

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院主計總處、財政部、台南市政府（含前台南縣部分）、宜蘭縣政府、新竹縣政府、苗栗縣政府、南投縣政府、花蓮縣政府及新竹市政府。

貳、案由：部分地方政府為彌平預算收支，規避公共債務法債限規定，同時創造虛假歲入與歲出項目，操弄債限比率，主計總處未查處糾正，又該總處雖訂有縣（市）政府虛列歲出預算認定標準，亦未落實執行；另，財政部雖訂有督促地方政府改正舉債超限辦法，惟相關縣市所報改進計畫時程冗長，改善財政態度消極，惟該部仍予核准或僅要求重提計畫，欠缺積極有效作為；新竹市政府及台南市政府所屬相關基金，原列自償性財源喪失，依法均應列入公共債務未償餘額管制，雖經審計部發現，且財政部及行政院多次要求改正，迄未依示辦理，核均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、部分地方政府為彌平預算收支或為規避公共債務法之債限規定，多年來虛列歲入、歲出項目，造成歲入、歲出預算執行率偏低情形，已涉有違失。然主計總處未確實查處糾正，又該總處雖訂有縣（市）政府虛列歲出預算認定標準，惟未落實執行，核均有違失。

（一）依中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法第 18 條第 1 項規定：「計畫型補助款應編列於中央政府各機關預算項下；中央政府各機關應於補助額度確定後，即先估列直轄市、縣（市）政府分配金額，並

於會計年度開始四個月前通知直轄市、縣（市）政府列入其地方預算。直轄市、縣（市）政府編列補助收入時，應註明編列依據，否則不得編列。」

(二)緣本院前以 100 年 9 月 2 日院台業三字第 1000706694 號函審計部，查處有關新竹縣政府歲出預算執行率偏低，95 至 99 年度有無透過虛列歲出預算之方式，以增加舉債規模，且其他縣市有無類似情事等情，案經該部 100 年 10 月 28 日台審部覆字第 1000002081 號函查復結果略以：

1、歲入及歲出預算執行情形：歲入預算執行率未達 80%者，計有宜蘭縣(95 至 99 年度)、新竹縣(95 至 99 年度)、新竹市(96 及 98 年度)、苗栗縣(98 至 99 年度)、前台南市(98 年度)等 5 縣市；歲出預算執行率未達 80%者，計有宜蘭縣(96 至 99 年度)、新竹縣(95 年度及 97 至 99 年度)等 2 縣，詳如表五-2-2。

2、歲入歲出預算編列情形：

(1)審計部查核認有虛列歲入預算者，計有前台北縣(96 年度)、宜蘭縣(95 至 99 年度)、桃園縣(95 至 99 年度)、新竹縣(95 至 99 年度)、新竹市(95 至 99 年度)、苗栗縣(95 至 99 年度)、嘉義縣(96 至 99 年度)、前台南縣(95 至 99 年度)、花蓮縣(97 至 99 年度)等 11 縣市，詳如表五-2。除前台南縣 98 及 99 年度，係虛列平均地權基金之區段徵收業務結餘繳庫數外，該縣 95 至 97 年度及其餘 10 縣市各該年度係為平衡預算，虛列未經上級政府核定之專案補助收入。

(2)審計部查核虛列歲出預算者，計有宜蘭縣(95 至 99 年度)、桃園縣(95 至 97 年度)、新竹縣

(95 至 99 年度)、花蓮縣(97 年度至 99 年度)
等 4 縣政府，詳如表五-2。

(三)嗣經本院依財政部國庫署網站公告各級政府截至 101 年 2 月底公共債務統計表資料中，以 1 年以上未償債務餘額占歲出比率為據，選定直轄市政府中最高之台南市政府，暨縣（市）政府中該比率前 6 高之宜蘭縣政府、苗栗縣政府、新竹市政府、南投縣政府、花蓮縣政府及新竹縣政府，作為本案查核對象。上開七縣市 95 至 99 年度虛列補助收入情形如下：

1、台南市政府（含前台南縣政府部分）：

(1)前台南縣政府 95 至 97 年度預算均於「補助及協助收入-上級政府補助收入」科目以「比照上年度中央各部會對台灣省 21 縣市計畫估列，由各局處提供計畫向中央申請補助」，分別編列未有中央政府核定文號之補助收入 68.45 億元、44.24 億元及 48.57 億元，合計 161.26 億元，作為歲出預算財源，年度結束僅 96 及 97 年度各獲 0.58 億元及 0.07 億元外，95 年度該部分歲入預算全數未實現，3 個年度共計短收 160.61 億元，短收數分占各該年度歲入決算數 24.64%、15.03% 及 15.24%。年度歲入預算鉅額短收，歲出預算執行結果，減支率僅 15.18%、9.93% 及 8.40%，在支出未相對控減情形下，財政益顯惡化，資金調度更加困難。

(2)據該府聲稱，前台南縣政府 93-97 年基準財政收支差短自 93 年 98.5 億元逐年擴大至 97 年 119 億元，雖經中央統籌分配稅款及一般性補助款挹注，每年仍有 6 至 18 億元缺口無法彌

平。人事費用亦超過實質收入，93 年兩者之比為 118.68%，97 年為 113.78%，居高不下。另台南縣為農業縣，地方基礎建設不足，天然災害頻傳，在自有財源無法容納之情形下，惟有尋求中央各部會計畫型補助以為奧援。故配合該府施政計畫，請各局室提供計畫積極向中央爭取補助，經爭取結果分別於 93 年獲 23.7 億元、94 年獲 6.8 億元、95 年獲 29.1 億元、96 年獲 17.9 億元及 97 年獲 49.2 億元之計畫型補助款，並於年度預算中檢討執行狀況及依補助收入情形控管相對歲出規模，以為因應，98 年度以後即未再編列。

