

國立台東大學區域政策與發展研究所
公共事務管理在職專班碩士論文

指導教授：李玉芬 先生

台東縣鄉鎮市地方財政問題之研究

研究生：彭怡華 撰

中華民國九十八年六月





國立台東大學
學位論文考試委員審定書

系所別：區域政策與發展研究所公共事務管理碩士在職專班

本班 彭怡華 君

所提之論文 臺東縣鄉鎮市地方財政問題之研究

業經本委員會通過合於 ☒ 碩士學位論文 條件
☐ 博士學位論文

論文學位考試委員會：孫本初
(學位考試委員會主席)

李玉芬

蔡西毓

孫本初

李玉芬

(指導教授)

論文學位考試日期：98 年 6 月 20 日

國立台東大學

附註：1. 本表一式二份經學位考試委員會簽後，送交系所辦公室及註冊組或進修部存查。

2. 本表為日夜學制通用，請依個人學制分送教務處或進修部辦理。



博碩士論文電子檔案上網授權書

(提供授權人裝訂於紙本論文書名頁之次頁用)

本授權書所授權之論文為授權人在 國立臺東大學 區域政策與發展研究所
_____組 97 學年度第 二 學期取得 碩士 學位之論文。

論文題目：台東縣鄉鎮市地方財政問題之研究

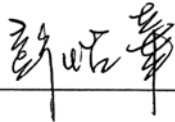
指導教授：李玉芬

茲同意將授權人擁有著作權之上列論文全文（含摘要），非專屬、無償授權國家圖書館及本人畢業學校圖書館，不限地域、時間與次數，以微縮、光碟或其他各種數位化方式將上列論文重製，並得將數位化之上列論文及論文電子檔以上載網路方式，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

- 讀者基非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印上列論文，應依著作權法相關規定辦理。

授權人：彭怡華

簽名：_____



中華民國 98 年 07 月 02 日





博碩士論文授權書

本授權書所授權之論文為本人在 國立臺東大學 區域政策與發展研究所
公共事務管理碩士在職專班 97 學年度第 2 學期取得 碩 士學位之論文。
論文名稱：台東縣鄉鎮市地方財政問題之研究

本人具有著作財產權之論文全文資料，授權予下列單位：

同意	不同意	單 位
☒	☐	國家圖書館
☒	☐	本人畢業學校圖書館
☒	☐	與本人畢業學校圖書館簽訂合作協議之資料庫業者

得不限地域、時間與次數以微縮、光碟或其他各種數位化方式重製後散布發行或上載網站，藉由網路傳輸，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

☒ 同意 ☐ 不同意 本人畢業學校圖書館基於學術傳播之目的，在上述範圍內得再授權第三人進行資料重製。

本論文為本人向經濟部智慧財產局申請專利(未申請者本條款請不予理會)的附件之一，申請文號為：_____，請將全文資料延後半年再公開。

公開時程

立即公開	一年後公開	二年後公開	三年後公開
☒	☐	☐	☐

上述授權內容均無須訂立讓與及授權契約書。依本授權之發行權為非專屬性發行權利。依本授權所為之收錄、重製、發行及學術研發利用均為無償。上述同意與不同意之欄位若未勾選，本人同意視同授權。

指導教授姓名：李玉芬 (親筆簽名)

研究生簽名：彭昭華 (親筆正楷)

學 號：3096006 (務必填寫)

日 期：中華民國 98 年 6 月 29 日

1. 本授權書 (得自 <http://www.lib.nttu.edu.tw/theses/> 下載) 請以黑筆撰寫並影印裝訂於書名頁之次頁。

2. 依據 91 學年度第一學期一次教務會議決議: 研究生畢業論文「至少需授權學校圖書館數位化，並至遲於三年後上載網路供各界使用及校內瀏覽。」

授權書版本: 2008/05/29



謝 誌

再度進入學術殿堂學習，一直是我自大學畢業後的心願，重拾書本的感覺，讓內心感到十分充實。多年的職場生涯，常不自覺的固步自封，思維受限，透過再度進修，拓展了自己的視野，也打開了知識領域的另一扇窗。

二年的學習過程中，要感謝的人有很多。首先，感謝指導教授李玉芬老師的悉心指導，從文稿一次次修正過程中，建立了完整的論文研究架構與內容。再者，要感謝口試委員孫本初教授及蔡西銘教授，在論文計畫審查及口試過程中，所賜予的寶貴意見與改進方向，使本論文能更臻完善。另外，多位授課老師精彩豐富的講課內容及課程中的腦力激盪，也使我受益匪淺、獲益良多，謹此致上最深的敬意與謝忱。

此外，還要感謝論文寫作過程中的多位受訪者，在百忙中抽空接受我的訪談，並分享許多寶貴經驗與建議，對本研究成果的產出功不可沒。更要謝謝前任長官：台東縣政府財政處李副處長素琴、葉科長正鶴的用心指導，前任同事淑娟的熱心協尋歷年資料，以及同事琤騏的大力協助，當我腸枯思竭之際，總能適時給予一些建議，俾使論文能持續進行，對此均不勝感激。

鳳凰花紅滿了枝頭，就要畢業了，最不捨的還是與我走過二年學習路程的同窗好友們，尤其是我們這一小組的成員：立君、雪玉、姝芳，二年來的共同研討與成長，點點滴滴在心頭，能順利完成各科的報告，這都要歸功於大家的通力合作與用心投入，感謝你們。此外，班上同學們個個努力不懈的精神、負責盡職的態度，在繁重的公務下，兼顧工作與學業，也讓我深感佩服。希望畢業不是一個結束，而是另一個階段開始。

最後，謝謝一路支持我的家人，在我曾經一度心灰意冷時，仍堅定的站在身邊給我支持與鼓勵的力量，在我忙於課業無法陪伴他們時，仍然毫無怨言。本論文能順利完成，感謝所有曾經幫助過我的人，謝謝你們。

彭怡華 謹誌

2009年6月



台東縣鄉鎮市地方財政問題之研究

作者：彭怡華

國立台東大學區域政策與發展研究所

摘 要

鄉鎮市公所為地方政府中最小的層級，所負擔的責任卻很重，除國防、外交未涉及外，地方大小公共事務，均交由鄉鎮市公所來負責，致公共支出負擔日益沉重，但自有財源卻非常有限，大都仰賴分配稅款及補助款支應。此等過度依賴上級政府的情況，對台東縣的鄉鎮市來說更為嚴重。據資料顯示，台東縣鄉鎮市收入來源中，自有財源僅約二成，造成原因為何？實值深究。

本研究嘗試以質性的研究方法，經由深度訪談及次級資料分析，針對台東縣鄉鎮市地方財政問題加以分析，將所得研究結果歸納為「地方財政制度面」、「財政收入面」及「財政支出面」三大面向。在制度面上，主要問題為財政法規制定的缺失造成鄉鎮市自主財源過低；在收入面為中央減稅政策，造成地方稅收嚴重流失，及地方過度依賴上級政府財政努力不足的問題；在支出面則為人事費、代表會經費等比重過高及預算編列審查不確實造成浪費的問題。針對上述問題，經深入探討後，提出改善建議如下：修正財政法規、停止「中央請客、地方買單」行為、積極執行開源節流措施、採行零基預算及建立預算審查機制、鄉鎮市長改官派及廢除代表會等，以期解決鄉鎮市目前財政困窘情況。

穩健的財政為地方發展的基礎，由於區域自然條件、環境差異及現行財政法令諸多限制下，地方政府財政困窘之現象已嚴重危及地方各項自治業務之推展，更有甚者，維持一般政事運作均力有未逮。如何解決目前的財政問題、提升地方財政自主的比例，乃當前刻不容緩之要務。根據研究發現，提出上列具體建議，俾供作為爾後修法及改善鄉鎮市地方財政問題，提高財政自主性之參考。

關鍵詞：台東縣鄉鎮市、地方財政自主、財政收支劃分法、地方稅法通則



A study of the local financial problem in township of Taitung county

Yi-Hua Peng

Institute of Regional Policy and Development
National Taitung University

Abstract

The township office is a minimum layer class in the local government, but the responsibility is very heavy. Except that the national defense, diplomacy have not been involved. All of the public affairs in place, all hand over is been responsible for the township office, cause public disbursement burden heavily with each passing time. But the own finance is very limited, mostly dependent on the subsidy fund that the distribute taxes and government of higher level to cope with. These depend on the situations of the central space and county office unduly, more serious to township of Taitung county. According to the materials in the source of revenue of township of Taitung county, the own finance is only about twenty percent. Why cause the reason? Really worth further research.

This research tries to analyze the local financial problem of township in Taitung , with the characteristic method and interviews and secondary analysis. Sum up the result of study for “the local fiscal legal system phase” , “the fiscal revenues phase” and “the expenditure phase” . In fiscal legal system phase, the defect that the subject matter is made to the financial laws cause the independent finances of township too low ; In revenues phase, the tax reduction policy of the central government, cause the serious loss of the local tax revenue, and the township depends on the government of higher level unduly to cause financial efforts to be insufficient ; In expenditure phase, personnel cost and the township council budget are too high in proportion, and the budget is not compiled and examined positively, cause the question of the waste. To above-mentioned problems, offer the suggestion of improving as follows : revise the financial laws, stop “central authorities the host to entertain, place check” , carry out the measure of developing resources and reduce expenditures actively,

adopt the zero-base budget of the conduct and set up the budget to examine the mechanism, the official appointment policy in autonomy township and abolish the township council, in the hope of solving the situation of the finance in a difficult position at present of township.

The sane finance is a foundation of local development. Because region natural condition environment difference, and many limits of present financial decree, the phenomenon that the local government finance is in a difficult position has already jeopardized the local push of several autonomy business seriously. Even keep feeling inadequate in general government affairs operation. How to solve the present financial problem, improve the proportion with local finance autonomy. It is a present and very urgent important task. According to the finding, propose the above-listed concrete suggestion, in order to support as repairing the law and improving the local financial problem of township later, improve the reference of financial autonomy.

Keywords : The township of Taitung county ; Finance Autonomy of Local Governments ; Law Governing the Allocation of Government Revenues and Expenditures ; General Act of Local Tax Laws

目 次

第一章 緒論·····	1
第一節 研究背景·····	1
第二節 研究動機與目的·····	2
第三節 研究範圍與限制·····	4
第四節 研究內容與流程·····	6
第二章 文獻探討·····	8
第一節 地方財政基本理論·····	8
第二節 中央與地方的財政關係·····	14
第三節 地方財政法源探討·····	24
第四節 鄉鎮市財政相關研究成果·····	41
第五節 台東縣鄉鎮市財政狀況分析·····	44
第三章 研究設計·····	58
第一節 研究架構·····	58
第二節 研究方法與工具·····	60
第三節 訪談對象·····	65
第四節 研究的信效度·····	67
第五節 資料分析與結果呈現·····	68
第六節 研究倫理·····	69
第四章 研究結果的分析·····	71
第一節 地方財政制度面問題分析·····	71
第二節 台東縣鄉鎮市財政收入面問題分析·····	86

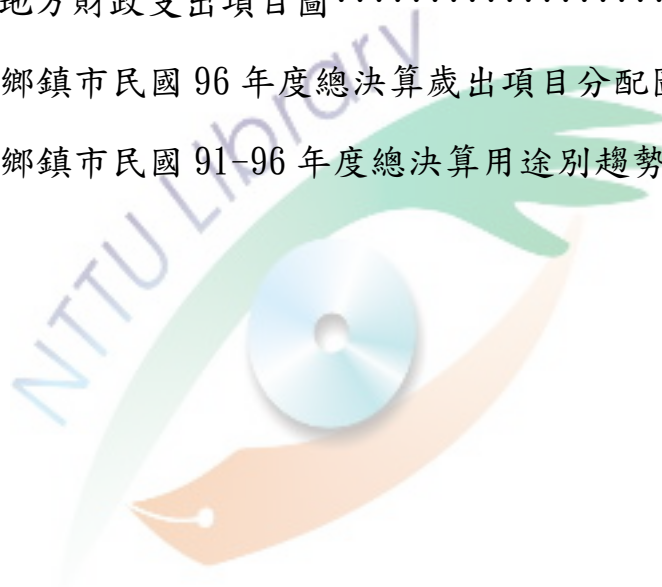
第三節 台東縣鄉鎮市財政支出面問題分析·····	98
第五章 結論與建議·····	116
第一節 研究發現·····	116
第二節 建議·····	120
參考文獻·····	125
中文部份·····	125
英文部份·····	129
附錄一 財政收支劃分法修正案·····	130
附錄二 臺東縣統籌分配稅款分配辦法·····	138
附錄三 臺東縣政府對本縣各鄉鎮縣轄市公所補助辦法·····	141
附錄四 訪談大綱·····	144
附錄五 訪談紀錄·····	147

表 次

表 2-1 各級政府歲入淨額百分比-按來源別分·····	17
表 2-2 各級政府稅目歸屬劃分表·····	21
表 2-3 現行財劃法中央及地方稅目及稅收分配比例·····	26
表 2-4 修正財劃法中央與地方稅目及稅收分配比例·····	29
表 2-5 國內鄉鎮市財政研究相關論文彙整表·····	41
表 2-6 全國鄉鎮市民國 91-96 年度總決算歲入歲出簡明表·····	46
表 2-7 全國鄉鎮市民國 91-96 年度總決算收支簡明分析表·····	48
表 2-8 全國鄉鎮市民國 91-96 年度公共債務未償餘額彙計表·····	49
表 2-9 全國鄉鎮市民國 91-96 年度短期借款餘額趨勢參考表·····	50
表 2-10 台東縣鄉鎮市民國 91-96 年度總決算歲入歲出分析表·····	54
表 2-11 台東縣鄉鎮市民國 91-96 年度總決算收支簡明比較分析表·····	56
表 2-12 台東縣鄉鎮市民國 91-96 年度總決算用途別分析表·····	56
表 2-13 台東縣鄉鎮市民國 91-96 年度公共債務分析表·····	57
表 3-1 受訪者基本資料·····	66
表 4-1 地方政府開徵地方稅一覽表·····	82
表 4-2 台東縣各鄉鎮市民國 96 年度收入決算數簡明表·····	88
表 4-3 台東縣各鄉鎮市民國 96 年度支出決算數簡明表·····	100
表 4-4 台東縣各鄉鎮市民國 96 年度代表會預算簡明表·····	114
表 4-5 台東縣各鄉鎮市民國 96 年度代表會決算簡明表·····	115

圖 次

圖 1-1 研究流程圖·····	7
圖 2-1 表示不同地區居民對於公共財貨 X 的偏好分配圖·····	11
圖 2-2 中央統籌分配稅款分配架構圖·····	34
圖 3-1 研究架構圖·····	59
圖 4-1 鄉鎮市地方財政收入項目圖·····	87
圖 4-2 台東縣鄉鎮市民國 96 年度總決算歲入項目分配圖·····	88
圖 4-3 鄉鎮市地方財政支出項目圖·····	99
圖 4-4 台東縣鄉鎮市民國 96 年度總決算歲出項目分配圖·····	100
圖 4-5 台東縣鄉鎮市民國 91-96 年度總決算用途別趨勢圖·····	101



第一章 緒論

第一節 研究背景

根據財政部統計，我國 96 年租稅負擔率（稅收占國內生產毛額的比率）已降到 13.7%，比經濟合作暨發展組織國家(OECD)的 36%低很多，也比鄰近的日本的 26%、韓國的 24%都低，僅與新加坡相同。以受薪階級薪資所得稅占綜合所得稅的比重來看，他國的比例約介於 50%~60%間，而我國整體租稅負擔率雖低，但此比重卻高達 73.47%（財政部，2008），實有違租稅公平精神，貧富差距急遽擴大。

整體經濟衰退可以從許多統計數觀之，依據行政院主計處統計資料，民國 97 年的經濟成長率為 4.3%，民國 97 年平均失業率為 4.14%，而平均每人國民所得年增率僅為 4.35%，已於民國 94 年為南韓超越，迄今已有 2,000 多美元之落差（主計處，2009）。最近幾年，失業率上升，所得分配惡化，社會增加許多「新貧」與「近貧」階級。

我國目前財稅問題的癥結，在於財政收支嚴重失衡，國債迅速累積，民國 96 年度中央及地方政府總預算，未償長期債務一項即累積到 4 兆 407 億元之多，如加計總預算之短期債務、非營業基金的長短期債務、勞退保及退撫基金虧損、積欠人民帳款等各種隱藏債務，更高達 13 兆元以上。稅基遭受嚴重侵蝕，稅目過多，稅制結構不良，稅收占支出比重偏低，以致國家競爭力衰退，國家信用評等下滑，同時稅制不公，薪資所得者負擔比重過大，貧富差距急遽擴大。地方財政方面更是普遍窮困，患寡又不均，地方財政統籌稅款分配方式及補助制度未臻健全，補助制度缺乏獎勵地方政府「財政努力」之機制，且統籌分配稅款遠不足以支應地方政府財政需求，「中央請客，地方買單」的政策更是屢見，造成地方財政極度困窘，基層百姓受苦，基礎建設薄弱（周信佑，2008）。

中央與地方財政一直是多年來爭議不已的問題，尤其近年來，中央與地方財源分配不均、地方政府獲配之自有財源有限，致使各縣市政府及鄉鎮市公所經常面臨建設經費短缺，甚至連維持地方政府正常運作的經常性支出都無法支應。在「資源有限、慾望無窮」之情況下，地方政府莫不思在自主財源之外，爭取較多的中央統籌分配稅款及補助款，以提升公共服務之廣度與深度，而屢屢產生不平之爭。加以因應全球產業結構變遷，中央政府為厚植產業實力及提昇國人生活品質，各項重大建設及社會福利政策陸續推動實施，各級地方政府財政收支差絀更為嚴重。

穩健的財政為地方發展之基礎，由於區域自然條件、發展環境差異以及現行財政劃分體制諸多限制下，地方政府收支不平衡之現象已嚴重危及地方各項自治事務之進展，有甚者維持一般政事運作均力有未逮，如何創制一套體制，讓地方政府以開闢自主財源、提升財政自主比例，是健全地方財政、促進地方發展之關

鍵。

第二節 研究動機與目的

壹、研究動機

近年來，我國中央與地方政府的財政狀況皆陷入困境，債務累積不斷攀升，雖然財政改革一直被列為政府施政的主軸之一，但實際的執行成效並不理想。尤其是隨政治環境的轉變，中央與地方的權責與職能劃分迭起紛爭，地方要求財政自主的立場益愈強烈，每到中央統籌分配稅款 預算編列之時，就與中央發生稅收分配的衝突與對抗。

「地方 財政患寡又不均」乃多年來地方財政之重要議題，當然因自然條件不同、工商發展有別與文化環境差異，致使都會型北高兩直轄市財政收支較其他 23 縣市來得充裕，但就地方整體財政觀之，如以民國 93 至 95 年度審計部審定決算數分析，在歲入面自有財源嚴重不足，占歲入比重平均在 46.2%左右，換言之，其餘二分之一以上歲入來自「非自有財源」，即仰賴中央補助與統籌分配稅款分別占歲入 32.8%與 21.0%，其中前者逐年遞增，而後者逐年遞減，兩者合計數維持在 53.8%水準，顯示中央政府對地方只有結構性增減調整，並無整體上實質幫助。究其主因，係地方稅目以財產稅為主，缺乏多元性，不論地價稅、土地增值稅與房屋稅之稅基偏離市價，加上中央輕言減稅，損及地方財源，致使其自有稅課收入占歲入比重不到三分之一，當然談不上適足性。

至於歲出面，則因規模過度擴張，尤以地方政府人事費最為嚴重，其占歲出比重平均為 50.6%，占自有財源比重平均更高達 112.87%，亦即自有財源不足支應人事費負擔；再按政府職能別區分各種支出，以教科文支出所占比重為最高，平均為 35.5%，經建支出因財源不足而只占 15.5%左右，充分顯出人事與教育經費負擔沉重，致使基層建設不足，拖累地方經濟之發展（趙揚清、周信佑，2008）。

民主政治的基礎是地方自治，而地方自治是否得以推動與發展，又繫於地方財政是否充裕。地方自治組織為謀生存、發展及滿足轄境內人民的諸多公共慾望，必須辦理各種公共事業與福利事業。因此，地方自治的推行有賴於充足的經費及健全的財政；地方財政實為地方自治的動脈，也是推動地方自治事業不可缺少的動力。所謂「財政為庶政之母」，即指財政為推行一切庶政的根本。

我國中央與地方間的財政關係近年變化十分明顯。早先中央在「集權又集錢」的制度下，幾乎掌握與壟斷了所有資源，地方缺錢只能伸手跟中央要，不但須阿諛看中央的臉色，還要奉承聽中央的使喚。長久下來，地方養成依賴心理，只會叫窮要錢，不思自我的財政責任；中央則習於獨斷控制，只分親疏與利害，不思整體資源的使用效率與地區間的均衡發展。這種情況直到民國 80 年代後期才漸有改善，隨著地方自治與財政自主性的要求越來越強烈，先於民國 88 年 1 月 25 日公佈實施地方制度法且修訂財政收支劃分法，再透過中央統籌分配稅款與補助款

分配的制度化與公式化，讓地方間的資源競爭更加公開與透明。其次，「地方稅法通則」與「規費法」的相繼通過，亦賦予地方稅費課徵權，增加地方開源能力，地方政府的自治權力與財政自主性已較往年提高（曾巨威，2008）。

但由於政府公共事務範圍逐漸擴大，各級地方政府也因為積極推動地方改革與各項公共建設及社會福利政策等，使經費支出大量增加，但相對的歲入財源並未有效的增加，致財政收支差短日益擴增。在公共支出的需求有增無減，歲入無法與支出同步成長下，收支差額只得舉債支應。當中央與地方政府均告債台高築，又遇產業外移、歲入短收之際，每遇全國或地方財政研討會議，中央地方都是一片叫窮聲。在收入難以增加，支出又不易減少的情況下，舉債平衡財政收支，已成為政府部門唯一的選擇，於是舊債未償，新債又舉，以債養債，循環不已。可見各級政府債務持續累積增高，將嚴重影響到財政運作及造成社會經濟沉重負擔。

以台東縣的情況而言，台東縣本身地處邊陲，產業以農業為主，工商業並不發達，地方稅收相當有限，由審計部所編印的鄉鎮市綜合審核結果年報（審計部，2008）及台東縣政府所編印的臺東縣各鄉鎮市總決算彙編（台東縣政府，2008）可得知，民國 96 年度台東縣整體鄉鎮市歲出財政規模僅 24.5 億餘元，其中除台東市 4.6 億餘元、卑南鄉 2.4 億餘元外，其他鄉鎮市均為 1 億餘元，為除外島（澎湖、金門、馬祖）外全國財政規模最小的縣市。另從收入方面來分析，台東縣整體鄉鎮市民國 96 年度的總歲入為 25.13 億元，稅課收入及補助收入即占了 22.43 億元，約為總歲入的 9 成，而自有財源（歲入扣除中央統籌分配稅款及補助收入）僅占約 2 成；在支出方面，人事費即占總支出的 4 成多，業務費則占 2.5 成左右，此數據顯示了，台東縣鄉鎮市的財政收入來源多靠統籌分配稅款及補助款而來，且僅人事費支出就吃掉了近半的收入，地方的自有財源根本不足以支應基本開支，一旦無中央補助，甚至連人事費都不足以支應，更遑論建設經費了；在公共債務的舉借方面，雖然台東縣鄉鎮市舉債情形並不嚴重，僅有少數鄉鎮市有借款情形，但近年來似乎有上升的趨勢，可從民國 93 年度舉借額度由 1 千 200 萬元升至民國 95 年度 5 千 771 萬元可得知，此現象反應了財政狀況似乎有朝向惡化的態勢靠近（台東縣政府，2003-2008）。

由以上的數據來看，雖然台東縣整體鄉鎮市的財政狀況尚未嚴重惡化，但天秤的兩端已漸漸不平衡，有倒向負面的趨勢。除上述收支平衡的問題外，對台東縣來說，更重要的是財源不足的問題，要達到收支平衡，可相對由降低歲出規模因應，但歲出規模縮減所衍生的地方建設停滯、地方發展落後的負面結果，才是對台東縣影響最大的。筆者服務於鄉鎮公所財政課，對此地方財政問題有深刻的觀察，對地方財政惡化的態勢也甚感憂心，如何改善鄉鎮市的財政狀況，如何提高自主財源及健全財政體制，乃刻不容緩。再者財政部所提的財政收支劃分法修正案正送交立法院審理中，若此修正案能於立法院通過，其對地方政府（尤指對鄉鎮市層級地方政府）的影響為何，凡此種種均是相當值得研究的題材，由此引發了筆者的研究動機。

貳、研究目的

地方財政問題的種類繁多，本研究係以除外島外全台財政規模最小的台東縣鄉鎮市作為個案，主要為探討台東縣鄉鎮市所面臨的財政問題，擬從財政體制面、法源面、鄉鎮財政現況數據來分析研究，首先對地方財政理論、財政制度、財政法源相關論述做一文獻回顧，並蒐集全國鄉鎮市財政收支資料做統計分析，將理論與實務作連結，探討現存制度下有無地方財政自主的空間，以及其擴展的可行性，期能解決沉痾已久的地方財政問題、增加財源、提高財政自主性並落實地方自治。本研究依據研究背景與動機，研究目的歸納如下：

- 一、探討中央與地方財政制度劃分之適切性及修法之必要性。
- 二、瞭解全國鄉鎮市及台東縣鄉鎮市財政收支結構、變化趨勢、差異原因。
- 三、分析目前台東縣鄉鎮市在財政上所面臨的問題與原因。
- 四、針對台東縣鄉鎮市財政困窘的成因，提出可行的解決方案，俾供政府參考，以期有效的解決財政問題，進而追求地方財政收支的平衡和穩健，達到永續經營的目的。

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本研究的重點在於鄉鎮市層級地方政府財政問題探討，研究範圍含蓋了政策面、法律面、實務層面。首先對中央與地方財政關係作一權責上劃分，再就財政自主性做一定義上釐清，瞭解所謂財政自主相關面相，探討何謂自我負責的財政態度，在現行的財政制度下是否有賦予地方層級政府開辟自有財源的空間。並就地方自治的內涵來思考地方財政自主性的可行性。

再就現行財政法規層面，有關財政收支劃分法、統籌分配稅款分配辦法、補助款辦法、地方稅法通則及規費法，探究其設立宗旨、法規內容、設定目標及對鄉鎮市公所財政收入的影響。並針對目前財政部送交立法院審議之財政收支劃分法修正案做一剖析，比較修正前後差異及對地方政府財政的影響。

本研究之研究對象以台東縣鄉鎮市層級地方政府之財政狀況為主，由近 10 年來的財政資料（台東縣政府所編印的台東縣各鄉鎮市總決算彙編）可得知，台東縣的財政收入來源多靠中央統籌分配稅款及上級補助款而來，自有財源甚少。提高收入最主要的管道即是增加稅收，以往鄉鎮市層級地方政府並無課稅權，但民國 91 年地方稅法通則的通過後賦予了地方課稅的權力，同時間並通過了規費法賦予地方規費收取權，此二法的施行是否有提升地方財政自主性，實值探究，故本研究的研究期間訂為自民國 91 年度起至民國 96 年度止，試由此 6 年度的財政狀況作一深入剖析，分析台東縣鄉鎮市公所的財政收支增減情形，由年度決算數、

公共債務舉借情形及各項科目用途別分析找出財政變化的成因，而配合此研究期間，同時也對全國鄉鎮市的財政概況作一全面性的解析，由此交叉分析比對突顯台東縣與全國情況的異同點；並分析鄉鎮市層級地方政府有無財政自主性的空間、在地方稅法通則及規費法通過施行下是否有達到增加自有財源的目的，並對現行財政制度法規加以探討，最後針對台東縣鄉鎮市目前所面臨的財政問題作一分析，試找出解決方法。

貳、研究限制

本研究雖然在架構、資料收集及分析上儘量克服各項困難，但是此實證研究之過程仍有下列之研究限制：

一、研究範圍的限制

本研究受限於財力、人力、物力及時間之限制無法進行全國性的研究，而財政狀況會因各地區域條件、發展環境差異而不同，本研究範圍僅限於台東縣鄉鎮市公所，由於各地之財政結構頗有差異，而以台東縣鄉鎮市財政狀況推論至全省其他鄉鎮市，由於代表性不足，可能產生以偏概全現象和認知差異問題，故本研究所建構的研究成果將受到區域限制。

二、資料蒐集上的限制

本研究由於政經環境變化致法令之修正紛擾不休，為能完成本研究，本文中提及之財政收支劃分法修正草案，以行政所送版本為主，至於審議通過後之財政收支劃分法修正案或會使得地方財政收入分配情況發生變化則不予計入。但本研究係以理論與實務相結合，就法源、立法機關之共識、實踐面之困難等面向來探討地方財政問題，應較無時間落差問題。另於資料蒐集過程中發現某些機關單位因為本位主義、保密因素或其他因素不願真實提供，而有資料蒐集困難或失真之情況，此可藉由各類官方統計資料來分類、彙整分析，試找出其真實面貌。

三、研究對象的限制

本研究係採質性深度訪談方式進行，訪談對象以台東縣鄉鎮市公所財政、主計主管及縣府財主人員為主，採自願受訪方式，因受限於人力、時間無法對從事財政、主計工作人員進行大規模探討，故訪談對象有限，又因受訪者的認知、時間等因素，使真相不能由訪談結果窺得全貌，而影響研究成果。

第四節 研究內容與流程

壹、研究內容

本研究主要探討鄉鎮市層級的地方政府在財政自主性方面所能做的努力程度及所面臨的財政困境，並以台東縣鄉鎮市公所為個案探討，試圖瞭解其在財政收支控管上所面臨的問題，檢討目前的財政法規訂定的宗旨，對中央與地方財源的分配是否適當，對提升地方財源是否有所幫助，有無達成地方制度法所賦予地方自治的精神等做一探究，在配合研究目的下，本研究之研究內容如下：

- 一、藉由文獻的回顧與整理，瞭解地方財政基本理論、地方財政自主的意涵、中央與地方的財政關係、相關財政法規對提升地方財源的助益所在、並對此次財政收支劃分法修正案對地方財政的影響做一探討。
- 二、經由次級資料分析，分析全國鄉鎮市民國 91 年度至民國 96 年度的財政狀況，包括財政收支情形、公共債務增減數額、人事費成長率等，由此可略知全國鄉鎮市財政狀態，再進一步對台東縣鄉鎮市公所財政情況做一深入分析，經由同期間財政收支決算數來瞭解地方財政變化情形，試找出目前所面臨的財政問題。
- 三、再者藉由深入訪談的方式，以台東縣鄉鎮市的財政課長、主計主任、台東縣政府財政、主計單位人員為訪談對象，瞭解其對改善目前鄉鎮市層級地方政府的財政狀況有何看法與建言，並對其所提意見彙整分析，期能找出解決目前財政問題的方法。

貳、研究流程

本論文的研究流程，將依研究動機與目的，由資料蒐集與問題的建構，確認研究主題後，再經由文獻探討瞭解相關財政理論、法規及專家學者的論述，並對全國鄉鎮市及台東縣鄉鎮市財政狀況進行分析，歸納出財政問題所在，最後透過質性訪談的方式針對目前財政困境提供對策及建議，進而提出本研究的結論與建議，如圖 1-1 所示：

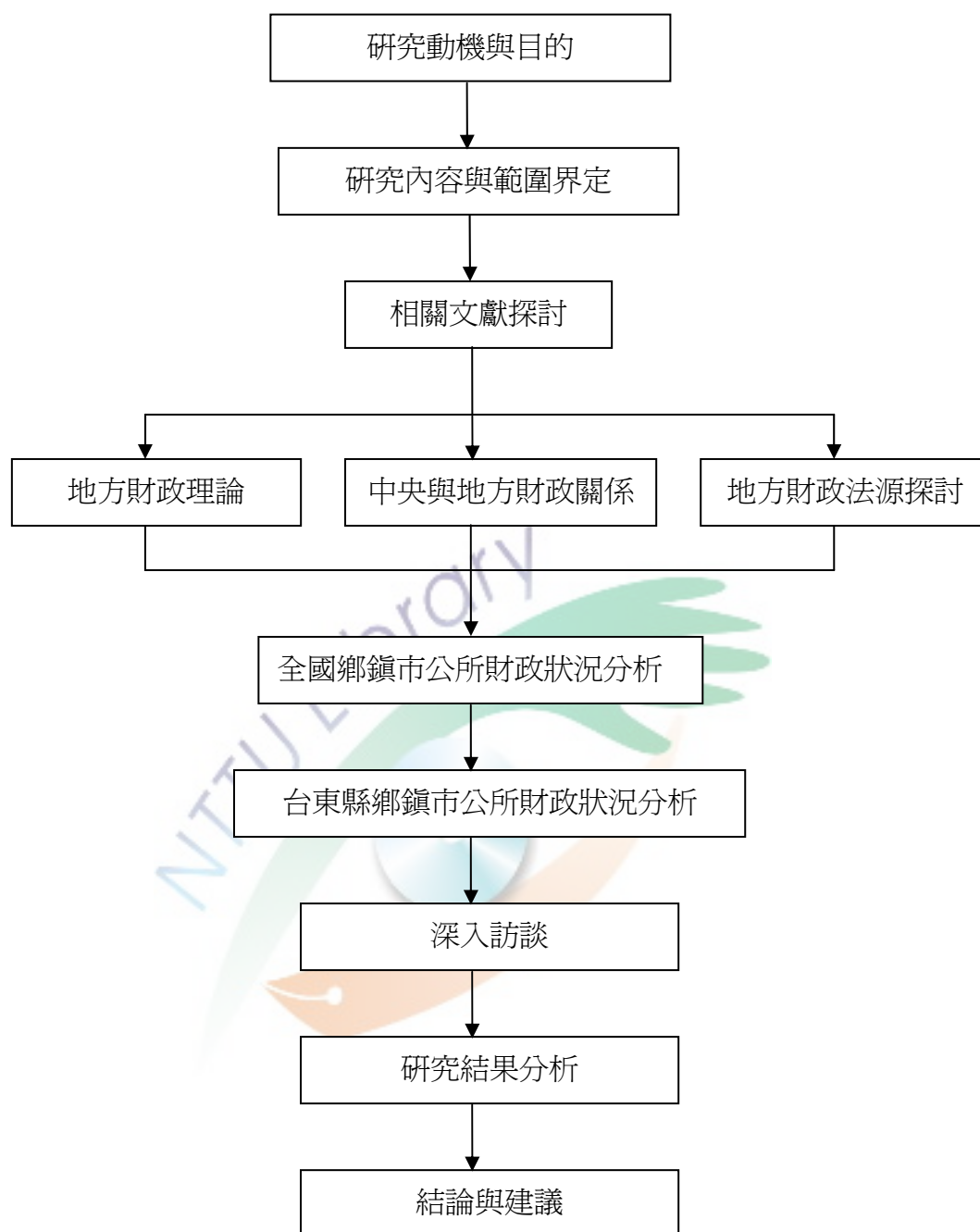


圖 1-1 研究流程圖

第二章 文獻探討

文獻探討之目的，是將文獻整理成可用且與研究有關之架構，能顯示出目前之研究是建立在以往的基礎上，因此本研究在形成研究動機及確立研究目的後，進行文獻回顧及探討，期能對與本研究有關之理論，研究方法、研究架構等提供價值性之參考，依循本計劃所欲探究問題之核心，在於鄉鎮市財政問題研究，以目前所查詢的專書、論文、期刊、研究報告等，均有類似的研究主題，可供作為參考及對照。

第一節 地方財政基本理論

壹、地方財政的意涵

一、地方財政的意義

國家職能的垂直分化(vertical differentiation of functions)形成政府層級，地方政府即是此設計下的產物，此乃由於國家事務紛繁，不能由中央全權處理，必須授予各級政府一定的事權與責任，讓其發揮功能，提供居民各種公共財(public goods)及勞務。除了小國寡民的城市國家僅有一個層級政府外，大部分國家不論其為專制政體抑或民主政體，皆有層級政府之設。至於其層級多寡則視其歷史、文化、地理與政治體制而異。如日本為三級政府，美國為三級政府，我國為四級政府。

地方政府與中央政府是相對稱的，依現制在台灣地區除了中央政府一級外，地方政府則包含了直轄市、縣市、鄉鎮市三級。在施行地方自治的國家，地方政府亦稱為地方自治團體(local self-governing body)，依我國學者通說將地方自治團體定義為：「某一地區之人民，依據國家之授權，自定規章、自組機關、自選人員、依照地方人民之公意，並在國家之監督下，以管理該地方公共事務之法人。」(林錫俊，2000)。

地方制度法第二條將地方自治團體定義為：指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體。而自治事項之定義為：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。地方自治團體既然具有諸多必須辦理的固有或授權事務，自應提供足夠的財源以為配合，而有關從貨幣收支來研究分析地方自治團體的經濟活動行為，即為地方財政(local public finance)。詳言之，地方財政係屬國家整體財政的一部分，它指的是地方自治團體為滿足其共同需要促進自治發展，平衡財政分配，奠定民生基礎，所需資金的取得、使用及管理的各種行為總稱。

地方財政的內容與國家財政相類似，有公共支出、公共收入、公債發行，亦有預算制度的運用；地方財政的活動，如對政治的配合、社會的影響、經濟的效

果，亦與國家財政相類似。其不同點，在於地方財政相對於國家財政規模小，其原因為地方政府為國家構成之一分子，面積較小，人口較少的緣故。而他的公共經濟活動較小，並不包括國防、外交、司法及經濟發展等屬於中央執行的功能，且其活動範圍亦僅限於某一地方，此為地方財政與國家財政的主要區別處。但此種財政規模及公共經濟活動，雖相對小於中央財政，惟就所有的地方財政的總規模而言，幾可與中央財政相媲美。

地方財政所要研究的內容，大致上包括：一、公共收入：地方政府透過地方稅徵收、經營事業收入、收取規費、公有財產經營處分、發行公債賒借、補助收入及公庫調度等籌措方式，獲取公共收入以支應公共支出。二、公共支出：地方政府為了實現施政計畫目標，如何透過預算去決定支出項目優先順序以妥善分配資源。三、財政調整：包含中央與地方財政收支的調整，地方與地方發展不平衡的調整，地方政府財政收支失衡的調整（林錫俊，2000）。

而在本研究下，鄉鎮市層級的地方政府的財政內容同樣的包括了公共收入、公共支出、財政調整層面，只是與中央政府、直轄市、縣市政府不同的是規模相對的小了很多，除無中央的國防、外交、司法支出外，也無縣市政府的警政支出，因其範圍僅及於一鄉鎮市中，故依地方制度法的規定，地方政府僅需對地方自治事項加以負責，而為完成地方自治事項，地方財政則是不可獲缺的基礎。

二、地方公共財的特性

公共財係指在同一期間內，可以同時提供效益給二個以上的經濟個體，而具有集體消費滿足公共慾望，並由政府預算提供的財貨。具有非敵對性與非排他性兩項特性，一為非敵對性(non-rivalness)，公共財不僅數量上不可細分，其所提供的利益，也不易分割由個別消費者獨占享有，故它必須整體提供，由兩人以上聯合消費，且多增加一人消費，原來消費者消費量並不因之減少，換言之，多增加一人消費並不增加財貨提供的成本，即隱含該財貨之邊際成本為零。二為非排他性(nonexclusion or nonprice-exclusion)，此等財貨具有不能排除他人使用或排除他人消費的成本太高的特質，即使自己不支付價款，也不會被排除使用，因而造成使用者不付費，出現免費享用者。

黃世鑫（2000）將公共財分為「國家公共財」(national public goods)和「地方公共財」(local public goods)；前者由中央或聯邦政府提供，後者由地方政府提供。國家公共財與地方公共財之界定，則依其「利益所及之『區域』範圍；也就是，其利益擴及全國，例如：國防，則屬國家公共財。若具非敵對性和非排他性之財貨之利益，僅能由一特定局部區域範圍內之人民所共享者，為地方公共財，例如：消防。

林錫俊（2000）認為地方財政所提供的地方政府公共活動與財貨勞務，具有地方公共財之地區性、利益外溢性、利益遞減性、以及規模經濟空間性等特性。茲分述如下：

- (一) 地區性：地方政府依據該地區的自然資源、人文環境，提供不同的財貨與勞務以符合居民的需要，居民可直接受益，地區性色彩濃厚。就滿足居民的偏好及因地制宜而言，是優於中央政府所提供者。地方政府依居民偏好提供財貨，居民可藉遷移而尋求滿足其偏好財貨之組合，這種行為泰保特(C. M. Tiebout)稱之為以腳投票(voting with their feet)，也就是透過遷移的過程，可以選擇最能滿足他需求的公共設施與租稅的組合的社區定居。
- (二) 利益外溢性：地方財政所提供的公共財之利益，常會超過其轄區以外，使得與其相鄰地區住民亦得共霑其利，例如防止空氣污染之措施、防洪計畫等。另外一種情形，則因人口與商業的流動性，以致在一個轄區內公共財的支出經由交易或人口流動會被帶到另一個轄區之內，例如教育、醫療、運輸等。不過利益外溢(spill-over)的結果，使得地方政府在獨立決定其公共財的支出時，無法達成薩繆森之柏拉圖最適狀態(P. A. Samuelson Pareto Optimality)。
- (三) 利益遞減性：地方公共財往往具有不可移動性及區域性，使得享受該種財貨利益的程度，會隨著距離該公共財中心位置較遠而成遞減現象。例如停車場、公園設施、街燈設備、消防設備等。
- (四) 規模經濟空間性：地方公共財的受益空間有一定限度，超過該限度，享用人數增加會產生擁擠效果。因此，大多數地方公共財提供有一定最適規模，如學校、游泳池、圖書館等。惟地方公共財的收益地區雖有其限度，但並非每一種地方公共財之受益區域皆是固定不變，地方政府往往可透過增大或縮小受益區域而符合規模經濟之原則。

從上述四個特性，可獲得一清晰概念，乃是地方政府所提供的財貨與勞務，大致上以區域利益及規模經濟較小者為主。而本研究的研究對象鄉鎮市層級的地方政府所提供的地方公共財其範圍亦侷限於與地方較密切者，例如公園、道路、教育支出、社區發展、環境維護、社會福利等項目。

貳、地方財政理論

一、地方財政供需理論

每一地區的居民對公共財與勞務有不同的偏好，一般認為地方政府與居民接觸較密切容易洞悉居民需求，若是在財政上採取地方分權制度，地方政府可以依其自然、人文環境特色，針對地方需要設計一套公共財的供應制度，提供一系列公共財組合，合乎當地居民對公共財的偏好使當地居民獲得最大滿足，而且地方政府可依照本地區公共財提供的數量，課徵應課徵的地方稅收。地方公共財若由中央統一規劃集中供應將很難滿足不同地區的需求，茲以圖 2-1 加以說明。

圖中假設有A、B、C三個不同地區，其居民對某一公共財 X 財的偏好分配分別為 A_1A_2 ， B_1B_2 及 C_1C_2 ，C 區居民對 X 財的需求大於 A、B 二地區，B 區

的需求大於 A 區，若此公共財由中央規劃和分配，將以中位數 XB 為依據，它的供應量可能相當於 XB，此一供應水準將使 A、C 地區的大多數居民失望，若此公共財由各地區地方政府自行供應，其供應量在 A、B、C 三地分別為 XA、XB、XC，對這一公共財貨偏好比較高的地區，供應水準相對較高，反之則較低，顯然這樣的分配更符合居民的心願，也更有效率，因為在一個國家內，每個人都有選擇居所的自由，在地方財政分權制度下，住 A 地的居民如果希望得到更多的 X 財貨之供應，可以隨時從 A 地區遷入 B 地區並須為此付給地方政府更多的稅，住 C 地的居民如果認為該地區政府花太多錢在 X 財貨的供應，可以隨時從 C 地區遷入 B 地區或 A 地區，可以少繳一些稅，如此地方政府可依人民享受地方公共財之利益課稅，促使地方公共財提供達到最有效率境界。

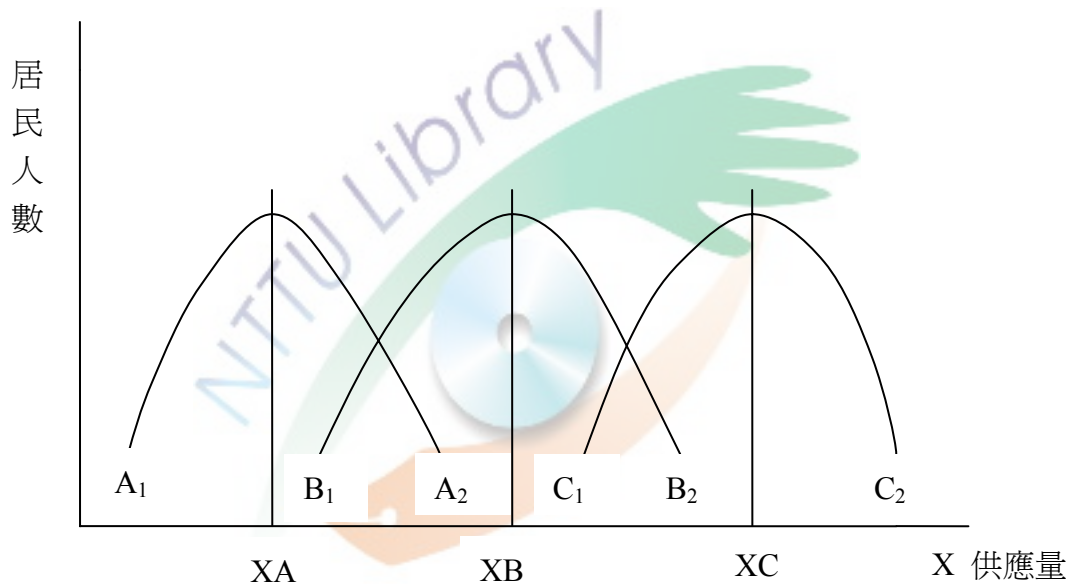


圖 2-1：表示不同地區居民對於公共財貨 X 的偏好分配圖

資料來源：引自徐育珠（2002），財政學。

由地方財政供需理論可得知，在本研究下，地方政府若有足夠的財源提供依其存在區域條件最適公共財數量，並課徵相對稅賦。人民則可依各地所提供的公共財選擇其最適需要而遷徙至該地，如此一來可促使地方公共財的提供達到最有效率的境界，人民也可居住在其最符合需要的環境中。

二、Tiebout 模型

Tiebout (1956) 認為一個令人滿意的財政收支理論，必須具備三個條件：

- (一) 能迫使消費者顯示其偏好。
- (二) 能如同私人財貨市場般有效地滿足其偏好。
- (三) 並能依其偏好程度予以課稅。

由於在地方分權體制下，各地方政府的支出與稅收形態不一，典型的「消費投票者」所以選擇居住於某一轄區，乃因該區域的教育、衛生、警力、道路、橋樑及停車場等公共設施和租稅形態，最符合其偏好。「消費投票者」的這種選擇作用，在於追求公共財偏好的最適滿足，這就如消費者對私有財的需求一樣。若是社區(community)即地方政府愈多，且公共財的形態、數量與租稅價格愈不相同，則消費者愈能達到其滿足狀態。於是，地方公共財的提供及人口的分佈便達到最適境界。

為了證明這個論點，Tiebout 提出了一個極為簡單的理論模型，共有七個假設：

- (一) 消費投票者具有完全移動性，可決定遷移至能使其偏好獲致最佳滿足之社區。
- (二) 消費投票者有充分的訊息和知識，了解每一個地方政府單位的收入支出形態，對其間的差異產生反應。
- (三) 社區的數目非常多，可充分供消費投票者選擇。
- (四) 由於不考慮就業問題所產生之區域移動限制，這可假設所有消費投票者以股利為所得來源。
- (五) 假設公共服務的提供，在社區間不發生外部經濟。
- (六) 每一社區所提供之公共勞務集合(community services set)，係由主政者依據該社區居民的偏好而決定，且該公共勞務有一對應之最適社區規模。
- (七) 假若社區人口低於最適水準，則將設法吸引新的居民移入，以降低平均成本；若社區人口大於最適水準，則採相反的策略。當社區人口處於最適狀態時，則試圖保持人口固定不變。

在這些假設下，Tiebout 認為經由居民的自由移動，最後將使偏好相似的社會大眾聚集在同一地區。如此，居民的偏好得以顯示，而前述的作用也自然地達到了。除非整個體系達到均衡狀態，否則將會有部分消費者不滿於其居住區位的公共財水準和租稅形態，而引發遷移行為。當調整行為達到穩定性均衡時，不但決定了各地方政府的最適預算數量，也決定了各區的最適規模，使都市公共財的提供與人口分佈達到最適境界，此一機能即 Tiebout 所謂的『以足投票』機能（蔡吉源、林健次，2007）。

Tiebout 的理論模型，主要說明在地方分權體制下，各地方政府的支出與租稅型態不一。因此具有多樣性，給予住民充分表達其偏好的機會，而偏好的表達可使地方政府的資源配置更有效率。就政治觀點而言，Tiebout 假說將成為支持地方

財政自主及反對都會區合併的論點。如此勢必加速都市郊區化的發展，行政轄區的進一步劃分，及全國性地方政府支出的擴大，甚至將造成市地邊緣的農業生產用地之無效率利用(Tsai, 1982)。

Tiebout 的理論與前述地方財政供需理論非常相似，只是條件設定的更加嚴謹。此二理論均是建立在地方分權制度下，由地方政府自主選擇其地區公共財的數量與租稅形態，而在人民有自由遷移的條件下，可達最適規模及數量。就本研究的主體台東縣鄉鎮市而言，也可適用此二理論，若台東縣鄉鎮市地方政府在財政上均有充分的自主性，自可依其環境需要提供最適公共財吸引相對的居民，達到最適平衡。

三、俱樂部財理論

布坎南 (Buchanan) 的俱樂部財理論 (theory of club goods) 在現代財政理論中，亦被用來說明「最適」地方政府規模和數量；基本上，其係將地方政府視同一個俱樂部。俱樂部財理論主要係探討一定數量的人，對具有一定容量 (capacity) 限制的集體財 (collective goods) 之「最適」提供問題。

將這種俱樂部財理論，運用於分析地方財政理論，即是將地方視同一個俱樂部，地方居民等同是會員，地方稅為會費；其要處理的問題是透過居民的自由遷徙，一方面決定「最適」地方公共財規模，另一方面決定「最適」地方政府的數量。其分析過程，主要是這樣：地方公共財規模固定下，增加移入一位居民，對原來的居民，會產生「流入效果」(spill-in effect) 即擁擠成本和減輕原來的居民之地方稅負擔；若移出一位居民，則反之，即「溢出效果」(spill-out effect)；當這兩種成本相等時，決定「最適」地方政府規模，即「最適」居民人數。另在固定的地方政府規模之下，如增加地方公共財的提供，固然可以降低擁擠成本，但居民之地方稅負擔，勢必提高，同樣的，當這兩種成本相等時，決定「最適」地方公共財規模；而在「最適」地方政府規模與「最適」地方公共財規模之交集處，兩者同時確立 (黃世鑫，1998)。

四、小結

綜上所述，地方財政即是指做為地方自治團體的地方政府在辦理法律所授權的事務時，在財務方面所從事的經濟行為。地方公共財係指地方政府為滿足某一特定區域人民公共慾望所提供的各種財貨和勞務，依地方財政供需及 Tiebout 財政理論，如果地方有足夠的財政自主性，人民有充分選擇居住的權力，在「以腳投票」的機制下，當調整行為達到穩定性均衡時，不但決定了各地方政府的最適預算數量，也決定了各區的最適規模。地方政府最主要的功能是在提供地方公共財，地方財政的功能在各界理論中是肯定的，但在不同的時空背景中應做適度的調整，以符合最適的地方政府規模，就如同俱樂部財理論中所提，如各地區人民能自由決定該地區公共支出的範圍與規模，並將此項支出的成本由該地方人民來

負擔，亦即自行決定其支出與租稅水準，支出的利益與負擔的租稅相對應，並增進地方政府的財政自主權，當可確立最適地方公共財規模與最適地方政府規模。

本研究將以上三種理論加以應用，如同先前提到的，就台東縣而言，各鄉鎮市的自然、人文環境特色多不相同，在財政自主條件下，若能依據不同的區域特性提供合適的公共財、徵收相對應的稅賦，自能決定最適的地方政府財政規模使地方財政更加健全。

第二節 中央與地方財政關係

民主政治的基礎是地方自治，而地方自治是否得以推動與發展，又繫於地方財政是否充裕。地方自治組織為謀生存、發展及滿足轄境內人民的諸多公共慾望，必須辦理各種公共事業與福利事業。因此，地方自治的推行有賴於充足的經費及健全的財政；地方財政實為地方自治的動脈，也是推動地方自治事業不可缺少的動力。所謂「財政為庶政之母」，即指財政為推行一切庶政的根本。

地方自治的首要課題在於地方事務由地方自主負責，而自治事務的執行則必須要有充分的財源以為因應。根據我國憲法的規定，中央與地方權限之劃分是採取均權制，換言之，憲法列舉各級政府的事權，以保障地方自治的權利。這種均權制度在精神上是整合地方分權與中央集權的特性，地方政府擁有充分的自治權，同時也具備國家官署與自治團體的身分，與中央地方的關係既是代理關係，又是夥伴關係，地方政府同時承辦中央或上級政府的委任或委辦事項以及自治事項，而由於兼辦自治與委任事項，地方有很大的自主權與裁量權(趙永茂，1997)。

中央與地方政府之間的財政關係，向來是公共財政中的一個重要問題，所謂地方政府，薄慶久(1995)認為地方政治可根據其與中央政府的相對性，而界定為「在國家特定區域內，依憲法或中央法令規定，自行處理局部性事務，而無主權之地區統治機關」。所以地方政府雖是統治機關，但主要任務應是在依法自行處理局部性的事務。呂育誠(2001)則將地方政府定義為「在特定地理區域內行使治理權的制度或組織」。換言之，地方政府可能是一種(或多種)治理地方的模式，如採行英國與美國的郡均是透過議會(council)的制度模式作為地方政府的形式，而我國則以地方行政機關及地方立法機關來處理地方事務。

在財政上，中央政府及地方政府應各自擁有足夠的財源實施自治權，同時中央對於部分需要地方執行的統籌事務，則以補助款或委辦費委託地方辦理該等事項。但是在實務上，我國各級政府間權限的劃分通常是透過個別法律的規定，而法律制定與修正的職權在於中央的立法機關，地方的行政部門和立法機關並無參與決策的權利(魯炳炎，2003)。

從我國的政治現況而論，不同層級政府間的財政權限分配，已有自然集中於上級政府的趨勢(陳明珠，2001)。根據許登芳(2001)的實證研究顯示，財政收支劃分法在88年修訂施行後，就地方政府自有財源比例有13個縣市增加，有10

個縣市反而減少，其平均值雖有增加，但未到達統計的顯著性；儘管各縣市自有財源比例不均程度有下降趨勢，但最高與最低的差距仍高達 47% (魯炳炎，2003)。因此，能否合理地劃分中央與地方的稅收權力和支出權力，將直接影響到各級政府財政收支的平衡、經濟的穩定、地方公共財的提供與公共服務事項的數量與質量及地區間的均衡發展。

壹、中央與地方權責的劃分

一、地方財政制度

依據英國財政學家席克斯(Hicks)觀察，各國地方財政制度，歸納成三大類型：嚴密的聯邦組織型，單一國家型及折衷型。如據聯合國之劃分方式，係依各國之政治組織體制，分為單一制及聯邦制兩類(引自林錫俊，2000)。

(一)單一制：地方政府缺乏獨立與自主性，雖有民選首長及民意機關，也具有若干課稅權，但實際上地方財政無法自給自足，仍受制於中央，依賴中央補助的情形非常普遍，甚至地方預算須報經中央政府核准(備)，我國、英國、日本等均屬之。

(二)聯邦制：聯邦制下的各州，具有廣泛的權限並受憲法保障，對地方稅的稅基和稅率有完全的自主權，以致中央政府與地方政府，常因課稅權的重複行使，而引起很多競合或混亂。美國、德國、加拿大、澳大利亞等均屬之。

現代一般國家，無論是單一制或聯邦制，大致上財源均有集中於中央的趨勢，中央擁有充裕的財源，固有利於中央推動全國性的重大政策計畫，亦有助於地方的均衡發展，惟地方如經常為財源所困，將造成地方政府職權的萎縮甚至癱瘓。地方自治最主要的目的，乃在於要使一個地區的居民福利最大化。為實現讓居民有權選擇他們所需要的公共財和勞務，這就必須要能提供滿足這些公共財的充裕自治財政以為支持，達到公共支出福利的最大化。

以我國的情況而言，我國是屬於單一體制國家，雖施行民主制度，有民選首長及民意機關，且自地方稅法通則施行後，也賦予地方政府若干課稅權，但地方財政仍無法自給自足，以本研究台東縣鄉鎮市層級地方政府而言，在研究動機中即提及，地方自有財源僅占總收入的2成，連人事費都無法支應，幾乎凡事均仰賴上級政府稅收的分成及補助款，地方財政自主性低落。

二、政府間支出劃分原則

中央集權與地方分權都各有利弊，過度的集權和過度的分權都可能造成效率、平等、宏觀穩定等方面的問題。馬駿(1997)認為真正有意義的問題不在於應該分權還是集權，而是在於哪些方面和在多大的程度上分權為最優。依馬駿研究分析，政府間支出責任的劃分應遵循如下原則：

(一)由全國居民享用的公共產品和服務應完全由中央政府來提供。這些服務主

要包括國防、外交、外貿管理、全國事項的立法和司法、中央銀行、中央稅的征管等，其支出責任應由中央政府來承擔。

- (二) 地方政府應提供本地居民享用的公共產品和服務。包括：地區性交通、警察、消防、教育、環保、供水、下水道、垃圾處理、公園、對地區經濟發展的支持、地方性法律的制定和實施等。因地方政府往往與當地居民朝夕相處，因而比上級政府更了解當地居民的需求。其資源配置的決策也就較易符合當地居民的利益。另外，政府的決策下放到地方政府，也有利於促進地方政府間的競爭，從而推動政策創新。
- (三) 對具有跨地區「外部效應」的公共項目和工程，中央政府應在一定程度上參與。比如，跨地區的公路、鐵路、水路運輸、郵電等項目。另外，有些項目雖然位於某一個地區，但收益者卻不僅限於本地居民，如空港、環保、教育等項目。
- (四) 調節地區間和居民間收入分配在很大程度上是中央政府的職責。對於一些社會福利措施如：失業保險、對窮人的補貼和醫療保險、政府養老金等，若由地方政府承擔，往往會出現由於各地福利水平不同，而引起居民移居到福利較好的地區的情況，由於較高的福利要求較高的稅收，窮人的流入來分享福利會使得富人向外地移居。因而，由於人口流動性，地方政府一般不願意提供較高的社會福利，中央政府的介入便成為必要。

由於國家事務紛繁，不能由中央全權處理，必須授予各級政府一定的事權與責任，讓其發揮功能，提供居民各種公共財(public goods)及勞務，地方政府即是這種設計下的產物。除了小國寡民的城市國家(city state)僅有一個層級政府外，大部分國家不論其為專制政體抑或民主政體，皆有層級政府之設。至於層級多寡則視其歷史、文化、地理與政治體制而異(林錫俊，2000)。

我國中央與地方權限的劃分雖採「均權制」，依現制在台灣地區除了中央政府一級外，地方政府則包含了直轄市、縣市、鄉鎮市三級。但實際運作卻偏向中央集權制，容易產生灰色地帶，引起爭論，因而對政策執行產生負面的影響。近年來，地方主義的出現，使「地方分權」成為世界潮流，我國在民主政治的發展浪潮下，也常常出現中央與地方政府爭辯權責歸屬的問題。

本研究鄉鎮市層級的地方政府也有同樣的情況，中央在施行許多政策方案時，並未相對考量到其對應的財源，尤其是許多賦稅減免措施，討好了大眾，卻苦了地方政府，在公共支出規模無法縮減情形下，只有擴大舉債規模。另還有許多情況是地方政府對於中央決定的政策不予配合，甚至採取抗拒的作法，使政策無法推行。所以應將事權與財權做一明確劃分，以釐清權責歸屬，避免引起中央與地方的紛爭。

貳、中央與地方財政權的劃分

一、府際間稅權劃分原則

政府爲了履行各項職能或進行各種活動，都需要一筆經費，也就是必須有收入以爲資注。公共收入的來源很多，有本諸國家至高無上的強制而獲得者，如各種租稅收入；有基於私經濟原則，以交換手段而獲得者，如營業盈餘及事業收入、財產收入；有係國家或公共團體提供特定服務、設備，或設定某種權利、或爲達成某種管制目的，而對特定對象取得特殊報償者，如規費；有爲政府爲了促進經濟繁榮，創造更高國民所得與就業水準，採行功能財政(functional finance)，與國民締訂負債契約而取得資金者，如公債或賒借收入。其中以租稅收入爲各級政府淨收入的大宗地位最爲重要，且有逐年遞增的趨勢，由 91 年度的 66.6% 上升至 96 年度 75%，可見一般。

表 2-1 各級政府歲入淨額百分比-按來源別分 單位：%

會計年度	合計	稅課收入	獨占及專賣收入	營業盈餘及事業收入	財產孳息	規費收入	罰款等收入	捐獻及贈與	其他
91	100	66.6	0	14.6	0.7	7.0	2.5	0.1	8.4
92	100	66.0	0	18.4	0.7	4.1	2.4	0.3	8.1
93	100	68.6	0	15.6	0.7	4.3	2.2	0.3	8.3
94	100	72.3	0	13.3	0.6	4.2	2.1	0.3	7.2
95	100	71.7	0	14.3	0.7	4.2	2.0	0.3	7.0
96	100	75.0	0	13.0	0.7	4.3	2.0	0.4	4.7

資料來源：本研究整理自財政統計年報（財政部，2008）

林錫俊（2000）指出租稅的目的，主要在減少私人消費與投資，以便政府在不發生通貨膨脹與不致引起國際收支不平衡的困難下，提供社會財貨，並得以津貼窮人。因此，以租稅收入用來滿足國家財政支出的需要，顯然不是唯一的目的，但是就其用來支應政府支出方面所占的地位很重要。對於地方政府而言，租稅的立法權與收益權歸屬，關係著地方自治與財政自主權的實現。此外，更牽涉到公平統一課稅，以維持全體國民生活條件與經濟秩序的一致等問題。

有關中央政府與地方政府間稅源的劃分原則，席克士(U. K. Hicks)認爲優良的地方稅應具備三種條件:第一、稅收的安定性，使地方財政得以保持安定。第二、稅源的地區性，使地方政府得作有效的徵用，不能因徵稅而使各地區富力不均，課稅亦不能超過適當的限度。第三、稅制的獨立性，地方政府得作獨立自主的課徵。

對於中央與地方稅權的劃分原則，馬斯葛雷夫(R. A. Masgrave)與夏爾(Anwar Shah)有更進一步的闡述，綜合這些原則有：

- (一) 與穩定國民經濟有關的稅目應歸中央，如個人和公司所得稅，這類稅一般都是累進稅率，當經濟快速成長所得增加，平均稅率亦隨之上升。稅率的上升，會抑制勞力和投資供給的過快增長，從而防止經濟過熱的出現。反之，則因稅率下降會刺激勞力和投資的增加，從而促進經濟復甦。由於經濟穩定功能，向來即屬於中央政府的職責，因此那些用來維持國民生活條件的一致性、及全國整體經濟秩序的穩定性的稅目，自應歸中央所有。
- (二) 與財富重分配有關的稅目，除前述的所得稅外，他如遺產及贈與稅等亦應歸中央。其主要理由，在於遺產稅乃將擁有資財者，就其繼承之遺產或接受之贈與課以累進稅率。遺產愈多，稅率愈高，有平均社會財富的作用，進而造成財富的重分配，並避免因無償取得而造成富者愈富、貧者愈貧的現象。由於收入重分配在很大程度上是中央的職責，因而用於重分配功能的稅目也應歸中央所有。
- (三) 稅基具有高度移動性的稅目宜劃歸中央，如所得稅、遺產及贈與稅及銷售稅(營業稅)等，稅基均有其流動性，如果一些稅目劃歸地方，由地方政府自行立法，如稅率不一時，則會引起稅基的流動。例如，個人會遷往稅負較低的地方，但這並不代表該地資源配置最適化，而是地區間稅率差異的人為結果，如此並不利全國各地區經濟均衡發展化，而是地區間稅率差異的人為結果，如此並不利全國各地區經濟均衡發展。又如果公司所得稅劃歸地方，而各地稅率不一時，亦容易引起一些企業利用「價格移轉」(transfer pricing)的稅捐規避方式，將利益轉移到稅負較低的地方。反之，稅基流動性較小或完全無法移動易為地域之劃分，較無重複課稅之弊的稅目，如房屋稅、土地稅、土地增值稅等，應劃歸地方。原因在於這些稅目由地方政府稽徵管理較為方便。再者，不動產之價值變化亦受各地方區域環境發展之影響，故歸屬地方政府所有較宜，這種劃分方式已普為世界各國採行。
- (四) 與自然資源有關的稅目，如果相關的自然資源在各轄區間分布不均勻，應劃歸中央，以避免自然條件差異導致地區間資源稅收的不均衡，例如礦產稅等，但若某些自然資源在地區分布均勻，由於其不可流動性則適合劃歸地方。
- (五) 凡具有可以達到某種外交權益或經濟目的的稅目，如進出口關稅和其他收費應全部劃歸中央，

對於財政收入在中央與地方的劃分，A.Seligman 也提出三個原則：

- (一) 效率原則：即以徵收效率作標準，若由中央政府稽徵效率高，則劃歸中央政府，如所得稅；若由地方稽徵效率高，則應歸地方政府，如土地稅。

- (二) 適當原則：從稅基廣狹來區分，若稅基廣而富有流通性，就應歸中央，如貨物稅；若稅基狹而具有固定性，宜歸地方，如房屋稅。
- (三) 相宜原則：即就量能原則(Ability-to-pay principle)及受益原則(Benefit principle)來區分，能實現量能課稅者，應歸為中央稅，如所得稅；能實現受益課稅者，宜歸為地方稅，如工程受益費。

黃世鑫（1998）則認為適合由地方課徵的租稅，應該要考慮下列條件：

- (一) 稅源豐富，能夠取得充足的收入。租稅的課徵，主要係為取得財政收入，除基於特定之政策目的而課徵的特種消費稅外，這是任何租稅應該具備的要件；稅源的豐富與否，基本上決定於一國的經濟結構。
- (二) 就同一層級之地方政府彼此間的行政轄區，稅收之歸屬應該明確。
- (三) 稅基之分配應該「廣且均」；即稅源再同一層級之地方政府的行政轄區之間的分佈，不應有太大之差異，以免導致區域間公共財提供水準的不均。
- (四) 稅收之所得彈性，不應太高；即地方政府之稅收，應該較為穩定不應隨經濟的景氣循環，而有太大的波動。
- (五) 租稅輸出(tax exporting) 和租稅競爭(tax competition) 應能盡量避免。
「租稅輸出」指的是一個地方政府可以將其轄區內之租稅負擔，轉移給其他地方政府轄區內之人民；「租稅競爭」則是將其他地方政府轄區內之稅源，轉移到自己的轄區。租稅輸出和租稅競爭將會導致全國資源配置的扭曲，即干擾經濟個體與生產要素在各地方政府間的移動。因此，地方稅應該盡量避免讓此種情形發生。
- (六) 增進地方政府的「自我負責性」(self-account ability)。財政的自主，非只是提高地方政府的稅源分配額度，更重要的是要提升地方政府的「自我負責性」，消除或減輕地方居民的「財政幻覺」(fiscal illusion)，讓地方居民對地方政府的支出成本有充分的認知。換言之，適合做為地方稅的租稅，要能確實反映地方政府的支出，與地方政府的支出有較為緊密的關連性。

