



第二預備金動支情形之探討

各級政府總預算中設置第二預備金，係為賦予各機關歲出預算執行之彈性，惟各界對於動支效能多所關切，本文謹就中央政府部分加以探討，供作未來加強第二預備金動支審議及落實執行之參考。

曾煥棟（行政院主計總處公務預算處專門委員）

壹、前言

政府預算係對將來收支計畫之預估，迨預算審議通過及實際執行時，難免發生在籌編時未予考量或無法預料之情事，或為因應臨時政事及突發事故，而有額外之支出需求，爰有原編歲出預算不敷支用之情形，如俟辦理追加預算或編列下年度預算支應，將緩不濟急，故為避免影響政務之推動，預算法訂有設置預備金之規定，以賦予預算執行之彈性。

中央政府總預算編列第二

預備金係屬未明列支出目的之準備性質經費，俟有符合預算法第 70 條所訂 3 款情形之一，經檢討原編相關預算確實無法調整容納者，得經行政院核准動支第二預備金，事後由行政院編具動支數額表，送請立法院審議。動支第二預備金雖為預算執行彈性之一，惟仍應加強申請動支金額之審核及其預算執行控管機制，俾利提升運用效能，本文謹就中央政府部分加以探討，供作未來加強第二預備金動支審議及落實執行之參考。

貳、相關規定 98 年修正情形

為使各機關對於第二預備金動支有一致遵循之依據，爰依預算法第 70 條得動支之條件及相關程序規定，另於各機關單位預算執行要點訂定申請動支第二預備金動之具體規範，並與時俱進，研修提升預算執行效能之精進措施。

一、相關規定

（一）預算法

1. 第 22 條規定略以，預算應設預備金，預備金分第

一預備金及第二預備金二種；第二預備金於總預算中設定之，其數額視財政情況決定之。立法院審議刪除或刪減之預算項目及金額，不得動支預備金。但法定經費或經立法院同意者，不在此限。各機關動支預備金，其每筆數額超過五千萬元者，應先送立法院備查。但因緊急災害動支者，不在此限。

2. 第 70 條規定：各機關有下列情形之一，得經行政院核准動支第二預備金及其歸屬科目金額之調整，事後由行政院編具動支數額表，送請立法院審議：

- (1) 原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時。
- (2) 原列計畫費用因增加業務量致增加經費時。
- (3) 因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時。

(二) 各機關單位預算執行要點（98 年度修正前）

第 28 點及第 29 點規定略以，有合於預算法第 70 條者，得申請動支第二預備金，以及不得動支項目、事由等。另申請動支程序應依規定填具申請表件，陳報主管機關；經主管機關切實審核後，原則應於年度終了前 1 個月，陳報行政院；核准動支第二預備金應依規定簽發動支數額通知單；動支金額超過 5 千萬元，應先函送立法院備查等。

(三) 中央各主管機關編製概算應行注意辦理事項

自 92 年起，增訂各機關以往曾因原編列經費不足而申請動支中央政府總預算第二預備金者，年度預算應視實際需要情形優先編足所需預算，將來於年度進行中亦應嚴格控制執行，不得以原編列經費不足為由持續申請動支第二預備金。

二、98 年修正情形

(一) 立法院於審查 95、96 年度中央政府總預算第二預備金動支數額表決

議，主計及審計機關應確實審查第二預備金動支是否符合預算法及其執行情形，並檢討修正第二預備金相關法令規定，以建立第二預備金之監督及法律機制。又審計部於 97 年致函行政院，對於各機關動支第二預備金是否合於預算法、連續多年以相同事由動支第二預備金等提出諸多事項，建請研訂第二預備金動支條件之具體規範。

