政治科學論叢／第三十三期／民國 96 年 9 月／頁 43～82

鐵路地下化預算規劃之交易成本政治學分析*

曾偉豪**

摘　要

鐵路地下化建設就預算規劃角度分析，因涉預算制度差異與政治協商等問題，在預算執行中不僅惡化資金缺口並已危及鐵路事業財務體質。本文依據交易成本理論之基礎，分析臺北都會區鐵路地下化建設因涉及公務與事業預算所造成的實施成本擴大問題；並就資金缺口之弭平，提出補貼策略的修正建議。惟資金缺口背後隱含資訊不對稱而產生錯誤決策的政治層面問題，致使實施成本逐年擴增。此觀察引發本文從交易成本政治學觀點進行分析的研究旨趣，並就預算規劃衍生的代理關係，分從資訊不對稱、代理問題、交易成本、認知差距、權益配置與誘因設計等方向進行課題之論述與回應，以探索經濟層面所無法釐清的關鍵決策因素。由此，本文論證了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，從而惡化了預算執行與配置的失能無效，也顯現了預算治理制度的重建與策略再造建議的提出，將有效減低鐵路地下化交易成本與政策失靈之風險。

關鍵詞：交易成本、實施成本、自償率、鐵路地下化

---

* 本文承蒙匿名審查人的不吝指正，以及編輯委員會在文獻缺漏上所給予之悉心協助，謹表誠摯謝意。

** 國立政治大學地政學系博士班研究生，E-mail: whtseng@judicial.gov.tw。

收稿日期：95 年 11 月 22 日；通過日期：96 年 8 月 8 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前 言

政府投資公共建設之主要目的，係以適足之財政資源永續支應社會大眾各項生活、生產機能之需求。隨著政府逐漸重視成本效益觀念後，財政上的自償評估亦成爲眾多公共建設執行順序的參考指標；惟部分公共建設完工啓用後，預算執行過程往往未能達成規劃階段的自償標準。其原因除了來自預算規劃失當與管理不善等經濟理性層面的因素外，政治力量的介入從而導致自償未逮的現象，亦是值得正視的因素。而這些政治影響因素「如何形塑公共建設預算規劃過程中的交易成本，從而改變計畫執行之行政組織運作的理性行爲」即成爲本文的研究課題。

依據預算法，我國財政上的預算制度可區分爲公務及事業預算兩種。[1] 前者爲一般行政機關編列使用，預算經費來源多依賴每年各項賦稅收益；後者爲事業機關編列使用，其經費來源大部分仰賴經營收入循環運用。此一預算制度的區分乃基於事業預算包含資金運用及轉投資他項事業等彈性執行項目（預算法第五十條），其目的係爲避免利益輸送問題，並運用權力分屬（separation of power）的機制，建立權益分配的協商管道。以本文之個案計畫「臺北都會區鐵路地下化建設（以下稱：鐵路地下化）」爲例，即係由公務預算單位（中央與地方政府）籌資負責興建，事業預算單位（交通部臺灣鐵路管理局）負責營運，藉以達成效率經營、效益擴展之政策目的。

當投資計畫權力分屬關係確定後，依照預算法第四條第二款第二目及預算法第十九條規定，需由主管機關研擬預算自籌自償的資金計畫，並配

[1] 我國預算制度區分爲總預算、單位預算、附屬單位預算，其中單位預算亦可區分爲公務機關與特種基金兩種，特種基金應以歲入、歲出之一部編入總預算者，均爲附屬單位預算（預算法第 16、18、19 條）。各國營事業所屬各機關或投資經營其他事業，其資金獨立自行計算盈虧者，其附送各該機關或事業之分預算，均爲附屬單位預算（預算法第 41 條）。各主管機關應審核其主管範圍內之歲入、歲出預算（公務機關）及事業預算（事業單位），加具意見，連同各所屬機關以及本機關之單位預算，暨附屬單位預算，依規定期限，彙轉中央主計機關；同時應將整編之歲入預算，分送中央財政主管機關（預算法第 42 條）。

臺灣大學學術期刊資料庫

合國庫撥款投資以挹注非自償財務資金缺口之混合財務策略，從而確認分攤投資計畫工程經費比例與營運策略，據以建立自償率之評估制度。以鐵路地下化而言，即同時涉及前述兩種預算制度，亦即公務預算單位編列興建費用，完工後交付事業預算單位經營使用，但其中賦稅收益一直無法按照自償評估方法直接提列爲事業預算單位支出的自償來源，致使計畫可能無法達成自償目標。而此一權益分配方式，凸顯了理性經濟行爲機制下，仍可能有因預算制度差異及政策改變等不確定性因素之影響，導致預算規劃的交易成本擴增，連帶影響原訂自償評估的設算結果。此一現象將促使主管機關必須在預算執行層面設計嚴謹的替代方案，作爲行政與立法部門後續協商權益重組的因應依據。

對此我們要問的是：鐵路地下化建設以自償評估方法進行權益分配過程，固有其公式計算之爭議而亟待修正；然主管機關爲何捨棄此一既定預算分配方式，而以其裁量權選擇政治協商的分配模式，從而減抑執行機關的經管效率，增加既定運作機制的交易成本？因此，本文即以鐵路地下化個案，先以交易成本觀點，分析該計畫在預算規劃階段涉及公務與事業預算機制之交易行爲所造成之資金缺口擴大問題，並就資金缺口之弭平，提出補貼策略的修正建議。之後，則由交易成本政治學觀點，針對決策、主管與主辦機關之間代理關係所衍生的政治市場（political market）進行研究，[2] 再分別就自償評估方法的修正、鐵路地下化經管策略的再造、以及補貼策略所面臨的政府權益調整、資源分派與預算排擠等權衡問題進行分析，[3] 期能強化預算執行之資訊透明化，以爲後續相關政策發展之參考。

---

[2] 所謂政治市場（political market），意指在政治市場中，政治行動者之間，爲防止政治財產權的不確定性導致的政治利益損失，而預作的政策安排。例如一個支配性利益團體目前固握有政治權利，但並不確定這樣的權利未來是否會移轉。對於政治不確定性之隱憂，會促使該利益團體去遊說立法機關，訂定條款以限制未來行動者影響機關之能力（曾冠球，2004：158）。

[3] 基於各項社會福利強制性以及多年度的政策承諾，導致預算編製彈性大幅縮減；在政府資源匱乏稀少的情形下，立法部門與行政機關面對利益團體以及納稅人民請求時，少了章法、多了衝突，致使原先熟悉的互動模式逐漸崩解，取而代之的是高度不確定性的摸索與重新的適應。有些政府被迫進行組織與人事的精簡，有些需縮減政策計畫的內容與規模，有的則試圖以較高的行政效率來提升生產力；這些努力和嘗試，無非都是期望能在有限資源的架構下，將各項支出的排擠衝突降至最低程度（Schick, 1990:

臺灣大學學術期刊資料庫

本篇論文共計五節，除了問題意識之論述外，第二節利用交易成本理論爲基礎，從交易成本政治學觀點剖析鐵路地下化預算規劃與執行階段形成資金缺口的因果關係。第三節基於預算規劃的代理關係，歸納了事前評估失當與事後資金缺口擴大等責任問題。第四節則嘗試將預算規劃階段衍生的實施成本予以估算，以檢討現行預算執行面的問題，並提出策略再造的重要改革方向。結論與建議則陳述於第五節。

貳、交易成本政治學

鐵路地下化所衍生的外部經濟效益，雖可由擔負義務的各層級政府組織成員共同分享，但在義務之界定上，除了預算規劃與編列的出資義務外，尚包括興建、營運及維護管理等預算執行義務（交通部，1998：89）。其中，預算規劃階段，係由行政院指示交通部責成交通部臺北市區地下鐵路工程處進行可行性研究。核定後，續委託該工程處興建，俟陸續完工後，再交付交通部臺灣鐵路管理局營運使用。然而，前揭各階段之義務規範非採契約型態加以約束，在所涉機關眾多且監督管理機制模糊不清等因素之影響下，行政機關的組織運作易產生權益分配的認知差距。而此認知差距的浮現，起因於現實社會中每個參與公共建設的政治行動者都有自己所關注的特殊利益，從而導致各種理性決策遭到扭曲，並致使利益配置產生預期中或超乎預期的重分配，甚至影響到民眾或後代的利益（Wildavsky, 1979: 84；蘇彩足，2000：472）。換言之，爲避免造成認知差距等問題，交通部在預算規劃階段，又爲何捨棄鐵路局自建營運模式，抑或委託民間興建再交付鐵路局營運方式辦理興建計畫？依循 North (1990: 366) 與 Dixit (1996: 65) 之觀點，均認爲各項經濟政策之擬定，其實是政治過程的協商結果，因而必須處理資訊不對稱與協商（便於改變協議）成本等問題；是以，政策制定過程廣泛受到立法者（legislators）——包括各類民選政治人物的現勢聯盟（enacting coalition）[4] 與選區民眾（constituents）——以及

105）。

[4] 所謂「現勢聯盟」（enacting coalition），乃指由個別立法人員所組成團體，其規模大到足以確保法案的通過而成爲有拘束力之法律（曾冠球，2004：161）。

臺灣大學學術期刊資料庫

行政體系之間（administrators，受任命的專業人員與官僚體系人員）等層級組織影響。因此，「任何阻礙到經濟交易明確化、監測，或執行之因素，即是交易成本」（Dixit, 1996: 38）。

此外，在寇斯定理（Coase Theorem）下，假設一個不曾存在的世界，經濟行動者彼此之間的交易，皆可以達到有效率的資源配置境界；但因現實與理想世界之差異，確實無法有效配置資源，進而產生交易成本。Coase 續依循廠商理論詮釋組織活動的邊際替代原則，如爲減低生產成本而擴大組織規模產生的交易成本，大於藉由公開市場的交換或成立其他組織衍生之交易成本時，組織內部之合併與精減，抑或委託代工等，有利廠商在生產成本與交易成本之間尋求適當的均衡點，進而建立最適的組織規模（Coase, 1937: 395）。這也是 Coase 使用交易成本途徑來解釋廠商有時候利用層級方式分配資源，有時候卻必須藉由市場機制分配資源的因果關係（Coase, 1937: 390-391）。

除了經濟觀點之外，立法者及其選民之間是在從事交易，並藉由立法規範，在選民私人利益與政治利益之間謀求均衡點，而立法者另需協調處理行政體系內部之服從意志問題。當立法者評估政治利益大於政治成本，便會傾向於授權行政體系執行。反之，則以組織控制（hold-up）以提升政治效率（political efficient）並減低因官僚體制而衍生交易成本問題（Horn, 1995: 31-34；Epstein and O'Halloran, 1999: 48-49）。尤其公共建設爲提升其政策價值，往往結合其他建設計畫，進而發揮乘數效果並減低交易成本。但組織規模之擴張，受限於報酬遞減法則影響，亦須謹慎處理組織內部交易成本持續擴大等問題（包括搜尋、協商、訂約成本）。因此，鐵路地下化建設爲提升政策價值，必須結合其他共站共構計畫，進而發揮乘數效果並減低交易成本。由此觀之，建設計畫本身除了交通部委託鐵工局興建並交付鐵路局營運之外，尚將包括高速鐵路與捷運系統共同使用鐵路地下化設備而新增高鐵局、臺北市政府捷運局、臺北縣政府等興建管理機關，致使組織規模亦漸趨擴大，並伴隨組織內部溝通與行政管理成本的擴增，原未涵括此等交易成本的財務計畫及自償目標亦將難以達成。因此，必須配合組織合併與市場機制，區隔興建維護與營運管理權責，適度將鐵路局公司化或民營化，利用市場機制整合鐵路、高鐵、捷運之營運關係，

