

調 查 報 告

案由：據訴：澎湖縣白沙鄉公所於 101 年度預算中，不編列或減少編列該鄉鄉民代表會部分業務項目，致該會議事業務無法推展運作，涉有違相關法規等情乙案。

調查意見：

有關澎湖縣白沙鄉公所於 101 年度總預算，不編列或減少編列該鄉鄉民代表會部分業務項目，致該代表會之業務無法推展運作，涉有違反相關法規等情乙案，業經本院向澎湖縣政府、澎湖縣白沙鄉公所、行政院主計處、審計部、高雄高等行政法院等機關調卷，茲分述調查意見如下：

一、澎湖縣白沙鄉公所於 101 年度總預算中，對於澎湖縣白沙鄉民代表會部分業務項目，因公所與代表會不和，恣意減少編列、未編列或編列 1 元預算，該代表會之業務因而無法順利推展運作，自有可議。

(一)依地方制度法第 52 條第 1 項、第 3 項規定，鄉民代表得支研究費等必要費用；在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費。上開費用支給項目及標準，另以法律定之。再依地方民意代表費用支給及村里長事務費補助條例第 3 條、第 4 條、第 5 條規定，地方民意代表每月得支給之研究費；依法開會期間，得支給之出席費、交通費及膳食費；因職務關係，得由各該地方民意機關編列預算，支應其健康檢查費、保險費、為民服務費、春節慰勞金及出國考察費；鄉民代表會主席、副主席，得編列預算支應因公支出之特別費。且依同條例第 9 條規定，上開費用，應依地方制度法第 70 條第 2 項、財政收支劃分法第 37 條第 1 項、第 2 項規定，由地方自治團體編列預算辦理之。

(二)查澎湖縣白沙鄉民代表會（以下簡稱代表會）之預算，依法是由白沙鄉公所（以下簡稱公所）負責編列，

再送代表會審議。惟查公所於 101 年度總預算，就代表會之部分業務項目減少編列、未編列或編列 1 元預算，致代表會之業務無法推展運作，破壞憲法之地方自治原理。

(三)公所編列代表會之 101 年預算情形：

- 1、代表會之「民意代表待遇(研究費)」，僅編列新台幣(下同)84 元，較代表會所提之概算數 5,930,000 元，減少編列 5,929,916 元，亦較 100 年所編列之預算 5,732,400 元，減少 5,732,316 元。
- 2、「一般事務費(議事錄)」，僅編列 10,000 元，較民代表會所提概算數及 100 年所編列預算均為 100,000 元，減少 90,000 元。
- 3、「一般事務費(各項慶典等活動費用)」，僅編列 7,000 元，較代表會所提概算數及 100 年所編列預算均為 21,000 元，減少 14,000 元。
- 4、「一般事務費(機關名義接待、饋贈紀念品等費用)」，僅編列 30,000 元，較代表會所提概算數及 100 年所編列預算均為 300,000 元，減少 270,000 元。
- 5、「一般事務費(開會費)」，僅編列 8,000 元，較代表會所提概算數 56,000 元，減少 48,000 元，較 100 年所編列預算 49,000 元，減少 41,000 元。
- 6、「一般事務費(鄉民代表開會之交通費、膳食費)」，僅編列 213,850 元，較白沙鄉民代表會所提概算數 477,050 元減少 263,200 元，較 100 年度所編列 446,600 元減少 232,750 元。
- 7、「一般事務費(雜支)」，僅編列 40,000 元，較代表會所提概算數及 100 年所編列預算均為 400,000 元，減少 360,000 元。
- 8、「行政管理事務費中之綜合業務費、慶生、自強活動等之費用、主席、副主席特別費，合計僅編列

52,000 元，較白沙鄉民代表會所提概算數、100 年所編列預算數分別為 125,760 元、46,080 元、284,400 元、142,200 元，共計減少 546,440 元。

9、代表會所聘僱之駕駛(90年任用)及工友(85年任用)2位均為代表會編制內之員額，且於101年度仍有續為聘用之需求及必要，並無減縮之情事，但公所就「技工及工友待遇」之人事費，竟編為0元，較代表會所提概算數930,000元及100年所編列預算920,000元，分別減少930,000元及920,000元。

10、就「庶務管理－業務費(含水電、通訊、稅捐及規費、首長座車保險費、機車強制責任保險費、文具費、油料、廳舍維護費、車輛及辦公器具養護費)」，僅編列112,000元，較白沙鄉民代表會所提概算數770,054元及100年所編列預算468,000元，分別減少658,054元、356,000元。