基本上，中央與地方財政權之劃分應盡可能與支出責任相吻合。每一級地方政府財政應有屬於自己能滿足基本支出需求的稅源，使其能合理的提供公共財與公共服務。

本研究鄉鎮市層級的地方政府，若能依上述原則合理的劃分中央與地方的稅收，擴大地方的稅收來源，自可降低對中央政府的依賴性，提高自我負責性，決定合理的政府支出規模。

二、稅源劃分類型

中央與地方稅制區劃為國稅(national taxes)及地方稅(local taxes)，係以課稅權主體作為區分標準。前者課稅權主體及稅收歸屬中央，後者則為地方。國稅與地

方稅的劃分，在現代化國家很普遍，這有助於避免中央與地方對同一稅基或稅源重複課徵。至於稅源的劃分類型，大致亦可分成四種。茲分述如下：(林錫俊，2000)

- (一) 獨立稅源制：又稱稅源劃分制，乃指中央與地方各有其獨立稅源。中央課徵國稅，以量能課稅為標準；地方徵收地方稅，以應益課稅為標準。主張此制的主要理由，是為避免財務行政上的浪費與在稅源重複下稅負過分負擔，並增加各級政府間財政關係上的獨立性。
- (二) 共分稅源制：各項租稅分別由中央或地方徵收，然後由中央與地方按一定比例劃分其收入。甚至國稅與地方稅亦可由單一機關統一稽徵，使其稅收共分更易實行。具有避免各級政府重複課徵並可節省稽徵費用，且因透過共分稅源制所選擇的稅目，可以促進各地稅源作更公平之分配。
- (三) 附加稅源制：指中央政府於各項稅課中，附帶徵收地方稅，在中央集權國家多採行此制，因為地方政府本身沒有獨立稅源，且因此制可以鼓勵各級政府財政上之合作，減少徵收與管理的浪費。
- (四) 統籌分配稅制：係將地方政府應分得的財源，交由上級政府統籌運用，由上級政府視地方政府的財政收支狀況，訂定不同比例予以分配。此制之要旨，在於謀求均衡地方經濟發展，惟地方缺乏自主權不符地方自治的精神。而更關鍵重要的，是比例如何訂定？其標準依據可能難以讓各地方政府均感到滿意。

以我國之稅源劃分性質的實際情形來看，大致上亦係以獨立稅源制為主而兼採其他劃分制為輔。我國財政收支劃分法第八條、第十二條，對於國稅、直轄市及縣（市）稅的範圍已有明確劃分。據此，可歸納成三類：(見表 2-2)

1. 獨立稅：如地價稅及房屋稅等全屬直轄市及省轄市，關稅與證券交易稅等全歸中央。
2. 共分稅：如遺產及贈與稅由中央稽徵，收入依規定分成比例中央與地方共分。
3. 統籌分配稅：分為中央統籌分配稅、縣統籌分配稅。

本研究鄉鎮市的地方政府層級，由於並無獨立稅源，鄉鎮市公所並無獨立課徵稅課的權力，最多僅可依地方稅法通則之規定開徵臨時稅課，且此臨時稅課期限至多二年，年限屆滿仍需繼續課徵者，須重行辦理。就鄉鎮市而言，地方課稅自主權甚低，鄉鎮市地方政府的稅收來源大多只能透過共分稅及統籌分配稅而來。

表 2-2 各級政府稅目歸屬劃分表

稅目			稅源歸屬及比例	備註
獨立稅	國稅	關稅 證券交易稅 期貨交易稅 礦區稅	中央 100%	
	直轄市稅	印花稅 使用牌照稅 土地增值稅	直轄市 100%	
	縣市稅	田賦 娛樂稅 印花稅	直轄市 100% 省轄市 100% 鄉鎮市 100%	田賦自 76 年下期後停徵
		地價稅 房屋稅 契稅	直轄市 100% 省轄市 100%	
共分稅	國稅	遺產及贈與稅	中央 50% 直轄市 50%	
			中央 20% 省轄市 80%	
			中央 20% 鄉鎮市 80%	
	直轄市稅	使用牌照稅	直轄市 100% 縣市 100%	
	縣市稅	地價稅	縣 50% 鄉鎮市 30%	縣統籌 20%
		土地增值稅	縣市 80% 中央統籌 20%	
		房屋稅	縣 40% 鄉鎮市 40%	縣統籌 20%
統籌分配稅	國稅	所得稅	中央 90% 中央統籌 10%	
		貨物稅	中央 90% 中央統籌 10%	
		營業稅	中央 60% 中央統籌 40%	
	縣市稅	地價稅	縣 50% 鄉鎮市 30%	縣統籌 20%
		土地增值稅	縣市 80% 中央統籌 20%	
		房屋稅	縣 40% 鄉鎮市 40%	縣統籌 20%
		契稅	鄉鎮市 80% 縣統籌 20%	

資料來源：研究者依據財政收支劃分法整理（財政部，1999）

三、地方財政自主

府際財政權限劃分之目的為使得各級政府經由適當的職能劃分與財源的配合，可以提供契合人民需求之公共財貨與勞務，使得全國各地方之人民得到最大的滿足。而地方政府經濟功能之發揮，必由地方自治之途；地方自治的成效，又以地方財政自主為其必要條件。

有學者指出，以財政學觀點來分析地方自治之基本內涵，已包含地方政府之權責範圍亦即政府間職能之劃分。所以地方政府之權責愈大則其財政自主性愈高（黃世鑫，1990）。

葛克昌（2002）對於地方自治與財政自主，認為地方自治乃源於憲法上人性尊嚴與個人人格發展之發展之基本價值，而國家僅具工具性價值。個人為發展自己人格，就自己居住區域，有權參與自己關係密切之公共事務，並就其自我決定，自負其責。

地方自治首要課題，即地方事務由地方自主負責；而自治事務之執行，需有財源。地方所以須有其自主財源，除了可供其自主調度，不必依賴中央，避免國家過度干預外，更重要理由有二，一為地方決定增加管轄事務，同時應對其所增加之財政負擔予以斟酌，亦即由收入支出兩方面一併考量。另一方面，在從事自治行政時，需反複衡量地方自治行政之本質，地方自主決定推展某項事務，需考量在增加財務負擔，並由居民分配時，是否仍屬有利。按民主政治即為責任政治，在決策過程中，地方財政的自我決策、自我負責，為地方自治行政中重要的一環，財政責任之釐清，能使地方公共財，更符合居民偏好（陳清月，2005）。

地方財政自主的精神在於經由民主政治的程序，由選民在眾數決原則之下，決定地方公共支出之最適規模。如此，不僅支出水準符合中位數投票者（median voter）理論，滿足各地人民之需求，又因地區居民參與收支決策之制定，亦可使得地方支出臻於最適。所以地方政府不單在支出決定上需有自主權，在財源籌措上也需自主，才能達到地方自治的目標。但是地方財政自主並非意謂地方政府一切支出所需之經費，皆要獨立籌措，不需上級政府補助。而地方財政自主亦非即謂地方在其各項支出上皆可獨自決定，實需配合經濟社會結構的變遷來決定其自主之程度，才能使得各地區人民得到最大的滿足（周台龍，1993）。

許登芳（2001）指出，所謂地方財政自主性（fiscal autonomy）是指各地方政府轄區內的居民依地方自治的需要，可自由決定轄區內公共事務支出的範圍與規模大小，上述費用的財源籌措也由該轄區內的居民自行分擔。因此，倘若費用來源主要是仰賴上級補助或借貸，則財政自主性低；反之則愈高。地方政府之所以須有自有財源主要的原因是因應地方政府自治的需要。因為地方自治是國之礎石，若無足夠的地方財源，勢必不利於地方自治的落實與發展。

蘇彩足（2000）進一步指出，完整的財政自主性應該含蓋「租稅自主權」與「支出自主權」。但是一般地方政府都比較關心租稅自主權的爭取，比較少在「支

出自主權」上有所著墨。因為只要有租稅自主權，地方政府可以籌措所需財源。如果自有財源充裕，地方政府通常都可依自治需要自由執行其支出計劃與衡量政策優先順序；亦即有租稅自主權則有支出自主權。所以租稅自主權的爭取，比支出自主權更為務實而為關鍵所在。衡量地方租稅自主權經常使用的方式有二：一是衡量地方政府的「自有財源」占地方政府總收入的百分比，二是計算地方政府租稅收入占全體政府租稅收入之比例。

黃世鑫（2000）認為，財政雖說是庶政之母，其畢竟只是具備「工具性」的功能，因此，如果只談地方財政自主，而不問地方自治的真諦，則亦是本末倒置。換言之，地方財政是否能夠自主，關鍵在於地方是否能夠自治；至於地方是否能夠自治，則又在於其自治條件是否具備。也就是說，要談地方財政自主，就地方自治和財政之量出為入的意義，最重要在於地方是否能夠自己決定要做何事。現代民主國家，係由下而上自然形成的，各個地區因為自然條件的差異，均各自擁有其獨特的經濟生活型態，與傳統歷史文化和風俗習慣。因此，不只是不同歷史文化背景的民族必須獲得應有的尊重，即使是同一個民族，在不同的地區，也會因為自然環境的限制而發展出不同的生活模式；因此，如果真的能夠落實地方自治，則順理成章也能達到財政自主。

李顯峰（1998）亦認為無論財政收入面如何重劃，仍然無法解決地方財政困窘的問題，除了中央與地方權限的合理劃分，加強統籌分配稅款的運用，健全補助制度外，另一種途徑是加強地方財政的努力，賦予地方應有的法源基礎，對地方作合理的要求。

陳立剛（1998）也指出固然多年來中央政府較強勢的支配財政收支劃分，使得地方政府在財政管理上流於依賴，而缺乏主動開闢財源的精神。因此，除給予地方政府開闢自有財源的規範、措施外，鼓勵地方政府採取積極的財政負責觀。節流往往比開源來得可行，減少不當浪費和增加效能。

完全的財政集權，阻礙了地方自治的發展，而過度的財政分權，會對地方均衡發展、公共財規模經濟、外部性問題暨總體經濟政策的制定與執行等產生不良影響。我國因各地方政府爭錢，遂有中央集權或地方分權之爭論。論者有謂中央財源充裕，而地方則因財源短少，再加上財源分配不均（如以成長彈性較小的財產稅為主要收入），導致財政缺乏自主性，必需仰賴上級政府之巨額補助，因而認為中央集權又集錢。

綜合上述，我國雖為「均權制」，惟不可否認的，我國地方政府特別是縣市及鄉鎮市一直存在著財政困窘的問題，自主性的低落與財源分配的不均為其最主要原因。因此，理想適當的做法應是配合財政收支劃分法的修訂及地方稅法通則施行的落實，將租稅立法權及收益權在中央與地方間作一適當分配。

第三節 地方財政法源探討

鑑於財政需要來自於各級政府對於人民提供各種服務產生的費用需求，地方政府若無足夠的財政收入，即無法提供適當的公共服務及公共財，故對地方政府而言，為執行其法律所賦予的自治事項，取得充裕合理的財政收入來源是必需的，而如何合法的取得財源、如何合理劃分中央與地方的收支，前提即是釐清中央與地方的權限。然而為釐清政府職能與財務責任間之關係，因應而生的即是法規的制訂，我國針對中央與地方的財政收支面，訂定了數項法規，本節擇取與地方財政關聯性較密切的財政法規作一介紹與探討。

壹、財政收支劃分法

一、立法沿革

長期以來，台灣地方財政面臨兩項問題，一為各地方稅收分配之不均，或稱之為「財政差異」，此又可區分為「垂直財政差異」與「水平財政差異」；另一為財政收入不足支應其施政需求支出，造成「財政缺口」。

「財政差異」方面，所謂「垂直財政差異」，係指中央與地方財政之不均，此乃肇因於我國稅源掌握與分配方法皆由中央立法決定，地方政府僅在少數地方租稅方面擁有相當有限的稅基調整權力，因此地方政府對租稅彈性難以發揮其影響力。而「水平財政差異」又可分為台灣省各縣市間之財政差異以及北、高兩直轄市與台灣省各縣市之財政差異，此則肇因於各地方政府自然環境不同，復以工商發展程度有別（徐仁輝，2002）。

民國 40 年頒行的財政收支劃分法（以下簡稱財劃法），其目的乃在於調劑地方財政盈虛與均衡區域發展，規範各級政府財政收支之分類、劃分與調劑，緩和各級政府間垂直與水平財政差異的情況，確立中央與地方間的財政關係。各級政府財政收支之劃分，在支出面，依其在行政區域內之職權與支出相關規範，以決定其基本需求。在收入面，主要有國稅、直轄市稅、縣（市）稅、與鄉（鎮、市）稅之稅收分成，並訂有統籌分配稅款、以及上級對下級政府的補助制度（韋伯韜、鄧哲偉，2007）。

財劃法前後歷經七次的變革，其中以最近二次之修正幅度最大，涉及制度面與財政收入結構之改變。民國 70 年之修正，將所得稅及貨物稅全部改為中央收入，不再劃分，而使財政主導權由台灣省政府回歸中央政府。自民國 86 年各縣市長選舉以後，各縣市要求中央下放部分財源的聲浪即高漲；以及精省作業擬將財政收支劃分以中央與各縣市二級制為主，因此配合修正的財政收支劃分法。當時財政部在各方要求下，同意提出所得稅與貨物稅的 10%，作為統籌分配稅款分配予地方。民國 87 年初財政部第一次提出修法案，除了所得稅與貨物稅外，並建議將營業稅改為國稅，惟仍沿襲往例全數作為地方政府收入。財政部原係假設台灣省政府仍

存在，中央不需承擔省支出預算。然而，立法院審查精省條例，將台灣省徹底精簡，成為中央派駐機關；原台灣省支出幾乎全數需由中央承受。財政部乃重新修正版本，並於民國 88 年初立法通過，將營業稅的 60% 保留為中央政府收入，40% 為中央統籌分配稅款（徐仁輝，2002）。

二、現行財政收支劃分法的內涵

現行財政收支劃分法乃民國 88 年修正的版本，當時為了配合精省及地方制度法之訂定而修正了財政收支劃分法，此次之修訂堪稱是歷次修正中幅度最大的一次。其主要在將原分配給省之稅源調整分給中央與縣市。但中央分配的較多。並於第 16 條之一特別規定「稅課統籌部分，應本透明化及公式化分配。受分配地方政府就分得部分應列為當年度稅課收入」，從此將統籌分配稅款與補助款加以區隔（以前分得之統籌分配稅款列入補助款項下）。但中央仍保留統籌分配稅款 6%，是最為人詬病之處。

我國各級政府財政關係，在精省前，中央政府歲出占各級政府歲出比例約為 50%；精省後，中央政府承擔原省府大部分支出，比例升高為 67%（以民國 88 年度下半年與民國 89 年度預算為例）。各縣市政府財政向來必須仰賴省與中央的補助，精省後，依民國 88 年修正的財政收支劃分法實施結果，對於改善地方財政的效果並不顯著（徐仁輝，2002）。

現行財劃法中央與地方稅目及稅收分配比例見表 2-3，由此表可知，稅收彈性强、稅收充足、可量能課稅之稅課收入皆劃歸中央（如營業稅、所得稅、貨物稅）。各縣市分配到之稅源以財產稅為主（如地價稅、房屋稅），其雖有因地制宜特性，卻也造成中央與地方財源分配不均之現象。此外，財產稅彈性差，無法因應經濟景氣榮枯支應日益增加之財政支出，乃造成地方財政日益困絀。財政收支劃分法雖能因應政經情勢之變化而做若干次之修正，實施結果卻造成地方財政失衡、債台高築、地方財政瀕臨破產之境地，實有再修正之必要。綜上所述，由歷年修正財政收支劃分法之修正過程中，可知財源的分配與主導權仍控制在中央，地方無置喙空間，對提昇地方財政自主性並無助益。

就本研究鄉鎮市層級地方政府而言，民國 88 年修正之財政收支劃分法配合精省將財政收支系統由原本的「中央」、「省（市）」、「縣（市）」三級制，修改為「中央」、「直轄市」、「縣（市）」、「鄉（鎮、市）」四級制。另將原「台灣省各縣市實施地方自治綱要」內有關鄉鎮市稅課收入與縣統籌分配稅款之規定，納入財政收支劃分法規範。對鄉鎮市而言此修法符合地方自治的精神，給予鄉鎮市層級地方政府在財政法源上明確的地位，但就稅源種類及分配比例來說，財劃法規定中屬於鄉鎮市的稅收分成並不高，特別對台東縣此種地理環境偏遠，工商業不發達，地方稅收甚少的鄉鎮市而言，可分得的稅收更是稀少，對台東縣鄉鎮市的發展有莫大負面的影響。

表 2-3 現行財劃法中央及地方稅目及稅收分配比例

單位：%

稅 目		中 央		地 方			
		中央	中央統籌	直轄市	縣市	鄉鎮市	縣統籌
國稅	所得稅	90	10				
	遺產及贈與稅	50		50			
		20			80		
		20				80	
	關稅	100					
	營業稅	60	40				
	貨物稅	90	10				
	菸酒稅	80		20			
	證券交易稅	100					
	礦稅區	100					
直轄及縣(市)稅	地價稅				50	30	20
	田賦*				100 (市)		
						100	
	土地增值稅			100			
			20		80		
	房屋稅				100 (市)		
					40 (縣)	40	20
	使用牌照稅			100			
					100		
	契稅			100			
					100 (市)		
						80	20
	印花稅			100			
					100		
	娛樂稅			100			100
					100 (市)		
						100	
	特別稅課			依法課徵	依法課徵		
	臨時稅課			依法課徵	依法課徵	依法課徵	

資料來源：研究者依據財政收支劃分法整理（財政部，1999）

註：田賦於民國 76 年停徵。

貳、財政收支劃分法修正案

財政收支劃分法前於民國 88 年 1 月間修正，迄今已逾 8 年，其間中央與地方之財政情勢已有所改變。為回應地方政府提高其財政自主程度之要求，行政院積極辦理該法之研修工作，經廣泛徵詢地方政府及學者專家意見後，擬具「財政收支劃分法修正草案」。以下為行政院所提的財政收支劃分法修正案，此案刻正送立法院審議中，尚未通過。

一、修正要點

有關中央與地方財政收支劃分，行政院經綜合各界意見，在「貫徹權力下放」、「提升地方財政自主」、「建構完善財政調整制度」三個政策目標及「錢權同時下放」、「地方實質財源增加」、「直轄市及縣(市)財源只增不減」、「公式入法取代比例入法」四個修法方向下，進行研修，其修正要點如下：

(一) 劃一直轄市及縣(市)稅課收入分成之基礎：

- 1.遺產及贈與稅由目前直轄市分得百分之五十、市及鄉(鎮、市)分得百分之八十，修正為直轄市、市及鄉(鎮、市)均分得百分之六十。
- 2.土地增值稅目前在縣(市)徵起收入之百分之二十應繳由中央統籌分配縣(市)部分，改為全歸地方。

(二) 擴大中央統籌分配稅款規模：

- 1.營業稅總收入減除百分之一・五稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全數，作為中央統籌分配稅款之財源。但若有超過法定最低稅率所徵收入，應由行政院訂定調高徵收率之用途並據以劃分歸屬。
- 2.菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之十九，應按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)，在福建省金門、連江二縣減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之八十分配各該縣，其餘收入全部納入統籌。

(三) 中央統籌分配稅款分配以公式入法：

- 1.總額百分之九十，依下列指標及權數，計算各該直轄市及縣(市)應分配之比率分配之：
 - (1)各該直轄市及縣(市)財政能力(基準財政需要額減基準財政收入額之差額)，權數占百分之七十五，鄉(鎮、市)之基準財政收支差額應併入縣計算。
 - (2)各該直轄市及縣(市)財政努力，權數合計占百分之二十五。
- 2.總額百分之六，用以彌補分配年度各該直轄市及縣(市)因本次修法採劃一標準分配與基準年期(91 年度至本法本次修正施行前一年度)比較減少之收入數，且於設算時，亦應併同考量收入及支出減少變化。如有不足時，應另以後述之地方財政調節款彌補之；如有賸餘時，應加入地方財政調節

款分配。

3.總額百分之四列為地方財政調節款，以下列事項為限，由行政院核定分配：

(1)彌補前述(二)之不足數額。

(2)支應直轄市及縣（市）緊急及重大事項所需經費。

(3)支應前二目後之賸餘數應留存作為中央統籌分配稅款短收時之填補財源。

(4)年度結束後，累積未分配數超過當年度總額百分之十時，超額部分應於以後年度加入前述(一)之分配稅款分配之。

(四)中央統籌稅款分配鄉(鎮、市)由縣訂定分配辦法：

中央統籌分配稅款分配鄉（鎮、市）部分，將由縣參酌鄉（鎮、市）基準財政收支差短、財政努力等因素以透明化、公式化之方式分配，另為落實「只增不減」原則，亦規定各縣應保障所轄各鄉（鎮、市）獲配金額，不低於基準年期平均分配水準，並維持由中央按月平均直接撥付鄉（鎮、市）之配套規範。

(五)建構中央統籌分配稅款透明化之分配機制：

未來財政部應會同行政院主計處就中央統籌分配稅款相關設算與爭議事項等定期召開諮詢會議，邀請學者專家、中央相關機關及地方政府共同諮商，地方財政調節款方面亦將按季公布收支明細及結存情形，對於撥補救災經費之計算方式及相關程序，亦將明確規定。

(六)強化補助制度規範並作法律層次之保障：

1.一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之合計數，行政院目前暫以新臺幣八百億元為規劃目標。

2.一般性補助款之分配項目及計算基準。

3.計畫型補助款之補助項目。

(七)提升地方財政紀律及開源節流績效：

1.對於直轄市政府、縣（市）政府吸引廠商投資及促進民間參與公共建設有顯著績效時，將予獎勵。

2.對於直轄市政府、縣（市）政府開源節流與補助款執行績效等事項得予考核，並得據考核結果增減分配一般性補助款。

3.對於違反一般性補助款限定用途及地方政府就其應負擔之經費不負擔時，明確訂定其法律效果，上級政府得暫停撥付補助款及中央統籌分配稅款；或以其本年度或以後年度所獲分配之中央統籌分配稅款或補助款扣減抵充；必要時亦得扣減其補助款。

(八)因應中央業務移撥地方機關，有關人員移撥、經費移撥及權益保障措施，授權行政院會同考試院訂定辦法。

表 2-4 修正後財劃法中央與地方稅目及稅收分配比例

單位：%

稅 目		中 央		地 方			
		中央	中央統籌	直轄市	縣市	鄉鎮市	縣統籌
國稅	所得稅	100					
	遺產及贈與稅	40		60			
		40			60（市）		
		40				60	
	關稅	100					
	營業稅*		98.5				
	貨物稅	100					
	菸酒稅*		80	19（金門、連江縣除外）			
			19	80（金門、連江縣）			
	證券交易稅	100					
直轄及縣(市)稅	地價稅				50	30	20
	田賦*				100（市）		
						100	
	土地增值稅			100			
					100		
	房屋稅				100（市）		
					40（縣）	40	20
	使用牌照稅			100			
					100		
	契稅			100			
					100（市）		
						80	20
	印花稅			100			
					100		
	娛樂稅			100			100
					100（市）		
						100	
	特別稅課			依法課徵	依法課徵		
	臨時稅課			依法課徵	依法課徵	依法課徵	

資料來源：研究者依財政收支劃分法修正案整理（行政院，2008）

註：營業稅總收入減除 1.5%稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全數，作為中央統籌分配稅款之財源；菸酒稅徵起收入應減除 1%稽徵及查緝經費；田賦目前停徵。

二、修正案之正反面剖析

茲就行政院所提財劃法修正案，徐仁輝（2006）作一剖析如下：

（一）行政院所提修法版本的可取之處：

- 1.擴大中央統籌分配稅款的規模：並保障地方政府不因修法而減少分配數，似符合中央所承諾「只增不減」的原則。
- 2.直轄市與縣（市）均以同樣的公式入法：適用同一套公式分配統籌分配稅款，使直轄市與縣（市）之財政地位立於同一水平。
- 3.廢除「特別統籌分配稅款」：成立「地方財政調節款」，並按季公布收支明細及結存情形，一方面使因財劃法修正受到不利影響的縣市於短期內獲得調節，降低其所受到之衝擊，另一方面則可作為統籌分配稅款短收時之填補財源。
- 4.權力下放：為尊重縣之自治權限，授權縣市政府在分配鄉（鎮、市）部分之統籌分配稅款，明定由縣參酌鄉（鎮、市）基準財政收支差短、財政努力等因素研訂透明化、公式化之方式分配。
- 5.增加控管機制：地方縣市若未編列依法應負擔如健保費、人事費或教育費等，中央得暫停撥付補助款及「中央統籌分配稅款」，或以其本年度或是以後年度所獲分配的「中央統籌分配稅款」或補助款扣減抵充，以避免地方政府違反「一般補助款」限定用途，以及應負擔的經費不負擔。另對於地方政府執行績效良好，積極吸引民間投資或參與公共建設，中央政府也可酌予增加補助。

（二）行政院版本的問題剖析：

- 1.統籌分配稅款規模是否夠大：新版財政收支劃分如以民國 95 年度預算數設算，一年可增加統籌分配稅款五百五十億元，固然符合「地方實質財源增加」與「直轄市及縣市財源只增不減」之前提。但地方政府每年舉借債務高達千億元，如民國 94 年度舉借債務 1,290 億元，對於改善地方財政缺口，可能仍將讓地方政府期待有所落差。
- 2.混淆統籌分配稅款與補助款：行政院版將以營業稅全數與菸酒稅的 80%作為「中央統籌分配稅款」財源，且以所得稅與貨物稅的 10%作為「一般補助款」保障下限，惟「中央統籌分配稅款」與「一般補助款」性質不同，不宜混淆。又政府財政一向採「統收統支」原則，避免指定用途，造成預算分割。行政院版修正案列舉所得稅與貨物稅的 10%，從原列入統籌分配稅款中改為列入一般補助，初步估算大約 745 億元。表面上可確保地方收入之穩定，但卻戕害體制，加深財政僵化現象。
- 3.營業稅收入全數劃歸地方有違共分稅原則：行政院版將營業稅的全數納為主要財源，雖擴大「中央統籌分配稅款」的財源規模，但其稅目的取捨，是否符合稅制特質，並達到財源穩定之目的，則有必要進一步評估。我國營

業稅的特性與主體由民國 75 年 4 月 1 日改制為加值型營業稅後，並參仿各國體例定為國稅，為避免地方爭稅糾紛頻仍，民國 88 年政府修訂「財政收支劃分法」時排除萬難，將其從地方稅回歸為國稅。而今又將其稅收全數分配給地方，使中央與地方不但未能共分稅收，亦未能共分責任。又規範未來若調整營業稅稅率，超過現行 5% 稅率部分的稅收，再另行決定中央與地方分配的比率，違背「共分稅」應有的精神。

4. 「中央統籌分配稅款諮詢會議」流於形式難發揮功能：行政院版修正案於第十條規定：「中央統籌分配直轄市及縣（市）之款項，其分配辦法，由財政部會同中央主計機關依『本法相關規定』並洽商學者專家、直轄市政府及縣（市）政府後擬定，報請行政院核定。」分配辦法係經各界討論後擬定，似頗為公允。然分配辦法須依該法相關規定定之，而此次修正案已經於條文中將分配公式、指標、權數均定妥，毫無更動之空間，中央統籌分配稅款諮詢會議之意見洽商僅為表象而已。又修正案增訂第十七條，規定財政部應會同中央主計機關於會計年度六個月前，就「中央統籌分配稅款」之相關設算資料與爭議事項及其他重大事項，召開「中央統籌分配稅款諮詢會議」。然諮詢會議的結果對行政機關並不具法律拘束力，將流於形式。
5. 公式入法的問題：統籌分配稅款的分配改以直轄市與縣市同一基礎，並以公式入法方式分配，值得鼓勵，但分配公式的訂定，包含基準財政需要、基準財政收入、與財政努力等的衡量項目，是否適當、公正、與具說服力仍易引起爭論。例如 90 % 按財政能力與財政努力來分配，其中表現財政能力之基準財政需要與收入之差額占 75 %，財政努力占 25 %。雖然條例中已明確條列基本財政需要及收入包括那些項目，但因基本財政需求及政府最適支出規模缺乏客觀的評量標準，可能導致地方政府刻意增加支出、減少收入以擴大基本財政需求的「道德危險」。而在標準化的衡量制度尚未建立之前，似乎有強調財政努力、加重權數以期開源節流的用意，卻可能影響統籌稅款基本目的之達成。
6. 地方調節款的分配問題：以統籌分配稅款總額百分之四列為地方財政調節款，主要作為撥補地方災害復建，與作為填補統籌款短收財源，這筆款項的保留，如比照以往特別統籌分配稅款的黑箱作業分配方式，仍可能有所爭議。
7. 鄉鎮分配款問題：中央統籌分配稅款分配鄉（鎮、市）由縣訂定分配辦法，並落實「只增不減」原則，也規定各縣應保障所轄各鄉（鎮、市）獲配金額，不低於民國 91 年度分配水準，並維持由中央按月平均支付撥付鄉（鎮、市）之配套規範。這項作法一經公布已引起一些鄉鎮的疑慮。又修法後規定分配鄉（鎮、市）之中央統籌分配稅款部分將由縣參酌鄉（鎮、市）基準財政收支差短、財政努力等因素以透明化、公式化之方式分配，並維持由中央按月平均直接撥付鄉（鎮、市）之配套機制。可見中央統籌分配稅

款仍然跳過縣而分配給鄉鎮市，唯一不同的是由縣以透明化、公式化之方式決定分配結果後，從中央直接撥款給鄉鎮市，此顯示中央政府對地方政府的不信任。

- 8.有關財政紀律問題：行政院版修正案明列「控管條款」。若地方政府違反「一般補助款」限定用途或不負擔其應負擔之經費時，中央政府得暫時停撥或扣減補助款或統籌分配稅款，以強化地方政府自我負責精神。此舉雖有維持財政紀律之功能，但中央卻未同時反求諸己，非但未能遵守「預算法」、「財政收支劃分法」、「公共債務法」等相關規定，且中央政府往往為刺激景氣或政策目的，而對各項租稅增訂減免稅捐條款，例如近年來在營業稅法、房屋稅條例、土地稅法等所增修之稅捐減免規定，此對地方政府的課稅權造成了損傷。

三、小結

綜上所述，「財政收支劃分法」目的乃在於規範各級政府財政收支之劃分，以調劑地方財政盈虛與均衡區域發展，並降低各級政府間垂直與水平的財政差異。然而五十餘年來，我國財政常被詬病「患寡又患不均」，地方財政困難更是持續存在，探究其因包括：稅源劃分集中於中央政府、稅率將固或偏低、稅基腐蝕與調整困難、財政集權化、選舉支票浮濫、行政職能重疊等。對地方財政產生的影響是：自有財源不足高度依賴補助款、經濟發展支出比例不斷下滑、人事支出超過自有財源等。

行政院所提「財政收支劃分法修正案」係為回應地方政府提高財政自主之要求，本次修法所擬新作法，包括：擴大中央統籌分配稅款規模；直轄市與縣（市）均以同樣的公式入法，即兩者適用同一套公式核配，如此直轄市與縣（市）之財政地位將立於同一水平；廢除「特別統籌分配稅款」制度，改成立「地方財政調節款」；鄉（鎮、市）統籌分配稅款，授權縣市政府參酌鄉（鎮、市）基準財政收支差短、財政努力等因素，以透明化、公式化之方式分配；增列「控管條款」，建立「停撥或緩撥」機制。

然而行政院版「財政收支劃分法修正草案」經檢討仍有以下問題：統籌分配稅款規模是否夠大？將營業稅全數劃歸地方所有，有違「共分稅」原則；列舉所得稅與貨物稅的 10%，由原列入統籌分配稅款中改為列入一般補助，破壞財政「統收統支」原則，混淆補助款與統籌分配稅款；「中央統籌分配稅款諮詢會議」易流於形式難以發揮功能；公式入法但基本財政需求缺乏客觀的評量標準，導致地方政府可能出現刻意增加支出、減少收入以擴大基本財政需求的「道德危險」；地方調節款的分配能否跳脫以往特別統籌分配稅黑箱作業問題；鄉鎮分配款不宜由中央直接撥付問題；要求地方遵守財政紀律中央卻不遵守問題等（徐仁輝，2006）。

此次的「財政收支劃分法修正案」經過學者的分析雖有其諸多問題，但若修正通過，對本研究鄉鎮市層級的地方政府來說，仍應有正面助益，因其擴大了

統籌分配稅款的規模並落實「只增不減」原則，保證各鄉鎮市的獲配數不低修正前一年度的水準。以台東縣各鄉鎮市的情況而言，現行的統籌分配稅分為中央統籌分配稅及縣統籌分配稅，分配規定不一且較為繁複，又因分配公式中面積權數所占比重過高，各鄉鎮因面積的不同所得分配數差異頗大，此致人口稀少、公共財數量較少的山地鄉，因面積大而分配到相當高的金額，而人口較多、公共財數量多的平地鄉，卻因面積較小分配到的金額較低。如此分配結果導致實需提供較高公共財數量的平地鄉並無多餘財源來進行地方建設，而山地鄉則是錢多到花不完，此種分配方式相當不合理，希望藉由此次的財劃法修正案的通過，在賦予了縣政府訂定統籌稅分配辦法的權力下，縣可依當地實際情形，作一較為公平合理的分配來解決上述資源分配扭曲的狀況，將對地方的財政自主性的提高有更實質的助益。

參、統籌分配稅款分配辦法

一、立法沿革及各級政府分配比例

為解決地方財政之困難，以統籌分配稅款作為調節各級政府間的「垂直不均」與同級政府間之「水平不均」之情形，為各國所多採行之工具，歷年來我國亦透過統籌分配稅款制度來調劑。長久以來各級地方政府自主性財源皆偏低，因此如何透過制度設計以統籌分配稅款方式調劑盈虛或依賴上級政府補助均衡地方發展，向為財政管理上的重要課題（徐仁輝，2002）。

我國統籌分配稅款制度之創立，始於民國 43 年「財政收支劃分法」的第二次修訂。當時為省統籌分配稅款，用以調節各縣(市)政府之財政盈虛，至民國 70 年增訂中央統籌分配稅款。民國 70 年的「財政收支劃分法」修正，主要是因應營業稅的改制為加值型營業稅，由於加值型營業稅採取總公司報繳制度，稅收集集中至總公司所在的大都會，特別是台北市與高雄市。因此，立法明定北、高兩直轄市所收取的營業稅與印花稅，其中一半必須作為「中央統籌分配稅款」，由中央政府統籌分配。在民國 88 年以前，超過 9 成的中央統籌分配稅款皆分配給臺灣省政府。至於臺灣省各縣市所徵收營業稅與印花稅，其中一半為省庫收入，另一半加上各縣市的土地增值稅的 20% 為「省統籌分配稅款」。省統籌分配給各縣市，係參考個別狀況，訂定固定比例，各縣市共分得該款項的 81%，其餘 19% 由省府保留為預備金作緊急補助支出之用（林錫俊，2001）。

民國 86 年各縣市長選舉之後，各縣市要求中央下放財源的聲浪高漲，以及精省作業，擬將財政收支劃分以中央與各縣市兩級制為主，因此，配合修正財政收支劃分法。當時財政部在各方要求下，同意提出所得稅與貨物稅的 10%，作為統籌分配稅款分配予地方，民國 87 年初財政部第一次提出修正法案，除了所得稅與貨物稅外，並建議將營業稅改為國稅，惟仍沿習往例，全數作為地方政府收入，財政部原係假設臺灣省政府仍存在，中央不需承擔省支出預算，然而立法院審查

精省條例，將臺灣省政府徹底精簡，成為中央派駐機關，原臺灣省政府支出幾乎需由中央承受。財政部乃重新修正版本，並於民國 88 年立法通過將營業稅的 60% 保留為中央政府收入，40% 為中央統籌分配稅款，自此統籌分配稅款爭議正式浮出檯面，成為年度新聞話題與政治風暴的焦點（徐仁輝，2002）。

茲將目前所施行的中央統籌分配稅法分配比例圖示如下：

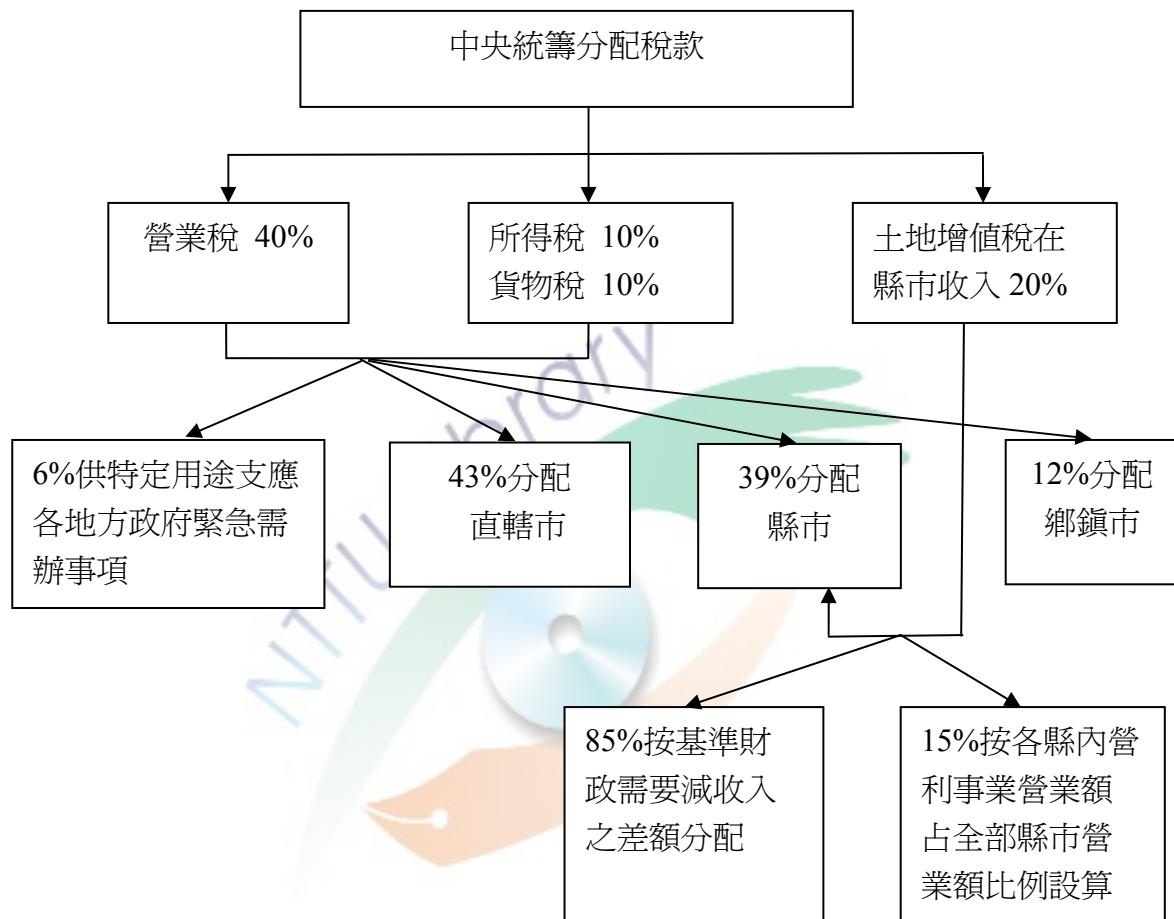


圖 2-2 中央統籌分配稅款分配架構圖

資料來源：研究者依中央統籌分配稅款分配辦法整理

二、分配方式之主要爭議

徐仁輝（2006）認為有關統籌分配稅款的分配方式，主要之爭議如下：

（一）「餅不夠大」問題：

營業稅向為地方稅收，中央政府從未分成；財政部基於需負擔原省府支出，而保留部分營業稅本無可厚非。然而，保留成數達六成，則有失改善地方財政狀況的誠意。因為原臺灣省政府每年從中央統籌分得的北高兩市營業稅與台省各縣

市所徵營業稅的一半（另一半為縣市收入），約占全國營業稅收入的 50%；亦即如中央以需承擔省政府支出為由，最多只能保留原省府分得的營業稅成數，即全國營業稅的五成，而非六成。餅不夠大，埋藏了無論如何分配皆難以令人滿意的問題根源。

(二) 分配比例問題：

在財政部提修法案時，北高兩市代表主張維持其原分得營業稅收不變的情況下，即不反對。因此在統籌分配稅款的分成辦法上，有關北高兩市的分配比例，係依原分得金額，換算回去，得到 47% 的比例。民國 88 年下半年及 89 年度預算即按此比例分配，台省各縣市分得 35%，各鄉鎮分得 12%，這些比例於新制定的「中央統籌分配稅款分配辦法」予以定明。分配辦法一公布，結果是各縣市以北高兩市財政狀況較佳，卻分得較高比例，聯合向行政院抗爭，當時行政院蕭院長，最後答應將特別統籌分配稅款，於財政收支劃分法明訂作為緊急需辦事項的款項，分配給各縣市，始暫平息紛爭。

至民國 90 年度預算將編列時，統籌分配稅款分配比例再次引起爭議，民進黨政府最後做出決議，係將直轄市的分配比例降為 43%，各縣市則增為 39%，各鄉鎮仍維持 12%，行政院的緊急需辦款項 6%，亦得保留。結果是引起當時的台北市馬英九市長的高分貝抗議，最後行政院張前院長同意以補助款完全補足北高兩市在統籌分配稅款的分配短少，始暫息不滿。

(三) 所謂「院長私房錢」問題：

民國 88 年下半年及 89 年度預算統籌分配稅中，即預計有 143 億元係由中央政府控制作為補助地方緊急需辦事項用，該筆款項稱為「特別統籌分配稅款」。該筆財源經行政院在年度進行中，核定補助計畫後，再由受補助縣市政府辦理追加預算。這項制度作法的緣起可以說來自當年為各界所詬病的「省長私房錢」。

統籌分配稅款屬於地方政府收入，依既定公式分配後，如何支用屬地方政府權責。中央政府控留部分比例，將支用權力交由行政院，係強奪地方政府的支用權。或謂如完全分配給地方，中央政府無法統籌調度支援特定地區急需；如有重大災害情事發生，中央政府可考量狀況後，站在上級政府補助立場，從本身預算的預備金支應，或補辦追加預算，這是預算制度的彈性。因此實無必要指定固定比例款項，由中央來決定支用。

(四) 分配比例公式化問題：

有關統籌分配稅款分配直轄市與各縣市這兩大部分比例，係於「中央統籌分配稅款分配辦法」第七條明訂比例，而非依循既定公式，原因即如前述係為遷就民國 88 年修法前兩直轄市分配金額不減而換算成比例；也成為修法後每年爭議的焦點。因此，行政院於民國 90 年間指示財政部召集主計處與學者專家共組專案小組，研訂將分配予直轄市與各縣市的方式予以公式化，（如同該辦法第八條訂有北高兩市的分配公式、第九條各縣市分配公式、第十條各鄉鎮分配公式），一勞永逸，免於不斷爭議。

三、小結

統籌分配稅款分配公式是否合理？餅是否夠大？一直是朝野角力的焦點，尤其是自主性財源最低的鄉鎮市層級，更是以前所未有的大動作串聯，全國鄉鎮市長為進一步爭取財源，以串聯行動成立「全國鄉鎮市長聯誼總會」，民國 92 年 8 月間舉行會員大會，呼籲政府應儘速召開全國鄉鎮市財政會議，解決鄉鎮市財政惡化問題。其實財政問題不僅是鄉鎮市而已，必須通盤檢討，兼顧中央與地方，由制度面著手，方能有效解決（李傑松，2004）。

對本研究台東縣各鄉鎮市而言，統籌分配稅款分配辦法本身公式的設計即存在許多盲點，中央在訂定此公式時，並未考量到各別縣市地理條件不同的狀況，只抓大數而忽略的個體的差異，導致了台東縣各鄉鎮市分配不合理的情況，如同前文於財劃法修正案中所提，此缺失希望能藉由擴大分配稅基、修訂合理的分配公式而獲得改善。

肆、補助辦法

蘇金錢山（2000）認為：「補助款」(grants-in-aid)原始意義是答應給予援助，援助的方式分成二類：一類是現金的補助；另一類是實物的補助。一般所謂的「補助金」概指現金補助而言，亦即學術用語所謂的「補助款」，補助款在財務管理上，是種中性的名詞，就是單位、部門之間的轉帳，從位階較高的政府將基金移轉給位階較低的政府(Fisher, 1996)。可是，在「公共行政」(Public Administration)上，其就不是單指轉帳動作的意義而已，其應該尚含有下列意涵(Shafritz&Russell, 1997)：第一、為著某種特殊目的，上級政府才給予下級政府一筆基金。第二、補助單位以資格條件審核、及標準規定監控著接受補助款的政府。可見，政府的補助款並非單純轉帳而已，其還包含著某種特殊政策的政治意涵，著實言之，補助款存在於補助者與接受補助者之間雙向互動的一種過程，而補助款的傳遞則完全視補助者與接受補助者雙方對其具體利益確認多寡而定（Barker, 1996）。要是補助者或是接受補助者有任何一方認為具體利益不存在時，此項補助關係隨即瓦解，便不復存在於兩造之間。補助款政策就是補助政府藉著「補助款」達成某種特殊的政策意念。就此意義而言，補助政府想藉此達成何種政策目的，這就是補助政策的政策意圖，也是補助款分配的政治意圖。

補助款政策在於救助貧瘠地區，惟政策工具的選用，必須符合公平與效率的原則，並且要為當地居民所接受。我國利用補助款當做政策工具，學理上區分為「對歲入稅收不足補助」與「對歲出經費補助」等二種（Prest, 1962）；惟實際運作上，則分有「一般補助」與「業務補助」等二種，分別用以達成不同的政策目標(徐逸士，1980)，前者利用「一般補助款」，未限定用途，作為地方政府平衡預算用，對於財政赤字的縣市是種救急措施；後者「業務補助」是投入地方公共工程，從事基本建設，目的在提升地方生活水準與品質，縮短城鄉差距，是種救窮

措施，希望建立地方自治財政，落實財政自我負責機制（蘇金錢山，2000）。

根據「財政收支劃分法」第三十條：「中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府」規定（財政部，1999）。目前我國補助制度分為「一般補助」與「計畫型補助」兩大類。前者列入補助縣市層級地方政府預算項下，由行政院主計處按季或按月撥付。後者則編於中央各部會預算項下，依計畫需求與執行進度撥款。

就本研究鄉鎮市層級地方政府而言，由於中央編列之「一般補助」僅及於縣市層級，故鄉鎮市層級僅適用於計畫型補助，並無一般性補助款的撥付。目前台東縣政府訂定有「台東縣政府對本縣各鄉鎮縣轄市公所補助辦法」，台東縣政府依該補助辦法，每年編列經費，由鄉鎮市公所提出需求，經核定後補助之。在中央政府部份，雖無直接訂定對鄉鎮市的補助辦法，但也會依其政策目的，請鄉鎮市公所提報計畫，經審核通過後補助之。就鄉鎮市層級地方政府而言，此補助制度的實施，降低了財政自主性，地方需依上級政府的計畫目的而提報需求，但並不是所有的計畫均符合地方的需要，地方迫切需要的項目並不一定符合上級所提供補助的項目，如此就產生了許多落差，地方政府往往也不能提供最適切的公共財予當地的居民，背離了地方自治的精神。

伍、地方稅法通則及規費法

鄭文輝、官有垣（1996）認為財政權是自治政府的重要權限，為紓解當前地方財政困難與落實地方財政自主性，應儘速完成地方稅法通則之立法程序，並積極規劃合適之課稅項目。兩位教授認為地方政府應以積極的態度開發具有地方捐的資源，以利培養新稅源；另方面，對本地居民無論就傳統財產稅的課徵或開徵新稅，也應賦予新的意義，不宜將財產稅視為單方面因其擁有財產而造成的負擔，應將其視為一種「受益稅」(benefit tax)，即因其由地方政府提供的服務受益，而共同負擔公共服務成本。

蔡吉源（2000）認為欲改善地方政府窘境，應制定地方稅法通則及規費法給地方政府以稅課收入的自主權；另方面應強化開源節流機制，改革地方財政決策體系、改革預算制度限制支出成長、改革土地估價與課稅體系，及健全財政單位的職能等。

李顯峰（2001）亦認為我國地方政府自主權限較少，未來宜賦予更多財政自主權，加上財政紀律之控管，才能有助於地方的財政健全及經濟穩健成長；此外並認為欲強化地方財政體質，地方政府可考慮開徵自治稅捐，諸如污染稅、噪音稅（特別是機場附近）以代替回饋金，專款專用；空地稅；建設捐。

陳金元（2002）在比較英美日地方稅制及針對台灣省 21 縣市稅捐處作過問卷調查後，亦認為應賦予地方開徵特別稅課之權利。

曾深銘、鄔迪嘉（2002）在地方政府開闢自主財源的研究中，建議賦予地方政府課稅自主權，並藉由專案補助款分配獎懲制度促使地方努力開源。

在學術界或實務界都一再提出建言，應儘速完成地方稅法通則及規費法之立

法程序，賦予地方政府租稅立法權，以健全地方財政，進而改善地方財政惡化的困境的浪潮下。研議近十年之「地方稅法通則」、「規費法」終於在民國 91 年 11 月經立法院三讀通過，賦予各級地方政府「課稅權」。

一、地方稅法通則之立法意涵及可行性評估

憲法第十九條及第一百七十條規定：「人民有依立法院通過，總統公布之法律納稅之義務。」，憲法第一百一十條第一項第六款則規定：「縣財政及縣稅由縣立法並執行之。其次，財政收支劃分法第七條亦規定：「直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）立法課徵稅捐，以本法有明文規定者為限，並應依地方稅法通則之規定。」。因此，地方租稅立法權之範圍為財政收支劃分法有明文規定者，此乃租稅立法權下放之法源依據。

大法官會議釋字第二七七號則解釋：「中央依憲法第一〇七條第七款為實施國稅與省稅、縣稅之劃分，為貫徹租稅法律主義而設，與憲法尚無抵觸。且中央應就劃歸地方之稅課，依財政收支劃分法前開規定，制定地方稅法通則，或在各該法令訂定可適用於地方之通則性規定，俾讓地方得據以行使憲法第一〇九條第一項第七款及第一百十條第一項第六款賦予之立法權。目前既無地方稅法通則，稅法又未設有上述通則規定，應從速制定或增訂。」，故「地方稅法通則」之制定，有其補充法律空缺之必要性（沈政安，2003）。

蓋憲法第一百零九條第一項第七款及第一百十條第一項第六款規定，省稅及縣稅由省縣立法並執行之，係指地方得依國稅與省縣稅合理劃分之中央立法，就已劃歸省縣之稅課，自行立法並執行之。因此中央應制定地方稅法通則，或在各該稅法內訂定可適用於地方之通則性規定，俾地方得據以行使憲法賦予之立法權。而在地方未完成立法前，有關地方稅課之中央立法繼續有效，故仍應依其規定辦理。行政院則依上開解釋於 83 年提出地方稅法通則草案，惟爭議甚多，遂延宕至 91 年 12 月 11 日始經總統公布。

依行政院版地方稅法通則草案總說明所載，地方稅法通則的立法方式及目的係：為顧及國民生活條件及法律秩序的統一性，避免損及國家安全及整體利益，各國地方稅的立法方式，大多由中央立法，直轄市、縣（市）僅在授權範圍內，得自主彈性調整。如日、韓、英等國均由中央立法，直轄市、縣（市）擁有的自主權相當有限。我國為因應當前情勢，遵循憲法第十九條及第一百七十條的規定，參酌學者、專家及直轄市政府、縣（市）政府與議會的意見，認為現階段我國地方稅仍宜維持中央立法的方式，惟應賦予地方自主的彈性空間，並為符合前述司法院解釋、地方制度法的規定，爰賦予直轄市政府、縣（市）政府得開徵新稅、調高其地方稅徵收率（額）及在現有國稅中附加課徵的權限，便利地方自治財源的籌措（陳淑貞，2004）。

然而地方稅法通則的施行對地方政府增闢財源而言是否有實質助益，對此，沈政安（2002）有以地方稅法通則施行後地方稅收增闢可行性，進行評估認為：（一）

現有地方稅法通則規範下，除了少數先天條件較佳的縣市外，加稅的可行範圍將會相當有限，因此短期內欲藉地方稅法通則以改善地方財政，顯有困難。(二)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；(三)欲冀望縣(市)政府利用通則第四條調高現有地方稅稅率，恐不可行；(四)如欲藉由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。

本研究台東縣各鄉鎮市自地方稅法通則頒布施行後，僅有綠島鄉依據地方特性，為加強觀光地區的清潔維護及公共設施、生態維護等提出訂定「觀光資源生態維護臨時稅」，該臨時稅自治條例係以進入綠島鄉的非當地人為課徵對象，每人每次為五十元，但此臨時稅課卻遭財政部以其課稅對象為進出轄區內非設籍於該區的「自然人」，不利人力資源流動、損及國家整體利益，而予以駁回，未獲通過，而其他鄉鎮市則至今尚無任何課稅方案提出。地方稅法通則立意是好的，其賦予了地方開徵特別稅課、臨時稅課或附加稅課的法源，如能落實，對提升地方財政自主權，增加地方收入應有正面助益，但為何施行至今全省通過施行者寥寥可數，在地方頻喊財政困窘之際，為何不利用此項徵稅工具來增加收入，實值得深入省思。

二、規費法之立法宗旨及施行探討

依據財政收支劃分法第二十四條：「司法機關、考試機關及各級政府之行政機關徵收規費，應依法律之所定，未經法律規定者，非分別先經立法機關或民意機關之決議，不得徵收之。」另依地方制度法第六十七條規定：「地方政府規費之範圍及課徵原則，依規費法之規定；其未經法律規定者，須經民意機關之決議徵收之。」是以，規費法之通過施行，使得規費之徵收更臻制度化及合理化，並謀求國民財政負擔公平及有效利用公共資源，落實使用者、污染者、受益者付費原則及維護民眾權益。

蔡茂寅(2003)認為地方稅與規費，皆屬地方財政權的重要一環，為重要的地方財源，常有論者主張、建言應該儘速制訂地方稅法通則與規費法，以解決地方財政的困境，但是，此二法的通過，是否意味地方自治團體的財政就此得到抒解，則有必要深入探討其實際上運用。

魯炳炎(2003)透過問卷調查與深度訪談，其對象為台灣地區二十一個縣市政府的財政局長與主計室主任，就地方稅法通則與規費法，是否可以明顯改善地方財政的困窘，進行調查，初步提出看法，其中，對於地方稅法通則在立法院完成立法後，隨即開徵新稅者，比例為 19%，認為難以開徵者，為 76%，另 5%認為應該視地方議會態度而定；而對於對於規費法在立法院完成立法後，隨即開徵新規費者，比例為 48%，認為難以開徵者，亦為 48%，兩者看法勢均力敵，另 5%認為應該先檢討現行收費標準，再談是否開徵新的規費。

規費的收取，涉及人民財產權的限制，在實務上，租稅的行政救濟案件約占

六成，且以違反憲法第十九條租稅法律主義，而指責相關法律或行政函令為違憲者的釋憲實例，向來在我國數量居第二位，雖然規費的收入，雖不若租稅，但數額亦不在少數，與人民的日常生活息息相關，對人民亦有相當的影響，應予以相當的重視。

其一般認為，地方稅法通則對於新稅的開徵，似乎多數基於選舉的考量因素而不寄予厚望，但是對於規費，基於受益者付費的原則，有助於地方財政的開源。再者，規費與稅捐之替代選擇，在課徵依據及法定程序顯有不同，規費與地方稅在法律定位上顯有不同，此對地方財政上替代選擇，值得吾人重視（葛克昌，2003）。

財政收入與支出的困窘，不論是在中央或地方，長期以來均為執政者的痛處所在，特別是地方自治團體，長期以來欠缺自主財源，往往要透過中央的補助與統籌分配稅款的資助，甚至於以公債與賒借等財政赤字的手段因應，「地方稅法通則」與「規費法」的通過，似乎給長期處財源缺乏狀態的地方自治團體，開了一條可行之道。

三、小結

綜上所述，於「地方稅法通則」而言，地方自治團體的課稅立法權，屬於地方自治權的一環，為確保地方財政自主權所不可或缺的一部分，因此應受憲法的直接保障。有關地方課稅立法權的行使，涉及國家整體利益及其他地方自治團體的利益，也影響地方居民乃至於國民的生活負擔，因此，為維持國民生活條件的一致性，並確保經濟秩序及法律秩序的統一性，維持市場經濟活動的競爭公平性原則，一方面固然應確保地方自主財政權及課稅立法權，但另一方面也應顧及上述各方利益，在地方課稅立法權的行使上，應有其適度節制，避免濫用而發生各種弊端。因此，有必要由中央以法律規定統一進行立法。此外，在國民的經濟活動國際化及全球化的潮流下，為能避免重複課稅，常有必要由國家與其他國家訂定避免重複課稅的租稅協定，因此，有關稅捐立法也有統一由中央立法的必要。

此一統一立法，仍應保留地方自治空間，因此應採取大綱式或匡架式立法模式。在地方自治團體行使課稅立法權時，應本於量能課稅、受益負擔及課稅公平的原則處理。對於轄區內稅源課稅，而不得對於轄區外稅源課稅，也應避免重複課稅以致居民構成過重的負擔。同時在行使課稅立法權時，應事先接受中央的法律監督，以及事後受司法機關的監督，以確保其合法性（陳清秀，2008）。

地方稅法通則及規費法之立法，賦予了地方政府租稅立法權和規費收費權，而「規費法」的法制化，不僅有助政府公共資源的有效利用，不至於造成無謂浪費，並因落實「使用者、受益者付費」等個別報償原則，促進國民財政負擔公平性。更重要的是當前財政拮据之際，此二法案的法制合理化，在理論上應有助地方政府財源之籌措，提高地方財政自主權，充裕地方自治財源，改善地方財政的作用。但對本研究台東縣各鄉鎮市而言，地方稅法通則的通過似無太大的助益，

因台東縣的先天條件較差，加稅的可行範圍相當有限，而唯一由綠島鄉所提的「觀光資源生態維護臨時稅」也遭到財政部的否決，另在規費方面，目前多維持固定既有的收費標準，推測可能之因乃當地居民所得較低，民選首長考量到選票壓力，限制了新增收費項目及提高收費標準的空間，此將由深入訪談各鄉鎮市的財主單位人員來探究其原因。

第四節 鄉鎮市財政相關研究成果

國內有關鄉鎮市財政研究的論文並不多，經進入「國家圖書館-全國博碩士論文資訊網站」查詢後，蒐集相關論文計 6 篇，茲將相關文獻整理如表2-5。

表2-5 國內鄉鎮市財政研究相關論文彙整表

研究者及年代	研究主題	研究重點
黃文癸（2002）	鄉鎮市層級地方政府財政努力行為意向之研究－以高雄縣27鄉鎮市為例	以高雄縣各鄉鎮市為研究對象，並應用Fishbein & Ajzen(1985)發展之計劃行為理論，分析解釋影響地方財政相關人員在法制規範下可為之財政努力態度與行為意向的關鍵因素。
李傑松（2004）	鄉鎮市財政困境與改善策略之研究	研究者從鄉鎮市自治診斷為出發點，從我國鄉鎮市體制歷史演進過程與地方自治的法治發展，探討我國地方自治生態惡質化現象與鄉鎮市財政惡化的關係。
李美雪（2004）	我國鄉（鎮、市）地方財政惡化因應政策之研究－以地方稅法通則及規費法施行為例	針對地方稅法通則及規費法在民國91年12月施行後，對於地方財政惡化的改善是否能如當初立法之預期，提高鄉(鎮、市)財政自主性的相關議題。
吳秋菊（2005）	地方財政困境之研究－以嘉義縣鄉鎮市為例	對處於相同環境下的地方政府，其個別鄉鎮市的財政能的卻有所不同的展現，透過資料分析，從收入面、支出面及虛列預算等面向，藉以釐清地方財政惡化及個別鄉鎮市財政差異的真實面貌。

表2-5 國內鄉鎮市財政研究相關論文彙整表（續前）

研究者及年代	研究主題	研究重點
陳文光（2005）	台北縣鄉鎮市財政能力與財政努力互動關係之研究	研究者聚焦於鄉鎮市公所可以直接或間接掌握之財政努力項目為出發點，探討其與財政能力的互動關係。
李玉如（2007）	我國鄉（鎮、市）地方財政問題之探討－以高雄縣為例	透過高雄縣各鄉鎮市財政狀況分析與基層財政工作者深度訪談，來探討我國鄉鎮市財政問題並提出解決方案。

資料來源：研究者整理

黃文癸（2002）採應用統計方法驗證假設，在敘述統計結果方面，受訪者普遍對財政努力行為持正面的態度，但受到主觀規範－選民及民意代表反對的影響，致使其行為意向呈現弱化現象，未來願意繼續從事者僅有四成。在推論統計結果方面，研究發現除主觀規範外，態度、知覺行為控制與行為意向間具有顯著相關；利用 Scheffe 事後檢定發現，鄉鎮市長相對於其他二職稱別人員，在態度方面，顯現最不重視「落實預算政策、施政計劃」；在主觀規範方面，則具有最重視選民及民意機關對財政努力之意見的特質；而在行為意向方面，顯示最不願意繼續從事財政努力的工作。據此，為使地方首長能努力於財政稅收的增加，宜從如何減少公眾對財政努力行為的疑慮及強化鄉鎮市長財政努力行為與預算政策、施政計劃的關聯性中著手，包括財政努力責任的建立、財政努力激勵獎勵制度的建立及行政區域調整等。

李傑松（2004）從鄉鎮市自治診斷為出發點，從我國鄉鎮市體制歷史演進過程與地方自治的法治發展，探討我國地方自治生態惡質化現象與鄉鎮市財政惡化的關係，及未來鄉鎮市體制變革與財政改善之策略，期能有效解決當前地方政府財政惡化的問題。其研究發現為：

- 一、就國家整體財政政策規劃及社會公平正義而言，檢討租稅減免措施，適度增稅才是解決中央與地方財政惡化的正本清源之道。
- 二、再修財政收支劃分法應以增加統籌分配稅款，並規劃適當稅目為其財源，其規模應以滿足地方基準財政需求為原則，以改善目前鄉鎮市間財源不足及分配的水平不均現象。
- 三、審計部對鄉鎮市預算執行之加強審查，有助於鄉鎮經費支用效益與效能，並應先從增加審計人員著手。
- 四、鄉鎮市體制變革應有完整配套措施，鄉鎮市長官派必先積極透過政黨協議與政黨運作機制方能成功。

李美雪（2004）根據問卷調查結果進行統計分析及深度訪問內容去驗證研究問題的結果發現，面對政經投資環境的變遷，在期盼中通過的地方稅法通則及規費法雖賦予各級地方政府課稅權，但民選地方行政首長礙於選票壓力，對於課徵新稅多持較悲觀保留的態度。可見上述兩法通過後，地方政府與地方立法機關是否會顧忌民意、考量選票等因素，對於開徵新稅有所保留；為滿足地方財政需求，還是仍會指望中央補助，這和吾人引頸期盼地方基層行政首長能有所擔當仍有落差存在。因此，首先應先基於使用者、污染者及受益者付費原則規劃徵收規費，再則積極發展產業，活絡工商活動，只要景氣復甦經濟發展，自然稅源亦即餅便能做大，然後再考量開徵新稅，如此循序漸進稅收相對就增多，地方財源增加自然提高地方自主性，最後地方政府的財政困境才能有效解決。

吳秋菊（2005）利用嘉義縣各鄉鎮市民國 80 年至民國 90 年度預決算資料，透過橫向及縱向資料之對比分析，從「收入面」、「支出面」及「虛列預算」等面向，藉以釐清地方財政惡化及個別鄉鎮市財政差異的真實面貌。在結論中，研究者認為民選首長的施政需求必須被滿足，是民主制度下的必然結果，但在財源明顯不足下，地方政府並無浮濫支出的條件，也是必須正視的政治現實，因此中央政府有責任提供良好的遊戲規則，建立嚴格的監督及協調機制。

陳文光（2005）採用傳統的 OLS (ordinary least square) 模型估測，以台北縣 29 個鄉鎮市民國 84 年至民國 93 年度之決算次級資料，估算財政能力指標與財政努力指標值變化情形，並檢證彼此的互動關係，以探究其在公共政策所隱含的意義。觀之統籌分配稅收入指標及補助收入指標等高度政治面向屬性之收入，其正向且顯著影響財政能力指標之程度遠較其他屬管理面向居多之各項指標為大，可知現今鄉鎮市地方財政能力的提升，無法單藉由管理技術層次的調整來獲得改善，所以，應重新劃分出鄉鎮市合理的財政收入，並建立穩定與透明之統籌分配稅款及補助款分配與鄉鎮市自我財政努力連動之制度化財政移轉機制，才能徹底解決鄉鎮市財政問題，提升鄉鎮市財政能力。

李玉如（2007）透過高雄縣各鄉鎮市財政狀況分析與基層財政工作者深度訪談，來探討我國鄉鎮市財政問題，其研究發現為當前地方財政最主要的問題在於各鄉鎮市財源短缺，人事經費占歲出比例過高，各項支出缺乏效率，導致財政持續惡化，要解決此財政問題，在中央及上級政府上應從修正相關財政法規並落實制度面著手，而對鄉鎮市本身來說，加強財務管理功能及積極開源節流也是必需努力的方向。

本研究在彙整上述 6 篇相關文獻後，有助於了解國內鄉鎮市面臨的財政問題所在，而透過李傑松（2004）對全國鄉鎮市財政困境與改善策略之研究及李美雪（2004）以地方稅法通則及規費法施行對全國鄉鎮市的影響之研究，讓研究者可以對全國鄉鎮市的整體財政狀況及普遍所面臨的問題有初步的了解，其餘 4 篇相關文獻，則對各該縣市所在鄉鎮市的財政情況及所面臨的問題作詳細的介紹與探

討。綜上，對台東縣的鄉鎮市來說，雖說在地理位置與工商業發展狀況上與其他縣市差異頗大，但藉由前人的研究經驗分享，使本研究能分析其與台東縣鄉鎮市在財政上的異同點，並參考其改善策略，再根據台東縣鄉鎮市的實際的財政狀況作一分析與研究，期能找出對改善台東縣鄉鎮市財政最佳的策略，並針對目前所面臨的財政問題提出解決方案。

第五節 台東縣鄉鎮市財政現況分析

地方自治團體為興辦自治事項，自應需足夠的財源予以配合，方能提供財貨與勞務以滿足轄下居民的需求，此有關從貨幣收支來研究分析地方自治團體的經濟活動的行為，即稱為地方財政（local finance）。以鄉鎮市層級地方政府而言，地方財政的內容包括三大主題，即為獲取公共收入以支應預算編列，實現地方政府施政計劃的「財政收入」與「財政支出」部分；為因應財政收支不平衡所為之「財政調整」部分（林錫俊，2001）。本章先對全國鄉鎮市於研究期間民國 91 年度至 96 年度 6 年來的財政狀況由上列三大面向作一分析，再針對台東縣各鄉鎮市同期間的財政狀況作一探討並與全國鄉鎮市作一比較，試由近年來歲入、歲出項目及債務面增減比例分析台東縣各鄉鎮市地方政府財政問題所在。

壹、全國鄉鎮市財政狀況分析

我國各鄉鎮市地理位置及人口分布及工商狀況均不盡相同，財政之榮枯各異，近年來由於經濟景氣持續低迷，整體經濟成長率停滯不前，導致各鄉鎮市自主財源偏低，在開源不易，歲入成長空間有限，歲出卻未能有效抑減之情形下，收支餘絀雖多為賸餘，惟仍係仰賴上級政府補助款、舉借債務及移用以前年度歲計賸餘彌平財政之資金缺口，長此以往，財政窘況勢將日漸浮現，應予正視。

