有澄清邏輯分析的管理方法之間的關係。

3. 評估結果的運用

實施政策評價必需依據上述邏輯分析步驟更深入地豐富其內容，邏輯思考的深入分析在未來將會是必要的。相關實現計畫方案的預期成果，如完成的技術將會引導年度目標的完成。分析事物被認為將可推動注意力只集中在新設立的管理方案，且是每一期的政策目標。依據邏輯分析架構豐富分析不會比建構目標系統和相關管理方案的執行更少。至於政策檢核，推動管理方案的列表，國土一般的管理方案系統化，就如同主要管理方案，政策評價令人滿意且值得探討的規則有以下各點：管理方案重新提出著重在目標執行，有些部份依據政策檢核系統架構執行，有些則以相同目標執行；同時，像是必要性的分析會有更多的細節分析。

圖 2-7 政策評價的架構與程序



(資料來源：日本國土交通省，國土交通省の政策評價)

四、個別公共建設計畫的評估

(一) 2003 會計年度的個別公共建設計畫評估

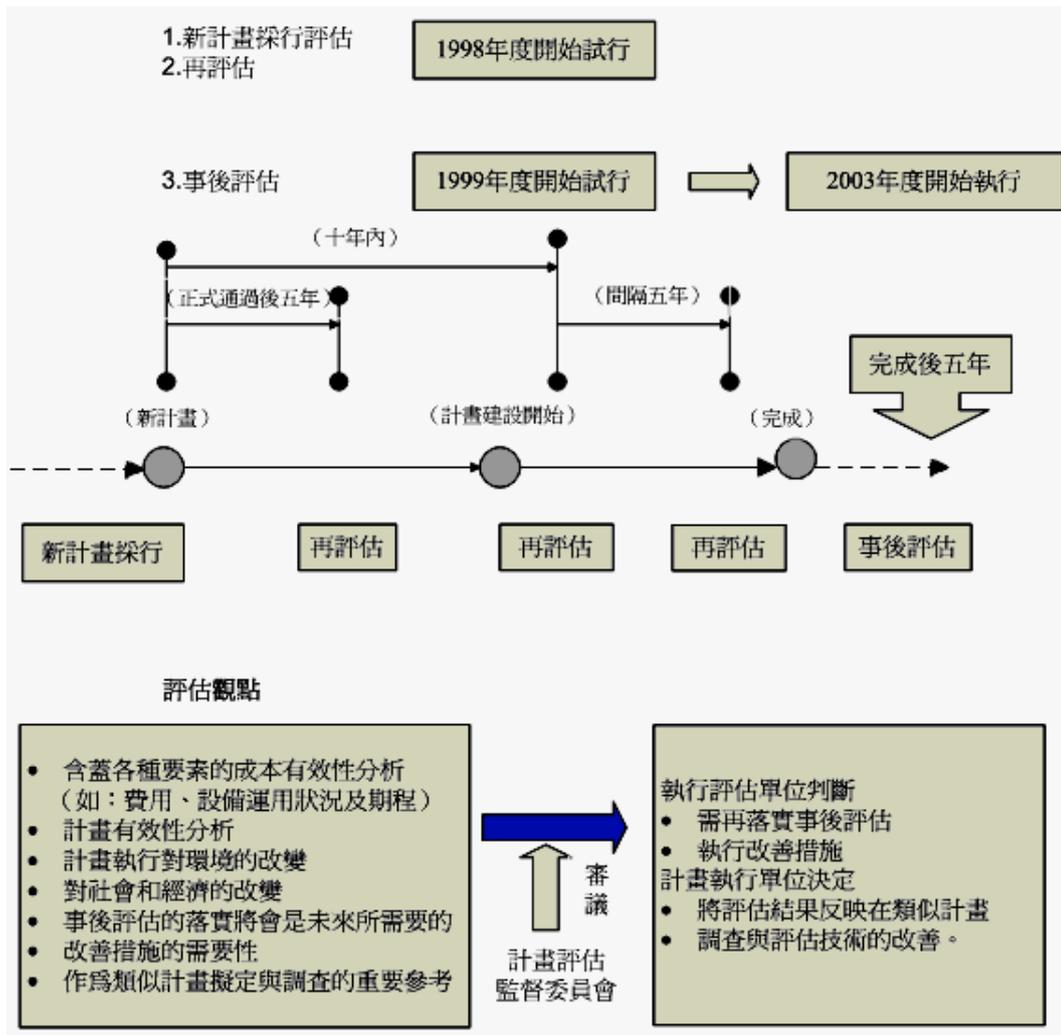
個別公共建設計畫的評估在日本，從政府早期進行政策評估活動時就已經開始。國土交通省針對「新計畫的採用評估」，在 1998 會計年度即已開始進行改善公共計畫的效率並改善相關落實程序，而在計畫方案執行的五年後或是十年後，並進行「再評估（複審）」。在 2003 會計年度所執行的計畫中，配合 2004 會計年度預算項目的目標，有 735 個新計畫進行個別評估、2509 個進行再評估，以及 173 個進行用後評估，其中有 48 個計畫不再繼續執行。

(二) 計畫完成後的全方位用後評估

國土交通省於 1999 會計年度即開始試行計畫完成後的全方位用後評估，根據試行結果所取得的資訊，國土交通省於 2003 年 3 月制定「國土交通省公共建設計畫用後評估程序」，詳如圖 2-8 所示。此一用後評估程序在 2003 會計年度

開始執行，並納入在國土交通省的政策評估基本計畫中，據以執行。

圖 2-8 計畫完成後的全方位事後評估



(資料來源：日本國土交通省，Policy Evaluation at Ministry of Land, Infrastructure and Transport)

計畫完成後的用後評估主要有兩個目的，首先在於確認計畫完成的有效性與對環境的衝擊，如有必要，亦可採取有效的改善措施；其次，用後評估的結果也可以作為類似計畫擬定與調查的重要參考。

執行用後評估的方法包括：根據不同的計畫顯示其有效程度、計畫完成後的五年內進行評估、確認表明計畫的有效性，並作為未來相關計畫擬訂與調整的重要參考。最重要地是要參考「計畫評估監督委員會」的意見，以充份運用民間第三團體的力量，共同進行計畫的用後評估。

公共建設計畫全方位的用後評估，將可以透過計畫評估系統的建立評估新計

畫的採行與否、計畫執行期間的再評估，以及計畫執行後的用後評估，透過此一評估過程將可增加計畫評估的有效性並進一步促進其透明化。

另一方面，為進一步研究改善政策評估體系（如評估技術），國土交通省也建立了「公共建設計畫評估系統研究會」，由武藏大學的 Hideo Nakamura 教授擔任主席，結合學者專家，進行評估技術與評估指標量化等相關研究。此一研究會所屬的計畫評估技術研究委員會在 2004 年二月也提出了「公共建設計畫評估成本效益分析技術手冊」，供國土交通省進行政策評估參考。

日本國土交通省運用政策評估機制，將公共建設計畫之施行，從事前評估、過程評估到結果評估，透過績效指標之建立，有效與預算制度產生聯結，應可作為本研究結合機制設計之參考基礎。

第三節 美國公共建設計畫及預算制度

本節就美國 TEA 相關法案（ISTEA、TEA-21 及 SAFETEA）的背景、法案結構、推行組織及相關計畫進行說明，期能由美國 TEA 法案的立法精神中，找出我國可資借鏡的模式。

一、TEA 法案之發展概要

美國地大物博，政府規模龐大，各政府部門有關交通公共工程計畫的審議與推動各有不同規定。自 1980 年代以來，由於（1）社會福利支出增加，使聯邦政府出現大量財政赤字、（2）美國許多中型都市的興起，要求聯邦政府補助興建交通建設（林建元，1995）。聯邦政府因此開始重新檢討地方政府與聯邦政府在交通公共建設方面的職權劃分，進而於 1991 年通過「陸面複合運輸效率法案」（Intermodal Surface Transportation Efficiency Act, ISTEA）。

ISTEA 法案有效期間為六年，至 1997 年 9 月 30 日止，ISTEA 的目標是發展一國家運輸系統，期能達到經濟效益和環境保育的最佳方式，並專設基金以發展運作，使人與貨物達到最有效運輸。雖然柯林頓政府在 ISTEA 到期前，提出 NEXTEA 草案（National Economic Crossroad Transportation Efficiency Act）送請國會審議，礙於國會審議時程等因素，該延續性法案未能及時通過立法，然而參、眾兩院也適時延長 ISTEA 的期限，至 1998 年 5 月 31 日止。稍後柯林頓總統修正 NEXTEA 草案而正式命名為 TEA-21（Transportation Equity Act of the 21st Century），同樣有效期限為六年，從 1998 年至 2003 年止，是美國跨世紀交通與經濟發展之戰略性綱領，TEA-21 亦為一預算法案，此法案改變聯邦資助州政

府的計畫，強調公平、創造最低保證及提供足夠經費。TEA-21 經 12 度延長施行期間，於 2005 年 8 月 14 日廢止。取而代之的是 SAFETEA (Safe, Accountable, Flexible, and Efficient Transportation Equity Act) 法案的施行。

聯邦政府在進行聯邦預算分配時，依據 TEA 法案由聯邦運輸部 (DOT) 爭取聯邦預算。TEA 編列之預算，在 ISTEA 階段 (1992~1997) 投資規模達一千五百五十三億美元，平均每年計二百五十億美元 (約台幣八千七百億)，ISTEA 所編列預算主要用於公路系統改善與維護、研發及提昇大眾運輸系統的經營管理效率等項目，預算項目分配於下列類別 (林建元,1995)：(1) 陸地運輸 (Surface Transportation)；(2) 公路安全 (Highway Safety)；(3) 聯邦大眾運輸法 1991 年修正案 (Federal Transit Act Admendments of 1991)；(4) 1991 年動力車輛法案 (Motor Carrier Act of 1991)；(5) 複合模式運具間之聯運 (Intermodal Transportation)；(6) 研發 (Research)；(7) 空運 (Air Transportation)；(8) 公路相關稅收與公路基金之延長 (Extension of Highway-Related Taxes and Highway Fund)。

隨後的 TEA-21 亦為六年期交通建設投資計畫，主要投資於國家公路網維護、州際高速公路與橋樑修建及公共交通系統建設。TEA-21 給各州和州內地方團體更多、更靈活的爭取建設資金管道，以實現各自行政管轄區域內的交通建設需要。其允許各州實施「基礎設施建設銀行，SIB」計畫 (State Infrastructure Bank Program)，每年撥款十億美元協助各州開辦 SIB，允許各州動用聯邦政府 TEA-21 基金用於銀行運作。

TEA-21 跨越 1998~2003 財政年度，撥款總額為二千七百八十點九億美元，其中用於公路建設和研究撥款額度為一千七百六十三點五億美元，且為最低限度保障，占總金額 81% 左右，撥款資金來源為聯邦公路信託基金。以 1999 年公路建設為例，投資金額為四百九十七億美元，這項投資中僅有 10% 用於新建公路，其餘大部分 90% 用於現有設施改善與維護。而 SAFETEA 法案則預定在六年間耗資二千餘億美金，在改善公路安全及交通運輸計畫上。

TEA 對於民間參與交通公共建設，除直接投資 (在特定條件下) 外，對於具自償性的交通公共建設，亦提供其它形式的援助。1998 年，交通運輸基礎設施財政改革法案 (TIFIA) 對關係國家重大的主要交通運輸投資項目提供聯邦信貸援助。TIFIA 信貸計畫的設計是透過提供支援和輔助資本，以填補金融市場的融資缺口和拉抬大量私人的聯合投資。符合 TEA 精神的合格專案，將由運輸部

評估並根據其所產生的經濟效益、私人資本投入額度、推進技術革新和符合其他計畫目標的程度加以評選，TEA 尚有其它形式的補助如（林建元，1995）：

（一）抵押貸款：

指聯邦政府直接向民間提供靈活的償還條件，及提供聯合建設和長期興建融資貸款。

（二）貸款擔保：

指由聯邦政府向為民間投資專案貸款的社會團體投資人（不一定是金融機構），提供完全信任和信貸的擔保（如對退休人員補助金的擔保，此為美國社會制度之一環）。

（三）備用信貸管道：

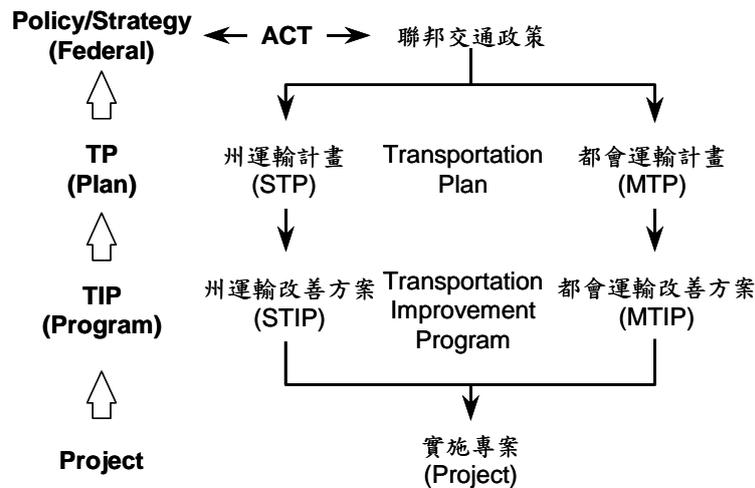
指屬於次要投資管道的聯邦臨時貸款，如民間投資專案，前十年營運期間，可提出申請補充專案收入。

二、TEA 的推行機制

TEA 的推動，在行政區劃上可分兩類機制：（1）單一行政轄區及（2）跨行政轄區；在規劃體系上，單一行政轄區由原有行政專責單位為主管機關，跨行政轄區則由都會規劃組織（Metropolitan Planning Organization, MPO）負責。

由州行政單位及 MPO 所擬訂的計畫體系又可分為兩類：（1）運輸計畫（Transportation Plan, TP）及（2）運輸改善方案（Transportation Improvement Program, TIP），所有運輸與交通建設計畫必須符合聯邦政府的總體計畫（林建元，1995），詳圖 2-9 所示。

圖 2-9 美國運輸與交通建設計畫體系



註：州運輸改善方案（State Transportation Improvement Program, STIP）

都會區運輸改善方案（Metropolitan Transportation Improvement Program, MTIP）

（資料來源：林建元，1995）

（一）運輸計畫（Transportation Plan，TP）

TP 最上層有聯邦政府交通政策，其次為各州及 MPO 下的 TP，TP 屬長期計畫，期間至少二十年，計畫期程分為：（1）長程規劃；（2）短程策略；（3）行動規劃。因此，TP 扮演的性質屬於綜合性、指導性、整合性及最重要的是建立長期財務計畫。不同期程的 TP 達到認定期限時，TP 本身即需進行更新作業，加入額外交通需求模型處理和複合式運具的整合研究，根據現況進行評估以達到較佳的需求分析，並配合聯合區域運輸委員會（JRTC），擬訂及執行公共參與計畫，在更新運輸計畫之前，尚必須經過 ISTEIA 的六個管理系統，包括：公路鋪面管理系統、橋樑管理系統、公路安全管理系統、疏解交通擁擠管理系統、公共運輸設施與設備管理系統、複合運輸聯繫管理系統等之認可，以做為需求認定、狀態檢視及評估績效，供下年度計畫更新依據（林建元，1995）。

（二）運輸改善方案（Transportation Improvement Program，TIP）

TIP 為 TP 的執行計畫，以 TP 的理念，落實對交通系統進行改善的投資發展計畫，TIP 執行期間為三年，且最少二年修正一次。TIP 是整體交通發展過程的成果，任一進入 TIP 的計畫（Plans），須先通過長期和先期計畫階段，即經歷發展、設計到執行，由 TIP 發展到實施專案（Project）。TIP 由州的相關執行單位和對應的聯邦機關，聯合決定計畫範圍和細節，由執行機關負責向聯邦基金要

求排入當年會計年度。TIP 為執行計畫，因此對於執行所需資源，如經費或成本，必須提出正式文件，TIP 的財務規劃主要由州級「財政審議委員會」主導，包括：更新週期、財務評估等。財政審議委員會，必須考慮財務及區域自行稅收能力，在評估未來各階段負擔稅收的取得能力後，亦可將大型的交通公共建設計畫分階段規劃（林建元，1995）。

執行機關提出 TIP 時，內容包括下列項目：

1. 計畫描述，包括根據美國環保署（NEPA）對空氣品質研究的規定。
2. 計畫預算，包括：計畫全額經費（Lifecycle cost）、聯邦分年預算來源與分配方式、其它各種可應用之基金來源與分配方式。
3. 確定計畫之基金來源及額度。
4. 確定符合運輸管制（Transportation Control Measures）可降低排放量以符合清淨空氣的要求。
5. 確定符合美國殘障法案（Americans With Disabilities Act）。

（三）權責代理機構：委員會（Committee）及都會規劃組織（MPO）

美國行使公民投票制度多年，對於許多公共議題，常以公民投票制度進行表決，而發動公民投票或長期關注公共議題，多為具權責代理機構地位的民間團體，以委員會形式納入不同利益的相關團體，發展出許多公開協商的過程，而協商的結果，即對行政單位產生強大影響力，甚或主導議題發展，委員會的形成各州不同舉例說明如下：

緬因州（Maine），在州的法律中，需成立州級的八個區域性交通運輸諮詢委員會（Regional Transportation Advisory Committees, RTACs）。每一個諮詢委員會包含十六到二十二個人，這些人代表規劃者、環境學家、企業、商業、歷史保存家、年長者、殘障者等各種不同的交通運輸模式，和其他不同的利益團體或個人。緬因州法律規定，該州運輸部被要求在交通運輸規劃過程中，必須協調這些委員會及 MPO 等多元的意見。

緬因州波特蘭地區的綜合性交通運輸委員會（The Portland Area Comprehensive Transportation Committee, PACTC），曾提出計畫並獲得通過，也分配 ISTEA 基金核定波特蘭地區額度的一半（近四百萬美元）從事非公路計畫，包括自行車道、人行道計畫、運輸工具的購買和其他大眾交通運輸改善措施。

舊金山灣區（San Francisco Bay Area）的北加州大都會交通運輸委員會（Metropolitan Transportation Commission）則從事公眾合作、替選方案組合研究

等。此委員會亦以 MPO 的身分處理舊金山灣區的相關事務，區域包含九個郡和其中百多個市鎮。每一年該委員會更新其區域交通運輸規劃，並發展為三年期的 TIP，亦負責此 TIP 的推薦與確認資金來源，此委員會成員同時也包括市民與公共利益的團體代表。

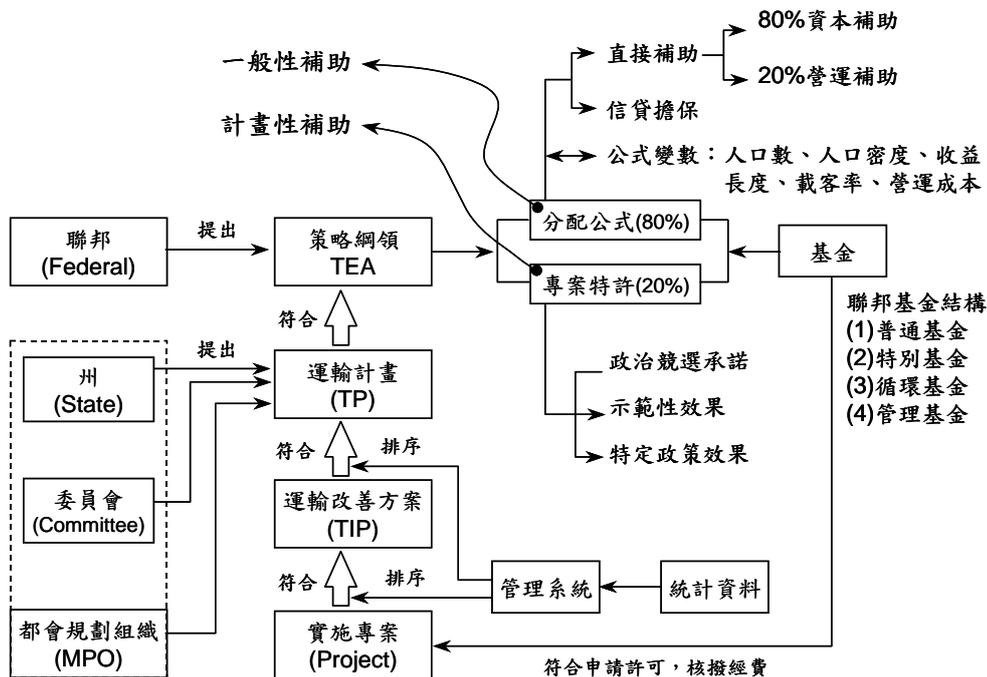
紐約州首府阿伯尼 (Albany) 因規模較小，沒有像舊金山灣區因政策複雜度而需要較具規模的 MPO，在紐約州的首府地區交通運輸委員會，由選舉產生十六個成員，包括：地方官員、區域交通運輸機構代表、紐約州交通運輸部門代表所組成，此委員會受諮詢對象為聯邦大眾運輸總署 (Federal Transit Administration, FTA)。因此，委員會的規劃與政策決策較技術性導向，包括：方案可行性鑑定，而這些方案由主辦郡、自治市與區域 TIP 機構所提出。

由此，可以觀察出，各州的委員會相當於聯邦部門核定各項 TIP 是否符合 TEA 精神的地方層級諮詢單位，各州的委員會也依地方特色，研擬各州符合 TEA 精神與內涵的相關原則，而由 MPO 針對各州的需求研提 TIP，TP 及 TIP 在規劃過程中考量的六個主要元素，包括政府財政、財務計畫、空氣品質管制程序、重大投資研究、管理系統及計畫因素等。

三、TEA 對經費分配與計畫篩選

TEA 對於法案規定的經費分配機制，係兼顧公平性與因地制宜等因素，為落實交通政策及經費補助方式，聯邦政府要求各州及 MPO 必須分別擬訂 TP 及 TIP，據以爭取聯邦的經費補助，詳圖 2-10 所示。

圖 2-10 TEA 法案對計畫經費補助流程



(資料來源：本研究整理)

且經費補助部份也不僅只於直接資本投資，也包括信用擔保，因此經費分配的考量包括：(1) 保障分配額度、(2) 各州額外分配、(3) 擔保條款 (Hold Harmless)、(4) 付款保證等。對於州及 MPO 提出符合基金用途之特定計畫給予補助部份，基金分派採用公式 (formula) 及核可方式 (discretion) 兩種方式 (林建元，1995)，說明如下：

(一) 依公式 (formula) 分配

根據每州及 MPO 之道路長度、稅收等，設算出一公式，以此公式決定補助經費之額度，此公式必需經由參、眾二院通過。

(二) 依核可 (discretion) 分配

另一類經費補助方式，則由聯邦政府運輸部門負責，針對特定計畫給予特別補助款，但各州及 MPO 所提計畫，仍需符合聯邦交通政策，且遵循相關的規定作業程序與方法。

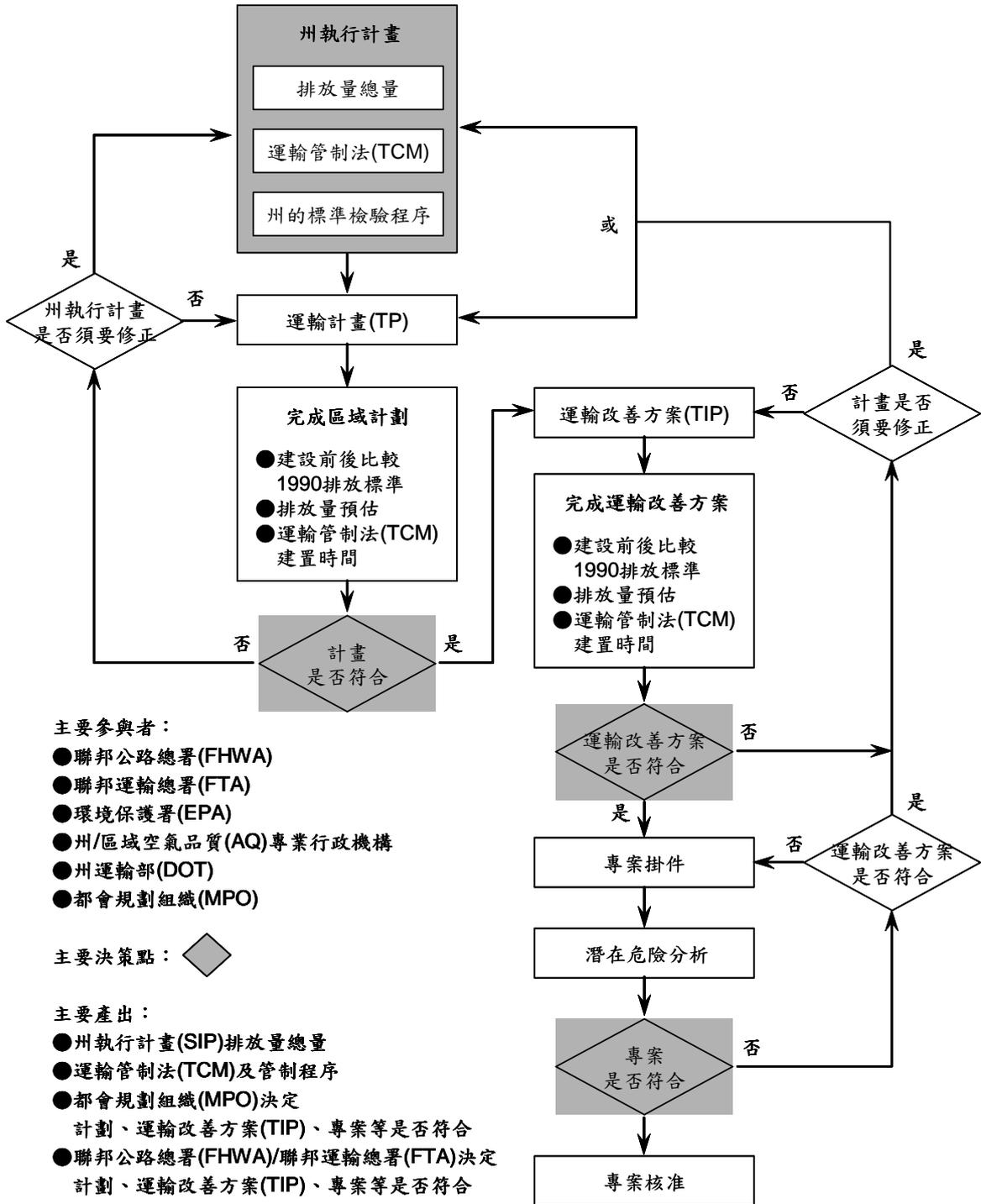
聯邦政府依據上述原則進行補助經費分配，但各州及 MPO 仍要擬訂符合 TEA 精神的 TP 及 TIP，由 TIP 再發展為專案 (Project) 再據以爭取經費，TIP 包括多項交通建設計畫，每一項計畫都必須明列其財務規劃，並且符合多項聯邦法令，如 ISTEA、環境影響評估法、空氣清淨法等，整體架構如圖 2-11 所示。

而對於重大投資，則必須進行重大投資研究（Major Investment Study），包括：（1）公共參與、（2）對計畫目標與需求發展有詳盡說明、（3）考慮替選方案、（4）進行早期環境影響因子分析、（5）降低環境衝擊、（6）考慮資源稀少性；因此，TIP 中不是每一項計畫在執行時程上都是相同的，計畫間具競爭性，即產生優先排序問題，計畫優先排序經由下列程序（林建元，1995），選擇逐年推動項目：

（一）初審（screening）

個別投資建設計畫針對一般性的評估項目，如成本效益分析、空氣污染等，進行計畫初審與篩選。

圖 2-11 TEA 法案對計畫篩選作業流程



(資料來源：林建元，1995)

(二) 排序 (scoring)

對個別計畫依計畫需求性加以評分做成排序。但僅供分析時參考，因基金種類很多，部份基金因資金來源必須指定用途，僅能分配給某些特定計畫；且交通建設具相關互補性，分數高低並非絕對的。如當計畫合併施行或將更有效益時，則優先推動。

(三) 預算編製 (programming)

依優先次序排定計畫實行年期。

聯邦運輸總署 (FTA) 對於所有 TIP 或專案 (Project)，擬訂系列評估準則，並據此評估準則排定優先順序 (馮正民，2001)。各評估準則分類如下：

1. 運輸系統績效：公車 (擁擠、停車)、大眾運輸 (服務改善、乘載率)。
2. 易行性：旅行時間之節省。
3. 可及性：影響範圍內人口數及工作數。
4. 系統發展、協調與整合：接駁公車系統、複合運具整合介面。
5. 土地使用：開發衝擊、地方輿情反映、開發順序、聯合開發。
6. 載貨量：鐵路貨運、公路貨運。
7. 社會經濟：經濟發展、重置或重分配、鄰近地區影響、歷史或文物保存、公有土地。
8. 環境：空氣、噪音、震動、生態、水源、視覺。
9. 能源：效率、投資報酬。
10. 安全與保障：意外事故、保險。
11. 公平性：自償率、受益付費、貼補原則。
12. 成本：資本投資額、營運成本、Life-cycle cost。
13. 效益：本益比。
14. 財務調度：財務計畫、自酬比率、營運計畫。
15. 其它因素：民意支持度。

四、公共參與角色

公共參與在相關法律中已有訂定，傳統上公共參與參與是由交通運輸工程師與政府官員邀請外行的群眾，來聆聽專家們已作成的決策，在漫長而又複雜的程序下，在形式上又必須包含雙向溝通，於是公聽會常是沒有效率，無法深入探求居民問題、回答問題、及篩選可能方案和解釋計畫、目標及方案選擇的背後理由。而在 TEA 的精神裏，公共參與是建立夥伴關係，是指參與者有相當的地位和相

等的正當性，交通運輸政策是由各個不同的政府與非政府的團體共同討論與選擇。TEA 用較寬廣觀念來看待基本的交通運輸需求，將複雜且多元的意見，透過範圍界定、早期參與、清楚而正確訊息傳遞，獲得意見的協調與共識。

公共參與的適當性是藉由參與過程，容納所有利益被影響的人，包括：州運輸部官員、MPO、民意代表和運輸業者、被該交通政策影響到的其他團體，如環保團體、開發商、企業、使用者（包含殘障、年老及幼童）、專業組織和社會組織等。TEA 納入這許多不同背景與交通需求的背後理念是在地人更關心地區發展、及交通運輸影響及可能帶來的就業機會、經濟成長、空氣品質影響、適合居住性及其他社會價值。

（一）公共參與的成功要素

根據 TEA 在美國推行期間，運輸規劃過程中能確保公共參與成功有下列十個主要因素：

1. 委員會：

為了公共參與最常用的工具是成立委員會，通常包括：市民、企業代表、MPO、交通專業和使用者。面對不同的參與者，整合技巧與經驗即非常重要，透過溝通與資訊傳遞，增加相互尊重、及形成共識的凝聚力，可以避免不滿的情緒導致挑戰公權力和抗爭的阻礙。

2. 工作會議：

一般由委員會發起，由委員會中的專家針對不同議題，進行說明與討論，將專業知識傳遞給公眾，並匯集多元的創意意見。

3. 公開討論：

當計畫在早期發展階段，公開會議或討論，可徵求不同的創意及討論交通運輸方案目標，公開討論對象可包括政府官員、民眾團體及專業機構。成功的公開討論會議，端賴能夠引起與會者關心的議題，同時提供可能的解決方案。

4. 專家報告：

目的是以分工合作的精神，容許各種多元面向，討論發展形式和交通方案，可培養專業諮詢的管道和專業的信任，或可引發創新的方案。

5. 協調技巧：

簡潔、設計過的會議，比起無結構的會議常可花較少的時間得到較多的結論，由沒有利害關係者扮演，中立說明者與仲裁者，建立會議基礎規則、

減少參與者怯意、鼓勵發言與論述，以引導更多面向的討論與意見。

6. 主動與積極：

MPO 及州交通機構，主動將相關訊息、交通議題、時事訊息、新消息和公告，傳遞給相關團體與各人，將黑箱作業的可能降至最低。

7. 教育與宣導：

為降低資訊的不對稱所產生的誤解，可選擇使用大眾傳播媒體、廣告、網際網路、海報、談話節目、教育節目和廣播節目，針對交通問題、交通決策或政府建議，進行大眾教育與宣導。

8. 掌握民意趨向：

目的在於找出民眾需要，以較低成本獲得大眾意見。

9. 競爭與酬庸：

透過競爭與酬庸，鼓勵公共參與動機與增加參與的誘因。

10. 技術支援：

專業機構與專家可提供技術支援的協助，幫助高技術性的複雜議題，進行分析、評估方案、及可能的建議方向。

(二) 州級計畫中的公共參與程序要件

1993 年 10 月 28 日 FHWA 和 FTA 通過法令中，訂定公共參與程序應該主動提供完整資訊、即時政府公告、完全且公開的機會參與政府決策、早期及持續參與等原則，公共參與程序要件應提供：

1. 整個計畫及方案的發展過程，必須提供早期參與及持續參與的機會。
2. 將交通議題及程序等訊息，即時傳遞給市民、受影響機構、交通機構代表、交通運輸業者、其他有興趣團體和受到交通計畫、方案和目標影響的社會群眾。
3. 有合理且公開機會，取得政府部門用來發展計畫的技術性和政策性資訊。
4. 公開討論重要交通政策時，應適當公告參與活動和時間。
5. 在計畫與方案發展過程，須依程序確實回應民眾意見。
6. 程序中必須考量特定弱勢團體的意見。
7. 定期回顧公共參與程序的效率，確保能提供完全的和公開的管道。

(三) 公共參與的具體呈現

委員會是達成公共參與最常用的工具，因有具體的組織職掌、組織成員、組織目標，因此具體成果較易呈現，案例說明如下：

1. 緬因州的「交通運輸政策諮詢委員會」

公共參與成員：環境專家、規劃專家、自行車擁護者、火車擁護者、承包商與開發商。要求緬因州運輸部在規劃、資本投資及計畫發展必須達到下列目標：

- (1) 促進現行所有可用及未來交通運輸型式的整合及效率。
- (2) 滿足州內居民多元交通需求，包括鄉村及城市、年長及殘障等特殊需求。
- (3) 確保全州道路及橋樑保有必要的改善及維修，提供安全、有效、充份的交通運輸網絡。
- (4) 將交通運輸對於公共衛生、空氣和水的品質、土地及其他自然資源的傷害減到最小。
- (5) 減少州對石油的依賴並促進使用高效率能源的交通運輸型態。
- (6) 與綜合發展計畫及土地使用規劃的目的、目標及政策一致
- (7) 加入公共參與過程，使政府及民眾具有相同的公共資訊，並有機會參與重要交通運輸政策的機會。

2. 華盛頓特區的華盛頓區域網絡 (the Washington Regional Network)

公共參與成員：The League of Women Votes、Audubon Naturalist Society、Sierra Club、Washington Area Bicyclist Association、Maryland Transit Coalition 及一些主要的公共利益團體，由各團體的代表約二十個人組成。

針對跨越數個州級行政區的美國首府地區，經過公共參與建立跨行政區共同發展目標共識，及達成目標的建議包括：

目標一：著重投資於現行交通運輸系統，並有效使用地方道路及交通網絡

- (1) 加強運輸系統間的聯結，並為自行車及步行者創造與公共運輸系統間較佳的結合界面。
- (2) 透過使用者付費、擁擠費、停車費與稅制上的改變，平衡公共運輸與私人運輸間的使用成本。
- (3) 藉由停車設施的管制以抑制汽車的使用。
- (4) 鼓勵企業設計創新的方法，以減少汽車旅次，如共乘、網際網路、在家上班等。
- (5) 發展交通擁擠及交通需求的管理系統。
- (6) 運用新技術，使交通系統更有效率。

目標二：優先投資於公共運輸、自行車及行人步道

- (1) 建立並滿足「交通分派模式」目標，即交通分配應由多種交通運輸模式組成（複合運具）。
- (2) 透過多元公共運輸系統的整合與協調，創造出高效率的公眾運輸網絡，特別是在現存都市中心與快速成長地區間的複合運具整合，以改善公共運輸服務為優先。
- (3) 於大學、醫院、研究中心、政府中心等主要場所，優先供應公共運輸、自行車及行人步道等設施。
- (4) 現有道路如為他人土地，則應由政府因維持現行通行權目的取得。
- (5) 在公路上建造人行道及自行車道。
- (6) 在低交通量的街道上提倡步行與自行車。
- (7) 提供步行者更舒適、更安全的步行環境。創造五分鐘至十分鐘步行距離的街坊距離。
- (8) 建設更多的步行小徑及綠化道路。

目標三：以都市及城鎮中心的住宅與商業為發展中心

- (1) 在華盛頓特區的不同州管轄區，針對現存中心，建立成長方針。
- (2) 新的住宅與商業成長應被配置於公共運輸的節點附近。
- (3) 在每個主要管轄區範圍內，工作與住宅的配置應該均衡發展。
- (4) 高成長地區，應提供密集與高效率的公共運輸系統。
- (5) 重新恢復現存的都市及歷史中心生機與活力。
- (6) 保存鄉村地區特質。
- (7) 都市設計準則應著重美學，創造愉快、人性化的街道氣氛。
- (8) 土地使用規定，應鼓勵公共運輸、步行、自行車的使用，如強制低密度發展及將停車需求減至最低。
- (9) 對於發展公共運輸融貸項目的銀行，應該被鼓勵。

相關委員會因由公共參與所研擬的建議方案，亦因公部門專責單位參與，通常得以落實於運輸計畫(TP)中，這些符合 TEA 精神的計畫(Plan)，再經由 MPO 研擬運輸改善方案(TIP)，據以獲得聯邦基金補助，使專案(Project)得以實踐。

3. 舊金山灣區的北加州都會交通運輸委員會 (Metropolitan Transportation Commission)

公共參與成員：The League of Women Votes、Audubon Naturalist Society、Sierra Club, Washington Area Bicyclist Association、Maryland Transit Coalition 及一些主要的公共利益團體，由各團體的代表約二十個人組成。

由北加州都會交通運輸委員會主導，依據 TEA 精神，成立灣區合作關係團體（Bay Area Partnership），由三十六個地方、區域、州、聯邦交通運輸及空氣品質官員所組成，進行政府間協調；由多元代表的市民則組成藍絲帶顧問團（Blue Ribbon Advisory Council）作為與商業、環保、社區團體聯繫與合作的管道，及後續又組成多模式優先權設定委員會（Ad Hoc Multi-modal Priority Setting Committee）、都會交通運輸委員會（Metropolitan Transportation Commission）等公共參與組織。並每年更新其區域內的交通運輸規劃（TP），並發展為時三年的交通改善計畫（TIP），對於 TIP 中各種專案（Project）研擬一套篩選的基本步驟：

- (1) 與長程計畫必須有一致性。
- (2) 證明此計畫能由聯邦、州及地方籌措到「合理並可能」的資金。
- (3) 計畫必須按照 TEA 規定，精確說明計畫的範圍、成本、利益、獲選資格。
- (4) 符合空氣品質要求。
- (5) 符合殘障法案要求。

通過初選的計畫，將依下列四大要項，考量其排序給分：

- (1) 可維修現有都會交通系統者：三十分。
- (2) 可改善都會交通系統的效能及效率者：三十分。
- (3) 對環境、社會或土地利用具潛在利益者：二十五分。
- (4) 可擴充都會交通系統者：十五分。

參與評估審核者，被要求須維持四項基本原則：

- (1) 儘可能將問題與解決方案緊密結合。
- (2) 儘可能使用複合運輸模式。
- (3) 合併評估系統的綜合效率。
- (4) 強調土地利用與交通運輸計畫的整合。

五、TEA 與我國相關機制之比較分析

目前我國相關體系中，可茲對照者分為兩部份：（1）部門計畫及（2）直轄市與縣（市）綜合發展計畫。惟其間運作架構固有類似之處，但執行理念與民主機制，則缺乏完善性。因此近來，當我國遭遇中央政府財政緊縮及地方政府爭取

財源及施政權限等課題時，直接衝擊到「財政收支劃分法」及「地方制度法」的修法爭議上。更甚者亦引發中央政府欲研擬「地方政府競爭力評比辦法」，試圖掌握地方政府是否確實將下撥經費用於原訂中央建設計畫的預算科目項下，避免將中央補助經費用於犒賞選舉樁角或拉攏選票等有爭議的用途上。

為此，針對 TEA 中的四大特點分析，以供我國相關機制參考：

(一) 運輸計畫 (Transportation Plan, TP)

1. 最上層有聯邦政府交通政策。
2. 其次各州及都會規劃組織 (MPO) 下，研提運輸計畫 (The Transportation Plan, TP)。
3. 運輸計畫為長期計畫,期間至少二十年,包括:長程規劃、短程策略及行動規劃。
4. 運輸計畫性質屬：(1) 綜合性計畫；(2) 指導性計畫；(3) 整合性計畫及(4) 建立長期財務計畫。
5. 更新 TP 之前,須先經過六大管理系統 (MIS) 評核,包括：需求認定、狀態檢視及評估績效，供年度計畫更新依據。
6. 運輸計畫的執行，主要是透過運輸改善方案 (Transportation Improvement Program, TIP)。運輸改善方案執行期間為三年，最少二年需修正一次。

(二) 運輸改善方案 (Transportation Improvement Program, TIP)

1. 計畫描述：包括根據 NEPA 之規定對空氣品質的研究
2. 計畫預算：
 - (1) 計畫全額經費 (考慮 Life-cycle Cost)。
 - (2) 聯邦分年預算的來源與分配方式。
 - (3) 其餘可應用之基金來源與分配方式。
3. 確定計畫之基金來源及額度。
4. 確定符合運輸管理法 (Transportation Control Measures)
(可降低排放量以符合清淨空氣的要求)。
5. 確定符合美國殘障法案 (Americans With Disabilities Act)。

(三) 聯邦大眾運輸總署 (FTA) 對於所有 TIP 或實施專案 (Project) 擬訂評估準則

計畫得以執行除財務規劃可行外，並須符合多項聯邦法令，如 TEA、環境影響評估法、空氣清淨法等，且只有列為第一優先計畫才會在第一年中執行。其中聯邦大眾運輸總署 (FTA) 對於所有 TIP 或實施專案 (Project) 擬訂評估準則

包括：1.運輸系統績效改善；2.易行性；3.可及性；4.系統發展、協調與整合；5.土地使用；6.載貨量；7.社會經濟；8.環境；9.能源；10.安全與保障；11.公平性；12.成本；13.效益；14.財務調度；15.公眾參與及民意支持。

(四) 運作組織

對照相關運作組織，美國在行政單位層級分為：聯邦政府、州政府、地方政府；民間單位層級分為：公共參與的委員會、都會規劃組織（MPO）等為代表。我國行政單位層級分為：中央政府及地方政府；而地方政府分兩級：直轄市及縣（市）政府、鄉鎮市公所；民間單位層級，具有機會參與相關運作分為：專業顧問公司、大學相關系所，如表 2-6 所示。

為確保地方政府擅將中央政府撥付預算違法或不當挪用，與其事後審查評比，不如建立有效機制，畢竟預防勝於治療，自精省後，有部份單位具備可觀的專業與行政執行能力，若將其服務範圍依地方行政區域劃分，雖其仍為政府機關，則透過可加入公共參與的機制，使其具有 MPO 運作型態，不但對於預算具有執行能力，亦不會落於中央集權集錢的爭議。也就是說中央政府撥付預算後，該預算即屬地方建設資源，在預算使用上則透過類似 MPO 及委員會的方式執行，而委員會可容納地方的多元意見，MPO 可確保計畫符合中央既定政策。此模式較建立「地方政府競爭力評比辦法」，應更有效率，亦可避免政治上的抗爭與反彈。

此運作機制尚須從不同層面同步進行配合作業制的度建立，如資金來源與使用管制、國土綜合發展計畫之開發許可制實施、直轄市及縣（市）發展計畫的法制化、公共參與組織的組成機制（防止被操控）、建立 MPO 的權責與操作模式等。

其中對於創立一個具權威性的機構（MPO）或委員會，根據美國相關 MPO 組織，其內涵應包括；機構章程、宗旨和職能；條款釋義權力；機構所管轄區域；機構組織結構；公權力的定訂；具有發行債券和運用稅收的權力；具有定價及調價的權力；具有運用發行債券收益以進行投資的能力；具有政府行政管理的必備要件，如審計、會計報表等；具有運用資金的管束能力；具有對機構財產和債券免徵稅賦的條件；具有行政法律行為的管轄與審判權力；具有申請調動警方的權力；具有對專案經營、養護和維修的義務；具有與其他地方行政實體的直接關聯性。

