

RDEC-RES-091-007(委託研究報告)

計畫型補助款制度及執行成效之研究

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十三年二月

RDEC-RES-091-007(委託研究報告)

計畫型補助款制度及執行成效之研究

受委託單位：台灣大學經濟學系

研究主持人：李顯峰 副教授

研究助理：鄭鈺慧(專任助理)

楊敏君(兼任助理)

顏永銘(兼任助理)

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十三年二月

目次

提要.....	1
第一章 緒論.....	9
第一節 研究動機與目的	9
第二節 研究方法與章節安排	11
第二章 精省後計畫型補助款之分配	13
第一節 計畫型補助款之分配方式	13
第二節 計畫型補助款之分配概況	20
第三章 計畫型補助款之執行成效分析.....	23
第一節 公共政策評估	23
第二節 成本效益分析法	27
第三節 補助款之福利效果	31
第四節 政策執行與認知落差	33
第五節 計畫型補助執行績效之評估	38
第四章 我國補助制度.....	43
第一節 中央與地方財政關係	43
第二節 計畫型補助機制	53
第三節 六項計畫型補助之概況	58
第四節 本章小結	62
第五章 各國政府補助制度簡介.....	63
第一節 各國補助制度之學理基礎	63
第二節 各國補助機制	64
第三節 本章小結	69
第六章 內政部營建署生活圈道路系統建設計畫修正機制.....	71
第一節 生活圈道路系統計畫形成與執行	71
第二節 桃園/中壢生活圈道路系統修正建設計畫	80
第三節 新竹生活圈道路系統修正建設計畫	85
第四節 生活圈道路交通建設計畫核列經費	89

計畫型補助款制度及執行成效之研究

第五節	生活圈道路系統建設修正計畫之檢視	91
第七章	教育部降低國民小學班級人數計畫	95
第一節	計畫形成與目的	95
第二節	計畫目標	97
第三節	國中小學小班既有相關策略、政策及方案之執行檢討	100
第四節	桃園縣「降低國民中小學班級學生人數計畫」90年度執行成果	110
第五節	降低國民小學班級學生人數計畫檢視	113
第八章	交通部高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫	117
第一節	計畫形成、內容及目標	117
第二節	計畫預算執行與分工	118
第三節	計畫審議及管控	122
第四節	高鐵站區聯外道路系統改善計畫檢視	124
第九章	行政院衛生署衛生所重、擴建及空間規畫	127
第一節	計畫形成及目的	127
第二節	衛生所重擴建規劃設計準則	129
第三節	九十年衛生所申請重擴建案分析	131
第四節	補助縣(市)之衛生所重擴建及空間規畫	133
第五節	衛生所擴建及空間規畫之檢視	137
第十章	行政院農委會農田水利設施興建及改善計畫	141
第一節	計畫形成概要	141
第二節	加強農田水利建設計畫與補助	143
第三節	宜蘭農田水利會	148
第四節	嘉南農田水利會	153
第五節	台東農田水利會	159
第六節	農田水利建設計畫之檢視	166
第十一章	行政院環境保護署縣市執行空氣品質改善維護計畫之成效及協助 考評工作推動計畫	171
第一節	計畫形成、目的與內容	171
第二節	空氣品質改善維護計畫執行成效分析	172
第三節	績效考評與支援作業	184

第四節	補助地方計畫作業	190
第五節	基隆市環保局空氣污染防治與綠美化工作	195
第六節	縣市空氣品質改善維護成效及協助考評計畫之檢視	203
第十二章	結論與建議	207
第一節	結論	207
第二節	建議事項	214
參考文獻	219
附錄一	九十年度計畫型補助款案(核查數據).....	225
附錄二	訪談記錄	229
附件一	中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法.....	267
附件二	中央對臺灣省各縣(市)政府計畫及預算考核要點.....	277
附件三	中央對直轄市及縣(市)政府申請計畫型補助款補助之處理原則...	283
附件四	九十三年度中央對各縣所轄鄉鎮市基本建設及設施計畫補助作業要點.....	287
附件五	期末報告審查紀錄及修正處理情形	291

表次

表 2.1	中央對縣(市)計畫型補助原則.....	17
表 2.2	90 年度中央補助地方各項計畫表.....	21
表 3.1	計畫型補助評核表.....	40
表 4.1	90 年度六項計畫型補助內容.....	59
表 6.1	台灣地區 18 個生活圈系統建設計畫期程表.....	73
表 6.2	評分目標體系.....	77
表 6.3	各評估準則之權重(綜合結果).....	80
表 6.4	桃園生活圈道路建設計畫經費分擔表(第一次修正).....	83
表 6.5	有無實施生活圈道路之路網總效益預估比較表.....	85
表 6.6	新竹生活圈道路建設計畫經費分擔表(第一次修正).....	87
表 6.7	由無實施生活圈道路之路網總效益比較表.....	89
表 6.8	生活圈道路系統建設計畫核列經費表〈80~95 年度〉.....	90
表 7.1	降低國民中學班級學生人數目標.....	98
表 7.2	縣市國小一、二年班級人數達成率.....	98
表 7.3	教育部小組研訂國小小班績效評估標準.....	99
表 7.4	降低國民中小學班級學生數策略表.....	102
表 7.5	降低國民中小學班及學生人數分年需求經費表.....	105
表 7.6	87 年度至 90 年度各縣市國民小學以 35 人以下編班達成率表.....	108
表 7.7	90 年度各縣市國民小學一至四年級以 35 人以下編班達成率一覽表	109
表 7.8	教育部補助桃園縣 87-90 年度降低班及學生人數計畫硬體工程項目、 經費明細表.....	113
表 8.1	高鐵站區聯外道路系統改善計畫(91.7.31 止).....	120
表 8.2	高鐵站區聯外道路系統改善甫 92 及 94 年度概算表.....	121
表 8.3	高鐵站區聯外道路系統改善計畫經費來源.....	122
表 9.1	實地勘察衛生所申請類別及結果建議表(90 年度).....	132
表 9.2	衛生署補助各縣市衛生局辦理九十年精神衛生行政工作計畫經費 執行一覽.....	136

計畫型補助款制度及執行成效之研究

表 10.1	農田水利會灌溉情形	142
表 10.2	加強農田水利建設計畫預算表	145
表 10.3	宜蘭農田水利會自籌財源及補助	151
表 10.4	台灣省宜蘭農田水利會 90 年度決算營運經費表	152
表 10.5	90-91 年度中央補助嘉南農田水利會工程執行表	155
表 10.6	90 年度嘉南農田水利會預算執行表	157
表 10.7	90 年度台東農田水利會重要工作執行成果表	162
表 10.8	台東農田水利會旱作灌溉推廣成果	163
表 10.9	台東縣龍田噴灌區通後前後作物年產量比較表	164
表 10.10	台東縣龍田噴灌區通後前後作物年效益比較表	164
表 10.11	台東縣卑南上圳灌區作物生產量(通水後).....	164
表 10.12	台東縣卑南上圳灌區灌溉效益評估(通水後).....	165
表 11.1	各縣市非共通性執行計畫執行狀況.....	173
表 11.2	各縣市其它特殊執行計畫執行狀況.....	174
表 11.3	空氣品質改善各計畫削減成本表.....	183
表 11.4	90 年度各類管制特殊工作項目及執行之縣市統計.....	187
表 11.5	90 年 1 至 9 月各縣市考評指標一覽表.....	189
表 11.6	90 年度空氣污染防制基金補助地方政府執行空氣品質改善維護計畫 經費表	191
表 11.7	基隆市固定污染源稽查(91 年 1-8 月止).....	196
表 11.8	基隆市移動污染源稽查.....	198
表 11.9	91 年度基隆市污染防制基金管理委員會空氣品質改善維護經費.....	201
表 12.1	建議事項表	216

圖次

圖 3.1	需配合款具上限補助	33
圖 4.1	統籌分配稅款與補助款制度圖	46
圖 4.2	統籌分配稅款修正草案與補助款制度圖	52
圖 4.3	計畫型補助之執行與考核	57

提要

一、研究緣起

為謀區域之平衡發展，我國憲法第十三章規定中央對貧瘠之省，省對貧瘠之縣，應酌予補助。財政收支劃分法並列舉中央得補助地方政府之事項；惟補助款政策推行以來，各界對分配標準、分配公平性乃至補助款成效迭有批評。目前我國正面臨財政困窘及區域發展不均等諸多問題，因此更應審慎注意國家資源使用效率及分配公平性。有鑑於此，本研究希望針對目前我國計畫型補助款相關法源、執行成效及運用效率之改善進行評估，並就建構更透明化及法制化的補助方式提供更完整的建議。

二、研究方法

本研究案應用財經理論、制度比較分析及統計方法進行。由成本效益分析觀點探討民國 90 及 91 二個年度之中央計畫型補助制度及執行成效。但因 91 年度各項計畫型補助案仍在執行中，尚無決算數據可供參考分析。此外，藉由中央補助機關及地方執行機關之訪察座談，以瞭解精省後計畫型補助款分配情形及執行成效。在樣本選擇上，就 90 年度中央部會補助計畫經費最高之內政部營建署、教育部、交通部、衛生署、農委會、環保署等六個機關之個案進行分析與討論。另基於受補助單位對計畫型補助款的認知差距的影響評估，本研究亦對地方政府及農田水利會進行訪談。

實施步驟為：

（一）整理分析民國 90、91 年度計畫型補助案之相關項目數據，而以 90 年度計畫型補助案為主要分析對象。

（二）建構計畫型補助績效評估之實施架構，作為評核之基礎。

（三）中央補助機關與地方執行機關訪談或座談，廣納各界意見評核。

三、計畫型補助款各案執行成果評估

我國中央與地方財政關係依財政收支劃分法規範，主要分成：中央統籌

計畫型補助款制度及執行成效之研究

分配稅款制度，一般補助、計畫型補助。中央統籌分配稅款制度接近日本地方交付稅制，其與一般補助皆在彌補地方基準財政之缺口。統籌分配稅款由財政部主管，一般補助由行政院主計處主管。

計畫型補助係中央部會執行特定政策目標以執行附條件式〈需配合款或指定用途〉或非條件式補助，其要件須符合計畫涵蓋面廣，常跨越縣市建設，可發揮外部經濟效益，或具示範性重大建設，或地方配合中央重大政策或建設，附條件式補助較能達到上級補助機構的政策目標，但其預算經費通常係專款專用指定用途，受補助機構單位無法自由彈性運用，所獲福利水準相對上較未附條件時為低。計畫型補助之目的規模、性質、期程長短之差異性頗大，與一般補助有異，不易以單一成本效益分析方法分析。

財劃法修正案(91.5)具擴大地方分權之精神，中央統籌稅款制及一般補助公式化分配發揮此一精神。

行政院主計處彙整調查 90 年度中央各部會計畫補助款，總計 999 億 8863 萬元。

本研究參酌行政院列管考評項目評分標準，試擬一個包含五類計 13 個指標之評比架構，包括 1.計畫目標之重要性及達成度，2.計畫作為，3.計畫執行，4.經費運用，5.行政作業等，作為檢視參考。

其次，本研究因研究時程限制，只能選取各部會民國 90 年度各補助計畫中補助金額最大之補助計畫，選取(1)內政部營建署生活圈道路交通建設計畫，(2)教育部降低國民中小學班級人數計畫，(3)交通部高鐵站區聯外道路系統改善計畫，(4)衛生署衛生所重擴建及空間規劃計畫，(5)農委會農水利設施興建及改善計畫，(6)環保署各縣市執行空氣品質改善維護計畫之成效彙整分析及協助考評工作推動計畫等六項計畫型補助加以檢視。

(一)生活圈道路系統建設計畫修正

民國 90 年為基年，民國 110 年為計畫目標年。生活圈道路系統建設計畫修正機制中已針對以往缺失進行矯正，原委託計畫案已應用分析層級程序法(AHP)選擇計畫項目優先順序。桃園/中壢生活圈及新竹生活圈第一次修正案亦對達成目標作詳細推估，屬於國家重大建設。

生活圈道路系統建設計畫已進行多年，時空及交通狀況變化幅度相當大，需經變動修正，經費龐大，建設項目眾多，在有限研究期程內不易作嚴謹的成本效益分析，而以達成交通時間目標為檢視基準。

(1)桃園/中壢生活圈

預估實施生活圈道路的路網總效益，民國 96 年總路網時間(延 PCU 小時，即將各種車輛加權平均，如小客車權數為 0.75，將各種車輛數轉成標準車輛數)可節約 1.38%，總路網距離(延 PCU 公里)可節約 0.48%，路網平均旅行速率(公里/小時)可節約 0.91%。

(2)新竹生活圈

民國 96 年總路網時間可節約 0.74%，總路網距離可節省 0.25%，路網平均旅行速率可節約 0.49%。

「受補助單位配合」項因地方常因經費預算不足，使生活圈道路系統建設地方配合款受到排擠；另因土地徵收不易等諸多因素，使執行進度嚴重落後，但內政部營建署已針對此問題修正建設計畫，未來應可大幅改進。

(二)降低國民小學班級學生人數計畫

小班小校制確能提昇學生人力素質及國家形象，以政策目標達成率為評斷準則。國民小學 87 學年度各縣市平均達成率 57%，88 年度為 67%，89 年度為 75%，90 年度為 82%，逐年提高。90 年度以台北縣達成率 98% 最高，南投縣 93% 次之，而以台南市 65% 最低。

教育部主管單位與縣市相關單位及教育局人員說明溝通相當密切，執行進度屬順利。財源方面，受「教育經費編列與管理法」的相當程度保障，但對地方財政確構成強大壓力。依內政部人口統計各單一年齡層人口在民國 70 年以後逐年下降，未來每年進入國小就學人數少於 32 萬人，民國 90、91 年分別只有 26 萬人、24.7 萬人，未來宜注視單一年齡層人口數發展而檢討小班制度之執行，以免反而浪費資源排擠地方財源用途。

(三)高鐵站區聯外道路系統善計畫

本計畫屬於基金制，並非補助計畫，全程計畫自償比率為 72.36%。交通

計畫型補助款制度及執行成效之研究

部訂定「聯外道路系統改善計畫審議處理原則」，就台灣高鐵公司所提各項建議加以辦理檢核評估。目的提供距車站 20 公里內主要人口聚集區道路服務，使 5 萬人口以上主要市鎮或密集相鄰次要鄉鎮，能在 30 分鐘內到達高鐵站區為原則。高鐵車站與各主要運輸走廊應有一聯外道路連接走廊鄰近的主要幹道。

本計畫針對運輸走廊若有多重方案時，設定一套確切準則以評選最佳方案。修正部份所增加的建設項目以地方政府能分擔建設經費(含工程費用及用地費)者優先考慮。

在管制考核方面，成立推動執行小組辦理作業，每站每月定期赴縣市政府召開協調會議，90 年度曾召開 45 場會議。控制工程進度及經費支用，每季製作會計季報統計表送審計部。

(四)衛生所重擴建及空間規劃

衛生署於民國 84 年起委託內政部建築研究所辦理衛生所建築相關研究，進行 5 年，90 年度為延續性工作計畫。衛生署訂定補助處理原則辦理。

90 年度由各衛生局原提出申請計畫，及配合國民健康局及衛生局所實地勘察，衛生所定位宜明確，且應考慮(特別是鄉鎮地區)醫師能力需求之不足。因應高齡化社會，衛生所宜兼顧嬰幼兒與老人保健(諮詢)。衛生所宜結合社區營造而更新。未來宜就各年度建立的資料庫作全面性調查檢討，進一步評估計畫績效。

精神疾病防治衛生行政工作計畫，90 年度執行結果 21 個縣市中有 10 個縣市執行率達 100%，6 個縣市達 90%以上，其餘因突發因素未能執行，執行成效良好，有助於社會安定和諧。

(五)農田水利建設計畫

農田水利會為公法人，與政府分工合作推動農田水利事業，促進農業發展，維護水土保持，間接維護環境品質。台灣地區計有 17 個農田水利會，本研究只訪談宜蘭、嘉南及台東三個農田水利會。

農田水利設施興建及改善計畫包括老舊灌排水系統之整建、綠美化、推廣節水灌溉、推廣水田生態環境保護、灌溉水質監測、農地重劃等，其效益

為對全國水土環境品質能發揮直接與間接的基本貢獻及必要性。首先，在計畫可行性評估應最為重要。就本研究訪談的宜蘭、嘉南及台東等三個農田水利會提報建設及改善水利工程計畫案予農委會審查，或係農委會協調建議農田水利會執行。

宜蘭、嘉南及台東農田水利會執行更新改善老舊灌溉給水設施為 U 型溝、倒 E 型溝、加強大型排水渠道外觀混凝土，小型工程建設較多。另圳路綠美化，宜蘭水利會在圳路兩旁種植大量杜鵑花、防止濫墾、污染，保持灌溉優良水質及田園景觀。嘉南水利會亦配合農路拓寬改善溝渠施工，解決農田積水，減少農作物損失，又利用水路剩餘地從事圳堤綠美化工程，美化環境觀瞻，並能提供社區民眾休閒遊憩場所。有效利用水資源，增加旱作灌溉推廣，產量顯著增加。

因補助金額固定，倘遇突發性重大天然災害，無法調整預算項目，致財源遭遇困難。

(六)縣市空氣品質改善維護成效及協助考評計畫

目標為協助地方提出可行性較高且對空氣品質改善效果顯著的計畫，87 年度以後包括協助推動加強街道揚塵洗掃計畫，及協助環保署評鑑各縣市執行空氣品質改善維護計畫之績效，90 年度為延續歷年工作目。委託中鼎公司協助環保辦理相關技術倡導，輔導縣市進行績效考評作業準備及污染減量等技術諮詢服務。環保署訂定並執行相當嚴密之補助工作考核辦法及程序。

90 年度考評資料(90 年 1-9 月)包括各縣市執行發包，幾乎都分別於 3-5 月及 6-8 月分別完成發包。在共通性計畫中，部分縣市亦有創新做法可供其他縣市參考。

建議修訂考評辦法，對移動污染源提高定檢率的權重，降低攔檢、攔查工作量。依環保署委託研究報告分析，若干縣市工作單位成本偏高，未來應列入考評改進。環保署重新考量排放量計算方法，及固定污染源減量策略。環保署參考環評辦理專門辦理技術顧問機構之評鑑。縣市同時以公文及電子郵件方式提報查核月報表，提高時效，未來可開發電腦管理系統，以提高效率。

計畫型補助款制度及執行成效之研究

計畫執行後，多數縣市許可審查時間符合許可辦法的比例都大幅提昇，公私場所已能依許可證內容操作。移動污染源機車檢測之定檢到檢率各縣市都提昇，柴油車檢測車數也提高。街道揚塵洗掃各縣市能達到規定工作量，污減量減少，空品區不良率改善。

四、計畫型補助機制之檢討

目前中央計畫型補助機制依預算法、財政收支劃分法、地方制度法、計畫型補助宜由中央主管，中央對直轄市及縣市政府補助辦法、各部會補助及考核要點等規定，應足以規範運作補助及考核縣市或公法人之執行績效。依政策方針規畫，先行審查民間參與可行性，再依事前成本效益分析評比，進行執行考核，地方上年度執行成效不佳者，次年度得拒絕申請及停止補助。執行後事後成本效益分析，檢視是否需調整政策目標或措施。

中央補助機關、行政院主計處、財政部、行政院研考會等對於計畫型補助之審議、管考、執行績效配合扮演重要角色，地方之執行能力配合及認知無疑更是施政高效益的關鍵。

五、建議事項

(一)立即可改善事項

1.完整計畫型補助案資料庫之建立

因計畫型補助案不若一般補助，由中央各部會分別主管，其施政目標、期程功能、規模差異性極大。由90年度預算金額與行政院主計處彙整及行政院研考會發函複核結果〈回填單位因分年期辦理年度金額不易分割確定〉二者差異極大。若能建立較完整計畫型補助資料庫，〈預算及決算項目〉，對於考核績效及研訂新施政計畫，提高資源使用效率都有助益，且可供學術研究單位研究用途。因行政院經建會主管計畫型補助大宗，建議由行政院經建會辦理，就現行彙整計畫型補助資料逐年核查彙整（主辦機關：行政院經建會；協辦機關：各補助機關）。

2.統一〈上級〉考評各種會計報表格式，簡化作業方式。

由訪談得知中央各部會及地方財主單位接受審計機關、研考會等考核行政業務時，現行法規要求提供各種會計報表之種類格式差異性仍大，因此需

耗費相當多人力物力準備各種考核視察，不利於行政效率之提升。建議：行政院主計處邀集審計單位與行政院研考會會商，將全國各類會計報表標準格式，齊一整體層面或個別計畫考評需用會計報表之種類及格式，以因應上級類似業務考評作業，配合 e 化傳送，節約準備人力物力（主辦機關：行政院主計處；協辦機關：行政院研考會、各補助機關）。

3.計畫型補助仍由各中央主管機關辦理

若干重大建設或計畫常需因地、因時因功能制宜，中央主管機關宜就專業功能業務分工施行建設或計畫，如此計畫型補助與行政院主計處主辦之一般補助相互分工配合推動補助業務。建議維持現行中央相關主管機關主辦計畫型補助事項與管考流程（主辦機關：財政部、行政院主計處、行政院研考會）。

4.改進標準單位成本概念、建立事前與事後成本效益分析機制

重大建設或計畫申請補助案幾都附上事前成本效益評估，對於〈若尚未執行者〉較小型建設及計畫申請可協商必要時附上簡易成本效益說明，供補助機構評比分析決策。補助機構可設計斟酌提供簡易成本效益說明表格予參考。另中央主管機構宜提供建設或計畫執行之標準單位成本資料〈若尚未執行者〉參用，但亦須兼顧因地而異特殊環境狀況之調整。建議普及成本效益分析訓練課程，培訓相關專業人材（主辦機關：行政院主計處、行政院經建會、行政院研考會、各補助機關）。

5.因應未來行政法人之設置，研擬行政法人擔任接受補助對象之可行性。

(二)中長程辦理事項

重大建設或計畫補助係屬多年期且經費龐大者，須逐年檢討建設目標是否因時空變革而須調整修正計畫內容，及檢討進度。如生活圈道路系統建設計畫、降低國中小學班級人數計畫等等大型補助計畫案，所需經費龐大，常因時空變化〈例如交通情形變化，或人口出生率遞減，民國 90、91 年出生人數只有 26 萬、24.7 萬人少於原規畫時 32 萬人等因素〉與地方需求不同及配合款籌措不易等，須逐年檢討政策目標及期程更新，調整有限資源之用途，提升資源使用效率（主辦機關：行政院經建會、行政院研考會、行政院主計

計畫型補助款制度及執行成效之研究

處、各補助機關)。

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究主題背景與目的

各地區因自然人文條件不同，工商發展程度有異，富裕貧瘠情形有別，導致各地方財政豐腴匱乏現象不一。為平衡各地發展程度差異導致人民基本生活條件高低有別，(中央)上級政府有義務責任補助地方，以謀區域之平衡發展，使各地人民獲得基本水準的生活條件，世界各國都有相關規定及措施。我國憲法第十三章規定中央對貧瘠之省、省對貧瘠之縣，應酌予補助。地方制度法(88.1.25)第 69 條第 1 項規定各上級政府為謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助；對於財力較優之地方政府，得取得協助金。規範全國財政關係之財政收支劃分法第 30 條規定，中央為謀求全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府，範圍包括：1.計畫涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。2.跨越直轄市、縣(市)或二以上縣(市)之建設計畫。3.具有示範性作用之重大建設計畫。4.因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。又同法第 31 條規定，縣為謀鄉(鎮、市)間之經濟平衡發展，對於鄉(鎮、市)得酌予補助。

補助制度分成一般性補助及計畫型補助兩大類。惟補助制度實施多年以來，各界對分配標準、分配公平性乃至補助款成效迭有批評，似缺乏一套較客觀補助標準及法制化規範。(可參見李顯峰，1997)。民國 88 年 1 月因精省，補助程序亦變更。財政收支劃分法修正公布實施後，行政院乃於民國 89 年 9 月 14 日發布「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」，民國 92 年 1 月 1 日修訂公佈，對補助事項作具體化規定，並且明定中央政府各主管機關應對補助事項訂定審核標準，應依中央政府總預算編製辦法規定程序辦理。(中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法第 14 條第 2 項)

現行補助款制度大致分成(一)一般性補助及(二)計畫型補助兩大類，行政院主計處主管一般性補助，但其中另包括有三種指定用途補助—教育經費、

計畫型補助款制度及執行成效之研究

社會福利補助、基本建設經費等三項。至於計畫型補助具有政策引導的特定目的。本研究因囿於時間及經費限制，上述(一)一般性補助不在本研究案範圍內，本研究案只選定上述(二)計畫型補助為探討之對象。

民國 89 年 9 月中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法公布實施後，同時會計年度改成與曆年制一致。中央各主管機關對地方計畫型補助，據初步估計 90 年度計有 105 件，全程總經費編列 148 億 5,205 萬元，90 年度經費 29 億 9,496 萬元，占全程總經費之 20.16%。另有行政院列管計畫案 12 件，總經費編列 5,545 億 3,595 萬元，90 年度經費 275 億 1,580 萬元，占總經費之 4.96%。至於 91 年度補助地方計畫計有 151 件，本年度總經費編列 95 億 889 萬元；另有 91 年度行政院列管計畫 12 件，總經費編列 1 兆 1,361 億 2,939 萬元，91 年度 383 億 4,500 萬元，占總經費之 3.37%。由於其金額相當龐大，宜審慎注意資源使用之效率。

本研究主題旨在探討我國中央對地方計畫型補助款制度及執行成效，並據以研討有否必要加以改進，建構更透明化及法制化的補助方式，以提高國家有限資源的使用效率。中央對地方補助大致可分成一般性補助及計畫型補助，本研究案因囿於時間及經費限制只選定計畫型補助加以探討。冀對未來計畫型補助更朝向法制化，提昇國家有限資源之運用效率，及強化地方建設，有助於落實地方自治之目標。

因此，本研究案擬研究主題為：

- 1.整理精省後計畫型補助款之分配。
- 2.評估計畫型補助款之執行成效。
- 3.改進計畫型補助款運用效率。
- 4.補助款相關法源之檢討，是否有修正必要。

本研究完成後，預期對我國相關施政方面可發揮下列效益：

- 1.計畫型補助款之分配法制化，建構評核計畫型補助之制度架構。
- 2.提升計畫型補助款之執行成效及資源使用效率。

二、相關研究文獻

對於補助款制度之探討，迄今幾乎都只限於如何改進一般補助款之分配方式，及將補助制度法制化及透明化分配。對於計畫型補助款似乎尚少探討改進外，亦似乎無由成本效益分析觀點加以檢討者。(參見林華德(1991)、李顯峰(1997, 1998)、徐仁輝(1997, 1998)、黃細清(1996)、劉代洋、林慧明(1997)、蔡吉源(2000)、張其祿(2001)、陳明珠(2001)等等)。

第二節 研究方法與章節安排

本研究案擬應用財經理論、制度比較分析及統計方法進行。由成本效益分析觀點探討民國 90 及 91 二個年度之中央計畫型補助制度及執行成效。但因 91 年度各項計畫型補助案仍在執行中，尚無決算數據可供參考分析。此外，藉由中央補助機關及地方執行機關之訪察座談，以瞭解精省後計畫型補助款分配情形及執行成效，其中現行法規制度是否有窒礙難行之處，以及中央與地方之認知是否有所差異等，供未來改進計畫型補助款分配及評核之參考。

故本研究案實施步驟為：

一、整理分析民國 90、91 年度計畫型補助案之相關項目數據，而以 90 年度計畫型補助案為主要分析對象。

二、討論我國及外國補助制度。

三、建構績效評估之實施架構，作為分析討論之基礎。

四、受到研究期程等限制，只能選取六項補助計畫分別加以檢視，並且至中央補助機關與地方執行機關訪談或座談，廣納各界意見整理分析納入檢視結果。

五、綜合上述，整理歸納結論與提出建議事項。

至於本研究之章節安排，除了第一章緒論外，第二章討論精省後計畫型補助款之分配情形，說明現行法規下計畫型補助款之分配概況。第三章係探討計畫型補助款之執行成效，本章先建構評核計畫型補助款執行成效之理論基礎，綜合討論政策評估之程序及方法，介紹政策執行成效評估方法，例如

計畫型補助款制度及執行成效之研究

成本效益分析法(benefit—cost analysis)、分析階層法(analytical hierarchy process, AHP)等。由於本計畫案研究對象係針對跨中央不同部會之計畫型補助，然而因各部會專業功能不同，補助地方機構、公法人性質及執行政策之目的及方式不盡相同，實際上無法以單一研究方法來檢視所有中央各部會的補助計畫案，只得選取若干中央部會補助計畫中經費最鉅者加以討論。且因目前受限於 90 年度之計畫型補助案數據較完整，只能就 90 年度數據為分析對象。其次，鑒於補助單位與受補助單位對計畫型補助之認知若有差異，可能對於補助執行成效有所影響，因此亦研究中央與地方對影響執行成效原因之認知。第四章與第五章分別討論我國及外國補助制度。第六章起分別就所選取各部會之重要補助計畫，分別簡要介紹探討分析。為提升計畫型補助款執行成效方法及配合措施，其中先就分析計畫型補助案數據之結果，在現有基礎上討論是否能提升計畫型補助之執行成效，以及為提升執行成效是否需有那些配合措施。

由於受到時間及資料客觀條件之限制，本計畫案只能選取內政部營建署、教育部、交通部、行政院衛生署、行政院農業委員會、行政院環境保護署等六個部會機構最鉅額經費之補助案分別列章加以討論，可較清楚了解各部會專責不同，分工角色功能有異，無法以同一分析工具及準則作深入分析比較。最後一章為結論與建議。另將行政院研考會協助發函調查整理得 90 年度計畫行補助資料、訪談若干重大計畫型補助執行單位及受補助單位之訪談記錄及相關補助法規等列於附件中及附錄中以供參考。

第二章 精省後計畫型補助款之分配

本章討論現行中央補助辦法規定，及 90 年度計畫型補助款之分配概況。

第一節 計畫型補助款之分配方式

我國中央與地方政府的財務關係係以財政收支劃分法規範。中央對地方的財務協助透過中央統籌分配稅款與中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法來實施。

民國 88 年修訂財政收支劃分法，對稅課劃分及中央地方分成，修訂設計並且公布中央統籌分配稅款分配辦法及訂定中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法，中央統籌分配稅款即本透明化及公式化原則分配。(財政收支劃分法(以下簡稱財劃法)第十六條之一)

一、財政收支劃分法

財劃法對各級政府的職掌(支出項目)作原則性列舉。財劃法附表二中，中央、直轄市、縣(市)、鄉(鎮市)都列有各項政事支出項目，但未再進一步釐清職掌分配。中央與地方實質上為夥伴關係，實際上亦不易完全精確劃分職權。

鑑於地方財力較低，財劃法規定，中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府，補助事項涵蓋：(1)計畫效益廣，且具整體性之計畫項目，(2)跨越直轄市、縣(市)或二以上縣(市)之建設計畫，(3)具有示範性作用之重大建設計畫，(4)因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。由行政院另行訂定補助辦法。(財劃法第三十條)至於各級政府支出劃分，原則係以立法層級區分，例如由中央立法並執行者，歸中央。委辦下級政府執行者，其經費的負擔，除法律另有規定外，由委辦機關負擔；屬自治事項者，由該自治團體自行負擔。而由中央或直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)二以上級或不同級政府共同辦理者，其經費應由中央或各該直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)按比例分擔之。(財劃法第三十七條第一項、第二項)另各級政府事務委託他

級或同級政府辦理者，其經費由委託機關負擔。(財劃法第三十八條)

二、中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法

行政院於民國 89 年 9 月 14 日公布實施中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法(以下簡稱「中央補助辦法」)，使我國中央補助制度更朝向法制化及公式化邁進改進，該法係依財劃法第 30 條及地方制度法第 69 條第 3 項規定訂定。民國 92 年 1 月 1 日修正其中第五條、第十四條、第十五條、第十六條、第十七條(刪除)、第十七條之一(增列)、第二十一條。

中央為謀全國之經濟平衡發展，對縣(市)基本財政收支差短及基本建設經費酌予補助。(中央補助辦法第三條第一款)

有關地方基本財政收支差短係指基本財政支出扣除基本財政收入及所獲分配之中央統分配稅款後之數額。

(一)基本財政支出

包括有四項：

- 1.正式編制人員人事費
- 2.正式編制警政、消防人員超勤加班費
- 3.依全民健康保險法、農民健康保險條例及中低收入戶老人生活津貼發給辦法之相關規定，應由各縣(市)政府負擔之社會保險及社會福利支出。
- 4.基本辦公費

(二)基本財政收入

係指各縣(市)賦稅收入扣除統籌分配稅款及依地方稅法通則徵收之賦稅收入後之數額。賦稅收入由行政院主計處洽商財政部參酌以往年度實徵情形及經濟成長趨勢等檢討估列。

中央為謀全國之經濟平衡發展，對縣(市)基本財政收支差短，應優先予以補助。(補助辦法第三條第一項第一款)鑒於直轄市的基本財政收支差短幾未發生。

因此，依法直轄市無法獲得中央一般補助款之補助。

三、計畫型補助

計畫型補助方面分成中央對直轄市、縣(市)補助原則，規定原則不同。

(一)中央對直轄市政府之計畫型補助原則

1.中央對臺北市政府之補助原則

(1)最高補助二分之一之事項

包括大眾捷運系統規畫及建設事項，及都會區鐵路立體化計畫，上述皆不含自償性經費。

(2)酌予補助

加強地方警政、消防等專案計畫，均衡或提升地方教育、文化水準專案性計畫，以及補貼大眾運輸偏遠路線之虧損。

2.中央對高雄市之補助原則

(1)最高補助四分之三之事項

大眾捷運系統規畫及建設，但不含自償性經費。

(2)最高補助二分之一之事項

包括都會區鐵路立體化計畫、都會區快速道路系統建設計畫、污水及雨水下水道工程計畫。

(3)酌予補助之事項

包括加強地方警政、消防之設施、裝備及專案性計畫，及均衡或提升地方教育文化水準專案性計畫、大眾運輸偏遠路線之虧損補貼。

中央補助地方的督導方面，若地方政府未依預算籌編原則辦理或有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府應視實際情形酌予減列或減撥補助款；對於努力開闢財源具績效者，其上級政府得酌增補助款。(財劃法第三十五條之一第二項)若各級政府未依規定負擔之經費時，其上級政府得扣減其補助款。(財劃法第三十七條第四項)

在補助款之考核方面，由行政院主計處會商中央政府相關主管機關擬

訂，報行政院核定。(中央補助辦法第五條第一項)中央得就縣(市)政府施政計畫之執行效能一年度預算編製或執行情形及相關開源節流績效進行考核，得依考核結果增加或減少當年度或以後年度規定之補助款。其中縣政府應依財劃法及地方制度法規定訂定補助鄉(鎮、市)公所補助辦法，本公開及公平合理原則，明定補助項目、補助對象、補助比率及處理原則。

此外，為使資源使用較有效率減輕補助執行之壓力，縣(市)政府對於縣(市)議員所提之地方建設建議事項，應規定範圍與透明公開之審議程序及客觀之審議標準，其個別項目並應以公開招標案件為限，不得以定額分配方式處理。而在實際執行時，應確實依預算法及政府採購法等相關規定辦理，並按季將辦理情形函報行政院主計處。又縣(市)政府對於民間團體之補(捐助)，應在預算書上明列項目、對象及金額、不得以定額分配或墊付方式處理，如有涉及財物或勞務的採購，應依預算法及政府採購法等有關規定辦理，此係要求補助制度能符合責任透明化要求。(中央補助辦法第五條)

3.中央對縣(市)之計畫型補助

中央對縣(市)政府計畫型補助事項依各縣(市)財政能力分級辦理，財政能力係指依中央統籌分配稅款分配辦法規定所計算各縣(市)最近三年度之基準財政收入額占基準財政需要額之比率之平均值為各縣(市)政府財力(註：應指財政能力)。並加以分成三級，給予不同之補助比率。(中央補助辦法第八條第一項)

將縣(市)政府財力分成三級：高於 65%、介於 45%至 65%間、低於 45%者，按各種事項分成六種補助標準，詳細整理列於表 2.1 中。

表 2.1 中央對縣(市)計畫型補助原則

縣市財力分級 補助比率	第一級： 財力 $\geq 65\%$	第二級： $65\% > \text{財力} \geq 45\%$	第三級： $45\% > \text{財力}$	補助事項
I	最高 90%	最高 95%	最高 100%	河川防洪、偏遠原住民地區重建、垃圾焚化廠、集水區治理 污水下水道
II	最高 85%	最高 90%	最高 95%	農漁業、地籍圖重測、第三級及縣市定古蹟修護計畫、興建掩埋場工程
III	最高 78%	最高 85%	最高 90%	雨水下水道、大眾捷運系統規畫及建設、都會區鐵路立體化、重大行政資訊系統
IV	最高 73%	最高 83%	最高 88%	生活圈道路、高快速公路交流道連絡道路改善
V 酌予補助	最高 35%	最高 50%	最高 65%	縣市政府聯合辦公大樓興建 地方警政、消防環保、均衡提升地方教育文化、醫療保健、大眾運輸偏遠路線補助、航空噪音改善

資料來源：依中央對直轄市、縣(市)政府補助辦法第 8 條、第 9 條、第 10 條自行整理。

四、補助審核管考

在補助審核管考方面，中央主管機關對直轄市、縣(市)政府請求補助事項，規定應辦理程序及過程為：

(1)地方先期規畫及配合辦理事項：

審核直轄市、縣(市)政府是否對請求補助事項完成先期規劃作業及所有應行配合辦理事項。

(2)訂審核標準：

依補助事項性質，訂定明確及客觀的審核標準，並通知直轄市、縣(市)

政府審查過程應予透明及公開。

(3)核定補助事項：

應以競爭程序進行評比，選擇效益較高之計畫予以補助，非屬絕對必要，不得採用普及分配方式辦理。

(4)訂管考規定：

就核定補助事項計畫及預算執行情形訂定，加以督導考核，作為未來補助款核定之參考。

依財劃法第七條及第九條規定，中央酌予補助事項，應由中央各主管機關就補助對象、補助比率及處理程序訂定處理原則，報經行政院核定後辦理。再依中央政府總預算編製辦法及相關先期作業規定，完成規劃及評估作業，提報行政院年度計畫及預算審核會議決定或由行政院專案核定後，再行編列補助款納入年度預算中。(中央補助辦法修正條文第十四條)

五、補助款預算編列方式

(一)編列補助地方政府預算項

中央各主管機關之補助款應編列於其補助地方政府預算項下，於補助額度確定後，須先估列直轄市、縣(市)政府分配金額，並於會計年度開始四個月前通知直轄市、縣(市)政府列入其地方預算。地方政府應註明編列依據，否則不得編列補助收入。

(二)直轄市、縣(市)編足補助分擔款

直轄市、縣(市)政府應相對編足補助之分擔款，並依計畫實際執行進度按分擔比率撥付支用，不得先行支用補助款或將補助款移作他用；若有違反，中央得停撥其當年度或停編以後年度之補助預算。

(三)例外情形備查者

但若中央各主管機關補助款須於年度進行中，才可依規定計畫評比結果，估列或確定直轄市、縣(市)政府分配金額者；或為支應災害或重大緊急事項之準備金性質之補助款；或係補助延續性工程項目，且須視前一年度實際執行進度，方可估列或確定直轄市、縣(市)政府分配金額者，未能在規定

期限(即中央主管機關應於會計年度開始四個月前)通知直轄市、縣(市)政府時，應敘明理由與補助項目及金額函報主管機關轉行政院備查。(中央補助辦法修正條文第十五條)

六、中央補助款之撥付及執行處理原則

(一)撥付與執行

中央對直轄市、縣(市)政府補助款之撥付及執行，除了應依各年度中央政府各機關單位預算執行要點相關規定辦理外，經列入補助地方政府預算項下之補助款，由行政院主計處按季或按月分配撥付。又經列入中央政府各機關預算項下之補助款，各機關應依計畫實際經費需求或發包金額與執行進度及地方分擔款支用情形核實撥款，並在撥款時通知直轄市、縣(市)政府。

(二)執行賸餘繳回

中央政府各機關補助之各項計畫經費，如執行結果有賸餘，其賸餘應照數或按中央補助比率繳回國庫。

(三)不得追加補助之限制

直轄市、縣(市)政府辦理中央政府機關補助之各項計畫，應確實依核定計畫執行，不得請求追加補助款。如有追加經費者，其追加部分應由各該政府自行負擔。一方面係要求審慎編列申請補助經費金額，作有效運用；另一方面，避免補助經費一再擴大規模，加以限制。(中央補助辦法修正條文第十六條)

七、未及事先列入年度預算補助款之作業方式

中央各主管機關對直轄市、縣(市)政府未及事先列入其年度預算之補助款，若屬於下列事項者：

1.災害或重大緊急事項。

2.中央各主管機關依規定進行補助計畫評比之結果，且已依規定報經行政院備查，並非以普及式分配具時效性之補助。

3.配合中央重大政策或建設所辦理之事項，經行政院核定應於一定期限內完成者。

上列事項，中央各主管機關得同意受補助之直轄市、縣(市)政府以代收代付方式先行執行，並編製「中央補助款代收代付明細表」，以附表方式列入當年度決算。(中央補助辦法修正條文第十七條之一)

第二節 計畫型補助款之分配概況

精省後，原由臺灣省政府補助縣市之業務移由中央一併辦理，本節討論 90 年度中央各部會補助地方各項計畫型補助之情形。

中央補助地方各項計畫經費數額，原 90 年度預算數計有 105 項，共計編列新台幣 953 億 7806.7 萬元。就補助項目言，以內政部及其所屬機關計 18 項最多，其次為行政院農業委員會有 17 項，再次為行政院環境保護署有 13 項，行政院原住民族委員會有 12 項，交通部有 10 項。

90 年度中央原編列補助款預算共計 953 億 7806.7 萬元。補助金額中，以教育部 225 億 4026.8 萬元，占總預算額的 23.63%，居第一位。交通部補助 207 億 4726.3 萬元(占 21.75%)居次位，內政部補助 182 億 8637.1 萬元(占 19.17%)，行政院環境保護署補助 158 億 2769.8 萬元(占 16.59%)，其餘的部會補助較少。

但依行政院主計處彙整 90 年度中央補助地方各項計畫金額計 999 億 8863 萬元，列於表 2.2 中。其中交通部補助 439.5 億元，占 43.95%，居第一位；教育部補助 198.3 億元，占 19.83%，居次位；內政部補助 116.9 億元，占 11.69%，居第三位。另外，行政院環保署補助 72.7 億元，行政院農委會補助 55.4 億元，原住民委員會補助 26.4 億元，文化建設委員會補助 16.9 億元。此外，為便於參考各部會補助計畫項目較詳細情形，將行政院研考會發函複核各項補助計畫金額列於附錄一中，研考會複查結果補助金額總計只達 446.3 億元，結果差異甚大，係因許多單位未回復且其中離島建設基金未列入。

表 2.2 90 年度中央補助地方各項計畫表

金額：千元

主辦機關	合計	比重
行政院文化建設委員會	1,690,875	1.69
行政院原住民委員會	2,640,913	2.64
行政院體育委員會	843,500	0.84
內政部	11,694,924	11.69
國防部	90,035	1.00
教育部	19,837,284	19.83
經濟部	1,596,912	1.59
交通部	43,957,971	43.95
行政院農業委員會	5,542,308	5.54
行政院勞工委員會	15,490	0.05
行政院衛生署	838,561	0.83
行政院環境保護署	7,278,768	7.27
台灣省政府	761,094	0.76
離島建設基金	3,200,000	3.20
總計	99,988,635	100

註：本表為決算數，無中央部會補助項目數字；另行政院研考會發函複核計畫項目結果列於附錄 1 中供比較。

資料來源：行政院主計處提供。

第三章 計畫型補助款之執行成效分析

一項投資案是否可行須透過評估後決定，而公共建設投入案所需考慮的因素更多，尤其宜經過成本效益分析後決定可行後，中央才給予補助，以提高有限資源使用的效率。本章討論計畫型補助款相關理論及評估方法。

第一節 公共政策評估

在民主社會發展過程中，面臨許多社會財經問題的強大壓力下，開始進行有關政策評估的發展相當迅速。自 1960 年代起公共部門廣泛採行政策評估方法揭示許多社會問題及財經問題，諸如環保、國民住宅供應、貧窮救助、稅制改革、老年健保、吸毒、教育等等，以支持社會責任及改革的需求，政府部門乃據以實施社會改革。然而須進一步檢討鉅額預算經費使用的效率，是否能達成原先預期目標。而由政策或計畫評估方法及結果亦回饋提供政策制定者必須的施政資訊。

一、政策評估之意義

雖然政策與計畫評估研究似乎並無權威性及概括性理論及其應用，迄今略形成之共識為評估研究係提供決策者為解決問題所需用的工具，由知識來引導行動。政策評估在合理決策過程(rational policy making)中的角色為提供事實及客觀知識，即決策之因果性而非價值前提；基於應用數量實例性社會科學研究方法(quantitative positive social science research procedures)政策評估才能提供客觀及價值中立知識。因而決策概念導源於合理決策的古典概念及科學之實例性哲學之概念。(Albaek, 1989—90)

但此過程中，難免受到若干限制，例如可用之評估素材與政策制定者之間常無直接且明確之關聯存在。通常使用的評估資訊相當分散，以致於干擾決策者構建問題的概念化，或者描述問題時如何擬定策略。然而縱然上述合理決策思考過程有其限制，現代決策者已由單一個人或群體逐漸轉變為集合許多利害關係人(stakeholders)。因此，當前之決策並非只涉及單一或不連續決

策(discrete decisions)，所呈現的是一種許多不同利害關係人涉及在不同時期及不同的問題層面的「過程」，因而評估(evaluation)只在「提醒」決策者，而非直接影響必須作或需進行的決策。

政策評估所依據的數據(data)包括所有可用的資訊。政策制定者能援用的數據資料相當多，可包括如預算資料、會計報表數據、組織管理資料、管理資訊系統、消費者反應數據等等，取決於問題的情境、欲求的解答之時間性、政策制定者對資料來源之信任度、評估數據的現成可用性等等。因而各方利害關係人在政策制定中會應用許多方式—工具性、觀念性或象徵性地參與。結果答案可能與以前假定政策評估能對政策有貢獻不一致，目前關注的是提供訊息、數據及分析而已。

在政策舞台上決策大致上涵蓋二個層次，第一層涉及建構政府行動的廣義限界(the broad parameter)，例如政府欲提供全民健康保險等施政事項。此外，政策研究投入可能甚少，因為制定國家施政項目優先順序屬於政治事件，由一群政治人物、特定利益團體、公眾人士等匯集以達成全國性議題。此並非因有或缺乏政策研究及評估而存在。

其次，一旦政策內主要人士性組織、認定問題確定後，就有引進及應用(utilization)政策研究及評估的可能性，即將政策意涵轉化為政策及規畫的現實。因而政治層面內，可透過政策循環(policy cycle)的研究來瞭解，政策循環包括政策形成、政策執行、政策責任(policy accountability)等三個階段。

二、政策評估之種類及限制

政策評估的目的是供比較各選擇方案優先順序的依據，也提供是否繼續執行政策的參考，作為分配資源依據，改善政策執行程序及技術的依據，及是否接受某政策理論之基礎。

政策評估可分成三大類，即預先評估(pre-evaluation)、過程評估(process evaluation)、結果評估(outcomes evaluation)等。

預先評估係於政策方案規畫階段所進行之可行性評估、優先順序評比。包括規畫評估、可評估性評估(evaluability assessment)、修正方案評估等。規畫評估指在規畫政策方案時，評估各項選案的可行性及成本效益，在執行前進

行。續評估性則指政策執行一段期間後，對初期執行結果評估，提供為修正政策執行的參考。修正方案評估係對已修正的政策選案再實施評估。

過程評估係對政策認定、規畫、執行等過程進行評估。至於結果評估包括產出評估及影響評估。產出評估係關於執行機關之服務，較強調量化可見的結果。影響評估則指政策執行後，所產生有形無形及朝向期望方向變化的影響。

政策評估的一般性準則包括效能性(effectiveness)、效率、公平性、適當性、充分性及回應性等準則。

但政策評估常會發生失敗，其原因不外乎係因方案目標不易確定，又若干方案只是象徵性價值所擬定，政府機關希望能證明其政策方案具正面效果，且對執行中方案從事政策影響評估將造成干預。(丘昌泰，李允傑，1999；施能傑，1999；江偉平，1997)

綜合上述，由政策循環之過程—政策形成、執行及評估來探討，結合公共投資計畫案績效之評估工具，例如成本效益分析法、分析階層程序法等等，同時納入中央補助各有關規定，以建構一套檢視中央計畫型補助款成效之體系。然而因計畫型補助款本質即因特定政策目的而編列，個中央部會機關之職掌分工亦不同，施政目標及業務亦有重大差異，不同政策目標之成本效益考量亦不同若干指標無法量化。因而不易應用一套完全一致的評核準則進行求算各計畫補助案之成本及效益值，再據以評定。

由行政管理流程可分成三類觀察，一、事前評估，包括計畫作業審定、計畫可行性評估、計畫重要性評估、方案優先順序選擇等項；二、執行評估，包括補助機關執行列管項目、詳細工作計畫之研訂、進度控管、實地考核、計畫之調整撤銷等；三、結果評估，包括達成目標之程序、計畫之進度、經費預算之執行等，其中也包含受補助單位之認知與配合度。

因此，就中央部會計畫型補助款之評核指標依上述分成三大類，各類再細分包括若干細項檢視指標，其中不易一致性量化者則輔以事例文字敘述方式補強。有關評核指標之選取固然可依據學理、施政作業實務，難免含有主觀判斷在內。簡言之，評核體系包含數量化指標及敘述式屬質指標，涵蓋行政執行程序等。

計畫型補助款制度及執行成效之研究

評核指標體系包括：

一、事前評估類

1.計畫性質目標：計畫之法源依據。先依財政收支法第 30 條及中央對直轄市及直轄市及縣(市)政府補助辦法之規定，檢視該計畫型補助案是否符合(1)計畫涵蓋面廣、(2)跨越縣市建設計畫、(3)具示範性重大建設、(4)地方配合中央重大政策或建設等。

2.計畫可行性評估

3.事前成本效益分析

事前投資案之成本效益分析或其他評估方法之依據，包含可量化指標或無法(不易)量化之政策目標等，作為參考依據。

4.受補助單位之配合

是否完成請求補助事項之先期規劃評估作業及應行配合辦理分擔預算編列等事項。(中央補助直轄新及縣(市)辦法第 14 條第一項)

5.計畫案之競爭程序評比

選擇預期效益精優之計畫案。

二、執行評估

補助機關選擇列管項目、進度控管、實地考察、計畫之調整撤銷等。

1.補助機關明定審核準則

依據中央補助辦法第 14 條第一項及第二項之規定，補助機關應依補助事項性質，訂定明確及客觀之審核標準，並通知直轄市、縣(市)政府，且審查過程亦應透明、公開。

2.執行進度管考。

3.實地考察檢討

4.受補助單位之執行配合

與補助機構之協調配合度，修正缺失等。

三、執行結果評核

就補助計畫執行結束後檢視其成效。

- 1.達成目標之程度
- 2.計畫執行進度
- 3.執行後淨效益

檢視補助計畫執行結束之成效，視其是否符合原訂政策目標，或執行結束後之(有形、無形)淨效益。

- 4.行政作業配合
- 5.經費預算執行
- 6.辦理成果發表

若干計畫型補助執行結束後，辦理成果發表會有助於經驗觀摩，發揮正面示範效果。

第二節 成本效益分析法

為使有限資源能有效地運用，公共建設(投資)計畫可以應用成本效益分析法(Cost—Benefit analysis, CBA)決定就社會觀點是否需進行。某一項公共投資方案可以就事前(ex ante)、執行期間(in media res)、事後(ex post)等階段分析資源配置的價值(value)，最後比較事前/事後或事前/執行期間的情況。由資源配置價值方面，進行事前成本效益分析可協助作決策判斷是否執行該項公共投資案。(Greenberg and Weimer, 1996)

由於在計畫執行期間，若該建設計畫的沉澱成本(sunk cost，即投入耗用後無法回收的固定成本項目)低，尚可停止該投資案，將資源移轉到其他投資案或部門使用。唯若沉沒成本很高，一般情形下建議繼續完成。至於為學習某一特定計畫的確切價值，事前執行的成本效益分析必然對未來的成本及效益都充滿不確定性；在執行計畫期間，則可獲得較佳資訊，輔助減少不確定性；在執行完畢事後時，雖然仍有若干錯誤存在，但仍能獲得補充有參考的

價值資訊。

此外，對於類似公共投資方案的確切價值而言，執行期間及事後分析都具有較佳的貢獻，具有相當有用的參考價值。

一、成本效益分析執行之步驟

進行某項有形或無形公共投資案，例如興建道路、水利工程、改善環境空氣品質等，通常執行的過程為：

1. 認定某項公共投資案效益及成本之範圍

需決定該項公共投資案所涵蓋效益及成本範圍的大小，究竟適合於全球性、全國性、區域性、縣市或地方性範圍，決定該投資案規模大小。

2. 選擇各種投資案組合

各種投資案組合可能有無限多，但必須選取其中的部分組合為基礎。

3. 陳列出潛在(實體)的衝擊(impact)，並選取衡量指標

固然未經探討涉及的系統性或生物性程序，不易認定投資案的特定衝擊效果，真正的衝擊在事前無法觀察到。

4. 預估在投資案執行期間的數量衝擊效果

對於期間甚為長久且複雜的投資建設系統，欲預估其數量化衝擊極為困難。

5. 將各項衝擊效果貨幣化

一旦無適當的市場價值標準來測度，需要將幾乎不存在的標準列出清單。通常最重要的效益卻是最難加以測度的項目。

6. 考慮時間折現因素求解效益成本之現在值

公共投資計畫需應用社會貼現率(social discount rate)取代私人貼現率(private discount rate)來估算成本與效益的現在值(present value)。社會貼現率包括私人對現在及未來的時間偏好率外溢效果等。依不同理論計算可得到不同的社會貼現率，爭議性相當多。

7.加總所有各期效益與成本值

應用益比本法(benefit—cost ratio)、差額法、內在報酬率(internal rate of return)等有關方法等，選取適當決策法則的方案。若目的無法或不易將效益成本貨幣化，則可改用其他方法，如成本效能分析(cost—effectiveness analysis)。

8.進行敏感性分析

因有無限多可能的假設，必須選定其中一部分執行成本效益分析，因此經謹慎思考的情境(scenarios)較隨意變化假設能帶來有益的資訊，較能獲得正確有益的分析結果。

9.建議採行最大淨社會效益的選案

此為政策決定步驟較為確定。例外的情況是若敏感性分析結果顯示淨社會效益(net social benefits)，即總社會效益減去總社會成本之差額)不確定時，即不易作決策判斷。

二、成本效益分析法之限制

執行成本效益分析將遭遇許多困難。成本效益分析屬於規範性範疇(normative analysis)，而非實是性範疇(positive or descriptive)的資源配置理論。

有關成本與效益之衡量包括有形與無形、目前與未來可能發生的項目，如何引用影子價格估算效益及成本都具有相當的爭議性。成本效益分析法(CBA)之目的(goal)單一只考慮效率面，其唯一目標(objective)係求取淨效益極大的政策措施。此外，屬質成本效益分析法(qualitative CBA)之目的亦是單一，但因所有有關重要的衝擊不能加以貨幣化，因而有多目標(objectives)，每一目標有其衝擊。至於成本效能分析法(cost—effectiveness analysis)中，效率之目標與某些其他的目的相結合，以符合貨幣成本的限制，或以達成目的如減少數量化或非貨幣化衝擊之標的水準(target level)。

三、影子訂價

關於影子訂價(shadow pricing)方式，即以人為創造的價格來處理公共財(public goods)供給而無市場價格可用之情形，因此係在個人偏好無法完全顯現之情形，藉用以評估公共財供給所提供之效益。

衡量公共財之無形效益，例如國家公園之效益，可用旅行成本法(travel costs)，就旅客距其距離長短之交通成本(旅客之需求曲線)來計算。其次，如醫療系統或道路安全等涉及人們之生命價值(human life)，但生命價值之衡量亦有許多不同方法。例如生命損失後所減少生產價值，或預期壽命期間內消費支出金額，或願為降低喪失生命機率所付出的最大金額(補償變量，compensating variation)等。

總而言之，成本效益分析之基本福利準則為檢視一投資案之潛在 Pareto 改善(potential Pareto improvement)，比較因該投資案獲益者之補償變量減去因投資案受損者補償變量二者間之差額，若差額為正，即為提高社會福利水準。

四、分析階層程序法

分析階層程序法(analytical hierarchy process, AHP)係應用某一項投資案議題的層級結構關係，將該議題層次分解進行評估，有助於對事深入了解，經由資訊判斷，以決定各選案(替代方案)的優先順位加以排列，能擷取多數專家及決策者的意見。其執行步驟為：

1.分析建立層級關係

將許多與計畫方案績效相關的評估準則，依據計畫行政實務分類方法，將各種評估準則歸類至各層級中，由上而下之架構。即將某一評估問題分解成目標(objective，最上方)、標的(goal，第二上方)、評估準則(criteria)及計畫方案(alternative，最下方)等層次。其中假設各層次之評估準則相互獨立無關。

2.建立各層級的成對比較矩陣

由問卷調查方式，得各評估者對評估準則間相對重要性觀點之成對比較矩陣(pairwise comparison matrix)；所應用評比尺度，依各項準則之重要性高低給予不同尺度數值，如 1 表示同等重要，3 表示稍重要，5 表示頗重要，7 為極重要，9 為絕對重要等。

3.求解各層級要素的權重

將上述尺度結果，應用數值分析法的特徵值解法求算特徵向量，由個別評估者之成對比較矩陣求得各要素間相對權重，得到優勢向量。

4.進行一致性檢定

檢視決策者作成對比較時前後偏好是否一致，修正錯誤判斷。應用一致性指標，訂定一上限門檻值，大於該值須重新評比。再由一致性指標除以隨機指標，得一致性比率，亦訂定一上限門檻低於該門檻值或 0，為可接受成對比較矩陣。

5.比較各計畫方案績效值

將各評估準則下之計畫方案滿意評分與該準則權重之乘積相加，得到每一計畫方案之績效值。再據以推算出整體層級權重，以比較各計畫方案績效之相對優勢。

當然，分析階層程序法倘遇方案增加或減少時，可能發生方案彼此間排序逆轉，引起前後不一致情形，通常配合敏感度分析以求得一致性分析結果。(黃台生、馮正民等，2002；陳垣濤，2002；Buckley, Feuring and Hayashi, 2001 與其中引述相關的參考文獻)

第三節 補助款之福利效果

上級政府對下級政府補助型式大約可分成(1)附條件與否，(2)需配合款與否，或(3)補助上限限制與否等，以及這些補助型式的組合。(Cullis and Jones, 1998)各種補助型式對於接受補助者之福利水準及補助者欲達到目的之影響程度皆不同。

受補助者追求福利水準極大或係中位數選民投票之決策，就所有補助型式中未附條件式且無配合款式補助方式(unconditional, non—matching closed grants)對受補助者福利水準最高，最受到接受補助者歡迎，但受補助者可自由運用，結果未必能符合上級政府期望達成的政策目標。其次，指定用途式補助，即附條件但無配合款(上限限制)補助方式(unconditional, non—matching closed grants)較能達到上級政府期望達成的政策目標，進行某項公共建設或公共服務，但受補助者所獲得的福利水準較上述未降條件式補助為低。

至於需配合款無上限型補助(matching open—ended grant)的效果如同上級

政府以價格補貼方式援助受補助者購置地方公共財。由於此時該地方公共財之相對價格下跌，透過所得效果及替代效果的發揮，結果購置的地方公共財數量較未附條件無配合款式補助為多(因後者類似定額補貼，只發揮所得效果而已)，或者排除後者之補助額需遠大於前者，才能達到購置相同地方公共財數量。

需配合款具上限型補助(matching closed—end grant)因補助款有上限額度，其補助後效果與附條件式無配合款型補助相同，無扭曲效果發生。當然配合款比率之高低會影響受補助單位之福利水準。

由圖 3.1 可知，X 代表地方公共財，Y 為其他財貨。地方政府原預算限制線 ab，均衡點為 e，上級政府需地方政府籌措配合款購置 X，新的預算限制線變為 ak(配合款比率為 bk/ob)。但若補助款有上限 bd(以 X 單位數計算)，有效預算線成為 afd。均衡點由 e 移向 m，此種補助效果與條件式無配合款型補助相同，無扭曲效果發生。其次若補助上限提高至 bh(配合款比率變為 hk/oh)，新預算線成為 aih，新均衡點為 k，此係沿著連接 aek 的價格消費線(price consumption line)而得，新均衡點 k 顯示受補助單位的福利水準因補助上限提高而增加。

總之，一般情形需配合款型補助較不需配合款型補助能使地方增加購置某項指定的地方公共財或地方公共事務，較易達成上級政府欲達成的政策目的，但受補助者的福利水準較低。

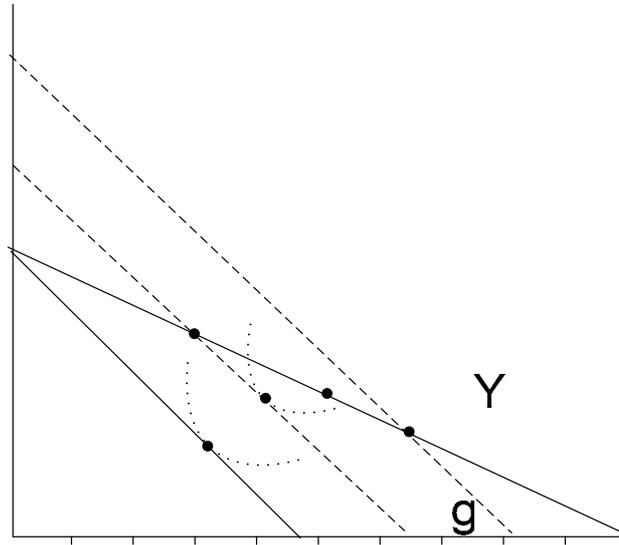


圖 3.1 需配合款具上限補助

C

第四節 政策執行與認知落差

一般而言，公共政策研究可由政策活動的過程，區分為政策設計 (formulation)、政策決定/採行(adoption)、政策執行(implementation)與政策評估 (evaluation)等不同領域。其中，針對執行人員於執行特定政策時所可能出現的認知差距的問題，是屬於政策執行領域的內容。

f

一、公共政策執行

在公共政策研究中，政策執行是一相當晚近才發展的領域此，乃因為傳統的行政學認為執行政策乃下層官僚理所當然之責，執行政策只不過是照章行事，哪有會有問題？不過，在 1970 年代以後學者發現許多政策的失敗之處，關鍵在於執行的環節(implementation failure)。此方面開創性的研究，當推 Pressman and Wildavsky(1973)的「政策執行：聯邦政府的大期待如何在奧克蘭e落空」《Implementation：How Great Expectations in Washington Are Dashed in

m

k

O

b

Oakland 》，此書針對當時國會所大力支持推動的「奧克蘭計畫」(Oakland Project)之失敗進行探討，該計畫預算達到二千三百萬美元，希望創造三千個工作機會給失業率達 8.4%的奧克蘭市，但最後卻僅動支了三百萬美元，且大部分計畫皆未順利推動。作者認為，在詳細的規劃與高度的政治、財力支持下，公共計畫也可能因為執行不當而告失敗。(Pressman and Widavsky, 1973；李允傑、丘昌泰，1999)

關於政策執行研究的分析架構，學界也提出多種模式。一開始是所謂的「由上至下」模式，此模式基本上仍採用傳統的概念，把政策與執行區分成兩相互獨立的領域，認為在上位(top)者規劃制定政策，交由下位(down)者執行，政策執行的失敗通常歸因於政策本身設計不當。爾後，部分學者有感於「由上而下」模式忽略了實際執行的下層官員，並過度美化政策規劃的合理性等缺陷，故由執行結構著手，推演出「由下而上」模式，強調多元的執行結構乃有效的政策執行所必須，而政策的落實絕非單向的命令監督，而涉及執行者的認知與協調。而實際的執行過程也不是單純的貫徹命令，而是多元行動者彼此間複雜互動的結果。無論是「由上而下」或「由下而上」的研究途徑都有其特色與侷限，因而學界自 1980 年代後期開始，便嘗試結合兩途徑的特色，發展出一更為廣闊的整合模式，基本上承認政策的制定與執行乃一連續體(continuum)兩者之間相互影響，政策執行基本上是一個「演進」(evolution)的動態過程。

國內關於政策執行分析架構的研究，研考會曾委託學者林水波、施能傑、葉匡時等人針對「強化政策執行能力之理論建構」進行研究(1993)，提出一理論架構，涉及變數包括執行環境、執行組織、執行者、標的團體、政策內容等。另外，施能傑提出的「政策執行力的基本要素」亦相當類似，不脫政策內容、執行機構網路、對象等變數。(施能傑，1999)而根據江偉平(1997)，影響政策執行的主要變數有九項，包括：1.政策問題之性質：主要涉及標的人口(target population)行為的分殊性、數目的多寡、行為之需調適程度。2.政策規劃之合理性：缺乏諮詢溝通的政策規劃，必然會反映於執行上的困難。3.政策合法化之周延性：一般而言，政策取得合法性主要有兩種方式，一是透過行政首長的批准授權，另外則是送交民意機關審議。後者需要妥善的協調，避免引發零和對立，損及政策的正當性。4.執行者對政策目標之共識程度：

在政策規劃階段，若能整合相關單位意見，則有助於共識之達成。反之則否。

5.執行機關所具備之特性：執行機關的組織、人員與財力，對於政策實際落實有重要影響。

6.組織機關間的溝通與強化：政策執行往往涉及不同單位間的互動，如何協調確保政策執行，端賴當局所採取的政策工具(policy instruments)。

7.政策執行的監督：可以區分成行政立法監督以及行政裁量監督。

8.標的人口的順服(compliance)程度：政策往往影響改變標的人口的生活行為，需要標的人口的合作配合，因而標的人口的特質、組織、經驗均會影響政策之執行。

9.相關政治社會環境：主要指涉宏觀的背景，包括政治特色、經濟水準、社會文化等。(江偉平，1997)

二、執行認知差距

有關執行人員的認知差距，屬於政策執行分析架構中的微觀層次。無論何種政策，都必須由人加以落實執行，而人的問題有二：質與量(素質與數量)。數量問題較單純，涉及的是執行人員數量是否適當，這是屬於人力資源規劃的範疇，而在素質問題上，則必須考量執行者的認知(執行者如何理解、看待政策計畫；執行者如何與政策制定者溝通以取得明確的了解)、意願(執行者是否有足夠的意願來執行政策)、與能力(執行者的執行能力是否足夠)三要素。(李麗霞，1999)

任何的 policy，都必須透過執行者對於政策規範的認知與理解，方能轉化成實際的執行行動，而在此一過程中，又可從執行者個人的認知以及執行者與決策者的溝通兩面向來觀察。前者與心理學的研究高度關聯。

根據 Lord(1985)的分析，基本上每個人都具有一認知架構(schema)，其為一知識的結構，反映、組織並解釋相關的資訊與社會情境，公務員的認知過程與一般人並無太大的差異，人透過認知架構所進行的認知活動可分為五階段，簡要討論如下：

1.選擇與專注(selection and attention)：資訊的接受者在受到多元資訊刺激時，必須加以取舍並將之組織成可理解的形式，而接收者的目的會影響到資訊的選擇與理解。

2.讀碼(encoding)：將選擇的資訊透過接收者的認知架構進行理解吸收的過程，當吾人所接受資訊與自身的認知架構不符時，吾人很可能將資訊曲解

以維持架構的一致，此易導致認知謬誤。

3.記憶與儲存(memory and storage)：乃一有意識的控制過程，將資訊存入大腦長期儲存，其與理解讀碼高度相關，(需經過一定的讀碼過程方能記憶)因而易產生記憶偏差，無法客觀回憶事實。

