



RRPG93020805 (97..P)

財政部國庫署委託研究

各縣市政府舊制公教人員退撫經費及償債財源籌措之研究

委託單位：財政部國庫署

執行單位：曾巨威教授

中 國 民 國 九 十 三 年 三 月 三 十 一 日

財政部國庫署委託研究

各縣市政府舊制公教人員退撫經費及償債財源籌措之研究

委託單位：財政部國庫署

執行單位：曾巨威教授

科資編號：PG9302-0805

中 國 民 國 九 十 三 年 三 月 三 十 一 日

各縣市政府舊制公教人員退撫經費及償債財源籌措之研究

目錄

壹、	前言	1
一、	研究緣起與目的	
二、	研究範圍	
貳、	我國地方財政現況分析	3
一、	各縣市歲入歲出現況	
二、	各縣市歲入歲出差短、統籌分配稅款及補助款現況	
三、	各縣市基準財政收支差短、統籌分配稅款及補助款現況	
四、	各縣市舉債額度與歲出現況	
五、	各級政府公共債務現況	
參、	籌措舊制公教退撫經費及償債財源地方提案之內容與分析	10
一、	地方提案之內容介紹	
(一)	方案一之說明	
(二)	方案二之說明	
(三)	方案三之說明	
二、	地方政府提案之分析	
(一)	中央各單位之意見	
(二)	方案一之分析	
(三)	方案二之分析	
(四)	方案三之分析	
肆、	改善地方財政方案之構想	47
一、	現行統籌分配稅款與補助款制度	
(一)	財政收支劃分法與中央對直轄市及縣市補助辦法	
(二)	教育經費編列與管理法之規定	
二、	研修中之統籌分配稅款與補助款制度	
(一)	研修中之財政收支劃分法內容	
(二)	研修中財政收支劃分法之制度特色	
三、	改善地方財政方案之原則與構想	
(一)	研擬改革方案之基本原則	
(二)	配合財政收支劃分法修正之改善地方財政構想	
伍、	結論與建議	72
一、	結論	
二、	建議	
*	附錄一：期中報告會議記錄	
*	附錄二：期末報告會議記錄	

各縣市政府舊制公教人員退撫經費及償債財源籌措之研究

表次

表 2-1	各地方近三年來歲入、歲出結構情形表.....	4
表 2-2	各地方近三年來歲入、歲出與統籌分配稅款及補助收入情形表...5	5
表 2-3	九十三年度各縣市基準財政收支差額與統籌分配稅款及一般性補助款情況.....	6
表 2-4	近四年各縣市年度舉借情形表.....	8
表 2-5	各級政府公共債務統計表.....	9
表 3-1	台南市 93 年-109 年舊制退撫基金發行 30 年公債前後政府分擔經費比較表(以一次退休金為.....)	18
表 3-2	台南市政府暨所屬各機關學校現今與未來退休給與潛藏負債推估表(以一次退休金為.....)	19
表 3-3	台南市政府暨所屬各機關學校現今與未來退休給與潛藏負債推估表(以月退休金為.....)	20
表 3-4	台南市 93 年-109 年資金需求分 30 年攤還平均每年攤還本息分析表(以一次退休金為.....)	21
表 3-5	台南市-民國 94 年至 110 年每年度應償還退休金貸款本息推估總表(以一次退休金為例).....	22
表 3-6	台南市 93 年-109 年資金需求分 30 年攤還平均每年攤還本息分析表(以月退休金為例).....	23
表 3-7	台南市-民國 94 年至 110 年每年度應償還退休金貸款本息推估總表(以月退休金為例).....	24
表 3-8	台南市 93 年-109 年舊制公教人員退休經費以不同年期發行公債資金需求比較分析表.....	25
表 3-9	台南市 93 年-109 年舊制公教人退休經費需求貸款不同年期分析表(以一次退休金為例).....	26
表 3-10	台南市 93 年-109 年舊制公教人退休經費需求貸款不同年期分析表(以月退休金為例).....	27
表 3-11	為籌措台灣省各縣市退休經費發行 30 年、25 年及 20 年長期公債前後負擔推估比較表(以一次退休金為例).....	29
表 3-12	為籌措台灣省各縣市退休經費發行 30 年、25 年及 20 年長期公債前後負擔推估比較表(以月退休金為例).....	30
表 3-13	台南市 91 年-93 年度退休相關經費預算補助及編列情形分析比較表.....	41
表 3-14	台南市公教人員 89-92 年退休情形調查表.....	42
表 3-15	台南市舉債平均攤提數與近三年度(91-93)退休相關經費預算平均編列數分析比較表.....	44

各縣市政府舊制公教人員退撫經費及償債財源籌措之研究

圖次

圖 3-1	改善地方財政提案一之內容.....	11
圖 3-2	改善地方財政提案二之內容.....	12
圖 3-3	改善地方財政提案三之內容.....	14
圖 3-4	改善地方財政提案三之舉債方式圖解說明.....	15
圖 3-5	改善地方財政提案三資金需求比較之圖解說明.....	16
圖 3-6	中央各單位對地方提案主要意見.....	34
圖 3-7	改善地方財政第一案之分析.....	35
圖 3-8	改善地方財政第二案之分析.....	38
圖 3-9	改善地方財政第三案之分析.....	40
圖 4-1	中央對地方統籌分配稅款與補助款.....	49
圖 4-2	中央統籌分配稅款之財源與分配方式.....	50
圖 4-3	中央對地方補助款之分配方式.....	52
圖 4-4	「教育經費編列與管理法」下之中央對地方之教育補助款.....	55
圖 4-5	不同法律規定下之基本財政需要與基本財政收入項目.....	57
圖 4-6	研修中之財劃法所設計之中央統籌分配稅款制度.....	58
圖 4-7	研修中之財劃法設計之中央補助款制.....	59
圖 4-8	新修正財劃法的制度特色.....	62
圖 4-9	研擬改善方案之基本原則.....	64
圖 4-10	現行基準支出與基準收入分配機制之問題.....	66
圖 4-11	現行制度下地方舊制退撫經費需求之財源管道.....	68
圖 4-12	地方發行舊制退撫經費特別公債之流程.....	70
圖 4-13	配合財劃法修正改善地方財政之構想.....	71

壹、 前言

一、 研究緣起與目的

行政院為協助地方政府改善財政，特於去年底成立「地方財政問題專案小組」，由地方政府自行研提改善財政狀況之具體建議，經中央相關業務單位評估後，提報該小組審議，以為行政院改善地方財政措施之參考。經地方政府廣泛討論後，建議採行下列三項措施，以改善地方財政：

- (一) 中央以一次發行公債方式，協助地方彌平縣市政府累計債務未償餘額（如公債本息攤還，由中央負擔六成，餘四成由地方政府自行負擔）。
- (二) 財政重建基金，建立輔導機制，每年提撥定額比率稅收，協助地方逐年償還債款，降低財政赤字。
- (三) 成立「舊制公教人員退撫基金」解決舊制公教人員退撫金之鉅額差短所衍生難以依法順利退休、積欠臺銀退休優惠存款差額息無力清償等問題。

由於中央相關業務單位對此三案的研處意見，與地方政府的看法未盡一致，故幕僚工作小組乃建議將此議題委託學者專家進行可行性評估，以作為委員會討論之依據，此即為本研究案之緣起與目的。

二、 研究範圍

本研究的研究範圍為：

- (一) 臺南市許市長添財等二十一縣市首長連署建議，由中央發行三十年長期公債成立「舊制公教人員退撫基金」籌措地方退撫經費之可行性：分別就法制面及財政負擔面研析其可行性，如該項建議可行，其配套措施為何，如不可行，有無其他財源籌措方案。
- (二) 縣市政府建議，每年提撥一定比率稅收成立「地方財政重建基金」，建立輔導機制，協助縣市政府逐年償還債款（由屏東縣提案），或以中央發行一次公債方式，協助縣市政府彌平累計未償債務餘額之可行性（由台中縣提案）。

貳、 我國地方財政現況分析

一、 各縣市歲入歲出現況

根據表 2-1 可知，我國地方政府最近三年歲入歲出差短現象甚為普通。各縣市民國九十一年度歲入總數為 404,513 百萬元，歲出為 464,848 百萬元，收支差短為 60,335 百萬元；如加計臺北市與高雄市二者，歲入為 592,965 百萬元，歲出為 683,049 百萬元，收支差短為 90,084 百萬元。民國九十一年度所有縣市皆出現收支短絀，民國九十年度只有金門縣有收支剩餘，民國八十八下半年及八十九年度則除了金門縣與連江縣之外，各縣市皆為收支差短。

二、 各縣市歲入歲出差短、統籌分配款及補助款現況

根據表 2-2 可知，中央統籌分配稅款與補助款對地方歲入歲出差短的彌補貢獻甚為明顯。如扣除統籌分配稅款，民國九十一年各縣市收支差短將增加為 132,502 百萬元；如再扣除補助款，各縣市收支差短則上升為 294,447 百萬元。即使加計臺北市與高雄市二者，情況亦相似。這種情形同樣發生在民國九十年度與民國八十八下半年及八十九年度。

三、 各縣市基準財政收支差短、統籌分配稅款及補助款現況

根據表 2-3 可知，各縣市民國八十八下半年及八十九年度、九十年及九十一年度三年平均的基準財政收支差額總計為 1,598 億元。民國九十三年度的中央統籌分配稅款為 669 億元，若以前三年之平均差短代表各縣市九十三年度之「實際」差短估算數，可知即使以統籌分配稅款分配後，各縣市基準收支差短仍高達 929 億元。此外，民國九十三年中央給予地方的一般性補助款為 1,395 億元，其中包括基本收支差短補助 659 億元、優惠存款差額利息補助 115 億元

表2-1 各地方近三年來歲入、歲出結構情形表

單位：百萬元

年 度 縣 市	九十一年度					九十年年度					八十八年下半年及八十九年度				
	歲入合計	歲出合計	歲入歲出 餘(+)/短(-)	債務還本	債務還本	歲入合計	歲出合計	歲入歲出 餘(+)/短(-)	債務還本	債務還本	歲入合計	歲出合計	歲入歲出 餘(+)/短(-)	債務還本	債務還本
台北市	128,629	148,187	-19,558	5,000	5,000	126,621	149,746	-23,125	9,650	9,650	222,015	246,651	-24,636	13,331	13,331
高雄市	59,823	70,014	-10,191	3,622	3,622	52,100	62,280	-10,180	5,385	5,385	78,231	90,110	-11,879	5,170	5,170
台北縣	49,586	63,069	-13,483	801	801	56,844	67,359	-10,515	698	698	83,164	96,029	-12,865	192	192
宜蘭縣	12,335	14,220	-1,885	805	805	10,628	14,041	-3,413	680	680	12,652	16,992	-4,340	737	737
桃園縣	32,289	39,030	-6,741	501	501	21,721	32,549	-10,828	475	475	38,472	45,700	-7,228	495	495
新竹縣	11,596	15,677	-4,081	791	791	9,479	14,084	-4,605	592	592	12,738	16,838	-4,100	331	331
苗栗縣	16,156	18,364	-2,208	1,261	1,261	13,867	17,475	-3,608	722	722	17,677	21,627	-3,950	626	626
台中縣	29,718	33,233	-3,515	2,391	2,391	43,803	49,895	-6,092	3,252	3,252	31,171	40,896	-9,725	2,960	2,960
南投縣	21,280	22,758	-1,478	850	850	35,946	39,142	-3,196	619	619	24,619	28,325	-3,706	360	360
彰化縣	24,824	25,519	-695	1,008	1,008	26,196	30,624	-4,428	601	601	27,999	32,951	-4,952	612	612
雲林縣	15,673	19,058	-3,385	579	579	15,343	19,556	-4,213	700	700	20,133	24,825	-4,692	438	438
嘉義縣	16,041	18,132	-2,091	520	520	13,653	16,757	-3,104	296	296	20,639	21,579	-940	2,492	2,492
台南縣	22,236	26,519	-4,283	3,950	3,950	23,168	26,272	-3,104	295	295	25,454	33,266	-7,812	700	700
高雄縣	24,884	25,979	-1,095	1,665	1,665	21,004	25,155	-4,151	2,014	2,014	24,856	32,673	-7,817	2,215	2,215
屏東縣	21,835	25,187	-3,352	328	328	19,473	24,091	-4,618	731	731	21,974	27,250	-5,276	720	720
台東縣	9,956	11,204	-1,248	677	677	8,843	9,744	-901	447	447	10,623	12,527	-1,904	150	150
花蓮縣	11,155	12,193	-1,038	1,725	1,725	11,428	13,055	-1,627	424	424	11,471	14,768	-3,297	260	260
澎湖縣	6,357	6,981	-624	55	55	4,974	5,883	-909	64	64	7,649	8,206	-557	52	52
基隆市	13,410	14,921	-1,511	323	323	12,639	14,759	-2,120	229	229	15,844	18,267	-2,423	241	241
新竹市	11,031	14,312	-3,281	362	362	10,780	12,391	-1,611	501	501	12,787	15,091	-2,304	297	297
台中市	21,537	22,413	-876	98	98	22,369	23,280	-911	-	-	28,308	32,368	-4,060	0	0
嘉義市	7,980	8,660	-680	369	369	7,920	8,536	-616	289	289	8,785	10,491	-1,706	1,003	1,003
台南市	16,282	19,039	-2,757	2,801	2,801	15,327	19,300	-3,973	1,800	1,800	21,443	27,419	-5,976	2,001	2,001
金門縣	6,207	6,227	-20	-	-	8,336	7,074	1,262	2,125	2,125	10,980	6,741	4,239	188	188
連江縣	2,145	2,153	-8	-	-	2,155	2,239	-84	-	-	1,989	1,814	175	0	0
各縣市總合	404,513	464,848	-60,335	21,860	21,860	415,896	493,261	-77,365	17,554	17,554	491,427	586,643	-95,216	17,070	17,070
全國總合	592,965	683,049	-90,084	30,482	30,482	594,617	705,287	-110,670	32,589	32,589	791,673	923,404	-131,731	35,571	35,571

資料來源：財政部國庫署

表2-2 各地方近三年來歲入、歲出與統籌分配稅款及補助收入情形表

縣市	九十一年度					九十年年度					八十八年下半年及八十九年度				
	歲入歲出餘(+)-短(-)	統籌分配稅	補助款	歲入歲出餘細一統籌分配款(1)-(2)	歲入歲出餘細一統籌分配款一補助款(1)-(2)-(3)	歲入歲出餘(+)-短(-)	統籌分配稅	補助款	歲入歲出餘細一統籌分配款(1)-(2)	歲入歲出餘細一統籌分配款一補助款(1)-(2)-(3)	歲入歲出餘(+)-短(-)	統籌分配稅	補助款	歲入歲出餘細一統籌分配款(1)-(2)	歲入歲出餘細一統籌分配款一補助款(1)-(2)-(3)
台北市	-19,558	44,291	4,478	-63,949	-68,327	-23,125	44,960	1,502	-68,085	-69,587	-24,636	72,277	-	-96,913	-96,913
高雄市	-10,191	12,796	18,617	-22,987	-41,604	-10,180	15,494	7,298	-25,674	-32,972	-11,879	25,496	-	-37,375	-37,375
台北縣	-13,483	4,171	15,051	-17,654	-32,705	-10,515	2,181	21,661	-12,696	-34,357	-12,865	8,243	22,013	-21,108	-43,121
宜蘭縣	-1,885	2,600	6,276	-4,485	-10,761	-3,413	2,748	5,080	-6,161	-11,241	-4,340	4,533	3,920	-8,873	-12,793
桃園縣	-6,741	5,964	10,995	-12,705	-23,700	-10,828	2,022	5,358	-12,650	-18,208	-7,228	4,208	6,294	-11,436	-17,730
新竹縣	-4,081	2,848	4,719	-6,929	-11,648	-4,605	1,775	4,349	-6,380	-10,729	-4,100	2,855	3,679	-6,955	-10,634
苗栗縣	-2,208	2,834	9,124	-5,042	-14,166	-3,608	3,166	7,419	-6,774	-14,193	-3,950	5,153	6,932	-9,103	-16,035
台中縣	-3,515	4,639	14,051	-8,154	-22,205	-6,092	4,486	27,393	-10,578	-37,971	-9,725	6,690	10,331	-16,415	-26,746
南投縣	-1,478	7,561	10,451	-9,039	-19,490	-3,196	3,533	29,538	-6,729	-36,265	-3,706	6,077	14,480	-9,783	-24,263
彰化縣	-695	5,316	10,957	-6,011	-16,968	-4,428	5,359	13,766	-9,787	-23,553	-4,952	8,823	8,956	-13,775	-22,731
雲林縣	-3,385	3,697	7,793	-7,082	-14,875	-4,213	4,425	5,322	-8,638	-13,960	-4,692	8,129	6,920	-12,821	-19,741
嘉義縣	-2,091	4,380	8,559	-6,471	-15,030	-3,104	3,994	7,169	-7,098	-14,267	-940	7,858	6,459	-8,798	-15,257
台南縣	-4,283	4,311	10,319	-8,594	-18,913	-3,104	4,188	9,950	-7,292	-17,242	-7,812	6,122	9,171	-13,994	-23,105
高雄縣	-1,095	4,230	11,155	-5,325	-16,480	-4,151	3,839	9,062	-7,990	-17,052	-7,817	6,462	6,607	-14,279	-20,886
屏東縣	-3,352	5,295	11,098	-8,647	-19,735	-4,618	5,702	9,210	-10,320	-19,530	-5,276	10,112	5,953	-15,388	-21,341
台東縣	-1,248	2,364	6,042	-3,612	-9,654	-901	2,646	4,914	-3,547	-8,461	-1,904	5,087	3,712	-6,991	-10,703
花蓮縣	-1,038	2,625	6,217	-3,663	-9,880	-1,627	3,417	5,935	-5,044	-10,979	-3,297	6,688	1,455	-9,985	-11,440
澎湖縣	-624	1,453	4,268	-2,077	-6,345	-909	1,582	2,969	-2,491	-5,460	-557	2,850	3,925	-3,407	-7,332
基隆市	-1,511	2,182	6,265	-3,693	-9,958	-2,120	1,942	5,111	-4,062	-9,173	-2,423	2,067	4,218	-4,490	-8,708
新竹市	-3,281	877	3,817	-4,158	-7,975	-1,611	1,006	3,906	-2,617	-8,523	-2,304	662	2,788	-2,966	-5,754
台中市	-876	1,363	4,651	-2,239	-6,990	-911	900	6,384	-1,811	-8,195	-4,080	1,203	5,777	-5,263	-11,040
嘉義市	-680	1,157	3,394	-1,837	-5,231	-616	1,318	3,571	-1,934	-5,505	-1,706	1,057	2,932	-2,763	-5,695
台南市	-2,757	1,594	4,825	-4,351	-9,176	-3,973	1,259	4,643	-5,232	-9,875	-5,976	583	5,601	-6,559	-12,160
金門縣	-20	511	2,796	-531	-3,327	1,262	599	2,865	663	-2,202	4,239	1,432	2,469	2,807	338
連江縣	-8	185	1,791	-203	-1,994	-84	208	1,863	-292	-2,155	175	374	1,488	-199	-1,685
各縣市總合	-60,335	72,167	174,604	-132,502	-307,106	-77,365	62,285	197,436	-139,660	-337,096	-95,216	107,268	146,078	-202,484	-348,562
全國總合	-90,064	129,254	197,699	-219,338	-417,037	-110,670	122,749	206,236	-233,419	-439,655	-131,731	205,041	146,078	-336,772	-482,850

資料來源：審計部

單位：百萬元

表 2-3 九十三年度各縣市基準財政收支差額與統籌分配稅款及一般性補助款情況表

單位：億元

項目別 縣市別	基準財政需要額減基準財政收入額之差額			統籌分配稅款 合計分配數額 (5)	設算差額減統 籌分配稅款 6)=(4)-(5) (註 1)	基本財政收支 差額補助 (7)	優惠存款差額 利息補助 (8)	基本收支差短 補助與優惠存 款利息差額補 助合計數 (9)=(7)+(8)	設算差額減統 籌分配稅款、 基本收支差額 補助及優惠存 款利息差額補 助(10)=(6)-(9)	一般性補助款 (11) (註 2)	設算差額減統 籌分配稅款及 一般性補助款 (12)=(6)-(11)
	88 年下半 年及 89 年 度(1)	90 年度 (2)	91 年度 (3)								
總計	1370.34	1,696.31	1729.07	1598.57	669.23	929.34	115.29	775.16	154.18	1,395.87	-466.53
台北縣	122.77	175.30	188.23	160.43	82.45	77.98	10.84	62.89	15.09	134.50	-56.52
宜蘭縣	53.15	57.14	58.85	56.38	21.24	35.14	4.36	34.06	1.08	52.77	-17.63
桃園縣	52.39	106.05	111.67	90.04	47.13	42.91	8.26	38.06	4.85	74.66	-31.75
新竹縣	34.48	45.66	50.05	43.4	20.21	23.19	2.67	19.92	3.27	36.14	-12.95
苗栗縣	58.40	71.13	67.27	65.6	25.66	39.94	6.08	38.26	1.68	59.57	-19.63
台中縣	100.85	99.98	118.42	106.42	44.84	61.58	6.92	63.55	-1.97	102.98	-41.40
彰化縣	118.96	126.80	127.77	124.51	49.53	74.98	9.43	68.07	6.91	102.37	-27.39
南投縣	73.38	84.09	80.61	79.36	29.63	49.73	4.40	44.07	5.66	69.41	-19.68
雲林縣	76.43	88.04	89.83	84.77	39.81	44.96	5.93	45.49	-0.53	45.34	-0.38
嘉義縣	71.14	87.01	86.04	81.4	30.33	51.07	5.93	45.86	5.21	73.28	-22.21
台南縣	87.14	105.73	104.94	99.27	41.08	58.19	7.82	58.22	-0.03	100.03	-41.84
高雄縣	97.36	117.58	114.23	109.72	45.11	64.61	9.06	62.98	1.63	99.90	-35.29
屏東縣	102.58	117.51	130.50	116.86	43.12	73.74	7.23	65.34	8.40	106.00	-32.26
台東縣	54.20	57.57	65.06	58.95	21.29	37.66	2.18	28.60	9.06	48.97	-11.31
花蓮縣	55.60	66.31	66.80	62.91	23.25	39.66	3.25	34.84	4.82	57.35	-17.69
澎湖縣	29.88	32.67	33.76	32.1	11.55	20.55	1.25	21.55	-1.00	33.55	-13.00
基隆市	44.45	58.03	56.42	52.96	19.96	33.00	3.41	20.06	12.94	49.93	-16.93
新竹市	14.19	26.85	31.02	24.02	13.64	10.38	2.77	2.77	7.71	21.66	-11.28
台中市	36.93	51.04	28.00	38.67	21.15	17.52	5.91	5.91	11.61	35.17	-17.65
嘉義市	25.87	32.94	32.93	30.58	11.98	18.60	2.82	8.29	10.31	27.69	-9.09
台南市	45.62	66.85	67.58	60.02	24.95	35.07	4.81	6.31	28.76	34.59	0.48
金門縣	10.17	17.21	19.16	15.51	5.67	9.84	-	-	-	-	-
連江縣	4.25	4.82	4.90	4.69	1.7	2.99	-	-	-	-	-

資料來源：財政部國庫署。

註：1. 以 88 年下半年及 89 年度、90 年度及 91 年度等三年之平均數代表 93 年度之基準財政需要額減基準財政收入差額設算數
2. 93 年度一般補助款包括基本財政收支差短、優惠存款差額利息、社會福利、教育設施、基本設施及校地徵收等。

及其他社會福利、教育設施、基本設施、校地徵收等之補助款 621 億元。根據表 2-3 之計算，即使再加計基本財政收支差短補助與優惠存款差額利息補助二項，各縣市的基準收支差短仍有 154 億元。其中，只有臺中縣、雲林縣、臺南縣及澎湖縣等四縣市的基準財政收支有剩餘。但如果將所有一般性補助款一併計入，則幾乎所有縣市的基準收支差短皆可補足。

四、 各縣市舉債額度與歲出現況

由於財政狀況不佳、收支失衡，各縣市對債務的依存度乃愈來愈高。根據表 2-4 可知，民國八十八下半年及八十九年度債務依存度超過 10% 者，僅臺南縣（10.24%）與屏東縣（11.72%）二者，但至九十年年度，超過 10% 的縣市便增加至四個，包括新竹縣（10.27%）、彰化縣（10.20%）、澎湖縣（13.94%）及臺中市（10.12%）等。民國九十一年度各縣市中，債務依存度超過 10% 者增加至八個（桃園縣、宜蘭縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、澎湖縣、新竹市及臺南市）；民國九十二年年度則已有高達十四個縣市債務依存度超過 10% 以上。由此可知，我國地方縣市財政惡化之程度。

五、 各級政府公共債務現況

根據表 2-5 可知，截至民國九十二年度，我國各級政府債務累計未償餘額為 36,570 億元，其中中央政府為 32,086 億元，地方政府合計為 4,483 億元，各縣市則為 1,726 億元。由於公共債務法對政府舉債額度與未償債務餘額皆有上限規範，目前各級政府舉借情況雖然尚未逾越法律規定，但各級政府合計之未償債務餘額占前三年度 GNP 平均數之比率已高達 37.18%，距離上限 48% 僅餘 10.82%。其中，中央政府部分剩 7.32%，地方政府剩 3.44%，包括臺北市剩 1.88%，高雄市剩 0.84%，以及縣市政府剩 0.24%。因此可知，各級政府法定債務增加空間皆已面臨到極大的約制。

表2-4 近四年各縣市年度舉借情形表

年度	88年下半年及89年度			90年度			91年度			92年度		
	當年度舉 債額度 (1)	歲出總額 (2)	債務依存 度 (3)=(1)/(2)	當年度舉 債額度 (4)	歲出總額 (5)	債務依存 度 (6)=(4)/(5)	當年度舉 債額度 (7)	歲出總額 (8)	債務依存 度 (9)=(7)/(8)	當年度舉 債額度 (10)	歲出總額 (11)	債務依存度 (12)=(10)/(11)
台北縣	36.08	1,098.07	3.29%	0.00	734.52	0.00%	0.00	681.33	0.00%	107.60	896.69	12.00%
宜蘭縣	6.97	194.40	3.59%	1.91	159.89	1.19%	21.77	159.16	13.68%	17.94	143.77	12.48%
桃園縣	52.98	552.17	9.59%	30.38	372.70	8.15%	59.95	435.32	13.77%	47.63	416.16	11.45%
新竹縣	7.10	195.07	3.64%	17.06	166.07	10.27%	9.98	180.44	5.53%	25.80	172.14	14.99%
苗栗縣	10.99	254.04	4.33%	11.31	204.53	5.53%	1.66	211.07	0.79%	24.43	202.56	12.06%
台中縣	25.48	493.47	5.16%	9.21	539.71	1.71%	0.00	382.10	0.00%	15.15	378.75	4.00%
南投縣	15.21	199.30	7.63%	8.85	435.81	2.03%	8.92	264.90	3.37%	17.33	160.62	10.79%
彰化縣	7.93	376.00	2.11%	36.43	357.23	10.20%	0.00	285.75	0.00%	25.71	311.81	8.25%
雲林縣	22.38	328.62	6.81%	14.49	229.55	6.31%	23.91	214.82	11.13%	29.70	224.52	13.23%
嘉義縣	0.00	338.22	0.00%	0.00	222.16	0.00%	23.04	188.78	12.20%	11.00	162.66	6.76%
台南縣	38.15	372.63	10.24%	0.00	285.07	0.00%	1.09	296.30	0.37%	23.55	308.40	7.64%
高雄縣	30.35	408.93	7.42%	0.00	307.89	0.00%	10.95	296.29	3.70%	45.34	315.18	14.39%
屏東縣	38.80	331.15	11.72%	0.00	263.21	0.00%	32.55	272.37	11.95%	22.24	263.24	8.45%
台東縣	0.00	147.25	0.00%	1.50	95.74	1.57%	6.66	102.68	6.49%	15.01	121.72	12.33%
花蓮縣	11.80	147.78	7.98%	0.65	143.12	0.45%	0.00	133.33	0.00%	18.42	143.32	12.85%
澎湖縣	6.47	97.44	6.64%	9.70	69.57	13.94%	9.71	81.76	11.88%	9.00	77.23	11.65%
基隆市	4.65	213.84	2.17%	9.37	155.54	6.02%	10.08	173.43	5.81%	17.35	163.42	10.62%
新竹市	14.06	169.27	8.31%	7.13	141.95	5.02%	22.80	162.53	14.03%	23.67	158.32	14.95%
台中市	15.57	380.94	4.09%	25.97	256.59	10.12%	9.20	250.11	3.68%	27.09	286.01	9.47%
嘉義市	2.61	149.00	1.75%	2.05	119.68	1.71%	9.23	112.86	8.18%	5.78	98.65	5.86%
台南市	10.34	309.03	3.35%	0.00	204.58	0.00%	21.00	200.55	10.47%	29.46	216.92	13.58%
金門縣	1.12	78.53	1.43%	0.87	52.94	1.64%	0.00	68.89	0.00%	0.00	75.87	0.00%
連江縣	0.00	21.09	0.00%	0.00	13.23	0.00%	0.39	21.88	1.78%	1.94	23.12	8.39%

