

## 調 查 意 見

- 新竹縣新埔鎮公所（下稱新埔鎮公所）為籌措新建行政大樓及新埔鎮鎮民代表會（下稱新埔鎮代會）大樓財源，於民國（下同）101 年度分別以總預算及追加預算方式編列出售該鎮義民段 479 等地號共 29 筆土地收入，然均經新埔鎮代會刪除預算，詎該公所於法定預算尚未成立前，即辦理出售土地作業，嗣經審計部臺灣省新竹縣審計室審核發現函請該公所及新竹縣政府查明相關人員疏失責任，惟遲未為負責之答復，該部爰依審計法第 20 條第 2 項規定，報請本院核辦。案經本院向新竹縣政府、新埔鎮公所調閱相關卷證資料，復於 104 年 11 月 23 日詢問新埔鎮公所前鎮長賴江海（下稱前鎮長）、主任秘書劉守裕及該公所主計室前主任王美琪（下稱前主計主任）等人，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：
- 一、新埔鎮公所於無法定預算據以執行下，逕行出售土地事宜，未遵守財政紀律，核有違失；又該公所與新竹縣政府就相關人員疏失責任未為即時之查處，一再拖延，洵有未當，允應確實導正，以杜絕弊端，提高行政效能。
    - （一）按中央政府預算之籌劃、編造、審議、成立及執行，依預算法之規定；預算以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的，此乃預算法第 1 條開宗明義揭示。復按同法第 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。準此，地方政府預算亦應遵循預算法之規定辦理。又預算法第 25 條第 1 項規定：「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。」且同法第 26 條亦規定：「政府大宗動產、不動產之買賣或交換，均須依據本法所定預算程

序為之。」復以新竹縣縣有房地出售作業要點第 2 點規定：「縣有房地無須保留公用必要者，應辦理變更為非公用財產，並於完成法定處分程序及預算程序後，始得出售。」是以，新埔鎮公所應遵循預算法及相關法令規定之執行程序，俟出售土地之歲入預算通過後，再辦理土地處分事宜。

- (二)惟查新埔鎮公所原於 101 年度總預算案編列新建行政大樓及新埔鎮代會大樓工程歲出預算新臺幣(下同)2 億 7,000 萬元，且為籌措新建大樓之財源，編列出售該鎮義民段 479 地號等 29 筆土地之歲入預算共 1 億 3,872 萬 6,000 元，然上開預算案，提經新埔鎮代會 100 年 11 月 23 日第 19 屆第 3 次定期會第 17 次會議審議後，歲出遭刪減 2 億 4,000 萬元，歲入遭刪減 1 億 3,621 萬 2,000 元在案。詎該公所仍於同年月 28 日新埔鎮代會第 19 屆第 6 次臨時會中提請同意出售該鎮義民段 479 地號等 29 筆土地，嗣經新埔鎮代會於同年月 30 日決議通過，新埔鎮公所再函請新竹縣政府同意出售土地，並著手進行後續之土地標售事宜(後於 101 年 9 月 10 日辦理土地標售說明會、同年月 13 日為收受標單，簽辦租用郵政信箱等)。雖土地出售案已報經新埔鎮代會及新竹縣政府核准同意，然該公所仍無法免除應依法編列預算及完成法定預算程序，及應俟完成預算程序後始得辦理出售土地之應辦作為，而該公所竟於法定預算並未成立下，即行辦理土地標售作業，顯已違反上開預算法等規定，核有違失。
- (三)又新埔鎮公所復於 101 年 9 月 7 日檢陳該鎮 101 年度第 1 次追加預算案，其中追加編列新建行政大樓及新埔鎮代會大樓工程預算 2 億 4,000 萬元，及編列出售土地之財產收入 1 億 8,000 萬元，提請新埔

