

改善高雄市財政問題 平衡預算方案之規劃

研究報告

委託單位：高雄市政府財政局

執行單位：道南文教基金會

中華民國九十年六月

改善高雄市財政問題 平衡預算方案之規劃

研究報告

委託單位：高雄市政府財政局

執行單位：道南文教基金會

計畫主持人：國立政治大學財政學系
曾巨威教授

協同主持人：世新大學行政管理學系
徐仁輝副教授

研究助理：世新大學行政管理學系林靜美

中華民國九十年六月

目次

表次.....	III
圖次.....	IV
提要.....	V
第一章 前言	1
第一節 研究動機與背景	1
第二節 研究方法	3
第二章 財政收支與狀況評估	4
第一節 近二十年來收支結構變遷分析	4
第二節 財政指標分析	6
第三章 現行財政法令規章與制度性問題檢討	11
第一節 有關收入部份	11
第二節 有關支出問題	15
第三節 有關債務問題	16
第四章 國外財政重整與預算改革的經驗	18
第一節 財政重整的經驗	18
第二節 美國地方政府的預算改革	20
第五章 高雄市政府現行財政努力措施與成效	24
第一節 高雄市政府租稅努力程度	24
第二節 近年來採行措施與成效	26
第三節 高雄市政府研擬推動措施	30

第六章 建議採行措施	34
第一節 開源方面	34
第二節 節流方面	39
第三節 預算改革	42
參考文獻	46
附錄圖表資料	47

表次

表一 直轄市與各縣市政府 88 年度歲出結構（決算數）比較分析.....	6
表二 修正法條條文與對高雄財政的影響.....	13
表三 地方政府租稅努力程度排序.....	25
表四 北高兩市分配公式、調整比例.....	30
表五 北高兩市所接受中央統籌分配款之金額及比例.....	35
表六 83 年度-89 年度地方政府歲出成長率比較表.....	40

圖次

圖一 研究方法與架構.....	3
圖二 近 20 年來財政自主率.....	7
圖三 每人平均負擔市府稅課收入.....	7
圖四 每人享受市府實質支出.....	8
圖五 每人負擔市府債務支出.....	9
圖六 每人接受中央政府補助金額.....	9
圖七 各級政府債務餘額佔歲出比例.....	17
圖八 債務基金與普通基金操作圖.....	45

提要

隨著近幾年政經情勢的演變，提高地方自治與財政自主性的要求亦益愈強烈，以往中央政府「集權又集錢」的制度與作法，乃面臨亟需重新調整與規劃的嚴肅考驗。透過「地方制度法」的制定與「財政收支劃分法」的修改，地方政府的自治權力與財政自主性已較往昔提高許多，雖然在權責劃分以及收支分類的歸屬與性質上仍未臻合理妥善，但不可否認地對我國中央與地方政府間的財政關係與調劑，已經產生了極大的改變與衝擊，而在此之間，地方政府所扮演的角色與地位乃益形重要。

爲了因應這種制度與情勢的轉變，地方政府除了一方面爭取中央政府在統籌分配稅款及補助款（包括一般與計畫型）的分配上愈爲公式化、透明化而有明確的保障外，另一方面更需要迫切的致力於節省浪費、提昇效率以及開闢自我財源的積極性工作。尤其在中央政府財政狀況亦處於債臺高築、赤字連連的困境下，未來地方政府除了基準財政需要的滿足中央必定要予以維持與保障外，其他部分的發展與需求勢必只能依賴地方政府自己的資源與能力來支搨與完成。就任何一個地方政府而言，這都是一項非常嚴酷的挑戰與負擔，其中固然還有許多法制面的改善可以爭取或加強，但是地方政府如何提高其本身財務管理能力與開源節流誘因及成效，毋寧是短期內更急切而重要的改革工作。

高雄市雖爲直轄市，但自七十七年與七十八年配合中央政策、徵收公共設施保留地開始，舉債便急遽增加至四百億以上，加以近年以來龐大的經建發展需求，至九十年度止累計未償債務餘額已高達七百二十四億左右。由此可知，高雄市的財政問題已然漸漸形成收支嚴重失衡的惡化結果，亟須詳細檢討與構思一套完整且有效的改善方案，俾能循序漸進地恢復其財政的健全性與穩定性。

本研究主要建議如下：

壹、開源方面

一、短期措施

（一）統籌分配稅款

- 1.建議中央將「統籌分配稅款餅作大」
- 2.重新檢討台北市與高雄市的分配比例
- 3.建議增列「租稅努力」因素為分配項目

(二) 爭取酌增計畫型補助

(三) 強化公庫現金管理增加公庫孳息

二、中長期措施

(一) 財產收入

1.委外清理非公用財產

2.全面清理公用市有財產

(二) 地價稅與房屋稅收入

(三) 建議中央規劃都市建設捐

(四) 開發收益

(五) 規費罰金罰鍰等行政收入

貳、節流方面

一、短期措施

(一) 訂定支出上限

(二) 加強檢討不經濟與無效率支出

二、中長期措施

(一) 擴大市政服務外包

(二) 公債發行方式的改進

參、預算改革

一、短期措施

(一) 推動中程預算制度

(二) 確實執行增加支出法案必須有財源籌措方案

(三) 建立自償性資本預算

(四) 及早推動債務基金運作

二、中長期措施

(一) 推動新績效基礎預算制度

(二) 有效利用作業基金

第一章 前言

第一節 研究動機與背景

隨著近幾年政經情勢的演變，提高地方自治與財政自主性的要求亦益愈強烈，以往中央政府「集權又集錢」的制度與作法，乃面臨亟需重新調整與規劃的嚴肅考驗。透過「地方制度法」的制定與「財政收支劃分法」的修改，地方政府的自治權力與財政自主性已較往昔提高許多，雖然在權責劃分以及收支分類的歸屬與性質上仍未臻合理妥善，但不可否認地對我國中央與地方政府間的財政關係與調劑，已經產生了極大的改變與衝擊，而在此之間，地方政府所扮演的角色與地位乃益形重要。

爲了因應這種制度與情勢的轉變，地方政府除了一方面爭取中央政府在統籌分配稅款及補助款（包括一般與計畫型）的分配上愈爲公式化、透明化而有明確的保障外，另一方面更需要迫切的致力於節省浪費、提昇效率以及開闢自我財源的積極性工作。尤其在中央政府財政狀況亦處於債臺高築、赤字連連的困境下，未來地方政府除了基準財政需要的滿足中央必定要予以維持與保障外，其他部分的發展與需求勢必只能依賴地方政府自己的資源與能力來支搆與完成。就任何一個地方政府而言，這都是一項非常嚴酷的挑戰與負擔，其中固然還有許多法制面的改善可以爭取或加強，但是地方政府如何提高其本身財務管理能力與開源節流誘因及成效，毋寧是短期內更急切而重要的改革工作。

高雄市雖爲直轄市，但自七十七年與七十八年配合中央政策、徵收公共設施保留地開始，舉債便急遽增加至四百億以上，加以近年以來龐大的經建發展需求，至九十年度止累計未償債務餘額已高達七百二十四億左右。由此可知，高雄市的財政問題已然漸漸形成收支嚴重失衡的惡化結果，亟須詳細檢討與構思一套完整且有效的改善方案，俾能循序漸進地恢復其財政的健全性與穩定性。此亦即爲本研究的主要目的。

「財政收支劃分法」在八十八年修正後，原屬省市稅的營業稅改爲國稅，並列入中央統籌分配稅款依比例分配，印花稅則無須再解繳中央，全數列爲縣市財源。至於，未來若菸酒專賣利益取消改課國稅性質的菸酒稅後，中央將提供其總收入之百分之十八按人口比例分配給直轄市及台灣省各縣市。再加以「財政收支劃分法」規定統籌分配稅款應列爲受分配地方政府之稅課收入，是故自此開始

台灣各地方政府的稅課收入結構皆轉而呈現以財產稅和中央統籌分配稅為主的特色，高雄市亦不例外。

根據高雄市的財政狀況分析，稅課收入雖然佔全部歲入的比重高達百分之六十以上，但是其稅源卻因缺乏彈性，致稅課收入的成長與稽徵效果無法大幅擴張，加以其他類如工程受益費或規費的開徵又不易取得民意機關的支持，從而乃更加重市府財政收入短缺的壓力。至於，支出面的增加，一方面固來自於高雄市經建發展所需，另一方面亦肇因於中央政府法律或政策改變而引起，例如健保補助以及公共設施保留地之徵收等皆是。龐大的支出增加已經是一項壓力，若再加上預算執行的浪費或無效率，則對市府的財政紀律乃構成更嚴重的威脅。其中，由於近十年來快速的債務累積，更增加了市府還本付息之負擔，從而債務管理能力與策略的訓練與講求對市府的財政改善亦具有重大的意義。

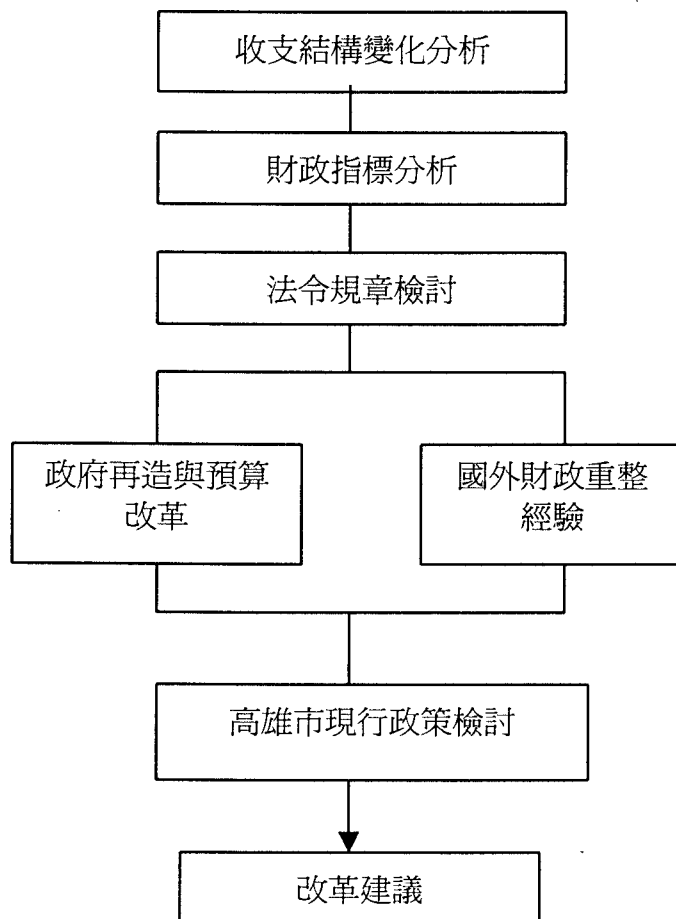
此外，由於財劃法的修正與統籌分配稅款分配方法的改變，直轄市與縣市間的分配爭議一直困擾著中央政府，未來的分配機制是否會有所修正或調整，對高雄市的財政收入必定會形成相當程度的衝擊，市府在這方面亦正亟思努力突破與爭取。凡此種種複雜的財政情勢與問題，皆為市府在構思改善財政及平衡預算時，應該周詳考量與解決的關鍵。

一般財政理論或實務上，對於地方政府所謂的「平衡預算」，狹義的定義係針對其普通基金年度收支是否平衡而言，亦即不包括營業循環基金或非營業的作業基金等特種基金收支預算。至於廣義的定義，自應該包括特種基金收支，更進而對於未來債務如員工退休金負擔、資本設備更新等皆應記入(Rosen, 1999)。本研究限於時間，並針對高雄市政府當前的迫切需要，採狹義定義以如何追求普通基金預算平衡為目的。

第二節 研究方法

本研究針對高雄市政府財政狀況予以評估，先分析收支結構的變化，再觀察比較一些財政指標。其次，針對現行與地方政府相關的法令規章予以檢討，分析高雄市政府財政面臨的制度性問題。再其次，參考國外財政重整經驗與政府再造及預算改革，並藉以檢討高雄市政府近年來在財政收支改善方面所做的努力與成效。最後提出具體建議。研究架構如圖一所示。

圖一 研究方法與架構



第二章 財政收支與狀況評估

第一節 近二十年來收支結構變遷分析

高雄市政府財政在過去二十年來的變遷情形，在民國七十年代收支大致上相當，更有四個年度完全未舉借債務，其他年度的舉債額度亦不大（79 年度除外）。到了八十年代每個年度皆出現預算赤字，需依賴債務舉借與中央補助，除了 83 年度舉債額度較少外，每個年度的舉債呈現不斷成長趨勢，成長幅度相當大，如 81 年度僅舉債 27 億餘元，88 年度則增為 122 億餘元。探討財政惡化原因，可以從收支結構的變遷予以窺探一二。

