

# 扛不起的未來：地方財政困境之研究 ——嘉義縣鄉鎮市案例分析

廖坤榮、吳秋菊\*

## 《摘要》

我國政府財政困境，不僅是中央的問題，地方政府尤其嚴重。近來，部分鄉鎮市政府財源逐漸枯竭，甚至連最基本的人事費都出了問題，似乎已到了山窮水盡的地步。由於鄉鎮市政府乃是基層政務的主要推動者，其財政健全與否攸關地方政務能否順利推動，重要性不容小覷。再者，對處於相同環境下的地方政府，其個別鄉鎮市的財政能力卻有不同的展現，主要因素何在，頗值得深入探究。鑑此，本研究嘗試利用嘉義縣各鄉鎮市八十~九十年度預決算資料，並依人口數分成三群，透過其橫向及縱向資料之對比分析，從「收入面」、「支出面」及「虛列預算」等面向，藉以釐清地方財政惡化及個別鄉鎮市財政差異的真實面貌。在結論中，本文認為民選首長的施政需求必須被滿足，是民主制度下的必然結果，但在財源明顯不足下，地方政府並無浮濫支出的條件，也是必須正視的政治現實，因此中央政府有責任提供良好的遊戲規則，建立嚴格的監督及協調機制。最後，本文並針對現行地方財政困境提出幾點改革芻議，主要包括：（1）滿足地方基本財政需求，以強化地方財政責任，（2）加強地方財政資訊

---

投稿日期：九十三年九月十四日；接受刊登日期：九十三年十二月二十七日。

\* 本文作者廖坤榮為中正大學政治系副教授，E-mail: polkjl@ccunix.ccu.edu.tw；吳秋菊為嘉義縣竹崎鄉財政課長、中正大學政治學研究所碩士。

揭露，增加社會對地方財政監督力量，（3）中央應運用現有法令，增強對地方財政紀律的管制，（4）人事員額納入統籌分配款考核指標，（5）統籌分配款制度應與地方財政紀律考核結合，（6）運用「基準財政需求」考核地方財政紀律，（7）鄉鎮市長改為官派，納入縣府統籌規劃，走出地方財政困局。

[關鍵詞]：預算、統籌分配稅、財政赤字、財政紀律、財政努力

## 壹、前言

近年來，台灣地方財政面臨極大困境，其中以鄉鎮市層級政府的財政尤其嚴重，部分鄉鎮市政府財源逐漸枯竭，甚至連最基本的人事費都出了問題，似乎已到了山窮水盡的地步。由於鄉鎮市政府乃是基層政務的主要推動者，其財政健全與否攸關地方政務能否順利推動，重要性不容小覷；且依法人事費屬於地方政府應優先支應之經費，<sup>1</sup> 鄉鎮市付不出人事費，即代表財政收支已供需失衡。

在一九八八年以前，我國各級政府收支互有盈虧，整體看來相當遵循嚴格平衡預算法則（rigid balanced budget rule）（蔡吉源，1990）。然而，由於在民主化思潮下，執政者施政以民意為先，為爭取選票，不斷以選擇性的減稅及擴大支出為籌碼，造成政府公共支出急遽增加，而在稅課收入難以配合成長下，決算出現了連年赤字，亦造成政府債務迅速累積。精省之後中央承接台灣省的債務，導致財政赤字擴大，挹注地方財源的能力相對降低，地方政府在支出規模擴增的情況下，仰賴中央補助的程度又日益加深，從而產生地方財政收支失衡。

而鄉鎮市的財政收支失衡，大致可以精省作為分界（圖一）；精省以前，鄉鎮市的整體財政收支大致可維持平衡，然而精省之後，整體收支卻急遽惡化，八十八年下半年及八十九年度<sup>2</sup> 歲計竟出現 4.5 億元的短絀，九十年更加速惡化，短絀

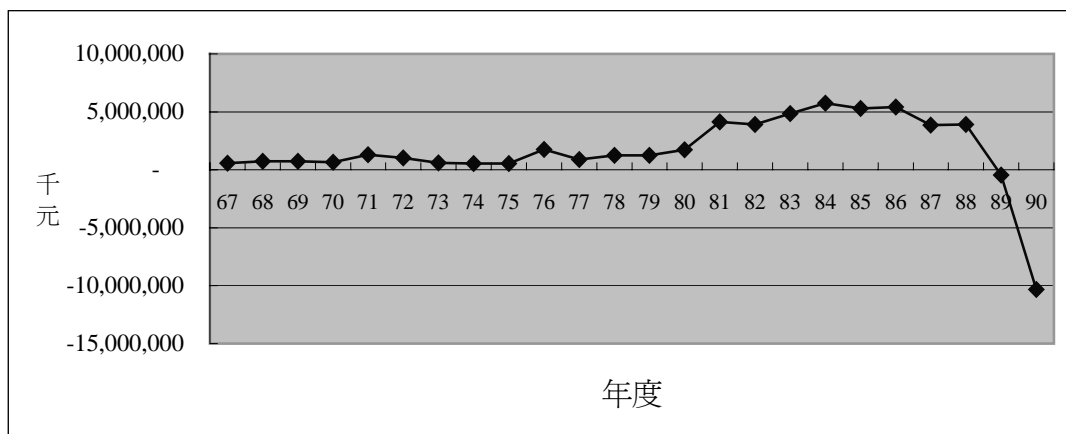
---

<sup>1</sup> 依據財政收支劃分法第三十七條之一一款規定，地方政府應就其基準財政收入及其他經常性之收入，優先支應編制內員額與經上級政府核定有案之人事費及相關費用。

<sup>2</sup> 依據八十七年十月新修定的預算法規定，我國改採歷年制，並以當年年中華民國紀元年次為其年度名稱。因此，自九十年度後，以每年一月一日開始，至同年十二月三十一日終

擴增為 103 億元。<sup>3</sup> 鄉鎮市的財政收支為何會在精省前後呈現如此巨大的差異，而造成其財政失衡原因究係為支出面之不當擴張，或係由於財源之根本不足，均亟需進一步釐清。

整體而言，我國鄉鎮市之規模相距甚大，人口分佈頗為歧異（陳立剛，1998）。如依據九十年資料，309 鄉鎮市中人口最多的為台北縣板橋市，有 532,694 人；最小的為高雄縣茂林鄉，僅 1,907 人，前者幾為後者的 280 倍。再者，我國各鄉鎮市更因都市化程度而存在著明顯的城鄉差距與貧富懸殊的情況，如依據鄭文輝與官有垣（1996）抽樣分析，鎮市別自有財源比率差異，最高者為最低的三倍左右，而各鄉別，則最高者為最低者的十倍以上，顯現各鄉鎮市的財政能力的確存在巨大差異。因此，鄉鎮市的整體財政收支雖呈現嚴重短絀，但個別鄉鎮市財政能力仍將有不同程度的展現，惟其真實面貌為何，頗值得深入探究。



圖一 309 鄉鎮市歲計餘絀

資料來源：九十年財政統計年報，作者整理。

回顧學界以往對地方財政的研究，其探討焦點多側重分析中央集權下地方財政的窘困及其解決之道，分析對象多以各級地方政府或全國各縣市整體為主，較少以

---

了，以當年度之中華民國紀元年次為其年度名稱，而在過渡期間為便於新舊年度的銜接，乃編製一次一年六個月預算以資調整因應，亦即自八十八年七月一日至八十九年十二月三十一日止，稱「八十八年下半年及八十九年度」。

<sup>3</sup> 八十八年度以前，鄉鎮市的財政收支均處於結餘的狀態，八十一至八十八年度間更維持 40 多億元左右的結餘。惟八十八年下半年及八十九年度卻出現了差短，九十年度的短絀更擴增為 103 億元。

鄉鎮市層級作單獨及時間縱深的分析（林健次、蔡吉源，2001；江大樹，1998；呂育誠，2000；李泰興，2000）。惟關於鄉鎮市的財政議題，顯然尚有寬廣的探討空間，然而因限於時間、人力，無法同步收集全國 309 鄉鎮市之資料，本研究嘗試分析嘉義縣轄內鄉鎮市民國八十至九十年度之預決算資料，勾勒現行體制之下鄉鎮市財政之初步輪廓，並藉以了解其財政困境的緣由，究竟係源於支出的浮濫還是收入面的根本不足。

嘉義縣以農立縣，地方財源向來極為短缺，如依各縣轄內鄉鎮市九十年之決算資料顯示（表一），歲計餘絀出現負值的有桃園、苗栗、彰化、南投、嘉義、台南、屏東、台東及澎湖等 9 縣，其中嘉義縣之歲計短絀為 2.29 億元，僅次於桃園縣。惟歲計餘絀僅能呈現鄉鎮市單一年度的財政面貌，如欲了解其真實的財政能力，則需藉由觀察歲計餘絀與累計餘絀之合計（即餘絀）才有意義。<sup>4</sup> 而從表一發現嘉義縣九十年之餘絀數除已出現赤字外（僅嘉義縣與台南縣出現負值），差短數更居全國之首，顯示其歷年累積結餘已無法彌補歲計短絀，財政出現了嚴重失衡。因此，如稱嘉義縣鄉鎮市財政為全省各縣中最為惡化者，亦不為過，探究其財政狀況，當然有其指標意義。

---

<sup>4</sup> 歲計餘絀係指於會計年度結束後，以決算歲入減去決算歲出之數額，如有賸餘，稱為決算賸餘或歲計賸餘；如出現差短，則稱決算赤字或歲計短絀。因此，「歲計餘絀」係指當年度之決算餘絀，而「累計餘絀」則是指歷年所累積的賸餘或短絀，兩者之合計「餘絀」則表示目前地方政府累積的賸餘或短絀。本質上，歲計賸餘不外來自年度歲入的超收或歲出的擲節，可說是政府長年累積的老本，在目前地方政府因入不敷出而採赤字預算（deficit budget）政策時，年度的歲計賸餘是有其重要意義的。尤其在財源不足時，歲計賸餘對主政者政治承諾的兌現，不啻提供了一道籌措財源的保證。如以嘉義縣九十年歲計短絀 2.29 億元，係提用以前年度累計賸餘彌補 1.6 億後，尚有 6,700 萬元的差短，此即表示嘉義縣鄉鎮市已全無賸餘可供未來彌補年度差短，或提供籌措財源之工具，換言之，除非有能力透過舉債來籌措財源，或者在支出面力求擲節，否則未來其財政必然會面臨困境。

表一 各縣轄內鄉鎮市九十年年度餘絀表

單位：千元

縣 別	餘絀 (1) = (2) + (3)	*歲計餘絀 (2)	累計餘絀 (3)	依餘絀排序
台北縣	10,701,926	79,961	10,621,964	1
宜蘭縣	736,075	15,502	720,574	8
桃園縣	4,845,354	-555,929	5,401,284	2
新竹縣	1,191,700	142,613	1,049,086	6
苗栗縣	602,232	-41,072	643,305	9
台中縣	2,377,097	155,169	2,221,928	3
彰化縣	1,843,770	-97,000	1,940,771	4
南投縣	97,473	-155,521	252,994	13
雲林縣	228,127	1,789	226,337	12
嘉義縣	-67,644	-229,998	162,354	16
台南縣	-39,304	-123,318	84,013	15
高雄縣	1,275,102	66,650	1,208,452	5
屏東縣	293,027	-191,253	484,281	10
花蓮縣	784,537	2,942	781,595	7
台東縣	248,339	-6,383	254,722	11
澎湖縣	18,385	-22,821	41,206	14

資料來源：審計部九十年年度鄉鎮轄市財務審計綜合報告，作者整理。

\* 此處之歲計餘絀為經融資調度後的歲計餘絀，即歲計餘絀＝歲入－歲出－賒借收入－移用以前年度歲計賸餘＋債務還本

## 貳、文獻回顧

### 一、地方財政的結構性問題

所謂地方財政，係指地方政府為執行職務，對於所需經濟財貨的取得、使用及管理的各種行為總稱（薄慶玖，1997）。<sup>5</sup> 由於地方政府較能關注個人或地區性的

<sup>5</sup> 依薄慶玖（1997：437-438）的定義，取得乃指地方政府各種經費收入，如稅課收入、規費收入、以及其他各種資產的獲得；而使用，則是指地方事務推行上所需經費的支出，如行政支出、經濟發展支出等；而管理乃是指上述之取得與使用的處理程序，其具體表現就是預算與決算。

需求，可滿足地方不同的偏好，同時在地方分權的狀況下，地方政府透過彼此間的競爭，其施政效能必然優於中央集權，因此，除了小國寡民的城市國家（city state）僅有一個層級的政府外，大部分國家皆有層級政府的設計。

過去數十年來，我國地方自治的施行係建立在中央政府行政命令的架構之下，僅在縣市政府層級才有較完整的地方自治。直到一九九四年「直轄市自治法」與「省縣自治法」頒佈施行之後，才擴展到直轄市與台灣省政府層級。基本上，台灣地區所實施的地方自治相當類似於「父權主義」（paternalism）的產物。這種父權導向的政治制度基本上是建立在以中央政府為「中心」，以地方政府為「邊陲」的統治理念；如以歷年來地方政府收入分配比例來觀察，從民國六十一年至八十五年，中央政府收入淨額約佔全國總收入的 58.5% 左右，台灣省政府佔 15.1% 左右，縣市政府約佔 10.3% 左右，鄉鎮公所則僅佔 2.5%。可見中央政府集權與集錢程度頗為明顯，而地方政府則居於邊陲地位（丘昌泰，1998）。換言之，在我國地方自治採取「重省市，輕縣市，無視鄉鎮市」的架構下，鄉鎮市實無權可為，亦無錢可施（紀俊臣，2000）。

然而地方自治最主要的目的，乃在使地方居民利益最大化，因此為了讓居民有權選擇他們所需要的公共財貨和勞務，就必須提供充裕的自治財源以為支應。因此，理論上地方政府應有相當的自主權決定提供那些種類及數量的公共財貨和勞務，同時並應擁有某些稅率的決定權，或者可以自行開徵新稅。惟過去由於地方稅法通則及規費法尚未通過，地方政府不但缺乏自主財源，在決定稅率或開徵新稅上，亦無太大空間。<sup>6</sup>

因此，近年來學界曾一再呼籲，應儘速完成地方稅法通則及規費法的立法程序，賦予地方政府租稅立法權，提高地方財政自主，以改善地方財政困窘的問題（孫克難，2000；李泰興，2000；蔡吉源、林健次，2001）。不過各方寄望甚殷的地方稅法通則及規費法在九十一年十二月十一日公布實施之後，卻由於在選票考量下，地方政府及民意機關多不願扮「黑臉」增加民眾負擔，而面臨了執行上的困境。施行迄今似乎是雷大雨小，前途多艱，且目前並未有地方政府成功開徵新稅或規費之實例。魯炳炎（2003）即曾針對台灣地區廿一縣市政府的財政與主計單位首長，以問卷調查及深度訪談方式發現，有 76% 認為由於選舉因素考量將難以開

---

<sup>6</sup> 現行八種地方稅（即土地稅、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅、娛樂稅、遺產贈與稅及菸酒稅），均由中央立法，而印花稅、土地稅、契稅及其施行細則亦由中央制定，地方並無多少空間。

徵，甚而有受訪者更以生了鏽的尚方寶劍來形容地方稅法通則及規費法，認為將無助於地方財政困窘的解決。至本文完稿為止，僅桃園縣與苗栗縣等核定開徵土方稅而已，可以預期的，未來其他縣市政府仍然受到選票之壓力而持觀望態度。黃世鑫（2002）也認為此二法通過只不過表示將馬牽到河邊，至於馬是否會喝水？甚至是否有水喝？則不能有太大的期待。

另由各級政府的財政依賴度分析，更可看出地方政府在財政結構上處於「邊陲」的困境（丘昌泰，1998）。<sup>7</sup>以八十至九十年各級地方政府補助收入占其歲入平均百分比情形，台北市僅 0.86%，高雄市 14.26%，各縣市 38.73%，各鄉鎮市 55.65%。相對於北、高兩直轄市的情形，各縣市的平均財政依賴度高出許多，且各鄉鎮市財政依賴度則更甚，有接近六成的財源皆仰賴上級補助，幾乎是毫無財政自主能力可言。因此，如謂現行的鄉鎮市自治，乃是採取歲入補助的財政模式，似不為過（紀俊臣，2000）。再者，地方政府的必要性支出，諸如人事費、經常業務費等，根本無法刪減，更使地方政府仰賴上級補助成為體制性的結果。蔡吉源（2002）即曾指出，台灣地方財政的病在自我負責的機制不足，由於地方只想向中央要錢而不思開源節流，再加上精省前再大的缺口都是由一般補助款及統籌分配款加以彌補的歷史經驗，因此精省後地方仍死抱著「中央控制—地方依賴」的體制，以一切最後會由中央來扛的心態，任令整體財政持續惡化。

