

壹、案由：據審計部函報：稽察嘉義縣太保市公所管理公共債務情形，涉有未盡職責情事；又嘉義縣政府未確實督導促其改正，報院核辦乙案。

貳、調查意見：

本案係審計部嘉義縣審計室派員稽查嘉義縣太保市公所發現該公所公共債務管理情形，核有未盡職責情事，經通知嘉義縣政府督導請其改正，惟迄未完成改正，報請本院核辦。案經本院調查竣事，茲臚陳意見如后：
一、嘉義縣太保市公所未思積極償還債款，於財務困窘無力清償鉅額債務下，仍違規辦理市民團體保險，漠視公共債務法之規定，核有疏失：

(一)按公共債務法第4條第2項規定略以：「…縣(市)及鄉(鎮、市)所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過百分之四十五及百分之二十五。…」同法第11條規定：「本法修正公布施行日，各級政府公共債務未償餘額超過本法規定之限額者，應於三年內改正。」準此，公共債務之限額及逾限應於期限內改正，法有明文。

(二)查嘉義縣太保市公所(下稱該公所)自86年度向臺灣土地銀行(下稱土銀)等7大行庫聯貸1億5,853萬1,692元，用以徵收都市計畫公共設施保留地，嗣因未妥善籌措財源償還債務，88年底1年以上公共債務累計未償餘額實際數占歲出總額比率達35.45%，已逾公共債務法規定上限，嗣91年底，該公所1年以上公共債務比率為32.96%，亦超過法定債限比率，92年債務比率雖有下降，然93年度以後各年度均逾限，迄97年度比率為28.45%，仍然超過法定債限比率，顯示該公所迄未依上揭公共

債務法第 11 條規定於 3 年內改正，核有疏失。為協助解決該公所債務逾限問題，嘉義縣政府曾於 95 年間邀集該公所等(含朴子市及布袋鎮公所)與債權銀行協商還款事宜，並達成協商，該公所每年應編列 400 萬元預算償還本金，另應於處分財產時以其所得收入提撥 30% 優先償還本金。然該公所並未依約執行，自 87 年至 92 年間，僅 90 年度編列償還本金之預算 500 萬元，其餘年度均未編列，93 年度至 95 年度雖有編列償還本金預算，惟實際均未履行，而 96 及 97 年度雖各編列 2,800 萬元財產出售收入預算數，亦因辦理公有耕約終止作業及清理地上物、分割等作業延宕執行進度，迄今尚無財產收入，因而未能依協商提撥 30% 償還本金，而於 95 年延遲支付利息，且自 96 年起停止繳付利息。土銀嘉義分行已向台灣嘉義地方法院提起民事訴訟，並取得支付命令請求清償該項借款本息，並先後於 96 年 8 月 16 日、9 月 28 日及 97 年 8 月 7 日函請該公所儘速依限償還貸款本息，否則該行將依規定移送法催部門訴追，以維債權，該公所承辦單位雖簽擬繳納利息，並依契約申請展延償還本金，惟均經市長董國誠批示暫緩繳納，且該公所分別於 96 年度追加預算及 97 年度總預算各編列市民團體保險費預算數 500 萬，對於借款償還，顯欠積極，致該項貸款截至 97 年止，因經年高額利息加上延遲付款違約金，未償還餘額共計 1 億 6,134 萬 3,088 元，反較原貸款金額增加 281 萬 1,396 元，債限比 28.45%，仍超過法定債限比率。

(三)次按 96 年度各縣(市)地方總預算編製要點第 12 點規定略以：「凡具有共同性質之支出項目及社會福利措施，應依法律規定、行政院核定之一致標準

及政事別科目歸類原則與範圍編列預算，不得擅自增加給付或另立名目支給。如確有特殊情形者，應報由上級政府通盤考量或協商決定後，始得實施。」準此，該公所應於報備後始得辦理相關非法定社會福利措施。惟查該公所於市民團體保險實施辦法尚未報經嘉義縣政府同意備查，即分別於 96 年度追加預算及 97 年度總預算下各編列市民團體保險費預算數 500 萬元，嗣於 97 年始補核備，亦有疏失。以該公所 90 至 97 年度歲入決算總額觀之，其中各該年度自有財源占歲入決算總額，均占 5 成以下，甚有年度僅 2 成不到，顯示該公所自有財源呈現不足之情況，且除 94 及 96 年度得以自有財源收入負擔人事費支出，其餘年度均無法負擔，且該公所非自有財源中補助收入占歲入總額比率，除 90、91 及 94 年度外，其餘年度均超過 5 成以上，顯示該公所財政收入主要來源係依賴上級機關補助，財政拮据可見一斑；又累計 92 年迄 97 年度該公所決算歲入歲出短絀總計為 1 億 1,763 萬 6,579 元，每逢春節年關，為順利發放員工薪資、年終獎金、工程款等，計向中央及嘉義縣政府調度資金高達 1 億 2,139 萬 6,383 元，足見該公所財政至為困窘。詎該公所於財政困難下，仍辦理市民團體保險，雖立意良善，然未思儘速還款以減緩每年高額之利息負擔，反辦理非法定社會福利措施且非屬急迫之市民團體保險，增加市庫負擔，誠屬失當。