一、歲入結構

- （一） 稅課收入---佔歲入比例逐年下降，明顯變化趨勢在 79 年，70 至 78 年平均佔歲入比為 75.2%，79 年至 89 年平均為 60.2%，相差 10%（附圖一）。
- （二） 罰款及賠償收入---平均佔歲入比佔 2.1%，80 年代略有上升（附圖二）。
- （三） 規費收入---80 年代較 70 年代略有下降的趨勢，佔歲入比固定約在 2.4%（附圖三）。
- （四） 財產售價收入與財產孳息收入有略增加的傾向（附圖四、五）。
- （五） 補助收入---70 年至 77 年該項收入佔歲入比例僅 2.6%，而 79 至 89 年平均為 12.2%，80 年代較 70 年代有明顯大幅度增加趨勢，顯示財政趨困難，需依賴中央補助（附圖六）。
- （六） 公債及賒借收入---80 年度佔歲入比為 14%，爾後 3 年呈現下降，近 4 年又上升，到了 88 年度又上升至 19%，可見公共支出依賴舉債的比例近年來有升高趨勢（附圖七）。
- （七） 其它收入---近年的雜項收入維持在 10%以下（附圖八）。

二、歲出結構

- (一) 一般政務支出---包括政權行使支出、行政支出、民政支出、財務支出以及警政支出等，此一經常性支出佔整個歲出比，固定維持在一定的比例，平均為 16.7%（附圖九）。
- (二) 教育科學文化支出---民國 80 年代該項支出較 70 年代稍微下降一些，二十年平均佔歲出比為 32.0%（附圖十）。
- (三) 經濟發展支出---包括農林漁牧支出、交通支出、其他經濟服務支出與市營事業基金支出等，該項支出的比例逐年下降，近年已經接近 10% 左右；明顯變動趨勢可以劃分為 70 年至 78 年平均佔歲出比為 31.9%，79 年至 89 年下降至平均為 13.1%，減少幅度相當大（附圖十一）。
- (四) 社會安全支出---含社會福利支出、社區發展與環境保護、公務人員退輔支出等，近年來有大幅度的增加，在 70 年至 78 年平均佔歲出比為 13.2%，79 年至 89 年則增加至平均為 25.4%；86 年以後比例在 30% 以上（附圖十二）。
- (五) 債務支出---包括債務還本與付息，該項支出逐年增加，特別是 78 年度配合中央，「加速取得都市計畫公共設施保留地」舉債 395 億元，導致債務支出在 79-81 年間成長幅度最大，82 年以後平均佔歲出比為 9.6%（附圖十三）。
- (六) 雜項支出---該項支出相當固定平均佔歲出比為 2.4%（附圖十四）。以上收支結構變遷趨勢分析，可以發現八零年代與七零年代比較，在收入方面，稅課收入佔整個歲入比重明顯下降，是造成財政惡化的主要原因；收支短缺部份只得依賴舉借債務以及中央補助。在支出方面，教育科學文化支出比重維持不變，但經濟發展支出比重顯著減輕，取而代之的是社會安全支出與債務支出的快速成長。

再比較高雄市政府與台北市、台灣省各縣市總和歲出結構情形，如表一所示，一般政務支出佔歲出比高雄市最低，僅 2.4%，顯示高市政府組織架構與一般行政較其他政府精簡；教育支出佔歲出比與台北市相當，約 27%；經濟發展支出則最為不足，佔歲出比為 10.9%；社會安全支出確是最高，佔歲出比為 29.6%。亦即高市與其他地方政府比較，經濟發展所需的資本性支出偏低，而社會福利之經常性支出卻偏高。

表一 直轄市與各縣市政府 88 年度歲出結構（決算數）比較分析
單位：千萬元

政府別	總計 金額	各項支出比重							
		一般 政務	教育 科學 文化	經濟 發展	社會 安全	債務 支出	補助及 協助支 出	其他	合計 %
各縣市政府	4149.0	21.2%	39.5%	15.9%	14.6%	2.4%	5.8%	0.6%	100
台北市	1622.7	6.5%	27.8%	13.6%	26.5%	14.5%	0.0%	0.9%	100
高雄市	642.3	2.4%	27.7%	10.9%	29.6%	12.2%	0.0%	3.8%	100

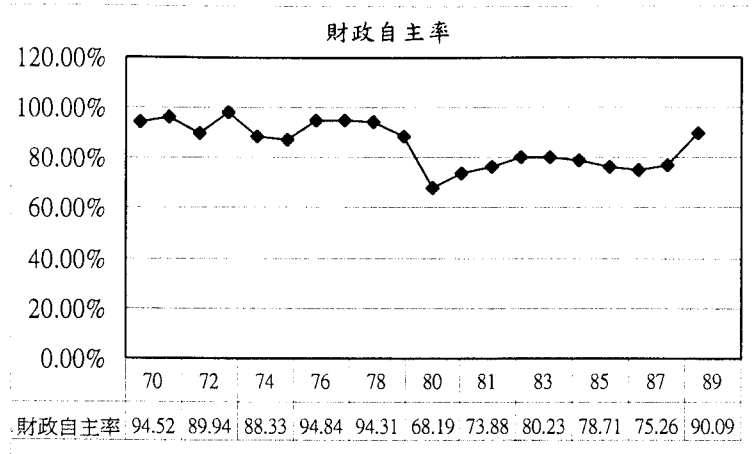
資料來源：財政統計年報，財政部，中華民國八十八年

第二節 財政指標分析

一、財政自主率

此一指標為衡量地方政府自主財源的籌措能力，以財政自主率 = (政府年度總歲入 - 上級補助收入 - 賒借收入) / 總歲入，財政自主率愈低，表示依賴中央補助或債務舉借的程度越高。從圖二可以發現 70 年代該比例在 85% 以上，80 年代則低於 80%，顯示高雄市政府自籌財源能力的降低。(又 89 年比例上升係因債務舉借不再列為歲入)。至於 80 年財政自主性下滑原因，係因當時政府採擴張性財政政策，為因應經濟發展、教科文與社福等支出的成長，中央補助收入與高市賒借收入皆大幅度的增加，因此相對的財政自主性降低。

圖二 近 20 年來財政自主率

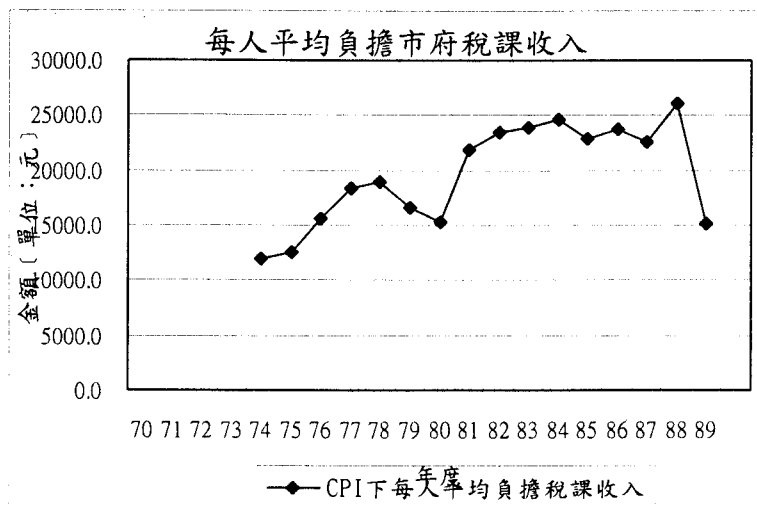


資料來源：88 年財政統計年報，財政部統計處編。

二、每人負擔市府稅課收入

每人平均負擔年度稅課收入金額表示高雄市民對於高雄市政府的稅課收入貢獻程度，圖三顯示扣除物價上漲因素後每人負擔市府稅課收入持續成長，88 年度金額為 26,072 元，較 75 年時約成長一倍。81 年度每人負擔市府稅課收入上揚，係因為當時房地產市場熱絡，土地增值稅大幅成長。

圖三 每人平均負擔市府稅課收入

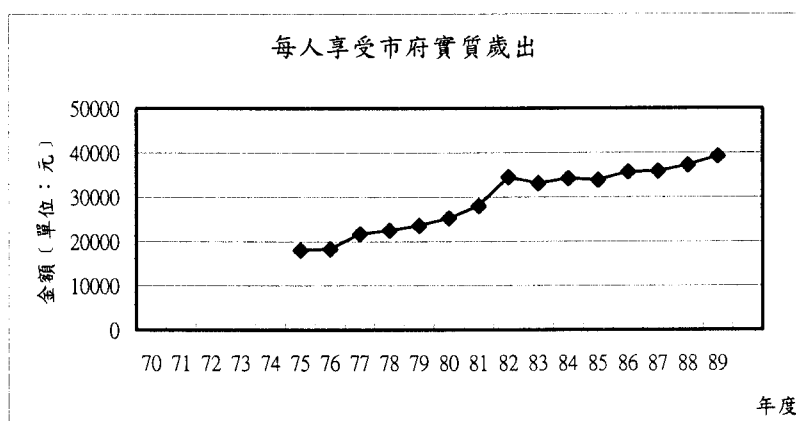


資料來源：88 年財政統計年報，財政部統計處編。

三、每人平均享受實質歲出

每人平均享受實質歲出（歲出減除債務支出）金額代表每位高雄市民所享受到高雄市政府公共服務與財貨的數值，圖四顯示相同期間內成長幅度大於一倍，88 年度扣除物價上漲因素後金額為 37,167 元，較台北市的 51,094 元，短少 13,927 元。83 年度每人享受政府實質支出減少，係因當時連戰院長上台要求各級政府改採緊縮性財政政策，因此雜項支出與經濟發展支出皆減少。又每人平均享受實質支出與負擔市府稅課收入比較，前者成長幅度較大，表示市民獲得比付出更多。

圖四 每人享受市府實質支出

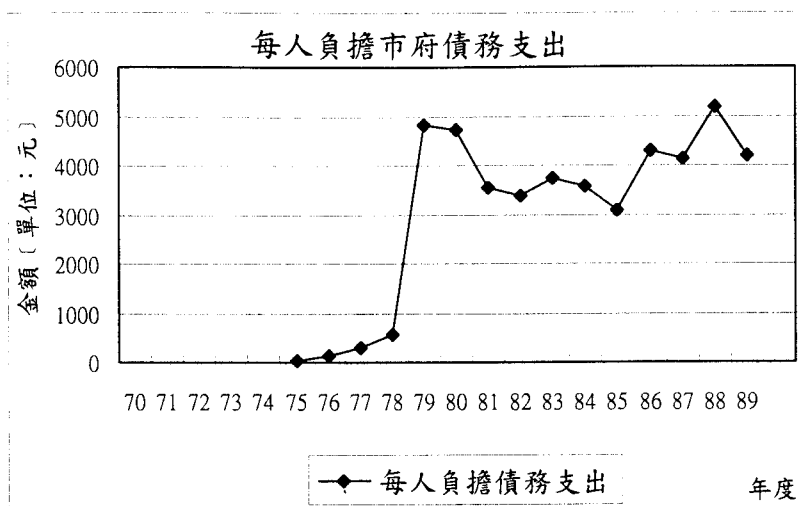


資料來源：88 年財政統計年報，財政部統計處編。

四、每人平均負擔債務

每人平均負擔債務金額代表當年度每位高雄市民分攤是政府債務還本與付息情形，圖五顯示每人分攤債務支出成長幅度的大幅增加，至 88 年度扣除物價上漲因素後為 5,184 元。每人負擔債務支出 79 年以後大幅成長，係因公共設施保留地的徵收，大幅舉債，還本付息支出增加所致。

圖五 每人負擔市府債務支出

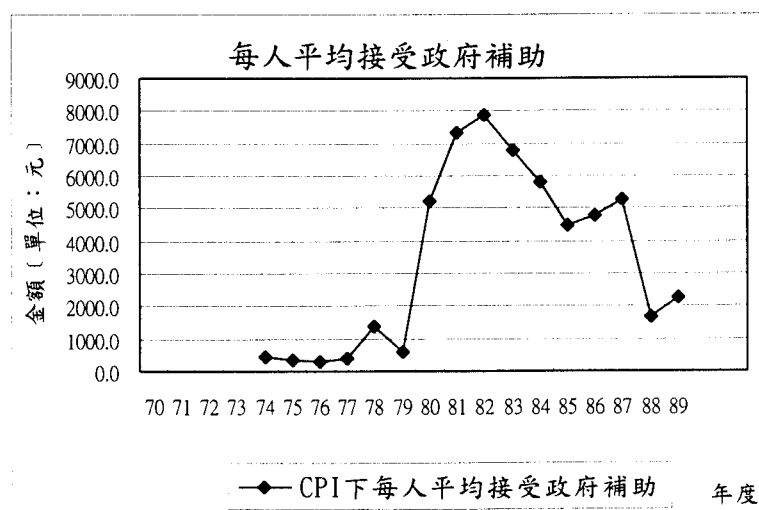


資料來源：88年財政統計年報，財政部統計處編。

五、每人接受中央政府補助

每人接受中央政府補助款，扣除物價上漲因素後，如圖五呈大幅增加與變動現象，顯示對中央政府補助的依賴程度加深。79年以後大量增加，係因中央分攤公共設施保留地徵收款所為之補助。83年度以後即逐年減少，88年度更因平衡省是預算基金裁撤，中央統籌分配稅款分配高市部份改列為稅課收入，中央的一般性或計畫補助高市部份非常有限。

