

## 閒置公建設補助款制度研究： 以行政院「充實地方文化館計畫」為例

江妍儀

國立台北大學公共行政暨政策學系碩士生

### 摘要

近幾年來，在平面和電子媒體中時常可以發現關於「閒置公建設」的報導。不論是停車場、焚化爐、機場港口、工商展覽館或是各類型文化館等，這些閒置的公建設散佈於全國各地，且絕大多數都處於閒置或低度利用的情況。

大多數的閒置公建設，都是各種中央政策下的產物：「一縣市一焚化爐」、「一鄉鎮一停車場、活動中心、圖書館」、「挑戰 2008」等。從這些政策可以發現，中央政府往往透過「計畫型補助款」方式進行補助，所以地方政府可視本身需求向中央相關部會提出申請。唯地方基於政治（如選舉考量）、經濟等因素，枉顧實際需求而積極申請，卻未能預先做好相關的政策規劃與評估，相對地中央也未能做好監督、考核的工作，以致時常出現中央補助建造的硬體建設完成後，卻面臨地方政府沒有經費與能力去維持營運，進而許多公建設的閒置或低度利用即是在此一政策脈絡下所形成。儘管閒置公建設的情況嚴重，但是回顧國內相關文獻卻發現，國內對於閒置公建設的探討相當匱乏。

對於閒置公建設的議題，本文將以「挑戰 2008：國家重點發展計劃」中的「充實地方文化館」為例，該政策提出充實各地地方文化館，但卻造成各地地方文化館閒置的情況。故本文從「補助款制度」的角度切入，進一步探究造成國內目前地方文化館閒置的原因有哪些？從制度面來看，計畫型補助款的設計促使文化館建設散及各地，卻面臨建設失當或無法自行營運的情況。因此，應該如何活化這些閒置地方文化館？以及未來應該如何避免此種情況的發生，都是本文所欲討論之議題。

關鍵字：計畫型補助款、地方文化館、閒置公建設、地方財政

## 壹、前言

「九千萬元的公共建設，再投入七十三萬元，會得到什麼？結果是什麼也沒有桃園中壢一座九千萬元打造的立體停車塔，最後是以七十三萬元發包拆除，說明了兩筆公帑相加等於零的可怕算術…」(2005/08/15 聯合報)

「為保存地方文物，全台各縣市興建各式各樣文化館，其中固然有經營出特色的，但為數不少的文化館因營運不善，虛擲公帑，閒置荒廢。」(聯合報，2007.02.11)

近幾年來，不論是平面或電子媒體中，常常可以發現許多關於公共建設遭到閒置的報導，這些公共建設種類繁多且遍佈各個縣市，從停車場、焚化爐、圖書館、機場港口、工商展覽館，乃至於到各類型的文化館（諸如原住民文化館、客家文化館與地方文化館）。政府投入大量資源，卻流於低度利用或閒置的情況，有時甚至需要地方政府再投入資源拆除。

觀察這些處於閒置或低度利用狀態的公共建設，可以發現這些建設往往是中央相關政策下的產物，從早期國民黨時期的「一縣市一焚化爐」、「一鄉鎮一停車場、圖書館」等；到民進黨執政時期則打著「社區總體營造」、「建設鄉土」等口號，因而出現「新十大建設」、「挑戰 2008」等政策。每一個政策背後都代表著更多公共建設，以及更多的公共支出。

儘管這些政策的背後，都有著不同的環境系絡與政策訴求；但是相同的是，這些政策都是由中央制定、規劃，再交由地方執行，因此這些政策通常是透過「計畫型補助款」的方式補助地方，即由中央相關部會直接撥款給地方執行政策之用。譬如位於台北縣五股鄉的「北縣工商展覽中心」即為一例，中央政府花費十億作為硬體建設，相關的軟體建設與經營管理則交由地方政府或委託民間執行；但各個地方政府卻不必然具備經營管理的能力，以及充足的經費維持這些公共建設的基本營運，因而造成閒置的情況。另外像是台中的清泉崗航站、恆春的五里亭機場等也都是斥資數億元卻流於低度利用的例子。

其中，「地方文化館」隸屬於「挑戰 2008：國家重點發展計劃」的子計畫—「新故鄉社區營造計畫」之下的一個次計畫「充實地方文化館計畫」。該政策積極在各縣市設立地方文化館，反而造成各地文化館閒置的情況。故本文將以行政院文化建設委員會所主管的「充實地方文化館計畫」作為案例。

因此，本文擬從「財政運作」的角度出發，去探討造成國內公共建設—特別是地方文化館—閒置的原因有哪些？從我國現行的補助款制度來看，計畫型補助款的制度設計應是促使各地文化館面臨閒置或低度利用的重要因素。故本文探討的焦點包括：一般的計畫型補助款如何運作？在地方文化館計畫中計畫型補助款機制又是如何運作？計畫型補助款的運作方式對於地方文化館又哪些影響？最後，則將進一步探討對於這些閒置或低度利用的地方文化館應該如何活化？未來又應該如何避免類似的狀況發生，以上皆為本文所欲探究之議題。

## 貳、閒置公共建設與補助款制度之關係

### 一、閒置公共建設

何謂「閒置公共建設」？根據教育部所重編定的「國語辭典修訂本1」之釋義可知，「閒置」是指閒放在一旁，換言之閒置是指對於某事物擱置一旁、閒而不用的狀態。「公共建設」主要是指政府投資參與興建的硬體設備而言，不論是各式發電廠、水庫、圖書館、運動中心、公園等皆屬之。因此，閒置公共建設主要即是指政府所投資的公共建設呈現閒置、荒廢或低度利用的情況。

國內目前公共建設閒置的情況相當嚴重，約從 2001 年開始國內兩大報系—中國時報與聯合報即陸續針對「閒置公共建設」之議題，進行深入的系列報導（詳參下表一），並進行持續性的關注（詳參下表二）<sup>2</sup>。

表一 閒置公共建設相關專題報導

系列報導名稱	日期	作者	資料來源
地方文物館何去何從	2007 年 2 月	王紀青、戴永華等	聯合報
口號、建設、幻景系列報導	2005 年 9 月	胡宗鳳等五十七人	聯合報
體檢公共建設—台灣公共建設閒置浪費的診斷與對策	2004 年 8 月	何榮幸等七人	中國時報

資料來源：筆者自行整理

<sup>1</sup> <http://www.sinica.edu.tw/~tdbproj/dict/>（教育部國語辭典修訂本網路版）

<sup>2</sup> 相關新聞資料整理自聯合報系（聯合知識庫）與中國時報系（知識贏家）之電子新聞檢索系統，主要以「閒置公共建設」或「閒置公共設施」兩關鍵字進行檢索，收集到的新聞集中在 2001 到 2007 年期間。