至於預算分配原則，非本文討論重點，但以公平合理又簡潔的模式為優先考

量基準，在公共參與機制尚未成熟之際，應將所有考量資訊充份傳遞，以免因資訊不對稱而產生的誤解。

表 2-6 相關運作組織對照表

美國		我國				
政府	單位	政府	單位	其它參與	說明	未來可參與者
聯邦政府	運輸部 (DOT)	中央政府	交通部			
州政府	運輸部 (DOT) MPO			已精省	沒有組織型態的公共參與機制	(1)成立相關的公共參與委員會 (2)市鄉規劃局,可扮演MPO角色
地方政府 (郡)	委員會 MPO	直轄市、縣(市)政府	計畫室 交通局 或建設局 或工務局	(1)大學相關系所 (2)顧問公司		
地方自治體	委員會	鄉鎮市公所	建設課	顧問公司		

(資料來源：本研究整理)

六、美國 TEA 法案體系特點

美國運輸效率法案另一重要精神即是「公共參與」，TEA 所揭示的公共參與是建立夥伴關係，參與者有相當地位和相等的正當性，政策是由各個不同的政府與非政府團體共同討論與選擇。在擬訂基本交通運輸需求時，將複雜且多元的意見，透過範圍界定、早期參與及清楚而正確的訊息傳遞，使得公共參與能獲得意見的協調與共識。納入不同背景與交通需求的背後理念，是假定在地人更關心地區發展、交通運輸影響、可能帶來的就業機會、經濟成長、空氣品質影響、適合居住性及其他社會價值等。美國運輸效率法案主要值得我國參考與借鏡的特點如下述：

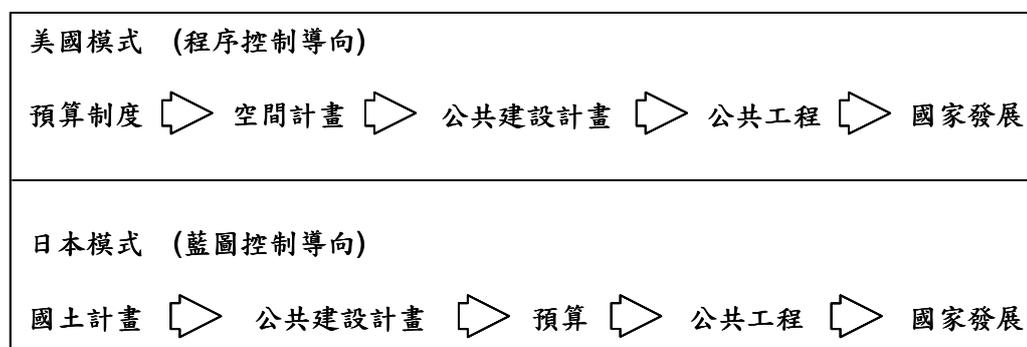
1. 用立法方式，將未來中長期公共建設經費先行圈定，不受會計年度及政府治權更迭影響，並透過公平合宜的補助經費分配機制運作。
2. 中央政府未參與實際工程建設，而以經費補助方式達其全國建設施政目標的整體性、完整性、與延續性。
3. 經費分配機制系統化及可量化，運用六大電腦管理系統，使審議評估項目及相關統計資料之資訊透明化，降低資訊不對稱而產生誤解的影響。

4. 可運用的資金形式不侷限於資本投資，亦包含其它多樣的融貸與擔保，但對補助經費建立明確的使用與管制機制。
5. 公共參與過程，讓民主運作及尊重共識等觀念，成為全民格遵之理念，此亦為本制度能運作良好的重要原因。

第四節 美國及日本的整合模式

本研究分析美國及日本兩大機制的特色，即日本模式：國土計畫主導式、美國模式：預算審議誘導式，作為我國目前尚在發展中的制度工具與操作模式的參考，如圖 2-12 所示。

圖 2-12 美日的整合機制比較



(資料來源：本研究整理)

一、日本模式：國土計畫主導式 → 藍圖控制導向

綜觀日本計畫體系，如圖 2-13 示，由「國土計畫」擬定「國土利用計畫」及「國土綜合開發計畫」，再由「國土綜合開發計畫」發展「全國綜合開發計畫」，配合「經濟計畫」下擬訂的「社會資本整備計畫」，形成主導式的「公共投資計畫」，整個形成體系如圖 2-14 示。

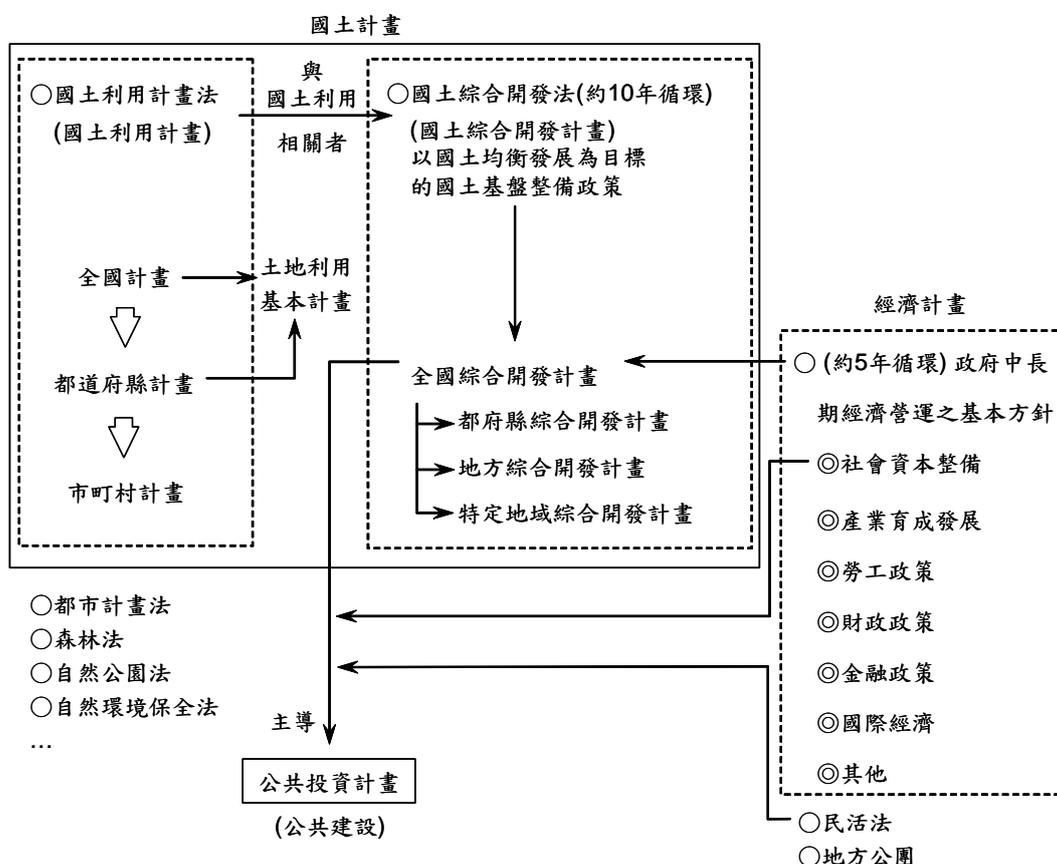
也就是說，日本模式的特點：有全國性國土計畫，分別包括利用與開發，並由中央擬訂全國公共建設政策包括：水準、量、規模(概算)，再由綜合開發計畫、經濟計畫、民活法等主導公共建設計畫，然而第三章所回顧的因行政部門具有強大的主導影響力，使得預算分配缺乏嚴格控制。

經由國土計畫發展下來的公共建設(投資)計畫，在推動機制上，有三個重點：以「參加與連攜」為基礎、計畫之推動原則、及財源整備主要來源，分述如下：

(一) 以「參加與連攜」為基礎

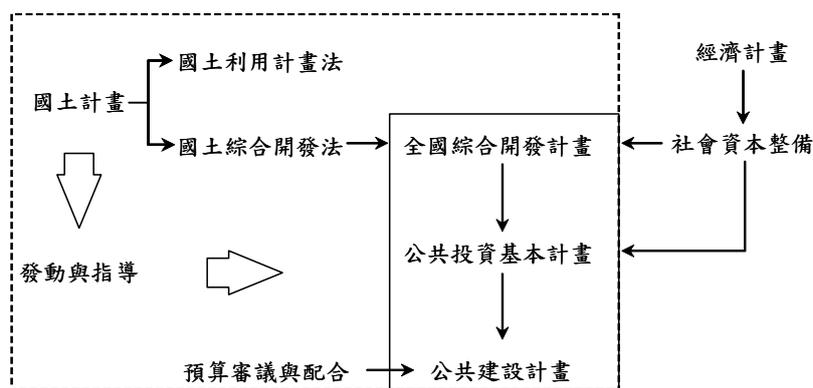
1. 地方居民、志工、民間企業等多樣主體參與地方建設。
2. 以政府單位為骨幹，推動超越地方的結盟（跨區域整合）。
3. 由中央負責基礎設施之建設。
4. 推動資訊公開、法令鬆綁、地方分權等建設環境。
5. 廣域行政制度之活用（區域性組織）。
6. 形成自主合併的連攜主體（策略聯盟）。
7. 中央支援針對地方公共團體的共同事業等地方連攜。

圖 2-13 日本計畫體系



(資料來源：本研究整理)

圖 2-14 日本公共建設的形成體系



(資料來源：本研究整理)

(二) 計畫之推動原則

1. 以符合國土計畫目標為導向的基礎投資及戰略性投資（重點式）。
2. 推動參加與連攜投資、成本縮減、有效利用存量等，為基礎的投資及促進民間活力的參與（效率化）。
3. 落實具地方特性效果的基礎投資。
4. 為次世代預備為導向的基礎投資。

(三) 財源整備主要來源

包括 1. 國家一般財源；2. 地方一般財源；3. 國家特定財源；4. 地方特定財源；5. 地方（公）債；6. 財政投（融）資；7. 受益者負擔金；8. 民間企業投資。

由上述可以觀察到，在日本的公共建設（投資）計畫形成過程受中央強烈的主導，透過法令與計畫，統籌分配社會資本，雖然仍無法免除政治的角力，但因資訊的公開，使基本的或形式的社會正義受到照顧，且當計畫形成後，在推動機制上又相當多元化，因日本官僚體系多為家長式領導，堅強又龐大，因此即透過具體的執行形式，使官僚體系有所依循，當此具體形式多元化時，龐大的官僚體系仍能有效運作。

二、美國模式：預算審議誘導式 → 程序控制導向

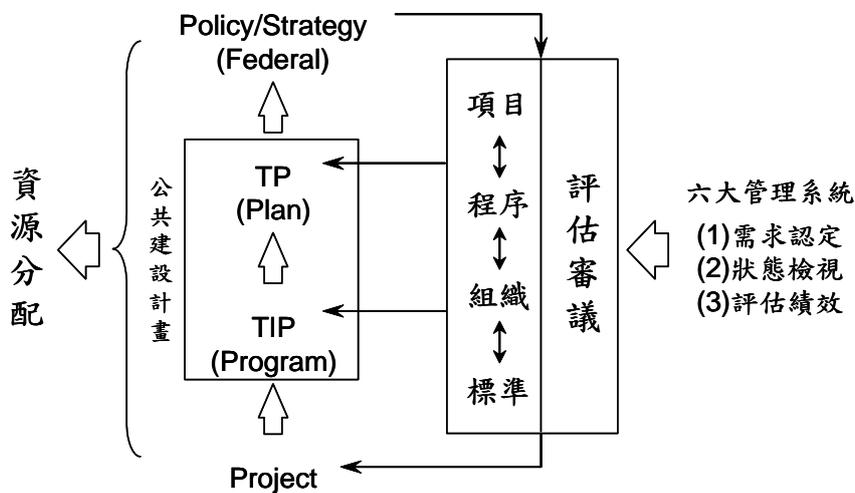
(一) 程序控制體系

沒有國土計畫體系，主要是因為，美國地大物博，政府規模龐大，且採聯邦制度，各級政府擁有相當的地方自治權力，對計畫的審議與推動各有不同規定，但仍能達到國土發展的整體目標。主要就是靠預算審議制度的程序控制，如圖 2-15 示，各級政府遵循此套規則，依本身條件因地制宜，聯邦政府透過資源的分

配與法案，主導國家發展方向。

要觀察美國的運作體系除前節美國公共建設計畫及預算制度外，還有兩個觀察角度：一為美國國土發展的歷史背景；另一為美國聯邦政府「中程計畫預算制度」發展歷程。美國是以移民起家的多種族國家，在現代化資本市場與運作體系形成前，整個國家的發展，如大西部開發、通往大西部鐵路建設及各項早期的公共投資計畫，聯邦政府運用所掌握的國土資源如土地、水資源、礦資源等，在國家預算不足的情況下，以作嫁或政府公債方式換取民間資本家投資公共建設，而這些公共建設的投資，即是為滿足國土發展所需政策目標。

圖 2-15 美國程序控制體系



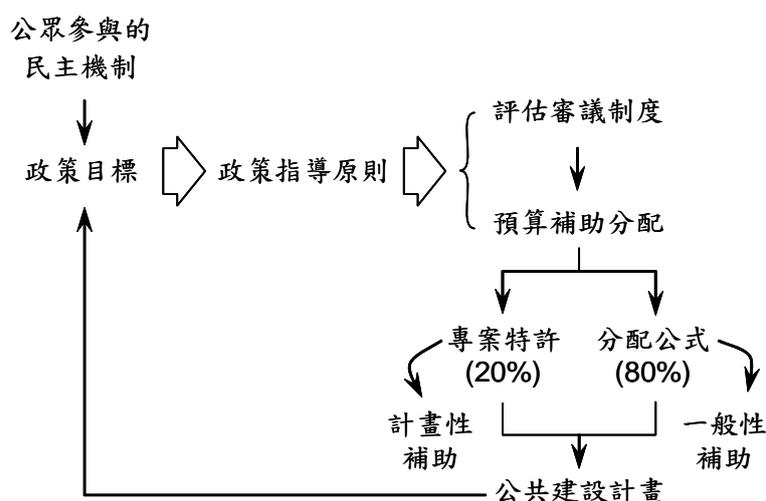
(資料來源：本研究整理)

隨著國家發展，各項知識與法令逐漸成熟，美國的政治體系及法令制度亦隨時間更迭，工業革命以後資本主義興起，及近三、四十年來環保意識抬頭、產業結構的轉變及全球化的來臨，原來以國家自然資源換取公共建設的方式亦產生很大的變化。

尤其是在聯邦式的政治體制下，美國對於區域發展的逐漸形成「區域競合」的遊戲規則，除了以行政區為範圍的公共建設計畫以外，對於跨區域的計畫也有一套嚴謹的推行制度運行，代表性的案例即是 1933 年代，因經濟大幅衰退，當時的羅斯福總統 (President Franklin Roosevelt) 成立事權統一的田納西河流域管理局 (Tennessee Valley Authority, TVA) 的一系列建設計畫，透過公共建設的投入，形成經濟發展的動力，此一跨流域的建設計畫的影響，除了帶動跨區域的經濟發展外，也對整個公共建設的運作制度產生重大影響。

也就是對於公共建設的投資除鼓勵民間參與外，對於自然資源保育、環境保護及污染防治、公眾參與及嚴謹社會資本分配機制等的重視，形成推動國土發展的基石，如圖 2-16 所示。

圖 2-16 美國資源分配體系



(資料來源：本研究整理)

(二) 發展歷程

觀察美國交通系統的道路公共建設發展歷程，自 1916 年的聯邦公路法 (Federal Aid Road Act)、1934 年的聯邦輔助公路計畫 (Federal Aid Legislation Authorized Funds for State Highway Planning)、1956 年的聯邦公路法案 (Federal Aid Highway Act)、1991 通過的路面複合運輸效率法案 (ISTEA)、到 1998 延伸 ISTEA 法案的 (The Transportation Equity Act for the 21st Century, 2001, TEA21)，其中最重要的法案是「中程計畫預算制度」，此法案亦成為道路公共建設相關法案及制度的法源基礎，如前節的計畫經費補助流程，詳圖 2-10，及計畫篩選作業流程，詳圖 2-11 等。美國聯邦政府「中程計畫預算制度」的發展歷程如下：

1. 1965，推動計畫預算制度 (Planning Programming Budgeting System, PPBS)，強調政策目標、計畫與預算結合、依據前瞻的中長期架構。
2. 1976，國會預算及截流控制法 (Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, CBICA)，正式將中程財政收支推估機制融入聯邦預算過程中。

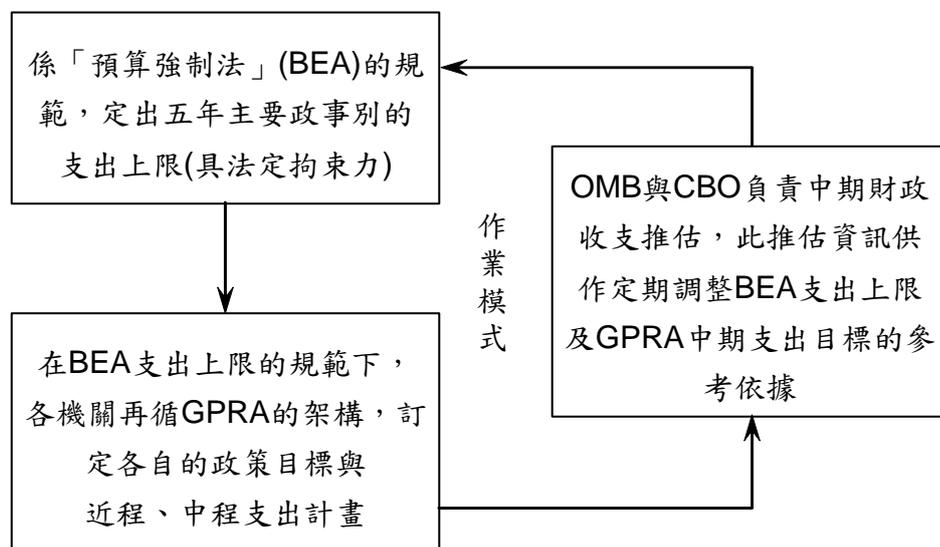
3. 1985，平衡預算與緊急赤字控制法（Balance Budget and Emergency Deficit Control Act, 一般稱葛蘭姆法案）。
4. 1990，預算強制法（Budget Enforcement Act, BEA），此法案與葛蘭姆法案均以財政收支估測資訊為基礎，並訂定中程預算赤字及公共支出上限。
5. 1993，政府績效及成果法（Government Performance and Results Act of 1993, GPRA），此法再次確立政策與預算結合的資源分配原則。

（三）運作體系

自 1993，政府績效及成果法制定以來，美國聯邦政府「中程計畫預算制度」作業體系大致完備，如圖 2-17 所示，在作業模式上強調：

1. 管理彈性，GPRA 授權各機關可於年度績效計畫書（APP）中申請免除某些行政程序或管制的適用，如經費流用、人事晉用的限制規定，以使管理者獲得較大的管理彈性與權威。
2. 漸進方式，整套 GPRA 流程，從策略規劃、擬訂績效指標、賦與管理彈性、到最後藉由績效評估，完成預算與政策結合的年度循環。

圖 2-17 美國聯邦政府「中程計畫預算制度」作業體系



註：OMB：Office of Management Budget
CBO：Congress Budget Office

（資料來源：本研究整理）

(四) 配合措施

為達到實務運作上的可行性，政府績效及成果法，要求計畫機關於不同期間提送相關作業計畫書：

1. 策略規劃書 (Strategy Plans)

至少涵蓋五年時程，且至少每三年修訂一次。

- (1) 陳述機關的任務。
- (2) 指認長期目標與說明如何達成、何時達成這些目標。
- (3) 列舉配合達成長期目標的各項計畫，解釋各項計畫與長期目標間之關聯，說明機關預計透過那些活動，需要多少人力與經費，才能達成各項計畫。
- (4) 指出可能影響長期目標實現及計畫執行的主要外在因素。
- (5) 安排計畫評估的方式與時程表。

2. 年度績效計畫書 (Annual Performance Plans, APP)

各機關須列舉「績效指標」，並說明績效衡量方式，用以衡量該機關的各項計畫的產出、服務水準與結果，如業務或計畫性質特殊，經 OMB 同意可用質化、不可衡量的指標取代，為連結部門的長期策略目標與日常業務的重要橋樑。

3. 年度績效報告書 (Annual Performance Reports, APR)

報告各機關前一個會計年度的表現，根據 APP 的規定，評估績效是否達到目標，並提出解釋及改進時程，如原訂指標不務實或窒礙難行之處，須提出改進方案。

(五) 美國模式之特色

觀察美國模式，可歸納是在健全民主機制下，透過公平合理的績效評估制度進行資源分配。雖然無全國性國土計畫，但有完善運作機制，並由中央擬定「政策指導原則」與補助分配方式，透過系統化及可量化的資訊系統運作評估審議，在計畫形成前後都經過公眾參與過程，通過評估審議後則中長程計畫經費穩定，使得計畫推動得以在多數共識下順利進行。因此，在「中程計畫預算制度」下運作的 TEA21 法案有以下特點：

1. 國會透過 CBO 與行政的 OMB 同步估測與判斷支出上限，彼此競爭與監督制衡。
2. 財政「收支推估」的受經濟環境的不確定性，及預測技術的不成熟，使其中長期推估可信度降低。

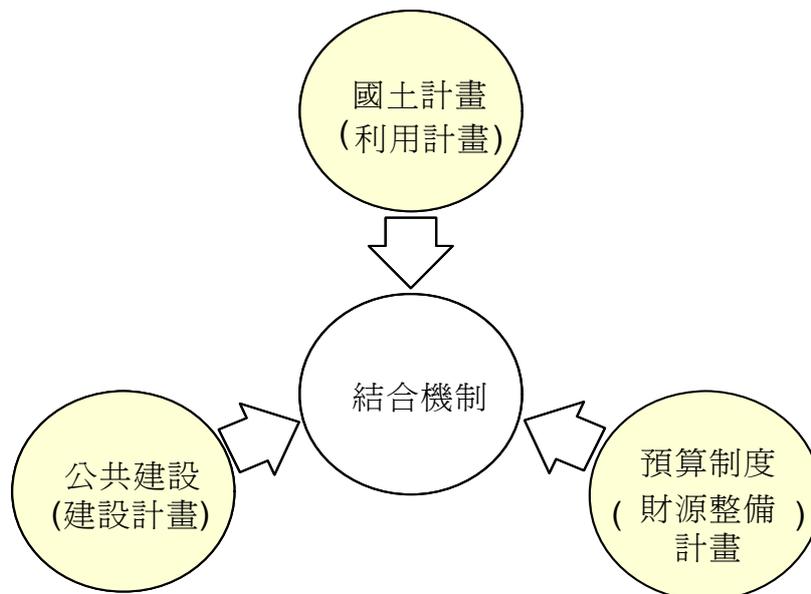
3. 中長程計畫常受政策目標與政策選擇的辨論影響，因選舉制度引發的變動環境，要形成共識非常困難。
4. 績效評估指標的建立不易，常無法精確反映事實績效。
5. 跨年度預算漸受重視。

觀察我國目前的國土計畫法、及中央政府中程計畫預算編制辦法，我國似應擷取兩者之特長，擬訂一藍圖式的國土計畫；然後依據此藍圖計畫，設計一套能達成使藍圖目標的審議機制，透過預算管制機制，作為我國整合兩者之制度工具與操作模式。

第五節 計畫審議原理探討與整合必要性

為建立國土計畫與公共建設及預算制度結合機制，在概念上如圖 2-18 所示，運用預算制度中的操作手段將國土計畫、公共建設緊密扣結，並且從行政的機關組織、空間的行政轄區、時間的計畫時程等三方面考量。本研究初步構想是在許多議題中，探討可落實其具體可行性的分析方向，如公共建設於空間配置決策機制（國土資訊系統）、政府組織調整之行政作業配合及建立審議評估制度等，本章重點在組織、空間、時間等機制探討。

圖 2-18 公共建設與國土計畫關聯概念圖

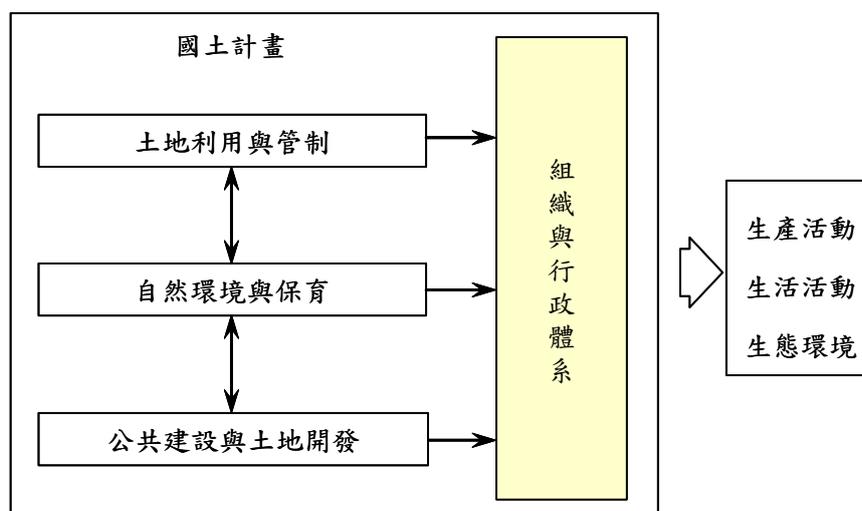


(資料來源：本研究整理)

在設計結合機制之前，必須對國土計畫進一步闡明其內涵，據此說明結合機制的重要性。國土計畫如圖 2-19 所示，在基於維護生態永續發展前提下，使國土資源得到最有效掌握與運用，並使相關設施建設與活動在空間配置上與使用強度上達到最有效率運作與發展。其中對於提供設施建設的公共建設計畫，必須有一指導性原則，透過組織與行政體系之運作，以滿足生產活動、生活活動、生態環境所需。

以國土計畫為國土資源分配的原則，以為「公共建設」此一社會資本投資的依循綱要，主要是大眾對於國土計畫的期待，因每當發生大型自然災害時，總會激起公眾熱烈討論「國土計畫」的必要性與角色定位等議題，且雖然行政院努力推動「國土綜合發展計畫法」，然各部會與產官學間對該法的形式、內涵（藍圖式？行政程序？指導綱領？政策宣導？）等仍缺乏交集，顯然國土計畫的研訂，需要基礎公共建設、資源管理、都市計畫、土地開發、社會經濟等不同部門的專業對話，是為一綜合性學門。

圖 2-19 國土計畫的內涵



（資料來源：本研究整理）

為求計畫能依規劃的理想確實執行，使資源能充份有效運用，政策或計畫可行性的探討是屬於重要的一環。其中計畫審查是整個結合機制的操作手段，審查作業的良莠將影響整個機制的有效執行，本節即對計畫審議元素進行分析探討。

一、公共選擇的特質

經濟學家將公私財物劃分成三種類別：

（一）特有財（specific goods）

特有財具有獨占性，個人對特有財的持有，經合法保障，具有排除他人權力主張的特性。特有財如：汽車、房屋及醫療服務等的分配是取決於市場的價格機能；換言之，依據特有供給與需求數量，決定其價格。

(二) 集合財 (collective goods)

集合財不具獨占性，因為任何人都可享有，如：政府造路、開闢水源、以及清潔的空氣等，任何人都可分享；集合財不能以市場的機能來決定價格。

(三) 準集合財 (quasi-collective goods)

準集合財是特有財的一種，但是它的產生會影響社會大眾。如：私立中小學亦可提供基礎教育的效果，但它的產生將促使政府以社會所能接受的成本，提供更多的教育機會。

政府政策的目標在於反映社會大眾的利益，而政府政策的制訂，往往需要在相互衝突的人民團體、立法機關、行政部門及私人企業等利害關係人間，就政策利益，經由談判與妥協過程予以決定。由於問題的複雜性與涉及到利益分配，導致政府選擇之困難程度，遠超過私有部門。因此，必須對計畫審議中標準有一原則性之共識。即以國家利益為最大利益，在此前題下經明確的審議評估基準，及公眾參與的民主程序取得多數決的共識。

二、決策判斷的標準

政府對於政策或計畫的採行，將直接或間接的影響社會多數人的權益。就一般原則而言，決策判斷的標準 (decision criteria) 考量因素如下：

(一) 效果 (effectiveness)

「效果」是政府採行的措施，所達成預期結果的程度。「效果」通常是以產品數量、服務程度 (水準) 與貨幣的價值等單位為衡量標準。

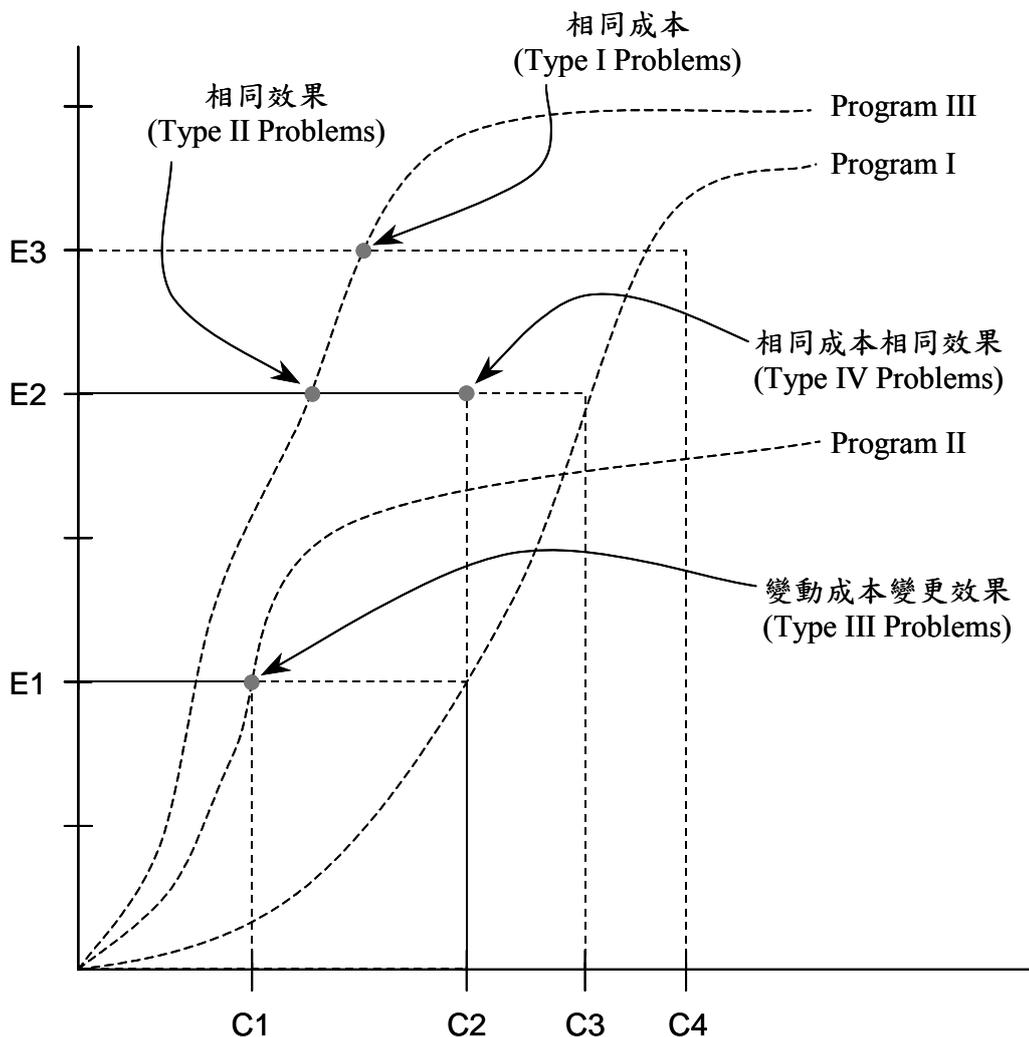
(二) 效率 (efficiency)

「效率」是投入與產出之比，換言之，效率是指所投入的努力與所得到的效果兩者間的比較。效率通常取決於每一單位的產品和服務所投入的成本，有效率的政策必須選擇以最低的成本，得到最大的效果。

(三) 妥當性 (Adequacy)

「妥當性」是指政策的效果對於問題的需求或價值所滿足的程度，妥當性的標準可以反映出政策的可行途徑與政策的結果兩者間的關係。一般而言，妥當性的標準可以從四種不同的問題型式，加以說明，如圖 2-20 所示。

圖 2-20 四種妥當性標準之成本效果比較



(資料來源：本研究繪製)

1. 型 I 問題 (Type I Problems)

這類的問題係指從固定的成本和變動的效果去探討政策的妥當性。換言之，以最高固定的預算範圍，來選擇最有效效果的計畫加以執行。如：預算額度為新台幣十億的規模，台北市政府對於以成本相同興建垃圾掩埋場計費或興建焚化爐之計畫，兩者間做一選擇時，則必須從兩計畫間的效果加以比較，並選擇計畫執行後能產生較高效果的方案。

2. 型 II 的問題 (Type II Problems)

這類的問題係指從固定的效果和變動的成本去探討政策的妥當性。換言之，政策執行產生的效果都是相同的情況下，必須選擇最低成本的計畫加以執行。如：大眾運輸工具每年必須運送一百萬人次，能提供上述容量之運輸

工具包括：公共汽車、輕軌電車、捷運系統及地下鐵，決策者就這些運輸工具加以選擇，採取成本最低的方案來採行。

3. 型 III 問題 (Type III Problems)

這類問題係指在變動的成本和變動的效果下，去選擇最佳的方案，在沒有預算的限制下，尋找最好的方案則必須考量計畫的成本效益之比率，計畫的成本效益比率較高者即代表該計畫能在最少的成本內，達成最高的效果。如：就水力、火力與核能發電的效益比較。

4. 型 IV 問題 (Type IV Problems)

這類的問題係就固定的成本與固定的效果之條件選擇妥當的計畫，通常這是最難解決的情況。分析者不僅被限制於成本不能超過某一種程度，同時亦被要求，對於選擇方案所預期的效果必須達到某一種程度的範圍。如：運輸工具的選擇被限制於以固定的三億的經費之條件下，要完成每年最少載運一萬的旅客人次目標。在某些條件的限制下，往往選不到妥當的計畫。

(四) 平等 (Equity)

平等與法律和社會理性是相關的，平等涉及社會不同團體間效果和努力（指成本）的分配。一個平等的政策即為效果，如：服務單位或利益的價值或努力，如：成本價值，公平或正當地被分配。政府對於所得、教育機會或公共服務所做的一些重分配的政策，常常是基於平等而考量。一個有效果、效率和適合的政策，可能因為其執行政策的結果，將產生不平均的價值分配之情況，導致該項政策被束之高閣。

平等的觀念與正義或公平的觀念是相似的，自古希臘以來「公平的分配」之問題，始終廣泛被探討著。更明確地說，分析家追求衡量「社會福利」的方法，即為找尋如何促使社區裏的成員有集結的滿足感。誠然，社區裏的成員會有不同的需求和價值觀，如何選擇最多利益的社會福利政策，就必須遵守下列的原則：

1. 最高個人利益原則：同時增加所有個人的利益。
2. 保障最少的利益原則：增加其他個人的利益時，同時不犧牲其他人的利益。
3. 最高淨利的原則：增加了整體的淨利，同時保證所增獲的淨利能補償受損的部分。
4. 最高重分配福利的原則：將重分配的福利給予社會的弱勢（如：受壓迫的、貧窮的和有病的），給予最高的重分配利益。

儘管經濟理論和道德哲學助長了對於平等標準的選擇，但對於平等、公正和

正義的問題，常被政治化了，換言之，價值分配的問題，往往取決於社會權力的結構。

(五) 效用性 (utility)；感應性 (responsiveness)

「感應性」表示政策的內容能滿足個別團體需要、偏好或價值。「感應性」有其重要意義在於政策的選擇可能滿足效果、效率、妥當性和平等諸項標準，但它也許無法滿足該一個別團體之實際需要。如：一個復健的方案可能導致復健設施的公平分配，但這種分配不一定能符合特殊的團體（如老人團體）的需求。事實上，感應性的標準其作用在於解釋下列問題：有關效果、效率、妥當和公平的標準，是否能真正反映個別團體之需要、偏好和價值？

(六) 適合性 (appropriateness)

「適合性」是基於實際性而考量，係指政策選擇標準並非依據單一的指標，可能涵蓋兩個或更多的標準。因此，適合性是開放的標準，沒有一定的定義。但是，我們較經常考量的原則包含如下：

1. 平等和效率

當我們考量所得重分配的政策時，假設只有極少部分的重分配之財物，能平均分送到收入較低的國民，那麼這種政策即缺乏效率。分析者在考量所得重分配的政策時，就平等而言並非唯一適合的標準。

2. 平等和合法性

當分析者考量平等是所得重分配的適當標準時，亦同時須考量受惠的團體所得到的利益是否經由合法的途徑而取得？有無利用貪污、欺詐、歧視和不勞而獲的方式取得？

3. 效率、平等和人性價值

福利政策除考量效率和平等的標準外，亦須考量人性價值，如：對於殘障人民所採行的措施不僅考量醫療與社會之救助措施而已，進而要採行教育機會與就業機會的平等，使其生活得以改善。

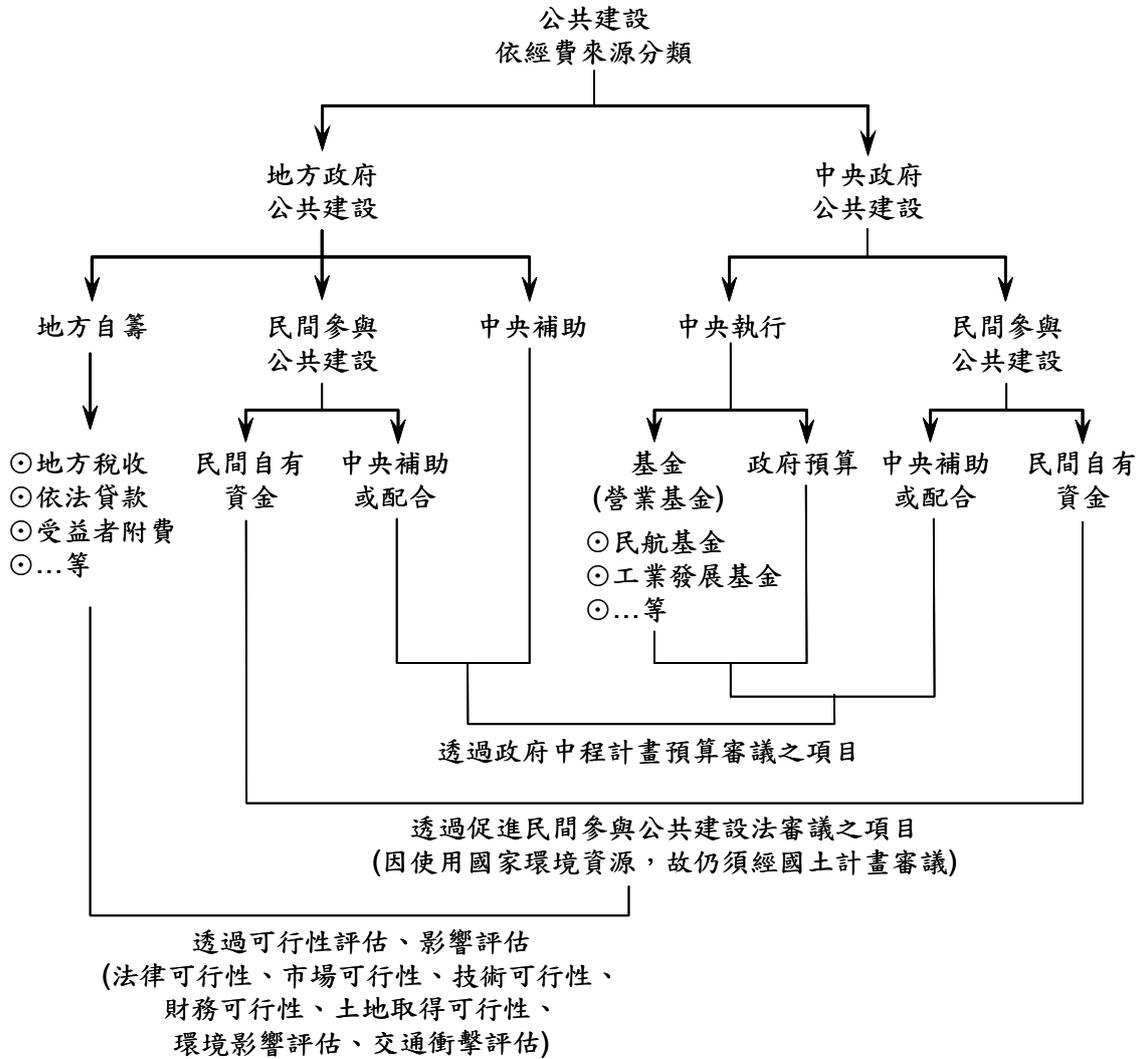
三、國土計畫與公共建設計畫結合的考慮要素

目前國土計畫法、政府組織再造等均正進行中，還沒有明確的法定地位及明確具體內容，在根據計畫審議原理與整合必要性之探討後，將「國土計畫」與「公共建設計畫」透過審議制度形成結合機制應為可行之方向。

公共建設計畫依其經費來源，如圖 2-21 所示，分為透過政府中程計畫預算審議之項目、透過促進民間參與公共建設法審議之項目兩大類；且均需透過可行

性評估、影響評估（法律可行性、市場可行性、技術可行性、財務可行性、土地取得可行性、環境影響評估、交通衝擊評估）等。其中透過政府中程計畫預算審議之項目即須為納入本機制中。

圖 2-21 公共建設計畫依其經費來源分類



(資料來源：本研究整理)

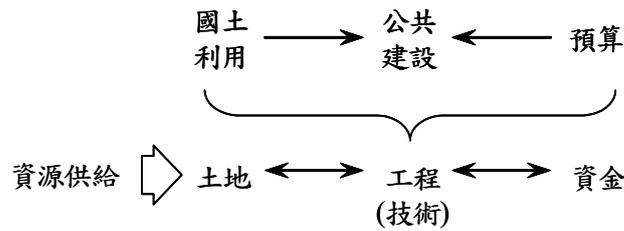
然而不論國土計畫的具體型態為何，仍需透過組織與行政體系等手段的運作，始得以實現指導或規範公共建設的計畫目標，形成公共建設要素（國土利用與預算）及所需資源（土地、資金及工程技術）如圖 2-22 所示，此即為組織與行政運作的要項，運用組織與行政體系所掌握或提供的「制度工具」，「操作」這些要素及資源，使公共建設的發展方向，達到國土計畫的政策目標。

因此，未來可能結合機制，必須從土地、資金及工程技術等資源要素著手，

以 5W1H 做為執行決策判斷的操作方向，如圖 2-23 所示，使整體社會資源的分配能達到以國家利益為最大利益的目標。

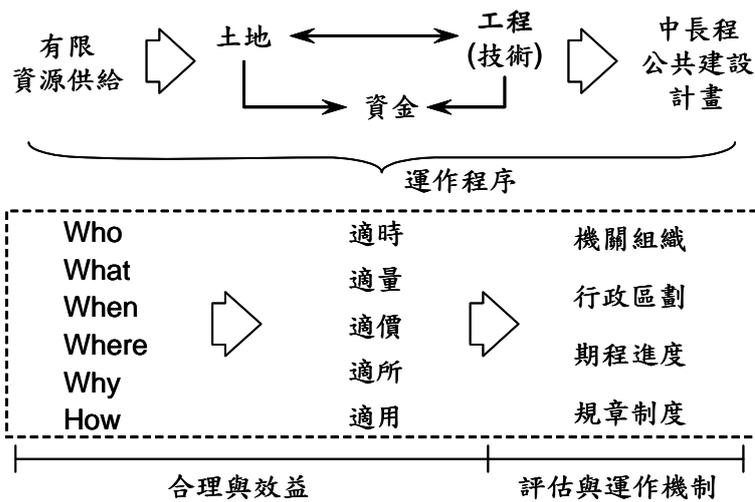
據此，國土規劃與公共建設及預算制度結合機制設計的成功要件，就內容而言，應具備明確的目標、活動、可供檢定的假設、成本與效益評估、空間衝突的協調與整合、預期成果、執行時序安排及資源分配與組合等不同的面向。

圖 2-22 公共建設的資源要素



(資料來源：本研究整理)

圖 2-23 結合機制的可能方向



(資料來源：本研究整理)

