

九十四年度中央政府附屬單位預算審編簡介

本文就九十四年度中央政府附屬單位預算之編審及制度之變革作重點介紹，並探討未來應廣續推動之重要工作。中央政府附屬單位預算制度，近年來經過積極持續檢討改進結果，已有具體成效。

◎張月女、李佩華（行政院主計處第二局科長、科長）

壹、前言

依預算法第四條規定，我國政府基金分為普通基金及特種基金，而特種基金包括營業基金、信託基金、債務基金、作業基金、特別收入基金及資本計畫基金等六大類，除營業基金（即國營事業）及信託基金外，其餘通稱為非營業特種基金。另依預算法規定，特種基金可編列單位預算或附屬單位預算，惟並未明確規範各類特種基金之預算型態，目前實務上，除信託基金因其所有權並非政府所有，依所定條件管理或處分外，其餘特種基金均編製附屬單位預算或分預算。近年來中央政府附屬單位預算（包括營業及非營業部分）業務範圍涵蓋極廣，支出規模已達三兆元以上，足見其重要性甚高，資源使用效率良窳，均將影響國計民生，預算之編審允宜審慎；茲就九十四年度中央政府附屬單位預算之編審及制度之變革作重點介紹，並探討未來應廣續推動之重要工作。

貳、九十四年度預算編製重點

一、配合政府施政重點，審編年度預算

九十四年度施政方針係以總統 520 就職典禮所揭示「團結台灣、穩定兩岸、安定社會、繁榮經濟」作為政府施政的首要目標，並以「落實台灣主體性，完備生活安全網，建構正常政體，開展策略聯盟布局」為四大施政主軸，期能進一步提升全球競爭力，創造人民最大的幸福。為落實以上施政重點，除由政府各機關戮力推動外，編製附屬單位預算之各特種基金，因其業務範圍涵蓋生產及交通建設、經濟發展、國民就業、金融保險、環境保護、兩岸關係、教育文化、農業發展及科技研發等，亦應就其相關部分積極配合辦理，始能收其成效。九十四年度中央政府附屬單位預算即本上述施政方針為編製及審核之重點。

二、收支及盈餘估計

九十四年度國營事業營業總收入 2 兆 6,568 億元，營業總支出 2 兆 4,910 億元，純益 1,658 億元，較上年度減少 10.6%，主要係臺電公司呈現虧損所致。非營業特種基金業務總收入（含基金來源）1 兆 0,136 億元，業務總支出（含基金用途）9,934 億元，賸餘 202 億元，較上年度減少 46.8%，主要係行政院開發基金釋股收入減少所致，如扣除由國庫撥款支應之國立大學教學研究補助及老舊眷村改建等相關支出 846 億元及債務基金舉新債還舊債 3,420 億元後，支出規模則為 5,668 億元，對國計民生影響甚鉅。

三、落實推動公營事業民營化

為提升公營事業經營自主權及營運效率，民營化為政府既定政策，截至九十四年度預算編製時，已有二十四單位及唐榮公司之運輸處、鋼鐵廠及機械廠之軌道車輛部與公路車輛部移轉民營。九十四年度預算除繼續推動以前年度已編列完成移轉民營預算而尚未執行完成之中華電信、中船、漢翔、中油、合作金庫及榮工公司等六單位之民營化工作外，繼續編列釋出臺電、中信局、臺銀、土銀、合作金庫、臺灣菸酒、榮工等公司中央政府持股，其中臺灣菸酒公司中央政府持股亦降至 50% 以下，冀期達成移轉民營之目標。

四、積極檢討非營業特種基金之存續

近年來，非營業特種基金設置似有過於寬濫，且若干基金已不符設置目的、業務或有重疊、或效能不彰之情形。行政院爰自八十七年度起，作大幅度之檢討簡併，於八十九年訂定「非營業特種基金設置、簡併、裁撤及預算編製共同性原則」，作為檢討之依據；九十一年復為健全非營業特種基金之管理，澈底解決外界對非營業特種基金設置過多及績效不彰之質疑，訂定「中央政府非營業特種基金存續原則」以替代原有原則，規定同一性質政事，由同一主管機關設置數個基金辦理者，應予整併；分由不同主管機關設置之數個基金辦理者，則參酌政府再造機關業務調整情形，檢討整併；又已完成或無法達成設置目的，可委由（或移轉）民營、改制法人或下放地方政府辦理者，以及業務單純、規模較小者，應予裁撤。經由上開之持續檢討結果，九十四年度預算編列附屬單位預算九十五單位及編列附屬單位預算之分預算七十六單位（九十三年十月間奉院長指示，增設外籍配偶照顧輔導基金，並配合修正已送請立法院審議之綜計表，故附屬單位預算由原九十四單位，增加至九十五單位），較八十八年下半年及八十九年度的九十八單位，減少三單位，如加計附屬單位預算之分預算之裁併，九十四年度則較九十三年度共計減少十五單位。