表二 閒置公共建設相關新聞報導

新聞名稱	日期	作者	資料來源
十大祕境蚊子館，文山老泉活動中心，使用率零	2007/03/30	陳洛薇	中國時報/ C1 版
低度使用 3 停車場列管	2006/11/11	鄭緯武	中國時報/C2 版
7 處閒置公共設施 市長促改善	2006/08/15	馮惠宜	中國時報/C2 版
法務部 查賄新方向 三百億閒置設施 包藏賄選文化	2005/10/07	王建訓、林弓義	中國時報/政治綜合/A10 版
搶救經濟高市研議實質減稅	2001/02/28	許文媛	中國時報
停車場變蚊子館 33 億錢白花 22 座 低度利用與閒置停車場的維修管理，已成沈重負擔，若要拆除還要額外編列預算	2007/02/27	陳依秀	工商時報/預算打老虎專題報導/A6 版
柯子坑住宅養蚊子 中央究責	2006-07-19	莊芳銘	聯合報/C1 版
補助款需繳回 停車場不敢活化	2006-04-14	紀文禮	聯合報/C1 版
各地檢方動起來 追查失當工程	2005-10-07	地方中心記者	聯合報/A3/焦點
政治味不除 鹹魚難翻生 公帑籠絡椿腳 蓋了一堆廢物 先天不良 難以回春	2005-08-21	林松青	聯合報/A9 版/綜合
不得再犯同樣的錯 謝揆：建設閒置 逐案檢討	2005-08-18	李順德	聯合報/A5/話題
郭瑤琪：依難易度活化 以促參創商機 指地方閒置建設近千億 主要是過去政府造成 但現在的政府 絶不想推諉責任	2005-08-18	李順德	聯合報/A5/話題
每項荒唐建設都源自一個偉大的口號	2005-08-15	社論	聯合報/A2/焦點

資料來源：筆者自行整理

上述報導具體呈現國內各地方公共建設閒置的實際情況。從而發現，目前國內各地方，特別是鄉鎮市層級的地區充斥著閒置的公共建設，像是停車場、老人活動中心、各類交通設施（如機場、藍色公路、港口）等。若從公共建設實際執行的結果來看，除了圖書館的利用率較高外，其他像是停車場、老人活動中心、文化館等都基於不同的理由而遭到閒置<sup>3</sup>。這些公共建設的閒置或低度利用通常出於相似的原因，即在政策補助制度下，基層地方政府積極爭取，卻枉顧地方需

<sup>3</sup> 何榮幸，中國時報，2004/08/09，A3 版。

求與自身財政與經營能力，且事前未經過詳細的政策評估與規劃，造成許多公共建設的設置地點過於偏僻、硬體規劃欠佳以及地方政府無法負擔營運所需的人事、水電費等基本費用等問題，進而產生閒置的結果。

因此，筆者認為所謂的「閒置」，就是閒而不用；閒置公共建設則是指，由政府出資新建、整建或擴充軟硬體設備之公共建築物（像是圖書館、活動中心等）或設備（如焚化爐、停車塔等），在政府出資興建或改善完成後，處於荒廢不用或是低度利用狀態者，稱之。

對於閒置公共建設的問題，行政院也於 2005 年 9 月成立「活化閒置公共設施專案小組」，其主要任務即是要清查各機關閒置之公共設施暨檢討改善，並由各主辦機關積極處理，包括原設施功能之強化、調整或以委外經營方式辦理<sup>4</sup>。儘管閒置公共建設的問題已成為各級政府手上的燙手山芋，綜觀國內相關研究卻可發現，不論是學術刊物或是政府報告，與「閒置公共建設」直接相關的研究依然相當匱乏<sup>5</sup>。

## 二、我國補助款制度

中央政府依據憲法第一百四十七條、地方制度法第六十九條，和財政收支劃分法第三十條之規定<sup>6</sup>，為求全國經濟發展之平衡，應該對財力較差的地方政府予以補助，或對財力較優的地方政府給予協助金。這些法律的目的無非就是希望可以透過中央政府的協助，讓各地方政府的財政狀況能趨於一致。其中，根據「財

<sup>4</sup> 資料來源：<http://www.pcc.gov.tw/news/news663.htm>（行政院公共工程委員會-新聞稿）

<sup>5</sup> 檢視國內相關論文，與「閒置公共建設」相關之論文目前僅有一篇：徐忠民（2006），《台灣公共建設閒置之成因與解決之道》，東海大學公共行政學系（本論文目前國家圖書館尚無法取得）。學術期刊則多是對於閒置公共空間的探討，直接探討閒置公共建設者只有一篇：連振賢（2007），《行政院活化閒置公共設施推動情形》，政府審計季刊。

<sup>6</sup> 「中華民國憲法」第 147 條

中央為謀省與省間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省，應酌予補助。省為謀縣與縣間之經濟平衡發展，對於貧瘠之縣，應酌予補助。

「地方制度法」第 69 條

各上級政府為謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助；對財力較優之地方政府，得取得協助金。各級地方政府有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府得酌減其補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增其補助款。第一項補助須明定補助項目、補助對象、補助比率及處理原則；其補助辦法，分別由行政院或縣定之。

「財政收支劃分法」第 30 條

中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府。但以下列事項為限：

一 計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。

二 跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫。

三 具有示範性作用之重大建設計畫。

四 因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。

前項各款補助之辦法，由行政院另定之。

政收支劃分法」第三十條第二項與地方制度法第六十九條第三項之規定，中央於民國九十五年修正通過「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」（以下簡稱「中央補助辦法」），該法明確架構出我國補助款制度。由補助款的法源可知，補助款制度的目的在於：透過政府間的財政轉移，來解決府際間發展不均衡的問題（程韻舫，2005；陳明珠，2001；宋棋超，2001）。

實務上，我國中央政府為解決地方財政水平的差異，所採取的解決方式有二：一為中央統籌分配款，另一則是補助款制度。其中，中央統籌分配款由財政部主管，乃是將政府稅收根據一套複雜的分配公式進行分配，其目的為彌補地方財政需求的不足；補助款制度則是由行政院主計處所主管，由中央政府從歲入中提出部分款項，透過預算程序的方式補助地方政府。（李顯峰，2002；陳聽安，2002；孫克難，2002；宋棋超，2001）。故知，補助款是為中央對於地方的一種「額外」的幫助，通常透過指定用途（諸如指定用於教育支出、社會福利等）或專款專用的方式（如中央推行的各種跨縣市、跨年度的重大計畫）運作。

然而，學者觀察補助款制度運作情況，指出補助款制度被中央政府用來強化對地方政府規範，並造成基層政府依賴的心態。劉彩卿等人（2003）之研究發現：特別是鄉鎮（市）層級的政府，主要財源的財源來自補助款，這些基層政府依賴上級政府補助的情況最嚴重。此外，補助款制度容易受政治等變動因素的影響。羅清俊研究精省前的省政府的預算指出（2001），省政府的預算與選舉有一定程度的關係，只要遇到選舉年省政府會偏向有計畫性的以預算補助動員方選舉。學者張其祿認為（2002），我國中央政府雖然已經可以根據不同地方政府的財政能力進行補助，但是還是會受到政治因素的影響，即地方政府積極爭取補助款擴張支出以討好選民。此外，呂佳螢（2005）研究 1995 到 2005 年間北高兩市計畫型補助款的變動情況認為，計畫型補助款是由中央主導，因此不同的中央執政下補助重點從台北市轉移到高雄市，但是政治因素並非單一主要的影響因素。

再從補助款的類型來看，我國現行補助款制度依其性質可區分為兩種：「一般補助款」與「計畫型補助款」。本文將分別說明如下（程韻舫，2005；蕭家進，2002；陳明珠，2001；宋棋超，2001）：

