

跨域加值公共建設財務規劃方案 問題之探討*

賴宗裕、蘇偉強**

《摘要》

公共建設資金需求龐大，在地方政府財政普遍困窘的情況下，勢必需要透過中央補助，以支應其不足。然而，當各地方皆具有補助需求時，中央反而面臨資金不足分配的難題。因此，行政院經建會推動「跨域加值公共建設財務規劃方案」，期望以自償率門檻審查，要求地方政府將公共建設的外部效益內部化，以提高計畫財務自償性。外部效益內部化的具體策略，包含增額容積、租稅增額財源等，屬於預期性財務規劃，亦即將預期收益納入財務計畫中，作為財政補助的依據，或可視為財政資源分配的籌碼。然而，此一制度亦將衍生各面向的經濟問題亟需思考與解決，首先是中央忽略地方官僚各種自利動機所產生的共有財競爭問題；其次為各種財源籌措工具隱含不確定性所產生的交易成本問題；最後則為地方傾向美化財務效益所造成的道德危機問題。因此，本文建議進行制度調整，面向包含成立資訊共享與協商平台、降低不確定性、置入激勵機制、建立監督管理機制等，藉以預防中央與地方的不一致與衝突，促使地方進行穩健的財

投稿日期：102年7月16日；接受刊登日期：102年12月20日。

* 本文初稿曾發表於第九屆兩岸四地公共管理學術研討會—「以人為本」的公共治理（2013年5月25、26日），感謝與談人在發表會上之建議。

** 賴宗裕為國立政治大學地政學系教授，e-mail: tylai@nccu.edu.tw。

蘇偉強為國立政治大學地政學系博士生，e-mail: 100257502@nccu.edu.tw。

務規劃，避免財務缺口之發生，進而才能有效地紓緩政府預算編列負擔。

[關鍵詞]：財源籌措、自償率、外部效益內部化、租稅增額融資、新制度
經濟學

壹、前言

經歷 2007 年美國次級房貸風暴、2008 年全球金融海嘯與 2010 年歐債危機的衝擊，全球經濟景氣普遍低靡，也相對加深出世界各國政府於財政上面臨的窘境。在經濟發展不佳的情況下，依循凱因斯主義的政府，可利用財政手段及貨幣政策來解決短期景氣波動對就業及所得的負面影響。但對於無法藉由貨幣政策調節的地方政府，即傾向透過公共建設投資，以提升地方服務水準，藉以吸引人口與產業進駐，創造更多的有效需求，進而達成促進經濟復甦的效果。

基本上，不論投資各項公共建設或服務，皆須有財政預算的支應，方能順利推動。就目前國內的財政制度而言，地方政府的主要收入來源為稅課收入與補助收入，然課稅權卻已由中央法定而無課稅自主權（徐仁輝，2000：2-3），且各地方普遍面臨自有財源不足的困境（徐仁輝、鄭敏惠，2011：60），對中央補助依賴甚深（曾巨威，2008：5-11；謝文盛、歐俊男，2003：98），以致公共建設實際推動上面臨資金不足的窘境，因而勢必需要更多的財源予以支應。另者，「公共債務法」有舉債上限之規定，亦限縮地方舉債融資的彈性。尤其，目前台灣財政赤字規模已太大，無法透過自動調整機制回復財政均衡（蔡馨芳，2013：62）。因此，在財政制度弱化及支出結構僵化的限制下，地方政府須有更多面向的資金籌措工具，以及更高的收入來源，方能順利達到投資公共建設的目的。

公共建設係供公眾使用或促進公共利益之建設，而多數公共建設對於周邊生活環境品質的改善，具一定之正向效益，產生特定的空間外溢效果。例如軌道運輸建設，其可及性將吸引人口與產業進駐，活絡周邊經濟發展，甚而促進地價增值。公共建設所衍生的外部經濟效益面向廣泛，如環境成本降低、就業機會增加、商業繁榮、地價增值、稅收增額等，可進而歸納為可量化與不可量化之效益。依外部性理論認為，外部效益非屬第三人所造成，故應予以內部化，以達資源最適配置。倘若

上述經濟效益有機會轉化為財務效益，即有助於增加建設財源。然而，過去政府似並未重視此公共建設外部效益的回收與擴大。

有鑑於此，中央政府在補助預算緊縮的壓力下，思考從地方自有財源著手改善。在參考美國租稅增額融資制度（tax increment financing, TIF）、英國民間財務主導公共建設（private finance initiative, PFI）等財源籌措工具，行政院於 2012 年核定推動「跨域加值公共建設財務規劃方案」（以下簡稱跨域加值方案），期望透過一系列的制度規定，促成地方利用創新的公共建設財源籌措工具，進行長期規劃的整合型計畫，擴大與回收公共建設衍生的外部效益，作為公共建設的自償性財源，藉以減輕依賴預算補助之壓力。

跨域加值方案核定後，已有許多個案於規劃階段納入各種預期性財源（如未來實現的租稅增額或未來出售的增額容積價金等），但尚未有個案實際開始執行，是故本文先援引國外相關財務規劃執行經驗，發現將隱含制度性問題。而跨域加值方案分別從規劃、審議、執行之流程，置入全新的遊戲規則，藉以促使地方進行公共建設外部效益內部化的目的，但在這由中央強勢主導的制度變遷下，已依賴中央補助甚深的地方政府似僅能被動配合，否則將難以獲得計畫型補助款以推動公共建設。因此，值得注意的是，地方如能積極配合新制度，盡其可能地進行財源籌措，並企圖積極實現各項預估收益，則中央與地方皆可減少預算支出，創造雙贏。但從新制度經濟學（new institutional economics）角度而言，地方政府官僚可能是自利、有限理性與投機主義的，因而在跨域加值方案的新制度安排下，會採取能夠最大化自身利益的決策，或受限於有限理性、資訊等條件，以致所採取的行動未必能達到制度所期望的目的與結果。

綜言之，跨域加值方案可視為中央政府於有限補助資源考量下，以期更有效分配資源的新制度，而地方作為中央政策執行與民間委託的代理者，從新制度經濟學的角度，其執行結果未必能達到制度預期目的，反而可能衍生問題。爰此，本文運用新制度經濟學的概念，從公共選擇理論的政府官僚自利動機假設、交易成本理論的互動不確定性與衝突，以及委託—代理理論所牽涉的投機主義行動等三個理論面向，更具體的分析跨域加值之制度環境下，互動決策過程的潛在經濟問題。而後提出制度調整與補強的建議，以期有助於預防未來執行上可能引發的問題。

貳、跨域加值公共建設財務規劃方案

一、背景

因應全球不景氣對國內經濟之衝擊，我國自 2008 年陸續推動「振興經濟擴大公共建設投資計畫」及「愛台 12 建設」，建設經費預算需求龐大。然而每年實際能提供的資金需求數不足，產生相當大的資金缺口。有鑑於預算編列困難，2012 年度起公共建設額度將不再編列特別預算，預算額度大幅下降，投資建設規模亦相對縮小，對於經濟成長產生一定影響。因此，如何在政府公共建設額度緊縮不足，又無法大額舉債支持下，有效整合加值公共建設計畫，以提升計畫自償率及建設效益，¹ 引進民間投資，帶動國家持續發展，為政府未來面臨之主要挑戰。另外，我國各公共建設與都市計畫未作有效整合，導致與周邊土地發展脫節，且基礎建設間彼此所創造的內部及外部效益缺乏有效連結，可回收之運用財源不足，是故公共建設自償率普遍偏低，且時有閒置建設（蚊子館）之現象（行政院經濟建設委員會，2012a：1-8）。

二、目的

公共建設投資有助於創造有效需求、帶動民間投資，進而增加就業機會，提升整體生活環境品質。但有鑑於政府預算緊縮，而建設資金需求龐大、回收財源不足，行政院於 2012 年 7 月 24 日核定的跨域加值方案是一整合型政策方案，欲以創新思維之財務規劃方式，跨空間、時間、主體與專業領域研擬整合型開發計畫，並從規劃面、土地面、基金面、審議面等多元面向，將過去忽略的建設外部效益予以內部化，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之目的。

目前以「跨域整合」、「跨域加值」的概念，提出整合建設財務規劃之創新作法者，包括高雄鐵路地下化延伸鳳山、臺南鐵路地下化、桃園捷運綠線、民生汐止

¹ 自償率是財務計畫評估指標之一，係指淨現金收益與建設成本現金流出之比，可藉以瞭解所投入的建設經費，有多少比例可由未來淨收益回收，作為該項建設計畫在財務面的評估指標（陳天賜、徐榮崇，1995：1）

線等軌道建設，並陸續擴展至公路、文化、產業園區等建設計畫之審議，顯示其推動的公共建設面向相當廣泛。業於行政院核定計畫納入跨域加值策略計有 18 案（如表一），其中已有自償效益案件粗估共有 1,044.91 億元，自償率約可提高至 35.7%（行政院經濟建設委員會，2012b）。現今仍陸續有相關計畫納入跨域加值方案，經核定者如台北捷運三鶯線、安坑線之可行性研究，其中主要以軌道建設為最多，係因其佔補助預算大宗，且開發效益較為顯著。