茲將整體鄉鎮市近 5 年度(民國 91 年度至 95 年度)財政趨勢走向情形分析如下：

一、收入面：自主財源不足支應基本需求，近 6 成收入需仰賴分配稅款及上級政府補助

如表 2-6 及表 2-7 所示，全國鄉鎮市近 6 年度收入情形，決算數總額由民國 91 年度之 1,197 億餘元，降至民國 96 年度 1148 億 4 千萬餘元，其中在歲入方面，稅課收入雖逐年呈現穩定成長，惟補助及協助收入消長不一，致歲入決算數互有高低，加以舉借債務及移用以前年度歲計賸餘金額多寡不定，收入決算數呈現小幅增減波動現象。經接近 6 年度收入結構比率分析，以稅課收入居首，所占比重由民國 91 年度之 45.97%逐年增加至 96 年度之 60.10%；其次為補助及協助收入，所占比重由民國 91 年度之 39.51%逐年增加至民國 92 年度之高峰 39.67%後，民國 94 年度遞降為 29.96%，民國 96 年度續降為 22.93%。顯示鄉鎮市稅課收入雖略有提昇，惟其中統籌分配稅收入及補助協助收入均占歲入決算數 5 成左右，自主財源

大多不足支應其基本財政需求，均須仰賴上級補助以為挹注，甚或舉借債務及移用以前年度歲計賸餘調度因應，又上級補助經費財源不穩定，影響政事規劃及施政計畫之有效執行。

二、支出面：以經濟發展支出居首，次為一般政務支出

如表 2-6 及表 2-7 所示，各鄉鎮市近 6 年度支出情形，決算數總額由民國 91 年度之 1,181 億 5 千萬餘元，降至民國 96 年度 1,095 億 9 千萬餘元，其中在歲出方面，一般政務支出呈上揚趨勢，經濟發展支出、社會福利支出、社區發展及環境保護支出則各年度起落不一，致歲出決算數互有高低，加以償還債務金額多寡不定，支出決算數呈現不穩定波動。經接近 6 年度支出結構比率分析，民國 91 年度至 96 年度支出主要構成項目，所占比重仍以經濟發展支出居首，以民國 91 年度之 36.61% 降至 96 年度之 30.31%，幅度頗鉅；其次為一般政務支出，所占比重在 26.51% 至 31.56% 間波動；再次為社區發展及環境保護支出，所占比重在 17.05% 至 18.48% 間波動；另社會福利支出所占比重在 10.27% 至 12.59% 間波動，其餘各項支出所占比重較低，尚無顯著變化。

三、調整面：部份鄉鎮市的舉債程度持續攀高，財政拮据情形擴大

如表 2-8 及表 2-9 所示，截至民國 96 年度止鄉鎮市公共債務未償餘額共計 75 億 6,817 萬餘元，較民國 95 年度公共債務未償餘額 70 億 7,601 萬餘元，共計增加了 4 億 9,216 萬餘元，惟仍有 7 縣市的鄉鎮市公共債務未償餘額合計數較民國 96 年度增加，其中以台北縣增加 7 億 2,339 萬元最高，桃園縣增加 8,934 萬餘元次之，而台東縣卻是成長幅度最高的。再以民國 91-96 年度平均數觀之，以臺南縣鄉鎮市的平均舉債 23 億 8 千 2 佰萬餘元最高，其次為臺中縣鄉鎮市 11 億餘元。另由短期借款餘額趨勢表觀之，以民國 91 年度為基數，民國 96 年度全體鄉鎮市短借款餘額已成長至 367.84%，增長率驚人，民國 91 至 96 年度全國共計有 16 鄉鎮市有借款情形，而至民國 96 年度止尚有 7 鄉鎮市有短期借款，其中以桃園縣中壢市的借款額度最高為 3 億餘元，澎湖縣則是成長趨勢最高的。以台東縣鄉鎮市的舉債情況而言，雖是舉債縣份中額度最低的，但由民國 91 年度的 3 萬上升至 96 年度的 5,000 萬可知，財政趨勢有惡化的傾向。以上顯示全國部分鄉鎮市仰賴舉債程度持續攀高，財政拮据情形擴大。

綜上分析，各鄉鎮市近 6 年度收入支出構成之趨勢，自有稅課收入逐年成長，致鄉鎮市整體收入支出餘絀由 91 年度賸餘 15 億 5 千萬餘元，提昇至民國 96 年度賸餘 52 億 5 千萬餘元，惟部分鄉鎮市仍有入不敷出窘境，財務負擔沉重，允宜研議有效之開源節流措施，切實執行，落實財政自我負責精神，妥為規劃財政收支政策，合理配置資源，庶期健全財政體質，增進施政效能。另因近年來政府實施各項賦稅優惠及減免措施，部分鄉鎮市在稅收無法支應年度政事所需及資金供需

期程差異之情況下，造成財政缺口無法彌平，仰賴借款融資調節支應，公共債務未償餘額仍鉅，債務還本付息壓力沉重，亟需強化債務管理機制，增進債款運用效益。

財政為庶政之母，地方財政之榮枯更是地方自治能否落實的一項重要指標。目前多數鄉鎮市財政自主性財源不足，人事費支出偏高，仰賴上級政府補助款及舉債方式籌措財源，導致部分鄉鎮市公共債務未償餘額居高不下，對經濟發展產生不利影響，有待強化各該鄉鎮市財政紀律，落實財政自我負責之精神，並建構合理化、透明化之財政補助制度及債務監控機制，以謀求財政之穩定成長。

表 2-6 全國鄉鎮市民國 91-96 年度總決算歲入歲出簡明表

單位：千萬元

年度別 金額、比率 項目	91 年度		92 年度		93 年度	
	金額	%	金額	%	金額	%
一、歲入合計	11,234	100	11,915	100	12,403	100
1.稅課收入	5,164	45.97	5,494	46.11	5,877	47.38
2.規費及罰款收入	606	5.39	602	5.05	657	5.30
3.財產收入	279	2.48	314	2.64	301	2.43
4.補助及協助收入	4,438	39.51	4,727	39.67	4,845	39.06
5.其他各項收入	746	6.64	776	6.51	720	5.81
*統籌分配稅款	2,414	21.49	2,449	20.55	2,785	22.45
二、歲出合計	11,598	100	11,917	100	12,227	100
1.一般政務支出	3,169	27.32	3,159	26.51	3,324	27.19
2.經濟發展支出	4,246	36.61	4,526	37.98	4,381	35.83
3.社會福利支出	1,346	11.61	1,224	10.27	1,356	11.09
4.社區發展及環境 保護支出	1,977	17.05	2,054	17.24	2,194	17.94
5.其他各項支出	858	7.40	951	7.98	969	7.93
三、歲入歲出 餘絀數	(364)		(2)		176	

表 2-6 全國鄉鎮市民國 91-96 年度總決算歲入歲出簡明表(續前) 單位：千萬元

年度別 金額、比率 項目	94 年度		95 年度		96 年度	
	金額	%	金額	%	金額	%
一、歲入合計	11,544	100	11,003	100	11,270	100
1.稅課收入	6,261	54.24	6,392	58.09	6,774	60.11
2.規費及罰款收入	674	5.84	685	6.23	793	7.01
3.財產收入	365	3.16	367	3.34	362	3.22
4.補助及協助收入	3,459	29.96	2,708	24.62	2,585	22.95
5.其他各項收入	783	6.78	849	7.72	756	6.71
*統籌分配稅款	3,087	26.74	3,129	28.44	-	-
二、歲出合計	11,721	100	10,739	100	10,813	100
1.一般政務支出	3,393	28.95	3,389	31.56	3,225	29.83
2.經濟發展支出	3,922	33.46	3,120	29.05	3,277	30.31
3.社會福利支出	1,340	11.43	1,260	11.73	1,304	12.59
4.社區發展及環境保護支出	2,073	17.69	1,985	18.48	1,982	18.33
5.其他各項支出	991	8.45	983	9.15	1,025	9.47
三、歲入歲出餘絀數	(177)		264		457	

資料來源：民國 91-96 年度鄉鎮縣轄市綜合審核結果年報（審計部，2003-2008）

註：民國 96 年度統籌分配稅款因民國 96 年度審核結果年報無表列，查無資料。

表 2-7 全國鄉鎮市民國 91-96 年度總決算收支簡明分析表

單位：千萬元

年度別 金額、比率 項目	91 年度		92 年度		93 年度	
	金額	%	金額	%	金額	%
一、收入合計	11,970	100.0	12,558	100.0	12,796	100.0
（一）歲入	11,234	93.85	11,915	94.88	12,403	96.93
（二）債務之舉借	142	1.19	259	2.06	132	1.03
（三）移用以前年度歲計 賸餘	593	4.96	384	3.06	261	2.04
二、支出合計	11,815	100.0	12,127	100.0	12,432	100.0
（一）歲出	11,598	98.17	11,917	98.26	12,227	98.35
（二）債務之償還	216	1.83	210	1.74	204	1.65
三、收支餘絀數	155	-	430	-	363	-

表 2-7 全國鄉鎮市民國 91-96 年度總決算收支簡明分析表(續前)

單位：千萬元

年度別 金額、比率 項目	94 年度		95 年度		96 年度	
	金額	%	金額	%	金額	%
一、收入合計	12,127	100.0	11,302	100.0	11,484	100.0
（一）歲入	11,544	95.19	11,003	97.36	11,270	98.14
（二）債務之舉借	127	1.05	81	0.72	55	0.48
（三）移用以前年度歲計 賸餘	456	3.76	217	1.92	159	1.38
二、支出合計	11,867	100.0	10,856	100.0	10,959	100.0
（一）歲出	11,721	98.77	10,739	98.92	10,813	98.67
（二）債務之償還	145	1.23	117	1.08	146	1.33
三、收支餘絀數	260	-	446	-	525	-

資料來源：民國 91-96 年度鄉鎮縣轄市綜合審核結果年報（審計部，2003-2008）

表 2-8 全國鄉鎮市民國 91-96 年度公共債務未償餘額彙計表

單位：萬元

年度 縣別	91 年度	92 年度	93 年度	94 年度	95 年度	96 年度	91-96 平均
總 計	950,251	892,390	808,951	728,682	707,601	756,817	807,449
臺 北 縣	111,274	78,262	48,819	39,007	55,318	127,657	76,723
宜 蘭 縣	3,499	7,952	7,960	7,922	6,099	6,876	6,718
桃 園 縣	68,976	67,111	47,433	45,962	68,159	77,093	62,456
新 竹 縣	2,760	2,815	1,407	650	—	—	—
苗 栗 縣	10,744	4,429	250	125	2,000	5,083	3,772
臺 中 縣	158,007	142,706	128,685	96,333	75,589	66,591	111,319
彰 化 縣	22,064	27,369	30,618	34,616	39,755	35,695	31,686
南 投 縣	27,522	19,992	37,947	42,890	39,505	45,536	35,565
雲 林 縣	29,999	20,164	18,062	13,936	10,583	12,696	17,573
嘉 義 縣	85,605	98,187	89,554	89,216	88,684	87,970	89,869
臺 南 縣	270,454	258,883	250,554	231,973	217,353	200,325	238,257
高 雄 縣	112,645	111,977	98,678	74,954	57,326	50,358	84,323
屏 東 縣	43,245	44,206	42,629	41,213	28,997	21,398	36,948
花 蓮 縣	—	—	—	—	—	—	—
臺 東 縣	3	—	1,200	1,080	960	5,000	1,374
澎 湖 縣	3,448	8,322	5200	8,800	17,267	14,532	9,595
金 門 縣	—	—	—	—	—	—	—
連 江 縣	—	—	—	—	—	—	—

資料來源：民國 91-96 年度鄉鎮縣轄市綜合審核結果年報（審計部，2003-2008）

表 2-9 全國鄉鎮市民國 91-96 年度短期借款餘額趨勢參考表

單位：萬元

年度別 金額 比率 鄉鎮市別	91 年度		92 年度		93 年度		94 年度		95 年度		96 年度	
	金額	趨勢 %	金額	趨勢 %	金額	趨勢 %	金額	趨勢 %	金額	趨勢 %	金額	趨勢 %
總 計	13,250	100.00	31,410	237.06	24,774	186.97	27,981	211.17	51,736	390.45	48,739	367.84
臺 北 縣	-	-	-	-	-	-	-	-	845	-	-	-
中 和 市	-	-	-	-	-	-	-	-	845	-	-	-
桃 園 縣	-	-	-	-	14,256	-	14,048	-	32,107	-	31,607	-
中 壢 市	-	-	-	-	12,434	-	12,434	-	30,993	-	30,993	-
大 園 鄉	-	-	-	-	1,822	-	1,614	-	1,113	-	6,136	-
彰 化 縣	5,211	100.00	7,609	146.00	3,981	-	4,263	-	-	-	-	-
溪 湖 鎮	-	-	1000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
二 林 鎮	4,923	100.00	6,609	134.23	3,981	80.86	4,263	86.59	-	-	-	-
芳 苑 鄉	287	100.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
南 投 縣	-	-	-	-	1,400	-	-	-	-	-	500	-
國 姓 鄉	-	-	-	-	1,400	-	-	-	-	-	-	-
竹 山 鄉	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	500	-
嘉 義 縣	3,582	100.00	11,936	333.23	-	-	656	18.33	-	-	-	-
大 林 鎮	3,582	100.00	7,945	221.81	-	-	-	-	-	-	-	-
水 上 鄉	-	-	3,990	-	-	-	656	-	-	-	-	-
屏 東 縣	2,508	100.00	4,533	180.73	436	17.40	212	8.49	1,516	60.45	2,099	83.69
東 港 鎮	2,508	100.00	4,533	180.73	436	17.40	212	8.49	1,516	60.45	2,099	83.69

表 2-9 全國鄉鎮市民國 91-96 年度短期借款餘額趨勢參考表(續前)

單位：萬元

年度別 金額 比率 鄉鎮市別	91 年度		92 年度		93 年度		94 年度		95 年度		96 年度	
	金額	趨勢 %	金額	趨勢 %	金額	趨勢 %	金額	趨勢 %	金額	趨勢 %	金額	趨勢 %
澎 湖 縣	1,948	100.00	7,332	376.31	4,700	241.22	8,800	451.64	17,267	886.20	14,532	745.99
馬 公 市	-	-	4,600	-	4,700	-	7,600	-	12,500	-	11,070	-
湖 西 鄉	1,400	100.00	-	-	-	-	-	-	2,100	-	-	-
白 沙 鄉	-	-	1,732	-	-	-	-	-	1,380	-	700	-
西 嶼 鄉	-	-	1,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
望 安 鄉	548	100.00	-	-	-	-	-	-	1,287	-	2,763	50.42

資料來源：民國 91-96 年度鄉鎮縣轄市綜合審核結果年報（審計部，2003-2008）

註：趨勢比率係指短期借款餘額之成長比率。

貳、台東縣鄉鎮市財政狀況分析

台東縣位於台灣本島的東部，縣內分為 16 鄉鎮市，其中含 2 離島鄉，由於地理位置較為偏遠，地方產業基礎條件薄弱，加以幅員廣大，距離主要消費市場遙遠，相較於西部平原快速的工商發展，在發展落差上，逐年巨幅的增加。在工商投資方面，產業人才不足，市場狹小，距西部平原遙遠，而陸運、海運設施缺乏，一直是本縣發展上難以突破的瓶頸。就業人口，主要集中於一級農漁業人口最多，由於工商不振，稅源枯竭，歷年來縣稅收入占總預算不及百分之十，多仰賴中央統籌分配稅及上級機關補助款支應基本支出及公共建設需求。在基本收入無法支應基本支出情形下，各鄉鎮市地方財政自主性低落，地方只能盡力向中央單位爭取補助經費來滿足地方公共支出需求，但在僧多粥少、重西輕東的狀況下，台東縣實能獲得的補助經費並不多，此致台東縣整體鄉鎮市發展遲緩，與北部、西部落差日益擴大。在此惡性循環下，台東縣人口外移嚴重，近十年來人口呈負成長的趨勢。而地方財政規模近年來由於經費不足呈現縮小的趨勢，而公共債務的舉借卻反向成長，地方財政問題日益嚴重。

以財政地位(fiscal position)衡量一地方政府的財政盈虛的相對差異狀況，財政地位定義為一地方政府之財政能力(fiscal capacity) (依稅基計算)相對於提供公共服務需要(fiscal needs)之支出 (Musgmveand Musgrave, 1989)。若一地方之財政能力

相對於其財政支出之比率值甚大，表示該地區之財政地位甚強，反之，則表示該地區之財政地位甚弱（李顯峰，2001）。

經其分析若不含統籌分配稅款之稅課收入對總歲出之財政地位，最佳者為高雄市(0.5908)，台北市居次位(0.5259)，最低者為澎湖縣(0.032)，次低者為台東縣(0.0685)。另依稅捐總徵起數對總歲出之財政地位，最佳者為基隆市(3.3668)，桃園縣次佳，最低者為澎湖縣(0.1702)，次低者為台東縣。若再加以分級，只有嘉義縣、台東縣、澎湖縣等三個縣位於 0.4999 之下，可見此三縣稅收最少（陳英忠，2002）。

為深度瞭解台東縣的財政狀況，本節參考台東縣政府所編印之鄉鎮市決算資料，用以分析近 6 年來（民國 91-96 年度）台東鄉鎮市財政變化情形，試從中找出財政問題所在，茲由收入面、支出面、調整面等三方面分析如下：

一、收入面：呈現先升後降趨勢，自有財源未及2成，財政自主性甚低

如表 2-10 及表 2-11 所示，台東縣近 6 年來財政收入情形，決算數總額由民國 91 年度之 27 億 3,727 萬元，先升至民國 92 年 33 億 7,243 萬元的高峰，後又降至民國 96 年度 26 億 1,345 萬元，其中在歲入方面，稅課收入呈現穩定成長，民國 91 年度至 96 年度成長 19.13%，惟補助及協助收入則呈現先升後降的趨勢，由民國 92 年度高峰至 96 年度降幅達 30.58%，其他項目所占比重甚低且波動不大，致歲入決算數呈現先升後降現象，加以舉借債務及移用以前年度歲計賸餘金額多寡不定，收入決算數也呈現先升後降趨勢。經接近 6 年度歲入結構比率分析，以稅課收入居首，所占比重由民國 91 年度之 43.11%逐年增加至 96 年度之 62.24%；其次為補助及協助收入，所占比重由民國 91 年度之 47.42%增加至 92 年度之高峰 57.65%後，民國 94 年度遞降為 37.59%，民國 96 年度續降為 27.07%。顯示台東縣鄉鎮市稅課收入雖略有提昇，惟中央統籌分配稅款均占歲入決算數 3 成以上，至民國 96 年度已達歲入數之 50.7%，再合計補助及協助收入項目，兩者合計已近歲入數 8 成，與全國鄉鎮市之財政情況相較，同比例全國鄉鎮市為 5 至 6 成，由此可知，台東縣各鄉鎮市地方財源是如此之匱乏，自有財源（歲入決算數減除中央統籌分配稅款及補助收入）僅約 2 成，在財政上深深仰賴上級政府。台東縣的自有財源並不足支應其基本財政需求，只能依賴上級統籌分配稅款及補助款以為挹注，甚或舉借債務及移用以前年度歲計賸餘調度因應，雖然近年來收支決算數已有餘絀產生，但多為撙節開支而來，鄉鎮市的財政規模有縮減趨勢，對台東縣整體發展並不樂觀。

二、支出面：以一般政務支出居首，人事費負擔日益加重

如表 2-10 所示，臺東縣鄉鎮市近 6 年度歲出情形，決算數總額由民國 91 年度之 27 億 3,619 萬元，先升至民國 92 年度 33 億 3,289 萬元的高峰，後逐年遞減至民國 96 年度 24 億 5,579 萬元，其中在教育文化支出、退休撫卹支出方面呈上揚趨

勢，而一般政務支出、經濟發展支出、社會福利支出、社區發展及環境保護支出則各年度起落不一，致歲出決算數互有高低，歲出決算數呈現不穩定波動。經按近 6 年度支出結構比率分析，民國 91 年度至 96 年度歲出主要構成項目，所占比重以一般政務支出與經濟發展支出最大，兩者互有高低，但經濟發展支出波動最大，最高由民國 92 年度 45.82%降至 96 年度 32.77%，而一般政務支出自民國 94 年度後即超過經濟發展支出，至民國 96 年 37.58%位居首位，此現象也顯示出，由於歲出規模的縮減，一般政務支出與經濟發展支出均有下降的趨勢，但經費的縮減，對公共建設發展的規模影響更大，故其下降的幅度更劇；再次為社區發展及環境保護支出，所占比重在 9.04%至 13.12%間波動；另社會福利支出所占比重在 5.9%至 10.75%間波動，其餘各項支出所占比重較低，尚無顯著變化。

另以用途別來分析歲出項目，由表 2-12 台東縣鄉鎮市民國 91-96 年度總決算用途別分析表可知，占最大宗的在民國 91-94 年度本為設備及投資項目，在 38.46%-48.95%之間，但至民國 96 年度已下降至 27.81%，而人事費在民國 91-94 年度雖增減不一，但至民國 95、96 年度已突破 40%，民國 96 年度達 41.86%，在業務費及獎補助費方面也是呈現遞增的趨勢。由上可知，近年來經常性支出中人事費（含退休撫恤支出）的負擔日益加重，在歲入沒有增長的情形下，人事費、業務費的增加，對於資本性支出的設備及投資項目而言不無產生了排擠作用。

三、調整面：部份鄉鎮市舉債額度雖有增加趨勢，但整體財務運作尚佳

如表 2-13 所示，截至民國 96 年度止台東縣鄉鎮市公共債務未償餘額共計 2,500 萬餘元，較民國 95 年度公共債務未償餘額 960 萬餘元，增加 1,540 萬餘元，在債務舉借方面，近 6 年來除民國 93 及 96 年度有舉借債務外，其餘年度則無，但民國 96 年度舉債金額最大，為台東市公所之 2,500 萬，此為其興建納骨塔所致。在收支餘絀數方面，如表 2-11 所示，除民國 91 年度為負數外，其餘年度均為正數，且有增加的趨勢。與全國鄉鎮市相較，除新竹、花蓮、金門、連江 4 縣份鄉鎮市未舉債外，台東縣鄉鎮市為舉債縣份中數額最低的，整體而言台東縣鄉鎮市的財務運作尚佳。

綜合上述面向分析可得知，近年來受限於歲入規模的日益縮減，歲出規模也呈緊縮趨勢，此雖顯示台東縣鄉鎮市的財政控管頗為嚴謹，未膨脹支出造成收支發生短差現象，可由各鄉鎮市收支餘絀至民國 92 年後均為正數可得知，但緊縮支出也帶來負面的影響，經費來源的縮減相對的即是減少公共支出，在無足夠的財源下，無法對現實的需要作出適當的規劃，而地方基礎建設相較於西部的落後，更是無法吸引產業的進駐，此惡性循環的結果，使得台東縣經濟工商業無法提升、人民所得停滯、人口的流失…等等，都是急待正視的問題。

表 2-10 台東縣鄉鎮市民國 91-96 年度總決算歲入歲出分析表

單位：萬元

項目	年度別		91 年度		92 年度		93 年度	
	金額、比率		金額	%	金額	%	金額	%
一、歲入合計			262,900	100.00	334,732	100.00	326,996	100.00
1. 稅課收入			113,342	43.11	117,506	35.10	134,729	41.20
2. 工程受益費收入			0	0.00	0	0.00	0	0.00
3. 罰款及賠償收入			416	0.16	662	0.20	768	0.23
4. 規費收入			13,948	5.31	13,393	4.00	13,621	4.17
5. 信託管理收入			0	0.00	0	0.00	0	0.00
6. 財產收入			3,136	1.19	2,159	0.64	1,661	0.51
7. 營業盈餘及事業收入			376	0.14	1,062	0.32	279	0.09
8. 補助及協助收入			124,662	47.42	192,973	57.65	166,423	50.89
9. 捐獻及贈與收入			5	0.00	7	0.00	3	0.00
10. 自治收入			0	0.00	0	0.00	0	0.00
11. 其他收入			7,015	2.67	6,970	2.08	9,512	2.91
* 中央統籌分配稅款			85,309	32.45	89,236	26.66	107,386	32.84
* 縣統籌分配稅款			8,703	3.31	8,480	2.53	7,519	2.3
二、歲出合計			273,619	100.00	3,33,289	100.00	314,214	100.00
1. 一般政務支出			108,329	39.59	103,699	31.11	113,080	35.99
2. 教育科學文化支出			2,894	1.06	3,950	1.19	3,662	1.17
3. 經濟發展支出			95,006	34.72	152,712	45.82	132,897	42.30
4. 社會福利支出			22,196	8.11	19,668	5.90	17,253	5.49
5. 社區發展及環境保護支出			32,837	12.00	43,735	13.12	34,472	10.97
6. 退休撫卹支出			10,264	3.75	7,904	2.37	10,445	3.32
7. 警政支出			0	0.00	0	0.00	0	0.00
8. 債務支出			8	0.00	1,845	0.00	0	0.00
9. 協助及補助支出			0	0.00	0	0.00	0	0.00
10. 其他支出			2,085	0.76	1,621	0.49	2,403	0.76
三、歲入歲出餘絀			(10,719)	(9.89)	1,443	100.00	12,782	100.00

表 2-10 台東縣鄉鎮市民國 91-96 年度總決算歲入歲出分析表(續前) 單位:萬元

項目	年度別		94 年度		95 年度		96 年度	
	金額、比率		金額	%	金額	%	金額	%
一、歲入合計			280,026	100.00	249,436	100	251,267	100.00
1. 稅課收入			148,089	52.88	149,202	59.82	156,383	62.24
2. 工程受益費收入			0	0.00	0	0.00	0	0.00
3. 罰款及賠償收入			429	0.15	457	0.18	1,865	0.74
4. 規費收入			12,615	4.50	13,082	5.24	14,325	5.70
5. 信託管理收入			0	0.00	0	0.00	0	0.00
6. 財產收入			3,415	1.22	2,533	1.02	2,305	0.92
7. 營業盈餘及事業收入			611	0.22	215	0.09	130	0.05
8. 補助及協助收入			105,252	37.59	72,309	28.99	68,007	27.07
9. 捐獻及贈與收入			6	0.00	101	0.04	14	0.01
10. 自治收入			0	0.00	0	0.00	0	0.00
11. 其他收入			9,607	3.43	11,536	4.62	8,238	3.28
* 中央統籌分配稅款			118,020	42.15	118,594	47.54	127,397	50.7
* 縣統籌分配稅款			8,307	2.96	8,372	3.36	8,345	3.32
二、歲出合計			277,505	100.00	245,790	100.00	245,579	100.00
1. 一般政務支出			109,814	39.57	94,411	38.41	92,289	37.58
2. 教育科學文化支出			4,311	1.55	4,530	1.84	6,350	2.59
3. 經濟發展支出			102,326	36.87	83,078	33.80	80,481	32.77
4. 社會福利支出			19,532	7.04	26,414	10.75	21,585	8.79
5. 社區發展及環境保護支出			26,863	9.68	22,221	9.04	30,737	12.52
6. 退休撫卹支出			12,511	4.51	12,862	5.23	12,149	4.95
7. 警政支出			0	0.00	0	0.00	0	0.00
8. 債務支出			14	0.01	13	0.01	12	0.00
9. 協助及補助支出			0	0.00	0	0.00	0	0.00
10. 其他支出			133	0.77	2,259	0.92	1,975	0.80
三、歲入歲出餘絀			2,521	100.00	3,646	100.00	5,688	100.00

資料來源：民國 91-96 年台東縣各鄉鎮市總決算彙編（台東縣政府，2003-2008）

表 2-11 台東縣鄉鎮市民國 91-96 年度總決算收支簡明比較分析表 單位：千元

年度 項目	91 年度	92 年度	93 年度	94 年度	95 年度	96 年度
一、收入合計	2,737,275	3,372,433	3,284,191	2,899,579	2,605,173	2,613,455
（一）歲入	2,629,001	3,347,321	3,269,960	2,800,259	2,494,360	2,512,670
（二）債務之舉借（註）	0	0	12,000	0	57,714	0
（三）預計移用以前年度 歲計賸餘調節因應數	108,274	25,112	2,231	89,320	53,100	100,785
二、支出合計	2,738,023	3,370,887	3,142,137	2,776,248	2,459,098	2,465,388
（一）歲出	2,736,190	3,332,888	3,142,137	2,775,048	2,457,898	2,455,788
（二）債務之償還	1,833	38	0	1,200	1,200	9,600
三、收支餘絀數	(748)	39,508	142,054	113,331	146,075	148,067

資料來源：民國 91-96 年台東縣各鄉鎮市總決算彙編（台東縣政府，2003-2008）

註：債務之舉借含「當年度借款實現數」及「借款保留數」。

表 2-12 台東縣鄉鎮市民國 91-96 年度總決算用途別分析表 單位：千元

年度別 項目	91 年度		92 年度		93 年度	
	金額	%	金額	%	金額	%
合計	2,736,190	100	3,332,222	100	3,142,137	100
人事費	990,392	36.20	969,931	29.11	993,257	31.61
業務費	443,908	16.22	456,143	13.69	513,033	16.33
設備及投資	1,091,515	39.89	1,575,388	47.27	1,537,962	48.95
獎補助費	210,289	7.68	330,755	9.92	97,884	3.11
債務費	85	0.01	2	0.0001	0	0

表 2-12 台東縣鄉鎮市民國 91-96 年度總決算用途別分析表(續前) 單位：千元

年度別 項目	94 年度		95 年度		96 年度	
	金額	%	金額	%	金額	%
合計	2,775,048	100	2,457,898	100	2,455,788	100
人事費	1,025,248	36.95	1,038,579	42.25	1,028,066	41.86
業務費	591,307	21.31	580,720	23.62	600,311	24.44
設備及投資	1,067,383	38.46	746,752	30.38	683,059	27.81
獎補助費	90,965	3.27	91,716	3.73	143,236	5.83
債務費	145	0.005	130	0.005	115	0.0047

資料來源：民國 91-96 年台東縣各鄉鎮市總決算彙編（台東縣政府，2003-2008）

表 2-13 台東縣鄉鎮市民國 91-96 年度公共債務分析表

單位：千元

年度 項目	91 年度	92 年度	93 年度	94 年度	95 年度	96 年度
借款入庫數（註）	0	0	12,000			25,000
未償餘額	0	0	12,000	10,800	9,600	25,000
債務還本數	1,833	38	0	1,200	1,200	9,600

資料來源：民國 91-96 年台東縣各鄉鎮市總決算彙編（台東縣政府，2003-2008）

註：借款入庫數為「本年度借款實現入庫數」加計「以前年度借款保留本年度實際入庫數」。



第三章 研究設計

本章主要的目的在說明研究方法與研究的程序，全章區分為六節：第一節研究架構，第二節研究工具，第三節研究對象，第四節研究的信效度，第五節資料分析與結果呈現，第六節研究倫理，以下將分別敘述之。

第一節 研究架構

本研究係以台東縣 16 鄉鎮市為研究個案，首先透過文獻探討，瞭解我國地方財政意涵、地方財政基本理論，藉此對地方財政有基本認識，再者探討中央與地方的關係，由地方財政制度、政府間支出劃分原則、稅權劃分原則、稅源劃分類型，來探究地方財政自主能力，最後就財政法源中與地方財政有密切相關的法規，如財政收支劃分法、統籌分配稅款分配辦法、補助辦法、地方稅法通則、規費法作一探討。通過上述的文獻分析，可對我國的地方財政在理論面、制度面、法律面有一初步瞭解。而接下來的實務層面即探討我國整體鄉鎮市的財務收支狀況，由地方財政的三大主題：財政收入面、財政支出面、財政調整面來分析，先從我國近 6 年來全體鄉鎮市公所財政收支（歲入、歲出）及債務項目的增減比例，初步瞭解全體鄉鎮市層級地方政府財政問題所在，最後針對台東縣鄉鎮市財政狀況作一深度分析，除由書面財務統計資料來分析近 6 年來財政收支情形，再以深度訪談的方式，對台東縣鄉鎮公所實際從事財政工作人員及台東縣政府財政、主計單位中負責審查、考核鄉鎮財政業務人員作一深度訪談，藉由訪談所獲得的資料，來瞭解台東縣鄉鎮財政現況、困境，進而針對財政問題形成的原因加以分析，最後對台東縣鄉鎮市在財政上所面臨的問題提出因應及改善建議。本研究之研究架構如圖 3-1：

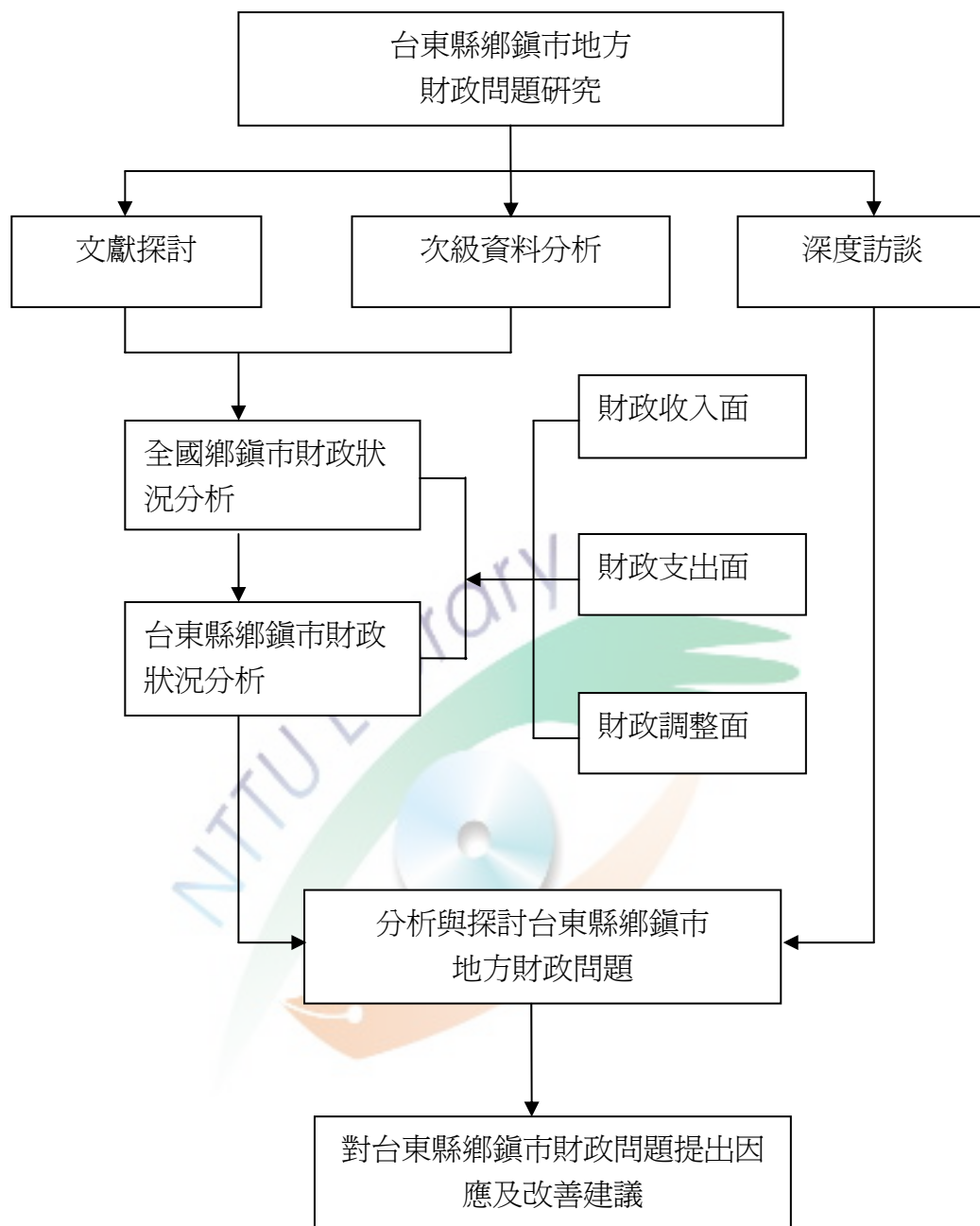


圖 3-1 研究架構圖
資料來源：研究者整理

第二節 研究方法與工具

壹、研究方法

本研究採用質的研究方法，又稱為質性研究，這種研究通常採用觀察、晤談、文件分析等方法，研究者以錄音機、錄影機、攝影機及照相機等工具來蒐集與記錄資料，再對這些資料加以整理、歸納、分析，進而以文字來說研究發現的事實（葉重新，2001）。質的研究中蒐集資料的方法十分豐富，如訪談、觀察、實物分析、口述史、敘事分析、歷史法等，其中最常用的是前三種，本研究以訪談法作為蒐集資料的主要手段（陳向明，2002）。由於質性研究強調自省的能力，務求研究更貼近於現況，因此對研究的問題比較能夠作深入的剖析。

本研究以「鄉鎮市地方財政研究」為議題，主要為探討在鄉鎮市層級地方政府的財政運作情形，除針對財政法源中稅權的劃分、稅源的劃分是否合理作一探討外，地方財政自主能力的高低也是一研究重點，並就 6 年來全體鄉鎮市及台東縣各別鄉鎮市的財政運作狀況加以分析，最後透過深度訪談的方式，訪談台東縣實際從事財政有關人員，對訪談結果資料加以彙整與分析，以下就文獻分析法、次級資料分析法與深度訪談法加以說明。

一、文獻分析法

文獻探討是將與研究問題有關的文獻，作有系統的蒐集、鑑定、歸納與統整；更貼切的說是把與研究問題有關的文獻，予以探討或評述、綜合與摘述（王文科，2001）。其主要目的在確定問題的性質、形成待答問題或研究假設、引導研究設計、對照解釋新的研究結果、以及充實理論建構。而研究中可藉由文獻回顧的方式，瞭解各項理論、課題的過去的背景與現在發展狀況，進而利於訪談、觀察、調查等各種研究的進行，提高研究的效率和準確性。

本研究蒐集地方財政基本理論、地方財政制度、地方財政法源及地方財政自主性之相關書籍、期刊、研究論文、法令規章、政府出版品及相關之網路資源等文獻資料，作為立論基礎。

二、次級資料分析法

次級資料分析法又稱次級分析法，不同於所有其他的研究方法，次級分析法的採用者無需自行蒐集原始資料，而是引用其他研究者先前的次級資料作為本身研究的基礎。在次級資料分析法中，免除了資料蒐集而專事於資料分析，使研究者可以將資源集中於既有資料的解讀和闡釋上，因而大增研究上的便利。

運用財政部、行政院主計處等政府網站之統計資料以及審計機關審核報告、台東縣各鄉鎮預決算書等書面資料，進行蒐集後，歸納整理進行靜態性與比較性分析，以瞭解整體鄉鎮市及台東縣各鄉鎮市財政收支成長趨勢、結構變化、造成

差異原因，進而探究地方財政問題之癥結所在。

三、深度訪談法

質性訪談是社會科學研究中最廣泛運用的收集資料的方法之一，本研究以採用深入訪談法的原因，主要著重於受訪者個人的感受、生活與經驗的陳述，藉著與受訪者彼此的對話，研究者得以獲得、了解及解釋受訪者個人對社會事實的認知。所以，本研究係採用質性研究的質化訪談法，並以半結構式方式進行。Tayler 與 Bogdan 於 1984 年認為深度訪談是研究者與資訊者重複的面對面接觸，以瞭解資訊提供者其對自己的生活情境、經驗或所表達之觀點(林本炫、齊力，2003)。

從實際操作的層面看，研究方法主要由如下幾個方面組成：進入現場的方式、蒐集資料的方法、整理和分析資料的方法、建構理論的方式、研究結果的成文方式等。在作研究設計時，我們必須對以上每一階段所使用的方法作出選擇，並且陳述自己選擇這些方法的根據和理由（陳向明，2002）。

「訪談」是研究者「尋訪」被研究者並且與其進行「交談」的一種活動。由於質的研究涉及到人的理念、意義建構和語言表達，因此「訪談」便成為質的研究中一個十分有用的蒐集資料的方法。訪談有很多不同的方式，質的研究主要採用開放型和半開放型訪談。本研究方法係採半開放型訪談進行，半開放性訪談中，訪談者對訪談的結構具有一定的控制，根據自己的研究設計對受訪者提出問題，但同時也鼓勵受訪者參與，提出自己感興趣的問題。在質的研究中，訪談者在研究初期往往使用開放型訪談，隨著研究的逐步深入慢慢轉向半開放型訪談，就前面開放型訪談中出現的重要問題進行追問（陳向明，2002）。也就是說，透過訪談的方式，瞭解一些無法從文獻中獲得的有關實務面的問題與相關因素。

為彌補文獻的不足，本研究亦採用深度訪談方式，就研究的議題，訪談台東縣內對財政問題有深入研究，又有實務經驗者，包括財政處副處長、財務管理科科長、科員、鄉鎮市財政課長、主計室主任等，由訪談中深入瞭解問題之所在，並提出具體可行的方法，期能對改善台東縣鄉鎮市財政現況有實質性的助益。

貳、研究工具

本研究使用的質性研究工具有：研究者、訪談大綱、訪談備忘及錄音設備等，茲分別說明如下：

一、研究者的角色

「質的研究方法是以研究者本人作為研究工具，在自然情境下採用多種資料蒐集方法對社會現象進行整體性探究，使用歸納法分析資料和形成理論，透過與研究對象互動對其行為和意義建構獲得解釋性理解的一種活動。」此定義其中包含研究者的角色即研究者本人是研究的工具，不使用量表或其他測量工具。所以在訪談中，研究者是研究能否能夠成功的重要關鍵，研究者所具備的能力、態度

和技巧，深深影響著研究的進行。由於研究者是一個研究「工具」，這個「工具」的內部心理結構和外部表現形式，在質的研究中具有十分重要的功能。質的研究對研究者本人有比較高的要求，認為「研究的好壞取決於調查者的好壞」，因此「一個合格的質的研究者必須具有廣博的知識、豐富的閱歷、宏大的胸襟、公正的態度、高尚的品格，能夠尊重並理解別人，不僅具有嚴謹認真的態度，還必須對人生有深刻的理解。」同時，由於研究者從事研究的目的不同，他們可能有不同的角色意識，通常，質的研究者認為自己是一名學習者，自己的主要任務是向當地人學習，瞭解他們的所作所為和所思所想。自己應該像一名「學生」那樣，謙虛、認真、恭恭敬敬地傾聽和觀看，而不應該像一名「專家」那樣對當地人比手畫腳。作為一名「學生」，研究者應該主動向當地人表示：自己對他們的生活經驗和日常知識非常尊重，自己有濃厚的興趣希望瞭解他們。(陳向明，2002)

因研究者本身就是一個研究工具，研究過程是進入受訪者自然的情境中，在盡量不干擾被研究者的原意下，遵循「4C」原則：1、關係 (connection)；2、交流 (communication)；3、禮貌 (courtesy)；4、合作 (cooperation) (Maxwell, 1994)。與被研究者進行溝通互動，以蒐集研究資料的一種研究方式。

范麗娟(1994)認為，訪談的有效工具為訪談者所扮演的角色，以是否有豐富的想像力、敏銳的觀察力及高度的親和力，為整個研究能否成功的關鍵。研究過程是進入受訪者自然的情境過程，所以，在訪談中，筆者應期許自己扮演好一個有效的溝通者，說明本研究的目的、訪談進行的方式、訪談錄音及相關的保密措施。為了試著捕捉受訪者主觀的觀點，訪談過程中必須以良好的溝通能力與技巧，並以廣角方式鉅細靡遺地描述，才能獲得豐富且深入的資訊。筆者也應盡力做好一個觀察者的角色，期許自己抱持著開放的心，不帶有任何預設立場進入研究現場，用開放敏感的觸覺去接收受訪者在訪談過程中，以說故事的方式所傳遞出的非日語訊息與當下的情境脈絡。總之，研究者的角色、能力、知識與敏感度會影響研究結果的呈現。因此，研究者要在訪談過程中必須掌握整體情況，因應各種狀況隨時調整發問引導方式，以期能切重主題深入紮實的取得資料。

二、訪談大綱

高淑清(2000)認為，訪談大綱是研究者在訪談時和受訪者談話的主題，用來提醒研究者訪談的方向。研究者不預設立場，讓受訪者用自己的思考邏輯去陳述生活經驗及感觸。訪談過程不一定按順序從頭開始，也可從對話中發展新的問項，以豐富訪談內容。而陳向明(2002)認為，訪談大綱的作用就像是一個舞臺提示，在訪談中只是起一個提示作用，以免遺漏重要的內容。訪談的具體形式應該因人、因具體情境而定，不必拘泥於同一型式，也不必強行按照訪談大綱的語言和順序提問。如果受訪者在訪談結束的時候還沒有提到大綱中列出的重要問題，我們可以再詢問對方。訪談大綱應該隨時進行修改，前一次(或者是對前一個受訪者)訪談的結果可以為下一次(或者是對下一個受訪者的)訪談提供根據。

通常，我們在設計訪談大綱的時候，並不知道什麼訪談問題比較適合受訪者的實際情況，往往只能根據自己的經驗進行猜測。因此，訪談提綱中列出的問題應該盡量保持開放，使受訪者有足夠的餘地選擇談話的方向和內容。如果訪談提綱過於封閉，很容易使我們束手無策。

因此在訪談中研究者應期許自己扮演好一個有效的溝通者，說明本研究的目的、訪談進行的方式、訪談錄音及相關的保密措施。為了試著捕捉受訪者主觀的觀點，訪談過程中必須以良好的溝通能力與技巧，並以廣角方式鉅細靡遺地描述，才能獲得豐富且深入的資訊。

本研究案訪談採取半開放型的訪談，為避免訪談內容有所遺漏或偏誤，因此，擬定訪談大綱做為訪問之參考與依據。本研究訪談大綱於研究計畫階段，經指導教授指導，並請具有財政背景之臺東縣政府財政處副處長、財務管理科科长、台東市公所財政課長等學者專家提供意見予以指正，以確定訪談內容之適當性。本研究之訪談問題依訪談對象類型不同區分為縣政府財政（主計）人員及鄉鎮市財政（主計）人員 2 種類別，以目前財政法規制度面、財政收入面、財政支出面三大面向為訪談方向，本研究的訪談大綱內容如下：

（一）縣政府財政、主計人員

- 1.對於財劃法（民國 88 年 1 月 25 日）修正後對地方財政改革仍有很多爭議，此次行政院所提之財劃法修正草案中除擴大稅基將營業稅全數納入分配來源外，並將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，您的看法如何？請說明。
- 2.您認為現行台東縣統籌分配稅分配辦法是否公平合理？應如何改進？請說明。
- 3.您認為縣政府對各鄉鎮市的補助款分配是否已經做的非常公平合理？為什麼？請說明。
- 4.有關中央請客地方買單，造成鄉鎮市公所財政困窘，您的看法如何？請舉例說明。
- 5.您是否同意「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」的說法？為什麼？請舉例說明。
- 6.您認為鄉鎮市層級地方政府是否有財政自主性？應如何提高財政自主性？請舉例說明。
- 7.地方稅法通則及規費法通過之後，對鄉鎮市財政自主性的提升是否有實質性助益？應如何改進？請舉例說明。
- 8.除了開徵地方稅與增訂規費提高收費標準以外，您認為還可採取哪些開源節流的措施來改善財政狀況？請舉例說明。
- 9.您對鄉鎮市公所人事費占總預算的比率偏高、臨時人員聘雇過多的問題，您認為有何改善道？

- 10.您認為鄉鎮市公所是否需以自籌款編列社福經費預算經費（如社會救濟、老人福利、社團補助等項目）？對上級政府已編列的社福項目是否有重複編列的必要性？請說明。
- 11.您認為鄉鎮市是否應採行零基預算編列制度及建立計畫預算審查機制，對重大施政計畫項目及重大建設計畫進行檢討及財務評估，以精進預算編審及管制？請說明。
- 12.您認為鄉鎮市長改為官派、廢除代表會對改善鄉鎮市財政是否有所助益？請說明。
- 13.您是否有其他有助於鄉鎮市財政改善策略？請舉例說明。

（二）鄉鎮市公所財政、主計人員

- 1.對於財劃法（民國 88 年 1 月 25 日）修正後對地方財政改革仍有很多爭議，此次行政院所提之財劃法修正草案中除擴大稅基將營業稅全數納入分配來源外，並將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，您的看法如何？請說明。
- 2.您認為現行台東縣統籌分配稅分配辦法是否公平合理？應如何改進？請說明。
- 3.您認為縣政府對各鄉鎮市的補助款分配是否已經做的非常公平合理？為什麼？請說明。
- 4.有關中央請客地方買單，造成鄉鎮市公所財政困窘，您的看法如何？請舉例說明。
- 5.您是否同意「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」的說法？請舉例說明。
- 6.您認為鄉鎮市層級地方政府是否有財政自主性？應如何提高財政自主性？請舉例說明。
- 7.地方稅法通則及規費法通過之後，對鄉鎮市財政自主性的提升是否有實質性助益？如您認為無助益或助益不大，應如何改進？請舉例說明。
- 8.除了開徵地方稅與增訂規費提高收費標準以外，您認為還可採取哪些開源節流的措施來改善財政狀況？請舉例說明。
- 9.您所在的鄉鎮市是否面臨人事費成本偏高、臨時人員聘雇過多的問題？有何改善之道？
- 10.您所在的鄉鎮市有關社福經費預算編列方面（自籌款部份），是否有重複性補助（與上級機關補助項目相同）或補助額度建遞增的情形？對其所造成的財政負擔有何解決之道？請說明。
- 11.您所在的鄉鎮市在對他機關、學校及社團補助方面，是否有編列額度逐年遞增或補助項目浮濫（如餐費、紀念品、服裝等消費性支出占總補助額度 1/3 以上）的問題？請舉例說明。

- 12.您所在的鄉鎮市是否採行零基預算編列及有建立計畫預算審查機制，對重大施政計畫項目及重大建設計畫進行檢討及財務評估，以精進預算編審及管制？請舉例說明。
- 13.您所在的鄉鎮市是否有財政惡化現象（如舉債或赤字決算或累計餘絀遞減等情形）？若有上述情形，請問主要造成原因為何？有何改善策略？
- 14.您認為鄉鎮市長改為官派、廢除代表會對改善鄉鎮市財政是否有所助益？請說明。
- 15.您是否有其他有助於鄉鎮市財政改善策略？請舉例說明。

三、訪談備忘及錄音設備

在訪談開始之前，我們還應該與受訪者探討是否對訪談進行錄音。一般來說，如果條件允許，而受訪者又沒有異議的話，最好對談話內容進行錄音。由於質的研究強調使用受訪者自己的語言對他們的意義進行分析和再現，錄音可以幫力我們日後分析資料和撰寫報告。此外，錄音還可以使我們從記筆記的負擔下解放出來，將全部注意力放在受訪者身上。但是，如果良好的訪談關係尚未建立起來，受訪者感到不安全，錄音有可能使他們感到緊張不安，甚至選擇隱瞞那些今後有可能給他們帶來不利後果的資訊。另外，有的受訪者可能覺得談話被錄音是一件非常重要的事情，有可能今後「名垂千古」，因此在談話的時候儘量使用比較正規的語言，有意避免自己的日常用語（陳向明，2002）。在訪談同時，研究者應準備筆記，並利用訪談大綱架構，將受訪者重要的詞語、關鍵字及重大發現記錄下來，作為訪談中深入發問的提示，並在資料分析整理階段能提供有意義的訊息，也更容易貼近事實。

第三節 訪談對象

就研究對象選擇而言，質化是要找對議題有足夠瞭解的人，且不刻意強求代表性，屬非隨機抽樣，因為訪談人數沒有侷限，因此，質化訪談是取決於議題與研究目的而定。本研究主要是探討台東縣目前鄉鎮市層級地方財政現況及所面臨的問題，因此在訪談對象選擇上，以與鄉鎮市地方財政相關程度最高的財政、主計單位實際負責主管及負責督導鄉鎮市財政業務的縣政府財政、主計人員為主，並將台東縣鄉鎮市依地域分為平地鄉（10 個）、山地鄉（4 個）、離島鄉（2 個）三大類型，從中選取對此議題有深入瞭解之資深對象進行訪談。訪談對象如表 3-1 所示：

表 3-1 受訪者基本資料

受訪者代號	區域	性別	職稱	服務單位	受訪者特點
A	縣府	女	副處長	台東縣政府財政處	長期從事台東縣主計及財務管理工作，具有 20 年以上財主工作資歷。
B	縣府	男	科長	台東縣政府財政處財務科	長期從事台東縣財務管理工作，具有 15 年以上財務工作資歷。
C	縣府	女	科員	台東縣政府財政處財務科	長期從事台東縣財務管理工作，具有 15 年以上財務工作資歷。
D	縣府	女	科員	台東縣政府財政處菸酒科	曾任職於關山鎮公所財政課，具有豐富財務工作經歷。
E	縣府	女	帳務檢查員	台東縣政府主計處	長期於台東縣從事主計工作，曾任太麻里鄉公所主計主任，現於縣府負責統籌鄉鎮市主計業務，具有 15 年以上主計工作資歷。
F	平地鄉	男	課長	台東市公所財政課	長期於鄉鎮市公所從事財務管理工作，具有 10 年以上財務工作資歷。
G	平地鄉	男	課長	鹿野鄉公所財政課	長期於鄉鎮市公所從事財務管理工作，具有 20 年以上財務工作資歷。
H	平地鄉	女	課員	卑南鄉公所財政課	長期於鄉鎮市公所從事財務管理工作，具有豐富財務工作經歷。
I	平地鄉	女	主任	關山鎮公所主計室	長期於台東縣從事主計工作，具有 20 年以上主計工作資歷。
J	平地鄉	女	主任	東河鄉公所主計室	曾任職於中央、縣市政府及鄉鎮公所均從事主會計工作，工作經歷豐富。
K	山地鄉	男	主任	海端鄉公所主計室	曾任職於中央、縣市政府及鄉鎮公所均從事主會計工作，具有 15 年以上主計工作資歷。
L	山地鄉	男	主任	達仁鄉公所主計室	曾任職於花蓮縣鄉鎮公所主計室，主計工作資歷豐富。
M	離島鄉	男	課長	綠島鄉公所財經課	長期於鄉鎮市公所從事財務管理工作，具有 10 年以上財務工作資歷。

資料來源：研究者整理

第四節 研究的信效度

質的研究是以研究者本人作為研究工具，在自然情境下採用多種資料蒐集方法對社會現象進行整體性探究，使用歸納法分析資料和形成理論，通過與研究對象互動對其行為和意義建構獲得解釋性理解的一種活動（陳向明，2002）。質性訪談是研究者與受訪者間的一個互動過程，並非將既有的客觀事實挖掘出來，而是不斷在互動過程中創造新意義與感受。在社會科學領域中，「信度、效度」問題，幾乎沒有一位研究者不被質疑。信度指的是測量程序的可重複性；效度則是獲得正確答案的程度。因此，質性研究最常被質疑的為其研究結果的信度與效度。

本研究為非計量性的實證研究，在社會工作方法中是屬於質性研究，採個案為例的途徑，以深入訪談和檔案文件分析的方式進行，希望在少數對象的研究中尋得深入且兼具可推論性的研究發現（Thyer，2000）。一般而言，質性研究在訪談到信效度時，經常以「有效性」「可移轉性」「可靠性」及「確認性」等四個作為指票來衡量（胡幼慧，1998；Wysocki，2001）。茲分述如下：

一、有效性（credibility）

有效性即是「內在效度」，指研究資料可以真實地反應研究範疇事實的程度，即研究者真正觀察到所希望觀察的。有五個技巧可以增加資料的真實性；(一)增加資料確實性的機率，方法包括研究情境的控制、資料一致性的確定、資料來源多元化；(二)研究同儕的參與討論；(三)相異個案資料的蒐集；(四)資料蒐集上有足夠的輔助工具；(五)資料的再驗證。

在研究期間研究者與受訪者進行深度訪談中，都是以尊重的態度，同理心的感受，認真用心去傾聽，得到受訪者完全的信任，促使在訪談過程中，從受訪者身上獲得最真實的想法、內心感受與切身經驗。實地訪談中，皆要徵求同意予以錄音以確實紀錄訪談的每個過程及環節，以確保在謄寫逐字稿時能重複傾聽，以避免資料錯漏或遺忘部分訪談內容。訪談結束後，盡量在當天即可完成逐字稿謄寫工作，將受訪者所建構的事實完整呈現，增加資料的真實性。

二、可轉換性（transferability）

「可轉換性」即「可推論性」也就是量化研究中所說的「外在效度」（陳向明，2002），指經由受訪者所陳述的感受與經驗，能有效的做資料性的描述與轉換成文字陳述。本研究撰寫的過程中，文章呈現的方式與詳盡程度，文字陳述將是重要關鍵，在研究情境相似的情況下，可以有相同結果，這就需要透過豐富的描述來呈現，因此本研究對於研究背景知識與現況進行了解，再加上檔案文件分析，及與各類研究對象的深入訪談，以作為研究內容與結果的基礎，其基礎則可更充實、更深入、更豐富化。

三、可靠性 (dependability)

可靠性是指內在信度，乃指受訪者個人經驗的重要性與唯一性。因此，如何取得可靠性的資料，乃研究過程中運用資料蒐集策略的重點。左研究期間有任何疑惑產生，本研究都會與受訪者加以確認，以確保資料的正確性。在從事訪談資料搜集過程中，訪談前，必須先將整個研究的過程與決策加以說明，以供判斷資料的可靠性，訪談中，研究者透過眼神、肢體動作及言語來表達對受訪者之專注與傾聽，並對受訪者的疑點加以澄清，確實掌握資料的可靠性，同時，反複思考在訪談中所得到的資料，予以驗證以求真實可靠。

四、可確認性 (confirmability)

確認性就是研究結果的「中立性」與「客觀性」，係指研究者對研究資料不加入個人的任何價值判斷，因此在取得資料後，在研究過程中有如有任何一點疑問產生，研究者都會與受訪者再進行確認，以確保資料的正確性，且在整個研究過程中，被訪談者針對問題所作之敘述與觀點，為本文研究之依據，絕無個人意見之加註，以確保整個研究之中立與客觀。

本研究以台東縣 16 鄉鎮市財政狀況為案例，檔案文件分析資料來源穩定，又可與實際執行面的受訪者深入訪談進行補充與對照，綜合上述對於本研究基本研究設計面信效度的討論，應具其「有效性」「可移轉性」「可靠性」「確認性」。

第五節 資料分析與結果呈現

質性研究最重要的是將所蒐集到的資料予以分析、詮釋以及呈現發現結果(吳芝儀、李奉儒譯，1999)，所以，研究資料處理、分析與結果呈現是整個研究最重要的步驟。

壹、資料分析

於訪談所得龐雜的資料，經由整理、歸類、分類、分析等過程，才能成為有意義且可用的資料，基此，本研究運用之資料分析步驟如下。

一、資料編碼與登錄

本研究之編號方式，對受訪者的姓名採保密方式，分別以英文字母或符號代替，第 1 碼為英文字母，代表受訪者名字的代碼，第 2 碼阿拉伯數字，為問題的提綱，第 3 碼阿拉伯數字代表受訪者對第幾個問題的回答。例如 A-1-1：即表示第 1 位受訪者第 1 題的第 1 個問題。

二、資料整合

筆者將以錄音方式蒐集訪談對話，盡量使受訪者之原音重現，再反復閱讀逐字稿的內容，逐句或小段落檢視資料的內容，並將重要的句子標記，列出資料中所呈現的主題或概念，概念化之後以適當的名詞命名，再將個別概念予以整合歸類，選取具有代表性的句子作為例證，並加註研究者個人的看法與見解加以詮釋。

三、資料分類

本研究係要探討台東縣各鄉鎮市地方財政問題，以制度面、收入面及支出面等三個面向來分類。

四、資料組織與分析

將不同受訪者對同一問題加以檢核、分項、編碼、進行歸納、統整之後，比對現有資料加以進行內容及歸納性分析，內容分析不但是對訪談資料(逐字稿)內部的主要題組進行確認，也將之編號和分類，並對訪談資料和實際統計資料的內容進行歸納分析，並審視這些主題是否回答了研究問題與貼近了研究參與者的經驗。

貳、結果呈現

質性的研究是探索式、發現式的，其過程是發現問題、蒐集資料、分析等，同時循環反復思考，整個研究過程中，要如何去呈現研究結果是很重要的。在訪談結束後，筆者獲得大量內容豐富且生動的逐字稿，以及進入研究場域，所獲得的個人經驗、感受與反思結果，要怎樣呈現研究結果，對筆者是非常重要的決定。因此，本研究將得到的資料經過分析步驟，並透過反復閱讀每位受訪者的逐字稿，如有不清楚或不確定的情形時，以電話或前往拜訪查詢，使訪談內容獲得一個整體的瞭解後，謄寫內容形成有意義的句子，將有意義句子萃取出意義。故本研究發現將清楚的描述出所發現的意義、中心主體及整體基本架構，並依各主題之意義列舉相關的訪談內容，使讀者有身歷其境的感受與體驗，可從台東縣財政運作及管理人員的觀點，進而瞭解他們的心聲。

第六節 研究倫理

由於質性研究關注研究者與被研究者之間的關係對研究的影響，研究工作的倫理規範和研究者個人的道德品質，在質性研究中便成了一個不可迴避的問題(陳向明，2002)，在本研究中，除將研究過程及步驟交代清楚外，以研究者本身視為研究工具的角度，善盡對於研究的責任外，還要考量相關對於研究對象的責任。以下就本研究應注意的研究倫理分述如下：

壹、自願與公開原則

自願原則指的是研究者應該徵求被研究者的同意，公開原則指的是被研究者應該有權知道自己在被研究（陳向明，2002）。本研究以深度訪談為主要研究方法，為使受訪者能充分的提供訊息及看法，因此，在訪談前誠懇的說明訪談用意，並將訪談大綱與訪談對象溝通說明，並徵詢受訪者同意後，始進行訪談，而受訪者也明白受訪所得資料將被用於本研究論文，當做分析論述之用。

貳、充分告知研究過程與目的

在深入訪談前，研究者先與受訪者充分溝通，充分的向每一位受訪者說明研究的目的、過程、結論的呈現方式，以及保密的原則，讓受訪者能毫無顧忌的說出對於台東縣各鄉鎮市在財政上所面臨的問題及困境，並可就觀點提出未來在促進地方政府財政健全上可行的作法及建議；另訪談過程中，研究者也應依訪談情況適時調整訪談大綱，導引受訪者深入剖析內心的真實想法。

參、保密原則

從事質性研究當中，由於研究者與被研究者必須發生個人的接觸，而且在大多數的情況下彼此的關係有可能變得十分密切，因此保密原則在這類研究中尤其重要（陳向明，2002）。在本研究過程中，在蒐集所得之訪談資料內容與分析整理的部分，以編碼號代替姓名，對於受訪者本身的足以辨認的姓名資訊加以保密外，對其個人意見內容，皆不透漏給其他人，並妥慎保存訪談錄音帶與訪談稿等相關資料，以保護受訪者，使受訪者在安全無虞的氣氛下進行訪談，

肆、尊重

質化研究的成果是研究者與受訪者一起共同合作的結果，因此在整個研究進行過程中，任何需要受訪者協助的地方，研究者都應非常尊重受訪者的意願及決定，以尊重其自主權。在訪談進行中，隨時注意受訪者的身心狀態，不使受訪者在心情上或身體不適的情況下接受訪談。對於所獲得的資料，應秉持客觀公正原則處理，跳脫預設立場，以避免落入主觀的角度評價。

第四章 研究結果分析

本研究針對從事台東縣鄉鎮市財政相關工作人員進行質性研究深入訪談，除縣政府財政、主計人員外，鄉鎮市部份以地域性特質為區分，分為平地鄉、山地鄉、離島鄉三大類，採非機率抽樣之立意抽樣為主，各擇取半數對此議題有深入瞭解之財政、主計人員。訪談對象包括縣政府財政、主計人員 5 人，鄉鎮市財政、主計人員 8 人（平地鄉 5 人、山地鄉 2 人、離島鄉 1 人）。

本章透過 13 位訪談對象的質性訪談結果，進行資料分析步驟，經反覆不斷閱讀每位受訪者對訪談綱要項目所作的回答內容後，藉此方式，試著了解各訪談對象為何在同一議題上，會有相同的共識也會有截然不同的意見，其差異性為何？從中獲得目前在鄉鎮市財政上所面臨的各種問題的看法與意見，並與文獻探討所得之前人研究成果相對照及分析。針對台東縣鄉鎮市財政在制度面、收入面及支出面等三個面向，歸納出目前鄉鎮市在財政上所面臨的問題及其解決策略，並對其所產生現有問題的原因加以探究分析。

本章共分為三節，以「地方財政制度面問題分析」、「台東縣鄉鎮市財政收入面問題分析」、「台東縣鄉鎮市財政支出面問題分析」作詮釋分析，相關內容說明分述如下：

第一節 地方財政制度面問題分析

依據英國財政學家席克斯觀察，各國地方財政制度，歸納成三大類型：嚴密的聯邦組織型，單一國家型及折衷型。如據聯合國之劃分方式，係依各國之政治組織體制，分為單一制及聯邦制兩類(引自林錫俊，2000)。

單一制的國家類型，地方政府缺乏獨立與自主性，雖有民選首長及民意機關，也具有若干課稅權，但實際上地方財政無法自給自足，仍受制於中央，依賴中央補助的情形非常普遍，我國即屬此類型。

民國 88 年地方制度法的制定開啓了地方自治的里程碑，賦予了地方政府自治的權力，地方得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規辦理自治事項。此法的制定賦予了地方更多的自治權，但是否真能達到強化地方自主性並促使地方自我負責的目的實待研究。而地方財政也隨地方自治的確立而分為二階段，第一階段為精省前，由省政府依「財政收支劃分法」（以下簡稱「財劃法」）主導整個資源分配，第二階段為精省後，由中央政府依民國 88 年修正的「財劃法」進行資源的分配，地方依所獲資源在自治法規的範圍內進行自治。

本節針對地方財政制度中法規層面作一探討分析，財政法規的訂定對地方財政的影響的層面相當大，制定的妥適性與否直接影響了地方財政的收支多寡，本節就鄉鎮市財政層面關聯性最密切的「財政收支劃分法」、「財政收支劃分法修正案」（以下稱「財劃法修正案」）、「統籌分配稅款分配辦法」、「補助辦法」、「地

方稅法通則」及「規費法」等法規，綜合文獻探討中學者所提出的意見及訪談人員之看法，對台東縣各鄉鎮市公所的財政影響作一研究分析。

壹、「財政收支劃分法」稅源劃分不公，各級政府間支出責任劃分不明確

為求調劑地方財政盈虛與均衡區域發展，民國 40 年 6 月頒行「財政收支劃分法」，其目的乃在於規範各級政府財政收支之分類、劃分與調劑，緩和各級政府間垂直與水平財政差異的情況，確立中央與地方間的財政關係。

「財劃法」最近一次修訂在民國 88 年，該法前後歷經七次的變革，其中以最近二次之修正幅度最大，涉及制度面與財政收入結構之改變。民國 70 年將所得稅及貨物稅全部改為中央收入，不再劃分，而使財政主導權由台灣省政府回歸中央政府。民國 88 年之修正，因精省虛級化調整行政體系，而對原屬省府之財政資源重新檢討併入中央，將營業稅重新定位為國稅；以及增撥所得稅與貨物稅二項國稅稅收 10% 由中央統籌分配予地方政府。然民國 88 年的修法雖已改變稅收分配結構，仍無法解決地方財政困難問題，尤以近年來更因「統籌分配稅款」的分配問題讓各縣市為爭執不已，更使得中央與地方間的緊張關係有增無減。

