



虎尾鎮公所收支轉虧為盈歷程

103 年監察院針對全國 198 個鄉鎮中累計餘絀為負數之 18 個鄉鎮予以糾正，虎尾鎮公所即為其中之一。本篇經由分析財政狀況之收支失衡原因，進而深入探討預算執行所遭遇困境，及採取改進方案後所顯現成效。

任宏平（雲林縣虎尾鎮公所主計室主任）

壹、前言

財政為庶政之母，政府各項政務推動，皆需仰賴充裕與穩定的財源支應，有良好財政體質，國家經濟發展方可無後顧之憂。由於鄉鎮市係民選首長執政，每每競選成功後，即肩負著選舉政見及民衆期待增加建設、福利措施之包袱。

惟巧婦難為無米之炊，在收入來源有限之下，原應產生各項方案之排擠效應，但往往各基層鄉鎮公所仍試圖將各項新舊預算需求納入預算。在當財源收入不足因應支出

之需，即需靠賒借或移用以前年度歲計賸餘來彌平預算收支差額，以致未償債務餘額或累計短絀不斷升高，形成了惡性循環，不僅財務狀況雪上加霜，現金流量失調，更導致了財政黑洞形成。因此，本篇即以虎尾鎮為例，探討在財政壓力下，機關如何在預算編製面及執行面採取何種改善措施，方能避免財政失衡，並在實例中尋求未來可供借鏡及精進方向。

貳、103 年度監察院糾正案

一、標籤效應發散

103 年 7 月 22 日，監察院財政及經濟委員會通過馬秀如委員所提糾正案，其中提及 99 至 101 年度雲嘉地區發生財務危機之地方公所普遍存在之問題，在透過報章媒體報導下，糾正案鋪天蓋地的橫掃了雲林嘉義地區財政困窘及現金流量汲汲可危的基層鄉鎮公所，一時間基層之主計人員人人自危，甚而糾正案中被點名之鄉鎮公所財政及主計單位主管在監察委員犀利且一針見血之詢問下毫無招架之力，僅能

表達微弱且對現狀無力改變之無奈。嗣後被點名之公所主計主管在往後半年內陸續調職，其懸缺遞補亦因該糾正案點名單位如同被貼標籤效應，致使縣內主計人員對其遺缺卻步不前，部分公所直至3年後在主計人員間仍持續定位為高風險單位。

二、共通核心問題

依上開糾正案整理後，可歸納為下列幾項核心問題：

- (一) 虛增歲入預算。
- (二) 虛增現金流量。
- (三) 上級單位監督功能不彰。
- (四) 非法定社福支出惡化該鄉財政。

參、虎尾鎮財政惡化問題分析

一、虛增歲入預算

101至103年度，虎尾鎮之歲入預算納編「未經上級政府核定之補助」金額逐年增加，其占歲入預算比例亦由101年度之20.18%升高至103年度之31.06%。（表1及圖1）

二、現金流量失衡

101至103年度，虎尾鎮因現金流量短缺，無法正常償還積欠銀行代墊之退休金優惠存款利息差額，致累計餘額逐年上升，102度因現金流量已不足支應，故僅償還受補助部分之金額。（下頁表2及圖2）

三、施政計畫偏頗

施政計畫未表達具體之收入來源，可支應施政計畫中之各項支出。導致下列問題存在：

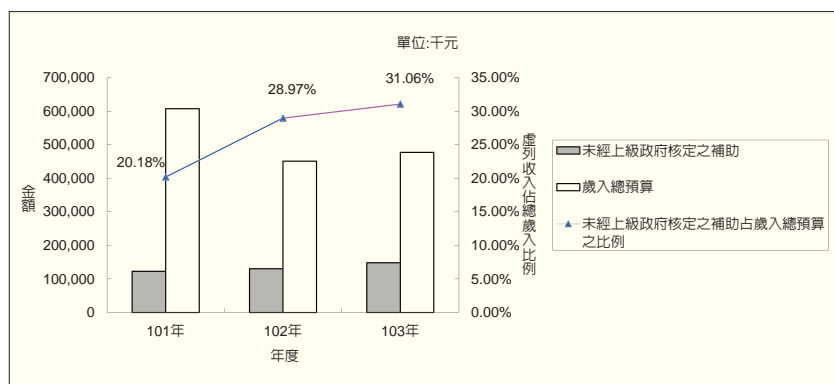
- (一) 收入面來源不夠具體。
- (二) 迴避優先順序的排列。
- (三) 現金流量未與分配數連結。

