

調 查 意 見

壹、案由：據訴，屏東縣林邊鄉民代表會依法監督審查屏東縣林邊鄉公所 100 年度法定預算，刪除增編之水電費新臺幣 12 萬元，詎遭該公所於 100 年 6 月 22 日採取強制斷電措施，影響會務運作；事涉我國民主體制能否正常運作之嚴肅課題，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

屏東縣林邊鄉民代表會審查屏東縣林邊鄉公所 100 年度法定預算，刪除增編之水電費新臺幣（下同）12 萬元，該公所以代表會未編列水電預算要求其自籌財源為由，於 100 年 6 月 22 日採取強制斷電措施，造成鄉代會的各項公務運作陷入癱瘓，嚴重影響民主體制運作乙案，本院為釐清案情，分別於 100 年 7 月 18 日向屏東縣林邊鄉公所、屏東縣政府、內政部、法務部及審計部臺灣省屏東縣審計室調卷，本案調查委員於 100 年 9 月 7 日及同年月 16 日約詢內政部次長林慈玲、民政司副司長林清淇、科長林朝舜、審計部副審計長劉明顯、屏東縣審計室主任任天遠、主計處副主計長鹿篤瑾、副局長林順裕、科長蕭秀瑛、屏東縣副縣長鍾佳濱、科長陳明興及林邊鄉鄉長鄭信政等人到院說明，並調取相關資料詳予審閱，業經調查竣事，茲將本案調查意見臚述如次：

一、屏東縣林邊鄉公所於 100 年 6 月 22 日對該鄉鄉民代表會採取強制斷電措施，致該鄉民代表會無法維持正常運作，不僅違反地方制度法及預算法等相關法令，並影響民主體制之正常運作，亦有違行政、立法分立制衡之原則，核有違失：

（一）依據地方制度法第 5 條第 2 項、第 37 條及第 38 條規定略以，鄉鎮市民代表會及鄉鎮市公所，分別為

鄉鎮市之立法機關及行政機關，鄉鎮市預算審議屬鄉鎮市民代表會之職權，鄉鎮市公所對鄉鎮市民代表會之議決案應予執行。依規定預算審議係屬立法機關職權，預算執行則係行政機關職權，業經鄉鎮市民代表會完成三讀程序之鄉鎮市總預算議決案，鄉鎮市公所自應依法執行。歲出分配預算經核定後，應切實執行。又預算法第 55 條規定：「各機關應按其法定預算，並依中央主計機關之規定編造歲入、歲出分配預算。前項分配預算，應依實施計畫按月或按期分配，均於預算實施前為之。」縣（市）單位預算執行要點第 11 點規定：「歲出分配預算經核定後，應切實執行。……」另財政收支劃分法第 37 條之 1 規定，地方政府應優先支應其編制內員額與經上級政府核定有案之人事費及相關費用、一般經常性支出、公共設施管理維護、依法律規定必須負擔之經費，以及其他屬地方政府應行辦理之地方性事務經費。

- (二)查屏東縣林邊鄉公所（下稱林邊鄉公所）與屏東縣林邊鄉民代表會（下稱林邊鄉民代表會）辦公處所係屬同一大樓，鄉公所近 3 年水電費預算均為 30 萬元（含代表會水電經費），該鄉民代表會審查鄉公所 100 年度預算時，發現水電費編列 42 萬元，因收費標準並未調漲，遂刪減較前年度增編之 12 萬元。林邊鄉公所以預算法第 62 條規定總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用及財源捉襟見肘之由，於 100 年 5 月 9 日及同月 31 日兩度發文林邊鄉民代表會請自行籌款支應水電費，惟因鄉民代表會未予回應，林邊鄉公所於同年 6 月 22 日採取強制斷電措施，造成林邊鄉民代表會的各项公務運作陷入癱瘓，嗣經屏東縣

