

## 調 查 報 告

壹、案由：有關部分機關申請動支第二預備金核算經費未臻確實致執行率低落，甚或連年以同一事由申請動支，年度預算未覈實編列等情案。

貳、調查意見：

中央政府總預算案須由行政院於會計年度開始4個月前提出立法院審議，並於總預算中設定第二預備金，其數額視財政情況決定之，《預算法》第22條及第46條分別定有明文，且為使各機關對第二預備金之動支有一體遵循之依據，同法第70條亦規定：「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。」

近年我國政府財政狀況益趨嚴竣，然而，各機關因應政事臨時需要，或業務量增加，或配合法律、計畫修訂，致須增加經費，依照前開《預算法》第70條規定申請動支第二預備金者均為數頗鉅。鑒於第二預備金為歲出預算之一環，且屬未明列支出目的之準備性質經費，行政院洵應加強審核及控管第二預備金之支用情形，俾利提升第二預備金運用效能。惟審計部民國（下同）105年度中央政府總決算審核報告指出，部分機關申請動支第二預備金核算經費未臻確實致執行率低落，甚或連年以同一事由申請動支，年度預算未覈實編列等情，本院為釐清行政院核准各機關動支第二預備金之執行品質，俾使國家有限資源發揮最佳綜效，爰立案調查。

案經調閱行政院主計總處、審計部等機關卷證資料，並詢問行政院主計總處相關人員，業已調查竣事，

茲臚列調查意見如下：

一、行政院核准部分機關申請動支第二預備金案件，因事前經費審核與控管作業未盡周延，致申請動支後又予註銷或產生鉅額賸餘，排擠其他急要或必要之政事支出，影響政府有限資源配置效益，有待檢討改善。

(一)經查，行政院主計總處長期以來將「妥適配置預算資源，提升預算執行效率」納入年度重要施政計畫項目之一。揆諸該總處訂定之《主計業務內部控制制度共通性作業範例－第二預備金動支作業》，各機關申請動支第二預備金應按《各機關單位預算執行要點》第31點規定衡酌執行能力，且敘明動支原因、經費需求（含估算方式）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，陳報行政院；而行政院主計總處接獲各申請機關陳由主管機關核轉行政院申請動支第二預備金案件後，應審查動支事由、申請動支金額計算基礎、估列方式及付款期程是否合理，擬具審核結果，陳由主計長核可後，將主計長核可同意動支案件，簽陳行政院院長核定。是以，當前國家財政艱困，舉債頗鉅，為妥慎配置有限預算資源（含第二預備金），政府應當精進預算審核功能，提升預算執行效率。合先敘明。

(二)次查，外交部駐外人員人事費於105年因匯率變動致原編經費不敷支應，依照前揭《預算法》第70條第2項規定申請動支第二預備金，經行政院核准動支新臺幣（下同）4,860萬元，惟執行數294萬餘元，賸餘數4,565萬餘元，經費賸餘比率達93.94%，占比甚高。據行政院主計總處說明，發生經費賸餘係因申請動支第二預備金所預測未來匯率與實際結匯匯率之差異，駐外人員調動及退休時點不如預

期，待補人員未及105年底補實產生之高低薪資差額，以及職員房屋補助及子女教育補助費較預期減少所致，嗣後將參酌當期實際結匯金額及人員進用狀況，覈實估算所需經費等語，足見行政院核准外交部動支第二預備金支應駐外人員人事費，事前未能妥為估算，不當高估所需經費，致執行率僅6.06%，排擠其他急要或必要之政事支出，影響政府有限資源配置效益。

- (三)另查，衛生福利部（下稱衛福部）所屬疾病管制署（下稱疾管署）於105年為因應登革熱防治工作，辦理登革熱檢驗試劑與耗材採購，以及委託該部中央健康保險署（下稱健保署）代辦醫院NS1抗原快速診斷等所需經費不足，申請動支第二預備金，行政院核准動支21,435,000元，實支7,654,800元，賸餘13,780,200元，執行率僅35.71%，未達4成；針對上情，據行政院主計總處說明，係因105年登革熱實際疑似病例較估計減少，疫情緩和，爰衛福部疾管署委託該部健保署代辦醫院NS1抗原快速診斷所需經費較原核准動支數少。又查，衛福部於104年因應八仙樂園粉塵暴燃事件，辦理相關救治工作所需經費，申請動支第二預備金，行政院核定603,968,000元，實支446,449,448元，賸餘157,518,552元，經費賸餘過大，超逾1.5億元；據行政院主計總處說明，主要係因社工人員支持獎勵方案、志工服務方案、教育訓練方案及執行一人一案之專案管理等部分方案併案辦理，且人員進用不及，加上發放醫師、其他醫事人員與護理人員獎勵津貼及醫療專家出席及交通費，因燒燙傷病患經積極救治、照護後，恢復情形良好，縮短住院日數，致產生預算估列與執行之落差等語。衡酌前開二項