- (3) 另據台南市審計處提供本院 101 年巡察台南市政府資料，該市 100 年歲入預算編列未合法令部分，列有「運河星鑽都市更新案」細部計畫尚未完成，即編列土地售價收入 10.3881 億餘元，併此敘明。

2、宜蘭縣政府：

- (1) 該府近年對於年度預算之編列屢採溢列未獲上級政府核定文號無補助案據之補助收入(如 90 至 95 年度間分別虛列 36.23 億元、8.08 億元、2.20 億元、11.42 億元、44.11 億元及 41 億元)，以擴張歲出預算規模，藉以降低債務比率，規避公共債務法規範。
- (2) 96、97 年度：歲出預算編列 238.85 億元、298.42 億元，較實際執行結果 160.62 億元、183.41 億元，賸餘高達 78.23 億元、115.00 億元，賸餘率約 48.43%、62.7%，其目的僅係擴張歲出預算規模，藉以降低債務比率。
- (3) 98 年度：歲入列決算數 170.67 億元，較預算

數 296.69 億元，減少 126.01 億元，約 42.47 %，較上年度短收數 107.24 億元，增加 18.77 億元，主要係連年編列未經中央政府核定之專案補助收入所致。歲出列決算數 199.80 億元，較預算數 302.79 億元，減少 102.98 億元，約 34.01 %，主要係歲出預算配合歲入預算編列尚未經中央政府核定之專案補助收入而擴增預算規模所致。

(4) 99 年度：歲入列決算數 175.09 億元，較預算數 318.05 億元，短收 142.96 億元，約 44.95 %。由近 5 年(95 至 99 年度)短收情形觀之，分別為 37 億餘元、67 億餘元、107 億餘元、126 億餘元及 142 億餘元，呈逐年攀升趨勢，揆其原因主要係多年來均溢列未經中央政府核定之財政困難差短補助收入預算所致。該府近年均藉由預列未獲上級政府核定無補助案據之補助收入，而擴張歲出預算規模，以增加舉債空間之情事，經本院於 99 年 10 月 6 日依監察法第 24 條提案糾正。該府遂於 100 年度覈實編列預算，致 100 年 1 月起 1 年以上及未滿 1 年之公共債務未償餘額，均超過公共債務法之法定上限。

(5) 據該府聲稱，精省後地方政府普遍面臨自有財源偏低、支出結構僵化及債務負擔沉重等問題，地方政府在入不敷出、債台高築之情形下，不得不虛列預算，故該縣各年度依法令及契約應編事項、持續性計畫及其他必要支出所編列之各項歲出預算，以既有的歲入規模支應差短部分，編列「地方財政困難差短專案補助」收入預算，該府均以專案函請行政院爭取補助挹注，

以彌平財政缺口，倘未獲中央補助，即依縣(市)單位預算執行要點第 18 點規定，視歲入實收情形，嚴加控制，如有短收，其支出以已實現之收入數為限，以維收支平衡，惟此舉已遭本院糾正在案，故該府自 100 年度起不再虛列預算。

3、新竹縣政府：

- (1) 93 至 97 年度歲入預算「補助及協助收入」科目編列未有上級政府核定文號之專案補助收入，執行結果鉅額短收，短收金額計 236.81 億元，且歲出未相對控減，致歲入短收率高於歲出減支率，造成入不敷出，資金調度困難，財政益顯惡化。
- (2) 據該府聲稱，近 2 年已逐步改善歷年估列補助收入之情事，101 年度估列 34.4 億元（其中 8.8 億元係因應臨時或中央等專案補助計畫之收支對列事項）較 100 年度估列 58 億元大幅縮減 40.39%。該府估列補助收入，實非規避公共債務法之債限規定，主要仍係自有財源不足，逕而轉向中央部會爭取各項計畫型補助款，以應基礎建設之需。

4、新竹市政府：

- (1) 95 至 99 年度預算均於「補助及協助收入-上級政府補助收入」科目以「中央各部會署計畫型補助收入，依據中央各部會署核定」等，分別編列未有上級政府核定文號之補助收入 13 億元、41.12 億元、40.05 億元、35.88 億元、及 15.41 億元，合計 145.46 億元，作為歲出預算財源，年度終了分別僅獲 2.72 億元、6.81 億元、9.92 億元、6.59 億元及 4.46 億元，5 個

年度共計短收 114.97 億元，短收數分占各該年度歲入決算數 7.80%、24.63%、20.73%、19.85% 及 7.57%。

- (2) 據該府聲稱，近年來，民眾對於政府施政需求逐年提升，各項政務支出難以縮減。前已開辦之非法定社會福利項目，囿於財政考量擬逐年降低標準，卻面臨市民及民意機關重大反彈，檢討停辦相當困難。另中央實施各項減稅措施，卻未依財政收支劃分法第 38 條之 1 規定，籌妥替代財源，形成「中央請客，地方買單」情形，影響地方政府財政收入。因連年歲入成長率低於歲出成長率，歲入財源不足支應各項政務支出，每年度為彌平歲入歲出預算差短，遂依據計畫與預算審核會議決議編列中央各部會署計畫型補助收入，並要求各機關單位積極擬定計畫向中央爭取補助款。