圖六 每人接受中央政府補助金額



資料來源：88年財政統計年報，財政部統計處編。

綜合以上五項財政指標約二十年的變化趨勢分析，可以發現高雄市財政自主性在八十年代明顯較七十年代下滑。雖然每人市稅課負擔上升，但上升幅度小於每人獲得之市府實質支出，換句話說，市民要求政府服務較多，繳納的租稅則較少。主要原因是社會福利支出的快速成長，而財產稅收的成長不易。又財政收支差距的加大，代表財政狀況轉差，必須依賴債務舉借與中央補助，所以每人獲得補助金額上升，同時每人必須承擔債務還本與付息支出亦增加。

第三章 現行財政法令規章與制度性問題檢討

我國中央政府與地方政府財政關係具有「強幹弱枝」的特色（林全，民 88 年），即中央強地方弱，地方政府長期以來財政自主性必須需仰賴中央補助。界定各級政府財政關係的主要法規為「財政收支劃分法」，該法實際內容是以收入權限的規範為重點，至於支出方面對於各級政府的職權並未做明確的界定。該法對於各級政府的稅收分配，可細分三個層次進行，第一層次先將租稅項目劃分為國稅、省（直轄市）稅、與縣（市）稅；第二層次針對部份國稅或地方稅，規定其稅收某一特定比率必須與其他政府共分；第三層次則是統籌分配稅款制度。該法有關稅目的劃分並未充分考量滿足地方基本財政需要，統籌分配稅款的分配亦尚未臻合理。

「省縣自治通則」與「直轄市自治法」在民國 83 年立法通過，在此之前地方政府缺乏法制基礎對租稅的課徵沒有立法權，而必須根據中央政府所訂定的統一稅法內容課稅。「省縣自治通則」第 45 條與「直轄市自治法」第 36 條，以及 88 年修正施行的「地方制度法」，皆明文訂定應由中央制訂「地方稅法通則」，賦予地方政府可自行開徵稅目、訂定稅率以及在現行稅目上附加徵收等租稅立法權，然而，該法迄今仍未立法通過，地方財政努力自主性受到嚴重限制。（按該法現已一讀初審通過）

第一節 有關收入部份

過去十餘年來台灣處於民主轉型期，各項公職人員選舉連年舉行，選舉競爭的結果，是各項租稅減免的政策不斷的推出，經常出現的現象是中央政策減免各項稅源，腐蝕稅基，地方政府則減少了稅收。茲列舉重要項目如次：

一、稅課收入

（一）營業稅

88 年「財政收支劃分法」修正，將原屬於地方稅的營業稅改為國稅，中央

保留 60%，僅將 40%作為中央統籌分配稅款，依比例分配，導致高雄市財政自主性更為降低。又因中央為解決金融業逾放款問題，自 88 年 7 月 1 日起，將金融業營業稅稅率由 5%調降為 2%，致使高雄市 89 年度的統籌分配款即短撥 38 億元。

（二）土地增值稅

受經濟景氣影響，近年來景氣低迷，造成該項稅收嚴重短徵；且「土地稅法」修正，為政府徵收土地與公共設施保留地等均免徵土地增值稅，導致高雄市稅收每年短收約 20 億元。

（三）房屋稅

「房屋稅條例」修正將住家用房屋稅由現行的 1.38%調降至 1.2%，減少房屋稅收入。

（四）契稅

刪除「契稅條例」第 28 條，減少監護費收入。

（五）教育捐

修定教育法第 16 條及財政收支劃分法第 18 條，至營業用房屋稅及娛樂稅附徵之教育捐收入減少。

（六）牌照稅

修定牌照稅第 7 條，致減少身心障礙者車輛使用牌照稅之收入。

（七）商港建設費

未來加入 WTO 後，高市將不再分配商港建設費，且現階段已逐漸在減少費率，預估未來加入 WTO 後加減少 15 億元之收入，而此項短收中央並不給予補助。

以上相關法條修正條文與對高雄財政的影響情形整理詳見表二。

表二 修正法條條文與對高雄財政的影響

法律名稱	內容	對高雄市財政影響
財政收支劃分法	88年「財政收支劃分法」修正，將原屬於地方稅的營業稅改為國稅，中央保留60%，僅將40%作為中央統籌分配稅款，依比例分配。	導致高雄市財政自主性降低。
營業稅法	立法院院會88年6月22日三讀通過修正營業稅法部分條文，自七月一日起，銀行營業稅率由百分之五降為百分之二。 依照修正通過的條文，銀行業、保險業、信託投資業、證券業、期貨業、票券業及典當業，除經營非專屬本業之銷售額適用第十條規定之稅率外，其營業稅率為百分之二。但保險業之再保費收入之營業稅稅率為百分之一。	自88年7月1日起，將金融業營業稅稅率由5%調降為2%，致使高雄市89年度的統籌分配稅款即短撥38億元。
土地稅法	「土地稅法」修正，為政府徵收土地與公共設施保留地等均免徵土地增值稅。	導致高雄市稅收每年短收約20億元。
房屋稅條例	立法院財政委員會於89年12月14日初審通過與信託相關的六項稅法及平均地權條例部分條文修正草案，明定在信託關係中免徵相關稅賦之規範。其中，房屋稅條例將住家用房屋稅率下限由百分之一點三八調降為一點二。	1.估計這項修正將使五百五十萬自住戶受惠，國庫則將因此減少約三十三億元稅收。對高雄市而言將因此減少房屋稅收入 2.現行房屋稅條例中，台灣省、台北市的營業用房屋均附徵教育附加捐，稅率高低不同，高雄市則在數年前就停徵教育附加捐。

契稅條例	刪除契稅條例第二十八條	減少高雄市政府的監證費收入
教育法	修定教育法第 16 條及財政收支劃分法第 18 條，營業用房屋稅及娛樂稅附徵之教育捐不再徵收。	限制地方附加稅的權力
牌照稅法	修正牌照稅法第七條，增加身心障礙者之免稅。	減少使用牌照稅收入

二、工程受益費收入

「工程受益費徵收條例」中對於徵收費率並無下限規定，因此，市議會決議徵收費率為零，使得高雄市缺少此一部份稅源。

三、規費收入

許多規費收費標準係於法明訂，因修法不易，致收費標準偏低。部份規費雖依法授權中央主管機關訂定收費標準，中央主管機關亦經常以該項收入為統籌統支財源，且歸屬地方政府，因此多年未調整，而收費標準偏低。例如戶政規費標準由內政部訂定，已將近二十年未予以調整。行政院雖擬定「規費法」草案，但立法院迄未完成立法程序。

四、財產收入

依 88 年 9 月 1 日財政局統計高雄市可公有財產計有 2,363 公頃，依公告地價計約 3,050 億元，但是大部份均屬於公共使用之公用財產，其中屬於非公用財產僅約 147 公頃，依公告地價僅約 145 億元。財政局所管理之非公用財產，除「新草衙專案」及空地總值 80 億元已陸續辦理標售外，餘「出租地」及「被佔用地」計 21 公頃，依公告地價僅 37 億元。

五、補助收入

高雄市近三年度接受中央補助主要為重大經建計畫補助。根據「中央對直轄市及各縣（市）政府補助辦法」之規定，90 年度各部會原編列補助地方計畫型補助經全面檢討，改為一般性補助台省各縣市，高雄市卻無該項補助。

六、統籌分配稅款

中央統籌分配稅款自財政收支劃分法修正後，有關直轄市的分配比例備受爭議。根據財劃法第十六條之一的規定，直轄市政府的分配比率乃須經中央與其他地方政府共同協商決定。89 年度北高兩市尚有 47%，90 年度卻降為 43%。

第二節 有關支出問題

財政收支劃分法規定有關直轄市支出項目共計有：政權行使支出、行政支出、民政支出、財務支出、教育科學文化支出、經濟建設支出、交通支出、警政支出、社區發展與環境保護支出、社會福利支出、移轉支出、債務支出、公務人員退休及撫卹金支出、損失賠償支出、信託管理支出、協助支出、特種基金支出、其他支出等共十八項。這十八項支出在中央政府亦完全屬於中央支出；換句話說，這些政事屬於中央與直轄市皆需辦理事項；如何劃分？財政收支劃分法並未明文規定。因此，站在地方立場，對於具效益外溢(spillover)的支出項目，如警政、教育、環保、交通等，應盡量爭取中央政府的補助；對於具全國一致作法的項目，如社會保險亦應完全改由中央政府負擔。

我國在民主轉型期，政治人物為了選票，不斷開出各項競選支票，特別是社會救助支票。如老人年金的發放，又未設置排富條款，致混聊了社會救助與社會保險的本質，徒增政府支出。近年來配合中央健保法實施及各種社會福利支出等政策，由中央立法辦理，皆需地方政府配合款項。

高雄市公共建設仍無法趕上都市的快速發展腳步，即將進入的重大交通建設高峰期，各項公共投資需求壓力龐大，如快速道路、鐵路地下化、捷運建設及巨蛋等。因此，如不未雨綢繆，改善財政體質，未來高雄市財政勢必將面臨收入無成長空間，而支出巨幅擴張的窘境。

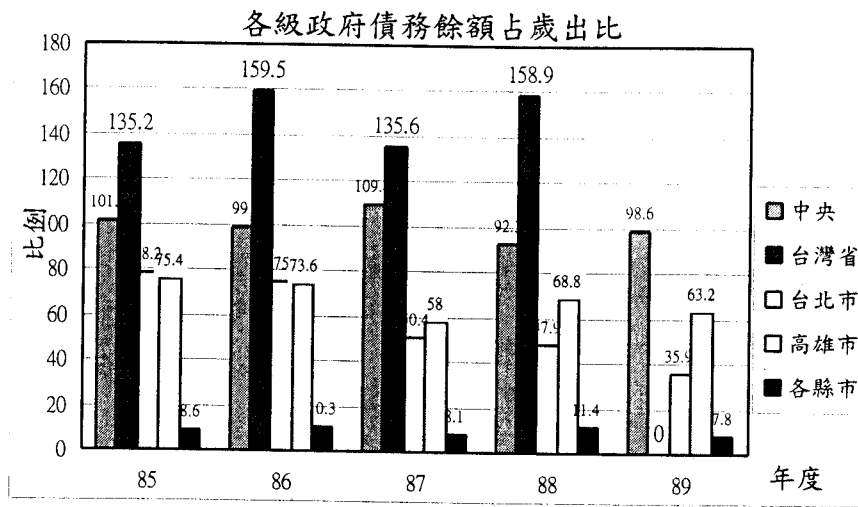
第三節 有關債務問題

「公共債務法」規範各級政府為應公共事務支出所負擔之債務，包含中央公債、國庫券與保證債務，省（市）與縣（市）公債與國內外借款，以及鄉鎮（市）國內外借款。該法第四條規定，各級政府在其總預算及特別預算內，所舉借公共債務未償還餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數的百分之四十八，其分配情形為：中央 28.8% 省 12.6%，台北市 3.6%，高雄市 1.2%，縣（市） 1.2%，鄉鎮（市） 0.6%。該法第二款亦規定省、台北市、及高雄市之公共債務未償餘額預算數，佔各該政府總預算及特別預算歲出總額之比例，各不得超過 180%、135% 與 135%。上述這兩項規定皆是對於債務存量的限制。至於每年度債務的舉借，亦即流量的管制，則依該條文第三款規定，各級政府每年度舉債額度不得超過各該政府總預算及特別預算之 15%。

近十年來高雄市的債務餘額不斷快速累積，近年受到支出不斷成長，而收入成長無法配合，每年度皆需舉借債務，因此債務餘額自 84 年度以後即逐年上升。89 年度累積債務餘額佔歲出比高達 63.2%，為地方政府之冠，較台北市的 35.9%，以及台灣省各縣市政府的 7.8%，高出甚多，如圖七所示。對於公共債務法的限制，存量部份尚有空間，流量部份則每年度的預算皆受到約束，已產生實質的限縮效果。

