

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報，臺灣省各縣市政府及鄉鎮市公所為辦理「加速取得都市計畫公共設施保留地」資金需求，向國營金融機構申請聯貸，部分鄉鎮市公所因財政困難無法償還而申請免除違約金及遲延息，國營金融機構竟予同意，致其盈餘短收，似怠於保障債權，上繳中央政府之數減少。地方政府之財政紀律及國營行庫之內部控制，均有待釐清之必要。

貳、調查意見：

據審計部函報，臺灣省各縣市政府及鄉鎮市公所為辦理「加速取得都市計畫公共設施保留地」資金需求，向國營金融機構申請聯貸，部分鄉鎮市公所因財政困難無法償還而申請免除違約金及遲延息，國營金融機構竟予同意，致其盈餘短收，似怠於保障債權，上繳中央政府之數減少。地方政府之財政紀律及國營行庫之內部控制，均有待釐清之必要。案關部分鄉鎮市公所於民國(下同)99年12月25日臺中、臺南縣市合併升格為直轄市後，改制為區公所，合先敘明。本案業經本院調查竣事，茲提出調查意見於后：

- 一、前臺中縣沙鹿鎮、梧棲鎮、清水鎮、東勢鎮公所、前臺南縣新市鄉、六甲鄉、佳里鎮、善化鎮、歸仁鄉公所、嘉義縣太保市、朴子市、布袋鎮公所及雲林縣西螺鎮公所等申貸「加速取得都市計畫公共設施保留地」聯貸案，明知無法如期履約還款，詎皆未事先提出展延計畫，以避免鉅額違約金及遲延息之發生，自難辭其疏失之咎，其中前臺南縣善化鎮、歸仁鄉公所、嘉義縣太保市及布袋鎮公所甚至於申貸後第一次還

本付息即告違約，更有未當：

(一)依 62 年 9 月 6 日修正公布之都市計畫法第 50 條：

「公共設施保留地，在民國六十二年本法修正公布前尚未取得者，應自本法修正公布之日起十年內取得之。但有特殊情形，經上級政府之核准，得延長之；其延長期間至多五年。逾期不徵收，視為撤銷。」之規定，臺灣省第一期公共設施保留地(下稱公設地)倘不能在 77 年 9 月 5 日前取得，依法視為撤銷。行政院為積極解決公設地問題，曾於 69 年訂頒「都市計畫公共設施保留地取得方案」交臺灣省政府執行，惟績效不佳，爰於 77 年 4 月 14 日核定內政部所提「加速都市計畫公共設施保留地取得及財務計畫」，臺灣省所轄各縣市及鄉鎮市除自籌部分外，其所需經費不足部分，可由省統一向省金融機構貸借，分 15 年償還，其本息各半由中央及省政府分別逐年以特別預算予以補助。縣市、鄉鎮市自籌財源部分，以稅課超收數、以前年度結餘款及緊縮其他經建支出支應，如有不足，應比照中央、省，向省金融機構貸款分 15 年償還方式辦理，執行計畫貸款數不受每年貸款額度不得超過年度總預算 10%之限制。上開聯貸案參貸銀行，為當時臺灣省屬七大行庫(下稱聯貸行)，臺灣土地銀行(下稱土銀)為主辦行，貸放期限 15 年。省政府訂借金額，計新臺幣(下同)6,932.7002 億元，各縣市及鄉鎮市公所訂借金額合計為 333.8740 億元。

(二)經查部分申貸「加速取得都市計畫公共設施保留地」聯貸案之鄉鎮市公所，因無法如期履約還款，產生鉅額違約金及遲延息之情形，其中前臺南縣善化鎮、歸仁鄉公所、嘉義縣太保市及布袋鎮公所甚至