表 1 101 – 103 年度納編未經上級政府核定之補助占公所歲入比例分析表

單位：千元				
年度	101年	102年	103年	3年合計
未經上級政府核定之補助	122,580	130,637	148,193	401,410
歲入總預算	607,494	450,943	477,100	1,535,537
未經上級政府核定之補助占歲入總預算之比例	20.18%	28.97%	31.06%	26.14%

資料來源：依據虎尾鎮公所歷年預算資料，作者自行整理。

圖 1 101 – 103 年度總預算歲入納編未經核定之補助收入分析



論述》預算·決算

四、人事支出僵化

人事成本占總預算比例居高不下，101 至 106 年度人事

預算相關支出比例趨勢逐年上升（下頁表 3），且近年來勞動意識抬頭，修法對適用勞基法之受僱者提供更多保障，致

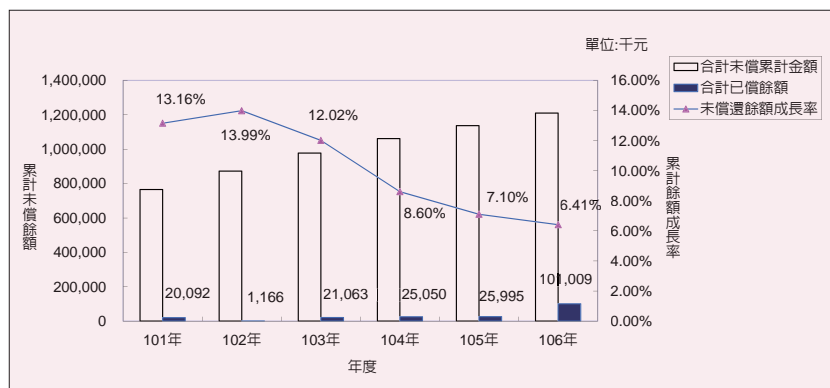
人事成本居高不下。下頁表 3 即可看出人事成本支出比例一度占總算比例 66% 以上，惟自 105 年後已有緩步下降趨勢。

表 2 101 - 103 年度積欠銀行代墊之退休金優惠存款利息表

年度	當年度預算暨以前年度保留數合計未償累計金額 (A)	當年度暨以前年度保留數合計已償餘額 (B)	未償還餘額成長率 〔當年度 (A) - 上年度 (A)〕 / 上年度 (A) 〕
101 年	765,653	20,092	13.16%
102 年	972,768	1,166	13.99%
103 年	977,680	21,063	12.02%
104 年	1,061,805	25,050	8.60%
105 年	1,137,237	25,995	7.10%
106 年	1,210,160	101,009	6.41%

資料來源：依據虎尾鎮公所歷年決算資料，作者自行整理。

圖 2 101 - 106 年度優存利息差額補貼累計餘額、成長率及當年度已償金額



資料來源：依據虎尾鎮公所歷年決算資料，作者自行整理。

肆、財政壓力下的預算改進措施

一、開源措施方面

(一) 已訂定收費規定之項目

- 溜冰場使用收費規定於 105 年 8 月經代表會審議通過。
- 公有廣告收費規定於 106 年 11 月經代表會審議通過。

(二) 其他

- 積極清理懸帳：自 104 年 7 月訂頒「虎尾鎮公所暨所屬久懸未結帳項處理原則」，實施後近 2 年多繳庫案件金額累計逾百萬元以上。
- 公共造產基金之盈餘繳庫挹注：虎尾鎮之公共造產基金包含殯葬業務及火葬場，有別於一般公墓基金，受限靈骨塔位及土葬

