

改善苗栗財政體質從數字開始

財政為庶政之母，本篇探討苗栗縣於 104 年度爆發財政危機以來，如何在財政泥沼中運用統計數據導入主計三連環，透過盤點預算配置與優先性，改善虛弱財政體質，協助重建預算編製與執行紀律，使有限資源妥適配置運用及發揮資源最大效益。

陳榮貴、王志成、吳信慧（苗栗縣政府主計處處長、科長、科長）

壹、前言

近年來縣市評比指標興起，爭相為縣市首長施政成果打成績，範圍廣泛不論經濟與就業、教育與文化、環保與環境品質、治安、公共安全與消防、醫療衛生、生活品質與現代化、地方財政以及社會福利等都是評比重要指標，但是政府各項施政之推展，往往難以立竿見影，需要長期投入才能展現效能，當然更需要穩定財源支持。

苗栗縣也在區域競爭的洪流中不斷投入公共資源，竭盡

所能，勤奮努力，期能交出漂亮施政成績單，不負民衆對政府的期待；然而在自有財源不足支應情形下，逐漸出現歲入歲出短絀，超逾債限，終因現金週轉不靈爆發地方自治史上首例縣自治財政危機，而依行政院「地方政府財政紀律異常之控管機制」實施控管。

縣政府近年來積極研提各項開源節流並緊縮預算規模，重新檢視過去預算籌編方式與架構，導入統計數據支援決策概念，以提高資源配置效率與精確度，透過預算、會計及統計連環運作功能，期使能從財

政困境中快速立穩腳跟，達成逐年減債及財政自主目標。

貳、地方財政與自有財源

苗栗縣為打造幸福城市願景，持續投入大量資源，期快速創造繁榮工商發展，提升民衆就業與居住現代化環境，自 98 年起連年預算歲入歲出嚴重短絀致財政效能失衡，每年歲入歲出短絀均高達 40 億餘元以上。

