

中華民國 99 年 5 月

政府公共工程計畫與經費審議制度 專案調查研究報告

調查研究委員：李復甸 杜善良 沈美真

序言

現行中央政府公共建設計畫之先期審議作業、預算編擬，主要係配合行政院核定之年度「公共建設計畫額度」，透過次類別主辦機關、會審機關之審議，以編列個案計畫之年度預算。為有效評估公共建設執行成效，除分別考核個別計畫加強考核。惟揆諸審計部九十六年度中央政府總決算審核報告，發現多數公共工程仍有預算執行落後或完工後低度使用甚至完全閒置等情形，多與主辦機關先期規劃作業及計畫經費審議有關，為使預算編列與整體興建計畫配合，所有公共工程都能發揮其應有效能，頗值探究，爰經九十八年二月五日本院各委員會召集人第四屆第七次會議及同年月九日本院交通及採購委員會第四屆第九次會議決議成立「政府公共工程計畫與經費審議制度」專案，並推派李委員復甸、杜委員善良、沈委員美真調查，毛昭綱調查官及任致中調查專員協助調查。

經一年調查研究，得到若干結論與建議如次：為落實公共建設個案計畫審議及定期檢討機制，建議參考預算編列及政府採購分別訂定之預算法、政府採購法法源，積極推動「政府公共建設計畫審議及定期檢討」法制作業，並配套製訂「公共建設個案計畫可行性研究及綜合規劃編製作業手冊」，供各部會參考依循；為健全公共工程計畫及經費有關技術及成本估算之審議機制，發揮工程專業審議功效，行政院曾訂定「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」，惟專業審議功能及年度先期作業送審作業尚欠落實；部分不具財務效能之公共建設亦應建立妥適的退場機制及即時檢討平台；執行中之公共建設計畫應加強協调控管，以確保計畫執行成效等。另有關公共建設計畫規劃研

擬制度、資源分配及績效評估制度等，本專案調查小組亦提供若干改善建議。

本專案調查研究歷史文獻蒐羅甚夥，調查研究期間又適逢院裡針對許多公共閒置設施之調查案陸續提出，行政機關查復資料持續更新到院，彙整上頗費時間，幸得力於協查秘書的整理，使本報告能如期完成，併此申謝。是為之序！

李復甸 杜善良 沈慶真

目 錄

壹、前言	1
一、專案調查研究主旨	1
二、研究緣起	1
三、範疇與架構	1
四、本研究主要議題	2
貳、專案調查研究方法	3
一、文獻資料蒐集與回顧	3
二、調卷	3
三、約詢	4
參、文獻資料內容摘要	4
一、「經建計畫的評估與考核」(杜善良著，74年10月)	4
二、「國家發展政策之執行成效評估」(行政院經濟建設委員會，李奇，行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書，93年12月29日至94年3月28日)	7
三、「政府重大公共建設個案計畫編審及定期檢討機制之研究」(行政院經濟建設委員會管制考核處，97年10月)	27
肆、調查研究結果與發現	52
一、公共工程計畫作業、審議、管考法令	52
二、主要議題意見分析	64
三、公共建設計畫規劃、審議與執行之現況檢討	81
四、行政院活化閒置公共設施專案小組作業情形	104
伍、結論與建議	119
一、推動「政府公共建設計畫審議及定期檢討」法制作業	119

二、製訂「公共建設個案計畫可行性研究及綜合規劃編 製作業手冊」，供各部會參考依循	119
三、落實公共工程計畫與經費審議，發揮專業審議功能， 確保計畫順利執行	120
四、落實年度先期作業送審規定，發揮概算分工審議之功 能	122
五、建立完善的延續性計畫退場機制及個案計畫即時檢討 平台	123
六、加強公共建設計畫之協调控管，以確保計畫執行成效	124
七、公共建設計畫規劃研擬制度、資源分配及績效評估制 度等改善建議	128



監察院九十八年度專案調查研究報告

壹、前言

一、專案調查研究主旨

現行中央政府公共建設計畫之先期審議作業、預算編擬，主要係配合行政院核定之年度「公共建設計畫額度」，透過次類別主辦機關、會審機關之審議，以編列個案計畫之年度預算。為有效評估公共建設執行成效，除分別考核個別計畫之預算支用及執行狀況外，另為評核其整體效益，尤應配合國家經濟發展計畫加強考核。惟揆諸審計部 96 年度中央政府總決算審核報告，發現多數公共工程仍有預算執行落後或完工後低度使用甚至完全閒置等情形，多與主辦機關先期規劃作業未臻完善及會審機關的計畫經費審議評估密切相關。究應如何加強先期規劃作業及計畫經費審議，俾使預算編列與整體興建計畫配合，所有公共工程都能發揮其應有效能，提出本院具體建議。

二、研究緣起

本案係 98 年 2 月 5 日本院各委員會召集人第 4 屆第 7 次會議及同年 9 日本院交通及採購委員會第 4 屆第 9 次會議決議調查。

三、範疇與架構

政府各級機關因業務發展需要擬訂中長程計畫，依其內容性質，可分為行政計畫、經建投資計畫及科技發展計畫。其中，重大公共工程如交通、水利、環境保護等與經建投資計畫關係較為密切，一般屬經建投資之範疇；行政與科技計畫涉及公共工程之部分則多屬房屋建築之興建，範圍較小。按「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」定義公共工程

計畫有：各機關依「中央政府中程計畫預算編製辦法」與「政府公共建設計畫先期作業實施要點」、「政府科技計畫先期作業實施要點」及「行政院重要社會發展計畫先期作業實施要點」等所擬訂計畫中，總工程建造經費在新台幣（下同）5,000 萬元以上之公共工程及房屋建築部分之計畫；軍事工程計畫中，機密性工程或戰備工程總工程建造經費在 10 億元以上，或非機密性工程總工程建造經費在 5,000 萬元以上之公共工程及房屋建築計畫；國營事業機構投資新興公共工程及房屋建築計畫，其金額在 100 億元以上者；及其他金額在 5,000 萬元以上之公共工程及房屋建築有關計畫。

又經上網查詢，目前行政院公共工程委員會列管 98 年度 1 億元以上之公共建設計畫計有 223 項，年度可支用預算數 4,005 億 5,400 萬元，其中交通部主管計畫占 68 項，計畫金額 1,229 億元，比例高達 30.68%；經濟部主管計畫 57 項，計畫金額 1,688 億 5,200 萬元，占總經費之 42.15%，內政部主管計畫占 17 項，計畫金額 306 億 4,100 萬元，三者合計計畫金額達 3,223 億 9,300 萬元，占年度總預算數 80.48%，為公共建設計畫之大宗。是以本專案調查研究以行政院經濟建設委員會、行政院公共工程委員會、行政院研究發展考核委員會等審議機關及交通部、經濟部、內政部所主辦之公共工程為主要範疇。

四、本研究主要議題

- (一)如何有效督促計畫主辦單位著重計畫目標達成及執行結果之管控？
- (二)行政院 2015 年經濟發展願景第 1 階段 3 年衝刺計畫(2007-2009)之擬訂與審議過程。
- (三)如何具體改進公共建設計畫部門別整體規劃及預測與次類別個案計畫之可行性評估整合性不周、橫向聯繫不足、預測能力有待提升等缺失？



- (四)如何具體改善彼此具競合關係之前置作業規定，避免對於公共工程計畫及經費可行性評估有扞格或過於寬泛、未盡周延之缺失？
- (五)如何改善多項重大公共建設計畫因預測數據與實際產生落差，或因未能整體考量，屢生計畫變更、停止或暫緩辦理，致成效不彰，或未符預期之缺失？
- (六)如何改善各機關偏重計畫實體工程，輕忽完工後營運管理等軟體配套措施，造成投資未符人民所需，甚至產生類似「蚊子館」等設施閒置、投資浪費等問題？
- (七)如何考核公共建設計畫與中、長程國家發展計畫是否契合？
- (八)如何督促機關加強風險管理能力，以有效排除規劃、執行等階段之不利因素？
- (九)如何明確量化及規範公共建設經濟效益評估參數？
- (十)如何改善同一區域跨次類別間計畫之競合關係欠缺審議機制問題？
- (十一)如何避免機關為爭取預算，未審慎評估計畫優先順序問題？
- (十二)如何強化目標管理機制？
- (十三)財政資源日漸稀少、分配愈形不易，如何改善資源分配方式以為因應？
- (十四)如何強化公共建設額度匡列與經濟成長之連結關係？
- (十五)如何進行計畫推動檢討(含計畫退場機制)？
- (十六)歐美先進國家公共工程計畫與經費審議制度有何借鏡之處？

貳、專案調查研究方法

- 一、文獻資料蒐集與回顧
- 二、調卷

案經本院以 98 年 3 月 20 日(98)處台調肆字第 0980802934 號、98 年 5 月 5 日(98)處台調肆字第 0980803688 號函向行政院經濟建設委員會（下稱經建會）、98 年 3 月 16 日(98)處台調肆字第 0980802828 號、98 年 4 月 14 日(98)處台調肆字第 0980803331 號、98 年 5 月 5 日(98)處台調肆字第 0980803689 號函向行政院公共工程委員會（下稱工程會）、98 年 4 月 14 日(98)處台調肆字第 0980803332 號函向審計部調閱相關案卷，嗣經建會以 98 年 4 月 6 日管字第 0980001799 號、98 年 5 月 15 日管字第 0980002434 號函、工程會以 98 年 4 月 13 日工程技字第 09800107570 號、98 年 4 月 27 日工程管字第 09800161260 號、98 年 5 月 20 日工程管字第 09800220230 號函、審計部以 98 年 4 月 24 日台審部五字第 0980001569 號函檢附案卷資料到院。

三、約詢

另為實際瞭解中央政府公共建設計畫之先期審議作業、預算編擬機制，於 98 年 4 月 23 日約詢經建會主任委員陳添枝及相關一級主管。

叁、文獻資料內容摘要

一、「經建計畫的評估與考核」(杜善良著，74 年 10 月)

(一)經建投資計畫先期評估作業檢討

- 1、經建計畫先期評估，目前僅偏重個別計畫經濟效益與工程可行性分析，以經建會之地位與職能而言，此種評估似嫌不足。政府重要經建投資計畫先期評估之精神與目的，主要在於衡酌國家資源負擔能力，評定優先順序。因此，除個別經濟效益與工程可行性的評估外，應就總資源分配的觀點，對整體經濟效益詳予評估。



- 2、重要經建投資計畫先期作業，均為各計畫執行單位及主管機關提出申請者，審議作業係被動，甚至有若干計畫係已經核准並完成準備工作後，申請預算時方送審，因此審議機關未能主動藉先期作業之審議，影響執行單位或主管機關工作努力之方向與重點。而且審議者對個別計畫是否符合政策方針，是否為國家當前所最迫切需要，除了重大者外，則難予衡量。國家資源的分配，應以政策為依歸，即計畫的評估審議與預算的編製，應遵循已確立之政策，然而或由於階段性的政策不甚明顯，因而計畫的審議，預算的增減，難免甚多缺乏政策基礎，容易流於經驗主觀。今後應當本著政策研擬計畫，再依據計畫編訂投資預算，以達成「政策指導計畫，預算配合計畫而編製」的原則。
- 3、目前送審計畫，在計畫審查過程中，比較偏重需由國庫支付的中央補助部分的資金，如果資金的來源係自籌，往往易受忽略。然為更精確地掌握國家資源，作整體性統籌分配，上述被忽略部分，亦宜設法彌補改進。
- 4、先期作業實施要點，對各單位作業時限之規定尚稱適當。由於主管機關提送計畫往往擠在最後一個月，或多或少都會影響到審查評估的功效，有待行政院責成各有關機關的檢討改進。
- 5、根據先期作業實施要點規定，經建會對送審之計畫，審議結果，附有建議事項，經行政院核定者，其有關主管機關應將研辦情形函告經建會，換言之，經建會對其審議計畫時所提之建議，須追蹤各有關機關辦理情形，以供下年度審議時參考。為切實掌握這些重要計畫，尤其是對於延續性計畫之執行狀況與必要資訊，以利來年先期作業計畫之審核，凡經先期作業審

議後核定之重要經建計畫，宜責成經建會列管，加強追蹤考核，使計畫的評估，執行的追蹤，成果的考核，三者密切配合，以貫徹行政三聯制的精神，發揮管理的整體功能。

(二)經建列管計畫管制考核作業檢討

現行經建計畫管制考核作業，均遵照行政院既定的行政業務管制考核實施方案及有關的辦法與規定辦理，雖甚簡便、劃一，然該方案及有關的管考辦法，僅係一種通則，或適於行政業務或計畫的管考，卻不一定適用於經建計畫的管考，何況經建計畫種類繁多，性質迥異，舉凡政府之公共工程計畫，如道路、鐵路、機場、海港、水庫及其他基本設施工程專案投資計畫均屬之，計畫內容複雜，性質不同。今後為使經建計畫的管考工作，發揮應有的效用，達成提高行政效能的目的，仍須加強辦理或研究創新。

- 1、完整具體的計畫作業，是計畫評估與考核的基礎。規劃乃是透過問題的分析，界定出需要，進而就需要訂定更具體的目標，然後使用可利用的資源，透過各種科學方法，例如利用各種模型模擬，擬定達成預訂目標的行動方案(資源配置利用方案)；而計畫乃是規劃的最後產物。
- 2、管考標準的建立，為計畫考核的標竿。對計畫之管考，事先宜訂定一個具體而公認之衡量標準。行政院對列管計畫，不分是固定資本投資計畫，或公共工程投資計畫，亦均採用同一考評模式，頗不切合實際。欲達成考評的目的，產生實質上的效用，必須運用管理科學、系統分析、成本效益分析理論與方法，分別就公共工程計畫、國營事業投資計畫及重要經建方案，研究建立不同的考評標準與方法，根據計畫性質，建立各種不同的考評模式，以適應不同種類的計畫。



- 3、計畫執行中的查證工作，是追蹤管制重要的一環。目前經建會對列管計畫，每年均由管考單位、財務單位及計畫審議單位組成小組，於年中或年終分 2 次會同各有關機關，前往計畫主辦單位或計畫執行地點查訪，對計畫執行中有關之問題，均能共商解決，惟查訪方式及時間過於僵化，因此對計畫執行中發生之問題，有時無法及時掌握。為確切掌握進度，瞭解問題，即時協調解決，查訪次數及方式應機動且彈性實施。

(三)經建計畫評估考核資訊系統檢討

- 1、政府重要經建投資計畫先期評估審議，係經建會主要職掌之一，而評估審議計畫所需考量的層面相當廣泛，舉凡技術可行性、經濟效益性、財務計畫可靠性、環境衝擊性，以及是否配合國家總體的經濟政策，均須通盤加以考慮。目前經建會經建計畫先期評估作業查詢系統，僅建立計畫內容資料庫及供評估人員擷取相關計畫資料之查詢系統而已。為發揮計畫先期評估的功能，今後宜繼續研究建立一個包括經建資訊系統及計畫評估模式庫的完整系統。
- 2、重要經建方案及計畫管考作業之電腦化工作，目前僅及於建立列管計畫資料庫及查詢系統，偏重於靜態資料的儲存及提供，進一步對計畫進度、資源、預算及成本的管制，由於限於設備及尚未與計畫主辦單位建立聯線作業，尚未做到真正計畫管制電腦化，尚待早日建立計畫管理資訊系統，確實掌握計畫的全盤狀況，合理調配資源。

二、「國家發展政策之執行成效評估」(行政院經濟建設委員會，李奇，行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書，93 年 12 月 29 日至 94 年 3 月 28 日)

(一)公共投資及建設計畫現有之課題

當前我國推動國家發展之政策方向十分明確，但在計畫作業上仍有下列問題：

- 1、預算執行績效仍由預算執行率單一指標表現。
- 2、資源分配多由下而上逐案討論，未建立由上而下之次類別分配機制。
- 3、計畫規劃、績效評估與預算編列並未連結。

故欲評估政策有效性及目標是否達成，必須由預算分配面、計畫執行、個案計畫研擬審議層面的改善著手。

(二)公共建設個案計畫評估項目及方式探討

1、公共建設生命週期

公共建設依生命週期可分為「意念及定義」、「先期可行性研究」、「可行性研究」、「細部設計」、「計畫執行」及「計畫完成」等六大階段；而其評估程序應為一項持續動態的過程，並在下一階段開始之前，建立評估查核點，必須通過此一機制檢驗，才進行下一階段之工作。

2、公部門投資計畫評估策略

(1)意念及定義階段

確定推動計畫之意念是否成熟，首要確定實際需求；亦即投資前必須有客觀數據支持需求性，且因政府部門存在 X 無效率(X-inefficiency)之誘因，常常過度誇大需求性，必須持續檢視實際需求可靠度；然而在實務上，社會性計畫之需求常缺乏客觀數據，所以必須提出與資源競爭者間相對之需求資料來進行評估。

(2)先期可行性研究階段



先期可行性研究之項目包括：1)市場可行性、2)技術可行性、3)人力及管理可行性、4)財務(預算)可行性、5)經濟可行性、6)社會可行性等 6 大階段；各階段評估重點包括：

<1>市場可行性

- 考量潛在競爭環境，例如：高鐵通車對西部走廊旅運行為結構性改變及平行路網運具費率平衡之衝擊。
- 自然獨占市場，政府必須以更客觀的方式確定實際需求。
- 必須考量產出的產品具商品化，包括：考量國內外同質品競爭特性(預期收益、價格)考量稅捐、補貼、政府管制(價格上、下限、配額)、技術發展及預期產品生命週期等。

<2>技術可行性

- 運用外部專家協助可行性研究(外部專家不能從事同一專案計畫之設計及管理，避免運用利益相關或衝突團體)。
- 計畫開發階段仰賴外部專家協助評估設計及施工。
- 必須考量要件包括：資源投入型態、數量、價格、供給量、營運階段物料需求、技術生命週期、勞動技術、需求、計畫對環境衝擊等。

<3>人力及管理可行性

- 整合施工及營運管理人力。
- 正確估測勞動供給及工資率變化。
- 勞動需求係以職業及技術分類，並且能精確估計投入建設之時間及成本。



<4>財務可行性

- 必須明確列出資金流入、流出時間點。
- 考量所有影響收入及成本項目的因素及影響途徑。
- 分析成本的來源(自有資金、貸款、補貼、國外資金)。
- 執行計畫最低資金流入(無政府補貼情形下)。
- 財務指標合理性(外部報酬率 ERR、內部報酬率 IRR)。
- 經濟效益或社會效益需政府額外補貼的資金。

<5>經濟可行性

- 考量國家社會福利(衡量成本效益)。
- 政府政策(稅捐、補貼、管制)影響財經變數的程度。
- 考量市場不完全性之變數(工會、貿易管制)及外部性。
- 以經濟觀點考量資本回收因子及環境資源之機會成本。

<6>社會可行性

- 政府社會目標達成情形及成本有效性分析。
- 計畫受益者及成本負擔者為何？及其受益及負擔成本途徑為何？
- 計畫所帶來政治及社會衝擊。
- 達成相同社會目標之替代方案及成本為何？方案產生淨經濟效益為何？

(3)可行性研究階段

- <1>針對具有潛力之計畫，進一步估測主要變數之正確性，並整合經濟、財務、社會目標。



<2>必須進行計畫敏感度分析。

<3>計畫於本階段核定，且計畫一旦進入下（細部設計）階段，既鮮有停止的機會，此部分評估必須考量計畫於下一階段停止之機率及估測沉沒成本。

(4)細部設計階段

<1>評估並完成實體建設細部計畫：包括基本設計基準、詳細技術規範、藍圖、工作排程、資源投入時間等。

<2>評估是否符合計畫核定時之準則。

(5)計畫執行階段

<1>計畫經理統合監造顧問、承包商、供應商、其他相關協力廠商，評估工程進度分配資源，確保工程如期如質進行。

<2>建立工作排程、工作管制報告回饋系統。

<3>計畫接近完工時，引進營運團隊；建設團隊陸續移轉至其他工地，降低動員成本之可行性。

(6)計畫完成

<1>即時提出事後評估報告：比較預測值與實際完成值之差異及優劣勢分析。

<2>事後評估報告不止提出績效檢討及衡量計畫對社會貢獻，也提供經驗傳承，包括：關鍵要素於設計及實際執行階段之差異，對計畫所造成影響等。

3、計畫評估方式探討

傳統投資計畫評估理論多集中於單一投資方案之評估，但在理論、實務上均發展出相當多元的計畫評估方式，以下僅針對公共建設個案評估及資源分配相

關部分，逐一說明。

(1)單一投資方案是否值得投資方法及指標

單一方案評估技術已十分成熟且為廣泛運用，但實務上仍存在相當多問題，包括：

<1>B/C(益本比)法：有成本、效益認定、經濟性評估因素等問題。

<2>還本期限法：存在不投資則馬上還本之吊詭。

<3>淨現值法、年值法、終值法：折現率認定常引起爭議。

<4>內部及外部報酬率法：存有多重解的問題。故實務上常互相搭配使用。

(2)單一投資方案合理成本估算

公共建設個案計畫成本合理與否，常為決定是否投資之關鍵因素，尤其是運用於外部性較高之計畫或存在 X 無效率潛在因子的計畫；實務上已有研究從事，方案應以何種成本估算較為合理，其步驟包括：

<1>建構效用函數：問卷調查設計審議準則及權重，例如以分析層級法(AHP)及模糊函數建構效用函數。

<2>成本函數模擬：確定計畫主要成本項目，每一成本分別給予 3 種成本值(樂觀、可能、悲觀)，然後以模糊函數模擬成本函數。

<3>以類神經網路建構效用及經費核定比例資料庫及模式。

<4>新工程計畫導入經費核定模式，據以核定成本。

現行個案計畫之核定，多以會計成本方式依現有工程組合，以標準成本之方式估算；此



方法之運用，於個案計畫核定時，或可提供另一個思考方向。

(3)多投資方案選擇方法及指標

針對多種投資方案，藉以決定優先順序之方式，例如：若未來數年建設額度已訂，必須排列計畫優先順序，以決定何種中程新興計畫優先建設或建設門檻；傳統上多以增量分析，兩兩比較，但方案眾多時，則無法處理；近年來，內政部營建署於規劃生活圈道路系統建設計畫時，亦有透過分析層級法(Analytic Hierarchy Process，AHP)排定路網優先順序；學理上亦有利用方法，從事軌道運輸個案計畫之排序，其步驟包括：1)AHP 建構層級架構及相對權重；2)問卷調查客觀評估指標貢獻等，以推估計畫客觀排序；3)問卷調查主觀排序等級；4)建構客觀與主觀排序關聯矩陣，計算相關係數；5)篩選並處理未通過門檻問卷；6)群體決策及排序；7)系統模擬及排序。

(4)多投資方案預算分配方式

公共建設年度預算分配的問題多年來一直未有客觀的公式可供依循，在實務上，世界各國也顯少有相同制度來做資源分配的工作；且預算的編列，亦必須兼具未來發展及現有計畫之延續，最重要的是要具體可行，將資源明確分配至每一項計畫，其難度相當高；經建會於「國建六年計畫期中檢討」曾將優先排序及資源分配分別處理，再加以結合的方式，據以分配預算；其作法為第一階段由主辦單位依線性方式加總各項評估準則分數，依序排列各項建設計畫之優先順序；第二階段再會同學者專家

就整體性，依設定之原則分配預算；其操作方式概述如后：

<1>第一階段：依功能別排列各項建設計畫之優先順序

- 選定評估準則：以深度調查歸納個案計畫評估準則，並邀集不同領域之學者專家會商，確定 10 項評估準則如后：1)對政策目標之貢獻度；2)計畫實施急迫性；3)計畫效益；4)社會公平性；5)財務籌措；6)技術之成熟度或貢獻度；7)行政可行性；8)計畫之週全性；9)計畫執行單位間之協調配合性；10)計畫之執行能力。
- 設定各準則之權重及評估函數：為便於操作，假設各次類別間之評估準則具一致性，並未依功能特性設定特定評估準則，且各準則之權數相同；至於評估績效函數以線性加總表示，亦即假設所有評估準則對方案之影響程度相同。
- 依功能別逐案評估：由經建會個案計畫承辦同仁，邀請主管部會同仁討論後，逐案依評估準則評定各項個案計畫分數。
- 依各計畫之評估分數排列優先順序：依各計畫所評估之績效分數，排定各計畫之優先順序；並未依各功能別之計畫數及差異程度，加以標準化調整。

<2>第二階段：設定原則分配預算

- 選定第二階段評估準則：邀集不同領域之學者專家會商，確定 6 項整體性優先順序評估因素。包括：1)政策上已決定要執行者及政策



上需相互連貫且一致性者；2)對區域均衡發展有重大貢獻且效益顯著者；3)自償性高或資金籌措無困難者；4)已動工執行且進展順利近期即可顯現效益者；5)為整體發展系統所需及屬於支援性質者(如水、電、排水設施)；6)不會造成資源利用偏頗者。

- 調整計畫優先順序：將各計畫依各功能別分類，並依前項評估準則，由經建會同仁會同學者專家，調整各功能內各計畫之優先順序。
- 計畫分級並分配資源：將各計畫分為甲、乙、丙 3 級，其中甲級又區分為第一及第二兩類，等級區分及預算分配說明如后。

◇甲級：係指執行中無重大困難(如經費、土地、執行能力等)之計畫，同時該計畫為經社發展迫切需要，且產業關聯性與計畫效益均高者。此類計畫擬照原訂計畫優先辦理，預算優先支援。為使經費供需面達到平衡，復將甲級計畫區分為第一及第二類。第一類係指主管機關保證計畫能百分之百按進度進行，未來 3 年所需經費需充分支援者。第二類係因計畫之執行容有不確定因素，未來 3 年所需經費視進度可彈性支援者。

◇乙級：執行遭遇重大困難，或迫切性及效益不如甲級計畫者，此類計畫之期程可延後，預算之核編視政府當年財力而定。

◇丙級：建議暫緩辦理之計畫。

本方法分兩階段進行，兼顧評估各項個案

計畫在各功能別之優先順序，及依各功能未來發展修正計畫優先順序，並依序分配預算，使預算及計畫確實結合。其優點為便於操作、實施容易、對特定政策反映相當敏感；但仍存有假設、模式指定過於簡化、無法進行功能間優先順序判斷等缺點；未來，年度先期作業資源分配時，可利用本方法的概念，確實連結計畫優先順序及預算分配。

(5)決定評估準則的方法

公共建設年度預算分配時，常有計畫核列原則及評估準則設定的問題；學理及行銷研究實務上，早期有以聯合分析法，用於新商品開發時，找尋消費者對商品喜好程度及影響其選擇之因素；此方式亦可思考用於篩選核列原則及評估準則的選擇，且經過更詳細的分析，可以找出各準則間的權重；惟實務操作時，調查的對象除傳統之用錢單位外，應擴大至計畫受益民眾、客觀之學者專家、公共建設預算審議人員，以確實找出合理準則及權重。

