

調 查 報 告

壹、案 由：立法院函請本院依法糾彈違法編製預算之行政院主計處主計長、相關官員及違法代表行政院發言之林○○顧問等情乙案。

貳、調查意見：

立法院依據該院第五屆第四會期第八次及第五會期第十二次會議，處理九十三年度中央政府總預算案之決議，分別以九十二年十一月四日台立院議字第○九二○○五一○六七號及九十三年五月四日台立院議字第○九三○○五○三三六號函，請本院就違法編製預算之行政院主計處主計長、相關官員及違法代表行政院發言之林○○顧問等依法糾彈等情，案經本院調查結果，提出意見如次：

一、行政院在未經立法院審議通過「擴大公共建設投資條例」草案前，逕將原編列於中央政府總預算之十三項重大延續性工程計畫經費改列於擴大公共建設特別預算案中，不僅有違依法行政之原則，與預算法相關規定亦有不符，確屬失當。

(一)行政院為擴大公共支出，並落實推動「挑戰二○○八：國家發展重點計畫」，乃政策決定以特別立法方式排除公共債務法之舉債上限，於九十二年十月十六日擬具「擴大公共建設投資條例」草案，送請立法院審議；與上開條例同步，行政院另編列擴大公共建設特別預算案送交立法院，並將原編列於中央政府總預算中的延續性工程屬以上性質之十三項重大計畫經費改列於該特別預算案中。據行政院說明，依憲法

及預算法規定，該院具有預算提案權，故在通盤考量計畫之性質及各項因素後，自可依政策及相關法律規定，向立法院提出年度總預算案、追加預算案或特別預算案，且上開特別預算案未完成法定程序前，原編列於中央政府總預算中之延續性工程計畫項目如：台北捷運建設內湖線、後續路網新莊線、蘆洲線、高雄捷運建設等，因屬補助地方經費，主辦之地方政府均已編列相關特別預算辦理，短期內地方政府配合計畫執行進度，仍可先行在其所編列預算範圍內調度支應，並不影響計畫之執行；又有關台北捷運建設中央補助款，於該計畫推動初期（八十年以前）係編列於中央政府總預算內，八十一年度至八十六年度部分因配合中央政府興建重大交通建設計畫特別預算之籌編，亦曾改列於特別預算內，因此，為配合新十大建設特別預算之規劃，將屬重大延續性計畫納入特別預算辦理，並非首例。

(二)查行政程序法第四條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」此為依法行政之原則，是以預算案之提案雖屬行政院之權限，但亦應依法律及一般法律原則之規定為之。依據預算法第三十九條規定：「繼續經費預算之編製，應列明全部計畫之內容、經費總額、執行期間及各年度之分配額，依各年度之分配額，編列各該年度預算。」依此規定，有關延續性工程計畫經費之各年度分配額，理應按年編列其預算方屬合法，行政院在未經立法院審議通過「擴大公共建設投資條例」草案前，即將原應按年編列於中央政府總預算之十三項重大延續性工程計畫經費改列於擴大公共建設特別預算案中，於中央政府總預算則不再編列該等繼續性經費，顯與

上開預算法規定有違，自亦不符上開行政程序法規定之依法行政原則。

(三)復查八十七年修正前預算法第七十五條規定：「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。」有關行政院所指八十一年度至八十六年度因配合中央政府興建重大交通建設計畫特別預算之籌編，亦曾將台北捷運建設工程之中央補助款，改列於特別預算乙節，依據司法院大法官會議釋字第四六三號解釋略以：「政府就未來一年間之計畫所預期之收入及支出編列預算，以使國家機關正常運作，並規範國家之財政，原則上應制定單一之預算。惟為因應特殊緊急情況，有預算法第七十五條各款規定之情形時，行政院得於年度總預算外另提特別預算，…」之意旨，行政院當時編列於特別預算者既均屬延續性之計畫，是否符合上開預算法所稱之「緊急重大工程」，不無可議，更何況八十七年修正後預算法第八十三條（原第七十五條）對於得提出特別預算之情事已排除「緊急重大工程」之適用，依法該等繼續性工程經費應循年度預算編列方為正辦，行政院卻以昔時尚有可議之前例作為援引辦理之依據，誠有未當。

二、行政院於九十三年度預算案中僅編列發起設立全國農業金庫之部分出資額，其所持理由顯屬牽強；又行政院將政府應出資額由農業發展基金以短期借款方式編列預算支應，不僅不符該基金規定運用範圍，亦有違穩健理財原則；而對於政府應出資額之不敷數擬以動支第二預備金支應，於法更屬無據。