#### 1. 「一般型補助款」

主要目的在補助地方政府營運的基本需求，包括縣（市）基本財政收支差短與定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助經費。一般補助款通常統籌編列

於地方政府的科目之下，是由中央授權給各地方政府在限定的範圍內，視自身需要支配使用。對地方政府來說，一般型補助款是一種較為彈性的財政補助方式。其中，在民國九十年我國補助款制度進行變革，大幅將中央各部會下的計畫型補助款，具有一般性、小型工程款與財劃法第三十條規定補助事項以外者，皆改列為一般型補助款（張四明、王瑞峯，2002）。部分學者認為一般型補助款對於地方政府財政的自主是正面的影響。

## 2.「計畫型補助款」

計畫型補助款又稱「類別補助款」或「專案型補助款」。此類補助款為中央針對較重大或跨縣市之計畫所給予地方政府的補助，通常編列在中央政府各部會的預算項目下，而且金額相當龐大。由中央補助辦法第三條之規定可知，現行計畫型補助款通常是全國性、跨多個縣市或直轄市且影響層面廣泛的計畫項目，並非單一地方政府所能負擔，因此中央政府透過補助款的方式，一方面可以分擔地方較難負擔的重大公共支出或外部效果大的計畫，另一方面則可以補助希望地方政府配合辦理的事項。

由此可知，中央可以透過計畫型補助款的方式，對地方政府發生很大的影響力，進而要求地方政府執行中央所推行的政策與計畫。國內目前許多的公共建設即是遵此脈絡進行。因此，以下將針對我國現行計畫型補助款的運作現況與運作模式做概略性的介紹<sup>7</sup>：

所謂的計畫型補助款，是中央各部會為了執行特定政策透過附帶條件（需要配合款或指定用途）或非條件式補助之方式來進行。這些政策或計畫必須符合中央補助辦法之規範，而具有整體性、跨域性、示範性與政策性等特徵。此類預算經費通常必須要指定用途專款專用且須納入每年度的預算，故對地方政府有很大的影響。此外，中央各部會目前尚未有固定且統一的補助模式，補助之作業流程等亦不盡相同，這主要是因為各部會所專責的計畫種類繁多、規模、性質、期程等差異甚大。

首先，從補助法規之訂定來看，各部會尚無統一機制。一般來說，中央部會依據「中央補助辦法」第九條之規範，擬定部會補助原則，諸如文建會的「行政院文化建設委員會對直轄市及縣（市）政府補助處理原則」；並針對每個施政計

<sup>7</sup> 資料整理自：戴肇洋等（2007），「[建置中央計畫型補助資訊公開與整合型管理機制](#)」與李顯峰等（2004），「[計畫型補助款制度及執行成效之研究](#)」。

計畫訂定作業要點作為補助之依據，譬如地方文化館計畫則訂有「行政院文化建設委員會 96 年度補助直轄市及縣市政府推動『地方文化館』計畫作業要點」。然而，並非所有部會都訂有部會之補助原則，以交通部為例，本身並無針對計畫型補助款訂定補助規範，而是授與業務承辦單位自行訂定補助規範。

再者，計畫型補助款對於不同補助對象有不同比例。中央將經費預算編列到各部會，再由各部會依據當年度的政策目標與計畫，編列補助款項給申請單位。各部會補助直轄市、縣（市）政府需遵循「中央補助辦法」以及部會自訂之作業要點等，依照一定比例補助。「中央補助辦法」第七條與第九條中，明確規定兩各直轄市與縣（市）政府在不同補助比例下的補助項目。大體來說，北高兩市所能獲得的計畫型補助相對比例較少，主要是因為直轄市（尤其是台北市）的財政自主能力較縣（市）政府要好。

最後，各計畫型補助計畫的監督考核工作，主要由行政院主計處、行政院研考會以及審計單位，分別負責計畫的控管、預算之執行、監督與檢討。這些單位透過資訊系統的建置，可以充分了解各項計畫的進度與執行情況，目前可供利用的資訊系統有：行政院主計處的「全國主計網」、行政院研考會的「施政計畫管理資訊系統」。藉由資訊管理系統的建置，使計畫型補助的資訊更為透明化，也更便於主責單位之控管。

由此可知，目前我國計畫型補助款上呈現各自為政的情況，再加上專責單位在補助過程中，往往不夠謹慎以致計畫型補助未能有效利用資源，甚至造成閒置的情況。行政院主計處檢討九十四年所編列的計畫型補助款，歸納出以下幾個問題所在（行政院主計處第一局，2005）：事前規劃不周，未能落實前置評估作業；補助事項範圍過於廣泛、籠統，造成補助經費過於寬鬆不易控管；預算未確實執行，進而影響整體的執行效益。

### 三、閒置公共建設與補助款制度的關係

由上述對於計畫型補助款之敘述可知，計畫型補助款主要補助內容為中央各部會專責之跨行政區域的重大計畫。譬如教育部主管的一人一樂器一校一藝團、降低國民中小學班級學生人數計畫，內政部的國土資訊系統計畫、推動外籍及大陸配偶弱勢家庭子女福利服務，乃至於大型交通建設（如台北市捷運內湖、信義、

松山等路線）等<sup>8</sup>，皆為目前正在進行的各種補助計畫。從這些計畫可以發現，計畫型補助款多為中央基於國家整體發展之考量所制定出來的政策，且往往需要投入大量的資源方能完成，並非個別的地方政府所能負擔，因而必須透過中央政府以計畫型補助款的方式來補助。但是由於這些計畫範圍廣、性質相異，故很難由單一部會來統籌所有計畫，必須由各自專責單位負責補助事宜。

從相關統計可以發現<sup>9</sup>，從民國九十年補助款制度改革至今，中央對於計畫型補助款的補助金額從九十一年的 999 億 8863 萬元，增加到 1088 億 3235.8 萬元。再由計畫型補助的計畫數來看，光是九十五年度各部會透過計畫型補助款進行補助的計畫數就有八十七個。其中，經濟部所提出的計畫數最多，金額最龐大的則是交通部（約 618.5 億元），占全部補助金額的一半以上（56.83%）。

由此可知，計畫型補助款的計畫眾多、補助金額龐大且內容各異。然而，中央各部會卻沒有充足的人力負責這些業務。審計部在「民國 94 年度中央政府總決算審核報告<sup>10</sup>」中明確指出：各部會對於計畫型補助款的運用成效不彰。

各機關多因補助款龐大，補助計畫紛雜，且業務人力不足，致頗多計畫核定遲延，於年度終了前始行核撥補助經費，並有若干計畫未於核定前審慎評估整體規劃之可行性，計畫完成後更因無力逐案督導，致屢有效能不佳之情事。

對於上述所提到計畫型補助款使用成效不彰的問題，最直接的結果就是公共建設出現閒置或低度利用情況。對此，最可能的原因在於：中央主管單位的能力有限。

由於中央主管部會的能力有限（包括業務承辦人員不足、缺乏經費等），以致無法善盡監督之責。譬如對受補助單位的申請審查不周延、補助過程中經費的運用方式、執行成果等，也未能盡到監督考核之責。相對地，地方政府基於自利心態，如選舉考量或可能的工程利益等因素，多會積極申請中央所推出的各種補助計畫，卻未能事先做好詳細的政策評估與規劃，而中央各計畫的審核委員在資訊不對稱的情況下，也很難在短時間內對每一個申請案有深入的了解，因此若地方政府未能做好事前的規劃與評估，中央受限於人力、時間等因素，很難對每一