5、苗栗縣政府：

- (1) 近 5 年度(95 至 99 年度)均以新增舉債方式籌措歲入歲出差短之預算財源，復因自有財源不足，於歲入預算「補助及協助收入—上級政府補助收入」科目估列未經上級政府核定之補助收入以平衡預算，分別為 21.68 億元、37.51 億元、37.39 億元、54.71 億元及 85.72 億元，作為歲出預算財源。執行結果，95 年度全數未獲實現，96 至 99 年度獲補助金額分別為 1.94 億元、0.07 億元、0.99 億元及 4.60 億元，致近 5 年度短收數分別為 21.68 億元、35.57 億元、37.33 億元、53.72 億元及 81.12 億元，短收數分別占各該年度歲入預算數之 11.50%、18.25%、15.02%、18.81% 及 25.88%，99

年度之預估上級政府補助收入以工務處（27.99 億元）及建設處（21.93 億元）金額較高，年度歲入預算鉅額短收，顯示預算編列未盡覈實。

- (2) 據該府聲稱，以 99 年度為例，該府自有財源占歲出決算比為 31.29%，顯示自有財源偏低，中央設算一般性補助人事費仍不足約 10.55 億元；不含人事費之教育支出約 32 億元，中央僅設算教育設施補助約 4 億元，加計中央計畫型補助款約 10 億元，不足數約為 18 億元，加上爭取中央補助仍需縣配合款，造成支出面遠大於收入面之窘境。然基於縣政推動需要，及符合收支預算平衡規定，不得不匡列該不足數作為年度爭取補助目標。另編列年度預算時中央政府總預算尚未確定，且年度進行中仍可向中央提報計畫爭取補助，是以該府仍提列相關需求爭取中央補助，95 至 99 年度預算雖無補助文號，仍有 7.59 億元業已入庫。

6、南投縣政府：

- (1) 93 至 97 年度歲入預算「補助及協助收入」科目編列未有上級政府核定文號之專案補助收入 150.54 億元，執行結果鉅額短收，短收金額 138.90 億元，平均歲入短收率 15.17%，高於平均歲出減支率 9.79%，造成入不敷出，資金調度困難，財政益顯惡化。
- (2) 據該府聲稱，囿於該縣長期財政陷於困窘，自有財源不敷因應人事經費及各項基本政務支出，在已無舉債空間挹注收支差短情形下，總預算籌編相當困難，但考量各項重大施政計畫及政務需持續推動下，爰自 95 年度至 99 年度

期間，均編列「估列彌平預算差短數上級政府特別補助款」，以彌平該縣財政收支差短數。自 100 年度起，該縣業依中央函文規定，未再編列「估列彌平預算差短數上級政府特別補助款」。

7、花蓮縣政府：

- (1) 97 年度：花蓮縣文化局－歷史與文化資產維護發展計畫等 3 項計畫計 0.33 億餘元未獲上級核定補助。
- (2) 98 年度：補助及協助收入－上級政府補助收入－計畫型補助收入虛列未註明上級政府核定文號之預算差短專案補助 9.56 億元，顯示預算未本量入為出原則覈實籌編。
- (3) 99 年度：上級政府補助收入－一般性補助收入虛列平衡預算補助 15.54 億元，顯示歲入預算虛列上級政府補助收入，歲出預算之執行又未相對控減，未依規定以財務管理為基礎，未量入為出核實編列預算，致入不敷出，已造成資金調度困難，財政益顯惡化之情形。
- (4) 據該府聲稱，精省前縣市之歲入歲出差短由省府補足，精省後則全數轉嫁為縣市政府負擔。然地方政府之自籌財源有限，雖然戮力開闢財源，惟自籌財源比率均未超過 20%且不足以支應人事費。再由於長期統籌分配不均及中央法令的修訂造成中央請客地方買單情形，基此於長期財務結構愈趨惡化下，為彌平歲入歲出差短，預算編列以賒借收入予以彌平。該府編列預算已盡撙節原則及依急迫性、必要性等施政優先順序重新配置資源，惟長期入不敷出之結果，而舉債額度又已至上限，因此歲入歲出差

短之彌平，為使債務不致超限，爰以匡列上級政府補助收入，並要求各單位能積極向中央爭取較多之補助款，以彌補財源不足之困境及健全地方建設。

(四)主計總處就前揭宜蘭縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣、花蓮縣及南投縣等 6 個縣市政府有關虛列歲入、歲出之查核結果：

1、宜蘭縣等地方政府虛列歲入補助收入及歲出部分

該總處經以本(101)年 5 月 17 日函請宜蘭縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣、花蓮縣及南投縣等 6 個縣市政府說明在案。其中歲入部分，渠等均編有無中央核定依據之補助收入，有關虛列歲入金額如表五-2-1。至歲出部分，該總處稱，除宜蘭縣有虛列歲出預算之情事，前經本院提出糾正外，其餘 5 個縣市，經該總處循宜蘭縣虛列歲出模式，就其 95 至 99 年度「具統籌或預備金性質經費」及「人事費」之預算增減及執行情形初步檢視結果，尚無重大異常情形等。

2、對地方政府虛列「財政困難差短專案補助」之查處

(1)中央對各縣市政府之一般性補助款，主要包括基本財政收支差短補助、教育補助、社會福利補助及基本設施補助等經費，又為紓解地方政府財政壓力，以改善其財務結構，97 至 99 年度中央另編列協助地方償還債務經費與縣市平衡預算及繳款專案補助合共 620 億元。