表一 公共建設財務規劃納入跨域加值策略之相關個案

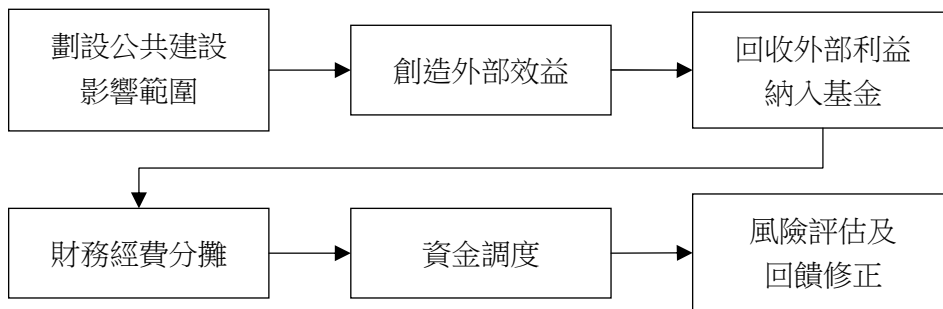
計畫案名	計畫總經費(億元)	自償性收益(億元)	自償率(%)
高雄鐵路地下化延伸鳳山案	176.25	82.3	36.50
臺北捷運民生汐止線（全線）（第一期部分）	777.49 (444.12)	325.2 (144.78)	32.60
桃園捷運綠	545.24	158.06	25.01
東勢等山城地區進出國道 4 號臺中環線改善計畫可行性研究	56.88	16.45	15.73
高雄港東側聯外高快速公路（國道 7 號）可行性研究	660.30	58.73	18.69
淡水捷運延伸線可行性研究	118.70	42.82	37.10
大故宮計畫	320.79	257.32	80.2
國家會展中心（南港展覽館擴建）綜合規劃	72.66	43.63	60.10
加工出口區臺中軟體園區	0.57	10.93	>106.00
中興新村高等研究園區籌設計畫	128.55	79.1	25.90
合計	2,824.64	1,044.91	35.70

資料來源：跨域加值公共建設財務規劃方案（簡報）（13 頁），行政院經濟建設委員會，2012b。

三、運作流程

跨域加值機制操作流程簡單易瞭解，從利益的確定、創造、回收，到分攤、調度至修正（如圖一）。首先，劃設公共建設效益影響範圍，將該範圍內之公共建設、土地開發與地方發展予以整體考量與規劃。第二，透過土地使用型態變更、土

地使用強度提高、異業結合等方式，創造與擴大外部利益。第三，回收該外部利益並納入基金予以專款專用，以確實達成內部化效果。第四，各類公共建設訂定因地制宜之自償性門檻，作為計畫審查標準，未達門檻者不予審查，達到門檻要求者則依據自償率高低，進行建設經費的分攤。第五，為因應初期龐大建設資金需求，規劃各種如舉債融資、預算編列、基金調度等財源籌措方式。最後，因應實際與預期落差之風險，進行計畫評估與適時修正。



圖一 跨域增值公共建設財務規劃與執行之流程圖

資料來源：本文繪製，參考**跨域增值公共建設財務規劃方案**（核定本）（11頁），行政院經濟建設委員會，2012a。

四、具體策略

機制運作的具體策略內容可歸納為資金籌措、基金運作、審議機制、協商平台等面向。首先，於資金籌措面，建立三項主要的創新財務工具，包含增額容積，以及引自國外之 TIF、PFI 機制，另再配合不同行業的異業結合創造相關收益。此三項財務工具將協助公共建設籌措財源及回收外部效益，而不同於以往不斷進行建設投資，卻甚少重視收益之財政思維。然而，這些工具所回收的財務收益，多屬於未來發展所創造的期待價值與收益，是故預期是否與實際將有所落差，反而成為財務缺口，值得進一步探討。茲就各財務工具分述如下：

（一）增額容積

增額容積係由地方政府提高公共建設影響範圍內的建築容積，以一次或分批競標方式預收價金，並將得標者預繳之價金挹注重大公共建設經費。該機制係依「都市計畫法」第 27 條之 1 有關都市計畫變更精神，以變更都市計畫提高建築容積方

式籌措財源，提高公共建設自償性之可行性。簡言之，亦即把公共建設周邊的可發展容積視為公共建設所賦予而進行出售，藉此提高計畫自償經費，但實際上卻隱含市場變化之風險。

(二) TIF

TIF 緣起於美國加州，用以作為聯邦都市更新計畫的輔助資金，現今則成為美國地方政府廣泛立法運用的財務工具，另澳洲、英國等亦於近年來開始探討 TIF 於公共建設財務融資的運用。由於世界各國政府，於經濟不景氣之大環境下，皆面臨財政緊縮之窘境，地方政府於推動公共建設時，不但財政負擔大，同時受限於中央政府的補助，將造成公共建設的不效率性，因而美國發展出 TIF 制度，利用租稅努力效果，創造未來稅收增額，並用以先行挹注現今建設，形成財政（財務）自我融通機制，有助於滿足建設資金之需求。TIF 指地方政府將特定地區因未來建設開發所增加的稅收，作為現在建設融資擔保，先行籌措建設經費。待實施期間內稅收實現後，再予以提撥償還融資借款，亦即地方政府利用未來租稅增額做為融資擔保，進行公共投資與建設，藉以促進計畫地區的民間投資，進而擴張稅基產生租稅增額的一項公共財務工具。然而，應特別注意的是，美國加州、芝加哥等大幅度運用 TIF 的地區，於近年來開始倡導暫緩 TIF 的運用，而本文將從此現象切入探討跨域加值方案之問題。

(三) PFI

民間融資提案模式，係指政府與民間機構以長期契約方式約定，由民間機構投資公共設施，於民間機構利用該設施提供服務時，政府向其購買符合約定品質之公共服務。該模式起源於英國，後為日本等國家仿效實施。英國自 1992 年提出 PFI 概念，其應用範圍廣，如隧道、醫院、監獄等，主要適用於自償率較低之公共建設計畫（黃明聖，2010：34-35）。換言之，PFI 即是納入民間投資公共建設，而政府僅購買該公共服務而不取得該項公共設施，可節省政府公共投資支出，但 PFI 受制於民間意願而仍無法取代公共投資。

其次，在整個機制運作上的另一個重要工作為基金運作。基金機制建立包括兩個面向：一為中央建立同主管機關所屬基金間之資金融通機制，強化資金調度。二則為地方訂定自償性公共建設計畫擬新設特種基金辦理作業，以助於資金回收運用；其三，將透過公共建設補助審議機制的財務要求與檢核，促使地方政府進行財政努力，利用上述各項財務工具籌措建設財源，而有助於補助預算的有效配置；其

四，建立跨專業、跨行政轄區間之溝通協調平台，以整體性及長期性的觀點，進行各計畫整合，以期減少衝突，並達到效益加值之效果。

五、自償性門檻制度的建立

就整體機制而言，最為重要且涉及制度變遷者，即為自償率門檻的訂定。由於公共建設不以營利為目的，但因資金需求龐大，故自償率多偏低，而需要編列較高額的預算予以支應。又依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」之規定，中央對於地方的計畫型補助款法定非自償最高補助比例，幾乎佔七成以上（除台北市外），因而地方推動公共建設之經費分攤責任實落於中央政府上。當地方政府皆提出經費補助需求時，中央在財政資源有限的情況下，將面臨無法公平分配的窘境。因此，中央推動公共建設跨域加值方案，提供創新財務規劃，並配合訂定自償率門檻，針對不具一定效益規模者，如未達自償率門檻，則不予審議，亦即不提供資金補助。

自償率門檻係將自償率作為計畫是否進入審查程序的評估標準，以要求公共建設財務效益應達一定水準，而具有一定比例的自償性。換言之，未達自償率門檻之計畫將不予審查及補助；而達到審查門檻者，方予以審查，但補助款的多寡需視自償率高低而調整，達最高補助的自償率要求時，方給予法定的最高補助比例。目前已訂定自償率門檻的公共建設項目為捷運及鐵路立體化建設，以下就捷運的自償率門檻而言（如表二），首先，自償率門檻制度實施後，將依不同縣（市）政府財力級次劃分為五個等級，² 以兼顧地方財政條件差異的公平性。以第一級為例，當計畫自償率達基本門檻(A)時（即自償率為 35%），其非自償部分的中央補助比例為 32.0%，但當計畫自償率達最高補助標準(B)為 45% 時，則補助比例將提升至法規所訂的最高上限 50.0%。申言之，制度設計上具有一定之激勵效果考量，但應注意的是，門檻要求、財務規劃與現實狀況通常會有落差，而當地方越努力滿足門檻規定，其承諾付出的預期財源越多，承擔的財務風險也越大。

² 依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」第 8 條規定，行政院主計處 99 年 9 月 2 日處忠六字第 0990005469 號函公告之各直轄市及縣（市）政府財力分級級次表。第一級僅臺北市；第二級則含新北市、臺中市、高雄市、桃園縣；第三級為臺南市、彰化縣、新竹市、嘉義市、金門縣；第四級則為宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、南投縣、雲林縣、基隆市；第五級包含嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣、連江縣。

表二 捷運建設自償率門檻規定

財力級次	第一級		第二級		第三級		第四級		第五級	
	自償率	助中非 比央自 例補償	自償率	助中非 比央自 例補償	自償率	助中非 比央自 例補償	自償率	助中非 比央自 例補償	自償率	助中非 比央自 例補償
最高補助(B)	≥45%	50.0%	≥35%	78.0%	≥25%	84.0%	≥20%	86.0%	≥15%	90.0%
基本門檻(A)	35%	32.0%	25%	50.0%	15%	53.8%	10%	55.0%	10%	57.6%

