

# 調查報告

壹、案由：據悉，政府將部分支出隱藏於前瞻計畫特別預算，造成109年度總預算財政收支平衡之假象，但若加計前瞻計畫舉債金額，實際中央政府未償公共債務餘額仍持續攀升。另各地方政府為執行前瞻計畫，須舉債支應約新臺幣（下同）4,127億元之配合款，導致未來各地方政府舉債額度合計僅餘約627億元，則多數地方政府將面臨破產。又前瞻計畫大舉推動軌道運輸建設，未來通車營運後如出現虧損，更將造成地方政府財政上沉重之負擔。究實情為何？中央政府是否確實遵守財政紀律及相關規範？是否藉前瞻計畫特別預算，掩飾中央政府財政收支失衡之問題？前瞻計畫執行結果，有無導致地方政府破產之疑慮？有無經過精確之評估？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

行政院於民國（下同）106年4月5日以院臺經字第1060009184號函核定「前瞻基礎建設計畫」（下稱前瞻計畫），以8年（106至113年度）為期，由中央政府編列特別預算辦理。嗣前瞻基礎建設特別條例（下稱前瞻特別條例）於106年7月7日公布，依該條例所定前瞻基礎建設之項目包括軌道建設、水環境建設、綠能建設、數位建設、城鄉建設、因應少子化友善育兒空間建設、食品安全建設及人才培育促進就業之建設。至於預算部分，係以4年為期程，上限為新臺幣（下同）4,200億元，期滿後，後續預算及期程，經立法院同意後，以不超過前期預算規模及期程為之，並以特別預算方式編列。茲因各項個案

計畫眾多，且尚在推動，倘若有違失，將再另案處理，合先敘明。

本案經請審計部到院簡報，並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）、財政部、交通部等機關卷證資料，並於109年3月2日詢問主計總處李國興副主計長、國發會郭翡玉副主任委員、財政部國庫署蕭家旗署長、交通部陳進生主任秘書等機關人員後業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、政府遷臺迄108年底，計辦理51次特別預算，自76年度起連年執行特別預算，且部分年度同時執行2至4個特別預算。87年預算法修正後迄108年底計21餘年，共計辦理27次特別預算，其中11次屬「不定期或數年一次之重大政事」，亦即平均每年約辦理1次特別預算，且每2年辦理1次「不定期或數年一次之重大政事」特別預算，凸顯我國特別預算之編列確有常態化之現象，亦證因未嚴格限制特別預算編列要件，而有特別預算編列之浮濫，破壞正常預算體制之情事，核有未當：

- (一)預算法奉87年10月29日總統令修正公布全文100條，並經同日行政院令定於當日施行。該法修正前第75條規定：「有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：一、國防緊急設施或戰爭。二、國家經濟上重大變故。三、重大災變。四、緊急重大工程。五、不定期或數年一次之重大政事。」修正後第83條規定：「有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：一、國防緊急設施或戰爭。二、國家經濟重大變故。三、重大災變。四、不定期或數年一次之重大政事。」
- (二)87年預算法修正過程，立法院林忠正、施明德委員等21人提案，刪除第4款「緊急重大工程」。依其提

案說明為：「重大工程應制度化編列於年度總預算中，而非臨時提出，故修正本條將緊急重大工程排除於特別預算之外。」又，柯建銘委員等23人提案修正，其提案說明為：1、修正第1項、刪除第4款、第5款。2、為避免特別預算編列之浮濫，破壞正常預算體制，有必要嚴格限制特別預算編列之條件，爰刪除現行條文第4款「緊急重大工程」及第5款「不定期或數年一次之重大政事。」另立法院院會交付預算及財政二委員會聯席審查，委員會審查時陳漢強等4位委員於會議中提出修正動議，條文如次：「第75條：有下列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：一、國防緊急需要或戰爭。二、國家經濟重大變故。三、重大災變。」亦是刪除「緊急重大工程」及「不定期或數年一次之重大政事」。

- (三)有關預算法規定得編列特別預算之立法意旨，主計總處表示<sup>1</sup>，考量政府預算自籌編、立法院完成審議乃至於執行之期間超過1年，事前之推估尚無法完全掌握實際執行時政經局勢變更，以及具突發性且必須緊急處理之重大事故，爰為利於預算之安排上能立即作出妥善之應變及處置，預算法訂有經費流用、第一預備金及第二預備金、追加預算、特別預算等預算執行之彈性調整機制。其中特別預算在性質上具有預算調整機制中最後手段之地位，係賦予在國家臨時遇有特別重大事故或為因應推動屬不定期之重大政事時，仍能依循合法途徑採行相關措施，且因特別預算係於年度總預算外另行提出者，不須併入總預算之內，不但可收濟急之效，亦可避

---

<sup>1</sup> 參見主計總處就本院詢問之書面說明。

免扭曲該年度總預算規模及內容結構，有利於日後之比較分析，且能單獨表達政府因應特別事故或特殊政事需要之處置情形，並對適用條件加以限制，俾避免浮濫。

- (四) 惟87年預算法修法前計辦理24次特別預算；修法後迄108年底計辦理27次，合共51次，其中新十大建設及重大軍事採購特別預算案等2案未經立法院審議通過。而修法後所辦27次特別預算中，屬國防緊急設施或戰爭計2次，係重大軍事採購、新式戰機採購特別預算；屬應國家經濟重大變故計10次，包括新十大建設、擴大公共建設投資計畫、振興經濟消費券發放、振興經濟擴大公共建設特別預算；屬重大災變計4次，包括九二一震災災後重建、嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困、莫拉克颱風災後重建特別預算；屬不定期或數年一次之重大政事計11次，包括基隆河整體治理計畫（前期計畫）、易淹水地區水患治理計畫、石門水庫及其集水區整治計畫、流域綜合治理計畫、前瞻基礎建設計畫特別預算。又據審計部表示，我國自76年度起連年執行特別預算，且自90年度起除101、102、104年度未新增編列特別預算外，其餘年度每年均編列特別預算，致部分年度同時執行2至4個特別預算（如100年度同時執行中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第2期特別預算、中央政府莫拉克颱風災後重建特別預算、中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算、中央政府易淹水地區水患治理計畫第3期特別預算），特別預算之編列似有常態化之現象。
- (五) 主計總處雖稱<sup>2</sup>，以上各項特別預算均符合預算法第

