發佈：2009-05-05, 週二 22:25
點擊數：18293

編按:後代的歷史學家要如何評斷現在的政府呢？自從馬政府上台後，我們看到工商界的權勢越來越大，各類租稅減免的要求，在工商大老的壓力下，紛紛得到實施；既然稅收減少，那麼支出應當要更加節制，才不會對國家財政產生更大負擔，可惜，執政黨並未對支出持有更謹慎的態度，原本被吹噓能夠提振經濟的消費券，最後被證明並不能引發民眾增加消費。因為稅收的不公平，所以我們需要稅改，同樣重要的是，政府收取的稅收，是否能夠拿來做最好的運用？財政收支平衡並不是最好的目標，如果政府的支出能夠對整體社會獲得最大利益，那麼赤字並非不可取，但是如果政府支出是用在濫發津貼或是擴大人事支出，那麼寧願政府少收一點稅，政府對於資金運用的精明與有效性，不可能超過人民。過去我們多關心稅制問題，但對於政府支出的財政紀律相對較被忽略，本智庫特別規劃財政紀律專題，預計將刊出四篇文章，首篇是由銘傳大學公共事務學系助理教授陳朝建，以龜山為例，台灣地方政府財政狀況十分惡劣，幾乎都是負債累累，但是龜山鄉卻有財政盈餘出現，到底龜山鄉是如何辦到的？其作法是否可以做為其他地方政府的借鏡？本文提供了一個不錯的個案分析。

壹、前言

宜蘭縣政府的長、短債超限，不但不能再借錢，還得限期還錢，財政人員想破頭，實在拿不出錢來還；各鄉鎮公所財務狀況比縣府好些，但也好不到那裡去，多數預算編列不足，走一步算一步。宜蘭縣的12鄉鎮市公所中，以蘇澳鎮的財政最差，三星鄉、壯圍鄉次之，員山鄉、五結鄉再次之，大同鄉和南澳鄉兩個山地原住民鄉，則多賴中央補助，影響較小；此外，只有羅東鎮和宜蘭市勉強過得去。壯圍鄉、三星鄉的村長事務費只編列六個月；員山鄉編到七月，路燈電費交不出來。三星鄉的人事費只編十個月，業務費不再追加；頭城鎮、五結鄉的路燈等費用也出現困難；宜蘭縣政府財政局表示，目前三星鄉、員山鄉和大同鄉，就靠公共造產蘭陽溪採砂的回饋金，一年約700萬元，不夠時預支，勉強度日，大家一樣苦哈哈.....[1]

實際上，類似描述的學術研究，則如廖坤榮、吳秋菊所言，台灣各鄉鎮市財政的困窘可以說是「扛不起的未來」，他們以嘉義縣各鄉鎮市財政狀況為例，發現「虛列預算」正是鄉鎮市財政失衡的主因（廖坤榮、吳秋菊，2005：79-124）2 。而趙揚清、黃怡靜（2002）的研究成果，亦曾依「中華民國八十八年下半年及八十九年度鄉鎮縣轄市財務審計綜合報告」（監察院公報第2237期）相關資料，指出高達42.63%鄉鎮市自有財源比例未及半數，須仰賴上級政府補助以為挹注，因此亟待研擬財源改善方案 。3

同時，趙揚清、黃怡靜（2002）還認為，鄉鎮市內部控制環境受民選首長及基層公務人員新任更替頻繁，法制觀念及熟悉度欠缺，導致財政管理鬆散及預算弊病時有所聞。部分鄉鎮市財源匱乏，惟仍未基於量入為出，移緩濟急原則，妥為調度公款，控制預算，致少數鄉鎮市辦理各項公共工程或財物採購案件，驗收合格後，因上級政府補助款未撥入或自有財源不足，發生積欠廠商工程款情事。另外，還有少數鄉鎮市因財源極度短缺，常以移用其他上級政府專案補助款，作為支應與專案補助計畫無關之經常支出用途，嗣因財源短缺，遲未能退還原補助機關，導致預算失控，公款調度紊亂。質言之，趙、黃兩位的研究成果，亦確認了多數的鄉鎮市陷入財政困窘可以說是極為普遍的情形 。4

既然如此，本文反而擬想要瞭解何以仍有少數鄉鎮市的財政狀況，依然仍有「扛得起的未來」之自治美夢？基此，囿於研究素材取得的地利之便，筆者擬以桃園縣龜山鄉作為地方財政惡化的反證，說明其財政狀況而為地方財政惡化的反證；並藉由地方財政惡化的反證之例加以省思，以提

Phoca PDF

出防止或改善地方財政惡化的可能做法，會是哪些？

貳、研究方法

實際上，類似描述的學術研究，則如廖坤榮、吳秋菊所言，台灣各鄉鎮市財政的困窘可以說是「扛不起的未來」，他們以嘉義縣各鄉鎮市財政狀況為例，發現「虛列預算」正是鄉鎮市財政失衡的主因（廖坤榮、吳秋菊，2005：79-124）[2]。而趙揚清、黃怡靜（2002）的研究成果，亦曾依「中華民國八十八年下半年及八十九年度鄉鎮縣轄市財務審計綜合報告」（監察院公報第2237期）相關資料，指出高達42.63%鄉鎮市自有財源比例未及半數，須仰賴上級政府補助以為挹注，因此亟待研擬財源改善方案。[3]

