



名家 觀點

VIEWPOINT

「跨域加值公共建設 財務規劃方案」之評析

國立交通大學交通運輸研究所 馮正民教授



國立交通大學交通運輸研究所教授馮正民認為，「跨域加值公共建設財務規劃方案」的執行過程，應首重知識理念運作方式的溝通與傳承。

每項公共建設理論上必須經過一個嚴謹的評估程序，來決定其是否興建、何時興建、如何興建及給予多少預算等，若多項公共建設在評選時，其評估程序更為複雜，除了各項公共建設之成本效益評比外，更涉及各項公共建設之競合與排序。

公共建設計畫決策之盲點

過去行政單位在公共建設計畫決策時，最常出現的盲點有：

(一) 執著各單位的組織目標

由於各目的事業單位僅達成各自單位的組織目標，忽略與相關單位的協調整合，以致無法在社會、經濟及財務上創造各方整合的最大效益。譬如：一個交通工程建設單位的組織目標在追求如期、如質、如度的完成該項工程建設，至於如何與鄰近的土地使用充分配合，創造適居的生活環境及土地開發的效益，進而挹注交通工程建設，則非該交通工程建設的目標與任務。

最常被交通工程建設單位訴及無法整合的理由為土地使用規劃的權責在都市計畫單位，又土地開發利益是否可以挹注於該項交通建設，在於法令的圍限及地方政府財政運用的權責，此非交通工程建設單位可以掌控；都市計畫單位的理由常是工程建設已被核定，其具有時限性，加上都市計畫作業費時，且審議權控制在都市計畫委員會，有其不確定性；而地方財政單位的顧慮常是土地開發利益的挹注必須有相關法令來支援，且該土地開發之未來利益不確定，以及可能會造成中央補助減少之影響。

(二) 偏好維持現狀

行政單位另一個決策盲點是現狀已經運作多年，各單位都已操作熟悉，並相安無事。雖然各單位或許也知道單位未整合之缺點，及私人土地開發效益未回饋於公共建設之不公平性，但囿於現行法令制度，也就習以為常；況且新變革會有新制度之學習成本、整合之協調成本、建設延誤之時間成本、地方政府之財政風險成本、及首長已承諾期程之政治成本等，基於多一事不如少一事，各公共建設單位或地方政府，常習慣於維持現狀。

(三) 忽略公共建設外溢財務之效益

過去公共建設在評估其可行性時，較強調經濟效益，至於在財務效益方面，較偏重於本業之財務自償，忽略附屬事業之效益，如土地開發效益。以軌道交通建設為例，交通旅行成本與時間之減少、交通意外事故之降低、及能源節省與空氣汙染減低為其主要之經濟效益；票箱收入為其主要的財務來源，但軌道建設所創造出來的土地開發效益，因其具有較高之不確定，故在自償率計算方面常被忽略，以致於軌道建設單位或地方政府在提高該計畫自償率方面，無意回收非本業方面之財務效益，並努力提高自償率，而多仰賴中央政府的補助。

跨域加值公共建設財務規劃方案之關鍵特點

在行政院 101 年 7 月 24 日核定通過的「跨域加值公共建設財務規劃方案」中，基於現行公共建設資金需求與政府預算間供需缺口日益擴大；建設效益外溢及少數個人獨享；建設計畫未作整體規劃導致與周邊土地發展脫節；建設財源供給不足影響時效；未有合理公平的計畫決策機制導致建設閒置等課題，提出本方案之目標為「未來公共建設投資計畫必須以創新思維之財務規劃方式，透過整合型開發計畫，從規畫面、土地面、基金面、審議面等多元面向，將外部效益內部化，提高計畫自償性、挹注公共建設經費及籌措未來營運財源，以達成減輕政府財政負擔」。其操作策略包括：劃設公共建設影響及受益範圍；藉由都市計畫與財稅手段（變更土地使用、提升增額容積、預估租稅增額、推動異業結合加值等）創造外部利益；回收外部效益納入基金；訂定各類公共建設因地制宜之自償率門檻；成立特種基金專款專用於該項公共建設；動態進行風險評估及回饋修正等。

綜觀該方案有以下幾個關鍵特點：

(一) 強調跨域整合

「跨域」一詞不僅指常見的空間地域，也含括不同專業領域（建設、土地、財務等）、不同時間期程、不同部門（交通、內政、財政、經濟、環境等）、及中央與地方政府等不同領域，由跨域整合，化衝突為合作，化被動為主動。

(二) 創造建設加值

藉由異業結合，形塑多贏局面。

(三) 建立公平機制

一則將建設造成少數人獲得之外溢效益內部化；另一則為地方政府與中央政府之間的財政分配公平化，即若地方政府努力進行財政努力，則所獲中央補助愈多。

(四) 活化公地開發

將閒置或低度之土地參與開發，提高土地利用效率。

(五) 降低政府財政壓力

藉由此方案，可要求各主管機關及地方政府在政府財政困窘之壓力下，重新檢視各公共建設，以排序決選必要性高且財務可行性也高的計畫。

後續推動執行之建議

該方案在資金籌措、基金運作與融通、審議標準、協商平台、作業程序、人才培訓等方面雖然已提出具體措施架構與分工，在未來推動上，建議有以下幾點宜特別加強注意：

(一) 建立知識管理平台，傳承方案知識

新的方案內含新的知識與新的運作方式，為了讓行政人員能由認識至熟練，甚至到可以傳承，有賴一套知識管理系統。本方案的知識管理系統宜包括幾個重點內容：本方案相關之法令規定與機制、本方案之規劃作業手冊（含案例介紹）、本方案各講習會之講義，及本方案應注意事項，甚至可建立一個知識經驗的交流互動區。知識管理系統之建立除了考慮架構與內容外，也要考慮其更新與維護管理的機制，以使得知識管理平台可以永續經營。

(二) 輔導成功範例，增加執行信心

新方案涉及中央與地方、地方與地方、部會與部會、政府與議會及專業與專業之間的跨域整合，故界面間的協調管理較為費事費時，若經建會可以指定幾個示範案例，積極輔導與從旁指導協助，大家由做中學與學中做發現問題並解決問題，從而由成功範例，減少大家的疑惑而增加對本方案之信心。

(三) 因應道德危機，建立退場機制

本方案提出公共建設計畫自償率的新設算方式與門檻需求，各相關單位恐為了先合乎門檻需求，而承諾一些財務條件，等到計畫已核定後，又違反原有之承諾，此現象在學理上，稱為道德危機。當然，違反原先承諾有歸責與不歸責提案計畫單位之原因，如何因應此道德危機事件，宜未雨綢繆，研擬一些退場機制的處理原則，以免模仿效應延伸。

結語

總之，本案例之提出值得肯定，其使得跨域整合加值不再只是「理念」，而進一步邁向了「實踐」，這一邁步，並非一小步而是一大步。此一變革，將使得原先習以為常的穩定平衡，步入另一個新的穩定平衡，故其在執行的過程中，難免出現不穩定的雜聲，所以知識理念運作方式的溝通與傳承，為首要工作，讓大家由認識而產生共識與熟識。若能進一步創造成功範例，則更可以增加大家的信心。方案的訂定，是變革開始的里程碑，後續仍有賴大家的通力合作，隨時面對問題，解決問題，並創造各方多贏的整合加值。🕒