11、「建築及設備－機械設備費、雜項設備費」，僅編列10,000元，較代表會所提概算數及100年所編列預算均為85,000元，減少75,000元。

12、此外，編列該代表會之房屋建築養護費1元、車輛及辦公器具養護費1元、民意代表之待遇每人每月1元、保險費、健康檢查費、國內旅費、國內經建考察費、出國考察費每人每年各1元、一般事務費(贈送轄區國中小學畢業生獎品)1元。

13、以上共計代表會提出概算數15,414,324元，公所竟編列代表會之預算為5,524,167元(35.8%)，減少編列9,890,157元。

(四)公所編列上開代表會之預算，勢必影響代表會議事運作，業經澎湖縣政府於100年11月17日府民行字第1000501366號函，就公所未編列預算部分，依法辦理相關處置措施，但公所無視其編列101年度中就有關

代表會部分之預算，涉有違財政收支劃分法第 37 條第 1 項、第 2 項、中央暨地方政府預算籌編原則、地方制度法第 52 條第 1 項、第 3 項、第 71 條、地方民意代表費用支給及村里長事務費補助條例第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 9 條之規定，就該府上開公函不予理會，且未予採取任何補救措施。

(五) 綜上，澎湖縣白沙鄉公所於 101 年度總預算中，代表會原提出概算數 15,414,324 元，公所竟編列代表會之預算為 5,524,167 (35.8%)，減少編列 9,890,157 元，代表會之部分業務項目，遭公所恣意未編、減編或編列 1 元預算，該代表會之業務因而無法順利推展運作，自有可議。

二、澎湖縣白沙鄉公所與澎湖縣白沙鄉民代表會之 101 年度總預算爭議，未列澎湖縣白沙鄉民代表會之預算併予協商，致所會關係更加惡化，亦有可議之處。

(一) 查白沙鄉公所及代表會 101 年度總預算之爭議，對於公所將代表會之部分業務項目，不編列、減編列預算或編列 1 元預算，經代表會第 19 屆第 3 次定期會及第 7 次臨時會審議，經議決後，公所 101 年度總預算數 58,353,038 元，亦遭代表會刪減 27,944,089 元(47.9%)，核列數 30,408,949 元，嚴重影響該所之施政與行政作為，已造成窒礙難行，依地方制度法第 39 條第 3 項規定，提請代表會覆議後，仍維持原決議，公所認為對維持該所施政之經費遭刪除，已造成窒礙難行，遂依地方制度法第 40 條第 5 項規定，將公所 101 年度總預算案，報請澎湖縣政府邀集各有關機關協商。

(二) 惟查公所報請協商總預算案內，未有代表會之預算。澎湖縣政府於 101 年 3 月 14 日府民行字第 1010016268 號函請內政部釋示對公所報請澎湖縣政府協商 101 年度總預算內未有代表會預算，澎湖縣政府可否依監督

職權要求公所一併提出列入總預算範圍內協商。嗣內政部 101 年 4 月 13 日內授中民字第 1015035681 號函復略以：基於總預算收支應維持平衡之意旨，及維持所會正常運作，俾依法行使其職權，澎湖縣政府得本自治監督權責併同協商解決。

- (三)本案澎湖縣政府於請釋內政部過程中，代表會亦於 101 年 4 月 2 日白議字第 1010000227 號函，將該會遭公所刪減未列入之預算，報請澎湖縣政府列入協商範圍。
- (四)惟公所不服澎湖縣政府 101 年 4 月 30 日府民行字第 1010603602 號函，逕為決定該鄉 101 年度總預算內含代表會未經公所列入所需經費請求併同協商之預算，於 101 年 5 月 29 日白民字第 1010004091 號函送訴願書請澎湖縣政府轉陳內政部訴願。經內政部 101 年 7 月 23 日台內訴字第 1010225544 號訴願決定駁回，公所復提行政訴訟，業經高雄高等行政法院 102 年 7 月 16 日 101 年度訴字第 385 號判決公所敗訴駁回，公所不服，上訴最高行政法院審理中。
- (五)綜上，公所及代表會皆肩負鄉民所託付重責大任，期望雙方施政、監督等一切所為，自應相互尊重，以鄉政建設施政計畫為主，以人民福祉為優先考量，惟公所基於意氣，未列代表會之預算併予協商，致所會關係更加惡化，爭訟未休，有負鄉民福祉，亦有可議之處。

三、澎湖縣政府依地方制度法第 40 條第 5 項規定，準用同條第 4 項規定，逕為決定併列澎湖縣白沙鄉民代表會之預算併予協商，尚難認有違失。

- (一)依地方制度法第 40 條第 4 項規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算案在年度開始後三個月內未完成審議，直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所得就原提總預算案未審議完成部分，報請行政院、內