資料來源：跨域加值公共建設財務規劃方案（核定本）（96 頁），行政院，2012a。

註：1.非自償最高補助比例係依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」規定。

2.計畫自償率介於最高補助與基本門檻間者，以數學內插法計算補助比例。

跨域加值方案推動之預期效益，係透過計畫整合、異業結合，建立中央、地方與民間夥伴關係，發揮計畫綜效，擴大財務效益及公共建設規模，進而有效帶動地方與產業發展。換言之，主要的效益為計畫相互整合後所創造過往所缺乏的外部經濟及財務效益，並藉以回收作為建設財源，有助於計畫推動的同時，亦可降低政府預算編列的負擔。然而，跨域加值方案係進行公共建設財務預算規劃制度之改革，納入許多預期性的財務回收資金，但預算規劃是否真的能夠實現，而這當中所牽涉的政治、制度與環境因素，對於預算規劃與執行過程有何影響，不無疑問。爰此，以下先針對此種公共建設預期性財務規劃進行相關文獻與理論分析，進而研析於此強制性制度變遷過程當中，所衍生的相關制度經濟問題。

參、公共建設財務預算規劃及執行之相關文獻與理論分析

跨域加值方案係於公共建設計畫規劃階段，以長期性、整合性的財務觀點，配合相關計畫，進行財務預算規劃與分配。然而，當中卻涉及預期性財源回收與運用，並作為補助預算的分配標準，不同於以往多以法定上限為分攤依據。雖然過去已有許多討論公共預算的相關文獻，針對預算政策過程所涉及各種政治參與者間的互動進行觀察，但在跨域加值方案之新的財務預算制度下，地方與中央談判的型態與立場已逐漸轉變，從原本中央被動收受各地方的計畫補助申請，變成中央主動設

立門檻及審議機制而地方被動配合之互動關係，與過往的補助制度大相逕庭，而互動產生的經濟問題亦有所差異。因此，本文依循近年部分文獻運用新制度經濟學探討公共預算規劃的方法，探討過去相關文獻較少著墨的預期性財務規劃，進而提供一些制度性之看法與建議。

一、新制度經濟學架構下的預算規劃與執行

預算係將財務資源轉變為人們目的之過程，而由於資金有限且必須用於不同之用途上，故預算即為不同支出之間的選擇機制（Wildavsky, 1988: 2）。預算過程中涉及許多制度，是故除研究預算過程中所有參與者的角色、個人利益與動機外，同時需對於各項影響決策的環境與制度因素予以觀察（徐仁輝，2002：46），方能確實地去瞭解預算規劃過程與結果。針對公共預算過程進行研究的面向，可歸納為幾個研究面向，即福利經濟學的規範式面向、傳統政治學、公共選擇學派及新制度經濟學等，而前三個理論面向對於預算過程的解釋具有侷限性（徐仁輝，2002：45），相較而言，制度經濟學對於預算過程所受到動態的環境與制度因素影響較具解釋性。透過新制度經濟學對個人行為具有有限理性、機會主義與雙重動機的假設，在有限且昂貴的資訊、不確定性的情況下，有助於去探討一連串制度所構成的預算過程。

新制度經濟學在預算規劃決策上的分析，可根據 Ostrom（1986: 461）所列的制度性因素、事件因素與社群因素等構成預算決策狀況之特徵，再加上參與預算決策者的偏好與動機，成為決策過程中的內在變數，探討其如何影響預算的政策、資金分配、計畫取捨等（徐仁輝，2002：45）。換言之，新制度經濟分析有助於瞭解預算決策過程中的影響變數及其原因。從新制度經濟學的觀點，制度被視為一項重要關鍵變數，可以影響個人的行為與集體的結果，而在跨域加值方案對於公共建設財務規劃訂定全新的自償率門檻制度後，如何影響預算規劃與執行過程中的參與者行為及互動關係，是為本文後續主要探討之重點。

利用新制度經濟學理論架構探討預算過程者，如魏穗雅（1999）利用公共選擇理論、代理人理論及交易成本理論之論點，以分析紐西蘭預算改革之創新觀點與制度安排，進而對國內預算制度提出相關建議。徐仁輝（2001b）則針對預算決策方法與理論需求，提出新制度經濟學的研究架構，並尋求改善作法。另如在各國緊縮預算的趨勢下，以新制度經濟學作為新預算理論（徐仁輝，2002），抑或以新制度經濟學探討預算改革成效（徐仁輝，2006）。蔡馨芳（2011）則以新制度經濟學當

中的交易成本理論、利益團體理論、共同資源理論與代理人理論，分析解釋國內預算決策的過程現象及當前的支出結構僵化及長期財政失衡現象。綜合而言，新制度經濟學對於預算過程的理論研究架構，主要可分為公共選擇理論、交易成本理論，以及委託－代理理論三者。

（一）公共選擇理論

公共選擇理論是研究政府個體經濟的理論，其認為在有限理性、機會主義等假定下，政府官僚願意且有能力地以其掌握資訊的優勢，去努力投資及達成自身利益。公共選擇理論在研究預算的相關文獻應用上，多被用以探討官僚行為及互動對於預算過程的影響。例如張芳蓮（1987）運用公共選擇理論探討預算決策之形成，以及台灣與美國之差異，結果發現官僚制度對我國預算政策影響顯著。林彥吉（1995）則同樣以公共選擇理論為研究方法，從財政幻覺與競租的觀點探討財政赤字的成因。Kraan（1996）採用公共選擇理論，進行預算過程中供給與需求的互動關係探討，以凸顯政治因素對預算決策的影響。黃彥斌（2001）則以新古典經濟理論、公共選擇理論與政治經濟學探討我國解嚴前後與政黨輪替後我國政府預算政策的形成。傅彥凱（2003）利用政治景氣循環理論及公共選擇理論，發現政府預算決策具有政治動機與操作傾向。吳偉寧（2005）採用公共選擇理論研究財政規範與平衡預算，發現雖然政府財政日益緊縮，但仍有擴大預算極大化動機，且往往因政治考量而有相互妥協的問題。

公共選擇理論主要在探討預算過程中所有參與者的動機、行動及互動關係。在跨域加值方案推動後，涉及眾多部門與計畫的整合，其參與者越趨複雜，不同於以往地方政府僅以單一公共建設計畫書向中央政府申請補助，而轉變為結合各項計畫、納入各項相關財源，所形成的整合型財務計畫，而後透過「大眾捷運系統建設及周邊土地開發計畫審查委員會」進行審查，再與中央政府進行財務分攤協商，涉及的成員角色更為複雜，這當中也牽涉更多的個人動機、行為與互動。尤值得注意的是，預算制度的差異預留了政治行動者的利益競逐與衝突空間，而可能惡化預算執行與配置的失效（曾偉豪，2007：43）。是故透過公共選擇理論觀點，將有助於釐清與解釋全新的預算過程互動關係，而有其必要性。但由於公共選擇的觀點主要偏向預算規劃與執行的解釋與預測，而非評估及改善（Kraan, 1996: 2），為找出目前跨域加值方案之制度性問題與改善，本文配合新制度經濟學之其他相關理論再予以進一步探討。

（二）交易成本理論

新制度經濟學之交易成本理論應用，係將預算決策視為訂定契約，聚焦於決策者分配政府資源所作政治協議而產生的協商成本（Patashnik, 1996: 189）。另一個面向，交易成本理論透過交易成本的評估，亦可用以探討預算相關制度是否發揮其有助於達成交易的功能。然而預算過程屬於開放環境，而易受到經濟、民眾意見、其他層級政府、利益團體、壓力或政客所影響（Rubin, 1992: 10），換言之，當前的預算決策因受到外在資源與各種條件限制，以及更多追逐個人利益的參與者，是故在預算決策過程中將產生更多交易成本。因此，相關文獻利用新制度經濟學之交易成本理論來討論預算過程中各種制度的影響，並提出制度修正建議。

以交易成本理論探討預算制度的相關文獻不如公共選擇面向為多，係因交易成本較難以量化評估。首先，吳怡銘（2000）針對補助預算制度，探討台灣派系政治互動，其發現因民主政治所涉及的中央政權、地方派系與選民間的互動缺乏監督機制，而呈現高交易成本的互動關係。如黃碧玉（2010）以交易成本理論及預算決策理論，來探討苗栗縣總預算編製過程之交易成本問題，進而建議透過提升資訊透明度、加強溝通協調、建立課責與誘因機制、設計資源配置機制等，以期降低預算過程的交易成本及提升資源配置效率。

制度設計目的即在降低交易成本。就跨域加值方案所建立的新公共建設財務預算規劃制度而言，其跨部門、跨領域、跨空間的整合計畫，使得涉及公共建設財務預算規劃的機關、人數比以往還多，而這當中探討新制度對於交易成本影響，可藉以檢討制度是否發揮其應有功能，並有助於公共預算制度之改革。爰此，本文亦以交易成本理論來探討公共建設財務預算規劃過程當中之制度因素影響。

（三）委託—代理理論

委託—代理理論主要在研究委託者與代理人兩者，因目的與分工的不同所導致的代理問題。代理問題的產生主要是因為代理人在執行委託事務時具有較充分的資訊，而委託者需花費高成本測量其產出結果，導致代理人會有投機行為的發生。就公共建設財務預算過程中的委託代理關係而言，中央編列預算出資補助公共建設即為委託者，而地方政府即為代理人，配合相互的預算分攤條件，興建公共建設；另外，民眾、民意機關亦扮演委託地方政府處理財政資源的委託者角色，形成複雜的雙重代理關係。當中所牽涉代理問題，即在於地方政府（代理人）的誘因行為未必與中央或民間、民意機關（委託者）的利益一致，亦即地方政府可能會在預算執行

過程中有投機或怠忽職守的行為發生，進而影響委託事務的達成效果。因此，從新制度主義的觀點，主要是探討制度如何產生誘因與限制，影響參與者的行為。換言之，預算過程的制度設計亦影響地方政府（代理人）的預算行為（李允傑，2002）。