於申貸後第一次還本付息即違約未還，如表一，另說明如下：

- 1、前臺中縣沙鹿鎮公所(於 99 年 12 月 25 日臺中縣市合併升格為「臺中市」後，改制為臺中市沙鹿區公所)於 79、81(兩筆)年度分別申貸 0.5371 億元、2.0000 億元、0.1500 億元，79 年度申貸之貸款自 83 年度起未依約按年度償還本息，81 年度申貸之貸款則自 85 年 6 月 30 日起未依約按年度償還本息，自 87 年度起始再陸續繳納款項，致產生違約金計 0.0209 億元(83 年違約未予減免)，及 0.5942 億元(85 年 6 月 30 日違約另經 96 年 8 月 15 日聯貸會議通過減免)。
- 2、前臺中縣梧棲鎮公所(於 99 年 12 月 25 日臺中縣市合併升格為「臺中市」後，改制為臺中市梧棲區公所)於 80、81 年度分別申貸額度為 0.7743 億元、2.5000 億元，曾於 83 年時不正常繳納本息，經催繳後，正常繳納至 85 年度，惟自 86 年 6 月 30 日起繳款情形再度逾期，致產生違約金計 0.3967 億元(經 98 年 2 月 25 日聯貸會議通過減免)。
- 3、前臺中縣清水鎮公所(於 99 年 12 月 25 日臺中縣市合併升格為「臺中市」後，改制為臺中市清水區公所)於 80、81(兩筆)年度分別申貸額度為 1.0000 億元、2.5000 億元、0.1600 億元，曾於 82 年度時不正常繳納本息，經催繳後，正常繳納，惟自 83 年 6 月 30 日起繳款情形再度逾期，致產生違約金計 0.7853 億元(經 100 年 5 月 12 日聯貸會議通過減免)。

- 4、前臺中縣東勢鎮公所(於 99 年 12 月 25 日臺中縣市合併升格為「臺中市」後，改制為臺中市東勢區公所)於 78、80 年度分別申貸額度為 0.4463 億元、0.3000 億元，曾於 86 年度時不正常繳納本息，經催繳後，正常繳納，惟分別自 87 年 6 月 30 日、88 年 6 月 30 日起繳款情形再度逾期，致產生違約金計 0.1334 億元(經 100 年 5 月 12 日聯貸會議通過減免)。
- 5、前臺南縣新市鄉公所(於 99 年 12 月 25 日臺南縣市合併升格為「臺南市」後，改制為臺南市新市區公所)於 80 年度申貸額度為 0.7114 億元，自 82 年 7 月 1 日起未依約按年度償還本息，致產生遲延息計 0.2081 億元及違約金計 0.0192 億元(經 99 年 4 月 14 日聯貸會議通過減免)。
- 6、前臺南縣六甲鄉公所(於 99 年 12 月 25 日臺南縣市合併升格為「臺南市」後，改制為臺南市六甲區公所)於 78 年度申貸額度為 0.6021 億元，曾於 79 年時不正常繳納本息，經催繳後，正常繳納至 82 年度，惟自 83 年 7 月 1 日起繳款情形再度逾期，致產生遲延息計 0.1710 億元及違約金計 0.0172 億元(經 100 年 5 月 26 日聯貸會議通過減免)。
- 7、前臺南縣佳里鎮公所(於 99 年 12 月 25 日臺南縣市合併升格為「臺南市」後，改制為臺南市佳里區公所)於 78 年度申貸額度為 0.9438 億元，自 82 年 7 月 1 日起未依約償還本息，致產生遲延息計 0.4463 億元及違約金計 0.0272 億元(經 100 年 5 月 26 日聯貸會議通過減免)。

- 8、前臺南縣善化鎮公所(於 99 年 12 月 25 日臺南縣市合併升格為「臺南市」後，改制為臺南市善化區公所)於 78 年度申貸額度為 0.9836 億元，自 78 年 7 月 1 日起未依約償還本息，致產生遲延息計 0.5892 億元及違約金計 0.0693 億元(經 100 年 5 月 26 日聯貸會議通過減免)。
- 9、前臺南縣歸仁鄉公所(於 99 年 12 月 25 日臺南縣市合併升格為「臺南市」後，改制為臺南市歸仁區公所)於 79 年度申貸額度為 2.3406 億元，自 79 年 7 月 1 日起未依約償還本息，致產生遲延息計 0.9689 億元及違約金計 0.1855 億元(經 100 年 5 月 26 日聯貸會議通過減免)。
- 1 0、嘉義縣太保市公所於 85 年度申貸額度為 2.0000 億元，該公所於 95 年以前因財政困難，除按期繳納利息外，本金僅於 90、93 及 94 年度分別償還 0.0500 億元、0.0200 億元及 0.0300 億元；95 至 98 年共繳納(5 次)本金 0.0400 億元、利息 0.0502 億元，致產生違約金及遲延息計 0.0756 億元(經 99 年 7 月 21 日聯貸會議，決議倘依還款計畫償還，將予減免)。
- 1 1、嘉義縣朴子市公所於 77 年度申貸額度為 2.9010 億元，該公所自借款後僅償還 78 年度之貸款本息，79 至 90 年均未攤還本息；91 至 98 年共繳納(26 次)本金 0.4164 億元、利息 0.0250 億元，致產生違約金及遲延息計 2.5989 億元(經 99 年 7 月 21 日聯貸會議，決議倘依還款計畫償還，將予減免)。
- 1 2、嘉義縣布袋鎮公所：於 78 年度申貸額度為