---

<sup>2</sup> 參見主計總處就本院詢問提供之書面說明及該總處108年10月28日主預經字第1080017007

83條提報條件，且尚有立法院審議通過之相關特別條例作更細部規定，爰其編列及執行均有明確法律依據，尚屬妥適，且符合預算法第83條立法意旨。又，近年為因應全球金融海嘯衝擊影響、促進國內需求及維持經濟成長動能，以及颱風侵襲等重大天然災害復建等，行政院爰依立法院審議通過之相關特別條例及預算法第83條規定辦理特別預算，以應國內外政經情勢發展或臨時變故，尚非常態化編列特別預算。惟縱使歷年編列預算均符合預算法規範之要件且有相關特別條例作更細部規定，然87年預算法修正迄108年底計21餘年，共計辦理27次特別預算，平均每年至少約辦理1次特別預算，亦即顯示中央政府年年在處理特別重大事故或重大政事，實非國家正常運作時會有之現象。再者，上開27次特別預算中，11次屬「不定期或數年一次之重大政事」，亦即政府每2年就辦理一次重大政事，其頻率之高，難以凸顯其「重大」、「不定期」或「數年一次」，亦反而有扭曲該年度總預算規模及內容結構之情事，況立法委員於87年修正預算法時，亦曾提出刪除「不定期或數年一次之重大政事」及有必要嚴格限制特別預算編列之要件之建議，均在在凸顯我國特別預算條件須再檢討之必要。

(六)又行政院106年4月5日院臺經字第1060009184號函核定通過「前瞻基礎建設計畫」，依其肆、「計畫內容」三、「前瞻基礎建設計畫推動原則」包括「具有必要性、急迫性及乘數效果」、「選擇軌道、水環境、綠能、數位及城鄉等可以立即加速進行之基礎建設，並以特別預算的方式提出，主要希望能夠確

保計畫全年期經費，並在短期內加速公共建設之推動與執行。」又，該計畫伍、「財務規劃」係以中央執行或中央統籌執行為主，中央特別預算需求為8,824.90億元。主計總處表示，前瞻計畫特別預算係為因應經濟成長趨緩之客觀環境變遷下，提出完整規劃之各項基礎建設，以刺激經濟景氣，符合預算第83條第4款所定「不定期之重大政事」之規定。惟立法委員修法時即已提出「重大工程應制度化編列於年度總預算中」，且：

- 1、依行政院核定「前瞻基礎建設計畫」之緣起所載：「政府正積極盤點地方建設的需求，未來將優先推動可以配合區域聯合治理的跨縣市建設，以及過去投入不足、發展相對落後地區的重要基礎設施，藉以促進地方整體發展以及區域平衡。衡酌當前政府財政狀況，需以特別法方式排除公共債務法每年度舉債額度限制及訂定控管機制規定，俾順利推動前瞻基礎建設，並兼顧財政穩健，爰同時擬具『前瞻基礎建設特別條例』（草案），藉以籌編多年期的特別預算，以支應所需建設經費。」前瞻計畫特別預算之編列，實係為排除公共債務法每年舉債度之限制。
- 2、依據國發會108年12月17日函附「106年原編中央公務預算之前瞻基礎建設計畫」，前瞻計畫共有11項計畫於106年度已編列公務預算，且「臺北捷運三鶯線」(104-114年)、「淡海輕軌捷運」(102-115年)、「桃園捷運綠線」(105-119年)及「科學城公共建設計畫」(106-115年)等4項計畫於114年以後尚須再編列預算辦理。詢據國發會郭翡玉副主任委員表示，為加速辦理，所以才會有原編公務預算者，列入前瞻計畫。軌道建設對經濟發展有乘

數效果，希望透過前瞻預算加速。主計總處在每年度重大公共建設經費原核配額度2,000多億元，後已降為1,500億元等語。顯見，該等原編有公務預算之計畫，主計總處業已核配重大公共建設經費，且前瞻計畫結束後，部分計畫尚有賴公務預算之支持，爰須否編列特別預算以「加速辦理」不無疑義。

- 3、上開同函亦表示，行政院核定前瞻計畫時，可行性評估尚未獲核定之計畫共19項(軌道建設15項、水環境建設4項)，占全部95項之20%。詢據國發會郭翡玉副主任委員表示，上開19項計畫尚未執行，可新增其他計畫。惟上開4項未獲核定之水環境建設計畫，包括因地方民眾反對興建之「天花湖生態水庫工程」，工程計畫書尚未報行政院核定及工作項目及效益尚在規劃之「金沙溪及前埔溪水資源開發計畫」等計畫，茲因該等計畫尚未執行，尚可新增其他計畫，爰該等計畫之「急迫性」及「必要性」自難彰顯。
- 4、又依上開國發會108年12月17日函附之「前瞻基礎建設計畫需於114年以後繼續編列預算明細表」，共有18項計畫於前瞻計畫結束後仍須繼續執行。該18項計畫，總經費6,681億2,500萬元，其中106年度以前已編預算205億6,200萬元(3.08%)、106至113年特別預算編列2,354億5,600萬元(35.24%)、107至113年中央預算編列51億7,800萬元(0.78%)、地方預算編列1,507億1,600萬元(22.56%)、114年以後中央預算編列1,318億5,900萬元(19.74%)，地方預算編列1,243億5,400萬元(18.61%)。該18項中之14項軌道建設計畫總經費6,160億3,500萬元，其中106年度以前已編預

算201億7,200萬元(3.27%)、106至113年特別預算編列2,034億4,500萬元(33.02%)、107至113年中央預算編列26億1,800萬元(0.42%)、地方預算編列1,507億1,600萬元(24.47%)、114年以後中央預算編列1,147億3,000萬元(18.62%)，地方預算編列1,243億5,400萬元(20.19%)。詢據國發會郭翡玉副主任委員表示，因為軌道建設時間比較長，前瞻計畫內很多是可行性規劃，前瞻計畫期間無法完成，後續將回歸到公務預算辦理等語。另詢據主計總處李國興副主計長表示，「因前瞻條例有放軌道，但因軌道特性做很久，8年後如果無銜接，還是要回歸到總預算」、「8年後錢會增加很多，我們核預算時，對長期要多少錢，會注意」等語。是以該等114年以後仍須續辦之計畫，由特別預算支應僅3成多，且114年以後尚須由中央及地方政府各編列將近2成之預算，該等計畫顯非屬主計總處所稱事前之推估尚無法完全掌握實際執行時政經局勢變更，以及具突發性且必須緊急處理之重大事故。

(七)另為因應突發且須緊急處理之嚴重特殊傳染性肺炎事故，109年3月13日立法院第10屆第1會期第4次會議業已通過「中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算案」歲出編列600億元，所需財源係以移用以前年度歲計賸餘300億元及舉借債務300億元支應。惟全球疫情嚴峻，其後續發展目前尚難預測，爰為利於預算之安排上能立即作出妥善之應變及處置，及避免造成國家財政之嚴重負擔，特別預算之編列不宜常態化。

(八)綜上，政府遷臺迄108年底，計辦理51次特別預算，自76年度起連年執行特別預算，且部分年度同時執

行2至4個特別預算。87年預算法修正後迄108年底計21餘年，共計辦理27次特別預算，其中11次屬「不定期或數年一次之重大政事」，亦即平均每年約辦理1次特別預算，且每2年辦理1次「不定期或數年一次之重大政事」特別預算，凸顯我國特別預算之編列確有常態化之現象，亦證因未嚴格限制特別預算編列要件，而有特別預算編列之浮濫，破壞正常預算體制之情事，核有未當。

