

我國交通建設近年預算編列概況及未來展望

本文係對近年交通建設計畫之審核機制及預算編列情形提出說明，並就現行我國交通建設進行研析及建議，俾供未來審議預算之參考。

◎ 李泰興、劉鎮賢（交通部會計處會計長、科員）

壹、前言

國父云：「交通為實業之母」、「無交通則國家無靈活運動之機械，其他建設之事，皆不克舉」，意指現代化交通建設為一國經濟發展之基礎建設，有良好便利交通網，不僅可大幅提升國家競爭力，有利於製造業永續發展，而且可以吸引國外資金投資重大基礎建設，厚植資本市場、增加民間投

資，刺激經濟景氣、提高國民所得。我國建設的起飛，從1970年代推動十大建設，到1980年代推動十二項建設、十四項建設，1990年代推動六年國建，乃至到21世紀，陸續推動五年5千億及振興經濟四年5千億元等各項建設計畫，其間交通建設均占有極為重要的地位。為使各界瞭解交通建設預算編列情形，並就近年交通部負責之交通建設計畫執行內容

及重點加以說明，爰撰寫本文，亦歡迎各界關心交通建設人士不吝提出建議及指教，以使未來各項交通建設計畫之規劃與執行，更切合社會大眾及國家發展之需要。

貳、交通建設計畫審核作業流程概述

一、公共建設計畫類別

依據現行「政府公共建設

計畫先期作業實施要點」規定，公共建設計畫預算分配方式係採「額度制」，由行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）負責計畫及預算之審議。依上開要點規定，政府公共建設計畫區分9大部門與23次類別，其中交通部為公路、軌道、航空、港埠及觀光等五項次類別之主辦機關，並負責計畫初審。

二、公共建設計畫之審議範圍

依據「年度政府重大公共建設計畫先期作業編擬手冊」規定，應符合下列條件之個案計畫：

- (一) 新興或延續性公共建設計畫，計畫總經費在新臺幣10億元以上者。
- (二) 其他配合政府施政之重大公共建設計畫，包括：
 1. 行政院函示，或經行政院會、行政院年度計畫及

預算審核會議通過納入者。

2. 其他符合國家重大政策、屬國家重要綱要計畫，經經建委員會討論通過者。
- (三) 特種基金計畫當年度經費需求涉及中央政府公務預算增撥，並符合上述1及2範圍之一者。
- (四) 營業基金計畫當年度符合下列規定者：
1. 新興計畫，列入國家重大公共建設計畫或其總投資金額在新台幣100億元以上者。
 2. 已奉核定之計畫，因計畫內容部分變更，或因外在因素，致投資總額增加超過新臺幣20億元且超過原投資總額20%者。
 3. 其他涉及政府重要政策之計畫。

三、公共建設計畫提送及核定過程

- (一) 每年2月由交通部所屬機關及北、高兩市提出年度

個案計畫及經費需求函報交通部，再由交通部完成個案計畫初核併同次類別建設計畫於4月中旬或下旬函送經建會，並副知財政部、主計處、工程會、研考會。

- (二) 經建會於5月至7月辦理初審及複審，初步核列各部會公共建設額度，再召開副首長協商會議，給予各部會協商申復機會，並於完成各部會額度增減調整後，將最終核列結果提送經建委員會核議通過陳報行政院。

參、我國近年交通建設預算編列及道路交通成長情形

- 一、交通部自民國89年起配合公共建設額度制實施，按次類別計畫分類籌編交通建設預算，爰就次類別說明近年交通建設之工程項

目內容如下：

- (一) 公路次類別：國道部分，包括辦理國道公路之新建及拓寬工程、交流道聯絡道路系統改善；省道部分，包括臺灣地區西部走廊東西向快速公路建設計畫、西部濱海快速公路建設計畫、公路受損橋梁重建及改善計畫、一般省道公路之新建及拓寬改善工程；地方道路部分，包括生活圈道路系統建設計畫及原住民山地部落連絡道改善計畫等。
- (二) 軌道次類別：主要係辦理高速鐵路相關建設計畫、大眾捷運系統建設計畫、臺鐵鐵路立體化工程計畫、臺鐵更新軌道結構計畫、臺鐵添購新客貨車計畫、臺鐵場站營運設施更新改善計畫及軌道運輸系統之規劃等。
- (三) 港埠次類別：主要係辦理基隆、臺中、花蓮、高雄

