

壹、案

由：有關部分縣（市）政府及部分鄉（鎮、市）公所疑規避一般預算編列程序，不當動支第二預備金補（捐）助民間團體、各級學校、宮廟活動經費，且有未詳予審核同一活動向2個以上機關提出補（捐）助申請案件、補（捐）助金額逐年增加及占第二預備金動支總數比率偏高、未選定適當補（捐）助案件績效衡量指標及效益評核項目、專案簽准補（捐）助案件過多等疑慮，甚或補助轄區外之宮廟、團體，涉有違反預算法第70條，第二預備金應於原列計畫費用因事實需要奉准修訂致經費不敷、原列計畫費用因增加業務量致增加經費、因應政事臨時需要須增加計畫及經費，始得動支之規定，各縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所有無浮濫動支第二預備金補（捐）助民間團體活動經費之情事？有無涉及制度面及執行面之缺失？相關疑義有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

據審計部函報，各地方政府（含直轄市、縣市政府及鄉鎮市公所）民國（下同）103至107年動支第二預備金補（捐）助民間團體之金額分別為新臺幣（下同）2億5,895萬餘元、1億6,499萬餘元、2億1,213萬餘元、2億9,125萬餘元、3億784萬餘元，係呈逐年攀升之趨勢，且地方政府多有以第二預備金補（捐）助民間團體辦理參訪、觀摩、健行、端午龍舟競賽、中秋烤肉、歲末聯歡等具娛樂性質之活動，究地方政府是否浮濫動支第二預備金補（捐）助民間團體活動經費、現行制度面有無缺失及執行面是否妥適等，本院認有深入瞭解之必要，爰立案進行調查。經調閱行政院主計總處（下稱主計總處）、國家發展委員會（下稱國發會）、審計部、宜蘭縣政府、新北市政府、嘉義市政府、南投縣政府、嘉義縣政府、屏東縣政府、金門縣政府、連江縣政府等機關卷證資料，並諮詢專家學者及詢問相關人員後，業調查竣事，茲列述調查意見如下：

- 一、部分地方政府未妥為估算所需經費，覈實編列年度預算，連年以相同事由申請動支第二預備金；又動支時未審慎評估需求情形及衡酌執行能力，致年度結束經費執行率偏低，甚有全數保留或註銷之情事，核與各機關單位預算執行要點之規定未合，亟應檢討改進。

（一）按預算法第70條規定：「各機關有左列情形之一，得經行政院核准動支第二預備金及其歸屬科目金額之調整，事後由行政院編具動支數額表，送請立法院審議：一、原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時。二、原列計畫費用因增加業務量致增加經費時。三、因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時。」另各機關單位預算執行要點第31點

規定，各機關有合於預算法第70條各款情事者，經檢討年度預算相關經費確實無法容納，得申請動支第二預備金；惟動支時，應衡酌執行能力，避免於年度結束申請保留，並應避免每年以相同事由申請動支第二預備金。惟查宜蘭縣五結鄉公所103、104年補助宜蘭縣政府民防大隊羅東第三中隊五結分隊購置團體隊服，宜蘭縣政府102至104年辦理客家桐花祭活動，苗栗縣後龍鎮公所102至106年補助媽靈宮辦理慶元宵祈福龜宗教民俗文化慶典活動、慈雲宮辦理慶元宵攻炮城民俗活動，花蓮縣警察局106、107年辦理加強重要節日安全維護工作發放協勤民力慰問金、加菜金等，均係動支第二預備金因應；又據審計部106、107年度各縣市總決算審核報告指出，臺北市政府觀光傳播局106、107年辦理國慶花車遊行嘉年華活動，新北市政府工務局及各區公所104至106年辦理維護道路平整、路面銑鋪改善、道路養護作業，基隆市警察局105、106年辦理監視錄影系統維修作業，新竹市政府106、107年辦理經濟弱勢原住民建購及修繕住宅補貼計畫，新竹縣政府民政處103至107年辦理天穿日臺灣客家山歌比賽、寶山鄉打中午文化季，雲林縣政府新聞處103至106年印製縣政宣傳日曆等，亦動支第二預備金支應所需經費。然上開事項或為年度例行性辦理之活動，或屬經常性業務支出，皆於籌編年度預算時可得預見並能明確概估之經費，但卻未循預算程序覈實納編，而以政事臨時需要或業務量增加等為由，連年動支第二預備金辦理，確有不當。