而在我國不成熟的民主政治之下，此一問題愈益嚴重。由於未能體認地方自治精神，地方事務之管理，應由地方人民依據地方自治法規，組織自治機關行使職權，並依法籌措財源支應；我國的地方自治只淪為派系瓜分利益、人民發選舉財的場域。而候選人為了勝選，均競相提出討好選民的政見，在各種地方稅與規費均從低徵收或免徵<sup>8</sup>，皆造成了地方收入的減損（黃細清，1997）。當人人都以為公共支出是「白吃的午餐」，可供任意揮霍，則惡性循環的結果，國家財政將不免於崩解。

## 二、民主赤字的困境

Buchanan 與 Wagner（1977）認為在民主社會中潛藏一種極易造成公共支出過

---

<sup>7</sup> 所謂財政依賴度係指地方政府依賴上級政府補助收入佔總歲入百分比。

<sup>8</sup> 如「工程受益費徵收條例」在七十六年刪除徵收下限 30% 後，各級民意機關為討好選民，往往決議零費率而未開徵，減損地方財源收入；又如地方的重要財源土地增值稅及地價稅之稅基「公告現值」及「公告地價」，均遠低於土地市價。

度擴張的政治偏向 (political bias)，由於實行寬鬆的預算政策、減稅與增加支出會獲得更多的選票，符合個人政治利益，財政赤字的產生是順從選舉壓力的結果；而立法與行政機構均不可能自行改革以消除財政赤字，因此修改憲法對決策過程施加根本約束是勢在必行。Niskanen (1971: 38) 則將經濟分析方法應用在官僚行為分析上，認為官僚一如市場中的消費者，基於自利動機追求個人效用的極大化，為了使個人效用最大，官僚將會試圖擴大機關的預算規模，同時其企圖多半能成功。不過，Niskanen 的模型引起了不同的反證與批評，如 Peters (1978) 認為官僚最重要的目標為維持現狀，且官僚為避免不確定性，追求的將是機關的自主性 (autonomy)，而非預算極大化。而一九九一年 Niskanen 也坦承，官僚極大化預算的假設應予放棄，並建議改為追求自由裁量預算的最大化 (Niskanen, 1991)。李允傑 (1999) 則認為在探討地方政府預算的誘因上，地方首長爭食預算大餅的行為，與其說是為了下屬的工作保障，不如說是為了爭取選民支持，以利於兌現政見或競選連任。換言之，在資源有限及民選首長爭取更大施政空間的兩難困局下，要避免財政惡化失控，只有透過更嚴格的約制，才能導正民選首長虛列財源擴充歲出，並將赤字丟給後人的不合理作為。

至於 Rubin (1988) 則將預算視為一種政治資源，政治人物常利用預算的分配過程鞏固或擴大其政治上的支持度與影響力。且當民主政治與地方自治結合時，更出現一種弔詭的情形；每一級地方首長都是由當地選民選舉產生，而地方自治又賦予地方首長相當權力去做討好選民的事，可是，個別地方政府討好選民的行為往往對國家整體利益不利。因此若缺乏適當規範與整體利益觀念，所謂地方自治往往是本位主義與各自為政的代名詞，也就形成了集體行動的難題—沒有人願意為了整體利益犧牲自己的個別利益。換言之，如果政府認為平衡區域發展、縮小城鄉差距是正確的政策方向，那麼中央政府就必須擔負起協調統合的中心權威，以求取整體利益為最高原則 (李允傑，1999)。

新制度學派假設人性是自利的，因此為了處理集體行動、不確定性與昂貴資訊成本所產生的問題，必須透過制度的設計來建立監督與協調的機制 (Williamson, 1975)。而政府的角色主要在扮演制度的供給者，在於建立良好的遊戲規則 (North, 1990)，因此制度被視為一重要的關鍵變數，會影響個人的行為及集體的結果。當決策的狀況是有限理性、資訊不確定因素存在，以及考量更複雜的人性動機時，制度的重要性就非常明顯；因為制度是人們為互動所設立的規則，決定了參與者面臨的限制與誘因，進而影響其決策 (徐仁輝，2001：8-9)。



再者，在政府預算的領域上，新制度學派的研究者認為：第一，持續性的預算赤字乃是自利的政治參與者在理性選擇下所產生的結果。由於政府的財政收入具有「共同資源」(common resources)的特質，因此所謂的「共同資源的悲劇」(common resources tragedy)也就難以避免(Valasco, 1995; Campos & Pradhan, 1997)，預算赤字的產生是可預見的結果。第二，新制度學派認為預算制度對預算的運作結果具有重要影響，此一信念亦得到眾多實證研究的發現與支持。因此，在新制度論的指引下，研究者逐一指認有利於預算結果的重要預算制度設計，包括如透過預算資訊公開透明與課責(accountability)機制的落實，將使不遵循預算制度規範的官員無所遁形(蘇彩足, 2000)，或許可有助於預算赤字的控制。

由於地方財政係以國家部分地區為對象，且其稅收以財產稅為主，彈性較小，因此為避免因過度舉債而失去財政的穩健，影響地方政府施政品質，甚而拖累上級政府，地方政府應循「量入為出」為核編預算時之指導原則，以建立穩健財政(林錫俊, 2000: 157)。換言之，由於地方政府在財源籌措上有其制度上的限制，地方財政應以收支平衡為原則，實務上所顯現的是「有多少錢，辦多少事」，在可用財源範圍內，權衡輕重緩急依序辦理，始為健全地方財政之根本作法。由於浮濫的支出終會使財源枯竭，蔡吉源、林健次(2001)即曾指出地方財政的問題主要在支出面，只要能解決支出面的浪費與腐敗，有效控制支出，則收入面的壓力也就解決了大半。

再者，我國地方政府的人事費比例過高，相對排擠了其他支出，扭曲整體資源配置。再加上地方首長為民選，任期有限，每以建設之多寡論成敗，對差短赤字並不負責，為了兌現競選諾言往往不顧其本身財力，致使地方財政益形短絀，健全財政無從建立。以鄉鎮市而言，迄今全國已有多數鄉鎮市財政瀕臨危機，惟如以地方民代支給條例<sup>9</sup>為例證，該條例雖指明了需視地方財政狀況辦理，但基於選票考

---

<sup>9</sup> 由於陳水扁任台北市長時，為了連任政策綁樁，將北市里長事務費由 10,500 元大幅調整為 45,000 元，因此引起台灣省之村里長要求比照發放，最後省政府宋楚瑜省長為回應村里長之要求，遂由省府撥款補助地方，將村里長事務費調高至 30,000 元，惟卻仍無法平息村里長要求比照台北市標準發放的聲浪。因此，中央為解決此項紛爭，齊一地方民意代表費用支給及村里長事務費補助標準，遂依地方制度法第五十二條第三項及第六十一條第三項規定制定「地方民意代表支給及村里長事務費補助條例」，並於八十九年一月公布。而鄉鎮市民代原為無給職，原月支研究費 17,000 元，依民代支給條例規定，以月支不超過薦任第八等本俸一級及專業加給(接近 50,000 元)為限；村里長事務費原為 30,000 元，依民代支給條例規定調整為不得超過 45,000 元。由於本案為中央的政策決

量，鄉鎮市卻無視於財政困窘，仍將地方民代支給以上限發放。因此，倘若意圖解決鄉鎮市所面臨的財政困境，除了中央不應再通過類似像民代支給條例「中央請客、地方買單」的法規外，為避免地方政府浮濫支出，課以民選首長財政責任，實屬必要。

基本上，政府的財政收支並無盈餘的觀念，財政平衡是大多數政府追求的理想狀態。不過地方政府的融資調度能力不足，收入彈性亦遠遜於中央政府，因此維持年度的歲計賸餘更有其重要意義。由於移用以前年度歲計賸餘係提用政府以前年度的存款，屬融資性收入，地方政府如能擁有適度的歲計賸餘，可避免發生臨時籌措經費的困難，對窘困的財政也有紓解的功效。且歲計賸餘不外來自年度歲入的超收或歲出的擲節，可說是政府長年累積的老本，在入不敷出而採行赤字預算（deficit budget）政策時，年度的歲計賸餘更具有重要性。尤其在財源不足時，歲計賸餘對主政者政治承諾的兌現，不啻提供了一道籌措財源的有力保證。

然而當地方政府歲入財源不敷歲出時，如未能刪減歲出，反以虛列預算方式達成預算表面上的平衡，在歲出執行時又缺乏財務管理觀念，未能秉持「原列收入未能實現，應同步控制支出」原則，或以調度未急用款項，或向上級政府調借以為週轉，則如此挖東牆補西牆、虛收實支的結果終必導致決算赤字。若長此以往，一旦歲計賸餘被移用一空時，必將造成地方政府龐大的赤字融通壓力，除財政危機難以倖免外，甚者更將波及中央財政。以鄉鎮市而言，目前虛列預算情況已有日益惡化趨勢，實不能再等閒視之。因此，本研究依人口數<sup>10</sup>將嘉義縣鄉鎮市分成三群，藉由「收入面」、「支出面」及「虛列預算」等指標，觀察其財政能力之變遷情形，以比較不同規模鄉鎮市之財政有何迥異或相似的面貌，並希望能釐清地方是否落實「原列收入不能實現時，應同步控制支出」的預算執行原則。

---

定，但並未提供相對財源，須由鄉鎮市公所在原有財源中勻支，不但排擠鄉鎮市其他經費支出，亦加重財政負擔，使地方財政更陷困境，鄉鎮市遂有「中央請客、地方買單」的指控。

<sup>10</sup> 在現行制度下，鄉鎮市之自有財源及統籌分配稅均與人口數有密切關係。由於鄉鎮市之財產稅與人口之多寡有密切相關，而人口數又為統籌分配稅之指標之一，因此，人口較多的鄉鎮市通常其自有財源及統籌分配稅也會較多，而理論上人口相似的鄉鎮市其實質收入之規模亦應相似。換言之，基於「量入為出」原則，有相似人口及相似實質收入的鄉鎮市，其人事費及經常性業務費亦應相去不遠。

## 參、嘉義縣鄉鎮市的財政困境

### 一、嘉義縣整體鄉鎮市財政

我國各鄉鎮市因都市化程度不同而存有明顯的城鄉差距與貧富不均，然而對以農業為主軸的嘉義縣而言，其轄內鄉鎮市財政究竟與整體鄉鎮市有何相同或相異的面貌呢？以下分別由收入面、支出面、虛列預算及歲計餘絀等面向觀察。

#### （一）收入面

嘉義縣鄉鎮市的財源籌措，依歲入結構比率分析，八十～九十年度實質收入占歲入比，除了八十九、九十兩年度以外，均遠低於全體鄉鎮市的平均值，顯現嘉義縣的自有稅課收入比率偏低，在財政能力上居相對弱勢。至於在補助收入方面，嘉義縣補助收入比率平均為 66.96%，代表有接近七成的經費需仰承上級，依賴補助款程度遠甚於全體鄉鎮市平均值，且精省前的變異係數僅 0.01，<sup>11</sup> 顯示對補助收入的依賴穩定性極高。因此當精省後中央因財源短缺縮減對地方的補助規模時，嘉義縣鄉鎮市所受財務衝擊必將遠甚於其他縣市。

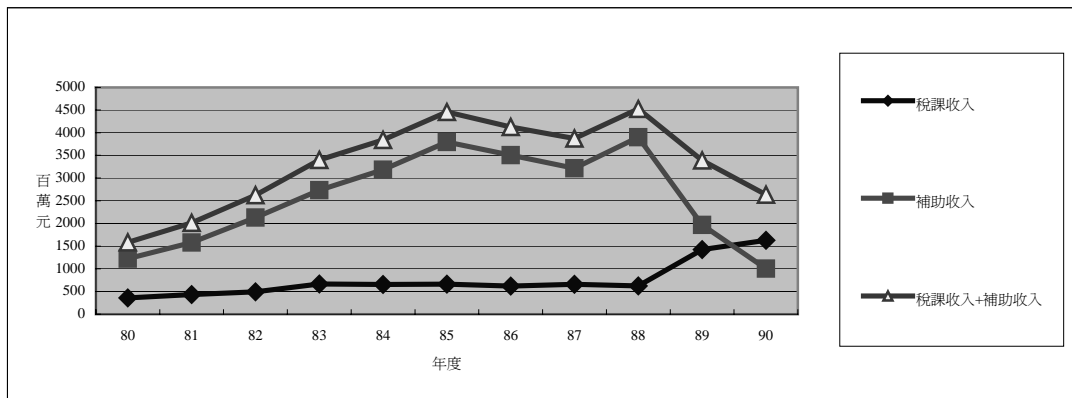
其次，如由歲入結構的金額分析，精省前後嘉義縣鄉鎮市的實質收入及補助收入，與整體鄉鎮市之趨勢大致相符。不過較為特殊的是，在八十九、九十兩年度嘉義縣鄉鎮市稅課收入與實質收入的增加速度高於整體鄉鎮市之平均值，但此是否代表精省後嘉義縣鄉鎮市的收入大幅擴增，則尚待商榷。真正的原因可能是嘉義縣對上級補助款的依賴度高於整體鄉鎮市，而財劃法修訂後將精省前中央對地方基本差短的補助改列於稅課收入項下，以致使稅課收入與實質收入的成長率高於整體鄉鎮市平均值，造成嘉義縣鄉鎮市收入增加的假象。

至於要了解精省前後嘉義縣鄉鎮市自上級所獲補助款之多寡差異，則應將稅課收入與補助收入合併觀察（圖二），即可發現精省後嘉義縣鄉鎮市的稅課收入雖有成長，但仍遠不及補助款流失之數額，<sup>12</sup> 九十年度兩者之合計數竟僅維持八十二年

<sup>11</sup> 由於變異數與標準差會受到平均數的大小及不同衡量單位的影響，因此要比較兩組不同資料之相對分散程度時，應以變異係數（coefficient of variation）來比較。變異係數係以標準差除以平均數，為測量相對分散程度之測量數，其目的在獲得相對的變異情形（林惠玲、陳正倉，2000）。

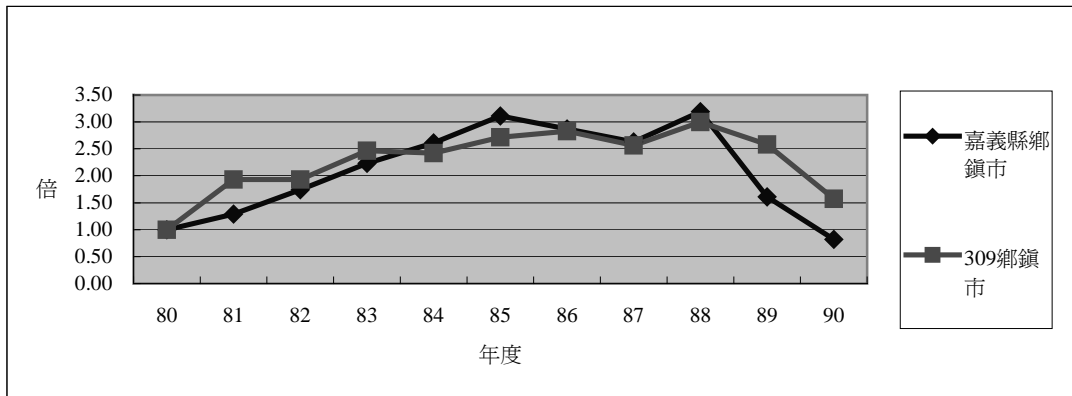
<sup>12</sup> 嘉義縣八十九年度的補助收入較八十八年度少了近 20 億元（已換算為 1 年），但由於該