一、稅源劃分集中於中央政府，「中央統籌分配稅款」分配比率不公

我國憲法雖歷經修訂，但有關中央政府與地方政府之間，如何分配全國當年的財政收入，長期以來仍係根據立法院所通過之「財政收支劃分法」所建立的基本規範來決定。在「財劃法」的規範下，呈現兩個重大的特色：（一）就中央政府與地方政府而論，中央政府往往握有全年財政收入的三分之二，此一「中央富、地方窮」的結果，便形成了「中央集錢」的第一個特色；（二）對地方政府之間而言，「財劃法」又賦予中央政府主導所謂的「統籌分配款」以及「補助款」的權力，所以中央政府透過「統籌分配款」在地方政府之間進行「劫富濟貧」式的重分配，並利用「補助款」達成「越俎代庖」式的操控效果，而全盤調節與控制地方財政收支的情況，更進一步深化了「中央集權」的第二個特色。這種「中央集錢又集權」的現象，受到肯定地方自治的政治、財政學者的強劣批判，顯示我國中央與地方的財政劃分，確實有檢討與修正的必要（隋杜卿，2002）。

由現行「財劃法」中央與地方稅目及稅收分配比例可得知，稅收彈性高、稅收充足、可量能課稅之稅課收入皆劃歸中央（如營業稅、所得稅、貨物稅）。各縣市分配到之稅源以財產稅為主（如地價稅、房屋稅），其雖有因地制宜特性，卻也造成中央與地方財源分配不均之現象。因主要大宗具穩定性的租稅收入皆由中央政府所掌控，而地方政府之財產稅彈性差，無法因應經濟景氣榮枯調整支應日益增加之財政支出，造成地方財政日益困絀。

現行「財劃法」規範下，中央以獨斷方式分配收入與支出，並保留大筆財源

作為統籌分配之籌碼，地方政府缺乏財政自主權，凡所興革及財源籌措皆需仰承中央，因此地方政府首長並不擅長財政規劃管理，反而以競逐上級補助為能事。民國 88 年的修法，雖然「中央統籌分配稅款」有所增加，但是所增加的幅度有限，中央政府拿得多、補得少，並未真正解決地方財政拮据之困境；另外，「中央統籌分配稅款」採固定比例分配予直轄市 43%、各縣市 39%、鄉鎮市 12%，保留 6%，此分配比例並不合理，一直為人所垢病，按統籌分配稅的設置目的與精神係為調濟各地區的盈虛，滿足各地區公共事務之推動為原則，但此分配比例獨厚直轄市、縣市次之、鄉鎮市最少，形成貧者愈貧、富者愈富的不合理現象，以致目前部份縣市鄉鎮市發不出薪水，繳不起水電費的慘況。

二、地方政府行政職能重疊，造成資源浪費

各級政府財政收支之劃分，在支出面，依其在行政區域內之職權與支出相關規範，以決定其基本需求。依學者分析，政府各項職能中包括：公園維修、消防安全、水利灌溉、污染管制、道路工程、教育文化與國防外交等六項，中央政府無所不能，地方政府（直轄市、縣市、鄉鎮市）則除了國防外交外也是無所不能。如此，各級政府都從事同一組織功能，在行政職權上易致權責不分，經濟效益上造成浪費。

我國地方財政的問題，如單純從其收入面、支出面與調整面的不均衡問題觀之，最重要的關鍵在於地方政府支出成長快速，自主財源普遍不足，須長期依賴上級政府補助，方能支應人事費用，進而從事地方建設，以致於地方自治一直無法落實。而地方財政的問題，涉及層面甚廣，包括政府職能與權限劃分、行政區域重劃及政府組織再造等議題，因此地方財政改革的推展，須將上述議題全面考量進行。首先，釐清中央與地方的權限，乃財政收支合理劃分的前提與要件。其次，為釐清政府職能與財務責任間之關係，須有專門機構負責檢討行政區域重劃與各項政務經費分配負擔相關的法律，確實合理劃分各級政府職能與財務責任，避免重複不經濟行為發生。

現行「財劃法」具有收入劃分明確和支出任務分派模糊的特性，造成各級政府的收入和支出間，缺乏連鎖的效果。因此，應切實提出透明化、公式化、具有明確約束力的分配方法，使錢權之權利義務相稱，促使地方財源實質增加，以及地方財源只增不減。地方財政問題涉及多面向，整個地方財政改革工程的推展，必須整體的規範與持續的進行，才能克竟其功。而中央與地方政府職能權限與財務責任間之關係的明確釐清，是財政收支合理劃分的前提與要件。

「財劃法」在調劑地方財政盈虛與均衡區域發展仍有一定程度之貢獻，其「統籌分配稅款」的設計即在平衡各級政府的「垂直不均」及同級政府的「水平不均」情形，對平衡城鄉發展有一定的助益，但現行法令層面，仍有諸多缺失亟待改進，為使該法充分發揮功能，中央政府應針對現有缺失之處予以匡正，儘速立法通過「財劃法修正案」，針對財政收支面作合理劃分，以解決目前各項爭議。

貳、「財政收支劃分法修正案」將增加鄉鎮市分配額度， 但仍有公平性及實施上的問題

「財政收支劃分法」自最近一次修正後施行至今已逾 9 年，各界對此法仍存有許多爭議。行政院鑑此於近年提出修正草案送審，目前仍待立法院審議中，尚未獲通過。本研究以行政院所提「財政收支劃分法修正案」（以下簡稱「財劃法修正案」）為研究主題之一，訪談相關人員對此修正草案所提關於鄉鎮市部份作一討論，對於修正案中擴大稅基將營業稅全數納入分配來源及將「中央統籌分配稅款」鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定分配辦法的看法，受訪人員均贊同此作法，但對其所造成的影響則有所保留。

一、擴大稅基，增加鄉鎮市分配額度，但保障條款有害公平性

行政院所提之「財劃法修正案」對鄉鎮市而言，其修正重點在於擴大「中央統籌分配稅款」規模，將營業稅總收入減除 1.5% 稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全數及菸酒稅之 80%，作為「中央統籌分配稅款」之財源，修正前分配稅款的來源僅為所得稅的 10%、營業稅的 40% 及貨物稅的 10%，如此擴大稅基後，行政院經試算約可增加 400 多億的分配財源，並於鄉鎮市分配金額部份，保證「只增不減」。對此受訪人員有不同看法，贊成此保障條款者，認為此舉保障了鄉鎮市的基本權益，分配額度不因修法而有所下降；反對者則認為保障條款的訂定，失去了調整空間，對某些原已分配過多的鄉鎮市（如山地鄉），無法予以合理調降，有害公平性。

「將鄉鎮的比率納入縣市來分配，但鄉鎮部份又保障只增不減，此造成除非比率提的很高，或稅收大幅增加，否則真正可分配的額度扣除保障部份，可分配的額度也不多了，若此法能取消保障條款，會更具公平性。」(B-1-1)

「贊成此修正案，擴大稅基的可增加財源的分配，對縣及鄉鎮來說都是好事，有錢好辦事，若能因此增加統籌稅款分配數，可提高地方的財政自主能力，地方更有能力做想做的事。」(E-1-1)

「贊成此修正案，擴大稅基的結果，餅做大了，分的自然會比以前多，對提升地方財政自主能力而言是有利的，但在改善公平性上仍有限，因其有保障條款，保障絕不低於基準年的分配數，對台東縣的山地鄉如海端鄉來說，其 98 年度就分得了 1,510 萬元，修正後的『財劃法』保證只高不低的原則，相對對台東縣其他鄉鎮市就不公平，山地鄉所分得的比重仍是過高，故此保障條款應訂定落日條款，如三年後即取消保障限制，回歸公平面，交由縣府訂定合理的分配方式。」(F-1-1)

「對於營業稅全數列為統籌分配稅款，全部分配予地方政府，擴大地方政府財政稅基，以改善地方財政，並賦予地方政府財政自我努力之責任，但最終點仍需縣市長之配合，若首長不願配合，財政單位再如何努力也是枉然。」(H-1-1)

「中央將營業稅全數納入分配來源對地方來說當然是好消息，地方歲入增加，可

微幅紓解各地方政府目前財政窘況。但近年因景氣下滑，影響整體稅收情形頗重，中央、地方財政赤字日益擴大。財劃法修正草案僅是將稅收大餅重新調配，而此舉會不會讓地方政府在預期歲入將增加的情形下，而使地方歲出規模擴大。」(J-1-1)

「財劃法修正案」擴大稅基增加「中央統籌分配稅款」的規模，此舉必然會增加鄉鎮市的分配額度，就提升鄉鎮市財政自主性必然有所助益，但就保障條款部份，大多數的訪談者均認為不妥，若是對該縣整體鄉鎮市的總分配額度予以保障「只增不減」，大部份的鄉鎮市均無意見，但若是對各別鄉鎮市的分配額度予以保障，則大多數受訪者均持反對意見，認為修正的精神即在於打破目前不公平不合理的現象，現今山地鄉因面積權數高，而獲致大額分配數已不合理，若修正案又再對其作保障，那在總額度增加有限的情況下，又不能調降山地鄉的分配額，如此即使修正案通過，成效也是相當有限的，應取消各別保障條款較為合理。

二、授權縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，但不交由縣直接撥付

「財劃法修正案」的另一個重點，是將「中央統籌分配稅款」鄉鎮市比率納入縣直接分配，並授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，目前「中央統籌分配稅款」的基本建設需求分配部份，係依人口、土地面積來設算，除離島鄉加重計算外，全國均採統一分配公式，此法忽略了各縣轄內個別鄉鎮市的不同特性，「財劃法修正案」將鄉鎮市的比率納入縣中並交由縣訂定分配方式，較能因地制宜，符合當地需要，但中央未將撥付權交給縣政府，難以達到行政作業一致性。。

「各縣市因地理條件或工商發展程度不同，致縣市及所屬鄉鎮市各項發展迥異；因此，中央設算各縣市統籌分配稅款如將各鄉鎮市納入，再由縣訂定分配辦法，各縣市則可依所轄鄉鎮市發展條件制訂分配指標，應可較現行由中央統籌分配更可符合地方發展實際需要。」(A-1-1)

「以後如果授權縣制訂分配辦法，縣就可以作適當的考量，在滿足基本支出下再來設定多項指標，不會像中央只考量少數人口、土地面積等項目太過狹隘，縣可依所轄鄉鎮市的狀況來考量，如將公共設施的維護經費納入設算項目中，有的鄉鎮的土地面積雖然大但大多是無人居住的山區，並無公共設施或公共設施很少，這部份就應納入考量。」(B-1-1)

「『中央統籌分配稅款』授權由縣政府訂定分配辦法，縣政府較能因地制宜就所轄鄉鎮財政情形及建設之需求，較原分配辦法具彈性，但由縣政府所訂分配辦法能否完全公正、公平，鄉鎮市公所能否接受，縣府有努力的空間。」(C-1-1)

「原則上贊同鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配，不但可以讓經費更公平分配，且可統籌營造各縣之特色；然仍應視縣對於法令之訂定是否可以真正落實公平。」(D-1-1)。

「另對交由縣政府訂定分配辦法來說，也是適當的，因每一個縣市情況不盡相同，交由各縣市政府訂定分配公式，較能因地制宜，訂定公平合理的設算項目。也應

交由縣直接撥款給鄉鎮市，沒有必要由中央撥付，此透露出中央對縣的不信任，這是沒有必要的，若縣未依規定撥付予鄉鎮，中央也可扣減縣的撥付額，所以應將此一併授給縣市政府。」(F-1-1)

「由縣可依據當地鄉鎮市不同的情況來訂定分配辦法，較為合理，像綠島鄉因人口少、面積小，每年分配數都不多，而山地鄉因面積大分那麼多很不合理，希望修正案通過後能改善此狀況。」(M-1-1)

全部的受訪者均贊成「財劃法修正案」中所提，將「中央統籌分配稅款」鄉鎮市比率納入縣直接分配，並授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，因其符合了因地制宜的精神，賦予各縣市依其鄉鎮市型態需要而訂定合理的設算標準，但在撥付方式部份，受訪者則認為沒有必要交由中央直接撥付，既然已授權縣政府訂定分配方式，撥付也應一併交由縣政府執行，達到行政作業的一致性。

參、「縣統籌分配稅款」規模過低，對平衡各鄉鎮市收支差距助益不大

為解決地方財政之困難，以統籌分配稅款作為調節各級政府間的「垂直不均」與同級政府間之「水平不均」之情形，為各國所多採行之工具，歷年來我國亦透過「統籌分配稅款制度」來調劑。長久以來各級地方政府自主性財源皆偏低，因此如何透過制度設計以統籌分配稅款方式調劑盈虛或依賴上級政府補助均衡地方發展，向為財政管理上的重要課題（徐仁輝，2002）。

一、「縣統籌分配稅款分配辦法」加權貧瘠鄉鎮市分配比率，但因規模過低，效果有限

台東縣政府依「財政收支劃分法」第十六條第四項的規定訂定「台東縣統籌分配稅款分配辦法」（詳見後附），此法乃本調劑財政盈虛原則，將於縣內地價稅徵起數之 20%、房屋稅徵起數之 20%、契稅徵起數之 20%及專戶茲息收入，依規定分配予縣內各鄉鎮市。分配辦法中將「縣統籌分配稅款」分為「特別統籌分配稅款」（10%）及「普通統籌分配稅款」（90%），「普通統籌分配稅款」的分配方式為優先彌補基本財政收入不敷基準需要的部份，再控留分配各鄉鎮市次年度的退休經費，最後依基本收支的比率設算基本建設及業務經費，並對基本收支比率較低者（較貧瘠的鄉鎮市）予以加權計算；「特別統籌分配稅款」則為支應各鄉鎮市緊急或其他重大事項或考核所需經費，由各鄉鎮市公所研提支出計畫，報經縣府核定後納入預算辦理。對上列「普通統籌分配稅款」中加權分配方式，受訪者均表認同，認為其符合調劑盈虛原則，但因「縣統籌分配稅款」本身規模過低，對平衡各鄉鎮市間之收支差距效果有限。

「由於分配辦法制度化、透明化，故已臻公平合理」(A-2-1)

「惟辦法中『特別統籌分配稅款』之設計係為支應各鄉鎮市緊急或重大事項所需經費，由鄉鎮市公所提出計畫送經縣府核定後納入預算辦理之機制，此原為因應

不可預期的重大公共所需,但不免因政治因素而無法如預期規劃發揮其財務效能。」(A-2-2)

「基本上盡量使其公平合理,『普通統籌分配稅款』的分配公式縣府每年都會邀集鄉鎮公所來討論,取得大家均可以接受的共識,而非只對某一鄉鎮有利而修正,會以整體做考量。基本上會尊重各鄉鎮市的提議,先予以設算後看其合理性如何,不會獨厚某些鄉鎮。而『特別統籌分配稅款』部份除支應考核獎金外,餘作短收的彌補,像去年就有短收,但仍照設算核定數撥足,就是以特別統籌來彌補的,另外還有作為支援鄉鎮作大型計畫之用,如現在台東市公所作的公墓遷葬縣政府就有補助。」(B-2-1)

「『台東縣統籌分配稅款』年度規模僅 9,000 餘萬,扣除彌補基本財政收支不平數及預估退休經費,可分配基本建設及業務費約 7,500 萬分配予 16 個鄉鎮市公所,對公所之財政助益不大,日後如『中央統籌分配稅款』確定授權縣政府訂定分配辦法,納入一併考量較符合實際。」(C-2-1)

「尚屬公平合理,已比『中央統籌分配稅款』來得公平些,起碼一些山地鄉已經減少非常多,沒有一個政策或方法是絕對的公平合理,而且『縣統籌分配稅款』的金額本來就不多。」(D-2-1)

「目前應算公平合理,有考量對收入較為貧瘠的鄉鎮予以加權,可稍平衡城鄉差距,但因『台東縣統籌分配稅款』的規模並不大,收效有限。若鄉鎮市認為有不公平之處,可隨時提出修正方案來檢討修正。」(E-2-1)

「台東縣統籌分配稅款分配辦法」第五條中基本建設及業務經費分配方式,除優先分配每一鄉鎮市基本額度 30 萬元外,餘按「基準財政需要額」與「基準財政收入額」之比率占全部鄉鎮市比例合計數之比率分配之,並對鄉鎮市中「基準財政收入額」減「基準財政支出」低於 2,000 萬元以下者予以加權,此數額愈低者加權數愈高。對此分配方式,大多數的受訪者均表示尚屬公平合理,因其有考量各鄉鎮鎮的收支狀況,對較貧瘠的鄉鎮的設算比率予以加權,有符合公平原則,但因「台東縣統籌分配稅款」規模過低,無法真正發揮調劑盈虛功能。

二、基本支出的設算標準及項目應作適度調整,使分配辦法更趨公平合理

「台東縣統籌分配稅款分配辦法」中計算「基本需要額度」的項目為,正式編制人員人事費、退撫經費、經常辦公費、主(副)席特別費,及依「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」所列應負擔項目。部份的受訪者認為目前的分配辦法仍有改進之處,如基本需要的部份設算項目標準過低未調整、公共設施維護費未納入考量等;基本收入設算部份是否應排除「原住民基本設施維護費」等,這些意見均可列入下次修法的參考。

「不公平合理,基本支出部份設算的太低,如公式部份的辦公費設算金額太低(每人每月 750 元,而且多年未調整,甚至連繳納電費的錢都不夠,且公共支出、公

設維護費未考慮等，公式多與『中央統籌分配稅款』設算項目相同，『縣統籌分配稅款』基本支出設算部份只是多了民代支給及村里長辦公費，人事費彌補部份『中央統籌分配稅款』已彌補，『縣統籌分配稅款』不須再列入此區塊。」(F-2-1)

「台東縣的城鄉差異在於地理人文，靠山和靠海、原鄉與非原鄉，用同一方式分配本就不合理，若能將城鄉差異因素排除，例各鄉鎮的上級補助收入-原住民基本設施維持費，及非自籌但列自籌財源的稅課收入(統籌分配稅款除外)等等，計算其中差異比例或百分比後，之後計算的基本建設及業務經費基準可能較能合理滿足各鄉鎮財政需求，以基準財政收入額減基準財政支出額剩餘數來計算只能說是齊頭式的分配而已，並不公平合理。」(I-2-2)

「建議加重『縣統籌分配稅款』中對計畫預算考核成績不佳者之扣減比率，目前『計畫及預算考核要點』中對於考核成績未達八十分者扣減次一年度『縣統籌分配稅款』分配比率，此制度的設計立意良好，但因扣減的比率不高，對總收入分配數影響不大，尤其對山地鄉來說，『縣統籌分配稅款』本來分配的就少，相形之下，能扣減的數額也有限，所以在公所財、主單位的意見並未獲得重視，若能加重扣減比率，對於表現差者甚至可扣減全部分配數，並於分配公文中明確列出被扣減的數額，如此才能使首長重視考核項目及開源節流的重要性，使公所的整體制度步入正軌。」(L-2-2)

有關「特別統籌分配稅款」的分配方式，除支應考核獎金外，餘為支應各鄉鎮市緊急或其他重大事項經費，由各鄉鎮市公所研提支出計畫，報經縣府核定。而各鄉鎮市所提計畫核定與否，受政治因素影響頗大，無法如預期規劃發揮其財務效能。另對考核成績影響「縣統籌分配稅款」分配比率部份，有受訪者建議應加重計算考核成績不佳者的扣減比率，可使首長更能重視財務運作的正當性，使整體制度步入正軌。

綜上所述，「縣統籌分配稅款分配辦法」的立法目的，在於調劑該縣鄉鎮市間的「水平不均」的情形，同一縣份中可能有的鄉鎮較繁榮財源較為充裕，有的鄉鎮則較為貧瘠財源困窘，為改善此貧富不均的現象，使民眾不因在同一縣市中居住地的不同有受有差別待遇，將部份的地方稅提撥分配，且對財源愈拮据的鄉鎮加權愈高分配較多，此做法符合公平原則。但在台東縣囿於「縣統籌分配稅款」的總分配規模過低僅9千萬餘元，相較「中央統籌分配稅款」之12億餘元，差距過大，再由16鄉鎮市分配下來，每鄉鎮市分配到的額度並不高，對調劑鄉鎮市間的盈虛幫助不大影響有限。期能透過「財政收支劃分法」的修正，將「統籌分配稅款的分配辦法」交由縣訂定，縣政府就可將「中央統籌分配稅款」及「縣統籌分配稅款」合併分配，並依當地的實際情形訂定合理分配方式，真正落實「統籌分配稅款」調劑盈虛功能。

肆、「補助辦法」的實施受政治因素影響很大

補助款政策在於救助貧瘠地區，惟政策工具的選用，必須符合公平與效率的原則，並且要為當地居民所接受。我國利用補助款當做政策工具，學理上區分為「對歲入稅收不足補助」與「對歲出經費補助」等二種；惟實際運作上，則分有「一般補助」與「業務補助」等二種，分別用以達成不同的政策目標(徐逸士，1980)。前者利用「一般補助款」，未限定用途，作為地方政府平衡預算用，對於財政赤字的縣市是種救急措施；後者「業務補助」是投入地方公共工程，從事基本建設，目的在提升地方生活水準與品質，縮短城鄉差距，是種救窮措施，希望建立地方自治財政，落實財政自我負責機制(蘇金錢山，2000)。

對補助制度的公平合理性與否、是否有改進空間，經訪談台東縣政府及鄉鎮市公所的財政、主計人員後所得的意見分述如下：

一、補助款分配數多寡受政治因素影響嚴重

台東縣政府在對鄉鎮市計畫型補助款部份，訂定有「台東縣政府對本縣各鄉鎮市縣轄市公所補助辦法」(詳見後附)，依所列補助項目由鄉鎮市公所提案補助，對於補助款分配的公平合理性如何，受訪者均表不認同。

「目前縣府對本縣各鄉鎮市的補助辦法雖訂有『臺東縣政府對本縣各鄉鎮縣轄市公所補助辦法』，並於第3條規定：『為謀全縣之經濟平衡發展，…酌予補助…』；惟就實際執行面而言，往往因鄉鎮市長與縣市長施政理念為優先考量，尚未能就平衡發展建立評估指標以為公平合理分配補助款。」(A-3-1)

「不公平，這些補助款只代表縣長的關愛眼神，並非真正用在需要的地方，以關山鎮為例，每年從縣得到的補助款，真是少的可憐。」(D-3-1)

「不公平合理，單就現行縣對鄉鎮市的補助辦法來說，辦法本身就有不合理處，此辦法是依據財政能力的高低來分級補助，立意是正確的，但計算方式有問題，如其以各鄉鎮市公所的基本財政支出占歲出總預算數比率來分級，給予不同的補助，比率越高者代表其財政能力越低，補助的額度就越高。但其中計算比率的母數“歲出總預算數”本身就含了中央各單位的補助款，每個鄉鎮的情況各異，爭取到的補助款也不同，而且補助款為收支對列指定用途，該鄉鎮的補助款越高並不代表其財政能力越佳，所以應剔除此項目才較合理。另對補助款作業運行方面，雖有成立補捐小組審議各鄉鎮的提案，但並無一套公平合理的審核標準，人為的因素影響很大。」(E-3-1)

「不公平合理。補助款分配未公開作業，縣府雖有成立『補助及捐助案件審查小組』審核提案，但徒具形式，最後的決定權仍掌握在首長的手中，還是要靠關係、靠背景才要得到補助經費，與中央分配給鄉鎮市的補助款相同，一樣是要靠關係去上面要才有用，否則計劃提報上去也不一定核定下來，或是僅補助一小部份，無多大助益，多靠立委、議員去要，人為干預的情況太嚴重。」(F-3-1)

「不公平合理。補助款的分配大多靠有力人事去關說才有用，關係好的補助款就比較多，關係不好的就少一點，有的甚至都不補助，在議員建議案部份也是同樣的情形，都是靠人情行事，並未真正落實補助辦法的精神。」(G-3-1)

「補助款計算標準常以選票為優先考量，在此因素下，當然不公平。另一不公平之處，縣府會以中央統籌分配稅款分配給鄉鎮的多寡來增減鄉鎮之補助款，像本鄉的中央統籌分配稅款較多，縣府對本鄉會提案幾乎都不補助。至於是否有私人情誼的考量(如大樁腳)，就不得而知。縣政府於年度結束前若有剩餘款，才會將餘額再分給鄉鎮。」(K-3-1)

「不公平不合理。綠島鄉每年從縣府可獲得的補助款少之又少，縣府補助款的分配都靠交情，本鄉並沒有議員名額，在無有力人士情況下，幾乎爭取不到什麼補助款，綠島的建設經費的來源都靠中央經建會每年編列 500 萬的離島建設基金補助，但此基金對工程部份又有限制，每一工程不能超過 50 萬元，所以鄉公所也沒辦法做大的建設計劃，而且綠島鄉又沒有原住民基本設施維持費的補助款，所以能運用的經費相當有限。」(M-3-1)

由上述受訪者的意見可得知，縣政府對補助款的分配存在著許多不合理性，雖有訂定補助辦法及成立「補助及捐助案件審查小組」審議鄉鎮市提案，但只是徒具形式，並未發揮實質功能，真正影響提案核定與否的因素仍在於首長的權限中，鄉鎮市長與縣長的關係直接影響了補助分配數的多寡，另外議員建議案補助的多寡則與當地是否有議員名額有密切相關，受訪者均認為補助款的分配受政治因素的影響相當大。

二、縣政府對鄉鎮市的補助款未與縣政整體發展配合

以鄉鎮市層級的地方政府而言，由於中央編列之「一般補助」僅及於縣市層級，故鄉鎮市層級僅適用於「計畫型補助」，並無一般性補助款的撥付。而所謂計畫型補助即為「業務補助」，指投入地方公共工程，從事基本建設，目的在提升地方生活水準與品質，縮短城鄉差距。而縣政府對鄉鎮市的「計畫型補助款」的分配卻飽受垢病，而要如何改進上述諸多不公平合理的現象，受訪者提出不同的看法。

「對於改進方式，個人認為對於『一般性補助款』除預留一部分作為緊急或特殊施政所需外，如可參照『縣統籌分配稅款分配辦法』制度化，對於均衡地方發展建立指標作為分配權數，依權數計算補助款，始可避免主事者個人偏好影響整體均衡發展。」(A-3-2)

「可由設計綜合規劃來著手，縣府每隔幾年就會做綜合規劃，但並未落實去執行，一般來說綜合規劃會分短、中、長期，所謂短期為 1 年內、中期為 1 年以上至 4 年，長期則為 4 年以上，應落實此規劃，讓遊戲規則很確定，再給鄉鎮去提報，再組審核小組，大家公平去審核，基本上我們是比較贊成這樣，遊戲規則訂的很明確、把彈性空間壓縮變小。縣政府在做規劃時就可以邀集民意代表及各鄉鎮市

長來做討論取得大家的認同下去做，以後提報的計劃就是照這個目標來走，再以評選的方式讓大家作良性的競爭，評選小組內部的人員比例盡量不要超過三分之一，多加入外部專家學者成員，以達公平性，若有照綜合發展計劃去做，就可以確立短期目標、中長期目標，確立整個縣的發展方向，這樣對縣的發展整體才有幫助。」(B-3-2)

「現行縣府對各鄉鎮市雖訂有補助辦法，個人認為應將所提計畫是否具急迫性、鄉鎮自行配合款比例等因素納入權數，修改辦法。」(C-3-2)

「首先應修正補助辦法，除修訂財政能力的計算方式外，對所列補助項目也應訂定優先順序，對緊急、重要性高的項目，應排列優先補助較為合理，若將補助辦法訂定明確，就可降低人為干預因素。」(E-3-2)

「應明訂分配比例及優先順序，不是僅列補助項目而無優先次序，補助款只是淪為議員或縣長的私房錢，此會造成有關係的就要得到錢，沒關係的就沒錢，相當的不公平。補助辦法並未真正落實，訂定部份也須加以修正，如重要、緊急項目優先補助，辦活動等可以暫緩。」(F-3-2)

「補助款應採行公開、透明、合理的方式進行，固定將補助款內容公告，且應列明優先順序及比例，避免重複資源浪費，且降低人情關說壓力，又能讓民眾一同來加以監督政府的行政績效。」(J-3-2)

「應將縣政府對各鄉鎮市的補助款分配透明化，並訂定鄉鎮市基本的分配額度且應以種類作區分，對各項目訂定基本分配額度，如補助工程類、活動類、設備類的每鄉鎮的基本額度各為多少，超過的部份再由各鄉鎮視實際需要爭取。如此至少不會造成鄉鎮之間落差太大，關係不好的甚至完全沒有補助款的不公情形。」(L-3-2)

「台東縣政府對本縣各鄉鎮市縣轄市公所補助辦法」訂定的公平合理性與否，直接影響了補助款分配的適當性，多位受訪者認為要使補助款分配合理化，首先就要修正此補助辦法，除對其中衡量財政能力等級的計算方式的不合理處作一調整外，另是否應訂定每鄉鎮市的基本分配額度及補助項目的優先順序，也是值得討論的，多數受訪者認為補助款的分配受政治因素的干預很大，若能於法規中訂明各鄉鎮市的基本分配額度，且對補助項目排列優先順序，以重要性高、緊急者列為優先補助事項，至少可以降低目前人為干預不公平的現象。

就縣政整體的發展觀之，綜合規劃設計是相當必需的，縣政府做此規劃時應站在全縣之上，以長遠的眼光、審慎的規劃來制訂短、中、長期的目標，再由鄉鎮市去配合下才能帶動縣政整體的發展。補助制度的設計就應該配合此綜合規劃方向去進展，於確立目標後，應訂定公平合理的審查機制，審查小組的成員半數以上應由外聘專家學者擔任，如此可避免私相授受的情形，增加審核的公正性，再者交由專業的人員審查也較能選出符合效益的項目，避免資源的浪費，另補助對象、金額的公開透明化也是相當重要的一個環節，公開補助內容可讓縣民了解資源分配情形及合理性並共同來監督施政績效，使資源能做更有效益的運用。

伍、「地方稅法通則」及「規費法」的施行無助地方財政自主性提升

蔡吉源（2000）認為欲改善地方政府窘境，應制定地方稅法通則及規費法給地方政府以稅課收入的自主權。蔡茂寅（2003）認為地方稅與規費，皆屬地方財政權的重要一環，為重要的地方財源，常有論者主張、建言應該儘速制訂地方稅法通則與規費法，以解決地方財政的困境，但是，此二法的通過，是否意味地方自治團體的財政就此得到紓解，則有必要深入探討其實際上運用。

一、「地方稅法通則」施行對增闢財源效果甚低

「地方稅法通則」自民國 83 年經行政院提案至審議通過，歷經近九年，直至民國 91 年 12 月 11 日始經總統公布施行。其中爭議甚多，各界對「地方稅法通則」的立法意見分歧頗大，對其所產生的實質效益也有所存疑。該法賦予地方開徵特別稅、臨時稅課或附加稅課的法源，如能落實，對提升地方財政自主權，增加地方收入應有正面助益，但為何施行至今全省通過施行者寥寥可數，由表 4-1 可得知，全省僅 6 個縣政府施行，稅目以土石採取特別稅為主，鄉鎮市部份僅 5 個公所申請通過目前開徵者僅 4 個公所，稅目均集中課徵建築工地臨時稅。在地方頻喊財政困窘之際，為何依法開徵的地方政府是如此少，地方又為何不善用此項課稅工具增加收入，實值得深入省思。

表 4-1 地方政府開徵地方稅一覽表

編號	地方政府	稅目	實施期限
1	桃園縣政府	營建剩餘土石方臨時稅	98.01.01~99.12.31（2 年）
		景觀維護臨時稅	98.01.01~99.12.31（2 年）
		體育發展臨時稅	93 年通過，尚未開徵。
2	苗栗縣政府	營建剩餘土石方特別稅	94.03.01~98.02.28（4 年）
		土石採取景觀維護特別稅	94.03.01~98.02.28（4 年）
3	南投縣政府	土石採取景觀維護特別稅	97.05.01~101.04.30（4 年）
4	台中縣政府	特殊消費特別稅	97 年通過，尚未開徵。
5	高雄縣政府	土石採取特別稅	95.01.01~98.12.31（4 年）
6	花蓮縣政府	土石採取景觀維護特別稅	96.10.27~100.10.26（4 年）
		礦石開採特別稅	97 年通過，尚未開徵。
7	台北縣土城市公所	建築工地臨時稅	96.12.01~98.11.30（2 年）
8	台北縣淡水鎮公所	建築工地臨時稅	96.12.12~98.12.11（2 年）
9	台北縣五股鎮公所	建築工地臨時稅	97.05.16~99.05.15（2 年）
10	台北縣鶯歌鎮公所	建築工地臨時稅	97.05.27~99.05.26（2 年）
11	台北縣八里鎮公所	建築工地臨時稅	97 年通過，尚未開徵。

資料來源：民國 97 年度地方財政研習班講義（鄭義和，2008）

對此，研究者訪談了多位台東縣政府及鄉鎮市公所財政、主計人員，針對地方稅法通則通過施行後，台東縣鄉鎮市提案的開徵稅課的情況及對財政自主性提升是否有助益，受訪者均認為助益不大。

「對於人口少，經濟不發達的鄉鎮市而言，『地方稅法通則』及『規費法』通過之後，對其財政的助益不大；特別是本縣的鄉鎮市而言，除了綠島或蘭嶼等離島鄉或有開徵觀光的清潔規費條件外(且應以成本收費為原則)，其餘因上開因素，並無條件開徵有實質財源的地方稅及規費，而上二離島縱使開徵觀光清潔規費，似應無法達成財政自主性；因此，『地方稅法通則』及『規費法』通過之後，對於提升本縣各鄉鎮市財政自主性並無助益。」(A-7-1)

「助益不大。其實這是整體性的問題，如果課稅或提高規費所增加的收入會比上面要的少，那就不會想去做這件事情了，如果去爭取就可以要到1、2百萬，可能用課稅或規費來籌錢好幾年都不一定會有這個數額，而且又可能有負面的攻擊，那就不可能會去做啊。所以有很多制度本來設計是很好的，比如說這個地區的民眾要享受比別地區較好的待遇，就應該負擔較多，這原本是合理的，但現在反而心態變成，我要享受的比別人好，但我不要負擔，地方政府去跟上級政府要去爭取就好了。」(B-7-1)

「應對地方首長加以教育訓練，因為大部份的地方首長會等著中央給錢，而不願意自己創造一個新的規費或稅賦來增加居民的負擔，抑或民眾會比較鄰近鄉鎮的規費或稅賦，而影響選票。」(D-7-2)

「無實質助益，此法規只是虛有其表劃大餅而已。如『地方稅法通則』雖賦予地方政府課稅權，但仍需經過中央的核准，且要找到稅源已經非常不容易，民選首長多不願得罪當地選民，所以大多會把目標設定為外來者，如綠島鄉設定對觀光客課徵『觀光資源生態維護臨時稅』，但仍是遭中央予以否決，其實我認為其對觀光客課徵此稅是合理的，觀光客每年約40萬人，當地的垃圾掩埋場又不大，觀光客造成地方的髒亂、帶來垃圾，造成環境污染，基於污染者付費的原則，對其課稅是合理的，但中央卻以違反『憲法』第10條人民有遷移的自由而予以否決，這很不合理。」(F-7-1)

「此二法均無太大助益，以『地方稅法通則』而言，依據今年度12月份財政部資料顯示，全省319個鄉鎮市中，只有4個鄉鎮市有依『地方稅法通則』訂定自治條例並開徵臨時稅，而其名目均為『建築工地臨時稅』，此法令制定已逾6年，真正依法開徵的比例如此低，可見實質助益不大。」(G-7-1)

「助益不大，依『地方稅法通則』來徵稅，在技術面、法制面上有困難性，像本鄉有提案努力過但未獲通過，後來又想過要以『規費法』方式對觀光客來收取清潔規費，但若將之附加在飛機票或船票上，無形中提高票價，在景氣差的現況下，怕會影響客源引起反彈，所以並未推動，所以說此二法規對鄉鎮提升財政自主實質助益不大。」(M-7-1)

「地方稅法通則」的立意是良好的，它開放了地方政府某種程度的課稅自主

權，但大家卻普遍反應其效益不大，主要原因首先在於制度面的不健全，受訪者中就有人認為「財政收支劃分法」支出面的規定不明確，各級政府負責的事務重疊性過高是造成的主因之一，同一支出事項，從中央到地方都可以執行，從中央到地方均編列有經費，那首長自然會想到直接去中央或縣市政府爭取經費就好了，若是要透過地方稅法通則來籌措財源，首先程序不但繁複且提案不一定會獲得通過，真正經核可得以開徵，課得的稅收也不見得足夠。若地方與上級關係良好，直接去爭取速度更快錢又多，這些導致了地方首長不願積極新闢稅源。以上均為因制度不健全所導致，若法令規定的明確，各級政府的職掌不重疊，自然也不能編列法無明文的經費，那麼地方政府就算想去上級政府去爭取也沒機會，就會促使地方建立自我負責的精神。

另外選舉的因素也是造就地方不願依法開徵新稅的主因，地方首長有選票壓力，不願意去得罪當地的選民，對地方民眾直接徵稅有困難，所以由已開徵的項目可得之，課徵的對象多為業者，縣市政府方面以「土石採取特別稅」為大宗，鄉鎮市部份則是課徵「建築工地臨時稅」。以台東縣而言，經調查本縣各鄉鎮市後，僅綠島鄉公所有提案送審，其稅目為「觀光資源生態維護臨時稅」，課徵的對象為進入綠島鄉觀光的遊客，但遭財政部以違反「憲法」第 10 條人民有遷移的自由而予以否決，其餘鄉鎮市則無提案。台東縣的工商業不發達，建設案件也很少，並無條件仿效台北縣鄉鎮公所課徵工地稅，在先天不足、後天又失調下，實無條件依法開徵新稅，故受訪者均認為此法的施行並無助於提升鄉鎮市的財政自主性。

二、未落實「規費法」調整檢討機制

一般認為，「地方稅法通則」對於新稅的開徵，似乎多數基於選舉的考量因素而不寄予厚望，但是對於「規費法」，基於受益者付費的原則，應有助於地方財政的開源。再者，規費與稅捐之替代選擇，在課徵依據及法定程序顯有不同，規費與地方稅在法律定位上顯有不同，此對地方財政上替代選擇，值得吾人重視（葛克昌，2003）。

「規費法」的立法宗旨，是為增進國民財政負擔的公平及有效利用公共資源，落實使用者、受益者付費原則及維護民眾權益。經公佈施行 6 年以來，對地方財政是否有助益，經訪談多位受訪者後，大多表示助益不大，仍有許多值得改進的空間。

「『規費法』」的部份，雖訂定三年檢討一次收費標準，但反而大家都提出要調降，沒有人要調升，而民選首長為了選票考量，不想得罪選民，通常不會調升，也不想新增收費項目，況且還有民意代表的阻撓，所以要真正依『規費法』的精神做也很困難。所以要改善此狀況，在地方政府上應加強自我負責的精神，在民眾方面，應落實使用者付費的觀念，由上至下都有這個共識後，才有機會改進。」(B-7-2)

「應下放授權，如清潔規費是隨水徵收，每度才 2.9 元，其實都偏低，收不到什麼錢，這標準不是我們能訂的，是行政院環保署訂定，但收費是地方來執行，成

本由地方負擔，清潔隊是我們來養，這也類似中央請客地方買單的情形，單台東市清潔隊一年的人事預算就要1億1千多萬元，但清潔規費只收3,200萬元，根本不敷成本，隨水徵收部份才2000多萬，而且此收費標準已經多年未調整了，業務是地方在執行，中央只會做好人。應授權地方去訂定合理的收費標準，中央若真要落實規費法的精神，就應該將更多的權限下放地方，由地方因地制宜，確實衡量其所需負擔的成本去收取合理的費用，落實使用者付費的精神。但仍會受限於民選首長的選票壓力，怕受反彈而不敢調高收費標準和新增項目，除對特定明顯的利益團體收取外，很少能藉由規費的收取來增加財源，」(F-7-2)

「而在『規費法』部份，本鄉除納骨塔的使用費有做調整外（鄉民入塔的減免優惠至去年度為止），其餘的規費項目收費標準均未調整（如建議適度調高托兒所保育費，但因景氣不好，未獲支持），也未新增規費項目，首長多受限於選票及代表的壓力而無法對其做適度調整。」(G-7-1)

「規費部份，法令規定收費標準應三年檢討一次，本所並未依規定辦理，部份收費標準應有調整空間，還有應加強辦理欠費催繳業務，非自來水清潔規費欠費情形嚴重，應加強催徵。」(H-7-2)

「無助益。本鄉為山地鄉，鄉民普遍都很窮困，留在鄉內的也大多是老弱婦孺，根本不可能對鄉民再課徵新稅或提高規費收費標準，在者工商業又非常不發達，遊客也少，也沒有向業者或觀光客收取的機會，所以此二法之通過施行，對本鄉來說並無助益。我想不只是單指本鄉，對台東縣各鄉鎮都沒有太大的助益，因台東縣整體鄉鎮市的情況均不佳。」(L-7-1)

規費依法分為「行政規費」及「使用規費」，所謂的「行政規費」即各機關學校為特定對象之權益而辦理的事項，如審查費、權利註冊及設定費用、證明書核發費用等；「使用規費」則是，各機關學校交付特定對象或提供其使用公有設備、場所、資料等所收取的費用。依法地方政府應核算上列項目成本訂定收費基準，並定期檢討（每三年一次）收費基準的妥適性，作一合理的調整。但就目前情況觀之，極少有鄉鎮市能依規定落實收費基準的檢討機制，地方首長受限於選票壓力及民意代表的阻撓，新增規費項目幾乎是不可能的任務，而依成本觀念調整收費基準也很困難，許多的規費收標準已多年未調整，依物價指數來看，早就應該予以調高，但受政治因素的影響，要落實此調整機制並不容易。

受訪者多認為在目前的政治環境下，「規費法」的施行對提高地方的財政自主性的助益非常小，但相較於依「地方稅法通則」課徵新稅，達成率又稍微高些，至少只要內部能達成共識並說服民眾接受，還有依法辦理的可行性，比起開徵新稅不但要爭取地方的共識還要報請中央核可，其難度更大。而在尚未能達成規費的新增或調整的內部共識前，至少現在可以努力部份，就是落實現有的收費制度，除應收規費避免遺漏外，更應加強辦理欠費催繳業務，欠費的累積，長期下來也是對地方財政收入造成不小的影響，在地方財源如此匱乏之際，這方面應更受重視。

第二節 台東縣鄉鎮市財政收入面問題分析

地方政府爲了推行各項公共事務及提供公共服務，而向人民取得的貨幣收入即爲地方財政收入。就鄉鎮市層級地方政府而言，依據「地方制度法」第六十五條及「財政收支劃分法」第十二條第一項及該法附表一（收入分類表）之規定（如圖 4-1 所示），鄉鎮市的財政收入包括稅課收入（含遺產及贈與稅、地價稅、田賦、房屋稅、娛樂稅、統籌分配稅等八種）與非稅課收入（工程受益費收入、罰款及賠償收入、規費收入等計十項）。其中稅課收入中之田賦已於民國七十六年停徵，娛樂稅由縣級政府在各該鄉鎮市徵收並完全歸給該鄉鎮市外，其他部分稅課收入皆由縣級政府在各鄉鎮市徵收後給與二十至八十百分比不等的分配稅額。統籌分配稅則由中央及縣級政府統籌分配該鄉鎮市之稅課收入（曾文敬，2000）。臨時稅課，則基於地方政府適應特別需要，經各級民意機關之立法，並報請中央核可所舉辦臨時性質之稅課，臨時稅課開徵年限不得超過 2 年。非稅課收入中以補助收入爲大宗，規費收入次之，其他各項收入來源並穩定，所占比率也不高。

以台東縣鄉鎮市的財政收入面觀之，除台東市、卑南鄉收入決算數超過 2 億元外（台東市民國 96 年度收入決算數 4 億 6 仟 5 佰萬餘元、卑南鄉 2 億 5 仟 6 佰萬餘元），其餘 14 鄉鎮收入決算數均未超過 2 億元（見表 4-2），爲全省除離島外規模最小的縣市。再以民國 96 年度收入的組成項目來看（見圖 4-2），稅課收入（含統籌分配稅款）最高占總歲入的比率爲 62%，「補助及協助收入」次之占總歲入的 27%，其餘收入項目所占比率均不及 10%，其中「中央統籌分配稅收入」及「補助協助收入」合計數即占歲入決算數的 78%，由此可知，台東縣鄉鎮市的自有財源並不足支應其基本財政需求，近 8 成須仰賴上級分收稅款及補助款以爲挹注。

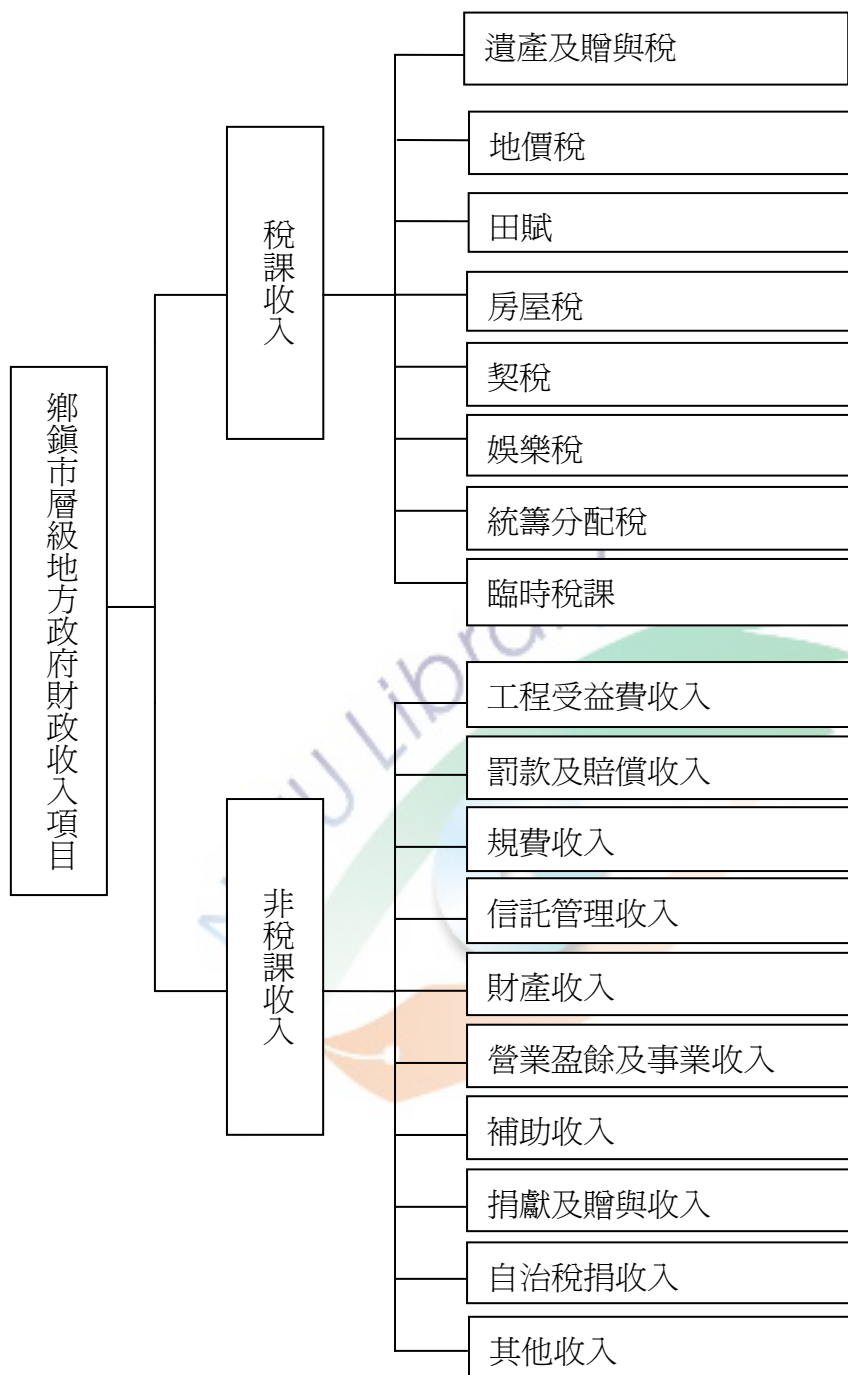


圖 4-1 鄉鎮市地方財政收入項目圖

資料來源：財政收支劃分法附表二（財政部，1999）

表 4-2 台東縣各鄉鎮市民國 96 年度收入決算數簡明表

單位：千元

鄉鎮市別 \ 項目	合 計	歲 入	移用以前年度 歲計賸餘
總 計	2,613,455	2,512,669	100,785
台 東 市	465,011	406,627	58,384
成 功 鎮	154,511	154,511	-
關 山 鎮	134,723	134,723	-
卑 南 鄉	256,292	256,292	-
大 武 鄉	106,081	106,081	-
太 麻 里 鄉	147,226	147,226	-
東 河 鄉	122,838	122,838	-
長 濱 鄉	103,794	103,794	-
鹿 野 鄉	123,163	123,163	-
池 上 鄉	124,602	121,959	2,642
綠 島 鄉	131,137	131,137	-
延 平 鄉	141,354	141,354	-
海 端 鄉	171,326	171,326	-
達 仁 鄉	125,972	125,972	-
金 鋒 鄉	144,255	144,255	-
蘭 嶼 鄉	161,163	122,405	39,758

資料來源：民國 96 年度鄉鎮縣轄市財務審核結果年報（審計部，2008）

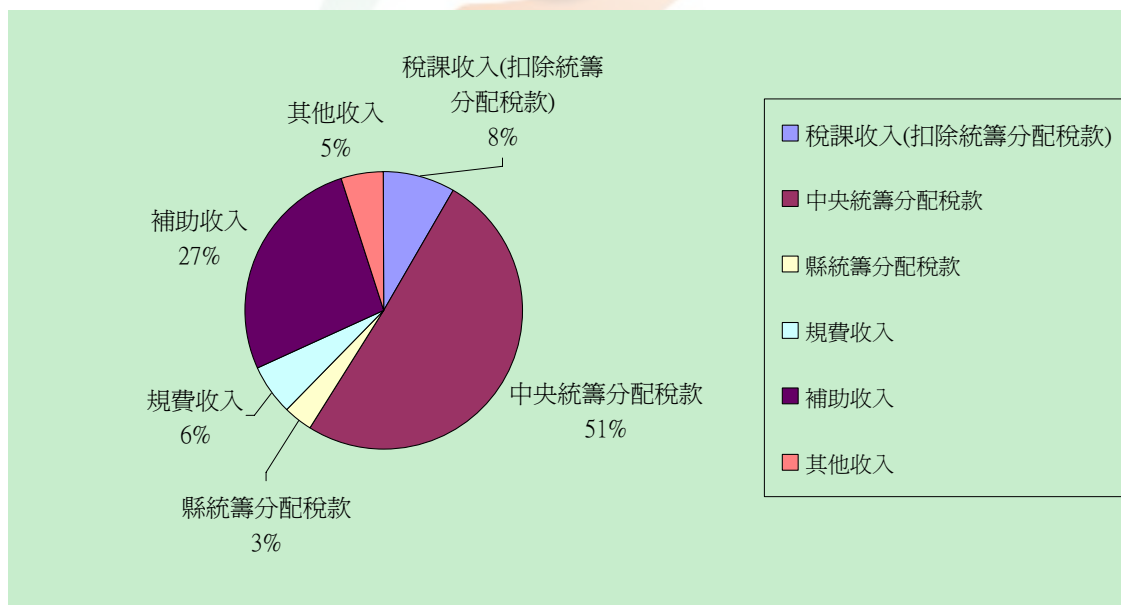


圖 4-2 台東縣鄉鎮市民國 96 年度總決算歲入項目分配圖

資料來源：民國 96 年度鄉鎮縣轄市財務審核結果年報（審計部，2008）

台東縣的財政收入為何如此拮据，除先天環境不良造成外，是否與中央的政策有密切相關，對此本研究選擇相關議題訪談縣政府及鄉鎮市公所的財政、主計人員，所得意見分述如下：

壹、中央請客、地方買單，造成鄉鎮市財政困窘

「中央請客、地方買單」的案例在近年來層出不窮。對鄉鎮市而言，在收入方面一般所熟知的例子有契稅由7.5%調降為6%、住家用房屋稅稅率從1.38%降為1.2%、田賦停徵、金融業營業稅由5%降為2%、遺產贈與稅調降及自民國96年5月25日起撞球場、保齡球場免徵娛樂稅等。至於在支出面，地方民代費用支給及村里長事務補助費大幅調高一倍以上（從每月1.5萬調高至4.5萬）、公務人員退休給付由鄉鎮市自行負擔（前為中央補助二分之一）及公教退休人員優惠存款利息差額由地方自行負擔等措施，都對於地方財政造成了極大的壓力。

除去中央立法造成的衝擊之外，各部會的決策亦可能對於地方財政造成嚴重影響。舉例而言，內政部於民國92年中函文鄉鎮市公所，要求其視財政狀況，編列鄰長春節慰問金、鄰長交通費、鄰長工作協助費、村里長退職金等四項津貼（聯合報，2003/08/08）；又於民國95年函文鄉鎮市公所，同樣要求視財政狀況編列調解委員文康活動費及觀摩經費。再如花蓮空軍基地噪音擾民的問題，經民眾一再陳情之後，財政部同意機場周圍的新城、花蓮、吉安及秀林等四鄉市某一範圍內的居民減免地價稅及房屋稅；此外亦減免基地周圍禁建、限建地主的地價稅（聯合報，2004/12/18）。另有立委之提案，村里長福利案「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例第七條修正案」，該草案增列村里長健康檢查費（每名16,000元）、保險費（每名15,000元）由政府支出，一旦經院會三讀通過，以全國7,800名村里長計算，國家每年將增加2億4,180萬元支出（自由電子報，2008/05/07）。

中央政府許多政策的施行，並未考量地方政府的立場，近年來諸多減稅的方案及增加負擔的措施，就造成地方稅收的大量流失、經費負擔更加沉重，而中央並未彌補地方此缺口，對此受訪者均認為中央此舉將造成地方財政更形惡化，實不可取。

「其實此點法律都有名文規定，中央要減少收入或增加支出時，應事先籌妥財源，但現在均不是如此，很多減稅措施及增加支出政策，中央只為討好選民並未顧及地方政府財源減收及負擔增加的困境，使地方財政持續惡化。我認為除應要求中央落實財劃法 38 條之 1 的規定外，更積極的作為就是對中央的某些政策拒絕執行，讓中央體認到這件事的嚴重性，如現在很多中央的補助款都要求地方編列配合款，各部會要求的配合款也不一，並未訂定一致標準，而地方在財力不足無法編列的情況下，核定案件就無法執行，而案件的無法執行也會造成中央該筆計劃的執行率不佳而被檢討，自然此政策的妥適性也會受質疑，所以地方政府也是要找適當的時機向中央反應，讓中央重視地方財政困窘的問題。」（B-4-1）

「以中央訂定『民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例』為例，修正後各鄉鎮市公所無不以最高標準編列，又代表出國考察實質效益不大，徒增財政負擔，這種每遇到選舉就來個利益大放送（實質就是合法買票），造成鄉鎮市公所財政愈來愈困窘，成了上級政府的負擔。」(C-4-1)

「這是政治因素居多，中央為達到某些政治目的而大作好人，但並未考量此舉會讓地方政府承受多大損失，很多減稅、增加負擔的政策都是如此，如社福的部份一再提高額度、降低門檻擴大補助範圍，降稅已經使地方的財源減少又增加補助額度更是雪上加霜，而地方在財源不足的情況下又要執行上級政策只好增加舉債額度，使財政狀況更加惡化。」(E-4-1)

「如調降遺贈稅、契稅免監證費、村里長事務費等均為中央請客地方買單的案例，如果中央要如此訂定（減稅或增加負擔的部份），那此筆經費應請中央依最高上限全額中央負擔，不要只會在條文中列請地方視財源酌予編列，而地方迫於政治壓力下，多不可能拒絕編列，如里長事務費就是一個很好的例子，全國沒有一個鄉鎮敢不編列此經費，中央應依財劃法 38 條之 1 規定，訂定或修正法律時，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。不要只會做好人討好民眾，卻苦了地方政府。」(F-4-1)

「中央很多的減稅措施，都未顧及地方財源減少的後果，減稅的同時應有相對應的配套措施而不是一味減稅討好民眾犧牲地方政府的稅源。像此次遺產稅的調降也未依財劃法規定籌妥替代財源來彌補地方政府財源的損失。又村里長事務費之前本來是 15,000 元，自 90 年後調高為 45,000 元，就增加公所很多的負擔，但相對的中央也未對增加負擔的部份加以補貼，地方政府只好全額承受，諸如此類的減稅政策及增加負擔措施使地方政府財政日益困難。」(G-4-1)

「例如撞球場、保齡球場自 96 年 5 月 25 起免徵娛樂稅即是一例，中央財政狀況不好，無法補貼，減稅法案，由地方政府自行吸收，中央要做好人，確要地方來承受壓力，此外，中央各部會的決策也會造成地方財政的難題，例如內政部民國 92 年起要求視財政狀況編列鄰長春節慰問金，村里長退職金等，等於是把難題丟給鄉鎮公所自行處理，根本沒有考量到是否會對地方財政造成壓力。」(H-4-1)

「沒錯，是會造成鄉鎮市公所財政困窘。至今仍一直對鄉鎮市公所影響最深的是『地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例』所衍伸出來的各費用，雖然該條例表列的主(副)主席特別費、代表研究費、村里長事務由縣統籌分配稅分擔，其他如編列於代表會的不得高於百分之十的議事業務費、各代表村里長之全民健保費及福利互助金、村里鄰長文康活動費、代表及村里長對地方建設及對社團的建議補助、鄰長的全民健保費、鄉鎮市長的機要費、對退休人員的慰問等等，編列預算時財政、主計單位的煎熬，只能大嘆政策是順著民意走，不是順著財政走。」(I-4-1)

「中央所制定的財稅政策，若為討好選民而降低稅賦，如調降遺贈稅、未課徵證券交易所稅、產業促進條例未訂定落日條款或延長特定產業適用期限等，致使

整體稅收減少，的確將影響對『中央統籌分配稅款』依存度很高的鄉鎮市。」(J-4-1)
「中央在修法減稅或增加地方政府的負擔時，應依『財劃法』38條之1的規定，同時籌妥替代財源並事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源才對，而不是像現在很多為討好民眾的政策，都未依『財劃法』的規定辦理，造成地方沉重的負擔。而且此風也會造成地方政府有樣學樣，也想實施若干討好選民的政策，如目前所提擬比照村長發放『鄰長工作補助費』就是一個例子，諸如此類均造成地方沉重的負擔。若要改善此現象，應從中央本身做起，依法行政、停止政策買票的行為。」(L-4-1)

以台東縣鄉鎮市財政收入面而言，「中央統籌分配稅款」及「補助收入」為大宗，尤其「中央統籌分配稅款」的比率即占歲入的5成以上，中央在調降各項稅收的同時，就是減少地方可得的分收款，以台東縣對中央的依存度如此高的情況下，對本縣的影響的幅度是相當大的。而支出面的許多增加負擔的措施，加重了地方政府的經費負擔，更使得地方財政雪上加霜。因此受訪者均認為，應停止「中央請客，地方買單」的行為，既然「財政收支劃分法」已有明文規定，中央在修法減稅或增加地方政府的負擔時，應同時籌妥替代財源並事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源，中央就應依法行政，而不是只會大放政策利多討好民眾，苦果卻留給地方來擔，如此只會造成地方財政每況愈下、前景堪慮。

貳、過度依賴上級政府，地方財政努力不足

在臺灣政黨末輪替時期，政府為在政治控制的方便及政權的穩定，在財政方面採取「中央集權、地方依賴」的體制。這種財政「集權、依賴」體制，是政府控制地方的一個關鍵環節。首先，中央必須使地方「必須」依賴，所以充實法定自有財源的「統籌分配稅」額度不能太高，「補助款」用來控制地方成為彌平地方財政赤字的主要工具。此外，不訂定「地方稅法通則」及「規費法」，使得地方缺少開發自治財源的法源，便利中央施行一條鞭式的法令。因此，包括租稅的種類、範圍與稅率高低，規費及罰款如何收取、金額多寡都由中央規定管制，地方不能依財政需要，自行增稅或調高規費，地方無租稅彈性調整權，地方無權根據地方支出需要，彈性調整地方課稅收入，使地方財政資源配置效率無法提昇。

再者地方必須依賴，中央也必須使地方「樂於」依賴；因此，只要聽話，不管個案計劃多麼粗糙，都會獲得補助，不管支出方面多麼浮濫，收入缺口終會獲得彌平，致地方政府未有向地方民眾課稅權力，財政上更無法獨立自主對中央政府補助依賴更擴大。另為了避免地方因為依賴，有恃無恐、支出過度膨脹，變成無底洞、禍延中央，因此遲不制定「地方制度法」、限制地方的人事任用權，長期由中央決定地方主計、稅捐稽徵主管的人選，藉此透過對人的控制，嚴格的施行「低估地方收入」的措施；同時不准地方發行公債，藉由低估及限制「歲入預算」金額來壓低「歲出預算」的成長。這些配套為政治的控制、一條鞭式的法令人事制度以及對地方政府舉債的限制，所以不會造成難以控制的地方財政赤字問題。

問題是，這種使地方政府「必須也樂於」依賴中央的財政體制，在解嚴以後，地方的自主性增強，選票的壓力也越來越大，地方的預算支出規模隨著大幅增加。另一方面，地方租稅權未完全恢復，即使有租稅及規費稽徵權力，也因為怕得罪選民而憚於運用，因此歲入增加有限。

對於「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力會愈低」的說法，受訪者的意見不一，贊同此說法者，認為中央法規制度的設計是造成地方的依賴的主因，以台東縣的鄉鎮市來說，財政收入近 8 成均仰賴中央，而補助制度更是造成地方只想去中央爭取經費而不思努力，因為要靠自己努力開發財源並不容易且成效有限，但只要關係好向上級機關要補助經費，又快又多，那又何必自我努力呢。

「部分同意；對於地方財政是否可透過努力，往往需視地方條件而異，如屬工商較繁榮或觀光較發達地區，地方要開闢財源即其他地區容易；反之，各項條件貧瘠的地方，沒有開闢自有財源空間，自然需高度依賴中央的財政。對於財政的努力，除了各級政府均應努力外，事實上，如中央政府可與地方共同合作，相較於地方自行努力更可開發各項財源，例如：地方欲發展具有特色的產業特色(如台東深層海水產業)欲規劃以 BOT 模式辦理招商，其中園區的基本公共設施動輒即達數十億，中央政府過專案立法或特別優惠條件，對於特別產業比照當初的科學園模式，以優惠稅率或優惠租率方式引導產業進駐，不僅協助地方順利開發產業，增闢財源，更可為國家扶植新興產業；再如，以台東的地理條件，具有開發太陽能或其他綠能產業，以地方的財政能力亦無法自行努力完成，有賴中央各項研發技術或引進國外人才或配套優惠措施始可能發展……；因此，對於「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」係屬未經深入探討的概念式說法，以目前中央及地方政府運作，事實上有更多機會透過中央與地方合作，可以創造多贏的財政效益(中央、地方、產業、就業者等等)，否則如以各自努力而未本於政府一體的施政規劃，以鄉鎮市的規劃能力或侷限的空間及其資源，確無能力帶動地方發展，進而達成財政自主性。」(A-5-1)

「沒錯，我同意。在民意機關來說，他會認為跟中央要就好了，不需要增加選民的負擔，不需要刪減支出，他認為說政府的功能就是在跟中央要錢，我的看法來說，在地方來說民選的首長就像大乞丐和小乞丐，就是在跟中央要錢，如此一來，就沒有人要努力，跟中央要就好了，要就有，或多或少都會有，如果是自己努力，可能努力了老半天還達不到要到的錢，當然會降低地方政府的努力程度。所以我認為，這是整體的問題，中央有中央的權責，地方有地方的權責，憲法都有明文規定，中央應執行大的項目，小項目根本不應和地方去分，地方要跟中央要小項目的也要不到，如中央只做 5 億或 10 億以上的工程或計劃，其他的根本不做，其他項目的經費則可併入統籌款中增加地方的自主性，如此地方根本無需向中央爭取小項目的經費，因為中央也無編列任何名目可補助，所以權責應劃分清楚，那一個層級應執行那些項目，不要說做一個排水溝、設一個路燈也是大家搶著要執

行，因為這個有人情，所以從中央到地方大家都搶個要做，這樣就無制度可言，中央政府應有中央政府的格局，應是做大項目大計劃，小項目交給地方去做就好了，不需要浪費人力去做那些小事情，這樣層級分工才有效率，如此地方也不會事事都向中央要錢，因為中央也沒有小項目的錢可以補助，這樣地方政府才會自我努力。」(B-5-1)

「是。以南迴拓寬為例，每年春節都會打結，塞爆的結果是台東觀光旅遊人數逐年減少，即使縣府再努力推展觀光，民眾想到塞車就要考慮再三，仍而中央部會多年來只停留在評估階段，縣府根本沒有能力負擔龐大的建設經費，對外交通沒有改善，再怎麼努力成效有限（無論如何也招不到優良的廠商願到台東投資開發），所以地方的財政努力程度就愈低；反觀桃園、新竹等縣市的科學園區，都是中央規畫並完成相關建設，縣市政府坐收漁翁之利。」(C-5-1)

「同意，因為中央統籌分配稅款的分配公式，讓地方不認真，不努力，以關山鎮為例，關山鎮自從闢建關山親水公園後，因為清潔費收入必須列入自有財源，使得中央統籌分配稅款減少，當這個公園無法自給自足時，其虧損必須由公所負擔，造成原來已是困窘的地方財政，更顯滿目蒼夷。如果當年沒有因首長的努力，闢建關山親水公園，則公所每年可以增加歲入約3百萬元左右，而歲出大約減少3、400萬，這樣的結果造成地方首長不願意認真為地方做建設，而喜歡做些小型工程款，反正有中央會給錢。」(D-5-1)

「同意，目前鄉鎮均過度依賴中央，只會想跟中央及縣府爭取補助款，而不會想靠自己努力，因為要自己努力開發財源並不容易且成效有限，但只要跟上級爭取，如果關係好的話，跟上面要錢比較快又比較多，如此養成了地方政府不願努力的心態。」(H-5-1)

「目前的情況似乎是如此，除非地方首長有高度的企圖心，但往往受地理環境及法律限制，只能消極的將有限預算執行完畢，很少去開闢財源。除非是自負盈虧的附屬單位預算，否則很難有積極的作為。」(K-5-1)

「同意此說法。若由中央分得的稅款愈多，地方當然會降低地方政府的努力程度，如本鄉分得的中央統籌分配款數額頗高，就造成了業務單位並不重視規費的收取，對應收未收的規費（如：道路挖掘修復費）並未積極催收，而造成逃漏的情形。若公所並無足夠的財源，無中央可供依賴，自然就會重視自有財源的收取。」(L-5-1)

反對以上說法的受訪者則是認為此尚牽涉到地方本身條件的問題，不能一概而論。地方條件的優劣與地方財政努力的成效有密切相關，以台東縣的情況來看，地理位置偏遠、交通不便、工商業不發達，先天條件就如此不良，就算地方想努力開辟財源也沒有機會，不同於都會區的城市資源豐富，想開闢財源自然容易，這是不可以一概而論的，現實的結果造成地方的依賴也是沒有辦法的事。中央重北輕南、重西輕東，許多的建設發展都集中在北部、西部，而東部則是最不受重視的一群，對台東縣而言更是其中之受害最深的，台東縣民常以自認為三等國民，

