

鄉鎮市財政狀況探討

「財政乃庶政之母」，政府財政健全與否，攸關政務之推動，本文藉由93至95年度各鄉鎮市歲入面、歲出面及債務消長情形之分析，探究鄉鎮市近年來財政狀況之變異。

◎ 顏香儒 (行政院主計處第一局專員)

壹、前言

鄉鎮市為地方自治組織中最基層之自治團體，其財政健全與否，攸關地方發展，且與民眾生活息息相關。依「地方制度法」規定，鄉鎮市財政收支為其自治事項，應由鄉鎮市本財政自我負責精神辦理，惟近年來迭有鄉鎮市要求中央伸出援手補助所需建設經費，亦有部分鄉鎮市因發不出員工薪水或年終獎金，請中央予以協助調度。何以部分鄉鎮市會有入不敷出，甚或債臺高築的情

形？似有加以瞭解之必要。

本文以鄉鎮市為研究標的，將319個鄉鎮市依其人口數與都市化程度等區域特性，劃分為「縣轄市（馬公市除外）」、「人口數3萬人以上鄉村型鄉鎮（以下簡稱大鄉村型鄉鎮）」、「人口數未達3萬人鄉村型鄉鎮（以下簡稱小鄉村型鄉鎮）」及「山地離島型鄉鎮市（含馬公市）」4種型態¹，並以93至95年度各鄉鎮市總決算作比較，從中探究鄉鎮市歲入、歲出結構及債務舉借情形，瞭解鄉鎮市財政面臨之困

境及尋求解決因應之道。

貳、歲入面分析

鄉鎮市歲入依其財源籌措方式，可分為自有財源收入（包括稅課收入、罰款賠償收入、規費收入等）及非自有財源收入（即補助與協助收入），由於鄉鎮市乃地方自治團體，其自有財源收入多寡關係鄉鎮市可支配運用之經費，自有財源比率偏低者，除須仰賴上級政府補助外，有時尚須向銀行辦理借貸以彌平其財政缺口，

而債務的長期舉借往往導致整體財政失衡情形更加嚴重。

我國319個鄉鎮市93至95年度每年平均歲入決算數為1,165億元²，包括自有財源收入798億元，占歲入總數68.49%（如扣除中央統籌稅款與縣統籌稅款計300億元，則自籌財源收入為498億元，占42.75%），非自有財源收入367億元，占歲入總數31.51%。再依縣轄市、大鄉村型、小鄉村型與山地離島型等4種型態之鄉鎮市加以分析，其每一鄉鎮市93至95年度平均每年歲入規模分別為11.58億元、3.89億元、1.96億元及2.06億元，

自有財源比分別為75.13%、70.26%、61.29%及52.74%。

在319個鄉鎮市中，計有95個鄉鎮市自有財源比未達60%（詳表1），其中小鄉村型鄉鎮44個最多、其次為山地離島型鄉鎮市26個、大鄉村型鄉鎮24個，縣轄市1個為最少。

以上不同型態之鄉鎮市，其自有稅課收入與自有財源比例差異甚為懸殊，究其原因，其中縣轄市與大鄉村型鄉鎮，因轄區人口數較多，工商相對較發達、都市化程度較高等因素，致稅收狀況較佳，其歲入規模較其他鄉鎮市為大，自有財源比亦較其他鄉鎮市為高。

至於小鄉村型鄉鎮與山地離島型鄉鎮市，因多屬農業或偏遠鄉鎮市，工商業發展及都市化程度較低，加上有農業或保留地用地不課稅等因素，自有稅課收入偏低，須仰賴上級政府統籌稅款與補助款等財源之挹注。

參、歲出面分析

我國319個鄉鎮市93至95年度每年平均歲出決算數1,156億元，其中縣轄市363億元、大鄉村型鄉鎮470億元、小鄉村型鄉鎮228億元、山地離島型鄉鎮市95億元，每個鄉

表 1 各類型鄉鎮市93至95年度平均自有財源比分布情形表

單位：個

自有財源比 鄉鎮市類型	合計	70%以上	60%—未及 70%	50%—未及 60%	40%—未及 50%	40%以下
合計	319	143	81	62	26	7
縣轄市	31	24	6	0	1	0
大鄉村型鄉鎮	122	74	24	16	8	0
小鄉村型鄉鎮	118	38	36	27	14	3
山地離島型鄉鎮市	48	7	15	19	3	4

資料來源：作者自行整理

鎮市平均歲出規模分別為11.72億元、3.85億元、1.93億元及3.15億元。由於人事費為各級政府政事運作最基本之支出項目，爰就各鄉鎮市人事費進行分析，319個鄉鎮市93至95年度每年人事費平均377億元，占歲出之32.63%，如以319個鄉鎮市所服務之人口數1,586萬人計算，平均每人人