同時，趙揚清、黃怡靜（2002）還認為，鄉鎮市內部控制環境受民選首長及基層公務人員新任更替頻繁，法制觀念及熟悉度欠缺，導致財政管理鬆散及預算弊病時有所聞。部分鄉鎮市財源匱乏，惟仍未基於量入為出，移緩濟急原則，妥為調度公款，控制預算，致少數鄉鎮市辦理各項公共工程或財物採購案件，驗收合格後，因上級政府補助款未撥入或自有財源不足，發生積欠廠商工程款情事。另外，還有少數鄉鎮市因財源極度短缺，常以移用其他上級政府專案補助款，作為支應與專案補助計畫無關之經常支出用途，嗣因財源短缺，遲未能退還原補助機關，導致預算失控，公款調度紊亂。質言之，趙、黃兩位的研究成果，亦確認了多數的鄉鎮市陷入財政困窘可以說是極為普遍的情形。[4]

既然如此，本文反而擬想要瞭解何以仍有少數鄉鎮市的財政狀況，依然仍有「扛得起的未來」之自治美夢？基此，囿於研究素材取得的地利之便，筆者擬以桃園縣龜山鄉作為地方財政惡化的反證，說明其財政狀況而為地方財政惡化的反證；並藉由地方財政惡化的反證之例加以省思，以提出防止或改善地方財政惡化的可能做法，會是哪些？

貳、研究方法

實際上，類似描述的學術研究，則如廖坤榮、吳秋菊所言，台灣各鄉鎮市財政的困窘可以說是「扛不起的未來」，他們以嘉義縣各鄉鎮市財政狀況為例，發現「虛列預算」正是鄉鎮市財政失衡的主因（廖坤榮、吳秋菊，2005：79-124）[2]。而趙揚清、黃怡靜（2002）的研究成果，亦曾依「中華民國八十八年下半年及八十九年度鄉鎮縣轄市財務審計綜合報告」（監察院公報第2237期）相關資料，指出高達42.63%鄉鎮市自有財源比例未及半數，須仰賴上級政府補助以為挹注，因此亟待研擬財源改善方案。[3]

同時，趙揚清、黃怡靜（2002）還認為，鄉鎮市內部控制環境受民選首長及基層公務人員新任更

Phoca PDF

替頻繁，法制觀念及熟悉度欠缺，導致財政管理鬆散及預算弊病時有所聞。部分鄉鎮市財源匱乏，惟仍未基於量入為出，移緩濟急原則，妥為調度公款，控制預算，致少數鄉鎮市辦理各項公共工程或財物採購案件，驗收合格後，因上級政府補助款未撥入或自有財源不足，發生積欠廠商工程款情事。另外，還有少數鄉鎮市因財源極度短缺，常以移用其他上級政府專案補助款，作為支應與專案補助計畫無關之經常支出用途，嗣因財源短缺，遲未能退還原補助機關，導致預算失控，公款調度紊亂。質言之，趙、黃兩位的研究成果，亦確認了多數的鄉鎮市陷入財政困窘可以說是極為普遍的情形。[4]

既然如此，本文反而擬想要瞭解何以仍有少數鄉鎮市的財政狀況，依然仍有「扛得起的未來」之自治美夢？基此，囿於研究素材取得的地利之便，筆者擬以桃園縣龜山鄉作為地方財政惡化的反證，說明其財政狀況而為地方財政惡化的反證；並藉由地方財政惡化的反證之例加以省思，以提出防止或改善地方財政惡化的可能做法，會是哪些？

貳、研究方法

本文作為初探性的研究，係以質性研究方法為研究方法；至於，研究標題所稱的「地方財政」以指涉鄉鎮市財政為限。詳言之，本文的研究方法採文獻探討法與次級資料分析法，藉以瞭解桃園縣龜山鄉的財政狀況，進而以龜山鄉的財政狀況為例，以明瞭解決地方財政惡化問題的財政努力與政策建議。亦即，本文係以「地方財政惡化的反證」為主所做之初探性研究，其所採用的資料大致上有下列幾種：

（一）國內有關於「地方財政惡化」的期刊、報紙、政府出版品及研究論文；

（二）與「地方財政惡化」有關之網路資源與桃園縣龜山鄉公所之公開資訊。

同時，並積極蒐集桃園縣龜山鄉近兩、三年間有關統計要覽、預決算書、施政計畫、主計機關及審計機關之審核報告、統計月報、財政統計年報等相關資料彙總整理、分析比較，以瞭解桃園縣龜山鄉的財政狀況，以及其與多數鄉鎮市財政惡化的不同，並結合其他鄉鎮市財政努力的做法，據以析理鄉鎮市擺脫財政困窘的可行做法，以解答前言所述的研究問題。

參、地方財政惡化的原因

一般而言，台灣的地方財政惡化（不論是縣市或鄉鎮市財政）之原因，或許部分係因《財政收支劃分法》的中央與地方收支劃分失衡所造成，但不可諱言的是，或許更與地方預算浮編的濫支行為有關。

質言之，地方財政惡化的緣由可能是多面向的因素所造成，包括制度設計、政策規劃、選舉需要等面向。尤其是，學者Rubin（1997）即認為政治參與擴大與政治競爭開放的結果，許多民選政治精英的手段是追求選票極大化，而追求選票極大化的方式就是討好選民，以致於減免稅收浮濫，直接或間接衝擊是中央或地方稅入的減少或不足，同時中央稅收的短少亦將再度間接影響對地方之補助遞減或統籌分配稅款之短撥，造成地方公共收入減少。不僅如此，地方民選精英

