

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：新北市政府及行政院主計處。

貳、案由：新北市政府對於前所轄各鄉鎮市公所 99 年度違法辦理追加預算，僅以輔導、協助、勸告、建議等不具法律上強制力之方法消極處理；嗣經本院調查，竟自行擴張解釋符合法律規定，或表示無意見，合理化各公所寬濫辦理追加預算之不當行為，粉飾太平；行政院主計處長期坐視中央與地方政府預算間之重大差異，致各鄉鎮市公所編製預算雖係準用預算法，卻產生諸多扞格及違法寬濫追加預算等情事，並放任上級機關縣市政府消極對應，束手無策；詎該處非但遲未訂定地方政府預算法，甚至逾越預算法以訂定法令及函示，供各地方政府依循，便宜行事，均核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

臺北縣政府於民國(下同)99 年 12 月 25 日改制為新北市政府，改制前臺北縣政府所轄 28 個鄉鎮市公所 99 年度未依預算法規定，寬濫辦理追加預算各計 1 至 4 次，顯示原總預算編製未盡覈實，且未能籌劃財源平衡，致預算差短數自新臺幣(下同)42 億元擴大至追加(減)後差短 70.3 億元等情，經本院調查確有下列違失：

一、新北市政府(前臺北縣政府)對於前所轄各鄉鎮市公所 99 年度違法辦理追加預算，僅以輔導、協助、勸告、建議等不具法律上強制力之方法消極處理；嗣經本院調查，竟自行擴張解釋符合法律規定，或表示無意見，合理化各公所寬濫辦理追加預算之不當行為，粉飾太平，顯有疏失：

(一)依地方制度法第 71 條規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)年度總預算、追加預算及特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準，除其他法律另有規定外，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理。 地方政府未依前項預算籌編原則辦理者，行政院或縣政府應視實際情形酌減補助款」，及同法第 75 條第 6 項規定：「鄉(鎮、市)公所辦理自治事項違背憲法、法律、中央法規或縣規章者，由縣政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行」。另依九十九年度中央及地方政府預算籌編原則第四點規定：「中央及地方政府支出，依下列原則辦理：……(十三)中央及地方政府具有共同性質之支出項目及社會福利措施，應依法律規定、行政院核定之一致標準及政事別科目歸類原則與範圍編列預算；如確有特殊情形者，應報由上級政府通盤考量或協商決定後，始得實施。直轄市預算共同性費用編列基準與各縣(市)預算之編製及執行，由行政院統籌訂定一致規範或準用中央法規。」又據行政院主計處 94 年 4 月 21 日處實一字第 09400002767 號函略以，「94 年度縣(市)、鄉(鎮、市)預算共同性費用編列基準說明一規定：『其他未列入本表之

各項費用，請依有關規定及業務實際情形，自行審酌財力編列。」本案貴府可本權責於行政院訂頒之『縣(市)、鄉(鎮、市)預算共同性費用編列基準』項目外另訂頒編列標準。」上開乃新北市政府答復有關縣市政府與各鄉鎮、市公所間行政監督所依據之條文，爰臺北縣政府負有監督所轄各鄉鎮市公所預算之編列是否合法妥適之責，並應加強審核。

(二)詢據新北市政府以，鄉鎮市係為一地方自治團體，本權責執行其自治事項，並由縣長指揮監督其自治，至行政指導之權限，係由主管機關以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請地方自治團體為一定作為或不作為。又針對預算籌編，鄉鎮市公所除應依地方制度法第 71 條規定，依預算籌編原則辦理外，縣對所轄鄉鎮市公所能規範者為共同性費用編列基準之訂定。改制前各鄉鎮市公所為地方自治團體，關於其自治施政所需之經費，享有財政自主原則，即中央立法賦予地方為執行自治事項，各鄉鎮市首長可依其施政理念，呈現於年度預算內，該府為使改制作業順利完成，僅能就上級政府角色予以監督，避免各公所在改制前浮編預算而賣光、用光、借光所有資源而增加該府財政負擔，並採取相關因應措施，以作為規範公所預算編製及執行，包括於 98 年 9 月 9 日以北府主察字第 0980747064 號函復以，有關財產處分、臨時人員進用、新興中程資本支出、預算編列與執行等之加強管控，以防報載之情事；復於 98 年 10 月 13 日召開「改制前鄉(鎮、市)公所預算編列相關事

