



# 從審計觀點談地方財政永續發展之道—以彰化縣政府為例

2008 年全球金融海嘯及 2010 年歐債危機發生後，世界各國已深切體認，政府財政健全之重要。我國各地方政府財政困境普遍存在，迄今仍無法有效解決。本文以彰化縣政府為例，由審計的觀點分析地方財政困境及成因，發掘問題並提出建議，作為其他地方政府強化地方財政、改善財務結構及促進地方財政永續發展之參考。

劉麗真（審計部臺灣省彰化縣審計室副主任）

## 壹、前言

近年來地方政府財政已經成為全民關注的焦點。「參政參公民平台」依據審計部歷年所編之各直轄市及縣市總決算審核報告資料，參照國際地方財政信用評等經驗，以醫學判定病症的用語，將地方財政狀況分為「追蹤觀察區」、「普通病房」、「中度昏迷加護病房」、「中重度昏迷插管區」、「重度昏迷葉克膜區」及「腦死區」6 個等級，喚起社會各

界對地方財政惡化情形之重視與討論。該平台 2015 年 12 月公布之「臺灣 20 縣市財政昏迷指數評比報告」指出，彰化縣政府從 2010 年至 2012 年的「重度昏迷葉克膜區」、2013 年轉為「中重度昏迷插管區」，迄 2014 年剛好跨入「普通病房區」門檻，財政狀況雖已呈現好轉跡象，惟其公共債務餘額依然龐鉅，未來財政情勢是否能逐漸朝正向發展，仍待後續觀察。

國際最高審計組織

（International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI）2013 年北京宣言揭櫫，政府應維持良好的公共財政，審計機關透過獨立且嚴謹之審計，可提高公共財政資源使用的透明度及協助穩健財政管理，進而保障公共利益和強化國家治理。故本文爰以審計機關的觀點，分析彰化縣政府近年來的收支概況、債務管理及財政問題，並提出強化地方財政之建議意見，期能促進地方財政永續發展之參考。

## 貳、彰化縣政府財政概況

彰化縣政府近 5 年度（100 年至 104 年，以下同）總決算連年產生歲入歲出差短（附表），均仰賴舉借債務支應。截至 104 年底止，累計短絀已達 224 億 4,453 萬餘元，1 年以上及未滿 1 年公共債務未償餘額高達 238 億 3,092 萬餘元。茲就彰化縣政府歲入歲出執行情形及債務概況簡述如次：

### 一、歲入仰賴中央補助及統籌分配稅款，自籌財源比率偏低

彰化縣近 5 年度總決算

歲入規模由 100 年度之 335 億 7,217 萬餘元，增加至 104 年度之 394 億 5,429 萬餘元，增幅 17.52%，惟自籌財源占歲入決算數之比率僅介於 26.34% 至 36.40%，加計中央統籌分配稅款後之自有財源占歲入決算數比率亦僅介於 40.84% 至 45.30%，仍不足支應各項政事支出；而補助及協助收入占歲入決算數之比率則介於 44.17% 至 51.98%，顯示彰化縣自籌財源比率偏低，施政所需財源高度仰賴中央統籌分配稅款及補助款挹注。

### 二、人事及社福支出龐大，歲出結構僵化

彰化縣近 5 年度總決算歲出規模由 100 年度之 365 億 7,670 萬餘元增加至 104 年度之 406 億 7,745 萬餘元，增幅 11.21%；其中人事費由 100 年度之 195 億 2,970 萬餘元，逐年遞增至 104 年度之 213 億 2,918 萬餘元，占歲出決算總額已逾五成，占自籌財源之比率為 145% 至 214%，顯示人事費用負擔沉重，且自籌財源已不敷支應；另社會福利支出由 100 年度之 47 億 6,116 萬餘元，增加至 104 年度之 59 億 4,694 萬餘元，5 年間增幅 24.91%，占歲出決算總額比率介於 12.46% 至 14.62%，僅次於教育科學文化支出及經濟發展支出，顯見歲出結構僵化，資源分配缺乏彈性，影響施政計畫之推動。

### 三、公共債務餘額持續攀升，債務負擔沉重

彰化縣政府截至 104 年底 1 年以上公共債務未償餘額決算數為 155 億 1,666 萬餘元，較 100 年度之 131 億 8,333 萬餘元，增幅 17.70%，又未滿 1 年公共債務未償餘額決算數

附表 彰化縣 100 至 104 年度總決算歲入歲出執行概況表

單位：千元				
年度	項目	歲入總額	歲出總額	歲入歲出差短
100		33,572,172	36,576,702	-3,004,530
101		36,247,996	39,474,677	-3,226,681
102		37,560,767	38,893,131	-1,332,364
103		39,906,506	41,204,936	-1,298,430
104		39,454,290	40,677,453	-1,223,163