- (二)依各機關單位預算執行要點第32點規定，各機關應敘明原因、需求情形及依據條款，於完成內部審核程序並報經主管機關審核確為業務必需及符合規

定後，陳報直轄市或縣（市）政府申請動支第二預備金；經核准動支之案件，各機關應依規定程序確實積極辦理。經查，宜蘭縣政府104年動支第二預備金辦理北津社區活動中心修繕工程計畫等5案，及106年補助宜蘭市北門社區發展協會購置打擊樂器設備等6案，於年度終了將動支數全數註銷。此外，依前開審計部之審核報告所載，106年第二預備金動支執行情形，臺北市政府保留數占核准動支數之38.56%，保留比率達50%以上者計27件，其中有11件全數保留，另有5件全數註銷；臺中市政府保留數占核准動支數之39.67%，原住民族事務委員會等24個機關保留比率高於80%，其中停車管理處等14個機關核准動支案件全數保留；在107年部分，臺北市政府保留數占核准動支數之18.84%，保留比率達50%以上者計19件，其中有4件全數保留；臺中市政府保留數占核准動支數之35.32%，原住民族事務委員會等38個機關保留比率高於90%，其中秘書處等37個機關有44項計畫全數保留；南投縣政府保留數占核准動支數之43.86%，工務處等7個機關17項計畫保留比率達80%以上，其中有9項計畫全數保留；至臺南市政府之保留比率更高達49.53%，逼近5成，亦有部分案件全數保留等，顯見於動支第二預備金前，未確實審核動支之必要性及執行之可行性，並妥為評估所需經費與考量動支時點，致經費執行率偏低，甚有動支後未及於年度內執行，而將動支數悉數保留或註銷之情事，洵有欠當。

（三）綜上，部分地方政府未妥為估算所需經費，覈實編列年度預算，連年以相同事由申請動支第二預備金；又動支時未審慎評估需求情形及衡酌執行能力，致年度結束經費執行率偏低，甚有全數保留或

註銷之情事，核有違各機關單位預算執行要點之規定。行政院允應加強督促地方政府確依實際業務需求覈實編列預算，且就以往曾因原編列經費不足而申請動支第二預備金者，視實際需要情形優先編足，並於年度進行中嚴格控制執行，以有效減少連年以相同事由申請動支第二預備金情形；另地方政府於申請動支第二預備金時，除應嚴予審核動支之必要性及執行之可行性外，亦須妥為評估所需經費，並考量動支時點，俾免發生於年度結束計畫未能執行而將動支數全數保留或註銷之情事。

二、地方政府動支第二預備金補（捐）助民間團體經費有逐年攀升之趨勢，且部分地方政府係以第二預備金補（捐）助民間團體辦理參訪、觀摩、健行、端午龍舟競賽、中秋烤肉、歲末聯歡等屬娛樂性質之活動，屢招致輿論對於政府機關浮濫動支第二預備金之抨擊，行政院允應正視此一情形，並督促地方政府適切檢討補（捐）助是類活動之必要性，以強化第二預備金資源之配置效益，落實預備金係賦予預算執行彈性之立法目的。

（一）依預算法第25條規定：「政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為。」是以我國之政府預算，在動支經費方面，係屬「剛性」規定，較無彈性。又，鑑於行政院必須在會計年度開始4個月前，提出下年度中央政府總預算案送立法院審議，而預算係對將來收支計畫之預估，囿於預算籌編時與執行時之政經環境未臻一致，可能發生籌編時無法預料，或為因應臨時政事及突發事故，或因客觀環境之變遷等，致機關原編列預算不敷支應，如俟辦理追加預算或編列下年度預算支應，恐