五、推動公共投資促進經濟發展

附屬單位預算之固定資產投資為公共投資之一環，九十四年度國營事業預算投資 2,164 億元，其中投資電力擴充 1,492 億元、電信設施 234 億元、石油煉製 108 億元及給水設施 80 億元，對於厚植產業潛力，加速產業升級，極具重要性。其餘生產及郵政設施，均將繼續擴充，金融、保險及保證業務亦復配合支援。非營業特種基金編列 719 億元，主要包括交通建設 252 億元、科學園區開發 269 億元、教學與醫療設施 169 億元、設置加工出口區與倉儲轉運專區計畫 17 億元及國軍服務設施 10 億元等，對於國家之持續發展，及國民生活品質之提升，均有重大貢獻。

六、增裕國庫收入健全政府財政

近年來國營事業雖受政府推動民營化減少持股，致繳納中央政府之股息紅利隨同降低之影響，惟因各事業加強管理，提升經營績效，九十四年度預算分配中央政府之繳庫股息紅利，仍達 1,999 億元，如連同繳納中央政府稅捐 1,154 億元，及上述推動民營化收入 1,140 億元，可

達 4,293 億元，另非營業特種基金亦經考量基金運用情形，匡列繳庫 279 億元，對於充實政府財政收入助益頗多。

七、精簡組織員額

近年來，特種基金為擴大業務經營之彈性與機動力，配合政府精簡員額政策，持續檢討減少用人。九十四年度國營事業預算員額 17 萬 0,885 人，除因部分事業新增分支機構或新增業務需增加員額 66 人外，精簡員額 2,989 人，增減互抵較九十三年度減少 2,923 人；非營業特種基金大部分係由機關人員兼任，九十四年度專任員額 7 萬 3,066 人，較九十三年度之 7 萬 3,358 人減少 292 人。

參、預算制度變革

一、改進非營業特種基金預算制度

以往非營業特種基金財務報表，均採用作業基金之方式。由於不同類基金屬性不同，其財務報表之衡量焦點亦有所別，故自九十二年度起，經積極研究完成改進非營業特種基金之預算作業，九十四年度預算賡續辦理，使其更為完備，其重點如下：

(一) 各基金附屬單位預算表之改進

政事型特種基金改採當期財務資源流量觀念，各該基金當期一切收支及累計餘絀變動情形，均編入「基金來源、用途及餘絀預計表」，著重計畫之表達，並本固定帳項分開原則，另行設立帳類管理固定資產、權利、長期債務及資金轉投資等長期固定帳項。政事型特種基金未償之長期債務餘額，均改列入公共債務餘額計算。至屬業權型基金性質之作業基金，則仍維持原有之經濟資源流量觀念編製預算，相關書表則維持以往之格式。

(二) 綜計表之改進

中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表（非營業部分），則按作業基金、債務基金、特別收入基金及資本計畫基金等四類不同性質基金，分別加以綜計及說明。

二、精進業權型基金目標導向之預算審查方式

(一) 企業化經營原則

預算係管理與考核之重要工具，除揭櫫企業經營目標，作為員工奮鬥之標竿外，並藉由擬訂達成目標之策略與方案過程，各部門意見得以充份溝通，規劃出資源之最佳配置方案。國營事業之經營應本於「力求有盈無虧，以事業養事業」，除獨占性或依政策設置之事業外，應以追求合理盈餘為目標，其他具市場競爭性之事業，應以追求最高盈餘目標為原則；作業基金則求成本之完整回收。以上業權型基金預算之編製皆應本企業化

經營之理念。

(二) 力求國營事業最適資產規模之達成

鑒於國營事業資產報酬率之提升有助於推動民營化，游院長於國家資產經營管理委員會裁示，國營事業使用資產應有成本效益觀念，請經濟部國營會訂定國營事業資產報酬率之適當規模；該會爰偕同行政院經濟建設委員會，邀集專家學者、國家資產經營管理委員會部分委員與各單位研商，擬具「國營事業最適資產規模與建議」，並於九十二年九月由行政院核定分行「國營事業最適資產規模考核原則」，各事業應按主管機關核定之最適資產規模參考指標與組合區間，配合預算之編列，設定年度欲達成之合理盈餘目標及資產營運規模評量指標，其執行成果並將列為各該事業及其主持人年度考核之重要參考。