臺灣大學學術期刊資料庫

並由鐵工局合併高鐵局與捷運局，整合成爲交通部隸屬之興建與監督機構。在這樣的執行組織整合架構下，鐵路地下化預算規劃與執行機制方能配合預算法規定，藉由賦稅、租金、權利金等收益達成自償目標。

在預算執行的觀點上，鐵路地下化因受制於賦稅收益在預算規劃與法制間的分配矛盾，將使鐵路地下化受到財政制度之限制而產生資金缺口。此一缺口若依公務與事業預算制度的差異性分別進行自償評估，即可具體量化爲新制度經濟學中之「實施成本」（enforcement costs）。[5] 該項成本是指制度施行後，受到「資訊不對稱」、「知識不完全」和「制度預期不穩定」所造成的經濟損失（王躍生，1997：142）；亦即從舊體制過渡至新體制時，因歷經設計、創新、磨合等過程所造成的經濟損失或執行成本，其並廣泛受到事前「搜尋」、「訊息」、「談判」、「決策」等活動之影響（Williamson, 1985: 57）。此如交通部基於整體運輸考量，即以鐵路地下化建設具有高自償之特性，乃於其在民國八十一年動工興建後，隨即進行高速鐵路、捷運系統、市民大道之規劃與興建計畫，並擬以鐵路地下化的賦稅收益補貼上揭地方型或民間參與型之交通建設。惟實際上鐵路地下化的預算執行績效並未如預期，但因相關權益分配已經政治協商之同意，亟需將賦稅收益轉撥其他建設計畫反而致使「實施成本」的問題急遽惡化。對於鐵路地下化在預算規劃層面因涉及兩種不同預算制度所衍生的「實施成本」問題，除可藉由交易成本觀點解釋資金缺口的形成主因外，亦可對於行政部門之間，因資訊不對稱而產生的代理問題進行交易成本政治學分析，以助於歸納事前評估失當與事後資金缺口擴大的責任關鍵。本節即由上述觀點探討現有文獻的論述與其對本文之貢獻，歸納並探討下列課題。

一、交易成本與代理問題

Arrow (1974: 97) 認爲交易成本是「經濟系統運作的成本」，主要係以經濟觀點解釋資產所有人進行交易行爲所衍生的資訊蒐集、交易談判、

[5] 此處所謂之實施成本係在經濟制度或制度環境下，因受到不完整市場之因素影響而產生的一種交易成本，對此類成本國內部份學者係以「執行成本」一詞使用，惟本文爲求引用文獻之完整性，採用「實施成本」（王躍生，1997：141）進行探討。

臺灣大學學術期刊資料庫

監督管理以及契約制定等成本。但交易的「市場」（market）機制並非完美，且當市場的購買成本與交易成本大於自行投資生產成本時，基於「效率」的考量，交易成本將被內部化，並以「層級」（hierarchy）方式代替市場，因此交易之影響層面將取決於組織內部具體的層級關係與外部價值之間的衡量結果（Epstein and O'Halloran, 1999: 254）。而我國部份公共建設即著眼於委外生產所帶來的交易成本恐將甚巨，故採用「政府自行辦理」方式執行；其中鐵路地下化即因屬整體國營鐵路運輸政策一環，具有不適切割移轉民營之屬性，因此仍由各級政府編列預算自行籌建生產。

基於交易雙方爲減低經常性交易成本而進行的互動行爲，近年來許多學者提出「市場」與「層級」的混合（hybrid）機制觀點進行研究（Williamson, 1991: 272；1992: 340；Heide and George, 1992: 39）。而在「市場」與「層級」的混合交易機制下，影響交易成本的主要層面包括交易的頻率（frequency）、不確定性（uncertainty）、機會主義（opportunist）、資產專屬性（asset specificity），而交易雙方亦可基於「效率」的考量進行「交換」（exchange）行爲，或者考量交易成本內部化而建立雙方從屬與管理關係。爲避免資訊不對稱影響交易機制，亦可利用契約型態配合複雜的財務分析工具，確立「權益分配」屬性，進而降低交易成本（Epstein and O'Halloran, 1999: 258）。而若將此觀點應用在公共建設服務，政府可以採行不同契約形式以達成生產與服務遞送（service and delivery）之目的，並試圖降低未來服務不確定性與風險之重要機制（江瑞祥，2007：150）。由於鐵路地下化預算執行層面複雜，除了中央與地方政府（公務預算）甚至於鐵路局（事業預算）之間存在某種程度的橫向「市場」關係之外，其籌建生產本身，則存在決策（行政院）、主管（交通部）與主辦機關（鐵路局、鐵工局、高鐵局）間垂直隸屬的「層級」關係。彼此之間雖依行政法規約束交易行爲，但其決策過程僅採用財務分析工具（自償率）確立彼此之權利義務關係，尚未建立垂直整合的預算監督機制，其背後隱藏的交易成本與代理問題，即爲本文賡續探討重點。

基於以上分析，在「市場」與「層級」的混合交易機制下，係建立於主、從雙方理性經濟行爲下的均衡關係。當組織運作產生權益分配的認知差距問題時，理性決策體系隨之改變。取而代之，藉由政治協商過程，再

臺灣大學學術期刊資料庫

度搜尋交易雙方的均衡點，甚至改變既定的政策初衷（Dixit, 1996: 84）。而權益分配架構，包括宏觀的公共利益與政策價值，以及微觀的政黨利益、組織利益與預算執行效率。當兩者受限資訊不對稱，或基於自利動機企圖轉變政策目的，則公共事務代理問題隨之而生（Laffont, 1999: 251）。著眼於代理問題，普遍存在於行政部門之中，公務員嘗試對政策執行的監督就如同股東對公司的監督，一樣會發生代理成本（agency cost）。因此討論的重點並不在何者能防止公共事務代理問題的發生，而是代理問題較容易在何種模式中獲得解決（王文宇，1998：28）。

由於私部門經營的代理關係是建立在契約規範的基礎上，當此一規範模式應用在行政組織運作或公共建設方案時，性質上將轉變成爲政策執行與法律規範的義務履行，而形成所謂公共事務的代理關係（Laffont, 2000: 187）。兩造雙方（或更多方）之間的代理關係可以化約一方爲代理人（agent，此即主辦機關），其行動係爲代表另外一方，即委託人（principal，此即決策與主管機關）。當然，在機會主義驅使或自我利益之行爲下，代理人爲鞏固並擴張自有資產價值，並不完全依循委託人的最大利益而有所作爲。因此，委託人必須釋出或提供適當誘因給代理人，以避免其本身利益受到損害。或者委託人可以花費監督成本以修正代理人的異常行動並讓代理人分享其所創造之利潤，以確保代理人不會傷害委託人（Jensen and Meckling, 1976: 310；Putterman, 1986: 87；王文宇，1998：29）。

委託人爲眾多公共利益設計多項投資或建設方案，每個計畫或投資方案的背後，各有一個或數個主辦機關，例如交通部所屬鐵路局、高鐵局、鐵工局等，此種制度架構甚至比私部門之間的契約關係更加繁複，[6] 並且基於自利動機而產生政府組織內部權益衝突問題，經常出現在公共建設各出資單位之間；而從機會主義觀點詮釋，任何機關基於既得利益考量，既不願放棄任何權益，亦往往不願額外負擔任何義務，[7] 導致委託人管理困

6 鐵路地下化事涉公部門組織間權利義務分配以及公私契約（臺灣南北高速鐵路興建營運合約）等複雜角力關係，委託人依國家整體運輸方針闢建鐵路地下化工程並修正經營策略（資訊不對稱），代理人之一（鐵路局）基於政治考量，必須將軌道路線切割並廉價出租臺灣高鐵公司使用，導致原有財務收益短缺，同時提高「破產風險」發生率。

7 例如臺北都會區鐵路地下化建設騰空平面軌道路線，中央政府補助臺北市政府出資興建

臺灣大學學術期刊資料庫

難而徒增交易成本或代理成本（Dixit, 1996: 82）。正如同 Laffont (1999: 255) 分析政策設計遭逢資訊不對稱等問題時，政府組織成員之間的利益衝突與代理問題，將足以左右委託人原本設定的政策方向。換言之，從資產專屬性觀點詮釋，政府組織成員之間基於政治利益考量，除了完成委託人設定的政策方向外，亦須滿足立法機關、利益團體、地方選民的請託，並藉此機會累積政治籌碼，以擴張其行政地位或膨脹其政策價值。因此，若以交易成本觀點表達：任何國家之公共事務代理問題均特別嚴重。

由於我國鐵路地下化建設每一個出資機關可視同合夥股東，但每一位股東背後，另將承受「主權責任」（duties of the sovereign）架構下預算治理（budget governance）的社會責任（例如各級立法機關的監督）；然各行政機關（宛如股東）之間，亦往往因行政法規之約束，而存在某種程度的代理關係。因此，經濟政策在規劃階段將可基於「效率」考量而進行利益「交換」（exchange）或政治協商，從而形成另一「市場」關係。當預算規劃階段涉及政府組織集體行動而產生出資義務之衝突關係時，各行政機關之間即可經由「市場」與「層級」之間的關係，運用「交換」或「權益分配」等政治協商過程，達成減低各自本身交易成本之目的（Epstein and O'Halloran, 1999: 260）。因此鐵路地下化在「市場」關係下，可由行政院考量各級政府財政現況，設計誘因機制並協調各級立法部門審核預期效益，以進一步協商確認各級機關之出資比例。而串聯市場關係的關鍵要角，即爲掌握規劃機制的受託機關，並且依據規劃方案與目標，提供委託人前瞻性的決策參考；現階段鐵路地下化即由行政院責成交通部進行規劃作業。

此外，在「層級」關係下，由交通部成立臺北市區地下鐵路工程處（現爲交通部鐵路改建工程局；以下簡稱鐵工局）負責鐵路地下化建設，完工後再交付臺灣鐵路管理局經營使用。其目的之一，係爲節省持續增加的經常性交易成本；其次，若以機會主義觀點詮釋，主管機關（交通部）委託專業機構（鐵工局）發包負責硬體設施規劃與興建工程，以確保施工品質，

市民大道使用，但其土地產權屬鐵路局經管使用，而市政府卻先行施工興建。這其中市政府須有償撥用土地價款高達 100 餘億元，迄今仍未繳付鐵路局，行政院經濟建設委員會與交通部（主管機關）曾數次召開會議研商，至今依舊懸而未決，導致鐵路局管有資產價值嚴重縮水。

臺灣大學學術期刊資料庫

將可同時避免鐵路局因此一計畫而造成組織設計與生產成本擴張等問題，以創造更高的經濟效益，提升預算執行的政策價值。但問題是，鐵工局非營運機關，在執行委託人（交通部）交付任務之同時，亦須搜尋其他交通建設的可行性研究，以爭取更多委託興建機會，並鞏固其行政地位。至於興建完竣之設備，則將另外形成交通部與鐵路局之間經營與監督的代理關係。在這樣體系下，名義上雖可有效降低生產成本，但公務預算執行興建計畫、事業預算執行營運計畫的治理架構下，是否真能展現預算推動的政策價值？若否，其衍生代理問題下的實施成本如何解決？預算資訊不對稱問題應如何因應？補貼策略能否彌平資金缺口問題？從交易成本經濟學觀點分析，似無法提出合理的解釋。因此，必須重新架構政策、制度及預算治理之間的因果關係，並重新建立政府組織成員之間相互影響的遊戲規則，謹慎處理既得利益者與政策修正之間所潛藏的衝突問題（Dixit, 2003: 128）。而串聯此一制度檢討與策略再造過程，以下將利用交易成本政治學觀點進行歸納分析。