1.0000 億元，自 78 年借款後至 91 年間均未依約按年度償還本息；92 至 98 年陸續共繳納(17 次)本金 0.0630 億元、利息 0.0180 億元，致產生違約金及遲延息計 0.5418 億元(經 99 年 7 月 21 日聯貸會議，決議倘依還款計畫償還，將予減免)。

- 1 3、雲林縣西螺鎮公所於 77 年申貸 0.3703 億元，自 79 年 6 月 30 日起發生逾期情形，致產生遲延息 0.0446 億元及違約金 0.0427 億元，於 85 年 5 月 28 日償還逾欠本息及遲延息，逾欠違約金於 93 至 96 年分期攤還。

(三)復據土銀說明，100 年底多數鄉鎮(市)公所陸續屆期清償，截止 101 年 12 月底止，尚未還清貸款，惟有事先提出展延計畫，並獲得聯貸會決議同意，故目前無違約金之產生，計有屏東縣佳冬鄉、東港鎮兩公所，其情形如下：

- 1、屏東縣佳冬鄉公所於 79(兩筆)、80 年度分別申貸額度為 0.0538 億元、0.0500 億元、0.4597 億元，嗣後至 93 年陸續還款，期間曾因財政困難無法繳納本息，經聯貸會議通過部分還款，惟本金未依 94 年展延約定如數還款，僅均有繳納期間利息，另剩餘本金 0.2455 億元依 99 年 7 月 21 日聯貸會議決議，應於 100 年 6 月 1 日前清償。該公所申請償還 100 年度部分本金 100 萬元及利息一次清償，原財政已極為困窘，又 98 年 8 月遭受莫拉克風災，為緊急支付災害搶修及物資發放等款項，預算已捉襟見肘無法支應，故提出 10 年償還計畫以為因應，100 年度償還本金 0.0100 億元，剩餘本金 0.2355 億元自 101 年至 109 年平均攤還，並經 100 年 5 月 12 日聯貸會議通過。目

前正常履約中。

2、屏東縣東港鎮公所：於 78、79、83 年度分別申貸額度為 0.3421 億元、0.5000 億元、0.3000 億元，嗣後至 92 年陸續還款，期間曾因財政困難無法繳納本息，經聯貸會議通過部分還款；依 93 年 3 月 5 日聯貸會議決議之處理方式，78 年及 79 年之借款展延 5 年；94 年 11 月 4 日聯貸會議通過，83 年 5 月之借款，93 及 94 年應還本金 0.0740 億元展延至 95 至 98 年平均攤還；96 年 7 月 24 日聯貸會議通過 96 年度應償還本金 0.0733 億元，展延至 97 至 98 年平均攤還；97 年 9 月 5 日聯貸會議通過 97 年度應償還本金 0.0733 億元，展延至貸款屆期攤還；98 年 9 月 9 日聯貸會議通過 98 年 5 月 30 日屆期之公設地貸款，應償還本金 0.2200 億元，依據 93 年 3 月 5 日聯貸會議決議辦理展延 5 年至 103 年；99 年 8 月 17 日聯貸會議通過 100 年度應繳之本息，償還本金展延一年（即順延至 104 年），利息部分如期繳納；100 年 11 月 18 日經聯貸行通過，101 年度應償還之本金 0.0440 億元，同意 101 年償還本金 0.0050 億元，餘本金 0.0390 億元展延至 105 年償還，利息部分如期繳納。目前正常履約中。