動支案件，凸顯衛福部及所屬疾管署於事前規劃評估所需經費皆未盡周延，行政院核准動支之事前審核亦欠嚴謹，致經費賸餘甚鉅。

(四)末查，經審計部各地方審計處(室)查核結果發現，臺北市政府未覈實籌編105年度第二預備金預算，核准動支比率由103年度之94.56%下降至105年度之56.31%，惟預算編列金額占歲出預算之比率由103年度之0.55%上升至105年度之0.77%；此外，桃園市、臺中市、新竹縣、新竹市、澎湖縣及金門縣等地方政府申請動支第二預備金未確實審酌實需，致部分動支案件執行比率嚴重偏低，或申請動支後又予註銷且註銷金額比率偏高等情事。按《預算法》第96條規定<sup>1</sup>，直轄市、縣(市)政府設置及支用第二預備金，準用前揭《預算法》第22條及第70條規定辦理；復按《行政院主計總處組織法》第2條規定，直轄市、縣(市)政府歲計、會計及統計業務之監督，為該總處法定職掌之一。爰綜觀上揭規定，並落實行政院年度施政方針所揭櫫「加強規範地方政府預算編製及執行，賡續推動相關預警機制」之施政方針，針對上開臺北市、桃園市、臺中市、新竹縣、新竹市、澎湖縣及金門縣等7個地方政府編列年度預算與動支第二預備金過於寬濫之缺失，行政院主計總處實應強化對地方政府預算編列及執行相關規範與預警機制，以善盡督考地方財政之職責。

(五)綜上，行政院核准部分機關申請動支第二預備金案件，因經費審核與控管作業未盡周延，致申請動支後又予註銷或產生鉅額賸餘，排擠其他急要或必要

---

<sup>1</sup> 《預算法》第96條規定：「地方政府預算，另以法律定之。前項法律未制定前，準用本法之規定。」

之政事支出，影響政府有限資源配置效益。諸如：行政院於105年核准外交部動支第二預備金支應駐外人員人事費，事前未能妥為估算，不當高估所需經費，致執行率僅6.06%；又，衛福部於104年辦理八仙樂園粉塵暴燃救治工作，以及所屬疾管署於105年委辦登革熱NS1抗原快速診斷業務，於事前規劃推估所需第二預備金數額皆未盡周延，行政院核准動支之事前審核亦欠嚴謹，致經費賸餘甚鉅，執行成效不彰；另，行政院主計總處對於臺北市、桃園市、臺中市、新竹縣、新竹市、澎湖縣及金門縣等7個地方政府編列105年度預算及動支第二預備金過於寬濫之缺失，強化對地方政府預算編列及執行相關規範與預警機制，以善盡督考地方財政之職責。

二、行政院核准機關每年以相同事由動支第二預備金，年度預算編列有欠覈實，亦與《各機關單位預算執行要點》第31點規定未合，其中，部分機關連年動支情形頻仍，已成常態，洵非妥適，允應檢討改進。

(一)按《各機關單位預算執行要點》第31點規定，中央政府、直轄市、縣(市)各機關應避免每年以相同事由申請動支第二預備金。然而，依據審計部105年度中央政府總決算審核結果，司法院、財政部北區國稅局及所屬、教育部體育署、法務部、衛福部疾管署、衛福部社會及家庭署(下稱社家署)、行政院環境保護署(下稱環保署)、海洋委員會海巡署金馬澎分署(原行政院海岸巡防署海岸巡防總局，下稱海委會海巡署金馬澎分署)及所屬等8個機關連年以同一事由動支第二預備金，核與上開規定不符。經行政院主計總處聲復理由略以，部分機關每年以相同事由申請動支第二預備金，主要係受

整體客觀環境等不能預見或無法避免之不可抗力因素影響，該總處除請各機關衡酌執行能力，覈實檢討經費需求，並於符合預算執行規定下，優先檢討由年度預算相關經費或動支第一預備金支應，亦責請其於未來年度覈實編列預算辦理；行政院主計總處嗣後仍將賡續嚴格審核及控管第二預備金之動支，俾使經費審核及管控作業更為完善等語。

