

# 淺談如何有效辦理「預算編製作業落實零基預算精神實施方案」

為追求中長期財政穩健及回應外界對落實零基預算精神的期待，行政院於 101 年 7 月 16 日訂定「預算編製作業落實零基預算精神實施方案」，透過行政院主計總處主計人員訓練中心訓練課程的安排，各參訓學員在主計總處長官指導下，針對本議題進行研討與經驗分享，本文將所獲研討結論予以綜整，冀供機關推動時之參考。

楊登伍（財政部會計處專門委員）、邱秀香（行政院經濟建設委員會主計室簡任稽核）

黃明煜（文化部主計處專門委員）、黃于玲（高雄市政府主計處副處長）

辜儀芳（行政院主計總處簡任秘書）

## 壹、前言

我國預算文書中首見「零基預算」一詞係於 68 年度中央政府總預算編審辦法，規定各機關於編製概算時，應貫注零基預算精神，迄今歷經 30 餘年

之推動，此期間行政院主計總處（以下簡稱主計總處）雖要求各機關切實落實零基預算精神覈實編列預算，並作成預算編製的原則性規範，行政院長亦多次於院會中重申，惟外界仍質疑未將零基預算精神具體

落實於預算編列過程。嗣因我國賦稅負擔率長期偏低，導致歲入財源不足，累積債務又逼近公共債務法規定上限，使政府財政情勢日益嚴峻，未來歲出難有大幅成長空間，值此政府新階段的財政困境，如何將

## 論述》預算·決算



有限資源妥適分配運用更顯重要，為追求中長期財政穩健及回應外界對落實零基預算精神的期待，行政院於 101 年 7 月 16 日訂定「預算編製作業落實零基預算精神實施方案」（以下簡稱實施方案），主計總處藉由主計人員訓練中心課程之安排，形成議題由各參訓學員在主計總處公務預算處處長指導下進行研討，本文將研討所獲結論與學員之經驗分享予以綜整，冀對機關後續推動實施方案有所助益。

### 貳、如何有效辦理之探討

「預算編製作業落實零基預算精神實施方案」之實施方法係分按平時計畫預算檢討作業對業務或計畫進行定期及專案之檢討，年度歲出概算編製作業對原有計畫及預算、新興計畫之擬議進行檢討，平時計畫預算檢討結果回饋作為年度概算時之參考，以引導各主管

機關本自我管理原則落實零基預算精神。並透過管考及獎勵機制提供各主管機關辦理動機及誘因。目前中央政府實施中程計畫預算作業制度，係將機關中程歲出概算額度分為機關基本運作需求及各項專案檢討計畫、依法律義務必須編列之重大支出、公共建設計畫及科技發展計畫 4 大項目，各該項目除依前述實施方案之實施方法落實檢討外，另就各項目分別提出檢討建議，並對檢討層級、成功關鍵、輔助工具與獎勵措施等面向亦提出看法。

#### 一、項目檢討

##### （一）公共建設計畫

有鑑於未來中央政府財政日形緊絀，為免因財源不足而影響公共建設計畫之推動，行政院經濟建設委員會研提「跨域加值公共建設財務規劃方案」（以下簡稱規劃方案），並經行政院於 101 年 7 月 24 日核定，規劃

方案主要係透過整合型開發計畫，從規劃面、土地面、基金面、審議面等多元面向，將公共建設外部效益內部化，以提高計畫自償性、挹注建設經費及籌措未來營運財源，減輕政府財政負擔。而效益內部化之作法係將劃定公共建設所影響及受益範圍之開發效益、都市發展增額容積、未來租稅增額財源、異業結合加值等外部效益，作為建設財源之一部分，該規劃方案資金籌措策略包括：

1. 運用公共建設影響範圍之增額容積引導都市發展之規劃概念，籌措公共建設經費，擴大計畫效益。
2. 研議以租稅增額財源，活化資金運用，以利計畫未來收益提前實現。
3. 研議建立民間財務主導公共建設（Private Finance Initiative, PFI）制度。
4. 推動異業結合加值：建立公共建設與異業結合之推

動機制。

規劃方案係一創新思維之財務規劃方式，雖有其執行面之難度，惟亦不失為現階段中央政府財政困境下之另一種開源方式，各機關未來於研提公共建設計畫時，可納入規劃方案之概念規劃，先選定執行面較為可行且財務效益較高之個案計畫，作為示範案例，再依示範案例操作經驗逐步漸進推廣辦理。

## (二) 科技發展計畫

近年來政府致力於科技創新，期藉以提升國家整體競爭力，中央政府科技發展計畫預算規模因此由 90 年度初期之 500 億餘元，逐年擴增，並於 98 年度增至 900 億餘元，迄至 102 年度，各年度均能維持 900 億餘元之規模，科技發展計畫預算與其他各類項目相較，相對寬裕，惟因科技創新與研發之特殊性，易使計畫流於無效益，

甚或政府研發成果最終為私人享有之情事，爰建議如下：

1. 計畫規劃與審議作業務求嚴謹，並核實核列年度計畫額度：科學技術之創新與研發，與實體公共建設有別，較難以評估計畫之成本效益，在預算額度相對寬裕下，自計畫之研擬規劃，而至審議階段，更應務求嚴謹，並核實核列計畫之年度經費，以避免無效益或浪費之情事。

2. 計畫執行要有績效，並妥善運用研發成果：科技創新研發往往於投入大幅經費後，其成效僅見於書面研究報告，建議應著重在具體研發成效，並妥善運用研發成果，將產學合一，以增加政府收益，帶動國內產業發展。

