



# 建構地方政府財政紀律異常之 控管機制概述

長期以來，我國地方政府多面臨財政收支差短現象，部分債限瀕臨上限甚至超限，顯示出現財政紀律異常之警訊；在美國、日本亦曾發生過地方政府財政紀律異常，進而破產之案例，爰如何建立機制協助財政紀律異常之地方政府強化金流控管，量入為出，並於最短時間內提出財政健全方案，早日恢復財政紀律，已是當務之急。

林淑勤、潘富生（行政院主計總處公務預算處科長、專員）

## 壹、前言

1930 年代凱因斯學派主張功能性財政，允許政府的財政狀況出現短絀現象，並透過適當的債務舉借來作為財務調度。我國部分地方政府採取功能性財政政策，卻對舉債欠缺整體考量，持續且大幅度的收支不平衡，其歲出面肇因於選舉支票寬濫、編列超過中央一致性政策給付或補助標準之社福支出、慶典活動、超逾財務負擔能力辦理工程建設等，而

歲入面又未能開源，且未依歲入執行情形切實控管歲出預算經費執行，導致公共債務持續攀高，面臨接近甚而超逾法定債限之窘境，致無法如期支付員工薪資、年終獎金及廠商款項，不但有損財政紀律，且影響政府形象與信用，行政院爰於 104 年 7 月 15 日頒訂「地方政府財政紀律異常之控管機制」。本文謹就國外地方政府破產重整之案例與國內地方政府財政紀律異常之控管機制建構過程及規定內容加以說明，

俾供各界瞭解。

## 貳、國外地方政府破產重整之案例

### 一、美國密西根州底特律市

2013 年 7 月 18 日美國密西根州底特律市政府宣布破產，為美國歷史上最大規模地方政府破產事件，主要財務問題為連年赤字導致負債 185 億美元，市政府退休基金不足支應，公務人員退休福利支出比

重過大，排擠經濟、福利及治安等支出，惡性循環致造成破產，其主要重整措施如下：

- (一) 密西根州政府採緊急接管措施籌措現金：1. 調降民選官員薪資、2. 出售或出租市府財產、3. 公營事業民營化、4. 削減用車津貼、5. 重新協商勞動契約等，以籌措現金支應市政支出。
- (二) 申請破產保護，除退休人員健康照護津貼，立即停止支付無擔保債務、贈與義務。
- (三) 訂定支出優先順序，首重改善公共健康、安全與居民福利，核准成立信託基金收取並保留特定財源修理街燈與電網，推動簡化拆除廢棄危樓程序，後續則注重保障財政可靠與穩定，促進私部門投資，以重獲經濟動能。
- (四) 提出債務重整方案，與債權人協商。
- (五) 福利政策重整，提案改革退休、醫療給付等政策。

底特律市歷經 16 個月財政紀律重整措施，得以大幅減輕債務，於 2014 年 12 月 10 日正式結束破產狀態。

## 二、日本北海道夕張市

日本北海道夕張市 2006 年底總債務高達 632 億日元，約年度歲入的 14 倍，於 2007 年 3 月 6 日宣布破產，其主要重整措施如下：

- (一) 接受中央政府看管，訂定 18 年期的償債計畫，並在北海道政府「利差融資」和中央政府「轉移支付金」的支撐下，維持市政運作的最低水準。
- (二) 開源措施：1. 加稅以清償債務，減少給付事項、2. 拍賣市有公共財產、3. 增加各種設施使用費、4. 提高上下水道和幼兒教育收費標準。
- (三) 節流措施：1. 市長及公務員減薪、2. 縮減市府公務員人數、3. 鼓勵管理職員工退休、4. 關閉部分公共福利設施、5. 公立醫院公辦民營改

為私人診所、6. 小學整併。

## 參、國內地方政府財政困境之因應經驗

### 一、近年地方政府財政狀況

97 至 104 年度直轄市及縣市政府財政收支均呈赤字，債務餘額由 5,900 億元增加至 8,852 億元（下頁附圖）。截至 104 年 9 月底 1 年以上非自償債務合共 7,399 億元，其中宜蘭縣、苗栗縣 2 縣已超過法定債限，另南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣 4 縣亦超過法定上限之 90%。