二、109年中央政府總預算案歲入歲出雖平衡，惟因特別預算差短1,232.30億元，致中央政府總預算連同特別預算歲入歲出仍差短1,232.30億元，且較108年度增加128.45億元，又中央政府1年以上公共債務未償餘額預算數，109年為5兆6,191億元，亦較108年5兆5,009億元增加1,182億元，且前瞻計畫納入原已編列公務預算等之相關計畫，恐有政府將部分支出隱藏於前瞻計畫特別預算，造成109年度總預算財政收支平衡之假象，核有欠妥：

(一)財政紀律法第1條規定：「為健全中央及地方政府財政，貫徹零基預算精神，維持適度歲出規模，嚴格控制預算歲入歲出差短及公共債務餘額，謀求國家永續發展，落實財政紀律，特制定本法」。第2條第1款規定：「財政紀律：指對於政府支出成長之節制、預算歲入歲出差短之降低、公共債務之控制及相關財源籌措，不受政治、選舉因素影響，俾促使政府與政黨重視財政責任與國家利益之相關規範。」

(二)依據財政部提供本院之「90年至109年中央政府還本付息及其資金來源」表<sup>3</sup>，中央政府總預算歲入歲出

---

<sup>3</sup> 參見財政部就本院詢問提供之書面說明表三「90年至109年中央政府還本付息及其資金來源」

差短(預算數)自103年度之2,090.71億元逐年遞減，107年度僅差短474.86億元，109年度已無差短。而特別預算歲入歲出差短(預算數)103年度僅33.23億元，惟106年度差短增加至160.79億元，107年度、108年度及109年度差短擴增至1,013.73億元、1,047.43億元、1,232.30億元。至於中央政府總預算連同特別預算之歲入歲出差短(預算數)103年度為2,123.94億元，104年度起雖有減少，惟仍均達1千億元以上，108年度及109年度則分別差短1,103.85億元及1,232.30億元。

(三)依據財政部提供本院中央政府公共債務統計(88年至109年)，中央政府1年以上公共債務未償餘額預算數，108年為5兆5,009億元，109年為5兆6,191億元，109年較108年增加1,182億元。

(四)財政部表示<sup>4</sup>，為兼顧財政健全及經濟發展，該部依循主計總處所訂年度預算編製原則，近年中央政府總預算案採歲入成長率大於歲出成長率之原則籌編，以降低歲入歲出差短及管控公共債務；惟政府因應國際經濟情勢、天災事變衝擊及興建重大公共建設等，依預算法第83條規定，於年度總預算外提出特別預算，該等特別預算難增籌歲入財源挹注，致總預算連同特別預算歲入歲出差短預算數稍有擴大；預算差短須藉舉借債務彌平，造成公共債務未償餘額增加。

(五)財政部亦表示，近年政府持續加強開源節流措施，中央政府財政狀況逐步改善，總預算連同特別預算歲入歲出差短(決算數)逐漸縮減：從98年度4,392億

---

源」，表列數據總預算部分，108年度以前為法定預算，109年度為預算案數；特別預算部分，109年度以前為法定預算。

<sup>4</sup> 財政部就本院詢問提供之書面說明。

元，減少至106年度136億元；107年度歲入歲出更賸餘133億元；108年度初步推估歲入歲出亦有賸餘，連續兩年總預算連同特別預算歲入歲出賸餘；惟109年度為維持經濟成長動能及維護國家安全，適度擴大歲出規模，並編列前瞻計畫及新式戰機採購2項特別預算，雖併計該2特別預算歲入歲出差短預算數稍有擴大，實際執行將朝縮小差短努力。且債務控管成效逐年顯現，中央政府1年以上公共債務未償餘額占前3年度名目GDP平均數比率，由101年底高峰36.3%逐年下降，109年度以預算數估計為30.4%，已連續8年下降。另政府重視財政紀律，積極管控債務成長，中央政府總預算103年度至108年度大幅減少舉債，近年因景氣回溫及稅制調整，稅課收入優於預期，103年度至108年度中央政府總預算稅課收入決算數較預算數合計增加4,660億元，該6年度合計較預算數減少舉債6,782億元(108年度為初估數)，大於稅課收入增加數，有助減緩債務累積。且總預算連續2年實質減債，107年度中央政府總決算未舉債，並執行債務還本792億元；108年度總預算歲入執行優於預期，亦未舉借，除執行預算編列債務還本835億元外，並依公共債務法第12條第2項規定，增加還本50億元，總預算連續2年實質減債。未來籌編中央政府總預算案時，將賡續配合主計總處，遵循財政紀律法規，朝降低歲入歲出預算差短，降低未償債務餘額方向努力。

(六)惟主計總處108年8月15日新聞稿稱「109年度中央政府總預算案歲入歲出同額編列2兆1,022億元，係自88年度後，睽違22年再次達到總預算歲入歲出平衡」，然88年度中央政府總預算案歲入編列1兆1,816億元，歲出編列1兆1,534億元，歲入歲出係賸餘282

億元，尚非歲入歲出平衡，爰其用詞容欠精準，易生誤解。

(七)再者，財政部雖然表示，近年中央政府財政狀況逐步改善，總預算連同特別預算歲入歲出差短(決算數)逐漸縮減，債務控管成效逐年顯現，且總預算連續2年實質減債。又，未來籌編中央政府總預算案時，將賡續配合主計總處，遵循財政紀律法規範，朝降低歲入歲出預算差短，降低未償債務餘額方向努力等語。惟109年中央政府總預算案歲入歲出雖平衡，但因特別預算差短1,232.30億元，致中央政府總預算連同特別預算歲入歲出仍差短1,232.30億元，且較108年度增加128.45億元，而中央政府1年以上公共債務未償餘額預算數，109年為5兆6,191億元，亦較108年5兆5,009億元增加1,182億元，且前瞻計畫納入原已編列公務預算等之相關計畫，恐有政府將部分支出隱藏於前瞻計畫特別預算，造成109年度總預算財政收支平衡之假象。

(八)綜上，109年中央政府總預算案歲入歲出雖平衡，惟因特別預算差短1,232.30億元，致中央政府總預算連同特別預算歲入歲出仍差短1,232.30億元，且較108年度增加128.45億元，又中央政府1年以上公共債務未償餘額預算數，109年為5兆6,191億元，亦較108年5兆5,009億元增加1,182億元，且前瞻計畫納入原已編列公務預算等之相關計畫，恐有政府將部分支出隱藏於前瞻計畫特別預算，造成109年度總預算財政收支平衡之假象，核有欠妥。

三、前瞻特別條例於106年7月7日通過，新增因應少子化友善育兒空間建設、食品安全建設及人才培育促進就業之建設等3項目後，其推動項目與特別預算經費需求已與原規劃不同，且其總體經濟效益亦有不同，卻

未見修正計畫，重新分配各項計畫項目之經費，以為後續詳細計畫之依循及進行整體效益評估；行政院全球資訊網前瞻基礎建設計畫專區雖已提供前瞻計畫之相關資料以達資訊之公開透明，惟其仍附該院106年4月核定之「前瞻基礎建設計畫」，易引發閱讀網站資訊者之疑義；行政院核定之前瞻計畫，其「績效管考」之依據核有誤載停止適用之作業要點之情事，均有未當：

