發佈：2015-08-31, 週一 09:27
點擊數：17235

2015年6月27
日晚間，新北市八仙樂園
發生派對粉塵爆炸事故，釀成多人陸續死亡、400
餘人燒燙傷的不幸慘劇。面對本件緊急意外事故，新北市通報內政部、衛生福利部啟動大量傷病患機制，並聯繫鄰近的台北市、桃園市與基隆市全力提供救災支援。國防部也出動人員、車輛加入救援行列。在各級政府展開第一時間即刻救援過程裡，雖暴露出現有醫療體系急診能量不足的結構性缺陷。惟整體而言，各級政府及各民間團體戮力展開救援活動，殊值感佩，實無從苛責。

當將大量傷患送至醫療機構救治的即刻救援階段告一段落後，接踵而來的問題之一便是後續民事、刑事乃至國家賠償責任
的可能性研判。由於這部份相關論述犖犖多矣[1]
，限於篇幅關係，不擬贅述。鑑於行政院決定以第二預備金支援醫護人員加班、醫療、物資等費用邇來曾引發外界分配不公、甚至重北輕南的質疑。另外政府機關於公務預算體制外利用賑災專戶，主動對外募款的作法，亦不無檢討空間。本文以下爰以這兩個罕被關照的財政法課題，進行鳥瞰式檢討。

行政院動支第二預備金應屬合法妥適

按預備金乃我國預算法上針對經費不足的財政調整制度，其目的在於使預算保持彈性，讓政府能靈活因應計畫外支出發生時的急迫需要[2]
。有學者指出，預備金設置的兩大功能，其一在於適度紓解法令對預算不得流用、不得超支支出之規範與
限制，賦予機關預
算執行彈性，其二則是避免另編預算
，耗時耗力且緩不濟急[3]。就現行法制而言，預算法第22
條規定，預備金乃於總預算中設置。又區分為第一及第二預備金。前者編列於公務機關單位預算，數額不得超過經常支出總額1%
；後者則編列於總預算，數額則視
財務情況決定。換句話說，
第二預備金設置目的，係作為中央或地方政府於經費不足時，在不追加預算乃至特別預算下的最後應急財源。

預算法第70
條規定，各機關有下列三種情形時，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。其一為：原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷。其二為：原列計畫費用因增加業務量致增加經費。其三則為：因應政事臨時需要必須增加計畫及經費。地方政府預算，依同法第96條第2
項則準用預算法規定辦理。預算法雖就第二預備金的動支程序設定若干條件，惟預備金本係政府

Phoca PDF

臨機應變的
財政安全機制。若予過
於嚴格規範，則彈性調度意義盡失。因此預算
法第70
條的規範密度顯得相當寬鬆，俾利賦予政府在決定准駁第二預備金動支時廣闊的判斷餘地。

行政院八仙樂園粉塵爆燃案專案小組於2015年6月30
日召開專案會議，鑑於意外是重大危難事件，大量燒燙傷患者的醫治恐需龐大醫療費用，除健保應給付外，非健保給付或醫護人員的超時加班費等，由衛福部先行墊付，再由行政院第二預備金支應[4]
。鑑於八仙塵爆事故
死傷極眾的重大緊急意外事故，行政院以
前述預算法第70
條「因應政事臨時需要必須增加計畫及經費」為由，動支第二預備金於相關醫療的財政支援，因塵爆所衍生的大量燒燙傷醫療經費乃衛福部於2014
年編列預算案時無法事前預估，相當符合預算
法第70
條「政事臨時需要」文義規定。承此意旨，本文認為，此次行政院動支第二預備金，於法而論，尚無違反預算法第70條之虞。

其次，倘若權參2014
年度「中央政府總預算第二預備金動支數額表」，其中行政院核准動用第二預備金的名目五花八門。舉例而言，法務部司法官退休退養給付所需經費 □敷
3,000
餘萬元；內政部戶役政資訊系
統電腦軟硬體設備維護所需經費 □敷3,000
餘萬元；交通部公路總局
辦理公共運輸油價補貼配套措施所需經費 □敷6
億元；經濟部
主中小企業處為充實中小企
業信用保證基金承保能 □，對該基金捐助10億元[5]
。試想：連這些不具意外特徵、事前即得預估的支出項目皆得浮濫以「臨時政事需要」名義輕易核准動支第二預備金[6]
。本於「舉輕明重」法理，行政院將第二預備金用於八仙塵爆事故醫療開支，無疑更具有堅實的妥當性。