## (三) 依法律義務必須編列之重大支出

對各項依法律義務支出應逐年逐項依據相關法規增

修訂情形及以前年度執行情形，重新檢視核算，並建置資訊系統作業，以利後續資料檢核，如社會保險、社會福利等措施，應定時就補助資格進行清查，減少溢發情形。

## (四) 基本運作需求及各項專案檢討計畫

基本運作需求及各項專案檢討計畫額度內之分年延續性計畫與專案檢討項目，各機關依實施方案所定實施策略及方法落實檢討，至機關經常運作經費，提供以下機關實務案例之檢討作法供參考。

### 1. 檢討電話費支出

(1) 凡已架設網路電話之機關，加強宣導多利用網路電話進行公務聯繫，至尚未架設者，可進行成本效益分析，評估架設之可行性。

(2) 強化電話管理，定期或不定期檢視電話費帳單

## 論述》預算·決算



金額，核算是否適用電信業大客戶優惠方案，取得更佳之費率折扣。

- (3) 有所屬機關者，可與業者洽商合併計算費率，以適用更優惠之折扣方案。

### 2. 檢討影印機租賃支出

定期檢視（檢討）影印機之數量及實際印量，未達基本印量之機臺，可檢討減少租賃、洽商調降基本印量或採合併期間、合併影印機總印量計費等彈性計價方式辦理，以節省支出。

### 3. 檢討影印紙支出

- (1) 連同所屬機關一併辦理集中採購，以爭取更優惠價格。
- (2) 採一次訂貨分批交貨之彈性運送方式，以減少倉儲成本，妥善控管存量。平均每人用紙量差異較大之機關，檢討其原因，並研謀改善。

### 4. 檢討報紙訂閱支出

- (1) 透過派報社以公開招標或公開取得方式辦理採購，以獲取較優惠之價格。
- (2) 目前部分機關對於市售單價 10 元、15 元及 20 元之報紙，以分別取得約 85 折、83 折及 83 折之折扣最為優惠，建議各機關審酌業務實際需求及地域性等因素，整合所屬機關需求，以集中採購方式辦理。
- (3) 機關可衡酌業務需要，將部分報紙改按實際上班日數訂閱，如行政單位用報例假日可檢討不予訂閱，除符合緊縮經常支出與節能減碳原則外，亦不影響機關對輿論資訊之掌握。
- (4) 各報社提供訂報價款折扣、贈品及加贈訂購月份等優惠方式，為用最少經費達成業務需求訂

閱目的，優惠方式建議選擇以可減少政府支出之方式為優先。

## 二、檢討層級

部分項目因涉及跨部會或各主管機關須一致處理者，恐非由機關自行檢討可達成，爰除機關自行檢討外，其餘檢討層級建議可作以下分工：

- (一) 行政院或主計總處：涉及跨部會整合部分，如社會福利、社會救助、福利服務之給與方式與標準之整合、排富機制之規範等，非單一部會可完成，建議可由行政院擇定主責部會進行統整檢討或由主計總處邀集各機關共同檢討。
- (二) 主管機關：涉及本機關及所屬三、四級機關（構）標準須一致處理部分，可由主管機關統籌檢討。
- (三) 三級機關：三級機關因

機關業務特性須就本機關及所屬四級機關（構）一致處理部分，由三級機關統籌檢討。如國稅局及其所屬各分局、警政署及其所屬各保安警察總隊之服裝、值班費等共通性與一致性項目，可由國稅局及警政署統籌檢討。

### 三、成功關鍵

實施方案能否有效落實推行，主要關鍵仍在機關首長之認同及各業務單位主管之配合，建議可參照行政院推動內部控制制度之宣導訓練方式，全面對各機關首長、副首長及業務單位主管等逐級宣導，以取得共識，積極落實推動。

### 四、輔助工具

（一）周全事前評估：計畫研擬階段，應務實分析計畫之成本效益（計畫完成後之營運管理等事項

亦應納入分析），以核實評估計畫之可行性，降低錯誤決策之發生，同時建立可客觀衡量績效之產出指標，以檢討計畫之實施成效。

（二）強化事後管考：計畫執行期間及完成後，均應落實管考機制，及時依績效指標達成度，檢討其效益，對顯未具效益之計畫，應檢討停辦或緩辦。

（三）善用資訊及統計工具：運用資訊及統計工具進行分析，並可將歷年預（決）算資料擷取特定項目進一步深入分析，以供決策參考。

### 五、獎勵措施

實施方案之獎勵機制仍偏重在行政獎勵，建議可參採「強化中程計畫預算作業促進資源有效運用方案」之改進作法，對機關主動檢討現行計畫辦理方式，以創新作法，用最少經

費如期如質達成原訂計畫目標者，經機關檢討減列之額度，於推估以後年度概算需求時，除以未減列前之水準推估外，所減列金額，加回該機關以作為支應新興重要政事支出之經費需求，以增加機關主動檢討推動之誘因。

### 參、結語

在政府財政日益困窘之際，各機關應有歲出額度難有大幅成長之體認，未來宜切實落實實施方案之實施策略及方法，將零基預算轉化為具體作業行動，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，逐年選擇一定數量案件，藉由平時及年度歲出概算編製作業進行檢討，並加強計畫預算審查，在所獲配概算額度內，妥適分配運用有限資源，以達成兼顧政府財政健全及施政需求之目標。❖