鎮代會審議，嗣經該會於同年月 21 日第 19 屆第 11 次臨時會決議全數刪除，是以新埔鎮公所出售土地仍於法無據，詎該公所於追加預算遭刪除之同日辦理第 1 次公告標售該鎮義民段 479 地號等 29 筆土地，並於同年 10 月 18 日決標，共標售其中 12 筆，金額 7,000 餘萬元，且於同年月 23 日再次簽辦第 2 次土地標售作業，總計於同年 9 月至 12 月間共辦理 3 次公開標售，實際已出售 23 筆土地，標售金額達 1 億 3,308 萬餘元，分別帳列 101、102 年度財產收入各 8,413 萬餘元、4,894 萬餘元。雖相關土地出售收入均依法繳入該公所公庫存款帳戶，然上開作為仍違反預算法及新竹縣縣有房地出售作業要點規定，該公所未遵守財政紀律，核有違失。

- (四)依新埔鎮公所組織自治條例第 5 條規定，該公所設下列課、室，分別掌理有關事項：……財政課：掌理財務、公產、出納及協助稅捐稽徵等事項。同條例第 8 條規定，該公所設主計室，依法辦理歲計、會計及統計事項。又會計法第 95 條、96 條明定，各機關內部審核應由會計人員執行之，其範圍包括財務審核、財物審核及工作審核。惟查新埔鎮公所於法定預算成立前，即辦理出售土地作業，且於無法定預算可據以執行下，仍分 3 次公告標售土地，辦理過程違反財政紀律，顯與首揭預算法之禁止規定有悖，該公所內部審核主管人員（前主計主任）及業務課主管人員（財政課長）於歷次售地案簽案（呈）及辦理開標作業過程中均核章同意出售，咸未確實查證出售土地所必須遵從之主要法律、相關法令及應備程序並積極進行理解，提供專業意見，且本於專業上應有之注意適時提醒，另內部審核主

管人員又未確實審核預算執行之合規性，核均有怠失。據該公所表示，因首次辦理標售土地業務經驗不足，漏未注意預算法等規定，於不知情之狀況下，始於預算被刪除後繼續辦理土地標售作業，標售之保證金及款項均辦理入帳，並於會計月報中揭露，無隱匿情事……云云。然縱因經驗不足、漏未注意法令規定，仍難辭疏失之責，且審計部新竹縣審計室（下稱新竹縣審計室）函請新埔鎮公所查明相關主管人員疏失責任，該公所亦未即時針對違失事實，覈實檢討相關人員之疏失責任，一再拖延，嗣經新竹縣審計室 9 次函請查明相關人員違失責任或催辦，該公所始以財政課課長辦理該鎮土地標售事宜，違反預算法第 25 條規定，予以申誡 1 次之處分。另新竹縣政府對於主計人員疏失責任亦未即時查處，經新竹縣審計室 4 次函請該府查明，該府雖召開 3 次考績委員會，然歷次會議紀錄所載各考績委員意見與結論均完全相同，均決議前主計主任不予懲處，所持理由均以歲入預算之編列、執行屬財政單位之主管權責，……主計人員於預算執行時參酌各項規定據以辦理經費之內部審核，由於內部審核之範圍甚為繁雜，涉及法規甚為廣泛，致審核上疏漏未予注意該所財政課違反預算法出售土地，且有關出售財產之案例亦較少，相關法規未予全盤瞭解，不諳法規，應屬非故意，列入年終考核辦理。嗣經本院函請該府查明相關人員疏失責任時，該府始以前主計主任於內部審核程序上確有未盡周延之處，予以申誡 1 次之處分。經核，本案新竹縣政府與新埔鎮公所雖均已懲處失職人員在案，然懲處過程一再拖延，未為即時之處理，均有未當，允應確實導正，對於人員懲處應本即時性原則處理，以

杜絕弊端，提高行政效能。

(五)綜上，新埔鎮公所新建大樓工程支出及出售土地收入預算，既經新埔鎮代會刪除，則在預算案未經該會同意前，相關土地出售事宜則應停止辦理，然該公所竟於法定預算成立前，逕行辦理出售土地作業，雖該出售土地收入均依法繳入該公所公庫存款帳戶，然仍違反預算法及新竹縣縣有房地出售作業要點規定，核有違失，相關主管人員難辭疏失之責，而該公所與新竹縣政府就相關人員疏失責任未為即時之查處，一再拖延，核均有未當，應予確實導正，以杜絕弊端，提高行政效能。