單以交通建設來看，鐵路至今尚未雙軌、電氣化就可得之，更遑論快速道路、高鐵的建設了，交通部份就如此，其他發展更可想而知，所以不是地方不努力，而是台東縣沒有努力的本錢。

「不認為有絕對相關，雖然基本上給的越多會越依賴越不努力這是人性，但也不能一概適用，要看首長的心態，很多首長也是很努力去找財源，而且這還牽涉到地域性的問題，工商發達的都會區，本身地利條件就好，只要稍微努力就能收到不少財源，但對偏遠貧瘠的地區來說，地方的資源太少、交通又不便下，即使很努力也不一定有用。」(E-5-1)

「不同意，地方對中央的依賴度與地方的財政努力程度沒什麼相關性，縱使有也是很低。地方會對中央的財政依賴愈高首先是制度的不健全，本身縣市、鄉鎮市沒有足夠的財源，中央掌錢又掌權，沒有依賴他根本活不下去，就算最有錢的縣市如台北市、高雄市，也是缺錢缺的要死，健保費也沒有繳。很多事情不是地方自己努力就有用的，還需中央的政策配合，就像台灣高鐵是中央政策決定要蓋的是地方只是去配合，完工後經過的縣市、鄉鎮市因此繁榮起來，這也不是地方努力得來的，而相對東部就沒有這項受惠於這項政策，因中央政策根本不重視東部。所以貧瘠也不是我們想要的，地方鄉鎮市已經很努力了，可是也沒辦法改變現狀。還有一點，就是中央的法規命令壓的太緊，沒有什麼空間可以去鬆綁，讓地方有機會去擴展，去籌措財源的空間，如地方稅法通則的施行，中央核准的又有幾件，美其名是報請行政院備查即可，但行政院不予備查，也是無法施行，空有授權地方行使課稅權的美意，又諸多阻撓，徒具形式，而無實質效益。所以還是制度面的問題，中央政府重北輕南、重西輕東，所造成地方財政努力程度完全不同等等。」(F-5-1)

「不完全贊同，不能一概而論。如果對都會區來說其開源的機會較多自主財源較高，若中央的補助的經費仍多當然會降低其努力的程度，但對我們台東縣而言不然，我們是以農業為主工商業本來就不發達，稅源很少、開源的會相對也很少，中央本來就應基於平衡城鄉差距、避免貧富差距擴大的情況下，對偏遠地區多加照顧、增加補助經費才對，若是為降低地方財政依賴度而用同標準來要求東部提升財政努力程度這是不公平也是不合理的。」(G-5-1)

「不同意。鄉鎮市層級地方政府並無任何財政自主性。稅收與資源皆掌控在縣政府及中央政府，如河川砂石開採權、東海岸土地權等，鄉鎮市層級地方政府並無擁有資源可茲運用。另外優秀人才多在中央或縣市單位，且又不能與民爭利，要自籌財源談何容易。」(J-5-1)

「兩者無絕對相關，並不是說中央給地方越多的錢地方就越不努力開闢財源，如果有心還是會去想辦法努力找財源，而現實面臨的問題是地方要開闢財源真很不容易，像綠島鄉已經很努力在找財源了，地方稅法通則施行後，即提案要開徵臨時稅，但仍被中央否決了，而且首長還有選票考量，對增加鄉民負擔的方案，多不願去做，而對觀光客課稅又行不通，開闢財源真的很困難。」(M-5-1)

雖然贊同與反對者各有不同的看法，但他們均指出共同的觀點，就是財政制度設計的問題及中央對東部的不重視，是造成地方不願努力的主因。依賴是人的天性，在政治上也是如此，如果制度的設計就讓你可以依賴，自然就會降低努力的意願，久而久之，更會形成不願努力的心態。所以要改變此情況，中央在制度上就應修正，如在計算「統籌分配稅款」中加重地方財政努力的權數，迫使地方提高自我負責的能力，另外在各級政府的支出項目上也要明確規範，儘量不要有職能重疊的情形，使地方無向上爭取補助款的空間，另中央也應考量各地區域的特性，平衡及協助區域發展，妥善的規劃、共同的合作開發，帶動地方整體的進步，這才是根本解決地方的對中央的依賴性及提高財政努力之道。

參、提高財政自主性須由制度面改善及開源措施著手

地方自治首要課題，即地方事務由地方自主負責；而自治事務之執行，需有財源。地方所以須有其自主財源，除了可供其自主調度，不必依賴中央，避免國家過度干預外，更重要理由有二，一為地方決定增加管轄事務，同時應對其所增加之財政負擔予以斟酌，亦即由收入支出兩方面一併考量。另一方面，在從事自治行政時，需反複衡量地方自治行政之本質，地方自主決定推展某項事務，需考量在增加財務負擔，並由居民分配時，是否仍屬有利。按民主政治即為責任政治，在決策過程中，地方財政的自我決策、自我負責，為地方自治行政中重要的一環，財政責任之釐清，能使地方公共財，更符合居民偏好（陳清月，2005）。

經訪問縣內財政、主計人員對鄉鎮市財政自主性的看法後，所得的結論均一致認為，鄉鎮市層級地方政府並無財政自主性，主要原因來自收入面財源的拮据，法令的限制、資源的貧瘠造成了地方自有財源甚低，而收入面的缺乏自主性連帶影響支出面，地方政府在沒有錢的情況下，如何能做施政的整體規劃呢，發展的停滯是必然的結果。

「個人認為鄉鎮市層級地方政府歲入除了統籌分配稅及上級補助款，屬鄉鎮自主自主財源非常少，因此除少數特例外幾乎不具財政自主性。」(C-6-1)

「鄉鎮市層級之財政無自主性，例如：課稅收入中，只有娛樂稅及田賦是 100%鄉鎮稅，而田賦目前是停徵中；在關山規費收入很少，只能奢望在公共造產基金貸款還清後可以繳庫；沒有歲入的支應，歲出當然只能依靠補助款了。」(D-6-1)

「無自主性。就收入面來說，鄉鎮的財源大部份都來自中央的分配稅款及有指定用途的補助款，自有財源甚少，制度面可運用的空間也很低，在沒有錢又被限制用途的情況下，地方政府的財政自主性很低。」(E-6-1)

「很低，幾乎是無自主性。經常收支都不平衡了，若扣除統籌分配稅這塊，根本無法存活。沒有錢根本無所謂的自主能力，水電費都不夠支應了，還有什麼能力做什麼拓展、做地方建設呢？」(F-6-1)

「無財政自主性，以鹿野鄉來說，稅收根本就不足，都是靠中央及縣政府，中央統籌分配稅款拿來付人事費就用完了，而補助款的部份又限制用途，在無足夠財

源情況下，鄉鎮幾無自主性可言。」(G-6-1)

「鄉鎮市層級的地方政府幾近沒有財政自主權，中央既以集權又集錢，縣市政府都沒多大的財政自主空間，更何況是鄉鎮市層級單位。」(H-6-1)

「除了大都會區及有高稅收地區(如金門縣)較有可能外，一般是無法有財政自主性。」(K-6-1)

「財政自主性很低。本鄉收入的部份幾乎全靠中央統籌分配稅款而來，自有財源甚少，所以收入面並無自主性。」(L-6-1)

「無財政自主性，以綠島鄉來說，自有財源只有 400 多萬，其中包含地方稅 100 萬、規費收入 100 萬、租金收入 50 萬、朝日溫泉委外經營分收款 150 萬等，這些錢拿來付基本支出都不夠了，怎麼有能力做其它的規劃，都要靠中央及縣的補助款才能運作下去，所以毫無了無自主性可言。」(M-6-1)

地方政府有財政自主性，才能因地制宜提供符合地方需要的公共財，而目前鄉鎮市地方政府並無財政自主性，如何提高財政自主性是迫切需要解決的問題，對此，受訪者表達了許多提高財政自主能力的方法，歸納可分二大方向，即由法制面的改善及開源措施二方面著手。

「對於提高財政自主性除了地方就現有收費檢討、提高或增徵外，惟其可增加的財源著實有限，事實上對於地方財源開闢與其發展習習相關，如何擴大稅基或涵養稅源均有賴各級政府統整資訊，依地方發展資源，善加規劃或制訂法規，或成立專區等等手段，並由地方加強宣傳或努力招商，共謀各項產業及地方發展，始可為地方政府提高長遠的稅源或增闢財源。」(A-6-2)

「以財劃法來說，收入的部份劃分的很清楚，但支出的部份就很籠統，一個支出項目，從中央到縣市到鄉鎮都在執行，這部份也應做明確劃分，所以修財劃法不應只注重收入面，支出面也應同時檢討，否則雖然修法後看起來會增加地方的收入，但支出部份，地方還是可以向中央爭取，如果法令可明定各層級政府的權責，那地方根本沒有向中央爭取的空間，就會認真規劃應執行項目的優先順序。若財劃法的收支都能明確訂定劃分，將錢與權同時下放後，讓鄉鎮自己去想辦法去規劃，如何運用讓錢滾錢，使產生的效益也可回饋錢進來，才能提高鄉鎮努力，也相對提高鄉鎮市的財政自主性。」(B-6-1)

「提高財政自主性個人以為應從開源及節流兩部份，開源如新增規費項目、開辦公共造產事業等；節流如撙節開支，支出以上級補助計畫內支應，累計餘絀增加亦可提高財政自主性。」(C-6-2)

「修正中央統籌分配稅款、財務考核的公式及思考，應該更要獎勵能自給自足的縣市或鄉鎮市，否則只有依賴中央，大部份的首長都會盡量花，反正中央會吸收。」(D-6-2)

「要提高財政自主性應從制度面著手，修正財劃法就是一個途徑，把稅基拉大，分配給地方更多財源，自然就會提高自主性，但同時也應將權責釐清，既然已經提高了分配數，就不應該再向上要求補助款，該地方承擔的責任就要地方自己來

做，要導正地方的觀念，不要事事仰賴中央，要使其養成自我負責的觀念。」(E-6-2)

「應修正財劃法，下放錢與權，給適當的權力，就可以賦予適當的責任，現在大多是靠關係，要抱中央大腿才有錢，關係好才有錢，根本沒有辦法因地方實際需要輕重緩急而補助，縣的補助制與中央的也是相同，也是要靠關係。就像我們前任市長跟中央的關係很好，就要了很多的錢，現任的市長比較沒關係，上面的補助款也少了，這就差很多。補助款這塊都變成人治，有關係就有錢，有錢就能做事，無財政自主性可言。」(F-6-2)

「要在財源充裕下才有自主性可言，所以還是回歸修法，修正財劃法，把餅做大，下放錢與權，才能提高鄉鎮的財政自主性。」(G-6-2)

「中央與地方財政上的爭權，其根本原因乃是政治分權所衍生之財政分權問題，應重新考量及檢討分配制度，及減少因選舉效應所產生的效果。」(H-6-2)

「截至目前為止，不是所有鄉鎮市政府皆有可供使用資源或財源，但若善用在地方天然資源提供服務收取管理或服務費，如舉辦採石樂體驗營、海上浮潛體驗營、代行銷原住民特色產品等，也不失為另一種可行方法。」(J-6-2)

「應修改及放寬能開闢自有財源的稅收法律，讓鄉鎮自主。例如河川砂石的開採。」(K-6-2)

「在目前的體制下無法有自主空間，只有修法增加財源才有可能提高才能提高鄉鎮的財政自主性。」(M-6-2)

台東縣鄉鎮市的財政收入主要依賴稅課收入為主（民國 96 年度該項目占歲入的比率高達 62%，見圖 4-2），非稅課收入則以「補助收入」占大宗（民國 96 年度該項目占歲入的比率為 27%），而稅課收入中「中央統籌分配稅款」的比率又高達 51%，約占總稅課收入的 82%，也就是說真正屬於鄉鎮市自有財源的部份僅約 2 成。由此可知，台東縣鄉鎮市根本無自主性可言，就如同其中一位受訪者所說的，自有財源拿來支付基本支出都不夠了，怎麼還有能力做其它規劃，另外位受訪者更是指出，地方的自有稅收非常少，而「中央統籌分配稅款」拿來支付基本人事費就用完了，補助款的部份又限制用途，在無足夠財源下，鄉鎮市幾無財政自主性可言。以上均點出了目前鄉鎮市地方政府在財政上所面臨的困境。

地方缺乏財政自主性所衍生的問題就是地方發展的停滯，無足夠的財源可供地方做開發建設，自然無法吸引廠商的進駐，而工商業的不發達、就業機會稀少就造成人口的外移，如此惡性循環的結果，使地方的稅收每況愈下。所以針對如何提高鄉鎮市財政自主性，受訪者均認為應由制度面改善，應修正「財政收支劃分法」，下放錢與權與地方，且對收入面及支出面的劃分皆應明確，藉此提高地方自我負責的觀念；同時地方政府也應加強開源措施，充分利用當地資源，提高自有財政收入，收入提高了，自然更有能力完成施政規劃，如此才能促進地方的發展與進步。

第三節 台東縣鄉鎮市財政支出面問題分析

公共支出(public expenditure)係指政府推動各項公共事務而支付的一切經費,以貨幣做為表示者,也就是在政府支出預算所表現的數額。公共支出反映著政府的政策,同時也代表著政府提供公共財與勞務所需要的費用。而地方公共支出可界定為地方政府為了滿足地區人民之需要與期望,執行有關保護民眾生命財產與權利等各項屬於地方權責範圍內的公共事務,並透過預算程序償付一切費用的一種財政行為(林錫俊,2001)。

依地方制度法規定,直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為地方自治團體,依法辦理自治事項,並執行上級政府委辦事項。其中屬於鄉(鎮、市)的自治事項有:

- 一、關於組織及行政管理事項。
- 二、關於財政事項。
- 三、關於社會服務事項。
- 四、關於教育文化及體育事項。
- 五、關於環境衛生事項。
- 六、關於營建、交通及觀光事項。
- 七、關於公共安全事項。
- 八、關於事業之經營及管理事項。
- 九、其他依法律賦予之事項。

而地方財政支出係指地方政府為推動上列各項公共事務而支付的一切經費,也就是地方政府歲出預算所表現的數額。依據財政收支劃分法第三十七條之一、及該法附表二(支出分類表)之規定(同圖 4-3 所示),鄉鎮市的財政支出包括政權行使支出、行政支出、民政支出、財務支出、教育文化支出等計十五項。

以台東縣鄉鎮市的財政支出面觀之,民國 96 年度除延平鄉有債務之償還外,其餘鄉鎮市當年度並無舉債之情形(見表 4-3),而支出項目中以一般政務支出所占比率最高為 37%,經濟發展支出次之為 33%,社區發展及環境保護支出排列第三為 13%(見圖 4-4),三者合計占總歲出的 8 成以上,一般政務支出項目中包含政權行使支出、行政支出、民政支出、財務支出等,經濟發展支出項目中則包含農業支出、工業支出、交通支出、其他經濟服務支出等。由以上的數據可得知,鄉鎮市的公共支出項目主要集中於行政事項、農工商業事項及社區、環境衛生事項。再以收支餘絀數觀之(見表 4-3),民國 96 年度除台東市、池上鄉及蘭嶼鄉無餘絀外,其餘 13 鄉鎮市餘絀均為正數,而餘絀數超過 2,000 萬元者,山地鄉就占了三所,以上顯示台東縣鄉鎮市的財政收支運作的情況尚稱良好,山地鄉也因所得中央統籌分配稅款較高而有較高的餘絀數。

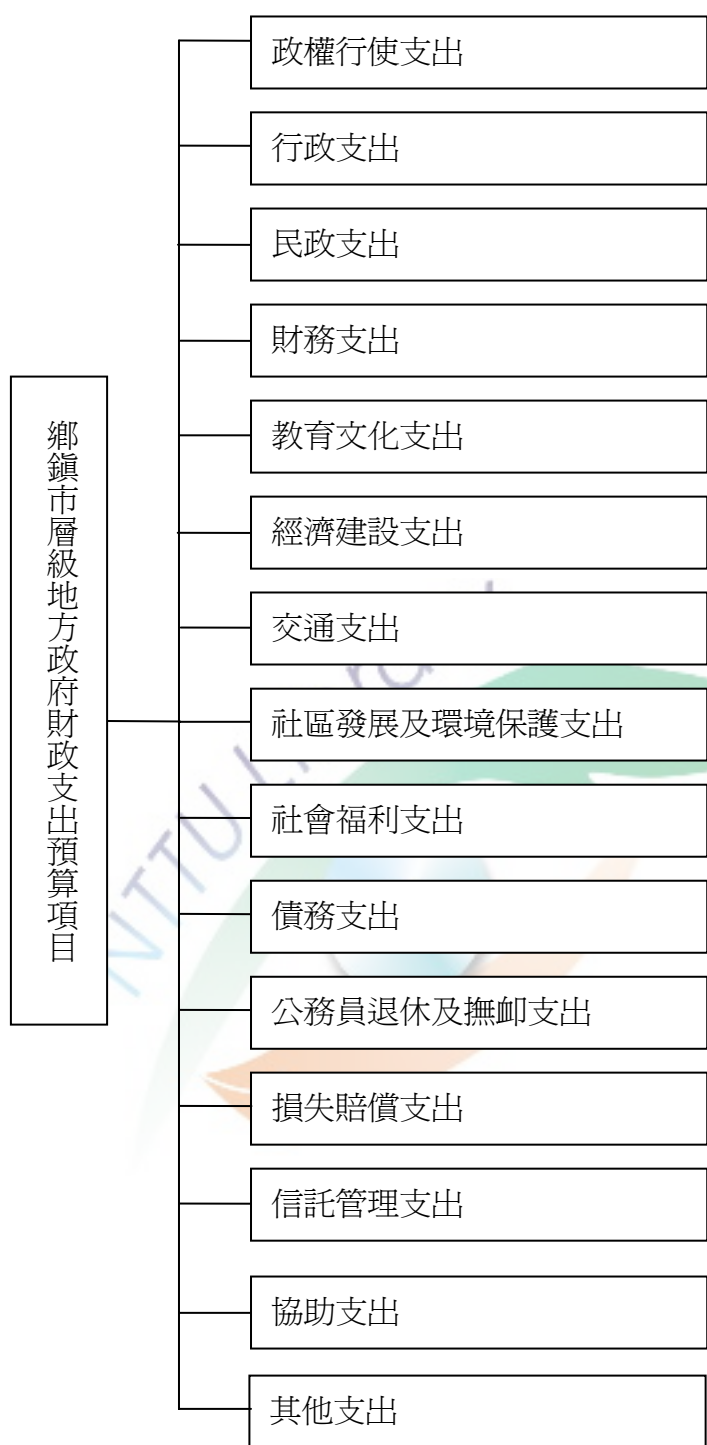


圖 4-3 鄉鎮市地方財政支出項目圖

資料來源：財政收支劃分法附表二（財政部，1999）

表 4-3 台東縣各鄉鎮市民國 96 年度支出決算數簡明表

單位：千元

鄉鎮市別 \ 項目	支 出 合 計			收支餘細數
	合 計	歲 出	債務之償還	
總 計	2,455,788	2,455,788	9,600	148,066
台 東 市	465,011	465,011	-	-
成 功 鎮	145,129	145,129	-	9,382
關 山 鎮	131,075	131,075	-	3,648
卑 南 鄉	244,693	244,693	-	11,598
大 武 鄉	104,366	104,366	-	1,714
太 麻 里 鄉	145,932	145,932	-	1,294
東 河 鄉	112,931	112,931	-	9,906
長 濱 鄉	103,751	103,751	-	42
鹿 野 鄉	115,139	115,139	-	8,023
池 上 鄉	124,602	124,602	-	-
綠 島 鄉	109,437	109,437	-	21,700
延 平 鄉	118,216	108,616	9,600	23,138
海 端 鄉	138,491	138,491	-	32,834
達 仁 鄉	121,289	121,289	-	4,683
金 鋒 鄉	124,156	124,156	-	20,099
蘭 嶼 鄉	161,163	161,163	-	-

資料來源：民國 96 年度鄉鎮縣轄市財務審核結果年報（審計部，2008）

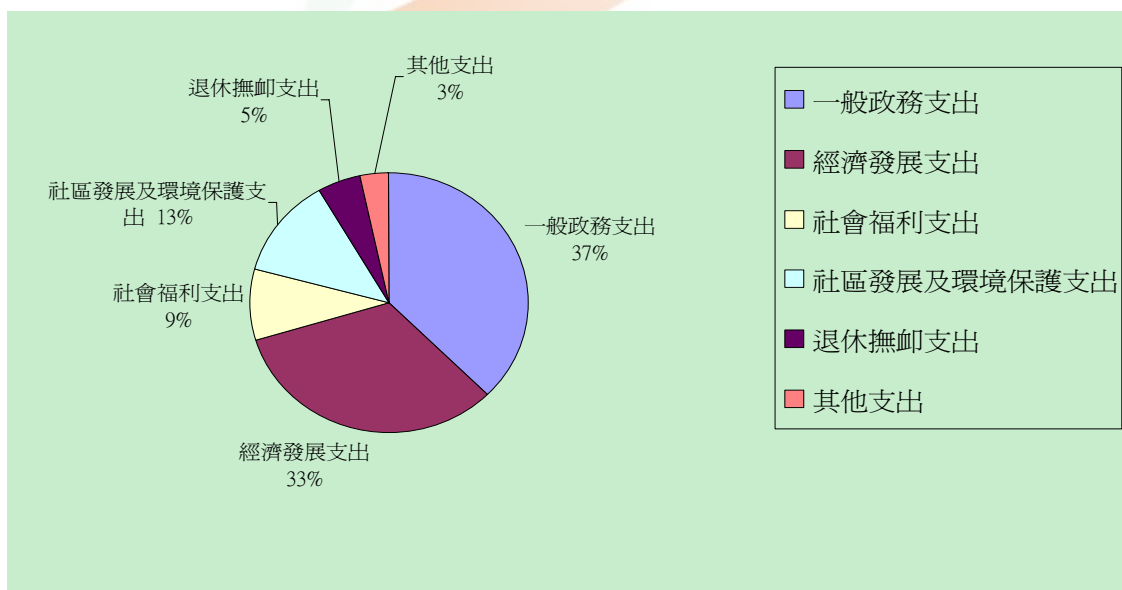


圖 4-4 台東縣鄉鎮市民國 96 年度總決算歲出項目分配圖

資料來源：民國 96 年度鄉鎮縣轄市財務審核結果年報（審計部，2008）

台東縣整體鄉鎮市近年來的財政收支餘絀觀之，雖有遞增的情形，但舉債額度同樣也有增長的狀況，此顯示整體財政狀況尚佳但各別鄉鎮市的財政情況有惡化的趨勢。另以用途別分析支出項目，由圖 4-5 台東縣各鄉鎮市民國 91-96 年度總決算用途別分析表可知，在民國 91-94 年度占最大宗者本為設備及投資項目，在 38.46%-48.95%之間，但至民國 96 年度已下降至 27.81%，而人事費在民國 91-94 年度雖增減不一，但至民國 95、96 年度已突破 40%，民國 96 年度達 41.86%，在業務費及獎補助費方面也是呈現遞增的趨勢。由上可知，近年來經常性支出中人事費（含退休撫恤支出）的負擔日益加重，在歲入沒有增長的情形下，人事費、業務費的增加，對於資本性支出的設備及投資項目而言不無產生了排擠作用。對於以上財政支出面所產生的相關問題，為深入瞭解本縣各鄉鎮市的實際狀況，本研究實地訪談本縣鄉鎮市財政、主計人員，以瞭解真實狀況並謀求解決之道。

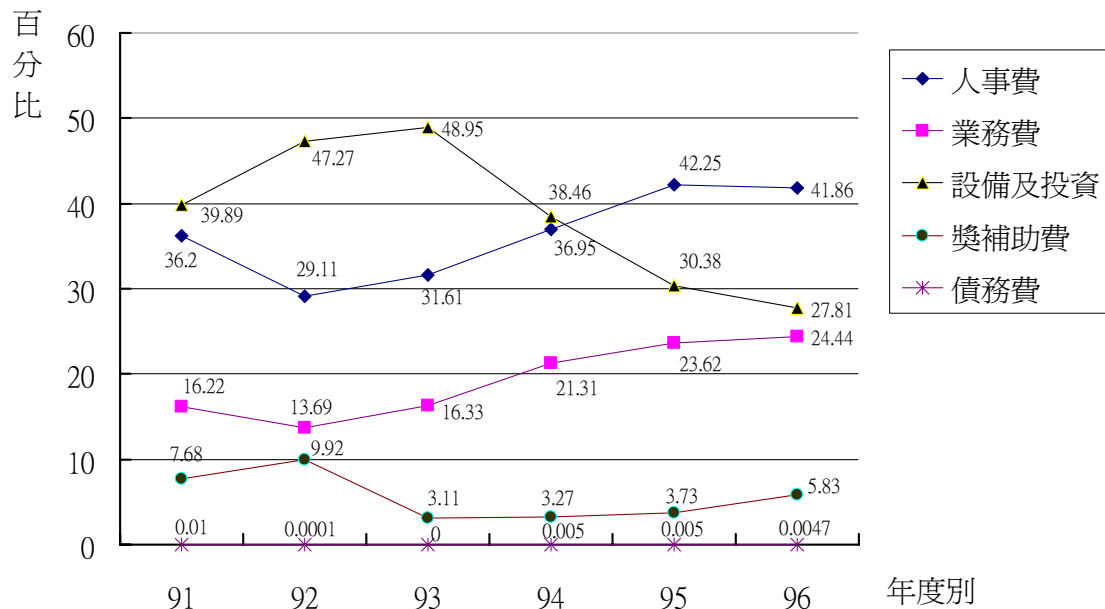


圖 4-5 台東縣鄉鎮市民國 91-96 年度總決算用途別趨勢圖

資料來源：民國 91-96 年台東縣各鄉鎮市總決算彙編（台東縣政府，2003-2008）

壹、人事費占總預算的比率過高，臨時人員聘雇過多

中華民國憲法第 85 條規定，公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度。因此，國家人才之考選進用，如何突破憲法的規範朝多元方向思考成為重要關鍵。基於政府改造之願景為建立具全球競爭力的活力政府，而整體國家人力資本又是攸關政府改造進程，推動成效良窳之關鍵角色，以策略性人力資源管理，建立全

體公務人力資本與整體國家政策目標一致之策略夥伴關係，以面對全球化的國際競爭，尤其，面對國際人才無國界之流動趨勢，取得優勢的關鍵繫於「創意」和「彈性」，冀以強化國家整體競爭優勢（施能傑，2005）。

行政機關依編制員額進用公務人員辦理各項公務業務所須支付的費用為人事費，人事費包含待遇、獎金、其他給與、加班值班費、退休退職給付及保險等。對於人事費占總預算的比率偏高的問題，多數受訪者均表認同，人事費為固定支出，若收入面的來源偏低，此比率一定相對會較高。由圖4-5可得知，台東縣鄉鎮市的人事費於民國96年度已達總決算數之41.86%，因本縣歲出規模較小、自有財源少，相對的人事費所占的比率會較高，此為不可避免的狀況，大部份的受訪者認為財源的劃分不合理是主因，應修正財政收支劃分法予以本縣鄉鎮市較高的分配額度，才能改善此因人事費所占比例偏高排擠其他公共支出的現狀；另目前組織員額的配置是否妥適，也應列入檢討，應由成本和效益原則來評估員額配置，刪減不必要的人力，達到精簡人事提升政府效能的目標。

「正式人員人事費佔總預算比率偏高的問題，這也是可以檢討的，總員額是否可以再縮減，可從成本和效益來評估員額配置的妥適性，而這項評估應由民間獨立單位來做，若交由政府機關自己檢討，通常都會對自己比較寬鬆，交由獨立單位來做會比較公正。」(B-9-1)

「人事費佔總預算比率偏高可能有二方面原因，一為整體組織員額的編定是否適當，二為總預算數是否偏低，若是組織員額的任用比不適當應作調整，而總預算數偏低則又回歸財劃法財政劃分是否適當的問題，是否因財源劃分不合理，導致收入過低，相對人事費比例就會偏高。」(E-9-1)

「很高也很多。人事費之所以會佔總預算的比率偏高，我認為這是制度面的問題，自有財源偏低是主要原因，如台東市公所的中央統籌與縣統籌加起來還不到 4 億餘元，人事費就佔了 6 成多約 2.4 億元，這主要還是財劃法稅源劃分不公平的原因。」(F-9-2)

「改善之道還是要朝制度面著手，在正式人員人事費佔總預算的比率偏高的部份，主要原因還是自有財源低落，人事費是固定支出，若收入面來源過低當然此比率一定相對會較高，所以還是應回歸修正財劃法劃分著手，合理劃分稅源比例，給地方政府合理財源，才能解決此問題。」(F-9-2)

「是的。不含臨時人員的費用，正式人員的人事費已占總預算的 6 成。」(G-9-1)

「人事費部份要調降是不可能的，只能將總預算提高，才能降低其比率，而要提高預算數還是要應由制度面來修法增加財源方式著手。」(G-9-2)

「依目前員額編制，若全員進用且調配得當，以本鄉目前工作量，實無需再進用臨時人員。建議修訂現有人事法規，限定除計畫型經費外，不得聘雇臨時人員。另從事政府組織再造，提昇公務人員智能及行政效率，降低政府支出規模。就現有人員作有效調度，將現有資源作有效運用。政府可以為民眾服務的工作尚有許多，公務人員乃人民之公僕，故可善用調配現有人力，作為因應。另經由國家考

試所選拔出的考生皆為萬中選一的優秀人才，為發揮其卓越能力為全民服務，應導入企業化經營模式，選用合宜之評分依據，將施政績效予以量化，引進企業化管理模式，經營績效良好給予員工績效獎金，經營管理者給予分紅，以提昇全體效能。」(J-9-2)

臨時人員進用必要性與否，一直以來也是爭議的焦點，我國彈性用人制度有關臨時性人員之進用，多屬臨時性、個案性、專業性、技術性之人員，因為適用法規不同，進用方式與管理方式不一，造成人事制度之不公與混淆，各類臨時人員權益寬嚴不一，致爭議不斷，且臨時人員的進用妥適性與否、進用比例是否應予規範等，均對公務體系運作影響頗大。目前我國臨時人力進用之資格寬鬆，且無須經公開競爭選才程序即可進用，以致人員素質無法掌握，此等人員之進用似已成為方便機關首長用人之途徑。又約聘僱晉用人員雖係以一年一聘（僱），聘約屆滿應即解職，然目前實務上渠等人員多成為長期僱用，造成臨時人員永業化，此種情形實有待檢討。

鄉鎮市臨時人員的進用造成財政負擔的問題，向來是財政、主計單位沉重的壓力，由於法令上並無明確的規範進用條件及比例，而民選首長上任後，常會因選舉包袱而進用為數不少的臨時人員，對機關造成相當大的財政負擔。對此，受訪者均認為中央應訂定一套明確的制度，對臨時人員的進用資格及比例加以管制，使地方政府有規可循，才能杜絕目前臨時人員進用泛濫的問題。

「對於本問題，建請中央可建立一套限額比率制度，考量地方業務特性及有無季節需求等因素，制訂合理的規範，避免因鄉鎮市長在選舉人情壓力下，進用過多臨時人員，造成人力的不經濟及財政浪費。」(A-9-1)

「臨時人員都是還首長還人情進用的，舊的不敢砍，新的又進來，因為怕得罪人影響選票。就是如此，臨時人員應是因應臨時性的業務而雇用，業務結束就應解雇，可是現在都變成長期固定性的雇用，這就有問題了，若是以私人企業來看，這根本是不可能的事，公司一定會計算成本效益，因應臨時性或季節性業務雇用的臨時人員一定有期間限制，根本不可能長期任用下去，公司不可能請一個只領薪水不做事的人，但公家機關首長受限於選票壓力就不可能會如此了。應對臨時人員的進用設定規範，設定進用比例，如設定其總額不能超過正式人員的多少百分比，有如此規範才能約束首長進用臨時人員過多的問題，這個問題應從制度面去改善。」(B-9-1)

「訂定臨時人員占編制員工的比率。因計畫型補助案件增聘人員，於進用時即載明計畫結束後，聘雇人員應即無條件去職，以免公所財政負擔加重。」(C-9-2)

「臨時人員雇用過多的問題，通常為政治因素所致，很多是因為首長因地方人情壓力而任用，改善之道還是要朝制度面著手，應限制臨時人員進用的比例才有可能解決。」(E-9-1)

「臨時人員聘用的問題，應由中央制定任用標準，限縮地方政府聘用權，才可能改善現況，我認為現在編制人員是夠用的，若真有新增業務需求的人力，可以由

組織修編來調整人力，而不是像現在有的臨時人員已經做了 20-30 年，這樣還叫臨時人員嗎？」(F-9-2)

「而降低臨時人員聘用的方面，就如上題所提到的，勞力工作等應採外包的方式來處理。」(G-9-2)

「對於地方政府而言，首長皆會有選票及人情壓力，除非地方鄉鎮首長改為官派，且組織編制加以調整，公務預算加以明訂臨時人員的約聘比例及續聘的年限，才有可能稍微加以改善，不然，臨時人員的人事費用永遠都會是一項沒有解決的陳年課題。」(H-9-2)

「編制人員還好，臨時人員的確是很頭痛的問題，財主單位喊財源不足一點用都沒有，例如里幹事出缺時，以臨時員代理的不正常現象；親水公園的收入目前僅能支應臨時人員薪津；托兒所的臨時人員加保育員與幼兒人數比例越來越近；97 年起納入勞基法後，多了資遣費按投保額提列百分之三；每個臨時人員的薪級訂定沒有訂出適用級距；因為鎮長的強勢，除非公所真的走到財源不足的那一天，否則改善只是空談。」(I-9-2)

「本機關臨時人員目前有 36 人，其中 5 員之經費是由原民會負擔，故本所 31 人之經費一年超過一千萬元，佔總預算百分之六以上，在 16 個鄉鎮是除了台東市公所以外，聘用最多的機關。」(K-9-1)

「拜臺灣選舉文化之賜，機關首長為還樁腳人情，於上任後均會大量僱用臨時人員做為酬謝。所以改善選舉風氣才是當務之急，否則很難杜絕。當然民意機關的嚴格監督與把關，及業務單位是否真的需要也是重點，當然也依業務實際需要採人力外包的方式辦理，如保全及垃圾清潔工作委外等。」(K-9-2)

「人事費佔總預算的比例約 4 成，佔決算數約 3 成，比例不算過高。但臨時人員部份就有聘雇過多的問題，本所員額編制 39 人，臨時人員就近 25 人，經費年支出超過 800 萬，比例實在偏高，其實很多臨時人員的任用，都是首長為還人情，業務量根本沒有真正需要，這也是選舉制度導致的結果。」(L-9-1)

「改善之道只有明確訂定進用比例才可能限縮這種情形。」(L-9-2)

「無法改善，此為首長的權限，幕僚單位只有建議權無決定權，首長在人情選票壓力下對臨時人員的進用，通常只會增加不會減少，除非鄉鎮長改為官派，才可能會改善。」(M-9-2)

鄉鎮市的人事費負擔沉重，須仰賴統籌分配稅款及上級政府補助款方可支應基本財政需求，龐大的人事費不僅造成財政沉重壓力，亦使財政結構僵化，資源分配缺乏彈性。在加上部份鄉鎮市長常以進用臨時人員作為選舉後的酬庸方式，更使得原本就相當貧瘠的鄉鎮市財政雪上加霜，人事費加上基本開支對鄉鎮市之財政調度已屬不易，更遑論各項建設經費之支出。

地方政府預算中人事費的比例偏高、臨時人員進用過多，是造成預算結構僵化、財政負擔沉重的主因，故為改善財政結構，配合中央總員額法之制訂，各機關應重新檢討業務簡化及用人需求，以彈性用人為原則，提升用人效率；而在臨

時人員進用部份，也應訂定明確規範，限制進用比例，改善目前臨時人員浮濫的情形，確實落實執行員額精簡政策，並本量入為出原則，維持平衡與穩健之財政。

貳、社福經費預算編列重複，對外補助項目浮濫

「行政院社會福利政策綱領」強調國家興辦社會福利之目的在於保障國民之基本生存、家庭之和諧穩定、社會之互助團結、人力品質之提升、經濟資本之累積，以及民主政治之穩定，依以下原則訂定本綱領：人民福祉優先、包容弱勢國民、支持多元家庭、建構健全制度、投資積極福利、中央地方分工、公私夥伴關係、落實在地服務、整合服務資源。主要政策項目包括「社會保險與津貼」、「社會救助」、「福利服務」、「就業安全」、「社會住宅與社區營造」、以及「健康與醫療照護」。當中諸多理念符合國際強調積極性福利的趨勢，而對多元家庭價值的尊重也相當程度呼應台灣社會變遷的趨勢（古允文，2009）。

我國的社福政策主要由中央主導地方執行，雖說中央有立法訂定社福補助的項目、資格及標準，但並未禁止地方政府興辦中央未規定的社福項目，如此一來，就造就了地方首長為爭取當地選民的支持而大放利多，如對中央的補助額度予以加碼或新增發放的項目等，但這些經費都必須由自籌而來，也造成地方政府不小的財政負擔。對鄉鎮市而言，雖然社福預算的比重所占並不高，但與中央及縣市政府相同之重複性補助情況仍普遍存在，受訪者均認為應取消此重複性補助項目，並明確劃分各級政府的支出權責，在避免資源浪費情況下達到政策目的與效果。

「對於地方自治制度而言，鄉鎮市本可本於地方社福業務及財政狀況斟酌辦理；惟目前本縣各鄉鎮市公所自有財源極有限，且往往社團在鄉鎮爭取補助後亦向各上級單位申請，造成重複補助或補助集中情形，因此地方社團的範圍應就其申請計畫本於效益性及公共性審定為當，以避免成為少數人運用或浪費性的資源配置。」（A-10-1）

「社會救濟及社會福利(老人福利)，以台灣而言，目前對於中央統一辦理的各項社福項目外，對於地方(包括各縣市政府及鄉鎮市)政府辦理的各項社福政策未統整，不僅造成地方財政重大負擔或形成財政缺口外，更因政策未統整，形成資源配置不公平、財政規劃的配套不週延、社福政策失衡等現象；特別是上級政府已編列的社福項目更應規範不得重複辦理，以維社福政策的一貫性及整體性。」（A-10-2）

「這是制度面的問題，此項支出的權責到底該歸於何層級，在法制面上並無明確劃分，在財劃法上，社福項目從中央到地方每個層級都可以做，所以大家都搶著要做，因為社福補助有人情，所以還是要回歸制度面，將各級政府的支出面明確規範，該是那個層級做的就授權該級政府機關執行，其他機關不得編列也不得執行，再由審計單位來把關，如此就不會有重複性編列的問題了。」（B-10-1）

「沒有這個必要，鄉鎮已經那麼窮了，那裡有什麼多餘的經費去編這個錢，尤其是這些都是縣府已經編有預算補助的項目。鄉鎮本身財源就很匱乏，基本建設經

費都要向上級爭取補助，根本沒有能力也沒有必要再補助這些項目，編列這些重複性的項目只是為了討好當地選民罷了，只會增加公所的財政負擔，對鄉鎮整體發展並無助益。」(E-10-1)

「有重複性補助，但無額度遞增情形，如發放重陽節禮金、教師節禮品，這些項目是縣府已經有編列發給的部份，但本所仍編列發放，除此之外，其他社福業務大多是縣府委辦事項，鄉鎮只是負責收件作初審的工作，再送交縣府核定撥款。對重複補助的項目應予以停辦，如上列項目，基本上社福業務對鄉鎮市造成的財政負擔並不是太大，社福業務主要還是集中在中央及縣市政府，鄉鎮市若停辦相同項目補助，對民眾應不至造成影響，像市公所明年度就以經費不足的理由停發教師節禮品了，以後會朝向停發重陽節禮金努力，降低不必要的財政負擔。」(F-10-1)

「有重複性補助情形，很多社團辦活動會同時向多個機關申請補助，會造成縣府已補助，公所又補助的情形，還有重陽禮金、教師節禮品也是有重複發放，但無額度遞增情形，每年均編列同樣預算額度未提高。」(F-10-1)

「這部份因編列預算額度並不高，所以並未造成太大的財政負擔，且多年來均如此編列，又受限於民選首長的壓力，取消編列有困難，還是以維持現狀的可能性居高。但就制度面來說對重複性補助部份還是應予取消，較為合理。」(G-10-2)

「希冀訂定統一合理之共同支用依據或標準，避免施政之差異。各級政府現行社會福利及保險支出之給與方式及標準應予整合，積極規劃建立完整的社會保險與福利服務體系，避免重複支給，加重財政負擔。另就各項費用訂定合理之共同支用依據或標準，避免「有錢的吃肉，沒錢的吃粥」，並利於評估衡量施政績效。相同性質之機關若具一致性就可以比較衡量，作為改進之依據。」(J-10-1)

另對機關、學校及社團補助方面，補助項目是否適宜，也是討論的重點，許多受訪者表示，地方首長基於選票考量，對地方機關團體的補助雖不一定逐年遞增，但補助項目浮濫情形頗為嚴重，補助項目以活動類為主且多為娛樂性質消費性支出，並無發揮補助款的真正效益形成浪費。而對於縣屬機關學校的補助部份，受訪者認為此等申請單位既為縣屬單位，其對口單位應為縣府，若經費不足又確有實需，應向縣府爭取增列預算而非向鄉鎮市公所申請補助，但首長基於人情壓力多不拒絕，在鄉鎮市財源不足的情況下，補助經費支出也造成地方財政不小的負擔。

「每年均在增加，倘若這些機關、學校，尤其是社團真是辦理教育活動，則本人同意補助，但目前來看，這些補助款幾乎是用在吃吃喝喝（如烤肉 活動、抽獎活動…等娛樂性活動）一點補助意義也沒有，而且有綁樁之嫌。」(D-11-1)

「無逐年遞增，但有補助項目浮濫的情形，尤其是對他機關、學校的補助。每年匡列補助的額度均非常高，工程、設備、活動的補助加起來約有 2500 萬，占總預算的 5%至 7%，項目的部份很多是人情壓力來的，有浮濫的情形，雖未違反補捐要點規定，但實質效益不彰。但對公部門的補助反而很浮濫，如馬蘭派出所辦公室

很多設備都是市公所補助的，學校辦活動也來向公所要補助，這有點本末倒置，照理說他們是縣屬機關、學校，應向縣府爭取補助才對，怎麼會請議員、代表來向公所要補助，這些都是人情壓力，金額也頗大，這是不合理的。應從制度面來著手，限縮補助範圍，市公所之前內部有共職對中央單位及上級機關不予補助，但無法確實執行，因縣政府也無法落實，鄉鎮就更難去阻擋。若縣府能帶頭做起，效果應較好。」(F-11-1)

「無逐年遞增，但有補助項目浮濫的情形，補助的種類以活動類的居多，而其中支用項目也多為餐費、紀念品、服裝等，這點也是很難改善，因首長都有人情及選票考量，要取消補助有困難。」(G-11-1)

「雖設有補捐小組，但實質意義不太。因中央財政困難，故各機關團體皆轉向地方政府攢經費，礙於選票所在，利益之所在！故地方首長基於選票考量，多同意編列經費予以補助，對補助項目亦不予限制，故申請補助項目多為旅遊、餐費、紀念品、服裝等消費性支出，對已拮据的地方財政造成相當的負擔。」(J-11-1)

「無額度遞增及項目浮濫的情形，在機關、社團部份每個對象以 2 萬元為限額，項目部份有關自強活動、聯誼活動、餐費是不補助的，紀念品的部份以 300 元為限額，對獎補助這部份控管的還蠻嚴格的。但對學校的補助因不受 2 萬元額度限制，就有額度遞增的情形，照理說中小學為縣屬單位，應向縣府爭取經費而不是向鄉公所申請，但因法無明文規定，這就造成了公所的困擾，還好有用總額管制，情況尚未太嚴重。」(L-11-1)

「無逐年遞增，但有補助項目浮濫的情形。本鄉每年編列 40 萬的活動補助額度，補助對象為本鄉的機關、學校、社團等，以活動類為主，而其中支用項目也包含了餐費、紀念品等，很難評估是否有實際效益。」(M-11-1)

近年來社會多元化發展，各種社會運動及訴求不斷提出，社會福利支出迅速成長，政治人物為討好選民，一些權宜性的社福支出大幅增加，屬於較長遠性的社會福利制度又因缺乏長遠規劃，以致造成政府負擔有難以掌控之壓力。而各項社福政策未統整，除造成地方財政重大負擔形成財政缺口外，更形成資源配置不公平、財政規劃的配套不週延、社福政策失衡等現象；特別是上級政府已編列的社福項目地方又重複辦理，更是破壞了社福政策的一貫性及整體性。另於社團補助方面，申請項目繁多且多以消費性支出為主，真正有達到實質效益的僅占少數，也形成資源浪費的現象。以台東縣鄉鎮市的情況，以自有財源編列補助的社福項目雖不多，多集中在重陽禮金、教師節禮品、急難救助及對社團的補助上，但上述所列項目均與縣府補助項目相同，對社團補助更有同時申請、同時補助的情形，故受訪者均認為於鄉鎮市財源困窘情況下，實無必要編列相同的補助項目，但又因民選首長的選票壓力，要取消也很困難，故由制度面的改善著手較為可行，若制度面對支出的劃分明確、補助標準劃一，各級政府各司其責，就不會有重複補助情形發生，自然可以避免資源的浪費及分配不合理的現象。

參、未建立有效預算編列方式且未實施預算審查機制

預算為施政計畫具體實現的首要途徑，也是政府部門中影響組織行為最強有力的工具，因此世界各國行政改革的歷史中，預算制度的改革便往往隨著政府規劃及預算概念的變遷，一再地成為最主要的改革焦點。以美國為例，從 1960 年代的「設計計畫預算」(PPBS)、1970 年代的「零基預算」(Zero-Based Budgeting)，直到 1980 年代的「目標管理」(MBO)，其主要的目的都在追求以前瞻性的規劃設計，將公共資源做最理性而有效的分配。現階段世界性預算改革的焦點集中在提升政府機關的施政績效，而這種趨勢也明顯地反映在各國普遍大力推動的績效預算制度，美國於 1993 年通過的「政府績效成果法案」(Government Performance and Results Act)即本此精神而制定(黃朝盟，2002)。

我國中央政府預算制度的演進歷程，整體而言，大致是跟隨美國預算改革的軌跡行進。而地方政府預算制度雖朝此方向推進，但進度較為緩慢，仍採傳統預算編列為主，而零基預算制度、中程計畫預算的推動，為當前努力的目標。

零基預算(Zero Base Budgeting)係於 1968 年由美國德州儀器公司所發起(Texas Instrument Co.)，其創始人為 Peter A. Pyhrr，首先係用以編製該公司研究部門的預算，頗著績效，且由於立意中肯，易為一般人所接受。零基預算者，在使管理當局，將每年的預算從「零」的基準開始，不囿上年度或以前年度預算數字的高低，重新審視其業務活動，決定其優先順序，而根據成本、效益的分析，就下年度預算為最適當的安排，亦就是說將有限的資源為妥善的配置。零基預算雖以預算命名，然其基本目的，在用為管理的工具，俾企業當局可以當年度的計畫為目標，衡量每一元錢的使用價值。所以零基預算是用以改進規劃，制度作業決策，而以預算方式表達之。通常，預算係由會計人員負責主編，所強調者為數字導向。而零基預算所強調者為計畫導向，其目的在幫助管理當局對於下年度的業務發展所需的成本和利潤，作通切的衡量，以便就每一計畫決定其取捨(行政院主計處，2009)。

對公部門來說，零基預算制度的精神在於提高公共資源運用效率，期能檢討刪除不合時宜之現有計畫及預算，中程計畫預算則是融合設計計畫預算(PPBS)制度的意念與技術之計畫模式，透過中期目標的設定及備選方案的比效分析，達成改善政府效率與效能的資源分配系統。經訪問鄉鎮市財政、主計人員後得知，目前台東縣鄉鎮市預算之編列並未採行零基預算制度，主要原因在於其執行上有困難，成本效益的評估並不容易，且歲入的來源有限，即使有作成本評估，也無法達到收支預算平衡，所以目前台東縣鄉鎮市均未採零基預算制度，僅以前一年度為基準，於不增加的原則下編列下年度預算。但若能將中程計畫預算與零基預算制度相結合，經目標的設定對預算收支作先期及整體性的慎密檢討，確實衡量各項計畫之成本效益，並務實檢討停辦不具經濟效益、已經過時或績效不彰之計畫，依施政優先順序就下年度預算為最適當的安排，就能將有限的資源為妥善的

配置，對節省經費開支必有幫助，地方政府機關仍應朝此方向努力。

「鄉鎮市因自有財源有限，對於年度一般政事預算編列因受限於預算規模及有限的財源，無法以零基預算的精神編列；惟對於獨立性、單一性的預算，不論各級政府，似均應本於零基預算精神，覈實評估其效益性、必要性及嗣後維護的財源，以免造成不當的施政建設及閒置公共建築等。」(A-11-1)

「應採零基預算制度，預算本來就應如此編列，先把鄉政的綜合規劃目標確定後，再來核實評估各業務單位承辦該項計畫所須成本，編列相對應的經費，如此可以杜絕不必要的浪費，但是要確實評估核算其成本及效益並不容易，台東縣現階段還沒有機關確實執行，但應朝此方面努力。」(B-11-1)

「應採零基預算編列，零基預算編列可減少不必要的支出，更能促使達到計劃效益。但很難落實，因成本效益的評估並不容易，目前鄉鎮市預算的編列大都以前一年度為基準儘量以不增加為原則，應朝此目標努力，對政府的施政會更有助益。」(E-11-1)

「有採零基預算的精神，每年會重新檢討，在辦公費的部份，每年均以最低的額度編列了，但基本支出仍編列不足，問題不是出現在支出面而是收入面，在基本收支無法平衡情況下，許多項目預算只能酌編，就算想採零基預算制度也無法落實。財政自主性的低落，只能透過別的管道向中央爭取經費。」(F-12-1)

「無採零基預算制度，零基預算的精神過於理想化，執行上則非常困難，基本上財源就只有這麼多，所以各單位的預算都控制在前一年度的額度內，不讓它增加，除非有特殊狀況再另案討論，如此每年都還是無法編列平衡了，且零基預算還要計算所有業務的成本這是非常不容易的。」(G-12-1)

「未採零基預算編列，本所預算編列均以前一年度為基準編列，也無建立計畫預算審查機制。」(H-12-1)

「本鎮未採行零基預算編列方式，採零基預算之精神也是空談，實務上計畫預算之審查並未落實，由於鄉鎮市長皆是民選，受限民意及公所財源過度仰賴上級補助，欲於各鄉鎮市長任期開始時擘畫出未來四年甚至八年之長期計畫並接受審查，委實不是一般鄉鎮市長所期望也未見提出之案例，目前僅是消極地在預算編列及執行時遵照行政院頒預各規定，一成不變的施政計畫年復一年，配合上級政策的建設計畫補助一件又一件地執行及接受考核。」(I-12-1)

「本鄉未採行零基預算編列，但對預算支用執行控管作業。本鄉在歲入逐年遞減的情形下，實無財源可支應重大施政計畫項目及重大建設計畫，僅能就財務考核及預算編列事項予以管控，以作為爭取提高縣統籌分配稅比例及下年度編列預算之依據。」(J-12-1)

「本鄉未採行零基預算編列，也無建立計畫預算審查機制。預算的編列以前一年度為基準，以不增加為原則編列，新增計畫業務經費則另行審核增編，首長對預算的編列有很高的主導權。」(L-12-1)

行政院訂頒民國 98 年度總預算編製作業相關規定中明確規範，包括：年度概算應提報各主管機關計畫與概、預算編審統合協調組織審議；各機關應適時就監察院調查案件、審計部建議改進事項及民意機關、輿論批評事項，以及不經濟支出等，衡酌予以檢討；以及提報中、長程個案計畫時，應經各主管機關之統合協調組織就計畫內容及經費核實審查。

「計畫預算審查機制」的建立對行政機關而言是相當有必要的，經由計畫的核實、經費計算基準的明確及不經濟支出的檢討等進行審查，可精進預算編列的確實性。每項計畫在實行前若能確實對其作事前評估、事後檢討，就可避免資源浪費，進而達到計畫效益。但就目前鄉鎮市來看，實行此機制的非常少，因成本效益的評估並不容易，且作業時間過短也是一大問題，許多中央的政策性計畫，為符合民意需求常在短期內推出，給予地方提報的作業時間非常短，根本沒辦法作事前評估作業，由中央到地方急就章的結果，就是成效不彰、資源的浪費，全台林立的蚊子館就是這麼來的。受訪者均認為這種政策性的錯誤、資源的浪費，也是造成政府財政惡化的一大主因，應予以深刻檢討改進。

「而建立計畫預算審查機制也是正確的，比如說，縣政的綜合發展規劃是那幾項，交由鄉鎮來提報，限制只能提報這幾項計畫項目，再請外面的學者專家等人來審查，甚至可以於審查完後，制作一個說帖來徵詢民意，交由民意來審視，取得人民的共識，再來執行，如能再要求受益民眾負擔部份配合款，如此民眾相對會更重視工計畫執行的必要性，對計畫品質也會強烈監督要求，政策執行會更有效率，若能確實建立此制度，對台東縣整體的發展會有很大的助益。」(B-11-1)

「而建立計畫預算審查機制原則是必要的，但受限於目前鄉鎮市很多計畫都是上級補助款，提報計畫的前置作業時間太短，無法進行事前評估作業，此常導致許多不合時宜的計畫或建設產生，如全國林立的蚊子館就是這麼來的，重大計畫更應做充分的評估才進行，才不會造成資源的浪費。」(E-11-1)

「有建立計畫預算審查機制，每年在編列總預算時都會召開預算審查會，另外每個月召開事務會議時也會檢討經費收支狀況，由財主單位提出，若歲入數不足，相對的要控管歲出預算數，視情形控管支出數縮減至 6-8 成，非必要支出可降低或取消，像今年的聖誕晚會就縮小規模辦理，以節省經費支出。但在成本效益評估方面，有些業務有做，但行政工作方面很難去評估其效益，只能儘量節省不必要的支出。」(F-12-1)

「無建立預算審查機制，很多都是政策性的計畫，中央也沒有給予地方足夠的時間作可行性或財務評估，中央或者因年度將屆要消化預算，或者因要達到某些政策目標而急就章，許多無效率、浪費的建設方案就是這麼出來的，這也是全台蚊子館林立的原因。都是配合首長的需求，首長為了政績去要經費，但事前又未作合理性評估，結果興建了又不符合民眾需求，反而閒置白白浪費錢。像本鄉的運動公園花了那麼多錢去興建，很多都沒使用就拆掉了，像游泳池花了 1,000 多萬，後來又填掉，現在荒廢在那裡，實在是太浪費了。全省這種情況一定很多，這種

政策性的錯誤，真的應該深刻去檢討。」(G-12-1)

賦稅收入本應為政府最穩定財源，受到長期減稅影響，多未能隨經濟同步成長，導致歲入財源不足，也使得歲出規模難有大幅成長，財政缺口仍屬偏高，債務餘額持續攀升，不僅政府施政受限，亦將影響國家債信與競爭力評等，不利整體經濟之發展。

傳統的預算編列多參照以前年度標準，在舊的項目未減新的項目又增加的情形下，導致預算規模日漸龐大，但歲入財源又因減稅的影響未增反降，導致財政缺口日益擴大，上至中央下至地方政府都有財政惡化的趨勢。因此，為導正此種預算編列不確實資源浪費的狀況，有效的預算制度的建立與計畫預算審查制度的推行更是刻不容緩，應將中程預算與零基預算相結合，強調以組織整體目標為導向，佐以績效評估為手段，要求建立公共策略規劃暨績效預算的中程計畫預算架構，以此排除各項不經濟支出，刪除不合時宜或無效益之現行計畫，將資源分配予優先性較高，效益較大之新興計畫，使預算分配更為合理及更具彈性與效率。

肆、代表會預算排擠其他公共支出

代表會的經費所占總預算比例過高，一直是各鄉鎮市難解之題，尤其是中央於民國 89 年立法通過「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」後，訂定了民意代表的各項支給標準範圍，雖說並未規定鄉鎮市一定要編列至最高限額，但因代表會擁有預算審議權，各鄉鎮市公所為使總預算能順利過關，莫敢不以最高標準編列，再加上除法定項目外，代表會仍以各項名目編列為數頗多的業務費，如此形成代表會預算不斷膨脹，造成地方政府龐大財政負擔，而鄉鎮市在收支無法平衡下，只好縮減其他公共支出，嚴重影響政府的施政效能。

依據民國 85 年的國家發展會議的共識，鄉鎮市應改為縣市政府的派出機關，不再具有法人資格的地方自治團體。但是「地方制度法」仍將鄉鎮市定位為地方自治團體，亦即維持現狀有民選的鄉鎮市長及代表會。故在未修正地方制度法之前，我國地方自治團體仍維持直轄市、縣市、鄉鎮市三級制，各級政府在法令規定下各有其權力及義務。

雖然國發會早有共識，認為應廢除鄉鎮市級自治選舉、廢除代表會，並將鄉鎮市長改官派，但此議題多年來仍為各方爭議的焦點。由於此議題牽涉的層面甚廣，可從不同觀點探討，如：行政理論、行政效率、政策網絡、財政收支、住民自主權等多方面，但因受限於研究時間與方向，本研究僅就其對鄉鎮市財政層面的影響作一研究，訪談相關人員此議題在對改善鄉鎮市財政上是否有助益，由以下訪談內容中可得知，受訪者均持肯定看法。

「有助益，首先民代支給條例所訂應支付的費用均可節省下來，再來原本編列予代表建議案的小型工程款也可以不用編列了，如此一來經費運用的彈性會更大，有更充裕的額度可供調配使用。而鄉鎮市長改為官派，優點當然是會提高行政效率，同時也可減少鄉鎮長因選票考量而惡化財政的問題。」(B-12-1)

「可減少辦理選舉之經費，減少鄉鎮長及代表為選舉、人情壓力所為之經費支出，另官派人員具公務員身分，無民意壓力，較能依法令規定辦理。」(C-12-1)

「鄉鎮市長官派、廢除代表會，立刻替鄉鎮市財政省下了選舉、人事及代表會之運作費用，以關山鎮為例，代表會一年之經費約 2 仟萬元（尚不包括代表建議案每人 20 萬，一年約 220 萬元）、選舉耗費的經費每次約 100 萬元、公職人員退休金…等，確能給貧脊的鄉鎮市財政一絲泉水。」(D-12-1)

「當然是有所助益，首先鄉鎮市長改為官派後執政時就不會有選舉考量，政策也較能落實，再來廢除代表會也可節省大量經費，每個公所代表會的預算平均都要佔上總預算的 1-2 成，對公所來說此為一筆龐大的負擔，節省起來的經費可用在做對地方更有需要的項目上。」(E-13-1)

「絕對有助益，且助益良多。全國 319 個鄉鎮市若全改為官派，可節省的經費相當可觀，以台東市來說，代表會的經費就要 4000 多萬，還不含代表建議經費，代表會的預算全部都不用編列了，這些經費就可以用來作為基本支出的一部份，對財政改善絕對有助益。以台灣的面積來看，分四級政府實在是太多了，有時候又因縣市長和鄉鎮市長是不同黨派導致政令無法貫徹施行，所以應修正地方制度法縮小政府層級，提高行政效率，也可減輕因民選首長所產生的包袱。很多工作即可委外處理，像中央單位清潔工作已委外，但鄉鎮無法做到的原因大多都是受限於民選首長有選票包袱的關係。」(F-13-1)

「有助益。至少代表會的經費可以節省，像本鄉的代表會經費就近 1500 萬以上，若廢除代表會，節省的經費對財政助益應該不小，而鄉鎮市長改為官派，除可以提高行政效率，很多中央或縣府的補助款，其實均已經立法院及縣議會審議通過，根本沒有必要再由代表會重複審議，只是增加作業流程而已，另外也可以降低選舉包袱，使政令更能確實推行。」(G-13-1)

「對於鄉鎮市長改為官派可以讓鄉鎮市的行政權避免人情壓力的請託，並且減少過度聘用臨時人員的壓力；廢除代表會則可以減少政權行使支出的人事費用，以及減少代表會因為選民壓力，而造成代表會對鄉鎮市公所施壓的情況發生，且可以避免補助款的重複浪費。」(H-13-1)

「鄉鎮市長改為官派，將可廢除鄉鎮長選舉，有助於減少選舉經費及整合不同鄉鎮資源，由各縣市政府統一規劃，避免窮者欲窮，富者越富鄉鎮產生，有助於平衡鄉鎮間發展。我國雖力行地方自治多年，但是鄉鎮市自治不僅未能落實，且已逐漸淪為地方派系、黑道、金權所掌握，使得地方選舉成為黑道漂白之管道。其實以現在民意高漲的時代，一般老百姓的意見，已經不需透過民代了，鄉鎮這個自治層級已不需要了。且廢除代表會可省下的預算非常可觀，另也可避免因府會不合使得政策無法推行。」(J-13-1)

「有很大的助益。廢除代表會首先可節省許多經費，也可以提高行政效率。鄉鎮市長改為官派則可免除選舉的包袱，臨時人員的雇用一定可以大量降低，可避免資源的浪費，節省大筆經費。其實台灣面積這麼小，實在不需要設立這麼多層級

的政府，如果能整併，不但可以節約經費，更可提高行政效率。」(L-13-1)

「有助益。可以節省代表會的經費，就是最大的助益。代表會的功能不彰是大家都知道的事實，很多上面已核定的計畫還要送代表會審議，並無太大的意義，不但沒有效率，有些代表還會趁機提相對提條件，要求增加經費，代表會的存在並未有真正的功能。」(M-13-1)

在台灣多元的政治環境中，由於近幾年中央與地方政權不斷輪替，鄉鎮首長與代表會往往存在著複雜、多變和不可預測的微妙關係。地方鄉鎮首長由人民所選出，辦理地方自治事項；民意代表亦為人民選舉產生，依地方制度法第三十七條規定議決規約、預算、公所組織自治條例、提案及決算等，並接受人民請願，彼此應相輔相成為民服務，然而實際上所會卻往往存在派系之角力。就預算審議而言，各派系為自身利益常杯葛預算的通過，造成公所行政之窒礙難行。就地方制度法對所會關係的設計，原係理性制衡，所會間本當分工合作，盡量排除非理性的僵化與堅持，但在實務上往往背道而馳。所會互動方面，經常出現的政治僵局是由於地方民選首長與民意機關多數代表，分屬不同派系與政黨，而發生杯葛情事，尤其民意代表常將預算審查作為對抗籌碼，造成議事效率低落、施政延宕的弊病。

在公所為財政缺口煩憂之際，代表會依據「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」規定，得由各該民意機關編列預算，支應主席及副主席特別費、各代表研究費、出席費、交通費、保險費、為民服務費、春節慰勞金及出國考察等各項費用，均以最高標準編列，並不會因鄉鎮財政困難酌減。其他如所謂代表建議經費用於建設之小型工程款及社團補助款，往往因代表會之壓力亦難以配合刪減，如此一來預算的審議常常變成預算的分贓，行政機關在為取得預算的合法性下只好妥協。

以民國 96 年度台東縣各鄉鎮市之預、決算規模而言（見表 4-4，4-5），代表會的經費預算約占總預算比例的 1~2 成，最高如台東市民代表會的預算數為 3,500 餘萬元，規模最小的鄉鎮代表會蘭嶼鄉也有 1,300 餘萬元；在決算部份，代表會決算數占歲出總決算數比率最高者，為東河鄉 16.06%，對該鄉而言，總決算規模僅 1 億 1,200 餘萬元，代表會的決算數就高達 1,800 餘萬元。廢除代表會對財政上立即的助益，即為節省龐大的經費支出，就如同受訪者所言，除可節省選舉經費的編列、代表會的各項政權行使支出外，代表建議經費的補助款、小型工程款也無須再予編列，此有形無形總節省的經費頗為可觀，有助縮減財政缺口，如此公所也較有餘力進行重要性的公共支出，有助整體的施政效能的提升。再者鄉鎮市改官派可降低民選首長的選票包袱、提高行政效率，許多受訪者指出，臨時人員的任用過多及業務委外推動的阻力大都來自首長的人情包袱，若鄉鎮市長可改為官派自可大幅改善此情形，對改善鄉鎮市財政有絕對性的助益。

表 4-4 台東縣各鄉鎮市民國 96 年度代表會預算簡明表

單位：元

項目 鄉鎮市別	代表會預算數	歲出總預算數	代表會預算 占歲出總預 算比率(%)
台東市	35,014,000	515,532,000	6.79
成功鎮	19,858,687	169,035,159	11.75
關山鎮	17,763,000	147,244,000	12.06
卑南鄉	18,886,085	263,180,692	7.18
大武鄉	14,721,511	112,627,000	13.07
太麻里鄉	16,655,000	160,246,000	10.39
東河鄉	18,362,000	118,512,000	15.49
長濱鄉	14,009,502	114,539,672	12.23
鹿野鄉	14,011,000	138,350,000	10.13
池上鄉	14,626,795	150,287,421	9.73
綠島鄉	13,962,000	121,736,000	11.47
延平鄉	14,261,399	131,321,296	10.86
海端鄉	15,654,000	165,731,000	9.45
達仁鄉	15,521,000	133,045,200	11.67
金鋒鄉	14,516,000	129,184,000	11.24
蘭嶼鄉	13,948,527	174,713,954	7.98
總計	271,770,506	2,745,285,394	9.90

資料來源：民國 96 年度台東縣各鄉鎮市總決算（台東縣各鄉鎮市，2008）

表 4-5 台東縣各鄉鎮市民國 96 年度代表會決算簡明表

單位：元

項目 鄉鎮市別	代表會決算數	歲出總決算數	代表會決算 占歲出總決 算比率(%)
台東市	31,942,986	465,011,757	6.87
成功鎮	18,721,400	145,129,482	12.90
關山鎮	17,616,364	131,075,115	13.44
卑南鄉	17,777,700	244,693,561	7.27
大武鄉	13,325,538	104,366,162	12.77
太麻里鄉	14,476,454	145,932,312	9.92
東河鄉	18,133,186	112,931,852	16.06
長濱鄉	12,667,505	103,751,503	12.21
鹿野鄉	12,665,730	115,139,607	11.00
池上鄉	13,561,364	124,602,056	10.88
綠島鄉	12,365,561	109,437,081	11.30
延平鄉	13,494,007	108,616,164	12.42
海端鄉	14,339,252	138,491,690	10.35
達仁鄉	14,406,110	121,289,953	11.88
金鋒鄉	14,039,530	124,156,209	11.31
蘭嶼鄉	12,659,824	161,163,947	7.86
總計	252,192,511	2,455,788,451	10.27

資料來源：民國 96 年度台東縣各鄉鎮市總決算（台東縣各鄉鎮市，2008）

第五章 結論與建議

民主政治的基礎是地方自治，而地方自治是否得以推動與發展，又繫於地方的財政是否充裕。地方自治的良窳直接影響到當地政治、經濟的發展及居民生活的水平，而這一切均有賴於地方財政的支持。常言道：「巧婦難為無米之炊」，錢不是萬能，但沒錢萬萬不能，許多公共事業的推動均建立健全的地方財政下；地方財政實為地方自治的動脈，也是推動地方自治事業不可或缺的動力。

本研究係以台東縣鄉鎮市地方財政問題為研究主題，經由對目前台東縣鄉鎮市的財政收支狀況作一分析探討，再結合專家學者論述及前人對相關議題的研究成果，並彙整深入訪談內容，進而綜合分析後歸納以下結論，並提出具體建議，俾供台東縣鄉鎮市地方政府研擬財政改善策略之參考。