4.回憶(search and retrieve)：回憶是將存放在記憶區的資訊取出，其過程通常是根據現有情況理解過去發生的事，其扭曲遂不可免。

5.判斷(judgment)：執行者常根據所有的資訊作判斷與決策，理論上，判斷乃一經控制的理性過程，然實際上，由於和回憶資訊相關，判斷的結果往往成爲一臆測(heuristic)行爲而出現謬誤(非理性的思考與認知)；另外，由於按照認知程序來進行判斷較爲費時，所以人們往往會運用一些「捷徑」，來讓事情有規則可循以幫助決斷，這也就導致各種可能的認知謬誤。包括：(1)歸因論(Attribution theory)(2)沉澱成本(Sunk cost)(3)框定效果(Framing effect)(4)排列次序與組成效果(Ordering and grouping)(5)以偏蓋全(Representative thinking)(6)易用性(Availability)(7)釘錨效果(Anchoring effect)(8)回歸至平均值。這些謬誤正導致認知差距的出現，下面分別加以討論：

(1)歸因論：歸因論係指人對於事務的判斷之所以不同，是因爲其賦予了不同解釋。基本上由事物的「獨特性」(distinctiveness)「共同性」(consensus)「一致性」(consistency)等三個因素，來判斷是外在環境(外在歸因)或當事人自身意願(內在歸因)所導致。認知的落差會影響人們所做的歸因判斷最明顯的即基本歸因誤差(fundamental attribution error)與自利性偏差(self-serving bias)。前者高估個人因素的影響力，而忽略外在結構與環境的影響，如最常見的即批判執行者執行不力。而後者則認爲，人們容易將成功歸於自身的努力與能力，而將失敗歸咎於外在環境所致。

(2)沉沒成本：沉沒成本指的是，已經投入的成本資源影響、牽制後續的政策決定。但事實上，已投入的成本資源，不應當影響對於政策執行的判斷。

(3)框定效果：框定效果是指，決策時往往受到問題所呈現的形式所影響，如何避免問題形式的影響，而聚焦於問題的本質乃相當重要的。

(4)在解決問題時，若有人提出某些方案，則很可能最後的決定便由這些

方案中選出，而忽略了可能尚有其他方案未曾提出，執行者的創造力被既有方案所侷限。

(5)以偏蓋全：由小徵兆來推論全貌，或混淆了充分與必要條件。

(6)易用性：又稱可用性，某些事情因為發生頻率或較常接觸而較容易記憶，相較之下忽略了其他事件。此種不對稱的記憶容易形成錯誤的判斷，政策執行時，執行者往往也只關注到那些較受關注的事件。(鄭昭明，1993)

(7)釘錨效果：又稱下錨效果，人們對於主觀或然率的估計常常是基於調整(adjustment)的策略，先擬定一主觀的或然率，再依據實際狀況調高或調低，若先做高估而後再往下修正，則結果往往高於先做低估再往上修正的值。

(8)回歸至平均值：假設在一穩定環境下，高的父母親所生的子女會比父母矮一些，而矮的父母親生的子女則會高一些，此即回歸至平均值定律，而政策的績效也可能出現此種現象。

由上述的討論，我們可以來檢驗在政策執行時，執行者所可能面對的問題。基本上，認知謬誤較常出現在政策制定的階段，但政策的執行涉及到執行者對於政策計畫的理解與判斷，以及在實際執行過程中的的權衡，因而也存在著認知謬誤的可能。

首先，由歸因論來看，中央與地方可能對於計畫型補助的執行產生錯誤歸因，政策制定的中央單位可能會把執行的困難歸咎於基層執行單位的努力不足，但地方執行單位則可能認為是外在環境所致，而非其努力不夠。

其次，從沉沒成本的概念來看，對一個全新的計畫，執行者可能會從過去的記憶中找尋出近似的行政作為來加以理解，影響對新的計畫的認知，從而可能忽略了新計畫的特殊性與意義。而在實際執行時，可能也受限於過去實行過的類似做法，影響新計畫目的的達成。

第三，由可用性謬誤可知，政策執行時，往往所關注的是經常出現的現象，而忽略了計畫中其他的要項。另外的問題則是排列與組成的謬誤，也就是說，計畫中所列出的要點與原則受到較多關注，但計畫所未提及的部分，便被忽略，這種狀況限制了第一線執行者的創造性，因為它們可能較政策制定者更能掌握問題的癥結。

認知落差固然有其非理性的面向，但許多時候，認知落差是肇因於溝通不良，特別是政策的制定與執行之間，這點牽涉到執行者與上級(政策制定)的溝通互動，並不能直接歸咎於執行者認知上所犯的謬誤，這也是應當全盤考慮的。

第五節 計畫型補助執行績效之評估

對於公共事務或公共建設依循行政三聯制管理—計畫、執行、考核等三階段具一貫性。對於任一建設計畫績效評估架構可分成(1)事前規畫研訂、(2)執行期間管控，及(3)事後執行成效管考等三個層面。

中央部會對地方計畫型補助案常基於特殊政策目標考量，參考上述計畫績效評估架構的三個層面，再加以說明。

一、計畫事前規畫研訂層面

考慮評估的要點為：

- 1.改善地方發展之目的預期
- 2.公共參與精神及特色
- 3.顯現地方環境特色
- 4.具獨特創意與前瞻性
- 5.具整合及經營
- 6.獲地方充分支持

二、執行期間管控層面

宜考慮下列各要點：

- 1.主辦機關執行能力
- 2.補助機關督導及協助
- 3.計畫經費分配與合理運用

4.計畫內容變更幅度

5.建設成果之管理維續

三、事後執行成效管控層面

宜考慮包含下列要點：

1.提升生活福祉(品質)

2.促進地方繁榮

3.展現地方特色

4.民眾滿意程度

5.總體社區營造

對計畫型補助之考評方式需將各類補助建設之異質性納入考慮，有些屬於公共工程硬體建設，若干則屬於偏向軟體建設。將上述討論要義整理，參酌「行政院列管施政計畫考評作業要點」之衡量指標及配分權數，其包含計畫目標之挑戰性及達成度、計畫作為、計畫執行、經費運用及行政作業等大項。例如屬公共工程類者，其執行績效評估模式，可包含進度控制、預算執行、工程品質、環境影響、行政作業等五大項。(李得璋，2000)但若非屬於公共工程類，則無法適用，因此宜加以整合具共通性之指標。

另依 92.8.1「中央對直轄市及縣(市)政府申請計畫型補助款補助之處理原則」第 4 條規定，未來地方政府應先行審核，排除民間可參與辦理之案件才可申請計畫型補助。但本研究僅能討論 90 年度計畫型補助，不受到該條規定之，可暫不納入考慮。

考評指標系統建議分成五大類，兼顧量化與屬質指標，其評分標準訂為 1-5 分尺度。各類所占權重基本上仍依行政院列管計畫考評項目評分標準(簡稱「列管標準」)之權數設定，增加行政作業一類。各類權重只設定一間距(如 40-50%)，得依各計畫之屬性(各類別相對重要性)之差異酌予採行。

表 3.1 計畫型補助評核表

考 評 項 目	權 重 %	評 分 標 準				
		5	4	3	2	1
一、計畫目標之重要性及達成度	40-50					
1.計畫目標之重要性(事前成本效益分析)	5-10	極重要	相當重要	重要	尚屬重要	最不important
2.分項目標之達成	15-25	達成或超過目標	未達目標,差距在 1%以下者	差距 3%以下	差距 8%以下	差距大於 8%以上
3.計畫效益	5-20	達成預期主要效益	達成預期主要效益 75%以上	達成 50%以上	達成 50%以下	達成預期主要效益 25%以下
二、計畫作為	15-20					
1.計畫之修訂	2-5	整體計畫分項計畫都未曾修正	分項計畫曾修正,但未影響整體計畫	分項計畫曾修正,致延長整體計畫期限	整體計畫曾修正(或分項計畫曾修正 2 次以上)	整體計畫修正 2 次以上
2.計畫目標與執行措施之配合	5-10	各項計畫目標均能設定有效之執行措施	目標中大部分能設定有效之執行措施	目標中部分能設定有效之執行措施	目標中少部分能設定有效之執行措施	目標中未能設定有效之執行措施
3.作業計畫具體程度	8-15	計畫內容均能具體、量化	計畫內容大多能具體、量化	計畫內容部分具體、量化	計畫內容少部分具體、量化	計畫內容未能具體、量化
三、計畫執行	10-20					
1.進度控制情形	4-15	年度實際進度與預定進度差距在 1%以內	依管考週期,當期進度或累積進度曾落後 3%以內	依管考週期,當期進度或累積進度曾落後 5%以內	依管考週期,當期進度或累積進度曾落後 10%以內	依管考週期,當期進度或累積進度落後 10%以上

第三章 計畫型補助款之執行成效分析

考 評		評 分 標 準				
2.進度控制結果	4-15	年度終了如期完成預期之年度進度	年終時年度進度落後3%以內	年終時年度進度落後5%以內	年終時年度進度10%以內	年終時年度進度落後10%以上
四、經費運用	10-20					
1.預算執行進度	5-15	依管考週期,預定與實際進度符合,差異均在3%以內	依管考週期,預定與實際進度或累積差異,均在7%以內	依管考週期,預定與實際進度或累積差異,均在11%以內	依管考週期,預定與實際進度或累積差異,均在15%以內	依管考週期,預定與實際進度或累積差異均大於15%
2.預算追加減比例	5-15	預算執行嚴格控制,預算項目未曾調整勻支	預算執行結果控制良好,但部分項目調整勻支	預算執行結果須追加減預算5%以內	預算執行結果須追加減預算10%以內	預算執行結果須追加減預算10%以上
五、行政作業	5-10					
1.指示建議事項之處理	5-10	如期處理完成	處理完成,延遲時效5%以內	處理完成,延遲時效10%以內	處理完成,延遲時效15%以內	未予處理
2.管考資料內容之確實性及時效性	5-10	完全確實及時	內容差異、延遲時效5%以內	內容差異、延遲時效10%以內	內容差異、延遲時效15%以內	內容差異、延遲時效15%以上
3.緊急事件之處理	5-10	立即處理				未立即處理

資料來源：本研究參酌「行政院列管計畫考評項目評分標準」修訂草擬。

1.計畫目標之重要性及達成度

本類最重要，可能影響全計畫實施的成功與否，權重設為 40-50%。包括 3 個指標：1.計畫目標之重要性(權重 5-10%)，2.分項目標之達成(權重 15-25%)，3.計畫效益(權重 5-20%)。各評分標準係依「列管標準」設定。

2.計畫作為

為使計畫整體及分項能確實執行，減少變更，本類權重設為 15-20%。包

計畫型補助款制度及執行成效之研究

括 3 個指標：1.計畫之修訂(權重 2-5%)，2.計畫目標與執行措施之配合(權重 5-10%)，3.作業計畫具體程度(權重 8-15%)。各評分標準依「列管標準」設定。

3.計畫執行

計畫執行期間之進度管控確實，可使計畫如期完成，發揮功效，本類權重設為 10-20%。包括 2 個指標：1.進度控管情形(權重 4-15%)，2.進度控制結果(權重 4-15%)，各評分標準依「列管標準」設定。

4.經費運用

藉預算審查亦有助於控管計畫之執行及完成，有效運用資源，達成預定目標，本類權重設定為 10-20%。包括 2 個指標：1.預算執行進度(權重 5-15%)，2.預算追加減比例(權重 5-15%)，同時考慮追加及追減預算情形，修正以往只考評追加預算情形，避免事先刻意寬列預算額以求得績效現象。各評分標準依「列管標準」設定。

5.行政作業

行政作業配合亦影響到計畫執行成效之高低，特別是受補助單位之認知及配合，對管考資料之確實性及時效性，以及遭遇緊急事件之處理，在在影響到計畫之執行成效，因此亦納入考評，本類權重設為 5-10%。

包括 3 個指標：1.指示建議事項之處理(權重 5-10%)。視是否依指示事項立即如期處理完成，延遲期限依 5%~15%落後或未予處理加以評分。2.管考資料內容之確實性及時效性(權重 5-10%)，內容差異度及延遲時效以 5-15%以上加以評分。3.緊急事件之處理(權重 5-10%)：特別是公共工程建設計畫較常會遭遇此情況，其他性質之計畫可能較少發生。建議若即時立即處理，則評為 5 分，若未及時處理，則評予 1 分。當然上述評分標準帶有主觀成份。

以上建議評核架構包含五大類項目，計 13 個指標，視中央各部會計畫性質酌予調整權重，但相同性質之計畫評分(標準)系統應一致。

第四章 我國補助制度

地方政府因地方稅的稅基狹窄，部分也受到法令限制課稅及開源不易，加以各地自然地理條件差異，財源相對上較中央(聯邦)政府不足。地方間財政分配也出現不均現象，各國中央(聯邦)政府皆藉補助制度以調節地方間財政不均現象，使各地民眾能享受到較一致的水準的地方公共財或公共勞務數量。本章討論我國中央與地方財政關係及補助制度。

第一節 中央與地方財政關係

財政收支劃分法(簡稱財劃法)與地方制度法規範我國中央與地方間的財政關係，財政收支劃分法進一步規定中央與地方稅收之劃分。

一、中央與地方稅收之劃分

依財政收支劃分法劃分國稅與地方稅稅目。又依財劃法第 8 條規定，所得稅、遺產及贈與稅、關稅、營業稅、貨物稅、菸酒稅、證券交易稅、期貨交易稅、礦區稅等 9 項稅目屬於國稅，這些稅具有稅基較廣，並易在國內各區間移動的特性。同法第 12 條規定土地稅(地價稅、田賦、土地增值稅)、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅、娛樂稅、特別稅課等 8 項稅目屬於地方稅(直轄市及縣市稅)，這些稅目稅基較缺乏移動性，稅基亦較狹窄。此與通常各國將財產稅歸為地方收入情形相近。

我國稅制亦設計共分稅制，依財劃法第 8 條第二項規定，將所得稅收入的 10%營業稅收入(扣除統一發票獎金後)40%，貨物稅收入的 10%，應由中央統籌分配直轄市、縣市及鄉鎮。同條第三項規定遺產及贈與稅在直轄市徵起收入的 50%歸該直轄市，在鄉鎮市徵起收入的 80%歸該鄉鎮市。菸酒稅收入的 18%按人口比例直轄市及台灣省各縣(市)，2%按人口比例分配給福建省金門及連江二縣。

至於直轄市及縣市稅亦設計具有共分稅精神。地價稅方面，縣應以在鄉鎮市徵起收入的 30%給該鄉鎮市，其中 20%由縣統籌分配鄉鎮市。土地增值

稅在縣(市)徵起的 20%，應繳由中央統籌分配各縣市。房屋稅在鄉鎮市徵起 40%給該鄉鎮市；契稅，縣應以在鄉鎮市徵起收入的 80%給該鄉鎮市，20%則由縣統籌分配所屬鄉鎮市。至於娛樂稅，縣應以在鄉鎮市徵起收入全部給該鄉鎮市。

另特別稅課係為適應地方自治的需要，經議會立法課徵的稅，但不得以已徵貨物稅或菸酒稅的貨物為課徵對象。此外，為提高地方開源之誘因，民國 91 年 12 月通過實施地方稅法通則，地方政府依地方稅法通則規定，經地方民意機關通過，在轄區內開徵新稅目。但須遵守財劃法第 18 條規定，各級政府對他級或同級政府的稅課，不得重徵或附加。但直轄市政府、縣市政府為辦理自治事項，籌措所需財源，依地方稅法通則規定附加徵收者，不在此限。另各級地方政府不得對入境貨物課入境稅或通過稅。地方稅法通則賦予地方政府課稅的法源。此外，為充裕地方財源，依財劃法第 19 條規定，各級政府為適應特別需要，得經各該級民意機關的立法，課徵臨時稅。

二、中央與地方財政移轉關係

各國地方財源主要以財產稅為主，即使聯邦制國家地方亦可課徵所得稅，地方財政困難一直是各國都面臨的難題，因此都建構中央與地方的財政移轉機制，即上級政府藉補助款方式協助地方，使民眾獲得全國一致性地方公共財水準。另上級政府亦可自財力較佳之地方政府獲取協助金，供為平衡全國各地方財政餘絀之財源。

(一)地方財政結構

我國地方政府的財政結構的主要特徵為自有財源比例偏低，民國 88 年 1 月修訂公布財政收支劃分法以後，地方財政困難仍未獲得有效解決。

就我國各級政府的自有財源占歲入的比例比較，民國 88 年度中央為 101.52%，台北市及高雄市分別為 104.9%及 71.53%，台灣省 21 縣市合計只為 35.41%。民國 88 年 1 月財政收支劃分法修訂實施後，民國 88 年下半年及 89 年度自有財源比除了台灣省 21 縣市提高為 39.85%外，其餘皆下跌。民國 90 年度自有財源比，中央為 90.87%，台北市上升至 63.27%，高雄市降至 46.24%，台灣省 21 縣市降至 31.23%。

由上述可知，我國大多數地方政府的自有財源占歲入比例一向偏低，縣市政府的自有財源占歲入比例較直轄市為低。縣市政府通常相當依賴中央的補助款收入。

(二)中央補助機制

我國中央與地方的財政關係如圖 4.1 中所示，以財政收支劃分法為依據。中央先藉中央統籌分配稅款以彌平地方基準財政需要的缺口，若有不足，再以一般補助以平衡地方的基本財政收支差距。

1.中央統籌分配稅款

中央統籌分配稅款可分成普通統籌分配稅款(占 94%)及特別統籌分配(6%)。將普通統籌分配稅款依比例分配給地方，民國 89 年度直轄市、縣市、鄉鎮市的分配比例為 47：35：12，民國 90 年度該分配比例調整為 43：39：12，即直轄市獲得分配的比例減少 4 個百分點，移轉給各縣市。

中央統籌分配稅款分成兩階段分配：

一、先將統籌分配稅款依比例分配給直轄市(43%)、縣市(39%)、鄉鎮市(12%)。二、直轄市、縣市、鄉鎮市各依不同公式計算分配。財政部執行中央統籌分配稅款之協調分配。

基準財政需要額為下列各項總和：(1)正式編制人員人事費、基本辦公費及正式編制警政、消防人員超勤加班費的決算數，(2)依健保法、農民健康保險條例及中低收入戶老人生活津貼發給辦法之相關規定，應由縣市政府負擔的社會福利支出，(3)基本建設費等。至於基本財政收入額等於賦稅收入決算數，減統籌分配稅款，再減依地方稅法通則徵收之賦稅收入。

(1)中央統籌分配稅款財源

至於中央統籌分配稅款財源，依財劃法第 8 條及第 12 條規定，係來自(i)國稅部分：全國所得稅及貨物稅收的 10%，及營業稅扣除統一發票獎金餘額之 40%，加上(ii)縣市土地增值稅之 20%。

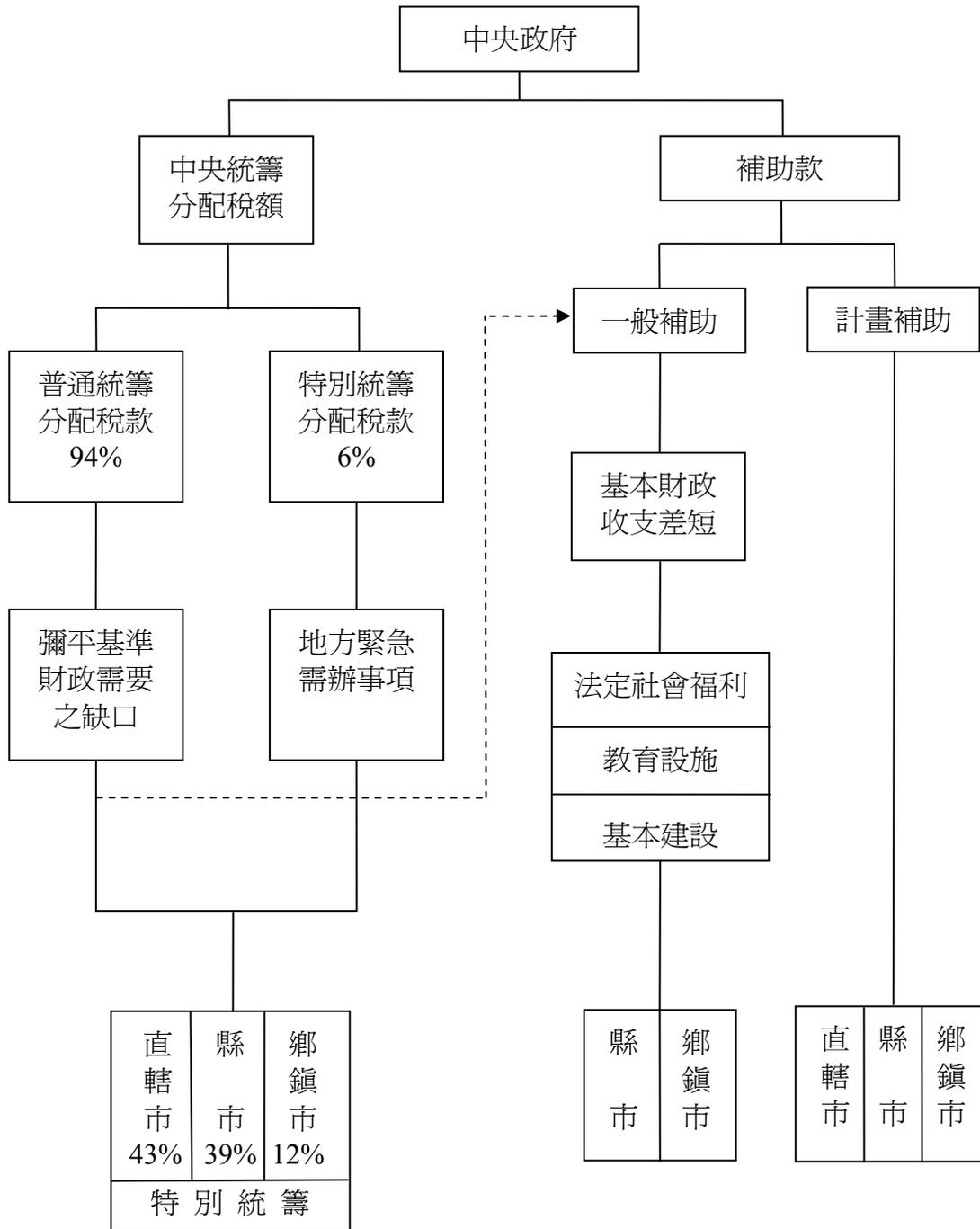


圖 4.1 統籌分配稅款與補助款制度圖

(2)統籌款/分配方式

依中央統籌分配稅款分配辦法規定，其分配方式為：

a.上述國稅部份的 6%為特別統籌分配稅款，由行政院支應受分配地方政府緊急及其他重要事項。

b.43%：分配予直轄市

分配標準：營利事業營業額比率(占 50%)、人口比例(20%)、土地面積比率(20%)、財政能力(自有財源能力，10%)等四項。

c.39%：加土地增值稅之 20%：分配予縣市

分配標準：(a)85%按各縣市最近三年度受分配縣市之基準財政需要額減基準財政收入額之差額平均值，其占有所有縣市該差額平均值合計數之比率分配。若基準財政需要額小於基準財政收入額時不分配。(b)15%：按營利事業營業額比率。

d.12%：分配予鄉鎮(市)

分配標準：(a)50%按正式編制人員人事費，(b)50%按基本建設需求，其中 30%平均分配，10%按人口，10%按面積分配。

2.補助制度

我國補助制度包括一般補助(general grant)及計畫型補型(specific grant)等二種，具有調節地方財政缺口的功能。原中央統籌分配稅款與補助款機制二者的性質及功能有異，中央統籌分配稅款係將地方原有的稅款由中央依法統籌分配，以調節各地方財政的盈虛，而補助款則係上級政府(中央)依法單向援助地方，使各地區民眾能享受全國較一致水準的公共財水準。行政院主計處負責執行一般補助之協調分配。然而自民國 88 年修訂財劃法以來，中央統籌分配稅款制度較傾向於日本的地方交付稅制設計精神，目的為彌補地方基本財政收支缺口。因此一般補助與中央統籌分配稅制的精神及功能漸趨近似。(李顯峰、朱澤民等，2002)

(1)一般補助

一般補助之目的也為彌補地方基本財政收支差短。(中央對直轄市及縣市

計畫型補助款制度及執行成效之研究

政府補助辦法第 3 條)目前一般補助針對(1)法定社會福利，(2)教育設施，(3)基本建設等三類加以補助，在該項補助範圍內，實施未限定用途的補助方式，並不屬於特定用途補助，因而受補助對象限於縣市及鄉鎮市等。

上述三類一般補助的分配公式相當複雜，各(縣)市獲分配包含的指標及權數如下：

a.教育設施經費補助

各縣(市)獲分配依下列各指標比率分配：財政能力(權數 20%)、轄區人口數(5%)、學生人數(45%)、班級數(30%)、中途學校加計權數及裁併校加計權數。再加計各該縣市國中雜費減免補助及考核結果增撥經費。

b.社會福利經費補助

按下列各指標比率分配：財政能力(20%)、身心障礙者補助人數(45%)、低收入戶家庭及兒童與就學生活補助(18%)、低收入戶以工代賑(1%)、老人青少年兒童及婦女人數(16%)。再加計各該縣市依考核結果增撥經費。

c.基本設施經費補助

按下列各指標比率分配：人口數(30%)、都市計畫區面積(24%)、非都市計畫區面積(16%)、公路面積(19.5%)、都市計畫道路鋪地面積(10.5%)、其他加計權數。再加計各該縣市文化、體育、補助貧瘠鄉鎮市及依考核結果增撥經費等。至於其他加計權數包括每一離島鄉鎮市加計權數 0.25%；各縣市商港建設費收入每減收一千萬元加計權數 0.05%，未達一千萬元時以一千萬元計算；五個省轄市各加計權數 8.5%。

2.計畫型補助

依中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法規定，分成對直轄市及縣(市)的補助。

(1)直轄市-臺北市

分成最高補助二分之一事項(大眾捷運系統、都會區鐵路立體化)、酌予補助事項(地方警政、消防、教育、偏遠地區運輸補貼)。

(2)直轄市-高雄市

分成最高補助四分之三事項(大眾捷運系統)、最高補助二分之一事項(都會區鐵路立體化、快速道路、汗水雨水下水道)、酌予補助(地方警政、消防、教育、偏遠地區運輸補貼)。

(3)縣(市)

按縣(市)財政能力給予不同補助比率。(中央補助辦法第 8 條)依中央統籌分配稅法分配辦法規定，計算各縣(市)最近三年基準財政收入額占基準財政需要額之比率之平均值為各縣(市)政府財力，分成三級，第一級平均值在 65%(含)以上，第二級為 45%-65%間，第三級未達 45%。由行政院主計處洽財政部算定，每三年檢討一次。

中央對縣(市)政府之計畫型補助事項，依同法第 9 條規定依縣(市)政府財力級次給予不同補助比率。

中央對縣(市)政府之計畫型補助事項，依補助辦法第 9 條規定辦理：

a.依規定算定之縣(市)政府財力級次，最高補助比率，第一級為百分之九十、第二級為百分之九十五、第三級為百分之一百之事項如下：

(a)縣(市)管河川防洪設施及區域排水重要建設計畫。

(b)偏遠及原住民地區重要建設計畫。

(c)興建垃圾焚化廠工程計畫。

(d)集水區治理及污水下水道工程計畫。

b.依規定算定之縣(市)政府財力級次，其最高補助比率，第一級為百分之八十五、第二級為百分之九十、第三級為百分之九十五之事項如下：

(a)農、漁業重要計畫。

(b)地籍圖重測計畫。

(c)第三級及縣(市)定古蹟修護計畫

(d)興建垃圾掩埋場工程計畫。

c.依規定算定之縣(市)政府財力級次，其最高補助比率，第一級為百分之七十八、第二級為百分之八十五、第三級為百分之九十之事項如下：

計畫型補助款制度及執行成效之研究

- (a)雨水下水道工程計畫。
- (b)大眾捷運系統規劃及建設計畫。但不含自償性經費。
- (c)都會區鐵路立體化計畫。但不含自償性經費。
- (d)重大行政資訊系統計畫。

d.依前條第一項規定算定之縣(市)政府財力級次，其最高補助比率，第一級為百分之七十三、第二級為百分之八十三、第三級為百分之八十八之事項如下：

- (a)生活圈道路交通系統建設計畫。
- (b)高、快速公路交流道連絡道路改善工程計畫。

e.縣(市)政府聯合辦公大樓興建計畫，依規定算定之縣(市)政府財力級次，其最高補助比率，第一級為百分之三十五、第二級為百分之五十、第三級為百分之六十五，且最高以補助新台幣十億元為上限。

f.酌予補助之事項如下：

- (a)加強地方警政之設施、裝備及專案性計畫。
- (b)加強地方消防之設施、裝備及專案性計畫。
- (c)加強地方環保設施及專案性計畫。
- (d)均衡或提升地方教育、文化水準專案性計畫。
- (e)醫療保健重要計畫。
- (f)大眾運輸偏遠路線營運虧損補貼。
- (g)航空噪音改善計畫。

此外，中央對直轄市、縣(市)政府之計畫型補助款，均不含土地取得及維護費用。但專案報經行政院核准者，不在此限。至於專案報經行政院核准補助土地取得費用者，如經查明土地公告現值之調整有異常時，中央對於不合理調增之土地取得費用，不予補助。

三、財劃法修正草案

財劃法修正草案(民國 91 年 5 月版)行政院已送至立法院審議，目前尚在審議中。中央與地方財政關係架構仍維持中央統籌分配稅款與補助款之雙重協助機制，主要的變動在於修訂中央統籌分配稅款之分配公式。〈見圖 4.2〉

有關中央統籌分配稅款分配方式之修訂，係改為(1)普通統籌分配稅款占 90%、(2)修法收入減少之彌補地方占 6%、(3)地方調整款占 4%。其次普通統籌分配稅款之目的為彌平地方基準財政需要之缺口。重要的變革為直轄市與縣(市)按同一公式分配，分配的公式相當複雜。再者，鄉鎮(市)基準財政收支併入縣計算，如此修訂目前中央直接分配中央統籌款予鄉鎮(市)的方式，符合一般行政體系層級關係。

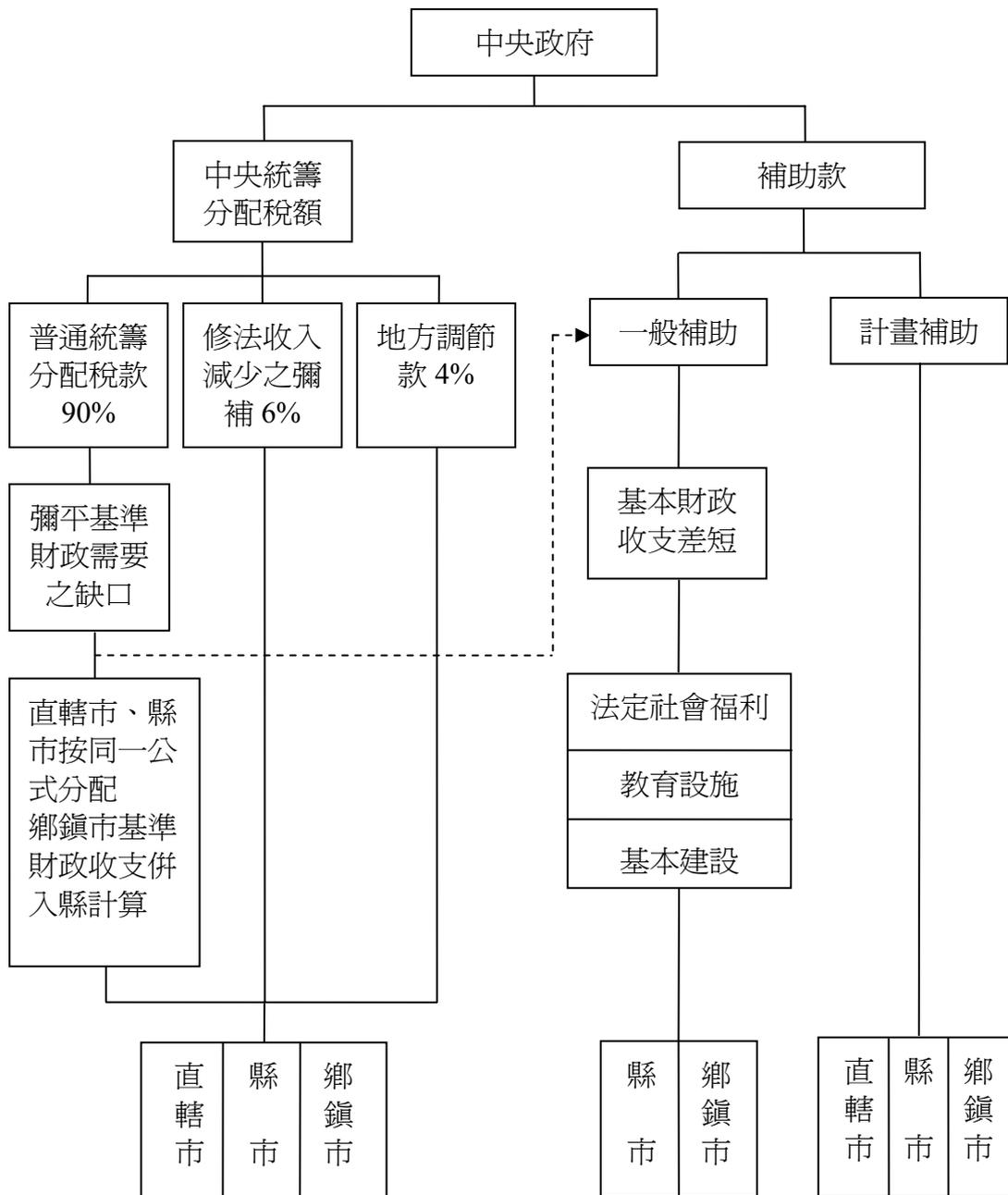


圖 4.2 統籌分配稅款修正草案與補助款制度圖

第二節 計畫型補助機制

現行中央計畫型補助制度主要依據財政收支劃分法〈第 30、35 之 1、37 條〉、地方制度法〈第 69、71 條〉、中央對直轄市及縣〈市〉政府補助辦法〈以下簡稱「中央補助辦法」〉、中央對直轄市及縣(市)政府申請計畫型補助之處理原則(92 年 8 月 1 日)等規定辦理執行〈參見圖 4-3〉。

一、執行

1. 中央部會主管補助機關

中央部會依據中央補助辦法各自訂定特定計畫補助及審核作業原則，作為補助及考核縣市或公法人之作業準則，其中包括該部會對地方所提計畫案進行優先順序評比、協調、補助及考核等各程序。考核規定由行政院主計處會商中央政府相關主管機關審定，報行政院核定。

行政院主計處編製中央政府總預算案，依中央補助辦法，會商中央政府相關主管機關擬定對縣市政府計畫等考核之規定。並依中央對縣市計畫及預算考核要點規定，對縣市政府年度預算編制及執行情形加以考核。

此外，亦有配合規範措施在預算法中加以規定中央部會主管機關進行重大工程建設，常亦補助地方政府共同執行。預算法第 34 條規定，重要公共工程建設及重大施政計畫，應先製作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，始得編列概算及預算案，並送立法院備查，此係將成本效益分析精神納入預算法規範中，為重要規範，事前要求有效使用資源，避免浪費。

又預算法第 38 條規定，各機關單位補助地方政府之經費，應於總預算案中彙總列表說明，以求補助事項之透明化。

行政院主計處於民國 92 年 8 月 1 日修正公布中央對直轄市及縣(市)政府申請計畫型補助款補助之處理原則，較明確規範考慮民間參與辦理的可能性、計畫審查及評比標準應包括項目。

依第 2 點規定，中央政府各主管機關對直轄市、縣(市)政府申請補助事項，除下列情形外，應依本處理原則之規定辦理：支應災害或重大緊急事項，

計畫型補助款制度及執行成效之研究

經中央政府各主管機關核定並已執行之延續性計畫項目，配合中央重大政策或建設且經行政院核定應於一定期限內完成之計畫項目。

中央政府各主管機關於確定次一年度對直轄市、縣(市)政府計畫型補助款之補助項目後，應就各該補助項目與其審查及評比標準通知直轄市、縣(市)政府，並請其於一定期限內提出計畫申請補助。〈第 3 點〉而中央各主管機關對於直轄市、縣(市)政府申請屬公共建設之計畫型補助款時，應先審核是否具有民間參與空間，如具民間參與空間但未採用民間參與者，得不予補助，如採用民間參與辦理者，可優先就其自償率不足部分給予相對比例之補助。〈第 4 條〉

至於審查標準，規定計畫之審查及評比標準應包括下列項目：

- (1)申請補助事項之先期規劃作業及應行配合辦理事項之辦理情形。
- (2)申請補助之事項如屬工程性計畫，應先完成基本設計。
- (3)以前年度計畫及預算執行情形。
- (4)所提計畫之可行性及預期效益。
- (5)以前年度與中央政策配合程度。
- (6)直轄市、縣(市)政府應負擔經費之財源籌措及相關財務計畫規劃情形。
- (7)其他依中央政府各主管機關年度施政需要應列入審查及評比項目。

〈第 6 點〉

二、考核

中央補助地方執行公共建設等等事項，為求有效率使用有限資源，有賴於執行期間及執行完成後之考核。考核機關包含中央主管機關部會、行政院主計處、審計部、財政部、行政院研考會，以及審計機關等。

1. 行政院主計處、審計部、財政部

在支出分配預算執行方面，行政院主計處將各機關執行支出分配預算之分月或分期經費支用等重要事項及考核報告送立法院備查。〈預算法第 61 條〉各機關應就預算配合計畫執行情形編製報告，呈報主管機關核轉行政院主計

處、審計部及財政部。〈預算法第 65 條〉除了書表審查外，另一由行政院主計處視情形需要，得隨時實地調查之。〈預算法第 66 條〉至於各機關重大工程之投資計畫，超過五年未動用預算者，應重行審查其預算。〈預算法第 67 條〉另行政院主計處、審計部及財政部得實地調查預算並要求提供報告。〈預算法第 68 條〉

2. 行政院研考會

行政院研考會基於主管業務範圍，對各機關業務執行考核。又依中央對縣市計畫及預算考核要點，對縣市政府的施政效能加以考核，與行政院主計處考核縣市政府年度預算及一般補助執行相互分工配合，以提升資源使用效率及行政效能。

由上述可知，現行對計畫型補助制度之建構不可謂不完整，由編列中央部會補助概算、預算、審查、執行至考核等行政流程都有明文規範。可繼續維持此種計畫型補助之機制，關鍵在於事前計畫之研擬申請、提供成本效益分析比較優先順序，其次為中央與地方協調及地方認知、執行能力高低等都影響計畫型補助成效之重要因素。

由於中央各部會計畫型補助案之內容性質及對象彼此間差異極大，不若中央一般性補助係補助縣市基本財政收支短差較具一致性，因此仍採因「事」及因地制宜原則為宜。有關計畫型補助之機制如下：

又依補助款處理原則第 9 點規定，中央政府各主管機關對於直轄市、縣(市)政府依前點規定所獲得分配之計畫型補助款，應就其計畫及預算執行情形訂定管考規定，並切實督導考核。直轄市、縣(市)政府如有違反「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」第十五條第三項之規定者，中央政府各主管機關得予停撥其補助款。

中央政府各主管機關對下列之計畫型補助款，得依優先順序排列，就原未獲得補助之計畫項目依序遞補予以補助：

(1) 依前項規定停撥之補助款，且經通知受補助之直轄市、縣(市)政府限期改善仍未改善者。

(2) 直轄市及縣(市)政府未依規定期限或進度執行之補助款，且經通知其

限期改善仍未改善者。

(3)經直轄市及縣(市)政府實施執行結果所產生之賸餘款。

(4)中央於年度進行中辦理之追加或特別預算所增列之補助款，但不包括第二點各款所列之事項。

(1)計畫研擬與評比-中央主管機關

負責特定或重大計畫政策措施研議，與地方協商各項計畫措施，依據成本效益分析結果，評比各項計畫案之優先順序。依各部會補助作業要點執行評比、編列概算、預算、期中考察、結果考察等事項。

(2)計畫執行進度

依現行預算法、中央對直轄市及縣市政府補助辦法、各部會補助作業要點等規定確實執行。

(3)計畫期間及完成後之考核

考核機構除了中央主管機關外，依上述預算法等相關規定，行政院主計處、財政部、審計部等進行執行期中及結果後考核，檢討成效缺失。

行政院研考會在計畫執行完成後，加以彙整分析，考核施政效能，檢討執行進度、目標達成率、進度落後原因〈如徵收土地不易、計畫範圍過於龐大、訂定標準過嚴地方執行能力不足、法令規定...等因素〉，作為未來改進修正計畫型補助之參考。

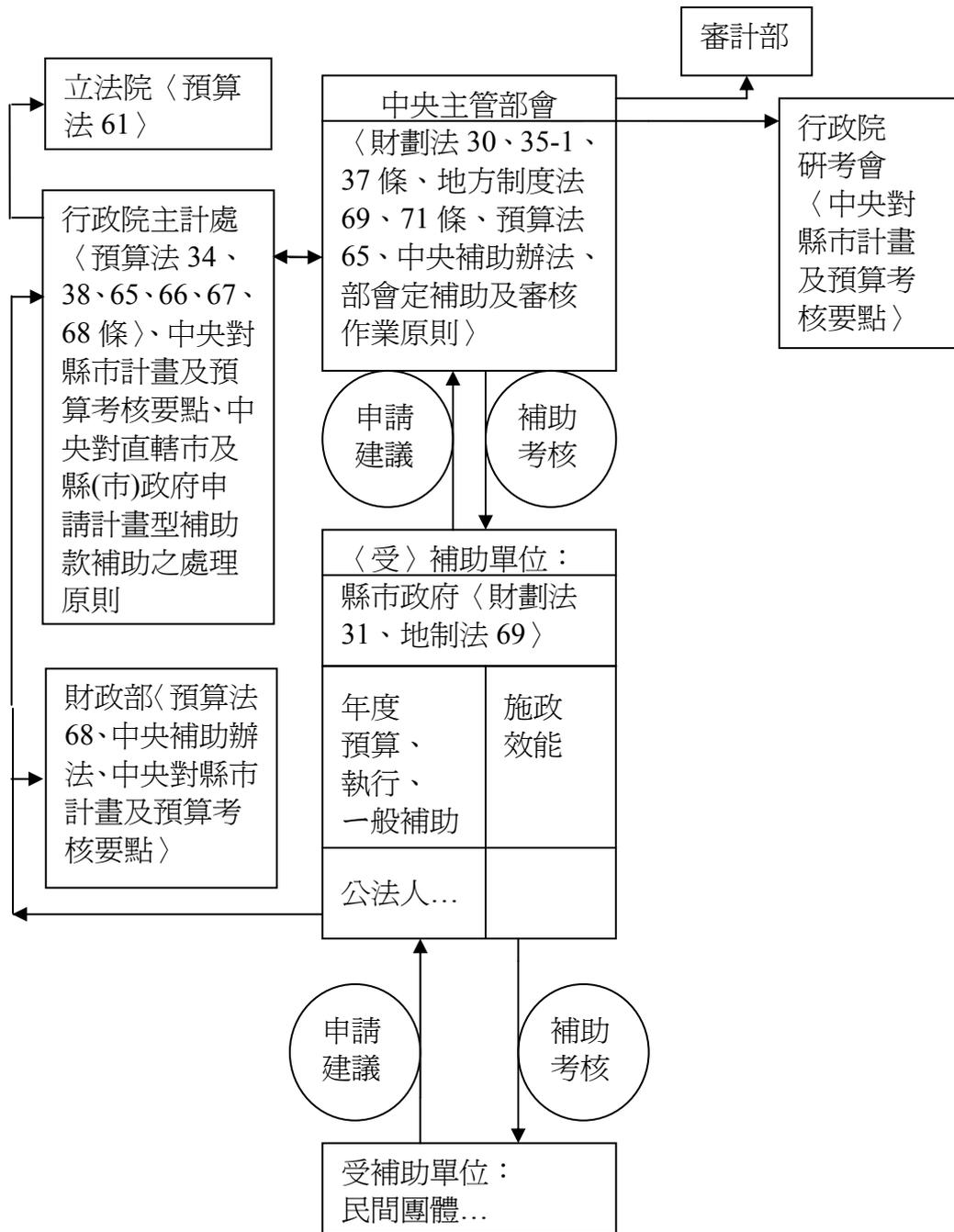


圖 4.3 計畫型補助之執行與考核

第三節 六項計畫型補助之概況

我國中央政府計畫型補助項目眾多，中央各部會依法定職權分工委託或補助地方政府或公法人從事專案公共建設。

本研究因研究時程限制，只能選取各部會民國 90 年度各補助計畫中補助金額最大之補助計畫，只能選取〈1〉內政部營建署生活圈道路交通建設計畫，〈2〉教育部降低國民中小學班級人數計畫，〈3〉交通部高鐵站區聯外道路系統改善計畫，〈4〉衛生署衛生所重擴建及空間規劃計畫，〈5〉農委會農水利設施興建及改善計畫，〈6〉環保署各縣市執行空氣品質改善維護計畫之成效彙整分析及協助考評工作推動計畫等六項計畫型補助加以檢視，其餘若干計畫型補助案因聯繫及研究時程諸多因素最終放棄而未能涵蓋在本次研究內。

因中央各部會執行之計畫型補助各案性質差異甚大，僅能選取六項計畫型補助進行討論，將其內容大要列於表 4.1 中。

一、計畫目的與時程

六項計畫型補助之目的皆傾向基本設施建設，多項計畫皆屬於跨若干年度之長程建設方案，90 年度只是其中一個階段。

1. 生活圈道系統建設計畫修正機制

民國 79 起政府先後完成 20 個生活圈道路系統，希望能在一小時內到達區域中心，半小時內到達地方中心都市為目標。內政部營建署執行生活圈道路系統計畫，全程自民國 80 至 95 年度止。目的為改善道路系統瓶頸，及促進都市均衡發展。

2. 降低國民中小學班級人數計畫

為提昇教學效能、增進師生互動、個別化教學、尊重學生個性及尊嚴，與歐美國家基礎教育情形為參考基準。依國民教育法及行政院教改行動方案等決議，逐年將國民中小學班級人數降至 35 人為目標。教育部規畫執行降低國民中小學班級人數計畫。全程自 87 至 96 年度止，逐年降低達到目標。

表 4.1 90 年度六項計畫型補助內容

項 目	生活圈道路系統 建設計畫修正機 制	降低國民小學班 級人數計畫	高鐵站區聯外通 路系統改善計畫	衛生所重擴建及 空間規畫	農田水利設施興 建及改善計畫	縣市執行空氣品 質改善維護及協 助考評計畫
目 的	民國 79 年起完 成 20 個生活圈 道路系統，一小 時(半小時)內到 達區域中心(地 方中心都市)。改 善道路系統瓶 頸，促進都市均 衡發展。	提昇教學效能、 增進師生互動、 個別化教學、尊 重學生尊嚴個 性。國中小學每 班降至 35 人。	配合 81.6.25 建 設南北高速鐵路 計畫，高鐵於 94 年通車前完成。 建立運輸網路， 俾益都市發展與 土地使用。	衛生所調查整建 輔導。加入新建 築觀念(如綠建 築)，因應高齡化 社會。	維護土地生態永 續發展、農業灌 溉及綠美化。	改善空氣品質、 協助考評工作。 90 年度目標分 析縣市執行成 果、工作績效考 評、提供縣市改 善技術支援。
主 管 機 關	內政部營建署	教育部	交通部/高鐵局	行政院衛生署	行政院農業委員 會	行政院環境保護 署
期 程	全程:80-95 年度	全程:87-96 年度	87.7-94.6。110 年為目標年。	84.7-89.12 進行 五年，90 年度為 延續，性工作計 畫。	90.1-93.12 四年	87 年度起空污 費基金編列補助 款
補 助 對 象	各縣市，修正計 畫包括：1.桃園/ 中壢生活圈(桃 園縣)，2.新竹生 活圈(新竹縣、新 竹市)	各縣市。桃園縣 為例	桃園、新竹、台 中、嘉義、台南、 高雄等六站。	各縣市(衛生局)	農田水利會(公 法人)，計 17 個。 宜蘭、嘉南、台 東農田水利會為 例。	中央撥固定污染 源收入款 60%予 直轄市、縣市， 地方自行徵收營 建工程空污費運 用。以基隆市為 例。
法 源	區域都市計畫、 國土綜合開發計 畫	國民教育法、 87.5.14 行政院 教改行動方案。	高鐵建設		憲法 146 條、農 田水利會組織通 則	空氣污染防治基 金收支保管及運 用辦法
計 畫 經 費	全 程 1810 億 7878 萬元，90 年度 72.4 億元 (占 總 經 費 4%)，中央款 54 億 元 (占 74.5%)、地方款 18.4 億 元 (占 25.5%)	88-97 年 度 1127.91 億元(人 事 834.91 億元， 硬體 293 億元)。 90 年度人事 38.9 億元，硬體 31 億元。	總經費 396.04 億 元，286.5 億元屬 自償性計畫(自 償率 72.36%)， 非自償 109.46 億 元(中央公務預 算)。90 年度 25.13 億元。	90 年度補助地 方精神衛生行政 工作計畫 2584.2 萬元	全 程 196 億 9688.1 萬元，其 中農田水利設施 更新改善及綠美 化 150 億 258 萬 元(占 76.1%)。90 年度 42.4 億元。	90 年度補助地 方 2.88 億元

資料來源：本研究整理。

3.高鐵站區聯外道路系統改善計畫

配合建設南北高速鐵路計畫及高鐵(目標)於民國 94 年通車前完成建設，以建立運輸路網，俾益都市發展與土地使用。全程計畫自 87 至 94 年 6 月止，以 110 年為目標年。由交通部高鐵路執行。

4.衛生所重擴建及空間規畫

衛生所為最基層醫療衛生單位，結合社區健康維護工作。目的為衛生所資料調查彙整，整建老舊衛生所建築及設施，加入新建築觀念如綠建築，且須因應高齡化社會及工商社會競爭精神情緒管理之需求。行政院衛生署補助各縣市衛生局執行，全程自 84 年 7 月至 89 年 12 月止，90 年度為延續性工作。

5.農田水利設施興建及改善計畫

目的為維護土地生態永續發展、水土保持，因應農業灌溉需求及綠美化。行政院農業委員會補助農田水利會執行。全程自 90 年至 93 年計四年。

6.縣市執行空氣品質改善維護及協助考評工作計畫

為改善及維護空氣品質、協助執行考評工作，各年度有其未規畫工作目標。90 年度目標係分析執行縣市執行計畫之成果、工作績效考評，並且提供縣市改善技術支援。行政院環境保護署主管執行，自 87 年度起自空氣污染防護費基金編列補助款撥付；地方自行徵收營建工程空污費運用。

二、補助對象與經費

上述六項計畫型補助中有五項屬硬體建設，至於接近軟體性質如環保署補助縣市執行空氣品質改善維護及協助考評、降低國民小學班級人數計畫等二項。

補助對象係以縣市為主，但行政院農委會補助之農田水利會則屬於公法人組織，另高鐵站區聯外道路系統改善計畫係以成立基金運作為主。

由於各計畫型補助案中任何一個單一計畫內容已屬相當龐大，其中所包含項目極多，加以各計畫執行期間為因應時勢變化，漸次有修正計畫案報告出刊，因此本研究只能在研究期間內能有取得資料對象加以分析，但無法取得完整資料從事探討。

至於經費方面：

(1)生活圈道路系統建設計畫修正機制案只能就已完成之桃園/中壢生活圈(桃園縣)及新竹生活圈(新竹縣、新竹市)加以分析；其全程經費 1810 億 7878 萬元，其中 90 年度經費 72.4 億元；中央補助 54 億，地方配合分攤 18.4 億元。

(2)降低國民小學班級人數計畫

教育部補助各縣市，以桃園縣為分析對象。全程預費 1127.91 億元，其中人事經費 834.91 億元，硬體設施 293 億元；而 90 年度人事經費 38.9 億元，硬體設施 31 億元。

(3)高鐵站區聯外道路系統改善計畫設置一建設基金，交通部高鐵局主管，就桃園、新竹、台中、嘉義、台南、高雄等六個站區聯外道路系統建設分析。總經費 396.04 億元，其中 286.57 億元(占 72.36%)屬自償性計畫，非自償性(中央公務預算)109.46 億元；90 年度 25.13 億元。

(4)衛生所重擴建及空間規畫

行政院衛生署補助直轄市、縣市衛生局進行改善重擴建及規畫工程，90 年度補助地方精神衛生行政工作計畫 2584.2 萬元。

(5)農田水利設施興建及改善計畫

行政院農委會補助 17 個農田水利會(為公法人)，分工合作推動農田水利事業促進農業發展。全程經費 196 億 9688.1 萬元，其中最大項為農田水利設施更新改善及綠美化 150 億 258 萬元，90 年度 42.4 億元。只訪談宜蘭、嘉南、台東三個農田水利會。

(6)縣市執行空氣品質改善維護及協助考評計畫

行政院環保署由空污費基金撥款補助縣市環保局改善維護空氣品質，90 年度補助 2.88 億元。另隨同參加基隆市環保局巡迴訪查。

第四節 本章小結

我國中央對地方財政協助藉中央統籌分配稅款(第一層)及一般補助(第二層)以彌平地方基準財政之缺口，使全國民眾都能享有一致性基本公共財(服務)水準。此外，藉計畫型補助效益涵蓋面廣及具整體性、具跨縣市之建設計畫、具示範性重大建設計畫、地方配合辦理中央重大政策或建設之事項。

計畫型補助計畫因中央各部會功能業務不同，致其性質、經費規模、及範圍年期差異性甚大，不易以單一準則進行分析評比，但仍需由補助機制加以檢視。民國 92 年 8 月 1 日行政院主計處公布中央對直轄市及縣(市)政府申請計畫型補助款補助之處理原理，鼓勵民間參與，亦規定計畫審查及評比標準應包括之項目。現行預算法、財政收支劃分法、中央對直轄市及縣市政府補助辦法、各部會補助執行要點等法源已足符合實際執行需求。中央主管部會、行政院主計處、財政部、行政院研考會及審計部在整體機制中都扮演重要分工功能。

第五章 各國政府補助制度簡介

世界各國無論為單一國家或聯邦國家體制，地方財政都會發生不均現象，常藉稅收分成或補助款制度以解決地方間財源分配不均的問題。但各國國情不同，無法一概應用，然而其機制精神仍能供為借鏡。本章簡要介紹若干國家之補助制度以為參考。

第一節 各國補助制度之學理基礎

多數國家補助制度設計基本上係考量地方基準財政收入支出、財政能力均等，或只考慮公共支出需求，或只求彌平地方實際收支的缺口。(詳見 Ahmad and Thomas, 1997)

一、彌補地方基準財政支出與收入之差短

係以基於相同財政努力，應能提供相同之公共財或勞務為財政調整原則，補助應能彌補地方基準財政支出與基準財政收入能力之差短。

各地方財政收入及財政支出須經標準化後，再與實際收入及支出比較。若一地方政府的公共支出高於理想(標準)的支出水準，支出超出部分能被提高的租稅努力(標準化收入與實際收入間之差額)所抵消。

但實際上不易確切衡量一個地方的標準(基準)財政收入與財政支出，實務上常以全國平均每人支出及收入水準代替，然而亦可能因此引起衡量誤差。

二、考慮財政能力均等

此類只考慮平衡地方間財政能力(fiscal ability)均等，補助款彌補地方(不考慮成本與需求差異)的公共支出需求與理想收入能力之間的差額，並不考量標準財政支出需求之差異。

按此一補助方式，未考量各地方政府支出需求之差異性，僅考慮地方稅每人標準稅基及實際稅基間之差異，使公共財單位提供成本低之地方政府可獲分配較多的補助款。唯若各地方稅稅率皆一致時，為較可行之補助方式。

三、僅依公共支出需求之補助

考量標準(理想)之地方公共財支出水準與實際稅收之差距加以補助，但不利於租稅努力程度高之地方政府，導致地方無誘因開創自有財源。

四、僅考慮彌平實際財政收支之缺口

此法僅依地方實際財政支出與收入之差額決定補助額，導致地方政府缺乏提高自有財源或提高租稅努力之誘因，亦促使地方政府未能節制其擴大支出水準，使補助款額無限制增加。

以上詳細討論可參見 Ahmad and Thomas(1997)與曾巨威(2001)。

第二節 各國補助機制

各國行政體制(聯邦制或單一國家制)及國情皆不同，分別依上述不同補助學理設計其補助機制，以彌補其地方財政之缺口。

一、日本

日本為單一國家體制，中央與地方之財政關係主要藉地方交付稅、國庫支出金(中央對地方補助)及地方讓與稅等三種方式執行，行政層級為中央、都道府縣、市町村等三層級(川北力，2003)。

1.地方交付稅：自中央國稅中若干稅目提撥部分比率，供地方自治團體使用，類似於我國之中央統籌分配稅款。

2.國庫支出金(財政補助)：在中央之一般會計預算或特別會計預算中編列經費，以補助地方自治團體，此接近於我國中央對地方之計畫型補助。

3.地方讓與稅：將原屬地方財源之稅收，為配合方便徵收之原則而由中央代徵，再依道路面積及入港船舶噸數等客觀標準分配各地方自治團體之稅收，如地方道路讓與稅及特別讓與稅等。歷年來讓與稅收占地方自治團體收入之比重均維持穩定，在 2%以內。關於日本地方交付稅體制之詳細介紹可參見李顯峰、朱澤民等(2002)，本研究中不再詳細介紹。

2003 年度(平成 15 年度)日本地方財政計畫(預算)歲入計編列 86.2 兆日

圓，其中編列地方稅 32.2 兆日圓、地方讓與稅 0.7 兆日圓、地方特別交付金 1.0 兆日圓、地方交付稅交付金 18.1 兆日圓、國庫支出金 12.3 兆日圓、地方債 15.1 兆日圓、其他 7 兆日圓。歲出方面中編列給與關係費 23.4 兆日圓、一般行政經費 21 兆日圓、投資的經費 23.3 日圓、公債費 13.8 兆日圓、其他 4.7 兆日圓等。(川北力，2003)

(一)地方交付稅

中央政府特別會計預算內設置「交付稅暨讓與稅分配稅款特別會計」，包括歲入及歲出項目，若該特別會計歲入不足時，可辦理借款。地方交付稅之特色為詳細界定基準財政需要概念，且依地方財源不足額撥交各級地方自治團體，避免其無節制提供過多行政服務，避免浪費公共資源。

1.特性與種類

地方交付稅係地方自治團體原有之財源，而由中央加以統籌撥交地方，以彌補地方自治團體財源之不均現同時不附任何條件或限制其用途。另其稅款自國稅中按一定比例提撥，以確保地方交付稅財源；若每年度發生撥交額與地方財源不足額二年持續性 10% 以上差異時，應修改制度調整交付稅稅率。

地方交付稅分成二類：一、普通交付稅(彌補基準財政需要額之缺口)，占交付稅總額 94%。二、特別交付稅：占 6%，目的在支應地方特別需要、財政收入異常減少或災害重建須中央負擔事宜等。

2.基準財政需要、收入及調整

普通交付稅支用於彌補地方基準財政需要與收入之缺口，應用公式計算各地方自治團體之基準財需要額，等於測定單位(如人口數)乘上單位費用，再乘上修正係數後之累加。

至於基準財政收入額之計算，區分為：1.都道府縣；2.市町村，地方自治團體在地方稅收中保留部分比例(都道府縣 20%，而市町村為 25%)供自己支用，具有租稅努力的誘因。

地方交付稅包含所得稅、法人稅(公司所得稅)、酒稅、消費稅、煙稅等五種稅目，適用地方交付稅稅率約為 30% 左右。至於預算程序，總務省於籌編新年度預算前，先公布適用各項之單位費用、修正修數等數據，供地方辦

理地方交付稅之依據，地方亦可提建議意見。

然而地方交付稅之缺失為需組成一個專門委員會，以處理龐大之各地方政府之財政單位費用、單位成本等數據，且每一年度調整計算單位費用、單位成本等，需耗費龐大財力及人力辦理。

(二)計畫型補助(國庫支出金)

日本預算科目中國庫支出金即財政補助。2003 年度(平成 15 年度)地方財政計畫歲入 86.2 兆日圓，國庫支出金 12.3 兆日圓，占地方歲入總額之 12.4%，占有相當比例。

1.特性

分成中央對下級政府及道府縣對市町村的補助二種。幾乎所有計畫型補助都屬於條件、需配合款式，與地方交付稅(非條件式)不同。目的確保在地方政府配合下，民眾可獲得一致性公共服務水準，另也具成本分攤式補助性質。

以中央政府補助為例，中央委託地方辦理之理由為：(1)便利地方居民，(2)有效使用經費。委辦事項包括普查、外籍人士登記、國民年金發放及其他社會福利措施等。上述中第二種成本分攤式補助較為重要。上級(中央、都道府縣)補助之目的種類包括：

(1)上級委辦執行事項：補足上級政府之功能。

(2)補助地方全額或部分成本，以達成全國性目標，又可分成二類：(以中央政府補助為例)

A.中央財政義務分攤：提供全額或部分特定公共服務成本之補助。

B.中央財政補助：提供資金協助或補助執行具全國性之特定公共財。

就上述財政補助言，中央財政義務分攤包含三種：

(1)普通義務分攤

需由中央政府補助特定或具全國性公共支出之分攤款。為效率理由，由地方政府執行。中央補助地方使地方能提供特定法定功能之服務水準，且能

減輕地方之財政負擔。此類補助例如義務教育、生計保護(即窮人現金救濟)。

(2)公共工程義務分攤

地方配合中央經建計畫執行公共工程建設，以促進全國經濟繁榮，例如道路、港口建設、河川維護工程等支出。

(3)災難防治相關工程義務分攤

中央補助地方無力防治之災難或救濟善後工程義務分攤款。

雖然由中央政府獲得義務分攤款之補助，仍需負擔部分工程計畫支出款。為獲得地方必要的建設支出財源，需分攤的部份編入地方交付稅款中計算基準財政需求。

此外，另類成本分攤補助為專案補助，補助地方鼓勵推行特定活動，其為非義務性分攤，中央政府可創造或取消該類補助。地方政府之財務分擔不必然列入計算地方交付稅之基準財政需求中。

計畫型補助扮演協助地方之重要角色，地方政府的功能通常區分為受補助補貼性及未受補貼活動。由述可知受補貼性活動接受上級的計畫型補助，中央政府分擔部分成本，而未受補貼活動則未接受補助。

中央政府對地方計畫型補助結構(special-purpose grant)，以 1998 年度為例，補助都道府縣及市町村普通性公共工程補貼額占總補助淨額之 40%，此為單一計畫型補助中最巨大之項目。第二大項補助為中央補助地方之義務教育支出，第三大項為生計保護支出，分別占 19.1%及 8.2%。其餘兒童福利補貼(占 3.8%)、防治肺結核補助(0.1%)、精神障礙補助(0.2%)、年老者福利(2.9%)、災害恢復工程(2.0%)、降低失業公共工程(0.1%)、委辦性支付(2.2%)、財務補貼(0.1%)、其餘補助(21.3%)。

至於中央對計畫型補助屬於條件需配合款式，中央補助比率視個別計畫而定。一般而言，地方配合出資比率多寡，視個別計畫之外溢效果、全國利益、計畫案屬地方或中央功能及財務負擔能力等因素而定。

另各項事務補助經費來自中央計畫型補助之比例，1990 年代大致呈穩定現象，其中生計保護(75%)、年長者補助 50%、兒童補助(50%)、受雇者退休

年金(33.3%)、補貼區域農產品促銷(33.3%)、幼稚園補貼(33.3%)、國道興建(50%)、地區道路興建(55%)、垃圾處理廠(25%)、河川整治(50%)。各專案計畫補助中，所有地方政府獲相同補助比率，然而亦對財力較弱地方(如琉球)則提高補助補助比率。(Ishi, 2001)

二、英國*

英國為單一體制國家，地方職權甚小，採二級政府制；地方政府的主要職責為垃圾蒐集處理、警政、教育、休閒文化、交通運輸等 23 項，教育支出所占比重較多。就歲入結構言，地方政府的收入以中央補助收入為主，約占地方政府總歲入的五成，租稅收入占三成，其餘為資本(租金)收入。

英國中央政府的補助款可分成三類：(1)一般性補助(Rate support grant)，包括對住宅財產稅惠補助及大宗補助(block grant)，(2)追加補助(supplementary grants)，主要用途為交通運輸及國家公園，(3)特定補助(specific grants)，主要用於特定項目，如教育、警政等。上述一般性補助是一種封閉式且不附帶條件的補助，考慮到地區財政需求(fiscal needs)及地區資源的課稅潛力之因素。

英國大宗補助的主要目的補助不同行政區提供標準公共財成本的差異及平衡地區財源的差異。

地方總支出為薪資支出、商品及勞務支出、債務支出，加上收入中用於資本部分之和，再減去其他來源的收入(包含特定及補充性收入)之餘額，又若平均每人公共支出增加一英鎊，即增 1.1 便士(Penny)。聯結補助支出(Grant Related Expenditures, GRE)係地方政府提供標準公共服務水準估計所需的成本。考慮享受勞務的人數、單位成本、人口分佈、生活成本及居住條件等。補助適用之財產稅稅率(Grant Related Poundage, GRP)的計算方法係先決定一共同的財產稅基，與相同型態的財政區域應課徵的稅率，再就各財政區域每人支出高於(低於)聯結補助支出(GRE)金額，所需負擔的較高或較低的財產稅率。

三、瑞士

瑞士為聯邦制，採行三級政府制。中央補助主要包含二項：(1)基本補助

* 以下可參見李顯峰(1996，第四章)。

比率(basic rate of grant)，考慮該特定公共財及勞務的技術條件及外部利益程度，(2)平衡追加補助(equalization supplement)，考慮各邦的財政能量的高低。

採特定補助為主(配合款式)，計有 6 種。邦對鄉鎮補助中不帶條件式有 4 種，另有帶條件式。

四、美國

美國為聯邦制，採三級政府制，藉收入分成制調節州及地方財源。邦政府補助制度的項目近似聯邦政府者，各州也有其獨特之處。另聯邦政府也透過直接信用貸款或間接信用保證，以及稅式支出(tax expenditures，即減免某些州稅及地方稅，免除州及地方債務利息)方式補助州及地方政府。聯邦政府的補助制度包括三類型式：

1. 特定補助(Categorical grants)：(1)公式型(Formula)：包括分攤公式型(allotted formula)占約五分之一、公式分派限制計畫補助(project grants subject to formula allocation)、無限制償付補助(open-end reimbursement)等三種類型。(2)計畫型(project)包括需與不需配合，分成限制型(closed-ended)及未限制型(open-ended)。提供援助特定計畫。

2. 一般補助(block grants)：依一法定公式融通，多數由受補助單位權衡支出。

3. 1972-1985 年一般收入分成(general revenue sharing)，1985 年因聯邦政府預算赤字漸增，無財力再補助地方，此制度因而宣告結束。美國的收入分成並無特定財源，端視聯邦政府財政狀況而定。

第三節 本章小結

由上述各國補助制度概況可知，大致上中央補助係先滿足地方基準財政需求的缺口，再提供計畫型(專案)補助。整體而言，我國補助制度接近日本，分成中央統籌分配稅款(現行制度係參考日本地方交付稅制之精神而設計)、一般補助、計畫型補助(近似日本國庫支出金)。然而我國的一般補助(補助地方教育設施、法定社會福利、基本設施經費等)近似美國的一般補助(block