為何高市債務累積如此迅速？可以比較北、高兩市與台省各縣市 88 年度決算數予以瞭解。該年度北市稅課收入佔歲入比高達 75%，而高雄市則僅 61%，高市雖獲得中央補助收入佔歲入比 4%，合計比例仍較北市少 10%，不足數皆需依賴債務舉借。又台省各縣市稅課收入佔其歲入比雖僅 45%，但其獲得中央平衡預算補助與其他專案計畫補助甚多，佔其歲入的 39%，與稅課收入合計佔歲入的 84%，較北高兩市更不需要自行舉借債務籌措財源。

圖七 各級政府債務餘額佔歲出比例



資料來源：90 年度中央政府總預算案說明，與高雄市財政局。

第四章 國外財政重整與預算改革的經驗

第一節 財政重整的經驗

OECD 國家面對財政困難，在 80 年代起開始採行一連串的預算改進措施，包括控制預算赤字與總支出規模、支出上限、預算底線、多年度預算、預算編製前的準備工作等，以加強由上而下的總體預算控制。如歐盟各國於馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty) 中明訂加盟的財政門檻為預算赤字佔 GDP 比不得超過 3%，或債務餘額佔 GDP 比不得超過 60%。各國主要總體預算措施歸納說明如次：

一、支出上限與目標(Expenditure ceiling and targets)的訂定

支出上限與目標的訂定在大多數國家被普遍的使用，其對各機關預算編製的限制，也較以往非財政緊縮時期更具效力。OECD 各國在實施支出上限與目標政策各有不同，有的國家係採取強制規定，上限絕對不可超過；有的國家則有彈性，一旦機關提出有力需求時，上限是可以推翻的。有的國家將支出上限與目標政策持續每年執行，有的則視經濟景氣與財政狀況而有中斷，即有些年度無上限規定。將支出上限列入預算程序的有加拿大、丹麥、芬蘭、法國、日本與英國等；將支出上限作策略性運用的有澳洲、愛爾蘭、紐西蘭、與美國等。各國對支出設限的範圍也有很大差異，因為各國個別一些不同的法定支出是無法設置上限的。以美國 1990 年預算加強法(Budget Enforcement Act)為例，對一般支出訂定上限，對社會福利支出則要求相對財源，該法經證實對於控制美國聯邦政府預算規模與赤字的成長產生實質效果。

二、預算底線(Budget Baseline)

爲了讓支出上限與目標透過預算過程順利完成，各國政府會在各機關尚未提出正式預算需求前，要求其計算出預算底線。預算底線係先對各項基本經濟狀況作假設，同時假設政府政策不變，對收入與支出趨勢所作的推估。在美國此稱爲「當前服務」(current service)之底線，瑞典與加拿大稱爲「參考水準」(reference level)，在英國預算底線是推估公共支出的起點，其他國家亦有類似作法。預算底線的制訂，基本上係已對相關問題、環境因素評估、行政首長施政優先順序、以及政策大綱等，皆由上層機關予以決定，影響下層機關的預算編列。針對法國、

加拿大、冰島、愛爾蘭與荷蘭等國的評估，這種概算上限制度的建立確實收效頗佳。

三、多年度預算(Multiyear Budgeting)

多年度預算在政府預算規模不斷成長期，係作為計畫之工具，不僅預估現行計畫的未來成本，同時亦可確定那些計畫在未來年度預算將被採行。然而在預算裁減時期，多年度預算正如同多年度的預算底線，成為控制每一年度預算的工具。如在紐西蘭，多年度預算係各機關與財政部預算談判的下限，義大利則是每一年度預算的參考基礎。如在美國國會的預算決議案與總統的現行預算皆會作未來三年度的預估。在德國，多年度的財務計畫係防止預算超額需求的利器；澳洲則要求各機關在編列預算需求時，需同時預估現行政策下，未來三年度的預算。

至於多年度預算，則是由以往作為公共計畫的規畫工具，轉換為支出預算的控制工具；亦即利用多年度預算來預估未來數年政府預算收支的差距，以及預算目標的達成情形，藉由多年度預算，將每年度的預算編列與多年度的預估緊密結合。

四、預算編製前的準備

預算編製前的準備階段係為了設定財政規範、支出上限與目標、預算底線等，以作為各機關預算編列的依循。在這準備階段，可能先經過政治的協商後，以確定政府預算的規模、經濟與社會發展方向、以及預算裁減的原則等，因此它是決定資源分配的重要過程。如在加拿大這項準備工作，是未來各機關提出預算需求與計畫優先順序排列的重要依據。

OECD 各國所進行的一連串財政緊縮政策，直至九零年代才產生效果，各國總預算赤字佔 GDP 比，1998 年為 0.7%，預估至 2001 年平均為零。部份國家更因經濟好轉，出現預算賸餘，如 1998 年已有 12 國有預算賸餘。政府未償毛債務餘額佔 GDP 比，則自 1998 年的 70.7% 最高峰，逐年相當緩慢的減少，預估至 2001 年將為 69.5%。

Barro(1997)指出財政重整的成功與否，決定於所採取的方式；他以二十個 OECD 國家的經驗發現，成功的國家，皆在於有效的減少支出，而非增加收入；而支出的減少大部份以人事與移轉支出為刪減對象，只有少部份刪減公共投資。

第二節 美國地方政府的預算改革

八零年代起，美國各地方政府面對聯邦政府補助預算的裁減，不得已興起了新的政府再造運動，同時採行企業化預算制度。許多地方政府改造政府管理，希望使之具備企業精神。企業家最根本的精神就在於以創新求新的態度，追求顧客至上，掌握機會將經濟資源從低生產、低收益的地方移轉到高生產、高獲利的地方。這種經營理念引用到的公共部門，則意含著將有限資源作有效配置與充份運用，將資源從績效不彰的活動移轉到績效卓越的項目上。而企業精神預算制度係提供一些制度誘因，由公共管理者決定如何支配其預算以及採取何種手段以達成其政策目標。

綜合檢討美國地方政府在預算制度的努力，可以發現其中有一些建議構想很好，可行性亦相當高，對提昇政府績效甚有助益，頗值參考，例如支出控制預算、選擇性方案評估、支出移轉規定、概算上限規定、節流分享規定、長期預算茲分別檢討如下。

一、支出控制預算(Expenditure Control Budget)

加州的 Visalia 市採取支出控制預算，解決支出項目缺乏彈性無法流用問題。「支出控制預算」刪除每個部門預算的全部細目分項，讓每位主管可以視情況需要機動運用資源，這種制度的精神在於讓政府官員認為自己是公共資金的所有者，進而擁有善用資源的動機與誘因。

二、選擇性方案評估(Selective Program Evaluation)

以往設計計畫預算制度與零基預算制度改革，皆要求預算籌編者每年逐一針對政府所有方案進行評估，所製造生產出來量大而質劣的資訊，在預算決策過程中完全不受重視。九〇年代喬治亞州的預算改革記取了這個教訓，而採用「選擇性方案評估」的建制。喬治亞州於一九九三年通過「預算課責與規劃法」(Budget Accountability and Planning Act)，於州政府「規劃暨預算局」(Office of Planning and Budgeting)下增設「方案及行政評估處」(Division of Program Evaluation and Administrative Review)與州議會轄下的審計部(Department of Audit)合作，應州議會議長之要求，針對少數被選定的政府施政方案進行評估，其結果除了提供方案執行機關做為執行方案之改進依據外，更重要的是提供預算決策者做為預算決策的參考。同樣地，佛羅里達州於1994年所通過的「政府績

效與課責法」(Government Performance and Accountability Act)，亦於審計長辦公室(Office of Audit General)下增設「方案政策分析與政府課責局」(Office of Program Policy Analysis and Government Accountability)，以協助進行選擇性方案評估。

三、支出移轉(Redirection)

喬治亞州在九〇年代的預算改革中提出了「支出移轉」的規定，強制要求各機關在編列概算時必須從去年的法定預算中，至少找出百分之五過時的、無效的、較不重要的支出項目，列為「支出移轉基金」(redirected funds)，並提出建議，設法將這基金用在更合宜、有效與重要的項目上。面對各機關所提出的「支出移轉基金」及所建議的移轉支出項目，州長可以視情況有三種不同的處置方式：

- (一) 州長可以核可機關的建議，將「支出移轉基金」用於該機關內較合宜、有效與重要的項目。
- (二) 州長可以否定部份或全部機關的支出移轉建議，而將部份或全部的「支出移轉基金」用於該機關或其他機關內必須優先執行的施政項目。
- (三) 州長甚至可以質疑各機關「支出移轉基金」的妥適性，否決部份或全部基金的移轉，而將之維持於去年的支出項目。

對各機關而言，這樣的建制迫使機關思考如何將錢花在刀口上，是增加預算的機會，也可能是預算遭刪減的威脅。一方面，只要獲得州長的支持，各機關可以將預算配置在機關內做移轉，甚至可以從其他機關的「支出移轉基金」中爭取到一些資源。但另一方面，如果機關的主管業務不是州長的施政重點時，則可能會失去一些乃至全部的「支出移轉資金」，也就是在爭取預算大餅的分配過程中打個敗仗。但無論如何，從政府整體觀點來考量，「支出移轉」強制規定的建制，實有助於將預算做適度的移轉配置，將錢花在刀口上。

四、節流分享(Gainsharing)

在傳統的預算制度中，當某機關或某單位主管樽節下一筆預算時，不但今年將失去這筆預算，很可能遭到預算浮編或執行不力的責難，並於明年預算編審中遭到刪減，形成了鼓勵浪費的制度。因此，許多州政府在九〇年代的預算改革中，透過立法提供公共管理者一些追求績效、樽節預算的誘因。例如：

(一) 加州州政府於 1993 年通過「績效與成果法」(the Performance and Results Act), 其中訂有「節流分享」(gainsharing) 條款, 規定各機關如因有創新求新之作爲而得以樽節之支出, 其中百分之五十由該機關留用, 投資於原施政方案。

(二) 佛羅里達州政府於 1994 年通過「政府績效與課責法」(Government Performance and Accountability Act), 規定各機關如能樽節支出, 則該機關有權將節省下支出的百分之五十用於員工獎金、員工訓練或任何足以提高機關生產力之作爲。

(三) 伊利諾州設立了「州政府員工建議獎勵辦法」及委員會, 鼓勵員工提出建議。當員工對政府的運作提出具體可行且得以樽節開支之建議時, 依建議貢獻之大小, 將可獲得一元至五百元不等的獎金。

(四) 喬治亞州一九九三年通過的「預算課責與規畫法」(Budget Accountability and Planning Act) 規定各機關所能樽節的預算支出中, 有百分之五十可由該機關視需求自由支配使用。

(五) 加州的佛塞拉市(Visalia)採取「支出控制預算」(Expenditure Control Budget), 允許各部門把今年尚未用完的預算保留到下年度。這種建制的精神就是讓政府官員認爲自己是公共資源的擁有者, 進而有善用資源的動機與誘因。

(六) Florida 州的 Dede 郡在 1986-1987 採用利潤分享(profit sharing), 授與各部門更多自主控制管理基金的權力, 以保持下一年度預算的平衡, 以此方式更有效率的省下了約一億美元的支出。

(七) Arizona 州的 Chandler 市政府採用支出預算控制方式, 基本預算支出依照各年度的人口及物價決定公部門的預算數, 給予各部門經理人自主管理預算最大權限, 給予各部門誘因讓各部門當年度省下來的錢可以流用到下一年度的優先計劃。經理人有權做出權變性判斷某筆預算是不是要如何應用的權力, 此種方式促使經理人多多注意計劃的優先順序及其成果。於 1986-1987 年間省下了約 5 億美元的錢。

五、長期預算(Long-run Budgeting)

鑑於民意機關幾乎需花費整年的時間於預算審查工作, 行政部門也需經常

進行三方面的預算作業：執行已立法通過的預算、至議會委員會為預算案的審查辯護、與籌編下年度預算。若預算改為兩年度預算，議會可以不需要持續不斷的在審議預算，行政部門亦不需疲於奔命於議會各委員會間。高爾副總統國家績效報告中亦建議作此改變。當然，兩年度的預算需要更長期的經濟預估。

美國一些具企業精神的地方政府創新的提出長期預算的作法，如加州的桑尼維市(Sunnyvale)就要求無論經常帳或資本帳皆需預估十年的收入與成本，將預算制度與長期計畫結合為一。行政部門首先針對每一項預算做出長期的計畫，再與市議會一起討論，排定優先順序，其次是預估每個項目的成本，市議會再逐項討論其時間表，結論再交由行政部門編列兩年度預算。

桑尼維市的這套預算制度，讓決策者具主動前瞻性，而非眼光短淺的政客。在長期財務收支預測系統下，他們可以預先發現問題與潛在危機，及早提出解決對策。例如現在刪減一些項目支出，將預算收支差距縮短，可以避免十年後可能發生的財政大災難。