- (一)依行政院之規劃，係由農委會發起投資成立全國農業金庫，並以農業金融法甫於九十二年七月二十三日經總統公布，在九十二年八月底中央政府總預算案籌編完成送立法院審議前，其相關細部投資計畫尚未完成為由，於九十三年度預算案先行編列五〇億元之投資經費，另鑒於農業發展基金係政府為增進農民福利及促進農業發展而依法設置之基金，運用該基金投資全國農業金庫，以促進農、漁村經濟發展，與基金設置目的並無不符，復考量該基金短期之現金調度情形，乃於農業發展基金項下以短期借款方式編列是項投資預算，如未來農業金庫成立，政府依規定及計畫時程須出資九十八億元時，其預算編列數不敷支應政府應投資額部分，再動支第二預備金或以其他方式籌措財源支應。
- (二)農業金融法第十一條、第十二條及第十五條規定，全國農業金庫資本總額不低於二〇〇億元；其發起人以政府及各級農、漁會為限；又政府為發起人時，其成立初期之出資額為金庫資本總額之四十九%，即九十八億元。查農業金庫以政府為發起人時，其成立初期之出資額由政府負擔資本總額之四十九%乃上開法條所明定，與該金庫細部投資計畫是否完成並無關聯，行政院以投資該金庫之相關細目計畫尚未完成為由，於九十三年度預算案中僅編列部分應出資額，所持理由顯屬牽強。次查農業發展基金收支及保管運用辦法第五條規定，該基金用途分別為：1、提供資金協助農、漁民與農、漁民團體及農業生產、製造、運銷之業者，從事發展農業、建設農村、照顧農民所需資金之融通；2、辦理毛豬產銷調節所需之費用；3、促進養

牛事業發展所需之補助；4、辦理農業研究、實驗及技術改進所需之補助；5、辦理農民購買新型農機所需價款之補助；6、對於農業銀行及農、漁會提供第一款所需資金之利息補貼；7、管理及總務支出8、其他有關支出；由上開基金用途可知，「投資」並非屬基金運用項目，行政院將農業金庫之政府應出資額由農業發展基金編列預算支應，誠屬未妥；且以短期借款方式支應長期性投資項目之作法，易使該基金償債能力因周轉欠佳而有財務困頓之虞，並不符合穩健理財原則，亦屬失當。

(三)預算法第七十條規定：「各機關有左列情形之一，得經行政院核准動支第二預備金…：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。」查政府投資農業金庫之應出資額為法律明定應負擔者，理應一次編足以應農業金庫成立之需，其經費當非屬上開預算法所定「原計畫修訂」、「原計畫增加業務量」或「因應政事臨時需要」等動支第二預備金之條件，行政院所稱如未來農業金庫成立，政府依規定及計畫時程須出資九十八億元時，其預算編列數不敷支應政府應投資額部分，將動支第二預備金支應乙節，於法更屬無據。

三、國家人權紀念館之組織既非法律定之，亦無法律授權訂定之命令可供依循，卻編列有預算，核與中央法規標準法及預算法規定不合；另教育部高等教育審議委員會以臨時編組方式，於該部單位預算項下編列該委員會運作之相關經費，與教育部組織法及預算法規定亦有未合。

- (一)據行政院說明，總統府為推動人權、法治與憲政教育之普及化，落實人權立國之理念，於九十一年度動支第二預備金新台幣（下同）二、二五〇萬元成立國家人權紀念館籌備處，經立法院審議照數通過，其「國家人權紀念館籌備處暫行組織規程及編制表」並經總統府於九十一年七月以令發布，中華民國總統府組織法第十七條修正草案及「國家人權紀念館組織法」草案，亦已於九十二年六月函送立法院審議，故九十二及九十三年度續編列該籌備處相關預算。另教育部為使高等教育政策之制定過程更為客觀、透明公開，爰為業務需要組設「高等教育審議委員會」，屬諮詢性質之內部臨時任務編組，並未置專任員額，應非屬預算法所稱之「機關」。
- (二)中央法規標準法第五條規定：「左列事項應以法律定之：…三 關於國家各機關之組織者。…」，同法第六條及第七條並規定：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」「各機關依其法定職權或基於法定授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」另預算法第九十二條規定：「未依組織法令設立之機關，不得編列預算」。查國家人權紀念館係依未經法律授權訂定之「國家人權紀念館籌備處暫行組織規程及編制表」為其設立依據，其依預算法第七十條第三款「因應政事臨時需要必須增加計畫及經費」之規定，動支第二預備金因應相關運作經費固屬可行，然其組織既非法律定之，亦無法律授權訂定之命令可供依循，依據上開中央法規標準法及預算法規定，自不得編列年度預算，行政院卻以九十一年度總統府已動支第二預備金經立法院審議通過為由，據以編列九十二年度及九十三年度預算，

