

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：財政部。

貳、案由：各地方政府獲配之公益彩券盈餘，依法應專款專用於社會福利支出，以增進社會福利功能，惟財政部對於地方政府調借該盈餘分配款及納入集中支付之作法，卻缺乏相關查核監督機制，未能確保該基金或專戶之運用及設立目的不會因調借及集中支付之作法而有所影響及妨礙，核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本院為調查有關公益彩券盈餘分配供地方政府辦理社會福利之用，是否依法專款專用與實際運用效益，以及中央主管機關監督機制等情，經函請財政部、衛生福利部(下稱衛福部)、行政院主計總處及審計部就公益彩券盈餘分配基金之收支保管及運用相關問題，提供書面說明及相關卷證資料，復於民國(下同)104年10月至12月間分別至新竹縣政府、新竹市政府、苗栗縣政府、臺東縣政府及高雄市政府辦理簡報，並查閱該基金101年至104年所有支出之會計報告、帳簿、傳票及支出憑證等資料。接著，本院根據前揭實地查閱帳冊所發現之問題，函請審計部轉請其所屬新竹市審計室、苗栗縣審計室、臺東縣審計室及高雄市審計處派員協助查核。嗣為全面檢視地方政府是否亦發生前開類似問題，爰再函請審計部轉所屬各地方審計處(室)協助查核。

本院再於105年10月18日及21日赴宜蘭縣政府查閱相關帳冊，復於同年11月15日舉辦座談會，邀請立法院鍾佳濱委員、台灣彩券股份有限公司、原住民族委員會鍾興華副主任委員及王美蘋處長、屏東縣吳麗雪副縣長、新北市

政府社會局張錦麗局長、臺北市政府社會局黃清高副局長等人提供實務意見；並於同年11月15日及12月2日舉辦2場諮詢會議，邀請國立台灣科技大學企業管理系劉代洋教授(已於107年2月任該校副校長)、國立政治大學財政系周麗芳教授、國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系張英陣教授、朝陽科技大學社會工作系謝儒賢教授等人，提供專業意見。嗣後又再函請審計部協助更新及釐清部分統計數據及疑義事項，並轉請各地方審計處(室)協助查核105年各地方政府相關支出帳冊資料。最後依據調卷、實地查閱帳冊及審計機關派員查核等所得之相關資料，於106年11月7日詢問財政部蘇建榮政務次長、國庫署阮清華署長、衛福部社會及家庭署簡慧娟署長暨相關主管人員，再參酌財政部及衛福部於詢問後所補充之書面說明資料，以及蒐集相關統計資料，業經調查竣事。

本案調查發現，公益彩券的發行具有公益目的，經由民眾的購買，協助充實政府推動社會福利之財源，以促進社會福利之能量，財政部為其主管機關。各地方政府每年從財政部獲配之公益彩券盈餘，依法應專款專用於社會福利支出，以增進社會福利功能；惟部分地方政府卻向該府所設立之公益彩券盈餘分配基金或專戶，調度鉅額款項，且非短期調借；在101至105年間計有8個地方政府曾向該基金或專戶調借，不但未提報各該管理委員會審議，且歷次對於調借是否妨礙該基金或專戶之設立目的，均無相關評估資料，甚至部分地方政府對於調借鉅額之核准層級欠當，均有可議之處；另，目前將該基金或專戶納入集中支付，供公庫統一調度運用的地方政府已有12個；惟財政部自88年開辦公益彩券發行以來，對於上述地方政府調借及納入集中支付之作法，因缺乏相關查核監督機制，無法確保該基金或專戶的運用不受妨礙而影響其設立目的，核有疏失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下