等四港港埠建設計畫及補助臺東縣政府辦理富岡港交通船專用碼頭工程暨補助金門縣、連江縣政府辦理整體港埠建設計畫。

- (四) 航空次類別：主要係辦理中正國際機場二期後續計畫、中正國際機場道面整建、花蓮航空站航廈擴建工程、中部國際機場第一期工程擴建計畫及臺北飛航情報區通訊、導航、監視與飛航管理（CNS/ATM）發展建置計畫等。
- (五) 觀光次類別：主要係辦理14個國家風景管理區旅遊線建設計畫、溫泉觀光整體開發建設計畫、環島鐵路觀光旅遊線計畫及建構美麗臺灣——風華再現計畫等。

二、以90至98年度為例，交通建設預算總計編列8,475.953億元，平均每年約941.773億元，年度預算高低區間約落在750至

1,300億元間，其中年度公務預算高低點約在400至800億元間，平均每年約550億元。茲將交通部主管之各項交通建設依其預算來源（公務預算、追加減預算及特別預算）、四大次類別區分後，彙整如表1、表2。

三、交通建設之目的，主要係服務民眾日常「行」的需求，至於需求量多寡，若以簡化模型觀之，似可以汽車持有數來估算。由圖1、圖2顯示，我國汽車持有數約670萬輛，近年來在國際油價不斷上漲及節能減碳的氛圍下，汽車持有數之成長率已有趨緩現象，年成長率由65年的20.9%，至96年成長率已下降為0.3%。汽車持有數成長速度的減緩，代表民眾對於道路需求已有減緩趨勢，惟因我國的道路養護經費主要係由汽燃稅支

