



# 落實零基預算精神強化預算自主管理—以交通部主管為例

為兼顧經濟發展及財政穩健，交通部配合行政院 110 年精進中程歲出概算核定機制，落實零基預算精神，透過嚴格控管人事費零成長、掌握計畫核定進度、創造競爭平臺將資源聚焦施政主軸及共享零額度外需求獎勵額度等預算自主管理作為，在行政院核定中程歲出概算內編妥主管概算，並持續精進預算編審作業，利用有限資源彰顯施政亮點。

鄭帆凱（交通部會計處科長）

## 壹、前言

交通部主管鐵公路、海空運、郵政、觀光及氣象，業務型態多元並與人民生活實需及民意訴求密切相關，年度概算籌編統籌協調已屬不易，面對行政院 111 年度中程歲出概算制度變革之外在衝擊，如何強化預算自主管理及落實零基預算精神，確實於行政院核定歲出額度內編妥概算，同時滿足各項施政需要，乃一不容忽視之挑戰。

## 貳、現況分析

### 一、行政院核定中程歲出概算制度

行政院主計總處為提升資源配置效益，在預算編審作業上持續推動精進工作，落實各項支出檢討，繼 106 年訂定落實零基預算精神強化預算編製作業精進措施後，復於 110 年精進中程歲出概算額度核定機制，針對基本需求部分提出下列 3 項主要措施：

- (一) 核定概算額度不再通刪，納入提報額度外獎勵懲機制  
除核列其他基本需求不再通刪外，針對上年度或連續數年未提報額度外需求者，按上年度其他基本需求法定預算數（扣除一次性經費及人事費）成長 1% 至 3%，反之則負成長 1% 至 2%，並需提出 10% 檢討調整項目。
- (二) 減少列入專項匡列項目，擴大部會可運用額度空間

除經費係依單價數量變動、非經常性或例行性業務、或具一定期程等需專項考量匡列經費者外，其餘一概移入其他基本需求匡列額度。

(三) 鬆綁部分專項匡列額度，授權依優先緩急自行調整

除行政院核定不得移作他用之專項匡列額度外，其餘授權各部會依優先緩急自行調整。

## 二、交通部主管歲出之基本需求預算概況

交通部主管基本需求規模約 200 億餘元，111 年度及

112 年度核列數大幅增加主要係 111 年度新增臺鐵退撫金及衍生債務利息補貼等相關補貼 57.81 億元，112 年度新增增資機場公司 29.43 億元、撥補觀光發展基金 12 億元及撥補機場營運單位辦理航空業相關紓困補貼所需經費 44.51 億元。

另如附表所示，交通部主管每年概算需求數均遠大於行政院核列中程歲出概算額度，然為符合行政院既定之財政紀律，交通部落實零基預算精神，致力加強既有資源之盤點檢討，務求於行政院核定額度內編妥主管概算，爰各年度主管概算提報數均與行政院核列數

相同。

## 參、精進概算籌編作業相關課題

為強化財政紀律，不過度擴張預算規模，各部會在概算籌編作業上無不投入大量心力，以期能在行政院核定年度概算額度內編妥概算，達成零額度外需求之目標，為此，主管機關常面臨以下課題：

### 一、合理分配人事費，避免排擠業務推動經費

交通部主管 112 年度預算員額 9,326 人，占中央政府各機關總數 131,799 人之 7.3%，

附表 交通部主管 109-112 年度中程歲出概算需求與行政院核列概算額度情形

單位：新臺幣億元

類別	109 年度		110 年度		111 年度		112 年度		
	需求數	核列數	需求數	核列數	需求數	核列數	需求數	核列數	
合計	234.27	212.01	243.75	214.62	333.12	269.90	590.17	371.42	
專 項 匡 列	分年延續性計畫	6.10	4.61	4.66	4.17	6.78	7.15	8.60	8.44
	收支併列經費	101.94	93.85	114.09	94.67	128.46	95.88	144.95	109.44
	專案伸算	20.37	8.35	20.46	12.31	86.21	58.76	317.88	141.13
其 他	其他基本需求	16.37	15.99	13.90	14.99	19.65	17.78	19.09	17.59
	人事費	89.49	89.23	90.63	88.48	92.02	90.32	99.66	94.81

