

調查報告

壹、案由：據審計部函報，我國鄉鎮市公所近年多有未覈實編列預算之違失，主要係因預算短絀，為加以掩飾而編列虛構之歲入預算，情節嚴重者，竟有 35% 之歲入預算為虛構，財政紀律蕩然無存。近年各級政府財政狀況急速惡化，預算控制功能不彰，恐係主要原因，為建立預算控制功能，並嚴明財政紀律，認有深入查究之必要乙案。

貳、調查意見：

本案經審計部到院簡報，並經該部函請各縣市審計室轉請各鄉鎮市公所查填 99 至 101 年度歲入歲出預算、決算及餘絀情形，彙整相關資料到院。嗣經本院約詢行政院主計總處（下稱主計總處）暨案關縣市政府及鄉鎮市公所之主管人員，業已調查竣事，茲將調查意見臚列如後：

- 一、部分鄉鎮市，或納入未經上級政府核定之補助款、逕依以前年度補助文號、以收支對列方式編列第二預備金、虛列統籌分配稅款，虛增歲入預算，遭縣府指正補助收入之不確定性，後雖以減少分配歲出預算因應，但仍傳遞錯誤訊息，掩蓋實況，並降低藉預算控制支出之動機，延遲採取控制行動之時間，白白喪失先機，又於財政困難，自有財源不足以支付每月員工薪資，無法正常償還積欠銀行代墊之退休金優惠存款利息，仍提供法令規定項目以外之社會福利，惡化其財政紀律及財務狀況，均核有缺失；雲林縣政府及嘉義縣政府雖經函請各該公所檢討改進，或列入相關考核，然或因考核不確實，或因考核不具實益，各

鄉鎮市仍長期虛列歲入預算未獲改進，其監督亦有缺失：

(一)按中華民國 98 年度縣(市)地方總預算編製要點第 11 點(99、100、101 年度同)規定：「管有歲入之機關應按以前年度實收狀況及上年度已過期間實收情形，考量自然增加趨勢及其他經核定之收入，核實編製歲入概算。其由上級政府補助部分，應核實編列。…」暨第 14 點第 1 項規定：「…如有上級政府所屬各機關補助經費辦理者，應於預算書上註明編列依據，否則不得編列預算。」99、100、101 年度則略作文字修改：「…如有上級政府所屬各機關補助經費辦理者，應核實編列，並於預算書上註明編列依據。」及第 23 點規定：「鄉(鎮、市)總預算之編製，準用本要點之規定。」(以上各編製要點均已停止適用，下同)；財政收支劃分法第 16 條之 1 第 1 項及第 2 項規定：「第 8 條第 2 項及第 12 條第 2 項至第 4 項規定之稅課統籌分配部分，應本…原則分配之；受分配地方政府就分得部分，應列為當年度稅課收入…」；預算法第 22 條第 1 項第 2 款規定：「預算應設預備金，預備金分第一預備金及第二預備金二種：…二、第二預備金於總預算中設定之，其數額視財政情況決定之」。

(二)次按地方制度法第 14 條規定：「…鄉(鎮、市)為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」、第 20 條規定：「下列各款為鄉(鎮、市)自治事項：…二、關於財政事項如下：(一)鄉(鎮、市)財務收支及管理。…(三)鄉(鎮、市)公共債務。…」、第 23 條規定：「…鄉(鎮、市)對各該自治事

項，應全力執行，並依法負其責任。」、第 43 條第 3 項規定：「鄉(鎮、市)民代表會議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章牴觸者無效…」、第 71 條規定：「…鄉(鎮、市)年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準，除其他法律另有規定外，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理。地方政府未依前項預算籌編原則辦理者，行政院或縣政府應視實際情形酌減補助款。」及第 75 條第 6 項規定：「鄉(鎮、市)公所辦理自治事項違背憲法、法律、中央法規或縣規章者，由縣政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」又司法院釋字第 498 號略以：「中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。」

(三)再按財政收支劃分法第 38 之 1 條及地方制度法第 72 條分別規定：「各級政府、立法機關制(訂)定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。」、「…鄉(鎮、市)新訂或修正自治法規，如有減少收入者，應同時規劃替代財源；其需增加財政負擔者，並應事先籌妥經費或於法規內規定相對收入來源。」