計畫型補助款制度及執行成效之研究

grants)。

第六章 內政部營建署生活圈道路系統建設計畫修正機制

內政部營建署補助執行生活圈道路交通系統建設計畫修正機制，民國 91 年 9 月份分別針對桃園/中壢生活圈道路系統建設計畫作第一次修正。

第一節 生活圈道路系統計畫形成與執行

一、計畫形成

民國 68 年行政院核定實施之「台灣地區綜合開發計畫」時，引進生活圈都市體系理念，將都市發展體系與國民生活週期相配合。由於生活圈道路建設與日常社經活動、假日休閒關係密切，其對生活圈功能之發揮、提高居民之生活品質及有效提振偏遠地區經濟等方面，均相當重要。行政院經建會鑒於汽車持有率不斷地成長，隨著運輸工具的改變，可及性的增加，國人生活範圍因而逐漸擴大。因此，為均衡區域發展、配合產業需求及提昇生活品質，將台灣地區劃分為十八個地方生活圈，以生活圈理念作為考量建設計畫範圍之依據。前省政府住宅及都市發展處為加速推動生活圈道路系統的興闢，自 79 年起陸續完成十八個「生活圈道路系統建設計畫」：分為台北桃園中壢、新竹、苗栗、台中、彰化、花蓮、宜蘭、澎湖等十八個生活圈網路以建立便捷的運輸網路，落實生活圈建設。

我國生活圈道路之闢建自民國 79 年以來已有十餘年歷史，並非無績效，為生活圈道路建設計畫項目雖多但個案經濟規模不大，如非附屬於各界從事開發案中不免受其他計畫排擠，難以優先編列經費如期完成。歷年生活圈道路建設經費均由各級政府按照道路性質比例分攤，惟總經費龐大，中央及地方政府限於財力補助款及配合款編列不易且有不足，導致建設期程經費不足建設嚴重落後。

上述之修正計畫之目的為：

計畫型補助款制度及執行成效之研究

- 1.研擬生活圈道路建設計畫執行績效改善策略
- 2.建立生活圈道路建設計畫補助之原則與機制
- 3.訂定生活圈道路系統建設計畫修正之指導原則

二、生活圈道路系統建設之補助與執行

(一)補助對象與項目

生活圈道路系統建設計畫係以地區性交通整體需求為考量，其涵蓋省道、縣道、鄉道等公路系統與市區道路。市區道路由省政府住都處(現為交通部營建署道路工程組)為主管單位；公路部分則由省政府公路局(現為交通部公路局)負責(其中鄉道為由地方縣市政府負責)。在各生活圈道路系統建設計畫之報告中，對於生活圈道路功能之分級分成下述四類而予以補助：

1.快速道路(以服務生活圈地方中心至區域中心及地方中心間的交通為主，包括都會區環狀快速道路及區域性快速道路，最小設計速率為 80 公里/小時)。2.主要道路(主要在服務地方中心至一般市鎮之交通，最小設計速率為 60 公里/小時)。3.次要道路(服務一般市鎮至農村集居地之進出交通，設計速率約為 40 公里/小時)。4.集散道路(供地區性活動及作為聯絡主要、次要道路之集散道路)。

原生活圈道路系統建設計畫之補助項目包括都市計畫與路網整合規費、工程費、購地拆遷補償費、管線拆遷費等經費。並依照道路功能等級而有所不同的補助比率，然其補助比率自 90 年 1 月 1 日起依「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」規定，依各縣市政府財力級次而有所不同的補助比率。區域性道路中央及地方分攤各為 3/4 及 1/4，都市與鄉鎮市間道路分攤各為 2/3 及 1/3。

整個生活圈道路系統建設計畫的經費高達 4391 億元，期程從 79 年 7 月至 91 年 6 月，然整體建設計畫嚴重落後，至 89 年止，執行率僅六分之一。仍需要編列預算之經費高達三千五百餘億元，如以每年各級政府合編一百億元估算，仍需三十五年才能全部完成。

將準則分為質化與量化準則，求解各方案之得分，由此得分高低決定是否納入生活圈道路系統計畫中。

(二)整體建設計畫問題

在規劃需求生活圈到建設計畫時，各地方均需預估其對道路建設之需求殷切，雖經刪減，惟奉準納入計畫建設經費仍非各級政府所能負擔支應，故計畫均無法按照原定之整體計畫時程編列，影響原規劃目標之達成。又本計畫係以各縣市政府編定的區域都市計畫，及行政院經建會國土綜合開發計畫為基礎，只是這些計畫多為民國五、六十年間劃定編定，並且有四個生活圈的時期都超過五年期限(見表 6.1)。但近年各項交通建設陸續推動，運輸型態有大幅轉變，都市階層也有很大改變，過長的建設時程將使得成果不符時宜。台中、台南、桃園/中壢、新竹等分別辦理完成第一次修正。因生活圈涵蓋範圍廣大、整體計畫執行經費龐巨，執行其成長達十年，且計畫執行嚴重落後，以致整體計畫成效無法具體呈現，亦難以辦理分期計畫執行成效之考核。

表 6.1 台灣地區 18 個生活圈系統建設計畫期程表

生 活 圈 別	長 度 (m)	面 積 (平 方 m)	實 施 期 程	行 政 區 域
台北	320355	3560654	86—90	台北縣
宜蘭	420651	9027474	86—90	宜蘭縣
桃園中壢	248437	5298310	84—88	桃園縣
新竹	234229	4653155	84—88	新竹縣、市
苗栗	534439	6494919	86—90	苗栗縣
台中(第一次修正)	334817	16445914	80—91	台中縣、市
彰化	245864	3814538	85—89	彰化縣
南投	176742	2143133	84—88	南投縣
雲林	736022	15011681	86—90	雲林縣
嘉義	296510	3778647	85—89	嘉義縣、市
新營	341468	5197016	86—90	台南縣北區
台南(第一次修正)	289478	7362229	81—91	台南縣南區、台南市
高雄	461580	11339163	86—90	高雄縣
屏東	178318	2668975	85—90	屏東縣
台東	736022	5424196	86—90	台東縣
花蓮	420651	9892186	86—90	花蓮縣
澎湖	213572	2344879	86—90	澎湖縣
基隆	83030	1143329	84—88	基隆市

資料來源：內政部營建署。

(三)現行對生活圈道路建設之補助規定

行政院於民國 89 年 9 月 14 日發布「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」，於民國 90 年 1 月 1 日開始實施該辦法，民國 92 年 1 月 1 日修正發布施行。對於直轄縣市政府之計畫型補助事項與補助比率並不盡相同，該辦法第七條中對台北市之道路系統建設計畫並未納入補助事項，對高雄市之都會區快速道路系統建設計畫則最高補助二分之一。該辦法第八條則規範對縣市政府補助之計畫型補助是相較縣市政府財力分級，並給予不同之補助比率。此外，根據該辦法第九條之規定，生活圈道路系統建設計畫，依第九條第一項估定縣市政府財力級次，最高補助比率第一級為百分之七十三，第二級為百分之八十三，第三級為百分之八十八。同時高快速公路交流連絡道路改善工程計畫亦適用本條之最高補助比率。另外，該辦法第七條及第九條所定中央對直轄市及縣市政府之計畫型補助款均不含土地取得及維護費用，但報經行政院核准者，不在此限(辦法第十條之規定)。

而對於直轄市及縣市政府未能負擔其應負擔之經費，中央得自以後年度對各該地方政府補助款中予以扣除減抵充之(辦法第十三條)。

目前對生活圈道路建設之補助項目中土地取得之費用仍包括在內，其他尚有都市計畫與路網之整合規劃費、工程費、管線拆遷費等，惟維護費用並不包括在補助項目內。

我國生活圈道路之關建，自民國 79 年以來已有十多年之歷史，並非無績效，惟總經費龐大，近年來中央政府財政負擔已日漸沉重且連年舉債的情況下，中央及地方政府限於財力，補助款及配合款編列不易且有不足，土地問題，民眾抗爭及地方政府合意願不高，行政單位之配合問題與整體計畫等問題，導致建設嚴重落後。

1.生活圈道路建設計畫之修正可藉二種方式進行，由中央單位整體規劃及由地方政府依其需求提出計畫。中央規劃部分，由營建署參酌交通部公路局、經建會及地方縣(市)政府的意見，統籌規劃生活圈道路建設計畫之檢討。至於地方政府自行規劃方面，由地方縣(市)政府依據生活圈道路建設計畫，向營建署(或交通部公路局)提出計畫修正或新增需求時，地方需求單位應提送計畫之可行性評估報告，經評估可行，則可建議納入生活圈道路建設計畫。

2.地方需求由營建署彙整後，提出生活圈道路建設計畫修正並根據評估準則排定優先順序，交由審議協調小組審議。經小組審議協調完成則陳報行政院核定；若審議協調不通過，則由營建署邀集縣市政府及交通部公路局修正計畫。修正計畫奉行政院核定後，則由營建署及公路局據以推動，並根據各項計畫之優先順序，配合年度預算決定執行單項計畫。

3.因新增計畫與計畫之修正需逐級報核，因行政程序耗時久，使得地方迫切之需求無法立即執行。

(四)建設計畫之補助對象、項目、原則

1.補助對象及項目

生活圈道路系統建設計畫係以地區性交通整體需求為考量，其涵蓋省道、縣道、鄉道等公路系統與市區道路。對於生活圈道路功能之等級則根據連絡不同的都市位階分成等快速道路、主要道路、次要道路及集散道路等四類。此方式係以生活圈都市機能與道路服務功能而分類，與「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」則依道路所在的縣(市)實施不同的補助比率，因而易發生不同補助比率情形。

生活圈道路系統建設計畫係以地區性交通整體需求為考量，對於跨生活圈之快速公路與省道建設，應以專案方案由中央辦理(目前已由交通部公路局辦理)，不列入生活圈道路建設所需經費內。至於公路系統的縣鄉道，因屬地區性道路，故應予以納入建設經費內。因此，生活圈道路建設計畫之補助對象為市區道路系統之快速道路、主要道路及次要道路，及公路道路系統之縣道及鄉道。

在九十年一月一日開始實施之「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」中，已將高、快速公路交流道連絡道路改善工程計畫(第九條)及台北市之道路系統建設計畫並未納入補助事項；對高雄市之都會區快速道路系統建設計畫，則最高補助二分之一(第七條)。

2.補助項目

依「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」規定中央對直轄市及縣(市)政府之計畫型補助款，均不含土地取得及維護費用(見第十條及第九條)，經

專案報經行政院核准者，不在此限(見第十條)。惟生活圈道路系統建設計畫均陳報行政院核定，屬於專案核定性質，故土地徵收補償費仍為生活圈道路系統建設計畫之補助項目。目前對於公路及市區道路之養護費用及補助，主要來源係為汽車燃料使用費。

3.補助比率與分配

依「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」及依中央統籌分配稅款分配辦法之規定計算最近三年度之財政收支比例，分成三個等級予以最高 73%、83%、88%之補助比率，不再以未考量地方負擔能力之齊頭式補助模式，惟對於補助項目及其補助比率則並無明確規定。

一般道路建設財源補助分配的方式，可分成：

1、中央政府訂定補助比率，補助比率從全額補助到補助 1/2 不等。

2、以同層級的地方政府作為預算分配之單位，常以各縣市之發展狀況或是財政能力、財政需求、財政努力等指標，來訂定一明確的計算公式。並經由此一公式計算出各地方政府所可獲得的補助款比率，再依此比率來分配中央政府之補助預算。

(五)生活圈道路系統建設計畫之評估

評估各生活圈道路系統建設計畫，係先進行篩選，經篩選後之計畫案才執行評估作業。篩選過程係先將合乎生活圈計畫的納入評選。包括二類計畫，一為已確定興建不須排序的計畫，即延續性工程；二為須經排序者，即新增計畫與須檢討的計畫。(黃台生、馮正民，2002)

至於評估計畫優先順序的方式，須以多種準則評估，應用多準則評估方法進行評估，評估方式包括分析層級程序法(Analytic Hierarchy Process, AHP)及簡單加權評分法(Simple additive weighting methods)。分析層級程序法應用於生活圈道路系統建設計畫辦理修正作業時，可求得評估準則間的權重。再應用簡單加權法計算各方案總分，依總分高低排定道路建設計畫方案的優先順序。

1.評分目標體系之建立

原研究案徵詢學者專家的意見(見黃台生、馮正民等，2002)，評估系統包括目標、標的、評估準則等三個層次陳列。再依各項評估準則分成四個不同程度等級，給予0分、1分、2分、3分。將上述目標、標的、評估準則、評分標準等分項列於表 6.2 中供比較。

表 6.2 評分目標體系

目 標	標 的	評 估 準 則	評 分 標 準			
			0 分	1 分	2 分	3 分
促進生活圈發展，達成生活圈劃設之發展構想	1.道路建設方案之服務範圍	道路建設方案所在之都市階層	農村集居	一般市鎮	地方中心	區域中心
	2.與重要交通集結點之聯繫	重要交通集結點之重要性與規模(a)	無重要交通集結點	生活圈內或中規模之設施	跨生活圈或大規模之設施	跨區域性之大眾運輸系統場站
	3.配合大眾運輸系統及智慧運輸系統(ITS)之發展	與大眾運輸系統或智慧運輸系統發展之配合程度	無任何配合	與其中一項政策部分配合	與其中一項政策全部配合或與二項政策部分配合	與兩項政策全部配合
創造優質的交通運輸系統	1.提升道路的服務水準	建設道路之服務水準	A	B、C	D、E	F
	2.增進生活圈路網整合發展構想	建設方案之道路功能類別	服務道路 地區公路	次要道路 主要幹道	主要道路 主要幹道	快速道路 快速公路
	3.增加達成生活圈道路系統之目標	提升生活圈內各都市間之可及性(b)	並無增加達成任何地區之可及性	僅增加達成地方中心之可及性	僅增加達成各市鎮之可及性	增加達成地方中心、各市鎮之可及性
提昇建設之順利執行	1.計畫之建設經費	經費大小	10億以上	5—10億	1—5億	1億以下
	2.用地取得之困難度	用地取得經費大小及困難程度(c)	四級	三級	二級	一級
	3.符合地方民意之需求	地方民意之優先程度(d)	未提示優先性者	第三優先	第二優先	第一優先

計畫型補助款制度及執行成效之研究

目 標	標 的	評 估 準 則	評 分 標 準			
			0 分	1 分	2 分	3 分
	4.與環境之相容	通過相關法令之可能性(e)	通過可能性低	與環境相容性較小	與環境相容性較大	無須辦理調查評估

註：(a)重要交通集結點之重要性與規模，重要交通集結點包含大眾運輸系統場站(如機場、高鐵、車站、台鐵車站等)及活動集結區(如遊憩區、工業區、工商綜合區等)，依建設道路聯繫結點之重要性與規模予不同評分。

3分：跨區域運輸系統場站(機場、高鐵車站、或生活圈內台鐵主要車站)。

2分：跨生活圈運輸系統場站(生活圈內台鐵次要車站及長途客運車站等)或大型(如150公頃以上之工業區、非都市地區10公頃以上、都市地區5公頃以上工商綜合區、國家公園等)活動集結區。

1分：生活圈內大眾運輸系統(地方性公路客運車站)或中規模(前述規模以下)活動集結區。

0分：不與任何此設施聯繫。

(b)提升生活圈内各都市間之可及性，生活圈各都市間可及性之目標有二：1.地方中心可以在一個小時內抵達區域中心。2.各市鎮可以在半小時內到達地方中心。

3分：增加達成地方中心、各市鎮之可及性。

2分：僅增加達成各市鎮至地方中心之可及性。

1分：僅增加達成地方中心至區域中心之可及性。

0分：並無增加達成任何地區之可及性。

(c)用地取得經費大小及困難程度

3分：一級，無用地取得問題。

2分：二級，用地補償費 \leq 工程費者。

1分：三級，用地補償費 $>$ 工程費者。

0分：四級，用地問題嚴重無法解決，或用地補償費 \geq 二倍工程費者。

(d)地方民意之優先程度

3分：地方政府所提計畫為地方政府認定第一優先者。

2分：地方政府所提計畫為地方政府認定第二優先者。

1分：地方政府所提計畫為地方政府認定第三優先者。

0分：地方不提示優先性者。

(e)通過相關法令之可能性，道路建設與環境相容有關之法令有環境影響評估法、文化資產保護法及水土保持法。本項準則即衡量道路建設計畫通過相關法令之可能性。

3分：依法無須辦理相關調查、評估者。

2分：與環境相容性大，且應提送相關調查評估報告書審查，其調查、審查作業在一年內即可通過符合法規者。

1分：與環境相容性小，且應提送相關調查評估報告書審查，其調查、審查作業在一年以上才能通過符合法規者。

0分：通過之可能性低者。

資料來源：錄自黃台生、馮正民等(2000)，表 5.9

就上述評估準則及評分標準，分配各建設計畫方案適當分數後，再應用分析階層程序法(Analytic Hierarchy Process, AHP)及簡單加權方式，將各建設計畫方案依其中各項評估準則評分乘上該項評估準則權重，得到各項建設計畫得分，再依其得分高低排列計畫執行的優先順序。即應用 T. L. Saaty 提出的 AHP 法，後經加入不確定性因素修正為其他名稱，應用來分析評比投資方案的優勢順位(priority)。(可參見 Buckley, Feuring and Hayashi, 2001，陳垣高, 2002 等修正方法)本生活圈道路系統計畫方案選取係應用 AHP 法比較分析。

AHP 法之評估程序可分成下列部分：

1. 建立評估準則架構

依公共投資政策建立目標/標的/評估準則/方案等四個上而下層級。將各評估準則歸類到不同層級中，由上而下分解，假設各評估準則彼此獨立。

2. 計算評估準則的權數

以問卷調查方式，得各評估者對準則間相對重要性看法之成對比較矩陣(pairwise comparison matrix)，選取比較的評比尺度，可求得各層級要素之權重，再應用數值分析中的特徵值解法求解特徵向量，得各要素間之相對權重，求得優勢特徵向量(即最大特徵值)。

3. 通過一致性檢定

為達成在成對比較前後之一致性，應用一致性指標(consistency index, CI)及一致性比率(consistency ratio, CR)。(詳見黃台生、馮正民，2000，頁 5-11，5-12)計算權重的特徵向量，將結果標準化，經反覆求解，迄至各列的權重一致，至收斂為止，得到各評估者對準則權重之評估值。

該生活圈道路系統計畫之問卷訪查包含 16 位專家學者、8 位中央政府官員及 11 位地方政府官員。由三類受訪者問卷結果整理，求出各標的之權重。

最後，將學者專家、中央政府官員、地方政府官員等對各準則權重，經以人數(總人數 35 人)加權平均，得到各準則最後權重，列於表 6.3 中。可以發現各項評估準則中，最重要者是「重要交通集結點之重要性與規模」，其次是「提升生活圈內各都市間之可及性」。而重要性最低者是「地方民意之優先程度」，次低者是「經費大小」。得到上述十項評估準則之優先順序結果，做

為建設執行之參考依據。

表 6.3 各評估準則之權重(綜合結果)

評 估 準 則	最 後 權 重
道路建設方案所在之都市階層 (3)	0.1312
重要交通集結點之重要性與規模 (1)	0.1535
與大眾運輸系統或智慧運輸系統發展之配合程度 (6)	0.1038
建設道路之服務水準 (5)	0.1082
建設方案之道路功能類別 (4)	0.1214
提升生活圈內各都市間之可及性 (2)	0.1383
經費大小 (9)	0.0583
用地取得經費大小及困難程度 (7)	0.0677
地方民意之優先程度 (10)	0.0556
通過相關法令之可能性 (8)	0.0619

註：小括弧內數字表示(1)為最重要，(10)為重要性最低。

資料來源：黃台生、馮正民(2002, P.5-18)

第二節 桃園/中壢生活圈道路系統修正建設計畫

一、計畫形成與目的

台灣地區劃分為 18 個生活圈，桃園-中壢生活圈位居北部區域，隨著台北都會區人口及工商業蓬勃發展而逐漸移駐本區，其近二十年人口成長率一直高居 18 個生活圈之冠。因區內人口及機動車輛急速成長，造成生活圈交通發展之瓶頸問題日趨嚴重。前省住都處奉行政院核定，自民國 82 年度起執行『桃園-中壢生活圈道路系統建設計畫』(以下簡稱『前期計畫』)，前期計畫

已先辦理迫切需要改善之道路交通硬體建設，以抒解生活圈成長之壓力。但桃園-中壢生活圈持續發展，近年環境已相當變遷，區內相關重大建設計畫的推動及社經環境的改變。

內政部營建署於九十年度接續辦理『桃園—中壢生活圈道路系統建設計畫第一次修正』作業(以下簡稱本計畫)，藉以重新整合規劃道路系統並研訂建設計畫，以達促進地區發展之目的，並作為日後道路建設之指導及預算編列之依據。因此係由中央部會研擬全盤計畫，地方配合辦理。

二、前期計畫執行概況

(1)前期(82 至 90 年度)計畫總經費為新台幣 450 億元(含 5 項新增計畫)，提出共計 21 項公路系統、139 項市區道路計畫，已完成項目執行率分別為 25 %、65%，其中部分市區道路係由地方政府自費辦理完成，其餘則由中央辦理。

(2)已完工之建設計畫對該路段之執行效益均屬正向，包含旅行時間縮短、旅行速率提升，與增加道路之服務流量。

(3)生活圈道路實施迄今，生活圈道路建設計畫進度稍有落後之原因可歸為限於中央及地方政府財力，補助款及配合款編列亦或有不足、用地取得、民眾抗爭、行政單位配合等問題。

三、修正計畫分期建設計畫

一般建設計畫之推動執行可分為可行性、工程規劃、用地變更、徵收、工程建設各階段。例如，若路線長約 3 公里，總經費達 5 億元之建設計畫，如尚未定線則自可行性分析至完工約需 5 年，若已定線但尚未用地變更亦需 3.5 年，如僅需施工亦需 1-1.5 年。該修正計畫對於分期經費之編列原則為：

a.本修正建設計畫分三期執行，其中第一、二期各五個年度進行，餘列為第三期。考量核定作業之時間，建議可自民國 92 年度開始，及 92-96、97-101、102 年以後等計三期。

b.參考以往生活圈道路系統建設計畫實際預算核撥情形，各期總預算經費額度以一生活圈五年一期 30 億元為編列下限(包含地方配合款)。然又考量桃園縣的人口總量，目前為台灣第三大生活圈，近年來人口均維持高成長趨

計畫型補助款制度及執行成效之研究

勢且其近五年平均交通決算支出約為每年 20 億元。本計畫係以桃園生活圈第一、二期之市區道路與公路系統合計總經費(含工程與用地費)各為每期 90 億元為分期編列原則。

c.因執行單位之不同，將市區道路與公路系統分開編列，桃園生活圈市區道路第一、二期各以每期總經費 54 億元，公路系統第一、二期各以每期總經費 36 億元編列為原則。

d.考慮路網施工之完整，一建設計畫一期以編列 5-10 億元為編列原則；然部分交通需求較低與山區道路則以 3-5 億元為編列原則。

e.陳列各計畫之執行先後順序為分期預算編列之依據，其中前期延續性計畫未核列經費自第一期編列；重要道路工程規劃費亦自第一期優先編列。

f.保留地方未來執行之彈性與選擇性，不列分年建設計畫，亦即屬同一期之計畫項目間無執行之先後順序，主要係配合地方用地徵收作業之執行與配合款之編列額度，由各期計畫清單選出可執行之計畫項目。

四、中央與地方政府分工

(一)中央與地方政府經費分攤

因桃園縣屬依中央統籌分配稅款分配辦法規定之第一級財政能力等級之縣市政府，因此中央對其生活圈道路系統建設計畫則予以上限 73%之補助比率。生活圈道路系統建設計畫之補助項目包括可行性研究經費、都市計畫與路網整合規劃費、工程費、土地徵收及拆遷補償費、管線拆遷費等。

各縣市對於用地補償費大多以公告地價加四成，但有些縣市之加成數不同，導致發生補助不一之情形。因此，行政院責成內政部研定依合理之統一標準，以避免負擔過高之用地費導致建設效益不彰，其中市區道路部分經內政部核定公告，用地費之中央補助標準即已公告現值加四成為上限(超出部分由地方自行負擔籌措)。由於目前桃園縣用地補償費係以公告地價加七成計算，因此中央對於桃園生活圈道路係土建設計畫之用地費用補助比率上限為： $\text{桃園縣用地徵收補償費用} = \text{用地徵收面積} * \text{用地公告現值} * 170\%$ ，中央對於桃園縣生活圈道路系統建設計畫之用地費用補助比率上限 = $\text{桃園縣用地徵收補償費用} * (140\% / 170\%) * 73\%$ 。

依上述說明及中央補助辦法規定，桃園縣路線道路建設中央分擔 342.21 億元，縣政府分擔 138.50 億元，合計 480.71 億元。

表 6.4 桃園生活圈道路建設計畫經費分擔表(第一次修正)

單位：億元

項 目		桃園縣路線部分		
		中 央	縣 政 府	小 計
市區道路	快速道路	0.00	0.00	0.00
	主要道路	42.02	16.72	58.74
	次要道路	86.27	35.00	121.27
	小計	128.29	51.72	180.01
公路系統	快速道路	75.4	32.49	107.89
	主要道路	145.20	57.00	202.20
	次要道路	0.03	0.02	0.05
	小計	220.62	89.52	310.14
第二次修正規劃之作業費		0.04	0.02	0.06
合計		342.21	138.50	480.71

資料來源：內政部營建署(2002a)，P7-9。

(二)中央與地方執行分工

1.中央政府配合事項

中央政府應辦事項重點，首先應將修正機制呈報行政院核定後予以法制化，以作為後續執行之依循；其次，為未來主要多由地方政府執行，中央政府主要為計畫預算之審議，即在計畫形成階段由地方政府編列預算向內政部營建署、公路總局申請，經審議通過後核撥執行。

2.地方政府配合事項

全生活圈道路建設計畫推動執行的各階段地方政府應辦事項重點包括：
甲、計畫形成(預算編列、可行性研究、工程規劃、環境影響評估)、建設興建(用地變更、用地取得、建物興管線拆見、工程實施)、營運(道路養護)等。
乙、建設興建(用地變更、用地取得、建物與管線等拆遷、工程施工)。
丙、建設營運(道路養護)。主辦單位涵蓋財政、交通、工務、都計、地政等各主管單位，相當眾多。依據 91 年 4 月 24 日修正公告之市區道路條例第 4、5 條

規定，市區道路主管機關在縣(市)為縣(市)政府，其修繕、改善與養護得由各有關鄉(鎮、市)公所辦理之。另根據市區道路條例第 25 條規定，市區道路如依公路法第 4、5 條劃為公路系統者，其修築、改善、養護計畫之擬定及經費之分擔，由公路與市區道路主管機關協商辦理。

省道得委託所在地直轄市或縣(市)公路主管機關管理；縣道、鄉道由縣(市)公路主管機關管理，即內外環道路應由縣(市)政府辦理執行。

五、生活圈道路建設各期計畫效益分析

以旅行時間之改善二方向來評估桃園—中壢生活圈道路之建設效益。(內政部營建署，2002)

1. 旅行時間分析

桃園市及中壢市 30 分鐘等時圈幾乎能涵蓋本生活圈各市鎮中心，滿足本生活圈各都市所需之交通機能。由歷年之變化情形可知，由於生活圈道路計畫之分期實施，即使交通需求逐年不斷攀升，但 30 分鐘及 60 分鐘等時圈並未隨之惡化，表示本道路建設計畫對於生活圈可及性具有顯著效益。

2. 路網總效益

路網總效益可由總路網時間、總路網距離、平均旅行速率及服務水準路段長度四項指標來分析。若未實施生活圈道路計畫情形，總路網時間和距離皆成長迅速，且以總時間之成長較為明顯，平均旅行速率則呈現逐年下降趨勢。而實施生活圈道路計畫之後，總時間及距離之成長較實施前緩和，平均旅行速率下降亦較少。總路網時間在民國 96 年、101 年、110 年預估可分別節約 1.38%、2.81%及 10.34%，總路網距離節約 0.48%、0.74%和 1.63%，平均旅行速率分別提升 0.91%、2.14%和 9.70%。

3. 路段服務水準總成長

有無生活圈道路計畫實施各路段服務水準之總成長之變化，由最佳 A 至最劣 E 分成 5 級，E、F 級為服務不良。民國 96 年計畫實施後道路服務水準不良的 E 及 F 級的總路段較實施前減少約 18 公里，服務水準可接受的 A 至 D 級則增加約 23 公里。民國 101 年時，計畫實施後道路服務水準 E 及 F 級的總路段較實施前減少約 26 公里，A 至 D 級增加約 40 公里；在民國 110 年時，

計畫實施後道路服務水準 E 及 F 級的總路段較實施前減少約 113 公里，A 至 D 級則增加約 180 公里。因此可略顯現總路網發揮之效益。

表 6.5 有無實施生活圈道路之路網總效益預估比較表

項 目		民國 89 年	民國 96 年	民國 101 年	民國 110 年
總路網時間(單位： 延 PCU ¹ 小時(1))	無實施	72,857	82,129	89,292	122,546
	有實施	—	80,997	86,782	109,898
	節省百分比	—	1.38%	2.81%	10.34%
總路網距離(單位： 延 PCU 公里)(2)	無實施	2,697,325	3,018,475	3,190,155	3,872,288
	有實施	—	3,004,017	3,166,703	3,809,332
	節省百分比	—	0.48%	0.74%	1.63%
路網平均旅行速率 (單位：公里/小時)(2)/(1)	無實施	37.0	36.8	35.7	31.6
	有實施	—	37.1	36.5	34.7
	提升百分比	—	0.91%	2.14%	9.70%

資料來源：內政部營建署(2002a),表 8.1-2。

第三節 新竹生活圈道路系統修正建設計畫

一、計畫形成與目的

新竹生活圈為近年來新興發展地區，境內人文薈萃，科技發展、學術研究風氣盛行，科學園區之年產值占我國出口之大宗，為目前重要科技發展重鎮，東側之丘陵地區觀光遊憩地點林立，成為中北部地區民眾主要休閒遊憩場所，但因欠缺完善之交通路網整合建設，限制本區科技產業及觀光事業之發展，因此積極推動道路系統建設，實為現階段改善生活圈內部各項產業發

¹ PCU 全名：標準車輛單位數。

展之主要課題。前省住都處奉行政院核定，自民國 82 年度起執行『新竹生活圈道路系統建設計畫』(以下簡稱『前期計畫』)，實施迄至 92 年已歷經 11 個年度，鑑於近年環境變遷，區內相關重大建設計畫的推動及社經環境的改變，對於生活圈發展都有極深遠之影響。

因此，內政部營建署特於 90 年度接續辦理『新竹生活圈道路建設系統計畫第一次修正』作業(以下簡稱『本計畫』)，藉以重新整合規劃道路系統並研訂建設計畫，以達促進地區發展之目的，並作為日後建設之指導及預算編列之依據。本計畫以民國 90 年為基期，民國 110 年為計畫目標年。(內政部營建署 2002b，新竹生活圈道路系統建設計畫第一次修正)。

二、前期計畫執行概況與修正計畫

1.前期(82 至 90 年度)計畫執行結果

前期計畫總經費為新台幣 326 億元(含 5 項新增計畫)，提出共計 19 項公路系統、65 項市區道路計畫，已完成項目之執行率分別為 26%、40%，其中部分市區道路係由地方政府自費辦理完成，其餘則由中央辦理。

2.修正計畫

參考以往生活圈道路系統建設計畫實際預算核撥情形，各期總預算經費額度以一生活圈五年一期 30 億元為編列下限(包含地方配合款)，然考量新竹生活圈人口總量，目前為台灣第十大會區，且其近五年交通平均預算支出約為每年 17 億元(新竹縣市合計)，依研究報告建議其經費編列額度可酌予提高，由於新竹生活圈跨兩行政縣市，故依新竹市、新竹縣分開編列。在依 90 年『中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法』之補助比例，第一、二期之市區道路與公路系統合計總經費(含工程與用地費)新竹市各以一期 35 億元、新竹縣各以一期 30 億元為分期編列原則。

因執行單位不同，依縣、市之市區道路與公路系統分開編列，新竹市市區道路第一、二期各以每期總經費 21 億元，公路系統第一、二期各以每期總經費 14 億元為編列原則；新竹縣市區道路第一、二期各以每期總經費 18 億元，公路系統第一、二期各以每期總經費 12 億元為編列原則。

考慮路網施工之完整，每一建設計畫一期以編列 5-10 億元為編列原則：

然部分交通需求較低與山區道路則以 3—5 億元為編列原則。

三、中央與地方政府分工

中央補助比率與地方政府分攤經費之規定皆同桃園/中壢生活圈道路系統。因新竹市與新竹縣分屬第一級與第二級財政能力等級之縣市政府，故中央對其生活圈道路系統建設計畫則分別予以最高 73%、83% 之補助比率。(見表 6.6)

目前新竹縣、市用地補償費均以公告地價加四成計算，與中央對生活圈道路系統建設計畫之用地費用補助比率上限相同。

依上述說明及中央補助辦法規定，新竹生活圈道路建設計畫分期建設費中央計分擔 348.34 億元，縣市計分擔 96.87 億元，合計 445.21 億元。

表 6.6 新竹生活圈道路建設計畫經費分擔表(第一次修正)

單位：億元

項目		新竹市路線部分			新竹縣路線部分		
		中央	市政府	小計	中央	縣政府	小計
市區道路	快速道路	—	—	—	—	—	—
	主要道路	38.51	14.24	52.75	35.28	7.23	42.50
	次要道路	37.18	13.75	50.93	3.09	0.63	3.72
	小計	75.69	27.99	103.68	38.37	7.86	46.22
公路系統	快速道路	—	—	—	14.11	2.89	17.00
	主要道路	42.03	15.55	57.58	131.36	26.90	158.26
	次要道路	36.91	13.65	50.27	9.82	2.01	11.83
	小計	78.95	29.20	108.15	155.29	31.81	187.10
第二次修正規劃之作業費		0.02	0.01	0.03	0.02	0.01	0.03
合計		154.66	57.20	211.86	193.68	39.67	233.35

資料來源：內政部營建署(2002b),頁 7-9。

四、生活圈道路建設各期計畫效益分析

本計畫係以旅行時間之改善二項來評估新竹生活圈道路之建設效益。(內政部營建署，2002b)

1.旅行時間分析

新竹市及竹北市 30 分鐘等時圈幾可涵蓋本生活圈各市鎮中心及地方中心，滿足本生活圈各都市所需之交通機能。由各期之變化可知，由於生活圈道路計畫之分期實施，即使交通需求逐年不斷攀升，但 30 分鐘及 60 分鐘等時圈並未隨之惡化。同時由於台 68 線延伸至軟橋斷於民國 101 年完竣，更將 30 分鐘等時圈範圍向外延伸，可涵蓋至部分之尖石鄉、五峰鄉。因此表示本道路建設計畫對於生活圈可及性具有顯著效益。

2.路網總效益

實施生活圈道路計畫後，總時間和距離之成長較實施前緩和，平均旅行速率下降亦較少。總路網時間在民國 96 年、101 年 110 年分別節約 0.74%、2.71%、10.87%，總路網距離節約 0.25%、0.49%、2.44%，平均旅行速率分別提升 0.49%、2.23%、8.64%。

3.路段服務水準總成長

有無生活圈道路計畫實施各路段服務水準之總長度之變化，民國 96 年計畫實施後道路服務水準不良的和 F 級的總路段較實施前減少約 29 公里，服務水準可接受的 A 至 D 級則增加約 38 公里；民國 101 年時，計畫實施後道路服務水準 E 和 F 級的總路段較實施前減少約 32 公里，A 至 D 級則增加約 43 公里；在民國 110 年時，計畫實施後道路服務水準 E 和 F 及較實施前減少約 85 公里，A 至 D 級則增加約 120 公里。(見表 6.7)因此可顯現總路網之效益。

表 6.7 由無實施生活圈道路之路網總效益比較表

項 目		民國 89 年	民國 96 年	民國 101 年	民國 110 年
總路網時間 (單位：延 PCU 小時) (1)	無實施	50,775	57,237	62,179	85,153
	有實施	—	56,813	60,495	75,895
	節省百分比	—	0.74%	2.71%	10.87%
總路網距離 (單位：延 PCU 公里) (2)	無實施	1,869,029	2,091,447	2,210,447	2,674,641
	有實施	—	2,086,181	2,199,616	2,609,264
	節省百分比	—	0.25%	0.49%	2.44%
路網平均旅行速率 (單位：公里/小時) (2)/(1)	無實施	36.81	36.54	35.55	31.41
	有實施	—,	36.72	36.36	34.38
	提升百分比	—	0.49%	2.23%	8.64%

資料來源：內政部營建署(2002),頁 8-6。

另在大眾運輸系統配套措施建議方面，包含提升新竹科學園區、新竹工業區、高鐵六家車站及特定區、其他大型開發計畫之大眾運輸服務比率、改善大眾運輸環境、與台 1、縣 120、122、公道五等主要運輸走廊預留大眾運輸路權與必要設施空間。

第四節 生活圈道路交通建設計畫核列經費

生活圈道路系統建設都陳報行政院核定，屬於專案性質，因此土地徵收補償費仍屬生活圈道路系統建設計畫的補助項目。

18 個生活圈道路系統建設計畫全程至民國 80 至 95 年度止，計核列新台幣 1810 億 7878.6 萬元，預計至 95 年度執行完畢。(見表 6.8)隨著各期道路系統建設施工進度，各生活圈核列經費比重(權重)不同。在各年度間有所不同。90 年度計核列經費 72.4 億元(占總經費 4%)，其中屬中央款 54 億元(占 74.5%)，屬地方款 18.4 億元(占 25.5%)。至 90 年度累計經費占全程的 30.92%。90 年度全 18 個生活圈中南投生活圈未核列經費，其權重為零。90 年度桃園中壢

計畫型補助款制度及執行成效之研究

生活圈計核列約 4.4 億元，其中中央列 3.2 億元(占 72%)，地方款列 1.2 億元(占 18%)；91 年度計核列 3.48 億元，其中中央列 2.54 億元(占 72%)，地方列 0.94 億元(占 18%)。

此外，新竹生活圈道路系統建設 90 年度核列 9.26 億元，其中中央核列 6.94 億元(占 74%)，地方列 2.31 億元(占 26%)；91 年度計核列 4.93 億元，其中中央列 3.69 億元(占 74%)，地方列 1.23 億元(占 26%)。91 年度彰化生活圈未核列經費，即其權重為零。累計進度達 34.76%。

表 6.8 生活圈道路系統建設計畫核列經費表〈80~95 年度〉

單位：千元

計畫名稱	80-89 年度	90 年度		91 年度		80~95 年度	91 權重%
	合計	中央	地方款	中央	地方款	合計	
台北生活圈	2,983,600	411,174	210,713	321,880	122,956	16,797,630	6.39
宜蘭生活圈	67,620	5,271,440	71,924	434,738	59,282	7,812,114	7.09
桃園中壢 生活圈	2,175,440	326,186	120,644	254,370	94,082	19,252,494	5
新竹生活圈	2,650,764	694,563	231,521	369,305	123,930	19,252,494	7.08
苗栗生活圈	476,600	82,590	14,010	164,208	22,392	3,112,718	2.68
台中生活圈	15,632,095	1,254,129	472,230	601,495	151,405	31,097,728	10.81
彰化生活圈	1,008,800	13,800	4,600	-	-	7,047,230	0
南投生活圈	2,773,760	-	-	374,388	61,440	3,300,311	6.26
雲林生活圈	1,256,200	40,500	13,500	325,400	92,000	7,054,024	5.99
嘉義生活圈	3,222,208	284,610	91,990	267,747	51,131	12,894,858	4.58
新營生活圈	862,306	56,772	11,628	2,573	527	4,672,305	0.04
台南生活圈	6,977,591	1,290,724	458,695	1,025,448	354,245	20,345,253	19.81
高雄生活圈	2,370,365	58,024	18,476	795,101	232,619	16,563,413	14.75
屏東生活圈	1,359,080	53,600	26,800	80,175	16,725	10,255,940	1.39
台東生活圈	1,448,773	22,280	3,220	139,885	24,715	7,596,953	2.36
花蓮生活圈	423,133	180,891	50,909	153,912	20,988	1,095,535	2.51
澎湖生活圈	124,493	55,384	15,906	35,825	5,720	1,275,915	0.6
基隆生活圈	1,150,260	47,333	23,667	153,550	31,450	2,497,031	2.66
合計	48,744,288	54,000,000	1,840,443	5,500,000	1,465,607	181,078,786	100

第六章 內政部營建署生活圈道路系統建設計畫修正機制

計畫名稱	80-89 年度	9 0 年 度		9 1 年 度		80~95 年度	91 權重%
	合計	中	央地地方款	中	央地地方款	合計	
各年度經費		7,240,443		6,965,607			
累計經費		55,984,731		62,950,338			
佔總經費百分比		4		3.85			
累計百分比		30.92		34.76			

註：原表全程民國 80-95 年度。80-89 年度「中央」數據另包含「省」款。

資料來源：內政部營建署。

一、桃園/中壢生活圈道路系統修正建設

以民國 90 年為基年，民國 110 年為計畫目標年。建設經費中央補助 342.21 億元(占 71.2%)，縣政府分擔 138.50 億元(占 28.8%)，合計 480.71 億元。

二、新竹生活圈道路系統修正建設

以民國 92 年度開始，再 92-102 年間分三期進行完成。建設經費編列 445.21 億元，中央補助 348.38 億元(占 78.2%)，新竹市政府分擔 57.2 億元(占 12.8%)，新竹縣政府分擔 39.67 億元(占 9.0%)。

第五節 生活圈道路系統建設修正計畫之檢視

一、內政部營建署修正建設計畫之改進建議

內政部營建署提出桃園/中壢生活圈及新竹生活區道路系統修正建設計畫，並提出多項改進建議。(內政部營建署, 2000a, 2000b)

相關單位宜統一連絡窗口，建立完整資料庫，以迅速取得資料及協調。

未來簽約後 2 個月內邀集各公所、縣市政府與中央相關單位召開座談協調，以符合地方需求。

1. 加強新建優先順序評估作業

縣(市)道路主管機關作最後綜合整理，再提報委辦單位。

2.加強道路工程標準成本估算及審議機制。

二、生活圈道路系統修正建設計畫之檢視

依據上述生活圈道路系統建設計畫修正機制，及桃園/中壢生活圈、新竹生活圈道路系統第一次修正計畫之資料加以彙整。

1.計畫目標之重要性

生活圈道路系統建設對聯結都市中心與地方交通便捷極為重要，但因工程經費龐大，中央及地方因財政漸短絀，地方不易編足配合款。且計畫期程甚長，客觀經濟及交通建設都已有顯著變化，因此才有修正建設計畫機制之研擬。此外，修正建設計畫中已先行篩選，再應用分析層級程序法(AHP)評估計畫案，過程嚴謹。但因該項民國 91 年修正機制甫將執行，效益仍待觀察，本案仍屬事前分析。

因此，建議針對計畫目標之重要性評予 5 分。分項目標之達成顯然與原計畫目標存在大幅之差距，但本研究因時間及資料限制，無充分資訊可評核生活圈道路系統建設計畫案之分項目標達成之差距程度大小，暫評予 2 分。至於計畫效益方面，依修正後計畫執行，預期可發揮提高桃園/中壢及新竹生活圈路網平均旅行速率，預期可達成主要效益，建議可評予 5 分。

2.計畫作為

民國 91 年修訂生活圈道路系統建設計畫以符合客觀時空交通環境變化，屬公共工程建設，其整體及分項計畫都須經修正，建議可評予 2 分。至於本案之修正計畫目標大部分能設定有效之執行措施，建議可評予 4 分。又作業計畫具體程度方面，該修正案內容均能具體且量化，建議可評予 5 分。

3.計畫執行

因土地徵收不易及地方抗爭，經費限制，生活圈道路系統建設計畫之當期或累積實際進度與預定進度顯然落後，民國 91 年才提出修正機制案及修正桃園/中壢、新竹生活圈道路系統建設案，但暫缺乏精確資料評核，建議可評予 3 分。

至於進度控制結果亦同，暫缺精確資料評核，年度進度落後情形暫予保

留。

4.經費運用

預算執行進度方面受到道路系統建設工程嚴重落後影響，預定進度與實際進度顯然存在大幅差異。但缺乏精確資料檢視，此一指標評比結果暫時無法確定。另預算追加減比例方面，可能受到建設工程計畫修正影響必然須調整，然而亦因缺乏精確資料檢視，此一指標評比結果亦暫時無法確定。

5.行政作業

修正建設機制中，曾建議相關單位宜統一連絡窗口，建立完整資料庫，以便於取得資料及協調，對於管考資料內容時效性似乎出現延遲現象，建議可評予 3 分。緊急事件處理方面缺乏資料，暫不予評分。對於指示建議事項之處理，依該修正計畫建設案之建議事項中，未來簽約後二個月內邀集地方與中央相關單位召開協調會，地方認知方面顯著提昇，對指示建議事項之處理應能如期完成，建議可評予 5 分。

以上評核結果，因本修正建設案性質較傾向未來規畫性質，執行嚴謹的方案選擇評估作業，但尚缺乏若干精確資料參考，無法列出總評分結果，但在 13 個評比指標中，建議評分結果，本案評予 5 分者有 4 個，評予 4 分者 1 個，評予 3 分者有 2 個，評予 2 分者有 2 個，暫未能評分者 4 個。本計畫只能提供評比架構參考，總評結果尚未能確定，但可供未來考評需求指標數據需求的參考。嚴謹公平之評比系統仍須各相關主管機關與地方討論商議後才能確定。

第七章 教育部降低國民小學班級人數計畫

第一節 計畫形成與目的

民國 86 學年度國中每班平均學生數為 43.36 人，國民小學每班平均學生數 33.09 人。國中班級人數在 35 人以上者占 84.17%，國小班級人數 35 人以上者占 57%，影響到教學品質，不利師生互動及學生個性的尊重，因此宜合理降低國民中小學班級學生人數。

一、法令依據與未來人口趨勢

依國民教育法第 12 條規定：「國民小學及國民中學，以採小班制為原則；其班級編制及教職員員額編制標準，由教育部定之。」

民國 84 年 2 月 21 日行政院台 84 人政力字 05992 號函核定修定之「國民小學與國民中學班級編制標準」，其第 2 條第 1 項規定：「國民小學與國民中學每班人數以 40 人為原則，其每班學生人數得視實際情形予以降低，且以維持年級教學為準。」

國民教育法第 16 條第 4 項規定：「中央政府應視國民教育經費之實際需要補助之。」民國 85 年 8 月 7 日訂定，9 月 4 日二次修訂，教育部長施政構想「迎接世紀，開展新教育」。民國 85 年 12 月 2 日，行政院教育改革審議委員會「教育改革總諮議報告書」暨「教育部對教育改革審議委員會總諮議報告書建議事項之初步研析」。「行政院提升國家競爭力工作計畫」將基本教育師生人數比例為提昇地方行政競爭力之細項指標，並訂定 1:20 之具體目標。

民國 87 年 4 月 4 日行政院教改推動小組第 7 次委員會議，審議同意教育部加速推動方案，將原 96 學年度國中以 40 人編班，國小以 35 人編班之計畫，修正為 96 學年度國中小一律以 35 人編班。民國 87 年 5 月 14 日行政院通過「教改行動方案」，同意以 96 學年度國中小以 35 人編班。以下內容及資料係引自教育部(2002)。

依內政部編印之臺灣人口統計顯示，各單一年齡之人口數以民國 68 年至

70 年出生人口數為高峰階段，每年約 40 萬人，其後逐年下降，未來每年進入國小就學人數已趨穩定，每年約 32 萬人以下；惟因工商社會的發展，造成人口持續往都會區及城鎮流動，形新興都會區國民中小學班級數偏高之現象。

二、問題評析

1.我國國民中小學班級學生數編制之沿革

我國中小學班級學生數編制，自台灣光復以來大致以 50 人為度。民國 57 年實施 9 年國民教育法第 12 條規定：「國民小學及國民中學，以採小班制為原則；其班級編制及教職員員額編制標準，由教育部定之。」民國 70 年 1 月 20 日行政院台 70 教字第 0662 號函核定之「國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制標準」，其第 2 條第 1 項規定「國民小學與國民中學，每班學生人數以 40 人為原則。國民中學每班學生人數最多不得超過 48 人。國民小學每班學生人數最多不得超過 52 人。山地、偏遠；離島及特別地區之學校，每班學生人數得視實際情形予以降低。」

近年來隨著政治民主、經濟發展及社會多元化，各界期待能夠降低國民中小學班級人數，諸如：

民國 83 年 4 月 10 日「四一〇教育改革聯盟」以小班小校為教育改革的首要訴求。民國 83 年 7 月 30 日監察院以台 83 教字第 29445 號函糾正教育部未依規定認真規劃督導執行降低國民中小學班級學生人數。

行政院教育改革審議委員會第三期諮議報告書，建議 87 學年度每班降至 40 人以下，90-95 學年度每班降至 30 人以下。

「行政院提升國家競爭力工作計畫」將基本教育師生人數比例為提昇地方競爭力之細項指標，並訂定 1：20 之具體目標。

為順應教育發展趨勢及社會需求，教育部除於民國 84 年 2 月 21 日行政院台 84 人政力字第 05992 函核定修正為「國民小學及國民中學，每班學生人數以 40 人原則，其每班學生人數得視實際情形予以降低，且以維持年級教學為準。」並於 84 年 3 月出版的「中華民國教育報告書」中，提出三階段降低國民中小學班級學生人數計畫，第一階段於 84 學年度降低至每班 45 人，第二階段於 87 學年度降低至每班 40 人，第三階段於 90 學年度降低至每班 35

人。惟因考量教育經費負擔及地方政府人事經費困境，故本計畫修正執政行年限，以兼顧財務計畫及教育品質之提昇。

2.參酌歐美先進國家小學每班級學生約 28 人左右，國中每班 16-35 人。美國加州 27-30 人，德國約 26 人，加拿大大約 25 人，法國約 23 人。亞洲各近臨地區如日本國中以 48 人編班、國小以 36 人編班；大陸地區城鎮初中以 40 至 45 人編班。

教育部於 86 年 3 月針對降低班級學生市政府之意見，並經一致認為以現階段財政、師資、土地、軟硬體設施等相關條件尚無法充分配合之情形下，本部所訂定分階段逐年實施之方式應屬適當。

現階段受限於人力、物力、財力上之負擔而無法達成行政院教改會之建議目標，但是本計畫完成後之第二階段改進措施則應賡續教改會之建議，持續推動國中、小每班以 30 人編制之目標。教育部粗估國中小班級學生人數欲降至每班 30 人之班級規模，全國各國中、小之容納量及師資將較目前分別增加 36%及 28%。

3.我國國民中小班級學生人數現況

依據 86 學年度台閩地區各縣市國民中小學平均每班學生人數統計分析，國民中學學生人數為 1,1074,588 人，班級數為 24,781 班，每班平均學生數為 43.36 人；國民小學學生人數為 1,905,690 人，班級數為 57,584 班，每班平均學生數為 33.09 人。可知國中班級學生人數在 35 人以上者占 84.17%，國小班級人數在 35 人以上占 57%。

第二節 計畫目標

一、目標說明

自 87 學年度起國民小學及國民中學班級人數逐步調降為 35 人，見表 7.1 所示。

表 7.1 降低國民中學班級學生人數目標

年 度	國 民 小 學	國 中
87	一年級全面降為 35 人	部分降為 35 人
88	一、二年級全面降為 35 人	部分降為 35 人
89	一至三年級全面降為 35 人	部分降為 35 人
90	一至四年級全面降為 35 人	部分降為 35 人
91	一至五年級全面降為 35 人	一年級降為 38 人
92	一至六年級全面降為 35 人	一、二年級降為 38 人
93		一至三年級降為 38 人
94		一年級降為 35 人
95		一、二年級降為 35 人
96		一至三年級降為 35 人

資料來源：教育部。

但須考量部分縣市國中，因人口減少，得實施不減〈併〉班措施，以提前實施小班制。另考量部分縣市因先天條件限制〈如校地取得不易等因素〉，本計畫之目標以縣市別達成率為評估基準，考量各縣市之現況，預估 87、88 學年度國小一、二年級班級學生人數降低為 35 人之達成率分別為 94.33% 及 95.56%，個別縣市預估達成率如表 7.2 所示。

表 7.2 縣市國小一、二年班級人數達成率

達 成 率 %	縣 市 別
100	台北縣、新竹市、宜蘭縣、雲林縣、南投縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣、金門縣、連江縣、澎湖縣、基隆市
95	新竹縣、苗栗縣、台南縣、台南市
90	台北市、高雄市、彰化縣、嘉義縣、高雄縣
85	台中縣
80	嘉義縣
70	桃園縣、台中市

二、達成目標之限制條件與評估基準

1. 部分情況特殊地區之學校已無校地可供增建校舍，亦無可供籌設新校

土地，造成班級學生人數無法調降，可配合修改學校建築法令放寬校舍樓層限制並檢討現行都市計畫預留學校預定地或修定設校校地最小面積計算方式協助解決。

2.部分地方政府財政困難，無法配合籌措徵收校地所需經費及支應增聘教師人事費，為減少此項因素之限制並考量國小學童需求之迫切性，本計畫已設定優先降低國小一、二年級之班級學生人數，以減緩財政衝擊。

3.部分地區人口流動數及越區就讀學生數，無法準確預估，因而影響目標之達成，可行之因應措施為減少自由學區設置、均衡城鄉教育發展以減少越區就讀、健全戶政管理提早調查適齡學生人數，禁止不足齡學童提早入學，並以設籍先後順序分發方式解決。

4.直轄市及縣(市)政府徵收土地及拆遷校地地上物，可能產生民眾抗爭，因而影響籌設新校之工程，因需籌設新校且拆除地上物之部分占本計畫比例不高，其影響較不顯著。

績效評估如標準如表 7.3 中所示。

表 7.3 教育部小組研訂國小小班績效評估標準

學年度	績 效 描 述	評 估 基 準
87	國民小學一年級班級學生人數降為 35 人。	個別縣市分別評估，以目標年級全縣(市)達成績效之班級數除以全縣(市)總班級數核估其達成率。
88	國民小學一、二年級班級學生人數降為 35 人。	
89	國民小學一至三年級班級學生人數降為 35 人。	
90	國民小學一至四年級班級學生人數降為 35 人。	
91	國民小學一至五年級班級學生人數降為 35 人。 國民小學一年級班級學生人數降為 38 人。	
92	國民小學一至六年級班級學生人數降為 35 人。 國民小學一、二年級班級學生人數降為 38 人。	
93	國民小學一至三年級班級學生人數降為 38 人。	
94	國民小學一年級班級學生人數降為 35 人。	
95	國民小學一、二年級班級學生人數降為 35 人。	
96	國民小學一至三年級班級學生人數降為 35 人。	

資料來源：教育部(2002)

第三節 國中小學小班既有相關策略、政策及方案之執行檢討

一、既有相關策略、政策及方案內容

整建國中與國小教育設施計畫：原計畫期間為 84 至 86 年度每年經費 200 億元，三年內共編列 600 億元。惟實際執行結果，84、85 年度各編足 200 億元，86 年度僅編列 100 億元，又為解決文化不利及弱勢地區校的教育問題，85 年度及 86 年度各移 30 億元及 40 億元推動「教育優先區」計畫，故至 86 年度止，實際用於整建國中與國小教育設施計畫的經費有 430 億元，本計畫後經修定，實施年限自 84 年度起至 89 年度止，共計六年，87、88、89 年度各編列 55 億元、55 億元、60 億元。並納入 85、86 年度移撥用於推動教育優先區計畫之 70 億元，合計編列 670 億元。

本計畫分為十項子計畫，其內容如下：

1.增改建普通教室。2.充實專科教室及設備。3.修建現代化廁所。4.改善飲用水設施。5.充實圖書館及設備。6.改善衛生保健。7.改善燈光照明。8.興修建學生活動中心。9.興修建運動場及相關設施。10.興修建游泳池。

臺灣省政府教育廳補助降低國民中小學班級學生人數增加人事費計畫：逐年降低國民中小學班級學生人數，84 學年度降為每班 45 人，85 學年度降為每班 43 人，86 學年度降為每班 41 人，87 學年度降為每班 40 人，所需增班人事費由該廳專款支應。本計畫 87 年度編列新台幣 57 億元，補助各縣市增班所需之增建教室及籌設新校硬體建設經費。本計畫 88 年度編列新台幣 40 億元，繼續執行硬體建設計畫。88 年度編列小班教學精神計畫經費新台幣 6 億元，同時推動多種配套措施提前發揮小班教學功能。

二、檢討執行

降低班級學生人數係針對班級學生人數偏高之學校或區域，以增建教室、增設新校等方式達成減少各班人數之目標，與學校本身之建物情況無關。整建國中小教育設施計畫之「增改建普通教室」計畫則為針對危險建物、建物逾使用年限、地震或地層下、風災、水災等因素造成有危險之虞者所作之增改建計畫，二者性質、內涵均不同，與本計畫已有所區隔。

教育部自 82 學年度起推動降低國民中小學班級學生人數，於 84 學年度

降低至每班 45 人，其中所需增建校舍及籌設新校經費係納入「整建國中與國小教育設施計畫」統籌辦理，致使桃園縣及台中縣屢次反映不敷所需，並嚴重影響該縣執行「整建國中與國小教育設施計畫」之成效。台灣省政府教育廳補助降低國民中小學班級學生人數增班人事費計畫，已發揮預期益，教育部推動降低國民小學班級學生人數增班人事費計畫仍須本計畫繼續配合。

本計畫 87 年度核定執行 333 校，興建教室 3,327 間，廁所 819 間，樓梯 1,263 座、川堂 251 間，地下室 709 間，其他設施 461 式，截至 87 年 6 月底止，核定之 333 校中完成發包 324 校，發包達成率為 97.3%，執行經費 5,142,483,660 元，經費執行率為 90.22%。

88 年度核定 204 校，興建教室 2,697 間，廁所 696 間，樓梯 1,054 座，川堂 163 間，地下室 719 間，其他設施 467 式。

三、實施策略及方法

(一)計畫內容

本計畫之實施策略包含調整學區、增班不需增建教室、增班需增建教室、徵收校地增建教室及徵收校地增設新校，其優先順序亦如所述先後排列。

1.調整學區：重新檢討各學區之劃設，使各校學生來源符合核定之招收班級學生數。配合減少自由學區設置，均衡城鄉教育發展以減少越區就讀、健全戶政管理提早調查適齡學生人數、禁止不足齡兒童提早入學、以設籍時間先後順序分發等措施。

2.增班不需增建教室：學校本身有空置教室，不需增加過多硬體措施，降低班級學生人數成本低廉。

3.增班需增建教室：若學校本身有空餘校地者之可行方式，如學校校地面積有限，亦可朝高樓層之方向規劃。

4.徵收校地增建教室：如學校有增班需求又無空餘校地可供興建教室，而學校鄰近地區可供使用土地又不敷設校之用時，則可以此方式辦理。

5.徵收校地增設新校：額滿學校鄰近地區有學校預定地或需通盤檢討都市計畫預留學校預定地。

(二)依教育部推估及各縣市 87、88 學年度學生人之複核資料，本計畫第一期 87 及 88 學年度國小一、二年級班級學生人數降低為 35 人之具體策略如表 7.4 所示。

表 7.4 降低國民中小學班級學生數策略表

策略 核 數 市	虛增班之 校 數	調整學區	增班不需 增建教室	增班需增 建 教室	徵收校地 增建教室	徵收校地設立學校
台北市	49	15	22	2	1	9
高雄市	54	15	30	2	0	4
台北縣	132	0	59	71	0	2
宜蘭縣	49	7	16	24	0	2
桃園縣	123	9	31	66	5	12
新竹縣	43	0	7	33	1	2
苗栗縣	57	6	12	35	3	1
台中縣	155	8	91	45	3	8
雲林縣	87	7	30	38	10	2
彰化縣	45	0	0	45	0	0
南投縣	56	0	44	12	0	0
嘉義縣	33	0	2	28	3	0
台南縣	75	2	20	45	4	4
高雄縣	88	1	23	57	2	5
屏東縣	74	4	47	21	2	0
台東縣	16	1	11	4	0	0
花蓮縣	21	1	13	6	0	1
澎湖縣	10	0	5	3	0	2
基隆市	32	2	6	24	0	0
新竹市	24	0	11	13	0	0
台中市	35	8	14	5	0	8
嘉義市	12	1	6	5	0	0
台南市	27	2	11	10	0	4
金門縣	0	0	0	0	0	0
連江縣	0	0	0	0	0	0
合計	1,297	89	511	597	34	66

註：上表所列徵收校地之學校均已完成校地徵收之工作。

資料來源：教育部。

二、分年實施策略

本計畫預計分五期進行，以每二年為一期，並視第一期執行檢討評估後續年度執行方式及進程。

1.第一期：87 及 88 學年度將國小一、二年級班級學生人數降低為 35 人。

2.第二期：89 及 90 學年度國民小學一至四年級班級學生人數降低為 35 人。

3.91 及 92 學年度國民中學一、二年級班級學生人數降低為 38 人及國民小學一至六年級班級學生人數降低為 35 人。

4.第四期：93 及 94 學年度國民中學一年級班級學生人數降低為 35 人。

5.第五期：95 及 96 學年度將國民中學各年級班級學生人數降低為 35 人。

三、實施步驟、方法與分工

1.第一期

實施內容：(1)調查、彙整、初審各縣市所需資源。(2)針對國小一、二年級降低為 35 人之學校辦理學區調整計畫。(3)審核各縣市增班、增建教室計畫。(4)核撥經費並執行增建教室計畫。(5)檢討評估執行成效。執行單位：教育部、直轄市及縣市政府教育局。

2.第二期

實施內容：(1)繼續各項計畫審核及撥款作業。(2)繼續增建教室並辦理設校先期工作，包括必要時之都市計畫通盤檢討、都市計畫變更作業及土地建物之拆遷補償作業。執行單位：直轄市及縣市政府。

3.第三期

實施內容：(1)繼續辦理各項學區調整及增班設校計畫。(2)除國小外亦增加國中部分之降低班級學生人數執行工作。(3)期中評估各項計畫執行情形並做必要之修正。執行單位：教育部、直轄市及縣市政府教育局。

4.第四期

實施內容：繼續辦理各項學區調整及增班設校計畫。執行單位：直轄市

及縣市政府教育局。

5.第五期

實施內容：(1)繼續辦理各項學區調整及增班設校計畫。(2)期末評估各項計畫執行情形。執行單位：教育部、直轄市及縣市政府教育局。

四、資源需求

(一)所需資源說明

1.人力：預估 87 學年度國小一年級降至每班 35 人編班，將增加 1,358 班，預估需增加教師 2,037 人，教育部研擬之因應措施如下：

(1)預估 9 所師範學院大學部畢業生各學年度可提供之任教名額自 88 學年度至 92 學年度分別為 2518、3006、3419、3587、3789 名。以每年 5%之成長率推算，預估 93 至 96 學年度 9 所師院可提供之任教名額分別為 3978、4176、4384、4603 名。

(2)87 年師資培訓機構科設師資職前教育課程教育學分班計 3045 名。往後學士後國小師資、特教及中等學士後教育學分班將建請師資培育機構。依現行開班狀況開設，另配合政策需要及師資需求，協調學校增開班次。

(3)目前已核准開設教育學程者，84 學年度第一學期計有國立中央大學等 15 校，84 學年度第二學期計有國立體育學院等 8 校，85 學年度計有國立台灣藝術學院等 7 校，86 學年度計有義守大學等 4 校，87 學年度計有國立暨南國際大學等 8 校。總計 84 至 87 學年度共核准 35 校，設立 44 個教育學程，核定 76 班。扣除尚未開學之 87 學年度及自 86 學年度起輔仁大學停招幼稚園教育學程。共計約有學生 8,065 名修習名校教育學程開設之教育專業課程。

2.物力：所需增建教室之土地由學校本身校地提供，如需徵收土地增建教室或設立新校者，則由各縣市政府完成各學校預定地之徵收工作。

3.財力：直轄市及縣市政府負擔徵收校地經費、教育部負擔增建教室、籌設新校工程及增聘教師人事費。

(二)經費需求

1.財務需求方案：本計畫所需經費為增建教室。籌設新校工程費及增聘

教師人事費。

(1)工程費部分計畫總經費為新台幣 350 億元，編列於教育部年度預算辦理，分別為 87 年度 57 億元、88 年度 40 億元、89 年度至 95 年度各約需 31 億元、96 年度 36 億元。

(2)人事費部分，為配合精省作業及推動教改，且協助地方減輕人事負擔，以順利達成本計畫，初期由教育部編列年度預算支應。俟財政收支劃分法重新修訂及縣市自有財源結構調整後，配合檢討修正由縣市政府自籌財源支應。需求經費配合年度實際增聘教師數核實支應，預估計畫達成時所需人事總經費約為 834 億元餘。(分年需求參見表 7.5)

表 7.5 降低國民中小學班及學生人數分年需求經費表

財務階段	年度	班級學生人數		聘用教師數		人事需求經費(億元)	硬體需求經費(億元)	備註(人事費以每年增加 3%計算)
		國小	國中	國小	國中			
第一階段	88	國小	一年級 35 人	國小	2037	12.2220	40	60 萬\年\人
		國中		國中				
	89	國小	一、二年級 35 人	國小	4074	25.1773	31	61.8 萬\年\人
		國中		國中				
	90	國小	一至三年級 35 人	國小	6111	38.9271	31	63.7 萬\年\人
		國中		國中				
	91	國小	一至四年級 35 人	國小	8148	53.4509	31	65.6 萬\年\人
		國中		國中				
	92	國小	一至五年級 35 人	國小	10185	75.9892	31	67.6 萬\年\人
		國中	一年級 38 人	國中				
小計						205.7665	164	
第二階段	93	國小	一至六年級 35 人	國小	12222	99.7646	31	69.6 萬\年\人
		國中	一、二年級 38 人	國中	2112			
	94	國小		國小	12222	110.3463	31	71.7 萬\年\人
		國中	一至三年級 38 人	國中	2112			
	95	國小		國小	12222	124.5511	31	73.9 萬\年\人
		國中	一年級 35 人	國中	4632			
	96	國小		國小	12222	139.4000	31	76.1 萬\年\人
		國中	一、二年級 35 人	國中	6096			

計畫型補助款制度及執行成效之研究

財務階段	年度	班級學生人數		聘用教師數		人事需求經費(億元)	硬體需求經費(億元)	備註(人事費以每年增加3%計算)
	97	國小		國小	12222	155.0909		78.4 萬\年\人
		國中	一至三年級 35 人	國中	7560			
小計						629.1529	129	
合計		國小		12222		834.9141	293	
				國中	7560			

註：為期 87 學年(88 年度)順利執行國小一年級以 35 人編班之計畫，教育部業提前一年於 87 年度編列 57 億元經費，執行增班所需之各項硬體建設。(硬體總經費 350 億元即包含此 57 億元)

資料來源：教育部。

2. 經費需求之計算

(1) 硬體經費：教育部依 87 年度實際執行經驗及 88 年度先期規劃作業顯示，現行國小一年級班級學生人數降至 35 人約需硬體經費 50 億元，以目前每年入學人口約 32 萬人(依內政部人口統計)之情形觀之，國小全面降至 35 人約需經費 300 億元；而國中降至 35 人約需經費 50 億元。其補助原則以教室 120 萬、廁所 80 萬、樓梯 50 萬、地下室 120 萬、川堂 50 萬之單價核計。

(2) 人事經費：原行政院核定經費不含人事費，教育部配合教改員額需求案，請各縣市政府依教改推動小組核定結果，推估各年度增班及師資分年需求推算。88 年度以後以每人每年薪資 60 萬元計算，以後之年度增加配合公教每年調整薪資幅度 3% 計算。

(3) 經費需求將分為二階段評估，第一階段以 88 至 92 年度行政院通過之「教改行動方案」經費額度為限；93 年度以後在實施前一年提第一階段執行檢討報告，再報院核定。

三、預期效果及影響

國民中小學屬於義務教育，學生之個別差異極大，需要經常實施個別化教學，以提昇教學效能。國小一、二年級學生年齡小，需要教師較多的關心照顧及個別指導，優先降低班級人數至 35 人，能使其獲得教師較多關心及個