(四) 綜上，該公所未思積極償還貸款，降低每年高額之利息負擔，以改正累積債務逾限問題，於自有財源不足，財務拮据之狀況下，仍違規編列預算辦理市民團體保險，無視債權銀行之催收，影響政府債信並損及政府形象，顯漠視公共債務法之規定，核有

疏失。

二、嘉義縣政府對於轄屬太保市公所公共債務所為之監督作為未盡周延，洵有疏失；又為避免該公所債台高築，該府允宜積極協助該公所研擬償債執行計畫並督促落實執行；另對該公所各項新興支出應嚴予把關，以善盡監督機關應有之積極作為：

(一)按公共債務法第 8 條規定：「財政部、直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)有下列情形之一者，除財政部由監察院依法監督外，由各該監督機關命其於一定期限內改正或償還，逾期未改正或償還者，除減少或停止其補助款外，並將財政部長、各該直轄市長、縣(市)長、鄉(鎮、市)長移送懲戒：一、違反第四條規定之分配額度，超額舉債者。二、違反前條限制或停止舉債之命令，仍予以舉債者。」又同法第 11 條規定：「本法修正公布施行日，各級政府公共債務未償餘額超過本法規定之限額者，應於三年內改正。」準此，太保市公所公共債務之監督機關為嘉義縣政府，對於該公所債務超限未於期限內改善，依法應為一定之作為。

(二)查嘉義縣太保市公所(下稱該公所)，1 年以上公共債務累計未償餘額實際數占歲出總額比率逾公共債務法規定上限，該公所迄未依上揭公共債務法第 11 條所規定之期限內改正，嘉義縣政府於 89 年間曾函請該公所積極開源節流，編列預算，償還既有累積公共債務，以降低負債比率，並於未符合規定債限前不得再舉借新債；於 93 年至 98 年 7 月間，促請該公所妥善規劃還款財源，並限期改正債務超限問題。且為替該縣各公所(太保市、朴子市及布袋鎮公所)類似問題尋求解套，請求中央專款補助、協商銀行減輕利息負擔，然均未獲改善。該府又於 95

年邀請土地銀行及太保市等 3 公所召開還款協商會議，達成共識，太保市公所每年編列 400 萬元預算攤還，惟協商後，太保市公所均未依提報之償債計畫方案執行，該府發現後電洽瞭解該公所未依約償還之原因及要求依承諾履行償還義務，並口頭告誡若未依約償還，將扣減補助款，及每於業務接洽時要求依約履行償還義務，以免債務愈形嚴重，造成不堪後果；另於 96 年間商請立法委員，協調聯貸行庫調降聯貸利率，亦遭銀行回絕。對於該公所債務超限問題，該府雖已促請該公所限期改正或償還，然對於該公所逾期未改正或償還，尚未依公共債務法規定予以減少或停止其補助款，遲至本院調查後，始於 98 年 8 月間函請該公所於該年度 12 月底前改正，若未改正將依法扣減補助款，核有疏失。詢據該府稱，係因該公所財政體質脆弱，若依法扣減補助款，恐影響該公所基本政務之推動。

- (三)次按嘉義縣政府對所轄鄉(鎮、市)公所計畫及預算考核要點第 2 點規定略以：「嘉義縣政府(以下簡稱本府)對所轄鄉(鎮、市)公所施政計畫及預算考核之範圍如下：1. …2. 年度預算編製及執行情形。」第 4 點規定略以：「鄉(鎮、市)公所年度預算編製及執行情形之考核，由本府主計處主辦，其考核項目如下：1. 鄉(鎮、市)公所年度預算之編製，有無依預算法、中央及地方政府預算籌編原則、各縣(市)地方總預算編製要點…之相關規定辦理。」惟查該公所 96 年度追加預算及 97 年度總預算各編列市民團體保險費預算數 500 萬元，且編列預算時，「嘉義縣太保市公所市民團體保險實施辦法」尚未報經該府同意備查，顯與各縣(市)地方總預算編製要點第 12 點之規定有悖，該府僅於該公所 96 年

度總預算第一次追加減預算書函送該府時，請該公所依相關規定執行，未依規定詳予考核，亦有疏失，復於該公所將市民團體保險實施辦法送陳該府核備時，該府社會處疏未會請財政、主計單位表示意見，對於新增之歲出項目未適時予以把關，僅於復函中提醒該公所考量地方財源之穩定性，以免造成地方財政負擔，監督作為顯欠周延。

(四)是以，嘉義縣政府為太保市公所公共債務監督機關，對於該公所公共債務逾限問題，雖已進行相關協助督導作為，然未嚴加促請該公所確實改善，並視改善情形酌予扣減補助款，核與公共債務法有悖，洵有疏失，致該公所無視鉅額債款每年將負擔高額利息，於財務困窘且未報請該府核備下，逕行編列預算辦理非屬急迫之市民團體保險，而該府竟未詳查，亦有疏失，且於核備時各業務主管局、處間橫向溝通不足，致未對新興支出善盡把關之責，監督作為顯欠周延。故為避免該公所債台高築，該府允宜邀集太保市公所及各聯貸銀行，具體提出償債執行計畫及財源分配進度表，督促該公所按計畫執行；另針對該公所新興支出之政策規劃，該府各局、處應統一彙整，審慎評估，切勿輕言允諾增列，避免進一步惡化該公所之財政支出，以善盡應有之監督控管作為。