- :
- 一、依據公益彩券發行條例第2條規定：「本條例所稱主管機關為財政部。」同條例第6條第2項及第4項分別規定：「發行機構¹應將各種公益彩券發行之盈餘專供政府補助國民年金、全民健康保險準備及社會福利支出之用，其中社會福利支出，應以政府辦理社會保險、福利服務、社會救助、國民就業、醫療保健之業務為限，並不得充抵依財政收支劃分法已分配及補助之社會福利經費。」¹「各直轄市政府、縣(市)政府依第二項規定所得盈餘補助款，應依該項社會福利範圍專款專用……。」第6條之3並規定：「各受配機關應以基金或收支並列方式管理運用公益彩券盈餘分配款；前項以收支並列方式管理運用者，應於公庫或代理公庫之行庫設立專戶儲存。」因此，公益彩券發行條例之主管機關為財政部，各地方政府對於其所獲配之公益彩券盈餘，依法應設立基金或專戶儲存並專款專用於社會福利支出。
 - 二、財政部為公益彩券發行條例之主管機關，對於地方政府向其公益彩券盈餘分配基金或專戶調度周轉款項之舉措，有無妨礙專戶設立之目的及實際運用等情，卻缺乏監督查核機制，致生苗栗縣、臺東縣及新竹市非短期調借鉅額款項之情事：

依據審計部查復結果顯示，目前各地方政府對於其所獲配之公益彩券盈餘的管理運用方式，採收支並列方式管理並設立專戶儲存的有宜蘭縣、苗栗縣、雲林縣、嘉義縣及澎湖縣，其餘17個地方政府則採基金設立方式。而據本院調查、審計部查核及財政部查復等結果發現，101年至105年計有8個地方政府向其所設

¹ 公益彩券之發行，由主管機關指定銀行(下稱發行機構)辦理之。

立之基金或專戶調度款項，包括：高雄市、臺南市、苗栗縣、南投縣、屏東縣、花蓮縣、臺東縣及新竹市政府。而公益彩券發行條例之主管機關財政部，對於地方政府向其基金或專戶調度周轉款項之舉措，以及有無妨礙專戶設立之目的及實際運用等情，卻缺乏監督查核機制，致生苗栗縣、臺東縣及新竹市調借鉅額款項，且屬非短期調借之情事。茲說明如下：

(一) 苗栗縣政府：

101年至105年苗栗縣政府向該縣公益彩券盈餘分配款專戶調借9次款項，金額共計新臺幣(下同)16.7億元(詳見下表1)。該府103年調借公益彩券盈餘分配款共計高達8.5億元，查103年底及104年底該府累計公益彩券盈餘分配待運用數²分別為8億2,974萬8,108元、8億887萬7,663元，調借餘額占待運用數之比重高達96.41%、92.72%³；且截至107年4月23日仍有6.1億元未能歸墊，非屬短期調借。

表1 苗栗縣政府向該縣公益彩券盈餘分配款專戶調借情形
單位：億元

借調日期	借調金額	歸還日期	歸還金額	墊支時間	截至107年4月23日尚欠借調餘額
102.07.31	1.6	102.12.2	1.6	102.7.31至12.2	0
	2.3	102.12.31	2.3	102.7.31至12.31	
102.08.21	2	102.12.31	2	102.8.21至12.31	0
102.09.30	0.9	102.12.31	0.9	102.9.30至12.31	0
102.11.29	0.6	102.12.31	0.6	102.11.29至12.31	0
102.12.27	0.8	102.12.31	0.8	102.12.27至12.31	0

² 各地方政府歷年自財政部獲配公益彩券盈餘，為「盈餘分配累計」，由地方政府專款專用運用(編列預算執行)於社會福利者為「執行數累計」，盈餘分配數扣除執行數後所得之差額為「待運用數累計」，其意義為地方政府已獲配公益彩券盈餘惟尚未運用(尚待編列預算並執行)之金額。

³ 截至103年底調度餘額為8億元，截至104年底調度餘額為7.5億元。

借調日期	借調金額	歸還日期	歸還金額	墊支時間	截至107年4月23日尚欠借調餘額
103.01.03	5	103.4.23	0.5	103.1.3至4.23	-
		104.5.14	0.3	103.1.3至104.5.14	-
		104.6.12	0.2	103.1.3至104.6.12	-
		105.5.31	0.5	103.1.3至105.5.31	-
		106.5.11	0.6	103.1.3至106.5.11	-
		106.8.31	0.3	103.1.3至106.8.31	-
		-	-	103.1.3迄今	2.6
103.01.09	1.7	-	-	103.1.9迄今	1.7
103.09.05	0.8	-	-	103.9.15迄今	0.8
103.10.31	1	-	-	103.10.31迄今	1
合計	16.7	-	-	-	6.1