再者，至於針對外界「八仙塵爆有，高雄氣爆沒有」的雙重標準質疑，承上所述，本文認為前者積極的「動支」行為既屬適法、亦為妥適。至於後者消極的「不動支」，大抵已屬政治判斷領域，尤其衡酌行
政院財政調度手段的多元性
，尚不至衍生公務員怠於執行職務問題。整體以觀，

Phoca PDF

於法尚無
違誤。惟於此一併
值深思的是，儘管行政院強調已透過
特別統籌分配稅款撥付15
億元。用於高雄道路重建等地方建設[7]
，但是對被害傷患醫療財務支持差別處理部分，行政院仍無法完滿交待合理差別待遇的法理依據，以致繼續留給外界中央政府施政「南北有別、藍綠有分」的政治解讀空間。由此觀之，行政院恐怕有對外溝通不力、說理未足之嫌。

政府主導募款的適法性與省思

按公益勸募條例乃我國管理勸募行為的基礎法律規範。有關募款主體部分，該條例一方面將公立學校、行政法人、公益性社團法
人與財團法人列為勸募團體（第5條第1
項參照），另一方面則規定各級政府機關（構）得基於公益目的接受所屬人員或外界主動捐贈，不得發起勸募。但遇重大災害或
國際救援時，不在此限（同條第2
項參照）。換言之，因此只要遇有重大災害發生之情形，無論國境內外，依前揭規定，各級政府機關即得例外地主動對外發起勸募活動。

政府主導的賑災募款在實務操作上，最常見的方式是利用既有賑災專戶，明確要求捐款人指定特定用途，俾利專款專用。2015年6月27
日晚間八仙塵爆事故發生後，新北市政府迅
速於同月29
日主動公布「新北市社會救濟會報專戶」，並請捐款者註明「八仙粉塵氣爆救助專案」，至於行政院於同年7月1
日亦主動公布「衛生福利部賑災專戶」，亦同樣請捐款者指定用途為「八仙粉塵氣爆專案賑災款」。衛生福利部募得金額，原則將交由新北市政府統籌運用。

公部門捐募活動，在台灣長久以來不管在法制抑或現實上，大抵被當作係「理所當然、見怪不怪」的現象。就法而論，無論是行政院抑或新北市政府的募款行為，一切符合現行公益勸募條例相關規定，並無多所指摘的餘地。惟倘若將八仙塵爆事故發生後，將幾個政府財務調度行為以時間排序加以觀察，可發現新北市政府於事故2
日後一方面猶如反射動作般迅速對外發動募款，比行政院決定動支第二預備金還早。然而，於此有若干根本問題需要反省：新北市政府自己手上的4
億元第二預備金究竟如何挹注[8]
？有無既有經費流用、裁減經費以籌措財源的打算？諸多一次性、即興式的節慶施政、過於浪費的公共建設有無撙節空間？這些

Phoca PDF

法定預算內財政調度的可能性，罕聞輿論提出，亦未見新北市政府出面主動交待，殊為可惜。

回顧歷史，一旦國內外災難發生時，政府以募款主體之地位主動發動募款，已成為各級政府極為自然的常態，相關行為亦符合公益勸募條例第5條第2
項之例外性規範。但應予提醒的是，台灣各級政府這種直接於銀行開設專戶直接廣納善款的行為，其實乃為先進法治國家所未聞[9]
，不無檢討的餘地。承前所述，從政府整體財政預算制度而言，當國家遭逢預算編製、審議時所不可預見的支出，預算制度上設有預備金、經費流用、追加預算，乃至於特別預算等預算調整機制以因應不時之需。若干做法或許會衍生其他弊害，但至少仍可達到短期籌措資金目的。換言之，即便遇重大災害或國際救援時，倘若政府真的有心提供財務協助，當可在現行預算制度內調度資金相助即可，其實根本欠缺動輒向外界主動展開勸募活動的實際必要性。

