

落實推動零基預算精神具體 作業方式之探討

面對當前財政困境，主管機關如何將「落實零基預算精神編製歲出概算」從觀念轉化為具體作業行動，本文經由現況分析及問題檢討，提出主管機關具體作業方式與規劃管考及獎勵配套機制之建議。

◎ 張惟明（行政院主計處第1局專門委員）

壹、前言

財政為庶政之母，受到減稅及金融海嘯等因素影響，近年稅收未能持續穩定成長，我國賦稅收入占GDP比重由96年度13.4%、97年度13.9%之水準，降至98年度12.3%、99年度11.9%，已對中央政府總預算籌編作業造成相當程度影響。以101年度為例，行政院核定各主管機關歲出概算額度，人事費採通案擰節1%、其他基本需求則按負5%匡

列。面對此新困境，如何落實推動零基預算精神，運用具體作業方式，將有限資源妥適分配，便成為一項重要課題。本文爰針對該項議題進行探討，期透過逐步建構相關作業規範及配套機制，以有效引導各機關落實執行。

貳、現況分析與問題檢討

一、預算編製作業業已納入零基預算精神

（一）我國預算文書正式出現「零基預算」始於68年度中央政府總預算編製辦法，規定各機關於編製概算時，應貫注零基預算精神。自76年度起，於中央政府總預算編審辦法中訂定相關作業規定。經多次檢討充實，85年度「中央各機關歲出編製有關落實零基預算主要精神作業要點」，規定各機關應按成本效益、施政優先緩急，排列優先順序，在所

獲額度內編製概算。

(二) 87年修訂預算法時，基於預算實隱含分配資源優先順序之概算，爰增訂第43條，規定各主管機關應將其機關單位之歲出概算，排列優先順序，供立法院審議之參考。嗣為督促各機關檢討不經濟支出，對現有資源作調整配置，以支應新興施政所需，行政院於98年1月21日以院授主忠字第0980000464號函訂定「強化中程計畫預算作業促進資源有效運用方案」。

二、檢討現行運作機制以逐步建構完備作業規範

(一) 中央政府總預算編製作業手冊有關落實零基預算精神之規定，係屬原則性說明，強調歸零思考，將原有及新興計畫置於平等基礎，按成本效益、施政輕重緩急等，在所獲額度內調整編列。為有效引導各

主管機關落實執行，宜朝整合現有機制，並逐步建構相關作業規範，以完備預算編審作業。

(二) 各類支出可調整空間不一，如依法律義務支出及人事費即遠低於其他類型計畫，依美國實施零基預算的經驗，強調對政府所有支出項目每年進行零基預算的籌編，將導致工作量大幅增加，並使劣質資訊充斥。爰可參考改良式零基預算作法，透過分批逐一檢視支出計畫，於3至5年內完成全面評估，又為強化檢討之深度與效度，可兼採選擇性評估方案作法，針對特定計畫進行評估。

(三) 另99年度及101年度各主管機關編製概算應行注意辦理事項規定，應依「強化中程計畫預算作業促進資源有效運用方案」落實零基預算精神檢討編列概算，並至少檢討10%舊有經費，用以安排總統政見等新興施政所需。惟多

數機關對新興計畫經費之安排，仍循舊有思維模式，提報額度外需求。在制度設計上，宜有效連結管考機制，並強化促使機關積極推動之獎勵誘因。

參、落實推動零基預算精神之具體作業方式

一、基本原則

各主管機關在年度概算報院前，應參酌已核定個案計畫之情形，在所獲配各年度歲出概算額度範圍內，配合擬達成之年度施政目標，本零基預算精神，重新檢討各項新興或延續性計畫，並排列優先順序後，妥為編製歲出概算：

(一) 編製年度概算之先，應就原有計畫及預算全盤予以檢討，凡未合時宜或以往年度實施未見績效之計畫，應予刪除，其預算內容可撙節者，亦應檢討減列。

(二) 凡經前項檢討擬予保留之

計畫，連同該年度擬議之新興計畫，均應同置於平等之基礎上，按成本效益、施政輕重緩急等，縝密檢討，排列優先順序。

(三) 依前項排列之優先順序項目，凡在行政院核定各主管機關歲出概算額度所分配之範圍作為截止線，其在截止線以上者，優先列入概算，其在截止線以外者，得免予列入概算。

二、強化平時計畫預算檢討作業

各主管機關透過常態性計畫預算審查機制，將計畫預算審查分散於年度中進行，以紓解概算編報期間審查壓力，並將審查結果回饋作為預算執行及年度概算編製之參考，結合資源分配之競爭評比機制，移出用不到的資源，配置到最需要的地方：

(一) 各主管機關應落實計畫及概、預算編審統合協調之機制，平時即對本機關及所屬之計畫進行審查：

1. 定期審查：公共建設、科

技發展、重要社會發展及一般延續性計畫，應衡酌計畫辦理期程及執行進度，分批次列入審查項目，各該計畫於辦理期間至少列入審查一次。

2. 專案審查：除定期審查外，主管機關應適時針對原編列未具經濟效益支出項目、監察院調查案件、審計部建議改進事項及民意機關、輿論批評事項等，選擇一定數量案件（由各主管機關在能達成一定目標前提下自行決定），進行專案審查。

