



從苗栗縣財政危機看預算之編列與審議

苗栗縣發生財政危機，凸顯出預算編列與議會審議過程之問題，特別是歲入預算的虛列，亟待改善。本文藉由比較苗栗縣與其他縣（市）的歲入歲出預決算情形，探討現行相關法規的妥適性，建議修正地方制度法，嚴謹審議預算；改善財源弱勢縣份的歲入不足；解除預算不得作為公民投票提案之限制，提升公民監督力量。

馮永猷（國立中山大學管理學博士、前嘉義市政府財政局局長）

壹、前言

苗栗縣發生財政危機，因積欠廠商工程款，延發公務員薪水，而向中央請求紓困協助；也刪減警消超勤加班費，調降生育補助，以撙節支出；媒體以「負債高達 648 億元」大幅報導，凸顯問題的嚴重性，引發社會的議論。所謂 648 億元債務，包括屬於公共債務法規範之長短期債務共 398 億元¹，應付廠商工程款 102 億元，向

特種基金、代辦經費專戶、農會借款之隱藏性債務 148 億元。苗栗縣的財政問題引發各方關注，焦點多集中於執政者的施政作為、財政紀律的忽視與中央如何協助紓困並介入處理。實質上，預算之編列與審議過程有失嚴謹，導致債務攀升之問題，才是需要深入檢討的地方。不僅是苗栗縣，其他累積債務較高的縣（市）也有類似情形，最為嚴重的是預算虛列歲入，尤其是虛列未經上

級核定的補助收入，以求平衡預算，此舉必然對債務負擔與財務調度的壓力大幅增加，卻為何編列？而且年復一年的編列，又為何預算都能通得過議會審查？審計機關每年向議會提出上年度該縣（市）總決算暨附屬單位決算報告，甚至於向監察院報告，監察院也提案糾正，何以仍無法有效改善？即使預算案與地方總預算編製作業的要求有所偏差，一旦經議會通過、縣（市）政府發布

的法定程序，似乎即難以約束。因此，本文擬透過苗栗縣與其他縣（市）的歲入歲出預決算之比較，探討現行的相關法規，提出改進之建議，以避免未來類似的危機再出現。

貳、苗栗縣與其他縣（市）歲入歲出預決算之比較

一、苗栗縣近十年歲入歲出預決算之情形

觀察苗栗縣 94 年度至 103 年度歲入預算數與決算審定數的差額，94 年度為 17 億元，占預算數之比例僅有 9%；98 年度增加到 98 億元，占預算數之比例升高至 34.4%；100 年度差額甚至於增加到 168 億元，占預算數之比例高達 43.6%；到 103 年度仍有 32.5%，居高不下。換言之，歲入預算執行率長期偏低。歲出預算數與決算審定數的差額，以 100 年度的 150 億元最大，占預算數之比例高達 36.2%；其餘各年度在 20% 以下。² 歲入歲出餘絀，各年度的

決算審定數皆為短絀，金額最低為 94 年度的 18 億元，最高為 98 年度的 79 億元；101 至 103 年度，預算卻編列有 2 億元與 46 億元的賸餘，決算審定數則為 41 億元至 57 億元的短絀。顯示其預算編列與決算有相當大的落差（表 1）。

近十年苗栗縣各年度歲入決算審定數，最高的是 224 億元，預算卻編列達 385 億元的情形，顯然實際上根本收不到那麼多，此與歲出的快速成長

有關。94 年度歲出僅有 209 億元，100 年度已達到 414 億元為最大，103 年度雖降至 286 億元，仍屬偏高，如表 1 所列。令人好奇的是，苗栗縣的預算編列明顯虛列，縣議會審議結果：「照原案通過」；具體而言，苗栗縣政府所提的總預算案，經過縣議會審查會聯席會議決議、大會的二讀與三讀程序完成，結果與原提案相同，未經刪減。³ 難道說議員僅關切總預算案的歲出有無編列議員建議

