

歐盟地方政府支出管理策略及對我國的啟示

陳蜀珍*

摘要

歐盟國家因支出控制得宜，財政改善甚具成效，成為全球的典範。其管理地方政府支出策略相當完整，從訂定預算目標、強化支出責任等政策性大方向策略，到提高支出效率、控制社福支出、改革補助款、加強地方債務管理、調整地方政府規模、及中央地方合作協商等具體性策略，均有助於控制支出。而我國地方政府財政困難的原因，主要在於支出成長率無法有效地控制。近年來經濟成長遲緩，財政收入增加不易，為改善地方財政，勢必在支出上有所節制。為期能確實對國內地方支出有所改善，歐盟國家所採行之支出管理策略，可供我國參採學習。

壹、前言

歐盟各國於 1991 年底協議通過馬斯垂克條約，隨即推動全面性財政改革，經過十餘年來努力，總體經濟情勢呈明顯改善，財政赤字大幅縮減，為全球財政改革的典範。其中，有效率地管理地方政府支出為其重要一環，本文擬分析歐盟管理地方支出策略及成效，以獲得政策啟示及建議，並可作為我國改善地方財政參考。基此，本文研究重點包括：

- 一、分析歐盟地方政府支出概況。
- 二、分析歐盟地方政府支出管理策略及成效。
- 三、檢討我國地方政府支出概況，及其所面臨之問題。
- 四、參酌歐盟地方政府支出管理策略分析，提出我國地方政府支出管理的政策建議。

* 行政院經建會經濟研究處科員。本文承胡處長仲英、陳副處長寶瑞、洪專門委員慧燕、黃專門委員建興費心指導並提供寶貴意見，謹此誌謝。

貳、歐盟地方政府支出概況

一、地方支出占 GDP 比重

經過財政改革的努力，歐盟地方政府支出占 GDP 比重已有效地縮減。歐盟 15 國平均財政支出占 GDP 的規模由 1994 年 51.9% 高峰，降至 2000 年的 47.9%。歐盟 14 國平均地方財政支出由 1992 年占 GDP 15.9% 的高峰降至 1997 年的 14.4%。

由歐盟各國¹地方支出占 GDP 比率，觀察支出控制情況，從 1990 年至 1999 年除奧地利、法國、義大利、葡萄牙及西班牙外，其餘國家地方政府支出占 GDP 比率都呈下降趨勢，其中以英國及瑞典下降幅度較大，表現較佳（詳見表一）：

(一)英國地方政府以綠皮書訂定財政改革項目，並彈性運用控制管理措施，其支出由 1990 年占 GDP 的 12.5%，下降至 1998 年的 10.3%。

(二)瑞典在 90 年代期間，對地方政府支出控管及補助制度全面改革，並以「地方政府法」規定地方政府必須遵守財政管理原則，其支出由 1990 年占 GDP 的 23.6% 逐年下降至 1999 年的 21.5%。

歐盟國家中，地方支出占 GDP 比重以丹麥為最高，葡萄牙為最低，兩國地方支出比重則分別呈現下降及上升趨勢：

(一)丹麥推動財政分權制度，由地方提供大部分公共服務。1997 年丹麥地方支出占 GDP 比率為 31.4%，居歐盟第一位，德國 21.9% 次之，瑞典 21.1%、芬蘭 19.9%、奧地利 17.4%、西班牙 16.5%，其他歐盟國家地方政府支出比重在 10% 左右或以下。

(二)葡萄牙地方經費主要來自中央，地方大部分公共服務如健保、高等教育、社會福利等經費均由中央負擔，因此，其地方政府支出僅占 GDP 的 4% 左右，是歐盟國家地方支出最低的原因。

¹因希臘國家資料不全，此處僅指歐盟 14 國。

表一 歐盟 15 國地方政府支出占 G D P 比重

單位：%

國別	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
奧地利	16.5	17.1	17.6	18.6	18.7	18.4	18.2	17.4	18.1	18.2
比利時	6.0	5.9	5.9	6.0	6.1	5.9	5.7	5.7	5.6	-
丹麥	31.2	30.9	30.9	32.0	32.5	31.9	31.9	31.4p	31.5p	31.2p
芬蘭	20.6	23.2	23.7	22.6	21.3	20.8	20.6	19.9	18.7	18.4p
法國	8.8	9.2	9.5	9.8	9.8	9.8	9.7	9.7	-	-
德國	20.5	18.6	23.5	23.9	23.4	23.2	22.9	21.9	19.6	19.4
愛爾蘭	11.1	11.6	11.9	12.2	12.2	11.7	11.3	11.1	-	-
義大利	-	-	-	-	-	12.2	12.7	13.3	13.1	13.5
盧森堡	7.7	7.4	8.1	8.1	7.5	7.2	7.5	6.5	-	-
荷蘭	15.0	16.6	16.8	16.6	15.9	14.9	15.3	12.7	-	-
葡萄牙	3.3	3.8	4.0	4.2	3.7	3.7	4.0	4.5	4.4	-
西班牙	14.5	15.6	16.0	16.5	16.3	15.9	16.2	16.5	-	-
瑞典	23.6	24.0	25.9	23.9	21.8*	20.9	21.1	21.1	21.7	21.5
英國	12.5	12.5	12.7	12.2	12.0	11.8	11.1	10.6	10.3	-
平均	14.7	15.1	15.9	15.9	15.5	14.9	14.9	14.4	-	-

