## 調查意見

壹、案 由:內政部土地重劃工程處受託辦理各級政府農地重劃、市地重劃之發包及履約管理等業務,其代辦經費規模為年度預算4至7倍,卻未以收支併列方式納入預算,似有欠妥適,認有深入瞭解之必要乙案。

## 貳、調查意見:

內政部土地重劃工程處(下稱土重處)前身為臺灣省地政局農地重劃工程規劃總隊,從民國(下同)57 年成立以來至 78 年度,代辦市地重劃、農地重劃及都市計劃釘樁測量工程等業務之代辦服務費皆以代收代付方式處理,未納入公務預算內。嗣重劃工程作業基金於 79 年度正式成立後,始將市地重劃及區段徵收工程規劃、設計畫釘樁測量及地形圖測量等業務之服務費收入及支出列入該基金之預算編列,惟農地重劃業務工程仍以代收代付方式處理,並未納入公務及基金預算內。嗣該基金於 94 年 1 月 1 日裁撤後迄今,土重處接受各級政府機關之代辦業務服務費,皆以代收代付之方式處理,合先敘明。

惟經審計部審核發現,土重處代辦接受各地方政府 、其他中央機關委託辦理農地重劃、市地重劃、釘樁測 量、區段徵收及非工程專業機關之代辦發包及履約管理 等業務,均為土重處職掌業務,其收支未納入預算, 以代收代付方式辦理,且規模為年度預算4至7倍, 农妥適,並列入「中華民國97年度中央政府總決算審核 农妥適,並列入「中華民國97年度中央政府總決算審核 報告」中。案經本院調查竣事,茲提出調查意見於后: 一、土重處代辦經費業經委託機關編列預算及納入決算 辦理,復經行政院主計處認定為避免預算重複編列, 處增歲入歲出規模,允應比照其他代辦機關以代收代 付方式辦理在案,故該處未將其納入年度預算,尚難遽認有違法之處:

依行政程序法第19條:「行政機關為發揮共同一 體之行政機能,應於其權限範圍內互相協助。行政機 關執行職務時,有下列情形之一者,得向無隸屬關係 之其他機關請求協助: .....二、因人員、設備不足等 事實上之原因,不能獨自執行職務者。.....五、由被 請求機關協助執行,顯較經濟者。六、其他職務上有 正當理由須請求協助者。.....被請求機關得向請求協 助機關要求負擔行政協助所需費用。其負擔金額及支 付方式,由請求協助機關及被請求機關以協議定之 ...... 及土重處組織規程第2條:「本處掌理下列事 項:.....三、土地重劃、區段徵收、農村社區土地重 劃土地開發工程測量、規劃、設計、施工、監造之執 行、督導及考核。四、非工程專業機關之工程規劃、 設計、施工與監造等業務之發包及履約管理。...... 等規定,各地方政府及部分中央機關就所職掌規劃農 地重劃、市地重劃、區段徵收及其他工程規劃、設計 、發包、施工監造及釘樁測量等業務計畫,於各該機 關年度預算內編列經費,並經其立法機關審議通過後 ,因人力與技術等確有不足,或因經濟性、效能性之 考量,得洽由土重處協助代辦,土重處就其掌理事項 接受洽辦機關委託後,即與委託洽辦機關就委託業務 工程內容,包括範圍、雙方應辦事項、期限、代辦服 務費計算撥付等達成協議,簽訂協議書,據以辦理。

經查土重處所代辦之工程業務經費,諸如農業發展計畫之農地重劃經費係編列於農委會預算、高速鐵路桃園等五個車站特定區區段徵收公共工程之經費係編列於交通部預算、國立金門高中教學大樓及財政部北區國稅局臺北縣分局辦公大樓新建等工程之非工程