核與上開相關法令規定不合。另教育部組織法第五條規定：「教育部於必要時，得設各種委員會，其組織以法律定之。」教育部為應業務需要組設之「高等教育審議委員會」，其組織依上述規定理應以法律定之，並據以編列所需經費預算，惟教育部逕以臨時編組方式，於該部單位預算項下編列該委員會運作之相關經費，與該部組織法及預算法第九十二條規定亦有未合。

四、行政院在司法院組織法之修法未完成立法程序前，逕將司法院所屬之最高法院、最高行政法院及公務員懲戒委員會等三所終審機關之九十三年度概算由原單位預算改為單位預算之分預算型態編列，是有未妥。

(一)預算法第三條第一項、第三項及第十八條分別規定：「稱各機關者，謂中央政府各級機關；稱機關單位者，謂本機關及所屬機關，無所屬機關者，本機關自為一機關單位。」「各級機關單位之分級，由中央主計機關定之。」「左列單位為單位預算：一、在公務機關，有法定預算單位之機關單位之預算。…」，另行政院主計處訂定之「中央政府各級機關單位分級表」第一之(一)點及第二、(一)點則規定：「『單位預算』之編列，應以編列機關之組織係單獨立法(僅指組織法及組織條例)設置者為限，惟具備上述要件者，亦得考量該機關之行政層級、首長職等高低、預算金額大小及員額多寡等因素，按單位預算之分預算方式編列。」「『單位預算』由行政院主計處每年於修訂『中央政府總預算編製作業手冊』時檢討修訂一次，各主管機關依前項要件認為所屬機關有異動之必要者，得通知行政院主計處，經認定後納

入修正。」據行政院主計處說明，司法院為配合司法院組織法修法之變革及預估完成修法之時程，依「中央政府各級機關單位分級表」規定，於九十二年七月二十九日函送「司法院及所屬機關九十三年度預算編製型態及機關編號表」至該處，將現行最高法院、最高行政法院及公務員懲戒委員會等三所終審機關，由「單位預算」改採「分預算」之型態編製，經該處認屬符合上開單位預算之異動要件規定，爰將司法院所編該三所終審機關改採「分預算」之型態編製之九十三年度概算併入中央政府總預算案，送交立法院審議。

- (二)查「中央政府總預算編製作業手冊」（九十三年版）所附行政院主計處訂頒之「中央政府各級機關單位分級表」，係將最高法院、最高行政法院及公務員懲戒委員會等三單位與司法院並列為「單位預算」，並非「分預算」型態，縱司法院為應審判機關化之改革，擬推動司法院組織法之修法，將該三所終審機關歸併司法院，但在尚未完成立法程序前，依據「中央政府總預算編製辦法」第三條第四項：「總預算案所列機關單位，其名稱於總預算案完成法定程序前變更者，由行政院配合修正之。」及「中央政府各級機關單位分級表」第三點略以：「…分級表所列主管機關及單位預算，均係依前述分級要件之現況編入，至如有…組織法令新增或修正，致增減主管機關或單位預算之情形者，應以法定預算所列表為準，並將納入次一年度作業手冊之修訂作業中。」之規定，在該三所終審機關之組織法規尚未廢止而仍屬有法定預算之機關單位情況下，依法自仍應依「單位預算」型態編列，如立法院審議總預算

過程中，司法院組織法之修正獲得通過，方得據以調整為「分預算」型態編成法定預算，並配合修訂次一年度「中央政府各級機關單位分級表」之分級規定，行政院未能依法行政，是有未妥。

五、有關預算法規範之「未來承諾之授權」，立法機關迄未對行政部門行使該等授權，行政院自無從於預算中表達相關之經費數額；另「繼續經費」之預算編列，行政部門則已依規定完整說明；至於「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告」乙節，行政院所屬各預算主管機關多未遵行，應依法改善。

(一)預算法第八條規定：「政府機關於未來四個會計年度所需支用之經費，立法機關得為未來承諾之授權。前項承諾之授權，應以一定之金額於預算內表達。」查上開立法意旨，在於便利行政部門就施政計畫作中長程之規劃及推動，故賦予行政部門得經立法機關授權於未來四個年度先行動支經費之權力。查立法機關迄無對行政部門行使「未來承諾之授權」，行政院自無從於預算中表達相關之經費數額。