表 1 交通部主管90至98年度公共建設預算編列情形

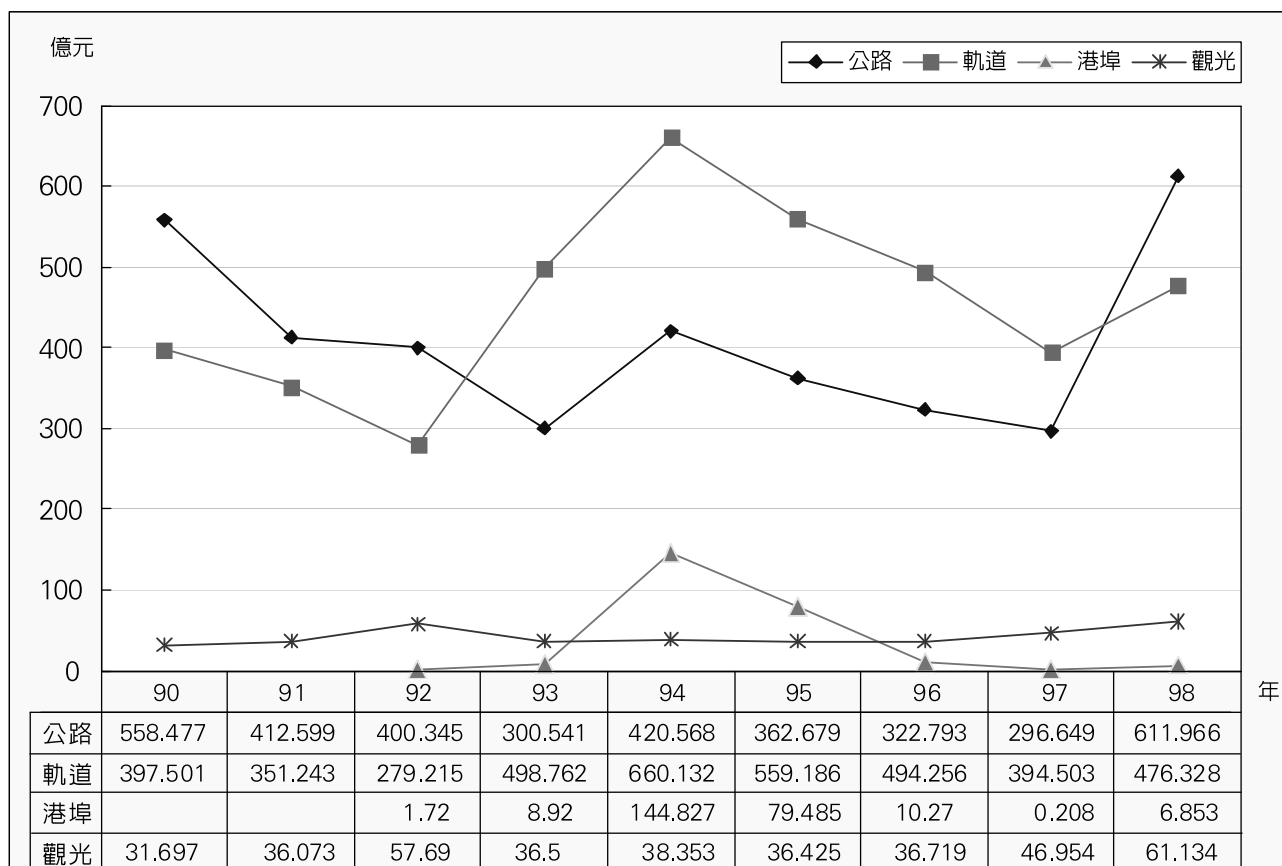
單位：億元

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	平均
公務	633.992	610.894	602.189	489.053	544.518	454.462	452.904	404.786	816.387	556.576
追加減	353.683	189.021	143.82					-19.496		74.114
小計	987.675	799.915	746.009	489.053	544.518	454.462	452.904	385.29	816.387	630.690
特別預算				365.233	727.313	590.875	414.02	357.068	345.232	311.082
合計	987.675	799.915	746.009	854.286	1271.831	1045.337	866.924	742.358	1161.619	941.773

註：97年度擴大公共建設投資計畫特別預算357.068億元，未含編列於交通部之擴大內需方案補助地方交通建設181.426億元。

表 2 交通部主管90至98年度公共建設預算編列情形（按次類別區分）

單位：億元



註：航空次類別由民航基金預算支應，不納入統計。

應，故在道路養護經費已無法大幅成長情形下，道路長度每年仍以500公里的速度增加中，道路面積

亦以每年平均2%幅度成長，顯示未來道路養護經費負擔將更為沉重。

肆、我國交通建設近年預算結構分析

一、交通建設經費多投注於硬體改善

公路建設攸關全國各縣市地區民眾行的安全、便利及舒適，故各級地方政府及民意代表無不競提公路新建改善計畫爭取經費，至於交通管理及軟體建置，因無實體或實體規模甚小，不易彰顯政績，反而受到忽視，致使90至98年度每年道路、橋梁新建及改善工程經費占公路建設預算之比例均在93%至98%間，軟硬體建設經費（彙整如表3）分配比例未能有效均衡。

