

# 談苗栗縣債務：沒有轉型正義的後果

●黃世鑫／國立台北大學財政學系名譽教授

## 前言：金玉其外、敗絮其中

2013年12月劉政鴻以「樂居活栗」為名，「旗艦領航 苗栗飛揚」為題之專刊，宣揚其縣長就職八周年的成果<sup>1</sup>。其開場白：

「敢於做夢，勇於創新，縣長劉政鴻以前瞻思維、全球視野，帶領縣府團隊擘劃宏觀願景，發展關鍵策略，劍及履及推動21+25旗艦計畫，不畏橫逆，突破僵局，引領苗栗不斷攀升超越，脫胎換骨。」

這八年，劉縣長「屢創佳績 倍增縣民榮耀」：

「經過8年努力，施政績效屢創佳績，國稅及地方稅由95年的198億元成長至101年的302億元，成長52.53%；節省各項招標結餘金額達81億元公帑；人口數從94年底的55.9萬人至102年11月底的56.5萬人，成長近6千人；土地增值成長居全國第四位；各項競賽勇奪全國第一高達2,121項，其中不乏連年執全國牛耳項目，……遠見雜誌縣市長施政滿意度調查連4年5顆星……，倍增縣民的榮耀感。」

在專刊中，其並宣稱：苗栗縣八年來，已成功吸引超過八千億元投資和五百多家企業設廠，創造八萬多個就業機會，以及超過八千三百億元的年產值。並繼續提出「21+25旗艦計畫」。

2014年11月29日，在全國直轄市、縣市之選舉，國民黨雖然慘敗，但在苗栗縣仍得由中國國民黨籍徐耀昌繼續執政。同年12月25日徐耀昌就任縣長時，縣府官網秀出一幅為苗栗縣民所規劃的美麗圖像：「耀昌朝『飛耀苗栗幸福城市』願景規劃，以『南北均衡發展，山海線齊頭並進』為目標，依據十八鄉鎮市的特色及文化作完整規劃，打造『一鄉鎮市一特色』。」並洋洋灑灑的提出有關醫療照護、交通網路、工商科技、活絡財政、農業發展、觀光文化、多元教育、青年政策、全民體育、族群融合、勞工保障、社區婦幼等十二項主要政見。

惟五天後，12月30日徐縣長的第一次縣務會議，似乎已感受財政壓力：「本府財務

負擔吃重，對於今、明二年的縣款支應款項偏高情形，各單位應共體時艱擰節開支原則，把錢花在刀口上，以利縣政的推動。」之後，民國104年的第二、九、十、十三次縣政會議，「財政問題」均是重大議題。

4月10日徐耀昌縣長更發給同仁一封信<sup>2</sup>，除了先感謝團隊三個多月來的支持與協助，讓縣政順利推動，接著感嘆面臨六百四十八億財政缺口，如何靈活調度仍捉襟見肘，財庫乾涸到了山窮水盡地步，籲員工「共體時艱、救苗栗」。

徐耀昌在信中並指出，多次奔走中央尋求奧援，年關前借調六點七億紓困，畢竟是杯水車薪，雖肇因於財政收支劃分法不公平，但近因則是過去幾年歲出過度膨脹，他深知窮人沒有慷慨的本錢，更沒有悲觀的權利。因此，要求整體預算擰節30%，預估省七億，另檢討暫緩執行十五項重大工程節省十七億，計可擰節超過二十四億。

4月21日的第十六次縣政會議，在該縣主計處為因應財政收支嚴重差短，提報104年度歲出節約措施補充方案後，徐縣長召開苗栗縣整體財政改善計畫記者會：宣布開源、節流等各項措施，估計一年可擰節約二十七億三千多萬元。他強調，不能「乞丐穿西裝-裝闊」，讓財政繼續惡化、債留子孫；同時縣府團隊未來也要走「務實」的路，「有多少錢做多少事」，並盡力將工作做到最好。並透露：總負債金額高達六百四十八億元，不論如何靈活調度，依舊捉襟見肘，除了要員工共體時艱幫忙開源節流外，也專程北上向馬總統、行政院長毛治國請求協助。從此，苗栗縣的債務問題，正式暴露在各大媒體，成為全國矚目的焦點！