*：表示 1999 年為歐元兌換各國貨幣後之比重數

資料來源：1. IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 2002 版

2. IMF, International Finance Statistics Yearbook, 2002 版

二、地方支出占全國支出比重

歐盟國家中央與地方權限依政治體制之殊異，而呈現不同的權力關係，可區分為單一體制及聯邦制國家，單一制是指由若干不具有獨立性的行政區域單位或自治單位組成的單一主權國家。由中央立法機關制定統一的憲法和法律，地方則受中央國家機關的統一領導。單一體制國家包括丹麥、芬蘭、法國、希臘、愛爾蘭、義大利、盧森堡、荷蘭、葡萄牙、西班牙、瑞典、英國等 12 個國家。聯邦制則是指由兩個以上享有獨立權限的成員體聯合組成的國家，在聯邦制下，主權由聯邦政府與成員體政府共享。聯邦制國家通常有兩層

以上的政府，每一級政府有獨立的管轄範圍，有獨立的合法性來源，其在聯邦中的地位受法律上的保障。歐盟聯邦制國家為奧地利、比利時、德國等 3 個國家。3 個國家中地方支出占全國支出比重除德國下降外，奧地利及比利時均呈持平情況。一般而言，採聯邦制國家因實施地方分權，地方支出占全國支出比重相對較高。而比利時僅佔一成左右，主要原因是其雖為聯邦制國家，但在體制結構上，中央仍握有大部分的權力，並未對地方大幅下放權力。

單一制國家近年來由於地方事務日趨繁複影響，亦致力於朝向財政分權制度，尤其部份國家因中央大幅下放權力給地方，致地方支出所佔比重較高（詳見表二），其中丹麥、芬蘭、愛爾蘭、義大利、西班牙、瑞典、葡萄牙等 7 個國家支出比重呈上升情況。至於法國、盧森堡、荷蘭、英國等 4 個國家支出比重則呈持平或下降。

表二 歐盟 15 國地方政府支出占全國總支出比重

單位：%

國別	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
單一制國家										
丹麥	44.4	44.3	43.5	43.1	43.3	43.6	44.4	45.2p	45.7p	46.1p
芬蘭	40.5	38.6	36.2	33.8	33.4	33.5	34.3	36.6	35.9	40.5
愛爾蘭	22.7	22.9	23.1	23.5	23.7	24.1	24.6	25.1	-	-
義大利	-	-	-	-	-	20.2	20.7	22.0	23.2	24.4
西班牙	30.0	31.1	30.7	29.5	30.0	30.2	30.9	32.4	-	-
瑞典	36.7	36.1	35.9	31.7	31.9	30.5	32.3	33.3	34.6	35.4
葡萄牙	7.8	8.4	8.5	8.6	8.2	8.1	8.8	10.1	9.9	-
法國	17.5	17.7	17.7	17.5	17.6	17.6	17.4	17.5	-	-
希臘	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
盧森堡	16.6	15.8	16.0	16.1	15.5	15.5	16.0	14.5	-	-
荷蘭	23.3	24.9	24.9	24.6	24.2	23.5	24.9	21.7	-	-
英國	25.1	23.8	22.9	22.4	22.4	22.3	21.7	21.9	22.1	-
聯邦制國家										
奧地利	30.2	30.7	31.1	31.1	31.4	30.6	30.6	31.0	30.9	31.1
比利時	11.1	10.9	10.7	10.9	11.2	11.2	11.0	11.0	11.0	-
德國	41.0	38.9	41.5	41.8	41.0	40.7	40.3	39.8	37.5	-

：同上表

資料來源：IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 2002 版

參、 歐盟管理地方政府支出之策略及成效

一、 管理策略

歐盟管理地方政府支出策略相當完整，從訂定預算目標、強化支出責任等屬於政策性大方向策略，到提高支出效率、控制社福支出、改革補助款、加強地方債務管理、調整地方政府規模、及中央地方合作協商等，均有助於控制支出。各國為達成地方財政改革目標，管理地方政府支出之策略，分述如下：

(一) 訂定預算目標

為控制地方政府支出成長，歐盟多數國家訂定預算目標，規定地方政府必須遵守財政管理基本原則，也是追求財政健全的首要工作。相關訂定預算目標之策略管理，歸納如下：

1. 追求平衡預算：將追求平衡預算目標納入法律中，甚至包括在憲法修正條文內，以強制地方規劃預算優先順序，並制訂良好支出管理機制。各國追求平衡預算目標訂定情形有：
 - (1) 瑞典於 2000 年制訂「預算平衡法」，要求預算必須平衡。如果產生赤字，就必須設法於兩年內改善。
 - (2) 葡萄牙地方政府除於 1998 年修正地方財政法，嚴格控管地方支出情形外，更於 2002 年制訂「預算穩定法」，強制規定地方支出上限，並對未遵守支出上限者減少補助款。
 - (3) 英國要求地方政府經常收支維持平衡原則（即黃金法則），並設算「標準支出評估」（Standard support Assessment 簡稱 SSA），一方面作為中央對地方補助款之依據，一方面也控制地方支出成長。
 - (4) 丹麥以投票決定中央政府支出上限及對地方撥付款上限，更強化其透明度。近年來甚至用凍結課稅來加強其抑制公共支出之承諾，以達成預算穩定平衡目標。
2. 為達成平衡預算目標，歐盟在預算制度甚至租稅制度，做若干政策配合，如：

- (1) 建立多年度支出預算制度：為使公共政策規劃更具彈性及平衡，可透過多年度支出預算制度，來控制支出規劃及經費分配。如英國、丹麥、奧地利、愛爾蘭。
- (2) 由上而下預算額度控管：芬蘭、愛爾蘭、荷蘭採由上而下額度控管制度，中央嚴格控管地方支出成長。
- (3) 限制地方課稅主權擴張：丹麥採分權制度，惟為控制支出在預算目標之內，採限制地方課稅主權擴張。