(一) 前瞻計畫未適時修正計畫：

- 1、106年7月7日公布之前瞻特別條例第4條規定：  
「本條例所定前瞻基礎建設之項目如下：一、軌道建設。二、水環境建設。三、綠能建設。四、數位建設。五、城鄉建設。六、因應少子化友善育兒空間建設。七、食品安全建設。八、人才培育促進就業之建設。」第7條規定：「中央政府依本條例支應前瞻基礎建設計畫，以4年為期程，預算上限為新臺幣4,200億元，期滿後，後續預算及期程，經立法院同意後，以不超過前期預算規模及期程為之，並以特別預算方式編列，分期辦理預算籌編及審議；其預算編製不受預算法第23條不得充經常支出規定之限制。」
- 2、行政院於106年4月5日核定「前瞻基礎建設計畫」，該計畫伍、「財務規劃」載明該計畫以8年(106至113年度)為期，由中央政府編列特別預算辦理，主要投資政府主辦之實質公共建設，計畫內容涵蓋軌道、水環境、綠能、數位及城鄉建設計畫，以中央執行或中央統籌執行為主，中央特別預算需求為8,824.90億元。且其「前瞻基礎建設計畫106-113年特別預算經費統計表」亦分列各建設之經費：軌道建設為4,241.33億元、水環境建

設為2,507.73億元、綠能建設243.15億元、數位建設460.69億元及城鄉建設1,372億元，共計8,824.90億元。而該計畫陸、「總體經濟效益」之「可量化之經濟效益」(一)促進經濟成長則載有「本計畫自106至113年計8年，預期透過乘數效果，可提升未來各年的國內生產毛額(GDP)規模，累計可提高實質GDP規模9,759億元。」(二)創造就業機會則載有「本計畫執行期間，預期平均每年約可創造3.6-4.5萬個工作」，且附註「106-113年前瞻基礎建設計畫每年平均就業機會依建設項目分」之數據將俟未來於個案計畫報院核定後，再依各計畫核定之相關經費予以推估修正。

- 3、國發會雖稱，依據前瞻特別條例第4條界定之前瞻基礎建設項目，並未明定計畫項目與名稱，只要符合8項建設之範疇，並完成個案計畫循程序報核後，即可據以編列特別預算。前奉行政院於106年4月5日核定通過之前瞻計畫，主要係個案計畫之上位綱要計畫的指導，提供立法院審議前瞻特別條例之參考，後續視計畫實際執行情形、地方需求或遭遇推動之困難，進行滾動式計畫檢討新增或退場。惟前瞻特別條例於106年7月7日通過後，新增因應少子化友善育兒空間建設、食品安全建設及人才培育促進就業之建設等3項目後，其推動項目與特別預算經費需求已與原規劃不同，且其總體經濟效益亦有不同，卻未見修正計畫，重新分配各項計畫項目之經費，以為後續詳細計畫之依循及進行整體效益評估。
- 4、再者，國發會另稱，依據前瞻特別條例第14條，主管機關應於行政院全球資訊網設置專區，提供

便於蒐尋、得以理解之完整資訊，主動公開第5條所定可行性研究、綜合規劃、環境影響評估書件及選擇與替代方案之成本效益分析等在內之計畫報告。目前行政院已核定之前瞻計畫(包括：軌道建設、水環境建設、綠能建設、數位建設、城鄉建設，以及新增因應少子化友善育兒空間建設、食品安全建設及人才培育促進就業之建設等3項)計畫內容、可行性分析以及績效檢討報告等最新資訊均已公告於行政院全球資訊網前瞻基礎建設計畫專區(網址：<https://www.ey.gov.tw/achievement/6D60436E66CF17C0>)，並隨時滾動更新資料。爰此，相關計畫內容與資料均已配合開放政府政策公開上網，至於未配合修正原行政院106年4月核定之「前瞻基礎建設計畫」上位綱要計畫並未對後續計畫之執行與推動造成影響。惟行政院全球資訊網前瞻基礎建設計畫專區雖已提供前瞻建設計畫之相關資料以達資訊之公開透明，但其仍附該院106年4月核定且未修正之「前瞻基礎建設計畫」，易引發閱讀網站資訊者之疑義。

**(二) 前瞻計畫「績效管考」之依據誤載停止適用之作業要點：**

行政院106年4月5日核定之「前瞻基礎建設計畫」柒、「執行及管考」二、「績效管考」(二)為「本計畫執行成果，納入『行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點』辦理獎懲」。惟「行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點」業經行政院103年3月25日院授研管字第1031400274號函停止適用。國發會

表示<sup>5</sup>，有關本案辦理獎懲部分，因原撰擬前瞻基礎建設計畫時誤植評核作業要點，業已修正依據「行政院所屬各機關個案計畫管制評核作業要點」辦理獎懲。惟前瞻計畫「績效管考」之依據確有誤載停止適用之作業要點之情事，核有疏誤。

(三)綜上，前瞻特別條例於106年7月7日通過，新增因應少子化友善育兒空間建設、食品安全建設及人才培育促進就業之建設等3項目後，其推動項目與特別預算經費需求已與原規劃不同，且其總體經濟效益亦有不同，卻未見修正計畫，重新分配各項計畫項目之經費，以為後續詳細計畫之依循及進行整體效益評估；行政院全球資訊網前瞻基礎建設計畫專區雖已提供前瞻計畫之相關資料以達資訊之公開透明，惟其仍附該院106年4月核定之「前瞻基礎建設計畫」，易引發閱讀網站資訊者之疑義；行政院核定之前瞻計畫，其「績效管考」之依據核有誤載停止適用之作業要點之情事，均有未當。

四、中央政府推動前瞻計畫，地方政府需編列配合款，惟中央政府未能充分考量地方財政，致地方政府有挪移預算，產生排擠之效應，影響地方政府施政之資源配置，且地方政府財政狀況是否足敷所須鉅額經費，充滿高度不確性，不利地方政府長期施政之規劃。又地方政府紛紛請求或建議中央政府專案補助前瞻計畫或一般計畫、調整地方配合款比率等，爰能否如期如質完成前瞻相關計畫不無疑義，且計畫完成後營運虧損之財源，亦將造成地方政府之財政負擔。另國發會未完整控管受補助地方政府地方自籌經費預算編列及執行，以確實掌握各地方政府同時推動前瞻計畫之