(二) 為使經費審核與控管作業更為完善，及動支數額更趨近於實際需用數額，於 98 年修正各機關單位預算執行要點將動支第二預備金機制予以檢討修正為：

1. 由原先核定後即刻撥款之一階段方式，改為先由行政院承諾同意動支第二預備金，俟經費實際需用數額確定後，各機關再於一定期間內申請分配之二階段方式處理。

論述》預算・決算

2. 增訂各機關申請動支第二預備金時，應衡酌執行能力，避免於年度結束申請保留，並應避免每年以相同事由申請動支第二預備金。
3. 如逾主計機關核定申請分配期限者，視同註銷，又該註銷項目如須續予動支，則應另案報核。

(三) 近年執行獲致成果

經由以上 98 年修正各機關單位預算執行要點規定，第二預備金撥款程序由核定後即撥款，改為俟經費實際需要數額確定後，再行分配撥款，檢視近 10 年度（98 至 107 年度）核准動支數占預算數平均約 87.54%，惟占各機關申請動支數平均僅 51.03%（附表），顯見修正規定後，對於第二預備金之

審核實屬嚴謹。另 107 年度行政院承諾同意動支第二預備金 46 億 4,285 萬 7 千元（一階段），實際動支數 45 億 9,773 萬元（二階段），未撥款數 4,512 萬 7 千元，其預算執行控管亦已獲成效。

參、待改進問題持續精進作為

監察院依據審計部 105 年度中央政府總決算審核報告指出，有部分機關申請動支第二預備金核算經費未臻確實致執行率低落，甚或連年以同一事由申請動支，年度預算未覈實編列等情，予以調查並出具報告，其調查缺失則由機關檢討改善，並須持續定期追蹤。復審計部審核 107 年度中央政府總決算暨附屬單位決算及綜計表，亦持續針對動支第二預備金之執行效能等提出以下 3 項審核結果及建議事項。考量動支第二預備金相關規定雖已修正且有成效，惟因尚有待改進問題，爰仍應持續精進作法並落實推動。

附表 97 至 107 年度第二預備金申請核准動支情形

單位：新臺幣億元

年度別	預算數	申請動支數	核准動支數		
				占預算數比率 (%)	占申請動支數比率 (%)
97	80.00	103.62	78.50	98.13	75.76
98	80.00	109.08	63.37	79.21	58.09
99	79.90	126.80	78.27	97.96	61.73
100	80.00	223.76	79.71	99.64	35.62
101	80.00	108.82	57.33	71.67	52.68
102	75.00	192.18	74.67	99.56	38.85
103	75.00	223.89	70.71	94.28	31.58
104	75.00	94.83	69.77	93.03	73.57
105	74.00	117.77	69.56	94.00	59.06
106	74.00	68.80	61.93	83.69	90.01
107	74.00	49.45	45.98	62.14	92.98
平均 (98-107)				87.54	51.03

資料來源：作者自行整理。

一、部分機關動支第二預備金之保留比率偏高

- (一) 107 年度中央政府總預算動支第二預備金應付保留數 2 億 8,540 萬餘元，占動支金額之 6.21%，略高於 106 年度之經費保留比率 4.56%，其中經費保留比率逾 10%，計有教育部體育署、農業委員會林務局及水土保持局，為避免保留鉅額經費，俾提升第二預備金執行效益，應妥適規劃計畫或工程辦理時程。
- (二) 動支第二預備金之保留比率偏高，主要係部分工程或計畫於 107 年度第 4 季始完成採購決標，致合約執行期程跨年度，爰須保留相關經費至次年度繼續支用。
- (三) 為使第二預備金審核與控管作業更為完善，於審核階段，要求動支機關優先檢討由年度預算相關經費或動支第一預

備金支應；並對申請動支金額計算基礎、估列方式、付款期程是否合理，另對於接近年底（11、12 月）始提出申請案件，評估其執行期程是否須跨年度，並衡酌其次年度預算編列情形及調整容納能力，加以嚴謹審核，再核准動支。預算執行控管，則須俟經費實際需用數額確定後，各機關再於一定期間內申請分配，並依實際進度執行，盡量減少保留經費，如仍有保留必要，應依相關規定從嚴審核。

