

# 配合升格，建立雙贏的鄉鎮市財務管理機制

改制直轄市工程十分浩大，桃園市借鏡 4 都改制的經驗，成功建立了管理機制，利用獎勵（累計賸餘滾存續用）及監督審查（加強查核累計賸餘運用情形並要求優先用於公共建設）雙頭並進之原則，創造了公所零負債及高累計賸餘的升格雙贏成果。

桃園市政府主計處（杜科長曉榮）

## 壹、前言

所謂他山之石可以攻錯，桃園市（以下簡稱本市）能順利推動改制作業，主要係因在 103 年 12 月 25 日正式改制直轄市前已經歷了準直轄市階段，且是目前直轄市中最晚改制的，所以除了部分業務在準直轄市階段已逐步整合外，更重要的是，已改制升格的其他 4 都，不吝提供了許多改制過

程，所遭遇的整合困難與挑戰經驗，讓桃園作為借鏡，才能使整體改制作業順利完成。

改制過程，鄉（鎮、市）改制為區的整合問題，是很大的挑戰。99 年 4 都改制時，在該問題上就曾發生，部分鄉（鎮、市）想趁最後一年儘量用光資源，將錢花光、人用光、地賣光、債借光的四光行為，不願「便宜」升格後的市府；也曾發生增加恆久性負擔經

費，造成未來市府財政負擔增加的情形。

但改制前鄉（鎮、市）為地方自治團體，縣府對於其預算之支用係適法性之監督，如果只是在制度面強行進行管制，以其他 4 都經驗將遭遇到公所反彈的聲浪，管理效果也有限。因此，桃園才希望能在升格市府與公所雙贏的原則上，擬定策略、解決問題。

# 創新變革精進獎勵項目



## 貳、防止四光之推動作法

改制前桃園縣為避免或防止四光情況發生，經參考中央意見及其他 4 都改制經驗，確立了以下策略：

### 一、訂定法令規範，從制度面管控

依司法院釋字第 498 號及 553 號解釋意旨，本「適法性監督」之權，參酌中央、改制前桃園縣法規及 4 都改制時所定之規範等，於 102 年 6 月 4 日函頒「桃園縣改制直轄市前所轄鄉（鎮、市）預算管理措施」，以加強督導各鄉（鎮、市）之財政狀況、預算編製及執行，希望能從制度面來進行輔導，避免問題發生。

預算管理措施，主要係針對「預算編列及執行」進行考核，如有異常狀況或有違反者，除函請各鄉（鎮、市）檢討改善外，考核結果及其改善情形，

也通知各機關作為停止或扣減補助款之參考。

### 二、加強預算審查並結合審計監督力量，從執行面著手

又為利於異常發生時提早因應，桃園縣政府（以下簡稱本府）於審查各鄉（鎮、市）總預算及追加減預算時，特別針對累計賸餘之運用情形加強審核，如確有移用之情形，為避免造成恆久性負擔，影響日後直轄市財政，均要求應以用於建設為優先，同時執行時應

切實擲節。

除此，累計賸餘運用情形及本府審核所提建議，也副知審計機關，以結合彼此力量達共同監督之效。

### 三、建立誘因機制，從心理面讓其放心

為了讓各鄉（鎮、市）能主動配合各項措施，創新建立鄉（鎮、市）滾存之累計賸餘，將專帳管理並留原地方繼續使用之處理原則，讓公所放心。

處理原則主要規定，改制

附圖 誘因機制—累計賸餘滾存續用



資料來源：桃園市政府主計處。

後累計賸餘將透過專帳管理，並確保各公所在改制後有支用需要時，於其累計賸餘之額度內可提報預算需求，原則以公共建設為優先考量，並由專案計畫小組審查，其小組成員將邀請區公所代表參加，審查後未使用賸餘額度則可轉入次年度繼續使用，無使用年限。

#### 四、加強宣導，透過淺顯易懂文字讓其瞭解

為讓各鄉（鎮、市）公所能放心將賸餘留存，前項專帳管理之處理原則，經 103 年 4 月縣府秘書長主持會議中確認，並於同年 7 月縣政會議中宣導，而縣長也於 13 次下鄉至公所巡視縣政業務時，多次宣示確保累計賸餘留存地方使用。

