

高雄市議會第一屆第七次臨時會  
專案報告



積極開源節流減赤  
創造永續財政

高雄市政府

102年1月15日

# 目 錄

壹、前言	1
貳、以財政手段 支援市政建設	1
一、本市債務狀況	2
二、本市債務累積原因	2
三、歷任市長債務增加狀況	5
四、舉債用於資本建設支出	6
五、近年來市府投入之重大建設經費 高達 1,143 億元	7
六、舉債建設效益及於後代子孫	7
參、以建設創造經濟效益並培養稅源	9
肆、縮小城鄉差距 合併後三~五年內更需加強 原高雄縣基礎建設	12
伍、訂頒措施落實開源節流	14
一、節流措施	14
二、開源措施	17
陸、提升城市競爭力、達永續財政	28
柒、結語	30
附表	32

## 壹、前言

我國「預算法」對於各級政府舉借債務用途，均有明確之規範，如第六條規定歲入、歲出之差短，以公債、賒借或以前年度歲計賸餘撥補之；第二十三條規定政府經常收支，應保持平衡；另「公共債務法」第四條亦明訂中央及各地方政府之舉債上限。本市歷年債務均依法舉借並用於市政建設，況本市目前擁有之資產達1兆元以上，以財政手段來改善本市生活與生態環境，提升城市競爭力，共同創造經濟、財政綜效與總體價值，其效益亦延及後代子孫。目前雖面臨全球經濟景氣復甦遲緩之際，本府對於永續財政已提出具體、積極之因應作為，除呼籲中央儘速完成健全地方財政法制工作外，本財政自我負責精神，落實各項開源節流措施，以逐步改善財政，達到城市永續之發展。

## 貳、以財政手段 支援市政建設

「財政收支劃分法」明確規範中央及地方政府間各收入及支出項目，但就目前體制看來，中央仍掌握「權」與「錢」，收入與支出項目不對等，致使各地方政府預算年年赤字。另近年來，因中央未謹守財政紀律、頻開支票，使各項福利性或法定支出大幅增加，例如中低收入戶、老人生活津貼、公教退休人員優惠存款、全民健保、降低學生班級學生人數、地方民代支給補助等等，惟其在增加支出同時，卻未規劃相對財源，導致增加地方政府財政龐大負擔。再加上收入面又有減稅措施，如教育捐、房屋稅、使

用牌照稅、契稅、營業稅等之減免或優惠措施，又造成地方稅收遽減，肇致地方財政困難，需仰賴舉債建設。有關本府目前債務情形，說明如下：

## 一、本市債務狀況

縣市合併後，參照財政部函釋，本市舉債上限依「公共債務法」規定，以原高雄市舉債上限(前三年GNP平均數1.8%)及原高雄縣舉債上限(歲出45%)併計之，換算101年度本市舉債上限為2,774億元，受限債務預算數為2,103億元，截至11月底止實際舉借數1,929億元，預估尚有671億元舉債空間，詳如下表：

單位：億元

項目		受限債務	不受限債務	小計	備註
縣市合併	市	1,566.43	300.05	1,866.48	
	縣			286	1. 長短借 244 億元 2. 賒借保留 20 億元 3. 潛藏債務 22 億元
	公所	3.32	1.63	4.95	
101 年底		2,103	261.87	2,364.87	

註：不受限債務指營業基金及非營業基金自償性之借款。

## 二、本市債務累積原因

### (一)「公共債務法」允許直轄市擁有較高之舉債空間

本市債務餘額較高，係結構性原因造成，現行「公共債務法」在制度設計上，考量直轄市所需公共建設支出較一般縣(市)為高，故規定台北市及

高雄市擁有較高之舉債額度。又本市在中央「重北輕南」政策下，導致長期自有財源不足。又縣市合併後，為平衡大高雄區域發展、齊一大高雄的福利水平，勢必需更多資源挹注各項市政重大建設，除極力爭取中央補助外，舉債支應各項建設為必然途徑。

## (二)中央請客地方買單，排擠其他建設支出

北、高兩市積欠勞、健保費，亦屬結構性問題，肇因於中央立法之初，並未考量直轄市之財政負擔能力，致長期以來，直轄市負擔較縣市為多之勞、健保費補助款，造成本市截至 101 年底，尚積欠 448 億元。

此一不合理現象，經本府積極爭取，已獲中央修法通過，自 101 年 7 月起勞、健保費改由中央全額負擔，然對於本市歷年之積欠款，於此次財劃法修法中，本府雖已建議由中央承受，以減輕負擔，但在未獲同意前，本府每年仍需依還款計畫編列鉅額預算償還，將加重本市財政負擔，進而排擠重大建設支出。

另對北、高二市非設籍住民之勞、健保欠費，中央雖補助 50%，惟補助金額北、高二市差異甚大。自 99 至 102 年台北市獲配補助款總計 283.95 億元；本市僅 30.34 億元，台北市獲配金額約為本市 9.36 倍，其中又以 99 年及 100 年健保補助差距

最大，台北市每年各獲配 24.1 億元，本市僅 0.9 億元，台北市獲配金額竟高達本市 26.8 倍，對本市極不公平。

99-102 年北、高二市獲配勞健保費補助款明細

單位：億元

縣市別	健保補助款				勞保補助款				合計	百分比
	99 年	100 年	101 年	102 年	99 年	100 年	101 年	102 年		
高雄	0.9	0.9	4.48	4.48	2	4	10.09	3.49	30.34	9.65
台北	24.1	24.1	55.24	62.18	18	16	35.67	48.66	283.95	90.35

### (三) 縣市合併後，中央減少對本市補助款，惡化財政困境

縣市合併後近三年，本市共獲配中央統籌分配稅、一般性補助款及計畫型補助款計：100 年度 690 億元、101 年度 563 億元、102 年度 523 億元。中央聲稱合併後給地方之財源「只增不減」，但以 100 年為基準計算，縣市合併後三年，中央對本府之補助實質短少 293 億元。其中，中央普通統籌分配稅款因實質稅收增加，按公式計算增加撥付本市 46 億元，但一般性補助款因 101 年 7 月起勞、健保費改由中央支付，卻將中央應自行支付金額從補助本府之經費中扣除，導致本市該項補助款短少 188 億元；另在計畫型補助款方面亦減少約 151 億元。若該經費中央能補足，本市債務之舉借數將能大幅降低。