(二)惟本院調查發現，行政院於106年仍核准機關以相同事由申請動支第二預備金者，包括教育部體育署、衛福部疾管署及海委會海巡署艦隊分署（原行政院海岸巡防署海洋巡防總局），動支金額分別為115,821,000元、35,000,000元<sup>2</sup>及67,905,000元，顯示部分機關連年動支第二預備金之情形仍未改善。詢據行政院主計總處稱，有關前述教育部體育署等3個機關於106年以同一事由連年申請動支第二預備金，主要係請領人數難以準確預估（如教育部體育署頒發運動競賽獎金）及不可預見因素（如衛福部疾管署因應登革熱疫情流行而實施相關防疫工作、海委會海巡署艦隊分署為海域情勢緊張而增加巡防勤務）影響所致；該總處為避免各機關每年以相同事由提出申請，於「中央各主管機關編製107年度概算應行注意辦理事項」規定，各機關以往曾因原編列經費不足而申請動支中央政府總預算第二預備金者，應視實際需要情形優先編足，將來於年度進行中亦應嚴格控制執行，不得以原編列經費不足為由持續申請動支第二預備金，並檢討科目整併可行性，以增加預算執行彈性等語。

(三)然查，教育部體育署已連續6年（101至106年）為頒

---

<sup>2</sup> 摘自106年度中央政府總預算第二預備金動支數額表總說明（網址：<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=42443&CtNode=6472&mp=1>）。

發國際運動競賽績優選手及教練獎勵金，申請動支第二預備金（合計動支758,041,645元），顯見該署長年低估我國傑出運動選手之競賽實績，屢於年度預算中短列競賽獎金，致原編經費無法容納而申請動支第二預備金，行政院亦疏於促請教育部體育署確實改善，洵有欠妥。再者，衛福部疾管署為協助地方政府辦理登革熱防治工作，亦連續4年（103至106年）申請動支第二預備金（共動支297,433,105元<sup>3</sup>），惟《傳染病防治法》第5條及第72條明文規定，地方政府負責編列預算執行轄區傳染病（如登革熱）防治工作（包括預防接種、傳染病預防、流行疫情監視、通報、調查、檢驗、處理、演習、分級動員、訓練、防疫藥品、器材、防護裝備之儲備、居家隔離民眾之服務及檢疫等事項），衛福部乃負責監督、指揮、輔導及考核地方政府執行上述傳染病防治工作有關事項，並得酌予補助相關經費<sup>4</sup>；準此，行政院主計總處及衛福部允應責請地方政府遵照上揭規定，本諸權責籌妥及編列登革熱防治工作相關經費，以避免有限資源互相排擠。此外，海委

<sup>3</sup> 其中，106年度實支數35,000,000元，係摘自106年度中央政府總預算第二預備金動支數額表總說明（網址：<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=42443&CtNode=6472&mp=1>）。

<sup>4</sup> 《傳染病防治法》第5條規定：「中央主管機關及直轄市、縣（市）主管機關（以下簡稱地方主管機關）執行本法所定事項權責劃分如下：一、中央主管機關：（一）訂定傳染病防治政策及計畫，包括預防接種、傳染病預防、流行疫情監視、通報、調查、檢驗、處理、檢疫、演習、分級動員、訓練及儲備防疫藥品、器材、防護裝備等措施。（二）監督、指揮、輔導及考核地方主管機關執行傳染病防治工作有關事項。（三）設立預防接種受害救濟基金等有關事項。（四）執行國際及指定特殊港埠之檢疫事項。（五）辦理傳染病防治有關之國際合作及交流事項。（六）其他中央主管機關認有防疫必要之事項。二、地方主管機關：（一）依據中央主管機關訂定之傳染病防治政策、計畫及轄區特殊防疫需要，擬定執行計畫付諸實施，並報中央主管機關備查。（二）執行轄區各項傳染病防治工作，包括預防接種、傳染病預防、流行疫情監視、通報、調查、檢驗、處理、演習、分級動員、訓練、防疫藥品、器材、防護裝備之儲備及居家隔離民眾之服務等事項。（三）執行轄區及前款第4目以外港埠之檢疫事項。（四）辦理中央主管機關指示或委辦事項。（五）其他應由地方主管機關辦理事項。地方主管機關辦理前項第2款事項，必要時，得報請中央主管機關支援。各級主管機關執行港埠之檢疫工作，得委託其他機關（構）或團體辦理之。」同法第72條規定：「地方政府防治傳染病經費，應列入預算；必要時，中央主管機關得酌予補助。」