度規模。由於歷年來嘉義縣各鄉鎮市自有稅課收入的變化不大，因此流失的部分應該全屬上級補助款。另外，如再由補助收入的成長速度觀察（圖三），可以發現精省前嘉義縣與整體鄉鎮市雖互有長短，但精省後嘉義縣急遽下跌速度卻甚於整體鄉鎮市，顯示嘉義縣補助收入萎縮的速度高於整體鄉鎮市平均值，也使其財政在精省後面臨了更嚴竣的挑戰。



說明：係依嘉義縣鄉鎮市八十~九十年度決算書稅課收入及補助收入資料，並將兩者合計，藉以觀察在此期間此兩項收入的總變動趨勢。

圖二 嘉義縣稅課收入與補助收入



說明：係使用嘉義縣鄉鎮市及309鄉鎮市補助收入決算資料，以八十年度為基期換算而得。基比係以基年為基礎，可用以觀察長期的成長趨勢【基比=當期 / 基年（80年度）】。

圖三 嘉義縣補助收入 (vs 整體鄉鎮市)

年度為 1 年半，因此實質上八十九年度（1.5 年）少了將近 30 億元的補助收入；而九十年度又再減少 9 億元。

## （二）支出面

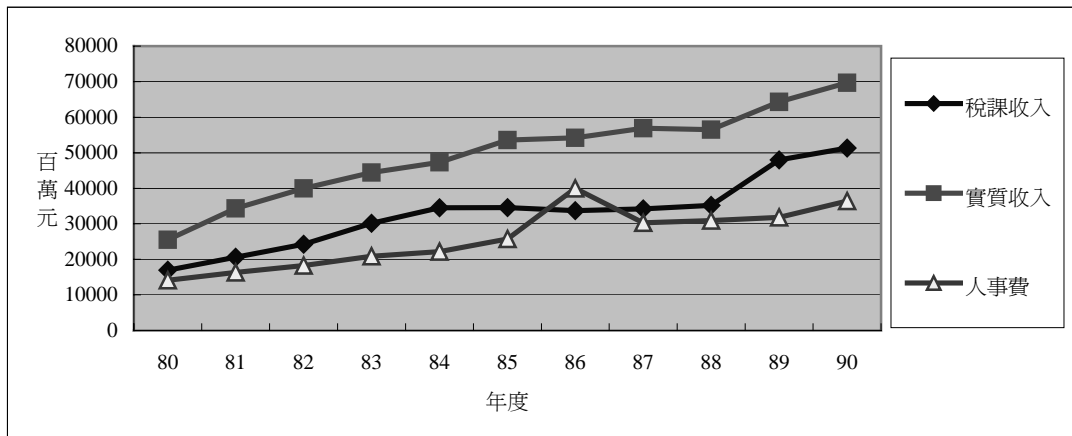
從嘉義縣鄉鎮市八十～九十年度的歲出結構觀察，其實質支出平均值為 98.11%，變異係數僅 0.01，顯示了實質支出極為穩定的特質，與整體鄉鎮市頗為相符。不過兩者間仍有些許差異存在；例如嘉義縣一般政務支出比率在精省前後均高於整體鄉鎮市平均值，且精省後的上升趨勢更為明顯，九十年年度竟占歲出的 40.8%，<sup>13</sup> 代表嘉義縣鄉鎮市在精省後的用人費與經常業務費支出比重有明顯成長，遠甚於整體鄉鎮市。而對與地方建設攸關的經濟發展支出在精省後也明顯地下滑，九十年年度僅占歲出的 26.7%，雖與整體鄉鎮市之趨勢相符，但由於用人費與經常費的比率上升，相形之下也受到更為嚴重的排擠。

另外，如由歲出結構的金額觀察，可以發現在精省後的兩個年度，嘉義縣鄉鎮市的歲出規模已明顯縮減，實質支出的金額亦大受影響。以九十年年度為例，實質支出竟僅維持八十三年度水準，但該年度的一般政務支出卻為八十三年度之 1.5 倍，當然嚴重排擠其他支出。尤其是經濟發展支出縮減的幅度更形顯著，竟僅為八十三年度的 53%，可見精省後嘉義縣鄉鎮市的經建支出規模已大不如前。而值得注意的是，當同時觀察嘉義縣經濟發展支出與補助收入，可以發現其相關係數高達 0.952，呈高度正相關，且精省後兩者金額極為接近，顯現嘉義縣鄉鎮市並無能力以自有財源從事建設，其經建支出幾乎完全仰賴上級政府的掖助。

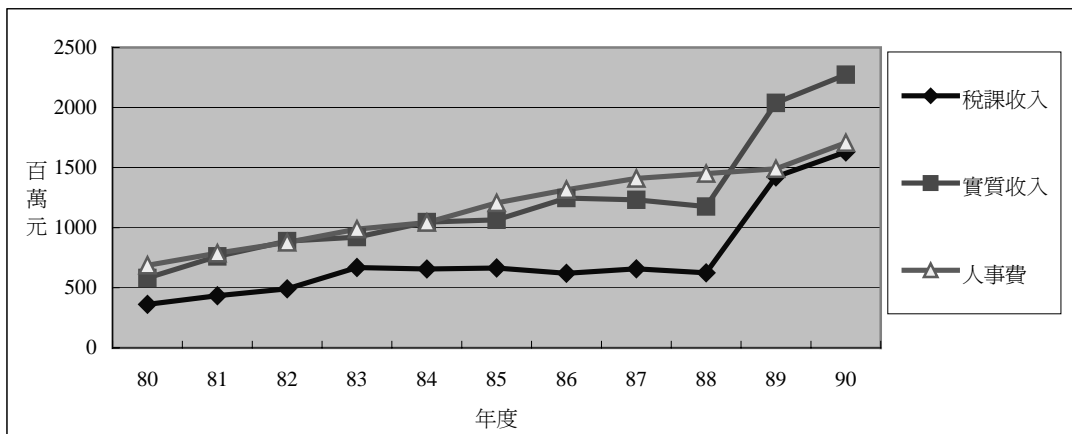
至於在人事費方面，嘉義縣的人事費負擔明顯較整體鄉鎮市來得沉重。精省前其實質收入與稅課收入均不敷人事費，而精省後即使納入了中央統籌分配稅，稅課收入仍不敷人事費，只有再納入了非稅課收入後的實質收入方足以支付人事費，且精省後有接近 75% 的實質收入消耗在人事費，遑論及要發展其他地方的基礎建設支出（圖四）。再者，相較於整體鄉鎮市的平均稅課收入足敷人事費（圖五），嘉義縣的用人費負擔顯然更為沉重。同時由於其稅課收入不敷人事費，也顯示了對自有財源短缺的貧窮鄉鎮市言，非稅課收入雖然金額不大，但除可彌補人事費的基本不足之外，尚支應了鄉鎮市推動政務的其他經常費，重要性不容小覷。

---

<sup>13</sup> 九十年年度全體鄉鎮市的一般政務支出僅占歲出的 25.36%。



圖四 全體鄉鎮市人事費與實質收入



圖五 嘉義縣鄉鎮市人事費與實質收入

### (三) 虛列預算

依行政院頒訂的「各縣(市)總預算編製要點」<sup>14</sup>第六項規定，總預算之編製應「就全部收支通盤籌劃，在可用財源內，依計畫優先順序，本量入為出，核實編列。」因此，為防止財政規模的盲目擴充，甚至成為上級政府的負擔，地方政府於預算編列時，所要貫徹的是「量入為出」而非「量出為入」(林錫俊，2003：136)，亦即應以「有多少錢，做多少事」為奉行圭臬。

<sup>14</sup> 鄉鎮市總預算之編製，亦準用本要點。

不過，預算是年度政府施政的財政計畫，屬事前收支的預測，而財政支出雖可控制，但財政收入卻非完全可以掌控，因而要完全達成財政平衡的目標並不容易（于宗先，1999）。地方政府由於無法發行公債調節收支差額，籌措財源的能力較中央更為不足，因此當其財政收入大於財政支出而有賸餘時，固然視為一種健全的財政，但當財政收入小於財政支出而有赤字，且赤字不當地持續擴大時，更將因融資調度能力之不足而使地方財政枯竭。

然而為防止政府財務的浮濫無度，制度上已有相關的規範，<sup>15</sup> 如能確實在預算的執行過程進行適切的控管，即使無法完全達成財政平衡目標，差短也將在可控制的範圍內，而不致影響整體政務運行。惟對維持財政健全，政府雖已在法規面作了相關規範，但美中不足的是並未訂定罰則，且民選首長並不須為財政差短負責，法規根本缺乏強制性，充其量只能作為「道德勸說」工具，甚至助長鄉鎮市長的「財政道德危險」（financial moral hazard）。事實上，對於任何一位民選首長而言，為追求連任、爭取選民認同，當「健全財政」與「兌現政見」出現衝突時，選擇後者幾乎是理所必然。<sup>16</sup> 尤其當財源不敷支出時，為回應選民需求，避免歲出受到侷限，虛列預算無疑是鄉鎮市長兌現政見的必要手段，至於是否會出現決算赤字，甚而造成財政崩解，顯然並非其關切的重點。由嘉義縣鄉鎮市八十～九十年度的虛列額度節節上升，且成長幅度頗為驚人，九十年虛列數竟為八十年度的 5.14 倍（圖六），即印證了在民主化的浪潮中，民選首長為了選票無視健全財政的明顯傾向。換言之，在民主化及財源困乏的環境下，嘉義縣鄉鎮市預算已有明顯的浮編傾向，如不能妥善預作防範，未來恐將衍生更大的財政危機。

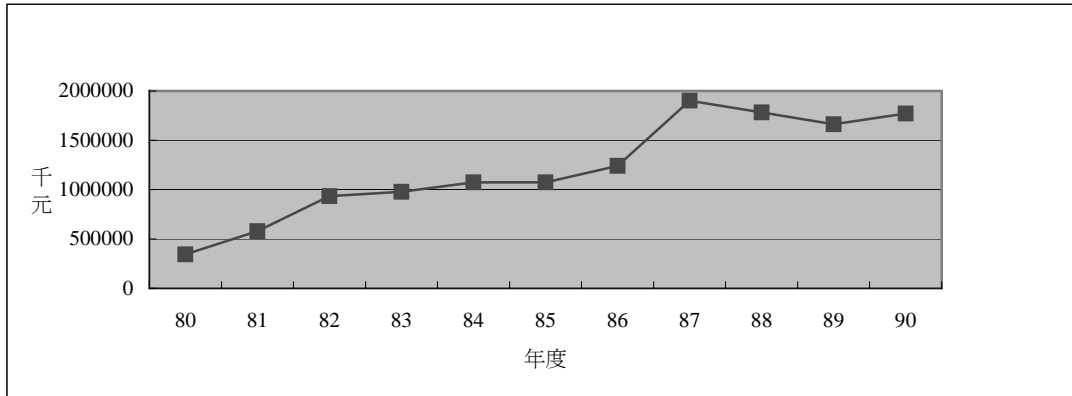
雖然預算的虛列並不必然會導致決算赤字，只要能在收入未實現前控管相對的歲出執行，即不致產生短絀。然而，由於實務上要凍結歲出預算執行的難度甚高，<sup>17</sup> 因此，鄉鎮市政府普遍虛列預算實質上便易導致財政赤字，也成為必然的結果。

---

<sup>15</sup> 例如在「中央及地方政府預算籌編原則」中規定「歲入預算應參酌以前年度的實收情形審慎估計編列，並應衡量可用資源，排列優先順序，藉以健全財政。」即是為了正確掌握歲入狀況，防止預算的浮編。再如在預算籌編原則中又規定了「政府預算收支差絀應予繼續有效嚴密控制，當歲入發生短收時，必須同時對歲出作相對的控管，以防止收支差短之發生。」即是將歲入實收數與歲出的執行掛勾，以促使決算收支維持平衡。

<sup>16</sup> 對任何的民選首長而言，為了個人未來的政治前途，兌現選舉支票通常都是其最優先的選項。

<sup>17</sup> 由於人事費為固定的法定支出，因此鄉鎮市預算中較有伸縮彈性的為人事費以外的其他經常業務經費，不過因其屬鄉鎮市長的「活錢」，可有效回應選民需求，多係首長的最



資料來源：八十～九十年度嘉義縣各鄉鎮市總決算彙編

\*虛列收入指各鄉鎮市預決算書之財產收入、賒借收入及補助收入之預決算數差額合計

圖六 嘉義縣鄉鎮市虛列收入

#### (四) 歲計餘絀

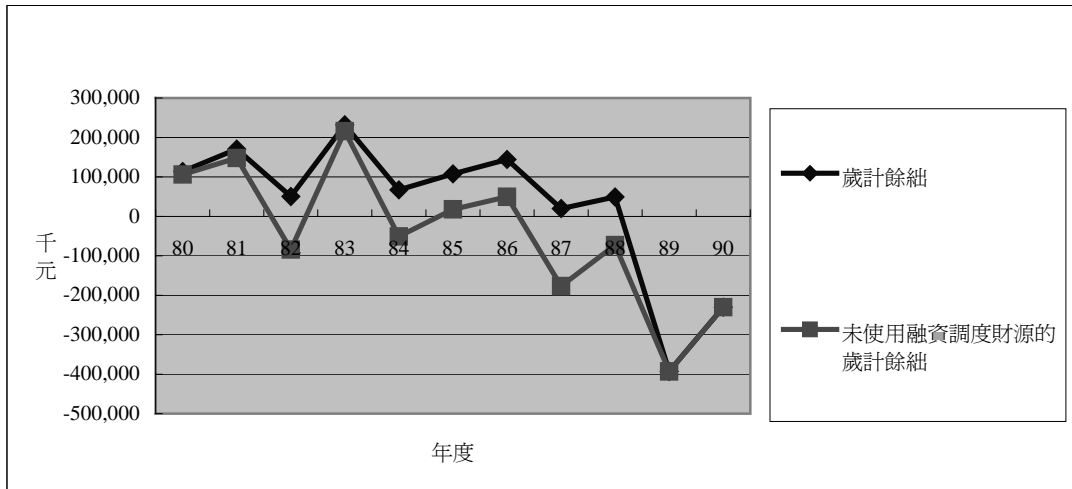
地方政府的歲計是否能維持平衡，是觀察地方財政健全與否的重要指標。對整體鄉鎮市而言，歲計餘絀在精省後首度出現負值，而嘉義縣鄉鎮市雖亦呈現相同的趨勢，但精省前的歲計賸餘已大幅縮減，八十七年度歲計餘絀為 1,978 萬元，較前一年度少了 1 億多元，縮減的速度遠較整體鄉鎮市快速，顯現財政狀況日益吃緊。同時如扣除歷年的融資調度財源，<sup>18</sup> 即可發現嘉義縣在八十二、八十四以及八十七年度至九十年度的歲計均已出現短絀（圖七）。換言之，精省前嘉義縣鄉鎮市之所以能維持歲計結餘，是由於向行庫舉借及吃以前老本的結果，並非真正有結餘，其財務在精省前已有轉壞的徵兆，只是於精省後繼續惡化，可見精省絕非嘉義縣鄉鎮市財政惡化的元兇。不過精省後因中央補助款的大幅萎縮，經建經費受到嚴重擠壓，也連帶影響了相關的工程管理費，卻是毋庸置疑。由於歷年來鄉鎮市以工程管理費支應編制外人員人事費及各項業務支出幾已成常態，但在補助收入銳減，原有的支出卻難以刪減下，收支缺口持續擴大，精省後的財政當然更形惡化。

---

優先選項，因此一旦編列預算，除非獲鄉鎮市長首肯，想要凍結執行的難度甚高。

<sup>18</sup> 精省前歲入內尚包含賒借收入及移用以前年度歲計賸餘等融資調度財源，因此為了解鄉鎮市真實的歲計餘絀（指未使用任何賒借及移用以前年度歲計賸餘），須將融資調度財源扣除。





圖七 嘉義縣鄉鎮市歲計餘絀

再者，嘉義縣鄉鎮市八十～九十年度間的除借收入及移用以前年度歲計賸餘有漸增趨勢，顯示嘉義縣以融資調度財源來擴充歲出規模已成慣性；但融資與調度需以健全的財政為後盾，否則終會有窮盡之日。尤其當結餘耗盡又無能力使用舉債來籌措財源之際，<sup>19</sup> 務本之道仍是要縮減支出規模、維持歲計平衡，以避免財政缺口的持續擴大。八十九年度嘉義縣鄉鎮市虧絀 9 千多萬元，代表其公庫嚴重透支，已侵蝕到未來的財源，如繼續維持「入不敷出」的財務操作，當差短額度逾越其調度能力時，<sup>20</sup> 除可能波及整體政務運行，財政亦將陷入難以挽救的深淵。