第三章 部門計畫審議及預算制度分析

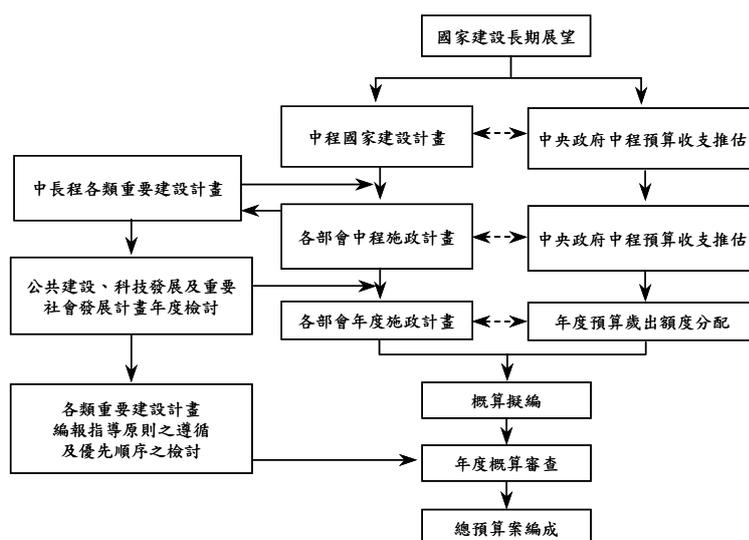
本章首先針對部門（公共）建設計畫之編擬與審議進行分析，其次探討部門建設計畫所涉及之預算分配與財源籌措制度，並就部門計畫審議與預算制度現存之課題進行分析與對策研擬，作為國土計畫、部門計畫與預算制度結合機制建立設計之基礎。

第一節 部門計畫之編擬與審議

部門（公共）建設依計畫時程分類，可區分為短程計畫、中程計畫及長程計畫。所謂短期計畫即實行該計畫之時程為一年至二年；中程計畫為二年至四年；長程計畫則年數更長，執行期間常超過六年以上。中長程計畫之擬訂，根據「行政院所屬機關中長程計畫編審辦法」，我國中長程計畫之擬訂係依據基本國策、中長程施政目標及國家總資源供需預測等資訊所擬訂之計畫，主要架構是以政府預算為基礎，擬訂重要經建、科技及行政計畫。

根據中程總資源供需推測及資源分配方針、歲出分配額度，據以擬訂中長程公共建設、科技計畫及重要社會發展計畫，經完成法定程序後，形成計畫推動及財源籌措之準據。有關中程計畫預算制度基本架構詳圖 3-1 所示。

圖 3-1 中程計畫預算制度基本架構



（資料來源：主計處，中程計畫預算作業制度，2001）

一、重要經建投資計畫先期作業

行政院為使中央暨省市縣政府及各級公營事業推動之重要經濟建設投資事項之計畫範圍、預算編定、審議及核定作業程序有所依循，擬訂「政府重要經建投資計畫先期作業實施要點」，以作為政府編審經建投資計畫概算之準則。

對於重大經建投資計畫之「規劃與審議評估作業」，詳圖 3-2 至圖 3-4 所示。依實施要點規定，政府重要經建投資計畫所包含的範圍有下述三類：

(一) 重要新興經建投資計畫，投資金額在新台幣十億元以上者

(二) 已核定而有重大變更之延續性計畫，包括：

1. 總資金需求增減超過百分之十且金額超過新台幣十億元以上，或年度資金需求增減超過百分之二十且金額超過新台幣五億元以上者。
2. 必須延長完成期限一年以上者。
3. 原定計畫設置地點、工作數量有重大變更，或計畫必須停辦、緩辦者。
4. 其他涉及政策性重大變更者。

(三) 行政院交經濟建設委員會審議的計畫

上述三類計畫中所定投資金額，以計畫本身所需資金總額為準，不將原屬整體性計畫加以分割計算，以防規避審核，也不可將其他無直接關聯的計畫合併計入，以求爭取較多經費。另外公營事業重要擴展的投資計畫，如所需資金包含由國庫撥現增資在內時，則請求撥現增資部分，不必另提計畫，以避免重複。

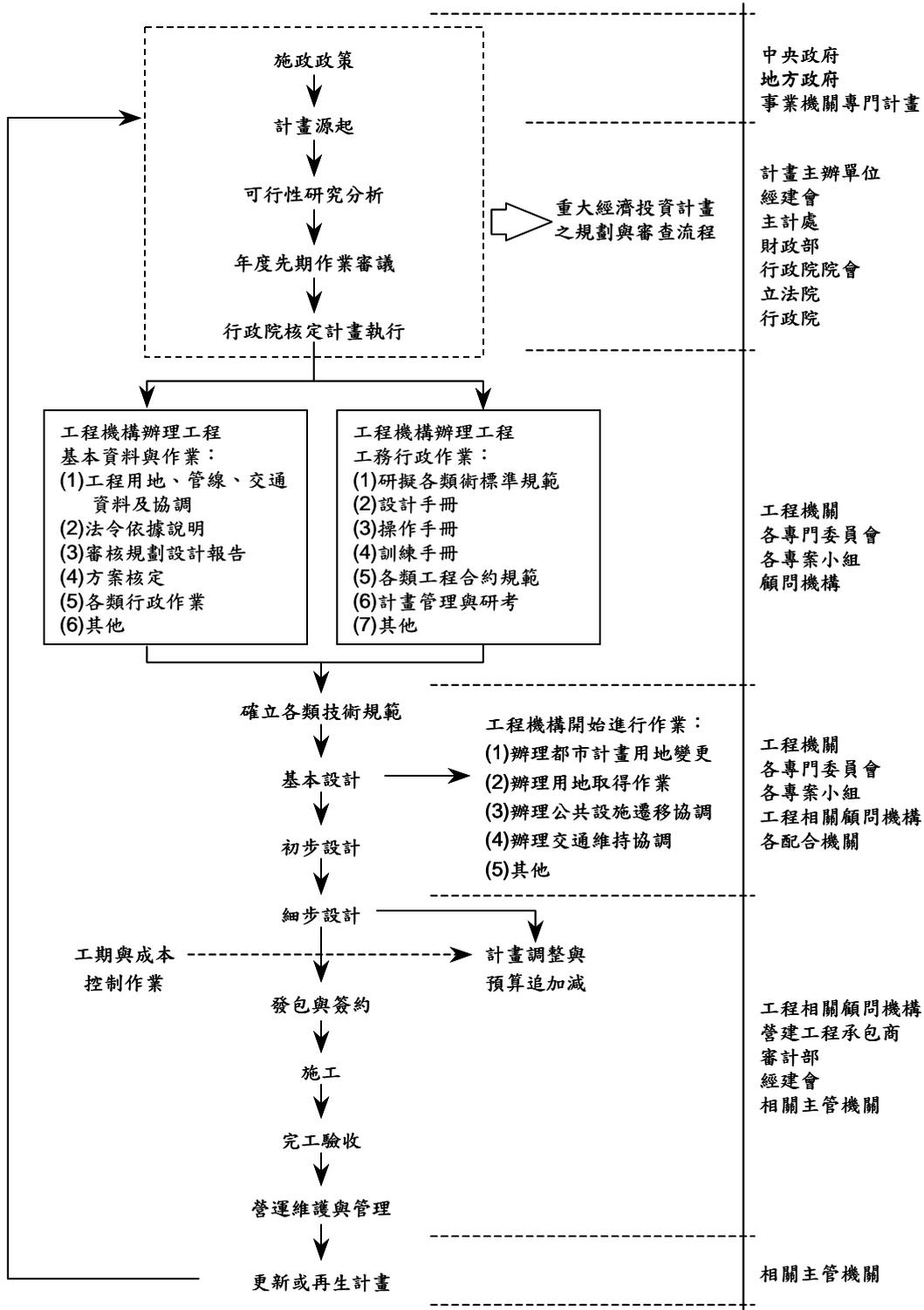
依計畫主管機關層級，可分為中央政府所主管與地方政府主管計畫，其年度概算之編列及申報程序詳圖 3-5 所示，說明如下：

1. 由中央政府各有關機關所管之計畫，應由主管機關於事先全面考量，通盤規劃，並分別行知所屬各計畫執行單位。各計畫執行單位，應在擬編年度概算前，積極展開先期作業，就(1)成本效益；(2)環境影響；(3)技術方位；(4)市場狀況；(5)財務方案；及(6)風險與不定性等，詳加評估，凡屬新興重要投資計畫，並應妥為擬訂計畫完成後經營管理方式，依照規定格式詳細列明，於每年七月卅一日以前，連同計畫書各一式十五份，送達其主管機關。計畫若屬多年期，並應擬編中、長期計畫及概算。
2. 縣市政府、台北市政府及高雄市政府，對於所管重要經建投資計畫，比照前述中央各有關機關所管計畫規定辦理。縣市政府所管計畫及概算先期作業完成後，應依照規定格式詳細列明，於每年七月卅一日以前，連同計畫書各一式十五份，分別送達中央有關主管機關，並以副本及附件一份送行政院經建

會及工程會。縣市政府申請中央補助經費計畫，應將申請補助數額及理由詳為述明。

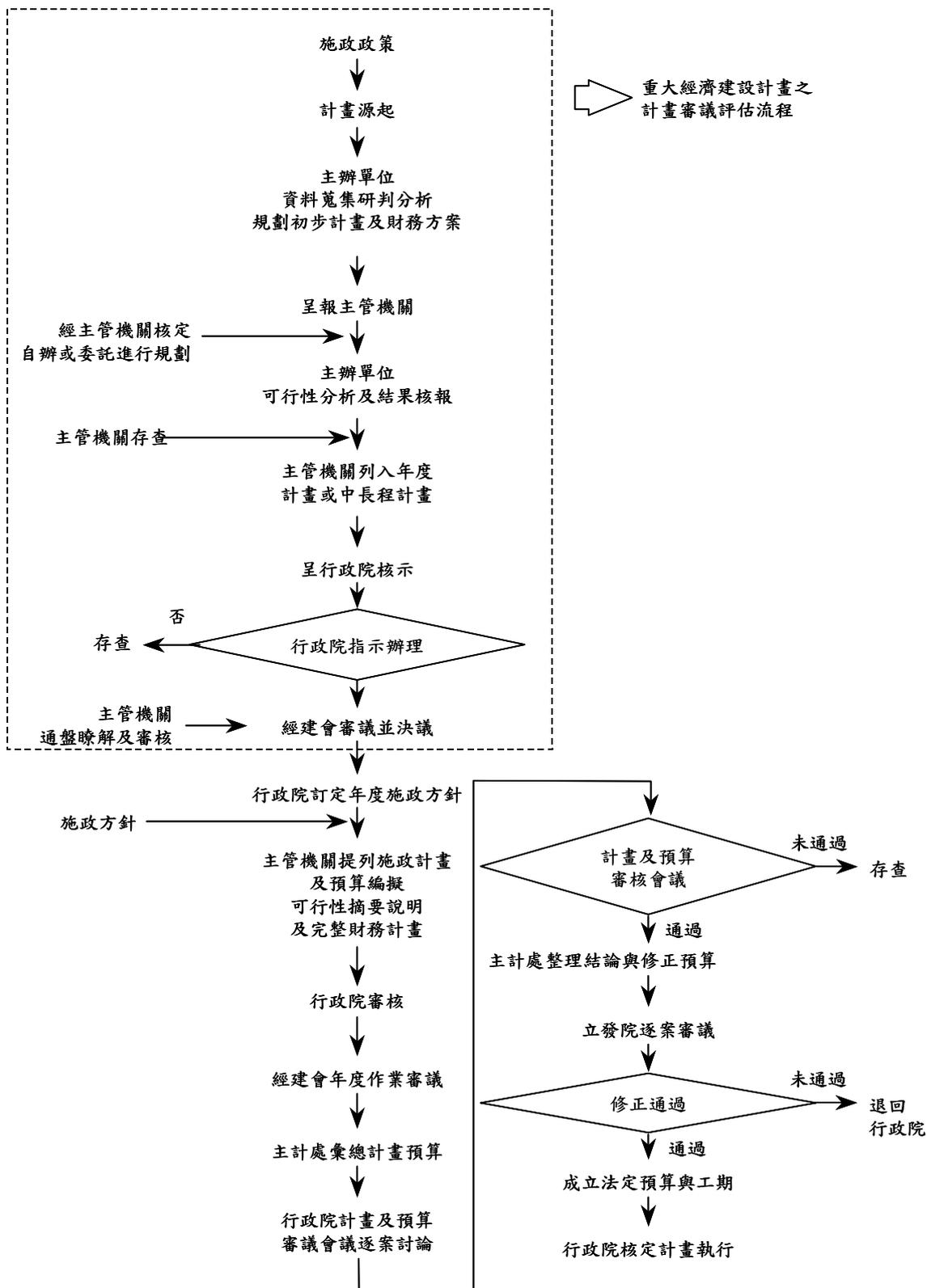
3. 中央主管機關對於所屬單位及縣市政府所提計畫，應就所報先期作業內容，加註具體審核意見，並綜合整理，依照規定格式詳細列明，於每年八月十五日以前，連同原計畫書各一式十份，函送行政院經建會審議，並以副本及附件二份送行政院主計處及財政部，副本及附件四份送工程會。各部門所提計畫，凡經中央主管機關審核結果，應予免議者，均不必轉經建會，並應函知原提計畫機關或縣市政府。

圖 3-2 重大經建投資計畫之「推動與執行」流程圖



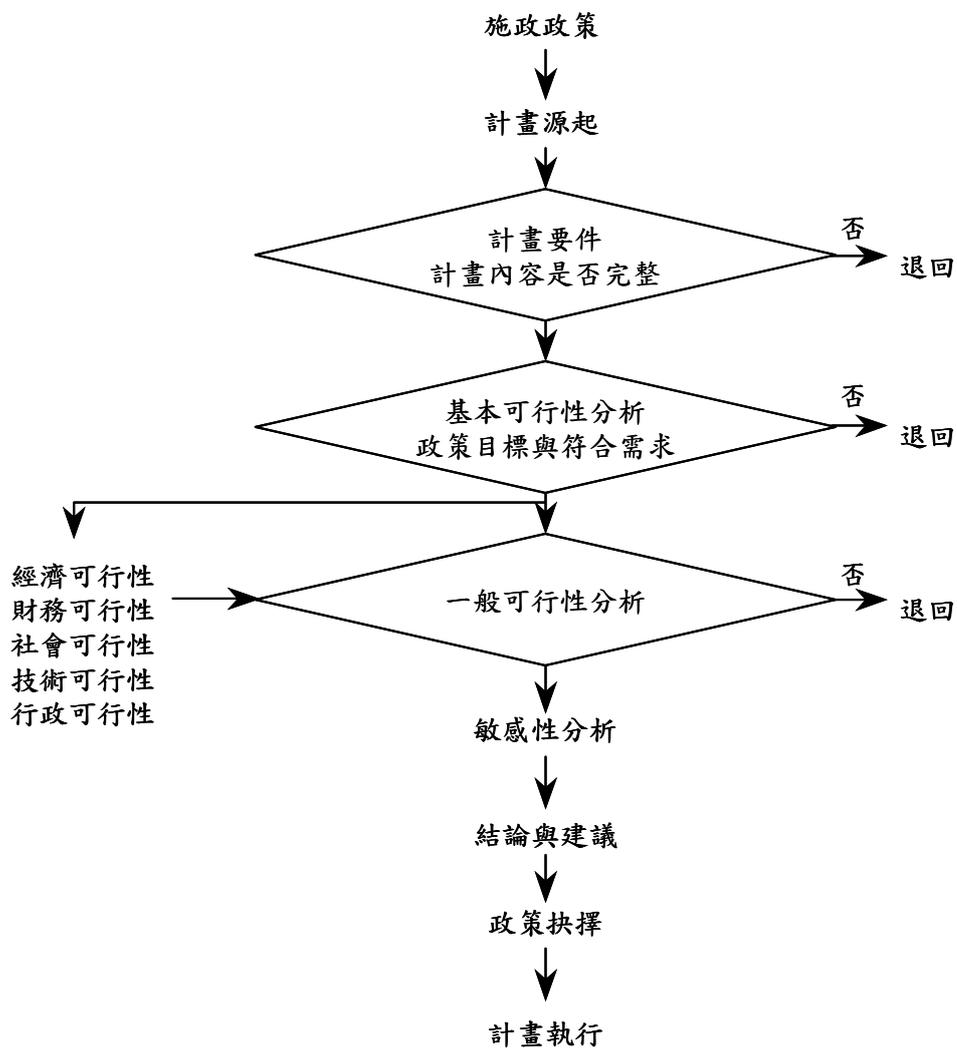
(資料來源：經建會，1998)

圖 3-3 重大經建投資計畫之「規劃與審議」流程圖



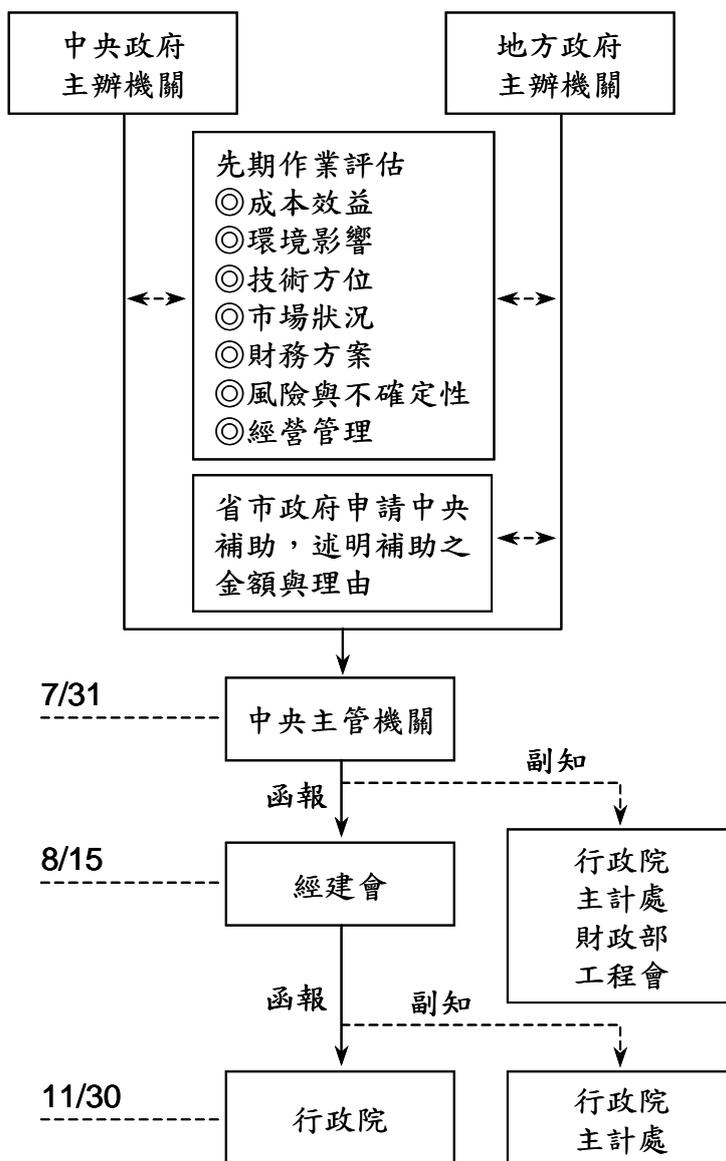
(資料來源：經建會，重大公共建設財務計畫定期檢討機制，1998)

圖 3-4 重大經建投資計畫之「評估」流程圖



(資料來源：經建會，重大公共建設財務計畫定期檢討機制，1998)

圖 3-5 重要經建投資計畫先期作業流程

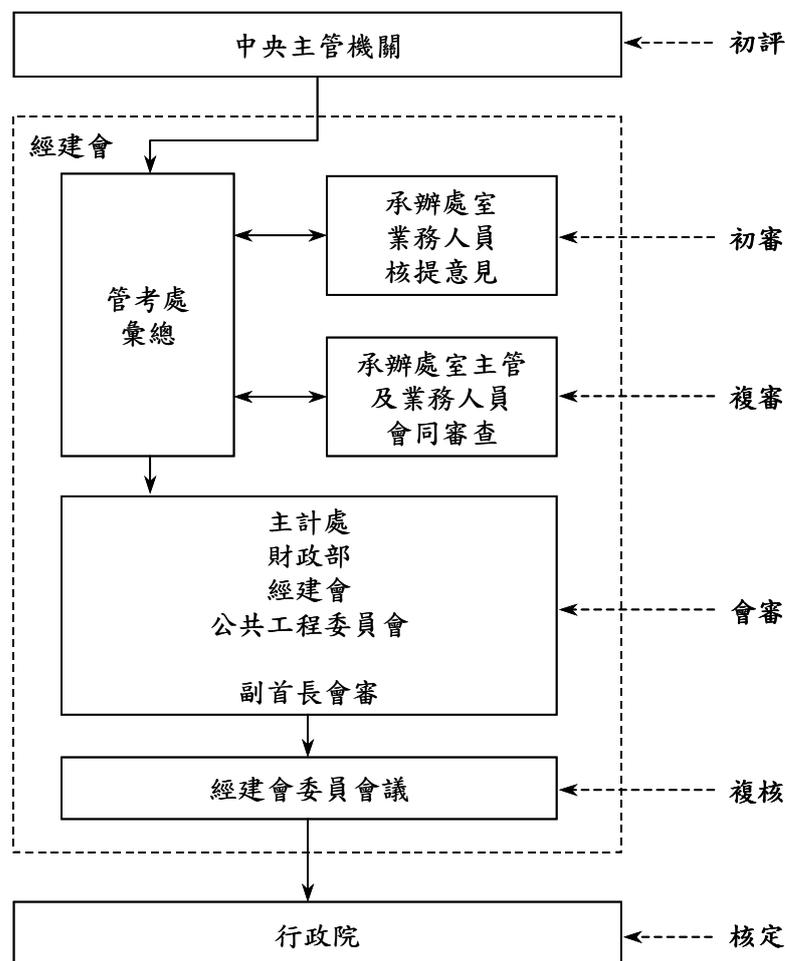


(資料來源：夏正鐘，重要經建投資計畫先期作業審議及管制考核，1997)

二、重要經建投資計畫審核優先順序及經費核列原則

經建會依據行政院頒訂之「政府重要經建投資計畫先期作業實施要點」，訂定審核作業程序，詳如圖 3-6 所示。作業程序內容依序說明如下：

圖 3-6 經建會「重要經建投資計畫」先期作業審議流程



(資料來源：夏正鐘，重要經建投資計畫先期作業審議及管制考核，1997)

行政院經建會每年於審核各機關所擬之重大經建投資計畫案，均訂定計畫優先順序及經費核列原則，使各處室審議人員有所參考依循。惟該原則各年度依政府施政重點及財政狀況不同，而有所調整。以八十七年度審議原則說明如下：

(一) 計畫預算審核原則：

1. 政府預算收支差絀應予逐年縮減，並期於九十年達成實質收支平衡為目標。
2. 八十七年度政府支出規模所占國民生產毛額之比率應持續下降。其中，各級政府總預算案部分之成長率以百分之四·一為原則。

3. 各級政府支出以因應提升國家競爭力、提高教育科技文化水準及持續辦理各項社會福利工作為優先重點。
4. 各級政府公共投資，應以十二項建設及其它經行政院核定有案者為主，加強各計畫之核實編製、額度控管及先期審核作業。
5. 中央各機關預算項下所編列對省市地方政府補助款，應依以往年度實際實施成效，並配合地方自治精神，妥為檢討辦理。
6. 自八十七年度起對重要經建投資計畫及科技發展計畫支出，不再事先分配納入各機關歲出概算額度內，而係由各主管機關在一定成長比率範圍內擬具計畫及概算，分別送請行政院經建會及國科會在所獲分配總額範圍內，依據額度管制作業規定予以控管審議，再將審議結果提報預算審核會議核議。

(二) 計畫經費分配順序原則：

計畫經費分配順序依下列順序原則辦理，其中以能提升國家競爭力、包括在政府推動之重大建設中之計畫，其優先序位：

1. 對提升國家競爭力有助益者。
2. 十二項建設計畫。
3. 其它經行政院核定有案之重要施政計畫。
4. 延續性計畫執行順利，依合約規定需支用經費者。
5. 以前年度編列預算執行狀況良好，未來執行能力甚佳者。

(三) 計畫優先順序及經費之核列：

計畫優先順序及經費之實際核列，係依據上述原則及下列作業程序辦理：

1. 計畫主管機關送審計畫若涉及編列中央公務預算者，依「政府重要經建投資計畫優先順序等級分級及處理原則」，先排列優先順序。至於省市縣政府計畫，則僅就直接補助款部分排列優先順序；屬中央部會預算部分，由中央相關部會統簽排列。「政府重要經建投資計畫優先順序等級分級及處理原則」中明訂優先順序分級處理原則為：

(1) A 級：該計畫為社經發展迫切需要，且產業關聯性與計畫效益較高者，主管機關保證計畫能百分之百按進度進行，未來年度所需經費需充分支援者。

B 級：該計畫執行仍有不確定因素、或迫切性及效益不如 A 級計畫者，未來年度所需經費需求視執行進度彈性支援者。

C 級：可暫緩辦理或暫不編列經費計畫。

- (2) 各級主管(辦)機關除須依前述原則將所主管(辦)之計畫區分為 A、B、C 三級外，並應依計畫的優先順序將各級所有計畫，再以 1、2、3……序號排列(如「A01」「A02」「B01」等)。
2. 中央主管機關就本管計畫及補助省市縣政府計畫，併同排列優先順序，並就個別計畫年度經費需求，提出具體意見。
3. 經建會依據計畫審議經費核列原則，並參考中央主管機關意見，核列年度計畫經費需求；至於計畫優先順序，原則上尊重中央主管機關及省市縣政府所列者，惟若經檢討，其與「計畫經費分配順序」不符者，則請相關主管機關再行檢討修訂。
4. 經建會依主管機關所訂計畫優先順序，比對各主管機關年度總額度，再請相關主管機關重新檢討個別計畫實際需求，按序號，由後向前排擠，將序號較後者剔除，或將序號前列者經費予以減列，直至所列計畫經費需求與預算額度達到平衡為止。

(四) 計畫經費核列原則：

1. 尚未報奉行政院核定計畫：
 - (1) 原則上暫緩辦理，不予編列經費。
 - (2) 若特殊需要者，於敘明理由及經費用途後，同意酌予暫列少數規劃費或可行性研究費，俟計畫報奉行政院核定後動支。
2. 已報奉行政院核定計畫：
 - (1) 第一年經費以土地費為原則，並應敘明理由。
 - (2) 執行中之延續性計畫，除有特殊需要，原則上照該計畫前年度法定預算數，由計畫主管機關依據經建會另行召開之協調會協調結果，在一定成長比率範圍內(八十七年度原則為百分之五)，修正各該機關所提計畫經費需求。
 - (3) 若各該機關所提計畫經費需求，於修正後仍超過各該機關額度時，經建會於參考各計畫本年度預算編列及支用情形、保留款及工程執行進度，審慎評估其年度經費實際需求與未來工程執行能力後，在各計畫主管機關之總額度內通盤考量。
3. 省市縣政府申請中央補助經費之計畫：
 - (1) 總經費與行政院核列數不符之計畫，或經費需求未依行政院核定補助比例編列者，經建會於審核時將指明，並另行請計畫主管機關依擬申請新的經

費需求，儘速依行政程序，報院核定。

- (2) 省市府對各計畫以往年度地方配合編列之款項，未依院核定補助比例編足者，本年度中央不再續編，或依相對負擔比例核減。
 - (3) 經建會另請行政院主計處對於本年度中央預算之核撥，除依計畫執行進度核撥外，同時考量地方配合款是否依比例編列。
 - (4) 中央部會預算部分，併入中央相關部會計畫統簽核列。
4. 分期計畫前年度已屆滿，本年度需繼續辦理者：分期分年辦理計畫需繼續辦理者，主辦機關應研提下一期計畫，先報奉行政院核定後，再據以辦理年度先期作業。若下一期計畫尚未報奉行政院核定，原則上不予核列經費。若有必要，則予以暫列，並於整體計畫報奉行政院核定後，始准動支。

三、中長程公共建設計畫作業之擬編與審議流程

我國施政計畫體系依計畫特性，可以分為「中長程計畫」、「年度施政計畫先期作業」、「年度施政計畫及預算作業」等階段，計畫期程包括各部門建設之十年展望、四年計畫與年度計畫等三大部份。一項中長程計畫之施行，最後都必需落實於年度計畫中，由「計畫形成預算」，在擬編年度概算前，應先展開先期作業。

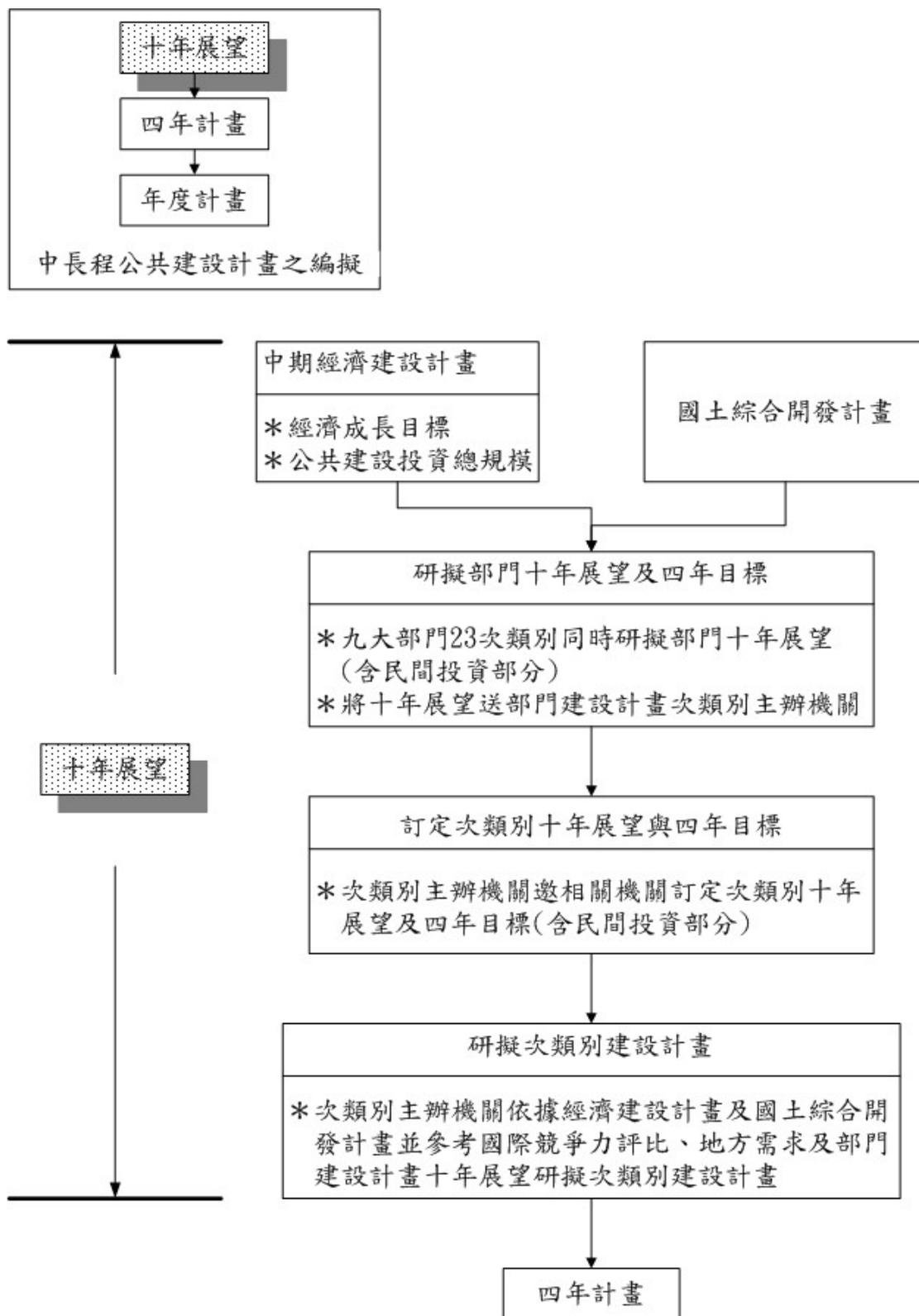
根據「政府重要經建投資計畫先期作業實施要點」、「政府重要科技計畫先期作業實施要點」、「政府重要行政計畫先期作業實施要點」、「行政院所屬機關中長程計畫編審辦法」、「行政院所屬各機關年度施政計畫編審辦法」、「中央政府總預算編審辦法」等規定。中長程公共建設計畫其十年展望、四年計畫及年度計畫等編擬與審議所涉及之相關單位與作業程序，詳如圖 3-7~3-9 所示。各部門主辦機關、次類別主辦機關及個別計畫主辦機關編擬應注意事項如次：

- (一) 各部門主辦機關應依據「經濟建設計畫」及「國土綜合開發計畫」，並參考國際競爭力評比及地方需求，研訂部門建設之未來十年展望與四年目標，及發展政策與策略、經費需求等。
- (二) 各部門主辦機關應依所定部門政策方向，參酌施政優先性、民間參與可行性及計畫執行能力等，檢討所屬相關次類別建設計畫之優先順序。
- (三) 次類別主辦機關應依據部門建設十年展望與四年目標及地方需求，研訂次類別建設之十年展望與四年目標，及發展政策與策略、衡量指標、建設數量、經費需求等。
- (四) 次類別主辦機關應就次類別政策方向，參酌施政優先性、民間參與可行性

及計畫執行能力等，檢討所屬個別建設計畫之優先順序，另為避免計畫過於零散，可就性質相近之個別計畫加以整合為子類別，同時亦可對於實施多年經評估無效益之個別計畫予以停止。

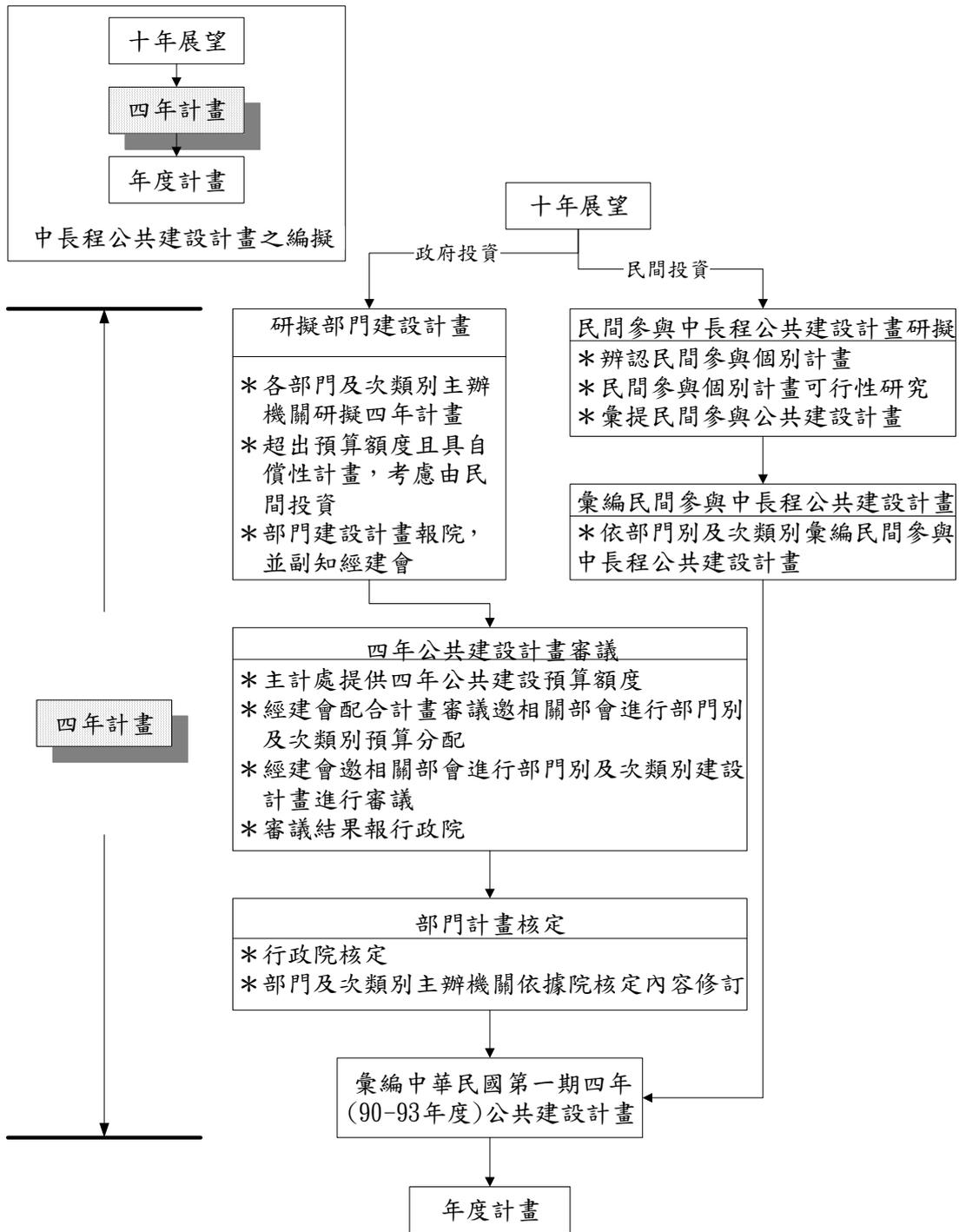
- (五) 個別計畫主辦機關應依據次類別十年展望、四年目標及執行能力，研擬個別計畫，其期程並應儘量配合中長程公共建設計畫之實施期程。
- (六) 個別計畫主辦機關所提同一次類別或子類別之個別計畫數目超過兩個以上時，應就計畫輕重緩急及民間參與可行性，檢討個別計畫之優先順序，惟僅作為次類別建設計畫編擬之參考，並不作為審議核定計畫之用。

圖 3-7 中長程公共建設計畫之編擬—十年展望



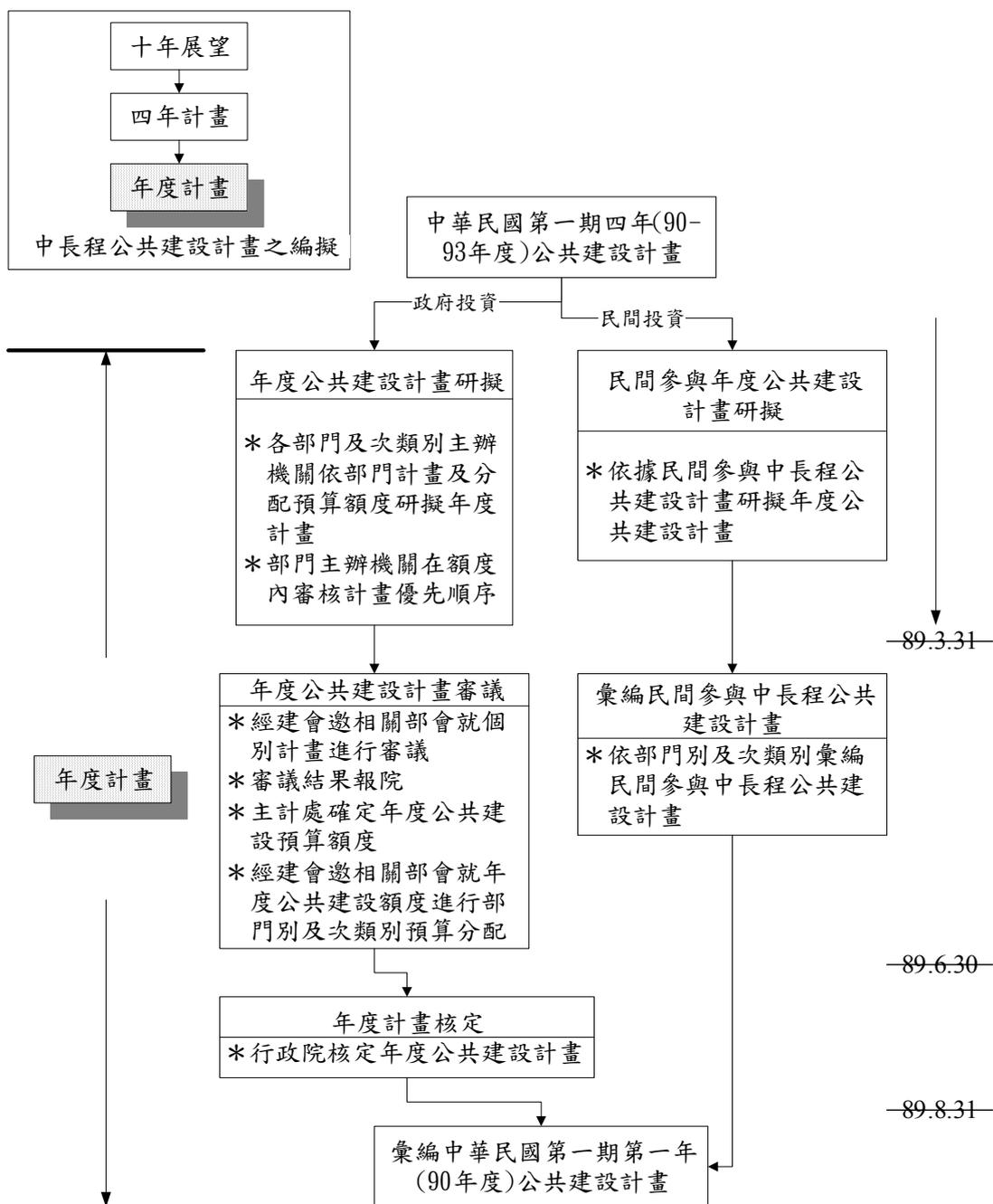
(資料來源：經建會，2001)

圖 3-8 中長程公共建設計畫之編擬—四年計畫



(資料來源：經建會，92 年度政府公共建設計畫先期作業編擬手冊，2001)

圖 3-9 中長程公共建設計畫之編擬—年度計畫



(資料來源：經建會，92 年度政府公共建設計畫先期作業編擬手冊，2001)

四、公共建設計畫之內涵與範圍

依行政院 89.7.18 訂頒「政府公共建設計畫先期作業實施要點」規定，政府公共建設計畫包括：

- (一) 中長程公共建設計畫：係以四個會計年度為一期之公共建設計畫，其內容並應包括未來十年之長期展望。
- (二) 年度公共建設計畫：係指每一期中長程公共建設計畫中配合每一會計年度預算編擬作業而實施之公共建設計畫。
- (三) 各層級公共建設計畫，依審議權責分工如下：
 1. 部門別建設計畫：係由各部門主辦機關，詳表 3-1 所示，負責整合所屬次類別建設計畫而成，並應視部門政策目標及優先性，予以檢討調整，使控制在所獲配之預算額度內。
 2. 次類別建設計畫：係由各次類別主辦機關，負責整合所屬相關個別計畫而成，其中應對個別計畫內容、預算分配及優先順序等加以審查排列，並使控制在獲配之預算額度內。
 3. 個別計畫：係由各計畫之主辦機關分別研擬而成，其內容並應符合「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」有關規定。
 4. 重要公共建設計畫，係指由公共建設計畫額度支應之公共建設計畫，並符合下列條件者：
 - (1) 新興或延續性公共建設計畫，總金額在新臺幣十億元以上者。
 - (2) 其他配合政府施政之重要公共建設計畫。
 - (3) 特種基金如當年度經費需求涉及中央政府公務預算增撥，並符合前二目範圍之一者。

表 3-1 政府公共建設計畫 9 大部門 23 次類別

9 大部門		23 次類別	
項目	主辦機關	項目	主辦機關
農業建設	行政院農委會	農業建設	行政院農委會
都市建設	內政部	住宅	內政部
		下水道	內政部
		都市開發	內政部
交通建設	交通部	公路	交通部
		軌道運輸	交通部
		航空	交通部
		港埠	交通部
		通信	交通部
		觀光	交通部
水利建設	經濟部	水資源	經濟部
		防洪排水	經濟部
工商設施	經濟部	工商設施	經濟部
能源開發	經濟部	油氣	經濟部
		電力	經濟部
文教設施	教育部	教育	教育部
		文化	行政院文建會
		體育	行政院體委會
環境保護	行政院環保署	垃圾處理	行政院環保署
		污染防治	行政院環保署
		國家公園	內政部
衛生福利	行政院衛生署	衛生醫療	行政院衛生署
		社會福利	內政部

(資料來源：行政院主計處，政府公共建設計畫先期作業實施要點，2000。)

上述所稱「公共建設計畫」，即係各機關所推動之各項實質建設計畫，其計畫總經費中屬經常門者不得超過資本門之二分之一，並以表 3-2 所列部門別、次類別及子類別等之項目為範圍。

五、中長程公共建設計畫之審議作業程序 (以 92 年度為例)

中長程公共建設計畫之審議程序，包括個別計畫應由主辦機關提報其歸屬之次類別主辦機關，復由次類別主辦機關依審核結果編成次類別建設計畫，提報其歸屬之部門主辦機關，再由部門主辦機關依審核結果編成部門建設計畫提報經建會，會同其他行政院相關審議機關審議後，陳報行政院核定。經建會另依行政院