註:88下及89年度、90年度之當年度舉債額度依91年修正之公共債務法規定調整。

資料來源：財政部國庫署

表2-5 各級政府公共債務統計表

單位：億元

年度	政府別	常年度舉債額 (1)	債務累計未償餘額 (2)	歲出總額 I (3)	歲出總額 II (3)	舉債額度／歲出總額 I (%)			未償餘額／歲出總額 II (%)			未償餘額／前三年度GNP平均數 (%)		
						預算數 (5)= (1)/(3)	法定比率 (6)	超限或未超 限比率 (7)=(6)-5	預算數 (8)= (2)/(4)	法定比率 (9)	超限或未超 限比率 (10)= (9)-(8)	預算數 (11)= (2)/註1	法定比率 (12)	超限或未超限 比率 (13)= (12)-(11)
92年度 預算數	各級政府合計	3359.01	36570.49	25276.49	--	--	--	--	--	--	--	37.18%	48.00%	10.82%
	中央政府	2499.46	32086.72	16341.00	--	--	14.93%	15.00%	0.07%	--	--	32.68%	40.00%	7.32%
	地方政府合計	919.55	4483.77	8934.60	--	--	10.29%	15.00%	4.71%	--	--	4.56%	8.00%	3.44%
	台北市政府	222.21	1689.17	1643.16	--	--	13.52%	15.00%	1.48%	--	--	1.72%	3.60%	1.88%
	高雄市政府	100.74	946.61	737.42	--	--	13.66%	15.00%	1.34%	--	--	0.96%	1.80%	0.84%
	縣市政府小計	560.19	1726.85	5232.99	6627.76	--	10.71%	--	--	26.05%	--	1.76%	2.00%	0.24%
	台灣省	658.25	1724.81	5133.94	6510.01	10.87%	15.00%	4.13%	26.50%	45.00%	18.50%	1.75%	--	--
	台北縣	107.80	200.25	896.69	1084.73	12.00%	15.00%	3.00%	28.92%	45.00%	16.08%	0.00%	--	--
	宜蘭縣	17.91	88.51	143.77	173.42	12.48%	15.00%	2.52%	36.62%	45.00%	8.38%	0.06%	--	--
	桃園縣	47.63	180.93	416.16	479.45	11.45%	15.00%	3.55%	37.74%	45.00%	7.26%	0.18%	--	--
	新竹縣	25.80	67.62	172.14	199.00	14.99%	15.00%	0.01%	33.86%	45.00%	11.14%	0.07%	--	--
	苗栗縣	24.43	68.87	202.56	263.49	12.06%	15.00%	2.94%	26.14%	45.00%	18.86%	0.07%	--	--
	台中縣	15.15	95.00	378.75	570.39	4.00%	15.00%	11.00%	16.76%	45.00%	28.24%	0.10%	--	--
	南投縣	17.99	54.56	160.62	309.65	10.79%	15.00%	4.21%	17.62%	45.00%	27.38%	0.06%	--	--
	彰化縣	25.71	75.28	811.81	387.71	8.25%	15.00%	6.75%	20.47%	45.00%	24.53%	0.08%	--	--
	雲林縣	29.70	70.14	224.52	323.99	13.23%	15.00%	1.77%	21.65%	45.00%	23.35%	0.07%	--	--
	嘉義縣	11.00	55.53	162.66	261.54	6.76%	15.00%	8.24%	21.23%	45.00%	23.77%	0.06%	--	--
	台南縣	28.55	107.94	308.40	351.59	7.64%	15.00%	7.36%	30.70%	45.00%	14.30%	0.11%	--	--
	高雄縣	45.34	114.84	315.18	367.48	14.39%	15.00%	0.61%	31.25%	45.00%	13.75%	0.12%	--	--
	屏東縣	21.36	101.77	236.48	321.86	9.03%	15.00%	5.97%	31.62%	45.00%	13.38%	0.10%	--	--
	台東縣	14.94	17.75	101.18	114.81	14.77%	15.00%	0.23%	15.46%	45.00%	29.54%	0.02%	--	--
	花蓮縣	18.42	32.62	125.42	160.56	14.69%	15.00%	0.31%	20.25%	45.00%	24.75%	0.03%	--	--
	澎湖縣	9.00	9.71	77.23	94.00	11.65%	15.00%	3.35%	10.26%	45.00%	34.74%	0.01%	--	--
	基隆市	17.35	43.37	163.42	193.03	10.62%	15.00%	4.38%	22.47%	45.00%	22.53%	0.04%	--	--
	新竹市	23.67	73.79	158.32	198.03	14.95%	15.00%	0.05%	37.26%	45.00%	7.74%	0.08%	--	--
	台中市	27.09	95.95	286.01	316.44	9.47%	15.00%	5.53%	20.65%	45.00%	24.35%	0.07%	--	--
	嘉義市	6.78	29.39	98.65	159.44	5.86%	15.00%	9.14%	18.43%	45.00%	26.57%	0.03%	--	--
	台南市	29.46	97.22	100.99	246.12	15.19%	15.00%	-0.19%	39.18%	45.00%	5.82%	0.10%	--	--
	福建省	1.94	1.94	98.99	117.75	1.96%	15.00%	13.04%	1.65%	45.00%	43.35%	0.00%	--	--
	金門縣	0.00	0.00	75.87	94.63	0.00%	15.00%	15.00%	0.00%	45.00%	45.00%	0.00%	--	--
連江縣	1.04	1.94	23.12	23.12	8.39%	15.00%	6.61%	8.39%	45.00%	36.61%	0.00%	--	--	
92年 1月 實際數	各級政府合計	2619.70	34004.19	25276.49	--	--	--	--	--	--	--	34.58%	48.00%	13.42%
	中央政府	2125.00	30263.53	16431.99	--	--	13.00%	15.00%	2.00%	--	--	30.77%	40.00%	9.23%
	地方政府合計	494.70	3741.26	6934.50	--	--	5.54%	15.00%	9.46%	--	--	3.80%	8.00%	4.20%
	台北市政府	91.13	1375.09	1648.10	--	--	5.55%	15.00%	9.45%	--	--	1.40%	3.60%	2.20%
	高雄市政府	100.74	945.07	787.42	--	--	13.66%	15.00%	1.34%	--	--	0.96%	1.80%	0.84%
	縣市政府小計	300.29	1334.84	52323.93	6627.76	--	5.74%	--	--	20.14%	--	1.36%	2.00%	0.64%
	台灣省	300.29	1334.84	5188.94	6510.01	5.85%	15.00%	9.15%	20.50%	45.00%	24.50%	1.36%	--	--
	台北縣	66.75	198.66	896.60	1034.73	7.44%	15.00%	7.56%	19.20%	45.00%	25.80%	0.20%	--	--
	宜蘭縣	15.44	58.06	143.77	173.42	10.74%	15.00%	4.26%	32.33%	45.00%	12.67%	0.00%	--	--
	桃園縣	28.70	162.00	416.16	479.45	6.90%	15.00%	8.10%	33.79%	45.00%	11.21%	0.16%	--	--
	新竹縣	25.80	67.62	172.14	199.68	14.99%	15.00%	0.01%	33.86%	45.00%	11.14%	0.07%	--	--
	苗栗縣	20.64	65.08	202.50	263.49	10.19%	15.00%	4.81%	24.70%	45.00%	20.30%	0.07%	--	--
	台中縣	17.08	94.51	378.75	570.39	4.51%	15.00%	10.49%	16.57%	45.00%	28.43%	0.10%	--	--
	南投縣	23.56	60.39	160.62	300.65	14.67%	15.00%	0.33%	19.50%	45.00%	25.50%	0.06%	--	--
	彰化縣	7.18	56.60	311.81	367.71	2.30%	15.00%	12.70%	15.39%	45.00%	29.61%	0.06%	--	--
	雲林縣	20.39	60.84	224.52	329.99	9.08%	15.00%	5.92%	18.78%	45.00%	26.22%	0.06%	--	--
	嘉義縣	14.94	58.88	162.66	261.54	9.18%	15.00%	5.82%	21.74%	45.00%	23.26%	0.08%	--	--
	台南縣	0.00	79.76	308.40	351.59	0.00%	15.00%	15.00%	22.69%	45.00%	22.31%	0.08%	--	--
	高雄縣	2.96	67.18	315.18	367.48	0.94%	15.00%	14.06%	18.28%	45.00%	26.72%	0.07%	--	--
	屏東縣	9.79	88.93	236.40	321.86	4.14%	15.00%	10.86%	27.63%	45.00%	17.37%	0.09%	--	--
	台東縣	4.19	7.00	101.18	114.81	4.14%	15.00%	10.86%	6.10%	45.00%	38.90%	0.01%	--	--
	花蓮縣	15.40	29.50	125.42	160.66	12.28%	15.00%	2.72%	18.37%	45.00%	26.63%	0.03%	--	--
	澎湖縣	0.00	0.31	77.23	94.60	0.00%	15.00%	15.00%	0.33%	45.00%	44.67%	0.00%	--	--
	基隆市	1.73	25.48	168.42	193.03	1.09%	15.00%	13.91%	13.19%	45.00%	31.81%	0.03%	--	--
	新竹市	6.47	32.94	158.32	198.03	4.09%	15.00%	10.91%	16.63%	45.00%	28.37%	0.03%	--	--
	台中市	0.42	22.60	286.01	316.44	0.15%	15.00%	14.85%	7.14%	45.00%	37.86%	0.02%	--	--
	嘉義市	0.00	13.93	98.65	159.44	0.00%	15.00%	15.00%	8.74%	45.00%	36.26%	0.01%	--	--
	台南市	18.85	88.61	193.99	248.12	9.72%	15.00%	5.28%	35.71%	45.00%	9.29%	0.09%	--	--
	福建省	0.00	0.00	98.99	117.75	0.00%	15.00%	15.00%	0.00%	45.00%	45.00%	0.00%	--	--
	金門縣	0.00	0.00	75.87	94.63	0.00%	15.00%	15.00%	0.00%	45.00%	45.00%	0.00%	--	--
連江縣	0.00	0.00	23.12	23.12	0.00%	15.00%	15.00%	0.00%	45.00%	45.00%	0.00%	--	--	

資料來源：財政部國庫署

- 註：1. 92年度前三年度之GNP平均數為98,348.12億元(按行政院主計處國民所得統計季報92年11月份資料)
 2. 債務累計未償餘額：依公共債務法規定，係指中央及地方政府在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借一年以上公共債務未償餘額，但不包括其所舉借自償性公共債務。
 3. 歲出總額 II：包含當年度總預算及特別預算歲出總額與以前年總預算及特別預算歲出保留數。
 4. 截至92年度11月底止，中央政府及各級政府計未償餘額預算數分爲31,836.72億元及36,305.31億元，加計92年度第二次追加預算爲250億元，中央政府及各級政府分別爲82,086億元、555.91億元。

參、 籌措舊制公教退撫經費及償債財源地方提案之內容與分析

一、 地方提案之內容介紹

(一) 方案一之說明

1. 案由：中央以一次發行公債方式，協助地方彌平縣市政府累計債務未償餘額（如公債本息攤還，由中央負擔六成，餘四成由地方政府自行負擔）。
2. 說明：為徹底解決地方財政困境，建請由中央以發行一次公債方式，彌平縣市政府累計未償債務餘額，至有關應攤還之公債本息，建議由中央負擔六成，各縣市政府自行負擔四成辦理，以徹底改善縣市政府財政結構，解救縣市政府燃眉之急外，並利用吸收民間游資，轉作公共建設使用，助益總體經濟復甦。
3. 圖示：如圖 3-1。

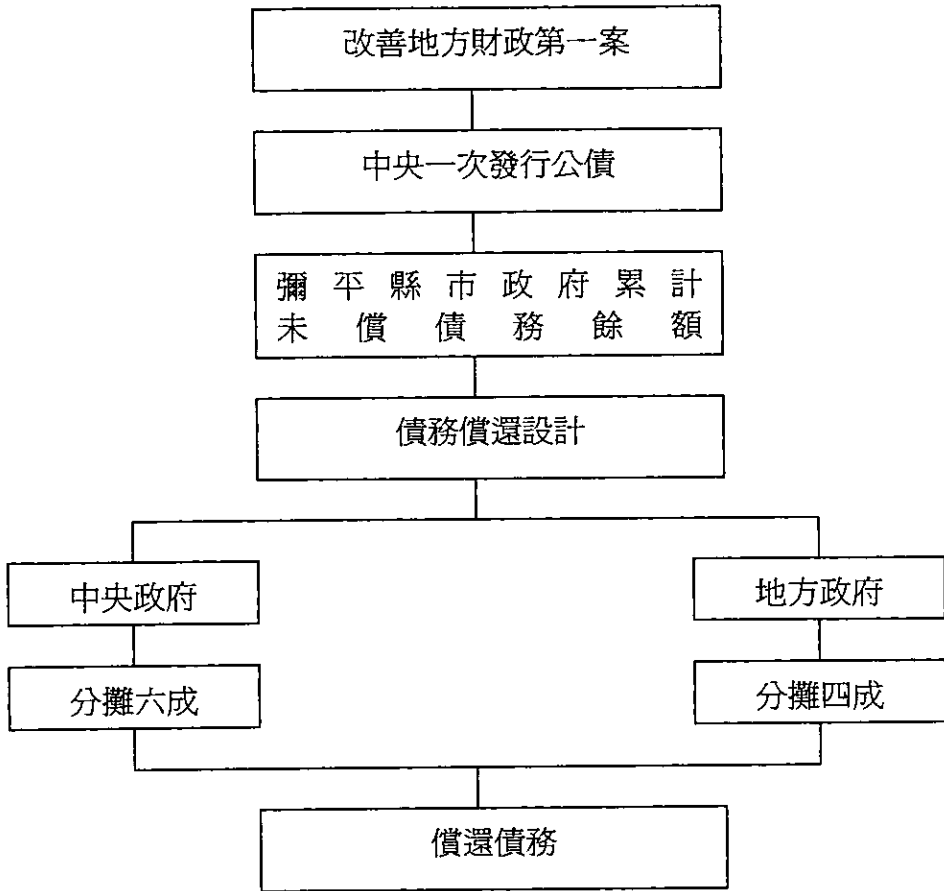


圖 3-1 改善地方財政提案一之內容

(二) 方案二之說明

1. 案由：財政重建基金，建立輔導機制，每年提撥定額比率稅收，協助地方逐年償還債款，降低財政赤字。
2. 說明：建請成立地方財政重建基金，建立輔導機制，每年提撥定額比率稅收，在一定條件規範下，協助地方逐年償還債款，降低財政赤字，穩定地方財政基石。
3. 圖示：如圖 3-2。

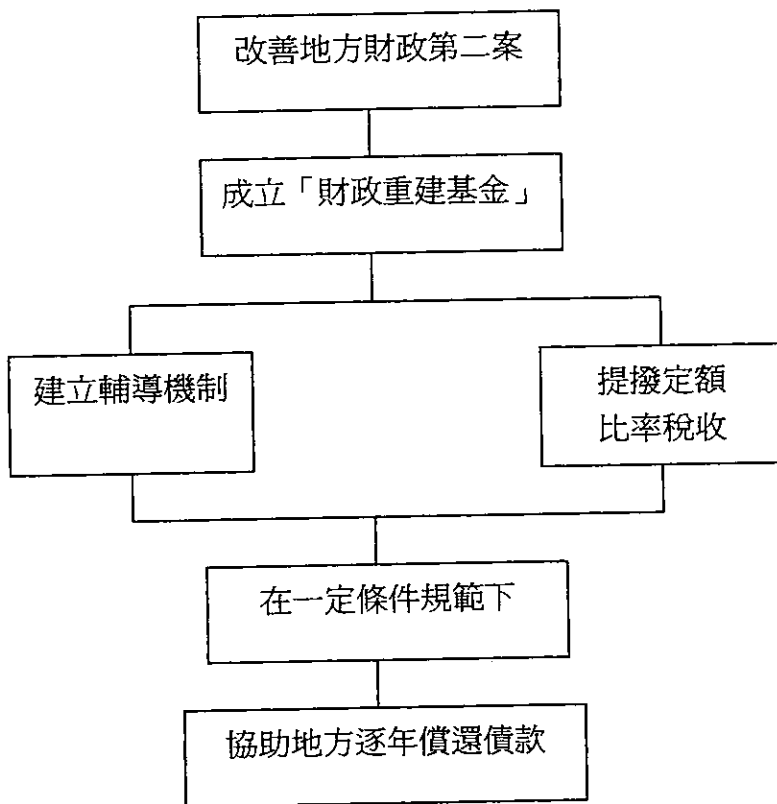


圖 3-2 改善地方財政提案二之內容

(三) 方案三之說明

1. 案由：成立「舊制公教人員退撫基金」解決舊制公教人員退撫金之鉅額差短所衍生難以依法順利退休、積欠臺銀退休優惠存款差額息無力清償等問題。
2. 說明：為解決舊制公教人員退撫金之鉅額差短所衍生難以依法順利退休、積欠臺銀退休優惠存款差額息無力清償等問題，建請行政院成立「舊制公教人員退撫基金」，以由中央先以發行三十年長期公債等方式籌足各縣市政府所需退休資金（含退休金、補償金、優惠存款差額息等），再由中央與地方政府逐年依應攤債務本息按六成：四成比率繳入基金作為償債財源。
3. 圖示：如圖 3-3、圖 3-4 及圖 3-5。

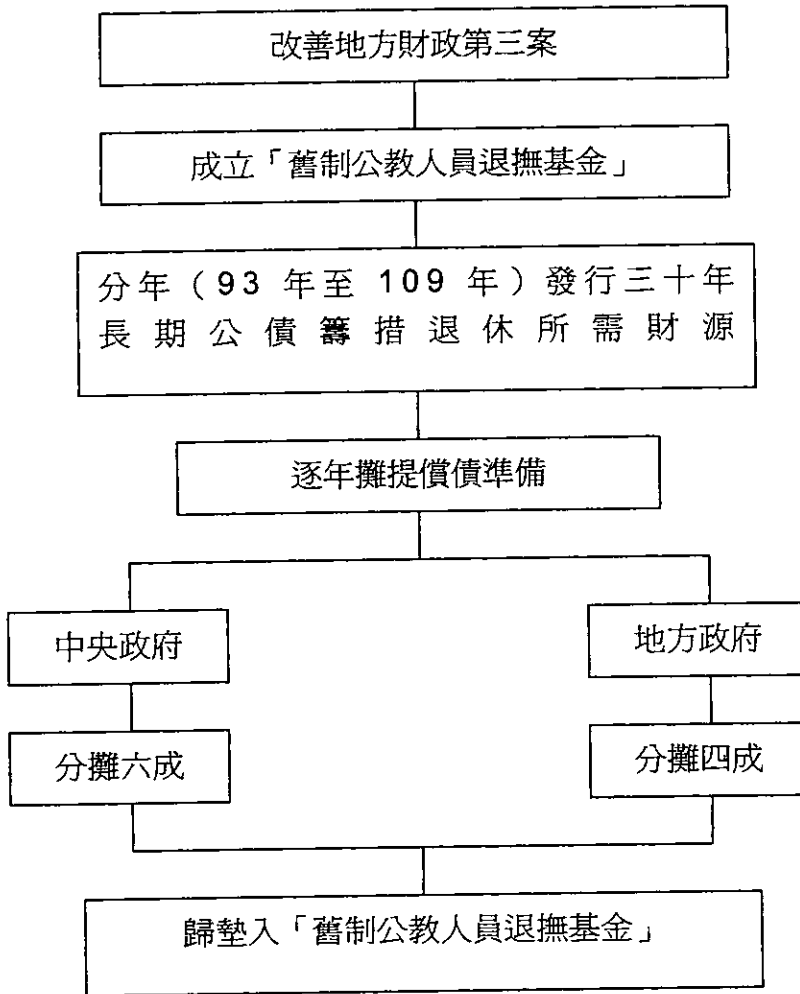


圖 3-3 改善地方財政提案三之內容

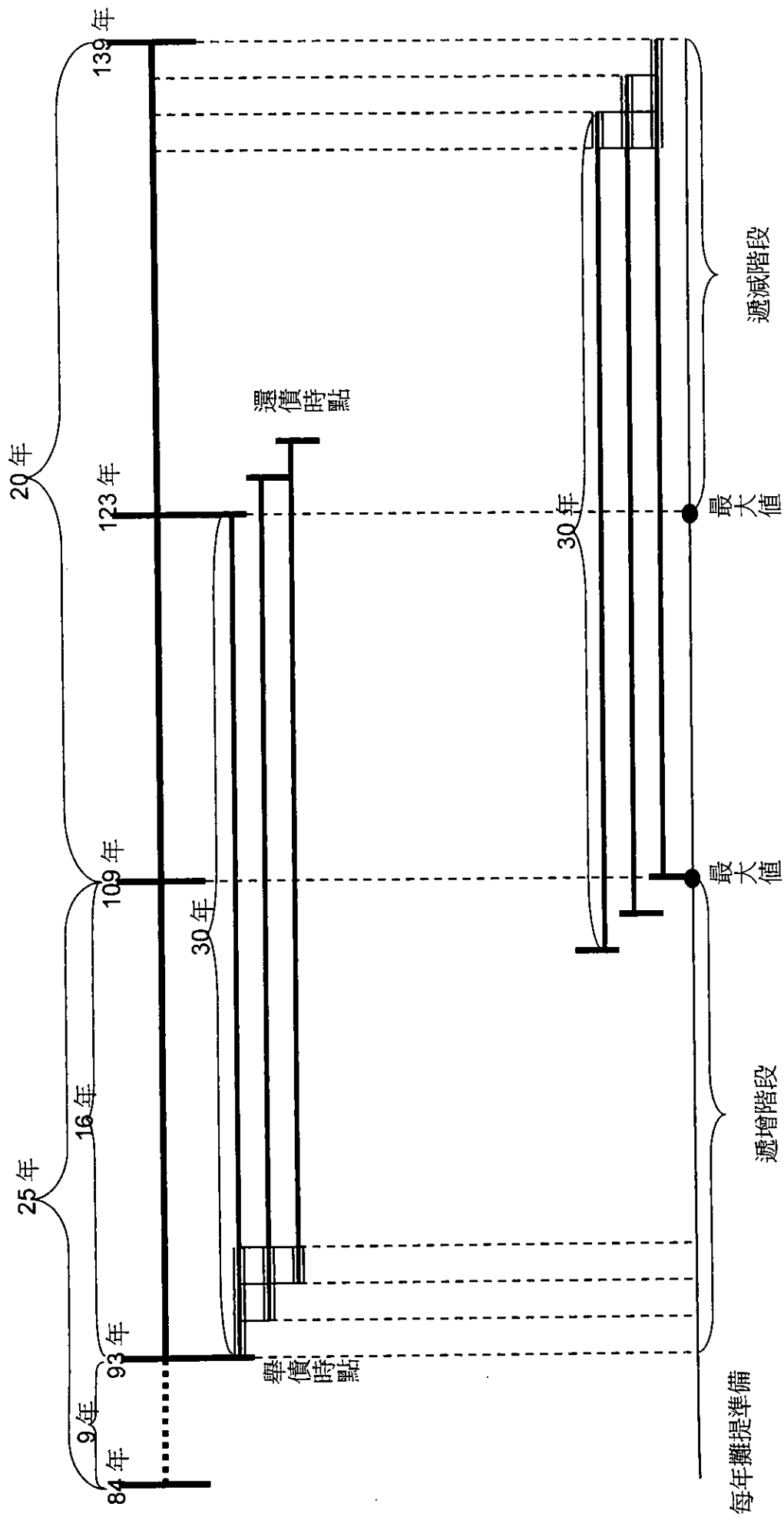


圖 3-4 改善地方財政提案三之舉債方式圖解說明

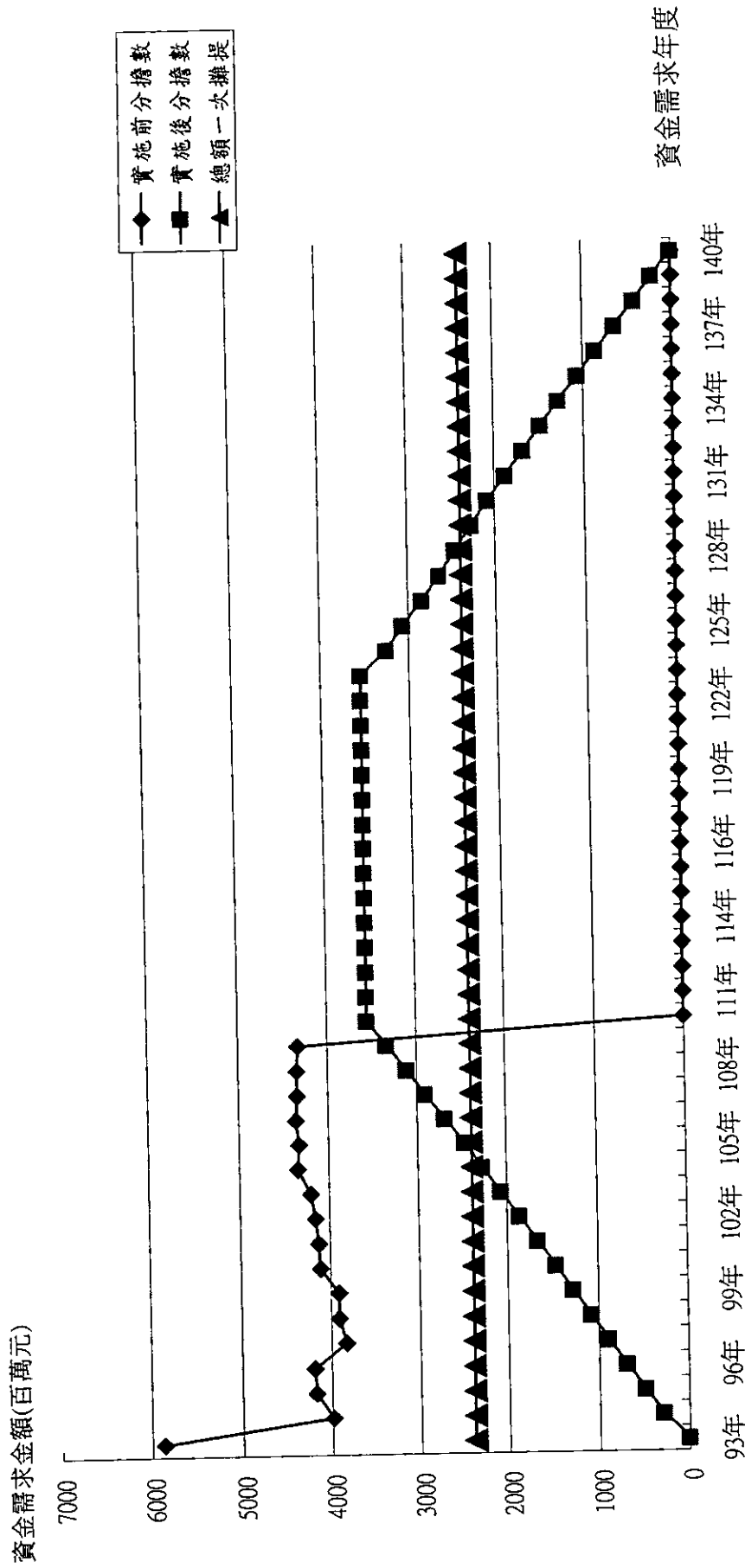


圖 3-5 改善地方財政提案三資金需求比較之圖解說明

4. 數據：

A. 以臺南市為例

a. 以一次退休金為計算

根據表 3-1 可知，從 93 年至 109 年政府原應籌措之舊制退撫經費需求數為 724.72 億元，若採三十年公債分攤方式，同期間資金需求數為 285.17 億元，減少 439.55 億元。其減少數係往後分攤至 110 年至 139 年期間負擔。

其中，有關從 93 年至 109 年間之舊制退撫經費實際需求估算乃根據表 3-2 所計算。至於若依此方案舉債分三十年攤還本息，93 年至 109 年期間之資金攤提需求估計，則示如表 3-4 及表 3-5。

b. 以月退休金為計算基礎

表 3-3 估算 93 年至 109 年舊制退撫經費實際資金需求為 763.29 億元；表 3-6 及表 3-7 則估算依此方案舉債分三十年攤還本息，同期間資金攤提之需求數為 265.18 億元。

c. 不同年期資金需求之比較

公債如果以 30 年期、25 年期，以及 20 年期三種時間發行，台南市從 93 年至 109 年舊制退撫經費應分攤之資金，一次退部分分別為 295 億元、332 億元、388 億元；月退部分則分別為 282 億元、318 億元及 372 億元。就台南市應籌資金而言，公債發行時間愈長，市府 93 年至 109 年的財政負擔壓力愈小。（見表 3-8）。此外，若將各期舉債以年金方式平均攤提，一次退休金部分，30 年期公債每年攤提為 23.9 億元，25 年期為 25.1 億元及 20 年期為 26.7 億元；月退休金部份，30 年期公債每年攤提為 25.1 億元，25 年期為 26.4 億元，20 年期為 28.2 億元（見表 3-9 與表 3-10）。