(四)依據審計部 103 年 3 月 5 日台審部覆字第 1037100331 號函查復結果，98 至 101 年度 211 鄉鎮市接受中央或縣補助款預算執行情形¹，部

¹查填範圍為 99-101 年度，經各縣市審計室轉請各鄉鎮市自行列出補助收入短收金額 100 萬元以上或占該計畫經費 10% 以上(2 者取較低者)，詳為分析原因及歸類金額。另桃園縣審計

分鄉鎮市歲入預算納入未經上級政府核定之補助經費，合計 47.88 億元，計 98 年度 7 縣所轄 32 鄉鎮市，補助收入共短收 14.66 億元；99 年度 8 縣所轄 35 鄉鎮市，共 15.66 億元；100 年度 5 縣所轄 23 鄉鎮，共 9.84 億元；101 年度 6 縣所轄 20 鄉鎮，共 7.72 億元。按縣市別分析，以雲林縣 30.72 億元最高，嘉義縣 7.20 億元次之，彰化縣 6.88 億元再次，上述 3 縣所轄鄉鎮市合計 44.80 億元，占總短收（47.88 億元）之 93.57%。又依短收補助金額分析，1 億元以上者，計有 2 縣（雲林縣、嘉義縣）所轄 5 鄉鎮，合計 14.30 億元，其中以雲林縣虎尾鎮 99 年度爭取中央及地方政府補助虛列 1.39 億元，單年金額最高。另 98-101 年 4 年統籌分配稅款年年短收者，全國僅嘉義縣民雄鄉，一鄉 4 年短收合計 1.91 億元。

(五)部分鄉鎮市未覈實編列歲入預算，納入未經上級政府核定補助、依以前年度補助文號編列、以收支對列方式編列第二預備金、虛列統籌分配稅款等情事，違背法令，對鄉鎮而言，該等金額均屬重大，且甚有一鄉鎮使用二或四個不實科目之情事，又未採積極適當自助措施謀問題之解決，相關說明如下：

- 1、查部分鄉鎮市歲入預算納入未經上級政府核定之補助經費，情形嚴重，如南投縣埔里鎮 98 及 99 年度分別編列「預計下半年補助款收支對列」6,000 萬元；彰化縣彰化市 98 及 99 年度分別編列 2.16 億元及 1.33 億元，

室 101 年 10 月 18 日審桃縣三字第 1010001096 號函請查填歲入餘絀差異原因及金額一案經彙送本院後，經本院分析部分鄉鎮市 98 年度資料有異常情事部分，亦一併查復。

包括「上級補助公共設施排水工程」、「道路開闢工程」等計畫（工程），金額自 560 萬至 6,000 萬元不等；雲林縣虎尾鎮 98-101 年度，每年編列不實收入均達 1 億元以上，其中 99 年度「爭取中央及地方補助」1.39 億元；雲林縣二崙鄉 98-101 年度，每年均 9,000 萬元以上，其中 99 年度「歲入歲出差短數爭取上級補助」1.29 億元；雲林縣崙背鄉 98-100 年度，每年均 7,000 萬元以上，其中 100 年度分列二科目「爭取上級政府補助收入」8,288 萬餘元及「收支對列專案補助業務之執行」1,500 萬元；雲林縣土庫鎮 98-101 年度，每年均 4,000 萬元以上，其中 98 年度「上級政府平衡預算補助」1.04 億元；雲林縣臺西鄉 98-101 年度，每年均 5,000 萬元以上，其中 98 年度「上級政府平衡預算補助」6,287 萬元；嘉義縣太保市 98-99 年度，每年均 1 億元以上，其中 99 年度亦分列二科目，「專案平衡財政補助款」7,438 萬元及「道路、排水、農路、環境改善及小型零星工程等」5,960 萬元；嘉義縣水上鄉 99-101 年度，每年均 1 億元以上，其中 99 年度分列四科目，「溢列上級補助款」（平衡預算）1.27 億元、「溢列上級補助款」800 萬元、「上級補助環保車輛」605 萬元、「上級補助環保設施」200 萬元，顯有違各該年度縣（市）地方總預算編製要點第 11 點及第 14 點之規定。

- 2、嘉義縣政府審核水上鄉 101 年度總預算之意見指出「計畫型補助收入其中部分依據補助

機關以前年度補助文號編列之經費計 978 萬 2 千元，屬不確定財源…」，竟以以前年度補助文號編列收入經費，亦有違中華民國 101 年度縣（市）地方總預算編製要點第 11 點及第 14 點之規定。

