

# 目 錄

壹、 題 目：「健全地方財政自主透明機制」專案調查研究。 .....	一
貳、 專案調查研究主旨 .....	一
一、 研究緣起 .....	一
二、 研究目的 .....	二
三、 研究範疇 .....	二
參、 問題背景與現況分析 .....	三
一、 我國地方政府所面臨之主要財政問題 .....	三
二、 地方財政重要數據 .....	一〇
三、 各縣市政府開源節流主要內容及具體績效 .....	二二
四、 我國與其他國家地方政府財政收支比較 .....	三〇
五、 中央補助款之規定與分配情形 .....	三七
六、 中央統籌分配稅款之現況說明 .....	四二
肆、 研究方法與過程 .....	四六

一、	資料蒐集整理	四六
二、	函詢中央及地方財政主管機關	四七
三、	召開諮詢會議	四七
四、	輿情報導蒐集	四七
伍、	研究發現與分析	四八
一、	中央政府及民意機關濫用減稅，且以社會福利支出之增加，排擠經濟發展支出，而歲入財源卻未隨著歲出同步成長，均使財政體質持續惡化。	四八
二、	支出經費應加以節制，審慎檢討社會福利支出效益、重新規劃地方行政區及學區範圍、設定各地方政府經常支出年度成長上限等措施。	五〇
三、	補助款之發放不宜有政治考量，以一般用途補助款取代指定用途補助款，較符理論規範與實際需要。	五二
四、	財政部宜督促舉債逾限之地方政府限期改正，而政府提高各縣市政府的債務餘額比率之作法，無助於地方政府財政健全。	五四
五、	地方稅法通則雖已通過，惟對於解決地方財政困窘情形，功能尚難彰顯；而對於努力開徵新財源之地方政府，財政部應給於適當協助以去除疑慮。	五九
六、	中央為建立縣市政府財政秩序與紀律，並強化地方政府積極開源節流之誘因，惟總金額不高、優劣之間分配數額差距有限，且九十一年度之分配方式與獎優懲	

劣之本意有所不符。 .....	六五
七、 財政部首次召開之「地方開源節流研討會」極具創意而有推廣價值，宜將成功案例提供做為範例，俾有助於地方財政之健全及競爭力之提昇。 .....	七〇
八、 地方財政透明度亟待加強，可從釐清政府角色、公開財政資訊、改進預算過程、確保資訊品質等四大方向進行。 .....	七一
<b>陸、 結論與建議</b> .....	<b>七四</b>
一、 各級政府應嚴格遵守公共債務法規定流量及存量之管制，債務上限不得任意提高，中央主管機關應對違反規定者，給予適當制裁並促其於一定期限內改正。 ...	七四
二、 審慎規劃制定財政紀律法，增加約束之廣度與強度，限制各級政府首長及民意代表不得亂開選舉支票，任意以減稅或增加福利性支出方式來討好選民。 .....	七四
三、 檢討社會福利支出效益、重新規劃地方行政區及學區範圍、設定各地方政府經常支出年度成長上限。 .....	七四
四、 以一般用途補助款取代指定用途補助款，不僅有理論根據，亦符合地方政府之實際需要，且自九十年起已逐漸落實，執政者不宜因政治之一時考量而走回頭路。 .....	七四
五、 對於有意開徵新財源之地方政府，財政部宜持樂觀其成之態度，如其所擬自治法規有違法之虞，應詳予說明、加強溝通，或給予必要之技術協助及建議。 .....	七四

六、釐清政府角色、公開財政資訊、改進預算過程、確保財政資訊品質，以增加地方財政透明度，增進一般民眾對政府財政狀況之瞭解，進而加強批判及監督。...	七五
七、地方開源節流研討會可增進地方政府開源節流經驗交流之機會，且對有開源創意之地方政府，具有實質之鼓勵作用，宜定期擴大舉辦，且將經驗及成果分享所有地方政府。.....	七五
八、本專案研究函請行政院參考。.....	七五
<b>柒、參考文獻</b> .....	<b>七五</b>

# 監察院財政及經濟委員會專案調查研究報告

壹、題 目：「健全地方財政自主透明機制」專案調查研究。

貳、專案調查研究主旨

一、研究緣起

近年來地方政府入不敷出，自有財源比例偏低，財政急速惡化，預算編列不實，執行績效不彰；據審計部九十年度直轄市及縣市決算審核結果綜合報告，依資產負債餘絀變動情形、公共債務合法性及變動情形、歲入歲出構成趨勢三大部分分析，直轄市及縣市政府地方財政面臨之主要問題，包括：歲入成長率長期低於歲出成長率，導致財政缺口不斷擴大；舉借長短期債務數額暴增，報表卻未允當表達，欠缺公共債務管理機制；地方政府未思開源節流、落實財政自我負責，反而一味尋求上級政府補助等。地方財政問題形成之原因複雜，且冰凍三尺非一日之寒，中央及地方政府如不能勇於面對並妥為處理，潛在財政危機實不容輕忽。另一方面，地方稅法通則業於九十一年十一月完成立法程序，地方政府經其民意機關同意後，即可開徵特別稅課、臨時稅課或附加稅課，並得調高原定地方稅之稅率；惟地方政府能否貫徹財政自我負責之理念，積極開闢財源，嚴格控制不當支出以防止浮濫？中央政府在制度設計上，能否提供有效誘因以獎優懲劣？中央政府對於地方政府長期財源不足、入不敷出舉債渡日、欠缺債務管理以致瀕臨破產危機等問題，能否切實督促並給予適當協助以謀改善？均

有待深入瞭解。為督促政府速謀對策，尋找最適合地方財政健全之制度與改革方式，乃進行本案之調查研究。

## 二、研究目的

- (一)彙整地方政府開源節流具體措施並加以審視，瞭解運用地方稅法通則及規費法增闢自治財源之實際狀況。
- (二)檢視各縣市政府未償還債務餘額實際狀況，防止財務狀況進一步惡化，並探討現行地方政府債務流量與存量法定上限之必要性與合理性。
- (三)督促各縣市政府訂定完整債務管理機制，包括：最適金融機構之遴選、契約額度之限制、利率之訂定應有彈性、最適舉借時點之選擇、償債資金來源應妥為預先規劃等。
- (四)中央政府對於健全地方財政之相關配套制度（主要為補助款制度及統籌款分配辦法）如何兼顧公平、合理、可行性之考量，並強化開源節流之誘因機制，以提高地方財務支出之效率。

## 三、研究範疇

- (一)為避免研究範圍過於廣泛，致使問題失焦，擬以台灣省二十一縣市為研究對象（台北市、高雄市二直轄市僅於進行分析比較時略予述及），針對其開源節流措施及績效（開闢財源之方略、嚴控支出節省經費之績效）、公共債務（發行額度合法性、償債計畫及債務管理等）兩大問題深入探討，並請行政院主計處及財政部就相關問

題提供資料及說明政策方向，以探尋問題癥結與答案，分別對中央及地方政府提出建議。

## (二) 主要問題包括：

- 1、地方政府舉借之長短期債務有無超過公共債務法相關規定？如何改正？
- 2、中央對地方政府財政之監督考核（如財政收支劃分法及預算法相關規定）是否依規定辦理？
- 3、統籌分配稅款之分配有無考慮地方財政努力之因素，具體數據為何？
- 4、由公告地價、公告現值、工程受益費、開徵附加稅、特別稅等相關指標，衡量地方政府財政努力。
- 5、地方政府財務現況：預算規模、收入及支出結構、歲計餘絀之變化情形？
- 6、地方政府債務管理方面：公債管理是否訂定規範並預籌償債來源？舉借長短債務，有無訂定相關墊借款項之內規？
- 7、檢視地方政府開源節流具體績效。

## 參、問題背景與現況分析

### 一、我國地方政府所面臨之主要財政問題

#### (一) 歲入成長率長期低於歲出成長率，導致財政缺口擴大，主因有：

- 1、景氣不佳，實質收入無法配合支出需求同步成長：由台灣省二十一縣市政府（含鄉鎮縣轄市）九十一年度預算金額顯示，總歲入五、七〇九億元雖較九十年度增

加一四二億元，但支出淨額六、四一三億元較上年度增加四九六億元；差短為七〇四億元，絕對數較上年度增加三五四億元，年增率高達一〇〇．一四％，連同債務還本一七八億元，尚須八八二億元融通調度，以賒借五五三億元及移用以前年度歲計賸餘三二九億元來彌平。

2、中央政府或民意機關為討好選民，濫用減稅及增加福利支出，未依財政收支劃分法第三十八條之一規定籌妥相對財源，即修法減稅或增加地方政府負擔，此種所謂「中央請客、地方買單」嚴重損及地方政府財政之健全，因為減稅項目皆為地方政府主要稅收來源，侵蝕地方政府財源，卻未提供相對之財政收入。

3、在支出方面，不僅中央發放老人年金，各縣市政府亦競相比照發放，在額度上甚且有所加碼；而地方政府在徵收土地應給予地主補償金時，高估土地公告現值，導致所需之支出經費增加；而對於未徵收之土地，應於平時或移轉時課土地稅，卻又低估公告現值及公告地價，造成課稅收入減少。

4、從地方政府收支結構與融資財源的內涵觀之，發現地方政府一味仰賴中央，輕忽自身應負起開源節流責任；在收入面，未積極開闢財源，停徵工程受益費、徵收土地稅時低估公告地價及公告現值等。在支出面，輕忽實際需求，未優先核實編入預算，如人事費、公共設施管理維護、依法應負擔之健保費。

## （二）人事費用沈重，衍致支出結構僵化：

1、九十年直轄市及各縣（市）歲出人事費占歲出、自有財源及自籌財源比例列表



如下：(單位：新台幣千元、%)

直轄市及縣市	人事費決算數	轄區人口數	歲出決算數	人事費占歲出決算數	人事費占自有財源比率	人事費占自籌財源比率
台北市	65,818,655	2,633,802	149,746,223	43.95	52.60	82.11
高雄市	32,462,332	1,494,457	62,279,521	52.12	72.46	112.69
台北縣	39,542,032	3,610,252	67,358,972	58.70	112.39	119.82
宜蘭縣	7,348,235	465,799	14,041,406	52.33	132.46	262.47
桃園縣	21,498,057	1,762,963	32,548,706	66.05	131.38	149.91
新竹縣	7,088,888	446,300	14,083,794	50.33	138.18	211.30
苗栗縣	9,089,565	560,640	17,474,700	52.02	140.96	276.93
台中縣	16,420,103	1,502,274	49,894,713	32.91	100.06	137.70
彰化縣	17,543,395	1,313,994	30,624,486	57.29	141.14	248.12
南投縣	9,305,095	541,818	39,142,405	23.77	145.16	323.36
雲林縣	10,555,807	743,562	19,556,307	53.98	105.34	188.66
嘉義縣	9,389,934	563,365	16,756,720	56.04	144.82	377.12
台南縣	14,619,308	1,107,397	26,272,116	55.65	110.60	161.89
高雄縣	16,157,599	1,236,958	25,154,955	64.23	135.30	199.41
屏東縣	13,891,685	909,364	24,090,628	57.66	135.37	304.62
台東縣	6,012,156	244,612	9,744,485	61.70	153.02	468.61
花蓮縣	7,274,577	353,139	13,055,290	55.72	132.44	350.37
澎湖縣	3,363,122	92,268	5,882,535	57.15	167.72	795.42
基隆市	7,554,369	390,966	14,758,812	51.19	100.34	135.23
新竹市	6,236,032	373,296	12,391,003	50.33	90.72	106.28
台中市	14,794,862	983,694	23,279,523	63.55	92.56	98.08
嘉義市	4,970,863	267,993	8,535,940	58.23	114.29	163.95

台南市	12,316,286	740,846	19,299,716	63.82	115.27	130.67
台灣省 各縣市	254,971,979	18,211,500	483,947,222	52.69	119.88	168.62
合計數						

註：一、資料來源：審計部九十年度直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告。

二、歲入自有財源包括統籌分配稅，自籌財源不含統籌分配稅。

2、由上表觀之，九十年度台灣省二十一縣市政府人事費用決算數為二、五四九億元，占歲出比重五二·六九%，占自有財源比重為一一九·八八%，其中有十九個縣市其比重超過一〇〇%，僅有新竹市及台中市低於一〇〇%，惟亦在九〇%以上，此意味絕大多數之縣市政府，自有財源尚不足以支應自身之人事費用，遑論從事公共投資或經濟建設，除非仰賴上級政府之補助，否則其他政務之推動皆無財源可資運用；在直轄市方面，台北市五二·六〇%、高雄市七二·四六%，顯示直轄市之自有財源，相較於縣市政府遠為優渥，城鄉差距極為明顯。

3、地方政府約僱及臨時員工比例偏重，造成冗員眾多，而歷年調整待遇只昇不降，使地方政府行政及資本支出相對於人事費用短少，無力推動經濟建設、快速累積資本。此外，為加強維護治安而增加基層警力、為推行小班制而增加國中小學教師，均造成人事費用過於龐大而對其他支出產生排擠效應。為促使地方政府節約用人費用，行政院主計處依據「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」規定制定一般性補助款之設算公式時，針對基本財政收支差短補助中有關人事費之計

算，在公務人員部分係以「地方行政組織準則」規定之各縣市編制員額為上限，在教育人員則依「行政院教育經費基準委員會」之決議，按各縣市所轄國民中小學（含完全中學）各校各年級學生人數設算「應有」之班級數及教師配置人數。即計算時不以「現有員額」為基礎，應可避免各縣市競相用人以爭取補助款之現象，進而有效規範各縣市政府之用人政策，擷節不必要之人事經費。

4、惟實際上，地方政府人事費用中，仍以教育人事費用最高，占整體人事支出比重達五五·五%，其中台北縣、桃園縣、台中縣、雲林縣均超過六成；顯見地方政府普遍無力負擔自身人事費用，地方政府財政支出僵化程度可見一斑。

### （三）公共債務方面：

1、主要問題包括：地方政府債務餘額不斷攀升、地方政府舉債用途欠缺成本效益分析、債務之舉借常有以短支長之現象、公共債務管理機制付諸闕如，以及舉債用途欠缺成本效益分析等。

2、台灣省二十一縣市政府未償還債務餘額預算數，由八十六年度之三七〇億元，遽升為九十年年度之七八四億元，五年之間整體未償債務增加一倍多，絕對數額增加四一四億餘元。

3、迄九十年十一月三十日止，各縣市政府公庫存款餘額僅十二·四九億元，透支金額達五五一億元，此乃預算編列時高估歲入，不足支應施政需求時，則以銀行透支為短期調度方式因應，以規避公共債務法之規範。公共債務法雖已於九十一年

起對未滿一年舉債額度設限以防杜之，惟因顧及縣市政府一時之間難以全數將短期借款轉為長期借款，乃給予三年緩衝期。

4、九十年年度全國三一九個鄉鎮縣轄市，計有二五三個自籌財源低於歲入決算五〇％，端賴統籌分配稅款及上級政府補助之非自籌財源以為挹注。而各鄉鎮縣轄市長期債務餘額總計達一一〇億餘元，短期借款四億五、三二六萬餘元，還本付息財務壓力甚重，衍生資源配置排擠交應。

(四)統籌款分配方式未臻理想，財政資源分配不均，地方政府未積極開源節流，隱藏破產危機：

1、財政收支劃分法於八十九年修正前，各地方政府賦稅歲入總額差距甚大，直轄市自有財源遠較其他縣市政府充裕，新版財政收支劃分法雖重新擬定統籌分配款公式，試圖加以改進，惟囿於統籌稅總額有限，原分得較多之地方政府不願損及既有優勢，原分得較少之地方政府，卻希望分到更多的統籌稅，所以只能將屬於中央政府之稅源酌量撥入，擴大統籌稅款之總額。惟中央財政狀況遠不如昔，在自顧不暇情況下，實在難以犧牲太多中央稅而撥給地方政府。是以，統籌稅款之劃分方式，終究只是零和遊戲，在可分之餅尚未做大之前，不僅對於縮短城鄉差距之實際效果有限，欲藉修改分配公式而滿足每一個地方政府之財政需要，更是緣木求魚。

