

第五章 結論與建議

以下分成兩大部分說明，第一部份為研究發現整理的研究結論，第二部份則提出檢討以及後續的研究建議。

第一節、 研究結論

經過敘述統計與訪談內容交叉分析後，所得之研究結論分成三大部分說明，第一部份為初步驗證討論，主要是就本文之研究假設做其說明與討論，第二部份說明影響計畫型補助款的因素分析，第三部份則對計畫型補助款提出相關建議。

壹、 初步驗證討論

以下將對本文的研究假設，針對每一項的研究假設，經由在敘述統計與訪談內容交叉分析，提出相對應的研究發現，以及個人看法。

- 一、不同的中央政黨執政下，台北市所獲得的計畫型補助款金額趨勢無明顯不同。但在「中央各部會補助款」上則有不同的補助趨勢。

從敘述統計的總計畫型補助款表現（圖六：61，圖八：64），在不同的中央執政下，國民黨和民進黨的中央政府對於台北市的計畫型補助上面，並未有明顯的哪邊區塊比較多或者是減少的趨勢圖，從 1994-2005 年度就計畫型補助款沒有什麼太大變化，不過就和高雄市的計畫型補助款的增加情形下，台北市從唯一受到關注的直轄市，到現在兩大直轄市平分中央的資源下，可見在不同的中央執政

下，在計畫型補助款上，的確有擺脫重北輕南的態勢。

而中央在計畫型補助款上，最大的改變應該是在計畫型補助款的中央各部會補助款的補助上，因為從中央各部會的補助上(圖十一：70)可看出高雄市在中央各部會補助的明顯增加趨勢，以及台北市中央各部會補助補助上的明顯減少趨勢。

而在訪談內容中，台北市與高雄市的主計及會計人員也感受出在補助款上其台北市的減少以及高雄市的增加。因為被訪談有些是地方各局的會計人員，所受理的就是中央各部會的補助款項，因此會更加的有所感觸。不過中央在施行上，在計畫型補助款的計畫發放上面，對於台北市及高雄市不會有單厚某一直轄市作法，而是在金額上有所區別。

二、不同的中央政黨執政下，高雄市所獲得的計畫型補助款金額趨勢不同。

並且最大改變在「中央各部會補助」款上。

從敘述統計的總計畫型補助款表現(圖七：63，圖八：64)，在不同的中央執政下，國民黨和民進黨的中央政府對於高雄市的計畫型補助上面，的確有明顯的補助增加趨勢，不過此趨勢從之前的國民黨中央政府在 1998 就開始對於高雄的補助有增加的情形，但是台北市的補助金額還是高於高雄一段明顯的差距，而在 89 年之後，高雄市與台北市的計畫型補助款所佔的中央資源逐漸相同，可知中央在計畫型補助款的預算資源分配上，的確從之前的重北輕南方走出，「預算即是政治」此和政黨輪替的原因不言可喻。不過，倒是還沒到重南輕北的態勢，只能說兩大直轄市現在在計畫型補助款上，平分中央的資源的情形。

而中央在計畫型補助款上，最大的改變應該是在計畫型補助款的中央各部會補助款的補助上，因為從中央各部會的補助上(圖十一：70)可看出高雄市在中央各部會補助的明顯增加趨勢，以及台北市中央各部會補助補助上的明顯減少趨勢。

而在訪談內容中，台北市與高雄市的主計及會計人員也感受出在補助款上其台北市的減少以及高雄市的增加情形。因為受訪者有些是地方各局的會計人員，所受理的就是中央各部會的補助款項，因此會更加的有所感觸。不過中央在施行上，在計畫型補助款的計畫發放上面，對於台北市及高雄市不會有單厚某一直轄市的作法，而是在金額上有所更改。

三、中央和直轄市在同樣政黨執政的情形下，無法完全證實同黨籍的市長會獲得較高的計畫型補助款金額。但是不同的中央對於高雄市的確有不同金額補助的態度。

雖然訪談者大多認同在不同中央執政前後，對於計畫型補助款的補助上面在台北市以及高雄市有差別，並且也大多同意在中央與直轄市在同樣政黨執政下，同黨籍的市長會獲得較高的計畫型補助款，但是在敘述統計上，則沒有明顯的一致性，筆者認為不同的中央，依其政治關注所規劃的中央政策目標，才是較重要的原因。