二、軌道計畫年度經費需求日益增加

軌道建設計畫以工程範圍廣、規模大、期程長、建設經費龐大為其特性，惟因符合綠色運輸系統之內涵，且具備公共財性質及外部經濟效果，故

圖1 我國汽車數成長情形

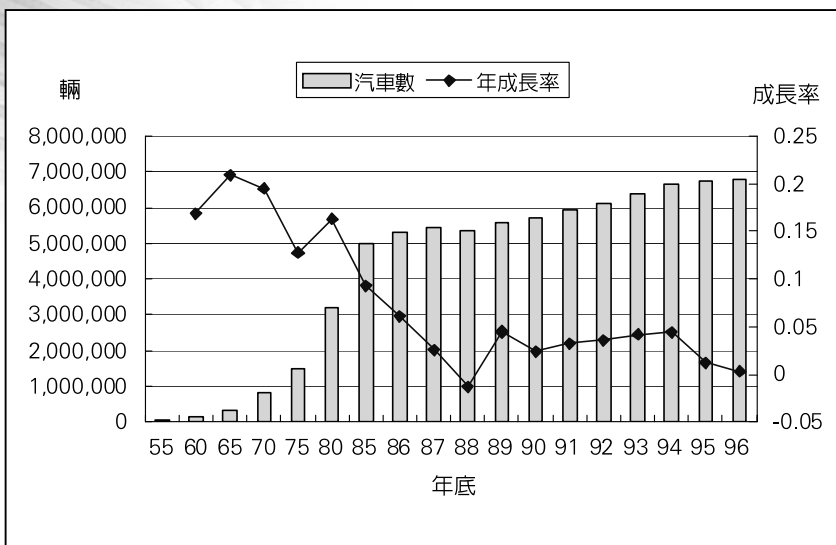


圖2 我國道路長度成長情形

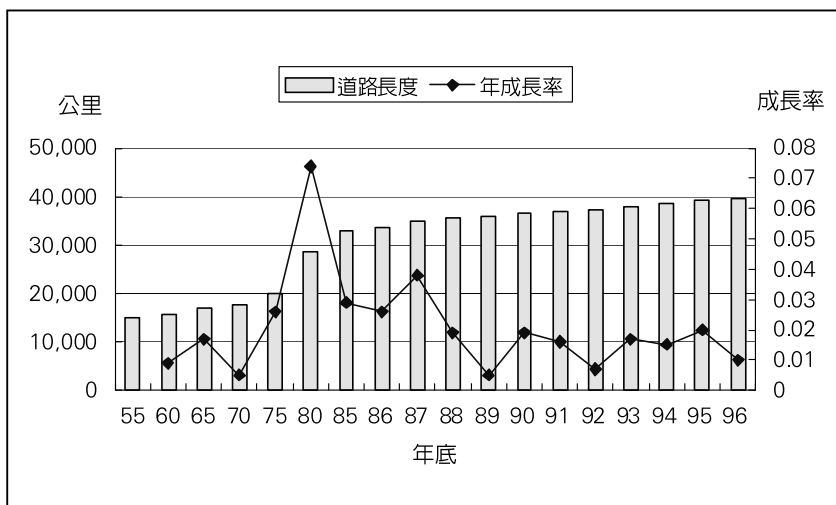


表3 交通部主管90至98年度公路建設預算編列情形

單位：億元

年度	90	91	92	93	94	95	96	97	98
道路、橋梁新建及改善工程	532.392	389.299	394.275	294.541	407.447	348.35	303.062	280.142	585.473
提升地方公共交通網				6	6.606	6.026	8.331	2.307	6.15
偏遠路線營運虧損補貼					5.695	6.5	6.65	9.501	10.85
建置高快速路交通管理系統	0.2	0.3				0.603	2.889	2.899	6.093
補助地方興建停車場計畫	25.885	23	6.07						
公路綜合規劃設計					0.82	1.2	1.861	1.8	3.4
合計	558.477	412.599	400.345	300.541	420.568	362.679	322.793	296.649	611.966

相關建設計畫逐年增加。90至98年度辦理之興建計畫不僅眾多，所需經費亦相當龐大，以目前已核定計畫推估未來資金需求即高達數千餘億元，依前述表2可看出自93年度起軌道次類別預算規模已超越公路次類別。未來此一趨勢將更加明顯，其中尤其以大眾捷運系統及鐵路立體化計畫經費分別約由22%成長至38%及10%成

長至20%增幅最大（彙整如表4），勢必增加未來年度預算編列之困難度。

三、非常態性特別預算占整體公共建設經費比例逐年上升

由於中央政府公務預算受到依法律義務經費近年膨脹及債務舉借上限等影響，結構日趨僵化，致使政府公共建設常

須透過特別預算之編列，以排除舉債上限。以93至97年度為例，中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算中，交通部共編列2,454.51億元，總計辦理臺鐵捷運化、第三波高速路、高港洲際貨櫃中心、北中南捷運等27項計畫。因上開特別預算編列，致使交通建設特別預算占整體公共建設經費之比率由93年度19.38%上升至97年

