

淺談「行政法人預算編製注意事項」之規劃方向

政府設立行政法人係為執行特定公共任務，依行政法人法第 35 條規定，政府機關核撥經費超過當年度預算收入來源 50% 者，其預算書應送立法院審議，接受國會監督，為強化該等行政法人預算編製及監督機制，本文爰就「行政法人預算編製注意事項」（草案）之規劃方向作一介紹，以增進各界對行政法人之瞭解。

邱幼惠（行政院主計總處基金預算處科長）

壹、前言

行政法人法於 100 年 4 月 27 日經總統公布施行，行政院即配合組織改造之規劃及立法院通過之附帶決議，慎選 5 個行政法人作為優先推動之個案，鑑於該等行政法人係由非營業特種基金、行政機關或財團法人等現存組織所改制、整併成立。為使行政法人賡續執行公共任務，政府尚須視政策需要、行政法人自籌財源能力等狀況，給予適當協助。

行政法人法第 35 條規定，政府核撥經費超過當年度預算收入來源 50% 者，應由監督機關將其年度預算書送立法院審議，考量符合上開規定之行政法人，須接受國會監督，為利立法院行使預算審議權，及監督機關履行督導之責，訂定行政法人預算編製之一致性規範，實有必要。

本文爰就行政法人特性、預算監督機制及「行政法人預算編製注意事項」（草案）規劃方向等作一介紹，期未來行

政法人預算編製及監督機制更趨完善。

貳、行政法人特性與預算監督機制

一、行政法人特性

依行政法人法第 2 條規定，所謂行政法人，係指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人；又「特定公共事務」以具有專業需求或須強化成本效

論述》預算·決算



益及經營效能、不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理，所涉公權力行使程度較低者為限。是以，政府推動行政法人制度，用意在於使政策執行之選擇上更具效率及彈性，藉以適度鬆綁人事、會計等法令限制，縮減政府組織規模，惟行政法人法亦賦予其一定程度之課責性，期透過行政法人內部治理、外部監督機制及績效評鑑制度之建立，引入企業化經營理念，提升整體公共利益。關於行政法人內部之運作，行政法人法訂有行政法人應設置董（理）事會、監事或監事會，以及董（理）事會、監事或監事會之職權範圍，暨董（理）事、監事之退場機制等規範，使該等內部組織之職能得以彰顯，並有效落實內部治理，確保營運（業務）績效目標之達成。

二、行政法人預算監督機制

依行政法人法規定，行政法人發展目標及計畫、年度營運（業務）計畫及預算等事前

監督、財產及財務狀況之檢查，以及年度執行成果、績效評鑑等事後監督，均屬監督機關之權責。其中涉及預算部分之監督機制，包括：

- （一）行政法人擬訂之發展目標及計畫經董（理）事會議通過後，應報送監督機關核定。
- （二）行政法人擬訂之年度營運（業務）計畫及預算經董（理）事會議通過後，應報送監督機關備查；行政法人置首長者，應報送監督機關核定。
- （三）行政法人舉借之債務，以具自償性質者為限，並事先送監督機關核定，以降低行政法人債務無法自償，導致政府概括承受之風險。

行政法人雖可不受行政機關人事、會計等制度之束縛，惟部分行政法人之預算及營運績效，仍應受國會監督，行政法人法賦予立法院監督之範疇，包括：

- （一）各行政法人之設立及其組織、任務、運作等，

均應制定個別組織法律，並送立法院審議通過。

- （二）政府機關核撥行政法人經費，均應循年度預算程序辦理；政府機關核撥之經費超過行政法人當年度預算收入來源 50% 者，監督機關應將其年度預算書送立法院審議。
- （三）監督機關應邀集有關機關代表、學者專家及社會公正人士辦理績效評鑑，並將績效評鑑分析報告，送立法院備查。必要時，立法院得要求監督機關首長率同行政法人之董（理）事長、首長或相關主管至立法院報告營運狀況並備詢。

參、「行政法人預算編製注意事項」（草案）規劃概況

一、緣起

行政法人法第 35 條規定，

政府核撥經費超過當年度預算收入來源 50% 者，應由監督機關將其年度預算書送立法院審議，主要係考量該等行政法人自籌財源能力有限，對政府財務依存度較高，故政府需採取適當之監督，俾提高整體施政效率及確保公共任務之達成。為利立法院行使預算審議權，及監督機關履行督導之責，實有必要訂定行政法人預算編製一致性規範。

二、行政法人設立情形

(一) 行政法人法立法通過前：

依中央行政機關組織基準法第 37 條規定，機關得改制（或新設）行政法人，國立中正文化中心係於 93 年 3 月 1 日依國立中正文化中心設置條例規定，由原國立中正文化中心作業基金改制為行政法人。

(二) 行政法人法立法通過後：

為配合政府組織改造之規劃，以及立法院審查行政法人法通過附帶決議略以：「公布施行 3

年內，改制行政法人數以不超過 5 個為原則，並俟各該法人成立 3 年後評估其績效，據以檢討本法持續推動之必要性」，行政院業慎選國家中山科學研究院、國家表演藝術中心、國家運動訓練中心、國家表演藝術中心（整併國立中正文化中心及衛武營藝術中心籌備處）、國家災害防救科技中心及臺灣電影文化中心等 5 個行政法人作為優先推動個案，其中臺灣電影文化中心籌建計畫刻由行政院審議中（設置條例尚在研擬中），其餘 4 個行政法人個別設置條例（草案），行政院已於 101 年 2 月 16 日函送立法院審議中。