表3-1 台南市93-109年舊制退撫基金發行30年公債前後政府分擔經費比較表（以一次退休金為例）

單位：百萬元

資金需求年度	93年	94年	95年	96年	97年	98年	98年	99年	100年	101年	102年	103年	104年	105年	106年	107年	108年	109年	小計 (1)	110年	111年	112年	113年	114年	115年	116年
實施前分擔數	5,872	3,980	4,170	4,189	3,834	3,911	3,908	4,101	4,119	4,158	4,199	4,333	4,322	4,358	4,348	4,339	4,325	4,325	72,472	-	-	-	-	-	-	-
實施後分擔數	-	287	482	685	890	1,077	1,288	1,459	1,659	1,860	2,063	2,268	2,480	2,691	2,904	3,116	3,328	3,539	28,517	3,539	3,539	3,539	3,539	3,539	3,539	3,539
比較	5,872	3,703	3,688	3,504	2,944	2,834	2,640	2,642	2,460	2,288	2,138	2,065	1,842	1,685	1,442	1,223	987	43,955	3,539	3,539	3,539	3,539	3,539	3,539	3,539	3,539

資金需求年度	117年	118年	119年	120年	121年	122年	123年	124年	125年	126年	127年	128年	129年	130年	131年	132年	133年	134年	小計 (2)	135年	136年	137年	138年	139年	合計	
實施前分擔數	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	72,472
實施後分擔數	3,539	3,539	3,539	3,539	3,539	3,539	3,539	3,252	3,057	2,854	2,648	2,462	2,080	2,080	1,880	1,679	1,476	1,271	1,059	848	635	423	211	77,462	105,979	
比較	3,539	3,539	3,539	3,539	3,539	3,539	3,539	3,252	3,057	2,854	2,648	2,462	2,080	2,080	1,880	1,679	1,476	1,271	1,059	848	635	423	211	77,462	33,507	

- 備註
- 1.本表資料比較顯示，93-109年政府應籌措之舊制退撫基金需求數為724.72億元，若採30年公債分攤方式，同期資金需求數為285.17億元，應籌措之資金減少439.55億元，其減少數係分攤至110-139年負擔，亦即減少數可用以彌補每年歲入出短差，改善財政；或作為擴大公共投資之用，以促進經濟發展。
 - 2.本表係以台南市公教人員全數採一次退休方式辦理為例，每年度應負擔數（還本付息）至民國110年達到高峰，但至124年開始逐年下降，139年時全數清償完畢。
 - 3.假設通貨膨脹率與利率均為年率3%，則實施後各年分擔數最少為民國139年僅需2.11億元，折現後為0.52億元，最多(高峰期)為民國110年需款35.39億元，折現後為21.41億元，均遠低於現在每年應編列之退休金額度。

資料來源：台南市政府財政局

表3-3 台南市政府暨所屬各機關學校現今與未來退休給與潛藏負債推估表（以月退休金為例）

項	別	備	109年深遠退休負債表（單位）																	總
			93年	94年	95年	96年	97年	98年	99年	100年	101年	102年	103年	104年	105年	106年	107年	108年	109年	
93年	250	62	742,575,243	544,541,788	544,541,788	544,541,788	544,541,788	544,541,788	544,541,788	544,541,788	544,541,788	544,541,788	544,541,788	544,541,788	544,541,788	544,541,788	544,541,788	544,541,788	544,541,788	9,455,243,854
94年	228	472	700	508,939,868	508,939,868	508,939,868	508,939,868	508,939,868	508,939,868	508,939,868	508,939,868	508,939,868	508,939,868	508,939,868	508,939,868	508,939,868	508,939,868	508,939,868	508,939,868	8,278,387,001
95年	303	387	700	600,745,106	489,009,493	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	7,431,341,228
96年	409	224	633		489,009,493	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	406,405,317	5,773,078,808
97年	184	165	359		219,666,921	219,666,921	219,666,921	219,666,921	219,666,921	219,666,921	219,666,921	219,666,921	219,666,921	219,666,921	219,666,921	219,666,921	219,666,921	219,666,921	219,666,921	2,714,121,227
98年	172	169	341			190,791,321	190,791,321	190,791,321	190,791,321	190,791,321	190,791,321	190,791,321	190,791,321	190,791,321	190,791,321	190,791,321	190,791,321	190,791,321	190,791,321	2,319,391,455
99年	152	124	276			152,124,276	152,124,276	152,124,276	152,124,276	152,124,276	152,124,276	152,124,276	152,124,276	152,124,276	152,124,276	152,124,276	152,124,276	152,124,276	152,124,276	1,807,791,651
100年	219	162	381			162,381,162	162,381,162	162,381,162	162,381,162	162,381,162	162,381,162	162,381,162	162,381,162	162,381,162	162,381,162	162,381,162	162,381,162	162,381,162	162,381,162	1,899,485,760
101年	180	140	330			140,330,140	140,330,140	140,330,140	140,330,140	140,330,140	140,330,140	140,330,140	140,330,140	140,330,140	140,330,140	140,330,140	140,330,140	140,330,140	140,330,140	1,352,101,722
102年	164	144	308			144,308,144	144,308,144	144,308,144	144,308,144	144,308,144	144,308,144	144,308,144	144,308,144	144,308,144	144,308,144	144,308,144	144,308,144	144,308,144	144,308,144	1,034,746,332
103年	203	111	314			111,314,203	111,314,203	111,314,203	111,314,203	111,314,203	111,314,203	111,314,203	111,314,203	111,314,203	111,314,203	111,314,203	111,314,203	111,314,203	111,314,203	808,609,038
104年	245	199	445			199,445,245	199,445,245	199,445,245	199,445,245	199,445,245	199,445,245	199,445,245	199,445,245	199,445,245	199,445,245	199,445,245	199,445,245	199,445,245	199,445,245	897,267,195
105年	216	144	350			144,350,216	144,350,216	144,350,216	144,350,216	144,350,216	144,350,216	144,350,216	144,350,216	144,350,216	144,350,216	144,350,216	144,350,216	144,350,216	144,350,216	537,042,760
106年	182	184	376			184,376,182	184,376,182	184,376,182	184,376,182	184,376,182	184,376,182	184,376,182	184,376,182	184,376,182	184,376,182	184,376,182	184,376,182	184,376,182	184,376,182	399,037,652
107年	134	180	314			180,314,134	180,314,134	180,314,134	180,314,134	180,314,134	180,314,134	180,314,134	180,314,134	180,314,134	180,314,134	180,314,134	180,314,134	180,314,134	180,314,134	209,860,435
108年	162	126	288			126,288,162	126,288,162	126,288,162	126,288,162	126,288,162	126,288,162	126,288,162	126,288,162	126,288,162	126,288,162	126,288,162	126,288,162	126,288,162	126,288,162	98,380,939
109年	104	129	233			129,233,104	129,233,104	129,233,104	129,233,104	129,233,104	129,233,104	129,233,104	129,233,104	129,233,104	129,233,104	129,233,104	129,233,104	129,233,104	129,233,104	23,831,638
合計	3536	3536	3536			3,536,3536	3,536,3536	3,536,3536	3,536,3536	3,536,3536	3,536,3536	3,536,3536	3,536,3536	3,536,3536	3,536,3536	3,536,3536	3,536,3536	3,536,3536	3,536,3536	44,897,680,537
退休人員每月繳費（九十年以前）																				18,046,588,903
深遠預備金及公積金撥充																				15,386,417,725
政府撥款																				31,432,016,628
合計																				76,329,897,165
合計																				76,329,897,165

資料來源：台南市財政局

表3-4 台南市93--109年資金需求分30年攤還平均每年攤還本息分析表（以一次退休金為例）

年度	資金需求數	首年利息	末年利息	總利息	本息和/年
93年	5,872,133,736	176,164,012	5,872,134	2,730,542,187	286,755,864
94年	3,990,164,899	119,704,947	3,990,165	1,855,426,678	194,853,053
95年	4,169,973,214	125,099,196	4,169,973	1,939,037,545	203,633,692
96年	4,189,447,174	125,683,415	4,189,447	1,948,092,936	204,584,670
97年	3,834,212,894	115,026,387	3,834,213	1,782,908,996	187,237,396
98年	3,911,101,669	117,333,050	3,911,102	1,818,662,276	190,992,132
99年	3,907,872,244	117,236,167	3,907,872	1,817,160,593	190,834,428
100年	4,100,700,897	123,021,027	4,100,701	1,906,825,917	200,250,894
101年	4,119,270,161	123,578,105	4,119,270	1,915,460,625	201,157,693
102年	4,157,878,567	124,736,357	4,157,879	1,933,413,534	203,043,070
103年	4,199,020,395	125,970,612	4,199,020	1,952,544,484	205,052,163
104年	4,332,780,456	129,983,414	4,332,780	2,014,742,912	211,584,112
105年	4,322,186,435	129,665,593	4,322,186	2,009,816,692	211,066,771
106年	4,356,064,114	130,681,923	4,356,064	2,025,569,813	212,721,131
107年	4,346,048,856	130,381,466	4,346,049	2,020,912,718	212,232,052
108年	4,339,007,567	130,170,227	4,339,008	2,017,638,519	211,888,203
109年	4,324,651,351	129,739,541	4,324,651	2,010,962,878	211,187,141
110年	4,313,285,759	129,398,573	4,313,286	2,005,677,878	210,632,121
111年	4,313,285,759	129,398,573	4,313,286	2,005,677,878	210,632,121

說明： 1. 資金需求-本金分30年平均攤還。
 2. 利息以30年應付總數再除以30，求出每年平均數。
 3. 舊制退休年資至109年為最後一年，故民國110年開始不再有新增債務。

資料來源：台南市政府財政局

表3-5 台南市--民國94年至110年每年年度應償還退休金貸款本息推估總表(以一次退休金為例)

單位：元

年度	94年	95年	96年	97年	98年	99年	100年	101年	102年	103年	104年	105年	106年	107年	108年	109年	110年
93年	286,755,864	286,755,864	286,755,864	286,755,864	286,755,864	286,755,864	286,755,864	286,755,864	286,755,864	286,755,864	286,755,864	286,755,864	286,755,864	286,755,864	286,755,864	286,755,864	286,755,864
94年		194,853,053	194,853,053	194,853,053	194,853,053	194,853,053	194,853,053	194,853,053	194,853,053	194,853,053	194,853,053	194,853,053	194,853,053	194,853,053	194,853,053	194,853,053	194,853,053
95年			203,633,692	203,633,692	203,633,692	203,633,692	203,633,692	203,633,692	203,633,692	203,633,692	203,633,692	203,633,692	203,633,692	203,633,692	203,633,692	203,633,692	203,633,692
96年				204,584,670	204,584,670	204,584,670	204,584,670	204,584,670	204,584,670	204,584,670	204,584,670	204,584,670	204,584,670	204,584,670	204,584,670	204,584,670	204,584,670
97年					187,237,396	187,237,396	187,237,396	187,237,396	187,237,396	187,237,396	187,237,396	187,237,396	187,237,396	187,237,396	187,237,396	187,237,396	187,237,396
98年						190,992,132	190,992,132	190,992,132	190,992,132	190,992,132	190,992,132	190,992,132	190,992,132	190,992,132	190,992,132	190,992,132	190,992,132
99年							190,834,428	190,834,428	190,834,428	190,834,428	190,834,428	190,834,428	190,834,428	190,834,428	190,834,428	190,834,428	190,834,428
100年								200,250,894	200,250,894	200,250,894	200,250,894	200,250,894	200,250,894	200,250,894	200,250,894	200,250,894	200,250,894
101年									201,157,693	201,157,693	201,157,693	201,157,693	201,157,693	201,157,693	201,157,693	201,157,693	201,157,693
102年										203,043,070	203,043,070	203,043,070	203,043,070	203,043,070	203,043,070	203,043,070	203,043,070
103年											205,052,163	205,052,163	205,052,163	205,052,163	205,052,163	205,052,163	205,052,163
104年												211,584,112	211,584,112	211,584,112	211,584,112	211,584,112	211,584,112
105年													211,066,771	211,066,771	211,066,771	211,066,771	211,066,771
106年														212,721,131	212,721,131	212,721,131	212,721,131
107年															212,232,052	212,232,052	212,232,052
108年																211,888,203	211,888,203
109年																	211,187,141
每年合計	286,755,864	487,608,917	685,242,909	869,827,279	1,077,064,975	1,298,056,807	1,458,861,235	1,659,142,128	1,880,289,822	2,063,342,892	2,288,395,055	2,478,979,197	2,691,045,938	2,903,767,088	3,115,999,121	3,327,867,324	3,539,074,485
合計應付數	32,056,380,368																

資料來源：台南市政府財政局

表3-6 台南市93--109年資金需求分30年攤還平均每年攤還本息分析表（月退休金為例）

年度	資金需求數	首年利息	末年利息	總利息	本息和/年
93年	4,272,851,727	128,185,552	4,272,852	1,986,876,053	208,657,593
94年	2,932,669,529	87,980,086	2,932,670	1,363,691,331	143,212,029
95年	3,398,085,521	101,942,566	3,398,086	1,580,109,767	165,939,843
96年	3,775,049,631	113,251,489	3,775,050	1,755,398,078	184,348,257
97年	3,936,912,381	118,107,371	3,936,912	1,830,664,257	192,252,555
98年	4,122,070,234	123,662,107	4,122,070	1,916,762,659	201,294,430
99年	4,257,385,653	127,721,570	4,257,386	1,979,684,329	207,902,333
100年	4,448,064,794	133,441,944	4,448,065	2,068,350,129	217,213,831
101年	4,589,381,952	137,681,459	4,589,382	2,134,062,608	224,114,819
102年	4,712,727,180	141,381,815	4,712,727	2,191,418,139	230,138,177
103年	4,823,425,281	144,702,758	4,823,425	2,242,892,756	235,543,935
104年	4,970,077,440	149,102,323	4,970,077	2,311,086,010	242,705,448
105年	5,072,221,629	152,166,649	5,072,222	2,358,583,057	169,074,054
106年	5,168,268,898	155,048,067	5,168,269	2,403,245,038	172,275,630
107年	5,237,636,230	157,129,087	5,237,636	2,435,500,847	174,587,874
108年	5,289,314,990	158,679,450	5,289,315	2,459,531,470	176,310,500
109年	5,323,754,094	159,712,623	5,323,754	2,475,545,654	177,458,470
110年	5,335,387,667	160,061,630	5,335,388	2,480,955,265	177,846,256
111年	5,335,387,667	160,061,630	5,335,388	2,480,955,265	177,846,256

說明：
 1. 資金需求-本金分30年平均攤還。
 2. 利息以30年應付總數再除以30，求出每年平均數。
 3. 舊制退休年資至109年為最後一年，故民國110年開始不再有新增債務。
 資料來源：台南市政府財政局

表3-7 台南市---民國94年至110年每年年度應償還退休金貸款本息推估總表（以月退休金為例）

單位：元

年度	94年	95年	96年	97年	98年	99年	100年	101年	102年	103年	104年	105年	106年	107年	108年	109年	110年
93年	208,657,593	208,657,593	208,657,593	208,657,593	208,657,593	208,657,593	208,657,593	208,657,593	208,657,593	208,657,593	208,657,593	208,657,593	208,657,593	208,657,593	208,657,593	208,657,593	208,657,593
94年		143,212,029	143,212,029	143,212,029	143,212,029	143,212,029	143,212,029	143,212,029	143,212,029	143,212,029	143,212,029	143,212,029	143,212,029	143,212,029	143,212,029	143,212,029	143,212,029
95年			165,939,843	165,939,843	165,939,843	165,939,843	165,939,843	165,939,843	165,939,843	165,939,843	165,939,843	165,939,843	165,939,843	165,939,843	165,939,843	165,939,843	165,939,843
96年				184,348,257	184,348,257	184,348,257	184,348,257	184,348,257	184,348,257	184,348,257	184,348,257	184,348,257	184,348,257	184,348,257	184,348,257	184,348,257	184,348,257
97年					192,252,555	192,252,555	192,252,555	192,252,555	192,252,555	192,252,555	192,252,555	192,252,555	192,252,555	192,252,555	192,252,555	192,252,555	192,252,555
98年						201,294,430	201,294,430	201,294,430	201,294,430	201,294,430	201,294,430	201,294,430	201,294,430	201,294,430	201,294,430	201,294,430	201,294,430
99年							207,902,333	207,902,333	207,902,333	207,902,333	207,902,333	207,902,333	207,902,333	207,902,333	207,902,333	207,902,333	207,902,333
100年								217,213,831	217,213,831	217,213,831	217,213,831	217,213,831	217,213,831	217,213,831	217,213,831	217,213,831	217,213,831
101年									224,114,819	224,114,819	224,114,819	224,114,819	224,114,819	224,114,819	224,114,819	224,114,819	224,114,819
102年										230,138,177	230,138,177	230,138,177	230,138,177	230,138,177	230,138,177	230,138,177	230,138,177
103年											235,543,935	235,543,935	235,543,935	235,543,935	235,543,935	235,543,935	235,543,935
104年												242,705,448	242,705,448	242,705,448	242,705,448	242,705,448	242,705,448
105年													169,074,054	169,074,054	169,074,054	169,074,054	169,074,054
106年														172,275,630	172,275,630	172,275,630	172,275,630
107年															174,587,874	174,587,874	174,587,874
108年																176,310,500	176,310,500
109年																	177,459,470
合計	208,657,593	351,869,672	517,809,465	702,157,722	894,410,277	1,099,704,707	1,303,607,040	1,527,429,774	1,744,935,890	1,975,073,867	2,210,617,802	2,453,323,290	2,622,397,304	2,794,874,934	2,969,280,808	3,145,871,308	3,145,871,308

29,663,069,471

資料來源：台南市政府財政局

表3-8 台南市93-109年舊制公教人員退休經費以不同年期發行公債資金需求比較分析表

單位：千元

年度	各年度編列預算支應資金需求		一次退應償本息			月退應償本息		
	一次退	月退	30年期公債	25年期公債	20年期公債	30年期公債	25年期公債	20年期公債
93年度	5,872,134	4,272,852	-	-	-	-	-	-
94年度	3,990,165	2,932,670	297,086	334,156	390,801	216,174	243,148	284,366
95年度	4,169,973	3,398,086	498,958	561,218	656,353	364,545	410,033	479,540
96年度	4,189,447	3,775,050	709,927	798,511	933,872	536,463	603,402	705,688
97年度	3,834,213	3,969,912	921,882	1,036,913	1,212,687	727,452	818,223	956,924
98年度	3,911,102	4,122,070	1,115,864	1,255,101	1,467,860	926,630	1,042,254	1,218,932
99年度	3,907,872	4,257,386	1,313,737	1,477,663	1,728,151	1,135,176	1,276,822	1,493,263
100年度	4,100,701	4,448,065	1,511,446	1,700,042	1,988,226	1,350,568	1,519,090	1,776,600
101年度	4,119,270	4,589,382	1,718,910	1,933,394	2,261,135	1,575,606	1,772,209	2,072,626
102年度	4,157,879	4,712,727	1,927,314	2,167,803	2,535,279	1,807,794	2,033,369	2,378,057
103年度	4,199,020	4,823,425	2,137,672	2,404,408	2,811,993	2,046,223	2,301,548	2,691,697
104年度	4,332,780	4,970,077	2,350,111	2,643,355	3,091,445	2,290,252	2,576,027	3,012,704
105年度	4,322,186	5,072,222	2,569,317	2,889,913	3,379,799	2,541,701	2,858,851	3,343,472
106年度	4,356,064	5,168,269	2,787,987	3,135,869	3,667,448	2,798,317	3,147,488	3,681,037
107年度	4,346,049	5,237,636	3,008,371	3,383,752	3,957,351	3,059,793	3,441,590	4,024,994
108年度	4,339,008	5,289,315	3,228,249	3,631,066	4,246,589	3,324,778	3,739,640	4,373,567
109年度	4,324,651	5,323,754	3,447,770	3,877,979	4,535,357	3,592,377	4,040,630	4,725,580
合計	72,472,514	76,362,898	29,544,601	33,231,143	38,864,346	28,293,849	31,824,324	37,219,047
93-109資金需求減少	-	-	42,927,913	39,241,371	33,608,168	48,069,049	44,538,574	39,143,851
93-109發行公債資金需求占應籌措資金比率	100%	100%	40.8%	45.9%	53.6%	37.1%	41.7%	48.7%

備註：1. 本表以台南市為例，於93-109年間全數編列年度預算或以舉債方式籌措舊制公教人員退撫金依20、25、30等不同年期在同期間應籌資金之差異比較。

2. 表中顯示，93-109年間應籌資金，仍以30年期舉債方式財政負擔較小。

資料來源：台南市財政局提供

表3-9 台南市93年-109年舊制公教人員退休經費需求貸款不同年期分析表（以一次退休金為例）

單位：千元

年度	資金需求數	30年期			25年期			20年期		
		本息〈月〉	本息〈年〉	30年本息	本息〈月〉	本息〈年〉	25年本息	本息〈月〉	本息〈年〉	20年本息
		93	24,757	297,086	8,912,575	27,846	334,156	8,353,897	32,567	390,801
94	16,823	201,872	6,056,171	18,922	227,062	5,676,544	22,129	265,552	5,311,046	
95	17,581	210,969	6,329,079	19,774	237,294	5,932,345	23,127	277,519	5,550,377	
96	17,663	211,955	6,358,636	19,867	238,402	5,960,050	23,235	278,815	5,576,298	
97	16,165	193,982	5,819,471	18,182	218,187	5,454,681	21,264	255,173	5,103,469	
98	16,489	197,872	5,936,170	18,547	222,563	5,564,066	21,691	260,291	5,205,810	
99	16,476	197,709	5,931,269	18,532	222,379	5,559,472	21,673	260,076	5,201,512	
100	17,289	207,465	6,223,939	19,446	233,352	5,833,796	22,742	272,909	5,458,173	
101	17,367	208,404	6,252,123	19,534	234,409	5,860,214	22,845	274,144	5,482,890	
102	17,530	210,357	6,310,722	19,717	236,606	5,915,139	23,059	276,714	5,534,279	
103	17,703	212,439	6,373,166	19,912	238,947	5,973,669	23,288	279,452	5,589,040	
104	18,267	219,206	6,576,184	20,547	246,558	6,163,961	24,029	288,354	5,767,079	
105	18,223	218,670	6,560,104	20,496	245,956	6,148,889	23,971	287,649	5,752,978	
106	18,365	220,384	6,611,523	20,657	247,883	6,197,085	24,159	289,904	5,798,070	
107	18,323	219,877	6,596,322	20,609	247,313	6,182,837	24,103	289,237	5,784,740	
108	18,293	219,521	6,585,635	20,576	246,913	6,172,819	24,064	288,768	5,775,368	
109	18,233	218,795	6,563,846	20,508	246,096	6,152,396	23,984	287,813	5,756,259	
合計	72,472,515	3,666,565	109,996,936	4,124,074	103,101,859	2,514,679		4,823,170	96,463,398	
不同年期每年平均攤提數			2,391,238						2,679,538,835	

說明：1.本表各年期每年應提撥之本息係依台灣土地銀行「本息平均攤還法（亦即本息定額攤還法）」試算所得。
 2.計算基礎為採年金法將貸款期間內全部貸款本金與利息平均分攤於每一其中償付，且以貸款年利率3%不變為要件。
 資料來源：台南市財政局提供

表3-10 台南市93年-109年舊制公教人員退休經費需求貸款不同年期分析表（以月退休金為例）

單位：千元

年度	資金需求數	30年期			25年期			20年期		
		本息/月	本息/年	30年本息	本息/月	本息/年	25年本息	本息〈月〉	本息〈年〉	20年本息
93	4,272,852	18,015	216,174	6,485,225	20,262	243,148	6,078,704	23,697	284,366	5,687,312
94	2,932,670	12,364	148,371	4,451,131	13,907	166,885	4,172,115	16,265	195,174	3,903,483
95	3,398,086	14,326	171,918	5,157,528	16,114	193,369	4,834,232	18,846	226,148	4,522,968
96	3,775,050	15,916	190,989	5,729,674	17,902	214,821	5,370,514	20,936	251,236	5,024,720
97	3,936,912	16,598	199,178	5,975,345	18,669	224,031	5,600,785	21,834	262,008	5,240,165
98	4,122,070	17,379	208,546	6,256,373	19,547	234,568	5,864,197	22,861	274,331	5,486,617
99	4,257,386	17,949	215,392	6,461,752	20,189	242,268	6,056,701	23,611	283,336	5,666,726
100	4,448,065	18,753	225,039	6,751,160	21,093	253,119	6,327,968	24,669	296,026	5,920,526
101	4,589,382	19,349	232,188	6,965,647	21,763	261,160	6,529,010	25,453	305,431	6,108,624
102	4,712,727	19,869	238,429	7,152,857	22,348	268,179	6,704,486	26,137	313,640	6,272,801
103	4,823,425	20,336	244,029	7,320,872	22,873	274,479	6,861,968	26,751	321,007	6,420,144
104	4,970,077	20,954	251,449	7,543,457	23,569	282,824	7,070,601	27,564	330,767	6,615,343
105	5,072,222	21,385	256,616	7,698,489	24,053	288,637	7,215,915	28,130	337,565	6,751,301
106	5,168,269	21,790	261,476	7,844,267	24,509	294,102	7,352,555	28,663	343,957	6,879,143
107	5,237,636	22,082	264,985	7,949,551	24,837	298,050	7,451,239	29,048	348,574	6,971,473
108	5,289,315	22,300	267,600	8,027,987	25,083	300,990	7,524,759	29,334	352,013	7,040,259
109	5,323,754	22,445	269,342	8,080,258	25,246	302,950	7,573,753	29,525	354,305	7,086,099
合計	76,329,897		3,861,719	115,851,573		4,343,580	108,589,502		5,079,885	101,597,706
不同年期每年平均攤提數				2,518,512			2,648,524			2,822,158,507

備註：1.本表各年期每年應提撥之本息係依台灣土地銀行「本息平均攤還法（亦即本息定額攤還法）」試算所得。

2.計算基礎為採年金法將貸款期間內全部貸款本金與利息平均攤於每一期中償付，且以貸款年利率3%不變為要件。

資料來源：台南市財政局提供

B.以台灣省各縣市為例

台南市根據本身推估所得的相關資料，包括退休經費需求、歷年月退休金、積欠九十二年度以前優惠存款差額息以及預估新增優惠存款差額息等，進一步粗略估算成台灣省各縣市發行退撫經費公債之資金變化與負擔情形。

a. 以一次退休金為計算基礎發行

30 年期公債，94 至 139 年的各縣市債務本息負擔額共計 28,164 億元；若發行 25 年期公債，94 年至 134 年的各縣市債務本息負擔額為 26,398 億元；若發行 20 年期公債，94 年至 124 年的各縣市債務本息負擔額則為 24,699 億元。(見表 3-11)

b. 以月退休金為計算基礎

發行 30 年期公債，94 至 139 年的各縣市債務本息負擔額共計 29,633 億元；若發行 25 年期公債，94 年至 134 年的各縣市債務本息負擔額為 27,803 億元；若發行 20 年期公債，94 年至 124 年的各縣市債務本息負擔額則為 26,013 億元。(見表 3-12)