100 致 102 年中央短少本府補助近 300 億元明細表

單位：億元

項目	100 年 【A】	101 年 【B】	102 年 【C】	差 額		
				101 年增減數 D=B-A	102 年增減數 E=C-A	累計增減數 F=D+E
中央普通統籌分 配稅款	204.4	224.15	231.16	19.75	26.76	46.51
一般性補助款	310.45	247.74	184.59	-62.71	-125.86	-188.57
計畫型補助款	174.82	90.84	107.44	-83.98	-67.38	-151.36
合計	689.67	562.73	523.19	-126.94	-166.48	-293.42

### 三、歷任市長債務增加狀況

本市債務開始於 78~80 年間，配合中央徵收公共設施保留地政策舉借 407 億元，後因長期中央「重北輕南」及自有財源不足，持續透過舉債來支援建設，導致債務累積，有關歷任市長之債務增加狀況如下：

任職期間	市長	債務 增加數 (億元)	債務年增數 佔歲出比(%)
78-79	蘇南成	442.95	
80-87	吳敦義	464.52	11.38
88-93	謝長廷	575.38	13.03
94-95	陳其邁、葉菊蘭 代理市長	10.94	-1.62
96-99	陳菊	372.69	10.55
縣市合併承接債務		171.39	
100-101	陳菊	327.00	12.28

註：債務增加數為該年度年底受限及不受限債務之實際數，不包含 1 年以下借款及潛藏債務。

#### 四、舉債用於資本建設支出

近年來，高雄市所處環境情勢艱困，在面臨經濟不景氣下，更為強化硬體設施改善投資環境，提升高雄人生活品質，積極推動各項公共建設，如興建大眾捷運系統、下水道污水處理、愛河、前鎮河的整治及各項交通公共建設等等，對經費需求大為增加；然中央及地方稅收結構嚴重不均，為改變南部高雄市長期被忽略之情形，並建立海洋首都，遂以舉債方式籌措財源支應市政建設。

以資本支出加強公共建設，可帶動都市繁榮振興經濟，進而培養稅源增加稅收。

本市近三年舉借及資本支出情形

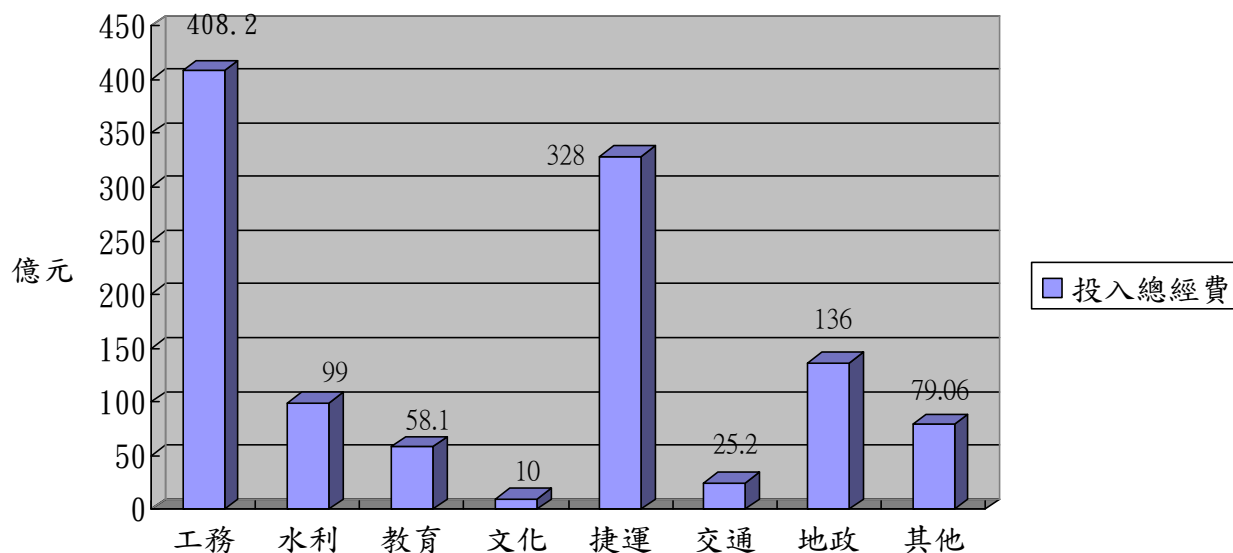
單位：億元

項 目 \ 年 度	100	101	102
淨舉借	165.93	160.69	149.51
資本支出	257.33	212.50	213.83
淨舉債佔資本支出比	64.78%	75.62%	69.92%



## 五、近年來市府投入之重大建設經費高達 1,143 億元

近年來市府投入之重大建設分布圖



上圖各項重大計畫明細詳如第 32 頁附表

## 六、舉債建設效益及於後代子孫

世界各國面臨財政預算赤字，均採舉債方式因應。但每當政府舉借或發行公債時，總會引致質疑政府現在舉債，未來人民需要籌錢來還本付息，將造成債留子孫。然最近全球經濟衰退，許多國家卻仍以舉借及發行公債來增加支出，其原因為何？

### (一)就財務面來看

政府舉債興建公共建設，無論是發行公債或向民間銀行借貸，皆只是未來子孫所納之稅，還本付息給屆時持有公債的其他子孫；亦即一批子孫將錢移轉給另一批子孫，就未來所有子孫而

言，「債權」及「債務」總合為零，並沒有增加總負擔，只有負擔分配的效果，沒有債留子孫。加上，政府發行公債從事公共建設，並將建設留給子孫使用而更有價值，則子孫可以因現在的舉借而獲利，更沒有債留子孫的問題。故債留子孫的說法，易造成誤解，實有必要予以澄清、更正。