- 3、彰化縣彰化市 98-101 年度以收支對列方式編列第二預備金之金額分別為 500 萬元、500 萬元、1,500 萬元及 2,000 萬元，彰化縣政府雖於 98 年度總預算審核單表示第二預備金係收支對列，核與預算法第 22 條第 1 項第 2 款規定，第二預備金其數額視財政情況決定設置意旨不符，惟該公所聲復理由卻稱「係基於業務上的需求與便利，有概估編列之必要」、「會針對收支對列部分，於收入未實現前相對嚴格控管歲出支出。」且至 101 年度該市仍續以收支對列方式編列第二預備金，爰除未見檢討改進外，金額復日益增加。
- 4、另嘉義縣民雄鄉 98-101 年度統籌分配稅短收金額分別為 7,185 萬餘元、4,654 萬餘元、3,302 萬餘元及 3,956 萬餘元，該公所於提供本院約詢之書面說明表示，該鄉為嘉義縣 18 鄉鎮人口數最多之鄉鎮，自財政收支劃分法修正後，財政日趨困難，收入減少，而必要預計支出亦不斷成長（預計必要支出高達 2.4 億~2.7 億；而歲入預算數扣除補助收入約為 1.9 億~2.3 億），同時，因為該鄉人事費用占自有財源比率高達八、九成，且在開源不易的情形下，各項施政所需經費尚皆需仰賴上級政府給予補助挹注。因此，在籌編

年度預算時極為困難，也因為收支無法達預期平衡，在不得已的情形下，以統籌分配稅款作為預計增加的補助。惟雖以不得已為名，但未採積極措施，既未謀取新財源，又容人事費用占自有財源比率高達八成，仍有違財政收支劃分法第 16 條之 1 第 1 項及第 2 項及各該年度縣（市）地方總預算編製要點第 11 點之規定。

(六)地方制度法第 72 條規定，鄉鎮市新訂或修正自治法規，需增加財政負擔者，並應事先籌妥經費或於法規內規定相對收入來源，惟部分鄉鎮市財政困難，自有財源不足以支付每月員工薪資、無法正常償還積欠銀行代墊之退休金優惠存款利息，仍提供法令規定項目以外之社會福利，且部分甚與縣政府所提供之福利重覆，加重其財政惡化之程度，相關說明如下：

- 1、雲林縣虎尾鎮、二崙鄉、崙背鄉、土庫鎮及臺西鄉公所 99-102 年間多發放重陽節敬老金，資格自 65、70 或 80 歲起，或百歲人瑞，或各村最年長之男女，一般每人金額自 200 元至 600 元不等，百歲人瑞則有每人 2,000 元至 6,000 元不等或戒指等。各年度重陽敬老金決算，虎尾鎮為 188.76 萬元至 334.7 萬元；二崙鄉公所（100 至 102 年度）為 118 萬元至 124 萬元；崙背鄉公所為 267.28 萬元至 270.78 萬元；土庫鎮 67.72 萬元至 76.03 萬元；臺西鄉公所則為 18.92 萬元至 67.3 萬元。另虎尾鎮、二崙鄉及崙背鄉並提供鄉鎮民或低收入戶之意外保險或身故慰問金，虎尾鎮則續辦幸福巴士免費公車。各

鄉鎮 99-102 年度非法定社會福利之決算，虎尾鎮為 198.15 萬元、332.66 萬元、449.87 萬元、571.70 萬元、二崙鄉為 220 萬元、335.74 萬元、332.64 萬元、327.61 萬元；崙背鄉為 408.28 萬元、468.3 萬元、469.88 萬元 484.28 萬元；土庫鎮 67.72 萬元、73.88 萬元、15.83 萬元及 76.03 萬元；臺西鄉 18.92 萬元、20.7 萬元、21.9 萬元及 67.3 萬元。