也就是說，雖然可從 89 年後，中央和高雄市在同樣都是民進黨執政，民進黨的高雄市的確獲得較高的計畫型補助款金額。但是在 83-87 中央和高雄市在同樣都是國民黨執政，國民黨的高雄市卻沒有因此獲得較高的計畫型補助款金額。因此，可說民進黨政府和國民黨政府對於直轄市有不同的計畫型補助款分配看法。但是對於中央和直轄市在同樣政黨執政的情形下，同黨籍的市長會獲得較高的計畫型補助款金額，此點卻是需要保留的。

並且從另外一方面來看，台北市在總計畫型補助款上的總計畫型補助金額和之前並未有太大的改變，因此雖然在中央各部會補助款上有不同的補助金額方式，但是在總計畫型補助上，台北市並未因為不同政黨的關係，中央有對於北市較少的財政補助。並且，在國民黨中央執政下，也並沒有看到對於同是國民黨執政的高雄市有較高金額的補助。因此，中央和直轄市在同樣政黨執政的情形下，

無法完全證實同黨籍的市長會獲得較高的計畫型補助款金額。但是不同的中央對於高雄市的確有不同金額補助的態度。

四、中央和直轄市在同樣政黨執政的情形下，無法完全證實同黨籍的市長是否會獲得較高補助金額的計畫型補助款計畫。

由於計畫型補助款在直轄市的補助辦法上，均依照「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」中的直轄市之計畫型補助事項來發放，如大眾捷運系統規劃及建設計畫、都會區鐵路立體化計畫，除補助辦法上特別說明補助高雄市的兩大計畫；都會區快速道路系統建設計畫以及污水及雨水下水道工程計畫之外，並沒有什麼計畫不同（詳細整理表請見本文表十六：81），並且根據計畫型補助款的項目分析以及訪談者的訪談結果，其計畫型補助款均為依照中央當年度的政策而來，因此並無某一直轄市會得到較多的計畫型補助款計畫，另一直轄市未得到的情形。

不過經由訪談也得知，在民進黨中央執政下，對於台北市以及高雄市的中央各部會補助款補助上面，計畫雖然大多相同，但是在同一計畫上的金額補助上卻會有所不同，也就是說對於高雄市會給予比較多的財政幫助。

不過由於台北市在總計畫型補助款上的總計畫型補助金額和之前並未有太大的改變，因此雖然中央各部會補助款上有不同的補助金額方式，但是在總計畫型補助上，台北市並未因為不同政黨的關係，中央有對於台北市較少的財政補助。並且，在國民黨中央執政下，也並沒有看到對於同是國民黨執政的高雄市有較高金額的補助。因此中央和直轄市在同樣政黨執政的情形下，同黨籍的市長是否會獲得較高補助金額的計畫型補助款項目，此點無法完全驗證。

五、在直轄市長的選舉年，中央和直轄市在同樣政黨執政的情形下，並未發現同黨籍的市長會獲得較高的計畫型補助款金額或者是較高補助金額的計畫型補助款項目。

不管是在敘述統計的研究發現，或者是在訪談的研究發現上，均未看到在直轄市長的選舉年，中央和直轄市在同樣政黨執政的情形下，同黨籍的市長會獲得較高的計畫型補助款金額或者是較高補助金額的計畫型補助款項目，此一一致性情形。在計畫型補助款的影響因素上，直轄市長的選舉年應該不是影響的成因之一。

六、在總統的選舉年，無法完全證實直轄市的計畫型補助款金額以及項目有一致性增加的情形。

在敘述統計的研究發現，並未看到在總統市長的選舉年，中央對於直轄市的計畫型補助款金額以及項目有一致性增加的情形，因為計畫型補助款的項目必須要依照「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」中的直轄市之計畫型補助事項來發放，如大眾捷運系統規劃及建設計畫、都會區鐵路立體化計畫，除補助辦法上特別說明，另外補助高雄市的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外，並沒有什麼計畫不同（詳細整理表請見本文表十六：81），並且根據計畫型補助款的項目分析以及訪談者的訪談結果，其計畫型補助款均為依照中央當年度的政策而來，因此並無在總統的選舉年，某一直轄市會得到較多的計畫型補助款計畫，另一直轄市未得到的情形。

但是，既然是依照中央當年度的政策而來，又經由訪談者得知，中央的政策目標的常常會做更動，有些更動的原因也是要兌現總統選舉的選舉支票，因此在總統的選舉年中，如因兌現競選政策而更動的中央政策目標，當然也就連帶的改變了計畫型補助款的計畫項目，不過在計畫更動消長之間，也難以說明是否就有增加計畫型補助款計畫的現象。並且訪談者大多也無法就總統的選舉年有明確的看法，因此，此一影響因素也僅能先持保留的看法。