表3-11 為籌措台灣省各縣市退休經費發行30年、25年及20年長期公債前後負擔推估比較表（以一次退休金為例）

單位：千元

縣市別	92年度人事費預算	正式員額(人)	各縣市佔台南市員額比率	新債		舊債		93至109年度退休給與潛藏負債		發行30年公債後 同期應償退休金 本息合計(94-109年)	發行30年公債後 同期應償退休金 本息合計(94-139年)	發行25年公債後 同期應償退休金 本息合計(94-134年)	發行20年公債後 同期應償退休金 本息合計(94-129年)
				退休經費需求 A	歷年月退休金 B	積欠92年以前 優惠存款差額 息 C	預估新增優惠 存款差額 D	合計 E=A+B+C+D	佔台南市比率				
台北縣	45,829,845	39,896	440.16%	197,622,001	70,626,127	1,688,199	30,713,016	300,649,344	393.88%	116,370,274	433,255,932	406,097,602	379,950,032
宜蘭縣	8,158,600	7,247	79.95%	35,897,500	12,829,044	0	12,138,068	60,864,612	79.74%	23,558,865	87,711,557	82,213,422	76,919,914
桃園縣	23,240,632	21,426	236.39%	106,132,169	37,929,502	0	23,395,247	167,456,917	219.39%	64,817,900	241,322,278	226,195,168	211,631,049
新竹縣	8,451,546	6,768	74.67%	33,524,807	11,981,092	251,188	7,551,366	53,308,453	69.84%	20,633,949	76,821,860	72,006,338	67,370,037
苗栗縣	9,619,889	8,010	88.37%	39,676,966	14,179,749	2,267,513	17,217,702	73,341,930	96.09%	28,389,407	105,696,056	99,070,576	92,691,679
台中縣	20,722,420	18,847	207.93%	93,357,275	33,364,012	3,563,678	19,594,013	149,878,978	196.36%	58,013,779	215,989,984	202,450,810	189,415,328
彰化縣	9,839,015	16,361	180.51%	81,043,051	28,963,156	392,151	26,716,469	137,114,827	179.63%	53,070,967	197,587,496	185,201,869	173,277,202
南投縣	20,704,946	8,560	94.44%	42,401,352	15,153,390	2,333,519	12,459,674	72,347,935	94.78%	28,002,373	104,255,096	97,719,942	91,428,009
雲林縣	11,774,764	9,846	108.63%	48,771,461	17,429,939	2,631,481	16,792,889	85,625,771	112.18%	33,143,133	123,394,563	115,659,665	108,212,640
嘉義縣	10,441,850	8,165	90.08%	40,444,747	14,454,139	2,507,942	16,801,916	74,208,744	97.22%	28,723,261	106,939,021	100,235,627	93,781,716
台南縣	15,666,086	14,059	155.11%	69,640,258	24,888,027	3,840,920	22,154,791	120,523,996	157.90%	46,650,925	173,685,162	162,797,835	152,315,705
高雄縣	18,423,841	15,561	171.68%	77,080,308	27,546,951	1,583,824	25,668,708	131,879,791	172.78%	51,047,162	190,052,706	178,139,392	166,669,459
屏東縣	15,056,991	12,724	140.38%	63,027,430	22,524,735	4,670,000	20,476,585	110,698,750	145.03%	42,848,535	159,528,556	149,528,626	139,900,866
台東縣	6,176,246	5,302	58.50%	26,263,080	9,385,897	140,114	6,187,541	41,976,632	54.99%	16,246,576	60,487,315	56,695,712	53,045,223
花蓮縣	7,949,082	6,552	72.29%	32,454,866	11,598,716	0	9,201,896	53,255,479	69.77%	20,613,268	76,744,862	71,934,167	67,302,513
澎湖縣	3,982,002	2,824	31.16%	13,988,483	4,999,203	0	3,529,217	22,516,903	29.50%	8,715,657	32,449,096	30,415,048	28,456,702
基隆市	8,907,730	5,771	63.67%	28,586,238	10,216,146	0	9,653,127	48,455,512	63.48%	18,754,913	69,826,055	65,449,060	61,234,965
新竹市	7,374,678	5,045	55.66%	24,990,049	8,930,941	0	7,853,303	41,774,293	54.73%	16,169,760	60,201,323	56,427,647	52,794,418
台中市	17,814,935	12,166	134.22%	60,263,417	21,536,933	0	16,722,662	98,523,011	129.08%	38,136,171	141,984,045	133,083,880	124,514,954
嘉義市	5,586,025	3,748	41.35%	18,565,452	6,634,919	469,662	7,991,190	33,661,223	44.10%	13,029,169	48,508,649	45,467,920	42,540,359
台南市	12,519,405	9,064	100.00%	44,897,880	16,045,599	1,786,417	13,600,000	76,329,896	100.00%	29,544,601	109,996,936	103,101,859	96,463,398
合計	288,240,528	237,942		1,178,628,791	421,218,217	28,126,608	326,419,380	1,954,392,996		756,480,645	2,816,438,547	2,639,892,169	2,469,916,367
不同年期每年平均攤提數													

備註1.各縣市「退休經費需求」與「歷年月退休金」之推估：係以台南市所需數額乘以各縣市佔台南市編制員額之比率核算。
 2.各縣市「預估新增優惠存款差額息」之推估：係以行政院主計總處核算各縣市93年度需支付優惠存款差額息乘以17年列計。
 3.各縣市「發行三十年公債後同期應償退休金本息」之推估：係以台南市所需數額乘以各縣市佔台南市93至109年度退休給與潛藏負債之比率列計。
 4.本表每年應償還之貸款本息係依台灣土地銀行「本息平均攤還法」(亦及本息定額攤還法)計算所得。
 資料來源：台南市財政局提供

表3-12 為籌措台灣省各縣市退休經費發行30年、25年及20年長期公債前後負擔推估比較表（以月退休金為例）

單位：千元

縣市別	92年度人事費預算	正式員額(人)	各縣市佔台南市員額比率	新 價		舊 價		93至109年度退休給與潛藏負債		發行30年公債後 同期應償退休金 本息合計(94-109年)	發行30年公債後 同期應償退休金 本息合計(94-139年)	發行25年公債後 同期應償退休金 本息合計(94-134年)	發行20年公債後 同期應償退休金 本息合計(94-129年)
				退休經費需求 A	歷年月退休金 B	積欠92年以前 優惠存款差額 息 C	預估新增應 存款差額 息 D	合計 E=A+B+C+D	佔台南市比率				
台北縣	45,829,845	39,896	440.16%	197,622,001	70,626,127	1,688,199	30,713,016	300,649,344	393.88%	116,837,343	456,316,176	427,713,966	400,174,574
宜蘭縣	8,158,600	7,247	79.95%	35,897,500	12,829,044	0	12,138,068	60,864,612	79.74%	23,653,002	92,378,758	86,588,063	81,012,883
桃園縣	23,240,632	21,426	236.39%	106,132,169	37,929,502	0	23,395,247	167,456,917	219.39%	65,076,547	254,161,846	238,229,897	222,890,893
新竹縣	8,451,546	6,768	74.67%	33,524,807	11,981,092	251,188	7,551,366	53,308,453	69.84%	20,716,553	80,910,212	75,838,415	70,955,376
苗栗縣	9,619,889	8,010	88.37%	39,676,966	14,179,749	2,267,513	17,217,702	73,341,930	96.09%	28,501,896	111,316,515	104,338,720	97,620,621
台中縣	20,722,420	18,847	207.93%	93,357,275	33,364,012	3,563,678	19,594,013	149,878,978	196.36%	58,245,468	227,482,498	213,222,924	199,494,054
彰化縣	9,839,015	16,361	180.51%	81,043,051	28,963,156	392,151	26,716,469	137,114,827	179.63%	53,285,106	208,109,394	195,064,209	182,504,531
南投縣	20,704,946	8,560	94.44%	42,401,352	15,153,390	2,333,519	12,459,674	72,347,935	94.78%	28,115,613	109,807,854	102,924,629	96,297,579
雲林縣	11,774,764	9,846	108.63%	48,771,461	17,429,939	2,631,481	16,792,889	85,625,771	112.18%	33,275,601	129,960,615	121,814,129	113,970,833
嘉義縣	10,441,850	8,165	90.08%	40,444,747	14,454,139	2,507,942	16,801,916	74,208,744	97.22%	28,838,754	112,632,143	105,571,880	98,774,381
台南縣	15,666,086	14,059	155.11%	69,640,258	24,888,027	3,840,920	22,154,791	120,523,996	157.90%	46,837,632	182,928,252	171,461,529	160,421,566
高雄縣	18,423,841	15,561	171.68%	77,080,308	27,546,951	1,583,824	25,668,708	131,879,791	172.78%	51,250,684	200,163,790	187,616,669	175,536,519
屏東縣	15,056,991	12,724	140.38%	63,027,430	22,524,735	4,670,000	20,476,585	110,698,750	145.03%	43,019,378	168,015,745	157,483,801	147,343,828
台東縣	6,176,246	5,302	58.50%	26,263,080	9,385,897	140,114	6,187,541	41,976,632	54.99%	16,312,818	63,711,063	59,717,382	55,872,335
花蓮縣	7,949,082	6,552	72.29%	32,454,866	11,598,716	-	9,201,896	53,255,479	69.77%	20,695,966	80,829,810	75,763,053	70,884,866
澎湖縣	3,982,002	2,824	31.16%	13,988,483	4,999,203	-	3,529,217	22,516,903	29.50%	8,750,444	34,175,582	32,033,311	29,970,769
基隆市	8,907,730	5,045	63.67%	28,586,238	10,216,146	-	9,653,127	48,455,512	63.48%	18,830,619	73,544,543	68,934,457	64,495,946
新竹市	7,374,678	5,045	55.66%	24,990,049	8,930,941	-	7,853,303	41,774,293	54.73%	16,234,186	63,403,958	59,429,527	55,603,015
台中市	17,814,935	12,166	134.22%	60,263,417	21,536,933	-	16,722,662	98,523,011	129.08%	38,287,683	149,535,718	140,162,181	131,137,503
嘉義市	5,586,025	3,748	41.35%	18,565,452	6,634,919	469,662	7,991,190	33,661,223	44.10%	13,081,312	51,090,544	47,887,598	44,804,240
台南市	12,519,405	9,064	100.00%	44,897,880	16,045,599	1,786,417	13,600,000	76,329,896	100.00%	28,293,849	115,851,573	108,589,502	101,597,706
合計	288,240,528	237,942		1,178,628,791	421,218,217	28,126,608	326,419,380	1,954,392,996		759,509,672	2,966,326,568	2,780,385,842	2,601,364,019
不同年期每年平均攤提數													

備註：1.各縣市「退休經費需求」與「歷年月退休金」之推估係以台南市所需數額乘以各縣市佔台南市編制原員額之比率核算。
 2.各縣市「預估新增應償存款差額息」之推估：係以行政院主計處核算各縣市93年度需支存款差額息乘以17年列計。
 3.各縣市「發行30年公債後同期應償退休金本息」之推估：係以台南市所需數額乘以各縣市佔台南市93至109年度退休給與潛藏負債之比率列計。
 4.本表每年應償還之貸款本息係依台灣土地銀行「本息平均攤還法」(亦及本息定額攤還法)試算所得。
 資料來源：台南市財政局提供

二、 地方政府提案之分析

(一) 中央各單位之意見

中央相關單位對於地方政府所提之三個方案皆持反對的看法，其主要意見彙整如下：

1. 有關由中央以一次發行公債及地方成立地方財政重建基金，建立輔導機制，每年提撥定額比率稅收，協助地方逐年償還債款，降低財政赤字等問題，似不宜採行，理由如次：
 - a. 基於縣市政府現有財政赤字係歷年積存結果，且其形成原因甚多，其中尚包括縣市政府未能落實開源節流措施，不斷擴張支出所致，故如由中央成立基金無息貸款予以解決，不僅與地方自治之財政自我負責精神背道而馳，對於長期落實開源節流赤字甚少之縣市而言，亦有所不公。
 - b. 為改善地方財政，充裕地方財源，財政部會同行政院主計處研擬完成「財政收支劃分法」修正草案，經行政院於九十一年五月二十四日送請立法院審議。本次修正，除地方自主性財源估計可增加四百億元以上，中央統籌分配稅款及補助款制度亦將朝劃一直轄市、縣(市)分配基礎之方向做結構性調整，並朝公式化、透明化之方向更為邁進；且「規費法」及「地方稅法通則」業已公布施行，已賦予地方政府自主的稅費徵課權限，對於改善地方財政，應有所幫助。
 - c. 綜上說明，近年來，中央政府在地方財政制度面已陸續推動多項措施，充分展現改善地方財政之誠意。惟基於落實地方財政自我負責精神及公平性考量，有關地方財政長期累積虧絀及債務問題，宜由地方政府加強開源節流，逐步解決，不宜由中央一次發行公債及設置地方財政重建基金。

2. 有關成立「舊制公教人員退撫基金」解決舊制公教人員退撫金之鉅額差短所衍生難以依法順利退休、積欠臺銀退休優惠存款差額息無力清償等問題：經財政部張次長於本（九十二）年十一月二十七日邀請行政院人事行政局、主計處、教育部及銓敘部等機關代表交換意見，結果認為尚不宜採行，理由如次：

- a. 影響財政健全、不易獲得民意支持：許市長所提建議，與現行財政收支劃分法、預算法、公共債務法等規定不符，如欲採行，僅能以特別立法方式辦理；惟政府以舉債支應退休經費，不僅影響財政健全，尤其公教人員退休所得替代率居高不下之情形下，恐難獲得民意及輿論支持。
- b. 大幅加重中央與地方政府未來財政負擔：有關臺南市政府案內所述，如設置基金並以發行三十年長期公債支應所需財源，在舊制年度存續期間（民國九十三年至一〇九年，計十七年）縣市政府所須攤還之本息總數僅七、五九五億元至八、一九六億元，平均每年約需四六四億元，尚較相同期間縣市政府所須支付之退休金總數一兆八、五三一億元為少乙節，由於臺南市政府前述算法，僅將縣市政府依其所擬應負擔比例計算（四〇％），並未包括全數應攤還之本息，經主計處依該市相同假設重新推估，發行三十年公債所須償還之本息總數計二兆八、三六三億元，每年須攤還之本息計九四五億元，較九十年度臺灣省各縣市退撫經費三四一億元及九十一年度三九六億元為高，各縣市之負擔並未減輕。其中在舊制年資存續期間（十七年）所須攤還之本息總額亦達一兆六、〇七二億元，故本項建議將大幅加重中央與地方政府未來財政負擔。
- c. 違反地方自治之財政自我負責精神：基於退休撫卹經費為地方政府本於其退休員工照護機關立場所應負擔之支出，依據地方制度法及財政收支劃分法規定，應由地方政府自行負擔，中央僅基於協助立場，於每年度視財源籌措情形予以適度補助。如

由中央成立基金予以解決，不僅與地方自治之財政自我負責精神背道而馳，對於長期足額編列退撫經費之縣市而言，亦有所不公。

d. 恐引發骨牌效應，各地方政府債務均轉由中央政府承擔：地方政府積欠臺灣銀行優惠存款差額息、勞保及健保補助費等迄未有具體解決方案，如引發骨牌效應，致各地方政府（包括北、高兩市）全部要求中央承受，恐非中央財政所能承受。

e. 中央政府已無舉債空間：依「公共債務法」規定，「舊制公教人員退撫基金」擬舉債支應部分，若無特定償債財源，屬非自償債務，應納入債限計算。截至九十三年度止，預估一年以上公共債務未償餘額占前三年度 GNP 平均數已達三四·四六%，再加計「五年五千億一新十大建設」擴大公共建設計畫及國防採購特別預算，中央政府已無舉債空間。

3. 圖示：綜合上述中央各單位的意見可簡要以圖 3-6 表示如下。

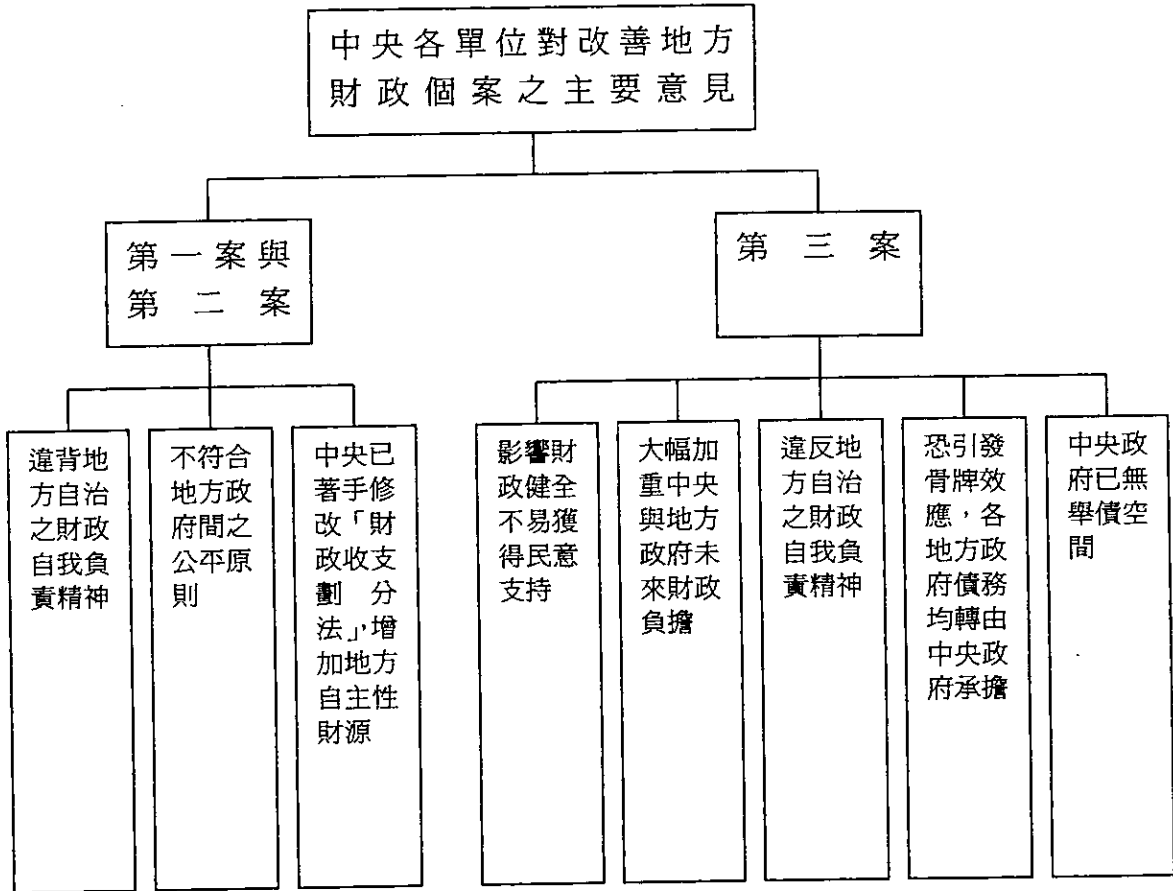


圖 3-6 中央各單位對地方提案之主要意見

(二) 方案一之分析

方案一的特色在於要求中央政府一次舉債協助地方償還所有累積債務，嗣後中央地方再以六四比例分成攤還。茲分別從制度面與財務面二者進一步分析其可行性，詳細內容如圖 3-7 所示。

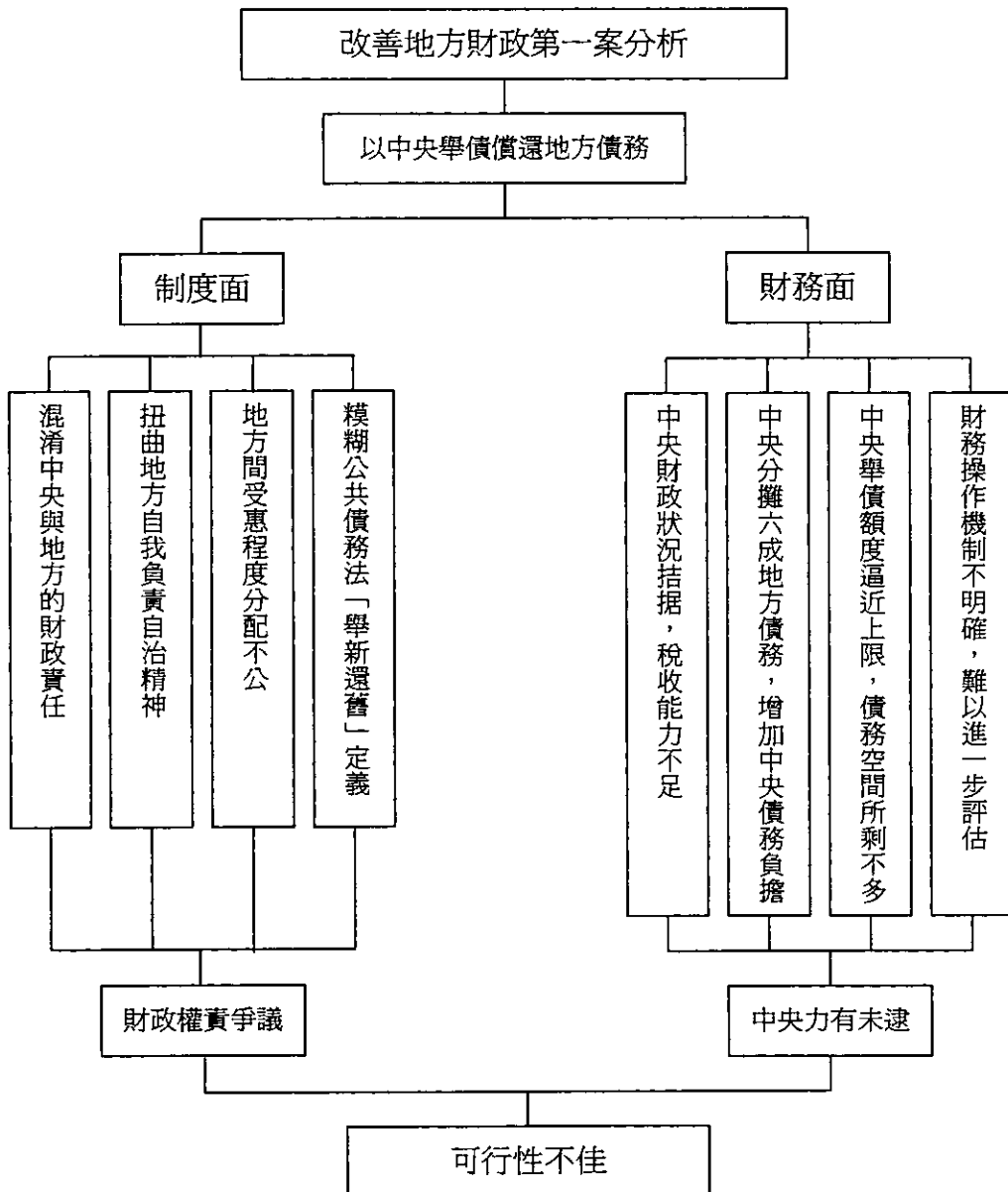


圖 3-7 改善地方財政第一案之分析

從制度面言，此項方案存在五個缺失。其一，混淆中央與地方的財政責任。地方舉借債務從事各項地方政務推展，本即屬地方政府之責任，茲若由中央承擔部分地方債務之償還，必將對中央與地方的財政責任劃分造成極大的混淆後果。其二，扭曲地方自我負責的自治精神。提升地方財政自主性乃是近年制度改革追求的最重要目標，不但「地方稅法通則」與「規費法」業已通過，賦予地方政府更多的自主財源，另外「財政收支劃分法」對中央統籌分配稅款與補助款的分配亦更加公式化與透明化。如果地方債務可轉由中央承擔，則地方財政自我負責的精神必將受到嚴重的扭曲，此顯然與近年地方財政制度的改革原則相互違背。其三，地方政府間受惠程度分配不公。各地方財政自我努力的程度不同，實際財政狀況的豐瘠亦有差異，如果地方以前的債務擬由中央按同一比例承擔，對於努力節省支出、開闢自主財源以及控制債務成長的地方政府，將造成不公平的對待與打擊。其四，模糊公共債務法「舉新還舊」的定義。根據公共債務法規定，債務基金的「舉新還舊」部分不計入年度舉債額度之內，免受上限比率的約束。中央政府若以一次舉借協助地方償還所有累積債務，就政府「整體」而言，係以中央「新債」償還地方「舊債」，總債務並沒有變動，但以「個別」政府言，中央的債務仍屬於新增的性質，似乎仍應受公共債務法的規範。

此外，從財務面言，此項方案存在四個疑點。其一，中央財政狀況拮据，稅收能力不足。近年以來，中央的財政能力亦大幅縮減，賦稅收入占歲入的比重不斷下降，實無力遽然承受地方政府高達數千億累積債務。其二，中央須分攤六成地方債務，增加中央債務負擔，中央法定未償債務餘額已高達近三兆四千億元，如此膽弱的財政結構，中央實無條件遽然一次發債來協助地方還債。其三，中央舉債額度逼近上限，債務空間所剩不多。按公共債務法規定，中央政府之未償債務餘額法定比率為前三年平均 GNP 的百分之四十，據估計中央未償債務餘額如今已達百分之三十四左右，中央發行新債的空間已甚為有限。其四，財務操作機制不明確，難以進一步評估。此方案之內容未論及較詳細或具體的財務操作機制，故難以評

估該方案之採行對中央與地方政府可能產生的影響。

綜合而言，從制度面分析，本方案的採行將造成中央與地方權責的爭議擴大；從財務面分析，現行中央的財政狀況根本自顧不暇，要中央一次舉債先為地方還債，中央實在力有未逮，是故此方案的可行性不佳。

(三) 方案二之分析

方案二的特色在於成立「財政重建基金」並要求中央政府提撥定額比率稅收以協助地方還債。茲分別從制度面與財務面二者進一步分析其可行性，詳細內容如圖 3.8 所示。

此一方案制度面會產生的弊病與方案一的情形完全相同。除了不以中央舉債方式一次還清地方債務，而沒有「舉新還舊」定義之困擾外，其餘如混淆中央與地方財政責任、扭曲地方自我負責自治精神，以及地方間受惠程度分配不公等缺失，本方案皆亦存在。此外，從財務面分析，由於要求中央以稅收協助地方還債，在中央目前財政困頓拮据、稅收能力不足的情況下，強制要求中央定額提撥稅收指定用途，實乃極度困難。再者，中央依據公共債務法規定每年已須提撥其稅收之百分之五作為償還自身欠債之財源，且中央在現行的統籌分配稅款與補助款制度下，已對地方支出需求有所協助，額外要求撥款協助地方還債，徒然增加中央難以負荷之財政負擔。何況，本方案建議成立的「財政重建基金」規範與運作條件皆不甚清楚，故亦難以對其做深入的財務評估。

綜合而言，從制度面言，本方案的問題與方案一相同，終將導致中央與地方財政權責不清的後果；從財務面分析，則其之實施將增加中央更大的財務壓力，中央政府目前實在力有不足，是故此方案的可行性亦不佳。

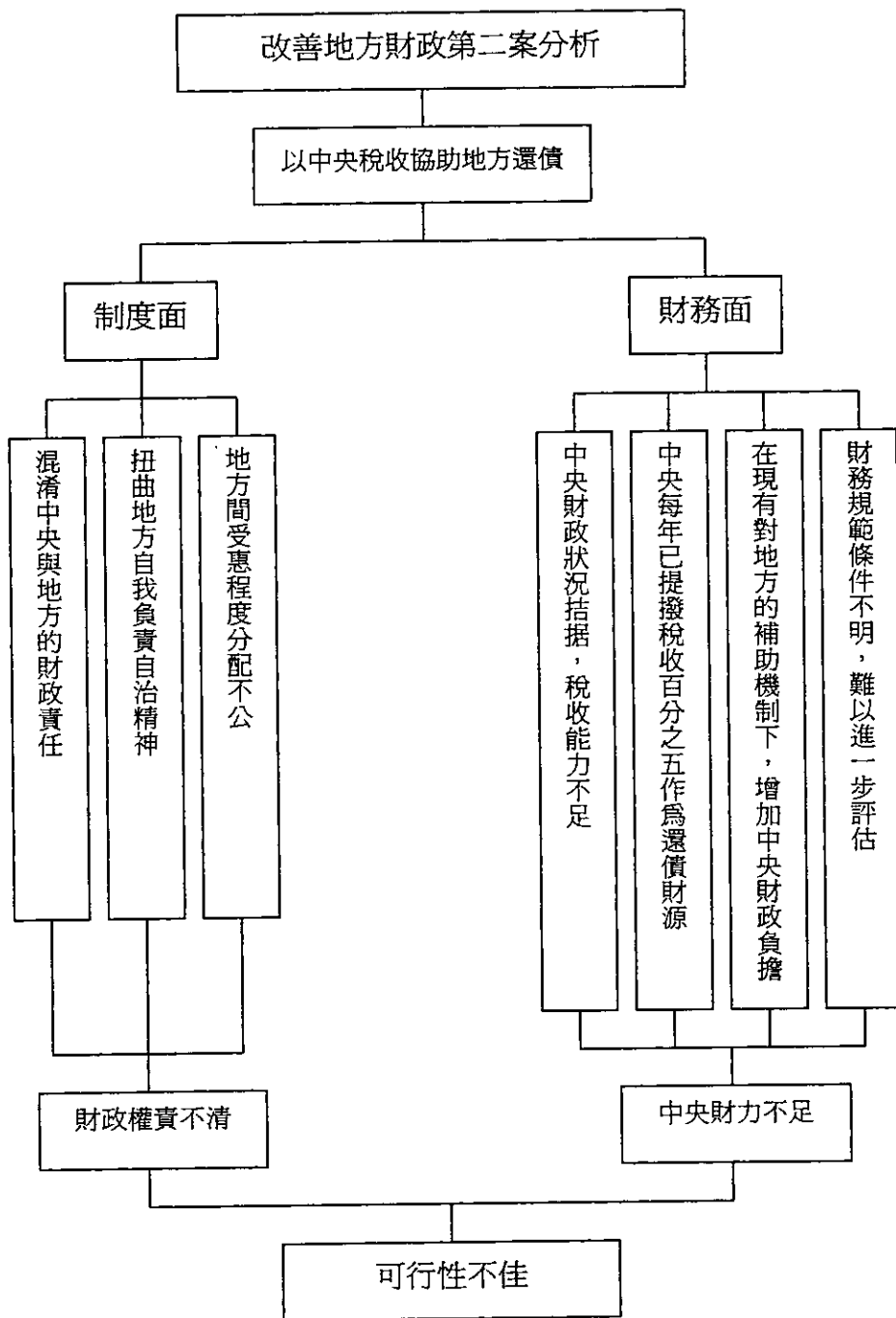


圖 3-8 改善地方財政第二案之分析

(四) 方案三之分析

方案三的特色在於只針對地方舊制公教人員退撫經費之巨額差短，以中央發行長期公債支挹，俟後中央與地方再分年分成攤還。茲分別從制度面與財務面二者進一步分析其可行性，詳細內容如圖 3-9 所示。