(2)宜蘭縣 95 至 99 年度編列之「財政困難差短專案補助」，與上開補助無涉，而係屬未經中央核定之補助收入，該情形主計總處均已納入對

該縣年度一般性補助款及一級主計機構業務績效考核辦理。

- (五)經核，有關宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、南投縣、花蓮縣及新竹市等六縣（市）政府，多年來虛列歲入違失部分，綜整審計部、主計總處及本院查核結果，前揭違失已堪認定屬實。
- (六)未按地方政府公共債務舉債上限，依現行公共債務法之規定，係以「總預算及特別預算歲出總額」為分母計算債務比率，然部分地方政府間有藉擴編歲出預算規模方式以稀釋其公共債務比率，且擴編歲出預算需有歲入財源支應以為平衡。當補助款分配核給作業機制未臻完善之際，補助收入遂成為地方政府虛列預算之主要項目。案經審計部查得，倘扣除各該年度虛列歲出預算後，宜蘭縣(96至99年度)、桃園縣(96)、新竹縣(95至99年度)及花蓮縣(99年度)等縣之1年以上公共債務未償餘額實際數則有逾公共債務法規定上限之情事，詳如表五-1。案雖經主計總處查核前揭六縣（市）政府稱，除宜蘭縣有虛列歲出預算之情事，前經本院提出糾正外，其餘5個縣市，經該總處循宜蘭縣虛列歲出模式，就其95至99年度「具統籌或預備金性質經費」及「人事費」之預算增減及執行情形初步檢視結果，尚無重大異常情形等情。惟核南投縣政府本(101)年度總預算及100年度含追加減後預算所編之人事費，分別較其前年度決算審定數增加15.41%及15.71%，已達行政院主計總處對地方預算編列及執行預警項目表「虛列歲出預算」項目之認定標準（當年度人事費預算較前年度決算數增加10%以上）。經該府函該總處說明，並經該總處審酌該縣本年度並未編列無核定依據之補助收入，其歲出規

模 203 億元，亦較 99 及 100 年度歲出平均決算數 225.8 億元縮編 10.10%。雖 100 年度人事費預算數 124.02 億元、決算數 111.72 億元，預算賸餘比率 9.91%，較各地方預算平均賸餘比率 7.26% 略屬偏高，惟尚無大幅增加之情形，爰該總處尚難據以認定該府有虛列之情形等。然以該總處所定虛列歲出預算」之認定標準之一：「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。」該府 100、101 年度人事費分別較其前年度決算審定數增加 15.41% 及 15.71%，已符合前揭認定標準。且該府 100 年度人事費預算數 124.02 億元、決算數 111.72 億元，預算賸餘比率 9.91%，已遠高於各地方預算平均賸餘比率 7.26%，顯見該總處以該府 101 年歲出預算較前二年度歲出平均決算縮編 10.10% 即認定該府未虛列歲出情事，已失該總處訂定前揭認定標準之目的，核難認屬妥適。是該總處就本案六縣（市）政府是否虛列歲出預算之查核結果，僅認定宜蘭縣政府涉有虛列歲出預算乙節是否確實，自有檢討必要。

（七）綜上，部分地方政府為彌平預算收支或為規避公共債務法之債限規定，多年來虛列歲入、歲出項目，造成歲入、歲出預算執行率偏低情形，已涉有違失。然主計總處亦未查處糾正，又該總處雖訂有縣（市）政府虛列歲出預算認定標準，惟未落實執行，核均有明顯違失。

二、宜蘭縣、苗栗縣及新竹市等三縣（市）政府一年以上公共債務餘額，暨宜蘭縣及苗栗縣政府未滿一年公共債務餘額均已逾公共債務法之舉債上限；財政部雖訂有督促改進辦法，惟前揭縣市所報改進計畫時程冗長，改善財政態度消極，惟財政部仍予核准或僅要求重

提計畫，欠缺積極有效作為，核均有違失：

(一)公共債務法第 4 條第 2 項及第 6 項分別規定：「縣(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……。」、「中央及各地方政府為調節庫款收支所舉借之未滿一年公共債務，其未償還之餘額，各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額百分之十五及百分之三十。」同法第 8 條：「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。」

(二)經查截至 101 年 2 月底，宜蘭縣、新竹市及苗栗縣三縣(市)一年以上債務餘額已逾公債法規定之舉債上限，宜蘭縣及苗栗縣未滿一年債務亦已逾公債法之債限，如表一-2。相關超限緣由及改進情形如下：

1、宜蘭縣政府：

(1)超限緣由：本院前以 99 年 10 月 8 日(99)院台財字第 0992200840 號函糾正該府屢採溢列補助收入，以擴張預算規模，降低債務比率，規避公共債務法規範。爰該府 100 年度大幅縮減歲出規模，致長、短期債務比率上揚，超出債限規定。

(2)據該府聲稱，該縣每年實質缺口高達約 20 億元，在長期舉債之下，債務已超限，不得再新

增舉債，為積極改善財政結構，除致力於提高地方自有財源收入比重，落實開源節流措施外，並向財政部提出償債計畫，分年償還債務。

2、新竹市政府

(1) 超限緣由：該府沿海十七公里觀光帶建設基金(以下簡稱十七公里基金)經審計部新竹市審計室 99 年 5 月 18 日審認自有收入未達 1%，該基金舉借之 10.6 億元長期債務有以舉借自償性債務名義規避公共債務法債限之虞，案經財政部、行政院審認非屬自償性債務，自 99 年 6 月底起納入債限管制後，該府長期債務比率超限。

(2) 據該府聲稱，地方政府因長期自有財源不足，歲入成長率低於歲出成長率，長期收支失衡，以仰賴舉借債務填補財政缺口，致債務餘額高漲。

3、苗栗縣政府

(1) 超限緣由：該府本年度歲出總額預算數 315.92 億元，較 100 年度大幅減少 98.95 億元，本年 1 月底長期債務比率由 44.94% 上揚至 63.43%，超出 45% 債限規定。101 年 1 月底短期債務比率由 25.01% 上揚至 38.63%，超出 30% 債限規定。