資料來源：100 至 104 年度彰化縣總決算審核報告。

# 論述》預算·決算

83 億 1,426 萬餘元，較 100 年度之 78 億 1,412 萬餘元，增幅 6.40%，合計 104 年底長短期公共債務餘額為 238 億 3,092 萬餘元（附圖），較 100 年底之 209 億 9,745 萬餘元，增加 28 億 3,346 萬餘元，增幅 13.49%，顯示公共債務餘額逐年攀升，債務負擔沉重。

## 參、審計機關查核發現之彰化縣政府財政問題

審計機關職司監督政府預算執行及考核財務效能之責，審計業務重要努力方向，包括

「嚴密財務監督，督促健全政府財政」及「落實財政透明與課責，促進政府良善治理」。茲就近年來查核彰化縣政府財政管理情形所發現之問題，擇述如次：

### 一、未積極拓增自治財源或控減支出規模，財政努力及財政紀律尚顯不足

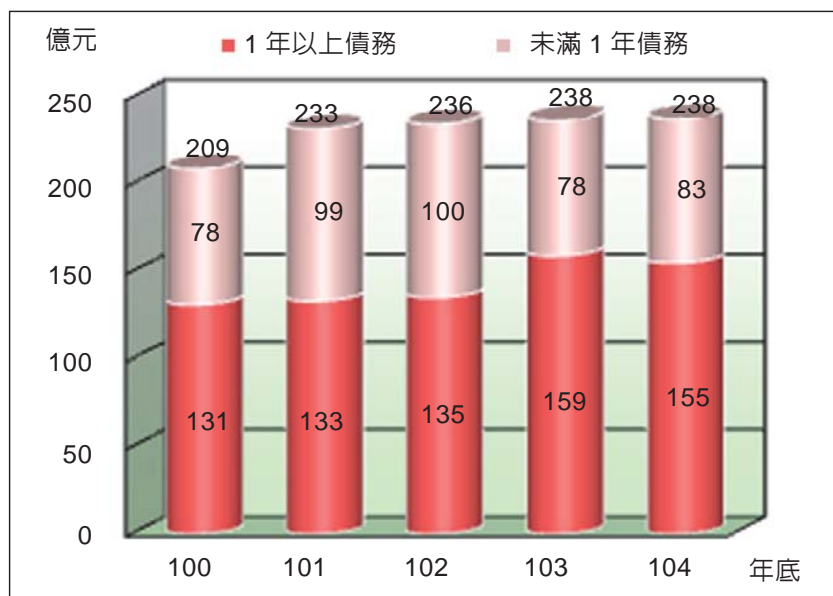
依據預算法第 1 條及第 6 條規定，預算之編製及執行應以財務管理為基礎，並遵守總體經濟均衡之原則；歲入、歲出之差短，以公債、賒借或以

前年度歲計賸餘撥補之。彰化縣總決算近 5 年度歲入雖有成長，惟成長幅度仍不足以支應各項政事支出需求，歲入歲出連年產生差短，連同債務還本，經以債務舉借後，除 102 年度外，其餘 4 個年度總決算均產生收支短絀，顯示彰化縣政府未落實維持財政收支平衡原則，嚴密控管財政收支；對於財政收支失衡情形，未積極研謀拓增自治財源，或檢討控減支出規模，財政努力及財政紀律均顯不足。

### 二、未衡酌財政狀況、人口結構及福利措施之妥適性，持續擴增非法定社會福利支出，加重財政負擔

依據地方制度法第 72 條規定，縣（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。彰化縣政府 104 年度非法定社會福利支出計 9 億 9,899 萬餘元，較 103 年度之 3 億 1,957 萬餘元，劇增

附圖 彰化縣政府近 5 年底公共債務未償餘額



資料來源：100 至 104 年度彰化縣總決算審核報告。



6 億 7,942 萬餘元，增幅高達 212.60%，不僅加重財政負擔，亦且排擠其他政事支出。該府推動社會福利措施雖然立意良善，惟未能審慎衡酌財政狀況、人口結構及福利措施之妥適性，又未事先妥籌經費或明定相對收入來源，恣意擴增非法定社會福利支出，不利財政健全發展。

### 三、長期仰賴舉債及調度資金彌補財政缺口，不利財政永續發展

彰化縣政府長年歲入歲出差短均仰賴舉借債務，104 年底 1 年以上及未滿 1 年公共債務比率分別係 30.73% 及 18.92%，雖未逾公共債務法之法定債限（50% 及 30%），惟債務餘額長期居高不下，且係全國 16 個縣市（不含直轄市，下同）第 4 高；又自 100 年度起陸續向特定用途專戶及基金融資調度資金納入集中支付，自 100 年度之 50 億 8,388 萬餘元，逐年增至 104 年度之 117 億 5,814 萬餘元，增幅達 131.28%，債務負荷日益沉重，不利財政永續發展。