二、交易成本政治學於預算規劃的應用

有別於交易成本經濟學理性選擇的分析觀點，交易成本政治學係爲解釋經濟層面無法釐清的問題本質，再配合實證推導的整合分析，提出制度面與政策面的修正建議（Dixit, 2003: 115）。因此在定義上，交易成本政治學主要在觀察經濟政策擬定，因受限資訊不對稱而產生的政治協商結果，如何在法律規範及制度改革過程中，控制政治參與者（包括立法機關、行政部門、選區民眾等）相互影響的重要手段。同時，亦須處理既得利益團體隱藏資訊等問題。因此，法律與制度之遊戲規則建立，如同組織職掌與誘因設計的明確界定，同等重要（Dixit, 2003: 107）。此外，在研究步驟方面，首先必須釐清政治行爲如何影響經濟政策，進而歸納政策變質的關鍵問題。其次，在實證研究之後，亦必須對政策實施者提供實用的學術知識及策略再造方案。在Dixit (2003: 109) 回顧相關文獻中即指出，Laffont (1999: 239) 曾經運用現代企業組織理論進行低度發展國家（less-developed countries）組織代理與競爭策略研擬之整合研究；而 Hoff and Stiglitz (2001: 399) 則運用現代經濟理論探索低度發展國家經濟發展與政策改革的替代

臺灣大學學術期刊資料庫

性研究方法。其認爲兩者均採用新制度經濟學觀念，分析過往或當今經濟政策擬定之理性行爲過程，但對於未符預期的問題本質，例如制度不確定性、機會主義、資產專屬性等議題，則始終無法提出合理的解釋與對策。尤其在處理行政部門之間資訊不對稱問題時，政治協商不斷改變政策的原始初衷，實則已暗示經濟政策擬定所需要的修正方向（Dixit, 2003: 128）。

理論上，「資訊不對稱」或「資訊不平衡」（asymmetric information）是造成市場失靈和政府失靈的根源之一。在政府預算的領域裡，預算失衡廣受眾人矚目，但預算資訊的失衡則乏人過問；殊不知後者對人民可能造成的負面影響，往往比預算失衡更深刻、更直接（蘇彩足，1998：34）。此外，造成預算資訊失衡的主要原因，部分學者歸納爲「機會主義作祟」及「資產專屬性之誘惑」，前者係由行政部門刻意隱瞞預算資訊方式，誤導立法部門審議與監督方向，從而展現虛構的預算績效。後者係肇因於前揭虛構之績效，再利用政治協商模式，換取更多的預算資源，藉以鞏固其行政地位，並獲取人民更多的民意認同（Wildavsky, 1979: 86）。由於完整的預算週期（budget cycle）包括預算規劃、審議、執行三大階段，過去學術研究僅把注意力集中在「預算規劃」與「預算審議」層面，對於「預算執行」階段較少觸及，相對無法在「預算監督」層面提出實用的解決方案（蘇彩足，2000：489）。此外，預算規劃涉及不同政策層面的專業性與獨立性，例如醫療系統、社會福利、公共建設等，其中的政治協商與政治因素影響預算執行過程，亦有其詭譎多變的行爲路徑。如何將其路徑加以歸納，並運用至預算執行層面進行分析，則是預算制度研究的重要焦點。

利用政治協商改變預算規劃、審議與執行過程的組織行爲意涵，Tsebelis (1990: 133) 在早期研究中，已歸納三種可能路徑。首先，多數行動者或團體藉由協議模式，找尋符合共同利益的最佳路徑（機會主義）。其次，當其中某一行動者手中掌握制度力量（institution power），即可修改制度與法令規範，甚至訂定相關排除條款，藉以優先滿足更多的經濟利益與預算分配（資產專屬性）。第三，最弱勢行動者（weakest actor），可藉由聯合其他弱勢團體增強影響力，進而修改過去他們較不喜好的制度與法律，其中又以優先審議與廢止舊法案同時進行的手段較廣泛地被使用（制度變遷）。雖然 Tsebelis (1990) 的研究結論頗具歷史與社會意涵，但

臺灣大學學術期刊資料庫

隨著立法、政治生態的演化，上述三種路徑在各顯神通的體系下，已蛻變爲經常性政治交互作用（frequency of political interactions）的遊戲規則，亦即：「政治人物（political actor）爲影響政治領導人（political leader）的決策運作過程（decision making process），終究必須推翻舊制並訴諸於新訂法令規範，進而賦予其政治影響力的正當性與合法性」（Sebastian and Tommasi, 1998: 107；Dixit, 2003: 126）。

從交易成本政治學觀點剖析，複雜的資訊交流關係雖是政治協商的問題主因，但事實上，政府組織內部各機關之間刻意隱瞞資訊問題，往往扭曲經濟發展、政府會計、財政制度的政策方向，並徒使交易成本與代理成本擴增，亦惡化經濟環境的競爭條件（蘇彩足，2000：473；Dixit, 2003: 120）。面對前述問題，Laffont (1999: 250) 曾提出藉由政府組織員額裁併或精減再造，依循契約理論委託經營模式，逐漸強化政府本身競爭條件的觀點。Hoff and Stiglitz (2001: 448) 另提出以社會公益或競爭團隊爲制衡策略，並強化監督技術、減低利益團體介入利益輸送之機會，同時也敦促立法部門修正法律與政策，從而建構完整的監督制度。除了落實監督技術外，對於如何建立政治協商制度，Dixit (2003: 117) 則提出較爲宏觀的憲政與制度設計，搭配法律修訂與組織變革，以建立政府的績效指標與最適組織規模。該文並舉例 Sebastian and Tommasi (1998: 99) 運用新制度經濟學與交易成本政治學觀點，剖析阿根廷的聯邦財政制度僅以理性經濟行爲規範財政收支分配政策，卻無法在法令規定與制度實施者（player）之間處理諸多問題，[8] 而產生賦稅收益分配的矛盾與歧見。因此利用政治交易成本政治學所建立之「稅制分享協議」（tax-sharing agreement）的策略再造建議，並配合制度工程學治理架構之發展雛型，建立公共事務權益分配與處理資訊不對稱問題的研究方法。並在此一協議基礎上，建立各省公共事務績效指標，藉以獲得更多的預算補助款分配比例；另外對於較邊陲化地區，則以減免稅金方式吸引民間參與經濟或公共建設投資（Sebastian and Tommasi, 1998: 110）。

[8] 包括缺乏財政契約、缺乏財政救援、不合情理的財政行爲、無效率的財政制度、缺乏公正的賦稅分配機制、粗劣的稅制、缺乏誘因設計與預算資訊、缺乏管理能力與複雜政治經濟關係等九大問題。

臺灣大學學術期刊資料庫

對照於本文研究案例之現況可知，由於我國鐵路事業之競爭效率與經營體質正逐步下滑，爲解決長年詬病之經營無效率問題，高速鐵路與捷運路網興建以及鐵路局轉型再生等計畫的同步執行，對於同質運輸市場之規模經濟性而言，確實論證政府組織精減再造與競爭團隊參與制衡之觀點（Laffont, 1999: 250；Hoff and Stiglitz, 2001: 448）；而鐵路地下化政策，在這波改革過程中，勢必承受非經濟性策略之衝擊。尤其在興建與決策過程，雖立基於鐵路法架構下，由交通部委託鐵工局負責興建，完工後再交由鐵路局營運及維護（鐵路法第十條）。但交通部（主管機關）基於國家整體運輸政策考量，陸續規劃高速鐵路及地方捷運系統興建計畫。同時爲考量政府政策執行效率，依續訂立「獎勵民間參與交通建設條例」及「大眾捷運法」，並訂定相關優惠及排除條款，[9] 吸引民間部門參與交通建設。然而高鐵與捷運系統，因在政策上必須與鐵路地下化設備共站共構（鐵路法第十二條），將足以影響鐵路地下化既定的財務效益，[10] 從而衝擊到鐵路地下化的財務預測目標。因此，交通部爲避免鐵路局不會因爲該項建設計畫而必須負擔額外的「殘餘損失」，[11] 可以採行廠商垂直整合概念，並

---

[9] 例如：公有土地提供民間業者開發利用，得排除國有財產法第 28 條、土地法第 25 條之限制（獎勵民間參與交通建設條例第 10 條、大眾捷運法第 7 條）。另外在政策方面，鐵路法第 12 條：「鐵路遇有須與其他鐵路連接或跨越時，經交通部核定者，各該鐵路機構不得拒絕」（92 年 6 月 25 日新修訂），亦提供高鐵、捷運甚至輕軌運輸共站共構之法源依據。因此就法律位階探討，鐵路法雖貴爲鐵路運輸的母法地位，但獎勵民間參與交通建設條例及大眾捷運法的優先適用，事實上已成爲鐵路法的特別法。原本交通部訂定相關運輸政策及政治協商過程，隨著獎參條例、促參條例、大捷法的施行，已賦予政治運作結果的正當性與合法性。

[10] 例如：交通部高速鐵路工程局 15.7% 出資比例僅爲板橋新站月臺層及臺北縣鐵路地下化隧道段費用，但政策上爲因應「臺灣南北高速鐵路興建營運」合約延伸需求，續將臺北市隧道段及臺北車站 50% 空間，廉價租予臺灣高鐵公司使用，連帶影響鐵路地下化事前評估的預期效益。

[11] 此種「交換」與「層級」之間的「市場」關係，主要目的在於降低主、從雙方的交易成本。正如同代理關係下，委託人（交通部）授權代理人（鐵路局），要求他以國家整體運輸的最大利益爲目標，替委託人服務。但委託人若因政策需要，修正鐵路地下化之經營策略時（例如高鐵使用臺北市區及臺北車站 50% 設備），此時委託人應設計適當的補貼方案，或修正原本財務計畫，以確保代理人之經營績效。但現階段未見委託人研擬適當的替代措施，原定的經營收益卻又不斷遭到瓜分，無法落實既定的財務績效，此其

臺灣大學學術期刊資料庫

建立多元契約形式兼顧生產與服務遞送之目的，同時避免交易失敗所帶來的風險與成本。換言之，爲整合鐵路地下化建設之營運資源，並區隔民營（高鐵）公司及公營（捷運）公司之經營屬性，交通部應與鐵路局建立長期合作契約以代替短期政策承諾，並與高鐵、捷運公司共同付費使用鐵路地下化設備。至於該項建設衍生資金缺口等問題，應由政府部門從資源整合及預算治理等層面研擬解決方案。

從前述文獻及理論回顧對照於本文之探討課題與個案，初步發現決策與主管機關爲降低生產成本，並提高建設計畫的政策價值，雖可透過陸續規劃並執行高速鐵路、捷運系統及快速道路等共構建設計畫，以擴增生產之規模經濟性。惟行政組織規模逐漸擴大，交易成本亦漸趨擴增，主管機關爲降低交易不確定性、機會主義、資產專屬性等問題，雖然得以組織控制（hold-up）進行員額裁併或精減再造（Horn, 1995: 31-34；Epstein and O'Halloran, 1999: 48-49；Laffont, 1999: 250），但鐵路地下化涉及公務預算興建與事業預算營運權責，原訂財務計畫礙於預算法規範及行政裁量之操弄，在賦稅收益無法完全提列爲事業預算的收益來源下，除增加組織運作之實施成本外，亦擴張部門溝通與行政管理成本，從而影響組織運作績效。換言之，從組織控制（hold-up）抑減交易成本雖有其學理根據及政策功效，惟回歸本文之個案分析，必須從預算治理架構下（預算規劃、審議、執行），分別探索預算規劃與執行之間政策落差的因果關係，同時藉由交易成本的形塑過程，謹慎處理政治參與者的權益分配轉變過程，並重新建構資源配置與誘因機制，以強化預算資訊透明化，進而豐富組織控制（hold-up）的治理意涵。因此，本文賡續探討的焦點，在於觀察行政部門之間相互影響的基本課題，同時歸納政策變質的關鍵因素，從而設計誘因並提出適當的策略再造方案，以強化預算監督功能。