委託—代理理論在研究預算過程的相關文獻應用上，如徐仁輝（2006）透過新制度經濟學架構下的委託—代理理論，建議設計監督與誘因機制以避免出現代理人問題。蔡智強（2007）亦以委託—代理理論，探討影響地方政府預算決策過程中的制度環境、制度安排、制度性因素以及主要行動者的互動關係，認為當前預算制度仍有相當大的改善空間。蔡美娜（2008）則著眼於委託—代理觀點中資訊不對稱的關係，提出財政資訊透明化的相關制度改善建議。曾佑文（2012）則透過公共選擇及委託代理理論來闡述行政部門由技術官僚主導的決策模式，指出公共建設決策思維應從過去重視成本效益分析轉變為重視外部效益內部化回饋機制，以達到資源的適當配置。然而，就相關文獻之研究結果而言，目前似乎較少論及預算規劃與執行過程當中，因代理問題所衍生的逆向選擇（adverse selection）及道德風險（moral hazard）問題。因此，本文將透過委託—代理理論分析民間、地方政府與中央政府間的代理關係，探討當中可能發生的代理問題（尤其在預算執行上所產生的道德風險），並提出制度改善建議。

綜合上述之新制度經濟學相關理論架構的文獻，可歸類為預算決策與過程、預算理論與實務、預算赤字及改革等研究面向，但主要都是針對整個預算制度進行分析，甚少探討規劃至執行過程當中，因政治、制度或環境變數所造成的預算落差情形。尤其，在各國皆開始透過各種價值回收（value capture）機制來增加公共建設財務可行性的趨勢，³ 以及國內跨域加值方案所推動的自償率門檻制度預算改革下，討論預期性財務對財政之影響是必要的。尤其當中涉及財務、經濟因素風險，以及政治與制度性因素等影響，對於財政預算制度可能產生更大之衝擊。

（四）財務預算規劃與執行之落差

本文所聚焦的公共建設財務預算規劃過程，不同於過去對財政預算赤字的相關

³ 價值回收（value capture）機制如地價稅、租稅增額融資、工程受益費、開發協議、開發影響費等。目前歐洲、美國等國已有許多研究，針對公共建設所衍生的外部效益如何回收運用，進行探討與分析（Lari, et al., 2009; Morris, Henderson, Briggs, Kulcsar, & Chapman, 2011; Medda & Modelewska, 2011）。

文獻討論。導致財政預算赤字的原因很多，包含大有為政府意識型態、預算編審制度偏差、經費分派的浪費、貪污與利益輸送等（蔡吉源，1993）。而本文主要聚焦於政府在前期預算規劃及後續執行過程中，是否因政治、經濟或制度性因素而導致兩者落差，產生資金缺口。

制訂預算的意圖與執行預算的結果可能存有很大的差別（Wildavsky, 1988: 2）。Rubin（1987）針對美國伊利諾州 133 個都市進行實證分析，其結果顯示財政壓力較大的政府傾向高估預期收益。而根據審計機關 90 至 96 年度考核各機關未盡職責或效能過低之公共建設疏失原因統計表，⁴ 指出於計畫編審階段「財務規劃容易過於樂觀」，而規劃設計階段則常發生「規劃作業不符實際」情況，此現象凸顯政府官僚行動所造成公共建設財務預算規劃上的問題。

進一步探討國內的公共建設預算規劃與執行落差問題，曾偉豪（2007：60）以鐵路立體化的預算規劃為例，利用代理理論與交易成本政治學進行探討，其認為交通建設計畫的代理人鐵工局傾向隱藏預算規劃資訊，藉以優先獲得更多的預算資源分配，但從預算執行分析，卻已造成資金缺口逐年擴增。而跨域加值方案所推動的預期性財務規劃及自償率門檻制度，對於迫切需要推動建設之地方政府，似乎更增加其隱匿資訊的機會，再加上預期性規劃財源的財務假設多且複雜，資訊不對稱與隱匿的情況更為明顯。另外，曾偉豪（2007：63）雖提及代理關係所帶來的道德危機問題，但主要在探討機關間的互動關係，而未分析政府與民間的委託—代理關係，尤其將牽涉跨世代間的公平性疑慮，吾人認為可能成為預期性財務規劃之重大隱憂，相關內容於後續再進一步探討。

新制度經濟學聚焦於討論制度的產生原因與其經濟結果，對於目前新的預算規劃及執行過程可以做更全面性與動態性地解釋。雖然面對預算新紀元的資源不足與即興化決策的危機，最基本的解決原則是以外在預算制度的制約，彌補預算體系內的資源不足（蘇彩足，1998：30），然而，在跨域加值方案推動後所進行新財務預算規劃制度改革，是否真的能使資源有效分配，尚須進一步的論證。

二、從 TIF 執行經驗探討預期性財務規劃問題

跨域加值所納入的預期性財務規劃機制可援引美國 TIF 執行經驗予以探討。雖然，美國廣泛地實施 TIF，但目前也衍生出財政相關問題。尤其現況已發現許多地

⁴ 依審計部 2008 年 4 月 7 日台審部五字第 0970001327 號函之內容。

方政府予以濫用 (abuse) 的情形，如不斷挪用學區或其他地方的基本稅收、直接將租稅增額給予開發者、僅著重建設效益而忽略外溢影響，或故意將機制設計得相當複雜、隱藏資訊以致民眾不甚瞭解等 (Chapman & Gorina, 2012: 200, 201; Lefcoe, 2011: 427)。另者，許多州長甚至將 TIF 基金挪用至一般預算 (Ward, 2012)，因而加州提出 22 號提案，禁止州政府借用地方政府於交通運輸、公共服務與社區再發展計畫的公共基金。2011 年加州新上任州長 Jerry Brown 則鑑於可能引發的財務危機而宣布停止運作 TIF 的再發展機構 (Ward, 2012; Greenhut, 2012)，亦即 TIF 的用途與其原目的悖離，且資金運用不透明，如同芝加哥政府被批判以 TIF 不斷地向銀行借款，用以填補預算缺口，卻未規劃如何運用，甚至部分資金是由未創立的 TIF 實施地區而來，故認為 TIF 機制已被破壞而須修正 (Greve, 2010)。因此，從美國執行經驗看來，TIF 政策似易成為地方政府填補預算缺口的工具，不斷的挪用未來資金進行融資，⁵ 若未有妥善的規劃以確實促成經濟發展，在市場經濟不斷變化下，高風險的操作，可能最後會使財政缺口越形擴大。

在機制運作理論基礎上，其財務預期與實際總是會有差距，形成 TIF 機制隱含的最大風險。實際上，TIF 本身上就是一項風險型工具，該預期增值面臨開發未完成、財產價值未提高、稅率無法變動等三項風險 (Weber, 2010: 259)，而現在則再加上前述地方官僚濫用的風險。地方政府透過 TIF，包裝並販賣都市某一地區的未來財產稅收，就像將未來不動產增值作為賭注，用以成就現在的公共投資 (Weber, 2010: 251)。而當 TIF 實施地區預期發展未實現，其增值將小於其預期 (Chapman, 1998: 185)，亦即無法產生足夠的財產稅收用以償還債券資金，將形成地方財政損失 (Naccarato, 2007: 8)，而這些財政損失勢必需從其他財源填補，通常即由地方編列公務預算予以支應，相對也排擠了其他公共支出預算。因此，從上述相關文獻顯示 TIF 此種預期性財務預算規劃的機制，隱含較高財務風險，且風險承擔未能即時反饋，於預算規劃與執行上易受政府官僚行為之影響。雖然國外 TIF 相關文獻與實務上已開始重視預期性財務規劃所衍生的問題，但仍缺乏整體性的檢視各項影響因素，如政治、制度、環境因素等，如何影響預算規劃與執行間的落差情況。爰此，本文希望透過新制度經濟分析，瞭解整個預期性財務規劃可能發生的各個制度經濟問題面向，進而提出相關制度修正建議，以預防國內制度發生同

⁵ 此處呼應 Wildavsky (1988: 2) 指出預算執行之調查結果往往顯示，預算資金根本未花費於所計畫的支出項目，反而被挪作他用，導致實現目標與預算目標有異。而這當中認為是因為預算過程充滿政治因素所致。

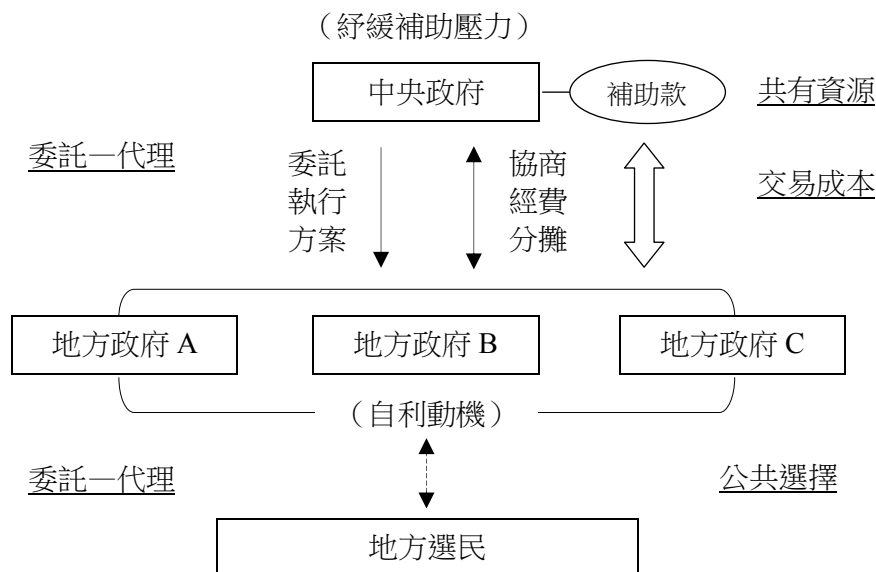
樣的問題。

肆、公共建設財源籌措跨域增值機制之新制度經濟分析

新制度經濟學研究之目的，不僅在於解釋制度的決定因素與其發展，而且要評估制度所帶來的經濟效率與分配效果，係制度決定了公共政策參與者所面臨的各種誘因與限制，進而影響他們的表現以及公共政策的決策品質與執行績效（徐仁輝，1995：273-274）。而徐仁輝（2001a：4）認為當前地方財政失衡與支出配置無效率問題，可從新制度經濟學理論找出問題來源，並尋求解決問題的制度設計。是故本文進一步採取新制度經濟學觀點，探討跨域增值補助制度究竟是否有助於達到制度建立目標，而制度本身又會衍生哪些問題，並提出制度修正之建議。