(二) 強化支出責任

1. 財政分權：歐盟多數國家如英國、義大利、丹麥、瑞典及葡萄牙等國，均採取財政分權，賦予地方更多的財政收支自主及責任，加強資源有效的分配，促進地區均衡發展，進而減少對中央的依賴。
2. 不紓困政策：推動財政分權可給予地方政府更多的財政自主權，惟為強化地方政府責任，在地方預算產生赤字或舉債超過上限時，中央採取不予紓困的措施，以確實有效控制地方支出。如英國、義大利、葡萄牙均有類似作法。
3. 制定地方作業標準：推動財政分權，為避免因各地方財源差異，產生地方公共服務品質不同的缺點，歐盟國家以制定標準化制度，來規範地方確保服務的品質。如：
 - (1) 瑞典 1996 年採用「地方經費平等制度」，其目的為地方政府在同一條件之下，所提供的公共服務需達到平等。
 - (2) 丹麥制定「地方政府作業標準」，以間接立法方式設訂標準，來規範地方政府執行公共服務。
 - (3) 義大利 1990 年「改革地方政府法」規定，所有的公共服務必須採取一致的標準，並制定管理責任機制，達到服務標準的品質。

(三) 提高支出效率

1. 建立地方支出監督機制
英國於 1999 年建立最佳品質監督模式，全面運用在地

方服務，最具代表性。該模式係建立目標及績效衡量方式，並由稽核委員會研提包含各地方政府服務缺失及因應對策。

2. 鼓勵民間參與公共建設

歐盟地方財政大多窘困，遂鼓勵民間參與地方公共建設，以資因應。英國自 1996 年引用民間融資方案 (Private Finance Initiative 簡稱 PFI)，除善用民間資源及經營效率，也大幅減輕政府財政負擔。

3. 建立糾正辦法

義大利「內部穩定法」規定，地方預算產生赤字時，可由中央加以糾正，強制地方提出短期縮減赤字因應措施，中央並負責追蹤。

4. 強化人才培訓及管理技能

英國綠皮書規定，地方政府每年最少增加 1.5% 的支出，做為人才培訓之經費。義大利地方政府特別注重人才培訓及提升管理技能。

5. 賦予地方徵稅的權利

為提高地方支出效率，歐盟國家推動財政分權，並賦予地方徵稅權，使地方擁有充分的財政支出自主權。

(1) 英國地方政府可視需要調整房屋、商業用地稅及在道路擁擠處徵收道路規費，以增加財源。

(2) 瑞典地方稅基由中央決定，稅率則可由地方視支出情形自行訂定調整。

(3) 葡萄牙於 1998 年新訂的「地方財政法」，明確規定地方稅收項目及舉債上限，及制定地方支出政策管理機制。

(4) 義大利自 1993 年起將徵稅權力下放，地方政府擁有決定地方稅的稅率及稅基自主權，做為地方支出財源。

6. 業務委外或向外採購

歐盟國家將政府服務工作以開放競爭方式，委託外包或向外採購，以降低支出成本及提高支出效率：

(1) 瑞典地方政府，鼓勵向私人採購服務工作。

- (2)英國為鼓勵對外採購，於 1988 年制定「強制競爭方案」(Compulsory Competitive Tendering 簡稱 CCT)，鼓勵企業、組織或個人，承攬地方事務，以降低支出成本²。

(四)控制社福支出

社福支出是歐盟地方政府重要支出項目。北歐國家社福支出所佔比重較高，如丹麥 2000 年社福支出佔當年支出總額的 57.5%，挪威 1999 年為 17.6%，為加強控制，其作法如³：

- (1)改革退休金制度，因應人口老化。
- (2)控制醫療支出成長。
- (3)強調保費繳納及社福受益間權責對等關係。

(五)改革補助款

歐盟國家為平衡城鄉間發展差距，及提高地方財政自主程度，強化對補助款的改革。如：

- 1.英國 1990 年實施「收入支持補助制度」(Revenue Support System)，中央考量各地方政府下年度總支出，決定補助款額度。其優點為中央政府建立完整的收支資料，以透明化方式分配補助款，並定期評估各項支出，確保分配的合理性⁴。
- 2.瑞典 1996 年採用「地方經費平等制度」，即地方政府在同一條件之下提供公共服務平等制度。
- 3.丹麥採取一般性補助款來取代專款專用補助款，且不限制補助款的用途，可提高地方財政自主程度。
- 4.葡萄牙 1998 年規定，於經濟情況不好時撥付較高的補助款，經濟情況良好時撥付較低的補助款，以提高撥付彈性。
- 5.義大利補助款採依對補助款的需求程度、經濟效益高低，及地方健康指標，作分配指標，大幅提升透明度。

²呂育誠 (2001)，77 頁。

³黃建興 (2003)，258 頁。

⁴蔡玉時 (2003)，272 頁。

(六)加強地方債務管理

- 1.限制資本支出：中央政府對於地方資本支出的大幅限制，可降低負債。英國限定政府舉債僅能用於資本支出，2001年地方債務餘額 522 億英鎊，已較 2000 年 534 億英鎊為低。
- 2.限制地方舉債：為改善赤字情況，葡萄牙於 2002 年「預算穩定法」對地方債務強制規定於期限內提交舉債之預算數據，逾期末提供者減少其補助款，使舉債受到最嚴格的控制。