(2) 據該府聲稱，年關前後為地方政府付款高峰，又適值地方稅收空窗期，該期間除需償還債務(1 至 3 月需還本約 40 億元)，更需支付工程款、員工薪津、年終獎金、月退休金及債務付息等法定支出總計約 88 億元(含債務償還)，而中央設算年關資金調度僅提供 25.97 億元，實不足支應各項支出的情況下，為償還債務及

支付各項支出，不得不先舉債支應。

(3)該府業已於本(101)年5月15日府財務字第1010095947號函提報償債計畫至財政部，俟核定後據以執行，並為積極改善債務狀況，預計於土地售價收入(初步估計合計約173億元)中提撥部分資金先行還本，以後年度再視財政狀況優先清償，避免債務持續膨脹。

(三)財政部依行政院頒布「公共債務法第八條直轄市或縣(市)政府屆期未改正或償還債務之減少或停止補助款作業原則」之規定辦理，限期於2個月內提報償債計畫或3個月內改正。其償債計畫經該部審核通過後，按月予以管制撥付地方政府統籌分配稅款短少補助(以下簡稱「統籌分配稅短少補助」)；未於3個月內改正或償還債務者，予以緩撥。另該部並函請主計總處審酌中央對地方政府「一般性補助款」項目及額度配合緩撥。財政部對各縣(市)督導情形如下：

1、宜蘭縣政府部分：

(1)為確實督導該府逐年償還債務，改正符合債限規定，案經財政部多次函請該府提報並修正償債計畫，財政部於100年6月24日代擬代判院稿，同意該府100年5月31日所提報修正之償債計畫，自100年至108年，每年償還長期債務0.04億元至10.12億元，至108年底前改正符合債限。另本(101)年至108年之償債計畫，並視當年度歲出規模再行修正。自100至108年度，每年度淨減少短期債務0.65億元至12.64億元，至108年底前改正符合債限。

(2)有關100年度該府債務超限之監督，由財政部依據其償債計畫之償債進度，按月管制撥付統

籌分配稅短少補助；至 101 年度以後，則視每一季實際償債數達償債本金之 25%，作為逐季管制撥付統籌分配稅短少補助之依據。100 年 4 月至 12 月已依償債計畫進度償還長期債務 0.04 億元。100 年 4 月至 12 月計償還短期債務 0.65 億元。101 年 1 月至 4 月雖已依原提償債計畫進度，償還短期債務 0.16 億元，惟為確實控管其債務償還情形，已請該府重報償債計畫，增加還款金額，故仍管制撥付 101 年度第 1 季、第 2 季統籌分配稅短少補助中。

- (3) 該府業依據 100 年度原核定償債計畫進度執行，本年 1 月至 4 月計償還長期債務 0.50 億元。惟該府本年度歲出總額較償債計畫預估縮減，致債務比率提高。該部業函請該府覈實估算 101 至 108 年度歲出規模，平均增加各年度償債額度，重新研提償債計畫，俾於 108 年底以前改正符合債限。故仍管制撥付該府 101 年度第 1 季、第 2 季統籌分配稅短少補助中。

2、新竹市政府部分：

- (1) 案經財政部多次函請該府提報並修正償債計畫，經該部 100 年 5 月 2 日代擬代判行政院稿核定其償債計畫，自 100 年度起至 117 年度每年由公務預算撥充該基金 5 千萬元併同十七公里基金自有收入償還債務，每年度償還額度介於 0.56 億至 0.64 億元，預計至 117 年度全數償還該基金債務。
- (2) 財政部按其償債計畫表列每年償債本金，按每一季實際償還數達該本金之 25%，作為逐季管制撥付統籌分配稅短少補助之依據。該府業依據原核定償債計畫進度執行，截至本（101）

年 4 月底止業已償還 0.87 億元債務，十七公里基金債務未償餘額降至 9.79 億元。該府預計於 5 月底前合計償還債務 3.15 億元，俾將長期債務降至 96.14 億元，較 100 年 12 月減少 0.73 億元。

3、苗栗縣政府部分：

財政部業於 101 年 2 月 16 日代擬代判行政院稿函請該府於 3 月底前改正，或於 2 月底前提報償債計畫。案經該府於 2 月 24 日提報償債計畫，預計於 6 月底改正符合債限。惟因其償債計畫並未說明各項開源節流措施可增加收入及支出減少之額度，尚無法獲悉整體改善債務計畫之可行性，且長短期債務合計僅減少 0.98 億元，實際償債額度有限，爰財政部復於本年 4 月 25 日代擬代判行政院稿函請該府修正償債計畫及明細，並大幅增加長短期債務實際償還額度，報請該部同意後予以列管。爰中央對該府統籌分配稅短少補助自本年度第 2 季起暫予緩撥。另該府復於本年 5 月 15 日陳報修正之償債計畫，該部刻正積極審議中。

(四)經核，宜蘭縣政府債務超限，係因本院前調查發現該府以虛列歲出方式規避公共債務法有關債限規定，該府覈實編列預算始揭露實際債務情況；苗栗縣政府亦因本（101）年度歲出總額預算數 315.92 億元，較 100 年度大幅減少 98.95 億元，本年 1 月底長期債務比率由 44.94%上揚至 63.43%，顯見該府前歲出預算編列亦有虛列之嫌，另該府截至本年 8 月底未滿一年公共債務餘額，已由 2 月底之 131 億元升高為 152 億元（如表一-2），明顯欠缺改善債限超額問題之作為；新竹市政府係審計部新竹市