根據苗栗縣政府官網<sup>3</sup>：截至104年4月底，該縣1年期以上未償債務餘額232億元，短期債務未償餘額一百六十六億元，這二項該縣縣民每人平均負擔債務七萬元，除此之外，尚有自償性債務未償餘額八十九億元。

苗栗縣從一個全國最窮的縣市之一，經過一個5星級的縣長執政八年，推動「21+25旗艦計畫」，「吸引超過八千億元投資和五百多家企業設廠，創造八萬多個就業機會，以及超過八千三百億元的年產值。」為何一夕之間，成為徐縣長口中的「乞丐穿西裝-裝闊」，或財政「天坑」！其中緣由，究竟何在？

## 財政「天坑」：成也中央、敗也中央

乞丐為何能穿西裝：裝闊！財政「天坑」是如何形成的？如果檢視劉政鴻的「21+25旗艦計畫」，很容易就會發現，如果沒有中央之「金援」，相信辦不到。這就如同一家企業，如果沒有銀行之金援，絕對無法做高槓桿的財務操作，是一樣的道理。

劉政鴻挾著三屆立法委員和曾任國民黨立法院黨團副書記長之姿，入主苗栗縣，憑藉著與中央執政者，特別是該黨主席馬英九總統的良好關係，在中央各部會的全力奧援之下，得以推動所謂的「21+25旗艦計畫」。這些計畫，幾乎無一不是在中央的財務挹注

之下，才得以開展。隨便舉例，二十一項中的打造高鐵站區新港圳優質親水生態廊道計畫、打造苗栗高鐵太陽能車站計畫、高鐵數位經貿園區計畫、苗栗縣農漁業生態及農漁村再生計畫、加速推動開發工商科技園區計畫、持續推動遠雄健康生活園區計畫……等。但「偷雞也要一把米」，這些龐大的計畫，雖然獲得中央鉅額的補助，但對相對窮的苗栗縣而言【下表：除離島外，在十八個縣市當中，人口數占第十位，全國（國稅和地方稅）稅源占第十二位），就如同2015年476期財訊雙周刊<sup>4</sup>所言：「小孩硬穿大人衣服」。

如果審視這些計畫的內涵，其除了讓劉政鴻得以藉此肆無忌憚的「圈地」，強徵民地，讓其政治盟友的財團炒作土地之外，真正留給苗栗縣民的是龐大的債務，以及為人所詬病的「蚊子館」。為了徵地！喧騰一時的「大埔強拆民宅」以及「以怪手公然摧毀農地」，並非個案。不僅如此，上任僅半年的徐耀昌縣長，每周一次的縣務會議討論之議題，除了財政問題外，民國104年3月3日第九次縣務會議，徐縣長指示：「對於目前營運管理中的七大場館，為有效強化經營效益，降低本府的財政負擔壓力，請文觀局、原民處及教育處儘速研提經營管理計畫方案，並確實落實施行。」劉政鴻的五星級縣長，就是如此獲得的。這是典型的「一將功成萬骨枯」！

全國人口（2015.1）和稅源之分布（%）

直轄市 縣、市	新北市	台北市	桃園市	台中市	台南市	高雄市	宜蘭縣
人口比	16.92	11.53	8.79	11.61	8.04	11.86	1.96
稅 源	101	10.27	37.55	9.92	6.97	3.50	8.50
	102	11.03	36.35	9.72	7.73	3.50	8.09
直轄市 縣、市	新竹縣	新竹市	苗栗縣	彰化縣	雲林縣	嘉義縣	嘉義市
人口比	2.29	1.84	2.42	5.51	3.01	2.24	1.16
稅 源	101	2.26	2.83	1.52	1.82	3.39	0.44
	102	2.27	3.04	1.51	1.80	3.11	0.44
直轄市 縣、市	屏東縣	台東縣	花蓮縣	基隆市	澎湖縣	金門縣	連江縣
人口比	3.61	0.96	1.41	1.59	0.43	0.55	0.05
稅 源	101	1.03	0.16	0.58	2.19	0.05	0.27
	102	1.05	0.17	0.63	2.32	0.06	0.27