(二)預算法第五條規定，稱「經費」者，謂依法定用途與條件得支用之金額，「繼續經費」則指依設定之條件期限，分期繼續支用者。同法第三十九條並規定：「繼續經費預算之編製，應列明全部計畫之內容、經費總額、執行期間及各年度之分配額，依各年度之分配額，編列各該年度預算。」依照上開規定，「繼續經費」應具備：
(1) 多年期計畫預算；(2) 有法定之用途與條件；(3) 有明確之總金額及分

年金額；（4）已完成預算之法定程序等要件；經查目前僅有已完成立法程序之多年期特別預算符合該等要件，例如：興建重大交通建設特別預算、採購高性能戰機特別預算、基隆河整體治理計畫特別預算等，各該計畫並均已依規定於預算書中列明全部計畫內容、經費總額、執行期間及各年度分配額。又預算法第八十五條第一項第七款規定，有關投資事項，其完成期限超過一年度者，應列明計畫內容、投資總額、執行期間及各年度之分配額；依各年度之分配額，編列各該年度預算。目前各營業基金及非營業特種基金之專案計畫固定資產投資，亦均係依上開規定辦理，例如：台電公司各項電力擴充計畫、交通作業基金所屬國道公路建設管理基金之各項高速公路建設計畫等，均於其預算書中列明全部計畫內容、經費總額、執行期間及各年度分配額，各年度所需經費並循年度預算程序辦理。

（三）預算法第三十四條及「中央政府總預算編製辦法」第十一條第二項規定，各主管機關編製預算時，對行政院核定之新興重要公共工程及重大施政計畫，應製作選擇或替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，送立法院備查。以九十三年度預算為例，經查行政院所屬各預算主管機關已於九十二年九或十月間依上開規定將相關資料函送立法院備查者包括司法院、內政部、外交部、經濟部、國科會及文建會等，惟各該主管機關所陳送者，厥為新興重要公共工程及重大施政計畫之計畫說明書或計畫概要，多未依法附具各該計畫之選擇或替代方案之成本效益分析報告，確與上開規定未合，應予檢討依法辦理。

六、現行用途別預算科目之設計，不僅模糊了科目名稱應顯示其性質之規定，亦有違預算管理之精神，行政院主計處允宜檢討修正；又所訂定之規範名稱多未依中央法規標準法所定辦理，容有未當。

- (一)立法院審查九十二年度中央政府總預算案通過對預算用途別科目修正之決議略以：
- 「行政院編製之『中央政府總預算編製作業手冊』，大幅簡併其中『歲出用途別科目分類定義及計列標準表』之一級用途別科目，旨在規避立法院之監督及質疑，凡委員有質疑及限制者，行政院便將之大規模調整，如：九十年度刪除『旅運費』、『軍事設施及裝備』二個一級用途別科目，改列入『業務費』科目項下；並將原一級『補助及捐助』科目及『獎助及損失』科目合併為『獎補助及損失』科目。因此，由於各科目間流用比率過大，應嚴格受本院監督之『單位預算』擁有過多自行裁量調整空間。自九十三年度起應考量下列方式修正改善之：（1）行政機關應以八十六年度之用途別科目為準據，並依『會計制度設計學理』審慎修訂各用途別科目之分類、定義及分層設置規定，除因應社經情形變動需新增科目外，非實際需要，不得自行簡併或調整科目，並依中央法規標準法第七條規定，於九十二年四月底前送立法院，以禱行政院編製九十三年度總預算案。…」惟行政院主計處依據預算法第九十七條後段：「歲出政事別、計畫或業務別與用途別科目之名稱及其分類，由中央主計機關定之。」之規定，認為歲出預算各類科目之訂定屬行政部門之權責，有關用途別科目之設置，係經該處考量行政管理需要及會計資訊應用等因素所制定，

故對於立法院決議應重新調整一級用途別科目分類之要求並未予依照辦理。

(二)按預算法第九十七條後段固規定歲出預算各類科目之訂定屬行政部門之權責，然同條文前段亦規定「預算科目名稱應顯示其事項之性質」，是以預算科目名稱的訂定當以能顯示其事項之性質為前提。查「中央政府總預算編製作業手冊」（九十三年度版）所附「用途別預算科目分類定義及計列標準表」之第一級科目，計分「人事費」、「業務費」、「設備及投資」、「獎補助費」、「債務費」及「預備金」等六類，其中「業務費」項下之第二級科目諸如：兼職交通費、軍事裝備及設施、一般事務費、各類裝備設施或器具設備養護費、旅運費等，按其性質原應分別歸屬為人事費、設備費、事務費、維護費或旅運費，行政院主計處自九十年度起卻一律歸併至業務費項下，又如「獎補助費」項下竟包含處理公務發生之損失、補償或賠償等與「獎補助費」性質全然有異之「損失及賠償」科目，不僅模糊了預算科目名稱應顯示其性質之規定，亦造成業務費等因內涵擴增致可流用數額過於鉅大，失卻預算法第一條：預算執行應以財務管理為基礎及同法第六十三條：科目流用應依規定辦理之預算管制精神，確有未妥，允宜檢討修正。