專業機關之代辦發包及履約管理經費分別編列於教育 部及財政部預算;另土重處代辦之市地重劃、區段徵 收工程及都市計畫釘樁測量等相關收支,亦業經各委 託洽辦機關依預算法等相關規定於其財務計畫與年度 預算編列之,並皆經立法院或地方議會審議通過;況 且由土重處代辦業務之原始支出憑證仍需送委辦機關 核銷納入其決算辦理之。爰重劃工程作業基金於 94 年1月1日裁撤,該基金代辦工程業務經費原經土重 處編入94年度公務預算收支併列項目,案經行政院主 計處 93 年 7 月 16 日審核歲出概算結論以:「所移業 務係屬代辦工程業務,未來似可改以代收代付方式辦 理。」故於土重處94年度預算案送內政部審核時,即 將該處收支併列經費全數刪減。土重處亦曾洽詢行政 院主計處建請准予以收支併列方式簡化帳務,惟因考 量委託土重處代辦業務均為政府機關,且經費均透列 於各治辦機關預算,若土重處再編列委託經費預算, 就全國而言,似有重複編列預算之問題存在,故行政 院主計處不同意土重處委辦收支以收支併列項目編列 預算在案。

次查現行預算籌編作業及中央政府普通基金普通公務會計制度,雖未針對政府機關間委辦事項之會計處理作明確規範,惟經行政院主計處調查 97 年度中央政府機關接受其他政府機關學校代辦業務經費處理情形(詳表 7-1)結果,各代辦機關多以代收代付方式辦理之。揆諸行政院主計處 92 年 7 月 4 日院授主孝字的920004404 號函略以:「有關『中央政府附屬單位預算執行要點』第十二點之(二)規定,補助地方政府款項,應通知地方政府納入預、決算辦理之範圍,係未指定用途之補助款或地方政府應相對編列分擔款者,非屬前列補助款項,而有請由地方政府協助執行者,

得以委辦方式,由地方政府代收代付處理。」基此,「補助經費」不同於「委辦經費」,前者應透列預算,而後者則以「代收代付」制度為之即可。析言之,委辦事項之經費本應由委辦機關負擔,且相關經費已在該機關預算中予以呈現,實無須再重複編列於受託機關預算之內,爰以「代收代付」為之,應屬合理。

再者,審計部於抽查中央研究院 95 年度及 96 年度 1 至 10 月接受政府機關補助及委託計畫,曾建議將該院承接專題研究計畫提撥之管理費,納入公務預算以收支併列方式執行,嗣經該院研議結果,如將支付列及預算規模主部或其中之管理費納入公務預算規模主持現行作法。行政院其實,仍建議維持現行作法。行政院科學有理預估等情形,仍建議維持現行作法。行政院科學書員會等機關召開會議研商獲致結論略以,該院承承等員會等機關召開會議研商獲致結論略以,該院承承預算研究計畫,倘將其全部或其中之管理費納入及處理方式執行,有預算重複編列及處理方式或與供辦經費。

綜上以觀,政府機關間委辦事項已由委託機關編 列預算及納入決算辦理,若再由受託機關納入預算, 則形成重複編列之現象,又目前中央研究院等政府機 關類似案件之處理方式,亦採代收代付方式辦理,並 經行政院主計處邀集審計部等機關會商獲致維特上開 作法之共識,是故土重處未將代辦經費納入該年度預 算,而以代收代付方式辦理,尚難認有違法之處。