2、在收入面，地方政府未努力開闢自治財源，例如縣市政府最要的稅收為土地稅(地

價稅及土地增值稅)，但由地方政府自行訂定的公告地價（課徵地價稅之依據）、公告現值（課徵土地增值稅之依據），卻長期的被刻意低估，導致稅收偏低。依據八十六年乙份研究報告顯示，台灣地區土地公告地價佔法院拍賣市價的比率，全國平均值僅達一七·三七%，而自八十七年迄九十一年底，各縣市公告地價僅於八十九年調整乙次，平均調幅不及一成。而公告現值每年調整乙次，目前各縣市公告現值占市價之比率，並無確切數據可稽，惟同一土地區段之公告現值約為公告地價之三倍，推算約為市價之五成左右，但近三年因受房地產蕭條之影響，各縣市調幅有限，甚至有半數以上呈現負成長，由於土地增值稅之稅基為土地兩次移轉之間，公告現值之差額，公告現值既受限於房地產市況不佳，而難以大幅提昇，加上土地增值稅稅率又實施兩年之減半課稅，九十三年元月期滿後，雖不再實施減半課稅，但稅率將自原來的六〇%、五〇%、四〇%調降（迄九十二年十一月二十日，立法院尚未立法通過最後稅率，約為四〇%、三〇%、二五%）。

3、自從七十六年修法取消工程受益費徵收比例下限之規定後，目前台灣省二十一縣市均已全部停徵工程受益費，使地方政府減少一項相當重要的自有財源；而地方政府可在一定範圍內自行決定之房屋稅及娛樂稅稅率，卻大都採用法定之下限稅率來徵收。

4、縣市政府為求年度預算帳目平衡，即使無法籌得相對收入，卻仍編列較高之支出總額，然後再以虛列收入的方式（例如高估公有土地售價、虛編上級補助款等）

取得預算帳目之假平衡，俟年度進行收入不足，預算執行有困難，再向中央借支或追加預算編列融資財源，結果導致財政赤字大量擴增。

## 二、地方財政重要數據

(一) 台灣地區九十年度直轄市及各縣(市)歲入歲出表：直轄市及各縣(市)政府九十年度歲入、歲出決算數，並依統籌分配稅及補助款收入占歲入比例、自有財源占歲出合計數之比率，彙整如下表：(單位：億元、%)

	歲出	歲入	短差數	統籌分配稅占歲入合計比率	補助收入占歲入合計比率	自有財源(含統籌稅)占歲出合計比率
台北市	1,497.47	1,264.98	232.49	35.54	1.19	83.47
高雄市	622.79	520.90	101.89	30.70	14.01	71.92
台灣省	4,831.20	4,053.30	777.90	15.18	47.60	43.96
台北縣	673.64	566.51	107.13	3.85	38.24	51.94
宜蘭縣	140.43	106.20	34.23	25.88	47.83	39.45
桃園縣	325.49	217.07	108.42	9.31	24.68	50.23
新竹縣	140.92	94.38	46.04	18.81	46.13	36.08
苗栗縣	174.88	137.39	37.49	22.13	54.00	36.14
台中縣	498.69	438.41	60.28	10.23	62.71	32.78
彰化縣	306.24	261.88	44.36	20.46	52.57	40.56
南投縣	390.93	360.68	30.25	9.8	82.24	16.39
雲林縣	191.67	155.71	35.96	28.90	34.18	53.47
嘉義縣	168.71	137.39	31.32	29.71	52.21	38.92
台南縣	262.86	232.40	30.34	18.02	42.81	50.56

高雄縣	251.55	209.58	41.97	18.32	43.24	47.29
屏東縣	235.42	194.46	40.96	29.32	47.36	43.48
台東縣	97.44	88.43	9.01	26.92	55.57	40.32
花蓮縣	130.55	114.27	16.28	29.89	51.94	42.07
澎湖縣	58.82	49.74	9.08	31.81	59.69	34.09
基隆市	147.59	125.77	21.82	15.44	40.64	50.59
新竹市	124.09	107.56	16.53	9.35	36.31	55.20
台中市	232.80	223.12	9.68	4.03	28.59	68.44
嘉義市	85.50	79.11	6.39	16.66	45.14	50.76
台南市	193.00	153.27	36.73	8.21	30.29	55.36

資料來源：財政部國庫署（九十一年），直轄市及各縣市政府九十年度歲入歲出決算結構表。

1、台灣省二十一縣市政府自有財源（含統籌分配稅）占歲出合計比率僅有四三·九六%，比率偏低，過半數之財源需仰賴上級政府之補助，地方財政自主性極其不足。

2、包括北、高兩直轄市在內，地方政府歲入均小於歲出，合計短差數高達一千一百餘億元，顯示地方政府財政之困窘，不論是都會區或鄉村地區之各級地方政府，均有財源不足之問題，僅有程度上之差異，本質上均為入不敷出。

### （二）台灣地區直轄市及各縣（市）歲入歲出構成趨勢表

1、八十八年至九十年度歲入構成趨勢表：（單位：萬元、%）

	八十八年度	八十八年下半年及八十九年度	九十年年度
--	-------	---------------	-------

	金額 (萬元)	構成比率 (%)	金額 (萬元)	構成比率 (%)	金額 (萬元)	構成比率 (%)
自有稅課收入	25,556,866	43.51	29,058,775	36.71	17,219,133	28.96
統籌分配稅	8,685,905	14.79	20,504,506	25.90	12,325,135	20.73
規費及罰款收入	3,808,893	6.49	6,065,291	7.66	4,010,811	6.74
財產收入	2,390,227	4.07	2,327,837	2.94	2,199,256	3.70
補助及協助收入	15,819,379	26.93	15,396,594	19.45	20,623,730	34.68
其他收入	2,472,195	4.21	5,814,252	7.34	3,083,746	5.19
合計	59,733,468	100.00	79,167,257	100.00	59,461,815	100.00

資料來源：審計部九十年度直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告。

(1) 上表顯示近年來直轄市及各縣(市)政府自有稅課收入逐年下降，占總收入比重由四三·五一%下降至二八·九六%，幅度驚人。

(2) 統籌分配稅及補助收入(合計數)之比重則由四一·七二%上昇至五五·四一%，剛好補足自有稅課收入降低之比率，顯示財政收支劃分法之修正，不僅未能提高地方政府之財政自主性，結果反而是地方政府自有財源更加不足。

2、八十八年至九十年度歲出構成趨勢表：

	八十八年度		八十八年下半年及八十九年度		九十年年度	
	金額 (萬元)	構成比率 (%)	金額 (萬元)	構成比率 (%)	金額 (萬元)	構成比率 (%)
一般政務支出	6,388,689	10.34	10,939,287	11.85	6,607,958	9.37
教科文支出	22,529,719	36.45	33,582,597	36.37	24,190,217	34.30
經濟發展支出	9,705,327	15.70	14,299,642	15.49	11,094,091	15.73
社會福利支出	7,976,096	12.91	10,562,014	11.44	10,654,431	15.11
社區發展及環保	3,404,033	5.51	4,998,616	5.41	3,368,607	4.78



支出						
警政支出	6,231,355	10.08	9,341,756	10.12	6,829,594	9.68
退休撫卹支出	1,318,628	2.13	5,523,162	5.98	5,039,835	7.14
債務支出	1,132,711	1.83	1,949,178	2.11	1,973,184	2.80
協助及補助支出	2,454,650	3.97	531,472	0.57	154,335	0.22
其他支出	666,470	1.08	612,853	0.66	616,401	0.87
合計	61,807,684	100.00	92,340,582	100.00	70,528,657	100.00

資料來源：審計部九十年年度直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告。

(三) 資產負債餘絀概況 (以台灣省各縣市九十年年度之數據比較分析)：

- 1、地方政府公庫結存數：資產類之公庫結存科目四八億四、九一〇萬餘元，較前年度（八十八年下半年及八十九年度）減少四八億四、五七〇萬餘元，約四九·九八%，大部分的地方政府公庫結存或已無餘額，或需向銀行透支。
- 2、各機關結存科目總計：資產類之各機關結存科目總計五八二億九、九三一萬餘元，較前年度減少四二億四、五九六萬餘元，約六·七九%，惟其數額為公庫結存數之十二·〇二倍；按各地方政府已全面實施集中支付制度，如各項計畫按預定進度執行，期末之結存科目總計應與公庫結存數相去不遠，惟實際上卻仍有鉅額之機關結存，顯示上級補助或委辦計畫仍多未依照預定進度辦理，或財務未能靈活管理調度。
- 3、各地方政府普遍以舉債方式籌措財源，且有加劇之現象：負債類之借入款及短期借款科目綜計一、四七八億八、三九四萬餘元，較前年度增加八〇七億六、九二

五萬餘元，約一二〇・三五％；其中增加四〇億元以上者多達十三縣市（含台北市），顯示為因應各項支出，地方政府向代理行庫透支方式籌措財源之方式甚為普遍，且有加劇之現象。

4、負債類之代辦經費科目綜計五八七億八、四四八餘元，而負債類之應付歲出款科目（已發生權責而尚未支付之款項）綜計五五五億六、五六五餘元，較前年度增加一六六億七、二八六萬餘元，約四二・八七％，顯示上級政府委託各地方政府之各項計畫執行效率不佳，未於年度終了前辦理完竣。

5、餘絀類綜計短絀：短絀總額（負債大於資產部分）二、一五六億九、四六五萬餘元，較前年度期末短絀六七五億九、五二五萬餘元，增加一、四八〇億九、九四〇萬餘元，增幅高達二一九・一〇％。其中增加額度較高的台北縣（一三七億）、台中縣（七三億）、桃園縣（七二億）、雲林縣（七〇億），主因為其預算執行結果歲入嚴重短收，歲出未能相對因應縮減，發生歲計短絀所致；而整體數據之遽增顯示地方政府財務狀況明顯趨劣。

#### （四）公共債務概況：

1、法令規定：依九十年度適用之公共債務法第四條規定，直轄市及縣市公共債務未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之例，各不得超過一三五％及十八％；惟自九十一年二月八日以後，公共債務法相關規定已修正為四五％及二五％，另對未滿一年之短期借款額度進行規範，增列第四條第六項：「為調度

庫款收支所舉借之未滿一年公共債務，其未償還之餘額，不得超過當年度總預算及特別預算歲出總額百分之三十。」

## 2、地方政府舉債適法性情形：

(1) 在流量管制方面：九十年年度各直轄市及各縣市公共債務未償餘額，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比例（流量管制），分別為七三．二九%及十四．二八%，尚未超過法定上限，個別地方政府中，僅有台北縣比例為二二．五〇%超過法定上限，顯示各地方政府對其公共債務預算之編列，尚能依據該法修正後之規定作妥適之規範。九十一年二月八日公共債務法修正公布生效日，計有台北縣、宜蘭縣、苗栗縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣及台南市未滿一年公共債務比率超出法定上限，惟依據公共債務法第十一條規定，其適用三年改正之規定，上開不符規定之縣市政府可於此期間內改正。

(2) 存量管制：九十年年度台北市、高雄市及各縣市公共債務未償餘額，不得超過主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數之三．六%、一．二%、一．二%，實際上，北、高二直轄市所占比率為一．五八%及〇．七七%，縣市未償餘額則為一．〇〇%，皆在法定上限範圍之內。

## 3、近三年度地方政府債務分析表：（單位：千元、%）

	八十八年度	八十八下半年及八十九年度	九十年年度
--	-------	--------------	-------

	未償債務餘額 預算數	債務比率（未 償餘額占總預 算歲出總額）	未償債務餘額 預算數	債務比率（未 償餘額占總預 算歲出總額）	未償債務餘額 預算數	債務比率 （未償餘額 占總預算歲 出總額）
台北市	106,809,000	47.85	134,347,000	42.47	148,587,000	67.40
高雄市	58,114,815	68.80	67,216,260	59.71	72,431,260	89.29
直轄市合計數	164,923,815	53.60	201,563,260	47.00	221,018,260	73.29
基隆市	207,725	1.47	421,140	1.99	1,659,203	8.96
台北縣	18,342,009	19.68	21,950,342	16.08	20,965,315	22.50
宜蘭縣	366,799	2.24	1,327,586	6.21	1,908,195	10.76
桃園縣	3,874,500	8.54	4,522,000	7.28	7,525,500	17.91
新竹縣	3,398,000	16.11	1,556,000	7.25	3,184,263	17.02
新竹市	889,653	6.74	1,088,567	5.48	1,802,000	10.93
苗栗縣	1,320,727	5.08	2,235,000	7.26	3,193,889	12.35
台中縣	5,688,525	13.88	8,149,636	15.73	8,340,575	13.35
台中市	2,781,000	10.72	--	--	4,153,970	13.46
彰化縣	455,035	1.36	1,358,360	3.22	5,410,751	13.45
南投縣	960,995	5.54	2,181,034	7.08	3,665,830	8.55
雲林縣	1,623,000	5.65	3,884,000	11.82	2,906,145	10.49
嘉義縣	6,249,753	10.81	3,715,120	5.38	2,444,649	5.27
嘉義市	1,855,821	14.97	2,113,000	12.84	1,937,418	12.49
台南縣	3,136,583	10.23	6,814,186	15.68	5,610,000	16.24
台南市	4,647,000	17.99	5,896,000	17.17	4,096,000	17.43
高雄縣	5,308,000	16.38	7,216,000	17.78	5,783,582	15.76
屏東縣	1,856,460	5.37	5,695,353	15.03	5,302,512	17.07

台東縣	1,079,784	8.47	422,570	2.95	1,307,000	11.86
花蓮縣	753,000	5.10	1,933,000	11.37	2,053,037	12.59
澎湖縣	229,419	2.67	721,870	6.45	994,694	11.86
台灣省各縣市 合計數	65,023,791	10.74	83,470,765	10.44	94,244,536	14.28

#### 4、各縣(市)政府舉債及償債概況：

縣市別	舉借情形及償債計畫	合法性
台北縣	<p>一、依公共債務法規定，縣市不能編列債務基金預算，債務還本及付息均依貸款契約編列預算辦理，並經議會審議通過。</p> <p>二、長期借款部分，隨時要求承貸行庫調降利率，承貸時以公開競價等方式尋求較低利率；短期借款採機制性借款，透過金融機構以公開競價等方式，轉為低利率借率借款。</p>	未滿一年之公共債務累積餘額比率43.59%（九十二年六月底），逾法定上限30%。
宜蘭縣	<p>一、依地方制度法及宜蘭縣庫自治條例相關規定辦理；經縣議會審議通過後依其舉債額度以公開徵求銀行報價方式辦理，並擇定最佳利率條件之報價與該銀行簽訂貸款契約。</p> <p>二、非營業基金之舉債，均依自償性之財源收入作為償債來源。</p>	未滿一年之公共債務累積餘額比率30.28%；逾法定上限30%。
桃園縣	<p>一、九十二年二月二十四日發佈「桃園縣公共債務管理執行要點」；並擬具「桃園縣政府九十二年度償債計畫」。</p> <p>二、九十一年底債務一八四億餘元，屬中長期為一三三億餘元，該計畫僅列示開源節流措施，並表示將依各項債務契約規定按期償還。</p>	舉債額度未逾限。
新竹縣	依公債法規範，未訂定相關墊借款之內規。	舉債額度未逾限。
苗栗縣	一、辦理長短期債務借款，事先均辦理公開詢價，並參酌現行市場利率，擇放貸利率最低之銀行辦理，並隨時視市場利率水準，函請相關金融機構調降利率。	未滿一年短期借款比率40.79%，逾越法定上限。