## 二、嘉義縣個別鄉鎮市財政

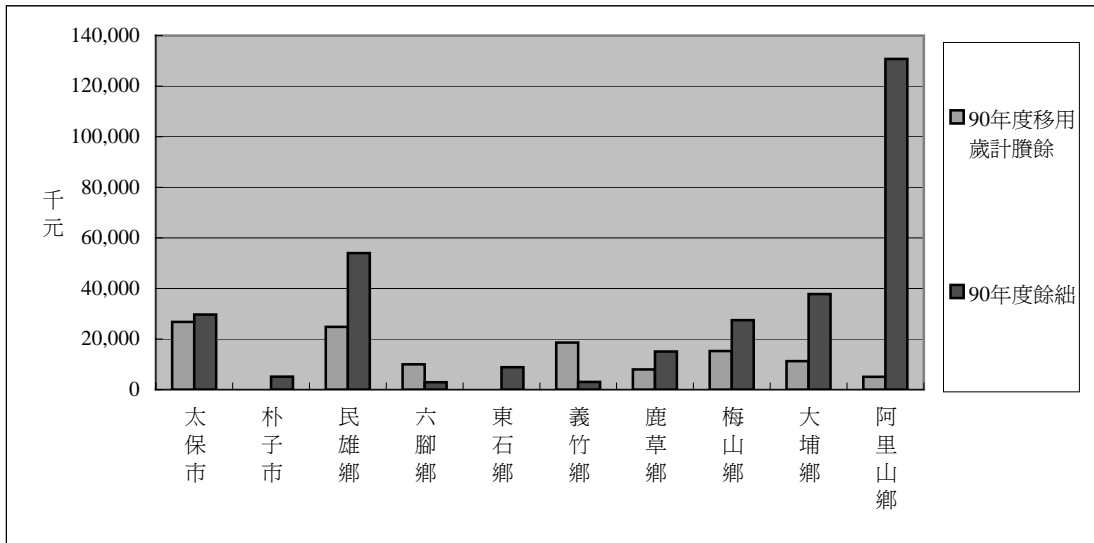
對於財政已極度惡化的嘉義縣鄉鎮市而言，其個別鄉鎮市的財政是否均有相似的困境，還是有不同的表現呢？嘉義縣由於土地面積遼闊，轄區內含山地、海區及平原鄉鎮市，人口之分佈頗為不均。在全縣 18 個鄉鎮市中，除了民雄人口數超過 6 萬人外，其餘 17 個鄉鎮市均在 6 萬人以下，最少的大埔更僅有 3,815 人。由於人口數向為統籌分配稅款的分配指標之一，且人口多的鄉鎮市地方稅收也會較為豐厚，

<sup>19</sup> 鄉鎮市由於沒有償債能力，因此除非縣政府願提供保證，否則鮮有行庫願承作鄉鎮市之貸放。

<sup>20</sup> 當鄉鎮市出現年度差短時，代表其已侵蝕到未來的財源，如差短金額過大，必將影響政務的推行。不過若能將差短的金額控制在某一範圍內（以嘉義縣鄉鎮市之規模而言，實務上大約在 1,000 萬元內），則鄉鎮市仍可在公庫的不同帳戶間，移緩濟急作短期的調度以爲因應。（但這只是「挖東牆、補西牆」，而非長久的作法。）

因此人口之多寡對鄉鎮市財政應有重大影響。然而對於同屬農業縣的嘉義個別鄉鎮市而言，財政的良窳卻並不完全與人口多寡有密切相關。從其九十年度餘絀與人口之相關係數僅呈現低度的負相關（為 -0.34），且財政狀況較佳的前二鄉鎮（阿里山及民雄鄉）之人口規模相差了 11.6 倍，可見對嘉義縣鄉鎮市而言，人口之多寡並非財政良窳的決定性因素。

再者，由於嘉義縣九十年度歲入出已有 17 個鄉鎮市出現差短，<sup>21</sup> 即使再經過融資調度之後，仍有 12 個鄉鎮市出現歲計短絀，<sup>22</sup> 顯示三分之二的鄉鎮市實質上已入不敷出。且 18 鄉鎮市中竟然有 8 個鄉鎮耗盡結餘，<sup>23</sup> 公庫出現了嚴重透支；而尚有結餘的 10 個鄉鎮市中，有 4 鄉鎮市的結餘在 1000 萬元以下，<sup>24</sup> 顯現其未來已無多少擴充空間。如將嘉義縣九十年度尚有結餘的鄉鎮市與其九十年度移用金額相較，可以發現如繼續維持此移用水準，阿里山之外的其他鄉鎮市均會在 3 年內耗盡全部結餘（圖八）。因此，實質上嘉義縣已經有 17 個鄉鎮市沒有多餘的融資調度空間，支出面的節約與否反而對其財政良窳更具決定性。



圖八 嘉義縣鄉鎮市移用歲計賸餘與餘絀

<sup>21</sup> 指朴子以外的其他 17 個鄉鎮市。

<sup>22</sup> 指太保、布袋、大林、溪口、新港、六腳、東石、水上、中埔、竹崎、梅山及番路等 12 個鄉鎮市。

<sup>23</sup> 結餘已耗盡的為布袋、大林、溪口、新港、水上、中埔、竹崎、及番路等 8 個鄉鎮市。

<sup>24</sup> 結餘在 1000 萬元以下的有朴子、六腳、東石及義竹等 4 個鄉鎮市。

支出面的問題既是財政短絀的核心，因此為了解嘉義縣各鄉鎮市支出面的概況，本研究希望能由相似規模鄉鎮市的對比，來窺知其是否放任開支。由於嘉義縣鄉鎮市資本門的支出多來自上級的專款補助，係屬收支對列經費，因此本研究聚焦在經常門的人事費及其他經常業務費上，<sup>25</sup> 希望藉由觀察規模相似鄉鎮市經常支出的長期趨勢，以了解個別鄉鎮市的支出是否有特異之處，及其在財政出現短絀之際，支出是否亦能擲節自制。除此之外，近年來嘉義縣鄉鎮市的虛列預算額度幾乎是節節上升，由於虛收實支將導致決算赤字的發生，不利於財政健全，因此本研究將嘉義縣鄉鎮市依人口分群，再透過人事費、其他經常費、虛列預算等指標，對財政已出現窘境的鄉鎮市，試圖瞭解其困頓的根源，究竟是來自於支出浮濫、缺乏財政責任，或者是源於收入不敷支應地方自治支出，而致無法堅守「量入為出」原則。

以下依人口 2 萬人及 4 萬人為分界，將嘉義縣 18 鄉鎮市分成三群討論：

#### （一）第一群組：2 萬人以下之鄉鎮市

此群組包含溪口、鹿草、番路、大埔、阿里山等五鄉，人口最少的為大埔（3,815 人），最多的為鹿草（18,159 人）。群組中僅溪口與大埔有長期債務，但金額均在 1,000 萬元以下，尚屬可承載範圍。而依據九十年年度決算顯示，群組中鄉鎮的歲計均已出現差短，且經融資調度之後，溪口與番路的歲計餘絀仍出現負值，短絀金額占歲入決算比分別為 0.21 與 0.34，表示融資調度財源尚不足以支付歲計差短與債務還本金額，係「寅吃卯糧」透支下年度歲入來維持本年度支出，財政已浮現危機。<sup>26</sup>

至於為何番路與溪口的財政會陷此困境呢？由以下幾個指標可窺其梗概。首先由人事費<sup>27</sup> 觀察，我國地方政府的員額編制須受中央的總量管制規範，且由於政府

---

<sup>25</sup> 以上資料計算係採用實質支出金額計算。嘉義縣鄉鎮市由於自有財源不足，資本門支出多來自於上級政府的專款補助收入，係屬收支對列經費，且資本門建設經費之多寡常涉及不同首長爭取經費之能力，與其規模大小未必相關，但經常門支出多寡則應與鄉鎮市的規模大小有密切相關。因此經由相似規模鄉鎮市經常支出的比較，應可了解不同鄉鎮市政府的支出慣性以及支出是否自制。而此處的其他業務費係以經常門的一般政務支出扣除人事費後的金額作為觀察指標，為維持鄉鎮市基本運作的業務支出。

<sup>26</sup> 溪口與番路九十年度的赤字約占歲入的 2-3 成，代表透支了下一年度的歲入來維持本年度支出，且如僅觀察實質收入，番路的透支占其實質收入比率竟高達 63%。基本上當地方政府的透支金額過大時，財政危機即難以倖免。

<sup>27</sup> 由於人事費內尚包含了退休撫卹支出，而退撫支出的多寡係依據該年度實際退休人數而

財政困難，鄉鎮市的員額已多年未曾成長。因此在員額固定下，人事費如有大幅成長理應源自於調薪，<sup>28</sup> 且各鄉鎮市應有相似的上升速率。但以八十年度為基期，觀察群組八十～九十年度人事費的成長速率，卻發現各鄉鎮市間並不一致，尤其是近年來番路的成長幅度明顯高於其他鄉鎮市（圖九）。

番路的員額編制與阿里山頗為相似，但阿里山因需支付山地加給，歷年來人事費支出一直略高於番路，不過在八十九年度之後兩鄉的差距卻拉近。由於鄉鎮市的員額已多年未成長，因此番路「迎頭趕上」的原因可能是源於編制外人員的擴增。另外，歷年來溪口與鹿草的人事費均呈緩步上揚走勢，且兩者的差距不大，但九十年度卻有冗異的方向，溪口繼續上揚，而鹿草則作了拉回。由於九十年度各鄉鎮市均依法調高地方民代支給及村里長事務費，<sup>29</sup> 造成人事費的大幅揚升，但在法定負擔增加之下，鹿草的人事費卻能縮減，顯示在面臨財源短缺時用人費已較往年節約。就此而論，九十年度鹿草的人事費即較溪口來得穩健與節制，而番路近年來人事費增加速率高居群組之冠，相較之下也應有節約空間。

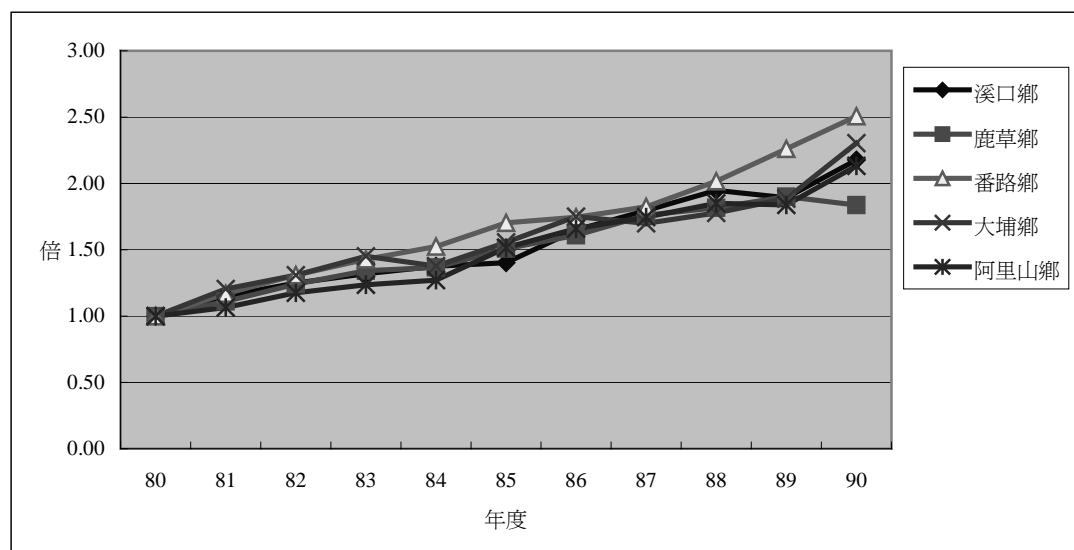
---

異，並無規則可循。因此為觀察真正的人事費支出，必須將退休撫卹支出排除方不致失焦。以下本文所稱人事費均指已扣除退休撫卹支出後之人事費淨值。

<sup>28</sup> 依我國公務人員考績法，公務人員經年終考績後應晉俸級一級，但由於晉級增加之金額有限，並不致造成人事費的巨幅波動，因此鄉鎮市人事費節節上升的主因應為中央調薪。在八十八年度以前公務人員薪資幾乎是年年調升，直到八十九年度方因政府財政困難而暫停。以下為八十～九十年度我國公務人員薪資調升情形：

年度	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90
幅度	13%	6%	8%	3%	3%	5%	3%	3%	3%	未調薪	未調薪

<sup>29</sup> 「地方民意代表支給及村里長事務費補助條例」於八十九年一月公布施行，將鄉鎮市民代表研究費由 17,000 調為參照薦任八等本俸一級及專業加給（約 50,000 元），村里長事務費則由 30,000 元調為每月不得超過 45,000 元。由於該條例僅規定村里長事務費的「上限」，且指明應視鄉鎮市財政狀況而定，但實施以來各鄉鎮市無論財政優劣幾乎全以上限發放，所謂的「上限」幾已質變為「下限」。由於本項規定將大幅增加地方負擔，嘉義縣各鄉鎮市雖因財政困難未能列入八十九年度預算辦理，但仍迫於政治壓力編列預算於九十年度執行，以致造成該年度人事費的大幅上揚。



說明：圖中為八十~九十年度人事費淨額（人事費－退休撫卹支出）以 80 年度為基期之基比值【基比＝當期 / 基年（八十年度）】。

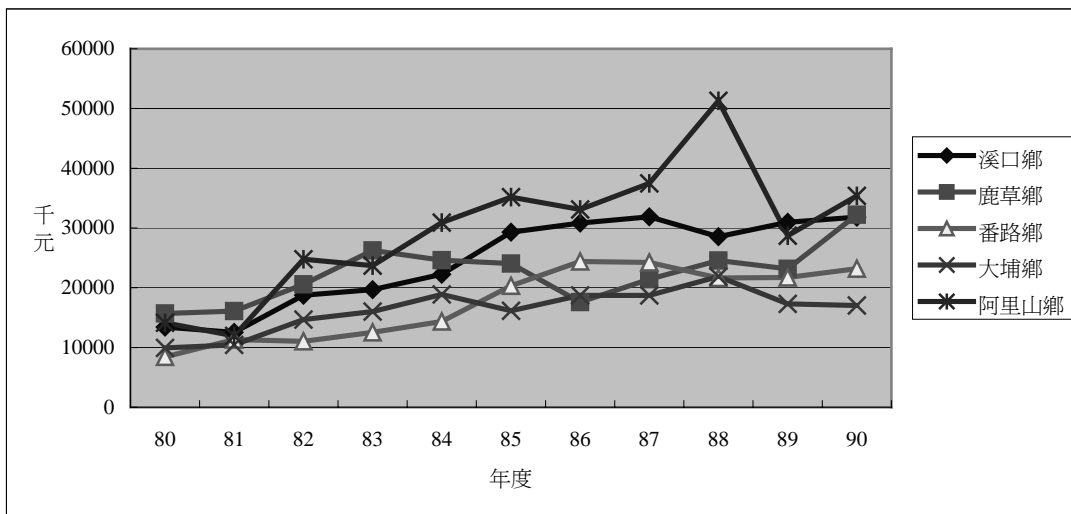
圖九 第一群組人事費淨額（以八十年度為基期）

至於在其他經常費上，整體雖呈逐漸上升趨勢，但在各別鄉鎮與年度間則有較大的高低起伏，顯示支出彈性頗大，並無固定規則可循（圖十）。且群組八十~九十年度平均其他經常費與九十年度人口、編制及面積的相關係數分別為 0.13、0.43 及 0.53，僅呈現低度及中度正相關，代表支出多寡與該鄉鎮市的規模大小並非完全一致。不過經由相似規模鄉鎮市的對比，仍可探知其支出的長期趨勢及是否擲節自制。例如鹿草與溪口的人口規模相近，九十年度的其他經常費幾無分野（相差僅 40 萬元），但在八十~八十九年度間兩鄉卻有明顯區別，且係以八十四年度為分界，前後互有高低之分，<sup>30</sup> 最大的差距竟達 1,300 多萬元，可見其他經常費的伸縮空間頗大；換言之，當收入不敷支出時，應可衡酌財政狀況，而有較大的節約空間。因此，八十四年度以前溪口的其他經常費較低，固可視為較鹿草擲節，但八十四~八十九年度間鹿草將支出維持在過去的水平，卻也突顯在此期間溪口其他經常費的過度擴張與缺乏節制。<sup>31</sup>