核定之各部門建設計畫彙編該期中長程公共建設計畫，陳報行政院備查。

表 3-2 政府公共建設計畫部門別、次類別及子類別

9 大部門	23 次類別	78 項子類別
農業建設	農業建設	農牧業、林業、漁業、治山防洪、農漁村建設
都市建設	住宅	國民住宅、公教住宅、勞工住宅、軍眷住宅、農民住宅、原住民住宅
	下水道	雨水下水道、污水下水道
	都市開發	都市更新、新市鎮建設、新社區建設、公園綠地
交通建設	公路	國道、省道、縣道、鄉道、市區道路、專案道路、場站及停車場、道路交通安全及管理
	軌道運輸	高速鐵路、鐵路營運設施、大眾捷運系統
	航空	國際機場、國內機場、航空設施
	港埠	國際商港、國內商港
	通信	氣象、電信、郵政
	觀光	風景區開發、遊樂開發
水利建設	水資源	水資源開發、水資源管理及保育、自來水
	防洪排水	河海堤整建、區域排水改善、河川管理及防災保育
工商設施	工商設施	工業區開發、科學園區開發、加工出口區開發、工商綜合區建設、展覽館建設
能源開發	油氣	油氣煉製設施、液化天然氣接收站、油氣輸儲設施、油氣銷售站
	電力	發電設施、輸配電設施、其他電力設施
文教設施	教育	高等教育、中等教育、國民教育、社會教育
	文化	綜合文化設施、博物館、圖書館、展演設施
	體育	運動設施、國際競賽體育場館、國家運動訓練機構
環境保護	垃圾處理	興建垃圾處理場（廠）、鼓勵民間參與垃圾處理、資源再利用、貯存清運設備汰換
	污染防治	污染防治
	國家公園	國家公園建設
衛生福利	衛生醫療	醫療網、醫療教學研究院所
	社會福利	社會福利設施、勞工福利設施、榮民福利設施

（資料來源：行政院經建會，92 年度政府公共建設計畫先期作業編擬手冊，2001）

六、年度公共建設計畫之審議

經建會應於年度所定預算籌編先期審查作業截止日前，就已核定之新興重大公共建設計畫，連同正編列預算執行中之延續性重大公共建設計畫，重新評估檢

討其優先順序，在行政院核定之年度公共建設計畫額度內審議，並將審議結論陳報行政院，覆知主計處。主計處根據前項審議結果，彙整提報行政院年度計畫及預算審核會議通盤核議後，簽報院長核定，經行政院會議決定後，連同行政院年度施政計畫，一併送請立法院審議。

七、公共建設計畫經費提報上限（以 92-94 年度為例）

92 至 94 年度公共建設計畫經費提報上限係以 91 年度行政院核定之數額為基礎，每年分別暫按成長 15%、20%及 25%為上限範圍，其中預算比重大者，依序為公路、軌道運輸、農業建設、防洪排水等，而以污染防治、體育及社會福利為最低；並且各次類別分年預算額度，係以等比例匡定，多者恆多，因此各次類別經費需求，亟需依整體社經環境改變，建立彈性調整機制，詳如表 3-3 所示。

八、年度公共建設計畫先期作業之審議過程

以 91 年度為例，公共建設計畫先期作業於經建會之審議過程，包括初審、複審、會審、副首長協商會議及核議報院，分述如下：

- (一) 初審：依次類別成立 18 個「次類別計畫審查評估專案小組」，共計邀請 69 位不同專業領域之專家學者，對 18 個次類別所屬個別計畫進行評估。91 年度先期作業初審時，並邀請前述專家學者及相關機關分別就計畫之重要性、執行進度與經費使用情形，進行審議。
- (二) 複審：由經建會副主任委員分五次邀集經建會相關業務處室，依次類別計畫項目逐案進行審查。
- (三) 會審：由經建會副主任委員分八次邀集財政部、主計處、工程會及研考會等機關副首長，就整體資源負擔能力等會同審議，於 90 年 6 月 26 日完成會審工作。
- (四) 副首長協商會議：由經建會副主任委員分別於 90 年 7 月 2、4 日，分二次邀請財、主機關及相關次類別主辦機關副首長，說明各次類別計畫核列情形；復於 7 月 5 日針對「公路」及「軌道運輸」次類別計畫再次檢討。
- (五) 核議及報院：會審結果於 90 年 7 月 18 日提報經建會第 1052 次委員會議，核議結論於 90 年 7 月 23 日函報行政院，並副知主計處、財政部等。

表 3-3 92~94 年度公共建設計畫各次類別經費需求提報上限表

單位：仟元

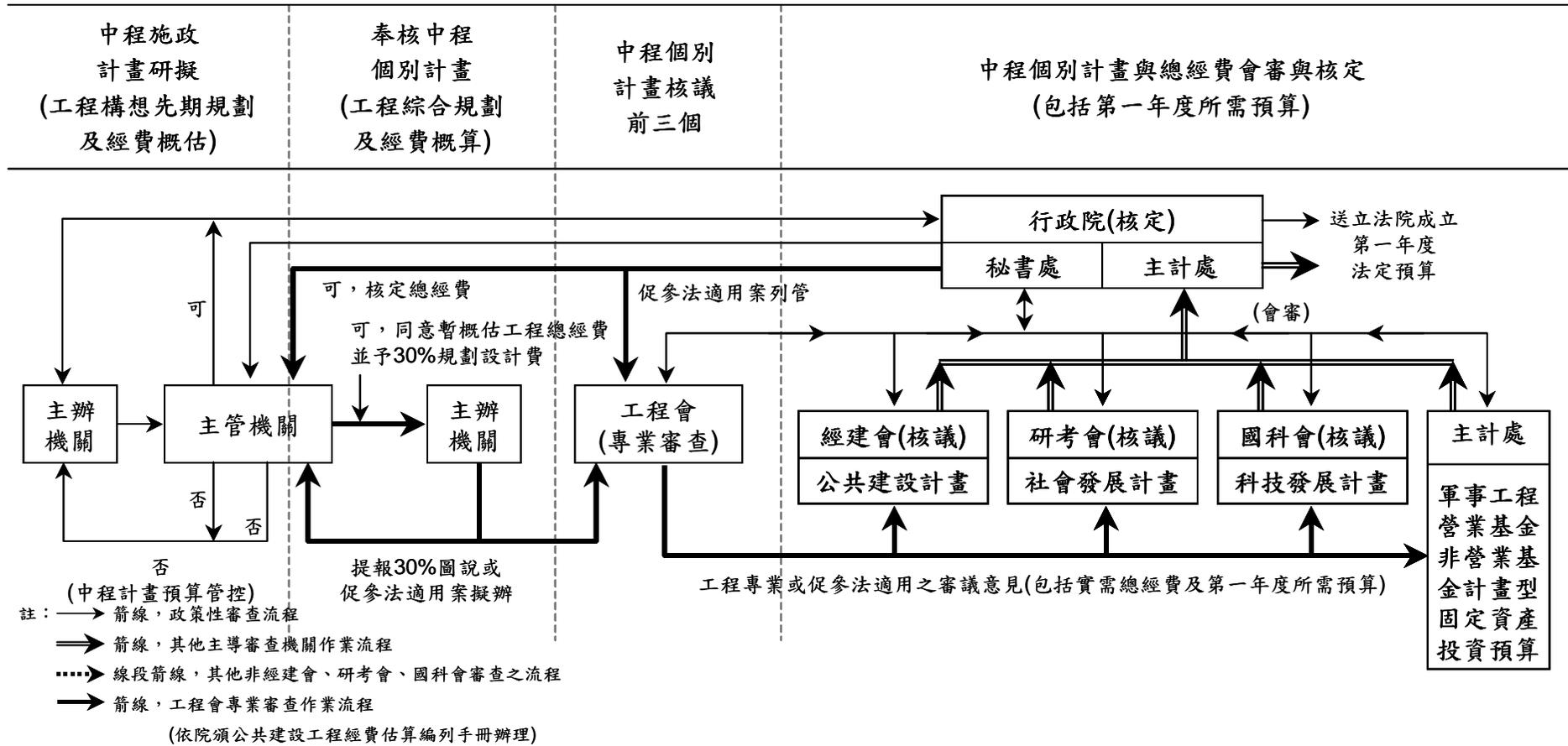
次類別	91 年度	92 年度	93 年度	94 年度
農業建設	22,109,200	25,425,580	26,531,040	27,636,500
住宅	2,800,000	3,220,000	3,360,000	3,500,000
下水道	6,371,600	7,327,340	7,645,920	7,964,500
都市開發	2,590,000	2,978,500	3,108,000	3,237,500
公路	40,455,000	46,523,250	48,546,000	50,568,750
軌道運輸	23,823,223	27,396,706	28,587,868	29,779,029
航空	—	—	—	—
港埠	—	—	—	—
通信	—	—	—	—
觀光	3,574,300	4,110,445	4,289,160	4,467,875
水資源	8,620,200	9,913,230	10,344,240	10,775,250
防洪排水	14,213,200	16,345,180	17,055,840	17,766,500
工商設施	2,222,000	2,555,300	2,666,400	2,777,550
油氣	—	—	—	—
電力	—	—	—	—
教育	—	—	—	—
文化	4,046,400	4,653,360	4,855,680	5,058,000
體育	1,240,000	1,426,000	1,488,000	1,550,000
垃圾處理	5,051,400	5,809,110	6,061,680	6,314,250
污染防治	1,695,900	1,950,285	2,035,080	2,119,875
國家公園	1,770,000	2,035,500	2,124,000	2,212,500
衛生醫療	5,187,100	5,965,165	6,224,520	6,483,875
社會福利	317,300	364,895	380,760	396,625
總計	146,086,823	167,999,846	175,304,188	182,608,529
成長率	91 年度基礎	15%	20%	25%

[註]：航空、港埠、通信、油氣、電力、教育等六項係運用營業或非營業基金，因未使用公務預算，故未列示上限資料。

(資料來源：行政院經濟建設委員會，92 年度政府公共建設計畫先期作業編擬手冊，2001)

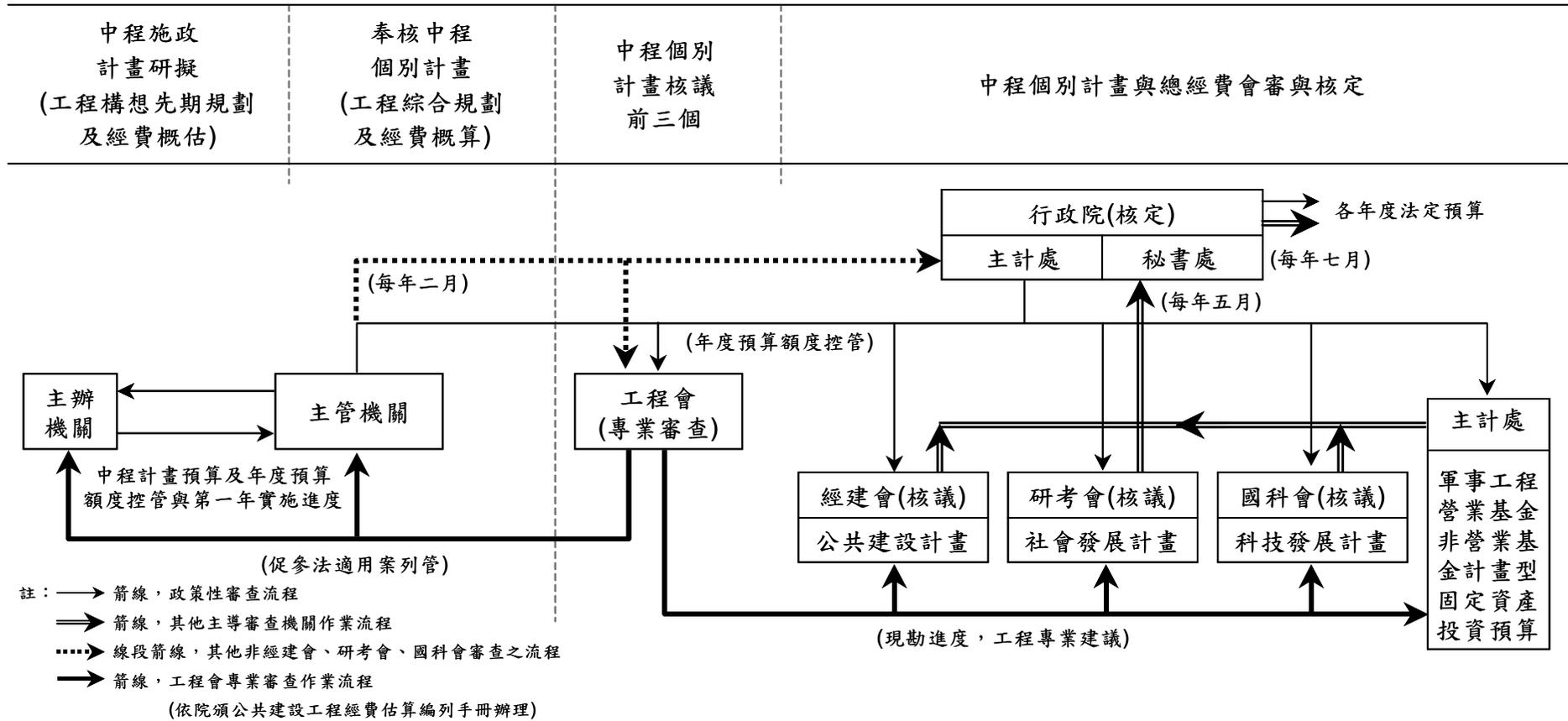
另有關各項公共工程計劃審議需經工程會進行專業審查，其作業流程可分為兩大部分：新興計畫經費審議(如圖 3-10 所示)、延續性年度預算先期審議(如圖 3-11 所示)。

圖 3-10 新興計畫經費審議流程



(資料來源：行政院公共工程委員會，政府公共工程計畫與經費審議作業要點，2001)

圖 3-11 延續性年度預算先期審議流程



(資料來源：行政院公共工程委員會，政府公共工程計畫與經費審議作業要點，2001)

九、中長程公共建設計畫推動之檢討

部門（公共）建設從計畫形成到推動，必須依賴周延制度、完善法定規章與有效程序，方得順利完成。現行公共建設之計畫編擬及審議制度所涉及之結構性問題檢討如下：

（一）長程發展目標不明確

由於國土計畫體系尚未確立，各部會缺乏具體政策規劃、更缺乏全盤性與前瞻性的國土發展藍圖以作為國家發展目標。因此，公共建設之最高指導原則與配套計畫需積極建立。國土計畫目標與公共建設之間的配合關係仍待釐清。對於短中長期發展，台灣地區人口分佈、交通網、資源運用、總體經濟、社會活動與環境等各方面，擬訂實質與長程之規劃，對於公共建設計畫而言，各執行單位也因此缺乏提出計畫的基礎。

（二）資源規劃體系不健全

缺乏健全的由上而下資源規劃指導體系，不僅使各部門各自在資源利用上競爭、排擠，並且使國家發展呈現畸型現況。如國道公路系統整體路網之建設屬國家百年大計，應有一長程宏觀且持續規劃。但目前並無法定之上位計畫為依歸，使交通部門在興建路網時，可能出現因其它部門計畫需龐大預算經費而被中斷。另外，公共建設計畫之推動，必須落實於國土資源上，但是我國國土開發政策與目標及規劃體系仍待建立。

（三）國土計畫之資源分配衝突

我國自民國六十年起，引進日本國土綜合開發之理念，於台灣地區從事綜合開發規劃，擬將原有之都市計畫與區域計畫結合起來，構成上、中、下位之計畫體系，同時，國土計畫亦應整合並指導各單項功能之部門建設計畫。因目前現有臺灣地區（國土）綜合開發計畫缺乏法定基礎（國土計畫法目前仍在審議中）；雖然在理論上，國土計畫應消除區位及部門本位主義的衝突，而達到整體資源之配合與分派，如仍是依據各部門提出各自事業計畫，再彙編成國土計畫，則難以達到領導性計畫目標。

（四）公共建設預算編製的偏差

目前台灣之財政政策與預算制度，對於政府支出規模與效率，並未扮演好「支援」與「把關」角色。如預算制度，採年度預算審查方式，縱使當年度預算受到削減或未通過，但以後年度仍可再行編列。如此，各機關為求計畫能獲立法院通過，往往故意低估預算，等通過後再追加預算。

另外，因目前預算制度採部門預算方式，將資本門與經常門支出合併且逐年審查，但因資本門與經常門性質不同，且各有不同財源籌措方式，將資本門與經常門併列結果，使收入與支出的辨視能力降低，進而影響審查效果。另外，財政收支劃分法未能配合地方自治發展，中央的統籌分配款對縣市補助款仍為地方建設重要經費來源，對於「受益」與「付費」對稱性造成不良的影響。

(五) 發展藍圖與行動計畫混淆不清

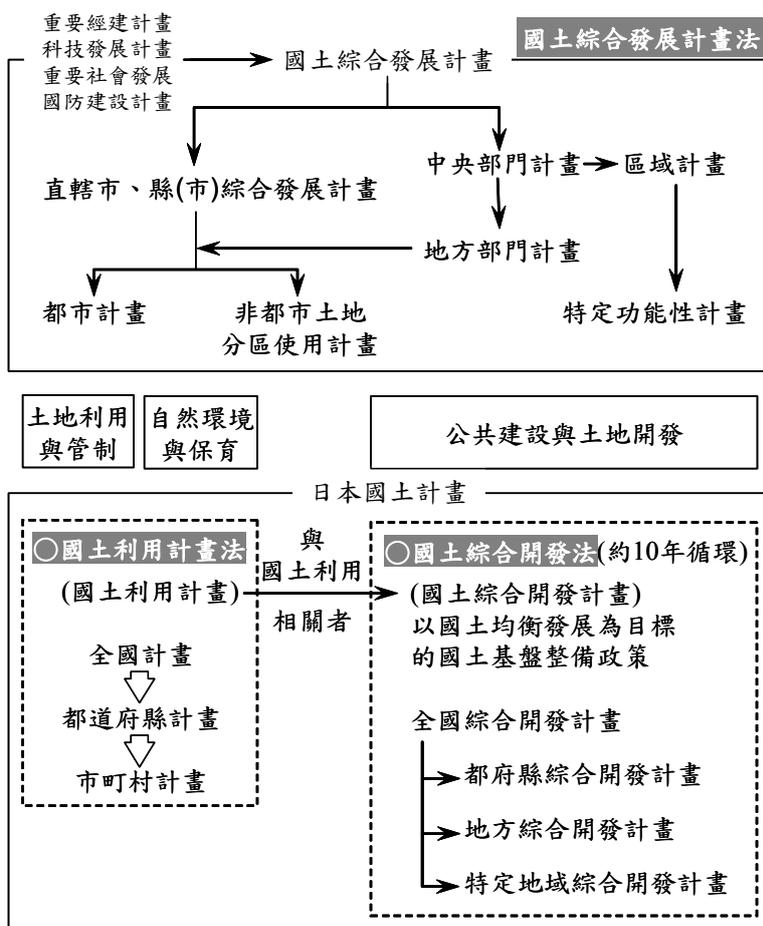
就計畫目標體系而言，理論上係先建立國家長程計畫目標，進而分立各期程之目標，而以實質計畫（事業計畫）為推動手段。而我國國家建設計畫，卻常因長期性發展藍圖與短期性實質行動計畫混淆不清，而人去政息。以日本為例，其有完整之計畫體系，以國土綜合開發為基礎，進一步擬訂各項公共建設計畫，且在大臣會議層次獲得審議通過，再配合整體及個別發展需要與執行能力，每五年制定一次「五年事業計畫」，逐步推動公共建設。

根據行政院經建會（85.11）提出「國土綜合開發計畫」、及內政部（91.2）研擬「國土計畫法草案」，其內涵包括：國土綜合發展計畫、直轄市、縣（市）綜合發展計畫，我國則將日本國土計畫中「國土利用計畫」與「國土綜合開發計畫」合併整合，也就是將「管制」與「開發」併入一法中，詳圖 3-12 所示，仍與日本體系存在相當之差異。

(六) 評估各階段作業名稱與定義不明

「名不正則言不順」，目前各階段評估作業中，對於所列之名詞，如建設計畫、可行性研究、先期規劃、實施計畫、基本設計等，缺乏具體定義與程序上的界定。對於應提報院之計畫，究竟屬可行性研究？綜合規劃？亦或是建設計畫？其內容又應該為何？沒有明確的規範。

圖 3-12 我國與日本計畫體系之差異



(資料來源：本研究整理轉繪)

(七) 作業規範執行不夠嚴謹

評估作業雖然有「行政院所屬中長程計畫編審辦法」、「重要經建計畫先期作業實施要點」及各類公共建設專法等法規，但對於預算評估審議制度之執行仍未確實，甚至有時會發生計畫已然定案，卻仍未進行評估作業情形。

(八) 審議機關之作業無法有效協調

形式上各個審議機關彼此協調工作，因已行經數年，不論自行審核或會審，都有一套作業方式彼此配合。如經建會在審查政府重要經建投資計畫先期作業前，會先擬訂一作業方式，包括審議會議之進行與審議原則。而行政院督導會報則辦理行政院交與之計畫，未來成立之公共工程委員會與其它部會權責之區分，也由行政院秘書處負責協調完畢。然而在實質上，或由於時間匆促，或由於專業知識不足，或由於各機關之本位主義，工程計畫協調不足的狀況經常發生。

第二節 預算編審及部門計畫之預算分配

本節針對現行中央政府預算編審及預算分配政策進行分析，並就部門計畫近年之分配比例原則及趨勢進行分析。

一、預算編審程序

依據預算法第十一條及第十二條規定，我國政府預算每一會計年度辦理一次。政府會計年度於每年一月一日開始至同年十二月三十一日終了，以當年之中華民國紀元年次為其年度名稱。有關政府預算之籌編，依照預算法第三十、三十一、三十二條規定，行政院應於年度開始九個月前擬訂下年度施政方針。

中央主計機關即遵照施政方針，擬訂下年度預算編製辦法，呈報行政院核定分行各機關依照辦理。各主管機關遵照施政方針，並依照預算籌編原則及預算編製辦法，擬訂其所主管範圍內之施政計畫及事業計畫與歲入歲出概算送行政院。

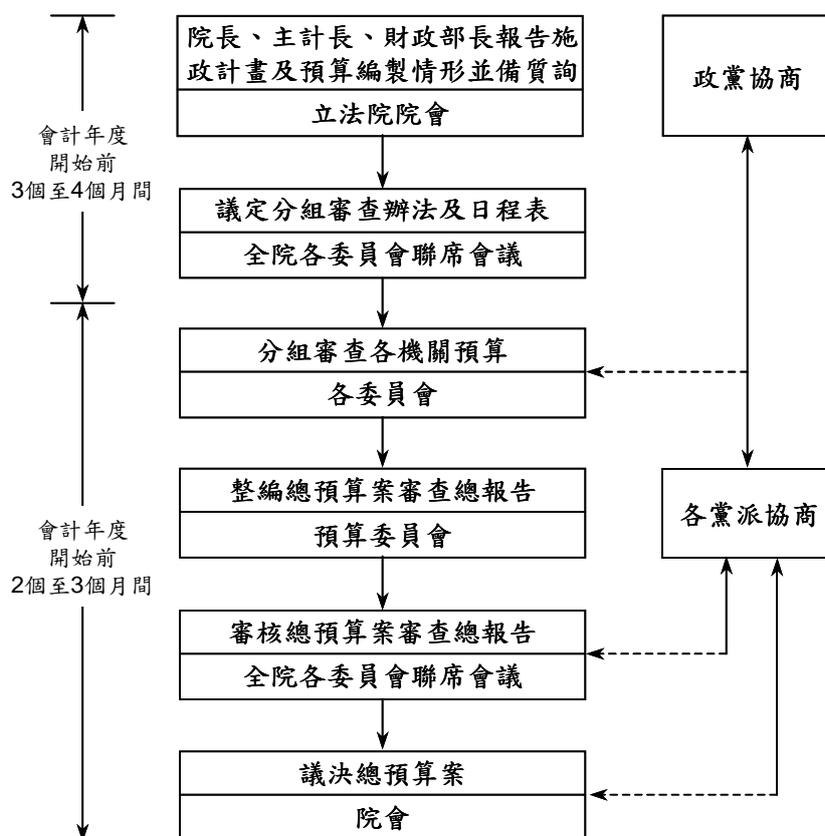
惟上項預算開始籌編時間，多年以來各機關於年度開始十一個月前即已開始，迄至行政院依預算法規定期限於年度開始四個月前將次年度中央政府總預算案編成送立法院審議，期間長達八個多月之久，立法機關復依預算法第五十一條規定於年度開始一個月前總預算案應經議決，並於年度開始十五日前由總統公布，一月一日開始執行至同年十二月三十一日終了，如此年復一年重複發生，構成預算循環之周期，詳圖 3-13。

依據以上所述我國中央政府有關預算編審之工作，自年度開始前十一個月即已開始，其中有八個月之久係屬各行政機關有關預算案之籌編及審核工作。中央政府現行預算編審作業程序可劃分為五個階段，按階段說明如下，詳圖 3-14 所示：

（一）第一階段：預算之籌劃及收支政策之擬訂

每年年度開始前十一至十三個月間，為行政院籌劃擬編中央政府總預算案時期，在此期間之主要工作內容如下：

圖 3-13 立法院審議中央政府總預算案程序圖

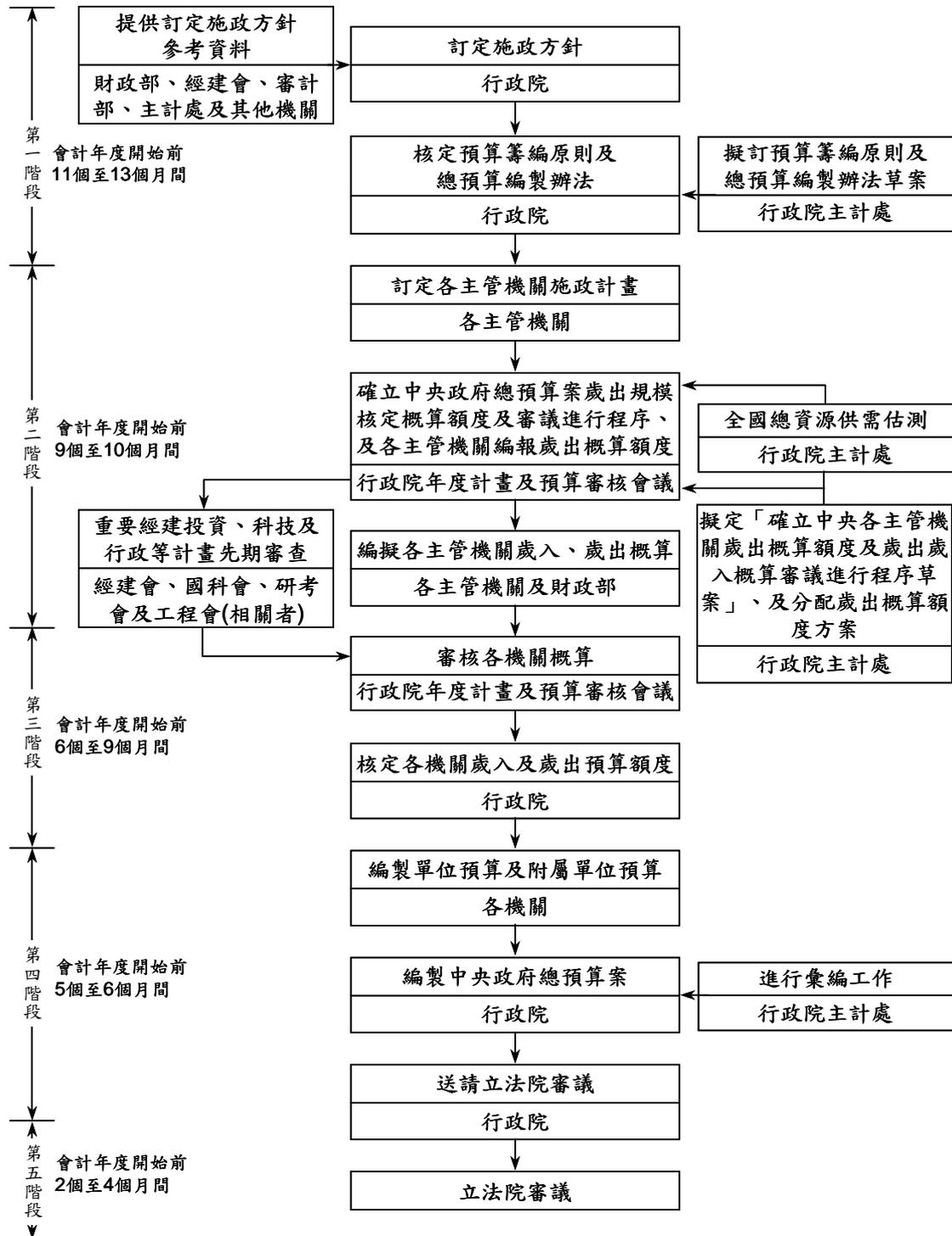


(資料來源：行政院主計處，公務預算之編列與執行，2002)

1. 中央主計機關、中央經濟建設計畫主管機關、審計機關、中央財政主管機關及其他有關機關依預算法第二十八條規定，於籌劃擬編概算前，分別說其主管業務範圍，提出增進公務與財務效能，以前年度重大經濟建設計畫之檢討意見及未來展望，以及減少不經濟支出等之建議送行政院，另由行政院主計處呈報下年度全國總資源供需估測趨勢及其他參考資料等，彙整作為行政院決定下年度施政方針之參考。
2. 行政院依預算法第三十條規定，於年度開始九個月前制訂下年度「施政方針」，經行政院院會通過後，分行各機關。「施政方針」為行政院施政的最高指導原則，各部會再依施政方針擬訂施政計畫，依施政計畫擬編概算。
3. 中央主計機關依據施政方針，參照全國總資源供需初步估測結果，並衡酌各項重要因素，擬訂「中央暨地方各級政府預算籌編原則」，報經行政院院會通過後，分行中央各主管機關及地方政府，以作為處理預算收支之準據。
4. 中央主計機關依預算法第三十一條規定，擬訂「中央政府總預算編製辦法」，

呈報行政院核定，遂立法院並分行各機關，以規範各機關編製預算之作業程序、預算書表格式內容、共同性費用編列標準及預算作業日程等。

圖 3-14 中央政府總預算編審程序圖



(資料來源：行政院主計處，公務預算之編列與執行，2002)

綜言之，中央政府總預算案之籌編，係以施政計畫為依據，施政計畫之擬定，又以施政方針與「中央暨地方各級政府預算籌編原則」為歸趨。預算籌編原則，係延續以往之「中央暨地方各級政府預算收支方針」，惟近年來中央與地方政府間財力資源統籌規劃之準繩，不特適用於中央各機關，亦且適用於地方政府。近數年來預算收支方針之內容，大體可劃分為基本原則、收入、支出、各級政府收支之分配與公債、經建借款原則、及公營事業預算收支處理原則等條款規定。其主要規定如下：

1. 政府預算收支，應本中央、地方統籌規劃及遵守總體經濟均衡之原則，審度總資源供需估測顯示之趨勢，力求財政自主負責，務實編列，有效運用。
2. 政府預算收支應先期作整體性之縝密檢討，並配合中長程重要經建及施政計畫，實施中程計畫預算作業制度，藉以健全財政及革新預算編審作業。
3. 政府預算收支差絀應予有效嚴密控制。政府未償債務餘額預算數及年度舉債額度，不得超過公共債務法規定之上限。
4. 審度總資源供需估測結果，財政健全與經濟成長應兼籌並顧。政府原有消費支出應力求節約，各項新興重大支出，須同時考慮籌有確切之財源後始可辦理。
5. 重大公共工程建設及重大施政計畫，應先行選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，凡經評估適宜由民間辦理之業務，並應儘量獎勵民間參與或移由民間興辦。
6. 中央及地方政府制（訂）定或修正法律或自治法規，如有減少收入者，應同時籌妥替代財源，其需增加財政負擔者，並應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源及各級政府經費分擔比例。
7. 中央及地方政府均應積極推動公營事業民營化，並依所訂進度切實辦理。對原投資民營事業經檢討已無必要，或已完成投資政策目的者，應儘速讓售民間；另應加強對公有財產與各類特種基金之管理運用及其他新財源之開闢，以期提升資源運用效益及增加政府收入，供作推動各類公共建設之財源。
8. 政府年度支出規模占國民生產毛額之比率應持續下降，且中央及地方政府總預算案連同特別預算之歲出增加幅度，以不超過歲入之成長率為原則。
9. 關於各計畫財源之籌措，應儘量本諸受益者付費之原則予以規劃，並實施自償性公共建設預算制度。至於一般性土地購置、營建工程及設備購置，除繼續辦理及急需者應核實計例外，均暫緩編列。

10. 中央及地方政府支出，得衡量其歲入之最大負擔能力，適切訂定各主管機關之歲出概算額度，作為編列歲出概算之範圍。又各機關在歲出概算額度內編製概算時。應切實把握零基預算之精神檢討所有計畫之成本效益，排列優先順序，凡基於法律或義務與必須之支出，及其他可於額度內容納者，列入概算；凡績效不彰之計畫及不經濟或無必要之支出，均不得列入。
11. 中央政府各機關預算項下所編列之對地方政府補助款，應依財政收支劃分法第 30 條第 1 項規定之原則與中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法之規定，確實檢討辦理。
12. 公營事業應以企業化之精神，積極加強研究發展及推行責任中心制度，改進產銷及管理技術，提高產品及服務品質。各事業除獨占性或依政策設置者，以追求合理盈餘為目標外，其餘凡有市場競爭性之事業，應以追求最高盈餘為目標。
13. 非營業基金之運用，應以追求最高效益及達成基金創設目的為原則。除負有政策性任務者外，並應本自給自足之精神，設法擴展自償性基金來源，完整回收營運成本，減少對公庫之依賴。

（二）第二階段：歲出概算額度之核定

每年年度開始前九至十個月間，為行政院確定中央政府總預算案規模及核定各主管機關歲出概算額度時期，在此期間之主要工作內容如下：

1. 各主管機關訂定施政計畫：預算法第三十二條規定，各主管機關遵照施政方針，並依照行政院核定之預算籌編原則及預算編製辦法，擬訂其所主管範圍內之施政計畫及事業計畫與歲入歲出概算，送行政院。前項施政計畫，其新擬或變更部分超過一年度者，應附具全部計畫。又第三十三條規定，以上之施政計畫及概算，得視需要，為長期之規劃擬編，其辦法由行政院訂之（按目前行政院訂有行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法）。
2. 行政院確立中央各主管機關及補助地方政府歲出概算額度，其作業程序如下：
 - （1）組設「行政院年度主計及預算審核會議」：採任務編組方式，以行政院副院長為召集人，成員以不兼部會首長之全體政務委員為主及財政部長、經濟部長、行政院秘書長、主計長、行政院經濟建設委員會主任委員、行政院研究發展考核委員會主任委員等，必要時並得邀請各部會及省市政府首長或其指定之代表共同參加，以求客觀。
 - （2）提出全國總資源供需估測及中程預算收支推估報告：行政院主計處依據建

立之總體經濟計量模型並衡酌目前及未來經濟變動情勢，對下一會計年度之整體供需狀況加以估測，自八十四年度起再增加辦理未來四個年度政府預算收支之可能發展趨勢推估，以作為研擬預算政策、確立預算規模與規劃政府中程概算及全國資源合理分配之參考。

- (3) 年度計畫及預算審核會議舉行第一次全盤會議時，根據行政院主計處所提報全國總資源供需估測趨勢及中程預算收支推估結果，核議確立中央政府總預算案歲出規模。
 - (4) 行政院主計處依照前項總預算案歲出規模研擬確立中央各主管機關及補助地方政府歲出概算額度，於籌編年度中央政府總預算案時，經考量以往各年度行政院核定分配各主管機關歲出概算額度之內容較為詳細及明確，致使各機關於實際編製概算時較無彈性，且部分機關對於較為急需或優先性較高之計畫及經費，常發生未於歲出額度內容納，而紛請於額度外予以增列之情形。為期改進，爰改採彈性及競爭方式辦理，即將重要經建投資計畫、科技發展計畫及司法院主管以外之各主管機關歲出概算額度劃分為基準需求及競爭性需求兩部分。其中基準需求為人事費及各機關推動經常性業務所必需之經費；至競爭性需求則包括各機關依法律義務必須之重大支出、分年延續性計畫、其他須重新檢討之計畫及新興計畫等，並賦予各機關在一定成長率範圍內（即上限）編製概算之彈性，由行政院依其計畫之優先順序，於總預算案規模範圍內逐項審核計列。
3. 公共建設計畫及科技發展計畫支出：公共建設計畫部分及科技發展計畫支出部分，均由中央各主管機關及省市政府分別依經建會及國科會所規定之成長率範圍內擬具計畫及概算，並按流水號列明優先順序後，使各該計畫先期作業實施要點規定分別送經建會及國科會審議，由經建會及國科會在所獲分配之總額度範圍內控管審議，再將審議結果報行政院。

(三) 第三階段：概算之擬編及核定

每年年度開始前六至九個月間，為各主管機關擬編概算及行政院核定預算時期，在此期間之主要工作內容如下：

1. 訂定各主管機關在核定之歲出概算額度範圍內編製概算應行注意辦理事項，作為各機關實際進行編製概算之準據，其主要內容如下：
 - (1) 各機關於籌編年度概算時，應在行政院核定之歲出概算額度範圍內，將中央及地方政府預算籌編原則所規定之各級政府支出優先重點切實反應在

年度概算內，以彰顯預算與施政計畫之密切配合。

- (2) 各機關應切實依照「中央各機關歲出編列有關落實零基預算主要精神作業要點」規定，在行政院核定之歲出概算額度範圍內統籌調配編列，惟不得調整作為未經行政院核定之重大公共工程及房屋建築等規劃及設計費，且公共建設計畫如需以徵購方式取得土地時，應按徵購進度編列用地取得經費，用地未取得前，原則不得編列工程費，以期資源合理分配及有效運用。另未來行政院於審查各機關所報編之歲出概算，仍得視各主管機關間業務或經費移撥情形，對原核定額度作必要之調整編列。
- (3) 配合行政院核定之建立中程計畫預算作業制度推動方案，以及行政院研考會對各主管機關中程施政計畫之推動實施，九十年度起除核定各主管機關當年度歲出概算額度外，對於往後四個年度之歲出概算額度，總參照政府財政政策目標及行政院主計處中程預算收支推估結果，作原則性規範，請各主管機關考量未來四個年度可用資源概況，妥為規劃中程施政計畫與所編概算。
- (4) 凡經監察院糾正或審計部審定確屬經費編列不當、無效益或執行績效欠佳者，應確實檢討改進並不再繼續編列。
- (5) 中央及地方政府預算籌編原則所訂之原則應切實依照辦理。又各機關人事費應依規定標準核實編列，將來於年度進行中亦應嚴格控制執行，不得以人事費不足為由報請核撥經費。
- (6) 中央政府總預算編製辦法中所定共同性費用標準應切實依照辦理，不得溢列，又非經行政院核定有案之員工待遇、福利、獎金或其他給與事項，亦均不得列入概算。
- (7) 各機關如非屬配合法律規定、義務及臨時政事急需，原核定歲出概算額度確實無法調整因應，或額外覓有特定之收入來源，如提高規費或門票收費標準等，得視實際需要情形酌予增列外，均不得請於原核定歲出概算額度外再增列經費。
- (8) 各機關經行政院通過刪減部分之經費，不得自其他用途別經費流入編列，俾達摺節消費性支出目標。
- (9) 有關對地方政府之補助，應確實依照財政收支劃分法第三十條與中央及地方政府預算籌編原則所定支出之相關規定原則，並參酌以往年度實際實施成效，在核定歲出概算額度範圍內妥為檢討編列，凡與以上規定事項不符

合，均不得列入。

- (10) 中央各主管機關及地方政府，對屬於公共建設及科技發展計畫支出部分，應依各該計畫先期作業實施要點規定，分別送經建會及國科會審議，由經建會及國科會在所獲分配之總額度範圍內控管審議，再將審議結果報院。又以上屆於公共建設及科技發展計畫支出，如有未依規定程序及期限送經建會及國科會控管審議者，行政院將不予受理。

2. 各主管機關在核定歲出概算額度範圍內報編之概算報行政院後，應進行複審，其進程序如下：

- (1) 年度計畫及預算審核會議按各主管機關所報編概算就歲入、歲出分別檢討審核，歲入部分由財政部邀請行政院主計處及有關機關組織歲入審查組，就各類歲入進行檢討；歲出部分由行政院主計處邀請各政務委員、財政部及有關機關組織歲出審查組進行審核。
- (2) 專案審查：為使一般共同性計畫經費有一致的處理原則，並兼顧特殊重要事項能作妥切之處理，有關各機關請求增加員額、科技研究發展及公共設計計畫視實際情形予以分別或合併設置專案小組統審核議，以期公允。
- (3) 先期審查：為強化公共建設計畫、科技計畫及重要社會發展計畫之評審作業，有關此類計畫之支出，必須送由行政院經建會、國科會、研考會及公共工程委員會分別先行加以檢討核議。
- (4) 預算平衡會議：歲入、歲出經以上審查之最後結果，由財政部及行政院主計處分別彙整提報年度計畫及預算審核會議第二次全盤會議，核議預算平衡及差短彌補的辦法。

(四) 第四階段：行政院彙編總預算案

每年年度開始前五至六個月間，為行政院彙編總預算案之時期，在此期間之主要工作內容如下：

1. 依照預算法第四十一條至四十六條規定，各機關擬編之單位預算暨附屬單位預算，應依照規定期限送達各該主管機關，由主管機關加以審核，並連同本機關之單位預算暨附屬單位預算，依規定期限，彙轉中央主計機關，同時將整編之歲入預算，分送財政部，財政部就各主管機關所送歲入預算，如具意見，連同該部主管歲入預算，綜合編送中央主計機關。
2. 行政院主計處將各類歲出預算及財政部綜合擬編之歲入預算，受核整理，編成中央政府總預算案，並依歲入來源別、歲出機關別、政事別及用途別分別

編製之。另將各附屬單位預算，包括營業及非營業部分，彙案編成綜計表，加具說明，隨同總預算案，呈行政院提出行政院會議。上項總預算案歲入、歲出未平衡時，行政院主計處應會同財政部提出解決辦法。

3. 行政院主計處將中央政府總預算案連同附屬單位預算（包括營業及非營業部分），提經行政院院會通過後，依預算法第四十六條規定，於會計年度開始四個月前送達立法院審議，並附送施政計畫。
4. 有關各機關概算、預算之擬編、核轉與核定期限以及應行編送之份數，依預算法第四十七條規定，除本法已有規定者外，由行政院定之。

（五）第五階段：立法院審議總預算案

每年年度開始前二至四個月間，為立法院審議總預算案之時期，在此期間之主要工作內容如下：

1. 依照預算法第四十八條及國家總預算案審查程序第二條規定，總預算案送達立法院後，由立法院定期邀請行政院長、主計長及財政部部長列席，分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過，並由立法委員就施政計畫及關於預算上一般重要事項提出質詢，報告及質詢完畢後，將總預算案交付委員會審查。
2. 總預算案交付審查後，由預算及決算委員會召集全院各委員會聯席會議決定分組審查辦法，隨後即由預算及決算委員會依照分組審查辦法，會同有關委員會審查，於審查時，得請有關機關首長列席報告並備詢。
3. 分組審查完竣後，由預算及決算委員會將各分組審查結果予以綜合整理，並草擬書面總報告，提報全院各委員會聯席會議審查，其審查結果，即提請立法院院會進行二、三讀程序，並依預算法第五十一條規定，於會計年度開始一個月前議決，會計年度開始十五日前由總統公布之。並函復行政院。
4. 立法院審議預算的限制規定
 - （1） 憲法第七十條規定，立法院對於行政院所提預算案不得為增加支出之提議。
 - （2） 預算法第四十九條規定，總預算案之審議，應注意歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別分別決定之；歲出以擬設定或擬變更之支出為主，審議時，應就機關別、政事別及基金別分別決定之。
 - （3） 預算法第五十條規定，特種基金預算之審議，在營業基金以業務計畫、營

業收支、生產成本、資金運用、轉投資及重大之建設事業為主；在其他特種基金以基金運用計畫為主。

二、預算分配分析

部門建設計畫預算之分配，可以 94、95 年度之政府公共建設部門計畫之預算審議原則與結果，以及各次類別所佔之核定數與比率進行分析，並探討其成長趨勢與課題。

(一) 94 年度政府公共建設計畫審議結果

各主辦機關提報經建會之 94 年度政府重大（10 億元以上）公共建設計畫先期作業之計畫共 287 件，經經建會委員會議核議後於 93.07.29（管字第 0930003468 號函）陳送行政院審核，再經立法院審議，行政院核列結果（中央公務預算）如下：

1. 執行機關經費需求 2,691.095 億元。
2. 中央主辦機關核列 1,897.282 億元。
3. 行政院核列 1,565.003 億元。

(二) 計畫經費核列原則

1. 屬於國家發展重點計畫內之計畫經費優先編列。
2. 對經濟發展、區域均衡、民眾生活品質及就業機會之創造有幫助者。
3. 攸關公共安全、具有示範性作用之重大建設計畫。
4. 延續性個別計畫，期程為最後一年、進入施工高峰期或已發生權責者，經費優先編列，以發揮計畫效益。
5. 各部會具政策性、指標性計畫。
6. 屬工程會規劃優先推動之十六類計畫，需政府配合編列預算之計畫，優先編列，不需政府配合編列預算之計畫，儘量鼓勵民間參與。