Phoca PDF

為了討好選民，不斷開出政策支票的結果，以追求選票的極大化，又將使得公共支出不斷增加，使地方財政加速惡化（Rubin, 1997）[5]。

不僅如此，筆者曾指出地方財政惡化的病兆之因，除經濟不景氣影響地方稅收的基礎外，另計有如下幾點（陳朝建，2004）：

（一）「作假政治」（預算作假），導致地方政府預算習慣虛列財務結構，而且借款或公債已居高不下。舉例來說，地方政府預算的「作假」手段，已包括高估公有土地稅、虛列上級補助款、低估財政支出總額等情形；更重要的是，某些地方政府依賴「舉債」（無論是借款或公債）支應各項政務支出的情形，似乎已愈來愈為普遍。質言之，歲入歲出結構不良，處處作假，復未努力開闢自有財源（反而虛列收入），更不斷擴編支出的動作，當然令人擔憂。亦即，「虛列預算」（尤其是虛列收入，即明顯高估歲入）因此正是鄉鎮市財政失衡的主因。實際上，美國學者Robertson（1977）也認為地方政府很偏好於增加提供公共服務但又不敢加稅，同時為滿足預算平衡法令的要求，而會刻意在預算上高估歲入或低估歲出，而台灣的地方政府如鄉鎮市公所也不例外。

（二）「選舉政治」，蓋因應選舉政治的壓力「政策買票」、「選舉支票」，導致民選地方行政首長與民意代表不僅因選票政治，或是追求連任之考量，都不願意積極開徵地方稅與規費或工程受益費，或是地方自治稅捐（如特別稅課、臨時稅課或附加稅課等，在鄉鎮市則僅有臨時稅課）；相反的，減稅訴求與增加財政支出的選舉政見併行之結果，當然會導致地方財政收支嚴重失衡，並形成財政赤字嚴重惡化之局。如另以美國來說，學者Shepsle、Weingast（1984）就主張財政赤字與政府支出通常會受到選舉與議會政治的影響，尤其是選區壓力，導致各級政府支出擴大、財政赤字增加；實際上，這種情形在台灣也不例外。

（三）「加碼政治」，正因為選舉政治的關係，有些選舉案例即呈現，如「選某某某三千元，選某某某就加到五千元，而某某某也會不甘示弱，將再添加至六千元」的「財政幻覺」[6]，剛好就是地方民選精英（含候選人在內）為討好選民、濫開社福支票，而不顧地方財政平衡的荒謬訴求、魔術政見。同理，俗諺「輸人不輸陣」的結果，常常也導致同級地方之間的相互競爭、黨派競賽；實際上，若均以預算、財政作為相互惡性競爭的工具，卻終將使預算財政各朝赤字化的趨勢發展。也就是說，選民常謂：「為何某某縣市或某某鄉鎮市做得到？而本縣市或本鄉鎮市竟然做不到？！」；更常誘使地方民選精英信口開河的說：「別的縣市或鄉鎮市做得到，我也做得到！」，進而擴大濫支或沒有能力的財政支出。

（四）「利益政治」，地方民意代表如未恪遵利益迴避原則的拘束，加諸特定利益團體介入其中的結果，終將因滾木立法或是肉桶立法的形成，再度導致地方政府預算規模的不斷膨脹。質言之，地方民選公職人員若為自己連任利益，或為鞏固選舉樁腳之故，不僅未能善盡監督、執行績效之責，反而擴大財政預算大餅，與地方利益團體、選舉樁腳共享地方資源，進而影響地方的財政狀況。

（五）「幻覺政治」，事實上地方政府與民眾皆常存有「財政幻覺」的心理期待。例如，地方政府通常只想向中央或上級爭取更多的補助款，或要求更多統籌分配款，但該項過度期待的結果，反而會損及地方追求「財政努力」的自給自主精神，間接導致地方財政無法有效提升（廖坤榮、吳秋菊，2005：79-124）。實際上的情形是，中央或上級不但決定如何做餅（如財政收支劃分法），如何分餅（如統籌分配稅款分配辦法），也決定如何吃餅（如補助辦法），若地方對中央或上級有過高的「財政幻覺」，反而處處受中央箝制與誘惑。

（六）「請客政治」，像是「中央請客，地方買單」的案例依然普遍存在。常見實例如地

Phoca PDF

方民代費用支給、村里長事務補助費、公教退休人員優惠存款等法定支出，列為地方「自治事項」支出的結果，當然會因此加重地方的財政壓力。再如，近年土地增值稅減半的修法結果，也導致地方稅源、稅基流失。總體而言，經濟景氣不佳的結果，加諸上述所講的「作假政治」（預算作假）、「選舉政治」、「加碼政治」、「利益政治」、「幻覺政治」、「請客政治」等因素，確實會導致地方收入無法配合支出需求的同步成長，導致地方財政持續惡化。

肆、桃園縣龜山鄉的反證

由上可知，許多台灣鄉鎮市因為前揭「作假政治」（預算作假）、「選舉政治」、「加碼政治」、「利益政治」、「幻覺政治」、「請客政治」等因素，導致財政頻頻惡化，然而仍部分鄉鎮市的財政狀況依然不錯。例如，依桃園縣龜山鄉公所全球資訊網（http://www.gueishan.gov.tw/，2009/2/11查詢）所提供之公開資訊，該鄉民國九十七年度總預算之彙編，歲出部分依照行政院訂頒各縣市及各鄉鎮市總預算編制要點，衡酌財力、配合施政計畫，並按輕重緩急、優先順序作之有效運用原則，彙編結果為民國九十七年度該鄉總預算歲入為1,084,097千元，較九十六年度之1,029,988千元，增加4.99%；歲出為1,233,812千元，較九十六年度之1,340,188千元，減少8.62%。歲入方面，以課稅收入753,498千元，佔歲入總額69.50%為最多，次為補助及協助收入160,290千元，佔14.78%；歲出方面，以用為經濟發展支出（包括農業、工業、交通及其他經濟建設支出）442,706千元，佔35.88%為最多，次為一般政務支出（包括政權行使、行政、民政、財務支出）287,437千元，佔23.29%，再次為福利服務支出167,933千元，佔13.61%。