面積有限致收入無法穩定持續，火葬場之相關收入係持續可創造現金流量項目。

3. 爭取各項工程補助經費：104 至 107 年 4 月為止，虎尾鎮爭取上級單位以代收代付方式補助之工程補助款件數，及金額統計如

表 4，共計約 1 億 2,877 萬餘元無法由預決算書中呈現。因積極爭取上級政府補助款，相對在虎尾鎮資本門部分緩解預算壓力。

二、節流措施方面

- (一) 預算節約方案：104 至 107 年度，年年訂頒「雲

林縣虎尾鎮公所預算分配暨執行節約措施」，於預算分配階段，由分配數控留一定成數起，再延伸至各項支出之撙節原則。

- (二) 節電及汰換節能照明燈具：配合中央節電措施及經濟部能源局之落日專案，汰換老舊空調設施及 LED 節省照明燈具，以實質降低用電支出。
- (三) 因應 104 年 12 月 1 日高鐵雲林站通車，訂頒「虎尾鎮公所暨所屬單位搭乘高鐵交通費報支要點」，降低出差搭乘高鐵致旅費增加之衝擊。

表 3 101 - 106 年度總預算中人事成本支出比例分析

單位：千元

年度	人事費 (A)	業務費中的人事費 (B)	總預算 (C)	人事成本支出比例 [(A) + (B)] / C
101 年	231,707	28,901	607,494	42.90%
102 年	236,256	33,553	450,943	59.83%
103 年	232,962	33,236	477,100	55.80%
104 年	214,867	29,159	397,340	61.41%
105 年	219,005	30,542	372,985	66.91%
106 年	212,722	32,673	380,746	64.45%

註：人事成本係人事費加計臨時人員之費用。
資料來源：依據虎尾鎮公所歷年預算資料，作者自行整理。

表 4 104 - 107 年 4 月虎尾鎮爭取上級單位工程補助款案件金額統計 (代收代付)

單位：元

年度	104 年	105 年	106 年	107 年 1 - 4 月	合計
件數	18	19	9	15	60
合計	4,971 萬	3,502 萬	1,992 萬	2,412 萬	1 億 2,877 萬

資料來源：依據虎尾鎮公所歷年補助案件資料統計，作者自行整理。

三、實施成效

實施前述之措施後，經統計 101 至 106 年度之財務狀況，可看出虎尾鎮之財政狀況已有逐年改善之趨勢（下頁表 5 及圖 3），歲計餘絀自 103 年起開始贖餘，累計餘絀則於 105 年決算起由虧轉盈。

論述》預算·決算

伍、未來尚待努力項目

一、上級政府自治條例限縮基層公所收入來源

依「雲林縣公有公共停車場收費自治條例」，管理機關（單位）路邊停車場為雲林縣警察局，故鄉鎮市公所所劃設之路邊停車格，收入直接沒入

縣庫，公所則缺乏執行改善交通管理問題之誘因。

二、檢討一次性社會福利支出之編列

重陽節敬老金、鎮民或低收入戶之意外保險等支出，可朝向因應未來長照需求建立社會安全網之投資方向，將資源挹注在長期之制度建立。

三、補助民間團體支出避免成爲例行性慣例

補助民間團體活動經費，已爲常態編列，各年度所補助之對象重覆率極高，進而降低自行籌措經費之動機。故各項補助審查及標準宜由中央層級訂定補助規範及評選標準供全國各基層單位遵循，將有助於經費補助有一致性之規範，並將資源導向亟需幫助之民間團體。