	二、短期借款逾法定上限乙節，將依公共債務法規定期限，即九十三年十二月三十一日前回復改正。	
台中縣	一年期以上採公開詢價方式，擇條件最優厚之銀行借貸；未滿一年則採向代理公庫辦理透支或與銀行簽訂定期契約舉債。	舉債額度未超限。
台中市	依公債法相關規定辦理，長期借款為舉借較低利率之新債，來償還高利率之舊債；短債依議會通過透支額度及透支契約規定辦理。	舉債額度未超限。
彰化縣	一、訂定彰化縣庫事務處理自治條例提供辦理透支之依據。 二、對於償債資金來源，除非營業基金部分本自給自足原則編列預算債務外，其餘均以編列公務預算償還之。	舉債額度未超限。
南投縣	未滿一年之短借，向代理縣庫之台銀南投分行簽訂透支契約，額度四十億元，長借採上網公告、公開詢價再議價方式辦理。	舉債額度未超限。
雲林縣	每年度依據預算籌編差短缺口決定賒借收入數額，因縣府財政嚴重入不敷出，且囿於財劃法短期內無法解決困境，現階段儘量開源節流以縮小收支短差、減緩債務累積。	未滿一年截至九十二年六月底止 27%，逾法定上限。
嘉義縣	一、未滿一年之短借債務比率逾法定上限，將採轉列為長期債務之方式，將部分超限之短貸轉換為長貸，此超限部分將依公共債務法第十一條規定於三年內改正。 二、因未發行公債，故未訂定公債管理規範。	未滿一年之短借債務比率 40.7%，逾法定上限。
嘉義市	均以向財政部地方建設基金或金融行庫借中長期貸款作為支應，未以發行公債作為籌措財源之法；償債來源，係審酌年度預算，按四至六年逐年編列預算，並以一般財源償還，受預算法、公共債務法及地方制度法之規範。	舉債額度均未超限。
台南縣	一、因長借年利率 1.80%、短借為 1.15%，暫以短借為之，以節省利息。 二、超限部分擬分年轉入長期借款，九十二年度規劃轉入 28 億元，餘於下年度轉正。	短借 43.7% 逾法定上限，額度約三八億元。

台南市

- 一、訂定規範：控管債限比率，短債更為長債。採最新最低利率為目標。如期償還或借低還高提前償還。建立可長可久之利率調整機制，訂定貸款利率為郵儲局定期儲金二年期機動利率減 $0.175\%$ 之方式。
- 二、預籌償債來源：建請中央修正財劃法，比照償債基金由課稅收入提列 $4.5\%$ 為償債來源。金融機構之遴選以利率最低為優先；每家銀行往來額度不超過三十億元；利率之擬訂採借低還高；舉借時點配合預算執行需要、貸款契約、央行調降利率時要求銀行換約及主動要求銀行降低利率。
- 三、為改正債務比率逾越法定上限之問題，已於九十一年度追加預算外並在九十二年度預算編列逐步降低短期公債比率，其中九十一年執行短期借款轉為長期借款之金額為十九.九二億元。
- 四、以上為相關墊借款項不成文內規，據此九十一年度利息節省數為二.九七億元，占年度利息支出預算約 $33\%$ 。

高雄縣

- 一、首先發函本國銀行及中小企銀總行五十二家，限期回報貸款條件（競標作業），擇報價最低之行庫辦理貸款業務。每月針對所有債務利率比較分析，若貸款利率不能適時反應市場資金狀況而過高，該府立即向該行庫申請調降利率，未果，則立即執行借新舊。
- 二、目前長期及短期借款最低利率為 $1.34\%$ 及 $1.275\%$ 。九十二年四月調查各縣市有無訂定相關墊借款項之內項，僅桃園縣政府已訂定「桃園縣公共債務管理執行要點」。
- 三、已訂定「高雄縣庫管理自治條例」，惟尚未依地方制度法第二十五條規定，就自治事項—公共債務，制定相關自治法規及訂定相關墊借（或透支）款項之內規；未來將訂定公共債

- 一、公共債務法實施生效日時，短期債限比率 $75.00\%$ ，長短期債限比率合計亦超過 $75\%$ 法定上限。惟九十一年十二月底未滿一年短期借款比率已降至 $60.64\%$ 。
- 二、長期債限比率截至目前尚未逾法定上限 $45\%$ 。

短期借款比率有違法定上限，將於三年內改正。

	務自治法規及相關墊借款項之內規，以規範公共債務。	
屏東縣	為減輕利息負擔，以舉新償舊方式，原十五億元中長期貸款利率為4.85%，現僅2.22%。對於金融機構之遴選，採公平公開原則辦理，以利率最低者為準。	未逾法定上限。
台東縣	視當時利率水準機動比較各舉借銀行利率，遇縣庫資金寬裕時隨時償還部分舉借。	未逾法定上限。
花蓮縣	金融機構遴選方式，係以公文發函各金融機構詢價後，依回函選擇利率低者，再次詢價以降低債務成本。	未逾法定上限。

### 5、統計資料之歸納：

- (1)直轄市及縣(市)政府九十年度公共債務未償餘額為二、八四九億餘元，而各縣市政府八十六年度公共債務未償餘額為一、六七二億餘元，四年半間增長七〇・三四%，。若就縣(市)別而言，未償債務增幅在五倍以上者有高雄市、新竹縣、台北縣、台南縣、苗栗縣及桃園縣等六個；增幅在一倍至五倍者有彰化縣、新竹市、屏東縣、南投縣、宜蘭縣、基隆市及台中縣等五個；而呈現負成長者，有台北市、嘉義市、嘉義縣、台中市等四個。
- (2)就公共債務未償餘額實際數分析，超過五十億元以上者有台北市、高雄市、台北縣、台中縣、桃園縣、台南縣、高雄縣及屏東縣等八個，在三十億元至五十億元之間者有彰化縣等五個。
- (3)地方政府公共債務對歲出決算審定數總額之比率，由八十六年度之四・六〇%增至九十年度之八・一一%；債務付息方面，由八十六年度之九十八億餘元增



至九十年年度之一九七億餘元；而債務還本方面，八十六年至八十九年之間，平均每年債務還本數為三一八億餘元，而九十年年度之未償餘額增加，但債務還本數僅三〇六億餘元。

(4) 以銀行透支或未滿一年短期借款作為庫款調度方面：九十年年度餘額為一、五三八億餘元，較八十六年度之一四一億餘元，增加一、三九七億餘元，四年半間增加將近十倍。

(五) 歲入歲出構成趨勢分析 (以台灣省各縣市九十年年度之數據比較)：

1、歲入部分：以稅課收入 (包括自有稅課及統籌分配稅) 為首，惟其比重已由八十六年之五七·五二%，降至九十年之四九·六九%，而同期間補助款收入則由二九·四五% 升至三四·六八%，且大部分地方政府已無以前年度歲計賸餘可供移用，導致歲計短絀須仰賴舉借債務挹注。

2、歲出部分：八十六年至九十年間，仍以教育科學文化支出居首，所占比重約在三六·六六% 至三四·三〇% 之間，尚無明顯變化；經濟發展支出則由十七·九九%，降至十五·七三%；社會福利支出則由十二·三九%，增加至十五·一一%。顯示社福支出之增加，已排擠其他支出，尤以經濟發展支出為最。

3、歲入歲出之短差：因各項政府支出不斷膨脹，歲入財源卻未隨著歲出同步成長，短差數由八十六年之十八億餘元，擴大為九十年之一、一〇六億餘元，顯示地方政府入不敷出之情形益趨惡化。

### 三、各縣市政府開源節流主要內容及具體績效

(一)中央政府為促使縣市政府達成開源節流目標，乃公布施行「地方稅法通則」及「規費法」，賦予地方政府開源之法律依據，據以開徵新稅目，或調高其稅率(額)及附加稅課之權限。另為鼓勵地方政府努力開闢財源，於「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」中規定，該等地方政府努力開闢財源有顯著績效時，中央得酌增其基本建設補助款或調增計畫型補助事項之補助比率。為促使地方政府節約用人費用，依據「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」規定由行政院主計處制定一般性補助款之設算公式時，針對基本財政收支差短補助中有關人事費之計算，其計算基準在公務人員部分係以「地方行政組織準則」規定之各縣市編制員額為上限，在教育人員則依「行政院教育經費基準委員會」之決議，按各縣市所轄國民中小學(含完全中學)各校各年級學生人數設算「應有」之班級數及教師配置人數。

(二)財政部辦理各縣市年度開源執行績效考評，九十一年十一月十五日以台庫中字第○九一○三四四三九○號函頒考核書表資料乙份，其修正方向係以誘導縣市政府積極從事開拓地方財源、加強財產管理，努力開闢地方自治財源為考核重點，考核項目及其配分基準如次。

#### 1、行政業務考核項目(配置四○%)：

(1)各項開源業務行政報表編送情形(十五%)。

(2)各項開源行政業務辦理情形(四○%)。

(3) 欠稅欠費案追查作業辦理情形 (三〇%)。

(4) 行政業務配合辦理事項情形 (十五%)。

2、開源績效執行率考核項目 (配置二〇%)：其中：

(1) 稅捐徵收達成率及其稽徵績效 (二五%)。

(2) 轄區土地公告地價及公告現值占市價之比例 (三五%)。

(3) 規費及罰款徵收情形 (二〇%)。

(4) 公有財產收益情形 (二〇%)；其中財產售價辦理情形占三成，財產孳息辦理情形占七成。

3、開源績效總效益考核項目 (配置四〇分)：各縣市政府辦理各項開源績效項目及因地制宜擬定開創性之開源措施之總效益金額，除以當年度實質收入扣除中央統籌分配稅款之餘額為基礎，以所算出最低比率之縣市為基準，給予基本分七十分，其他縣市算出之比率，每超過該比率十個百分點，增加一分，最高以一百分為限。

(三) 各縣市政府開源節流主要內容及九十一年度財政部評比結果如下表：

縣市別	開源節流主要內容	財政部九十一年度考核分數 (名次)
台北縣	一、獲得捐贈補助救護車及急救裝備器材六輛。 二、提高裁處罰鍰繳率。 三、公有路外停車場委託民間經營管理；廠商須繳權利金，目前一年權利金收入達一億元以上。	79 (16)

	<p>四、房屋稅稅籍清查作業、地價稅免稅地清查作業、課徵田賦土地改課地價稅清查作業，截至九十二年六月底，合計增加稅額二、四六八萬餘元。</p> <p>五、檢討印花稅稽徵技術，加強查核輔導，截至九十二年六月底，在景氣低迷下，稅收仍較去年同期增加〇·五‰。</p> <p>六、清理欠稅及欠費：截至九十二年六月底，徵起舊欠十二億五千餘萬元、辦理保全案件金額二億九百餘萬元、執行憑證再移送執行徵起金額五八〇萬餘元。</p> <p>七、鼓勵民間興學，輔導有意申設私校之民眾依法籌設學校，如九十一年八月核准私立康橋國小之立案招生。可收分擔公共教育投資經費之功效，並提供家長教育選擇權之落實。</p> <p>八、凍結業務費一成，並進行八大節流措施，九十一年度業務費編列五十九億餘元，決算數四八億餘元，節省十一億餘元。九十年起，以油摺代替油票，節餘油料費十五至二十‰。</p>	
宜蘭縣	<p>一、縣內風景區收取門票、停車費收入七、六四八萬餘元。</p> <p>二、以公共造產方式販售土石盈餘繳庫收入二、四八九萬餘元。</p> <p>三、配合縣管河訓土石疏浚計畫辦理河川土石疏浚增加收入二、四七九萬餘元。</p> <p>四、辦理綠色博覽會增加收入一、九四四萬餘元。辦理國際童玩節增加收入一、五九八萬餘元。</p> <p>五、定置漁業收取費用增加收入二一三萬餘元。</p> <p>六、南澳農場經營管理收取費用三四八萬餘元。</p>	84 (4)
桃園縣	<p>一、推動利用規費法及地方稅法通則來開徵新財源之相關措施。</p> <p>二、九十一年訂定「桃園縣政府獎勵開源實施要點」，核有績效者有教育局等單位，共計較上年度增加一四、九五五千元。</p> <p>三、訂定公有房地清查計畫，自九十一年七月一日起開始清查，預定九十二年底完竣，九十二年一至六月公地清查成果：完成全縣縣有土地總量值之統計，較清查前筆數（一二、八八〇筆增至二七、五二二筆）及面積（一、</p>	84 (4)

	<p>四、九十二年一至六月清理非公用土地占用戶九十三戶，追收五年使用費三、五三八千元。路邊停車場委外經營：交通局於九十二年六月將縣內路邊停車場委外經營，若自辦收支互抵後盈餘為每年四二、三三四千元，而委外經營一年權利金收入為一二三、七六〇千元，計增加八一、四二六千元。</p> <p>五、適時函請各承貸行庫調降利息，九十一年度節約利息四、七〇〇萬元。引進民間參與公共建設，九十一年二月函頒「促進民間參與公共建設推動小組設置計畫」，由廖副縣長擔任召集人。</p> <p>六、九十一年三月提報行政院將「桃園縣婦女館委外經營管理」等四項計畫案列入促參個案。訂有預算執行節約措施，合理訂定土地徵收價格，其加成補償之成數適度約制；中央基於全國一致性而實施之現金給與或支出項目，地方政府不宜再以任何名義額外發放。</p> <p>七、裁併小型學校並獎勵民間辦理中小學、鼓勵以公共設施用地取之土地提供作為校地；嚴控預算經費支出等。</p> <p>八、九十二年由權責單位依規定研擬訂定收費標準者：城鄉局的申請都市計畫個案變更，自擬細部計畫及都市設計審查費，交通局的民宿業標識登記費，工務局的道路使用桿線附掛費等。爾後每年定期檢討。</p>	
新竹縣	<p>一、九十一年度出租房屋土地租金收入達六千一百萬元。辦理出售非公用房地二億七千萬餘元。標售六筆土地，金額二億二千萬元。</p> <p>二、裁併小型學校，正評估裁併嘉興國小義興分校，預期可減少每年八百餘元人事及業務費用。</p> <p>三、縣立體育場擬以BOT方式規劃興建綜合性商業大樓，預估每年可增加一千萬元權利金。</p> <p>四、於九十二年七月二十四日召開徵收各項規費檢討會，決議各項規費若屬本府自訂，且多年皆未調整者，應依近年薪資及物價指數研擬調整，若為全國一致性，非屬各縣市政府權責部分，建請各業務單位循行政程序建議中</p>	79 (16)

苗栗縣	<p>共適度調整。</p> <p>一、向上級爭取補助開辦偏遠地區衛生所居家護理及暫托等各項福利措施、獎勵民間投資興辦公共設施、研發特有資源公設土資場，九十一年效益二、四四〇萬元。</p> <p>二、砂石販售、場地出租使用、捐助認養興學等，收入達一億九、五四三萬元。</p> <p>三、興辦停車場及營建剩餘土石方資源堆置場公共造產事業。</p>	78 (19)
台中縣	<p>一、已完成制定台中縣水權費自治條例，針對省水公司及台電公司等依水利法規定取得水權經營自來水事業及利用水能發電之法人，按其實際取水量每立方公尺徵收〇．五元水權費，預估一年可增加縣庫收入約十億元，現正報請中央核定。</p> <p>二、比照台北市政府收取管線附掛費，正研訂相關自治條例。研擬對砂石開採業者收取砂石費之可能性。</p> <p>三、對於縣有房地閒置再利用及縣有館場中心業務，規劃委託民間經營。</p> <p>四、九十二年度預算籌編，對各單位經常門預算予以縮減六四%，較九十一年度經常門支出減少七億一、三八七萬元。</p>	81 (10)
彰化縣	<p>一、加強查稅，九十一年度補徵營業稅一、〇一七元，處罰二、五九二萬元；清查地價稅增加稅額七七一萬元。移送法院強制執行徵起稅額二億八千餘萬元。</p> <p>二、全面清查縣有土地，九十一年度清查一、二六〇筆，辦理閒置非公用土地出售，九十一年度辦理三筆，收入一五四萬元。</p> <p>三、交通罰鍰較九十年度增加六一萬餘元。</p> <p>四、成立員林及鹿港地區違規車輛拖吊保管業務，並配合縣府委外開辦路邊停車收費，以增加公庫收入。</p>	79 (16)
南投縣	<p>一、廬山公共停車場委外經營，增加權利金收入。</p> <p>二、依據區域計畫法規定，開徵非都市土地開發影響費。</p> <p>三、清理閒置非公用土地，辦理出售或出租。並合理調整各項租金率。</p>	82 (7)