有趣的是，該鄉九十六年度總決算，卻是歲入決算數1,241,055千元，仍較預算數1,084,097千元增156,958千元，決算額佔預算總額114.48%；歲出決算數為1,084,270千元，又較預算數1,233,812千元，減少149,542千元，決算額佔預算總額87.88%。由此可知，龜山鄉的財政狀況似乎相當良好，與財政學者林健次、蔡吉源所言「『憚收-濫支』是地方財政惡化核心問題」的普遍現象（林健次、蔡吉源，2004：32-33）明顯不同；亦與前述Rubin或筆者所言的地方財政惡化緣由不同，而成為「作假政治」（預算作假）的反證。

探究其實，就該鄉民國97年度歲入結構言，稅課收入為753百萬元，占總歲入之69.46%為最多；其次為補助及協助收入160百萬元，占14.76%；再次為財產收入58百萬元，占5.35%。就稅課收入（創稅能力）而言，該鄉民國97年度預算數為753百萬元，僅次於桃園市1,814百萬元、中壢市之1,398百萬元，在桃園縣各鄉鎮市中排名第三。另就補助及協助收入言，該鄉民國97年度預算數為160百萬元，次於中壢市之547百萬元、桃園市之319百萬元、平鎮市之203百萬元、八德市191百萬元、楊梅鎮183百萬元、龍潭鄉176百萬元，在桃園縣各鄉鎮市中排名第七，顯示該鄉歲入來源仰賴外來收入甚小。整體而言，就自有來源收入言，該鄉民國97年度預算數為845百萬元，占總預算數1,084百萬元之77.95%，與桃園縣其他鄉鎮市比較則為排名第三，僅次次桃園市之1,949百萬元、中壢市之1,499百萬元。也就是說，桃園縣龜山鄉自有財源比例甚高，是該鄉財政狀況仍屬健全的重要基礎。

而另就歲出結構而言，該鄉民國97年度歲出規模約為1,234百萬元，人事費支出為263百萬元、其佔總支出數之21.31%，排名桃園縣全縣各鄉鎮市的第六名；資本支出為460百萬元，佔總支出預算之37.28%，排名則為第四；至於，公共建設及設施支出為204百萬元，佔總歲出預算數之16.53%，排名亦為第四。以上之公開資訊亦足以顯示桃園縣龜山鄉的自有財源或是稅課收入等不僅在全縣各鄉鎮市中名列第三，然其歲出規模卻不僅次於桃園市、中壢市及蘆竹鄉，僅排名第四；即使相較於上（民國96）年度歲出規模1,196百萬元，亦僅增加約3%而已，顯示該鄉不僅係依「量入為 原則」施政，亦未有「選舉政治」、「加碼政治」、「利益政治」、「幻覺政治」、「請客政治」等明顯擴大地方財政支出的普遍現象。

Phoca PDF

在此，特別有意義的是，桃園縣龜山鄉的個案確實符合近年來李美雪（2004）、李傑松（2004）與陳文光（2006）等地方財政實務工作者的研究成果與政策建議。蓋李美雪認為，為落實地方自治，貫徹地方制度法所賦予的權利義務，必須先提高財政自主，以增加地方財源，才能有效實踐台灣的地方治理；李傑松指出為逐步縮小財政缺口，讓地方政府開闢自主財源，提升財政自主比例，是健全地方財政，促進地方發展之關鍵；陳文光則認為解決鄉鎮市地方財政問題，應強調地方財政自主性，地方財政自主性的高低，代表地方財政能 的好壞；而地方財政能 的好壞，又以自籌財源比例高低為衡 指標。同時，桃園縣龜山鄉的個案也符合學者黃世鑫、郭建中（2007）的研究成果，即自有財源比例提高才是地方財政自主的根本之道；也唯有如此，才符合《地方制度法》第70條、第72條設計的精神。[7]

伍、解決地方財政惡化的手段

如依陳文光（2006）的研究，他曾以民國94年度以後台北縣各鄉鎮市各項開源節流措施為例，而彙整鄉鎮市解決財政惡化所做的財政努力手段，主要有「撙節各項行政經常性支出」、「增加各項行政管理收入」、「開源自治法規制定」、「不動產處分」、「委外經營」、「利用民間資源」及「人力精簡」等項常見的開源節流措施；另筆者認為，除此之外，「加強規費收取」、「經營公共造產」與「覈實編列預算」也可以是鄉鎮市公所財政努力的方向[8]。

一、撙節各項行政經常性支出：例如新店、鶯歌、淡水、林口、三重、烏來等鄉鎮市公所，已就加班費及差旅費從嚴控管，其辦理情形為：（一）依台北縣政府所屬各機關學校教職員工出差加班注意事項之規定，從嚴審核。（二）加班及出差之核派，嚴格控管。（三）員工加班儘量以補休方式辦理。（四）差旅費依以前年度決算數為參考而逐年做適度百分比之調降。

再如林口、中和、新店、蘆洲、淡水等鄉鎮市公所，則就節約各項消耗性用品及事務性經費予以控制，其辦理情形為：（一）減少紙張使用，紙張資源回收、雙面影印。（二）文具及雜項設備採用共同契約方式採購或公開招標，統一由總務採購及控管。（三）收集回收之碳粉夾由廠商收回繳庫。