另外，亦有質疑政府將舉債收入當成年度歲入固定財源，形成每年度必須舉債的情形。此說法有誤，本府亦需澄清。以預算面看，預算之收入與支出的籌編，因依預算法之規定，年度預算必須平衡，故當歲入、歲出預算不平衡時，以舉債彌補，換言之，舉債是平衡預算面之用。另實際執行時，如歲入有超收情形，則無需舉債，舉債只是供當歲入有青黃不接時，作為融資調度之用，例如：當稅課收入具季節性，如牌照稅4月開征、房屋稅5月開征及地價稅11月開征等等，不足以支應當時之支出時，遂舉借融資調度以為因應。

## (二)就效益面來看

政府於投資公共建設時，應著重的焦點為「評估需不需要此項建設？」及「如何讓此項建設做得更好？」，已確定興建之公共建設，其財源之籌措，就必須在「現在繳稅」或「透過舉債支應，將來再繳稅」兩者之中擇一，故重點是應審慎評估公共建設之需求，而非一昧排斥舉債投入建設。

本府為因應舉債從事建設之必要性，並穩健財務調度，乃於 91 年間即設置「債務基金」，俾有效整理債務，以借款或鎖定低利率期發行各類長年期公債並即時舉新還舊，以減輕利息負擔，提高強制還本，建立債務紀律，維持良好債信，使負擔降至最低。實施迄今，已充分發揮其效益，減輕市府利息負擔達數十億元。

### 參、以建設創造經濟效益並培養稅源

資本投資對都市發展而言極為重要，也是經濟發展的原動力，如果沒有道路、橋樑、大眾運輸、汙水處理、學校、公園等基礎設施，難以發展為合宜居住之城市，亦將失去其競爭力，這是我們必要面對的嚴肅課題。所以，一個成熟的都市，政府資本支出更是維持經濟發展所必需，其所帶來之經濟效益，更能創造出乘數效果。茲以下列本府兩項舉債措施為例，說明舉債的必要性與正面意義：

#### 一、78-80 年配合中央徵收公共設施保留地政策舉借 407 億元

- (一)取得大規模位於都市核心區域之公共設施用地，隨著都市公共建設開闢，解決都市土地窳陋閒置問題，生活環境大幅提升，促成城市經濟成長，工商業快速發展，繁榮果實市民共享。
- (二)被徵收公共設施保留地之私地主獲得補償，不再因公共之名而被犧牲，社會經濟發展同時土地正

義得以落實。

- (三)當時舉借 407 億元用以徵收取得公共設施保留地，若拖延至今日始辦理，以現今公告現值估算，經費將高達近 1,000 億元(80 年至 100 年公告現值成長約 3 倍)。當年及時辦理公設保留地徵收，反能有效控制政府負擔，不致鉅幅倍增。

## 二、建置高雄捷運紅、橘線路網

90 年開工之捷運紅、橘線工程，本府自籌經費高達 328 億元，於捷運完工通車後，儘管營運上市府與捷運公司仍相當辛苦，但在整個都市未來的發展上，卻打下了堅實的基礎，包括：

- (一) 高雄捷運紅橘線自 97 年通車以來，運量以 6~7 %逐年成長，有效的改變了市民的交通習慣，由 100 年度運輸使用量來比較，公車系統為 3,948 萬人次，捷運系統則為 4,965 萬人次，其每公里運能，捷運為公車 115 倍。自 101 年元月起票價現金收入已有盈餘；根據統計，96~100 年高雄市公共運輸因為有捷運的加入，累計減碳已達 49 萬 8,821 公噸。未來高雄環狀輕軌加入後，將大幅擴大捷運路網服務範圍，對捷運紅、橘線營運狀況及落實節能減碳，將有莫大正面助益。
- (二)透過城市移動地標的環狀輕軌串連，可大幅提昇亞洲新灣區重要建築地標及壽山自然國家公園的觀光產能，估計每年將可為台灣帶來 113 億產

值，對推行觀光客倍增有相輔相成效益。

(三)結合行政院經建會「萬行卡」政策構想，透過環狀輕軌以串連臺鐵捷運化及接軌捷運紅橘線，建構成大高雄軌道基礎路網，並讓萬行卡市場在高雄成型，經初步估算，環狀輕軌約可發行5.8萬張萬行卡，將落實刺激建案買氣、提升捷運運量、節能減碳的三贏政策目標。

(四)都市大型賽事、活動的快速交通疏運不再是夢魘，高雄在全球化的都市競賽中已占有一席之地。

(五)紅、橘兩線沿線車站地區分別獲得再發展(已開發核心區)、快速成熟發展(開發中地區)，以及蓄勢待發(新開發地區)的經濟動能，都市商業活動沿著捷運線的車站節點有效向外擴散，經濟果實透過稅捐反饋充裕庫收，所產生社會經濟效益由市民共享。

捷運今日帶給高雄市民交通運輸上的便利果實，從縣市合併後，左營、鳳山等地區的急速發展狀態，大高雄的公共交通運輸服務水準大幅提升，大眾運輸結合城市觀光之推動熱潮，以及都市整體經濟效益的成長。

在在顯示，現代化都市所必需的基礎公共建設，有效為都市創造出可長可久的永續價值，這些價值，在縣市合併後的今日，更應持續向外輻射擴展，讓全體高雄市民均能自由的共享其福祉。

## 肆、縮小城鄉差距 合併後三～五年內更加強原高雄縣基礎建設

縣市合併制後，原高雄縣、市因行政組織體制不同，兩者差異性頗大，諸如社會福利補助、行政區治理、產業經濟、教育文化、公共安全等，均亟需儘速恢復整體都會區域的完整性及平衡區域的發展實力。故市府施政朝以「高高平」、「實質利益公平」、「總體利益增加」、「城鄉兼顧 因地制宜」、「適應階段之權宜」及「分期落實」等六大原則，以穩健步伐促進大高雄平等、共生與共榮。其中包括：