資料來源：財政部、審計部，本院整理製表。

(二)新竹市政府：

新竹市政府於98年、99年間向該市公益彩券盈餘分配基金調借6次款項，調借金額共計5.4億元，惟截至101年底尚有餘額4.2億元未能歸墊，且非短期調借。嗣後該府於101年9月25日再向該基金調借2億元，當時累計調借金額已高達6.2億元(詳見下表2)，且101年底該府累計公益彩券盈餘分配款待運用數為7億2,119萬餘元，調借比重高達85.97%⁴。

表2 新竹市政府向該市公益彩券盈餘分配基金調借情形

單位：億元

借調日期	借調金額	還款日期	還款金額	借款期間及金額
98.01.05	2	102.01.03	2	98.1.5-102.1.2(3年363天) 2億元

⁴ 截至101年底調度餘額為6.2億元。

借調日期	借調金額	還款日期	還款金額	借款期間及金額
98.09.28	0.8	98.10.02	0.6	98.9.28-98.10.1(4天) 0.6億元
		102.01.03	0.2	98.10.2-102.1.2(3年93天) 0.2億元
98.10.29	0.6	98.11.09	0.6	98.10.29-98.11.8(11天) 0.6億元
99.02.25	1	102.01.03	1	99.2.25-102.1.2(2年313天) 1億元
99.08.30	0.5	102.01.03	0.5	99.8.30-102.1.2(2年126天) 0.5億元
99.10.27	0.5	102.01.03	0.5	99.10.27-102.1.2(2年68天) 0.5億元
101.09.25	2	102.01.03	2	101.9.25-102.1.2(100天) 2億元
合計	7.4	-	7.4	-

備註：公益彩券盈餘分配基金於102年1月1日納入市庫集中支付，為利該基金納入市庫集中支付，該府於102年1月3日全數歸還調借款。

資料來源：審計部，本院整理製表。

(三)臺東縣政府：

101年至105年臺東縣政府向該縣公益彩券盈餘分配基金調借10次款項，金額共計14.4億元(詳見下表3)。該府102年、103年向該縣公益彩券基金調借3.2億元、0.5億元，合計調借餘額高達3.7億元，直至本院著手調查後，於105年1月19日始償還，非屬短期調借；且104年底該府累計公益彩券盈餘分配待運用數為4億3,424萬餘元，調借比重高達85.21%⁵。

表3 臺東縣政府向該縣公益彩券盈餘分配基金調借情形

單位：億元

借調日期	借調金額	還款日期	還款金額
101.01.13	1.9	101.12.27	1.9
101.05.14	0.4	101.12.27	0.4

⁵ 截至104年底調度餘額為3.7億元。

借調日期	借調金額	還款日期	還款金額
101.08.15	0.5	101.12.27	0.5
102.01.16	2.6	102.12.30	2.6
102.07.12	0.6	102.12.30	0.6
103.01.01	3.2	103.12.24	0.2
		103.12.31	3.0
103.09.25	0.7	103.12.31	0.7
104.01.01	3.7	104.08.14	0.2
		104.12.04	0.3
		104.12.23	0.3
		105.01.19	2.9
104.01.15	0.2	105.01.19	0.2
104.03.03	0.6	105.01.19	0.6
合計	14.4	-	14.4

備註：102及103年底該府各償還3.2億元及3.7億元，均僅帳面註記歸還該基金專戶，並未實際還款，而係於105年1月19日始將調借款項歸還該基金。

資料來源：審計部，本院整理製表。

三、財政部對於地方政府調借作業，未能建立相關監督查核機制，以致部分地方政府調借過程未經提報各該管理委員會審議通過方才調度，甚至有些地方政府核准調借之層級欠當，而調借之前亦無評估以維護該基金或專戶之設立目的，均有可議之處：