(七)調整地方政府規模

歐盟國家為改善財政赤字，尤其是北歐國家，正逐漸朝地方精簡、合併，甚至轉型為民營化支出服務公司方向來努力。如：

- 1.瑞典政府力促地方政府民營化，甚至計劃將地方政府轉型為提供支出服務公司，讓各區居民皆可選擇合適的支出服務。
- 2.丹麥縮減地方政府數目近 1,200 個，以擴大地方行政區域規模，提升支出服務效益。
- 3.波蘭即將成為歐盟會員國，也正減少地方政府數目，擴大地方行政區域規模。

(八)中央與地方協商合作

歐盟國家透過協商合作的機制，經由中央及地方政府共同努力，縮減全國（包括地方政府）財政赤字。如：

- 1.英國透過中央及地方協商，制定「地方公共協議」(PSA)，做為地方縮減財政赤字的獎勵辦法。地方政府如果落實達成協議目標，就可獲得地方建設增撥經費。如 2000 至 2001 年中央增撥地方額外補助預算，為補助款總預算的 2.5%。
- 2.丹麥中央與地方有訂定四年預算合作協議革新計畫，內容包括：總預算政策目標、支出項目、額度及其優先順序、稅收及稅率等，過程完全透明化。並將 1999 到 2002 年每年稅率限制在 1% 的成長，如果超出就立即改善。1999 至 2001 年平均增加率為 1.5%，雖較當初協議稍高，但已有改善。

二、改革成效

(一)地方支出成長明顯減緩

歐盟自 1970 年代中期起，中央及地方政府即呈現財政顯著惡化情況，支出不斷擴張，財政赤字嚴重影響經濟表現。為有效健全財政，各國予整合過程中均制訂相關管理策略力圖改革。

歐盟 14 國（希臘除外）地方政府支出成長率由 1991 年的平均 10.8%，逐年下降至 1997 年的 3.6%⁵。各國中除愛爾蘭地方支出成長率上升外，其餘國家皆呈減少趨勢（詳見表三）。尤以德、盧、荷、葡等四國，成長率減緩情形最為顯著。

表三 歐盟 15 國地方政府支出成長率

單位：%

國別	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
奧地利	7.0	11.3	9.2	8.8	6.2	4.3	2.0	-1.6	7.8	4.0
比利時	8.4	4.0	4.3	5.6	6.0	1.8	-1.2	3.6	3.0	-
丹麥	2.8	4.8	3.7	5.0	9.0	2.6	4.9	3.5p	4.1p	4.0p
芬蘭	-	7.1	-0.4	-3.1	-0.1	5.3	2.6	5.1	2.0	1.9p
法國	6.4	8.4	7.1	3.8	4.4	3.5	1.3	3.3	-	-
德國	6.8	10.0	35.3	5.2	1.9	2.7	0.5	-1.9	-8.0	1.2
愛爾蘭	6.3	9.1	8.5	10.4	7.7	8.4	7.0	12.8	-	-
義大利	-	-	-	-	-	-	11.0	9.4	3.2	6.3
盧森堡	-	4.5	16.8	9.4	2.1	2.9	9.7	-4.3	-	-
荷蘭	2.5	16.4	5.5	1.7	0.9	-2.3	7.3	-12.3	-	-
葡萄牙	15.8	33.3	18.8	10.2	-4.0	6.9	16.5	20.1	5.4	-
西班牙	-	18.4	9.8	6.5	5.4	4.5	7.7	7.9	-	-
瑞典	10.9	8.2	7.5	-7.2	0.5	3.0	3.6	3.6	7.4	4.2
英國	11.3	5.1	6.2	1.1	4.2	3.3	0.2	1.0	3.5	-
平均	7.8	10.8	10.2	4.4	3.4	3.6	5.2	3.6	3.2	3.6

：表示 1999 年為歐元兌換各國貨幣後之比較數

資料來源：IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 2002 版

⁵因部分歐盟國家 IMF 地方政府支出結構資料不全，此部分將不做比較分析。

(二)地方財政改善

由於歐盟各國地方政府適時採取財政改革步驟及支出策略，1990年代中期已逐漸產生赤字控制之成效，甚有部分國家出現盈餘情況。在表四國家中(奧地利及希臘因資料不全除外)，明顯看出地方財政獲得改善情況，其中除義大利赤字略增外，其餘12個國家皆呈赤字減少或盈餘增加情形。有盈餘的國家有：比利時、丹麥、法國、愛爾蘭、盧森堡、荷蘭及英國等七國。歐盟地方財政獲得改善，除推動支出管理策略之成效外，也有源自經濟適度成長，帶動稅收相應成長之因素。歐盟經濟成長，為財政改善提供堅實的基礎。

表四 歐盟15國地方政府財政赤字(或盈餘)占GDP比重

單位：%

國別	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
比利時	-0.35	0.15	0.08	-0.07	0.07	0.43	0.25	0.13	0.07	-
丹麥	-	-0.04	0.24	-0.16	0.29	0.49	-0.32	-0.39p	-0.26p	0.13p
芬蘭	-0.02	-0.82	-0.51	0.59	1.38	1.24	0.78	-0.62	-0.17	-0.12p
法國	-0.21	-0.53	-0.51	-0.41	-0.44	-0.14	0.02	0.16	-	-
德國	-0.97	-1.02	-1.74	-1.76	-1.63	-1.68	-1.56	-1.27	-0.62	-0.19
愛爾蘭	-0.07	-0.2	-0.09	0.21	0.53	0.18	0.26	0.03	-	-
義大利	-	-	-	-		-0.05	-0.19	-0.72	-0.56	-0.57
盧森堡	0.12	0.42	-0.74	-0.36	0.23	0.35	0.32	0.60	-	-
荷蘭	-0.04	0.11	-0.07	-0.45	-0.44	0.3	0.35	1.14	-	-
葡萄牙	-0.1	-0.11	-0.13	-0.3	-0.11	0.03	-0.08	-0.31	-0.21	-
西班牙	-1.13	-1.77	-1.44	-1.6	-1.23	-1.03	-0.78	-0.37	-	-
瑞典	-0.64	-0.49	-0.11	-1.3	-1.88	-0.92	-0.45	-1.73	-0.89	-0.49
英國	-0.66	-0.32	0.9	0.45	-0.02	-0.06	0.2	0.12	0.10	-

