

# 面對地方財政危機之精進作為

104 年苗栗縣政府爆發嚴重財政危機，引發國人關注，財政紀律已成為舉國正視的嚴肅課題。本文謹就當前地方財政之現況及問題加以探討，並提出相關因應策略，俾供推動地方財政改革之參考。



● 6 位作者與鹿前副主計長攝於主計人員訓練中心

蕭秀瑛、黃秀容、郭美峯、陳美秀、陳碧美、陳蒼山（行政院主計總處公務預算處專門委員、行政院主計總處基金預算處專門委員、嘉義縣議會會計室主任、臺中市政府主計處主任秘書、高雄市政府主計處主任秘書、國立雲林科技大學主計室主任）

## 壹、前言

苗栗縣政府爆發財政危機，綜合各界看法，普遍認為肇因於自有財源偏低、支出結構僵化、債務負擔沉重等結構性因素，再加上財政紀律不足之人為因素，致其財政問題積重難返。茲因地方自治團體歷

經 100 年直轄市及縣（市）合併或改制，與以前年度資料之基礎不同，為期比較一致，本文謹依審計部編印之「100、102 年度直轄市及縣市地方決算審核結果年報」，分析 100 至 102 年度 22 個直轄市、縣（市）（以下簡稱市縣）之歲入、歲出、債務變化情形，俾

從中瞭解其財政結構，尋求未來努力方向。

## 貳、當前地方財政問題

### 一、自有財源偏低

歲入決算審定數由 100 年度之 9,393 億元，增至 102 年

# 論述》預算 · 決算



度之 9,502 億元，約增 109 億元、1.2%，其中自有財源（按歲入扣除補助及協助收入）6,628 億元，約增 928 億元、16.3%，占歲入比率僅 69.7%，財政自主性仍屬偏低，又稅課收入 53.7% 亦僅占歲入之一半，顯示賦稅負擔率偏低，至非稅課收入 16% 所占比例有限，各項支出大多仰賴中央補助或舉借債務予以挹注。

## 二、歲出結構僵化

歲出決算審定數由 100 年度之 9,863 億元，增至 102 年度之 9,876 億元，約增 13 億元、0.1%，如按政事別支出分析，

最大宗之「教育科學文化支出」約增 138 億元、4.3%，如按用途別科目分析，「人事費」決算數（含地方教育發展基金）約增 207 億元、4.6%，兩者增加幅度及比率均高於歲出，產生排擠效應，又人事費占歲出比率超逾 50% 有嘉義市等 9 個市縣，超逾自有財源比率有澎湖縣等 8 個市縣。

## 三、債務持續攀升

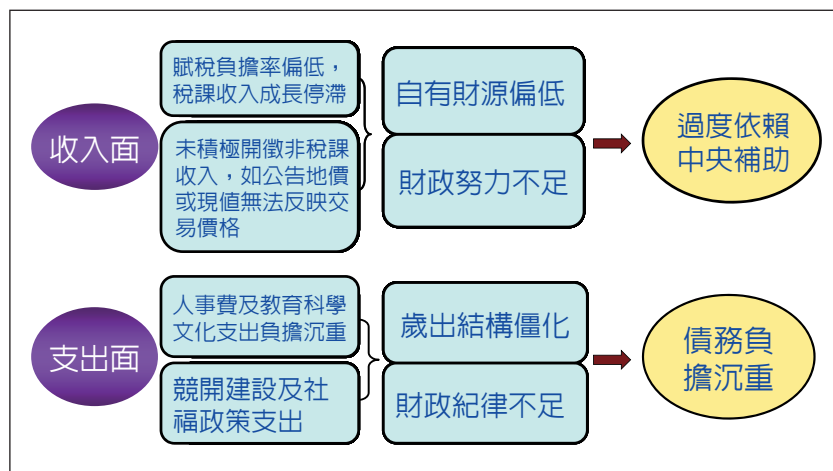
由於年度收支差短不斷累積增加，累計短絀審定數由 100 年底之 2,986 億元，增至 102 年底之 3,358 億元，約增 372 億元、12.5%，致使 1

年以上非自償債務隨同攀升，由 100 年底之 7,150 億元增至 102 年底之 7,918 億元，約增 768 億元、10.7%，其中宜蘭縣、苗栗縣 2 縣已超逾法定債限，另外界關注未列入地方政府公共債務尚有潛藏負債 4 兆 7,727 億元、調度款 1,863 億元。