(三)中央法規標準法第七條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」同法第三條：「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。」查行政院主計處依據預算法第九十七條授權訂定之相關歲出預算科目規範，計有：「歲出機關別預

算科目設置要點」、「歲出機關別共同性預算科目及其預算編列範圍」、「歲出政事別科目歸類原則與範圍」、「歲出用途別科目分類定義及計列標準」等，其名稱多未按中央法規標準法所定的命令名稱定之，亦有未妥。

七、中央政府總預算將彌補公營事業民營化前之累積虧損以資本門經費之「投資」科目編列，核與會計原理不合，應予檢討改列。

(一)預算法第十條第三項規定：「歲出，除增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，應屬資本門外，均為經常支出，應列經常門。」行政院主計處所訂「各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準」第一、(一)項並規定：「經、資門分類，基本上按預算法第十條規定辦理，惟依預算法尚未能明確分辨者，則按會計、經濟原理或其他有關規定予以訂定。」而財團法人中華民國會計研究發展基金會財務會計準則委員會公布之財務會計準則公報第一號「一般公認會計原則彙編」第四十六條規定略以：「資本支出與收益支出應作適當之劃分。凡支出之效益及於以後各期者，列為資產。其效益僅及於當期或無效益者，列為費用或損失，…」。

(二)查九十三年度中央政府總預算案中資本門經費之「投資」項下，交通部編列有彌補台灣汽車客運股份有限公司民營化前累積虧損三十五億元、經濟部編列有彌補台灣機械公司及台灣中興紙業公司民營化前累積虧損二十四·八一億元等，該等累積虧損為已無未來效益可言之支出，行政院卻將該等支出列為資本門之「投資」科目經費，核與上開會計原理不合，應予檢討改列。

八、行政院對於公、勞保等社會保險之鉅額虧損及我國對外簽訂援贈或捐助之長期條約或協定等可能發生之或有負債並未納為預算應揭露事項，與預算法規定及一般公認會計原則實有未合。

(一)預算法第九條規定略以：「因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者，應於預算書中列表說明；…」。據行政院說明，基於財政穩健原則，有關因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度支出之情形，須依照「政府發展經濟社會向國外借款及保證條例」、「政府對民營重大經濟基本建設事業借款保證監督辦法」及「獎勵民間參與交通建設條例」辦理者為限，凡符合上開條例或辦法所造成之擔保與保證事項，自籌編八十八年下半年及八十九年度中央政府總預算案起，即均已依預算法第九條規定，於預算書中揭露「各機關因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度支出明細表」；至於政府辦理公保、農保、勞保及健保等社會保險，目前相關法規對於上開社會保險財務收支失衡，業已訂定調整費率因應之處理方式，若實際發生虧絀需要國庫撥補部分，當依各項法律規定逐年編列預算辦理。

(二)財團法人中華民國會計研究發展基金會財務會計準則委員會公布之財務會計準則公報第一號「一般公認會計原則彙編」第二十六條及第二十八條分別規定：「負債係指過去之交易或其他事項所產生之經濟義務，能以貨幣衡量，並將以提供勞務或支付經濟資源之方式償付者。」「估計負債應依合理估計之金額予以列帳，或有負債及承諾，如已預見其發生之可能性相當大，且其金額可以合理估計者，應依估計金

額予以列帳；如發生之可能性不大，或雖發生之可能性相當大，但金額無法合理估計者，則應於財務報表附註中揭露其性質及金額，或說明無法合理估計金額之事實。」按預算法第九條已明白揭示政府之擔保、保證或契約如可能造成未來會計年度之支出者，均應於預算書中列表說明；依據一般公認會計原理原則，該等擔保、保證或契約所造成未來年度可能支出之「或有負債」，不論其可能性相當大或可能性不大，亦均應予以揭露其性質與金額。惟查行政院僅以前項條例或辦法所產生之確定性承諾負債為限予以揭露，對於公、勞保等社會保險之鉅額虧損及我國因對外簽訂援贈或捐助之部分長期條約或協定等可能發生之或有負債則未納入預算揭露之範圍，與預算法規定及一般公認會計原理原則實有未合。