聯合分析法之基本假設為，消費者對某產品之偏好(效用)，並非來自其物品本身，而是該物品所提供之功能或具有之屬性(Attribute)；聯合分析法透過系統分析的方式，找出評價各屬性對商品效用貢獻。實務運用上，亦可用於排列不同方案之優先順序，其操作步驟可分為：

<1>界定問題：針對問題，利用深度分析法羅列可能影響問題之要因或屬性，並建構各屬性與所描述問題之關係；例如：要找出影響公路建設預算編列之屬性時，可以建立「提昇可及性績



- 效指標」、「高速公路通車哩程」、「年度預算達成率」、「改善道路服務水準」等。
- <2>決定影響屬性之各種水準：將各種屬性分為若干不同的水準；如將前述「改善道路服務水準」區分成 v/c 比為 1、v/c 比為 0.75、v/c 比為 0.5、v/c 比為 0.25 等水準。
- <3>問卷設計及調查：理論上而言，必須羅列所有屬性及水準組合之替選方案，再由受測者（消費者）進行評點，最後蒐集所有受測者之資料，進行綜合評判。由於當屬性及水準較大時，所組成之替選方案將十分龐大（假設 10 種屬性各有 5 種水準，其替選方案將有 100,000 組），易造成受測者評價之負擔。此時可利用隨機處理或實驗設計之方法，大幅縮減替選方案之數目，或使受測者僅就部分方案進行評價，以便提昇效率；故問卷設計時，應利用前述方法將問題簡化為數項，並剔除優勢方案(Dominant Alternative)，以提昇問卷之精度。
- <4>模式估計：將所蒐集之資料，帶入預設之模式，並以選定之校估方式進行估計，並於選定之信心水準之下，羅列估計結果；而估計方法可採用最小平方法(ordinal least squares, OLS)、評定模式(Logit model，又稱邏輯迴歸，Logistic regression)、普羅比模式(Probit model)等。
- <5>模式解釋及替代方案之選擇：依照估計出來的參數，可以建立消費者效用函數，用以評估各替選方案之效用或重要性。

惟聯合分析法亦有模式上的缺點，例如：

因其源自心理學，就個人選擇行為模式進行估測，而類似公共建設資源分配，係集體決策，其模式適用性即為一項挑戰。且一般影響計畫預算分配之屬性非常多，水準亦十分複雜，造成待評估之替選方案甚為龐大，如何找到數量充足之受測者以符合估計模式所需之自由度，亦成為操作上之問題。惟本方法仍可做為一種輔助方法，決定預算分配之比例，例如：多少比例預算以歷史資料分配、多少比例預算由政策決定、多少比例預算由學者專家建議等。

(三)計畫規劃、研擬制度、資源分配及績效評估制度等改善建議

1、計畫規劃、研擬制度改進方面

(1)建立次類別經費需求動態管制制度，於審議個案計畫時，動態管制經費需求

公共建設個案計畫之審議係以個案為審議主軸，未就各該機關所有計畫之經費需求及財政負擔能力分析。於是年度預算先期作業審議時，才發現資源有限，個別計畫效益無法按原計畫時程達成之情形。

為有效管制需求成長，個案計畫於核定時，仿效精簡專案輸送系統(Lean Project Delivery System, LPDS。按：精簡(Lean)代表的是一種新的管理方式及概念，意指以最少的輸入成本，經由系統轉換來獲得最大的整體利益及價值。精簡生產的目標是執行滿足個別客戶完美需求標準，以求生產系統執行的最佳化。精簡專案輸送系統(LPDS)是在整個供應鏈中運用目標、管理的一種新的生產設計方式，有別於僅注重產能及技術的生產形式。)之精神，以



永續檢討之概念，針對次類別計畫，建立由下而上之動態管制機制，建議操作方式如下：

<1>先計算該次類別以往 4 個年度之公務預算額度為基準額度。

<2>將提報之計畫依公務預算需求分為 5 級

- A 級計畫：未來 4 個年度每年需求總和不得超過基準額度之 80%。
- B 級計畫：未來 4 個年度每年需求總和在基準額度之 80%至 120%間者。
- C 級計畫：未來 4 個年度每年需求總和在基準額度之 120%至 200%間者。
- D 級計畫：未來 4 個年度每年需求總和在基準額度之 200%至 400%間者。
- E 級計畫：未來 4 個年度每年需求總和在基準額度之 400%以上者。

<3>每次審議個案計畫時，各次類別主辦機關應提出經費動態需求表，除非前級計畫已停止，否則新興計畫列入 A、B 級計畫時，必須列示排擠之計畫，並說明理由。

<4>E 級計畫原則上應緩辦。

<5>每半年根據實際預算執行情形，檢討經費動態需求表。

(2)推動次類別(功能型)中程建設計畫

參照美國紐約甘迺迪(JFK)機場及奧克蘭港口均有上位之主計畫指導個別計畫，經此中長程之規劃，才能減輕年度預算資源分配時的壓力。而我國次類別中程建設計畫制度仍未建立，無法發揮指導功能；例如：軌道運輸次類別未來需求可分為「高

速鐵路相關建設」、「台鐵城際運輸設施改善」、「台鐵轉型及營運設施維護」、「都會區捷運系統」、「輕軌系統」、「鐵路立體化工程」等板塊，應預先規劃、試分配經費於未來年度，以避免毫無目標各自推動，政府預算無法負荷之情形。

又如：奧克蘭港於規劃時考量與美國西岸 4 個重要港口區域間的競爭、合作關係；而我國港埠建設屬中央主管，除了各港可依市場機制提昇競爭力外，可以結合政策方向、區域發展及產業等因素，利用經費補助及法令措施，將各港明確分工定位後，再規劃港埠建設、分配經費，如此才能發揮整體效率。

(3) 規劃大型計畫時，建議成立矩陣式規劃團隊

以往於規劃大型計畫時，係經建會某一處負責，其他處室配合，對規劃能力、責任、績效等產生界面銜接的問題；參照奧瑞岡州政府編列預算制度，建議可採矩陣式組織方式成立規劃團隊；由各處室抽調人力，由專人負責，除了規劃之外，亦應建立配套機制，舉凡：計畫修正、績效指標建立、年度預算分配方式及考核標準等機制，並參照精簡專案輸送系統(LPDS)的精神，採動態的事中評估，隨時將資訊回饋至各階層。

(4) 國家發展指導計畫除應進行滾推式期中檢討外，另應進行事後評估

個案計畫於完工結案時，依規定應提出結案報告；而國家發展指導計畫，除了 10 項建設及 12 項建設外，多未進行事後評估，對研擬下一期國家發展指導計畫時，未能及時提供相關規劃、執行經驗；



而奧瑞岡州政府對上期執行是否達成原先設定之目標，多透過各層次調查、問卷及客觀的指標等；建議國家發展重點計畫於 2008 年時，應進行事後評估。

2、年度預算資源分配機制方面

(1)公共建設額度之匡列必須與經濟成長連結

行政院(主計處)於匡列年度公共建設額度幕僚作業時，常以政府財政負擔層面考量，未與需錢機關(各部會)、預算分配機關(經建會)充分討論，就逕行核定成長幅度，似未考慮 2 年度投資內容的變化、預算結構及產出品質、以前年度保留款等，對公共建設計畫中與經濟成長無關之投資，如土地取得費用、經常性支出及國外採購金額等，亦無法精確估計，據此估計經濟成長率恐將產生偏誤。

參照奧瑞岡州政府預算及績效評估的程序，考量我國現行業務分工，建議由主計處(一局、二、三局、會計管理中心)、工程會、財政部及經建會(綜計處、財務處、管考處)協商建立「公共建設額度匡列平台」及「整合資料庫」，由各種層面分析預算結構、內容、效益等，使預算的編列、支用、評估能緊密結合，且更符合實際需求。

(2)先期作業年度預算之分配應由資金供給及需求面同時進行

<1>預算供給面分配原則：由上而下分配至各功能別

依我國目前公共建設計畫推動階段及先期作業之推動方式，可考量由資金供給面分配預算至各次類別，而分配方式採組合性分配原則的方式：

- 基準需求：占額度之 60%，依過去 5 年各次

類別預算比率及本年度額度總額申算。

- 政策導向：占額度之 20%，於先期作業審議會議前，依各次類別推動重點、政策方向、施政重點等，邀請主管政策相關部會，專案討論後，統籌分配至次類別。
- 次類別調整：占額度之 10%，由先期作業會審單位及各部會會商後決定。
- 外部機制：占額度之 10%，建議由學者專家依選定之評估公式(如 AHP、模糊理論等)分配。

<2>預算分配：將預算分配至各次類別。

<3>預算需求面篩選原則—由下而上排列各次類別個案計畫優先順序

參考奧瑞岡州政府預算及績效評估的作法，找出最符合預算編列原則的計畫，依次類別排列各別計畫之優先順序，並依經費需求動態管制結果，將計畫分為 5 級：

- A 級計畫：分配預算額度 80% 以內之計畫預算，充分支援預算，不再檢討。
- B 級計畫：分配預算額度 80% 至 120% 間之計畫預算，充分討論再做篩選。
- C 級計畫：分配預算額度 120% 至 200% 間之計畫預算，有額外財源再行支應。
- D 級計畫：分配預算額度 200% 以上之計畫，原則不分配預算。
- E 級計畫：需立刻停止之計畫。

(3)先期作業期中檢討制度，應深化為政策面、計畫執行面、預算面多重檢討

公共建設計畫先期作業目前的主軸為求年度預



算之平衡；但參照精簡專案輸送系統（LPDS）的精神：「系統要求從理念到使用各階段總成本最低，而非僅著眼於某一階段成本」，及奧瑞岡州政府績效評估的作法「績效評估除衡量各機關努力程度外，亦藉以找出無效率的作業」，應利用此一期中檢討的精神，永續檢討，以確保發揮計畫效益。其具體作法可歸納如表 1：

表 1：公共建設先期作業審議功能摘要表

考量層面	具 體 任 務
政策面	1. 透過預算，影響計畫、調整組織：例如，逐年減少公路建設經費，將資源及建設人力轉型至污水下水道建設。 2. 整合資源，發揮配置效率：例如，科學園區開發時，同時考量聯外交通、用水、電力、排水、事業廢棄物處理等。 3. 政策配合工具，以預算誘使各級政府或民眾配合：例如，地方政府排斥鄰避（Not in my back yard, NIMBY）設施時，可以同時減少交通、公園等設施。
計畫執行面	1. 停止執行多年無效率之計畫：不核列預算之外，要求立刻停止。 2. 配合新工法、觀念，改變傳統做法：例如，生態工法、省能源材料的運用。 3. 檢討逾期多年計畫：例如，執行多年未報核，或已逾期多年之計畫。 4. 整併相同性質的計畫：例如，整合台鐵購車計畫。
預算面	1. 個別計畫年度預算之分配。 2. 次類別預算消長分析(次類別板塊移動)。 3. 總體經濟層面分析(經濟成長)。 4. 社會層面分析(生活品質、就業機會)。

(4) 建立公共建設資本存量資料庫

國內公共建設年度預算約達 6,257 億元，送經建會審議之重大公共建設及部分非營業基金計畫，

其總額約為 2,200 億元，占年度公共建設預算之 36 % 左右，顯然無法由總資源之角度來考量；參照奧瑞岡州政府的預算透明機制、建構與民眾溝通平台的觀念；似可考量在各級政府間建立公共建設溝通平台，用以統計公共建設資本存量、年度公共建設流量分析等。

(5)先期作業時，應強化預算自籌計畫之審議工作

公共建設先期作業往往因時間急迫，對部分資金來源無虞之計畫，採較寬鬆的標準，例如：航空、國際商港建設等；就國家總資源之角度來看，仍有改進之處；參照奧瑞岡州政府預算審議嚴謹程度，不依預算來源不同而有所差異，爾後先期作業時，似可比照其作法：政府分配預算之考量係以該計畫達成目標之貢獻所需資金為原則，不會因為預算不足而先否定計畫重要性，或因預算來源較容易而倉促核定預算。

(6)公共建設先期作業及個案審議時，欠缺計畫資金來源及成本分析，應建立標準成本制度

公共建設個案計畫往往具有多重預算來源，例如「污水下水道系統建設」即有中央公務、中央特別、民間投資及地方預算，「科學園區開發計畫」有公務預算、非營業基金等；經建會於年度預算先期作業審議時，並未評估各種預算來源之資金成本，選擇成本最低之資金投資；故可參考奧瑞岡州政府嚴審預算之觀念，針對不同預算來源分析資金成本。

至於個案計畫成本分析，可採 2 個途徑交互運用，1)針對不同類型計畫，將各項成本以工作分解結構(Work Breakdown Structure, WBS)方式建立標



準成本；2)進一步研究「單一投資方案合理成本估算」的觀念，建構模式，估測合理之計畫成本。

(7)設定公共建設預算核列原則，與個案計畫連結

參考奧瑞岡州政府目標體系層次分明，又相互連結，所有施政計畫均可對應到預算編列原則，且部門內有一個指定的單位為目標達成負責等；於未來年度預算先期作業時，可以參考引用，例如，先以聯合分析法，找出預算核列原則、功能性目標，各計畫必須歸屬於項下，始能編列預算。

3、績效評估制度改善方面

(1)公共建設績效評估及資源分配連結機制亟待建立

政府在研擬國家級計畫事前評估時，訂定有明確目標，例如：國發計畫即針對整體經濟目標進行分析，包括：經濟成長目標、財政狀況及負擔能力、整體效益分析、對就業率的影響等，整體層面之評估均十分完整。

而目標之達成，必須落實於預算之分配及計畫之執行；亦即所建構之目標體系必須與個案計畫指標、資源分配原則連結。我國推動大型計畫時，對此部分之連結，可考量參考奧瑞岡州政府以2年為期，結合事前評估、事中評估及事後評估之績效評估作業制度：包括 1)事前評估：建立目標體系架構、衡量標竿及績效指標；2)事中評估：檢討衡量標竿及績效指標之妥適性、依績效分配預算等；3)事後評估：執行成效表達、檢討無效率的作業等。

(2)成立整體性評估小組，進行跨次類別評估

由學者專家組成之公共建設專案評估小組，係利用客觀的新思維及外部動能，來改善公共建設預

算執行績效，奧瑞岡州政府於績效評估時，亦有相同借重外部力量的方法；惟目前各小組乃依次類別成立，欠缺對整體性的評估，建議成立整體性評估小組，評估下列事項：

<1>增加總體性經濟評估資料：年度先期作業計畫對促進經濟成長、提供就業機會、提昇民眾生活品質貢獻。

<2>建立次類別經費消長分析資料、未來年度重大計畫推動說明。

<3>建立未來年度次類別間資源調配建議。

(3)公共建設績效評估可以運用問卷調查方式、透過網路調查，瞭解使用者之需求

參考：1)國際民航組織機場對「全球機場顧客滿意度績效評估」的方式；2)美國紐約甘迺迪(JFK)機場航廈擴建時，必依消費者導向的觀點，訂出機場服務水準績效標準後，再依需求建設的作法；3)奧瑞岡州政府請學者專家、民間相關業界人士進行績效評估。

將來公共建設營運績效評估時，亦可採民意調查的方式，來找出民眾最需要的設施；而對公共建設之規劃，亦可參考民意調查結果，使公共建設之規劃、興建、營運更符合民眾需求；而其調查對象應區分為：學者專家、民間相關業界人士、一般民眾及負責規劃建設之公務人員四類，如此可以依據外部力量(學者、業者、民眾)，逐漸改變內部(公務人員)觀念。

(4)公共建設服務品質之衡量，已由產出效率昇級至服務有效性，預算分配原則及績效評估準則，亦應配合建立



近年來，對公共建設績效評估的觀念已有結構性的改變，已有運用柔性軟體措施提高服務水準，以取代剛性的硬體工程之趨勢；而我國對公共建設執行績效之評估，亦應由傳統之預算執行效率昇級至服務有效性。

至於檢討方式，借由精簡專案輸送系統(LPDS)系統概念，將管制定義為「確保妥適、正確的作業」，而績效評估重點則為「反覆檢討盡量增加具價值之作業、盡可能減低無效率的作業」；亦即，在公共建設執行過程，應建立之永續(Perpetual)的評估及即時回饋機制，以降低無效率活動、停止無效率支出。

(5)公共建設由民間興建、經營，可以達到績效評估之結果

參考美國紐約甘迺迪(JFK)機場各航廈之營運及興建分由不同之航空公司負責，所規劃之公共建設必由使用者之觀點規劃，各項作業自然上軌道；我國中正機場似可考量採相同作法，將航廈之經營管理、興建等交由一家航空公司或多家航空公司聯合經營，可提昇、興建、營運的效率。

(6)公共建設個案計畫事後評估，可以創造設施再生利用的機會

參考美國紐約甘迺迪(JFK)機場第 5 航廈業已廢棄，經事後評估，因該建築頗具 60 年代之特色，已改為表演及展覽場館；其理念，可做為我國規劃閒置設施之參考，例如：閒置公共設施應優先作為商業或藝文使用，其次可轉做為辦公室或教學空間。

三、「政府重大公共建設個案計畫編審及定期檢討機制之研究」(行政院經濟建設委員會管制考核處，97 年 10 月)

(一)公共建設計畫體系

政府公共建設計畫預算作業係依「中央政府中程計畫預算編製辦法」、「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」(行政院已於 97 年 12 月 30 日以院授研綜字第 0972261143 號令廢止)、「政府公共建設計畫先期作業實施要點」等規定辦理；由施政計畫作業角度，公共建設計畫體系分為國家建設長期展望、中程國家建設計畫、中程施政計畫、年度施政計畫 4 個層級。其實施架構，係先由行政院經濟建設委員會(以下簡稱經建會)擬具國家建設長期展望，並參酌行政院主計處中程預算收支推估結果，訂定中程國家建設計畫及中程資源分配方針；再由各主管機關根據中程國家建設計畫及中程資源分配方針，擬訂中程施政計畫；並依中程施政計畫及配合年度歲出概算額度分配情形，擬編年度施政計畫及概算。

由於政府施政必須依國家發展、經濟情勢變動、民眾需要等，適時規劃國家整體建設方向；公共建設計畫體系在規劃實務作業上又可分為：國家發展指導計畫、次類別建設計畫及中程個案計畫 3 個層級：

1、國家發展指導計畫：

屬跨功能的綜合計畫，規劃國家未來整體發展方向；計畫之推動攸關未來數年國家經濟、財政、社會、環境等層面的發展，並與改善民眾生活品質及提昇國家競爭力息息相關，必須由總體財政及經濟面分析計畫推動可行性；我國自 60 年代配合首長施政理念推出之各項國家發展指導計畫(如表 2)概分為三大類型，包括：1)有明確個案計畫之指導計畫，如十大建設、新十大建設等；2)綱要型指導計畫，如國發計畫、六年國建計畫；3)短期擴大內需計畫，如 8100 方案。



表 2：1973～2008 年我國大型建設計畫名稱及經費摘要表

時任行政院院長	大型計畫名稱	計畫期間	所需經費
蔣經國 (61.06.01-67.05.20)	十大建設	62.07-67.06	1,947.54 億元
孫運璿 (67.06.01-73.06.01)	十二項建設	68.07-73.06	3,074.15 億元
俞國華 (73.06.01-78.06.01)	十四項建設	73.09-79.12	9,013.08 億元
郝柏村 (79.06.01-82.02.27)	國家建設六年計畫	80.06-86.06	82,382 億元 (含民間投資 0.6 兆元)
連戰 (82.02.27-86.09.01)	(新)十二項建設	83.07-87.06	29,907 億元 (含民間投資 4,000 億元)
蕭萬長 (86.09.01-89.05.20)	擴大國內需求方案	87.07-89.12	1.2 兆元 (不含 BOT 0.2 兆元) 88 年度追加預算 637.57 億元；89 年度擴編 572 億元
唐飛 (89.05.20-89.10.06)	知識經濟發展方案	90.01-95.12	362 億元
張俊雄 (89.10.06-91.02.01)	8100 台灣啟動計畫	90.01-90.12	8,100 億元 (追加預算 645.7 億元)
游錫堃 (91.02.01-94.02.01)	國家發展重點計畫	91.01-96.12	2.65 兆元 (含民間投資 0.93 兆元)
	新十大建設	93.07-98.12	4,300 億元
謝長廷 (94.02.01-95.01.25)	石門水庫及其集水區治理計畫	95.01-100.12	1,160 億元
	易淹水地區水患治理計畫	95.01-102.12	250 億元
蘇貞昌 (95.01.25-96.05.21)	三年衝刺計畫	96.01-98.12	11,684.78 億元
劉兆玄(97.05.21-)	愛台 12 建設	97.05-105.05	3 兆 9,900 億元 (政府投資 2 兆 6,500 億元) (民間投資 1 兆 3,400 億元)

2、次類別建設計畫：

指導數項具相同功能或性質之個案計畫，以達成該次類別特定社經目標之上位計畫，可視為該次類別發展的主計畫(Master Plan)，例如「台灣地區港埠發展計畫」，依據「年度政府公共建設計畫先期作業編擬手冊」規定，各次類別主辦機關必需研擬次類別建設計畫，內容包括：次類別未來 4 年發展方向、發展政策及策略、衡量指標、效益及績效指標、次類別所屬計畫預算執行進度及執行情形、民間參與公共建設辦理情形等。計分 9 個部門別、23 個次類別，如表 3 所示：

表 3：部門別、次類別及主辦機關一覽表

部門別		次類別	
項目	主辦機關	項目	主辦機關
1.農業建設	行政院農委會	1.農業建設	行政院農委會
2.都市建設	內政部	2.住宅	內政部
		3.下水道	內政部
		4.都市開發	內政部
3.交通建設	交通部	5.公路	交通部
		6.軌道運輸	交通部
		7.航空	交通部
		8.港埠	交通部
		9.資訊通信	行政院科技顧問組
		10.觀光	交通部
4.水利建設	經濟部	11.水資源	經濟部
		12.防洪排水	經濟部
5.工商設施	經濟部	13.工商設施	經濟部
6.能源開發	經濟部	14.油氣	經濟部
		15.電力	經濟部



7.文教設施	教育部	16.教育	教育部
		17.文化	行政院文建會
		18.體育	行政院體委會
8.環境保護	行政院環保署	19.垃圾處理	行政院環保署
		20.污染防治	行政院環保署
		21.國家公園	內政部
9.衛生福利	行政院衛生署	22.衛生醫療	行政院衛生署
		23.社會福利	內政部

3、中程個案計畫：

屬前述 23 次類別之實質建設，為達成特定社經目的，由各機關擬訂 2 至 6 年的專案或彙總型計畫，例如「國道北宜公路建設計畫」。

(二)公共建設個案計畫編審程序及改革重點

1、公共建設個案計畫編審程序

依照現行公共建設計畫審議機制，公共建設計畫之推動與否、推動時程及規模等，行政院必需在核定個案計畫時，做成政策決定；而公共建設個案計畫之審議係以個案為審議主軸，針對單一計畫多年度之可行性、效益性進行審查。

各計畫主辦機關(例如公路總局、縣市政府)考量民眾需要、政策規劃(如國家發展重點計畫、新十大建設計畫)、或根據上位指導計畫(如國家建設計畫、國土綜合開發計畫)，提出個案計畫的推動構想，並視需要完成可行性研究或綜合規劃報告書，報請主管部會(例如交通部)初步審核後，轉陳行政院核定。

行政院在進行公共建設個案計畫審議時，經建會進行幕僚作業，經建會視需要召開審查會議，在綜合考量行政院主計處、財政部、行政院公共工程委員會(以下簡稱工程會)所提有關預算額度、政府財政負

擔、工程成本、技術等層面意見後，做成建議報請行政院核定。行政院政策決定計畫推動與否，主管部會則根據獲核定的原則，進行計畫細部設計、工程施工或終止。

公共建設個案計畫完成 30% 規劃設計之必要圖說時，應將總工程建造經費之概算、基本資料表函送工程會辦理工程專業審議，以確定計畫總經費。

2、公共建設個案計畫編審改革重點

(1) 強化現有公共建設個案計畫審議機制

現行個案計畫編審係依「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」辦理，適用所有計畫，並未針對公共建設計畫作特別規範，且計畫一旦核定，就進行施工，形成計畫無退場機制的情形；本機制將公共建設計畫依生命週期定出計畫採可行性研究及綜合規劃二階段報核，行政院採三階段核定方式，亦即：

- <1> 可行性研究階段：核定計畫可行性，個案計畫達到經濟效益始進行下一階段規劃。
- <2> 綜合規劃階段：確認可行性研究結果，修正參數，確定計畫內容及個案財務計畫；通過綜合規劃後，並不直接進入細部設計及工程施工階段，必需進行財源妥適性測試。
- <3> 財源妥適性測試：針對整體次類別財務負擔的衝擊，決定推動優先性，據以判定：1) 立即進入細部設計及施工、2) 進行細部設計俟擴大內需時再行辦理、3) 另籌財源辦理或 4) 下期再行檢討等。目前計畫一旦通過綜合規劃，就直接進入細部設計及施工階段，形成計畫退場困難



及過多計畫追逐有限資源的缺失。

彙總型及專案型公共建設計畫均應比照英國政府對公共政策要求依公共建設綠皮書(Green Book)評估的精神，先通過可行性研究後，再進行綜合規劃的二階段報核程序。

(2)制定個案計畫編審內容

參考美國及中國大陸對公共投資相關規範及現行實務作業，制定個案計畫編審內容，改進重點包括：

- <1>強化方案自身財務測試：明確列出自償率指標，計畫提出時就針對不同遠景擬定以後年度營運虧損之解決方案。
- <2>規定所有方案應訂出益本比(B/C)、內部報酬率(IRR)及自償率(SLR)等基本評估指標。
- <3>計畫修正時需載明與原敏感性分析之差異、工期、評估指標、經費追加調整情形、歷次審議修正資料(審議會議重點、審議機關保留意見、實質內容變化)等，以釐清責任歸屬。
- <4>增加土地取得難易度、環評辦理階段、無障礙設施、民間投資評估情形、永續指標建立、節能措施、再生能源利用措施等計畫編製內容。

(3)建構計畫檢討及評比平台

- <1>針對各次類別進行計畫評比，安排未來四年經費需求，並限制各次類別各級計畫經費需求上限。
- <2>考量同次類別計畫競合關係、優先性，並就跨次類別相關計畫間之配合進行分析。

(4)建立備選計畫庫

- <1>探討已完成細部設計之新興專案計畫及彙總型計畫預備工程啟動時機。

<2>探討計畫退場、停止設計之時機，與計畫是否涉及重新進行環評作業、用地面臨徵收期限、細部設計不符現行社經環境或地理條件、都市計畫是否變更條件或期限等問題。

<3>探討擴大公共建設啟動時機，包括：配合追加預算、或編列特別預算之時機。

<4>檢討備選計畫庫中各項工程之啟動時機。

(5)建立資訊平台適時揭露公共建設未來年度經費流量

<1>為避免社會大眾誤解，外界不當連結，新興計畫於審議階段之各項圖、表、文書，主辦機關及主管部會需加註「審議中案件，並未正式獲行政院核定通過」之文字，以明確表達該計畫仍屬研議中；推動各年期亦以「啟動第1年」、「啟動第2年」…等標示。