## 地方自治之真諦

如果苗栗縣債務問題只是個案，那似乎並無討論之價值；如果苗栗縣債務，只是劉政鴻個人好大喜功之施政作為的結果，那似乎也沒有討論之必要。苗栗縣的財政問題，其實是我國二十一個直轄市或縣市，所普遍存在的問題。這次苗栗縣債務之所以特別引起關切，主要係劉政鴻個人扭曲的政治性格和其任內諸多荒腔走板的行政作為而導致。因此，由苗栗縣債務問題，應該值得深思的，是我國的地方自治，到底怎麼了？

一般常言，地方自治是民主政治的基石；也就是，民主政治的發展，應由地方自治地落實為基礎。而在我國，地方政府的選舉，無論是地方政府的首長或民意代表，雖然早於政治的解嚴，已有數十年的歷史，但只是空有其名，而毫無實質之意義。

因為，誠如羅志淵所言：

「欲探究地方自治根源之所在，必須認清人類所據有的兩個意識：一為自尊的意識，另一為集團的意識；這兩種意識即為地方自治淵源之所自。在人類中……都以自己能治理自己事務為光榮，都以受治他人為內疚，這就是人類自尊心的特徵，而自治的根基即深植於自尊心的意識上。人類是社會的動物，營社會的生活，在社會生活中，復加強了社會意識。社會是由各種不同的關係而形成各種不同的集團，如……職工團體，……學術團體，如以地域關係集結的即為地域團體，社會意識轉注於某一集團中，則成為地方自治。從而我們可以肯定，地方自治是導源於人類的自尊意識和地域觀念而繁衍出來的。」<sup>5</sup>

換言之，地方自治制度是在此種歷史條件下，受到現代國家形成力量之激發，自然「繁衍出人類的自尊意識和地域觀念」而肇建。

然就我國而言，在十九世紀末，當世界各個現代國家形成之際，於1895年即被割讓成為日本的殖民地，成為南進跳板，歷經半世紀；1945年又被撤退的中華民國政府所統治，並成為「反攻大陸」的基地，長達五十餘年。故在最關鍵的整個二十世紀的一百年之間，以台灣為本體的「國家意識」，不僅沒有形成，反而被嚴重壓抑；無論是日本或中華民國政府，均屬於所謂的「外來政權」；治權的掌控者之權力，並非由下而上，來自台灣本土的住民；統治權力之行使，係由上而下，由中央宰制地方；除此之外，在中華民國政府統治期間，雖然在縣級政府以下到里、鄰，均定期舉辦選舉，但一黨專政的中國國民黨，透過列寧式政黨之組織結構，完全滲入到各個地方基層組織，幾乎全數「包辦」地方政府的選舉；地方政府淪為只是在中央之中國國民黨維護政權的「工具」。也因此，當解嚴之後，民主進步黨亦以其人之道，還治其人之身，採取「地方包圍中央」的策略。換言之，無論是中國國民黨或民主進步黨，「地方」只是獲取「中

央」政權的工具；地方的選舉，無論是地方政府的行政首長，或民意代表，均只代表政黨利益，而無關地方事務；且地方的政治人物，均只是各所屬政黨的「樁腳」，並不關心地方之利益。除此之外，在國民黨一黨獨裁專政統治期間，透過計畫性的「去本土化」的作為，更使地方自治根源之所在的自尊的意識，和集團的意識，蕩然無存！

在此種政治文化結構之下，地方政府之民主制衡機制，即行政與議會的制衡，亦喪失其功能，反而成為政黨利益的糾葛，最後必然導致地方政治生態的腐敗；所謂地方自治之意義，亦完全喪失。