二、新埔鎮公所欲以所辦事業因重大事故或重大政事經費超過法定預算之理由辦理追加預算，核與追加要件未符，雖該追加預算案業經新埔鎮代會刪除在案，然仍凸顯該公所追加預算提列寬鬆浮濫，新竹縣政府應本監督權責確實管考，積極督促轄屬依規定落實執行，以符追加預算之精神。

(一)經查政府機關編列總預算應就年度所需經費周延考量妥善編列，追加預算乃為因應無法預料之緊急、重大情事變更有支出之必要，而以經費流用或動支預備金方式又不敷支應時，始採取之應急彈性措施，故應以偶發緊急事件或事前預料不及所產生之計畫經費需求，且在數額過於龐大、原列預算不敷支用，且屬非常態性業務及經費支出，方得提出追加預算。本院前就行政院主計總處長期坐視中央與地方政府預算間之重大差異，致各鄉(鎮市)公所編製預算雖係準用預算法，卻產生諸多扞格及違法寬鬆浮濫追加預算等情事，予以糾正在案，該總處已於102年度中央與地方政府預算籌編原則內增訂地方各機關得請求提出追加預算之遵循規範，並規定

下列情形之一，得請求提出追加預算：（1）依法律或自治條例增加業務或事業致增加經費時。（2）依法律或自治條例增設新機關時。（3）所辦事業因重大事故或重大政事經費超過法定預算時。（4）依有關法律、各級地方政府墊付款處理要點、各級地方政府回饋金收支預算處理要點或自治條例應補列追加預算者。

（二）且為加強落實及管考各縣市政府辦理追加（減）預算案，該總處於 101 年 4 月 23 日以院授主預督字第 1010100783 號函請各級地方政府自 101 年 5 月 1 日起，送達各該立法機關審議之追加（減）預算案，應於各次審議通過後 1 個月內，填列辦理追加（減）預算情形表，併同追加（減）預算書函送該總處備供查核。……鄉（鎮、市）部分，則請各該縣政府本自治監督權責管考之……。新竹縣政府依上揭函示於 101 年 5 月 3 日府主一字第 1010057733 號函轉各鄉（鎮、市）公所依上開規定落實辦理，並自 101 年 5 月 1 日起，送達代表會審議之追加（減）預算案，應於各次審議通過後 1 個月內，填列辦理追加（減）預算情形表，併同追加（減）預算書函送該府。顯見現行中央與地方政府預算籌編原則對各機關提出辦理追加預算訂有嚴謹之相關法定要件，以防止編列過於寬鬆浮濫。

（三）惟查新竹縣政府尚於 101 年 10 月 15 日以府主一字第 1010125897 號函該縣各鄉（鎮、市）公所，重申行政院督促加強落實及管考各地方政府辦理追加（減）預算案應配合事項，略以：各鄉（鎮、市）公所 101 年度總預算第一次追加（減）預算編列情形，經該府審閱結果發現與行政院訂定得請求追加要件（3）及（4）未盡相合，追加要件除部分公

共工程較為重大外，餘如補助社團舉辦藝文活動、社區辦理各項活動補助費、一般事務費、物品費用及人事費等，均為歷年施政工作計畫，時效非屬急迫或危害人民生命財產之重大事故，與得請求追加（減）歲出預算之情形未盡相合，請嗣後辦理時審慎依規辦理。足見該府所轄之鄉（鎮、市）仍存在追加（減）預算編列過於寬鬆浮濫之情事。

（四）復以追加預算此係政府預算執行之彈性措施之一，且屬偶發緊急事件或事前預料不及所產生之計畫經費需求，地方政府年度追加預算收支之籌劃、編製，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則規定之相關法定要件辦理，以防止編列過於寬鬆浮濫，且由於追加預算為總預算之外再增加計畫經費，故為籌措所需財源，值此各級政府財政困窘之際，勢必加重政府財政負擔。爰此，各機關在提出時更應審慎評估且不宜經常性辦理，尤不可冀望讓已刪除之預算敗部復活，而利用此措施浮濫編列，致生與追加預算之精神不符之情事。且新竹縣政府既曾函令重申辦理追加（減）預算應審慎為之之意旨，自應本監督權責確實管考轄屬鄉（鎮、市），以避免寬濫。