<2>參採「維基經濟學」(Wikinomics，指透過網路集結眾人，分享其知識、技術、資源所形成的一種嶄新的組織形態)之改變人類世界的集體協作(Mass collaboration)模式，以開放、同儕生產、分享、全球行動等4項競爭原則跨越界線的合作，來獲得更大的競爭力及成長率的思維。適時揭露公共建設未來年度推動情形，建立民眾參與的溝通平台，由全民一起來提出建設發展方向及願景，或可解決政府日漸沉重的財政負擔。

(三)政府重大公共建設個案計畫定期檢討機制

1、定期檢討意義

應就已核定推動中之各項延續性計畫及規劃中之新興計畫，進行期中及期末定期檢討，逐案檢討各項個案計畫之推動成效及經費供需情形，並估測未來4



年度公共建設預算供給、需求，釐定各次類別推動策略及個案計畫之優先順序，並針對新興個案計畫進行財務妥適性測試及建議推動時機，延續性個案計畫則可參照推動情形調整計畫規模或釐訂退場時機。

2、定期檢討之時機

(1)期中檢討：每年 7 月配合年度預算先期作業辦理。

(2)期末檢討：每年 1 月依據本年度預算及上年度執行結果進行檢討。

3、定期檢討方式及應完成事項

(1)未來年度經費供給估測

<1>行政院主計處提供未來 4 個年度公共建設整體經費額度。

<2>經建會會同行院秘書處、財政部、主計處等相關機關規劃未來各次類別可能預算額度。

(2)延續性個案計畫退場機制測試

分析延續性個案計畫之修正原因及退場機制，並作成下列決議：

<1>分析計畫內容、期程、經費變動、變動原因探討及責任歸屬。

<2>建議縮減規模或立即停止。

<3>建議暫緩計畫，納入備選計畫庫，俟擴大公共建設再行辦理。

(3)新興個案計畫財源妥適性測試

分析新興個案計畫對整體次類別財務負擔衝擊及推動優先性，並做成下列決議：

<1>立即進行細部設計、用地取得及實質工程施工。

<2>進行細部設計，暫緩用地取得、實質工程等，確定對次類別整體財務狀況的衝擊，及檢討計畫推動時機。

<3>另籌財源先行辦理。

(4)檢討備選計畫庫

<1>已完成細部設計之新興專案計畫及彙總型計畫預備工程啟動時機探討。

<2>計畫退場、停止設計之時機探討。

<3>計畫是否涉及重新進行環評作業、用地面臨徵收期限、細部設計不符現行社經環境或地理條件、都市計畫是否變更條件或期限等問題。

<4>探討擴大公共建設啟動時機，包括：配合追加預算、或編列特別預算之時機。

<5>檢討備選計畫庫中各項工程之啟動時機，包括：彙總型計畫之預備工程、已完成細部設計可立即施工之重大專案工程、停工中之延續性計畫等，是否可啟動。

(5)釐定個案計畫推動之優先順序及各次類別推動策略

<1>計算該次類別以往 4 個年度平均之公務預算及特別預算為基準額度。

<2>將提報之計畫依公務預算及特別預算需求分為 5 級(A-E)，並依計畫之優先性依序逐一標示，例如 A01、A02、B01、B02...等。

<3>定期檢討時，各次類別主辦機關應提出經費動態需求表，依 A-E 級之計畫優先順序漸次分配計畫經費，各級計畫經費需求限制原則如后。如各次類別主辦機關考量特殊政事需要、計畫實際推動情形，需另定比例者，得另案報送經建會，於邀主計處、財政部、研考會及工程會等相關機關會商後另定之。

- 優先分配 A 級計畫經費，其經費需求上限為基準額度之 80%；亦即未來 4 個年度各年度



需求總和不得超過基準額度之 80%。

- 其次分配 B 級計畫經費，其經費需求上限為基準額度之 40%；亦即連同 A 級計畫經費需求，未來 4 個年度各年度累積需求總和必需匡列於基準額度 120%之內。
 - 依序分配 C 級計畫經費，其經費需求上限為基準額度之 80%；亦即連同 A、B 級計畫經費需求，未來 4 個年度各年度累積需求總和必需匡列於基準額度 200%之內。
 - 最後分配 D 級計畫，其經費需求上限為基準額度之 40%；亦即連同 A、B、C 級計畫經費需求，未來 4 個年度各年度累積需求總和必需匡列於基準額度 240%之內。
 - E 級計畫，原則上暫緩辦理，不列經費需求。
- <4>依據各次類別之政策方向及個案計畫之優先順序，釐定各次類別推動策略，內容包括未來整體發展之中長程展望、目標、發展政策與策略、衡量指標、對產業之發展，預為安排建設數量、建設區位、投入時間及經費需求等。

(四)現行公共建設計畫編審課題探討

1、個案計畫編審課題探討

(1)個案計畫核定及審議係單一個案獨自考量，欠缺同時整合相關競合計畫的審議機制

就現行審議機制而言，個案計畫為推動公共建設計畫之基礎，只要個案計畫經多方評估屬確實可行，則年度先期作業多會按計畫核列。惟現行審議實務作業中，雖有針對政府財政負擔、預算額度及工程技術等層面分析考量；但行政院在核定計畫

時，因僅針對單一個案的內容、規模、目標、效益等進行審查，並未就所有相關計畫一併考量，故有「見樹不見林」的盲點，不但無法發揮綜效，而且未能有效管制需求，極易形成計畫間相互排擠。

<1>無法發揮跨次類別計畫間互補功能：例如政府考量南部科學園區時，未將當地排水、供水、聯外交通、教育設施、高速鐵路衝擊等列入考量，一併處理，以致計畫推動時遭遇相當困難，因而形成「一邊進行科學園區工程、一邊增加配合工程的情形」。又如為了發揮台北港民間投資貨櫃碼頭營運效率，相關聯外道路，例如八里五股段快速公路、東西向八里新店線(板橋至五股段工程)、西濱快速公路八里林口段、中山高五股交流道改善工程，相關的工業區開發、都市更新或產業政策配套推動，應相互整合，始能發揮綜效。

<2>相同功能或性質相近計畫間，欠缺即時評比平台，以致資源無法有效配置：例如政府已完成 12 條東西向快速公路第 1、2 優先路段，連同中山高拓寬、二高、高鐵等路網架構已趨完整，目前各路線第三優先路段之推動，係以個案計畫、分別提出，因欠缺共同比較基礎，未能有效的釐訂推動優先順序。又如目前西部地區新興的鐵路立體化工程，從桃園中壢、台中都會區、員林市區、嘉義市區、台南都會區、高雄都會區、左營地區、鳳山市區、屏東潮州地區等，合計立體化經費需求可能超過 2,000 億元，其推動之優先順序，似應建立客觀的評比機制。



<3>欠缺跨區域間計畫整合機制：例如以往政府投入近千億元在各地分設公、民營焚化廠，形成供給過剩，部分焚化廠無垃圾可燒，以致無法運轉的窘境。

<4>欠缺區域治理觀點的計畫競爭機制：例如中央及縣市政府各自規劃，預計在高雄、鳳山地區興建的大型音樂中心及藝文中心就有高雄港邊的南部流行音樂中心、衛武營藝術文化中心、高雄縣立文化中心等，在同一都會區內，將提供超額展演空間，未來是否成為閒置空間或低度使用，亦應及早評估。

(2)現行相關法規並未針對計畫生命週期，規範計畫報核之程序

就學理及現行機制設計上，各種類型計畫包括專案型計畫及彙總型計畫，均應通過可行性研究，再進行綜合規劃，俟綜合規劃通過後，再進行工程細部設計及施工作業，其目的為必需確定經濟等可行性後，再進行實質施工；惟現行法規對個案計畫核定程序究採可行性研究、綜合規劃兩階段核定，或直接核定綜合規劃，並未明文規定。此外，相關內容、審議重點及行政院核定事項，亦未有通案性的規範，且無條文要求兩階段均應進行經濟效益評估及評估財務計畫。

實務作業上，大部分機關研擬彙總型計畫或資訊建設計畫，往往跳過可行性研究階段，或認為可行性研究及綜合規劃作業較專案型計畫要求為低，以致忽略此部分作業；然而彙整型計畫之分析層面應更為廣泛，替代方案或措施亦更具多元性，因而

錯估計畫效益，使計畫執行產生偏差。而在細部設計及施工階段，彙總型計畫因具有相當之彈性，致往往未依原規劃目標進行，動輒修正年度實施計畫。

(3)現行相關法規並未規範個案計畫內容及審議要項

現行法規並未規範公共建設個案計畫編製及審議內容，以致部分計畫主辦機關各自選取有利的指標或資訊，無法真實揭露計畫資訊；例如部分計畫將經濟效益過度膨脹，或低估經濟成本，美化經濟效益指標(如益本比)，卻對財務指標(如自償率、淨現值)略而不提、或未揭露營運期虧損、或虛飾未來營運效益，此等計畫若貿然推動，不但錯置建設成本，將來各級政府亦將為耗費財政資源，來填補營運成本缺口。以目前台灣地區國內機場航空站為例，因自償率過低或甚至為負值，每年營運虧損的補貼，已嚴重惡化民航事業作業基金的財務狀況。又如，部分計畫對需求預測假設太過樂觀，亦未確實規劃敏感度分析及因應策略，虛飾經濟及財務效益。至營運時，始發生實際運量與預測運量相去過鉅，例如高雄捷運紅橘線通車後實際運量，即遠不如預期；更甚者，如台中捷運綠線工程，計畫尚未核定，經費需求已由 287 億元暴增為 400 餘億元。

2、個案計畫經費與預算配合相關課題探討

(1)欠缺全部個案計畫中程經費管控機制，以致計畫核定與預算配置脫節

公共建設個案計畫之審議係以個案為審議主軸，通常送審計畫為多年期計畫，各級審議單位僅就個案分析，並未就各該機關所有計畫之經費需求及財政負擔能力分析。政府公共建設計畫年度預算



先期作業之審議係以年度為主軸，針對所有公共建設計畫之單一年度經費需求，衡酌國家整體資源分配做通盤考量。由於核定個案計畫時，無法反應對整體次類別經費負擔能力的衝擊，且因資源有限，年度先期作業時，對資源的配置未能依計畫核定時之構想如數核列，以致個別計畫效益多無法按原計畫時程達成預訂目標。例如新興或規劃中的捷運系統建設包括：台北捷運系統三鶯線、淡海輕軌、台北捷運環狀線、台中捷運綠線、高雄輕軌等，如果無法釐清推動優先順序，對目前經費供需已失衡的軌道運輸，不啻雪上加霜。又如台灣地區已有大量工業區待進駐，在欠缺配套的產業政策下，各地方政府又爭相要求設立科學園區，近年來新設的科學園區就有宜蘭、路竹、台中、雲林、銅鑼等，恐將嚴重衝擊科學園區開發基金之財務狀況。

(2)目前資源分配方式仍有改善空間

目前公共建設資源分配作業，係透過年度預算先期作業集中於每年 5~7 月間辦理，亦即，3 個月間決定約 2,000 億元之公共建設年度預算，依現有機制，其他時間並未有針對所有次類別經費需求檢討之機制；不但因決策時間有限影響決策品質，而且預算一旦決定，1 年內就再無檢討調整的機會，影響資源運用效率。

復因現行作業係依次類別針對個案計畫審議，對各次類別間板塊的移動，仍未有客觀的評估方式。亦即由上而下的次類別資源分配機制仍待建立；實有必要建立即時資料統計，適時揭露目前經費匡列情形。

例如依 90 至 98 年度公共建設計畫預算分配情形分析，公共建設各次類別經費所占比例，除少數次類別有消長之外(如國發計畫增加資訊通信投資、推動新十大建設增加教育經費、97 年度追加預算增加工程物價指數調整經費及補助地方基層建設經費)，大部分次類別所占比例均呈穩定，並未發生板塊移動的情形。行政院雖陸續推出「8100 台灣啟動計畫」、「國家發展重點計畫」、「新十大建設」、「石門水庫及其集水區治理計畫」、「易淹水地區水患治理計畫」及「三年衝刺計畫」等國家級上位計畫，但其間所涵括之個案計畫幾多所重覆，以致各次類別預算分配比例呈現穩定狀態。例如公路及軌道運輸長期占用大量公共建設預算(約在 40%~50%之間)，在下一階段公共建設理應適度調整，惟因欠缺個案計畫經費需求管制，以致未來年度軌道運輸建設經費需求高達 3,000 億元以上，除了建設經費不足外，亦將面對未來實質營運虧損及帳面折舊增加營運成本的三重壓力，亦即就中、長期而言，經費不但無法減列，恐需驟增。

(3)為避免公共建設預算供需嚴重失衡，應及早規劃未來經費供需

初步推估 99 及 100 年度公共建設預算需求約為可能獲得預算之 1.5 倍，預算供需將嚴重失衡；依以往年度預算審議及預算執行檢討經驗，公共建設計畫預算在年度先期作業時，因需求過巨，預算編列困難，惟至年度結束時，所編列預算往往有保留或流用之情形，預算支用效率及效益因而大打折扣；且目前已核定之延續性計畫未來年度經費需求已超過預算額度，尚可能有其他效益較高之新興計



畫待推動，應及早就現有計畫進行檢討。

3、個案計畫檢討機制相關課題探討

(1)為因應景氣變動，須以擴大公共建設帶動經濟成長動能時，對個案計畫之選取，平日建立備選計畫庫，俟需要可及時投入，發揮效益

依以往年度為因應景氣變動，需以擴大公共建設帶動經濟成長動能時，採取的方式概分為：

<1>短期性追加預算：1年期、臨時性之擴大投資，如88年之擴大內需案、90年之8100案、92年度之577億元案、97年度擴大內需案；透過彙總型計畫之預備工程，即可達成在短期(半年內)完成之目標。

<2>系統性之特別預算：多目標、多年期、系統性之擴大投資，如81-86年度之重大交通建設、93-98年度新十大建設特別預算；應有已完成細部設計可立即進行大規模工程之專案計畫。

<3>特定專案性之多年期特別預算：如基隆河整治、水患治理、石門水庫治理等，可針對週邊地區選擇配合工程，視需要投入。

以往實務作業，於擴大內需時，常要求各部會於短期間提出應急計畫，惟因多屬短期應變措施，或將先期作業未列預算之計畫列入，形成劣幣驅逐良幣的現象；故各部會在推動計畫，平日應建立計畫庫，針對計畫需求性高，而無財源推動之計畫，預先完成前置作業及細部設計；必要時，均可作為調節公共建設投資之工具。

(2)延續性計畫欠缺檢討及退場機制

依現行計畫檢討機制，計畫修正之發動權在於

主管部會，並無由上而下的發動機制。主管機關或限於組織因素、預算考量、民意壓力等，未能及時檢討計畫，因而發生：1)計畫已逾期程仍執行在案；2)營造業市場環境改變，工程經費激增，仍未修正計畫經費；3)對執行多年之延續性計畫，並未有退場機制及停損點；4)計畫內容變更，未修正仍持續執行等情形。

例如二高後續計畫經費原為 5,251 億元，因土地取得方式改變及當時營造市場環境因素，有大幅經費結餘，主管部會仍不積極檢討，及至行政院一再要求，始將經費減列為 2,700 餘億元；又如機場捷運線計畫經費已明顯不足，主辦單位非但不修正，尚囿於民意壓力，仍堅稱經費有結餘而擬將原高架工程改為地下化，增加國庫負擔。故有必要加入由上而下的檢討機制，透過審議機關提出計畫修正或終止建議。

(3)欠缺個案計畫即時檢討平台，作為國家建設計畫的基礎

檢視過去 30 年所推動之三大類國家發展指導計畫包括：1)有明確個案計畫之指導計畫、2)綱要型指導計畫及 3)短期擴大內需計畫。其中屬綱要計畫型式之國家級計畫，於規劃時雖訂有完整之目標，惟因個案計畫未經精確篩選，多屬倉促彙總而成，以致由下而上之個案計畫未能與由上而下之總體目標結合；整體財務規劃部分，則因個案計畫繁多，且未能考量實際執行能力，以致計畫與預算未能配合，規劃時程與實際建設時程大幅落差；如國建六年計畫於推動兩年餘即面臨檢討；復因計畫項目繁多，一般民眾根本無法確切瞭解到底包括那些



項目，也不清楚政府施政重點，甚至連最基本之政策宣示功能也無法達成。

屬明確個案計畫之指導計畫，如十大建設計畫，因目標與計畫結合，個案計畫經過精確篩選，內容及期程明確，各部會也不會為了爭取預算而將經常性之業務納入，因而模糊了施政重點；所以在計畫、執行、考核等各階段定有明確目標，可以完全發揮政策指導功能。

屬短期擴大內需型計畫，則多屬短期應變措施，其被外界所詬病的就是，將一般施政優先順序排列較後之計畫，反而透過特別、快速評估程序獲得預算。

以往公共建設之推動，時有因應選舉需要而提出即興式的建設方向，欠缺經嚴格篩選的個案計畫群作為基礎，故有必要針對現有計畫進行總體檢，訂出優先順序，並建立動態檢討機制，以便推出下一階段具前瞻性及系統性國家建設計畫時，有確實可行的個案計畫支撐。

(五)國外制度及作法值得參採之處

1、公共建設計畫或施政均需經政策評估

英國政府規定所有政府進行的公共政策、方案及計畫等均應依公共建設綠皮書(Green Book)規定進行政策評估，所規範評估內涵包括經濟面、財務面、環境面三大層面；相較我國目前公共建設計畫作業機制，僅有部分專案型計畫始進行成本效益分析，彙總型計畫常未經詳細經濟效益分析，財務計畫多付之闕如，或未詳實揭露財務負擔能力，而國外對非工程型計畫之成本效益評估，如健保政策、水資源管理、標準制定等，均有相當完整的經濟效益分析案例，爾後

我國政府推出各類型公共建設計畫時，應參照要求所有計畫均應進行經濟效益分析。

2、以生命週期設計之個案計畫編審程序值得參採

中國大陸基本建設個案計畫編審程序，從計畫成案，循計畫生命週期，對每一階段均有詳細規範；在成案之前，其計畫構想必需列入國民經濟發展計畫等上位計畫，始能提出，再依據區域規劃及城市規劃指導成立項目建議書後，再經可行性研究、設計、施工、完工驗收、營運、交付使用、后評估等階段，對編審內容及評估方式，皆參照聯合國相關作法，制定完整規範；而我國目前中長程公共建設計畫制度仍未臻完善，上位計畫對個案計畫的指導性不足，亦即個案計畫立案前的政策方向連結性有限，必需藉由完整的個案計畫評估編審機制補其不足之處。

3、除經濟效益外，重視財務可行性

不論是公共建設綠皮書(Green Book)、中國大陸基本建設個案計畫編審機制或國外個案計畫評估理論，除強調經濟效益外，對財務可行性的要求亦甚高。舉凡對自有資金、貸款、補貼、國外資金的成本分析，無政府補貼情形下執行計畫最低流入資金，財務指標合理性、外部報酬率、內部報酬率，經濟效益或社會效益需政府額外補貼的資金，計畫自償率及營運虧損的資訊等，均要求明確表達。其相關理念及評估指標，可供我國推動公共建設計畫編審機制的參考。

4、公共建設規劃、建設階段皆考量與營運期銜接

中國大陸基本建設個案計畫，在規劃、設計、施工及竣工驗收階段，已考量未來營運狀態，在施工階段，為順利營運，建設機關甚至成立專業的組織或機構，做好營運準備，俾及時投入營運、發揮投資效益。



我國公共建設規劃現狀，對營運期的成本及方式，似未能充分考量，或與事實相距過大，個案計畫為求通過，過度高估經濟效益、對營運期的虧損或有低估、甚或隻字未提，此部分仍有相當改善的空間。

5、政策評估具持續性及回饋機制

公共建設綠皮書(Green Book)對政策評估定有回饋機制之設計，亦即從計畫決策階段至計畫完成止，不斷的反覆進行，即便計畫已於執行階段，仍應檢視計畫情境與環境是否變異、風險衝擊、不確定性及計畫推動過程是否偏離原定目標等，相關資料也有效反映至經費的配置、時程的安排及風險的分擔等，計畫完成時，透過結案報告，不但可經驗傳承，並可做為未來新方案評估時之參考。

中國大陸基本建設個案計畫於建設完成，投入正常營運一段時間後，再對項目的建案決策、設計施工、驗收、營運等全過程進行系統評價，並將結果回饋給投資者和銀行貸款部門。

衡諸我國公共建設計畫檢討機制仍未落實，尤其欠缺計畫執行時，評估資料的回饋及退場機制的設計，英國政府及中國大陸相關作法，可作為相關機制設計之參考。

6、訂定概念性的規範，再授權各部會擬訂個別類型建設規範

公共建設綠皮書(Green Book)僅為綱要型規範，律定各部會政策評估至少須完成的事項，各部門如因特殊需要，可製訂各自的細部規範；我國可參採其機制設計理念，公共建設評估檢討機制上位法規，僅做原則性規範，並視需要由各次類別，製定適用的細部評估方式及要件。

7、評估結果必需透明化

英國對政策評估的結果，以透明化的精神，將重要數據，呈現給決策者、主要的利益關係人。隨著國際網路的發達，我國對公共建設計畫資料的揭露，亦可參照其精神，選擇重要數據，適時發布。

(六)結論與建議

1、儘速進行「政府重大公共建設個案計畫編審及定期檢討作業要點」法制作業

為落實公共建設個案計畫審議及定期檢討機制，建議比照年度預算先期作業，確定公共建設個案計畫審議法源，制定專屬之編審法規。謹擬具要點草案(詳附錄)，並邀相關部會討論後，陳報行政院核定後實施。屆時，應可強化個案計畫的編製、審議作業，改善目前計畫膨脹的現象；同時，若按照本研究所規劃的審議機制，賦予優先順序不甚急迫之新興個案計畫先行細部設計，設計完成後暫存備選計畫庫，在平日建立完善的擴大內需資料庫，隨時進行滾動式檢討，未來一旦景氣情勢變動，只待財源到位，即可立即發包，使國家財政的每塊錢都可花在刀口上。

2、在完成上述法制作業之前，建議選擇重要次類別試行相關機制

為降低新制推動上路所遭遇的困難，增加制度的實用性，建議邀請交通部、農委會、經濟部、內政部等計畫主管部會，就軌道運輸、農業、工商施設、下水道等次類別試行推動；檢討各該次類別現有計畫，排列所有計畫優先順序及安排未來年度中程經費需求，並建立備選計畫庫；新興計畫則參照可行性研究及綜合規劃階段編審內容提報、審議。



3、建構公共建設計畫經費資料庫，充分揭露公共建設經費資訊

本研究已建構完成「政府重大公共建設個案計畫額度管制系統」，擬利用 98 年度公共建設先期作業資料進行分析，並就不涉及審議權責可對外公佈之資訊，透過網際網路對政府機關充分揭露；並俟新制正式上路後，再開放社會大眾查詢，俾提供相關業者、社會大眾、銀行團、投資者、研究機構等參考，以達到資訊透明化；第三階段擬建立民眾參與的溝通平台，期藉由全民共同提出建設發展方向及願景。

4、有關後續配合或研究事項如次，建議另案分別辦理：

(1)製訂公共建設個案計畫可行性研究及綜合規劃編製作業手冊，供各部會參考依循

公共建設個案計畫可行性研究及綜合規劃報告之編製及審議程序中，通過經濟效益評估及財務可行性為最基本的條件。但目前經濟效益評估及財務可行性多流於形式，審議機關難以檢核其評估結果的合理性，而決策者亦無法據以決定計畫方案及推動的優先順序。究其原因，不外：1)無一致性成本效益項目規範。2)欠缺客觀評估方法。3)無效率計畫欠缺退場機制。4)計畫未經可行性評估就直接進行綜合規劃或細部設計。5)欠缺同性質計畫之競合評估機制。6)未依公共建設生命週期評估，形成「重興建、輕養護」的情形。7)欠缺執行組織人力需求的調配機制等。為確保計畫的可行性，實有必要改善前述的缺失，建立標準化的經濟效益評估及財務計畫程序。

經建會雖已編製完成公共建設計畫經濟效益評估及財務計畫手冊，供各相關單位參循，惟其未針

對可行性研究及綜合規劃各階段相關項目及事宜予以規範。國外已有相當完整的文獻，如聯合國工業發展組織出版之「工業可行性研究手冊」，歐盟訂有「開發計畫之財務與經濟分析手冊」等可供參考。建議可邀請相關部會依據目前實務作業情形，研訂「公共建設個案計畫可行性研究及綜合規劃編製作業手冊」，針對專案型、彙總型及兼具管理措施等類型公共建設計畫，制訂可行性研究及綜合規劃階段編製、評估、審議方式及標準作業程序，供各部會參考依循。當可大幅提升公共建設個案計畫之規劃品質、增加計畫的可行性，並與國際規範接軌。

(2)研究建立公共建設計畫預算配置機制

本研究係由計畫經費需求面探討，依計畫需求之優先性訂出各次類別未來推動策略，至於未來年度經費之供給能量及配置，將為下一階段探討重點。

而近年公共建設預算額度之匡列，多由財政面考量，以固定比例成長，未將各年度投資消長、政府政策、預算結構、以前年度保留款情形等列入考量，以致無法精確反應與經濟成長之連結關係，及時調整投資步幅，亦即，無法將公共建設大餅做大。

至於目前公共建設資源分配方式，係依次類別針對個案計畫審議，對各次類別間板塊的移動，亦即對公共建設大餅的分配，仍未有客觀的評估方式。

是故公共建設額度匡列必須與經濟成長連結，預算投入除力求平穩外，應更具前瞻性。建議著手研究建立由上而下的次類別資源分配機制，由政府財政負擔、政府政策層面考量，並應與用錢機關(各部會)、預算分配機關(經建會)充分討論，以符合實際需求。



(3)因應經濟轉型、環境變遷，公共建設範圍應檢討轉型

隨著經濟的轉型、基礎設施資本存量的日益完善，公共建設的定義及範圍亦應配合調整，不應只著眼於硬體建設，軟體措施或可達成更佳的改善成效，例如國外針對都市運輸問題，不再著眼於高架道路等硬體工程，而優先考量調整大眾運輸票價結構、號誌管制等運輸需求管理措施。

而傳統以政府預算經常門、資本門比例限制來定義實質建設的觀念，亦應配合社經環境的變遷，予以適時檢討。例如：新建工程及維護工程之比例應適度調整，有關人才培育、研發、經營管理等人力及智慧資本的累積，具高度經濟效益需由政府率先啟動之科技基礎設施等應研究納入。

(4)研議建立目標管理機制

本研究係由多年期預算支用效率、計畫規劃品質為切入點。預算執行成效之衡量，除了預算支用效率外，更應著眼於創造的效益，設定具體績效指標來衡量成效；是故舉凡計畫、預算、績效指標體系的審議機制等，仍待進一步強化。