表 1 苗栗縣歲入歲出預算數與決算審定數差額比重表

單位：億元、%

| 年度 | 歲 入 | | | | 歲 出 | | | | 歲入歲出餘絀 | |
|-----|-----|-------|------|----------|-----|-------|------|----------|--------|-------|
| | 預算數 | 決算審定數 | 預算差額 | 差額占預算數比例 | 預算數 | 決算審定數 | 預算差額 | 差額占預算數比例 | 預算數 | 決算審定數 |
| 94 | 188 | 171 | 17 | 9.0 | 209 | 189 | 20 | 9.6 | -21 | -18 |
| 95 | 188 | 156 | 32 | 17.0 | 203 | 178 | 25 | 12.3 | -15 | -22 |
| 96 | 195 | 165 | 30 | 15.4 | 203 | 183 | 20 | 9.9 | -8 | -18 |
| 97 | 248 | 209 | 39 | 15.7 | 265 | 236 | 29 | 10.9 | -17 | -27 |
| 98 | 285 | 187 | 98 | 34.4 | 313 | 266 | 47 | 15.0 | -28 | -79 |
| 99 | 313 | 215 | 98 | 31.3 | 349 | 281 | 68 | 19.5 | -36 | -66 |
| 100 | 385 | 217 | 168 | 43.6 | 414 | 264 | 150 | 36.2 | -29 | -47 |
| 101 | 339 | 222 | 117 | 34.5 | 337 | 279 | 58 | 17.2 | 2 | -57 |
| 102 | 289 | 223 | 66 | 22.8 | 287 | 269 | 18 | 6.3 | 2 | -46 |
| 103 | 332 | 224 | 108 | 32.5 | 286 | 265 | 21 | 7.3 | 46 | -41 |

資料來源：依據審計部編印 94 年至 102 年各年度「直轄市及縣市地方決算審計結果綜合報告」與 103 年度「各縣市總決算審核報告」整理。

論述》預算·決算

的事項，至於歲入能否執行，則不加過問。此凸顯議會監督的功能有問題，沒有善盡預算審查之責。其他有的縣（市）議會在審查歲入時，針對高估或虛列的科目金額，予以刪減，即使完全未虛列補助收入，也會刪減遺產贈與稅或公產出售的收入，並要求縣（市）政府自行調整修正歲出預算，在苗栗縣卻看不到這種情形。

二、其他縣（市）近十年歲入歲出預決算之情形

對照其他縣（市）94 年度至 103 年度歲入歲出預決算之情形（合計數），如表 2 所列。歲入方面，預算數與決算審定數差額占預算數之比例，最低的是 103 年度的 3.4%，最高為 98 年度的 14.3%，各年度皆遠

低於苗栗縣的比例，而且最近五年呈現逐年降低的情形。歲出方面，差額占預算數之比例，各年度界於 7.4% 與 11.3% 間，除最近兩年度外，皆是低於苗栗縣的比例。歲入歲出餘絀，雖然 94 至 100 年度與 103 年度皆為短絀，但是 101 與 102 年度則分別有 8 億元與 52 億元的賸餘。這兩個年度苗栗縣的歲入歲出餘絀數，預算編列為賸餘，決算卻是短絀；其他縣（市）的情形，預算編列為短絀者，決算出現短絀數減少，甚至有賸餘；預算編列為賸餘者，決算的賸餘數變大。可知，苗栗縣與其他縣（市）歲入歲出預決算數之比較，差距甚大，也存在編列與審議方式的差異。

三、高債務比率的縣（市）歲入預決算差額比重之情形

再觀察一年以上非自償債務比率在 40% 以上之其他縣（市）⁴，歲入預決算差額占預算數之比例超過 20% 者，尚有宜蘭縣、新竹縣、新竹市，

表 2 其他縣（市）歲入歲出預算數與決算審定數（合計數）差額比重表

單位：億元、%

| 年度 | 歲入 | | | | 歲出 | | | | 歲入歲出餘絀 | |
|-----|-------|-------|-------|----------|-------|-------|-------|----------|--------|-------|
| | 預算數 | 決算審定數 | 預決算差額 | 差額占預算數比例 | 預算數 | 決算審定數 | 預決算差額 | 差額占預算數比例 | 預算數 | 決算審定數 |
| 94 | 4,903 | 4,616 | 287 | 5.9 | 5,402 | 4,933 | 469 | 8.7 | -499 | -317 |
| 95 | 4,982 | 4,519 | 463 | 9.3 | 5,422 | 4,876 | 546 | 10.1 | -440 | -357 |
| 96 | 5,300 | 4,743 | 557 | 10.5 | 5,619 | 5,082 | 537 | 9.6 | -319 | -339 |
| 97 | 5,901 | 5,323 | 578 | 9.8 | 6,206 | 5,551 | 655 | 10.6 | -305 | -228 |
| 98 | 6,270 | 5,376 | 894 | 14.3 | 6,651 | 5,916 | 735 | 11.1 | -381 | -540 |
| 99 | 6,337 | 5,685 | 652 | 10.3 | 6,839 | 6,065 | 774 | 11.3 | -502 | -380 |
| 100 | 3,425 | 3,196 | 229 | 6.7 | 3,592 | 3,242 | 350 | 9.7 | -167 | -46 |
| 101 | 3,366 | 3,234 | 132 | 3.9 | 3,483 | 3,226 | 257 | 7.4 | -117 | 8 |
| 102 | 3,376 | 3,259 | 117 | 3.5 | 3,512 | 3,207 | 305 | 8.7 | -136 | 52 |
| 103 | 3,364 | 3,248 | 116 | 3.4 | 3,628 | 3,320 | 308 | 8.5 | -264 | -72 |