緩不濟急，故於預算法明定應設置預備金，賦予政府預算執行之彈性，俾在符合法制規範之前提下，達成政府施政目標及提升施政效率，合先敘明。

(二)據主計總處表示，依預算法第22條規定，第二預備金於總預算中設定之，其數額視財政情況決定，爰第二預備金係總預算項下所編未明列支出用途之準備性質經費；各機關動支第二預備金，除依預算法、各機關單位預算執行要點等規定受立法及審計機關監督外，於執行時更應採從嚴核定之原則，就確屬當前施政需要，且具急迫性，惟未及編列預算之項目，動支第二預備金因應等語。另於本院諮詢會議中，有專家學者指出預備金之性質係緊急性、臨時性、準備性、應變性、不可預料性、非鉅大性及授權性等，動支第二預備金應為因應偶發、臨時、緊急性之支出；第二預備金之動支條件，規範如過於嚴格，會使預算執行缺乏彈性，但若規範太過寬鬆，會造成第二預備金浮濫支用，現況是不論中央或地方，第二預備金的支用確實流於浮濫。此外，立法委員徐永明在108年9月24日立法院第9屆第8會期第2次會議質詢審計部時亦表示，補助小黃7年換車，應該編列在原本的預算裡面，或是原本預算有編但編列不足，才拿第二預備金來用；6億5千萬元的夜市抵用券，是在救什麼樣的急，救什麼樣的災，補什麼樣預算的不足，這是新編出來的、新增的，用第二預備金適合嗎等語。

(三)經查，各地方政府103至107年動支第二預備金補（捐）助民間團體之金額，合計分別為2億5,895萬餘元、1億6,499萬餘元、2億1,213萬餘元、2億9,125萬餘元、3億784萬餘元，係呈逐年增加之趨勢，其中又以宜蘭縣政府居冠，且其所轄鄉鎮市公所之動

支數亦為全國鄉鎮市之最。據宜蘭縣政府表示，該府及公所對於補（捐）助民間團體之經費需求，均有編列年度預算，並依實際需要受理民間團體所提計畫；惟宜蘭縣之民間團體眾多，需求項目及金額差異甚大，實難準確推估申請民間團體之性質及其歸屬科目，爰為使有限財源作更妥適運用，除將部分較為確定者編列預算外，另視財政狀況編列第二預備金，於實際情況超出預期、原編預算不敷使用時，依預算法及各機關單位預算執行要點等規定動支第二預備金等語。然查主計總處早於100年12月15日以處忠七字第1000007862號書函，請各直轄市及縣市政府對於補（捐）助民間團體經費倘有需求，應於年度預算核實納編。且揆諸新北市府、屏東縣政府近5（103-107）年補（捐）助民間團體之金額均遠高於宜蘭縣政府（如下表），惟新北市政府僅於106年動支第二預備金1,961萬餘元補助新北市新店區溪洲阿美族文化永續發展協會辦理新店區溪洲阿美族生活文化園區計畫家屋工程，而屏東縣政府亦只在103年動支第二預備金308萬元補助財團法人台灣香蕉研究所辦理屏北地區香蕉綠色能源開發及特有水香蕉生態區重建計畫等，至其所轄鄉鎮市公所則均未動支第二預備金補（捐）助民間團體；據新北市政府及屏東縣政府函復本院稱，對於補（捐）助民間團體之經費需求，係納入年度預算辦理等語，是以宜蘭縣政府所陳該府動支鉅額第二預備金補（捐）助民間團體之理由，並不可採。