日本推動公共建設基本計畫已逾半個世紀，其結合了目標、計畫、預算、績效評估的中長程公共建設基本計畫制度，目標體系層次分明相互連結，所有施政計畫均可對應到預算編列原則，確可供我國政府於分配資源的參考。下階段公共建設推動重點，應著眼於目標體系與個案計畫連結，連同本研究對經費需求面的控制，及前述預算供給面對資源配置的改制建議，則可建立中長程公共建設計畫制度。

肆、調查研究結果與發現：

案經本院以 98 年 3 月 20 日(98)處台調肆字第 0980802934 號、98 年 5 月 5 日(98)處台調肆字第 0980803688 號函向行政院經濟建設委員會(下稱經建會)、98 年 3 月 16 日(98)處台調肆字第 0980802828 號、98 年 4 月 14 日(98)處台調肆字第 0980803331 號、98 年 5 月 5 日(98)處台調肆字第 0980803689 號函向行政院公共工程委員會(下稱工程會)、98 年 4 月 14 日(98)處台調肆字第 0980803332 號函向審計部調閱相關案卷，嗣經建會以 98 年 4 月 6 日管字第 0980001799 號、98 年 5 月 15 日管字第 0980002434 號函、工程會以 98 年 4 月 13 日工程技字第 09800107570 號、98 年 4 月 27 日工程管字第 09800161260 號、98 年 5 月 20 日工程管字第 09800220230 號函、審計部以 98 年 4 月 24 日台審部五字第 0980001569 號函檢附案卷資料到院。茲綜整前開函復資料及本院暨審計部有關公共工程規劃作業之調查案件，彙整公共工程計畫之審議管考及相關法令、約詢經建會主委內容摘要、行政院活化閒置公共設施專案小組作業情形、公共工程規劃作業之缺失類型、公共建設計畫現況檢討如下：

一、公共工程計畫作業、審議、管考法令

(一)公共工程計畫作業

1、工程計畫種類

政府各級機關因業務發展需要擬訂中長程計畫，依其內容性質，可分為行政計畫、經建投資計畫及科技發展計畫。其中，重大公共工程如交通、水利、環境保護等與經建投資計畫關係較為密切，一般屬經建投資之範疇；行政與科技計畫涉及公共工程之部分則多屬房屋建築之興建，範圍較小。按「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」定義公共工程計畫有：各機關依「中央政府中程計畫預算編製辦法」與「政府



公共建設計畫先期作業實施要點」、「政府科技計畫先期作業實施要點」及「行政院重要社會發展計畫先期作業實施要點」等所擬訂計畫中，總工程建造經費在 5,000 萬元以上之公共工程及房屋建築部分之計畫；軍事工程計畫中，機密性工程或戰備工程總工程建造經費在 10 億元以上，或非機密性工程總工程建造經費在 5,000 萬元以上之公共工程及房屋建築計畫；國營事業機構投資新興公共工程及房屋建築計畫，其金額在 100 億元以上者；及其他金額在 5,000 萬元以上之公共工程及房屋建築有關計畫。

2、公共工程計畫作業程序

查依「公共建設工程經費估算編列手冊」總則篇，公共工程計畫作業程序大致分為規畫、設計及施工等 3 階段；重大之公共工程計畫更可依其程序及管考之需求，分為先期規畫（可行性研究）、綜合規畫、初步設計（基本設計）、細部設計及發包施工等 5 階段（各工程主辦機關對於可行性研究及規畫等名詞定義及執行順序略有不同，例如交通工程目前分為可行性研究、規畫、設計及施工 4 個階段；水庫工程目前分為初步規畫、可行性規畫或可行性研究、基本設計、詳細設計、施工 5 個階段等）。各階段作業梗概如下：

(1)先期規畫（可行性研究）階段

公共工程興建之構思階段。因工程性質不同，先期規畫之原則、涵蓋範圍亦不同，如公路選線選定山線或海線之原則；水庫選定庫址、容量及功能...等等之原則。其目的係為大區域面積選線（公路、鐵路、捷運之路廊）或選址（水庫、港灣、機場、工業區）之用，並編列初步方案之「工程經費概估」，藉以比較、評估各方案開發效益，以供該計

畫興建原則之依據，俾利後續綜合規劃之進行。

(2)綜合規劃階段

此階段所編列之「工程經費概算」主要做為經濟效益評估及財務規劃之用，供政府核定建設計畫之依據。計畫經核定後，依據該核定計畫分年預定實施項目及各年度需求經費，依預算核定程序，編列當年工程預算執行之。以公路工程為例，本階段係為評估比較選取交流道型式、結構型式、收費站設置方式等作業。如高速公路之路線已選定山線；水庫已選定庫址於翡翠，或在原址擴建（如機場、港灣、公路、鐵路、水力發電廠等等）之工程，則可自綜合規劃開始。進而須收集資料並分析，估計較正確之工程經費概算，報請行政院核定後，以為日後建設經費之控制。

(3)初步設計（基本設計）階段

計畫經核定後，即進行本階段之設計工作，由於引用及分析之資料較前一階段詳細充分，故所估算編列之總經費更為翔實，可作為工程主辦機關控管經費之參考，以期工程在核定之預算額度內完成。至於較單純工程如增改建、道路加寬工程等，不需進行綜合規劃，而逕行初步設計作業。

(4)細部設計階段

本階段為依據前一階段成果進行之細部設計，故所估算之工程經費更精確，據以編製工程預算書，以作為工程發包之參考依據，並依「政府採購法」辦理發包。如一般公路、鐵路、橋梁之加寬或建築物之增建，各機關亦可自行斟酌，逕行詳細設計。



(5)發包施工階段

發包階段包括核定底價、公開招標、資格審查、技術審查、開標、訂約等作業；施工階段之「執行預算」包含變更設計及辦理完工驗收之結算金額。

3、規劃作業內容

按「公共建設工程經費估算編列手冊」總則篇所述，公共建設之工程計畫第 1 階段所完成之先期規劃（可行性研究）報告及所編經費概估為工程主辦機關報請行政院主管部會審查，作為是否興建之依據。其內容應包括技術可行性、經濟可行性、財務可行性及環境接受性等，所編之經費概估應合理估計，並應考量從規劃、設計、發包、施工至工程完工前（含變更設計）等，可能所需之工程預備費及物價、地價與拆遷補償遷移之調整費用以及施工期間利息。先期規劃（可行性研究）報告核定後，應再進行綜合規劃，其編製工程經費概算，據以核定建設計畫經費，再經立法程序而公布者稱為「法定預算」。另「綜合規劃」階段之經費編列格式、估算程序及編估標準，則依 82 年「公共建設工程經費估算編列手冊」，並自 86 年度起在「中央政府總預算編審辦法」中明訂要求公共工程計畫所需經費應依該估算編列手冊相關規定辦理。

(二)公共工程計畫之審議管考及相關法令

1、中央政府中程計畫預算編製辦法（行政院 90 年 2 月 1 日台忠授字第 00825 號令發布）

(1)查該辦法（下同）第 10 條及第 11 條規定：「經建會應依據國家建設長期展望及政府未來施政重點，並審酌全國總資源供需估測情形及政府財政負擔能力，就各主管機關所提各類重要建設計畫，會

同有關機關彙核擬訂中程國家建設計畫，提報行政院會議，作為各主管機關擬訂中程施政計畫之依據。」；「前條中程國家建設計畫，以四個會計年度為一期；擬訂時，應注意下列事項：一、考量國家中、長程整體發展策略及施政重點；二、考量中程預算收支推估之結果；三、考量各機關或部門間計畫之關連性、優先性及實際執行能力；四、考量各部門、各領域及各區域之均衡發展；五、考量各計畫之自償性及使用者或受益者付費之原則；六、妥善運用民間資源參與公共事務及建設；七、對各項策略與計畫設定具體及明確之目標。」

(2)有關中程計畫之訂定依第 18 條規定：「經建會、國科會及研考會，應依據中程國家建設計畫、中程資源分配方針及各主管機關中程施政計畫編定情形，分別就公共建設、科技發展與重要社會發展等各類計畫之審查作業規範及與中程資源分配方針之配合原則，擬具先期作業實施要點，報行政院核定後實施。」

(3)有關個案計畫之核定依第 23 條規定：「各主管機關所整編之中、長程個案計畫，屬於政府公共建設計畫、科技發展計畫及重要社會發展計畫範圍者，無論係新興計畫，或係修正已奉行政院核定有案之計畫，均應列明優先順序，並可隨時依各該類計畫先期作業實施要點規定，逐案送經建會、國科會、研考會分別會同財政部、工程會、主計處等有關機關審查。經完成審查程序後，即由經建會、國科會、研考會逕行函報行政院核定。」；第 24 條規定：「凡經列入各主管機關中程施政計畫內之各項中、長程



個案計畫，如屬於公共工程及各類房屋建築之興建，應確實依行政院所定政府公共工程計畫與經費審議作業要點之規定，並送工程會審查；在未獲得工程會之書面專業審查意見前，計畫審議程序視為未完成。」

2、政府公共工程計畫與經費審議作業要點（工程會技術處主管）

- (1)為健全公共工程計畫與經費有關技術及成本估算之審議機制，發揮工程專業審議功效，有效推動中央政府各機關公共工程計畫，行政院於 89 年 12 月 27 日以(89)工字第 35828 號函核定「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」（92 年 4 月 17 日工程會工程技字第 09200151960 號函修正）。
- (2)該要點第 5 點規定公共工程計畫與經費有關技術及成本估算之審議機關為工程會。
- (3)同要點第 7 點規定擬編與審議新興公共工程計畫作業，應依下列規定辦理：
 - <1>屬第 2 點第 1 項第 1 款所列各類計畫作業要點之計畫者，各主辦機關於計畫提報審議前，應先將先期規劃構想(或可行性研究)及總工程建造經費概估函報主管機關；主管機關應本於權責審查同意後，按計畫之性質報請工程會及經建會、行政院研究發展考核委員會(下稱研考會)或行政國家科學委員會(下稱國科會)等會審機關審議。由工程會擬具審議意見(含暫匡列之概估總工程建造經費與民間參與公共工程之意見)送會審機關，據以綜理彙辦審議。
 - <2>屬第 2 點第 2 項所稱其他計畫者，各主辦機關

於計畫提報審議前，應先將先期規劃構想(或可行性研究)及總工程建造經費之概估函報主管機關；主管機關應本於權責審查同意後，報請工程會及行政院主計處(下稱主計處)審議。由工程會擬具審議意見(含暫匡列之概估總工程建造經費)送主計處，據以綜理彙辦審議。

(4)同要點第 8 點規定經工程會審議，並經行政院同意辦理之新興公共工程計畫，應依下列規定辦理：

- <1>主辦機關應及早展開綜合規劃，提出約百分之三十規劃設計之必要圖說、總工程建造經費之概算、基本資料表，至遲於第一年度之預算籌編先期會審會議開始 3 個月前，先以正本函送工程會辦理工程專業審議。
- <2>由附屬單位預算機關辦理綜合規劃者，其函送工程會辦理工程專業審議之時程，不受前款之限制。
- <3>由主辦機關辦理綜合規劃者，得就計畫中個別完整之分標工程計畫依第 1 款之規定，函送工程會辦理工程專業審議。
- <4>主辦機關依第 1 款所提送之必要圖說、總工程經費之概算及基本資料表，應包括書面資料及電子檔案，並應依「公共工程施工綱要規範實施要點」與「公共工程招標文件增列提供標案資料作業要點」之規定辦理，及依第 6 點第 2 項第 7 款之策略或因應措施，研訂執行生態工法與資源再利用之內容及維護管理之機制。
- <5>工程會就公共工程之計畫審議，得邀主辦機關及主管機關，檢討工程專業相關事宜，並酌情



至實地現勘；完成初步審議彙總後，得邀主計處、會審機關、相關主辦機關及主管機關審定各公共工程計畫、實需總經費及第一年之經費後，陳報行政院，另以正本函送主管機關，並副知主計處、會審機關及主辦機關。

(5)同要點第 11 點規定，經審定之新興公共工程計畫，其延續性計畫之擬編及審議，應依下列規定辦理：

<1>延續性計畫之分年實施計畫，各機關應於年度所定預算籌編先期會審會議前，填寫「公共工程及房屋建築概算表」連同表內所註明需提送之資料（包括工程實施進度），於報送主管機關時，先以副本送工程會備案或預審。

<2>各主管機關對於主辦機關所提分年實施計畫，應於「公共工程及房屋建築概算表」中加註具體初評意見，連同主辦機關所提資料，於送第 7 點所列各類計畫審議機關就該年度預算額度管控綜理彙辦時，同時以正本函送工程會審查。

<3>工程會衡度該公共工程計畫實施進度提出審查意見，送第 7 點所列各類計畫會審機關或主計處綜理彙辦。

(6)同要點第 12 點規定主辦機關依第 7 點、第 8 點及前點規定於提送各類計畫作業時，未函送前述各點所規定資料至工程會辦理工程專業審議者，各類計畫審議機關應依中程計畫預算編製辦法第 24 條規定，不予核列預算。

3、政府公共建設計畫先期作業實施要點（經建會負責綜理彙辦，行政院 98 年 3 月 2 日院授主忠字第 0980001192 號函修正）

- (1)為期中央政府各類公共建設計畫，配合國家發展需要，並注重長期、整體之規劃，藉以強化其計畫及概算編審作業，行政院爰於 89 年 7 月 18 日台八十九年忠授字第 11845 號函發布「政府公共建設計畫先期作業實施要點」(98 年 3 月 2 日行政院院授主忠字第 0980001192 號函修正)。
- (2)該要點第 3 點定義公共建設計畫如下：「(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 10 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案計畫而成，其中應對個案計畫內容、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.個案計畫：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。(四)重大公共建設計畫，係指由公共建設計畫額度或特種基金支應，並符合下列條件之公共建設個案計畫：1.新興或延續性公共建設計畫，計畫總經費在 10 億元以上者。2.其他配合政府施政之重要公共建設計畫。3.特種基金之建設計畫，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。4.營業基金之建設



計畫，符合下列規定者：(1) 新興計畫，列入重大公共建設計畫或其總投資金額在 100 億元以上者。

(2) 已奉核定之計畫，因計畫內容部分變更，或因外在因素，致投資總額增加超過 20 億元且超過原投資總額百分之二十者。(3) 其他涉及政府重要政策之計畫。5.非營業特種基金之建設計畫，符合本款第 1、2 目範圍之一者。(五)行政院相關審議機關：係指經建會、研考會、工程會、主計處、財政部等機關，並以經建會為綜理彙辦機關。」

(3)擬編與審議中長程公共建設計畫作業之應注意事項規定如該要點第 4 點：

<1>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 10 年展望與 4 年目標，及發展政策與策略、經費需求等。

<2>各部門主辦機關應依前款所定部門政策方向，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。

<3>次類別主辦機關應依據部門建設 10 年展望與 4 年目標及地方需求，研訂次類別建設之 10 年展望與 4 年目標，及發展政策與策略、衡量指標、建設數量、經費需求等。

<4>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，檢討所屬個案建設計畫之優先順序，另為避免計畫過於零散，可就性質相近之個案計畫。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案計畫予以停止。
- <5>個案計畫主辦機關應依據次類別 10 年展望、4 年目標及執行能力，研擬個案計畫，其期程並應儘量配合中長程公共建設計畫之實施期程。
 - <6>個案計畫主辦機關所提同一次類別或子類別之個案計畫數目超過 2 個以上時，應就計畫輕重緩急及民間參與可行性，檢討個案計畫之優先順序，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。
 - <7>中長程公共建設計畫及部門建設計畫、次類別建設計畫、個案計畫之內容與格式，應依據經建會所訂「政府公共建設計畫編擬作業手冊」辦理。
 - <8>中長程公共建設計畫之審議程序，包括個案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，其時程、計畫書份數及程序等，並應依經建會所訂「政府公共建設計畫審議手冊」辦理，同時各主辦機關均應將有關資料登載於經建會所開發之「政府公共建設計畫先期作業系統」中。
 - <9>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。
- (4)同要點第 6 點規定：「新興重大公共建設計畫（按：第 3 點專有名詞定義係「重大公共建設計畫」）應



儘量鼓勵民間參與，計畫主辦機關於規劃階段，應依「公共建設促參預評估機制」、「重大公共建設財務計畫及定期檢討機制」、「重大公共建設財務計畫編製手冊」及「公共建設計畫經濟效益評估及財務計畫作業手冊」，研擬完整財務計畫，並循規定程序提報經建會。前項計畫中如有公共工程及房屋建築，亦應依「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」之規定，另送工程會就成本、技術及民間參與可行性先予專業審議後，由經建會據以進行政策之審查。」

(5)第 8 點、第 9 點及第 10 點規定：「中央政府各機關所提非屬重大公共建設計畫範圍之個案計畫，由各主管機關自行審議，所需經費則由其獲配之基本運作需求及一般性計畫額度內視優先緩急調整支應」、「直轄市及縣(市)政府提報公共建設計畫請中央政府各機關補助經費者，應由各該計畫主辦機關，依本要點規定辦理」、「直轄市及縣(市)政府辦理公共建設計畫之擬編與審議作業規定，得參照本要點訂定，未另訂者，得準用本要點之規定。」

4、行政院所屬各機關施政計畫管制作業要點

(1)依據行政院所屬各機關施政計畫管制作業要點第 2 點及第 4 點規定，各機關年度施政計畫應分為行政院管制(下稱院管制)、部會管制及部會所屬機關自行管制(下稱自行管制)三級。院管制計畫，由研考會會同經建會、國科會及工程會四機關管制；部會管制計畫，由各部會之研考單位管制；自行管制計畫，由各部會所屬機關之研考單位管制。

(2)行政院施政計畫管理原則依據前開三級列管分級

辦理，院管制部分亦依前述管考分工辦理，惟行政院為提昇公共建設執行成效，於 90 年度及 91 年度「加速推動公共建設方案」，採取「重點管理、問題導向」機制，將 1 億元以上公共工程納為專案管制，行政院層級成立行政院公共建設督導小組，由工程會及研考會主任委員共同擔任召集人，相關部會副首長擔任委員；各部會成立部會之公共建設推動會報，由機關首長或副首長擔任召集人，每月檢討計畫執行情形，並儘速處理解決問題。對於跨部會之用地、土方、砂石、管線及環保問題等組成專案小組分由內政部、經濟部及環境保護署負責協調處理。故「加速推動公共建設方案」係採工程會及研考會專案列管方式辦理，在計畫執行困難之解決上，先由部會之公共建設會報協調解決，如無法解決則提送專案小組協調或報公共建設督導小組協調解決。

二、主要議題意見分析

就下列主要議題參閱相關資料及約詢經建會相關單位後，彙整如下：

(一)如何有效督促計畫主辦單位著重計畫目標達成情形及執行結果之管控

- 1、行政院推動各項政策，會因應國內外經濟情勢及競爭因素，在不同時間會提出國家發展或願景之宣示，作為發展指導方針，如「綠色矽島」；或為整合相關發展計畫，作為施政主軸，如「8100 台灣啟動」、「挑戰 2008」；另針對未來科技產業提出未來發展重點如「兩兆雙星」及配合環境保護議題提出「國家永續發展」，



成立跨部會協調推動永續相關工作，非為單一性質的計畫。這些政策主要在凸顯國家階段發展方向及建立協調解決問題機制。其中屬實質建設，需編列預算加以落實者，如「擴大公共投資」、「挑戰 2008」等，均需經相關部會審慎規劃、研擬計畫，再經經建會召集會議研商定案，送行政院核定後，經立法院預算審查通過始能據以執行。

- 2、行政院各項重大政策的推動，並不因首長更迭而變化。近年來，為因應國內外經濟情勢變動，策略性推出多項重大專案計畫或方案，經立法院審查通過後實施。這些專案計畫或方案，皆經過審慎規劃，不論延續性或新興計畫，都是當時國家發展最具意義與民眾迫切需要之建設項目，行政院藉由整體性政策宣示，凸顯階段發展重點，有效統合、運用資源，集中力量、重點投入，對政府施政效能、新價值觀展現及回應民眾之感受等，均有正面功效。
- 3、近年來推出多項重大專案計畫或方案，皆採目標管理，以風險控管精神，將執行檢討與預算審查結合，以督導主辦機關積極辦理，並達到控管預算之效果。經建會非僅追蹤進度或預算執行數，而係依政策、環境之變化於執行期間進行滾動式檢討，或邀集專家學者諮詢，確保政策目標之達成。
- 4、以「挑戰 2008：國家發展重點計畫」為例，各分項計畫係由行政院政務委員負責督導，定期召開督導會議並協調解決跨部會重大問題，以協助各主辦部會排除困難、落實執行，有效達成預定目標。該計畫於 96 年底推動期程屆滿時，經建會召開期末檢討會議檢視目

標達成情形，7 大挑戰目標已有 5 項如期甚至提前達成。另以「大投資、大溫暖」為例，經建會已擬定管考作業計畫進行控管，自 96 年 1 月啟動管考，上半年按月管考，下半年以後按季管考，基於專業及協調便利考量，各套案管考先由彙辦機關進行統合，撰擬報告交由督導政務委員審核，再由經建會彙整後報院，96 年 1 月至 97 年 6 月已完成 9 次報院，院函示准予備查並指示應辦事項，經建會均已函轉相關部會據以辦理。

- 5、經建會為有效督促計畫管考單位著重計畫目標達成及執行結果控管，未來於計畫管考時仍會加強目標管理，作為執行檢討依據，並透過定期檢討機制，不定期召開相關會議，解決遭遇問題，以期達成計畫目標。此外，亦將落實分層分級管考機制，由院列管、部會列管、自行列管等三層級，避免計畫重複管考。因此，經建會專案計畫並非只有包裝政策，更透過管考作為讓政策得以務實推動執行。

(二)行政院 2015 年經濟發展願景第 1 階段 3 年衝刺計畫(2007-2009)之擬訂與審議過程

- 1、「2015 年經濟發展願景第 1 階段 3 年衝刺計畫(2007-2009 年)」涵蓋上、下 2 篇，上篇由經建會負責撰擬，涵蓋 2015 年經濟發展願景與目標，下篇 5 大套案之擬訂，係由督導政務委員統籌規劃，套案彙辦機關負責彙整、統合及協調子計畫主、協辦機關之計畫內容，並分別報院。各項套案計畫的研擬，均係以逐步達成 2015 年經濟發展願景為目標。5 大套案督導政務委員、彙辦機關及報院時程如下：



套案計畫	督導政務委員	彙辦機關	行政院通過日期
產業發展	何美玥	經濟部	95年10月4日行政院第3009次會議通過
金融市場	胡勝正	金管會	95年9月27日行政院第3008次會議通過
產業人力	林逢慶	經建會(人力處)	95年10月18日行政院第3011次會議通過
公共建設	吳澤成	工程會	95年10月25日行政院第3012次會議通過
社會福利	林萬億	內政部	95年9月20日行政院第3007次會議通過

2、經建會負責研擬 2015 年經濟發展願景與目標、第 1 階段 3 年衝刺計畫面對課題及施政主軸等，並彙整前述報院通過之 5 大套案，95 年 11 月 7 日完成報院備查。5 大套案中各項計畫之落實執行，由各主辦機關按預算編列程序覈實辦理，並納入研考會「行政院政府計畫管理資訊網」(GPMnet)之「中程施政計畫」、「年度施政計畫」等列管。因此，各項計畫均由各主、協辦部會依研考會施政計畫管理制度，分別納入其年度施政計畫(含預算)填報。

3、以計畫報核與審查程序而言，各機關都在其中程概算額度下研擬計畫，經行政院核定後始得執行。惟礙於政府財政能力，各年度實際可用於公共建設之額度並不相同，經建會係在各年度之公共建設額度內分配已奉院核定計畫之年度經費，故有年度先期作業審查程序以分配各計畫之年度預算。

(三)如何具體改進公共建設計畫部門別整體規劃及預測與次類別個案計畫之可行性評估整合性不周、橫向聯繫不足、

預測能力有待提升等缺失

- 1、經建會辦理政府重大公共建設計畫年度預算先期作業時，除對個案計畫年度經費需求進行審議外，並要求各次類別主辦機關研擬次類別年度公共建設計畫，其目的在瞭解各次類別發展方向、發展政策及策略等，各機關並應考量當前施政重點、經濟情勢變動及計畫效益等，對於重要施政計畫應優先提報積極推動，例如 98 年度就以愛台 12 建設所列計畫優先分配經費。
- 2、最近幾年，經建會力倡計畫運作要有健全體系，即各次類別須先有整體性計畫，再於整體計畫之目標、願景下，研擬個案計畫，目前已有具體成果，如國土資訊十年發展計畫，即先確定整體發展目標、構想，各部會配合研擬子計畫；又如觀光發展中程計畫，亦將觀光景點分為國際級、國家級、地方級，再由各機關據以研提相關計畫。
- 3、經建會在各次審議會中，亦由總資源供需之角度分配預算，未來具體改進作為為配合施政重點、政策，全面考量整體發展來分配各次類別年度預算資源，經次類別主管機關完成優先順序後，經建會依優先性予以滿足預算需求，並在總額度內予以分派。
- 4、經建會亦將加強審議過程中各審議機關副首長協商會議，加強建立橫向聯繫管道，並嘗試導入區域治理之觀念，強化計畫整合與橫向連繫功能，以期達成區域內公共建設相關部門能整合發展之目標。

(四)如何具體改善彼此具競合關係之前置作業規定，避免對於公共工程計畫及經費可行性評估有扞格或過於寬泛、未盡周延之缺失

促進民間參與公共建設法施行細則第 39 條、政府公



共建設計畫先期作業實施要點第 4 點及政府公共工程計畫與經費審議作業要點第 4 點同為規範公共建設計畫(促參)之前置作業規定，如何具體改善其對於可行性評估，或互有扞格、或過於寬泛、或未盡周延之處

- 1、促進民間參與公共建設主管機關為工程會，其中來函所提「促進民間參與公共建設法施行細則」、「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」及「公共工程規劃服務廠商評審作業事項」等係工程會所主管，該會已專案辦理民間參與公共建設之推動與執行。
- 2、「政府公共建設計畫先期作業實施要點」、「促進民間參與公共建設法施行細則」、「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」等 3 項規定，其中雖有先期作業、先期規劃等相近字眼，但各有不同規範重點，三者並不相同。「政府公共建設計畫先期作業實施要點」係規範公共建設年度計畫之編擬與審議程序，經建會任務著重於審議個別公共建設之年度計畫內容、經費分配、優先順序與金額，惟促參是政府既定政策，各項計畫之推動是否有促參可行性，亦需同步加以評估，但細部作法仍由工程會依相關辦法辦理；而「促進民間參與公共建設法施行細則」所指先期規劃係指該公共建設經評估民間參與具可行性後，後續進行之先期計畫書撰擬，其內容包括公共建設特許範圍與年限、興建營運及財務規劃、政府承諾與配合事項、容許民間投資附屬事業範圍等；至於「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」所指先期規劃構想(或可行性評估)，其內容則包括公共工程基本資料調查分析、土地之取得、環境影響說明或評估、民間參與初步可行性評估等等。「公共工程規劃服務廠商評審作業事項」主要係