### 一、社福給付齊一

縣市合併首要的社福工作就是落實「高高平」，讓社福給付齊一，除福利項目增加外並從優給付，落實照顧弱勢普及大高雄全境。因此，縣市合併後，就社福支出預算每年增加約 13 億元。

### 二、強化水利建設

#### (一)排水防洪

為保障民眾生命財產安全，防洪治水是目前施政當務之急，針對本市易積水地區，需以廣闢滯洪池、疏通水路工程等方式，有效解決積水問題。包括鳳山溪、愛河、典寶溪、後勁溪、土庫排水滯洪池闢建。並配合水利署易淹水計畫賡續辦理區域排水治理工程，以加強區域排水排洪能力，減輕水患所造成民眾損失。

基此，排水防洪經費逐年仍需編列龐大經費因應，如 101 年約 16 億元、102 年約 12 億元。

## (二) 污水系統

為加速污水下水道建設，提高全市用戶接管普及率，改善人民生活品質，其所需經費亦須逐年編列，如 101 年約 31 億元，102 年約 27 億元。

## 三、交通網絡建設

縣市合併後，為達到區域發展均衡，將藉由交通動脈的連接，引動人潮流通，故交通便利性，被視為發展「生活產業」不可或缺的基礎建設之一。目前本府正進行環狀輕軌、高雄鐵路地下化工程等建設，其中環狀輕軌以串聯生活廊帶及文化廊帶的紅、橘捷運產業群聚為主，另鐵路地下化，為消弭及排除整體區域發展的隔屏，所產生的群聚效應將能吸引更多人潮，促進更多就業機會，加速區域空間發展，產生實際經濟效益，進而全面提昇居住生活品質。上項交通建設經費，雖有中央補助，但市府仍須自籌經費中輕軌約 101 億元，鐵路地下化約 296 億元。

綜上所述，為強化大高雄都會區競爭力，並落實優勢產業空間布局、健全海空門戶的國際接軌功能等政策，仍需有足夠的財政資源支持下，施政目標始能達成。惟礙於本府現有資源短缺，實無法於短期內完成公共基礎建設，強化本市競爭力，未來三至五年內

更需大量資源投入。故期能以「赤字預算」、「企業經營」及「公共建設現在做，未來子孫好享受」的理念，冀以充裕建設經費，創造更大經濟效益，產生良性效應，創造永續財政。否則，如不能善用縣市合併後都市發展腹地倍增，原高雄市轄基礎公共建設可在現有優勢條件基礎下向原高雄縣轄擴展的良機，不但延誤原高雄縣轄內的建設需要，並將嚴重妨礙大高雄的整體均衡發展。

## 伍、訂頒措施落實開源節流

為落實地方自治精神，中央首應先下放「權」與「錢」，前者「權」須檢討「區域之整體發展」與「地方制度法」，至於「錢」則應修訂現行「財政收支劃分法」及「公債法」，本府除積極爭取中央儘速在健全地方財政法制方面完成修法外，亦本財政自我負責精神，訂頒本市開源節流措施並成立推動專案小組，由本府秘書長擔任召集人，該小組迄今已召開4次專案會議，透過各項開源節流措施推動，以改善本市財政狀況。目前本市開源節流措施之推動要項概述如下：

### 一、節流措施

(一)有效控管債務，新增借款逐年遞減，債務還本逐年增加



近三年新增借款及債務還本編列情形表

單位：億元

項目 \ 年度	100	101	102
新增借款	165.93	160.69	149.51
債務還本	83.45	90.30	97.12

(二)以「量入為出」原則籌編預算，縮減經常門支出  
以提高資本門預算比例

對於 102 年度預算籌編，本府以「量入為出」原則籌編預算，在經常門方面通案刪減 15%，市縣合併後累計刪減比率已高達 30%，102 年度約刪減 4.9 億元。在市府努力及改變下，102 年度總算案資本門較 101 年增加 0.49%。

(三)訂定員額精簡措施，控管預算員額

1、為擷節人事費支出，102 年度本府各機關除警察局、消防局、社會局社工人員、醫療院所醫療人員、各級學校教師外，應以預算員額為基準，精簡員額 2%。

2、配合中央法規，覈實管控員額

依內政部 99 年 6 月 14 日修正「地方行政機關組織準則」第 22 條規定，本府行政機關員額總數不得超過 11,700 人，本府目前行政機關員額總數為 9,605 人，進用比例僅 82%，又配合精簡員額管控措施，員額數更低於準則之規定。

### 3、擷節人事費支出

秉持「用所當用、省所當省」之用人觀念，本府各機關組織調整及員額之配置，依下列原則辦理：

#### (1)總量管制原則

各機關修正組織編制時，以總量管制原則，就一級機關暨所屬機關員額及業務消長等檢討員額配置。

#### (2)組織扁平化

(A) 各機關辦理修編調整職務配置時，避免減列低官等職等職務改置高官等職等職務，以縮減管理層級，如避免減列科員改置專員等參贊性職務。

(B) 各機關及其內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中之原則設立或調整，各機關業務性質相同或相近者，應檢討由同一單位辦理，以縮減層級，簡化行政流程，提升效率。

#### (C)檢討委外或民營化

各機關檢討員額調整時，應先就現有人力充分調整運用，並就業務優先緩急調整及資訊化、行政程序簡化或委外化等方式檢討，如市立醫院委外經營或公車處、輪船公司民營化。

(四)技工、工友遇缺不補

本市人事費分別佔歲出總額及自有財源近 5 成及九成，比例偏高。本府已實施各機關學校職工員額精簡政策，將持續依「高雄市政府事務勞力替代措施推動方案」，以總量管制，本擲節用人員原則，採漸進溫和方式，逐步消化職工人力。