四、鄰避設施回饋性質預算編列應有統一規範

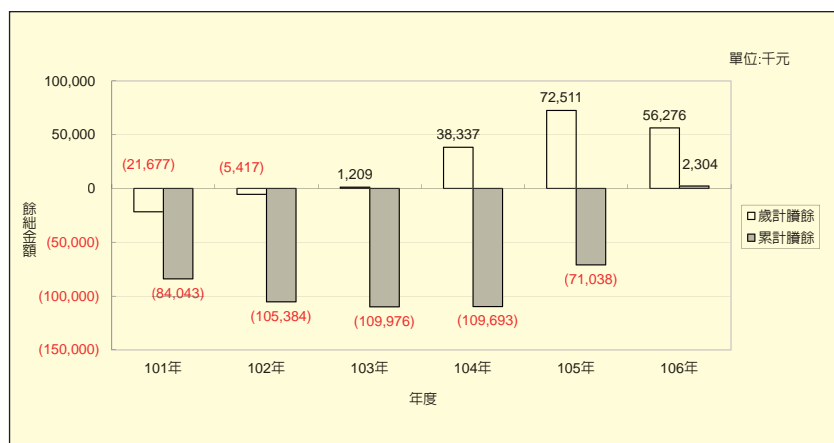
回饋金的補助金額計算方式宜由中央層級建立，並由中央層級立法，始可解決地方政

表 5 虎尾鎮總預算 101 – 106 年度決算狀況表

單位：千元				
	歲入	歲出	歲計餘絀	累計餘絀
101 年	479,368	501,045	-21,677	-84,043
102 年	338,055	343,472	-5,417	-105,384
103 年	364,898	363,689	1,209	-109,976
104 年	384,648	346,311	38,337	-109,639
105 年	394,886	322,375	72,511	-71,038
106 年	400,605	344,329	56,276	2,304

資料來源：依據虎尾鎮公所歷年決算資料，作者自行整理。

圖 3 虎尾鎮 101 – 106 年度歲計餘絀暨累計餘絀



府面處理方式各自為政，無所適從。

五、預算編製標準之一致性應涵蓋民意機關

依「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」附表規定，鄉（鎮、市）民代表會主席、副主席及代表之特別費已有額度上限之規定，致近年來公所首長之特別費已低於民意機關之主席，惟因法令訂定之疏漏致此一不對稱之情形無解決方案，僅能由中央行文地方政府道德勸說，惟地方政府之預算審議受制於民意機關，部分公所發生因代表主席特別費遭調降致年度預算無法通過、府會關係惡化等情事。故為能使其編列標準一致，仍應由中央權管單位循修法方向解決，使其編列標準回歸由行政院統一定，亦可節省基層預算經費。

陸、結語

財政紀律喪失後，財政基礎運作將全面崩壞而難以修復，故基層之鄉鎮公所應深切

體認改善預算執行面採取的強化措施，係為未來永續發展之目標奠定基礎，並應同步朝縮減政府支出、落實財政紀律等方向努力。103 年的監察院糾正案，如同打開了潘朵拉的盒子，瞬間揭發了鄉鎮公所虛列預算所營造虛假財政能力的偽裝，而歷經糾正案後，基層單位因不再虛列預算而回歸到量入為出基礎的正軌。

綜觀虎尾鎮近 3 年來的各項財務數據，累計賸餘及當年度歲計賸餘合計數已於 105 年度決算由連年短絀轉為 200 餘萬元賸餘，106 年度決算時更呈現出 5,800 餘萬元之總賸餘數，而優存利息差額補貼之累計餘額雖然逐年增加，由於逐年攤還之力道趨於增強，故其成長率已呈現衰退，證明了財政狀況逐漸轉佳連帶影響到現金償債能力同步增強之良性循環。本案之改善實例，反映出財源不足鄉鎮雖然在提高經常性收入能力有限，但在抑減經常性支出部分若能適度努力，亦可創造收支賸餘，以提供其餘資源最適配置之需，利於創

造未來收入之能量。

參考文獻

1. 李國興（2017），〈公務預算之革新目標與作為〉，主計月刊，No.736，頁 36 - 40。
2. 李國興（2015），〈落實財政健全方案支出結構調整之檢討〉，主計月刊，No.712，頁 38 - 42。
3. 虎尾鎮公所（2012、2013、2014、2015、2016、2017），〈101、102、103、104、105、106 年度虎尾鎮總預算〉。
4. 虎尾鎮公所（2012、2013、2014、2015、2016、2017），〈101、102、103、104、105、106 年度虎尾鎮總決算〉。
5. 虎尾鎮公所網站（2018），<https://www.huwei.gov.tw/>。
6. 監察院監察成果調查報告 2014。
7. 監察院網站（2016），<https://www.cy.gov.tw/>。
8. 審計部（2016），《中華民國 104 年政府審計年報》，頁 216 - 226。
9. 審計部台灣省雲林縣審計室（2016、2015、2014、2013、2012），〈105、104、103、102、101 年度雲林縣總決算審核報告〉。
10. 審計部網站（2016），<https://www.audit.gov.tw/>。❖