說明：其他縣（市）係指除苗栗縣之外的臺灣省其他縣市，不包括福建省金門縣與連江縣。
資料來源：依據審計部編印 94 年至 102 年各年度「直轄市及縣市地方決算審計結果綜合報告」與 103 年度「各縣市總決算審核報告」整理。

其中宜蘭縣於 99 年度曾高達 44.97%，連同雲林縣、嘉義縣，都有預算虛列上級政府補助的情形。表 3 中可以看出近三年度（101 至 103 年度），除了新竹縣、雲林縣仍有 10% 以上之差距外，其餘者皆有大幅減少之情形，甚至於減到 5% 以下。苗栗縣卻仍居高不下，達百分之二、三十。顯示，預算虛列歲入增加長短期債務，必然壓縮以後年度舉債空間，若再以虛列歲入方式編列預

算，並無實益，自應審慎核實，提高歲入預算的執行率。這可以解釋為何處於債限邊緣的縣（市）尚能控制，而未發生苗栗縣問題的原因。至於基隆市、南投縣與屏東縣的差額，非屬虛列歲入，應係與租稅等收入短收有關。

參、現行相關法規之探討與改進

一、現行相關法規之探討

上述高債務比率的縣（市），多數都有預算虛列上級政府補助的情形。關於不得虛列補助收入，於 89 年 9 月 14 日發布的「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」（簡稱補助辦法），即有明確的規定，並列載於各年度縣（市）地方總預算編製作業手冊，作為編列預算之重要依據。補助辦法第 18 條第 2 項（原為第 15 條第 2 項）規定：「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。」換言之，有中央政府明確核定文號的專案補助款，才能編列歲入預算之「補助及協助收入」；如果沒有，就不能編列。實務上，有的縣市會完全依照中央補助公文編列，然而有的縣市，所註明的依據，卻是含糊的文字，變成虛列補助收入，藉以平衡預算。⁵

地方預算之編列與審議，目前雖無地方預算法之訂定，依預算法第 96 條：「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。」故仍以預算法為主要依

表 3 一年以上非自償債務比率在 40% 以上之縣（市）歲入預決算差額比重表

單位：%

| 年度 | 縣（市）別 | | | | | | | |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 基隆市 | 宜蘭縣 | 新竹縣 | 新竹市 | 南投縣 | 雲林縣 | 嘉義縣 | 屏東縣 |
| 94 | -2.26 | 20.52 | 29.73 | 15.29 | 11.83 | -3.69 | -2.98 | 5.63 |
| 95 | -0.66 | 20.44 | 36.32 | 9.66 | 14.06 | 12.50 | -3.27 | 10.88 |
| 96 | 1.71 | 32.08 | 29.65 | 20.11 | 16.35 | 10.34 | 9.12 | 10.06 |
| 97 | 5.96 | 39.42 | 31.45 | 19.89 | 10.98 | 8.63 | 9.27 | 7.49 |
| 98 | 11.62 | 42.57 | 33.09 | 20.97 | 16.55 | 12.79 | 18.43 | 14.29 |
| 99 | 11.80 | 44.97 | 26.57 | 16.28 | 10.19 | 15.20 | 10.96 | 6.49 |
| 100 | 12.89 | 6.02 | 16.54 | 14.29 | 6.41 | 11.83 | 5.26 | 10.42 |
| 101 | 9.02 | 0.70 | 12.21 | 7.41 | 5.39 | 11.87 | 7.84 | 3.94 |
| 102 | 2.93 | 0.57 | 16.10 | 4.38 | 8.03 | 13.69 | 9.52 | 3.62 |
| 103 | 2.78 | 0.43 | 7.32 | 5.71 | 0.64 | 6.62 | 8.32 | 3.56 |