表 7-1 中央政府接受其他政府機關學校代辦業務經費調查表

97 年度 單位:新臺幣千元

	預算數	代辨	經費	代辨經費占
機關名稱	月升致 A	化收代付 B	收支併列 C	預算數比率
<b>,,,,,,,,</b> ,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,		101211112	人 人 人	D=(B+C)/A(%)
總統府主管	10.211.011	2 = 10 10 =		0.5.
中央研究院	10,241,811	2,740,485	_	26.76
行政院主管				
新聞局	3,702,327	·	_	0.46
經建會	4,091,739	·	-	0.39
青輔會	441,849	36,709	-	8.31
行政院主管				
研考會	1,843,641	20,000	_	1.08
陸委會	757,887	7,475	_	0.99
消保會	101,081	8,900	-	8.80
工程會	569,652	300	-	0.05
原民會	6,224,419	18,923	-	0.30
文化園區管理局	127,555	26,450	-	20.74
考試院主管				
國家文官培訓所	315,932	5,181	-	0.02
內政部主管				
內政部	71,283,707	1,886,892	-	2.65
營建署及所屬	31,826,680	1,951,253	_	6.13
警政署及所屬	21,962,302	10,652	18,191 ± 1	0.13
入出國及移民署	3,739,065	2,500	-	0.07
建築研究所	551,416	-	205 ± 2	0.04
法務部主管				
法務部	9,036,078	13,339	-	0.15
司法官訓練所	300,214	1,749	-	0.58
矯正人員訓練所	72,196	869	-	1.20
交通部主管				
交通部	17,979,939	257,119	-	1.43
觀光局	6,311,390		-	0.01
運研所	503,444		-	20.59
公路總局	37,975,953	3,619,563	-	9.53
原能會主管				
核能研究所	2,689,116	349,385	-	12.99
農委會主管		-		
本會	74,095,257	21,928	-	0.03

預算數 A 1,043,747 8,490,912	代辦 代收代付 B 6		預算數比率 D=(B+C)/A(%)
1,043,747 8,490,912	6	収支併列 -	D=(B+C)/A(%)
8,490,912		_	
	0465		0.00
0 101 161	84,667	_	1.00
3,121,161	27,267	_	0.87
1,050,886	39,036	-	3.71
760,882	1,585	1	0.21
847,113	16,865	-	1.99
830,671	316	-	0.04
408,072	2,318	-	0.57
355,717	11,075	-	3.11
292,859	49,074	-	16.76
228,596	43,923	-	19.21
214,115	5,500	-	2.57
221,949	2,676	-	1.21
159,163	5,345	-	3.36
275,954	2,103	-	0.76
274,771	3,014	-	1.10
224,003	4,319	-	1.93
190,376	2,039	-	1.07
146,533	3,320	-	2.27
6,602,426	17,454	-	0.26
11,974,438	32,203	-	0.08
5,986,628	2,865	-	0.05
3,409,696	19,405	-	0.57
232,030	372	-	0.16
216,498	178	-	0.08
·		18,396	
	3,121,161 1,050,886 760,882 847,113 830,671 408,072 355,717 292,859 228,596 214,115 221,949 159,163 275,954 274,771 224,003 190,376 146,533 6,602,426 41,974,438 5,986,628 3,409,696 232,030 216,498 84,303,846	3,121,161 27,267   1,050,886 39,036   760,882 1,585   847,113 16,865   830,671 316   408,072 2,318   355,717 11,075   292,859 49,074   228,596 43,923   214,115 5,500   221,949 2,676   159,163 5,345   275,954 2,103   274,771 3,014   224,003 4,319   190,376 2,039   146,533 3,320   6,602,426 17,454   41,974,438 32,203   5,986,628 2,865   3,409,696 19,405   232,030 372   216,498 178	3,121,161 27,267 -   1,050,886 39,036 -   760,882 1,585 -   847,113 16,865 -   830,671 316 -   408,072 2,318 -   355,717 11,075 -   292,859 49,074 -   228,596 43,923 -   214,115 5,500 -   221,949 2,676 -   159,163 5,345 -   275,954 2,103 -   274,771 3,014 -   224,003 4,319 -   190,376 2,039 -   41,974,438 32,203 -   6,602,426 17,454 -   41,974,438 32,203 -   5,986,628 2,865 -   3,409,696 19,405 -   232,030 372 -   216,498 178 -   34,303,846 11,493,997 18,396