(四)依預算法第 1 條規定：「中華民國中央政府預算之籌劃、編造、審議、成立及執行，依本法之規定。預算以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的。預算之編製及執行應以財務管理為基礎，並遵守總體經濟均衡之原則。」同法第 13 條規定：「政府歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還，均應編入其預算。並得編

列會計年度內可能支付之現金及所需未來承諾之授權。」及同法第 96 條規定：「地方政府預算，另以法律定之。前項法律未制定前，準用本法之規定。」上開申貸「加速取得都市計畫公共設施保留地」聯貸案之鄉鎮市公所本應於籌編預算時，將依聯貸合約每年應償付之本息編入其年度預算，倘有財政上入不敷出情形，允應事先擬具因應措施，避免增加額外支出。然而前臺中縣沙鹿鎮、梧棲鎮、清水鎮、東勢鎮公所、前臺南縣新市鄉、六甲鄉、佳里鎮、善化鎮、歸仁鄉公所、嘉義縣太保市、朴子市、布袋鎮公所及雲林縣西螺鎮公所等顯然對於其財政困難，無法依約償付聯貸案本息情形，疏於預先妥為因應規劃，肇致違約產生鉅額遲延息及違約金，斲傷政府威信，亦仍敷衍拖延，自難辭其咎。

二、臺灣土地銀行及臺灣銀行辦理「加速取得都市計畫公共設施保留地」聯貸案，逕以聯貸會議免除違約公所遲延息及違約金，致聯貸銀行因公所違約應收之遲延息及違約金總計 7.9358 億元，免除 7.8276 億元未收，占 98.64%，而實際僅收取 0.1082 億元，占 1.36%，盈餘短收，並連帶減少上繳中央政府之數，不但怠於保障自身債權，且犧牲國庫及其他參貸銀行之權益，殊有不當：

(一)查「加速取得都市計畫公共設施保留地」聯貸案參貸銀行，為當時臺灣省屬七大行庫(下稱聯貸行)，其中土銀為主辦行，攤貸 30%，其他聯貸行庫及攤貸比率為：臺銀 30%、臺灣省合作金庫(下稱合庫)8%、第一銀行(下稱一銀)8%、彰化銀行(下稱彰銀)8%、華南銀行(下稱華銀)8%、臺灣中小企業銀行(

下稱臺企銀)8%(詳表二)。上開聯貸合約規定略以，借款人逾期償付本息時，除按契約約定利率支付遲延息外，逾期6個月以內者，按約定利率一成，逾期6個月以上者，另就超過部分按約定利率二成計算加付違約金；倘借款人鄉鎮市公所申請減免遲延息及違約金時，主辦行土銀依其申請召開銀行團會議；銀行團會議決議借款人需至少同意結清應還本金及應計利息，始接受減免案之申請。依聯貸合約約定，本案需經多數決(1/2)通過，前述多數決係以攤貸金額之比例計算。各聯貸行依據主辦行通知已獲參貸行過半數同意之決議，且提報各聯貸行常董會決議或依授信案件分層授權辦法授權營業單位經理核定後，辦理後續償還本息及減免相關費用之作業。

- (二)經查部分申貸「加速取得都市計畫公共設施保留地」聯貸案之鄉鎮市公所，因無法如期履約還款，產生鉅額違約金及遲延息，卻經聯貸會議決議通過減免者，詳如意見一所述，已有前臺中縣沙鹿鎮(79年申貸)、梧棲鎮、清水鎮、東勢鎮、前臺南縣新市鄉、六甲鄉、佳里鎮、善化鎮、歸仁鄉等9公所，得以免除遲延息及違約金，共計4.6114億元；截至101年12月底止，尚未清償貸款之嘉義縣太保市、朴子市、布袋鎮等3公所，倘依展延計畫還款，亦將免除遲延息及違約金，嗣後將計3.2162億元；另有前臺中縣沙鹿鎮(81年申貸)及雲林鎮西螺鎮公所，因未申請減免其違約金及遲延息者，計繳付0.1082億元；顯示違約公所依聯貸合約規定應償付之鉅額遲延息及違約金，一旦申請減免，皆可經聯貸會議決議准予減免之。