從制度面言，本方案的設計存有五項疑點。其一，舊制退撫經費為基本支出中之一項，地方財政困難的根本所在應是整體基本收支差短的無法彌平，非僅退撫經費一項而已。解決地方財政問題的癥結應在徹底檢討改善基本支出與基本收入差額補足制度及適度擴增補助地方之財源。根據表 3-13，台南市九十一至九十三年度納入中央基本支出數的退休相關經費平均每年為 20.4 億元，但台南市編列的預算數則為 24.07 億元，相差 4 億多元，可知中央核列於基本支出的金額乃少於地方預算編列數。此外，地方預算所編列的金額又因預算受限的緣故，每年核退的人數皆無法滿足實際需求。根據表 3-14 可知，台南市九十二年度退休核退比僅有 44.6%，九十一年度 57.9%，九十年度 52.5%，八十九年度 78.7%，顯示地方退撫經費支付的延宕情形已甚為嚴重。這也反映出目前基本支出與基本收入差額補足制度的確實存在許多缺失，必須要根本性的解決。其二，退撫經費為法定經常性支出，依法不得以舉債財源支應，成立退撫基金似有違法的疑慮。預算法第 23 條規定，「政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入，公債與賒借收入及以前年度歲計剩餘不得充經常支出之用」。由於退休經費為經常性人事支出，依法似不應用舉債作為籌措財源之方法。

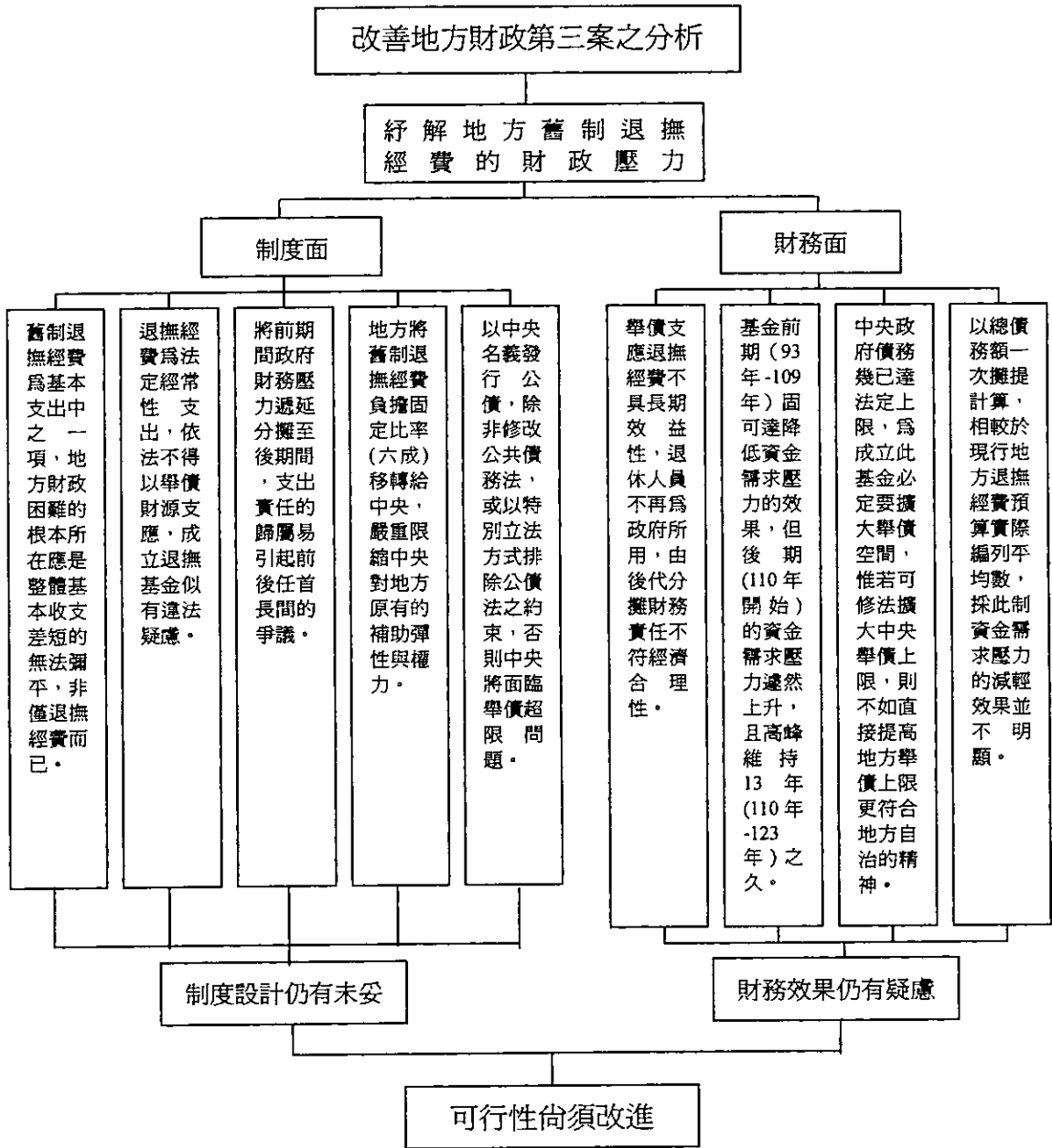


圖 3-9 改善地方財政第三案之分析

表3-13 台南市91-93年度退休相關經費預算補助及編列情形分析比較表

單位：千元

年度	91年度	92年度	93年度	合計	平均
預算					
中央納入基本 財政支出數 A	1,689,409	1,897,772	2,546,035	6,133,216	2,044,405
地方預算編列數 B	2,213,600	2,329,425	2,876,906	7,419,931	2,473,310
中央低估基本財 政支出數 A-B	- 524,191	- 431,653	330,871	1,286,715	428,905
中央補助優惠 存款利息差額	122,718	132,998	481,307	1,034,047	344,682
中央補助教師 專案退休	-	-	297,024		

備註：1. 中央納入基本財政支出之項目指各該年度退撫經費經中央計列數。

2. 91、92年度中央補助地方政府實際繳納退休公教人員優惠差額存款利息比率為20%，至93年度則提高上述優惠差額存款利息補助比率為60%及新增教育人員退休經費專案補助，按以前年度核退情形核定補助比率在50%-70%間不等。

3. 成立「舊制公教人員退撫基金」之目的即為支應表列「中央低估基本財政支出數」及每年度因預算編列有限仍未獲核退部分所應籌措之退休資金需求。

資料來源：台南市財政局提供

表 3-14 台南市公教人員 89 - 92 年退休情形調查表

年度 類別	89			90			91			92		
	申退數	核退數	核退比 (%)	申退數	核退數	核退比 (%)	申退數	核退數	核退比 (%)	申退數	核退數	核退比 (%)
公務人員	122	78	63.9	114	72	63.2	168	86	51.2	202	92	45.5
教育人員	461	381	82.6	370	182	49.2	433	262	60.5	461	204	44.3
合計	583	459	78.7	484	254	52.5	601	348	57.9	663	296	44.6

資料來源：台南市財政局提供

其三，將前期間政府之財務壓力遞延分攤至以後期間，支出責任的歸屬容易引起前後任首長間的爭議。地方縣市長皆為民選，任期間政治責任的壓力極為重大，依照現行制度應逐年編列預算的「恩給」金額，若藉由舉債將債務遞延至未來任期首長任內負擔，財政責任的區隔與劃分將增加許多困擾。其四，地方將舊制退撫經費負擔固定比率（六成）移轉給中央，嚴重限縮中央對地方原有補助款制度的彈性與權力。中央統籌分配稅款固然被視為地方的自有財源之一，但補助款則純為中央的資源與權力。現制透過基本支出與基本收入補助機制，中央可視實際財源多寡決定補助比率，本方案擬議未來中央固定分攤六成還債攤提金額，將使中央喪失補助比率的決定權力與彈性。其五，以中央名義發行公債，除非修改公共債務法或以特別立法方式排除公債法之約束，否則中央即將面臨舉債超限的危機。公債法對政府舉債訂有比率限制，為免中央舉債超限，中央僅能以修法或另訂特別法兩種方式為之。惟前者涉及整體政府財政的管理問題，後者則與法律尊嚴與財政紀律之維繫有關，二者皆有引起質疑之處。

其次，從財務面言，本方案的缺點共有四項。其一，舉債支應退撫經費並不具長期效益性，且退休人員不再為政府所用，今若由後代分攤財務責任，其間的經濟合理性殊堪質疑。其二，基金前期（93年-109年）固可達降低資金需求壓力的效果，但後期（110年開始）的資金需求壓力遽然上升，且高峰維持13年（110年-123年）之久。換言之，後期政府有一段時間償還本息資金的壓力頗大，尤其是這筆支出原來並不在其財務責任的範圍內，對後任的政府而言並不甚公平。其三，中央政府債務幾已達法定上限，為成立此基金必定要擴大舉債空間，惟若可修法擴大中央舉債上限，則不如直接提高地方舉債上限更符合地方自治的精神。其四，以總債務額一次攤提計算，相較於現行地方退撫經費預算實際編列平均數，採用此一方案資金需求壓力的減輕效果並不一定很明顯。根據表 3-15 所示，台南市不同年期平均每年攤提本息數，以一次退休為例，分別為 30 年期者 23.9 億元，25 年期者 25.1 億元，20 年期者 26.7

表3-15 台南市學債平均攤提數與近三年度(91-93)退休相關經費預算平均編列數分析比較表

單位：千元

支付方式	一次退			月退			91-93地方預算平均編列數(B)
	30年期	25年期	20年期	30年期	25年期	20年期	
學債方式							
不同年期平均每年攤提本息數(A)	2,391,238	2,514,679	2,679,539	2,518,512	2,648,524	2,822,159	2,473,310
學債平均每年應攤提數占近三年地方預算平均編列數比率(%)C=A/B	96.68%	101.67%	108.34%	101.83%	107.08%	114.10%	100.00%

資料來源：台南市財政局提供

億元。相較於 91-93 年地方預算平均編列退休相經費數 24.7 億元，舉債平均每年應攤數甚至還比近三年平均預算編列數為高。

綜合而言，從制度面分析，此一方案的設計雖然只針對地方退撫經費的資金需求舉債，但仍然存在著許多未盡妥當之處；從財務面分析，則此案不但經濟合理性不夠完整，甚至財務效果的驗證亦仍有許多疑慮，是故此方案的採行可行性尚待加強或改進。

(五) 三項方案之比較

1. 方案一與方案二皆是由中央協助解決地方債務累積問題，但前者建議由中央一次舉債償還，後者則建議由中央逐年提撥稅收協助償還。
2. 方案一與方案三皆是以中央一次舉債協助地方改善財政狀況，但前者是用以償還以前累積未還的地方債務，後者則是用以將前期的退撫資金需求壓力遞延至後期分攤。
3. 方案一與方案二皆是針對地方整體財政狀的改善為重點，方案三則是僅以解決舊制退撫經費在 109 年之前所造成的地方財政負擔為對象。
4. 方案一與方案三皆論及中央與地方間的財務責任分攤比為六成比四成，方案二則僅要求中央每年固定提撥稅收協助地方還債。
5. 方案一與方案二皆為概念性的建議與構想，方案三則包括詳細的數字估算與分析，財務規劃較為完整。
6. 方案一與方案二的重點是針對地方以前的債務，方案三的重點則是置於地方未來特殊的經費需求。

綜合考量與比較此三種方案後可知，方案一與方案二基本上乃是將地方的財務責任推由中央共同分攤承受，不但中央財政能力難以負荷，更涉及地方自我責任精神的質疑，如此建議似乎很難被中央所接受。方案三針對的是特定的資金需求項目，且此財務壓力乃來自中央法律與制度變革所造成，地方政府若能尊重現行制度精神，且不違背地方自我財政責任的原則，透過中央與地方的協商，應該較有可能找到具共識的折衷改進方案。

肆、改善地方財政方案之構想

一、現行統籌分配稅款與補助制度

(一) 財政收支劃分法與中央對直轄市及縣市補助辦法之規定

我國中央與地方政府間財政關係，主要建基於「地方制度法」與「財政收支劃分法」兩者之上。前者乃針對各級政府間權責關係作一般性規範，其中第三章第五節「自治財政」以及第四章「中央與地方間之關係」二部份，與各級政府財政關係及體制的相關性最為密切；而後者則係更詳盡地將各級政府財政收支之劃分、調劑及分類等加以規定，其中除了第 8 條及第 12 條有關稅課收入的分成外，第 16 條之一有關統籌分配稅的分配規定及第 30 條有關補助款制度的規範，乃是中央與地方財政關係的基礎。

其一，現行中央與地方政府間主要財政關係是建立在統籌分配稅款的分配、補助款的支挹以及委辦費與共同分擔費的規定（財政收支劃分法第 37 條）等三個部份上。統籌分配稅款與委辦費及共同分擔費等二者的關係，由中央直接及於直轄市、縣市及鄉鎮；但補助款則僅及於直轄市與縣市二者。（然而根據「中央對直轄市及縣市補助辦法」第 3 條，中央只對縣市為基本收支差短之補助，亦即一般性補助並不及於直轄市）委辦費依法規定由委辦機關負擔；至於共同辦理事項，其經費則由各級政府按比例分擔之。若地方政府未依規定分擔其應負擔之經費時，其上級政府得扣減其補助款。

中央統籌分配稅款由所得稅與貨物稅各 10% 及營業稅 40% 等的財源中，提列 6% 為特別統籌分配稅款，其餘加計土地增值稅 20% 之財源後合計為普通統籌分配稅款。前者乃供支應地方政府緊急及其他重大事項所需經費，由行政院依實際情形分配之；後者則乃依據各種不同的公式或變數設算分配比例，以為分配的依據。

至於補助款部份，根據財政收支劃分法第 30 條的規定，中央補助地方的事項僅限於：1.計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目、2.跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫、3.具有示範性作用之重大建設計畫以及 4.因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。

從性質上看，我國所謂補助款似乎只指特別（專案或計畫）補助而已，為彌補地方基準收支差短的一般補助意義已不復存在。只是目前若僅依賴統籌分配稅款尚無法完全彌平各地方的基準收支差短，故政府在「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」中，勉強引用地方制度法第 69 條規定「對於財力較差之地方政府應酌予補助」，而在辦法的第三條中將「縣市基本財政收支差短及基本建設經費」列為補助對象。這種做法，造成我國補助款在性質與法律適用上產生混淆不清的後果。（見圖 4-1）

其二，我國統籌分配稅款的分配設計頗為複雜，首先將統籌分配稅款的財源分成兩部份，一為由所得稅（10%）、貨物稅（10%）及營業稅（40%）所組成，另一則為縣市之土地增值稅（20%）收入。前者再區分為特別統籌款（6%）與普通統籌款（94%）二者。其次，由「財政部洽商中央主計機關及受分配地方政府後」，決定上述普通統籌款（94%）部份之分配直轄市、縣市及鄉鎮之比例（九十年度的分配情形為 43%、39%及 12%）。最後，將縣市土增稅（20%）加入縣市已分得的普通統籌分配稅款中，然後分別規定直轄市、縣市及鄉鎮間的分配公式。直轄市間的分配應參酌營利事業營業額、財政能力、人口及土地面積等因素；縣市間的分配應分二部份，其中的 85%應接近三年度基準財政需要額減基準財政收入額之差額平均值算定分配比率，另外的 15%則依縣市轄區最近一年內營利事業營業額分配之；鄉鎮間的分配則規定應參酌正式編制人員人事費及基本建設需求情形，研訂公式分配之（見圖 4-2）。

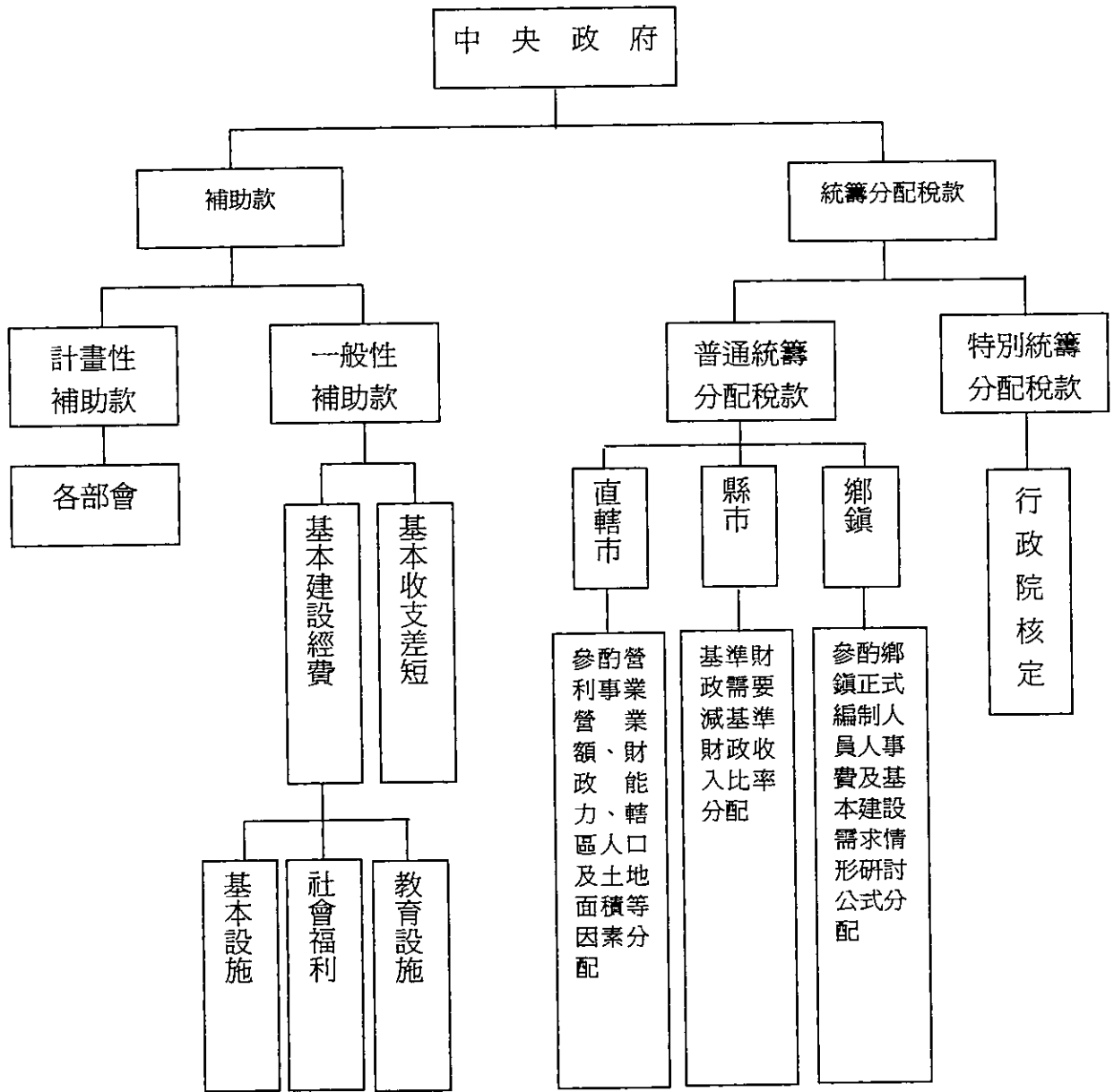


圖 4-1 中央對地方統籌分配稅款與補助款

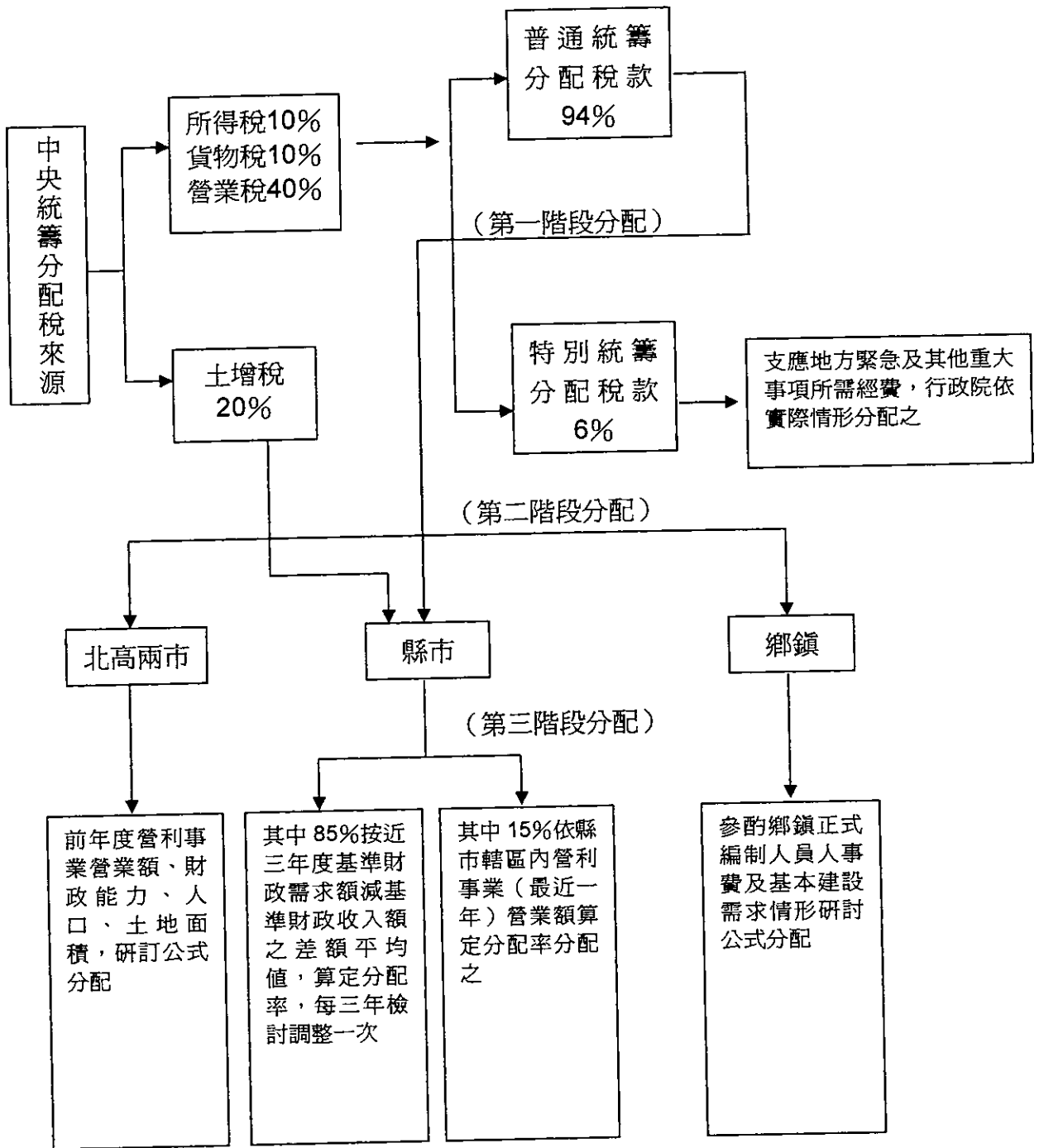


圖 4-2 中央統籌分配稅款之財源與分配方式

其三，現行統籌分配稅款的分配，只有縣市間的分配採用基準財政需要減基準財政收入差額的方式計算分配之比率。基準財政需要額包括：1.正式編制人員人事費與基本辦公費及正式編制警政、消防人員執勤加班費之決算數。2.依全民健康保險法、農民健康保險條例及中低收入老人生活津貼發給辦法之相關規定，應負擔之社會福利支出。3.基本建設經費。

至於基準財政收入額的定義則是賦稅收入決算數扣除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。由此可知現行體制下不但基準財政需要與基準財政收入的觀念，在應用範圍上仍受到許多限制，尤有甚者，其二者的計算皆完全採用地方政府實際發生的收支決算數，未經任何「標準化」的修正，故根本無法顯示出地方政府在財政需要與收入上真正的需求與能力。這樣的計算將導致結果的嚴重偏誤與扭曲。

再者，統籌分配稅款目的固在平衡地方間的財政失衡，但現行基準財政需要與收入差額的計算，僅用諸於制定縣市政府間的「分配比率」而已，縣市基準財政收支的缺口不必然能得到完全的彌補。換言之，中央政府乃先確定提撥統籌分配財源之總數後，再以設算的比率將該金額分配給各縣市，並不保證縣市基準財政收支短缺的一定滿足。相對之下，這種設計對中央政府擴大統籌分配稅財源的壓力自當減輕不少。此外，基準財政需要額與基準財政收入額為「財政收支劃分法」及「中央統籌分配稅款分配辦法」所使用的名詞，但「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」中則另定義了「基本財政支出」（等於基準財政需要額減除基本建設經費）與「基本財政收入」（此與基準財政收入額相同）二詞，此二者間的關係並不甚明確，易造成數據解析上的困擾與不便。（見圖 4-3）

中央對地方補

中央為謀全國之經濟平衡發展，得視直轄市及縣（市）政府財政收支狀況，由國庫就下列事項酌予補助：

- 一 縣（市）基本財政收支差短及基本建設經費。
- 二 計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。
- 三 跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫。
- 四 具有示範性作用之重大建設計畫。
- 五 因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。

中央對前項第一款規定之縣（市）基本財政收支差短，應優先予以補助。

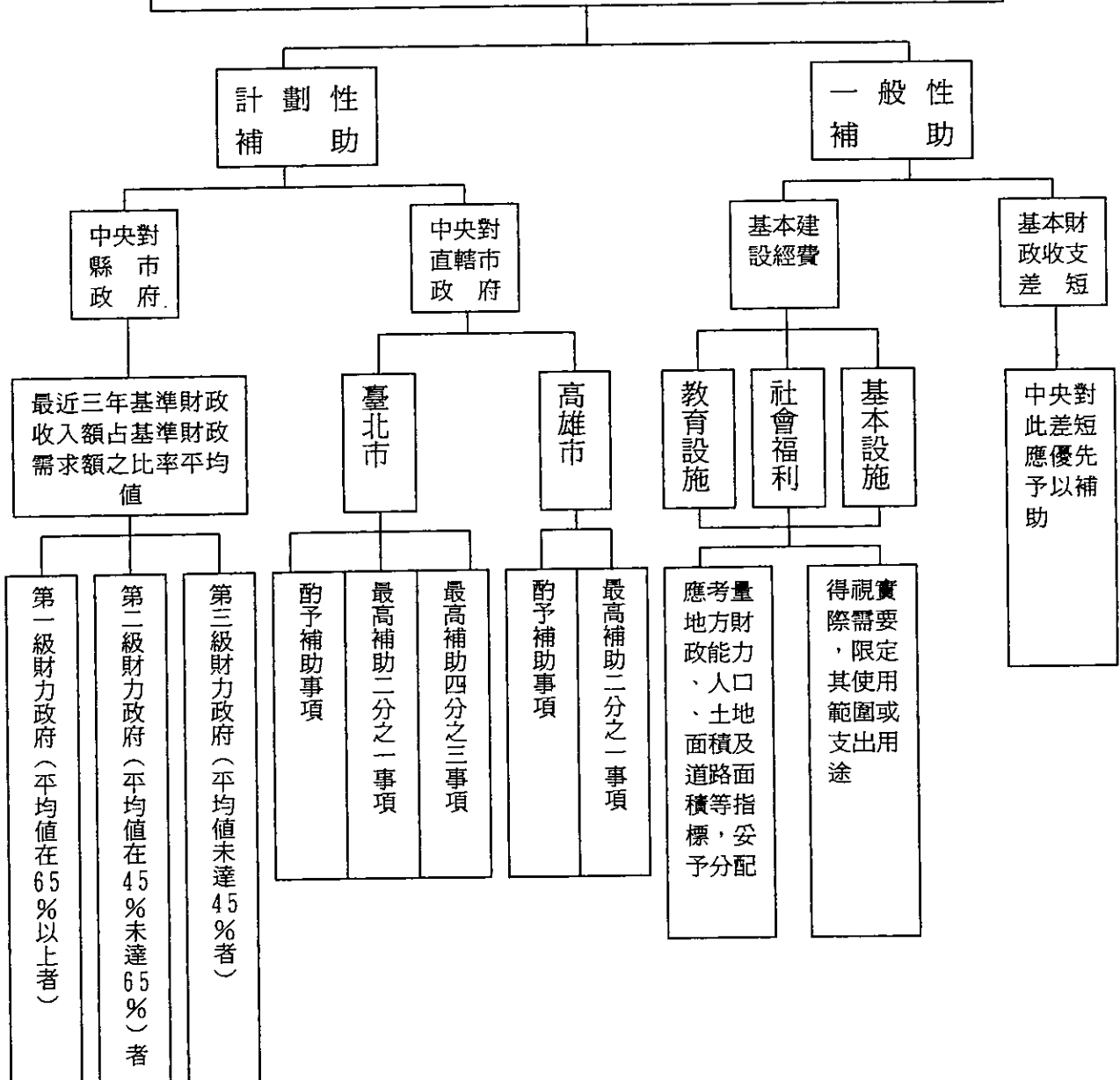


圖 4-3 中央對地方補助款之分配方式

(二) 教育經費編列與管理法之規定

民國 89 年 11 月 28 日「教育經費編列與管理法」(簡稱教育經費法)經立法通過。根據該法，中央對地方提供教育經費補助，分為一般教育補助及特定教育補助。一般補助指用於直轄市、縣(市)政府所需之教育經費，不限定其支用方式及項目，並應達成教育資源平衡分配之目的。至於特定教育補助則依補助目的限定用途，性質上屬於計畫型補助。(教育經費法第八條)

