

# 建設不能停，嘉義市多元財務管理作為及成果

財政為建設之母，預算則是建設的火車頭，如何厚植財政根基以為建設的後盾，是各界持續關注的議題，本文謹就嘉義市運用有效的歲計、財政等財務管理策略，達成改善財政狀況的目標予以簡要說明，俾供各界參考。

阮鼎元（嘉義市政府主計處處長）

## 壹、前言

在 10 幾年前，鮮少人關注地方政府之財政狀況，直至陸續有縣市出現危機，庫款週轉不靈致無法如期支應員工薪資、廠商款項，民衆、媒體方始檢視各縣市政府財務結構，而地方政府財政失衡之因素經歸納不外乎為支出結構僵化、自有財源偏低、債務負擔沉重及財政紀律不佳等因素。

近 10 多年來嘉義市的都市風貌有很大的變化，公園陸

續開闢增加城市綠肺、國民運動中心提供優質運動場所、農漁產運銷物流中心促進供銷平衡、垂楊大橋便捷市區交通等，在提昇軟實力方面則推動整合性篩檢照顧市民建康、科學 168 啓發學童創造能力等，在路平分組考評、醫療資源分佈、高教人口比率均名列前茅，而諸多的軟硬體建設非但沒有造成財政的負擔，更自 99 年度起創下連續 9 年歲入歲出決算賸餘，並於 107 年度中還清所有 1 年以上未償債務，這在地

方政府財政普遍不佳之環境下誠屬不易。

## 貳、近年財政改善趨勢

由最近 10 年的預算及債務狀況觀察，嘉義市的歲入預算規模自 99 年度 109 億 3,407 萬餘元，至 108 年度 132 億 5,530 萬餘元（計算至 108 年度第 3 次追加減預算，以下同），成長 21.2%；歲出預算規模自 99 年度 119 億 4,993 萬餘元，至 108 年度 143 億 2,243 萬餘元，成長 19.9%。歲入歲出決算自

99 至 107 年度連續 9 年皆有賸餘（圖 1），1 年以上未償債務餘額則自 98 年度 31 億 403 萬餘元起（金額僅次於 97 年度 31 億 2,740 萬餘元）逐年降低，到 107 年度底已無 1 年以上債務，且無短期借款或調借專

戶款項，達到零負債狀態（圖 2）。財政狀況的改善並非一蹴可幾，歸納而言，除運用多元財務管理策略進行通盤規劃以外，更重要的是首長能具備財政紀律之執政理念，行政團隊貫徹開源節流措施，方能