又如林口、貢寮、瑞芳、三重、淡水等鄉鎮市公所，另就預算嚴格執行之，其辦理情形為：（一）妥適補助其他機關團體購置設備或辦理活動避免浮濫。（二）對各項工程案件，先行會勘後評估其效益，再決定是否施作。（三）工程案件避免經常變更設計以節約公帑。（四）控制年度工作計畫，凡已執行完畢之節餘款一律不得動支，應解繳公庫。（五）年度預算未執行部份予以凍結，倘確須執行，須重新檢討研擬變更計畫，或縮小計畫來辦理，並釐出可撙節支出之經費，作為挹注歲入短收之財源。（六）已完工或超過五年以上未執行之採購案件，其剩餘款應積極清理，避免不必要之保留。

二、增加各項行政管理收入：例如石門、泰山等鄉鎮市公所，就提高托兒所學童收費，其辦理情形是：(一)逐年提高托兒所學童收費。(二)托兒所收托時間改全日托。或如中和、林口、新莊、蘆洲、鶯歌、平溪、雙溪、汐止等鄉鎮市公所，則將公有建築或土地租借給人民，其辦理情形是：（一）活動中心租借，作為喜宴及會議場所。（二）演藝廳出租。（三）公有建築屋頂

Phoca PDF

平台租借與電信業者設置行動電話基地台。（四）向台灣電力公司收取道路使用費。（五）雨水下水道出租有線電視公司附掛纜線。再如平溪、鶯歌、土城、新莊等鄉鎮市公所，則與代理公庫銀行達成協議，像是積極爭取庫款計息、免收通匯業務手續費；並藉由債務借新還舊，有效減少利息支出。[9]

三、制定開源的自治法規[10]：例如土城市公所，於93年12月1日公告「臺北縣土城市建築工地臨時稅自治條例」，自94年12月1日起開徵，實施期限2年；並制定土城市非公有市場及攤販集中區使用公有垃圾收集設施收費自治條例按申請單位每月垃圾重量核算，每噸課徵新台幣一千元；又制定土城市藝文活動中心管理自治條例，申請經該公所核准使用者，應於使用前七日內繳清場地維護費；且又制定土城市青雲、永豐二座立體停車場委託興建經營管理（BOT）自治條例，可增加市庫收入並改善附近停車一位難求問題；同時又妥善管理張貼廣告物、維護市容觀瞻，對於每張張貼廣告，一星期收取新台幣參拾伍元。

四、處分不動產[11]：像是新莊、五股、坪林、石碇等公所，就出售公有建物及土地，具體辦理情形為：（一）收回老舊宿舍並辦理標售。（二）標售公有閒置之土地。（三）出售遺產稅抵稅地。

五、委外經營[12]：例如林口、蘆洲等鄉鎮市公所，就將公有市場委外經營；而八里、土城、中和、烏來、淡水、新莊、蘆洲、鶯歌、泰山、瑞芳等鄉鎮市公所，則將停車場委外經營，則辦理情形是：（一）採公開招標方式辦理。（二）增加權利金收入，以裕公庫收入。（三）節省人事成本。

六、利用民間資源（或稱為善用社會資源）：像是土城市公所就將市有地與建商合建，除安置原住戶外，可分回一定比例現金，金額超過土地價款，可有效改善公庫拮据情形；再如新莊市公所則以公開招標方式徵求開發廠商，增進本市公有地之利用，挹注市庫收入；同時，蘆洲、雙溪、貢寮等鄉鎮市公所，則推動地方捐獻配合各項設備興辦或合作辦理各項活動，具體辦理情形為：（一）鼓勵民間捐贈公立托兒所、圖書館設備及社區巴士回饋鄉親鄰里。（二）和民間企業合作，舉辦各項活動，各取所需，達成雙贏。整體而言，鎮市對具有自償性之公共建設，應有效運用民間資金與開發經營能力，鼓勵參與投資。另對於公共設施應鼓勵民間認養（例如路燈認養、公園認養）及獎勵民間興辦（例如興辦幼稚園），不僅可節省經費開支，亦可紓解財政負擔，進而提高品質與效率。[13]

七、人力精簡：例如三重市公所就推動組織再造，控制員編制增加，減輕人事費負擔；並嚴格控管或逐年減少聘僱、臨時人員之員額；同時也力行工作簡化，以機器（電腦）代替人力，減輕人事費負擔；不僅如此，該公所也加強辦理各機關組織及員額調整審查，嚴控新增單位及員額之增加；復對正式人員之退休、調職之新進人員推動之職等較原有者低；加諸臨時人員離職並未及時遞補等。

八、加強規費收取，即確實建立「使用者付費」、「受益者付費」與「污染者付費」之觀念，畢竟鄉鎮市於稅課收入的分成上有其一定之限度，故鄉鎮市除得以稅課收入或其他的自治稅捐作為其主要財源外，對於使用特定設施具有個別報償之特定受益者或使用者，仍應本「受益者

Phoca PDF

付費」之原則收取受益費，如能普遍建立上述觀念，當有助於地方政府之正常財源，進而可使各項公共設施更為充實與改善，各項服務範圍擴大及提昇服務品質。[14]

其中，「無名規費」（雖未符合現行《規費法》第7條、第8條所定「行政規費」、「使用規費」之名稱，惟如經地方議會或代表會同意，仍得開徵之規費項目），更可以是鄉鎮市努力的方向。例如，台中縣東勢鎮、彰化縣鹿港鎮、南投縣埔里鎮、嘉義縣朴子市、台南縣新營市、高雄縣鳳山市與台北縣新莊市等鄉鎮市皆有收取「神主牌位使用費」（性質為「無名規費」）的例證可循，以改善鄉鎮市財政困窘的現象；而且，此類「無名規費」之收取另有助於地方自有財源的提升，正是實踐「地方財政自我負責原則」、「地方財政自我平衡原則」（可參照地方制度法第70條、第72條）的應有作為（陳朝建，2007）。[15]