政府溝通協調，始於同年 7 月 8 日起恢復供電。

- (三)復查林邊鄉公所與林邊鄉民代表會係屬合署辦公大樓共用同一電表及水表，且歷年來代表會水電費均統一編列於鄉公所「一般行政—事務管理」計畫項下執行，按 97 至 99 年度水電費實際支用情形，除 98 年度因受莫拉克風災所致，核銷金額 35 萬 6,794 元外，97 及 99 年度分別為 25 萬 1,983 元及 27 萬 9,569 元，均未超逾預算數 30 萬元。又 100 年度截至 7 月底止支用數為 13 萬 6,002 元(占預算數 45%)。次查林邊鄉公所 100 年度電費及自來水費預算 30 萬元，係編列於該所秘書室「一般行政-事務管理」，代表會未編列是項經費，且該項預算公所已於 100 年全數核定分配在案。林邊鄉公所認本案有違預算法第 62 條，總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用之規定。惟據行政院主計處表示，上開所稱「各機關」，依該處訂定之「歲出機關別預算科目設置要點」規定，係指總預算內之主管機關(第一級科目)、單位預算機關(第二級科目)科目。本案鄉公所及代表會水電費，係統籌編列於鄉公所「一般行政-事務管理」計畫，屬同一工作計畫科目，依上揭規定，爰未有跨機關、政事及計畫或業務科目間之流用適用問題，此有該處書面資料附卷可參。因此，本案林邊鄉 100 年度預算既經鄉代會三讀議決通過，即視為法定預算，應依規定程序辦理分配預算，並依規定確實執行，地方制度法第 37 條、第 38 條、預算法第 55 條暨縣(市)單位預算執行要點第 11 點規定甚詳，林邊鄉公所未依上開規定，確實執行 100 年度法定預算，本案詢據林邊鄉鄉長鄭信政時，坦承係誤解法令並承認疏失。

(四)綜上，林邊鄉公所預算法第 62 條規定，總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用及財源捉襟見肘為由，就代表會維持法定機關正常運作之水電費予以裁減，於 100 年 6 月 22 日起採取斷電之手段，致林邊鄉民代表會無法維持正常運作，已成為我國地方自治史上的首例，嗣經本院調查委員約詢林邊鄉鄉長鄭信政時坦承係誤解法令並承認疏失在案，惟斷電措施已違反地方制度法及預算法，影響民主體制正常運作，且有違行政、立法分立制衡之原則，核有違失。

二、屏東縣林邊鄉公所 100 年度總預算經該鄉民代表會審議通過，如認有窒礙難行之處，應依法提起覆議或正式行文以釐清疑義，惟林邊鄉公所卻未能依規定於期限內發布總預算，核有不當：

(一)依據地方制度法第 40 條第 1 項：「……縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案，縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應於會計年度開始 2 個月前送達縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會。直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會應於會計年度開始 1 個月前審議完成，並於會計年度開始 15 日前由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所發布之。」又同法第 39 條第 3 項：「鄉（鎮、市）公所對第 37 條第 1 款至第 6 款及第 10 款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達鄉（鎮、市）公所 30 日內，就窒礙難行部分敘明理由送請鄉（鎮、市）民代表會覆議。第 8 款及第 9 款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復鄉（鎮、市）民代表會。」

(二)經查林邊鄉公所 100 年度總預算經該鄉民代表會於 99 年 11 月 18 日議決通過，翌日以林鄉代字第

0990001119 號函送林邊鄉公所，惟該函所附具之歲出總數與刪減後細項資料不符，雖經鄉公所多次電洽代表會釐清未果，爰逕依細項整編後於 99 年 12 月 27 日將法定預算書函請屏東縣政府備查，然該府為求周延，仍請林邊鄉公所先函請代表會釐清預算事宜，鄉公所遂於 100 年 2 月 14 日函該會確認，嗣該會於本年 2 月 16 日函復略以，歲出合計數不符非合計錯誤，也非漏列刪減項目，係要回歸該會審議之原始精神，林邊鄉公所遂於同年 2 月 17 日以林鄉主字第 1000001646 號公告該鄉 100 年度總預算。

(三)按地方政府各項政務之推行須賴財政之支持，預算則為政府施政之具體藍圖，為分配財政資源之工具，關係地方居民之福祉甚鉅。因此，地方制度法明定行政部門將總預算案送達立法部門，與立法部門審議完成時限，地方政府應按照規定之期限完成審議及發布，以免影響政府之施政。本案林邊鄉民代表會 100 年總預算總數與細項刪減不合，鄉公所再次確認實屬必要作為，惟鄉公所僅以電話確認，未以正式公文處理，致延宕總預算發布時日，處置核有不當。另該公所如認 100 年預算議決案有窒礙難行時，應於該議決案送達鄉公所 30 日內，就窒礙難行部分敘明理由送請鄉民代表會覆議，地方制度法第 39 條第 3 項定有明文。林邊鄉公所應依地方制度法第 38 條規定，對代表會之議決案應予執行，惟該公所未依上開規定期限提起覆議，且遲至 100 年 2 月 17 日始發布鄉公所 100 年度總預算，發布日期核有遲延情事，此分別有行政院主計處及審計部書面附卷可參。