第一節 研究發現

財政為庶政之母，地方政府要是無足夠的財政自主性，就無法獨立自主決定地方公共事務的經營及管理，也無法達到地方自治的精神，故要落實地方自治的首要條件，就是地方財政的自主。對目前鄉鎮市層級的地方政府而言，經研究分析得知，財政自主性甚低，以台東縣鄉鎮市觀之，更是毫無自主性可言，除因台東縣本身地理條件限制其發展外，現行財政制度面、收支面的各種問題更是導致財政惡化的主因。

本研究經由分析台東縣鄉鎮市近年度的收支決算資料及彙整相關文獻研究，並訪談對此議題有深入瞭解的財政、主計人員後，就目前的財政問題歸納出三大面向，其研究發現如下：

壹、地方財政制度面

一、「財政收支劃分法」收支劃分不當、「中央統籌分配稅款」

分配比例不公，有害地方財政自主

我國中央與地方權限之劃分，係依「憲法」規定實施均權制，並依「地方制度法」規定列舉各級政府事權，藉以保障地方自治權。均權制在精神上係整合地方分權與中央集權的特性，在均權制下，地方政府仍擁有充分自治權，同時具有國家官署與自治團體的身份，與中央的關係既是代理又是合夥關係，地方政府同時承辦中央或上級政府的委任或委辦事項及自治事項，因此在財政上自不宜完全採中央集權或地方分權方式，而應是各自擁有足夠的財源實施自治權。

而現今由於「財政收支劃分法」的收支劃分不當，將稅源較高之稅目劃歸中央，造成地方政府財源困窘，對鄉鎮市層級來說尤其明顯；而在「統籌分配稅款」的分配比例上，又獨厚直轄市(43%)、縣市(39%)次之、鄉鎮市(12%)的比例最低，

由目前許多縣市都搶搭合併升格直轄市的列車，為分食「中央統籌分配稅款」的大餅就是一大主因。另於支出面的劃分上，由於未對支出責任作明確劃分，僅概括性規定，除造成許多公共計畫的經費分擔的爭執外，支出權責的重疊性過高也造成中央與地方政府間責任不明確，同一件計畫項目多頭馬車或重複性施作的不經濟行為。現行「財政收支劃分法」收支劃分的不當及「中央統籌分配稅款」之分配不公，對地方財政的自主性造成相當負面的影響，實應修法加以改善。

二、「縣統籌分配稅款」規模過小，無法達到調劑盈虛功能

「縣統籌分配稅款」的立法目的，為平衡同級政府之間的水平差距。同一縣市中，由於各鄉鎮市的本身條件不同，自有財源的多寡差異頗大，為改善同級鄉鎮市因收支差距而造成地區發展不平衡的現象，而訂定此法。

目前「台東縣統籌分配稅款」的規模年僅 9 千餘萬，扣除彌補基本財政收支不平數及預估退休經費後，可分配基本建設及業務費約 7 千 5 百萬，須分配予 16 個鄉鎮市公所，雖有設計對較貧瘠的鄉鎮市之分配比率予以加權計算，但囿於總規模太小，所達平衡的功能實在有限，從山地鄉-海端鄉公所民國 96 年分得的「中央統籌分配稅款」1 億 3 千萬餘元，「縣統籌分配稅款」230 萬餘元可得知，「縣統籌分配稅款」的影響力非常小，對該鄉而言，有沒有分配到「縣統籌分配稅款」根本不是重點，「中央統籌分配稅款」就多到花不完了。由此得之，「縣統籌分配稅款」規模的大小，對其能否發揮調劑盈虛功能有絕對的影響，而台東縣的情況就是因此分配稅款規模太小，無法達到平衡各鄉鎮市收支差距的功能。

三、「補助制度」未落實，人為干預嚴重

「補助制度」的設計主要在於救助貧瘠地區，縮短城鄉差距，使各地區不因經濟環境的差異而造成居民生活水準的落差。在鄉鎮市此制度的實施可彌補地方政府於當地稅收財源不足，在公共事務的執行上力有未逮時，可向中央及縣市政府申請補助建設及業務經費。然此制度有時也具有其政策目的，中央或縣市政府為推行某項政策計畫時，也會藉由補助制度來達成。

補助款的核撥權力在補助單位，雖說中央及縣市均有訂定補助辦法，但此等辦法均為原則性的規定，並未明定分配公式，如此一來就形成人為干預嚴重的情形發生。申請單位提送的計畫核定與否，受政治因素的影響很大，地方首長與上級單位關係好壞直接影響計畫的核定與否與補助金額的多寡，且許多補助計畫的推行並不一定符合當地所需，地方為爭取補助款而造成資源浪費的情形也屢見不鮮。

四、「地方稅法通則」與「規費法」的施行對提升地方財源助益甚低

在學理上來說，「地方稅法通則」與「規費法」的立法，賦予了地方政府租稅的立法權和規費的收費權，應可提高地方財政自主性。但經由統計資料得知，由

立法迄今已逾 6 年，依「地方稅法通則」立法開徵新稅的，卻僅有 6 個縣政府與 4 個鄉鎮市公所，而在規費部份除中央既定的收費項目外，地方新增的規費項目也很少，在收費標準上多未落實調整機制。地方政府既有此等開闢財源的工具可利用，為何使用率如此低，實值得深究。

以台東縣鄉鎮市的情況，目前並無依「地方稅法通則」立法開徵的項目，曾有提案者，綠島鄉公所擬對進入當地的觀光客課以「觀光資源生態維護臨時稅」，但財政部以不利人力資源流動、損及國家整體稅益駁回後，迄今縣內再無鄉鎮市公所提案。而規費部份，也因受限於地方首長及民代的選票壓力，未依「規費法」的規定落實檢討調整機制及新增規費項目，又加上台東縣本身工商業不發達，多數鄉鎮市認為就算開徵所收取的稅收及規費也有限，故並未對此區塊加以重視。綜上，中央對新增稅目的審核過於嚴苛、選舉制度及經濟發展條件的影響，造成此二法的施行對提升地方財源的助益甚低。

貳、財政收入面

一、中央請客、地方買單，形成鄉鎮市財政困窘

中央政府或民意機關為刺激景氣或政策目的，在未依規定籌妥相對財源前，即修法減免租稅或增加支出，以致原已財政困難之地方政府更加雪上加霜，此即為「中央請客、地方買單」的行為。

由前已立法通過之各項減稅項目，包括契稅、房屋稅、遺產贈與稅等稅率的調降及娛樂稅中部份行業的免徵、田賦的停徵等，均造成了地方稅收的大量流失。另增加地方政府負擔的政策也比比皆是，如大幅調高地方民代支給及村里長補助費、要求地方視財源編列鄰長春節慰問金、交通費、工作協助金、退職金等四項津貼及調解委員文康活動費及觀摩經費等。此類中央及立法機關為選舉利益或政策目的討好選民，濫用減稅及增加支出的方式，已嚴重損及地方政府的財政之健全。

二、過度依賴上級補助，地方財政努力不足

財政依賴與財政努力多呈反向關係，依賴度愈高通常努力度也會愈低，目前由於制度面的設計，中央掌握了大部份的稅源，使得地方不得不依賴地方，長此以往，也使地方養成了依賴中央的慣性，欠缺努力的動力。

以台東縣鄉鎮市的情況而言，財政收入近八成來自中央統籌分配稅款及補助款，自有財源甚低僅約二成，而補助制度更是造成地方依賴的主因，因要靠本身努力開發財源並不容易且成效有限，但只要與上級政府的關係良好，向上爭取補助款既快又多，那地方又何必自我努力呢。台東縣雖因本身條件的關係，開源並不容易，但並非代表絕對沒有努力的空間，但制度設計的結果使地方輕忽自我的財政責任、過度依賴上級政府，財政努力不足。

參、財政支出面

一、人事費負擔沉重、臨時人員任用過多

人事費一向是鄉鎮市財政的沉重負擔，台東縣鄉鎮市的人事費於民國 91 年度為 9 億 9 千萬餘元，占總決算數之 36.2%，至民國 96 年度，人事費為 10 億餘元，已達總決算數之 41.86%，龐大的人事費不僅造成財政沉重壓力，亦使財政結構僵化、資源分配缺乏彈性。

而臨時人員進用過多造成財政負擔的問題，向為財、主單位沉重的壓力，民選首長常以進用臨時人員作為選舉後酬庸方式，而臨時人員的永業化似乎在公務界形成常態，這對私人企業來說是很不可思議的，顧名思義，既為臨時人員，即是因應短期業務需求，任務完成就應解職，但在公務界卻形成長期雇用，這實在是很不合理的現象。人事費負擔沉重、冗員充斥的結果，對有限資源產生嚴重排擠，對地方發展產生不利的影響。

二、社福經費編列重複、對外補助項目浮濫

近年來地方政府社會福利支出逐年增加，部分縣市政府自訂發放各項社會福利津貼，惟其所轄部分鄉鎮市亦同時發放相同項目之社會福利津貼，如重陽節敬老禮金、生育補助、急難救助等；社團補助部份也有重複申請重複補助的情形，以上均造成社福支出之浪費。

除此之外，對他機關、學校及社團的補助項目的浮濫，也一直為人所垢病，舉凡申請項目，均以活動類居多，經費支出項目也多為消費性支出之餐費、紀念品、雜支等為主，是否有發揮補助效益讓人存疑，且對於補助款核發之標準及執行後之考核不夠嚴謹，也有淪為鄉鎮市長累積個人政治資源之傾向。社福經費編列重複發放、對外補助項目浮濫造成資源浪費、加重財政負擔。

三、預算編列不確實且未建立審查機制

年度預算的編列，應在收支平衡的原則下，核實評估每項業務計畫的成本及效益，以達施政目標。而要達到預算編列的確實性，零基預算、中程計畫預算、績效預算的實施及建立「計畫預算審查機制」即不可獲缺。零基預算以「零」為起點的成本效益分析、中程計畫預算的計畫目標設定、績效預算的績效衡量與評估，此等預算制度均為打破傳統的預算編列因循不確實的弊病，期將有限的資源作妥善的配置，在最有效率原則下達到計畫目標，進而提高政府施政效能；而計畫預算審查機制，則是經由計畫的核實、經費計算基準的明確及不經濟支出的檢討等進行審查，來精進預算編列的確實性。

目前鄉鎮市地方政府編列下年度預算，均參照前一年度預算編列為基準，並未採取上列較為積極有效的預算編列方式，且未建立「計畫預算審查機制」，如此

常造成年度預算編列的不確實、資源浪費及配置不當的情形發生。

四、代表會預算排擠其他公共支出

在鄉鎮市財源如此困窘之際，預算編列常常是一場拉距戰，雖各單位無不力保其業務計畫的預算不被刪減，但財、主單位在財源短缺下，也只有刪減預算以爲因應，但其中卻有一個單位的預算經常是不減反增的，那就是代表會的預算。

地方民意機關常挾預算審議權作爲自肥的手段，膨脹本身的預算，而行政機關在爲取得預算合法性及施政計畫的順利推行下，只好妥協。但預算的餅就這麼大，在來源無法增加下，爲平衡預算，就要有所刪減，犧牲的就是地方的建設及其他公共事業的推動了。代表會的預算支出的比重過高及遞增的情形，對已惡化的地方財政造成相當嚴重的負擔，對地方整體發展產生相當負面的影響。

第二節 建議

地方財政問題的根源，部份來自地方財政資源與財政權力不足，部份則爲地方政府未養成財政自我負責的觀念。因此在改善地方財政的問題上，不單是從法制面去探討如何對制度加以改良而已，更應從積極面之開源與消極面之節流同時興革，方能根本解決地方財政困境。

本章將依據前述研究分析與發現歸納提出具體建議，以爲台東縣鄉鎮市財政問題解決方案之參考，再者，對後續者提出建議，供未來研究方向之參考。

壹、對解決鄉鎮市財政問題的建議

一、修正「財政收支劃分法」，增加鄉鎮市稅源

「財政收支劃分法」是規範中央與地方財政分配之基本法，惟依現行「財政收支劃分法」之標準，地方政府所能得到的財源無法滿足其基本財政需求。爲謀求地方財政之穩健並達成財政收支平衡目標，推動「財政收支劃分法」之再修正勢在必行。對鄉鎮市而言，行政院所提之修正案，擴大「統籌分配稅款」之分配規模，增加鄉鎮市的分配額度，並將鄉鎮市比率納入縣直接分配並授權縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，縣即可將「中央統籌分配稅款」與「縣統籌分配稅款」兩者合併，在考量當地區域特性下訂定合理的分配方式，達到因地制宜的目的。但修正案所列之保障條款，保障各鄉鎮市的獲配數不低於基準年的分配水準，卻使得此功能大打折扣，另分配稅款的撥付權跳過縣市仍由中央直接撥付，也有違行政作業的一致性。

行政院所提之「財政收支劃分法修正案」雖仍有些許缺失，但已大幅改善了現行法令不當之處，其擴大「中央統籌分配稅款」分配規模、將直轄市與縣市均以同樣公式入法、權力下放尊重地方自治權，授權縣市政府訂定透明化、公式化

的分配方式等，均為其可取之處。若能取消前述保障條款及撥付方式的限制，應對增加鄉鎮市稅源及提高自主性有更高的助益。

二、改進「補助制度」，避免政治干預

補助款分為「一般補助款」及「計畫型補助款」，對鄉鎮市而言，並無一般補助款的撥付，僅適用「計畫型補助款」。而所謂「計畫型補助款」即為「業務補助」，指上級政府為改善地方生活水準與品質、縮短城鄉差距，補助地方政府從事基本建設及推行公共事務。此「計畫型補助款」在中央，分散於各部會，由各部會依其業務計畫之推展目的，通知地方政府提報計畫，經審定後核撥；在地方，為縣市政府，依施政計畫編列補助款，協助鄉鎮市發展地方事務。

補助款政策在於救助貧瘠地區，此立意雖好，但不論是在中央或是縣市政府，補助款的核撥均受政治因素的影響很大，在中央由於分散於各部會，並無統一的審核標準，各自為政的結果產生補助標準不一的不合理現象；在地方，縣市政府雖有訂定對鄉鎮市的補助辦法，但僅為原則性規定，核定權仍掌握在首長、民意代表的手中。為改善此政治干預的弊端，上至中央下至縣市政府均應訂定一套公平、合理、客觀的補助標準，也就是對補助的標準、計算公式與分配程序等項目加以規定，並建立妥適的審查機制，審查小組的成員半數以上應外聘專家學者擔任，增加審核的公正性，使資源的利用發揮真正的效益。

三、積極落實執行「規費法」及修正「地方稅法通則」，提升地方財政自主性

截至民國 96 年度，台東縣鄉鎮市規費收入僅為總收入的 5.7%，「規費法」的施行雖賦予了地方政府規費的收取權，但對地方政府的收入提升效益卻很低，受限於選舉因素、民代的阻撓，地方首長在不願得罪當地選民情況下，要依規費法落實調整機制已屬不易，更遑論新增規費項目了。同樣的情況也反映在新稅的開徵上，「地方稅法通則」同樣賦予了地方的課稅權，但截至民國 97 年度，台東縣並無開徵任何新稅，而全省依法開徵者，也僅有 6 個縣政府及 4 個鄉鎮市公所，開徵比例非常低。

究其原因，選舉因素的影響固然是一大主因，但在新稅的開徵方面，中央的審核過於嚴苛至使提案通過率過低；規費收費標準多年未調整、欠費的累積等，都是造成收入比重偏低的原因。於地方開源實屬不易情況之下，中央應適度修正地方稅法通則，放寬限制的稅源並調整審核機制，讓地方有發揮的空間；而在規費法部份，地方政府應積極落實依法檢討調整收費標準的機制，並積極清理欠費，以提升財政自主能力。

四、停止「中央請客、地方買單」，造成財政惡化

每當選舉將屆，中央政府或立法機關，就推出了各項的減稅方案或提高各項

津貼等政策性措施，來討好選民。而各候選人爲了爭取選票，也紛紛透過各管道要求中央釋放各種選舉支票或建設支票，不是減少地方政府的收入，就是增加地方政府的支出，對於已是債台高築的地方財政而言不啻是一種沈重的打擊。

依「財政收支劃分法」第三十八條之一的規定「各級政府、立法機關制(訂)定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源」，中央應切實的依照該法規定辦理，否則各級政府爲配合政策之實施，在收支無法配合，致使財政不斷惡化。

五、積極執行開源措施，增裕財源

台東縣鄉鎮市的財政收入大部份都來自中央及縣政府的「統籌分配稅款」及「補助款」，自有財源甚低，要提高財政收入，除靠修法提高分配數外，加強自我負責的態度，努力開源更是必要。在開源方面可由下列方向著手：

- (一) 落實使用者、受益者付費原則。全面檢討各項規費收費項目及標準，合理調整規費收費基準、積極催收欠費，增裕庫收。
- (二) 依地方稅法通則條例，研商開徵地方稅的可行性，以增加地方自主財源。
- (三) 提升公有財產運用效率。對於被長期占用、閒置或低度利用之公有土地，應研訂清理計畫，並積極規劃有效利用。
- (四) 推動公共造產事業。經成本效益評估後，找出地方具有經營開發價值的產業，積極推動公共造產，增加財政收入。
- (五) 開發具有地方特色產業資源以涵養稅源。台東縣擁有眾多優質的天然資源，如休閒農漁業、溫泉觀光旅遊資源，若能加以妥善開發利用，對促進地方產業發展及提高稅收有正面助益。

六、加強財務支出效能，落實節流措施，降低財政負擔

在開源不易情況下，加強財務支出效能、落實節流措施更顯得其重要性，要將錢要花在刀口上，才能發揮最大的效益，尤其在政府財政如此困窘下，更不能有浪費資源的情形發生。節約措施的面向如下：

- (一) 推行集中採購，減少不經濟支出。對共同性文具、物品可採統一採購方式，並責由專人管理，可避免浪費、節省經費開支。
- (二) 落實員額精簡政策及勞力替代方案，限制臨時人員進用比例，減輕用人費支出。
- (三) 辦理社會福利之各項補助及津貼，應衡酌財政負擔及公平、正義原則，避免重複性補助及浮濫情形。
- (四) 推動公辦民營或委外經營，將政府部份公務委託民間興辦，積極引進民間資源作有效運用，如清潔業務外包、托兒所及游泳池公辦民營或委外經營等，以紓解財政負擔。

(五) 妥善運用民間資源、鼓勵民間參與公共建設。如推動公共設施認養、鼓勵民間參與開發具有自償性之公共建設等，有效運用社會資源。

七、精進預算編列及建立計畫預算審查機制

預算之編列宜衡酌財政負擔及計畫執行能力，本「量入為出」平衡預算原則辦理。在預算的編列中，計畫目標的設定及績效的衡量和評估占相當重要的角色，除應於已核定分收稅款、補助收入及可掌控之自有財源額度範圍內，就原有、新興計畫之預算予以全盤檢討，不以上年度預算數額為依據，而是按成本效益及輕重緩急為考量目標，排列優先順序，妥編預算外，並應配合中、長程計畫目標，佐以績效評估來衡量各計畫預算編列的必要性，使有限資源做最適宜之分配，而有效抑制預算之膨脹。

另「計畫預算審查機制」的建立對行政機關而言是相當有必要的，經由計畫核實、經費計算基準的明確及不經濟支出的檢討等進行審查，可精進預算編列的確實性。尤其是對重大資本支出，更應確實評估其成本效益，對其可行性做出妥適的建議，以避免蚊子館的產生，造成資源的浪費。

八、鄉鎮市長改官派、廢除代表會，提高施政效能

為符地方自治的精神，「地方制度法」規定，鄉鎮市依法選舉鄉鎮市長及鄉鎮市民代表，以治理及監督地方公共事務。然台灣選舉之文化，造成選舉人為求勝選而大開選舉支票，且目前的制度設計讓首長擁有很大的權限，四年一任的期限，導致首長較少以永續經營的心態面對鄉政，常為求兌現選舉支票而忽略地方政府的財政負擔能力。而以台灣幅員狹小的面積來看，如此多層級的政府設計，疊床架屋下，行政效率讓人存疑。

代表會的設置除造成鄉鎮市公所經費沉重的負擔外，派系的對立更是使議事效率低落，而行政機關在為取得預算合法性下的妥協，更使得代表會預算不斷膨脹，再加上首長為求政績而不斷擴大公共支出，兩者相乘效果下造成地方財政不斷惡化。因此，建議落實國家發展會議之共同意見，修正地方制度法，廢除鄉鎮市之自治層級，把鄉鎮市長改為官派、廢除代表會，以大幅精簡政府機關組織及員額，提高行政效率，改善地方財政。

貳、對後續研究的建議

本研究採用質性研究的方法，深入訪談台東縣鄉鎮市財政、主計人員，探討「台東縣鄉鎮市地方政府的財政問題」，然地方財政惡化形成的問題，涉及許多面向，本研究礙於時間及資源，僅探討相關財政法規制度層面及地方財政收支層面所產生的問題，而未擴及政策面、經濟面、管理面等所衍生的問題，故仍難免有疏漏之處，以下針對本研究在研究過程中所產生的限制與缺乏，在後續研究上，提出下列的建議。

一、在研究範圍方面

因本研究僅針對台東縣鄉鎮市公所的財政問題，對縣府及鄉鎮市從事財政、主計工作相關人員進行深入訪談，所得的研究結果分析僅適用於台東縣鄉鎮市的財政情況，並無法以此推估至全國各鄉鎮市的情形，因此建議對本主題有興趣之研究者，可透過立意取樣的抽樣方式，針對全國性或區域範圍較大之北、中、南、東各區及離島鄉鎮市進行比較分析，以瞭解全國或各區鄉鎮市在財政上共同性問題及各別差異為何，作更深入的瞭解分析。另本研究所探討之財政收支劃分法修正案，以行政院所提之版本為研究主體，而其送立法院審議過程中是否有所修正，則非本研究所探討範圍，建議後續研究者可針對此法最後定案版本再做一深入分析，比較其異同點及修正後對各級政府實際影響情形。

二、在研究方法方面

本研究係採用質性研究方式，針對訪談蒐集資料，採用立意取樣的抽樣方法選取若干台東縣政府及台東縣平地、山地、離島等鄉鎮市公所之財政、主計人員，進行深入訪談，以瞭解台東縣鄉鎮市地方政府財政問題所在，但研究的深度及廣度仍然有限，只就能力範圍內對研究問題，進行整體性探討與分析，並未對台東縣全體實際從事財政工作人員進行訪談，故所得資料可能仍有所遺漏，建議後續研究者可佐以量化資料並以問卷調查方法加以分析驗證，做更深入的探討，其研究結果必能更精確更臻完善。

參考文獻

一、中文部分

王文科 (2001)。教育研究法。台北：五南。

台東縣政府 (2003)。台灣省台東縣各鄉鎮市總決算彙編 91 年度。台東：台東縣政府。

台東縣政府 (2004)。台灣省台東縣各鄉鎮市總決算彙編 92 年度。台東：台東縣政府。

台東縣政府 (2005)。台灣省台東縣各鄉鎮市總決算彙編 93 年度。台東：台東縣政府。

台東縣政府 (2006)。台灣省台東縣各鄉鎮市總決算彙編 94 年度。台東：台東縣政府。

台東縣政府 (2007)。台灣省台東縣各鄉鎮市總決算彙編 95 年度。台東：台東縣政府。

台東縣政府 (2008)。台灣省台東縣各鄉鎮市總決算彙編 96 年度。台東：台東縣政府。

台東縣各鄉鎮市 (2008)。台東縣各鄉鎮市總決算 96 年度。台東：台東縣各鄉鎮市公所。

行政院主計處 (2009)。國民所得及經濟成長統計表、就業及失業統計表。上網查詢時間：2009 年 2 月 23 日。

取自：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15448&CtNode=4643>

行政院主計處 (2009)。簡介零基預算。上網查詢時間：2009 年 2 月 10 日

取自：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=1535&ctNode=99>

自由電子報 (2008/05/07)，〈村里長福利案又翻身，綠轟藍綁樁若三讀通過，每年要多花 2.4 億〉。上網查詢時間：2009 年 2 月 10 日。

取自：http://www.shadowgov.tw/?p=news_detail,165

李傑松 (2004)。鄉鎮市財政困境與改善策略之研究。義守大學管理研究所碩士論文，未出版，高雄。

李顯峰 (1998)。地方財政困絀與財政收支改革。政策月刊，第 30 期，頁 18-20。

李顯峰 (2001)。財政分權與財政紀律。財稅研究，第 33 卷第 5 期，頁 11-17。

呂育誠 (2001)。地方政府管理-結構與功能的分析。台北：元照。

- 吳芝儀、李奉儒 (譯) (1999)。Michael Quinn Patton 著。質的評鑑與研究。台北：桂冠。
- 沈政安 (2003)。地方稅法通則施行後地方稅收增闢可行性評估。世新大學管理學院碩士論文，未出版，台北。
- 林錫俊 (2000)。地方財政管理-理論與實務。高雄市：復文。
- 林錫俊 (2001)。地方財政管理要義。台北：五南。
- 林本炫、齊力(2003)。質性研究方法與質料分析。南華大學教育社會所。
- 周台龍 (1993)。地方財政自主的理論基礎。東方工商學報，第 16 期，頁 127-136。
- 周信佑 (2008)。地方政府財政困窘與因應之道。中央網路報智庫論壇。上網查詢時間：2008 年 10 月 15 日。取自：http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/
- 范麗娟 (1994)。深度訪談簡介。戶外遊憩研究，第 7 卷，第 2 期，頁 25-35。
- 胡幼慧 (1998)。質性研究理論、方法及本土女性研究實例。臺北：巨流。
- 財政部 (1999)。財政收支劃分法。上網查詢時間：2008 年 11 月 10 日。
取自：<http://law.moj.gov.tw/Scripts/SimpleQ.asp?rb=lname&K1=財政收支劃分法>
- 財政部 (2008)。民國 96 年財政統計年報。上網查詢時間：2008 年 10 月 26 日，
取自：<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=9564&ctNode=132&mp=1>
- 財政部 (2008)。財政收支劃分法修正案。上網查詢時間：2008 年 10 月 20 日。
取自：http://www.nta.gov.tw/ch/04news/news_b01_main.asp?bull_id=1227
- 陳立剛 (1998)。地方財政問題及調整之道。政策月刊，第 30 期，頁 8-9。
- 陳金元 (2002)。我國地方財政問題之研究從地方稅制探討。東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文，未出版，台中。
- 陳淑貞 (2004)。我國地方稅制相關問題之探討。地方政府與管理研究報告。
- 陳英忠 (2002)。地方財政惡化之因應對策研究-以台東縣為例。東華大學公共行政研究所碩士在職專班碩士論文，未出版，花蓮。
- 陳向明 (2002)。教師如何作質的研究。台北：洪葉。
- 陳明珠 (2001)。地方財政與補助款制度之探討。審計季刊，第 21 卷，第 4 期，頁 34-48。
- 陳清月 (2005)。提升高雄縣財政自主性策略之研究。國立中山大學社會科學院高階公共政策碩士學程碩士在職專班碩士論文，未出版，高雄。
- 陳清秀 (2008)。地方課稅立法權之探討。陳清秀教授法律專欄。上網查詢時間：

- 2008 年 9 月 5 日，取自：<http://www.rootlaw.com.tw/blog/cpa/?p=7>
- 馬駿 (1997)。中央與地方的財政關係。**財稅研究**，第 29 卷，第 4 期，頁 58-75。
- 徐育珠 (2002)。**財政學**。台北：三民。
- 徐逸士 (1980)。**台灣省鄉鎮縣轄市財政問題之研究**。台灣省實施地方自治三十週年學術論文集，台灣省民政廳主編。
- 徐仁輝 (2002)。**統籌分配稅款爭議探討**。**主計月刊**，第 559 期，頁 54-60。
- 徐仁輝 (2006)。**財政收支劃分法修正案研究**。國家政策研究基金會國政研究報告。
上網查詢時間：2008 年 9 月 22 日。
取自：<http://www.npf.org.tw/particle-3532-2.html>
- 韋伯韜、鄧哲偉 (2007)。**財政收支劃分法修正之必要性**。國家政策研究基金會國政研究報告。上網查詢時間：2008 年 9 月 22 日。
取自：<http://www.npf.org.tw/particle-2858-3.html>
- 高淑清 (2005)。**現象學方法及其在教育研究上的應用**。**質的研究方法**。高雄：麗文，頁 95-132。
- 隋杜卿 (2002)。**財政收支劃分法覆議案之評析**。國家政策研究基金會國政研究報告。上網查詢時間：2008 年 12 月 22 日。取自：<http://www.npf.org.tw/post/3/1212>
- 許登芳 (2001)。**新財政收支劃分法對地方財政自主性的影響**。**美和技術學院學報**，第 19 期，頁 160-173。
- 黃世鑫 (1998)。**財政學概論**。台北：國立空中大學。
- 黃世鑫 (1990)。**地方自治財政問題**。**國家政策月刊**，第 7 期，頁 17-26。
- 黃世鑫 (2000)。**為前地方財政問題的盲點—法制與權限劃分**。**主計月刊**，540，19-26。
- 黃朝盟 (2002)。**評論政府績效成果法草案**。國家政策研究基金會國政研究報告。
上網查詢時間：2009 年 3 月 10 日。取自：<http://www.npf.org.tw/post/2/966>
- 曾巨威 (2008.01.08)。**用租稅公投提升地方政府的財政責任**。**工商時報社論**。
- 曾銘深、鄔迪嘉 (2003)。**地方政府開闢自主財源之研究**。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 葛克昌 (2003)。**規費地方稅與自治立法**。**地方開源節流研討會**。台灣經濟研究院，2003 年 8 月 7 日，頁 4。
- 葉重新 (2001)。**教育研究法**。台北：心理。

- 蔡吉源，林健次（2007）。**地方財政：理論與實務**。台北：三民。
- 蔡吉源（2000）。落實地方財政自我負責精神強化節流機制。**中國稅務旬刊**，第 1768 期，頁 7-12。
- 蔡茂寅（2003）。**地方自治之理論與地方制度法**。台北：學林。
- 趙永茂（1997）。**中央與地方權限劃分的理論與實務：兼論臺灣地方政府的變革方向**。臺北：翰蘆。
- 趙揚清、周信佑（2008）。**地方財政貧困，阻礙經濟發展**。國家政策研究基金會國政報告。上網查詢時間：2008 年 8 月 12 日。
- 取自：<http://www.npf.org.tw/particle-4082-1.html>
- 魯炳炎（2003）。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 31 期，頁 159-185。
- 審計部（2003）。**中華民國 91 年度鄉鎮市綜合審核結果年報**。台北：審計部。
- 審計部（2004）。**中華民國 92 年度鄉鎮市綜合審核結果年報**。台北：審計部。
- 審計部（2005）。**中華民國 93 年度鄉鎮市綜合審核結果年報**。台北：審計部。
- 審計部（2006）。**中華民國 94 年度鄉鎮市綜合審核結果年報**。台北：審計部。
- 審計部（2007）。**中華民國 95 年度鄉鎮市綜合審核結果年報**。台北：審計部。
- 審計部（2008）。**中華民國 96 年度鄉鎮市綜合審核結果年報**。台北：審計部。
- 鄭文輝、官有垣（1996）。**地方政府增加稅課收入之策略**。論文發表於高雄市地方政府致富策略研討會。
- 鄭義和（2008）。**地方稅法通則及審查實務**。民國 97 年度地方財政研習班講義。
- 薄慶玖（1995）。**地方政府與自治**。台北：華視文化。
- 聯合報（2003/08/08），〈發鄰長津貼，「中央負擔就贊成」內政部希望鄉鎮市視財源狀況編列費用，公所：如要地方負擔 實在沒財源〉B1 版/南縣焦點。
- 聯合報（2004/12/18），〈戰機噪音，空軍教準部司令致歉花蓮等4鄉市長及主席要求軍方「吐出」減徵的近10億元稅款並回饋地方，空軍願轉呈國防部〉C2 版/花蓮縣新聞。
- 蘇彩足（2000）。歐洲地方政府之財政自主性。**主計月刊**，第 540 期，頁 41-48。
- 蘇金錢山（2000）。我國地方補助款分配的回顧與前瞻。健全地方財政策略學術研討會。

二、英文部分

- Barker,Carol. (1996). The Health Care Policy Process. New Delhi:SAGE.
- Fisher,Ronald. (1996). State and Local Public Finance. (2nd ed.) Chicago:IRWIN.
- Masgrave, R. A.&P. B. Masgrave (1989). Public Finance in Theory & Practice.(5th ed.) New York : Mc Graw-Hill Co.
- Maxwell, J. (1994). Handouts for the courses “Qualitative Research in Education”. Cambridge,US: Harvard Graduate School of Education.
- Prest,A.R. (1962). Public Finance in Under-developed Countries. NY:Frederick
- Shafritz,Jay M.and E.W.Russell (1997). Introducing Public Administration. New York:Longman.
- Tiebout,C.M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures,Journal of Political Economy ,Vol.65, 416-424
- Tsai, Chi-yuan (1982). Taxes and Residential Choice, Public Choice, Vol. 38, March: 55-72, U.S.A
- Thyer,B.A.Ed.(2000).The handbook of social work research methods. California: Sage Publications.
- Weick,K. E. (2001) . Making sense of the organization. Oxford : Blackwell Publishers.
- Wysocki, D. K. (2001) . Readings in social research methods. Australia: Wadsworth/ Thomson Learning.

附錄一、財政收支劃分法修正案

行政院財政部國庫署民國 97 年 5 月 14 日公告

第一章 總綱

第一條 本法依中華民國憲法第十章及第十三章有關各條之規定制定之。

第二條 中華民國各級政府財政收支之劃分及調劑，依本法之規定。

第三條 全國財政收支系統劃分如下：

- 一、中央。
- 二、直轄市。
- 三、縣、市「以下簡稱縣(市)」。
- 四、鄉、鎮及縣轄市「以下簡稱鄉(鎮、市)」。

第四條 各級政府財政收支之調劑，在不同級政府間，應考量基本財政需求及資源充分有效分配；在同級政府間，應以均衡區域發展為原則。

第五條 對於各級政府財政收支之監督，依法律之規定。

第二章 收入

第一節 稅課收入

第六條 稅課劃分為國稅、直轄市及縣(市)稅。

第七條 直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)立法課徵稅捐，以本法有明文規定者為限，並應依地方稅法通則之規定。

第八條 下列各稅為國稅：

- 一、所得稅。
- 二、遺產及贈與稅。
- 三、關稅。
- 四、營業稅。
- 五、貨物稅。
- 六、菸酒稅。
- 七、證券交易稅。
- 八、期貨交易稅。

前項第二款之遺產及贈與稅，應以在直轄市、市及鄉(鎮、市)徵起之收入百分之六十給該直轄市、市及鄉(鎮、市)。

第一項第四款之營業稅總收入減除百分之一·五作為稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全部收入，應由中央統籌分配直轄市及縣(市)。但超過法定最低稅率所徵收入，應由行政院訂定調高徵收率之用途並據以劃分歸屬。

第一項第六款之菸酒稅，在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除百分之

一作為稽徵及查緝經費後之百分之十九，應按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)；在福建省金門及連江二縣徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之八十分配各該縣。其餘收入由中央統籌分配直轄市及縣(市)。

第九條 下列各稅為直轄市及縣(市)稅：

一、土地稅，包括下列各稅：

(一)地價稅。

(二)田賦。

(三)土地增值稅。

二、房屋稅。

三、使用牌照稅。

四、契稅。

五、印花稅。

六、娛樂稅。

七、特別稅課。

前項第一款第一目之地價稅，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入百分之三十給該鄉(鎮、市)，百分之二十由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)；第二目之田賦，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入全部給該鄉(鎮、市)。

第一項第二款之房屋稅，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入百分之四十給該鄉(鎮、市)，百分之二十由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)。

第一項第四款之契稅，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入百分之八十給該鄉(鎮、市)，百分之二十由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)。

第一項第六款之娛樂稅，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入全部給該鄉(鎮、市)。

第一項第七款之特別稅課，指適應地方自治之需要，經立法機關立法課徵之稅。但不得以已徵貨物稅或菸酒稅之貨物為課徵對象。

第十條 第八條第三項、第四項及前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。

依第八條第三項及第四項規定，由中央統籌分配直轄市及縣(市)之款項(以下簡稱中央統籌分配稅款)；其分配辦法，由財政部會同中央主計機關並洽商學者專家、直轄市政府及縣(市)政府後擬訂，報請行政院核定。

依前條第二項至第四項規定，由縣統籌分配鄉(鎮、市)之款項；其分配規定，由縣政府本調劑財政盈虛原則並洽商鄉(鎮、市)公所後訂定之；其中依公式分配之款項，不得低於可供分配總額之百分之九十，依公式設算分配各該鄉(鎮、市)之金額，應於會計年度開始三個月前通知各該鄉(鎮、市)公所。

第十一條 中央統籌分配稅款，應按下列方式分配直轄市及縣(市)：

一、總額百分之九十，依下列指標及權數，計算各該直轄市及縣(市)應

分配之比率分配之：

- (一)各該直轄市及縣(市)基準財政需要額減基準財政收入額之差額占全部直轄市及縣(市)該項差額之百分比，權數占百分之七十五。其中縣所轄鄉(鎮、市)之基準財政需要額減基準財政收入額之差額併入各該縣計算。
- (二)各該直轄市及縣(市)財政努力程度，權數占百分之二十五，其指標及計算方式應於依前條第二項所定分配辦法中明定。

二、總額百分之六，用以彌補分配年度各該直轄市及縣(市)依下列方式計算之差短金額。如有不足，應以第三款之地方財政調節款支應；如有賸餘，加入地方財政調節款分配：

- (一)各該直轄市之差短金額：指依前款與第二十七條第一項規定設算獲配之中央統籌分配稅款及一般性補助款加計遺產及贈與稅預估徵起收入百分之十後之數額，較九十一年度至本法中華民國○年○月○日修正之條文施行前一年度(以下簡稱基準年期)中，各年度中央普通統籌分配稅款、依加值型及非加值型營業稅法第十一條第六項規定之專案補助款、因地方制度法第四條第二項規定施行後造成直轄市中央統籌分配稅款減少之專款補助及一般性補助款合計數平均值之短少金額。
- (二)各該縣之差短金額：指依前款與第二十七條第一項規定設算獲配之中央統籌分配稅款及一般性補助款扣除遺產及贈與稅在各該縣所轄鄉(鎮、市)預估徵起收入百分之二十加計土地增值稅預估徵起收入百分之二十後之數額，其中福建省金門及連江二縣，應另加計因本法中華民國○年○月○日修正之第八條第四項規定有關於酒稅收入分配該二縣之預估影響數，較基準年期中，各年度各該縣及所轄鄉(鎮、市)獲配中央普通統籌分配稅款、依加值型及非加值型營業稅法第十一條第六項規定之專案補助款及一般性補助款合計數平均值之短少金額。
- (三)各該市之差短金額：指依前款與第二十七條第一項規定設算獲配之中央統籌分配稅款及一般性補助款扣除遺產及贈與稅預估徵起收入百分之二十加計土地增值稅預估徵起收入百分之二十後之數額，較基準年期中，各年度中央普通統籌分配稅款、依加值型及非加值型營業稅法第十一條第六項規定之專案補助款及一般性補助款合計數平均值之短少金額。

三、總額百分之四，應列為地方財政調節款；其分配以下列事項為限，並由行政院核定之：

- (一)彌補前款之不足數額。
- (二)支應直轄市及縣(市)緊急及重大事項所需經費。

(三)支應前二日後之賸餘數，應留存作為中央統籌分配稅款短收時之填補財源。

(四)年度結束後，累積未分配數超過當年度中央統籌分配稅款總額百分之十時，超過部分應於以後年度加入第一款之分配稅款分配之。

本法中華民國○年○月○日修正之條文施行後，因中央相關法令制(訂)定或修正致第十二條第一項所列各款地方政府應負擔之款項減少者，於依前項第二款規定核算差短金額時，應納入計算。

依第一項第一款及第二款算定分配各該直轄市及縣(市)之比率及金額，財政部應按次一年度中央統籌分配稅款推估數，設算分配各該直轄市及縣(市)之金額，於會計年度開始四個月前通知各該直轄市政府及縣(市)政府。

第十二條 前條第一項第一款第一目所稱基準財政需要額，指下列各款之合計金額：

- 一、正式編制人員人事費：包含本俸、加給、生活津貼、退休撫卹金及保險費。
- 二、基本辦公費及員警服裝費。
- 三、警政及消防人員超勤加班費。
- 四、依地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例規定之民意代表定額支給費用及村里長事務補助費。
- 五、依公教人員保險法規定，應由受分配地方政府負擔之私立學校教職員保險費補助。
- 六、依全民健康保險法、國民年金法、勞工保險條例、農民健康保險條例、老年農民福利津貼暫行條例及依老人福利法有關中低收入老人生活津貼發給規定，應由受分配地方政府負擔之社會福利支出。

前條第一項第一款第一目之基準財政收入額，指賦稅收入扣除中央統籌分配稅款及依地方稅法通則徵收之賦稅收入後之數額。

依第十一條第一項第一款第一目算定各該直轄市、縣(市)或縣所轄鄉(鎮、市)之差額為負值時，以零列計。

第十三條 依第十一條第三項規定通知分配縣之款項，縣應提撥一定金額分配所轄鄉(鎮、市)；其金額不得低於所轄鄉(鎮、市)下列各款之合計數：

- 一、基準年期中，各年度中央普通統籌分配稅款與依加值型及非加值型營業稅法第十一條第六項規定之專案補助款之合計數之百分之一百零五合計數之平均值。
- 二、基準年期中，各年度由縣分配之中央一般性補助款之平均值。

前項縣應分配所轄鄉(鎮、市)之金額，應參酌各鄉(鎮、市)基準財政收支差短、財政努力等因素，研訂透明化、公式化之方式分配，

且各年度各鄉(鎮、市)獲配金額不得低於基準年期中，各年度中央普通統籌分配稅款、依加值型及非加值型營業稅法第十一條第六項規定之專案補助款及分配年度遺產及贈與稅在各該鄉(鎮、市)預估徵起收入百分之二十之合計數之平均值；其分配辦法，由縣政府洽商鄉(鎮、市)公所後擬訂，報請財政部核定。

縣政府依前二項規定設算分配各該鄉(鎮、市)之款項，縣政府應於會計年度開始三個月前通知財政部、中央主計機關及各該鄉(鎮、市)公所。

各縣政府未依前三項規定辦理者，經財政部會同中央主計機關查明後，應限期令其改正，屆期未改正者，得暫緩撥付應分配該縣之中央統籌分配稅款或依第二項所定之最低金額，先行設算並撥付各該鄉(鎮、市)。

第十四條 第十一條第一項第三款規定之地方財政調節款，應本公開、透明原則辦理分配，並按季公布收支明細及結存情形，在依本法所定程序動支前，得作為協助地方政府財務調度所需財源。

第十一條 第一項第三款第二目緊急及重大事項所需經費中，屬支應直轄市及縣(市)災害所需救災經費部分，以各該直轄市及縣(市)因災害所需救災經費之不足數額為原則。

前項不足數額，指直轄市政府及縣(市)政府依災害防救法及其施行細則相關規定，動支年度災害準備金及相關經費支應後，其不足數額經中央各主管機關審核同意支應部分；其支應要件及處理程序，由行政院定之。

第十五條 直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)就其所獲配之中央及縣統籌分配稅款，除前條第二項所定直轄市及縣(市)因災害所需救災經費之不足數額外，應列為當年度稅課收入。

第十六條 依第十一條及第十三條規定，應分配各直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)之款項，由財政部按月撥付，並以平均撥付為原則。但財政部應於年度結束前，視當年度中央統籌分配稅款實際收入情形，調整最末一月或二月之撥付金額。

各年度中央統籌分配稅款實際收入數較年度開始前之預估數超收時，仍應撥付受分配地方政府；如有短收時，依第十一條第一項第三款規定辦理。

第十七條 財政部應會同中央主計機關於會計年度開始六個月前，就第十一條第一項第一款及第二款之相關設算資料與爭議事項及其他有關中央統籌分配稅款分配之重大事項，召開中央統籌分配稅款諮詢會議；必要時，並得隨時召開。

前項諮詢會議，應邀請學者專家、中央相關機關、直轄市政府及縣(市)政府出席。

第十八條 各級政府對他級或同級政府之稅課，不得重徵或附加。但直轄市政府、縣(市)政府為辦理自治事項，籌措所需財源，依地方稅法通則規定附加徵收者，不在此限。

各級地方政府不得對入境貨物課入境稅或通過稅。

第十九條 各級政府為適應特別需要，得經各該立法機關之立法，舉辦臨時性質之稅課。

第二節 工程受益費收入

第二十條 各級政府徵收工程受益費，應依工程受益費徵收條例相關規定辦理。

工程之舉辦與工程受益費之徵收，均應經過預算程序始得為之。

第三節 罰款及賠償收入

第二十一條 依法收入之罰金、罰鍰或沒收、沒入之財物及賠償之收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。

第四節 規費收入

第二十二條 各級政府及所屬機關、學校徵收規費，應依規費法之規定辦理。

第五節 信託管理收入

第二十三條 各級政府及其所屬機關，依法為信託管理或受委託代辦時，得收信託管理費。

第六節 財產收入

第二十四條 各級政府所有財產之孳息、財產之售價及資本之收回，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。

第七節 營業盈餘捐獻贈與及其他收入

第二十五條 各級政府所有營業之盈餘，所受之捐獻或贈與及其他合法之收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。

第八節 補助及協助收入

第二十六條 中央為謀全國之經濟平衡發展，得編列一般性補助款及計畫型補助款，補助直轄市政府及縣(市)政府。

前項一般性補助款各年度總額，不得低於當年度所得稅總收入百分之十及貨物稅總收入百分之十之合計數；計畫型補助款，應由中央各主管機關依政策及業務需要，就具有引導性、示範性及區域平衡性之建設計畫予以補助；其各年度總額，視中央整體財政收支狀況決定之。

第二十七條 中央對直轄市政府及縣(市)政府之一般性補助款，應以補助其教育、社會福利及基本設施等項目所需經費為限，其分配方式，依下列各款之規定：

- 一、教育經費：應參酌受補助之直轄市政府、縣(市)政府之財政能力與所屬各級學校學生人數、應有班級數及其他應加計之項目、權數等因素定之。
- 二、社會福利經費：應參酌受補助直轄市政府、縣(市)政府之財政能力、各類人口數、各項法定社會福利津貼支領人數、人次或戶次及其他應加計之項目、權數等因素定之。
- 三、基本設施經費：應參酌受補助直轄市政府、縣(市)政府之人口數、

土地面積、公共設施面積及其他應加計之項目、權數等因素定之，並得視實際需要，就特定項目所需經費採指定方式分配。

前項第三款基本設施經費，得就離島地區以加計權數方式增加分配金額。

直轄市政府及縣(市)政府依第一項所定分配方式及前項所定加計權數所獲分配之一般性補助款，中央應限定其支用範圍、支出用途或應優先辦理之施政計畫及內容。直轄市政府或縣(市)政府如有違反限制規定者，中央得就其違反部分予以停撥或扣減補助款。

第二十八條 中央對直轄市政府及縣(市)政府之計畫型補助款，應以補助下列事項為限：

- 一、跨越直轄市、縣(市)或二以上縣(市)之建設計畫。但離島地區不受跨越轄區之限制。
- 二、計畫效益具長期性及整體性之計畫項目。
- 三、具有示範性作用之重大建設計畫。
- 四、配合中央重大政策或建設，須由直轄市政府、縣(市)政府配合辦理之事項。

直轄市政府及縣(市)政府辦理下列事項具有顯著績效時，中央得酌予調增其計畫型補助款：

- 一、配合政府整體經濟建設發展吸引廠商投資。
- 二、獎勵民間參與公共建設。

中央各主管機關對直轄市政府及縣(市)政府之計畫型補助款，除特定教育補助部分，依教育經費編列與管理法規定辦理外，其餘均應按計畫性質，擬訂明確、客觀、透明化之審核基準與處理原則及管考規定，報行政院核定。

第二十九條 為加強原住民族及原住民地區之發展，中央各主管機關得就下列事項編列計畫型補助款予以補助，不受前條第一項各款規定之限制：

- 一、原住民族教育文化。
- 二、原住民族衛生醫療、就業服務及社會福利事業。
- 三、原住民地區經濟產業發展、交通水利、飲水設施、住宅改善、公共建設與土地開發利用及管理。
- 四、都市原住民生活輔導。
- 五、其他謀求原住民地區均衡發展之相關計畫。

第三十條 中央為辦理第二十六條至前條所定補助事項，由行政院就相關補助事項訂定補助辦法。

第三十一條 直轄市政府及縣(市)政府施政計畫執行效能、年度預算編製或執行情形及相關開源節流績效等，得由行政院訂定考核辦法進行考核，並得依考核結果增加或減少各該直轄市政府或縣(市)政府依第二十七條

第一項規定所獲分配之一般性補助款。

第三十二條 縣為謀鄉(鎮、市)間之經濟平衡發展，對於鄉(鎮、市)得酌予補助；其補助規定，由縣政府另定之。

第三十三條 各上級政府為謀地方均衡發展，對財力較優之下級政府，得取得協助金。

前項協助金，應列入各該下級政府之預算內。

第九節 公債及借款

第三十四條 各級政府非依法律之規定或地方立法機關之議決，不得發行公債或為一年以上之國內、外借款。

前項公債及借款未償餘額之限額，依公共債務法之規定辦理。

各級地方政府在國外發行公債或借款，應先經中央政府之核准。

第三章 支出

第三十五條 各級政府之一切支出，非經預算程序不得為之。

第三十六條 各級政府年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準，除其他法律另有規定外，應依行政院訂定之中央及地方政府預算籌編原則辦理。

地方政府未依前項預算籌編原則辦理或有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府應視實際情形予以減列或減撥補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增補助款。

第三十七條 各級政府行政區域內人民行使政權之費用，由各該政府負擔之。

第三十八條 各級政府之支出劃分如下：

- 一、中央立法並執行者，歸中央。
- 二、直轄市立法並執行者，歸直轄市。
- 三、縣(市)立法並執行者，歸縣(市)。
- 四、鄉(鎮、市)立法並執行者，歸鄉(鎮、市)。

前項第一款及第三款如需交由下級政府執行者，其經費之負擔，除法律另有規定外，屬委辦事項者，由委辦機關負擔；屬自治事項者，由該自治團體自行負擔。

由中央或直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)二以上同級或不同級政府共同辦理者，其經費之負擔，除法律另有規定外，應由中央或各該直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)按比例分擔之。

各級地方政府未依第二項或前項規定負擔應負擔經費時，其上級政府得暫停撥付其中央統籌分配稅款、補助款，或以其當年度或以後年度所獲分配之中央統籌分配稅款或補助款扣減抵充之；必要時，並得扣減其補助款。

第三十九條 地方政府應於年度預算中就下列各項支出，優先籌妥財源編列預算支

應：

一、已列入本法核算之基準財政需要額項目及一般性補助款補助之經費項目。

二、依教育經費編列與管理法核定之教育經費應分擔數。

三、依其他法律規定必須負擔之經費。

四、中央各主管機關計畫型補助款中，應由地方政府配合分擔之經費。

五、其他屬地方政府應行辦理之經常性或地方性事務所需經費。

各級地方政府如未就前項第一款至第四款所列支出項目編列或編足預算者，其上級政府得暫停撥付其中央統籌分配稅款、補助款，或以其當年度或以後年度所獲分配之中央統籌分配稅款或補助款扣減抵充之；必要時，並得扣減其補助款。

第四十條 依第三十八條第四項及前條第二項規定暫停撥付、扣減抵充或扣減之程序及相關處理事項，分別由財政部於依第十條第二項所定之分配辦法及行政院依第三十條所定之補助辦法中定之；其中地方政府未就前條第一項第二款所列支出項目編列或編足預算者，應經由行政院教育經費基準委員會決議。

第四十一條 各級政府事務委託他級或同級政府辦理者，其經費由委託機關負擔。

第四十二條 各級政府、立法機關制(訂)定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。

第四章 附則

第四十三條 為配合中央業務移撥地方機關，原屬中央機關、學校改隸地方機關，在組織法規未完成制(訂)定或修正前，得由權責機關訂定暫行組織規程及編制表，並辦理現職人員移撥。

依前項規定移撥之現職人員，以與原任職務官等、職等相當之職務，辦理轉任或派職，並仍以原銓敘官、職等級敘薪；有關人員移撥、經費移撥及權益保障辦法，由行政院會同考試院定之。

第四十四條 本法施行日期，由行政院定之。

附錄二、臺東縣統籌分配稅款分配辦法

中華民國 88 年 5 月 17 日臺東縣政府 88 府秘法字第 88056375 號令訂定發布

中華民國 89 年 9 月 20 日臺東縣政府 89 府行法字第 89069136 號令修正發布第 5 條、第 10 條

中華民國 89 年 12 月 11 日臺東縣政府 89 府行法字第 125675 號令修正第 12 條

中華民國 92 年 4 月 8 日臺東縣政府府行法字第 0923003204 號令修正第 3 條、第 5 條至第 7 條、第 9 條、第 10 條、第 12 條條文；並增訂第 10 條之 1 條文修正發布

中華民國 93 年 10 月 26 日臺東縣政府府行法字第 933035104 號令修正發布第 5 條、第 10 條、第 10 條之 1、第 12 條條文

中華民國 96 年 9 月 3 日臺東縣政府府行法字第 0963028367B 號令修正發布第 5 條及第 12 條條文

第 1 條 本辦法依財政收支劃分法（以下簡稱本法）第十六條之一第四項規定訂定之。

第 2 條 本辦法之執行機關為臺東縣政府（以下簡稱本府）。第 3 條 縣統籌分配稅款（以下簡稱本稅款）之來源依財政收支劃分法第十二條第二、三、四項規定如下：

- 一、地價稅徵起之收入百分之二十。
- 二、房屋稅徵起之收入百分之二十。
- 三、契稅徵起之收入百分之二十。
- 四、本稅款專戶存儲之孳息收入。

第 4 條 本稅款依本法規定分為下列二類：

- 一、特別統籌分配稅款：第三條總額百分之十。
- 二、普通統籌分配稅款：扣除前款後之其餘款項。第 5 條 普通統籌分配稅款分配各鄉（鎮、市）之款項，依下列方式分配之：
 - 一、凡基準財政收入額不敷基準財政需要者，悉數彌補之，如普通統籌分配稅款不足支應時按比率分配之。基準財政收入額係以稅課收入（扣除依地方稅法通則所增加稅收）加計中央統籌分配稅款；基準財政需要額以正式編制人員人事費、退撫經費、經常辦公費、主（副）席特別費及依地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例所列應負擔項目。
 - 二、扣除第一款後如有剩餘，得優先設算並分配各鄉（鎮、市）次年度退休經費，如所報該年預估退休人數、金額與當年度實際核退情形差距達百分之二十以上，則扣減當年退休剩餘經費並扣減次年度基本業務經費補助比率，併入其他公所比率分配。
 - 三、基本建設及業務經費為扣除前二款後，優先分配每一鄉（鎮、市）基本額度新臺幣（下同）三十萬元，餘按基準財政需要額與基準財政收入額之比率占全部鄉（鎮、市）比例合計數之比率分配之；若該鄉

(鎮、市)基準財政收入額減基準財政支出額剩餘數在二百萬元以下者，其分配比率加權百分之二百五十計算；超過二百萬元在五百萬元以下者，其分配比率加權百分之二百計算；超過五百萬元在一千萬元以下者，其分配比率加權百分之一百五十計算；超過一千萬元在一千五百萬元以下者，其分配比率加權百分之一百計算；超過一千五百萬元在二千萬元以下者，其分配比率加權百分之五十計算；超過二千萬元者，不予加權。

第 6 條 普通統籌分配稅款依第五條規定算定分配各鄉(鎮、市)，由本府按次一年度本稅款之推估數，設算分配各鄉(鎮、市)之金額，於會計年度三個月前通知受分配各鄉(鎮、市)公所納入預算。

第 7 條 特別統籌分配稅款為支應各鄉(鎮、市)緊急或其他重大事項或考核所需經費，並由各鄉(鎮、市)公所研提支出計畫，報經本府核定後，通知受分配鄉(鎮、市)公所納入預算。

第 8 條 本稅款應在縣公庫開立專戶存儲。

第 9 條 稅課收入由縣統籌分配之款項，由徵收機關依臺灣地區各級公庫及稽徵機關稅款解繳作業要點規定辦理解繳本稅款專戶。

第 10 條 普通統籌分配稅款由本府按季依全年分配數四分之一於次季第一月底前通知各鄉(鎮、市)公所檢具收據及納入預算證明書函送本府以憑核銷，年度實收數如有超收亦按比率撥付，如有短收則不予撥付。第 10 條之 1 各鄉(鎮、市)公所應負擔之配合款未依規定提繳，經函請相關鄉(鎮、市)公所同意後，得暫停撥付其縣統籌分配稅款，必要時以本年度或以後年度所獲分配之縣統籌分配稅款扣減抵沖之。

第 11 條 本稅款會計事務之處理，依照相關法令規定辦理。

第 12 條 辦法自中華民國八十八年七月一日施行。

本辦法第五條、第十條修正條文自中華民國九十年一月一日施行。

本辦法中華民國九十二年四月八日修正條文自中華民國九十三年一月一日施行。

本辦法中華民國九十三年十月二十六日修正條文自中華民國九十四年一月一日施行。

本辦法中華民國九十六年九月三日修正條文自中華民國九十七年一月一日施行。

附錄三、臺東縣政府對本縣各鄉鎮縣轄市公所補助辦法

中華民國 90 年 1 月 10 日 90 府行法字第 012009 號令訂定發布

中華民國 92 年 4 月 1 日府行法字第 0920005188 號令修正增訂第 3 條之 1 及第 3 條之 2 條文

中華民國 92 年 9 月 4 日府行法字第 0923010819 號令修正發布第 5 條、第 11 條條文

中華民國 95 年 2 月 20 日府行法字第 0953003773A 號令修正發布第 2 條、第 3 條、第 3 條之 1 及第 3 條之 2 條文

第 1 條 本辦法依據財政收支劃分法第三十一條、地方制度法第六十九條第三項及中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法第五條第二項第一款規定訂定之。

第 2 條 本辦法之用詞定義如下：

- 一、基本財政收支差短係指基本財政支出扣除基本財政收入後之數額。
- 二、基本財政支出係指正式編制人員本俸、加給、生活津貼、福利互助金、退休撫卹、保險費之合計數。
- 三、基本財政收入係指稅課收入（含所獲分配之中央統籌分配稅款及縣統籌分配稅款）扣除依地方稅法通則徵收之稅課收入後之數額。稅課收入由臺東縣政府（以下簡稱本府）參酌以往年度實徵情形及經濟成長趨勢等檢討估列。

第 3 條 本府為謀全縣之經濟平衡發展，得視本縣各鄉、鎮、縣轄市公所（以下簡稱各鄉（鎮、市）公所）財政狀況，就下列事項酌予補助：

- 一、各鄉（鎮、市）公所基本財政收支差短。
- 二、災害之搶修及復建。
- 三、基本設施經費及辦理活動經費。
- 四、跨越二個鄉鎮市之建設計畫。
- 五、因應中央及本府重大政策或建設，需由鄉鎮市配合辦理之事項。
- 六、辦公大樓興建計畫。
- 七、老人文康活動中心及村（里）活動中心興建計畫。
- 八、農、林、漁、牧業重要計畫。
- 九、均衡或提昇文化生活水準之專案計畫。
- 十、河川防洪設施及區域排水重要計畫。
- 十一、加強地方廢棄物清除、處理及專案性計畫。
- 十二、其他經本府核定之專案性計畫。

本府對於前項第一款規定之各鄉（鎮、市）公所財政收支差短應優先予以補助。

第 3 條之 1 本府對各鄉（鎮、市）公所之計畫型補助，應以各鄉（鎮、市）公所基本財政支出占歲出總預算數比率，依下列規定分為三級，給予不

同補助：

一、第一級：比率在百分之六十以上者。

二、第二級：比率在百分之五十以上，未達百分之六十者。

三、第三級：比率未達百分之五十者。

前項比率，由本府主計室會同財政局算定，每年檢討一次，並通知各鄉（鎮、市）公所。

第 3 條之 2 本府對各鄉（鎮、市）公所之計畫型補助，視本府年度預算，依計畫性質及前條規定算定之各鄉（鎮、市）公所等級，其最高補助比率，第一級為百分之九十，第二級為百分之八十，第三級為百分之七十；其事項如下：

一、鄉（鎮、市）道路排水工程。

二、偏遠及原住民地區重要建設計畫。

三、市場、停車場及自來水等公用事業。

四、興建垃圾掩埋場工程計畫。

五、配合中央政府核定之計畫性工程。

本府對各鄉（鎮、市）公所之計畫型補助，如有中央補助者，應扣除中央補助部分後，最高補助百分之五十。

第 4 條 本府依前條核定之補助，應考量各鄉（鎮、市）公所之財政虛盈、其他非稅課財源等指標、施政計畫之執行效能、與中央及本府政策之配合程度及相關開源節流績效等之考核結果調增補助數額。本項補助款得視需要限定其支用範圍或支出用途及執行期限，如有違反支用範圍或支出用途及執行期限者，本府得就其違反部分註銷收回或自當年度未撥及以後年度補助款中予以扣除。

前項補助經費之分配方式及考核要點另訂之。

第 5 條 〈刪除〉

第 6 條 本府為瞭解各鄉（鎮、市）公所之財政狀況及補助款支用情形，得請其提供預、決算等相關資料，各鄉（鎮、市）公所不得拒絕，如不予提供時得減少當年度或以後年度之補助款。

第 7 條 各鄉（鎮、市）公所對於各鄉（鎮、市）民代表所提之地方建設建議事項，應規定其範圍與透明公開之審議程序及客觀之審議標準，不得以定額分配方式處理，實際執行時，應確實依預算法及政府採購法等相關規定辦理，並按月將其辦理情形函報本府。

各鄉（鎮、市）公所對於民間團體之補助或捐助，應於預算書上明列項目、對象及金額，如有涉及財物或勞務之採購，應依預算法及政府採購法等相關規定辦理。

第 8 條 各鄉（鎮、市）公所辦理下列事項具有顯著績效時，本府得酌增基本設施經費補助：

- 一、開闢自有財源。
- 二、以往年度補助款執行情形。

第 9 條 各鄉（鎮、市）公所有下列情形之一者，本府得視實際情形酌予減列或減撥補助款：

- 一、年度總預算、追加預算、附屬單位預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準等未依相關法律及行政院訂定之中央及地方政府預算籌編原則辦理者。
- 二、預算書編列補助收入而未有明確核定文號者。
- 三、依法得徵收之財源而不徵收者。

第 10 條 各鄉（鎮、市）公所有下列情形之一者，本府得自當年度或以後年度對該鄉（鎮、市）公所補助款中予以扣減部分補助款抵充：

- 一、未依財政收支劃分法第三十七條第三項、相關法令規定及其他應負擔之經費而未負擔者。
- 二、未依地方制度法第七十六條第四項規定支付被代行處理應負擔之費用者。

第 11 條 本辦法自中華民國九十年一月一日施行。
本辦法修正條文自發布日施行。

附錄四、訪談大綱

訪談同意書

您好：

我是台東縣東河鄉公所財政課長，目前在國立台東大學區域政策與發展研究所公共事務管理碩士專班在職進修。本人自踏入公務界以來，一直從事財政相關工作，歷任鄉鎮公所及縣府財政單位共計 8 餘年，對鄉鎮市財政困難感悟頗深，於是興起了深入研究此面向的動機。本研究論文題目訂為「台東縣鄉鎮市地方財政問題之研究」，期能經由制度面、收入面及支出面三大面向的探討，來發現台東縣鄉鎮市的財政問題並研擬改善建議，提供予各位先進參考。很榮幸有機會向您介紹我的研究，更希望能分享您在財政方面的寶貴經驗，祈盼獲得您的支持。

您所提供於服務期間個人之經驗，本人將秉持研究倫理，以匿名的方式呈現，研究結果也僅供學術研究參考使用，為讓本研究能順利進行，在訪談過程，將您的看法忠實的記錄，會使用錄音設備，俾便於訪問後轉譯成訪談稿。

您的寶貴經驗分享，對本研究非常重要且具代表性，本人將誠心邀請您參與我的訪談，如獲同意，本人將於近日與您協調訪談時間及地點，再次感謝您的支持，隨函附上本研究的訪談大綱。

順頌

時祺

指導教授：李玉芬 博士

研 究 生：彭怡華

一、訪談大綱-縣政府財政、主計人員

1. 對於財劃法(民國 88 年 1 月 25 日)修正後對地方財政改革仍有很多爭議，此次行政院所提之財劃法修正草案中除擴大稅基將營業稅全數納入分配來源外，並將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，您的看法如何？請說明。
2. 您認為現行台東縣統籌分配稅分配辦法是否公平合理？應如何改進？請說明。
3. 您認為縣政府對各鄉鎮市的補助款分配是否已經做的非常公平合理？為什麼？請說明。
4. 有關中央請客地方買單，造成鄉鎮市公所財政困窘，您的看法如何？請舉例說明。

5. 您是否同意「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」的說法？為什麼？請舉例說明。
6. 您認為鄉鎮市層級地方政府是否有財政自主性？應如何提高財政自主性？請舉例說明。
7. 地方稅法通則及規費法通過之後，對鄉鎮市財政自主性的提升是否有實質性助益？應如何改進？請舉例說明。
8. 除了開徵地方稅與增訂規費提高收費標準以外，您認為還可採取哪些開源節流的措施來改善財政狀況？請舉例說明。
9. 您對鄉鎮市公所人事費占總預算的比率偏高、臨時人員聘雇過多的問題，您認為有何改善道？
10. 您認為鄉鎮市公所是否需以自籌款編列社福經費預算經費（如社會救濟、老人福利、社團補助等項目）？對上級政府已編列的社福項目是否有重複編列的必要性？請說明。
11. 您認為鄉鎮市是否應採行零基預算編列制度及建立計畫預算審查機制，對重大施政計畫項目及重大建設計畫進行檢討及財務評估，以精進預算編審及管制？請說明。
12. 您認為鄉鎮市長改為官派、廢除代表會對改善鄉鎮市財政是否有所助益？請說明。
13. 您是否有其他有助於鄉鎮市財政改善策略？請舉例說明。

二、訪談大綱-鄉鎮市公所財政、主計人員

1. 對於財劃法（民國 88 年 1 月 25 日）修正後對地方財政改革仍有很多爭議，此次行政院所提之財劃法修正草案中除擴大稅基將營業稅全數納入分配來源外，並將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，您的看法如何？請說明。
2. 您認為現行台東縣統籌分配稅分配辦法是否公平合理？應如何改進？請說明。
3. 您認為縣政府對各鄉鎮市的補助款分配是否已經做的非常公平合理？為什麼？請說明。
4. 有關中央請客地方買單，造成鄉鎮市公所財政困窘，您的看法如何？請舉例說明。
5. 您是否同意「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」的說法？請舉例說明。
6. 您認為鄉鎮市層級地方政府是否有財政自主性？應如何提高財政自主性？請舉例說明。
7. 地方稅法通則及規費法通過之後，對鄉鎮市財政自主性的提升是否有實質性助益？如您認為無助益或助益不大，應如何改進？請舉例說明。