- 2、再查嘉義縣朴子市、太保市、水上鄉及民雄鄉 99-102 年間發放法令規定項目以外之社會福利情形，水上鄉並未發放，太保市市民團體保險則自 99 年 4 月 1 日起停辦，新生嬰兒生育補助自 99 年 8 月 1 日起停辦。朴子市重陽禮金 65-89 歲，每人 200 元，90-99 歲每人 1,000 元，100 歲以上每人 2,000 元，另發放死亡慰問金（至 101 年 5 月）每人 2,000 元，及婦女生育津貼，99 及 100 年每胎 3,000 元，101 年及 102 年每胎 2,000 元；民雄鄉敬老尊賢禮金，原發放予 70 歲以上，100 年降為 65 歲，每人 200 元，另亦發放有鄉民福利保險。各鄉鎮 99-102 年度非法定社會福利之決算，朴子市 323.48 萬元、323.74 萬元、228.64 元、225.5 萬元；民雄鄉為 681.26 萬元、759.92 萬元、741.20 萬元及 745.15 萬元；太保市僅 99 年度發放，決算為 162.8 萬元。
- 3、審計部於提供本院約詢之書面資料指出，部分鄉鎮市重陽敬老禮金（品）發放，未依規定報由上級政府通盤考量或決定後實施者

如虎尾鎮、二崙鄉；全面發放鄉民身故慰問金，加重財政負擔，如崙背鄉；重陽節敬老禮金發放對象或項目與縣政府重複，如崙背鄉及朴子市。

(七)部分鄉鎮市產生營收之能力與財務狀況實際均不佳，但於編製預算時，卻同時虛增收入與支出之金額；執行時，明知歲入預算不可能實現，即不敢耗盡歲出預算所示額度，惟此舉提昇本來不應有之舉債空間，創造未來須解決的問題，犧牲預算之可靠性，傳遞錯誤訊息，掩蓋實況，且降低控制支出之動機，延遲採取控制支出行動之時間，白白喪失先機，相關說明如下：

- 1、查彰化縣政府審核彰化市公所年度預算，核有未註明核定文號項目，函請該公所補附相關資料或說明編列依據，惟該公所回復略以，「嚴格控管在收入未實現前，相對同額歲出計畫暫緩執行」，又該公所於提供本院約詢之書面說明表示，98-99年度各項上級機關補助之無編列依據的計畫（工程）項目，係因當時基於業務上的需求考量與便利，有其概估編列之必要，且該公所將會針對收支對列部分於收入未實現前相對嚴格控管支出。
- 2、雲林縣政府對於所轄虎尾鎮、二崙鄉、崙背鄉、土庫鎮、臺西鄉編列未經上級機關核定之補助收入，均曾提出意見，略以「該補助收入係未確定財源，在收入未實現前，請在歲出部分(人事費除外)相對停支同額支出，以免造成虛收實支，影響預算平衡」，惟虎尾鎮公所表示「預算分配時，函文各單位控

留預算分配如下，業務費(除臨時人員薪資、水電費、保險費按實分配外)餘按法定歲出預算數5成分配並依各該業務性質之輕重緩急自行調配，獎補助及損失除上級政府補助款按實分配外，餘不予分配，資本門經費除核定補助有案經費確著者，依計畫實施進度進行分配外，餘不予分配。」及「訂定預算執行節約措施，樽(按：應為摶)節支出預算執行中，如歲入有嚴重的短收，簽請裁減經費或是提高控留成數來調整」、二崙鄉公所則訂定開源節流措施表用以摶節支出，減少不必要之支出、崙背鄉公所則將縣府審核各該年度總預算核有應行注意事項及改進事項，發函給代表會及各課室，請其依函文規定辦理，並訂定各年度總預算分配注意事項及預算執行節約措施、土庫鎮公所則訂定各年度開源節流措施，用以減少不必要之支出、臺西鄉公所則將縣府審核總預算核有應行注意事項及改進事項，於奉核後會請各課室，請其依函文規定辦理，另超編部分，請留不予支用。

- 3、至於嘉義縣政府對於太保市及水上鄉歲入預算無補助文號及虛列之補助收入部分，則函請嚴加控管歲出預算執行，摶節開支，並積極開拓經常收入財源，以有效彌補財政收支缺口，嗣後並請依相關規定編製年度總預算，太保市公所表示「嗣後改進辦理」，水上鄉公所則表示「將嚴格控管非必要支出，並於預算執行中視狀況追減非必要支出項目，嗣後將積極爭取補助，並依規定編製年

度總預算」。另民雄鄉公所於提供本院約詢之書面說明表示，為因應局部調整之統籌分配稅款，於年度預算執行時除加以管控、加強各項收入之徵收，以及儘量爭取上級補助款以降低鄉庫負擔，並本權責自我負責精神運用財源及擲節開支，以期縮短財政收支差短。