註1:係各機關委託警廣製播節目。

註 2: 係建築研究所代辦其他機關委託之建築物結構構件耐火性能、 材料熱釋放率、展示櫃氣密性試驗、熱傳導係數試驗等檢測服 務。

資料來源:行政院主計處

二、土重處代辦業務係以臨時人員搭配正式人員辦理,爰 該處應加強控管代辦經費規模及臨時人力支出,且行 政院、行政院公共工程委員會、主管機關內政部及其 他委託機關允應配合辦理之,以避免該處代辦經費規 模超出其年度預算數倍之異常現象:

依土重處組織規程規定,該處掌理事項包括都市 計畫樁位與地形圖測量工程、市地重劃、區段徵收、 農地重劃(含早期農地重劃更新改善)及農村社區土地 重劃等工程之規劃、設計與施工監造等工作,經查土 重處近年來除編列公務預算辦理農村社區土地重劃四 年與六年示範計畫各為新臺幣(下同)8 億餘元、14 億 餘元,及於96、97年配合辦理農村社區公共設施改善 計畫 19 億餘元外,尚需辦理主管機關內政部交辦之「 高鐵車站區段徵收公共工程」土木、景觀及機電工程 之發包採購與監造業務等重大工程代辦業務,總經費 高達 192 億餘元;另行政院統一發包及集中採購中心 於92年開會決議,將該處納入該中心專業代辦採購機 關,協助中央部會代辦工程採購,並請該處主動接洽 有代辦需求之機關,積極辦理;又為配合推動振興經 濟方案-擴大公共建設投資計畫「加速重劃區急要農水 路改善」, 農委會將部分工作委由土重處負責辦理, 於 98 至 101 年合計匡列 58 億元等。

惟經審計部查核發現,土重處 95 至 97 年度受託 之代辦業務收入總額,為各該年度公務預算之 4 至 7 倍,形成該處代辦經費規模超出年度預算數倍之異常 現象。詢據主管機關內政部及土重處表示,市地重劃 、農地重劃工程及都市計畫樁位測定等工作,因涉及 土地分配及地籍整理,且避免民間廠商良莠不齊、人 力機具不足,時常發生偏差或延誤情事影響測量成果

 數與費用,以避免超出其年度公務預算數倍之異常現 象為宜。

## 表 7-2 土重處公務預算、人力及代辦經費表

單位:佰萬元

Æ	公務	正式人員		臨時人員		代辨收入				1	代辦支	出			
年度	預算	實際	薪資	實際	薪資	工程	服務	費B	合	計C	工程	服務	費D	合	計E
及	A	人數	費用	人數	費用	款	金額	B/A	金額	C/A	款	金額	D/A	金額	E/A
90	130	171	94	187	56	1,501	287	221%	1,787	1380%	1,125	201	155%	1,325	1023%
91	134	177	91	253	82	6,588	380	284%	6,967	5206%	5,556	264	197%	5,820	4349%
92	133	176	91	250	79	6,133	437	330%	6,570	4955%	5,395	260	196%	5,655	4266%
93	129	166	87	226	70	1,130	250	194%	1,380	1070%	1,120	251	195%	1,371	1063%
94	250	154	81	188	56	4,796	312	125%	5,108	2041%	3,605	192	77%	3,797	1517%
95	440	141	78	157	51	3,071	201	46%	3,272	744%	2,248	116	26%	2,364	538%
96	417	136	77	116	46	2,837	159	38%	2,996	718%	2,368	104	25%	2,472	592%
97	2,348	135	77	117	50	1,539	201	9%	1,740	74%	1,385	126	5%	1,511	64%
98	211														
(1-11	211 (全年)	131	77	126	45	867	180	85%	1,047	495%	652	97	46%	749	354%
月)	` ',			24 27			# ÷		21-	11 +t -		m n			