貳、 「計畫型補助款」的影響因素分析

在影響北高計畫型補助款之因素分析(1994-2005)，整理影響北高計畫型補助款之金額與項目因素共有以下四點原因。

一、計畫型補助款之申請、執行、編入預算形式全由中央主導

由於計畫型補助款的補助性質，加上地制法的限制，計畫型補助款的主導權皆由中央掌握，因此在申請、執行、編入預算形式由中央主導情形下，再加上計畫型補助款為中央與地方之直單一直線關係，因此，中央握有影響計畫型補助的重要因素。

二、不同中央執政下重心轉移

89 年度作劃分，在不同的中央政府執政下，對於台北市與高雄市計畫型補助款的金額與項目確實有不同的作法，如以敘述統計的中央各部會補助北高比較圖形中可看出兩大明顯不同區段，在 89 年度前台北市的各部會補助金額皆高於高雄市，但在 90-93 年度的這個區段則是相反，高雄市高於台北市的補助收入。

而在訪談的研究發現上，訪談人員大多數皆同意，政治為相當大的計畫型補助款影響因素，尤其又以中央與地方的關係最為重要。並且也同意，在政黨輪替後，與中央同政黨的高雄市政府受到中央較多的計畫型補助款。

因此在不同中央的執政重心轉移下，此為影響北高計畫型補助款之因素。

三、中央政策目標之設立依據

計畫型補助款與其說是地方計畫，但是實質內容中，卻是跟隨中央政策目標而更動的地方計畫，因此府際關係是否良好以及當年度是否有讓中央改變政策目標的原因，例如像選舉年，中央可能釋放利多去爭取選票，不過在選舉年的當年度在敘述統計上，並未看到明顯的金額或者是計畫增加的現象。僅在訪談上，訪談人員均說明中央政策目標常更動，因此地方也因此要提和中央政策有關的新計畫去爭取經費的情形。

四、影響計畫型補助款金額有所偏差的項目-代收代付金額

在計畫型補助款上，「代收代付」是看不到詳細數字，但是卻相當重要的問題，因為「代收代付」為之前計畫型補助款常用的方式，有受訪者認為如果因為政治因素的關係，中央要對於地方有特別的照顧，用代收代付是最難以看到但是卻有實質計畫展現的方式。並且，受訪者也說明在 90 年度之前「代收代付」的金額在各機關補助收入中有佔一定的比率，因此在本研究中未包含此項目，也恐有偏差，而影響計畫型補助款在敘述統計上的研究發現。

參、關於北高計畫型補助款建議

將把對計畫型補助款的建議列於下：

一、確立計畫型補助款的撥款原則

地方在申請補助款上，除了中央擁有同意的主導權外，撥款的標準依據也不夠清楚，並不是每個計算都有公開的公式可以計算，因此，雖然計畫型補助款單指對於中央與地方的關係，但是如果補助的撥款原則不夠明確，對於地方政府總

有無所適從之感。因此建議在原則上可採更透明的方式處理。並且在審查完後，可附上審查意見說明書，以及同一計畫在其他縣市的補助金額以及補助原因。

二、確定計畫型補助款的撥款時間

再來則是北高計畫型補助款的金額發放時間問題，因為計畫型補助款必須在年底時就將計畫執行完，並且將金額花費用完，但是一年的計畫在申請到中央發放的金額並不一定，有時十二月就要結束的計畫，在九月時才知道中央同意並且得到其款項，將一年要執行的計畫濃縮在三個月執行完，對於地方政府來說是相當大的負擔。

也因此，計畫型補助款在 90 年度要求要納入預算之後(以前不需納入總預算表現)，但是在總預算編列的時間，計畫型補助款事實上都是來不及編列進去的，因此近三年計畫型補助款的項目都必須要用追加預算的方式陳列，或者是用墊付的方式表現。因此計畫型補助款屬延續性以及當年度計畫兩種，如是當年度計畫的，中央應提早在前一年度就說明，或者延長其地方辦法時間，以維持計畫品質。

三、追蹤計畫型補助款的長期政策推動功能

由於計畫型補助款的是依照計畫項目編列，但是每年的計畫項目都不同，除了像早年「中央補助」中的基隆河整治等大型計畫外，現在的「中央各部會補助」款項目都是依據中央當年度的政策目標，因此，每年的計畫不一定相同，也就是說每年的計畫會進行淘汰的動作，再開始新的計畫。