	<p>四、徵收土地原按公告現值加七成補償，現改為按公告現值加五成補償。</p> <p>五、精簡約聘僱人員及臨時人員，採公開甄試，每月節省三七三萬餘元。</p> <p>六、以油摺代替油票，每部公務車每年可節省十二.三%的油費。</p>	
雲林縣	<p>一、經常性辦公業務費及獎勵、補助款依預算金額七成分配執行。</p> <p>二、九十一年度一般經常支出較前一年度減少二億一、三二二萬元。</p>	82 (7)
嘉義縣	<p>一、積極辦理各項應收未收罰鍰催繳。積極清理欠稅欠費。</p> <p>二、裁併小型學校，目前六班以上占全縣總校數之六〇.六八%，已併一國小、一國中降為分校，裁撤分校改至本校上課有八分校。</p> <p>三、妥善運用民間資源，推動業務委託或外包民間辦理，例如若干清潔工作外包，全年約可減少一四六萬元之人事費用。</p>	80 (14)
台南縣	<p>一、清理欠稅欠費、移送強制執行案件。處理被占用土地並追收五年使用補償金，如竹溪禪寺等，計一、七七七萬餘元。</p> <p>二、對承租戶積欠租金及違約金提起訴訟，收回租金及違約金一、三一八萬餘元。</p> <p>三、清理閒置非公用土地並出售二、〇〇九萬餘元。</p> <p>四、刪減球類比賽之服裝費、集訓費、旅運費、紀念品、加班費籌，小班小校合併績效為全省第二名；臨時人員減少續僱九十五人，國中小補校兼職人員由九人及六人均降為四人。</p>	84 (4)
高雄縣	<p>一、加強公有土地管理運用。</p> <p>二、對於本府各項中央列為補助計畫及各項重大工程之項目，各業務主管應積極爭取中央補助推動組再造，控制人員增加，減輕人事費負擔，力行工作簡化，以機器代替人力。</p> <p>三、各項貸款研擬調降利息，減輕縣庫負擔。搏節教育經費措施。九十一年度開源措施，扣除爭取中央補助部分本府實際開源金額為五千萬元。</p> <p>四、執行節流方案，本年度算算搏節十三億三千餘萬元。調降貸款利息搏節二億四九四萬元。</p>	81 (10)

屏東縣	<ul style="list-style-type: none"> <li>一、九十一年辦理屏東市市地重劃，將公墓用地整理重劃後變成建築用地，預估出售後可創造財源二・九億元。</li> <li>二、訂定縣府行政大樓場地使用管理收費標準。</li> <li>三、各單位業務費用扣除已發生契約責任、核准支用或專案發准者外，應予凍結二〇%之金額。加班費依全年度預算數控留十%。</li> <li>四、預算外之收入及預算內超收，應全數解庫不得挪移墊用，</li> </ul>	76 (21)
台東縣	<ul style="list-style-type: none"> <li>一、教育局已訂定本縣各級學校假日校園共享管理辦法，業於九十一年一月發佈實施。</li> <li>二、社會局辦理社會福利館及勞工育樂中心場地租金收入（迄十二月份）共計三七萬餘元；文化局演藝廳場所出借收費標準已調整價格，收入二十餘萬元。</li> <li>三、九十一年度起，開源新徵「河川疏濬土石標售費」，九十一年度計收入一千一百萬餘元。營建空污費九十一年度收入一、四一二萬餘元；房屋稅清查三萬餘棟，增加稅額三八六萬餘元。</li> </ul>	85 (3)
花蓮縣	<ul style="list-style-type: none"> <li>一、公共資源採取使用者付費原則，瑞穗溫泉開發案由花東縱谷管理處規劃設計中；東洋廣場地已於九十二年三月赴台北辦理招商。</li> <li>二、將無需保留公用之間置公有土地辦理標售。</li> </ul>	78 (19)
澎湖縣	<ul style="list-style-type: none"> <li>一、推動澎湖招商計畫，以海洋觀光、文化觀光及箱網養殖漁業為利基引進大型資本投資開發。推動填築海埔新生地並予適當開發。</li> <li>二、加強公有財產管理，九十一年度公有財產收入，計不動產售價一億二、四八三萬元。</li> <li>三、九十一年度凍結經常性經費二億一、四九九萬元；縣內小型學校評估合併可行性。</li> </ul>	90 (1)
基隆市	<ul style="list-style-type: none"> <li>一、九十一年度開徵「基隆嶼證照費」，增加收入七七萬五千元。</li> <li>二、市立文化中心場地管理規則自九十二年元月起實施，預估每年增加十二萬元。修正各體育場所管理要點及收費標準，預估每年增加收入四百萬元。</li> </ul>	81 (10)



	<p>三、 情人湖風景區委外經營，每年增加收入二百萬元。富貴市場二樓完成招租及簽約手續，每年增加收入五四萬元。</p> <p>四、 加強公有財產管理，清理被占用非公用房地號理催收歷年積欠之租金等，預估九十二年度可增加收入五百八十萬元；另加強標售市有非公用閒置土地，預計標售十二筆，可收入三億五、七二六萬餘元。興建棄土場、研擬對各業者開挖道路或裝埋各類管線收費。</p> <p>五、 草擬「空地空屋管理自治條例」，將送市議會審議後公告實施，規定違反法規經市府通知未限期改善者，可科處一千二百元至六千元罰鍰。</p>	
新竹市	<p>一、 處理被佔用地收回，已收回十二筆，面積一、四三三平方公尺，開徵使用補償金九筆，收入一五二萬元。</p> <p>二、 訂定新竹市雨水下水道暫掛纜線管理自治條例，預估可增加每年五百萬元收入。</p> <p>三、 增加明志書院停車場收費系統，預計每年可增加二五〇萬元；北門停車場預計每年增加九六〇萬元、竹光路停車場預計每年增加四五萬元，停七臨時停車場預計每年增加一億四千萬元。</p> <p>四、 接受市民捐贈土地，節省徵收成本四億三千萬元。</p> <p>五、 調降貸款利息，一年節省利息支出二千八百萬元。力行預算執行節約措施，節約辦公費用十%。</p>	80 (14)
台中市	<p>一、 九十一年度垃圾焚化廠汽電共生售電收入八七、二六六千元，公有停車場委外經營一、〇七〇千元，游泳池委外經營一、四六四千元，公有老人醫院及復建醫院委外經營一二、五二一千元。</p> <p>二、 市民捐贈私有土地三、三二四、四三一千元。</p> <p>三、 垃圾場代處理費自九十一年一月一日起由每噸八五〇元調為一、六〇〇元。</p>	82 (7)
嘉義市	<p>一、 增加廣告物許可證照費（每案收取一千元）、車輛行車事故申鑑案規費。合理調整收費基準：路邊停車費區分一般路段與特殊段，並增加路邊停車格（九十二年增加四一〇格）。</p>	81 (10)

	<p>一、對新闢道路合理調整公告地價及公告現值，計有博東路等七個路段調昇幅度約為二至八%。</p> <p>三、廢棄物清除處理費計畫從現行每度水費徵收三·七元調漲至十二·二元。合理訂定土地徵收價格，徵收土地加成補償之成數應適度約制，加成成數應考量公共設施用地免徵土地增值稅之金額。</p> <p>四、清理閒置非公用土地，辦理出售或出租，九十二年六月標租土地增加收入五八八萬元，西市場綜合大樓標租增加市庫收益四九三萬元。</p>	
<p>台南市</p>	<p>一、停車費委託統一超商代收，並增加停車收費路段及停車格位。</p> <p>二、九十年二二六、五三四千元，九十一年為二六一、五一九千元九十年年一月起調漲一般廢棄物清除處理費。</p> <p>三、九十年年：新增新主牌及納骨櫃規費六八九萬、活化古蹟收入一、三五八萬、藝術中心場地收入二七八萬、公園出借收入一二〇萬、黃金海岸停車場收入一二〇萬元、廣告物許可證照費三·六萬、清理欠稅欠費九、九四一萬。</p> <p>四、九十一年：古蹟門票增加四二二萬、南台灣電傳資訊系統新增建物門牌查詢地建號功能增加二二二萬、新增路邊停車費較九十年度決算增加一、九五九萬、清理欠稅欠費三億六、九九七萬、以公共設施用地抵繳標購市有地取得中央補助款一億九九六萬、以分期給付方式解決土地徵購補償費市負擔款之不足，獲中央增加補助款一億五、三一九萬、推動委外經營一、〇三九萬。</p> <p>五、受贈公共設施保留地由六·七億增為五七·八億。</p>	<p>86 (2)</p>

#### 四、我國與其他國家地方政府財政收支比較

##### (一)各國地方政府收入結構與財政短絀情形：

1、地方財政收支短絀問題非為我國所獨有，世界各國儘國情及環境不同，政府行政

組織為中央集權或地方分權制亦有差異，但各國地方政府財政困難的本質幾乎是相同的。由我國各地方政府與加拿大、德國、美國、法國、日本、南韓、英國等國進行比較，發現各國政府均無法僅以賦稅收入來支應其公共支出，而仰賴上級政府之補助。美國補助款分為一般性補助、廣基補助及分類補助，最重要的是分類補助，需由地方政府提供一定比例之配合款，其作用在於提供特定公共財貨，並平衡各地方政府財政收支。日本的補款稱為地方交付稅，係將中央稅中的所得稅、法人稅及酒稅之一定比例作為統籌補助款，再依各地方政府的財政收支情況，依短絀數支付平衡預算補助金，相當於我國中央統籌分配稅之現況。日本另有地方讓與稅，係將若干國稅直接按某比例讓與給地方，此類似我國的遺產稅，乃分成稅之性質，惟日本租稅稅目及分成數額均較我國為多。英國行政體系採集權式，地方政府的歲入相當仰賴中央政府的補助款，一九九八年竟達七〇%以上，在一九八一年以前所實施的補助方式，採封閉式型態，亦即補助款有上限，但不限定用途，亦無需地方政府提供配合款，因為容易引起地方政府支出無效率地膨脹，後來另通過限地方政府逕自提高財產稅率的法案，才達到防止支出浮濫的目的。德國基本法規定各邦具有自主行政能力，地方政府擁有自由行政權，各級政府對於重要稅目、稅收採共同分成制，且上級政府委託下級政府行政事務時，須對因此發生的財政短絀數給予補助，補助方式分為按人口數計算的一般性補助，及特定代理執行政務、福利支出的特定計畫補助。

## 2、各國地方政府收入結構表（一九九八年，單位：％）

國家別		稅課收入	非稅課收入	補助收入	總收入占GDP
聯邦 國家	加拿大	42.4	17.5	40.0	18.2（含州政府）
	德國	39.9	25.5	34.6	18.9（含州政府）
	美國	39.1	23.8	37.2	20.9（含州政府）
單一 國家	法國	47.0	19.0	34.0	10.0
	日本	100.0	0.0	0.0	7.0
	義大利	38.8	11.9	49.3	12.8
	英國	13.7	15.7	70.6	10.4
我國	台北市	78.7	21.3	0.0	4.3
	高雄市	63.4	21.8	14.8	1.1
	台灣省各縣市	41.1	11.8	47.1	1.5
	台灣省各鄉鎮市	48.0	16.1	35.9	0.6

資料來源：財政部委託台灣經濟研究院舉辦「地方開源節流研討會」，第三場：「如何研議針對地方特色推動具創意之開源節流措施」，朱澤民，九十二年八月七日。

3、分析：我國地方政府財政收入佔GDP之比例約為七％，相較於各國低，我國除台北市較高外，其他各級地政政府所佔比重甚低，顯示我國地方稅收尚有開拓的空間。

### （二）各國各級政府間稅源之分配：

1、與論界常評論我國各級政府間之財政資源分配上，夙有「中央集權又集錢」之現

象，由於我國中央政府透過指定用途補助款影響地方政府公共支出影響甚深，且地方政府長期以來並無租稅立法權，故在地方稅法通則立法之前，確有「中央集權」之財政現象，即使在地方稅法通則立法通過之後，受限於該通則之限制，地方政府僅能就現有中央所定之稅目附加徵收，或在受限制情況下開徵特產稅，且在選舉因素考量下，地方政府開徵新稅之意願不高，然而地方既有租稅立法權，如不自行努力於開徵新稅或附加稅等事宜，即難將財源不足之問題全推給中央，有論者認為此乃中央政府財政狀況趨於惡化，自顧不暇，乃不得不釋出租稅立法權，惟為提昇地方政府財政自我負責之意識，賦予地方政府租稅立法權乃勢所必然。

2、比較先進各國實際情形，發現行政體系屬單一國家制的丹麥、法國、英國、義大利、荷蘭等國，稅源大多集中在中央政府，平均達六五%左右，而聯邦國家如美國、德國、加拿大等國，其中央政府稅佔總稅收比重較低，平均約為四五%左右，我國在精省以前，中央政府稅收分配比例約為五二%，省府及地方政府合計約為四八%，「中央集錢」程度僅略高於聯邦國家，但低於單一國家，輿論之批評未必符實。

(三)各國地方稅課收入占GDP(國內生產毛額)比率之比較：(一九九九年，單位：%)

1、各國地方稅收入佔GDP的比率，單一國家平均約為三·六%，聯邦國家約為單一國家之二倍，我國於八十九年僅為二·一四%，較表列各國平均水準為低，顯示

我國地方稅有偏低現象，在地方稅（主要為地價稅及房屋稅）之稅基、稅率乃至稅目，均有成長（加稅）之空間。而我國地方政府高度依賴財產稅收入，惟由美、德等國之實例觀之，地方所得稅已超越財產稅，顯示不宜讓稅收過於集中在某一種稅別，因為這不但稅收收入有限，且為獲得一定之財源，該稅之納稅義務人必須承受更高的稅捐負擔。

2、表列如下：

國家別		所得稅	財產稅	特種消費稅	特種物品使用稅
聯邦 國家	加拿大	6.8	3.9	2.2	0.7
	德國	6.8	0.9	0.1	0.4
	美國	2.4	2.8	1.0	0.6
單一 國家	法國	-	2.4	0.3	0.2
	日本	3.1	2.2	0.6	0.4
	韓國	0.5	2.2	0.5	0.5
	英國	-	1.5	-	-
我國（二〇〇〇年）		0.4	1.22	0.02	0.5

資料來源：財政部委託台灣經濟研究院舉辦「地方開源節流研討會」，第三場：「如何研議針對地方特色推動具創意之開源節流措施」，朱澤民，九十二年八月七日。

#### （四）外國地方財政分權制度推動情形：

##### 1、國際趨勢：

(1) 漸將支出由地方政府分擔，惟中央對地方補助難以避免，一個好的補助款制度，必須不影響地方自籌財源能力或支出管理效率。補助制度可分成三種：

∧1∨ 缺口彌補型補助款：完全彌補地方政府財政赤字，易造成地方依賴心理而不願自籌財源，且支出效率較差。

∧2∨ 條件式補助款：中央要求地方達成特定目的而給予之補助款，通常會要求地方政府提供配合款。

∧3∨ 均等式補助款：給予不限定用途之一般補助款。

(2) 為提高地方自籌財源及支出效率之誘因，固定金額之一般性補助較佳，缺口補助款應儘量避免。

(3) 地方對租稅有主導權，是使地方自籌財源之必要條件。

(4) 為使均等化補助款有效運作，各地方支出需求與收入能力之資料必須充足，且逐漸減少條件式補助款，而以均等化補助款為努力方向。

## 2、各國實例：

(1) 丹麥：自一九七〇年起推動地方財政分權制度，策略為：

∧1∨ 減少地方政府數目，由一千四百個減為二七五個，以擴大地方政府規模。

∧2∨ 改革補助款，由計畫型特定補助款改為一般性補助款。

(2) 芬蘭：以各地區租稅價格均等化為標準，將稅基較寬裕及公共服務成本較低之地方政府的補助款，移給較貧窮的地方政府，愈窮的地方政府分配到的補助款

較多。

(3) 瑞典：自一九九三年起對補助款行改革，廢除大多數的特定項目補助款；且對地方政府開闢財源愈多者給予相對增多之補助款。

(4) 挪威：自一九八六年起將特定補助款大幅調整為一般性補助款(目前約占七成)。

(5) 西班牙：自一九八六年起進行補助款制度之改革，以人口、土地面積、行政成本、離首都距離、相對財富及財政努力等指標做為分配公式之基礎。且按地區財政努力程度高低做為補助款分配比例之依據。