別指導，也較易銜接幼稚園每班 30 人之班級型態，以減少適應困難，並奠定良好學習基礎。

與世界各國比較，我國國民中小學班級學生人數確屬偏高，降低班級學生人數可降低國民中小學師生比例(人力素質指標之一)，因而提昇國家形象及競爭力。

四、相關辦理事項

1.直轄市及縣市政府配合徵收所需校地，大部份均已於 78 年至 82 年間執行行政院頒「加速都市計畫公共設施保留地取得及財務計畫」徵收取得。

2.各縣市因學區人口增加，自然增班之人事費，非屬本計畫之政策目標，應由地方政府自行負擔。

3.行政層級調整之因應措施：

(1)為因應日後行政層級可能調整之變數，本計畫中已規劃各主要執行單位為直轄市及縣市政府，台灣省政府所需之配合措施僅為協助彙整、審核、轉陳及必要時編列補助增聘教師之人事經費。

(2)調整行政層級，彙整、審核、轉陳之部分可由教育部及各縣市政府辦理，另配合財政收支劃分法之重新修訂及縣市自有財源之增加，則可於其本身預算中負擔相關人事經費之支應。

4.為使本計畫順利推動，教育部業成立了兩個專案小組投入規劃工作，除邀請目前班級學生人數偏高之縣市政府教育局長及專家學者成立推動小組外，並召集各縣市政府教育局主管課(股)長組成工作小組，以確實掌控各項工作現況及進度。

5.鑑於學校及教育行政機關工程人員缺乏，對於新設學校有困難者，各縣市應協調公共工程單位協助，以提昇新設校之建築安全及品質。

配合鼓勵私人興學措施，鼓勵私人興辦國民中小學，以減輕政府財力負擔，中央方面應配合法令之修訂以為各地方政府執行之依據。鑑於有關私校設校土地面積之限制。設校私有土地不得租用或借用之限制，以及設校土地取得之困難係目前私人興辦國民教育之最大障礙之一，教育部辦理委託完成

計畫型補助款制度及執行成效之研究

國民教育公辦民營之可行性研究，並配合某研究結果於「國民教育法」修正草案中增列鼓勵私人興辦國民中、小學之條文，以宣示政府鼓勵私人興學。

立法院三讀通過之「私立學校法」中業列有私立學校現行使用之公有土地及因學校發展所需之公有土地，得專案報請主管教育行政機關商同土地管理機關依法讓售或租用之規定。

另各縣市政府執行本項計畫時應考量私人興學之可行性。

表 7.6 87 年度至 90 年度各縣市國民小學以 35 人以下編班達成率表

年度 縣市	87 年度			88 年度			89 年度			90 年度		
	全縣 班級 數總 計	35 人 班級總 數	達成 率%	全縣班 級數總 計	35 人 班級總 數	達成 率%	全縣班 級數總 計	35 人 班級總 數	達成率 %	全縣班 級數總 計	35 人 班級總 數	達成率 %
桃園縣	4598	1600	35%	2545	4861	52%	5062	3098	61%	5229	3669	70%
台北縣	9010	8528	95%	9228	8890	96%	9472	9200	97%	9594	9421	98%
宜蘭縣	1283	758	59%	1322	910	69%	1350	1040	77%	1366	1158	85%
花蓮縣	1055	841	80%	1085	922	85%	1092	957	88%	1118	1022	91%
台東縣	826	713	86%	835	731	88%	847	776	92%	845	780	92.3%
屏東縣	2418	1747	72%	2493	2010	81%	2539	2163	85%	2592	2338	90%
高雄縣	3069	1623	53%	3110	1880	60%	3164	2622	71%	3183	2436	77%
台南縣	2839	1216	43%	3019	2044	68%	2978	2308	78%	2968	2486	84%
嘉義縣	1592	1219	77%	1620	1336	82%	1637	1361	83%	1668	1453	87%
雲林縣	1905	1506	79%	1934	1610	83%	1961	1713	87%	1995	1831	92%
彰化縣	3377	1662	49%	3458	2013	58%	3508	2354	67%	3541	2656	75%
南投縣	1639	1240	76%	1676	1412	84%	1701	1500	88%	1728	1609	93%
台中縣	4094	1827	45%	4240	2450	58%	4340	3162	73%	4414	3629	82%
苗栗縣	1550	935	60%	1589	1090	69%	1624	1275	79%	1665	1435	86%
新竹縣	1277	892	70%	1341	986	74%	1392	1093	79%	1439	1244	86%
澎湖縣	319	268	84%	323	283	88%	331	293	89%	336	310	92%
高雄市	3389	624	18%	3561	1260	35%	3608	1899	53%	3544	2444	69%
基隆市	905	551	61%	943	618	66%	973	766	79%	1005	896	89%
新竹市	854	161	19%	896	329	37%	935	499	53%	676	971	70%
台中市	2428	674	28%	2566	1091	43%	2684	1514	56%	2805	1997	71%
嘉義市	642	132	21%	673	258	38%	690	369	53%	697	486	70%
台南市	1692	550	33%	1769	901	51%	1790	1104	62%	1782	1166	65%
合計	50761	29267	57%	50286	37885	67%	53678	41066	75%	54190	45442	82%

註：一至六年級學生總班級數，以及達成以 35 人以下編班達成率。

資料來源：教育部。

表 7.7 90 年度各縣市國民小學一至四年級以 35 人以下編班達成率一覽表

年級 縣市	一年級		二年級		三年級		四年級		一至四 年級編 班總數	35 人以 下編班 總數	達成率%
	班級 總數	35 人以 下編班班 級總數	班級 總數	35 人以下 編班班級 總數	班級 總數	35 人以下 編班班級 總數	班級 總數	35 人以 下編班 班級總 數			
桃園縣	909	799	920	582	889	848	908	835	3636	3334	92%
台北縣	1612	1612	1634	1632	1648	1642	1616	1607	6510	6493	99.7%
宜蘭縣	232	232	238	238	238	229	236	228	944	927	98%
花蓮縣	195	195	195	195	192	192	191	191	773	773	100%
台東縣	143	143	146	146	143	143	143	143	575	575	100%
屏東縣	445	445	428	428	452	452	435	435	1760	1760	100%
高雄縣	544	463	543	525	552	524	543	487	2182	1999	92%
台南縣	495	489	515	501	513	507	505	505	2028	2002	99%
嘉義縣	286	265	284	263	289	288	279	255	1138	1071	94%
雲林縣	347	336	349	344	339	344	335	328	1370	1352	99%
彰化縣	607	568	602	548	608	507	608	535	2425	2158	89%
南投縣	295	284	297	288	295	289	292	285	1179	1146	97%
台中縣	750	750	754	754	774	774	767	767	3045	3045	100%
苗栗縣	282	282	287	287	271	271	279	279	1142	1142	100%
新竹縣	250	250	252	250	248	248	249	249	999	999	100%
澎湖縣	57	575	57	57	58	58	59	59	231	231	100%
高雄市	611	611	625	625	600	600	608	608	2444	2444	100%
基隆市	168	166	176	171	173	173	167	162	2684	672	98%
新竹市	170	170	173	173	169	169	164	1645	676	676	100%
台中市	489	476	494	435	494	440	476	425	1953	1776	91%
嘉義市	120	120	120	120	122	122	119	119	481	481	100%
台南市	237	237	248	248	259	259	239	239	986	986	100%
合計	9244	8950	9338	9082	9399	9079	9231	8904	37158	36105	97.17%

註：1.87-90 年度，補助各縣市一至四年級總班級數為 28130 班達成 35 人以下編班總數為 27282 班，達成率為 97.68%。

2.自 87 年度已達成 35 人以下編班達成率 93.62%，至 88 年度的 96.8%、89 年度已達成 35 人以下編班達成率 93.62%，至 88 年度的 96.8%，89 年度的 97.08%，90 年度的 97.17%，每一年度皆進步。

資料來源：教育部。

第四節 桃園縣「降低國民中小學班級學生人數計畫」90 年度執行成果

一、計畫形成與目標

依據國民教育法及國民教育法施行細則及中央「降低國民中小學班級學生人數計畫」政策。依據桃園縣政府核定增班數，並配合桃園縣教育發展需要。

在目標方面，降低班級學生人數至每班 35 人，達「小班小校」目標。開闢公設地，籌設新學校，以紓解新興都會區快速激增成長之學生人數，使學童就近上學，便利通學環境。以達成縣長施政方針－文化與人文教育的具體實現。

二、審核流程：

考慮：

(一)審核原則：各校需求性，執行可行性，規劃整體性。

(二)審核過程：需求資料調查→需求勘查(視情況)→整理建檔→排列優先順序→層報核定

(三)學校辦理工程規劃等前置作業：1.認校地地產權，2.校地地上物清除，3.完成報廢手續，4.辦理校地範圍測量鑑界，5.徵選規劃設計建築師。

三、補助金額：

87 至 89 年度補助金額：人事費 4.578 億元，工程費 22.1036 億元，合計 26.6816 億元。

90 年度補助金額：人事費 1.4225 億元，工程費 3.1102 億元，合計 4.5327 億元。

四、執行進度：

依預定進度達百分之百。桃園縣 90 年度「降低國民中小學班級學生人數計畫」校舍工程編製執行進度控管表，先行排定優先順序(第 1 為慈文國小，至第 14 為大業國小)，計有 14 所小學新設校第二或第三期工程。

(一)經費：總核定經費為 3.11 億元，工程決標金額 2 億 8424 萬 4450 元，

規劃設計監造工管等費用計 551.7509 萬元，總應支付數 2 億 8976 萬 1959 元，占總核定經費的 93.16%。

(二)工程執行進度：14 校預定完工日期最遲為 91 年 7 月 21 日，實際進度執行百分之百。

(三)預算執行進度：各校預算實際支付數與應執行數全數一致，執行差異為零。有 4 校已驗收付款，另有 4 校執行總經費超出補助經費，由校方自籌。

五、計畫成效及影響：

(一)本計畫實施迄 90 年度核定補助 117 校次，計興建教室 1774 間、廁所 387 間、樓梯 582 座、川堂 250 間、地下室 389 間，均已完工啓用。

(二)本計畫實施迄今，經統計桃園縣國小 87 學年度增加 369 班，35 人以下編班比率達 98.4%；88 學年度增加 263 班，35 人以下編班比率達 98.4%；89 學年度增加 201 班，35 人以下編班比率達 90.3%；90 學年度增加 167 班，35 人以下編班比率達 88.2%；共計增班 1000 班，顯見本計畫已達初步成效。

(三)紓解都會區大型學校人口激增、校地不足的壓力，並配合社區發展，桃園縣自 86 學年度起已新設了 38 所學校，以整體規劃、分期分棟編列預算方式辦理，惟目前尚有 26 所學校仍需籌編後續興建校舍經費。

(四)提昇教學品質及提高教師之服務士氣。

(五)均衡桃園縣城鄉教育之發展，以減少越區就讀情形。

(六)重新檢討學區之劃設，除偏遠地區外，不得設置「自由學堂」，並訂定超額學生轉介實施辦法。

(七)結合民間社區資源，共同創造人性化的校園，增進學校與社區互動、資源共享，並帶動社區之發展、提昇生活品質，發揮社教功能。

(八)落實各校校務發展計畫，校園景觀整體規劃設計。

六、執行困難及建議事項：

(一)達成目標之限制：

1.需編列龐大設校及購地經費。

(1)針對都會區學校學生人數飽和與教學空間不足之現象，並落實小班小校之精神，桃園縣政府雖已訂定「校舍總量管制辦法」及「超額學生轉介實施辦法」，或以重劃學區等措施整體考量學校增班壓力，卻面臨地方各界人士的壓力，困難重重、達成率不佳，因此管制措施均難以發揮紓解作用。

(2)已制定桃園縣「公立學校委託民間經營自治條例」，惟允許私人興闢公共設施文教用地相關法令尚未周延，開放民間經營管理審查困難度甚高。

2.建議事項：

(1)桃園縣為配合中央政策執行小班小校計畫，自 86 學年度起已新設了 38 所學校，以整體規劃、分期分校編列預算方式辦理，惟目前尚有 27 所學校仍須籌編後續興建校舍經費。然而人口成長仍然無法滿足設校需求，擬配合都市計畫發展徵收校地籌設 6 所新校。桃園縣尚待籌編經費如后：

(a)新設學校後續工程：16 所計 12.91 億元。

(b)開闢已徵收公設地新設學校：11 校計 16.7 億元。

(c)配合都市計畫發展徵收校地籌設 6 所新校：徵收校地需 39.2 億元，設校工程款需 16.7 億元，合計需 55.9 億元。

以上三項總計需款 85.51 億元。

實施「降低班級學生數」、「落實小班小校」，俾改善教學環境，惟龐大的校舍新建費用，著實非中央專案補助難彰事功。

(2)請依實際設計面積核定補助經費(如有施設斜屋頂、間挖地下室、位處地震帶或軟弱地質時，補助額度應考量提高)，以鼓勵設計更具創意、空間變化之建築，並多辦理縣市間之觀摩研討會，加強「校園整地規劃」「綠建築」理念宣導，以落實新校園運動精神。

(3)優秀作品成果以 e-化方式置教育部國教司網站(含聯絡人基本資料)，使其更為普及觀摩及便於管考。

表 7.8 教育部補助桃園縣 87-90 年度降低班及學生人數計畫硬體工程項目、經費明細表

年度	補助項目						補助校數	經費補助(元)	實際執行經費 (元)
	教室	廁所	樓梯	川堂	地下室	其他			
87	617	133	210	107	147	0	42	1,000,000,000	954,660,264
87 重分配							5	25,500,000	20,646,127
88	414	86	136	69	94	7	37	526,600,000	489,128,253
88 附屬設施第一、 二次分配							12	19,640,000	14,367,854
89	382	81	122	34	78	4	18	604,320,000	577,217,081
89 節餘經費重分配	30	4	11	6	3	1	1	34,300,000	34,300,000
90	331	83	102	34	67	10	14	311,020,000	289,761,959
合計	1774	387	582	250	389	22	129	2,521,380,000	2,380,081,538

資料來源：桃園縣政府教育局。

第五節 降低國民小學班級學生人數計畫檢視

民國 84 年 3 月中華民國教育部報告書中，提出三階段降低國民中小學班級學生人數計畫，第一階段於 84 學年度降低至每班 45 人，第二階段於 87 學年度降至每班 40 人，第三階段於 90 學年度降至每班 35 人。但考量教育經費負擔及地方政府人事經費困境，該計畫修正執行年限，以提昇人力素質及國家形象競爭力。

一、計畫執行

本計畫預計分五期執行，以每二年為一期，第 1 期 87-88 學年度將國小一、二年級班級學生人數降為 35 人，第 2 期 89-90 學年度將國小 1-4 年級每班降為 35 人，第 3 期 91-92 學年度將國中一、二年級每班降為 38 人及國小 1-6 年級每班降為 35 人，第 4 期 93-94 學年度國中一年級每班降為 35 人，第 5 期 95-96 學年度國中各年級每班降為 35 人。

教育部須預估人力、物力及財力需求。87 學年度預估國小增加 1358 班，需增加教師數 2037 人，人事費需求 12.22 億元，硬體需求 40 億元，計 52.22 億元。第一階段 88-92 學年度各學年度皆如此推估。90 學年度國小教師增聘

計畫型補助款制度及執行成效之研究

用 6111 人，人事費 38.92 億元，硬體需求 31 億元，合計 49.92 億元。經費需求分成二階段評估，第一階段 88-92 學年度以行政院通過之「教改行動方案」經費額度為限。93 年度以後在實施前一年提第一階段執行檢討報告，再報行政院核定。

補助硬體經費原則為教室 120 萬、廁所 80 萬、樓梯 50 萬、地下室 120 萬、川堂 50 萬之單價核計。補助經費納入地方預算，專款專用。

二、建議事項

1.地方財政負擔加重，須新增設學校，新增龐大人事費用構成長期財務壓力。特別是土地徵收費用龐大，非地方財政能負擔，需中央給予補助。

2.新校設立後衝擊鄰近原舊校招生及發展，新設校也造成學生人數分配不均，干擾計畫整體目標的達成，須加以改進。

3.對校舍硬體興建補助金額宜彈性化，考量不同個案條件（如地質、建築需求等）補助。

4.透過網際網路方式將小班小校計畫執行成果（個案資料庫、建築師），使鄉村地區學校師生能觀摩。

三、計畫檢視

1.計畫目標之重要性及達成度

小班小校制確能提昇學生人力素質及國家形象，以政策目標達成率為評斷準則，國民小學 87 學年度各縣市平均達成率 57%，88 年度為 67%，89 年度為 75%，90 年度為 82%，逐年提高。90 年度以台北縣達成率 98% 最高，南投縣 93% 次之，而以台南市 65% 最低。

該計畫目標極為重要，建議評予 5 分。分項目標達成率各縣市差異，建議評予 4 分。另計畫效益方面，已達成預期主要效益，建議評予 5 分。

2.計畫作為

國民小學小班級制計畫受到財源需求極大，對地方財政確構成強大壓力，致須修訂計畫略延長整體計畫期限，建議評予 3 分。計畫目標與執行措施配合方面，各項計畫目標均能設定有效執行措施，建議評予 5 分。且本計

畫目標明確，內容均能具體、量化，建議評予 5 分。

3.計畫執行

國民小學小班級制年度實際進度與預定進度差距極微(如桃園縣)，建議評予 5 分。進度控制結果亦同(如桃園縣)，建議評予 5 分。當然有若干縣市未能達到如此高的結果。

4.經費運用

在預算執行進度方面，桃園縣以校舍分期分棟編列預算，仍有部分需籌編後續建設經費，原則上預定與實際進度差異小，建議評予 5 分。預算追加減方面，桃園縣仍有節餘，建議評予 4 分。

5.行政作業

地方與中央(教育部)主管單位密切合作協商，資料蒐集完整，因此在指示建議事項及管考資料內容之確實性及時效性二個指標皆建議評予 5 分。至於緊急事件之處理因缺乏資訊，暫予保留。

以上降低國小班級人數計畫，亦評比桃園縣執行情形，13 個評比指標中有 9 個可評予 5 分，評予 4 分者 2 個，評予 3 分者 1 個，暫予保留不確定者 1 個。

第八章 交通部高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫

第一節 計畫形成、內容及目標

一、計畫之形成：

行政院於 81 年 6 月 25 日核定「建設南北高速鐵路計畫」，其相關之聯外交通系統工程並未包含在建設計畫之內，為便利旅客轉乘高速鐵路發揮便捷的運輸功能，配合建立完整交通路網，交通部高鐵路邀集中央及地方政府等相關執行單位，逐站評估、評選各聯外道路工程，研具「高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫」，並經交通部報奉行政院於 87 年 9 月 7 日核定，並配合於高鐵路通車前完成。

計畫內容方面，因本計畫係配合高鐵路 94 年通車前完成桃園、新竹、台中、嘉義、台南及高雄等 6 站共 28 項聯外道路新闢或拓寬改善工程，計畫期程為 87 年 7 月至 94 年 6 月，總改善道路長度 128.74 公里，總經費為 396.04 億元，屬自償性計畫，其自償比率為 72.36%；所需經費由高鐵路成立之「高鐵路相關建設基金」籌應。由高鐵路主要負責計畫之推動協調及經費之籌應，至實際之執行則分由各類道路主辦機關辦理。

二、計畫目標：

本計畫以民國 110 年為目標年，並以 92 年及 100 年為中間年，其目標如下：

(一)建立高鐵路車站聯外交通健全之運輸路網，充分發揮高速鐵路系統的城際運輸服務功能。

(二)提高高鐵路車站連絡道路服務水準，消除運輸瓶頸。

(三)疏導都市地區過境交通壓力，裨益都市發展與土地使用。

(四)溝通並改善高鐵路車站與其鄰近縣市、工業區及重要遊憩地區間交通。

(五)整合相關重大交通建設計畫，構建完整軌道運輸路網，落實發展大

眾運輸政策。

第二節 計畫預算執行與分工

高鐵站區聯外道路系統改善計畫全程計畫期間自 87 年 7 月至 94 年 6 月止，執行地點為桃園縣、新竹縣、台中縣市、嘉義縣市、台南縣、高雄縣市等，並未補助地方經費。

一、計畫預算分配與分工

全程計畫總經費為 396.04 億元，其中自償部分 286.57 億元由高鐵相關建設基金籌措支應，自償比率為 72.36%，非自償部分 109.46 億元(占 27.64%)由中央公務預算支應。

各年度經費分配以前二年最多，88 年度分配 144.44 億元，88 年度分配 113.55 億元，90 年度分配 25.13 億元，91 年度未分配，92 年度分配 18.87 億元，93 年度分配 47.01 億元，94 年度分配 47.01 億元。但 91 年度預估執行經費 46.24 億元，係由以前年度之應付費用支付；該計畫 91 年度執行單位包括內政部營建署、交通部公路總局、桃園縣政府、新竹縣政府、嘉義縣市政府、台南縣政府、高雄縣政府及高雄市政府等。

在職責區分方面，高鐵局成立推動專案小組，由高鐵局長擔任召集人，副召集人運研所副所長及高鐵局副局長擔任。內政部營建署及交通部公路局辦理本計畫之規畫設計及工程施工、監督等作業事宜；另有關本計畫之土地取得等相關作業事宜則由計畫所在地縣市政府辦理。

二、中長程計畫年度工作進度、預算數

本計畫之中長程計畫工作要項、工作進度及累計預定支用數分述如下：

(一)88 年度

辦理各項用地取得、都市計畫變更及規畫設計等前置作業，累計預定進度為 36.47%，累計預算支用數 144.44 億元。

(二)89 年度

繼續辦理用地取得，配合用地取得時程辦理 118 線等工程發包施工，累計預定進度 48.14%，累計預算支用數 257.99 億元。

(三)90 年度

辦理高鐵橋下道路等十項工程用地取得作業；辦理青埔中壢計畫道路等等項，累計進度 59.81%，累計預定支用 283.12 億元。

(四)91 年度

續辦高鐵橋下道路等等工程用地取得作業，且辦理青埔-中壢計畫道路等工程設計、發包及施工，累計進度為 71.49%，累計預定支用 283.12 億元。

(五)92 年度

辦理高鐵橋下道路及快速道路匝道等工，累計進度 76.26%，累計預定支用額 302.00 億元。

(六)93 年度

辦理高鐵橋下道路等工程施工，累計進度 88.15%，累計預定支用 349.02 億元。

(七)94 年度

辦理高鐵橋下道路工程施工，累計進度 100%，累計預定支用 396.04 億元。

此外，迄至 91 年 7 月高鐵站區聯外道路系統改善工程計畫項數等依桃園、新竹、台中、嘉義、台南、高雄左營等六站經費等列於表 8.1 中。其中以桃園站總經費 111.47 億元，嘉義站總經費 91.72 億元居次位，台中站 90.91 億元居第三，高雄左營站 13.98 億元最少。

表 8.1 高鐵站區聯外道路系統改善計畫(91.7.31 止)

項目		桃園	新竹	台中	嘉義	台南	高雄 (左營)	總計
各站區聯外道路系統改善計畫項數		5	5	3	6	3	6	28
長度(公里)		32.73	9.46	17.40	46.57	19.59	2.99	128.74
計畫 總經費 (億元)	總經費	111.47	22.91	90.91	91.72	65.05	13.98	396.04
	(工程/用地費)	38.48/72.99	0.11/22.80	40.01/50.90	49.35/42.37	21.57/43.48	7.42/6.56	156.94/239.10
截至 91 年度 止 累計 預算 數 (億元)	總經費	76.77	22.91	69.43	59.98	46.67	7.37	283.13
	(工程/用地費)	9.03/67.74	0.11/22.80	18.53/50.90	21.39/38.59	3.10/43.57	2.71/4.66	54.87/228.26
累計執行數(億元)		84.45	16.55	34.39	35.72	37.27	8.07	216.44

資料來源：交通部高速鐵路工程局。

高鐵站區聯外道路系統改善計畫，各站預算包括地價款及補償費、規畫設計費及工程費用等計三大項。(見表 8.2)桃園站總預算數計 111.47 億元，地價款及補償款 72.99 億元占 65.0%，為最大宗。新竹站總預算數計 229.1 億元，地價款及補償費 227.96 億元，占 99.5%。台中站總預算數計 90.91 億元，地價款及補償費 50.9 億元，占 55.98%。台南站總預算數 65.05 億元，地價款及補償費 43.48 億元占 66.8%。高雄站總預算數 13.98 億元，地價款及補償費 6.56 億元，占 46.9%。各站皆以地價款及補償費占最大宗，工程費用其次。

表 8.2 高鐵站區聯外道路系統改善甫 92 及 94 年度概算表

站別	工程名稱	總預算數	預算年度					備註	93 年以後	
			88 年度預算	88 年下半年及 89 年度預算	90 年度預算	92 年概算 (主計處 刪減後)	93 年度概算			94 年度概算
桃園站	地價款及補償費	7,299,000	5,603,925	1,170,075	-	525,000	-	本站截至 91.7 已超支 7.68 億元(含墊付 2.1 億元),故 92 年度編列 8.17 億元,以支付相關工程費用。	-	
	規劃設計費	96,200	70,075	-	-	-	13,062		13,063	26,125
	工程費用	3,751,800	-	832,925	-	291,500	1,313,688		1,313,687	2,627,375
	桃園站合計	11,147,000	5,674,000	2,003,000	-	816,500	1,326,750		1,326,750	2,653,500
新竹站	地價款及補償費	2,279,625	11,000	2,268,625	-	-	-	本站原 88-89 年度預算已編足,故 90 年度起不再編列。	-	
	規劃設計費	6,500	125	6,375	-	-	-		-	-
	工程費用	4,875	4,875	-	-	-	-		-	-
	新竹站合計	2,291,000	16,000	2,275,000	-	-	-		-	-
台中站	地價款及補償費	5,090,000	3,004,000	2,086,000	-	-	-	本站原 88-90 年度預算尚有賸餘,故 92 年度暫不編列。	-	
	規劃設計費	100,025	86,000	-	14,025	-	-		-	-
	工程費用	3,900,975	-	1,038,000	714,648	-	1,074,163		1,074,164	2,148,327
	台中站合計	9,091,000	3,090,000	3,124,000	728,673	-	1,074,163		1,074,164	2,148,327
嘉義站	地價款及補償費	4,237,000	2,758,625	1,100,375	-	-	189,000	189,000	本站原 88-90 年度預算尚有賸餘,故 92 年度暫不編列。	378,000
	規劃設計費	123,375	93,375	-	30,000	-	-	-		-
	工程費用	4,811,625	-	1,006,625	1,009,163	-	1,397,919	1,397,918		2,795,837
	嘉義站合計	9,172,000	2,852,000	2,107,000	1,039,163	-	1,586,919	1,586,918		3,173,837
台南站	地價款及補償費	4,348,000	2,760,000	1,588,000	-	-	-	本站原 88-90 年度預算尚有賸餘,故 92 年度暫不編列。	-	
	規劃設計費	102,575	52,000	-	8,737	-	20,919		20,919	41,838
	工程費用	2,054,425	-	258,000	-	200,000	798,213		798,212	1,596,425
	台南站合計	6,505,000	2,812,000	1,846,000	8,737	200,000	819,132		819,131	1,638,263
高雄站	地價款及補償費	656,000	-	-	466,000	190,000	-	本站截至 91.7 已超支 0.7 億元,故 92 年度編列 3.5 億元,以支付相關工程費用。	-	
	規劃設計費	18,550	-	-	18,550	-	-		-	-
	工程費用	723,450	-	-	252,680	160,000	155,385		155,385	310,770
	高雄站合計	1,398,000	-	-	737,230	350,000	155,385		155,385	310,770
總計	39,604,000	14,444,000	11,355,000	2,513,803	1,366,500	4,962,349	4,962,348	9,924,697		

資料來源：交通部高速鐵路工程局。

另計畫有關經費來源為中央公務預算及基金，主要以基金來源為主，但其中 88 下半年及 89 度、92 年概算中係以中央公務預算為主要來源。(見表 8.3)

表 8.3 高鐵站區聯外道路系統改善計畫經費來源

年度	單位：千元		
	中央公務預算	基金	合計
88	200,000	14,244,000	14,444,000
88 下半、89	6,472,000	4,883,000	11,355,000
90	-	2,513,803	2,513,803
92	1,154,000	212,500	1,366,500
93	1,560,273	3,402,076	4,962,349
94	1,560,273	3,402,076	4,962,349
合計	10,946,546	28,657,454	39,604,000

資料來源：交通部高速鐵路工程局。

第三節 計畫審議及管控

一、聯外道路系統改善計畫審議處理原則

在各高鐵站區聯外道路改善計畫推動執行過程中，多有民意地方政府基於個別之發展及特殊考量有新增或延伸聯外道路之建議，為期建立建立平等化及制度化之客觀評估作業，高速鐵路工程局研擬修正「高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫」審議暨處理原則，報奉交通部同意以為遵循，就台灣高鐵公司所提各項建議亦將以該原則辦理檢核評估。該審議暨處理原則如下：

(一)交通部為因應高速鐵路站區聯外道路需求，除執行已奉行政院核定同意辦理之「高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫」(以下簡稱聯外計畫)外，得依據本原則辦理聯外計畫修正之相關審議及報核程序。

(二)聯外計畫修正時，交通部得交由高速鐵路工程局邀集運輸研究所、公路局或相關縣市政府等道路主管機關，依左列規劃原則進行路網及功能需求審查。

1. 高鐵路區聯外道路以服務高鐵路旅客及改善高鐵路車站特定區衍生之交通

影響為主要規劃考量。

2.提供距車站 20 公里內主要人口聚集區之道路服務，以使 5 萬人口上之主要市鎮或密集相鄰之次要鄉鎮，能在 30 分鐘內到達高鐵站區為原則。

3.高鐵車站與各主要運輸走廊應有一聯外道路接連走廊鄰近之主要幹道(縣道以上公路或路寬 20 公尺以上道路)，並維持 D 級以上服務水準。(註：A 級為最佳，F 級為最劣。)

4.若現況及既定之道路建設已可滿足第(2)及第(3)項原則，則不另增列改善計畫。

5.某一運輸走廊如有多重方案產生，應依用地取得、房屋拆遷、工程難度、環境影響、建設成本、旅行時間節省、服務高鐵旅客數、以及與相關計畫配合程度等準則評選最適方案。

(三)高速鐵路工程局於辦理前項聯外計畫修正案審查過程，必要時得邀集相關單位實地會勘。

(四)聯外計畫修正案經依本原則第 2 點完成審查後，應由高速鐵路工程局提請「高速鐵路站區聯外道路系改善計畫推動執行小組」審議通過，並循序報請交通部層轉行政院核，始得納入本計畫執行。

(五)聯外計畫修正部份所增加之建設項目以地方政府能分擔建設經費(含工程費用及用地費)者優先考量，必要時得請中央政府編列預管納入「高速鐵路相關建設基金」支應。

二、聯外計畫管制考核

交通部高鐵路工程局辦理「高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫」，實積極推動並密集追蹤掌握進度，在管制考核方面，計有下列推動方式及報表：

(一)成立本計畫推動執行小組，且各站並有專職人員負責推動辦理作業。

(二)每站每月定期赴縣市政府召開協調會議，90 年度計召開約 45 場次。

(三)每月上公共工程會網站查填工作進度及經費支用情形。

(四)年度初始依交通部規定訂有「90 年度自行列管作業計畫」(90 年 1 月

計畫型補助款制度及執行成效之研究

29 日提送)，每季並於次月十前提送執行進度表，年終時於次年(91 年)2 月 15 日提報年度考評資料。每季填報資料包含年支用比及總支用比等。

(五)每季製作會計季報統計表送審計部(包含依各站、受款單位分年度實支數及暫付數等)

(六)每月局內管制進度表，查填各子計畫分月進度比較及落後原因等，局務會報列管。

(七)每月檢討上月份經費預估及實際支用情形，以及本月份經費需求，自行列管。

(八)每週定期更新各子計畫最新辦理情形，詳述遭遇困難、協調過程及公文流程等，並填列三週報表自行列管。

第四節 高鐵站區聯外道路系統改善計畫檢視

一、計畫執行

本計畫以民國 110 年為目標年，全程計畫總經費 396.04 億元，其中自償部分 286.57 億元，自償比率 72.36%，由高鐵相關建設基金籌措支應，非自償部分 109.46 億元(占 27.64%)由中央公務預算支應。至民國 91 年 7 月底累計預算執行率為 76.45%。

二、計畫檢視

交通部訂定「聯外道路系統改善計畫審議處理原則」，就台灣高鐵公司所提各項建議加以辦理檢核評估。目的提供距車站 20 公里內主要人口聚集區道路服務，使 5 萬人口以上主要市鎮或密集相鄰次要鄉鎮，能在 30 分鐘內到達高鐵站區為原則。高鐵車站與各主要運輸走廊應有一聯外道路連接走廊鄰近的主要幹道。

本計畫針對運輸走廊若有多重方案時，設定一套確切準則以評選最佳方案。修正部份所增加的建設項目以地方政府能分擔建設經費(含工程費用及用地費)者優先考慮。

在管制考核方面，成立推動執行小組辦理作業，每站每月定期赴縣市政府召開協調會議，90 年度曾召開 45 場會議。控制工程進度及經費支用，每季製作會計季報統計表送審計部。

計畫目標之重要性及達成度

該計畫係配合高鐵興建所需之交通建設，極為重要，且主要為基金性質，建議評予 5 分。分項目標之達成率極高，差距甚小，建議評予 4 分。達成計畫預期效益比極高，建議評予 4 分。

計畫作為

依訪談資料，該建議分項計畫曾修正，但未影響整體計畫，建議評予 4 分。各項計畫目標中大部分能設定有效之執行措施，建議評予 4 分。另作業計畫內容均能具體、量化，建議評予 5 分。

計畫執行

該計畫進度控制情形，定期與縣市協調及控制工程進度，年度實際進度與預定進度差距甚少，每季製作會計季報送審計部，建議評予 5 分。進度控制結果亦同，建議予 5 分。

經費運用

自行列管及協調進度緊密，預算執行進度與預定進度差異度小，建議評予 5 分。預算追加減方面，每月檢討上月份經費預估及實際支出情形及本月份經費需求，可有效控制，建議評予 5 分。

行政作業

本計畫管考資料內容確定及時效性掌握良好，建議評予 5 分。指示建議事項處理亦具時效性，建議評予 5 分。但因缺乏確實資訊，緊急事件之處理指標暫予保留。

綜合上述討論可知，高鐵站區聯外道路系統改善計畫之評比，13 個指標中評予 5 分者有 8 個，評予 4 分者有 4 個，缺乏資訊保留者 1 個。

第九章 行政院衛生署衛生所重、擴建及空間規畫

行政院衛生署補助各地衛生所重擴建及空間規畫計畫之內容。

第一節 計畫形成及目的

衛生所為最基層的公共衛生及醫療保健照護單位，其任務為負責第一線醫療工作，緊急及嚴重病患之急救處理及後送，慢性病患之居家照護及復健指導，病患之早期發現、追蹤訪視，住院病患之轉介，辦理一般保健及公共衛生工作。

衛生所依型態功能不一，衛生所尚可分為下列四種類型：(1)甲型—山地、離島衛生所，(2)乙型—一般鄉鎮衛生所，(3)丙型—辦理群體醫療執業中心，(4)丁型—省、縣轄市衛生所。(張世典、林宗州、廖慧燕、黃定國，1996)

隨著醫療體系之發展，各地衛生所之業務亦隨著調整，位都會地區之業務可能以預防保健及行政管理為重點，而在較偏遠之鄉鎮，醫療服務亦為極重要之工作，而無障礙設施及老人化社會之到來，對衛生所保健服務內容及空間之要求，亦造成極大挑戰。由於國內衛生所房舍部分係民國四、五十年代興建，隨後雖陸續有增建及改建，惟因上述變遷，加上生活水準提昇，對建築空間之要求亦提高，衛生所建築之更新改善乃成為當務之急。(廖慧燕、黃定國、林靜娟，2001)。

衛生署於民國 84 年開始委託內政部建築研究所辦理衛生所建築相關研究，至 90 年已完成五年之工作計畫。在延續五年餘之工作中先後完成：衛生所建築基本設計指引及整修空間規劃原則(民 85 年)；衛生所建築規劃設計指引(民 86 年)；老舊衛生所建築現況調查與更新暨 87 年度核定之重擴建實地輔導計畫(民 87 年)；及衛生所重擴建實際輔導計畫(民 88 年、民 89 年)等重要工作。對衛生所的現況調查、重擴建的指導、設計標準的訂定及教育訓練等，已推展相當多項工作。

一、計畫目的與預期成效

計畫型補助款制度及執行成效之研究

自民國 84 年 7 月至 89 年 12 月已進行五年餘的計畫工作，在該期間內中先後完成各年段之工作目標，90 年度為延續工作計畫。

(一)90 年度工作內容

將前五年與 90 年度之工作內容分述如下，以了解各階段計畫之關係：

1.第一年(民國 84 年 8 月—85 年 6 月)

辦理「衛生所建築基本設指引及整修空間規畫原則」之研究。

2.第二年(民國 85 年 10 月—86 年 6 月)

辦理「衛生所年度整修改建之輔導工作」先後完成當年度年度計畫之衛生所有關勘察、改進、增進、整修內部之案例。

3.第三年(民國 86 年 7 月—87 年 6 月)

完成宜蘭縣員山鄉等 34 處衛生所之重擴建實地調查與審核，建立 34 處衛生所重擴建指導原則。且完成宜蘭礁溪等全省共 23 處老舊衛生所實地調查並建立圖檔及提出具體建議。另完成嘉義義竹、番路、花蓮鳳林、高雄梓官、楠梓、左營、鼓山、南投鹿谷及中寮等 9 處衛生所規劃設計之審圖工作。

4.第四年(民國 87 年 7 月—88 年 6 月)

對 88 年度提出重擴建衛生所計畫，實地訪查建立資料庫，提出重擴建的規劃方向。又引進日本的制度，轉換成爲國內可資利用之前瞻理念。且擬訂「衛生所綜合性綱要規劃設計準則」作爲建築師從事衛生所規劃設計之參考。

5.第五年(民國 88 年 7 月—89 年 12 月)

對 88 年及 89 年度提出重擴建衛生所計畫，作實地訪查建立資料庫。亦由過去之輔導案例作用後評估及參考日本之規劃設計，修訂衛生所建築規劃設計指引。

6.90 年度(民國 90 年 1 月—90 年 12 月)

(1)對 90 年度提出重擴建衛生所，作實地訪查建立資料庫，提出重擴建的規劃方向

(2)對 90 年度所提出的重擴建規劃設計圖加以審核，並提出修正建議。

(3)檢討已完成之建築案例，訪談使用者作使用後評估調查，並據以修訂規劃設計指引及計畫方向，包括衛生所之功能及建築之規劃設計之未來發展。

(二)90 年度計畫之目的

91 年度主要目的如下：

- 1.實際輔導：繼續對各地衛生所重擴建併空間規劃之實際輔導。
- 2.理念宣導：推廣宣導衛生署之理念及相關建築新觀念。
- 3.確保設計品質：對重擴建之衛生所規劃設計圖加以審核。
- 4.修訂指引：經由已完成之案例檢討，重新修訂設計指引並加入新建築觀念如綠建築與因應社會高齡化之相關設施等，及彙集 90 年度審議完成之建築規劃設計案例。

因此，此一計畫係由衛生署主導規畫，補助地方執行實施。

第二節 衛生所重擴建規劃設計準則

一、衛生所規劃之理念

衛生所之規劃設計理念須由中央主管機構建構藍圖，再由地方執行，方能落實至全國，因衛生所僅是一個最基層的衛生單位，無法負擔此一宏觀的理念。若欲使民眾獲得健康，必須從地球環境與生態學環境來看問題，主要分為 1.社會的環境，2.物的環境及 3.保健醫療服務等之完整配合。此可參考日本東京都的理念架構，簡要說明如下：

(一)健康營造以個人的努力為中心，因此由 1.疾病的預防、2.健康的治療等兩方向來考慮，因環境個人健康的改變必須由每人著手做起。

(二)各種社會的環境與物的環境都會影響健康，因環境會彼此影響，所以個人健康非獨立個體，而是彼此相互影響，須由個人至整個地球的環境整備。

該研究係藉問卷及現地勘查訪談深入瞭解衛生所規劃設計之課題，研擬

出相關對策及未來規劃設計時應注意之原則。衛生所空間規劃之課題，可以分為 1.實質性課題、2.非實質性課題兩方面。前者包括地區發展、土地產權、基地配置、房屋狀況、空間設備等，後者包括地區人口特質、兒童保健規畫、衛生所人力配置等。

二、重擴建之課題與對策

由內政部建築研究所之調查研究中發現有重、擴建規劃設計等問題。

(一)衛生所面臨的課題

1.衛生所舊建築的課題

在舊建築的課題方面，包括舊有衛生所不敷使用，舊有衛生所內部空間更新更不易，增、擴建銜接困難等問題。

2.新建築的課題

在使用單位方面，包含使用單位(衛生局、所)提不出適切具體的空間需求與設備規格，使用單位無法評估建築規劃設計品質，使用單位往往以功能論為出發點等問題。至於與建築師相互配合方面，產生對衛生所的功能角色及空間需求瞭解不足，因襲傳統格局等課題。此外，土地資源及規劃方面遭遇到基地面積有限，受限於原有建築，增建困難；雖然土地面積有 300 坪，但使用及配置不當等課題。

(二)衛生所新規劃理念

衛生所新規畫理念宜涵蓋：

1.機能性的滿足

包括主動保健功能—健康諮詢，結合社會性機能市民健康講座、健康藝文活動。完備的空間計畫與設備系統，建立人、車分流系統及無障礙環境設施，配合規畫電腦資訊系統、燈號指標系統等。

2.形式之塑造

包括融合景觀特色及植物盆栽，地形地貌之順應及開放空間留設，提昇建築品質。

3.經濟性與效能

考量工程預算之編列須因地制宜，節約能源，利用永續使用材料注意安全管理，結合志工團體之資源。

4.永續使用理念

長期使用之室內空間須易於更新，考慮未來發展及高齡化社會來臨。

三、設計準則

衛生所計畫區分為建築計畫準則、安全性計畫準則、設備計畫準則、構造計畫準則、成本計畫準則、維護管理設計準則等。

上述規畫設計準則另研擬整理成較簡易之查核表，供衛生單位主事者參考使用。(見廖慧燕、黃定國、林靜娟，2001，頁 16-18)

第三節 九十年度衛生所申請重擴建案分析

首先對現有衛生所作現況調查及評估，調查之重點包括現有之醫療門診、兒童保健及其他相關服務量、工作人員數量、停車需求及空間需求等，並配合現有衛生所勘查，以了解目前衛生所建築之狀況、土地問題等相關資料。

一、勘查結果分析

90 年度計有 34 個衛生所申請，依據國民健康局勘查結果，目前衛生所部份建築物有問題，另多數多係空間配置不良，主要問題簡述如下：

(一)現有衛生所建築物問題

若干現有建築物存在結構安全上之問題，此種建築物當以拆除或覓地新建為宜；另部分建築物有屋頂漏水或牆壁滲水之問題，此種建築物則視其他條件以決定重建或配合室內空間重新規劃整修。

(二)現有衛生所空間配置問題

目前衛生所空間配置普遍存在之問題包括現有建築面積不敷使用、內部

空間機能不良、兒童預防保健服務空間並未依流程區隔、醫療及兒童保健服務空間未隔開(亦未以時間區隔)、及缺乏獨立候診空間等。

二、衛生所重、擴建及內部空間規劃整修

由各衛生局原先提出之申請計畫，及配合國民健康局及衛生局、所實地勘查結果，總計有 13 個衛生所計畫重建、2 個衛生所擴建及原有建築室內空間配合重新整修規劃、及 19 個衛生所內部空間重新規劃整修。(見表 9.1)

表 9.1 實地勘察衛生所申請類別及結果建議表(90 年度)

衛生所			申請類別	勘察結果及建議
縣市別	編號	名稱		
台東縣	1	台東市	內部空間重新規劃整修	建議拆除重建
花蓮縣	2	玉里鎮	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修
宜蘭縣	3	員山鄉	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修
	4	壯圍鄉	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修
台北縣	5	淡水鎮	重建	原地拆除併鄰地重建
	6	深坑鄉	重建	覓地新建
	7	永和市	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修
	8	金山鄉	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修
	9	八里鄉	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修
	10	貢寮鄉	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修
	11	蘆洲市	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修
桃園縣	12	三芝鄉	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修
	13	桃園市	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修
苗栗縣	14	蘆竹鄉	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修
	15	大湖鄉	重建	原地拆除重建
	16	公館鄉	重建	原地拆除重建
	17	後龍鎮	重建	原地拆除重建
	18	苑裡鎮	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修
台中縣	19	獅潭鄉	新建	覓地新建
	20	太平市	重建	須俟太平國中遷建後興建
	21	石岡鄉	重建	原地拆除併鄰地取得後重建
	22	神岡鄉	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修
台中市	23	新社鄉	擴建及配合空間規劃	擴建及配合空間規劃
	24	四民區	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修
雲林縣	25	西屯區	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修
	26	四湖鄉	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修

衛生所			申請類別	勘察結果及建議
縣市別	編號	名稱		
	27	林內鄉	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修
台南縣	28	新營市	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修
台南市	29	安平區	新建	覓地新建
南投縣	30	竹山鎮	新建	覓地新建
南投縣	31	集集鎮	重建	整體拆除重建
高雄縣	32	內門鄉	擴建及內部空間重新規劃整修	擴建及內部空間重新規劃整修
	33	甲仙鄉	內部空間重新規劃整修	內部空間重新規劃整修
	34	林園鄉	重建	原地拆除重建

資料來源：廖慧燕、黃定國、林靜娟(2001)，頁 106-107。

此外，台北縣三重市、板橋市、宜蘭縣礁溪鄉、桃園縣八德市、苗栗縣南庄鄉、彰化縣二水鄉等六個已核定衛生所規畫之興建計畫及設計圖例加以詳列入研究報告中。(見廖慧燕等，2001)

第四節 補助縣(市)之衛生所重擴建及空間規畫

行政院衛生署依據行政院訂頒「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」第十四條規定，訂定對地方(指各縣市政府及其衛生局(所、室))補助處理原則，對地方政府推動醫療保健及專案性計畫訂定補助比率加以補助。

一、補助比率

(一)視實際需要核定

地方政府因應緊急特殊性需求或遇重大天災、疫情事件所需辦理各項醫療保健工作。

(二)加強醫療保健及專案性計畫。

依「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」第八條規定之各縣(市)政府財力級次，分別補助不同比率，最高補助比率上限，第一級為 50%，第二級為 60%，第三級為 70%。衛生署就各項準則績效等酌予調整整體補助比率及金

額。

二、作業方式

在年度開始前衛生署審查地方政府提送申請計畫型補助款計畫書，需包括效益評估、經費分配、計畫期程等項。經審查署長核定後，通知地方政府納入其預算辦理。

各項計畫補助款，不含土地取得及維修費用，但專案呈報經行政院核准者，不在此限。

三、補助地方經費

補助地方經費依性質區分為經常門經費、機具購置經費、工程施作經費等三項。受補助地方按月填報計畫經費執行狀況表，於年度終了後三個月內提出書面工作成果報告或綜合考評。另必要時，派員至地方實地訪查。

四、罰則

若經查證地方未依原則辦理或執行不力，或短列補助預算、移用者，得酌予減撥當年度補助款，或酌減、不予補助次一年度之計畫經費。

行政院衛生署針對此，訂定補助原則。

一、衛生所重建案

(一)基本條件

訂定基本條件，須取得土地使用同意書、現有房舍已完成法定報廢程序，經衛生署核定規畫草圖，再予核計補助總工程經費。

(二)經費核計

總樓板面積(含地下室)以補助 480 坪為上限，每坪補助新台幣 5 萬 3 千元(興建地下室)或 5 萬元(不建地下室)。提供民眾服務之相關內部設施，以總樓板面積每坪補助 4 千元核計。

若與其他單位共同出資合併興建者，依衛生所實際分配使用坪數(不高於 480 坪)補助分攤數額。

二、衛生所擴建案

同一棟數層擴建部份每坪補助金 5 萬元，舊建物空間規畫經費每坪 23,000 元。

三、衛生所空間規畫案

衛生局所配合意願高者，整修時可自覓辦公地點者，空間規畫每坪 23,000 元。

四、經費分擔

依據行政院主計處計算八十八會計年度各縣市政府自有財源比例分擔經費，不含山地離島(即澎湖縣未納入)

1.中央、縣市各負擔 1/2

自有財源排列於前七位之縣市，包括嘉義市、桃園縣、台北縣、新竹市、基隆市、台南市、台中市。

2.中央負擔 2/3，縣市負擔 1/3

自有財源排名於中位之七縣市，包括花蓮縣、台東縣、宜蘭縣、台中縣、彰化縣、高雄縣、新竹縣。

3.中央全額補助

自有財源排名在後之六縣市，包括嘉義縣、苗栗縣、南投縣、屏東縣、雲林縣、台南縣。

縣(市)衛生局編列有配合款者，最優先予以補助。另已獲補助之衛生所空間規畫案，自第一次撥款之年度起，十年內不再予補助重建計畫。

五、85-91 年度補助衛生所重擴建及空間規畫案

就 85-91 年度補助案，91 年 8 月首次追蹤，計完工 54 所，工程進行中者有 10 所，細部規畫者 7 所。若干進度較遲者，主要因需縣市政府徵收土地，官司需時 1 至 2 年。但地方基層人力短少，素質需再提升。

六、90 年度衛生局精神衛生行政工作執行

地方衛生所、室為基層衛生保健體系重要一員，配合其他部會單位執行，業務種類眾多，包括衛生、保健、性侵害、家庭暴力、自殺防治...等。

面臨經濟衰退時，此類案件增多，對加害人亦需輔導，但臨床心理、社工人員短少，而補助以資本門為主，導致經費短缺。

將衛生署補助地方辦理 90 年度精神衛生行政工作計畫經費執行列於表 9.2 中。在 21 縣市中，有 10 個縣市衛生局執行率達到 100%，6 個縣市達到 90% 以上，其餘執行率較低者係因特殊原因所致。

表 9.2 衛生署補助各縣市衛生局辦理九十年年度精神衛生行政工作計畫經費執行一覽

單位：元

縣市別	人事費	業務費	設備費	小計	請領金額	執行金額	執行率(%)
宜蘭縣	20000	1933800	1266200	3400000	3400000	34000000	100
基隆市	0	700000	0	700000	700000	469660	67 註 1
台北縣	0	100000	1400000	1500000	1500000	1222185	82
桃園縣	74880	1425120	0	1500000	1500000	1450108	97
新竹縣	0	730000	260000	990000	990000	984000	99
新竹市	24000	676000	0	700000	700000	440781	63 註 1
苗栗縣	12000	1468000	120000	1600000	1600000	1600000	100
台中縣	6000	1433000	141000	1580000	790000	732350	93
台中市	43200	856800	0	900000	900000	894868	99
彰化縣	40000	1420000	0	1460000	1460000	140000	100
南投縣	21600	1178400	0	1200000	1200000	947504	79 註 2
雲林縣	57600	1942400	0	2000000	2000000	2000000	100
嘉義縣	0	1600000	0	1600000	1600000	1022680	64 註 3
嘉義市	12000	688000	0	700000	700000	700000	100
台南縣	10800	1789200	0	1800000	1800000	1345776	75 註 4
台南市	0	1200000	0	1200000	1200000	1200000	100
高雄縣	24960	1465040	10000	1500000	1500000	1500000	100
屏東縣	0	1000000	0	1000000	1000000	996474	100
台東縣	0	1500000	0	1500000	1500000	1398039	93
花蓮縣	20040	1279960	0	1300000	1300000	1300000	100
澎湖縣	51840	876060	72100	500000	500000	5000000	100
合計	598920	25261780	3269300	29130000	27840000	25842132	92

註：1.計畫原編列參加鳳凰盃比賽項目(協助康復精神病友重建社交技巧的一項活動)，惟承辦員擬執行該項目時，單位主管有異議導致該項經費未能支用。

2.該縣社會局於年度中亦補助該局辦理自殺防治工作。

3.原編經費供緊急送精神病患就醫救護車護欄之維修費用，惟年中救護車臨時決定需報廢，故所編相關經費未能執行。

4.該局先用縣府的自籌款，故導致本署補助款未能全部支用。
資料來源：行政院衛生署。

第五節 衛生所擴建及空間規畫之檢視

衛生署於民國 84 年起委託內政部建築研究所辦理衛生所建築相關研究，進行 5 年，90 年度為延續性工作計畫。

一、計畫執行

90 年度由各衛生局原提出申請計畫，及配合國民健康局及衛生局所實地勘察，計由 13 個衛生所重建、2 個衛生所擴建及原有建築室內空間配合重新整修規畫，及 19 個衛生所內部空間重新規畫整修。91 年 8 月首次追蹤 85-91 年度補助案，結果計完工 54 所，工程進行中者 10 所，細部規畫者 7 所。

衛生所業務眾多，也包括家庭暴力、自殺防治、性侵害...等。90 年度精神衛生行政工作計畫，有 10 個縣市衛生局執行率達到 100%，6 個縣市達到 90% 以上。

二、建議事項

委託研究結論

衛生所改進自 84 年開始研討改進，至 90 年度止歷經六年餘來持續進行改進研究。

衛生所在基地整體規畫、創造人性化服務空間、適當區隔醫療服務與兒童保健服務空間、兒童幼兒保健服務空間(如兒童廁所、尿片更換、簡單遊戲空間等...)、無障礙環境、永續使用(建材、結構柱距等等)觀念方面都有實質性改進。

此外，加強建築師及衛生相關單位人員座談及觀摩研習會，有助於改進部分建築細部品質。衛生署為確保衛生所對各項申請重、擴建及室內空間規劃之建築規設計圖，皆預先召開會議加以審核，與衛生所人員及建築師作充分溝通，並提供諮詢意見，使建築規劃設計符合使用需求並確保規劃設計品質。

(二)改進建議

衛生所建築重擴建尚有部分議題涉及衛生署整體醫療政策及相關部會，須整體考量。

1.衛生所定位宜明確，且應考慮人力需求

保健與醫療為衛生所兩大主要功能，在偏遠醫療資源缺乏地區，保健與醫療並重，都會地區則以保健為主，但在部分鄉鎮地區，其醫療部分即醫師人力資源不穩定。建議國民健康局宜針對全省之衛生所作一通盤之基礎研究，以確定各衛生所應具備之能，同時考慮配合該功能之人力需求之規劃。

2.衛生所宜具前瞻性服務功能

台灣已進入高齡化社會，衛生所之保健功能必須由以嬰幼兒為主，改為嬰兒與老人保健兼顧，因此宜加強老人健康諮詢，設置健康諮詢室。

3.衛生所宜結合社區營造而更新

衛生署應與經建會及內政部共同形成跨部會合作，結合健康、文化、休閒等活動，構成以健康為主軸的保健中心。

三、計畫檢視

衛生所擔任最基層衛生保健功能及公共衛生工作的角色，配合中央的整體醫療政策推動。衛生署訂定對縣市政府及其衛生局(所室)補助處理原則，依規定訂定不同補助比率。在年度開始前衛生署審查地方政府提送計畫型補助款計畫書，需包括效益評估、經費分配、計畫期程等項。經審查核定後，通知地方政府納入其預算辦理。

1.計畫目標之重要性及達成度

原計畫包括強化醫療緊急救護系統計畫、健全精神疾病防治計畫、衛生所重擴建與空間規畫計畫等，範圍廣泛，數據資料較龐雜，缺乏完整之資料以資評核。

計畫目標重要性方面，衛生所擔任基層醫療單位之角色及保健功能，對非都市地區尤其重要，因此本計畫目標屬相當重要，建議評予 4 分。分項目標方面，就精神衛生行政工作計畫，90 年度執行結果有 10 個縣市衛生局執

行率達 100%，6 個縣市達到 90%以上。衛生所重擴建及空間規畫整修，91 年 8 月首次追蹤民國 85-91 年度補助案，結果完工 54 所，工程進行中者 10 所，細部規畫者 7 所。因此分項目標之達成差距小，建議評予 3 分。達成預期主要效益在 75%以上，建議評予 4 分。

2.計畫作為

該計畫之分項計畫曾修正，但未影響整體計畫之執行，建議評予 4 分。且其目標中大部分能設定有效之執行措施，建議評予 4 分。計畫內容皆能具體、量化，建議評予 5 分。

3.計畫執行

進度控制情形方面，如衛生所重擴建工程常因地方徵收土地官司延誤工程進度，另由內政部建築研究所勘查後設計圖尚須送經地方政府再次審查，致作業流程重複拖延，且中央及地方經費日趨緊縮，使當期進度或累積進度落後，建議評予 3 分。至於進度控制結果亦因上述原因延遲，致進度落後，建議評予 3 分。

4.經費運用

因相關資料不足，只就 90 年度精神衛生行政工作計畫之預算執行觀察，21 個縣市中 10 個執行率達 100%，6 個縣市達 90%以上，最低的是 63%(但遭遇特殊原因所致)，因此預算執行進度建議評予 4 分。預算是否追加減缺乏確實資訊，暫予保留。

5.行政作業

該項計畫資料內容待強化，建立完整資料庫供考核用，內容差異性存在，建議評予 4 分。指示建議事項處理，大抵皆能如期完成，建議給予 4 分。至於緊急事件處理因缺乏確實資訊，暫予保留。

上述評核結果，整體而言，就現有訪談資料彙整結果，13 個評核指標中，建議評予 5 分者 1 個，評予 4 分者 7 個，評予 3 分者 3 個，暫予不確定保留者 2 個。

第十章 行政院農委會農田水利設施興建及改善計畫

為維護土地生態永續發展及農業灌溉，行政院農業委員會補助地方執行農田水利設施興建及更新改善計畫，對於全國水土環境品質的直接與間接保持具有重大的基本貢獻及必要性。

第一節 計畫形成概要

一、補助計畫內容

農田水利設施興建及更新改善計畫共包括 6 項子計畫，各子計畫名稱為：(1)農田水利設施更新改善及綠美化，(2)節水灌溉推廣，(3)農地重劃工程，(4)早期農地重劃區農水路之更新改善，(5)推廣水田生態環境保護及地下水涵養補注，(6)灌溉水質監測及維護等。對此一總計畫之執行單位，由行政院農業委會規劃辦理及補助地方執行，主要委託(1)縣市政府承辦農地重劃工程及早期農地重劃區農田水路之更新改善等計二項子計畫，(2)農田水利會承辦農田水利設施更新改善及綠美化、節水灌溉推廣、推廣水田生態環境保護及地下水涵養補注、灌溉水質監測及維護等四項。

其中接受委託辦理之農田水利會依法定位為公法人，此為與其他中央計畫型補助最大差異。政府補助農田水利會之法源依據為：(1)農委會依據憲法第 146 條規定：「國家應運用科學技術，以興修水利，增進地利，改善農業環境，規劃土地利用，開發農業資源，促進農業之工業化」，發展農業，照顧農民生活。(2)農田水利會依據農田水利會組織通則第一條規定：「農田水利會以秉承政府推行農田水利事業為宗旨。農田水利會為公法人」，興辦農田水利建設。(3)政府與農田水利會分工合作共同推動農田水利事業促進農業發展。以及維護水土保持也達到間接維護環境品質的目的。

二、農田水利會簡介

農田水利會的發展歷史甚為久遠，依法農田水利會係具有公法人特性的地方農田水利自治團體，秉承政府推行農田水利事業為宗旨，其主要任務在

農田水利事業之興辦、改善、保養及管理、災害之預防及搶救事項，目前台灣地區共有 17 個水利會。至於農田水利會組織，係由會務委員組成之會務委員會從事議事工作，有關業務由會長及各級專任人員執行；各水利會置會長一人，總幹事一人，下得設工務、管理、財務、總務 4 組及人事、主計、輔導、資訊 4 室，並在灌溉排水面積二千公頃以上四千公頃以下之範圍設一工作站，基層組織得在面積 51 公頃以上 150 公頃以下範圍內，以埤圳為單位，設一水利小組，由區域內會員組成，依農田水利會組織通則第 4 條第 1 項規定，農田水利會之主管機關在中央為行政院農業委員會。

台灣地區 17 個農田水利會管轄灌溉面積計 381,810 公頃，以嘉南水利會灌溉 77,822 公頃最大。轄區內水庫 8 座，灌排渠道長達 19,594 公里；其次是雲林農田水利會灌溉 65,831 公頃，而最小是瑠公圳水利會灌溉面積只有 272 公頃。(見表 10.1)

表 10.1 農田水利會灌溉情形

水利會	管轄灌溉面積(公頃)	灌溉埤圳	水庫(座)	灌溉渠道長度(公尺)
七星	752	55	—	98,900
溜公	272	9	—	10,195
宜蘭	18,686	91	—	3,278,388
北基	5,086	238	—	966,292
桃園	25,985	20	1	2,760,001
石門	12,239	1	—	2,394,065
新竹	6,755	78	—	894,903
苗栗	9,951	103	6	1,803,867
台中	30,186	47	1	3,745,909
南投	12,438	67	1	1,199,084
彰化	46,454	28	—	8,740,385
雲林	65,831	65	—	14,050,316
嘉南	77,822	41	8	19,594,192
高雄	17,609	50	8	3,115,108
屏東	25,247	249	8	2,513,924
台東	13,999	59	—	2,287,375
花蓮	12,498	20	—	1,596,561
合計	381,810	1,224	19	69,079,454

資料來源：行政院農業委員會。

第二節 加強農田水利建設計畫與補助

加強農田水利建設計畫全程為四年，自民國 90 年 1 月 1 日至 93 年 12 月 31 日止。

一、計畫目標

加強農田水利建設計畫的目標如下：

- 1.加強農田水利建設，改善農業生產及經營環境，發揮農田水利功能。
- 2.興辦現代化水利設施，辦理農地重劃及改善農地重劃區內農水路，提昇輸配水機能促進農業機械化及現代化發展
- 3.加強推動地下水涵養補助、生態工法、埤池綠美化，維護生態環境及改善灌溉水質，為農業生產、生態、生活等三生一體環境建設奠定基石
- 4.以農田水利會轄區 38 萬公頃重要農業生產地區為重點，受益會員農民 111 萬人並逐步擴及轄區外 50 萬公頃耕地之灌溉排水協助。

完成後對生態維護能發揮重大貢獻。

二、各項子計畫內容(包括 6 項子計畫)

1.農田水利設施更新改善及綠美化

係為更新改善台灣地區各農田水利會轄區約 38 萬公頃農田之年久失修水利設施，包含灌溉及排水系統，俾能維持永續農業生產機能及減輕農業洪水災害損失；並藉施設渠道內面工減少滲漏水損失，以達有效利用水資源及現代化管理之目標。此外隨著國民所得的提高、國內觀光旅遊的頻繁，生態環境維護及綠美化，日益受到國民的重視，利用社區附近農田水利設施周邊從事環境綠美化，對提高社區居民生活品質必有貢獻。

2.節水灌溉推廣

因水資源日漸缺乏，需改進採用節省灌溉用水之方法及設施，提高水資源利用效率及解決乾旱時期旱作物灌溉問題，已成為政府相關部門長期努力的目標。政府自 72 年度起，每年成立計畫補助農民設置節水之管路灌溉設施，採用節水、省工之管路灌溉方法，如噴灑灌溉，滴水灌溉，主要補助對

象為農田水利會灌區外之農戶，其補助標準不超過實際工程費之 49%。

3.農地重劃工程

農地重劃為綜合性的土地改良措施，將農地重新規劃整地，建立標準坵塊，興建農路及水路，使每一坵塊耕地可直接灌溉排水及臨路，並將分散農地經交換分合予以集中，以改善農場生存環境增進土地利用效率，擴大農場規模，便利機械化作業，提高經營效率，為促進農業現代化的基礎工作，同時也可改善農村生活環境。農地重劃工程每公頃一般約需 55 至 65 萬元，而政府每公頃補助 31 萬 3 千元，其餘所需費用係由農民負擔。

4.早期農地重劃區農水路之更新改善

早期農地重劃區之辦理，其工程費及農水路用地皆由農民負擔，當時的負擔能力，田間農路施設寬度僅設計 2.5 至 3 公尺，路面均未加鋪碎石級配，其併行之給、排水路亦多未施設內面工或保護工，長年失修，功能受損，嚴重影響目前農機、運輸交通及農村發展至鉅，實有將該等農水路更新改善之必要。目前中央補助 85%，縣市政府自籌經費 15%。

5.推廣水田生態環境保護及地下水涵養補助

因應加入世界貿易組織(WTO)而開放稻米進口，我國水田休耕面積將逐步增加。為維護水田生態環境，維持水田文化，保障糧食安全基礎，須向社會大眾推廣、宣導水田除生產稻米之生產性功能外，尚具生態性及生活性功能推廣宣導給社會大眾，促使大眾支持維護水田生態環境。

6.灌溉水質監測與維護

灌溉用水遭受污染以致水質超過灌溉標準者約佔 5-10%，亟需改善，除繼續加強污染防治取締外，對嚴重污染地區，需採灌排分離及水質處理，使農業水土資源得以永續利用，並確保農產品品質。該計畫完成全省各農田水利會灌溉排水路受污染情況之調查、分離規劃及示範。

上述第 5 及第 6 項較屬於柔性推廣研究性工作，而非補助事項。

該計畫全程為期 4 個年度，總預算為 196 億 9688.1 萬元，以農田水利設施更新改善及綠美化計畫經費 150 億 258.8 萬元最多，佔 76.1%，其次為早期

農地重劃區農水路更新改善計畫。90 年度預算 42 億 4653.1 萬元，而 93 年度 64 億 6065 萬元最多。(見表 10.2)

表 10.2 加強農田水利建設計畫預算表

單位：仟元

年度 工作項目	90 年度	91 年度	92 年度	93 年度	合計
農田水利設施更新改善及綠美化	3,076,818	3,056,676	3,608,444	5,260,650	15,002,588
節水灌溉推廣	100,000	100,000	100,000	100,000	400,000
農地重劃工程	312,403	235,882	300,000	300,000	1,148,285
早期農地重劃區水路之更新改善	699,710	688,698	700,000	700,000	2,788,408
推廣水田生態環境保護及地下水涵養補助	30,600	50,000	50,000	50,000	180,600
灌溉水質監測及維護	27,000	50,000	50,000	50,000	177,000
合計	4,246,531	4,181,256	4,808,444	6,460,650	19,696,881

資料來源：行政院農業委員會

三、規劃審查及執行

由各農田水利會及各縣市政府(執行單位)向農委會提報工程計畫，經農委會複勘核定後，經測設、發包、施工、完工驗收等流程，需工程管考、查證計畫執行情形，完成總決算後，提報執行成果，由農委會查證計畫執行成果。

農委會訂定「行政院農業委員會農業發展計畫之規劃、審查及補助原則」供為補助及審查的依據參考準則。規定各計畫主管單位於計畫研提前，應加強事前評估，並依「合理、合法、有效率」原則先予檢討確認。必要時得靈

活運用各種意見傳達通路以博諮眾議，並另應具備危機意識。此外，檢討既有方案之執行績效及資源重新配置。同時，加強計畫督導及管考，各計畫主管單位(機關)應切實主動負起督導考核之責任，加強計畫橫向及縱向之結合及追蹤考核工作。農業發展計畫績效評估委員會(由農委會企劃處擔任幕僚作業)除辦理季報管考外，並選項辦理年度一般查證(含期中查證及期末查證)及專案查證(針對歷年執行情形辦理)，以了解計畫有無按核定內容執行及是否達成計畫目標等。再經計畫審查程序完成。

四、計畫補助

對縣(市)政府之補助應符合「財政收支劃分法」第三十條及「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」規定。農委會依上開規定訂定農委會計畫補助原則，其中規定得予補助事項，對直轄市政府不提供計畫型補助。並依行政院主計處計算縣市財力分級，規範不同之最高補助比率。

農委會對縣(市)政府申請農業建設計畫之補助標準得依各該項計畫性質分別訂定，惟其補助比率不得高於下列標準：

(1)農、漁業重要計畫：依縣(市)政府財力級次，其最高補助比率，第一級為 85%、第二級 90%、第三級為 95%。

(2)縣(市)主管與農業有關之河川防洪設施及區域排水重要建設計畫、偏遠及原住民地區重要建設計畫、集水區治理及污水下水道工程計畫：依縣(市)政府財力級次，其最高補助比率，第一級為 90%、第二級為 95%、第三級為 100%。