九、經營公共造產：蓋公共造產為地方開闢財源的管道之一，但目前公共造產賸餘逐年減少，因此地方政府應積極開發並有效經營公共造產事業，以增益自有收入。另對於經營效率低落、閒置或與普通業務重疊之特種基金則應審酌裁併（撤），以提昇營運效率。其中，以公共造產的經營來說，其方式不論是「府際合作、公私夥伴開發經營」（如鄉鎮市公所與其他行政機關甚或民間企業，結合資本共同經營），或是「公部門委託私人經營管理」（如鄉鎮市公所之公共造產事業委由其他民間團體或個人經營，但所有權仍鄉鎮市所有），都可以為鄉鎮市公所創造或開闢財源。[16]

十、覈實編列預算：亦即鄉鎮市地方應審慎衡量施政需求及計畫執行能力，覈實編列預算，避免不經濟開支，以力求收支平衡，並加強預算控制及強化內部審核功能。另對於補助項目應檢討各項補助計畫之必要性，並落實補助經費之管考機制；至於，共同性質之支出項目及社會福利措施，宜訂定編列標準，避免不經濟開支。亦即，避免「虛列預算」（高估歲入、低估歲出，尤其是虛列收入）將是解決鄉鎮市財政失衡不可或缺的必要作為。[17]

陸、結論

以桃園縣龜山鄉為例，筆者的理解是，該鄉的財政狀況向來不錯，然而其「低估歲入」、「高估歲出」的做法，則與多數鄉鎮市陷入財政困窘的肇因—「虛列預算」（尤其是刻意高估歲入，即虛列收入），明顯不同；從而，不斷創造預算盈餘的結果，桃園縣龜山鄉依然仍有「扛得起的未來」之自治美夢。至於，桃園縣龜山鄉的財政狀況之所以沒有惡化，而可以成為多數鄉鎮市財政惡化的反證，是否與其稅課收入充足或自治財源較高，且該地民選精英並未基於選舉利益而任意加碼公共支出有關，則有待後續研究的證明。

其次，除經濟不景氣將影響鄉鎮市稅課之分成收入外，實則鄉鎮市財政困窘正是「作假政治」（預算作假）、「選舉政治」、「加碼政治」、「利益政治」、「幻覺政治」、「請客政治」等因素所造成；應藉由以下的財政努力手段，諸如「撙節各項行政經常性支出」、「增加各項行政管理收入」、「開源自治法規制定」、「不動產處分」、「委外經營」、「利用民間資源」、「人力精簡」、「加強規費收取」、「經營公共造產」與「覈實編列預算」等方面著手，以改善或解決鄉鎮市財政惡化的困窘局面。但無論如何，桃園縣龜山鄉「低估歲入」、「高估歲出」

Phoca PDF

的做法，以及文內所提諸多鄉鎮市改善地方財政的努力手段，都是多數鄉鎮市可以借鏡的地方，也是本文的政策建議所在。更有意思的是，本文所述及之地方財政惡化的反證與相關財政努力的手段，正好也可以是當前解決國家財政危機惡化的最佳借鏡之一。

作者陳朝建為銘傳大學公共事務學系助理教授

（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：
1,這是記者簡浴沂的報導內容，標題為「宜蘭12鄉鎮都叫窮」，《中國時報》地方版（宜蘭報導），2006年4月29日。
2.不過，爾近以來，嘉義縣中埔鄉公所為因應在開源項目計有收取路燈桿懸掛廣告費、行政區域圖收取規費、圖書館借書證工本費、調高托兒所保育費、調高土地使用分區證明規費、出售鄉有土地收入、土地使用補償金收入、推動公園及活動中心認養、推動路燈認捐以減少經費支出、勸募農民曆刊登廣告費及旅北同鄉會回鄉發放獎學金、鼓勵民間捐贈興辦公共設施等等，藉由這些業務的推行，增加鄉公庫收入及減少經費支出。在節流措施部份則有落實公務人員之精簡、嚴格控制預算經費支出 (含加班費、旅運費、水電費)、透過共同供應契約以達節流目標、文康活動比照縣府標準、公務機車停止編列購置、停止辦理公務人員進修補助，以減少經費支出，已讓中埔鄉出現「扛得起未來的曙光」，可參見中華日報，地方綜合版報導，標題為《嘉義縣開源節流考核中埔最棒》，2008/09/24。同時，現在的嘉義縣大埔鄉也是全國少數實施一萬元以上生育津貼補助的地方政府，蓋嘉義縣大埔鄉因人口外流而不惜提供高額補助金鼓勵生產，更加碼健保補助，在優渥的社會福利下，已使它成為嘉義縣十八個鄉鎮市中少數人口正成長的地方。
3.實際上，民國九十年度以後的全國各鄉鎮縣轄市財務審計綜合報告，結論依然如此。可參見審計部網站（http://www.audit.gov.tw/
），例如「中華民國九十三年度鄉鎮縣轄市財務審計綜合報告」即是，網址請參閱http://www.audit.gov.tw/Public/Doc/60/20060929142513O132Oc7.pdf。 4.另以行政院主計處網站公開資訊來說，單就民國93年度全國各鄉鎮市人事費負擔情形分析而言，人事費決算數即占全國自籌財源之比率達76.39%。自籌財源不足支應人事費者有214鄉鎮市，占全部鄉鎮市總數約67.08%。由此可知，大部分之鄉鎮市人事費負擔沉重，須仰賴統籌分配稅及上級政府補助款方可支應基本財政需求，亦即龐大的人事費不僅造成財政沈重壓力，亦使歲出結構僵化，資源分配調整困難。在加上部分鄉鎮市長喜歡大量晉用臨時人員（以清潔隊員為主）作為選舉後的酬傭方式，人事費加上基本開支對鄉鎮市公所之財政調度已屬不易，更遑論各項建設經費之支出。
5.有別於此，若干美國地方政府財政惡化的原因，卻可能是投資失利所造成，例如Orange County是美國加州南部的郡；但是這一個富裕的郡，在1994年12月6日卻不得不宣告財政破產，而導致橘郡破產的原因在於，主管橘郡財政稅收和公共存款的財政局長Robert Citron把該郡政府的多數資金投入華爾街的債券市場，惟結果投資失利，造成橘郡財政損失17億美元，超出了其原先財政的承受能力，從而發生支付危機，可參見Public Policy Institute of California, 1998. When Government Fails: The Orange County Bankruptcy. CA: Public Policy Institute.
6.實際上，該處所指「選某某某三千元，選某某某就加到五千元，而某某某也會不甘示弱，將再添加至六千元」的「財政幻覺」，係流傳於台灣地方選舉而暗諷三人因為靠著開出老人年金支票才陸續當選新竹縣長的選舉俗諺，同時也生動描繪出了地方選民菁英為討好選民而亂開社會福利支票，且不顧地方財政惡化的荒謬現象。原始出處，則可參見李明賢，「地方財政隨時會破產專