(五)整合各項節慶活動系統性行銷高雄

101 年本府下授之重大活動經費 4 億元，102 年度經與各局處檢討、整合後，刪減為 2.6 億元。

(六)依區域整體均衡發展原則整併業務。

(七)加強預算審查與執行及嚴格控制經費支出。

(八)檢討公用及公營事業之經營模式。

(九)加強財務管理以提升財務效能。

(十)嚴格控管並檢討依市有財產管理自治條例第 36 條租用非市有不動產之機關。

(十一)推動小校併校計畫。

## 二、開源措施

(一)研訂「高雄市土石採取景觀維護特別稅徵收自治條例」

縣市合併前，原高雄縣有開徵土石採取特別稅，旋因八八風災而暫停開徵。土石採取為本市特有之資源，本府草擬「高雄市土石採取景觀維護特別稅」草案送請議會審議，若獲審議通過，估計每年可增加約 6~8 千萬元。

## (二)檢討 103 年重新評定房屋標準價格

本市於 100 年重行評定房屋標準價格時，因考量縣市合併初期，原縣、市評定基準不同，故未大幅調整，僅以局部微幅調整地段率因應。今合併已屆 2 年，本市相繼投入重大公共工程建設，為合理反映各行政區域商業榮枯、交通狀況、房屋價格等情形，且考量租稅公平原則及維持稅收穩定，於 103 年重行評定房屋標準價格時，從全市整體衡平性角度，重新檢討各街路之房屋地段率。

以參考地政局 102 年公告之土地公告現值、區段地價等資料，如地段率調升一級（10%），評估影響 104 年房屋稅如下表：

調升一級預估稅額增加(約5%)			
調升比率	影響戶數	增加稅額(億元)	平均每戶增加稅額(元)
全面	942,958	3.93	416
1/2	471,479	1.96	416
1/3	314,319	1.31	416
1/4	235,740	0.98	416
1/5	188,592	0.79	416

本市房屋地段率大多為 110% 及 120%，若調升一級，粗估稅額增加 8%，再扣除 3 年折舊 3%，104 年稅額預估增加約 5%。另亦可參考新北市稅捐處評定房屋地段率之方法，以土地公告現值之相關性為基準評定，規劃按地價區段公告土地現值的平均數高低訂定級距，再以各街路的公告土地現值平均數，對應至各級距，換算各街路的地段率，以土地公告現值全面檢討本市各街路之地段率，使兩者高低走勢趨向一致，對增裕庫收將有助益且使租稅課徵更公平合理。

### (三) 積極進行土地開發，執行市地重劃及區段徵收業務，創造公私雙贏互利

為引導都市發展，重塑社區風貌，本府地政局依據都市發展局規劃積極進行土地開發，執行市地重劃及區段徵收業務，目前辦理中土地約 412 公頃，含公辦 11 處重劃區面積約 150 公頃及 4 處區段徵收區面積約 262 公頃，除提高土地利用價值、引導都市發展、提供公共設施用地及取得建築用地外，於財政上產生下列重要助益。

#### 1、節省政府支出

市地重劃及區段徵收之公共設施用地及開闢公共設施所需費用由土地所有權人共同負擔，實施市地重劃及區段徵收可節省公共設施用地徵購費用及工程費用，俾使本府將有限之財力用於更多之建設，促進地方發展。依目

前辦理中開發區計無償取得公共設施用地面積約 169 公頃，提供建築用地 243 公頃，節省工程費用約 62 億元，用地徵購補償費約 264 億元，合計約 326 億元，並興建完善公共設施及綠美化開發區環境，以提升整體開發價值，改善生活品質。

本府地政局辦理市地重劃及區段徵收業務情形表

項目	區數	面積（公頃）		節省政府支出（仟元）	
		建築用地	公共設施用地	工程費用	公共設施用地徵購費用
市地重劃	11	88.83	60.89	2,219,421	7,898,829
區段徵收	4	153.70	108.10	3,942,628	18,473,701
合計	15	242.54	169	6,162,049	26,372,530

## 2、增加政府收入

### (1)增加稅收：

土地辦理市地重劃及區段徵收開發後，土地價格提高，加上免稅地改課徵地價稅，擴大課徵範圍，地價稅收入隨之增加；土地增值稅、房屋稅及契稅亦因開發後土地公告現值調漲、交易量提昇、建築業者建築房屋而大幅增加稅收，預估可達 5 億 4 千多萬元。

市地重劃及區段徵收產生效益評估表

項目	區數	面積（公頃）		增加政府稅收 （仟元）	
		建築用地	公共設施 用地	地價稅	房屋稅
市地重劃	11	88.8374	60.8916	35,763	177,305
區段徵收	4	153.7064	108.1086	25,268	306,773
合計	15	242.5438	169.0002	61,031	484,078

(2) 土地標售收入：

市地重劃區抵費地及區段徵收標售地，依規定予以標售、讓售、標租或設定地上權，所得價款償還開發成本，如有盈餘必須撥充平均地權基金，繼續作開發循環使用，同時作為已完成之開發區管理維護及增添公共設施，挹注政府財政。

市地重劃及區段徵收預估取得標售土地面積表

項目	區數	面積（公頃）	
		面積	預估取得 標售土地面積
市地重劃	11	149.6290	11.6873
區段徵收	4	261.8148	100.8617
合計	15	411.4438	112.5490

#### (四)加速處理市有眷舍房地，促進土地有效利用

為加速收回閒置或低度使用之市有眷舍房地，藉由土地開發手段，達到土地活化利用並增加強度及價值，且一併解決長期所造成周邊環境髒亂及影響都市景觀等問題，本府目前正積極執行市有眷舍房地之回收、處理專案計畫。經統計，本府現有市有眷舍土地計 122 筆，面積約 10 公頃，以公告現值 1.4 倍保守估計，價值可達 56 億。

其中近期所收回前金區旺盛街面積 1,161 平方公尺原前金國中眷舍及新興區復興路面積 1,194 平方公尺原公車處眷舍等，預估市場價值共計約達 2.2 億，目前辦理處分程序，本府將採最具效益方式開發、利用；再加上 12 月 26 日起拆除位於苓雅區廣東一街兩側公車處經管眷舍基地，其面積達 8,100 平方公尺，卻僅 12 戶居住、低度使用，未來後續開發利用將具更大效益。