---

<sup>5</sup> 參見國發會就本院詢問事項提供之書面明。

狀態，均有未洽：

- (一) 前瞻特別條例第2條規定：「本條例之主管機關為國家發展委員會。……」同條例第10條規定：「主管機關專案列管及考核本條例所列計畫之執行。本條例所列預算之執行，審計機關應依法辦理審計。審計機關審核各機關依本條例辦理之前瞻基礎建設計畫，如發現因公務人員違法失職而致工程進度未達預定進度80%時，應將執行機關首長及相關主管移送監察院調查懲處。」爰前瞻特別條例主管機關為國發會，專案列管及考核該條例所列計畫之執行。
- (二) 交通部於106年3月28日行政院第3541次院會報告，前瞻軌道建設38項計畫總經費9,558.63億元，中央負擔5,576.23億元，中央基金72.96億元，地方負擔3,909.44億元。嗣行政院106年4月5日核定之前瞻計畫，其財務規劃係以8年（106至113年度）為期，由中央政府編列特別預算辦理，主要投資政府主辦之實質公共建設，以中央執行或中央統籌執行為主，中央特別預算需求為8,824.90億元，其中軌道建設4,241.33億元(48.06%)。
- (三) 地方政府迄未知悉其辦理前瞻計畫所須配合籌措之經費，且日後追加預算所需經費尚須由地方政府自負：

國發會表示<sup>6</sup>，前瞻計畫補助地方政府計畫分2大類，包括：專案型計畫如軌道建設之臺北都會捷運萬大線計畫等，報奉行政院核定後，依「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」規定，地方政府需編列配合款；另規劃中尚未奉行政院核定之計畫，因總經費尚未確定，地方政府分配經費自無法確

---

<sup>6</sup> 參見國發會就本院詢問提供之書面說明。

認；**競爭型計畫**如城鄉建設之提升道路品質計畫等，由中央主管部會公布各計畫補助作業要點後，再由各地方政府依需求向部會提出申請，經部會核定計畫總經費及補助金額；倘地方政府申請補助計畫尚未經部會審查同意，自亦無法確認分配經費等語。是以中央政府規劃推動前瞻計畫初始，地方政府並無法確認其分配之經費，且中央政府推動前瞻計畫，地方政府需編列配合款。

另國發會表示<sup>7</sup>，依前瞻特別條例第6條規定，各執行機關執行本條例特別預算，應依預算執行程序辦理，地方政府執行前瞻計畫特別預算之各項補助型計畫，除經核定修正計畫外，仍應確實依原核定計畫執行，如有自行追加經費需求部分，應由各地方政府自籌財源辦理。

#### (四) 軌道計畫納入前瞻軌道建設之原則：

交通部表示<sup>8</sup>，該部於前瞻軌道計畫各子項計畫，係依未來30年軌道運輸發展願景，就全國鐵路網之建置，包括骨幹、城際、都會內鐵道建設做全面性規劃，包含高鐵臺鐵連結成網、臺鐵升級及改善東部服務、鐵路立體化或通勤提速、都市推捷運及中南部觀光鐵路等5大推動主軸，以打造臺灣的軌道系統成為友善無縫、具有產業機會、安全可靠、悠遊易行、永續營運、以及具有觀光魅力的整體計畫，未來除帶給民眾便捷服務外，同時可結合城市特色、行銷城市、促進國內觀光產業發展，並帶動軌道產業之機會，達成國車國造之目標。因此，就未來8年內可完成或可啟動之軌道計畫經該

---

<sup>7</sup> 參見國發會108年12月17日發國字第1081201816號函。

<sup>8</sup> 參見交通部109年2月26日交路字第1090004776號函及同年3月11日交路字第1095002890號函。

部邀集鐵道局、臺鐵局及運研所整體評估後納入前瞻基礎建設，所稱啟動係指已核定計畫之動工，以及新興計畫啟動規劃評估作業。又其納入原則如下：考量城鄉均衡發展及資源合理配置，將可執行加速完成或具成效之已核定計畫納入；另各地方醞釀多年，且符合前瞻基礎建設推動目的（刺激景氣及加速轉型）及具體目標（配合產業轉型、優化生活環境與品質及邁向綠色運輸系統）之各項有助於地區發展之新興計畫亦一併納入（如高雄捷運延伸岡山路竹、新竹環狀輕軌等）。嗣交通部於106年3月23日行政院院會報告相關計畫，並經行政院106年4月5日函核定。

**(五) 前瞻軌道計畫之個案審查：**

地方政府所提捷運或鐵路建設計畫，交通部係依於107年2月9日修正發布「大眾捷運系統及周邊土地開發計畫申請與審查作業要點」，並於107年2月21日修正發布「鐵路平交道與環境改善暨周邊土地整合發展審查作業要點」進行審查。交通部表示，為使地方政府承諾資金及時到位，計畫財務專章須敘明財源籌措方式，包含基金或專戶經費來源、運用方式及風險評估與因應對策等事項。亦規定地方政府須出具地方議會同意函，包含同意地方政府負擔經費如未如期到位，中央得自地方政府當年度或以後年度之計畫型補助款先行扣抵或支付，並承諾如期成立基金或專戶等內容。而地方財政狀況則由財政部依權責於審查時提供意見。

**(六) 財政部對於前瞻軌道建設個案計畫有關地方財政負擔之意見：**

財政部參與（交通部或國發會會議或函詢）前瞻軌道建設會審過程，曾提出地方財政負擔相關意

見略以：新北市政府同時辦理中及規劃中計畫，非自償經費加計用地費已逾剩餘舉債空間，為避免因近年快速推展捷運建設大幅增加以舉債因應資本支出，造成財務需求年度過度集中，建請提出分年經費需求分析及具體財務調度措施（臺北捷運萬大-中和-樹林線第2期工程）；新北市政府加計其他前瞻軌道建設後，非自償性經費已逾可再舉債金額、為維護地方財政健全及落實財政紀律，建請依所有建設計畫，後續經費集中年度，依自償及非自償經費性質，衡酌財政能力及舉債空間與還本財源，提出具體財源調度策略（臺北捷運環狀線北環段及南環段）；臺中市政府納入前瞻基礎建設計畫（包含本案、大臺中山海線第1階段、臺中捷運烏日文心北屯延伸彰化等），非自償經費，已逾剩餘可舉債空間，建請具體補充所有計畫未來分年經費需求之具體財務調度策略（臺中捷運藍線）；高雄捷運黃線高雄市政府應負擔非自償性經費（含用地費）加計其他前瞻軌道建設計畫非自償性經費，如全數以舉債支應，債務將達預警標準（即長期債務比率達舉債上限90%）、建請衡酌財政負擔能力及債務狀況，於優先採取增加實質財源或擲節支出下，依經費性質，提出具體財源籌措方式（高雄捷運黃線）；桃園市政府尚有因財政負擔問題，他案爭取中央專案補助之例（桃園鐵路地下化、桃園捷運航空城【綠線】G01站延伸中壢火車站）；本業及附屬事業自償率僅2.53%，顯示高度仰賴周邊開發效益（桃園捷運航空城線【綠線】）；鑑於軌道建設經費需求大，且攸關地方自籌經費，計畫本業自償率僅3.32%，不具自償能力，後續營運虧損之財源，及對政府財政影響，宜正視其成本效益（新竹輕軌）；計畫行經路