九、行政院就五個法定信託基金及保險業務發展基金之年度主要報表以附錄方式列入附屬單位預算及綜計表（非營業部分）送立法院參考，並未編製預算書送立法院審議，尚無違反預算法規定之虞；惟其中公務人員退休撫卹基金有關預算之編製、審議及執行已於該基金管理條例明定，自應依該條例規定適法辦理。

（一）預算法第四條所定特種基金計分六種，其中「信託基金」係指「為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者」，據行政院查告，目前中央政府代管之信託基金共十九單位，其中依法設置者五單位，餘十四單位，係依契約或遺囑而設立。為使立法院瞭解規模較大信託基金之運用情形，行政院於九十三年度業將淨值三〇億元以上之公務人員退休撫卹基金、勞工退休基金、積欠工資墊償基金、資

源回收管理基金—信託基金部分、交通部電信總局組織條例修正施行前退休撫卹人員基金、保險業務發展基金等六單位（除保險業務發展基金外，餘皆依法設置），就主管機關所報之收支餘絀表、餘絀撥補表及現金流量表以附錄方式列入附屬單位預算及綜計表（非營業部分）送立法院參考。

（二）依據預算法第八十九條規定略以：「附屬單位預算中，營業基金以外其他特種基金預算…，其預算之編製、審議及執行，除信託基金依其所定條件外，凡為餘絀及成本計算者，準用營業基金之規定。」亦即有關信託基金預算之編製應按其所定條件辦理，如信託人未要求比照政府預算編製程序，則各該基金自為一獨立之財務及會計個體，各自依其法令、約定或限制，記載其收支、餘絀、資產、負債及基金餘額，應可不受預算法規定程序之規範，是以行政院僅將三〇億元以上規模較大之信託基金，就其收支餘絀表、餘絀撥補表及現金流量表以附錄方式列入附屬單位預算及綜計表送交立法院參考，應尚無違反預算法之規定，惟其中公務人員退休撫卹基金依其管理條例第六條第一項及第二項規定：「本基金依預算法規定，應屬特種基金，並編製附屬單位預算。」「本基金有關預算編製、預算執行、決算編造，除應依照預算法、會計法、決算法及審計法規定辦理…」，其預算之編製、審議及執行既已明定應以附屬單位預算型態並依預算法規定辦理，行政院允應就該基金現行之預算處理方式重新檢討，適法辦理。

十、行政院為期形式平衡年度收支預算，對於可明顯預見無法實現之釋股收入，一再編列

歲入，實有違預算法第六條之「歲入」定義，宜予檢討改進。

- (一)九十三年度中央政府編列釋股預算計一、六〇一億餘元，包括公務預算編列三〇〇億元、行政院開發基金編列四六八億元、國軍退除役官兵安置基金編列九億餘元及行政院公營事業民營化基金編列政府釋出台電公司等釋股收入八二五億元。另截至九十二年七月底止，中央政府尚未執行之釋股預算列為保留數者計五、四五四億元。
- (二)預算法第六條第一項前段規定：「稱歲入者，謂一個會計年度之一切收入。」查中央政府截至九十二年底止之未執行釋股預算高達五、四五四億元，以目前之市場胃納能力，該等保留數欲在未來數個年度內實現已有困難，行政院卻仍於九十三年度編列釋股收入一、六〇一億餘元之鉅，以謀求年度收支預算之形式平衡，該院對於可明顯預見無法實現之收入，一再編列歲入預算，實有違預算法第六條規定之「歲入」定義，確有未妥，宜予檢討改進。

十一、中央銀行九十三年度預算編列繳庫官息紅利，含有以前年度決算超額盈餘，核與預算法規定有違，亦不符合行政院頒「國營事業盈餘解庫注意事項」之規定，誠屬未洽。

- (一)九十三年度中央銀行編列官息紅利繳庫數為一、六二八·六七億元，其中包含預估九十二年度決算超盈繳庫數九二八億元。據行政院說明，一般民營事業依據其股利政策，常有將部分盈餘列入「未分配盈餘」保留至以後年度再配發股利之情形；預算法第八十五條有關國營事業盈餘分配項目規定，事業年度盈餘之分配，除填補歷年虧損、提列公積、分配股息紅利外，亦可列為「未分配盈餘」；故中央銀行將九