(八)部分鄉鎮市預算編列不確實之情事，多係奉鄉鎮市長指示，鄉鎮市公所主計室主任知悉，各該縣府雖經函請各該公所檢討改進，或列入相關考核，然或因考核不確實，或因考核不具實益，各鄉鎮市仍長期虛列歲入預算未獲改進，其監督亦有缺失，相關說明如下：

按部分鄉鎮市歲入預算編列未經上級政府核定之補助經費情形如前述。

- 1、查彰化縣政府部分鄉鎮市 98-101 年度未覈實編列歲入預算，均有單一計畫（工程）未有核定或補助文號，致短收數達 0.1 億元以上者，其中彰化市（98 年度）有達 0.5 億元以上；彰化市（98 及 99 年度）、員林鎮（98 及 99）、大城鄉（101 年度）、埤頭鄉（99-101 年度）、社頭鄉（99-100 年度）、和美鎮（101 年度）均有達 0.1 億元以上。彰化縣政府於提供本院約詢之書面說明表示，該府於 98 年 4 月 2 日府主一字第 0980077046 號函指出，歲入經常門「計畫型補助收入」項下編列 2.24 億元請檢附補助文號送核乙節，經聲復係因基於業務上的需求考量與便利概估編列，於收入未實現前相對嚴管支出，嗣後請確依「年度各鄉鎮市預算編審注意事項」

第 7 點規定辦理，不宜再行預估，且歲入無法如期實現，應依預算法第 81 條規定辦理，以免影響預算平衡。惟彰化市 99 年度仍有編列無補助文號之情事。

- 2、次查雲林縣政府所轄 20 個鄉鎮市中，有 18 個鄉鎮市 98-101 年度未覈實編列歲入預算，均有單一計畫(工程)未有核定或補助文號，致短收數達 0.1 億元以上者，其中虎尾鎮(98-101 年度)、二崙鄉(99-101 年度)、土港鎮(98 年度)、土庫鎮(98 年)均有達 1 億元以上者；崙背鄉(98-100 年度)、臺西鄉(98-101 年度)、土庫鎮(99 及 101 年度)、二崙鄉(98 年度)、東勢鄉(98 及 99 年度)、元長鄉(98 及 100 年度)、西螺鎮(99 及 100 年度)、褒忠鄉(98 及 99 年度)、大埤鄉(98 年度)、水林鄉(98 年度)則有達 0.5 億元以上；褒忠鄉(100 及 101 年度)、斗南鎮(98、99 及 101 年度)、林內鄉(98-101 年度)、東勢鄉(100 及 101 年度)、口湖鄉(99-101 年度)、古坑鄉(99 及 100 年度)、崙背鄉(99 及 100 年度)、四湖鄉(98 年度)、西螺鎮(98 年度)、蔴桐鎮(98 年度)、土庫鎮(100 年度)則有達 0.1 億元以上。
- 3、依雲林縣政府對所轄鄉(鎮、市)公所預算編製及執行情形考核評分標準(100 年度及 101 年度)第 3 點第 1 項第 4 款規定：「補助收入是否依『中央及地方政府預算籌編原則』三之(三)規定，補助收入並應依上級政府核定之金額，核實編列。否：編列無核定公文之補助收入占總預算歲入補助收入比率

30%以下扣1分，30%以上扣2分。否：有核定補助，惟未註明補助文號者扣1分。」該府雖訂有扣分機制，惟以虎尾鎮、二崙鄉、崙背鄉、土庫鎮及臺西鄉，98-101年度（崙背鄉101年除外）編列無補助文號之補助收入未有具體改善觀之，實證其難有遏阻之效。又前揭101年度考核評分標準第3點第1項第6款規定：「歲出預算額度是否依『中央及地方政府預算籌編原則』四之（一）規定，地方政府總預算案歲出，應衡量歲入負擔能力與特別預算及特種基金預算可用資源，務實籌劃，並適切訂定各主管機關之歲出概算額度，作為編列歲出概算之範圍。否：當年度人事費預算較前年度決算數增加10%以上，且無充分理由者，予以扣減2分。否：當年度未通案調整軍公教人員待遇，惟編有統籌支撥科目之「調整待遇準備」預算者，予以扣減2分。否：其他各項預算經檢核結果，編列數額較實際需求數明顯偏高，且無充分理由者，予以扣減2分。」，該縣20個鄉鎮市均遭扣減2分，顯見是項考核未具實益；另該縣口湖鄉101年度編列未有核定文號之「向上級爭取補助」2,398萬餘元，該府評核結果並未扣分，益證是項評核未見確實。