<sup>30</sup> 八十四年度以前鹿草的其他經常費支出較多，以後則由溪口大幅領先。

<sup>31</sup> 溪口自八十五年度擴增其他經常費之後，即使歲計已出現短絀，其他經常費仍難以縮減。

而群組的番路與大埔亦有相似的趨勢，在八十四年度以前，大埔的其他經常費高於番路，但在八十五年度之後番路仍持續上揚，大埔卻維持在過去水平且略有縮減，為群組中之特例，也顯示其相對較為擱節的特質。再者，在此期間阿里山的其他經常費幾乎是居群組之冠，遠高於規模相近的番路，尤其是八十八年度兩鄉差距更逾 2,900 萬元，可能是阿里山的人事費負擔較輕，因此相對有更多的財源可以支應其他經常費。



說明：其他經常費係指鄉鎮市決算書中，經常門的一般政務支出扣除人事費後之淨額。

圖十 第一群組其他經常費（金額）

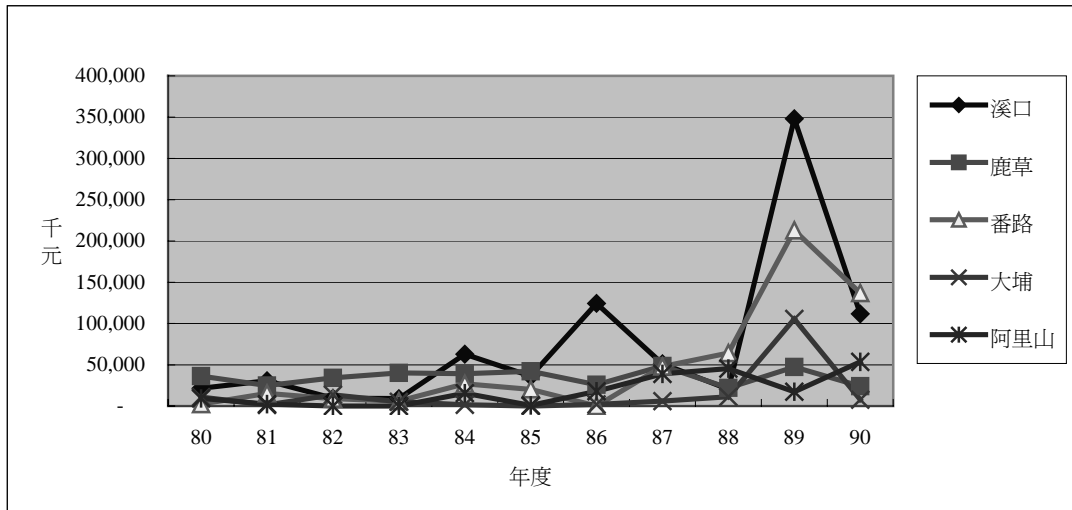
另外，由虛列預算額度觀察，溪口與番路的虛列數亦明顯高於其他鄉鎮市（圖十一）。尤其在精省後的兩個年度，兩鄉的虛列額度竟為精省前數倍之多，<sup>32</sup> 如再合併觀察其歲計賸餘及餘絀，可以發現兩鄉在精省前均可維持歲計結餘或平衡的狀態。

<sup>32</sup> 溪口鄉與番路鄉八十九年度及九十年虛列預算情形如下：

鄉鎮市別	虛列預算額度		虛列金額 / 當年度歲入決算	虛列金額 / 88 年度虛列金額
	年度	金額(千元)		
溪口鄉	89	348,067	3.02	16.9
	90	111,612	1.10	5.40
番路鄉	89	212,939	1.33	3.30
	90	137,089	1.24	2.13

由上表可知溪口與番路鄉在精省後虛列預算額度已巨幅上揚，甚而遠超過了當年度的歲入決算金額。

態，但精省後財政卻急遽轉壞，不但歲計出現短絀，歷年累積的餘絀更出現負值，顯示公庫嚴重透支，財政已極度惡化。換言之，溪口與番路係由於在精省後虛列歲入擴張支出規模，且又無力控管歲出，長期虛收實支的結果，終於拖垮了財政。



說明：虛列收入指各鄉鎮市決算書之財產收入、賒借收入及補助收入之預決算差額合計數。

圖十一 第一群組虛列收入

然而，群組中也有財政狀況頗佳的鄉鎮市，如阿里山及大埔。此兩鄉都位於偏遠的山區，自有財源向為不足，八十～九十年度自有財源比更居全縣之末兩位，為嘉義縣對上級補助款依賴度最深的鄉鎮。但相對而言，也由於所獲上級補助較為豐厚，<sup>33</sup> 歲入出規模竟居群組之前 2 名，且歷年歲計經融資調度後均能維持結餘或平衡的狀態，財務反優於其他鄉鎮市。尤其是阿里山自八十六年度起累計結餘已逾 1 億元，占九十年度歲出約 75%，代表該年度即使沒有任何上級補助收入，也可以使用歷年結餘自行支應四分之三的支出，財政能力居嘉義縣鄉鎮市之首，因此未來只要不要過份擴充支出規模，財務應可運行無礙。

不過阿里山與大埔的財政狀況較佳，是否係源於支出的擰節呢？首先由人事費

<sup>33</sup> 依據九十年度決算資料，大埔及阿里山所獲分配的統籌分配稅與此群組其他三個人口規模超越其數倍的鄉鎮市相比，可謂毫不遜色。由於大埔及阿里山的固定支出遠低於其他三鄉鎮市，在收支相較下，顯示在目前中央統籌分配款分配辦法下，兩鄉係居於較有利的分配位置。另外，如再觀察其所獲補助收入，兩鄉均在 9,200 萬元左右，為其他三鄉鎮市之 2-4 倍，當然也相對擁有更多資源支應經建支出，因此財政能力遠優於其他鄉鎮市。

觀之，阿里山與大埔因員額較少，人事費分居群組第三及最末，與其編制多寡相符，未有異常之處。但如由其他經常費觀察，阿里山的支出金額與成長速度在群組中均屬偏高，惟由於歷年來均能維持歲計平衡，精省後大幅縮減其他經常費，也展現支出的自制，財務並未放逸無度。而大埔除了人事費支出較少外，其他經常費也一直相當節制，精省後且更為擲節，歷年來均能維持歲計平衡的健全財政操作。因此阿里山與大埔的財政狀況較佳，雖非全然源於支出面的擲節，但「量力」與「自制」卻是其相同的特質。<sup>34</sup>

## （二）第二群組：2 萬至 4 萬人的鄉鎮市

此群組包含了太保、布袋、大林、新港、六腳、東石、義竹、梅山等八鄉鎮市，其中人口最少的為梅山鄉（23,453 人），最多的為新港鄉（36,065 人）。群組中雖有六個鄉鎮市有長期債務，但其中四鄉鎮市債務餘額均在 1,000 萬元以下，尚屬可承載範圍。至於太保及布袋債務分別高達 1 億 5,353 萬元及 8,801 萬元，除已逾越公共債務法 25% 之上限規定外，<sup>35</sup> 更遠超過鄉鎮市的財政負荷能力，<sup>36</sup> 因此在無力償還下也只能一再向行庫申請展延。而鄉鎮市滯延履行還本付息的結果，除了徒增利息支出及遲延費用外，亦將加重該鄉鎮市往後年度的財政負擔。

如暫時忽略長期債務，依九十年度餘絀觀察，群組中之大林、布袋及新港已出現短絀，且短絀金額占歲入決算比率分別達 0.60、0.28 及 0.15，赤字情形頗為嚴重，尤其是大林及布袋的短絀金額過高，未來想要維持正常的政務運行已殊為不易。

至於大林及布袋的財務又是如何陷入困境呢？首先由人事費淨額觀察（圖十二），大林的編制員額雖比新港少 3 人，但人事費從八十六年度起即明顯高於新港，顯示在此期間編制外人員的僱用較為浮濫；而九十年度新港也不遑多讓，人事費首度超越了大林，不過此一現象卻無法完全歸咎於新港的人員擴增，較可能的原

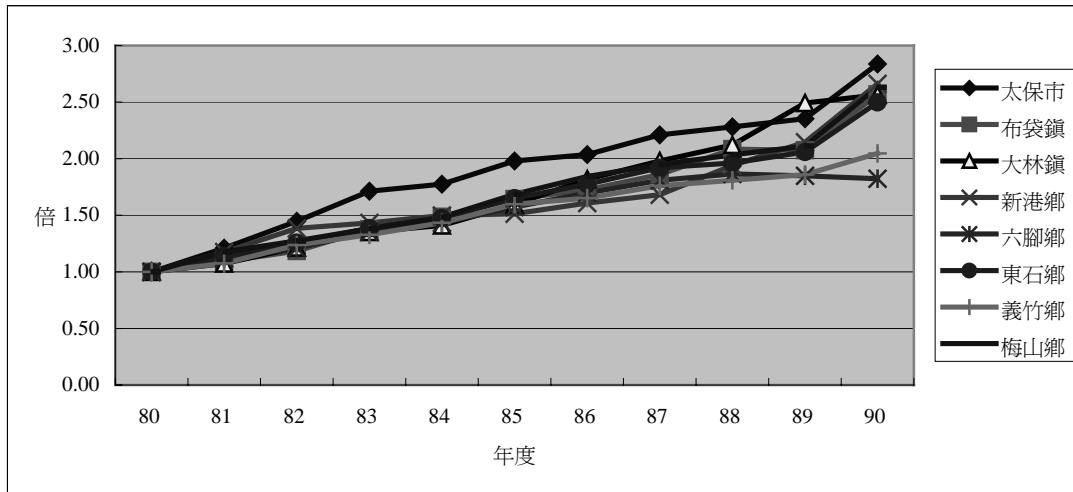
<sup>34</sup> 所謂「量力」與「自制」的特質，實言之，即是「量入為出」原則。

<sup>35</sup> 依據公共債務法第四條規定，鄉鎮市舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，占其總預算及特別預算歲出總額之比率，不得超過 25%，此為對鄉鎮市公共債務之「存量」限制。另外，其每一年度舉債額度，亦不得超過總預算及特別預算歲出總額之 15%，此為對公共債務「流量」的管制，係限制地方政府每年度之舉債額度，以抑制年度的預算赤字。

<sup>36</sup> 此債務為公共設施保留地之貸款，係民國七十八年為配合中央政策而舉借。由於當時公共債務法尚未公布施行，中央政府亦未考量鄉鎮市的財務承載能力，導致當年舉債過多的鄉鎮市，如嘉義縣的布袋、太保與朴子，目前多無能力償還本息。



因反而是該年度大林的成長幅度相對偏低所致。<sup>37</sup> 由於九十年度嘉義縣各鄉鎮市均依法提高地方民代支給及村里長事務費，人事費理應大幅揚升，但該年度大林卻僅微幅成長，可能是因歲計出現短絀而在人員僱用上有所節制。



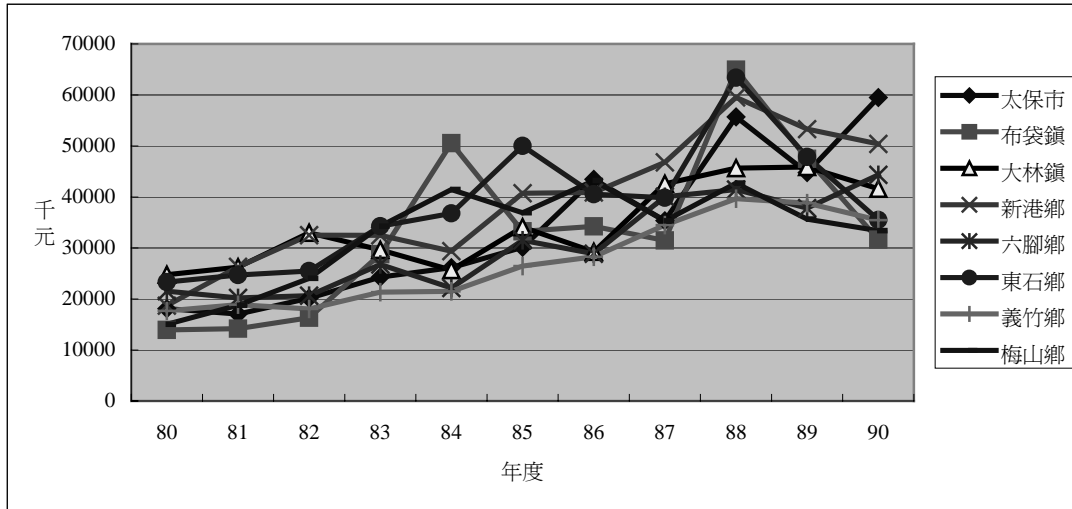
圖十二 第二群組人事費淨額 (以八十年度為基期)

再者，群組八十～九十年度的其他經常費雖呈現上升趨勢（圖十三），惟在各別鄉鎮市與年度間有較大的高低起伏，顯示其支出彈性頗大。且群組其他經常費與人口、編制及面積的相關係數分別為 0.64、0.61 及 -0.10，在人口與編制上呈現較高的正相關，因此群組其他經常費的多寡，與該鄉鎮市的規模應有較大的相關。

對財政趨於惡化的大林、布袋及新港等三鄉鎮，精省後的其他經常費雖呈同步縮減，但下跌的速率卻有頗大分野。布袋在各年度的高低漲跌幅度較大，九十年度的其他經常費尚不及八十八年度的二分之一，而新港下跌的速率居次，大林則居三者之末。<sup>38</sup> 就此而論，大林在面臨財政困難時，節流的能力似乎遠不及其他鄉鎮。不過如與規模相近的新港相比，即可發現由於將較多的資源使用在人事費支出，大林的其他經常費近年來已遠低於新港，因此向下縮減的空間也相對有限。

<sup>37</sup> 九十年度大林的人事費如與八十九年度相較，僅有微幅成長。

<sup>38</sup> 布袋九十年度的其他經常費為八十八年度的 49%，新港為 85%，大林僅 91%。



圖十三 第二群組其他經常費

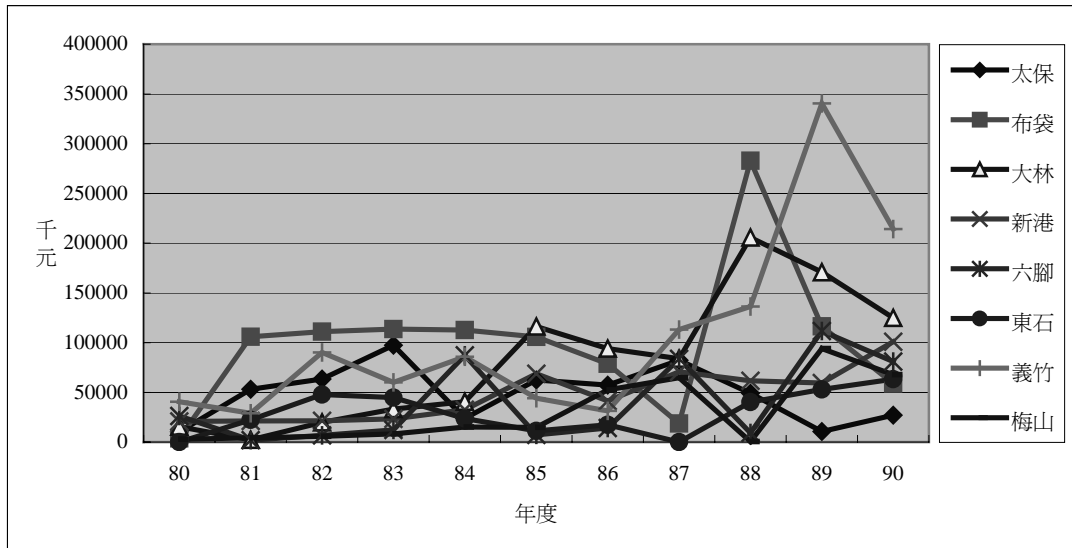
地方自治雖賦予鄉鎮市資源分配的權力，但卻必須在有限資源的框架內運作。因此，除非鄉鎮市有能力另行開闢財源，否則支出應量力而為。不過此種理念在政治人物討好選民與本位主義的環境下，缺乏可行性。以大林而言，財務在八十七年度已有惡化先兆，<sup>39</sup> 理應縮減支出規模，但該年度人事費仍持續上揚，其他經常費也大幅提升，同時在此後四個年度均維持此一水平。而且更糟的是，為了繼續維持過去的支出水準，竟持續虛列預算財源（圖十四），<sup>40</sup> 虛收實支的結果當然造成了龐大的赤字。大林從八十六年度尚有 2,043 萬元的結餘，到九十年度出現 9,545 萬元的短絀，其財政可以說是在同一任鄉鎮長任內由黑字轉為嚴重赤字。可見對財政體質薄弱的鄉鎮市而言，當民選首長無法遵守財政紀律，支出放任無度的結果，財政的崩解將會是迅速且難以倖免。