## 四、財政紀律不足

政治人物基於選舉考量，常恣意競開建設或社福支票，又在財政無法滿足施政需求及符合法定債限之窘境下，未思實質有效解決對策，反藉由虛飾預算墊高舉債空間或收入等作法規避法令監督，嚴重影響地方財政健全。

圖 1 當前地方財政問題



資料來源：作者自行繪製。

## 參、因應策略

### 一、歲入之增加

- (一) 地方本財政自我負責精神積極開源
  1. 增加稅課收入，包括調整土地公告地價及現值、深化稅籍清查作業、制訂或修正房屋稅徵收率自治條

- 例等。
2. 落實受益者、使用者付費原則，檢討清查轄內公共或觀光設施等應收規費收入。
  3. 活化公產運用，包括公有土地設定地上權增加收益、辦理區段徵收提高土地利用價值等。
  4. 提高公共建設計畫之財務自償性，依「自償性公共建設預算制度實施方案」及「跨域增值公共建設財務規劃方案」妥為規劃辦理。
- (二) 中央持續檢討適切增加財源挹注

1. 積極推動財政收支劃分法修法：目前中央研修之草案內容，包括：增加中央統籌稅款規模；劃一直轄市與縣（市）分配基礎及適用公式；強化地方財政努力誘因機制，將「財政努力及績效」列為分配項目；落實財政紀律，對於違反一般性補助款限定用途等不合規情形，得暫停撥付或以其獲配之統籌分配稅款扣減抵充等，故倘修法通過對地方財源挹注應有所助益。
2. 適時檢討中央補助機制：一般性補助款建議依財力

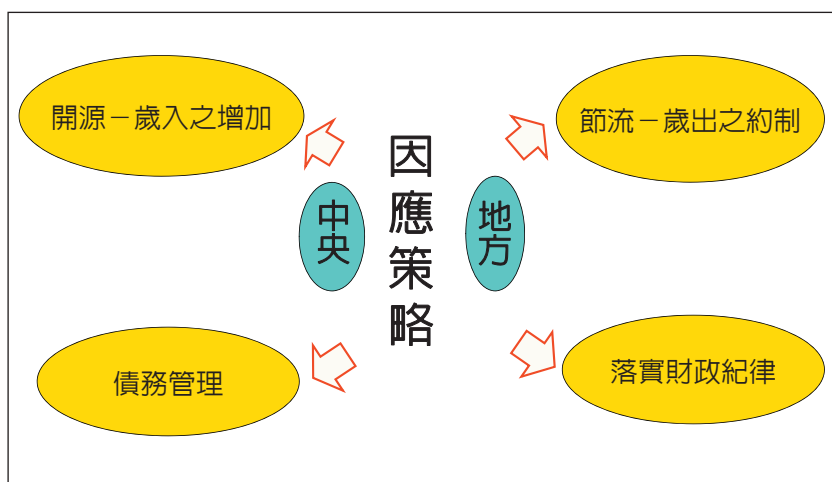
等級訂定成長率上下限，增加可分配財源規模；計畫型補助款則應嚴審地方政府所提計畫，避免蚊子館之興建，並對於執行績效良好者，給予增加補助財源之獎勵。

## 二、歲出之約制

### (一) 推行各項節約措施

1. 鑒於地方財源成長有限，因此需嚴格控管年度預算歲出成長幅度不得超過歲入成長幅度。
2. 採員額精簡措施，抑制人事費成長。
3. 恪遵財政收支劃分法第 38 條之 1 條及地方制度法第 72 條規定，落實新增支出需事先籌妥財源。
4. 本零基預算精神，檢討不具效益之支出，相關之社會福利支出亦應增訂排富條款，落實社會公平正義原則。
5. 辦理各類活動，應積極鼓勵相關產業參與，共同協力合作辦理，增加活動效果及減少政府消

圖 2 因應策略



資料來源：作者自行繪製。



## 論述》預算·決算



耗性支出。

### (二) 杜絕中央請客地方買單

如 101 年 1 月 4 日修正公布之土地徵收條例第 30 條規定，被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價；104 年 2 月 4 日公布之動物保護法修正刪除收容所動物公告 12 日無人認領，得以宰殺的規定（預計將在 106 年全面實施），地方為配合上開用地徵收、動物零安樂死及提高收容所認養率等政策之修法，勢將增加取得用地成本與收容所之管理或設備等法定義務支出，致支出愈趨僵化。