明尼蘇達州雖然也採兩年度預算，但要求預測四年度的成本與收入，內布拉斯加州則只預測四年的支出。當立法機關欲更動一項政策時，財政部門會提出該政策對未來四年的影響，因此迫使立法機關不得不正視決策的長期效應。這種將長期財務收支預估與政府預算編列結合的作法，使得政策決策者必須面對其決策的長期效果，做出更負責任的決策。

第五章 高雄市政府現行財政努力措施與成效

第一節 高雄市政府租稅努力程度

高雄市財政努力程度如何？理論上衡量一個地方政府的財政努力程度，可以觀察各地方政府實際收入佔預估基準財政能力的比例得知，曾巨威（民，90年）計算各縣市與北高兩市的財政努力情形如表三所示，高雄市在86與88年度排名為前三名，次於台中市、新竹市，87年為第四名，再次於嘉義市；三年度財政努力程度皆較台北市為佳。雖然高雄市財政努力名列前茅，無疑的仍有再努力的空間。再以稅課收入佔歲入比例分析，如88年度資料發現，高市較北市少14%，顯示高市歲出規模相對稅課收入而言較大，財政自主性較低，財政努力仍應再提昇。

表三 地方政府租稅努力程度排序

次序	縣市別	86 年度		87 年度		88 年度
1	澎湖縣	64.13	澎湖縣	61.97	澎湖縣	64.06
2	花蓮縣	64.36	屏東縣	64.22	花蓮縣	66.27
3	台東縣	71.3	花蓮縣	67.27	台東縣	67.47
4	苗栗縣	73.76	台東縣	68.96	嘉義縣	69.64
5	嘉義縣	74.74	苗栗縣	71.54	南投縣	70.14
6	宜蘭縣	75.49	宜蘭縣	72.21	苗栗縣	70.37
7	台南縣	77.03	南投縣	75.41	屏東縣	70.67
8	雲林縣	77.45	台南縣	75.71	彰化縣	71.83
9	南投縣	79.13	嘉義縣	77.68	宜蘭縣	74.63
10	彰化縣	79.62	雲林縣	78.16	雲林縣	75.14
11	高雄縣	81.06	新竹縣	78.51	台南縣	76.67
12	基隆市	82.68	高雄縣	79.38	高雄縣	80.53
13	屏東縣	83.53	台中縣	81.23	台中縣	83.36
14	台中縣	83.87	彰化縣	81.85	基隆市	87.61
15	桃園縣	87.6	桃園縣	83.61	新竹縣	88.36
16	新竹縣	87.65	基隆市	88.16	台北縣	88.41
17	台南市	88.58	台北市	92.16	台北市	92.25
18	嘉義市	89.23	台北縣	93.62	桃園縣	94.53
19	台北縣	92.73	台南市	96.81	台南市	96.26
20	台北市	93.85	高雄市	101.63	嘉義市	96.86
21	高雄市	99.86	新竹市	104.9	高雄市	103.54
22	台中市	100.87	嘉義市	106.41	台中市	106.43
23	新竹市	106.93	台中市	111.45	新竹市	114.48

說明：(1)此表【租稅努力(不含統籌分配稅款) = (實際稅課收入/標準稅課收入) x 100】

(2)次序愈高者表示其租稅努力程度相對較高

資料來源：曾巨威(民90年)，頁81。

第二節 近年來採行措施與成效

高雄市政府近年來為改善財政狀況，已積極採取數項開源節流措施，這些措施對增加財源或減少支出皆有些成效，值得予以肯定，列舉如次：

一、開源面

(一) 制定開源節流方案

成效：為因應日益困難的財政，市政府於民國 79 年 9 月 3 日擬定「高雄市政府開源節流方案」並交由所屬各機關執行，其中調整增列社教技藝研習班學費、勞工育樂中心住宿費、萬壽山動物園門票、衛生局營養師執照費、工務局發售本市都市計畫圖收入等五項規費，並收回警政消防基金墊付款及執行「保管款納入集中支付」，以此方式節省市庫利息負擔。

(二) 成立「財政開源專案小組」積極開闢財源

成效：高市於民國 79 年 11 月成立「財政開源專案小組」籌措財源，積極輔導廠商在高市報繳營業稅，成績斐然。這項努力讓高市營業稅稅收於 85-88 年期間增加 88 億 848 萬元。目前該小組在完成階段性任務後，已簽報市長核准停止運作。

(三) 召開財政開源檢討會

成效：為加強財源開闢規劃，於 88 年 5 月 18 日第 843 次市政會議中，由當時市長吳敦義先生指示「針對本市長期以來財政問題及為改進各機關編列預算方式與籌措可能財源，請秘書長召開『財政開源檢討會』擬定開源節流措施」，並不定期召開會議檢討市府所屬各機關開源節流各項措施。

(四) 加強催欠和清查

成效：高市政府積極落實租稅的公平和減少逃漏稅，依據統計 86-88 年期間，稅捐機關加強催欠稅款和清查土地與房屋的使用情況，總計收入 50 億 1180

萬元。

(五) 積極處理新草衙專案和標售市有土地

成效：財政局為增加市庫財政收入，減少舉債，並解決長期懸案，因此採行多項優惠出售作業，其稱為「新草衙專案」。此案報經內政部准予備查，優惠內容為民國 88 年 1 月起，承購戶分期繳納地價款，優惠利息由 8.35% 降至 6.8%，並將分期繳納期限由原本的 20 年延長為 30 年，分期繳納年限於 5 年內免計息。同時，亦積極處理市有地之標售。

(六) 辦理土地重劃及區段徵收、加速都市開發並培養稅源

成效：市政府目前已完成的市地重劃及區段徵收面積為 3,142,8448 公頃，除培養稅源外，並無償取得公共設施用地 1,211,6159 公頃，以促進高雄市發展。目前積極加速尚未完成的土地重劃及區段徵收已儘速完成開發。並將有關於區段徵收可標售地及市地重劃抵費地之作業由每半年一次改為每季一次，以此加速回收開發資本。市政府因為增加標售次數，使得每次的標售金額達 5 億元以上，不僅因此改善高市平均地權之資金運用外，對於增加市府財源亦有助益。

(七) 落實使用者與污染者付費原則

成效：為落實使用者與污染者付費原則，並依成本與收益配合原則徵收規費，市政府各機關積極檢討所徵收的規費是否符合成本，並加強取締製造污染者，以依法收取費用。例如，工務局針對民眾申請之竣工圖收取圖說影印規費，並積極研擬「一定高度或深度建築工程施工計劃書申請審議案件」之收費，每年約 1 萬元，並將規劃、評估、調查報告書由贈送改為收費訂購。

二、節流面

(一) 頒布年度節流措施

成效：由於經濟不景氣，導致歲入短徵，市政府分別於民國 85-89 年間，依會計年度，頒定各單位預算執行摶節支出措施。

(二) 推動組織減併及精簡員額政策，以精簡人事費負擔

成效：市政府 81 年度首開風氣之先，例行員額精簡計畫，直至民國 89 年止，已經執行兩階段員額精簡，每一階段精簡均超過原定精簡目標。並進行各機關組織編制之精簡裁併及訂定「臨時工處理原則」，將臨時工列冊管制，分年消化，實施至目前為止已有績效。

(三) 運用社會人力資源。減輕機關員額膨脹壓力

成效：市政府依據「行政院所屬各機關實施志願服務要點」規定，責成各機關推動建立志工服務制度，擴大民眾參與公共事務，並減輕財政負擔，經實施以來已經有許多機關建立志工、義工、志願役服務。

(四) 預算編列以零基精神和總額分配的分配的方式

成效：為使資源達到最有效的運用，預算的編列不應依循往年的額度，而依機關業務消長進行方案預算的優先編列次序，以落實零基預算精神，配置有限的預算資源。

(五) 獎勵民間興建停車場

成效：鼓勵民間依據「高雄市獎勵投資興建公共設施辦法」、「高雄市獎勵民間投資都市計畫停車場申請須知」、「獎勵民間投資興建停車場辦法」、「獎勵民間參與交通建設條例」、「都市計畫公共設施用地多目標使用方案」等規定，興建立體停車場，目前已有成效。

(六) 裁撤「高雄市屠宰場」

成效：財政局評估高市所屬事業機構「高雄市屠宰場」的結果，發現對於市庫的負擔大於實際助益，擬將裁撤此一事業機構，預估每年因此節省 7 千餘萬元。

(七) 運用民間資源興辦公共設施，減少財政負擔

成效：市府積極委託民間經營公共設施，目前已經委託經營者有市立小港

醫院委託高雄醫學院經營，以及公車候車站排等，評估結果皆為成效良好。正積極規劃及推動者，有市立旗津醫院、旗津海水浴場、違規拖吊業務等方案。

三、債務管理

市政府為加強債務管理於 90 年經市議會通過「高雄市債務基金收支保管及運用自治條例」，將設置債務基金，負責償還市府公共債務未償餘額本金。經查該基金除得借新債還舊債外，其基金來源第一項規定：「本府在總預算及特別預算每年所編入本基金之款項。其額度不得低於上一年度結束時，本府總預算及特別預算公共債務未償餘額之百分之五。」這項規定相當值得肯定，亦即市府預計以二十年時間作為公債的平均償還期，每年度由普通基金撥入未償債務餘額的 5%，不僅平均代際負擔；更突顯財務責任，而非任由債務基金無限期的發新債還舊債，將債務負擔完全移轉後代。

第三節 高雄市政府研擬推動措施

依財政局有關開源節流報告，所研擬採行措施計有如下：

一、開源面

(一) 成立「交通建設基金」

未來高雄市將進行數項重大的交通建設（如：捷運、鐵路地下化、輕軌鐵路與快速道路），以加速都市開發與更新步伐。工商業將更繁榮，市府可因此創造財源，並藉由基金的財務調度，可以減輕交通建設興建期間對財政的壓力。

(二) 建議中央修正「財政收支劃分法」

新修定的財政收支劃分法將原屬於地方的營業稅改為國稅，並只提供 40% 回饋地方，因此財政局擬建議中央將 60% 的營業稅扣除原有提撥地方 10% 的貨物稅及所得稅，成立「財政收支平衡基金」，以解決地方財政問題。並重新調整北高兩市的分配公式之權數比例為表四所列比例。亦擬建議中央取消對鄉鎮直接分配，歸縣市政府統籌運用，原中央對縣市補助金，移由「財政收支平衡基金」支應。財政局評估若中央採納前三項建議，高市將因此每年可以增加 48 億元，且各縣市均可滿足其財政需求。

表四 北高兩市分配公式、調整比例

項目	現行規定比例	建議調整比例
營業額	60%	30%
人口	15%	30%
土地面積	15%	30%
財政能力	10%	10%

資料來源：高雄市財政局 89 年 5 月 20 日「開源節流報告」

(三) 爭取指定高雄銀行發行電腦型彩券

為創造就業機會帶動週邊產業發展，增加收益，市府擬爭取此項機會。（按電腦型彩券發行權已由台北銀行取得）

（四）建請中央完成「地方稅法通則」、「規費法」立法程序

高市為增進市府財源，並使地方開闢財源有法源依據，積極建請中央完成相關法條的立法。（按「地方稅法通則」已初審通過）

（五）強化醫院營運策略

高市積極規劃成立醫院管理中心，統籌規劃市立醫院營運策略、人力、物力資源中心運用、研究發展，使各院發揮更高營運效率，增進各院營運收入，創造更多盈餘或提高自行負擔費用比率。

（六）加速完成「多功能經貿園區計畫」

為了高雄市未來的轉型發展，高雄市計畫涵蓋倉儲、經貿和文化特區的功能，因此開發許可列為優先區段徵收，市地重劃開發方式為輔，財務採取自償原則，並引進民間投資，邀請跨國企業投資。並規劃發展產業成為軟體園區及世貿中心，以帶動全區之發展。

（七）運用風景區設施與資源增加財源

建設局研擬「高雄市風景區委託經營管理及產地使用自治條例」，送交市議會審議，規劃經營蓮池塘及金獅湖之水上活動，壽山公園與旗津海岸公園設置「貝殼展示館」等設施，以增加市庫收入。

（八）設置「都市更新與都市發展基金」

依「都市更新條例」第 18 條規定訂定「高雄市都市更新與都市發展基金收支保管及運用自治條例」，以籌措都市更新與都市發展之財源，發展地方充裕市庫。

二、節流面

（一）繼續推動精簡員額政策

各機關賡續推動精簡員額政策，市政府為控管市府總員額，訂定下列請增員額原則：

1.各機關除新增機關及推動重大建設所需外，一律不得請增員額。

2.各機關依前款事由請增員額，應先審酌是否確屬目前施政重點或業務迫切需要，並應先通盤檢討充分運用現有人力，加強工作簡化、業務資訊、委託、外包及運用志工參與公共事務，相對結餘之員額檢討調整，如仍不敷業務需要時，始得提出增加員額之申請。