針對各機關辦理公共工程規劃服務廠商評審所應注意事項，與前述細則與要點目的不同。

- 3、工程會已依「促進民間參與公共建設法施行細則」第 39 條、「中央政府中程計畫預算編製辦法」第 25 條及「行政院所屬各機關中長程計畫編審要點」第 11 點等規定建置「公共建設促參預評估機制」，未來主辦機關提報各項新興計畫時，均應填報「公共建設促參預評估檢核表」，預先檢視重要項目，俾利審查機關評估現階段引進民間參與公共建設之可行性。上述「公共建設促參預評估檢核表」主要評估項目包括：興辦目的之評估、市場可行性評估、財務可行性分析、法律可行性分析、工程技術可行性分析、環境影響分析及可行性綜合評估等。
- 4、依據「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」，新興公共建設計畫需辦理促參評估及前置作業仍屬必然，其所需經費自應由主辦機關籌措支應，不可能因無編列經費就無需辦理可行性等前置作業。
- 5、由於「促進民間參與公共建設法」、「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」等法規主管機關為工程會，未來具體改善措施除請工程會再行檢討外，經建會對「政府公共建設計畫先期作業實施要點」亦將視工程會未來方向予以檢討修訂。
- 6、不同辦法規定不盡相同，但精神、理念一致，亦即所有新興計畫一定要辦可行性評估、促參評估、前置作業，以引進民間投資，減輕政府財政壓力，新興計畫經審慎評估具可行性者，始予以推動辦理。為使可行性評估更正確，經建會未來於審查過程中除邀相關部會外，另將建立專家小組專業諮詢與審查機制，邀請



專家學者參與審查，以落實審查之專業性。另外，經建會計畫審查時，有關計畫是否具民間投資可行性將請工程會提供意見。

(五)如何改善多項重大公共建設計畫或因預測數據與實際產生落差，或因未能整體考量，屢生計畫變更、停止或暫緩辦理，致成效不彰，或未符預期之缺失

1、各部會在研擬公共建設計畫時，曾發生顧問公司之預測與實際產生落差問題，究其原因有計畫推動過程中，因經濟環境、物價、資源供應等變化，導致預測與實際落差者；也有係顧問公司能力不足者。對於前者較難預測部分，工程會已有專案小組，協助解決計畫執行過程中之問題；對於後者已要求各計畫主管機關對能力不足之顧問公司，於以後年度之遴選時應予以排除。

2、另為改善計畫屢有變更問題，經建會與相關部會將於計畫研擬、審議與管考 3 階段更審慎處理：

(1)加強計畫研擬

經建會已要求各機關擬定計畫報行政院核定，務要依照「行政院所屬各機關中長期計畫編審要點」規定，參酌機關資源與能力，事前蒐集充分資料，設定具體目標，進行計畫分析，評估財源籌措方式及民間參與之可行性等程序，研擬詳細計畫。

(2)強化審議

經建會在計畫審議中，透過會審機制，邀請相關部會及研考會、工程會、財政部、主計處提供計畫執行及財務面之審議意見外，並邀請相關領域之專家學者參與審查，以提高審議品質。

(3)加強計畫管考並協助解決問題

計畫經行政院核定後，各機關施政計畫之列管或 1 億元以上公共建設列管，分別由研考會、工程會及經建會負責管考追蹤。管考過程中若計畫執行遭遇困難，經建會及工程會均會協調解決，公共工程則透過工程會之公共建設督導會報所屬用地、土方、砂石、管線、環保、補助地方執行計畫、民眾抗爭等 7 項專案小組，協助解決公共建設計畫執行問題，以達成原定目標。另經建會對一再修正之計畫，嚴格進行追蹤、管考與檢討，並於年度經費核列時，檢討減列預算或不列預算，若有必要，則考慮退場機制，俾利重大公共建設計畫順利推動。

(六)如何改善各機關偏重計畫實體工程，輕忽完工後營運管理等軟體配套措施，造成投資未符人民所需，甚至產生類似「蚊子館」等設施閒置、投資浪費等問題

1、閒置公共設施之產生有其歷史淵源，但其浪費社會資源卻為不爭之事實。行政院已責成工程會組成專案小組，促進閒置設施活化。為避免重蹈覆轍，未來經建會將從審查階段嚴予審查、完工後責成各主管機關嚴予管考、活化既有設施，說明如次：

(1)審查階段嚴予審查其效益評估及營管計畫

經建會為避免「蚊子館」再次出現，已於公共建設規劃審議階段嚴格把關，經建會於審查時均邀集財政、主計及工程等有關機關，及工程、財務等專家學者，就計畫之整體規劃內容，從土地取得至營運維護嚴予審查，並對計畫之開發效益評估深入研議，以避免不良規劃造成「蚊子館」。

(2)要求主管機關依營運管理計畫切實辦理

經建會在審議計畫時，為確保計畫完成後有營



運管理計畫據以執行，均要求計畫主辦機關研擬營運管理計畫，並於計畫書中敘明，如未研擬者，經建會審議時不予同意。另責成計畫主管機關依營運計畫切實辦理。

(3)活化既有閒置設施

工程會在活化既有閒置公共設施方面已有相當成效，列管之 152 案中有 107 案已經解除列管，尚有 45 案正督導中，除尚待督導者外，對已解除列管者亦應持續追蹤。

- 2、經建會未來仍將繼續透過可行性評估、規劃、審議、營運管理等各階段研謀改善之道。在辦理計畫審查時嚴格透過經濟效益評估、財源籌措支用控管等機制，評估計畫之迫切性及必要性，對於評估後確有效益及必要者，始予以核列經費，於規劃階段即嚴予把關。此外，並將計畫完成後之營運管理計畫列為審議重點，即將事前評估與事後營運管理同時納入審議範圍，以解決公共設施閒置問題。

(七)如何考核公共建設計畫與中、長程國家發展計畫是否契合

- 1、各部會之施政計畫係依據「行政院所屬各機關中長程計畫編審要點」、「中央政府中程計畫預算編製辦法」及「政府公共建設計畫先期作業實施要點」等相關規定辦理中長程計畫及編列年度計畫，中長程及年度計畫皆有其一貫性，各項計畫亦以中、長程國家發展計畫作為研提計畫之依據。
- 2、計畫審查過程中，經建會均邀集財政部、主計處、工程會、研考會等部會共同審查，以確保計畫核定確實符合國家建設方向。
- 3、有關考核工作，1 億元以上公共建設由工程會透過公

共建設督導小組負責管考追蹤，並定期辦理檢討或辦理滾動式檢討，其有落後者會查明原因，必要時給予輔導、協調或協助，使計畫如期如質達成原訂目標。

(八)公共建設投資如未能依預定進度辦理，恐影響決策效果，亦減損總體產業貢獻度，另公共建設金額龐鉅、期限長、風險高，效益成本較不易量化，如何督促機關加強風險管理能力以有效排除規劃、執行等階段之不利因素

- 1、經建會公共建設先期作業審議時，會邀集財政部、主計處、工程會、研考會會同審議，其中對工程落後或預算執行率低之工程，會減少預算編列或不予編列，而將經費移分配至其它更有效率、更迫切需要之計畫，經費總額度不變，應不致影響經濟成長率之貢獻度。
- 2、為降低執行階段風險，1 億元以上公共工程均納入列管，如遭遇困難，由工程會透過公共建設督導小組協調解決。
- 3、為因應物價波動之風險，請各機關依工程會函頒「因應物價上漲提升工程採購招標決標效率措施一覽表」及「工程物價調整款支用要點」等相關規定，妥善解決流標、廢標及履約爭議。
- 4、經建會未來督促機關加強風險管理之作為將朝下列方向辦理：
 - (1)加強各機關對於年度預算未能如期通過之風險管理
未來將加強督促各機關進行風險管理，對於因年度預算立法院無法如期通過之風險，要求各機關於年度之初即先行完成發包準備作業，俾預算一通過即可辦理發包作業。
 - (2)各機關可善用公共建設督導會報，協調解決遭遇問題
為避免機關間因未能互相配合導致計畫停滯之



風險，各機關可善用行政院公共建設督導會報所屬用地、土方、砂石、管線、環保、補助地方執行計畫、民眾抗爭等專案小組，隨時協助解決，目前運作良好。

(九)如何明確量化及規範公共建設經濟效益評估參數

- 1、依據工程會「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」、「公共建設工程經費估算編列手冊」及經建會「公共建設計畫經濟效益評估及財務計畫作業手冊」等規定，政府自辦公共建設計畫規劃階段分為先期規劃(可行性研究)及綜合規劃兩階段。其中，先期規劃階段主要目標在於確認計畫經濟可行，且經濟可行性規劃內容，應包括初步成本效益評估、合理估算之成本與收益概算明細等；綜合規劃則包括詳細之選擇方案及替代方案之成本效益評估，並提供財源籌措及資金運用之財務計畫。經建會於辦理各項新興公共建設計畫審議作業，除了請主管機關務必就前述內容提出具體審核意見外，期間皆邀請工程會、秘書處、主計處及財政部等相關單位參與審查，並要求主辦機關審慎處理。
- 2、經建會「公共建設計畫經濟效益評估及財務計畫作業手冊」已提供通案性質評估項目及作業流程，在基本假設與參數設定方面，如評估期間、物價上漲率等，已有提供參考訂定之依據，惟鑒於不同次類別計畫性質存有差異，因此，各計畫仍應視市場狀況、投資規模及個案特性等因素調整，尚難一體適用。
- 3、對於無法量化、貨幣化之成本及效益項目，經建會於「公共建設計畫經濟效益評估及財務計畫作業手冊」中指明，可以文字與圖表等方式表達，惟仍應詳加說明，避免籠統或粗略陳述。

4、經濟及財務效益之評估結果係決策參考之一，計畫通過與否之決策，尚須考量技術、市場、法律、土地、環保等可行性以及整體政策方向、財政狀況及計畫優先順序等因素而定。

5、目前因應之道如下：

(1)持續提供成本效益評估適當案例納入作業手冊

為強化公共建設效益評估之規劃與審議作業，94年12月研訂完成「公共建設計畫經濟效益評估及財務計畫作業手冊」，建立計畫成本效益評估之基本規範及適當案例，並分別於95年12月及97年10月兩度完成增(修)訂作業手冊，均已函送各機關辦理。未來賡續充實實際案例，持續請各次類別主管機關就該管公共建設計畫提供成本及效益評估基本規範及適當之案例，補充納入本作業手冊，俾使本作業手冊更具完整性及實用性。

(2)區分公共建設計畫性質，依其屬性研訂基本規範及案例

基於公共建設計畫之規模不同、性質迥異，不同類別之計畫各有其評估方法與技術，經建會目前因應之道乃請各次類別主管機關就該管公共建設計畫作適當分類，並依各類別計畫特性研訂成本效益評估基本規範及案例，適時提供經建會納入作業手冊，作為參考之依據，俾更具完整性及實用性。

(十)如何改善同一區域跨次類別間計畫之競合關係欠缺審議機制問題

1、經建會負責審議之中長程公共建設個案計畫，各部會需依「各機關中長程計畫編審要點」相關規定，將未來環境預測、問題分析等納入通盤性考量，並依既定機制完成審議。



- 2、審議過程會邀集行政院秘書處、主計處、財政部、工程會、研考會等有關單位及計畫主辦機關共同會商。惟因各計畫性質不同，整體性發展所需配合之計畫、工作項目亦不相同，經建會在計畫審查時，除邀請相關部會，亦邀請專家學者協助審查，審視計畫之整體性。
- 3、以科學園區建設為案例，籌設程序簡要說明如下：
 - (1)科學園區之設立，係先由國科會評估（實務上則多是「由下而上」方式，由新竹、中科或南科管理局就其所轄園區基地開發使用狀況，陳報國科會是否須新設科學園區）。
 - (2)俟國科會評估確定擬新設科學園區，則責由科學園區管理局辦理用地遴選，俟遴選作業完畢確定新設科學園區之區位，並據以完成該園區之籌設計畫。
 - (3)國科會將該籌設計畫陳報行政院，由行政院核定是否同意新設科學園區。
 - (4)經建會召集審議會，並將審議結論陳報行政院，供行政院決策參考。俟籌設計畫奉核後，並配合於年度先期作業審查時，依其前1年的推動進度，核列經費。審議過程中均邀請專家學者協助審查，並列出配合工作期程與事項，例如排水、供水、用電、土地使用、都市計畫變更、勞工等，至於非常專業之技術性問題，例如減振，則委由專家辦理。
 - (5)對於科學園區建設所需搭配之各項排水、供水、用電、聯外交通、地方政府承諾等事項，在前述程序(2)中，即已列為重要用地遴選指標中。俟用地確定後，科管局在擬訂籌設計畫時，即會集相關機關，確定各項配合建設與事項納入籌設計畫中或另提計畫辦理。俟籌設計畫奉核定後，相關機關則配合

科學園區建設時程與需求，編列預算完成各項配合事項。

(十一)如何避免機關為爭取預算，未審慎評估計畫優先順序問題

- 1、經建會每年度辦理政府重大公共建設先期作業審議，均要求次類別主辦機關應依據「政府公共建設計畫先期作業實施要點」第 4 點規定，就各次類別政策方向，參酌施政優先性、民間參與可行性及計畫執行能力等，檢討所屬個案計畫之優先順序，並將各項計畫依其迫切性、重要性等排列優先順序。
- 2、經建會於先期作業審查時審慎評估計畫優先順序，要求各次類別主辦機關覈實排列計畫優先順序，若因次類別主辦機關優先順序標示不明確或未排列，得予退回重新檢討。

(十二)如何強化目標管理機制

- 1、依「行政院所屬各機關中長程計畫編審要點」規定，各機關應選定中程施政目標，擬訂策略績效目標及衡量指標，據以規劃中程計畫及其經費需求，並逐年檢討其績效。
- 2、經建會為強化目標管理與績效指標機制，未來將朝下列改善作法：
 - (1)目標管理方向著眼於效益面，並強化與國際接軌預算執行成效之衡量，除考量預算支用效率外，亦將著重於效益層面，未來辦理計畫審查時將提昇國際競爭力相關指標納入計畫審議及分配預算之重要參據，期透過與國家競爭力相關指標的連結，與國際接軌並評估執行成效。
 - (2)規劃階段要求計畫研擬具體效益指標，並嚴格審議予以落實
規劃時必須研擬具體效益指標，審議階段並



審慎評估效益指標落實可行性。目前，針對政府重大建設計畫，包括「愛台 12 建設」、「振興經濟擴大公共建設投資計畫」等，經建會於規劃時，即要求各執行計畫訂定具體效益指標，並將結合先期作業審議，加入績效指標及目標檢討機制，以協助資源分配，確保投資效益。

(十三)財政資源日漸稀少、分配愈形不易，如何改善資源分配方式

- 1、目前財政資源日漸稀少，各機關預算編列為反映施政重點提出經費需求，惟受限於額度因素未能悉數滿足，分配的確愈形不易，行政院主計處、財政部實已嚴格控管預算額度，經建會依其總額度據以辦理審議，不會超出預算額度。
- 2、經建會為減少審議之負擔，推動作法如下：
 - (1)除請各次類別主辦機關考量過去年度之執行能力與能量，依行政院核定年度預算提報上限辦理外，並請各機關配合注意相關事項，包括：個案計畫經費實際需求、工程項目、具體成果目標等，以控管預算規模，如超出提報上限太多，經建會會退回，由部會自行檢討。
 - (2)各次類別主管部會除提出具體審查意見外，並應檢討所屬個別計畫之優先順序，再行審視後提送計畫，俾利經建會審議，以降低經建會審議負擔。
- 3、行政院已實施中程計畫預算制度，經建會審議之重大公共建設計畫經費額度係由行政院考量經濟發展及財政負擔能力後匡列，經建會審議必須將經費匡列於行政院所訂之額度內。由於各次類別之個別計畫，完工期程、工程高峰期不同，每年所需經費變化甚大，故需依計畫優先性、迫切性逐案審查，俾

符實際。因此，額度「由上而下」，計畫提案「由下而上」，雙向互動後透過嚴謹審議過程予以分配。

(十四)如何強化公共建設額度匡列與經濟成長之連結關係

- 1、行政院通常於每年年度開始前 8 個月頒定公共建設計畫額度，其額度係由行政院主計處根據當時總供需估測、政府施政重點、財政負擔情形、經濟成長妥為考量。行政院亦會注意公共建設額度匡列與經濟成長之關連，必要時編列特別預算以促進經濟成長。
- 2、近年為因應經濟景氣之變化及建設需要，行政院另有擴大公共建設投資特別預算、石門水庫及其集水區整治特別預算、易淹水地區水患治理特別預算、振興經濟擴大公共建設投資特別預算等進行公共建設，對公務預算額度之估測係綜合考量建設需要、民眾生活品質提升及維繫經濟景氣任務等。
- 3、以最近 3 年公共建設概算額度為例，96 年度為 1,283 億元，97 年度為 1,315 億元，98 年度為 2,028 億元，並無每年以固定比例成長之情形。因政府財政日益困難，新舊計畫同時爭取預算之情況下，各計畫執行保留款或績效之高低均為核列下年度之考量因素。
- 4、政府公共建設與經濟成長實具有密切之關係，為因應 2008 年全球金融海嘯，造成經濟成長下跌，政府透過公共建設計畫帶動經濟成長的作法已十分明確，例如：97 年擴大內需方案 583 億元預估可提高經濟成長率 0.25%；另 98 年度推出之振興經濟擴大公共建設投資特別預算，預估第一年執行後仍將使實質 GDP 規模較未執行時提高 0.68%。因此，特別預算編列係評估 GDP 成長目標下進行預算總額度籌編，透過計畫執行達成經濟成長目標。



(十五)如何進行計畫推動檢討(含計畫退場機制)

- 1、經建會辦理年度先期作業，係配合行政院核定年度公共建設計畫額度，以安排個案計畫年度預算為重點，在審議過程中，經建會安排相關機關於「初審」及「副首長協商會議」二度與會充分溝通、研商。因此，機關可充分討論額度匡列與資源使用，並作有效政策整合。
- 2、有關計畫目前已有退場機制，例如環保署推動之「公民營機構興建垃圾焚化爐推動方案」，原規劃設置 15 座，因推動垃圾減量及資源回收，經檢討後已取消 10 座。

(十六)歐美先進國家公共工程計畫與經費審議制度有何借鏡之處

據復，歐美日等國公共建設計畫推動制度與我國國情、政治體制不同，公共建設計畫與先期作業預算分配皆不相同。與我國體制較相近之日本，過去由經濟企劃廳統籌辦理公共建設計畫，因日本政府組織再造後，已被裁撤，目前並無像我國有一專責單位統籌。惟未來經建會將持續參酌國內外經濟情勢、經建會執行情形、各部會意見與專家學者之建議，隨時檢討改進。如有需要亦將委託專家學者研究，提供經建會參考。

三、公共建設計畫規劃、審議與執行之現況檢討

公共建設計畫形成及研擬過程，主要係政府機關為解決某項公共問題或滿足公眾需求，決定作為或不作為，及如何作為的相關活動，其範圍包括問題形成、政策規劃、政策合法化、政策執行及政策考核等 5 大階段的活動，並輔以必要的管理程序。

公共建設計畫之評估，係基於系統及客觀的資料蒐集與

分析，以合理判定計畫投入、產出、效能與影響之過程，而其主要目的在於提供現行政策運行實況及其效果之資訊，以為政策管理、政策持續、政策修正或終結之基礎，並作為擬訂未來決策方針，以發展更有效率、更具經濟性之政策。故計畫評估並非單指計畫執行績效的評估，也包含計畫執行前及執行過程的評估。

公共建設計畫之運作過程主要涉及問題形成、政策規劃、政策合法化、政策執行及政策考核等 5 大階段，並需隨時接受外在環境、資訊回饋等機制，予以適時調整、修正，由於各階段辦理情形環環相扣，每一程序皆與計畫遂行、目標達成息息相關，只要其中任一環節發生非預期、無法即時解決之異常狀況，均可能影響整體計畫執行成效。政府雖已就公共建設計畫之辦理過程制定多項審議、評估、考核等機制；惟實際執行結果，仍存有多項待解決或應持續改進之課題，茲就當前公共建設計畫所面臨之各項重要議題，依政策規劃與審議暨計畫執行，分項概述如次：

(一)公共建設計畫之規劃與審議

1、現行預算籌編及審議方式，無法揭露公共建設全貌

公共建設計畫之項目，廣泛而言，包括大眾捷運系統、道路、鐵路、橋樑、下水道、電力設施、供水設施、學校、機場、港口、國防、治安、防護、衛生防疫、教育及通訊系統等，而此類資本財多具有自然獨占、密集資本，且為私人部門不願或無法提供等性質，適當的公共投資支出除有降低私人部門生產成本的效果外，亦可促進生產效能。

我國現階段對於公共建設之預算籌編及審議方式，存有預算尚無明確分類及計畫分類標準未盡一致等情事，依前所述，「政府公共建設計畫先期作業實施要點」所稱之公共建設計畫，係指各機關所推動之各



項實質建設計畫，即計畫總經費中屬經常門者不得超過資本門二分之一，並以 9 部門別及 23 次類別項目為範圍。惟查預算法第 10 條、第 16 條、第 37 條規定，歲入、歲出預算，按其收支性質分為經常門、資本門，預算分為總預算、單位預算、附屬單位預算；各機關單位預算歲出應按政事別、計畫或業務別與用途別科目編製，顯示相關預算編製之法源，對於有關公共建設計畫之預算，並未有明確的區分與分類，其財源亦散見於各機關單位之預算內，非僅如此，甚有同一計畫之各年度預算，分別編列於單位預算、附屬單位預算，或特別預算之情事，如國道六號南投段建設計畫、國道東部公路蘇澳花蓮段建設計畫等。是以，現階段公共建設計畫預算編列之模式，尚無法由預算科目直接瞭解其經費總額或計畫規模。此外，上開實施要點雖規定以 9 部門別及 23 次類別項目為範圍，惟仍有部分計畫因預算來源不同，另以其他類別分類(如擴大公共建設投資計畫特別預算以「頂尖大學及研究中心」、「國際藝術及流行音樂中心」等十大建設別歸類)，形成同為公共建設計畫，而分類標準不一之現象，益使公共建設之全貌，更加難以一窺究竟。

2、政府部門別計畫預測及規劃能力欠佳，有礙最適資源配置

「政府公共建設計畫先期作業實施要點」所規範之計畫及概算編審作業範圍，包含 9 部門別及 23 次類別項目，各部門別之主辦機關為使未來擬訂政策與推動公共建設有所依循，並使各次類別計畫間得以相互連結、統合，均依部門別業務特性擬訂整體發展策略或規劃預測，惟其內容存有包容性不足、缺乏彈性、整合性欠佳等缺失，此外，各項規劃預測所選用之模

式、績效指標、影響度及敏感度分析等亦有未臻嚴謹、準確等情事。

交通部民用航空局於 83 年起陸續辦理馬公、臺南、南竿、臺東、恆春、中部國際(臺中)、花蓮、北竿及屏東等 9 座機場之新(擴、整)建計畫，總經費 124 億 5 千 2 百餘萬元，截至 95 年 12 月底止，已編列預算數 110 億 3 百餘萬元，執行數 100 億 1 千 8 百餘萬元。經審計部調查發現，各該機場於新(擴、整)建完成後，93 至 95 年度之營收均發生虧損，且虧損金額亦由 7 億 4 千餘萬元逐年增至 12 億 4 千餘萬元，虧損情形日趨嚴重；另該 9 座機場 93 至 95 年度之營運狀況，除臺東、臺中及臺南 3 機場之旅客運量達年容量之 5 成以上外，其餘 6 座機場之旅客運量均未及年容量之一半，尤以屏東、恆春 2 機場未達年容量之一成為甚。目前臺北－恆春航線多數時間每週僅開航 1 班(每年 6 至 9 月，始增班為每日 1 航班)，而臺北－臺中、臺北－嘉義等航線，則已於 96 年 5 月及 8 月起分別停航。

究其原因，可追溯至交通部運輸研究所於 84 至 88 年辦理之「第 3 期臺灣地區整體運輸規劃報告」，該報告對於我國民航整體發展與中長程定位提出看法，並就國內各民航機場之跑道、客運航站等容量分析結果，預測臺北機場於 84 年跑道容量已達飽和，高雄及臺中機場於 94 年前將出現不足，至各機場之客運航站部分，則分析除桃園機場之需求略高於實際容量外，其餘各機場尖峰小時之客運需求，已遠超過其正常負荷容量，並作出各機場客運航站均有迫切及必要擴建之建議。前述之各機場新(擴、整)建計畫之可行



性研究，多係參考該報告推估之運輸需求及民航發展政策而辦理之。茲依上開整體運輸規劃報告中對於 94 年各項運量預估值，與實際營運值比較結果發現(詳表 4)，除桃園及金門 2 機場之預估量，或與實際狀況接近或偏低外，其他各機場之預估值，均較實際值高出 1.8 倍至 7.2 倍間，且 28 項預估數中達 2 倍以上者，有 21 項(占總項數之 75%)，差異程度可謂相當高，顯示該整體運輸報告對於未來營運量預測過度樂觀，規劃評估能力亟待加強，衍生計畫主辦機關進行個案決策時，恐形成相當程度之偏離，除有降低決策品質之虞，亦可能造成資源錯置之憾事。

表 4：民航機場 94 年預測運量與實際運量比較表

	旅客人數 (千人次/年)			起降架次 (架次/年)		
	預估	實際	差異(%)	預估	實際	差異(%)
桃園	25,575	21,701	117.85	130,231	152,614	85.33
高雄	14,807	7,374	200.80	182,863	81,718	223.77
臺北	15,174	7,597	199.74	218,013	98,479	221.38
花蓮	3,095	915	338.25	48,297	15,426	313.09
臺東	2,257	599	376.79	83,046	11,590	716.53
馬公	3,249	1,801	180.40	83,607	35,202	237.51
臺中	2,058	692	297.40	71,079	19,292	368.44
臺南	2,826	1,334	211.84	34,738	14,870	233.61
嘉義	1,205	348	346.26	32,710	9,318	351.04
金門	1,610	1,448	111.19	15,824	23,548	67.20
屏東	486	88	552.27	11,848	2,130	556.24
馬祖	184	66	278.79	11,131	2,294	485.22