Phoca PDF

題報導」，《自由時報》第三版，2003年7月14日。
7.蓋《地方制度法》第70條係規定凡自治事項者，應由地方自治團體自行負擔經費；不僅如此，同法第72條另規定地方財政亦應自我負責、自我平衡，以「量入為出」違地方財政紀律的指導原則。
8.至於，鄰近國家的經驗，例如目前日本解決其都道府縣、市町村財政惡化的各種手段，則已形諸於法律規定。該部法律為《地方財政再建促進特別措置法》；又該法施行之後，第一個適用的對象為北海道的夕張市（層級與台灣的鄉鎮市相當），而夕張市在2007年3月6日經日本內閣總理（首相）依法同意重整後，其所有的歲入與歲出均因此受嚴格的控管，詳細資料可以參閱日本總務省自治財政局官方網站的公開資訊，如http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/070306_3.html（筆者於2009/2/18進行查詢），以及北海道夕張市官方網站的公開資訊，內有詳細的財政重建資訊，其網址為http://www.city.yubari.lg.jp/contents/municipal/rebuilding/index.html（筆者亦於2009/2/18進行查詢）。
9.另財政困境之地方政府，則應強化財務規劃及靈活庫款調度，以降低財政失衡風險，以紓緩利息負擔。此外，依據桃園縣龜山鄉公所財政課李筱萍課長的告知，再爭取更多的庫款計息，也是該鄉增加收入的主要開源措施。 10.有趣瞭解鄉鎮市臨時稅課如何開徵的問題者，則請參照陳朝建，2004。「地方制度法專題：地方自治稅捐的理論與實務（一）、（二）」，《部落格化的台灣政治法律學院》，2004年9月
14日、2004年10月19日。網址：http://blog.sina.com.tw/macotochen/。
11.也就是說，鄉鎮市對於被長期遭佔用、任其閒置、或低度利用之公有房地及非公用財產，應落實辦理清查及加強整頓管理，研定被佔用及閒置土地之清理計畫，並積極規劃有效利用；且對應收之積欠租金及使用補償金加強欠繳催收，增裕公產收入。
12. 而據筆者理解，鄉鎮市公所之所以選擇委外經營方式（例如將公共造產委外經營），通常是基於以下幾點理由：為了撙節施政成本、公務人力不足、分擔經營風險、提昇服務品質、排除地方政治問題、便於取得外部專家卓越的知識與經驗，以及希望能夠擴大經濟規模等，請參照李文鵬（撰寫）、陳朝建（整理），2006。「地方制度法專題：公共造產與地方財政的關係」，《部落格化的台灣政治法律學院》，2006年4月25日。網址：http://blog.sina.com.tw/macotochen/
。
13.例如，《中時電子報》於2009年02日03的即時新聞總攬，即有宜蘭縣宜蘭市的認養路燈之特別報導，以宜蘭市來說，該市所轄計有九千五百多盞路燈，前（2007）年即有四百廿盞燈被善心人士認養，去（2008）年有三百九十盞被認養，今（2009）年一月底截止，另已有四十盞路燈被人認養，而該市公所燈會將認養人大名作成貼紙貼在燈桿上，彰顯認養人的功德；至於，認養一盞路燈每年需支付一千元列入公所歲入預算，作為路燈維修、支付電費之用，可以有效降低該市公所的支出。
14.以花蓮縣吉安鄉為例，即積極研訂各項規費收取自治法規，例如業實施《花蓮縣吉安鄉私有樹木修剪代處理收費辦法》，對於該鄉清潔隊實施私有樹木之修剪工作收取代處理規費，蓋該鄉清潔隊經常因民意代表或民眾請託，前往私有土地上為民眾修剪庭園樹木，這項工作是使用公務單位的人力及物力執行，故基於受益者付費原則而建立規費制度。可參照記者楊宜中，標題為「代修剪樹木吉安公所收取規費」，《自由時報》地方綜合版（花蓮報導），2007年1月18日。而據筆者理解，鄉鎮市公所之所以選擇委外經營方式（例如將公共造產委外經營），通常是基於以下幾點理由：為了撙節施政成本、公務人力不足、分擔經營風險、提昇服務品質、排除地方政治問題、便於取得外部專家卓越的知識與經驗，以及希望能夠擴大經濟規模等，請參照李文鵬（撰寫）、陳朝建（整理），2006。「地方制度法專題：公共造產與地方財政的關係」，《部落格化的台灣政治法律學院》，2006年4月25日。網址：http://blog.sina.com.tw/macotochen/。
15.而筆者之所以對台北縣新莊市公所辦理「神主牌位使用費」（性質為「無名規費」）的事例（2007年8月迄9月期間）特別熟悉，是因為當初台北縣政府原先不准新莊市公所通過自治條例收取該項規費，特受新莊市公所之邀請，轉由筆者出具《地方制度法》法律意見書，由新莊市公所行文給台北縣政府，以推翻原先不准的決定。