- 註1:98年度公務預算為全年度預算,其他薪資費用及代辦收入、支出為98年1至11月之實支數。
- 註2:正式人員及臨時人員人數係以各年度1月1日為準,自95年4月起臨時人員改勞力委外方式僱用。
- 註 3:97 年度公務預算 23 億 4,849 萬 2 千元係含行政院第 3045 次院 會通過,補助及督導地方政府辦理「農村社區公共設施改善方 案」19 億 8,480 萬 2 千元。
- 註 4:90 至 93 年度代辦收入、支出含已編列於重劃作業基金預算金額。
- 註 5:正式人員包含職員、技工、工友及駕駛。
  - 三、土重處代辦經費於不同工程項目間涉有流用情形,甚至有以代辦經費購置辦公設備之情事,允宜明定收支管理要點,以避免代辦經費支用範圍過於廣泛,滋生 疑義:

查土重處代辦經費之收支控管機制,除該處依各 工區之工程進度控管經費支用,且登錄政府歲計會計 資訊管理系統與外業代辦經費報支及控管核銷系統, 另依審計法第 13 條規定,審計機關對於各機關一切收支及財物得隨時稽察之,故往年審計部皆派員至土重處查核各項財務收支及憑證,卷查審計部最近幾次之查核為 98 年 3 月 30 日至 98 年 4 月 2 日派員至土重處查核 97 年度暨以前年度預算執行、財務收支及公款支付情形,並抽查土重處代辦業務之相關憑證及文件; 98 年 4 月 16 日派員至土重處查核「96 年至 97 年度在建巨額工程採購營建物價調整」執行情形之相關憑證及文件在案。

是以土重處代辦經費收支之控管機制,除該處自 行控管外,尚包括洽辦機關、主管機關內政部及審計 部之審核、稽察,理應能有效管控達到控管機制。惟 經本院審視該處 95 至 97 年度經費類暫付款明細表, 發現屬於代辦業務之支出有工區結算後服務費超支部 分轉由其他工區項下支用、購置高溫殺菌自動清洗機 、購置網路機房用電腦網路 KVM 切換器、支付辦公房舍、交務車租金及設備維修費等目(詳表 7-3),據該處表不發力。 一個人工程是 一個人工程。 一個人工程是 一個人工程。 一個人工程, 一個人工程。 一個人工程。 一個人工程。 一個人工程。 一個人工程。 一個人工程。 一個人工程。 一個人工程。 一個人工程, 一一工程, 一一工工程

鑑此,為避免代辦經費支用項目過於寬濫,逕將 非屬於代辦經費支用項目範圍之經費,恣意冠以「工 程需要」為名,隱藏於代收代付款項下,淪為機關之 私房錢之虞,爰有必要針對代辦經費之支用項目、範 圍及業務費用分攤原則作明確規範,以避免服務費支 用範圍過於廣泛,滋生疑義。

表 7-3 土重處 95 至 97 年度經費類暫付款明細表摘錄表

日期	摘要	金額(元)
	02 農地重劃	
971216	200905 支出傳票	70,337
	付本處 12 月份電話費及網路費	
960725	200540 支出傳票	47,000
	付購置高溫殺菌自動洗杯機一台價款	
951108	200883 支出傳票	8,000
	付第四開發隊北港工務所 11 月份房屋租金	
951016	200822 支出傳票	8,000
	付第四隊北港工務所房屋租金	