新制度經濟學假設人們是自利、有智慧且有自決的，會透過彼此間互信或監督協調機制的建立，降低交易行為的不確定性、投機主義與交易成本，進而設計出一系列制度。制度包含正式規則與非正式的規範與行為準則，其目的係為了引導個人行為，並提供一套互動的穩定架構，以降低不確定性（North, 1990: 4, 6）。爰此，本文就現今推動的公共建設財源籌措跨域增值制度予以檢視，探討該制度是否有效地引導地方政府積極進行外部效益內部化，達成中央與地方夥伴關係。

為探討制度問題，首先應先明確界定制度主體關係，詳如圖二。中央政府係基於紓緩補助壓力的動機，委託地方政府執行跨域增值方案，是為委託與代理執行政策之關係；又地方之所以努力執行政策，係為與中央協商經費分攤，兩者又形成協商與交易的互動關係，而當中也牽涉各地方政府對中央補助款之共有資源的競爭關係。此外，地方政府係受地區選民委託，代理執行地方公共事務（包含公共建設的興建），兩者亦牽涉委託與代理關係；又地方政府是由地方選民選舉出來組合而成，以處理如公共財、外部性所導致的市場失靈問題，進而追求公共利益，是為集體選擇與行動。上述中央、地方政府與選民即形成制度運作的主體關係架構，而在這複雜的關係中，也將形成各面向的制度經濟問題。



圖二 跨域加值方案補助制度之角色關係架構圖

資料來源：本文繪製。

綜言之，跨域加值方案所牽涉的預期性財務規劃涉及眾多參與者的互動、地方政府官僚的選擇、以及資訊的流通等關係，而新制度經濟學所包括的相關研究方法中，包含公共選擇理論、交易成本理論，以及委託—代理理論，可用以探討財務規劃與執行過程當中參與者的各項行動與動機，以及相關政治、制度性因素影響。本文將配合目前各項公共建設計畫的規劃與個案審議情形作為相關案例佐證，以探討制度衍生問題，並提出相關建言，以期有助於預防相關問題的產生。

一、共有財的資源競爭問題

就公共選擇理論 (public choice theory) 的觀點，認為理性且自利的政府官僚，為了權力、聲譽等因素，將會積極爭取預算的極大化 (Niskanen, 1971: 38)，而預算可被用以探討財務資源與行為的連結 (Wildavsky, 1988: 2)。換言之，政府在爭取公共建設的預算補助時，基於效用極大化的誘因，而易盡可能地最大化預算需求。是故補助款制度往往成為地方首長擴大支出、爭取選民支持的工具 (姚名鴻, 2011: 65)，尤其在中央財政補助資源有限的情況下，預算將企圖透過政治過程分配稀少財務資源，以成就不同的生活環境 (Wildavsky, 1988: 8)。然而，公共選擇學者認為政府官僚所做的集體選擇，可能會導致資源配置的無效率 (Buchanan

& Tullock, 1965: 199)。當各地方政府皆需要成就各自的地方發展與公共建設計畫時，將共同競爭有限的財政資源，反而形成「共有財的悲劇」(the tragedy of the commons)問題(徐仁輝，2001a: 5)，其最終結果可能導致整體社會利益的損失(Hardin, 1968: 1244)，亦即當各地政府競相爭取財政補助款而缺乏完善制度限縮其投機行為時，中央政府在資訊不對稱的情況下，難以將資源配置給最需要者，進而導致資源的無效率配置。

跨域加值方案係有鑑於過去地方政府爭相競爭財政資源，而耗費許多交易成本，以及無效率的情況，研訂新的制度規範，要求計畫財務自償率達規定門檻者，方具有審議資格，以排除不具產出效果的計畫。從桃園捷運綠線之交通部初審意見(100.06.14)即可觀之：

以目前政府財務困窘情況而言，應將計畫可行性研究報告之審查程序視為決戰點。尤其各地方政府所提之計畫自償率高低及承諾辦理事項，將成為中央審查通過與否之重要關鍵…。過去政府財政狀況不錯時，地方可提屬「供給導向」之捷運建設計畫，惟101年起中長程概算需求已日益困窘，101年度軌道次類別額度僅剩200多億元，此部分僅計已核定計畫尚未包含修正計畫，即嫌嚴重不足，更遑論新興計畫經費需求。況且規劃中之新興計畫(如民生汐止線、三環三線等)，各計畫間尚存有財務排擠問題，中央將以持平角度思維進行審查。

顯示跨域加值方案推動後所建立的自償率審查門檻，將成為中央新的補助預算制度，從財務角度作為重要評判標準。然而，新的制度性安排會對預算遊戲中的參與者互動有相當之影響(徐仁輝，1996: 58)，換言之，制度提供的環境，會令地方政府採取不同的策略以最大化自身利益。

雖然自償率門檻制度會影響地方政府預算行為，但對於爭取預算動機強烈者，其將盡可能地配合中央所研訂的新遊戲規則，即使迎合的過程中不具效率性。官僚體制本身的缺陷，包含不正確的公共財觀念、過度消費與競租行為(Lepage, 1982: 100-101)，自利的政治人物可能會一再地提高現有財政已無法負擔的社會福利，不斷擴大公共支出(江岷欽、劉坤億，1999: 27)，動機具體的地方官僚，不論是基於選票、利益或使命感等，將企圖滿足中央的新制度要求，以獲取有限的共有財資源，甚而不論自償率門檻是否合理。尤其政府部門或許因任期關係，而通常較關心短期效益(Ramamurti, 1986: 154)，缺乏長期規劃與合理分配。

從跨域加值方案推動後的幾次審查過程觀察，如高雄都會區大眾捷運系統岡山路竹延伸線推動小組第二次會議（101.11.29）中有議員提及：

本計畫是在地居民期待很久的建設計畫，對於帶動地區發展有很大之助益，應全力來推動。

或「苗栗縣苑裡鎮鐵路立體化及周邊土地開發可行性研究」之期末審查意見：

苑裡鐵路高架化是縣長的重大政見之一，地方希望能早日定案爭取經費發包施工。

以上皆可顯示出公共建設確屬地方官僚的重大政策與政績，加上地方居民與議員的期望與關切，而具有較強烈的推行動機。繼依台北捷運三鶯線與安坑線之交通部高鐵局初審意見（101.01）：

目前本案 TIF 估算之地價及房屋稅之稅收增額僅以 50% 之比例挹注捷運建設，而交通部審查委員會前已審議通過桃園綠線、捷運民生汐止線可行性研究案是要求 100% 挹注，本案的相關標準及設算應比照之前審議通過的案例…。

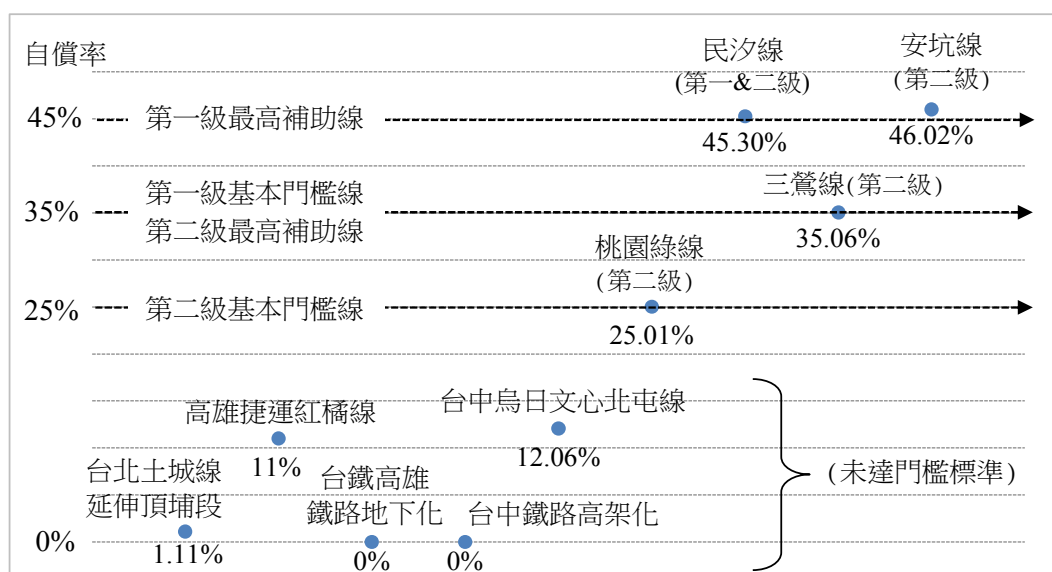
可看出中央傾向要求地方將租稅增額承諾完全挹注，但實際上租稅增額的產生未必完全是公共建設所造成，而全額挹注會有高估的疑慮，但地方政府為求審議能順利通過，而後多將挹注比例提至 100%，如桃園捷運綠線、民生汐止線、三鶯線、安坑線皆是。因此，雖然跨域加值方案並不強制要求地方納入所有的創新財源，然而當地方官僚欲達自償率門檻以爭取補助或政績時，將盡可能地承諾各項財源，而不論財源是否真的能夠實現，畢竟未來需要負擔的未必是任期內的責任，但政績與選票卻由自己短期所獲。