二、部分機關申請動支第二預備金前未妥為估算所需經費，致賸餘數偏高

- (一) 部分機關申請動支第二預備金，未能於事前詳實估算業務所需經費，如中央選舉委員會為辦理全國性公民投票等作業，動支第二預備金

15 億 3,563 萬餘元，賸餘經費 2 億 9,389 萬餘元，占動支金額之 19.12%；農業委員會為辦理民職業災害保險業務，動支第二預備金 2 億 3,942 萬餘元，賸餘經費 2 億 2,879 萬餘元，占動支金額之 95.56%，爰應於機關申請動支第二預備金前覈實估算，俾使國家資源發揮最大效用。

- (二) 動支第二預備金常受整體客觀環境等不能預見等因素影響，如中央選舉委員會因投開票所工作人員酬金及選舉公報印製估算經費與實際存有落差；農業委員會因農民職業災害保險開辦初期，實際保險給付案件較少，產生經費賸餘。

- (三) 動支第二預備金如有鉅額經費賸餘，將排擠其他急要或必要之政事支出，影響政府有限資源配置效用，爰動支機關

論述》預算・決算



應於各年度終了前，針對尚執行中之動支案件再行檢視其實際經費需求，若經檢討確無需動支，應辦理註銷，讓動支數額更趨近實際需用數額，以提升第二預備金執行效能。

三、部分機關連年以同一事由，動支第二預備金

(一) 107 年度計有銓敘部等 9 個機關，於近 2 年或近 3 年，以相同事由動支第二預備金，顯有相關計畫經費未能於年度預算妥適編列，致經費連年不敷，不利各項計畫或業務之推展。

(二) 機關連年以同一事由動支第二預備金，主要係受整體客觀環境等不能預見或無法避免之不可抗力因素影響，如國際運動賽會舉辦具變動性、獲獎情形評估不易，致教育部估算優秀選手與教練獎勵金額度困難；受到氣溫升高、

雨量增多等氣候因素影響，登革熱疫情異常嚴峻，致衛福部原編相關防治應變經費不敷；海洋委員會海巡署因勤務需要油料耗用數量龐大，惟受國際油價波動影響致油料經費不敷等。

(三) 各機關單位預算執行要點及中央各主管機關編製概算應行注意辦理事項對於曾有申請動支第二預備金機關已訂有相關規定，爰應確實遵循上開規定，於未來年度預算應視實際需要情形優先編足所需預算，將來於年度進行中亦應嚴格控制執行，不得以原編列經費不足為由持續申請動支第二預備金。

肆、結語

為妥善運用第二預備金，未來應當精進動支數額之審核、撥款及執行管控等機制，俾提升預算執行效率。目前行政院除已訂定動支申請審議作業及預算執行控管相關規定，

申請動支機關應確實遵照辦理外，考量第二預備金科目，經同意撥款即調減行政院原編預算數，同額調增動支機關歸屬科目預算數，即已納為機關預算，後續預算執行自應依機關預算執行控管作業辦理，如有執行不佳或延誤，應立即檢討改進，以提升預算執行效能。另為落實中程計畫預算作業及歲出額度制度，曾有申請動支第二預備金機關，應於審查該機關獲配歲出概算額度之分配時，優先編足所需預算，以強化動支機關自我檢討之責，避免連年以相同事由動支情形發生。

參考文獻

1. 主計月報社（民 100），《預算法研析與實務》預算法第 70 條動支第二預備金之條件及程序。
2. 臺北市政府（民 107.2.5）臺北市政府各機關申請動支第二預備金之審查機制。
3. 監察院調查報告（民 107.8.8）有關部分機關申請動支第二預備金核算經費未臻確實致執行率低落，甚或連年以同一事由申請動支，年度預算未覈實編列等情案調查報告。❖