<sup>8</sup> 資料來源：<http://gpmnet.nat.gov.tw/REPORT/ReportWorkPost.asp>（行政院研考會）

<sup>9</sup> 資料來源：戴肇洋等（2007），「建置中央計畫型補助資訊公開與整合型管理機制」與李顯峰等（2004），「計畫型補助款制度及執行成效之研究」。

<sup>10</sup> 資料整理自：<http://www.audit.gov.tw/Public/Doc/15/20061003144245045z7Fv.doc>（審計部）

個申請案進行詳細的事前審查。一旦申請計畫通過，地方政府如何執行、經費運用等，中央部會雖然各自訂有監督考核的方式，但是實際執行的成效有限，所以才會產生補助款運用成效不彰的問題。

因此，各地由中央補助新建、整修或擴充完成的各類型展覽館、地方文化(物)館、機場港口、身心障礙及青少年福利服務中心、產業交流中心、老人活動中心、焚化爐以及停車場(塔)等公共設施，往往就是因為政府事前規劃失當、事後又監督不力，因而出現閒置或低度利用的情況。

綜言之，計畫型補助款是中央補助各項計畫的經費來源。但是在實際運作的過程中，由於補助金額龐大、計畫種類繁多，再加上業務承辦人力不足等因素，難以對受補助單位的申請、執行與考核做詳盡的監督，使得許多公共建設在興建完成後即遭到閒置的命運。由此可知，目前計畫型補助款的運作方式是促成許多公共建設閒置的主要原因。

## 參、補助款制度運用於地方文化館計畫之意涵與問題

### 一、充實地方文化館計畫之意涵

近幾年來，在「本土化」意識的發酵下，在地化的思維受到重視，社區營造運動蓬勃發展。各個地區無不積極發展各種型態的社區，地方文化特色、地方產業。中央政府也不遺餘力的推行各種促進地方發展的政策，諸如社區總體營造、台灣健康社區六星計畫、挑戰 2008 計畫等，促使地方事務逐漸受到民眾的重視。「充實地方文化館計畫」即是在此一社區營造的脈絡下應運而生。

地方文化館簡單來說，即是表現各個地方特色的一個公共空間，所以各個文化館所展示的主題各異，形式也很多元。大體來說，文建會將地方文化館的形式概分為三大類：表演類、展覽類與綜合類。從展示內涵來看，文化館所展出的主題不盡相同，但原則上都是以所在地的風土民情或是產業特色為主題。一般常見的主題包括：當地具特色之產業（如稻米、木雕、陶瓷、螺絲產業、茶葉等），或是與當地的特殊地理、歷史相關者（譬如文史館、過去的領事館、首長辦公室等）；乃至以當地著名人物為主題（像是朱銘美術館、李天祿布袋戲文物館、李梅樹等）；也有部分文化館是以表演空間的方式呈現。

地方文化館的出現主要是基於「充實地方文化館計畫」，該計畫隸屬於「挑戰 2008：國家發展重點計畫—新故鄉社區營造計畫」下的子計畫。計畫期程從

民國九十一年起至九十六年底止，在性質上則屬於「中長程施政計畫」，也是行政院列管的補助地方專案計畫之一。根據行政院研考會網站中的「九十六年作業計畫<sup>11</sup>」顯示，地方文化館計畫是透過「計畫型補助款」的方式補助，預期經費三十七億元，截至九十五年度止，實際支付金額累計為 26 億 5 千 6 百萬餘元。

「充實地方文化館計畫」的主要政策意涵，可以從 2002 年文建會的「地方文化館計畫總說明<sup>12</sup>」中明確定義：

「地方文化館計畫」是以歷史建築、閒置空間再利用等計畫概念，藉由軟體的改善與政策相結合。並透過專業團體與地方上文史團體或表演團體的投入，凝聚共識、整合地方資源，共同提出創意，為各地方鄉鎮、社區擬具可以永續經營的籌設計畫。

從同份文件中亦可了解「地方文化館計畫」之政策目標為：呈顯地方文化特色。換言之，即是透過文化館的展演功能，將各地固有的文化特色具體呈現，並希望可以使文化館具有永續經營的能力，以期可以促進當地就業並產生觀光的效益。

進一步檢視地方文化館的施政成果：計畫在執行四年之後（截至九十四年度決算為止），實際達成的成效可以分為「硬體」與「軟體」兩方向來說明<sup>13</sup>：在硬體設備上，全國各地共設立了 232 座地方文化館，並完成地方文化館網路系統資訊平台之建置工作等。軟體面向則包括有：培訓各館舍所需之人才共計 2400 餘人；輔導 25 縣市成立地方文化館推動小組與輔導團，以強化文化館之功能運作；並定期監督考核各受補助文化館之經營狀況，以期達到永續經營的目標。

## 二、地方文化館計畫之財政運用

地方文化館計畫是由行政院文化建設委員會主管，根據「行政院文化建設委員會對直轄市及縣（市）政府補助處理原則<sup>14</sup>」與「行政院文化建設委員會 96 年度補助直轄市及縣市政府推動『地方文化館』計畫作業要點」之規定，採取計畫型補助款的方式予以補助。

<sup>11</sup> 資料來源：

[http://gpmnet.nat.gov.tw/PLAN40/PLAN\\_CONTENT.asp?PLAN\\_ID=8579&SYS\\_TYPE=PLAN40&PLAN\\_YEAR=96&WORD\\_FLAG=1%FLAG=](http://gpmnet.nat.gov.tw/PLAN40/PLAN_CONTENT.asp?PLAN_ID=8579&SYS_TYPE=PLAN40&PLAN_YEAR=96&WORD_FLAG=1%FLAG=)（行政院研考會-政府施政計畫-由院列管作業計畫）

<sup>12</sup> 資料來源：<http://203.71.213.25/culture/doc/01.doc>（行政院文化建設委員會，2002）

<sup>13</sup> 資料來源：<http://gpmnet.nat.gov.tw/PLAN10/PL101950.ASP?View=1>（行政院研考會-中程施政計畫）

<sup>14</sup> 資料來源：<http://www.cca.gov.tw/law/assistance/p17.pdf>（文建會-文化法規）

因此，以下將針對地方文化館計畫的補助方式做簡要的介紹<sup>15</sup>：

- 1.申請：各地方文化館之籌設應先向所轄直轄市、縣（市）政府提出申請，由直轄市、縣（市）政府實地勘查與審查通過後，提交給文建會進行審核。其中文建會的審核分為兩個階段，第一次的審核決定是否通過，複審則決定補助額度（陳國寧等，2006）。
- 2.補助項目：根據作業要點第七條之規定，文建會補助各文化館以硬體設備的充實（包括建築整修、環境美化、設備充實等）與經營管理與推廣為主。但根據同一作業要點第十一條之規定，補助項目中基本上不包括人事費、土地取得（含租賃）、建築物新建費用及館藏文物購置。
- 3.補助原則：根據作業要點第九條之規定，原則上，文建會補助台北市不超過 30%，台灣省各縣（市）、高雄市及金門、馬祖不超過總經費之 70%。此外，直轄市及縣（市）政府應協調鄉鎮（市、區）公所及籌設單位自籌部分比率經費。
- 4.撥款方式：撥款方式採取分期撥付，不管是文建會撥給地方政府，或是地方政府撥給各文化館皆然。
- 5.使用原則：地方文化館計畫的補助經費需納入各地方政府的年度預算（或追加預算）中執行，並且要專款專用。籌設過程中或經費不足，應以自行籌措財源配合，不能要求追加補助。
- 6.考核方式：受補助之地方文化館應定期回報補助款的執行情況。同時，文建會得進行不定期訪視，以瞭解實際執行情形。

