

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案由：行政院在「擴大公共建設投資條例」草案未完成立法程序前，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；又發起設立全國農業金庫，卻只編列部分法定出資額之理由顯屬牽強，且該等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，嗣後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；爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

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「挑戰二〇〇八：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（八十年度以前）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

數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。

綜上所述，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；又該院發起設立全國

農業金庫，卻只編列部分法定應出資額之理由顯屬牽強，且該等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，嗣後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。以上各節，均有失當，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請該院切實檢討並依法妥處見復。

**提案委員：**

中 華 民 國 九 十 三 年 六 月 日