審計室 99 年 5 月 18 日審認「十七公里基金」自有收入未達 1%，該基金舉借之 10.6 億元長期債務有以舉借自償性債務名義規避公共債務法債限之虞，嗣經財政部及行政院審認非屬自償性債務，是前揭三縣（市）政府未覈實編列預算，掩飾公共債務超限事證明確，惟財政部疏於查察，已有違失。另核前揭三縣（市）政府所提改善計畫作業時程冗長，如宜蘭縣政府計畫至 108 年始完成改善作為、新竹市政府計畫至 117 年償還「十七公里基金」債務、苗栗縣政府報財政部之償債計畫，經該部審查發現未說明各項開源節流措施可增加收入及支出減少之額度，且長短期債務合計僅減少 0.98 億元，實際償債額度有限等，顯見前揭地方縣、市政府不惟違法在先，事後亦乏改善有效作為，惟財政部仍或予核准，或僅要求再提計畫，尚無有效措施督促改善，自難稱適法。

（五）綜上，宜蘭縣、苗栗縣及新竹市等三縣（市）政府一年以上公共債務餘額，暨宜蘭縣及苗栗縣政府未滿一年公共債務餘額均已逾公共債務法之舉債上限；財政部雖訂有督促改進辦法，惟前揭縣市所報改進計畫時程冗長，改善財政態度消極，惟該部仍予核准或要求重提計畫，尚無有效措施督促改善，核均有違失。

三、新竹市政府之「沿海十七公里觀光帶建設基金」及台南市政府社會福利基金原列自償性財源喪失，均應依法列入公共債務未償餘額，雖經審計部發現，財政部及行政院多次要求改正，迄今均未依示辦理，均有違失。

（一）依公共債務法第 4 條第 3 項及第 4 項規定：「所稱公共債務未償餘額預算數，不包括中央及各地方政

府所舉借之自償性公共債務。但具自償性財源喪失時，所舉借之債務應計入。前項所稱之自償性公共債務，係指以未來營運所得資金或經指撥特定財源作為償債財源之債務。」

(二)新竹市政府部分：

- 1、查新竹市政府所屬「沿海十七公里基金」於 92 年度成立，設置宗旨為推動新竹市沿海十七公里觀光帶建設業務，原匡列基金規模為建設總經費 15 億元，分三年執行，每年建設經費 5 億元，除爭取補助款外，原規劃以 BOT 方式及收取門票方式籌措財源。惟自該基金設立迄 98 年 8 月已歷時 6 年餘，基金仍主要以債務收入及政府撥入收入維持基金運作，而非由自有財源支應。
- 2、案經審計部台灣省新竹市審計室（下稱新竹市審計室）98 年查核發現，截至當年 8 月底止，該基金來源累計實際數 4.8266 億餘元，其中來自於基金自有收入 0.0378 億餘元（權利金收入 0.0062 億餘元、雜項收入 0.0316 億餘元），僅占基金來源之 0.79%。且沿海十七公里觀光帶之規劃，截至當時亦僅規劃漁港周圍停車格收費暨海岸風景區海天一線及新竹漁港等景點區域經營行動咖啡六車格之權利金，斯時已知該基金未能依原規劃辦理委外經營與收取門票等措施籌措相關財源，以自有基金來源支應相關業務支出。
- 3、次查該基金截至 98 年度 8 月底止，累計各年度貸款銀行實際核定撥款金額合計 22.5327 億餘元，已償還貸款本金 12.2173 億餘元，累計尚未償還金額 10.3154 億餘元。且該基金雖經列為自償性基金，惟查所償還 92、95 及 96 年度簽訂貸款契約之本金與利息，係分別於 95 至 98 年間以舉借

新債償還舊債方式辦理。顯示該基金並無自償性財源，依前揭規定所舉借之債務應計入公共債務未償餘額內，以核算該府之公共債務餘額是否符合債限規定。

- 4、前情經新竹市審計室以 98 年 12 月 1 日審竹市二字第 0980000905 號函新竹市政府要求改善查復，嗣新竹市政府 99 年 1 月 8 日復稱，研議自 100 年起酌編公務預算以撥充基金，以維該基金運作；另因該府當時財政舉債已瀕臨「公共債務法」舉借之上限，該基金於公共債務法修正後，地方政府舉債上限將可向上調整時，再行裁撤回歸普通公務預算等。嗣審計部 99 年 5 月 18 日台審部三字第 0990001591 號函財政部處理，經該部 99 年 6 月 23 日台財庫字第 09900258410 號函，要求新竹市政府於同月底納入債限管制，暨嗣後行政院多次要求改正，惟該府迄今（101 年 9 月）均未依示辦理^[1]。依前揭公共債務法規定，自償性公共債務係指以未來營運所得資金或經指撥特定財源作為償債財源之債務，但具自償性財源喪失時，所舉借之債務即應計入債務比率計算，惟該府迄今仍未確依審計部、財政部及行政院要求依法更正，新竹市政府之作為顯有違失。

（三）台南市政府部分：

- 1、查台南市社會福利基金 89 至 91 年度為發放老人年金、重陽敬老禮金等社會福利津貼，因市庫未足額撥充，爰向金融機構借款 13.45 億元支應，截至 100 年 8 月底未償債務餘額仍高達 13.34 億元，未納入債限比率計算。查該基金係屬特別收

^[1] 惟財政部於 99 年 6 月逕將該基金未償餘額納入該府一年以上之債務餘額內管制。

入基金，100 年度附屬單位預算基金來源項下，編列舉借新債 13.34 億元、利息收入 1 萬餘元及市庫撥款收入 2.18 億元，合計 15.53 億元，均用以償還債務本息 13.53 億元，上開債務餘額除仰賴市庫撥款收入及舉借新債償還外，未有其他償債財源，應屬非自償性債務。