### 三、地方文化館計畫的問題何在

確實，這些地方文化館呈現當地的文化特色，但是從相關報導與政府報告書中，卻也指出這些地方文化館的背後隱藏著許多的問題。「民國 94 年度中央政府總決算審核報告<sup>16</sup>」中，即針對地方文化館閒置的情況提出以下缺失：

已開館營運之文物（化）館，參訪率偏低，設置效益不彰；地方文化

<sup>15</sup> 資料整理自：陳國寧等（2006），「地方文物館實施與檢討研究計畫結案報告」、「行政院文化建設委員會 96 年度補助直轄市及縣市政府推動『地方文化館』計畫作業要點」、「行政院文化建設委員會 96 年度補助直轄市及縣市政府暨民間推動『地方文化館計畫』計畫申請程序」、「96 年度『地方文化館計畫』補助作業各縣市提案注意事項」。

<sup>16</sup> 資料來源：<http://www.audit.gov.tw/Doc/DocDetail.aspx?menuid=Annual&docno=15>（審計部，九十四年中央政府總決算審核報告）

館財務規劃及前置作業欠周延，致工程進度落後、設備不足及文物蒐藏工作未確實，影響開館營運功能；後續監督考核作業未落實，影響補助經費使用效能等缺失。

由此可知，目前地方文化館主要問題在於：使用效益不彰，此即本文所探討的核心議題—「閒置」公共建設的問題。則「充實地方文化館計畫」此一政策是否出現問題？筆者整理相關新聞報導<sup>17</sup>，認為造成地方文化館面臨閒置的原因，大致可以從「財政補助制度」和「經營管理」兩個面向來討論：

### 1. 財政補助制度之面向

財政制度面向主要是從補助款制度來探討。根據行政院研考會的資料顯示，地方文化館是以「計畫型補助款」的方式進行，即主管單位會根據申請計畫的內容個別給予補助。然而，計畫型補助方式在地方文化館政策的實際運作過程中，衍生出許多困境：

A. 中央強勢主導政策，補助過程卻無效率。充實地方文化館實際上源自中央

統籌制定之政策，故中央的規劃成為影響政策的重要因素，地方文化館計畫中補助政策重點在硬體部分，因而可能流於「重硬體輕軟體」之弊。其次，補助作業流程冗長且緩慢，影響受補助單位的正常運作。由於計畫型補助款需要納入所轄地方政府之年度預算，故經費從中央到地方政府再到各館舍之間時程甚長，不僅欠缺時效性，更可能影響館舍的正常營運。

B. 計畫型補助款淪為地方選舉的籌碼。計畫型補助制度提供負面誘因吸引地方政府爭取。近幾年地方財政情況惡化，地方無法負擔大型公共建設的支出，轉而向中央政府申請經費作為地方建設之用。在中央與地方資訊不對稱的情況下，加上基層選舉的考量，這些經費申請往往很容易通過。對基層首長來說，這些建設不僅是最具體的政績，更是利益之所在。

C. 自籌款比例過高，不利於民間館舍與委外經營者。地方文化館籌設案補助款與自籌款依規定之比例為：公有館 7：3，但台北市部分為 3：7；民間館均為 5：5。對於民間館舍自籌款的要求過於嚴苛；對於公有館舍採取委外經營方式者，則未有明確規定自籌比例，容易形成地方政府轉嫁的委

<sup>17</sup> 資料整理自：2007，「地方文化館何去何從」系列報導，聯合報；2005，「口號、建設、幻景系列報導」，聯合報；2004，「體檢公共建設－台灣公共建設閒置浪費的診斷與對策」，中國時報；以及「九十四年中央政府總決算審核報告」、陳國寧等（2006），「地方文物館實施與檢討研究計畫結案報告」、「96 年度「地方文化館計畫」補助作業各縣市提案注意事項」。

外廠商的情況。

D.地方政府沒有經費維持營運。地方政府透過計畫型補助款取得興建公共建設的經費，卻沒有相應經費維持一般運作，譬如部分鄉鎮公所大量架設路燈，卻不開燈以節省電費。相同地，部分文化館面臨中央補助館舍興建後，卻沒有經費可支付該館的日常運作（如人事費、水電費等），以致文化館成為名符其實的蚊化館。

綜上所述，縱使法律詳實規定補助方式、項目、原則等，但是在實際執行過程中，卻常出現窒礙難行的情況，尤其是行政流程的繁複往往是導致經費無法及時給付的重要因素。此外，形式性規定過於僵化，譬如自籌款比例過高致民間館舍難以負擔。簡言之，行政補助流程上的繁複，以及自籌款門檻過高導致地方政府或民間館舍無法負擔，這些因素都是促成今日許多地方文化館處於閒置或低度利用的原因之一。

## 2. 經營管理之面向

經營管理面向分別從文化館的內涵、管理考核、永續經營幾個面向，去探討文化館所可能面臨的問題。

A.地方文化館主題重複，究竟是呈現地方特色或是資源浪費？根據「挑戰2008：國家重點發展計畫」之規劃：充實地方文化館計畫是希望透過文化主題館的方式呈現台灣地區豐富多樣的文化資源與鄉土文化特色。然而，實際上各地文化館主題出現大同小異的情況，許多縣市都有以稻米、眷村等主題的文化館，主要原因在於台灣幅員不大、風土民情相似所致，則我們是否需要這麼多類似的文化館？全台兩百三十二個地方文化館究竟是各具特色，抑或只是資源的重複投入？

B.管考機制未臻完善。中央主管機關對於被補助計畫應該進行合宜的管理與考核，根據「地方文化館實施與檢討研究計畫之結案報告<sup>18</sup>」指出文建會的管考機制運作方式如下：對於撥款補助的地方文化館採取定期派人進行的實地考核，監督補助經費的運用狀況，並成立推動小組與輔導團，輔導各地地方文化館之經營管理。但是，文建會的監督管理上依然存在部分缺失：首先，文建會並未建立期中、期末執行成果審查機制或考評制度；其

---

<sup>18</sup> 資料來源：<http://superspace.cca.gov.tw/home.asp>（行政院文建會－地方文化館網站）

次，地方文化館設置的經營效益目前以各館舍的「參訪率」作為衡量指標，此種衡量方式並不適切；二為文建會未建立「退場機制」，經營不善之館舍沒有後路可退。

C.地方文化館沒有足夠能力經營。「地方文化館實施與檢討研究計畫之結案報告<sup>19</sup>」調查全台 232 個地方文化館的經營現狀發現：目前各館舍多面臨到人力不足、沒有中長程規劃，主要收入來源依靠政府補助者等問題，致使許多地方文化館處於閒置或低度利用的狀態。早成此一現象的主要原因在於：地方沒有足夠的經費與經營能力來維持文化館的正常營運。