其餘規定，係依「中央對中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」之相關條文規定。對農民團體、財團法人等民間團體等之補助，如已訂有計畫補助要點或規定者，可依其規定辦理；未規計畫補助要點或規定者，則參照上述農委會對縣(市)政府之補助標準，自行視計畫性質檢討訂定補助比率。

此外，訂定補助計畫管理作業程序及農委會主管工程品質抽驗作業要點據以勘查檢驗。

五、執行成果如下：

各項子計畫執行結果：

1.農業水利更新改善

90 年度協助台灣省 12 個農田水利會改善其轄區內農業水利設施改善工程經費共 12 億 7768 萬元，全由中央政府補助，計辦理渠道更新 305 公里及有關構造物 700 座，降低水量損失及促進水資源有效利用。91 年度預計辦理農業水利設施更新改善 359 公里，構造物更新改善 1079 座。

2.節水灌溉推廣

90 年度完成之各種節水面積方面：穿孔管灌溉面積 782 公頃，共補助 5943.5 萬元；噴頭灌溉面積 568 公頃，共補助 6103.3 萬元；滴灌溉面積 13 公頃，共補助 123.1 萬元；微噴灌溉面積 458 公頃，共補助 6222.1 萬元；其他節水灌溉面積 61 公頃，共補助 103 萬元。

3.農地重劃工程

台灣地區自民國 47 年辦理中部災區農地重劃以迄 86 年度止，計完成 64 區面積 38 萬 4053 公頃。為配合行政院跨世紀農業建設方案廣續推動農地重劃計畫，至 90 年度已辦理 16 區，面積 3924 公頃。

4.早期農地重劃區農水路之更新改善

辦理早期農地重劃區加寬農路並鋪設碎石級配，併行之給排水路施設內面工或保護工，以適應現代化農業之需求，且更新改善農水路，增進農水路功能，以符合現代化農業經營之需要。90 年度辦理 39 區，面積 3541 公頃，中央補助 6 億 9971 萬元。

5.推廣水田生態環境保護及地下水涵養補助

目前已針對水田在生態環境各項功能及貢獻程度上，已完成 17 項研究成果，可供未來推動政策參考之依據。並將計畫成果廣為推廣，以建立民眾對水田在環境與生態維護角色之正確認知。

6.灌溉水質監測及維護

農委會目前已完成對 15 個農田水利會灌區內排洩戶監測工作，並針對排洩消長進行分析與探討。在水質監測方面，目前已於全台設置 2748 個監測點，以利水質污染情形之觀察。

六、相關建議事項

農委會執行部門與農田水利會溝通後提出建議，亦屬中央與地方對本計畫案認知差距。

1.建議提高農業水利設施更新改善經費補助

農田水利會灌排渠道長 69,079 公里，水工結構物共 177,414 座，目前政府每年補助 20 餘億元更新改善渠道 726 公里(1%)及水工結構物 1,015 座(0.6%)。然若以混凝土工程年限 50 年來計算，每年應更新改善 2% 農田水利設施(渠道 1,382 公里及 3,548 座結構物)，方能符合農民灌溉需求，因此農田水利會認為目前補助經費偏低。

2.農民希望政府提高農地重劃工程補助費

農地重劃工程每公頃一般約需 55 萬至 65 萬元，而政府每公頃補助 31 萬 3 千元，其餘所需費用係由農民負擔，故農民對工程作業之意見多，常須辦理變更設計，主辦單位協調整合農民意見常耗時甚久。然農地重劃工程對農耕機場化、農產運輸、降低生產成本、改善農村生活環境均有莫大助益，是故本案雖執行過程不易，然卻深受好評，只要提高政府補助單價，減少農民支出，則日後執行本案效率將大幅提昇。農委會執行部門表示，目前內政部已積極向行政院爭取中。

謹就與農委會承辦單位協商後，經推薦訪談宜蘭、嘉南、台東等三個農田水利會之經營與成效加以整理分析。

第三節 宜蘭農田水利會

一、宜蘭農田水利會之沿革與地理環境

宜蘭農田水利會可遠溯自清朝之私設埤圳，日據時代之公設埤圳、水利組合，光復以後，經過了農田水利委員會等階段，直到民國 45 年由宜蘭、羅東、蘇澳等三個水利委員會合併，成為台灣省宜蘭農田水利會。

近年來由於社會結構演進，水利會業務層面擴大，其服務對象已不僅限

於農民，水利會的工作不單是要作好農田的灌排管理，另一方面也扮演台灣環境生態守護者，其他如推廣旱作灌溉對可耕之山坡地種植蔬果等作物，提升用水效益。

該會為位於台灣省東北部之宜蘭縣境內，東臨太平洋，北、西、南三面倚中央山脈北端，並為群山環抱，略成三角洲沖積平原，由於背山面海，並受東北季風影響，氣候溫和，年平均氣溫為 21.8 度，每年冬天為雨季，年降雨量約為 3000 公釐，每年 7、8、9 月為乾季，也是颱風過境侵襲季節，若非颱風夾帶雨量，則有局部缺水現象。平原中間有蘭陽溪橫互其間流向太平洋宣洩，北迴鐵路縱貫南北，平原標高在 100 公尺以下，由西向東逐漸降低，鐵路線以東地勢平坦，全部約在海拔 5 公尺以下，尤其頭城河與冬山河出海口一帶多在標高 1 公尺半左右，甚至部分地勢在海拔零點以下者，屬低窪排水不良地區面積 4000 公頃，因此該會營運必須排水治理與灌溉管理兼籌並顧。

二、灌溉面積及水源

宜蘭農田水利會為全台四個單一縣市水利會之一(即宜蘭、花蓮、台東、屏東)，灌溉面積為 18,551 公頃，灌溉水源係以宜蘭河、頭城河、蘭陽河、冬山河、新城溪、南澳溪等 6 大水系河川之天然流量為主要水源，由於河川流量變化率極大，故各圳取水量亦頗不穩定，且由於耕田機械化作業，整田期間縮短，第二期稻作插秧尖峰用水期發生局部缺水現象，因此在灌區下游利用迴歸水及施設抽水機抽取地下水，以補充地面水不足，惟近年來為配合政府休耕轉作政策，第一期作插秧面積僅 14,529 公頃，第二期作插秧面積為 97 公頃，由於插秧面積減少，灌溉用水得以緩和紓解。

三、計畫形成

(一)水利工程

該會各項水利設施，仰賴政府多年來核撥專款補助及配合有限自有財力，積極辦理，灌溉排水功能，已有顯著改善。今後工程計畫，除因應災害發生，適時搶修復建外，主要就原有之陳舊設施，逐年更新改善，將年久破損之內面工改為 U 型溝及大型排水渠道之砌石外觀混凝土予以加強，以利延長使用年限。同時，自 84 年起開始將圳路綠美化，以防止濫墾、污染、維護

渠道整潔，保持灌溉優良水質及田園景觀，改善農村居住環境，提昇生活品質。

90 年度農委會核定工程費 124,515,020 元整，進行改善工程 28 件，包括農田水利設施更新改善 20 件，農田排水 3 件，圳路埤池綠美化 2 件，農田水利設施緊急災害計畫 3 件。執行成果計改善水路 36,480 公尺，構造物 100 座，受益面積達 10,673 公頃。

而 91 年度農委會核定工程費 153,567,000 元整，辦理改善工程 37 件，包括農田水利設施更新改善 24 件，農田排水改善計畫 4 件，圳路埤池及生態工法計畫 2 件，農田水利設施緊急災害計畫 7 件。執行成果計改善水路 40,538 公尺，構造物 63 座，受益面積達 10,149 公頃。

早年的灌溉水道多為土溝，雖也進行疏浚，然容易損壞淤積。爾後逐步進行改良，在民國 64 年左右有一「加速農村建設」計畫，其中一項便是圳路改善。從那時以後，上級政府的補助逐步增加。82 年以前的補助工程費由兩千餘萬到四千、五千餘萬，爾後逐步成長置一億餘元，而穩定於此一規模。

(二)計畫形成

關於計畫的原始構思方面，並沒有特別是中央或地方的構想，在水利會而言，水利設施整建維護乃其基本工作職責。當中央意識到相關問題，提供較大額的補助時，自然計畫就成型。

此外，就農委會觀點，政策的形成並非可以單純歸因，較適當的理解應為農委會、水利會等相關單位在現地勘查、會談後所得出的共識。

基本上，中央的農委會提出初步的草案與經費，而地方的水利會則進行細部規劃。農田水利會針對轄區內的水路灌溉設施定有五年計畫，由水利會下轄各工作站提報應進行更新改善之需求，經水利會內部審核並參酌會務委員意見，排定優先次序後，分年度提報農委會，由於水利會人員長期任職，均深刻了解當地的需要，所以相關計畫基本上中央部會皆加以尊重。

當年度計畫通過核款後，水利會便進行細部設計、發包(通常在六月左右)施工，工程費用由中央逐年核撥，結餘款則繳回中央。

90 年度宜蘭農田水利會辦理工程總工程經費 2 億 1935.1 萬元，其中包括

政府專款補助更新改善工程(占 58.9%)、政府專款補助災害修復工程(2%)、代辦工程(6.7%)、自籌維護工程(32.4%)等四項。而自 82-91 年度自籌維護工程經費占總工程費的 23.9%，半數以上工程費仍仰賴上級政府補助，才能更新各項水利設施。

四、會務營運

宜蘭農田水利會之自籌財源項目包括水利建造物使用費收入、利息收入、房屋租金收入等三項，90 年度計 8563.3 萬元。(見表 10.3)另獲中央補助 8982.5 萬元。

表 10.3 宜蘭農田水利會自籌財源及補助

單位：萬元

年度	水利建造物使用費收入(1)	利息收入(2)	房屋租金(3)	小計(1)+(2)+(3)	中央補助
82	2709.2	1484.1	724.8	4918.2	10333.3
83	2910.1	2114.5	1587.7	6612.4	8873.6
84	2981.9	2571.8	1589.2	7143.0	9071.2
85	3015.1	2813.6	1501.0	7329.8	8981.3
86	4411.8	3345.0	1523.0	9279.9	8982.5
87	3830.8	2952.0	1342.6	8125.6	9772.8
88	3414.5	2838.0	1474.1	7726.7	8982.5
89	3172.8	4307.0	3381.4	1086.3	13473.7
90	2888.3	3336.4	2338.8	8563.6	8982.5
91	2242.9	2000.0	2469.0	6711.9	8982.5
合計	31577.8	27762.9	17932.1	77272.9	96435.9

註：89 年度為 1 年半資料。82 年度中央補助中含遺宜蘭縣鄭政府補助 621.4 萬元。

資料來源：宜蘭農田水利會。

宜蘭農田水利會屬鄉村型水利會，財物拮据，一年營運經費(90 年度)約需新台幣 37,200 萬元(見表 10.4)始能維持正常營運。就 90 年度決算觀之，政府全額補助一般會費計 8982.5 萬元，迄今 13 年均未調整，中央補助災害修復

工程 413.5 萬元、該會自籌財源收入 9400 萬元(係使用費、租金、罰款、雜項及利息收入)，尚不足 5500 萬元，均以出售資產盈餘收入及動用財產處分專款填補，使財務更加困難，90 年度中央補助水利更新改善工程，計 1.29 億元，近年來也逐漸減少，財務狀況益趨困難。

表 10.4 台灣省宜蘭農田水利會 90 年度決算營運經費表

單位：萬元

項 目	金 額	說 明
1.用人費用	11,700	該會人員配置以灌溉面積 155 公頃，設置 1 人為原則，編制員額計 133 名，實際員額計職員 94 名，技工友 21 人，尚不足 18 人。
2.業務費用	2,700	包括灌溉費用、財務費用、水利小組費用。
3.總務費用	1,300	包括議事費用、事務費、資訊費用、工作站辦公費及其他總務費用。
4.工程費用	20,600	工程維護費 7100 萬元、災害工程費 600 萬元、水利工程更新改善經費需 1.29 億萬元。
5.其他費用	900	攤銷損失支出及雜項費用。
合計	37,200	

資料來源：宜蘭農田水利會

五、建議請求提高補助事項

1.建請政府提高水利會會費補助，以利推動會務。

政府為減輕農民負擔，暫停向會員課徵一般會費，並依據 78 年度各農田水利會會費課徵標準計算核定會費補助金額，因宜蘭地區農業經營環境較差，屬低產量高成本之農業縣份，當時該會考量農民負擔，該(78)年度會費徵收採低標準課徵(每公頃平均僅課徵 245.9 公斤)，遂演變成政府歷年會費補助皆相對較低的困境。

而 13 年來糧價穩定，會費補助金額並無成長，而水利會每年營運支出則隨物價指數波動、員工薪水及一般工資調整而遞增，因此每年收支失衡不僅

使會務營運更加困難，也導致水利會體質益弱，對整體農業發展造成不良影響。

2.請政府增加每年農田水利設施更新改善工程費補助之額度。

宜蘭農田水利會轄區灌排水路早年土渠及早期農地重劃所施設內面工，迄今已有 30 餘年之久，早已破損不堪使用，影響通水灌溉功能，急需更新改善，所需更新改善工程費龐大，雖然自 77 年起承上級政府補助經費得予陸續改善，以提高輸水效率，確保農業生產，惟政府目前每年核撥經費約新台幣 1 億餘萬元，未能滿足實際需要，且水利會因財源拮据又無法自籌款挹注辦理，因此不利更新改善工程整體成效與進度。

第四節 嘉南農田水利會

一、嘉南農田水利會沿革與地理環境

嘉南農田水利會創設於民國 9 年，原稱官田溪埤圳組合，民國 14 年改稱公共埤圳嘉南大圳組合，民國 32 年改組為嘉南大圳水利組合，其業務受政府監督，其管理者(即現稱會長)由台南州知事兼任，但有關會員權利義務成立評議會審議，評議會成員半數由政府遴派，半數由會員選舉。

民國 34 年台灣光復後，「水利組合」改稱「水利協會」後改稱「水利委員會」，管理者研習水利組合體制，由台南縣長兼任，成立評議會，委員由三種成員組成，五分之一由政府指定鄉鎮長兼任，五分之三由會員投票產生，五分之一由地主出任，但委員亦可擔任水利會職員，議事由管理者召集並主持，至民國 38 年實施「耕者有其田」制度，管理者由水利會主任委員專任，不由台南縣長兼任。

民國 45 年 12 月水利委員會改制為「農田水利會」，會長具有會員資格者，由會員代表投票選舉，並設評議委員會。民國 83 年政府為強化水利會業務，將會長由原先之選舉制改為政府遴派出任，將會員代表改為會務委員，委員三分之二由具有會員資格者出任，三分之一由政府機關、專家學者出任。

民國 9 年至民國 63 年，嘉南農田水利會營運區域係東起中央山脈，西臨

台灣海峽，北從濁水溪南岸，南至二仁溪北岸，跨及雲林、嘉義縣市、台南縣市。民國 64 年 1 月 1 日起，雲林縣部分即北港北岸至濁水溪南岸劃出，另設雲林水利會。目前嘉南水利會灌溉區域，北自北港溪南岸，南至二仁溪北岸，事業區域面積達 11 萬 3500 餘公頃，實際灌溉面積 77,915 公頃，佔台灣地區灌溉面積約五分之一。

轄區內因屬水源不足地區，在耕作上分為三年二作田、兩期作田、單期作田、輪作田、蔗作田並依水量情況由分為三年輪灌區、並作灌溉區、一般灌區等。所謂三年輪灌區，係指用水全部由曾文烏山頭水庫供水之區域者，並用灌溉區為除由水庫供水外另有埤池可供水者，一般灌溉區係指由河川或埤池供水而不由曾文烏山頭供水，輪作田即該等田每三年供一期稻穀用水，三年二作田即該等田區每三年供二期稻穀用水，單期作田即該等田每三年供一期稻穀用水，雙期作田即該等田每三年供二期稻穀用水，蔗作田即台糖農場地，專供甘蔗灌溉用水。

二、計畫形成

(一)水利工程辦理情形

早期農地重劃區(民國 49 年-60 年間)辦理 10 區(台南縣 6 區、嘉義縣 4 區)，原規劃部分配合地形圳末流經低窪地或池塘，嗣因農牧經營之改變，污染影響養殖收益及權益等，衍生諸多紛爭，而擬定改善計畫。另烏山頭水庫輸水系統建造已屆 70 餘年，屢經用水調配之改變，及配合嘉南農田水利會多角化經營之發電廠營運，對放水設施更形重要，為健全放水閘門之操作及水路沿岸損害而擬定改善計畫。此外，渠道內面工歷經四十餘載之輸配水營運，其構造已經老化，灌溉用水嚴重流失。又台灣地區社會結構變遷，水資源之需求與日俱增，在水源難覓的情況下，政府自 77 年度起實施農田水利設施更新改善計畫，90 及 91 年度為加強農田水利建設計畫之續辦工程。

依據農委會規劃及奉該會函辦理各項計畫工程，90 及 91 年度嘉南農田水利會辦理計畫內容包括(1)農田水利設施更新改善工程(合計 92 件，核定 6 億 7244 萬元)，(2)農田排水改善工程(合計 16 件，9848 萬元)，(3)圳路、埤池綠美化及生態工法示範(合計 10 件，核定 2383 萬元)，(4)桃芝颱風災後復建工程(第二期，計 8 件，核定 619 萬元)，(5)納莉、利奇馬颱風災後復建工程(計

30 件，核定 8747 萬元)，(6)嘉南地區渡槽等大型農田水利工程構造物先期規劃(1 件，計 100 萬元)，以上合計總金額 8 億 8943 萬元。(見表 10.5)

(二)計畫形成

至於嘉南農田水利會編制與審核年度工程計畫已訂定確切流程，彙整工程計畫來源包括：(1)大型灌溉渠道嚴重漏水或崩塌段改善，(2)早期農地重劃區水路流入低漥區改善計畫，(3)烏山頭水庫系統幹分支線放水路設施改善計畫，(4)民意代表建議案經農委會核備，(5)地方陳情建議案，(6)重要結構物加強工程，(7)配合維護管理及需改善工程等。

表 10.5 90-91 年度中央補助嘉南農田水利會工程執行表

單位：元

年度	計畫名稱	件數	工程經費屬性	經費來源			執行情形
				90 年度	91 年度	合計	
90	農田水利設施更新改善工程	56	90、91 跨年度	196,000,000	276,719,123	472,719,123	全部完工
90	重要農田排水工程	1	90 年度	10,220,000	—	10,220,000	全部完工
90	綠美化工程	6	90 年度	9,900,000	—	9,900,000	全部完工
90	災修工程(桃芝復建)	8	90、91 跨年度	6,190,218	—	6,190,218	全部完工
90	災修工程(納莉復建)	30	91 年度		87,476,516	87,416,516	完工 29 件 施工中 1 件*
91	農田水利設施更新改善工程	21	91 年度		108,914,192	108,914,192	完工 5 件， 施工中 16 件
		15	91、92 跨年度		90,815,000	90,815,000	施工中
91	重要農田排水工程	9	91 年度		67,481,763	67,481,763	完工 3 件， 施工中 6 件
		6	91、92 跨年度		20,785,000	20,785,000	施工中
91	綠美化工程	4	91 年度		13,937,386	13,937,386	完工 2 件， 施工中 2 件
	大型工程先期調查作業	1	91 年度		1,000,000	1,000,000	完成
	合計	157		222,310,218	667,128,980	889,439,198	

註：中興圳災害修復工程，預定 92 年 5 月底前完工。

資料來源：嘉南農田水利會

三、計畫成本效益考量

嘉南農田水利會擬出計畫成本效益考慮，效益面若干項目不易量化，只得陳列敘述。

1.為符合經濟效益原則，有效減少水資源滲漏損失及增長水路使用年限，幹支分線考量以倒 E 型溝或 U 型溝更新改善，田間灌輸小給水路仍考慮施設內面工。

2.早期農地重劃區水路大多為土渠，部分水路施設薄型內面工(給水路)或砌石保護工(排水路)，迄今水路多已損壞龜裂，尤以內面工滲漏水嚴重，在水資源需求與日俱增且水源難覓情況下，亟需更新改善。

3.早期農地重劃區農路多以三公尺寬規劃施設，時至今日已不符大型農耕機具搬運通行，因此併行農路之給排水路在不減少輸水機能情況下，配合農路拓寬需要，適當縮減水路使用斷面，改善為 U 型溝，以提高農路使用效益。

4.該會轄區之排水路大部分仍屬土渠，又數十年來社會結構改變，都市社區建設擴展，導致鄰近農田排水之逕流量遽增，為解決農田積水，減少農作物損失及降低社會成本。

5.鄰近社區及主要道路地區，利用水路剩餘地進行圳堤綠美化工程，美化環境觀瞻，並可提供為社區民眾休閒遊憩場所。

四、工程計畫管控機制

嘉南農田水利會制定進度品質控管程序。

1.為有效執行更新改善計畫，部分專案計畫提早第一年先期調查規劃及辦理用地取得，俾能在年度內執行完成。

2.當年度計畫提報行政院農委會時，即依照計畫排定之優先順序，先行辦理工程測設，縮短計畫實施時程。

3.為提高工程施工品質，工程發包後承包商依規定提報施工計畫及品質管制計畫，並切實執行施工中各項自主檢查作業。

4.本會對工程品質之執行成立工程查核小組及評鑑小組，於施工中作不

定期之抽查。

5.渠道工程改善後即標示測點，於混凝土鑽心試驗時採取隨機抽樣方式取樣，以增加試驗可信度及工程品管平均穩定度。

6.各項工程每半月提報一次工程進度，經彙整後呈報農委會，特殊緊急工程為有效管控工程進度，則要求每日提報工程進度及施工情形。

7.每半個月實施一次工程估驗與承包商請領估驗款作業，以提高預算執行成效。

五、計畫執行進度與成效

90年度嘉南農田水利會財物收入 20 億 7489.7 億元，其中自有財源 11 億 1810.1 萬元，占 53.8%，自籌款執行率達 145%。另政府補助款 6 億 6335.9 萬元。(見表 10.6)在支出方面，人事費 5 億 9988.7 萬元居首位，占 28.9%；工程改善及維護經費 4 億 3009.3 萬元，占 20.7%；營運經費 5 億 4613.4 萬元，占 26.3%；提列折舊 2 億 5343.6 萬元，占 12.2%。

表 10.6 90 年度嘉南農田水利會預算執行表

單位：萬元

項 目		金 額	
收入部分	1.自有財源	合 計	111,810.1
		(1)自籌款收入	73,212.6
		(2)撥用財產處分款	32,809.3
		(3)撥用以前年度節餘款	5,788.2
	2.長期借款	4,000.0	
	3.政府補助款	合 計	66,335.9
		(1)會費補助收入	42,102.4
		(2)專案工程補助款(捐贈公積)	21,549.7
		(3)業務補助款收入	2,683.8
	4.備抵折舊提列	2,534.3	

計畫型補助款制度及執行成效之研究

收入部分合計		207,489.7	
支出部分	1.工程改善及 維護費	合計	43,009.3
		(1)工程改善經費	2,684.0
		(2)工程維護經費	1,616.8
	2.營運經費		54,613.4
	3.人事費		59,988.7
	4.長期借款還本		3,590.9
	5.固定資產擴充		20,943.6
	6.提列折舊		25,343.6
支出部分合計		207,489.7	

資料來源：嘉南農田水利會。

截至 91 年 12 月 31 日為止，嘉南農田水利會執行進度為：

1.90 年度計畫行政院農委會於 90 年 3 月 26 日核定，全部執行完成。

2.跨 90、91 年度計畫行政院農委會 91 年 3 月 13 日核定，全部執行完成。

3.91 年度計畫行政院農委會 91 年 3 月 13 日核定 44 件及 91 年 8 月 6 日再核定 20 件；完工 39 件，施工中 25 件(因適逢每年二期稻作通水灌溉期及洪汛期，須至十月下旬始能順利施工)，預定 92 年 5 月底前全部完工。

4.跨 91、92 年度計畫行政院農委會 91 年 11 月 11 日核定，全部施工中，預定 92 年 6 月底前全部完工。

90 及 91 年度計畫核辦 157 件工程，90 年度計畫工程已全部完工，91 年度計畫工程至 12 月底計畫執行進度達 85% 以上，尚符合補助機關之要求。

在執行成效評估方面，90 及 91 年度農田水利設施更新改善及綠美化計畫辦理 157 件(跨 90、91 年度及跨 91、92 年度工程)，核定金額 8 億 8943.9 萬元。其改善內容屬性為(1)附屬構造物改建，(2)渠道內面工更新，(3)放水路設施改善，(4)早期重劃區圳末流經低窪地改善工程，(5)災害復建工程等。完成後可節省輸水消失量，健全輸配水機能，確保渠道輸水安全，各標的用水無

虞中斷及會員之權益，符合補助機關之預期效果。

六、嘉南農田水利會提出建議事項

1. 執行困難原因

災害修復工程經費之概估，僅為初擬的方案，於詳細測設中往往配合災害工程之加固、結構上加強或改變，常有發生超出原預算之情形，在補助款不能調整增加的情況下，對水利會之財物造成莫大的負擔。

2. 建議與改善事項

有關桃芝颱風及納莉、利奇馬颱風災後復建工程，復建經費短估，使設計、發包後超出核定預算計 2008 萬元，嘉南農田水利會已向農田水利聯合建設基金會先行借款支應，惟災後復建，仍需仰賴中央撥款補足金額辦理，以減輕水利會財務負擔。

第五節 台東農田水利會

一、台東農田水利會之沿革與地理環境

台東農田水利會事業區域位於台灣東南部，西倚中央山脈，中有海岸山脈及卑南縱谷縱貫其間，地形由西向東傾斜，斜度約十五分之一。行政區有池上、海端、關山、鹿野、延平、卑南、太麻里、大武、台東、東河、成功、長濱等 12 鄉鎮市，海岸線長 175 公里。台東縣因為於台灣東南部，為每年颱風必經之地，降雨量大半集中於七、八、九三個月之颱風季節。年降雨量 2000-2300 公厘，年平均氣溫攝氏 23 度。事業區域共 14,416 公頃。

台東縣轄內的果樹以釋迦種植面積最多，約五千公頃，次為玉米，據台灣農業年報統計資料有 3500 餘公頃，甘蔗原料居第 3 位，經濟作物以茶為主，故歷年來台東農田水利會辦理示範推廣作物以釋迦果園之管路噴灌最多，茶園次之。對於釋迦生產量的提高，品質的改善最為顯著，茶園每年冬季枯水其間最需要灌溉時，如有施設管路噴灌之茶園，在枯水期能獲得水分的灌溉，則茶葉的生產量最高可達到兩倍，因此在台東縣轄內推廣旱作管路灌溉，其灌溉效益非常顯著，且又能省水、省工、增加產量，提高農民收益，故自推

廣以來均受到農民的歡迎與接受，使得辦理過去的示範及現在的推廣工作甚為順利。

為提高水資源的利用及推廣旱作灌溉，除在卑南上圳十股擴灌區山坡上興建一作蓄水農塘，蓄水量為 3500 立方公尺，可以增加旱作灌溉面積 100 公頃外，在延平鄉之桃園圳原為雙期田灌區，因水源不足，經規劃將土渠改為管路引水旱作區，面積有 47 公頃，現已完成開始實施噴灌，另鹿野大圳原為單期作田，亦因水量不足，經規劃在馬背興建一座 6 萬立方尺，規模全台最大的人工蓄水農塘，現已完成，噴灌面積 460 公頃，在永安地區該會正辦理永安灌區噴灌系統之規劃，在永安興建一座 3 萬噸蓄水農塘以利永安地區 300 公頃之旱作灌溉。

至於旱作灌溉區有卑南上圳 2003 公頃(包括十股擴灌區)，桃園圳 47 公頃，鹿野大圳龍田地區 460 公頃，在永安地區 300 公頃共計 2,810 公頃，另加上週邊旱灌，總計有 3100 公頃旱作灌溉，是台灣最大旱作區，在灌區內尚有甚多旱田及緩坡地可以推廣旱作，因之也是最具發展旱作潛力的地區。歷年來台東農田水利會共示範推廣面積達 2,135 公頃，農戶達 2,162 戶。

二、計畫形成與執行

(一)辦理地區與水源

90-91 年度推廣地區分布在延平鄉鸞山村，鹿野鄉之鹿野大圳，卑南鄉初鹿、龍過脈，台東市建農里，太麻里鄉泰和、香蘭、北里村，金鋒鄉金崙等地區。上述地區均為種植釋迦果樹及茶園等高經濟作物，且為花東公路及交通便利地區，對農產品之運銷均無問題，且農民接受推廣之意願高，配合款籌措容易，最適合推廣旱作地區。

十股地區係國有山坡地，無地面水源。現已由台東農田水利會在十股山坡上興建 3500 噸蓄水池一座，分由四條副管放水，以自然壓力實施噴灑灌溉，另施設微噴灌及雙口噴頭等噴灌設施。

龍田噴灌區大部分為茶園部分，均由台東農田水利會補助末端噴灌設施，茶園均能獲得充分灌溉。至於台東市及太麻里部分，係利用知本，及太麻里、香蘭等圳圳水，或山泉水，利用抽水機抽取圳水加壓後實施噴灌。

(二)計畫形成

1.公告及舉辦計畫說明會

(由水利會提報計畫，農委會審查通過。)先後公告及在轄內九個工作站均同時公告接受申請，90及91年度二年內總共舉開說明會15場，出席農戶818人，會議均由台東農田水利會會長親自主持，主辦組組長、股長及主辦人均列席參加。

2.訂定選點原則及選點過程

經過受理申請者逐件審查土地所有權狀等會才列入勘查，訂定選點原則。經過書面審查合格後，才按地形、種植作物別、水源、交通、農戶施工能力、農民配合意願高低等，做為排定補助支優先順序之依據，之後辦理教育及簽約手續。經簽約後，農民依據設計圖自行施工，在施工前、期間即完成後應自行拍照田坵情形，並檢附施工前、中、後相片連同報驗書報會派員驗收。如有不合格者通知限期改善並另擇期再驗。經驗收合格者及辦理補助款之請款手續後，委請農民配合提供金融機構支本人帳號，由出納將補助款直接匯入帳戶。

台東農田水利會推行旱作灌溉計畫相關作業均已電腦化，作業迅速正確，並備份保存，以利業務持續推展；另除預算書正本及收據送至主計室作為支出憑證外，副本及收據影本相片另依編號裝訂成冊。

90年度申請及核定灌溉補助農戶，台東市申請者113戶，面積104公頃；成功鎮申請者2戶，面積0.7011公頃，均全數核定。

三、工程計畫管控機制

(一)工務行政

工程招標、履約管理皆依政府採購法(通訊投標)、經濟部水利處工務處理要點及招標文件規定辦理。工程驗收及決算也依規定辦理。

(二)工程業務

按時彙報工程進度及控管進度。進度嚴重落後或逾期完工依上述規定辦理刊登、展延或罰款。工程執行辦理估驗請款及拍照存證，辦理爭議災害處

計畫型補助款制度及執行成效之研究

理案件並抽驗、監工及獎懲。

(三)品質管理

成立品質檢驗小組(委由輔導室派員主辦)查核品質。

(四)注意勞安衛生及環境保護措施，定期或不定期查核。

另重視有關年度業務檢查改進及辦理事項。

四、計畫執行成效

(一)90 年度辦理情形

90 年度台東農田水利會辦理農田水利設施更新改善等工程計 82 件，總工程費 2 億 1046.4 萬元。(見表 10.7)

表 10.7 90 年度台東農田水利會重要工作執行成果表

單位：萬元

計畫名稱	執行件數	總工程費
1.農田水利設施更新改善工程計畫	辦理池上圳一支分線改善工程等 63 件	(中央全額補助 16,615.6)
2.農田排水改善計畫	辦理知本圳末排水改善工程等 4 件	2,051.4
3.圳路埤池綠美化生態工法示範	辦理知本圳沉砂池綠美化工程等 7 件	1,137.1
4.辦理 90 年度農田水利設施緊急災害處理(桃芝颱風)	辦理鹿野大圳進水口奇比颱風災害修復工程等 4 件	861.0
5.灌區及灌區外小型水利設施及輪灌設施計畫	辦理知本圳三之二分線改善工程等 4 件	381.2
合計	82 件	21,046.4

資料來源：台東農田水利會。

執行旱作推廣成果方面，90 年度計執行 507 件，面積達 476.93 公頃，總工程費計 5316.95 萬元，其中補助款 2468.03 萬元，補助率為 46.42%，平均每公頃工程費 111,482 元。91 年度執行 399 件，總工程費 4816.87 萬元，補助率為 45.86%。(見表 10.8)

表 10.8 台東農田水利會旱作灌溉推廣成果

年度	型式	件數	設施面積 (公頃)	工程費(千元)			補助百分 比(%)	蓄水槽 噸/座	抽水機 (台)
				自備款	補助	合計			
90	穿孔管	34	25.97	789.4	635.9	1425.4	44.62	—	7
	噴頭	148	162.63	8216.1	7224.2	15440.4	46.79	400/4	62
	微噴	325	288.32	19483.6	16820.1	36303.7	46.33	—	157
	小計	507	476.93	28489.1	24680.3	53169.5	46.42	400/4	226
91	穿孔管	13	15.67	427.2	379.6	806.9	47.05	—	9
	噴頭	83	95.34	4393.3	3749.0	8142.4	46.04	—	33
	微噴	303	320.78	21257.2	17962.0	39219.3	45.80	—	116
	小計	399	431.80	26077.9	22090.7	48168.7	45.86	—	158

資料來源：台東農田水利會

(二)節水灌溉推廣計畫之成本效益考量(見表 10.9、表 10.10、表 10.11 及表 10.12)

有關實施節水灌溉計畫的成本效益，以台東主要產物釋迦和茶葉作為說明：

以釋迦而言，施行前年產量每公頃 13500 公斤，果肉少，果實不甜，但實施節水灌溉後，年產量增為每公頃 18000 公斤，增產率達 25%，品質亦提昇許多，如以產值計算，在 728 公頃的實施面積下，以市價計算方式，實施前有四億九千多萬元，近五億的產值元，而在實施後則有近八億的產值，整體增加近約三億元產值，至於茶葉的產量也比原產量增加了 30%。

表 10.9 台東縣龍田噴灌區通後前後作物年產量比較表

項目 作物別	通水前		通水後		說明
	年平均產量 (公斤/公頃)	總產量(公斤)	年平均產量 (公斤/公頃)	總產量(公斤)	
茶葉	993	993×400 = 397,200	1,290	1290×400 = 516,000	每四公斤茶青培製一公斤茶葉
雜作	6,000	6000×60 = 360,200	8,000	8000×60 = 480,200	包括鳳梨、玉米、蔬菜、生薑等
合計	6,993	757,200	9,290	996,200	

註：增產量為 9290－6993＝2297(公斤)；2297/ 6993＝32.58%

表 10.10 台東縣龍田噴灌區通後前後作物年效益比較表

項目 作物別	通水前		通水後		說明
	平均單價 (元)	效益計算	平均單價 (元)	效益計算	
茶葉	1,000	397,200×1000 = 397,200,000	1,000	516,000×1000 = 516,000,000	茶葉單價係以 85 年冬茶平均價格計算
雜作	30	360,200×30 = 10,806,000	30	480,200×30 = 14,406,000	
合計		408,006,000		530,406,000	

年增效益＝530,406,000 元－408,006,000 元＝122,400,000 元。

資料來源：台東農田水利會

表 10.11 台東縣卑南上圳灌區作物生產量(通水後)

作物別	種植面積(公頃)	年平均產量 (公斤/公頃)	總產量
釋迦	1,399	9,860	1,399 公頃×9,860 公斤＝13,794,140 公斤
荖葉	355	7,650	355 公頃×7,650 公斤＝2,715,750 公斤
荖花	35	4,000	35 公頃×4,000 公斤＝140,000 公斤
雜作	214	3,650	214 公頃×3,650 公斤＝781,100 公斤
合計	2,003		

表 10.12 台東縣卑南上圳灌區灌溉效益評估(通水後)

作物別	單價(元)	效益計算
釋迦	95	13,794,140 公斤×95 元=1,310,443,300 元
荖葉	68	2,715,750 公斤×68 元=184,671,000 元
荖花	600	140,000 公斤×600 元=84,000,000 元
雜作	70	781,100 公斤×70 元=54,677,000 元
合計		1,633,791,300 元

註：1.雜作包括椰子玉米蔬菜甘藷等。

2.卑南上圳以市價台斤販售換算為公斤後的價值

3.卑南上圳因施工時間長達 10 年之久，僅能依早期規劃時之灌溉總效益 83,019,000 元為通水前之總效益。

4.通水後之總效益為 1,633,791,300 元，為通水前之 20 倍。

5.增加產值：1,633,791,300 元－83,019,000 元=1,550,772,300 元。

6.通水前每公頃釋迦年平均產量為 5,800 公斤，通水後釋迦每公頃平均產量為 9,860 公斤。

7.增產率：9,860 公斤－5,800 公斤=4,060 公斤；4,060/5,800=70%

資料來源：台東農田水利會

五、檢討及建議改善事項

1.台東縣地理環境特殊，平地少而山坡地多，人力及建設經費需求亦多，惟因資本門經費之分配往往無法滿足農民之需求。由於近年來失業率提高，原至西部縣市謀生之勞工，已有回鄉務農之情形，故藉由增加本計畫之推廣面積，得以減低失業率提高所造成之社會問題；另因加入 WTO 對於農業衝擊甚大，僅有高經濟作物尚有競爭價值。年度補助經費提高後，有助於擴大辦理推廣面積，以利農民從事高經濟作物之栽植，提高農家收益及提昇農業競爭力。

2.台東縣灌溉水源多屬山澗水，耕地多為山坡地，除利用噴灑灌溉外，皆無其他適當的灌溉方式，因山澗水源水量極不穩定，故對於大型蓄水設施之需求殷切，經多數農民反映，希望全額補助蓄水池設施之建造，以達到末端噴灌系統之充分利用。

3.台東農田水利會辦理本計畫資料建檔所使用之資訊系統，目前仍沿用 DOS 作業系統，與當今一般電腦產品之相容性有其差異，造成作業上不變，建議開發與 WINDOWS 作業環境相容之管理系統，以利電腦作業。

第六節 農田水利建設計畫之檢視

以上整理討論行政院農委會補助農田水利會改進農田水利設施更新改善、綠美化、節水灌溉推廣、推廣水田生態環境保護等工程。農委會依憲法第 146 條規定，發展農業；再依農田水利會組織通則第一條規定，農田水利會為公法人，與政府分工合作推動農田水利事業，促進農業發展，維護水土保持，間接維護環境品質。

一、計畫執行結果

台灣地區計有 17 個農田水利會，管轄灌溉面積 381,810 公頃，灌排渠道長達 69,079 公里。以嘉南水利會灌溉面積最大，瑠公圳水利會最小。

加強農田水利建設計畫全程為 4 年，自民國 90 年 1 月 1 日至 93 年 12 月 31 日止。總預算 196 億 9688.1 萬元，以農田水利設施更新改善及綠美化計畫經費 150 億 258.8 萬元最多，占 76.1%。90 年度預算 42 億 4653.1 萬元，補助 12 個農田水利會農業水利設施改善工程，推廣節水灌溉如穿孔管灌溉 782 公頃等。

另辦理農地重劃 16 區，面積 3924 公頃。農水路施設內面工或保護工，辦理 39 區，面積 3541 公頃。完成 17 項水田在生態環境之功能及貢獻之研究成果。另完成 15 個農田水利會灌溉區內排洩戶監測工作，以利水質污染情形之觀察。

1.宜蘭農田水利會

90 年度農委會核定 1.245 億元，進行改善工程 28 件，包括農田水利設施更新改善 20 件，農田排水 3 件，圳路埤池綠美化 2 件，農田水利設施緊急災害計畫 3 件。成果計改善水路 36480 公尺，構造物 100 座，受益面積 10673 公頃等。

2.嘉南農田水利會

農委會核定辦理各項計畫工程，90 年度辦理農田水利設施更新改善工程 56 件(跨 91 年度)，重要農田排水工程 1 件，綠美化工程 6 件，颱風風災修護復建工程 8 件，核定補助 2.223 億元，但仍有跨年度辦理者。

3.台東農田水利會

農委會核定辦理各項計畫工程，90 年度辦理農田水利設施更新改善工程等計 82 件，總工程費 2.104 億元。包括辦理池上圳等改善工程等 63 件，知本圳末排水改善工程 4 件，知本圳沉沙池綠美化工程 7 件，鹿野大圳進水口風災修護工程 4 件，小型水利設施及輪灌設施工程 4 件。另執行旱作推廣成果，執行 507 件，面積 476.93 公頃，總工程費 5316.95 萬元，補助款占 46.24%。

二、建議事項

1.提高農業水利設施更新改善經費補助

一般農田水利會財務幾都面臨困難，目前政府每年補助 20 餘億元更新改善灌溉渠道 726 公里(占 1%)及水工結構物 1015 座(占 0.6%)，無法符合混游土工程年限 50 年要求更新改善 2%之要求，農田水利會建議能提高補助。

2.農民建議提高農地重劃工程補助費

農地重劃工程每公頃通常需 55-65 萬元，而政府補助 31.3 萬元，其餘由農民負擔，以致對工程作業意見多，主辦單位常須辦理變更設計，協調整合意見耗時甚久。

3.宜蘭農田水利會

建議提高水利會會費補助，因政府暫停向會員課徵一般會費，依 78 年度農田水利會會費課徵標準計算核定會費補助額，但每年水利會營運支出逐年上升，導致財務逐年困難。

4.嘉南農田水利會

除了面臨財務困難外，另建議預算執行能具彈性因災害修復工程經費僅屬概估，而在詳細測設中往往需有加強或變更而超出原預算額，對水利會財造成極大負擔，仍須仰賴中央補助。

5.台東農田水利會

台東地區山坡地較多，建設經費需求亦多，需多利用噴灑灌溉方式補足，且需全額補助建造大型蓄水設施，以利種值高經濟價值作物，提高農民的收益及就業。此外，而開發改善視窗作業相容管理系統，以改進管理成效。

三、計畫之檢視

本研究涵蓋多項不同部會主管之計畫型補力，不易在執行期限內應用較普遍適用之成本效益分析方法來評斷，謹就綜合業述討論分別加以檢視。

1. 事前評核

農田水利設施興建及改善計畫對於全國水土保持及環境維護具有相當重要地位，由行政院農委會補助具公法人地位之農田水利會執行，其計畫涵蓋面廣，除了四個單一縣市之水利會外，其餘為跨越縣市之建設改善計畫，也具有示範性建設性質。又政府透過補助各地農田水利會(公法人)來執行工建設計畫，具因地制宜性質，屬地方配合中央政府策及建設項目。

2. 計畫之成本效益

農田水利設施興建及改善計畫包括老舊灌排水系統之整建、綠美化、推廣節水灌溉、推廣水田生態環境保護、灌溉水質監測、農地重劃等，其效益為對全國水土環境品質能發揮直接與間接的基本貢獻及必要性。首先，在計畫可行性評估應最為重要。就本研究訪談的宜蘭、嘉南及台東等三個農田水利會提報建設及改善水利工程計畫案予農委會審查，或係農委會協調建議農田水利會執行。

宜蘭、嘉南及台東農田水利會執行更新改善老舊灌溉給水設施為 U 型溝、倒 E 型溝、加強大型排水渠道外觀混凝土。另圳路綠美化，宜蘭水利會在圳路兩旁種植大杜鵑花、防止濫墾、污染，保持灌溉優良水質及田園景觀。嘉南水利會亦配合農路拓寬改善溝渠施工，解決農田積水，減少農作物損失，又利用水路剩餘地從事圳堤綠美化工程，美化環境觀瞻，並能提供社區民眾休閒遊憩場所。

台東水利會亦進行渠道更新，降低水量損失及有效利用水資源，完成一座全台灣最大的人工蓄水農塘，擴大噴灌面積。90 年度執行旱作灌溉推廣，龍田噴灌區通水後茶葉及雜作等產量增加 32.58%，產值增加 1.22 億元。另卑

南上圳灌區作物在通水後，釋迦(產量增加 70%)、荖葉、荖花及雜作等產值計約增加 15.5 億元。(以名目貨幣值計算，未剔除通貨膨脹因素)。

補助款方面，90 年度農委會補助宜蘭水利會 1.245 億元，補助嘉南水利會 2.223 億元，補助台東水利會 2.104 億元;相較於其發揮的效益，由願付價格法概念思考比較，似乎可謂獲得正的淨效益，似乎發揮了柏拉圖微量改善情形(Pareto piecemeal improvement)。

農委會依中央補助辦法訂定「行政院農業委員會農業發展計畫之規劃、審查及補助原則」作為補助依據。對農民團體、財團法人等民間團體補助，則依計畫補助要點規定或自行視計畫性質檢討訂是補助比率執行。並已成立農業發展計畫績效評估委員會辦理季報考核，並進行期中及期末查證、專案查證，再經計畫審查程序了解是否達成預計目標。

1.計畫目標之重要性及達成度

水土保持灌溉及綠美化等對永續發展極為重要，本計畫目標極為重要，建議評予 5 分。分項目標之達成差距極小，建議評予 4 分。本計畫可達成預期主要效益，建議評予 5 分。

2.計畫作為

本計畫中農地重劃工程政府補助約一半，農民負擔餘額，對工程作業意見甚多，主辦單位常須辦理變更設計，協調整合意見耗時甚久，因此計畫常須修訂，建議評予 2 分，然而目標中大部分能設定有效之執行措施，建議評予 4 分。且計畫內容大多能具體、量化，建議評予 4 分。

3.計畫執行

農委會進行季報考核、期中期末查證、專案查證，控管目標之達成。計畫執行進度落後情形在補助機關規定範圍內，建議進度控制結果皆評予 4 分。

4.經費運用

水利會為公法人組織，中央補助款固定，倘遇突發大風災水災破壞嚴重，必須加固工程、加強結構或變更，以致超出原預算時須自行墊借，對於預算執行進度符合預計者，建議評予 5 分。另追加減預算方面，若發生如上述突

計畫型補助款制度及執行成效之研究

發原因，水利會須自行墊借，中央主計單位無法追加補助，因此無追加減預算情形，建議評予 5 分。

5.行政作業

對於指示建設事項處理，管考資料內容確實性及時效性，及緊急事項處理方面，由訪談各項資料可知皆及時反映，建議評予 5 分。

綜合上述，本計畫在 13 個評分指標中，獲評 5 分者計 7 個，獲評 4 分者 5 個，獲評 3 分者 10 個，獲評 2 分者 1 個。

第十一章 行政院環境保護署縣市執行空氣品質改善維護計畫之成效及協助考評工作推動計畫

行政院環境保護署補助各縣市執行空氣品質改進維護及協助考評工作之推動。本章檢視環保署該計畫，並且討論基隆市環保局防制空氣污染及綠美化計畫。

第一節 計畫形成、目的與內容

一、計畫形成

行政院環境保護署(以下簡稱「環保署」)自民國 84 年 7 月 1 日起開徵空氣污染防制費(以下簡稱「空污費」，專供空氣污染防制之用，屬專款專用性質。87 年度環保署以編列補助款的方式，協助地方執行空氣品質維護或改善計畫，並依行政院審查「空氣污染防制費使用方案」的結論，先行審核地方所提補助計畫，後續並配合進行追蹤考核及輔導，確保該項補助款執行成效。88 年度後屬第二階段固定污染源空污費，中央主管機關由固定污染源所收款項則以 60%比例將其撥交該固定污染源所在直轄市、縣(市)政府運用於空氣污染防制工作。此外，營建工程空氣污染防制費係由直轄市、縣(市)主管機關自行徵收運用。(閻春伶，2001)

環保署為提昇空氣污染防制工作效果，並協助地方環保單位順利推動空氣品質改善工作，乃依空氣污染防制基金收支保管及運用辦法第七條，於空氣污染防制基金管理委員會設置「空氣污染防制技術諮詢小組」，負責協助環保署審查並輔導地方政府執行空氣品質改善維護計畫，使經費能做最有效之利用。環保署委託中鼎工程股份有限公司進行此項工作計畫，由該公司提供技術支援。

空氣品質改善維護計畫之輔導及考核工作，執行初期之工作目標，即在協助地方提出可行性較高且對空氣品質改善效果顯著之計畫，87 年度以後則包括協助推動加強街道揚塵洗掃計畫及協助環保署評鑑各縣市執行空氣品質

改善維護計畫之績效。

90 年度為延續歷年之工作目標，期能協助、追蹤與彙整各縣市執行空氣污染管制工作的成效，並提供各縣市空氣品質改善維護計畫執行要件之建議、支援決策之相關參考資料。

二、計畫目標

90 年度計畫有三項目標：

- 1.分析各縣市執行空氣品質改善維護計畫之執行成果。
- 2.協助辦理直轄市及縣市空氣品質維護或改善工作執行績效考評作業。
- 3.提供各縣市執行空氣品質改善維護計畫之技術支援。

三、工作內容

主要工作內容包括彙整與分析各縣市執行空氣品質改善維護計畫執行成果，協助環保署辦理各市執行績效考評作業，並且提供各縣市執行空氣品質改善維護計畫之技術支援。在彙整與分析各縣市空氣品質改善維護計畫執行成果方面，係分析各縣市 88 年下半年及 89 年度空氣品質改善維護計畫之執行成果，並進行減量成效及空氣品質實測資料之比對分析。

至於協助辦理各縣市執行績效考評作業方面，每月每季定期蒐集考核報表、現場查核等工作，並協助空氣污染防治技術諮詢小組辦理各縣市考評作業，建立合理之考評制制度。另在提供各縣市執行技術支援方面，除研修共通性計畫之執行參考手冊外，並評析及提供各縣市相關計畫之預算編列技術諮詢。

第二節 空氣品質改善維護計畫執行成效分析

就各縣市計畫執行結果及執行成本分別討論。

一、各縣市計畫執行成果

分別就執行計畫狀況及污染減量成果二方面說明。

(一)各縣市 88 年下半年及 89 年度計畫工作成果

88 年下半年及 89 年度地方政府執行空污費補助之計畫共 428 項，其中共通性計畫為環保署政策重點工作，各縣市環保局皆須執行，包括「固定污染源許可暨稽查管制計畫」、「移動污染源管制計畫」、「柴油車動力計排煙檢測計畫」、「營建工程污染管制計畫」、「電動機車推廣使用計畫」、「街道揚塵洗掃計畫」、「綠美化計畫」以及綜合彙整各計畫之「空氣污染綜合防治計畫」，其工作成果並列入考評。除共通性計畫外，各縣市所執行之重點計畫則可歸納列於表 11.1，另針對地方特性與需求而執行之計畫，列於表 11.2 中。

表 11.1 各縣市非共通性執行計畫執行狀況

計 畫	執 行 縣 市
農工業臭味之管制與改善計畫	基隆市、雲林縣、台南縣
露天燃燒稽查管制計畫	桃園縣、新竹縣、苗栗縣、高雄縣、台南縣、屏東縣
空氣品質監測設施操作及品保品管計畫	基隆市、台北縣、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、台談市、台南縣、高雄市、高雄縣、屏東縣、台東縣
固定污染源監測車委託維護操作計畫	台中縣、彰化縣
工業區空氣品質改善與稽查計畫	新竹縣、苗栗縣、雲林縣、台南市、屏東縣
砂石場污染管制計畫	台北縣、南投縣、屏東縣、台東縣
懸浮微粒(PM10)污染特性及改善研究計畫	台中市、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、台東縣
PAHs 污染特性及改善研究計畫	彰化縣、台南縣、高雄市
揮發性有機物污染管制或研究計畫	台北縣、台中市、彰化縣、高雄市、高雄縣
自行車推廣及道路規劃設置計畫	台中縣、彰化縣、屏東縣

資料來源：閻春伶(2001),P.2-1。

表 11.2 各縣市其它特殊執行計畫執行狀況

計畫名稱	執行縣市
交通管理與空氣污染改善決策系統規劃與應用	基隆市
加油站空氣污染管制及油氣回收推廣計畫	基隆市
八里下罟子區域性垃圾衛生掩埋場沼氣污染防制計畫	台北縣
加強稽查人員與環保志工對高科技產業環保稽核訓練工作	新竹縣
電動公車示範運行計畫	台中市
大型中式餐廳廚房油煙處理現況調查計畫	台中市
臭氣污染、特性、時空分佈及改善策略之研究	台中市
空氣污染相關疾病流行並學調查及暴露評估研究	高雄市
環保地理資訊系統規劃建置計畫	屏東縣

資料來源：閻春伶(2001),P.2-2。

至於共通性計畫方面，各計畫之工作成果分成兩方面比較。一是考評項目比較：各縣市考評辦法於 87 年 7 月公告；二是其他非考評工作項目。

1. 固定污染源管制

各縣市執行「固定污染源許可稽查管制空污費催補繳查核計畫」之管制工作內容大致分為五類：

- (1) 執行污染源現場巡查及協助環保局執行積極相關作業
- (2) 資料庫更新及擴充作業
- (3) 協助環保局執行許可審查作業
- (4) 進行污染排放源煙道檢測
- (5) 空氣污染防治費催補繳作業

就上述管制重點彙整考評與非考評執行成效指標，評量分析結果為：

2.在考評相關指標方面

包括告發處分工廠改善完成率(件數)、列管工廠資料庫更新及擴充率(件數)、審查時符合許可辦法比例(件數)、許可核發後查核率(件數)等。

(1)告發處分工廠改善完成率

絕大多數的縣市 88 年改善完成率都較 87 年為高，八十八年更有九個縣市的改善率達到 100%以上，顯示縣市都能加強處分之改善完成追蹤，但 89 年成績各縣市之改善率卻又復降低。其原因應為 89 年環保署以空氣污染資料管理系統資料庫內之資料為考評依據，部份因處分件數較多，或因資料庫鍵入有誤導致無法辨識。環保署於 90 年度已委託資料庫維護單位舉辦相關之說明會與訓練會，並定期將資料庫之相關統計資料發給各縣市以供其查核，已減少中央與地方統計之差異。

(2)資料庫更新及擴充率

各縣市資料更新及擴充率 87 年至 89 年差異不大，因資料庫更新及擴充在考評方面認定的標準為「有製程更新或是污染排放量有更新者」，污染源少者無法年年有高的更新擴充率。90 年度已修改考評辦法，將資料庫維護(即清查結果並無異動之件數)也計入，以反應承辦單位實際的努力程度。

(3)許可審查時間符合許可辦法比例

此項目主要在於考核許可作業執行之績效。87 年度除台北市與高雄市初審一起完成，其他縣市僅執行初審工作，多數縣市其審查時間符合率在 70%以上，88 年首次開始由地方執行初複審，故各縣市之符合率普遍降低，有半數以上縣市未達 50%，89 年符合件數及比例皆高於 88 年。89 年共有 11 個縣市達 90%以上，只有台北市 40.6%與花蓮之 39.3%偏低，係因台北市因操作許可檢測報告之審查都會委請教授來執行，故公文往返加上審查時間常常無法在 15 天之內完成。而花蓮縣則因資料庫鍵入不完整使得件數無法計入所致。

(4)許可核發後查核率

許可制度執行五年，所發出之操作許可證已累積至 10584 張，核發後須定期至各工廠現場。查核其內容包括文件與設施之完整性與合理性。89 年開始，查核率計算修正為分母以該縣(市)累計之總核發許可證數來計，分子為當年度查核件數，故其中未達 80% 者有台北市、台北縣、新竹市、苗栗縣、台東縣及澎湖縣，89 年查核率以金門之 266.7% 最高，其次則為屏東縣之 110.1%，最低為新竹市之 46.4%，其原因為新竹市計畫發包工作量偏低所至，而此工作量乃環保署核定。各縣市之查核數 89 年皆較 88 年提高許多。

3. 非考評相關執行成效指標方面

包括許可查核不符率、煙道檢測合格率、空污費催補繳件數等。

4. 移動污染源管制

縣市執行移動污染源管制包含「移動污染源稽查管制計畫」、「柴油車動力計排煙檢測計畫」，及「電動機車推廣使用計畫」，透過對各類型移動性騎乘機具的稽查檢測，以達到污染管制的目的，其管制內容大致可分為五項，機車路邊攔檢及攔查、機車定期檢測推廣、柴油車排氣檢測、車用油品抽測、電動機車推廣、人民檢舉污染車輛，彙整考評評量分析相關指標。

(1) 在考評相關指標方面

移動污染源部份考評辦法項目或計算方式每年修正後皆會變動，故部份項目無法做三年之比較。

(2) 機車排氣定檢到檢率

機車定檢由縣市負責推廣，由於環保署訂定的定檢率目標逐年提升，並執行多項政策配合，故定檢率方面各縣市每年多有進步，88 年有 14 個縣市未達 50%，而 89 年則降至 6 個縣市。89 年定檢數以台北縣之 56 萬輛最高，但因轄區內機車數量高達一百多萬輛，故其定檢率仍未達 50%，而定檢率最高者為嘉義市之 77.5%，較 88 年提升了 40%。

(3) 柴油車檢測率

89 年除桃園市、新竹縣、南投縣、彰化縣、台南縣與澎湖縣其檢測率較 88 年略為降低外，其餘皆較為提高，檢測率最高則為台東縣，高達 184.2%，

最低則為南投縣與雲林縣動力計正在設置中。

(4)機車稽查率

機車稽查項目 88 年以前為攔檢，89 年起為避免民眾對定期檢測與路邊攔檢之意義混淆以及縮短稽查時間，將攔檢改為攔查。87 年計畫公式分母為轄區內組機車輛數，而 88 年以後，未配合定檢之推動，分母則為未定檢機車總量數。87 年各縣市稽查率多在 10%，88 年因分母僅含未定檢機車，故稽查率即上升，89 年因稽查工作不須檢測尾氣故工作數量大幅提升，稽查率即升高，89 年以嘉義市 45% 為最高，金門縣由於未執行移動污染源計畫，故此項為 0%，而部份轄區內機車輛數高的縣府如台北縣及高雄縣雖然工作量皆達十萬輛以上，但因分母較大計算起來稽查率仍偏低。

(5)被告發車輛改善完成率

改善完成方面，87 年考評項目為不合格車輛之複驗率，88 年後則修改為告發車輛之改善完成率，由於每個縣市對於不合格車輛之處理方式不同，依法排氣檢測不合格即可當場告發，但部份縣市考量民情，對於不合格車輛並不直接告發而給於一定時間的複驗期，過其之車輛則進行告發，後者之不合格車輛複驗率會較前者高，但後者之告發之車輛即表示車主較不願意配合改善，因此告發車輛之改善完成率較低些。

(6)油品抽驗比例

油品抽驗項目自 88 年考評才加入，88 年與 89 年各縣市之油品抽驗比例並無很大的差異，基隆是兩年比例皆為全國最高，78 年更達 56.1%。而 89 年比例偏低的縣市(低於 1%)為南投縣、澎湖縣，澎湖縣乃由於環保署核定之工作量過低所致。

(7)人民檢舉函覆處理比例

88 年開始執行，由環保署中部辦公室負責相關網頁及資料之處理，地方環保局則負責通知被檢舉人以及函覆檢舉人。89 年多數縣市之函覆比率約在 60%~90% 間。89 年最高比例為台北縣，為 106%，最低則為新竹市，只有 4.9%，乃因執行單位不熟悉作業所致。

(8)電動機車輛數

88 年開始將電動機車推廣列為重點政策，故自 88 年起將電動機車增加數列入考評。此項工作由於電池回收等等技術尚未突破不易推廣，環保署已決議不再補助，並於 90 年考評項目中刪除。

在非考評相關執行成效指標方面

包括機車檢測不合格率、不合格機車複檢驗率、柴油車檢測不合格率、車用油品不合格率等。

5.營建工程管制

各縣市執行營建施工工地現場巡查管制及辦理輔導減量工作等作業，以管制污染排放。其管制內容大致可分成四項：營建工地稽巡查作業、營建工地 TSP 檢測、營建空污費徵收作業、營建工地污染減量輔導與優良工地評鑑作業。

(1)考評相關指標方面

a.工地稽巡查率

89 年台北市之稽巡查率顯著高於其他縣市，稽巡查件數更高達約 14000 件，台東縣由於地理環境狹長稽查較費時間，故稽巡查為全國最低，僅 23%，其餘縣市都能維持在 60%以上。

b.列管工地處分率

因僅限空氣污染告發之件數才能計入，由於空氣污染告發金額較高且舉證較不易，故各縣府處分率皆不高，處份件數多在 50 件以下，只有少數營建工地較多的縣市如台北縣、高雄市高於 100 件。

c.營建工地改善完成率

89 年達 100%的縣市有 12 個，88 年有 18 個，87 年有 21 個，改善率略有降低。

(2)在非考評相關執行成效指標方面

包括 TSP 測定點數(大型營建工地粒狀物之污染及排放情形)、輔導列管工地比率等。

6.街道揚塵洗掃計畫

環保署自 87 年度起推動道路揚塵洗掃，補助各縣市購置洗掃機具，另有 10 個縣市以自行擴大辦理之方式執行。88 年度有 15 個縣市執行街道揚塵洗掃計畫，三分之一的縣市委託民間辦理，其餘採公有公營方式辦理。88 年下半年及 89 年度各縣市編列之洗掃街計畫，除了連江縣是委託人力掃街之方式，其他各縣府均以洗掃機具執行。其中 14 個計畫採公有公營，2 個為公有公營，21 個採民有民營及 15 個機具購置之計畫。各縣市洗掃街工作量均能達到 500 公里/週之滿分標準，而 11 個縣市將期末報告提送環保署。

各縣市都有進行問卷調查，大多數民眾認為洗掃街有住於空氣品質的改善，並認為有持續執行洗掃街之必要。

(二)各縣市 89 年污染減量成果

就各縣市在民國 89 年全年因執行相關計畫所達成之污染物減量成效加以彙整。

1.排放量及削減量推估方法

根據 89 年考評要點之說明推估排放量，採用之基準年為民國 86 年，86 年之排放量係根據各類污染源之相關統計資料以排放係數法推估而得，而考評年前一年管制後排放量則以成長推估方式，考慮各類污染源之特性，以 86 年排放量為基礎推算，再扣除歷年各項措施減量求得。考評年之自然成長排放量，再引用考評年前一年管制後排放量，加上成長之增量(擴廠或新廠排放量)或乘上成長因子估算。削減量之計算則由各縣市依據固定污染源管制、移動污染源管制、營建工地污染管制及街道揚塵洗掃作業之執行成果，利用排放係數等方式計算後，提報至環保署，加上環保署執行移動源管制成果之減量而得。

2.排放量及削減量推估結果

民國 89 年經削減後之排放量比較、88 年管制後排放量減少之比率為削減率。各縣市總懸浮微粒以台北縣最高，硫氧化物、台中縣最高，氮氧化物則以台中縣、高雄縣及高雄市較高，碳氫化物以台北縣最高，一氧化碳以高雄市最高。

(三)空氣品質變化趨勢

各空品區長期空氣品質趨勢方面，環保署新的空氣品質監測站網運轉，民國 90 年已經累積了七年完整的資料，其中 89 年一、三、四月間台灣地區受到大陸沙塵暴長程傳輸影響，發生三次懸浮微粒濃度異常事件。為合理評估污染管制措施的成效，乃以扣除沙塵暴影響後的統計數值，進行歷年空氣污染防制成效的探討。

(1)PSI>100 比例統計

台灣地區 89 年扣除大陸沙塵暴影響後的數值為 4.02%(含沙暴影響的數值為 5.03%)，較 88 年的 4.78%，改善 16%。歷年來仍以高屏地區不良之比例最高(10.72%)，但已逐年改善。以臭氣為指標污染物的不良站日數比例逐年增加，以北部空品區明顯。

(2)空氣污染物濃度

多年來各污染物濃度逐年均呈改善趨勢，但是臭氧(O₃)濃度則有升高趨勢。懸浮微粒、二氧化硫及臭氣均以高屏空品區最高。

此外，亦評核各縣市 89 年空氣品質改善狀況。

二、各縣市 88 年下半年及 89 年度計畫執行成本

民國 87 年空污費撥交地方使用，然而部份財源不足之縣市仍須環保署補助計畫，經由還給委託中鼎工程公司計畫協助環保署估算其計畫成本並核定合理經費，而其餘縣市則自行編列預算執行各項空氣污染防制計畫。為探討比較個縣市執行計畫投入成本，以及更新成本估算所需參數，此一計畫彙總各縣市 88 年下半年及 89 年度執行之「固定污染源稽查管制寄許可審查計畫」、「移動污染源稽查管制計畫」、「柴油車動力計污染檢測計畫」以及「營建工程稽查管制寄空污費徵收計畫」之執行經費與實際達成工作量來分析單位工作量所需成本。亦收集各計畫執行而削減之污染排放量以探討污染減量與投資經費間之關係。(閻春伶,2001)

該計畫設計一調查表針對重點計畫之相關資料，調查表欄位包括各計畫之組發包金額、總削減量、單項工作量以及該工作佔總計畫經費之比率。調查表設計完成後，先由台北市、台北縣市鎮，以掌握縣市鎮寫可能發生的問

題以及檢討所收集資料之適用性，再發函請各縣政市環保局填寫，收集後並針對少數計算成本較極端的縣市進一步確認或了解原因。資料確認無誤後，計算各計畫單項工作之單位工作成本以及計畫之污染削減成本。(引自閻春伶,2001)

(一)單位工作成本

1.固定污染源計畫

若依平均值排序，單位工作成本為資料建檔管理，其次依序為工廠巡查、空污費催補繳、公私場所更新、許可查核、許可核發、空污費查核、公私場所擴充、許可審查、油品檢測、輔助追蹤改善、減量協談、煙道檢測、說明會、工廠評鑑。

上述前七項之平均成本皆的每件約 5000 元，且 75%的縣市成本皆於低於 7000 元。而成本最高為金門縣約為 3 萬元/件，最低則為桃園縣，每件許可審查加核發成本僅 3 千元左右，探討其件數，發現桃園的許可審查件數非常多，審查共 2552 件，其實際核發許可證總數約一千件，但平均每一件許可審查退補率大約為 2.6 次，計算所得單價偏低。而許可審查單價最高者為金門縣，金門縣之審查件數為全國最低，但執行單位成本最高，但同為離導地區的連江縣單價卻未偏高，因連江縣固定、移動與營建合為一個計畫一同發包，降低人事與設備成本。去除金門縣與桃園縣的極端值後，可發現其他縣市之單價與工作量並無明顯的關係。

為避免極端值影響趨勢線，刪除部份資料點，可知除了許可審查核發、公私場所擴充及空污費催繳較無明顯的關係；許可查核、資料庫建檔管理、工廠巡查、工私場所更新項目其工作量越大，單價有降低的趨勢，其他項目如說明會、工場評鑑以及減量協談則因各縣市執行方式與規模不盡相同，以成本比較並無太大意義。

2.移動污染源管制計畫

移動污染源工作，平均單位成本最低者為路邊抄牌(巡查)，其次依序為通知到檢、免費檢測、攔查、汽車遙測、路邊攔檢、汽車攔檢、柴油車煙度計、油品抽測-加油站、油品抽測-車輛、定檢站查核、小型宣導活動及大型

宣導活動，前二者平均單位約為 50 元/輛，攔查、攔檢等稽查動作平均成本則低於 130 元/輛，較高些。

汽車攔檢成癆較汽車遙測高約五倍，汽車攔查工作由於執行縣市不多。可知移動污染管制之工作項目其工作量低縣市之單價較工作量大的縣市為高。

3.柴油車動力計排煙檢測計畫

柴油車動力計檢測成本為 983 元/輛，煙度計略低於動力計，為 748 元/輛，而成本最低之縣市為高雄縣，僅約平均值之一半。

動力計計畫工作項目中，油品抽測工作量低者，單價較高其他工作如動力計檢測與煙度檢測單價與工作量之間的關係較無明顯趨勢。

4.營建工程

營建工程之各項工作平均成本，最低者為資料庫建檔，其次依序為問卷調查、空污費徵收、巡查、TSP 測定、輔導、工地評鑑、說明會及地理資訊系統建置。前三者單位平均成面皆低於 400 元，而巡查作業平均本為 764/件，75%的縣市成本可低於千元，較固定污染源工廠巡查為低，而輔導、工地評鑑以及說明會也與固定污染源之情況類似。在扣除極端值後，各項工作之單價與工作量間之關係並不明顯。