- 2、審計部台南市審計室（下稱台南市審計室）100 年 9 月 20 日審南市一字第 1000003271 號函及同年 12 月 1 日審南市一字第 1000003877 號請台南市政府依公共債務法第 4 條第 3 項規定納入債限比率計算。嗣經該府 100 年 12 月 16 日函復稱，該基金之收入來源，如：各福利機構之服務收入及場地費收入等約 0.70 億元，皆已編列至總預算，並由市庫撥補至該基金，以作為償債之特定財源，故該基金債務應具自償性，所舉借之債務不受公共債務法之債限規定等。爰台南市審計室將前情函報審計部，經該部以 101 年 2 月 1 日台審部三字第 1010000168 號函財政部查處見復。
- 3、嗣財政部 101 年 2 月 6 日台財庫字第 10100516250 號及同年 5 月 9 日台財庫字第 10100555820 號函台南市政府，認該基金屬特別收入基金，並支應社會福利之經常支出，原則上即不應舉借長期債務；且該府自治法規與該基金收支保管運用辦法，並無法律指定其特定財源。又，該基金僅辦理還本付息業務，與基金設立宗旨及屬性不符，並請該府將該基金債務餘額預算數 13.34 億元，依公共債務法第 4 條第 3 項，自 101 年 4 月起納入一年以上公共債務債限管制等。
- 4、惟台南市政府並未依前揭財政部函示辦理，以該府 101 年 6 月 27 日函請財政部比照 91 年公共債

務法修正時對債務超限地方政府給予寬限期之作法，要求勿立即納入債限管制等。然財政部 101 年 7 月 13 日台財庫字第 10100611170 號函，以該法 91 年修正確有公布施行日起 3 年內改正之過渡措施，惟台南市政府所請已逾 3 年為由，而未予核准，仍請該府依財政部 101 年 5 月 9 日函辦理。末查台南市政府嗣仍函財政部要求俟公共債務法修正案通過後，再將該基金未償債務餘額納入債限管制，而未依前揭審計部、財政部函示改善內容辦理，核有違失。

- (四)綜上，新竹市政府所屬「沿海十七公里觀光帶建設基金」原列自償性財源喪失，應依法列入公共債務未償餘額，惟未列入等情，雖經審計部查核發現要求改正，嗣亦經財政部及行政院多次要求改正，迄今均未依示辦理；台南市政府所屬社會福利基金之債務償還財源係由市庫撥付或市庫統籌支應，已喪失自償性財源，應依法列入公共債務未償餘額，惟未列入等情，雖經審計部查核發現要求改正，嗣亦經財政部多次要求改正，迄今亦未依示辦理，核均明顯有以舉借自償性債務名義規避公共債務法之違失。

綜上所述，部分地方政府為彌平預算收支，規避公共債務法債限規定，同時創造虛假歲入與歲出項目，操弄債限比率，主計總處未查處糾正，又該總處雖訂有縣(市)政府虛列歲出預算認定標準，亦未落實執行；另，財政部雖訂有督促地方政府改正舉債超限辦法，惟相關縣市所報改進計畫時程冗長，改善財政態度消極，惟該部仍予核准或僅要求重提計畫，欠缺積極有效作為；新竹市政府及台南市政府所屬相關基金，原列自償性財源喪失，

依法均應列入公共債務未償餘額管制，雖經審計部發現，且財政部及行政院多次要求改正，迄未依示辦理，核均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：趙昌平、劉興善、

葛永光、馬秀如

中 華 民 國 1 0 2 年 1 月 1 5 日

表一-2、債務餘額之變動：各級政府-101.2.28 及 8.31

單位：億元；%

政府別	1 年以上								未滿 1 年				實際數合計	
	預算數				實際數				實際數					
	金額		比率		金額		比率		金額		比率			
	2.28	8.31	2.28	8.31	2.28	8.31	2.28	8.31	2.28	8.31	2.28	8.31	2.28	8.31
中央政府	51,377	50,531	37.51*	36.91*	48,335	48,745	35.29*	35.60*	2,691	1,450	13.72	7.40	51,026	50,195
地方政府														
台北市	2,137	2,236	1.56*	1.63*	1,708	1,642	1.25*	1.20*	0	0	0.00	0.00	1,708	1,642
高雄市	2,127	2,103	1.55*	1.54*	1,930	1,929	1.41*	1.41*	212	246	16.18	18.76	2,142	2,175
新北市	613	613	35.31	35.31	180	258	10.36	14.85	378	394	23.99	25.02	558	652
台中市	532	546	39.23	40.32	363	338	26.75	24.98	242	199	22.62	18.09	605	537
台南市 ^a	451	454	42.44	44.86	441 ^a	454 ^a	41.48	44.84	215	225	24.67	25.73	656	679
縣市														
桃園縣	263	263	39.98	40.56	248	223	37.70	34.40	95	95	15.29	15.29	343	318
宜蘭縣**	147	147	70.54	65.83	147	140	70.54	62.71	99	99	53.49	49.20	246	239
新竹縣	137	137	43.98	38.84	136	136	43.82	38.69	61	63	23.60	24.24	197	199
苗栗縣**	238	236	55.29	54.36	271	246	63.06	56.86	131	152	41.55	45.12	402	398
彰化縣	177	181	41.81	39.08	132	127	31.21	27.33	76	70	19.88	16.92	208	197
南投縣	120	120	43.91	43.91	123	123	44.96	44.77	49	49	23.90	24.04	172	171
雲林縣	179	179	44.02	44.29	174	174	42.79	43.05	61	64	23.12	22.97	235	238
嘉義縣	150	150	43.42	43.64	146	146	42.33	42.55	55	52	25.48	24.26	200	198
屏東縣	187	190	41.58	39.37	162	170	35.94	35.20	78	77	25.54	23.13	240	247
台東縣	53	53	28.33	28.73	26	25	14.12	13.81	38	39	26.48	25.02	64	64
花蓮縣	87	87	44.43	43.84	87	87	44.43	43.84	41	44	23.60	25.34	128	131
澎湖縣	25	25	26.17	24.24	16	16	16.47	15.26	1	0	1.22	0.00	17	16
基隆市	89	89	44.02	42.78	85	89	41.91	42.58	22	17	13.26	9.86	107	105
新竹市 ^{**a}	97	97	48.62	47.49	99	95	49.91	46.80	50	51	28.28	27.78	149	146
嘉義市	26	29	15.92	17.19	17	15	10.59	8.80	11	7	10.38	5.83	29	21