8. 除了開徵地方稅與增訂規費提高收費標準以外，您認為還可採取哪些開源節流的措施來改善財政狀況？請舉例說明。
9. 您所在的鄉鎮市是否面臨人事費成本偏高、臨時人員聘雇過多的問題？有何改善之道？
10. 您所在的鄉鎮市有關社福經費預算編列方面（自籌款部份），是否有重複性補助（與上級機關補助項目相同）或補助額度建遞增的情形？對其所造成的財政負擔有何解決之道？請說明。
11. 您所在的鄉鎮市在對他機關、學校及社團補助方面，是否有編列額度逐年遞增或補助項目浮濫（如餐費、紀念品、服裝等消費性支出占總補助額度 1/3 以上）的問題？請舉例說明。
12. 您所在的鄉鎮市是否採行零基預算編列及有建立計畫預算審查機制，對重大施政計畫項目及重大建設計畫進行檢討及財務評估，以精進預算編審及管制？請舉例說明。
13. 您所在的鄉鎮市是否有財政惡化現象（如舉債或赤字決算或累計餘絀遞減等情形）？若有上述情形，請問主要造成原因為何？有何改善策略？
14. 您認為鄉鎮市長改為官派、廢除代表會對改善鄉鎮市財政是否有所助益？請說明。
15. 您是否有其他有助於鄉鎮市財政改善策略？請舉例說明。

附錄五、訪談紀錄

受訪者：A 君

受訪地點：台東縣政府財政處

訪談時間：98 年 2 月 16 日上午 10：00 至 12：00

受訪者簡歷：台東縣政府財政處副處長

一、對於財劃法（88.1.25）修正後對地方財政改革仍有很多爭議，此次行政院所提之財劃法修正草案中除擴大稅基將營業稅全數納入分配來源外，並將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，您的看法如何？請說明。

A-1-1：各縣市因地理條件或工商發展程度不同，致縣市及所屬鄉鎮市各項發展迥異；因此，中央設算各縣市統籌分配稅款如將各鄉鎮市納入，再由縣訂定分配辦法，各縣市則可依所轄鄉鎮市發展條件制訂分配指標，應可較現行由中央統籌分配更可符合地方發展實際需要。

二、您認為現行台東縣統籌分配稅款分配辦法（如有關特別統籌分配稅款提列比例、普通統籌分配稅款分配公式等）是否公平合理？如您認為不公平理，應如何改進？請說明。

A-2-1：由於分配辦法制度化、透明化，故已臻公平合理。

A-2-2：惟辦法中「特別統籌分配稅款」之設計係為支應各鄉鎮市緊急或重大事項所需經費，由鄉鎮市公所提出計畫送經縣府核定後納入預算辦理之機制，原為因應不可預期的重大公共所需，但不免因政治因素而無法如預期規劃發揮其財務效能。

三、您認為縣政府對各鄉鎮市的補助款分配是否公平合理？如您認為不公平合理，應如何改進？請說明。

A-3-1：不公平合理。目前縣府對本縣各鄉鎮市的補助辦法雖訂有「臺東縣政府對本縣各鄉鎮縣轄市公所補助辦法」，並於第 3 條規定：「為謀全縣之經濟平衡發展，…酌予補助…」；惟就實際執行面而言，往往因鄉鎮市長與縣市長施政理念為優先考量，尚未能就平衡發展建立評估指標，以為公平合理分配補助款。

A-3-2：對於改進方式，個人認為對於一般性補助款除預留一部分作為緊急或特殊施政所需外，如可參照縣統籌分配稅款分配辦法制度化，對於均衡地方發展建立指標作為分配權數，依權數計算補助款，始可避免主事者個人偏好影響整體均衡發展。

四、有關中央請客地方買單，造成鄉鎮市公所財政困窘，您的看法如何？請舉例說明。

A-4-1：有關中央請客，地方買單的政策，目前以縣市負擔的政策較多，舉例而言，如：社福、教育、消防等。

五、您是否同意「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」的說法？請舉例說明。

A-5-1：部分同意；對於地方財政是否可透過努力，往往需視地方條件而異，如屬工商較繁榮或觀光較發達地區，地方要開闢財源即其他地區容易；反之，各項條件貧瘠的地方，沒有開闢自有財源空間，自然需高度依賴中央的財政。對於財政的努力，除了各級政府均應努力外，事實上，如中央政府可與地方共同合作，相較於地方自行努力更可開發各項財源，例如：地方欲發展具有特色的產業特色(如台東深層海水產業)欲規劃以BOT 模式辦理招商，其中園區的基本公共設施動輒即達數十億，中央政府如未協助地方，以地方的財政實無能力開發園區進而招商；再者，中央如可透過專案立法或特別優惠條件，對於特別產業比照當初的科學園模式，以優惠稅率或優惠租率方式引導產業進駐，不僅協助地方順利開發產業，增闢財源，更可為國家扶植新興產業；再如，以台東的地理條件，具有開發太陽能或其他綠能產業，以地方的財政能力亦無法自行努力完成，有賴中央各項研發技術或引進國外人才或配套優惠措施始可能發展……；因此，對於「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」係屬未經深入探討的概念式說法，以目前中央及地方政府運作，事實上有更多機會透過中央與地方合作，可以創造多贏的財政效益(中央、地方、產業、就業者等等)，否則如以各自努力而未本於政府一體的施政規劃，以鄉鎮市的規劃能力或侷限的空間及其資源，確無能力帶動地方發展，進而達成財政自主性。

六、您認為鄉鎮市層級地方政府是否有財政自主性？應如何提高財政自主性？請舉例說明。

A-6-1：目前以本縣各鄉鎮市而言未具財政自主性。

A-6-2：對於提高財政自主性除了地方就現有收費檢討、提高或增徵外，惟其可增加的財源著實有限，事實上對於地方財源開闢與其發展習習相關，如何擴大稅基或涵養稅源均有賴各級政府統整資訊，依地方發展資源，善加規劃或制訂法規，或成立專區等等手段，並由地方加強宣傳或努力招商，共謀各項產業及地方發展，始可為地方政府提高長遠的稅源或增闢財源。

七、地方稅法通則及規費法通過之後，對鄉鎮市財政自主性的提升是否有實質性助益？如您認為無助益或助益不大，應如何改進？請舉例說明。

A-7-1：對於人口少、經濟不發達的鄉鎮市而言，地方稅法通則及規費法通過之後，對其財政的助益不大。特別是本縣的鄉鎮市而言，除了綠島或蘭嶼等離島或有開徵觀光的清潔規費條件外(且應以成本收費為原則)，其餘因上開因素，並無條件開徵有實質財源的地方稅及規費，而上二離島縱使開徵觀光清潔規費，似應無法達成財政自主性；因此，地方稅法通則

及規費法通過之後，對於提升本縣各鄉鎮市財政自主性並無助益。

A-7-2：對本縣而言，因本身條件不佳，很難有改善空間。

八、除了開徵地方稅與增訂規費提高收費標準以外，您認為還可採取哪些開源節流措施來改善鄉鎮市財政狀況？請舉例說明。

A-8-1：對於各鄉鎮是否透過開源節流措施以改善鄉鎮市財政狀況，除了第七問項所述開源有限外，至於其節流如何作為？短期而言，應從其支出結構面探討，如各鄉鎮市主要支出為人事費、一般政事費及上級補助各項專案業務費、補助費及工程費等，就實際必要的費用及人員配置為何？依其業務所需覈實調整員額編制所餘支出已甚少具自主規劃項目。因此，縱使依簡約原則節流，其可節省經費亦有限；提高探討層次而言，可以就制度面深思：鄉鎮市既仰賴上級各項財源及施政計畫據以執行年度計畫及預算，則其施政自主性何在？其絕大部份業務或屬上級委託業務或屬一般管理性事務，各鄉鎮已難有其自治空間，因此，鄉鎮市現存的制度，包括選舉制度，包括人員配置數量等等，如從制度面徹底檢討，似較之各鄉鎮市於現有制度內錙銖必較地檢討節流作為更具其效益性及根本之道。

九、您對鄉鎮市公所人事費佔總預算的比率偏高、臨時人員聘雇過多的問題，您認為有何改善道？

A-9-1：對於本問題，建請中央可建立一套限額比率制度，考量地方業務特性及有無季節需求等因素，制訂合理的規範，避免因鄉鎮市長在選舉人情壓力下，進用過多臨時人員，造成人力的不經濟及財政浪費。

十、您認為鄉鎮市公所是否需以自籌款編列社福經費預算經費（如社會救濟、老人福利、社團補助等項目）？對上級政府已編列的社福項目是否有重覆編列的必要性？請說明。

A-10-1：對於地方自治制度而言，鄉鎮市本可本於地方社福業務及財政狀況斟酌辦理；惟目前本縣各鄉鎮市公所自有財源極有限，且往往社團在鄉鎮爭取補助後亦向各上級單位申請，造成重複補助或補助集中情形，因此地方社團的範圍應就其申請計畫本於效益性及公共性審定為當，以避免成為少數人運用或浪費性的資源配置。

A-10-2：不必要。社會救濟及社會福利(老人福利)，以台灣而言，目前對於中央統一辦理的各項社福項目外，對於地方(包括各縣市政府及鄉鎮市)政府辦理的各項社福政策未統整，不僅造成地方財政重大負擔或形成財政缺口外，更因政策未統整，形成資源配置不公平、財政規劃的配套不週延、社福政策失衡等現象；特別是上級政府已編列的社福項目更應規範不得重覆辦理，以維社福政策的一貫性及整體性。

十一、您認為鄉鎮市是否應採行零基預算編列制度及建立計畫預算審查機制，對重大施政計畫項目及重大建設計畫進行檢討及財務評估，以精進預算

編審及管制？請說明。

A-11-1：鄉鎮市因自有財源有限，對於年度一般政事預算編列因受限於預算規模及有限的財源，無法以零基預算的精神編列；惟對於獨立性、單一性的預算，不論各級政府，似均應本於零基預算精神，覈實評估其效益性、必要性及嗣後維護的財源，以免造成不當的施政建設及閒置公共建築等。

十二、您認為鄉鎮市長改為官派、廢除代表會對改善鄉鎮市財政是否有所助益？請說明。

A-12-1：鄉鎮市長改為官派及廢除代表會對對於改善鄉鎮市財政，初步可見的財政效果僅限於代表會的經費改選費用的節省；個人認為如欲改善鄉鎮市的財政，除了上述方案外，應對於鄉鎮市現行職能及編制的配置應全面檢討，對於重大施政計畫應制訂效益評估模型；同時如廢除代表會，應建立替代監督機制，以更客觀及實質反映基層需求的諮議制度以免因縣市長因政治考量使地方發展失衡。

十三、您是否有其他有助於鄉鎮市財政改善策略？請舉例說明。

A-13-1：由於本縣各鄉鎮市公所的預算規模均不大，且受限於地方發展現況，不易開闢財源，因此，在整體財政開源困難的條件下，且各鄉鎮市的主要財源均來自於統籌分配款或一般補助款，建請各鄉鎮市應本於「量入為出」的原則推展鄉鎮市政務，以穩健地方財政。

受訪者：B 君

受訪地點：台東縣政府財政處

訪談時間：97 年 12 月 19 日上午 10：00 至 11：40

受訪者簡歷：台東縣政府財政處財務管理科長

- 一、對於財劃法（88.1.25）修正後對地方財政改革仍有很多爭議，此次行政院所提之財劃法修正草案中除擴大稅基將營業稅全數納入分配來源外，並將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，您的看法如何？請說明。

B-1-1：以站在鄉鎮及縣的立場上，這樣修正當然是比較好，其原因在縣對鄉鎮會比較了解，而且台灣省各縣市及各鄉鎮的差異性很大，由中央來訂，不論如何都很難訂的完整及周延，由縣來訂會比較周延。另外就是有關比率的問題，將鄉鎮的比率納入縣市來分配，但鄉鎮部份又保障只增不減，此造成除非比率提的很高，或稅收大幅增加，否則真正可分配的額度扣除保障部份，可分配的額度也不多了，若此法能取消保障條款，會更具公平性。以後如果授權縣制訂分配辦法，縣就可以作適當的考量，在滿足基本支出下再來設定多項指標，不會像中央只考量少數人口、土地面積等項目太過狹隘，縣可依所轄鄉鎮市的狀況來考量，如將公共設施的維護經費納入設算項目中，有的鄉鎮的土地面積雖然大但大多是無人居住的山區，並無公共設施或公共設施很少，這部份就應納入考量。但此法案還在立法院審議中，又考量到縣升格直轄市分配比率調整的問題，尚未定案，且直轄市會吃掉很多財源就容易造成其他縣市的邊緣化，對台東縣來說也是不利的，就像之前各縣市的共識版送到行政院，那時設算台東縣可增加 36 億，但經過行政院調整後送到立法院的版本，台東縣就只剩下增加 6 億了，所以是否真能受惠於此修正案，尚是變數，除非行政院能釋出更多的財源，基本上我們際望說，不管財劃法怎麼修，一個縣市及一個鄉鎮它有它的基本功能在，你應該要保障它的基本財源。以日本來看，它對較偏遠的縣份就有特別照顧，像對北海道、琉球兩個縣就有明訂特別保障法，有一筆補助金是單獨提撥予他們使用的。我國應可仿效此法，對偏遠的縣予以特別照顧，目前只有對 55 個原住民鄉鎮市地區有特別提撥計劃型補助，並未以整體的縣市情況來考量，我們要的是增加不指定用途的一般性補助款而不是計劃型的部份，否則我要的是吃飯，你卻給我給錢叫我做道路、水溝，跟我的需求不一致，應提撥一部份給縣政府統籌作合理的分配，讓地方可以依其實需來作支出。

- 二、您認為現行台東縣統籌分配稅款分配辦法（如有關特別統籌分配稅款提列比例、普通統籌分配稅款分配公式等）是否公平合理？如您認為不公平理，應如何改進？請說明。

B-2-1：基本上盡量使其公平合理，普通統籌的分配公式縣府每年都會邀集鄉鎮公

所來討論，取得大家均可以接受的共識，而非只對某一鄉鎮有利而修正，會以整體做考量。如基本人事支出部份，雖說近年來中央統籌分配稅款均已補足，縣統籌不需再提撥，但若拿掉此區塊，若那天因稅收不足或其他原因，中央無法補足時，那不就產生問題了，所以還是以保留此區塊為宜。基本上會尊重各鄉鎮市的提議，先予以設算後看其合理性如何，不會獨厚某些鄉鎮。而特別統籌部份除支應考核獎金外，餘作短收的彌補，像去年就有短收，但仍照設算核定數撥足，就是以特別統籌來彌補的，另外還有作為支援鄉鎮作大型計畫之用，如現在台東市公所作的公墓遷葬縣政府就有補助。

三、您認為縣政府對各鄉鎮市的補助款分配是否公平合理？如您認為不公平合理，應如何改進？請說明。

B-3-1：縣政府對鄉鎮市公所的補助款有二種，一為上題所提及的用公式分配的，另外就是計畫型補助部份。計畫型補助又分二類，一是要報中央爭取的，另一是縣府統籌款由補捐小組審議部份。目前無法作到非常公平合理，因未訂定明確的遊戲規則，常有認為分配不公之聲。

B-3-2：可由設計綜合規劃來著手，縣府每隔幾年就會做綜合規劃，但並未落實去執行，一般來說綜合規劃會分短、中、長期，所謂短期為1年內、中期為1年以上至4年，長期則為4年以上，應落實此規劃，讓遊戲規則很確定，再給鄉鎮去提報，再組審核小組，大家公平去審核，基本上我們是比較贊成這樣，遊戲規則訂的很明確、把彈性空間壓縮變小。縣政府在做規劃時就可以邀集民意代表及各鄉鎮市長來做討論取得大家的認同下去做，以後提報的計劃就是照這個目標來走，再以評選的方式讓大家作良性的競爭，評選小組內部的人員比例盡量不要超過三分之一，多加入外部專家學者成員，以達公平性，若有照綜合發展計劃去做，就可以確立短期目標、中長期目標，確立整個縣的發展方向，這樣對縣的發展才有幫助。

四、有關中央請客地方買單，造成鄉鎮市公所財政困窘，您的看法如何？請舉例說明。

B-4-1：其實此點法律都有名文規定，中央要減少收入或增加支出時，應事先籌妥財源，但現在均不是如此，很多減稅措施及增加支出政策，中央只為討好選民並未顧及地方政府財源減收及負擔增加的困境，使地方財政持續惡化。我認為除應要求中央落實財劃法38條之1的規定外，更積極的作為就是對中央的某些政策拒絕執行，讓中央體認到這件事的嚴重性，如現在很多中央的補助款都要求地方編列配合款，各部會要求的配合款也不一，並未訂定一致標準，而地方在財力不足無法編列的情況下，核定案件就無法執行，而案件的無法執行也會造成中央該筆計劃的執行率不佳而被檢討，自然此政策的妥適性也會受質疑，所以地方政府也是要找適當的時機向中央反應，讓中央重視地方財政困窘的問題。

五、您是否同意「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」的說法？請舉例說明。

B-5-1：沒錯，我同意。在民意機關來說，他會認為跟中央要就好了，不需要增加選民的負擔，不需要刪減支出，他認為說政府的功能就是在跟中央要錢，我的看法來說，在地方來說民選的首長就像大乞丐和小乞丐，就是在跟中央要錢，如此一來，就沒有人要努力，跟中央要就好了，要就有，或多或少都會有，如果是自己努力，可能努力了老半天還達不到要到的錢，當然會降低地方政府的努力程度。所以我認為，這是整體的問題，中央有中央的權責，地方有地方的權責，憲法都有明文規定，中央應執行大的項目，小項目根本不應和地方去分，地方要跟中央要小項目的也要不到，如中央只做5億或10億以上的工程或計劃，其他的根本不做，其他項目的經費則可併入統籌款中增加地方的自主性，如此地方根本無需向中央爭取小項目的經費，因為中央也無編列任何名目可補助，所以權責應劃分清楚，那一個層級應執行那些項目，不要說做一個排水溝、設一個路燈也是大家搶著要執行，因為這個有人情，所以從中央到地方大家都搶個要做，這樣就無制度可言，中央政府應有中央政府的格局，應是做大項目大計劃，小項目交給地方去做就好了，不需要浪費人力去做那些小事情，這樣層級分工才有效率，如此地方也不會事事都向中央要錢，因為中央也沒有小項目的錢可以補助，這樣地方政府才會自我努力。

六、您認為鄉鎮市層級地方政府是否有財政自主性？應如何提高財政自主性？請舉例說明。

B-6-1：目前並無自主性，就像上題所說的，現在都是依賴中央，除非是權責劃分清楚。

B-6-2：以財劃法來說，收入的部份劃分的很清楚，但支出的部份就很籠統，一個支出項目，從中央到縣市到鄉鎮都在執行，這部份也應做明確劃分，所以修財劃法不應只注重收入面，支出面也應同時檢討，否則雖然修法後看起來會增加地方的收入，但支出部份，地方還是可以向中央爭取，如果法令可明定各層級政府的權責，那地方根本沒有向中央爭取的空間，就會認真規劃應執行項目的優先順序。若財劃法的收支都能明確訂定劃分，將錢與權同時下放後，讓鄉鎮自己去想辦法去規劃，如何運用讓錢滾錢，使產生的效益也可回饋錢進來，才能提高鄉鎮努力，也相對提高鄉鎮市的財政自主性。

七、地方稅法通則及規費法通過之後，對鄉鎮市財政自主性的提升是否有實質性助益？如您認為無助益或助益不大，應如何改進？請舉例說明。

B-7-1：助益不大。其實這是整體性的問題，如果課稅或提高規費所增加的收入會比去上面要的少，那就不會想去做這件事情了，如果去爭取就可以要到1、2百萬，可能用課稅或規費來籌錢好幾年都不一定會有這個數額，而且又

可能有負面的攻擊，那我不可能會去做啊，所以有很多制度本來設計是挺好的，比如說這個地區的民眾要享受比別地區較好的待遇，就應該負擔較多，這原本是合理的，但現在反而心態變成，我要享受的比別人好，但我不要負擔，你政府去跟上面要去爭取就好了，我不要出錢，所以就變成了大乞丐和小乞丐，就算一點點我都不需要負擔，而這又牽涉到政府效率的問題，你要民眾負擔，民眾就會認為你政府效率不彰，我不應該要負擔這個錢，很多政策都是這樣，你要給我我會接受，你要我花錢去買我就會考慮了。舉例來說，就像興建灌溉用的蓄水池，如果你要他自己出錢去蓋，他會考慮很久，衡量是否真有必要去蓋，但若是政府可以免費幫他興建，他就不會考量這麼多，心態就會變成先蓋了再說，而不管是否真有其必要性，這樣就形成了浪費、無效率。

B-7-2：1. 所以就如我之前所說的，如財劃法能明確劃分支出面，地方政府根本沒辦法去從上面去要到這種補助經費，或是要求民眾負擔一半的經費，民眾自然會慎重考量實需了，一定要讓有需要的人去提出需求，才有辦法去落實這2個法規，以地方稅法來說，你要我做什麼建設，我就相對要附加一種稅目，讓他認知道要有相對的負擔，他就會衡量是否有確實性的需要，所以還是制度面的問題，如果支出面能夠劃分清楚，再要求地方政府自我負責，地方政府無法向上爭取到經費時，自然會審慎考量施作的必要性，也會相對要求受益的民眾做部份負擔，這樣才能真正落實此2法的立法精神。

2. 在週邊配套措施未健全時，要推此2法案，是很困難的，有施行縣市及鄉鎮課徵的數額也不大，所以要加以整合，要確實去評估支出的效益後才有可能去做，此2法的立法精神源自於國外，是針對某社區要做什麼改善，大家就應該課徵什麼稅，因此區的環境是我維護的，這樣就比較有效益。而現在不是如此，現在都是從選舉來，沒有人要去得罪選民，所以也不願意去開徵稅目，又加上地方政府可以從上面爭取到經費，就更不願意去做了。而規費法的部份，雖訂定三年檢討一次收費標準，但反而大家都提出要調降，沒有人要調升，而民選首長為了選票考量，不想得罪選民，通常不會調升，也不想新增收費項目，況且還有民意代表的阻撓，所以要真正依規費法的精神做也很困難。所以要改善此狀況，在地方政府上應加強自我負責的精神，在民眾方面，應落實使用者付費的觀念，由上至下都有這個共識後，才有機會改進。

八、除了開徵地方稅與增訂規費提高收費標準以外，您認為還可採取哪些開源節流措施來改善財政狀況？請舉例說明。

B-8-1：現在做的比較好的開源項目就是納骨塔，像台東市公所舊的納骨塔已經滿了，現在正在興建新納骨塔，雖說仍要負擔興建費用，但固定成本是一定的，變動成本就可以下降，對整體收入而言還是有助益的。還有鄉鎮也可

以規劃發展休閒農漁業或遊艇碼頭等，帶動人潮或產業發展，也可以提高稅源。節流部份，像文具紙張可以統一採購，電源部份可以設計分區開關，若只有少數人要使用時，才不會開關一打開，整區都點亮造成浪費，諸如此類，都是可以注意的，若能讓大家養成一個觀念，把公家的財產當成自己家的財產在使用，就會更加珍惜，也不會這麼浪費，另外業務外包也是提高效率及節省經費的方式。

九、您對鄉鎮市公所人事費佔總預算的比率偏高、臨時人員聘雇過多的問題，您認為有何改善道？

B-9-1：1. 臨時人員都是還首長還人情進用的，舊的不敢砍，新的又進來，因為怕得罪人影響選票。臨時人員應是因應臨時性的業務而雇用，業務結束就應解雇，可是現在都變成長期固定性的雇用，這就有問題了。若是以私人企業來看，這根本是不可能的事，公司一定會計算成本效益，因應臨時性或季節性業務雇用的臨時人員一定有期間限制，根本不可能長期任用下去，公司不可能請一個只領薪水不做事的人，但公家機關首長受限於選票壓力就不可能會如此了。

2. 應對臨時人員的進用設定規範，設定進用比例，如設定其總額不能超過正式人員的多少百分比，有如此規範才能約束首長進用臨時人員過多的問題，這個問題應從制度面去改善。而正式人員人事費佔總預算比率偏高的問題，這也是可以檢討的，總員額是否可以再縮減，可從成本和效益來評估員額配置的妥適性，而這項評估應由民間獨立單位來做，若交由政府機關自己檢討，通常都會對自己比較寬鬆，交由獨立單位來做會比較公正。

十、您認為鄉鎮市公所是否需以自籌款編列社福經費預算經費（如社會救濟、老人福利、社團補助等項目）？對上級已編列的社福項目是否有重覆編列的必要性？請說明。

B-10-1：這是制度面的問題，此項支出的權責到底該歸於何層級，在法制面上並無明確劃分，在財劃法上，社福項目從中央到地方每個層級都可以做，所以大家都搶著要做，因為社福補助有人情，所以還是要回歸制度面，將各級政府的支出面明確規範，該是那個層級做的就授權該級政府機關執行，其他機關不得編列也不得執行，再由審計單位來把關，如此就不會有重覆性編列的問題了。

十一、您認為鄉鎮市是否應採行零基預算編列制度及建立計畫預算審查機制，對重大施政計畫項目及重大建設計畫進行檢討及財務評估，以精進預算編審及管制？請說明。

B-11-1：贊成採零基預算制度，預算本來就應如此編列，先把鄉政的綜合規劃目標確定後，再來核實評估各業務單位承辦該項計畫所須成本，編列相對應的經費，如此可以杜絕不必要的浪費，但是要確實評估核算其成本及

效益並不容易，台東縣現階段還沒有機關確實執行，但應朝此方面努力。而建立計畫預算審查機制也是正確的，比如說，縣政的綜合發展規劃是那幾項，交由鄉鎮來提報，限制只能提報這幾項計畫項目，再請外面的學者專家等人來審查，甚至可以於審查完後，制作一個說帖來徵詢民意，交由民意來審視，取得人民的共識，再來執行，如能再要求受益民眾負擔部份配合款，如此民眾相對會更重視工計畫執行的必要性，對計畫品質也會強烈監督要求，政策執行會更有效率，若能確實建立此制度，對台東縣整體的發展會有很大的助益。

十二、您認為鄉鎮市長改為官派、廢除代表會對改善鄉鎮市財政是否有所助益？請說明。

B-12-1：一定會有助益，首先民代支給條例所訂應支付的費用均可節省下來，再來原本編列予代表建議案的小型工程款也可以不用編列了，如此一來經費運用的彈性會更大，有更充裕的額度可供調配使用。而而鄉鎮市長改為官派，優點當然是會提高行政效率，同時也可減少鄉鎮長因選票考量而惡化財政的問題。但縣府的權力擴大的結果，相對來說就會產生有些因地制宜的部份就不見得能完全照顧到的缺點，此時的鄉鎮市長不見得是地方人士擔任，就必須以加強與熟悉地方事務的人士(如村里長)之間的互動來彌補這個不足。

十三、您是否有其他有助於鄉鎮市財政改善策略？請舉例說明。

B-13-1：很多政府計劃在執行時都可以做改變，最重要是可以加入民間的力量，如公共設施興建測設部份，在不涉及公共利益的部份交由民間去做，像現在的測設公司就那幾家，用的測設軟體均大同小異，設計出來的也沒什麼創意，多與以往雷同，如果能將此筆經費提撥一部份作為獎金，辦理各大專院校學生設計競賽，充分告知施工地點的週遭環境，要求設計與環境結合，激發他們的創意，再由其中選出最有創意的作品，畢竟民間創意是無限的，如此不但能累積訓練學生的經驗，還有可能從中找優良的作品應用到實際施工中，除公共工程的品質進一步提升，還可能會產生一種效益，吸引遊客為欣賞特殊創意的工藝而來參觀此地，進而帶動觀光發展。活動方面也是如此，也可以開放給民間來做，說不定設計出來的活動項目比現在原有的例行性模式要來得有創意許多，更能吸引人潮。因為公務人員在公務體係久了，行為思想容易越來越僵化，交給民間來做，更有效率和效果。以上這些例子都是對政府的財政收入有助益的。

受訪者：C 君

受訪地點：台東縣政府財政處

訪談時間：98 年 2 月 5 日上午 10：00 至 12：00

受訪者簡歷：台東縣政府財政處財務管理科員

一、對於財劃法（88.1.25）修正後對地方財政改革仍有很多爭議，此次行政院所提之財劃法修正草案中除擴大稅基將營業稅全數納入分配來源外，並將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，您的看法如何？請說明。

C-1-1：中央統籌分配稅款授權由縣政府訂定分配辦法，縣政府較能因地制宜就所轄鄉鎮財政情形及建設之需求，較原分配辦法具彈性，但由縣政府所訂分配辦法能否完全公正、公平，鄉鎮市公所能否接受，縣府有努力的空間。

二、您認為現行台東縣統籌分配稅款分配辦法（如有關特別統籌分配稅款提列比例、普通統籌分配稅款分配公式等）是否公平合理？如您認為不公平理，應如何改進？請說明。

C-2-1：台東縣統籌分配稅款年度規模僅 9,000 餘萬，扣除彌補基本財政收支不平數及預估退休經費，可分配基本建設及業務費約 7,500 萬分配予 16 個鄉鎮市公所，對公所之財政助益不大，日後如中央統籌分配稅款確定授權縣政府訂定分配辦法，納入一併考量較符合實際。

三、您認為縣政府對各鄉鎮市的補助款分配是否公平合理？如您認為不公平合理，應如何改進？請說明。

C-3-1：現行縣府對各鄉鎮市雖訂有補助辦法，個人認為應將所提計畫是否具急迫性、鄉鎮自行配合款比例等因素，納入權數，修改辦法。

四、有關中央請客地方買單，造成鄉鎮市公所財政困窘，您的看法如何？請舉例說明。

D-4-4：以中央訂定「民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」為例，修正後各鄉鎮市公所如不以最高標準編列，又代表出國考察實質效益不大，徒增財政負擔，這種每遇到選舉就來個利益大放送（實質就是合法買票），造成鄉鎮市公所財政愈來愈困窘，成了上級政府的負擔。

五、您是否同意「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」的說法？請舉例說明。

C-5-1：是。以南迴拓寬為例，每年春節都會打結，塞爆的結果是台東觀光旅遊人數逐年減少，即使縣府再努力推展觀光，民眾想到塞車就要考慮再三，仍而中央部會多年來只停留在評估階段，縣府根本沒有能力負擔龐大的建設經費，對外交通沒有改善，再怎麼努力成效有限（無論如何也招不到優良的廠商願到台東投資開發），所以地方的財政努力程度就愈低；反觀桃園、新竹等縣市的科學園區，都是中央規畫並完成相關建設，縣市

政府坐收漁翁之利。

六、您認為鄉鎮市層級地方政府是否有財政自主性？應如何提高財政自主性？請舉例說明。

C-6-1：個人認為鄉鎮市層級地方政府歲入除了統籌分配稅及上級補助款，屬鄉鎮自主自主財源非常少，因此除少數特例外幾乎不具財政自主性。

C-6-2：提高財政自主性個人以為應從開源及節流兩部份，開源如新增規費項目、開辦公共造產事業等；節流如撙節開支，支出以上級補助計畫內支應，累計餘絀增加亦可提高財政自主性。

七、地方稅法通則及規費法通過之後，對鄉鎮市財政自主性的提升是否有實質性助益？如您認為無助益或助益不大，應如何改進？請舉例說明。

C-7-1：無助益。

C-7-2：地方稅法通則及規費法施行之後，縣轄鄉鎮市並無新增規費項目或開徵臨時稅、特別稅之情事，究其主要原因為對鄉鎮財源之挹注不大或民意機關不同意收取以及中央另有其他考量而不同意辦理（如綠島鄉所提之景觀特別稅）。開源非常不容易，從節流措施著手，減少非必要性之支出。

八、除了開徵地方稅與增訂規費提高收費標準以外，您認為還可採取哪些開源節流措施來改善鄉鎮市財政狀況？請舉例說明。

C-8-1：1. 尋求民間團體之協助，（如主動發布訊息為清寒子女募集就學基金、發動鄉民自主性辦理環境整理、自主認養公共設施等）。

2. 促銷活動之對象似以縣外民眾為主要市場，鄉內活動性經費可減少或併案辦得盛大一點，媒體願意報導（當然要配合改善各景點間之連絡道路，加強環境整理），吸引觀光人潮而不是循往例辦理只有鄉民（還有少數縣民）會參與的活動，不符經濟效益。

九、您對鄉鎮市公所人事費佔總預算的比率偏高、臨時人員聘雇過多的問題，您認為有何改善道？

C-9-1：1. 訂定臨時人員占編制員工的比率。

2. 因計畫型補助案件增聘人員，於進用時即載明計畫結束後，聘雇人員應即無條件去職，以免公所財政負擔加重。

十、您認為鄉鎮市公所是否需以自籌款編列社福經費預算經費（如社會救濟、老人福利、社團補助等項目）？對上級政府已編列的社福項目是否有重覆編列的必要性？請說明。

C-10-1：不需要、不必要也沒能力負擔。

十一、您認為鄉鎮市是否應採行零基預算編列制度及建立計畫預算審查機制，對重大施政計畫項目及重大建設計畫進行檢討及財務評估，以精進預算編審及管制？請說明。

C-11-1：贊成對重大施政計畫項目及重大建設計畫進行檢討及財務評估。

十二、您認為鄉鎮市長改為官派、廢除代表會對改善鄉鎮市財政是否有所助益？
請說明。

C-12-1：會。可減少辦理選舉之經費，減少鄉鎮長及代表為選舉、人情壓力所
之經費支出，另官派人員具公務員身分，無民意壓力，較能依法令規
定辦理。

十三、您是否有其他有助於鄉鎮市財政改善策略？請舉例說明。

C-13-1：沒有



受訪者：D 君

受訪地點：台東縣政府財政處

訪談時間：98 年 1 月 23 日上午 10：00 至 12：00

受訪者簡歷：台東縣政府財政處科員、曾任關山鎮公所財政課員

一、對於財劃法（88.1.25）修正後對地方財政改革仍有很多爭議，此次行政院所提之財劃法修正草案中除擴大稅基將營業稅全數納入分配來源外，並將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，您的看法如何？請說明。

D-1-1：1. 目前很多該屬中央的業務都委辦給縣及鄉鎮，因沒有經費來源，對於這些委辦事項無法任用專業人員，修法擴大稅基雖可以給縣或鄉鎮較多財源，但仍無法解決鄉鎮人才難覓的問題，尤以台東鄉鎮更為甚者。
2. 原則上贊同鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配，不但可以讓經費更公平分配，且可統籌營造各縣之特色；然仍應視縣對於法令之訂定是否可以真正落實公平。

二、您認為現行台東縣統籌分配稅款分配辦法（如有關特別統籌分配稅款提列比例、普通統籌分配稅款分配公式等）是否公平合理？如您認為不公平理，應如何改進？請說明。

D-2-1：尚屬公平合理，已比中央統籌分配稅款來得公平些，起碼一些山地鄉已經減少非常多，沒有一個政策或方法是絕對的公平合理，而且縣統籌的金額本來就不多。

三、您認為縣政府對各鄉鎮市的補助款分配是否公平合理？如您認為不公平合理，應如何改進？請說明。

D-3-1：不公平，這些補助款只代表縣長的關愛眼神，並非真正用在需要的地方，以關山鎮為例，每年從縣得到的補助款，真是少的可憐。

D-3-2：補助款應區分性質，並以計畫型方式評比補助，而不是幾位補捐小組人員決定或替長官背書而已。

四、有關中央請客地方買單，造成鄉鎮市公所財政困窘，您的看法如何？請舉例說明。

D-4-1：這與之前所提中央委辦事項之性質相同，而且這還不只是中央會有的情形，縣對鄉鎮也有過類似的情形，我舉一個最小最小的例子，縣政府要辦理縣運聖火遠境（以往沒有，因為要選舉所以才遠境），要各鄉鎮市公所在聖火到公所時準備表演活動，經費要由公所負擔，當時負責的承辦人說：「3、5 千元各鄉鎮不會沒有經費吧」，我立刻發言，本公所經費編列有限，若有多餘的 3、5 千元我會用在選手身上，而不會用在無謂的遠境表演上，與會各鄉鎮都附議，便可以了解其他較大的計畫，對鄉鎮市的財政影響會有多巨大。

五、您是否同意「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」的說法？請舉例說明。

D-5-1：同意，因為中央統籌分配稅款的分配公式，讓地方不認真，不努力，以關山鎮為例，關山鎮自從闢建關山親水公園後，因為清潔費收入必須列入自有財源，使得中央統籌分配稅款減少，當這個公園無法自給自足時，其虧損必須由公所負擔，造成原來已是困窘的地方財政，更顯滿目蒼夷，如果當年沒有因首長的努力，闢建關山親水公園，則公所每年可以增加歲入約 3 百萬左右，而歲出大約減少 3、400 萬，這樣的結果造成地方首長不願意認真的為地方做建設，而喜歡做些小型工程款，反正有中央會給錢。

六、您認為鄉鎮市層級地方政府是否有財政自主性？應如何提高財政自主性？請舉例說明。

D-6-1：鄉鎮市層級之財政無自主性，例如：課稅收入中，只有娛樂稅及田賦是 100%鄉鎮稅，而田賦目前是停徵中；在關山規費收入很少，只能奢望在公共造產基金貸款還清後可以繳庫；沒有歲入的支應，歲出當然只能依靠補助款了。

D-6-2：修正中央統籌分配稅款、財務考核的公式及思考，應該更要獎勵能自給自足的縣市或鄉鎮市，否則只有依賴中央，大部份的首長都會盡量花，反正中央會吸收。

七、地方稅法通則及規費法通過之後，對鄉鎮市財政自主性的提升是否有實質性助益？如您認為無助益或助益不大，應如何改進？請舉例說明。

D-7-1：助益不大。

D-7-2：應對地方首長加以教育訓練，因為大部份的地方首長會等著中央給錢，而不願意自己創造一個新的規費或稅賦來增加居民的負擔，抑或民眾會比較鄰近鄉鎮的規費或稅賦，而影響選票。

八、除了開徵地方稅與增訂規費提高收費標準以外，您認為還可採取哪些開源節流措施來改善鄉鎮市財政狀況？請舉例說明。

D-8-1：開源方面：應將閒置公地標租；被佔有之公地應依法積極處理。

節流方面：餐費、禮品、推廣農特產品…等交際性支出，應依預算規模訂定一定比率。

九、您對鄉鎮市公所人事費佔總預算的比率偏高、臨時人員聘雇過多的問題，您認為有何改善道？

D-9-1：是，所謂請神容易送神難，一些計畫型增加的人力或約雇人員，一旦進入公部門後，似乎就可以透過關係一直留任，導致臨時員多到比正式公務人員還多，應明文規定各臨時人員於該任務完成後，一定期限內不得再任用同一人。

十、您所在的鄉鎮市有關社福經費預算編列方面（自籌款部份），是否有重覆性

補助（與上級機關補助項目相同）或補助額度漸遞增的情形？對其所造成的財政負擔有何解決之道？請說明。

D-10-1：沒有，因所在關山鎮公所財政拮据，已無法支應其他社福經費，但對社團的補助款卻大幅增加，尤其是聚餐、烤肉…等娛樂性活動，目前並無較好的解決之道（除非鄉鎮市長官派），因為這些團體握有首長的選票，所以幕僚單位只能咬牙切齒的補助。

十一、您所在的鄉鎮市在對他機關、學校及社團補助方面，是否有編列額度逐年遞增或補助項目浮濫（餐費、紀念品、服裝等消費性支出占總補助額度 1/3 以上）的問題？請舉例說明。

D-11-1：是，每年均在增加，倘若這些機關、學校，尤其是社團真是辦理教育活動，則本人同意補助，但目前來看，這些補助款幾乎是花在吃吃喝喝（如烤肉活動、抽獎活動…等娛樂性活動）一點補助意義也沒有，而且有綁樁之嫌。應限制完全不得補助餐費及紀念品之支出，而服裝應就其必要性加以管制（如果是舞蹈團體，因參加比賽之服裝），否則很難杜絕。

十二、您所在的鄉鎮市是否採行零基預算編列及有建立計畫預算審查機制，對重大施政計畫項目及至重大建設計畫進行檢討及財務評估，以精進預算編審及管制？請舉例說明。

D-12-1：沒有，各單位之預算多沿用以前年度預算基礎，財主單位在歲入不足支應時，僅能就其細項刪減，當然也無所謂的審查機制存在。以關山鎮公所來說，很少有「重大建設計畫」，具體來說應該是沒有，公所所辦理的事項，亦多為上級之交辦事項及例行性業務。

十三、您對鄉鎮市長改為官派、廢除代表會在改善鄉鎮市財政方面的影響如何？請說明。

D-13-1：鄉鎮市長官派、廢除代表會，立刻替鄉鎮市財政省下了選舉、人事及代表會之運作費用，以關山鎮為例，代表會一年之經費約 2 仟萬元（尚不包括代表建議案每人 20 萬，一年約 220 萬元）、選舉耗費的經費每次約 100 萬元、公職人員退休金…等，確能給貧脊的鄉鎮市財政一絲泉水。

十四、您是否有其他有助於鄉鎮市財政改善策略？請舉例說明。

D-14-1：1. 明文訂定其「吃吃喝喝」+「伴手禮」之上限，以商業會計為例，公司之交際費乃就其營業所得之一定比例認列，超過部分就全數扣除，為何公部門卻可以大大方方的吃吃喝喝，完全沒有制約，建議以中央統籌分配稅款之一定比例為「交際費」或依照預算規模訂定一定比率（首長特支費根本不是問題，重要是潛藏在業務費項下的交際費用才驚人）。

受訪者：E 君

受訪地點：台東縣政府處主計處

訪談時間：98 年 1 月 15 日上午 10：30 至 12：00

受訪者簡歷：台東縣政府主計處帳務檢查員、曾任太麻里鄉公所主計主任

一、對於財劃法（88.1.25）修正後對地方財政改革仍有很多爭議，此次行政院所提之財劃法修正草案中除擴大稅基將營業稅全數納入分配來源外，並將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，您的看法如何？請說明。

E-1-1：1. 贊成此修正案，擴大稅基的可增加財源的分配，對縣及鄉鎮來說都是好事，俗語說有錢好辦事，若能因此增加統籌稅款分配數，可提高地方的財政自主能力，地方更有能力做想做的事。

2. 另對授權縣政府訂定分配辦法也是正確的，因縣對鄉鎮來說是占在督導的立場，對鄉鎮財政的狀況本來就有監督指導的權力，交由縣政府訂定分配公式，也較能因地制宜，訂定公平合理的設算項目。雖然可能會有政治因素影響，但若能明訂分配公式，就可以降低外界的影響，儘量廣納各鄉鎮市的意見，訂定公平合理的分配方式。

二、您認為現行台東縣統籌分配稅款分配辦法（如有關特別統籌分配稅款提列比例、普通統籌分配稅款分配公式等）是否公平合理？如您認為不公平理，應如何改進？請說明。

E-2-1：目前應算公平合理，有考量對收入較為貧瘠的鄉鎮予以加權，可稍平衡城鄉差距，但因台東縣統籌分配稅款的規模並不大，收效有限。若鄉鎮市認為有不公平之處，可隨時提出修正方案來檢討修正。

三、您認為縣政府對各鄉鎮市的補助款分配是否公平合理？如您認為不公平合理，應如何改進？請說明。

E-3-1：不公平合理，單就現行縣對鄉鎮市的補助辦法來說，辦法本身就有不合理處，此辦法是依據財政能力的高低來分級補助，立意是正確的，但計算方式有問題，如其以各鄉鎮市公所的基本財政支出占歲出總預算數比率來分級，給予不同的補助，比率越高者代表其財政能力越低，補助的額度就越高。但其中計算比率的母數「歲出總預算數」本身就含了中央各單位的補助款，每個鄉鎮的情況各異，爭取到的補助款也不同，而且補助款為收支對列指定用途，該鄉鎮的補助款越高並不代表其財政能力越佳，所以應剔除此項目才較合理。另對補助款作業運行方面，雖有成立補捐小組審議各鄉鎮的提案，但並無一套公平合理的審核標準，人為的因素影響很大。

E-3-2：首先應修正補助辦法，除修訂財政能力的計算方式外，對所列補助項目也應訂定優先順序，對緊急、重要性高的項目，應排列優先補助較為合理，若將補助辦法訂定明確，就可降低人為干預因素。

四、有關中央請客地方買單，造成鄉鎮市公所財政困窘，您的看法如何？請舉例說明。

E-4-1：這是政治因素居多，中央為達到某些政治目的而大作好人，但並未考量此舉會讓地方政府承受多大損失，很多減稅、增加負擔的政策都是如此，如社福的部份一再提高額度、降低門檻擴大補助範圍，降稅已經使地方的財源減少又增加補助額度更是雪上加霜，而地方在財源不足的情況下又要執行上級政策只好增加舉債額度，使財政狀況更加惡化。

五、您是否同意「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」的說法？請舉例說明。

E-5-1：不認為有絕對相關，雖然基本上給的越多會越依賴越不努力這是人性，但也不能一概適用，要看首長的心態，很多首長也是很努力去找財源，而且這還牽涉到地域性的問題，工商發達的都會區，本身地利條件就好，只要稍微努力就能收到不少財源，但對偏遠貧瘠的地區來說，地方的資源太少、交通又不便下，即使很努力也不一定有用。

六、您認為鄉鎮市層級地方政府是否有財政自主性？應如何提高財政自主性？請舉例說明。

E-6-1：無自主性。就收入面來說，鄉鎮的財源大部份都來自中央的分配稅款及有指定用途的補助款，自有財源甚少，制度面可運用的空間也很低，在沒有錢又被限制用途的情況下，地方政府的財政自主性很低。

E-6-2：要提高財政自主性應從制度面著手，修正財劃法就是一個途徑，把稅基拉大，分配給地方更多財源，自然就會提高自主性，但同時也應將權責釐清，既然已經提高了分配數，就不應該再向上要求補助款，該地方承擔的責任就要地方自己來做，要導正地方的觀念，不要事事仰賴中央，要使其養成自我負責的觀念。

七、地方稅法通則及規費法通過之後，對鄉鎮市財政自主性的提升是否有實質性助益？如您認為無助益或助益不大，應如何改進？請舉例說明。

E-7-1：助益不大，無法落實，因政治因素考量，地方首長有選票的壓力，不可能去得罪當地選民，根本不可能會對地方民眾去加稅，規費的部份也是如此，凡是會增加當地居民負擔的，幾乎不可能會去實施。

E-7-2：目前看不到改進的空間，受限於我國的選舉制度，此二法立意雖然好，但無法落實。

八、除了開徵地方稅與增訂規費提高收費標準以外，您認為還可採取哪些開源節流的措施來改善財政狀況？請舉例說明。

E-8-1：1. 鄉鎮公所要開源是比較困難的，在資源貧瘠下，要找到可以開源的項目不容易，如果能找到且有經營開發價值的公共造產事業，也可以試試。
2. 節流措施，如文具用品的部份，可以集中採購來取代各單位自行採買方式，此部份可設由專人負責管理，自可杜絕不必要的浪費節省支出，補

助款雜支部份可撥由總務單位統一運用，溢助公所部份業務支出，也可節省公所自籌經費，另取消進修補助、清潔工作委外，降低臨時人員的雇用也是節流的辦法。

九、您對鄉鎮市公所人事費佔總預算的比率偏高、臨時人員聘雇過多的問題，您認為有何改善道？

E-9-1：1. 人事費佔總預算比率偏高可能有二方面原因，一為整體組織員額的編定是否適當，二為總預算數是否偏低，若是組織員額的任用比不適當應作調整，而總預算數偏低則又回歸財劃法財政劃分是否適當的問題，是否因財源劃分不合理，導致收入過低，相對人事費比例就會偏高。

2. 而臨時人員雇用過多的問題，通常為政治因素所致，很多是因為首長因地方人情壓力而任用，改善之道還是要朝制度面著手，應限制臨時人員進用的比例才有可能解決。

十、您認為鄉鎮市公所是否需以自籌款編列社福經費預算經費（如社會救濟、老人福利、社團補助等項目）？對上級政府已編列的社福項目是否有重覆編列的必要性？請說明。

E-10-1：沒有這個必要，鄉鎮已經那麼窮了，那裡有什麼多餘的經費去編這個錢，尤其是這些都是縣府已經編有預算補助的項目。鄉鎮本身財源就很匱乏，基本建設經費都要向上級爭取補助，根本沒有能力也沒有必要再補助這些項目，編列這些重覆性的項目只是為了討好當地選民罷了，只會增加公所的財政負擔，對鄉鎮整體發展並無助益。

十一、您認為鄉鎮市是否應採行零基預算編列制度及建立計畫預算審查機制，對重大施政計畫項目及重大建設計畫進行檢討及財務評估，以精進預算編審及管制？請說明。

E-11-1：應採零基預算編列，零基預算編列可減少不必要的支出，更能促使達到計劃效益。但很難落實，因成本效益的評估並不容易，目前鄉鎮市預算的編列大都以前一年度為基準儘量以不增加為原則，應朝此目標努力，對政府的施政會更有助益。而建立計畫預算審查機制原則是必要的，但受限於目前鄉鎮市很多計畫都是上級補助款，提報計畫的前置作業時間太短，無法進行事前評估作業，此常導致許多不合時宜的計畫或建設產生，如全國林立的蚊子館就是這麼來的，重大計畫更應做充分的評估才進行，才不會造成資源的浪費。

十二、您認為鄉鎮市長改為官派、廢除代表會對改善鄉鎮市財政是否有所助益？請說明。

E-12-1：當然是有所助益，首先鄉鎮市長改為官派後執政時就不會有選舉考量，政策也較能落實，再來廢除代表會也可節省大量經費，每個公所代表會的預算平均都要佔上總預算的 1-2 成，對公所來說此為一筆龐大的

負擔，節省起來的經費可用在做對地方更有需要的項目上。

十三、您是否有其他有助於鄉鎮市財政改善策略？請舉例說明。

E-13-1：還是要從制度面著手，應儘快制定財政紀律法，尤其對財產來源不明罪應確實追究，使執政者負擔財務責任，對其造成的財政惡化情形負責，如此才有可能改善選舉制度所造成濫開支票、債留子孫的情況。



受訪者：F 君

受訪地點：台東縣台東市公所

訪談時間：97 年 12 月 10 日下午 3：00 至 5：00

受訪者簡歷：台東縣台東市公所財政課長

一、對於財劃法（88.1.25）修正後對地方財政改革仍有很多爭議，此次行政院所提之財劃法修正草案中除擴大稅基將營業稅全數納入分配來源外，並將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，您的看法如何？請說明。

- F-1-1：1. 贊成此修正案，擴大稅基的結果，餅做大了，分的自然會比以前多，對提升地方財政自主能力而言是有利的，但在改善公平性上仍有限，因其有保障條款，保障絕不低於基準年的分配數，對台東縣的山地鄉如海端鄉來說，其 98 年度就分得了 1,510 萬元，修正後的財劃法保證只高不低的原則，相對對台東縣其他鄉鎮市就不公平，山地鄉所分得的比重仍是過高，故此保障條款應訂定落日條款，如三年後即取消保障限制，回歸公平面，交由縣府訂定合理的分配方式。
2. 另對交由縣政府訂定分配辦法來說，也是適當的，因每一個縣市情況不盡相同，交由各縣市政府訂定分配公式，較能因地制宜，訂定公平合理的設算項目。也應交由縣直接撥款給鄉鎮市，沒有必要由中央撥付，此透露出中央對縣的不信任，這是沒有必要的，若縣未依規定撥付予鄉鎮，中央也可扣減縣的撥付額，所以應將此一併授給縣市政府。

二、您認為現行台東縣統籌分配稅款分配辦法（如有關特別統籌分配稅款提列比例、普通統籌分配稅款分配公式等）是否公平合理？如您認為不公平理，應如何改進？請說明。

- F-2-1：不公平合理。縣統籌基本支出部份設算的太低，如公式部份的辦公費設算金額太低（每人每月 750 元，而且多年未調整，甚至連繳納電費的錢都不夠，）、且公共支出、公設維護費未考慮等，公式多與中央統籌設算項目相同，縣統籌基本支出設算部份只是多了民代支給及村里長辦公費，人事費彌補部份中央統籌已彌補，縣統籌不須再再列入此區塊。因本市村里數較多，有 46 個，自然基本支出部份設算金額較高，上次縣統籌修正後，較為公平些，至少在山地鄉已分得如此高的中央統籌後，縣統籌即縮減其分配規模，不再擴大貧富差距。但遺贈稅明年度調降為 10%，對財政收入影響就很大，可能會完全抵消明年度多分的中央統籌的 1500 萬。縣統籌中台東市雖分得 1100 多萬，是台東縣 16 鄉鎮中最高的，但其實縣統籌的稅源約 65%都來自台東市，卻只分得 16%，雖說是要平衡城鄉差距，但對台東市來說在財源籌措上也很困難。中央統籌以台東縣來說，土地面積的設算，如海端鄉是台東市的 9 倍，對設算比率來說造成的差異就很大，人口部份反而影響不大，因台東縣各鄉

鎮市人口對西部來說比例甚低，台東縣之所以占總數的比率較高，靠的多是土地面積設算這塊。但若是提案將土地面積設算成數下降（現行10%）調高人口計算比率，對台東縣不見得一定有利，以台東市來說土地面積可能跟西部鄉鎮市差不多，人口比起西部相對還是很少，修正後，雖然山地鄉一定會減少，台東市增減有限，反而得利的可能是其他縣份的鄉鎮市，台東縣各鄉鎮反而可能均減少，所以我是提案加倍計算原住民人口設算的比率，台東縣除綠島鄉外均為原住民鄉鎮，這樣對台東縣大多數鄉鎮市均有利。

F-2-2：改進之道：縣統籌設算的部份應增加項目，人事費彌補部份中央統籌已設算過應該扣除，基本辦公費過低不合理應檢討調整，公共設施維護費應納入考量，縣統籌應考量實際需求來修訂。

三、您認為縣政府對各鄉鎮市的補助款分配是否公平合理？如您認為不公平合理，應如何改進？請說明。

F-3-1：不公平合理。補助款分配未公開作業，縣府雖有成立『補助及捐助案件審查小組』審核提案，但徒具形式，最後的決定權仍掌握在首長的手中，還是要靠關係、靠背景才要得到補助經費，與中央分配給鄉鎮市的補助款相同，一樣是要靠關係去上面要才有用，否則計劃提報上去也不一定會核定下來，或是僅補助一小部份，無多大助益，多靠立委去要，人為干預的情況太嚴重。

F-3-2：應明訂分配比例及優先順序，不是僅列補助項目而無優先次序，補助款只是淪為議員或縣長的私房錢，此會造成有關係的就要得到錢，沒關係的就沒錢，相當的不公平。補助辦法並未真正落實，訂定部份也須加以修正，如重要、緊急項目優先補助，辦活動等可以暫緩。

四、有關中央請客地方買單，造成鄉鎮市公所財政困窘，您的看法如何？請舉例說明。

F-4-1：如調降遺贈稅、契稅免監證費、村里長事務費等均為中央請客地方買單的案例，如果中央要如此訂定（減稅或增加負擔的部份），那此筆經費應請中央依最高上限全額中央負擔，不要只會在條文中列請地方視財源酌予編列，而地方迫於政治壓力下，多不可能拒絕編列，如里長事務費就是一個很好的例子，全國沒有一個鄉鎮敢不編列此經費，中央應依財劃法 38 條之 1 規定，訂定或修正法律時，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。不要只會做好人討好民眾，卻苦了地方政府。

五、您是否同意「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」的說法？請舉例說明。

F-5-1：不同意，地方對中央的依賴度與地方的財政努力程度沒什麼相關性，縱使有也是很低。地方會對中央的財政依賴愈高首先是制度的不健全，本

身縣市、鄉鎮市沒有足夠的財源，中央掌錢又掌權，沒有依賴他根本活不下去，就算最有錢的縣市如台北市、高雄市，也是缺錢缺的要死，健保費也沒有繳。很多事情不是地方自己努力就有用的，還需中央的政策配合，就像台灣高鐵是中央政策決定要蓋的是地方只是去配合，完工後經過的縣市、鄉鎮市因此繁榮起來，這也不是地方努力得來的，而相對東部就沒有這項受惠於這項政策，因中央政策根本不重視東部。所以貧瘠也不是我們想要的，地方鄉鎮市已經很努力了，可是也沒辦法改變現狀。還有一點，就是中央的法規命令壓的太緊，沒有什麼空間可以去鬆綁，讓地方有機會去擴展，去籌措財源的空間，如地方稅法通則的施行，中央核准的又有幾件，美其名是報請行政院備查即可，但行政院不予備查，也是無法施行，空有授權地方行使課稅權的美意，又諸多阻撓，徒具形式，而無實質效益。所以還是制度面的問題，中央政府重北輕南、重西輕東，所造成地方財政努力程度完全不同等等。

六、您認為鄉鎮市層級地方政府是否有財政自主性？應如何提高財政自主性？請舉例說明。

F-6-1：很低，幾乎是無自主性。經常收支都不平衡了，若扣除統籌分配稅這塊，根本無法存活。沒有錢根本無所謂的自主能力，水電費都不夠支應了，還有什麼能力做什麼拓展、做地方建設呢？

F-6-2：應修正財劃法，下放錢與權，給適當的權力，就可以賦予適當的責任，現在大多是靠關係，要抱中央大腿才有錢，關係好才有錢，根本沒有辦法因地方實際需要輕重緩急而補助，縣的補助制與中央的也是相同，也是要靠關係。就像我們前任市長跟中央的關係很好，就要了很多的錢，現任的市長比較沒關係，上面的補助款也很少了，這就差很多。補助款這塊都變成人治，有關係就有錢，有錢就能做事，無財政自主性可言。

七、地方稅法通則及規費法通過之後，對鄉鎮市財政自主性的提升是否有實質性助益？如您認為無助益或助益不大，應如何改進？請舉例說明。

F-7-1：無實質助益，此法規只是虛有其表劃大餅而已。如地方稅法通則雖賦予地方政府課稅權，但仍需經過中央的核准，且要找到稅源已經非常不容易，民選首長多不願得罪當地選民，所以大多會把目標設定為外來者，如綠島鄉設定對觀光客課徵「觀光資源生態維護臨時稅」，但仍是遭中央予以否決，其實我認為其對觀光客課徵此稅是合理的，觀光客每年約 40 萬人，當地的垃圾掩埋場又不大，觀光客造成地方的髒亂、帶來垃圾，造成環境污染，基於污染者付費的原則，對其課稅是合理的，但中央卻以違反憲法第 10 條人民有遷移的自由而予以否決，這很不合理。但我建議可朝收取清潔規費的方式來辦理，扣除當地的居民所製造的垃圾量後，由觀光客來分攤，隨船票及飛機票附加徵收，此應為可行方案。台東市之前也有思考過課稅方案，如對砂石車業者課徵設施維護費，砂石

車所經之處除造成污染外，對道路的破壞更是嚴重，且對業者課徵反彈應較少，其實此項方案應交由縣府來統一實行，再按比例分成給砂石車經過的鄉鎮市，這樣比較公平，也節省作業成本。

F-7-2：下放授權，如清潔規費是隨水徵收，每度才 2.9 元，其實都偏低，收不到什麼錢，這標準不是我們能訂的，是行政院環保署訂定，但收費是地方來執行，成本由地方負擔，清潔隊是我們來養，這也類似中央請客地方買單的情形，單台東市清潔隊一年的人事預算就要 1 億 1 千多萬元，但清潔規費只收 3,200 萬元，根本不敷成本，隨水徵收部份才 2,000 多萬，而且此收費標準已經多年未調整了，業務是地方在執行，中央只會做好人。應授權地方去訂定合理的收費標準，中央若真要落實規費法的精神，就應該將更多的權限下放地方，由地方因地制宜，確實衡量其所需負擔的成本去收取合理的費用，落實使用者付費的精神。但以此二法來比較，規費法較有助益，因為規費法的制定，可以縮短行政作業流程，授權由行政機關自行依成本核算收費標準，只要報民意機關備查即可，不需送審核准，行政作業程序較為簡便，此法有正面助益。但仍會受限於民選首長的選票壓力，怕受反彈而不敢調高收費標準和新增項目，除對特定明顯的利益團體收取外，很少能藉由規費的收取來增加財源，以台東市來說，百業蕭條，像中央市場，生意可以說是很好了，但要調高市場使用費也是有困難，有的區域還是很冷清，像有些賣衣服的，也沒什麼生意，若再予以調高使用費，店家都快活不下去了，像這種性質的規費就很難調整。但有些規費標準是中央訂定的，如隨水徵收的清潔規費部份，就有調整的必要，所以應依規費法的精神去核算它的標準，若中央認為此為公用事業應有一致性的標準應由中央統一訂定，也應落實每三年檢討一次收費基準，使其收費合理化。而地方稅法通則部份，應賦予地方更多的自主空間，若對地方政府的提案審核過於嚴苛，那就失去了立法的意義。

八、除了開徵地方稅與增訂規費提高收費標準以外，您認為還可採取哪些開源節流的措施來改善財政狀況？請舉例說明。

- F-8-1：1. 開源的部份如可辦理廚餘標售，除可減少垃圾量外還可增加一筆收益，像台東市今年就有辦理此項業務，每公噸標售 0.7 元，還將資源回收業務委外，除可節省人事成本外，還可收取權利金，另還可標售品質較佳的廢棄土方，之前還賣了 1,000 多萬，品質較差的則可當做填充材料，做為垃圾掩埋場的土方回填材料，也可以減少支出，可說是一舉兩得。另外還可朝停車場收費（分區塊實施）、多角化經營等方向來努力。
2. 節流部份，我認為可從減少臨時人員的雇用著手，民選首長常大量任用臨時人員，依制度面來說，中央人事法規所制定的機關員額，應足以支應機關人事需求，臨時人員的任用應是因應特殊情況的例外，如正式人員

出缺尚未補足時的短期人力，或因應新增計劃而聘雇的人員，但也應隨計劃終止而停止雇用。而目前首長並非依前述原因增加人員，很多人員的聘雇是酬庸性質，只是加重公所的經費負擔，並無真正的實質助益，以台東市公所來說，在這方面的支出一年就要近 2 千萬，負擔就很重。對此我認為中央應可制定明確的法規，限制地方政府對臨時人員聘用的條件或比例，如此才可限縮臨時人員任用浮濫的問題。另外很多業務都可採外包的方式的處理，如勞務外包，就可以節省公所所負擔人事費，而且反而更有效率做的更好。如清潔業務就可採委外的方式，像台東市清潔隊員的人事費一年就要負擔 1 億餘元，還要負擔退休經費，若此項業務可委外，我估計至少可節省一半的經費負擔，長此以往，節省的經費相當可觀。若因現行業務完全委外，而需大量裁員影響過大不易實行，至少也應比較工友模式，強制遇缺不補，產生人力不足部份，可以部份外包，逐年減少此業務的人力至完全委外為止。還有像車輛維修部份可採簽訂開口契約方式辦理，此也可節省經費支出。另外還可朝組織縮編、組織重整方向努力。

九、您所在的鄉鎮市是否面臨人事費佔總預算的比率偏高、臨時人員聘雇過多的問題？您認為有何改善之道？請說明。

F-9-1：很高也很多。人事費之所以會佔總預算的比率偏高，我認為這是制度面的問題，自有財源偏低是主要原因，如市公所的中央統籌與縣統籌加起來還不到 4 億餘元，人事費就佔了 6 成多約 2.4 億元，這主要還是財劃法稅源劃分不公平的原因。

F-9-2：改善之道還是要朝制度面著手，在正式人員人事費佔總預算的比率偏高的部份，主要原因還是自有財源低落，人事費是固定支出，若收入面來源過低當然此比率一定相對會較高，所以還是應回歸修正財劃法劃分著手，合理劃分稅源比例，給地方政府合理財源，才能解決此問題；而臨時人員聘用的問題，應由中央制定任用標準，限縮地方政府聘用權，才可能改善現況，我認為現在編制人員是夠用的，若真有新增業務需求的人力，可以由組織修編來調整人力，而不是像現在有的臨時人員已經做了 20-30 年，這樣還叫臨時人員嗎？

十、您所在的鄉鎮市有關社福經費預算編列方面（自籌款部份），是否有重覆性補助（與上級機關補助項目相同）或補助額度遞增的情形？對其所造成的財政負擔有何解決之道？請說明。

F-10-1：有重覆性補助，但無額度遞增情形，如發放重陽節禮金、教師節禮品，這些項目是縣府已經有編列發給的部份，但本所仍編列發放，除此之外，其他社福業務大多是縣府委辦事項，鄉鎮只是負責收件作初審的工作，再送交縣府核定撥款。

F-10-2：對重覆補助的項目應予以停辦，如上列項目，基本上社福業務對鄉鎮市

造成的財政負擔並不是太大，社福業務主要還是集中在中央及縣市政府，鄉鎮市若停辦相同項目補助，對民眾應不至造成影響，像市公所明年度就以經費不足的理由停發教師節禮品了，以後會朝向停發重陽節禮金努力，降低不必要的財政負擔。

十一、您所在的鄉鎮市在對他機關、學校及社團補助方面，是否有編列額度逐年遞增或補助項目浮濫（如餐費、紀念品、服裝等消費性支出占總補助額度1/3以上）的問題？請舉例說明。

F-11-1：1. 無逐年遞增，但有補助項目浮濫的情形，尤其是對他機關、學校的補助。

2. 每年匡列補助的額度均非常高，工程、設備、活動的補助加起來約有2500萬，占總預算的5%至7%，項目的部份很多是人情壓力來的，有浮濫的情形，雖未違反補捐要點規定，但實質效益不彰，但盡量避免補助旅遊、聯誼的項目，餐費部份除非是去做教育訓練中附加的用餐支出，其餘屬聯誼性質則不補助。

3. 又如服裝此項，特殊裝備用途（消防、救災…）才補助，一般的活動要買的不補助，那些很容易變成私人用途，紀念品的部份也不補助，在這些方面我們還是有管控的。但對公部門的補助反而很浮濫，如馬蘭派出所辦公室很多設備都是市公所補助的，學校辦活動也來向公所要補助，這有點本末倒置，照理說他們是縣屬機關、學校，應向縣府爭取補助才對，怎麼會請議員、代表來向公所要補助，這些都是人情壓力，金額也頗大，這是不合理的。應從制度面來著手，限縮補助範圍，市公所之前內部有共職對中央單位及上級機關不予補助，但無法確實執行，因縣政府也無法落實，鄉鎮就更難去阻擋。若縣府能帶頭做起，效果應較好。

十二、您所在的鄉鎮市是否採行零基預算編列及有建立計畫預算審查機制，對重大施政計畫項目及重大建設計畫進行檢討及財務評估，以精進預算編審及管制？請舉例說明。

F-12-1：1. 有採零基預算的精神，每年會重新檢討，在辦公費的部份，每年均以最低的額度編列了，但基本支出仍編列不足，問題不是出現在支出面而是收入面，在基本收支無法平衡情況下，許多項目預算只能酌編，就算想採零基預算制度也無法落實。財政自主性的低落，只能透過別的管道向中央爭取經費。

2. 有建立計畫預算審查機制，每年在編列總預算時都會召開預算審查會，另外每個月召開事務會議時也會檢討經費收支狀況，由財主單位提出，若歲入數不足，相對的要控管歲出預算數，視情形控管支出數縮減至6-8成，非必要支出可降低或取消，像今年的聖誕晚會就縮小規模辦理，以節省經費支出。但在成本效益評估方面，有些業務有做，

但行政工作方面很難去評估其效益，只能儘量節省不必要的支出。

十三、您所在的鄉鎮市是否有財政惡化現象（如舉債或赤字決算或累計餘絀遞減等情形）？若有上述情形，請問主要造成原因為何？有何改善策略？

F-13-1：有惡化現象，已舉債 5000 萬，雖尚未有赤字決算，但累計餘絀逐年遞減，都快要歸零了。

F-13-2：主要造成原因：就是歲入歲出不平衡，且在不管資本門下經常收支本身就不平衡了，問題還是出在財政收支劃分法，稅源劃分分配的結果，基本收入根本不夠基本支出，前幾年之所以尚能夠支應，是因為正式員額未補足（僅雇用約 6 成）而產生人事費剩餘，再將節餘的經費充做基本需求開支，而今正式員額已補滿，且又雇用許多臨時人員，在收入未增加情況下，支出反而更擴大，財政狀況可說是每況愈下。