簡言之，地方文化館內涵模糊、主題重複，恐流於資源浪費之虞；又中央主管機關管考機制未臻完善，考核方式不適切且未能建立有效的退場機制；相對地，地方政府則未能確實評估自身能力，倉卒提出計畫卻無法確實執行，故地方文化館閒置成為無法避免的結果。

## 肆、變革與發展進程

由前文中可以了解到，目前國內閒置公共建設的問題主要在於：計畫型補助款的補助方式在實務運作上，未能達成應有的效益，以致許多公共建設出現閒置的情況。其中，本文以文建會的「充實地方文化館計畫」為個案加以檢證，進而發現儘管計畫型補助款的規範詳實，但是實際執行的過程卻出現許多落差，所以才會產生公共建設閒置的問題。因此，以下將分別從計畫型補助款、閒置公共建設與地方文化館三個層次，去探討三者在規範面與實務面上的落差以及可能的解決之道。

### 一、計畫型補助款

從上述對於我國補助制度的討論中，相較於統籌分配款與一般型補助款，計畫型補助款容易引起爭議的原因在於，前者多採取固定的公式，來進行分配；計畫型補助款卻沒有固定的標準，故容易受到政治、選舉、政黨活動等因素的影響。

對中央政府來說，補助款制度（特別是計畫型補助款）讓中央對地方事務有更大的影響力。相對地，從地方政府的角度來看，地方政府的首長或民意代表基於自利心態，會傾向於透過計畫型補助款的方式來爭取更多經費，以作為在地建

---

<sup>19</sup> 資料來源同上。結案報告書: pp.118,130,190。

設之用，這些建設不但是具體的施政成果，更是下次競選公職的利器。但是這些建設卻不盡然都符合地方之需求，往往流於資源的浪費。

對於計畫型補助款所產生的問題，部分學者提出可能的方式<sup>20</sup>：

- 1.制度的定期檢討與改進。中央補助單位對於補助方式、補助事項、比例與流程等，應定期檢討改進，以避免制度僵化而不符合實際執行的需求，進而影響整體的執行效益。
- 2.落實計畫型補助款的競爭評比與監督考核機制，完善計畫前審查制度並強化計畫執行過程的監督與控管。
- 3.建置計畫型補助款之資訊系統。透過資訊系統的建置，讓各種補助資訊透明化，各部會可以及時了解其他部會正在進行或已結案之補助計畫的具體內容、執行進度或成果。
- 4.提供正面誘因。為避免地方政府對中央補助的過度依賴，中央政府可以利用部份指標作為補助之依據，譬如財政自主程度、租稅努力程度以及支出績效之追蹤評估等。

## 二、閒置公共建設

從各種公共建設閒置的情況可知，儘管地方政府積極爭取許多的建設，但這些建設卻不全然符合當地民眾的需求，並且在欠缺事前完善的評估規劃下，浮濫的建設反而成為地方政府的負擔。理論上，中央政府透過計畫型補助款，是為解決地方沒有能力負擔較重大之建設，因此透過計畫型補助之方式來協助各級地方政府，且為了均衡各地發展，更訂定了不同的補助比例標準。但在實務上，計畫型補助款的制度性特色—中央提供一大筆經費，給各級地方申請作為地方建設之用，此種方式反而淪為地方基層選舉的工具。再加上中央業務承辦人力有限，故審核過程草率、監督考核機制也多未能落實，造成許多公共建設閒置的情況。

再者，由前文可知許多公共建設閒置的原因，多為先天條件不足，像是地點過於偏僻、經費不足以致建築主體蓋好後沒有錢蓋廁所等；有些是後天條件不足，譬如有些焚化爐或停車場（塔），建設好後卻面臨沒有垃圾可燒或是沒有車願意停進去的困境。為解決公共建設的閒置的情況，中央政府積極成立跨部會小組，

---

<sup>20</sup> 資料整理自行政院主計處第一局（2005），〈計畫型補助款之探討〉；李顯峰（2002），〈中央統籌分配款稅制與一般補助款之改進方向〉；陳聽安（2002），〈財劃法及其相關問題之省思〉。

研擬應對之策。根據「行政院活化閒置公共設施推動方案<sup>21</sup>」，行政院成立「活化閒置公共設施專案小組」，這個跨部會專案小組的主要任務為：清查各機關已完工但未依原計畫使用、使用率偏低或長期停工具潛在閒置情形之公共設施，協助評估閒置公共設施活化的可行性，並以強化設施功能、轉型再利用或委外經營等方式，多管齊下進行活化<sup>22</sup>。

「行政院成立『活化閒置公共設施專案小組』，全面檢視並評估活化可行性，以轉型、再利用或委外經營等方式限期活化…」（中國時報，2007/2/8）

以下將分別就轉型、再利用與委外三種方式來討論：

- 1.轉型：閒置公共建設的轉型，主要可以運用在既有的建築與空間。如本文所探討的地方文化館中，有很多即是以既有的館舍乃至於古蹟等現有的建築，轉型而成。這些原有的建築設備，可能因為諸多因素而遭到閒置，因此透過功能上的轉型成為文化展示表演的空間、或是社區民眾聚會的空間，都是可能的方式。
- 2.再利用：對於閒置的空間與建築，可以透過再利用的方式來改變原有的型態。譬如高雄市透過BOT方式，由標得的奧多廣告公司出資並結合年輕藝術家，將公園外側的人行空間「城市光廊」，進而改變了高雄城市風貌。又如台北縣的「二重疏洪道」，面積廣大但地處偏僻，還有廢棄物亂倒、攤販群集等問題，但在台北縣的規劃下，闢建運河、周邊綠地、眾多球場，以及自行車道，讓民眾多了一個休閒的好去處。這些都是閒置後再利用的成功範例。
- 3.委外。在新公共管理的思潮下，政府部門往往將委外經營視為萬靈丹，因此把許多的政府業務委外或民營化。然而，事實上在委外的過程中，政府不僅不能置身於外，甚至更應該要嚴格監督這些受委託的廠商。此外，單純將業務交給民間廠商去進行，卻枉顧民間廠商之利益，往往也只會惡化閒置的情況，故應該留給廠商部分圖利的空間。以地方文化館為例，對於部分閒置地方文化館，地方政府多傾向於以委外的方式進行活化，但是從

<sup>21</sup> 資料來源：<http://ethics.mof.gov.tw/ekm/public/Attachment/6691542377.doc>（行政院活化閒置公共設施推動方案-合訂本）。

<sup>22</sup> 資料來源：<http://www.pcc.gov.tw/news/news778.htm>（行政院公共工程委員會-新聞稿）。

相關法規卻又發現地方政府再將業務委外的同時，也會將中央賦予的自籌款部分轉嫁到廠商身上，往往造成廠商更大的負擔，以致閒置的情況更為嚴重。

### 三、地方文化館

從與地方文化館相關的法律規定可以了解，地方文化館的閒置與一般閒置公共建設有其相同之處，包括：缺乏完善的事前評估與後續考核監督、地方沒有能力負擔自籌部分等。然而，地方文化館的問題尚有其獨特之處，主要在於：地方文化館多為利用既有的建築或空間，與其他多數閒置的公共建設透過補助款方式新建硬體建設，在本質上是有所區別的。其次，地方文化館本身相較於其他公共建設，如停車場、活動中心、焚化爐等，更需要具備「經營管理」的能力，因為這類型的文化館除了創造出一個展演的空間外，還需要相關人才去經營、規劃與管理，財成達到永續經營的目標，而這方面的能力並非一般公務人員所能具備，也是促使地方文化館容易閒置的因素之一。故要解決此一問題，此處同樣由「財政補助制度」與「經營管理」兩個面向，分別提出以下建議：