如因為政策功能問題，因而變換政策的理由也理所當然，不過比較嚴重的問題則是一些計畫型補助款僅補助地方政府前一兩年，不過政策之後還是要繼續運行，而金額的來源則讓地方政府傷痛腦筋，這也就是所謂的「中央請客、地方買單」的問題。在此方面，也僅能建議在計畫型補助款的施行前，對於財務來源要

先作規劃才行，避免在中央主導因素下，計畫型補助款不僅未能造福地方建設和福利，並且造成地方財政的困擾。

四、計畫型補助款已有透明化

在十年間的計畫型補助款表現上，從訪談內容中，可看出有越來越預算透明化的趨勢，例如訪談人員說明代收代付的金額和項目已經逐漸減少，並且計畫型補助款的金額和項目已經要納入預算，而代收代付的計畫型補助款也在 92 年要求必須要列表。當然計畫型補助款在申請和中央准允發放的時間上應該要再做修正，這樣才能在地方執行地方的計畫型補助款上，能有更充裕的時間去將計畫的品質做的更好，而避免將預算花完但是品質難以兼顧的問題。

其補助款的透明化其實也是跟政治因素有關，因為此項改革是因為立院要求要將中央各部會補助款、代收代付等項目透明化，而這計畫型補助款從黑箱文字資料到完全透明化，成列在決算書的過程，其實也花了好長一段時間，因為從本文的研究年度 83-95 年度，也是自 90 年度之後才有比較清楚詳細的資料可在地方決算書上找尋的到，相信之後在進行計畫型補助款研究，其資料的搜集也會更加的正確與快速。並且更重要的是，經由補助款資料的透明化，也可落實確實保存政府資料以及強化監督以及研究的功能。

第二節、 後續研究建議

在本文的研究上，因為並非在實務機關有實際運作的計畫型補助款的實務經驗，因此，在許多計畫型補助款的實務運作情形，皆有賴於和主計和會計人員在資料上的協助以及實務經驗討論，但是仍恐有因實務經驗不足以及在資料錯誤判讀的情形。比較遺憾的則是在台北市與高雄市由於在預算陳列上之不同，尤其是

台北市在 90 年度以前，其「中央各部會補助款」均未列於總預算上，也未列於單位預算上，因此無法做更細部的統整比較。但是在 90 年度之後，計畫型補助款上其資料已顯完整，不管是「中央各部會補助款」或者是「代收代付」均可從總決算書上找到，因此在 90 年度之後，可再找一個時間區間，做其相似的計畫型補助款探討，相信在許多的研究假設問題上，可得更完整的研究證明。

並且從本文研究中可了解，政治因素並分是單一主要的影響因素，因此可再從其他因素去做分析瞭解，分析在計畫型補助款中，除了政治因素外，還有什麼試影響計畫型補助款的變動原因？是否平衡城鄉差距才是最主要計畫型補助款的變動原因？

因此在後續研究上，建議不僅從直轄市進行計畫型補助款的變因探討，並且可從直轄市外的 18 個縣市以及五個省轄市進行在計畫型補助款上的變動分析研究。並且由於本文僅對直轄市做其研究，訪談者皆為台北市與高雄市的人員，在僅兩類別研究對象上，採取的是深度訪談，並非問卷調查研究。並且如在訪談人員中，可訪談中央單位，了解中央在計畫型補助款的發放原則是否有何不同或者在實務面上運作的限制有哪些？不僅從地方的主會人員了解計畫型補助款的申請看法，也可從另外一方面去補充其觀點面向之不足。

如在 23 個縣市上，就可以對專責負責中央直撥計畫型補助款負責人員進行問卷調查以及訪談，不僅了解計畫型補助款在十年間變化情形的看法，並且在研究類別較多的情形下進行問卷調查，對一些實際看法上，也可得其直接的意見。並且，本文僅做直轄市的計畫型補助款的變動分析，如能和其他 23 縣市一同比較，這樣，在許多的問題面向上，也許可以得其更清楚的了解。詳細的建議的研究問題如下：

1. 研究是否中央與縣市長在同樣的政黨執政下，同黨籍縣市會獲得較高的計畫型補助款以及較高額的計畫型補助款計畫項目。並且越貧窮的縣市獲得越高的補助金額以及較高金額的計畫項目。
2. 研究是否在縣市長的選舉年，同黨籍的中央政府會撥給同黨籍的縣市較高的

計畫型補助款以及較高額的計畫型補助款計畫項目。並且越貧窮的縣市獲得越高的補助金額以及較高金額的計畫項目。

3. 研究是否在總統的選舉年，台灣 23 個縣市的計畫型補助款均有一致性增加或減少的情形。並且越貧窮的縣市獲得越高的補助金額以及較高金額的計畫項目。