資料來源：依據審計部編印 94 年至 102 年各年度「直轄市及縣市地方決算審計結果綜合報告」與 103 年度「各縣市總決算審核報告」整理。

論述》預算·決算



據。但是中央也訂定地方總預算編製要點、上述之補助辦法、計畫及預算考核要點等詳細的規定，作為運作的規範。針對高估補助收入等 15 項，則訂有「行政院主計總處對地方預算編列及執行預警項目表」，加強督導考核的功能，對違反規定之情事，給予扣減考核分數或補助款之懲罰。審計法第 69 條規定，審計機關考核各機關績效，如認為有未盡職責或效能過低者，應報告監察院。監察院依監察法第 24 條規定之程序，提出糾正案，行政機關應為適當之改善與處置。公共債務法第 9 條也有對違反規定超額舉債之情形，要求限期改正或償還，減少或緩撥統籌分配稅款，甚至於將首長移送懲戒。

即使已有上述多重規範，歲入虛列上級政府補助的問題，一直存在，卻不易杜絕。有些縣（市）會因現實的壓力，以「不虛列歲入，編不出預算」為由，甘冒被懲罰或糾正之風險，依然照編。歲入虛列的預算能送到縣（市）議會，還必

須有縣（市）的主政者與多數議員具有默契為前提；一旦經過寬鬆的審查，未予刪除，預算案三讀通過、發布，依照地方制度法第 40 條：「直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會應於會計年度開始一個月前審議完成，並於會計年度開始十五日前由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所發布之。」之規定，即成為法定預算。至於預算審議，地方制度法第 41 條的規定：「總預算案審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效，優先順序，其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別分別決定之；歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別分別決定之。」僅為原則性之規範而已。

只要是議會依地方制度法之規定通過，前述補助辦法及其他法規之限制，對於虛列歲入此種情形，即難有約束之力；較嚴重的是，議會卻年復一年接受這些虛列的預算，苗栗縣即為一例。然而各縣（市）議

會的政黨與派系生態結構，府會關係的對立與和諧，預算審查的嚴格或寬鬆，差異頗大，情況不一。

二、改進建議

- （一）將補助辦法第 18 條第 2 項之意旨納入地方制度法，使預算審議嚴謹歲入虛列補助收入，可直接說是因配合歲出預算的膨脹而湊出來的，歲出預算膨脹則是與施政計畫浮誇、成本效益評估沒有落實有關。若能杜絕虛列歲入，才會正視計畫評估，依實質收入多寡，核實編列歲出預算。故有必要修正地方制度法，將預算審議的規定具體化，使議會有較為明確之依據，達到約束之效果。建議將現行補助辦法第 18 條第 2 項之意旨，納入地方制度法第 41 條，內容增列「歲入預算編列之補助收入，缺乏明確之來源依據者，應予刪除。」可以使預算的審議趨於嚴謹，避免歲入決算數遠低於預算數之情事發生。

(二) 一般性補助款應全數由縣(市)分配,改善弱勢縣份歲入之不足

有些「自有財源低、稅收彈性小、開源條件差」的農業縣份,以「基本財源不足,不虛列歲入而難以編列」為由所存在的問題,宜衡量實際情況,透過中央統籌分配稅款與一般性補助款補足其財源。統籌分配稅款增加所得分配差異因素考量,一般性補助款仍應維持以縣(市)為補助對象,以縮小城鄉差距。惟財政收支劃分法修正草案第26條,新增內容將原屬於縣(市)為補助對象的一般性補助款,納入直轄市分配,並不公平,雖未完成立法,然目前補助辦法已經納入運作。按修正草案的內容,一般性補助款之規模縮小,剩下的財源變少,直轄市實不宜納入,應全數由縣(市)分配,提升較弱勢之縣份的財政能力,改善歲入不足的窘況。

(三) 解除預算不得作為公民投票提案之限制,強化

公民監督力量

我國公民投票法第2條規定,「預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。」然而在歐美民主制度較為成熟的國家,預算、租稅事項是可以交由人民進行公投複決。⁶以歲入歲出差短之債務舉借為例,我國是採取法律基礎途徑債務控管,也就是將各級政府的債務控管機制規範在公共債務法內,不同於其他依金融市場紀律等作法(馮永猷,2013:206)。所以地方政府債務之舉借,只要不超過債限範圍,編入預算,經過議會審議,完成法定程序即可,沒有公民複決這個階段。如果代議過程,不能善盡預算監督之責,如同苗栗縣的個案,又缺乏公民投票之直接民權行使,人民只能接受議會審議的結果,對於過度舉債的負擔,歲出有浪費之虞,卻無提案複決之權,直接投票表達反對,制度上確實有缺憾。因此,未來應解除政府預算