縣府更以「Need Has Need（你的還是你的）」等淺顯易懂字眼，讓各鄉（鎮、市）瞭解滾存累計賸餘之處理原則，具體提供誘因，成功導引公所滾存賸餘。

### 參、實際效益及未來應用

由於鄉（鎮、市）滾存之累計賸餘，將專帳管理並留原地方繼續使用之誘因機制，及加強審查累計賸餘運用情形並結合審計機關力量共同監督之策略奏效，創造了以下具體效益：

一、鄉（鎮、市）累計賸餘，高於已改制縣市，且無未償債務

桃園縣各鄉（鎮、市）103 年度累計賸餘合計數達 66.43 億元，且皆無未償債務，其中平鎮市更是反絀為餘，由原短絀 0.58 億元，轉變為賸餘 0.69 億元，與其他改制縣市臺北縣 39.56 億元、臺中縣 11.35 億元、臺南縣 9.88 億元及高雄縣 19.21 億元相較，為所有已改制縣市中最高的。

二、鄉（鎮、市）資本門預算比率大幅提高，有效防止消化預算

表 1 五都改制（合併改制）直轄市當年度所轄鄉（鎮、市）財務情形表

單位：億元；個				
原縣市名稱	所轄鄉（鎮、市）個數	收支短絀之鄉（鎮、市）個數	有公共債務餘額之鄉（鎮、市）個數	累計賸餘
桃園縣	13	0	0	66.43
臺北縣	29	4	1	39.56
臺中縣	21	5	8	11.35
臺南縣	31	11	10	9.88
高雄縣	27	3	7	19.21

資料來源：自審計部 99 及 103 年度鄉鎮市財務審核資訊整理。

# 創新變革精進獎勵項目



各鄉（鎮、市）103年度資本門預算比率平均數由100年度約38.68%提高至53.74%，顯示各鄉（鎮、市）累計賸餘多數用於資本支出，各項消耗及經常性恆久負擔支出之增加比例相對較低，有效防止消化預算情形，同時也避免增加改制後市府財政的負擔。

又整體推動作法中，鄉（鎮、市）滾存之累計賸餘專帳管理留存續用之誘因機制，或許也可以進一步推行於公部門經常門預算之管理上，透過建立專帳管理年度經常門預算節餘數，留供機關作為爾後年度推行重要施政所需預算額度的誘因制度，可能可以產生很好的預算擲節效果，同

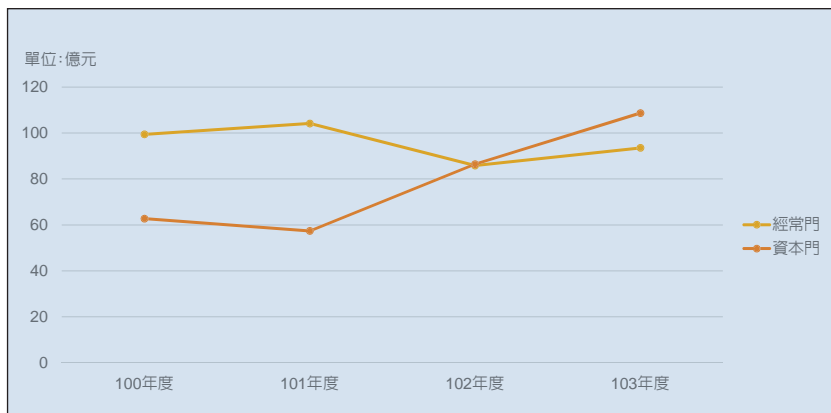
時因預算額度可留存續用，也可能造成保留案申請情形減少的情形，這樣將可達到有效防止消化預算的目標，這也是我們未來可進一步思考的方向。

## 肆、結語

改制前鄉（鎮、市）為地方自治團體，縣府對於其預算之支用係適法性之監督，管理效果有限。本項管理機制利用獎勵（累計賸餘滾存續用）及監督審查（加強查核累計賸餘運用情形並要求優先用於公共建設）雙頭並進之原則，才能創造公所零負債及高累計賸餘之成果。

然而，改制直轄市工程十分浩大，絕非單一機關可成，是所有機關共同分工合作努力的結果。除此，桃園市能順利完成改制，也要歸功有其他4都改制成功的經驗可以作為參考。❖

表 2 桃園縣鄉（鎮、市）100-103 年度決算歲出經資門結構分析



單位：億元

	100 年度	比例	101 年度	比例	102 年度	比例	103 年度	比例
經常門	99.45	61.32%	104.16	64.48%	85.84	49.82%	93.53	46.26%
資本門	62.73	38.68%	57.37	35.52%	86.45	50.18%	108.67	53.74%
合計	162.18		161.53		172.29		202.20	

資料來源：桃園市政府主計處自行整理（不含改制前復興鄉）。