（五）然本案新埔鎮公所原將出售土地收入及新建大樓支出編入總預算，嗣經新埔鎮代會刪除，該公所於無法定預算據以執行下，仍進行土地標售作業，並欲以追加預算方式編列出售土地收入及新建大樓支出預算，追加之理由尚引用「因重大事故或重大政事經費超過法定預算」，惟查該公所售地案及大樓新建工程均非屬急迫或危害人民生命財產之重大事故，此以該公所於101年9月間提出追加新建行政大樓及新埔鎮代會大樓工程支出預算，然行政

大樓工程迄 104 年 9 月 21 日始決標，且鎮代會大樓興建工程尚在規劃中可證，核與得請求提出追加歲出預算之要件未合。又行政院於辦理追加（減）預算情形表之填表說明，就追加理由係因重大事故或重大政事經費超過法定預算時，必須就辦理時效、未納入總預算編列及追加原因等充分說明，故可得而知，政府一定期間所需之經費仍應周延編列於總預算，然新埔鎮公所竟欲以追加預算方式辦理，且提出追加之原因與要件未符，雖該追加預算案嗣經新埔鎮代會全數刪除，然該公所之作法殊屬未當。

(六)綜上，新埔鎮公所欲以所辦事業因重大事故或重大政事經費超過法定預算之理由辦理追加預算，核與追加要件未符，雖該追加預算案業經新埔鎮代會刪除在案，然仍凸顯該公所追加預算提列寬鬆浮濫，洵有未當。為嚴格把關，新竹縣政府應本監督權責確實管考，積極督促轄屬依規定落實執行，以符追加預算之精神。

三、新埔鎮公所辦理土地標售案，相關人員於辦理過程未盡專業上應有之注意，肇致無法定預算據以執行下仍辦理出售土地之失，該公所允應積極強化各類人員之專業素養，以避免類此違失情事再生。

依據預算法第 25 條第 1 項規定，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。又同法第 26 條規定，政府大宗動產、不動產之買賣或交換，均須依據預算法所定預算程序為之。另依新竹縣縣有房地出售作業要點第 2 點規定，縣有房地無須保留公用必要者，應辦理變更為非公用財產，並於完成法定處分程序及預算程序後，始得出售。上開法令就政府處分公有不動產之規定甚為明確，且規定應有



之程序，新埔鎮公所相關專業及主管人員於辦理公有土地之標售作業前，實應就出售公有土地所必須遵從之相關法令及程序確實查證並積極理解，以提供專業之意見。且該公所為新建辦公大樓及籌措相對應財源所編列之歲入歲出總預算與事後提起之追加預算，均經新埔鎮代會審議刪除，相關主管人員亦均於歷次會議列席，對於上開預算遭刪除之事，尚難諉為不知，加以刪除之金額鉅大，對鎮務之影響，更應於會後儘速召開會議妥擬因應處置作為，惟渠等人員均未善盡應有之作為。復於新埔鎮代會將上開 2 次會議議決案函送新埔鎮公所均檢附各議決案之議決結果，惟該公所對該議決案來文之簽辦，僅將各議決結果分送各課室處理，並未簽辦研處意見，主管人員又未確實研閱函文附件。又於無法定預算據以執行下逕行辦理土地標售作業，且於辦理過程中，亦均未適時提醒相關法令或規定，錯失導正之機，肇致無法定預算據以執行下仍辦理出售土地之失，足證相關人員執行經驗及專業之不足。綜上，新埔鎮公所允應積極強化各類人員之專業素養，以避免類此違失情事再生。

**調查委員：楊美鈴、李月德、江綺雯**

中 華 民 國 104 年 12 月 日