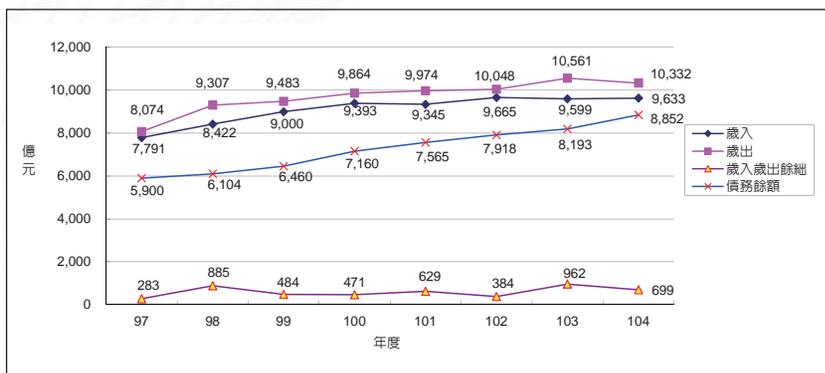
### 二、臺南市

臺南市 100 年度 1 年以上非自償債務餘額 441 億元，未償債務餘額占歲出 42.74%，瀕臨法定債限 45%，爰於 101 年度提出縮短財政收支差短之精進策略，主要措施包括：

- (一) 預算面控管：1. 扣除依法義務經費外採行緊縮措施，如經常支出、

# 論述》預算·決算

附圖 97 年至 104 年度直轄市及縣市政府基本財政概況圖



資料來源：作者自行整理。

特別費通案刪減、2. 一般交通補助費全部刪除、3. 縮減不休假加班費、出差旅費雜費報支等。

(二) 執行面控管：各機關單位之預算扣除必要項目後，餘額列入未分配數專案控管，另 300 萬元以上之採購案，須專案簽奉核准。

經該市本量入為出精神，有效縮減支出，致其歲入歲出差短，由 100 年度 59 億餘元，降為 102 年度 44 億餘元。

## 三、宜蘭縣

宜蘭縣 100 年度 1 年以上

非自償債務餘額 147 億元，未償債務餘額占歲出 61.49%，大幅逾越法定債限，爰成立財政健全小組，主要措施包括：

(一) 歲入面：1. 增加租稅，如開徵營建剩餘土石方及礦石開採特別稅，調高公告地價、公告現值及合理評定房屋現值逐步接近市價，加強徵收溫泉取用費等、2. 獎勵促參，包括員山公園溫泉會館、清水地熱發電等、3. 開發土地，如辦理頭城烏石漁港區段徵收及南堤新生地開發等、4. 管理財務，如路邊停車收費等。

(二) 歲出面：推行節約措施、

訂定較中央更為緊縮之共同費用編列基準。

經該縣厲行開源節流，目前雖仍超逾法定債限，惟 1 年以上非自償債務餘額 103 年度已降為 134 億元。

## 肆、落實地方政府財政紀律之精進措施

### 一、考核及預警機制

基於尊重地方自治權責及兼顧監督之責，行政院主計總處自 90 年度起，即依財政收支劃分法與地方制度法授權訂定「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」規定，針對各地方政府社福、教育、基本設施、財政績效與年度預算編製及執行等四大面向進行考核，各該面向考核成績低於 80 分者，縣每少 1 分扣減 1%，直轄市、省轄市、金門縣及連江縣每少 1 分扣減 0.5%。100 至 103 年度各地方政府之財政績效與年度預算編製及執行面向考核累計扣減補助款 2 億 3,706 萬餘元，且就審計機關查核涉有違失事項，均函請應切實檢討改進。

附表 地方政府財政紀律異常之控管機制內容及說明表

規定內容	逐點說明
一、現行中央對地方政府已有年關（年終獎金、考績獎金）、7月（下半年退撫金）及9月（教師考績獎金）等人事費資金調度機制，當地方政府人事費依上開機制調度後仍不敷，向行政院專案申請資金調度時，應先提送財政改革規劃報告，並敘明同意接受本機制實施控管，中央再就一般性補助款予以提前撥付，不另新增其他資金調借。	一、依地方制度法第19條規定，公共債務與財務收支及管理為縣（市）自治事項，爰規定地方政府應先提送財政改革規劃報告，並敘明同意接受本機制實施控管。 二、又為避免其他財政困窘之地方政府群起效尤，破壞地方財政自治精神，中央僅就一般性補助款予以提前撥付，不另新增其他資金調借。
二、地方政府各項財源撥入公庫後，應依下列支付順序，做整體收支規劃： （一）人事費等法定支出。 （二）基本行政作業費。 （三）其他支出（保留款及工程款等款項優先由融資調度平台處理，無法處理部分始列入本項）。 （四）已開立之付款憑單（尚未付款），應按上開費用性質重新歸類，並排列支付優先順序。	為提供居民基本服務需求，確保公款支付以人事費等法定支出優先，其次為基本行政作業費，而保留款及工程款等款項則優先由財政部協調臺灣銀行建置之融資調度平台處理，符合資格且有意願之廠商，由該地方政府轉介臺灣銀行申請，廠商負擔利息後一次領取，嗣後將由地方政府每月獲配中央統籌分配稅款分期償還。
三、地方政府財政局（處）應於每月20日檢討當月實際收支情形並預估次月現金收支情形。第一、二優先順序所需經費，應匡列為專款專用，不得流做其他使用。	為落實金流控管以避免流動性風險，明訂金流控管模式，確保第一、二優先順序經費之所需。
四、地方政府財政局（處）應按日統計庫存現金日報表，依上開優先順序排列隔日預計支付項目，經會同地方政府主計處共同核章再次確認均符規定，始能送公庫銀行支付。	明訂公款支付行政程序及複核機制。
五、地方政府財政局（處）每月編製實際現金收支報告並上網公告，讓資訊公開透明；另於次月10日前函送財政部及行政院主計總處核備。	為落實民衆知的權利，明訂現金收支報告上網公告，讓資訊公開透明，及建置監督機制，規定中央監督機關核備之程序。
六、地方政府未依本控管機制辦理，中央將凍結緩撥統籌分配稅款與一般性補助款，至改善完成為止。	為有效監督地方政府依控管機制辦理，訂定中央得依監督結果凍結緩撥統籌分配稅款與一般性補助款。
七、地方政府除透過本機制強化金流控管，量入為出，並於最短時間內提出財政健全方案，以更積極具體並兼顧收支平衡之開源節流措施切實執行，彌平預算赤字，減少負債餘額，以能早日恢復財政紀律，中央將視改善情形解除管制。	地方政府財政應秉持「財政自我負責」、「財政自我平衡」（地方制度法第70條、第72條規定參照）之精神，提出財政健全方案，中央將視改善情形解除管制。