十二年度超額盈餘列為未分配盈餘，於九十三年度方編列預算繳庫。

(二)依預算法第七十八條規定：「各附屬單位預算機關應行繳庫數，…年度決算時，應按其決算及法定程序分配結果調整之，分配結果，應行繳庫數超過預算者，一律解庫。」依條文意旨，年度決算時，如當期盈餘經依法定預算所列分配程序重新核算結果，其應繳庫數額有超出原預算繳庫數者，超出部分應一律併同原預計繳庫數繳交國庫；復依行政院訂頒「國營事業機構營業盈餘解庫注意事項」第四點規定：「各事業機構年度決算盈餘，應依預算法第八十五條規定之盈餘分配項目辦理；其超收部分並依法分配解庫，非經行政院專案核准，不得緩解。」亦即國營事業決算盈餘超出原年度預算之應繳庫數理應於決算年度解繳國庫。中央銀行以其九十二年度預估決算超額盈餘列為九十三年度歲入預算繳庫數，不僅與上開預算法規定有違，亦不符合行政院頒「國營事業盈餘解庫注意事項」之規定，誠屬未洽。

十二、國防部與外交部自訂之機密預算編製或劃分原則，並非法律授權或轉委任訂定之命令，其用以做為送交立法院審議之機密預算界定準據，於法確有未合，嗣後有關機密預算之編製與執行應依國家機密保護法之相關規定切實辦理。

(一)行政院就預算法第四十條有關涉及國家機密者得分別編列預算辦理之規定，依據自頒「中央政府總預算編製辦法」第三十六條第二項，由國防部及外交部分別於九十年十月二日及十月四日訂定「國防部保密預算劃分原則」及「外交部機密預算編製原則」陳報該院備查，就機密預算適用項目、範圍、修訂程序及保密規定等予以規

範界定。

- (二)預算法第四十條規定：「單位預算應編入總預算者，在歲入為來源別科目及其數額，在歲出為計畫或業務別科目及其數額。但涉及國家機密者，得分別編列之。」按該條文但書意旨，僅授權主管機關「得」將涉及國家機密者分別編列之，至機密預算等級、範圍、公開與機密劃分標準，並未明文規定，條文中亦無授權或轉委任訂定命令之規定。參據司法院大法官會議釋字第五二四號解釋文略以：「…，法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」另行政程序法第一百五十九條、第一百六十一條亦明定：「…行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定…」「有效下達之行政規則，具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力。」依前揭司法院大法官會議解釋文精神及行政程序法之規定，外交部、國防部訂定之「外交部機密預算編製原則」、「國防部保密預算劃分原則」係屬行政規則，並非法律授權或轉委任訂定之命令，其僅能規範機關本身行政體系，具有拘束機關內部秩序及行政運作之效力，如用以做為送交立法院審議之機密預算界定準據，於法確有未合。目前國家機密保護法已公布實施，嗣後有關機密預算之編製與執行，行政院暨所屬機關允應依該法令相關規定切實辦理。

十三、中央政府補助地方政府經費之預算，業於總預算案彙總列表說明，各縣市政府並已就該等補助款按其施政計畫優先緩急妥為分配後完整表達在地方政府年度預算書，尚難認有未當。

(一)九十三年度中央政府總預算案「省市地方政府—補助台灣省各縣市政府」科目計編列一、四〇〇・一九億元，包括台灣省各縣市教育補助五七二・九九億元、交通補助一一三・九五億元、其他經濟服務補助二四七・〇五億元、社會保險補助一七・六四億元、社會救助補助五三・四七億元、福利服務補助一二三・九〇億元及專案補助二七一・一九億元。

(二)預算法第三十八條規定：「各機關單位補助地方政府之經費，應於總預算案中彙總列表說明。」查上開補助台灣省各縣市政府之一、四〇〇億餘元，業於總預算案彙總列表，表中亦已列示各項補助項目總數，又各縣市政府並已就該等補助款納為補助收入列入各該地方政府九十三年度總預算，並按其施政計畫優先緩急妥為分配後完整表達在地方政府年度預算書，故前述補助款之編列，尚難認有未當。

十四、行政院對於部分特別收入基金之分類歸屬及其預算編列方式，與預算法等相關法令之規定未合之情況，均未能積極妥適處理，業經本院另案糾正在案。

(一)預算法第四條第一項第二款規定略以：「…歲入之供特殊用途者，為特種基金，其種類如左：…(五)有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金。…」，另行政院頒「非營業特種基金設置、簡併、裁撤及預算編製共同性原則」則規定略以：