中央政府針對各年度各部門中之次類別，其預算額度配合各年度之公共建設與預算審議編製原則之規定，審議結果不同，如表 3-4 所示：

表 3-4 94 年度公共建設計畫審議結果

單位：億元

項次	次類別	件數	執行機關 預算需求數	次類別主 辦機關初 核數	行政院 核列數	各次類別占 94 年度匡列 額度 (1565.003 億元) 比 例
1	農業建設	14	209.819	208.819	203.244	12.99%
2	住宅	3	44.617	38.389	34.917	2.23%
3	下水道	6	170.573	74.179	72.855	4.66%
4	都市開發	17	48.462	45.962	36.099	2.31%
5	公路	61	693.763	391.503	422.393	26.99%
6	軌道運輸	31	553.687	331.495	169.358	10.82%
7	航空	5	0	0	0	0.00%
8	港埠	11	25.841	11.076	8.095	0.52%
9	通信資訊	31	91.3	76.937	66.044	4.22%
10	觀光	20	75.395	68.605	44.384	2.84%
11	水資源	15	102.8	67.235	63.3	4.04%
12	防洪排水	9	178.021	178.021	150.191	9.60%
13	工商設施	12	169.566	105.052	75.742	4.84%
14	教育	1	1.01	1.01	1.01	0.06%
15	文化	15	45.217	43.41	28.832	1.84%
16	體育	9	43.39	17.95	13.3	0.85%
17	垃圾處理	7	62.114	62.114	54.674	3.49%
18	污染防治	2	27.972	27.972	19.261	1.23%
19	國家公園	7	22.188	21.993	16.201	1.04%
20	衛生醫療	10	123.06	123.26	83.303	5.32%
21	社會福利	1	2.3	2.3	1.8	0.12%
	合計	287	2,691.095	1,897.282	1,565.003	100.00%

(資料來源：行政院經濟建設委員會，2005)

觀察表 3-5 可發現，核列佔需求數比例整體平均為 57.64%，以軌道運輸為 30.59%、體育 30.65%、港埠 31.33%等核列比例最低三者；而以農業建設部門 96.87%、垃圾處理 88.02%、防洪排水 84.37%為最高三者。以下行政院所提 94 年度之各次類別比例較重之類別，其計畫核列特色及其發展方向說明之：

1. 公路及軌道運輸（591 億元）

(1) 強化大眾運輸與安全之運輸服務。

2. 農業建設（203.244 億元）

(1) 促進地方均衡發展及永續的運輸環境占 37.76%，較 93 年度增加 97 億元
農業建設（203 億元）。

(2) 強化治山防災及造林撫育。

(3) 利用台灣農業產業環境及研發技術特點，發展農業生物科技及花卉產業。

(4) 結合觀光休閒產業，加速農業升級占 12.97%，較 93 年度增加 16 億元。

表 3-5 94 年度公共建設計畫預算之需求與核列差額比例表

單位：億元

次類別	需求與核列 差額	核列佔 需求數比例	次類別	需求與核列 差額	核列佔 需求數比例
農業建設	6.575	96.87%	防洪排水	27.83	84.37%
住宅	9.7	78.26%	工商設施	93.824	44.67%
下水道	97.718	42.71%	文化	16.385	63.76%
都市開發	12.363	74.49%	體育	30.09	30.65%
公路	271.37	60.88%	垃圾處理	7.44	88.02%
軌道運輸	384.329	30.59%	污染防治	8.711	68.86%
港埠	17.746	31.33%	國家公園	5.987	73.02%
觀光	31.011	58.87%	衛生醫療	39.757	67.69%
水資源	39.5	61.58%	社會福利	0.5	78.26%
			合計	1100.836	57.64%

（資料來源：行政院經濟建設委員會，2005）

3. 水資源及防洪排水 (213 億元)

- (1) 多元開發水資源，維護重要水源集水區。
- (2) 推動生態治河親水、排水及災後復建工程占 13.61%，較 93 年度增加 76 億元。

4. 工商設施 (76 億元)

- (1) 推動高科技產業並建立產業聚落群帶。
- (2) 興建國際展覽館，帶動工商業繁榮發展占 4.86%，較 93 年度增列 35 億元。

5. 醫療衛生 (83 億元)

- (1) 加強防疫工作，重視特殊群體醫療照護。
- (2) 推動生物科技產業，提升生技研發效能占 5.30%，較 93 年度增列 4 億元。

6. 下水道 (74 億元)

- (1) 加速污水下水道建設，提升城鄉居住環境，及保護水源水質，較 93 年度增加 7 億元。

7. 垃圾處理 (55 億元)

- (1) 配合永續發展目標妥善處理廢棄物。
- (2) 加強資源回收及再生利用。
- (3) 焚化廠已陸續完工，經費較 93 年度減少 6 億元。

(二) 95 年度政府公共建設計畫審議結果

各主辦機關提報經建會之 95 年度政府重大 (10 億元以上) 公共建設計畫先期作業之計畫共 270 件，行政院核列結果 (中央公務預算) 如次：

1. 執行機關經費需求 2,477.93 億元。
2. 中央主辦機關核列 1,896.293 億元。
3. 行政院核列 1,401.64 億元。

(三) 計畫經費核列原則

1. 行政院正推動之重要建設計畫優先編列。
2. 各部會具政策性、指標性計畫。
3. 延續性個別計畫，期程為最後一年、進入施工高峰期或已發生權責者，經費優先編列。
4. 屬工程會規劃優先推動之民間參與建設，需政府配合編列預算者，優先編列。
5. 未奉院核定之新興計畫，原則上暫不編列經費。
6. 優先編列工程經費，土地購置暫緩或減少編列。

7. 以往年度保留款較大，視計畫效益及執行能力暫不編列或酌予編列。

中央政府針對各年度各部門中之次類別，重新審核其預算額度，配合各年度之公共建設與預算審議編製原則之規定，95 年度公共建設預算之審議結果說明如表 3-6 所示。

觀察表 3-7 可發現，95 年度公共建設計畫預算之核列佔需求數比例整體平均為 55.46%；以社會福利 0.00%；下水道 24.29%；工商設施 38.69%等核列比例最低三者；而以污染防治 94.27%；住宅 78.42%；都市開發 76.77%為最高三者。以下就各次類別比例較重之類別，其 95 年度之計畫核列特色及其發展方向說明之：

1. 農業建設（88.905 億元）

本（95）年度發展方向：推動農業結構變革，設置農業生技園區，提升農村生活環境品質，提高農業資源品質及整體利用效率，維護國土保安，促進生態環境和諧，確保台灣農業永續發展的空間。而其核列經費與上年度預算差異原因說明：

表 3-6 95 年度公共建設計畫審議結果表

單位：億元

項次	次類別	件數	執行機關 預算需求數	次類別主辦 機關初核數	行政院核 列數	各次類別占 95 年度匡 列額度(1401.64 億元) 比例
1	農業建設	17	288.493	288.493	188.905	13.48%
2	住宅	3	41.797	38.407	32.774	2.34%
3	下水道	4	164.649	68.324	40	2.85%
4	都市開發	17	62.218	50.29	47.767	3.41%
5	公路	53	736.945	457.931	344.662	24.59%
6	軌道運輸	16	212.846	167.556	146.754	10.47%
7	航空	6	0	0	0	0.00%
8	港埠	8	12.472	5.33	8.585	0.61%
9	通信資訊	39	97.254	69.643	44.964	3.21%
10	觀光	18	69.646	55.234	42.592	3.04%
11	水資源	10	69.161	60.061	46.785	3.34%
12	防洪排水	9	162.2	141.525	121.984	8.70%
13	工商設施	12	168.885	137.142	65.344	4.66%
14	教育	2	39.111	39.111	58.022	4.14%
15	文化	16	67.53	67.53	35.377	2.52%
16	體育	10	69.78	49.58	31.36	2.24%
17	垃圾處理	8	58.783	52.739	44.139	3.15%

項次	次類別	件數	執行機關 預算需求數	次類別主辦 機關初核數	行政院核 列數	各次類別占 95 年度匡 列額度(1401.64 億元) 比例
18	污染防治	3	22.806	21.5	21.5	1.53%
19	國家公園	8	22.968	22.968	14.026	1.00%
20	衛生醫療	10	107.386	99.929	66.1	4.72%
21	社會福利	1	3	3	0	0.00%
	合計	270	2,477.93	1,896.293	1,401.64	100.00%

(資料來源：行政院經濟建設委員會，2005)

- (1) 本年度需求數 288.493 億元，較上年度預算數 209.819 億元略增，係因本次類別本年度配合政策，加強執行國土復育策略方案暨行動計畫，包括林務局、漁業署、水土保持局執行部份，經建會核列合計 21.289 億元。
- (2) 鄉村新風貌計畫擬辦理之休閒農業多功能服務與育成中心刻正評估中，暫不編列相關經費，刪減 1.4 億元；宜蘭海洋生物科技園區計畫依據工程會 94 年度政府重大公共建設民間參與可行性評估審查會會議決議—「本案 94 年度相關經費暫予保留，請主辦單位完成民間參與建設評估後再行動支。」本計畫 95 年度擬辦理之壯圍基地共同管溝及道路工程施工所需經費 1 億元暫予保留，擬予減列。

表 3-7 95 年度公共建設計畫預算之需求與核列差額比例表

單位：億元

次類別	需求與核列 差額	核列佔 需求數比例	次類別	需求與核列 差額	核列佔 需求數比例
農業建設	99.588	65.48%	防洪排水	40.216	75.21%
住宅	9.02	78.42%	工商設施	103.541	38.69%
下水道	124.649	24.29%	文化	32.153	52.39%
都市開發	14.451	76.77%	體育	38.42	44.94%
公路	392.283	46.77%	垃圾處理	14.644	75.09%
軌道運輸	66.092	68.95%	污染防治	1.306	94.27%
港埠	3.887	68.83%	國家公園	8.942	61.07%
觀光	27.054	61.15%	衛生醫療	41.286	61.55%
水資源	22.376	67.65%	社會福利	3	0.00%
			合計	1,042.908	55.46%

(資料來源：行政院經濟建設委員會，2005)

2. 公路（344.662 億元）

本次類別在 95 年度之發展方向：

- (1) 推動全島運輸骨幹整建計畫，構成便捷的城際高快速公路網，組成綿密的客、貨物快速運輸網路。
- (2) 完成台北、台中與高雄都會區快速公路短、中期路網，構成綿密的都會旅次快速便捷之通勤服務。
- (3) 完成各生活圈公路系統之改善與興建，使都會區之由快速道路、主、次要與地區性道路構成綿密之整體公路網，提供都會旅次快速便捷之通勤服務。
- (4) 提高飛機、高速鐵路或傳統鐵路車站之接駁轉運服務，達成一日生活圈之城際運輸服務目標。
- (5) 加強觀光、遊憩據點與重大開發（如新市鎮、工業區）之聯外道路建設。

3. 軌道運輸（146.754 億元）

本次類別於本年度（95）之發展方向：建構完善之大眾運輸系統，係政府施政目標。本次類別之計畫項目，包括高鐵、捷運、台鐵捷運化、便利高鐵、台鐵間轉乘之台鐵月台新建工程、鐵路行車安全改善計畫等項目，計畫陸續完成後，將可形成完善之城際、都會內之大眾運輸網絡，提供舒適、安全、準點之大眾運輸服務，解決都市間與都市內交通問題並可減少空氣污染、噪音、節省能源，達到環境永續及構建綠色運輸之目標。

其核列經費與上年度預算差異原因說明：本年度核列經費 146.754 億元，與上年度法定預算數 169.358 億元相較，經費負成長 7.21%，原因在於政府公共建設預算額度較去年負成長。

4. 水資源（46.785 億元）

本次類別 95 年度發展方向：建構完善之水資源調配架構，確保水源之穩定供應；多元化水源經營，發展海水資源利用科技，規劃供水備援系統，永續水庫之保育經營，降低供水不足風險。

與上年度預算差異原因說明：本次類別中，阿公店水庫更新計畫、偏遠地區供水改善計畫、金門地區水資源整體開發計畫及馬祖地區水資源整體開發計畫等四案可於 94 年度結案，95 年度不再提列需求經費，95 年度新增計畫僅無自來水地區供水改善計畫、大甲溪八寶攔河堰工程計畫等二案，故核列經費較 94 年度減少 12.588 億元。

5. 防洪排水（121.984 億元）

本次類別 95 年度發展方向：達成防洪減災目標，增加防洪保護面積，保障社會經濟建設成果，復育河川自然生態，營造親水、休閒及遊憩空間，結合水岸文化特色特色，建構良好景觀環境，促進水岸土地合理利用，增加戶外自然環境教育場所。

預算差異原因說明：因本次類別計畫 94 年度 3 案結案（臺北防洪初二、三期急需改善增建抽水站計畫、高鐵桃園車站特頂區內河川整治工程、西湖溪高鐵高架橋上下游整治工程實施計畫），另因區域排水環境營造計畫地方政府部分及塔寮坑溪排水改善計畫移至 8 年 800 億水患治理計畫中，爰 95 年度核定經費較 94 年度降低；惟 95 年度應對區域排水整治加強辦理，核列經費較次類別初審數增加。

（三）91、94、95 年度公共建設各次類別之比較分析

針對行政院在 91、94、95 三個年度之預算審議結果，各次類別之額度進行其趨勢分析，以下將個別就此三個年度先行分析，進而將三個年度進行比較分析，探討各次類別之額度增減趨勢。本研究所提列公共建設之各次類別包含以下 21 項：農業建設、住宅、下水道、都市開發、公路、軌道運輸、航空、港埠、通信資訊、觀光、水資源、防洪排水、工商設施、教育、文化、體育、垃圾處理、污染防治、國家公園、衛生醫療、社會福利。

針對 91、94、95 三個年度進行分析，所得結果包括：公路建設方面，94 年度 422.393 億元較 91 年度 401.55 億元為高，而 95 年度降為 344.662 億元，可看出其趨勢由升到降；農業建設，91 年度 222.442 億元至 94 年度 203.244 億元，95 年度 188.905 億元，一直呈現下滑的趨勢；下水道建設，成長趨勢與公路建設類似，由 91 年度 28 億元成長至 94 年度 34.917 億元，至 95 年度 32.774 億元略微下降，但整體看來台灣政府已漸漸重視下水道工程之建設。

表 3-8 及圖 3-17 中，針對 91 至 94 年度之成長趨勢，以及 94 至 95 年度之成長趨勢作一明細表，清楚可見我國政府近幾年對於公共建設 21 個次類別，主要推動之方向為何。

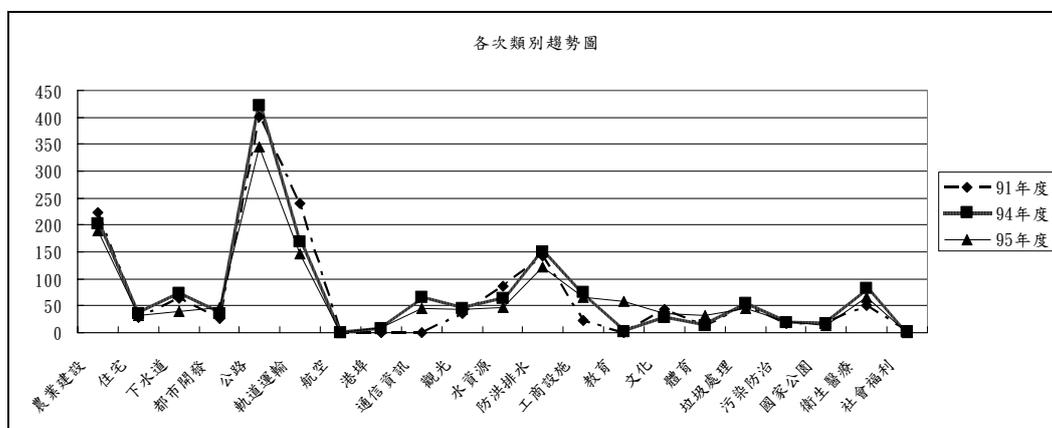
表 3-8 91、94、95 年度各次類別額度成長趨勢表

單位：億元

次類別	91 年度	94 年度	95 年度	94 年度較 91 年度 之成長	95 年度較 94 年度 之成長
農業建設	222.442	203.244	188.905	減少	減少
住宅	28	34.917	32.774	增加	減少
下水道	63.716	72.855	40	增加	減少
都市開發	25.9	36.099	47.767	增加	增加
公路	401.55	422.393	344.662	增加	減少
軌道運輸	240.87	169.358	146.754	減少	減少
航空	0	0	0	-	-
港埠	0	8.095	8.585	增加	增加
通信資訊	0	66.044	44.964	增加	減少
觀光	35.743	44.384	42.592	增加	減少
水資源	86.202	63.3	46.785	減少	減少
防洪排水	142.132	150.191	121.984	增加	減少
工商設施	22.22	75.742	65.344	增加	減少
教育	0	1.01	58.022	增加	增加
文化	42.344	28.832	35.377	減少	增加
體育	12.4	13.3	31.36	增加	增加
垃圾處理	50.514	54.674	44.139	增加	減少
污染防治	17.359	19.261	21.5	增加	增加
國家公園	18	16.201	14.026	減少	減少
衛生醫療	50.871	83.303	66.1	增加	減少
社會福利	3.173	1.8	0	減少	減少

(資料來源：本研究整理)

圖 3-15 91、94、95 年度各次類別額度成長趨勢圖



(資料來源：本研究整理)

三、擴大公共建設投資特別預算分配分析

政府預算包含了公務預算及特別預算兩大類，前述針對中央政府之公務預算在 91、94、95 三個年度之分配情形以及其成長趨勢，下列將繼續針對政府預算另一部份—『特別預算』，繼續探討在 93-95 三個年度之發展過程。

(一) 93 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算案

「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」自執行以來，雖已獲致相當成果，惟在朝向目標努力過程中，因面臨歲入財源不足、歲出結構僵化及受到公共債務法規定的限制，不能進行擴張性財政支出，使得國內公共投資規模持續滑落，不但不利於國家經濟轉型，更將阻礙國際競爭力進一步提升。為擴大公共建設投資效益、續保台灣競爭優勢及加速推動國家的轉型與升級，中央政府提出針對「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」挑選十大重點項目，規劃自九十三年度提早投資建設。行政院在本年度提出其主要內容如下：

1. 歲出編列 365 億 2,330 萬元，全數編列於交通部主管項下，包括：
 - (1) 「第三波高速路」項下三項子計畫編列 20 億 7,730 萬元，其中：
 - A. 東西向快速公路八里新店線八里五股段建設計畫所需工程設計、用地取得先期作業及工程施作等經費 3 億 1,300 萬元。
 - B. 國道六號南投段建設計畫所需工程設計、用地取得及部分工程施作等經費，其中屬於非自償部分由國庫增撥數 4 億 6,690 萬元。
 - C. 台北縣特二號道路建設計畫所需用地取得及工程施作等經費 12 億 9,740 萬元。
 - (2) 「北中南捷運」項下四項子計畫編列 344 億 4,600 萬元，其中：
 - A. 台北都會區大眾捷運系統初期路網內湖線建設計畫所需細部設計及工程施作等經費 45 億 5,600 萬元。
 - B. 台北都會區大眾捷運系統後續路網新莊蘆洲線建設計畫所需工程施作經費 87 億 6,000 萬元。
 - C. 高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設計畫所需工程施作經費 210 億元。
 - D. 中正國際機場聯外捷運系統建設計畫所需地形測量、管線調查及基本設計等經費 1 億 3,000 萬元。
2. 財源籌措部分，規劃以出售政府持有事業股份及舉借債務支應，包括：
 - (1) 歲入編列 150 億元，係釋出台灣銀行公司政府持股之收入。依據擴大公共

建設投資特別條例規定，出售政府所持有事業股份收入為經費來源者，得於出售前，由中央政府債務基金舉借自償性公共債務支應。

- (2) 舉借債務編列 215 億 2,330 萬元，依據擴大公共建設投資特別條例規定，所舉借債務不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制。

(二) 94 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算案

根據行政院所提之主要內容如下：

1. 歲出編列 930 億 9,100 萬元，茲分別按計畫別及政事別編列情形，簡要說明如下：

(1) 計畫別編列情形

- A. 「頂尖大學及研究中心」編列 100 億元，包括辦理輔導發展國際一流大學、頂尖系所及設置跨校研究中心計畫，以及延攬教學研究優異人才計畫，全數編列於教育部項下。
- B. 「國際藝術及流行音樂中心」編列 14 億 4,580 萬元，包括大台北新劇院計畫 3,800 萬元、古根漢美術館興建計畫 8 億元、衛武營藝術文化中心興建計畫 2 億元、流行音樂中心籌建及產業推動計畫 7,000 萬元、國立故宮博物院南部分院計畫 3 億 3,080 萬元及南島文化園區興建計畫 700 萬元，編列於文化建設委員會、教育部及故宮博物院項下。
- C. 「M 台灣計畫」編列 28 億 2,000 萬元，包括辦理行動台灣應用推動計畫 17 億 7,000 萬元及寬頻管道建置計畫 10 億 5,000 萬元，編列於經濟部及內政部項下。
- D. 「台灣博覽會」編列 22 億 2,300 萬元，包括辦理 2008 台灣博覽會 14 億 9,800 萬元、台灣歷史文化風貌保存計畫 7 億 1,000 萬元及馬祖地區閩東傳統建築聚落保存計畫 1,500 萬元，編列於經濟部、內政部、客家委員會及交通部項下。
- E. 「台鐵捷運化」編列 19 億 3,400 萬元，包括辦理台鐵捷運化（含台鐵高雄至屏東潮州捷運化、台鐵都會區捷運化桃園段高架化、東部鐵路快捷化及台鐵都會區捷運化暨區域鐵路後續建設）4 億 3,500 萬元，台鐵立體化（含高雄、台南市區鐵路地下化，台中都會區鐵路高架捷運化，員林、嘉義市區鐵路高架化）2 億 9,900 萬元及台鐵支線功能化（含新竹內灣、沙崙支線）12 億元，全數編列於交通部項下。
- F. 「第三波高速路」編列 90 億 2,470 萬元，包括辦理東西向快速公路八

里新店線八里五股段建設計畫 26 億 8,670 萬元、台北縣特二號道路建設計畫 16 億 2,480 萬元、國道四號豐原大坑段及台中生活圈四號道路建設計畫 1,000 萬元、國道八號銜接西濱公路道路工程 30 億 6,000 萬元，以及國道東部公路蘇澳花蓮段、國道六號南投段建設計畫國庫負擔非自償經費 16 億 4,320 萬元，全數編列於交通部項下。

- G. 「高雄港洲際貨櫃中心」編列 137 億 2,600 萬元，係辦理高雄港洲際貨櫃中心第一期工程所需經費，全數編列於交通部項下。
- H. 「北中南捷運」編列 480 億 4,660 萬元，包括補助台北市政府辦理台北都會區大眾捷運系統初期路網內湖線 22 億 6,200 萬元、後續路網新莊蘆洲線 107 億 9,800 萬元、信義線 10 億 5,000 萬元及松山線 2 億 4,900 萬元，補助高雄市政府辦理高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設計畫 295 億 9,000 萬元及高雄都會區輕軌運輸系統高雄臨港輕軌建設計畫 4,760 萬元，補助台北縣政府辦理民間參與台北捷運系統環狀線建設計畫（第一階段）2 億元，補助台中市政府辦理台中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫 1 億元，以及辦理中正國際機場聯外捷運系統建設計畫 37 億 5,000 萬元，全數編列於交通部項下。
- I. 「污水下水道」編列 34 億 3,390 萬元，係補助地方政府辦理污水下水道建設工程所需經費，全數編列於內政部項下。
- J. 「平地水庫海淡廠」編列 4 億 3,700 萬元，包括辦理高屏大湖工程 3 億 6,000 萬元、桃園大湖工程 1,000 萬元、雲林大湖工程 1,000 萬元、台南大湖工程 1,000 萬元、桃竹地區新興水源開發計畫 2,200 萬元及離島地區供水改善計畫 2,500 萬元，全數編列於經濟部項下。

(2) 政事別編列情形

經濟發展支出 774 億 8,630 萬元居首，占歲出總額 83.2%，教育科學文化支出 121 億 7,080 萬元次之，占歲出總額 13.1%，社區發展及環境保護支出 34 億 3,390 萬元，占歲出總額 3.7%。

2. 財源籌措部分，規劃以出售政府持有事業股份及舉借債務支應，包括：

- (1) 歲入編列 150 億元，係釋出台電公司政府持股之收入。依據擴大公共建設投資特別條例規定，出售政府所持有事業股份收入為經費來源者，得於出售前，由中央政府債務基金舉借自償性公共債務支應。
- (2) 舉借債務編列 780 億 9,100 萬元，依據擴大公共建設投資特別條例規定，

所舉借債務不受公共債務法第 4 條第 5 項有關每年度舉債額度之限制。

(三) 95 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算

目前行政院針對中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算案之審議結果，核定件數共為 49 件，總核列數額為 1,007.150 億元。另外，行政院經建會在政府公共建設計畫先期作業審議結果報告中，提到其經費核列原則如下：

1. 個案計畫必需完成前置作業。
2. 依據計畫執行能力，覈實編列。
3. 經檢討納入新十大建設辦理之新興計畫，其執行經費超過 30% 者，不得提出特別預算。
4. 計畫投資項目應符合特別預算編製原則，包括：加速國家經濟結構轉型、提升國家競爭力，增加就業機會、改善生產環境、提升文化生活環境品質等。

針對 93-95 年度中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算案所提之各項計畫之額度分配，進行趨勢分析說明如下，詳表 3-9：

1. 頂尖大學及研究中心：94 年始推行之，至 95 年間共核列 200 億元。
2. 國際藝術及流行音樂中心：94 年推行之，至 95 年兩個預算年度共核列 39.53 億元。
3. M 台灣計畫：94 年始推行之，至 95 年兩個預算年度共核列 99.8 億元。
4. 台灣博覽會：為 95 年度最新推行之計畫案，在 95 年度核列 6.776 億元。
5. 台鐵捷運化：94 年推行之，至 95 年兩個預算年度共核列 53.54 億元。
6. 第三波高速路：從 93-95 年度皆積極推動此項計畫，三年間共核列 207.921 億元。
7. 高雄港洲際貨櫃中心：94 年始推行之，至 95 年兩個預算年度共核列 209.42 億元。
8. 北中南捷運：93-95 三個預算年度皆有核列經費，共核列 1,211.84 億元，為此十大公共建設中核列額度最高者。
9. 污水下水道建設：自 94 至 95 年間共核列 107.269 億元，且有成長趨勢。
10. 平地水庫海淡廠：自 94 至 95 年間共核列 24.15 億元，且有成長趨勢。

**表 3-9 93~95 年度中央政府擴大公共建設投資計畫
特別預算案額度表**

單位：億元

項次	計畫項目	93 年度預算	94 年度預算	95 年度預算	93-95 年 度合計	93-95 年各次類 別所佔比例
1	頂尖大學及研究中心	-	100	100	200	9.3%
2	國際藝術及流行音樂 中心	-	14.458	25.072	39.53	1.8%
3	M 台灣計劃	-	28.2	71.6	99.8	4.6%
4	台灣博覽會	-	-	6.776	6.776	0.3%
5	台鐵捷運化	-	19.34	34.2	53.54	2.5%
6	第三波高速路	20.773	90.247	96.901	207.921	9.6%
7	高雄港洲際貨櫃中心	-	137.26	72.16	209.42	9.7%
8	北中南捷運	344.46	480.466	386.914	1,211.84	56.1%
9	污水下水道建設	-	34.339	72.93	107.269	5.0%
10	平地水庫海淡廠	-	0.67	23.48	24.15	1.1%
	總計	365.233	904.98	890.033	2,160.246	100%

(資料來源：行政院經濟建設委員會，2005)

第三節 部門建設計畫財源籌措制度之檢討

部門(公共)建設為各級政府機關，本於基本國策，促進國土利用及經濟社會之整體發展，為改善國民生活品質及滿足民眾生活需求，投資並負責推動之實體建設及服務設施。就經濟學原理，公共建設具有公共財之特性，即其建設利益為全民所共享，資產為全民所共有，設施為全民所共用。因此，公共建設所完成的社會基盤設施又稱為社會資本。公共建設由於所需資金龐大、施工期長、外部經濟效益廣，而回收資金不易，因此其推動必須先符合國土發展計畫，再擬訂公共建設計畫，據以籌措資金並循序執行完成。

各部門之公共建設在我國施政計畫體系，可分為「中長程公共建設計畫」、「年度施政計畫先期作業」、「年度施政計畫及預算作業」三層級，行政院主計處(91.2)提出中程計畫預算作業制度及其基本架構中，計畫整合與篩選機制程序定為：省市地方政府提報中央主管部會彙整審查後，再送請先期作業機關(經建會、國科會、研考會)進行先期審查，最後由經建會召集部會聯席會議審議，

其中屬公共工程及各類房屋建築者另送工程會審查。因此部門計畫在「編擬提送」及「審議過程」中，即為部門（公共）建設與國土計畫結合機制之關鍵，並以預算審議為決策點，本節將根據預算法及相關法規，針對部門建設計畫財源籌措制度進行探討。

一、各級政府公共建設財源

（一）依據預算法第二十三條及相關法令規定，公共建設經費可來自下述財源：

1. 經常收支賸餘：經常門收入大於經常門支出之賸餘，得移充為資本支出之財源。
2. 資本收入：
 - （1）土地及其他財產處分收入。
 - （2）國營事業資本收回及非營業基金收回或投資資本收回收入。
3. 公債與賒借收入：凡公共建設具有長期效益者，可編列公債（或賒借）收入支應，以平衡代際間負擔。
4. 以前年度歲計賸餘：依預算法規定，資本門收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。

（二）營業基金及非營業基金

各特種基金之公營事業預算，或非營業基金預算（如交通部的交通建設基金，內政部的營建建設基金，財政部的地方建設基金等），亦可由其中之特定收入或預算內編列公共建設經費，以做為固定資產投資。

（三）民間參與公共建設投資。

依「促進民間參與公共建設法」，鼓勵民間依 BOT 方式辦理，並積極推動 PFI 之引進於民間參與公共建設制度中。

二、中央政府公共建設財源籌措

（一）建設經費財源籌措來源

1. 自籌財源：
 - （1）稅課及非稅課收入：政府可依據量能原則（the ability principle），或受益原則（the benefit principle）對國人課徵租稅，以支應各項公共支出所需財源。
 - （2）使用者（受益者）付費：如規費收入，政府可對公共支出的特定受益者（受惠者），依據其受益程度或所需花費之成本收費，以充裕財源。
 - （3）外部效果校正收入（污染費）：譬如行政院環保署對諸如空氣污染量、土

壤及地下水污染化學物質及應回收物品或容器徵收空氣污染防制費、土壤及地下水污染整治費及回收清除處理費，以充裕各項污染防制之建設財源。

2. 各部會建設基金（如內政部的營建建設基金、財政部的地方建設基金、交通部的交通建設基金等）：可對有特定受益對象之公共支出提供建設財源，未來亦可透過對這些受益對象予以收費以回收成本。
3. 長期性社會保險基金：
 - (1) 勞保基金：依勞工保險條例第六十六條、六十七條設立及運用，由勞委會主管，勞工保險局保管運用。
 - (2) 勞退基金：依勞動基準法第五十六條設立，由勞委會主管，中央信託局保管運用。
 - (3) 郵政儲金：凡郵匯局收存之劃撥、存簿及定期存款均屬之，由交通部主管，郵政儲金匯業局保管運用。
 - (4) 退撫基金：依公務人員退休法第八條、公務人員退休撫卹基金管理條例設立，由銓敘部主管。
4. 公債與賒借收入：依公共債務法規定，中央政府公共債務未償餘額不得超過 GDP 的 40%。
 - (二) 操作維護費：各項公共建設之操作（營運）維護費，應由該公共支出之受益者付費，以符公平原則。
 - (三) 特別預算：依據預算法第八十三條規定，在有國防緊急設施或戰爭、國家經濟重大變故、重大災變、及有不定期或數年一次之重大政事時，行政院得於年度總預算外，編列特別預算，如 921 震災災後重建特別預算。

三、地方政府公共建設財源籌措

(一) 建設經費

1. 自有財源：
 - (1) 稅課及非稅課收入。
 - (2) 使用者（受益者）付費：規費收入。
 - (3) 外部效果校正收入（污染費）。
2. 統籌分配稅款：分中央統籌、縣統籌及鄉鎮市統籌。依財政收支劃分法第八、十二及十六之一條規定，中央政府應就所得稅及貨物稅收入的 10%，營業稅收入的 40%，由中央統籌分配至直轄市、縣（市）、及鄉（鎮、市），並列

為地方政府之稅課收入。各縣政府應就地價稅、房屋稅及契稅收入的 20%，由縣政府統籌分配至各縣（鎮、市），並列為地方政府之稅課收入。

3. 上級政府補助：

- (1) 一般性補助（行政院主計處）：依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」規定，行政院對地方政府的一般補助款中有「基本設施經費補助」，並按各縣市、人口數、都市計畫區面積、非都市計畫區面積、公路面積、都市計畫道路面積等權數分配。
- (2) 計畫型補助：編列在各部會，如行政院環保署對各縣市焚化爐興建之補助，交通部對地方政府捷運建設之補助等。

4. 貸款：

- (1) 向各部會建設基金申貸，如各地方政府向財政部主管之地方建設基金申貸各項公共建設所需財源；各國宅之興建向內政部主管之營建建設基金申貸。
- (2) 向銀行申貸：依公共債務法規定，台北市與高雄市政府未償債務餘額分別不得超過我國 GDP 的 36% 與 1.8%；縣（市）及鄉（鎮、市）所舉借之一年以上公共債務餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算之比率，各不得超過 45% 及 25%。

(二) 操作維護費

使用者（受益者）付費。

四、附屬單位預算（特種基金）之公共建設財源

(一) 營業基金

各公營事業之各項固定資產投資，可編列預算辦理，並由所銷售產品收入回收成本。

(二) 作業基金

如各醫院作業基金之各項固定資產投資，未來可藉由作業服務收入償付之。

(三) 特別收入基金

此基金未來有特定收入來源可供做此基金之建設財源。

(四) 資本計畫基金

為資本建設計畫財源。

五、自償性公共建設預算制度

(一) 自償部分之舉債，以未來營運收入償付

凡擬以未來營運收入為自償部分之舉債者，應於財務計畫中擬定試算，並列為財源計畫之審議部份。

(二) 運用公營事業民營化所得資金及公有財處理收入用於公共建設

此部份公共建設之財源為公營事業民營化、或公有財處理收入所得，因此，對於投資之公共建設應有相對之自償性，使資本投資不會增加世代負擔。

(三) 基本原則

1. 民間無法獨立負擔或民間無意願投資之自償性計畫，而須由政府辦理或參與投資者，編列非營業基金附屬單位預算辦理。
2. 自償率較高之計畫，鼓勵民間投資。
3. 非營業基金可自行借款；每一主管機關指定一基金辦理為原則，以明確表達其財務責任。

(四) 實施範圍

自償率達 20% 以上或自償部分之投資金額達 10 億元以上。

(五) 財源籌措

1. 非自償部分：由政府負擔為原則
 - (1) 由總預算或特別預算編列預算撥付。
 - (2) 公營事業民營化所得資金扣除支應民營化所需支出，及支應總預算資本性支出後尚有餘額時，依個別計畫需要撥入基金作為非自償部分之財源（未完成法制作業之前，仍循預算程序撥入）。
2. 自償部分：由基金自行籌措
 - (1) 中長期借款（如郵政儲金、郵政簡易人壽保險積存金或其他資金）。
 - (2) 向金融機構或其他基金借款。
 - (3) 發行公債。

六、公共建設財源籌措制度之檢討

我國公共建設財源之籌措，可從下列方向進行探討：

(一) 國民賦稅負擔率（賦稅收入占 GDP 比率）逐年降低

由 79 年度高峰的 20.1%，降至 92 年度的 12.8%，由於賦稅收入比重的降低，使經常門收支賸餘降低，連帶的造成支應公共建設之財源亦不足。

(二) 各級政府財政收支差短仍大

各級政府財政收支差短在 91 年度約為 3,207 億元，92 年度估計仍達 3,008 億元（中央政府在 91 年度財政收支差短為 2,906 億元，92 年度收支差短估計為

2,381 億元，連同債務還本 465 億元，合計共 2,846 億元），受公共債務法規定之限制使發行公債支應公共建設財源之空間亦降低。

（三）預算結構僵化

以 92 年度中央政府歲出 1 兆 5,724 億元而言，具強制性或義務性必須編列之重大支出達 1 兆 958 億元占 70%，僅有 30%（4,766 億元）可供自由規劃，是以可供公共建設財源偏低。

（四）經常收支賸餘不多

91 年度經常收支賸餘為 162 億元，92 年度為 232 億元，經常門賸餘之有限，遂使公共建設財源籌措受到抑制。

（五）債務餘額仍高

92 年度公共債務餘額將達 3 兆 3,359 億元，約占行政院主計處預估前三年度名目 GNP 平均數之 33.60%（公共債務法上限為 40%），舉債支應公共建設之空間已有限。

（六）地方財源不足

地方自有財源嚴重不足，必須透過財政部主管之統籌分配稅款，及行政院主計處主管之基本收支差短補助才能滿足基本財政需要，更無餘款從事公共建設。

（七）政府釋股收入未能順利執行

至 91 年 7 月止，中央政府尚未執行金額計達 6,324 億元，另行政院開發基金及行政院公營事業民營化基金未執行數亦有 538 億元，資本門收入未能執行，使資本門支出之財源亦連帶的受到抑制。

（八）財政收支相對應觀念未確立

各級政府未能遵守財政收支劃分法第三十八條之一規定：「各級政府、立法機關制（訂）定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源」。

（九）地方政府未建立財政之「權責對稱」(Accountability)

從政府預算而言，地方自治乃是指該地區的民眾能夠自行決定其財政規模及公共支出結構，在依一定之公式或條件計算其所能獲得之補助後，其餘之財源必須自籌，但目前我國地方政府過於依賴上級補助，缺乏財政自我努力誘因，甚或有浪費之情事。

針對上述課題，我國部門（公共）建設計畫於財源籌措制度上，可行的解決方案，可從下列方向發展：

(一) 提高國民賦稅比率

1. 優先提高對消費稅比重及收入（如營業稅等）：相對於其他國家而言，目前我國賦稅收入比重偏低；另一方面，由於「消費」是消耗了社會上的資源，消耗社會上資源愈多的人，應負擔較高的稅負；目前 OECD 各國增值稅（VAT，相當於我國的營業稅）占 GDP 比重大致在 5 至 6% 左右，而我國營業稅占 GDP 僅為 2 至 3% 左右，是以我國營業稅應有相當成長之空間。
2. 為避免稅基侵蝕，不應賦予租稅太多政策目標：目前我國稅制被賦與了太多政策使命（尤其是所得稅），使稅基受到侵蝕，而致稅收無法增加，連帶的使公共建設財源亦受到抑制。

(二) 落實自償性公共投資可發行公債之政策

為使公共投資的受益者（包括後世子孫在內）能平均分擔建設成本，具自償性之公共建設應可發行公債，並修正公共債務法規定適應之。

(三) 排除民間參與公共投資之障礙

包括土地使用管制、環境影響評估及融資政策之適宜放寬。

(四) 建立多元化財源制度

加強使用者付費、開發費、旅遊費之課徵，使國土開發執行之利益由受益者負擔，以符公平原則。

(五) 加強土地稅制度改革

提高地價稅稅率，使土地開發利益由受益者負擔，並使公共支出之受益者公平分擔其應負擔之成本。

(六) 以制度方式誘導部門計畫具體朝國土計畫之構想實現

建立制度化之經費補助機制（如美國的 TEA 法案），誘使各部門計畫、地方建設計畫等配合國土計畫之執行。

(七) 落實政府中長程財政收支計畫

預估中長程可供使用之經費，期能對財源籌措之規劃進行通盤檢討。

第四節 課題研擬與對策探討

部門計畫之建設經費，每年占政府預算支出相當大的比例，其經費是否在適當的時間與空間得到適當的運用，是值得深入探討的課題。隨著民主政治的競爭與財政收支劃分的爭議，以及各級政府面對全球化與在地化的競爭，所必需追求的優勢競爭力創造，部門建設的議題勢將受到廣泛而持續的關注。本節針對前述之分析，說明國內國土計畫、部門計畫與預算制度目前之課題與對策，作為結合機制設計之基礎。

一、國土計畫、部門計畫與預算制度之課題分析

(一) 部門建設計畫之預算編列缺乏時間與空間上之連續性

部門建設計畫之執行多具有時間與空間上的連續性，始能發揮建設最大效益，其中尤以交通網絡建設在時間與空間的累積效果最為顯著。現行部門建設計畫之預算編列模式雖可採一次發包、分年編列方式辦理，但仍需每年透過預算程序，送請立法院審查通過後始得執行，導致同一計畫每年均需再經冗長的行政與立法作業程序，影響績效。

(二) 部門建設計畫預算以固定額度匡列，不利國家長期競爭力之累積

部門建設之推動一方面具有提昇生活品質的效果，另一方面對於民間生產力的提昇與經濟發展而言亦有相當顯著的效果。長期以來，國內在世界各種國家競爭力的評比上，於基礎建設一項落後先進發展國家甚多；目前採固定額度匡列的方式（如 91 年度匡列 1,460 億餘元、92 年度匡列 1,679 億餘元），雖有其財政收支上的限制，但對於國家長期競爭力之累積，與運用公共建設投資作為刺激經濟成長的工具而言，實有較不利之影響。

(三) 不同部門間公共建設之預算採固定比例增加，並未考量國家社經發展階段需要，因應調整；同一年間之競爭需求，其社會成本效益之評估準則亦待建立。

現行國內公共建設預算制度採中程計畫預算作業，其四年（90~93 年度）之預算額度已予匡列核定，除年度預算總額採固定比例（15%、20%、25%）增加外，各部門建設預算亦採相同比例增加，並未考量公共建設需求幅度之增減與社經發展概況有密切的關聯，尤其是當經濟發展已達一定程度時，產業關聯型之公共建設如道路、工商設施等之需求勢將趨緩，取而代之的將是生活關聯型與資源保育型的公共建設，如衛生醫療、社會福利及污染防治等之需求增加。是以，各

部門間的每年預算額度實不宜以相同比例增加，同一年各部門間之預算額度亦應透過社會成本效益方法加以評估。

(四) 如何將公共建設生命週期之規劃設計、發包施工以及維護管理三個階段之總費用併同納入預算審議考量，為一值得深思的課題。

公共建設具有生命週期長之特點，其興建完成後之營運管理及維護，攸關其使用壽命與費用之多寡，如能自公共建設之規劃設計階段即將日後之管理維護所需之費用與興建成本併同納入預算審議考量，將能有助於公共建設投資之合理化，發揮最大的邊際效果。

(五) 公共建設投資過度仰賴中央

目前為止，幾乎重大工程都是由中央政府直接推動或省及院轄市，地方政府只有接受補助的方式。因此爭取預算與建設便成為地方建設的重要工作，至於爭取得到的工程是否真為地方所最需要及其後續維護問題也無人關心。以早期各縣市統一設置文化中心及一鄉鎮一停車場等為例，即是明顯的例子。顯示缺乏空間整體規劃與資源配置考量下的部門建設計畫，將無法使有限的預算資源得到合理的運用。

(六) 公共建設執行能力亟待提昇

1. 地方機構與能力的提升加強

地方政府規劃建設單位，由於組織編製層級和員額限制，往往無法延攬到充足優秀經建人才在地方服務，以致人員素質往往無法與中央相提並論。在人員素質以及組織編製都有問題的情況之下，地方往往無法承擔中央交辦的規劃建設事項，以致影響國家發展策略的落實。

2. 民間參與公共建設間的協調落差

民間參與國家公共建設不但能發揮其企業管理能力，更名為國家發展注入活力，故民間參與之力量應加以有效運用與整合。惟目前民間參與公共建設的管理不夠健全，無法明確提供其參與的方式。特別是，目前開放民間投資仍面臨土地取得困難、資金籌措不易及權利義務與相關權責界定困難，致計畫案的審查過程冗長。

二、對策研擬

(一) 鼓勵地方聯合擬訂跨都會區域的建設計畫，強化網絡、群聚與規模效益

由於都市發展經常跨越行政範圍，而自然資源的利用與管理也無法以行政界限作為基礎，跨都會的區域型建設計畫（尤其是都會區）應建立獎勵機制並優先

補助其建設。

(二) 配合社經結構改變，調整部門建設計畫內容

台灣的產業結構已經發展成為以服務業為主，工業為輔，另一方面人口結構高齡少子化，顯然公共建設提供之內容也必須因應加以調整。此外，全球環境變遷趨勢下，對形同鼓勵耗能之公路建設如何有效加以限縮亦應加以思考因應。

(三) 強化地方自治並調整縣市轄區範圍，建立「以腳投票」的機制

為更進一步落實公共建設之精神，應增加地方政府在公共建設方面的主導權，如有可能，最好調整行政界限，減少一半以上的行政單位，且有利於都會區的規劃與建設。例如，將新竹市與新竹縣合併將更有利於地方發展與財務計畫之執行。此外，透過地方自治所賦予之徵收地方稅捐與地方公共建設決定權的自主化發展，強化不同地方的發展特色與競爭優勢，建立「以腳投票」的客觀環境與機制。

(四) 調整財政預算制度

以年度預算及固定成長比例編列公共建設計畫的方式，不但無法充分支持公共建設，還因此增加民意機關的過度干擾且進一步成為預算失控與數量不清。改成以事業計畫為基礎的預算編列方式應有助於此一改善。

(五) 因應財政能力，調整政府角色，精簡公共建設服務

公共服務、基本建設及所得分配為公認之政府職能，雖其與市場機能間之界線模糊，但越界愈多之大政府總是資源錯置、效率不張、阻礙發展及財政敗壞之主因。目前政府積極推動包括組織再造、人力與服務再造、法制再造等政府再造工程，希望藉精簡層級，減少人力及委託民營等政策，達到「小而能、小而美」政府之目標。政府再造符合國際上 government reengineering 的思潮，公共建設服務亦應朝精緻化與優質化的方向發展，減少大而不當的規劃與投資建設浪費。

(六) 結合各種審議機制，誘導部門計畫於國土空間的合理發展

部門建設計畫之付諸施行，涉及各種不同之審議制度，包括土地使用變更審議、環境影響評估審議、部門計畫審議及預算審議等，均會在計畫研擬與付諸實行之不同時間點對計畫產生決定性的影響，因此結合各種審議機制，促進部門計畫適時、適地與適量地發展，應為本研究結合機制設計之可行方向。

第四章 結合機制之設計

本章首先透過國外政策環評與政策評估制度之分析，提出國土計畫、部門計畫與預算制度結合機制設計之原則與方向，其次就部門計畫永續發展決策機制進行研議，透過永續發展指標之聯結，提出部門計畫在國土空間的落實與實施成效的管控機制，都會區域計畫的結合機制與審議工具之運用時機，最後設計出本研究之結合機制，並就新制度之設計要件與配套機制進行說明。

第一節 政策環評與計畫評估審議原則

國土計畫目的在基於促進國家永續發展的前提下，使國土資源得到有效掌握與運用，並透過國土計畫的制定，使相關公共設施建設與活動在空間配置、使用強度均達到均衡的運用與發展，以期改善生活環境品質、健全經濟發展、增進公共福利。當政策內涵對於國土資源有重大影響時，即應以國家發展願景為目標、以追求責任政治為手段，由更深層角度對施政者的決策行為進行規範，「政策環境影響評估」之理念即在於此，部門計畫與空間計畫協調機制之建立必需透過適當的評估機制，同時必須為此一機制建立可行的工具與指標使計畫審議工具能在計畫執行期程中，在不同時間點與行政層級，能結合國土計畫、都會區域計畫、部門計畫與國家預算制度。

Strategic Environmental Assessment, SEA 係指對於政府政策行為及其替代方案，進行有系統且全面性的環境影響評估，期望在政策決策過程中，於事前強化環境議題角色的系統化過程。

對於計畫評估，我國在實務上仍未有明確的操作定義，通常所謂計畫評估常與公共建設計畫評估、計畫環境影響評估，甚至與政策環境影響評估混為一談，因此在實務上的可操作性低，運用亦不普及。雖然其名稱、形式與評估流程或存有若干差異，但核心目的皆在要求政府整合環境考量於決策過程中，以促使政策、計畫或方案之決策能符合國家永續發展的需要，比較政策環評與計畫環評如表 4-1 所示。

表 4-1 政策環評與計畫環評之差異分析

	政策環評 (SEA)	計畫環評 (Project EIA)
適用對象	政策、計畫、方案	實體開發行為
法制狀態	鮮少正式立法	通常正式立法
決策階段	在政策發展過程中越早整合越好	一般在政策已定後才提出
分析範疇	應用之時空尺度較廣，且能考量累積、協同及非直接環境影響	限於一特定地區，通常關注於對自然環境的直接影響
替代方案	能決定一政策活動是否繼續進行，包括何處及何種計畫應被執行	僅關切如何減低開發行為對環境的衝擊
評估程序	應融入機關之決策流程中	一般政府標準程序
評估機關	自我評估	自我評估與第三者評估

註：EIA-Environment Impact Assessment.