(三) 九十四年度業權型基金預算之編製及審查即秉持上開原則，採目標導向之預算審查方式，著重於合理投資報酬率或盈餘目標之訂定，增加各事業預算內容之自主性，並落實其盈餘目標達成程度之責任考核。

三、持續推動自償性公共建設計畫

非營業特種基金為一獨立之財務個體，可自行對外投資，資金運用較為靈活，並能顯示長期回收效益及落實執行機關之財務責任。依據行政院核定之「建立自償性公共建設預算制度方案」，以自償率 20% 以上或自償部分之投資金額達 10 億元以上之自償性建設計畫始納入非營業特種基金編列附屬單位預算辦理。九十四年度辦理自償性公共建設計畫之非營業特種基金，計有國道公路建設管理基金辦理員林高雄拓寬工程、北宜高速公路、第二高速公路後續建設、北宜頭城蘇澳段及國道六號南投段建設工程，高速鐵路相關建設基金辦理高速鐵路車站特定區土地開發及聯外道路系統改善工程，及科學工業園區管理作業基金辦理新竹、中部及南部科學園區開發建設計畫。

四、建立非營業特種基金短期或契約性臨時人員預算之一致性規範

鑒於行政院核列之員額並未將各機關短期或契約性臨時人員納入規範，致部分非營業特種基金按時、按日或件等方式計酬者，其人員進用之控管、帳務處理等均無一致性之規範，為適切表達預算並建立管理機制，經行政院主計處邀集相關單位研商，並獲致結論，由各基金主管機關先行檢討基金業務及現有人力運用情形，如卻有不敷時，主管機關應就該等人員之進用方式、酬勞給付、福利給與及人員管理等訂定適當控管機制，並應每年檢討評估該等人員之運用績效。另會計科目亦檢討修正定義，凡依工程需要進用該等人員，其支出列「工程管理費」，醫事人員領有專技證照者，列帳「專業服務費」，至其他短期或契約性臨時人員，如與法人簽約進用，列帳「外包費」，如與自然人簽約進用，則列帳「計時與計件人員酬金」科目，九十四年度預算即依上述原則編列。

肆、未來應推動之重要工作

一、建立績效衡量指標

非營業特種基金數量眾多，管理原則及重點不一，加上業務特性迥異，涵蓋極廣，為妥適衡量基金運作成效，九十三年度已研究完成十個基金績效衡量指標之建立，未來應參酌世界先進國家做法，研究推動全面建立績效衡量指標，作為基金績效之評估基準，俾利未來專案評估制度之建立。

二、建構特種基金策略預算制度

為發揮預算管理之功能，未來應繼續推動上述績效衡量與評估制度結合，建立完整之專案評估制度。首先藉由各項指標評估結果，擬定特種基金達成組織願景（即政府未來施政後所要達成之成果）所必須採行之發展策略，並依策略擬訂施政目標或事業計畫，以順應社會及經濟環境之快速變遷，與人民對政府施政多元化之需求。亦即建立專案評估制度，評估結果與預算連結之機制，使其結果回饋到以後年度預算編審，俾建立前瞻之策略性預算制度。

三、建立特種基金財務預警制度

特種基金財務狀況好壞涉及政府整體施政之良窳，為避免基金因財務欠佳而拖累政府財政及影響政府整體施政形象，未來應請各基金主管機關研究利用各基金相關財務資訊，建立財務預警制度，俾充分掌握經營及財務狀況，於財務狀況欠佳初期，即迅速採取改善措施，以防患於未然及避免造成政府財政負擔。

四、賡續檢討非營業特種基金存續及推動國營事業民營化

落實「中央政府非營業特種基金存續原則」，賡續檢討裁撤或簡併資源重複之相關基金，另如符合當前政府所推動的組織改造者亦應賡續辦理，俾縮小政府規模，達成政府改造目標。對於已訂有民營時程尚未完成民營化之國營事業，自當配合解決民營化所遭遇之各項困難，對於經營艱困之國營事業，則要求各事業及主管機關速謀改善方案，使其能再生，避免增加政府財政負擔，儘早完成移轉民營。

伍、結語

中央政府附屬單位預算制度，近年來經過積極持續檢討改進結果，已有具體成效；為減輕政府財政負擔，凡屬自償性項目或具有自有財源者，均宜考量改以特種基金辦理。惟基金數量及規模與日俱增後，如何完備特種基金預算與管考制度已為重要課題。未來應透過績效衡量指標訂定，落實財務責任之考核，及建立財務預警制度，避免及即時因應財務危機，期冀經由特種基金之運作，達成政府資源有效運用，提升政府施政績效，及減輕政府財政負擔之目標。