- 4、再查嘉義縣部分鄉鎮市98-101年度未覈實編列歲入預算，均有單一計畫（工程）未有核定或補助文號，致短收數達0.1億元以上者，其中水上鄉（99-101年度）均有達1億元以上；太保市（98-99年度）均有達0.5

億元以上；大林鎮（98-100 年度）、阿里山鄉（99 年度）均有達 0.1 億元以上。嘉義縣政府於提供本院約詢之書面說明表示，該府分別於 99 年 3 月 17 日、100 年 2 月 25 日及 101 年 3 月 19 日以府主歲字第 0990049336、1000043573、1010052712 號函文水上鄉公所嗣後依相關規定編製年度總預算，惟該府之函文顯未能發揮其作用，水上鄉 99-101 年度編列無核定文號之補助收入情形並未獲實質之改善。

- 5、本案調查委員詢問鄉鎮公所預算編列是否確實時，臺西鄉公所主計主任回覆表示，除補助收入外，均確實。渠等知道不 OK，但開會檢討時，各單位均不願意刪減預算，且不是主計單位說刪減就刪減，渠等有將該狀簽報上級長官。執行時會盡量控制，但須考量鄉長有其政見要執行；土庫鄉公所主計室主任答「是」；崙背鄉公所主計室主任表示，知道上級沒補助，因為是貧瘠鄉鎮，如果未依鄉長指示編列，則無法如期送代表會審議；二崙鄉公所主計室主任表示，的確有不合理，當初短差時有簽報，依首長指示，編在補助收入，向上級爭取補助收入；虎尾鎮公所主計室主任表示，渠 101 年到任，處理方式與前述各鄉鎮市差不多，短差數簽機關首長請財政課籌編。又雲林縣前揭各鄉鎮市公所於提供本院約詢之書面資料，對於編列無核定文號之補助收入或表示簽機關首長裁示、奉機關首長之指示辦理、簽請鄉長核示辦理、簽奉首長裁示或奉鄉長指示，顯見主計人員

多知悉各該鄉鎮市之預算有不確實之情事，且奉機關首長（即鄉長）之指示辦理。

- 6、主計總處於 100 年 1 月 4 日函訂定「行政院主計處對地方預算編列及執行預警項目表」（101 年 10 月 1 日修正為「行政院主計總處對地方預算編列及執行預警項目表」）。該總處於本院約詢時表示，部分公所先虛編歲入再控管支出的處理方式確實不好，但仍實際存在，主計總處在預警時，有扣分，且縣市對鄉鎮市的督導有列入。

(九)綜言之，部分鄉鎮市，或納入未經上級政府核定之補助款、逕依以前年度補助文號、以收支對列方式編列第二預備金、虛列統籌分配稅款，虛增歲入預算，遭縣府指正補助收入之不確定性，後雖以減少分配歲出預算因應，但仍傳遞錯誤訊息，掩蓋實況，並降低藉預算控制支出之動機，延遲採取控制行動之時間，白白喪失先機，又於財政困難，自有財源不足以支付每月員工薪資，無法正常償還積欠銀行代墊之退休金優惠存款利息，仍提供法令規定項目以外之社會福利，惡化該鄉財政紀律及財務狀況，均核有缺失；雲林縣政府及嘉義縣政府雖經函請各該公所檢討改進，或列入相關考核，然或因考核不確實，或因考核不具實益，各鄉鎮市仍長期虛列歲入預算未獲改進，其監督亦有缺失。

- 二、嘉義縣太保市及朴子市違背預算法規定，長期保留歲出經費不繳回公庫，虛列以前年度歲出保留款及虛減公共債務之比率，並遭審計單位提醒，仍未改善，核有未當；嘉義縣政府亦未確實覆核其實際改善及辦理情形，亦有未當：