(二)污染削減成本

上年度在估算成本分析時，係以計畫總金額除以污染物總削減排放量計算削減成本，但各縣市因為政策不同，而加強宣導或是其他錄削減量不直接相關之作業，另外分析只採用與污染削減相關作業所需之經費作為計算基準，除以總削減量試算直接削減成本。各計畫所計算之工作項目為：

(1)固定計算項目：工廠巡查、煙道檢測、工廠評鑑、輔導追蹤改善及減量協談。

(2)移動計算項目：路邊攔檢、路邊攔查、路邊抄牌、通知到檢、免費檢測、柴油車煙度計、汽車攔檢。

(3)柴車計算項目：動力計檢測、煙度計檢測、目測判煙及輔導。

(4)營建計算項目：巡查、輔導、空污費徵收及工地評鑑。各計畫之削減成本見表 11.3。

表 11.3 空氣品質改善各計畫削減成本表

單位：仟元/公噸

項目		固定	移動	柴油車	營建
削減成本	平均	7.49	132.77	248.53	12.34
總金額/總削減量	最大值	87.76	12723.21	1080.00	125.72
	75%值	7.30	214.02	411.85	13.21
	50%值	2.93	90.77	201.11	7.91
	25%值	1.40	24.78	108.32	3.29
	最小值	0.63	8.34	36.75	0.45
直接削減成本	平均	2.34	77.73	130.16	7.33
削減工作經費/總削減	最大值	39.49	7633.93	318.28	49.66
	75%值	2.35	136.45	195.38	9.03
	50%值	0.78	41.92	124.48	4.75
	25%值	0.40	15.14	51.25	2.43
	最小值	0.03	5.50	15.27	0.19

註：平均值為去除最大值與最小值之平均數。

資料來源：閻春伶(2001, p2-62)

總削減之計算方法為該計畫削減之各污染物減量總和。若以中間 75%-25% 範圍觀，固定污染源計畫方面有半數縣市每公噸之削減成本在 8 千元至 2 千元內，直接削減成本每公噸甚至低於三千元，仍為四個計畫中成本最低者。而營建工程 75%-25% 削減成本則在 1 萬 3 千 3 百元左右，直接削減成本約在 1 萬元至 2 千 5 百元之間。移動污染源削減成本之 75% 值為 21 萬元，較平均值低甚多，因移動污染源計畫削減成本有極端值發生因而影響平均廢計算結果。

(2)若以刪除極端值後的平均值觀察，以固定污染源計畫之削減成本最低，其次為營建工程管制計畫，而移動相關稽查管制計畫成本較高，柴油車計畫每公噸約 25 萬元，而移動污染源管制計畫每公噸也高達 13 萬元。

若探討各縣市固定污染源之削減成本，直轄市或縣轄市之削減成本較其他縣來得高。

由成本分析可知固定污染源之削減本最低，但固定污染源洗減量乃各污染物削減總和，無法分各污染物別估算削減量，若就單項污染物，營建工程計畫之懸浮微粒削減之成本應較固定為低。

第三節 績效考評與支援作業

環保署於 88 年 10 月修正通告各縣市「直轄市及縣(市)空氣品質維護或改善工作執行績效考評要點」，檢討考評作業內容，並修訂 91 年考評辦法。至 90 年 12 月共修正五版修正草案及檢討，各縣市亦反應各類問題，包括預算執行案、固定污染源管制部分、移動污染源管制部分、營建工程污染管制部分、洗掃街及其他計畫部分、空氣品質改善及減量部分、行政作業配合程度及整體成效等，檢討其中有爭議的項目。

一、技術顧問機構執行績效參考指標

一般技術顧問機構執行績效考評目的為，評估比較各技術顧問機構承攬縣市共通計畫之執行績效，作為環保局計畫委辦時之參考。環保署考評各縣市各共通計畫行品質，其中大多數工作項目為各技術顧問機構執行，故將此兩項考評合併，設計顧問機構執行績效之考評表。另外環保署考評針對環保局執行之工作部份品質設計考評表。考評表各計畫考評項目如下：

(一)固定污染源許可審查暨稽查管制計畫

1.顧問公司部份

包括協助執行固定污染源許可制度申請案件內容審查作業、執行固定污染源資料庫維護更新及擴充作業、執行固定污染源巡查作業、執行公私場所固定污染源評鑑及改善追蹤作業、配合執行環保署污染改善輔導追蹤作業、空污費徵收催繳作業、排放量推估、執行機構之能力、創新做法。

2 環保局部份

包括稽查作業、陳情案件處理、其他管理作業。

(二)移動污染源稽查管制計畫

1.顧問公司部份

包括機車檢測作業、機車攔查作業與通知到檢、數據分析、宣導活動、執行機構之能力、創新做法。

2.環保局部份

包括處分情形、人民檢舉函覆作業、其他管理作業。

(三)柴油車稽查管制計畫

1.顧問公司部份

包括柴油車檢測、油品抽測、數據分析、宣導活動、執行機構之能力、創新做法。

2.環保局部份

包括處分情形、其他管理作業。

(四)營建工程稽查管制計畫

1.顧問公司部份

包括巡查作業、資料建檔、宣導作業、工地周界 TSP 檢測、工作輔導與評鑑、營建空污費徵收、執行機構之能力、創新做法。

2.環保局部份

包括稽查作業、陳情案件處理、其他管理作業。

(五)街道揚塵洗掃計畫

包括洗掃街作業、示範道路洗掃、道路洗掃認養、執行機構之能力、創新做法。

上述考評項目分為五個等第(優、佳、可、差、劣)來評比，係由空污小組委員評出等第後，再換算成績來比較，得最終總評分。

二、考核月報表編修及書面查核

90 年考評在 89 年底完成修正，部份考評指標有較大的變動，而地方環保局每月必須填寫之考核報表項目相對的也須配合變更。

另依「直轄市及縣(市)空氣品質維護改善工作執行績效考評要點」規定各縣市應於每月十日須提報前月之月報表至環保署，由中鼎公司負責彙整建檔，並對月報表內容之完整性與合理性做初步的查核。月報表共有 9 頁，第 1 頁內容為預算編列基本資料，第 2 頁為固定污染源，第 3 頁為移動污染源，第 4 頁為營建工程污染管制，第 5 頁為洗掃街工作，第 6 頁為街道揚塵洗掃工作行程表，第 7 頁為執行性計畫工作內容，第 8 頁為其他一般性計畫工作內容，第 9 頁為資料庫更新擴充工作一覽。完整性查核乃檢查 9 頁月報表中，每頁各欄位是否有完整記錄，若完整，則給予滿分 100，未繳則 0 分，表中有空格未填則依比例扣分。

此外，亦包括現場訪查作業，中鼎公司協助環保署每季辦理各縣市空氣品質維護或改善工作執行績效現場訪查作業，主要考核內容依據「直轄市及縣(市)空氣品質維護或改善工作執行績效考評要點」中考評指標之評分標準，由計畫專任助理以各縣市自行提報之月報表資料及環保署固定污染源管理資訊系統內資料為準，至環保局進行實地查核作業，查驗各縣市所提報月報表資料之正確性。

中鼎公司協助環保署及空氣污染防制諮詢技術小組委員至各縣市查核其執行空氣品質改善維護計畫之品質及工作成果。由專任助理協調環保署、環保局及委員，決定現場查核時間，查核會議由環保局主持，針對該縣空氣品質狀況、空污相關計畫工作成果及執行困難處向空污委員及環保署官員提出簡報，再由委員對各計畫成效及執行方式提出疑問或參考意見，環保署代表並針對地方所提問題提出答覆或進行政策宣導，中鼎公司則協助釐清各項考評指標及評分標準，以及會議記錄製作與彙整縣市問題供環保署參考。

90 年第一次現勘作業於 90 年 4 月－5 月舉行，90 年第二次委員現場查核作業於 90 年 10、11 月舉行。第二次現勘以勘查地方計畫實際執行之狀況為主，且以街道揚塵洗掃計畫、空氣品質淨化區經營維護管理計畫、柴油車動力計排煙檢測計畫、營建工程污染管制計畫為勘查重點、縣市環保局在二十

分鐘的簡報之後由環保局或委員選擇兩個計畫進行現場勘查，委員勘查後提出問題與建議。

三、90 年考評資料彙整

九十年考評資料第一大項「預算執行率」為各縣市環保局九十一年度執行性重點計畫經費編列情形。迄至 90 年 9 月就掌握各縣市之資料彙整如下：

(一)發包狀況

各縣市 90 年度執行空氣品質改善維護計畫中不需環保署補助之縣市計畫除高雄縣外，多數縣市於 3 至 5 月前即完成發包，而須環保署補助之縣市則多於 6 至 8 月完成發包，而基隆市、台北市、宜蘭縣與花蓮縣因共通性計畫跨年度執行，故無空窗期。

(二)創新做法

本年度各縣市共通性計畫中，部分縣市除執行必要項目外，有較特殊之工作項目，彙整如表 11.4，供其他縣市在規劃未來執行之參考。

(三)計畫執行成果

關於 90 年固定、移動、營建及洗掃街之細項指標統計，依月報表彙整，因月報表助理查核至 9 月，將 1 至 9 月之資料以查核後之結果彙整於表 11.5 中。

表 11.4 90 年度各類管制特殊工作項目及執行之縣市統計

類	別	工 作 項 目	執 行 縣 市
固 定 源 管 制		推動蒙特婁議定書列管物質管制作業	台北市
		推估 DIOXIN 貢獻比例	台北市
		建立處分後續追蹤系統加強處分改善狀況之掌握	台北縣
		推動企業街道認養	雲林縣
		主動通知業者進行定檢，提昇定檢申報率	雲林縣
		稽查取締地下油行	嘉義市
		許可核發作業取得 ISO9002 認證	高雄市
		固定源 ISO14000 輔導作業	基隆市
		執行夜間稽查	高雄縣、宜蘭縣
		工廠燃料油含硫分檢測	彰化縣、高雄縣

計畫型補助款制度及執行成效之研究

類 別	工 作 項 目	執 行 縣 市
移動源稽查管制	二行程機車攬檢	基隆市、嘉義縣
	設置移動式定檢車	台北縣、新竹市、南投縣、嘉義縣、高雄縣、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣
	檢測機車 CO,CO ₂ ,HC,O ₂ ,NO _x ，執行二行程機車白煙檢測，建立機車 BTEX 排放系數	桃園縣
	汽車排氣遙測及汽車動力計檢測	苗栗縣、彰化縣、台南縣
	結合監理-戶役政系統資訊掌握車主資料	高雄市
柴油車檢測	柴油車檢測站取得 CNLA 實驗室認證	基隆市、台北縣、台南縣、高雄市、高雄縣
	柴油車檢測站 CNLA 實驗室認證申請或準備中	嘉義縣、屏東縣、台東縣
	目視判煙篩選高污染車輛	台北縣、苗栗縣、台中市、雲林縣、嘉義市、台南縣、高雄市、屏東縣
	預約掛號制度，改善場站附近之交通狀況	台中市
	開放夜間/假日預約檢測	高雄市、高雄縣、屏東縣
	紅外線遙測柴油車 NO _x	高雄市、屏東縣
營建工程管制	推動營建工地道路認養	台北市等 18 個縣市
	推廣工地圍籬綠美化	雲林縣、嘉義市
	建立社區污染通報系統	雲林縣
	推動小型管制工程廢土不落地	嘉義市
	建築 VOC 用量調查	嘉義縣
	夜間巡查	台南市
	清查裸露地輔導植被	高雄市
	制定自治條例	高雄市、新竹市
街道洗掃	宣導綠色建築	高雄縣、屏東縣
	機動條整洗掃路段及頻率	台北縣、桃園縣、嘉義市、嘉義縣、高雄市、屏東縣、台東縣
	使用 GPS 定位系統管理	台北縣、新竹縣、台中縣、雲林縣、高雄市、高雄縣、屏東縣、台東縣

資料來源：閻春伶(2001),P4-15。

表 11.5 90 年 1 至 9 月各縣市考評指標一覽表

項目 縣市	嘉義縣	台南市	台南縣	高雄市	高雄縣	屏東縣	宜蘭縣	花蓮縣	台東縣	澎湖縣	金門縣	連江縣
1-1 列管工廠之稽巡查率	78	44	51	41	85	84	141	112	71	91	0	86
1-2 告發處工廠改善完成率	0	-	0	50	0	167	33	100	-	0	-	-
2-1 列管工廠資料庫更新及擴充率	20	4	12	10	1	21	72	51	0	14	0	71
2-2 排放量更新率	8.5	0.1	25.1	0.3	0.0	2.8	91.0	44.6	0.0	0.0	0.0	0.0
3-1 審查時符合許可辦法比例	91.7	80.0	81.7	78.0	36.4	97.7	100.0	100.0	94.0	60.0	0.0	0.0
3-2 許可核發後查核率	57.0	21.8	16.7	191.0	67.	58.6	48.6	58.1	52.7	57.7	0.0	0.0
4 實收罰款金額比率	1.8	-	10.3	88.0	31.9	-481.8	111.9	82.5	0.0	15.0	0.0	0.0
1-1 鑒定檢合格機車稽查率	5.4	2.5	4.5	4.4	0.0	4.1	11.4	16.5	2.5	5.2	0.0	27.2
1-2 實收罰款金額比率	58.3	335.1	87.3	82.1	44.0	55.3	52.1	44.1	130.8	28.6	0.0	0.0
1-3 被告發車量改善完成率	43.1	86.0	100.0	107.0	97.0	106.3	136.8	103.7	100.0	100.0	0.0	0.0
1-4 油品抽驗比例	0.0	0.0	4.5	0.0	0.0	0.0	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5
2-1 車籍資料維護關係	完成	完成	完成	完成	完成	完成	完成	完成	完成	完成	完成	完成
2-2 檢測資料建檔與統計分	完成	完成	完成	完成	完成	完成	完成	完成	完成	完成	完成	完成
2-3 人民檢舉函復處理比例	73	33	39	14	16	76	84	62	23	31	0	0
3 動力計執行狀況	41.4	3.0	28.6	24.5	4.6	24.9	8.2	43.2	12.5	11.4	0.0	70.2
4-1 機車排氣定檢到檢率	59.5	53.5	54.3	64.6	44.7	48.9	68.6	53.5	48.7	49.4	0.0	0.0
4-2 定檢站與環保署連線情形	完成	完成	完成	完成	完成	完成	完成	完成	完成	完成	完成	完成
5 高污染老舊車輛汰舊量數	2436	3634	4994	5588	4331	2405	3003	1402	393	380	57	#DIV/O!
1 列管工地稽巡查率	80.4	39.8	95.4	251.7	9.9	35.3	121.4	85.5	18.8	133.9	34.8	1145.5
2 列管工地處分率	1.3	2.9	2.1	5.4	1.2	2.8	2.8	12.7	0.0	0.0	37.0	4.0
3 實收罰款金額比率	65.0	77.1	76.3	142.5	100.0	183.3	80.0	92.7	-	-	63.6	62.5
4 營建工程改善完成率	100.0	50.0	-18.8	105.3	0.0	150.0	100.0	87.9	-	-	60.0	60.0
5 營建工程空污費減免比例	19.6	20.3	37.8	3.9	14.4	26.1	14.5	14.4	3.5	17.3	4.7	31.4
1 平均每日掃街長度	127	208	36	490	0	0	59	61	26	87	58	19
2 平均每日洗街長度	70	5	25	4	0	26	0	47	12	0	0	0

資料來源：閻春伶(2001)，P4-16。

此外，中鼎公司亦協助環保署辦理相關空污計畫執行技術指導、輔導縣市進行績效考評作業準備及污染物削減量計算工作，並提供縣市環保局執行

九十年年度計畫之技術諮詢服務。

第四節 補助地方計畫作業

一、協助辦理補助地方計畫之審查

依「考評要點」第七條規定，收取之固定污染源空氣污染防治費應依考評成績撥交與縣市，其撥交比例最高為 60%。部分縣市因其轄內固定污染源空污費徵收金額較高不須向中央申請額外補助，而部份固定源空污徵收金額較低之縣市，其撥交款不足以執行重點計畫，故環保署依據署內可控管之空污費額度，開放縣市環保局申請空氣污染防治計畫補助。

90 年度空污基金補助地方政府執行「空氣品質維護改善計畫」第一批共通性計畫已於民國 89 年審查通過，共核定 1 億 8502 萬元。本計畫協助環保署進行後續補助計畫之初審，再經環保署空氣污染防治技術諮詢小組委員會中由小組委員複審通過後補助地方。(見表 11.6)

表 11.6 90 年度空氣污染防治基金補助地方政府執行空氣品質改善維護計畫經費表

縣 市	計 畫 名 稱	批 次	核 定 經 費 (仟 元)		
			委 辦 費	行 政 費	合 計
台北市	柴油車動力計排煙檢測及油品檢測計畫	一	9,880	390	10,270
	台北市固定空氣污染源自動連續監測及管理資訊系統建置計畫	二	1,900	100	2,000
新竹市	固定污染源許可稽查管制及空污費催補繳計畫	一	3,380	160	3,540
	移動污染源稽查管制計畫	一	3,400	170	3,570
	民有民營街道揚塵洗掃計畫	二	7,650	330	7,980
新竹縣	新竹工業園區高科技工業空氣品質稽查管理計畫	二	3,800	200	4,000
	民有民營街道揚塵洗掃計畫	二	5,720	280	6,000
台中市	固定污染源許可稽查管制及空污費催補繳計畫	一	4,720	230	7,950
	移動污染源稽查管制計畫	一	6,520	280	6,800
	民有民營街道揚塵洗掃計畫	一	7,680	320	8,000
	營建工程污染管制計畫	二	3,680	190	3,870
	柴油車動力計檢測及油品檢驗計畫	二	5,580	270	5,850
	低底盤電動公車示範運行延續計畫	三	8,540	350	8,890
南投縣	固定污染源許可稽查管制及空屋污費催補繳計畫	一	5,470	250	5,720
	移動污染源稽查管制計畫	一	4,810	230	5,040
	民有民營街道揚塵洗掃計畫	二	6,060	290	6,350
嘉義市	固定污染源許可稽查管制及空屋污費催補繳計畫	一	2,320	110	2,430
	移動污染源稽查管制計畫	一	3,110	150	3,260
	柴油車動力既排煙檢測及油品檢測計畫	一	5,690	260	5,950
	公有公營街道揚塵洗掃計畫	一			3,060
	營建工程污染管制計畫	二	3,680	190	3,870
	夜間陳情空氣污染案件處理計畫	二	3,570	180	3,750
嘉義縣	固定污染源許可稽查管制及空污費催補繳計畫	一	5,430	250	5,680
	移動性污染源稽查管制計畫	一	3,870	180	4,050
	柴油車動力計排煙檢測及油品檢測計畫	一	5,720	260	5,980

計畫型補助款制度及執行成效之研究

縣市	計畫名稱	批次	核定經費(千元)		
			委辦費	行政費	合計
台南市	民有民營街道揚塵洗掃計畫	一	6,750	290	7,040
	固定污染源許可稽查管制及空污費催補繳計畫	一	5,530	250	5,780
	移動性污染源稽查管制計畫	一	5,000	230	5,230
	柴油車動力計排煙檢測及油品檢測計畫	一	9,680	390	10,070
	民有民營街道揚塵洗掃計畫	一	7,680	320	8,000
高雄市	營建工程污染管制計畫	二	2,690	140	2,830
	空氣污染防治科技教育展	二	2,380	120	2,500
屏東縣	固定污染源許可稽查管制及空污費催補繳計畫	一	6,500	280	6,780
	移動性污染源稽查管制計畫	一	6,330	280	6,610
	柴油車動力計排煙檢測及油品檢測計畫	一	5,770	260	6,030
	民有民營街道揚塵洗掃計畫	一	6,970	300	7,270
	營建工程污染管制計畫	二	6,320	290	6,610
	潮州地區大氣中懸浮微粒(PM1/PM2.5/PM10)成份特性調查	二	1,430	70	1,500
	砂石場清查列管第二年計畫	二	3,800	200	4,000
	改善農業廢棄物露天燃燒第二年計畫	二			2,000
	屏東地區空氣污染之健康風險評估研究計畫	三	1,900	100	2,000
	屏東地區空氣品質劣化原因探討及改善策略研擬	三	1,900	100	2,000
宜蘭縣	民有民營街道揚塵洗掃計畫	一	4,590	220	4,810
	移動污染源稽查管制計畫	二	5,950	280	6,230
	電腦自動控制柴油引擎車聲底盤動力計排煙檢測站計畫	二	1,430	70	1,500
花蓮縣	柴油車動力計檢測及油品檢驗計畫	二	1,690	-	1,690
台東縣	固定污染源許可稽查管制及空污費催補繳計畫	一	2,310	120	2,430
	移動污染源稽查管制計畫與柴油車動力計排煙檢測及油品檢驗計畫	一	10,000	400.00	10,400
	公有公營街道揚塵洗掃計畫	一			1,870
	民有銀營街道揚塵洗掃計畫	一	6,440	280	6,720

第十一章 行政院環境保護署縣市執行空氣品質改善維護計畫之成效及協助考評工作推動計畫

縣 市	計 畫 名 稱	批 次	核 定 經 費 (仟 元)		
			委 辦 費	行 政 費	合 計
	營建工程污染管制計畫	二	2,850	150	3,000
	台東市地區空氣污染物排放調查及管制計畫	二	1,900	100	2,000
	柴油車檢驗站遷移計畫	二	4,800	120	5,000
澎湖縣	固定污染源許可稽查管制及空污費催補繳計畫	一	2,000	50	2,050
	移動污染源稽查管制計畫	一	3,590	170	3,760
	公有公營街道揚塵洗掃計畫	一			3,420
	營建工程污染管制計畫	二	2,510	130	2,640
金門縣	固定空氣污染源許可稽查管制及空屋費催補繳及空氣污染防制計畫	一	1,950	100	2,050
	移動污染源稽查管制計畫	一	1,800	80	1,880
	營建工程污染源管制計畫	二	2,430	120	2,550
連江縣	固定空氣污染源許可稽查管制及空屋費催補繳及空氣污染源稽查管制計畫	一	3,490	170	3,660
	公有民營街道揚塵洗掃計畫	一	1,510	80	1,590
	營建工程污染管制計畫	二	2,430	120	2,550
合計				288,910	

資料來源：行政院環保署

二、九十年行政院環境保護署空氣污染防制基金補助直轄市及縣市政府執行「空氣品質改善維護計畫」補助及審核作業原則

(一)補助對象：

1.第一類縣市：固定污染源空氣污染防制費百分之六十收入低於三千萬元之縣市。

2.第二類縣市：位於重大污染源下風處之縣市。

3.第三類縣市：配合本署政策執行之計畫，但未及於各縣市空污基金預算內編列之縣市。

(二)補助計畫項目：

計畫型補助款制度及執行成效之研究

1.共通性計畫：配合本署政策推行，各縣市必需執行之計畫包含固定污染源稽查管制及空污費催補繳計畫、移動污染源稽查管制計畫、營建工程污染管制計畫、街道揚塵洗掃計畫及柴油車動力計排檢測站檢驗計畫等。

2.一般性計畫：由各縣市因該地區特性提出之計畫。

(三)補助經費分配原則：

1.補助執行「空氣品質改善維護計畫」經費分配額度

(1)第一類縣市：依空氣品質、人口數、工廠數、車輛數計算直轄市及縣市執行空氣品質改善維護計畫工作量需求，及其每年固定污染源空污費百分之六十收入尚不足支應之經費額度分配。

(2)第二類縣市：依個別申請計畫特性需求予以審核，由環保署每年編列補助經費預留未分配之經費支應。

(3)第三類縣市：依個別申請計畫特性需求予以審核，由環保署每年編列補助經費預留未分配之經費支應。

2.補助計畫之工作量及經費

(1)共通性計畫：依各該縣市之特性試算合理之工作量及經費。

(2)一般性計畫：由「空氣污染防制技術諮詢小組」委員按個別計畫工作內容、工作方法、預期成果與經費需求進行審查。

(四)申請程序：由直轄市及縣市環保局依其地區特性，分別向環保署及空氣污染防制技術諮詢小組委員提報申請補助之計畫書，計畫書內容包括①工作內容②工作方法③預期成果④經費需求。

(五)審查作業程序：

1.「空氣污染防制技術諮詢小組」委員審查計畫

「空氣污染防制技術諮詢小組」各負責委員依前述各縣市經費分配及試算工作量需求，審查各縣市所提計畫之需求性及可行性。於各項計畫完成初審後，由總召集委員召開「空氣污染防制技術諮詢小組」委員會議，將縣市提送之所有計畫集結討論，並於縣市之分配額度內核定計畫工作量及經費。

2.環保署「預算執行及重大採購案推動小組」審核

將「空氣污染防治技術諮詢小組」委員會議通過之計畫送環保署「預算執行及重大採購案推動小組」審核後，依推動小組審核結果函請縣市提送領據及修正計畫書領款。

(六)撥款方式

1.第一期款：由縣市提送領據及修正計畫書至環保署，經審核與核定計畫工作內容相符者，始得撥款。撥款經費為行政費之全數及委辦費之二分之一。

2.第二期款：於計畫完簽約後，檢附領據及契約書送署辦理，其經費為簽約金融扣除第一期委辦費。倘計畫無法於九十年度內執行完畢，補助款僅撥付至九十年度底所需之經費，另計畫剩餘未撥付之經費，至九十一年度再提送領據領款。

(七)補助計畫修正規定

直轄市及縣市政府執行環保署補助之「空氣品質改善維護計畫」項下之各項計畫，應依環保署核定之工作內容及項目執行，倘計畫工作內容或工作量需做條整或變更，皆應先報經環保署核准後，始得調整或變更。

第五節 基隆市環保局空氣污染防治與綠美化工作

基隆市因地理環境特殊，臨山面海，空氣污染物除來自固定、移動污染源之排放，港區的排放量同時也為污染源之一，目前主要污染源排放量來源為協和發電廠，佔全市 CO、SO_x、NO_x 之排放量 90%以上，而全市之主要污染物為 O₃ 及 TSP。針對 TSP 各管制措施之執行近年來已有顯著之改善，未來除積極管制 O₃ 前趨物之排放量，也將研擬中、長程之管制措施，進行協和廠之模式模擬，已達到空品改善之最大效益。91 年度執行工作項目包括固定污染源許可及稽查管制計畫、營建工程污染管制計畫、移動性污染源稽查管制計畫、行道揚塵洗掃計畫、空品區維護、SIP 畫等。

一、固定污染源許可及稽查管制計畫

計畫型補助款制度及執行成效之研究

(一)執行重點包括：1.加強重點行業管制及空氣品質改善減量工作，2.計畫品保品管作業，3.落實固定污染源各項法規及制度，4.整合確認污染源排放溝通。

(二)創新做法

1.空污費

包括以無預警方式至公私廠所進行查核，提高空污費到繳率達 100%

2.無預警現場監檢測作業，掌握公私場所實際排放狀況

3.進行 CEMS 設施及功能查核，以即時掌握重大污染源污染排放資料及提昇檢測作業資料正確性。

(三)執行成效

1.固定污源稽查 91 年 8 月止依計畫執行，約達 100%。(見表 11.7)

表 11.7 基隆市固定污染源稽查(91 年 1-8 月止)

工作項目	合約數	完成數
固定污染源稽查	巡查件數	50%以上(96 家)
	稽查處份建檔	2
	民眾陳情案件處理	277
處分改善追蹤輔導	完成改善率	80%以上
資料庫建立與維護	更新擴充作業	列管工廠 80%(154 家)
	排放量更新率	70%以上
執行許可制度	許可查核率	90%以上(75 件)
	許可審查時間符合率	100%
稽查檢測	煙道檢測	10 根次
	周界檢測	5 場次
	定期檢測報告建檔率	100%
CEMS 設施功能查核	4 場次	1 場次
輔導有意願取得 ISO9000 及 ISO14000 認證	-	-
宣導說明會	許可制度宣導說明會	1 場次
	空污費繳收制度宣導說明會	1 場次
	污染減量協調說明會	1 場次
	加油站油氣回收宣導說明會	1 場次
	稽查人員教育訓練	1 場次
	空氣污染防治技術研討會	1 場次
	建立標準聞臭實驗室	1 場次

資料來源：基隆市環保局

2.連續自動監測及系統維護管理

包括 91 年 8 月上旬完成連線作業，並輔導工廠進行連線(台松工業)，及配合現場功能查核一場次(台電協和發電廠)。

3.許可稽核作業

91 年 1-8 月計現場查核 43 張証，查核不符 12 張證(占 27.9%)，經加強後續追蹤後，先後已辦理異動及變更。作定檢報告審查與管理。

4.空污費申報狀況

89 年應申報空污費廠家共計 33 家、90 年應申報空污費廠家共計 32 家(佔總列管家 16.49%)、91 年應申報空污費廠家共計 30 家(佔總列管家數 15.63%)。

5.聞臭標準實驗室

建立一套完善之品保品管程序、邀請資深檢測員指導、訓練及技術交流、舉辦教育訓練及實地操作各一場次(91.6.27)。另舉稽查人員教育，且積極加強推動加油站油氣回收。

6.污染減量

藉由可行的減量技術及成效分析透過完整的協商機制，讓現有的污染物排放進行減量、減量計畫書後續追蹤：現場查核→文書審查→彙整減量計畫書、稽查記錄。

二、營建工程污染源許可及稽查管制計畫

(一)計畫執行重點

包括環保署考核項目皆達滿分要求、舉行小型輔導座談會、推動路清掃認養、推行工地圍籬彩繪、營建業主申報空污費更便利、計畫執行電子化，提昇執行效率。

(二)創新做法

包括便民措施，減少民眾等待及往返環保局時間、可提供現場法令及工

計畫型補助款制度及執行成效之研究

地相關資料查詢、增加污染防治設施及認養道路清掃計畫以減少排放量。

(三)執行成效

1.營建工地巡查稽察環保考評滿分。

2.道路認養

認養道路總長度 6850m，到 91 年 8 月洗掃道路長度 974.25km。工地執行道路認養後削減量 13.40 公噸，削減率增為 31.3%，也辦理小型輔導會，有助於降低污染排放減量。

3.圍籬彩繪

工地經彩繪後→工地自律性提高(經過問卷調查有 76%受民眾認為周遭環境變好，另有 98%受訪民眾贊成圍籬彩繪)。

4.網路試算空污費、計畫執行電子化(PDA)。

三、移動污染源稽查管制計畫

(一)執行重點

91 年 10 月初基隆市動污染源稽查結果列於表 11.8 中。

表 11.8 基隆市移動污染源稽查

工作項目	合約數	備註
1.機車攔查	24000 輛次	每月至少 1600 輛次
2.開立到檢通知單	15000 輛次	到檢數需達 12000 輛次
3.二行程機車攔檢	2500 輛次	攔檢率>4%
4.宣導資料	紅布條 100 條等	製作定檢月份標籤，進行包括車體廣告、電視托播廣告、電台廣播廣告、宣傳手冊、宣傳單夾報、新聞稿、海報等文宣宣導、經由媒體、廣告及廣播、網際網路等密集的宣導方式
5.宣導活動辦理	1 場大型 7 場小型	至少檢測 1200 輛次 至少檢 150 輛
6.定檢站評鑑	2 場次	

資料來源：基隆市環保局，民國 91 年 10 月 3 日。

(二)創新做法

- 1.加過與民眾的宣導溝通
- 2.結合校園力量，主動響應機車定檢工作
- 3.結合機車同業工會，共同推廣定檢業務

(三)執行成效

- 1.處理職前訓練、宣導推廣
- 2.機車定檢電話語音通知

91年8月28日至31日每晚7點至9點租用中華電信電話語音通知系統，針對基隆市民通知機車定檢訊息，共通知約33876戶，可提升機車定檢成效。應答率=(應答數33876÷託播總通數10000)達33.8%可望提高約15%定檢率。

四、柴油車判煙檢測檢驗計畫

(一)執行重點

針對目視判煙不合格及被民眾檢舉之車輛進行排煙檢測，針對柴油車進行油品採樣及檢驗，以有效管制柴油品質，執行柴油車路邊攔查作業及到場檢測服務作業，培養民眾養成車輛定期保養、調修習慣，共同提昇基隆地區空氣品質。

(二)創新做法

- 1.路邊攔檢
- 2.張貼海報、寄送宣傳單。
- 3.至各柴油車加油站張貼「路邊攔查」海報。
- 4.將「到場檢測」宣傳單直接寄至公會，轉發給司機及車主
- 5.舉辦操作人員訓練說明會、業者說明會，大型宣導活動、外縣市觀摩活動。

(三)執行成效

- 1 油品檢驗作業

計畫型補助款制度及執行成效之研究

通知到檢抽測樣品數 100 件已完成檢驗作業合格 54 件其餘尚在檢驗中，已於 91 年 9 月份起執行路邊攔檢作業。

2.到場檢驗

91 年度柴油車執行方法，必須先行目視判定，以 V8 攝影照相且有黑煙為憑，再行通知到檢。91 年 1-8 月到檢之車輛經查問調查車主，有 98% 以上均已先行進廠維修或調修。

五、街道揚塵洗掃計畫

(一)執行重點

1.示範道路清潔維護工作，選取市內道路執行或機動調整。

2.基隆市道路由洗掃街車以 10km/hr 速度執行洗掃作業後，在配合基隆市衛生局清潔隊針對人行道，中央分隔道，停車格等之垃圾灰塵與以清掃，確實降了街道揚塵之污染。

(二)創新做法

示範道路除以洗掃街車執行勤務外，並配合人力清掃方式，以確實達到示範道路宣之作用。

(三)執行成效

91 年度洗掃街計畫採公有公營方式辦理，直至 91 年 8 月份才完成發包作業，截至 91 年 8 月底總計洗街長度 1,335 公里，掃街長度為 10,27 公里，掃街長度 11,25 公里，考核得分為 13 分及 14 分。

六、空品區維護計畫

1.茵夢湖維護管理(環保公園)

基隆市於 89 年度由環保署補助執行天外天垃圾衛生掩埋週邊及深澳坑地區綠美化計畫，為達到空氣品質淨化與掩埋場復育之目的。

2.加強全市綠美化計畫

七、SIP 計畫

(一)執行重點

第十一章 行政院環境保護署縣市執行空氣品質改善維護計畫之成效及協助考評工作推動計畫

1.督考核基隆市污染防制基金各項空氣品質防制之執行，以提昇各項委辦計畫之執行成效；並規劃基隆市未來短、中、長期島氣污染防制策略。

2.協助基隆市污染防制基金管理委員會辦理各項行政作業，提供委員會各項委辦計畫執行之完整資訊。

3.協助基隆市爭取環保署考核成績在八十分以上，以使基隆市獲得最高比率之空污費補助，達到改善空氣品質及污染減量的目標。

(二)執行成效

設置空品區及維護說明會、舉辦 90 年度成果發表會及工作檢討會。

八、基隆市空品維護改善工作之困難與建議

91 年度基隆市污染防制基金管理委員會編列工作計畫經費，第一波編列計畫計 7 項，已先行墊付。第二波編列計畫計 16 項，其中 2 項停辦。將其經費額列於表 11.9 中。

表 11.9 91 年度基隆市污染防制基金管理委員會空氣品質改善維護經費

單位：千元

計	畫	名	稱	原	編	經	費
1.第一波編列之計畫(已先行墊付)							
	01.	降低高污染老舊機車汰舊報廢回收計畫				2,590.00	
	02.	宣導垃圾減量資源回收暨防制空氣污染等工作計畫				750.00	
	03.	移動式機車排氣定期檢驗服務專車計畫				.5100.00	
	04.	降低空氣污染惡臭計畫				24,424.00	
	05.	垃圾衛生掩埋場沼氣污染防制工作計畫				1,355.00	
	06.	基隆市預防海洋溢油事件對空氣品質及環境之影響應變處理計畫				186.00	
	07.	基隆市海洋污染對空氣品質影響處理計畫				1,48.00	
2.第二波編列計畫							
	08.	空氣品質淨化區經營維護管理計畫				4,25.20	
	09.	固定污染源許可及稽查管制計畫				6,36.70	
	10.	營建工程污染管制計畫				5,87.00	
	11.	移動污染源稽查管制計畫				7,55.76	

計畫型補助款制度及執行成效之研究

計	畫	名	稱	原	編	經	費
		12.柴油車排煙檢測站檢驗計畫					9,65.50
		13.基隆市加強街道揚塵洗掃計畫					16,26.455
		14.基隆市加強街道揚塵洗掃之環境管理維護計畫					15,42.84
		15.垃圾衛生掩埋場臭味污染改善計畫					7,252.00
		16.環境品質監測設施維護計畫					539.00
		17.加強全市綠美化改善環境空氣品質計畫					2,413.00
		18.環境保護工作之孝育宣導防制空氣污染等工作計畫					593.20
		19.推動垃圾分類資源回收暨防制空氣污染等工作計畫					6,996.00
		20.污染防制專案查計畫					785.50
		21.污染防制宜用電子看板委託代操作維護計畫					552.50
		22.基隆市非路上使引擎空氣污染現況及改善措施評估計畫					986.75.
		23.基隆地區海域之污染管制計畫					986.75

資料來源：基隆市衛生局。91 年度空氣污染防制質金助地方空氣品質改善維護計畫。

此外，基隆市衛生局提出執行困難與建議如下：

(一)91 年度 PM10 削減率提報困難：目前環保署提供之排放量資料庫無 PM10 資料、業者進行檢測時係檢測總粒狀物且環保署尚未公告，造成基隆市填月報、季報提報有相當程度困難。建議環保署能於排放量資料庫建立 PM10 相關資料，俾便基市環保爾後提報相關報表，協調並提供相關資料。

(二)基隆市些油車排煙檢測計畫，於 91 年度目視判煙不合格車輛中，有 84% 皆為外縣市車輛，將可能影響 91 年度通知到檢數量。建議環保署能有統一作業方式，俾便將外縣市車輛轉移，作最後追查管制確實改善移動污染之情形。

(三)基隆市於 91 年度因應環保署政策推動企業道路洗掃認養，但由於目前經濟不景氣，造成企業界認養道路洗掃意願並不高，故於推廣上較不易達成署內要求。建議環保署是否能減少道路洗掃認養長度或配合實施空污費減免之誘因。

(四)基隆市未來將針對 91 年度較弱工作項目(如 NO_x、SO_x、CO_x 等削減率

及實收罰款金額比率催繳)加強外，另積極管制 O3 前趨物質之排放

第六節 縣市空氣品質改善維護成效及協助考評計畫之檢視

一、計畫執行

目標為協助地方提出可行性較高且對空氣品質改善效果顯著的計畫，87 年度以後包括協助推動加強街道揚塵洗掃計畫，及協助環保署評鑑各縣市執行空氣品質改善維護計畫之績效，90 年度為延續歷年工作目。委託中鼎公司協助環保辦理相關技術倡導，輔導縣市進行績效考評作業準備及污染減量等技術諮詢服務。

環保署補助地方執行計畫中，其中(1)共通性計畫為重點工作，地方環保局皆須執行，包括固定污染源管制、移動污染源管制、柴油車檢測、管建工程污染管制、電動機車推廣使用、行道洗掃、綠美化，及彙整各計畫之「空氣污染綜合防制計畫」。(2)縣市地區特區特性計畫，如工業臭味管制改善等。

90 年度考評資料(90 年 1-9 月)包括各縣市執行發包，幾乎都分別於 3-5 月及 6-8 月分別完成發包。在共通性計畫中，部分縣市亦有創新做法可供其他縣市參考。

二、建議事項

(一)修訂考評辦法，對移動污染源提高定檢率的權重，降低攔檢、攔查工作量。

(二)環保署委託研究報告分析，若干縣市工作單位成本偏高，未來列入考評改進。

(三)環保署重新考量排放量計算方法，及固定污染源減量策略。

(四)環保署參考環評辦理專門辦理技術顧問機構之評鑑。

(五)縣市同時以公文及電子郵件方式提報查核月報表，提高時效，未來可開發電腦管理系統，以提高效率。

三、計畫檢視

計畫型補助款制度及執行成效之研究

上述計畫執行後，多數縣市許可審查時間符合許可辦法的比例都大幅提昇，公私場所已能依許可證內容操作。移動污染源機車檢測之定檢到檢率各縣市都提昇，柴油車檢測車也提高。街道揚塵洗掃各縣市能達到規定工作量，污減量減少，空品區不良率改善。

縣市共通性計畫之單位工作成本，依工作項目不同如固定污染源計畫之直接削減成本約為 2.4-0.4 千元/噸，固定污染源最高為工廠評鑑，平均每家 62050 元。

90 年度補助縣市執行空氣品質改善維護計畫核定總金額 2.88 億元，分成委辦費及行政費。訂定補助直轄市及縣市執行空氣品質改善維護計畫補助及審核作業原則，設定指標分配經費額度。考評要點經二次縣市研商及四次委員會討論，引導地方環保局執行發揮實際效益工作，也配合環保署政策調各項考評項目權重及計分方式，也增加若干項目。另辦理計畫說明觀摩會，篩選各類成效良好之觀摩縣市，並辦理執行成效檢討會。

1.計畫目標之重要性及達成度

空氣品質改善維護對全民健康及永續發展極為重要，多數縣市皆依環保署規定標準執行核查並接受考評，計畫目標重要性建議評予 5 分。至於分項目標因本計畫涵蓋範圍甚廣，環保署考評辦法及指標極細膩且多，少數縣市雖無法完全執行達到目標，但逐年提高改善，差距漸縮小，建議評予 4 分。至於計畫效益方面，幾乎可達成預期主要效益，建議評予 4 分。

2.計畫作為

本計畫涵蓋各種污染源之檢測防範，層面相當廣泛，整體及分項計畫都未曾修正，只修正若干縣市考評指標，建議評予 5 分。而計畫各項目標均能設定有效之執行措施，包括共通性計畫及創新做法等能及時包完成發，建議評予 5 分。計畫內容大多能具體、量化，因若干考評指標相當專業化，縣市執行人員的認知上有所差距，建議評予 4 分。

3.計畫執行

本計畫在進度控制方面相當緊密，逐月審查彙整月報表檢討處理，進度控制情形及進度控制結果等二個指標皆建議評予 5 分。

4.經費運用

在預算執行方面，本計畫空污費屬專款專用，依實際年度所需經費執行撥付補助，計畫剩餘未撥付經費則保留至次年度再提領執行，因此對預算執行進度之差異甚小，建議評予 5 分。在預算追加減方面，欲變更或調整工作內容，須經環保署核准，唯尚缺乏精確資料，暫予保留。

5.行政作業

縣市執行單位對於指示建議事項大抵能及時反映，管考資料內容及時效性屬確實，建議皆評予 5 分。至於緊急事件處理，因缺乏精確資料，暫予保留。

綜合上述，本計畫就 13 個評分指標中，評予 5 分者 8 個，評予 4 分者 3 個，因資訊不足暫予保留者 2 個。

第十二章 結論與建議

本研究討論我國中央補助制度，並就 90 年度中央計畫型補助計畫中選取中央部會中預算規模較大之 6 項計畫加以檢視。

第一節 結論

一、我國中央與地方的財政關係依財政收支劃分法規範，主要可分成 1. 中央統籌分配稅款制度，2. 一般補助制度，3. 計畫型補助(特別補助)。前二者都在於彌補地方基準財政需求之缺口，功能相近。中央統籌分配稅款制度已近似日本地方交付稅制。中央統籌分配稅款係由財政部主管，一般補助制度則由行政院主計處主管，計畫型補助係由中央部會依其職掌分工執行，俾使全國各地區民眾能享受相近之公共服務水準及公共財。

計畫型補助係中央部會執行特定政策目標以執行附條件式〈需配合款或指定用途〉或非條件式補助，其要件須符合計畫涵蓋面廣，常跨越縣市建設，可發揮外部經濟效益，或具示範性重大建設，或地方配合中央重大政策或建設，附條件式補助較能達到上級補助機構的政策目標，但其預算經費通常係專款專用指定用途，受補助機構單位無法自由彈性運用，所獲福利水準相對上較未附條件時為低。

財劃法修正案(91.5)具擴大地方分權的精神，中央統籌分配稅款制度及一般補助已採公式化分配，能發揮此一精神。

二、計畫型補助之目的規模、性質、期程長短之差異性頗大，與一般補助有異，不易以單一成本效益分析方法分析，且在本研究期程內也不易對重大工程建設進行完整成本效益分析，因而只能就 90 年度中央計畫型補助項目中選取預算規模較大的六項補助計畫加以檢視其執行效益。

1. 依據行政院研考會初步估計，90 年度內政部補助 18 項計畫，其中內政部營建署補助 8 項計畫最多。教育部補助 7 項計畫，其中以協助受災學校進行災後校園重建工作案最大(但屬 90 單一年度補助)，其次為推動小班計畫。

計畫型補助款制度及執行成效之研究

此外，交通部補助 12 項計畫，其中以基金方式推動都會區捷運及輕軌推動計畫最大。經濟部補助 7 項計畫，其中以金門地區水資源整體開發計畫最多。行政院農業委員會補助 17 項計畫，其中以農田水利設施興建及改善案最大。90 年度臺灣省政府補助 2 項計畫，以區域排水改善計畫最重要。行政院環境保護署補助 12 項計畫，其中以飲用水水源水質保護綱要計畫最大。行政院衛生署補助 7 項計畫，其中以醫療網第四期計畫(新世紀健康照顧計畫)最重要。

另行政院文化建設委員會補助 8 項計畫，其中以文化設施規畫與營運案最重要。又國立台中圖書館補助 1 件，行政院體育委員會補助 2 件，行政院勞工委員會補助 1 件。行政院原住民委員會補助 12 件，其中以補助九二一原住民聚落重建計畫案最大。以上中央部會補助合計 105 項，但有若干項列出計畫名稱，九十年度編列經費，但全程計畫總經費並未編列。

中央補助地方各項計畫經費數額，原 90 年度預算數計有 105 項，共計編列新台幣 953 億 7806.7 萬元。就補助項目言，以內政部及其所屬機關計 18 項最多，其次為行政院農業委員會有 17 項，再次為行政院環境保護署有 13 項，行政院原住民族委員會有 12 項，交通部有 10 項。

90 年度中央原編列補助款預算共計 953 億 7806.7 萬元。補助金額中，以教育部 225 億 4026.8 萬元，占總預算額的 23.63%，居第一位。交通部補助 207 億 4726.3 萬元(占 21.75%)居次位，內政部補助 182 億 8637.1 萬元(占 19.17%)，行政院環境保護署補助 158 億 2769.8 萬元(占 16.59%)，其餘的部會補助較小。

2.行政院主計處彙整調查 90 年度中央各部會計畫型補助款，總計 999 億 8863 萬元，較原預算額 953 億 7806.7 萬元為多，但無部會細項資料。其中補助最多者是交通部補助 439 億 5797 萬元，居次位是教育部補助 198 億 3728 萬元，內政部補助 116 億 9492 萬元居第三位，環保署補助 72 億 7876 萬元居第四位，農委會補助 55 億 4230 萬元居第五位。

3.行政院研考會於 91 年中發函函請各補助部會單位複查填寫 90 年度實際補助額，結果回覆計 87 項計畫型補助，金額縮減只為 446 億 3623.4 萬元，不及原預算額之一半。比較核對後補助款，其中核查數據中內政部營建署缺

乏數據，留空未列入計算，因內政部營建署 90 年度編列補助預算 172 億 1754.1 萬元，占 90 年度補助預算總額的 18.05%，因此可能有低估情形。90 年度補助決算款占預算數額的 46.80%，不及原編列預算額之一半，差距相當大，其中部分原因為未能得到補助計畫款之數據所致。

就核查後中央補助款結構，90 年度行政院環保署補助 1727 億 1725.7 萬元，占總補助款決算的 28.49% 居首位。其次，交通部補助 85 億 56784.2 萬元(占 19.19%) 居次位，教育部補助 61 億 7609.6 萬元(占 13.83%) 為第三位，行政院衛生署補助 34 億 3532.9 萬元(占 7.69%)，內政部補助只占 4.12%。

三、計畫型補助之機制

中央計畫型補助機制依預算法、財政收支劃分法、地方制度法、中央對直轄市及縣市政府補助辦法、各部會補助及考核要點等規定，應足以規範運作補助及考核縣市或公法人之執行績效。

中央補助機關、行政院主計處、財政部、行政院研考會等對於計畫型補助之執行績效配合扮演重要角色，地方之執行能力配合及認知無疑更是施政高效益的關鍵。

鑑於提高施政效率，減輕政府的財政負擔，善用民間力量。行政院於民國 92 年 8 月 1 日制定中央對直轄市及縣(市)政府申請計畫型補助款補助之處理原則。該處理原則第 4 條規定公共建設申請計畫型補助，應先審查是否具有民間辦理可能性，以民間辦理為優先考量。若需政府補助時，中央主管機關成立評比小組審查及評比。該處理原則第 6 條明定計畫審查及評比標準應包括之項目，使中央補助機制流程在事先作業方面更有效地審查，能提高計畫型補助之未來執行績效。

四、計畫型補助之執行績效評核

本研究參酌「行政院列管施政計畫考評作業要點」之衡量指標及評分尺度研擬一套計畫型補助評核架構，考慮到中央計畫型補助案之性質相當異質，各中央部會已訂定其部會專案補助審查及考核辦法，評比內容較能傾向專業性。因此，本研究研擬者宜兼顧共同性質。考評指標架構建議分成五大類，包括計畫目標之重要性及達成度(含 3 個指標)、計畫作為(含 3 個指標)、

計畫執行(含 2 個指標)、經費運用(含 2 個指標)、行政作業(含 3 個指標)，計有 13 個指標，每一指標以 0-5 分尺度，再配以權數比重，加權平均結果，結果愈高者可顯示該計畫執行績效愈高。當然，各指標權重高低仍略具主觀意見在內。

五、90 年度六項中央補助計畫

本研究因研究時程限制，只能選取各部會民國 90 年度各補助計畫中補助金額最大之補助計畫，選取〈1〉內政部營建署生活圈道路交通建設計畫，〈2〉教育部降低國民中小學班級人數計畫，〈3〉交通部高鐵站區聯外道路系統改善計畫，〈4〉衛生署衛生所重擴建及空間規劃計畫，〈5〉農委會農水利設施興建及改善計畫，〈6〉環保署各縣市執行空氣品質改善維護計畫之成效彙整分析及協助考評工作推動計畫等六項計畫型補助加以檢視，其餘若干計畫型補助案因聯繫及研究時程諸多因素最終放棄而未能涵蓋在本次研究內。

〈一〉生活圈道路系統建設計畫修正

民國 90 年為基年，民國 110 年為計畫目標年。生活圈道路系統建設計畫修正機制中已針對以往缺失進行矯正，原委託計畫案已應用分析層級程序法(AHP)選擇計畫項目優先順序。桃園/中壢生活圈及新竹生活圈第一次修正案亦對達成目標作詳細推估，屬於國家重大建設。生活圈道路系統建設計畫已進行多年，經過變動修正，經費龐大，建設項目眾多。

1.桃園/中壢生活圈

預估實施生活圈道路的路網總效益，民國 96 年總路網時間(延 PCU 小時，即將各種車輛加權平均，如小客車權數為 0.75，將各種車輛數轉成標準車輛數)可節約 1.38%，總路網距離(延 PCU 公里)可節約 0.48%，路網平均旅行速率(公里/小時)可節約 0.91%。

2.新竹生活圈

民國 96 年總路網時間可節約 0.74%，總路網距離可節省 0.25%，路網平均旅行速率可節約 0.49%。

「受補助單位配合」項因地方常因經費預算不足，使生活圈道路系統建設地方配合款受到排擠；另也土地徵收不易等諸多因素，使執行進度嚴重落

後，但內政部營建署已針對此問題修正建設計畫，未來應可大幅改進。

依本研究試擬之補助計畫評比架構中所提出五類 13 個指標中，就現有資料嘗試初步評比，建議評予(最高分)5 分者 4 個，評予 4 分者 1 個，評予 3 分者 2 個，評予 2 分者 2 個，暫未能確定者 4 個。然而宜注意，本計畫所選出的六項計畫中，因性質功能差異頗大，不宜直接將六項計畫之評比結果直接比較績效高低，宜只就性質相近者進行比較。此外，各項指標之權重亦宜經各相關機關商議確定共識後實施，加權統計後之結果才能援用來評比。

〈二〉降低國民小學般及學生人數計畫

小班小校制確能提昇學生人力素質及國家形象，以政策目標達成率為評斷準則。國民小學 87 學年度各縣市平均達成率 57%，88 年度為 67%，89 年度為 75%，90 年度為 82%，逐年提高。90 年度以台北縣達成率 98% 最高，南投縣 93% 次之，而以台南市 65% 最低。

教育部主管單位與縣市相關單位及教育局人員說明溝通相當密切，執行進度屬順利。財源方面，受「教育經費編列與管理法」的相當程度保障，但對地方財政確構成強大壓力。依內政部人口統計各單一年齡層人口在民國 70 年以後逐年下降，未來每年進入國小就學人數少於 32 萬人，民國 90、91 年分別只有 26 萬人、24.7 萬人，未來宜注視單一年齡層人口數發展而檢討小班制度。

依本研究試擬之補助計畫評比架構之五類 13 個指標中，就現有資料嘗試初步評比，建議評予(最高分)5 分者 9 個，評予 4 分者 2 個，評予 3 分者 1 個，暫未能確定者 1 個。如同上述，這些結果不宜與本研究其他計畫補助案直接比較績效高低。

〈三〉高鐵站區聯外道路系統善計畫

本計畫屬於基金制，並非補助計畫。交通部訂定「聯外道路系統改善計畫審議處理原則」，就台灣高鐵公司所提各項建議加以辦理檢核評估。目的提供距車站 20 公里內主要人口聚集區道路服務，使 5 萬人口以上主要市鎮或密集相鄰次要鄉鎮，能在 30 分鐘內到達高鐵站區為原則。高鐵車站與各主要運輸走廊應有一聯外道路連接走廊鄰近的主要幹道。

計畫型補助款制度及執行成效之研究

本計畫針對運輸走廊若有多重方案時，設定一套確切準則以評選最佳方案。修正部份所增加的建設項目以地方政府能分擔建設經費(含工程費用及用地費)者優先考慮。

在管制考核方面，成立推動執行小組辦理作業，每站每月定期赴縣市政府召開協調會議，90 年度曾召開 45 場會議。控制工程進度及經費支用，每季製作會計季報統計表送審計部。

依本研究試擬補助計畫評比架構之五類 13 個指標中，就現有資料嘗試初步評比，建議評予(最高分)5 分者有 8 個，評予 4 分者 4 個，暫未能確定者 1 個。如同上述，這些結果不宜與其他補助評比結果直接比較績效高低。

〈四〉醫療救護、精神疾病防治、衛生所重擴建及空間規劃

本補助計畫涵蓋三個層面，衛生署於民國 84 年起委託內政部建築研究所辦理衛生所建築相關研究，進行 5 年，90 年度為延續性工作計畫。衛生署訂定補助處理原則辦理。

90 年度由各衛生局原提出申請計畫，及配合國民健康局及衛生局所實地勘察，衛生所定位宜明確，且應考慮(特別是鄉鎮地區)醫師能力需求之不足。因應高齡化社會，衛生所宜兼顧嬰幼兒與老人保健(諮詢)。衛生所宜結合社區營造而更新。未來宜就各年度建立的資料庫作全面性調查檢討，進一步評估計畫績效。

精神疾病防治衛生行政工作計畫，90 年度執行結果有 10 個縣市衛生局執行率達 100%，6 個縣市達到 90%以上。

依本研究試擬之補助計畫評比架構之五類 13 個指標中，就現有資料嘗試初評，建議評予最高分 5 分者有 1 個，評予 4 分者 7 個，評予 3 分者 3 個，暫未能確定者 2 個。如同上述，此結果不宜與其他計畫逕行比較績效高低。

〈五〉農田水利建設計畫

農田水利會為公法人，與政府分工合作推動農田水利事業，促進農業發展，維護水土保持，間接維護環境品質。台灣地區計有 17 個農田水利會，本研究只訪談宜蘭、嘉南及台東三個農田水利會。

農田水利設施興建及改善計畫包括老舊灌排水系統之整建、綠美化、推廣節水灌溉、推廣水田生態環境保護、灌溉水質監測、農地重劃等，其效益為對全國水土環境品質能發揮直接與間接的基本貢獻及必要性。首先，在計畫可行性評估應最為重要。就本研究訪談的宜蘭、嘉南及台東等三個農田水利會提報建設及改善水利工程計畫案予農委會審查，或係農委會協調建議農田水利會執行。

宜蘭、嘉南及台東農田水利會執行更新改善老舊灌溉給水設施為 U 型溝、倒 E 型溝、加強大型排水渠道外觀混凝土。另圳路綠美化，宜蘭水利會在圳路兩旁種植大量杜鵑花、防止濫墾、污染，保持灌溉優良水質及田園景觀。嘉南水利會亦配合農路拓寬改善溝渠施工，解決農田積水，減少農作物損失，又利用水路剩餘地從事圳堤綠美化工程，美化環境觀瞻，並能提供社區民眾休閒遊憩場所。有效利用水資源，增加旱作灌溉推廣，產量顯著增加。

依本研究試擬之補助計畫評比架構之五類 13 個指標中，就現有資料嘗試初評，建議評予最高分 5 分者有 7 個，評予 4 分者有 5 個，評予 2 分者 1 個。如同上述，此一結果不宜與其他計畫初評結果逕行比較績效高低。

〈六〉縣市空氣品質改善維護成效及協助考評計畫

目標為協助地方提出可行性較高且對空氣品質改善效果顯著的計畫，87 年度以後包括協助推動加強街道揚塵洗掃計畫，及協助環保署評鑑各縣市執行空氣品質改善維護計畫之績效，90 年度為延續歷年工作目。委託中鼎公司協助環保辦理相關技術倡導，輔導縣市進行績效考評作業準備及污染減量等技術諮詢服務。

90 年度考評資料(90 年 1-9 月)包括各縣市執行發包，幾乎都分別於 3-5 月及 6-8 月分別完成發包。在共通性計畫中，部分縣市亦有創新做法可供其他縣市參考。

建議修訂考評辦法，對移動污染源提高定檢率的權重，降低攔檢、攔查工作量。依環保署委託研究報告分析，若干縣市工作單位成本偏高，未來列入考評改進。環保署重新考量排放量計算方法，及固定污染源減量策略。環保署參考環評辦理專門辦理技術顧問機構之評鑑。縣市同時以公文及電子郵件方式提報查核月報表，提高時效，未來可開發電腦管理系統，以提高效率。

計畫執行後，多數縣市許可審查時間符合許可辦法的比例都大幅提昇，公私場所已能依許可證內容操作。移動污染源機車檢測之定檢到檢率各縣市都提昇，柴油車檢測車數也提高。街道揚塵洗掃各縣市能達到規定工作量，污減量減少，空品區不良率改善。

依本研究試擬之補助計畫評比架構之五類 13 個指標中，就現有資料嘗試初評，建議評予最高分 5 分者有 8 個，評予 4 分者有 3 個，暫未能確定者有 2 個。如同上述，此一結果不宜與其他計畫初評結果逕行比較其績效高低。

第二節 建議事項

基於前述就 90 年度選樣之六項大型計畫型補助計畫彙整檢視結果，提出若干建議事項，以使未來計畫型補助更能發揮補助效益，有效運用有限資源。

一、立即可改善事項

(一)建立完整計畫型補助案資料庫

說明：計畫型補助案不若一般補助，由中央各部會分別主管，其施政目標、期程功能、規模差異性極大。由 90 年度預算金額與行政院主計處彙整及行政院研考會發函複核結果〈回填單位因分年期辦理年度金額不易分割確定〉二者差異極大。若能建立較完整計畫型補助資料庫，〈預算及決算項目〉，對於施考核績效及研訂新施政計畫，提高資源使用效率都有助益，且可供學術研究單位研究用途。

建議：由行政院經建會辦理，就現行彙整計畫型補助資料逐年核查彙整。基於行政院經建會主管之公共建設計畫為計畫型補助款案件之大宗之理由。

(二)統一〈上級〉考評各種會計報表格式，簡化作業方式，配合 e 化報表，用以提升行政效率。

說明：由訪談得知中央各部會及地方財政單位接受審計機關、研考會等考核行政業務時，現行法規要求提供各種會計報表之種類格式差異性仍大，因此需耗費相當人力物力準備各種考核視察所需報表，不利於行政效率之提昇。

建議：行政院主計處函問中央及地方財主要單位調查，或邀集審計單位與行政院研考會會商，將全國各類會計報表標準格式，簡化會計報表之種類及格式，以因應上及類似業務考評作業，配合 e 化傳送，節約準備人力物力。

(三)計畫型補助仍由各中央主管機關辦理

說明：若干重大建設或計畫常需因地、因時因專業功能制宜，中央主管機關宜就專業功能業務分工施行建設或計畫，如此計畫型補助與行政院主計處主辦之一般補助相互分工配合推動補助業務。

且依現行 92.8.1 中央對直轄市及縣(市)政府申請計畫型補助款補助之處理原則，新增(1)是否能由民營參與？(2)若確不能採民間參與者，中央各主管機關對計畫之審查及評比標準所應包括之項目，已有明確事前執行規定。地方上年度執行績效不佳者，得拒絕或停止下年度補助。執行中依各主管機關訂定管控要點辦法監督，可就各種專業化問題作較妥善管理。再依預算法及相關規定進行事後審查檢討程序。

建議：維持現行中央相關主管機關主辦計畫型補助事項。行政院主計處、行政院研考會、審計單位控管預算執行、監督、檢討。

(四)改進標準單位成本概念、建立事前與事後成本效益分析機制

說明：重大建設或計畫申請補助案幾都附上成本效益評估，對於〈若尚未執行者〉較小型建設及計畫申請可協商必要時附上簡易成本效益說明，供補助機構評比分析決策。補助機構可設計斟酌提供簡易成本效益說明表格予參考。但成本效益分析方法有其複雜內容，建議推展相關訓練課程，以培育專業人材，並普及成本效益分析相關知識，以提昇國家有限資源之運用效率及行政績效。

另中央主管機構宜提供建設或計畫執行之標準單位成本資料單位〈若尚未執行者〉參用，但亦須兼顧因地而異特殊環境狀況之調整。

建議：中央主管機關參考行政院主計處、行政院經建會、研考會辦理訓練執行成本效益分析相關課程，以培育相關專業人材。

(五)因應未來行政法人設置，宜研議行政法人擔任受補助對象可行性之研究，其監督機制為何，是否有修訂中央補助辦法之規定修文內容之必要，

值得另行後續研究。

建議：行政院研考會、行政院主計處辦理。

二、中長程辦理事項

重大建設或計畫補助係屬多年期且經費龐大者，須逐年檢討建設目標是否因時空變革而須調整修正計畫內容，及檢討進度，以利國家整體資源之有效運用。

說明：如生活圈道路系統建設計畫、降低國中小學班級人數計畫等等大型補助計畫案，所需經費龐大，常因時空變化（交通情形變化或人口出生率遞減，民國 90、91 年出生人數只有 26 萬、24.7 萬人少於原規畫時 32 萬人等因素）與地方需求不同及配合款不易等，須逐年檢討政策目標及期程更新，調整有限資源之用途，提升資源使用效率。

建議：行政院經建會、行政院研考會及中央主管機關辦理。

將上述建議事項要點彙整於表 12.1 中。

表 12.1 建議事項表

建 議 事 項	主 辦 機 關
一、立即辦理事項	行政院經建會
1. 建立完整計畫型補助案資料庫，逐年核查辦理情形，裨助於考核及研究用途。	
2. 統一各部會會計財務報表之格式內容，中央部會受補助單位可提供各上級機關考核觀察使用，節約準備考核之人力物力。	行政院主計處函查或邀集審計部、研考會、財政部及中央部會協商辦理。
3. 計畫型補助仍由中央各主管機關主辦，與行政院主計處主辦之一般補助相互配合補助，收因地、因事制宜之效，提昇建	中央各部會、行政院主計處、行政院研考會

建 議 事 項	主 辦 機 關
<p>設績效，改善民眾福利。此外，計畫型補助之機制須先行審查民間參與的可能性，預算-執行-管考-檢討程序仍維持現行行政施政流程。</p> <p>4. 舉辦成本效益分析相關訓練課程，加強計畫執行之標準單位成本觀念，節約經費，提昇建設或計畫之效能。</p>	<p>行政院主計處、中央主管機關提供受補助單位參考、行政院經建會、行政院研考會</p>
<p>二、中長期辦理事項</p> <p>檢討重大建設或計畫之施政目標及期程，是否須隨時空客觀情勢變化而調整，使建設或計畫能契合地方的財政負擔及執行能力，有效運用資源。</p>	<p>行政院經建會、中央主管部會、行政院主計處、行政院研考會</p>

參考文獻

- Ahmad, E. and R. Thomas(1997), Types of Transfers—a General Formulation, in E. Ahmad (ed.), Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants, Edward Elgar, 361-381.
- Alback, E. (1989-90), Policy Evaluation : Design and Utilization, Knowledge in Societym, 2(4), 6-19.
- Atkinson, A. B. and N. H. Stern (1974), Pigou, Taxation and Public Goods, Review of Economic Studies, 41, 119-128.
- Boardman, A. E., D. H. Greenberg and A. R. Viring and D. L. Weimer (1996), Cost-Benefit Analysis : Concepts and Practice, Prentice Hall.
- Browning, E. K. and T. Gronberg and L. Liu(2000), Alternative Measures of the Marginal Cost of Funds, Economic Inquiry, 38, 591-599.
- Buckely, J. J., T. Feuring and Y. Hayashi(2001), Fuzzy Hierarchical Analysis Revisted, European Journal of Operational Research, 129, 48-64.
- Cullis, J. and P. Jones (1998), Public Finance and Public Choice, 2nd ed., Oxford University Press.
- Feldstein, M. S.(1997), How Big Should Government Be? National Tax Journal, 50, 197-213.
- Feldstein, M.(1972), Distributional Equity and the Optimal Structure of Public Prices, American Economic Review, 62, 32-36.
- Glazer, A. and R. Hassin(1998), Government Failures in Evaluating Programs, Public Choice, 94, 105-115.

- Gramlich, E. M. (1990), *A Guide to Benefit-Cost Analysis*, Prentice-Hall, 2nd ed.
- Ishi, H. (2001), *The Japanese Tax System*, Oxford University Press.
- Lord, R. G. (1985), *An Information of Processing Approach to Social Perceptions: Leadership and Behavioral Measurement in Organization*. in *Research in Organizational Behavior*, Vol. 7 Greenwich, CT: JAI, 87-128.
- Mayston, D. and G. Muraro (1993), *Project Finance and Decentralization in Public Investment*, in Alan Williams and Emilio Giardina(eds.), *Efficiency in the Public Sector: The Theory and Practice of Cost-Benefit Analysis*, Edward Elgar, 129-145.
- Munda, G. and P. Nijkamp and P. Rietveld (1993), *Information Precision and Multicriteria Evaluation Methods*, in Alan Williams and Emilio Giardina(eds.), *Efficiency in the Public Sector: The Theory and Practice of Cost-Benefit Analysis*, Edward Elgar, 43-64.
- Okun, A. C.(1975), *Equity and Efficiency : The Big Trade-off*, Washington, D. C. : Brookings Institutions.
- Pressman, J. L. and A. B. Wildavsky (1973), *Implementation : How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, Berkeley : University of California.
- Rist, R. C. (1995), *Introduction*, in R. C. Rist (ed.), *Policy Evaluation : Linking theory to practice*, Edward Elgar, XII-XXV.
- Rizzo, I. (1993), *The Public Decision-making Process and Cost-Benefit Analysis*, in Alan Williams and Emilio Giardina(eds.), *Efficiency in the Public Sector: The Theory and Practice of Cost-Benefit Analysis*, Edward Elgar,

158-170.