表 4 交通部主管90至98年軌道建設預算編列情形

單位：億元、%

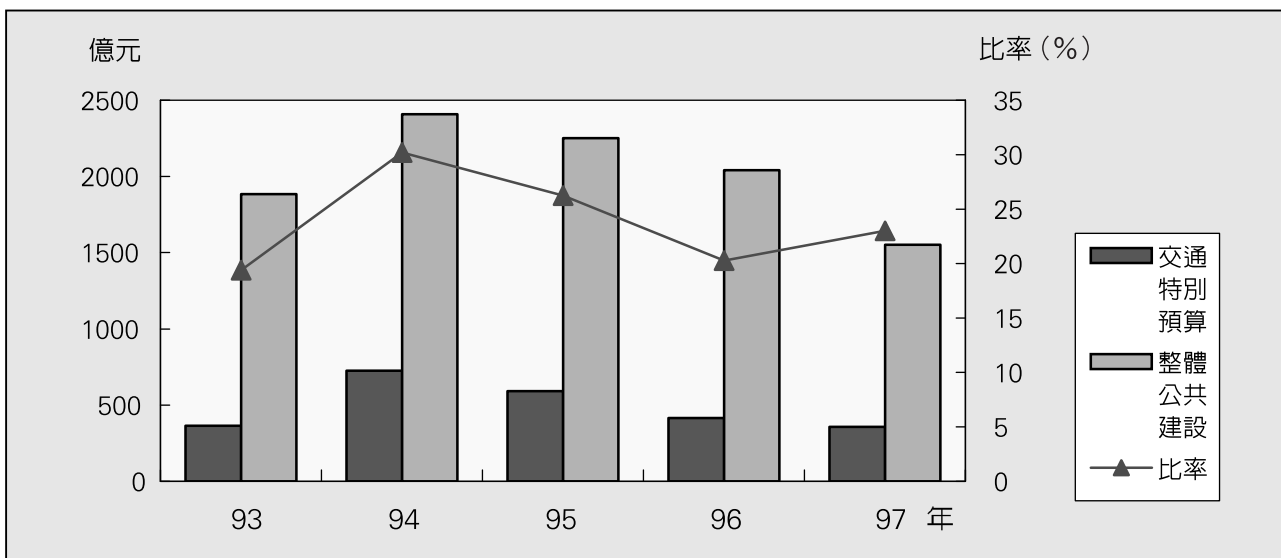
年度	90	91	92	93	94	95	96	97	98
高速鐵路				25	48.16	45.198	46.14	25.41	
鐵路立體化(1)	99.291	100.601	112.965	103.57	117.606	96.705	181.39	147.341	210.947
(1)占交通建設預算之比率	10.05	12.58	15.14	12.12	9.25	9.25	20.92	19.85	18.16
大眾捷運系統(2)	297.81	250.442	165.9	369.58	493.646	416.434	265.8	221.027	263.478
(2)占交通建設預算之比率	30.15	31.31	22.24	43.26	38.81	39.84	30.66	29.77	22.68

度23.01%（各年度比率趨勢詳圖3），除顯示政府公共建設過於依賴非常態性之預算支應

外，再加上特別預算財源主要來自債務舉借，爰此，如何使政府公共建設預算獲得穩定之

非債務舉借財源，已是政府未來努力之重要課題。

圖 3 93至97年交通建設特別預算占整體公共建設經費之比率



伍、我國交通建設未來展望及建議

一、加強交通管理及軟體建置

以往交通部門的思維大都以硬體建設為主，管理手段為輔，但隨著臺灣地區社經發展、民眾旅運思維之改變，未來將逐步調整以軟體的安全管理手段、公共運輸發展計畫之落實及提升運輸系統服務效率等為優先推動事項。在高快速路網硬體建置陸續架構完整之際，道路交通建設除配合重大國土開發計畫及產業發展計畫予以興闢外，未來建議應優先以道路交通管理的手段，推動整合創新科技之智慧型運輸系統、發展公共運輸及加強交通安全維護等作為，以節能減碳、人本綠色運輸的思維，滿足民眾日常交通需求及產業物流之需要。