#### （1）財政補助制度：透明、簡明與彈性為原則

A.資訊平台的建立。此處的資訊平台不僅限於前文所提到的補助款資訊，而是指主管單位應該對於各地方的環境、設備、人力等面向有一定程度了解。這些資訊不僅可以作為事前的評估考核的依據，也可作為補助過程中對於補助進度、執行成效等資訊，都能夠有完整的了解。

B.統一且簡明的作業手續。特別是各地方政府回報補助進度的部分，由於各部會作業流程不一，且往往為應付更高層的控管，而需要回填許多繁雜的表格，對於地方政府與民間館舍都是相當繁雜的過程，故建議透過簡明、統一的表格代替。

C.更為彈性的制度設計。地方文化館計畫實施五年多，但是自籌款比例的問題造成館舍經營困難，卻一直沒有過獲得解決。因此，主管單位應該定期檢討制度缺失，並研擬出相應的解決方式，避免制度僵硬造成政策成效不彰。

#### （2）經營管理面向：重視人才養成、夥伴關係與民眾參與

A.經營人才培養：人才缺乏是國內社區與文化產業普遍的現象，因此中央往往投注大量的資源作為人才養成之用。從地方文化館計畫九十六年的作業

計畫中即可發現，文建會預計在九十六年間投入二十三億元作為輔導地方文化館管理及人才培育之用，占當年度經費的七成以上<sup>23</sup>。由地方文化館計畫各年度的工作摘要可知，文化館計畫剛開始多半以硬體建設、網路資訊建置為主要重點，但是到了後半則多以人才培養為主軸，故人才的養成是永續經營的關鍵所在。

B.夥伴關係的建立：所謂的夥伴關係（partnership）是指，透過不同組織間的合作以達成最大的效益。合作的形式包含：各地方文化館間的合作、政府與學校、民間社團等組織的合作。譬如，高雄市文化局將高雄市所轄的十五個地方文化館，聯合起來組成「高雄城市文化館家族<sup>24</sup>」，並交由南華大學美學與藝術管理研究所的團隊進行專業的規劃與管理。另外，在台北縣與宜蘭縣也有類似機制。透過這種策略聯盟的方式，博物館之間進行資源的整合與共享，則可以產生共生共榮的加乘效應。

C.民眾的參與：對於地方文化館而言，如何呈現地方文化的內涵是相當重要的議題。然而，如何讓民眾願意進入文化館，參與文化館的各種活動，甚至成為地方文化的參與者與促進者，是今日地方文化館經營的重要議題。彰化縣鹿港鎮是一個充滿古蹟與文化的城鎮，當地青年（以大專生為主）即成立一個組織—鹿港大專文青會采風隊<sup>25</sup>，每年辦理采風研習營將鹿港的文化與特色介紹外地人了解。在鹿港鎮的例子當中，可以發現當民眾願意認同所居住的地方，則會願意投入時間與精力來參與、維護其所認同的文化。因此，文化館除了內涵的充實外，更重要的是舉辦各種活動、與民眾接觸，才是永續經營的目的所在。

## 伍、結語

本文從補助款制度的角度切入，探究我國公共建設閒置的問題，從中發現補助款制度中的計畫型補助款，為目前國內許多大型計畫的經費來源，各部會透過計畫型補助款來協助地方完成中央所欲推行之政策。由前文之討論可知，目前對

---

<sup>23</sup> 資料來源：

[http://gpmnet.nat.gov.tw/PLAN40/PLAN\\_CONTENT.asp?PLAN\\_ID=8579&SYS\\_TYPE=PLAN40&PLAN\\_YEAR=96&WORD\\_FLAG=1%FLAG=](http://gpmnet.nat.gov.tw/PLAN40/PLAN_CONTENT.asp?PLAN_ID=8579&SYS_TYPE=PLAN40&PLAN_YEAR=96&WORD_FLAG=1%FLAG=)（行政院研考會-政府施政計畫）

<sup>24</sup> 資料來源：<http://sub.khcc.gov.tw/~museum/museum.html>（高雄城市文化館）

<sup>25</sup> 資料來源：<http://38.lugang.cc/#>（鹿港文青會）

於補助款之規範尚稱詳盡，然而由於中央的政策過程草率、主管機關監督考核機制未能落實；地方則基於政治、選舉等自利考量，競相爭取經費補助，在諸多因素的交互影響下，使得許多的公共建設處於閒置或低度利用的狀態。

對此，本文也分別就計畫型補助款、閒置公共建設與地方文化館三個層次，提出對於現行制度進行變革的可能途徑，包括計畫型補助款應透過資訊平台的建立，促成資訊透明化，不僅便於管理也可以減少政治因素介入的機會；閒置公共建設則可透過轉型、再利用與委外三個途徑，但是政府本身不可忽略「課責」的重要性；最後，地方文化館在財政補助制度面向上，則強調制度的彈性與簡明，在經營管理上則需做到人才培養、夥伴關係的建立與促進民眾的參與等。

然而，未來若要避免閒置的狀況產生，應該努力的方向有二：

### 一、健全補助款體制

健全制度是從制度面上著手，也是最根本性的解決方式。透過立法手段補足計畫型補助款在制度上的缺失，增加實際運作上的彈性，才是根本的解決之道。然而，以我國目前的政治環境來看，只有選舉沒有人民，修訂法律反而是最難達成的。儘管政治可行性很低，但是法規制度的修訂卻是必須的，健全制度不但需要行政部門的推動，更需要立法單位的配合。

### 二、周延且完善的決策過程

為了避免閒置公共建設的情況繼續發生，最重要的是在政策制定的過程中應該精確評估政策之效益，並做到確實執行，故本文將分別從「政策規劃」與「政策執行」兩個面向來探討：

首先，從「政策規劃」的角度來看。中央執政者在決策制定的過程中，往往容易會陷入中央的主觀思維，從而規劃出不符合當地民情的政策，「一鄉鎮一停車場」即為一例，中央政府地處寸土寸金的台北市，在決策過程中未慮及一般鄉鎮的實際情況，政策一旦推出，各鄉鎮爭相爭取該筆補助款興建停車場，但是除非是都會化程度較高的地區，否則一般民眾根本不會花錢去停車場停車。

中央政府在決策制定的過程中未能做好事前的評估與規劃，未能體察各地不同的風土民情。此外。中央往往打著「均衡地方發展」的口號，從而要求每個縣市或是鄉鎮都要有相同的建設（如地方文化館、活動中心、焚化爐等），卻未實際參酌地方民眾的需求。因此，未來中央政府在制定相關政策時，應確實做好政策規劃與評估。