：同上表

資料來源：1. IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 2002 版

2. IMF, International Finance Statistics Yearbook, 2002 版

(三)地方債務餘額下降

歐盟各國地方政府債務餘額占GDP的比重(僅五國有資料)，整體而言呈改善情況(詳見表五)。以個別國家觀之，債務餘額比

重呈上升國家為西班牙，其餘國家則呈逐年下降情況。

表五 歐盟 15 國地方政府債務餘額占 GDP 比重

單位：%

國別	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
比利時	7.7	7.4	8.2	7.3	7.2	7.1	6.6	6.6	-	-
德國	18.3	16.4	16.8	18.1	18.7	19.4	20.5	21.2	21.2	10.8
西班牙	6.8	7.5	8.7	9.6	10.0	10.5	10.5	-	-	-
瑞典	7.5	7.8	8.5	9.4	9.6	8.8	8.5	8.9	6.1	5.8
英國	9.3	9.2	9.0	7.7	7.3	6.9	6.5	6.3	-	-

：同上表

資料來源：1. IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 2002 版

2. IMF, International Finance Statistics Yearbook, 2002 版

肆、我國地方政府支出概況及問題

一、我國地方政府支出概況

(一) 支出成長情形

民國 40 至 70 年代我國各級政府支出占 GNP 的比重皆在 20% 至 25% 之間，80 年代起為我國財政重要分界點，政府為提升個人生活品質，厚植產業實力，以加速經濟發展，乃積極推動各項重大建設，支出大幅增加，支出占 GNP 的比重超過 30%。為改善財政日益惡化情況，各級政府乃積極採取各項開源節流、精簡支出措施。

本文主要探討各級政府對一般支出控制情況，故資料採用歲出總決算金額，即以各級政府較屬經常性支出為主要比較基礎，不包括特別預算在內。因特別預算編列受臨時性 如採購戰機及偶發性 如 921 重建 等因素影響，預算編列金額變化過於鉅大，使各級政府比較基準失真，故宜以摒除，僅就總決算為分析基礎，較為合理。80 至 88 年度地方政府支出平均年成長率為 7.4%，較同期中央政府支出年成長率 6.0% 為高，也較歐盟 1990 至 1997 年平均成長率 6.1% 為高。90 年度地方政府支出平均成長

率為 8.3%，仍較同期中央政府支出成長率 3.3% 高出甚多，顯見部分地方政府支出控制成效不彰（詳見表六）。

表六、中央政府與地方政府支出成長率比較

單位：億元，%

年度	中央政府		地方政府	
	金額	成長率	金額	成長率
80	8,046	19.5	6,317	15.6
81	9,452	17.5	7,567	19.8
82	10,311	9.1	8,441	11.6
83	10,243	-0.7	9,581	13.5
84	9,967	-2.7	9,723	1.5
85	10,851	8.9	10,814	11.2
86	11,518	6.1	11,513	6.5
87	11,870	3.1	11,661	1.3
88	12,820	8.0	11,209	-3.9
80-88 平均		6.0		7.4
89	15,100	-	7,562	-
90	15,597	3.3	8,186	8.3

說明：1. 為使比較基礎一致，89 年度資料為 1 年半之資料折合成 1 年資料（即除於 1.4769 計算）

2. 地方政府包括：台灣省政府、台北市政府、高雄市政府、縣（市）政府及鄉鎮市公所。

3. 因省府精簡，自 89 年度起將省府收支納入中央總預算中，使 89 年度中央支出成長明顯增加。

資料來源：財政部統計處，90 年財政統計年報，91 年 12 月。

(二) 縣市政府支出成長偏高

自民國 80 年度起，政府整體財政所顯現之困難，在各級政府間或有差異，仍以台北市財政體質較佳。

由各別地方政府支出情形觀之，80 至 88 年度支出年成長率除台北市為 2.9% 控制較佳外，其餘均超過 5% 以上，台灣省政府為 5.9%、高雄市政府 7.9%、縣（市）政府 9.6%、鄉鎮市公所 12.8%。

90 年度支出成長率除台北市及鄉鎮市公所呈負成長 10.3% 及負成長 10.7% 外，高雄市政府小幅成長 2.1%、縣（市）政府則大幅增加至 23.8%（詳見表七）。