政府別	1 年以上								未滿 1 年				實際數合計	
	預算數				實際數				實際數					
	金額		比率		金額		比率		金額		比率			
金門縣	0	0	0.00	0.00	0	0	0.00	0.00	0	0	0.00	0.00	0	0
連江縣	0	0	0.00	0.00	0	0	0.00	0.00	0	0	0.00	0.00	0	0
縣市小計	1,973	1,981	41.75	40.55	1,869	1,811	39.54	37.07	868	877	23.21	22.61	2,737	2,688
鄉鎮市	35	34	4.03	3.83	15	14	1.78	1.56	2	2	0.27	0.24	17	16
地方政府小計	7,868	7,968	5.74*	5.82*	6,505	6,446	4.75*	4.71*	1,917	1,943	17.04	16.97	8,422	8,389
合計	59,245	58,500	43.26*	42.73*	54,840	55,191	40.04*	40.31*	4,608	3,393	14.93	10.92	59,448	58,584

註：

1.*：債務比率，未償債務餘額占 GNP 之%；未註「*」者，係占歲出之%；前 3 年度 GNP 平均數：136,906.93 億元（行政院主計總處 101.7.31 公布）。

2.**：債務超限之縣(市)，且財政部已限期改正或自己已提報償債計畫，財政部依債務改善進度管制補助款之撥付。

3.尾數加總不合，係四捨五入進位。

a.新竹市政府「沿海十七公里觀光帶建設基金」舉借之債務及台南市政府「社會福利基金」舉借之債務，皆非屬自償性公共債務，分別自 99.6 及 101.4 起，納入債限。

表五-1、1 年以上公共債務逾法定上限之市縣政府：95-99 年度

單位：億元

縣別	年度	1 年以上 公共債務 未償餘額 實際數(A)	虛列歲 出預算 金額	舉債上限		逾上限之 數 (C)=(A)-(B)
				原列歲 出預算 計算	實際歲 出預算 計算(B)	
新竹縣	95	119	42	122	103	16
	96	133	43	134	114	19
	97	145	53	147	123	22
	98	139	62	155	126	13
	99	139	58	153	127	11
宜蘭縣	96	105	61	121	93	11
	97	130	101	147	102	28
	98	130	102	151	105	24
	99	146	135	165	104	42
桃園縣	96	214	74	240	206	7
花蓮縣	99	84	15	87	80	3

資料來源：審計部

• 扣除虛增歲出預算

表五-2、虛列預算之市縣政府：95-99 年度

單位：億元

縣市	歲入					歲出				
	95	96	97	98	99	95	96	97	98	99
前台北縣		80					-			
宜蘭縣	41	61	101	116	142	18	61	101	102	135
桃園縣	64	74	20	18	17	64	74	20	-	-
新竹縣	42	54	64	79	58	42	43	53	62	58
新竹市	10	34	30	29	10	-	-	-	-	-
苗栗縣	21	35	37	53	81	-	-	-	-	-
前台中縣	75	47	30	26	48	-	-	-	-	-
雲林縣	20	18	6		16	-	-	-		-
嘉義縣		24	23	25			-	-	-	
前台南縣	68	43	48	1	20	-	-	-	-	-
花蓮縣			0.6	9	15		0.6	9	15	

資料來源：審計部

表五-2-1、無核定依據之補助歲入及預列之歲出：宜蘭縣等 6 縣、市-95-99 年度
(主計總處查核)

單位：億元

縣市別	無中央核定依據之補助收入數					歲出預列數				
	95	96	97	98	99	95	96	97	98	99
宜蘭縣	42.14	61.16	109.20	116.00	142.67	15.44	60.37	100.95	85.18	126.99
新竹縣	42.04	54.06	64.77	79.80	58.05	-	-	-	-	-
苗栗縣	21.68	35.57	37.33	53.72	81.12	-	-	-	-	-
南投縣	28.73	33.61	36.84	40.73	30.64	-	-	-	-	-
花蓮縣	-	-	0.60	9.56	15.53	-	-	-	-	-
新竹市	13.00	41.12	40.05	35.88	24.59	-	-	-	-	-

資料來源：行政院主計總處

註：花蓮縣 96 年中央核定補助數高估 0.6 億元，係為中央核定數與該府依中央函規定預估數之差

表五-2-2、歲入歲出預算之執行率：未達 80% 之市縣-95-99 年度

年度	縣市別	歲入預算執行率(%)	歲出預算執行率(%)
95	宜蘭縣	79.48	-
	新竹縣	63.60	76.95
96	宜蘭縣	67.92	67.25
	新竹縣	70.35	-
	新竹市	79.89	-
97	宜蘭縣	60.89	61.16
	新竹縣	68.79	79.40
98	宜蘭縣	57.53	65.98
	新竹縣	66.76	77.53
	新竹市	79.02	-
	苗栗縣	65.79	-
	前台南市	78.93	-
99	宜蘭縣	55.05	59.42
	新竹縣	73.44	78.66
	苗栗縣	68.79	-

資料來源：審計部查核