(一)按預算法第 72 條規定略以，會計年度結束後，各

機關經費未經使用者，應即停止使用。但已發生而尚未清償之債務或契約責任部分，經核准者，得轉入下年度列為以前年度應付款或保留數準備。99至101年度各縣（市）政府地方總決算編製作業手冊鄉（鎮、市）公所公共債務表填表說明，有關依據公共債務法規定附註之債務比率計算說明，係以「本年度總預算及特別預算歲出總額」加「以前年度歲出保留數」減「本年度自償性債務暨以前年度未舉借自償性債務保留數」作為分母，計算債務比率。

(二)審計部臺灣省嘉義縣審計室（下稱嘉義縣審計室）前於102年12月12日以審嘉縣二字第1020001320號函嘉義縣政府有關該室調查太保市及朴子市等2公所公共債務管理暨該府督導考核情形，核有待查處事項，請該府本權責依規定妥為處理略以：

- 1、太保市公所99年度至102年7月底止，函報嘉義縣政府公共債務餘額扣除土銀同意減免之或有違約金1,153萬餘元後餘額，債務比率²分子（即公共債務餘額）分別為1.61億元、1.44億元、1.39億元及1.29億元，而分母分別為4.22億元、3.70億元、3.49億元及3.35億元，核算債務比率，分別為38.22%、38.96%、39.83%及38.54%，均實際違背債限規定，卻又藉虛列以前年度歲出保留數近1.5億元，而違規擴增債務比率分母，不實降低債務比率，包括保留（92）年度福利服務支出的殯葬設施計畫：興建太

² 債務比率=公共債務未償餘額/「本年度總預算及特別預算歲出總額」+「以前年度歲出保留數」-「本年度自償性債務暨以前年度未舉借自償性債務保留數」

保市第一納骨堂，其總預算經費分別保留 964 萬餘元、1.38 億元，其經常門經費之保留期間自 94 至 101 年度、資本門經費之保留期間自 98 至 101 年度，該納骨堂已於 97 年間興建完成，並取得建照、使用執照，於 97 年 11 月 21 日完成啟用公告程序；且於 97 年間將納骨堂新建房屋(總值 4,352 萬餘元)，自總預算移撥至公共造產基金，惟總預算仍不當保留，且於保留期間未有動支任何款項，至於該市公共造產基金，則早在 96 年度亦將興建該納骨堂內部設備及週邊設備工程編列固定資產之建設、改良、擴充計畫 8,200 萬元，執行結果，截至 101 年度止，該特種基金附屬單位決算累計支用 6,304 萬餘元，並保留未支用經費 1,850 萬餘元，轉入 102 年度賡續執行，更於 99 至 101 年度總決算敘明該項保留原因為辦理第一納骨堂內部設備及週邊工程(第二期)興設需保留經費，顯有虛列該項計畫經費之實；另賡續保留 97、98、100 年度總預算執行有關廚餘回收、太保市集會所新建工程及公共工程規劃勘查等計畫支用後賸餘款 239 萬餘元等，以稀釋其公共債務比率，未能覈實揭露實際債務情況，誤導報表使用者，經該審計室 101 年 12 月 20 日調查發現且持續函請改正，除廚餘回收經費賸餘款 18 萬餘元及其他公共工程經費賸餘 2 萬元經該府督辦後，已於 101 年 12 月改正註銷外，其餘 1.50 億元均以各項工程須分期規劃辦理為由，拒絕改正，扣除該項虛列以前年度歲出保留數後，

99 至 102 年度 7 月底止，公共債務比率分別為 58.72%、64.83%、68.97% 及 68.79%，均逾公共債務法之債限比率。

2、朴子市公所 99 年至 101 年度實際積欠銀行利息分別為 5,185 萬餘元、4,585 萬餘元及 3,985 萬餘元，惟該市編製其 99 至 101 年度總決算時，疏於依規定檢討以前年度歲出保留數，卻違規採不實擴增債務比率分母之方式³，仍逕予各該年度保留以前年度（92 至 94）歲出保留數未結清數-應付利息 2.83 億元、2.77 億元及 2.71 億元，藉虛列以前（92 至 94）年度歲出保留數-債務付息科目 2.31 億元，稀釋其公共債務比率，未能覈實揭露債務真貌，誤導報表使用者，經該審計室發現持續函請改正，該鄉卻以任一期未還債，則喪失銀行免除其違約金之權利為由，仍在帳上以歲出保留數予以表達，另還以於保留款償還，得不透過朴子市民代表會追加減預算，俾利償還作業為由，迄未辦理改正。99 至 101 年度公共債務比率之分母，在扣除該項虛列以前年度歲出保留數 2.31 億元後，分別為 4.98 億元、4.67 億元及 4.16 億元，債務比率則由不當低估之 32.88%、32.16% 及 29.22% 提高至 48.15%、48.06% 及 45.48%，至 102 年 7 月底，公共債務比率之分母計 3.79 億元，債務比率由 29.17% 提高至 46.96%，均逾公共債務法債限比率。