Robbins, S.P. (1990), 李茂興、黃曬莉譯, 組織行爲——管理心理學理論與實務 (Organizational Behavior: Concepts, Controversies, and Applications)台北, 揚智文化。

川北力編(2003), 《圖說日本的財政》, 平成 15 年度版, 東洋經濟新報社。

內政部營建署(2002a), 「生活圈道路系統建設計畫」修正機制之研究報告。

內政部營建署(2002b), 桃園一中壠生活圈道路系統建設計畫(第一次修正), 民國 91 年 9 月。

內政部營建署(2002), 新竹生活圈道路系統建設計畫(第一次修正), 民國 91 年 9 月。

丘昌泰(2000), 《公共政策：基礎篇》, 台北：巨流出版社。

台灣省台東農田水利會簡報, 2003 年 2 月。

台灣省宜蘭農田水利會簡報, 2002 年 10 月 18 日。

朱志宏(1998), 《公共政策》, 台北：三民書局。

江偉平(1997), 政策制定與執行——以警政作業為例, 《研考雙月刊》, 21 (5), 10-23。

行政院, 中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法, 民國 92 年 1 月 1 日。

行政院, 中央對臺灣省各縣(市)政府計畫及預算考核要點, 民國 89 年 11 月 13 日。

行政院農業委員會(2001), 農田水利會財務收支查核報告, 民國 90 年 9 月。

行政院農業委員會(2002), 行政院農業委員會發展計畫 91 年度計畫研提與管理手冊。

行政院農業發展委員會(2002), 行政院農業發展計畫九十一年度計畫研提

計畫型補助款制度及執行成效之研究

與管理手冊，民國 91 年 1 月。

行政院衛生署(1996)，衛生所建築基本設計指引及整修空間規畫。

行政院衛生署(2002)，行政院衛生署對地方政府補助處理原則(核定本)，民國 91 年 9 月。

行政院環境保護署(2002)，直轄市及縣(市)空氣品質維護或改善工作執行績效考評要點。

吳定(2000)，《公共政策》，台北：中華電視公司教學部。

呂天降(2002)，台灣省宜蘭農田水利會簡報，民國 91 年 10 月。

李允傑、丘昌泰合著，《政策執行與評估》，台北，國立空中大學，1999。

李泰興(2000)，九十年度中央對各縣市一般性補助款之核算及分配情形，《主計月報》，538，頁 71-79。

李得璋(2000)，公共工程建設計畫績效評估，《研考雙月刊》，24(4)，37-43。

李源泉、陳正美(1998)，台灣農田水利會百年來組織法規的演進，科學農業，46(1-2)，頁 6-14。

李麗霞，政策執行人員與政策執行力的探討，《研考雙月刊》，23 卷 4 期，1999 年 8 月。

李顯峰(1997)，中央對省及直轄市補助款之研究，東海大學，《行政發展與地方政府競爭力之提昇學術研討會論文集》，民國 86 年 6 月，頁 247-293。

李顯峰(1998)，省府精簡化補助款制度規劃之研究，《修憲後地方政治與行政發展學術研討會論文集》，政治大學公共行政學系，頁 251-282。

李顯峰、朱澤民等(2002)，《中央統籌分配稅款分配制度改進之研究》，財政部專題研究報告。

- 林水波(1999)，《公共政策新論》，台北：智勝出版社。
- 林水波、施能傑、葉匡時(1993)，《強化政策執行能力之理論建構》，行政院研考會研究計畫報告。
- 林華德(1991)，臺灣省政府補助款之經濟功能，《財稅研究》，23(3)，49-74。
- 施宗英(1991)，從傳統評估到快速查核—美國政府計畫評估發展的新方向，《研考雙月刊》，15(6)，51-56。
- 施能傑(1999)，政策執行的要素分析，《研考雙月刊》，23(4)，頁 6-15。
- 徐仁輝(1998)，精省後中央與地方財政關係之規畫研究，《修憲後地方政治與行政發展學術研討會論文集》，政治大學公共行政學系，頁 227-247。
- 徐守德(1991)，投資計畫評估—以化工廠為例，《臺北市銀月刊》，25(5)，頁 45-58。
- 徐金錫(2000)，臺灣省嘉南農田水利會業務簡報，民國 89 年 5 月。
- 桃園縣政府承辦(2002)，教育部 89 年度降低國民中小學班級學生人數計畫執行成果專輯，教育部發行。(民國 91 年 9 月)
- 桃園縣政府承辦(2002)，教育部 90 年度降低國民中小學班級學生人數計畫執行成果專輯，教育部發行。(民國 91 年 9 月)
- 翁興利、施能傑、官有恒、鄭麗嬌(1998)，《公共政策》，台北：國立空中大學出版社。
- 財團法人中華顧問工程司(2001)，台灣高鐵公司建議新增道路供需分析之檢核評估。
- 基隆市環境保護局(2002)，九十年空氣污染防制技術諮詢小組委員會及綠美化相關專家學者現場訪查會議，民國 91 年 10 月。
- 張其祿(2001)，府際間財政補助政策之經濟效能分析—兼論我國地方補助

計畫型補助款制度及執行成效之研究

款之執行與展望，《社會文化學報》，12，頁 133-157。

教育部(2002)，執行「降低國民中小學班級學生人數計畫」硬體工程注意事項。

許振明、林建甫、周麗芳、陳建良、蕭麗卿(2001)，政府研究發展支出結構與成效分析，《財稅研究》，33(3)，頁 18-35。

陳正美(2001)，嘉南農田水利會財務工作執行與檢討，2001 年 1 月 9 日。

陳明珠(2001)，地方財政與補助款制度之探討，《審計季刊》。

陳垣濤(2002)，公共投資方案的績效評估與排序之研究，《臺灣土地金融季刊》，39(3)，頁 179-207。

黃台生、馮正民等(2002)，「生活圈道路系統建設計畫」修正機制之研究，蘇憲民召集，內政部營建署專題研究計畫報告，民國 91 年 6 月。

曾巨威等(2001)，《如何透過中央統籌分配稅款及補助稅款之分配激勵地方政府開闢財源》，行政院研究發展考核委員會專題研究報告。

曾巨威、李顯峰(2000)，地方基準財政需要與基準財政收入之研究，行政院經濟建設委員會專題研究報告。

嘉南農田水利會(2003)，90、91 年度農田水利設施更新改善及綠美化計畫簡報，民國 92 年 2 月。

廖慧燕、黃定國、林靜娟(2001)，《九十年衛生所重、擴建及空間規劃》，行政院衛生署委託專題研究報告，90 年 12 月 31 日。

鄭昭明(1993)，《認知心理學》，台北：桂冠。

閻春伶(2001)，各縣市執行空氣品質改善維護計畫成效彙整分析及協助考評工作推動計畫，行政院環境保護署九十年專業工作計畫報告。

附錄一 九十年度計畫型補助款案(核查數據)

計畫名稱	主辦機關	全程總經費	九十年度決算
		(千元)	(千元)
國土資訊系統基礎環境建置計畫	內政部	658,459	89,955
台閩地區古蹟維護計畫(第三期)	內政部	1,253,310	220,923
金門縣農地地籍圖重測十二年計畫	內政部	109,802	9,933
警察風紀實施計畫	內政部警政署	1,190	1,190
環島數位微波通信系統	內政部警政署	1,308,451	0
			(90年未編有本項經費)
防制中共派員滲透潛伏，在台從事分化、破壞、顛覆等活動	內政部警政署	3,574	1,967
雨水下水道建設計畫	內政部營建署		
生活圈道路系統建設計畫	內政部營建署		
推動自主性建築管理，加強公共安全維護	內政部營建署		
辦理海岸地區環境景觀改善	內政部營建署		
污水下水道建設計畫	內政部營建署		
推動辦理離島建設有關事項	內政部營建署		
營建剩餘土石方處理方案	內政部營建署		
創造城鄉新風貌計畫	內政部營建署		
加強緊急救護運送能力二年中程計畫	內政部消防署	484,000	9,430
充實消防設施五年中程計畫	內政部消防署	2,262,552	595,837
台灣省圖解地籍數值化後續計畫第一年計畫	內政部土地測量局	67,120	66,977
發放幼兒教育券	內政部兒童局	1,200,000	847,075
推動小班計畫	教育部	35,000,000	3,600,000
發放幼兒教育券實施方案	教育部	1,000,000	906,000
推動中小學鄉土教育實施方案	教育部	計畫中並無編列	93,750
協助受災學校進行災後校園重建工作	教育部	127,464	99,484
實施國中潛能開發教育計畫	教育部	714,060	527,000
提升學生健康四年計畫	教育部	231,432	208,394
發展與改進特殊教育計畫(五年)	教育部	4437628	741,468
傳統市場更新與改善五年計畫	經濟部	69,000	18000(含保留款 13975)

計畫型補助款制度及執行成效之研究

計畫名稱	主辦機關	九十年 度 決 算	
		全 程 總 經 費 (千 元)	(千 元)
水庫集水區緊急治理工程計畫	經濟部水利署	經常性辦理	90,000
蓄水庫安全檢查與評估計畫	經濟部水利署	經常性辦理	50,000
中小型水庫保育整計畫	經濟部水利署	1,352,000	97,000
河川行水區垃圾棄置場計畫	經濟部水利署	739,150	46,563
馬祖地區水資源整體開發計畫	經濟部水利署	1,352,000	4,000
金門地區水資源整體開發計畫	經濟部水利署	1,507,000	43,000
縣市生活圈道路系統建設	交通部	295353	295353
補助購建船舶案(本項自九十年度編列於離島建設基金)	交通部	29,000	29,000
道路交通秩序與安全工作之督導執行	交通部	281880	254522
城際公路建設計畫(本項由本部所屬各機關及內政部營建署辦理)	交通部		
強化公路整建及維護計畫(縣鄉道)	交通部	1500000	1500000
重要交通建設聯外系統整建計畫	交通部	300000	296875
重要都會區快速道路建設計畫	交通部	25320000	1090000
補助興建示範停車場計畫	交通部	25,366,299	2,588,289
台灣地區重要橋樑安全維護計畫(本項由本部所屬各機關辦理)	交通部		
高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫	交通部高速鐵路工程籌備處	39,604,000	2,513,803
老人長期照護三年計畫	行政院衛生署	718,503	177,621
推動社區健康營造三年計畫	行政院衛生署	17,200	15,402
推行台灣地區新家庭計畫三期計畫	行政院衛生署	4,293	4,293
醫療網第四期計畫(新世紀健康照護計畫)	行政院衛生署	12,622,668	2,907,794
加強山地離島及原住民醫療服務計畫	行政院衛生署	1,329,564	157,500
癌症社區到點篩檢計畫	行政院衛生署	38,156	37,427
根除三麻一風計畫	行政院衛生署疾病管制局	699,684	135,292
藝文資源調查推展計畫	行政院文化建設委員會	434,160	81,494
文化設施規劃與營運	行政院文化建設委員會	5,897,686	1,049,305
文化產業之發展與振興計畫	行政院文化建設委員會	258,550	59,141
社區文化再造計畫	行政院文化建設委員會	735,000	154,820

附錄一 九十年度計畫型補助案(核查數據)

計 畫 名 稱	主 辦 機 關	全 程 總 經 費	九 十 年 度 決 算
		(千 元)	(千 元)
社區環境改造計畫	行政院文化建設委員會	500,000	107,583
多元文化保存與推廣	行政院文化建設委員會	176,716	29,512
藝術村推展計畫	行政院文化建設委員會	254,398	10,472
書香文化發展計畫	行政院文化建設委員會	570,000	44,325
國立台中圖書館業務營運管理	國立臺中圖書館	非計畫型補助款	
		事項	
建設七股成為國際級的生態保育基地	行政院農業委員會	100,000	20,399
推動草嶺山地生態休閒區	行政院農業委員會	100,000	6,273
輔導養豬產業永續經營計畫	行政院農業委員會	442841	114946
維護水田生態環境及改善灌溉水質	行政院農業委員會	400,000	53,457
發展利用獨特自然景觀的休閒產業	行政院農業委員會	300,000	37,255
農田水利設施興建及改善	行政院農業委員會	35,280,000	4,108,835
輔導產銷團體建立管理制度	行政院農業委員會	493,080	127,268
輔導農村釀酒產業	行政院農業委員會	20,000	已列入移緩濟急經費，未予執行。
輔導成立衛星工廠及產地初級加工	行政院農業委員會	40,820	14,500
農業策略聯盟組織及經營體系之建立與訓練	行政院農業委員會		本計畫已併入推動策略聯盟計畫項下辦理。
辦理產銷團體企業化經營管理教育訓練	行政院農業委員會	12,809	12261
推動農業策略聯盟	行政院農業委員會	600000	87,801
營造重要農業區優質產銷環境	行政院農業委員會	302,665	400
農田水利會會費補助	行政院農業委員會	10,110,200	2,026,000
建立產銷團體分級輔導及諮詢服務體系	行政院農業委員會		本計畫已併入輔導產銷團體建立管理制度計畫項下辦理。
推動海洋牧場及生態休閒走廊	行政院農業委員會漁業署	360,000	67,165
畜產試驗所科技研發基礎設施建設計畫	行政院農業委員會畜產試驗所	1,931,400	287,686
策辦各項勞工服務工作	行政院勞工委員會	15,490	15,373
台灣省垃圾處理第三期計畫	行政院環境保護署	15,591,314	1,982,362
河川行水區內鄉鎮市垃圾棄置場處置計畫	行政院環境保護署	1,280,000	50,000

計畫型補助款制度及執行成效之研究

計畫名稱	主辦機關	全程總經費	九十年度決算
		(千元)	(千元)
「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」實施計畫	行政院環境保護署	56,155,315	92,229
二重疏洪道綠美化計畫	行政院環境保護署	1,470,000	180,000
垃圾應急(焚化)處理計畫	行政院環境保護署	1,100,000	45,581
小型焚化爐興建計畫	行政院環境保護署	900,000	20,000
購買環境噪音管制及非游離輻射相關之設備	行政院環境保護署		
飲用水水源水質保護綱要計畫	行政院環境保護署	6,450,000	6,318,070
台灣地區河川流域及海洋經營管理方案-第一期計畫	行政院環境保護署	3,015,000	185,739
土壤及地下水污染整治工作執行計畫	行政院環境保護署		
台灣地區垃圾資源回收(焚化)廠興建工程計畫	行政院環境保護署	63,407,596	3,818,276
空氣污染防治費使用方案	行政院環境保護署		
事業廢棄物及垃圾焚化灰渣最終處置場設置計畫	行政院環境保護署	6,015,650	25,000
原住民族部落土地開發與經營六年計畫	行政院原住民族委員會	777,648	51,529
整建原住民族部落生活新風貌實施計畫	行政院原住民族委員會	1,736,191	244,582
原住民族文化振興發展六年計畫	行政院原住民族委員會	578,962	61,900
原住民族部落基礎環境設施改善計畫	行政院原住民族委員會	1,325,000	150,000
輔導原住民族經濟及產業發展四年計畫	行政院原住民族委員會	763,066	133,083
改善原住民族地區部落飲水設施計畫	行政院原住民族委員會	2,200,000	110,000
原住民老人暨兒童照顧六年實施計畫	行政院原住民族委員會	487,711	34,417
九二一原住民聚落重建計畫	行政院原住民族委員會	1,803,667	485,700
原住民保留地森林保育計畫	行政院原住民族委員會	1,351,850	242,006
都市原住民生活輔導計畫第二期計畫	行政院原住民族委員會	1,690,109	121,091
原住民人才培育暨團隊扶植計畫	行政院原住民族委員會	432,000	12,940
原住民就業安全三年計畫	行政院原住民族委員會	301,000	60,530
改善運動設施環境	行政院體育委員會	65,000	65,000
興建縣市立體育場館	行政院體育委員會	700,000	700,000
加強離島港埠建設計畫	福建省金門縣政府		
區域排水改善計畫	臺灣省政府	764,405	486,524
臺灣省政府加強社區發展與建設計畫	臺灣省政府	100,000	90,287

資料來源：行政院研究考核委員會。

附錄二 訪談記錄

一、計畫名稱：生活圈道路系統建設計畫

主辦機關：內政部營建署道路組

時間：91年8月14日(三)下午2:00

地點：臺北市八德路二段342號

訪談人員：道路組課長阮明正、課長黃榮杰等、李顯峰、鄭鈺慧、吳怡銘

- 1.計規畫有18個生活圈，90年度18個生活圈道路系統建設計畫核列經費共計新台幣72億4,044萬元，其中中央負擔54億元(占74.58%)，地方負擔18億4,044萬元(占25.42%)，地方需配合款。
- 2.生活圈道路系統建設計畫核列經費已規畫編列至民國95年度，即至民國95年度應執行完畢。民國80至90年度經費合計559.847萬元，又80至95年度總經費合計1810.787億元。
- 3.91年度建設經費核列權重以台南生活圈的19.81%最高，再依次是高雄生活圈14.75%、台中生活圈10.81%、宜蘭生活圈7.09%、新竹生活圈7.08%、台北生活圈6.39%等；而權重最少者是彰化生活圈0%。
- 4.此建設計畫案需地方配合款，需視地方財力而定，因地方財政困難，放寬地方配合款比例，也看地方財主辦單位對經費的調度。
- 5.各生活圈計畫設計目標及功能，係以中心都市為主，考慮功能及其它鄰近生活圈連接。在過程中會有民意代表關心。由縣市提出申請，缺財源時由中央補助。
- 6.審查機制方面，已建立公平考慮的優先評比順序。
- 7.中央與地方對生活圈計畫的認知有時不同，但因需地方配合款來執行，因而尊重地方的意見，地方首長的施政方針常改變，會引起中央

計畫型補助款制度及執行成效之研究

與地方認知差異。中央對跨縣市的建設計畫常予全額補助。尤其用地取得是計畫成功與否相當具有關鍵性。如台中市、台南市政府對生活圈在取得用地方面配合度高，能加速執行步驟。

二、計畫名稱：推動小班計畫

主辦機關：教育部國教司

時間：91 年 8 月 15 日(星期四)上午 10：00

地點：臺北市徐州路 5 號中央聯合辦公大樓南棟

訪談人員：教育部國教司邱專員、李顯峰、吳怡銘

- 1.本計畫自 87 學年起執行，預計至 92 學年度達成國小一至 6 年級以 35 人編班之目標，至 96 學年度達成國中一至三年級以 35 人編班之目標。
- 2.比較計畫執行前後成效，86 學年度國小計 2,546 校，總班級數 57,584 班，35 人以下編班班級數 24,759 班，比率為 42.99%，至 90 學年度國小計 2,611 校，總班級數 63,115 班，35 人以下編班班級數 54,895 班，比率為 86.97%，本計畫執行四年來，總計增設 71 校，增 5,531 班，235 人以下編班之比率提昇 43.98%。(以上資料為國小一至六年級部分，90 學年度計畫目標為小一至四年級均依政策目標執行，扣除開學後學生轉學之因素，每一年級達成率均在 95%以上)。
- 3.國中部分雖計畫自 91 學年度起執行，惟自 87 學年度起執行不減班措施，亦協助部分減班學校提前降低班級學生人數，86 學年年度國中計 719 校，總班級數 24,781 班，35 人以下編班班級數 3,924 班，比率為 15.83%，至 90 學年度國中計 708 校，總班級數 22,629 班，35 人以下編班班級數 12,859 班，比率為 56.82%，本計畫執行四年來，雖因國中在學學生數由 86 學年度 1,074,855 人降至 935,738 人，縣市政府基於財政因素致縮減部分學校及班級數，惟因本部配合人數減少補助不減班措施人事經費，故 35 人以下編班之比率提升 40.99%。
- 4.自 87 會計年度起，教育部編列預算，自 87 至 97 年度全程硬體建築工程經費計 350 億元，增聘教師人事費計 834.9141 億元。90 年度硬體建築預算 36 億元，增聘教師人事費 38.9271 億元。但增聘教師人事費自 88 年下半及 99 年度起，除新增一年級人事費外，其他年級屬延續性人事費全納入中央統籌分配稅款(地方基本財政需求)內撥付。
- 5.經費需求之計算：

- (1)硬體經費：依 87 年度實際執行及 88 年度先期規劃作業顯示，現行國小一年級班級學生人數降至 35 人約需硬體經費 50 億元，以目前每年入學人口約 32 萬人(依內政部人口統計)之情形觀之，國小全面降至 35 人約需經費 300 億元；而國中降至 35 人約需經費 50 億元，二者合計 350 億元。其補助原則以教室 120 萬、廁所 80 萬、樓梯 50 萬、地下室 120 萬、川堂 50 萬之單價核計。
- (2)人事經費：原奉行政院核定經費不含人事費，教育部配合教改員額需求案，請各縣市政教改推動小組核定結果，推估各年度增班及師資分年需求推算。88 年度以每人每年薪資 60 萬元計算，以後之年度增加配合公教每年調整薪資幅度百分之三計算。
- (3)經費需求將分為二階段評估，第一階段以 88 至 92 年度奉行政院通過之「教改行動方案」經費額度為限；93 年度以後在實施前一年提第一階段執行檢討報告，再行報行政院核定。

6.預期效果：

- (1)國民中小學屬於義務教育，學生之個別差異極大，需要經常實施個別化教學，以提昇教學效能；降低班級學生人數，可增進師生互動，較易實施個別化教學及個別輔導，進而提昇教學品質。
- (2)國小一、二年級學生年齡小，需要教師較多的關心照顧及個別指導，優先降低班級人數至 35 人，能使其得教師較多關心照顧及個別指導，也較易銜接幼稚園每班 30 人之班級型態，以減少適應困難，並奠定良好學習基礎。
- (3)與世界各國比較，我國國民中小學班級學生人數確屬偏高，降低班級學生人數可降低國民中小學師生比例(人力素質指標之一)，因而提昇國家形象及競爭力。

三、計畫名稱：高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫

主辦機關：交通部

時間：8月20日(三)上午10:30

地點：臺北市濟南路一段2之1號台大校友會館

訪談人員：交通部高鐵工程局正工程司何美瑩、李顯峰、鄭鈺慧、吳怡銘

1.計畫緣起：

「建設南北高速鐵路計畫」係行政院於81年6月25日核定，其相關之聯外交通系統工程並未包含在建設計畫之內，為便利旅客轉乘高速鐵路發揮便捷的運輸功能，配合建立完整交通路網勢所必須，交通部高鐵局爰邀集中央及地方政府等相關執行單位，逐站評估、研選各聯外道路工程，研具「高速鐵路站區聯外道路系統改善計畫」，並經交通部報奉行政院於87年9月7日核定，並配合於高鐵通車前完成。

2.計畫內容：

本計畫係配合高鐵九十四年通車前完成桃園、新竹、台中、嘉義、台南及高雄等六站共28項聯外道路新闢或拓寬改善工程，計畫期程為87.7—94.6，總改善道路長度128.74公里，總經費為396.04億元，屬自償性計畫，其自償比率為72.36%；所需經費由本局成立之「高鐵相關建設基金」籌應。由高鐵局主要負責計畫之推動協調及經費之籌應，至實際之執行則分由各類道路主辦機關辦理。

3.計畫目標：

本計畫以民國110年為目標年，並以92年及100年為中間年，其目標如下：

- (1)建立高鐵車站聯外交通健全之運輸路網，充分發揮高速鐵路系統的城際運輸服務功能。
- (2)提高高鐵車站連絡道路服務水準，消除運輸瓶頸。

- (3)疏導都市地區過境交通壓力，裨益都市發展與土地使用。
- (4)溝通並改善高鐵車站與其鄰近縣市、工業區及重要遊憩地區間交通。
- (5)整合相關重大交通建設計畫，構建完整軌道運輸路網，落實發展大眾運輸政策。

4.管制考核方面，有下列推動方式及報表：

- (1)成立本計畫推動執行小組，且各站並有專職人員負責推動辦理作業。
- (2)每站每月定期赴縣市政府召開協調會議，九十年度計召開約四十五場次。
- (3)每月上公共工程會網站查填工作進度及經費支用情形。
- (4)年度初始依交通部規定訂有「九十年度自行列管作業計畫」(九十年元月二十九日提送)，每季並於次月十日前提送執行進度表，年終時於次年(九十一年)二月十五日提報年度考評資料。每季填報資料包含年支用比及總支用比等。
- (5)每季製作會計季報統計表送審計部(包含依各站、受款單位分年度實支數及暫付數等)
- (6)每月局內管制進度表，查填各子計畫分月進度比較及落後原因等，局務會報列管。
- (7)每月檢討上月份經費預估及實際支用情形，以及本月份經費需求，自行列管。
- (8)每週定期更新各子計畫最新辦理情形，詳述遭遇困難、協調過程及公文流程等，並填列三週報表自行列管。

四、計畫名稱：農田水利設施興建及改善

主辦機關：農委會

時間：91 年 8 月 21 日(三)上午 10：00

地點：臺北市南海路 37 號

訪談人員：水利科蔡昇甫等、李顯峰、顏永銘、吳怡銘、陳慧美

- 1.本計畫包括六項子計畫，農會委託各縣市政府辦理(1)農地重劃工程及(2)早期農地重劃區農水路之更新改善等二項子計畫。(3)農田水利設施更新改善及綠美化，(4)節水灌溉推廣，(5)推廣水田生態環境保護及地下水涵養補注，及(6)灌溉水質監測及維護等。另臺灣省政府在以前民國 60 至 80 年度補助加速農田水路更新事項。由政府與農田水利會分工合作，推體農田水利事業。
- 2.農過水利會計有七星、瑠公、宜蘭、北基、桃園、石門、新竹、苗栗、台中、南投、彰化、雲林、嘉南、高雄、屏東、台東及花蓮等計 17 個管轄灌溉面積合計 381,810 公頃，灌溉埤圳合計 1,224 處，水庫計有 19 座，灌溉排渠道長度計 6,907 公里 9,454 公尺。
- 3.加強農田水利建設計畫期限自民國 90 年 1 月 1 日至 93 年 12 月 31 日止。目標為加強農田水利建設，改善農業生產及經營環境；與辦現代化水利設施，加強推動地下水涵養補注、生態工法，為農業生產、生態、生活等三生一體環境建設奠定基石；以農田水利會轄區 38 萬公頃重要農業生產地區為重點，受益會員農民 111 萬人，逐步擴及轄區外 50 萬公頃耕地的灌溉排水協助。
- 4.就(1)農田水利設施更新改善及綠美化，(2)節水灌溉推廣，(3)農地重劃工程，及(4)早期農地重劃工程等四項子計畫中央補助標準不超過實際工程費的 49%，即農民需自籌 51%。農地重工程每公頃約需 55 萬至 65 萬元，政府每公頃補助 31 萬 3 千元，其餘由農民負擔。早期農地重劃區農之更新改善子計畫，中央補助 85%，縣市政府自籌 15%。
- 5.90 年度本計畫經費計 42.465 億元，至 93 年度執行結束預算經費合計新台幣 196.968 億元。推廣水田生態環境保護及灌溉水質監測及維護

計畫型補助款制度及執行成效之研究

等二項子計畫屬性為推廣研究，不像補助。

- 6.農委會將各農田水利會及各縣市政府所提報工程計畫進行複勘與核定，最後執行查證計畫執行成果。
- 7.本計畫執行成果另見相關簡報資料。
- 8.在地方認知差距方面：(1)每年應更新改善 2%的農田水利設施(渠道 1,382 公頃及 3,548 座結構物)才能符合農民灌溉需求，農田水利會認為目前補助經費偏低。(2)農民希望政府提高農地重劃工程補助經費。

五、計畫名稱：醫療網第四期計畫(新世紀健康照顧計畫)

主辦機關：衛生署

時間：9月12日(星期三)上午10:00

地點：臺北市愛國東路100號

訪談人員：醫政處蔣竹雲等、李顯峰、楊敏君、吳怡銘、陳慧美

1.計畫目的：

- (1)強化緊急醫療救護體系
- (2)健全精神疾病防治工作
- (3)衛生所重擴建與空間規劃

2.有關第一部份各計畫進行的依據，主要皆依據行政院衛生署對地方政府補助處理原則加以規範，相關規定簡述如下：

- (1)第三點，補助項目與經費需求之提報與核定、款項撥付及年度決算(含計畫進度、成果與效益及經費支用)之評估與查核依預算法、決算法、審計法、中央政府各機關單位預算執行要點、中央對直轄市及縣市政府補助辦法等相關法令暨本處理原則辦理
- (2)第四點，有關衛生署對地方政推動醫療保健及專案計畫補助比率的訂定主要將地方政府依財力級次分為三級，第一級由中央補助百分之五十，第二級補助百分之六十，與第三級則為百分之七十。
- (3)第五點、第六點分別訂立年度前與年度中的計畫統一審查流程:地方政府依施政重點級需求研提經機關首長核定送衛生署審核。而衛生署應就其效益評估計畫內容、經費及專業等項目作詳細審查由署長核定於地方政府編概算前通知地方政府將本計畫編於預算內，而實際補助金額則俟一預算核定結果分配，並依各補助計畫實際經費需求或發包金額核實撥款。
- (4)第八點，主要規範中央補助地方之經費分類亦為三類：經常性購置機具以及工程施作經費之撥付。至於撥付方式則分：五百萬元以下

於地方政府檢具發包合約後一次付清；超過五百萬元未達五千萬元者分三次撥付；至於超過五千萬元者則分四次撥付。

(5)第九點，規定計畫補助經費除有特殊因素不得移作他用。

(6)第十點，要求各補助計畫之各項經費地方政府應依政府採購法及相關規定辦理。

3.各計畫負責單位執行成效

計畫一：強化醫療緊急救護系統計畫

(1)計畫概述：

本計畫的法源依據主要為 84 年公佈的緊急醫療救護法，目的在於提升緊急醫療的救護品質，並提升緊急傷病患的生命與健康，而此計畫中央對地方主要補助的具體重點，在於緊急醫療設備採購及醫療人員之訓練，其中包含了消防及衛生單位，最終目的在於建立一具有緊急應變能力的的指揮中心。

(2)負責單位意見回饋

緊急醫療計畫這項業務在台灣發生九二一大地震後，開始受到政府相當程度的重視。目前在業務推動與執行進度上都還算順暢，程序進行上也依照相關政府規定辦理。但由於這項業務還是屬於剛上軌道的階段，在實際運作經驗後仍有一些意見可提出討論或反映，簡述如下：

本計畫推動碰到的問題：

(a)在於爭取預算上的受到阻礙。

由於在業務內容上相較於其他爭取補助計畫，其成效較為不易快速見到成果，再加上政府財政日益吃緊，故並非能很順利完整爭取到充足經費，主要是負責這項業務經費審核的審計、主計及研考單位等單位。

(b)計畫業務應由中央或地方來作的爭議

就負責計畫審核及經費控管的政府中央幕僚單位的認知而言，認為此項業務應由各地方政府自行辦理即可，但以本單位(衛生署)的立場乃認為，由於地方經費向來不足，若交由地方政府辦理，在各種建設計畫中，此項計畫由於長期性的特質則易遭致忽略與排擠，或將經費挪作他用，故贊成目前在業務正上軌道之時，仍由中央編列預算負責計畫推行，未來再作交由地方辦理之考慮。

(c)作業上效率問題

在承辦理這項業務上，本單位(衛生署)乃屬業務單位，在經費運用與執行成效審核上受各相關幕僚單位如主計處、審計部研考會等列管，因此負責的對象並非單一，但也因此造成本單位就同一計畫須應付不同之行政機關部門，在資料準備上有很多的重複並造成流程的無效率。

計畫二：健全精神疾病防治計畫

(1)計畫概述：

本計畫主要依據基層衛生法而成立，由於精神疾病會造成社會潛藏問題，影響甚鉅，故此計畫以社區為發展為重心，目的在設立社區心理衛生中心，從事心理衛生教育，所涉及單位包括消防單位、衛生所護士，至里鄰等作一密切配合。

(2)負責單位意見回饋：

現代社會生活的速度與壓力增加，加上九二一大地震衍生出了許多精神疾病的問題，不知如何適當排解者，往往在不知覺中形成精神方面疾病，有的自知，但也有很多人是不自知的，而這些人很容易就成為社會的不定時炸彈，但目前社會卻很缺乏心理諮詢與輔導的單位與社會資源，故這項計畫最重要的功能也在於培養及訓練這樣的人才，特別是在職能治療、社工等專業人員訓練與並且從最小的生活單位－社區做起。以目前進行的狀況，可有幾方面意見提出與反映：

(a)業務由中央或地方辦理

在這種目前歸屬於由中央負責的計畫，都會面臨一個個質疑，就是是否由中央來作是必要的。就本計畫而言，有許多地方不能僅從經費節省的角度考量，例如有關對性侵害加害人、家暴犯等對象是被列入重要的輔導與治療對象，但以目前實際狀況而言，要求這些人自費找輔導單位進行治療，基本上並不太有可行性，故仍須有政府的公權力強制介入與經費上的補助才能確實做好健全精神疾病防治的目的，而依現況而言，地方政府上無能力與完整經費可從事這方面計畫，故本單位也贊同仍由中央單位主導計畫並補助地方經費進行，但經費較無虞的地方政府則不在補助範圍內，可自行辦理。

(b)執行時效落後問題

計畫的進行再進度上有些落後，主要原因在預算的撥款由中央衛生單位到地方單位，又還須經地方政府再次審核，造成行政流程過為冗長，效率不彰。其次，在社區心理衛生中心的建造上，進度落後的主要原因則在於，工程招標的流標結果，造成編列的預算也遲遲無法撥付執行。

計畫三：衛生所重擴建與空間規劃計畫

(1)計畫概述：

本計畫由國民衛生局負責，主要針對各地方早期所興建的衛生所進行一整體評估，並依現況與以重擴建或進行空間的重新規劃。由中央政府規劃主導的目的主要在形成一示範作用，藉由委託內政部建築研究所之便與其專長，期使能建造出適合各地方需求並與其特色結合的衛生所。在中央對地方的補助上，則一切遵照上述中央對地方政府的補助的處理原則進行，補助的政府層級依財政能力評為三級，並有設基本條件(例如北高兩市就不在補助範圍內)與急迫性等限制，希望各得其所將經費運最恰當之處而無浪費之虞。

(2)負責單位意見回饋：

本計畫內容屬於基本工程的建造，因此所碰到的問題大致也在進度完工與否上。計畫進行至目前，已完成 54 所，可提出討論的相關

意見有如下：

(a)造成進度落後問題

在政府工程建造上，最常造成進度落後的原因，很大一部份在於土地取得的困難上，由於這部分屬於地方政府的職權，主要透過徵收的手段加以取得，這裡常常因為花在打官司的時間以致工程拖延太久，而使整個進度落後。其次，是作業流程中的重複造成無效率，例如由內政部建築研究所勘查後所設計的設計圖送至地方後，還須經地方政府再次的重審，造成不必要的時間浪費。

(b)特殊性質設計觀念的加強

本計畫雖重點擺在硬體空間的建造上，但這裡提出一個加強的部分，即對參與建造的相關人員訓練部分，希望多投入在觀念的增進，例如對地方人士或建築師等，對於衛生所的特殊性在有更進一步的了解後，這樣規劃出來的設計才是最適合各地衛生所的最佳方法。至於增進的方式，可透過開辦研習會等觀念傳遞與討論方式進行，最後討論的結果經加以累積整理後，彙編成一未來設計與建造的指引手冊，相信可有相當有助益。

六、計畫名稱：空氣污染防制費使用方案

主辦機關：環保署

時間：9月18日(三)上午10:00

地點：臺北市中華路一段41號

訪談人員：空保及噪音管制處簡任技正方淑慧等、李顯峰、顏永銘、吳怡銘

1. 特定計畫民國九十年中央補助金額及總經費額、全程計畫經費

空氣污染防制費90年度預算編列經費為27億7,202.8萬元，包括所有業務費、委辦費及補助費等項目。補助費之補助對象包含地方政府、民間組織、社團及民眾等。而直接由空氣污染防制基金補助地方政府「執行空氣品質改善維護計畫」的經費90年度編列3億5千萬元(占預算總額之12.6%)，實際補助經費為2億8891萬元整。撥款一般按照地方執行進度，一年一核，分二期撥款，如此雖然會增加行政作業，但更能掌握地方執行效果，提高基金運用彈性，而這樣的撥款方式也未曾聽聞地方有過反彈。

2. 該特定計畫的緣起

為落實「污染者付費」之精神，民國84年制定「空氣污染防制費收費辦法」，同年空氣污染防制基金預算經立法院審查通過，成立空氣污染防制基金。並於當年七月開徵空氣污染防制費。秉持專款專用原則，將徵收所得空污費用於空氣品質改善相關計畫，補助地方政府執行。

3. 該特定計畫之審核流程

依環保署空污處提供「補助及審核作業原則」第五點之審查作業程序。

4. 特定計畫之執行進度

基本上各縣市執行的計畫大部份均屬年度性的，而其性質亦多雷同，如固定污染源許可及稽查管制、街道揚塵洗掃、營建工地污染管制、移動污染源稽查管制等，執行進度各縣市各有不同，惟執行期程跨年度的狀況並不影響業務運作。

5.受補助單位的執行成效。

一般來說，都市型地方單位執行成效較佳，這與執行心態並無太大關係，而是因為都市型縣市管轄地理範圍較小，同時編制人力較充足所致。而在配合度上，各縣市都是依法行政，並無太大差異，但各地區型態不同，編列計畫細目亦不盡相同。故在執行上會出現差距，而在考評要點中，配合度所佔評比比重並不高。(20%)

執行成效在考評要點中，每年均會針對地方執行成效彙整，並透過計算公式審核評比，作為下年度空氣污染防制費撥交地方政府之依據，蘊含了獎懲機制的精神在內。

6.中央補助機關對該補助計畫的認知

補助地方政府執行空氣品質改善維護計畫是必須的，若無此專款計畫補助，則許多地方縣市因預算經費拮据，根本不可能編列經費。部分縣市環保單位曾反映，將原來補助地方執行環保工作之補助款納入統籌分配款撥交縣市政府後，環保單位則無法向縣市政府爭取到以往每年補助執行環保工作之經費額度，造成環保工作無法推動；此乃因地方財源困難，地方行政首長往往將統籌分配款或一般補助款挪用到其認為應優先推動之工作項目或用途上。

7.地方是否會挪用、變更中央該筆補助款？

一般而言，並沒有這種狀況。若要變更經費用途，必須報署同意，若不合規定，則挪用經費亦會遭到追繳。過去曾發生過××縣挪用空污基金經費蓋大樓情事，經舉發後，遭到環保署及監察機關之處罰及糾正，××縣後來編列公務預算補回，因此，現在各縣市不會再出現此種挪用情形。而環保署也會對各縣市全部空污基金的運用情形加以考核，防止類似情形再度發生。

七、計畫名稱：91 年度空氣污染防治技術諮詢小組現場訪查會議

訪談單位：基隆市環保局

時間：91 年 10 月 3 日下午 14：00

地點：基隆市環保局

訪談人員：環保署簡任技正方淑慧(主席)，委員蘇金佳、曹正、顧洋，基隆環保局副局長張福隆與相關人員、李顯峰、顏永銘

1.目的：

在前往環保署空污處進行訪談時，方簡任技正淑慧曾提到巡迴地方訪查計畫，經協調時間後，方技正同意隨同前往訪查，以了解地方政府實際執行空污費的狀況以及相關問題。

2.會議流程：

簡報執行現況(基隆市環保局)→現場會勘→綜合討論。

3.內容大要：

本次會議主要目的在於訪查基隆市環保局所執行空氣污染改善諸項計畫，根據基市環保局所提報告，空氣污染改善計畫主要子計畫包括：固定污染源許可及稽查管制、營建工程污染管制、移動性污染源稽查管制、街道揚塵洗掃以及空氣品質淨化區維護等。基隆市的固定污染源最大來源是台電協和發電廠(超過總量的 90%)，同時也是空氣污染基金最大徵收戶。然隨著經濟不景氣，協和電廠發電量降低，連帶影響空污費徵收，據基隆市環保局表示，今(民國 91 年)一至八月已較往年短收三千餘萬元。

由於基隆市固定污染源的單純化，使得移動污染源成爲執行焦點，特別是在執行攔檢時，最容易與民眾產生衝突。另外，由於港口因素，使得眾多外縣市柴油車輛進出基市，增加取締難度以及影響考評成績。

街道揚塵洗掃是基市今年執行較差部分，由於委外工作招標不順，直到本(民 91)年九月第五次發包才成功。因而之前多由基市環保局清潔隊以其現有人力支援辦理。

4.在簡報結束後與會人員隨即進行現場會勘，內容包括基隆市唯一空品區—茵夢湖環保公園、街道揚塵洗掃示範以及營建工地圍籬彩繪。隨後回到環保局進行綜合討論，三位空氣污染防治技術諮詢小組委員分別提出問題，大要如下：

蘇委員金佳：

(1)柴油車檢測的不合格率偏低，應加強路邊攔檢。

基市環保局答覆：路邊查緝自今(民 91)年八月開始執行，不合格率已經明顯提昇，油品採樣亦有不合格之案例。

(2)掃街車設計不良，影響掃街效果，應於日後設法改善。

主席(方簡任技正)裁示作為日後購買掃街車時的參考依據。

(3)關於空污費徵收使用狀況未能明確列出。

基市環保局隨即補上資料，但兩份數據中有部分不合之情況，經主席同意由基隆市環保局彙整後以書面資料補提報環保署。

曹委員正：

(1)基隆市空品區數量過少，面積亦不足，應加強道路綠化以為補強。

(2)簡報資料中並未有空污的確切數據資料，如排放量增減。

(3)空污排放的自動偵測系統(CMS)。

基隆市環保局答覆：最大的固定污染源協和電廠已經建立偵測系統，並與環保局連線。另一主要污染源台松工業也已經完成偵測設備，正輔導進行連線，如此，可掌握基市絕大部分的空污排放數據。

顧委員洋：

(1)肯定基隆市執行空污管制之努力，指出要再加以改善並不容易，重點應該是現況的維持與控制。

(2)關於民眾陳情內容的分析，未在簡報中提及。

基隆市環保局答覆：民眾陳情多以住宅區週邊餐飲業油煙污染為大

宗，基隆市環保局也預計於下年度推動相關計畫以爲因應。

(3)道路認養狀況不佳，可透過行政首長出面向企業界勸導。

基隆市環保局副局長答覆：基隆市企業界狀況普遍不佳，尚需要求市府方面加強協助，少有餘力支持道路認養。

- 5.在空污小組三位委員提問後，主席請本計畫主持人李顯峰教授發表意見。問詢的重點在於地方在執行上的困難以及對於計畫型補助的認知。基隆市環保局張副局長福隆表示，空氣污染防制的計畫型補助有其存在之必要，由於基隆市財政問題嚴重(商港捐短少二億餘元)，若非空污基金經費專款專用的法令限制，則每年徵收的空污費必然會遭市政府挪用，事實上，市政府將屬於營建部門的綠美化業務轉移到環保局就已經變相挪用空污經費了。
- 6.在結論方面，主席指出兩點，首先是圍籬彩繪部分，她認爲噴漆過程中反而會形成空氣污染，不利於空污防制，應採綠化方式較佳。其次則是未來的努力重點，她回應多位委員的看法，認爲未來應朝向船舶污染的管制著手，加強與港務局的協調。
- 7.評估意見：基本上觀察整場會議，可了解到基隆市在執行空氣污染防制工作上的努力，也可理解到環保署空氣污染防制計畫補助，確實有一完整的監督考核機制。不過，在整個過程中，似乎與會人員都相當在乎考核成績，力求符合考評要點的標準，這固然因爲考評成績攸關下年度環保署的補助所致，然如此一來，考評標準的適切性則成爲重點。
- 8.考評要點的考核內容極爲細密，項目繁多，然許多項目參考基準上不完備(如道路污染削減量是以係數推估)，則影響考評結果的準確性，且過分僵固於各指標，似乎也無法顧慮到地方情境的差別。

八、計畫名稱：教育部「推動小班小校計畫」

訪談單位：桃園縣政府教育局

時間：民國 92 年 01 月 15 日下午 16:00

地點：桃園縣政府教育局國教科

訪談人員：桃園縣政府教育局國教課廖家春、李顯峰、顏永銘。

說明：本次訪談，針對教育部「推動小班計畫」實際執行單位之一的桃園縣政府教育局進行實地了解。

1. 特定計畫民國九十年中央補助金額及總經費額、全程計畫經費。

「推動小班計畫」90 年度經費為 7,292,710 仟元，佔教育部 90 年度經費比例達 32%。而在桃園縣部分，自 87 到 89 年度，共補助 2,668,160 仟元。而在 90 年度，中央補助人事費 142,225 仟元，工程費 311,020 仟元，共計 453,245 仟元。

2. 該特定計畫緣起

依據教育部「降低國民中小學班級學學生人數計畫」，以及縣政府的教育發展規劃。廖科長指出，事實上，早在省府時代，便針對國中小班級學生人數過多的情況進行改善，把每班人數由 43 人逐步降為 41 人、40 人。爾後在中央政府的整體規劃下，便將過去的相關作為納入一併辦理。適逢 78、79 年間，縣政府配合中央第一二期公共設施保留用地徵收計畫，曾於都會地區徵收多處學校校地，於是利用此機會，藉助上級政府的財政支援，進行開發。

3. 該特定計畫之審核流程

本計畫在實際執行上，主要是新學校的設立與校舍的增建。在流程上，縣府依據中央的計畫，擬定了一「新設學校發展計畫」，考量地區需求(視情況勘查)，整理彙整後，排定優先順序，再呈報中央(教育部)核定。而由於前置作業的完備，基本上中央對於本縣所呈報的計畫並沒有太大意見。

考量經費限制，在工程進行時，採取整體規劃、分期發包的做法，針對

每一個案列管掌控。而由於本項計畫屬於重大施政，所以中央單位的考核亦十分積極，在計畫執行期間時，每個月均進行檢討。而在工程款項支付上，係按合約進度撥款。

4.該特定計畫之執行進度與成效

本計畫執行進度相當順利。每年均能依該年度預定計畫完成，自 86 年迄今桃園縣已經新設了 38 所學校，興建教室 1774 間等，硬體上的建設有效降低班級人數至 35 人。此外最重要的成果，在於降低教師負擔，同時提昇了教學品質與教師士氣。而新的校園也與周邊的社區密切合作，帶動社區發展。

5.對於該計畫的認知

基本上對於國中小班級人數過多的問題，各界早已有所了解，所以對於此計畫的意義，規劃與執行單位共識是存在的，認知上並無明顯落差。而由於政策規劃單位高度參予（實地走訪各地區），所以在執行上的問題都能共同解決。

而在相關單位方面，就縣府內部而論，教育局本身自然是贊成並積極推動，而桃園縣的歷任縣長也多能體會支持。現任縣長出身學界，對此方案也是高度肯定，並在財政上予以協助。廖課長指出，從 86 年迄今，桃園縣新建學校已達 38 所，經費支出超過百億，而其中中央補助約為 40 %。

由於龐大的支出，造成縣政府財政負擔加重，特別是本方案雖以新增學校為主要作為，但學校建立後，龐大的人事支出卻是長期性的財務壓力，財政部門自然持保留的立場，幸而在縣長的支持下，本計畫的推動仍屬順利。

而在議會以及地方各界的觀感上，普遍都支持新校設立，甚至會極力爭取在所屬地區設校。而對於此計畫較不抱積極支持立場者，就是鄰近的老舊學校了。因為新校設立後，必然會吸納舊校學生，使得舊校面臨發展上之困境；且舊校在硬體設備上無法與新校相比，縣府雖也提供老舊校舍整建經費，但與新設學校相比仍顯不足。

6. 執行困難之處與建議事項

本計畫最大的困難在於財政支持，以桃園縣為例，計畫中要興建的學校尚需經費 73 億元，其中土地徵收整理估計就要 57 億元，如此龐大的金額，實非地方政府所能負擔。

另外的問題就是新設校所造成學生人數分配不均。前曾提到新設學校所造成學生入學扭曲情況，造成計畫整體目標不易達成，既有的管制措施亦無法有效紓解。

在建議事項方面，桃園縣提出三點：

第一、由於桃園縣仍為人口持續成長的新興地區，現有的學校配置仍不足以支應人口成長需求，期待未來中央能考量各地區不同的條件，(以桃園縣來說，乃持續發展的新興都會區，且創稅能力高)對於新建學校經費能大力支援。

第二、目前的補助主要針對硬體的校舍興建，但多按照單一模式計算補助金額，此方面應當可以再細緻化，考量不同個案的條件(如地質情況、建築需求等)進行補助。另外，欲提昇教學品質，相關教學設備也不可少，因而希望未來在提供補助時，能依核定興建的教室數量，每間再補助基本設備費五至十萬元整。

第三、「小班小校」計畫已經推動多年，各地也有一些成果展現，教育部也曾舉辦過觀摩展示。希望能將相關資訊更為普及化，例如將觀摩成果，或是執行優良的個案，透過網際網路方式公佈，讓相關單位方便參考。

九、計畫名稱：農委會水利設施興建改善計畫(宜蘭農田水利會)

訪談單位：宜蘭農田水利會

時間地點：2003 年 2 月 19 日下午；宜蘭水利會(宜蘭市)。

參與人員：宜蘭水利會會長呂天降、李總幹事、主任工程師等一級主管、農委會蔡昇甫先生、李顯峰、鄭鈺慧、楊敏君、顏永銘。

說明：本次訪談，針對農委會「農田水利設施興建及改善」、「農田水利會會費補助」計畫，前往實際執行單位之一宜蘭農田水利會進行參訪了解。

流程：會長簡報→多媒體介紹→訪談討論→現地參訪

(一)簡報

呂會長在簡報中指出，宜蘭農田水利會乃全台四個單一縣市水利會之一(宜蘭、花蓮、台東、屏東)，現有灌溉區約一萬八千餘公頃。水利會最基本的工作乃供應農業灌溉用水、維護整理灌溉渠道。由於早年農地重劃時所設之水路多已陳舊損壞，故多年來在政府支持補助下逐步更新。迄今轄區內 80% 的大型水路管線已完成更新改善，而中小幹線尚需持續補助更新。而在工程技術上也放棄過往土溝內面工的技術，改採改良式 U 型溝。

另外，宜蘭水利會特別重視綠美化工作。自 84 年起在呂會長推動下，已獲得良好成效，社會各界也由過往的懷疑轉為讚賞欽佩(地方報紙加以刊載)。綠美化起初的目的，在於有效利用圳路旁的水利地，避免水路更新完成後，兩側水利地又回到過去遭人濫墾、濫植、棄置垃圾等侵占使用。遂決定納入水路更新改善工程，同步施作，水利會計畫要將全縣廿餘條大小圳路全面綠美化。

在綠美化之外，宜蘭水利會尚推動「水門公園化」，將過去封閉的水門空間整理改善，打造成親近鄰里的公園，提供民眾休閒活動空間。

另外自去年起，奉農委會指示，開始以生態工法進行水路更新改善，

避免以水泥敷設水路，而盡量代之以砌石法。

呂會長強調，當前水利會的工作已不侷限於灌溉與排水，尚需作為生態環境的保護者，以提供民眾良好的生活品質與居住環境。

農委會蔡先生隨後發言，他肯定宜蘭水利會認真負責執行各項業務，且充滿熱誠，改善環境，使水利會的功能超越了過往著重於生產面的農業需要，展現了「三生」(生產、生態、生活)的目標。而這些成果，如生態的保持以及生活品質的提昇，並不是單單理性效益考量所能測得的。

(二)多媒體介紹：從略

(三)訪談：(按訪談提綱資料整理)

1.特定計畫民國九十年中央補助金額及總經費額、全程計畫經費。

90 年度奉農委會核定工程費 124,515,020 元整，進行改善工程廿八件，包括農田水利設施更新改善廿件，農田排水三件，圳路埤池綠美化二件，農田水利設施緊急災害計畫三件。執行成果計改善水路 36,480 公尺，構造物 100 座，受益面積 10,673 公頃。

而 91 年度奉農委會核定工程費 153,567,000 元整，辦理改善工程卅七件，包括農田水利設施更新改善廿四件，農田排水改善計畫四件，圳路埤池及生態工法計畫二件，農田水利設施緊急災害計畫七件。執行成果計改善水路 40,538 公尺，構造物 63 座，受益面積 10,149 公頃。

2.該特定計畫緣起最初的構思為何者

呂會長指出，早年的灌溉水道多為土溝，雖也進行疏浚，然容易損壞淤積。爾後逐步進行改良，在 64 年左右有一「加速農村建設」計畫，其中一項便是圳路改善。從那時以後，上級政府的補助逐步增加，82 年以前的補助工程費由兩千餘萬到四千、五千餘萬，爾後逐步成長至一億餘元，而穩定此一規模。

而在計畫的原始構思方面，會長指出這並沒有特別是中央或地方的

構想，在水利會而言，水利設施整建維護乃其基本工作職責。當中央意識到相關問題，提供較大的補助時，自然計畫就成型。

農委會蔡先生也指出，政策的形成並非可以單純歸因，較適當的理解應為農委會、水利會等相關單位在現地勘查、會談後所得出的共識。

3.該特定計畫之進行流程執行進度

基本上，中央的農委會提出初步的草案與經費，而地方的水利會則進行細部規劃。呂會長指出，該會針對轄區內的水路灌溉設施定有五年計畫，由水利會下轄各工作站提報應進行更新改善之需求，經水利會內部審核並參酌會務委員意見，排定優先次序後。分年度提報農委會，由於水利會人員長期任職，均深刻了解當地的需要，所以相關計畫基本上中央部會皆加以尊重。

當年度計畫通過核款後，水利會便進行細部設計、發包(通常在六月左右)施工，工程費用由中央逐年核撥，結餘款則繳回中央。

4.在目前相關公務機關均面臨經費短缺之時是否有可能將部分業務委外辦理；另外在計畫的財源上多由政府補助是否不利於貴單位辦理相關業務的自主與彈性？

主任工程師表示，由於農田水路複雜縱橫，必須相當了解當地環境輿情的人員，方能設計出合理的工程計畫，委外辦理的可能性不高。農委會蔡先生也表示，水利會的人員多相當資深，了解當地，加上長年累積出來的經驗，從工程角度來看其所進行的設計，應較委外能省下可觀的設計費。他舉出柯林湧泉圳生態教育園區為例，包括水路、石砌攔河堰、水門、人行步道、污水引水道等多項細目，總共花費才七百四十八萬元，不可不謂效率卓著。且農田水利會作為獨立公法人機關，其存在的目的，就是要代替政府興辦維護水利工程設施，若再委外辦理，則其存在的價值就值得懷疑了。

在計畫財源上，呂會長指出，就水利設施更新改善工程經費而言，過去是上級政府補助 80%，水利會支付 20%，而現今已中央全數補

助。而在災害計畫上，現今也是全額補助(過去是補助 70% —80%)。唯有在工程維護費上，必須自籌。大部分財源來自政府，並不會影響業務執行的自主與彈性，因為水利會本身就是受政府委託，執行政府應辦的工作(推行農田水利事業)。在這方面與政府機關的互動並無窒礙。

5.對於該計畫的認知相關單位間溝通上是否有困難？水利會與其他政府單位的互動又是如何(如過去的農地重劃)？

基本上，水利會與直屬管轄單位農委會的溝通互動頻繁良好，呂會長指出，除了應辦業務外，他不去爭取業外補助，一切照既有的程序進行，溝通上並不會有困難。農委會的蔡先生也同意會長的見解。

而在與地方政府的互動上，呂會長指出過去水利會曾是縣政府的下屬單位，不過今日水利會已經公法人化，在精省後水利會遂歸由中央直接管理。而就與縣政府的關係，現在宜蘭縣政府的區域排水是委託宜蘭水利會代為辦理(共計 75 條 210 公里)。另外，經濟部水利署亦委託宜蘭水利會管理各河川與濱海的水門、閘門。

在農地重劃部分，呂會長指出水利會過去也曾代辦，不過目前則是協辦農地重劃。也就是縣政府將重劃後所新設置的水路，交由水利會管理維護。

地方民眾的反應上，呂會長先舉出陳定南縣長的例子，他認為陳定南之能夠每選皆捷，主要因素有二：第一是清廉的形象深植人心。第二是他興建了冬山河親水公園與羅東運動公園這兩件深獲好評的工程，使得鄰近的鄉鎮市都對其頗為感佩支持。而在水利會的工作上，呂會長認為值得安慰的也有兩件事。第一是他努力進行水路工程更新改善，直接關聯的農民均可以感覺到灌排用水上較過去便利，而認為水利會是有在做事情的；而一般民眾則對於水利會的綠美化也感到相當滿意，也願意配合水利會認養花草、整理環境。

6.執行困難之處與建議事項

最重要的困難在於經費。呂會長指出宜蘭水利會的財源仰賴政府補

助之會費收入、中央核撥的工程經費，以及部分自籌財源。會費收入部分，由於宜蘭縣過去務農環境較差，所以課征標準較低(每公頃 245.9 公斤，每公斤 19 元)，加以 13 年來均未調整，導致自 84 年以後，會費已不足以支應人事費支出。呂會長指出該會已藉由資訊化進行精簡人力措施，以求節流(缺員達編制人員 13% ，20/155 人)，但仍不足以支應員工薪資。而自籌財源因不景氣也逐年下降，呂會長憂心可能不久的將來，會面臨發不出薪水的困境。財源不足除影響員工薪資外，最重要的就是衝擊既有水利工程的維持整理，因現行中央政府補助主要有三：水利設施更新改善、圳路埤池綠美化/生態工法、農田排水。工程維護費(以 90 年度為例達七千餘萬元)並不包括在內，財務缺口若不斷擴張，則未來水利設施的日常維護必成問題。呂會長因此建議，希望中央能考量該縣狀況，酌與調高會費補助，以最高課征基準(每公頃 300 公斤)計算，則可增加宜蘭水利會一千餘萬收入，對目前的財政困境不無小補。

另外，呂會長也指出，目前的農田水路灌溉排水並未分離，而由於縣內下水道系統缺乏，所以家庭、化學用水也多排入水路中，形成污染，且無法斷水施工(必須讓水路流動，以帶走家庭化學廢水，否則會產生惡臭)。

第三個問題是工程經費補助。多年該項經費未曾調整，過去水利署曾承諾每年調整 20% ，但可能因受經濟不景氣影響也不了了之。呂會長以為，農田水利設施的更新改善乃長期投資，中央政府應以較長遠的眼光來看待，勿過度刪減。

十、計畫名稱：農委會農田水利設施興建改善計畫(嘉南農田水利會)

訪談單位：嘉南農田水利會

時間地點：2003 年 2 月 20 日上午；嘉南農田水利會(台南市)。

參與人員：嘉南水利會會長徐金錫、鄭主任工程師、工務組吳組長、財務組陳組長等相關人員、農委會簡任技正林尉濤、李顯峰、鄭鈺慧、楊敏君、顏永銘。

說明：本次訪談，針對農委會「農田水利設施興建及改善」計畫，前往實際執行單位之一嘉南農田水利會進行參訪了解。

流程：簡報→訪談討論→現地參訪

簡報與訪談：

吳處長首先針對嘉南水利會辦理 90 及 91 年度農田水利設施更新改善計畫與綠美化計畫進行綜合介紹。嘉南農田水利會管轄台灣西南部嘉南平原，水利灌溉系統轄區跨越台南嘉義四縣市，灌溉面積 77136 公頃，灌排水路共 19217 公里，水利設施以日據時代嘉南大圳為基礎，賡續發展。民國 49 年施行嘉南大圳灌溉渠道內面工六年計畫。民國 61 年，配合曾文水庫進行灌溉工程改善。隨著時間演進，烏山頭輸水系統已使用 70 餘年，相關設施逐漸陳舊損毀，之前施作的渠道內面工也經 40 餘年使用而老化，造成灌溉用水嚴重流失。由於台灣地區用水需求逐年增長，相關設施維修整備顯得更為重要。自 77 年起，水利會便在政府支持下，進行農田水利設施更新改善計畫而，87 年復進行四年後續計畫，90 及 91 年乃加強農田水利建設計畫之續辦工程。

農委會林簡任技正隨後發言說明，基本上對於農田水利會的補助已經有 30、40 年的歷史，過去農委會內部也曾就此部分進行考核，而這次是首次以行政院整體的角度來關心了解。隨後他概述了全國農田水利會運作的狀況。在全國 17 個水利會中，中央政府進行工程經費補助的部分限於台灣省。台北市的水利會(七星、瑠公)因灌溉區小，且多位於台北市，其資產價值高，財務相當健全，而業務也多以處分既有資產為主。而都市型的農田水利會(台中、高雄、桃園)因為近十餘年來經濟發展與都市擴張，財務狀況也逐漸好轉，故 84 年以後就未曾再給予工程費補助。其餘 12 家農田水利會一年的補助經

費約 20 億元，並不足夠。在各水利會中，以嘉南水利會規模最大，制度也較健全，其所轄的灌溉系統最為完整。而嘉南水利會進行農田水利設施更新改善的主要目的，在於防止水量的流失。

1. 特定計畫民國九十年中央補助金額及總經費額、全程計畫經費。

根據農委會所核定經費，90 年度既補助工程款 222,310,218 元整，91 年度補助 667,128,980 元整，共計 889,439,198 元整。主要的計畫內容包括：農田水利設施更新改善工程 92 件、農田排水改善工程 16 件、圳路埤池綠美化及生態工法 10 件、桃芝、納莉、利奇馬颱風災後復建工程共 38 件等。共計 157 件工程。

2. 該特定計畫之進行流程

在進行流程方面，吳組長指出，計畫的緣起主要有幾個來源，包括前面所提到整體水路系統的更新改善、大型灌溉渠道嚴重漏水或崩塌的修復改善、烏山頭水庫系統幹支分線放水設施改善計畫，以及早期農地重劃區水路末端低窪地改善。另外，地方民意代表反映以及民眾陳情也是更新需求的來源。而重要結構物的加強，以利維護管理也是另一重點。

在執行流程上，上述的需求經水利會彙整後進行現地勘查，並概估工程經費。而後綜合評估，排定優先順序後，提報農委會。經農委會復勘審查後，核定計畫。水利會便著手細部規劃、發包、施工。而近年來，為增進執行效率，部分專案提早一年先期進行調查規劃與辦理用地取得，或是當年度計畫提報農委會時，即依照計畫排定優先順序先行辦理工程測設，以縮短計畫實施時程。

林簡任技正也同意此種做法，並指出由於施工期間配合灌溉與防汛期，所以在執行上會與會計年度衝突，在了解這種狀況下，農委會也進行調整，部分計畫採取跨年度方式，部分則先行核撥一定經費以利計畫實行。他也對嘉南水利會的工程執行頗為讚賞，認為此乃該會制度健全所致。

在執行進度控制上，吳組長指出各項工程必須每半個月提報一次工作進度，彙整後報農委會，特殊緊急工程則是每日提報。

3. 該特定計畫執行進度

90 年度計畫農委會於 90 年 03 月 26 日核定，目前已全部執行完成。跨 90、91 年度計畫，農委會於 91 年 03 月 13 日核定，目前已經全部執行完畢。91 年度計畫農委會 91 年 03 月 13 日核定 44 件、91 年 08 月 26 日核定 20 件，已完工 39 件，施工中 25 件。其原因部分是配合農作使用，需等待稻作收割後，方能排水施工；部分則是因配合防汛期而需延後執行，預定 92 年 05 月底可全部完工。

而跨 91、92 年度計畫，農委會於 91 年 11 月 11 日核定，全部施工中預定 92 年 06 月底可全部完工。整體來說，90、91 年度計畫合辦 157 件工程，其中 90 年度計畫已全部執行完畢，91 年度計畫至 91 年底執行率達 85% 以上，尚能符合補助機關之要求。

4.該特定計畫執行管考機制

為提高施工品質，嘉南水利會採取多項措施進行工程品質管制。首先要求承包商提報施工計畫與品管計畫，並依此切實進行自我檢查，其次，水利會本身則針對工程品質設立工程查核小組與評鑑小組，於施工中做不定期抽查。另外水利會轄下的各管理處，也進行相關工程查驗工作，形成雙重考核。在實際管考做法上，以渠道工程為例，在完成改善後即標示測點，隨機進行混凝土鑽心取樣，由水利會內部進行強度實驗。

另外，每半月實施一次工程估驗以及承包商請領估驗款作業，以提高預算執行成效。

5.該特定計畫之成效評估與成本效益考量

90、91 年度之農田水利設施更新改善及綠美化計畫執行成果的改善狀況大略包括下列數點：(1)附屬構造物的改建，如水門的更新、制水閘由人力手動換成電力或油壓設備。(2)渠道內面工之更新，考量減少水資源損失，並增長水路使用年限，幹支分線以倒 E 型溝或 U 型溝改善。(3)放水路設施改善，廢除土渠，改採施設內面工。(4)早期重劃區水路末端流經低漥地區的改善，另早年重劃區農路多以三公尺施設，今日大型農業機具不易進出，加以適度拓寬。(5)災害復建工程等。整體而言，上述項目均有助於達成節省輸水滲漏，確保渠道輸水安全與各標的用水無慮。

吳處長指出，事實上農田水利設施改善的成本效益並不易估算，以嘉南水利會所辦理的工程而言，本質上屬於舊有設施的更新改善，從純粹的生產面來考慮其成本效益都不是很容易估算。林技正也指出，農委會曾委託做過相關研究，若只就其單純創造的農業產值來說，其收益/成本比都小於 1。但水利設施的潛在性效果是很可觀的，以嘉南水利會而言，它尚提供嘉南地區公共給水(包括民生與工業用水)每年達 2 億立方公尺以上。而灌溉水路對於生態環境保護的效益更是難以直接衡量。

6.在計畫執行中，是否與上級機關出現認知上的差距？

徐會長指出，在災害補助部分，由於嘉南水利會轄區廣大，災害受災率高，所以災害修復整建工程相對重要。不過，由於災害修復具有急迫性，初步勘估計算工程費時，往往無法精確推算。而呈報農委會核可後，撥發的工程費往往不足支付實際施工時的需求。而對此，中央政府又不再予以補助，使得農田水利會必須自籌支應(多的要繳回；少的自己想辦法)。以 90、91 年度為例，三個颱風的災後復建工程在設計發包後，超出核定預算計 20,080,608 元整，水利會必須向農田水利聯合建設基金借款支應，形成財務上沉重負擔。李顯峰教授詢問這是否涉及預算法相關規定。而嘉南水利會財務組陳組長答覆說，此實為主計處內部控制管理機制較為呆板，不能彈性變通所致。過去省府時代較能彈性處理。未來有加以協調修正的需要，不能只針對預算數做嚴密管制，而應適當考量實際需求。

7.在一般的設施改善工程中，是否有執行上的困難？而每年所補助的工程經費，是否滿足整個水路系統順利運作所需？

鄭主任工程師答覆指出，一般的水利設施更新改善工程在執行上並沒有什麼問題，只是有時必須配合灌溉與防汛需要，而無法依照會計年度執行完畢。而中央所補助的經費，坦白而言，並不足夠。以嘉南水利會轄區的龐大水路系統，向上呈報的更新計畫核定數僅佔 40% 左右，平均核定補助一年約 6 億元上下。在這樣經費不足的狀況下，只能推遲更新時程，例如內面工使用年限為 30—40 年，可能會延長使用到 50—60 年。或先針對嚴重損害漏水之處加以補強，難以有計畫的更新維護。

8.貴會相關工程款項的劃分為何？又貴會近年來多角化財源的努力是否已有

成果？

財務組陳組長指出，簡單來說，政府補助的工程款主要針對水利會的大型灌排水路。而其他中小給排水路的維護更新經費，則由嘉南水利會自籌，這部分經費推估每年需 5 億元左右，對水利會的財務也是沉重負擔。

在多角化財源方面，嘉南水利會與台塑公司合作，利用烏山頭系統水路的落差，裝設中型發電系統，目前已進入初步運轉階段，將來商業運轉後所得電力，將出售台電賺取電費。此外也積極推動觀光產業，將所屬水庫設置風景區(如烏山頭風景區)。徐會長指出，水利會的職能受到法規的箝制而難以轉型，他認為必須將水「商品化」，才是未來發展的方向。林簡任技正也同意會長多角化的看法。