(三)據上，以土銀及臺銀二銀行之攤貸比率計 60%，超過參貸銀行攤貸比例之一半，聯貸會議雖有七家聯貸銀行參加，但是否同意違約之公所減免其遲延息及違約金之決議，係由二銀行主導，另以實際同意減免情形觀之，申請減免之公所皆能獲准減免，顯見土銀及臺銀形同補助上開違約公所，各該違約公所缺乏積極改善財政之動機，仍依循舊習向金融機構一再申請展延，致聯貸銀行因公所違約應收之遲延息及違約金總計 7.9358 億元，免除 7.8276 億元未收，占 98.64%，而實際僅收取 0.1082 億元，占 1.36%，盈餘短收，似怠於保障債權，上繳中央政府之數減少，殊有不當。

三、前臺中縣政府(縣市合併升格後為臺中市政府)、雲林縣政府、嘉義縣政府及屏東縣政府等於所轄鄉鎮市公所「加速取得都市計畫公共設施保留地」聯貸違約時，未依合約規定及土銀通知，扣償各該公所各項之補助款以歸還其貸款本息，致累生鉅額違約金及遲延息，實有怠失：

(一)依「加速取得都市計畫公共設施保留地」聯貸合約規定略以，本金分 15 年平均攤還，每年 8 月間還本付息一次。貸款如需延期償還，應由借款人(即各鄉鎮市公所，下同)之上一級政府核准，並經聯貸行過半數同意後辦理。借款人應於貸款契約中同意，於其不依約攤還本息時，可由土銀報請其上級政府同意在對借款人任何補助款項下扣還。借款人不依約攤還本息時，聯貸行得減少其借款額度，或停止尚未撥付之借款，並得通知借款人限期在一個月內償還全部借款本息外，並得函請借款人上級機關在對借款人各項補助款項下扣償，借款人不得異議。

借款人如需延期償還借款本息時，應經其上級機關核准並經聯貸行同意後，得予延期償還。借款人逾期償付本息時，除按契約約定利率支付遲延息外，逾期 6 個月以內者按約定利率一成，逾期 6 個月以上者，另就超過部分按約定利率二成計算加付違約金。

(二)查前臺中縣沙鹿鎮、梧棲鎮、清水鎮、東勢鎮公所、前臺南縣新市鄉、六甲鄉、佳里鎮、善化鎮、歸仁鄉公所、嘉義縣太保市、朴子市、布袋鎮公所、雲林縣西螺鎮公所、屏東縣佳冬鄉及東港鎮公所等，自 78 年起陸續發生未依約還本付息之違約情形，土銀各承辦分行催理未果後，嗣亦各自發函各違約鄉鎮市公所之上級機關各縣政府，對逾期償付公設地貸款本息之轄下公所，自其補助款項下扣償予土銀各分行。土銀總行亦於 82 年 4 月 30 日以(82)總專一字第 09398 號函請雲林、嘉義、臺南、高雄及屏東等縣政府，有關已發生貸款逾期之鄉鎮(市)公所公所，其上一級政府應依聯貸合約對逾欠單位之補助款扣償予該行。另土銀豐原分行曾於 85 年 4 月 5 日函請前臺中縣政府依合約扣下轄公所補助款。

(三)惟經前揭催理作業，僅前臺南縣政府分別於 83 年 9 月 10 日及 85 年 7 月 12 日代扣償應撥付相關鄉鎮公所款項 2.0599 億元(其中歸仁鄉公所扣償 1.0946 億元、善化鎮公所扣償 0.1073 億元)及 0.7759 億元(其中歸仁鄉公所扣償 0.1270 億元、善化鎮公所扣償 0.1152 億元)。其餘前臺中縣政府(縣市合併升格後為臺中市政府)、雲林縣政府、嘉義縣政府及屏東縣政府等對於所轄鄉鎮市公所「加速取得都市計畫公

