

# 縣（市）議會歲出規模合理性之探討

依審計部建議，行政院主計處於92年度共同性費用編列基準訂定縣市議會議事業務運作經費編列上限予以規範。惟自實施以來發生甚多實質認定疑義，本文爰就現況作分析，並就所發掘之問題，提出對縣市議會預算編列及控管之建議。

◎ 蕭秀瑛、傅仁郁（行政院主計處第1局科長、科員）

## 壹、前言

依地方制度法規定，各縣市議會之職權相同，業務性質相似，按常理而言，議員人數相當之縣市議會，其歲出規模亦應大致相當。惟各縣市議會歲出規模差異甚大，形成資源使用不對稱，且審計部亦曾來函表示部分縣市議會預算編列與縣市預算共同性費用編列基準等規定未盡相符，故本文以

各縣市議會96至98年度歲出決算資料，分析其差異原因，進而提出檢討改進方向，以爲行政院主計處未來對縣市議會預算監督管理之參據。

## 貳、現況分析

考量臺北縣已於96年準用直轄市之規定，復基於縣市與直轄市議會於預算編列及執行等相關規範不同，併列比較基

礎不一致，本文遂以現行22個縣市議會歲出決算資料分析。又各縣市議會歲出規模因人口數、財政、區域狀況不同而有差異，最多者爲桃園縣59人，最少者爲連江縣9人，爲利比較分析，本文將議員人數相近者分3個群組，第一組爲議員人數在44人以上者，有桃園縣等7個議會，第二組爲議員人數介於34人至43人間，有雲林縣等7個議會，第三組爲議員

人數在33人以下者，有花蓮縣等8個議會。

縣市議會預算歲出大致以「一般行政」、「議事業務」與「一般建築及設備」等3個業務計畫編列，除屏東縣議會另將「出席國際會議及考察」單獨編列業務計畫外，其餘各項經費均內含於「一般行政」及「議事業務」業務計畫內，為利比較基礎一致，爰將該金額併入議事業務部分，以下謹就96至98年度各縣市議會歲出決算資料分析如下：

## 一、經常支出決算情形

按常理而言，縣市議會經常支出規模應與其議員人數多寡成正比，惟96至98年度間22縣市議會經常支出決算情形並非如此，例如彰化縣、臺中市及臺南市議會，議員人數分別為54人、46人及41人，惟事實上彰化縣議會經常支出決算規模卻小於臺中市及臺南市議會，可見以經常支出決算數無

法作為各縣市議會歲出規模比較基礎，應將議員多寡因素納入考量。

議會經常支出包括人事費、業務費及獎補助費，其中人事費之大宗係屬依法令規定必須負擔之經費，至獎補助費大致為退休人員三節慰問金及黨團（政團）補助費，屬依相關法令或共同性費用基準規定編列之經費，故依每位議員業務費決算平均分攤數，按群組分別說明如次：

### （一）第一組

議員人數在44人以上者，依96年度預算員額排序，由大到小依序為桃園縣、臺中縣、屏東縣、彰化縣、高雄縣、臺南縣、臺中市等7個議會，96至98年度每位議員業務費平均

分攤數分別為164萬1千元、164萬8千元、163萬5千元，其中桃園縣等4個議會連續3個年度分攤數高於平均數，按業務計畫性質歸屬如表1。

### （二）第二組

議員人數介於34人至43人間，依96年度預算員額排序，由大到小依序為雲林縣、臺南市、苗栗縣、南投縣、嘉義縣、宜蘭縣、新竹縣等7個議會，96至98年度每位議員業務費平均分攤數分別為160萬元、160萬6千元、157萬4千元，其中臺南市等4個議會各年度分攤數高於平均數，按業務計畫性質歸屬如表2。

### （三）第三組

議員人數在33人以下者，依96年度預算員額排序，由大

表1 4個縣市議會平均每位議員分攤業務費情形（一）

縣市別	一般行政（高於平均值）			議事業務（高於平均值）		
	96年	97年	98年	96年	97年	98年
桃園縣	√	√	√		√	
臺中縣	√	√	√	√	√	√
高雄縣		√	√	√		
臺中市	√	√	√	√		

表2 4個縣市議會平均每位議員分攤業務費情形(二)

縣市別	一般行政(高於平均值)			議事業務(高於平均值)		
	96年	97年	98年	96年	97年	98年
臺南市	√	√	√			
南投縣				√	√	√
嘉義縣		√				
新竹縣	√	√				