宜研商會議」，由縣長親自主持，並於同年 10 月 21 日以北府主一字第 0980885630 號函鄉鎮市公所。據上，新北市政府雖稱已對所轄各鄉鎮市公所採取輔導、協助、勸告、建議等方法，以控管其追加預算之情形，然而該府對於所轄各公所仍違反預算法寬濫追加預算情事，卻未能依地方制度法第 75 條第 6 項規定，予以撤銷、變更、廢止或停止其執行，畫地自限其權責，自難辭其咎。

(三)按「各機關因左列情形之一，得請求提出追加歲出預算：一、依法律增加業務或事業致增加經費時。二、依法律增設新機關時。三、所辦事業因重大事故經費超過法定預算時。四、依有關法律應補列追加預算者。」預算法第 79 條定有明文。惟就該府所轄各鄉鎮市公所 99 年度辦理追加預算之原因整理歸納後，大致可分成下列 7 種態樣：1、符合預算法第 79 條規定要件者；2、依「各級地方政府墊付款處理要點」規定先行墊付之款項，事後透過追加預算程序辦理帳務轉正者；3、上級政府核配之計畫型補助款未及編列於總預算者；4、調整總預算所編列計畫經費之需求者；5、臨時性支出；6、可得預見及規劃之經費支出，卻因原總預算編列草率未盡覈實，致需追加者；7、因府會關係不佳，原編總預算遭代表會統刪或杯葛後，年度中執行因業務實需，致需追加者。事實上，觀諸各公所 99 年度辦理追加預算項目，大部分與預算法規定之要件不合，且以上述第 2 至 7 項占多數，然而上述第 2 項係依據行政院訂頒之法令「各級地方政府墊

付款處理要點」之規定，並非「法律」，亦即經上級政府核定之補助款所使用之支出、配合上級或同級政府施政需要且須及時使用支出之情況，因時效性考量可以先行支用墊付，於下次辦理預算時再進行帳務轉正，亦即有前述情況時即可以辦理追加預算，然實與預算法第 79 條所訂辦理追加預算之要件未盡相符；另第 3 項之依據為上級政府核配補助款之函令或政策，亦非「法律」，又第 4、5、6 及 7 項大多係年度預算未編足額之計畫者、原編計畫未周延規劃致經費不足者、前經代表會刪減致經費不足或仍需辦理者、甚至配合機關首長臨時交辦事項或因應民意代表要求而辦理者，實無相關法令依據，亦顯然皆不符預算法第 79 條之規定。復觀諸前臺北縣各鄉鎮市公所 94 至 99 年辦理追加預算次數情形，各公所追加預算已成為年度預算之常態，極少部分符合上述法定要件。由於實質上並未符合辦理追加預算之要件，且亦未考量到所提計畫之適法性、重要性及評估本身執行能力或辦理追加預算之經濟效益等問題，演變成「人為」之施政需要，而忽略「法律」規定，形成人治高於法治之現象。

(四)按預算係指政府於一定期間，對所有活動的收支及資源運用，於事前作整體規劃，所訂定之財政收支計畫，並經立法機關審議與授權，作為政府財務活動的依據。基於預算的重要性，現行法令對於預算編列有嚴謹的規範，惟揆以前臺北縣各鄉鎮市公所 94 至 99 年辦理追加預算次數統計情形，各公所追

加預算已成為年度預算之常態，極少部分符合上述法定要件，其中 28 個鄉鎮市公所 99 年度亦未依預算法規定，寬濫辦理追加預算各計 1 至 4 次，顯示原總預算編製未盡覈實，且未能籌劃財源平衡，致預算差短數自 42 億元擴大至追加(減)後差短 70.3 億元，實有違失。