政部、縣政府邀集各有關機關協商，於一個月內決定之；逾期未決定者，由邀集協商之機關逕為決定之。」同條第 5 項規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算案經覆議後，仍維持原決議，或依前條第 5 項重行議決時，如對歲入、歲出之議決違反相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越權限，或對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費之刪除已造成窒礙難行時，準用前項之規定。」

(二)復依內政部 101 年 4 月 13 日內授中民字第 1015035681 號函略以：查鄉總預算之協商事宜，地方制度法第 40 條第 4 項及第 5 項已有明文，惟鄉公所依規報請上級自治監督機關各該縣府邀集協商時，縣政府得否併同鄉民代表會報請協商部分一併協商，地方制度法雖無明定，惟基於總預算收支應維持平衡之意旨，及維持所會正常運作，俾依法行使其職權，澎湖縣政府得本自治監督權責併同協商解決。

(三)查高雄高等行政法院 101 年度訴字第 385 號判決：

- 1、按地方制度法第 40 條第 4 項規定，其立法說明，係為使鄉(鎮、市)政務得以正常推動，故賦予縣政府就鄉(鎮、市)總預算案審議產生爭議時處理之仲裁權。又澎湖縣政府基於收支衡平原則，且上級監督機關得為適法性監督，該府自得就鄉(鎮、市)報請協商等相關預算及預算違法部分為協商，協商不成即得逕為決定之。又澎湖縣政府對於協商案內容是否符合地方制度法第 40 條第 5 項規定，亦有適法性之審查權。
- 2、次按司法院釋字第 498 號解釋：「地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，

其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。」地方機關在運作上必須遵循並努力維繫地方制度的正常運作，既不得僭越，也不容以意氣之爭，癱瘓損害地方制度機制功能，此項義務，雖未見諸憲法、地方制度法及其相關法規明文規定，但蘊含於責任政治之政治倫理。職是，任何一個地方機關倘於行使職權之際，未能給與其他地方機關適度之尊重而以行動貶抑，或阻撓其他機關行使職權，或使其他地方機關陷於癱瘓，即與憲法課與之義務背道而馳。

- 3、未查澎湖縣政府逕為決定之代表會預算，除代表研究費、主席與副主席特別費、工友、駕駛待遇屬法定人事費用，均依申請協商數全數核列之外，其餘項目，則參酌各該經費項目3年內執行數之平均數，與協商數額相較後，取較低數額者之90%計算，若屬新增項目，則依申請協商數額之90%計算。則澎湖縣政府已經充分協商，併考量法定人事費用數額、各項經費歷年執行數額，兼顧地方財政、經濟狀況與年度施政計畫之需要，故該府上開逕為決定，尚稱允當，並無不合。
- 4、綜上，澎湖縣政府依地方制度法第40條第5項規定，準用同法第4項規定，復依內政部101年4月13日內授中民字第1015035681號函，又參考高雄高等行政法院101年度訴字第385號判決，澎湖縣政府基於收支衡平原則，且有仲裁權及適法性審查

權，參酌各該經費項目 3 年內執行數之平均數，與協商數額後，取較低數額者之 90%計算，若屬新增項目，則依申請協商數額之 90%計算，逕為決定代表會之預算併予協商，尚難認有違失。

四、有關 101 年度總預算，澎湖縣白沙鄉公所與澎湖縣白沙鄉民代表會雙方意氣之爭，未能理性溝通，致所會關係更加惡化，雙方應以鄉民福祉為重，化解歧見，以和為貴。

(一)查代表會 101 年度原提出概算為 15,414,324 元，送公所編列 101 年度總預算，而公所因所會關係不和，竟編列代表會之預算為 5,524,167 元 (35.8%)，減少編列 9,890,157 元。嗣 101 年度公所總預算數 58,353,038 元，亦遭代表會刪減 27,944,089 元 (47.9%)，核列數 30,408,949 元，所會雙方意氣之爭，互刪預算，未能理性溝通，互相尊重，致所會關係更加惡化。

(二)嗣澎湖縣政府依地方制度法第 40 條第 5 項規定，準用同法第 4 項規定及內政部 101 年 4 月 13 日內授中民字第 1015035681 號函，逕為決定代表會之預算併予協商，惟公所不服上開行政處分，循訴願、行政訴訟救濟中。會所雙方皆受選民之負託，應以鄉民福祉為重，化解歧見，以和為貴，共創和諧民主政治，互相尊重及容忍，時時以造福鄉民為念，實屬萬幸。

調查委員：黃武次