另外，市府已制訂「市有眷舍房地加速處理要點」，用以加速市有眷舍房地之回收、處理。此類市有眷舍回收作業，同時具有活化土地利用直接充裕庫收，暨改善都市整體環境提升經濟動能雙重效益，為發揮其綜效，本府將持續加速推動。



### (五)加強推動各機關經管之閒置資產處理方案

配合未來發展需求，檢討及變更閒置或低度利用之市有地使用內容及強度，避免無必要之公共設施用地閒置或低度利用造成市政資源的錯置與浪費，同時釋出可供開發土地以應都市人口、工商發展需要，提昇公地開發利用及標售效益，依現階段規劃亟需檢討土地利用狀況之市有財產如下表。

現階段亟需檢討土地利用狀況之市有財產

機關	經管土地
都發局	都更基金土地、國宅基金土地，如前鎮區成功啟智學校旁及左營區翠峰國宅旁國宅基金土地開發利用等
教育局	未開闢、閒置或低度利用學校用地，如左營國中、七賢國中及龍華國小舊校地都市計畫變更及開發利用等
經發局	市場用地，如原高雄市轄區 21 處未開闢市場用地檢討
交通局	停車場用地、公車處土地，如現有 8 個場站及眷舍土地等

目前本府推動中之重點個案包括澄清湖原文大用地(含周邊市有土地)都市計畫通盤檢討、七賢國中、左營國中、龍華國小舊校地個案變更等計畫，均積極執行中；其中七賢國中、左營國中、龍華國小舊校地等三案，土地均坐落於既成都市

中心區或重要觀光景點，面積高達 3-5.7 公頃不等，預計完成後，將大幅有效提升市有財產價值。

至於澄清湖特定區範圍內，包含原中山大學澄清湖校區文大用地(約 18 公頃)及其周邊 74 期重劃區(約 8.2 公頃)、澄清湖青年活動中心市有地(約 5.3 公頃)等共計約 32 公頃之市有土地，周邊景色優美，為本市重要觀光資源，且位於原縣市交界縫合輻輳地，日後計劃朝觀光、休閒產業方向發展，該地區具極大潛力，除單純土地開發收益外，觀光、休閒產業附帶之就業、經濟等效益，亦能間接透過稅收充裕市庫。未來本區域土地經由都市計畫變更後進行開發，保守估計取得半數面積約 16 公頃之可開發土地，在尚未加計因發展觀光產業所帶動長期持續性經濟效益之假設條件下，以目前該附近土地標售價格約達 8 萬元/m<sup>2</sup> 估計，僅單純以土地處分收益計算，預估土地處分價值可達約 128 億元。

#### (六)繼續設定地上權開發，民間投資同時保有市府永續財源

市中心區大面積、地形方整、區位良好、具商業開發效益，可長期循環利用做為市政永續財源基礎的市有土地，除傳統標售方式外，地上權設定亦為本府靈活運用市有資產籌措永續財源的重要方向。在保有土地所有權前提下，本府積極推動設定地上權以活化資產提高

土地使用效益。

101 年本府財政局順利標脫鼓山區龍北段 22 地號土地(位於明華路上)設定地上權案，除創造權利金收入 2 億 2 萬元，及存續期間 50 年內每年租金收入 144 萬元之收益，更創造南部地區第一起標脫公有土地設定地上權之成功案例。本府於 102 年預計推出苓雅區苓中段 1 小段 1、2 地號設定地上權案，如蒙議會同意處分，預估可達成權利金收入 4 億元及每年 330 萬元租金收入。

除上述計畫案例外，配合市有眷舍房地回收處理及各機關閒置土地之檢討變更為非公用不動產，未來市府將持續就經營非公用財產，由區位、面積、開發效益、長期利用可行性等條件篩選適當之土地標的，持續推動設定地上權開發案，獲取長期穩定之財源收益。

#### (七)辦理不動產標租業務，提高土地使用效益

不僵固於土地長期開發、利用之概念，在土地長期利用價值確定之前，本府透過公開標租方式創造市有土地中、短期彈性利用之商機，讓土地適性發揮最大地利由市民共享。101 年度所辦理標脫之市有非公用不動產公開標租案件，於合約期間內，每年年租金收入共計達 6,853 萬元。

101 年度不動產公開標租案年租金收入表

行政區	小港區	林園區	楠梓區	小港區
土地坐落	原勞訓中心土地(第一期)	林園南路及臨海二路間 3 筆	加昌路上右昌國小對面	原勞訓中心土地(第二期)
年租金收入(萬元)	3,214	34	174.5	3,400

由於高雄縣市合併時間尚短，原縣市交界處發展亟待縫合，為弭平過去城鄉間差距，許多地區基礎公共建設正積極進行中，在這些地區短期內尚難見到市有土地開發之長期利用價值之浮現，然而土地閒置荒廢既妨礙都市環境與景觀維護、又形成都市治安、衛生死角。為避免上述頹敗問題產生，本府將賡續積極辦理不動產標租業務，主動篩選標的或接受民間提出申請後，以公開標租方式釋出土地短期使用權，在維護都市環境同時讓土地發揮最大地利。

#### (八) 賡續引進民間資源參與公共建設經營

隨著社會的進步與市民生活素質的提升，政府所提供的各項公共建設與公共服務也益發的多元化及專業化，方能符合現代城市生活的各項基本需求。然而，努力與進步的空間無窮，政府的預算金額卻有限，無論是中央或地方政府，均面臨了財源籌措之困境，公共建設推動不能再完全仰賴政府預算編列，及公共建設與公共服務不能停滯的施政挑戰。

近年來，藉由民間投資興建公共建設，引進企業經營理念，以改善公共服務品質，已成為國際趨勢。在財政方面，於政府預算有限但民間資金充裕的情況下，為減輕政府財政負擔，並持續提供優質的公共設施與服務，引進民間資金投入公共建設成為各級政府不可迴避的職責外；在經濟方面，為了擴大公共建設投資以提振景氣，行政院更將民間參與公共建設列為重要施政方向。