二、建構無接縫之軌道運輸系統

在臺鐵及高鐵為聯繫臺灣南北與東西間旅客城際運輸服務之主軸下，未來透過「臺鐵都會捷運化」與「都會區捷運網」之接駁，以確實提供「無接縫 (Seamless)」優質之軌道運輸系統服務，並達成經濟發展所需之紓解都會區交通擁擠，提供民眾舒適、安全、便利、準點的運輸工具，更進而減少空氣污染、降低石化能源消耗及溫室氣體 (CO₂) 減量之永續環境目標。

(一) 臺鐵都會捷運化及立體化

近年來因臺鐵捷運化、立體化及都市捷運併行推動，且軌道系統造價昂貴、施工過程冗長，成為政府歷年財政沉重負擔。為解決軌道計畫經費供需失衡之情況，使有限預算資源作最適配置，建議對未核定計畫依據鐵路立體化之審議程

序及標準，進行技術、用地、都市計畫變更、經濟、環境、財務內容等審核，以作為評估計畫可行性及推動之依據。面對地方政府所提鐵路立體化建設之需求，建議要求地方政府辦理新訂或變更都市計畫，建立相對之財務效益及土地開發利基回饋機制，以增加財源挹注建設成本。

(二) 都會區捷運網

目前現有臺北、高雄都會區捷運網，雖對都市環境與生活機能均有重大改善，惟因建設成本高，後續之營運管理及設備重置費用負擔沉重。基於永續經營考量，大眾捷運路網建設不宜無限制延伸、擴充，應優先運用既有之大眾運輸系統如臺鐵鐵路、國道客道等運輸工具來提供服務。面對地方政府所提捷運建設之需求，建議初期請地方政府先由培養該區民眾使用大眾運輸工具之習慣開始，優先以發展公車系統

接駁轉運來培養運量，有大量穩定之公共運輸需求後，再以循序漸進方式來推動。

三、妥適分配預算，積極開創財源

政府在歲入財源不足、歲出財務僵化及債務餘額逼近舉債上限等困境下，未來年度預算成長空間仍屬有限，面對交通建設龐大之經費需求，過度依賴非常態性特別預算支應並非長久之計。為強化預算管理效能，建議應落實計畫及概預算編審統合協調之功能，建立資源分配之競爭評比機制，本零基預算精神，依施政優先順序重新配置資源，檢討不經濟支出，俾能將有限資源做更妥適、合理之運用。

近年政府公共建設經費因受排擠而相對減少，值此，藉由「促進民間參與公共建設」如BOT方式引進民間資金、管理、技術與創意，讓各項重大

公共建設得以繼續推動，以節省政府支出，提升公共建設品質，並可創造就業機會，帶動經濟成長。為提升BOT之可行性，目前除臺北捷運透過聯合開發增加自償率外，建議可透過變更都市計畫土地使用分區、增加商業用途樓地板面積等方式提高自償率，以吸引民間投資，降低政府公共建設支出。

另考量大眾運輸事業具有公益性質，票價通常無法反映真實成本，致使本業年年虧損，建議短期可透過經營型態之改變，增加非屬票箱收入之其他收入，如辦公室租金收入、權利金收入等，中長期則藉由靈活運用土地資源，搭配都市更新及多元開發等方式創造副業效益，以達到開源節流、改善財務結構之成效。

陸、結語

我國交通建設已進入以軌道建設為主之年代，其建設規模超出以往甚多，為因應未來交通建設龐大經費需求，除加強計畫預算審議機制，排除不具效益性之計畫外，不只由政府編列預算支應，可採取多元化籌措財源之策略，設計合理的報酬機制，以強化民間參與誘因，藉由民間資金挹注及經營效率提升，減輕政府財務負擔，促進大眾運輸永續發展，使我國交通建設朝向永續環保之綠色運輸系統邁進。

參考文獻

1. 政府公共建設計畫先期作業實施要點 (96.3.2)。
2. 行政院經濟建設委員會 (民97年)，「99年度政府重大公共建設計畫先期作業編擬手冊」。
3. 90-98 年度公共建設計畫預算編列情形說明，行政院經濟建設委員會管制考核處，民97年12月。
4. 蔡桂君 (民98年)，「重大公共建設個別計畫與配套計畫之比較分析」，國立成功大學都市計劃研究所碩士論文。❖