其次，從「政策執行」的角度來看。造成公共建設閒置的原因，往往是因為中央補助地方政府從事硬體上的更新，但硬體建設完成後，地方卻不一定有能力開始後續的經營與運作。因此，應該設法強化地方政府的執行能力。其方式包括與民間團體、企業或學校的合作。藉由民間的專業能力來強化地方政府的經營管理的能力。相對地，中央政府對於地方文化館的經營，也應該給予必要的協助：譬如強化各館舍經營管理能力，除透過地方政府的輔導團以外，文建會也可以扮演媒介角色，將優良社區力量引入文化館；對於效益不佳的文化館建立「退場機制」，譬如輔導成效不彰的館舍轉型。

綜合上述意見，未來若避免公共建設閒置的問題，不僅應該進一步完善計畫型補助款的補助制度；中央與地方政府在政策評估、規劃到執行的過程中，也都應該更加小心謹慎，避免公共建設閒置的情況發生。

## 參考文獻

### (一) 報章雜誌

王紀青、戴永華等

2007，地方文物館何去何從，聯合報。

胡宗鳳等五十七人

2005，〈口號、建設、幻景系列報導〉，聯合報。

(<http://www.vivianwu.org.tw/02fore.php?ser=120>)

何榮幸等七人

2004，〈體檢公共建設-台灣公共建設閒置浪費的診斷與對策〉，中國時報。

(<http://www.vivianwu.org.tw/02c.php?ser=96>)

### (二) 政府研究報告書與計畫說明

陳國寧等

2006〈地方文物館實施與檢討研究計畫結案報告〉，行政院文化建設委員會。

(<http://superspace.cca.gov.tw/down.asp>)

戴肇洋等

2007，〈建置中央計畫型補助資訊公開與整合型管理機制〉，行政院研究發展考核委員會。<http://www.grb.gov.tw/index.htm>,GRB-政府資訊研究系統)

李顯峰等

2004〈計畫型補助款制度及執行成效之研究〉，行政院研究發展考核委員會。

(<http://www.grb.gov.tw/index.htm>,GRB-政府資訊研究系統)

審計部

2005，〈九十四年中央政府總決算審核報告〉，<http://www.audit.gov.tw/Doc/DocDetail.aspx?menuid=Annual&docno=15>

行政院

2001，〈挑戰 2008：國家發展重點計畫（2002—2007）〉，[http://www.pmc.org.tw/upload/links/challenge2008\\_c.pdf](http://www.pmc.org.tw/upload/links/challenge2008_c.pdf)

### (三) 期刊論文

方凱弘

2006〈初探地方財政分權化及其在我國之政策意涵〉，《政策研究學報》，6:51-88。

行政院主計處主計月刊

2005〈計畫型補助款之探討〉，《主計月刊》，598:11-13。

李泰興

2006〈中央對地方補助款資料庫系統建置之研究〉，《主計月刊》，607:11-16。

李泰興

2006〈中央一般性補助款指定辦理施政項目機制之探討〉，《主計月刊》，606:11-16。

李顯峰

2002〈中央統籌分配款稅制與一般補助款之改進方向〉，《經濟前瞻》，81:44-47。

呂佳螢

2005〈直轄市計畫型補助款之變動分析(1994-2005)〉，國立政治大學公共行政研究所碩士班論文。

沈玉婷

2005〈我國補助款制度之研析-以花蓮縣鳳凰風景區及台東縣關山親水公園支比較為例〉，國立東華大學公共行政研究所碩士班論文。

林健次

2003〈地方財政自我負責機制與財政收支劃分〉，《公共行政學報》，9:1-33。

林愍茨、黃崇哲

2006〈世界公私夥伴關係的發展趨勢〉，《臺灣經濟研究月刊》，29-9: 25-31。

程韻舫

2005〈地方財政課責研究--以補助款制度為例〉，《主計月刊》，591:47-56。

黃建興、蔡玉時

2002〈建立激發地方政府財政努力之機制〉，《經濟研究》，2:33-52。

廖坤榮、吳秋菊

2005〈扛不起的未來：地方財政困境之研究--嘉義縣鄉鎮市案例分析〉，《公共行政學報》，14: 79-124。

魯炳炎

2003〈中央與地方財政關係--我國地方政府觀點之分析〉，《經社法制論叢》，31:59-185。

陳明珠

2001〈地方財政與補助款制度之探討〉，《審計季刊》，21-4，35-48。

陳連芳

2003〈從府際觀點探討地方財政改善之道〉，《財稅研究》，35-5:181-209。

陳聽安

2002〈財劃法及其相關問題之省思〉，《經濟前瞻》，81:-38-43。

張文俊

2006〈經濟、政治因素與我國補助款分配之關係〉，《財稅研究》，38-2:63-93。

張四明、王瑞峯

2002〈九十年度財政補助制度改革之探討〉，發表於《前瞻新世紀：兩岸三地的府際關係》學術研討會，暨南大學公共行政與政策學系主辦，五月十八日。

張世熒

2002〈府際關係中地方補助制度之研究-以桃園縣政府與龜山鄉公所互動關係為例〉，銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士在職專班論文。

張其祿

2006〈我國地方輔助制度革新方案之研究：分析層級法(AHP)之應用〉，《財稅研究》，38-1:79-202。

張其祿

2002〈我國地方補助款分配模式之經驗研究〉，《社會文化學報》，14:79-99。

張其祿

2001〈府際間財政補助政策之經濟效能分析--兼論我國地方補助款之執行與展望〉，《社會文化學報》，12:133-157。

張倩瑜

2006〈英國公共建設風險管理制度〉，《研考雙月刊》，30-2: 81-92。

郭昱瑩

2002〈地方發展之困境與展望〉，《研考雙月刊》，26-3:57-65。

劉金順

2006〈地方治理的財源困境--以稅制為例〉，《競爭力評論》，9: 31-60。

劉彩卿、朱澤民、陳欽賢、黃瑞春

2003〈鄉、鎮(市)補助款分配之實証研究〉，《財稅研究》，35-4:1-15。

劉彩卿

2001 〈「財政收支劃分法」對鄉（鎮、市）層級地方政府財政之影響〉，《經  
社法制論叢》，27:135-158。

劉淑惠、陳欽賢

2002 〈府際間的財政關係與爭議--以中央統籌分配稅為例〉，《法政學報》，  
15:191-205。

蔡玉時

2003 〈英國中央與地方財政關係對我國的啟示〉，《經濟研究》，3:267-285。

蔡吉源

2005 〈臺灣中央與地方財政關係--制度與歷史的觀察(1952-2003)〉，《財稅研  
究》，37-5:137-154。

蔡美娜

2004 〈美國補助款公式化分配機制之理想與現實〉，《主計月刊》，578:31-41。  
潘聖潔

2004 〈中央補助政策、區域所得重分配與風險分散〉，《中原學報》32:4,455-466  
賴恒宗

2005 〈縣市地方財政困境問題探討〉，《審計季刊》，25-2:42-54。

蔣水木

2002 〈日本地方財政自主性之分析〉，《財稅研究》，34-4: 164-191。

蕭家進

2002 〈財政補助制度的省思〉，《研考雙月刊》，26:2,頁 88-98。

#### （四）網路資料

行政院文建會—地方文化館網站：<http://superspace.cca.gov.tw/home.asp>

行政院研考會：<http://www.rdec.gov.tw/mp.asp?mp=5>

行政院文化建設委員會：<http://www.cca.gov.tw/>