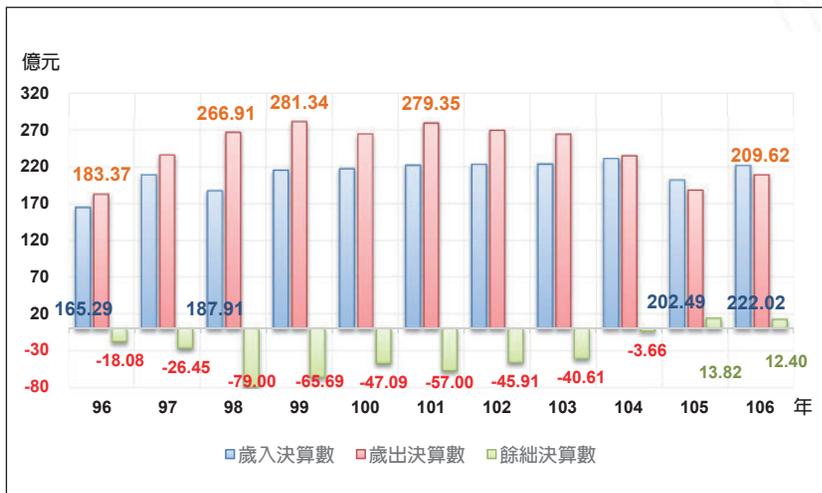
一、歲入歲出短絀，舉債之路開始

96 年度歲入決算數 165.29 億元，歲出決算數 183.37 億元，歲入歲出短絀 18.08 億元；

98 年度歲入決算數 187.91 億元，歲出決算數 266.91 億元，歲入歲出短絀 79.00 億元；96

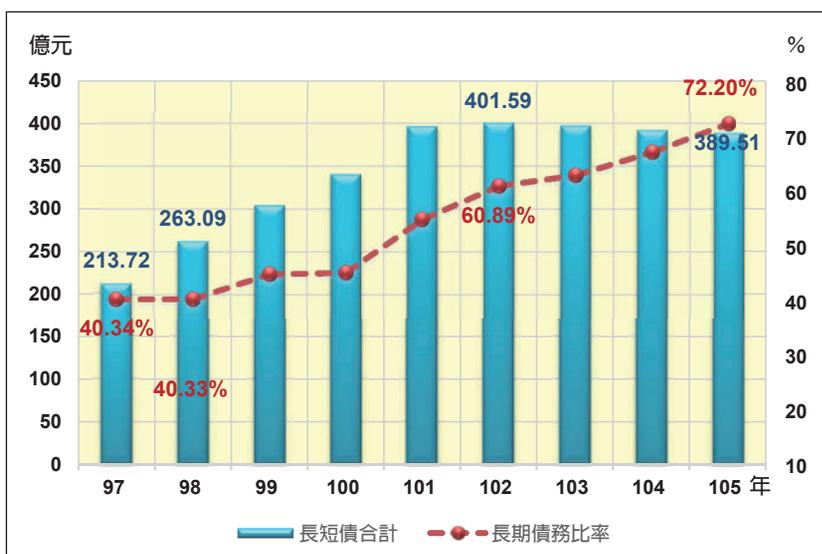
年度與 98 年度比較歲入成長 13.69%，歲出成長 45.56%，歲出增加幅度遠大於歲入增加幅度，短絀數增加 336.95%（圖 1）。

圖 1 歲入歲出與餘絀數決算數



資料來源：苗栗縣各年度統計年報。

圖 2 公共債務及比率



資料來源：苗栗縣各年度統計年報。

97 年度 1 年以下及 1 年以上之短期及長期債務合計 213.72 億元，98 年度 263.09 億元，102 年度更高達 401.59 億元，常年歲入歲出短絀情形下，舉債成爲籌措財政支出必要之惡，爲了填補財政缺口，以解燃眉之急，舉債金額逐年攀升，債務利息支出也逐漸增加，104 年因現金週轉不靈爆發地方自治史上首例縣自治財政危機（圖 2）。

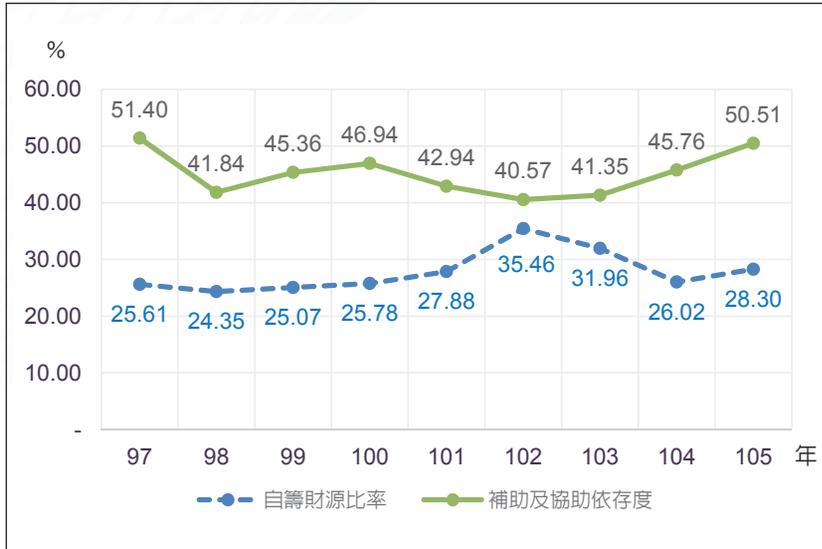
二、自籌財源比率低，補助款依存度高

觀察苗栗縣 97 年度至 105 年度每年補助及協助收入依存度均逾 40% 以上，97 年度 51.40% 最高，102 年度 40.57% 最低，105 年則爲 50.51%，顯示對補助款的依賴程度相當高（下頁圖 3）。