共設施保留地」聯貸違約時，未依合約規定及土銀通知報請，以各項補助款項下扣償歸還貸款本息，致累生鉅額違約金及遲延息，實有怠失。

調查委員：馬秀如

中 華 民 國 102 年 1 月 15 日

表一、地方政府之違約：「加速取得都市計畫公共設施保留地」聯貸案

單位：百萬元

借款 地方 政府	申貸 年度	違約 日期	違約 期間	利率 %	總申貸 額度	遲延息		違約金		清償人	清償 日期
						金額	是否 減免	金額	是否 減免		
西螺	77	79.6.30	79.6.30~ 84.6.30	5.5	37.03	4.46	未免	4.27	未免	西螺	96.7.10
沙鹿	79	83.6.30	83.6.30~ 93.5.20	7.25	53.71	無	無	2.09	未免	沙鹿	94.8.18
沙鹿	81	85.6.30	85.6.30~ 93.5.20	8.25	200.00	無	無	59.42	全免	沙鹿	96.8.28
沙鹿	81		7.75	15.00	沙鹿					98.3.5	
梧棲	80	86.6.30	86.6.30~ 95.1.9	7.25	77.43	無	無	39.67	全免	梧棲	97.1.2
梧棲	81		7.25	250.00	梧棲					98.4.27	
清水	80	83.6.30	83.6.30~ 100.5.19	7.25	100.00	無	無	78.53	全免	臺中市	100.7.29
清水	81			7.75	250.00						
清水	81			7.75	16.00						
東勢	78	87.6.30	87.6.30~ 100.5.4	7.25	44.63	無	無	13.34	全免	臺中市	100.7.25
東勢	80	88.6.30	88.6.30~ 100.5.4	8.25	30.00						
佳里	78	82.7.1	82.7.1~ 92.12.30	5.5	94.38	44.63	全免	2.72	全免	臺南市	100.8.31
善化	78	78.7.1	78.7.1~ 93.6.1	5.5	98.36	58.92	全免	6.93	全免		
六甲	78	83.7.1	83.7.1~ 93.4.1	5.5	60.21	17.10	全免	1.72	全免		
歸仁	79	79.7.1	79.7.1~ 94.6.5	7.25	234.06	96.89	全免	18.55	全免		
新市	80	82.7.1	82.7.1~ 95.3.7	8.25	71.14	20.81	全免	1.92	全免	新市	99.12.15
太保	85	86.7.1	86.7.1~ 99.3.19	7.2	200.00	無	NA	7.56	將免	尚未 清償	
朴子	77	79.6.30	79.6.30~ 99.3.19	5.5	290.10	無	NA	259.89	將免		
布袋	78	78.7.1	78.7.1~ 99.3.19	5.5	100.00	無	NA	54.18	將免		
小計					2,222.05	242.81		550.79			

註：1.以上貸款均無擔保品，貸款年限均15年。

2.嘉義縣太保市、朴子鎮、布袋鎮公所截至101.12.31止尚未清償聯貸，經99.7.21聯貸會議，決議依還款計畫償還，將予減免。

3.土銀於84.12.6以總業四字第26887號函示，對於「違約金」及「遲延息」雖仍分別計算，但合併為「違約金」單一項目計收。該行豐原及嘉義分行依前揭規定將前臺中縣及嘉義縣所轄公所逾期產生之「違約金」及「遲延息」併為「違約金」單一項目列示，該行於100.5.12臺中市政府代為清償前臺中縣所轄公所公設地貸款聯貸會議中，已據此向其他聯貸行說明，違約金中係包含遲延息之部分，故僅發生違約金減免。

表二、「加速取得都市計畫公共設施保留地」聯貸案聯貸銀行
攤貸情形表

單位：百萬元

聯貸銀行	攤貸比例 (%)	貸款金額		收取違約 金及遲延 息金額
		省府	縣市及鄉鎮市	
臺灣土地銀行	30%	207,981.01	10,016.22	3.26
臺灣銀行	30%	207,981.01	10,016.22	3.25
合作金庫	8%	55,461.60	2,670.99	0.87
第一銀行	8%	55,461.60	2,670.99	0.87
彰化銀行	8%	55,461.60	2,670.99	0.87
華南銀行	8%	55,461.60	2,670.99	0.87
臺灣中小企業銀行	8%	55,461.60	2,670.99	0.67
合計	100%	693,270.02	33,387.39	10.82

註：已收取之違約金及遲延息，包括沙鹿鎮公所 2,089,696 元及西螺鎮公所 8,729,131 元。