(三)嗣嘉義縣政府於 103 年 2 月 17 日以府財稅管

³ 99 至 101 年度實際積欠利息分別為 5,185 萬餘元、4,585 萬餘元及 3,985 萬餘元，仍保留以前年度債務利息科目歲出保留數 2.83 億元、2.77 億元及 2.71 億元，溢保留 2.3114 億餘元。

字第 1030027829 號函復嘉義縣審計室，並檢附太保市及朴子市公所回覆情形略以：

- 1、太保市聲復理由略以，審核通知事項及內容提及該所採擴張債務比率之分母方式，藉由虛列以前年度歲出保留數，包括保留以前（92）年度歲出保留款-福利服務支出科目，經查經常門保留因第八公墓無主墳墓尚未起掘遷葬完畢，後續仍需視起掘進度規劃安置，另起掘公墓係逐步補助，尚未起掘完畢，相對收入亦尚未撥款，亦陸續規劃分期執行中；資本門保留款係由於該所納骨堂僅完成主體興建工程及部分內部設備暨周邊工程，尚需後續擴充規劃，此兩筆自 92 年編列經常門及資本門皆因性質特殊，執行期程長而需逐年分期進行，而相對收入預算科目亦有辦理保留。因此依業務需要決定保留相對經費支應且均依規定辦理專案核准保留程序完備，並非藉由虛列以前年度歲出保留數，來降低債務比率。惟嘉義縣政府表示，業於 102 年 5 月 7 日以府主歲字第 1020081985 號函請確實依審查意見規定辦理修正。
- 2、朴子市公所則表示，以往編列債務還本與債務付息，均於年度預算一次編足，因無確定歲入財源，必須俟土地標售，始有支出，所以保留 92、93、94 年度之債務付息支出，待標售土地後，不必再透過朴子市代表會辦理債務支出追加預算，能立即償還銀行，避免民意機關強大反彈，甚至刪除預算，造成該所違約，實為解決公共債務，求雙贏局面而採之不得已權宜作為，且該所近來債務支

出大多由此保留款支出，確實發揮保留功能，使該所得以免除鉅額違約金，帶給機關龐大利益，利遠大於弊。惟嘉義縣政府表示，該府自 99 年起每 2 個月實地查核有否按償債計畫償還款項，及資金支應情形，據表示，近年債務支出大多均由此保留款項下支應，此舉係為能順利將土地標售所得，立即償還債權銀行及免除追加預算之困擾，確保免除違約金之權益，實為發揮保留功能，創造公所與該府雙贏的局面。該府並如期將償還債務執行情形，分別函知本院、財政部及審計部臺灣省嘉義縣審計室在案，暨因該府積極作為，102 年債限比率已降至 24.92%，嗣後將續朝符合債限規定目標邁進。

(四)又嘉義縣審計室於 103 年 2 月 27 日以審嘉縣二字第 1030050479 號再函嘉義縣政府略以：

- 1、有關太保市公所間有未依預算法規定覈實辦理歲出經費保留，藉由虛列以前年度歲出保留款，稀釋公共債務比率，迄未研提具體改正措施 1 節，該府已於 102 年 5 月 7 日以府主歲字第 1020081985 號函請確實依審查意見規定辦理修正，請將後續改正情形函知該室。
- 2、有關朴子市公所間有未依預算法規定，覈實辦理歲出經費保留，藉由虛列以前年度歲出保留款，稀釋公共債務比率，迄未研提具體改正措施 1 節，尚未查復改善情形，請督促研提具體改正措施，並落實執行。

(五)揆諸上述，嘉義縣太保市及朴子市公所保留歲出經費不繳回公庫欠覈實，虛列以前年度歲出

保留款，虛減公共債務之比率，核有未當；嘉義縣政府亦未確實覆核其實際改善及辦理情形，亦有未當。

調查委員：馬秀如