會海巡署艦隊分署則於99至102年、105及106年，因專案（突發）性勤務增加及油價上漲，致艦艇油料費原編預算不足，申請動支第二預備金（總計約559,889,000元<sup>5</sup>），顯示海委會海巡署艦隊分署未能掌握近年國際局勢變化，並檢討巡防勤務之經費需求，核屬未洽。

（四）綜上，行政院核准機關每年以相同事由動支第二預備金（例如：行政院於105年核准司法院、財政部北區國稅局及所屬、教育部體育署、法務部、衛福部疾管署、衛福部社家署、環保署、海委會海巡署金馬澎分署及所屬等8個機關連年以同一事由申請第二預備金），年度預算編列有欠覈實，亦與《各機關單位預算執行要點》第30點規定未合；又，截至106年底，教育部體育署、衛福部疾管署及海委會海巡署艦隊分署連年動支情形頻仍，已成常態，洵非妥適。另，審計部105年度各直轄市及縣市地方總決算審核報告指出，新北市、桃園市、高雄市、宜蘭縣、新竹縣、新竹市、雲林縣、澎湖縣及金門縣等9個地方政府於105年亦有每年以相同事由動支第二預備金之情事，允應檢討改進。

三、行政院核准部分機關動支第二預備金案件，未確實衡酌計畫執行能力及經費需求，於年度結束保留數偏高，甚或連續辦理經費保留，不符合《各機關單位預算執行要點》規定，實有檢討改善之必要。

（一）按《預算法》第61條規定：「各機關執行歲出分配預算，應按月或分期實施計畫之完成進度與經費支用之實際狀況逐級考核之……。」次按《各機關單位

---

<sup>5</sup> 其中，99及100年動支數28,340千元及135,090千元，係引自行政院主計總處99及100年度中央政府總預算第二預備金動支數額表（網址：<https://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=5437>）。

預算執行要點》第31條規定，各機關申請動支第二預備金時，應衡酌執行能力，避免於年度結束申請保留。第43點規定：「為迅速明瞭總預算及特別預算收支執行狀況，各機關應依下列規定就各項計畫執行情形確實填報並據以檢討改善：……（二）各機關應按月或定期就工作計畫實際執行進度，作切實之內部檢討，並提報於機關首長主持之業務會議或簽報機關首長，以追蹤各機關計畫預算之執行進度。」第50點規定：「各機關在年度進行中，對歲出分配預算及計畫進度之配合與執行，應定期或不定期檢討，適時提出改進意見，以嚴密預算之執行。」第3點規定：「各機關應依歲入、歲出分配預算及計畫進度切實嚴格執行，並適時以成果或產出達成情形，辦理計畫及預算執行績效評核作業，以作為考核施政成效，及核列以後年度預算之參據。」第15點規定：「為加強預算之執行，避免發生進度嚴重落後及經費鉅額保留，所列計畫於編定預算案後，應依下列原則先進行相關籌劃作業之安排：（一）延續性計畫應切實依照原定分年進度辦理，以前年度執行結果如有進度落後情形，應積極檢討改善……。」要言之，各機關應依歲出分配預算及計畫進度切實嚴格執行，倘須申請動支第二預備金時，應衡酌執行能力，避免於年度結束申請保留，並按月或分期考核實施計畫之完成進度與經費支用之實際狀況，以前年度執行結果如有進度落後情形，應積極檢討改善，且適時以成果或產出達成情形，作為施政成效之考核，以及核列以後年度預算之參據。合先敘明。