「特種基金之設置原則：（一）須符合預算法第四條有關基金定義之規定，並具備特定資金來源，以達成特定政策任務者，始得設置。（二）應依其類別及用途，本下列原則，自行負擔財務責任：…2．特別收入基金：須有特定收入來源，並足供支應其特殊用途。…。（三）未具特定資金來源，或可由普通基金辦理者，不應設置特種基金。」依據上開規定，「特別收入基金」須有足供支應其特定用途之特別收入來源方能設置，而中央政府所屬非營業基金迄九十一年底止計有十九個特別收入基金，其中基金業務收入以國庫撥款補助為主要來源者，計有行政院國家科學技術發展基金、九二一震災社區重建更新基金、農產品受進口損害救助基金及中華發展基金，根本無足供支應該等基金業務支出需求之其他法定特定收入財源，行政院卻以之歸屬為特別收入基金，不僅有失特別收入基金之法定意義，亦不符合行政院自定之特種基金設置原則。

- (二)預算法第十八條第一項第二款規定略以：「左列預算為單位預算：…二、在特種基金，應於總預算中編列全部歲入、歲出之基金之預算。」另同法第十九條第一項則規定：「特種基金，應以歲入、歲出之一部編入總預算者，其預算均為附屬單位預算。」茲因上項四個特別收入基金之收入幾乎或全數由國庫支應，惟該等基金之年度預算卻係採附屬單位預算型態編列，顯然與上開附屬單位預算之法定要件不符。
- (三)由於行政院對於部分特別收入基金之分類歸屬及其預算編列方式，與預算法等相關法令之規定未合之情況，均未能積極妥適處理，爰經本院於另案調查「中央政府所

屬非營業循環基金總體檢」乙案時提案糾正在案。

十五、提高老年農民福利津貼每月發給額度之「老年農民福利津貼暫行條例」業完成立法程序，九十三年度中央政府總預算案內納編提高該項津貼之預算，亦經立法院同意予以照列。

查「老年農民福利津貼暫行條例」第四條條文修正案如下：「符合前條資格條件之老年農民，得申請發給福利津貼，每月新臺幣四千元…」，亦即老年農民福利津貼由原每月三千元提高為四千元，行政院經考量上開條文修正案已於九十二年八月四日送請立法院審議，且其攸關廣大農民權益，為配合時效，爰配合九十三年度中央政府總預算案之籌編時程，於總預算案內納編提高該項津貼之預算。嗣該暫行條例業經立法院三讀通過，並於九十二年十二月十七日由總統公布，九十三年度中央政府總預算案亦於九十三年一月十三日完成三讀程序，上開預算並經立法院同意予以照列。

十六、行政院發言人室屬任務編組單位，其發言人係由經銓敘部銓審有案之合格正式人員兼任，且無支領額外津貼，與新聞局局長職務亦不致相互衝突，行政院設置該發言人室應尚無不當。

(一)行政院以整合及強化對外發言機制，加強與新聞媒體之聯繫、溝通，增進人民及時瞭解行政院施政運作或決策，使政府政令更能有效傳達為理由，經參採美國白宮或其國務院設有專人職司對外發言之制度，依據「行政院發言人設置要點」於九十一年二月一日設置發言人室，該「發言人室」係一任務編組單位，發言人一職於九十

三年五月二十日內閣改組前係由簡任顧問兼任，兼任者並無支領額外之津貼。

- (二)查行政院編制表內置顧問四人，職務列簡任第十三至第十四職等，為依「公務人員任用法」銓敘合格之正式人員；而林○○係行政院簡任顧問兼行政院發言人，其顧問現職業依規定報准以機要人員任用，並經銓敘部銓審有案。復查行政院發言人之任務如下：(1)行政院重要施政方針或政策之宣布；(2)行政院會議議決事項之宣布；(3)與媒體溝通並闡明行政院政務之報導；(4)行政院院長重大談話之宣布；(5)其他行政院院長交辦事項。另「行政院新聞局組織條例」第一條則規定，新聞局主管闡明國家政策、宣導政令、政績、輔導與管理大眾傳播事業及發布國內外新聞等事項，爰該局局長肩負綜理局務，以及指揮、監督所屬之責。行政院發言人與新聞局局長兩者間之職務尚不致重疊。
- (三)綜上，行政院發言人室屬任務編組單位，其發言人係由經銓敘部銓審有案之合格正式人員兼任，且無支領額外津貼，與新聞局局長職務亦不致相互衝突，行政院設置該發言人室應尚無不當。

調查委員：黃煌雄

郭石吉

呂溪木