

中央協助縣市因應財政問題之 探討

近來縣市政府常因財政困難要求中央協助或增加補助，故如何健全縣市財政，使其有適切財源，規劃及執行各項施政計畫，亦為當前中央與縣市政府重要課題。本文即就81至96年度近十幾年來，縣市財政收支變化及中央補助制度進行分析探討，俾了解縣市財政困難成因並尋求解決之道。

◎ 李泰興 (行政院主計處第一局簡任視察)

壹、前言

近年來，縣市政府因財政困難致無法順利發放員工薪資、年終或考績獎金，甚至積欠廠商工程款等情形，時有所聞。有關縣市財政困難之成因，綜合以往中央與縣市政府分析結果，不外乎減稅過多、中央統籌分配稅款分配不公、縣市未能落實執行開源節流與

實施過多非法定社會福利措施等，由法制面、結構面及執行面所衍生的各項問題。

由於縣市是目前各級政府組織層級中，重要的地方自治團體，其施政效能與效率攸關民眾生活品質及相關公共安全，故縣市政府必須有良好、健全的財政基礎，才能適時、適量、適質地提供妥善公共服務及軟硬體建設。因此，如何

健全縣市財政，讓縣市政府有適切財源，就各項施政計畫妥為規劃並有效執行，亦是中央與縣市政府當前重要課題。本文由81至96年度縣市財政收支變化及中央補助制度對縣市財政協助情形等進行分析，俾從中了解其財政困難成因，尋求中央與縣市政府未來努力之方向，期使縣市財政問題獲得解決。

貳、縣市財政收支概況

欲了解一個縣市財政收入是否穩定，可從其自有財源收入增減變化進行分析。自有財源收入主要包括稅課收入（含中央統籌分配稅款）、罰鍰及賠償收入、規費收入、財產收入及其他收入等。81年度21縣市自有財源收入為1,734億元，至95年度增為2,780億元，平均每年增加75億元或3.4%，遠低於歲出平均增幅5.9%，導致自有財源收入占歲出比率由81年度76.6%降為95年度54.9%，必須仰賴中央政府補助及舉債之程度相對加深，其財政收入亦日趨不穩定。以上自有財源不足原因，係縣市主要稅源土地增值稅不增反減且急劇下降所致，由81年度高峰時期838億元逐年降至91年度谷底246億元，嗣再回升至95年度之445億元。

另在縣市財政支出方面，81年度21縣市歲出總額為2,265億元，至95年度增為5,059億

元，平均每年增加200億元或5.9%，其中占歲出最大宗之人事費，因教師、警察消防員額擴增與退休撫卹經費增加，由81年度1,259億元，增至95年度3,032億元，平均每年增加127億元或6.5%，致人事費占歲出之比率由81年度55.6%升至95年度60%，人事費負擔加重，使得部分縣市發生自有財源收入不足支應人事費之情形。

至於縣市財政收支差短，在83年度土地增值稅降為764億元，縣市財政收支即首度發生赤字64億元，其後並逐年擴增，至90年度達785億元，嗣後在中央增加補助、稅收回升及加強縣市預算控制機制下，始再逐年回降，至95年度降為382億元，然縣市收支差短已呈長期現象。由於縣市收支差短金額不斷累積增加，縣市政府大多透過舉借債務加以因應，亦使累計未償餘額不斷攀升，至95年底止，計有新竹縣等7個縣市1年期以上累計未償債務餘額占歲出總額比率已超過40

%，瀕臨45%法定上限，未來可舉債空間已相當有限。

參、中央對縣市財政協助情形

依據現行中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法（以下簡稱補助辦法）規定，中央對縣市補助款，主要分為一般性補助款及計畫型補助款等兩大類。其中一般性補助款係屬財政補助性質，由行政院主計處依公式計算分配，以協助縣市政府支應相關基本財政支出及基本建設等經費。至計畫型補助款，則由中央各主管機關依據補助辦法所訂得予補助事項，包括跨越縣市、具示範性、整體性或配合中央重要政策辦理之建設計畫，於其年度預算中，配合整體施政需要編列補助款協助縣市政府。以下就中央相關補助項目及原則說明如次：