三、101 年度行政法人預算送立法院情形

國立中正文化中心為目前唯一完成法制化之行政法人，該中心自改制後至 100 年度預算書，依其設置條例第 19 條規

定，會計年度開始前，依據年度工作計畫編列預算，提經董事會核定後報請監督機關教育部備查即可，毋須送立法院審議。茲因該中心每年度接受政府核撥之經費占其預算收入來源均超過 50%，故行政法人通過後，為符法制，行政院爰於 100 年 6 月間函請教育部本監督機關權責審議該中心 101 年度預算，並應於 8 月底前依行政法人法第 35 條規定將預算送立法院審議。

四、「行政法人預算編製注意事項」（草案）規劃內容

鑑於行政法人屬廣義公部門之一環，且設置數量因個別組織法律通過後陸續增加，符合行政法人法第 35 條規定，預算應送立法院審議者亦隨之增加，為利立法院行使預算審議權，及監督機關履行督導之責，行政院主計總處已著手研議「行政法人預算編製注意事項」（草案），以強化行政法人預算編製及監督機制。以下就該草案之訂定方向，簡要說

論述》預算·決算



明如下：

- (一) 適用對象：個別組織法律明定預算須送立法院，或符合行政法人法第 35 條第 2 項規定者。
- (二) 函送機關：依行政法人法第 35 條規定，由行政法人之監督機關（即中央各目的事業主管機關）將預算書函送立法院。
- (三) 函送日程：鑑於行政法人法、國立中正文化中心設置條例，以及籌設中之 4 個行政法人個別組織法律，均未明訂行政法人預算書函送立法院之時程及程序，為期行政部門函送預算書之時程一致，規劃行政法人於每年 7 月底前將年度營運（業務）計畫及預算提報董（理）事會通過後送監督機關，監督機關則於每年 8 月底前完成審查並彙整編送立法院審議。
- (四) 函送作業程序：行政法



● 國立中正文化中心國家戲劇院

人預算書函送之份數及簽收等作業程序，規劃參照中央政府總預算案及附屬單位預算案暨財團法人分送方式辦理。

- (五) 行政法人擬訂年度營運（業務）計畫及預算，應辦理事項
 1. 營運（業務）計畫以達成各行政法人設立之目的，並符合監督機關所核定之發展目標及計畫而訂定。
 2. 為促進資源之有效運用，應秉持零基預算之精神，全盤縝密檢討各營運（業

務）計畫，並按輕重緩急及成本效益等排列優先順序，俾於可籌措財源範圍內，妥善規劃整體財務資源，擬編各項預算。

3. 固定資產建設改良擴充計畫應詳予規劃評估效益。
4. 債務之舉借以自償性質者為限，並應敘明舉借緣由、用途、償還財源及償債計畫等，確保財務健全。
- (六) 監督機關監督審查行政法人年度營運（業務）計畫及預算，應辦理事項

1. 依個別行政法人組織法律及行政法人法等相關規定善盡監督之責，適時就監察院調查案件、審計部建議改進事項及民意機關、輿論批評事項，予以檢討。
 2. 對於行政法人之各項營運（業務）計畫與預算，應就其設立目的、業務需要、績效評鑑及財務狀況等詳予評估，切實監督。
 3. 對於行政法人編列之舉借債務，應切實評估自償性、舉借緣由、用途、償債財源及償債計畫之合理性與妥適性，不具自償性質者，應予刪除。
 4. 參酌行政法人以往年度執行成果、營運（業務）績效及目標達成情形，切實監督行政法人本擲節原則編列預算。
 5. 對於行政法人所編列之政府機關核撥經費，應切實與各政府機關預算相互勾稽，並以納編政府機關預算者為限。
 6. 監督機關於監督審查過程中，發現有未妥適之處，應提出監督意見送交行政法人據以修正。
- (七) 預算書內容
1. 總說明：包含設立依據、設立宗旨、組織概況、前年度執行成果概述、業務計畫、本年度政府機關核撥經費概述、近二年度財務自籌情形概述、本年度預算概要等。
 2. 主要表：包含收支預計表、餘絀撥補預計表、現金流量預計表。
 3. 明細表：包含勞務收入、政府機關核撥收入、勞務成本、長期債務舉借、償還及餘額明細表等。
 4. 參考表：預計平衡表、5年來主要營運項目分析表、各項費用彙計表等。
 5. 另可視業務性質及實際需要，研酌增編其他表件。
- 上述「行政法人預算編製注意事項」（草案）及「行政法人預算書表內容」，行政院主計總處近期將綜整各方意見

後儘速循行政程序核定發布，使行政法人預算之編製有一致性之規範，俾供遵循。

肆、結語

政府推動行政法人制度，目的在於以更具效率、彈性之方式執行特定公共任務，並視政策需要、自籌財源能力給予適當之協助。鑑於行政法人法第 35 條規定，政府核撥經費超過當年度預算收入來源 50% 者，應由監督機關將行政法人年度預算書送立法院審議，顯示法律賦予政府對該等行政法人應採適當之監督，為利立法院行使預算審議權，及監督機關履行督導之責，訂定行政法人預算編製一致性之規範，實有必要。目前行政院主計總處已著手研議「行政法人預算編製注意事項」（草案），俟草案核定函頒後，符合行政法人法第 35 條規定之行政法人及其監督機關均應依該注意事項辦理，期未來行政法人預算編製及監督機制更趨完善。❖