自籌財源主要包括稅課收入及其他收入等，即各縣市可

專題

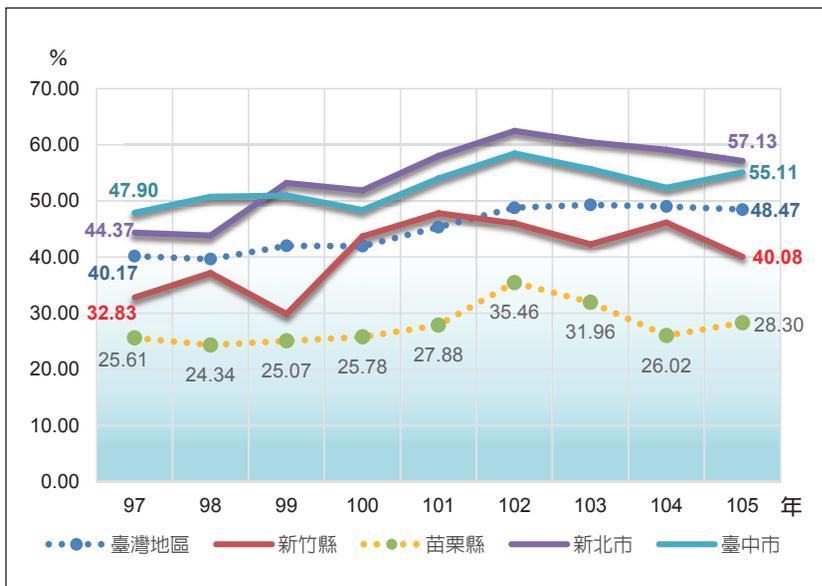
圖 3 自籌財源與依存度



註：1. 自籌財源比率係總歲入扣除統籌分配稅及補助及協助收入後占總歲入之比率。
 2. 補助及協助依存度係補助及協助收入占總歲出之比率。
 資料來源：苗栗縣各年度統計年報。

以自主運用之財源，不需受限於指定用途，苗栗縣自籌財源比率位於 25% 至 36% 之間，臺灣地區位於 39% 至 50% 之間，新竹縣位於 29% 至 40% 之間，臺中市位於 47% 至 59% 之間，新北市位於 43% 至 63% 之間，比較之後發現，苗栗縣自籌財源遠低於其他縣市。其中苗栗縣財源自主度較低，大部分的歲入需依賴中央補助款，對未能獲得中央補助之大型建設、活動或自辦社會福利項目，財源籌措能力相對較低，若未精算得宜，亟易產生大量財政缺口（圖 4）。

圖 4 苗栗縣與台灣臨近縣市自籌財源比率



資料來源：中華民國統計資訊網縣市重要統計指標查詢系統。

參、推動具體作法

苗栗縣依行政院訂頒「地方政府財政紀律異常之控管機制」實施控管後，勵精圖治積極研謀財政改善對策，開源節流並緊縮預算規模，重新檢視過去預算籌編方式，利用統計數據再次盤點預算配置架構，提高資源配置之效率與精確度，透過預算、會計及統計之連環運作功能，達成逐年減債及恢復財政自主目標。

一、盤點預算配置，精確編列預算

過去預算歲入歲出短絀導致財政嚴重失衡，法定支出逐年成長，預算結構出現僵固性，嚴重排擠新興重大計畫可用資源，在重新審視自主財源可用額度與基本財政支出後，預算規模縮減成爲首先要務；因此重新檢視過去預算籌編方式，利用統計數據盤點預算配置，據以提出縮減或整併，朝精確編列預算爲目標，避免寬列需求而導致資源僵固，105年度預算規模已大幅縮減近20%，卻可容納更多計畫，使有限財源作最佳配置，整體效益獲得大幅度提升。

（一）運用歷年員額統計，核實編列用人經費

往年概算籌編階段循例以預算員額寬列人事費，該經費占縣府自籌財源比例均逾265%以上，預算結構僵化情形嚴重；又每年人員異動頻繁，缺額無法於短期內補實，致決算時產生大量人事費賸餘，排擠其他重