目前本府業將岡山及仁武資源回收廠、蓮潭國際會館、大同醫院、小港醫院、鳳山醫院、岡山醫院及旗津醫院等，均透過委外，引進民間專業及資金，參與公共建設與服務，節省了大量的人力與經營成本。而其中「蓮潭國際文教會館」ROT案，與高雄市立聯合醫院大同院區委託經營暨整建計畫案的成功經驗，更先後獲得公共建設金擘獎優等獎之肯定。

在政府預算成長有限，都市公共建設與公共服務之提供卻無法須臾放緩之同時，高雄市政府將持續以上述「蓮潭國際文教會館」、「市立大同醫院」活化利用的成功案例為範本，積極推動以促進民間參與方式辦理公有土地之活化利用，擷節政府財政支出，創造政府額外財政效益，透過民間資金的投入，民間的活力與創意，提供市民更優質的公共建設與服務。

### (九)辦理 500 平方公尺以上 500 坪以下市有土地處分

對於多數位於已發展地區，但又較不具大規模開發價值的土地，其實最佳選擇是儘速開發利用，閒置荒廢既破壞都市景觀又浪費公共設施資源，還造成治安與衛生死角，增加政府管理成本。實際上，土地處分最主要目的不在於直接售地收入，更在於以市府有限土地資源吸引民間資金投入，以發揮帶動下游相關經濟活動的乘數效果。在此特別要感謝議會理解本府的用心，對解除 500 平方公尺土地出售限制所做的協助。

透過各項開源節流之措施，除了前述所列單純直接從財政面上所獲得之綜效外，更重要的是，經由閒置、低度利用之市有土地之活化利用，能有效改善都市與經濟環境，吸引民間資金投入，發揮乘數效果，充實政府稅收，達成創造最大財政效益的終極目標。

### 陸、提升城市競爭力、達永續財政

截至本(101)年 11 月止，本市財產總值達 1 兆 1,037 億元，高於本市債務總額 2,237 億元。至於，人均負債額，該項指標並非衡量地方政府財政能力之唯一指標，因只要具備未來還債能力，該債務應為良性之健康債，不應被社會輿論過度擴大解讀。未來本府對經常開銷除盡力節約外，更將積極創造城市價值，相信資產之累積將遠大於負債。

## 一、截至 11 月止本市資產及負債狀況

債務狀況	長期債務	1,929.45 億元
	短期債務	307.55 億元
	人均負債	8.06 萬元
財產總額		1 兆 1,037 億元

## 二、積極開創財源配合適當融資調度，未來財政仍為穩健

對於中央與地方財政劃分，一直是多年來爭議不已的問題，地方政府因自有財源有限，為因應全球產業結構變遷，提昇整體競爭力，各項重大建設及社會福利政策陸續推動實施，惟礙於主要之自有財源-稅課收入難以配合成長下，建設經費面臨短缺，甚連維持正常運作之經常性支出拙於因應，致使各地方政府財政收支短絀更形嚴重，債務累計數年年增高。

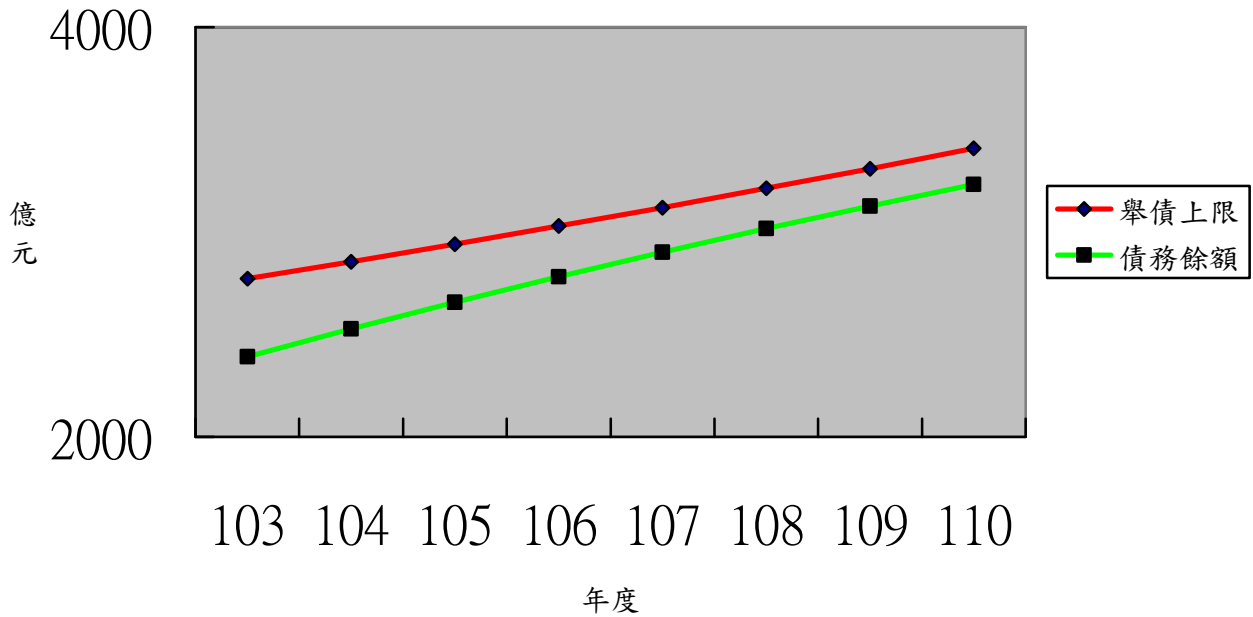
對於財政窘境，本市當然也難逃其外，是以，為改善財政，於 94 年提出「十年收支平衡計畫」，然因縣市合併後，各項假設條件已變動，重新頒訂「高雄市開節流措施」，藉由各機關共同承擔財政責任，以達有限資源之效益最大化。