段部分為農業區，人口密度及運量需求較低，評估之自償性財源如以舉債支應，倘未來運量培養及開發不如預期，喪失自償性財源時，所舉借之債仍須依公共債務法規定納入債限計算（桃園捷運航空城【綠線】G01站延伸中壢火車站）；計畫係定位以供給培養需求，惟以供給帶動需求之效益似未顯著（高雄捷運岡山路竹延伸線【第二階段】）；運量不足問題，計畫具體構想規劃包含沿線周邊土地使用、都市計畫構想，進而帶動大眾運具整合、旅次移轉、開發效益，及地方應承諾於綜合規劃時可達成運量目標等，應於可行性階段一併評估（臺南先進運輸系統藍線第1期）；臺南市政府除鐵路計畫，另著手規劃捷運計畫包括藍、綠、紅線，涉及地方配合款籌措規劃，建議補充所有軌道計畫未來各年度經費需求，依自償性及非自償性說明財源籌措調度措施。（臺南鐵路立體化延伸善化）等。按上開說明，財政部於審查前瞻軌道建設相關計畫過程，業已發現部分地方政府非自償經費或加計用地費已逾剩餘舉債空間、如舉債支應將達債務將達預警標準、因財政負擔問題，他案爭取中央專案補助之例、本業自償率低、運量不足等問題。

**（七）地方政府爭取中央政府專案補助前瞻軌道建設計畫或其他建設計畫：**

臺中市政府於108年4月18日函請交通部協助爭取行政院同意專案補助「臺中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯延伸線」以減輕該府財政負擔，惟經交通部於108年5月20日函復表示，倘該府目前財政困難，考量軌道建設經費龐大，後續營運係由該府自負盈虧，建請該府審慎考量財政能力後循序推動各捷運計畫，以使各捷運計畫推動順遂等語。另桃

園市政府近年密集推動多項軌道建設，所涉地方配合款經費需求大，所報「桃17線蘆興南路道路拓寬工程」建設計畫，業因地方財政不足，爭取中央專案補助1案，經行政院秘書長108年11月19日函示檢討闢建優先順序，調挪經費配置在案。上開二案例凸顯地方政府推動軌道建設存在財政不足之情事。

(八)直轄市及縣(市)政府前瞻基礎建設配合款之財務規劃辦理情形及對財政之影響：

據國發會查復資料略述如下：

- 1、臺北市府：查106-110年度臺北市府獲配中央前瞻計畫補助款約23億元，占整體前瞻計畫預算約8,800億元之0.26%；復查上開補助金額雖為23億元，惟該府卻須相對負擔配合款約51億元，考量該府近年來歲入成長幅度有限，歲出亦因重大政策次第開展致資金需求顯著上升，故建議中央在上開前瞻計畫或其他補助項目(如：一般性補助款、部分計畫型補助款)能增加對該府之補助，以適度減輕該府籌措財源之壓力。
- 2、高雄市政府：高雄市截至108年度之長期債務債務預算數已高達2,513億元，獲核定之前瞻計畫以軌道建設計畫為大宗，未來幾年將是該市幾項重大交通建設經費需求高峰期，為避免增加地方財政壓力及排擠其他地方政務預算，建議中央應減少地方配合款比例，或給予全額經費補助。
- 3、臺中市政府：臺中市於99年12月25日升格為直轄市，城鄉差距明顯。為縮短城鄉差距，促進均衡發展，該府積極投入資源建設大臺中，致歲出規模逐年擴增，惟每年自有財源成長有限，為支援市政建設，遂於公共債務法債限額度內以賒借收入挹注預算差短。

- 4、新竹縣政府：新竹縣政府108年及109年部分係透過刪減其他支出額度，移挪至前瞻基礎建設財源，相關前瞻配合款籌措已對該府財政產生明顯衝擊。前瞻計畫地方配合款比率約為18%至63%不等，對新竹縣政府財政產生極大衝擊，已產生排擠效應；為避免前瞻計畫拖垮地方財政，建議中央提高補助比率，以減輕地方財政負擔。
- 5、苗栗縣政府：苗栗縣政府公共債務超限，目前已無舉債空間。苗栗縣政府爭取前瞻基礎建設配合款之編列目前均為縣務預算，並以統收及統支之方式因應，目前暫無法估算因辦理前瞻基礎建設地方配合款對該府財政之影響。
- 6、彰化縣政府：前瞻基礎建設配合款，將排擠其他縣政支出，對地方政府財政確是一大負擔，建請中央全額補助或提高補助比例，以減輕地方政府負擔。
- 7、南投縣政府：前瞻計畫對地方建設改善確實幫助很大，惟部分計畫未補助用地取得經費及配合款比例很高，南投縣政府自有財源有限，配合款預算之籌編對該府財源負擔頗重。
- 8、嘉義縣政府：前瞻計畫可完善嘉義縣多項基礎建設，藉此縮小城鄉差距，而配合款確造成額外財政負擔，但為謀求縣民公共利益，於積極爭取補助款同時，亦審酌財力情況籌措配合款，以維財政穩健。
- 9、臺東縣政府：查該府前瞻期間(106年至113年)配合款共計約4.15億元，前瞻計畫核定之中央補助款雖挹注困窘財政，惟前項配合款與該府基本縣政及建設等支出統籌調整支應造成之收支差短，該府仍需以賒借款支應。

(九)中央主管機關未完整控管受補助地方政府地方自籌經費預算編列及執行：

- 1、本院於108年10月8日函詢國發會為執行前瞻基礎建設計畫，中央政府補助地方政府及地方政府自籌經費情形，該會108年12月17日係以審計部「中央政府前瞻基礎建設計畫第1期特別決算審核報告」彙整前瞻計畫中央政府補助地方政府及各地方政府自籌經費情形查復本院。而審計部係依各地方政府提供資料編製「中央政府前瞻基礎建設計畫第1期特別預算補助地方政府計畫地方自籌經費預算編列及執行情形總表」，其中苗栗縣地方自籌經費3億6,627萬3千元，編列「已納入106及107年度預算」4億1,738萬5千元(113.95%)、「經議會同意墊付支應金額」943萬4千元(2.58%)、「其他」1億4,871萬6千元(40.60%)，合計5億7,553萬5千元(157.13%)。又其他直轄市、縣(市)尚有該三項金額合計占比超過100%之臺南市、新竹縣、雲林縣、嘉義縣、臺東縣、澎湖縣。嗣本院詢問國發會或其他機關單位有無列管(統計分析)中央政府補助地方政府及各地方政府自籌經費情形，國發會則表示，各計畫主管機關於特別預算年期結束，彙整各補助計畫之執行情形，再辦理特別決算，主計總處彙整各部會資料後再提交審計部辦理審核，原審計部相關資料來源均係由各計畫主管機關提供彙整，且經審計部完成審核，該會再提供本院，中央各主管機關當然確實列管掌握各計畫之補助地方政府經及自籌經費情形。又詢據國發會郭翡玉副主任委員表示，國發會是對97項計畫總管考，各計畫實際補助地方政府執行情形由各計畫主管部會負責