三、針對嘉義縣各貧困鄉鎮市鉅額貸款無法清償之問題，行政院允宜邀集各相關部會會同嘉義縣政府研擬具體解決方案，以紓解其長年財政沉痾，健全地方政府財政。

(一)嘉義縣太保市公所（下稱該公所）為配合中央、省核定取得高速公路嘉義交流道附近特定區都市計畫公共設施保留地計 12 點 58 公頃，經費 21 億 120

萬元，由中央及省平均負擔 85%，地方負擔 15%（約 3 億 1,620 萬元），該公所自 86 年度向台灣土地銀行等 7 大行庫聯貸 1 億 5,853 萬 1,692 元，用以徵收都市計畫公共設施保留地，嗣因 88 年精省後，該公所因中央補助款銳減，復因近年來經濟不景氣影響，財政日趨惡化，無力清償貸款，致 1 年以上公共債務累計未償餘額實際數占歲出總額比率，長年來均逾公共債務法規定上限，且無法於期限內清償或改善，該公所於歷年來雖試圖努力開源節流，然所獲成效有限，杯水車薪，無力償還鉅額債款，經年累積高額利息負擔及違約金，致該公所財政更陷深淵，而該項貸款截至 97 年止，該公所僅償付本金 1,012 萬 7,943 元，利息 8,913 萬 7,991 元，另加計違約金 533 萬 5,412 元，應繳未繳利息 7,603,927 元，未償還餘額共計 1 億 6,134 萬 3,088 元，反較原貸款金額增加 281 萬 1,396 元，且占該年度總預算歲出總額 5 億 6,713 萬餘元之比率達 28.45%，仍超過法定債限比率。嘉義縣政府鑒於該縣類似太保市公所財務困窘無力償還貸款問題之鄉鎮有朴子市及布袋鎮公所，為能協助渠等尋求解決之道，曾分別於 89、92、94、96、97 年度函請行政院及財政部以專款補助或政策性打消呆帳方式解決債務問題，惟均獲以請其自籌財源支應回復。又該府雖函請該等公所提出償債計畫限期改善，然因鄉市鎮財政困窘，於開源不易、入不敷出之情況下，實無力另籌財源償還鉅額貸款，導致債務比居高不下，雖經輔導仍無法立即改善至符合債限，如逕以公共債務法扣減補助款，唯恐影響基本政務之推動。

(二)查近年來地方政府財政困難，自有財源比率逐年下降，財政赤字擴增，對於債務實有無力償還之情況

，以本案嘉義縣太保市公所 90 至 97 年度歲入決算總額觀之，其中各該年度自有財源占歲入決算總額，除 90 及 94 年度外，其餘年度均占 5 成以下，92 年度甚至僅 2 成不到，顯示該公所自有財源呈現不足之情況，而該公所除 94 及 96 年度得以自有財源收入負擔人事費支出，其餘年度均無法負擔。又該公所非自有財源中補助收入占歲入總額比率，除 90、91 及 94 年度外，其餘年度均超過 5 成以上，顯示該公所財政收入主要來源係依賴上級機關補助；另該公所補助收入決算數占預算數比率，執行率僅 3 個年度達 7 成以上，其餘年度均在 4 成左右，91 年度執行率甚至僅有 18.67%，財政體質脆弱，實質收入無法配合支出需求同步成長，累計 92 年迄 97 年度該公所決算歲入歲出短絀總計為 1 億 1,763 萬 6,579 元，每逢春節年關，為順利發放員工薪資、年終獎金、工程款等，計向中央及該府調度資金高達 1 億 2,139 萬 6,383 元，足見該公所財政至為困窘，無力償還鉅額貸款本金，經年高額利息之負擔，導致財政更加惡化。

(三) 綜上，嘉義縣各財政貧瘠之鄉市鎮，自有財源尚不足以維持基本市政開銷，更遑論償還鉅額貸款，降低債務比以符合公共債務法之規定，此問題積久未決，所欠鉅額債務利息及違約金，如滾雪球般日益嚴重，長此以往，高額利息負擔將壓垮鄉鎮市財政。職是，針對嘉義縣各貧困鄉鎮市鉅額貸款無法償還，公共債務比率居高不下之問題，行政院允宜邀集各相關部會並會同嘉義縣政府研擬具體解決方案，以紓解其長年財政沉痾，健全地方政府財務。

、處理辦法：

四、調查意見一，提案糾正嘉義縣太保市公所。

五、調查意見二，函請嘉義縣政府確實檢討改進見復。

六、調查意見三，函請行政院轉飭相關部會研擬改進意見見復。

七、調查意見，函復審計部。

八、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會、財政及經濟委員會處理。