(二) 各主管機關進行常態性計畫預算審查，係在核實計畫編列、釐清經費計算基準及檢討不經濟支出，爰應就各該計畫之必要性及合理性加以檢討評估，審查重點包括：

1. 項目：有無重複、計畫關聯表。
2. 成本：單價、數量、時間。
3. 效益：績效指標、評估基準。
4. 執行能力。

5. 選擇及替代方案。
6. 民間參與。
7. 法令規定。
8. 排富機制。
9. 國際比較。

三、落實年度歲出概算編製作業

(一) 原有計畫之檢討：各主管機關檢討原有計畫及預算，應以整體施政觀念，取代本位主義，將原有的計畫項目預算歸零思考，覈實編列，俾能反映當前政經社情勢，並與施政目標相符：

1. 已結束之分年延續性計畫及非屬分年編列之資本支出項目，一律以零為基礎，如仍有辦理需要，應調整改列為新興計畫，與其他各項計畫按成本效益、施政輕重緩急等檢討編列。
2. 依法律義務編列之重大支出，按逐年逐項檢討結果編列，並嚴格控管相關法規之增修訂。
3. 基本運作需求：

(1) 預算員額之規劃，應依中央政府機關總員額法及中央政府機關員額管理辦法規定，並配合行政院組織改造，本摶節用人精神及業務實際需要，合理配置員額，並依規定標準核實編列人事費。

(2) 分年延續性計畫，應衡酌計畫執行能力，依其執行進度、經費結餘或保留情形等檢討編列。

(3) 其他基本運作需求，應依行政院所訂中央各主管機關編製概算應行注意辦理事項規定加以檢討，又具有共同性質之支出項目，應依標準編列，不得溢列。

4. 公共建設計畫及科技發展計畫，依各該計畫先期作業實施要點規定檢討編列，並分由行政院經濟建設委員會及國家科學委員會在所獲公共建設計畫及科技發展計畫總額度範圍內統籌控管審議。

(二) 新興計畫之擬議：各主管機關擬議之新興計畫，應就計畫之完整性、使用效益、環境影響評估及營運管理等予以完整規劃，以避免未來執行困難或發生閒置情形，並有效整合各類預算資源，妥為安排所需財源：

1. 凡經評估適宜由民間辦理之業務，應優先由民間興辦或促進民間參與。

2. 屬特種基金辦理業務範疇，所需經費由各基金自籌財源以附屬單位預算編列支應。

3. 加入新觀念新作為，以最少的經費達成相關施政目標為原則，透過資源分配之競爭評比機制，檢討調減舊有經費，用以安排新興施政所需。

4. 如無法在所獲歲出概算額度內調整容納者，則應採收支同步考量機制，檢討設法增加收入以作為相對財源，或檢討部分業務納入相關特種基金辦理，俾

騰出額度容納所需。

四、各主管機關為落實執行零基預算精神編製歲出概算，對所屬機關概算之檢討、編報及相關作業，得依實際需要另訂規定。

肆、規劃管考與獎勵配套機制

一、管考機制

歲出額度制係賦予各主管機關在所獲配額度內統籌調整分配之權限，爰在管考機制設計上，以自我管理為主，例外管理為輔：

(一) 為督促各主管機關落實平時計畫預算檢討作業，行政院宜規定主管機關每年常態性計畫預算審查之案件金額，至少應達該管預算規模（扣除依法律義務編列之重大支出及人事費）之一定比率。

(二) 為要求各主管機關落實零

基預算精神編製歲出概算，行政院宜規定如有增加額度外需求者，應優先就所獲年度基本運作需求（扣除人事費）、公共建設及科技發展計畫額度，檢討調減至少一定比率之舊有經費支應。

(三) 如仍有不敷者，主管機關應將上開常態性計畫預算審查及自行檢討調整結果，連同概算一併報院。未依規定辦理者，行政院宜不予受理或將全部歲出概算退回重編，各審議機關得依審查結果逕予調減額度，並用以容納其他重大施政所需。

(四) 另為促使各主管機關積極重視計畫財源安排規劃，所報歲出概算如超出原核定額度一定比率，且行政院審查結果，額度外需求項目之經費核列比偏低者（比率由行政院設定），行政院宜從嚴核列或扣減該主管機關下年度概算之基本需求額度。

二、獎勵機制

獎勵機制之設計應能提供主管機關積極落實零基預算精神之誘因，形成正向循環，包括行政獎勵及額度獎勵二方面：

(一) 主管機關在所獲額度範圍內編報概算，未有額度外需求者，或積極開源節流，妥為安排新興重大政事所需經費者，各該主管機關實際出力人員，得由各權責主管機關給予敘獎。

(二) 主管機關連續二年以上未提報額度外需求者，或推動開源節流措施有具體績效者，行政院宜優予核列或酌予增賦該主管機關下年度概算額度，予以鼓勵。

伍、結語

時代在變、環境在變，預算編審作業也要不斷精進。目前政府財政仍然相當困難，各

主管機關應有歲出額度難有大幅成長空間之體認，而對於落實推動零基預算精神編製年度歲出概算，更須從觀念轉化為具體作業行動。未來中央主計機關除應朝逐步建構相關作業規範，以有效引導各機關落實執行外，更應納入獎勵配套機制，提供足夠之誘因，讓主管機關積極落實自我管理，在所獲配額度內，妥適分配運用有限資源，以達成落實零基預算精神之目標。

參考文獻

1. 主計月報社編印（民100），《預算法實務與研析》。
2. 李國興、張惟明（民96），行政院主計處主計人員訓練中心公務預算研習班第3期「計畫及預算審查實務」講義。
3. 孫希如（民74），〈零基預算應用於公務機關之商榷〉，《今日會計》，第24期，頁112-115。
4. 張四明（民97），行政院主計處主計人員訓練中心公務預算研習班第4期「績效衡量與管理」講義
5. 蘇彩足（民87），〈因應「公共預算新紀元」之危機〉，《中國行政評論》，第8卷第1期，頁23-42。❖