雖然跨域加值方案推動後，公共建設計畫多被要求納入相關財務策略，但目前僅有捷運系統與鐵路地下化兩者訂有各自的自償率門檻標準，⁶ 而需依跨域加值方案之要求內容予以規劃，是故以下主要討論對象以軌道建設為主。目前自償率門檻研訂後通過之案例，包含桃園綠線、民汐線、三鶯線、安坑線等，其自償率皆達門檻標準（參見圖三）；⁷ 其餘則為制度研訂前的計畫，其自償率皆偏低，明確顯示

⁶ 參見「大眾捷運系統建設及周邊土地開發計畫申請與審查作業要點」、「鐵路立體化建設及周邊土地開發計畫申請與審查作業要點」。

⁷ 根據台北捷運民生汐止線 100.10.04 初審結論提到：「目前「捷運自償率門檻值及補助比

出制度變遷前後之差異。尤其自償率門檻研訂後，各地方所提出計畫的自償率皆剛好落於門檻值（因達最低自償率門檻即具有補助審議資格，而達最高門檻可獲中央法定最高補助），與前述相關文獻指出政府官僚有操縱預算的動機及行為似不謀而合，尤其財務參數資訊皆由地方所掌握，是故其調整彈性（投機空間）較大。此可從桃園捷運綠線的財務計畫實際審查過程再予觀察：其自償率歷經九次反覆修正，從 2.96%（初版）、8.02%（修二版）、10.67%（修三版）、20.47%（修五版，首納入周邊外部效益）、21.01%（修六版）、22.05%（修八版）、25.01%（修九版），方才核定，剛好超過自償率基本門檻值（25%）的規定。然而，第一次提送報告即達最高自償率門檻的新北市三鶯線，一次即通過。



圖三 軌道建設核定現況統計圖

資料來源：本文繪製⁸。

二、交易成本的增加

從新制度經濟學觀點，制度建立的意涵係為有效解決衝突與投機，降低不確定

例」即將頒布施行，請依照其規定修正報告書相關內容，自償率至少需提高至符合中央最低補助比例之自償率門檻值。」換言之，未達自償率門檻的計畫是無法啟動審議機制，是故為推動計畫，地方政府必須努力達到自償率門檻。

⁸ 安坑線位於新北市屬於第二級，但因輕軌系統成本較低，故自償率較高。

性，以最小化交易成本。交易成本係 Coase 於 1937 年發表《廠商的本質》（The Nature of the Firm, 1937）一文中出現，其認為企業家在市場上所有包含蒐集資訊及價格、討價還價、簽訂契約、安排交運等嘗試錯誤、摸索調整等所必須花費的人力、物力，都是所謂的交易成本（邊泰明，2003：19）。交易成本泛指所有為促成交易而產生之成本，不同交易行為會產生不同的交易成本，Dahlman（1979: 148）將交易成本歸納為搜尋與資訊成本、協商與決策成本、監督與執行成本等三類，而 Williamson（1985: 20-21）則進一步依事件發生前後予以劃分，事前成本如搜尋資訊、契約協商和簽訂之成本，而事後成本如監督契約執行之成本，有利於去探討與釐清制度建立前後所產生的交易成本。

交易成本理論在公共政策分析的主要論點，為制度建立係基於交易成本的降低。在此論點下，跨域加值方案所推動的新自償率門檻補助制度，其目的係希望透過門檻標準排除不具一定效益規模的計畫，以期降低過去計畫通過前的搜尋、協商與簽約成本，具有其制度建立之目的。然而，在過去經濟效益評估及財務可行性多流於形式（監察院，2009：44）的質疑下，現今雖導入創新的財務機制，但仍然對財務計畫未有明確的規範，尤其外部效益皆是對未來地方經濟發展之期待價值，其中涉及相當大的收益不確定性（賴宗裕、蘇偉強、簡龍鳳，2012：36），是故本文認為該補助新制度反而可能直接或間接地增加其他的交易成本。

跨域加值所建立的新制度似造成交易不確定性的增加，會伴隨事前的搜尋、議價成本與事後監督成本的增加，尤其經費分攤涉及政治協商，以致不確定性與複雜性更高。例如高雄捷運岡山路竹延伸線之交通部審查意見（101.04）：

本計畫自償率為 25% 符合中央補助最低門檻值，惟仍建議應在就路線沿線檢討土地開發之強度是否合宜或有無其他開發效益或擴大效益範圍增加收益之條件，以提升計畫自償率，降低中央補助金額。

而桃園捷運綠線報院前協調會議（100.01.06）之會議結論：

基於本計畫尚處於可行性研究階段，雖已納入周邊土地開發淨效益（TOD）及稅金增額融資效益（TIF）後其自償率仍僅達 20%，顯見估算過於保守，請桃園縣政府擴大評估影響範圍，確實將 TOD 及其他外部效益納入自償性財源，以提高計畫自償率。

上述皆顯示跨域加值方案執行後，地方政府必須努力整合相關計畫，並納入 TIF 與 TOD 之創新財源工具，且不能過於保守，方具有與中央協商補助金額的優

勢，否則審議時仍會被要求修正。

跨域增值方案因納入許多創新的財源籌措工具，並於計畫階段設定許多財務假設與參數（如地價上漲率、折現率等），地方政府必須針對公共建設周邊特定範圍內的稅收、容積、公有土地、不動產市場等進行調查分析，並努力規劃納為財源，因而於規劃階段所花費的資訊搜尋成本，比以往捷運系統計畫（如新莊蘆洲線、松山線等）僅規劃分析票箱收入與附屬事業收入（含聯合開發）之本業收入來得複雜許多，而具相當之不確定性與複雜度，故地方在規劃上即需付出更多的資訊搜尋成本。

又假設各地方皆努力運用該財源籌措工具，並付出更多搜尋成本，以達到規定的自償率門檻時，但中央仍有補助金不足分配的問題，而目前亦未有明確計畫排序制度，增加審議結果的不確定性。尤其中央要求地方進行各項財源努力後，卻未建立明確的審查標準、參數設定依據及相關財務機制運作模式，而各地提列情形不同，以致審查作業冗長。依高雄捷運岡山路竹延伸線推動小組第二次會議（101.11.29）之結論即可旁證：

本計畫目前必須依據交通部頒訂的「大眾捷運系統建設及周邊土地開發計畫申請與審查作業要點」來辦理，依據過去提報中央核定之經驗，本計畫仍需歷經幾次審查意見回覆與報告書修正工作…。

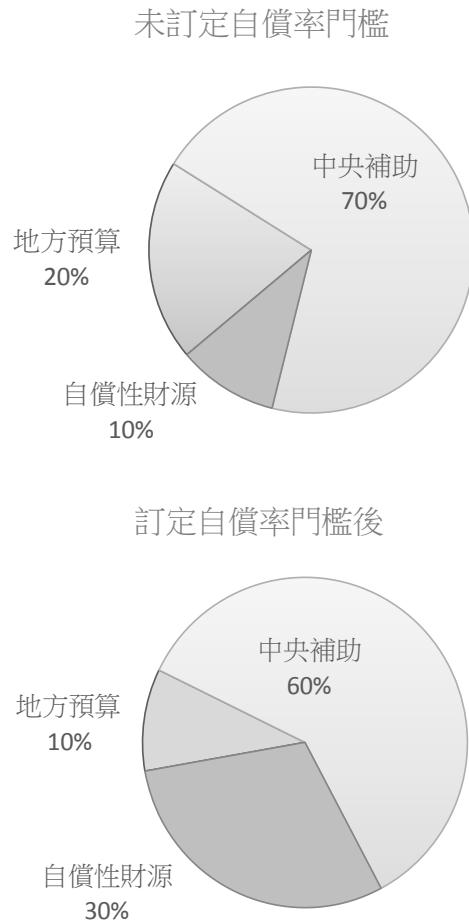
顯示捷運計畫書確實必須歷經數次的來回審議與回覆，而究竟何時通過、標準為何，具有相當高的不確定性，以致來回審查過程中需耗費比過去制度更多的協商交易成本。

最後，當計畫審查完成進入執行階段，各項財源應依計畫流入基金，挹注公共建設，然計畫與現實會有所落差，該如何監督地方的財務運作，以避免地方財源未如期到位而扭曲公務預算之合理分配，將需花費更多的監督成本，方能避免更多的問題發生。

綜言之，跨域增值制度之本意係為阻止不成熟與不完善的新建計畫，減少計畫審查之交易成本，提升資源分配效率性，然而，制度卻反而增加規劃的資訊搜尋成本、計畫內容審查的協商與議價成本，以及計畫執行的監督成本。總的來說，或許反而高於原有制度的交易成本，是故應配合調整制度或置入機制予以改善。