3.各機關經檢討後仍須請增員額者，須於每年九月底以前提出申請，由市政府辦理人力評鑑，通盤考量予以核定，如未依程序辦理，於年度終不得請增員額，以利本府統籌合理調配。

4.請增員額時，應配合預算之編列，相對精簡現有約聘共用人員。技工、工友員額依「行政院所屬機關事務勞力替代措施推動方案」規定辦理。

5.駕駛員額依「高雄市政府工務車輛及駕駛員額精簡計畫」辦理。

（二）資訊委外服務

資訊之發展日新月異、不論軟體或硬體，其變遷之快速，以目前政府的財力實無法跟上，尤其須以高科技、新技術處理等事項移由專業公司或人員辦理，為結合民營企業效率與專業知識，市政府正積極推動資訊委外服務。

（三）擷節醫療支出

衛生局暨所屬醫療院所繼續執行精簡政策，不隨意增編員額，並力行擷結辦公費、水電費、差旅費等支出。同時從嚴審核高雄市政府衛生局暨各醫療院所對新增投資計畫或設備，及適時檢討所屬單位業務功能，評估機關裁整合併之可行性。如整合慢性病、性病防治中心及衛生局第一科防疫保健業務，成立「疾病

管制中心」。並就各市立醫院檢討如何朝公辦民營之模式經營。

(四) 新興區試辦垃圾清運民營化

自從新興區垃圾清運民營化之後，將該區清潔對現有人力做適度的調配運用，遇缺不補，減少人員進用，並以該區辦理成效逐步推廣全市垃圾清運民營化，以減輕市財政負擔。

以上市政府從開源節流雙方面所做的努力，無論是已進行或正在進行中的措施，皆是相當務實的從實際執行財務行政的角度在進行，值得予以肯定。然而，當前財政困境主要在於收支差距的結構性問題，因此為改善財政體質，必須從制度面作更大幅度的改革。

第六章 建議採行措施

綜合收支結構、財政指標與制度性問題分析，可以發現高市財政在收入方面出現稅課收入成長減緩，財政自主性降低，依賴債務舉借以及中央補助程度升高；在支出方面，經建發展支出減少，社會安全與福利支出增加。各項租稅制度的減免措施，皆不利高市稅課收入的成長。而面對未來龐大的重大經建交通資本支出，財源籌措困難，財政狀況將更形惡化。因此，除了以上市政府已採行或研擬採行措施外，本計畫參考國外財政重整經驗與預算改革作法，對於開源、節流與預算制度建議以下更根本的改革，並分別劃分為短期、中及長期採行措施：

第一節 開源方面

壹、短期措施

一、統籌分配稅款

(一) 建議中央將「統籌分配稅款餅作大」

營業稅在精省以前向為地方稅收，中央政府從未分成；88年財政部修正「財政收支劃分法」，基於需負擔原省府支出，而保留全國60%的營業稅，這項作法顯有爭議。因原台灣省政府每年從中央統籌分得的北高兩市營業稅與台省各縣市所徵營業稅的一半（另一半為縣市收入），約佔全國營業稅收入的50%；亦即如中央以需承擔省政府支出為由，最多只能保留原省府分得的營業稅成數，即全國營業稅的五成，而非六成。又因中央調降金融業營業稅率，更造成地方政府統籌分配稅款減少，因此應建議中央再次修法，將營業稅的五成提撥作為統籌分配稅款，中央僅保留五成，將統籌分配稅款這塊大餅作大。

(二) 重新檢討台北市與高雄市的分配比例

高雄市與台北市自88年財政收支劃分法修正以來，分配的統籌分配稅款按人口與營業稅比例如表五所示，每人分配統籌分配稅款，高雄市少於台北市，89年度每人少分配7,505元，90年度則為6,759元。統籌分配稅與營業稅比，台北市兩年度皆為0.4，高雄市分別為2.13與1.36（註：採用徵起營業稅而非用營業

額，更直接反映對統籌分配稅的貢獻程度）。從這兩項數字顯示，統籌分配稅款如按人口比例分配對高雄市有利，如按徵起營業稅（或營業額）對於高雄市較不利。因此本研究同意財政局的建議，爭取降低營業額分配權數，提高人口與土地的分配權數，對於提高高雄市的分配統籌分配稅款比例將有助益。

表五 北高兩市所接受中央統籌分配款之金額及比例

		台北	高雄
88 年 下 89 年	中央統籌分配稅/88年度人口數	728 億元/2,641,312 ≈27,364	293 億元/1,475,505 ≈19,857
	中央統籌分配稅/年度營業稅	728 億元 /178,505,819,000 ≈0.40	293 億元/13,780,042,611 ≈2.13
90 年 度	中央統籌分配稅/90年2月人口數	493 億元/2,645,881 ≈18,631	177.23 億元/1,492,794 ≈11,872
	中央統籌分配稅/年度營業稅	493 億元 /122,934,944,000 ≈0.40	177.23 億元 /13,026,150,000 ≈1.36

註 1：90 年度為預算數

註 2：88 年度下半年-89 年為 18 個月預算，人口數據以 88 年 12 月底公佈之統計數字

註 3：90 年度為預算數，人口數據以 90 年 2 月公佈之統計數字

資料來源：台北市與高雄市主計處網站。

（三）建議增列「租稅努力」因素為分配項目

「財政收支劃分法」第十六條之一為我國統籌分配稅款分配機制的最主要法律依據。雖然已採用透明化及公式化原則分配，但不同層級地方政府適用的公式與方法仍不盡相同。若維持現行機制架構不變，則市府允宜建議中央修改財劃法第十六條之一第二項第四款有關直轄市之分配規定，將「租稅努力」因素增列

為公式中的變數，藉以發揮獎懲誘因機制在直轄市間的功能與效用。根據初步估算，高雄市的「租稅努力」程度較台北市為高，加入此因素對於高雄市的統籌分配稅款分配數應較為有利。

二、爭取酌增計畫型補助

根據「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」第 11 條的規定，地方政府辦理下列事項具有顯著績效時，中央得酌增縣（市）基本建設經費補助額或調增計畫型補助事項之補助比率：

（一）努力開闢自有財源，致統籌分配稅款與補助款以外之收入占歲入之自主財源比率有明顯提升，

（二）獎勵民間參與公共建設，

（三）配合政府整體經濟建設發展，

（四）以往年度補助款執行情形。

高市於中華民國九十年五月十五日經議會通過「高雄市促進民間參與公共建設減免地價稅房屋稅及契稅自治條例」，其中根據「促進民間參與公共建設法」第 39 條第 2 項之規定，給予民間機構參與本市重大公共建設時，五年地價稅全免、房屋稅減徵百分之五十及契稅減徵百分之三十的租稅優惠，為吸引民間投資，提供誘因。按上述本市所辦理之事項，完全符合「補助辦法」第 11 條第（二）與第（三）款之規定，爰建議本市依法向中央政府提出調增本市計畫型補助的需求。就本市而言，可減輕因減稅措施的收入損失而可能對市府財政造成負面衝擊的程度；就中央而言，一方面固為依法行事，另一方面則可真正落實激勵地方政府招商與吸引投資的誘因，發揮整體經濟建設的效果。

三、強化公庫現金管理增加公庫孳息

在金融機構全面電腦連線的今日，應可以利用電腦資訊全面掌握庫款入庫時程，以及市庫現金存量資訊，提昇現金管理能力。

具體作法包括：

(一) 加速庫款入庫

(二) 全面實施集中支付制

(三) 延緩支付時程或採分期付款方式

(四) 擴大現金存量，進而利用現金存量購買短天數國庫券、債券等，增加投資報酬孳息。

貳、中長期措施

一、財產收入

(一) 委外清理非公用財產

可考慮委託民間專業測量公司清查非公用土地（包括草衙及非草衙地區），並據以催討積欠之使用補償金（約二億元），委託律師訴請拆屋還地可收回土地公告現值計算約 35 億元，及收取草衙地區之租金每年至少 5 千萬元。

(二) 全面清理公用市有財產

目前市有財產土地面積僅 149 公頃為非公用，公用比例高達 94%，其中是否皆確實屬於公用必要。例如有無老舊眷舍土地，在高地價市區，作非常低度與無效率的使用？從開源的角度考量，應責成各管理機關全面檢討清理，有無繼續公用必要？是否可以與民間力量聯合開發？不僅增加市庫收入，更可以提昇土地利用價值，繁榮高雄市經濟。

二、地價稅與房屋稅收入

地價稅的稅基係公告地價，一項依據 1997 年數字報告，顯示台灣地區土地公告地價佔法院拍賣市價的比例全國平均僅 17.37%，如此不合理的公告地價，再加上偏低的稅率，國人的地價稅負擔明顯偏低，地方政府亦因而無足夠財源，

因應都市發展與市民需求。因此可考慮逐年適度調高公告地價，期與公告現值的差距縮小，增加地方政府的稅收財源。

三、建議中央規劃都市建設捐

都市建設捐的定義為提供有計畫之都市建設服務，基於受益原則與使用者付費原則，向享受都市建設利益的民眾所收取的費用。都市計畫法第 77 條亦明文規定：『地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所，為籌措實施都市計畫事業所需要經費，得以都市建設捐為之』然而徵收都市建設捐須另以法律明訂之，由於阻力太大，因此多未能克服，以致延滯而未能完成立法程序，致無從課徵。

現今地方政府財政壓日增，與公共設施建設成本分擔制度不健全的情況下，如果將都市建設開發的成本，回歸都市地區居民自行負擔，可望舒緩都市財政的龐大壓力，其稅收採用專款專用的方式，以特定基金來管理，應是健全都市公共設施建設成本的分擔的良好方式。

中央早有立法的意圖，後因政治環境因素考量，迄今未完成草案。從根本改善都市財政的角度，高市長期仍宜積極建議中央及早規畫都市建設捐的立法事宜。

四、開發收益

利用高雄國際大商港以及豐富的自然、人文資源，結合民間力量開發觀光休閒旅遊與文教設施，不僅帶動地方經濟，更可藉此增加財政收入，這項政策值得積極推動，應責成建設局、文化局等相關單位詳加規畫。（惟限於資料，有關效益在本研究報告暫難以評估）

五、規費罰金罰鍰等行政收入

依受益者付費，以及違法受罰的原則，適度調整規費與罰鍰標準，並加強執行。

第二節 節流方面

壹、短期措施

一、訂定支出上限

八零年代以來，世界各國在控制預算規模成長與赤字擴大方面所採取的預算努力。主要作法係建立各項財政規範或目標，例如預算佔 GDP 比、赤字佔歲出比、預算成長率、各項支出上限、以及平衡預算目標等，其中預算平衡目標最難達成，而最有成效的制度設計則屬於對各項支出設限，如美國 1990 年 Budget Enforcement Act 法所規範。高雄市政府可以參考這項作法，對於各機關各項支出予以設限，俾能控制歲出預算規模的成長。

從表六可以發現自 83 年度行政院要求各級政府採取緊縮性預算政策以來，至 88 年度為止，六個年度歲出平均成長率，高市最高為 5.6%，略高於北市的 5.5%，較各縣市的 4.5% 高。因此，歲出規模的控制應可再加強。

詳細實施步驟如次：

- (一) 對各項政事別支出訂定上限（重大公共建設除外）
- (二) 各項上限除每年度通貨膨脹與業務自然成長因素外不得調整
- (三) 各年度各機關歲出額度依據政事別支出上限分配，並嚴格執行

社會福利支出採隨收隨付(pay as you go)制方式，支出成長需妥籌相對財源，避免擴大赤字。

表六 83 年度-89 年度地方政府歲出成長率比較表
單位：%

	高雄市	台北市	台灣省各縣市
83	2.1	5.7	6.7
84	6.91	-2.3	11.1
85	1.4	15.0	7.9
86	9.3	2.8	9.8
87	3.5	20.1	-1.6
88	7.2	-7.8	1.9
平均	5.6	5.5	4.5

資料來源：88 年財政統計年報，財政部統計處編。

二、加強檢討不經濟與無效率支出

從各機關研訂各項工作計畫時即開始，首先應詳切考量成本效益，以為決策之依據。各機關提出法案、方案或專案計畫時，應同時提出預期效益及所須投注之成本資料，以供決策之參考。建立各項確切可行之績效衡量標準，作為編製預算及考核績效之依據。各機關預算的執行應切實，採購應依據採購法進行，並加強財務稽核制度，以增進財務效能，減少不經濟支出。

確實作法如次：

- (一) 逐年要求各機關擷節經常支出 5%
- (二) 擷節支出經核可得移作更效率的計畫用
- (三) 各項計畫確實進行成本效益分析
- (四) 各項採購皆依據採購法進行以節約支出
- (五) 與審計處合作加強財務效能查核