依據公庫法第21條規定，機關專戶存管款項，於不妨礙專戶設立目的下，各該政府得視公庫實際需要，統一調度運用。惟財政部對於地方政府調借作業，未能建立相關監督查核機制，以致發生以下不當情事，茲說明如下：

(一)調借過程未提報各該管理委員會審議：

各地方政府為公益彩券盈餘分配基金(分配款)之收支、保管及運用等，皆據以設立公益彩券盈餘運用管理委員會(小組)，並訂有自治法規依權責辦理，其任務主要包括：(1)公益彩券盈餘分配基金(分配款)收支、保管及運用之審議；(2)公益彩券盈餘

分配基金(分配款)運用執行情形之考核；(3)公益彩券盈餘分配基金(分配款)年度預算、決算之審議；(4)其他公益彩券盈餘分配基金(分配款)相關事項之審議，以管理及運用公益彩券盈餘分配款。惟據本院實地查閱帳冊，以及審計部所屬各地方審計處(室)查核之結果顯示，101年至105年地方政府向其所設立之公益彩券盈餘分配基金或專戶調借的有8個，皆未事前提報各該管理委員會(小組)審議，其中事後向管理委員會(小組)報告調借情事的只有花蓮縣政府。

(二)調借過程未見相關評核程序與機制，以確保該財務調度不會妨礙該基金或專戶之設立目的：

經本院及審計部所屬地方審計處(室)調閱各地方政府歷次簽辦調借之資料，發現部分地方政府歷次調借作業雖均以專簽方式辦理，會簽的是該基金之管理單位及主計單位，之後再陳報至縣、市長(或秘書長)層級核可；惟調借過程卻未見相關評核程序與機制，以確認該調度及金額不會妨礙該專戶設立之目的。例如臺東縣政府10次調借中，有兩次即103年1月1日及104年1月1日各調借的3.2億元及3.7億元，而如此高額的續借，未提報管理單位審議且跳過簽辦手續逕自全額順延於次年。

(三)核准調借之層級欠妥：

高雄市政府於102年3月6日及7月25日向該基金調借的2.5億元及5億元，准借核章者竟是社會局局長授權章(甲二)及社會局局長授權章(甲一)。又，101年至104年臺東縣政府向該基金共調借10次，每次調借金額0.2億元至3.2億元不等，其中8次係由該府財政處(後更名為財政及經濟發展處)處長核准。顯見該2地方政府對於基金或專戶的設立目的極為不

尊重，調借的程序不嚴謹而欠正當。

(四)調借後，未依簽辦調借之簽核意見如期如實歸還，顯有未當：

- 1、苗栗縣政府於103年向其公益彩券盈餘分配專戶簽辦調借款項時，該府勞動及社會資源處提出簽核意見表示：「本府獲配之盈餘補助款應於福利範圍內專款專用，如為因應縣庫調度需要，應於年終以前連同利息一併繳回」等語，惟嗣後該府卻未如期償還調借款項，且截至107年4月23日仍有6.1億元未能償還歸墊。對此財政部說明略以：「苗栗縣政府未遵循預算法及預算籌編原則等規定，不僅未償債務餘額逾債限，其公庫長期入不敷出，導致全面資金調度危機，其問題根本在於未遵循相關財務法規覈實編列預算與妥適管控制收支之故。」
- 2、102年臺東縣政府調借該縣公益彩券盈餘分配基金共計3.2億元，於簽辦時明載：「為免帳務久懸，將於年度結束時將所調度之專戶款項退還」等語；又據該府提供本院之資料表示，102年、103年該府調借之3.2億元及3.7億元款項均於102年12月間及103年12月31日全數歸還該基金。惟經本院實地查核帳冊發現，102年底及103年底該基金帳戶餘額分別僅為5,302萬6,848元及3,763萬6,034元，且102年底及103年底該基金平衡表帳列載明為「短期墊款」3.2億元及3.7億元，足見該府並未如實還款，卻在帳面註記業已歸還。經函請審計部持續追蹤，該府始於105年1月18日將調借款項全數歸還。
- 3、新竹市政府財政處98年9月23日綜簽，有關擬向公益彩券盈餘分配基金調度8千萬元一案，經該