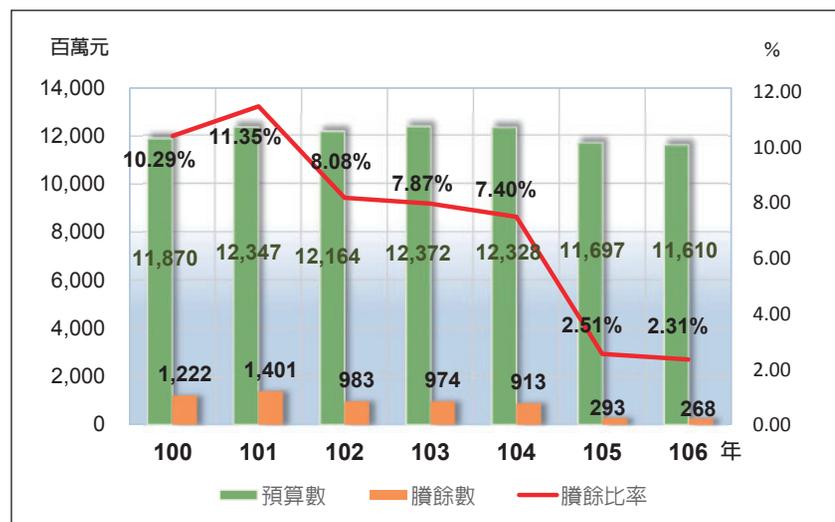
大政事可用預算額度。爲使人事費編列更加核實，籌編105年度概算時，以近3年「各機關學校員工總人數」公務統計報表分析員額補實情形，平均人員缺額約占預算員額之13.5%，並考量敘薪晉級以前一年度決算數1.03%爲核列額度，次爲避免部分局處年度人事費不足需專案申請調整，設立統籌支撥科目，以提高預算執行彈性，調整後人事費賸餘數從100年度12.2億餘元，降至106年度2.6億餘元，使有限歲入資源得以充分運用

（圖5）。

（二）運用統計資料協助審查競爭型計畫

苗栗縣104年度以前預算編製係由各局處由下而上提案彙整編列，惟爲配合施政需要，常要求財主單位編列額度外經費。爲落實財政穩健改以量入爲出原則，105年度起預算採「由上而下」總額控管，參酌歷年預算執行率等統計數據作爲匡列競爭性需求依據，依零基預算精神排列支出優先順序於各局處匡列額度內優先編列，避免過去競逐預算資源導致

圖5 苗栗縣政府人事費預算及賸餘數統計



資料來源：苗栗縣政府各年度總決算。

專題

虛列預算情形再次發生，各計畫需提出變動成本計算方式及過去執行情形等相關統計佐證數據作為預算核列依據，強化財政及預算編製紀律。

(三) 推估人口出生率降低小校整併阻力

苗栗縣人口密度分布不均，近年來人口出生率逐年降低，偏鄉小校學生數下降，實有整併之必要性，惟常因個別因素考量，無法順利整併；為此運用統計迴歸分析方法推估 102 至 107 學年度各國小新生人數，運用具體數據佐證降低輿論反彈意

見，自 103 年起陸續合併多所偏鄉小校，初期整併效益達 4,200 萬餘元，有效達成資源整合目標。

二、落實現金收支估計，排列支付優先順序，確保現金週轉安全

為利縣政推動順遂並確保縣庫現金安全存量，除依行政院控管機制辦理外，另行訂定「苗栗縣政府庫款支付優先順序表」，將歲出項目依支付順序分為 3 大類、7 中類及 23 小類編號，以確保法定社會福利、人事費、基本行政維持作業費均能如期支付。

復為避免財政出現寅吃卯糧情形，分析每月庫款現金收支統計數，推估未來 6 個月現金收支流量，以及每年可實現收入及所需支付現金數，再依支付優先順序執行支付，強化金流控管，確保現金週轉安全，避免再發生現金週轉不靈之負面新聞（圖 6）。