### 結語：為何要轉型正義？

東德第一位，同時也是最後一位民選總理Lothar de Maizière 在論及東德併入西德之際，其主導「民主化」所面對之阻礙時，曾提到：

「為了解除舊制官僚的權力，不讓他們再有機會從草根階層開始發展勢力，地方選舉必須迅速舉行。當時我與波蘭的總理Tadeusz Mazowiecki交換意見，他早在一年前便開始推動波蘭民主化的過程。他警告我，不可讓地方政府繼續存在，因為根據他的經驗，草根階層的舊制官僚，會拒絕按照新政府的指示實施新制。直到今天，我仍感謝Tadeusz Mazowiecki的忠告。」<sup>6</sup>（de Maizière, 2008, 頁14）

這是東歐國家，只要落實地方的選舉，去除草根階層的舊制官僚，便可去除民主化的大石頭。然在我國，由於長期「去本土化」的惡果，所謂「住民的自尊意識」和「地域集團意識」，早已蕩然無存！因此，如無轉型正義，即使目前大部分的地方政府由民進黨或無黨執政，地方自治仍難真正落實。

轉型正義之意義，不純然只是消極的在於對「過去」懲罰的道德訴求，而是藉由各種可能的懲罰，積極的傳達政治轉化和法治的規範啟示（normative message），藉此以深化民主：

“At the time, I concluded that, despite the moral argument for punishment in the abstract, various alternatives to punishment could express the normative message of political transformation and the rule of law, with the aim of furthering democracy.”<sup>7</sup>

透過「政治轉化和法治的規範啟示」，才能重新形塑「住民的自尊意識」和「地域集團意識」，落實地方自治，地方政府不再是中央的附庸。唯有如此，也才能將地方財政導入正軌。

曾經擔任世界銀行（WB）副總裁，2001年諾貝爾經濟學獎得主Joseph Stiglitz，在接受德國網路時代雜誌（ZEIT ONLINE）訪問時，被問及：關於美國政府債務問題，政治

上應該有何作為？他的回答是：「……許多我們能夠做的，是相當簡單的。問題只是：甚麼時候？美國人才能夠醒過來，而且意識到，現實政治的運作確實是錯誤的。」

同樣的，目前我國地方政府所普遍面對的財政困境，政治上應該有何作為，答案也應是：甚麼時候？台灣人才能夠醒過來，而且意識到，現實政治的運作確實是錯誤的。

#### 【註釋】

1. 苗栗縣政府，〈旗艦領航 苗栗飛揚〉，《102年度永續旗艦 縣長就職八周年成果專刊》，中華民國102年12月，頁1-4。<<http://www.miaoli.gov.tw/cht/build.php>>.
2. 中廣新聞網，〈縣庫沒錢 苗縣長致員工一封信關心薪水何時入帳〉，《今日代誌》，2015年4月10日，<<http://www.new0.net/%E7%B8%A3%E5%BA%AB%E6%B2%92%E9%8C%A2%20%E8%8B%97%E7%B8%A3%E9%95%B7%E8%87%B4%E5%93%A1%E5%B7%A5%E4%B8%80%E5%B0%81%E4%BF%A1%E5%93%A1%E5%B7%A5%E9%97%9C%E5%BF%83%E8%96%AA%E6%B0%B4%E4%BD%95%E6%99%82%E5%85%A5%E5%B8%B3-333133.html>>.
3. 苗栗縣政府，〈104年5月底止公共債務訊息〉，《最新債務訊息》，中華民國104年5月底，<[http://www.miaoli.gov.tw/cht/service\\_13.php](http://www.miaoli.gov.tw/cht/service_13.php)>.
4. 林宥楨報導，〈窮縣花大錢 縣民都喊讚 苗栗財政崩壞奇觀〉，《財訊雙週刊》，第476期，2015年5月6日，<[http://www.wealth.com.tw/article\\_in.aspx?nid=4756](http://www.wealth.com.tw/article_in.aspx?nid=4756)>.
5. 羅志淵，《地方自治的理論體系》（台北：台灣商務印書館，1970年），頁70。
6. Lothar de Maizière著，〈前東德轉型與黨產清算〉，徐永明主編，《轉型，要不要正義：新興民主國家與台灣的經驗對話》（台北：財團法人台灣智庫，2008年），頁14。
7. Ruti G. Teitel, *Transitional Justice* (Oxford University Press, 2000), p. vii.◆