(6) 韓國：自一九八九年起的由中央集權財政走向地方財政分權制度，使地方稅占全國總稅收比重由一九八五年的十二·二%，提高為一九九三年的十九·七%，其主要措施為：

∧1∨將菸稅由中央稅改地方稅，大幅增加地方政府稅收。

∧2∨一九九一年成立地方移轉基金，其財源來自部分中央稅，再依一公式分配給地方。

∧3∨開闢新的地方稅源，如一九九〇年開徵總合土地稅、一九九二年開徵地區發展稅；並加強徵收規費與非稅課收入。

(五) 各國地方政府稅課收入結構表：若將稅源區分為所得稅、財產稅、一般消費稅、特種消費稅、特種物品使用稅及其他等六類，就中央政府而言，大部分國家主要稅源來自所得稅、消費稅，有半數國家消費稅之比重高於所得稅；而在地方稅課收入結



構方面，聯邦國家州政府以所得稅之比重最高，地方政府則以財產稅所佔比率最高，其次為所得稅性質的租稅。單一國家之地方政府則以所得稅最多，財產稅比重亦不低，而我國因將土地增值稅劃為地方稅，使地方政府財產稅占總稅收之比重甚高；另一方面，我國地方政府徵起之特種消費稅比重偏低，顯示依地方稅法通則開徵特產稅或特別稅課以充裕地方財源，確有其必要。茲將各國地方政府稅課收入結構列明如下：（一九九九年，單位：％）

國家別		所得稅	財產稅	一般消費稅	特種消費稅	特種物品使用稅	其他
聯邦 國家	加拿大	-	91.8	0.1	0	1.6	6.5
	德國	79.2	15.0	0.5	0.5	0.4	0.2
	美國	6.2	72.4	4.9	4.9	5.0	0
單一 國家	法國	-	51.6	6.5	6.5	4.1	37.9
	日本	45.3	32.4	8.8	8.8	5.4	1.0
	韓國	13.7	56.4	14.0	14.0	11.7	4.2
	英國	-	99.7	-	-	-	0.3
我國		18.7	57.0	-	0.9	23.4	0

資料來源：財政部委託台灣經濟研究院舉辦「地方開源節流研討會」，第三場：「如何研議針對地方特色推動具創意之開源節流措施」，朱澤民，九十二年八月七日。

## 五、中央補助款之規定與分配情形

(一) 現行中央對地方政府補助款之類型，依性質與編列方式，分為由中央各機關編列之計畫型補助款及統籌編列於「省市地方政府」科目項下之一般性補助款兩種，相關規範說明如下：

1、一般性補助款部分：依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」第二條至第四條規定，除按各縣市正式編制人員人事費、法定社會福利經費等項目納入各縣市基本財政支出設算，並於扣除其基本財政收入後，就不足支應部分予以補助（即基本財政收支差短補助）外，再按各縣市財政能力、人口、土地面積與道路長度等指標設算定額之社會福利、教育及基本設施等基本建設經費。其公式及一致性標準之訂定與設算，均經邀集中央各相關部會及各縣市政府一起研商。此外，對上開補助經費之分配項目，亦均授權各縣市政府在中央限定之支出範圍內，得視實際需要自行規劃妥善執行，並使各縣市政府在經費分配與支用上，須更加妥慎嚴謹，對提升經費使用效能，促進資源有效運用應有所助益。

2、計畫型補助款部分：係指屬財政收支劃分法第二十條所定範圍之補助事項，依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」第七條至第九條規定，針對直轄市、縣市政府之財力分級，給予不同之補助比率，以期有效調劑地方財政盈虛，均衡區域發展。另依該辦法第十四條規定，要求中央各主管機關對於計畫型補助事項之核定，須以競爭程序進行評比，選擇效益較優之計畫予以補助，而為使相關規範更周全與制度化，期使計畫型補助款之分配更臻公平、合理，復於九十二年由行政

院初訂頒「中央對直轄市及縣（市）政府申請計畫型補助款之處理原則」，明定中央各機關相關評鑑與競爭評比之作業程序及配套措施。

（二）另於「財政收支劃分法」修正草案中，考量上述現行規範與實務作法，乃將相關中央對地方政府補助制度之規範予以強化或修正，賦予必要之法源，其規範重點如下：

- 1、明定一般性補助款每年度總額不得低於當年度所得稅及貨物稅總收入各百分之十的合計數。此規範係以九十一年度標準設算，為維持地方政府收入之穩定性，使一般補助款之總額以不少於七四五億元為原則。
- 2、明定一般性補助款之內涵項目與計算基準，包括目前所規定應由各地方政府專款專用之社會福利、教育與基本設施等三項，以滿足各該項經費之需求。同時亦明定一般性補助款將控留部分額度，按各地方開源節流與補助款執行績效等考核結果，予以增減分配。
- 3、將計畫型補助款與一般性補助款作明確區隔，並明定計畫型補助款之範圍，應以跨越二個以上縣市、具示範性作用、配合中央重大政策或建設，以及具長期性、整體性效益等項目為限。其分配方式，則仍維持現行以競爭性評比方式辦理。
- 4、為鼓勵地方政府配合中央辦理吸引廠商投資與促進民間參與公共建設等政策，爰於計畫型補助款部分建立相關獎勵機制，規定中央得視地方政府上開事項辦理績效，調整增加對其計畫型之補助款。

（三）依財政收支劃分法第三十條及地方制度法第六十九條規定，中央為謀全國經濟平衡

與地方均衡發展，得編列補助款酌予補助地方政府。故為促進區域均衡並縮短城鄉差距，九十三年度中央爰編列台灣省各縣所轄鄉鎮市基本設施補助經費一五〇億元，協助各縣政府及所轄鄉鎮市公所辦理各項基礎公共建設，提昇民眾生活品質。上開經費之分配，經參酌「擴大公共建設振興經濟暫行條例」相關分配規定，由中央先依各縣所轄鄉鎮市前三年度中央統籌分配稅款實撥（或分配）平均數為基準分配予各縣，再由各縣政府就應分配所轄鄉鎮市之額度，依公式化、透明化方式分配所轄鄉鎮市，以上各地方政府所獲分配金額均應依規定納入年度預算辦理。又為使鄉鎮市公所研提之建設計畫符合實際與整體需求，有關各鄉鎮市公所前述所獲分配金額，應研提計畫項目送縣政府審查後方得據以辦理。另為建立本項補助經費之監督與考核機制，各縣政府除應按季將該縣經費之分配及執行狀況彙報行政院外，並應就所轄鄉鎮市公所相關預算之收支與執行訂定一致性規定，以利各該鄉鎮市公所遵循。

- （四）九十二年度中央對台灣省各縣市一般性補助款分配方式，係依「中央對直轄市、縣（市）政府補助辦法」第二條至第四條規定，包括各縣市正式編制人員人事費、法定社會福利經費等項目納入各縣市基本財政支出，扣除其基本財政收入後不足支應部分予以補助。另按各縣市財政能力、人口、土地面積與道路長度等指標算定額之社會福利、教育及基本設施等三項基本建設經費。指定用途補助款係由中央各部會依上開補助辦法第七條至第九條所訂事項，按直轄市、縣市政財力分級給予不同之

補助比率。

(五)近兩年直轄市與各縣市補助款分析表：(單位：百萬元)

	九十一年度			九十二年度		
	合計數	一般性補助	計畫型補助	合計數	一般性補助	計畫型補助
總計	195,475	105,527	89,948	190,237	122,292	67,945
台北市	19,020	-	19,020	10,448	-	10,448
高雄市	13,389	910	12,479	12,583	910	11,673
台灣省各縣市	158,373	102,782	55,591	163,098	119,547	43,551
台北縣	18,046	11,351	6,695	17,024	12,642	4,382
宜蘭縣	6,764	3,827	2,937	6,640	4,475	2,165
桃園縣	9,424	5,737	3,687	9,526	7,012	2,514
新竹縣	4,157	2,345	1,812	3,800	2,720	1,079
苗栗縣	5,507	3,729	1,778	5,788	4,636	1,152
台中縣	10,519	8,082	2,437	10,259	8,982	1,277
彰化縣	8,637	7,118	1,519	9,932	8,431	1,502
南投縣	6,398	4,953	1,445	6,787	5,900	887
雲林縣	6,676	4,751	1,925	7,122	5,817	1,305
嘉義縣	6,601	5,109	1,492	6,873	5,996	877
台南縣	9,872	6,390	3,482	10,494	7,524	2,970
高雄縣	10,830	7,478	3,352	10,616	8,284	2,332
屏東縣	11,088	7,648	3,440	10,824	8,595	2,230
台東縣	5,466	3,480	1,986	5,221	4,020	1,200
花蓮縣	5,620	4,154	1,466	5,943	4,873	1,071
澎湖縣	4,109	2,277	1,832	4,649	3,002	1,647

基隆市	5,838	4,240	1,598	6,493	4,752	1,740
新竹市	4,016	1,749	2,267	3,150	2,015	1,136
台中市	4,316	2,743	1,573	4,389	3,145	1,244
嘉義市	3,303	2,067	1,236	3,141	2,563	578
台南市	4,368	2,938	1,440	4,754	3,268	1,486
未分配數	6,807	617	6,190	9,674	896	8,778

(1) 上表顯示：九十二年度相較於九十一年度，中央對地方政府之補助款總額未有明顯變化，惟對直轄市補助減少五十二億九千萬元，對台灣省各縣市補助增加四十七億二千五百萬元，此對於縮短城鄉差距、解決「水平失衡」問題，應有助益。

(2) 九十二年度相較於九十一年度，一般性補助款增加一六七億六千五百萬元，而各部會計畫型補助款則減少二二〇億三百萬元，由計畫型補助款為指定款項用途，而一般性補助款則由地方政府依其施政優先順序運用，對於地方政府而言，自然樂於接受以一般性補助款取代指定用途補助款，此不僅為財政學者一貫主張，亦符地方自治之精神，可減少中央政府越俎代庖，而賦予地方政府更高的財政自主權。

## 六、中央統籌分配稅款之現況說明

(一) 法律依據：依據財劃法第十六條之一第一、二項規定：「第八條第二項及第十二條第二項至第四項規定之稅課統籌分配部分，應本透明化及公式化原則分配之；受分

配地方政府就分得部分，應列為當年度稅課收入。稅課由中央統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之款項，其分配辦法應依下列各款之規定，由財政部洽商中央主計機關及受分配地方政府後擬訂，報請行政院核定」。財政部據此於八十八年六月三十日以臺財庫第八八一八七六七四四號令公布中央統籌分配稅款分配辦法（以下簡稱統籌分配辦法），施行期間為八十八年七月一日起至八十九年十二月三十一日止，其後每一會計年度重新檢討發布一次。

（二）稅款來源：依據統籌分配辦法第三條規定：「中央統籌分配稅款之來源如下：一、本法第八條第二項規定之下列款項：（一）所得稅總收入百分之十。（二）營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之四十。（三）貨物稅總收入百分之十（以上為國稅收入部分，簡稱國稅統籌分配稅款）。二、本法第十二條第二項規定之土地增值稅在縣（市）徵起收入之百分之二十（以上為地方收入部分）。三、本稅款專戶存儲之孳息收入。四、其他收入」。

（三）中央統籌分配稅款之分類：

1、特別統籌分配稅款：依據統籌分配辦法第六條規定，特別統籌分配稅款之來源為：第三條第一款款項（即前述國稅統籌分配稅款）總額之六%及同條第四款（即其他收入）之款項。依據統籌分配辦法第十二條規定，特別統籌分配稅款應供為支應受分配地方政府緊急及其他重大事項所需經費，經主管機關報請行政院核定後，通知受分配地方政府納入預算。

2、普通統籌分配稅款：依據統籌分配辦法第六條規定，普通統籌分配稅款之來源為：中央統籌分配稅款扣除特別統籌分配稅款後之其餘款項，即國稅統籌分配稅款之九十四%、同條第二款（即本辦法第十二條第二項規定之土地增值稅在縣（市）徵起收入之二十%）及同條第三款（即本稅款專戶存儲之孳息收入）之款項。

（四）分配比率：

1、中央統籌分配部分，直轄市、縣市及鄉鎮市之分配比率，八十八年下半年及八十九年度訂為四七%、三五%、十二%。惟考量調降金融營業稅對原分配比率之影響，及為縮小城鄉差距與緩和不同地域人民之差別待遇，爰自九十年度起，將中央統籌稅款分配直轄市比率調整為四三%，並相對調整縣市獲配比率為三九%，鄉鎮市分配比率則維持十二%。

2、該三項中央統籌分配比率迄今未再做任何變動。

（五）補助項目及分配方式：

1、基準財政需求項目：包括正式編制人員人事費，基本辦公費及警政消防超勤加班費、全民健保費、農民保險費、中低收入戶及老人生活津貼、各縣（市）政府負擔之社會福利支出、基本建設經費等。其補助來源有二：

（1）中央統籌分配稅款；九十二年度約為一、五一七億元。

（2）一般用途補助款：財政部先以中央統籌稅款分配給各地方政府，主計處再依設算地方政府之基本財政收支短差，加以彌補；以九十二年度為例，設算縣市之



基本財政收支差短補助約為六四七億元。

2、政策目的限定用途之項目：包括教育設施、社會福利與基本設施之補助；九十二年年度設算額度約為五三八億元。

3、兩階段分配：

(1)第一階段：將普通統籌稅款依固定比例分配直轄市四三%、縣(市)三九%及鄉鎮(市)十二%。

(2)第二階段：直轄市間、縣(市)間及鄉鎮(市)間依不同公式再行分配，同級地方政府間之分配方式主要取決於：

〈1〉財政能力之高低(即基準財政缺口之大小)。

〈2〉對統籌稅款之貢獻度，如各地方政府轄區內營利事業之營業額。

〈3〉以縣市間之分配公式為例，衡量財政能力之基準財政收支差短，係以前三年度基準財政需求減基準財政收入之平均值設算。

(六)九十二年度縣(市)統籌款獲配額與基本財政收支差短補助設算：(單位：億元)

	八十八至九十年度平均差額(A)		九十二年度統籌款獲配金額(B)	九十二年度補助款補助金額(C)	九十二年度基本財政收支缺口(D) = (A) - (B+C)【若為負數表示有賸餘，排序愈後缺口愈小】	
	金額	排序			金額	排序
總計	1356.69		682.09	647.33	27.27	
台北縣	99.42	3	67.77	61.05	-29.40	21
宜蘭縣	51.74	14	23.31	28.99	-0.56	16
桃園縣	57.30	11	39.63	36.29	-18.62	20

新竹縣	35.17	17	19.55	14.35	1.27	15
苗栗縣	61.33	10	28.45	29.27	3.61	9
台中縣	91.85	5	46.49	55.25	-9.89	19
彰化縣	114.25	1	54.28	56.18	3.79	7
南投縣	72.54	9	32.54	38.20	1.80	14
雲林縣	80.09	7	37.76	36.07	6.26	5
嘉義縣	74.88	8	33.42	38.83	2.63	12
台南縣	89.45	6	43.84	42.83	2.78	11
高雄縣	95.09	4	46.67	51.80	-3.38	18
屏東縣	106.47	2	47.10	56.12	3.25	10
台東縣	53.61	13	23.26	25.07	5.28	6
花蓮縣	57.19	12	25.35	30.01	1.83	13
澎湖縣	30.25	19	13.06	19.87	-2.68	17
基隆市	46.42	16	21.09	17.98	7.35	4
新竹市	16.83	21	13.05	--	3.78	8
台中市	31.03	18	21.05	--	9.98	2
嘉義市	28.47	20	13.36	5.18	9.93	3
台南市	46.82	15	23.88	3.54	19.40	1

#### 肆、研究方法與過程

##### 一、資料蒐集整理

- (一) 本研究欲在現行法令架構下，對目前地方財政自主財源偏低的結構性問題及制度限制提出檢討，並提出短、中、長期政策建議。
- (二) 本研究之研究方法先著手相關法令、書籍、期刊、論文等資料之蒐集，予以歸納、

分析、彙整，以瞭解國內地方財政之現況、面臨之困境、改善方案之利弊得失與可行性。

## 二、函詢中央及地方財政主管機關

- (一)就資料蒐集歸納彙整，擬具問題函請財政部、行政院主計處（下稱主計處）、台灣省二十一縣（市）政府說明並提供相關資料卷證。
- (二)另於諮詢會議邀中央及地方財經主管，請其就討論題綱提供最新數據及書面意見。