此外，就舉債空間而言，本市目前尚有約 671 億元之空間，且計算舉債空間之國家 GNP 或 GDP，每年普遍呈現成長趨勢，因此，本市之舉債空間仍可隨之增加。況且，行政院通過國家發展計畫，明年經濟成長率目標值三·八%；102 年至 105 年設定經濟成長率平均四·五%，本市以假設未來每年 GNP 或 GDP 成



長 3%及自我控制每年債務減少 5~10 億元，另賡續積極開源節流下，未來 10 年本市債務應仍不會有超限之疑慮(詳圖)。

債務預測圖



## 柒、結語

大高雄是一個一直在進步的城市，目前已建置捷運紅、橘線路網、大高雄 30 分鐘生活圈，以及正在施工中的鐵路地下化工程、發包中的環狀輕軌水岸線、持續發展的亞洲新灣區…等。另外，以高軟園區及駁二為推展之軟實力，亦逐漸成為高雄經濟主流之一，高雄市的生命力益發茁壯。然面對當前財政困境，以及原高雄縣滯緩的基礎建設亟須加速進行，本府不能完全採取緊縮政策，而應有更積極之作為，除本府已頒訂開源節流措施並成立專案小組推動外，近期將另組成財政改革小組，研商對策以改善本



市財政困境，達到永續財政之目標。此外，自 103 年起，本市將朝延續控管新增債務逐年降低、還本逐年增加之保守財務策略，以降低每年增加之實質債務。另期盼在議會各位議員女士及先生們之監督下，持續努力朝向創造市府與民眾雙贏的目標奮鬥、努力，共創高雄市之前景。

附表：

## 近年來市府投入之重大建設明細表

主辦機關	計畫名稱	本府自籌款 (億元)
工務局	高雄鐵路地下化工程	302
	(1)2 號運河 6 座橋樑及七賢橋、旗山區地景橋、鳳山溪橋等 9 座橋樑改善工程 (2)中安路、海平路、楠梓 1-1 道路等 55 條道路拓寬工程 (3)基層小型及道路橋樑路燈增設工程	74
	(1)凹子底、灣子內、鹽埕 01 綠 08、五甲公園、岡山公園、二苓 11 公 01 等 19 個公園開闢改善工程 (2)現有公園設施改善等	28
	前鎮河景觀、五號船渠、2 號運河等景觀改善工程	4.2
	(1)後勁溪、愛河、二號運河整治及寶珠溝、擴建路等治水防洪工程 (2)易淹水地區治理、大排整治、排水拓寬及興建等工程	30
水利局	(1)汗水下水道建設、用戶接管、楠梓汗水下水道 BOT 案、中區、大樹、烏松、旗美等汗水道系統工程 (2)全市汗水下水道維護等	58
	(1)本和里、典寶溪、獅龍溪等滯洪池工程 (2)永安、竹滬、援中港等溼地工程	3
	西子灣、旗津、茄萣海岸線等景觀維護、環境改善等工程	8
	(1)高雄市立圖書總館及小港、左營社區新部落社區圖書館、草衙等新建工程 (2)數位圖書館導入、圖書分館空間改造、音樂	6
文化局		

	館、文化中心環境改善等工程	
	(1)駁二整修、英國領事館修復、淺一二三碼頭大義街六棟倉庫等整修 (2)補助愛樂經營大東藝術中心計畫	4
民政局	旗津公墓遷葬、永安區納骨堂興建、茄苳區第一公墓設置無主骨灰存放設施及汰換火化爐等	1.4
	旗津區行政中心新建工程	1.8
	基層小型工程款(含議員建議款)	33
交通局	大高雄生活圈、先進交管系統擴充、智慧型站牌建置、營運虧損補貼、公車路線釋出、無障礙服務、自行車運輸改善、易肇事季交通瓶頸改善等	20
	渡輪、公車汰換、購買水陸兩車等	5.2
地政局	73、74 期重劃、中都地區徵收、五甲東路區段徵收、鳳青市地重劃、美濃吉安農地重劃、農水路管理等	136
社會局	小港社福中心新建及北長青服務中心興建計畫	0.17
客委會	新客家文化園區計畫	0.4
原民會	部落安全建置、原住民產業育成及購買國宅設置原住民社區計畫等	0.61
海洋局	南星計畫、漁港建設等	3.5
消防局	消防大樓興建及旗津分隊、高桂分隊等新建工程	5.6
捷運局	捷運都會網	328
教育局	十全、正興、三民等 34 間國小改建等工程	17.3
	七賢、大義、大寮等 22 所國中改建工程	20
	仁武、六龜、雄中等 11 所高中職改建工程	9
	(1)2009 賽事及場館整修 (2)技擊館、中正運動場跑道、立德棒球場、游泳池、陽明溜冰場及鳳山體育館等整修 (3)小港及苓雅國民運動中心新建	4
	資訊教育、未來學校等推動計畫	7.8
都發局	大南星填海計畫、社區環境綠美化營造、及時動	1.4

	態定位系統、青年首購屋優惠利息補貼等	
經發局	武廟、旗后市場興建、前鎮第一公有市場停止使用補償金、本洲園區汙水設施修復等	4.2
農業局	農路改善及養護	1.00
衛生局	旗津醫院及健康醫療中心新建等	6.1
	65歲以上老人假牙及老人健檢	5.4
	液相層析質譜儀、健康照顧計畫等	0.3
環保局	南星計畫、水肥投置站興建、道路清潔維護等	3.6
警察局	三民第一、新莊、左營、六龜、鹽埕等新建大樓及訓練中心室內靶場興建等	5.4
	錄影監視系統建置及DNA鑑定能力計畫等	2.4
觀光局	月世界、金獅湖、觀音山、旗津、蓮池潭等整建工程	1.5
	壽山風景區及動物園改善	0.54
	大高雄亮點設施整建等	0.3
其他	1999話務中心、勞工權益基金等	0.44