(五)經詢新北市政府，詎對於各公所未盡依預算法第 79 條相關法定要件規定，寬濫辦理追加預算之情形，不但表示：「預算法係以中央角度來規範，對地方政府而言，完全適用遵行較難，全省各鄉鎮市公所皆有類似情況。…一般公所不辦追加是特例，大多會辦追加預算，經過代表會審議通過的話，在不違反相關標準下，本府很難介入。…部分公所狀況較特殊，實務上有必要辦理追加預算，但法上有討論空間，…中央政府要求(補助款)需有補助文號才能編列預算，地方政府有必要彈性處理。…公所是自治團體，預算法為準用，預算法第 79 條所定追加預算條件在地方幾乎不會發生。…對於違法或不配合之公所僅能考核扣減補助款。…公所認為重要業務，臨時增加業務，本府原則上尊重並從寬解釋。」等語云云，而且竟自行擴張解釋以：「法令規定、行政函示、政策計畫等均屬預算法第 79 條援引範圍」，認為各鄉鎮市公所追加預算合法，或認如經該公所認其屬重要政事並經代表會審議通過，考量其他縣市及鄉鎮市公所亦有類似情事，該府無意見，顯然粉飾太平，並表示僅能以輔導、協助、勸告、建議等其他不具法律上強制力之方法消極處理

，列入下年度統籌分配款考核參考，別無他法，足見該府態度消極，合理化各公所寬濫辦理追加預算之不當行為，顯有疏失。

二、行政院主計處長期坐視中央與地方政府預算間之重大差異，致各鄉鎮市公所編製預算雖係準用預算法，卻產生諸多扞格及違法寬濫追加預算等情事，並放任上級機關縣市政府消極對應，束手無策；詎該處非但遲未訂定地方政府預算法，甚至逾越預算法以訂定法令及函示，供各地方政府依循，便宜行事，自有怠失：

(一)依預算法第 79 條規定：「各機關因左列情形之一，得請求提出追加歲出預算：一、依法律增加業務或事業致增加經費時。二、依法律增設新機關時。三、所辦事業因重大事故經費超過法定預算時。四、依有關法律應補列追加預算者。」鑑於追加預算係年度預算執行中，因偶發緊急事件或事前預料不及所產生之計畫經費需求，在數額過於龐大，原列預算不敷支用，且無法以經費流用或動支預備金方式予以支應時，所採取之因應措施，屬非常態性業務及經費支出。復由於追加預算為總預算之外再增加計畫經費，故為籌措所需財源，勢必加重政府財政負擔。爰此，現行預算法對各機關提出辦理追加預算訂有相關法定要件，以防止編列過於寬鬆浮濫。換言之，追加預算應依法律、重大緊急事故等需要辦理，不僅編列要件相當嚴謹，各機關在提出時更應審慎評估且不宜經常性辦理。

(二)復依預算法第 96 條規定：「地方政府預算，另以法律定之。前項法律未制定前，準用本法之規定。」查現行預算法自 21 年 9 月 24 日國民政府制定公佈，歷經 14 次修訂，最近一次於 100 年 5 月 25 日總統公布施行，其所涵蓋的範圍，僅以中央政府預算的籌劃、編造、審議、成立及執行為主，迄今逾數十年始終未依預算法第 96 條規定制定地方政府預算之相關法律，因此各地方政府目前仍準用預算法規定。然而中央與地方政府無論在預算之結構、規模或性質上差異極大，使得地方政府預算編列及執行，在法令準用或適用方面均產生問題，諸如補助收入為地方政府之最重要財源，惟部分補助款需符合自籌款之要求、地方政府掌控補助收入之自主權低、及補助機關多元外，尚有上級機關之計畫性補助款，因各部門之作業時間及程序皆有差異，不確定因素升高，造成地方政府預算之籌編深具不確定性。對此，行政院主計處於本院約詢時表示：「(預算法第 79 條規定)依『法律』所指僅限法、律、條例、通則，但僅係針對中央(政府)，而地方政府係準用，依其認知不僅上述 4 種。地方自治條例亦算法律。中央對地方補助訂有補助辦法，係財政收支劃分法授權訂定之相關辦法。…年度預算提前編，因此上級政府補助款不及編入年度預算。預算法第 79 條所定條件係規範中央政府。…法律授權訂定之辦法在地方政府亦列入適用。…重大事故在中央與地方政府認知不同，角度亦不同。…例鄉民認為大事來看，對民選首長、代表皆屬重大。財務面