管考。該會有部會的執行總數，但不清楚部會到底給那些縣市。

- 2、國發會於本院詢問後補充說明表示，初步了解各機關補助地方政府計畫高達5,000件以上，且依據各地方政府實際執行情形增刪補助計畫，(例如計畫未核定後一定期間內完成發包，主管機關將撤銷補助計畫改以補助其他縣市或其他計畫項目)，若每月要求各地方政府上網填報計畫執行情形，耗費太多行政資源，不符行政成本，爰未建置管考系統要求補助地方政府之各項計畫每個月均上網填報每項補助計畫之執行情形，由主管機關依權責劃分自行追蹤管考。

(十)對於地方政府因前瞻建設配合款，排擠其他縣政支出、造成額外財政負擔之情事，國發會表示<sup>9</sup>：依地方制度法規定，直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為地方自治團體，財務收支及管理係屬自治事項，且其自治事項應以其自有財源優先編列預算支應，爰前瞻計畫與地方有關建設項目，地方政府依預算程序配合編列相關預算，賦予地方財務責任，以避免其缺乏成本效益概念，以及促使其慎提計畫。為強化債務管理措施，並落實監督地方政府債務增減變化情形，財政部業訂定「直轄市及縣(市)政府債務分級管理機制」，依債務比率達債限百分比方式建立分級機制，採不同強度管理，以控管地方政府債務概況。

(十一)惟按上開說明，中央政府推動前瞻計畫因具補助之誘因，地方政府在財源有限情況下，為爭取相關補助，自易發生挪移預算，產生排擠之效應，且地

---

<sup>9</sup> 參見國發會就本院詢問提出之書面說明。

方政府事務之推動，倘刪減預算，則原行政作用之支出可以挪移時，則該預算恐係浮編，若非浮編，則勢必中斷其行政作為，甚而影響施政之資源配置。又交通部規劃將軌道建設計畫納入前瞻計畫時，並未考量個別地方政府同時辦理多項計畫時之財政，直至財政部審查相關案件時，始發現部分地方政府非自償經費或加計用地費已逾剩餘舉債空間之情事，並因計畫期間財務需求過度集中，建請提出分年經費求分析及具體財務調度策略或措施，且因尚有未奉核之計畫，地方政府並無法確認其分配之經費，嗣後追加預算又須由地方政府自負，爰地方政府財政狀況是否足敷所須鉅額經費，充滿高度不確性，恐影響其他計畫之推動及難以應付急需，且不利地方政府長期施政之規劃。再者，軌道計畫之推動，地方政府紛紛請求或建議中央政府專案補助前瞻計畫或一般計畫、調整地方配合款比率等，在在顯示，地方政府辦理前瞻計畫確實存在籌措配合款之壓力及造成額外財政負擔之情事，爰能否如期如質完成相關計畫不無疑義。另因部分軌道計畫或有運量不足，或不具自償力之情事，計畫完成後營運虧損之財源，亦將成為地方政府之財政負擔。

(十二)又，前瞻計畫之財務規劃，係以中央執行或中央統籌執行為主，估列中央特別預算需求為8,824.90億元。至於地方政府則係依預算程序配合編列相關預算，惟各地方政府迄今仍無法知悉其預算總需求。而國發會雖進行前瞻計畫之總管考而有部會總執行數，卻不知其如何分配予縣市，肇致無法全面掌握個別地方政府之中央政府補助款及地方政府自籌經費情形，而須以審計部彙整之資料提供本

院，該會如何專案列管及考核前瞻特別條例之執行，不無疑義。再者，國發會雖稱，前瞻計畫係由主管機關依權責劃分自行追蹤管考，惟依審計部之「中央政府前瞻基礎建設計畫第1期特別預算補助地方政府計畫地方自籌經費預算編列及執行情形總表」，即載明「目前中央主管機關未完整控管受補助地方政府地方自籌經費預算編列及執行情形」且該表尚出現「已納入106及107年度預算」、「經議會同議墊付支應金額」及「其他」等三項合計金額占地方自籌經費百分比為5.47%之桃園市，及157.13%之苗栗縣，及100%以上之臺南市、新竹縣、雲林縣、嘉義縣、臺東縣、澎湖縣，國發會卻無法知悉其或有不合常理之原因。實顯該會未能善盡前瞻特別條例第10條規定專案列管及考核本條例所列計畫之執行之責，確實掌握各地方政府同時推動前瞻計畫之狀態。

(十三)綜上，中央政府推動前瞻計畫，地方政府需編列配合款，惟中央政府未能充分考量地方財政，致地方政府有挪移預算，產生排擠之效應，影響地方政府施政之資源配置，且地方政府財政狀況是否足敷所須鉅額經費，充滿高度不確性，不利地方政府長期施政之規劃。又地方政府紛紛請求或建議中央政府專案補助前瞻計畫或一般計畫、調整地方配合款比率等，爰能否如期如質完成前瞻相關計畫不無疑義，且計畫完成後營運虧損之財源，亦將造成地方政府之財政負擔。另國發會未完整控管受補助地方政府地方自籌經費預算編列及執行，以確實掌握各地方政府同時推動前瞻計畫之狀態，均有未洽。

五、預算執行之控管，在行政院有主計總處，在本院則有審計部，至於國發會則負責管考計畫之執行進度。惟

國發會並非控管預算執行之主管機關，竟與審計部同時使用「預算執行率」之名詞，縱其定義不同，仍有未妥，且易生混淆。再者，前瞻計畫之執行，審計部於「中央政府前瞻基礎建設計畫第1期特別決算審核報告」指出預算實現率僅6成餘，國發會卻稱預算達成率為92.4%，引發外界質疑其執行不彰，該會嗣雖將「預算達成率」修正為「計畫經費達成率」，惟仍證該會管考計畫使用之相關名詞有欠妥適，亦證政府資訊欠缺清楚、一致之表達，易因歧異之產生，造成民眾對政府之不信賴，爰對於同一內涵之表達，仍宜謀求適切表達之方式：

- (一) 行政院主計總處組織法第2條規定：「總處掌理下列事項：一、主計制度之建制、研究發展及管制考核。……三、公務預算、附屬單位預算之籌劃、審編、執行考核與中央對地方補助制度之規劃及監督。……」審計部組織法第5條規定：「審計部掌理政府及其所屬機關財務之審計，職權如左：一、監督預算之執行。……」國家發展委員會組織法第2條規定：「一、國家發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。二、國家發展計畫之綜合性規劃、協調、審議、資源分配及中長程計畫性別平等影響評估之協調。……九、管制考核政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。」行政院所屬各機關個案計畫管制評核作業要點第4點規定：「本院管制計畫之管考機關（單位）（以下簡稱本院管考機關）如下：（一）屬社會發展類及公共建設類者，由國家發展委員會（以下簡稱國發會）管考。……」同要點第10點規定：「定期檢討作業程序如下：（一）個案計畫之主辦機關應於前點第二項所定管考週期之次月十日前更新提報執行進度及成果，並確保