9.執行困難之處與建議事項

徐會長指出，目前嘉南水利會最大的困難在於財源困境。經詢問相關細節後，水利會提出詳盡的數據佐證。以 88 年為例，該年度水利會營運收入共計 1,786,943 仟元整，其中政府補助會費收入為 424,416 仟元整，佔 24%。而該年度支出為 2,154,219,207 元整，其中人事費為 645,391,540 元整，佔 24.98%。會費收入補助尚不足以支應人事開銷，徐會長指出，嘉南水利會法定編制 698 人。然實際人數在人事凍結的狀況下不斷減少，至去年底缺員達近兩百名，方舉辦招考錄用一百位。在經費不足的狀況下，嘉南水利會過去幾年都是利用之前的結餘款或財產處分款填補財務缺口。於 89 年底時，該會於銀行的現金尚有 32 餘億元，迄今只剩不到廿億。總體而言，以近年來支出規模 27—29 億之間，但政府補助(會費工程款)只有近半的狀況下，實在難以繼續經營。林簡任技正也同意會長的觀點，並指出農委會也相當憂心各農田水利會可能在數年內變面臨斷炊危機。

在建議事項上，徐會長承續著財務困難的議題，認為政府應適度增加補助。在會費上，調整課征標準，以肆應十餘年來的物價水準波動。另外災害復建工程補助請能依實際執行狀況，彈性撥發款項補足。另外希望能夠適度鬆綁水利會的職能，使其能往多角化經營發展，透過將「水」商品化，以維持自身存續。會長指出，水利會的貢獻有許多是無形的，如灌溉水路滋潤嘉南平原，使本來沙漠氣候土地成為水稻良田，並抑制了風沙吹揚，對於南科高科

技廠房的生產良率，提供了穩定的基礎條件。而在生態保護上，如去年乾旱而實施停灌休耕，立即造成地質的惡化，土壤中鹽分顯著上升，對於生態造成極大衝擊。這些影響都不是單以其灌溉區的農業產值所能表示的。

林簡任技正也同意會長的看法，他認為當前政府的施政傾向仍以第二級產業為關注焦點，缺乏對農業的通盤理解。工商業發展固然有助於全體社會富裕，但農業乃立國之本實非誇言，農業基礎一但崩潰，所衝擊的乃基本生存的問題。今天政府一年花 50—60 億補貼地方水利會，但水利會的有形與無形的貢獻加總起來，這樣的成本效益，到底是政府養農；或者是農養全國，只怕都很難說！對於水利會的支持確實應當再加強。研究小組表示因為農業單位的貢獻不僅在於生產，更重要的是生態的守護與生活品質的提昇。如何支持相關機構，除了「三生」的目標外，再給予其發展的「生機」，實在需要大家的努力。

十一、計畫名稱：農委會農田水利設施興施改善計畫(台東農田水利會)

訪談單位：台東農田水利會

訪談時間地點：民國 92 年 2 月 21 日上午 10:30，台東農田水利會(台東市)

參訪重點計畫：90 年度暨 91 年度節水灌溉推廣計畫

參與人員：台東水利會會長梁俊良、蔡瑞堂總幹事、劉振組長、劉組長、陳永欽股長等主管、行政院農委會蔡昇甫先生、李顯峰、鄭鈺慧、顏永銘、楊敏君。

流程：簡報→問答→參觀

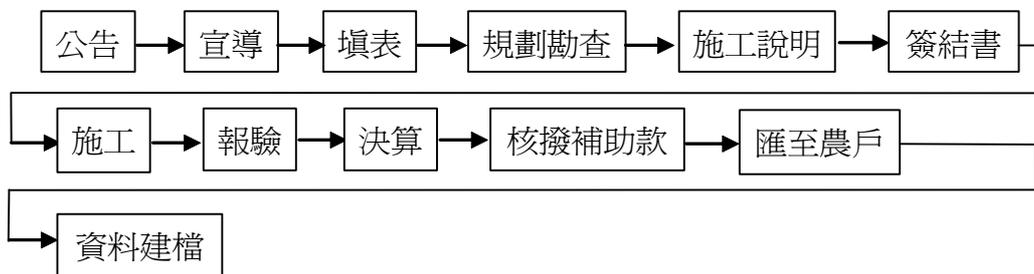
1.九十年及九十一年中央補助節水灌溉推廣計畫金額

有關九十與九十一年度所提出的推廣計畫的實施面積為 909 公頃，涵蓋 906 農戶，經向農委會申請報准的是 4710 萬，目前已核發的是 4600 萬，，整個補助款的利用率達 99.3%。

2.台東農田水利會編制年度計畫之流程

首先，由水利會各工作站在各地查報，然後經由管理處查報彙總後核定並送聯合會，再以聯合會之名義向農委會提出計畫；接下來，由農委會負責審核計畫，通過後撥款至農田水利會，由農田水利會負責執行；最後在計畫結束後，依會計年度報農委會核備。

3.台東農田水利會審核年度計畫之流程



4.節水灌溉推廣計畫之成本效益考量

有關實施節水灌溉計畫的成本效益，以台東主要產物釋迦和茶葉作為說明：以釋迦而言，施行前年產量每公頃 13500 公斤，果肉少，果實不甜，但實施節水灌溉後，年產量增為每公頃 18000 公斤，增產率達 25%，品質亦提昇許多，如以產值計算，在 728 公頃的實施面積下，以市價計算方式，實施前有四億九千多萬，近五億的產值，而在實施後則有近八億的產值，整體增加近約三億元產值，至於茶葉的產量也比原產量增加了 30%。

5.台東農田水利會控管年度工程計畫執行進度之機制

有關節水灌溉工程進度的進度控制方式，主要是利用與參與計畫的農民簽具須在指定日內完成之切結書，並要求接受輔導的農民必須配合指導進行，報驗時並附上執行過程中之照片以查核，作為控管的機制。

6.計畫執行進度是否符合補助機關之規劃

在計畫執行的進度上是相當符合。以 2 年度通過的經費 4700 萬元中，已使用 4600 萬，經費使用率達 99.3%。

7.節水灌溉推廣計畫之執行成效是否符合補助機關之預期成效？

以 2 年度的推廣計畫來說是相當符合且甚至是超出預期的。原預定推廣的面積為 500 公頃，而在實施後實際推廣的面積已達 909 公頃，整個執行的成效達 182%。

8.計畫執行過程中之窒礙因素與建議

在推動節水灌溉計畫的過程中，除計畫本身的規劃設計完善與否影響了大部分計畫的推動成果，實際上，若欲使整個推廣計畫能有效發揮功能，還有待許多相關因素的配合，而造成計畫執行窒礙的很大一因素並非是在計畫本身，而是其他一些相關因素，特別是在經費部分，僅靠農田水利會的能力並無法解決。有關計畫執行的相關因素與整體建議，簡述如下：

- (1)台東地區因地理環境特殊，平地少而山地多，對於執行本計畫之相關業務，所需人力、物力均有其不足，又因原有財務拮据，在一般經常性的業務費不充足下，難以充分配合各種特定計畫的執行，以致影響計畫的

品質。

- (2)在推廣計畫推動屬成功的情況下，針對近來國內失業率上升以及加入 WTO 的競爭情形下，希望能擴大辦理推廣面積，除可有效降低失業率外，對於擴大種植高經濟價值的作物面積亦能大幅提高農業之競爭力。
 - (3)台東縣灌溉水源多屬山澗水，耕地多為山坡地，除噴灑灌溉外，皆無其他適當方式，又因山澗水原水量不穩定，故對於大型蓄水池的需求殷切，但鑒於本會財源不足，農民亦無能力分擔，期能全額補助，以使灌溉末端的噴灑系統能完全發揮功用。
 - (4)本會辦理有關本計畫的資料建檔所使用的點腦管理系統，目前仍沿用 DOS 系統之作業環境，與一般電腦的相容性有其差異，以致造成作業上的不便，建議開發 WINDOWS 作業環境管理系統以利電腦作業。
- 9.有關貴會申請之補助計畫似乎只著重在節水灌溉部分，不知水利更新設施等其他部分在本計畫佔的比例為何？

水利會會長：

有關這部分其實應該只是因為簡報主要配合本地農作之特色，採用節水灌溉設施，因成效卓著且已成為本水利會相較於其他水利會不同之特色，故在此次簡報中作為一特點之說明，並不表示本會未辦理水利設施更新與其他的業務，當然這也包括所謂的綠美化工程等，都有相當的成果，本會皆有數據資料建檔可供查詢，並且於接下來的實地勘查中，亦可至現場加以視察。

- 10.台東農田水利會的灌溉範圍據圖示顯得分散，這對灌溉設施的維護上是否須耗費相當大經費與人力成本？

水利會會長：本區的灌溉範圍顯的分散的原因是由於台東地形與水文的特殊，水源主要來自於山澗水的汲取，而灌溉的主要流域有二：一為鹿野大圳，另一為卑南上圳，這其中所包含的灌溉範圍並非僅屬本會之管轄，尚有一些是屬於替其他單位代辦，因此加上原本地形之困難更使得維護的成本增加許多。

- 11.關於節水灌溉計畫，有別於其他計畫最大的不同在於需要農民的配合，因

此有關農民在此計畫所扮演的角色為何？而在整個推動過程中農民的參與是否有一套意見反應的機制？又農民的配合度對計畫的影響為何？

水利會會長：首先，在整個計畫的推動上因農民有相當的需求，故配合度頗高，也使得計畫的執行相當順利。其次，有關農民在計畫推動上的參與，我們在一開始便在各地辦理計畫說明會，總計有十七場，藉由說明會作為與農民溝通的一個管道，其後在計畫推動後我們也會辦理檢討會，讓農民的落實情況能讓我們知曉，故農民有充分的參與機制作為管道。最後要補充的是，在公告輔導灌溉與補助計畫後，我們對提出申請的農民審核機制也有防弊的設計，主要的推廣設計是以階段性的方式推動，且以第一次申請的農民其補助較為優厚作為推廣的誘因，但同時要求農民申請的灌溉範圍必須在第一次就涵蓋全部農地，不讓其有投機申請一部而領全部的補貼的情形，以此作為防弊的設計，故整個補助款的運用也能充分運用並無浪費之情形。

12.中央對地方的一般補助款或計畫型補助款，對於農田水利會在經費上的補助實益，有無差別？

水利會會長答覆：一般補助款的特色在運用上是屬較為彈性的一種，但也因此地方首長在運用上的優先考量通常不在於此，特別是類似本會這種屬於需要長期建設與投資的計畫，是較不易一下就能見到成效的業務，但也造成地方首長不願補助的原因。然而，如果是用計畫型補助款方式，在申請計畫通過審核後則專款專用，這對於影響人民生活的重大計畫是比較有實益的。

農委會蔡技正：

這個問題涉及的其實是何種政策由中央還是地方地方來作比較好的問題。雖然同樣中央與地方皆有農業單位，但在考量上可能就有不同的重點，由於地方首長在選舉的壓力下有較多的政治考量，且考量的層次僅限地方有其侷限性。相較之下，中央政府的部門設計上便有常設專業部門負責與專才規劃，更重要的是其所考量的也非任何單一縣市，而是以國家長期整體發展作為考量，故較能避免選舉的短期政治考量。以現今農業這種屬於弱勢產業而言，更須靠中央政府的長期輔導與補助，才能讓這個有形產值

已不大，但對全體人民之生存與生態環境之維護卻有莫大無形效益的農業，有繼續生存發展進而轉型的空間與能力，因此在此也認同與呼應會長對計畫型補助款重要性的說明。

13.貴會推動各計畫除向中央申請補助款外，有無自籌經費能力？

水利會會長：

台東農田水利會為 17 個農田水利會中財務最為拮据者，這與台東地區因地形與位置關係，造成長期以來並無工商業之發展，而以農業為主要產業與生活方式有關，但這也使得本會無法如其他農田水利會一般可應用多角化經營的概念自籌經費，降低對中央補助的依賴。截至目前為止，本會財源仍主要以中央政府的補助作為各項重要建設的計畫主要財源，但要說明的是，這些重要建設皆對當地人民生計影響重大，甚且其無形貢獻更澤被全體國民與整體生態環境之保護。以目前本會向中央申請之大型蓄水池補助款而言，其對於本區乾旱區作物所發揮的功能，是讓目前推廣的節水灌溉計畫實施面積能拓展的主要關鍵。由於台東雨量不足、耕地散佈，須靠興建數十個此種 100~300 噸水池散於各耕地，累積一週的蓄水，才能充分使節水灌區末端的作物能獲得充份的水源。以目前全區 14000 公頃的栽種區中，僅有 5000 公頃已屬節水區，可見還有相當大的努力空間，但也應此更顯示興建蓄水池的重要性，尤其耕地面積的擴大後，更可提供許多就業機會降低失業率，而水利建設的良好，也使得整體生態環境可獲得改善，無亦對台東的生態環境維護乃至觀光業的持續發展，有看不見卻又相當重要的無形效益。

農委會蔡技正：

農田水利會在組織設計上雖為公法人，在人力與物力的運用上本有較多的自主性空間，這是為因應政府業務繁多，無法一一面面俱到而設計出來一種組織。農田水利會作為一公法人，其所負責的正是與農業發展息息相關之業務，由其來規劃與運用各項資源以達發展農業本是應然，但並不因此表示政府就不須為農民的生計發展負責，我國最高位階的憲法早已揭示政府有照顧農民生活之責，公法人的存在更非是為卸責而設計，故不可將其本末倒置。對於各地不同農田水利會所面對的天然條件不同，造成其所擁

計畫型補助款制度及執行成效之研究

有的資源差異頗大，更決定了各農田水利會實質上的自主性高低。政府對於這些屬資源較貧乏之地區有必要應盡更多的照顧義務，以使達各地到實質意義上的公平，故對於本區農田水利會的財務窘境，在補助上應有更彈性與全面的考量才是。

附件一 中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法

中華民國八十九年九月十四日
行政院台八九忠授字第一四〇三二號令訂定發布
中華民國九十二年一月一日修正發布施行

- 第一條 本辦法依財政收支劃分法第三十條第二項及地方制度法第六十九條第三項規定訂定之。
- 第二條 本辦法之用詞定義如下：
- 一、基本財政收支差短：指基本財政支出扣除基本財政收入及所獲分配之中央統籌分配稅款後之數額。
 - 二、基本財政支出，指下列四款金額之合計數：
 - (一)正式編制人員人事費：指正式編制人員本俸、加給、生活津貼、福利互助金、退休撫卹金及保險費之合計數。
 - (二)正式編制警政、消防人員超勤加班費。
 - (三)依全民健康保險法、農民健康保險條例及中低收入戶老人生活津貼發給辦法之相關規定，應由各縣(市)政府負擔之社會保險及社會福利支出。
 - (四)基本辦公費：按正式人員編制員額數，參考中央之統籌業務費標準算定。
 - 三、基本財政收入：指賦稅收入扣除統籌分配稅款及依地方稅法通則徵收之賦稅收入後之數額。賦稅收入由行政院主計處洽商財政部參酌以往年度實徵情形及經濟成長趨勢等檢討估列。
- 第三條 中央為謀全國之經濟平衡發展，得視直轄市及縣(市)政府財政收支狀況，由國庫就下列事項酌予補助：
- 一、縣(市)基本財政收支差短及基本建設經費。
 - 二、計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。

三、跨越直轄市、縣(市)或二以上縣(市)之建設計畫。

四、具有示範性作用之重大建設計畫。

五、因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。
中央對前項第一款規定之縣(市)基本財政收支差短，應優先予以補助。

第四條 中央依前條第一項第一款規定補助縣(市)之基本建設經費，應將各受補助縣(市)之財政能力、人口、土地面積及道路面積等指標納入考量，妥予分配，並得視實際需要，限定其支用範圍或支出用途，受補助縣(市)政府如有違反限定之支用範圍或支出用途者，中央得就其違反部分註銷收回或自當年度未撥及以後年度補助款中予以扣除。

前項補助經費之分配方式，由行政院主計處另定之。

第五條 中央為辦理財政收支劃分法第三十五條之一第二項、第三十七條第四項及地方制度法第七十一條第二項所規定之事項，得就縣(市)政府施政計畫之執行效能、年度預算編製或執行情形及相關開源節流績效等進行考核，並得依考核結果增加或減少當年度或以後年度依第三條第一項第一款規定之補助款；考核規定，由行政院主計處會商中央政府相關主管機關擬訂，報行政院核定。

前項縣(市)政府年度預算編製或執行情形，包括下列事項：

一、縣政府應依財政收支劃分法第三十一條及地方制度法第六十九條第三項規定，並本公開及公平合理原則訂定對鄉(鎮、市)公所之補助辦法，明定補助項目、補助對象、補助比率及處理原則。

二、縣(市)政府對於縣(市)議員所提之地方建設建議事項，應規定其範圍與透明公開之審議程序及客觀之審議標準，其個別項目並應以公開招標案件為限，不得以定額分配方式處理；實際執行時，應確實依預算法及政府採購法等相關規定辦理，

並按季將其辦理情形函報行政院主計處。

三、縣(市)政府對於民間團體之補(捐)助，應於預算書上明列項目、對象及金額，不得以定額分配或墊付方式處理，如有涉及財物或勞務之採購，應依預算法及政府採購法等相關規定辦理。

第六條 中央為瞭解縣(市)與其所轄鄉(鎮、市)之財政狀況及基本建設補助經費支用情形，得請縣(市)政府提供相關預、決算資料與縣統籌分配稅款分配辦法及縣對鄉(鎮、市)公所之補助辦法，縣(市)政府不得拒絕；其不予提供時，中央得減少當年度或以後年度依第三條第一項第一款規定之補助款。

第七條 中央對直轄市政府之計畫型補助事項，依下列原則處理：

一、中央對臺北市政府之補助原則如下：

(一)最高補助二分之一之事項：

- 1 大眾捷運系統規劃及建設計畫。但不含自償性經費。
- 2 都會區鐵路立體化計畫。但不含自償性經費。

(二)酌予補助之事項：

- 1 加強地方警政之設施、裝備及專案性計畫。
- 2 加強地方消防之設施、裝備及專案性計畫。
- 3 均衡或提升地方教育、文化水準專案性計畫。
- 4 大眾運輸偏遠路線營運虧損補貼。

二、中央對高雄市政府之補助原則如下：

(一)最高補助四分之三之事項：

大眾捷運系統規劃及建設計畫。但不含自償性經費。

(二)最高補助二分之一之事項：

- 1 都會區鐵路立體化計畫。但不含自償性經費。
- 2 都會區快速道路系統建設計畫。
- 3 污水及雨水下水道工程計畫。

(三)酌予補助之事項：

- 1 加強地方警政之設施、裝備及專案性計畫。
- 2 加強地方消防之設施、裝備及專案性計畫。
- 3 均衡或提升地方教育、文化水準專案性計畫。
- 4 大眾運輸偏遠路線營運虧損補貼。

第八條 中央對縣(市)政府之計畫型補助事項，應以依中央統籌分配稅款分配辦法規定所計算各縣(市)最近三年度之基準財政收入額占基準財政需要額之比率之平均值為各縣(市)政府財力，並依下列規定分為三級，給予不同之補助比率：

- 一、第一級：平均值在百分之六十五以上者。
- 二、第二級：平均值在百分之四十五以上，未達百分之六十五者。
- 三、第三級：平均值未達百分之四十五者。

前項平均值，由行政院主計處洽商財政部算定，並每三年檢討一次。

第九條 中央對縣(市)政府之計畫型補助事項，依下列原則處理：

- 一、依前條第一項規定算定之縣(市)政府財力級次，其最高補助比率，第一級為百分之九十、第二級為百分之九十五、第三級為百分之一百之事項如下：

- (一)縣(市)管河川防洪設施及區域排水重要建設計畫。
- (二)偏遠及原住民地區重要建設計畫。
- (三)興建垃圾焚化廠工程計畫。
- (四)集水區治理及污水下水道工程計畫。

- 二、依前條第一項規定算定之縣(市)政府財力級次，其最高補助比率，第一級為百分之八十五、第二級為百分之九十、第三級為百分之九十五之事項如下：

- (一)農、漁業重要計畫。
- (二)地籍圖重測計畫。

- (三)第三級及縣(市)定古蹟修護計畫。
- (四)興建垃圾掩埋場工程計畫。
- 三、依前條第一項規定算定之縣(市)政府財力級次，其最高補助比率，第一級為百分之七十八、第二級為百分之八十五、第三級為百分之九十之事項如下：
 - (一)雨水下水道工程計畫。
 - (二)大眾捷運系統規劃及建設計畫。但不含自償性經費。
 - (三)都會區鐵路立體化計畫。但不含自償性經費。
 - (四)重大行政資訊系統計畫。
- 四、依前條第一項規定算定之縣(市)政府財力級次，其最高補助比率，第一級為百分之七十三、第二級為百分之八十三、第三級為百分之八十八之事項如下：
 - (一)生活圈道路交通系統建設計畫。
 - (二)高、快速公路交流道連絡道路改善工程計畫。
- 五、縣(市)政府聯合辦公大樓興建計畫，依前條第一項規定算定之縣(市)政府財力級次，其最高補助比率，第一級為百分之三十五、第二級為百分之五十、第三級為百分之六十五，且最高以補助新臺幣十億元為上限。
- 六、酌予補助之事項如下：
 - (一)加強地方警政之設施、裝備及專案性計畫。
 - (二)加強地方消防之設施、裝備及專案性計畫。
 - (三)加強地方環保設施及專案性計畫。
 - (四)均衡或提升地方教育、文化水準專案性計畫。
 - (五)醫療保健重要計畫。
 - (六)大眾運輸偏遠路線營運虧損補貼。
 - (七)航空噪音改善計畫。

第十條 第七條及前條所定中央對直轄市、縣(市)政府之計畫型補助款，

均不含土地取得及維護費用。但專案報經行政院核准者，不在此限。

依前項規定專案報經行政院核准補助土地取得費用者，如經查明土地公告現值之調整有異常時，中央對於不合理調增之土地取得費用，不予補助。

第十一條 直轄市及縣(市)政府辦理下列事項具有顯著績效時，中央得酌增縣(市)基本建設經費補助額或調增計畫型補助事項之補助比率，不受第四條規定及第七條、第九條補助比率之限制：

- 一、努力開闢自有財源，致統籌分配稅款與補助款以外之收入占歲入之自主財源比率有明顯提升。
- 二、獎勵民間參與公共建設。
- 三、配合政府整體經濟建設發展。
- 四、以往年度補助款執行情形。

第十二條 直轄市、縣(市)政府有下列情形之一，中央應視實際情形酌予減列或減撥補助款：

- 一、年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準等，未依相關法律及行政院訂定之中央及地方政府預算籌編原則辦理者。
- 二、有依法得徵收之財源而不徵收者。

第十三條 直轄市、縣(市)政府有下列情形之一，中央得自以後年度對各該政府補助款中予以扣減部分補助款抵充：

- 一、未依財政收支劃分法第三十七條第二項、第三項及相關法律規定負擔應負擔之經費者。
- 二、未依地方制度法第七十六條第四項規定支付被代行處理應負擔之費用者。

第十四條 中央政府各主管機關對直轄市、縣(市)政府請求中央補助事項，應依下列規定辦理：

- 一、應審核直轄市、縣(市)政府有無就請求補助事項完成先期規劃作業及所有應行配合辦理事項。
- 二、應按補助事項性質，訂定明確及客觀之審核標準，並通知直轄市、縣(市)政府，其審查過程亦應透明、公開。
- 三、補助事項之核定，應以競爭程序進行評比，選擇效益較優之計畫予以補助，非屬絕對必要，不得採普及式分配方式辦理。
- 四、應就核定後補助事項之計畫及預算執行情形訂定管考規定，並切實督導考核，作為未來補助款核定之參據。

依第七條第一款第二目、第二款第三目及第九條第六款所定中央酌予補助之事項，應由中央政府各主管機關就補助對象、補助比率及處理程序訂定處理原則，報經行政院核定後辦理之。中央政府各主管機關應依照中央政府總預算編製辦法及相關先期作業規定，完成規劃及評估作業，提報行政院年度計畫及預算審核會議決定或由行政院專案核定後，再行編列補助款納入年度預算。

第十五條 中央依第三條第一項第一款規定之補助款，應編列於補助地方政府預算項下，各受補助之縣(市)政府應相對列入其地方預算。中央依第三條第一項第二款至第五款規定之補助款，應編列於中央政府各機關預算項下；中央政府各機關應於補助額度確定後，即先估列直轄市、縣(市)政府分配金額，並於會計年度開始四個月前通知直轄市、縣(市)政府列入其地方預算。直轄市、縣(市)政府編列補助收入時，應註明編列依據，否則不得編列。前項補助款，直轄市、縣(市)政府應相對編足分擔款，並依計畫實際執行進度按分擔比率撥付支用，不得先行支用補助款或將補助款移作他用；違反者，中央得停撥其當年度或停編以後年度之補助預算。

中央政府各機關有下列情形之一，未能於第二項規定期限內通知直轄市、縣(市)政府時，應敘明理由連同補助項目及金額函報主管機關轉行政院備查：

- 一、補助款須於年度進行中，方可依第十四條第一項第三款之評比結果，估列或確定直轄市、縣(市)政府分配金額者。
- 二、補助款具有支應災害或重大緊急事項之準備金性質者。
- 三、補助款係補助延續性工程項目，且須視前一年度實際執行進度，方可估列或確定直轄市、縣(市)政府分配金額者。

第十六條

中央對直轄市、縣(市)政府補助款之撥付及執行，除應依各年度中央政府各機關單位預算執行要點有關規定辦理外，並應依下列原則處理：

- 一、經列入補助地方政府預算項下之補助款，由行政院主計處按季或按月分配撥付。
- 二、經列入中央政府各機關預算項下之補助款，各機關應依計畫實際經費需求或發包金額與執行進度及地方分擔款支用情形核實撥款，並於撥款時通知直轄市、縣(市)政府。
- 三、由中央政府各機關補助之各項計畫經費，執行結果如有賸餘，其賸餘應照數或按中央補助比率繳回國庫。
- 四、直轄市、縣(市)政府辦理中央政府各機關補助之各項計畫，應確實依核定計畫執行，不得請求追加補助款。如有追加經費者，其追加部分應由各該政府自行負擔。

第十七條 (刪除)

第十七條之一

中央政府各主管機關對直轄市、縣(市)政府未及事先列入其年度預算之補助款，如為因應下列事項，得同意受補助之直轄市、縣(市)政府以代收代付方式先行執行，並編製「中央補助款代收代付明細表」，以附表方式列入當年度決算：

- 一、災害或重大緊急事項。
- 二、中央政府各主管機關依第十四條第一項第三款之評比結果，且已依第十五條第四項規定報經行政院備查，並以非普及式方式分配具時效性之補助款。
- 三、配合中央重大政策或建設所辦理之事項，經行政院核定應於一定期限內完成者。

第十八條 直轄市、縣(市)政府辦理中央政府各主管機關補助之各項計畫，應於每一年度辦理決算後，就其計畫進度、成果及經費支用情形函報行政院。

第十九條 本辦法施行前，中央政府各主管機關對直轄市、縣(市)政府之計畫型補助事項，除報經行政院核定有案且已發生契約責任或權責之計畫，仍依原核定案辦理外，其餘應依本辦法之規定辦理；凡非屬本辦法規定得予補助事項範圍者，各主管機關均不得再行編列。

第二十條 中央政府附屬單位預算特種基金及具特定財源之收支併列經費，各依其所定用途編列及執行，不適用本辦法之規定。

第二十一條 本辦法自中華民國九十年一月一日施行。
本辦法修正條文自中華民國九十二年一月一日起施行。

附件二 中央對臺灣省各縣(市)政府計畫及預算考核要點

中華民國八十九年十一月十三日
行政院台八九忠授六字第一五八七〇號函施行

- 一、本要點依中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法第五條第一項規定訂定之。
- 二、中央對臺灣省各縣(市)政府施政計畫及預算考核之範圍如下：
 - (一)施政計畫執行效能。
 - (二)年度預算編製及執行情形。
 - (三)相關開源節流績效。
- 三、縣(市)政府施政計畫執行效能之考核，由行政院研究發展考核委員會主辦，其考核項目如下：
 - (一)計畫執行進度控制情形。
 - (二)計畫目標達成情形。
 - (三)計畫相關考核機制建置情形。
- 四、縣(市)政府年度預算編製及執行情形之考核，由行政院主計處主辦，其考核項目如下：
 - (一)縣(市)政府年度預算之編製，有無依預算法、中央及地方政府預算籌編原則、各縣市總預算編製要點、中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法或行政院訂定之相關規定辦理。
 - (二)縣(市)政府年度預算之執行，是否依預算法、政府採購法、各縣市單位預算執行要點、中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法或行政院訂定之相關規定辦理。
 - (三)縣(市)政府對於依法律應編列或負擔之經費有無如數編列及執行，並對以前年度所積欠之款項積極清理、償還。

(四)縣(市)政府對於中央限定用途之教育及社會福利等補助款是否專款專用，經費之分配及執行有無不當。

(五)縣(市)政府對於縣(市)議員所提地方建設建議事項，有無依下列規定辦理：

- 1 所受理建議事項之範圍，不包括對私人經費之補(捐)助或其舉辦活動之贊助。
- 2 建議事項如涉及財物或工程之採購，應由縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所負責以公開招標方式執行。
- 3 建議事項應由縣(市)政府循預算程序編列預算辦理，不得採定額分配或以墊付方式處理。
- 4 縣(市)政府應按月將縣(市)議員建議事項辦理情形函報行政院主計。

(六)縣(市)政府對於民間團體之補(捐)助，有無依下列規定辦理：

- 1 補(捐)助經費不得以定額分配或墊付方式處理，其中如涉及財物或勞務之採購，應依預算法及政府採購法等相關規定辦理。各縣(市)政府應按季將補(捐)助情形函報行政院主計處。
- 2 縣(市)對於同一民間團體之補(捐)助金額，每一年度以不超過新台幣二萬元為原則。但中央補助之基本設施經費超過新台幣十億元以上之縣(市)，以不超過新台幣四萬元為原則。各縣(市)政府年度實際補(捐)助經費總額之上限如下：
 - (1)中央補助該縣(市)之基本設施經費在新台幣三億元以下者，不得超過基本設施經費之百分之二或新台幣三百萬元。
 - (2)中央補助該縣(市)之基本設施經費超過新台幣三億元至新台幣十億元以下者，不得超過基本設施經費之百分之一·五或新台幣一千萬元。

(3)中央補助該縣(市)之基本設施經費超過新台幣十億元者，不得超過基本設施經費之百分之一或新台幣二千萬元。

3 縣(市)政府對下列民間團體之補(捐)助不適用前目規定：

(1)行政院頒訂之九十年度縣市及鄉鎮縣轄市預算共同費用編列基準中已明定補助費編列標準之民間團體。

(2)依法令規定接受縣(市)政府委託、協助或代為辦理其應辦業務之民間團體。

(3)依法並經主管機關許可設立之工會(包括總工會、職業工會)、農會、漁會、水利會、同業公會、體育會(含單項運動委員會或教育)、文化、社會福利團體。

(4)配合中央政府各機關補助計畫所補助之民間團體。

(七)縣對所屬鄉(鎮、市)之財政收支事項有無依下列規定辦理：

1 縣對所屬鄉(鎮、市)之補助，應依財政收支劃分法第三十一條及地方制度法第六十九條第三項規定，訂定對所屬鄉(鎮、市)之補助辦法，明定補助項目、補助對象、補助比率及處理原則，並對貧瘠或原住民鄉(鎮)依據其實際需要增加補助。

2 對鄉(鎮、市)公所處理鄉(鎮、市)民代表所提地方建設建議事項及民間團體之補(捐)助經費，應訂定相關管考規定，以為規範。

五、縣(市)政府開源節流績效之考核，由行政院主計處會同財政部主辦，其考核項目如下：

(一)開源部分：

1 稅捐徵收達成率及其稽徵績效。

2 轄區土地公告地價及公告現值占市價之比例。

3 規費及罰款徵收情形。

計畫型補助款制度及執行成效之研究

- 4 工程受益費徵收情形。
- 5 公有財產收益情形。
- 6 變產置產辦理情形。
- 7 其他具有績效之開源措施辦理情形。

(二)節流部分：

- 1 年度資本支出計畫預算執行進度及其保留之比率。
- 2 工程、勞務或財物採購之辦理情形。
- 3 公務車輛購置單價、數量及配置情形。
- 4 約(聘)僱、臨時人員與技工(含駕駛)、工友人數占正式員額之比例及其績效、人事費用精簡情形。
- 5 人事費、加班費、委辦費及旅運費支出摶節情形。
- 6 市地重劃及區段徵收辦理情形。
- 7 獎勵民間參與公共建設辦理情形。
- 8 其他具有績效之節流措施辦理情形。

(三)縣統籌分配稅款之分配，應依財政收支劃分法第十六條之一第四項規定，訂定分配辦法據以分配，其中依公式分配之款項，不低於可供分配總額之百分之九十；其分配辦法及分配情形，並應函送財政部及行政院主計處。

六、中央對各縣(市)政府施政計畫及預算之考核，採書面方式辦理，必要時得進行實地抽查。行政院主計處應於年度開始前彙整中央各主辦考核機關之考核項目及作業程序，通知各縣(市)政府，並得視考核作業需要，請縣(市)政府提供或查填報表及相關資料。各縣(市)政府對於中央主辦考核機關交辦事項，應確實配合，並在規定期限內完成；其不予

附件二 中央對臺灣省各縣(市)政府計畫及預算考核要點原則

配合時，中央得減少當年度或以後年度補助款。

- 七、中央各主辦考核機關於辦理考核時，得邀集相關部會及專家、學者共同參與。
- 八、中央各主辦考核機關應視考核項目性質，分別訂定考核作業期程，並依上述期程，將考核結果函送行政院主計處彙整後，陳報行政院。
- 九、行政院得依考核結果，增加或減少當年度或以後年度各該縣(市)政府所獲基本財政收支差短及基本建設經費之補助款。
- 十、各縣(市)政府得依考核結果，對所屬單位或相關人員辦理獎懲。

附件三 中央對直轄市及縣(市)政府申請計畫型補助款補助之處理原則

中華民國九十二年八月一日 制(訂)定

- 一、為辦理「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」第十四條第一項各款規定，特訂定本處理原則。
- 二、中央政府各主管機關對直轄市、縣(市)政府申請補助事項，除下列情形外，應依本處理原則之規定辦理：
 - (一)支應災害或重大緊急事項。
 - (二)經中央政府各主管機關核定並已執行之延續性計畫項目。
 - (三)配合中央重大政策或建設且經行政院核定應於一定期限內完成之計畫項目。
- 三、中央政府各主管機關於確定次一年度對直轄市、縣(市)政府計畫型補助款之補助項目後，應就各該補助項目與其審查及評比標準通知直轄市、縣(市)政府，並請其於一定期限內提出計畫申請補助。
直轄市、縣(市)政府如逾期提出申請或提出之計畫經通知應補送相關資料而逾期補送者，中央主管機關得拒絕受理。
- 四、中央各主管機關對於直轄市、縣(市)政府申請屬公共建設之計畫型補助款時，應先審核是否具有民間參與空間，如具民間參與空間但未採用民間參與者，得不予補助，如採用民間參與辦理者，可優先就其自償率不足部分給予相對比例之補助。
- 五、中央政府各主管機關對直轄市、縣(市)政府依前二點規定申請之補助計畫，應成立計畫評比小組負責審查及評比作業。
前項計畫評比小組於辦理審查及評比相關作業時，得邀請專家、學者共同參與。

六、計畫之審查及評比標準應包括下列項目：

- (一)申請補助事項之先期規劃作業及應行配合辦理事項之辦理情形。
- (二)申請補助之事項如屬工程性計畫，應先完成基本設計。
- (三)以前年度計畫及預算執行情形。
- (四)所提計畫之可行性及預期效益。
- (五)以前年度與中央政策配合程度。
- (六)直轄市、縣(市)政府應負擔經費之財源籌措及相關財務計畫規劃情形。
- (七)其他依中央政府各主管機關年度施政需要應列入審查及評比之項目。

七、計畫評比小組對於直轄市、縣(市)政府申請之補助計畫，應按補助項目別，依下列程序進行審查及評比作業：

- (一)應就各直轄市、縣(市)政府所提補助計畫內容依前點所列之審查及評比標準進行審查。
- (二)審查時，得視實際需要邀請申請之直轄市、縣(市)政府列席說明。
- (三)審查完成後，應就各直轄市、縣(市)政府所提計畫評定成績並排列優先順序，其中優先順列之排列，應儘量避免同一序位有多項計畫並列之情形。

前項審查成績及優先順序排列結果應以書面通知申請之直轄市、縣(市)政府。

八、中央政府各主管機關預估對直轄市、縣(市)政府次一年度計畫型補助款各補助項目之補助額度後，應按補助項目別，就直轄市、縣(市)政府所提計畫依前點排列之優先順序依序分配補助經費直至補助額度全數分配完畢為止。

中央政府各主管機關應將前項分配結果依「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」第十五條第二項規定，於會計年度開始四個月前通知受補助

附件三 中央對直轄市及縣(市)政府申請計畫型補助款補助之處理原則

之直轄市、縣(市)政府列入其地方預算。

九、中央政府各主管機關對於直轄市、縣(市)政府依前點規定所獲分配之計畫型補助款，應就其計畫及預算執行情形訂定管考規定，並切實督導考核。直轄市、縣(市)政府如有違反「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」第十五條第三項規定者，中央政府各主管機關得予停撥其補助款。

中央政府各主管機關對下列之計畫型補助款，得依第七點排列之優先順序，就原未獲補助之計畫項目依序遞補予以補助：

(一)依前項規定停撥之補助款，且經通知受補助之直轄市、縣(市)政府限期改善仍未改善者。

(二)直轄市及縣(市)政府未依規定期限或進度執行之補助款，且經通知其限期改善仍未改善者。

(三)經直轄市及縣(市)政府實際執行結果所產生之贖餘款。

(四)中央於年度進行中辦理之追加或特別預算所增列之補助款，但不包括第二點各款所列之事項。

十、中央政府各先期作業審議機關，依各該先期作業實施要點審查中央政府各主管機關所提計畫型補助款之補助項目及額度時，應將其依本處理要點第二點至第六點規定之相關辦理情形納入審查範圍，並作為核定各該計畫型補助款額度之參據。

十一、中央政府各主管機關對於符合「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」第十五條第四項第一款規定之補助款，所辦理之審查、評比與補助經費分配及管考作業，分別準用本處理原則第四點至第七點與第八點第一項及第九點規定。

十二、本處理原則如有未盡事宜者，中央政府各主管機關得依實際執行需要另訂補充規定。

計畫型補助款制度及執行成效之研究

行政院 函

發文速別：最速件

發文日期：中華民國九十二年八月一日

發文字號：院授主忠六字第 0920004937 號

主旨：檢送「中央對直轄市及縣(市)政府申請計畫型補助款補助之處理原則」一份，並自即日起生效，請查照轉知。

說明：為利中央政府各主管機關落實「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」第十四條，有關對直轄市、縣(市)政府申請計畫型補助案件，應審核其有無完成先期規劃作業與所有應行配合辦理事項，並應按補助事項性質，訂定明確與客觀之審核標準，及以透明、公開方式進行審查；另對補助事項之核定，應以競爭程序進行評比，選擇效益較優之計畫予以補助等規定，爰訂定「中央對直轄市及縣(市)政府申請計畫型補助款補助之處理原則」作為依據。

正本：行政院秘書處、內政部、國防部、財政部、教育部、經濟部、交通部、行政院國家科學委員會、行政院農業委員會、行政院衛生署、行政院環境保護署、行政院研究發展考核委員會、行政院經濟建設委員會、行政院文化建設委員會、行政院原住民族委員會、行政院體育委員會、行政院客家委員會、行政院公共工程委員會、台灣省政府、福建省政府

副本：審計部、行政院法規委員會、行政院主計處第一局、行政院主計處會計作業小組、行政院主計處中部辦公室、行政院主計處秘書室、台北市政府、高雄市政府、台灣省二十一縣市政府、金門縣政府、連江縣政府、行政院公報編印小組(請刊登)、主計月報社(請刊登)(以上均含附件)

院 長 游 錫 堃

附件四 九十三年度中央對各縣所轄鄉鎮市基本建設及設施計畫補助作業要點

中華民國九十二年九月十五日行政院院授主忠六字第 0920005763 號函
中華民國九十二年九月十五日修正

- 一、為辦理中央補助各縣所轄鄉(鎮、市)基本建設及設施經費，特訂定本補助作業要點。
- 二、中央補助各縣所轄鄉(鎮、市)基本建設及設施經費，應由縣政府與鄉(鎮、市)公所納入年度預算，並就下列事項研提計畫項目辦理：
 - (一)跨越二以上鄉(鎮、市)之建設計畫。
 - (二)計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之鄉(鎮、市)建設計畫。
 - (三)中央各部會計畫型補助款中須由縣或鄉(鎮、市)負擔之配合款。
 - (四)鄉(鎮、市)轄區內各項基礎建設與設施計畫。
- 三、本補助經費，其中分配各縣之額度應按各縣所轄鄉(鎮、市)前三年度所獲撥付分配之中央普通統籌分配稅款與依加值型及非加值型營業稅法第十一條第五項規定專案型補助款之合計數平均值佔全部鄉(鎮、市)該項合計數平均值之比率進行分配。

各縣依前項規定所獲分配之金額，其中百分之三十，得由各縣政府依前點第一項第一至第三款所訂事項研提計畫項目辦理，其餘百分之七十由各縣政府依一致及透明化公式全數分配所轄鄉(鎮、市)，其分配公式中應包括下列指標及權數：

 - (一)財政能力，其權數不得低於百分之二十。
 - (二)轄區人口數，其權數不得低於百分之四十。
 - (三)轄區土地面積，其權數不得低於百分之十五。

前項分配公式，各縣政府應於九十二年九月二十日前擬訂完成並報行政院核備。

四、各鄉(鎮、市)依前點第二項公式計算所獲分配之經費，應由縣政府邀集鄉(鎮、市)公所召開協調會議，並依第二點第一項第三款及第四款所訂事項，訂定計畫項目之研提原則與程序。

各鄉(鎮、市)公所應依前項原則與程序研提計畫項目送縣政府審查，縣政府應於完成審查作業後，將審查核定結果通知各鄉(鎮、市)公所。各縣政府依第一項訂定計畫項目之研提原則與程序及依前項辦理審查作業時，得邀請專家、學者共同參與或組成審查小組負責相關作業。各鄉(鎮、市)公所得就依前點第二項公式計算所獲分配之經費在百分之十範圍內支應工程管理與維護費用。

五、縣政府與所轄鄉(鎮、市)公所依第三點第二項及前點第二項規定研提之計畫項目，應包括環保車輛汰換計畫，其金額合計不得低於各縣依第三點第一項規定計算所獲分配之經費百分之二。

六、各縣政府應於九十二年十月底前就其研提與核定所轄鄉(鎮、市)公所之計畫項目，依附表一所列類別及格式彙報行政院。

七、本補助經費應於中央政府總預算完成預算程序後，由行政院主計處依「中央政府各機關單位預算執行要點」規定，按月平均分配，但其中一至三月份分配數，為利縣政府與鄉(鎮、市)公所辦理各項先期作業，得一次撥付，其餘月份則按各月分配數撥付。

各縣政府應就前項所獲撥付金額，依所轄鄉(鎮、市)公所執行需要及實際進度辦理撥款作業，不得藉故短撥或延遲撥付。

八、各縣政府對於所轄鄉(鎮、市)公所執行本補助經費，得另訂相關經費處理及執行規定。

九、各縣政府應就本補助經費之分配及執行狀況，於每季終了後二十日內，依附表二所列類別及格式彙報行政院。

附件四 九十三年度中央對各縣所轄鄉鎮市基本建設及設施計畫補助作業要點

- 十、各縣政府如有未依本補助作業要點相關規定辦理時，中央得要求其限期改正，屆期未改正者，得就本補助經費予以停撥，必要時，並得停撥或扣減該縣當年度所獲分配之中央其他一般性補助款。
- 十一、各縣政府或鄉(鎮、市)公所執行本補助經費時，如符合「各級地方政府墊付款處理要點」相關法定要件者，得依該墊付款處理要點辦理。
- 十二、中央或縣政府得分別依「中央對台灣省各縣(市)政府計畫及預算考核要點」或縣對所轄鄉(鎮、市)公所相關考核規定辦理本補助經費之考核作業。

附件五 期末報告審查紀錄及修正處理情形

評 審 意 見	處 理 情 形
<p>一、蘇彩足教授</p> <p>1.本研究在資料整理部分，主要以九十年度計畫為主。就本研究表 2.2（頁十八）所呈現資料為例，建議研究小組能將計畫項目及核查項目的明確內容臚列出來，以便於評估中央主管部會是否有偏向某一類型計畫。</p> <p>2.本研究依據表 3.1（頁三十七）的「計畫型補助款評核表」來檢視所列六項補助案之執行成效，在評核表的設計架構上，研究小組的用心是值得肯定。惟就所列各案所進行的評估結果，基於時程的限制，在細部評估呈現上仍顯不完善。但在評估架構已完整的前提下，可由各主管機關加以落實。</p> <p>3.本研究報告就如何改進計畫型補助款之運用效率，在內容分析上仍顯不足。</p> <p>4.研究小組雖就補助款制度進行介紹，惟缺乏該制度有無不合理或無法落實之相關分析。建議研究小組藉由深度訪談設計，就受補助對象（或未申請到補助款的縣市政府）在審查標準上有無寬嚴不一的現象；或核查預算數及決算數上，各部會有無差別等實際運作所衍生的相關問題進行考量，以評估計畫型補助款制度是否存在改進或尚未落實的空間。</p> <p>5.本研究就「完整計畫型補助案資料庫」設立之結論建議是值得肯定，並且是政府必須高度重視的議題之一。</p> <p>6.本研究建議計畫型補助款未來仍應由中央各主管機關來主辦，惟在此建議下，行政院研考會或行政院主計處應要能掌握整體狀況，在考評督導上建立完整的統合制度。</p>	<p>1.中央各部會計畫型補助包含的計畫項目相當龐大複雜，性質內容差異相當大，就 90 年度所有原預算案記錄閱覽也不易歸納出中央主管部會是否偏某一類型計畫，只能如原稿表 2.2 中列出各部會補助項目數目。研究報告附錄一中列出行政院研考會發函核查結果，可知中央部會中依其職權分工以補助工程建設類居首位，其次為軟體性網路(文化、醫療網、服務等)，在修正報告第二章及第三章內文中略為補充說明。</p> <p>2.已在修正報告第三章中，參酌行政院列管施政計畫考評評分標準試擬一套計畫型補助評核架構，分成五類 13 個指標。</p> <p>3.已在修正報告第六章第十一章中補充。</p> <p>4.本研究藉深度訪談，了解六個部會都已制定實施嚴格的補助作業審查準則，並依據加以執行考評作業。須注意的是事前計畫必要性及可行性的審查。</p> <p>5.完全同意。</p> <p>6.基於各項業務專業分工原則及部會訂定的補助審查準則(要點)，建議計畫型補助未來仍由中央部會主辦，但行政院主計處依預算法、中央對直轄市及縣(市)政府申請計畫型補助款補助之處理原則等相關規定，在編列概算及預算執行結束後，扮演積極的督核的地位，研考會亦扮演事後考核的角度，亦可收考核之效。</p>
<p>二、蔡吉源副研究員</p>	

計畫型補助款制度及執行成效之研究

<p>1.在研究方法上，研究小組雖提供相當豐富的資料，但卻未利用此資料進行更進一步的成本效益分析。以內政部營建署生活圈道路系統建設計畫為例，研究小組應可估計其益本比來進行更深入探討。因此如第八十一頁（表 4.20）所列評核表，在缺乏可供檢驗數據前提下，檢核表所列內容之價值有待商榷。</p> <p>2.建議採取成本效益分析法，雖然該分析方法的運用並非全無爭議，但為聯合國、世界銀行對各國補助重大建設之必要程序。因此中央部會在進行計畫型補助款分配時，也應藉由制度性建立，要求縣市政府詳實的益本比分析資料，供各部會、行政院經建會、行政院研考會、行政院主計處核署，以免資源分配浮濫且成效不彰。</p> <p>3.建議研究小組可縮小分析範圍，僅對一個部會之最重要計畫型補助款加以進行具體益本比分析，以供各界參考，則研究成果將會更有貢獻。</p>	<p>1.應用成本效益分析方法需更詳盡資料及充裕時間進行績效評比，本研究選定部會計畫別較多，建議留待未來其他研究繼續進行。</p> <p>2.完全同意。配合原報告建議事項，在修正報告中，已列入建議項，建議計畫型補助計畫之申請，都須附成本效益分析說明。但須加強普及訓練成本效益分析方法，建議行政院經建會、行政院研考會及行政院主計處舉辦相關訓練課程。</p> <p>3.因研究時程限制，待未來其他研究繼續執行。</p>
<p>三、羅清俊副教授</p> <p>1.本研究藉由政策執行三階段與十九項指標所建立起的分析架構進行計畫型補助款執行成效分析，在架構與指標的選擇上相當合適。但在實際評估過程有下列建議：</p> <p>(1)基於本研究六個分析案例特性均有差異，因此所引用十九項指標在各案中應有個別獨特的意涵。建議應就指標加以定義清楚，使計畫型補助款的執行成效更容易突顯出來。</p> <p>(2)本研究所列六個案例分析均以評核矩陣列出，且以「+」、「？」來代表計畫型補助款所面臨的問題。惟據以判斷的相關證據略顯不足，尤其是「高鐵案例」、「衛生署案例」、「農田水利案例」，如能補足相關證據，則能更增加說服力。</p>	<p>1.已在修正報告中第三章重新修訂，參酌行政院列管計畫考評評分標準，重新試擬一套計畫型補助評比架構，包括五大類 13 個指標嘗試進行各計畫執行績效之檢視。</p> <p>2.因計畫型補助包括範圍極廣，性質歧異性高，本研究選擇六項各部會最大金額之計畫，實際上都是綜合性計畫，內容極多元。生活圈道路系統建設計畫因經費需求過於龐大，進度已嚴重落後，主管之內政部營建署委託馮正民與黃台生教授執行該份修正機制報告為最完整權威的報告，為最重要的資料來源。</p> <p>3.修正報告中已完全修訂增刪，參考上述第 1 點的補充檢視，應較能彰顯本研究計畫之目的。</p>

<p>2.本研究所蒐集的資料相當豐富，惟大部分都是各主管機關的執行報告，偏向靜態描述，而不容易探究出實際執行過程中所遭遇的問題。另外本研究報告第四章摘錄馮正民教授與黃台生教授的「生活圈道路系統建設計畫評估報告」，惟缺乏說明引用此份報告的理由。建議研究小組加以補充。</p> <p>3.本研究報告應就(1)評估六個不同計畫型補助款各案執行成效(2)評估計畫型補助款制度的優劣(3)評估六個個案在現行補助制度下的執行成效等進行釐清，使本研究計畫的目的容易被彰顯出來。</p> <p>4.本研究在立即可改善的建議中，「建立完整的計畫型補助款制度資料庫」具有相當價值；「統一考評表格」確實也可以增加行政效率；強調補助款事前及事後的成本效益分析亦可幫助資源的充分利用。而結論中建議計畫型補助款仍應由中央主管機關辦理的建議，如能基於本研究發現的事實作為佐證，則更能增加說服力。</p> <p>5.建議本研究應可修訂部分：</p> <p>(1)頁二十有關環保署核決算，文字敘述與表 2.2 不符。</p> <p>(2)頁二十二所提「續評估性」(倒數第二行)，習慣稱之為可評估性評估 (evaluability assessment)。</p> <p>(3)頁五十八及五十九，表 4.9 與 4.10 內容與文字敘述不符，權重敘述亦不符。</p> <p>(4)頁八十當中，表 4.20 應為誤植。</p> <p>(5)第四章與第九章，頁首文字有誤。</p> <p>(6)頁三十八當中，表 3.1 下面說明有誤，所列指標應是「19」而非「29」。</p> <p>(7)頁八十當中，表 4.20 少了「目標達成程度」指標。</p> <p>(8)第五章所列應為「教育經費編列與管理法」而非「教育經費編『制』與管理法」。</p>	<p>4.完全同意審查意見，已建議主管行政院主計處參考。</p> <p>5.打字或校對錯誤，分別加以更正。</p> <p>(1)已調整更正。</p> <p>(2)已更正。</p> <p>(3)修正報告中刪除。</p> <p>(4)已更正。</p> <p>(5)已更正。</p> <p>(6)已刪除。</p> <p>(7)修正報告中更新架構。</p> <p>(8)已更正。</p>
--	---

計畫型補助款制度及執行成效之研究

<p>四、曾巨威教授</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.本研究案例蒐集資料豐富，但案例選擇似乎過多，各案屬性差異性亦大，建議研究小組宜集中重要個案進行深入評估分析，俾發揮示範效果。 2.檢視方法似乎較為簡略，導致本研究成果所呈現的是各補助計畫案執行狀況的檢視。在研究期限限制的前提下，建議就個案執行狀況以及考核等層面來進行分析，使研究方法與結論能達到一致性。 3.本研究除案例執行成效評估外，建議可就計畫型補助款制度作進一步的分析。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.已重擬計畫型補助評比考評架構，包括五類，如前述，針對個別大型補助計畫進行成本效益分析建議待後續研究案深入探討。 2.修正報告中試重擬計畫型補助評比架構，提供較明確清晰結果。 3.修正報告中，增補第四章我國補助制度，及第五章各國補助制度，亦參考日本及其他國家補助制度討論。
<p>五、柯綉絹組長</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.本研究目的在探討計畫型補助款制度之良窳，為對現行計畫型補助款制度架構有概略認識，建議將第十章「計畫型補助之機制」提前至較前面章節，標題並可修改為「現行計畫型補助機制概述」。 2.本研究第十章第一節內容與第十一章「結論與建議」第一節前半段內容幾乎重複，建議第十章相關內容予以省略。 3.本研究重點主要係針對計畫型補助款進行整體評估，為便於分析起見，建議所選六項計畫型補助款計畫可按計畫之「緣起」、「期間」、「目的」、「經費」、「成效」、「檢討」等項，以簡表方式彙整於第十一章，然後再就前述六項計畫之個別和通案缺失提出改進建議。 4.第十章第一節第六段提到九十年度中央原編列補助款預算九五三億餘元，並於第七段提及行政院研考會發函各補助單位複查，金額減為四四六餘億元，不及原預算額之一半。惟接下來解釋似乎不足說明金額減少之原因，建議研究小組再進行補充說明。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.修正報告中增補第四章我國補助制度，其中討論補助機制，已將原報告第十章內容納入。 2.已刪除調整。 3.已依審查意見，將六項計畫型補助計畫內容要點列表列入修正報告第四章我國補助制度內。 4.已增列簡單說明，並改引用行政院主計處提供各部會補助總額之數字說明(但缺項數及細項)。

<p>六、陳慧娟視察</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.本研究報告結論就「計畫型補助款案資料庫」建立之建議，是具有相當價值。以目前主計處的狀況，已建立依各縣市政府及部會的計畫型補助資料。惟依主計系統所建立的資料與本研究所引用的資料有所出入。因此主計處願意提供相關資訊，使本研究內容更加充實。 2.就本研究建議設立統一財務報表部分，行政院主計處雖樂於配合，惟各部會基於業務需求，報表格式與考評指標均有差異，因此統一報表格式究竟是依據整體制度面考評方向或是個別補助計畫考評方向，研究小組應再予以詳加說明。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.已請行政院主計處提供 90 年度計畫型補助之數據，將各部會補助總額列入修正報告內容中討論。 2.本研究該項建議係在深度訪談中得知，依整體制度面考評與個別補助計畫考評方向所需提供報表內容不同，報表格式及考評指標均有差異，接待訪談機構建議此二面向考評所需報表格式儘量求統一，以節約準備之人力時間。
<p>七、古步鋼副處長</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.計畫型補助款分配法制化是本研究的預期效益之一，惟綜觀本研究內容及結論，對於相關議題分析甚少，且缺乏具體結論。建議研究小組可增加此部份之分析。 2.本研究計畫型補助款評核制度架構是藉由表 3.1(頁三十七)所設立之計畫型補助款評核表來進行，在架構設計上略顯粗糙，若運用在實際案例上，可能無法達到實際評核效果。 3.本研究就個案性探討篇幅稍多，建議研究小組可就各案研究精華予以篩選，提供整體制度修正之參考。 4.本計畫研究方法偏重於文獻分析及深度訪談法，缺乏統計分析及制度分析等研究方法的應用，亦缺乏就世界各國情況進行比較分析。建議研究小組在時間期程許可的前提下，朝此方向來修正。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.計畫型補助各案之規模、內容及性質差異性極大，不易如一般補助及中央統籌分配稅款制度採行一致性公式及指標加以分配，但仍須加以審查考評。修正報告中增補按民國 92 年 8 月 1 日公布實施「中央對直轄市及縣(市)政府申請計畫型補助款補助之處理原則」補充辦理，可建立計畫型補助之程序性規範，依其第 4 條及第 6 條規定。即：1.事前審查：(1)民間參與可行性，(2)民間不能參與者，依其第 6 條規定明定計畫審查及評比標準公布，評比後執行，對於地方政府上年度執行績效不佳者，得拒絕補助。2.執行期間考評，3.年度結束或執行完成後考評，參酌計畫型整體性考評架構考評。依規定由行政院主計處、行政院研考會、審計單位、立法院等進行審查評核。 2.修正報告中，已在第三章調整，試擬一套計畫型補助評比構，並應用來試評。說明同上述回應意見。 3.修正報告中已大幅刪減較不重要之表格文字，保留內容(包括執行結果及各部會自行考評意見建議等)整理，有助於提供整體制度修正之參考。

	<p>4.修正報告中增補第四章我國補助制度及第五章各國補助制度之內容，我國中央統籌分配稅款制度及一般補助款接近日本的地方交付稅制。至於計畫型補助制度因各國國情不同，差異性極大。</p>
<p>八、吳松林副處長</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.本研究報告第二章說明地方補助款制度變遷，似未將當前財政收支劃分法修正草案(91.5.14)修正重點及其精神「權錢同時下放」等有所說明。事實上，各部會計畫型補助款規模調整，涉及中央與地方間事權調整。彼此消長與地方分權自治趨勢相互關聯。建議研究小組補充說明，以便了解其背景。 2.第十章提及計畫型補助款制度，似僅侷限於「執行」及「考核」，而未論及「計畫規劃與審議」過程。依「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」第十一、十四條規定，以前年度預算執行情形，應列為各部會審核地方政府申請計畫型補助案之審核事項。本研究未涉及此部份，致使預算執行、成效考核與預算審議、先期規劃彼此脫節，建議研究小組予以修正。 3.第十一章「結論與建議」似未論及「究責制度建立」，對於縣市政府執行中央補助計畫有所延宕或不力時，如何究責及相關法制設計等，本研究報告並未說明。建議予以補正。 4.計畫型補助應如何朝向透明公開化，並以競爭機制進行評比，乃是當前政策改革方向。建議本研究可加強說明，並應強調計畫執行績效評核。 5.本研究第十一章「結論與建議」提出建立「計畫型補助款資料庫」，基於行政院經建會主管之公共建設計畫為計畫型補助款案件之大宗，建議將行政院經建會列入「主辦機關」中。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.財劃法修正草案確有「將錢、權同時下放」之精神，在滿足地方基準財政需求方面確需依循地方自治原則，但計畫型補助需考慮具全國性或跨縣市重大建設等案件，且我國地方自治實施結果距理想仍遠，仍有相當改進之必要，因此建議計畫型補助宜由中央主導。此部分非本研究重點，在其他探討中央統籌分配稅款及一般補助之政府職能分工之研究報告中，已有相當探討結果。 2.在修正報告中第四章我國補助制度中略為補充，補依民國92年8月1日公布實施之「中央對直轄市及縣(市)政府申請計畫型補助之處理原則」中列入審查項目之一。 3.究責制度之建立，已建議同上述2.之規定，中央部分對於地方上年度執行績效不佳者，得拒絕補助。餘按預算法等相關法規進行考評。 4.完全同意，亦同上述2.中之規定，朝向競爭機制評比方式，以有效運用有限資源。 5.在修正報告中已更正。 6.(1)修正報告中第二章及第四章中已增列。 (2)修正報告中第四章中增列討論。 (3)同上述2.中說明。 (4)已增補。

<p>6.建議本研究可修訂部分：</p> <p>(1)第二章請增列財政收支劃分法修正草案相關內容，並說明中央與地方事權消長。</p> <p>(2)第十章請增列說明預算執行成效考核、先期規劃及預算審議彼此關聯性。</p> <p>(3)第十一章請增列「建立補助計畫執行責任制度」、「補助計畫執行績效評核規範」、「補助計畫競爭評比規範」、「計畫型補助案資料庫建置」等詳細說明。</p> <p>(4)附件二「中央對臺灣省各縣市政府計畫及預算考核要點」已有修正，請補列最新內容。</p>	
<p>九、李貞儀主任</p> <p>1.建議中央各項計畫項目補助，應充分與地方縣市政府溝通，讓各項經費確實符合縣市需求，以便籌措配合款，並同時避免財政資源之浪費。</p> <p>2.目前中央計畫型補助由中央各主管機關辦理，由於縣市政府對應的窗口為各局室，因此縣市首長無法全盤瞭解中央整個計畫型經費額度與內容。建議中央應設立單一彙整窗口對應，藉以提升行政效率，並掌握中央與地方之施政方向。</p>	<p>1.完全同意，此為本研究目的之一，增進中央補助地方時受補助單位之認知程度，中央訂定建設計畫時，補助部會與地方溝通須密切配合，才能達成補助計畫的預期目的。</p> <p>2.中央補助地方款項，在受補助單位財主單位之預算上彙整透明反映出，財主單位依職權有義務提供地方首長全盤中央計畫型經費額度與內容。建議財主單位執行單一窗口之功能。</p>
<p>十、行政院研考會意見</p> <p>1.本研究在架構設計上，先就計畫型補助款分配方式於現行法令之依據進行討論，其次試圖進行公共政策評估、成本效益分析、福利效果、政策執行與評估等理論整合，並藉由「計畫型補助款評核表」的設計，對本研究所選擇個案進行效益評估。惟本報告並未就現行計畫型補助款相關法源提出分析檢討或修正評估，於結論或建議中亦未就計畫型補助款執行績效進行任何評估建議，宜請研究小組予以補充。</p>	<p>1.在期末修正報告中已補列行政院主計處 92.8.1 公布實施「中央對直轄市及縣(市)政府申請計畫型補助款補助之處理原則」之規定，就現行依預算法、中央補助辦法、中央對臺灣省各縣(市)政府計畫及預算考核要點，各部會補助原則及上述「處理原則」，在法規上已針對計畫型補助款預算之編製、審議及考核等預算循環過程中，現行各項法源已涵蓋，事後又有審計單位監督考核，剩餘的問題為執行面。在修正報告第三及第四章中已加強補充討論，暫無修法之必要。</p>

<p>2.本研究主要採取文獻分析法、深度訪談法蒐集資料，謹臚列意見如下：</p> <p>(1)本研究訪談對象除中央補助機關外，亦就受補助對象如地方政府及農田水利會進行訪談，有助深入瞭解計畫型補助款利害關係人之認知，以利後續分析。</p> <p>(2)本研究個案選擇標準是以九十年度計畫型補助款編列金額比重最高之相關部會作為研究對象，具有一定代表性；惟研究內容係針對上述部會所執行之單一補助計畫進行分析討論，並將所列個別補助計畫之理由列於第十章，建議將該說明理由置於第一章第二節之研究方法與章節安排說明上，以利重點掌握。</p> <p>(3)本研究報告個案分析所呈現的內容以受訪機關所提供的資料占大部分，研究小組自行歸納與研究分析部分較為薄弱。建議將受訪機關所提供之資料作進一步整理分析，以符合研究架構內涵。</p> <p>3.本研究報告於頁七至頁十二介紹計畫型補助款補助原則、預算編列、審核管考及執行處理原則等流程，建議可將第十章第二節所整理彙整之流程圖改列於報告第二章，以掌握補助流程各階段重點。</p> <p>4.本報告第二章第三節就補助款之福利效果進行理論分析，並探討配合款的設計對於受補助者福利水準的影響。考量配合款制度係「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」之規定，而本研究受訪對象亦認為配合款可能導致「富者愈富，窮者愈窮」的城鄉差距擴大情形，惟本研究並未深入探究配合款對於計畫型補助款分配效益之影響，建議再予補充。</p> <p>5.就受補助對象的研究分析上，本研究以各地方政府與農田水利會為分析對象，本質上兩者雖均為公法人，惟後者於組織及運</p>	<p>其次，各部會計畫型補助之金額龐大，業務性質差異性甚大，舉凡工程類、藝文活動類、國民精神健康類等皆涵蓋，因此審度結果在期制內只能選擇六項(部會)中金額最大的計畫加以檢視，但研究進行中拜會中央部會及地方受補助單位後，才逐漸了解到六項計畫型補助案中係屬於綜合性質，其中又包括許多中項細項項目，這在研考會所提供的補助資料簡表中皆未能呈現，這也是本研究重要的發現，不若一般補助或中央統籌分配稅款制度的具一致性質。因此，欲在研究期限內完成成本效益分析工作有實際上的困難限制，只能藉深度訪談方式彌補資料，並藉其檢視執行績效，供未來欲繼續研究計畫型補助案的出發依據。</p> <p>此外，在修正報告中，已嘗試參研引用績效評估指標略加以檢視，然因資訊不完整，對檢視結果需加以保留，以避免導致不必要誤解。另已建議計畫型補助重大案件由行政院經建會或主計處執行事後成本效益分析，提供未來研擬及檢討施政建設績效的參考。</p> <p>2.(1)同意，本研究結果有助於深入瞭解計畫型補助利害關係人之認知，有利後續類似研究案之分析。</p> <p>(2)在修正報告中，已將此列個別補助計畫之理由補列於第一章第二節中。</p> <p>(3)修正報告中，已就訪談資料補強各補助案之分析說明內容。</p> <p>3.修正報告中，已將原初稿第十章第二節計畫型補助處理原則流程圖移至我國補助制度章中，作詳細討論，而第二章保留簡要補助原則討論，為引論性質。</p> <p>4.報告第二章第三節中補助款之福利</p>
---	---

<p>作流程上與地方政府有所差異(諸如無議會監督機制),建議研究小組可就受補助對象特性是否對補助計畫執行效率有所影響進行分析,進而探討未來行政法人擔任受補助對象之可行性。</p> <p>6.本研究對研究個案於文末均建立「計畫型補助款評核表」對該項補助計畫進行評估,惟在評估效果呈現上除缺乏文字加以詳細說明外,評核表亦僅針對該計畫是否符合十九項指標(有或無)加以評量,而缺乏「量化」或「質化」的評估操作,使得相關效益分析無法落實。</p> <p>7.本研究報告格式未依本會規定編排,並存有部分錯字,請研究小組予以修正。</p>	<p>效果理論分析只是應用來補助說明。配合款規定是否確實導致地方「富者愈富,貧者愈貧」,城鄉差距擴大的現象,是個值得獨立出深究的實証研究問題,本研究在期程及資料限制下無法進行,建議作為後續研究的課題之一。</p> <p>5.這也是本研究發掘觀察到的重要現象之一。中央部會補助對象除了地方政府外,亦有許多類似農田水利會之公法人組織,其有歷史背景(如日據時代成立運作迄今)或特定目的所設立,原則上其已受到各中央部會補助原則規範之監督及考核(如報告中列舉農委會之監督考核方式),雖然無地方議會監督機制,但間接受到立法院及審計單位的監督,仍存在監督機制,其執行效率應不致於受到影響,未來行政法人擔任受補助對象之可行性,似可參酌目前類似農田水利會公法人組織接受補助之監督方式加以修正設計,本研究無法作進一步探討。本議題是相當值得另行研究的問題。</p> <p>6.修正報告中,已重新補充納入試擬各項計畫案之績效檢視指標(儘可能納入屬質、屬量之指標),然因資料限制,所作初步檢視結果必須作保留,列於各相關計畫章末之小結中。</p> <p>7.修正報告中已依研考會規定修訂編排,錯別字重複頁數等儘可能加以修正。</p> <p>謝謝指正。</p>
--	---