(資料來源：Bregha，ENACT Project 2300B，2001)

我國政策環評制度源起於 1994 年底「環境影響評估法」之三讀立法，其後陸續界定九項「有影響環境之虞」之政府政策與十一項政策細項，應實施環境影響評估，並於該政策報請行政院核定時須檢附評估說明書。然而迄 2003 年 10 月，已實施且完成政策環評作業審查者，僅有工業區設置方針、台灣地區水資源開發綱領計畫與高爾夫球場設置等三個政策（細項），另自來水水質水量保護區縮編計畫則正審議中。

根據環保署（2002）召開之政策環評諮詢會議結論，各政策研提機關代表與學者專家咸認為，現行適用政策環評之政策細項已不合時宜，除應予修正，並應擴大適用範圍。以下即就當前我國應實施政策環評之政策細項範疇，彙整國際在部門建設計畫之實施經驗，以釐清其涵蓋範圍的妥適性，並探討建立政策細項動態篩選（screening）機制的可能性，以及進一步探討國內政策環評擴大適用範圍之可能方向與途徑。

一、美國

美國運輸效率法案之重要精神即是「公共參與」，TEA 所揭示的公共參與是建立夥伴關係，參與者有相當地位和相等的正當性，政策是由各個不同的政府與非政府團體共同討論與選擇。在擬訂基本交通運輸需求時，將複雜且多元的意見，透過範圍界定、早期參與及清楚而正確的訊息傳遞，使得公共參與能獲得意

見的協調與共識。納入不同背景與交通需求的背後理念，是假定在地人更關心地區發展、交通運輸影響、可能帶來的就業機會、經濟成長、空氣品質影響、適合居住性及其他社會價值等。美國政策行動方案與空間層級之關係及評估程序可見表 4-2。

表 4-2 美國政策行動與評估程序

政府層級	土地利用計畫 (空間計畫)	部門和跨部門行動計畫			
		政策 (SEA)	計畫 (SEA)	方案 (SEA)	個案 (EIA)
國家/聯邦	國土利用計畫	國家運輸 政策	長期國家 公路計畫	五年道路 修築方案	道路 建設個案
區域/州	區域土地利用計畫	國家經濟 政策	區域性 策略計畫		
特區	特區土地利用計畫			分區 投資方案	
地方	地方土地利用計畫				地方基礎 設施個案

政府政策環境影響評估(Strategic Environmental Assessment, SEA)
環境影響評估(Environmental Impact Assessment, EIA)

(資料來源：Lee and Walsh, Project Appraisal, 1992)

以 TEA 法案為例，聯邦運輸總署 (FTA) 對於所有 TIP 或專案 (Project)，擬訂系列評估準則，並據此評估準則排定優先順序 (馮正民，2001)。各評估準則分類如下：

1. 運輸系統績效：公車 (擁擠、停車)、大眾運輸 (服務改善、乘載率)
2. 易行性：旅行時間之節省。
3. 可及性：影響範圍內人口數及工作數。
4. 系統發展、協調與整合：接駁公車系統、複合運具整合介面。
5. 土地使用：開發衝擊、地方輿情反映、開發順序、聯合開發。
6. 載貨量：鐵路貨運、公路貨運。
7. 社會經濟：經濟發展、重置或重分配、鄰近地區影響、歷史或文物保存、公有土地。
8. 環境：空氣、噪音、震動、生態、水源、視覺。
9. 能源：效率、投資報酬。

10. 安全與保障：意外事故、保險。
11. 公平性：自償率、受益付費、貼補原則。
12. 成本：資本投資額、營運成本、Life-cycle cost。
13. 效益：本益比。
14. 財務調度：財務計畫、自酬比率、營運計畫。
15. 其它因素：民意支持度。

透過上述評估準則結合六大管理資訊系統，可就各州所提出的補助計畫進行排序，協助進行資源分派。

二、歐洲

根據劉銘龍、於幼華（2003）在「應實行政策環評相關政策細項之檢討與展望」乙文中，對歐洲不同國家政策環評與計畫評估審議之分析，政策環評首先實施的步驟，就是篩選程序。篩選程序的主要功能為鑑別那些政策、計畫、方案（PPPs），可能會對環境產生重大衝擊，而需執行政策環評工作。因為政策環評之適用範圍與對象，可從立法草案到內閣提案，或是部門的發展計畫，若不經此一篩選程序，反將使政策環評流於繁瑣，失去決策支援的原意。應用於政策環評篩選機制的方法，可概分為「表列法」與「定義法」兩類途徑，其進一步分析如下：

1. 表列法：即於法條內明訂需實行政策環評的 PPP s 項目或公告法定篩選清單，來決定需實行政策環評之 PPP s。如荷蘭（如表 4-3 所示）、歐盟、我國與中國大陸等皆屬此類。此一方法之優點是簡單明瞭，但缺點是涵蓋範圍往往跟不上國家發展與社會變遷。

表 4-3 荷蘭需進行策略性環境影響評估之 PPPs 清單

國家層級	區域層級
1. 國家廢棄物處理計畫	1. 省級廢棄物處理計畫
2. 國家有害廢棄物管理計畫	2. 省級污泥管理計畫
3. 國家污泥棄置綱要計畫	3. 省級新市鎮開發計畫
4. 國家電力發展計畫	4. 掩埋場選址計畫
5. 國土綜合發展計畫	
6. 國家工業與民生用水供應計畫	
7. 非都市區域發展綱要計畫	

(資料來源：修改自 Thérivel, 2001)

2. 定義法：給予需實施政策環評之 PPPs 具體定義。例如美國「國家環境政策法」(National Environmental Policy Act, NEPA) 第 102 條規定，“凡對人類環境品質有重大影響之法案或提案的研擬，應提出環境影響說明書”。定義法主要應用於美國、加拿大、丹麥、澳洲與紐西蘭等，由於必須進一步發展出判定的標準與程序，且必須進行逐案檢視，因此相對難度較高。表 4-4 即為丹麥政策環評篩選檢查表，以是否會影響國家永續發展、與既定的環境目標相衝突、造成不可逆的危害與風險及敏感地區大規模破壞，來篩選需進行政策環評的 PPPs。

此外，歐盟在 2001 年正式立法的「計畫和方案環境影響評估指令」(European Union, 2001)，則是綜合運用上述兩種方法，作為政策環評的篩選機制，該指令第三條規範：

1. 凡對環境有可能造成顯著影響之計畫及方案，皆應實施環境評估。包括：農業、林業、漁業、能源、工業、交通、廢棄物管理、水資源管理、電訊、旅遊、城鄉計畫或土地使用計畫等。
2. 如計畫或方案僅涉及地方層級之小面積區域，或僅為小幅度修正，無須實施環境評估。但會員國認為有可能造成顯著之環境影響者，不在此限。
3. 如計畫或方案僅為國防或民眾緊急避難目的，或為財政或預算計畫或方案，不屬本指令規範範圍。

表 4-4 丹麥需否實行政策環評檢查表

A	此法案/政府提案是否會影響國家永續發展或環境破壞之防止？
B	此環境衝擊是否與既定的環境政策或目標相衝突？且難加以排除？
C	此法案/政府提案是否造成特別、不可逆的危害與風險，如排放重金屬或毒性物質？
D	此法案/政府提案是否造成大規模區域或局部敏感地區生態或地貌改變？
E	受影響區域是否特別敏感或脆弱，例如：海岸地區、瀕絕野生動物棲地或具特殊保留價值？

（資料來源：Ministry of Environment and Energy of Denmark，1995）

很明顯的，第 1 項屬表列法，指明需實施環評的政策範疇；第 2 項則是讓各會員國因地制宜，另行發展篩選方法與標準；第 3 項則是明訂排除項目，減少執行上的爭議與困擾。另加拿大則運用檢查表法，搭配逐步導引說明，以國防與緊急避難排除條款、重大環境衝擊與強烈民意關切等作為判定準則，更進一步發展出初步篩檢機制（CEAA，1999）。

一般而言，政策環評主要應用於三類策略性行為：

1. 部門性 PPPs：屬於某部門專管（如能源、廢棄物管理、交通運輸）。
2. 區域性或綜合性 PPPs：其可涵蓋某特定區域的所有活動（例如區域土地利用與發展計畫）。
3. 政策性/間接性 PPPs：雖未直接實施開發行為，卻能對環境產生巨大的衝擊，例如農業施作、新科技應用、民營化措施等。

Partidário（2002）、Thérivel（2001）透過文獻回顧與案例比較，歸納整理出可能須進行政策環評之政策類型，詳如表 4-5，可以發現政策環評之可能適用對象十分寬廣。但 Nierynck（1999）則認為，SEA 主要實際應用於能源、交通、廢棄物管理等部門，以及土地利用與發展計畫。表 4-6 列舉了部分國家在不同空間層次對政策、計畫、方案的政策環評實施案例，可以看出在不同空間層次，對單一部門或跨部門的 PPPs 實施 SEA，均有其適用性。

表 4-5 可進行政策環評之政策類型

類別	性質
法令變革	國家、區域性及國際條約或公約 綠皮書或白皮書
經濟政策	預算案 財政計劃 產業結構調整 部門資源重整 私有化、補貼、加稅
綜合計劃（非空間與空間）	國家發展計劃 區域發展計劃 多目標計畫方案 地方城鄉計劃 文化遺址、保護區、國家公園計劃
部門政策或計劃	農業 運輸計劃（大規模）
特定資源管理政策/計劃	海岸管理 森林管理
社會發展政策/計畫	就業計劃 發展計劃 平權使用公共設施計劃 國際援助計劃
地區環境變遷指導政策/計劃	城市合併 城市區位管理
替代方案之選擇	核能或火力發電計劃 地下或高架交通計劃

（資料來源：Partidário，2002 及 Thérivel，2001。）

政策環評之實施程序，會因不同國情與政治制度而有所若干差異，一個完整的政策環評過程，大體來說，政策環評之核心步驟包括篩選、範疇界定、影響評估與結果公告，而公眾參與與替代方案考量則隱含於不同階段中。可包括下列步驟單元（Arce and Gullon, 2000）：

1. 篩選：決定需否進行政策環評。
2. 設定政策目標與標的。
3. 範疇界定：分析環境現況、確認替代方案與應評估之衝擊。
4. 建立評估指標。
5. 衝擊預測與替代方案評析。

表 4-6 不同層序政策環評實例

政府層級	土地利用 /區域計畫	單一部門與跨部門政策行動		
		政策	計畫	方案
國家級 或 跨國性	葡萄牙 國家發展計畫 (1994-1999)	美國 森林服務資源 管理政策 加拿大 農作物保險政 策	荷蘭 廢棄物管理計畫 美國 環境重建與廢棄 物處理計畫	美國 複合核廢料管理方案 歐盟 泛歐鐵路網方案 美國 化學原料最終處置方案
區域級	歐盟 區域發展基金 補助計畫		德國 浙斯特 (Soest) 地 區風力農場發展 計畫	英、法國 跨海隧道方案 英國 下科隆河 (Lower Colne River) 防洪方案 美國 歐扎克與歐奇塔 (Ozark / Ouachita) 山區植被管理方案 英國 森林經營策略方案
地方級	英國 賀福夏 (Hertfordshire) 瑞典 索倫圖納 (Sollentuna) 美國 聖荷昆 (San Joaquin) 等處區域發展計畫	蘇格蘭 艾翠克與勞德 代爾永續發展 計畫	尼泊爾 巴若 (Bara) 森林 經營管理計畫	蘇格蘭 峽灣運輸策略方案 美國 哥倫比亞河高速公路方案

(資料來源：Thérivel, 2001)

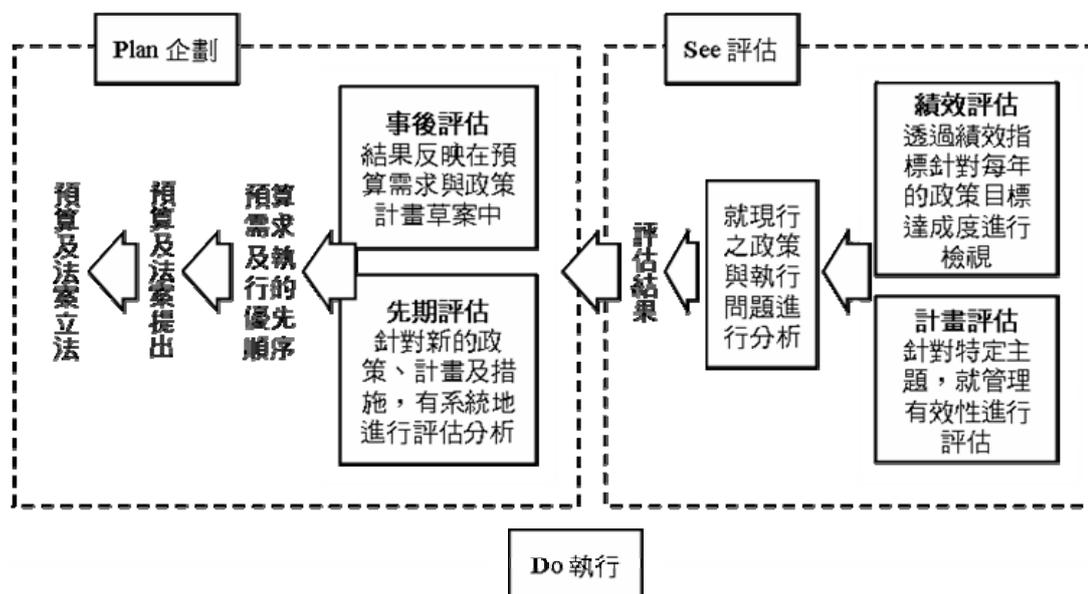
6. 尋求外部機構與專家之諮詢與建議。
7. 公眾參與：不同部門在不同階段。
8. 提出政策環評結論報告。
9. 提出衝擊減輕對策。
10. 與後續計畫階段環評連結。
11. 監測與提出環境管理計畫。

三、日本

日本國土交通省的政策評估體系係以「目標管理」為導向，透過政策檢核 (Policy Checkup) 之績效評估 (Performance Measurement)、政策檢視 (Policy Review) 之方案評估 (Program Evaluation)，以及政策評價 (Policy Assessment) 之先期評估 (Preliminary Evaluation) 等三種政策評估方法所形成的政策管理循環進行，如圖 4-1 (日本國土交通省，2005)。

- (一) 首先，需先確定整體國土交通省的策略與目標，透過政策檢核 (Policy Checkup) 之績效評估 (Performance Measurement)，定期檢核目標達成程度。
- (二) 其次，透過政策檢視 (Policy Review) 之計畫評估 (Program Evaluation)，針對特定主題，就管理的有效性進行評估。
- (三) 第三，透過政策評價 (Policy Assessment) 之先期評估 (Preliminary Evaluation)，針對新的政策、計畫及措施，有系統地進行評估分析。
- (四) 最後，將前三項的評估結果，具體反映在預算需求及執行的優先順序上，形成預算與法案。

圖 4-1 政策管理循環：政策評估三方法的整合



(資料來源：日本國土交通省，Policy Evaluation at Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2005)

日本國土交通省政策評估的重要議題，需透過部務會議決定，因為此些議題通常對此一都會的發展有很大的影響。而自 2003 年 12 月開始，個別負責評估的業務部門與首長都會被列名在評估報告中，以明責任。此外，國土交通省並設置直屬部長管轄的政策監察官，以及由相關部門代表所組成的政策評估聯席會議，透過不斷地召開會議將政策評估的過程適當地傳達給每一個與政策相關的部門人員，藉以促進政策評估機制之運作。

計畫評估的分析過程可以分四個步驟來說明：

(1) 過程評估（計畫執行進展的檢核）

第一步驟是確認計畫是否如最初的預期執行。實際上，假使計畫的目標預先在計畫中決定，有可能會有因執行條件差異所存在的問題產生。因此，為了判斷是否依據原先預期的執行，針對個別計畫執行過程進行分析是必要的。

(2) 結果評估（決定結果的完成程度）

事實上，判斷結果是否依照原先計畫完成並不簡單。這是因為大部分的計畫，原先預期的結果是很難清楚定義的。甚至像是成果的解釋，也是太過抽象而無法決定結果的完成程度。因此，透過期中評估再聯結最後的成果，將會是可行的方式。例如，透過旅遊設施改善期望促進區域發展的計畫，便可運用區域就業數的增加及觀光客的數目來建構期中評估的結果。

(3) 影響評估（判斷計畫的淨效用）

期中評估和結果的達成度評估，事實上，並沒有辦法提供證據說明此一計畫是具有效用的。這是因為特定因素像是經濟變動或污染增加或減少都將有更大的影響。因此，以發展旅遊為例，為了判斷地方就業是否增加以及觀光旅客的數量是由那些設施發展所引起的，刪去特別影響因素進行計畫的淨效用分析將是必要的，而與其他地區進行情境對照分析亦將會有助於判斷計畫的淨效用。

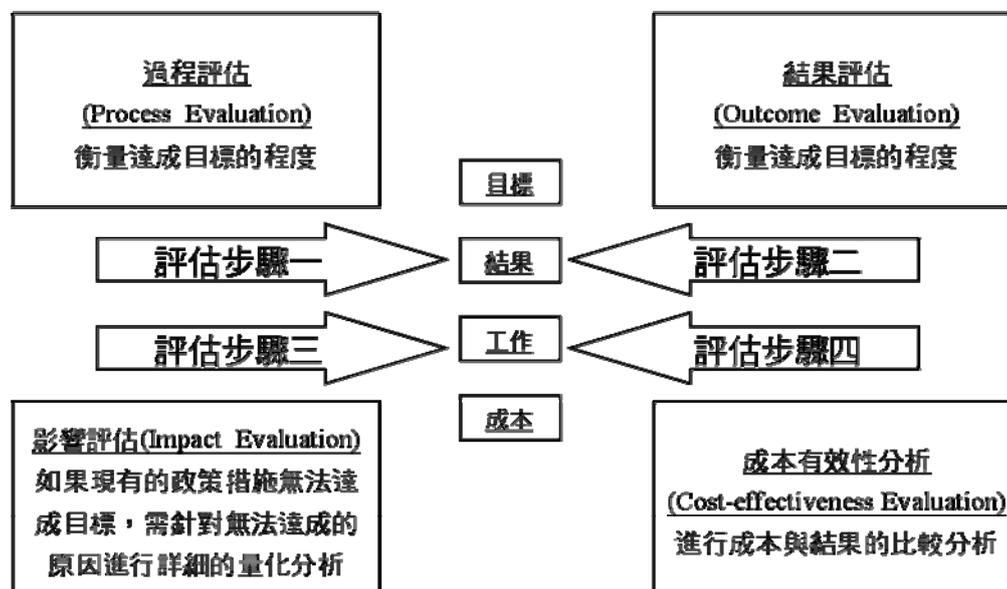
(4) 成本有效性分析

估計計畫執行所需的成本，以與影響評估所估算的淨效用作比較。

關於這四個步驟，深入分析結果如下，細部分析執行將包含相關計畫的效用分析。然而，複雜的分析將導致更多的時間和花費。執行影響評估和成本效用分析不完全必要。依靠評估目標，有些案例有足夠的能力可正確地執行過程評估和

結果評估。相反的，有些案例的計畫效用證明並不是完善的，除非是實施影響評估。其中對於計畫評估之實施方法與步驟，如圖 4-2 所示。

圖 4-2 日本國土交通省計畫評估體系



(資料來源：日本國土交通省，Policy Evaluation at Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2005)

我國現行政策環評適用對象，係指與環評法第 5 條第 1 項規定之開發行為「直接相關」，並且「應經行政院核定」之事項，還必須具「有影響環境之虞者」特性，並經由中央主管機關會商目的事業主管機關擬訂者，始進行政策環評。其實施範圍與上述國際經驗比較，實已十分限縮。

此外，我國雖名為「政府政策」環境影響評估，但細究應實施環境影響評估之「政策細項」性質，多屬 PPPs 中之計畫或方案層次。此一方面固與國際制度發展經驗相符，如歐盟之政策環評指令，同樣只及於計畫與方案，原因在於政策的本質過於寬廣且評估不易，而國際上也僅有加拿大、荷蘭與丹麥對政策或立法提案進行環境評估。

而在篩選機制方面，如前述，目前計有工業政策等九類「有影響環境之虞」之政府政策與十一項政策細項，應實施環境影響評估，不在政策細項之列者，無須進行政策環評。另一方面，政策細項之修訂，則透過補充公告為之，例如：民國九十年中，將「水源水質水量保護區縮編」納入應實行政策環評範疇即是一例。因此，我國政策環評之篩選機制以表列法為主，對於足以影響國土資源利用之部

門建設計畫相關政策方案，如何透過結合機制之設計，納入政策環評之精神與作法，將可作為本研究後續制度設計之重要考量。

四、結合機制的設計原則與方向

國土規劃與公共建設及預算制度結合機制設計的成功要件，就內容而言，應具備明確的目標、活動、可供檢定的假設、成本與效益評估、空間衝突的協調與整合、預期成果、執行時序安排及資源分配與組合等不同的面向。因此，在考慮我國現行體制及目前進行之政府組織再造計畫等，本研究擬定結合機制的設計原則如下：

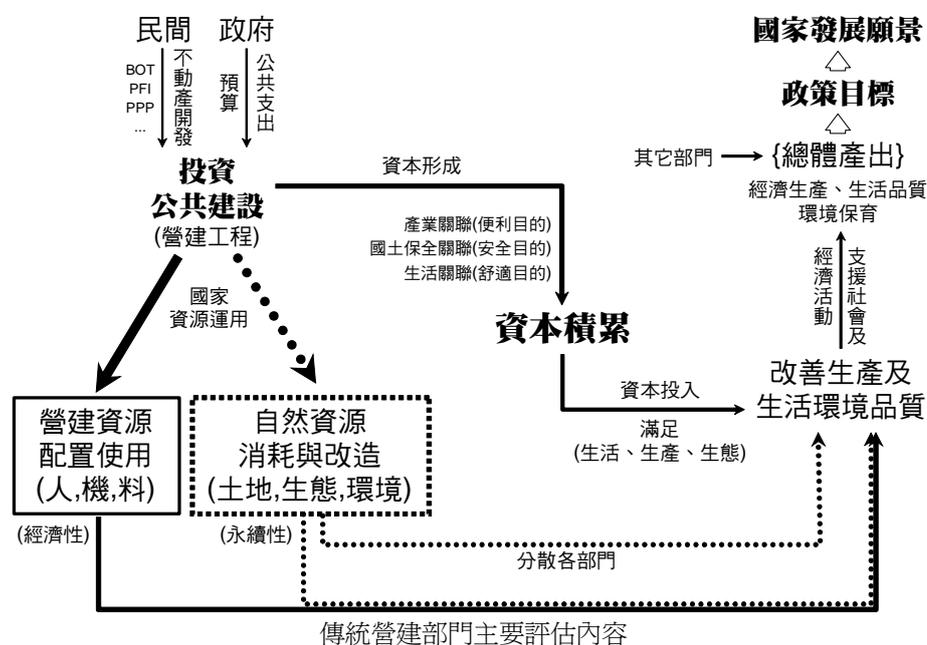
1. 透過整合，使達成一個或數個目標；允許機制中對達成目標的替選方法有評估及比較的程序，並在機制中採取必要的科際整合途徑。
2. 配合未來環境的「不確定性」（如國土計畫法、政府組織再造等不確定因素），進行必要假設，並採用循環規劃決策過程，因應環境變遷並配合中程計畫預算審議程序，對於原定目標與政策進行彈性的回饋及修正。
3. 透過量化評估（如經濟效益評估），辨認相關互補性及高度互賴性的公共建設計畫項目，有效協助規劃及承辦人員，俾能在既有（延續性）及新興相關計畫彼此有效協調配合，確保一致性，並提高投資「關聯效果」(linkage effect)。
4. 計畫資料明確化（透過 IT 及 MIS 技術），以利檢核及因果關係之評估。對於所需資本性及經常性支出進行總體資源預估，並對資源利用之時間進行合理的安排。
5. 對於相關執行單位進行工作指派，並配合強化實施方案的規劃與推行所需行政、管理、專業人才及組織，以提高規劃、執行及管理能力。
6. 能確認計畫與實施方案預期成果（outcome）或目標達成程度。配合國土計畫及空間分析系統，選擇最佳的實施區位與規模。
7. 在審議準則中，應確立民間能作的就讓民間參與，地方能作的就下放地方負責，對於跨行政區或嫌惡性設施，應由中央主導。
8. 在審議準則中，應考量環境永續性，配合永續發展指標。在程序上必須考量可操作性及促使推行阻力最小為原則。
9. 對於無法納入中程預算審議制度的項目（即預算制度無法反映者），亦應透過相關審議機制加以評估控管，如環境影響評估、交通衝擊評估等。

基於以上的制度設計原則，並綜合參考國外公共建設計畫及預算制度之優點，做為我國結合機制設計之參考。

第二節 永續發展決策機制之研議

公共建設主要由政府部門負責推動建造，也是達成國家經濟發展目標的重要手段，其主要作用在於滿足國人，各種社會與經濟活動之所需，公共建設達成國家經濟發展目標之關聯循環，詳圖 4-3 所示。公共建設，尤其是重大公共建設涵蓋內容廣泛，因此在評估其影響層面時應不僅止於經濟性的效益評估；更應考量國家資源的永續性運用，重大建設投資攸關公眾整體利益，為了永續發展，其投資建設必須兼顧生態、經濟和社會等各方面的均衡發展。

圖 4-3 公共建設達成國家經濟發展目標之關聯循環



(資料來源：林建元，中華民國都市計畫學會，2002)

臺灣地區過去全國性的公共建設，大多由單一部門提出，甚少考量與國土計畫、永續發展之關聯及結合，造成公共投資與永續發展脫節。為促使公共建設計畫趨向永續發展，應由國家永續發展角度出發，評估國家建設，考量政策與計畫的各個層面，包括：經濟、土地利用、能源、交通運輸、環境品質、國民健康、資源保育、生物多樣性及文化與社經議題。

然而如何評估公共建設的永續性？公共建設與國家永續發展的願景與策略如何形成聯結？本節即在探討永續發展的評量指標，透過語意描述將國家永續發展願景與策略綱領，納入重大公共建設的決策機制，以促進公共建設在永續發展

決策評估過程中之周延性，進而建立部門計畫永續發展決策機制。

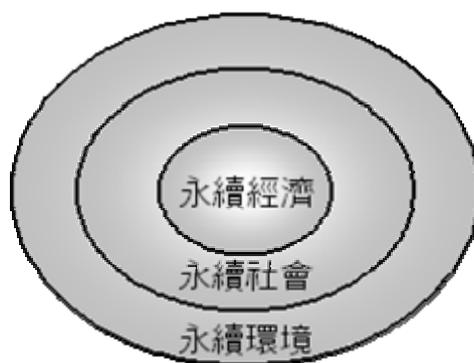
為達到永續發展的國土計畫內容，其主要之政策環評，可以分三個層次：（1）政策性計畫（如土地利用）；（2）發展性計畫（如土地開發）；（3）建設性計畫（如公共建設），亦即表示針對國土計畫中此三層次的計畫內容，實質上會對環境造成衝擊影響，因此必須進行政策環評。

本研究結合機制之設計，即在部門計畫審查機制中，納入永續性的評估，藉以有效結合國家永續發展願景與國土計畫，一方面促使國家的土地、資金與工程資源得到合理有效利用，另一方面則藉此可更積極的循序推動公共建設，得以兼顧生態、生活與生產活動需求的永續發展環境。

一、我國永續發展願景與策略綱領之內涵與行動

根據「台灣二十一世紀議程國家永續發展願景與策略綱領」草案，我國永續發展願景是為「永續海島台灣」。以環境、社會、經濟為主軸，其中經濟活動為社會運作之一環，而社會活動根基於整體環境之中，因此其概念可視為由小到大的三個同心圓，如圖 4-4 所示。

圖 4-4 永續發展決策機制的設計理念



（資料來源：參考於幼華教授修正，聯合報，2004）

（一）永續的環境

台灣幅員雖不大，但生物資源及種類卻相當豐富。全民經由教育及環保意識之提昇，在惜用資源以追求必要的滿足物質生活過程中，應充分體認與其他生物共存、共榮的倫理，使台灣生物多樣性所建構的功能網將更趨完善，人人皆可因而享受到大地生生不息的哺育。

在居住環境方面，生活圈內舉凡：公園、停車場、教育藝文場所、醫療保健體育場及無障礙空間等公共設施期盼能逐趨完備；在自然環境方面，需致力於污染防治以及生態保育措施的充分發揮功效，使台灣終能恢復「福爾摩沙-美麗之島」的原有面貌。

（二）永續的社會

「安全無懼」、「生活無虞」、「福利無缺」、「健康無憂」、「文化無際」應是安全和諧社會的寫照。當就業安全制度建立後只要勤勞，人人皆有所用；當福利制度完備後，鰥、寡、孤、獨、廢、疾者，人人皆有所養。當醫療體系健全，文化措施豐富，那麼全體國民之心理健康皆將精進，進而全民能凝聚共識，珍惜所有，並共同維護社會秩序與安寧，享有無慮無懼的日常生活。

（三）永續的經濟

在加入世貿組織後，我國的經濟發展更應追求產業之開放良性競爭；加強科技研發、創新，建立綠色生產技術，形成高科技製造業產業體系，成為東亞的智慧型科技島。另一方面，市場交易應力求公平，政府和民間企業皆能提供以「顧客為導向」的服務，消費者權益得以受到充分保障。此外，網際網路因無遠弗屆，金融、保險、電信、運輸、法律服務、會計服務等事業均當全面國際化，從而提昇效率，增進國家競爭力。

永續發展的經濟觀點是在達到經濟活動之淨效益最大化目標的同時，維持產生這些效益的資本（包括人造資本、自然資本與人力資本等）之存量，與確保人民生活需求。

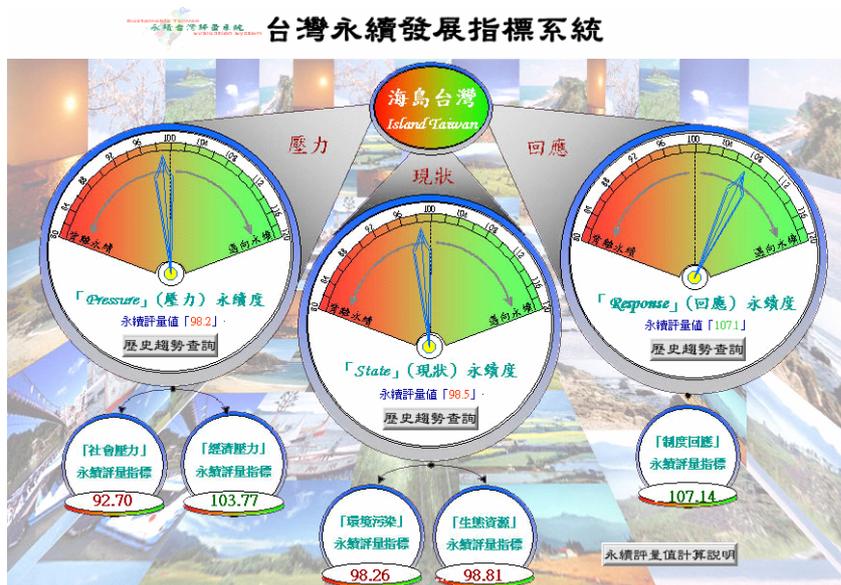
「台灣二十一世紀議程國家永續發展願景與策略綱領」草案中並擬訂三項永續發展總體策略：（一）界定新的「發展」願景及強化永續發展指標功能、（二）建立永續發展決策機制、（三）加強永續發展執行能力。並據此建立我國永續發展的重要里程碑：台灣永續發展指標系統發佈平台，如圖 4-5 所示，及其所建立的關鍵指標背景資料庫，如圖 4-6 所示，此外為落實永續發展總體策略積極推動「重大公共建設永續發展決策機制及建置決策支援系統」，本計畫即依據上述政

策方向，以「永續發展策略綱領」為計畫中決策機制與決策支援系統的發展核心，使計畫實質設計與開發內涵與國家永續發展政策結合。

二、台灣永續發展指標系統

根據永續台灣的評量系統計畫，為對各項指標進行可量化的操作，在指標系統建置後，必須有一指標計算機制，以利政府快速決策易於掌握整體趨勢，計畫中提出對於各種計算方法之理論、文獻進行相對性比較。回顧的計算方法包括基準年比較法、相對比較法、絕對比較法、理想值比較法以及國民生活指標法等五種方法，各指標計算方法綜合比較如表 4-7 所示。

圖 4-5 台灣永續發展指標系統發佈平台



(資料來源：行政院經建會，台灣永續發展指標系統發佈平台，2004)

圖 4-6 永續發展關鍵指標背景資料庫



(資料來源：行政院經建會，台灣永續發展指標系統發佈平台，2004)

表 4-7 指標計算方法綜合比較表

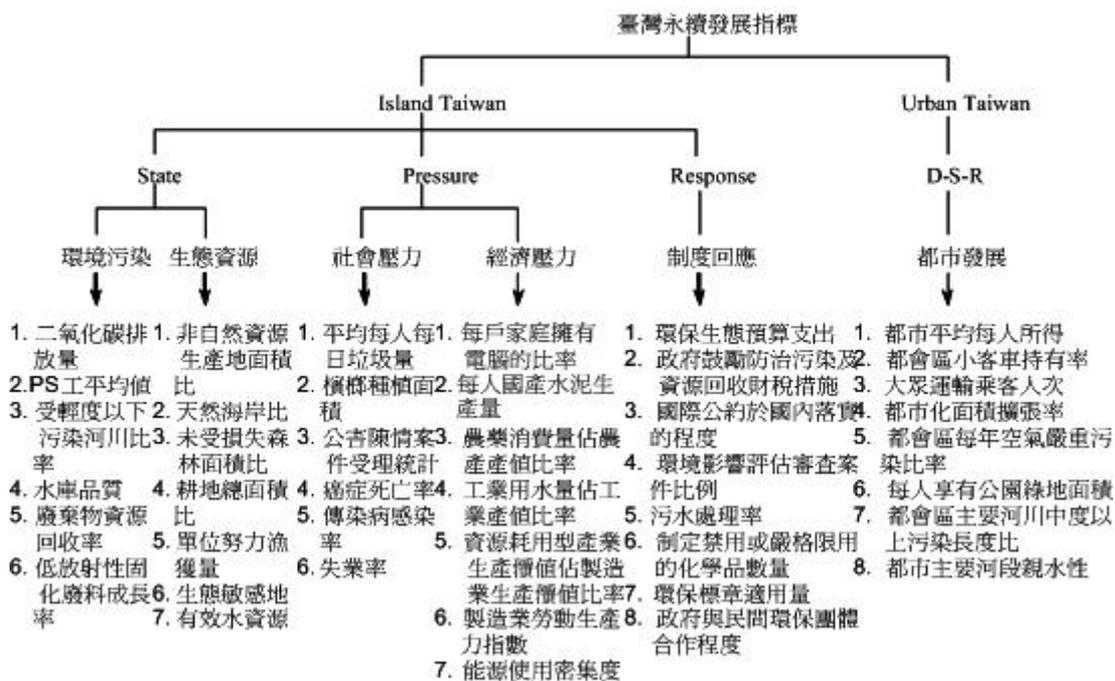
方法	基準年	單筆資料適用性	新增一筆資料處理方式	總指標穩定性
基準年比較法	指定基準年	基準年	算該筆資料	效益型變異性大
相對比較法	無基準年	無意義	可能全部重新計算	隨極大值與極小值變動
絕對比較法	無基準年	無意義	可能全部重新計算	隨平均值與變異數變動
理想值比較法	指定理想值	與理想值比較	算該筆資料	隨理想值變動
國民生活指標法	指定基準年	可計算 (值=100)	算該筆資料	穩定性高

(資料來源：黃書禮、劉錦添等，建立台灣永續發展指標系統，2002)

經建會於 2003 年 6 月配合「永續台灣的評量系統」以 PSR 架構公佈「台灣永續發展指標系統」並提出臺灣永續發展指標，如圖 4-7 所示。

此由國家永續發展願景所發展的可量化評估指標，包括 42 個指標（34 個 Island Taiwan 指標及 8 個 Urban Taiwan 指標），如與現行公共建設計畫審議體系結合，將可以落實永續性的評估機制。

圖 4-7 臺灣永續發展指標架構圖



（資料來源：經建會，台灣永續發展指標系統發佈平台，2006）

三、永續發展決策機制之研議

雖然永續發展的概念，有不同的面向來闡述，有其當然的理想與願景，但是如果將此一概念落實到某一空間層面的所有面向時，實際的作為可能會因為議題本身的衝突，而缺乏操作的可行性，甚而引起糾紛，例如經濟永續的發展與生態永續的發展上，常常就面臨著兩難的局面，不同的行動主體與利益團體之間存在著頗多歧見與堅持。

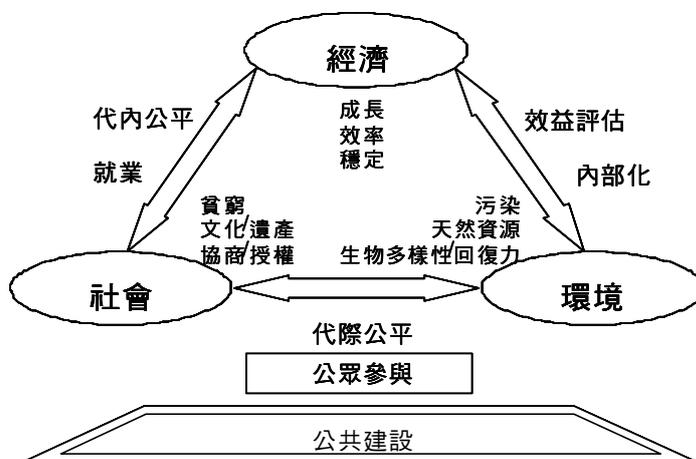
因此，當永續發展的概念欲在一區域付諸實行，除了陳義甚高的理想與原則外，真正要考慮的還包括：此一地區所有團體對於實際行動間的協調、溝通及衝突議題間的化解與調適，當然決策的品質也是重要一環。此外另一重要課題，是群眾的參與，因為唯有透過群眾自發性對於生存地區的關懷與行動的參與，才是永續發展概念真正落實的利基。因此，在建立部門計畫永續性評估機制之內涵時

應有下列數端思維：

- (一) 永續發展要以保護自然環境為基礎。要求資源利用與環境保護相協調，在追求發展的同時必須以環保為前提，包括控制污染、改善環境品質、保護生態系統的完整、保護生物多樣性、保證以永續發展的方式使用資源，在地球承載能力之內追求人類的永續發展。
- (二) 永續發展鼓勵經濟成長。因為經濟成長是國家實力、社會繁榮和人民財富的表現。但在發展的過程中，不僅重視量的成長，更要追求質的改善，要提高效益、節約資源、減少廢棄物、改變傳統的消費模式、研發潔淨生產技術和提倡理性的消費。
- (三) 永續發展以全面改善並提高生活品質為目的。因此，要追求社會全面的進步，必須環境與發展並重，物質與精神協調，兼顧社會各層面的均衡，尤其要協助弱勢群體，並且講求創造一個保障平等、自由、人權的社會。

生態、經濟和社會三方面的永續發展和協調均衡是我國永續發展的三大要件，互為關聯不可分割，雖為一同軸圓，然其間之關聯特性，如圖 4-8 所示。

圖 4-8 公共建設的永續發展定義



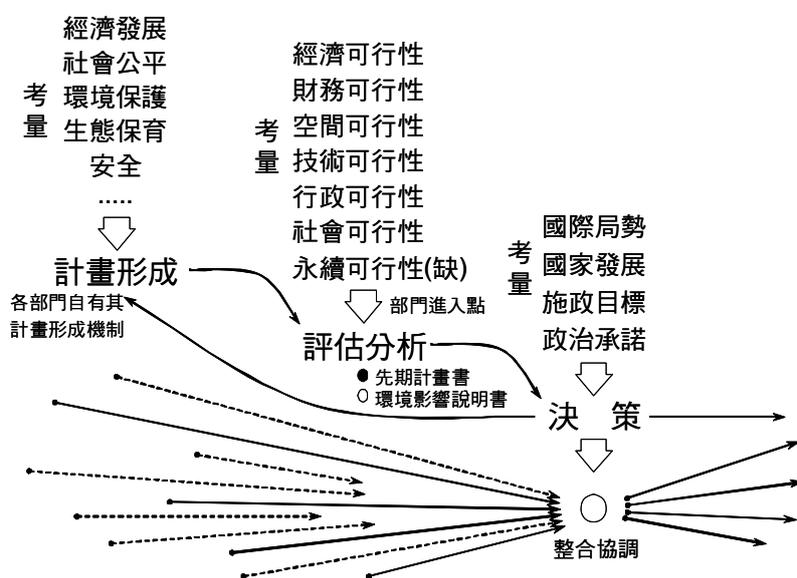
(資料來源：林盛豐，永續國土規劃論壇，2004)