表七、各級政府歲出總決算金額及成長情形

單位：億元，%

年度	中央		省政府		台北市		高雄市		縣（市）		鄉鎮(市)	
	金額	成長率	金額	成長率	金額	成長率	金額	成長率	金額	成長率	金額	成長率
80	8,046	19.5	2,170	1.1	1,290	70.6	350	10.0	1,993	14.7	514	1.6
81	9,452	17.5	2,799	29.0	1,221	-5.3	387	10.5	2,324	16.6	836	62.6
82	10,311	9.1	2,925	4.5	1,201	-1.6	479	23.9	2,943	26.7	893	6.9
83	10,243	-0.7	3,604	23.2	1,270	5.7	489	2.1	3,141	6.7	1,077	20.5
84	9,967	-2.7	3,386	-6.0	1,240	-2.4	523	6.9	3,490	11.1	1,084	0.7
85	10,851	8.9	3,859	14.0	1,425	14.9	530	1.4	3,767	7.9	1,233	13.8
86	11,518	6.1	4,063	5.3	1,466	2.9	579	9.3	4,136	9.8	1,269	2.9
87	11,870	3.1	3,994	-1.7	1,761	20.1	599	3.5	4,071	-1.6	1,236	-2.6
88	12,820	8.0	3,445	-13.7	1,623	-7.8	642	7.2	4,149	1.9	1,350	9.3
80-88 平均		6.0		5.9		2.9		7.9		9.6		12.8
89	15,100	17.8	-	-	1,670	2.9	610	-5.1	3,908	-5.8	1,374	1.7
90	15,597	3.3	-	-	1,497	-10.3	623	2.1	4,839	23.8	1,227	-10.7

說明：同表六。

資料來源：同表六。

(三) 一年以上債務餘額北高兩市比重高

截至 92 年 7 月底止，累計一年以上債務未償餘額占歲出比重，以北高兩市所佔比重較高，台北市為 73.9%，高雄市為 139.4%，顯示長期債務負擔重，其餘各縣（市）政府均低於 40% 以下（詳見表八）。北高兩市債務負擔相對較縣市為重，其原因源自中央對北高兩市補助款一向較少，北高兩市只好依賴舉債。

(四) 未滿一年債務餘額縣市比重較高

公共債務法規定地方政府未滿一年債務未償餘額占其歲出比

重有 30% 限制。截至 92 年 7 月底止，超過公共債務法規定上限者，有台北縣等七個縣市，其中台南市比重甚達 53.1%，可見地方財政惡化之情況。至於北高兩市，台北市為 12.2%，高雄市為 2.2%，仍在法定上限內（詳見表八）。

表八、北、高兩市及各縣（市）政府公共債務未償餘額占歲出比率表
【92 年 7 月底止】

單位：億元，%

項目 政府別	一年以上 債務未償 餘額實際 數 (A)	未滿一年 債務未償 餘額實際 數 (B)	總預算及 特別預算 歲出總額 (C)	(A)/(C)	(B)/(C)	A+B/C
台北市	1,214.4	200.0	1,643.2	73.9	12.2	86.1
高雄市	1,018.7	16.1	730.7	139.4	2.2	141.6
台北縣	116.9	382.8	823.7	14.2	46.5*	60.7
宜蘭縣	55.7	46.1	143.8	38.7	32.1*	70.8
桃園縣	158.8	38.8	416.2	38.2	9.3	47.5
新竹縣	67.2	44.4	172.1	39.0	25.8	64.8
苗栗縣	49.6	64.4	158.0	31.4	40.8*	72.2
臺中縣	93.2	70.5	378.8	24.6	18.6	43.2
彰化縣	59.7	7.2	311.8	19.1	2.3	21.5
南投縣	30.8	18.0	160.6	19.2	11.2	30.4
雲林縣	51.9	91.4	224.5	23.1	40.7*	63.8
嘉義縣	50.6	54.7	162.7	31.1	33.6*	64.7
臺南縣	69.4	135.2	280.1	24.8	48.3*	73.0
高雄縣	72.6	90.0	315.2	23.0	28.6	51.6
屏東縣	80.2	69.1	236.5	33.9	29.2	63.1
臺東縣	3.2	8.9	101.2	3.2	8.8	12.0
花蓮縣	31.2	19.4	125.5	24.9	15.4	40.3
澎湖縣	0.6	9.7	76.0	0.8	12.8	13.6
基隆市	17.6	0.1	157.9	11.1	0.0	11.2
新竹市	27.2	3.0	158.3	17.2	1.9	19.1
臺中市	22.6	8.9	286.0	7.9	3.1	11.0
嘉義市	7.8	16.2	98.7	7.9	16.5	24.3
台南市	81.1	103.0	194.0	41.8	53.1*	94.9

*：表示未滿一年債務未償餘額超過法定上限 30%。

資料來源：行政院經建會財務處，政府債務資料彙編，92 年 7 月。

二、我國地方財政支出面臨問題

我國地方政府財政困難的原因，主要在於支出成長大於實質收入成長，致財政收支差短擴增，由於近年來經濟成長遲緩，財政收入增加不易，勢必在支出上有所節制，目前中央已略具成效，部分地方政府則仍成效不彰，且支出規模呈持續擴增趨勢，其主要原因歸納如次：

(一) 支出規模無力控制

民選首長討好選民，增加對社會福利及地方建設支出，加上支出易放難收、缺乏成本效益觀念、地方財政自主權薄弱，使支出規模持續擴增。

(二) 支出事權劃分不清

財政收支劃分法無法明確釐清中央與地方功能之界定及事權劃分，使支出權責不易規範。

(三) 資源配置的無效率

資源配置效率所涉及的制度性因素，如預算作業程序、決策過程與架構、參與者角色及計畫預算與績效評估等欠缺完善的規劃，使支出效率不彰。

(四) 財政調整制度仍待改進

「財政收支劃分法」未考量基準財政收入，致產生縣市政府支出愈多補助愈多情形；另中央對政府得暫停撥或扣減補助款、統籌稅款，均可能影響地方財務調度⁶。

(五) 依賴融資性財源

近年來地方政府入不敷出，加重依賴融資性財源，尤以高雄市舉債較高(一年以上債務餘額台北市 71.9%、高雄市 107.6%、各縣市為 68.1%)，造成支出擴大趨勢。