F-13-3：首先必要性的費用優先編列，不必要的人員控管下來，有的正式員額編制過多，如里幹事就編制太多了，只要進用 7-8 成即足夠，但在民選首長要還人情下，也很難不補滿；還有許多業務可以委外的就應委外辦理，若清潔業務可委外的話，也可節省大筆開支。

十四、您認為鄉鎮市長改為官派、廢除代表會對改善鄉鎮市財政是否有所助益？請說明。

F-14-1：絕對有助益，且助益良多。全國 319 個鄉鎮市若全改為官派，可節省的經費相當可觀，以台東市來說，代表會的經費就要 4,000 多萬，還不含代表議經費，代表會的預算全部都不用編列了，這些經費就可以用來作為基本支出的一部份，對財政改善絕對有助益。以台灣的面積來看，分四級政府實在是太多了，有時候又因縣市長和鄉鎮市長是不同黨派導致政令無法貫徹施行，所以應修正地方制度法縮小政府層級，提高行政效率，也可減輕因民選首長所產生的包袱。很多工作即可委外處理，像中央單位清潔工作已委外，但鄉鎮無法做到的原因大多都是受限於民選首長有選票包袱的關係。

十五、您是否有其他有助於鄉鎮市財政改善策略？請舉例說明。

F-15-1：長遠來說，我還是建議由制度面著手，修正地方制度法將鄉鎮市改官派並廢除代表會，這樣就沒有鄉鎮市層級地方政府的財政問題了。若目前修正地制法有困難的話，至少目前可以努力的就是修正財劃法，合理劃分稅源，中央下放權與錢，增加地方政府的財政自主性；再者開源方面應將規費法落實，使其正常化、合理化，落實使用者付費的精神。在節流方面則可從制度面著手，如之前所提及的，可訂定臨時人員任用的比例限額，勞務外包等，如能從上述各方面來努力，對改善鄉鎮財政應有助益。

受訪者：G 君

受訪地點：台東縣鹿野鄉公所

訪談時間：97 年 12 月 26 日上午 10：00 至 12：00

受訪者簡歷：台東縣鹿野鄉公所財政課長

一、對於財劃法（88.1.25）修正後對地方財政改革仍有很多爭議，此次行政院所提之財劃法修正草案中除擴大稅基將營業稅全數納入分配來源外，並將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，您的看法如何？請說明。

G-1-1：贊成此修正案。較為公平合理，縣可以按鄉鎮的情況不同而因地制宜，因各地的基準點不同，中央無法全面顧及，而縣政府較能依各縣市不同狀況而作合理調配。以鹿野鄉來說中央統籌分配稅款約分得 5 千多萬，而公所總預算約 1 億，一年的人事費差不多也是 5,400 多萬，中央統籌拿來付人事費就差不多了，若能通過此修正案，提高稅源，增加分配數，對鄉鎮應有幫助。

二、您認為現行台東縣統籌分配稅款分配辦法（如有關特別統籌分配稅款提列比例、普通統籌分配稅款分配公式等）是否公平合理？如您認為不公平理，應如何改進？請說明。

G-2-1：公平合理。縣府有考量各鄉鎮的情況訂定合理辦法並作合理分配。

三、您認為縣政府對各鄉鎮市的補助款分配是否公平合理？如您認為不公平合理，應如何改進？請說明。

G-3-1：不公平合理。補助款的分配大多靠有人力人事去關說才有用，關係好的補助款就比較多，關係不好的就少一點有的甚至都不補助，在議員建議款部份也是同樣的情形，都是靠人情行事，並未真正落實補助辦法的精神。

G-3-2：雖然有訂定補助辦法但並不明確，補助項目的範圍很大，卻未依輕重緩急訂明優先順序，鄉鎮的每個提案應均符合補助項目，但為何有的給補助有的就沒有，這裡面人為操縱的因素太大，應修正補助辦法，明訂優先補助項目的順序，會較為公平合理。另縣府雖有訂補助辦法但卻未依規定確實執行，像上次中央補助社區改善工程的例子，執行單位在縣府，卻要鄉鎮負擔配合款，就相當不合理，按補助辦法規定，執行單位是鄉鎮時才需負擔配合款，縣府這個作法就引起鄉鎮共同的反彈，後來在鄉鎮紛紛提出不願建設後，縣府才減除配合款，案件才得以執行，這是縣府該檢討的，既然法已明規就應照規定來做，才是合理，且若法令訂定的不周嚴，也應修法導正。

四、有關中央請客地方買單，造成鄉鎮市公所財政困窘，您的看法如何？請舉例說明。

G-4-1：中央很多的減稅措施，都未顧及地方財源減少的後果，減稅的同時應有相對應的配套措施而不是一味減稅討好民眾犧牲地方政府的稅源。像此次遺產稅的調降也未依財劃法規定籌妥替代財源來彌補地方政府財源的

損失。又村里長事務費之前本來是 17,000 元，自 90 年後調高為 45,000 元，就增加公所很多的負擔，但相對的中央也未對增加負擔的部份加以補貼，地方政府只好全額承受，諸如此類的減稅政策及增加負擔措施使地方政府財政日益困難。

五、您是否同意「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」的說法？請舉例說明。

G-5-1：不完全贊同，不能一概而論。如果對都會區來說其開源的機會較多自主財源較高，若中央的補助的經費仍多當然會降低其努力的程度，但對我們台東縣而言不然，我們是以農業為主工商業本來就不發達，稅源很少、開源的機會相對也很少，中央本來就應基於平衡城鄉差距、避免貧富差距擴大的情況下，對偏遠地區多加照顧、增加補助經費才對，若是為降低地方財政依賴度而用同標準來要求東部提升財政努力程度這是不公平也是不合理的。

六、您認為鄉鎮市層級地方政府是否有財政自主性？應如何提高財政自主性？請舉例說明。

G-6-1：無財政自主性，以鹿野鄉來說，稅收根本就不足，都是靠中央及縣政府，中央統籌分配稅款拿來付人事費就用完了，而補助款的部份又限制用途，在無足夠財源情況下，鄉鎮幾無自主性可言。

G-6-2：要在財源充裕下才有自主性可言，所以還是回歸修法，修正財劃法，把餅做大，下放錢與權，才能提高鄉鎮的財政自主性。

七、地方稅法通則及規費法通過之後，對鄉鎮市財政自主性的提升是否有實質性助益？如您認為無助益或助益不大，應如何改進？請舉例說明。

G-7-1：此二法均無太大助益，以地方稅法通則而言，依據今年度 12 月份財政部資料顯示，全省 319 個鄉鎮市中，只有 4 個鄉鎮市有依地方稅法通則訂定自治條例並開徵臨時稅，而其名目均為「建築工地臨時稅」，通過比例甚低，此法令制定已逾 6 年，真正依法開徵的比例如此低，可見實質助益不大。而在規費法部份，本鄉除納骨塔的使用費有做調整外（鄉民入塔的減免優惠至去年度為止），其餘的規費項目收費標準均未調整（如建議適度調高托兒所保育費，但因景氣不好，未獲支持），也未新增規費項目，首長多受限於選票及代表的壓力而無法對其做適度調整。

G-7-2：我認為財政部應該檢討，依地方稅法通則徵稅的比例如此低，原因為何？是否審核標準過嚴，地方要提案送審並不容易，除內部要達成共識外，還要獲得代表會的支持，須經過層層關卡才得以送至財政部審議，財政部不應輕易否決。另臨時稅課徵年限只有 2 年是否太短，也應予檢討，作業程序的過程如此繁複，好不容易通過，卻只能施行 2 年，之後所有程序又要重來，太浪費人力了，應予以較長的彈性空間，讓地方可以依情況調整。而規費法的部份，由於地方首長受限於選票的壓力，目前很難有改善的空間。

八、除了開徵地方稅與增訂規費提高收費標準以外，您認為還可採取哪些開源節流的措施來改善財政狀況？請舉例說明。

G-8-1：1. 開源的部份如可加強路燈認養的推動及閒置土地也可採標租方式來增加收益等。。

2. 節流部份，臨時人員的任用過多，我想這是鄉鎮公所普遍存在的問題，很多工作都可以採取外包的方式，外包的方式絕對比聘雇的方式節省經費，像勞力工作部份就可以採取外包，還有像檔案室檔案建檔的工作，就可以採件計酬的方式，一定較有效率，也不會造成短期人力需求變成長期雇用情形發生，又如辦公廳舍安全的維護也可委由保全公司負責，絕對較聘雇人力值班的經費來得低，而且臨時人員只要聘雇後，要叫他離職就很難了，俗語說「請神容易，送神難」就是這樣，以上諸如此類項目，都是我們可以努力的。

九、您所在的鄉鎮市是否面臨人事費佔總預算的比率偏高、臨時人員聘雇過多的問題？您認為有何改善之道？請說明。

G-9-1：是的。不含臨時人員的費用，正式人員的人事費已佔總預算的 6 成。

G-9-2：人事費部份要調降是不可能的，只能將總預算提高，才能降低其比率，而要提高預算數還是要應由制度面來修法增加財源方式著手。而降低臨時人員聘用的方面，就如上題所提到的，勞力工作等應採外包的方式來處理。

十、您所在的鄉鎮市有關社福經費預算編列方面（自籌款部份），是否有重覆性補助（與上級機關補助項目相同）或補助額度建遞增的情形？對其所造成的財政負擔有何解決之道？請說明。

G-10-1：有重覆性補助情形，很多社團辦活動會同時向多個機關申請補助，會造成縣府已補助，公所又補助的情形，還有重陽禮金、教師節禮品也是有重覆發放，但無額度遞增情形，每年均編列同樣預算額度未提高。

G-10-2：這部份因編列預算額度並不高，所以並未造成太大的財政負擔，且多年來均如此編列，又受限於民選首長的壓力，取消編列有困難，還是以維持現狀的可能性居高。但就制度面來說對重覆性補助部份還是應予取消，較為合理。

十一、您所在的鄉鎮市在對他機關、學校及社團補助方面，是否有編列額度逐年遞增或補助項目浮濫（如餐費、紀念品、服裝等消費性支出佔總補助額度 1/3 以上）的問題？請舉例說明。

G-11-1：無逐年遞增，但有補助項目浮濫的情形，補助的種類以活動類的居多，而其中支用項目也多為餐費、紀念品、服裝等，這點也是很難改善，因首長都有人情及選票考量，要取消補助有困難。

十二、您所在的鄉鎮市是否採行零基預算編列及有建立計畫預算審查機制，對重大施政計畫項目及重大建設計畫進行檢討及財務評估，以精進預算編審及管制？請舉例說明。

G-12-1：1. 無，零基預算的精神過於理想化，執行上則非常困難，基本上財源就只有這麼多，所以各單位的預算都控制在前一年度的額度內，不讓它增加，除非有特殊狀況再另案討論，如此每年都還是無法編列平衡了，且零基預算還要計算所有業務的成本這是非常不容易的。

2. 無，很多都是政策性的計畫，中央也沒有給予地方足夠的時間作可行性或財務評估，中央或者因年度將屆要消化預算，或者因要達到某些政策目標而急就章，許多無效率、浪費的建設方案就是這麼出來的，這也是全台蚊子館林立的原因。都是配合首長的需求，首長為了政績去要經費，但事前又未作合理性評估，結果興建了又不符合民眾需求，反而閒置白白浪費錢。像本鄉的運動公園花了那麼多錢去興建，很多都沒使用就拆掉了，像游泳池花了 1,000 多萬，後來又填掉，現在荒廢在那裡，實在是太浪費了。全省這種情況一定很多，這種政策性的錯誤，真的應該深刻去檢討。

十三、您所在的鄉鎮市是否有財政惡化現象（如舉債或赤字決算或累計餘絀遞減等情形）？若有上述情形，請問主要造成原因為何？有何改善策略？

G-13-1：無，本鄉財政狀況尚佳，每年台電公司繳納的道路修復費（像今年就有 600 多萬）對財政收入面助益頗大，且近年來中央統籌分配稅款也有超收，分配數均比核定數來得多，使得本鄉的累計餘絀遞增。

十四、您認為鄉鎮市長改為官派、廢除代表會對改善鄉鎮市財政是否有所助益？請說明。

G-14-1：有助益。至少代表會的經費可以節省，像本鄉的代表會經費就近 1,500 萬以上，若廢除代表會，節省的經費對財政助益應該不小，而鄉鎮市長改為官派，除可以提高行政效率，很多中央或縣府的補助款，其實均已經立法院及縣議會審議通過，根本沒有必要再由代表會重覆審議，只是增加作業流程而已，另外也可以降低選舉包袱，使政令更能確實推行。

十五、您是否有其他有助於鄉鎮市財政改善策略？請舉例說明。

G-15-1：1. 建議開放鄉鎮市公所對其轄區內河川砂石採取權，因目前河川的管理單位不是中央就是縣，鄉鎮並沒有任何權限，但這些河川既然有流經各鄉鎮境內，鄉鎮也應有部份的權限可以對其砂石作處分，如此也可增加鄉鎮的財源。

2. 目前只要在鄉鎮轄區內的路燈電費均由鄉鎮公所負擔，這並不合理，鄉道的使用人大多為鄉民，那由公所來負擔還合理，但省道的使用人身份很廣，外地居民、遊客等都有，我認為就應由中央負擔，而縣道的部份則應由縣政府負擔，電費的負擔每年在成長中，尤其今年電力公司又調漲電費的費率，更是雪上加霜，若能合理劃分各層級應負擔的範圍，自然比較合理，也能減低公所的負擔。

受訪者：H 君

受訪地點：台東縣卑南鄉公所

訪談時間：98 年 1 月 20 日上午 10：00 至 12：00

受訪者簡歷：台東縣卑南鄉公所財政課員

一、對於財劃法（88.1.25）修正後對地方財政改革仍有很多爭議，此次行政院所提之財劃法修正草案中除擴大稅基將營業稅全數納入分配來源外，並將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，您的看法如何？請說明。

H-1-1：財政收支劃分法修正後，原則上可以降低直轄市政府與院轄縣市政府受中央政府補助的差距，但修正後的財劃法，應該不僅要解決地方政府財源不足的問題，更需要在分配不均方面做修正，縣市政府對於分配比例的問題，更應該要留意實質上的平等，對於一些鄉鎮市本身已得到額外中央補助款，就應予相對減低其縣市補助，避免資源重覆，且對於人口相對稠密鄉鎮，也應予調整其分配比例，設定公平且合理的設算方式；對於營業稅全數列為統籌分配稅款，全部分配予地方政府，擴大地方政府財政稅基，以改善地方財政，並賦予地方政府財政自我努力之責任，但最終點仍需縣市首長之配合，若首長不願配合，財政單位再如何努力也是枉然。

二、您認為現行台東縣統籌分配稅款分配辦法（如有關特別統籌分配稅款提列比例、普通統籌分配稅款分配公式等）是否公平合理？如您認為不公平合理，應如何改進？請說明。

H-2-1：尚公平合理。

三、您認為縣政府對各鄉鎮市的補助款分配是否公平合理？如您認為不公平合理，應如何改進？請說明。

H-3-1：不公平合理。

H-3-2：補助款應採行公開、透明、合理的方式進行，固定將補助款內容公告，且應列明優先順序及比例，避免重覆資源浪費，且降低人情關說壓力，又能讓民眾一同來加以監督政府的行政績效。

四、有關中央請客地方買單，造成鄉鎮市公所財政困窘，您的看法如何？請舉例說明。

H-4-1：例如撞球場、保齡球場自 96 年 5 月 25 起免徵娛樂稅即是一例，中央財政狀況不好，無法補貼，減稅法案，由地方政府自行吸收，中央要做好人，確要地方來承受壓力，此外，中央各部會的決策也會造成地方財政的難題，例如內政部 92 年起要求視財政狀況編列鄰長春節慰問金，村里長退職金等，等於是把難題丟給鄉鎮公所自行處理，根本沒有考量到是否會對地方財政造成壓力。

五、您是否同意「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」的說法？請舉例說明。

H-5-1：同意，目前鄉鎮均過度依賴中央，只會想跟中央及縣府爭取補助款，而不會想靠自己努力，因為要自己努力開發財源並不容易且成效有限，但只要跟上級爭取，如果關係好的話，跟上面要錢比較快又比較多，如此養成了地方政府不願努力的心態。

六、您認為鄉鎮市層級地方政府是否有財政自主性？應如何提高財政自主性？請舉例說明。

H-6-1：鄉鎮市層級的地方政府幾近沒有財政自主權，中央既以集權又集錢，縣市政府都沒多大的財政自主空間，更何況是鄉鎮市層級單位。

H-6-2：中央與地方財政上的爭權，其根本原因乃是政治分權所衍生之財政分權問題，應重新考量及檢討分配制度，及減少因選舉效應所產生的效果。

七、地方稅法通則及規費法通過之後，對鄉鎮市財政自主性的提升是否有實質性助益？如您認為無助益或助益不大，應如何改進？請舉例說明。

H-7-1：助益不大。

H-7-2：之前曾考慮對知本溫泉區業者課徵「溫泉稅」，但因近年遊客已遞減，業者若將此稅轉嫁至遊客身上，恐對觀光造成更負面的影響而作罷。規費部份，法令規定收費標準應三年檢討一次，本所並未依規定辦理，部份收費標準應有調整空間，還有應加強辦理欠費催繳業務，非自來水清潔規費欠費情形嚴重，應加強催徵。

八、除了開徵地方稅與增訂規費提高收費標準以外，您認為還可採取哪些開源節流的措施來改善財政狀況？請舉例說明。

H-8-1：積極清理欠稅及罰鍰，尤其各機關單位罰鍰案件之收繳率偏低，以及例如非自來水清潔規費的徵收等，宜加強催收及辦理移送強制執行。節流方面則在於加班費及臨時人員人事費控管為大宗，此外，常發生在年底前大量產生消化預算的情況發生，應加以宣導及改進。

九、您所在的鄉鎮市是否面臨人事費佔總預算的比率偏高、臨時人員聘雇過多的問題？您認為有何改善之道？請說明。

H-9-1：人事費用比率偏高，冗員充斥，實乃許多地方政府常見的問題。

H-9-2：對於地方政府而言，首長皆會有選票及人情壓力，除非地方鄉鎮首長改為官派，且組織編制加以調整，公務預算加以明訂臨時人員的約聘比例及續聘的年限，才有可能稍微加以改善，不然，臨時人員的人事費用永遠都會是一項沒有解決的陳年課題。

十、您所在的鄉鎮市有關社福經費預算編列方面（自籌款部份），是否有重覆性補助（與上級機關補助項目相同）或補助額度建遞增的情形？對其所造成的財政負擔有何解決之道？請說明。

H-10-1：僅在重陽禮金方面有與縣政府重複性補助之處，額度上並無遞增之情況，基本上若欲將鄉鎮市自籌部分降低甚至取消，則容易引起民怨，但不取消卻又造成資源重複浪費，若能更改成全額統一由縣政府方面

負擔，除了全縣金額可以統一外，亦可減少鄉鎮市的財政負擔。

十一、您所在的鄉鎮市在對他機關、學校及社團補助方面，是否有編列額度逐年遞增或補助項目浮濫（如餐費、紀念品、服裝等消費性支出占總補助額度1/3以上）的問題？請舉例說明。

H-11-1：無編列額度逐年遞增情形，在補助項目上也有審核機制，儘量排除消費性支出項目。但在社團補助方面，因地方之壓力，雖有補助款當年度不得超過新台幣 2 萬元以上之限制，但卻能同時向鄉鎮公所及代表會申請補助。

十二、您所在的鄉鎮市是否採行零基預算編列及有建立計畫預算審查機制，對重大施政計畫項目及重大建設計畫進行檢討及財務評估，以精進預算編審及管制？請舉例說明。

H-12-1：未採零基預算編列，本所預算編列均以前一年度為基準編列，也無建立計畫預算審查機制。

十三、您所在的鄉鎮市是否有財政惡化現象（如舉債或赤字決算或累計餘絀遞減等情形）？若有上述情形，請問主要造成原因為何？有何改善策略？

H-13-1：無舉債、赤字決算，但有累計餘絀遞減的情形。這種情形通常到了鄉鎮長改選期間最為嚴重，現任鄉長為選舉因素大興土木比比皆是，往往大量追加工程款，導致公庫存款大幅下降，調度出現困難。改善策略仍如前題所提，只有改變目前的制度，鄉鎮長改官派才能根本解決。

十四、您認為鄉鎮市長改為官派、廢除代表會對改善鄉鎮市財政是否有所助益？請說明。

H-14-1：對於鄉鎮市長改為官派可以讓鄉鎮市的行政權避免人情壓力的請託，並且減少過度聘用臨時人員的壓力；廢除代表會則可以減少政權行使支出的人事費用，以及減少代表會因為選民壓力，而造成代表會對鄉鎮市公所施壓的情況發生，且可以避免補助款的重覆浪費。

十五、您是否有其他有助於鄉鎮市財政改善策略？請舉例說明。

H-15-1：制度面的改善是關鍵，若能廢除代表會、鄉鎮市長改官派，必能解決目前許多因選舉產生的亂象。另外臨時人員限縮比例、業務外包也可節省支出。

受訪者：I 君

受訪地點：台東縣關山鎮公所

訪談時間：98 年 2 月 3 日上午 10：00 至 12：00

受訪者簡歷：台東縣關山鎮公所主計主任

一、對於財劃法（88.1.25）修正後對地方財政改革仍有很多爭議，此次行政院所提之財劃法修正草案中除擴大稅基將營業稅全數納入分配來源外，並將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，您的看法如何？請說明。

I-1-1：願樂觀其成。只要授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，是公平合理的，只要中央給縣府分配的額度大於以往縣加鄉鎮市的額度，對鄉鎮市而言均是有利的。但若上級補助款還是分一般性及計畫性，其實修正後是否可能減少計畫性補助，值得懷疑（若國家總財源不增下，除非舉債，做大一個餅，有可能就要做小另一個餅）。

二、您認為現行台東縣統籌分配稅款分配辦法（如有關特別統籌分配稅款提列比例、普通統籌分配稅款分配公式等）是否公平合理？如您認為不公平合理，應如何改進？請說明。

I-2-1：不公平合理。

I-2-2：台東縣的城鄉差異在於地理人文，靠山和靠海、原鄉與非原鄉，用同一方式分配本就不合理，若能將城鄉差異因素排除，例各鄉鎮的上級補助收入-原住民基本設施維持費，及非自籌但列自籌財源的稅課收入（統籌分配稅除外）等等，計算其中差異比例或百分比後，之後計算的基本建設及業務經費基準是否較能合理滿足各鄉鎮財政需求。以基準財政收入額減基準財政支出額剩餘數來計算只能說是齊頭式的分配需已，何來公平合理？

三、您認為縣政府對各鄉鎮市的補助款分配是否公平合理？如您認為不公平合理，應如何改進？請說明。

I-3-1：不公平合理。

I-3-2：若某鄉鎮一個縣議員都沒有的話，爭取的補助一定會較少；明著有每年的各鄉鎮財政能力等級表，每件補助款的自籌款百分比卻不照該表等級；每件補助款都要看是否迫切需要及重要性，要看地方民代人士的努力度，核定補助和財政能力等級似乎是兩碼事，若可以制度化補助款額度、公平合理化補助款分配，那民選的機關首長的政績該如何顯示？地方民意代表的政治角力絕對是大於公務人員辛苦紙上作業的法規條文，每個人所謂的公平合理一定不相同，要平衡每個人的公平合理絕對是難上加難。我想只要各鄉鎮市公所沒有負擔比例，或許才是各鄉鎮市公所所要的吧。

四、有關中央請客地方買單，造成鄉鎮市公所財政困窘，您的看法如何？請舉例說明。

I-4-1：沒錯，是會造成鄉鎮市公所財政困窘。至今仍一直對鄉鎮市公所影響最深的是「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」所衍伸出來的各費用，雖然該條例表列的主(副)主席特別費、代表研究費、村里長事務由縣統籌分配稅分擔，其他如編列於代表會的不得高於百分之十的議事業務費、各代表村里長之全民健保費及福利互助金、村里鄰長文康活動費、代表及村里長對地方建設及對社團的建議補助、鄰長的全民健保費、鄉鎮市長的機要費、對退休人員的慰問等等，編列預算時財、主單位的煎熬，只能大嘆政策是順著民意走，不是順著財政走。

五、您是否同意「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」的說法？請舉例說明。

I-5-1：我不同意這個說法，例如計畫型補助款，地方的工程補助款愈多，地方的配合款就愈多，現在的補助政策已不若從前補助款撥下來後就不去追蹤那樣執行了，十年前可以這樣說，十年後已不見得了。

六、您認為鄉鎮市層級地方政府是否有財政自主性？應如何提高財政自主性？請舉例說明。

I-6-1：我認為財政自主性仍低，因為收入永遠跟不上支出的速度，例如縣市政府在中央統籌分配稅上爭取較高財政分配比例，才能對鄉鎮市層級有較大的助益。

七、地方稅法通則及規費法通過之後，對鄉鎮市財政自主性的提升是否有實質性助益？如您認為無助益或助益不大，應如何改進？請舉例說明。

I-7-1：無助益。鄉鎮市財政自主性的提升談何容易，要有規定的收入才可以收，各稅分配只是修改調整比例而已，基本支出是上級補助，鄉鎮市長、民意代表及村里長的需求除了有上級補助外也要有公所的財源挹注，若僅是有法條上擴大可以自訂收費的範圍，還不如上級的一個補助或國營事業的一個回饋。

I-7-2：很難有改進空間。

八、除了開徵地方稅與增訂規費提高收費標準以外，您認為還可採取哪些開源節流的措施來改善財政狀況？請舉例說明。

I-8-1：舉例最近發現一個和財源有關的事，利用河川疏浚的廢棄土，疏浚的廠商必須倒在本鎮廢棄土場，不可倒在鄰近較便宜的廢棄土場，繳納的廢棄土規費是公所的收入，但疏浚的工程款卻是上級補助款，類似可以開源的事項，公所的規費收費辦法，仔細重新檢討應有修改空間以增公所財源。

九、您所在的鄉鎮市是否面臨人事費佔總預算的比率偏高、臨時人員聘雇過多的問題？您認為有何改善之道？請說明。

I-9-1：編制人員還好，臨時人員的確是很頭痛的問題，財、主單位喊財源不足一點用都沒有，例如里幹事出缺時，以臨時員代理的不正常現象；親水公園的收入目前僅能支應臨時人員薪津；托兒所的臨時人員加保育員與幼兒人數比例越來越近。97年起納入勞基法後，多了資遣費按投保額提列百分之三，每個臨時人員的薪級訂定沒有訂出適用級距。

I-9-2：很難改善。因為鎮長的強勢，除非公所真的走到財源不足的那一天，否則改善只是空談。

十、您所在的鄉鎮市有關社福經費預算編列方面（自籌款部份），是否有重覆性補助（與上級機關補助項目相同）或補助額度建遞增的情形？對其所造成的財政負擔有何解決之道？請說明。

I-10-1：是。如「重陽節禮金」、「各國中小優秀學生獎(助)學金」、「教師節禮品或禮金」、「各社團的多單位補助」，此類均為重覆性補助的事項，的確是造成鄉鎮市公所的財政負擔。

I-10-2：除非鄉鎮市長採官派，否則很難有改善空間。

十一、您所在的鄉鎮市在對他機關、學校及社團補助方面，是否有編列額度逐年遞增或補助項目浮濫（如餐費、紀念品、服裝等消費性支出占總補助額度1/3以上）的問題？請舉例說明。

I-11-1：因為本鎮公所的各社團之補捐助要點中未限制補助款之支出用途，以致如題所列各項支出幾佔補助款百分之百，也因為前任主計一時不查，於代表會質詢時認為鎮民代表及里長有對各社團建議補助權利，造成預算支出增加（雖由公所採購辦理），加上本鎮公所的採購是二仟元以下由承辦課室自行處理，代表及里長硬是鑽此漏洞為所欲為，另人頭痛的是鎮長的態度，對代表及里長必恭必敬就算了，那願修正對社團補捐助要點的規定。

十二、您所在的鄉鎮市是否採行零基預算編列及有建立計畫預算審查機制，對重大施政計畫項目及重大建設計畫進行檢討及財務評估，以精進預算編審及管制？請舉例說明。

I-12-1：未採行零基預算編列方式，採零基預算之精神也是空談，實務上計畫預算之審查並未落實，由於鄉鎮市長皆是民選，受限民意及公所財源過度仰賴上級補助，欲於各鄉鎮市長任期開始時擘畫出未來四年甚至八年之長期計畫並接受審查，委實不是一般鄉鎮市長所期望也未見提出之案例，目前僅是消極地在預算編列及執行時遵照行政院頒預各規定，一成不變的施政計畫年復一年，配合上級政策的建設計畫補助一件又一件地執行及接受考核。

十三、您所在的鄉鎮市是否有財政惡化現象（如舉債或赤字決算或累計餘絀遞減等情形）？若有上述情形，請問主要造成原因為何？有何改善策略？

I-13-1：尚未舉債、赤字決算，但有累計餘絀遞減的情形。

I-13-2：親水公園收入遞減，臨時員人數未隨收入控減；托兒所之托兒人數因生育率下降遞減，保育員人事費未減；公所臨時員薪津高低有別未訂適用級距；代表建議補助工程款及社團建議補助款的追加…。

I-13-3：各補助要點的改進、鎮長願以財政面優先來施政。

十四、您認為鄉鎮市長改為官派、廢除代表會對改善鄉鎮市財政是否有所助益？請說明。

I-14-1：以鄉鎮市公所的財源角度觀點而言，廢除代表會的確助益匪淺（以一個鄉鎮公所有 11 個代表加上代表會的人員機關預算規模而言 1 年約需 2 千萬元左右）。然而在實務上，對政黨而言，卻是「不願」至極（無法短期又有效測試樁腳忠誠度），這是立法（民意）與行政的角力，往好處想是民主政治，往壞處想是民主過頭了的現象，希望有一天可以有最適方案取代。

十五、您是否有其他有助於鄉鎮市財政改善策略？請舉例說明。

- I-15-1：1. 組織修編，縮減職員或技工工友人數，減少人事費支出。
2. 臨時人員於 97 年起適用勞基法，對鄉鎮市公所之財政可說是雪上加霜，若能訂定臨時人員佔編制員工之比例，落實考核淘汰機制，才能有效減少財政壓力。
 3. 考試任用人員以四等考試（普考）以下為主，避免高薪低用及經驗養成問題，也可減少財政支出。
 4. 對於民意代表及村里長的建議補助事項，即使財政困窘卻「無法」拒絕，若能由中央或縣府規定額度或是明令禁止，應可減少財政支出。
 5. 民間社團補助行之有年，鄉鎮市公所即使限制支出項目，額度二萬元的限制僅能控額不控量，若用人口比例限制社團數量及預算總額度，或許可行。
 6. 對退休人員的生日及住院等的照護，應明文限縮在鄉鎮市公所的機要費，不再視財源另編列預算。
 7. 對縣屬其他機關之補助，應明文不應由鄉鎮市公所承擔，例如對國中小優秀學生之獎助學金、對警局各分局派警員協助地方事務時之補助。
 8. 對與縣府重複發放之重陽節禮金及教師節禮品等，由縣府編列預算交鄉鎮市公所執行。
 9. 加強財、主人員專業訓練，以避免不必要之預算編列及支出。

受訪者：J 君

受訪地點：台東縣東河鄉公所

訪談時間：98 年 2 月 5 日下午 3：00 至 5：00

受訪者簡歷：台東縣東河鄉公所主計主任

一、對於財劃法（88.1.25）修正後對地方財政改革仍有很多爭議，此次行政院所提之財劃法修正草案中除擴大稅基將營業稅全數納入分配來源外，並將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，您的看法如何？請說明。

J-1-1：1. 中央將營業稅全數納入分配來源對地方來說當然是好消息，地方歲入增加，可微幅紓解各地方政府目前財政窘況。但近年因景氣下滑，影響整體稅收情形頗重，中央、地方財政赤字日益擴大。財劃法修正草案僅是將稅收大餅重新調配，而此舉會不會讓地方政府在預期歲入將增加的情形下，而使地方歲出規模擴大。處於稅收大餅日益變小而支出規模無法縮減的情況下，可能使舉債升高，而沉重債務所形成的代際負擔，將拖垮國家財政，並債留子孫。

2. 將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法：一般來說，縣（市）政府比較了解各鄉鎮市的狀況與特性，由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法立意良好。可是中華民國雖是民主國家，但實施選舉制度時間並不長，由近十年來的社會現象一路看來，黑金勾結、內線交易、特權貸款、圍標工程、變更地目、以及賄選賣票等貪瀆事件頻傳，顯示民主政治未臻成熟，可謂人治多，而法治少。考量選票與西瓜理論的現象下，是否能合理訂定分配辦法，不得而知。

3. 若中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，既作授權就不應再訂定保障條款。

二、您認為現行台東縣統籌分配稅款分配辦法（如有關特別統籌分配稅款提列比例、普通統籌分配稅款分配公式等）是否公平合理？如您認為不公平理，應如何改進？請說明。

J-2-1：尚公平合理。

三、您認為縣政府對各鄉鎮市的補助款分配是否公平合理？如您認為不公平合理，應如何改進？請說明。

J-3-1：未公平合理。

J-3-2：就目前看來，縣政府對各鄉鎮市的補助款分配未臻透明化，顯示尚有政治因素影響情形頗大。應訂定公平合理且有機制的審查方式，並予公開透明，使民眾了解資源分配情形及合理性。

四、有關中央請客地方買單，造成鄉鎮市公所財政困窘，您的看法如何？請舉例說明。

J-4-1：中央所制定的財稅政策，若為討好選民而降低稅賦，如調降遺贈稅、未課徵證券交易所所得稅、產業促進條例未訂定落日條款或延長特定產業適用期限等，致使整體稅收減少，的確將影響對中央統籌分配稅款依存度很高的鄉鎮市政府。

五、您是否同意「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」的說法？請舉例說明。

J-5-1：不同意。鄉鎮市層級地方政府並無任何財政自主性。稅收與資源皆掌控在縣政府及中央政府，如河川砂石開採權、東海岸土地權等，鄉鎮市層級地方政府並無擁有資源可茲運用。另外優秀人才多在中央或縣市單位，且又不能與民爭利，要自籌財源談何容易。

六、您認為鄉鎮市層級地方政府是否有財政自主性？應如何提高財政自主性？請舉例說明。

J-6-1：鄉鎮市層級地方政府並無任何財政自主性。

J-6-2：截至目前為止，不是所有鄉鎮市政府皆有可供使用資源或財源，但若善利用所在地方天然資源提供服務收取管理或服務費，如舉辦採石樂體驗營、海上浮潛體驗營、代行銷原住民特色產品等，也不失為另一種可行方法。

七、地方稅法通則及規費法通過之後，對鄉鎮市財政自主性的提升是否有實質性助益？如您認為無助益或助益不大，應如何改進？請舉例說明。

J-7-1：無任何助益。

J-7-2：本鄉地處偏遠，交通不便且工商業不發達，謀生不易，且人口外移情形非常嚴重，目前僅能依靠外來觀光人口過活，一旦增加稅收、提高收費，將使觀光客遊玩意願降低。其實台灣地狹人稠，且在網路資訊發達的現今，實不需區分成三級政府來管理，建議由單一政府作統一管理，以整合資源運用。

八、除了開徵地方稅與增訂規費提高收費標準以外，您認為還可採取哪些開源節流的措施來改善財政狀況？請舉例說明。

J-8-1：開源：善用所在地方天然資源提供服務收取管理或服務費，如舉辦採石樂體驗營、海上浮潛體驗營、代行銷原住民特色產品或農產品等。
節流：一般而言，鄉鎮市公所物品及財產多未落實管理，造成無謂的消耗與浪費，故文具用品應辦理統一採購並專人管理；非消耗品、財產應依規定列帳並定期盤點。來訪貴賓便餐應訂定規範與標準；學校、社團、警消單位應回歸其所屬體系申請補助經費；當年度歲收不足時，建設經費編列應予設限。

九、您所在的鄉鎮市是否面臨人事費佔總預算的比率偏高、臨時人員聘雇過多的問題？您認為有何改善之道？請說明。

J-9-1：是。

J-9-2：依目前員額編制，若全員進用且調配得當，以本鄉目前工作量，實無需再進用臨時人員。建議修訂現有人事法規，限定除計畫型經費外，不得聘雇臨時人員。另從事政府組織再造，提昇公務人員智能及行政效率，降低政府支出規模。就現有人員作有效調度，將現有資源作有效運用。政府可以為民眾服務的工作尚有許多，公務人員乃人民之公僕，故可善用調配現有人力，作為因應。另經由國家考試所選拔出的考生皆為萬中選一的優秀人才，為發揮其卓越能力為全民服務，應導入企業化經營模式，選用合宜之評分依據，將施政績效予以量化，引進企業化管理模式，經營績效良好給予員工績效獎金，經營管理者給予分紅，以提昇全體效能。

十、您所在的鄉鎮市有關社福經費預算編列方面（自籌款部份），是否有重覆性補助（與上級機關補助項目相同）或補助額度建遞增的情形？對其所造成的財政負擔有何解決之道？請說明。

J-10-1：有重覆編列，截至目前較具有重覆性質之社會福利補助計有急難救助金及重陽敬老禮金（縣府每人發放 500 元，本所編列每人 300 元），礙於本鄉財政拮据；但目前補助額度尚無遞增情形。

J-10-2：希冀訂定統一合理之共同支用依據或標準，避免施政之差異。各級政府現行社會福利及保險支出之給與方式及標準應予整合，積極規劃建立完整的社會保險與福利服務體系，避免重覆支給，加重財政負擔。另就各項費用訂定合理之共同支用依據或標準，避免「有錢的吃肉，沒錢的吃粥」，並利於評估衡量施政績效。相同性質之機關若具一致性就可以比較衡量，作為改進之依據。

十一、您所在的鄉鎮市在對他機關、學校及社團補助方面，是否有編列額度逐年遞增或補助項目浮濫（如餐費、紀念品、服裝等消費性支出占總補助額度 1/3 以上）的問題？請舉例說明。

J-11-1：雖設有補捐小組，但實質意義不太。因中央財政困難，故各機關團體皆轉向地方政府攬經費，礙於選票所在，利益之所在！故地方首長基於選票考量，多同意編列經費予以補助，對補助項目亦不予限制，故申請補助項目多為旅遊、餐費、紀念品、服裝等消費性支出，對已拮据的地方財政造成相當的負擔。

十二、您所在的鄉鎮市是否採行零基預算編列及有建立計畫預算審查機制，對重大施政計畫項目及重大建設計畫進行檢討及財務評估，以精進預算編審及管制？請舉例說明。

J-12-1：本鄉未採行零基預算編列，但對預算支用執行控管作業。本鄉在歲入逐年遞減的情形下，實無財源可支應重大施政計畫項目及重大建設計畫，僅能就財務考核及預算編列事項予以管控，以作為爭取提高縣統籌分配稅比例及下年度編列預算之依據。

十三、您所在的鄉鎮市是否有財政惡化現象（如舉債或赤字決算或累計餘絀遞減等情形）？若有上述情形，請問主要造成原因為何？有何改善策略？

J-13-1：目前有累計餘絀遞減情形。鄉鎮市長為4年一任，故每到選舉期間，面臨新舊交接時刻，為留下政績，首長多未考量財政狀況。且本鄉並無其他自有財源收入（如市場等），多仰賴中央統籌及縣統籌分配稅款支應基本開銷。且本鄉無任何資源可應用，唯一優勢僅為臨近太平洋，有海景及日出可觀賞，但海岸與河川管轄權不是中央就是縣政府，又不能與民爭利，就算是巧婦也難為無米之炊。故制定「財政紀律法」是一可行方案。

十四、您認為鄉鎮市長改為官派、廢除代表會對改善鄉鎮市財政是否有所助益？請說明。

J-14-1：1. 鄉鎮市長改為官派，將可廢除鄉鎮長選舉，有助於減少選舉經費及整合不同鄉鎮資源，由各縣市政府統一規劃，避免窮者欲窮，富者越富鄉鎮產生，有助於平衡鄉鎮間發展。
2. 廢除代表會：我國雖力行地方自治多年，但是鄉鎮市自治不僅未能落實，且已逐漸淪為地方派系、黑道、金權所掌握，使得地方選舉成為黑道漂白之管道。其實以現在民意高漲的時代，一般老百姓的意見，已經不需透過民代了，鄉鎮這個自治層級已不需要了。且廢除代表會可省下的預算非常可觀，另也可避免因府會不合使得政策無法推行。

十五、您是否有其他有助於鄉鎮市財政改善策略？請舉例說明。

J-15-1：1. 台灣地狹人稠，應廢止地方制度法，縮減行政層級，整合資源，提昇行政效率；地方事務由地方自治為地方制度法之立法精神，本立意甚佳，但本國幅員狹小，卻有中央、縣市及鄉鎮市之行政層級，導致地方政府行政組織日益擴增，在權限未能明確釐清下，致增加集體決策、協調成本及人事費用等。思量台灣的面積及人口等條件，政府層級實不須設置至三級。應由單一政府就整體資源作整合，法規一體適用，提高行政效率，節省財政支出，運用電子化資訊，建立廉能政府。
2. 政府資訊應公開透明、使人民負起監督政府施政責任，並匡正人民財政觀念：政府有公開報導資源配置與施政成效資訊之責任，提供人民作為決策之參考。人民是政府的頭家，政府應公開執政成果讓人民瞭解是否所託非人，以作為後續決定之判斷。且政府財政狀況是否健全亦攸關國民經濟負擔，將使人民對國家資源使用更具效益，避免無謂的浪費，如使用健保卡換東西、社會救濟金所發非人、辦燈會、跨年晚會等在財政赤字下仍支付的經費。發揮公眾監督施政之效用，人民將對國家更具認同感，政府更能積極任事。

受訪者：K 君

受訪地點：台東縣海端鄉公所

訪談時間：97 年 12 月 28 日上午 10：00 至 11：30

受訪者簡歷：台東縣海端鄉公所主計主任

一、對於財劃法（88.1.25）修正後對地方財政改革仍有很多爭議，此次行政院所提之財劃法修正草案中除擴大稅基將營業稅全數納入分配來源外，並將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，您的看法如何？請說明。

K-1-1：在「只增不減」原則下，臺東縣政府朝向以最近三年期平均分配水準百分之 105，將中央統籌分配稅款分配給 16 鄉鎮，並預計在 99 年度開始實施。以此觀之，每個鄉鎮所分配之統籌稅款均增加，當然有利於施政之執行，但有錢的會更有錢，喊窮的仍繼續喊窮，因屬新辦法，未來之效益如何，仍有待觀察。

二、您認為現行台東縣統籌分配稅款分配辦法（如有關特別統籌分配稅款提列例、普通統籌分配稅款分配公式等）是否公平合理？如您認為不公平合理，應如何改進？請說明。

K-2-1：公平合理。

三、您認為縣政府對各鄉鎮市的補助款分配是否公平合理？如您認為不公平合理，應如何改進？請說明。

K-3-1：補助款計算標準常以選票為優先考量，在此因素下，當然不公平。另一不公平之處，縣府會以中央統籌分配稅款分配給鄉鎮的多寡來增減鄉鎮之補助款，像本鄉的中央統籌分配稅款較多，縣府對本鄉會提案幾乎都不補助。至於是否有私人情誼的考量(如大樁腳)，就不得而知。縣政府於年度結束前若有剩餘款，才會將餘額再分給鄉鎮。

K-3-2：縣政府應每年向各鄉鎮說明補助款分配方式，並將執行情形及其產生之效益通知各鄉鎮，使其有所比較。

四、有關中央請客地方買單，造成鄉鎮市公所財政困窘，您的看法如何？請舉例說明。

K-4-1：中央喜歡集權又集錢，這已是不爭的事實。大自健保費的調漲，小至村里鄰長福利互助費補助及調解委員團體意外險等皆是，罄竹難書，不一而足。

五、您是否同意「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」的說法？請舉例說明。

K-5-1：目前的情況似乎是如此，除非地方首長有高度的企圖心，但往往受地理環境及法律限制，只能消極的將有限預算執行完畢，很少去開闢財源。除非是自負盈虧的附屬單位預算，否則很難有積極的作為。

六、您認為鄉鎮市層級地方政府是否有財政自主性？應如何提高財政自主性？請舉例說明。

K-6-1：除了大都會區及有高稅收地區(如金門縣)較有可能外，一般是無法有財政自主性。

K-6-2：應修改及放寬能開闢自有財源的稅收法律，讓鄉鎮自主。例如河川砂石的開採。

七、地方稅法通則及規費法通過之後，對鄉鎮市財政自主性的提升是否有實質性助益？如您認為無助益或助益不大，應如何改進？請舉例說明。

K-7-1：助益有限。因基於選票考量，若百姓反彈，則很難推動。

K-7-2：事前的溝通很重要，若能讓民眾先行瞭解並形成共識，則易執行，否則再多的法規亦形同廢紙。

八、除了開徵地方稅與增訂規費提高收費標準以外，您認為還可採取哪些開源節流的措施來改善財政狀況？請舉例說明。

K-8-1：開源：開辦公共造產事業。

節流：1、鄉鎮市長全面官派，並廢止鄉民代表會，讓縣政府回歸憲法所規定之最小地方自治單位，以節省龐大經費。2、每年消耗品統計數量集中採購、或利用共同供應契約辦理。3、加班人員均辦理補休假，不發給加班費。4、取消人力於夜間及假日值班，改由裝設保全系統替代。5、盡量不僱用長期臨時工，而以彈性方式委外辦理。

九、您所在的鄉鎮市是否面臨人事費佔總預算的比率偏高、臨時人員聘雇過多的問題？您認為有何改善之道？請說明。

K-9-1：1.就服務的單位而言，正式人員佔總預算的比率尚未達百分之五十，至於是否偏高，因係屬政府全面性的施政及員額編制問題，所以見人見智。

2.本機關臨時人員目前有36人，其中5員之經費是由原民會負擔，故本所31人之經費一年超過一千萬元，佔總預算百分之六以上，在16個鄉鎮是除了市公所以外，聘用最多的機關。

K-9-2：拜臺灣選舉文化之賜，機關首長為還樁腳人情，於上任後均會大量僱用臨時人員做為酬謝。所以改善選舉風氣才是當務之急，否則很難杜絕。當然民意機關的嚴格監督與把關，及業務單位是否真的需要也是重點，當然也依業務實際需要採人力外包的方式辦理，如保全及垃圾清潔工作委外等。

十、您所在的鄉鎮市有關社福經費預算編列方面（自籌款部份），是否有重覆性補助（與上級機關補助項目相同）或補助額度建遞增的情形？對其所造成的財政負擔有何解決之道？請說明。

K-10-1：本所重覆性補助經費計有生育補助(每胎一萬元，比縣政府五千元還

高)、原住民急難救助經費(與原民會同額)、重陽敬老禮金(每人五百元,與縣府同)、農民各項災害補救助(鄉公所自訂)、獎勵人才之獎助金或補助金(如取得研究所以上學位者、考取國家所舉辦之證照者、參加國家考試補習費及報名費等)等重覆性補助經費,除生育補助部份 98 年度已降至每胎 5,000 元外,其他額度有遞增趨勢。

K-10-2: 因本鄉中央統籌分配稅款分配額度較高,故未造成財政負擔。

十一、您所在的鄉鎮市在對他機關、學校及社團補助方面,是否有編列額度逐年遞增或補助項目浮濫(如餐費、紀念品、服裝等消費性支出占總補助額度 1/3 以上)的問題?請舉例說明。

K-11-1: 本所計有三種補助項目: 1. 活動補助類。2. 獎勵補助類。3. 設施補助類。前三項之補助額度有逐年增加之趨勢,但因設有補捐助小組負責審議,補助項目尚不至於浮濫。

十二、您所在的鄉鎮市是否採行零基預算編列及有建立計畫預算審查機制,對重大施政計畫項目及重大建設計畫進行檢討及財務評估,以精進預算編審及管制?請舉例說明。

K-12-1: 本所未採零基預算編列預算,因尚未有重大施政計畫項目及重大建設計畫,故未建立預算審查機制。

十三、您所在的鄉鎮市是否有財政惡化現象(如舉債或赤字決算或累計餘絀遞減等情形)?若有上述情形,請問主要造成原因為何?有何改善策略?

K-13-1: 尚無財政惡化現象。

十四、您認為鄉鎮市長改為官派、廢除代表會對改善鄉鎮市財政是否有所助益?請說明。

K-14-1: 有助改善。1. 鄉鎮財源能自主的無幾,大多仰賴中央的補助,鄉鎮市長改為官派後,應可終止財政惡化的情況,因不能再舉債渡日。2. 廢除代表會後,每年可省下相當龐大的經費,行政效率可大大提高,不用再做重複性的監督。

十五、您是否有其他有助於鄉鎮市財政改善策略?請舉例說明。

K-15-1: 1. 鄉庫定存可存至利息較高之銀行,以賺取較高之利息。

2. 原住民鄉托幼童托育費收入,父母為軍公教人員身份亦應納入收費,不因是原住民身份就免費。

3. 縣政府統籌開辦沙石公共造產,將販售沙石收入分配給各鄉鎮。或由各鄉鎮自行開辦。

4. 各鄉鎮可依所處地理環境發展各鄉特色,如延平鄉公所開發溫泉再委外經營收取租金,增加鄉庫收入。

受訪者：L 君

受訪地點：台東縣達仁鄉公所

訪談時間：98 年 2 月 23 日晚上 7：00 至 9：00

受訪者簡歷：台東縣達仁鄉公所主計主任

一、對於財劃法（88.1.25）修正後對地方財政改革仍有很多爭議，此次行政院所提之財劃法修正草案中除擴大稅基將營業稅全數納入分配來源外，並將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，您的看法如何？請說明。

L-1-1：1. 對山地鄉來說，每年分得的中央統籌稅款已經相當多了，歲入部份是不虞匱乏的，我們考量的是歲出部份的編列是否符合需要，所以財劃法修正擴大稅基增加分配額度，對本鄉來說不見得是好事，歲出規模過度膨脹的結果可能會造成浪費，資源是否能作有效利用是讓人存疑的。

2. 將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，我認為是適當的，因為縣比較了解當地鄉鎮的需求，較能因地制宜，但我不贊成保障條款的，若要訂定保障條款也應是保障全縣鄉鎮市分配的總數，而不是各別鄉鎮市的限額，如此縣才能真正考量各別鄉鎮的實需而訂定公平合理的分配方式。

二、您認為現行台東縣統籌分配稅款分配辦法（如有關特別統籌分配稅款提列比例、普通統籌分配稅款分配公式等）是否公平合理？如您認為不公平理，應如何改進？請說明。

L-2-1：尚公平合理。

L-2-2：建議加重分配稅款計算中對計畫預算考核成績不佳者之扣減比率，目前計畫及預算考核要點中對於考核成績未達八十分者扣減次一年度縣統籌分配稅分配比率，此制度的設計立意良好，但因扣減的比率不高，對總收入分配數影響不大，尤其對山地鄉來說，縣統籌本來分配的就少，相形之下，能扣減的數額也有限，所以在公所財、主單位的意見並未獲得重視，若能加重扣減比率，對於表現差者甚至可扣減全部分配數，並於分配公文中明確列出被扣減的數額，如此才能使首長重視考核項目及開源節流的重要性，使公所的整體制度步入正軌。

三、您認為縣政府對各鄉鎮市的補助款分配是否公平合理？如您認為不公平合理，應如何改進？請說明。

L-3-1：不公平合理。

L-3-2：縣府補助款的分配大都掌握在首長手中，關係好的就分配的多，關係不好的就很少，受政治因素影響很大。應將縣政府對各鄉鎮市的補助款分配透明化，並訂定鄉鎮市基本的分配額度且應以種類作區分，對各項目訂定基本分配額度，如補助工程類、活動類、設備類的每鄉鎮

的基本額度各為多少，超過的部份再由各鄉鎮視實際需要爭取。如此至少不會造成鄉鎮之間落差太大，關係不好的甚至完全沒有補助款的不公情形。

四、有關中央請客地方買單，造成鄉鎮市公所財政困窘，您的看法如何？請舉例說明。

L-4-1：中央在修法減稅或增加地方政府的負擔時，應依財劃法 38 條之 1 的規定，同時籌妥替代財源並事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源才對，而不是像現在很多為討好民眾的政策，都未依財劃法的規定辦理，造成地方沉重的負擔。而且此風也會造成地方政府有樣學樣，也想實施若干討好選民的政策，如目前所提擬比照村長發放「鄰長工作補助費」就是一個例子，諸如此類均造成地方沉重的負擔。若要改善此現象，應從中央做起依法行政、停止政策買票的行為。

五、您是否同意「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」的說法？請舉例說明。

L-5-1：同意此說法。若由中央分得的稅款愈多，地方當然會降低地方政府的努力程度，如本鄉分得的中央統籌分配款數額頗高，就造成了業務單位並不重視規費的收取，對應收未收的規費（如：道路挖掘修復費）並未積極催收，而造成逃漏的情形。若公所並無足夠的財源，無中央可供依賴，自然就會重視自有財源的收取。

六、您認為鄉鎮市層級地方政府是否有財政自主性？應如何提高財政自主性？請舉例說明。

L-6-1：財政自主性很低。本鄉收入的部份幾乎全靠中央統籌分配稅款而來，自有財源甚少，所以收入面並無自主性。但因中央統籌分配稅款並不指定用途，所以對本鄉來說，支出面的自主性較高，但支出是否真正符合需要、效益是否有達成，這就牽涉到執政者的施政理念，若無適當的規劃很多政策並不一定符合民眾需要反而是浪費。

L-6-2：提高地方財政自主性還是要朝制度面著手，法令層面要鬆綁、制度面要健全才有可能達到。

七、地方稅法通則及規費法通過之後，對鄉鎮市財政自主性的提升是否有實質性助益？如您認為無助益或助益不大，應如何改進？請舉例說明。

L-7-1：無助益。本鄉為山地鄉，鄉民普遍都很窮困，留在鄉內的也大多是老弱婦孺，根本不可能對鄉民再課徵新稅或提高規費收費標準，在者工商業又非常不發達，遊客也少，也沒有向業者或觀光客收取的機會，所以此二法之通過施行，對本鄉來說並無助益。我想不只是單指本鄉，對台東縣各鄉鎮都沒有太大的助益，因台東縣整體鄉鎮市的情況均不佳。

L-7-2：改善之道，我認為制度面應先檢討，收入的分配應公平合理，不是說

分的愈多愈好，應符合實際的需要，現在山地鄉就是收入分配太多，導致支出的浪費，也不願提升財政努力，此點應予檢討。規費的部份則是應落實現有的收費制度，加強辦理欠費催繳業務，清潔規費欠費情形嚴重，應加強催徵。

八、除了開徵地方稅與增訂規費提高收費標準以外，您認為還可採取哪些開源節流的措施來改善財政狀況？請舉例說明。

L-8-1：開源：對規費欠納部份應積極清理催繳，如自來水清潔規費的徵收等，宜加強催收及辦理移送強制執行。開發鄉內具有潛力的觀光景點，吸引遊客駐足帶動產業發展。

節流：應訂定臨時人員的任用比率，減少臨時人員的雇用。還有鄉公所辦理不必要的活動過多，活動項目中餐費占的比例非常高，並無真的效益只是形成浪費。

九、您所在的鄉鎮市是否面臨人事費佔總預算的比率偏高、臨時人員聘雇過多的問題？您認為有何改善之道？請說明。

L-9-1：人事費佔總預算的比例約 4 成，佔決算數約 3 成，比例不算過高。但臨時人員部份就有聘雇過多的問題，本所員額編制 39 人，臨時人員就近 25 人，經費年支出超過 800 萬，比例實在偏高，其實很多臨時人員的任用，都是首長為還人情，業務量根本沒有真正需要，這也是選舉制度導致的結果。

L-9-2：改善之道只有明確訂定進用比例才可能限縮這種情形。

十、您所在的鄉鎮市有關社福經費預算編列方面（自籌款部份），是否有重覆性補助（與上級機關補助項目相同）或補助額度建遞增的情形？對其所造成的財政負擔有何解決之道？請說明。

L-10-1：教師節禮品有重覆編列，但在敬老重陽節禮金發放部份，因縣府已發放禮金，本鄉在不重覆情況下，改為發放禮品，除此之外並無編列其他社福補助項目且在補助額度上也無遞增情形。

L-10-2：因編列的額度不高，並未造成公所的負擔。

十一、您所在的鄉鎮市在對他機關、學校及社團補助方面，是否有編列額度逐年遞增或補助項目浮濫（如餐費、紀念品、服裝等消費性支出佔總補助額度 1/3 以上）的問題？請舉例說明。

L-11-1：無額度遞增及項目浮濫的情形，在機關、社團部份每個對象以 2 萬元為限額，項目部份有關自強活動、聯誼活動、餐費是不補助的，紀念品的部份以 300 元為限額，對獎補助這部份控管的還蠻嚴格的。但對學校的補助因不受 2 萬元額度限制，就有額度遞增的情形，照理說中小學為縣屬單位，應向縣府爭取經費而不是向鄉公所申請，但因法無明文規定，這就造成了公所的困擾，還好有用總額管制，情況尚未太嚴重。

十二、您所在的鄉鎮市是否採行零基預算編列及有建立計畫預算審查機制，對重大施政計畫項目及重大建設計畫進行檢討及財務評估，以精進預算編審及管制？請舉例說明。

L-12-1：本鄉未採行零基預算編列，也無建立計畫預算審查機制。預算的編列以前一年度為基準，以不增加為原則編列，新增計畫業務經費則另行審核增編，首長對預算的編列有很高的主導權。

十三、您所在的鄉鎮市是否有財政惡化現象（如舉債或赤字決算或累計餘絀遞減等情形）？若有上述情形，請問主要造成原因為何？有何改善策略？

L-13-1：尚無舉債、赤字決算或累計餘絀遞減的情形，但有赤字預算。

L-13-2：因本所上級補助款很少，公共支出均需靠自有財源，所以在預算的編列上歲入數不足支應歲出，需以編列賒借收入彌平，雖說年度決算時因人事費剩餘未造成赤字決算，但整體狀況是在走下坡的。

L-13-3：改善之道，應縮減不必要的支出。

十四、您認為鄉鎮市長改為官派、廢除代表會對改善鄉鎮市財政是否有所助益？請說明。

L-14-1：有很大的助益。廢除代表會首先可節省許多經費，也可以提高行政效率。鄉鎮市長改為官派則可免除選舉的包袱，臨時人員的雇用一定可以大量降低，可避免資源的浪費，節省大筆經費。其實台灣面積這麼小，實在不需要設立這麼多層級的政府，如果能整併，不但可以節約經費，更可提高行政效率。

十五、您是否有其他有助於鄉鎮市財政改善策略？請舉例說明。

L-15-1：若能達到上題所提的鄉鎮長改官派、廢除代表會是對改善財政最有效的策略，其次就現狀來說，只有朝節流方面努力，建立預算審查機制、降低浮濫的支出來因應。

受訪者：M 君

受訪地點：台東縣綠島鄉公所

訪談時間：98 年 1 月 20 日下午 2：30 至 4：00

受訪者簡歷：台東縣綠島鄉公所財經課長

一、對於財劃法（88.1.25）修正後對地方財政改革仍有很多爭議，此次行政院所提之財劃法修正草案中除擴大稅基將營業稅全數納入分配來源外，並將中央統籌分配稅款鄉鎮市比率納入縣直接分配且授權由縣訂定對鄉鎮市的分配辦法，您的看法如何？請說明。

M-1-1：贊成。由縣可依據當地鄉鎮市不同的情況來訂定分配辦法，較為合理，像綠島鄉因人口少、面積小，每年分配數都不多，而山地鄉因面積大分那麼多很不合理，希望此修正案通過後能改善此狀況。

二、您認為現行台東縣統籌分配稅款分配辦法（如有關特別統籌分配稅款提列比例、普通統籌分配稅款分配公式等）是否公平合理？如您認為不公平合理，應如何改進？請說明。

M-2-1：還算公平合理。縣府對較貧瘠的鄉鎮市做加權計算是合理的。

三、您認為縣政府對各鄉鎮市的補助款分配是否公平合理？如您認為不公平合理，應如何改進？請說明。

M-3-1：不公平不合理。綠島鄉每年從縣府可獲得的補助款少之又少，縣府補助款的分配都靠交情，本鄉並沒有議員名額，在無有力人士情況下，幾乎爭取不到什麼補助款。綠島鄉建設經費的來源都靠行政院經建會每年編列 500 萬的離島建設基金補助，但此基金對工程部份又有限制，每一工程不能超過 50 萬元，所以鄉公所也沒辦法做大的建設計劃，而且綠島鄉又沒有原住民基本設施維持費的補助款，所以能運用的經費相當有限。

M-3-2：縣府應就補助款匡列合理的基本分配額度，保障每個鄉鎮市可獲得基本分配數額，再由公所提報計劃審核，不會像現在多的很多，少的幾乎沒有，顯然不合理，至少應給予每個鄉鎮基本的補助額度去規劃辦理，才不會造成落差太大不合理。

四、有關中央請客地方買單，造成鄉鎮市公所財政困窘，您的看法如何？請舉例說明。

M-4-1：因本鄉的人口少、稅源本來就很少，所以中央的減稅措施，對我們來說影響並不大，像調降遺贈稅為 10%，對我們來說，本來就課不到什麼稅，調不調降就不那麼重要了；同樣的增加負擔的部份，如調高村里長事務費補助，雖有增加支出，但本鄉也只有 3 個村，所以影響也很小。這些中央請客地方買單，造成財政惡化的情形，應該是對都會地區的鄉鎮市有比較大的影響。

五、您是否同意「地方對中央的財政依賴度愈高，地方的財政努力程度會愈低」的說法？請舉例說明。

M-5-1：兩者無絕對相關，並不是說中央給地方越多的錢地方就越不努力開闢財源，如果有心還是會去想辦法努力找財源，而現實面臨的問題是地方要開闢財源真很不容易，像綠島鄉已經很努力在找財源了，地方稅法通則施行後，即提案要開徵臨時稅，但仍被中央否決了，而且首長還有選票考量，對增加鄉民負擔的方案，多不願去做，而對觀光客課稅又行不通，開闢財源真的很困難。

六、您認為鄉鎮市層級地方政府是否有財政自主性？應如何提高財政自主性？請舉例說明。

M-6-1：無財政自主性，以綠島鄉來說，自有財源一年只有 400 多萬，其中包含地方稅 100 萬、規費收入 100 萬、租金收入 50 萬、朝日溫泉委外經營分收款 150 萬稅等，這些錢拿來付基本支出都不夠了，怎麼有能力做其它的規劃，都要靠中央及縣的補助款才能運作下去，所以毫無自主性可言。

M-6-2：在目前的體制下無法有自主空間，只有修法增加財源才有可能提高才能提高鄉鎮的財政自主性。

七、地方稅法通則及規費法通過之後，對鄉鎮市財政自主性的提升是否有實質性助益？如您認為無助益或助益不大，應如何改進？請舉例說明。

M-7-1：助益不大，依地方稅法通則來徵稅，在技術面、法制面上有困難性，像本鄉有提案努力過但未獲通過，後來又想過要依規費法對觀光客來收取清潔規費，但若將之附加在飛機票或船票上，無形中提高票價，在景氣差的現況下，怕會影響客源引起反彈，所以並未推動，所以說此二法規的施行對鄉鎮提升財政自主實質助益不大。

M-7-2：財政部在審核地方開徵臨時稅時，不要太過嚴苛，應給予地方較大的空間，地方開源不易，不要輕易抹煞地方的努力。而規費的部份，由於地方首長受限於選票的壓力，對內的部份很難有調高的空間。

八、除了開徵地方稅與增訂規費提高收費標準以外，您認為還可採取哪些開源節流的措施來改善財政狀況？請舉例說明。

M-8-1：1. 開源部份很困難，若有經營不善的公共造產事業可以朝委外方式經營，民間經營較有效率，政府除可降低虧損外又可收取權利金增加收入。

2. 節流部份，可朝降低差旅費支出、加班不發加班費改採補休方式辦理，垃圾清運工作委外辦理等，均可節省經費。

九、您所在的鄉鎮市是否面臨人事費佔總預算的比率偏高、臨時人員聘雇過多的問題？您認為有何改善之道？請說明。

M-9-1：是的。正式人員的人事費已佔總預算的 5 成以上，臨時人員有 7 個。

M-9-2：無法改善，此為首長的權限，幕僚單位只有建議權無決定權，首長在人情選票壓力下對臨時人員的進用，通常只會增加不會減少，除非鄉鎮長改為官派，才可能會改善。

十、您所在的鄉鎮市有關社福經費預算編列方面（自籌款部份），是否有重覆性補助（與上級機關補助項目相同）或補助額度建遞增的情形？對其所造成的財政負擔有何解決之道？請說明。

M-10-1：有重覆性補助情形，像婦女生育補助縣府已補助 5,000 元，本鄉仍編列 10,000 元，這項經費開支每年就大約要 40 萬，又如重陽禮金本鄉也編列了每人 2,000 元，此項經費每年約 70 萬，教師節禮品每位教師 500 元，除了上述與縣府重覆的部份外，還有托兒所幼童免學雜費（每年約花 70 萬）、機票補助每人每月 4 次單程，1 次 130 元（每年也要花約 140 萬）…等，雖無額度遞增情形，但補助項目多，對公所而言負擔很重。

M-10-2：因補助的經費太多，排擠了建設經費的編列，導致本所並無能力做基本建設，這樣對本鄉的發展上是有不利的，若要改善此情形，我認為重覆性補助的部份應予取消，其他自籌經費補助的部份應該降低額度或取消補助。

十一、您所在的鄉鎮市在對他機關、學校及社團補助方面，是否有編列額度逐年遞增或補助項目浮濫（如餐費、紀念品、服裝等消費性支出占總補助額度 1/3 以上）的問題？請舉例說明。

M-11-1：無逐年遞增，但有補助項目浮濫的情形。本鄉每年編列 40 萬的活動補助額度，補助對象為本鄉的機關、學校、社團等，以活動類為主，而其中支用項目也包含了餐費、紀念品等，很難評估是否有實際效益。

十二、您所在的鄉鎮市是否採行零基預算編列及有建立計畫預算審查機制，對重大施政計畫項目及重大建設計畫進行檢討及財務評估，以精進預算編審及管制？請舉例說明。

M-12-1：無採行零基預算，預算的編列以前一年度為基準，以不增加為原則，若有新增業務須增加預算者，須另外審議；也無建立預算審查機制。

十三、您認為鄉鎮市長改為官派、廢除代表會對改善鄉鎮市財政是否有所助益？請說明。

M-13-1：有助益。可以節省代表會的經費，就是最大的助益。代表會的功能不彰是大家都知道的事實，很多上面已核定的計畫還要送代表會審議，並無太大的意義，不但沒有效率，有些代表還會趁機提相對提條件，要求增加經費，代表會的存在並未有真正的功能。

十四、您所在的鄉鎮市是否有財政惡化現象（如舉債或赤字決算或累計餘絀遞減等情形）？若有上述情形，請問主要造成原因為何？有何改善策略？

M-14-1：無，本鄉財政狀況尚佳，近年來因稅收有超收，中央統籌分配稅有多

分配，及預算結餘等，所以財政無惡化情形。但公所的累計餘絀很少，一旦稅收若有減收時，就有可能會發生赤字了。

十五、您是否有其他有助於鄉鎮市財政改善策略？請舉例說明。

M-15-1：經營不善的公共造產事業，應朝向委外經營方式辦理，交由民營較有效率，與其負擔虧損，公部門至少還可以收取權利金來增加收入。