(四)綜上，地方制度法第 40 條第 1 項既已明文規定，鄉、鎮、市公所於會計年度開始 15 日前發布總預

算，本案林邊鄉民代表會業於 99 年 11 月 18 日依規定期限審議完成鄉公所 100 年總預算案，並於翌日函送林邊鄉公所在案，該公所如認窒礙難行即應依法提起覆議或正式行文以釐清疑義，惟林邊鄉公所未依規定處理，致未能於規定期限內發布總預算，處置核有不當。

三、林邊鄉公所以歲入、歲出預算差短為由，將該鄉民代表會歲出預算 87.75% 予以專案控管，除與預算分配與專案核准動支經費程序未合外，且專案控管金額比例過高未符衡平原則，均應檢討改進：

- (一) 依據地方制度法第 39 條第 3 項：「鄉（鎮、市）公所對第 37 條第 1 款至第 6 款及第 10 款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達鄉（鎮、市）公所 30 日內，就窒礙難行部分敘明理由送請鄉（鎮、市）民代表會覆議。」又縣（市）單位預算執行要點第 6 點、第 9 點第 2 款及第 43 點規定略以，單位預算應按其法定預算編造歲出分配預算，轉請主計處（室）秉辦府函核定。又縣市政府得依其實際業務或財務管理考量，就部分歲出預算先歸屬專案核准動支經費，其中鄉鎮市係準用性質。
- (二) 按林邊鄉公所 100 年度總預算案經該鄉民代表會於 99 年 11 月 18 日議決通過，經審議歲入、歲出預算後，差短 966 萬 8 千元，林邊鄉公所於 100 年 1 月 11 日以林鄉民字第 1000000436 號函該鄉民代表會略以：「本所因 100 年總預算歲入歲出不平衡，為使鄉政推動順遂，依照施政計畫優先順序輕重緩急，將較無迫切計畫放入專案分配數，貴會總計 3,122,000 元放入專案分配數。」因而引發專案控管預算爭議。依據行政院主計處副主計長鹿篤瑾於本院約詢時表示略以：依預算法第 55 條及第 56 條

規定，各機關應按法定預算，編造歲出分配預算經核定後據以執行。因鄉公所具有總預算分配預算之核定權，爰其準用上開要點規定，依實際業務或財務管理考量，逕予調移代表會部分歲出預算，先歸屬專案核准動支經費，尚無不可。惟基於行政及立法機關，各司總預算案之籌劃與編製及審議權，彼此應相互尊重，鄉公所未能事先溝通協調，亦有未妥。又該控管應於條件成就時，依實際需要專案申請動支及核准，方符合設立意旨。惟本案未訂有明確核支條件，僅由該所單方審酌予以撥付，爰欠缺一致性之公平客觀處理原則。復按同基礎核算占歲出預算比例，代表會為 87.75%、鄉公所 12.85%，未符衡平原則。又僅審酌撥付該會基本維持經費，至屬「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」規定，代表職權行使得編列之費用項目（如：為民服務費、健康檢查費、保險費等），迄未准予撥付，恐將影響代表會議事業務運作之推動，顯有過當，此有該處書面資料附卷可參。

- (三)另本案詢據審計部表示，本案林邊鄉公所未先於預算案內編列專案核准動支經費，即無法於預算案通過後自行決定專案控管經費項目與數額，該鄉公所逕行以內部主管會報結論並行文代表會，將其執行之各業務計畫內之一般事務費及國內、外旅費，納入鄉公所專案控管項目予以控管，其中大部分為議事業務費用，如已影響代表會議事業務正常運作，處置方式未盡允適，亦與預算分配與專案核准動支經費程序未盡合宜，為維所會和諧，鄉公所因歲入歲出不平衡所採取之經費控管措施，仍宜按施政優先順序及議事業務需求，秉持互相建立溝通協調管道，以期順遂推展鄉政，此有審計部書面資料附卷

可稽。

(四)綜上，議決鄉（鎮、市）預算為鄉（鎮、市）民代表會之職權，惟鄉（鎮、市）公所如認其有執行困難者，應依地方制度法第 39 條第 3 項規定辦理。本案林邊鄉公所因 100 年度歲入、歲出預算差短 966 萬 8 千元，未與鄉民代表會先行溝通協調，又將該會 312 萬餘元預算予以專案控管，除與預算分配與專案核准動支經費程序未合外，且專案控管金額占鄉代會歲出預算比例 87.75%，亦不符衡平原則，均應檢討改進。