## 三、召開諮詢會議

- (一)第一場：九十二年七月十三日邀請李立法委員桐豪、台東縣徐縣長慶元、桃園縣廖副縣長正井、新竹市陳副市長全桂、彰化縣政府財政局王局長乾勇、雲林縣林內鄉陳鄉長河山。
- (二)第二場：九十二年九月一日邀請財政部林部長全、主計處劉主計長三錡（由許副主計長璋瑤代表）、曾教授巨威、賴教授士葆、黃教授世鑫，兩場諮詢會議，與會之中央、地方主管官員及學者、專家、民意代表，分別就有關健全地方財政之對策與方針，提供改革意見。

## 四、輿情報導蒐集

- (一)本研究案進行過程中，因社會各界對地方財政困窘、舉債過高等問題關切甚殷，迭有持續報導及專論探討，如行政院準備修正公共債務法，提高地方政府舉債上限，惟地方政府多表反對意見；中央政府擬於九十三年度編列一五〇億元的鄉鎮市之工

程補助款，不透過縣市政府而逕由中央補助；全國鄉鎮市長聯誼會為爭取補助款而走上街頭等。

(二)本研究小組乃蒐集並彙整相關輿情，期使研究方向與最新情勢發展接軌，研究重點與社會關注焦點一致。

## 伍、研究發現與分析

一、中央政府及民意機關濫用減稅，且以社會福利支出之增加，排擠經濟發展支出，而歲入財源卻未隨著歲出同步成長，均使財政體質持續惡化。

(一)近年來中央政府各種減稅措施造成地方政府稅收減少，嚴重侵蝕地方政府財源，主要項目如下：

- 1、房屋稅條例於九十年六月二十日修正公布，將住家用房屋適用之稅率由原先之一·三八%，降至一·二%。
- 2、使用牌照稅法於九十年一月十七日修正公布，將專供持有身心障礙手冊，並領有駕駛執照者使用之交通工具列入免稅範圍。
- 3、財政收支劃分法於八十八年一月二十五日修正公布，刪除地方稅得附加徵收教育捐之規定，使原本於營業用房屋課徵房屋稅時所附帶徵收之教育捐形同廢除。
- 4、契稅條例於八十八年七月十五日修正公布，將買賣、贈與等六種型態之契稅稅率，一律較原課稅率減收二成（如買賣契稅稅率由原先之七·五%，降至六%）。
- 5、土地稅法於九十年六月十三日修正公布，將土地增值稅原先課徵之稅率減半徵

收，為期兩年。

6、營業稅法於九十年七月九日修正公布（並改名為加值型及非加值型營業稅法），將金融業稅率由五％降至二％，自九十一年起並將課以二％所徵起之營業稅收用於挹注金融重建基金。

7、地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例於八十九年元月二十六日公布施行，地方政府支付給民意代表及村里長之費用大增，但中央政府籌措相對財源，亦未給予地方政府額外補助，以挹注所需經費。

（二）縣（市）政府之收入，仍以稅課收入（包括自有稅課及統籌分配稅）為首，惟其比重已由八十六年之五七・五二％，降至九十年之四九・六九％，而同期間補助款收入則由二九・四五％升至三四・六八％，且大部分地方政府已無以前年度歲計賸餘可供移用，導致歲計短絀須仰賴舉借債務挹注。而縣（市）政府之支出部分，在八十六年至九十年間，仍以教育科學文化支出居首，所占比重約在三六・六六％至三四・三〇％之間，尚無明顯變化，惟經濟發展支出則由十七・九九％，降至十五・七三％，而社會福利支出則由十二・三九％，增加至十五・一一％，增加幅度為二・七二％，與經濟發展支出所減少之二・二六％相當接近，顯示原本用於資本累積之經濟發展支出，已被用於消費性支出之社會福利支出所取代。

（三）中央政府及民意機關為討好選民，濫用減稅及增加福利支出，未籌措相對財源即修法減稅或增加地方政府負擔，此即所謂「中央請客、地方買單」，不僅嚴重侵蝕地

方政府財源，且有違財政收支劃分法第三十八條之一規定。且地方政府社會福利支出之增加，已排擠其他支出，尤以經濟發展支出為最，且因各項政府支出不斷膨脹，歲入財源卻未隨著歲出同步成長，短差數由八十六年之十八億餘元，擴大為九十年之一、一〇六億餘元，顯示地方財政狀況持續惡化。如此種現象持續下去，未加以改善，將使地方政府經建發展停滯不前，資本累積減少，並衍致債留子孫、財政僵化、體質虛弱等不良後果。

二、支出經費應加以節制，審慎檢討社會福利支出效益、重新規劃地方行政區及學區範圍、設定各地方政府經常支出年度成長上限等措施。

(一) 九十年年度台灣省二十一縣市政府人事費用決算數為二、五四九億元，占歲出比重五二·六九%，占自有財源比重為一一九·八八%，其中有十九個縣市其比重超過一〇〇%，其中澎湖縣比重高達一六七·七二%；而人事費用占自有財源比重超過一四〇%者，除澎湖縣外，尚有苗栗縣、彰化縣、南投縣、嘉義縣等；僅有新竹市及台中市低於一〇〇%，惟亦在九〇%以上。此意味絕大多數之縣市政府，自有財源尚不足以支應自身之人事費用，遑論從事公共投資或經濟建設；而統籌分配稅占歲入比重為一五·一八%，補助收入占歲入比重為四七·六〇%，顯示台灣省二十一縣市政府除非仰賴上級政府之補助，否則除支付人事費用之外，其他政務之推動皆無財源可資運用。人事費用中，以教育人事費所占整體人事支出比重達五五·五%最高，其中台北縣、桃園縣、台中縣、雲林縣均超過六成；顯見地方政府普遍無力

負擔自身人事費用，地方政府財政支出僵化程度可見一斑。地方政府約僱及臨時員工比例偏重，造成冗員眾多，而歷年調整待遇只昇不降，使地方政府行政及資本支出相對於人事費用短少，為加強維護治安而增加基層警力、為推行小班制而增加國中小學教師，均造成人事費用過於龐大而對其他支出產生排擠效應。

(二) 為減輕地方政府經費負擔，在支出經費運用上，應秉持下列原則：

- 1、以受益範圍重新劃分各級政府支出原則：目前中央與地方間的政事有重疊現象，不但膨脹員額組織，也增加決策與協調成本，故應將各級政府之權責明確劃分，並以受益範圍做為劃分各級政府政事之原則：例如公共支出利益為全體國民所共享者，由中央政府負責；公共支出利益僅供一定範圍內民眾所享者，則屬地方政府之職責，並由地方負擔經費。如公共支出由地方政府負責進行較符因地制宜性質，惟具有大量外部利益由其他地區分享者，例如國民義務教育或高中教育，則上級政府應負擔適當比例之經費。
- 2、社會福利支出效益應予檢討：台灣省各縣市政府九十年年度歲出總額較七十五年度成長四倍，但同期間社會安全支出成長了十三倍，且獲益者未必是社會真正的弱勢者；因各項社會福利的受益者往往依年齡、性別、職業別、身心障礙程度為考量對象，並非以經濟弱勢或所得高低來衡量，九十年年度地方政府高達一千二百億元之社會福利經費，其受益結構之合理性應予檢討及修正，以嘉惠真正的經濟弱勢族群，並節約不當的支出。

3、重新規劃地方行政區及學區範圍：目前台灣省三〇九個鄉鎮市公所，多有人口甚少之小鄉鎮，卻仍須維持基本行政組織（公所、代表會、機關、學校），現今交通已甚方便，應可考慮與臨近鄉鎮合併，以節約行政經費，而部分所謂迷你小學亦可與附近小學合併，並以交通車接送以節省縣府教育支出。

4、各地方政府經常支出應設定年度成長上限：為避免經常支出持續擴張，應對經常支出訂定法定上限，但為避免支出陷於僵化，各地方政府仍可保持在預算額度內，給予各項支出項目結構調整之彈性。

三、補助款之發放不宜有政治考量，以一般用途補助款取代指定用途補助款，較符理論規範與實際需要。

（一）各縣（市）政府九十年度短絀總額（負債大於資產部分）高達二、一五六億九、四六五萬餘元，較前年度期末短絀六七五億九、五二五萬餘元，增加一、四八〇億九、九四〇萬餘元，增幅高達二一九．一〇％。其中增加額度較高的台北縣（一三七億）、台中縣（七三億）、桃園縣（七二億）、雲林縣（七〇億），主因為其預算執行結果歲入嚴重短收，歲出未能相對因應縮減，發生歲計短絀所致；而整體數據之遽增顯示地方政府財務狀況明顯趨劣，既已無以往年度之歲計賸餘可供彌平短絀，僅能依賴舉債或上級補助款以資挹注，由於舉債不僅有法定上限之限制，尚有還本付息之問題，故財源不足之地方政府，自以爭取上級政府補助為彌平赤字之首要選擇。

（二）由於縣（市）政府財政自主性普遍甚低，對中央的統籌分配稅款及補助款依存度相



當高，此由前述台灣省二十一縣市政府人事費用占自有財源比重達一一九·八八%，即可見一斑；在直轄市方面，台北市五二·六〇%、高雄市七二·四六%，顯示直轄市之自有財源，相較於縣市政府遠為優渥，城鄉差距極為明顯；且由地方政府多仰賴中央上級補助之現象觀之，顯示中央與地方政府之間存在著「垂直失衡」之現象。而直轄市及各縣（市）政府對於各項施政所需，以上級政府補助款之依存度為首，其次依序為自有稅課收入、統籌分配稅；地方自有財源佔歲出比例偏低，其中台灣省各縣（市）政府自有財源佔歲出平均比例僅有四三·九六%，遠低於台北市八三·四七%及高雄市的七一·九二%；該項比例於同層級之縣（市）政府之間仍有極大差異，如台中市為六八·四四%，但南投縣僅有一六·三九%，而低於四成者，尚有宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、台中縣、嘉義縣、澎湖縣等六縣；顯示我國地方政府之間，由於自然資源不均、工商發展程度有別，稅源豐吝不一，的確存在著「水平失衡」之現象，有賴透過合理的補助款制度設計加以解決，以滿足各縣市基本財政需求。

（三）由中央對地方政府之補助款觀之，九十二年度相較於九十一年度，中央對地方政府之補助款總額未有明顯變化，惟對直轄市補助減少五十二億九千萬元，對台灣省各縣市補助增加四十七億二千五百萬元，此對於縮小城鄉差距、解決「水平失衡」問題，應有助益。而一般性補助款增加一六七億六千五百萬元，各部會計畫型補助款則減少二二〇億三百萬元，由於計畫型補助款為指定款項用途、且多要求地方政府

提供配合款，而一般性補助款則由地方政府依其施政優先順序運用，對於地方政府而言，自然樂於接受以一般性補助款取代指定用途補助款，此不僅為財政學者一貫主張，亦符地方自治之精神，可減少中央政府越俎代庖，而賦予地方政府更高的財政自主權。惟行政院預計於九十三年度編列台灣省各縣所轄鄉鎮市基本設施補助經費一五〇億元，協助各縣政府及所轄鄉鎮市公所辦理各項基礎公共建設，此雖係參酌「擴大公共建設振興經濟暫行條例」相關分配規定，由中央先依各縣所轄鄉鎮市前三年度中央統籌分配稅款實撥（或分配）平均數為基準分配予各縣，再由各縣政府就應分配所轄鄉鎮市之額度，依公式化、透明化方式分配所轄鄉鎮市；惟仍遭各界質疑為有政治考量，否則在減少特定補助款、增加一般補助款已漸上軌道之際，實無理由再走回指定用途補助款之老路，且未透過縣政府而逕行撥給鄉鎮市公所，亦予外界為選票考量而藉機綁樁之不良觀感。

四、財政部宜督促舉債逾限之地方政府限期改正，而政府提高各縣市政府的債務餘額比率之作法，無助於地方政府財政健全。

（一）地方政府公共債務對歲出決算審定數總額之比率，由八十六年度之四·六〇%增至九十年度之八·一一%，顯示依賴舉以支應各項政務支出之程度有大幅提高現象。債務付息方面，由八十六年度之九十八億餘元增至九十年度之一九七億餘元，顯示債務付息負擔沉重；而債務還本方面，八十六年至八十九年之間，平均每年債務還本數為三一八億餘元，而九十年度之未償餘額增加，但債務還本數僅三〇

六億餘，顯示債務還本能力降低。直轄市及縣（市）政府九十年度公共債務未償餘額為二、八四九億餘元，而各縣市政府八十六年度公共債務未償餘額為一、六七二億餘元，四年半間大幅增長七〇・三四％；若就縣（市）別而言，未償債務增幅在五倍以上者有高雄市、新竹縣、台北縣、台南縣、苗栗縣及桃園縣等六個；增幅在一倍至五倍者有彰化縣、新竹市、屏東縣、南投縣、宜蘭縣、基隆市及台中縣等五個；而呈現負成長者，僅有台北市、嘉義市、嘉義縣、台中市等四個。就公共債務未償餘額實際數分析，超過五十億元以上者有台北市、高雄市、台北縣、台中縣、桃園縣、台南縣、高雄縣及屏東縣等八個，在三十億元至五十億元之間者有彰化縣等五個。以往公共債務法僅對縣市政府一年以上的長期債務做規範，對於一年以下的透支借款則未做限制，各縣市政府多有利用此漏洞，向代理公庫的銀行大量透支借款，俟借款期限屆滿，因未能覓妥還款財源，只能以逐年換約方式來展延；由於透支借款以往並無法律規範，縣市政府借錢容易，雖需議會同意，但地方議會往往輕易如數通過，本利負擔相積相累，以後如何償還卻無人聞問，如不加以節制規範，縣市政府的財政不僅將迅速惡化，且有破產之虞；以銀行透支或未滿一年短期借款作為庫款調度為例，九十年度餘額為一、五三八億餘元，較八十六年度之一四一億餘元，增加一、三九七億餘元，四年半間增加將近十倍。顯示以透支方式作為庫款調度者逐年增加，調度之餘額亦大幅持續成長。緣此，九十一年二月六日修正之公共債務法（同年月八日生效），對未滿一年公共債務比率加以設限，惟依據同法第十一條規定，其適用三年改正之規定。

(二) 九十年至九十二年度，台灣省二十一縣市公共債務累積餘額及年度舉債數額逾越法定上限情形如左：

1、九十年年度：台北縣及屏東縣政府一年以上公共債務未償餘額預算數，超過法定上限。

2、九十一年二月八日公共債務法修正公布生效日，計有台北縣、宜蘭縣、苗栗縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣及台南市未滿一年公共債務比率超出法定上限，惟依據公共債務法第十一條規定，有三年緩衝期讓各縣市加以調整改正。

3、九十二年度截至六月底止：

(1) 年度舉債額度比率預算數超過法定上限者：雲林縣及台南市政府。

(2) 未滿一年債務比率超過法定上限者：台北縣、宜蘭縣、苗栗縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣及台南市政府。

(三) 對縣市舉借債務超出法定上限，財政部之處置方式：

1、九十年年度對台北縣政府一年以上公共債務未償餘額預算數，超過法定上限之處置：

(1) 於各該府每月函報公共債務概況表時，逐次函請各該府妥為控制處理，並將台北縣超限情況，函報行政院。

(2) 行政院於九十年六月函請台北縣政府於年度結束前檢討改進，財政部並按月請該府依法妥速處理。

2、九十一年二月八日公共債務法修正公布生效日後至九十二年七月，對縣市政府舉債比率超過法定上限之處置情形：

(1) 於各該府每月函報公共債務概況表時，逐次函請各該府妥為控制處理，並函報行政院。

(2) 九十二年六月二十四日行政院授權財政部代擬代判院稿，處理公共債務法第八條有關直轄市及縣市政府違反公共債務法第四條規定之分配額度超額舉債者及違反同法第七條限制或停止舉債之命令仍予以舉債者，命其於一期限改正或償還，逾期末改正或償還者，減少或停止其補助款之案件。

(四) 行政院院會業於九十二年八月通過公共債務法之修正，將政府債務餘額上限由占前三年度名目國民生產毛額平均數之四八%，調升為四九%，其中增加的一%乃用於提高各縣市政府的債務餘額比率（由原來的二%提高為三%），預計一年可增加地方政府舉債額度約近一千億元；顯見此次公共債務法之修正，完全是為了解決地方財政之燃眉之急，只是追補地方財政短絀的現實結果而已。若依照此種修法之邏輯，僅為地方政府舉債需求即修法以之因應，未來幾年公共債務法的法定上限，勢必因為各級政府的財政狀況變化而頻繁修正，如此一來，如何期待地方政府能有足夠動機致力於根本財政問題之解決？若此，則公共債務法之規範已不具任何約束之意義與價值，實無存在之必要。為讓民眾對於目前濫開選舉支票，以及種種債留子孫的惡劣行徑有所認知，允宜制定一套超越黨派、免受政治及選舉因素干擾的「財政紀律法」，其具體之作法，就是在既有的財政紀律相關規範