### 三、債務管理

#### (一) 嚴格管控新增債務

年度預算編列時，倘須新增債務支應之歲出計畫，應以具償還財源者為限並詳加審核。

#### (二) 確實執行公共債務法第

12 條強制還本之規定

直轄市每年應以當年度

稅課收入至少 5%，縣（市）應以其上年度之公共債務未償餘額預算數至少 1% 編列還本預算。

#### (三) 滾動檢討債務利息負擔

掌握市場利率變動趨勢，適時辦理舉借新債償還舊債之財務運作，以調整債務結構及減少債息。

#### (四) 檢視及管控向所屬基金或專戶調借資金

依公庫法第 21 條規定，專戶及特種基金資金，得在不妨礙其設立目的下，統一調度使用，惟該調借款並未列入公共債務，以苗栗縣政府為例，截至 103 年底計調借 147.77 億元，約占當時公共債務 398.09 億元之 37%，允應建立合理評量機制適度管控。

#### (五) 修正公共債務法以歲出規模為債限計算基礎之規定

現行該計算基礎衍生鼓勵膨脹歲出或虛列歲出以增加舉債空間等財政問題，為

能促使地方政府努力開拓財源，爰建議修正以近年自有財源決算審定平均數為管制基礎。

### 四、落實財政紀律

#### (一) 強化預警機制

1. 提高預警督導強度，並落實及追蹤獎懲情形：中央對地方預算編列及執行預警機制，為一高密度管理措施，並已涵括現行重大預算違失項目，雖已採逐步加重扣減考核分數及補助款，督促地方政府切實改善違失，惟仍未能防範如苗栗縣政府財政惡化之情況發生，允應再強化扣減補助款效果及依公務員懲戒法等規定辦理懲處。

2. 中央應對地方進行財務診斷，依診斷結果分級監督，採例外管理：當地方預算編列及執行核有缺失，尤以當年度決算有短絀情形時，應令地方政府提出檢討與具體可行之改

善方案，並輔導協助找出問題與因應策略及為追蹤管理。

3. 建議增訂附屬單位預算之預警項目：現行以地方總預算為預警督導範圍，茲非營業特種基金之債務，除以未來營運所得償還部分外，其餘均屬公共債務範圍，故倘其財務不佳，亦將造成政府財政負擔，爰建議增訂如基金淨值為負數、負債比率超過 90% 等之預警。

## (二) 加強課責地方首長財務責任

1. 確實要求應恪遵財政收支劃分法第 38 之 1 條及地方制度法第 72 條規定，在作減少收入或增加支出的決策時，應提出相對妥適財源。
2. 嚴格執行公共債務法第 9 條規定，對於債務超限之市縣所提出的債務改善計畫及時程表，應從嚴審核與控管執行，如未於規定

期限內改正或償還超限債務者，應確實執行減少或緩撥其統籌分配稅款，並依法將市縣首長移送懲戒。

3. 於地方制度法增訂地方財政紀律專章，並明定地方首長財務責任：雖現行上級政府基於自治監督權責，業建立相關監督機制漸次將地方財政紀律導回正軌，惟因未具強制性，以致於實施成效有限，有鑑於苗栗縣政府所引爆之財政危機，已損及廠商權益與公眾利益，然目前相關課責機制付之闕如，實須以法律訂定特別監督機制，以儆徇尤。

4. 建立地方財務資訊公開平臺，充分揭露財務資訊：目前中央對市縣財政監督結果，如各級政府債務資訊、一般性補助款考核、預警項目審認情形等，係分由各主管機關公布，對一般民衆而言，並無法充

分掌握全面訊息，相對削減全民監督效果，中央應整合規劃建置統一公開資訊平臺，完整揭露相關財務資訊，另對於超逾法定債限之地方政府，應即公布所提改善財政方案及債務償還情形。

## 肆、結語

地方財政惡化成因甚多，宜透過法制面及執行面著手改進，一方面強化地方財政紀律督導制度，促使地方首長正視並本財政自我負責精神，落實各項開源節流措施，改善財政結構，一方面充裕與適切分配國家整體資源，讓地方政府有適切財源，就各項施政計畫妥為規劃並有效執行，唯有地方與中央同心努力改革，方能將財政導回正軌，確保國家財政穩健。❖