參、鐵路地下化預算規劃的基本課題

臺北都會區鐵路地下化建設係自民國七十八年四月依行政院指示，由

中衍生的資金缺口即爲「殘餘損失」。

臺灣大學學術期刊資料庫

交通部責成當時交通部臺北市區地下鐵路工程處進行可行性之研究；民國八十一年九月十四日行政院核定動工興建，並在相關設施完工後陸續交付交通部臺灣鐵路管理局經營使用（交通部，1995：23）。因此，從代理結構分析，首先由決策核心（委託人：行政院）研擬交通建設計畫，並委託代理人（交通部）進行可行性研究。續由交通部（委託人）責成鐵工局（代理人）就規劃設計與施工期程，預測經濟與財務效益，並規劃預算編列時程與自償目標，再核轉交通部陳報行政院核定。換言之，行政院爲通盤考量經濟政策與民生建設期程，在有限的預算資源下，必須建立政策推動之先後順序，其中自償率之高低，亦爲關鍵之影響因素。因此，當鐵工局（代理人）評估鐵路地下化建設蘊含豐沛的自償潛力，並得提撥部分收益規劃興建三鐵共構車站及快速道路系統時，交通部（委託人）基於國家財政與整體運輸政策考量，理應擇定優先推動。同時，爲爭取預算資源並提升政策績效與行政地位，交通部（代理人）提報之建設計畫亦較受行政院（委託人）青睞，進而決定優先編列預算以利規劃興建。

然而，鐵路地下化建設興建費用高達 525.54 億元，按照目前政府財政收支劃分制度以及預算執行的差異，上述相關「工程經費」係由各級政府採「公務預算」編列方式分年支付，至於營運階段新增經常性成本支出部分，則由交通部（委託人）責成鐵路局（代理人）編列「事業預算」方式自行負擔，其預算規劃與執行架構包括交付興建、營運、管理等預算執行義務。但鐵工局（代理人）並未考量鐵路地下化係由公務預算編列興建預算，完工後再交付事業預算機關經營使用的差異性，致使自償評估結果過於樂觀，且未能反映預算制度差異而產生效益分配不均等問題，造成實施成本逐年擴增。此外，交通部（委託人）應瞭解鐵路局（代理人）對於鐵路地下化建設之各項開發收益，因受限陳舊法令與組織僵化等因素影響，營運成本逐年擴增，難以達成預期規劃的財務目標。[12] 因此，交通部基於

[12] 例如鐵路法第 21 條規定：國營鐵路，除以客貨運輸爲主要業務外，得辦理下列附屬事業：①有關鐵路運輸之碼頭及輪渡運輸。②有關鐵路運輸之汽車接轉運輸。③有關鐵路運輸必需之接送報關及倉儲。④有關鐵路運輸與建築所需工具、器材之修理及製造。⑤有關培養、繁榮鐵路運輸所必需之其他事業。其中第 1 項第 5 款並無明確規範其他事業範圍，且交通部亦無相關行政命令足資依循，導致鐵路局經管土地、辦公廳舍、閒置倉

臺灣大學學術期刊資料庫

委託人立場，並未深切體認與監督鐵工局（代理人）提出可行性研究方案隱含預算制度差異而衍生資金缺口的代理問題。同時，交通部亦未基於代理人立場，適度反應行政院（委託人）鐵路地下化營運績效不彰等政策資訊，抑或研擬相關替代方案或修正財務計畫，致使自償目標難以達成。

由於原始預算規劃結果早已認定鐵路地下化係爲高自償特性的投資訊息（自償率 158%，民國九十五年達成自償目標；交通部，1992：6-6～6-11），行政院（委託人）並責成交通部（代理人）規劃闢建其他交通運輸計畫，而相關的資金籌措亦亟需鐵路地下化財務效益賡續挹注；因此政治協商結果已迫使資源分配方式遭到不斷修正，當然也影響了鐵路地下化既定的財務目標。但事實上，鐵工局（代理人）應了解鐵路地下化涉及兩種不同預算制度，其自償評估不宜合併計算之基本觀念。除了臺北都會區鐵路地下化工程財務規劃之外，現階段鐵路地下化南港東延案、高雄都會區鐵路地下化建設等專案評估，鐵工局仍延續前述評估模式，其背後隱含之規劃動機爲何？是否爲擴張輔佐決策力量，而刻意隱藏資金缺口問題（機會主義作祟）？或者藉由高自償特性並誘使交通部（委託人）賡續編列預算進行相關公共建設，從而進一步延續鐵工局承攬公共工程業務的機會，並維繫機關人事與財政運作的策略目標（鞏固其資產專屬性）。以下即依循交易成本政治學所論證「政府組織內部利益衝突足以影響決策者（委託人）的政策擬定與監督技術」之觀點，分從預算治理、機會主義、資產專屬性等三大項目進行剖析與回應，作爲制度檢討與策略再造之參考依據。

一、預算治理（budget governance）

政府投資公共建設預算治理的基本信念爲何？行政和立法部門似乎都犯有喜新厭舊的毛病，偏好以新政策、新預算爭取人民的認同，而已經執行完畢的決算資料則棄之敝屣，不聞不問（蘇彩足，1998：37）。換言之，欲進行預算規劃及審議過程的改革計畫，僅憑經濟學、會計學或財政學理念與原則恐事倍功半，勢必連同行政制度一併改革，方能減低政治干

庫等，無法充分開發利用。

臺灣大學學術期刊資料庫

預機會，並解決預算資訊不對稱與政府失靈問題（蘇彩足，2000：482）。因此，本段探究重點，係藉由鐵工局原始預算規劃訂於民國九十五年度達成自償目標爲基礎，再分別利用通車營運相關資料進行興建期與營運期自償評估，進而論證預算執行階段仍舊存在資金缺口問題。然而，從預算治理觀點歸納問題關鍵，在於預算審議階段，主管機關確實無法發揮預算監督功能，導致權益分配產生轉變，進而影響誘因機制與資源配置，亦無法達成財政自償目標。此外，興建期與營運期的自償評估，前者因相關工程已建設完成且預算編列及賦稅收益總額較易掌握，而通車營運迄今的營運收支資料，本研究參考「臺鐵公司化基本方案」（交通部，2005：10 及附件 13）臺北工務段「臺北市區鐵路地下化財產」帳列營運設備支出項目，以及臺北、板橋、萬華、松山等車站帳列營運收入項目（交通部，2005：附件 18 之 1、2、3）進行自償評估。除了藉此瞭解興建期與營運期之間因預算制度差異衍生代理問題及實施成本之外，亦探討鐵工局合併評估自償率之規劃動機與基本信念，作爲後續權益分配轉變及預算制度改革之立論基礎。

㈠自償評估的問題

所謂「自償」一詞係首見於「中央政府建設公債及借款條例」[13]（以下稱借款條例）；其中有關「自償及非自償比例部分」之估算，最初係用於區分國庫及計畫主管機關舉借債務時之償付責任。但近年來政府推動「自償性公共建設預算制度」，並具體落實執行機關的財政責任；因此自償部分之建設經費必須由計畫興建、管理或營運機關負責籌措，並要求執行機關加強財務規劃與成本效益評估，以強化工程成本控制（林雪花，2000：25）。借款條例提出自償率（self-liquidating ratio, SLR）之評估方法，則係計算營運期間之淨收益償付興建成本本息之百分比，自償率越高者表示政府財政負擔越輕，反之，則政府負擔越重（江雅玲，2002：35）。

[13] 依據該條例第五條之規定「中央政府各項建設均應提出詳細財務計畫，其所列經費須舉借債務者，屬非自償比例部分，以發行甲類公債或洽借甲類借款支應；屬自償比例部分，以發行乙類公債或洽借乙類借款支應。甲類公債或甲類借款由財政部編列預算償付，乙類公債或乙類借款由各建設主管機關成立之附屬單位預算特種基金編列償付」。

臺灣大學學術期刊資料庫

自償率的計算公式爲：（營運評估期淨現金流入之完工年度現值）÷（建設期建設成本支出之完工年度終值）。[14] 其中興建成本支出項目較爲固定且透明化，因此影響關鍵在於營運評估期淨現金流入之完工年度現值。惟興建成本與營運階段成本支出分屬兩種不同預算制度，將產生兩種不同的折現率，從而產生兩種自償率的計算結果。倘若主管機關在進行財務決策分析時，仍繼續以一個固定的折現因子作爲折現率合併分析時，會造成計畫在評估階段，高估財務計畫淨現值而產生錯誤的決策（Esty, 1999: 20）。換言之，公務預算編列興建費用，宜從賦稅收益決定自償率進行評估；後續營運維護成本，鐵路局宜秉持使用者付費原則，藉由營運本業及附屬事業開發收入決定折現率進行評估。從權利分屬架構下，區分各自營運權責，並由交通部（委託人）發揮監督功能，以使整體建設計畫達成完全自償之計畫目標。

但鐵工局提供評估訊息並非如此，而是將整體營運及賦稅收益提列爲各項興建與維護成本的自償來源。其特點之一，即可大幅縮短自償期程，其次亦可虛增自償率，誤使交通部認爲此計畫爲高自償性投資計畫。但就預算法分析，除非鐵路局改變爲公務預算機關，或者賦稅收益（經濟效益）不提列爲本計畫財務收益項目，否則鐵工局提供評估訊息亦爲錯誤性質，其預算規劃不具任何實質意義。換言之，從預算治理結構觀察，鐵工局爲掌握制度力量，即可隱藏預算規劃資訊，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，爲避免上述問題發生，建議依據前述 Esty (1999) 之觀點先將鐵路地下化興建期與營運期自償評估予以區隔，亦即依照「公務預算」與「事業預算」性質分別計算，使主管機關能在盡量維持整體計畫財務自償的目標之下，易於執行相關財務

[14] 依照黃明聖（1999：116）與江雅玲（2002：67）研究論點，自償評估方法可區分爲政府投資（A 式）與民間參與投資兩種（B 式），俟後「促進民間參與公共建設法施行細則」第 32 條亦將民間參與公共建設之自償評估作更詳細的定義（C 式）。

（營運評估期淨現金流入之完工年度現值)÷(建設期建設成本支出之完工年度終值） (A)

（營運評估期現金流量現值)÷(工程經費流出現值） (B)

【(計畫營運收入＋附屬事業收入＋資產設備處分收入－不含折舊與利息之營運成本與費用－不含折舊與利息之附屬事業成本與費用－資產設備增值與更新支出）的基期現值】÷工程經費流出的基期現值 (C)