（二）經查，衛福部國家中醫藥研究所（下稱中醫所）於104年為辦理國家藥用植物園（下稱國家藥園）既

有林道及相關設施第二期工程變更設計，經行政院核定動支第二預備金14,690,000元，惟僅執行2,555,000元，執行率低於2成（占17.64%），保留12,135,000元（保留比率82.61%）。據行政院主計總處說明，該項工程因工區位於偏遠山區僱工困難，材料均需仰賴索道流籠吊運或人工搬運，且104年受蘇迪勒及杜鵑颱風影響，需費時清理，又因受氣候多雨及地質因素等，致實際施工期程延後，未及於104年底完工；衛福部中醫所除每周召開工務會議及時解決工區現場施工疑義外，並於105年3月17日邀集專家學者召開施工督導會議，請承包商提送趕工計畫，以加強施工品質及工程進度；另該部工程施工查核小組亦加強督管，分別於104年12月25日及105年4月8日辦理2次工程施工查核，積極管控工程計畫及預算執行進度，預計於105年8月下旬完工等語。然本院進一步調查發現，迄105年底，前項國家藥園既有林道改善暨相關附屬設施變更設計工程仍未竣工（截至105年底，第二預備金實支數7,662,997元，實支率52.16%）；據行政院主計總處說明，該項工程於105年尼伯特、莫蘭蒂、馬勒卡及梅姬颱風等天災造成工區受創嚴重，影響工程進度，致當年度保留款截至105年底仍無法執行完竣而續辦保留，且為提升工程進度，衛福部中醫所要求廠商另覓較具專業能力及工程調度經驗之人選擔任工地負責人，該項工程已於106年5月15日完工，核定動支14,690,000元於106年7月全數執行完畢等語。惟查，行政院早自84年同意興建國家藥園，初期計畫耗費7千萬餘元，後因工程捲入民地糾紛及水土保持、環境影響評估等因素，導致計畫停滯不前；就已完工之水土保持及設施因未妥善維

護，造成多處路段崩塌、設施損壞等情事，浪費公帑；尤以，衛福部中醫所未重視承商履約管理能力，怠於考核計畫之完成進度與經費支用之實際狀況，且未衡酌執行能力，第二預備金保留數額過高；於發生進度落後時，又未能積極檢討加強控管施工進度，終至106年5月15日完工，前後耗時21年餘之久，行政效能嚴重低落，各機關均應引以為鑑。

(三)復查，衛福部疾管署於102年為因應H7N9流感疫情相關防疫工作所需經費，經行政院核定動支第二預備金76,070,000元，惟當年度經費鉅額保留，保留74,999,999元(保留比率98.59%)，幾近全數保留，只執行1,070,001元；據行政院主計總處說明，保留原因主要係「無血清細胞培養H7N9人用疫苗開發計畫」及「利用雞胚胎蛋技術開發H7N9流感疫苗製程並完成臨床試驗第二期與第三期臨床試驗」等委辦計畫皆為102年9月11日至103年9月11日之跨年度計畫，相關經費亦配合辦理保留所致等語。然則，本院追蹤調查發現，「無血清細胞培養H7N9人用疫苗開發計畫」其後未依照原定進度執行，繼續辦理經費保留，迨至105年1月始執行完竣，保留期間長達3年<sup>6</sup>；據行政院主計總處說明，「無血清細胞培養H7N9人用疫苗開發計畫」由103年9月11日展延至同年12月11日完成，而執行單位雖依規定如期繳交期末報告，惟因期末審查時，審查委員建議以減價驗收方式處理，致相關行政程序未及於103年底前結束爰繼續保留，已於105年1月執行完竣，並繳回賸餘款(上開兩項計畫合計執行68,220,596元，執行率89.68%)等語。惟查，上開「無血清細胞培

---

<sup>6</sup> 至於「利用雞胚胎蛋技術開發H7N9流感疫苗製程並完成臨床試驗第二期與第三期臨床試驗」於103年度執行完畢並完成經費核銷。

養H7N9人用疫苗開發計畫」為跨年度延續性計畫，然未配合計畫預定進度執行，辦理展延，嗣後雖經審查委員於103年底建議以減價驗收方式結案，預算經費卻持續辦理保留，遲至105年1月方收回計畫賸餘款，計畫規劃及執行未盡周詳，有欠允當。

(四)綜上，行政院核准部分機關動支第二預備金案件，未確實衡酌計畫執行能力及經費需求，於年度結束保留數偏高，甚或連續辦理經費保留，不符合《各機關單位預算執行要點》規定，諸如：行政院前於84年核定興建國家藥園，衛福部中醫所怠於考核計畫之完成進度與經費支用之實際狀況，第二預備金保留數額過高，竣工耗時21年餘，行政效能嚴重低落，殊值各機關引以為鑑；又，行政院於102年核准衛福部疾管署動支第二預備金辦理「無血清細胞培養H7N9人用疫苗開發計畫」，卻因預算執行延宕，連續辦理經費保留，有欠允當。另，依照審計部105年度各級地方政府總決算審核結果，桃園市、臺中市、高雄市、新竹市、南投縣及澎湖縣等6個地方政府於105年申請動支第二預備金，亦未確實衡酌執行能力，致保留數偏高，實有檢討改善之必要。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請行政院督同所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查意見一至三，函送審計部參考。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

調查委員：李月德

陳慶財

楊美鈴