<sup>39</sup> 大林八十六年度的決算結餘尚有 2,043 萬元，八十七年度驟減為 248 萬元，八十八年度再減為 47 萬元，顯示已逐漸耗盡歷年的結餘，財務惡化早有徵兆。

<sup>40</sup> 大林、新港及布袋的虛列預算情形如下：（單位：千元）

年度	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90
大林	15,442	2,246	19,863	33,137	40,562	116,185	94,100	83,849	205,614	170,792	125,019
新港	20,835	21,305	21,490	23,374	32,527	68,801	41,355	70,741	61,738	59,342	100,943
布袋	3,761	105,929	111,087	113,714	112,655	105,779	78,709	18,730	282,953	116,466	58,841

由上表可以發現，自八十八年度起大林的虛列額度已漸失控；新港在九十年度虛列數有明顯擴增，而布袋八十八年度虛列數竟高達 2 億 8 千萬元，如與其決算規模約 1 億 6 千萬元相較，即使其中內含收支對列的補助收入，仍屬過度高估。



圖十四 第二群組虛列收入

另外，新港與布袋也有相似的困境。新港在八十九年度以前歲計都能維持結餘或平衡的狀態，直到九十年度才出現歲計差短，似乎代表財政在該年度方才轉惡。但觀其內涵則可發現，新港自八十五年度起即以移用以前年度結餘作為財源，<sup>41</sup> 甚至當財源不敷支出之際，仍虛列收入維持表面的平衡，九十年年度虛列數竟逾 1 億元，不但使該年度出現龐大的歲計差短（-3,241 萬元），更耗盡歷年累積的結餘。而與大林相似的是，新港的財政由黑字轉為嚴重赤字，同樣也是在最近一任鄉鎮長任內完成。

至於布袋雖與太保的編制、人口相仿，但歷年來其他經常費高低起伏明顯大於其他鄉鎮市，八十四年度金額竟為太保市的 1.93 倍，不過該年度布袋係移用以前年度結餘 3,178 萬元才達成平衡，顯示增加的支出全數來自以前累積的老本。此外，八十八年度布袋的其他經常費又再度走高，亦是以耗損 2,600 萬元的以前年度賸餘及產生 1,296 萬元的赤字為代價，支出面實已過度擴張。而當其財政惡化之後，雖試圖在八十九、九十兩年度減少其他經常費，卻因缺口過大而無力回天。再者，與新港、大林相似的是，布袋的財政從黑字轉為出現嚴重赤字，同樣也是在最近一任鄉鎮長任內發生。

<sup>41</sup> 新港在八十五、八十六、八十七、八十九年度均以移用以前年度歲計賸餘為財源來達成收支平衡，但九十年度移用了 1789 萬元後，卻因已耗盡歷年結餘，而出現了近 3000 萬元的短絀。

如不計入長期債務，群組財政狀況較佳的應為太保及梅山。太保在精省前各年度均可維持歲計平衡，而精省後歲計雖有差短，但因九十年度決算尚有結餘，<sup>42</sup> 財務運作仍屬穩健。不過由於太保仍有龐大的長期債務無力償還，因此帳面結餘只是忽略債務的假象，整體而言財務亦屬不佳。至於梅山則是另一個量入為出的典範，八十九年度以前歲計均能維持結餘或平衡的理想狀態，九十年度雖有小額的赤字（488 萬元），但由於尚可使用結餘彌平，財務運作應屬平穩。不過如仔細觀察其收入內涵可以發現，九十年度梅山係移用以前年度歲計賸餘 1,526 萬元後仍出現了 488 萬元赤字，顯示該年度實際差短已逾 2,000 萬元。且九十年度累積結餘僅有 2,746 萬元，未來並無太大的擴充空間，如不能堅守「量入為出」原則，財務出現困境也是遲早之事。

### （三）第三群組：4 萬人以上之鄉鎮市

此群組包含了朴子、民雄、水上、中埔、竹崎等五鄉鎮市，除了民雄人口逾 6 萬人外（71,034 人），其餘鄉鎮市都在 4-6 萬人間。群組鄉鎮市的長期債務較為沈重，其中有 4 鄉鎮市債務在 1,000 萬元以上，尤其是朴子債務達 4 億 2 千萬元，幾占其九十年度歲入的 1.64 倍，除已逾越公共債務法的上限規定外，更遠超過其債務承載能力。

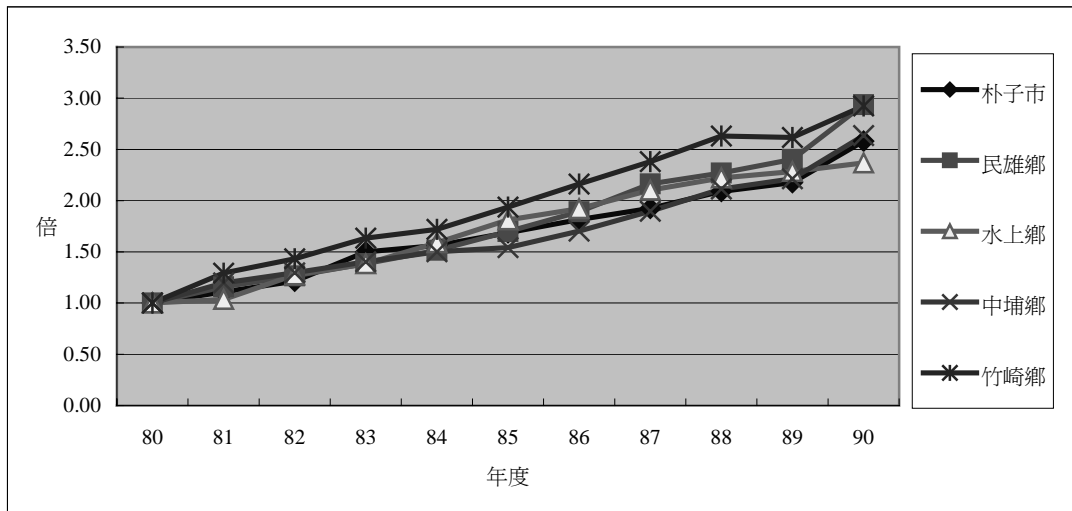
而如暫時忽略長期債務，依據九十年度決算資料觀察，群組中除了民雄與朴子尚有結餘外，其餘三鄉鎮均已出現短絀，且水上與中埔的短絀占歲入比分別高達 0.28 與 0.47，赤字金額過於龐大，必將影響未來政務的正常運行。

至於為何水上與中埔的財務會陷此困境呢？首先由人事費觀察（圖十五），水上的編制略小於朴子，歷年人事費也均低於朴子，並無明顯浮濫跡象；且九十年度各鄉鎮市均大幅提高地方民代支給及村里長事務費，人事費理應大幅揚昇，但水上人事費的成長竟居群組之末，代表該年度已在用人費有所節制。而中埔的編制與竹崎相同，但歷年人事費一直遠低於竹崎，尤其是近年來兩鄉的差距幾乎都在 1,000 萬元以上，<sup>43</sup> 且中埔人事費的成長速度亦低於竹崎，可見在編制外人員的僱用較相同規模鄉鎮市來得節制，人事費並無明顯浮濫。因此水上與中埔的財政惡化應非源自於用人費的放任無度，而係另有要因。

---

<sup>42</sup> 太保市九十年度決算有 2,967 萬元的結餘，不過並未計入其長期債務（約 1 億 5 千萬元）。

<sup>43</sup> 例如九十年度竹崎的人事費淨額即較中埔高出約 1,100 萬元。



圖十五 第三群組人事費淨額 (以八十年度為基期)

其次，群組的其他經常費整體呈遞增趨勢，從其與人口、編制及面積的相關係數分別為 0.73、0.99 及 -0.70，均為高度相關，尤其與編制之相關係數達 0.99，代表群組其他經常費的多寡幾乎完全與編制員額相符。<sup>44</sup> 不過，如將水上、中埔與規模相近的朴子、竹崎相比，則可以發現其成長幅度明顯高於群組其他鄉鎮市，且精省後仍持續擴充其他經常費規模，<sup>45</sup> 完全無視於惡化的財政（圖十六）。八十九年度以前，水上的其他經常費一直遠低於朴子，但兩鄉的差距有逐漸拉近的趨勢，九十年更一舉超越朴子。由於朴子在精省後的兩個年度均大幅縮減其他經常費，<sup>46</sup> 而水上反於九十年擴增支出。此即顯示在相似的財政困境下，朴子由於節制支出仍能勉強維持歲計平衡；而水上雖在八十九年度出現嚴重的短絀，<sup>47</sup> 仍未能節流，以致使九十年短絀擴大，財政狀況益形惡化。

至於中埔八十～八十三年度的其他經常費略低於竹崎，但八十四年度之後反大幅領先，代表近年來其他經常費的成長率較高。相對而言，竹崎在八十二～八十七

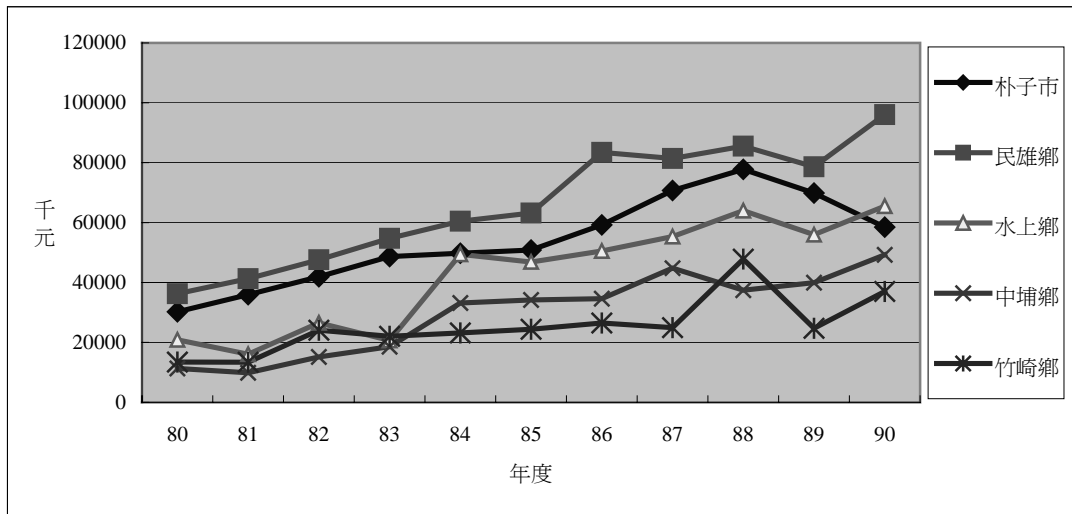
<sup>44</sup> 歷年來其他經常費的次序為：（1）民雄（2）朴子（3）水上（4）中埔（5）竹崎，大致與員額編制大小的順序相符。

<sup>45</sup> 如在九十年財政已出現惡化跡象，但水上與中埔仍繼續擴充其他經常費的支出。

<sup>46</sup> 相對於水上與中埔其他經常費的增加，朴子在財源短缺的壓力下，八十九及九十年幾乎是每年度各縮減 1,000 萬元其他經常費。

<sup>47</sup> 水上八十九年度短絀 4,850 萬元，九十年再擴大為 5,561 萬元。

年度間的其他經常費幾乎沒有太大的成長，<sup>48</sup> 顯示由於在資源的配置上選擇多僱用編制外人員，也相對地節制其他經常費的支出，並未漫無止境地虛增預算大餅，此亦為竹崎短絀數相對較低的原因。反觀中埔近年來的其他經常費遠高於竹崎，九十年度兩鄉差距竟達 1,300 萬元，由於兩鄉的規模相近、業務相同，卻有冗然不同的支出水準，可見中埔的其他經常費應有頗大的擲節空間。

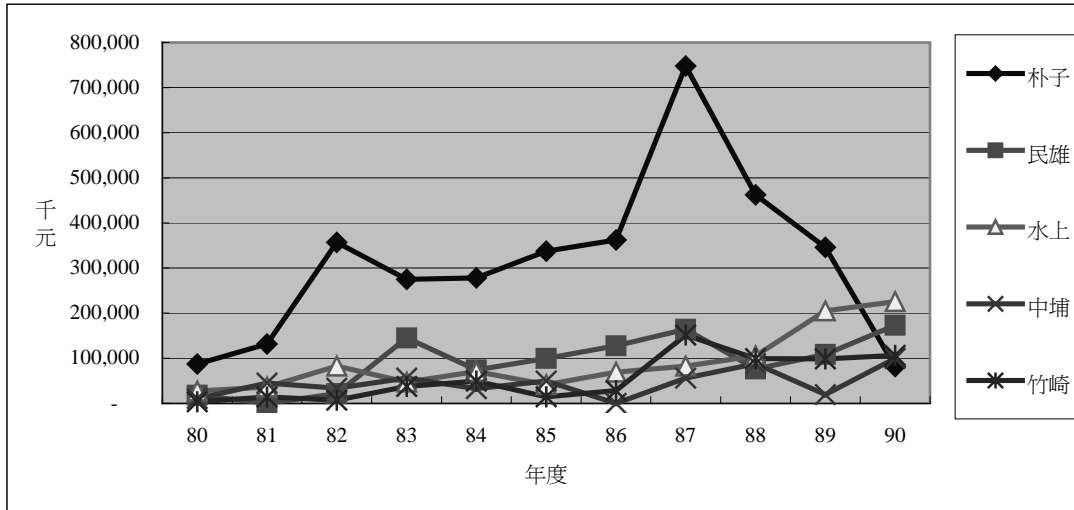


圖十六 第三群組其他經常費

另外，由虛列收入額度觀察（圖十七），朴子幾乎為群組之冠，但可能由於多屬收支對列之虛列，且在收入未實現前已相對控制歲出的執行，並未發生虛收實支問題。再加上精省後朴子已大幅縮減其他經常費，九十年度仍可維持歲計結餘，可見財務尚能勉強運作。不過這其實是忽略債務的假象，由於朴子的長期債務已逾 4 億元，除非全部可由中央概括承受，否則必將成為未來的沉重負擔，因此財政亦屬不佳。

而群組其他 4 鄉鎮市的虛列收入也有愈益擴增之趨勢，近年來虛列額度多已逾 1 億元，且幾成預算編列常態。由於虛列預算額度過高將更難以控制歲出之執行，不利於財政健全。因此，群組除了民雄擁有龐大的結餘仍可彌平財政缺口，以及朴子因節流可差強維持平衡外，水上、中埔及竹崎均已陸續產生了龐大的差短。

<sup>48</sup> 八十八年度及九十年度竹崎的其他經常費卻例外地擴增，不過該年度的歲計也出現赤字，且如將兩者相較，可以發現該年度若能將其他經常費維持在過去的支出水平，竹崎的歲計仍能維持平衡。



圖十七 第三群組虛列收入

對群組中財政表現較佳的民雄而言，是否未來仍可高枕無憂呢？民雄的人口與自有財源向居嘉義縣鄉鎮市之首，歷年的財政能力幾為全縣翹楚。但觀其近年來均需以移用以前年度結餘來維持歲計平衡，<sup>49</sup> 顯現民雄係耗用以前的老本來擴張支出，財政運作日漸艱辛。由於累積的結餘並非取之不盡，加上民雄的人事費與其他經常費向居群組之首，鄉政負擔較為沈重。即使九十年度仍有 5,399 萬元的累計結餘，但如繼續維持目前的移用水準，則僅二個年度即會耗盡全部的結餘，本質上實已呈入不敷出狀態。因此，對於嘉義縣自有財源最多的民雄而言，未來財政仍充滿了隱憂。