行政院依法設置教育經費基準委員會，其任務為 1.研訂教育經費計算基礎，2.各級政府教育經費基本需求之計算，3.各級政府之教育經費應分攤數額之計算。該委員會由學者專家地方政府與中央政府財主單位及主管教育行政機關等代表組成。(教育經費法第九條)

現行法規已將教育經費之管理法制化，明文規定教育經費基本需求及預算編列方式。另設置教育經費審議委員會，審議對於公、私立教育事業特定教育補助。(教育經費法第十一條)地方應依法設立直轄市、縣(市)政府教育審議委員會，以審議地方所屬學校之中長程教育發展計畫，提出所需預算數額建議案，作為該管主管教育行政機關編列年度教育預算之依據。(教育經費法第十二條)據此，地方應設立地方教育發展基金，辦理地方各項教育經費收入及支出，並訂定教育發展基金之收支、保管及運用辦法。(教育經費法第十三條)

上述行政院教育經費基準委員會之任務為研訂教育經費計算基準，計算各級政府之教育經費基本需求及各級政府之教育經費應分攤數額。此為教育經費法最重要立法之精神所在。

有關教育經費基本需求之估算，行政院教育經費基準委員會應衡量各地區人口數、學生數、私立學校與其他教育機構之層級、類

別、規模、所在位置、教育品質指標、學生單位成本或其他影響教育成本之因素，研訂教育經費計算基礎，據此以計算各級政府年度教育經費基本需求。(教育經費法第十條第一項)可知上述教育經費基本需求係由行政院教育經費基準委員會所研訂計算。

為保障教育經費，行政院教育經費基準委員會之任務之一為參照各級政府財政能力，計算各級政府應負擔數額，報請行政院核定，對於教育經費保障，規定各級主管教育行政機關應依行政院核定之教育經費基本需求及分擔數額，編列年度預算。各級政府編列之教育預算數額不得低於前項核定之需求。(教育經費法第十條第二項)

在「教育經費編列與管理法」的架構下，各級政府的教育預算乃獨立於正規預算體制之外，中央政府依法成立「行政院教育經費基準委員會」負責各級政府教育經費基本需求之計算與分攤。各級政府年度預算中教育經費之編列皆不得低於核定之基本需求數，且除非自有財源減少外，地方政府自行負擔金額應逐年成長。中央在教育經費上與地方政府的財政關係乃建立在 1.一般教育補助，即地方教育經費基本需求扣除其應分攤經費之差額部份，及 2.特定教育補助，由中央主管教育行政機關成立之教育經費分配審議委員會每年審議對公私立教育事業的特定教育補助事項與金額。(見圖 4-4)

根據「財政收支劃分法」與「中央對直轄市及縣市補助辦法」的規定，除直轄市外，縣市間的統籌款與補助款分配主要皆以基準財政需要與基準財政收入的差額為標準。前者的基準財政需要包括正式編制人員人事費、正式編制警政消防人員超勤加班費、法定社會保險與社會福利支出、基本辦公費以及基本建設經費等，後者的基本財政支出則包括前者中的前四項，未包括基本建設經費。其次，前者的基準財政收入定義為賦稅收入扣除統籌分配稅款與地方稅法通則之賦稅收入，與後者所謂基本財政收入之定義相同。因此，若統籌分配稅款的分配額小於基本建設經費，則中央將透過一

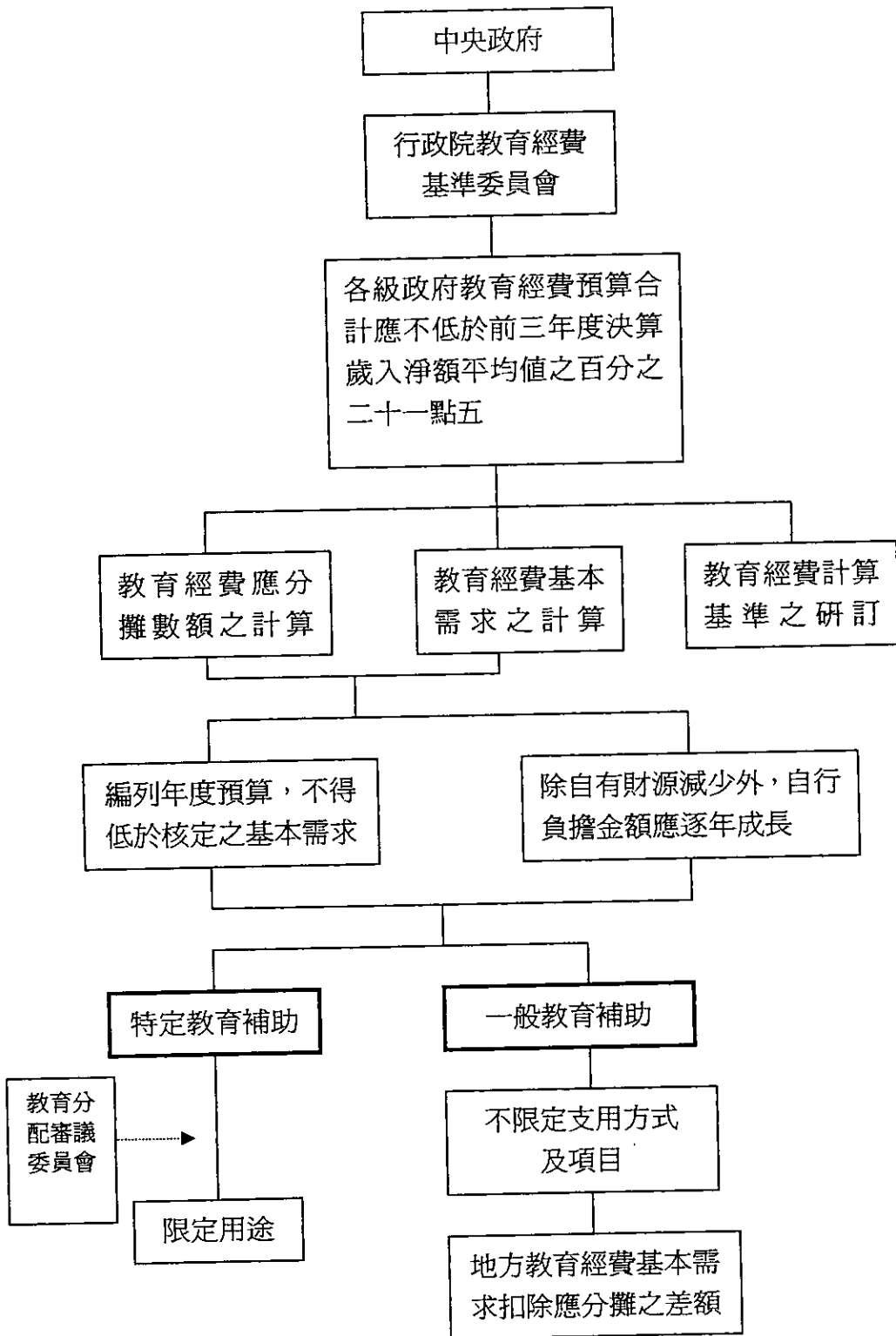


圖 4-4 「教育經費編列與管理法」下之中央對地方之教育補助款

般補助款予以進一步的差短彌平。此外，中央又將基本建設經費分成教育設施、社會福利與基本設施等三部分，且分別以不同的分配公式決定地方間的補助金額。至於，教育經費預算的編製部分，現行法制除一方面將教育基準需求從上述整體的財政基準需求中獨立出來，另行詳細估算之外，有關地方政府的財政能力部分則無法如需求一樣與整體的財政能力作切割，此亦即教育經費分攤的最大困擾所在。(見圖 4-5)

二、 研修中之統籌分配稅款與補助款制度

(一) 研修中之財政收支劃分法主要內容

為進一步改善我國中央與地方間之財政關係以及提升地方政府財政之自主性，民國九十一年五月二十四日行政院提出「財政收支劃分法」修正案送請立法院審議。根據修正草案之內容，主要的修正架構與規定特以圖 4-6 與圖 4-7 表示如下。前者說明中央統籌分配稅款制度的改變，後者則說明中央對地方補助款制度的調整。

中央統籌分配稅款的財源將改由二種稅目，包括 1.營業稅扣除百分之一點五稽徵經費及依法提撥統一發票給獎獎金後之全部收入，以及 2.菸酒稅在直轄市與台灣省各縣市扣除百分之一稽徵經費後之百分八十一之收入，及在福建省金門連江二縣扣除稽徵經費百分之一後百分之二十之收入。至於這筆財源的分配則區分為三部分，首先，總金額的百分之九十乃依指標公式分配，指標中包含財政能力與財政努力二項因素；其次以總金額的百分之六作為直轄市及縣市差短之彌補，最後剩餘的百分之四，則成立地方財政調節款，由行政院核定分配，主要用以彌補直轄市及縣市差短彌補之不足，彌補直轄市及縣市災害復建經費之不足，以及填補中央統籌分配稅款短收之不足等。

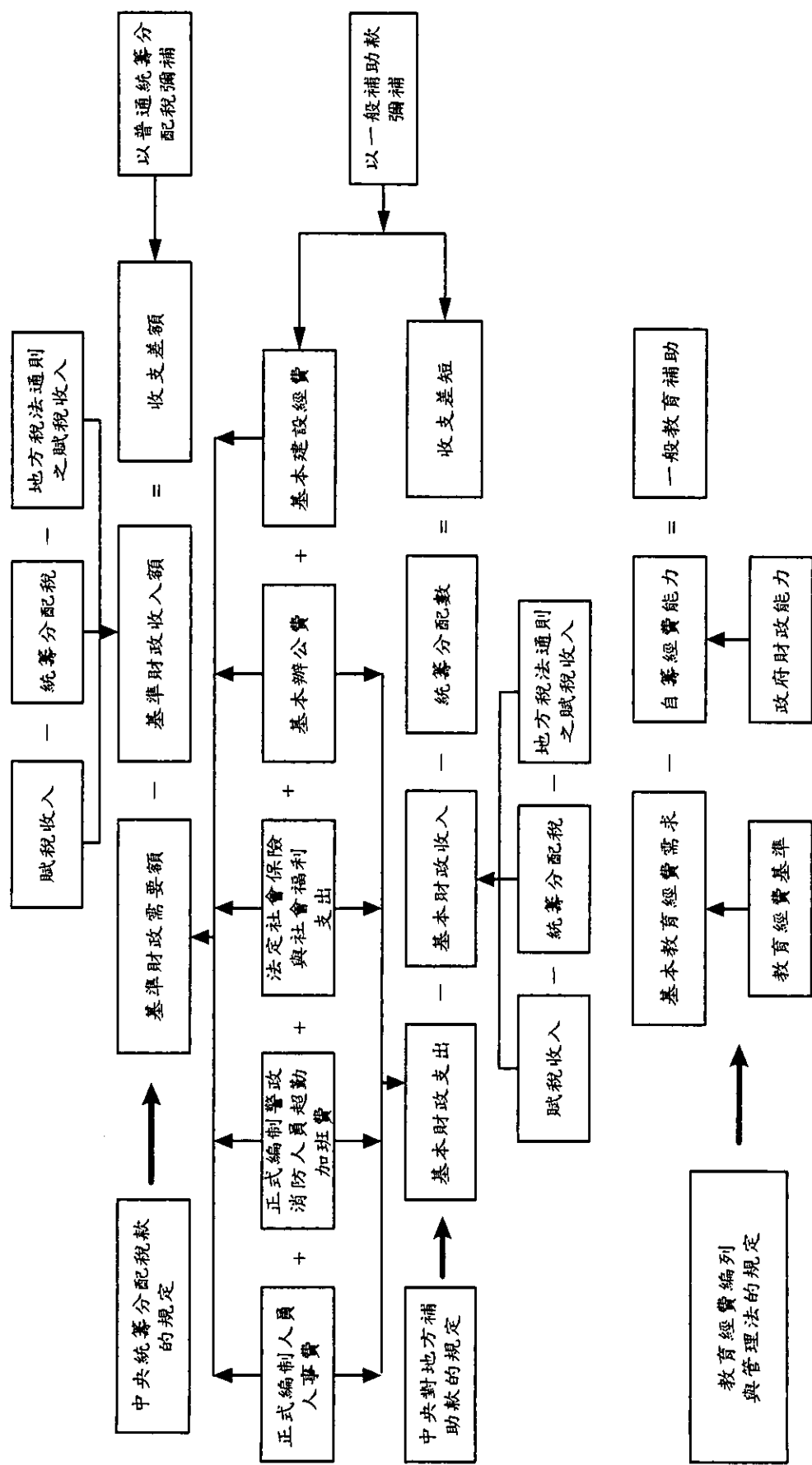


圖 4-5 不同法律規定下之基本財政需要與基本財政收入項目

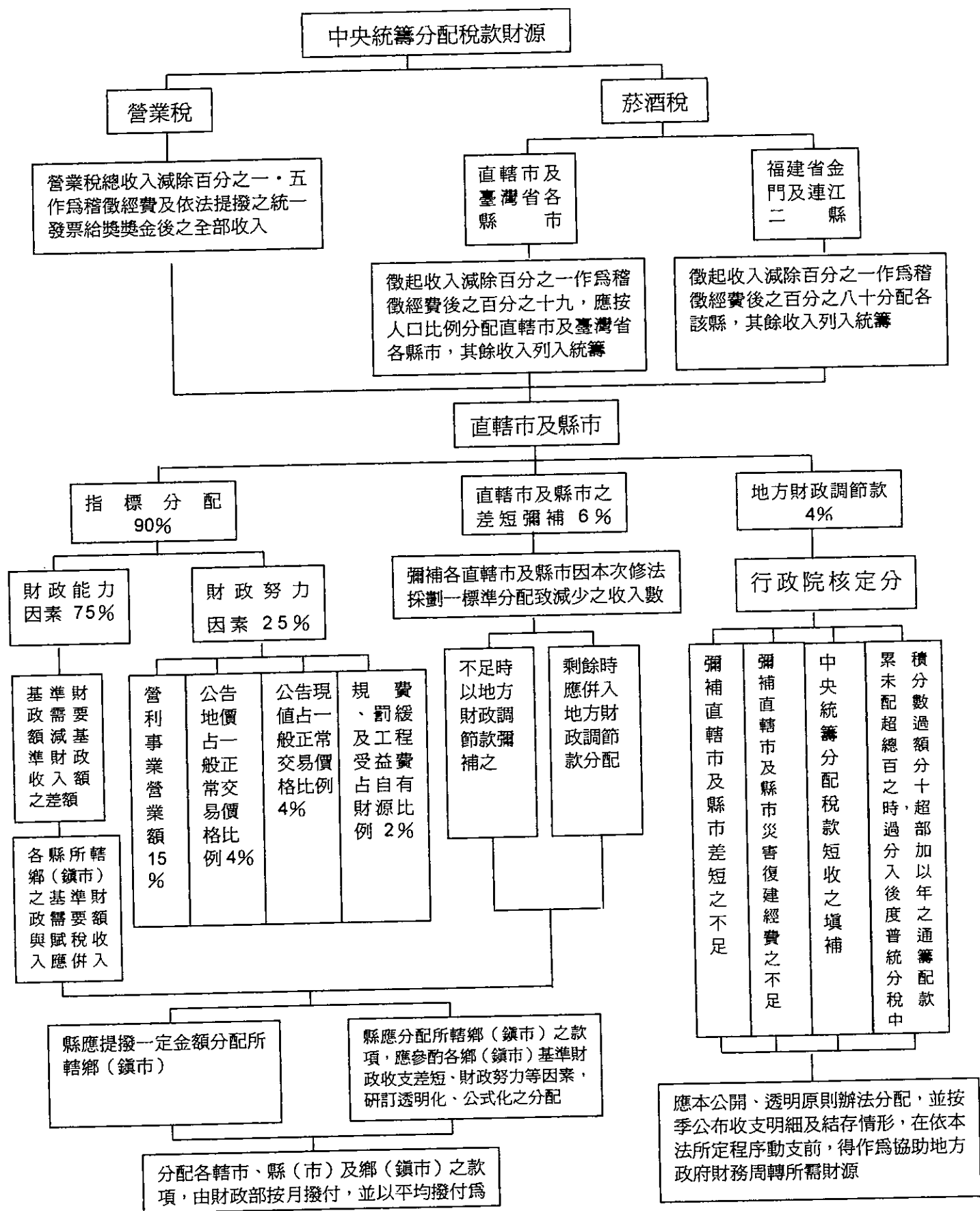


圖 4-6 研修中之財劃法所設計之中央統籌分配稅款制度

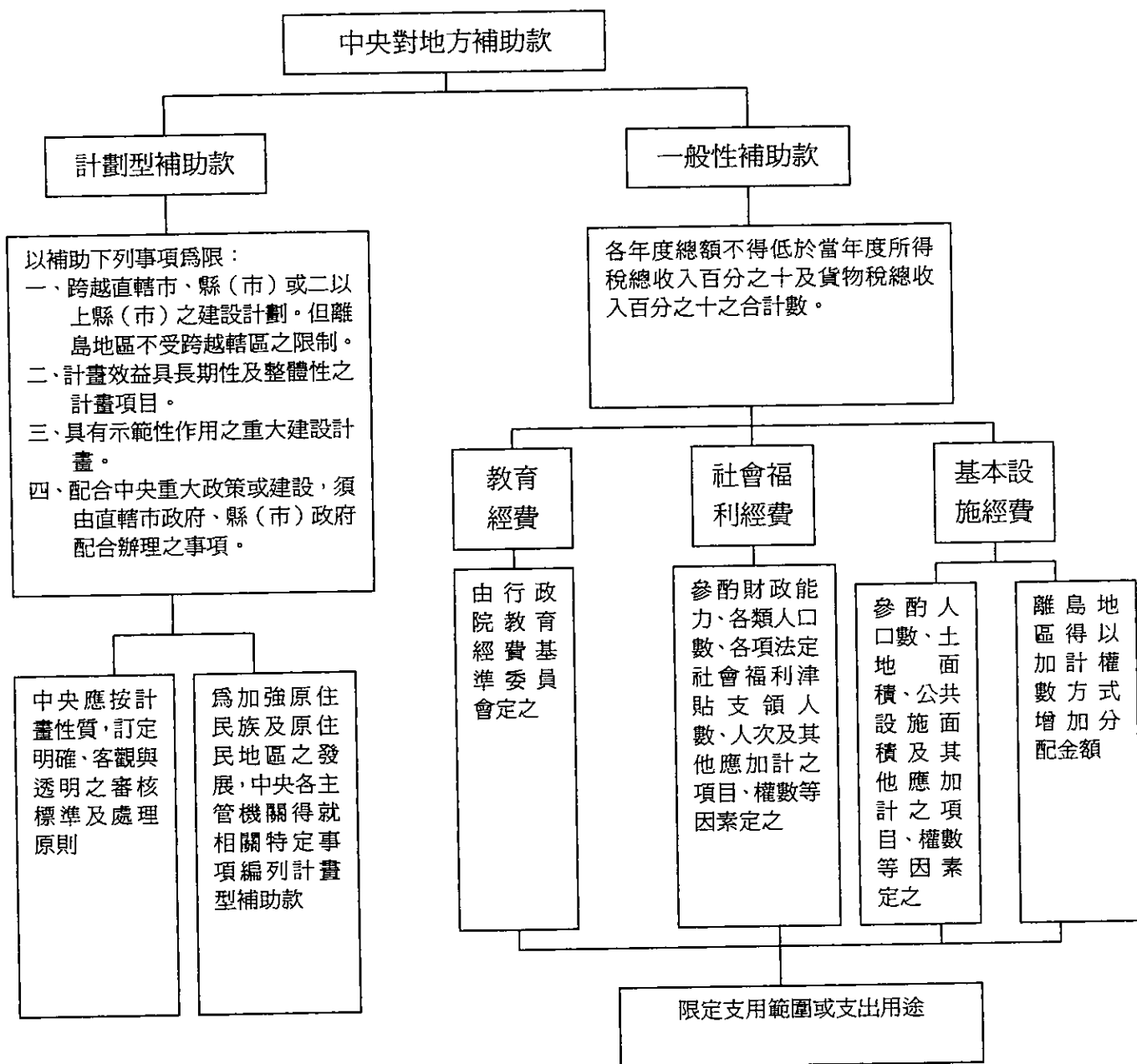


圖 4-7 研修中之財劃法設計之中央補助款制

至於中央對地方的補助款，則仍然分計畫型補助款及一般性補助款二者，前者的補助項目與現行規定相同，僅增列對原住民族與原住民地區發展的特定補助；後者最特別則是將原來的基本收支差短補助併入中央統籌分配稅款中處理，只保留教育經費、社會福利及基本設施經費補助三項。此外，為保障中央地方的補助款總額，更強制規定中央對地方的每年補助額不得低於當年度所得稅與貨物稅收入的百分之十。

(二) 研修中財政收支劃分法之制度特色

根據上述可知，新修正財政收支劃分法與現行相關規定之間存有許多差異與特色。在補助款部分，原收支差短補助未來將併入統籌分配稅款中分配與處理，換言之，一般性補助款僅剩下基本建設補助部分。其次，為穩定地方補助財源，還特別對一般性補助款設定下限保障。至於統籌分配稅款部分的修法特色，則包括 1.分配公式入法，且直轄市與縣（市）分配方式一致化。2.以地方既有分配金額為最低保障（只增不減原則）。3.劃一直轄市及縣（市）稅課收入分成基礎。4.擴大中央統籌分配稅款規模，以及 5.設立地方財政調節款機制等。（見圖 4-8）其中，地方財政調節款的設置目的，乃是為減輕制度變革對地方財政可能造成的過度衝擊，以及協助地方政府在調整過程中避免不確定因素的干擾。這項機制的妥善運用對未來制度改革的成敗具有相當的重要性。

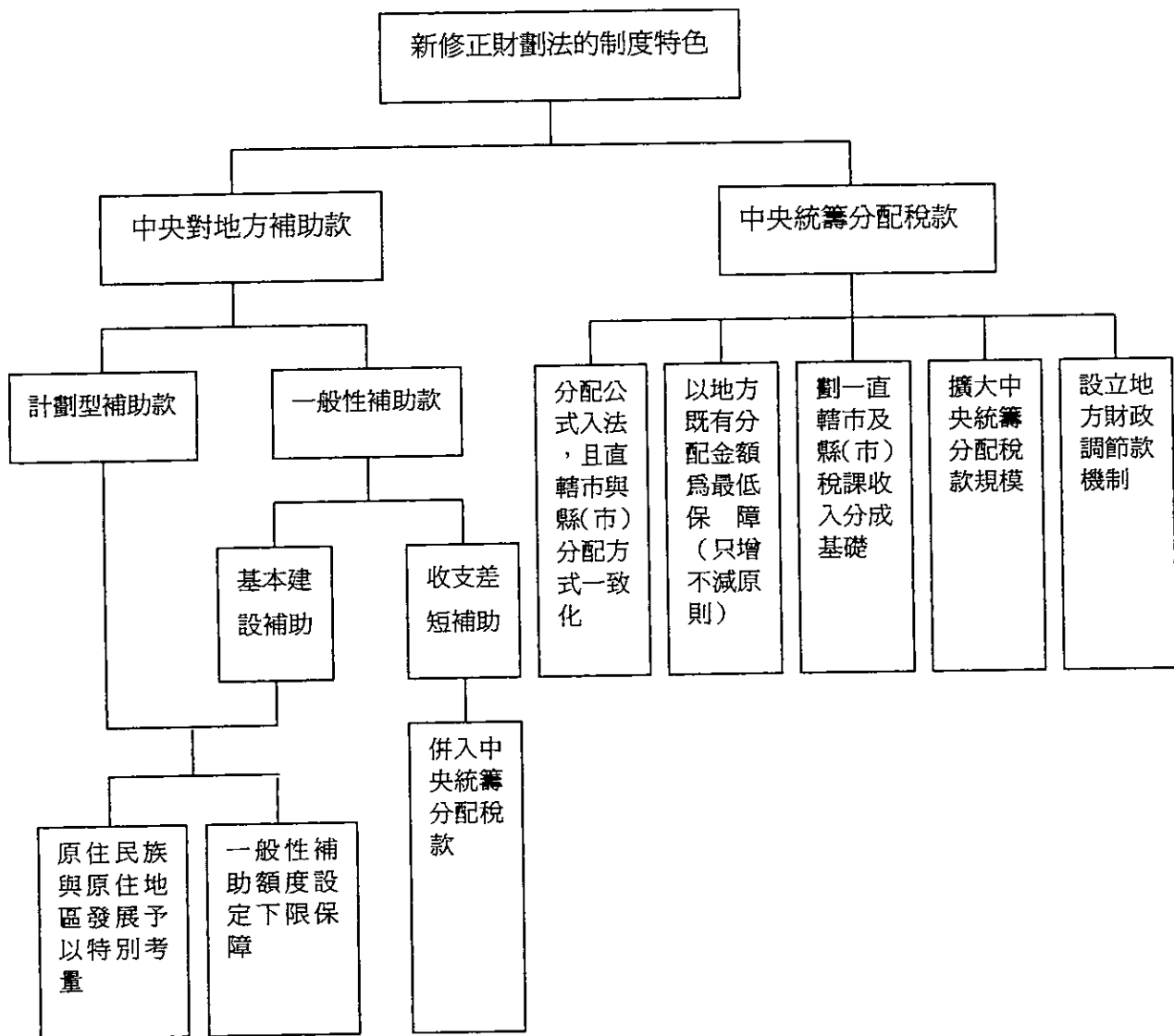


圖 4-8 新修正財劃法的制度特色

三、改善地方財政方案之原則與構想

(一) 研擬改善方案之基本原則

為求改善地方財政方案符合合理性與可行性的要求，在研擬改革措施與建議時應遵守下列基本原則。(見圖 4-9) 從上述地方政府所提擬的地方財政改善方案可知，地方已充滿急迫的危機感，但對於自我解決的能力卻沒有太大的信心，是故共同的特色都是要求中央給予更多的協助及分攤。然而，改善地方財政須有整套長期性的規劃，先確立改革的原則，再循序推展、次第完成。

研擬改善地方財政方案的基本原則，除了首先要適度擴大中央對地方的補助財源外，最重要的是遵守兩項原則，一為只增不減，另一則為差短補足。前者乃為保障制度的改革不會造成任一地方政府所得到的補助款少於現狀下的金額，以減少改革的阻力與反彈；後者乃指各地方基本收支差短的充分補足，以維繫不同地方間基本公共服務數量與品質的一致性。有關這二個原則的落實，目前在中央與地方間的討論中仍存在許多爭議，尚需要進一步檢討。從上述台南市所提方案三的說明便可知，地方對中央核列基本支出的項目認定與計算標準仍存有極大的分歧看法。

為能取得中央對地方財政改善方案的支持，任何改善建議的提出皆應充分考量中央與地方的不同立場，並兼顧雙方的困難。其次，由於財政收支劃分法的修正草案已送請立法院審議中，故地方的提案必不能抵觸該項修法的基本精神，或造成未來修法的障礙，如此，地方所提的改善方案才具有可行性。