到小依序為花蓮縣、基隆市、新竹市、臺東縣、嘉義市、澎湖縣、金門縣及連江縣等8個議會，96至98年度每位議員業務費平均分攤數分別為202萬9千元、197萬4千元、189萬1千元，其中花蓮縣等6個議會各年度分攤數高於平均數，按業務計畫性質歸屬如表3。

## 二、資本支出決算情形

96至98年度資本支出編列

較多者，為96年度新竹市議會1億2,109萬4千元、97年度苗栗縣議會1億5,099萬1千元、98年度苗栗縣議會1億6,811萬9千元。因資本支出之編列，涉及個別項目成本效益分析、延續性計畫多寡、執行方式、必要性、急迫性等因素，各縣市議會編列之項目及時間點並不一致，屬固定成本性質，列入歲出規模比較意義不大，爰暫不將資本支出納入比較，謹就

表3 6個縣市議會平均每位議員分攤業務費情形(三)

縣市別	一般行政(高於平均值)			議事業務(高於平均值)		
	96年	97年	98年	96年	97年	98年
花蓮縣						√
基隆市	√	√				
臺東縣	√	√	√			
嘉義市	√			√		
澎湖縣	√	√	√			
金門縣	√	√	√	√	√	√

待檢討部分概述如下：

(一) 公務車輛汰購與規定未合  
部分縣市議會或有編列增購或汰換小型客貨車、勘察車、中型巴士公務車、公務轎車，核與行政院暫緩新增車輛規定不符。

(二) 新(增)建議會大樓預算編列未盡妥適

宜蘭縣議會增建大樓經費非編於縣議會單位預算內，而係由縣政府於96年度編列2,500萬元預算並執行，使其資本支出預算低估，致不能忠實揭露議會實際資本支出之全貌。又新竹市議會行政大樓整建工程總經費5億1,200萬元，註銷保留數4億6,868萬4,210元，保留並註銷比例占原編預算高達91.54%，顯見預算編列未盡核實。

## 參、問題與檢討

### 一、縣市議會業務費預算編列過於寬鬆

依上揭資料分析，桃園縣

等9個議會96至98年度連續3年，每位議員業務費平均分攤數均超出該組平均數甚多，尤其臺中縣、南投縣、臺東縣、澎湖縣、臺南市等縣市，常以無法如期發放員工薪資等財政困難情形，請求中央補助，惟其議會業務費預算編列卻偏高，似值再檢討。

現行規定縣市議會議事業務運作經費，需統一編列於「議事業務」業務計畫項下。惟經檢視或於「一般行政」計畫項下額外編列應歸屬議事業務運作百分之十範疇經費，以圖

規避超編之查核，或超逾共同性費用基準編列，或辦理非屬立法機關職權範圍事項等，致業務經費大幅增加。由於縣市政府對於議會所提概算大多予以尊重，而議會為保留預算執行彈性，所編列之歲出預算亦多為只增不減，致編列過於寬鬆情形一直未能改善。

## 二、縣市議會約聘僱人員問題

22個縣市議會96至98年度之約聘僱人員，與該議會職員預算員額相比，僱用人數占職

員人數之一半以上者有8個縣市議會如表4。

依「聘用人員聘用條例」第2條及「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」第2條規定略以，各機關聘僱人員應確實基於專業性、技術性、研究性及臨時性業務需要進用，計畫結束應即檢討減列。表4臺中縣、基隆市、臺南市等3個議會約聘僱人員甚至等於或超出職員人數，比例實屬偏高，顯然未確實檢討渠等人員所辦事務，及考量組織員額配置平衡性原則。

表4 8個縣市議會約聘僱人員及其占職員數之比率

縣市別	96年			97年			98年		
	職員	約聘僱人員		職員	約聘僱人員		職員	約聘僱人員	
		人	占職員%		人	占職員%		人	占職員%
宜蘭縣	21	15	71.43%	21	15	71.43%	21	15	71.43%
臺中縣	32	32	100.00%	32	32	100.00%	32	32	100.00%
南投縣	25	16	64.00%	25	16	64.00%	25	16	64.00%
屏東縣	29	20	68.97%	29	20	68.97%	29	20	68.97%
臺東縣	21	18	85.71%	21	18	85.71%	21	18	85.71%
基隆市	21	23	109.52%	21	23	109.52%	21	23	109.52%
嘉義市	21	14	66.67%	21	14	66.67%	21	14	66.67%
臺南市	25	31	124.00%	25	31	124.00%	25	31	124.00%

註：職員及約聘僱人員均指不含駐衛警之預算員額。

### 三、縣市議會臨時人員問題

22個縣市議會96至98年度僱用之臨時人員，與該議會職員預算員額相比，僱用達一年以上人數佔職員人數之一半以

上者，如表5。

依「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」第7點第2款及第13點規定略以，臨時人員進用人數及所需用人經費，應不超過96年度實際進用人數及實支數額，又各