臺灣大學學術期刊資料庫

調整或資金調度方案。本文建議將自償率計算公式重新界定如式（1）及（2）所示，亦即依據預算制度差異，將鐵路地下化建設區分爲興建期與營運期。前者係按公務預算編列興建費用，並藉由完工通車衍生之賦稅收益獲得自償來源；後者係按事業預算編列營運維護費用，並藉由運輸本業或其他附屬事業收益獲得自償來源。由於興建期之賦稅收入較營運期各項經營收益穩定，無法共同決定折現率合併分析，因此，公務預算編列興建費用（525.54 億元）雖可藉由賦稅收益（593.69 億元）於民國一〇〇年達成自償目標（代入式（1）得出自償率爲 1.13%）。惟按事業預算編列營運維護費用，預估民國一〇〇年高達 127.03 億元，其運輸本業或其他附屬事業收益僅達 59.65 億元，代入式（2）得出自償率爲 46.96%，資金缺口高達 67 億元以上，且呈現逐年遞增情形。因此，鐵工局在預算規劃階段賦予鐵路地下化建設高自償特性的財務計畫（預計民國九十五年達成 100% 自償目標），背後仍隱藏資金缺口與政策風險等問題。

$$興建期自償率＝\frac{營運評估期新增賦稅收益之基期現值}{建設期建設成本支出之基期現值} \quad (1)$$

$$營運期自償率＝\frac{營運評估期各項經營收益之基期現值}{營運評估期各項營運維護成本支出之基期現值} \quad (2)$$

㈡代理問題與實施成本

鐵路局（代理人）執行鐵路地下化營運政策，係爲利用營運期間淨收益償付興建成本，藉以達成交通部（委託人）交付營運的政策目標。但其中的賦稅收益項目，卻因預算制度的差異性，無法直接提列爲鐵路局（事業預算）的收益來源。如此評估所獲致的結果，將違背自償評估的基本意涵，從而衍生代理問題，並逐年累積資金缺口；此缺口若能依照興建期（公務預算）與營運期（事業預算）的差異性分別進行自償評估，除可具體量化爲新制度經濟學「實施成本」外（例如前揭 67 億元資金缺口），亦可進一步作爲思考策略再造或進行財政救援的起點。

除此之外，政府推動鐵路地下化建設，需要投入某些特定生產技術與

臺灣大學學術期刊資料庫

專業知識，代表其資產專業性（asset specificity）、交易不確定性（uncertainty）與複雜程度（complexity）愈高。換言之，若買方愈依賴賣方提供的特定資源，而賣方也會害怕若買方放棄購買該項資源，將因資產移轉它用造成價值上的損失，因此交易雙方雖彼此互賴，但也擔心在交易過程中，對方會藉由各種理由威脅暫停契約關係而形成綁架議題（江瑞祥，2007：152）。尤其鐵工局在行政組織架構上屬於派用單位，公共工程興建完成後必須解散，爲延續既有人事組織規模，必須聯合專業工程顧問公司招攬更多工程，以擴張更多實質績效，並承攬更多公共工程維持既有的行政規模與專業地位。然而，隨著政府釋出部分都會區規劃興建鐵路地下化的政策誘因，專業個體（如學術機構或顧問公司）對行政業務與公共建設之在地決策資訊（local decision information）更爲貼近與明確，而能降低供給與需求間的落差時，交易頻率（frequency）的增加，有助於政府獲得更多資訊進行組織整合工作（例如部門合併或強化委外契約等）。因此，探討公共事務代理問題的焦點並不在於如何抑減實施成本，而是在此架構下的預算治理與資訊不對稱問題較易在何種模式中獲得解決（王文宇，1998：28）。

雖然鐵路局積極爭取預算補貼以防止逐年擴大的帳面損失問題，但實際上，鐵工局已將鐵路地下化視爲高自償性的建設計畫，交通部並已規劃且執行其他相關交通建設計畫，相關的資金籌措亦須提撥部分鐵路地下化財務效益（交通部，1992：6-6～6-11）。在現階段政府資源有限且預算捉襟見肘前提下，鐵路局研擬財政上的補貼方案恐將困難重重。針對上述問題，Laffont (1999: 253) 依循政策設計初衷，配合資訊不對稱的問題本質，發掘經濟政策背後隱含持續的政治協商過程，並延伸政策變更或決策錯誤的前因後果，提出政府組織成員裁併或依循契約理論委託經營，以縮減經濟規模並減低交易成本觀點。因此，鐵路事業轉型再生計畫的執行，雖有助於改善現階段鐵路局競爭條件薄弱等問題，但如何改善鐵路地下化權益分配之預算規劃、審議與執行機制？並解決長年累積實施成本問題？下一小節將進行深入探討。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、機會主義（opportunist）

從前述預算治理架構分析，雖然初步歸納預算審議階段主管機關監督不力等問題，惟從代理結構深入探討，代理人行動的不可觀察性或不可驗證性而增加代理成本之「道德危機」（moral hazard）問題，勢必影響主管機關裁量權限，甚至改變既定的財務計畫目標。尤其交通部（委託人）首次推動鐵路地下化建設，受到資訊匱乏（inadequate information）的衝擊，頗爲依賴鐵工局及顧問團隊提供專業的特定技術規劃預算資源（資產專業性）。在主管機關缺乏程序控管與行政裁量經驗之下，鐵工局（代理人）僅呈現預算規劃績效，至於預算執行與監督技術，則可能刻意被忽略，致使交易成本與代理問題漸趨嚴重。換言之，從預算規劃、審議階段分析，鐵工局藉由政治協商過程，除了滿足自利動機外，亦需搜尋符合交通部（委託人）政治利益的最佳路徑，藉以鞏固其行政地位，並獲取選民更多的民意認同，此亦爲 Tsebelis (1990: 136) 依循機會主義論證政治協商或干預路徑，確實在政府組織內部產生利益衝突並影響委託人監督技術，從而衍生認知差距及權益分配轉變等政府失靈問題。

㈠權益分配的認知差距問題

由於鐵路地下化具有不可切割營運之特性，無法單獨訂立契約委託經營，因此仍由政府編列預算籌建。但鐵路地下化建設所費不貲，亦缺乏相關監督法律加以規範，通車營運迄今，是否符合財務計畫預測之既定目標卻無人聞問。尤其公共建設伴隨各項政策之擬定，廣泛受到事前溝通與事後改變協議之影響，造成權益分配不均而產生認知差距與政府失靈問題（Wildavsky, 1979: 84）。其中，認知差距問題，Wildavsky (1979) 雖認爲起因於政府組織成員之間策略結盟與組織文化的差異性，導致組織成員對於政府預算的行爲意涵，在預算執行與改革的論述中幾乎完全被忽略，無形中已擴大交易成本。但對於如何提出解決對策減輕交易成本，Wildavsky 卻始終無法提出自圓其說的觀點。直到 Forrester and Adams (1997: 22) 以新制度學方法論，分析預算改革的理論架構不應只是一項多學科工程，而更應該是科際整合（interdisciplinary）任務，唯有在架構中加入組織的意

臺灣大學學術期刊資料庫

涵，深入考慮預算改革對於相關組織的影響，並由組織的角度公開預算資訊的透明化指標，才能化「多學科」的努力爲「科際整合」的成果。至於預算資訊如何透明化？Forrester and Adams (1997) 卻始終無法交代清楚，而交易成本背後隱藏經濟利益衝突，正透過成文或不成文的遊戲規則，在政治舞臺獲得解決，而代表各種利益的民意代表在彼此互惠的慣例下，經常演出「滾木立法」（logrolling）的戲碼。因此，欲進行預算規劃及審議過程的改革計畫，勢必連同行政制度一併改革，方能減低政治干預機會，並解決預算資訊不對稱與政府失靈問題。

對於如何減低政治干預機會，並解決認知差距或政府失靈問題，部分學者提出利用代理理論擬定公共管制（public regulation）的動態管理原則（Laffont and Tirole, 1986: 620；Baron and Besanko, 1987: 418）。由規劃者依時間修正誘因表列，並重新組合權利義務分配態樣，同時考慮執行者經營績效所提供的訊息，進一步訂定短期契約或修正營運計畫，以避免資訊不對稱而產生交易成本；現階段「臺灣南北高速鐵路興建營運合約」租用臺北都會區鐵路地下化（松山至板橋間）隧道段即採用「特許期間」租金優惠模式執行營運計畫，並俟客運量符合標準時，再依合約調整爲正常租金。但此制度設計缺乏獎勵誘因與補貼設計，因此爲避免造成政策失靈之風險，Baron and Besanko (1987: 422) 復由交易成本觀點設計誘因制度以減低政治干預機會，尤其當公共財的生產及營運過程產生認知差距問題，決策者必須適度建立某些獎勵承諾與制度化的補貼程序，使其權利義務架構公平地重新組合，例如改變經營屬性（公司化或民營化），提供完整營運資訊與競爭條件，逐漸提升經營績效，爭取高額營運獎金；或者對於社會性義務支出項目，得研擬某種程度的補貼策略，而使公共財投資計畫產生非負的資產報酬。綜合以上觀點，鐵路地下化建設衍生的資金缺口問題，亦存在於各參與機關之間，而形成認知差距問題。尤其鐵工局在預算規劃階段高估自償率結果，實與鐵路地下化通車營運之預算執行現況產生落差，這中間除了預算制度差異衍生自償率之認知差距外，鐵工局與交通部之間，亦未深入檢討鐵路地下化通車營運迄今的財務收支變化。相反地，卻又不斷擴張建設績效，賡續辦理高雄都會區鐵路地下化建設，亦使其他縣（市）政府趨之若鶩，紛紛規劃建設方案與政治支票，獲取選民之認同。

臺灣大學學術期刊資料庫

因此，爲避免造成財政失靈之風險，實有必要探究預算規劃與權益分配轉變之因果關係，以釐清問題本質並設計適當的改善方案。

㈡交易成本擴大與權益分配轉變

從政治協商過程可發掘交通部對鐵路地下化建設的期許，係建立在鐵工局的事前預算規劃與鐵路局預算執行的基礎上，並藉由預算執行的高自償特性，挹注其他交通建設的資金來源。由於行政院與交通部（決策代理），以及交通部與鐵路局、鐵工局三者之間（公共事務代理），須立足於財務平衡的基礎上，方能滿足後續高鐵局與地方政府（捷運局或工務局）財政上的資金補助來源，因此鐵路局能否達成預算規劃目標，即爲本建設計畫的執行關鍵。

由於政府必須逐年推動各項公共建設，經費的籌措，除預算編列外，另須藉由其他較高自償性的建設計畫中，提撥部分收益以轉投資其他公共建設方案。鐵路地下化因評估所獲之自償率甚高（約158%）且民國九十五年即可達成自償目標（交通部，1992：6-6～6-11），再加上當時高速鐵路與捷運系統受到社會輿論與立法機關的政治壓力，必須儘速興建。在預算資源有限情況下，交通部必須切割部分鐵路地下化的資產與收益，轉投資其他交通建設使用，此包括鐵路局板橋舊站土地有償撥用價款作價轉爲捷運建設基金、高速鐵路租用鐵路地下化設備自板橋站延伸至松山、南港車站等。但交通部基於委託人之監督立場，並未考量自償評估折現率的基本限制及鐵工局（代理人）過於樂觀的財務評估結果，已從而犧牲鐵路地下化既有的財務效益，導致資金缺口問題益形惡化。

歸納上述鐵路地下化事前切割財務與經濟效益轉投資其他交通建設，以及事後鐵路局經營績效欠佳問題，發現交通部（代理人）的裁量權限，受到鐵工局不可觀察性或不可驗證性的代理行爲（道德危機）影響，正逐漸推翻預算規劃階段高自償特性的政策目的；而行政院（委託人）基於政治協商與經濟政策轉變之決策過程，也逐漸喪失程序控管及預算監督能力，進而模糊鐵路地下化預算執行未力的嚴重問題。鐵路局在鐵路地下化的角色地位，儼然由參與營運者，轉變爲政治協商的資源贊助者，並提供相關資金及資產，賡續支援國家進行其他公共建設計畫。此一政策轉變