103-107年新北市政府、屏東縣政府、宜蘭縣政府補（捐）助民間團體之情形

單位：千元

年度 地方政府	103		104		105		106		107	
	補捐助 總金額	動支第 二預備 金補助 金額	補捐助 總金額	動支第 二預備 金補助 金額	補捐助 總金額	動支第 二預備 金補助 金額	補捐助 總金額	動支第 二預備 金補助 金額	補捐助 總金額	動支第 二預備 金補助 金額
新北市政府	3,006,279	-	3,134,188	-	3,662,603	-	3,298,118	19,615	3,515,362	-
屏東縣政府	500,673	3,080	545,215	-	556,728	-	703,577	-	1,640,575	-
屏東縣鄉鎮市	144,976	-	114,961	-	109,991	-	126,130	-	180,432	-
宜蘭縣政府	417,899	107,536	349,953	21,261	366,565	27,893	380,426	37,647	774,165	74,236
宜蘭縣鄉鎮市	111,600	20,447	106,115	13,736	99,570	19,523	112,066	20,692	134,828	25,157

資料來源：審計部、新北市政府、宜蘭縣政府、屏東縣政府，本院彙整。

- (四)又查，地方政府動支第二預備金補（捐）助民間團體活動經費案件中，多有屬娛樂性質之活動，如103年宜蘭縣冬山鄉公所補助該鄉體育會辦理龍舟競賽、健行活動及三星鄉公所補助行健社區辦理泰安宮信徒參訪活動，104年花蓮縣政府補助該縣體育會辦理保齡球錦標賽，106年彰化縣政府補助員林獅子會辦理路跑活動，107年雲林縣政府補助財團法人北港朝天宮辦理禮讚媽祖慶元宵晚會、宜蘭縣宜蘭市公所補助宜蘭市民權社區發展協會辦理中秋暨重陽敬老烤肉活動及羅東鎮公所補助宜蘭縣鄉村民宿發展協會辦理歲末聯歡活動等，該等活動均非具急迫性之支出，卻以動支第二預備金方式因應，屢遭社會訾議政府機關浮濫動支或不當使用第二預備金。
- (五)綜上，地方政府動支第二預備金補（捐）助民間團體經費有逐年攀升之趨勢，且部分地方政府係以第二預備金補（捐）助民間團體辦理參訪、觀摩、健

行、端午龍舟競賽、中秋烤肉、歲末聯歡等屬娛樂性質之活動，屢招致輿論對於政府機關浮濫動支第二預備金之抨擊，行政院允應正視此一情形，並督促地方政府適切檢討補（捐）助是類活動之必要性，以強化第二預備金資源之配置效益，落實預備金係賦予預算執行彈性之立法目的。

三、地方政府補（捐）助民間團體長期以來對除外團體之認定過於寬鬆，且普遍存在補（捐）助該等團體辦理烤肉、卡拉OK歌唱比賽、參訪、旅遊、節慶聯歡晚會等不具公益性質活動之情形；此外，地方政府並有補（捐）助轄外團體之情事，其妥適性亦不無疑義，均待檢討補（捐）助經費運用之合理性，俾有效配置地方財政資源，提升其效益及公益性。

（一）依中央對直轄市與縣（市）政府計畫及預算考核要點第5點規定，直轄市、縣（市）政府對於同一民間團體之補（捐）助金額，每一年度以不超過2萬元為原則，下列民間團體不適用之：（1）依法令規定接受直轄市、縣（市）政府委託、協助或代為辦理其應辦業務之民間團體。（2）經主管機關依法許可設立之工會（包括總工會、職業工會）、農會、漁會、水利會、同業公會、體育會（含單項運動委員會）或申請補助之計畫具公益性質之教育、文化、社會福利團體。（3）配合中央政府各機關補助計畫所補助之民間團體。

（二）經查，103至107年主計總處對各直轄市及縣（市）政府辦理民間團體補（捐）助情形之考核結果，全國22個市縣政府連續5年在「除外團體認定過於寬鬆情形」項目均遭扣0.5分，扣分理由為市縣政府補（捐）助民間團體辦理烤肉、卡拉OK歌唱比賽、