級地方自治團體之地方立法機關，準用該要點規定辦理。

按理臨時人員之進用係為應短期間業務量大幅起伏或特定業務之需所採取之人力應急措施，如其連續僱用期間超過一年，人數又超過正式編制職

表5 18個縣市議會臨時人員及其占職員數之比率

縣市別	96年			97年			98年		
	職員	臨時人員		職員	臨時人員		職員	臨時人員	
		人	占職員%		人	占職員%		人	占職員%
宜蘭縣	21	16	76.19%	21	16	76.19%	21	13	61.90%
新竹縣	21	14	66.67%	21	14	66.67%	21	14	66.67%
苗栗縣	24	17	70.83%	24	17	70.83%	24	17	70.83%
臺中縣	32	30	93.75%	32	30	93.75%	32	29	90.63%
南投縣	25	15	60.00%	25	15	60.00%	25	20	80.00%
彰化縣	32	11	34.38%	32	11	34.38%	32	16	50.00%
雲林縣	24	11	45.83%	24	13	54.17%	24	13	54.17%
嘉義縣	24	17	70.83%	24	17	70.83%	24	17	70.83%
臺南縣	29	17	58.62%	29	17	58.62%	29	17	58.62%
高雄縣	29	32	110.34%	29	33	113.79%	29	33	113.79%
屏東縣	29	16	55.17%	29	19	65.52%	29	19	65.52%
臺東縣	21	25	119.05%	21	26	123.81%	21	28	133.33%
花蓮縣	21	30	142.86%	21	30	142.86%	21	30	142.86%
澎湖縣	20	26	130.00%	20	27	135.00%	20	27	135.00%
基隆市	21	13	61.90%	21	13	61.90%	21	13	61.90%
臺中市	28	23	82.14%	28	23	82.14%	28	23	82.14%
臺南市	25	34	136.00%	25	34	136.00%	25	34	136.00%
金門縣	17	7	41.18%	17	21	123.53%	17	25	147.06%

註：1. 職員係指不含駐衛警之預算員額。

2. 臨時人員係指「業務費——按日按件計資及臨時人員酬金」項下連續僱用達一年以上人員。

員數，顯已與因應短期或特定業務需求之目的不符。上述調查結果，計有高雄縣等6個議會超出職員人數，其中98年度南投縣等8個縣議會進用人數超過96年度，與上開要點規定未合，顯見各縣市議會長期僱用臨時人員之比例實屬偏高。

## 肆、建議改進方向

### 一、管控縣市議會之業務費預算

縣市議會議事業務計畫大部分費用項目於「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」及「縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準」已訂有標準，只是部分議會未遵守規範超編。其中以「其他議事業務運作經費」10%限額編列內涵，因涉及實質認定，加以經內政部函釋項目僅占少數，故存有為規避議事業務控管額度，而另於「一般行政」內編列屬議事業務運作經

費，致發生預算管控上之困擾。爰為使規定更臻明確，建議內政部就認定屬議事業務運作經費範疇者，提供編列標準，或由行政院主計處檢討納入共同性費用編列基準項目予以規範，並逐步適度調整未訂項目百分之十額度，或將「其他議事業務運作經費」10%限額規定取消，新增經常支出業務費合理性規模之控管規定。

### 二、落實縣市議會約聘僱人員及臨時人員之管考

為使各機關進用約聘僱人員及臨時人員有所依據，並使其辦理之業務回歸臨時性工作本質，行政院爰於「聘用人員聘用條例」、「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」及「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」等，就渠等人員之進用訂定一致性規範。惟為加強上開政策之落實，建議透過縣市議會預算編列規模上限之控管，藉以限縮

渠等人員進用，或將縣市議會進用情形列入中央對縣市政府考核項目，並依考核結果據以增減中央對各該縣市政府當年度之補助款，俾逐步改善現行縣市議會普遍不合理僱用之現象。

## 伍、結語

縣市議會歲出合理性規模是經由各議會議員人數及歲出決算金額相互比較而產生，是相對合理非絕對合理，又資料比較之前提必須各縣市議會計畫內涵一致或比較項目有共同性定義，其相互比較結果才具意義。惟由前述分析結果得知，部分縣市議會存有業務費預算編列過於寬鬆、長期僱用約聘僱人員、臨時人員人數偏多等問題，故探討縣市議會預算編列之合理性及檢討其僱用約聘僱人員、臨時人員方式，並提出相關改進建議意見，希望有助於改善縣市議會行政運作經費預算之編列。❖