貳、中長期措施

一、擴大市政服務外包

全面檢討市政府各機關項服務事項，是否皆需由政府行政機關來辦理，如有可以委託民間辦理者，例如垃圾清理、公園、博物館、資訊系統、停車場、道路維修等，皆可考慮採取委外辦理方式。如此作法，不僅可以減少政府人事與預算成本，更可以收取權利金，同時提昇服務品質。

實施步驟：

- (一) 要求各機關確實檢討可外包事項
- (二) 研討制訂外包政策與規定
- (三) 公開招標
- (四) 委託外包
- (五) 定期查核

二、公債發行方式的改進

以往市庫債務以向銀行舉借為主，未來應考量以公債的發行為主。有關公債的發行，因應「省市建設建設公債發行條例」即將廢止，研擬中的「高雄市公債發行自治條例」，應將公債的發行採標售方式進行的有關規定納入。並推動「登錄公債」，不僅節省印製成本，更可視開標結果，以得標加權平均利率作為票面利率，而減輕市庫利息負擔。

第三節 預算改革

壹、短期措施

一、推動中程預算制度

政府預算收支應先期作整體性之慎密檢討，並配合跨年度重要施政計畫推動，研究建立中程計畫作業制度，藉以健全財政及革新預算編審作業。推動該制的主要目的是對於目前辦理之中長程建設、施政計畫、財政收支推估、資源分配、重要計畫先期作業與額度控管等，作結構性整合建立長期、中程與年度計畫層次分明的基本架構。各機關可以藉此掌握未來四年度政府整體施政重點與可用資源，妥為規畫中長程計畫與年度概算，改進以往各機關重大建設計畫未能事先考量政府財政負擔能力之情事。

實施步驟如次：

- (一) 訂定八年期的高市建設長期展望
- (二) 訂定四年為一期的中程預算收支推估（每二年檢討修正一次）
- (三) 訂定中程（四年為一期）高市建設計畫（每二年檢討修正一次）
- (四) 訂定中程資源分配方針
- (五) 訂定中程施政計畫
- (六) 個案計畫的核定與預算額度
- (七) 年度計畫預算的配合

二、確實執行增加支出法案必須有財源籌措方案

新修正預算法規定：「立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應事先徵詢行政院意見，指明彌補資金之來源，必要時，並應同時提案修正其他法律。」預算法這項規定亦可以適用於高雄市政府，市議會對於市政府新增修法案，如有減少收入者，應同時規畫替代財源；其需增加財政負擔者，並應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源，始可實施。如中央政府立法造成地方稅收減少或支出增加，應要求予以同額度的補助。

三、建立自償性資本預算

在政府財政困難之際，配合政府再造運動，更應重新調整政府角色，對於各項重要資本建設，應鼓勵民間以建設-營運-轉移（BOT）模式參與。86年9月行政院制訂「自償性公共建設預算制度」，規定凡自償性較高的計畫，均優先檢討鼓勵民間投資，如因性質特殊，民間投資無法獨立負擔或民間無意願投資的自償性計畫，由政府編列非營業基金附屬單位預算辦理。這項規定應予以擴大辦理，經查如財政長期困窘的 Cleveland 市即利用資本預算從事許多實質資本建設，而著有績效。因此，高市應及早推動「交通建設基金」，並創設其他類似的自償性資本基金，以推動公共建設。

四、及早推動債務基金運作

高雄市債務基金收支保管及運用自治條例已完成立法，應即推動運作。未來總預算與特別預算的所有債務還本皆應交由該基金負責，普通基金所舉借債務存爲了融資年度赤字，如此可以較不受公共債務法上限限制；債務基金所舉借債務則爲償還債本，因屬特種基金不受公共債務法上限限制。又該條例已有每年由普通基金撥付 5% 作爲償債基金的機制，不僅可避免不負責任的債務延後，同時亦平均代際間債務負擔。

貳、中長期措施

一、推動新績效基礎預算制度

新績效基礎或企業化預算制度係指預算的編列更著重授權與彈性，以績效的測量做爲預算的編列基礎。有關提高預算彈性方面，如各機關歲出預算以主要計畫別編列，刪除細目分項。放寬經費流用條件，讓計畫間經費亦得流用。各機

關所使用經費應有樽節成本的概念，採用節流分享的概念，減少機關消化預算，並考慮「支出移轉」的規定強制要求各機關在編列概算時必須從年得度法定預算中，找出至少 5% 過時的、無效的、較不重要的支出項目、列為支出移轉基金，並提出建議，設法將這些基金用在更合宜、有效的重要的項目上。

實施步驟如次：

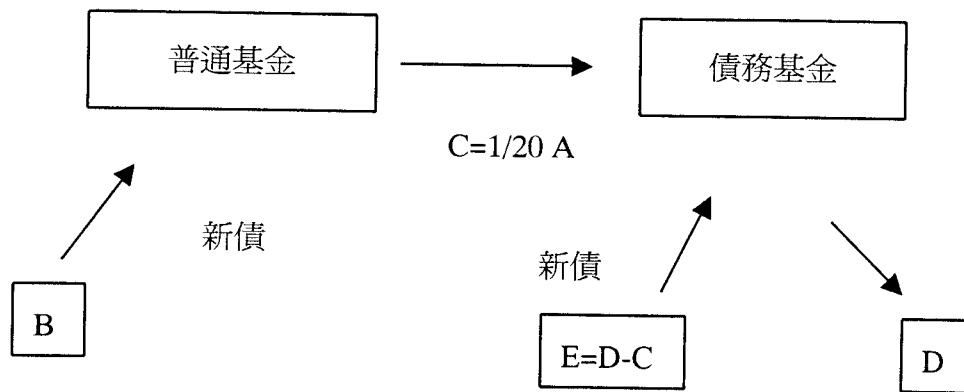
- (一) 大幅簡併預算科目（包含業務計畫、工作計畫與用途別科目）
- (二) 增加統籌性經費
- (三) 放寬工作計畫間經費流用
- (四) 放寬經常門與資本門經費流用比例
- (五) 預算編列按績效（產出或結果）
- (六) 年度經費結餘機關，得在下一年度酌增其預算額度
- (七) 加強計畫預算績效測量與考核

二、有效利用作業基金

Bunch(2000)一篇文章中提及，美國許多大都市近年來對於公用事業、環保、公共設施、公有休閒設施、交通、社區發展、與公共安全等，只要具備企業化型態，可以採行使用者付費型態籌措財源者，皆盡量採取作業基金方式（該文稱為企業化基金）。這種作法不僅可以減輕普通基金的財務負擔，同時可以提昇該等設施的使用效率，反應使用者需求，亦符合公平原則，並讓政府服務更具企業化。因此，高市應讓「都市更新與發展基金」早日運作並擴大其業務，同時增設類似基金興建與經營各項公共設施與服務。

有關債務基金操作情形可參考圖八所示（徐仁輝，民 89 年）：

圖八 債務基金與普通基金操作圖



說明：

- 1 「A」代表年度未償債務餘額預算數。
- 2 「B」代表彌補總預算赤字新發行公債數。
- 3 「C」代表普通基金當年度提撥債務基金數。
- 4 「D」代表債務基金當年度債務還本數。
- 5 「E」代表債務基金當年度發行新債數。

參考文獻

林全（民 88 年），
「健全中央與地方關係」收錄於余宗先、孫克難，財政平衡與財政改革-台灣經驗的評價，中華經濟研究院出版

曾巨威（民 90 年），
「如何透過中央統籌分配稅款及補助款之分配激勵地方政府開闢財源」，行政院研究發展考核委員會委託研究 RDEC-RES-089-051

徐仁輝（民 89 年），
「財政赤字與公共債務法」，主計月報，537, pp.59-66.

Barro, Robert J. (1997), "Serious and Nonserious Fiscal Reforms." Wall Street Journal, January 14.

Bunch, Beverly S. (2000), "Changes in the Usage of Enterprise Funds by Large City Governments", Public Budgeting & Finance, pp.15-29.

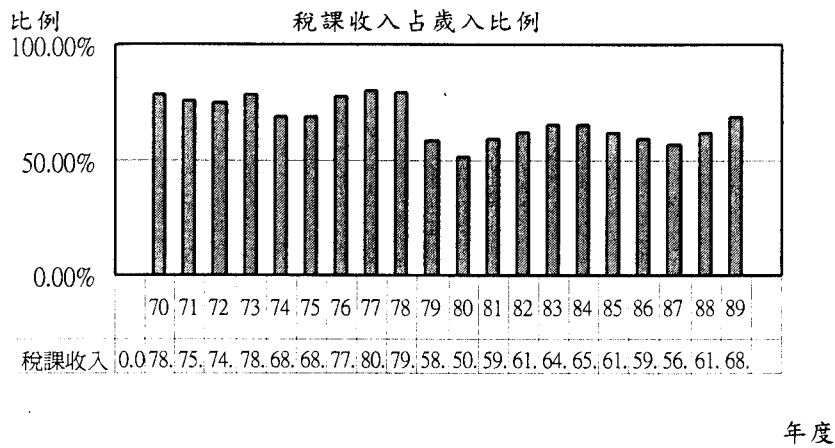
David Osborne and Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government*, Plume Book.

Rosen, H.S. (1999) *Public Finance*, Boston: McGraw-Hill.