日期	摘要	金額(元)
	03 市地重劃工程	
970808	200537 支出傳票	3,150
	付本處公務機車等3輛換發行照費	
970528	300087 轉帳傳票	322,452
	工區結算服務費超支部分轉區	,
960628	300093 轉帳傳票	116,355
	科目轉正(因八德市地重劃已停辦,原支用數超支轉帳)	,
951208	200978 支出傳票	17,700
	付市工課影印機維修費	,
951206	200959 支出傳票	26,600
	付購公務車國道回數票 12 月份 700 張款	
951206	200958 支出傳票	72,000
	付公務車等三輛 11 月份租金款	
951107	200877 支出傳票	11,400
	付購置公務車國道回數票款	
951011	200793 支出傳票	48,000
	付公務車九月份租金款	
950612	200456 支出傳票	3,150
	付換發公務機車6輛行車執照費及燃料費	
9500706	200524 支出傳票	24,000
	付租賃公務車六月份租金	
941103	201074 支出傳票	27,300
	付10月份公務車租金之電子支付價款	
941013	201009 支出傳票	18,100
	付購置網路機房用電腦網路 KVM 切換器款項	
941011	201000 支出傳票	17,579
	付影印機租賃費之電子支付款	
940815	200807 支出傳票	15,490
	付市工課雷射印表機維修費	
940725	200723 支出傳票	9,619
	付公務汽車及機車強制責任險及第三人責任險保費款	
	06 區段徵收工程	
960716	200552 支出傳票	7,350
	付2年期公務機車31輛燃料費及行照費	
951123	200923 支出傳票	9,919
	付10月份公務車用油油摺款	
950316	200201 支出傳票	2,145
	付2月份公務車加油摺卡費	
941228	201311 支出傳票	698,864
	付購置量測儀器配件一批價款	

四、97 年度中央政府機關接受其他機關委託代辦業務經費高達 115 億餘元,金額龐鉅,行政院主計處允宜與審計部及相關機關研討訂定政府機關間委辦事項以代收代付處理代辦業務之內容範圍及規範要件,俾利遵循:

按「會計制度之設計,應依會計事務之性質、業 務實際情形及其將來之發展,先將所需要之會計報告 決定後,據以訂定應設立之會計科目、簿籍、報表及 應有之會計憑證。凡性質相同或類似之機關或基金, 其會計制度應為一致之規定。政府會計基礎,除公庫 出納、會計外,應採用權責發生制。」及「中央總會 計制度之設計、核定,由中央主計機關為之。地方政 府之總會計制度及各種會計制度之一致規定,由各該 政府之主計機關設計,呈經上級主計機關核定頒行。 各機關之會計制度,由各該機關之會計機構設計,簽 報所在機關長官後,呈請各該政府之主計機關核定頒 行。前項設計,應經各關係機關及該管審計機關會商 後始得核定;修正時亦同。各種會計制度之釋例,與 會計事務處理之一致規定,由各該會計制度之頒行機 關核定之。」會計法第17、18條定有明文。查政府機 關間委辦事項業經委託機關編列預算及納入決算辦理 , 若由受託機關再納入預算, 則形成重複編列之現象 ,故多以代收代付方式辦理。惟由行政院主計處提供 97 年度中央政府接受其他政府機關學校代辦業務經 費調查表(詳表 7-1)觀之,以代收代付方式辦理者計有 114 億餘元,另有以收支併列方式辦理者計有 1 千 8 百萬餘元,顯示政府機關間委辦事項由於缺乏明確要 件規範,任由各機關自行認定,致性質相同之會計事 項,部分機關之會計事務處理卻兩歧,實有違前揭會 計法規定。

再者,查現行預算籌編作業及中央政府普通基金普通公務會計制度,並未針對政府機關問委辦事項之會計處理作明確規範;且以97年度中央政府機關接受其他機關委託代辦業務經費高達115億餘元觀之受其他機關委託代辦業務經費高達30次,致使部分機關之會計事務處理兩歧,顯非妥適。雖然政府機關問委辦事項已由委託機關納列預算及納入決算辦理,惟為避免機關巧立名目,將非屬委辦事項卻恣意以代收合於預下,隱藏於代收代付款項下,藉以與階級的方式辦理,隱藏於代收代付款項下,藉以與階級的方式辦理,隱藏於代收代付款項下,藉以稅監督,行政院主計處允宜研訂政府機關問委辦事項以稅收代付處理代辦業務之內容範圍及規範要件,俾利遵循

## 參、處理辦法:

- 一、調查意見二、三,函請內政部轉飭所屬土地重劃工程 處檢討改進見復。
- 二、調查意見二,函請行政院、行政院公共工程委員會及 內政部妥為研處見復。
- 三、調查意見四,函請行政院主計處研處見復。
- 四、抄調查意見函送審計部參考。