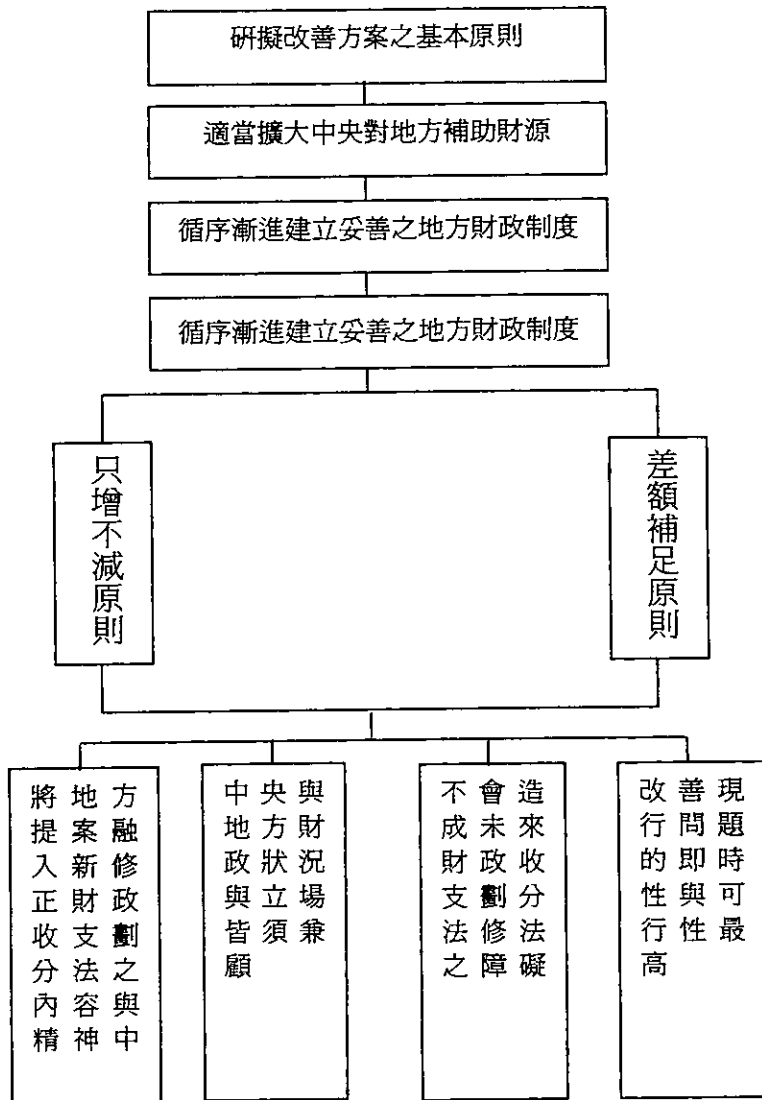


圖 4-9 研擬改善方案之基本原則

(二) 配合財政收支劃分法修正之改革構想

1、現行基準支出與基準收入分配機制之問題

現行統籌分配稅款或補助款分配比率對於「差額補足」目標的達成，中央與地方間的爭議不斷。就統籌分配稅款而言，基準財政收支差短的計算僅作為比率分配的標準而已，若中央補助地方之財源受限，則地方基準需求的滿足常不可得。但中央卻認為透過一般補助款的運用，原先統籌分配稅款未補足的部分，最終皆可經由一般補助款中的差短補助與基本建設補助予以充分彌平。惟由於中央核列基準或基本支出項目時，不論是項目認定或計算標準都仍未臻真正的「標準化」，以致與地方實際需求間落差太大而常起爭議。但另一方面為避免地方間因補助而造成依賴或喪失租稅努力誘因，「差額補足」原則亦不得任由地方主導與濫用，是故儘速建立一套中央與地方共同接受的「標準化」制度乃是健全地方財政最重要的關鍵因素。根據圖 4-10 所示，目前我國的基準或基本支出與收入補助機制，不但對是否已達到「標準化」的要求，中央與地方有分歧的看法，即使在中央所訂標準的計算下，地方對中央的分配方式亦常有不滿，這些問題在未來的改革中都應設法解決。以舊制退撫經費需求為例，如果中央核列為基本支出的「標準」合理，且中央確實遵守差額補足原則，則地方便沒有任何理由對中央提出其他的協助與要求。

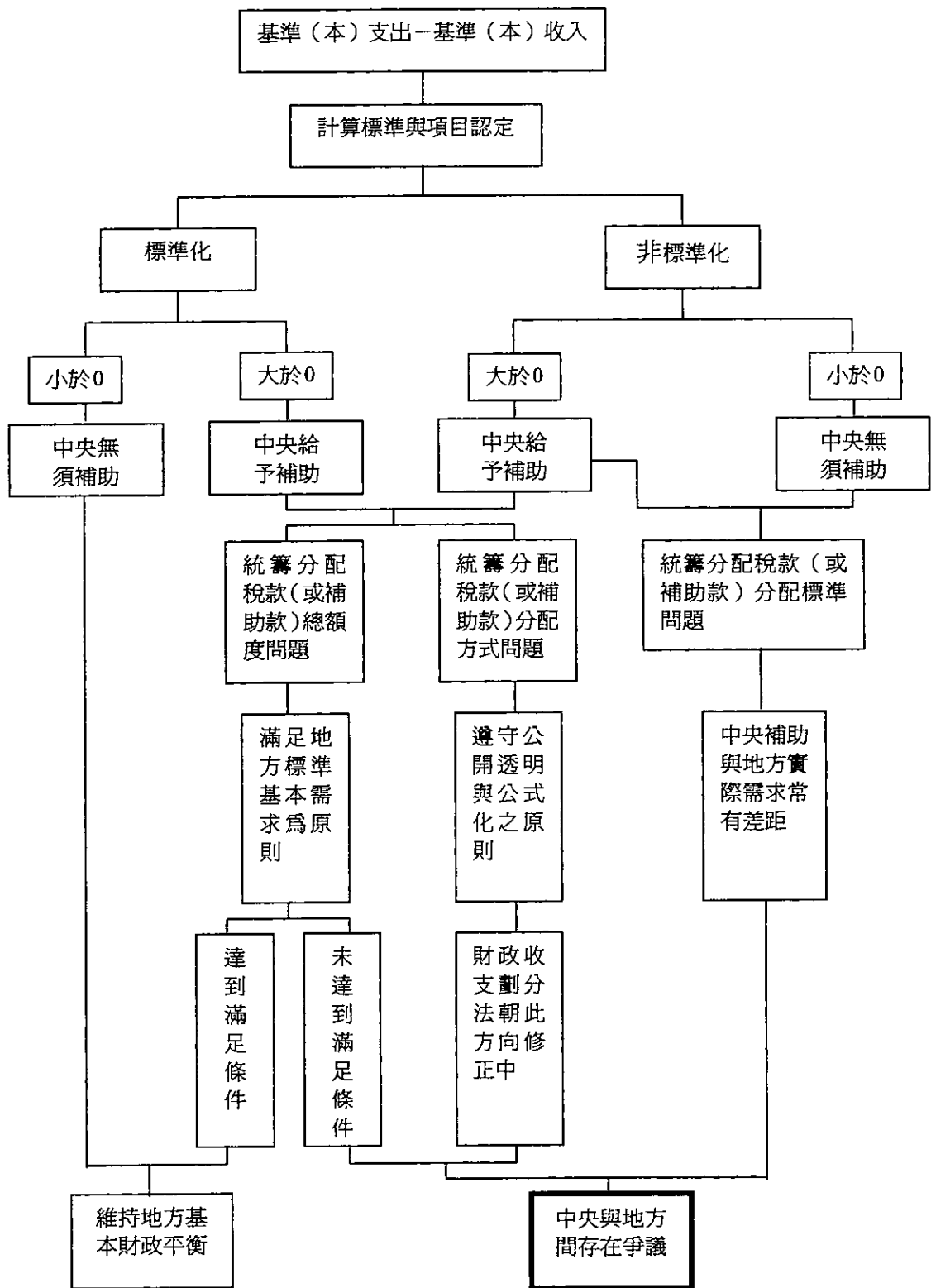


圖 4-10 現行基準支出與基準收入分配機制之問題

2、配合財劃法修正之改善地方財政構想

從上述分析可知，我國中央對地方補助制度的改善，關鍵乃在於建立真正的「標準化」基本支出與收入差短補助機制。惟此一涉及整體法制修正的問題尚未解決之前，針對地方舊制退撫經費的資金需求，似乎只有在配合未來財劃法修正的基本精神下，尋找出一種具可行性的解決方法。

A. 現行制度下地方對舊制退撫經費需求的處理方式

由於八十四年之前的退撫為「恩給制」，所需經費皆以每年預算編列為支挹財源。但因為退撫經費乃計算中央統籌分配稅款與補助款之分配時，法定列入基準或基本支出中之一項目，故中央核列的高低差異必會影響到地方獲取統籌分配稅款及補助款的結果。如果中央核列的部分能完全以差額方式補足，則在中央核列的範圍內，地方無須擔心經費的籌措。如果中央核列範圍限制嚴格，則地方可以採行的因應之道通常有三，其一為地方自行籌措其他財源，其二為降低核退人數，將其退休遞延，待爭取到中央核定列入基本支出，再行核准退休，其三則是待中央以特殊理由給予特定的經費補助，例如九十三年度教育人員退休特別補助以及優惠存款利息差額之補助等。（見圖 4-11）中央這種作法讓地方政府的人事流動停滯不前或陷於不確定的狀態，甚而有影響公教人員合法退休權益之疑慮。

B. 地方發行舊制退撫經費特別公債的許可制度

雖然台南市為了解決舊制退撫經費的資金需求所提出的第三案，不論從制度面與財務面分析皆仍然存在許多疑點，但未來 93-109 年間舊制退撫經費的資金壓力對地方政府財政所造成的負擔與困難，仍然需要設法解決。經過深入的分析與評估，原第三案的建議若能適度的修正，應當可以大幅改善其可行性，亦即中央可實施地方發行舊制退撫經費特別公債的許可制度。

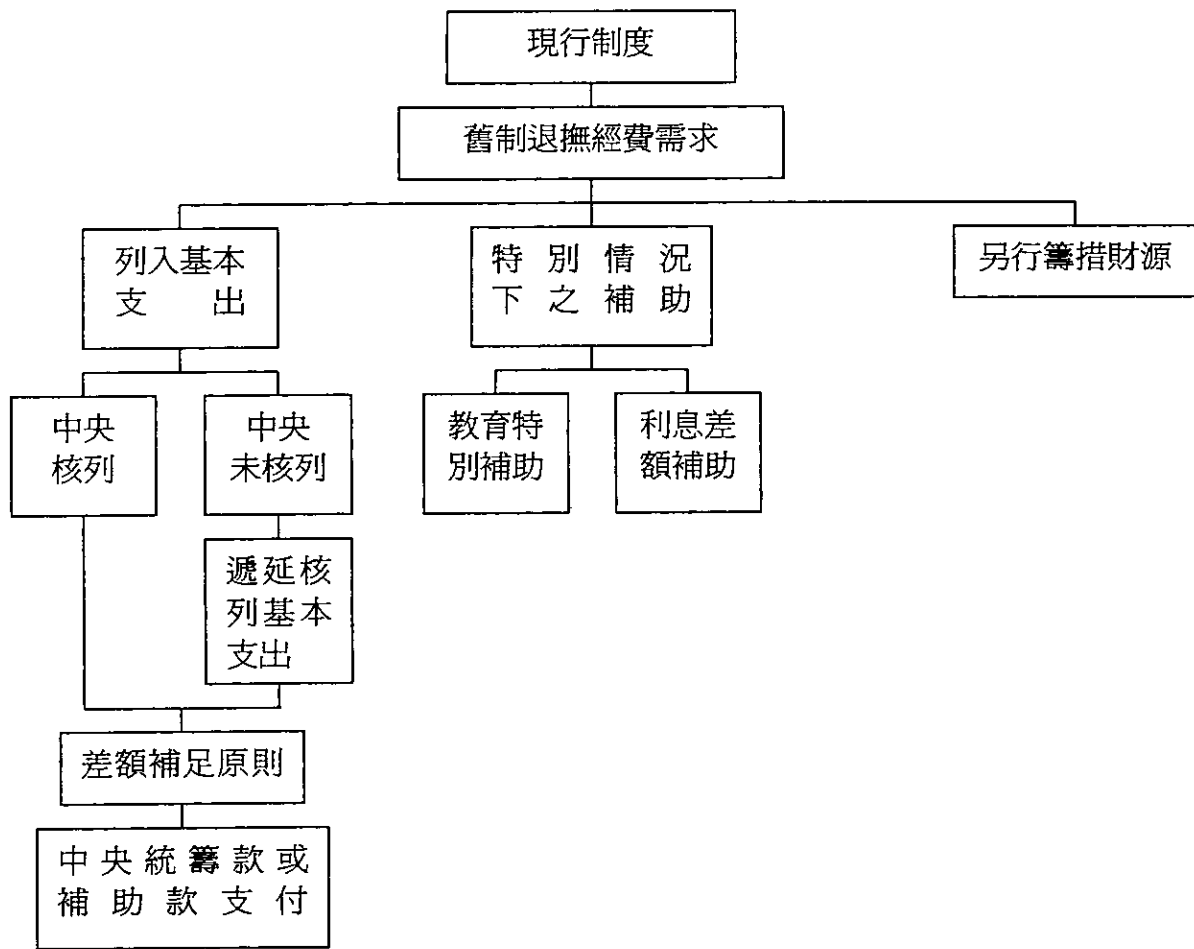


圖 4-11 現行制度下地方舊制退撫經費需求之財源管道

首先，將地方所面對的舊制退撫經費需求視為一特殊狀況處理，確定其「非常態」的定位，且制定特別法以排除公共債務法、預算法或財政收支劃分法等之規範。其次，尊重與保持目前中央對地方的基準（本）支出基準（本）收入差額補助制度的精神，並配合財政收支劃分法的修正，適當利用財政調節款的功能，漸進式的改善地方財政。其三，發行特別公債的選擇權係在地方政府身上，惟須經中央的審核通過才可實施，且地方申請時應提供完整的財務計劃書，包括舉債金額與方式、開源節流改善措施、地方財政狀況分析與評估，以及債務償還計畫等。其四，舊制退撫經費的舉債須以中央納入基本支出數與地方實際資金需求數之差額為上限，地方在此限度內可自行考量發行公債的金額與方法。其五，除編製預算送請地方民意機關審議外，公債發行後的監督與考核亦應予以特別的規範，訂定明確的懲處辦法。其六，舊制退撫經費性質本為經常性質者，以公債收入支應原並不具長期效益，惟若任令地方人事停滯不前，致妨礙公務人力資源的效率提升，其結果對社會所造成的傷害將更大。就此而言，以特別手段解決該問題應具有正面的政策外部效益。至於發行舊制退撫經費特別公債的簡單流程則示如圖 4-12。

C. 適度擴增地方財政調節款功能之構想

依照財政收支劃分法修正草案的設計，統籌分配稅款總額中的百分之四將用以成立地方財政調節款，專戶儲存，在經行政院核准下，進行差短不足之彌補、分配稅款短收之填補，以及災害復建經費不足之彌補等調節地方收支之事宜。若建立了地方舊制退撫經費特別公債發行制度，則財政收支劃分法修正草案中有關地方財政調節款的設計，應與之配合另行修正。為鼓勵地方政府財政自我負責的觀念，對舊制退撫經費需求多設法以自行籌措財源的方式解決，中央允宜利用一定條件的利息補貼協助地方提高自我努力的誘因。此外，雖然現行基準（本）支出基準（本）收入差額補助制度仍未臻健全，但若事後檢討發現中央核列舊制退撫經費為基本支出時有所錯誤或失當，中央有必要在維持「標準化」制度精神下，透過地方財政調節款對此予以補救或調整，此作法對基準（本）支出基準（本）收入差額補助制度

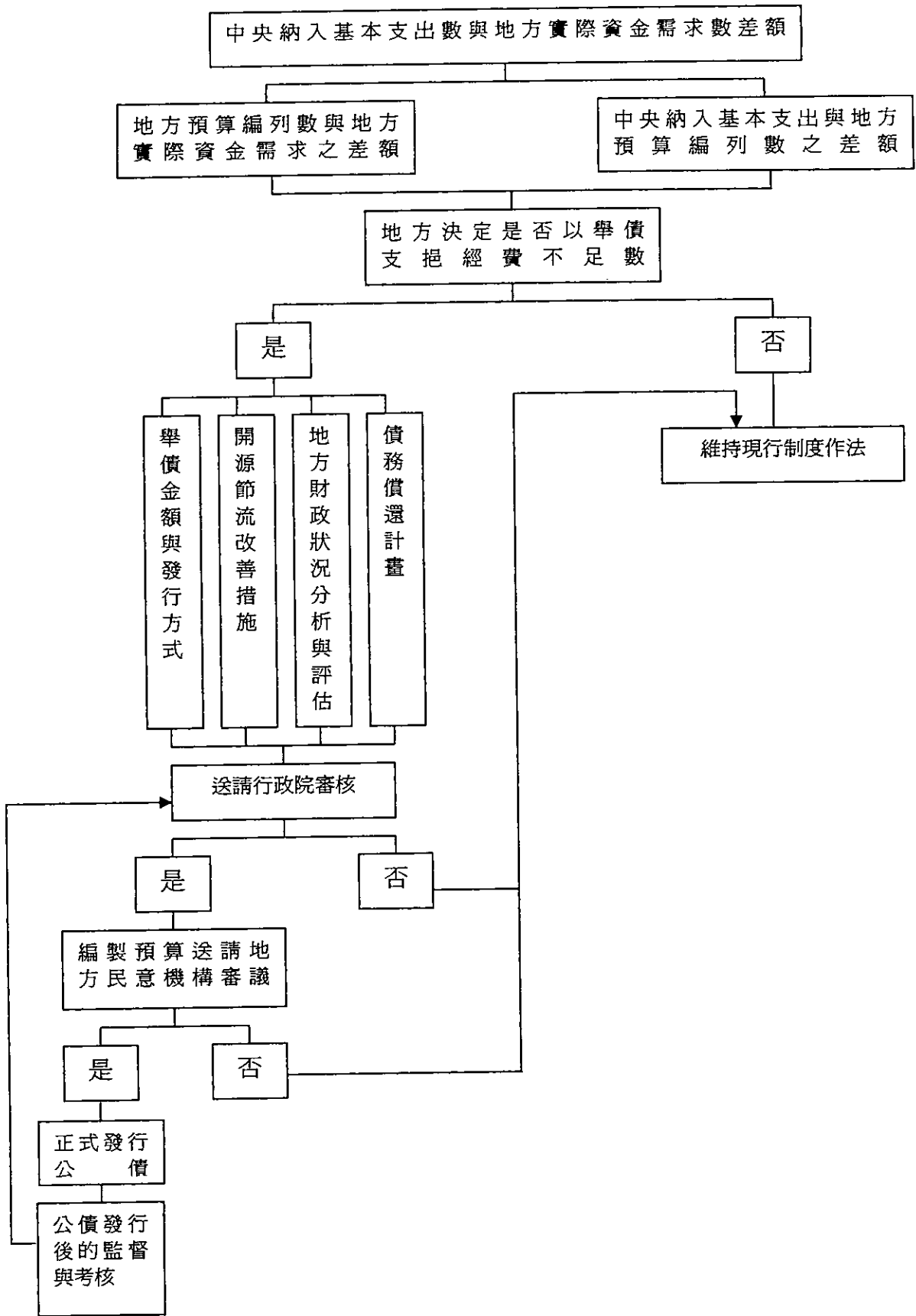


圖 4-12 地方發行舊制退撫經費特別公債之流程

的改善亦有正面的助益。有關財劃法原規定的地方調節款功能與舊制退撫經費特別公債發行制度間之關連性可參見圖 4-13。

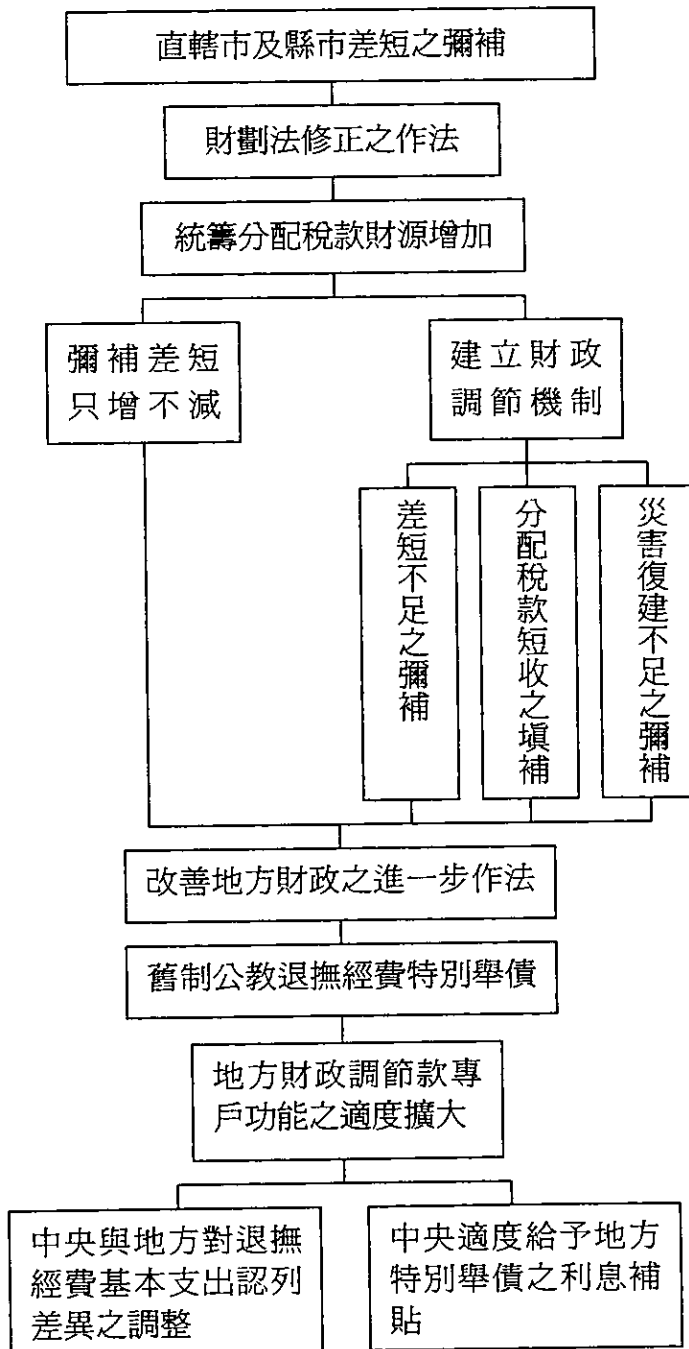


圖 4-13 配合財劃法修正改善地方財政之構想

伍、 結論與建議

一、 結論

- (一) 根據資料顯示，我國地方縣市財政惡化狀況已甚為普遍與嚴重。由於公共債務法對政府舉債額度與未償債務餘額皆有上限規範，目前各級政府舉借情況雖然尚未逾越法律規定，但各級政府法定債務增加空間皆已面臨到極大的約制。
- (二) 地方所提三種方案皆各有特色與缺失。但綜合考量與比較此三種方案後可知，方案一與方案二基本上乃是將地方的財務責任推由中央共同分攤承受，不但中央財政能力難以負荷，更涉及地方自我責任精神的質疑，如此建議似乎很難被中央所接受。方案三針對的是特定的資金需求項目，且此財務壓力乃來自中央法律與制度變革所造成，地方政府若能尊重現行制度精神，且不違背地方自我財政責任的原則，透過中央與地方的協商，應該較有可能找到具共識的折衷改進方案。
- (三) 新修正的財政收支劃分法具有許多特色與創意。其中，地方財政調節款的設置目的，乃是為減輕制度變革對地方財政可能造成的過度衝擊，以及協助地方政府在調整過程中避免不確定因素的干擾。這項機制的妥善運用對未來制度改革的成敗具有相當的重要性。
- (四) 為能取得中央對地方財政改善方案的支持，任何改善建議的提出皆應充分考量中央與地方的不同立場，並兼顧雙方的困難。其次，由於財政收支劃分法的修正草案已送請立法院審議中，故地方的提案必不能抵觸該項修法的基本精神，或造成未來修法的障礙，如此，地方所提的改善方案才具有可行性。

- (五) 我國中央對地方補助制度的改善，關鍵乃在於建立真正的「標準化」基本支出與收入差短補助機制。惟此一涉及整體法制修正的問題尚未解決之前，針對地方舊制退撫經費的資金需求，似乎只有在配合未來財劃法修正的基本精神下，尋找出一種具可行性的解決方法。
- (六) 雖然台南市為了解決舊制退撫經費的資金需求所提出的第三案，不論從制度面與財務面分析皆仍然存在許多疑點，但未來93-109年間舊制退撫經費的資金壓力對地方政府財政所造成的負擔與困難，仍然需要設法解決。經過深入的分析與評估，原第三案的建議若能適度的修正，應當可以大幅改善其可行性，亦即中央可實施地方發行舊制退撫經費特別公債的許可制度。
- (七) 若建立了地方舊制退撫經費特別公債發行制度，則財政收支劃分法修正草案中有關地方財政調節款的設計，應與之配合另行修正。其中應包括中央與地方對退撫經費基本支出認列差異之調整及中央適度給予地方特別公債之利息補貼等二項功能。

二、 建議

- (一) 訂定「舊制公教人員退撫特別條例」，允許地方政府發行公債籌措支挹舊制公教人員退撫經費所需財源。

說明：

- 1、地方政府舉債受到「公共債務法」上限的規範，為支挹舊制公教人員退撫所需經費而發行之公債，若不能排除「公共債務法」之適用，地方之舉債將難以充分因應資金需求，故以特別立法方式排除其限制。
- 2、直接修改「公共債務法」提高地方舉債上限似亦可以達到相同之目的，但因為「公共債務法」係針對國家財政狀況整體考量之基

本法律，不宜只因個別或特殊情況而變動，故似仍以另外立法方式為宜。

- 3、依據預算法規定舉借收入不得用以支應經常性支出，退撫經費以特別公債收入支挹，似有違反預算法的嫌疑，故亦應以特別法方法排除其規範。
- 4、中央納入基本支出的退撫經費與地方實際資金需求存有差異，賦予地方政府自行選擇是否發行公債以補其需求不足之權利，一方面可以落實地方財政自我負責之意義，另一方面則可增加地方政府因應制度變革特殊情況之能力與彈性。

(二) 地方舊制退撫經費特別公債的發行須經行政院審核同意，採用「特許」制。

說明：

- 1、近年地方政府財政狀況普遍不佳，舉債控制失當可能造成地方財務危機，進而傷害地方政府信用。為避免此一情況發生，中央政府對此項特別舉債應該擁有適度與嚴格的審核權。
- 2、各地方財政良窳差異程度不同，為防止地方浮濫發行公債，既然法律上業已予以特別的限制之放寬，上級政府的適度監督與管理乃成為必要的配套措施。

(三) 地方政府申請舊制退撫經費特別公債之發行時，須檢附詳細的財務計畫書送請行政院審核，其中包括債務發行額度與方式、債務償還安排、地方開源節流改善措施，以及地方財政狀況分析與評估報告等。

說明：

- 1、「公共債務法」第十條規定政府每年所編列的還本款項，從九十二年度起應以當年度稅課收入至少百分之五編列，惟其為針對所有債務還本之一般性規定。舊制退撫經費特別公債乃非常情況下

之例外手段，既已獨立於「公共債務法」之規定，故針對其未來還本應在「特別條例」中作明確的要求。

- 2、以舉債籌措財源固能暫時解決每年舊制退撫經費需求的壓力，但畢竟只是財務上融通手段之運用而已。若地方政府不能有穩定成長的實質收入或有效節制支出的配套措施，則舉債乃成為延宕政府財政問題的一種工具，對地方長期財政的穩健造成的傷害將更大。
- 3、中央在核定地方舉債申請時，利用這些檢附的資料與分析，庶幾才能更公平、專業與透明的作好事前監督與評估的工作，避免地方間的紛爭或其他政治因素的干擾。
- 4、地方發行公債前妥善的財務規劃，不但能達到紓解地方財政壓力的目的，更能避免未來因為地方還債能力的不足，進而造成中央的困擾或負擔。

(四) 舊制退撫經費特別公債發行後，行政院應依照核定的發行條件與要求，每年定期監督與考核其實際執行情況。地方若有違反規定，中央可立刻予以糾正或停止其繼續發行的權利。

說明：

- 1、為防止地方政府取得公債發行權後，不依照中央核定的財務計畫切實執行，致有造成不能履行償債義務之虞，破壞法律尊嚴與財政紀律，故中央政府允宜嚴格的控管、追蹤、考核與監督的工作。
- 2、「公共債務法」第七條規定，地方政府有不能履行償債義務之虞時，中央主管機關得報請行政院予以限制或停止其舉債。針對舊制退撫經費的舉債，亦應該比照遵守此一法律規定的原則與精神。

(五) 配合「財政收支劃分法」的修正，建立地方財政調節機制，將調節款專戶的功能適度擴大，包括納入 1. 中央與地方對舊制退撫經費認列基本支出差異的調整，及 2. 中央適度給予地方舊制退撫經費特別公債一定條件之利息補貼等二項功能。

說明：

- 1、「財政收支劃分法」修正草案建議重新整合現行統籌分配稅款與補助款等二制度，且為減輕制度改革對地方財政狀況造成過度的改變與衝擊，特保留統籌財源的百分之四做為地方財政調節款，由行政院以專戶方式管理，其功能為(1)地方差短不足之彌補，(2)統籌分配稅款短收之彌補，以及(3)災害重新復建經費不足之彌補等三種。調節款成立的目的既在調節中央與地方財政關係中的特殊狀況，舊制退撫經費特別公債的發行，就問題的本質而言，與其乃有相似的共通性，故未來若真設立地方財政調節款，則在修正財劃法時，亦應舊制退撫經費特別公債的相關問題一併納入考量。
- 2、中央與地方基準(本)收支差額補足的爭議一直存在。現行制度下，舊制退撫經費納入基本支出的金額與地方實際支出需求，不論項目認定或經費標準的估算，中央與地方間皆仍常意見分歧。惟許多爭議，事後仍可利用實際執行狀況或數據分析作為檢討的依據。中央與地方若能利用地方調節款專戶的設立，挪出一部分的款項作為舊制退撫經費基本支出認列差異的調整財源，則該專戶不但能發揮事後彌平爭議的效果，且更能樹立中央與地方共同循序漸進改善基本支出與基本收入差額補足制度的典範。
- 3、舊制退撫經費特別公債的發行乃地方政府自行的選擇，惟若依現行制度將應核列退撫經費不斷地延宕下去，不但地方自我負責的財政觀念無法提升，更嚴重妨害了公務人力的新陳代謝功能。中央政府在評估地方財務的信用與能力後，既依規定核准地方發行舊制退撫經費特別公債，若能同時給予適度的債務利息補貼，減輕其成本負擔，則不但能鼓勵地方以自我財源償還負債的誘因，