數成反比，即人口數愈少之鄉鎮市，每人所須負擔之人事費用愈高。

此外，因目前各縣所轄鄉鎮市與鄉鎮市所轄村里個數過多，亦造成人事費及行政費用等成本增加，加重地方財政負擔。例如，桃園縣所轄鄉鎮市自有財源收入與雲林縣、嘉義縣、花蓮縣、臺東縣及澎湖縣等5縣所轄鄉鎮市合計數相當，惟桃園縣僅13個鄉鎮市、471個村里，而其餘5個縣卻有73個鄉鎮市、1,167個村里，其鄉鎮市及村里個數遠高於桃園縣，表示須相對花費更多之人事費、村里長事務補助費及

基本行政支出等成本，此對財源收入有限之縣或鄉鎮市而言，如未能適當簡併鄉鎮市或村里個數，其財政欲求有效改善，困難度甚高。

肆、收支賸餘與差短之分析

我國319個鄉鎮市93至95年度歲入歲出平均賸餘8億元，其中縣轄市平均短絀4億元、大鄉村型鄉鎮賸餘5億元、小鄉村型鄉鎮賸餘3億元、山地離島型鄉鎮市賸餘4億元。又319個鄉鎮市中有112個鄉鎮市近3年歲入歲出平均係呈現短絀情形，其中縣轄市17個，占31個縣轄市之54.8%，比率最高，最低者為山地離島型鄉鎮市6個，僅占山地離島型鄉鎮市個數之12.5%（詳表3）。

依上述資料分析，縣轄市雖然自有財源收入較豐，然產生短絀之比率卻較高，而山地

表 2 鄉鎮市93至95年度每年平均人事費負擔分析表

項 目 別	人事費 (億元)	人口數 (人)	每人負擔之 人事成本 (元)
鄉鎮市平均值	377.32	15,867,396	2,378
縣轄市	112.49	6,555,872	1,716
大鄉村型鄉鎮	153.54	6,882,467	2,231
小鄉村型鄉鎮	82.97	2,036,069	4,075
山地離島型鄉鎮市	28.31	392,988	7,204

資料來源：作者自行整理

表3 鄉鎮市93至95年度每年平均收支短絀個數表

單位：個：%

項目別	個數	占各該類型總數之比率(%)
合計	112	35.11
縣轄市	17	54.84
大鄉村型鄉鎮	50	40.98
小鄉村型鄉鎮	39	33.05
山地離島型鄉鎮市	6	12.50

資料來源：作者自行整理

離島型鄉鎮市自有財源收入雖較少，產生短絀之比率卻最低。爰此可知，在目前中央與縣政府透過統籌稅款與補助款挹注下，鄉鎮市整體財源收入尚可支應政務基本開支及業務正常運作，惟鄉鎮市如能再進一步擷節支出，對維持其財政收支平衡應有莫大之助益。基

於政府支出多有易放難收特性，每一個鄉鎮市如能本財政自我負責的精神及態度，量入為出，擷節經費，即能避免財政結構之惡化。

伍、我國鄉鎮市債務消長情形

茲以95年度與精省後第1

年之88年下半年及89年度（以下簡稱89年度）各鄉鎮市債務舉借情形進行分析，95年度319個鄉鎮市整體收支賸餘共計26億元，其中計118個鄉鎮市呈現收支差短，須透過移用以前年度歲計賸餘或舉借債務，以彌平財政缺口。另部分鄉鎮市雖有收支賸餘，為因應公庫資金調度所需，亦有舉借債務之情形，惟因95年度鄉鎮市整體收支呈現賸餘，故95年度1年以上累計未償債務餘額合計數74億餘元³，已較89年度合計數101億餘元，減少約27億元或26.86%。

表4 95年度1年以上未償債務餘額較89年度增減鄉鎮市個數

單位：個

項目別	債務增加		債務減少個數	該2年度均無債務個數
	個數	占各該類型總數之比率(%)		
合計	44	13.79	120	155
縣轄市	9	29.03	15	7
大鄉村型鄉鎮	21	17.21	64	37
小鄉村型鄉鎮	12	10.17	39	67
山地離島型鄉鎮市	2	4.17	2	44