## 肆、分析與討論

綜而言之，嘉義縣除了阿里山之外的 17 個鄉鎮市都面臨相似的財政困境，雖其程度有別，但僅是「大窮」與「小窮」之分。且九十年度餘絀已有大林等八個鄉鎮市出現負值，公庫處於嚴重透支狀況。而當鄉鎮市財源逐漸枯竭，連維持正常的基本運作已殊為困難，所能發揮的地方自治功能自然相對有限。

究竟多大的赤字才會使鄉鎮市發生財政危機呢？學者陳淳文（2002）曾指出法

<sup>49</sup> 如民雄鄉在九十年度即移用以前年度結餘 2,479 萬元才維持收支平衡。

國在人口少於 2 萬人的地方自治團體中，若赤字總額達歲入的 10% 以上；以及人口數多於 2 萬人的地方自治團體，若赤字總額達歲入的 5% 以上者，即為法定的嚴重赤字，均應由地方財務法院介入，並在一個月內提出財政改善建議書，要求地方政府財政自主（而非向上級尋求補助）。且其所提出的解決方案不外是減少歲出、開徵新稅或提高稅率以增加歲入，或兩者併行實施來達到預算平衡。換言之，法國係透過司法監督，要求地方自治團體自己承擔財務責任。

而精省之後鄉鎮市付不出人事費問題日益嚴重，且各縣政府對所屬鄉鎮市資金調度需求無法有效因應，遂由中央以墊借週轉金方式，讓其可以先行發放人事費，未來再從統籌分配款中扣除；惟墊借的金額卻非漫無限制，其累計未償金額不得超過當年度該鄉鎮市應得的中央統籌分配稅款之二分之一。<sup>50</sup> 因此，此一措施雖紓解鄉鎮市付不出人事費的「燃眉之急」，卻無異透支未來的統籌分配稅款。更糟的是，鄉鎮市的財政一向高度地仰賴上級援助，如在年度開始統籌分配稅款即已被透支過半，鄉鎮市恐將陷入無錢可還的窘境。研究者曾深度訪談嘉義縣十個鄉鎮市，從其積欠法定負擔、行庫貸款及統籌分配稅款資料（表二）發現，除了三個鄉鎮沒有積欠外，其他都有程度不一的欠款問題。且如將累積積欠統籌分配稅款與九十二年度所獲分配中央統籌款相較，可以發現有六個鄉鎮市積欠金額已接近、甚或逾越了全年度的分配金額，這代表該鄉鎮市如要清償該筆調借款，將需耗盡年度全部的中央統籌分配稅。由於中央統籌分配稅為目前鄉鎮市最重要的財政收入，部分鄉鎮市向中央的墊借顯然已逾越了償債能力，但由於存著「只要不要第一個倒閉」及「只要有鄉鎮公所破產，中央一定會出面解決」的僥倖心態，鄉鎮市得過且過，並未有任何積極作為，財政缺口自然愈來愈大。

---

<sup>50</sup> 中央墊借鄉鎮市的累計未償金額，係以各鄉鎮市各年度所獲中央統籌分配稅款之二分之一與總預算歲出總額百分之三十，兩者從低者為其上限。而由九十年度嘉義縣鄉鎮市資料顯示，以前者的金額較低，換言之，中央墊借給鄉鎮市的累積上限通常是其所獲分配的中央統籌分配稅款之二分之一。



表二 嘉義縣部分鄉鎮市積欠款明細表（至九十三年二月止）

單位：萬元

鄉鎮市代號	積欠台銀 利息差額	積欠公設地 貸款本息	行庫貸款 未償還本金	中央統籌 分配稅 未償還數	縣統籌分配 稅未償還數	92年度中央 統籌分配數
A	0	0	0	0	0	4,244
B	1,240	0	0	*2,200	2,360	4,776
C	0	0	0	0	0	4,692
D	950	48,000	0	*6,400	900	7,300
E	1,802	0	4,300	*5,200	0	5,665
F	500	0	0	*2,500	1,700	4,766
G	0	0	0	0	0	6,166
H	1,000	0	0	*4,000	0	5,801
I	3,600	10,000	0	*5,100	0	6,170
J	1,700	0	0	1,000	0	8,030

資料來源：九十二年度嘉義縣各鄉鎮市預算書及深入訪談，作者整理。

\* 為統籌分配稅款未償還數（含中央及縣統籌分配稅）已接近或超過該鄉鎮市九十二年度全年所獲分配中央統籌分配稅。

另外，我國為配合精省的政治制度改革，地方制度法已於八十八年一月二十五日公布施行，該法係延續省縣自治法所賦予鄉鎮市自治法人的法律地位，規制鄉鎮市為地方自治團體，具公法人資格，鄉鎮市長由人民依法選舉之。因此鄉鎮市長擁有強固的民意基礎，呈現實權的政治領導人地位（紀俊臣，2000），當然擁有資源分配的權力。但目前鄉鎮市法定固定支出的比例過高，並無多餘財源可滿足鄉鎮市長之需求，因而迫使鄉鎮市以虛列收入、挪用工程款、人事費及積欠法定負擔等方式來擴充歲出規模，陷入了加速財政崩解的惡性循環中。

對鄉鎮市人事費以外的其他支出，由於要在法規上直接列舉項目及金額難度甚高，且現制對其規模大小也無明確規範，只要能編列預算即可合法支用，並未就其財源的有無嚴格審查。因此鄉鎮市長施政的優先選項多數會列入預算，至於財源有無並非其考量重點，也造成鄉鎮市未能積極開源節流，反而常因選票考量，自訂若干較中央優惠的福利或補助措施，財政紀律屢遭漠視。從嘉義縣各群組的其他經常費與人口、面積的相關係數差異頗大，<sup>51</sup> 且各年度的規模大小並無明確規則可循，

<sup>51</sup> 八十~九十年度嘉義縣鄉鎮市各群組其他經常費與人口、面積的相關係數為：

顯示其支出缺乏規範與制約，充滿操作空間，也無異提供了鄉鎮市長漠視財政紀律、競相擴張支出之誘因。換言之，在民主政治以選票為先的氛圍下，中央對地方政府的赤字未能有效監控與約制，最終並以墊借方式暫時化解鄉鎮市付不出人事費問題，鄉鎮市長有恃無恐，等同助長其「道德危險」，顯然中央並未執行其管制權職，反而施以「墊借」，既救急又救窮，中央遂成地方財政惡會的幫凶，使其未來潛藏的財政危機更為深沈。

而如以各鄉鎮市餘絀占歲入比是否逾越 10% 為標準，可將嘉義縣 18 鄉鎮市分為已發生財政危機、即將發生財政危機及無立即財政危機等三類（表三）。由列入前二類的十二個鄉鎮市中，可發現均有人事費或其他經常費浮濫、虛列預算及無法堅守量入為出等相同特質。對無立即財政危機的六個鄉鎮市，也有節制人事費或其他經常費、量入為出、對虛列預算執行嚴格收支控管的相似作法。可見精省後鄉鎮市雖在財政上面臨空前壓力，不過只要遵守財政紀律，不作逾越財政能力的支出，即使財源或有不足，部分鄉鎮市仍可因「撙節」與「自制」而維持財政運行無礙。

表三 嘉義縣鄉鎮市財政狀況分類\*

	已發生財政危機 (餘絀 / 歲入 < -0.1)	即將發生財政危機 (-0.1 < 餘絀 / 歲入 < 0.1)	無立即財政危機 (餘絀 / 歲入 > 0.1)
第一群組	番路 (-0.34)、溪口 (-0.21)		阿里山 (0.78)**、大埔 (0.26)、鹿草 (0.15)
第二群組	大林 (-0.60)、布袋 (-0.28)、新港 (-0.15)	六腳 (0.02)、東石 (0.05)、義竹 (0.04)	梅山 (0.16)、太保 (0.20)
第三群組	水上 (-0.28)、中埔 (-0.47)	朴子 (0.02)、竹崎 (-0.06)	民雄 (0.17)

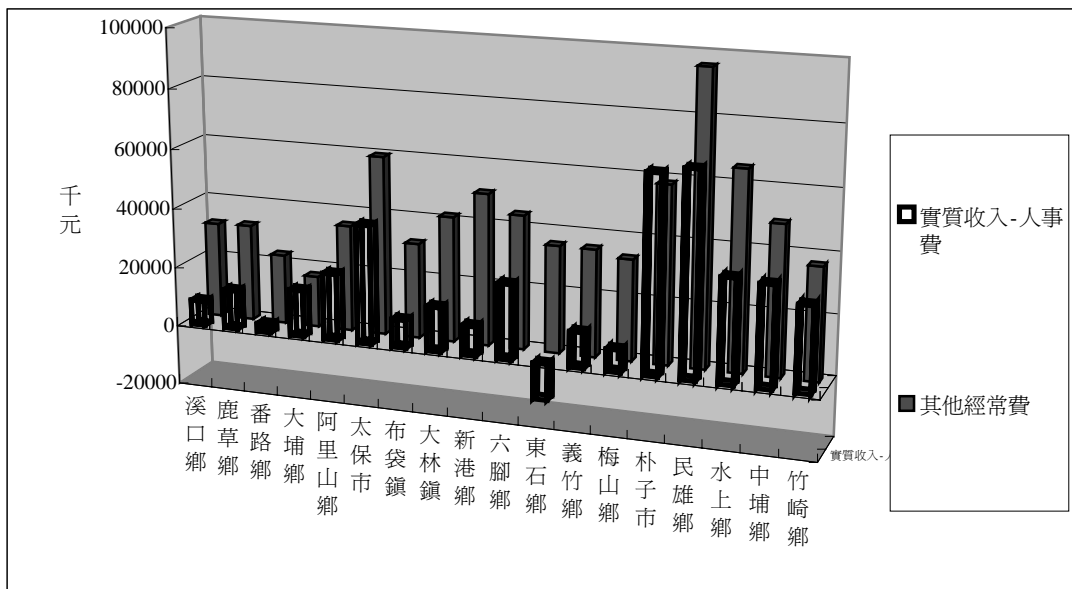
\* 依據九十年年度餘絀 / 歲入比率分類。

\*\*阿里山的財政為全縣最優，不但目前無立即的財政危機，且由於結餘已逾億元，如能維持收支控管，未來財政將可高枕無憂。

至於要有多少財源才足敷鄉鎮市的地方自治需求，孫克難（2000）認為各級政

群組	其他經常費與人口	其他經常費與面積
第一群組	0.13	0.53
第二群組	0.64	-0.10
第三群組	0.73	-0.70

府所獲分配財源，應與其所承擔的職能相當，要做多少事，就應分配多少錢，且必須要求地方政府的自我負責性（local accountability），透過財源籌措方式的運用，使權責緊密結合，以減輕財政幻覺。不過目前鄉鎮市所獲分配財源卻有無法支應基準財政需求的傾向，以嘉義縣各鄉鎮市九十年度實質收入減人事費後之差額不足支應其他經常費即可窺其端倪（圖十八）。由於人事費為鄉鎮市的基本支出，依據財劃法規定實質收入應優先支應基本支出後，方可供地方自治的其他需求，<sup>52</sup> 不過九十年度嘉義縣卻有 17 個鄉鎮市實質收入減人事費後不敷支付其他經常費，且部分鄉鎮市兩者差額竟未逾 1000 萬元，連基本政務需求都不敷，遑論其他建設支出。因此，雖然鄉鎮市因財政能力高低而存有水平不均的問題，但要徹底解決鄉鎮市的財政沈痾，不足的問題顯然首須因應；前提是須將餅做大，優先滿足鄉鎮市的基本需要，否則在整體財源不足下，不論採用何種方式分餅，都無助於改善多數鄉鎮市「入不敷出」的嚴重困境。



說明：以上資料均為決算數，其中之人事費內含退休撫卹支出。

圖十八 嘉義縣鄉鎮市九十年度【實質收入—人事費】與其他經常費

<sup>52</sup> 為建立地方政府財政自主自律與自我負責精神，財劃法 41 條明文規定各地方政府應優先籌妥財源編列預算支應具基本性、強制性之支出。而人事費即為其中之一。

當然，「要滿足地方政府基準需要而將統籌分配稅款的餅做大」的作法，中央需釋出部分財源，因此對中央的財政衝擊最大。不過卻有些正面效益，也將同時展現。例如，地方的基本需要獲得滿足，而在補助款中納入財政努力的誘因機制，等於是中央將權力和責任一併下放，地方政府將會更重視開源節流，再也不能以「沒錢辦事」作為藉口，結果中央反得以「一勞永逸」地拋開地方伸手要錢的糾纏，而能專心處理自己的財政問題（黃耀輝，2002）。再者，如中央繼續坐視地方政府「挖東牆、補西牆」的財政操作，放任其支出浮濫與無效率，最後當地方財政全面崩解時，中央恐怕也難以置身事外，屆時恐須付出更大的代價。因此，倒不如先釋出部分財源，讓地方政府都有維持基本溫飽無虞的公平起點後，再去嚴格要求地方自負財政責任，如此地方才會有開源節流的壓力，也才會積極設定預算平衡的控管目標，維持財政紀律，根本解決地方的財政困境。

## 伍、結論與建議

現行地方財源窘困，導因於現行體制下，中央未貫策管制職責，地方政府又依賴中央的特質。換言之，中央對地方疏於管制，導致地方有恃無恐與財政依賴，地方始終不負財政責任。本文指出，為畢其功於一役，中央應進一步對地方財政下放，使其有充足的基本財政需求，並同時課以財政責任，並對其進行較為嚴格的管制與考核，使地方有「錢」也有「責」。

由於鄉鎮市政府缺乏財政自我負責觀念，我國地方政府雖然財政拮据，但浪費公帑之事卻屢見不鮮；例如有的地方政府一面發不出薪水，一面卻可以購置數百萬元的名貴轎車、或因選票考量自訂若干較為優惠的補助及社會福利措施；形成一面哭窮，一面揮霍的荒謬景象。而地方政府在未能自我負責下，即使分配再多的財源，支出的浮濫與無效率，也終究會造成財政的崩解。從嘉義縣財政趨於惡化的鄉鎮市均具有程度不一的支出浮濫或虛收實支等相同特質，可見地方財政的問題病灶，在於因過度依賴所衍生的缺乏自律，抱著一切終究有中央來扛之心態，不信財源會有枯竭的一天。因此，為改變其依賴本質，只有先擴大統籌分配稅款規模，滿足地方政府的基準需要，使其基本溫飽無虞，然後再透過財政努力與財政紀律等賞罰機制，將權力與責任一併下放；以「誘因」與「課責」來強化地方自我負責，使地方政府不得不重視開源節流，再也不能以財源不足為藉口，繼續向中央伸手要錢。

而對於在選舉導向民意掛帥的氛圍下，政治人物只問政績表現不重財政差短，尤其當財源不敷支出時，不思開源節流，反而常藉放鬆財政紀律，爭取更大的支出空間，以致衍生公庫的嚴重透支問題，顯示地方政府實際上係以「寅吃卯糧」、「債留他人」的方式勉強維持施政運作，地方自治已逐步受到侵蝕。所謂「巧婦難為無米之炊」，民選首長的施政需求必須被滿足，是民主制度下的必然結果，但在財源明顯不足下，地方政府並無浮濫支出條件，也是必須正視的政治現實。由於地方政府討好選民的行為往往對國家整體利益不利，因此中央必須擔負起責任，透過制度的設計建立監督與協調機制，以追求彼此的雙贏。再者，政治家是不世出的，與其等待願意遵守財政紀律的政治家，不如回歸制度，透過更嚴格的規範，使政治人物沒有便宜行事的空間，方可確保國家整體利益之最大化。