資料來源：作者自行整理。

## 論述》預算·決算

爲人數第 5 高之主管機關，僅次於司法院主管、內政部主管、財政部主管及法務部主管<sup>1</sup>，因人數衆多致人員更迭情形難以準確預估，又因年度中不得以人事費不足爲由報請核撥經費，故各機關歷來多採保守方式編列，復以人員每年晉級所產生差額，各機關提報概算均較上年度大幅增加，倘未有效管控並妥適分配人事費額度，將排擠其他業務經費。

### 二、概算額度分配授權及審查效率之取捨

主管概算籌編重點之一爲所屬單位概算額度分配，部會運作主要分爲兩種方式：第一類爲充分下放獲配額度，將歲出概算額度制落實至部屬三級機關，並要求不得提出額度外需求；第二類爲主管機關爲統籌分配需要控管部分額度，於通刪一定比率後再行分配。前者可節省行政成本，加速概算編審效率，俾在有限時間內及時完成概算編審作業；後者可預留概算籌編彈性，俾以主管機關角度，配合首長施

政需要統籌分配資源及避免機關突發性需求。不論採用何種方式，欲達成零額度外需求目標，均有賴各機關落實零基預算精神進行自主預算管理。

### 三、額度伸算基準溯自法定預算，致額度外需求愈提愈多

近年行政院核定年度歲出概算，針對其他基本需求部分多以上年度法定預算爲基礎伸算，惟因近年立法院審議預算案均有通刪慣例，致可運用預算額度逐年縮減，倘未提報額度外需求，一旦獎勵或懲罰額度遠低於額度外需求時，將提高主管機關提報額度外需求動機；另一方面因人民對政府施政期待日益增加，部分施政項目推行後實難以檢討減辦或停辦，致紛紛提出額度外需求，亦增加主管機關於行政院核定概算額度內編妥概算難度及挑戰。

### 肆、推動情形與未來精進

### 一、強化預算自主管理，達成零額度外需求

行政院 111 年度中程歲出概算核定機制改變後，交通部主管專項匡列核列項數由 110 年度 39 項下降爲 111 年度 16 項；另一方面，其他基本需求（不含人事費）金額則由 14.99 億元增加爲 17.78 億元如表 1 所示。上述其他基本需求額度核列數增加後，部會可運用額度空間擴大，惟伴隨而來之獎懲機制亦使提報額度外需求機會成本增加。以交通部主管 112 年度概算爲例，倘提出額度外需求，除需檢討 1.76 億元外，113 年度並可能損失獎勵額度 0.53 億元，更凸顯落實零基預算精神檢討概算籌編作業重要性，爲此，交通部透過下列預算自主管理作爲，達成零額度外需求之目標：

#### （一）覈實編列與嚴格控管達成人事費零成長

爲有效管控人事費，避免排擠其他業務經費，近年積極落實管理，從嚴審核員額，檢討人力運用之合理性，

於概算籌編前置作業階段，參酌歷年決算數剩餘百分比劃定級距，按上年度預算案數 97%~100% 核列各機關編報基準，除專案報經行政院同意請增員額者外，請各機關於編報基準內覈實考量遇缺不補或因應組改列管不補之退休退職人員人事費之淨額及薪資晉級因素予以納編；至主管機關審查階段，嚴格審核各類別、各職級人員進用與離退情形，如編報基準有不足者將予補足，如有賸餘將予收回另行運用，109 年度至 112 年度除軍公教人員調薪、退撫基金費率提高等行政院通案增賦額度者外，人事費均有效控制零成長。

## （二）控管計畫核定進度俾利爭取預算支持

依有計畫始有預算原則，針對新興計畫或施政項目，要求各機關提前辦理計畫報核程序，凡擬爭取次 2 年度預算者均須於當年度 12 月底前提報計畫，主管機關審核後於次年度 1 月底前函

報行政院，俾利計畫於 4 月前核定以爭取中程歲出概算額度，避免因專案計畫未及核定而未獲額度，進而排擠其他基本需求。另於立法院審議時，未奉行政院核定之新興計畫恐遭質疑未符前述計畫預算原則，而已奉核定之計畫因政策方向確定，易於論述爭取委員支持。