資料來源：作者自行整理

再以個別鄉鎮市分析，95年度1年以上累計未償債務餘額較89年度減少者計120個鄉鎮市（詳表4），未償債務餘額增加者計44個鄉鎮市，該2年度均無債務餘額者計155個鄉鎮市。前述未償債務餘額增加之44個鄉鎮市中，以縣轄市9個，占31個縣轄市之29.03%，比率最高，最低者為山地離島型鄉鎮市2個，僅占山地離島型鄉鎮市個數之4.17%。以上顯示縣轄市因收支短絀情形較為嚴重，須仰賴債務舉借以彌平其財政缺口，至山地離島型鄉鎮市則因本身緊縮支出，收支短絀情形較為和緩，故對舉債之需求亦相對較低。至於大鄉村型或小鄉村型鄉鎮累計債務餘額增加之鄉鎮則分別有21個及12個，多係位於南投縣、彰化縣、嘉義縣等農業縣份，顯示因農地不課稅，對於地價稅、房屋稅等財產稅占其稅收大宗之鄉鎮市而言，其

財政影響程度甚大。前述鄉鎮市債務增加原因，多為支應地方公共建設或發放土地徵收補償費等所需之債務舉借，其中嘉義縣太保市、朴子市及布袋鎮等，為籌措發放土地徵收補償費所需資金向銀行貸款，其未償還之債務居高不下，致使95年度1年以上累計未償債務餘額比率已超過公共債務法規之法定上限25%。另臺北縣鶯歌鎮、彰化縣芬園鄉、員林鎮及屏東縣滿洲鄉雖未逾法定比率上限，惟均超過20%，已瀕臨法定上限。

陸、建議與結語

一、建議

（一）由本文分析發現，鄉鎮市在財源收入上有明顯之城鄉差距，其中小鄉村型鄉鎮與山地離島型鄉鎮市，因工商業發展及都市化程度較低，加

上有農業或保留地用地不課稅等因素，致自有稅課收入偏低。以上部分結構性問題，在短期間內似難以大幅突破改進，唯有透過中央與縣政府建置公平、合理之統籌稅款及補助款分配制度，方能產生部分均衡效果。

（二）為充裕鄉鎮市財源收入，財政部似可就現行農業或保留用地免課稅之規定予以重新檢討，以增加鄉鎮市之財源收入。另在地方稅法通則與規費法通過後，目前僅有4個鄉鎮市開徵臨時或特別稅課，顯示鄉鎮市自我努力程度仍不夠，爰建立鄉鎮市積極開闢自有財源收入之誘因機制，已是中央與縣政府刻不容緩之任務。

（三）由於我國現行鄉鎮市與

村里數過多，造成政府人事費及行政成本等費用負擔沉重，故未來鄉鎮市公所除應透過人力重整及其他相關可行之人力替代方案，落實員額精簡政策，減少用人經費外，另中央應加速「行政區劃法」及「地方制度法」之立（修）法進度，有效精簡現有政府層級或鄉鎮市、村里個數，降低行政成本，提高行政效率。

（四）鑑於部分鄉鎮市有發放婦女生育津貼、開辦免費社區巴士、村民意外保險、鄰里長意外保險等非法定社福或非必要性支出之情形，並未落實節流措施。爰如何要求鄉鎮市建立財政量入為出觀念，確實衡酌本身財務狀況，審慎規劃施政計畫之先後順序，

並檢討各項支出之必要性，妥為編列歲出預算，以有效控制支出，亦是未來在制度面或法制面設計上必須積極改進之處。

（五）近年來，中央為調劑地方財政盈虛，改善鄉鎮市財政狀況，不斷透過修正中央統籌分配稅款鄉鎮市分配公式與編列對貧瘠鄉鎮市之專款補助經費，以挹注其財源收入。未來應將統籌稅款及補助款分配機制，與縣對鄉鎮市開源節流績效之考核成績加以連結，俾激勵鄉鎮市落實相關政策，逐步解決其財政困境。

二、結語

鄉鎮市由於人口分布、地理位置及都市化程度不盡相同，致其財政狀況良窳不一。

近年來，在中央與縣政府努力協助下，鄉鎮市財政已獲得改善，惟基於鄉鎮市財政問題存在已久，並非在短時間內即可完全解決，仍須由鄉鎮市本財政自我負責精神，積極重建財政體質，並透過中央與縣政府提供其開源節流之誘因，激勵鄉鎮市落實相關措施，以在中央與地方共同努力下，健全鄉鎮市財政收支結構，有效解決鄉鎮市財政問題。

註釋

- 1.依本文鄉鎮市之分類，其中「縣轄市」係指不包含馬公市之其他縣轄市計31個、「山地離島型鄉鎮市」包括30個山地原住民鄉鎮及18個離島鄉鎮市，計48個，「人口數3萬人以上之大鄉村型鄉鎮」計122個，「人口數未達3萬人之小鄉村型鄉鎮」計118個，以上合計共319個鄉鎮市。
- 2.本文鄉鎮市相關決算數據資料來源為審計部「各鄉鎮縣轄市財務審計綜合報告」，並經作者歸納整理計算。
- 3.本文89年度及95年度鄉鎮市債務資料來源係為各鄉鎮市查填回報資料。❖