的基礎上（如財政收支劃分法及預算法），加強規範之廣度和約束力之強度，例如：政策或法案涉及增加支出或減少收入，而未提出相對實質而具體之財源者，視為無效；以「特別法案」或緊急因素為由而涉及舉債上限之放寬者，應嚴格設定門檻；強制要求各級政府設定平衡預算之目標年度，要求行政部門提出成長或支出減少之規劃；參考歐盟之財政紀律規範，強制有效降低債務餘額，設定年度赤字不得超過國民生產毛額之一定比率；公共工程計畫，嚴格要求須經過專業客觀之成本效益分析後始可提出；如有違法者，不僅追究相關人員之行政責任，也增加法律責任，並透過公開揭露相關資訊之機制，透過民間輿論力量以資制裁，適時防堵任何敗壞財政紀律之行為。

（五）綜上顯示，除短期借款外，各縣（市）政府整體舉債情形，雖尚未違反法令限制，惟因自有財源普遍不足，而為支應各項政務之推動，對於債務之依存度有日益提高之趨勢，以致未償債務餘額逐年增加，債務還本付息負擔日漸沉重，且多未能於事前妥善規劃償本付息方案，僅以舉債作為挹注經費短差之手段。各縣（市）政府除開源節流並加強財務管理調度，以有效紓緩債務壓力外，對於新借之債務應存戒慎之心，並妥善規劃償本付息相關事宜；至於目前累積之情務，財政部宜研訂清償辦法督促各縣市政府逐步解決以免成為續任者之包袱。而短期借款逾越法定上限之情形，財政部應對違反之縣市嚴加監督，促其在限期內加以改正。而政府欲透過公共債務法之修正，提高各縣市政府的債務餘額比率以解燃眉之急，此種作法並不可取，對於健全地方政府財政之長期目標，並無真正之助益，政府

應慎重考慮以類似「財政紀律法」之制定，約束各級政府財政赤字之成長及公共債務之增加，方為長治久安之道。

五、地方稅法通則雖已通過，惟對於解決地方財政困窘情形，功能尚難彰顯；而對於努力開徵新財源之地方政府，財政部應給於適當協助以去除疑慮。

(一)我國地方政府財政收入佔GDP之比例約為七%，相較於各國低，除台北市較高外，其他各級地政府所佔比重甚低，顯示我國地方稅收尚有開拓的空間。中央政府為促使縣市政府達成開源節流目標，乃公布施行「地方稅法通則」及「規費法」，賦予地方政府開源之法律依據，即可依法開徵新稅目，或調高其稅率（額）及附加稅課之權限。地方稅法通則立法之前，我國各級地方政府所課徵之地方稅，係依中央制定之各項稅法（如土地稅法、房屋稅條例等）來課稅，課徵範圍、稅基、稅率、稅額甚至減免規定，幾全由中央決定，地方政府並無置喙之餘地，僅有娛樂稅法及房屋稅條例中，對稅率訂有上限，而實際徵收率則由地方政府決定，然實際上房屋稅之實際徵收率各地方政府均相同，僅有娛樂稅之稅率，依娛樂稅法第五條規定，按娛樂項目之不同分別適用差別稅率，且法定稅率有上限而無下限，實際徵收率則由各縣市政府視地方實際情形自行訂定。目前各縣市所訂定之徵收率均低於法定最高稅率，且與法定最高稅率相去甚遠，例如外國電影之娛樂稅率上限為六〇%，台灣地區各地方政府之徵收率幾乎全介於一%至一·五%；具奢侈性質之高爾夫球場稅率上限為二〇%，各地方政府實際徵收率多數介於五%至十%，高雄市所課稅率

甚至僅有一％；~~其~~稅率上限為五〇％，除桃園縣實際徵收率為十五％，其餘各縣市多介於五％至十％，而高雄市徵收率僅為一％；由各縣市現行娛樂稅課稅項目及實際徵收率情形，可看出地方政府對於加稅以增加財源普遍存在保守心態，致使歷年娛樂稅稅收一向偏低，約僅佔全國各項稅收比重〇．一％，故其徵收並不受到地方政府太大的關注，短期內欲大幅提高其稅率以增加收入，亦有實際之困難。

(二)地方稅法通則業於九十一年十一月完成立法程序，地方政府經其民意機關同意後，即可開徵特別稅課、臨時稅課或附加稅課，並得調高原定地方稅之稅率；地方政府如能貫徹財政自我負責之理念，積極開闢財源並嚴控不當支出以防止浮濫，對於紓解地方財政困窘現況，應具積極意義及功能。惟由本院函請各縣市說明依地方稅法通則增加財源之情況，顯示多數縣（市）政府並未積極依地方稅法通則之規定開徵新財源，只有少數縣（市）政府付諸實際行動，惟因欲開徵之稅目多有對轄區外民眾課稅，或牴觸稅法通則禁止規定之處，可行性甚低，茲綜整如下：

- 1、宜蘭縣：研訂宜蘭縣徵收水泥窯業者處理及再利用事業廢棄物特別稅自治條例，正由縣務會議討論中。
- 2、桃園縣：九十二年六月十六日縣議會三讀通過：「桃園縣地方稅法自治條例」，已報財政部及主計處核定及備查。擬開徵種類計有特別稅課（年限四年）及臨時稅課（二年）二種，內容略為：

(1)特別稅課分為一、「民用機場不動產特別稅」（土地按公告地價千分之八）、建物



按房屋評定現值千分之十。二、民用機場噪音區回饋特別稅：航空器每起降（自降落至起飛為一架次）一次一千元。三、煉油廠特別稅：就煉製原油數量，每桶四十二加侖新台幣二元。惟此項計畫遭質疑為借地理的優勢來對外地人開徵規費，並不符合地方稅法通則的基本精神。

（2）臨時稅課分為：一、營建剩餘土石方臨時稅：就縣轄內產出營建或收容外縣市剩餘土石方，每立方公尺課十元。二、景觀維護臨時稅：於縣轄內開採土石，每立方公尺十元。三、體育發展臨時稅：高爾夫球場擊球者，每人每次五十元。

（3）台中縣：正研擬景觀建設特別稅、土地資源特別稅、特殊製造業特別稅、噪音回饋特別稅、特殊消費特別稅及寵物特別稅等六項特別稅課。

（4）高雄縣：正研擬「高雄縣土石採取稅自治條例」草案，公有地每立方公尺徵收四十元；私有地每立方公尺徵收二十五元。

（5）台東縣：評估開徵核廢料稅、監獄稅、噪音稅、深層海水稅之可行性；惟否屬地方稅法通則第三條「損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項」而不得開徵之事項，尚有疑義。另台東縣政府業已函送「台東縣綠島鄉觀光資源生態維護臨時稅課自治條例」報請財政部備查中，內容略為：「進入本鄉之自然人，每人應繳交觀光資源生態維護臨時稅課五十元。」

（6）南投縣及嘉義縣：前曾研議開徵水資源臨時稅課，並獲議會支持完成立法程序，惟因有牴觸地方稅法通則禁止規定之虞，而未奉中央核備。目前該二縣尚無另

行開徵新稅之計畫。

(7)其餘多數縣市函復約略為：「正參酌其他縣市實施情形，研擬適當財源」、「俟景氣復甦辦理」、「尚處研究階段，研妥後再視適當時機提出」，或直接表示：「無此計畫」。

(三)依相關學術論文研究，主要結論可分為下各點：

- 1、除少數先天條件較佳的縣市外，地方稅法通則雖已完成立法，但加稅的可行範圍相當有限，短期內欲藉地方稅法通則以改善地方財政，顯有困難。
- 2、縣市長提案加稅及縣市議會通過加稅法案的可能性將視稅目而定，加稅對象如為轄內的少數或轄外的居民（企業），則較有可能。
- 3、冀望縣市政府利用地方稅法通則第四條調高現有地方稅稅率，恐不可行。如欲藉由該通則第五條在現有國稅中附加徵收，則必須慎選稅目避免對全民加稅。
- 4、地方政府首長較重視選民及民意機關對財政努力之意見，惟不重視落實預算政策及施政計畫，且不願意繼續從事財政努力的工作；而連任的縣長比較有意願加課附加稅或臨時稅課，因為其無再度競選之壓力。

(四)我國地方稅相較於先進各國，稅目較少、稅收比重明顯偏低，由各國地方稅收入佔GDP的比率觀察，單一國家平均約為三·六%，聯邦國家約為單一國家之二倍，我國於八十九年僅為二·一四%，較其他各國平均水準為低，顯示我國地方稅有偏低現象，在地方稅（主要為地價稅及房屋稅）之稅基、稅率乃至稅目，均有成長（加

稅)之空間；此外，我國地方政府高度依賴財產稅收入，惟由美、德等國之實例觀之，地方所得稅已超越財產稅，顯示不宜讓稅收過於集中在某一種稅別。茲具體建議如下：

- 1、研議開徵地方所得稅：美國州個人所得稅占州稅收比例，由一九六〇年的十二·二%，上升至一九九五年的三一·五%，而我國目前綜合所得稅稅基狹小，納稅單位僅為全國戶數之半（有一半戶數不必繳納綜所稅），故不宜採綜所稅稅基附加徵收，而應以日本住民稅為藍本，徵收一基本稅額，再按所得比例課徵，使其符合地方公共財受益原則，並有部分量能原則之適用。
- 2、增闢其他新稅：例如開徵地方旅遊稅，從租稅理論而言，對休閒活動互補之財貨課稅，可減輕對所得稅課稅造成之扭曲效果，且為配合旅遊活動，地方政府須有一定之公共財貨之提供，不僅增加支出，且難免有環境上之不利衝擊，是以對此活動課稅，符合受益課稅原則，並可糾正市場失能之作用，以美國而言，此類稅率平均約為十%，稅收占旅遊支出之比重達六·二%，約占州及地方稅課收入的四%，我國目前尚無類此稅收之存在，值得地方政府慎重考量開徵之可行性。另如日本的「宅地開發稅」，對房屋土地開發者課徵，並以其收入專供新興住宅用地開發地區道路、下水道、公園與其他公共設施建設之用，避免以往開發費用由全體市民負擔，其開發利益卻由少數人享受之現象，另外也可對不能移動的自然景觀，或其他地區無法生產的貨物課徵特產稅，例如日本的狩獵登錄稅或溫泉稅，

尼泊爾的登山稅等。

3、調高地價稅稅率：房屋是土地之改良物，土地改良物的稅率如高於土地稅率，將不利於土地的使用效率，所以地價稅稅率應低於房屋稅率。惟而我國自用住宅用地稅率僅為〇·二%，而房屋稅住家用之稅率為一·二%，土地稅率僅為房屋之六分之一，與「重課土地稅、輕課房屋稅」之租稅理論明顯有違。且世界各國地價稅稅率甚少有在一%以下者，顯見我國地價稅率有提高之空間。建議各地方政府應可在地方稅法通則第四條規定之範圍內調升地價稅稅率（尤其是自用住宅用地）。

4、減少地方稅之稅基侵蝕：例如對農地徵收地價稅、其他政府機關（含營業及事業機構）地方稅之減免，應予嚴格規範並經當地議會同意始可免稅；而對於公益財團法人之減免，應以有無外部效益作為減免稅之判斷標準，並經地方議會同意。

（五）綜上所述，地方稅法通則雖已通過，惟受限於課稅乃「得罪選民」之根深蒂固觀念，無論民選首長或民意代表皆對加稅之可行性不表認同，真正推動特別稅之開徵者，多以加重轄區以外人民之負擔為主，此與落實「財政自我負責」、建立地方財政自主之基本精神並不符合，且常有抵觸地方稅法通則限制規定之情況而為法所不許，是以地方稅法之立法，對於解決地方財政困窘情形，短期之間尚難有實質且顯著之作用。惟對於努力開闢新財源，而有意開徵新稅之地方政府，財政部理應抱持樂觀其成之態度，只要不違反法律規定，應努力與其溝通並提供予必要協助，以去除其

開徵新稅源之疑慮。

六、中央為建立縣市政府財政秩序與紀律，並強化地方政府積極開源節流之誘因，惟總金額不高、優劣之間分配數額差距有限，且九十一年度之分配方式與獎優懲劣之本意有所不符。

(一) 因地區發展之差異，各縣市之間稅源豐吝不一，致有財源配置不均之現，例如澎湖、台東、花蓮、屏東、嘉義、雲林、宜蘭、南投等八縣，縱將境內徵起之國稅、地方稅全部撥給其自行使用，亦不敷其歲出所需。因此，現行稅制及補助款制度如不改革，不論稅課收入如何分配，亦無法解決問題，只有在地方政府能對其自治事務有自治立法權，並自負財政責任，始能開源節流，走出財政困境。故觀察地方政府是否積極進行開源節流之各項措施，實至關重要。中央政府為鼓勵地方政府努力開闢財源，提高其「財政自我負責」之意識，本於「自助而後人助」之理念，提供地方政府戮力從事財政努力之誘因，乃於「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」中規定，該等地方政府努力開闢財源有顯著績效時，中央得酌增其基本建設補助款或調增計畫型補助事項之補助比率。依財政收支劃分法第三十五條之一規定，地方政府未依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理或有依法得徵收之財源而不徵收時，應酌予減列或減撥補助款，對於努力開闢財源具有績效者，得酌增補助款。行政院於八十九年十一月訂定「中央對台灣省各縣市政府計畫及預算考核要點」，九十年為第一年辦理，為建立縣市政財政秩序與紀律，先就各縣市政府預算編列

是否依中央暨地方政府預算籌編原則辦理，以及農保、全民健保等各項法定項目是否確實繳納等情形，納入考核項目；至九十一年度考核項目，則將各縣市政府辦理開源節流、招商及促進民間參與公共建設等執行績效，亦予納入，其考核結果及補助款增減分配情形詳如下節所述。另行政院已擬具「財政收支劃分法」修正草案，於九十一年五月二十四日送請立法院審議，其中將公告現值占一般正常交易價格比例，及規費、罰鍰、工程受益費收入占自有財源比例等可彰顯地方政府財政努力程度之指標，列為中央統籌分配稅款之分配指標，另為鼓勵地方政府吸引廠商投資，以增加整體稅收，亦於該法草案中明定，中央得就地方政府招商績效，調增其計畫型補助款之補助項目及補助比率，俾使各縣市招商所增加之稅收，能公平合理地回饋，使各該縣市直接獲得獎勵之效果。凡此，均為建立及強化地方政府積極開源之誘因機制。

(二)中央對台灣省各縣市計畫及預算考核評分結果：

1、九十年年度：

	總平均分數	排序	分配比例(%)	分配金額(千元)
合計			100	593,665
台北縣	83	7	6.43	38,202
宜蘭縣	85	5	7.36	43,669
桃園縣	89	1	8.52	50,604
新竹縣	83	7	6.43	38,202

苗栗縣	80	12	4.75	28,207
台中縣	63	21	0.03	180
彰化縣	70	20	0.52	3,114
南投縣	75	17	2.04	12,083
雲林縣	78	14	3.58	21,248
嘉義縣	73	18	1.26	7,496
台南縣	80	12	4.75	28,207
高雄縣	81	9	5.34	31,686
屏東縣	81	9	5.34	31,686
台東縣	77	16	3.02	17,948
花蓮縣	86	3	7.73	45,906
澎湖縣	73	18	1.26	7,496
基隆市	87	2	8.05	47,798
新竹市	78	14	3.58	21,248
台中市	84	6	6.92	41,093
嘉義市	86	3	7.73	45,906
台南市	81	9	5.34	30,686