Phoca PDF

16.實務上，在台灣的公共造產係指縣市、鄉鎮市依其地方特色及資源，所經營具有經濟價值之「營利」事業，藉以創造財富、開闢財源，而成為地方政府從事經濟建設、謀求財源廣增的政策工具。亦即，所謂公共造產，係地方政府依據昔日以來「台灣省公共造產實施要點」等相關法規的規定，讓各縣市縣府以及鄉鎮市公所，充分利用地方本身的環境與資源，在因時因地的基礎上，就其農、林、漁、牧、市場、商場、觀光、育樂及其他有關地方公益，且具有經濟價值而選擇辦理之各種事業。就筆者的基本理解，公共造產或以觀光事業型態出現，如高雄縣茂林鄉的茂林風景區、高雄縣茄萣鄉的公有游泳池等；或以商場型態為出現，如高雄縣內門鄉的觀亭、內埔、溝坪等等零售市場；或以停車場型態出現，如高雄縣六龜鄉的邦腹溪停車場、新發停車場、寶來停車場等；或以造林型態出現，如高雄縣桃源鄉的相思樹、油桐、柚木、杉木、桂竹、桃花心木、樟樹等；或以果樹型態為之，如高雄縣田寮鄉的芒果、釋迦等；或以行道樹的型態出現，如高雄縣林園鄉在道路旁所栽種的可可椰子樹；或以納骨塔型態為之，高雄縣大樹鄉的納骨塔；或以其他型態表現，如高雄縣梓官鄉的漁市場內之冷凍庫。以上請參見陳朝建，2004。「地方制度法專題：補助金制度與公共造產的運作」，《部落格化的台灣政治法律學院》，2004年8月13日。網址：http://blog.sina.com.tw/macotochen/。
17.除本文所提廖坤榮、吳秋菊（2005）的研究成果，指出「虛列預算」正是鄉鎮市財政惡化的主因外，實際上縣級政府或中央政府亦同。例如，《工商時報》在2006年8月1日，特別規劃了一篇「政府取巧掩蓋財政危機真相」的新聞分析（記者于國欽的專題報導），內容也述及「虛列預算」（尤其是虛列歲入）正是各級政府掩飾財政危機最常見的手段。

參考書目

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」。花蓮：國立東華大學公共行政研究所碩士論文（未出版）
。

李傑松，2004
。「鄉鎮市財政困境與改善策略之研究」。高雄：義守大學管理研究所碩士論文（未出版）。
林健次、蔡吉源，2004
。「
地方財政
自我負責機制與財
政收支劃分」，國立政治大學《公共
行政學報》第九期，頁1-33，2004年12月。台北：國立政治大學公共行政學系。
陳文光，2006
。「台□縣鄉鎮市財政能□與財政努力互動關係之研究」。台北：銘傳大學公共事務學研究所碩士論文。
陳朝建，2004
。「財政法
教室：地方財政惡化的
政治因素」，《部落格化的台灣政治法律學院
》，2004年11月13日。網址：http://blog.sina.com.tw/macotochen/。
陳朝建，2007
。
「地
方制度法

Phoca PDF

教室：地方辦理『
無名規費』之實例」，《部落格化的
台灣政治法律學院》，2007年9月1日。網址：http://blog.sina.com.tw/macotochen/。
黃世鑫、郭建中，2007。「自有財源與地方財政自主？--
地方自治內涵之省視」，《政策研究學報》第7期，頁1-33。嘉義：南華大學。
黃耀輝，2006。「突破地方財政困境的積極對策－
行政區域重劃」，《財稅研究》第38卷第3期，頁106-126。台北：財稅研究。
趙揚清、黃怡靜，2002
。「當前台灣省鄉鎮市公所的財政
問題」，《國政研究報告》2002年8月1日。台北：財團法人國家政策研究基金會。
廖坤榮、吳秋菊，2005
。「扛不起的未來：地方財政困境之研究—
嘉義縣鄉鎮市案例分析
」，國立政治大學《公共行政學報》第十四期
，頁79-124，2005年3月。台北：國立政治大學公共行政學系。

Public Policy Institute of California, 1998. When Government Fails: The Orange County Bankruptcy. CA: Public Policy Institute.
Robertson, W. 1977. “Going Broke the New York Way,” in Vargo, R. Ed., Readings in Government and Nonprofit Accounting. Belmont, CA: Wadsworth.
Rubin, Irene S. 1997. The Politics of Public Budgeting-Getting and Spending Borrowing and Balancing. New Jersey: Chatham House Publisher Inc.
Shepale, K. & B. Weingast. 1984. "When Do Rules of Procedure Matter?", The Journal of Politics 46(2): 206-221.

Phoca PDF