臺灣大學學術期刊資料庫

的因果關係爲何？從 Tsebelis (1990: 133) 政治交互作用的協商模式分析，清楚發現鐵工局已確實掌握預算規劃的制度力量，並隱藏某些預算資訊，藉以改變既定的政策方向，並且獲得更爲優勢的行政地位。而鐵路局面臨鐵路地下化權益分配問題，或許應進一步思考如何縮減其資產規模，以利轉型再造爲公司型態的民營企業，並藉由契約代理關係與臺灣高速鐵路公司及臺北捷運股份有限公司立於平等競爭地位，進而將鐵工局區隔爲預算執行單位，並藉由公共事務代理關係，由交通部基於委託人立場，負責監督預算規劃、審議、執行。換言之，鐵路地下化建設之代理結構，應修正爲行政院（委託人）與交通部（代理人）之間政策代理關係，以及交通部（委託人）與高鐵、臺鐵、捷運公司之間契約代理關係，抑或交通部（委託人）與鐵工局、高鐵局（代理人）之間的公共事務代理關係。並藉由預算資訊透明化過程，由交通部隨時公開鐵路地下化財務資訊，以釐清預算執行現況並研擬財政資源分配計畫，進而抑減交易成本。

三、資產專屬性（asset specificity）

從前述機會主義推論鐵工局（代理人）在預算規劃及審議階段的政治行爲意涵，係爲提升其行政地位與鐵路地下化建設之政策價值，惟從交通部（委託人）角度觀之，面對利益團體或民意請求，原先的政治互動模式將漸趨改變。尤其在鐵路地下化預算執行階段，爲提升政策價值，高速鐵路及捷運系統共構共站模式，雖能滿足大眾運輸轉乘之便利性，惟其誘因背後，是否重新檢討或修正原訂財務計畫，從而發揮委託人應有之監督義務？此外，鐵工局（代理人）基於規劃經驗及預算績效，雖然陸續獲得其他建設主辦機關權責（如松山站、南港站、南港站－七堵站間鐵路高架化工程），惟其延攬工程背後，是否通盤檢討臺北都會區整體鐵路立體化建設財務自償結構？並適度反應相關預算資訊與誘因機制供交通部（委託人）參考或應變？隨著運輸路網擴增，當政府資源枯竭無力負荷資金缺口與財政赤字，則必須被迫進行組織或人事精減，抑或縮減計畫規模，原先的政治互動模式將漸趨崩解，取而代之的是另行摸索或重新適應。換言之，從資產專屬性詮釋政府組織內部利益衝突，從而衍生資源再配置結果，應強化主管機關（交通部；委託人）監督權責，並設計誘因機制與績

臺灣大學學術期刊資料庫

效制度，以提高生產力並提升預算執行效率（Schick, 1990: 105）。

㈠缺乏公正的再配置結果

有關財政資源再分配的問題，過去較側重從總體經濟學、政府會計學、財政學進行研究分析，而往往忽略交易成本政治學在組織策略與組織文化分析的重要影響性（Dixit, 1996: 23）。尤其在權利再分配議題上，基於政府資源拮据不足的情形下，立法部門與行政機關面對利益團體以及納稅人民請求時，少了章法、多了衝突，原先 Tsebelis (1990: 133) 提出的政治互動模式正逐漸崩解，取而代之的是預算執行高度不確定性的摸索與重新的適應（Schick, 1990: 105）。有些政府在資源不足情況下，被迫進行組織與人事的精減，有些需縮減政策計畫的內容與規模，有的則試圖以較高的行政效率來提升生產力；這些努力和嘗試，無非都是期望能在有限資源的架構下，減低行政組織間政治協商的交易成本（蘇彩足，1998：24）。面對未來臺灣高速鐵路公司與臺北捷運公司的經營競爭，鐵路局在鐵路地下化計畫所能分配的資源將益形減少。此外，由於政治體制運作，已扭曲鐵路地下化既定的政策方針，並由行政院（委託人）所賦予交通部（代理人）切割財務效益之權限，事實上已提供新進參與者（高鐵、捷運）優質經營條件的最佳理由。由交易成本政治學立場詮釋鐵路地下化缺乏公正的權利再分配結果，則得以凸顯鐵路局在產業競爭之遊戲規則中，缺乏立於平等競爭條件的最佳解釋。因此，若將鐵路局轉型爲公營公司或民營企業，則現階段相關鐵路設備應由鐵路公司向國家租用，至於設備維護責任則由國家統籌負擔。如同我國國道與省道興建維護由政府負擔，相對大眾運輸路權調整亦須由政府基於客運市場供需條件公平分配，以建立優質的競爭環境。然而，政府負擔相關維護成本支出，亦須藉由相關開發收益挹注資金缺口，因此，鐵路地下化預算執行政策，雖然轉變成爲資源共享方式，公平分配高鐵、捷運、臺鐵共同承租使用，但爲提升資產效益，政府亦須重視並重新檢討現行鐵路地下化建設資產閒置與缺乏開發誘因等問題。

㈡不當的誘因設計

良好的預算規劃制度之要件有二，第一是良好的誘因，第二是充份的

臺灣大學學術期刊資料庫

預算資訊；不論是缺乏「提供」良好資訊的誘因，或是缺乏「善用」資訊的誘因，均足以影響預算執行結果（蘇彩足，1998：31）。而行政部門刻意隱藏誘因與資訊結果，將導致預算執行績效蕩然無存。交通部委託鐵工局負責鐵路地下化建設，目的係爲降低鐵路局組織設計及運作成本，以提升預算執行的政策價值。但爲求施工進度掌握，各車站大樓在辦理都市計畫變更時，均採用車站特定區特種建築物模式，免除申請建築及使用執照，俟未來開發需求提高時，再由鐵路局向當地縣市政府申請變更使用，這也是目前我國各車站建築物無法複合使用的主要原因。同時，交通部就減低組織運作及交易成本的原始初衷，所導致未來財務收益大幅縮減的結果，卻並未研擬相關替代方案，造成後續變更使用之協商成本與實施成本逐年擴增。

上述特種建築物模式，委託人（交通部）對誘因表列的預測結果，若在預算執行階段無法完成預算資訊整合，各代理人（例如高鐵、地鐵、臺鐵等）之間的契約代理與財務規劃將隨即產生衝突問題，並且擴大代理成本與破產風險發生率，迫使交通部進行必要的政策修正；此時委託人的替代誘因與資訊揭露，將成爲政策成敗的影響關鍵（Laffont and Tirole, 1986: 633）。但鐵路地下化通車營運迄今，尚未發掘委託人（交通部）在誘因與預算資訊方面有所作爲，[15] 卻又不斷依循鐵工局預算規劃模式擴增鐵路地下化範圍（如南港東延、汐止高架化），勢必嚴重影響既定的政策目標。

回歸問題本質，鐵路地下化主要的資金挹注來源，係期待藉由車站集客特性，妥善規劃開發計畫。但車站開發涉及都市計畫變更、車站建築設計、防災應變、開發商場規劃等項目，亟需主管及興建、使用單位資訊整合。惟鐵工局因有通車時程壓力，常將開發責任交付通車使用單位—鐵路局負責，導致事後協商難以彌補預算績效不彰問題。換言之，從交易成本政治學觀察鐵路地下化建設預算規劃、審議與執行，各階段似已形成各自獨立角色執行預算任務，亦即鐵工局掌握制度力量與預算資訊，從而模糊交通部的審議機制與監督標準，並誤導鐵路局預算執行績效不彰問題。正

[15] 例如板橋車站大樓多數樓層無償提供作爲政府機關辦公廳舍、臺北車站特定區騰空土地未有效開發利用、萬華車站通車 10 年後才以 BOT 模式簽訂契約興建開發大樓。

臺灣大學學術期刊資料庫

如同前段分析結果，爲避免擴大交易成本，鐵路局應轉型爲公司或民營機構，同時，鐵路地下化建設騰空之可開發土地或新建車站建築物，應一併繳回國家統籌利用。至於不良的開發誘因引發制度層面的閒置問題，宜由交通部與鐵工局積極進行改善，以利儘早委託經營或採地上權方式招商開發，提高鐵路地下化的自償收益。

肆、補貼機制與策略再造

一、補貼機制與實施課題

鐵路地下化建設衍生資金缺口的形成主因，除了來自規劃階段過於樂觀之預算資訊外，[16] 尚有來自於不良的開發誘因設計所顯現的執行結果。[17] 爲彌補機會主義與資產專屬性引發預算治理層面問題，可藉由法律觀點搜尋制度依據進行補貼策略，並參照「中央政府建設公債及借款條例」第五條之規定：「中央政府各項建設，屬非自償比例部分，係以發行甲類公債或洽借甲類借款支應；前項公債或借款由財政部編列預算償付」。因此，鐵路地下化因預算制度差異產生高額的實施成本，必須提撥部分賦稅收益或由財政部編列預算方式，補貼營運期間衍生的資金缺口，藉以達成財政上截長補短的平衡特性。依本文試算，現制下的自償評估，按公務預算編列興建費用，得由賦稅收益於民國一〇〇年達成 100% 自償目標。另鐵路

[16] 鐵路地下化投資興建費用高達 525.54 億元，完工通車 30 年後，預估將爲各級政府創造 2,674.24 億元的賦稅收益，整體建設計畫在折現率爲 8%的情況下，其自償率預測值高達 158%，內部報酬率爲 12.49%，並且在民國 95 年達成完全自償的計畫目標（交通部，1992：6.6～6.11）。

[17] 如前註，鐵路地下化興建費用高達 525.54 億元，卻僅只於鐵路地下化工程與車站興建計畫，其他諸如臺北車站特定區土地開發、萬華車站多目標開發大樓、板橋車站開發計畫，須延宕至完工通車後，再交付鐵路局辦理開發事宜。其次，依現況觀察，臺北車站地下街開發權責機關爲臺北市政府（收益屬市政府），萬華車站迄今尚未興建車站上方多目標開發大樓（合約問題），板橋車站 2 樓、24 樓、25 樓尚未完成招商計畫（權利金過高）。鐵路地下化雖已通車營運多年，卻未見相關開發計畫付諸執行，而車站周邊國有土地標售及炒作房地產市場新聞卻屢見不鮮。這樣的開發誘因設計，難以相信鐵路地下化屬於高自償性的公共建設計畫。

臺灣大學學術期刊資料庫

局事業預算負擔維護費用，同樣在民國一〇〇年，已累積超過 67 億元的資金缺口，且無法達成自償目標。若鐵路局在營運期間每年獲得整體賦稅收益 28% 的補貼時，整體計畫大約在民國一三〇年達成 100% 自償的計畫目標；而公務預算機關在每年釋出部分賦稅收益之後，則將延後至民國一一九年完成 100% 自償的計畫目標，且內部報酬率均大於折現率，屬於具可行性之財務調整計畫。

上述基於預算制度差異所進一步建議擬定補貼機制的研究結論，雖然係就單一公共建設內部的資金缺口，研擬理性經濟行爲的替代方案，但實務上，現階段中央與地方政府財政緊縮的現況，落實補貼機制有其根本的困難度，甚至引發更爲複雜的政治協商與角力過程。另一方面，我國兩種預算制度應用在鐵路地下化建設，雖然現階段事業預算支出無法達成計畫自償的目標，但其計畫本身既有的經濟與財務效益將持續展現，並且有效提昇各級政府預算執行的靈活度（例如轉投資捷運系統興建計畫），從國家總體經濟層面分析，仍有功不可沒的具體貢獻。

面對營運期間資金缺口擴大問題，雖然「補貼策略」賦予鐵路局另一平衡資金缺口理由的正當性，但在不同預算制度之間，對於公務預算每年支付 28% 補貼額度所產生的經濟效益，是否大於維持現狀下對於國家總體經濟成長的影響力？仍有待未來後續研究進行量化分析。因此本文利用預算治理架構歸納分析自償評估在不同預算制度衍生權益分配問題，係爲推論「實施成本」問題的確存在，並且利用交易成本與代理問題觀點解釋資金缺口的形成主因爲：預算規劃階段主管機關過於樂觀導致預算執行階段監督不力。但實施成本逐年擴大的背後意涵，主要在於各主辦機關之間基於機會主義與自利動機之運作過程，不斷膨脹其執行績效與行政地位，從而癱瘓主管機關的監督權責。換言之，鐵工局仍掌握制度力量賡續規劃其他建設計畫，而鐵路局確已淪爲資源贊助者，不斷被切割或轉移財務效益提供其他公共建設計畫使用。因此，爲避免資金缺口逐年擴增，本文擬建議應回歸政治協商與政策觀點，提出制度面「策略再造」的修正建議，以賦予鐵路局組織再造與鐵路地下化預算執行更爲嚴謹的改革方向。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、策略再造