參訪、旅遊、節慶聯歡晚會等活動，補助金額超過2萬元，對於補助內容及除外團體之認定似嫌寬鬆。詢據主計總處表示，考核機制訂有對於同一民間團體在每一年的補（捐）助金額不能超過2萬元的限制，如果超過2萬元，原則上是要屬於公益性質的團體；近幾年主計總處查核發現地方政府有些補助是偏重在具有娛樂性質的活動，如補助長青會、老人會、社區發展協會等辦理中秋烤肉、健行、參訪、歌唱比賽、聯歡晚會等活動，主計總處認為這些活動較不符合公益性質，補助金額又超過2萬元，地方政府對於除外團體之認定是寬濫的，這可能會對地方政府的財政產生影響，所以考核時就予以扣分等語。據宜蘭縣政府提供之資料顯示，以107年為例，該府及所轄鄉鎮市公所中，除蘇澳鎮公所、三星鄉公所、大同鄉公所外，其餘補（捐）助除外團體之金額占補（捐）助總金額之比率均逾80%，五結鄉公所甚高達99.41%，幾近百分之百，且該等補（捐）助案件多有補（捐）助民間團體辦理參訪、烤肉、歌唱比賽、節慶聯歡等活動，使限額規範形同具文，亟待檢討補（捐）助之必要性。

（三）另據審計部統計，各地方政府103至107年補（捐）助民間團體之金額，合計分別為157億9,674萬餘元、149億1,549萬餘元、153億9,970萬餘元、169億891萬餘元、248億8,733萬餘元，其中補（捐）助轄外民間團體之金額為1億5,623萬餘元、1億1,485萬餘元、1億1,744萬餘元、1億1,079萬餘元、1億6,522萬餘元，除南投縣政府、雲林縣政府、屏東縣政府、連江縣政府及所轄鄉公所外，其餘均有補（捐）助轄外民間團體之情形。對此，主計總處於本院詢問時稱，因各地方政府補（捐）助態樣眾

多，有可能民間團體辦的活動是全省巡迴的，或是受邀到其他轄區辦理活動，補（捐）助轄外民間團體之妥適性，宜視個案情況予以認定，要兼顧地方自治需要，因地制宜來處理，然是要因鄉鎮這個小範圍制宜？或是要因縣市這個大範圍制宜？主計總處認為儘量不要補（捐）助轄外的民間團體，預算補（捐）助轄內民間團體較不會產生妥適性疑慮等語。

- （四）綜上，地方政府補（捐）助民間團體長期以來對除外團體之認定過於寬鬆，且普遍存在補（捐）助該等團體辦理烤肉、卡拉OK歌唱比賽、參訪、旅遊、節慶聯歡晚會等不具公益性質活動之情形；此外，地方政府並有補（捐）助轄外團體之情事，其妥適性亦不無疑義，均待檢討補（捐）助經費運用之合理性，俾有效配置地方財政資源，提升其效益及公益性。

四、主計總處允應積極協助地方政府使用或介接民間團體補（捐）助系統，俾利中央及地方政府能即時查詢民間團體接受政府補（捐）助之全貌，從源頭控管，有效防杜重複補（捐）助或補（捐）助經費超過計畫總經費之情事，以強化政府整體補（捐）助資源之運用效能。

- （一）為強化跨機關跨職能內控稽核成效，並使中央各機關能即時掌握民間團體補（捐）助案件之申請及結報情形，行政院內部控制推動及督導小組於101年4月27日第10次委員會議決議，由行政院研究發展考核委員會（於103年改制為國發會，下稱研考會）辦理「民間團體申請及結報補（捐）助案件作業」之跨職能資訊整合。經研考會於101年6月、9月召開2次「組織團體補（捐）助經費工作小組會議」、