(六) 未貫徹新增支出需自籌財源措施

財政收支劃分法第 38 條之一及預算法 91 條增列條文，均

⁶蔡玉時(2003), 282 頁,

係約制增加支出之弊端，期能健全財政收支，然實施以來，未落實執行。

(七)各級政府推動之各項社會福利措施，無論項目或發給標準均大幅增加，造成地方支出擴增情形。

(八)未落實政府組織再造，員額精簡政策

地方人事費用居高不下，且仍呈增加趨勢，顯示地方未落實組織再造、員額精簡措施，將持續成為地方歲出的沉重負擔。

(九)未落實鼓勵民間參與公共建設與公共服務

中央推重視公私協力機制，地方政府則仍尚待加強。

三、我國地方政府所採取之支出控制與歐盟比較

地方政府為改善入不敷出情況，近年來已紛紛採取開源節流措施，我國地方政府為控制支出所採取之策略，主要有：

(一)訂定預算目標：根據中央籌編預算原則規定，採行資源總分配方式，本零基預算精神核定預算額度。

(二)提高支出效率：如強化成本效益觀念，嚴格執行經常性預算節約、業務委託外包、鼓勵民間參與建設以增加資源運用效率。

(三)加強地方債務管理：如加強財務管理，強化資金之運用及調度，以節省債息支出。

(四)調整地方政府規模：推動組織再造，控制人員編制增加或凍結人事。

整體而言，國內採行支出控制措施，與歐盟比較仍顯不足，以下擬就歐盟地方政府支出管理策略，與我國地方所採取之支出控制，做比較分析：

(一) 在訂定預算目標方面

1. 歐盟採行如建立多年度支出預算制度、中央由上而下控制地方預算額度。且強制規定地方政府支出上限，並將平衡預算目標納入法律之中，大幅提高平衡預算的推動層級。

2. 我國中央政府雖有如中程計劃預算作業制度之類似歐盟多年度

支出預算規範，但地方政府則多數未見相關策略措施，較缺乏追求中長期財政健全及成本效益之理念。

(二) 在強化支出責任方面

1. 歐盟國家多採取財政分權制度，授予地方更多的權力及責任，除擁有徵稅的自主權，甚至制定地方作業標準。同時在地方預算產生赤字或舉債超過上限時，中央甚採取不紓困的措施。
2. 我國近年也推動財政分權制度，然因地方政府自有財源偏低，仍需中央大量補助款以資挹注。同時，我國各地方間區域資源、環境之互有差異，亦未見制定類似歐盟地方相關作業標準。

(三) 在提高支出效率方面

1. 歐盟國家為避免地方支出任意擴大，中央特別建立對地方支出監督機制，及糾正辦法，強制效率不彰的地方政府提出縮減赤字的因應措施；及要求地方寬列經費加強人才培訓及管理。
2. 我國地方政府則較偏重於嚴格控制經常性預算節約，及限制公共建設追加預算及變更。與歐盟相較，我國大都由地方自主管理支出效率，歐盟則中央也負有對地方支出的監督機制。

(四) 在控制社福支出方面

1. 近年來歐盟國家因不斷擴充社福支出肇至國家財政惡化，已改弦更張對社福支出嚴加控制。
2. 反之，我國在快速邁向福利國的過程中，逐步實施多項社會安全政策，地方為配合中央政策，預期會持續增加社會福利支出。

(五) 在改革補助款方面

1. 歐盟國家為平衡城鄉間發展差距，及提高地方財政自主程度，實施如「收入支持補助制度」、「地方經費平等制度」，以一般性補助（不限制用途）取代專款專用補助款。
2. 我國補助款已朝提高一般性補助方向改革，與歐盟相同。但補助款仍有流用或效率不佳情形。

(六)在加強地方債務管理方面

1. 歐盟國家有中央政府限定地方政府舉債僅能用於資本支出等公共建設，並對地方舉債嚴格控制，否則將減少其補助款。
2. 我國預算法雖規範政府舉債僅能用於資本門支出，與歐盟相同，然地方政府因財政捉襟見肘，而逕挹注於人事等經常費用。

(七)在調整地方政府規模方面

1. 歐盟國家為改善財政赤字，逐漸降低地方政府政治力量，朝地方精簡、合併，甚至規劃轉型為民營化支出服務公司方向努力。
2. 我國目前行政改革，僅強調行政區域內組織再造、人員精簡、凍結或裁併等，尚未擴及各地方政府間合併精簡。

(八)在中央與地方協商合作方面

1. 歐盟國家透過協商機制，如「地方公共協議」、「預算合作協議計畫」，努力縮減財政赤字，如落實達成協議，可獲得增撥經費。
2. 我國近年來由財政部不定期⁷召開如「財政業務聯繫會報」、委託民間召開「地方財政開源節流研討會」等，期能加強與地方財政單位溝通，並建立解決地方財政問題之共識。

伍、結論與建議

歐盟國家因支出控制得宜，財政改善甚具成效，成為全球的典範。我國地方政府財政困難的原因，主要在於支出成長率無法有效地控制，為期能確實對國內地方支出有所改善，參酌歐盟國家所採行支出管理策略，提出政策建議：