3、公共建設投資之足適與整體財政之穩健，允宜力求衡平

就國家建設觀點而言，推動擴張性財政政策取決於成本效益而非財政狀況，政府固不能因財政寬鬆而浪費公帑，也不能因財政困難而延宕建設。根據聯合國統計處(United Nations Statistics Division)最新公布之已開發和開發中主要國家在 1970 至 2006 年間，政府最終消費支出占國內生產毛額(GDP)情形，擇選歐洲的英國、法國，美洲的美國，及亞洲的日本、中國、韓國、我國等代表國家分析結果顯示，各國在該期間政府最終消費支出占 GDP 之比率，大致均呈現成長趨勢，即使部分國家出現負成長之情形，惟其支出比率仍高於我國。如以經濟發展程度與我國相近的韓國為例，其政府最終消費支出占 GDP 之比率，由 1970 年之 9.75% 成長至 2006 年之 14.72%；反觀我國在 1970 年代尚有 18.47%，此後則逐年下降至 2006 年的新低 12.98%；且韓國在 2004 年前，各年平均每人 GDP 均低於我國，其於 1998 年時為 7,485 美元，甚且較我國之 12,679 美元短少 5,194 美元，惟於 2005 年時成長至 16,551 美元，反超過我國之 15,668 美元，並於 2006 年持續成長至 18,490 美元，已遠高於我國之 16,030 美元，政府未來如無法妥擬因應之道，亞洲四小龍的美名恐將拱手讓人。

預算法第 23 條明定：「政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、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。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。」政府於 70 年代經常收支賸餘平均為 1,915 億餘元，80 年代擴增至 2,485 億餘元，惟因資本支出逐年擴大，經常



賸餘用以支應資本支出之比率由 77.42% 降至 45.19%；至 90 至 95 年度在政府大力推動組織精簡、業務外包等政策下，經常收支賸餘平均維持在 1,252 億餘元，惟各項資本支出平均維持在 4,427 億餘元上下，使經常賸餘得以支應資本支出之比率更降低至 28.28%。

公共債務法第 4 條規定：「中央及各地方政府在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數之 48%…」依財政部國庫署統計，截至 95 年度止，中央及各地方政府 1 年以上非自償債務餘額占前 3 年國民生產毛額平均數之比率為 37.02%，已逐年接近法定上限。政府為持續推動擴張性財政政策，爰於近年制定「九二一震災重建暫行條例」、「擴大公共建設振興經濟暫行條例」、「農業發展條例」、「基隆河流域整治特別條例」、「擴大公共建設投資特別條例」、「石門水庫及其集水區整治特別條例」及「水患治理特別條例」等多項特別條例，預計編列於總預算及特別預算執行之金額高達 9 千億餘元，其中計有 6 千億餘元之經費將以舉債支應，且不受前開公共債務法第 4 條第 5 項有關每年度舉債額度之限制，無異使得政府財政困境雪上加霜，惟為免影響整體財政之穩定，此種作法應屬短期及權宜之計，實非常態。

中央及地方政府各年度未償債務餘額呈現逐年攀高之趨勢，政府已意識其嚴重性，除藉前述以特別預算方式支應公共建設外，亦仿效先進國家積極鼓勵民間企業參與公共投資。另為使辦理機關有所遵循並吸

引民間資金挹注，訂有「促進民間參與公共建設法」等相關規定，其內容涵蓋辦理範圍、用地取得及開發、融資及租稅優惠、監督及管理；惟近年辦理情形因相關配套措施不足且推動層面過於廣泛，復未能就適合民間參與之類型，妥為排定優先順序，循序推動，致陸續出現辦理成效不彰、法規規範不足之情形，甚且爆發官商勾結弊案，引發民代及輿論詬病及抨責。基此，政府在推動公共建設計畫之同時，如何兼顧整體財政之穩定，兩者間相互影響情形及其關聯程度等，均為審計機關應加查考核之重點工作，此外，政府為解決債務餘額不斷攀昇，積極引進民間資金參與公共建設，惟其所形成之問題，對於政府效能之提昇、財政狀況之助益等，亦有加強考核之必要。

4、公共建設計畫整合層面有限，不利國家整體發展

公共建設計畫之主辦機關，以行政階層或行政區域區分，可分為中央政府、地方政府、各部會、各地方機關；如以預算別區分，又可分為單位預算、附屬單位預算、特別預算等。依「政府公共建設計畫先期作業實施要點」規定，公共建設計畫以表 2 所列之 9 部門別及 23 次類別為範圍，並以編列公務預算，或編列特種基金且涉及公務預算增撥者，其計畫總投資金額超過 10 億元之公共建設計畫為限，至其餘編列於附屬單位預算、地方政府，或 10 億元以下之計畫，則均未涵蓋於該要點審議範圍內。鑑於公共建設計畫涉及層面廣泛，舉凡召開公聽會，辦理地上物拆遷、土地徵收補償及電力、自來水、地方道路之施作等，胥賴中央及地方政府多方面之配合，方足使計畫之社會效益最大。以興建高速公路為例，其建設經費、用地徵



收、工程施作等雖由中央政府籌措及辦理，惟銜接各交流道之市區道路，如未能適時配合評估高速公路完工通車所增加之交通流量，而予以修建或拓寬，將可能因市區道路狹窄、無法有效疏解車流，造成高速公路回堵情事，進而影響其原訂「旅行時間節省」及「運輸成本節省」等目標之達成程度。

另前開要點雖將政府公共建設計畫分為 9 大部門、23 次類別，惟目前大部分公共建設計畫均由各部會以個案方式提出，且因各次類別之定位與劃分，仍乏橫向聯繫與溝通或有功能重疊及混淆不清之情形。舉例而言，如有關防洪排水類公共建設，其計畫內容應以海堤整建、河川整治、區域排水改善為主，惟在農業建設類之治山防災、農漁村建設中，亦有相關河川整治之計畫。此外，都市建設類之都市更新、新市鎮建設等計畫所辦理之新(修、拓)建道路工程，亦與交通建設類之省、縣、鄉道、市區道路、專案道路等計畫，或部分相關、或部分重疊；另外，都市建設類之公園綠地、環境保護類之國家公園，亦與交通建設類之風景區開發具有高度相關與同質性，而各機關各自為政之結果，不免造成資源浪費或投資不當之情形發生；兼以各機關單位研提之公共建設計畫內容，多為問題導向，缺乏整體性宏觀之規劃，此一方式，亦難以評估中長程建設計畫之發展成效與規模。基此，如何使類別相近且互補性強或替代性強的建設計畫相互協調，實為現階段政府施政亟需加強及改進之處。

5、公共建設計畫側重實體工程，輕忽營運管理措施

中央政府對於公共建設計畫預算籌編及審議訂有「中央政府中程計畫預算編製辦法」、「行政院所屬各

機關中長程計畫編審辦法」、「政府公共建設計畫先期作業實施要點」、「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」等規定，各項規定雖已對公共建設計畫之擬定、執行策略及方法、資源需求、預期效果及影響等訂有詳細規範，惟或因計畫內容未臻周延，或僅就硬體設施予以評估，致而頻生設施興建完成後所需之維護、營運及管理經費無著情形，尤以補助地方政府辦理之公共建設計畫最為常見。

以交通部辦理之「補助省市興建公共停車場計畫」為例，該部為協助全國各地紓緩停車場供需失衡問題，於 80 至 92 年間陸續編列預算 5 百餘億元，原預計於臺灣地區興建 300 餘處之路外公共停車場，以增加 10 萬席之停車位，截至 95 年底止，已補助各地方政府興建 308 處停車場，其中 306 處已完工，其餘 2 處尚在辦理中。辦理期間審計部於 86 年 1 月組成專案小組調查結果，發現諸多停車場設置未符預期效益，案經監察院交通及採購委員會第 3 屆第 24 次會議決議糾正，其後審計部賡續辦理 3 次通案調查，持續要求交通部對於營運發生虧損、完工後迄未積極規劃啟用者，督促檢討研謀改善，並通函審計部所屬各地方審計處室加強查核。據統計，截至 95 年 12 月底止，經審計部所屬各地方審計處室調查發現有未盡職責及效能過低情事，業依審計法第 69 條規定報告監察院者，計有 21 案、23 處停車場。嗣經交通部研擬訂定相關管理考核辦法、公共停車場興建完成後之效益考評制度及收費管理辦法，設置停車場作業基金，獎勵民間投資興建停車場等改善措施，惟實際執行成效仍未若預期，甚有部分縣市幾無進展，任令問題缺失繼續存



在而不謀改善。究其原委，主要係地方政府原規劃之停車場區位不當、相關法令未能配合即時修正、管理維護經費無著等因素，除造成公帑虛擲外，更因停車場缺乏管理，儼然形成治安與髒亂之死角；另政府為改善此一設施閒置情形，於計畫興建完成後復投入大量人力及經費，期能提昇其利用率，顯示計畫評估如未能周延考量，過度偏重實體工程，而輕忽軟體之營運措施，即使付出高額之代價，亦難以補救，此種結果恐非民眾所樂見。

另我國高度重視教育、科學、文化等類之支出，相關預算在憲法中亦給予一定程度之保障，惟部分政策之制訂，仍存有未能配合人口成長趨勢調整，未能整體、周延考量之情事。例如教育部近年積極開放大學之設立、改制，並投入鉅額經費，推動頂尖大學及研究中心之設置、獎勵大學辦理卓越教學等計畫，惟相關政策未能配合臺灣地區人口成長趨緩、就學人數逐年減少等趨勢，適時配合酌予調整，使得國內各大學、高中為因應招生不足，而有逐年降低最低錄取標準之現象，如 96 年大學學測結果 18 分即可就學，高中基測亦發生 0 分，亦可能得以申請入學之異常現象。在在顯示，政府於投入高額硬體建設的同時，亦應仔細省思，相關軟體配套措施是否具備、因應環境變遷之能力是否足適、有無考量後續營運管理費用之支出等，以避免公共建設計畫之目標，無法有效達成。

6、先期規劃未周詳顧及各面向，有礙中長程計畫目標之達成

公共問題為政府機關所接納，並轉化為政策問題後，即由行政機關的內部或外部政策分析人員規劃各

種替選方案，在從事方案規劃時，必須進行可行性研究(Feasibility Study)，其內容須顧及政治、經濟、行政、法律、技術、時間及環境等面向，此項研究的周詳與否，不僅關係該方案能否被接受，更與未來能否順利執行息息相關。

「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」第 16 條規定，中長程個案計畫審議事項包含：計畫需求、計畫可行性、計畫協調、計畫效果(益)、計畫影響等，其中有關計畫可行性一項，應就計畫目標、財務、技術、人力、營運管理等項目之可行性予以審議；惟各機關辦理各項公共建設多有計畫可行性欠缺妥適、周延考量之情事。根據審計部調查結果，近年來交通部暨所屬機關辦理各項交通建設計畫，其於 90 至 95 年度間，經核定停止辦理、暫緩辦理、變更辦理方式者，計有 52 項計畫之多，總經費高達 3,167 億 8 千 9 百餘萬元，除造成預算排擠作用外，亦嚴重影響國家中長程計畫目標之達成。以下謹就各項公共建設未能兼顧各面向之案例，分項析述如次：

(1)行政(人力)可行性：

近年來政府為因應重大災變、促進經濟發展，於年度預算外提出多項特別預算，如九二一震災災後重建(含第二期)、基隆河整體治理計畫(前期計畫)、嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困、擴大公共建設投資計畫、中央政府易淹水地區水患治理計畫第 1 期、中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第 1 期等特別預算，其金額高達 7,265 億餘元，各項計畫之執行機關多集中於內政部、教育部、經濟部、交通部、衛生署等年度預算分配比重較高之部會，



如以各該部會 95 年 12 月底之實際員額估算，每人年平均增加之預算執行金額約 2 億元，在現今政府組織及員額精簡政策下，行政機關之執行人員負擔明顯加重，且現階段公共建設計畫之預算配置，亦以前開各次類別機關之分配比例較高，更加使得主辦機關工作負擔大幅增加，其是否具備足夠之執行能力，或可否依預定期程達成目標，均備受考驗。

(2)技術可行性：

全長 12.9 公里的「雪山隧道」是東南亞第一、全世界第五長的雙孔公路，該工程之艱鉅程度，堪稱舉世聞名。該隧道屬「北宜高速公路建設計畫」之重要工程，係由交通部臺灣區國道新建工程局於 78 年 7 月規劃辦理，總經費 601 億元，原預計於 87 年 6 月完工通車，規劃階段因該計畫中最困難的「雪山隧道」面臨山高水深，地質調查困難之窘境，爰依國外顧問之建議，由施工單位引進當時大地工程界最先進之工法—全斷面隧道鑽掘機(TBM)3 部，進行隧道導坑及主線之開挖工程，依當時顧問公司之估算，雪山隧道若全部採用鑽炸法可能需要 50 年之工期，而使用 TBM 應不到 10 年即可完成。結果證實，這個在英、法海底隧道等大型隧道工程中大展身手的 TBM，在雪山隧道的施工過程中，卻因沿線地質變化大，自 82 年開工以來，遭遇大量湧水、土石坍落、剪磨泥湧出淹埋 TBM 等災難，甚且發生隧道中最深積水高達 2.7 公尺(相當 1 層樓高)之變故，導致工程進度嚴重落後，國道新建工程局雖曾多次擬訂整體改善方案，仍因土石持續坍落、特殊惡劣地質及原規劃之增闢工作面，未能如期協

助趨趕而嚴重影響工進，嗣經 4 次修正計畫期程，始於 95 年 6 月 16 日通車。該計畫自規劃、施工以至通車，耗時長達 18 年之久，為原預計時程之 1 倍，由此可見技術可行性評估之困難，及對公共建設計畫評估之重要性。

(3)環保(政治)可行性：

「國道東部公路蘇澳花蓮段建設計畫」總經費 930 億元，建設期程為 81 至 100 年，該計畫於 82 至 95 年度編列預算 85 億 1 千 8 百餘萬元，截至 95 年度止，已列支可行性研究、規劃設計、用地及拆遷補償、環境監測及行政作業支出等共計 18 億 7 千 9 百餘萬元。嗣因地方人士、環保團體對該計畫之推動與否，存有不同看法，案經行政院於 92 年 12 月核定暫緩辦理，迄今已逾 6 年仍懸而未決，肇致 66 億 3 千 9 百餘萬元之高額預算保留經年，未能動支，亦無法移供其他重要建設計畫使用；另該計畫用地超過 6 年未依原徵收計畫開始使用，衍生原土地所有權人在 20 年內，得隨時要求收回其土地之不確定性，且該計畫工程範圍共經過 9 處礦區，其用地由經濟部於 92 年 7 至 9 月間公告，劃定為禁採區，國道新建工程局正依礦業法及相關規定與礦區所有人辦理損失補償協議作業中。該計畫因規劃初期未妥適評估環境影響等課題，肇致計畫陸續展開且投入經費及人力後，終因民眾抗議而暫緩辦理；此外，未顧及政治或環保議題之案例，尚有核四工程之興建、停辦、復工，與焚化爐興建之選址等等。

(4)營運管理可行性：

高速鐵路建設計畫為當今世界規模最大之民間



參與公共建設案件，計畫總經費 4,316 億元，其中政府出資 1,057 億元，民間投資 3,259 億元，姑且不論辦理過程因政府單位投資、擔保、原始股東不願增資、籌資不順、工期延宕等議題所衍生之爭議，該建設自 96 年 3 月 2 日全線通車迄今，雖未發生重大安全事故，惟據審計部查核發現，該工程因通車時多項測試未完成、未開放網路及電話語音訂票、列車駕駛員不足無法增班、起始運能與原規劃之每日單向 69 班相距甚遠等營運管理措施未符合約規定等情事，屢屢引發民眾高度不滿之情形；另高鐵轉乘、接駁等大眾運輸工具受制於營運初期班次不足，經臺鐵及地區客運評估，如大幅改點、增班，恐不敷成本，缺乏誘因之情況下，造成部分路線轉乘候車時距過久，無法完全達成縮短城鄉差距之目標。

7、經濟效益評估未明確規範，影響計畫決策之正確性

公共投資之終極目的，旨在提高整個社會經濟福利水準，而公共投資政策，涉及投入與產出兩個面向，投入係指成本，產出乃是投入帶來的效益，是經濟部門中使用資源的移轉，藉著移轉作用產生更大的報酬，為使公共投資之社會效益最大，在擇選計畫時，自應力求以最大效益及最低成本為規劃目標；至於選擇之標準，則須藉助成本效益分析工具，以評估各種交替方案之成本及效益，並且加強決策者對未來環境之預測能力，庶能達成公共投資之預期目的。

行政院經濟建設委員會為改善以往各機關對於公共建設計畫之擬訂缺乏完整效益評估程序之缺失，爰於 94 年 12 月研訂「公共建設計畫經濟效益評估及財

務計畫作業手冊」，期使各機關於評估計畫效益時，能有所依循，俾能選擇出社會效益最大的方案；經就該手冊內容研析結果，發現有關經濟效益評估項目及標準，仍存有內容尚乏明確且具體之規範，縱使各計畫主辦機關於可行性研究及工程規劃階段依規定辦理經濟效益評估，仍可能因不同計畫採用之成本及效益項目不同、計算基準不一致，造成個別計畫相互間無法比較，亦使得規劃單位難以在眾多計畫中，合理排定計畫之優先順序，以供決策者擇選方案參考，此種結果，將給予計畫規劃單位或規劃者相當大的運作空間，亦恐影響決策之正確性。

例如該手冊對於經濟效益指標之評估方法，係採用經濟淨現值（Net Present Value，NPV）、經濟內部報酬率（Internal Rate of Return，IRR）及經濟益本比（Benefit-Cost Ratio，B/C ratio）等 3 種。鑑於該手冊對於計畫在計算成本、效益時，那些項目應納入成本，那些項目又該列為效益，並無一致規範，除造成各機關無所適從，任由顧問公司擺佈外，亦給予計畫規劃者選擇成本、效益項目，以支持既有結論之空間。目前政府興辦之設施，時有發生無設置必要，或預期將閒置之情形，惟規劃單位仍能堂而皇之的陳述計畫評估具效益性，撇開政策因素不談，或多或少係拜此種評估標準及項目未明確規範所賜。

實務上，同機關、同一次類別之計畫，其成本、效益採用之項目發生相當大差異之情形亦時有所聞，如臺鐵內灣、沙崙支線等 2 計畫，該 2 計畫係由交通部高速鐵路工程局依政府採購法公開遴選廠商辦理規劃，並由同一家顧問公司得標，依該顧問公司對於前



開 2 計畫提出之「綜合規劃報告」顯示，內灣支線經濟效益評估採用之項目為「旅行時間節省」及「運輸成本節省」等 2 項，而沙崙支線採用「大眾及公路旅次時間節省」、「公車營運成本節省」、「公路行車成本節省」、「肇事成本節省」、「空氣污染成本節省」等 5 項，另該 2 計畫之投入成本，均採用計畫之原始建造及維護成本。固然計畫之擇選需顧及多個面向，惟在不考慮其他因素之情況下，僅以計畫之益本比作為評估要件時，將做出沙崙支線效益(1.42)高於內灣支線(1.30)之決策，也就是在資源有限的情況下，沙崙支線計畫辦理之順序將優先於內灣支線。但是，如果進一步分析、探討，將發現此決策可能肇因於沙崙支線採用較多效益項目(5 項)，而內灣支線僅採用 2 項，前項計畫之分子較大，計算所得之益本比，可能受該因素之影響，而得出較大之數值。

是以，在目前情況下，各機關即使依規定辦理經濟效益評估，惟仍可能產生個別計畫間缺乏合理比較基礎之情形，使得決策者無法作出最佳決策，亦可能使計畫優先順序之排定產生偏差，而肇致計畫輕重倒置、緩急不分，資源配置不當之情形。

(二)公共建設計畫執行上之檢討

公共工程計畫目標無法達成除與計畫規劃審議有關外，亦與計畫執行階段，能否有效排除不利風險因素有關。綜觀政府各項公共建設屢發生執行力不足、高額預算保留經年等情形，中央政府 91 至 95 年度預算執行結果，平均各年度應付保留數高達 579 億 5 千 1 百萬餘元，此種預算保留情形，將產生遞延效果，持續影響各年度預算執行狀況。

依據行政院公共工程委員會「推動公共建設方案」所列管各機關辦理 1 億元以上公共工程之資料顯示，95 年度列管計畫共有 245 項，可支用預算金額 4,367 億 7 百餘萬元，截至該年度止，落後計畫計有 89 項，約占總計畫項數 4 成，其主要原因不外乎環境影響評估、都市計畫變更等作業未完成、工程變更次數頻繁、民眾抗爭、工程流標等，且不同年度、不同機關所遭遇問題及發生原因多大同小異，惟各執行機關仍無法引為借鏡，徒令歷史不斷重演、事件一再發生，顯見各機關之風險管理能力亟待加強。

另依審計部調查發現，交通部臺灣區國道高速公路局為解決中山高速公路交通量快速成長及交通壅塞情況日益惡化之問題，爰於 78 年起，陸續規劃推動「汐止五股段高架拓寬工程」、「楊梅交流道至新竹交流道拓寬工程」、「新竹系統交流道至員林段拓寬工程」、「員林至高雄段拓寬工程」等 4 項拓寬計畫，總經費 904 億 6 千 7 百餘萬元，原預計於 92 年底完工，惟因施工環境狹窄工作不易、天候不佳、人民抗爭、砂石瀝青短缺、用地取得、地上物及管線拆遷作業延誤、招標作業延誤、部分標段承商遭違約處理，清算及重新招標耗時等因素影響，致施工進度落後，各分項計畫因而延後 3 至 6 年始完成，其中諸如「新竹系統交流道至員林段拓寬建設計畫」，原經行政院公共工程委員會評估其投資效益高，益本比達 4.5，計畫完成後可增加容量約 50%，且無土地取得問題，工程複雜度低，工期應可視實際需要以多面施工方式加以緊縮，及早推動，俾符合國家最大效益，詎料實際情況卻與預期相左，該計畫仍延後 6 年始完成。

茲將以上所述公共建設計畫執行階段常見之共通問題，歸納分為完工期限延宕、工程經費大幅追加、財務未盡效能 3 大類，敘述如下：



1、完工期限延宕

政府辦理各項重大公共建設計畫，發生工程進度落後之情形，屢見不鮮，其原因固然可能如前項所述，因規劃階段未顧及計畫之財務、技術、人力、營運管理等各個面向所造成，惟各機關在計畫執行階段，面臨不確定、非預期之突發狀況時，亦缺乏對於不利因素風險管理之能力，肇致計畫時程延誤，錯失適當處理時機，造成原本正確之決策，無法發揮其正面效果，亦影響公共建設計畫對總體產業之貢獻程度。

(1) 用地取得遲延：

工程用地取得為公共建設工程能否順利進行之最大影響因素。規劃時應依合理之都市計畫及土地取得作業時程，安排工程進度俾能適時取得工程所需用地；倘工程用地未完全取得會影響工程之進度者，用地經費和工程建造經費應以分年編列方式規劃。

(2) 民眾抗爭或補償問題：

配合用地徵收作業，分標與用地取得，同一縣市在同一年度徵收未能一次取得，避免民眾因價差而抗爭，且工程於綜合規劃階段未能充分與地方民眾溝通說明，避免民眾阻撓施工。

(3) 工址調查及資料蒐集未盡周延致計畫變更或變更設計頻仍：

公共建設計畫於規劃及設計階段均需有完善的資料蒐集，基本需求資料如測量、交通量、運量、社經資料、人力技術資料、土地利用、工業或產業型態、廢棄物類別及量、污水廢水特性等資料蒐集、調查、預測及分析；工址調查如現有資料蒐集、踏勘、地質調查、鑽探取樣、現地試驗、室內試驗、

大地工程分析等；若因實際需要，尚應辦理水工模型試驗、環境影響評估等。個案中發現多項工程皆因基本地質調查不確實，至規劃設計甚至發包施工階段始認選址（線）地質條件不佳（惡劣），必須變更設計、展延工期，甚至重行規劃設計，除虛擲公帑外，亦造成計畫中其他已完工部分無法啟用、任其閒置。

(4)管線遷移遲延：

包括公共設施管線位置之蒐集、現況調查，與公共設施管線主管機關之連繫、協調等，未能依限期完成。

(5)行政作業耽延：

如人力不足、計畫審議時程耽延、跨不同單位協調費時、送審與核准作業費時等。

(6)時空因素變遷及他案影響致計畫變更：

因規劃作業與發包施工期間相隔久遠，致時空環境（如地形地貌）丕變，或施工中有配合規劃作業時不存在之其他工程而致展延或變更設計。另因政府財力負擔問題，核定之時程已有變動，或因政策考量，有些路線進度已延後；或因都市計畫變更及用地取得費時延後；或因借土區、棄土區申請執照核准延後而至延期等均影響經費之變動，亦為計畫變更來源。

(7)其他因素：

如配合立法院審查時程、建照申發遲延、施工管理不當、地方民意機關預算未配合通過遭擱置、天災天候影響、環境問題處理、棄土處理、法令爭議處理等。



2、工程經費大幅追加

(1)資料蒐集及調查不周延：

工程相關之基本需求資料、地形、地質、水文、海象、氣象及公共設施管線等等資料之蒐集及調查，為綜合規劃階段不可或缺之工作。雖然所佔費用比例不高，但其作業成果之粗細影響工程經費之準確度甚鉅。綜合規劃階段因工程特性不同，所採用地形圖之比例亦不同，舉公路工程為例，部分採用 1/25,000（等高線間距每 25 公尺一條）或 1/10,000（等高線間距每 10 公尺一條）或 1/5,000（等高線間距每 5 公尺一條）。若採用 1/25,000 地形圖選線時，由於等高線間距每 25 公尺一條，因而受地形影響之部分，肇致工程數量誤差可能達 15~25%。再者，部分工程由於時間短促，或取得之基本資料不足，也造成追加預算、變更設計及延長工期等。

(2)計畫變更：

綜合規劃階段提出之工程經費（即分年資金需求），係依據當時推估之計畫預定進度編列，於設計、施工階段，或因政府財力負擔問題，核定之時程已有變動，或因政策考量，有些路線進度已延後；或因都市計畫變更及用地取得費時延後；或因借土區、棄土區申請執照核准延後而至延期等均影響經費之變動；或由於環境之變遷，如原路線上建築物增多，為減少拆遷阻力而移動原先規劃(研究)之路線，可能由填方段變更為挖方段或隧道段，部分高架段變更為隧道段，致工程經費變動甚鉅，綜合規劃階段所提出之工程經費與實際執行之預算，已因構想不同而產生偏差。

(3)規畫(研究)設計單位之水準及整合能力不足：

部分主辦機關或受委託之技術顧問機構人力不足或素質較低，由於規畫(研究)設計之水準及整合能力不足，所編列之工程經費誤差較大，甚至規畫不切實際，而須重行規畫。

(4)設計標準變更：

設計進行中，原綜合規畫階段之設計標準已不符實際需求，主辦機關要求提高材料品質或施工要求或設計標準或環保標準等，致設計完竣之工程經費與核定預算產生差距。

(5)市場行情急驟變動：

自綜合規畫、設計至施工期間，市場供需之急驟變化亦會產生工程經費估算偏差。如 62 年、67 年、68 年之石油危機，連鎖反應帶動各工程材料之漲價；76 年至 78 年六合彩、大家樂盛行期間，技術工人難覓，以致產生工資暴漲問題；又如部分河流因大量開採砂石枯竭而禁採，因而須至較遠之河流採取砂石，增加砂石運費成本。故社會變動因素亦影響經費估算，使先期規畫(可行性研究)階段未能評估到之因素，在設計、施工階段均一一反應。