而要想改變現行地方依賴中央的財政本質，且使地方權責相符，以遏止失衡的財政，筆者以為其可能的思考面向有以下數項。

其一，中央統籌分配稅款宜採劃一的公式分配各級地方政府，亦即均按「基準財政需要」減「基準財政收入」之差額分配。惟基準財政需要缺乏客觀的標準，為避免引發地方政府刻意增加支出、減少收入以擴大基本財政需求的道德危機，中央政府應建立透明完整的地方財政資料庫（宋棋超，2002），藉以訂定合理的地方政府「基準財政需要」的內涵項目。同時對地方政府基本財政收入不足支應基準財政需求的缺口，理應完全給予填補，以符合統籌分配稅調濟財政盈虛的目的，並確保各地人民均能獲得相同的財政待遇。至於「基準財政需求」之訂定，似可參考日本「地方交付稅」模式，以巨細靡遺方式列舉其行政項目，並選用客觀的測定單位，輔以補正係數調整，<sup>53</sup> 以適度反映地方政府的特殊狀況（張正修，2001）。當然，如果能進而觀察地方政府基本支出的長期趨勢，並透過相似規模的地方政府作分析比對，逐年作更細緻的修正，或許更能掌握地方真實的財政需求，且可避免支出浮濫的地方政府反而獲得較多補助的不當情形產生。而在基本財政收入方面，日本僅以標準稅率的 80%（在都道府縣）或 75%（在市町村）計算（李顯峰、朱澤民，2002），保留部分財源讓地方支應其他政務需求，不但避免形成租稅懲罰，也提供課稅努力誘因，<sup>54</sup> 並賦與機關首長部分財源供其回應選民需求之作法，亦頗值取

---

<sup>53</sup> 日本地方交付稅的補正係數有七種：即種別補正、階段補正、密度補正、容態補正、寒冷補正、數值急增急減補正、其他補正等，透過補正係數的調整，可適度反應各地方政府的自然狀況、社會狀況與制度性的差異（張正修，2001）。

<sup>54</sup> 如以 100% 作為稅收，那麼努力徵稅相對會減少地方交付稅額度，將使地方團體失去徵

法。

其二，在滿足地方基本需求無虞之後，中央即應強化地方自我負責機制，激勵地方政府開源節流，落實「量入為出」的健全財政，除非地方政府自己能開拓新財源，否則施政宜依優先順序、輕重緩急量力而為；且為強化地方財務責任，對我國地方首長無視於健全財政，一面哭窮，一面卻從事討好選民的「政策加碼」，<sup>55</sup> 所衍生的財政困境，理應由地方自負其責，中央不應再出面收拾殘局。因此，在將財源分配給地方政府之後，中央亦應建立不紓困政策，以降低地方政府對中央的依賴。

其三，建立「財政安全閥」。對因民主政治所導致的支出浮濫，由於多屬首長的政策優先選項，地方政府的財主人員通常無法有效控管。因此，為提昇地方政府支出效率，並防止其逾越財政能力，必須在預算執行過程中，建立「財政安全閥」機制以為控管。如當地方政府每月定期的會計報告出現歲入短收或支出異常警訊時，即應由上級政府或審計機關強制監控，要求地方政府提出具體可行的解決方案，嚴重者甚至可凍結其「基準財政需求」以外的歲出執行，以避免歲計短絀發生。另外，當地方政府決算出現短絀時，即代表財政出現惡化警訊，中央不但應促其擲節支出，且甚至可仿倣日本，在地方財政運作產生巨額的赤字（都道府縣 5%，市町村 20%），無法自力進行財政重建時，指定其為「財政重整團體」（蔣水木，2002）。此係類似民營企業經營不善，遭受清算重整之宣判一樣；地方政府若因財政困境而陷入重整，將會斷送首長之政治前途，因此可有效防止民選首長缺乏財政責任之作為。日本即由於有上述規定，從未聽聞地方政府放任健全財政不顧，或有合法稅收而不課徵，只以民眾選票為考量之情事。可見要使地方政府遵守財政紀律，就必須賦予更嚴格的制約。再者，如考量審計機關無法完全排除政治力的影響，亦可仿倣法國設置專職地方財務法院，以中立的司法權來監督地方政府的預算與財務管理行為（陳淳文，2002），提供透明有效的監督機制，嚴防地方財政紀律的敗壞。

其四，充分運用「資訊揭露」，增加社會對地方財政監督力量。為使民眾了解地方政府之財政狀況，應定期在政府網站上公布預算、決算等財務相關資訊；尤其對於地方政府的長期、短期債務及財政收支餘絀更應作充份的揭露。藉由財政資訊

---

稅誘因。

<sup>55</sup> 如地方首長常以辦理社會福利支出、補助人民團體經費、增加臨時約僱人員僱用來討好選民，卻未考量地方財政能力是否足以負擔。

透明化，形成全民及輿論的監督機制，或可降低因資訊不對稱所產生的財政幻覺，並遏止政客競逐選票，不當挪移國家財政資源，卻將衍生負債與公庫透支問題丟給後人的不合理作為。

其五，人事員額納入統籌款考核指標。目前地方政府約僱及臨時人員之僱用，多屬首長償還選舉人情的政治任命，並非真有其業務需要，且由於人事費支出已形成地方政府的沉重負擔，為防止人事費持續不當膨脹，宜應控管約僱及臨時人員之僱用。也惟有完全堵住民選首長晉用編制外人員的空間，才能有效防止地方冗員充斥，節省人事費支出，使地方有限資源作更佳配置。本文建議，統籌分配稅款應負考核地方財政紀律之機制，以抑制地方首長擴大聘僱員額來壯大選舉樁腳。

其六，運用「基準財政需求」機制考核地方財政紀律。對地方政府虛列歲入卻未控管歲出，漠視財政紀律，以致積欠法定負擔（如台銀優惠存款利息差額）、行庫貸款，及調借中央統籌分配稅款累積金額過高，使公庫嚴重透支情事，中央政府應當審慎因應，絕不能因其人事費無法發放，就無條件持續提供支援。相反地，對於此類財政惡化的地方政府，中央必須促其立即提出如何節制支出、降低短絀與控制債務等相關財政改善方案，並盡力維持未來年度的收支平衡；且在其情況未獲改善前，必須凍結「基準財政需求」以外歲出之執行，以避免地方財政持續惡化。至於對其所積欠債務，中央亦應在不影響地方財政運作下，准予分期償還，以避免地方抱持未來或可由中央出面承受的僥倖心態，繼續坐視債務本息持續坐大。同時為提高地方償債執行率，中央亦可將地方償債情形納入補助款機制中考量。

其七，由於財產稅為地方政府之重要稅收，地方政府欲改善財政其實不必外求，最適當的稅收應是著重在地價稅，除可達到取之於民、用之於民的目的外，也符合受益者付費原則。不過在當前政治生態下，地方政府捨正途不由，卻壓低公告地價，使其偏離市價，也造成地方稅收的減損。因此，若能以公告地價佔市價的比例來反映地方政府的租稅努力程度，並納入補助款的分配機制中，鼓勵地方政府逐年調整公告地價，使其與市價維持在一個合理的比率，或許可有效提高地方的財產稅收入。

其八，落實地方職能與地方財政合理化制度。各級政府所能分配的財源，均應與其所承擔的職能相當，應檢討中央與地方事務，各級政府做了多少事，就應分配多少錢，支出責任和收入比例務需求其對稱。換言之，各級政府的財源是否充裕，是相對於其「應該的支出」而言。不過，目前我國各級政府間的權限劃分，往往由中央政府規定於個別法律中，地方政府並無權參予決策，因而使地方自治受到極大的限制（黃世鑫，2000）。以近年來中央減免地方稅造成地方收入減少，濫開社福

支票又造成地方支出增加，卻未同時規劃相對財源，均造成地方財政雪上加霜。未來對此種中央立法地方執行，卻加重地方財政負擔者，除應確實依據財劃法第三十八條之一規定：「增加財政負擔，應事先籌妥經費，或於立法時明文規定相對收入來源。」辦理外，並應取得地方政府同意後方能實施，以杜絕「中央請客、地方買單」之情事一再發生。

其九，鄉鎮市長官派有助地方財政改善。為鼓勵地方政府開源節流，須使地方政府體認全國的總財源均已透明化、公式化分給地方，中央已無餘額可供分配及補助，地方政府想要獲得多餘的財源就必須自行致力於開源節流。且中央應建立高額獎勵的誘因機制，對努力徵闢財源與支出節約著有績效的地方政府，應給予高額獎勵金，而對怠於履行法定徵收義務或支出浮濫者，也應以減少補助款作為懲罰，讓地方政府有積極實施開源節流的動機與誘因。另外，對地方稅法通則及規費法通過之後，地方政府因努力所增加的收入，亦應考量不予列入基準財政收入計算，以有效提高其徵稅誘因。

最末，在現有府際關係之下，鄉鎮市政府財源僅足以支付人事費等基本支出，鄉鎮市長即使懷抱政策理念，恐亦無充足財源可供發揮；且僅給地方「權力」，不給「錢力」，地方自治根本名存實亡（廖坤榮，2002）。而如完全放任鄉鎮市長自主權，又可能使縣內建設失之分散破碎，更糟的是會淪為派系樁腳分贓的大餅。因此，既然缺乏自治財源，其所能發揮職能亦相對有限，鄉鎮市層級之存在，是否可發揮地方自治因地置宜之功能，其實不無疑問。因此，倒不如將鄉鎮市長改為官派，納入縣府統籌規劃，或許可以較為宏觀的視野，打破地方畛域，走出現有的財政困局。

我國各鄉鎮市之規模相距頗大，有人口不足一萬人，也有人口超 40 萬人者(板橋市)。其財源在都市型與農業型鄉鎮市間，亦有明顯優劣之分。因此，鄉鎮市研究的理想型態，應就規模相近似之鄉鎮市予以分群，以避免研究結果失真。本文係採個案研究，僅能呈現單一縣轄內鄉鎮市之財政面貌，無法概推至全體鄉鎮市，此為本研究之限制。惟未來若能將 309 鄉鎮市予以分群，各擇若干代表進行比較分析，或許較能呈現鄉鎮市財政的完整輪廓，並可提供未來關於財政劃分與區域重劃的參考。



## 參考文獻

于宗先

1999 **財政平衡與財政改革：台灣經驗的評價**，台北：中華經濟研究院。

丘昌泰

1998 「從公共政策過程的『中心論』到『邊陲論』：修憲後地方政府角色的變遷與調整」，發表於「**修憲後地方政治與行政發展**」學術研討會，國立政治大學公共行政學系暨台灣省政府經濟建設及研究考核委員會主辦，台北。

江大樹

1998 「地方財政困境與預算審議制度之檢討：南投縣個案分析」，發表於「**地方議會：回顧與展望**」學術研討會，東海大學政治學系暨地方自治研究中心主辦，台中。

呂育誠

2000 「縣市普通統籌分配稅款制度之研究」，發表於「**行政院主計處主辦健全地方財政策略研討會**」，政大公共行政系主辦，台北。

宋棋超

2002 「財政收支劃分法修正草案之平議」，**財稅研究**，第 34 卷第 5 期，頁 31-55。

李允傑

1999 「統籌分配款爭議之分析：公共選擇理論之觀點」，**理論與政策**，第 52 期，頁 73-89。

李泰興

2000 「台灣省各縣市財政狀況分析與探討」，**主計月報**，第 540 期，頁 56-69。

李顯峰、朱澤民

2002 **中央統籌分配稅款分配制度改進之研究**，台北：財政部國庫署。

林健次、蔡吉源

2001 「由十年歲出預算看桃園財政」，**財稅研究**，第 33 卷第 5 期，頁 20-46。

林惠玲、陳正倉

2000 **應用統計學**，台北：雙葉書廊有限公司。

林錫俊

2000 **地方財政管理**，高雄：復文圖書出版社。

2003 **地方預算管理制度**，高雄：復文圖書出版社。

紀俊臣

2000 「鄉鎮市新制度之設計策略與方案研擬」，**立法院院聞**，第 28 卷第 10 期，頁 32-65。

孫克難

2000 「健全地方財政之全面思考」，**主計月報**，第 540 期，頁 11-17。

徐仁輝

2001 「地方政府支出預算決策的研究」，**公共行政學報**，第 5 期，頁 1-18。

陳立剛

1998 「地方政府體制再造—鄉鎮市級政府體制之研析」，**中國地方自治**，第 51 卷第 3 期，頁 4-14。

陳淳文

2002 「從法國法論地方政府之財政監督」，發表於「**地方自治與財政自主學術研討會**」，中央研究院中山人文社會科學研究所主辦，台北。

黃世鑫

2000 「當前地方財政問題的盲點—法制與權限劃分」，**主計月報**，第 540 期，頁 19-26。

2002 「自主財源與財政自主」，發表於「**地方自治與財政自主學術研討會**」，中央研究院中山人文社會科學研究所主辦，台北。

黃細清

1997 「當前地方財源收入問題及改善之探討」，**財稅研究**，第 29 卷第 6 期，頁 24-39。

黃耀輝

2002 「地方財政是中央政府的責任」，**聯合報**（09.25）。

廖坤榮

2002 「財政分權—擋不住的趨勢」，**中國時報**（02.07）。

蔣水木

- 2002 「日本地方財政自主性之分析」，**財稅研究**，第 34 卷第 4 期，頁 164-191。
- 蔡吉源、林健次
- 2001 「由十年歲入預決算看桃園財政—兼論台灣地方財政問題」，**財稅研究**，第 33 卷第 1 期，頁 1-26。
- 蔡吉源
- 1990 「財政節約政策，消費節制，實質匯率與實質利率—台灣的例證」，**中國經濟學會年會論文集**，頁 201-221。
- 2002 「財政收支劃分與地方財政自我負責機制」，發表於「地方自治與財政自主學術研討會」，中央研究院中山人文社會科學研究所主辦，台北。
- 鄭文輝、官有垣
- 1996 「地方政府增加稅課收入之策略」，發表於「地方政府致富策略研討會」，高雄市二十一世紀都市發展協會主辦，高雄。
- 魯炳炎
- 2003 「從法制觀點談我國中央與地方財政關係」，**中國行政評論**，第 12 卷第 3 期，頁 179-206。
- 薄慶玖
- 1997 **地方政府與自治**，台北：五南圖書出版社。
- 蘇彩足
- 2000 「政府預算研究的省思：何去何從？」，收錄於何思因、吳玉山主編，**邁入廿一世紀的政治學**，台北：中國政治學會。
- Buchanan, J. M. and R. E. Wagner
- 1977 *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Keynes*. New York: Academic Press.
- Campos, J. E. and S. Pradhan
- 1997 "Evaluating Public Expenditure Management Systems: An Experimental Methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reforms," *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3): 423-445.
- Niskanen, W. A.
- 1971 *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- 1991 "A Reflection on *Bureaucracy* and Representative Government," in A. Blais and S. Dion (eds.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

North, D. C.

1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Harvard University Press.

Peters, B. G.

1978 *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective*. New York: Longman.

Rubin, I. S.

1988 *New Directions in Budget Theory*. New York: State University of New York Press.

Valasco, A.

1995 *The Common Property Approach to Fiscal Policy*. New York: University. Photocopy.

Williamson, O.

1975 *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implication*. New York: Free Press.

# Unbearable Future: Local Financial Dilemma, Case Analysis of Township-Level Public Authorities of Chia-Yi County

Kun-Jung Liao、Chiou-Chu Wu<sup>\*</sup>

## ABSTRACT

Both central and local governments are suffering financial difficulty, particularly township-level public authorities. Local governments have generally encountered severe financial deficit. They even have no money to pay their staff. Since township-level play a crucial role of provision of basic public services for local community, their financial shortage has weaken function of public services. That financial capability and shortage of local governments varies under similar context is worth to examine. This paper, employing budgeting data during 1991-2001, tries to examine financial shortage and deficit of 18 township-level public authorities of Chia-Yi County through an analysis on revenue, outlay, and void budget, and compare their similarities and differences. The key findings of this paper suggest that elected politicians are always overspend in order to response to various demands of voters under pursuit of reelected goal. However, the financial distribution between central and local government is unfavorable to township-level public authorities. Politician in local governments disregard their financial difficulties; as a result, their financial deficit is indispensable. Finally, this paper proposes seven suggestions for financial management of local governments: (1) strengthen financial responsibility in order to achieve basic financial need, (2) strengthen financial disclosure for fortifying social fiscal monitoring, (3) strengthen central

---

<sup>\*</sup> Kun-Jung Liao, Associate Professor, Department of Political Science, National Chung Cheng University ; Chiou-Chu Wu, Director of Financial Section, Chu-Chi Township, Chia-Yi County.

regulatory power of financial discipline, (4) personnel as key indicators of financial distribution system, (5) financial distribution should be linked with local financial discipline, (6) employing basic financial need to audit local financial discipline, (7) executive of township-level public authorities should be appointed instead of election.

**Keywords:** budget, central-local distributive tax, financial deficit, financial discipline, financial effort