不得作為公民投票提案之限制,讓地方的公民可以將預算、租稅事項交由公投,以矯正代議制度下預算審議的失靈。

肆、結語

苗栗縣債務攀升,財務調度困難,從各年度歲入預算數與決算審定數的差距數過大、比例居高不下即可得知。歲出快速擴張,歲入又乏財源配合,以虛列方式編列,結果導致歲入預算執行率嚴重偏低。議會之審議寬鬆,不加刪減,法定預算程序完成,即使有補助辦法等限制與處罰之規定,似乎難有約束之力。歲入虛列補助收入,在其他高債務比率的縣(市)也有類似的情形,可見現有的相關法規需要做進一步的檢討與修正。本文建議可循三方面改善:第一、地方制度法對預算審議,僅有原則性之規範,應增列「歲入預算編列之補助收入,缺乏明確之來源依據者,應予刪除。」使預算的審議趨於嚴謹。第二、一般性補助款應全數由縣(市)分

論述》預算 · 決算



配，提升財源較弱勢縣份的財政能力，改善歲入不足的窘況。第三、防止議會代議功能不彰，不能善盡預算審查監督之責，應修正公民投票法，解除預算不得作為公民投票提案之限制，發揮公民直接監督的力量。

註釋

1. 財政部公布 104 年 5 月底各級政府公共債務統計，苗栗縣一年以上非自償債務金額為 232 億元、比率為 67.67%，未滿一年債務金額為 166 億元、比率為 69.23%，合計 398 億元。
2. 本文採歲入預算數與決算審定數的差額占預算數之比例，即 1- 歲入預算數執行率（%）歲出預算數與決算審定數的差額占預算數之比例，即 1- 歲出預算數執行率（%）。
3. 列舉苗栗縣議會第 17 屆第 4 次定期大會第 1 次會（2011 年 11 月 16 日）議事錄（頁 35）、第 28 次會（2011 年 12 月 14 日）議事錄（頁 739）；第 17 屆第 6 次定期大會第 9 次會（2012 年 11 月 8 日）議事錄（頁 33）、第 28 次會（2012 年 12 月 6 日）議事錄（頁 778）會議內容。
4. 一年以上非自償債務比率 40% 以上之縣（市）係根據財政部國庫署公布 103 年底的統計數。第 71 頁表 3 這 8 個縣（市）加上苗栗縣的一年以下債務比率，除基隆市為 15.61%，其餘都在 20% 以上之（法定比率 30%），其中苗栗縣、宜蘭縣超過 50%。
5. 審計部（2014：14）專案審計報告指出，「95 年度至 99 年度有 10 個縣市以虛列未經上級核定的補助收入，以為平衡預算，其中苗栗縣等三縣有逐年增加之趨勢。」
6. 美國 2014 年各州的公投提案，發行公債 19 案、預算收支 10 案、租稅 24 案，內容包括發行高等教育設施公債、基礎建設公債；增加教育支出、平衡預算、交通基金創設、資本改良信託基金用途；提高銷售與使用稅率課徵臨時捐，提高油氣稅等。（詳如 ballotpedia.org 網站）
7. 財政部國庫署（2015），104 年底與 102 年 1-5 月各級政府公共債務統計表。2015 年 7 月 22 日取自網站 www.nta.gov.tw。
8. 馮永猷（2013），《府際財政》。國立暨南國際大學公共行政與政策學系府際關係研究中心出版。臺北：元照出版有限公司。
9. 馮永猷（2015），〈財政均等化如何「均」？—評析財政收支劃分法修正草案〉，《財稅研究》，第 44 卷第 2 期，頁 17-40。
10. 審計部（2014），《地方政府預算編列與執行及公共債務管理情形》，審計部專案審計報告（103 年 4 月印）。
11. 審計部網站資料（2015），94 年至 102 年各年度《直轄市及縣市地方決算審計結果綜合報告》。2015 年 7 月 20 日取自網站 www.audit.gov.tw。
12. 審計部網站資料（2015），103 年度《各縣市總決算審核報告》。2015 年 8 月 14 日取自網站 www.audit.gov.tw。
13. Ballotpedia（2015），State & Local Ballot Measures.（ballotpedia.org）。（access on August 15, 2015）❖

參考文獻

1. 行政院主計總處網站資料（2015），政府預算—預算編審程序。2015 年 7 月 30 日取自網站 www.dgbas.gov.tw。
2. 苗栗縣議會議事錄（2011）（2012），各地方議會議事錄檢索系統。臺灣省諮議會與國立