府社會處簽略以：「如奉核調度，請於10月起每月償還3千萬元」等語；另該府財政處98年10月22日綜簽，有關擬向公益彩券盈餘分配基金調度6千萬元一案，經社會處簽略以：「如奉核調度，請於11月20日前償還6千萬元」等語。惟據審計部查復結果顯示，該府於98年10月2日及11月9日分別償還基金6千萬元後，餘款2千萬元(併同98年1月5日調借之2億元，請詳表2)迄102年1月3日始償還，並未確實如期償還調度自公益彩券盈餘分配基金之款項，顯有未當。

四、再查，部分地方政府因財政困窘及資金調度困難，爰將公益彩券盈餘分配基金或專戶納入集中支付供縣市(庫)資金統一調度使用，計有新北市、桃園市、臺南市、基隆市、宜蘭縣、新竹市、彰化縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、澎湖縣、連江縣等12市縣。其中除連江縣政府將大部分基金餘額予以定存(比重達6成以上)以挹注基金收入外，其餘11市縣則將全數基金或專戶餘額供縣(市)庫資金統一調度使用。

五、公益彩券的發行具有公益目的，旨在經由民眾的購買，協助充實政府推動社會福利之財源，以促進社會福利之能量。財政部為其主管機關，應為購買彩券的人民負起監督公益彩券盈餘保管及運用之職責，惟針對前述地方政府向其公益彩券盈餘分配基金或專戶調度鉅額款項，以及將之納入集中支付等作法，究竟有無妨礙專戶設立之目的及基金實際支出運用？地方政府若因市庫透支及公共債務比率逾限而無法新增舉債時，調借或納入集中支付之舉措，有否妨礙地方政府獲配公益彩券盈餘運用之效能？調借額度與借期是否合理？當基金或專戶需用款項時能否確由公庫調節資金支應等情事，均攸關社會福利之正常推

動及弱勢族群之及時照顧，財政部卻無相關監督查核機制，亦未納入歷次業務評鑑考核之範圍，而104年度考核指標，與周轉調度較為相關者，僅針對「專戶設立」考核「於公庫或代理公庫之行庫設立專戶儲存」1項(配分2分)；雖然105年度再新增「專戶餘額是否符合第4季季報表累計待運用數」1項(配分1分)：「符合，或不符合但經補充差異原因並提供佐證資料後，足資證明符合者：1分」，實質上對考核調度額度與期間是否妨礙專戶運作未能發揮導正不當調借之效果，此外，本院對此提出詢問，財政部僅憑地方政府函復結果，即回復略以：「公庫調度盈餘未妨礙其設立盈餘專戶之目的，亦無影響運作之情事」，且稱：「依地方制度法規定，地方政府之財政收支、公庫款項融通調度管理，屬地方自治事項，且地方政府獲配彩券盈餘係地方政府自有社福財源，如未違反社福支出運用規範，本部原則尊重地方政府財政自主權責」、「公益彩券分配款有無納入集中支付或調借，屬地方自治權責，無須提報本部」等語，顯見該部不僅缺乏具體監督查核作為，且態度消極，核有疏失。

綜上所述，各地方政府每年從財政部獲配之公益彩券盈餘，依法應專款專用於社會福利支出，以增進社會福祉，惟部分地方政府向其所設立之公益彩券盈餘分配基金或專戶調度鉅額款項，且非短期調借；在101至105年間計有8個地方政府曾向該基金或專戶調借，不但未提報各該管理委員會審議，且歷次對於調借有無妨礙該基金或專戶設立之目的，均乏相關評估資料，甚至部分地方政府核准調借鉅額之層級欠當，均有可議之處；而將該基金或專戶納入集中支付，供公庫統一調度運用的有12個地方政府。財政部自88年開辦公益彩券發行以來，

對地方政府上述之作法，沒有相關查核監督機制，無法確保該基金或專戶的運用不受妨礙而影響其設立目的，核有疏失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送財政部確實檢討改善見復。

提案委員：江綺雯

孫大川