## （三）創造競爭平臺俾將有限資源聚焦施政重點

為誘導各機關所提概算需求更符合新興施政方向，以上年度行政院核定之預算案數作為檢討基準，由各機關或單位自行提出 15% 之經費檢討項目，列明減列原因（停辦、減辦或改變做法）及經費核算依據，作為主管機關控留額度；同時各機關可提出等額（甚至配合施政需要而超過）之競爭性需求，由相關審查單位針對該等增減之項目與數額，進行零基檢討作業，逐一核算相關價量分析並排列優先順序，初步於行政院核定額度 95% 範圍內容納相關概算需求。

至涉及政策優先性選擇、業務推動方式有檢討空間（例如以檢討修正法規取代補助獎勵），以及屬大額經費需求部分，提報次長主持之主管概算審查會議，於同一平臺共同競爭決定所獲獎勵額度及上述控留之其他基本需求剩餘額度分配，除可藉此機會向長官與機關充分說明維持財政紀律之重要性及提報額度外需求與否之利弊得失外，也藉由各機關共同分享獎勵額度獲取認同。

另為顧及概算審查效率，概算籌編前置作業階段，可由各機關或單位先行提出排除檢討項目，例如離島地區相關補助、收支併列項目、共同性費用編列基準如文康活動費、幕僚單位年度經費規模較小且屬例行性支出等，減輕同仁逐項檢討審查之負擔。

## 二、未來精進方向

藉由競爭平臺機制有效連結預算資源與施政方向，並

## 論述》預算·決算

達成零額度外需求已有初步成果，惟概算籌編作業為一精益求精之過程，例如如何精減概算審查作業流程，以及如何更有效分配額度等，爰建議未來可推行之方案如下：

### (一) 增設額度池降低審查成本

現行各機關通案性專案審查項目計有派員出國計畫、派員赴大陸地區計畫、公務車輛汰購及資訊經費，或可於分配編報基準時，將部分性質相近且機關經常提報者先行劃分為若干額度類別，例如離島相關補貼、道路交通安全改善、大額設備汰換（大樓消防、中央空調、電梯汰換等），再由各主責單位於各額度池排列優先順序辦理，減少逐項審查之行政成本，並可於概算籌編之初即完成規劃年度資源分配藍圖，增進資源分配妥適性。

### (二) 利用獎勵額度彰顯年度施政亮點

利用年度獲配獎勵額度，擇一年度重點施政項目，由各機關提出對應計畫，或與其他機關共同提出計畫爭

取該額度，俾凸顯年度施政亮點，並可透過競爭機制誘發創新作為，減少各機關循例辦理項目。

### (三) 鼓勵擲節或創新做法

鼓勵機關提出擲節或創新做法，倘該做法可為其他機關效法並確實可達擲節效益者，除各機關可自行將擲節經費挹注其他需求外，該提出機關並可獲得與擲節金額同額之額外獎勵額度，另利於機關提報年度具體事蹟，具有多重效益。

## 伍、結語

財政良窳是評估國家競爭力及政府效能之重要指標，標準普爾國際信用評等機構於今年 4 月將我國主權信用評等由「AA」調升為「AA+」，肯定我國優異的財政表現與政府治理能力。近年交通部配合行政院主計總處倡導之財政穩健原則，在預算籌編作業上落實零基預算精神，強化預算自主管理，透過諸如覈實編列與嚴格控管達成人事費零成長、控管計畫核定進度俾利爭取預算支

持及創造競爭平臺將有限資源聚焦施政重點等積極作為，確實於行政院核定之歲出額度內編妥概算，實現連續 6 年未提報概算額度外需求之成果，未來可研議增設額度池以降低審查成本，與利用獎勵額度推動年度重點施政項目彰顯施政亮點，及鼓勵各機關提出擲節或創新做法，俾以有限資源彰顯施政亮點。

## 註釋

1. 資料出自 112 年度中央政府總預算案各機關預算員額彙計總表。

## 參考文獻

1. 112 年度中央政府總預算案報告，主計月刊，803 期，6-10 頁。
2. 翁燕雪（2022），翻轉思維 開創公務預算編審新局，主計月刊，796 期，32-38 頁。❖