資料來源：作者自行整理。

## 論述》預算·決算



嗣為因應審計部與監察院專案調查案內所陳事項，及併同各界關切之問題，行政院主計總處自 100 年起推動對地方預算編列及執行預警機制，由以往對預算執行結果之管考（事後），提前於年度進行階段（事中）及時發現並導正或督促地方政府檢討改進，即對已達預警門檻項目，先請地方政府提出說明及佐證資料，經查證屬實者，則促請於一定期間內切實檢討改進，如逾期仍未改善者，即逐次並加重扣減考核分數或補助款。又經檢討辦理成效後，自 103 年起精進新增事前預警措施，提前至預算籌編階段（事前）即先行預警，於地方政府籌編下一年度總預算前，提供其以往違失，請其研謀改善時程及措施，妥為籌編預算，以防患於未然。

### 二、地方政府財政紀律異常之控管機制

中央雖已對地方政府辦理監督考核及預警機制，惟自 104 年 1 月起媒體大幅報導苗栗縣政府無法發放年終獎金、員工薪資，積欠對所轄鄉（鎮、

市）之中央計畫型補助款及工程款等情事，顯示該縣財政紀律異常程度加劇。又苗栗縣政府於 104 年 6 月 22 日函請中央調借資金協助紓困，而由國外地方政府破產重整之案例及國內地方政府財政困境之因應經驗，當地方政府財政紀律異常時，債務問題仍必須由地方政府自行負責，在中央政府監督機關的規範下進行財政紀律重整，如訂定支出優先順序以降低節流衝擊，強化現金流量控管，實施更積極並兼顧收支平衡之開源節流措施，提出債務重整方案等。

行政院為監督縣政運作之現金流量和財政秩序，由院長召集財政部、行政院主計總處及相關單位等多次會議討論後獲致共識，於 104 年 7 月 15 日訂定「地方政府財政紀律異常之控管機制」，其規定內容及逐點說明如上頁附表。

### 伍、結語

依地方制度法及公共債務法規定，地方政府債務問題須由地方政府秉持財政自我負責精神自行解決。對於苗栗縣

財政紀律異常，行政院基於尊重地方自治權責及兼顧監督之責，訂定「地方政府財政紀律異常之控管機制」，其目的為協助地方政府重整財政紀律，而非介入地方自治權限，地方政府亦應擴大和民衆溝通，讓多數民意成為改革後盾，在永續發展及財政健全自主的理念下，依控管機制厲行開源節流，以改善財政，才是地方民衆最大的福祉。

### 參考文獻

1. 黃勢璋，民 103，讓民意成為財政健全與改革的堅強後盾，經濟前瞻第 156 號，中華經濟研究出版社。
2. 彭信坤，民 103，公共財與地方財政 - 美國底特律市破產之省思，臺灣經濟預測與政策第 44 卷第 2 期，中央研究院經濟研究所。
3. 鄭竹君，民 102，由美國底特律市破產談地方財政問題，當代財政第 36 期，財稅研究雜誌社。
4. 林恭正、姚名鴻、黃崇哲等，民 104，直轄市及縣市政府財政指標建置之初探，財稅研究第 44 卷第 1 期，財稅研究雜誌社。
5. 黃定方，民 99，政府財務管理新思維，主計月刊第 657 期，中國主計協進社。❖