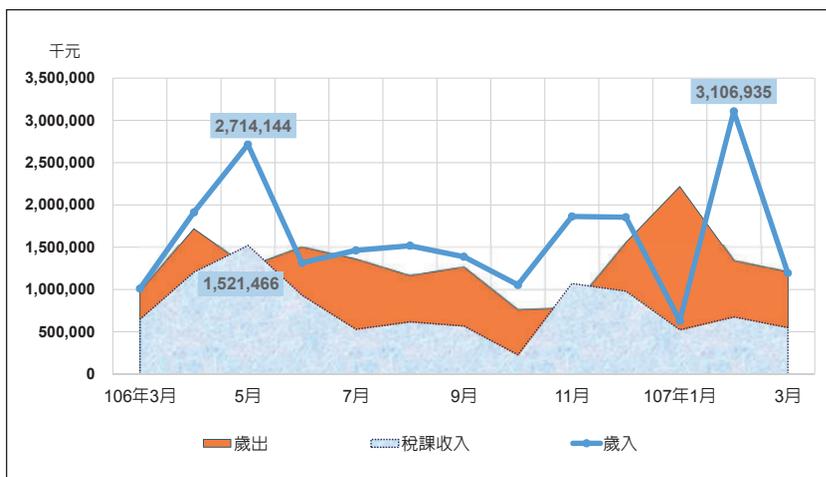
肆、具體推動效益

一、縮減歲出預算規模，採歲出額度制貫徹量入為出原則

為秉持量入為出原則，貫徹零基預算精神，落實歲出額度制，105 年度總預算案 190 億餘元，較 104 年度法定預算數減少 49 億餘元；106 年度、107 年度維持 189 億餘元，改進預算籌編方式，進行資源統整並重新合理分配各局處預算，使資源發揮更具效益（下頁圖 7）。

以前為爭取預算極大化，常以寬列需求方式競逐資源，導致預算籌編會簽案件數量龐大，公文流程及預算額度協商

圖 6 各月份歲入及稅課收入與歲出財政收支情形



資料來源：苗栗縣政府庫款收支月報表。

期程冗長，資源配置無法達最佳效益。105 年度開始貫徹歲出額度制精神，依競爭性需求之迫切性排列優先順序，並於獲配概算額度內納編，輔以歷

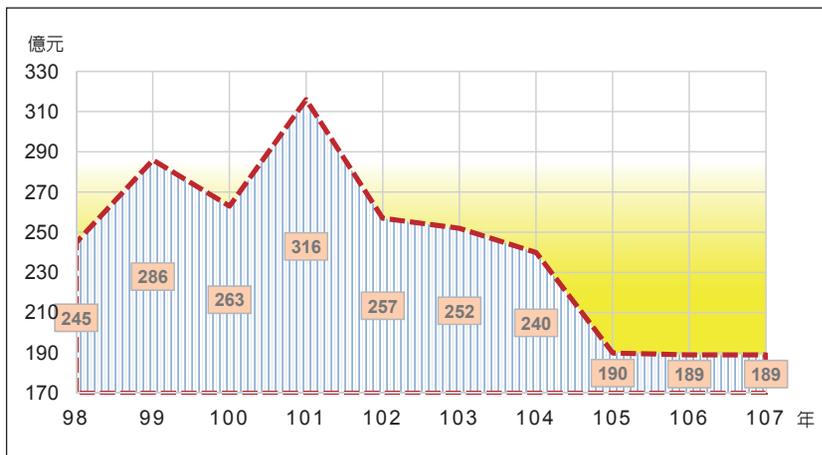
年統計數據佐證概算編列合理性，有效縮短概算籌編公文簽辦及協商時效，節省籌編作業投入人力及時間。

二、改善現金流量，強化財政體質從減債開始

104 年度為導正財政與現金流量週轉差短情形，檢討各項支出，非屬迫切性項目一律列入專案控管，擰節 47 億餘元，決算差短從原先預估 50 億餘元，大幅縮減至 3 億餘元，105 年度、106 年度決算終於產生 18 年來首次贖餘 13.8 億及 12.4 億餘元，公共債務餘額亦自 104 年底 398 億餘元，逐年緩降 106 年底 385 億餘元，顯示財政惡化情形漸獲控制（圖 8）。