雖然資金缺口問題可由「總體面」歸納爲事前決策評估失當與事後政治協商介入導致實施成本逐年擴增。但從「個體面」分析，應先釐清並強化主管機關與各主辦機關的權責範圍，尤其在預算治理架構層面，主管機關（交通部）應區隔並建立預算執行權責，亦即由公務預算負責鐵路地下化建設及營運維護成本，並藉由賦稅、開發及使用收益獲得挹注。其次，鐵路局已非資產管理者，必須與其他運輸同業依使用者付費原則共同使用鐵路地下化設備，進一步精減維護成本並縮減人事規模，以強化本身的營運體質。第三、交通部應基於主管機關權責，發揮組織整合與市場化營運功能，進一步將鐵工局、高鐵局與捷運局整合成爲規劃興建與監督管理機關，並積極推動傳統鐵路運輸事業轉型再生計畫，期待藉由公司化與民營化方式，與其他民營色彩濃厚的軌道運輸事業立於平等的競爭地位。因此，本文研擬下列策略再造方案之目的，除了降低現階段預算執行層面資金缺口與交易成本等問題外，面對其他地區進行鐵路地下化預算規劃政策，政府部門除須強化預算治理架構並建立對等的運輸市場競爭環境之外，亦須設計誘因機制與績效制度，從而鞏固主管機關監督權責，並使鐵路地下化建設更具備多樣化的政策功能。

㈠強化預算治理架構

1. 爲避免預算制度差異造成交易成本擴大等問題，本文首先歸納政府（公務預算）完全負擔鐵路地下化興建及維護成本，並藉由賦稅、設備出租收益等進行自償；鐵路公司僅負責營運成本（包括租用鐵路地下化設備），利用票箱及附屬事業開發收益等獲得挹注。並藉由契約規範，與臺灣高速鐵路公司立於平等地位，共同使用臺北都會區鐵路地下化設備，同時考量運輸政策與經營績效，由主管機關定期公開財務資訊（包括設備管理維護與臺鐵、高鐵營運收益），藉以修正鐵路地下化設備租金或誘因表列，提供較爲公正與公開的動態管制原則，並論證公共管制下，達成降低交易成本的政策目標（Laffont and Tirole, 1986: 620；Baron and Besanko, 1987: 418）。而上述權利義務之分配態樣，亦與建議修正自償評估公式（參

臺灣大學學術期刊資料庫

見式（1）、（2））之設計構想相符。

2. 當前揭預算治理架構獲得解決後，必須重新分配鐵路地下化之權利義務關係，尤其鐵路局已非資產管理者，必須與其他運輸同業共同承租使用鐵路地下化設備，因此政府角色亦需轉變爲兼顧社會責任之承諾形式，納入制度化的契約規範，並藉由全方位的補貼策略，而使政府與業者獲取合理的資產報酬（Baron and Besanko, 1987: 422）。以鐵路局爲例，鐵路地下化相關資產設備雖然移交政府接管，但政府藉由賦稅及車站開發效益達成建設計畫的自償目標後，即可對於鐵路局整體營運非自償支出部分（例如老殘優惠、鄉鎮車站虧損、支線鐵路成本等），設計誘因制度進行補貼，從而降低「破產風險」，並使「財政救援」或「補貼策略」依法規定訴諸契約，而使預算分配更透明化。此亦論證 Hoff and Stiglitz (2001: 448) 提出以競爭團隊爲制衡策略之觀點，並強化監督技術以減低利益團體介入利益輸送之機會，同時也敦促立法部門修正法律與政策，從而建構完整的補貼制度，並有效降低政策失靈之風險。

㈡抑減機會主義的發生

1. 當權利義務關係獲得改善後，必須進一步思考如何縮減人力資源規模，尤其當鐵路地下化設備移交政府負責興建與維護，鐵路局或鐵路公司則無需投入龐大人力負責營運維護，有助於精減鐵路局組織架構並提升經營效率，進而降低交易成本。但鐵路設備維護有其獨立性與專業性，精減鐵路局人事組織背後，必須由政府委託專業機構負責維護，因此各鐵路事業經營者（臺鐵、高鐵、捷運），將不斷提升維護能力與改善競爭條件，以獲得優渥的委託維護合約，而非基於機會主義變相搜尋最佳途徑獲得政治利益。此亦論證 Laffont (1999: 250) 提出政府組織員額裁併或精減再造，依循契約理論委託經營模式，無形中已逐漸強化政府本身競爭條件的觀點。

2. 除了強化鐵路運輸之經營條件外，政府部門之間橫向協商與垂直聯繫問題，亦將阻礙資訊流通，甚至模糊主管機關之監督權責，導致交易成本擴增。尤其政治協商過程易受政黨輪替與政務官更替之影響，經濟政策無法長遠保障應有的投資環境，將使業者徒增成本或委託政客加入政治協

臺灣大學學術期刊資料庫

商過程，嘗試改變或維持既定之經濟政策（Dixit, 2003: 132）。因此，爲建立良好預算執行制度，除了鐵路局儘速完成公司化或民營化作業外，交通部與鐵工局之間公共事務的代理關係，亦須強化誘因與預算資訊透明化，並提供優質的開發環境，以因應未來鐵路、高鐵、捷運公司等民間機構公平競爭車站開發契約，同時有助於降低協商、運行、談判等成本，從而建立完善的預算績效制度。綜合前項分析，爲避免行政部門之間因機會主義孳生而衍生交易成本問題，主管機關（交通部）應釋出誘因，並將鐵工局提升爲常設機關，除執行交通部託付之興建責任外，對於鐵路地下化維護責任，亦可基於專業立場，提供委託人（交通部）明確的維護規範，並由交通部依維護契約授權鐵工局監督受託機構之維護責任，從而建立完整的監督系統。並進一步回應鐵路地下化建設涉及公共事務代理問題，易藉由授權鐵工局監督義務以及鐵路局民營化模式獲得改善。

㈢建立資產專屬之績效制度

1. 鐵路局轉型再生後，鐵路地下化權利再分配的角色關係，已非政治協商過程的「資源贊助者」，而是與高鐵、捷運立於平等的競爭地位。爲利政策執行，行政院應基於政策代理關係，積極督促交通部（代理人）儘速修正鐵路法，期許鐵路公司能與高鐵（適用獎勵民間參與交通建設條例）、捷運公司（適用大眾捷運法）立於對等的制度規範與契約代理關係，從而建構完整的運輸策略。尤其鐵路法第三條第一項規定：「鐵路以國營爲原則」，應適度加以修正爲：「鐵路得委託民間機構營運」，並得依「促進民間參與公共建設法」第八條第一項第四或第五款規定，委託民間機構營運，以確實獲得相關優惠與補貼之誘因（曾偉豪，2007：174）。至於三鐵之間如何建立對等的協商與合作管道？Sebastian and Tommasi (1998: 100) 雖提出較爲宏觀的制度工程學治理架構之發展雛型，但以鐵路地下化預算治理架構而論，除交通部簽訂之營運合約外，應再建立適度的績效指標，從而建構完整的預算執行策略。其中預算執行之績效指標，有學者稱之爲「企業化預算」，意指以「結果」（results）而非「投入」（inputs）爲專注目標。爲達成「結果」，必須給予執行機構努力的誘因，再授權管理者充分的決策彈性，最後依循「有權有責」和「賞罰分明」原則，完成

臺灣大學學術期刊資料庫

課責（accountability）的要求，並允許保留一定比例執行預算，作爲下一年度員工績效獎金或增加執行機構補貼額度（蘇彩足，1998：31）。

2. 綜合前揭分析與歸納，我國鐵路運輸角色（player）可區分爲：國營（鐵路局）、半民營（臺北捷運公司）、民營（臺灣高速鐵路公司）三種；而鐵路地下化政策執行的角色關係則包括交通部、鐵路局、高鐵局、鐵工局。其中鐵工局掌握規劃設計並主導財務策略與資源分配，隨著鐵路局轉型再生爲鐵路公司後，未來軌道運輸建設方案，將轉變爲公務預算編列性質，同時亦須負責設備維護責任。整體財務計畫在考量成本效益後，可適度定奪相關設備之租金費用，惟各營運者基於運輸利潤考量，對於隧道段與車站空間之付費標準，將更爲謹慎評估，並有助於鐵路地下化預算資訊透明化及減低政治協商或干預的機會。而主管機關（交通部）亦可藉由財務資訊，明確研擬資源分配計畫，逐年適度提撥鐵路地下化淨收益，轉投資或補貼其他交通運輸計畫。

伍、結論與後續研究建議

一、結　論

以往學術研究多將公共建設議題集中在預算規劃與審議層面，對於預算的執行問題，較缺乏理論分析結合實務驗證進行探討。而回顧政府投資與預算執行議題之相關研究，亦未將預算規劃與執行過程中所可能衍生的代理關係與交易成本問題納入考量，導致計畫本身的自償能力無法真實呈現。以鐵路地下化爲例，雖然係由「公務預算」出資興建，再交由「事業預算」負責營運，但實際上預算規劃階段與預算執行現況的自償評估結果差距甚大，且因受到賦稅收益重行分配的政治運作影響，其自償目標勢必無法實現。若能依照興建期（公務預算）與營運期（事業預算）的差異性分別進行自償評估，除可具體量化爲實際衍生的「實施成本」外，亦可進一步作爲思考改善方案的參考依據。

基於預算執行而衍生的資金缺口問題，或許藉由修正預算法規定或依循本文建議提撥部分賦稅收益補貼營運期間的資金缺口，可直接達成財政

臺灣大學學術期刊資料庫

上截長補短的平衡特性。但上述經濟觀點的分析結論，無法詳細解釋資金缺口的形成主因以及決策層面的政治問題，因此本文特從交易成本政治學觀點就預算規劃與執行所衍生的政治運作場域，分從預算治理架構、機會主義、資產專屬性等介面進行論述。綜合而論，依循理性經濟行爲而建立補貼策略的觀點，係爲達成整體建設計畫完全自償的預算執行目標；但延展至交易成本政治學的分析觀點，政府財政在鐵路地下化政策執行過程的利益競逐與衝突才是問題的根源。理由之一，依循理性經濟行爲建立的補貼機制，受到各級政府財政困窘與僅存既得利益的雙重影響，提撥部分賦稅收益進行補貼將滯礙難行。第二，任何預測具備高自償特性的投資計畫，主管機關（委託人）均積極籌資推動，但賦予委託規劃與執行權利結果，卻容易造成行政專制力量過度集中，藉以修改制度與法令規範，甚至訂定相關排除條款，以優先獲得更多的經濟誘因與預算資源分配。第三，各主辦機關（代理人）之間，爲延續其制度力量，虛構經濟分析與財務績效，並誘使主管機關不斷膨脹政治支票與投資計畫，藉以提升更高的行政權利與政治地位。