資料正確性。……（三）計畫執行落後者，主辦機關（單位）應立即檢討，增列落後原因說明，並研提具體因應對策；各機關管考單位或各部會授權之內部單位應提出管考建議，並及時協助解決問題。……」

（二）國發會108年5月3日發布新聞稿表示，「為強化我國競爭力，政府刻正積極推動前瞻基礎建設計畫，聚焦於軌道、水環境、綠能、數位、城鄉、因應少子化友善育兒空間、食品安全、人才培育促進就業等8大項建設。前瞻基礎建設計畫第1期(106至107年度)已編列特別預算1,070.7億元，**預算達成率為92.4%**。」嗣審計部提出「中央政府前瞻基礎建設計畫第1期特別決算審核報告」(106年度至107年度)甲、總述、參、重要審核意見指出：「前瞻計畫第1期特別預算執行結果已增加國內生產毛額及帶動民間投資，惟**整體預算實現率僅6成餘**，且間有未依地方政府執行補助計畫進度覈實撥付補助款，致鉅額資金滯存地方政府」，引發外界質疑前瞻計畫執行不彰之情事。

（三）主計總處表示<sup>10</sup>，依前瞻特別條例第2條、第10條規定，該條例主管機關為國發會，專案列管及考核該條例所列計畫之執行，另各機關單位預算執行要點第43點規定，為迅速明瞭總預算及特別預算收支執行狀況，各機關應按月填製「中央政府總預算歲入歲出執行狀況月報表」，送主管機關審核彙編，各主管機關並應於每月終了後8日內轉送該總處、審計部及財政部，並規定預算執行比率未達80%或超過120%者應說明原因。該總處、國發會、審計部因

---

<sup>10</sup> 參見主計總處108年10月28日主預經字第1080017007號函。

各自列管用途不同，爰所採用執行率之計算內涵互異，致產生認列基礎差異：

- 1、主計總處因各機關應依法編造歲入、歲出分配預算，經核定後切實執行，爰彙總呈現各機關年度**預算實際支付情形**，計列標準為： $(\text{實現數} + \text{預付數}) / \text{截至當月底累計分配數}$ 。
- 2、國發會負責管考計畫之執行進度，基於追蹤個別計畫實際達成進度之目的，**將已完成但尚未付款部分及發包節餘數均予納入**，計列標準為： $(\text{實現數} + \text{預付數} + \text{已執行應付未付數} + \text{節餘數}) / \text{計畫截至當月底累計分配數}$ 。
- 3、至審計部係以**實現數計算執行成果**，計列標準為： $\text{實現數} / \text{預算數}$ ，並於前瞻計畫第1期特別決算審核報告審核意見中將國發會前瞻計畫107年度總績效檢討報告所列「預算達成率」一併予以附錄揭露。

(四)另按國發會105年11月16日訂頒之「行政院管制計畫評核作業手冊」及106年12月「行政院所屬各機關個案計畫定期檢討及網路稽核作業」簡報，GPMnet<sup>11</sup>針對各項計畫之預算執行率核算公式為「 $(\text{實際支用數} + \text{已執行應付未付數} + \text{節餘數} + \text{工程預付數}) \div \text{預定支用數}$ 」。<sup>12</sup>

(五)國發會表示<sup>13</sup>，「預算達成率」(現已修正為「計畫經費達成率」)係以「實際執行數」占「年度可支用預算數」之百分比計列，其中「實際執行數」係將實際支用數(或稱實現數)、已執行應付未付數、節餘數及工程預付數等加總計列，其目的為反映計

<sup>11</sup> 「行政院政府計畫管理資訊網」(GPMnet)。

<sup>12</sup> 參見審計部108年10月29日台審部交字第1080012694號函。

<sup>13</sup> 參見國發會108年12月17日發國字第1081201816號函。

畫真正之執行情形。該會統計的是「計畫經費」之執行率，計算上除了已支付款項，也會納入已執行應付未付數、結餘數及預付款等，才能反映計畫真實執行進度，以肯定計畫相關承辦同仁之努力。另審計部依法審核前瞻計畫第1期特別決算，並提出審核報告，該部為使外界充分瞭解相關資訊，除揭露「預算實現率」，並已將國發會前瞻計畫107年度總績效檢討報告所列「預算達成率」及特別預算累計執行統計表一併於該特別決算審核報告附錄予以揭露。審計部與國發會對前瞻計畫第1期特別預算執行情形之計算基礎不同，各有所據。

(六)審計部則表示<sup>14</sup>，該部所稱「預算實現率」係「歲出決算審定實現數」÷「預算數」。該部採用「預算實現率」表達執行進度，係屬較穩健、保守之方式，揭露款項已達工作進度且支付廠商價款之情形。該部與國發會之表達方式內涵不盡相同，使用者應依其使用目的擇選較符合其需求之數據，並瞭解其數據產生之定義，該部亦將研議適度於總決算審核報告文稿內容表達相關數據之定義，避免使用者誤用資料。另該部歷年於中央政府總決算審核報告提及之「預算執行率」，原則應為「歲出決算審定數（實現數＋應付數＋保留數）」÷「預算數」，倘陳述內容涉及重大（公共建設）計畫，部分或以國發會、行政院公共工程委員會列管結果之數據表達。

(七)按上開說明，國發會之GPMnet針對各項計畫之**預算執行率**核算公式為「（實際支用數＋已執行應付未付數＋節餘數＋工程預付數）÷預定支用數」與審計部歷年於中央政府總決算審核報告提及之「**預算**

---

<sup>14</sup> 參見審計部108年10月29日台審部交字第1080012694號函。

**執行率**」核算公式(「歲出決算審定數(實現數+應付數+保留數)」÷「預算數」)並不相同，惟卻均稱為「預算執行率」，自易生混淆。再者，國發會雖稱前瞻計畫第1期(106至107年度)預算達成率為**92.4%**，惟審計部卻稱整體預算實現率僅**6成餘**，引發外界質疑前瞻計畫執行不彰。

- (八)綜上，預算執行之控管，在行政院有主計總處，在本院則有審計部，至於國發會則負責管考計畫之執行進度。惟國發會並非控管預算執行之主管機關，竟與審計部同時使用「預算執行率」之名詞，縱其定義不同，仍有未妥，且易生混淆。再者，前瞻計畫之執行，審計部於「中央政府前瞻基礎建設計畫第1期特別決算審核報告」指出預算實現率僅**6成餘**，國發會卻稱預算達成率為**92.4%**，引發外界質疑其執行不彰，該會嗣雖將「預算達成率」修正為「計畫經費達成率」，惟仍證該會管考計畫使用之相關名詞有欠妥適，亦證政府資訊欠缺清楚、一致之表達，易因歧異之產生，造成民眾對政府之不信賴，爰對於同一內涵之表達，仍宜謀求適切表達之方式。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見，函請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。
- 二、抄調查意見，函請審計部參考。
- 三、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布。

調查委員：仇桂美

楊美鈴

李月德

中 華 民 國 1 0 9 年 4 月 8 日