一、一般性補助款

- (一) 基本財政收支差短補助：自90年度起，中央均就縣市基本財政收入不足支應基本財政支出之差額給予補助，96年度計補助597億元，其中基本財政支出包括人事費（含退撫經費）、基本辦公費及農保、健保保費等法定支出；基本財政收入包括縣市稅課收入及中央統籌分配稅款。
- (二) 教育、社會福利及基本設施補助：由中央就定額經費依公式計算各縣市補助金額，補助縣市辦理學校午餐、老舊危險校舍整建、身心障礙者與低收入戶救助及道路養護、水利以及治安改善專案等支出，96年度計補助591億元。
- (三) 優存利息差額及教師退休專款補助：其中優存利息差額補助，原依各縣市退休人員優惠存款利息實際繳納數補助60%，嗣為減輕各縣市財政負擔，並

提高其繳納誘因，於96年將補助比率依縣市財政能力及繳款率高低分別提高至65%至75%，補助金額計175億元。另為利縣市政府支應教師退休經費，以保障其退休權益，96年度爰依各縣市實際需要，編列專款補助經費20億元。

- (四) 以上三項補助共計1,383億元，較89年度361億元，增加1,022億元，其中屬補助縣市人事費（含退撫經費）與教育、社會福利等必要性支出1,153億元，均採指定用途方式辦理。另為強化指定用途效果，對於老舊危險校舍整建、道路養護及排水等攸關公共安全之經費計509億元，再採指定項目方式專款專用於特定施政項目。

二、計畫型補助款

- (一) 依據補助辦法規定，中央

各主管機關應就所列計畫型補助款明定補助項目與補助比率通知地方政府，並對地方政府申請補助之計畫進行審查評比，按評比結果選擇效益較優之計畫依序給予補助。同時，除補助原住民地區或環保設施等計畫，中央得給予全額補助外，其餘計畫型補助款應要求地方政府編列配合款，以透過計畫競爭評比及配合款機制，落實地方財政自我負責，有效提升計畫執行績效。

- (二) 96年度中央各主管機關編列計畫型補助款總數（含擴大公共建設及治水特別預算）計974億元，較89年度936億元，增38億元。其中包括補助臺北市與高雄市大眾捷運系統等計畫分別為205億元及76億元，以及對21縣市道路、防洪治水、農漁業與教育、文化、治安等軟硬體建設計畫補助671億元。

肆、補助制度對縣市財政之影響

在90年度補助辦法訂定之前，中央對縣市政府補助款，較偏重於計畫型補助款，一般性補助款規模有限，加以當時中央各主管機關為避免其計畫型補助款，因納編縣市政府年度預算以致影響計畫及經費之執行進度，原則上均要求縣市政府在獲得補助時，以代收代付方式處理。由於縣市政府無法於年度預算籌編時即獲悉各項補助收入財源，而相關支出卻必須預先編列，以利年度進行中得以執行，爰為使預算收支平衡，往往以預列補助收入方式因應，時日一久，則衍生出不斷虛列中央補助收入，縣市財務寅支卯糧等問題。

90年度補助辦法施行後，因中央具財政補助性質之一般性補助款大幅擴增，且補助款全數依公開、透明方式於年度開始前分配給各縣市，並規定縣市政府應依中央通知之實際

補助額度編列年度預算，有效導正以往縣市政府虛列中央補助收入之現象。同時，隨中央補助款額度增加及縣市預算控制機制強化，亦使縣市財政逐步獲得改善，95年度21縣市決算財政赤字382億元，較90年度785億元大幅下降403億元。