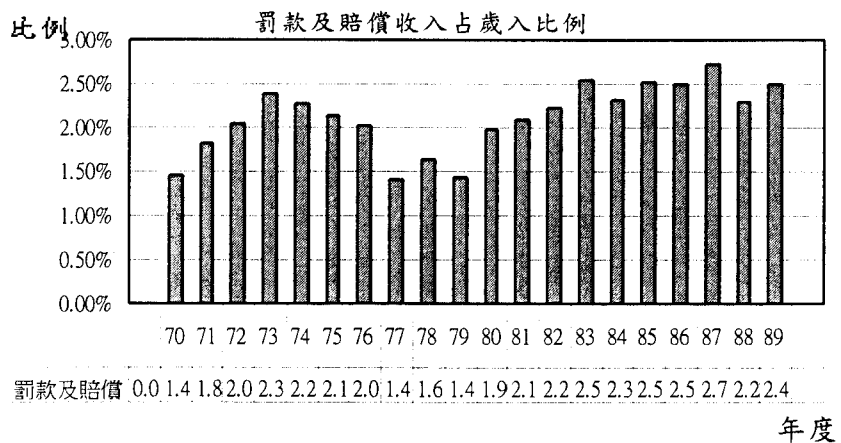
附錄圖表資料

以下附圖資料來源皆出自 88 年財政統計年報

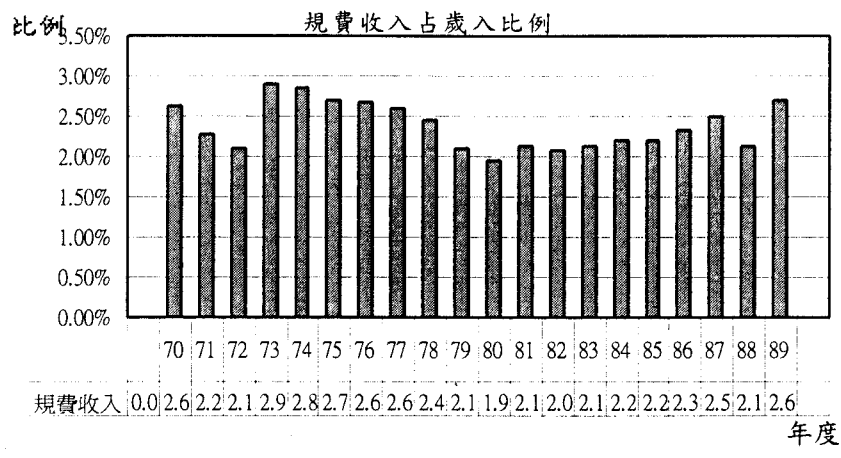
附圖一 高雄市歷年來歲課收入佔歲入比例



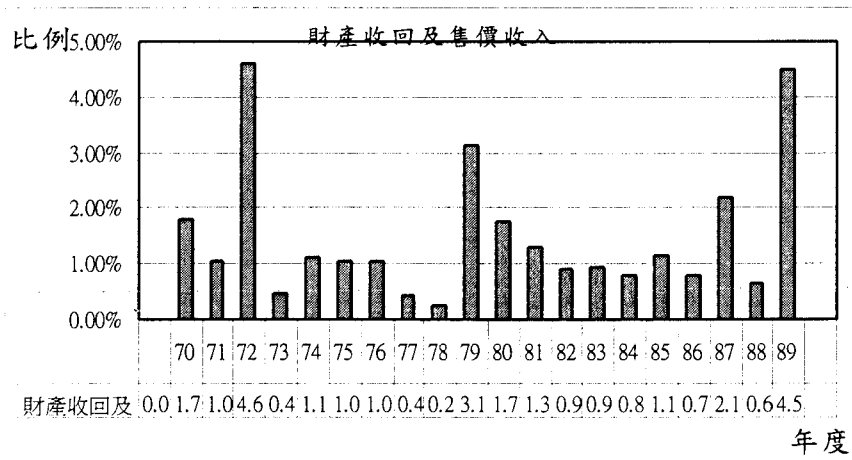
附圖二 高雄市歷年來罰款及賠償收入佔歲入比例



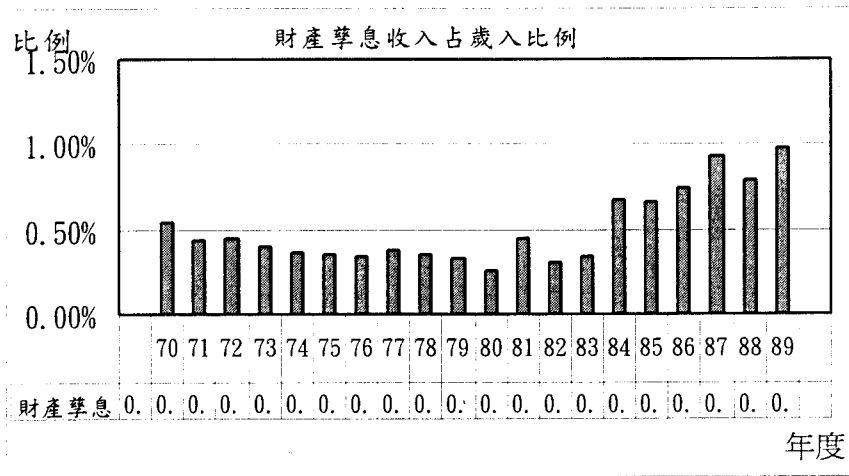
附圖三 高雄市歷年來規費收入佔歲入比例



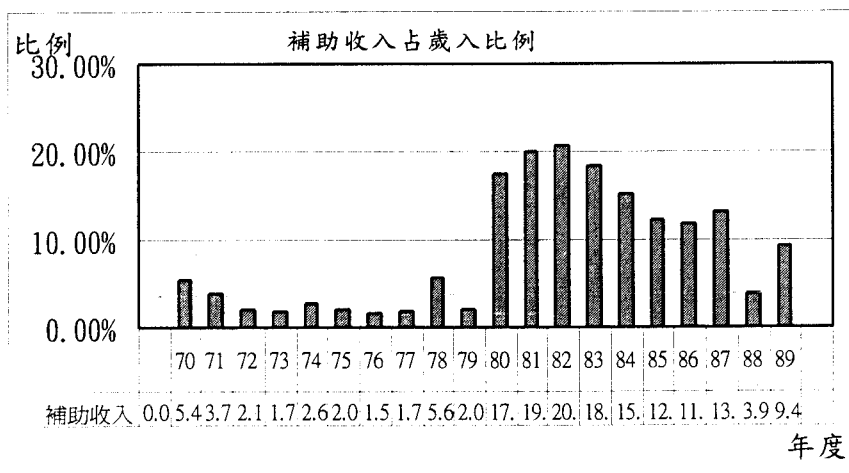
附圖四 高雄市歷年來財產收回及售價收入



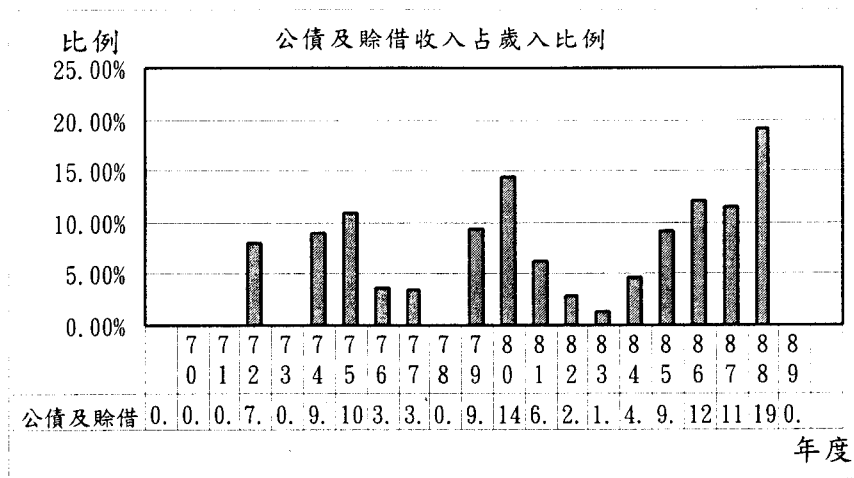
附圖五 高雄市歷年來財產孳息收入佔歲入比例



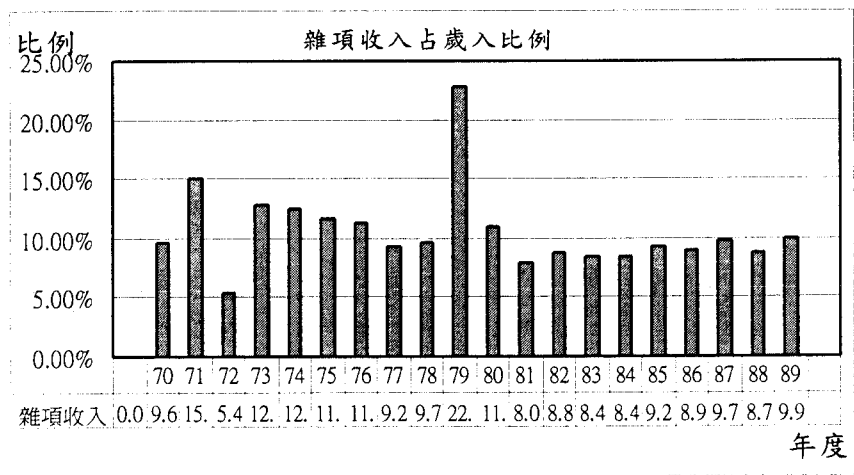
附圖六 高雄市歷年來補助收入佔歲入比例



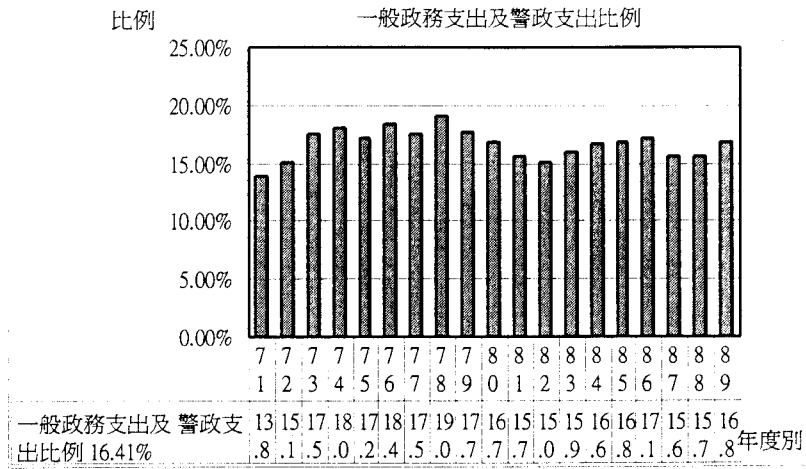
附圖七 高雄市歷年來公債及賒借收入佔稅入比例



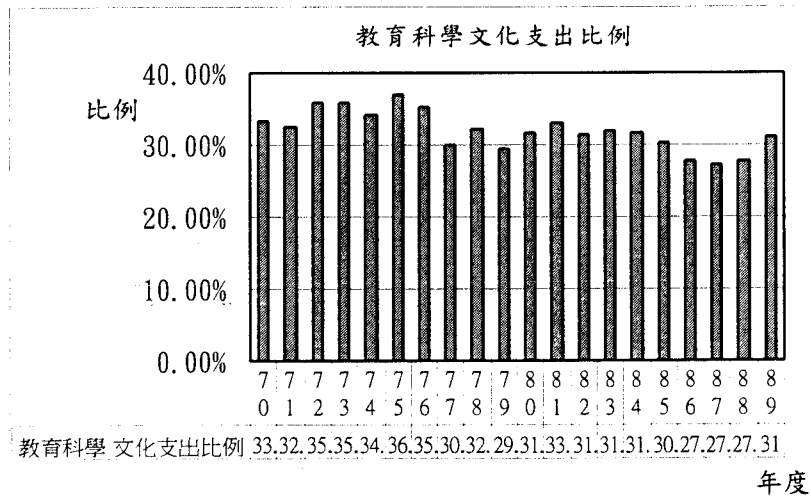
附圖八 高雄市歷年來雜項收入佔歲入比例



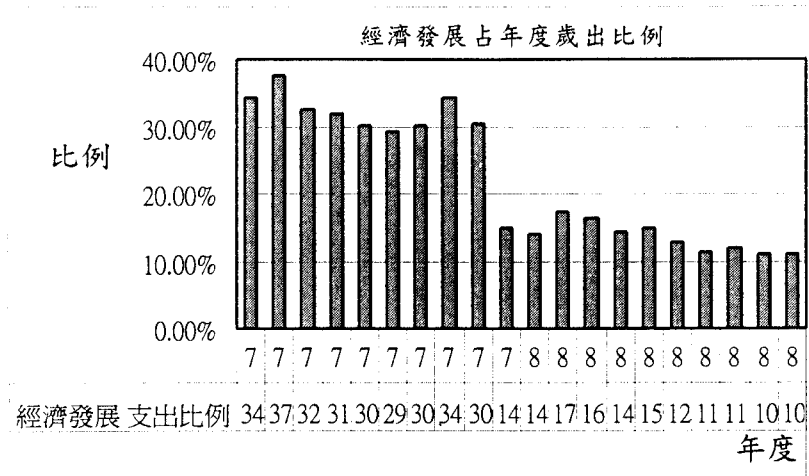
附圖九 高雄市歷年來一般政務支出及警政支出比例



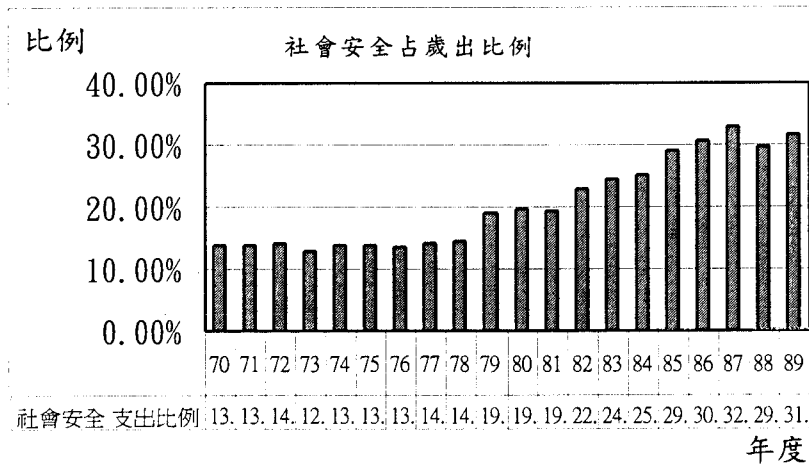
附圖十 高雄市歷年來教育科學文化支出比例



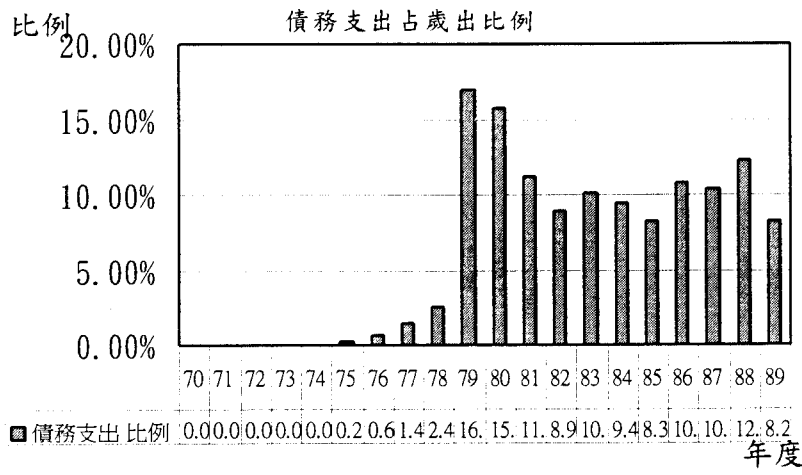
附圖十一 高雄市歷年來經濟發展支出比例



附圖十二 高雄市歷年來社會安全支出比例



附圖十三 高雄市近年來債務支出比例



附圖十四 高雄市歷年來雜項支出佔歲出比例