永續推行各項建設。

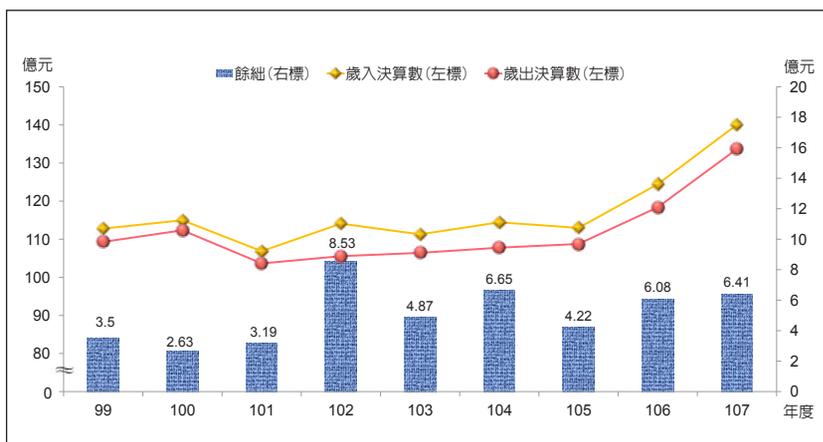
## 參、多元財務管理方式

### 一、預算面

#### （一）年度總預算編製

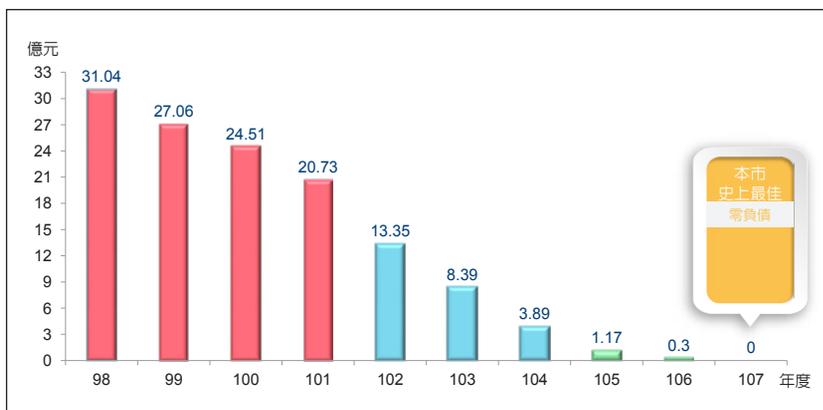
1. 歲入部分，覈實編列預算，不虛列上級政府補助款及不浮編自有財源收入（例如：土地增值稅等），99 至 107 年度間歲入預算執行率在 98% 至 104% 間，顯見預算數之估列相當覈實。
2. 歲出部分，兼採額度制及零基預算機制，作法如下：
  - （1）訂定各機關單位年度概算「基本額度核列原則」，並以往年執行情形及統計資料為參據，核列各單位基本額度（即維持基本行政運作之經費）。
  - （2）各單位就市長政見及施政重點按優先順序提報競爭型計畫預算及基本額度不足需求數送計畫及預算審核會議審查。
  - （3）年度計畫及預算審核

圖 1 99 - 107 年度歲入歲出決算餘絀



資料來源：99 - 107 年度嘉義市總決算審核報告。

圖 2 98 - 107 年度 1 年以上未償債務餘額



資料來源：98 - 107 年度嘉義市總決算審核報告。

## 專題

會議審查各單位競爭型計畫預算及基本額度不足需求數，經常門部分從嚴審查，資本門部分則依其可行性及效益進行審查，如屬跨年度計畫則編列分年預算，避免占用預算資源及免於年終產生鉅額保留。

(4) 歲出規模以不超逾財政單位可掌握之最大可用財源為最高原則，避免過度膨脹致需虛列歲入預算。

3. 秉持量入為出原則，確實控制歲入歲出差短，99 - 108 年度歲入預算規模成長比率 21.2% 大於歲出預算規模之成長比率 19.9%；而在規劃前述之預算編列原則並持續落實後，99 - 107 年度歲入決算規模成長比率 22.9% 亦大於歲出決算規模之成長比率 22.3%，顯示上述措施確實對總預算之籌編及財政狀況改善產生正面影響。

(二) 運用非營業特種基金，協助推動市政建設

1. 運用自償性公共建設計畫推動大型土地開發

90 年度起編製具自償性的湖子內區段徵收基金附屬單位預算（本計畫核定開發總成本為 55 億 1,714 萬元）、102 年度起編製貨物轉運中心市地重劃基金附屬單位預算（本計畫核定開發總成本為 2 億 3,321 萬餘元）進行大型土地開發計畫，除達成取得環保用地、成立貨物轉運中心之目的外，亦同步建設新市鎮以更新老舊、偏遠社區樣貌，提高市民生活品質，促進地方繁榮。

2. 成立都市發展更新基金，加速重塑都市景觀

106 年度起開始編製都市發展更新基金附屬單位預算，以容積移轉<sup>1</sup>為誘因，吸引地主捐贈土地或繳納代金，地主可增加建築面積，本市亦可取得公共設施保留地減少徵收費用或代金收入用來辦理都市計畫變更業務進而減少市庫負擔。以 108 年度

為例，都市發展更新基金截至 8 月底共接受 2 筆道路用地贈與案（約減少徵收費用 677 萬餘元）及基地容積折繳代金 5,600 萬餘元。

3. 分擔市政建設經費

在基金財務狀況無虞下，將符合基金設置目的與收支保管運用辦法之計畫經費納入現有基金辦理，以便空出公務預算額度，納入其他重大施政計畫，俾協助推動政務，例如：將符合衛生福利部所例示社福項目納編至公益彩券盈餘分配基金（基金用途每年之預算約 2 - 3 億餘元），除縮小總預算缺口以外，可降低基金專戶待運用數及提高績效考核成績。

4. 基金賸餘繳庫，增加歲入財源，縮小總預算差短

為提昇整體資源運用效率，在考量基金現金安全存量及確認不影響收支運用情形後，利用基金賸餘辦理繳庫，縮小歲入歲出預算差短，如平均地權

基金分別於 98、99 年繳庫 3 億元，以紓緩財政負擔。

## 二、執行面

### (一) 開源

#### 1. 欠稅清理及防治

確實核課防止新欠形成，並對未逾徵收期間、未逾執行期間欠稅及已裁定罰鍰尚未徵起之案件，積極辦理催繳、清理，另加強執行憑證清查，減少欠稅因逾執行期限註銷，造成市庫損失。

#### 2. 強化清查公有房地使用管理，並妥善規劃運用閒置或低度利用房地

依據清理清冊核對房地登記等資料，並在完成產籍釐正後，分別針對被占用土地與閒置土地逐筆調查土地現況及繪製勘查表，另向占有人追繳使用補償金並排除非法占用，如有逾期未繳者，則依嘉義市政府經管非公用土地租金及使用補償金催收計畫依法追償以增裕庫收（以 107 年度為例，共收取使用補償金 872 萬餘