目前研議中的國土計畫與公共建設至為密切，而國土計畫又應以永續發展為其核心價值。也就是說，內含永續發展概念的國土計畫，將成為未來公共建設推動的指導綱領。

針對重大公共建設對永續發展之影響，其決策點應越早進入，其產生影響程度的重要性越高，依階段別分析，應著重於計畫形成、評估分析與執行決策前。然而，在此階段因對計畫之實質內涵尚未確定，對於可量化至定性的資料可能不足，進行決策分析必需面對較高的未知變數，因此，除透過協調與共識形成外，決策支援系統應可協助其決策過程，以充分反映及綜合判斷各項對永續影響的關鍵指標。

依上述決策的適當時機，應考量的評估內涵，依計畫核定機關不同參酌「民間參與公共建設先期計畫書應報請行政院核定之作業」及「民間參與公共建設計畫由主辦機關自行核定之作業」內所示之各階段作業所應完成之審議內容，與現行部門計畫相關審議機制之探討。其審議過程中所需之相關資訊與量化資料，可在各種不同面向的可行性分析中獲得，如圖 4-9 所示，此一評估分析階段即可作為重大公共建設永續發展決策機制的決策點。

圖 4-9 公共建設計畫決策前審議內容



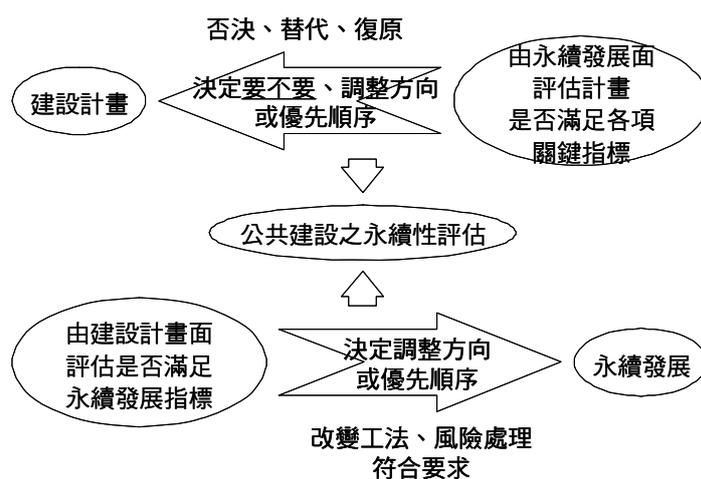
(資料來源：本研究整理)

透過此一整合決策系統，可避免可能忽略的影響因素，也可使計畫參與人員重新且全面性的思考，該計畫的永續性發展的通盤影響。此外，因各項指標具有獨立之特性，指標與指標間的單位不易一致化，不宜據以判斷計畫的優先順序及設定否決門檻，而是應再透過綜合性檢討與評估以擬訂施政決策。

永續發展為國家建設的共同願景，為達成上述目標，除一方面必須有效管制土地使用，另一方面也必須提供適時、適地、適價、適量、適用的公共建設。其目的即在引導中長程公共建設計畫，以便提供有限資源在適當土地、區位，執行重大公共建設，以合理有效方式利用土地與財政資源，針對不同位階所形成的公共建設，建立可操作的評量指標，此體系中之核心元素即是控制公共建設對永續發展影響的重要手段，包括預算、土地資源等，在制度資源上包括中程計畫預算作業制度、綠色工法等；而在實務操作上則必須將評估、決策之審議制度與預算制度透過適當的評估機制與指標加以結合，方能落實。

依循社會型態與滿足發展需求，當社會型態因經濟開發、社會風氣及公眾觀念改變時，公共建設必須朝向擁有永續性的建設內涵調整。也就是說，未來的公共建設永續性評估，是必需同步考量環境污染、環境污染、生態資源、社會壓力、經濟壓力、制度回應、都市永續發展等，而不僅止於傳統的可行性分析，然而為保持社會與經濟的活力，亦不可能完全停止建設，或只推動回復原始地力的建設計畫，如圖 4-10 所示，兩者平衡的發展，即需透過一可操作的機制來評量。

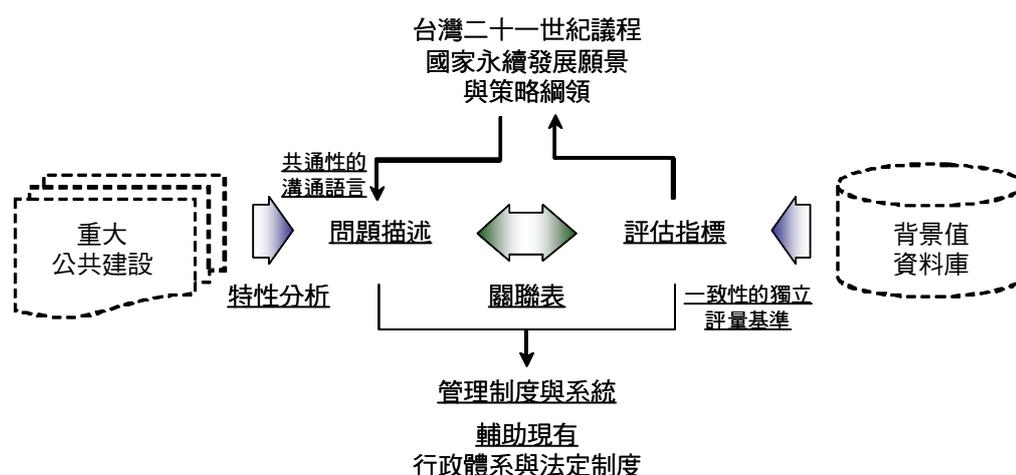
圖 4-10 公共建設永續發展決策的雙軸機制



(資料來源：本研究整理)

在決策機制的發展邏輯上，是從與國家政策與永續發展目標等相結合，以國家現有永續發展願景為目標，並經由關鍵指標來檢核施政計畫（重大公共建設等）、措施或活動是否符合國家發展願景或對願景的影響程度。所以在架構的研擬上，是將國家永續發展願景的政策內涵，即一系列簡短陳述的「永續發展指導原則」轉化成問題式的「描述語言」，即將每一項國家永續發展策略綱領，轉換成特性問題來檢核重大公共建設（施政計畫）等，其概念如圖 4-11 所示。

圖 4-11 重大公共建設永續發展決策機制的架構



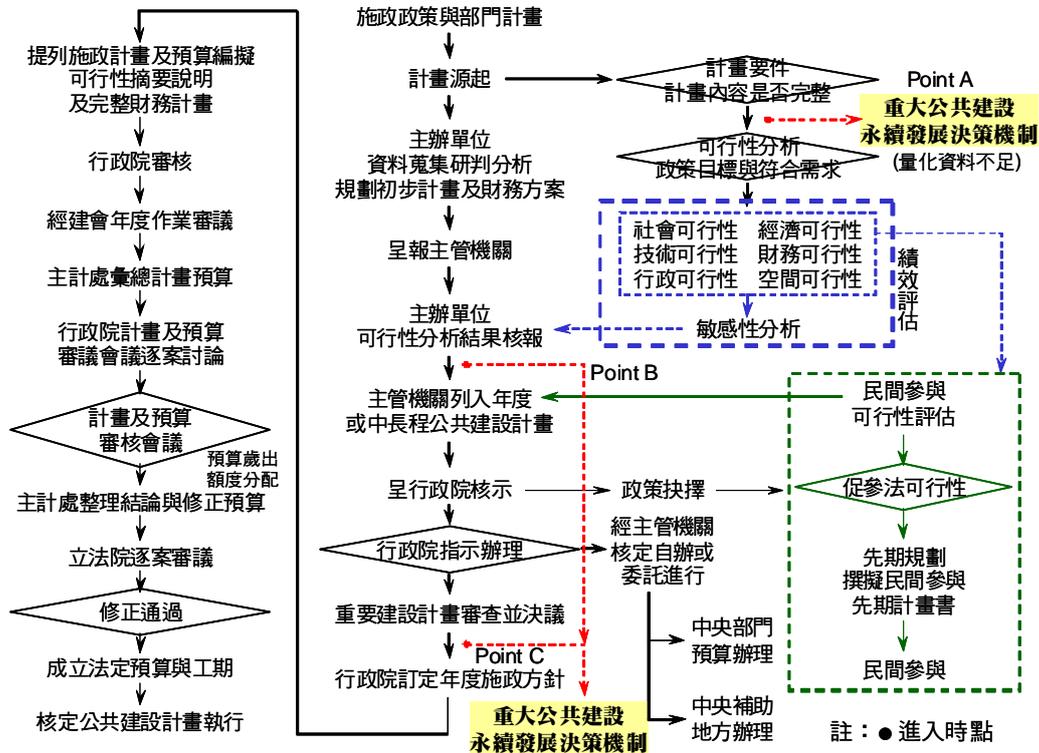
（資料來源：本研究整理）

例如可將「台灣二十一世紀議程國家永續發展願景與策略綱領」草案之內涵，透過問題式的描述語言，以德爾菲法將原訂定之永續發展指標整合聯結，讓國家永續發展願景與策略綱領經由永續性關鍵指標對公共建設永續性進行可操作的檢核，此一關聯矩陣表之建立，即可如圖 4-12 所示。

為配合我國長中程重大公共建設計畫作業整體程序，未來納入永續發展決策機制主要可分為兩大部份，包括運用時機及運用部門，如整體流程之 A、B 點所示（詳圖 4-13）。

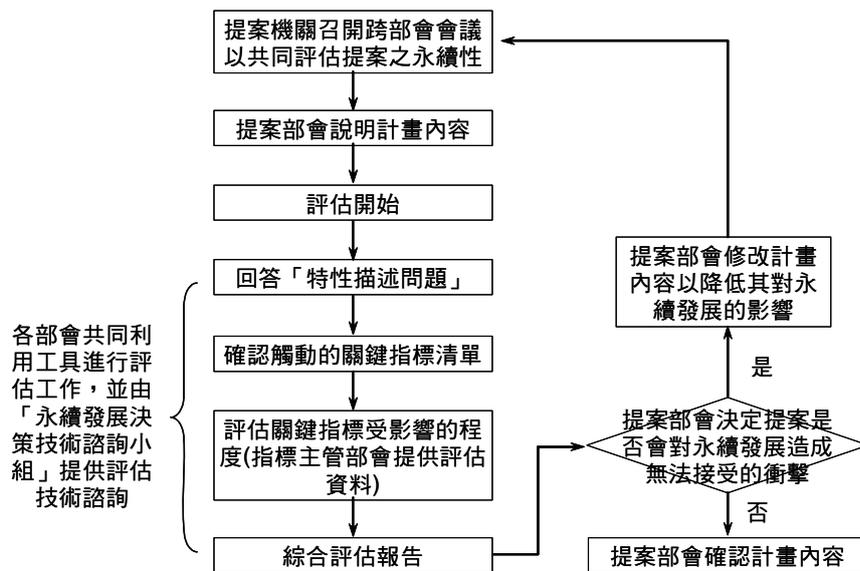
首先必須確立計畫業務的分層負責，奠定部門機關內部計畫作業體系基礎、其次研訂部門機關施政計畫目標體系，作為推動中長程計畫依據，並調查彙整現有中長程計畫制訂情況，建立資料便於查詢與檢索，掌握計畫作業動態。再協調推動各單位依施政業務，就計畫的重要性，制訂中程長建設計畫；並於制訂長中程計畫後，即邀集相關「專業人員」等與有關單位進行計畫「評審作業」，各中長程計畫經永續發展指標評審通過後，納入年度施政計畫並編列預算加以執行，最後，經由計畫執行管制與考核作業，據以修訂原計畫（延續性計畫）或重新開

圖 4-13 永續發展決策機制於現行制度進入點



(資料來源：本研究整理)

圖 4-14 配合決策機制之行政作業流程初擬



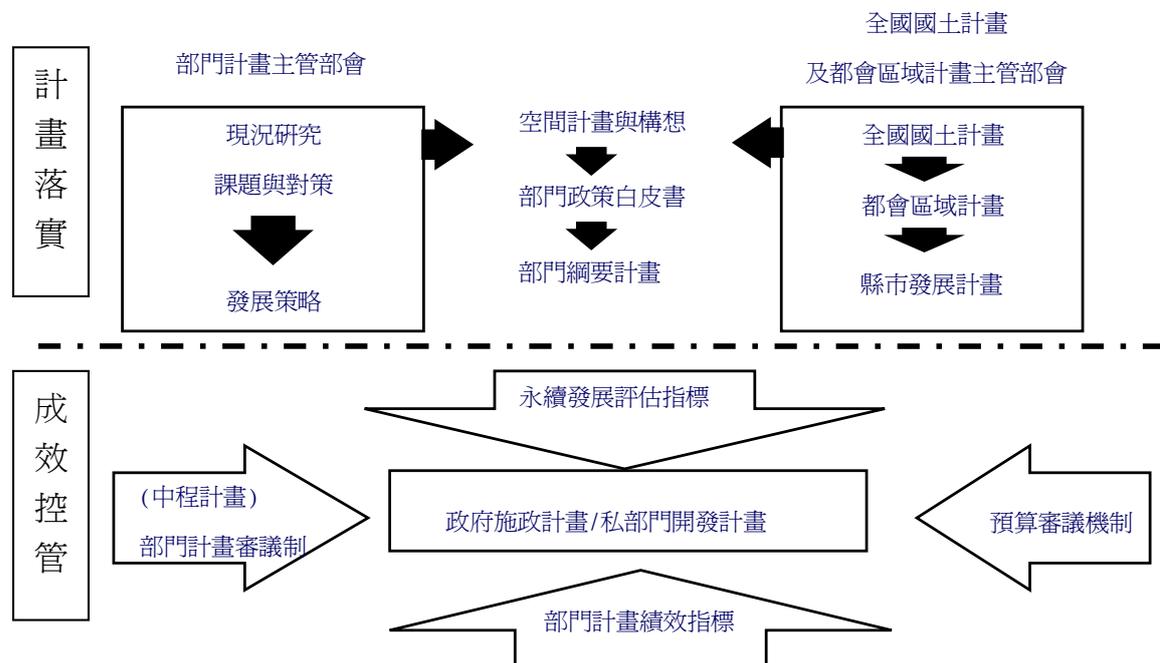
(資料來源：本研究整理)

四、部門計畫在國土空間的落實與實施成效的管控機制

部門計畫在國土空間上的落實將透過部門計畫及全國國土計畫及都會區域計畫相關主管部會間的協調溝通，形成空間計畫的發展構想與共識，結合各部門計畫發展政策白皮書，研擬部門綱要計畫，據以推動（此部份之研究成果參見子計畫 4：國家長程重大建設策略落實於國土計畫部門綱要計畫之研究）。其實施成效的管控機制建立，本研究建議需奠基在永續發展評估指標上，透過部門計畫的審議機制及預算審議機制進行管控，並藉由部門計畫績效評估機制的建立與績效指標的衡量，定期檢討評估部門計畫的實施成效，以及其成效達成回應民眾需要的程度，如圖 4-15 所示。

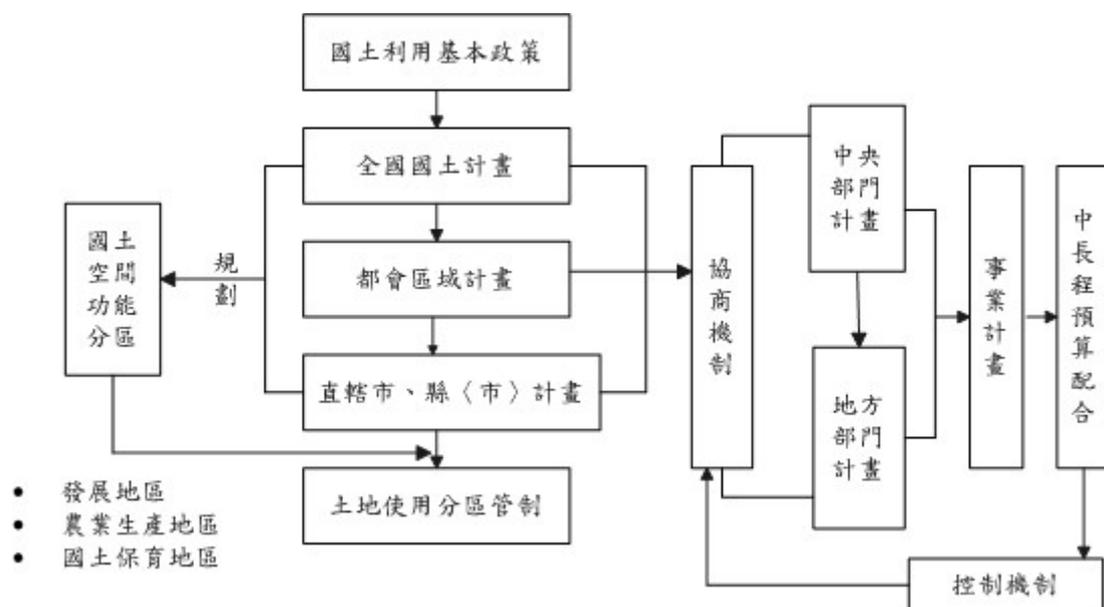
國土空間計畫、部門計畫與預算制度間協調控管機制之建立，可進一步以圖 4-16 說明。其中各層次國土計畫與部門計畫間係藉由計畫審議，透過協商機制予以結合，而中長程預算藉由預算審議在協商機制中扮演管控的機制。

圖 4-15 部門計畫在國土空間的落實與實施成效管控機制



(資料來源：本研究整理)

圖 4-16 各層次國土計畫、部門計畫及預算協調控管體系



(資料來源：本研究整理)

五、都會區域計畫之結合機制

在都會區域層次，因無相對應之行政組織，致使在此空間範圍內之相關土地利用與部門計畫，在協調與控管上會產生實際操作的困難。現行依區域計畫法第十八條規定：中央、直轄市、縣（市）主管機關為推動區域計畫之實施及區域公共設施之興修，得邀同有關政府機關、民意機關、學術機構、人民團體、公私企業等組成區域建設推行委員會。此一委員會之任務依區域計畫法第十九條規定，包括 1.有關區域計畫之建議事項；2.有關區域開發建設事業計畫之建議事項；3.有關個別開發建設事業之協調事項；4.有關籌措區域公共設施建設經費之協助事項；5.有關實施區域開發建設計畫之促進事項；6.其他有關區域建設推行事項。

此外，依據區域計畫法施行細則第二十一條規定：各級區域建設推行委員會或辦理其任務之單位對區域建設推行事項應廣為宣導，並積極誘導區域開發建設事業之發展，必要時並得邀請有關機關公私團體，舉辦區域建設之各種專業性研討會，或委託學術團體從事區域開發建設問題之專案研究。該施行細則第二十二條亦明定各級區域建設推行委員會或辦理其任務之單位依區域計畫法第十九條所為協助或建議，各有關機關及事業機構應盡量配合辦理。其屬於區域公共設施分期建設計畫及經費概算者，各有關機關編製施政計畫及年度預算時應配合辦理。

目前國內並未正式成立這樣的委員會運作，惟有關跨縣市議題之協調管控機制，在實際運作上，北部有台北縣市的「縣市首長會報」，南部有高雄市、高雄縣及屏東縣的「高高屏三首長與主管會議」等，均已運作多年，並有相當之成效，已初具都會區域治理機制建立之基礎。因此，為建立完善的都會區域計畫結合機制，克服此一空間層級所缺乏相對應之行政組織的實務操作困難。在「國土計畫法」尚未完成立法前，為促進都會區域建設之推動，有效整合國土及都會區域計畫、部門計畫與預算制度，可考量依「區域計畫法」規定，成立此一委員會展開運作，其運作建議可提供經建會、公共工程委員會及主計處於進行部門建設計畫及重大建設計畫預算編列審議之參考。至於「國土計畫法」（草案）第六條已明訂由中央主管機關遴聘（派）都會區域計畫範圍內之地方政府首長、中央機關、民意機關、人民團體及學術機構代表，研議包括

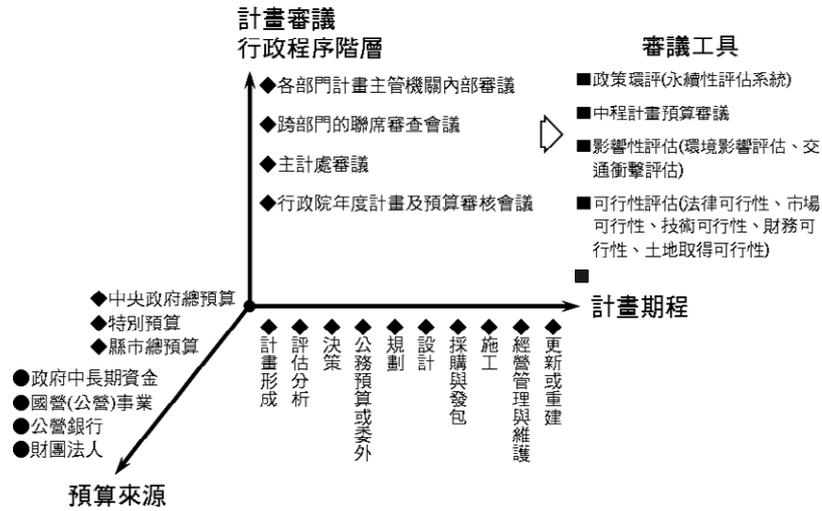
1. 都會區域計畫發展課題、目標及策略之擬訂及諮詢；
2. 都會區域計畫範圍內各項部門計畫建設時程及經費運用之協調；
3. 其他有關都會區域計畫建設之推行等事項。

應可強化其功能角色，賦予預算初審之法定權責，積極扮演類似美國制度中之MPO角色或日本國土交通省之計畫評估審議委員會角色，引導部門建設計畫在國土空間上之分佈發展，強化整合。

六、審議工具之運用

本研究在部門計畫形成的不同階段，根據不同的預算來源，透過個別的行政程序階層，導入不同的審議工具，包括政策環評、中程計畫預算審議、影響性評估、可行性評估與土地使用變更審議，期藉由程序性控制落實部門建設計畫在國土空間的實施成效，如圖 4-17 所示。

圖 4-17 導入各種審議工具之程序性控制

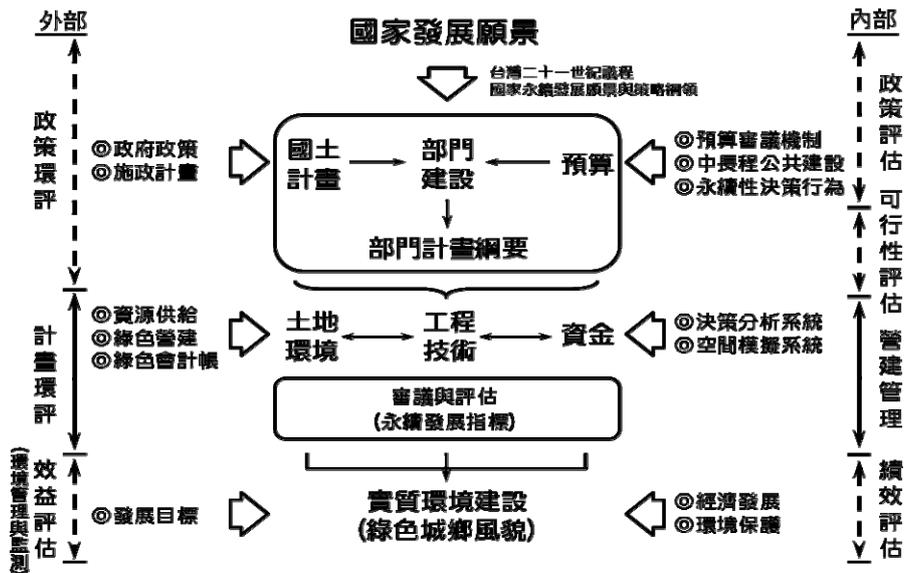


(資料來源：本研究整理)

七、結合機制之設計

本研究結合機制之設計係藉由國家預算機制，導正部門計畫得以符合國土計畫為目的。透過內部與外部評估作業之整合，建立預算、公共建設與國土計畫的關聯架構，做為全國國土計畫、都會區域計畫、部門計畫與國家預算機制結合之完整概念，其整體概念如圖 4-18 所示。

圖 4-18 預算、公共建設與國土計畫的關聯架構

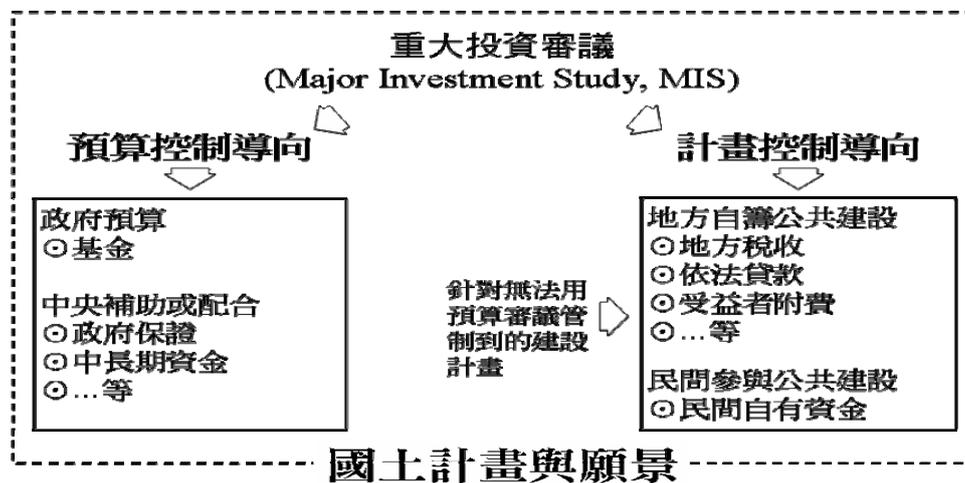


(資料來源：本研究整理)

在實際操作上，各部門計畫必須於內部評估過程中即進入重大投資審議 (Major Investment Study, MIS)，如圖 4-19 所示，透過系統性的量化評估過程，得以強化各部會的責任與權利，必免執行過程中的非專業干擾，同時可以將部門計畫的執行效益經由記錄與追蹤，使相關資訊得以透明化。其次，不論民間或政府部門之公共建設計畫，都可透過此一 MIS 機制，得以進行計畫評估作業。

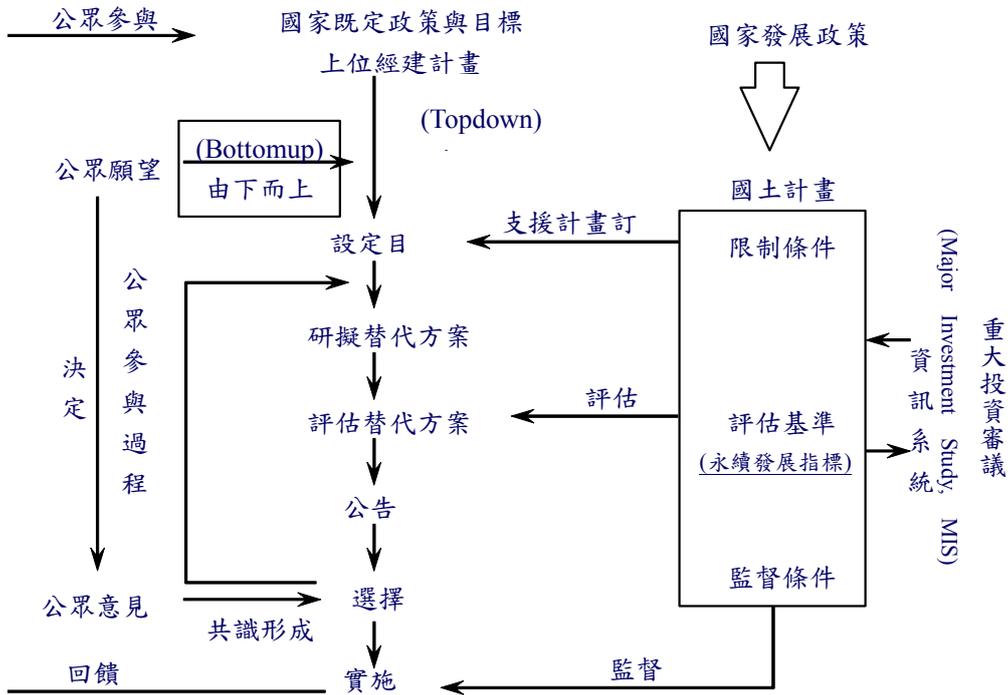
其次，本研究「結合」程序的研擬係透過現行制度發展系統整合程序，在 MIS 系統輔助下，建立部門計畫在國土空間上，由上而下及由下而上的計畫決策與評估機制，如圖 4-20 所示。此外，運用程序控制法以不同流程關鍵要素作為控制變數，如圖 4-21 所示。

圖 4-19 重大投資審議



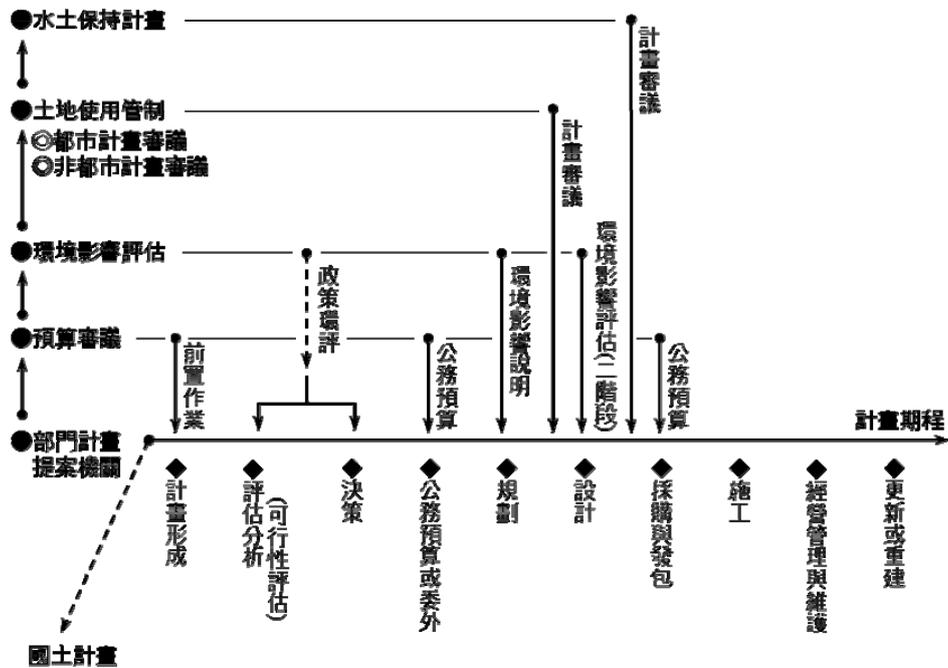
(資料來源：本研究整理)

圖 4-20 系統整合程序



（資料來源：本研究整理）

圖 4-21 程序控制法中不同流程的關鍵要素



（資料來源：本研究整理）

八、新制度的設計要件與配套機制

1. 任一計畫的形成，均須透過「重大投資審議」(Major Investment Study)後才能立案。
2. 立案後的計畫，均需透過「績效評估機制」才有機會成案，進入「預算分配機制」及「開發許可評估」。
3. 「績效評估」必須反映公共建設的「需求性」、「迫切性」、「階段性」、「替代性」及「經濟效益」。
4. 「績效評估」必須處理公共建設的「目標衝突」、「空間衝突」、「部門衝突」、「時間競爭」。
5. 「評估指標」的設計必須與「永續發展指標」相結合。
6. 運用管理資訊系統提供「需求認定」、「狀態檢視」、「評估績效」所需資訊。

另相關配套機制包括：

1. 配合「國土計畫」之推動，建立對公共建設的指導性地位，但操作上不一定非要有國土計畫法不可。
2. 在「機制」運作下，應包含「政府預算」或「民間參與」的公共建設，因此即可以積極興利的態度，有利於權力下放地方或民間參與公共建設。
3. 應儘速建立各項評估工具與指標，承擔績效評估機制的推動與執行責任。

第五章 結論與建議

第一節 結論

本研究綜合分析美國及日本國土計畫、部門計畫與預算相關制度的特性，歸納發現在結合機制上，日本模式係採國土計畫主導式的藍圖控制導向，而美國模式則採預算審議誘導式的程序控制導向，如表 5-1 所示。我國應可擷取兩者之特長，擬定一藍圖式的國土計畫；然後依據此藍圖計畫，透過相關部門計畫及預算審議機制之程序性結合所建構的審議機制，作為國土空間計畫實施之制度工具，達成國土計畫藍圖的目標。

表 5-1 美、日結合機制模式比較

日本模式	美國模式
國土計畫主導式的藍圖控制導向	預算審議誘導式的程序控制導向
國土計畫→公共建設計畫→預算 →公共工程→國家發展	預算制度→空間計畫→公共建設計畫 →公共工程→國家發展
<ol style="list-style-type: none"> 1. 有全國國土計畫，分別包括利用與開發 2. 由綜合開發計畫、經濟計畫、民活法等主導公共建設計畫 3. 以國土計畫為基礎，由中央擬訂各項公共建設計畫：水準、量、規模（概算），再決定總投資規模，然後財務計畫支應 4. 計畫以技術及經濟可行性為主，然後再啟動環境影評估及財源整備計畫 5. 行政官僚於計畫擬定時具有很大影響力，預算分配缺乏嚴格控制 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國土廣大，不易建立全國藍圖式的國土計畫，但有完善運作機制 2. 中央（聯邦政府）與地方（州政府等）職權劃分明確，由中央擬定「政策指導原則」與補助分配方式 3. 聯邦透過補助經費的分配機制運作，以達到政策目標 4. 公眾參與反映多元價值及部門協調 5. 透過管理資訊系統（MIS）提供，需求認定、狀態檢視及評估績效等指標 6. 中長程計畫經費穩定

（資料來源：本研究整理）

部門計畫在國土空間上的落實應透過部門計畫及全國國土計畫及都會區域計畫相關主管部會間的協調溝通，形成空間計畫的發展構想與共識，結合各部門計畫發展政策白皮書，研擬部門綱要計畫，據以推動。其實施成效的管控機制建立，本研究認為應奠基在永續發展評估指標上，透過部門計畫的審議機制及預算審議機制進行管控，並藉由部門計畫績效評估機制的建立與績效指標的衡量，定

期檢討評估部門計畫的實施成效，以及其成效達成回應民眾需要的程度。

至各層次國土計畫（包括國土計畫、都會區域計畫及直轄市、縣（市）國土計畫）與部門計畫間係藉由計畫審議，透過協商機制予以結合，而預算審議則可在此一協商機制中扮演管控的角色。而在都會區域層次，因無相對應之行政組織，致使在此空間範圍內之相關土地利用與部門計畫，在協調與控管上會產生實際操作的困難。本研究認為可爰引「區域計畫法」第十八條之法源，組成「區域建設推行委員會」展開運作，其運作建議可提供經建會、公共工程委員會及主計處於進行部門建設計畫及重大建設計畫預算編列審議之參考。

在審議工具之運用方面，本研究認為在部門計畫形成的不同階段，可根據不同的預算來源，透過個別的行政程序階層，導入不同的審議工具，包括政策環評、中程計畫預算審議、影響性評估、可行性評估與土地使用變更審議，以藉由程序性控制，進一步落實部門建設計畫在國土空間的實施成效。

本研究結合機制之設計係藉由國家預算機制，導正部門計畫得以符合國土計畫為目的。透過部門計畫內部評估作業（包括政策評估、可行性評估與績效評估）結合外部評估作業（包括政策環評、計畫環評與效益評估），建立預算、部門建設與國土計畫的關聯架構。在實際操作上，各部門計畫必須於內部評估過程中即進入重大投資審議（MIS），透過系統性的量化評估過程，得以強化各部會的責任與權利，必免執行過程中的非專業干擾，同時可以將部門計畫的執行效益經由記錄與追蹤，使相關資訊得以透明化。

本研究「結合」程序的研擬，係透過現行制度發展系統整合程序，在 MIS 系統輔助下，建立部門計畫在國土空間上，由上而下及由下而上的計畫決策與評估機制。此外，運用程序控制法，以不同流程的關鍵要素作為控制變數，透過環環相扣的審議機制，達到部門計畫建設在國土空間適時、適量及適質的分佈。

此一結合機制尚需相關設計要件與配套措施加以相輔相成。包括：任一部門計畫的形成，均須透過「重大投資審議」（MIS）後才能立案；立案後的計畫，均需透過「績效評估機制」才有機會成案，進入「預算分配機制」及「開發許可評估」；「績效評估」必須反映公共建設的「需求性」、「迫切性」、「階段性」、「替代性」及「經濟效益」；同時「績效評估」必須能夠處理公共建設的「目標衝突」、「空間衝突」、「部門衝突」與「時間競爭」；在「評估指標」的設計上，就必須與「永續發展指標」相結合；另為協助機制的運作，必需運用管理資訊系統提供「需求認定」、「狀態檢視」、「評估績效」所需資訊。

此外，相關配套機制尚包括：配合「國土計畫」之推動，建立對公共建設的指導性地位，但操作上不一定非要有國土計畫法不可；亦就是藍圖式的「國土計畫」仍應積極研擬辦理，即使「國土計畫法」遲未完成立法。本研究之「結合機制」運作，應包含「政府預算」及「民間參與」的公共建設，如此便可以積極興利的態度，將權力下放地方或民間參與公共建設。更重要的是，應儘速建立各項評估工具與指標，承擔績效評估機制的推動與執行責任。

綜合上述，本研究認為全國國土計畫、都會區域計畫、部門計畫與國家預算機制之結合可採三階段的結合對策。

短期階段（建議立即採行之結論）：

主辦機關：內政部、環保署、農委會及各部門計畫主辦機關

協辦機關：經建會、工程會及主計處

對策一：加強現行審議機制整合與運作

考量國土計畫、都會區域計畫尚未能即時完成法定作業及配套系統尚未完備前，應透過現有水土保持計畫、土地使用管制（都市計畫審議、非都市計畫審議）及環境影響評估等機制，於部門計畫內部進行。同時建立部門建設計畫「績效評估」控管機制。

中期階段（建議中期採行之結論）：

主辦機關：內政部、環保署、農委會、主計處及各部門計畫主辦機關

協辦機關：經建會、工程會、研考會

對策二：由下而上發展計畫評估模式。

對策三：由上而下推動政策環評審議制度。

對策四：落實中長期預算審議制度。

將評估作業時點向前提，運用外部審議機制，以擴大其影響性。結合現有政策環評法令與台灣永續發展指標系統，修正「政府政策評估說明書作業規範」（屬於行政規則），其效應可讓政策評估與國家永續發展目標相結合。

長期階段（建議長期採行之結論）：

主辦機關：內政部、研考會

協辦機關：經建會、工程會及主計處

對策五：擬定國土計畫及成立主管機關進行協調與整合。

成立專責的國土主管機關，透過預算審議程序控制法，進行系統性整合，並將「區域建設推行委員會」納入機制併同進行預算審議，可使不同部門、跨都會

區公共建設計畫等，能突破傳統行政束縛、納入公眾參與精神，更確保部門計畫能符合國土計畫的永續發展目標。

第二節 建議與後續研究

綜合本研究成果，提出以下立即可行建議與後續研究方向，作為制度建立之參考。

一、立即可行建議：設置「區域建設推行委員會」，協助都會區域建設之推動與預算審查（主辦機關：內政部。協辦機關：經建會、工程會及主計處。）

目前國內並未成立這樣的委員會展開運作，建議在「國土計畫法」尚未完成立法前，為促進都會區域建設之推動，有效整合國土及都會區域計畫、部門計畫與預算制度，可考量依「區域計畫法」規定，成立此一委員會展開運作，其運作建議可提供經建會、公共工程委員會及主計處於進行部門建設計畫及重大建設計畫預算編列審議之參考。至於「國土計畫法」（草案）第六條已明訂由中央主管機關遴聘（派）都會區域計畫範圍內之地方政府首長、中央機關、民意機關、人民團體及學術機構代表，研議包括 1.都會區域計畫發展課題、目標及策略之擬訂及諮詢；2.都會區域計畫範圍內各項部門計畫建設時程及經費運用之協調；3.其他有關都會區域計畫建設之推行等事項。建議應強化其功能角色，賦予預算初審之法定權責，積極扮演類似美國制度中之 MPO 角色或日本國土交通省之計畫評估審議委員會角色，引導部門建設計畫在國土空間上之分佈發展，強化整合。

二、後續研究建議（主辦機關：內政部。協辦機關：經建會、工程會及主計處。）

（一）國土計畫空間政策評估模式建立之研究

政策評估（Policy Evaluation）的概念源自於新公共管理（NPM），其在歐美國家，主要是將私人企業之管理理論與技巧，運用在公部門的管理與改革上。NPM 的基本觀念包括行政資源的使用必需慎重、運用績效進行管控、透過合約型態導入市場機制等。現階段 NPM 的發展已運用到政府層級。尤其是日本的國土交通省，業務範疇涵蓋國土規劃、利用、管制與部門建設計畫，其鑒於社會經濟環境的急遽變遷，包括高齡少子化社會的提前來臨與環境生態的急遽惡化，以及財政狀況的急速惡化，配合組織再造，建立了以目標為導向，以 Plan-Do-See 政策管理循環為基礎的制度，透過此一制度，回應預算編列審查與法令立法的需要，以使各項施政確實符合人民的需要。

我國的國土計畫、都會區域計畫及部門計畫在行政上，無論是依現行中央組

織架構或研議中的行政院組織調整方案，均未能如日本國土交通省般地將國土計畫、都會區域計畫及部門計畫之規劃、執行整合至同一部會。因此，如何在空間上促進這些計畫在規劃、執行與部會機關間的整合，便需要建立一套政策評估的模式加以運作，以有效達成計畫推動的必要性、效率性及有效性。尤其是此一空間政策評估模式究應如何運作、由哪些單位組成運作、運作的機制為何、運作的時點與週期性為何，以及投入評估的資訊需求與評估產出的資訊應如何運用，以回應到預算編列與執行監督等，都應是未來此一政策評估模式建立所應深入加以研究的課題。

（二）部門計畫績效指標建立之研究

政策評估的核心在於績效評估，其必需透過明確的政策目標與可衡量的績效指標加以運作，運用績效評估可以依照目標的重要性來跨越部門間的障礙，以促進協調與整合。政策目標和績效指標的重點並不在於投入多少預算，亦不在於可以完成多少工作，最重要的是要能夠說明達成民眾的需要程度。其執行可以分為兩部份：第一，將政策目標和績效指標視為對民眾的承諾，且完成狀況必須定期向民眾報告，而為了對民眾有履行結果的責任，完成狀況報告是最重要的。其次，績效評估需透過目標達成狀況的定期檢核，持續地促進管理的改善。

以國土交通省為例，其政策目標共有 27 項，包含四個領域，即「生活」、「安全」、「環境」與「活力」，這些目標涵括整個國土交通省的業務。每一個目標就是一個「成果導向的目標」，重點不在於由那一個單位來執行，而是著重於將會為民眾的生活帶來什麼改善。除了建立明確的政策目標外，績效指標值的測定與評估亦相當重要，日本國土交通省共訂定有 119 項績效指標，在每一財政年度，都必需執行量測績效指標值，針對每一個別績效指標值的目標年度，進行執行成果的評估。

國內部門計畫涵蓋九大部門二十三項次類別，這些部門建設計畫的政策目標及績效指標究應如何訂定、如何進行績效指標值的測定與評估、與空間計畫（包括國土計畫與都會區域計畫）間的關係為何，以及如何回應到預算的編列審查上，將有限的行政資源作最有效的運用，減少投資浪費，以滿足民眾的需要，未來都是值得深入研究的課題。

（三）都會區域計畫與建設推行委員會運作機制建立之研究

區域計畫法雖明定中央、直轄市、縣（市）主管機關為推動區域計畫之實施及區域公共設施之興修，得邀同有關政府機關、民意機關、學術機構、人民團體、

公私企業等組成「區域建設推行委員會」，就有關區域計畫、區域開發建設事業計畫、個別開發建設事業協調、協助籌措區域公共設施建設經費及有關實施區域開發設計畫之促進等事項提供建議與協助。惟長期以來並未有實際的運作，為有效因應都會區域間部門建設計畫在空間上的整合，強化都會區域治理，減少都會區域建設之空間衝突，提昇都會區域之全球競爭力，現階段實有必要研議設置「都會區域計畫與建設推行委員會」，以強化都會區域的空間計畫整合，而此一「都會區域計畫與建設推行委員會」究應如何組成、運作機制為何，所扮演的角色及與相關行政機關、民意機構間的功能區隔究應為何，實有必要加以深入研究，找出可以運作的機制與扮演的功能角色，以促進都會區域的整合發展。