2、九十一年度：

	考核分數（名次）	考核補助款暫列數 （千元）	依考核結果增減 分配數（千元）	最終分配數（千元）
合計		3,500,000	-	3,500,000

台北縣	79 (16)	364,510	-7,288	357,222
宜蘭縣	84 (4)	80,825	2,776	83,601
桃園縣	84 (4)	167,898	2,776	170,674
新竹縣	79 (16)	63,436	-1,269	62,167
苗栗縣	78 (19)	78,721	-3,149	75,572
台中縣	81 (10)	220,582	694	221,276
彰化縣	79 (16)	120,769	-2,415	118,354
南投縣	82 (7)	113,431	1,388	114,819
雲林縣	82 (7)	105,573	1,388	106,961
嘉義縣	80 (14)	111,513	0	111,513
台南縣	84 (4)	179,777	2,776	182,553
高雄縣	81 (10)	161,068	694	161,762
屏東縣	76 (21)	146,387	-11,711	134,676
台東縣	85 (3)	93,421	3,470	96,891
花蓮縣	78 (19)	100,275	-4,011	96,264
澎湖縣	90 (1)	44,862	6,941	51,803
基隆市	81 (10)	359,300	694	359,994
新竹市	80 (14)	223,253	0	223,253
台中市	82 (7)	276,216	1,388	277,604
嘉義市	81 (10)	218,873	694	219,567
台南市	86 (2)	269,310	4,164	273,474

(三)沒有評比即等於沒有管理，各級地方政府定期評比財政績制度雖已實施，然而於實



務上仍出現下列問題：

- 1、自九十年度起，中央政府依考評結果給予各縣市政府不同之分配款，九十年度分配款總額為五億九、三六六萬元，考核排名第一的桃園縣，依考核結果而分配之比例為八·五二%，金額為五、〇六〇萬元；考核排名居末者為台中縣，依考核結果而分配之比例為〇·〇三%，金額僅有十八萬元。
- 2、九十一年度總分配款三十五億元，較九十年度總分配款五億九、三六六萬元大幅提高，且先依各縣市之基本條件設定考核補助款暫列數，再依評比結果增減分配數額，因額度提高，乍看似較具獎優懲劣之效果，以九十一年度為例，考核排名第一的澎湖縣，依考核結果而增加之分配數為六九四萬元，而該縣九十一年度歲入決算數為七〇億二、二五六萬元，經過一整年財政努力，並經考核結果評為優良之實質獎勵，僅為年度歲入之〇·〇九八八%，而占其最終分配數額（五、一八〇萬元）之比率為十三·三九%；考核排名居末之屏東縣，依考核結果而減少之分配數為一、一七一萬元，而該縣九十一年度歲入決算數為二三九億八、二〇九萬，扣減數僅為年度歲入之〇·〇四八八%，占其最終分配數額（一億三、四六七萬元）之比率為八·六九%。
- 3、上開評比考量之因素頗多，包括各縣市府預算編列之合法及合理性、各項法定保險之保費繳納情形、各縣市政府辦理開源節流、招商及促進民間參與公共建設等執行績效，立意良善，且分配金額於兩年之間大幅提高，惟相較於各縣市之總歲

入仍屬至微，而欲在評比中名列前茅事屬不易，惟投入之心血與實際之獲得增加分配之數額，恐不成比例，而欠缺獎優懲劣之具體效果。

4、九十年年度考核最優者為桃園縣，獲得分配五、〇六〇萬元；考核排名居末者為台中縣，分配額度僅有十八萬元，金額雖然不高，但考核優劣之間確有明顯差距。惟九十一年度之分配方式係先設定考核補助款暫列數，再依評比結果增減分配數額，如此一來，即使個別縣市政府再努力，可增加分配之數額仍屬有限，而縣市政府對於財政努力之考核即令消極以對，仍可獲得相當之補助，此與辦理考核之原意似有不符，既然是對於財政努力、預算編列與執行之考核，理應以考核成績做為分配之基準，卻又預先設定考核補助款之暫列數，使分配之標準混淆不清，例如九十一年度評比最佳的澎湖縣最後分得之款項五、一八〇萬元，竟較評比居末之屏東縣一億三、四六七萬元為少，是否合理？實值主管機關詳加檢討。

(四)綜上，中央為建立縣市政財政秩序與紀律，並強化地方政府積極開源節流之誘因，惟總金額不高、優劣之間分配數額差距有限，且九十一年度之分配方式不具獎優懲劣之效果，計算方式亦有待改進。

七、財政部首次召開之「地方開源節流研討會」極具創意而有推廣價值，宜將成功案例提供做為範例，俾有助於地方財政之健全及競爭力之提昇。

(一)財政部為協助地方政府，妥善運用地方稅法通則及規費法增闢自治財源、研議針對地方特色推動具創意之開源節流措施、在補助款制度上強化地方政府開源節流之誘

因機制，於九十二年八月七日委託台灣經濟研究院，邀集學者專家、地方政府首長、財經主計官員等，召開「地方開源節流研討會」，會中除發表四篇與議題相關之論文及講評外，並請台北市財政局長、台中縣潭子鄉鄉長、台南縣安定鄉公所財務課長，介紹具績效或創意開源節流措施之個案。

(二) 此種開源節流之知識交流極具意義，實值財政部加以推廣，並思考如何設計一套制度，將地方開源節流具有創意的成功案例，製作出某種標準化的資訊系統，提供人力不足、能力有限之各級地方政府學習、甚至仿效，採人之長、補己之短，形成類似網絡經濟的良性效應，透過地方的相互競爭，帶給地方政府更多的新知識、新觀念，使開源節流之認知付諸實際行動，不僅有助於地方財政之健全，更有助於地方競爭力之普遍提昇。

八、地方財政透明度亟待加強，可從釐清政府角色、公開財政資訊、改進預算過程、確保資訊品質等四大方向進行。

(一) 在強調中央下放財政立法權、彈性運用財政資源，建立制度以激勵地方行政首長追求施政績效的同時，如何建立監督與考核機制，實為不可或缺之配套措施，而加強財政的透明度正是其中重要環節。所謂「財政透明度」，除要求在規定時間內公布全面財政資訊之重要性，在預算編制、審議、執行、決算與審計等階段，所有相關資訊之揭露亦應有所規範，以獨立、詳實的審查來檢驗資訊的完整性與真實，以及社會大眾獲取相關資訊之難易程度，皆為衡量「財政透明度」之重要指標。惟依據

各地方縣市政府總決算資料內容觀之，可發現以下缺失：年度財務報告中財產目錄僅做額外揭露、未將固定資產列入平衡表中、年度會計報告與總決算雖合併編製，惟一般民眾不易瞭解政府各部門之績效與真實財務狀況等。

(二) 學者吳琮璠在以問卷調查針對地方政府財務資訊揭露現況、效益與方法進行瞭解，調查結果發現：

1、受訪者多認為社會大眾對於地方政府財務資訊之取得並不容易。

2、受訪者皆認為有必要合併各基金的平衡表。

3、應由中央政府統一規定地方政府財務資訊揭露的相關法令。

4、大部分縣市地方政府主計室(處)在「長期資產」意見的表達上，傾向於維持原況；「長期負債」則應依一般公認會計原則來處理與揭露，以表達地方政府的實際債務狀況與隔代之間公平性。

5、在「歲入」與「歲出」方面的處理，多數不同意採行一般公認會計原則的意見，但在「餘絀」之表達與處理，卻多數同意採行一般公認會計原則。

(三) 地方財政失衡，究竟是因為地方支出不當擴增，或係地方財源不足所致？不論地方政府或中央主管機關，均未提供完整資訊供民眾判斷評估。媒體迭有報導：某些地方政府宣稱付不出員工薪資，卻又斥資建造豪華辦公室或購置座車等情；凡此均應透過主計或審計單位提供的資訊，讓民眾了解地方政府的支出行為與責任承擔問題。中央應積極協助地方政建構完整有用的財政資訊，並將重要資訊攤在陽光下，

以降低民眾獲取與檢視資訊的交易成本，增加民眾對於地方財政事務參與之興趣。目前地方政府財政透明度不足，應可仿照國際貨幣基金（IMF）於一九九八年公佈之「財政化透明化準則」和 OECD 出版之「預算透明化之最佳方法」，先從財政透明化的最低標準做起，再逐步予以強化。依其標準，我國地方政府欲達成財政透明化的方向有三：

- 1、釐清地方政府的角色與權責。
- 2、地方財政資訊經由公開途徑自由取得。
- 3、建構獨立客觀的外部審核機制。

現行制度下，中央監督地方之利器為補助款制度，中央掌握補助款核發大權，對地方可進行多項財務監督，其目的在於引導地方建立起財政自我負責的觀念，而依公共債務法第八條及財劃法第三十五條之一規定，地方政府如有超額舉債者，中央可減少或停止其補助款，而地方政府若未遵循中央暨地方政府預算籌編原則，或有依法得徵收之財源而不徵收時，中央應視實際情形酌予減列補助款，而對於努力開闢財源具有績效的地方政府，得酌增補助款。可見得中央對於地方政府的舉債行為、預算籌編行為、租稅徵收或其他歲入之取得，均有權予以監督管控，更可定期評比地方政府的財政績效，以彌補民眾解讀專業資訊能力不足之問題。

（四）結論：就政府債務資訊的實質內容而言，無論是債務的定義、範圍、表達方式皆有待改善，否則難以一窺政府實際負債情形之全貌；而公布的時點、場所與揭露之對

象，亦應重新檢討以符實際需要。健全財政透明度可從釐清政府角色、公開財政資訊、改進預算過程、確保資訊品質等四大方向進行，依其提供之作用，可再細分為界定政府職能、健全財政管理架構、提供全面財政資訊、改進預算文件與表達方式、透明化預算執行、改善決算報告、確保財政資訊品質，與獨立審計及統計等事項。

## 陸、結論與建議

本研究認為地方財政健全化之體制改革勢在必行且具有急迫性，為解決地方政府歲入成長率長期低於歲出成長率、財政缺口不斷擴大、舉借公共債務數額暴增、欠缺公共債務管理機制、地方政府未思開源節流反而一味尋求上級補助等問題，謹提出相關建議如下：

- 一、各級政府應嚴格遵守公共債務法規定流量及存量之管制，債務上限不得任意提高，中央主管機關應對違反規定者，給予適當制裁並促其於一定期限內改正。
- 二、審慎規劃制定財政紀律法，增加約束之廣度與強度，限制各級政府首長及民意代表不得亂開選舉支票，任意以減稅或增加福利性支出方式來討好選民。
- 三、檢討社會福利支出效益、重新規劃地方行政區及學區範圍、設定各地方政府經常支出年度成長上限。
- 四、以一般用途補助款取代指定用途補助款，不僅有理論根據，亦符合地方政府之實際需要，且自九十年代起已逐漸落實，執政者不宜因政治之一時考量而走回頭路。
- 五、對於有意開徵新財源之地方政府，財政部宜持樂觀其成之態度，如其所擬自治法規有違法之虞，應詳予說明、加強溝通，或給予必要之技術協助及建議。

- 六、釐清政府角色、公開財政資訊、改進預算過程、確保財政資訊品質，以增加地方財政透明度，增進一般民眾對政府財政狀況之瞭解，進而加強批判及監督。
- 七、地方開源節流研討會可增進地方政府開源節流經驗交流之機會，且對有開源創意之地方政府，具有實質之鼓勵作用，宜定期擴大舉辦，且將經驗及成果分享所有地方政府。
- 八、本專案研究函請行政院參考。

#### 柒、參考文獻

- 一、曾銘深，地方政府開闢自主財源之研究，行政院研究發展考核委員會委託台灣經濟研究院研究報告，九十二年五月，P.。
- 二、朱澤民，當前地方稅制之檢討與改進方向初探問題之探討，財稅研究，八十三年五月，P 51-55。
- 三、朱澤民、李佩瑜，我國統籌分配稅款制度之演變與檢討，財稅研究第三十三卷第三期，，P33-51。
- 四、朱澤民，從日本地方交付稅制度評析我國財政收支劃分法修正草案，財稅研究第三十四卷第五期，九十一年五月，P1-55。
- 五、吳琮璠，建立地方政府財務資訊充分揭露制度可行性研究，經建會委託研究報告，九十年十月。
- 六、曾巨威，如何透過中央統籌分配稅款及補助款之分配激勵地方政府開闢財源，行政院研究發展考核委員會，P35-40。

- 七、曾巨威，政府應以大魄力成立國家財政重整基金，國家政策研究基金會，財金評論 091-012 號，九十一年一月。
- 八、陳連芳，從租稅立法政策論落中央與地方權限劃分之途徑與實踐，南華大學公共行政與政策研究所政策研究學報，九十一年七月 p105-143。
- 九、徐仁輝，省虛級化後縣市理財策略，財稅研究，八十七年三月，pp. 1-13。
- 十、黃細清，當前地方財源收入問題及改善之探討，財稅研究，八十六年十一月，pp. 24-30。
- 十一、劉彩卿、陳欽賢，財政收支劃分法對鄉鎮市層級地方政府財政之影響，經社法制論叢，九十年一月，pp. 135-150。
- 十二、馬駿，中央與地方財政關係，財稅研究，八十六年七月，pp. 58-66。
- 十三、馬自誠，地方稅法通則草案之評估——兼論我國地方稅制改進之道，立法院院聞，八十五年十一月，pp. 37-53。
- 十四、馬自誠，財政收支劃法部分條文修正草案之評估，立法院院聞，八十七年八月。
- 十五、魯炳炎，中央與地方財政關係——我國地方政府觀點之分析，經社法制論叢第三十一期，九十二年一月，pp. 159-183。
- 十六、黃世鑫，當前地方財政問題的盲點——法制與權限劃分，主計月報第五四〇期，八十九年十二月，pp. 19-26。
- 十七、黃世鑫，自有財源與地方財政自主——地方自治內涵之省視，九十二年九月一日監察院諮詢會議書面資料。



- 十八、黃細清，當前地方財源收入問題及改善之探討，財稅研究，八十六年十一月，pp. 24-30。
- 十九、黃建興，地方財政努力之分析，財稅研究第三十三卷第五期，九十年九月，pp. 47-55。
- 二十、趙揚清，地方政府財政赤字問題，國家政策研究基金會國政研究報告，財金研究091-003號，九十一年一月。
- 二十一、趙揚清，為地方政府預算法催生，國家政策研究基金會國政研究報告，財金評論091-013號，九十一年一月。
- 二十二、章定煊、劉小蘭，我國各縣市財政支出與經營績效之研究，台灣土地研究，九十一年十一月，pp. 45-66。
- 二十三、賴宗裕、蘇儀雯，地方財政課稅與財政收支劃分法修法內容探討；人與地；八十九年十一月，pp. 74-95。
- 二十四、何東波，地方政府增加財源的策略與作法，財稅研究第三十四卷第一期，九十一年一月，pp. 76-94。
- 二十五、陳蓮芳，從租稅立法政策論落中央與地方權限劃分之途徑與實踐，南華大學公共行政與政策研究所政策研究學報，九十一年七月，pp. 105-143。
- 二十六、蕭家進，財政補助制度的省思，研考雙月刊第二十六卷二期，九十一年四月，pp. 88-98。
- 二十七、蔡吉源，落實地方財政自我負責精神強化開源節流機制，稅務旬刊第一七六八期，

八十九年十一月，pp. 7-12。

二十八、韋端，財政相關三法通過對政府收支之變動，國家政策研究基金會國政分析報告，財經分析 091-002 號，九十一年一月。

二十九、韋端、趙揚清、邱靜玉、陳研蒨、黃怡靜，財政收支劃分法修正草案之評析，國家政策研究基金會國政研究報告，九十一年五月。

三十、葛克昌，地方稅法通則與地方自治—地方稅法通則草案評釋，台北市政府法規委員會編：地方自治法學論輯，pp. 427-46631。

三十一、許振明，財劃法修正與地方財政自主，國家政策研究基金會國政分析報告，財金評論 091-020 號，九十一年一月。

三十二、賴宗裕、蘇儀雯，地方財政課稅與財政收支劃分法修法內容探討，八十九年十一月，人與地期刊。

三十三、地方開源節流研討會會議記錄暨會議論文，九十二年八月七日，財政部委託台灣經濟研究院主辦。

三十四、蘇彩足，論地方財政之透明化，中國地方自治，九十九卷七期，九十一年七月，pp. 25-31。

捌、本院九十二年三月四日（九二）院台調壹字第○九二○八○○一九六號函

中 華 民 國 九 十 二 年 月 日

研究委員：