且更促使地方財政調節款發揮積極性的地方財政改善功能。

附錄一

會議紀錄

時間：民國九十三年三月五日下午二點半正

地點：財政部國庫署會議室

內容：「各縣市政府舊制公教人員退撫經費及償債財源籌措之研究」期中報告審查會

評審委員與各政府機關代表之意見（以下依照發言順序）：

一、 蔡吉源教授

1. 表 2-2，第四欄及第五欄是無意義的，應可改為(2)-(1)或是(2)+(3)-(1)。同理，九十年度與八十八下半年及八十九年度各別的第四欄及第五欄應一併做修正。
2. 表 2-3 的第(6)欄為(4)-(5)，其中(4)應是以「加總差額」來減第(5)欄，而非以平均差額(4)來減第(5)欄。
3. 表 2-3 的第(7)及(8)欄應以加總方式較有意義。
4. 表 2-3 的第(9)及(10)欄並無特別意義，應做調整。
5. 表 3-1 為中央負擔 60%，地方負擔 40%下所做出的經費表，應另做完全由地方 100%負擔時的經費試算小計表，更有比較的意義。
6. 第 25 頁中 2·a·「公務人員退休所得替代率」之意義應做附註解釋。
7. 圖 4-1 及圖 4-2 中，直轄市、縣市及鄉鎮所獲得的統籌分配稅款的比例應列入圖中，較為清楚。
8. 圖 4-9 中的「只增不減原則」下的差額補足原則，是每年都考慮還是有一基期年做為基準，應做詳細說明。
9. 建議計劃可考慮由中央負擔 20%，地方負擔 80%的政策方向，以提高計劃及構想的可行性。

二、 陳聽安教授

1. 曾教授所提之構想對地方的幫助可能是緩不濟急的。台南市當初的提案主要是為了解決舊制度下的公教人員經費問題，亦即是一舊債利用特殊的方法要來解決它。而曾教授以修正的財劃法為主軸，偏重於制度化的方式來解決，故實際上對地方現行問題的解決仍然無立即之效果。
2. 若地方繼續擴大支出，不積極徵收稅收，則不論用何種方式解決地方財政問題，其影響都是有限的。現以特別基金方式來做處理，冀望以時間換取空間，但究竟空間會有多大仍是不確定的，故本人提出以「智利國」的做法做為例子，供曾教授做參考。

三、 台南市政府

1. 曾教授提出將財政收支劃分法修正案中的「地方財政調節款」改為「調節基金」的構想對地方來說是有助益，但必須考量一個問題是統籌分配稅款的總額否足夠。若不足時，除非是提高地方舉債額度，或者是利用特別立法的方式排除公債法的適用，否則對地方的幫助是有限的。
2. 第 2 頁中的二、研究範圍裡的(一),「15 縣市連署」應修正為「21 縣市」。

四、 高雄縣政府

原則上同意曾教授的意見，但對於構想是否能真正解決問題仍有待商榷。因為成立地方財政調節基金，其基金財源較為確定的只有統籌分配稅款 4%，以目前的統籌分配稅款規模來看，此基金財源的額度及經費是有限的。

五、 台北縣政府

1. 曾教授的提議著重於未來差短的彌補，若制度能夠實行，則當然有助於地方財政。倘若能更進一步的將目前直轄市及縣市所面臨的債務餘額問題，一併列入計劃中考量做一漸進式的處理，不論是採行列入調節基金或差短補助制度，如此對地方政府才有具體的助益。
2. 若要以制度化來解決地方的財政問題，是否中央能夠有更具體的方案或制度提出。

六、 花蓮縣政府

曾教授的提議對花蓮縣來說可能會有懲罰的作用產生。不論是成立債務基金或是調節款基金，都是對財政缺口較大的縣市有較多的好處及獲得，是以花蓮縣每年都如期繳納優惠存款利息差額、健保費等依法需繳納的經費來說，按時繳納沒有積欠反而獲得到的補助減少了，有懲罰性的意味存在。故退撫經費問題應回歸到基準收入與支出的計算做考量，若計算的收入與支出是足夠助正確的，則各縣市均不會面對到退撫經費的問題。希望曾教授在做提案分析時，能多多考量縣市公平性的問題。

七、 台中縣政府

對於曾教授所提出成立地方調節基金的構想原則是贊成，但時間點可能會太慢。故建議目前地方所產生退撫經費的財政問題，既是舊制度下所產生出來的，若要徹底解決必須要以非常的手段

來解決，非僅只以財務面及制度面的分析，來找出適合的提案。

八、 行政院人事行政局

1. 由於本計劃主要是研究中央發行 30 年公債籌措舊制公教人員退撫基金的可行性，但本研究在第 13 頁中僅以台南市情況做一輔助說明，可能會有不周延的情況。應參酌本局提供予國庫署有關本局所推估計算未來退撫人員的人數，做全盤性的計算與考量。
2. 第 31 頁圖 3-9 最下面提及「可行性尚須改進」的意見表示為何。是提案可行但內容還不完備周延，還是該提案完全不可行。又若提案可行時，究竟制度該如何改進與設計，希望在期末報告時有一更詳細說明。

九、 銓敘部

第 16 頁的圖 3-5 乃是以符合 25 年年資就退休的人員做為試算的例子，故圖形呈現一帽子狀。此處可能會與現實有些偏差，以舊制的公教人員退休年資來看，還可以用 30 年試算，故本部認為圖形的帽子狀前段上升處應繼續往後上升拉長至 114 年。目前平均來說，公教人員的退休年資約為 30 年，有的教師甚至到 40 年才退休的都有。故台南市在試算時應將退休年資拉長計算，而非僅以法定退休年資來計算。

十、 教育部

1. 關於本計劃所需要的教育人員退休年資的相關資料會提供給曾教授做參考。
2. 本部希望了解的是，依照教育經費編列管理法，教育部針對地方教育經費的編列中一般教育經費補助部分，該補助經費中包含退撫經費的編列。若未來採行地方調節基金的構想時，與此種依教育經費管理法編列的教育經費，二者之間的連結與關係為何。若將教育補助納入地方調節基金中，是否會產生經費排擠的問題，致使影響到教育政策的推動。而究竟中央與地方又該如何去分擔舉債的比率等，希望能在計劃中說明。

十一、 行政院主計處

1. 第 7 頁表 2-3 中，第(4)欄為前三年度平均差額，屬於歷史資料的性質。第(7)欄為主計處利用推估方式，所推估出的各縣市基本財政收支差短，是屬於推估未來性質的資料。第(8)欄優惠存額利息差額為主計處今年補助各縣市 60% 的補助款資料。在資料性質均不相同的情況下，不宜做相加減的計算，故第(10)欄的意義並不

恰當。而且第(7)欄的資料已經統籌分配稅款納為減項了，在第(10)欄又再扣一次是不正確且沒有意義。

2. 第7頁表2-3中，第(12)欄為(6)-(11)，其中第(6)欄為歷史資料，第(11)欄為推估計算而得的資料，兩者做一相減的運算並未在同一個基礎上。再者，以負數表達足夠的意思，易讓人誤解為不足夠，故本表應再做修正。
3. 目前基本財政收入與支出的計算已用標準化的方式，其爭議仍存在的原因在於中央與地方的認知與採納的科目有落差，故曾教授提及的標準化原則，本處認為應該要做的是如何說服各縣市政府，取得標準化的共識。
4. 目前地方的財政問題乃發自於縣市每年支出成長率與每年收入的成長率相差了兩個百分點，故一直存在著財政缺口。再加上支出內容中，以「付息」的項目最高，因為舊債未還又不斷地舉借新債，使債務不斷的累積。提案要求成立償債基金或是地方調節基金來解決地方財政問題效果是無用的，因為地方政府沒有還債的意願與責任，不斷地舉借，成了一個惡性循環。是以，若未來要成立特別基金方式來解決問題，前提是必須要能控制地方的支出，抑制縣市支出並配合舉債等機制的改變與設計，則成立調節基金來解決地方財政問題才會是一可行的方法。
5. 縣市的財政問題不能只靠中央，目前縣市的人事經費沉重，為了解決退休經費的問題，除了從退休給付條例去改進外，縣市政府應進行人力的再造與評估，如台北市的聯合辦公，否則任何提案都只會成錢坑。

十二、朱澤民教授

1. 曾老師所提之基本方向是贊同的。但關於行政院人事行政局所要求精確的計算退休經費，本人認為在資訊尚未充足完備前，以僅有的資料去做計算會產生偏差。故建議曾教授僅需有一個大方向提出即可，而大方向有二：依照現行制度去做；允許縣市舉債額度提高，故退撫經費的預估應非本計劃所應該做的。目前退撫經費不足的癥結點在於，中央所給予的經費補助所可允許退休的人數，與實際縣市要求退休的人數有差異，雖然有差異但仍是屬於可接受的情況。只是中央應透過修法，期使退休的人數不要過於集中，或延後退休經費的發放。
2. 曾教授的地方調節基金構想很好，但可行性低，因為目前統籌分配稅款有限，要另行撥部分經費做為基金財源並不太可行。
3. 若要用舉債的方式解決退撫經費問題，本人認為應由縣市來舉債，若有超過舉債額度之考量，則可修法提高縣市舉債額度的方

式來解決。

十三、孫克難教授

1. 退休經費乃因舊制度下所產生的債務累積，故要用特別的方式來解決。而曾老師所提出的調節基金，究竟成立後規模有多大，要怎麼還，都沒有具體的說明。故本人認為，應先推估所需的退休經費規模，舉債額度規模，再來進一步討論是由中央或是地方舉債，屆時再評估是以特別法排除或是提高公債法舉債上限的規定。然而，不論是中央舉債或是地方舉債，債務都是存在的，還債的方式才是重要的，本人建議應在報告中提及還債的方式，及相關改善財務狀況的構想或稅法修正的構想。
2. 第肆章中提出成立調節基金的構想，其財源由統籌分配稅款來支應勢必不夠充裕，一定又要舉債。但是否要將此退撫經費特別的問題，以一般性制度化的方式來解決使問題又複雜化，何不直接讓縣市用舉債方式解決，只談及接下來還債的問題就可以。

十四、李顯峰教授

政府的措施應以簡約為原則，在資源有限下，配合各國退撫經費的機制及考量世代公平問題，本人認為以舉債的方式來解決此退撫經費的問題較為可行。但應採漸進式，由中央與地方共同合作解決，且為了防止責任誘因的濫用問題，應由地方負責較大比例的債務，以符合舉債的目的與功能。

十五、行政院經濟建設委員會

1. 有關地方政府所提改善地方財政之三項方案：「中央以一次發行公債方式，協助地方彌平縣市政府累計債務未償餘額」、「成立財政重建基金，建立輔導機制，每年提撥定額比率稅收，協助地方逐年償還債款，降低財政赤字」及「成立舊制公教人員退撫基金，解決舊制公教人員退撫金之鉅額差短所衍生難以依法順利退休、積欠台銀退休優惠存款差額利息無力清償等問題」，經曾教授初步由財務面及制度面分析後，均屬不具可行性之方案，核與各相關中央主管機關之研處意見一致，本報告雖以圖例方式表達，惟欠缺理論方面之深入說明及實證上數據之支持，爰請研究單位補充，俾使各提案地方政府了解其不可行之處。
2. 本期中報告所提「建立地方財政調節基金」乙節，係依據修正後之財政收支劃分法架構得來，秉持差額補足原則，並兼顧中央與地方財政狀況，其即時性與可行性似較地方政府所提改善地方財政之三項方案高，惟該基金之資金來源比例、資金使用項目及基

金總額度等，應尊重財政部國庫署及行政院主計處機關意見，並釐清以下各點：

- i. 基金定位—地方財政調節基金係屬預算法第四修中普通基金亦或特種基金將攸關基金之運用，一般而言，普通基金性質屬公務預算，而特種基金其資金運用甚為靈活，依中央政府特種基金管理準則規定僅需於收支保管運用辦法載明即可。
- ii. 基金運用—若「地方財政調節基金」屬特種基金時，其基金運用原則、範圍建議如次：
 - a. 運用原則：
 - 安全性—投資運用上以安全性為首要，應儘可能迴避投資損失或風險，可以分散運用投資項目、區域及時間等達成之。
 - 收益性—基金運用之目的，在於增加收益，故投資時，應選擇高利潤的目標，以提高投資績效及報酬率，通常高收益高風險，故收益性與安全性宜權衡輕重，審慎取捨。
 - 流動性—投資時應考慮不同時間之給付需求，預先安排適切之給付資金。
 - b. 運用範圍：
 - 存儲於信用評等一定等級以上公民營金融機構孳息，及購買公債、國庫券、銀行可轉讓定期存單、銀行承兌匯票、儲蓄券、金融債券、短期票券及公司債。
 - 投資受益憑證、上市及上櫃公司股票，上市及上櫃公司現金增資或初次上市、上櫃公司之公開銷售股票。
 - 以貸款方式供各級政府及其設置之特種基金與非營利法人辦理有償性或可分年編列預算償還之經濟建設或投資，大幅降低建設計畫成本。
 - 投資與地方政府有償性之公共建設，如投資興建安養院等。
 - 增加海外投資項目：為開拓高獲利能力之投資項目，可考慮投資具有發展潛力投資項目，以便增加基金之獲利能力，惟海外投資，限於資訊之困難度較高及國內投資機構在市場投資經驗不及國外投資機構，因此，應可考慮遴選國外具公信力投資機構代為從事海外投資。
 - 允許委託經營。
 - 其他經主管機關核准有利於基金之投資，如投資短期、長期有價證券、各種新金融商品等。

十六、 財政部國庫署

1. 報告第 3 頁中，「三、各縣市基準財政收支差短、流籌分配稅款及補助款現況」敘及根據表 2-3，各縣市八十八下半年及八十九年度、九十年及九十一年度三年平均的基準財政收支差額總計為 1,598 億元，扣除統籌分配稅款 669 億元及九十三年度一般性補助款中之基本財政收支差短補助 659 億元與優惠存款差額利息補助 115 億元，各縣市基準收支差短仍有 154 億元，此論述似有未妥，僅分述如次：
 - i. 目前中央統籌分配稅款分配公式中之基準財政收支差額主計處設算一般性補助款之基本財政收支差短之內涵及設算基礎不一，前者係內涵基本建設經費，並係按前三年度相資平均值設算，而一般性補助款中之基本建設經費則屬基本財政收支差短之外加項目，並係推估次年度數據設算，似不宜做聯結說明縣市財政收支差短狀況。
 - ii. 本報告如仍欲以「基準」財政收支差額說明縣市財政收支差短現象，因一般性補助款除基本財政收支差補助外，尚包含基本建設經費補助（九十三年度為 618 億元），故於加計九十三年度基本建設經費補助 618 億元後，各縣市基準收支應有 464 億元之賸餘，而非不足 154 億元
2. 報告第 37、50、51、53 頁及圖 4-10 敘及現行基準支出與基準收入計算標準與項目認定之標準化及非標準化問題，查本部前於九十一年間委託李顯峰及朱澤民等教授所作「中央統籌分配稅款分配制度改進之研究」，已有類此討論，所獲結論為目前我國對基準財政需要之計算乃是依據正編制人人費或各法定事務支出所需經費而得；若欲嘗試日本計算基準財政需要必須有大量客觀合理之數據資料及中央與地方事權之明確劃分，以目前國內情況而言，尚難以辦理，但可俟我國各級政府事權劃分較為明確後，成立專責單位研析基準財政需要與基準財政收入之計算，俾便逐步達成較完整之模式。
3. 報告第 53 頁，有關配合財劃法修正之改善地方財政構想部分，查依財劃法修正草案，退休經費涵蓋於正式編制人員人事費內，已納入基準財政需要額內計算。圖 4-11 之架構圖中有退休經費大(或小)於基準收支短差彌補後之不足數，意涵所指為何，有待進一步說明。
4. 報告第 52、55 有關建立地方財政調節基金之構想，立意良好，惟涉及下列問題：
 - i. 根據現行財劃法及財劃法修正草案，中央統籌分配稅款屬受分配地方政府稅課收入，由中央成立基金，應屬信託基金性

質。有關統籌分配稅款可否成立信託基金，行政院主計處曾表示據預算法第四條之規定及意旨，認為信託基金係政府為國內外機關、團體或私人之利益，以受託人或保管人之身分，按照委託人之意志或契約或託管辦法規定條件，代為管理或處分資產，此與政府一般歲入歲出之性質迥然不同，且依預算法規定，政府稅課收入均應編入預算內，故自不得以成立信託基金予以管理或處分。（附註：九十一年研修財劃法時，類此構想亦曾提出，但經研析，並未納入）

- ii. 依圖 4-12 所示，地方財政調節基金之資金來源及用途係參考財劃法修正草案中地方財政調節款之設計架構，而酌作修正。主要修正在於資金來源增列「政府預算撥入」，資金用途則增列「直轄市及縣市基準收支差短彌補不足之補助」，該項又細分為「配合標準基準收支差額補足機制之建立地方績效特別補助」及「直轄市及縣市為支應基準收支差短彌補不足舉債之利息補貼」兩項。其中有「配合標準基準收支差額足機制之建立地方績效特別補助」部分，在財劃法修正草案之補助機制方面已有相關規劃；至於用於「直轄市及縣市為支應基準收支差短彌補不足舉債之利息補貼」一節，查中央統籌分配稅款主要係按基準財政需要額減基準財政收入之差額設算分配，其中在基準財政收入額部分，僅計入不含依地方稅法通則徵收之稅課收入，且屬地方稅部分尚以打折計算。此外，本部於會同行政院主計處研修財劃法時，經設算修法後中央統籌分配稅款規模已足數彌平基準財政收支差短。縱使中央統籌分配稅款無法補足基準財政收支差短，地方政府亦可以基準財政收入以外之其他收入（如規費、罰鍰、事業盈餘...等）支應，未必須以舉債方式籌應，況且舉債用以彌補基準收支差短，其適法性亦值斟酌。

- iii. 綜上說明，有成立地方財政調節基金之構想，在現行法制上仍有疑義，實際執行上似亦無需要。

5. 報告第 31 頁圖 3-9「改善地方財政第三方案之分析」分別析述「退撫經費為法定經常性支出，依法不得以舉債財源支應，成立退撫基金似有違法疑慮」及「舉債支應退撫經費不具長期效益性，退休人員不再為政府所用，由後代分攤財政責任不符經濟合理性」，惟第 53、54 頁圖 4-11「直轄市及縣市差短之彌補」卻又提出，提高地方舉債額度以挹注退休經費之建議，兩者似相矛盾。
6. 本期中報告結論與建議尚未完成，期待在期末報告中，能有較深入研析意見及具體建議，可做為未來政府擬定政策時之參考。

附錄二

會議紀錄

時間：民國九十三年四月八日下午二點半正

地點：財政部國庫署會議室

內容：「各縣市政府舊制公教人員退撫經費及償債財源籌措之研究」期末報告審查會

評審委員與各政府機關代表之意見（以下依照發言順序）：

一、 台中縣政府

1. 第 1 頁中的有提及的本次計劃起源，但研究計劃中最後的研究範圍只界定為兩個，最後標題只提及退撫經費問題的探討，其中的演變過程在訂約時是否有誤。
2. 地方三個提案中，第一案由台中縣政府提案，第二案由屏東縣政府提案，第三案由台南市政府提案。本報告僅採八十八年以後的財政狀況做研究，所以有曾教授所提到第一案及第二案會混淆中央與地方的財政責任，此乃取材的因素。如果能考慮過去財政的歷史與財政收支劃分法的演變，將七十年以前視為一個階段，七十年至八十八年一個階段來看，今天所面臨的財政困難問題，當時的中央與省政府都應該負起責任，此也為當時第一案提出之原由與道理。而第二案乃當時屏東縣縣內自行試辦後成效良好，所以希望中央也擴大來施行，故提出第二案。但此次計劃僅著重第三案，不知能否將第一案及第二案重行評估進行補救，以符合地方財政專案小組成立之目的。再者，能夠就第一案及第二案進行提案縣市訪談，更有助於深入了解提案的內容，對計劃也有更嚴謹的研究。
3. 台南市原本所提第三案，如 P.13 所述：由中央舉債，中央與地方分四成與六成償還。演變至現在為另訂立一特別法，由縣市自行舉債所提及有地方發行公債。之所以地方舉債沒有做，一是法律問題，另一則是地方發行公債無人購買，故應由中央統一來發債，至於本息的分攤比例問題可以再談。

二、 台南市政府

1. 建議由中央統籌發行公債，以增加公信力及節省發行成本。每年之發行量由縣（市）視需要提供決定，嗣後每年應償本息則由縣（市）所分配之補助款或統籌分配稅款逕為扣除。
2. 建議儘快在本（九十三）年度內實施。
3. 還本付息仍應依現制負擔比例，即中央 60%，地方 40% 來分攤。

三、 花蓮縣政府

針對 P.74 中的建議（五）有疑義，建議不宜放入，因目前地方調節款的規模小，且已有許多其他的用途與功能，若將退撫經費的財政困難也納入調節款的功能中，可能會使調節款規模更顯不足。再者，縣市預算規模愈大者在此建議下較為有益。第三，對於未舉借債務的縣市，因沒有利息補貼而有吃虧的情形。

四、 台北縣政府

1. 目前地方政府在發行公債與向金融機構借款兩種舉債方式，其中以向金融機構舉債較為容易，故建議未來在訂定特別條例時，除了可自行舉債外，亦可向金融機構借款，以增加舉債的多元性。
2. 由地方政府自行舉債籌措資金來源，實務對地方政府而言，地方政府的公信力較中央政府低，故在發行時會產生：能否順利發行及發行成本都較中央為高的問題。
3. 建議採許可制，對於地方政府解決舊制退撫人員經費的問題，有緩不濟急的疑義。

五、 行政院人事行政局

1. 報告 P.67 中 A. 部分最後二行文字「中央這種作法徒然讓地方政府的人事流動停滯不前或陷於不確定的狀態，甚而影響公教人員合法退休的權益，殊為不妥。」，建議應予以刪除。理由為目前公教人員退休經費，按其退休法規定，在縣市以縣市為目的，且依現行財劃法規定，地方編制內人員費用都應由縣市政府自行籌措相關財源，以自有財源來運用。
2. 在 P.72 建議（一）中，建議訂定「舊制公教人員退撫特別條例」，應增加「經費」二字為「舊制公教人員退撫經費特別條例」以為釐清。

六、 銓敘部

經費的來源尊重財主機關的權限，並無特殊的意見。

七、 行政院主計處

1. 針對報告 P.54 中最後一行「因此，若統籌分配稅款的分配額小於基本建設經費，則中央將透過一般補助款予以進一步的差短彌平。」，建議將此文字刪除或修正。目前主計處實際作業上，中央在計算地方一般性補助款時，統籌分配稅款只是做在設算地方基本財政收支差短的一個項目，並沒有因為統籌分配稅款小於基本建設經費而給予補助。

2. 報告 P.68 圖 4-11 中提到現行制度下地方舊制退撫經費需求之財源管道，其中在特別情況下的補助有優惠存款利息差額補助的部分。針對此一項，現行中央對地方退休人員優惠存款利息差額補貼的部分，乃是依照縣市實際繳納金額補助，今年補助 60%。此一補助金額實際上為一獎勵性質，鼓勵地方政府繳納此金額，並不是特別針對退休撫恤。
3. 報告中 P.74 建議（五）中提到「...1.中央與地方對舊制退撫經費認列基本支出差異的調整...」，其中該如何調整，能否進一步說明。再者，此建議是否會讓人產生「中央計算錯誤，才需要進一步調整」的質疑與誤會。

八、 經建會

1. 有關地方政府所提改善地方財政之三項方案：「中央以一次發行公債方式，協助地方彌平縣市政府累計債務未償餘額」、「成立財政重建基金，建立輔導機制，每年提撥定額比率稅收，協助地方逐年償還債款，降低財政赤字」及「成立舊制公教人員退撫基金，解決舊制公教人員退撫金之鉅額差短所衍生難以依法順利退休、積欠台銀退休優惠存款差額利息無力清償等問題」，其財務面及制度面之分析尚稱完整與合理，惟本報告第四五頁對於三項方案之比較，建議與前述各項方案之分析相同，以圖形或表格方式呈現，俾利讀者閱讀。
2. 有關本研究報告 P72—75 所提五項建議方案，原則上尊重主管機關財政部及主計處意見，惟第三項建議中關於地方政府應檢附債務償還安排計畫書部份，宜於「舊制公教人員退撫特別條例」明定其強制還本比例，俾加強地方政府本身財政責任。另第四項建議有關中央可糾正或停止地方政府繼續發行特別公債之權利，宜於「舊制公教人員退撫特別條例」明定，俾落實定期監督與考核之機制。

九、 教育部

曾教授針對舊制退撫經費籌措建議採舉借的方式，並利用未來財政收支劃分法修正過後的調節機制來做中央與地方認列差異的調節及優惠存款差額利息的補貼。教育部想要了解，未來這兩項經費是否需要教育經費來分擔，若需要分擔，是否會產生經費排擠的問題，致使影響到教育政策的推動。

十、 國庫署

1. 本報告伍、結論與建議之二(五)建議配合財劃法的修正，建立地方財政調節機制，將調節款專戶的功能適度擴大，包括納入1. 中央與地方對舊制退撫經費認列基本支出差異的調整，及2. 中央適度給予地方舊制退撫經費特別公債之利息補貼等二項功能一節，研析意見如次：
 - I. 有關建議利用地方調節款專戶的設立，挪出一部分款項作為舊制退撫經費基本支出認列差異的調整財源，查目前在基準財政需求之計算上，係以近三年度平均值為認列基準，此作法具有節制退休人潮效果，如放寬此一計算基準，使欲退休者皆可獲准退休，在中央統籌分配稅款規模有限之前提下，將使地方財政困難情形更加惡化。此外，鑑於中央統籌分配稅款規模固定，其分配主要係依基準財政需要額減基準財政收入額之差額分配，其中在基準財政收入額部分，僅計入不含地方稅法通則徵收之稅課收入，且屬地方稅部分尚以打折計算，故如一味地擴大基準財政需求之計算方式，對於財政狀況較差之地方政府反而不利。
 - II. 至於利用財政調節款，給予地方舊制退撫經費特別公債之利息補貼，將提供地方政府發行該等特別公債之誘因，似不利於地方財政之穩健。此外，鑑於地方財政調節款仍屬地方財源，所有受分配地方政府均有期待權，依財劃法第三十七條之一規定，地方政府公務人員之退撫經費，應由地方政府就其自有財源收入優先予以支應，如給予地方舊制退撫經費特別公債之利息補貼，對於努力籌措財源支應舊制退撫經費之地方政府而言並不公平。
 - III. 地方財政調節款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，超過部分依財劃法修正草案第十一第一項第三款規定，年度結束後，應於以後年度加入依公式設算分配之普通統籌分配稅款中分配。如確有籌措特定財源作為擴大地方舊制退撫經費認列基本支出及給予地方舊制退撫經費特別公債之利息補貼之需要，在公平原則下，似可考慮將上開超額重分配後之財源，以指定用途方式辦理。
2. 司法院大法官會議釋字第三三四號解釋文：「為維護國家財政之健全，國家全部舉債之上限，宜綜合考量以法律定之」，爰八十五年「公共債務法」制定時，即規定國家總債務占前三年度名目國民生產毛額不得超過四八%，及年度舉債額度不得超過一五%，基於國家整體債務之管理及維護公共債務法之完整性，不宜制定特別法排除公共債務法債限之規，況本案支出悉屬經常支出，以舉

債支應，實不利國家財政之健全，建議應以其他財源支應。又各級政府債務餘額均已臨債限規定，財政惡化，建議加強開源節流措施以為因應。

3. 基於公共債務法上限的問題，公共債務法訂定的目的，即是希望中央政府的債務能夠有效的控管，若按曾教授的建議，以特別立法的方式來排除公共債務法的適用，則會使中央債務更增加。再者，利用特別立法會破壞公共債務法的完整性，使公共債務法不具實質意義與精神，也會增加政府債務。而人事經費屬於基本財政支出，應回歸政府自我負擔、自我支出的方式。

十一、 劉燈城署長

1. 目前要解決舊制退撫經費問題，方法為舉債。若訂定特別條例排除公債法的限制，允許地方舉債，且需要經由中央的嚴密控管，則對地方是一大助益。但允許地方舉債後，必須由地方政府來自行負責，不宜由中央來負責。
2. 若用財政調節款做補助可能會有疑義，本來財政調節款是要做較貧窮的縣市的財政調節用，若將其另做退撫經費補助的用途，則可能無法達到財政調節的功用。

十二、 李顯峰教授

若以舉債來解決目前的問題，就必須加以考量世代間的公平。現任者將債務遞延到後代，在缺乏共識下，易引起政治上的疑義與紛爭。再者，舉債而後有利息補貼可能會有反誘因的效果產生，在制度的設計上必須小心。

十三、 張秀蓮次長

1. 針對地方調節款來解決舊制退撫經費的問題，現行地方調節款的財源為地方的錢，中央的角色只是做分配。故用此調節款的金額來達到、解決舊制退撫經費的問題，似乎有來源與目的不符合的疑義。
2. 曾老師建議由地方自行舉債，中央做最後的審核與評估。如此做法是否會有中央干涉地方事務的問題產生，須進一步討論。