(四) 都會區域策略空間規劃與區域治理機制之研究

策略空間規劃 (Strategic Spatial Planning) 與區域治理 (Regional Governance) 機制，近年來在歐洲再度引起相當廣泛的討論，其主要的驅動力量在於歐盟從 15 個國家擴增到 25 個國家之後，各會員國國內各區域面臨到全球化的競爭與日益增加的財政壓力，以及社會經濟變遷的需要，莫不積極思考採取最有利的發展策略，以積極提昇競爭力，帶動就業與創新 (Albrechts et. al., 2003)。英國的區域政策也因應歐盟的擴大及其內部區域間的發展差異，擬訂新的區域政策，強調以地區發展 (Locally-led) 為導向，結合中央的充份授權與分權，運用各區域獨特的技術、投資、創新、企業及競爭力等驅動力，帶動各區域整體提昇至同一水準 (Leveling Up)，提高生產力與就業 (HM TREASURY, DTI and ODPM, 2003)。

國內自 1999 年地方制度法施行以來，各縣市政府的自治權限大增，獲得來自中央的授權也增加，相對應的也造成各縣市競爭的壓力，各縣市莫不極力爭取建設預算，造成每一縣市都積極發展相類似的公共建設投資，如工業區、科學園區、軟體園區、生技園區、文化藝文中心、活動中心，乃至於立體停車場等，造成相當大的投資浪費，忽略地方發展的資產所在與優勢建立，無法展現競爭優勢與市場區隔。因此，如何以全球區域競爭的角度來探究台灣都會區域未來的策略空間規劃與區域治理機制，尤其是都會區域的功能互補與競爭力的整合發展，將是現階段台灣面臨全球化競爭及經濟轉型壓力下迫切需要解決與深入探究的課題。

(五) 運用整合基金模式推動都會區域建設與保育之可行性研究

本研究中所分析的美國 TEA-21，其撥款總額達 2,780.9 億美元，撥款資金來源為聯邦公路信託基金。而在歐盟，約有三分之一的預算係用來解決會員國間區

域發展差異度大的問題，其中最重要的便是運用結構基金（Structural Fund）及融合基金（Cohesion Fund）等二個政策工具來執行區域政策。這兩個基金在2000-2006年期間的預算分別為1,960億歐元（結構基金）及190億歐元（融合基金），其中結構基金約有70%的預算用來協助低度發展地區的發展11.5%的預算用來協助面臨結構化問題地區的經濟與社會轉型，另外則有12.3%的預算用來協助教育訓練設施的現代化與創造就業。融合基金的預算則主要運用於協助國民所得低於歐盟平均90%以下的國家（如西班牙、葡萄牙與希臘），進行環保與交通建設的改善。

我國許多部門建設計畫亦多以基金模式辦理，如國道建設作業基金、科學園區作業基金、工業區開發基金等；目前的國土計畫法（草案）亦明訂應設置「國土永續發展基金」以落實國土的保育，如何有效促進上述以國土及都會區域建設發展為導向之基金與以國土保育為導向之「國土永續發展基金」間的整合，建立一整合基金模式，藉以有效引導國土及都會區域之建設與保育工作進行，應是未來值得深入探究之課題。

附錄一 期初審查會議意見回應

附表 1-1 期初審查會議意見回應表

單位	審查意見	處理情形
評審委員 楊教授重信	本案重點放在建置資源配置決策機制，重點應放在決策機制，目前中央政府中長程預算制度計有三大系統，建議研究單位應先釐清三大系統有何問題？誰握有審查、監督、考核之權力？如果引進美國制度，可建立標準作業程序，並予本土化。	遵照辦理。結合機制之設計即在部門計畫研擬及施行之不同期程中，整合現有相關之計畫評估、預算審查與土地利用審議制度，俾落實運用預算制度引導部門計畫在國土與區域空間發展上之合理配置。

(資料來源：本研究整理)

附錄二 期中審查會議意見回應

附表 2-1 期中審查會議意見回應表

單位	審查意見	處理情形
結論	請研究單位就預算機制如何與都會區域計畫推動委員會結合，或該委員會應如何與現行審議重大公共建設預算的行政院經建會合作能多所探討。	納入期末報告結合機制併同設計探討。
林董事長俊興	國外案例不一定適用於台灣，子計畫 4、5 應先破除國外案例適用於台灣之迷思	敬表同意，國外案例係作為本研究結合機制之參考。
林董事長俊興	子計畫 5，應嘗試換算綠色國民所得帳（GREEN GDP）。	綠色國民所得帳（GREEN GDP）為一重要概念，目前主計處亦嘗試估算中，惟其中涉及相關轉換參數設定，已超出本研究範疇，將納入作為後續研究建議。
主席	國土規劃主要可分為土地空間規劃、部門衝突分析、預算機制設計等面向，以德國為例，國土計畫總目標為國土保育用地不再減少，都市發展用地不再增加。	納入本研究重要參考。
余董事長範英 (呂主任理德代)	子計畫 5，除專業的考量外，應思考民意的問題。可操作空間為何？應先釐清可操作性與不可操作性之空間。例如選舉制度係以四年為一任期，預算制度如何避免成為政治之絆腳石？研究單位可加以思考。	敬表同意，將作為結合機制設計之重要考量。
余董事長範英 (呂主任理德代)	子計畫 5 所提政策環評為一良好之政策工具，問題為如何落實於預算制度？	本研究重點即在設計將相關政策工具結合落實於預算制度，將納入作為結合機制設計之重要參考。
何顧問芳子	有關子計畫 5 所提制度上亟待突破之課題（簡報資料第 2-18 頁）「不同部	預算為政策實施之工具，重要政策計畫需反

單位	審查意見	處理情形
	門之預算額度分年固定比例增加，亟需因應整體社經環境變化，建立彈性調整機制。」乙節，以日本為例，自小泉首相上台後，政策上為振興經濟、促進都市再生，採立法及中央預算支持的方式重振需緊急整備之地區，反觀台灣，因應水患，行政院編列 8 年 8 百億之特別預算，二者制度實屬有別，換句話說，可否在國土計畫法或國土計畫內將因應緊急災害或不符合永續發展地區予以規範？	映在預算編列與執行上，如國土計畫法或國土計畫內將因應緊急災害或不符合永續發展地區予以規範，則透過本研究結合機制之設計，將可適度反映在預算上。
主席	十三項子計畫除以契約書載明應辦理事項外，原則以國土計畫法第 8 條規定全國國土計畫內容為研究範圍。	遵照辦理。
行政院經建會	子計畫 5，本會公共建設計畫先期審議即擔負整合部門計畫之功能，現有機制有任何問題，研究團隊可提出具體建議。另一方面，行政組織調整後預算機制與國土計畫之關聯性亦可一併研究。	將一併於期末報告提出建議。
行政院經建會	子計畫 5，預算機制與都會區域治理機制(子計畫 1、2)有重大的關聯性。未來趨勢係以成立審議委員會，此為功能協調的工具，例如區域範圍內之區域性公共設施預算需先經區域內縣市政府同意後，中央政府才予以補助，提供給研究單位參考。	敬表同意，將納入作為本研究結合機制設計重要參考。
余董事長範英 (呂主任理德代)	現況係區域計畫為部門計畫所引導，子計畫 5 研究重點應為上位計畫如何引導部門計畫。	敬表同意，將遵照辦理。
本署綜合計畫組	研究單位如對國土計畫法有結構性之建議或應增修條文亦可一併提出。	遵照辦理。
本署市鄉規劃局	本案屬規劃案，應依循在國土計畫法(草案)的架構下予以進行。	遵照辦理。
	目前本案僅針對預算制度做整理，尙未點出現行問題。請研究單位針對目前預算審議制度、各部會的部門計畫	遵照辦理，將於期末報告強化說明。

單位	審查意見	處理情形
	<p>與區域計畫間的介面問題深入探討。例如：為何無法在審議階段就部門建設投資常有不當浪費的情形做好事前把關工作？區域計畫為何無法有效指導部門計畫的原因？...等等，這些都是國土計畫未來要處理的議題。</p>	
	<p>都會區域計畫未來的重點其實是公共基盤建設，這個預算機制如何與都會區域計畫推動委員會結合程度，將是這個委員會能否發揮功能的關鍵性因素，請研究單位能針對預算機制如何與委員會掛勾，或委員會該如何與現在的經建會合作能多所探討。</p>	<p>遵照辦理，將於期末報告強化說明。</p>
	<p>本案與國土規劃的相關性在於未來的國土計畫書將有一個章節為「計畫實施」，希望研究單位能夠針對計畫如何透過預算制度有效落實，或如何以預算來控制非計畫性的部門實現，如此才能發揮空間計畫引導部門計畫的功效。</p>	<p>遵照辦理，將於期末報告強化說明。</p>
	<p>報告書內容與研究內容－請加強對現況問題的論述與表達： 就報告書第二章文獻、以及第四章與第五章的部份，僅針對預算制度做整理，並未點出現況問題。因此請研究單位針對預算審議制度、各部會的部門計畫（或是部門建設）及區域計畫的現況問題深入剖析。例如：部門建設是否有空間配置不當而導致資源浪費？而部門建設投資常有不當浪費的情形，為何無法在審議階段做好把關，到底問題是出在哪裡？區域計畫無法有效指導部門計畫的原因？</p>	<p>遵照辦理，將於期末報告強化說明。</p>
	<p>其實，在 p1-11 的研究內容第三點與第五點已經有提到，研究單位會針對公共建設計畫在國土計畫可能產生之衝突，但是到目前為止並沒有這類的</p>	<p>遵照辦理，將於期末報告強化說明。</p>

單位	審查意見	處理情形
	分析，請研究單位以專章或專節的方式來討論。在問題釐清，並且有條理的清楚的闡述之後，才會有接下來的制度設計及改進的建議。	
	針對上述兩點，其實在 9 月 15 日的會議中，研究單位已有提供一些案例分析，也請將這些案例一併放入報告書中，可強化目前對現況問題論述不足之處。	將於期末報告中納入。
	章節內容太過混亂—請調整結構，例如：第二章第一節在探討中長程公共建設計畫及預算制度，第四章討論重大公共建設的預算編審制度，而預算制度按時程可分為短、中、長期，內容又可分出重大公共建設計畫類別，第二章第一節與第四章有密切關係，因此建議研究單位將其整併。第五章談到部門預算，又與之前的有相似之處，因為缺乏有系統的分析，使得整體看起來很雜亂。	將於期末報告中併同調整。
	建議研究單位以一個至兩各章節連續地（非分散地）將預算制度說明清楚， 1. 預算的總論（基本要件） 2. 中央預算編審程序（中央與地方之關係） 3. 以預算時程分，論中長程預算制度 以內容分，論重大公共計畫之預算編審原則...類此，有階層性系統性的論述分析將有助於報告書的可讀性，也能夠方便了解。	將於期末報告中併同調整。
	p4-51 『二、公共建設財源籌措制度』下面兩段的內容與這個標題不符； p1-3 『第一節 計畫緣起』裡面的內容比較像是在解釋公共建設的內涵，『第二節 研究內容與目的』的前半段卻是在敘述「緣起」。建議研究單位	將於期末報告中併同調整。

單位	審查意見	處理情形
	<p>將這部份移到第一節，至於公共建設（或是部門建設）與國土計畫的關係（或是與現階段區域計劃的關係），應另闢專章深入討論。</p>	
	<p>國外相關制度部分</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 針對日本部份的國土計畫體系已經有不一樣，請研究單位更新。 2. 請研究單位說明日本的國土計畫與部門計畫的關係。 3. 第三章第一節日本現況的分析，看不出日本是以計畫控制導向的結論（p3-41 表 3-15 所呈現的結果）。因此，建議研究單位針對國土交通省有何權利進行分析，應可導論出『計畫控制導向』這樣的論述。 4. p 3-42 最後第二點提到〔日本由計畫主導建設財源的投入...無適當預算審議制度，造成公共建設費用昂貴且失控〕，請研究單位在報告書中第三章第一節或是這論點之下，說明為什麼產生這樣的結論。 5. 請研究單位深入探討美國的計畫審議制度，例如：p3-27 已經有簡單的提到 TIP 計畫的排序，與 FTA 的評估準則，能否提供其他更深入的資訊；或是跟台灣審議制度做比較。 6. page3-16 頁的第一段的最一句寫到〔預計 2003 年由現任小布希總統提出，現有相關訊息及進度由 tea3.org 組織對外傳遞〕，我查詢過 Tea3.org 的網站，這個網站已經今年八、九月的時候已經過期，所以沒有辦法進去看這個組織的背景資料，但我猜這組織只 	<p>將於期末報告中併同調整。</p>

單位	審查意見	處理情形
	<p>是 NGO 作為傳遞、promote 與交通有關的議題，應該不至於是美國政府交通政策訊息的對外窗口，請研究單位查證。因為在這小節的一開頭，就提到要分析 tea3.org 的背景，姑且不論有無必要，但就後面的內容來看，也看不到 tea3.org 的相關背景。</p>	
	<p>讀不懂的地方—煩請解釋</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. page3-22 提到〔 TIP 的財務規劃主要由「財政審議委員會」〕，請問這是指哪一個層級的財政審議委員會？是地方州政府還是中央聯邦政府？ 2. 在 p3-46 頁的圖 3-20 及 p3-48 頁的第一點中都提到 OMB 與 CBO，這是指什麼？並建議研究單位在文章中第一次提到某個英文縮寫名稱時，請附上英文的全部名稱。 3. 同樣在 page3-48 頁第五點提到〔「雙年度預算」〕，在之前的內容沒有看到這個名詞，在小結中突然提出又未加說明，實在難以瞭解這個名詞的意思。 4. p2-23 提到〔政府中程預算審議項目...需透過可行性評估、影響評估.....等....〕，請問這段話的意思是指現階段已經有這些評估，還是說未來的審議機制須納入這些機制。回應到一開始的問題，如果這段話是指目前已經有這些審議評估，那又為何無法讓政府投入興建公共建設（部門建設）的資源達到有效的利用？ 5. p2-18 提到這一小節是針對計劃審議元素進行分析探討，那計畫 	<p>將於期末報告中併同說明調整。</p>

單位	審查意見	處理情形
	<p>審議元素是指下面的公共選擇特質、決策判斷標準嗎？建議研究單位在 p2-18 頁的最後增加引言，不然一下子就跳入〔公共選擇的特質〕，有一點不知所云。I can't find your points.</p>	
	<p>重複的地方－請改正：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 在 p1-11 的研究內容第三點第一項與第五點第二項，似乎是再說同一件事，請研究單位將研究內容一到五點條理清楚。 2. p1-8、p2-27、p4-32 一直重複在解釋預算編制區分，研究團隊有缺乏整合之虞。 3. p2-27～p2-29 與 p4-32～p4-34 幾乎雷同。 4. 第四章第三節與的前半段與 p2-29 頁一模一樣。 5. 第五章第一節第一段與 p4-27 相同，第二、三段與 p4-51 相同，後面幾乎是 p4-51～p4-54 的精簡版。 	<p>將於期末報告中併同改正。</p>
	<p>參考文獻、資料來源與書寫格式的問題－請改正：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. P3-45 最下面寫到〔....1998 延伸 ISTEA 法案的(The Transportation Equity Act for the 21th Century, 2001, TEA21), ... 〕這樣的寫法讓人很難閱讀；建議可改正為〔...到 1998 年延伸 ISTEA 法案的 TEA21 (The Transportation Equity Act for the 21th Century, 2001)〕。 2. page2-19 最後一段的開頭寫到〔大衛伊斯頓 (Davide Easton) 指出，政治是... 〕請研究單位著名年期並且應註明資料來源，建議 	<p>將於期末報告中併同改正。</p>

單位	審查意見	處理情形
	<p>可寫成 (David Easton,1965), 在後面的參考文獻應列出參考的來源的詳細資料。根據我的查證, 這段話的原始來源是不是 David Easton 在 1965 年出版的”The Political System Under Stress?”</p> <p>3. p2-16 小數點是點在下面不是中間, 報告書上寫 [0 · 35%], 請改正。</p> <p>4. p2-39 [較 93 年度↑97 億元], 雖然大家都知道箭頭是什麼意思, 但在正式文章中不能這樣寫。類似在文章內文中以符號代替文字的情況還有, 請研究單位改正。</p> <p>5. 圖表下面的資料來源, 若是網站資料請附上 homepage title、網址以及搜尋的日期, 若是政府單位或其他的未出版品, 也請註明 title 後面括弧標示是未出版品。</p> <p>6. p3-16 與 p3-17 的網址請移至參考文獻。</p> <p>7. 參考文獻除非是報紙與網站資料, 須寫到幾月幾日, 一般文章只須註明是哪一年。</p> <p>8. 參考文獻中網站的寫法請改正。請從 http://開始寫, 還要註明查閱日期, 網站名稱, 若是文章, 應該還要附上作者。</p> <p>9. 請統一參考文獻的寫法。例如: [作者][年][書本名/文章名] [出版商], [作者][年][文章名] [期刊名][卷期][頁~頁], [法令機關][年][法令名稱][出版商/或是網站名稱]。</p>	
	<p>錯字、漏字與缺圖—請改正:</p> <p>1. p1-1 第二段最後第二行 [此問題另一面向是國土計畫...] 正確是</p>	<p>將於期末報告中併同改正。</p>

單位	審查意見	處理情形
	<p>『像』。</p> <p>2. p1-3 第一段第二行〔涵蓋攸關公眾使用...〕正確是『含』。</p> <p>3. p1-6 倒數第二段第三行〔資源的到合理...〕正確是『得』。</p> <p>4. p1-95〔增進公務及財效能〕是指『財政效能』？</p> <p>5. p4-40 第一段的第四行『又』寫成叉。</p> <p>6. p2-8〔詳圖 2-5 所示〕，是指 2-17 的圖 2-5 嗎？好像不合 p2-8 的意思。</p> <p>7. p4-4 的圖 4-2 內容有誤，請改正。</p> <p>8. 尚有一些錯字，就不一一列舉，請研究單位自行注意。</p>	

(資料來源：本研究整理)

附錄三 期末審查會議意見回應

附表 3-1 期末審查會議意見回應表

單位	審查意見	處理情形
主席結論	子計畫 5「全國國土計畫、都會區域計畫、部門計畫與國家預算機制結合之研究」案期末報告准予備查。	謝謝指教。
	請依與會專家學者及機關代表意見妥予修正期末報告，並納入結案報告書（含各次審查會議意見處理情形），以利後續驗收作業。	遵照辦理。
	這次的簡報可以看到，這兩個子計畫在執行上比較切合主題，也能提出具體的意見，針對這兩個計畫，請諸位委員提供意見。	謝謝指教。
余董事長範英	這次的報告讓我學習非常的多，兩個計畫的陳述及報告，都有很好的邏輯，對於重大的問題也能提出。我提出個人比較憂心的看法，我們談到民眾參與與議會政治，會碰到不同的利益團體與意見，如何提供一個合理的對話管道或機制，將民眾的聲音與意見納入，使計畫更加完善，是很重要的。在國土計畫法未完成之前，雖然有區域計畫法的應用，但要能夠想辦法，能夠適當的納入民眾參與的機制。	謝謝委員肯定。本研究所發展的結合程序，主要用意即在強化民眾參與。

單位	審查意見	處理情形
	<p>至於子計畫 5，我個人是相當佩服，能夠環環相扣。提出一點意見，不論是英國、美國還是日本的模式，大多是以內控或預算導向為主，黃顧問有提到未來希望有個 Master Plan，是主導式還是結合式的，尚有討論的空間，希望能跟 Master Plan 對話。任何一個政府的公共建設，跟財政預算與經濟發展都有關係，國家整體定位與經濟發展的策略是長期性的計畫，年度預算與部門預算計畫，通常是 4~5 年的規劃，但目前內閣更換的速度會使政策的推行出現困難。</p>	<p>謝謝委員肯定。</p>
	<p>現有基金的執行效率機制還要討論，基金有大有小，基金的分配對經濟發展的影響與國家建設的作用有關，基金的管理組織、管理大小、來源與可行性，我提出這個方面是因為看不到有什麼創新的作法，這部份是我擔心的地方，想請教林教授。</p>	<p>部門建設計畫確有相當大部分採基金模式辦理，並行之多年，本研究研議之結合模式同樣可適用於基金預算。另本研究亦建議後續研究可朝整合基金模式深入探討。</p>
	<p>國土規劃前置作業辦理計畫有些並無法連結，今天兩個計畫能有很好的連結，個人感到十分欣慰。目前國家的定位、方向與機制缺乏策略與方向，也缺乏對話的窗口，我建議是否在這 13 個子計畫之上成立一個總體計畫，將 13 個子計畫連結起來，做一個歸納整理，在做宣導與民眾參與時，能有一個對話的基礎。</p>	<p>敬表同意，謝謝委員肯定。</p>
<p>林董事長俊興</p>	<p>有幾個面向的盲點還未觸及，如知識密集的問題。我們的問題在於難以操作大型的計畫，而並非組織架構的問題，關鍵在於操作的人是否有能力，這可能是教育部要處理的問題，但文中並未提到教育部。目</p>	<p>敬表同意。 整合能力的問題，涉及教育的環節，民眾的溝通與參與；但目前的問題是公眾參與教育要到大學以上才談到，以日本為例，從</p>

單位	審查意見	處理情形
	<p>前國內的分科分系教育是否有能力培養這樣的人，有了協調機制，但缺乏溝通協調的人才，這是根本的課題。例如一個會議，只通知相關科系的專家學者參與，如何判斷是否相關，應該擬出一份清單來刪減，但容易產生會議效率的問題，如何強化會議的效能就顯得十分重要，研究中並沒有提到這個問題，如何建立一套整合會議的機制，是需要強化的地方，才能面對未來更複雜的問題。另一方面，西方經驗未必可取，在此強調並非忽略西方的進步，但從永續的觀點來看，西方有如此好的條件，但並未解決永續問題，而我們的處境更加艱難，西方經驗可以參考，但必須要能創新，找到創新的路，才能有效的解決問題。</p>	<p>小學就灌輸公共事務的參與方法，這是我們的問題，如何參與是一個基礎的概念。其次是國土計畫涵蓋很廣，包含了各個學門，但各個學門之間缺乏溝通，以交通部門為例，交通部門內部缺乏溝通機制，規劃部門與工程分家，使得各自為政，這個部份可能要麻煩媒體發揮影響力。整合的方法，不是單向的，應該是一個過程，要能讓不同能力與意見整合，這時機制設計就很重要，如何建立一個對話的基礎，是我們要面對的挑戰。</p>
<p>劉教授小蘭</p>	<p>子計畫 5 的內容相當緊湊，預算與控管機制都考量很清楚，但誰來執行，審議機關是誰並未釐清，建議研究單位予以補充。</p>	<p>謝謝委員指教。本研究所設計的是一個程序性的審議控制機制，由各相關審議機關於部門計畫執行程序中進行管控，已補充並請詳見第四章結合機制之設計。</p>
<p>李教授永展</p>	<p>子計畫 5 中，提到許多機制的建立，如高高屏與北台七縣市會議，未來如何運用類似的組織來做橫向的連結，當然必須考量國內特色。重大投資審議，可分為預算與計畫控制導向，是否能達到公共建設的遠景，可以拿來討論。在後續研究建議中提到運用整合基金模式推動都會區域建設與保育之可行性，這個部份應該更早納入考慮，並與國土永續發展基金整合。最後是要能加</p>	<p>敬表同意，謝謝委員指教。</p>

單位	審查意見	處理情形
	強宣導，透過媒體讓更多人知道國土規劃的重要性，而不是只有少數人參與，這部份要麻煩中心能夠多花些心力。	
王顧問鑫	文中有提到區域建設推行委員會，但沒有談到委員會如何設計，建議可以加強論述。	有關「區域建設推行委員會」之設計，涉及權責劃分與制度分工，本研究已針對此一委員會之功能定位詳予討論，其運作機制之建立已建議納入後續研究議題。
本署市鄉規劃局 (書面意見)	<p>「計畫審議權」和「預算分配權」是影響空間環境品質的二大權力，現行的「區域計畫審議委員會」負責空間計畫之審議，而「區域計畫建設推行委員會」是否意味著有預算分配權？這二者的關係該如何界定？另經建會也有部會首長層級委員會議，也負有預算分配權的掌控，此與區域計畫建設推行委員會又該如何分工？可不可能區域計畫建設推行委員會想要推動的計畫卻得不到預算的支持？或是經建會通過的預算是區域計畫建設推行委員會所反對的計畫？這競合問題該如何解決？</p> <p>本報告書第五章與第六章的內容重複性太高，建議研究團隊重新調整。</p> <p>第二章第一節是在探討日本的政策評估系統，此與本部分要說明的結合機制應考量適當關連性。</p> <p>請修正第一章第二節第三點「研究</p>	<p>國家行政體系基本設計為分工合作及協調溝通性質，「計畫審議權」與「預算審議權」應為協調性質，需建立完善溝通之機制方得運作，尚無以哪一項為優位之考量。以現行區域計畫法所賦予「區域建設推行委員會」之權責亦僅止於建議及協助性質，未來可考量修法賦予預算初審之法定權責俾事前介入部門計畫之實施，落實國土計畫之理念，惟最終「計畫審議權」仍無法取代「預算審議權」其間之競合惟有透過行政機制間之協調機制進行整合。</p> <p>謝謝指教，相關章節內容於定案報告書已重新調整，刪節及適度之補充。</p> <p>謝謝指教，已修正。</p> <p>謝謝指教，已適度修正，</p>

單位	審查意見	處理情形
	內容」部份，以及第 1-14 頁的部分內容。	並符合合約工作計畫之要求，相關座談會紀錄已補充為附錄。
	請刪除重複的部份，如有必要再次提及，可以摘要式、重點式的方式呈現。	已適度修正。
	中文寫作基本問題，報告書中似有太多寫作格式的問題，易使文章可讀性降低。	謝謝指教，相關寫作格式、標點符號、數字記號、語意、錯字及資料來源等標註錯誤與不清楚之處，已逐一修正。

(資料來源：本研究整理)

附錄四 第一次座談會會議紀錄

一、會議時間：九十四年九月十五日上午十時~十二點

二、會議地點：國立台灣大學建築與城鄉研究所工綜館 313 室

三、主持人：林教授建元

四、出席名單

國土規劃前置作業辦理計畫總計畫主持人	華教授昌宜
行政院經建會都住處	郭組長翡玉
內政部營建署綜計組	陳副組長繼鳴
內政部營建署市鄉局	陳隊長志銘
財團法人國土規劃及不動產資訊中心	王小姐淑芬
國土規劃前置作業辦理計畫專兼任助理	李研究員萬凱

五、會議摘要

附表 4-1 第一次座談會會議摘要表

發言者	建議內容
總計畫主持人 華教授昌宜	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府總預算以不同的角度加以分析及圖表化。 2. Land Use Control 應該包含兩種含意，一是消極面的管制，限制你那些不可作、另一是積極面的推動，明確告知應該要作些什麼。 3. 這個子計畫主要是提供國土計畫法在擬定推動程序時之參考。 4. 部門綱要計畫的內容正由子計畫 4 進行研究中。 5. 由地方自治的觀點來看地方層級個國土計畫與部門計畫應該如何結合。 6. 整個結合機制應該包括三個層次：中央、中央與地方、地方。 7. 現行研究成果將透過資訊中心的知識平台供各計畫參考。
林教授建元	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本計畫研究方向即從預算審議制度切入，而不是預算制度，觀察及分析由現行審議制度對部門計畫所能掌握的方式與控制到那種程度。 2. 以「政策評估」為未來研究方向。 3. 將政府總預算中資本門預算再進行細部分析，如不同部門計畫的額度增減、政府與民間投入額度的增減，以分析整個分派趨勢。 4. 思考這計畫，其實很明確的就是：期望運用預算審議機制的手段促使部門計畫符合國土計畫及都會區域計畫的內涵。

發言者	建議內容
	<p>5. 本計畫主要思考的方向是「政策評估」，而不是「政策環評」。</p> <p>6. 機制的設計是一個 Process，在不同的階段有不同的程序另一個重點是 Evaluation 的 indicators。相對於部門計畫而言可分為兩大類：不包含國土空間因素的 Program Evaluation 及包含空間因素的 Project Evaluation。</p> <p>7. 回應陳繼鳴技正對於部門計畫的定義，英文 Infrastructure(公共建設、基礎建設，如鐵路、公路、下水道等)，日文譯為基盤建設，如依國土計畫法，較週全的看法是包括：公共建設、基礎建設及重大建設計畫。</p> <p>第三條第六款：部門綱要計畫：指針對目的事業主管機關依據各該主管法令擬訂供公眾使用或促進公共利益之部門計畫，由主管機關在各類國土計畫內容中，所訂定綱要性指導計畫。</p> <p>總說明：第六款之部門綱要計畫，主要為公部門之重大公共建設綱要計畫，係對各目的事業主管機關主管部門計畫提出目標性、政策性及指導性之綱要計畫，另第十二條第二項規定，部門計畫之訂定應遵循國土計畫。</p>
財團法人國土規劃及不動產資訊中心王小姐淑芬	子計畫 4 即針對部門綱要計畫內容進行研究，並參考日本、荷蘭等國進行分析，以建立由國土計畫推演到部門綱要計畫再到部門計畫應包含的內容。
市鄉局 國土規劃隊 陳隊長志銘	<p>1. 目前國土計畫為一藍圖式的願景，並配合彈性機制處理。</p> <p>2. 在國土計畫藍圖中應含蓋部份重大建設計畫，並配合彈性機制以處理因時間與環境改變的差異性。</p> <p>3. 目前的監控機制僅著重於事前審議，如預算達成率，但不考量後續的營運績效，未來擬定的監控機制應將營運績效列為年度預算核撥得審查要項之一。</p> <p>4. 確如郭組長所述，建立一個讓法外干預的操作空間越來越小的制度即為本計畫目標。</p> <p>5. 本章節內容將作為國土計畫法中「計畫實施」章節的主要參考依據。</p>
經建會 郭組長翊玉	<p>1. 本計畫應著重於依預算法無法管制的部份，將其透明化，以減少法外之干預。</p> <p>2. 依預算法即存在的審議項目，主要差異在執行單位的確實性，大多便宜行事以降低行政作業複雜度，造成未完全依法行事。</p>

發言者	建議內容
	<p>3. 未來在制度設計上，應針對降低或減少法外干預的操作空間外，在制度實行面應保持透明度而非僵化不可變通。</p> <p>4. 現行「政策環評」制度將落入環評法造成以下級單位否決上級單位行政決策。應以新的類似制度取代，如透過永續發展評估機制建立「空間政策評估」為之。</p> <p>5. 以簡報 Page 28 所示，讓法令的效力能確實扣入這個流程中。</p> <p>6. 另現行民間參與公共建設計畫（即 BOT 案）在政府的行政作業中仍有許多地方可以進行管制作業，包括一些審查作業，可以與國土計畫中個部門計劃綱要進行結合審議。</p>
<p>內政部營建署 綜計組 陳副組長繼鳴</p>	<p>1. 本法的演進：經建會國土組（國土「綜合」開發計畫法）定位為藍圖式的建構國家發展政策，將計畫、規劃與開發整合在一起→內政部營建署（國土「開發」計畫法）以執行面考量的施政計畫，依字面解釋，將策略性的計畫、規劃拿掉→行政院會（國土「計畫」法）現在的屬性偏向於空間的計畫法。</p> <p>2. 現行國土計畫中，對於部門計畫的管制放在第 19 條及第 20 條，在先期規劃階段徵詢國土主管機關，由主管機關依據國土計畫對空間計畫表示意見，但並未強勢到預算審議階段。如國土計畫法要強勢到預算審議，則應進行增修條文。</p> <p>第十九條 中央目的事業主管機關興辦國土計畫所定部門綱要計畫事項，執行確有困難時，得報由中央主管機關協調；協調不成時，得報請行政院決定之。</p> <p>第二十條 目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，應遵循國土計畫之指導，並應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關意見；其涉及國土計畫變更者，應依第十七條規定變更之。前項性質重要且在一定規模以上之範圍，由中央主管機關會商有關機關定之。</p> <p>3. 如果未來國土計畫要對部門計畫進行實質審查，則必須於國土計畫或部門綱要計畫中納入如英國規劃政策指導綱領的 Planning Policy Guidance , PPG 條文，作文計畫的審查要件。即使是選舉承諾亦不能違背相關條文限制。</p> <p>4. 不同都市位階相對應的部門計畫應有不同角色扮演與相關規範。</p> <p>5. 另一個討論的要點是，部門計畫是指「公共建設計畫」，如東西向快速道路；還是「重大建設計畫」，如南港經貿園區計畫、南部科學園區計畫？另一種分法是如將「部門計畫」</p>

發言者	建議內容
	<p>視為「開發性計畫」，可分為：經濟建設計畫（規劃中尚未編列預算），如跨世紀國家建設計畫；及實質開發計畫（已完成行政作業程序，並編列預算），如東部鐵路快速畫計畫。</p> <p>6. 本計畫究成果應不僅提供國土計畫法參考，對於現行審議作業亦有貢獻。</p>

（資料來源：本研究整理）

附錄五 第二次座談會會議紀錄

一、會議時間：九十五年一月九日上午九時～十二點

二、會議地點：國立台灣大學建築與城鄉研究所工綜館 313 室

三、主持人：林教授建元

四、出席名單

交通部國道新建工程局

張技正清祥

國土規劃前置作業辦理計畫協同主持人

蘇助理教授振綱

國土規劃前置作業辦理計畫專兼任助理

李研究員萬凱。

五、會議紀錄

附表 5-1 第二次座談會會議摘要表

綜合結論
<ol style="list-style-type: none"> 1. 考量現有不同公共建設審議機制及運用時機，如政策環評（永續性評估系統）、中程計畫預算審議、影響性評估（環境影響評估、交通衝擊評估、水土保持計畫）、可行性評估（法律可行性、市場可行性、技術可行性、財務可行性、土地取得可行性）、土地使用變更審議等，以因應國土計畫法及專責單位成立前可以運用。 2. 針對非政府預算之建設計畫，不易透過預算審議制度之管制，應建立不同的管制手段，與預算及空間計畫相結合。 3. 現行制度缺乏都會區層次之部門計畫整合機制，應考量區域計畫法中可以運用，而未充份運用的現行法規。 4. 全國國土計畫、都會區域計畫、部門計畫與國家預算機制結合，必須與國家永續發展決策機制相互結合。 5. 相關配套機制中應儘速建立各項評估工具與指標，承擔績效評估機制的推動與執行責任。 6. 在結合機制中，應包含政府預算或民間參與的公共建設，以積極興利的態度，有利於權力下放地方或民間參與公共建設。

（資料來源：本研究整理）

參考書目

中文部份

1. 內政部營建署市鄉規劃局。2002。「縣市綜合發展計畫規劃手冊」。
2. 日本內閣府。2005。「內閣府の全體像」。網址：<http://www8.cao.go.jp/naikakufu/pmf2005/01.pdf>。查閱日期：2005/09/30。
3. 日本國土交通省。2005。「Policy Evaluation at Ministry of Land, Infrastructure and Transport.」。網址：<http://www.mlit.go.jp/hyouka/pdf/english.pdf>。查閱日期：2005/09/30。
4. 江丙坤。1998。建立「中長程公共建設計畫」制度。台北市：行政院經濟建設委員會。
5. 行政院公共工程委員會。2000。「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」。
6. 行政院主計處。1998。「中央政府總預算編制辦法」。
7. _____。1998。「中央政府總預算編審辦法」。
8. _____。2000。「政府公共建設計畫先期作業實施要點」。
9. _____。2002。中程計畫預算作業制度，中華民國九十一年。台北市：行政院主計處。
10. _____。2001。「中央政府中程計畫預算編制辦法」。
11. 行政院研考會。1991。「行政院所屬各機關選項列管作業要點」。
12. _____。1994。「行政院所屬各機關由院列管計畫管制作業注意事項」。
13. _____。2000。「行政院所屬各機關年度施政計畫編審辦法」。
14. _____。2003。「行政院重要社會發展計畫先期作業實施要點」。
15. 財政部。2000。當前財政問題研討會。中華民國八十九年。台北市：財政部編印。
16. 行政院國家科學委員會。1991。政府科技計畫概算編製暨審議作業手冊，中華民國八十年。台北市：行政院國家科學委員會編印。
17. _____。2001。「政府科技計畫概算編制暨審議作業手冊」。
18. 行政院經濟建設委員會。1994。「行政院經會經建計畫由院列管項目含十二項建設計畫管考作業補充規定」。
19. _____。2001。「政府公共建設計畫先期作業編擬手冊」。
20. _____。2001。「重大公共建設財務計畫定期檢討機制」。
21. _____。2001。「重大公共建設財務計畫編制手冊」。
22. _____。2001。92年度政府公共建設計畫先期作業編擬手冊。中華民國九十年。台北市：行政院經濟建設委員會編印。
23. _____。2001。重大公共建設財務計畫及定期檢討機制，中華民國九十年。台北市：行政院經濟建設委員會編印。
24. _____。2001。重大公共建設財務計畫編製手冊，中華民國九十年。台

- 北市：行政院經濟建設委員會編印。
25. _____。2006。「台灣永續發展指標系統發佈平台」。網址：<http://www.cepd.gov.tw/sustainable-development/>。查閱日期：2006/03/21。
 26. 行政院經濟建設委員會管考處。1995。《經建計畫管制考核業務相關法規彙編》。中華民國八十四年。台北市：行政院經濟建設委員會管考處編印。
 27. 經濟部水利署。1996。《臺灣地區水資源開發綱領計畫》，中華民國八十五年。台北市：經濟部水利署編印。
 28. _____。2001。《臺灣地區水資源開發綱領計畫政策環境影響評估說明書》，中華民國九十年。台北市：經濟部水利署編印。
 29. 行政院環境保護署。2001。《應實施環境影響評估之政策細項》，中華民國九十年。台北市：行政院環境保護署編印。
 30. 杜善良。1993。《我國重要經建計畫先期評估作業》。行政院公共工程委員會重大工程計畫評估研討會。台北市：行政院公共工程委員會。
 31. 林子瑜、陳伯順。1987。《區域計畫通盤檢討作業程序之研究》。內政部營建署。
 32. 林子瑜、蕭家興。1984。《荷蘭國土開發及區域發展考察報告書》。台北市：內政部營建署。
 33. 林全。1991。《增進公共投資財務效能之研究》。台北市：財政部國庫署。
 34. 林建元、李萬凱。2004。「國土發展與公共建設之結合機制」，中國土木水利工程學會會刊（雙月刊）。31；1，頁 29-39。
 35. _____。2004。《重大公共建設永續發展決策機制及決策支援系統之建置》。台北市：行政院經濟建設委員會。
 36. 林建元。1995。《公共工程計畫審議評估準則之研究第一期》。台北市：行政院公共建設督導會報。
 37. 中華民國都市計劃學會。1995。《美國運輸建設計畫審議制度考察報告》。台北市：中華民國都市計劃學會。
 38. 行政院國科會。1999。《日本公私合作開發公共建設之研究》。國科會 86 年度國外短期研究計劃成果報告（編號 37241F）。
 39. _____。2002。《建立我國國土規劃與公共建設結合機制之研究》。台北市：行政院公共工程委員會。
 40. 林盛豐。2004。《National Sustainable Development Action Plan of Taiwan》。第三屆亞洲土木工程國際會議（Civil Engineering Conference on Asian Region, CECAR）。韓國漢城華克山莊：韓國土木學會。
 41. 林錫俊。2003。《地方預算管理制度》。高雄市：復文出版社。
 42. 胡守任。1998。《美國發展 ITS 的原動力—ISTEA 法案概述》。台北市：交通部運輸研究所。
 43. 胡思聰。2003。「現行『政府政策環境影響評估』制度研析」，國家政策論談季刊。92：夏，頁 101-111。
 44. 夏正鐘。1997。《重要經建投資計畫先期作業審議及管制考核》。台北市：公共

- 工程委員會。
45. 孫本初。2000。「美國政府績效評估制度之研析—以政府績效與成果法案 GPRA 為例」, 研考雙月刊。24:2。頁 27-35。
 46. 張哲琛。2001。政府預算制度。台北市: 行政院主計處主計人員訓練中心。
 47. 張蔚宏。2003。民間參與公共建設之制度分析。台北市: 國立台北大學地研所。
 48. 許璋瑤。2002。公務預算之編審與執行。台北市: 行政院主計處主計人員訓練中心。
 49. 陳立夫。1997。「日本國土開發計畫之體系」, 人與地。158/159, 頁 27-35。
 50. 陳春榮。2004。「我國實施中程計畫預算制度之研究」, 主計月刊。583, 頁 23-36。
 51. 陳連芳。2004。「中長程計畫預算作業制度在縣市政府之推動評估」, 主計月刊。583, 頁 37-46。
 52. 馮正民、林佳宜。1998。「大眾運輸補貼分配制度與模式之研究」, 運輸計劃季刊。27:1, 頁 51-75。
 53. 馮正民。2001。生活圈道路系統建設計畫修正機制之研究。台北市: 內政部營建署。
 54. 黃書禮、劉錦添等共五人。2002。建立台灣永續發展指標系統。台北市: 行政院經濟建設委員會。
 55. 黃慶隆。1997。科技計畫先期作業審議及管制考核。台北市: 行政院公共工程委員會。
 56. 楊孝寬。1998。從冰茶法案到續茶法案。美國: 德克薩斯州 Texarkana 市交通規劃局。
 57. 葉俊榮、孫志鴻等共七人。2001。永續台灣的願景與策略 永續台灣的評量系統。國科會 89 年度專題研究計畫 (NSC-89-2621-z-002-026)。
 58. 葉維銓。1997。重要行政計畫先期作業審議及管制考核。台北市: 行政院公共工程委員會。
 59. 廖宗盛。1997。公共工程計畫概論。台北市: 行政院公共工程委員會。
 60. 劉銘龍、於幼華。2003。應實施政策環評相關政策細項之檢討與展望。台北市: 國立台灣大學環境工程學研究所。
 61. 鄭丁旺。1992。世界主要國家資本預算制度之研究。台北市: 行政院經濟建設委員會。
 62. 蘇彩足。2002。美國聯邦政府中程計畫預算機制之研析。台北市: 行政院主計處。

外文部份

1. Albrechts, L. and Healey, P. and Kunzmann, K. 2003. "Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe," Journal of the American Planning Association. 69:2, 113-129.
2. American Public Transportation Association (APTA), 1992, *Americans in Transit*.
3. Arce, R. and Gullón, N.. 2000. "The application of Strategic Environmental Assessment to sustainability assessment of infrastructure development." Environmental Impact Assessment Review. 20, 393-402.
4. Bregha, F.. 2001."The Strategic Environmental Assessment of Policies, Plans and Programmes: Introduction to the Concept and Review of Selected International Practices." in: Stratos eds. *In ENACT Project 2300B*. Canada Ottawa : Presented to the Cabinet Office Of the Government of Jamaica.
5. CEAA, Canadian Environmental Assessment Agency. 1999. "Cabinet directive on the environmental assessment of policy, plan and program proposals." Ottawa, Government of Canada.
6. Treasury, HM. and the DTI and the ODPM. 2003. *A. Modern Regional Policy. for the United Kingdom*. U.K.: Office of The Deputy Prime Minister.
7. Lee, N. and F. Walsh..1992. "Strategic environmental assessment: an overview." *Project Appraisal*. 7 : 3, 126-136.
8. Ministry of Environment and Energy of Denmark. 1995. *Guidance on procedures for environmental assessments of bills and other Government proposals*. Copenhagen : Ministry of Environment and Energy of Denmark.
9. Nierynck, E. 1999. *Strategic Environmental Assessment*. Belgium Brussels : <http://meko.vub.ac.be> (Oct.2002 accessed)
10. Partidário, MR.. 2002. *Course Manual of Strategic Environmental Assessment*. Netherlands : The Hague. 15-16.
11. Skinner, Jr., Robert, E.. 2001. "Transportation in the 21st Century." Johns Hopkins APL Technical Digest. 22:1, 39-47.
12. Slater, Rodney E., 2000, "Dream Lofty Dreams: Transportation Innovation for the 21st Century." *Keynote Speech in The 79th Annual Conference of Transportation Research Board(TRB)*. U.S.: Washington, D.C.
13. Théritel, R.. 2001. "Distance Learning Course in Strategic Environmental Assessment." *School of Planning*, Oxford, UK : Oxford Brookes University.
14. Rodney, E. and Gordon, J. 1994. "A Guide to Metropolitan Transportation Planning Under ISTEA-How the Pieces Fit Together-U.S." *Transportation Equity Act for the 21st Century. (TEA-21.)*. U.S.: Department of Transportation (Federal Highway Administration & Federal Transit administration)