三、道德危機的產生

就府際關係而言，中央推動跨域加值方案，是否有站在地方政府的角度予以考量，不無疑義。跨域加值方案在實務推動上確實有中央與地方認知不一致的問題，係因中央認為制度推動實為擴大建設效益，對地方有利；而地方則反而認為將加重地方負擔。如同 2012 年自償率門檻研訂會議中，台北市、台中市與高雄市政府皆表示 TIF 與 TOD 屬不確定財源，且自償性財源亦屬地方責任，故實際上需負擔之經費反而較當時補助制度為多。符合 Shleifer & Vishny (1998: 3) 的「掠奪之手 (grabbing hand)」政府模型特徵，即認為上級政府可能會不顧及下級政府的財政困境，而將本應由上級政府提供公共財的責任轉移給下級政府 (劉劍雄，2009: 38)。舉以下的財源分攤示意圖 (圖四) 為例，左邊為未訂自償率門檻的公共建設經費分攤比例，中央補助佔 70%、地方預算 20%、自償性財源 10%，而當自償率門檻制度訂定後，要求自償率提高，亦即增加自償性財源，其比例提高至 30%，增加兩倍，而中央補助則較原分攤比下降 10% 為 60%，確實有紓緩中央預算編列壓力的效果。然而，應注意的是，自償性財源亦屬地方政府的自籌配合款，即使其未來會產生現金流而逐年回收，但預期收益皆是建立在許多假設參數上，當預估與實際結果有落差時，自償性財源將會變動，且落差越大，缺口越大。而中央在此新的分擔制度下，對該缺口並不負責，相反的，地方政府即需挪用既有預算予以補足，顯示當自有財源不足，未來地方財政負擔反而增加。尤其當地方既有預算被動用，則勢必排擠其他一般公共預算支出，進而產生財政排擠效果。因此，尚不深究中央推動制度之真實目的，自償性財源為地方需承擔責任則相當的明確。



圖四 自償率門檻訂定前後之公共建設經費分攤變化示意圖

資料來源：本文繪製。

就計畫審查的過程而言，公共建設財務計畫主要的執行者是地方政府，且充分掌握地方發展情況，相對而言，中央政府難以掌握，以致財務計畫的相關假設與參數，實難以判斷是否合理，雙方具有明顯的資訊不對稱問題。資訊不對稱係指一方擁有另一方所未知的資訊，故弱勢一方須付出額外代價方能取得資訊，亦即中央如希望合理審查計畫的可行性，則必須尋求專家學者提供專業意見，以及花費更多時間與人力進行審查。如同現今所成立的「大眾捷運系統建設及周邊土地開發計畫審查會」，藉由各方專業予以檢視。

另外，資訊優勢的一方，亦可能會有隱瞞、欺騙之情事，而弱勢一方則無據查

證。基於資訊不對稱問題的存在，於地方確有高估效益而中央不得而知的情況下，當計畫與實際情況出現大幅落差時，將產生道德危機（moral hazard）的問題。道德危機係指契約簽訂後，代理人知道自己的行動，而委託人由於資訊不對稱，無法觀察代理人行動，此種情況下，代理人可能採取滿足個人利益最大化而有害於委託人利益的行為。本文認為跨域加值制度所涉及的道德危機面向有二，第一為中央與地方間，第二則為地方政府與居民之間。首先，當公共建設計畫通過，地方獲得補助，即中央與地方雙方契約成立，由中央依核定分擔金額出資補助地方進行公共建設，而地方則負責部分分擔款與自償性經費的籌措。然而，在經費分擔的協商中，中央難以充分了解地方市場與發展狀況，而地方如為契約達成，於事前藏匿資訊、故意高估計畫效益，而當計畫開始執行後，地方在擁有中央資金補助的保證下，容易產生財務風險分擔的投機行為，反而不積極籌措財源。當地方無法依承諾籌集足夠資金，以致公共建設計畫擱置，最終造成資金浪費，此為中央與地方間的道德危機問題。

中央與地方的道德危機在實務上已開始浮現。「高雄鐵路地下化延伸鳳山計畫」是第一個納入經建會跨域加值概念而核定之計畫，惟高雄市政府目前不願分攤其核定之經費，未來需另案提送財務修正計畫（交通部臺灣鐵路管理局，2012：5-9）。換言之，地方政府對於規劃之自償財源可能會反悔，尤其鳳山計畫原自償率為 4.46%，而納入各項預期性收益後，其自償率大幅提升至 36.50%，新增的自償性淨收益共計 84.65 億元，約佔總建設經費（176.25 億元）的 1/2。其中，高雄市政府除需編列預算分攤 6.83 億元外，另預期產生 27.96 億元的開發效益。然而，預期效益是由地方政府承諾，倘若無法達到預期，將發生相當大的資金缺口，地方政府無力承擔，此資金填補責任可能需轉由中央政府承擔。

另一方面，就地方政府與居民間關係而言，地方政府與居民是為政治事務的委託—代理關係，但跨域加值所推動的創新財務機制，部分財源籌措方式係以挪用未來收益的方式，亦將形成道德危機問題（Youngman, 2011: 322）。⁹ 亦即現今地方政府為求建設，而將未來預期收益提前挪至今日使用，但當預期收益無法實現時，將造成未來世代的財政負擔，而政府官僚（代理人）可能已更迭，實由居民（委託

⁹ TIF 即以公共投資所促成再發展的未來稅收，提前運用至現今的公共投資建設，而因每年稅收無法一次支應期初投資經費，故常以發行公債或借款方式，先行籌措建設財源。以運作 TIF 最早的美國加州為例，在運作近 50 年後的今日，其州長 Jerry Brown 鑑於資金易被挪用，隱含道德危機問題，而宣布停止運作 TIF。

人) 承擔責任。

桃園捷運綠線之交通部審查會審查意見(100.07.06)亦提及此看法：

以 TIF 做為捷運經費籌措方式，是一項新的嘗試，它的風險及不確定性都很高，而且是標準的「寅吃卯糧」、「債留子孫」，並且涉及倫理問題(現代的人替後代決定如何使用未來的收入)，它更會產生排擠地方政府未來辦理地方福利事業的效果。

尤其公共建設不以價格形式出售，缺乏明確的投入產出標準而難以評價，加上資訊明顯不對稱以致監督成本高，使民眾對預算公共對預算監督缺乏著力點(蔡美娜，2008：96)，而給予政府官僚採取投機行為及怠忽職守的空間。綜觀目前大部分建設計畫書，多未有資金缺口之風險因應機制。雖然道德危機難以由法律對行為者實施強制性的約束(韓建新，2000：60)，但仍可從制度調整與重新安排，降低其事前隱匿資訊與事後投機行為的積極性。

伍、結論

「跨域加值公共建設財務規劃方案」研訂新的制度規則，即自償率門檻制度，重新改變中央與地方的財政補助關係，以期透過新遊戲規則影響地方公共建設計畫的決策，藉由提升計畫自償性收益方式，減緩編列補助預算壓力。然而，本文從相關文獻及國外相關執行經驗，發現預期性財務規劃隱含財務風險與制度經濟問題，但缺乏相關文獻從新制度經濟理論架構，整體性的檢視預期性財務規劃與執行過程間的落差問題，是故本文從政策分析角度，評估與預測跨域加值方案潛在的制度經濟問題，而利用新制度經濟理論分析公共財政制度，從公共選擇、交易成本與委託-代理之三個理論面向，探討當前中央所研擬的公共建設財源籌措跨域加值制度，以瞭解此預期性財務規劃制度，是否能確實達到制度目的。

分析結果發現跨域加值制度將衍生共有資源競爭、交易成本增加與道德危機之問題，是否較原有制度更具效率性與公平性，仍有待這些問題的解決。因此，本文提出以下之制度調整建議面向，以期透過制度調整與補強，減少制度問題發生，並促使地方政府朝向創新思考以提升效能，且同時避免資金缺口衍生道德危機問題，而實際有助於達到紓緩財政壓力之政策目標。

一、成立資訊共享與協商平台

Ostrom (1990: 257) 認為在互信的前提下，透過衝突解決機制的建立，以低成本的公共論壇，可有助於解決衝突。因此，就財政共有資源競爭問題，建議各級政府間成立資訊共享與協商平台，分享相關重要資訊如公共建設計畫審查之要求或標準、中央補助經費，以及各地方政府與居民的真實需求等，降低資訊不對稱的問題，並在互動過程中同步進行協商，促成更多合作，減少衝突。

二、降低不確定性

針對公有資源競爭與交易成本問題，建議可透過明確標準的建立，降低不確定性（包含計畫、審查與執行過程），進而降低交易成本，並減少無效率競爭發生。而降低不確定性的具體作法，包含明確計畫補助優先次序評比標準及確立相關財務參數合理設定範圍。

三、置入激勵機制

為解決委託—代理之問題，委託人需要設計一激勵契約，以誘使代理人從自身利益出發，選擇對委託人最有利的行動（張維迎，2004：236）。爰此，建議跨域加值財源分配制度應置入激勵機制，如提高補助比例額度或提升後續計畫核定的優先次序等，賦予地方政府積極遵守制度規範的誘因，並藉以激勵地方政府進行最大程度的自我財政努力，自發的進行創新財務規劃。

四、建立監督管理機制

為避免官僚行為所導致的資金缺口之道德危機問題，並即時採取因應行動，而建議研擬完善的監督管理機制。首先，可由中央政府建立績效監督管理機制，針對地方政府的績效予以考核，並作為未來計畫審查與補助比例之參考，藉以督促與激勵地方政府積極運用創新財務機制。其次，地方政府則針對收益運用狀況建立定期檢討與因應機制（如規劃替代財源），納入建設長期營運管理計畫當中，並經中央審核，以避免資金缺口不斷擴大，形成計畫終止時的財政負擔；其次，地方基金運用應予透明化，使民眾瞭解收支狀況，可讓民眾即時回饋意見，督促政府的資金運用情況。