(6)地價急驟變動（含地價調整）：

綜合規畫路線之地價上漲急驟，尤其是交流道或車站鄰近位置於短期內上漲數倍。

(7)估算引用數據之偏差（含物價調整）：

引用之資料圖說精度不足，或工項單價參考自歷史資料，其成本歸屬、分類、工程條件與現行物價水準有所出入。

(8)匯率變動：



向國外採購之材料、車輛或設備等，因匯率之變動而影響經費。

(9)其他因素：

如天然災害、法令變更、政策改變、民眾抗爭等。

3、財務未盡效能

(1)首長政策指示：

幕僚機關（單位）僅憑首長一句政策指示，未依「政府重要經建投資計畫先期作業實施要點」等規定審慎擬訂周延計畫，詳細調查運量需求及蒐集商情資訊，妥善進行規劃作業，致完工後營運效能不彰，與預期評估效益頗鉅且與政策目標有悖。

(2)資料蒐集及調查不週延：

工程主辦機關規劃作業不週，未妥善辦理地質調查，評估計畫可行性，致規劃設計完成後始發現地質條件不宜施作或完工後使用率偏低，投資無法發揮預期效益，甚至閒置不用，工程採購（如停車場）為少數特定人士佔用；新建完工公共設施未妥善管理維護，任令荒廢、提列折舊；財務採購（如機具設備）等待標售或報廢等缺失，徒增公帑虛擲。

(3)經費不足致已完工部分閒置無用：

年度經費概算未確實按各計畫成本效益、輕重緩急、歲出概算額度縝密評估編列；且已核定或執行中之計畫未撥足預算，致經費不足而延宕計畫進度，已完工部分（如公路工程竣工路段）閒置無用。

(4)相關法令限制至工程完工無法啟用

以交通部辦理之「補助省市興建公共停車場計畫」為例，部分停車場依土地使用分區管制不能興

建停車場，但地方政府未經分析評估即爭取經費動工興建，導致興建完成後，無法取得建築許可及使用許可，成為閒置設施，無端浪費政府資源。

(5)履約糾紛：

為規避稽察採分段方式委託辦理規劃設計，致生界面銜接不良，反覆變更設計，及終止支付委託賠償費用等履約糾紛。

(6)其他因素

如計畫審議緩慢、機關年度終了消化預算、申請土地變更使用分區法定程序冗長等，造成財務未盡效能及展延工期、虛擲公帑。

四、行政院活化閒置公共設施專案小組作業情形

行政院依 94 年 8 月 17 日第 2953 次院會院長指示，成立「活化閒置公共設施專案小組」，由政務委員吳澤成擔任召集人，小組成員由內政部、財政部、法務部、經濟部、交通部、行政院主計處、行政院經濟建設委員會、行政院研究發展考核會、行政院農業委員會、行政院文化建設委員會、行政院客家委員會、行政院原住民族委員會、工程會等部會副首長組成。

該專案小組以媒體報導及審計部調查報告資料為基礎，清查各機關已完工、但未依原計畫使用、使用率偏低或長期停工具潛在閒置情形之公共設施，依「行政院活化閒置公共設施推動方案」所揭活化處理原則辦理，迄本調查研究進行期間，行政院活化閒置公共設施專案小組列管案件如下表所示：



表 5：閒置公共設施專案小組列管案件

項次	公共設施名稱	設施管理機關	目的事業主管機關	開工日期	完成日期	總建造費(千元)	設施概述	閒置原因簡述
1	桃園縣綜合性身心障礙福利服務中心	桃園縣政府社會處	內政部	901205	931005	158,273	依據內政部 85 年度加強推展殘障福利獎助作業要點基準，土地面積 3,515 平方公尺，使用分區特定農業區特定目的事業用地，建築物樓層登記用途地下 1 層，防空避難室兼停車空間，地上 2~5 層福利設施，建物面積地下 1 層，地上 5 層，總樓地板面積 8,625 平方公尺約 2,609 坪，原規劃機構功能：1. 提供殘障者日間托育、職業訓練、職能評估等服務。2. 提供休閒活動服務。3. 提供重殘養護(24 床)服務。4. 提供殘障作品展服務。5. 設立示範按摩服務中心。6. 提供殘障社團集會及聯絡室。7. 設立庇護工場，以提供殘障者就業及職業訓練之用。8. 提供諮詢服務。	興建位置不佳。
2	台灣省公共停車場四年建設計畫—雲林縣斗南鎮停五立體停車場	雲林縣政府工務處運輸管理科	內政部	880219	940630	239,790	地下 2 層、地上 7 層 RC 造匝道式立體平面停車場，預計停放 312 輛自用小客車及 100 輛機車。	惟因地方民眾陳情抗爭要求改為地下停車場，致僅完成地下 1、2 層結構體後於 89 年 3 月 23 日起停建，並於 89 年 9 月 29 日及 91 年 1 月 21 日分別與水電工程及土木建築工程承商終止契約，91 年 7 月 1 日及 94 年 5 月 3 日完成終止契約驗收結算作業。該停

								車場終止契約中途停建後，迄96年7月止未再續建。
3	高雄縣旗山運動公園旅遊服務中心	高雄縣旗山鎮公所	內政部	851203	891001	46,230	24 間旅遊套房、中型會議廳、餐廳、停車場.....等多項旅遊服務設施。	合約適法性及修繕問題。
4	茄萣鄉二立體停車場	高雄縣茄萣鄉公所	內政部	870630	941223	112,316	本停車場為匝道式地下室1層地上2層立體停車場，停車位計200個，面積4,920平方公尺，95年2月全部完工。	興建作為停車場係因對面為興達港漁會拍賣場，作為漁貨交易停車使用，現因興達港區漁會拍賣會已遷往他處，實際停車數量不如預期，造成閒置。
5	高雄縣內門鄉石坑村原野體能訓練場	高雄縣內門鄉公所	內政部	850905	860330	20,667	主要工程為「土建工程」及「遊樂設施」。	因本鄉鄉民以農牧業居多，當時又較缺乏運動休閒風氣，所以興建完成後公園使用率不高，嗣又缺乏經費維護，鄉民更不願到此運動，才導致目前荒廢狀況。
6	屏東縣枋山鄉桐腳濱海遊憩區	屏東縣枋山鄉公所	內政部	801021	880701	130,000	農產品展售中心、集貨場、游泳池、招待中心、停車場、海豚排樓、海馬水池、水泥魚圍牆、涼亭、石椅。	因土地所有權狀部分遺失，須公告30日，須於96.12.25始完成土地所有權移轉事宜；另有關延長租賃期限為15年，是否受到「國土復育策略方案暨行動計畫」-「海岸地區」之限制，現正函請內政部釋疑，因相關原因故無法上網公告招商。

7	海安路地下街	臺南市政府工務處	內政部	820816	921205	2,296,917	91年12月20日拓寬海安路為40公尺，並完成海安路路面全線通車，兩側各為7.5公尺寬人行道，及6.5公尺寬雙向車道，中間12公尺寬暫時提供200個路面停車位，地下一層為地下街商場，地下二層為地下停車場。	因地下結構體完成後，尚需辦理機電、消防、空調、裝修、停管等工程，才能營運使用，但缺乏經費，故閒置至今。
8	連江縣南竿海淡廠二期附屬設備工程及委託操作銷售(又名海淡包裝廠)	連江縣政府工務局	經濟部	880514	890120	38,180	1.因應南竿海水淡化廠產水後營運，除了大部分淡化水需經輸水管線輸送至自來水系統外，其餘少量淡化水擬包裝處理銷售，而包裝處理需增加廠房及相關設施，預期將可使海淡廠營運達到自給自足目標。2.主要工程內容包含：精製水設備、包裝水包裝設備、廠房及倉庫及雜項工程(廠區及辦公廳舍面積約800平方公尺)。	因土地因素(土地所有權未能完全取得)，故未能核發建照、使照及工廠登記證，相對影響該計畫無法營運而致使廠區相關設備閒置。
9	臺西鄉牛厝公有零售市場	雲林縣臺西鄉公所	經濟部	840908	870514	33,060	地下一層地上兩層，面積2,911.74平方公尺。	該村人口外流居多而臨接四湖較近，前往四湖較習慣性。
10	臺西鄉台西公有零售市場	雲林縣臺西鄉公所	經濟部	860112	870310	23,400	地下一層地上一層，面積1,173.07平方公尺。	91年完工後再爭取經費改善消防設備，94年取得使用執照後經多次招商均乏人問津。
11	臺西鄉崙豐公有零售市場	雲林縣臺西鄉公所	經濟部	730827	740330	5,560	地上二層總樓地板面積684.16平方公尺，地下一層總樓地板面積106.82平方公尺。	因離村里聚落較遠，完工後無攤商願意進場營業。
12	林園鄉第一市場	高雄縣林園鄉公所	經濟部	880701	940530	10,308	挑高鋼骨結構。	1.本公有市場於51年由鄉民捐贈本所做市場用地，該地在捐贈本所前早已供做市場使用多年，至今已逾45年



							<p>歷史；67年因都市計畫變更將該市場變更為商業區。2.本公有市場因年代久遠，建築設施老舊，已成危險建築，遂於87年自籌經費先行整修內部，92年度政府辦理擴大公共建設方案鄉鎮市建設計畫項內申請補助200萬元，施作消防設備、市場照明改善，後因經費不足，再向經濟部爭取「92年度基本建設方案」--老舊及危險市場更新改善計畫經費150萬元，施設防火噴塗等工程，於94年5月30日完工。3.本公有市場為四面通道，依規定至少需三面臨路且需3公尺以上，因受地形限制未符合建築技術規則建築設計施工編第119條定有明文，其臨接道路長度不得分段檢討。4.本公有市場因出入口及週邊道路不足，內部結構仍有待改善及使用執照尚未取得等原因，導致攤商入駐意願低落。</p>
--	--	--	--	--	--	--	---



13	高雄縣茄荳鄉興達港特定區公有市場(第五期)	高雄縣茄荳鄉公所	經濟部	961231	970430	3,384	興建一公有市場供本鄉崎漏村民購物買菜之便。	尚未能取得使用執照以合法營運。
14	壽豐鄉豐田市場	花蓮縣壽豐鄉公所	經濟部	740226	750207	8,160	1.基地面積：1,387 平方公尺；2.建物高度：10.2 公尺；3.建物層數：地下一層，地上二層；4.地下室：381.65 平方公尺(用途：防空避難室)；5.第一層樓：1,035.01 平方公尺(用途：零售市場)；6.第二層樓：362.01 平方公尺(用途：活動中心)。	因當地居民消費行為改變，進而造成傳統市場無法繼續經營，目前已在辦理委外經營之相關事宜。
15	台北縣樹林市五立體停車場機車停車區	臺北縣樹林市公所	交通部	850904	871009	284,909	本停車場立體機械式汽車停車區，原設計 7 塔機械式停車塔共計 266 位機械式停車位；自走式機車停車區，原設計 1 樓 24 位、2 樓 46 位、3 樓 46 位、5 樓 60 位，共計 222 位停車位。本停車場立體機械式汽車停車區自 92 年 6 月 1 日委外經營以來，停車率業已達六成以上，惟自走式機車停車區於 88 年 5 月 10 日取得使用執照後，發現原設計之機車車道彎度半徑太小，視野不佳，及機車出入口高差 45 公分，且無斜坡連接等問題，開放後恐造成安全上之疑慮，故於 91 年 11 月 11 日邀請臺北縣政府辦理會勘後決議不宜開放機車停放使用。	機車區。
16	桃園縣八德市大浦公二地下停車場	桃園縣八德市公所	交通部	861219	880225	53,990	地下停車場面積計 2,372.24 平方公尺，計 119 個停車位〈其中 19 個平面車位，100 個立體機械停車位〉，預期減少福國北街等道路違規停車情形，提升道路服務品質。	因機坑會淹水以致機械停車設備無法使用，簽約廠商目前於法院提起損壞賠償訴訟，現由臺灣桃園地方法院審理中。

17	苗栗北苗市場遷建及市四地下停車場	苗栗縣苗栗市公所	交通部	820420	870610	43,761	地下機械停車位 80 個。	民眾對使用者付費之觀念尚未成熟，無停車付費之習慣，且對違規停車之取締不夠積極。
18	後龍濱海遊憩區促進民間參與公共建設投資興建暨營運案	苗栗縣政府建設處觀光課	交通部	800410	921231	107,196	後龍濱海遊憩區目前設施有：聯外步道、涼亭、景觀台、水池、停車場、遊客服務中心、公廁、水塔、木棧道、蓄水池等設施。	無充足人力及管理經費。
19	補助地方政府興建示範停車場計畫—台中縣大雅鄉停一立體停車塔	臺中縣大雅鄉公所	交通部	860630	880902	152,770	本停車場屬機械式立體停車場，2 座建築物，7 個塔位，共 252 位停車位計畫效益：委外經營後增加鄉車收入，解決違規停車問題。	本停車場 88 年 11 月建造完工時適逢景氣低迷，人口成長及工商發展趨緩，加上航太工業區停止開發，致使停車需求萎縮、屢次公開招租均無人參與投標。自 89 年起歷經 14 次流標，於 94 年 3 月完成委外經營招標，由九龍租賃有限公司得標。惟因九龍租賃有限公司未依合約規定對外開放民眾計時停車，故於 95 年 4 月終止合約，惟承租人不服提出損害賠償之訴，現進入司法訴訟中。本案因原保固廠商（永大機械有限公司）因保固金爭議經仲裁結果本所敗訴



								，本所近期內再聲請仲裁，致使停車塔內電子及機械設備無法維修，基於上述種種原因導致停車塔無法有效利用。
20	補助地方政府興建示範停車場計畫—臺中縣大里運動公園地下停車場	臺中縣政府交通旅遊局	交通部	850914	880909	529,903	本案停車場興建量體主要係以公園多用途使用及綜合體育場六千人規模衍生之停車需求納入規劃，其中體育館之需求為尖峰停車需求，因體育館未興建致本停車場實際效能明顯受到影響。本停車場為地下一樓、二樓共可提供民眾使用小型汽車車位數 955 格，機車位 356 格；其中地下一樓面積 20,343.7 平方公尺有 451 汽車格位及 356 機車格位，地下二樓面積 19,576.92 平方公尺有 504 汽車格位。	本案原擬為公園兼體育館之開發案，本為因應預期體育館活動停車之需求而設置大量停車空間，後因經費問題，有關體育館部分未能如期興建，導致停車場空間無法如期有效發揮功用。本停車場自 94 年 9 月 7 日起委外經營管理公開招標，經多次流標，修正招標文件後，95 年 1 月 17 日決標，廠商 95 年 1 月 26 日繳交履約保證金，與廠商多次協商，95 年 5 月 30 日完成簽約，95 年 6 月 30 日點交廠商，95 年 7 月 1 日廠商收費營運。
21	彰化縣鹿港鎮停一立體停車場	彰化縣鹿港鎮公所	交通部	850703	871002	107,985	地上七層，匝道式停車場乙座共 166 小型車位（含 4 個免費殘障車位）。地面第一層及地下一層規劃為百貨商場使用。	鹿港鎮停一立體停車場於 87 年 10 月 2 日申報竣工，隨之辦理驗收程序，因為尚未辦理停車場委外經營招標案，

								因此閒置至 92 年再辦理停車場委外經營招標案。
22	彰化縣員林鎮舊有漁市場興建立體停車場	彰化縣員林鎮公所	交通部	880820	900120	210,359	升降式立體停車塔計四塔，塔高 39 米、停車容量 280 席。	一般民眾對立體停車塔接受度不高。
23	補助地方政府興建立體停車場計畫—南投縣埔里鎮四(仁愛)立體停車場	南投縣埔里鎮公所	交通部	850401	880910	450,000	依交通部 84.3.25 交路 01894 號函提報交通部補列新增計畫，交通部採「先到先辦」方式辦理經費核補，倘未能於年度內獲得補助，85 年度不得優先取得補助經費。故為能解決停車問題及發展都市建設，提報「工程建設」併列為「年度候補計畫」，交通部於 84.6.9 交路 024982 號函核定 84 年度候補計畫。於 87.11.11 取得(87)投縣建管(使)字第 996 號使用執照，地下一層及四至十層停車場；共 302 部停車場位(294 部停車場位及 8 部行動不便者停車場位)。	本停車場興建於完成後隨即遭逢 921 地震，損毀部分設施無法正常使用；後雖經復建工程修復，然因經費不足仍無法完全修復。
24	補助地方政府興建立體停車場計畫—南投縣名間鄉一立體停車場	南投縣名間鄉公所	交通部	860613	881214	275,909	地下一層、地上七層，基地面積 2,452 平方公尺、總樓地板面積 13,745 平方公尺，停車位數 314。	立體停車場自興建營運後，因國內經濟需求強度未如預期，再加上地方鄉民生活習性改變，致使營運情形不佳，本所目前無法悉數償還貸款本金，僅於 90 年度償還第一期本金 1,125 萬元及第二期、第三期償還部分本金計 250 萬元，其餘均未能如期償還本金。



25	台南縣新化鎮廣停二地下停車場	臺南縣新化鎮公所	交通部	880921	900624	137,590	地下三層，機械停車設備178位含2位殘障車位。	屬鄉村型城鎮，屢次招商無人問津，嗣後與地上層新化街役場一同委外，且停車場周邊未能加強違規停車取締，平均停車率不及30%。
26	台南縣楠西停二立體停車場	臺南縣楠西鄉公所	交通部	880706	911004	18,165	一、為一入口柵欄式立體停車場〈一至三樓車輛走道式〉，一二樓共有小客車停車位40位，三樓機車位100位。二、管理員室一間。三、消防設施自動灑水及泡沫設備一組。四、高壓電氣室一組15,000伏特。五、柴油發電機組一組150馬力。	偏遠地區人口數少，車輛數量亦少，平均停車率不及30%。經召開商機座談會請停車業者實地評估是否委外經營，經業者評為完全不具經營價值，除非停車場對面開發為商業區，完成後始有經營價值。
27	補助地方政府興建示範停車場計畫一萬丹鄉游泳池地下停車場	屏東縣萬丹鄉公所	交通部	900411	910304	133,147	1.因該地方有2.82公頃興建萬丹鄉公園及1.64公頃屏東縣政府興建國際標準游泳池，且四周都為農地無公共設施用地，將來為因應國際性大型游泳比賽及公園遊客，無法提供停車空間，因此向上級機關爭取興建停車場。2.匝道式地下一層小客車停車位194位，入口出口車道乙處、一般人行入口4處，電梯二座，男、女廁所各一間。	本停車場上方為萬丹鄉公園及其旁有屏東縣政府興建1.64公頃之游泳池，因四周都為農地無公共設施用地，為因應將來國際性大型游泳比賽，無法提供停車空間，因此爭取興建停車場。因游泳池欠缺舉辦大型比賽及經營不如預期，致本場以附近居家之定期月租車為主要客源，惟停車需求低，停車率約10%。

28	綠島南寮漁港交通船專用港	臺東縣政府農業處	交通部	860709	920424	400,700	延長南防波堤 185 公尺、興建南內堤 40 公尺、北內堤 20 公尺、北側海堤 298 公尺、客貨輪碼頭 302 公尺、舊港區突堤碼頭 45 公尺及港區整地、綠美化。	綠島南寮漁港交通船專用碼頭擴建，係以 85 年所完成之「綠島南寮漁港交通船專用碼頭水通模型試驗研究報告」為上位計畫，辦理防波堤延長及客貨輪碼頭新建工作；該計畫實施概分為二期，並配合當時政府財政調度，將南防波堤延長 75 公尺部分列入第二期工程，惟自 92 年本港擴建第一期工程完工後，因政府整體財政調度，未能持續補助完成工程整體建設（南防波堤 75 公尺延長），影響所及，現有交通船碼頭區靜穩度未足提供交通船「安全」上下旅客使用，致工程所興建之 302 公尺客貨輪碼頭部分，僅貨船業者勉強泊靠，而交通船業者在無法確保旅客上下船安全前提下，均無泊靠意願。
29	補助地方政府興建示範停車場計畫一	花蓮縣花蓮市公所	交通部	870205	880210	41,585	本停車場用地面積 914 平方公尺，第一期工程興建機械式立體停車位 80 位及平面停車位 9 位，原計畫效益	暫停營運。



	花蓮縣花蓮市忠孝立體停車場						將可紓解該地區之停車需求，解決停車問題。	
30	嘉義市東市場綜合大樓二、三樓改建停車場	嘉義市政府工務處	交通部	860718	870626	40,573	1.停車場位於本市吳鳳北路東市場地上三樓及地下一樓。2.地上三樓共 48 個車位，地下一樓共 11 個車位，合計 59 個車位。3.地上二樓目前未開放。	興建完成後無法取得變更使用執照(地上二樓部分)。
31	南投縣地方產業交流中心	南投縣政府建設處工商管理課	行政院文化建設委員會	930503	930726	90,000	計畫效益：(一) 南投縣各鄉鎮市地方產業資訊平台。(二) 純淨心產業的展售點。(三) 純淨心產業的育成中心。(四) 地方文化產業的窗口。(五) 社區營造的推手。(六) 新文化運動的基地，設施內容：展示區、辦公區、會議室、教室、簡報室、販賣部等。	設置地點偏僻，原先設置之主要考量為：緊鄰香火鼎盛的紫南宮，擁有基本的客群的窗口。及紫南宮周邊的停車空間充裕。但實際營運上，與原先評估具有極大落差，如：香客不等於遊客，遊客可能轉化為香客，到廟宇參拜；但香客多為到廟宇參拜而來，未必會順道參觀與廟宇無關之設施。
32	台東藝術村(美濃)	臺東縣文化局藝文推廣課	行政院文化建設委員會	971225	980415	1,500	原美農國小主體擁有八間校舍、傳達室、倉庫、廁所等，86 年本縣將之改建成台東藝術村，主體變更為一間展覽室（兼創作室）、三間創作室、四間個人住宿空間、廚房及衛浴室。	因房舍老舊漏水嚴重，未符進駐藝術家使用需求，俟經縣府補助小組同意提撥經費 150 萬元辦理後續防漏及環境整理工程。惟適逢鋼鐵價格飛漲，是項工程歷經 8 次招標及 3 次修改設計，均未能順利招標。96 年底再次檢

								討本項工程，為使工程順利進行，遂更改成單純防漏工程。現正辦理相關工程招標程序中。目前，因正處於預備工程施作期間，故暫停開放及藝術家申請進駐，僅由屏東籍原住民藝術家伐○○進駐創作(95年7月申請進駐)，由於伐○○先生生活條件不佳，雖已逾進駐期限，仍委請協助看管藝術村。
33	虎尾鎮現代化大型批發魚市場	雲林縣虎尾鎮公所	行政院農業委員會	830516	850830	62,780	辦公室、魚貨拍賣場、冷凍機械、冷凍保溫、冷凍庫、污水處理系統、圍牆及大門。	民眾消費習慣改變，遠洋冷凍漁獲不受青睞。
34	興達遠洋漁港	高雄縣政府	行政院農業委員會	800624	861020	7,090,000	原設施計畫效益該港興建係供遠洋漁船5千噸級1千艘停靠使用。	海上劇場自95年6月起辦理委外經營管理招標，因基地範圍、投資金額及環境條件等因素，致未能順利委外，現規劃擴大基地範圍並請顧問公司重新檢討評估。
35	安平漁港觀光魚貨直銷中心	臺南市政府建設處	行政院農業委員會	930130	930816	60,490	安平遠洋漁港觀光直銷魚市場係由原閒置之安平遠洋漁船魚市場規劃轉型重新整建完成，該設施內規劃設置一樓為：一、產銷班及水產品銷售區—水產乾貨、水產加工品。二、生鮮魚貨直銷區—直銷販賣生	臺南市政府與南市區漁會協商安平觀光直銷魚市場營運事宜，因租金費用未能達成共識，南市區漁會遲不進場營運。



							鮮魚貨。三、熟食餐飲區—販賣海鮮熟食。四、魚貨拍賣區—魚貨銷售拍賣。二樓設置有餐廳、咖啡雅座及周邊附屬木棧道、遮陽棚、坐椅、碼頭圍欄、聯通樓梯等設施，提供遊客遊憩休息；該魚市場外緣設有停車場〈停五、停六〉可容納 500 輛小汽車方便遊客使用。本設施之轉型目標期結合安平地方之開台天后宮、安平古堡、億載金城、英商德記洋行、德商東興洋行、鄉土館、舊街古蹟、漁港公園、環港步道……成一系列安平港歷史風貌園區之觀光遊樂區。	
36	前鎮漁港魚貨直銷中心	高雄市政府海洋局	行政院農業委員會	891231	911204	120,000	地上 4 樓，RC 結構物，樓地板面積 7,460.32 平方公尺，位於前鎮漁港西岸碼頭(朝陽段 436-1、436-3 地號)。	該建物之使用依高雄市議會第 5 屆第 5 次大會決議出租予高雄區漁會，自 92 年 7 月 1 日起至 97 年 6 月 30 日止計 5 年出租予高雄區漁會，漁會曾於 93 年 2 月 22 日及 93 年 9 月 25 日分別辦理兩次開幕活動，惟嗣後高雄區漁會因無力經營並主動請求解約，本局乃於 94 年 1 月 1 日與高雄區漁會終止租約並收回建物。
37	新竹縣五峰多功能體育館	新竹縣五峰鄉公所	行政院體育委員會	880528	891115	15,000	本鄉五峰多功能體育館規劃成立用途旨在全鄉辦理球類活動，如籃球、排球等活動，本體育館地下室儲藏室及一樓活動空間。	未辦理建照。

38	內埔鄉游泳池	屏東縣內埔鄉公所	行政院體育委員會	890910	901026	27,242	辦公室 369.78m ² 、機械室 56m ² 、游泳池 1,255m ² 、戲水池 120.33m ² 。	設施不夠完善、游泳客源不多、公所財政困難；歷經多年多次委託經營及 0 租金方案標租，均無廠商及學校有意願承租；本游泳池前經美和技術學院評估，若該校接手經營每年約需虧損超過 400 萬元。
39	海巡署第 63 大隊鵝鑾鼻分隊哨	行政院海岸巡防署	行政院海岸巡防署	831019	8411	7,674	計有設施計 1 棟兵舍，構造為地上 1 層，加強磚造，建物面積 451 平方公尺；1 座車棚，土磚石混合造，面積 5.76 平方公尺；1 座其他，土磚石混合造，面積 15 平方公尺；1 座圍牆，土磚石混合造，面積 89.1 平方公尺，總計 3 棟房建物、1 座土地改良物。	該哨係為國防部軍管區司令部於 89 年 2 月組織改組成立海岸巡防署時接管使用，原用途為分隊哨，92 年因任務調整級單位裁撤，經檢討後保留作為感染法定傳染病患之隔離廳舍使用迄今。
40	花蓮縣新城鄉原住民文化館	花蓮縣新城鄉公所	行政院原住民族委員會	901012	910120	9,000	本館為禮堂式建築結構，側邊有 2 樓，建築配置有展覽室、辦公室、儲藏室、活動廣場、廁所等設施。	本館雖有展覽室、儲藏室等空間配置，但本體上之使用與正統文化館之結構設備尚有差距，是以平常皆以辦理活動，召開會議等為主要使用用途。