### 四、開源節流措施執行成效欠佳或內控管理尚欠周延，仍待加強落實執行

依據地方制度法第 19 條規定，縣（市）自治關於財政事項，包括財務收支及管理、稅捐、公共債務、財產經營及處分等項。彰化縣政府為改善財政狀況，歷年均訂有開源節流措施具體方案，惟其執行成效及內控管理情形，核有：稅捐稽徵作業迭有漏徵情事；欠稅防止及清理效能不彰；未適時調整或合理評定房屋標準價格，影響稅收及租稅公平性；部分公共工程建設未審慎規劃周延，致有停工或延宕工期或變更設計，浪費財務資源；被占用房地未積極清理及排除；部分公有房地閒置或低度利用，未能積極活化等項缺失，仍待加強落實執行。

### 肆、促進彰化縣財政永續發展之建議

國際最高審計組織（INTOSAI）於 1977 年利瑪宣言指出，政府審計為任何管理制度不可或缺的一環，審計

本身並非最終目的，而是為及早發現違反法令規定及財務管理未具經濟、效率、效果性之情事，俾利及時督促採取改正行動及研謀預防措施。茲以審計觀點提出促進彰化縣政府財政永續發展之建議如次：

#### 一、落實預算收支平衡原則，健全財政體質

彰化縣政府由於自籌財源偏低，加之人事費負擔沉重及社會福利支出大幅成長，助長財政惡化，不利政務之永續發展，104 年度決算歲入歲出短絀 12 億 2,316 萬餘元，係全國 16 個縣市短絀數最高，歷年累計短絀 224 億 4,453 萬餘元，則係全國 16 個縣市第 3 高。允宜正視財政收支失衡問題，積極研謀拓增自治財源，在可用資源範圍內，妥善規劃各項政事支出，落實預算收支平衡原則，並確實加強控管收支，強化財政努力及財政紀律，以健全財政體質。

#### 二、本財政自我負責之精神，落實各項開源節流措施，提升財政自主能力

## 論述》預算·決算



### (一) 開源方面

1. 依房屋稅條例規定適時調整房屋標準價格，合理反映房屋應有現值，增裕稅課收入。
2. 加強應收行政罰鍰及欠稅之清理，增裕庫收。
3. 加強清查公有房地使用情形，排除非法占用，並積極規劃運用閒置或低度利用房地，以增進公產使用收益。
4. 積極開闢財源增益縣庫收入，並擲節支出提高財務效能。

### (二) 節流方面

1. 積極完備建置內控組織架構並全面推動，以發揮興利防弊功能。
2. 衡酌財政狀況，確實檢討非法定社會福利措施之妥適性，減輕財政負擔。
3. 加強控管並有效擲節人事支出。
4. 落實執行「政府機關及學校四省（省電、省油、省水、省紙）專案計畫」，節約能源並擲節支出。

### 三、強化債務管理機制，逐年降低財務負擔

依據國際貨幣基金組織（International Monetary Fund，IMF）對公共債務的定義，截至 104 年底彰化縣舉借債務，除普通基金 1 年以上公共債務未償餘額及未滿 1 年短期借款外，尚含非營業特種基金舉借自償性債務，總計 279 億 5,349 萬餘元，另有潛藏負債 1,160 億 3,890 萬餘元，未來還本付息勢將影響彰化縣政府之資金調度及財政狀況，允宜落實公共債務法之加強債務預警、管控及強制還本等財政紀律措施，建立健全之債務管理機制，秉持借少還多原則，逐年降低舉債規模，以減輕財務負擔。

### 四、加強債務資訊揭露及財政透明度，落實公共課責機制

政府債務係國民之未來負擔，國民有知的權利，進而共同監督政府的財政收支；而公民參與則有助於形成課責機制，促進政府良善治理。財政部業已函頒「地方政府公共債務揭露注意事項」規範各直轄市及縣市政府自 101 年 7 月起，每月公告前 1 個月債務資訊，期透過全民監督，督促地方政

府控管債務之成長。鑑於彰化縣政府歷年來財政體質未臻健全，長期仰賴舉借債務彌平財務缺口，為避免財政及債務管理失控，允宜加強債務資訊揭露，提升財政透明度，並透過全民監督及公民參與，落實公共課責機制，共同促進地方政府良善治理。

### 伍、結語

不可否認的，彰化縣政府為增進人民福祉在施政上的努力，惟因長期入不敷出，肇致財政收支失衡及公共債務餘額持續攀升的窘境；雖然收支短絀的情況已有逐步改善之跡象，惟公共債務餘額仍然居高不下，財政狀況尚有改善空間。財政為庶政之母，我國地方政府財政困境普遍存在多年，惟迄今仍然無法有效解決。本文雖以彰化縣政府為例，分析其財政惡化的困境及成因，並從審計機關查核的角度，發掘問題所在並提出建議，惟彰化縣的財政困境與其他地方政府亦有相似之處，因此本文所分析的問題及建議意見，也可作為其他地方政府強化地方財政、改善財務結構及促進地方財政永續發展之參考。❖