參考文獻

- 交通部臺灣鐵路管理局（2012）。**鐵路立體化及周邊土地規劃評估與財務架構研析報告**，未出版。
- 江岷欽、劉坤億（1999）。**企業型政府：理念、實務、省思**。台北：智勝文化。
- 行政院經濟建設委員會（2012a）。**跨域增值公共建設財務規劃方案（核定本）**。行政院 101 年 7 月 24 日院臺經字第 1010138527 號函核定。
- 行政院經濟建設委員會（2012b）。**跨域增值公共建設財務規劃方案（簡報）**。2013 年 10 月 20 日，取自：
<http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0017239&ex=1&ic=0000015>。
- 吳怡銘（2000）。**補助金制度下的台灣派系政治穩定與變遷—新制度理論分析觀點**。國立政治大學政治學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 吳偉寧（2005）。**財政規範與平衡預算之研究—以臺灣控制預算赤字的經驗為例**。國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，臺北。
- 李允傑（2002）。官僚預算行為與政策過程。**空大學訊**，299，99-106。
- 林彥吉（1995）。**臺灣赤字問題之因素探討—公共選擇理論之運用**。國立中興大學財政學系碩士論文，未出版，臺中。
- 姚名鴻（2011）。我國地方財政赤字之理論與實證分析。**公共行政學報**，39，37-70。
- 徐仁輝（1995）。新制度經濟學與公共行政。**世新學報**，5，273-288。
- 徐仁輝（1996）。制度與官僚的預算行為。**空大行政學報**，5，43-66。
- 徐仁輝（2000 年 12 月）。**地方政府預算資源配置優先順序的研究**。健全地方財政策略學術研討會，臺北。
- 徐仁輝（2001a）。地方政府支出預算決策的研究。**公共行政學報**，5，1-17。
- 徐仁輝（2001b）。**預算赤字與預算改革**。臺北市：智勝文化。
- 徐仁輝（2002）。緊縮預算下的新預算理論研究。**理論與政策**，16（3），37-52。
- 徐仁輝（2006）。當代預算改革的成效—新制度經濟學的觀點。**財稅研究**，38（3），83-96。
- 徐仁輝、鄭敏惠（2011）。新六都地方財政的挑戰與展望。**研考雙月刊**，35（6），57-70。

- 張芳蓮（1987）。**預算政策的形成**。國立政治大學財政研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 張維迎（2004）。**博弈論與信息經濟學**。上海：上海人民出版社。
- 陳天賜、徐榮崇（1995）。我國交通建設之財務自償率探究。**臺灣銀行季刊**，**46**（1），1-14。
- 傅彥凱（2003）。**選舉與財政政策制定－臺灣政治預算循環之實證分析**。國立臺北大學公共行政暨政策學系博士論文，未出版，臺北。
- 曾巨威主持（2008）。**如何透過中央統籌分配稅款及補助款之分配激勵地方政府開闢財源**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 曾佑文（2012）。**我國中央政府公共建設決策研究初探**。國立成功大學建築學系碩士論文，未出版，臺北。
- 曾偉豪（2007）。鐵路地下化預算規劃之交易成本政治學分析。**政治科學論叢**，**33**，43-82。
- 黃明聖（2010）。英國與日本 PFI 制度比較之研究。**台灣經濟論衡**，**8**（12），33-51。
- 黃彥斌（2001）。**政府預算制度與政策的形成-理性或是權力**。國立臺北大學公共行政暨政策研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 黃碧玉（2010）。**苗栗縣總預算編製過程交易成本之探討**。國立中興大學國家政策與公共事務研究所碩士論文，未出版，臺中。
- 監察院（2009）。**政府公共工程計畫與經費審議制度專案調查研究**，未出版。
- 劉劍雄（2009）。**財政分權、政府競爭與政府治理**。北京：人民出版社。
- 蔡吉源（1993）。財政赤字擴大的因果與對策。**國家政策雙週刊**，**54**，1-2。
- 蔡美娜（2008）。**中央政府財政資訊透明度之研究**。國立臺灣大學政治學系碩士論文，未出版，臺北。
- 蔡智強（2007）。**我國地方政府預算決策過程之研究-新制度經濟學中代理人理論的運用**。國立中山大學經濟學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 蔡馨芳（2011）。**臺灣預算赤字之政經研究**。世新大學行政管理學系博士論文，未出版，臺北。
- 蔡馨芳（2013）。臺灣財政永續性之研究：政府角色的反思。**公共行政學報**，**44**，41-72。
- 賴宗裕、蘇偉強、簡龍鳳（2012）。**稅收增額融資（TIF）納入捷運建設計畫審查**

- 制度之財務分析。 *運輸計劃季刊*，41（1），33-54。
- 謝文盛、歐俊男（2003）。台灣地區政黨政治對地方政府補助收入影響之研究。 *問題與研究*，42（6），97-111。
- 韓建新（2000）。 *信息經濟學*。北京：北京圖書館出版社。
- 魏穗雅（1999）。 *紐西蘭預算改革之制度性研究*。東海大學公共行政學系碩士論文，未出版，花蓮。
- 邊泰明（2003）。 *土地使用規劃與財產權：理論與實務*。臺北：詹氏。
- 蘇彩足（1998）。因應「公共預算新紀元」之危機。 *中國行政評論*，8（1），23-42
- Buchanan, J. M., & G. Tullock (1965). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Chapman, J. I. (1998). Tax increment financing as a tool of redevelopment. In H. F. Ladd (Ed.), *Local government tax and land use policies in the United States* (pp. 182-198). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Chapman, J. I., & E. Gorina (2012). Municipal fiscal stress and the use of tax increment financing (TIF). *Town Planning Review*, 83(2), 195-203.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- Dahlman, C. J. (1979). The problem of externality. *Journal of Law and Economics*, 22(1), 141-162.
- Greenhut, S. (2012). Jerry Brown's accidental legacy. Retrieved October 25, 2013, from <http://www.city-journal.org/2012/cjc1120sg.html>.
- Greve, C. (2010). Orr calls for moratorium on New Chicago TIFs. Retrieved October 25, 2013, from <http://www.cookctyclerk.com/>.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162, 124-48.
- Kraan, D. J. (1996). *Budgetary decisions: A public choice approach*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Lari, A., D. Levinson, Z. Zhao, M. Iacono, S. Aultman, K. V. Das, J. Junge, K. Larson, & M. Scharenbroich (2009). *Value capture for transportation finance: Technical research report*. Minneapolis, MN: The Center for Transportation Studies, University of Minnesota.
- Lefcoe, G. (2011). Competing for the next hundred million Americans: The uses and abuses of tax increment financing. *The Urban Lawyer*, 43(2), 427-482.
- Lepage, H. (1982). *Tomorrow, capitalism: The economics of economic freedom*. London: Open Court Publishing Company.

- Medda, F. R., & M. Modelewska (2011). *Land value capture as a funding source for urban investment: The Warsaw metro system*, Poland: Ernst & Young Better Government Programme.
- Morris, P., K. Henderson, M. Briggs, J. Kulcsar, & J. Chapman (2011). *Value capture: Mechanisms, practices and prospects for stimulating economic development and funding commuter rail*. Research report of North Carolina Department of Transportation, Unpublish.
- Naccarato, R. (2007). Tax increment financing: Opportunities and concerns. *Tennessee Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 14*, 1-11.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine, Atherton.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1986). A method of institutional analysis. In F. X. Kaufman, G. Majone, & V. Ostrom (Eds.), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector* (pp. 459-475). Berlin: de Gruyter.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Patashnik, E. M. (1996). The Contractual nature of budgeting: A transaction cost perspective on the design of budgeting institutions. *Policy Sciences, 29*, 189-212.
- Ramamurti, R. (1986). Public entrepreneurs: Who they are and how they operate. *California Management Review, XXVIII*(3), 142-158.
- Rubin, I. S. (1987). Estimated and actual urban revenues: Exploring the gap. *Public Budgeting and finance, 7*, 83-94.
- Rubin, I. S. (1992). Budgeting: Theory, concepts, methods, and issues. In J. Rabin (Ed.), *Handbook of Public Budgeting* (pp. 3-22). New York: Marcel Dekker, Inc..
- Shleifer, A., & R. W. Vishny (1998). *The grabbing hand: Government pathologies and their cures*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Ward K. (2012). Tax increment financing: Continuing to learn from Chicago. Retrieved October 20, 2013, from <http://www.nlgn.org.uk/public/2012/tax-increment-financing-continuing-to-learn-from-chicago/>.
- Weber, R. (2010). Selling city futures: The financialization of urban redevelopment policy. *Economic Geography, 86*(3), 251-274.
- Wildavsky, A. (1988). *The new politics of the budgetary process*. Glenview, Ill.: Scott,

Foresman.

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press.

Youngman, J. M. (2011). TIF at a turning point: Defining debt down. *State Tax Notes*, May 2, 321-329.

The Issues on Project for Cross-Field Value-Adding in Public Works Financial Planning

Tsung-Yu Lai, Wei-Chiang Su*

Abstract

Under the situation of financial difficulty, local governments confront huge demand of public funds for infrastructure projects. They need subsidies from the central government. However, the central government also faces the problem of lacking funds to meet the need of local governments. Therefore, the Council for Economic Planning and Development (CEPD) implements “Project for Cross-Field Value-Adding in Public Works Financial Planning” to decide the amount of subsidies through requesting local governments to internalize external benefit and to raise the self-financing ability of project. The specific strategies include raising the average FAR (floor area ratio), tax increment financing and these expected benefits will bring into the financial plan as the basis of grant. However, this mechanism will also cause some new economic problems. First, it neglects the tragedy of the commons. Second, it will arise more transaction cost which results from uncertainty. Finally, local governments may beautify the financial benefits that will result in the moral hazard. Hence, this paper suggests to establish the information sharing and consultation platform, reduce uncertainty, set up the incentive mechanism and

* Tsung-Yu Lai, Professor, Department of Land Economics, National Chengchi University.
e-mail: tylai@nccu.edu.tw.

Wei-Chiang Su, Doctoral student, Department of Land Economics, National Chengchi University. e-mail: 100257502@nccu.edu.tw.

supervision mechanism in order to prevent the conflicts between the local and central government, to promote the local governments to do a financial planning steadily to avoid financial gap and further to relieve the government budget burden.

Keywords: fund-raising, self-liquidation ratio, external benefit internalized, tax increment financing, new institution economics