1. 建議參照歐盟國家制訂支出管理機制，除嚴格控制地方支出上限，並強制將平衡預算納入施政目標之中。此一機制可強制地方謹慎規劃公共服務的優先順序，確實控制支出成長。地方於限期未達成預定目標者，中央得訂定罰則，減少其補助款。

⁷ 財政部已於 86 年及 90 年各召開一次「財政業務聯繫會報」。於 92 年 8 月 7 日委託台經院召開「地方財政開源節流研討會」。

2. 為強化地方財政分權，建議參照歐盟國家推動制定「地方政府作業標準」，以規範地方公共服務品質的標準化，除可公正評定各地方政府支出管理成效，並可透過良性相互競爭，強化地方的支出責任，及作為中央對地方統籌分配稅款及補助款額度的參酌標準。
3. 由於我國地方經費浪費情形仍有存在，建議除鼓勵地方加強專業人才能力之培訓，並仿照歐盟建立中央對地方支出監督機制，訂定獎懲、糾正及激勵之誘導辦法，期使地方財政自我負責精神早日實現。
4. 建議參酌歐盟國家嚴格控制社福支出，尤其推動社福政策必須量力而為，除應籌措適當財源為基礎，並應強調收支權責之對稱。
5. 我國中央對地方的補助政策較欠缺公平、效率的補助計算方式及法制化之管理，建議仿照歐盟建立完整、透明及法治化的補助分配制度及監督支出評估機制。
6. 我國地方財政入不敷出，主要係人事等經常費用負擔沈重，建議除合理規劃轄區整併、推動地方組織再造、人員精簡；短期間，如囿於現實，無法轄區合併，亦可考慮毗鄰轄區相互合作，擇取共通性較高之公共事務，採資源流通、共享或共同委託外包。甚或進一步地予以突破，仿照歐盟轉型為民營化支出服務公司。
7. 與歐盟相較，我國較缺乏法制化之協商機制及透明之溝通管道，公信力及強制約束力相對不足。建議仿照歐盟建立中央與地方財政協商機制，由中央立法，對有關財政赤字縮減方式，資源如何妥善配置、相關監督機制與協調模式及罰責等，透過定期協商取得共識。同時，中央得訂定獎勵辦法，對落實達成目標的地方政府給予獎勵，以激勵並協助地方改善財政。

參考文獻

1. 財政部（1997），民國八十六年財政業務聯繫會報實錄，財政部。
財政部（2000），當前財政問題研討會實錄，財政部。
財政部（2001），民國九十年地方財政業務聯繫會報實錄，財政部。
2. 行政院研考會（2001）地方政府開闢自主財源之研究，行政院研考會。
3. 行政院主計處、世新大學行政管理學系（2002），預算平衡與中程計畫預算制度學術研討會論文集，台北。

4. 黃建興、蔡玉時 (2002), 「建立激發地方政府財政努力之機制」, *經濟研究*, 第 2 期, 行政院經建會。
5. 蔡玉時 (2003), 「英國中央與地方財政關係對我國的啟示」, *經濟研究*, 第 3 期, 行政院經建會。
6. 徐仁輝 (2002), 「預算赤字控制問題之研究」, *財稅研究*, 第 34 卷第 2 期, 財政部稅制委員會。
7. 李顯峰 (2001), 「財政分權與財政紀律」, *財稅研究*, 第 33 卷第 5 期, 財政部稅制委員會。
8. 黃建興 (2003), 「歐盟財政赤字改善政策與成效」, *財稅研究*, 第 35 卷第 1 期, 財政部稅制委員會。
9. 林全 (2003), 「財政興革措施與展望」, *財稅研究*, 第 35 卷第 2 期。財政部稅制委員會。
10. 呂育誠 (2001), *地方政府管理—結構與功能的分析*, 台北: 元照出版公司。
11. 台經院 (2003), *地方財政開源節流研討會會議記錄*。
12. 陳連芳 (2003), 「從府際觀點探討地方財政改善之道」, *財稅研究*, 第 35 卷第 5 期。財政部稅制委員會。
13. OECD2002, “*Public spending in Italy: policies to enhance its effectiveness*” Working Papers, No.10, Paris.
14. OECD2002, “*The effectiveness of public expenditure in Portugal*” Working Papers, No.3, Paris.
15. OECD2002, “*Enhancing expenditure control with a decentralized public sector in Denmark*” Working Papers, No.6, Paris.
16. OECD2002, “*Enhancing the Effectiveness of public expenditure in Sweden*” Working Papers, No.31, Paris.
17. OECD2002, “*Managing public expenditure: the UK approach*” Working Papers, No.27, Paris.
18. IMF2002, *Government Finance Statistics Yearbook*.
19. IMF2002, *International Finance Statistics Yearbook*.

EU Local Government spending policies and management and Their Implications for Taiwan

shu-chen chen

Analyst

Economic Research Department, CEPD

Abstract

The effective fiscal reform with appropriate spending controls that European Union (EU) member states have implemented has set a good example to the rest of the world. They have mapped out comprehensive policies for local governments' spending plans, ranging from laying down strategic directions, such as setting budget targets and increasing the local governments' responsibilities, to more specific stipulations on such matters as boosting efficiency, controlling expenditure on welfare benefits, revising subsidy programs, managing local debt, streamlining local government, and increasing coordination between central and local governments. All the above measures are designed to control public spending.

The difficulties that Taiwan's local governments are currently facing stem largely from their inability to control increases in expenditure. As the current economic slowdown has made it more difficult for them to increase tax revenues, the only way for them to improve their fiscal situation is through effective control of public spending. It is hoped that Taiwan's local governments can gain some ideas from the EU's example on how to improve their spending policies and management.