伍、結論與建議

一、推動「政府公共建設計畫審議及定期檢討」法制作業

(一)為落實公共建設個案計畫審議及定期檢討機制，建議參考預算編列及政府採購分別有預算法、政府採購法之法源，推動制定專屬法律，建立公共建設計畫審議及定期檢討（含期中及期末）之法源依據，以避免公共建設計畫審議、檢討不周，及受地方民選首長選舉考量等不良影響，改善目前普遍的計畫膨脹現象；同時賦予優先順序不甚急迫之新興個案計畫先行細部設計，設計完成後暫存備選計畫庫，在平日建立完善的擴大內需資料庫，隨時進行滾動式檢討，未來一旦景氣情勢變動，只待財源到位，即可立即發包，使國家財政的每塊錢都可花在刀口上。另於專屬法律未立法通過前，可先訂定作業要點，據以辦理，施行經驗可作為未來專屬法律案之參考。

(二)另為降低新制推動上路所遭遇的困難，增加制度的實用性，建議邀請交通部、農委會、經濟部、內政部等計畫主管部會，就軌道運輸、農業、工商施設、下水道等次類別試行推動；檢討各該次類別現有計畫，排列所有計畫優先順序及安排未來年度中程經費需求，並建立備選計畫庫；新興計畫則參照可行性研究及綜合規劃階段編審內容提報、審議。

二、製訂「公共建設個案計畫可行性研究及綜合規劃編製作業手冊」，供各部會參考依循

(一)公共建設個案計畫可行性研究及綜合規劃報告之編製及審議程序中，通過經濟效益評估及財務可行性為最基本的條件，經建會雖已編製完成公共建設計畫經濟效益評估及財務計畫手冊，供各相關單位參循，惟其未針對可行性研

究及綜合規劃各階段相關項目及事宜予以規範。又目前經濟效益評估及財務可行性多流於形式，且地方民選首長為個人施政績效考量，多有浮報需求情形，審議機關難以檢核其評估結果的合理性，而決策者亦無法據以決定計畫方案及推動之優先順序。究其原因，不外：1)無一致性成本效益項目規範。2)欠缺客觀評估方法。3)欠缺無效率計畫退場機制。4)計畫未經可行性評估就直接進行綜合規劃或細部設計。5)欠缺同性質計畫之競合評估機制。6)未依公共建設生命週期評估，形成「重興建、輕維護」的情形。7)欠缺執行組織人力需求的調配機制等。為確保計畫的可行性，實有必要改善前述缺失。

(二)國外已有相當完整的文獻，如聯合國工業發展組織出版之「工業可行性研究手冊」，歐盟訂有「開發計畫之財務與經濟分析手冊」等可供參考。建議可邀請相關部會依據目前實務作業情形，研訂「公共建設個案計畫可行性研究及綜合規劃編製作業手冊」，針對專案型、彙總型及兼具管理措施等類型公共建設計畫，制訂可行性研究及綜合規劃階段編製、評估、審議方式及標準作業程序，供各部會參考依循。當可大幅提升公共建設個案計畫之規劃品質、增加計畫的可行性，並與國際規範接軌。

三、落實公共工程計畫與經費審議，發揮專業審議功能，確保計畫順利執行

(一)行政院為健全公共工程計畫及經費有關技術及成本估算之審議機制，發揮工程專業審議功效，爰訂定「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」。依該要點第6點第1項規定：主辦機關研擬非屬該要點第3點第2項之新興公共工程計畫(按：該要點第3點第2項規定：主辦機關研提符合促進民間參與公共建設法第3條第2項重大公共建設



範圍之新興公共工程計畫，應依促參法之規定辦理，不適用該要點之規定)，應依工程經費估算手冊之規範，提出先期規劃構想（或可行性評估）及總工程建造經費概估。又該要點第 6 點第 2 項規定：前項所稱先期規劃構想（或可行性評估），至少應包括公共工程計畫之目的、基本資料調查及分析（如工址調查、水文氣象、公共管線等）、環境影響評估、土地之取得、生態工法、資源再利用與維護管理之策略及因應措施、在地住民意見、預期效益等項目。另該要點第 7 點亦規定：各主辦機關於計畫提報審議前，應先將先期規劃構想（或可行性研究）及總工程建造經費概估函報主管機關；主管機關應本於權責審查同意後，按計畫之性質報請工程會等會審機關審議，由工程會擬具審議意見（含暫匡列之概估總工程建造經費與民間參與公共工程之意見），送會審機關，據以綜理彙辦審議。

(二)據審計部查核行政院所屬機關 97 年度可支用預算 1 億元以上之公共建設計畫，發現部分屬「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」所適用計畫，其新興計畫提報審議前之先期規劃作業，核有未依上述規定，製作先期規劃構想（或可行性評估）等資料，且未將該等資料報請工程會等有關機關審議；先期規劃構想（或可行性評估）內容不全，遺漏載明相關評估項目（如未載明基本資料調查及分析、生態工法、資源再利用、維護管理之策略及因應措施或在地住民意見等相關評估項目）；或所提出之先期規劃構想未周延（如未周延評估環境影響評估、用地取得、在地住民意見等項目），影響後續計畫之推行等情事。顯見部分機關對於新興計畫提報審議前先期規劃作業之辦理情形，尚有未盡落實情事，允宜督促落實先期規劃作業規定，以有效發揮工程專業審議功能，確保計畫執行之順遂。

四、落實年度先期作業送審規定，發揮概算分工審議之功能

(一)經建會為辦理 97 年度重大公共建設計畫之年度概算審議，爰訂定「97 年度政府重大公共建設計畫先期作業擬編手冊」。依該擬編手冊第三章「七、計畫主辦機關送件內容」及「十、編報及審議程序」規定：計畫主辦機關於辦理 97 年度個案計畫先期作業時，應將個案計畫基本資料摘要表、97 年度先期作業計畫書(含 97 年度具體成果目標、計畫效益)等資料，函送所屬「次類別主辦機關」，並一併副知經建會；對於新興計畫或延續性計畫因實質內容(含假設條件等)有重大變更需檢討修正者，需增加經濟效益評估及財務計畫摘要表，及 97 年度經濟效益評估及財務計畫(含民間參與可行性評估)。又依「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」第 8 點規定：主辦機關應及早展開綜合規劃，提出約 30%規劃設計之必要圖說、總工程建造經費之概算、基本資料表，至遲於第一年度之預算籌編先期會審會議開始 3 個月前，先以正本函送工程會辦理工程專業審議，據以審定各公共工程計畫、實需總經費及第一年之經費。另依上述審議作業要點第 11 點規定：經該要點第 8 點審定之新興公共工程計畫，其延續性計畫之分年實施計畫，各機關應於年度所定預算籌編先期會審會議前，填寫「公共工程及房屋建築概算表」連同表內所註明需提送之資料(包括工程實施進度)，於報送主管機關時，先以副本送工程會備案或預審，據以依公共工程計畫實施進度提出審查意見。

(二)查行政院所屬機關 97 年度可支用預算 1 億元以上之公共建設計畫，經審計部調查發現部分計畫主辦機關於辦理 97 年度公共建設計畫先期作業時，未注意上述規定，致遺漏將 97 年度先期作業計畫書(含 97 年度具體成果目

標、計畫效益)、97 年度經濟效益評估及財務計畫(含民間參與可行性評估)等資料，送計畫所屬次類別主辦機關審查，且未副知經建會；或未於計畫第一年度之預算籌編先期會審會議開始 3 個月前，提出約 30% 規劃設計之必要圖說、總工程建造經費之概算等資料，以正本函送工程會辦理工程專業審議；或未於 97 年度預算籌編先期會審會議前，將「公共工程及房屋建築概算表」等資料，報送主管機關，且未副知工程會備案或預審等情事。已影響公共建設計畫先期作業就個案計畫年度經費概算審查及其優先順序安排之審議機制功能，行政院允宜督促落實年度先期作業送審規定，以確保概算分工審議之功能。

五、建立完善的延續性計畫退場機制及個案計畫即時檢討平台

(一)現行個案計畫編審係依「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」辦理，適用所有計畫，並未針對公共建設計畫作特別規範，且計畫一旦核定，就進行施工，形成計畫無退場機制的情形。若依現行計畫檢討機制，計畫修正之發動權在於主管部會，並無由上而下的發動機制。主管機關或限於組織因素、預算考量、民意壓力等，未能及時檢討計畫，因而發生：1)計畫已逾期程仍在執行；2)營造業市場環境改變，工程經費激增，仍未修正計畫經費；3)對執行多年之延續性計畫，並未有退場機制及停損點；4)計畫內容變更，未修正仍持續執行等情形。建議應對延續性個案計畫或大型中央補助計畫（例如國宅、停車場、文物館、旅客服務中心等）進行退場機制測試，分析延續性個案計畫或大型計畫之修正原因及退場機制，並作成暫緩計畫（納入備選計畫庫，俟擴大公共建設再行辦理）或縮減規模或立即停止等決議。

(二)檢視過去 30 年所推動之三大類國家發展指導計畫，包括：
1)有明確個案計畫之指導計畫、2)綱要型指導計畫及 3)短期擴大內需計畫。其中屬綱要計畫型式之國家級計畫，於規劃時雖訂有完整之目標，惟因個案計畫未經精確篩選，多屬倉促彙總而成，以致由下而上之個案計畫未能與由上而下之總體目標結合；整體財務規劃部分，則因個案計畫繁多，且未能考量實際執行能力，以致計畫與預算未能配合，規劃時程與實際建設時程大幅落差；如國建六年計畫於推動兩年餘即面臨檢討；復因計畫項目繁多，一般民眾根本無法確切瞭解到底包括那些項目，也不清楚政府施政重點，甚至連最基本之政策宣示功能也無法達成。故有必要針對現有計畫進行總體檢，訂出優先順序，並建立動態檢討機制，以便推出下一階段具前瞻性及系統性國家建設計畫時，有確實可行的個案計畫支撐。

六、加強公共建設計畫之協调控管，以確保計畫執行成效

行政院自 90 年度起實施「加速推動公共建設方案」，列管 1 億元以上公共建設計畫，藉由按月召開跨部會公共建設督導小組會議，檢討計畫之執行成效，並協調解決用地、土方、管線、砂石及環保等相關問題。另為加速公共建設進度，工程會於 95 年底成立「公共建設諮詢小組」，協助解決廠商與機關間於契約條款上之認知差異，並協調與督導相關機關積極辦理，使公共建設順利進行。惟本研究調查發現可行性分析評估、規劃設計及預算編列、計畫執行等各階段均有檢討改進空間。茲分述如下：

(一)可行性分析評估階段

1、確實掌握計畫相關審查項目及其所需時程

依公共建設計畫性質、規模及相關條件檢視計畫所涉及之必要審查項目，例如土地取得（協調撥用取



得、價購或公告徵收、用地變更編定、地上物拆遷補償)、工程經費送審、證(執)照申請作業(建築及使用執照、路權申請、水權申請、臨時電力、綠建築候選證書申請)、相關法令限制(一定規模以上或特定保護區之一階環評、二階環評或差異分析、都市計畫審議、水土保持計畫)等,以及各項作業預估所需時間。

2、計畫務求確實周延

公共建設計畫執行順利與否,取決於可行性評估是否確實、規劃評估是否完備、執行單位與民眾溝通是否順暢等。目前多數重大公共工程推動前多需環境影響評估,在經濟發展與生態永續均需兼顧情形下,公共建設計畫在核定前即面臨嚴苛的考驗,故須從計畫之必要性、可行性、合理性及預期效益等予以詳細的量化評估,並深入瞭解地方政府及民眾的意見,納入分析參數,避免執行遭受非理性抗爭。

(二)規劃設計及預算編列階段

1、規劃設計期程合理化

不同計畫應有不同執行流程,例如補助地方型計畫或原住民區計畫,應涵蓋計畫需求地區之地方政府與住民溝通所需時程;新建工程與整(改)建工程考量因素亦不相同,均應依其特性概估設計審查及施工期程,就工作事項間關聯性作整體安排,避免因規劃時間過於倉促導致規劃設計品質不良。

2、詳細進行市場調查

規劃設計階段即應訪查市場機具、材料設備及人力市場狀況及價格,避免不當限制競爭造成流標或履約爭議。以土方問題為例,目前政府正推動公共工程剩餘土石方處理方案,將剩餘土石方當成國家資源,朝「規劃設計力求土方平衡」、「設置工程土石採棄專

區」、「規劃設計應覓妥土資場」、「剩餘土石方有效交換利用」4 大策略目標努力。又以南部某縣市國宅為例，主辦機關規劃設計之坪數太小、樓層過高，不符南部當地市場需求，且一樓售價高於市價，導致銷售情況不佳，造成長期間置，至今仍虧損嚴重。該國宅規劃設計時，如能詳細進行市場調查，確實掌握市場需求，當不致有如此嚴重後果。

3、覈實編列預算

根據先期（前置）作業、規劃設計、發包、施工等期程，兼顧執行效率及施工品質，合理推估預定支用經費額度，避免產生預算排擠效應及年度保留款過高情形。

為使各機關委託工程顧問公司或建築師設計公共工程所編列之工程發包費用能更覈實準確，主辦機關亦能有明確客觀之審核依據，本院審計部曾多次建請行政院建立公共工程基本工料價格資訊，目前行政院公共工程委員會業已完成「建構公共工程工料價格資料庫與調查機制」專案計畫，發行「營建物價」，惟對各機關如何運用「營建物價」之工料價格以編列或審核公共工程發包費用，尚乏明確具體之相關規定，且各單位工料價格資訊，未予妥適整合，經比較發現常有同一工料項目之工率及價格有不同標準，另有部分工程主辦機關僅彙編施工項目之工率標準，以「營建物價」所編之工料單價換算價格後，造成部分項目價格差距甚大之情形。

(三)計畫執行階段

1、落實特殊巨額、查核金額或重大公告金額以上之工程採購公開閱覽



各機關於辦理公共建設計畫所屬公共工程採購前，將招標文件於開標前公開閱覽，除可使主辦機關於正式招標前，有機會修正或澄清招標文件外，亦可藉由廠商及民眾之檢視，降低因設計圖說內容疑義發生流標，延誤採購期程或綁標之不法情事。

2、公共建設計畫所屬公共工程應全程控管

以道路新建工程為例，除用地取得、地上物查估作業外，最容易造成延宕的即是管線遷移協調作業，工程主辦機關應於規劃設計階段主動邀集各管線轄管機關(構)召開協調會，比對初步規劃成果與既有管線竣工圖說是否有牴觸，於工程開工前確認施工順序及期程，並落實控管。

3、建立三級列管制度

各計畫應由院列管、部會列管及自行列管之施政計畫三級列管制度，建立健全的計畫管理機制。包括確實釐訂年度作業計畫、各月份重要工作內容、分配各月進度及預定支出預算、分析重要查核（檢驗）停留點等，明確訂定分工權責與溝通協調窗口，據以推動計畫執行及管理。各主管機關對於持續落後的重大公共建設計畫，除應立即督促主辦機關採取具體積極之改善作為外，亦應依「工程施工查核小組作業辦法」優先辦理查核，增加檢討頻率，確保施工品質。

4、即時採取因應調整對策

工程執行過程中，遇有圖說不清或窒礙難行，需變更設計，辦理新增項目議價等行政程序往往曠日費時。倘進行嚴重落後，經評估已無法依原計畫執行步驟有效執行時，應在預算流用規定許可下，採取擴大作業面、調整工項經費分配與執行順序，提升預算執

行效率。

5、妥善運用執行困難解決協調機制

各機關應建立問題協調處理機制，尤其是跨單位、跨部會事項。一旦遇有執行障礙，即依三級列管制度，逐級協調，並妥善運用加速推動公共建設方案之困難問題解決小組或請計畫列管機關協助。

6、強化施工管理作業

應加強控管工程各項要徑（Critical path）施工作業項目之進度與預算合理分配，掌握分包或協力廠商施作能力及財務問題、施工介面品質、材料送審、進料時程、出工人數、機具調度及避免不可抗力因素造成工期落後等。

7、訂定合理考核指標

各部會專案補助型計畫多由地方政府提出，中央計畫主管機關審核，核定補助經費後，交由地方政府發包施作，然而地方政府常因專業能力不足，使計畫效能大打折扣，為使計畫如期如質完成，有效提升政府施政效能，訂定合理考核指標有其必要。

七、公共建設計畫規劃研擬制度、資源分配及績效評估制度等改善建議

(一)計畫之規劃研擬制度方面

1、建立次類別經費需求動態管制制度，於審議個案計畫時，動態管制經費需求

公共建設個案計畫之審議係以個案為審議主軸，未就各該機關所有計畫之經費需求及財政負擔能力分析。於是年度預算先期作業審議時，才發現資源有限，個別計畫效益無法按原計畫時程達成之情形。



精簡專案輸送系統(Lean Project Delivery System, LPDS)是一種在整個供應鏈中運用目標、管理的生產設計方式，有別於僅注重產能及技術的生產形式。而精簡(Lean)代表的是一種新的管理方式及概念，意指以最少的輸入成本，經由系統轉換來獲得最大的整體利益及價值。精簡生產的目標是執行滿足個別客戶完美需求標準，以求生產系統執行的最佳化。為有效管制需求成長，個案計畫於核定時，可仿效精簡專案輸送系統(LPDS)精神，以永續檢討之概念，針對次類別計畫，建立由下而上之動態管制機制。

2、規劃大型計畫時，建議成立矩陣式規劃團隊

伴隨環境因素的轉變，組織也受到相當的影響和變化，是以從傳統層級節制角度觀察已漸漸難以涵蓋組織中錯綜複雜的功能與現象。矩陣式組織(Matrix organization)是一種不同於傳統式組織的建構類型，它是一種結合功能式組織與產品式組織的組織型態，將功能式部門中的專家，指派到一個或多個專案，由專案經理來領導的組織設計。以往於規劃大型公共建設計畫時，多係由經建會某一處負責，其他處室配合，對規劃能力、責任、績效等產生界面銜接的問題，建議可採矩陣式組織方式成立規劃團隊；由各處室抽調人力，由專人負責，除了規劃之外，亦應建立配套機制，舉凡：計畫修正、績效指標建立、年度預算分配方式及考核標準等機制，並參照精簡專案輸送系統(LPDS)的精神，採動態的事中評估，隨時將資訊回饋至各階層。

3、國家發展指導計畫及重大公共建設計畫除應進行期中檢討外，另應進行事後評估

個案計畫於完工結案時，除依規定提出結案報告外，亦應加強事後評估，俾供政策回饋檢討以及對研擬下一期國家發展指導計畫或未來重大公共建設計畫時，能及時提供相關規劃、執行經驗。另建議多透過各層次調查、問卷及客觀的指標等方式，檢視上期執行是否達成原先設定之目標。

(二)年度預算資源分配機制方面

1、公共建設額度之匡列必須與經濟成長連結

行政院(主計處)於匡列年度公共建設額度幕僚作業時，常以政府財政負擔層面考量，未與需錢機關(各部會)、預算分配機關(經建會)充分討論，就逕行核定成長幅度，對公共建設計畫中與經濟成長無關之投資，如土地取得費用、經常性支出及國外採購金額等，亦無法精確估計，據此估計經濟成長率恐將產生偏誤。

考量我國現行業務分工，建議由主計處(一局、二、三局、會計管理中心)、工程會、財政部及經建會(綜計處、財務處、管考處)協商建立「公共建設額度匡列平台」及「整合資料庫」，由各種層面分析預算結構、內容、效益等，使預算的編列、支用、評估能緊密結合，且更符合實際需求。

2、先期作業年度預算之分配應由資金供給及需求面同時進行

(1)預算供給面分配原則：依我國目前公共建設計畫推動階段及先期作業之推動方式，可考量資金供給面，由上而下分配預算至各次類別。

(2)預算分配：將預算分配至各次類別。

(3)預算需求面篩選原則：由下而上排列各次類別個案計畫優先順序，依次類別排列各別計畫之優先順



序，並依經費需求動態管制結果，將計畫分級。

3、期中及期末檢討制度應深化為政策面、計畫執行面、預算面多重檢討

公共建設計畫先期作業目前的主軸為求年度預算之平衡，透過期中檢討以確保計畫效益。其具體作法如下：

考量層面	具 體 任 務
政策面	1.透過預算，影響計畫、調整組織：例如，逐年減少公路建設經費，將資源及建設人力轉型至污水下水道建設。 2.整合資源，發揮配置效率：例如，科學園區開發時，同時考量聯外交通、用水、電力、排水、事業廢棄物處理等。 3.政策配合工具，以預算誘使各級政府或民眾配合：例如，地方政府排斥鄰避（Not in my back yard, NIMBY）設施時，可以同時減少交通、公園等設施。
計畫執行面	1.停止執行多年無效率之計畫：不核列預算之外，要求立刻停止。 2.配合新工法、觀念，改變傳統做法：例如，生態工法、省能源材料的運用。 3.檢討逾期多年計畫：例如，執行多年未報核，或已逾期多年之計畫。 4.整併相同性質的計畫：例如，整合台鐵購車計畫。
預算面	1.個別計畫年度預算之分配。 2.次類別預算消長分析(次類別板塊移動)。 3.總體經濟層面分析(經濟成長)。 4.社會層面分析(生活品質、就業機會)。

4、建立公共建設資本存量資料庫

國內送經建會審議之重大公共建設及部分非營業基金計畫，其比例約僅占年度公共建設預算的 1/3 左右，顯然無法由總資源之角度來考量。似可考量在各級政府間建立公共建設溝通平台，用以統計公共建設

資本存量、年度公共建設流量分析等。

5、先期作業時，應強化預算自籌計畫之審議工作

公共建設先期作業往往因時間急迫，對部分資金來源無虞之計畫，採較寬鬆的標準，例如：航空、國際商港建設等，就國家總資源有限的角度來看，仍有改進之處。

6、公共建設先期作業及個案審議時，欠缺計畫資金來源及成本分析，應建立標準成本制度

公共建設個案計畫往往具有多重預算來源，例如「污水下水道系統建設」即有中央公務、中央特別、民間投資及地方預算，「科學園區開發計畫」有公務預算、非營業基金等。經建會於年度預算先期作業審議時，並未評估各種預算來源之資金成本，選擇成本最低之資金投資，應以嚴審預算觀念，針對不同預算來源分析資金成本。

至於個案計畫成本分析，可採 2 個途徑交互運用，1)針對不同類型計畫，將各項成本以工作分解結構(Work Breakdown Structure, WBS)方式建立標準成本；2)進一步研究「單一投資方案合理成本估算」的觀念，建構模式，估測合理之計畫成本。

7、設定公共建設預算核列原則，與個案計畫連結

所有施政計畫均應對應到預算編列原則，於未來年度預算先期作業時，應先以聯合分析法，找出預算核列原則、功能性目標，各計畫必須歸屬於項下，始能編列預算。

(三)績效評估制度改善方面

1、公共建設績效評估及資源分配連結機制亟待建立

政府在研擬國家級計畫事前評估時，訂定有明確



目標，例如：國發計畫即針對整體經濟目標進行分析，包括：經濟成長目標、財政狀況及負擔能力、整體效益分析、對就業率的影響等，整體層面之評估均十分完整。

而目標之達成，必須落實於預算之分配及計畫之執行；亦即所建構之目標體系必須與個案計畫指標、資源分配原則連結。我國推動大型計畫時，對此部分之連結，可考量結合事前評估、事中評估及事後評估之績效評估作業制度：包括 1)事前評估：建立目標體系架構、衡量標竿及績效指標；2)事中評估：檢討衡量標竿及績效指標之妥適性、依績效分配預算等；3)事後評估：執行成效表達、檢討無效率的作業等。

2、成立整體性評估小組，進行跨次類別評估

由學者專家組成之公共建設專案評估小組，係利用客觀的新思維及外部動能，來改善公共建設預算執行績效，惟目前各小組乃依次類別成立，欠缺對整體性的評估，建議成立整體性評估小組，評估年度先期作業計畫對促進經濟成長、提供就業機會、提昇民眾生活品質貢獻、未來年度次類別間資源調配等事項。

3、公共建設績效評估可以運用問卷調查或其他確實有效之調查方式，瞭解使用者之需求

公共建設營運績效評估時，可採民意調查的方式，找出民眾最需要的設施。而公共建設之規劃，亦可參考民意調查結果，使公共建設之規劃、興建、營運更符合民眾需求。其調查對象應區分為：學者專家、民間相關業界人士、一般民眾及負責規劃建設之公務人員 4 類，如此亦可以依據外部力量（學者、業者、民眾），逐漸改變內部（公務人員）觀念。

- 4、公共建設服務品質之衡量，已由產出效率升級至服務有效性，預算分配原則及績效評估準則亦應配合建立
- 近年來，對公共建設績效評估的觀念已有結構性的改變，已有運用柔性軟體措施提高服務水準，以取代剛性的硬體工程之趨勢；而我國對公共建設執行績效之評估，亦應由傳統之預算執行效率升級至服務有效性。

至於檢討方式，借由精簡專案輸送系統（LPDS）系統概念，將管制定義為「確保妥適、正確的作業」，而績效評估重點則為「反覆檢討盡量增加具價值之作業、盡可能減低無效率的作業」；亦即，在公共建設執行過程，應建立之永續(Perpetual)的評估及即時回饋機制，以降低無效率活動、停止無效率支出。

調查研究委員：李復甸
杜善良
沈美真

中 華 民 國 98 年 12 月 8 日

國家圖書館出版品預行編目資料

政府公共工程計畫與經費審議制度專案調查研究
報告 / 監察院編著. -- 初版. -- 臺北市 :
監察院, 民 99.05
面 ; 公分

ISBN 978-986-02-3621-7 (平裝)

1. 預算編審 2. 公共工程

564.35

99009518

政府公共工程計畫與經費審議制度專案調查研究報告

編著者：監察院

發行人：王建煊

出版者：監察院

地址：台北市忠孝東路1段2號

電話：(02) 2341-3183

網址：www.cy.gov.tw

監察院檢舉專用信箱：台北郵政8-168號信箱

傳真：(02) 2341-0324

監察院政風室檢舉：

專線電話：(02) 2341-3183轉539 (02) 2356-6598

傳真：(02) 2357-9670

經銷處：五南文化廣場 台中市中山路6號 (04) 2226-0330

國家書店松江門市 台北市松江路209號1樓 (02) 2518-0207

國家網路書店 <http://www.govbooks.com.tw>

印刷者：神才印刷事業股份有限公司

地址：桃園市中山路507巷55號

電話：(03) 3373700

中華民國99年5月初版

定價：新台幣160元整

ISBN:978-986-02-3621-7

GPN:1009901790

著作權管理訊息：

著作權人：監察院

欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權。

請洽監察院交通及採購委員會（電話：2341-3183）。