鐵路地下化預算規劃、審議與執行架構，係由交通部委託鐵工局負責鐵路地下化建設，但鐵工局屬派用單位，除負責鐵路地下化預算規劃任務之外，亦須另覓其他公共建設計畫，以維繫機關組織運作並鞏固其行政地位。因此鐵路地下化建設的執行經驗與政策績效，亦不斷強化與擴張鐵工局的行政地位，進而獲得更多的資源分配執行其他交通建設計畫。但在鐵路地下化建設陸續通車營運後，原定財務計畫執行現況爲何，卻無人聞問。本文在探究實施成本背後，係爲凸顯鐵路地下化預算資訊不對稱，導致預算執行資金缺口擴增的現實面問題。當然某些原因可歸咎於鐵路局經營績效不彰，但預算資訊失衡等問題，確實存在於政府部門之間，同時基於認知差距問題，既得利益機關不願放棄任何權利，亦不願額外負擔多餘義務，導致資金缺口問題無人關切。

爲解決上述問題，交通部可以採行廠商垂直整合概念，並建立多元契約形式兼顧生產與服務遞送之目的，同時避免交易失敗所帶來的風險與成本。因此，爲整合鐵路地下化建設之營運資源，並區隔民營（高鐵）公司及公營（捷運）公司之經營屬性，交通部應與鐵路局建立長期合作契約以

臺灣大學學術期刊資料庫

代替短期政策承諾，並與高鐵、捷運公司共同付費使用鐵路地下化設備。至於該項建設衍生資金缺口等問題，應由政府部門從資源整合及預算治理等層面研擬解決方案。換言之，回歸制度面探討，鐵路地下化建設創造的賦稅收益足以支付興建及維護成本（請參閱本文註 16），亦即鐵路地下化除由各級政府編列興建費用外，亦須逐年編列維護費用，至於相關資產設備，亦須回歸政府機關管理，並由各運輸事業基於使用者付費原則向政府租用，增加政府收益。

面對前述改革建議，本文延伸鐵路局宜藉此機會進行轉型再生計畫，除利用公司化或民營化策略並與高鐵及捷運公司立於平等競爭地位之外，並透過資訊透明化的合理實踐，以有效降低行政機關之間相互集結或利益輸送之機會；而鐵路法若能參酌「促進民間參與公共建設法」，將鐵路局轉型再造爲鐵路公司，並增訂自償評估的補貼制度與資產、組織精減目標，則有助於創造三鐵之間良性競爭環境。此外，鐵路地下化回歸各級政府按比例出資興建與維護的責任架構，將導致管理機關眾多且事權不一，若能委託單一行政機關負責預算規劃、執行與監督責任，則可有效管理設備資產，亦可減低協商與交易成本。最後，主管機關（交通部）若能運用資訊公開原則建立適度的預算績效指標，則有助於創造良性競爭環境並有效控制預算資源的執行與監督效率。而監督行爲架構的建立，亦可配合前述行政委託模式，授權並整合鐵工局與高鐵局轉型爲單一監督機關，執行全國性的軌道路網建設計畫。至於後續維護、場站資源開發利用，亦可委託前揭機關依循交通政策確立相關使用規範，並創設公平競爭環境，提供鐵路、高鐵、捷運公司委託開發與維護的誘因機制，從而建立嚴謹的預算執行制度。

二、後續研究建議

爲期達成上述目標，本文研擬之策略再造方案，雖已能釐清經濟與政治層面互爲影響關係，但策略改造後，實際執行預算的自償率變動與預測，仍有待後續研究繼續追蹤分析，以強化鐵路地下化預算執行的嚴謹度。但面對未來其他都會區鐵路地下化建設，本文續提供如后之策略，作爲主管機關嚴謹考量與妥善決策之參考。

臺灣大學學術期刊資料庫

首先對於即將進行「高雄都會區鐵路地下化建設」以及刻正推動之「臺北都會區鐵路地下化建設南港東延案」與「汐止站至七堵站之間鐵路高架化建設」，因同樣涉及高速鐵路及捷運系統規劃興建事宜，建議仍可依循前揭策略再造模式，重新研擬自償率的預測與分析，以強化預算規劃應變能力及預算執行的掌控效率。至於其他都會區（新竹、臺中、臺南等）進行鐵路地下化可行性評估，因其運輸市場與直轄市規模相距懸殊，且高鐵與捷運車站並無構成共站共構條件，再加上地方政府配合出資比例負擔費用的經濟能力十分有限，故建議暫緩執行。

其次，鐵路局管理爲數可觀的不動產，將嚴重影響事業本身的資產規模與管理效率，並擴增管理維護成本，嚴重衝擊事業本身的財務體質。因此，爲利鐵路地下化預算執行策略再造方案順利落實，鐵路局公司化與民營化政策必須儘速推動，而現階段窒礙難行的主要困境爲何？有無突破性的研究觀點與建議？仍有待後續產官學界積極投入規範面的制度設計，以及實然面的政策分析。

最後，交通部成立鐵工局之政策目的，除了爲減低組織設計與運作成本之外，專業分工過程係爲釐清興建、營運的責任定位。但鐵工局畢竟非屬營運機關，相關土地開發與事業經營的規劃構想，均委託民間顧問公司代爲設計；同時爲求縮短施工時程，車站建築均採用特種建築物模式興建使用，導致鐵路局的開發計畫處處受限。此外，鐵工局爲不斷延攬公共工程需要，確實過度樂觀提高自償評估結果，而刻意忽略預算制度差異衍生資金缺口的問題，除了擴增鐵路局帳面虧損之外，恐將延誤鐵路局轉型再生計畫的順利推動。因此本文藉由鐵路地下化延伸鐵路局轉型再生與策略再造的研究結果，建議未來之鐵路建設計畫雖宜由國家籌資興建與維護，但交通部現階段複雜化的代理架構（鐵路局、鐵工局、高鐵局），卻無法充分共享行政資源而徒增協商與交易成本。未來的行政架構可否整合爲單一機關？相關法規（獎參、促參、鐵路法、大捷法）的重複性問題，能否進一步整合爲單一法規架構？則有待後續更爲深入的研究與探討。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

一、中文部分

交通部，1992，《萬華－板橋專案細部規劃第三十四冊財務計畫》，臺北：交通部。

交通部，1995，《高雄都會區鐵路地下化可行性研究暨先期規劃－建議方案之經濟效益評估》，臺北：交通部。

交通部，1998，《都市地區鐵路立體化準則之研究》，臺北：交通部。

交通部，2005，《臺鐵公司化基本方案草案》，臺北：交通部。

王文宇，1998，〈政府、民間與法律－論公營事業民營化的幾個基本問題〉，《月旦法學雜誌》，36: 26-38。

王躍生，1997，《新制度主義》，臺北：揚智文化。

江雅玲，2002，《民間參與公共建設計畫自償率問題之探討－以富貴角海洋公園 BOT 案爲例》，臺北：國立政治大學財政研究所碩士論文。

江瑞祥，2007，〈公共建設執行之組織型式甄選〉，《公共行政學報》，22: 149-161。

林雪花，2000，〈重大交通建設計畫之財務規劃〉，《捷運技術半年刊》，23: 23-44。

黃明聖，1999，〈交通建設 BOT 之財務融資與財務調整〉，《經社法制論叢》，23: 113-132。

曾冠球，2004，〈立法授權的政治：交易成本觀點〉，《東吳政治學報》，19: 151-185。

曾偉豪，2007，〈鐵路事業公司化國家影響義務及管制義務之代理分析〉，《東吳政治學報》，25(1): 161-201。

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。

蘇彩足，2000，〈政府預算研究之省思：何去何從？〉，《政治學報》，31: 471-494。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、英文部分

Arrow, K. 1974. *The Limits of Organization.* New York, NY: Norton.

Baron, D. and D. Besanko. 1987. "Commitment and Fairness in a Dynamic Regulatory Relationship." *Review of Economic Studies* 54: 413-436.

Coase, R. H. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica* 4: 386-405.

Dixit, A. 1996. *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.

Dixit, A. 2003. "Some Lessons from Transaction-Cost Politics for Less-Developed Countries." *Economics and Politics* 15(2): 107-133.

Epstein, D. and S. O'Halloran. 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. New York, NY: Cambridge University Press.

Esty, B. 1999. "Improved Techniques for Valuing Large-Scale Project." *The Journal of Project Finance* 5(1): 9-25.

Forrester, J. and G. B. Adams. 1997. "Budgetary Reform Through Organizational Learning: Toward an Organizational Theory of Budgeting." *Administration and Society* 28(4): 466-488.

Heide, J. and J. George, 1992. "Do Norms Matter in Marketing Relationship?" *Journal of Marketing* 56(April): 32-44.

Hoff, K. and J. Stiglitz. 2001. "Modern Economic Theory and Development." In *The Future of Development Economics in Perspective,* ed. Greald Meier and J.E. Stiglitz. Oxford: Oxford University Press, 389-459.

Horn, M. J. 1995. *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jensen, M. and H. Meckling. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior Agency Cost and Ownership Structure." *Journal of Financial Economics* 3: 305-360.

Laffont, J. and J. Tirole. 1986. "Using Cost Observations to Regulate

臺灣大學學術期刊資料庫

Firms.” *Journal of Political Economy* 94: 614-641.

Laffont, J. 1999. “Competition, Information, and Development.” In Annual World Bank Conference on Development Economics 1998, J. Stiglitz, ed: 237-257.

Laffont, J., 2000. *Incentives and Political Economy*, New York, NY: Oxford University Press.

North, D., 1990. “A Transaction Cost Theory of Politics.” *Journal of Theoretical Politics* 2(4): 355-367.

Putterman, L. (ed.) 1986. *The Economic Nature of the Firm: A Reader*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Sebastian, S. and M. Tommasi. 1998. “Argentina’s Federal Fiscal Institutions: A Case Study in the Transaction-Cost Theory of Politics.” Universidad de San Andr’es’ CEDI working paper.

Schick, A. 1990. *The Capacity to Budget*. Washington, D. C.: Urban Institute Press.

Tsebelis, G. 1990. *Nested Games*. Berkeley: University of California Press.

Wildavsky, A. 1979. *The Politics of the Budgetary Process* (3rd ed). Boston, MA: Little Brown.

Williamson, O. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, NY: The Free Press.

Williamson, O. 1991. “Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives.” *Administrative Science Quarterly* 36: 269-296.

Williamson, O. 1992. “Markets, Hierarchies, and the Modern Corporation.” *Journal of Economic Behavior and Organization* 17: 335-352.

臺灣大學學術期刊資料庫

A Transaction Cost Political Analysis of Underground Railway Budget Planning

*Wei-Hao Tseng**

Abstract

Inspired by the perspectives from transaction cost economics and politics, this paper demystifies the hierarchical and authoritative relationships between supervising and operating agencies within the budgetary process. We unravel the blanket category of transaction costs and break it down into empirically verifiable elements, including incomplete and asymmetric information, agency problems, transaction costs, stakeholder redistribution, ideology and incentives, etc. Political hazards are identified as being crucial determinants of the choice of political governance in budget execution and the transactional attributes that give rise to such hazards are also pointed out. The agencies in our analysis incur costs due to their provision of comprehensive budget design and tax revenue allocation, and are thus faced with a trade-off between providing incentives and reducing ex post costly enforcement. Extending transaction cost politics into the budgetary domain suggests that transaction costs in the current political market do not lead the project's political stakeholders to move toward more efficient outcomes and actually result in significant enforcement costs. Framing the issue as a budgetary administration and project delivery problem, this paper highlights the challenges in using separation of power panels when the goals of the panels are uncodifiable. This paper concludes by offering ideas for institutional engineering and the establishment of a special subsidy. Furthermore, this paper argues that reformulating self-liquidating analysis and carefully justifying the authority and obligation relationships between agencies should play an important role in reducing transaction costs, ensuring enforceability of agreements, and achieving

* Doctoral Student, Department of Land Economics, National Chengchi University.

臺灣大學學術期刊資料庫

more efficient budgeting outcomes.

Keywords: Transaction Cost, Enforcement Cost, Self－Liquidating Ratio, Underground Railway

臺灣大學學術期刊資料庫