元）；另對大面積閒置或低度利用土地則配合施政計畫整體開發，其餘則視鄰地開發情形辦理標售、標租與土地認養等作為，俾使土地再利用或釋出於民間經營，提高土地使用效益與繁榮市場經濟。

#### 3. 引進民間參與，增進市庫收入，創造三贏

與財政部國有財產署、交通部臺灣鐵路管理局、臺灣銀行等機關（事業單位）合作，引進民間資金開闢該等機關（事業單位）市區土地為停車場，中央及地方都以零出資方式獲取權利金（租金），以「停六」停車場為例，與臺灣銀行合作，承租位於文化路夜市附近之土地闢建停車場，引進民間公司投資 1,000 萬元進行停車場闢建、繳納 5 年地價稅及權利金 887 萬 5,000 元予公庫，並由民間公司負責管理及營運。此舉除有效解決市中心停車問題以外，同時解決臺灣銀行土地閒置問題與增

裕庫收。

### (二) 用其當用、省其應省

#### 1. 運用考核機制提昇施政效能及同時擷節經常性消耗支出，並額外獲取補助款

(1) 運用一般性補助款考核機制，定期檢討督促各單位積極執行預算，以實現施政目標、節約經費並爭取最佳考核成績，總計近 8 年（99 - 107 年度）因考核成績優良，共額外獲得 1 億 7,677 萬 3,000 元補助款挹注市政建設發展。

(2) 除上述督促各機關單位積極執行預算以外，為免各機關（單位）過度支用經常門預算，要求經常門執行率如達 80% 以上，一律以執行率 80% 計列，以擷節執行方式達成預計目標為原則。

#### 2. 健全債務管理機制，逐步降低舉債餘額

98 年度嘉義市 1 年以上未償債務餘額為升格省轄市後之次高（金額為

## 專題

31 億 403 萬餘元，債務利息 1 年需支付 3,381 萬餘元），為控管舉債額度及避免高額利息支出影響施政，除掌握市場利率，及時辦理舉新還舊以調整債務結構外，並善用集中支付、基金調度融通機制以減少短期調度及庫款透支之利息支出。另長短期債務舉借採向金融機構公開詢價議約方式辦理，以較低利率取得貸款減少利息負擔。

### 3. 控制員額增加，減輕人事費負擔

除社會安全維護所需之警消人力以外，強化各機關（單位）組織及員額調整審查，嚴格控管新增機關（單位）與員額之增加，但凡業務移撥機關，在不變動該年度原配置預算員額總數之前提下，檢討原配置員額之運用情形，相關員額隨同移撥，落實員額移緩濟急、截盈挹缺。除總額控管正式員額以外，亦管制聘僱、臨

時人員員額（截至 108 年度聘僱、臨時人員員額總額管制 464 人）以不成長為原則。

### 4. 內化節流措施

將托嬰（育）中心、幼兒園等場館之經營以公辦民營方式委外營運，以減少政府用人及經營管理等相關費用；除法律義務支出以外，控管業務費等經常支出 20%（以 107 年度為例，共控管 3,903 萬餘元），非經專案核准，一律不得動支；各項營繕工程或採購財物計畫發包剩餘款，不得移作他用（以 107 年度為例，共結餘 2 億 1,082 萬餘元）；定期開會檢討開源節流項目及成果並宣導建立同仁節約觀念，以最少的經費辦最多的事。

### （三）嚴守財政紀律

針對首長擬推動之社會福利支出或市政建設政策，除檢討現有不合時宜、不具效益之歲出項目，以停辦、減少或合併辦理方式，將有

限資源挹注優先性較高及效益較大之需求項目，以配合施政目標之推動，並持續檢討增加地方財源，以減輕對地方財政之影響。

## 肆、結語

市政建設與財政紀律並非難以兩全，嘉義市秉持貫徹執行的行動力兼採多元財務管理工具、措施，並歷經 10 餘年努力，才有此良好之成果，但面對未來鐵路高架化等重大市政建設推展仍有諸多嚴峻財政挑戰，今後除持續推動上述各財務管理作為以外，更須逐年檢討各項財務方略是否合宜及設法精進財務措施，以達成首長之各項施政目標與促進本市財政永續發展。

## 註釋

1. 容積移轉係指一宗土地容積移轉至其他可建築用地供建築使用。依據都市計畫法第 83 條之 1 規定：公共設施保留地之取得、具有紀念性或藝術價值之建築與歷史建築之保存維護、公共開放空間之提供，得以容積移轉方式辦理。❖