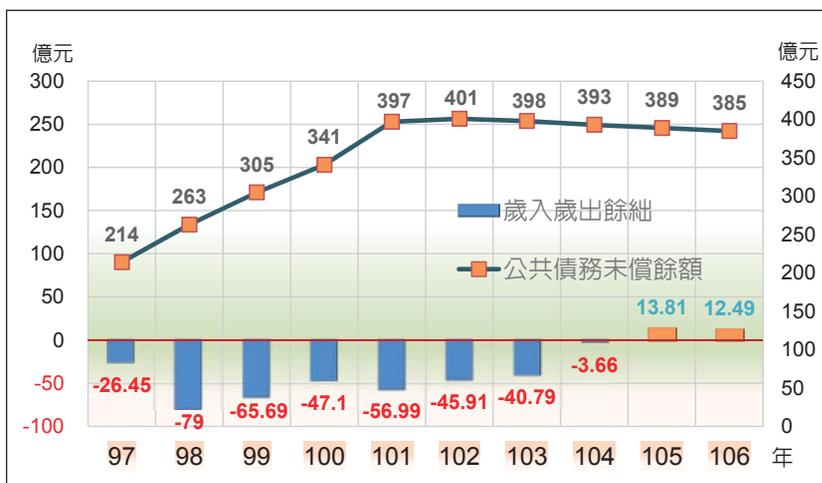
圖 7 各年度歲出總預算數編列

（不含追加減預算）



資料來源：苗栗縣政府各年度總預算書。

圖 8 歲入歲出餘絀與公共債務餘額



資料來源：苗栗縣政府各年度決算書。

三、首長支持與團隊努力，共創雙贏

抱持著不債留子孫的信念，苗栗縣在緊縮的財政政策下，縣府同仁共體時艱，積極開源節流，除了重要公共建設外，縮減支出，推動減支差旅費，文康活動減辦或停辦，節能減電等措施，終於開始還出第一筆債務。

在招商引資方面，成立招商服務馬上辦中心，一條龍提

專題

供設廠輔導服務，深獲國內外大廠青睞，104 至 106 年計服務 150 家企業廠，總投資金額超過 1,000 億元，新增上萬個就業機會。在觀光發展方面，打造「舊山線魅力世遺·國際慢城」計畫入選交通部觀光局「跨域亮點計畫」，規劃全台首創鐵道自行車體驗，活化閒置舊山線鐵道，預估每年可增加 20 萬旅遊人次，創造 4,000 萬元以上觀光收益。

施政成效方面，業務活動費用不足者，以團隊行動力量補實，這幾年來在招商引資方面不落人後，大型企業持續進駐；勞動參與率與就業率升高，

失業率下降，各項稅收維持成長，在大家共同信念的秉持下，已逐漸創造出雙贏的幸福苗栗（圖 9）。

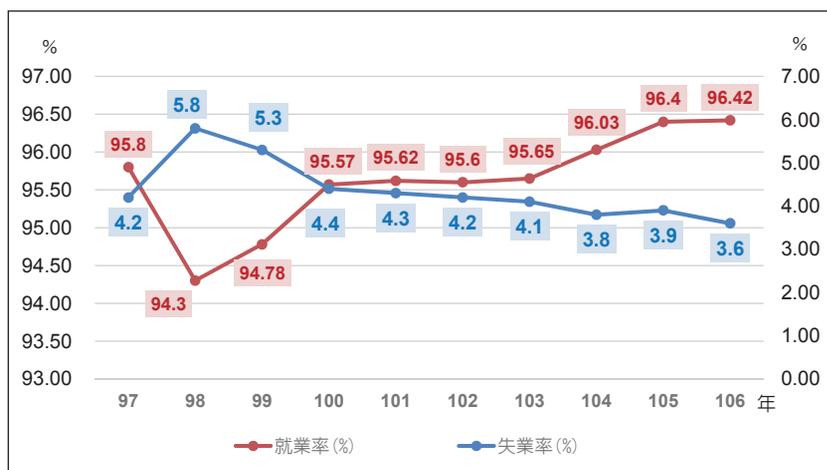
伍、結語

面對地方政府普遍財源不足之窘境，主計人員角色為機關財務幕僚，雖然巧婦難為無米之炊是現實困境，但如果能將手中三大工具「預算配置」、「會計審核」及「統計分析」運用得宜，有助於順利爭取首長支持，減少不經濟支出，提升財務效率，協助機關在有限資源下完成各項施政目標，創造出雙贏的幸福城市。

參考文獻

1. 苗栗縣政府 100 年度至 106 年度預、決算書。
2. 苗栗縣政府 100 年度至 106 年度統計年報。
3. 宜蘭縣政府主計處（2013），宜蘭縣政府面對財政困境之突圍策略。
4. 新北市政府公務預算科（2015），新北市政府預算編製暨跨域整合、資源配置之精進作為，主計月刊 714 期，108 - 111。
5. 貫徹零基預算精神 容納新興政務【社論】（2015），主計月刊 713 期，2 - 3。❖

圖 9 就業率與失業率



資料來源：中華民國統計資訊網縣市重要統計指標查詢系統。