102年9月召開「民間團體申請及結報補（捐）助案件作業跨機關系統整合需求訪談會議」，及國發會於103年7月、9月、10月召開3次「民間團體申請及結報補（捐）助作業資訊整合平臺工作會議」、12月辦理「民間團體補（捐）助作業資訊整合平臺」上線宣導說明會，104年1月行政院函知各機關，民間團體補（捐）助系統（Civil Group Subsidy Sytem，下稱CGSS系統）正式上線，請各機關自104年起，將民間團體補（捐）助案件相關資料登載於CGSS系統，進行補（捐）助案件之管理作業。

- (二)經查，主計總處為協助地方政府將補（捐）助民間團體資訊納入CGSS系統，於104年12月23日邀集臺北市府、宜蘭縣政府及新竹市政府召開「研商地方政府補（捐）助國內民間團體資訊納入民間團體補（捐）助系統會議」，決議先由宜蘭縣政府採系統介接方式將補（捐）助民間團體資料納入CGSS系統，並視其試辦情形，再行規劃增納其他地方政府事宜。嗣審計部於106年9月6日以台審部一字第1061001939號函，請行政院督促主計總處、國發會等研議開放地方政府使用或介接CGSS系統之可行性，以強化中央與地方政府間、地方政府間補（捐）助案件之審核及控管機制。經主計總處於107年10月2日函請國發會優先協助有意願之地方政府使用或介接CGSS系統，並於同年月18日函臺北市府、臺南市政府、新竹市政府、苗栗縣政府、彰化縣政府、南投縣政府、雲林縣政府、屏東縣政府、花蓮縣政府、澎湖縣政府及金門縣政府，如有意願使用或介接CGSS系統，請函知國發會，俾利該會規劃調整系統。惟據國發會之統計資料，截至目前地方政府使用或介接CGSS系統之情形，宜蘭縣政府係以其

自建系統介接CGSS系統，新竹市政府、金門縣政府已申請CGSS系統帳號且登載部分補（捐）助資料，苗栗縣政府、花蓮縣政府、連江縣政府則僅申請CGSS系統帳號，至其他地方政府並未有意願使用或介接CGSS系統。

（三）按CGSS系統之建置目的，原係為使中央各機關能透過該系統即時查詢其他機關對民間團體補（捐）助案件情形，並據以決定是否補（捐）助及核給補（捐）助金額，以避免發生重複補（捐）助或補（捐）助經費超過計畫總經費之情事。國發會於本院詢問時表示，為因應地方政府使用或介接CGSS系統，在系統硬體部分除將雲端資料中心主機提升為高運算型主機外，並增加硬碟儲存空間，現系統已可容納中央與地方政府之民間團體補（捐）助資料，另考量系統建置的階段性任務已完成，爰自109年1月1日起，將系統移由主計總處管理及維護等語；又主計總處稱，地方政府如有意願將補（捐）助資料登載於CGSS系統，有助於促進政府資訊共享並發揮系統運用效益，目前預計採分年分期方式將地方政府逐步納入等語。

（四）基上，揆諸目前地方政府使用或介接CGSS系統之情形，宜蘭縣政府係以其自建系統介接CGSS系統，而新竹市政府、金門縣政府於CGSS系統僅登載部分補（捐）助資料，至苗栗縣政府、花蓮縣政府、連江縣政府則只申請CGSS系統帳號，並未登載補（捐）助資料，顯見大多數之地方政府仍未能使用或介接CGSS系統。爰主計總處除應探究地方政府不願意使用或介接CGSS系統之原因，並就其需求提供協助外，允宜規劃各地方政府之具體辦理期程，使地方政府儘速納入CGSS系統，讓政府整體補（捐）助資

料更臻完整，以利中央及地方政府能即時查詢民間團體接受政府補（捐）助之全貌，從源頭控管，有效防杜重複補（捐）助或補（捐）助經費超過計畫總經費之情事，俾強化政府整體補（捐）助資源之運用效能。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請行政院督促地方政府確實檢討改進見復。
- 二、調查意見四，函請行政院督促所屬確實檢討改進見復。
- 三、調查意見函送審計部參考。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：趙永清