需接受民意機關監督。」足見該處早已明瞭，卻怠於訂定地方政府預算法，僅便宜行事以訂定相關法令及相關函示，供各地方政府以為依循，諸如，「各級地方政府墊付款處理要點」、「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」及該處於 91 年 11 月 27 日以處實一字第 091006580 號「有關中央部會之補助計畫經費納入嘉義市 91 年度總預算追加減預算案，符合預算法第 79 條依法律應補列追加預算之規定」之函示等，縱依行政院主計處見解，「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」仍屬預算法第 79 條所指法律，然「各級地方政府墊付款處理要點」恐已逾越預算法之規定，亦無法涵括地方政府實際辦理追加預算之需求。

- (三)按預算係指政府於一定期間，對所有活動的收支及資源運用，於事前作整體規劃，所訂定之財政收支計畫，並經立法機關審議與授權，作為政府財務活動的依據，基於預算的重要性，現行法令對於預算編列有嚴謹的規範。惟就該府所轄各鄉鎮市公所 99 年度辦理追加預算之原因整理歸納之 7 種態樣，誠如前項一之(三)所述，大部分並無相關法令依據，亦顯然皆不符預算法第 79 條之規定。復因目前行政院主計處未本於權責依預算法第 96 條規定訂定地方政府預算法，各地方政府係準用預算法及依據中央政府訂頒之相關法令規定，但中央與地方政府無論在預算結構、規模或預算性質上差異極大，使得縣市預算編列及執行，在法令準用或適用方面均產生問題。然詢據行政院主計處及新北市政府皆表

示，對於各公所未盡依預算法第 79 條相關法定要件規定，寬濫辦理追加預算情形司空見慣，不以為意，而新北市政府僅能以輔導、協助、勸告、建議等其他不具法律上強制力之方法消極處理，列入下年度統籌分配款考核參考，別無他法。

(四)復按預算編列及執行之覈實監督，執行面之查核至為重要；本案調查發現，地方政府尤其是鄉鎮市公所允宜定期將其財政收支及債務相關報表與主要資訊，報請上級監督機關查核，並公告周知；對於地方政府制定或修正法律或自治規範，有減少收入者，允宜要求同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，允宜事先籌妥經費，以確保地方政府財政之健全性；再者，增加地方首長及其所屬財政與主計單位主管的財務責任，並增列相關罰責規定，予以規範等機制，揆以現行法令顯然付諸闕如，重新予以制定納入法規實在刻不容緩。然而，目前因地方政府預算法尚未訂定，地方政府遂準用中央政府適用之預算法，一旦遇到民意代表刪減必要預算，或年度中上級政府核配補助款等情形，即不符實務所需，難以遵行，詎行政院主計處一再漠視現行法令之闕失，亦未賦予上級機關強制有效之監督權責，長期坐視中央與地方政府預算間結構、規模及性質之重大差異，致各鄉鎮市公所編製預算雖係準用預算法，卻產生諸多扞格，及違法寬濫追加預算之情事，並放任上級機關縣市政府消極對應，束手無策；況且該處非但怠於草擬訂定地方政府預算法，甚至逾越預算法以訂定法令及函示，供各地方政府依循

，便宜行事，自有怠失。

綜上論結，新北市政府對於前所轄各鄉鎮市公所 99 年度違法辦理追加預算，僅以輔導、協助、勸告、建議等不具法律上強制力之方法消極處理；嗣經本院調查，竟自行擴張解釋符合法律規定，或表示無意見，合理化各公所寬濫辦理追加預算之不當行為，粉飾太平；行政院主計處長期坐視中央與地方政府預算間之重大差異，致各鄉鎮市公所編製預算雖係準用預算法，卻產生諸多扞格及違法寬濫追加預算等情事，並放任上級機關縣市政府消極對應，束手無策；詎該處非但遲未訂定地方政府預算法，甚至逾越預算法以訂定法令及函示，供各地方政府依循，便宜行事，均核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。