另行政院主計處每年均依中央對臺灣省各縣（市）政府計畫及預算考核要點規定，會同中央各主管機關就縣市預算執行效能進行考核，並依考核結果增減補助款，使得縣市較以往更加重視財政紀律。95年度各縣市健保保費與優存利息繳款率各達100%及90%，較89年度均顯著提高。另指定項目專款專用經費亦都能落實執行，以各縣市老舊危險校舍整建經費為例，96年度共編列70億元，較89年度之10億元顯著增加，已有效加快整建速度。

伍、縣市財政未來努力方向

近年來中央為解決本身財政赤字問題，歲出規模不再擴張，每年度大多控制在1.6兆元上下，惟對縣市之補助仍持續增加，96年度一般性補助款及計畫型補助款合計（含特別預算）達2,054億元，已較89年度增加974億元。中央為籌措前述財源，除緊縮各機關經常運作維持經費因應外，另亦透過債務舉借方式籌應經費，致使累積未償債務餘額達3.6兆元，占歲出比率237%，較縣市平均比率50%，高出甚多，顯示中央政府財政並未較縣市政府為佳。故縣市整體財政問題，必須中央與縣市政府共同努力，始能有效解決。至於未來努力方向，經綜合歸納如下：

一、健全稅制增闢財源

我國賦稅收入占GDP比率雖已由92年度谷底之11.9%回升為95年度之13.5%，但較79年度20.1%高峰，仍減少6.6個百分點，不僅低於工業國家平均26.8%，亦較南韓19.5%及

中國大陸15.7%為低。另賦稅占政府支出比率近年平均約55%，較80年代65%持續下降，亦較歐美國家多在7成以上顯著為低，顯示我國財政基礎相當薄弱。基於稅收為政府最主要之財源，未來應加速推動相關稅制改革，務使中央與地方有穩定、充裕之財源，支應政府各項施政所需，政府財政才會穩固。

二、一般性補助款應兼具財政改善誘因

為提高縣市政府財政改善誘因，在財政部研擬之財政收支劃分法，有關財政收支改善激勵機制未完成修法前，應於現行中央一般性補助款分配公式中，針對積極開源節流或改善財政具有成效之縣市，給予增加補助金額，以激勵縣市政府拋棄「吃大鍋飯」心態，強化其健全本身財政之決心。

三、合理分配地方財源

以95年總決算自有財源比率為例，臺北市為110%，較高雄市68%，21縣市平均55%，高出甚多，顯示地方財政並不均衡。故未來中央各部會推動各項政策時，應讓直轄市較縣市負擔更多之責任及經費，尤其是計畫型補助款，可調降對直轄市補助項目或補助比率，俾使中央有餘力可再酌增對縣市之補助，以有效調劑地方政府財政盈虛。

四、財政收支劃分法朝把餅作大方向修正

依據財政部研擬之財政收支劃分法修正草案，中央將增加中央統籌稅款規模，並適度釋出財源挹注地方政府財政收入。同時，為使直轄市及縣市財政地位相同，以有效調劑地方財政盈虛，對於直轄市與縣市稅收劃分及中央統籌稅款之分配，將採相同基礎及公式辦理。另為健全財政秩序，有關各級地方政府依法應負擔之經

費（如勞健保費），其未依規定繳款時，將有相對扣款機制，並建立鼓勵地方政府「把餅做大」之實質誘因。唯有積極開創財源，並輔以節流措施之下，方能根本解決地方財政困境。

陸、結論

縣市財政困難如前所述，其成因甚多，惟無論從法制面、結構面及執行面等各面向著手改進，最重要的，仍繫於中央與縣市政府之改革決心。中央如何透過稅制改革、檢討財政收支劃分及精進補助制度等方式，充裕與適切分配國家整體資源，建構合理財政秩序及紀律，讓縣市有效推動其施政計畫。另縣市政府應本財政自我負責精神，落實各項開源節流措施，積極重建財政體質，提升本身施政效能及品質。爰此，縣市財政困難解決之道，仍應由中央與縣市政府持續共同努力，彼此攜手合作，才能共創財政雙贏局面。❖