其次，就政
治運作現況加以觀察，
政府募款衍生出的諸多弊端，台灣人民並不陌
生。
九二一地震災後政府結合民間捐款成立的震災重建基金會，掌握百億元捐款金額，但第二任執行長謝志誠清查基金會所核撥之計畫案，曾以「看得頭皮發麻」形容他對其中浪費、無效率花費之感受。從災後一周年、兩周年之檢討，挖掘出越來越多弊端，包括：重建工程遭黑白兩道綁標，專戶捐款流向不明等情形[10]
。2005年南亞大海嘯、2009年八八水災政府募款所衍生的諸多管理、使用弊端，亦為讓人記憶猶新的政府濫用善款指標事件。省思這些歷史教訓，加上政府募款對於民間非政府組織產生的劇烈
排擠效果，使得公民社會的健全發展大受侷限。欠缺成熟的公民社會與獨立自主運作的非政府組織，終究將對自由民主憲政秩序的維繫造成不良影響[11]。

綜上所述，本文認為，
政府一方面作為公權力的執行者與募款市場秩序的管理者，在現行公益勸募條例之架構下，政府卻有很多機會可以扮演裁判兼球員的角色，
與民間勸募團體競爭，
終究導致第三部門組織在募款上陷入長期艱困
狀態[12]。
是以反應在法制上，本文建議未來應考慮修改公益勸募條例第5條第2項規定，
將政府機關排除於主動募款主體之列，俾防範政府力量藉由主動募款干擾公民社會的生成與募款市場的正常運作。

作者羅承宗為南臺科技大學財經法律研究所助理教授

[1]如台灣法學會於2015年7月11

Phoca PDF

日召開〈災難後的究責與承擔：八仙塵爆事件之法律觀察〉研討會，分別從行政法、民法、刑法與社會法四個面向剖析相關法律課題。

[2]
有關預算計畫性
的法理論述，詳參蔡茂寅，《預算法之原理》，元照出版公司，2008年初版，第22至24頁。

[3]
莊振輝，比較
海峽兩岸及日韓預備金制度
：論我國改進之道，遠景基金會季刊，第8卷第2期，2007年4月，第48頁。

[4]聯合報，〈「重大危難」政院動支第二預備金〉，2015年7月1日，A3版/焦點。

[5]摘錄自〈103
年度中央政府總預算第二
預備金動支數額表〉，行政院主計總處網站，2015年2月12日，網址：
http://www.dgbas.gov.tw/
ct.asp?xItem=37041&CtNode=6148&mp=1（造訪日期：2015年7月23日）

[6]
其實，行政院第二預備金浮濫使用
的指摘在政壇上並非新聞。2006年9
月中國國民黨立委周守訓即揭露行政院把救急的錢亂用，亂花第二預備金的情況。周守訓指出，從2001年至2004
年第二預備金使用是一本爛帳，從辦理文化體育活動，到修繕總統、副總統、行政院長官邸，到

Phoca PDF

考試院蓋廁所、施放煙火等，根本把第二預備金當成私房錢用。參見，聯合晚報，〈第二預備金怎花？放煙火 修官邸〉，2005年9月5日，聯合晚報/1版/要聞。

[7]中央通訊社，〈八仙塵爆擬用第二預備金惹議
政院說明〉，2015年6月30日，網址：
http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201506300498-1.aspx（造訪日期：2015年7月23日）

[8]資料引自：新北市政府2015
年度法定預算，新北市政府主計處，網址：
http://www.bas.ntpc.gov.tw/_file/1528/SG/50410/D.html（造訪日期：2015年7月21日）

[9]
拙著，《台灣公部
門捐募法制度之研究》，輔仁大學法律學研究所博士論文，2010年6月，第165頁。

[10]聯合報，〈預算「無上限」？〉，2009年8月25日，A2版/焦點。

[11]
舉例而言，如公民監督國會聯盟（公督盟）成
立於2007
年，乃我國監督立委問政最重要
的非政府組織，一年預算規模僅700
萬元，每年募款餐會大致可募得半年運作經費，其餘就需要靠小額、定期捐款與專案募款，經費卻仍處於財源不
穩定狀況。參照公督盟新聞稿，
〈人民作主！翻轉國會！公督盟2015感恩餐會圓滿落幕！〉，2015年6月27

Phoca PDF

日，公督盟網站，網址：http://www.ccw.org.tw/p/22148（造訪日期：2015年7月23日）

[12]拙著，前揭《台灣公部門捐募法制度之研究》，第230頁。

Phoca PDF