

建立政事型特種基金中程計畫 預算制度之探討

政事型特種基金，業自92年度起參酌會計理論之發展，改採當期財務資源流量觀念編製預算。為更精進預算作業，加強基金之財務控管，本文爰探討中程計畫預算制度如何運用在政事型特種基金，以增進計畫預算管理與控制之能力，並有效提升基金整體營運效能及資源使用效益。

◎ 施炳煌 (行政院主計處第二局局長)

壹、前言

我國中央政府非營業特種基金預算體制，自61年建立以來，歷經多次的檢討與改進，截至94年度止，共計有97個基金單位，規模（指業務總支出及基金用途）高達1兆餘元，業務範圍包括教育、財政、金融

等近20類重大施政項目，幾已含括中央政府整體施政之範圍，儼然成為政府施政之重心，其預算制度之良窳，直接影響基金資源使用效益，更衝擊國家財政之健全與否。

近年來，政府為加強財務劃分管理，提升資金使用效率，非營業特種基金中之政事

型特種基金，其數量已由87年度之10單位，增加至94年度之22單位，基金用途總額亦高達7,000餘億元，規模日趨擴大，其中須由政府撥款挹注共計664億元，顯示政事型特種基金除特定收入財源外，國庫撥款亦為基金推動政事之重要財源。茲因部分以國庫撥款為主要財

源之政事型特種基金於辦理計畫規劃時，未能考量本身財務負擔能力作中長期之規劃，導致計畫過度擴張，國庫撥款挹注額度短期內恐將用罄，影響政府財政甚鉅，以及部分基金因特定財源不虞匱乏，附屬單位預算之執行復有彈性，致產生計畫過於浮濫，資源未能有效運用之問題。故如何建立政事型特種基金中長程計畫預算制度，以健全基金財務運作，及加強計畫與預算之管理與控制，達成有限資源得以有效運用，已成為政府當前一重要課題。

貳、中程計畫預算制度

中程計畫預算制度具有「健全政府財政運作，使政府施政計畫與預算密切配合之功用，暨計畫與預算得以有效管理及控制之功能」，我國中央政府總預算已自91年度起，全面

推動中程計畫預算制度，其重點包括1.明確建立國家長期展望及中程建設計畫，並推估未來4個年度可用資源，作為由上而下之計畫預算整體控制；2.政府各部門在體現國家中長期目標之原則下，依據其任務及可用資源，訂定實施計畫；3.強調計畫預算之審查，應在歲出額度制度規範下進行優先順序之取決；4.對於中程及年度計畫預算之編列上，應列明其中程及年度之策略目標及績效衡量指標，並經常檢討，評估實績。

政事型特種基金與普通基金同為辦理公共政策之政事型基金，故在研議政事型特種基金中程計畫預算制度，即以現行中央政府總預算中程計畫預算作業制度為本制度設計之重要參據。

參、政事型特種基金預算制度運作情形

一、著重年度預算之審議

我國中央政府政事型特種基金業務計畫，其所需之經費均列入年度預算內予以審查，在年度預算籌編過程中，對各項計畫（含長中短期計畫或一次性之計畫）均規定須先由各相關主管機關進行先期審查，再分別按先期作業實施要點，如重要公共建設計畫、科技計畫、重要社會發展計畫及公共工程等，送各先期審議機關進行專案審查；惟各項計畫先期審查之重點，多著重於當年度預算需求之審議，對各該計畫中長期或持續性之預算需求，在以後年度之資金來源可否確保，並未作整體規劃，導致部分基金之資金來源係由國庫撥款支應者，為使計畫順利完成，每年向國庫爭取額度外經費，抑或透過修法，於法律內明定保障基金額度等情形。

二、計畫與預算資源未作中長期之規劃

現行政事型特種基金預算案之籌編作業，僅就年度預算資源進行規劃，對未來年度計畫與預算資源之綜合規劃，並未辦理。以下將現行預算作業制度未作中長期規劃之問題歸納如後：

- (一) 多數業務計畫之內容過於粗略，且對計畫期間各年度之經費需求未予劃分估測。
- (二) 計畫與預算之擬編與規劃能力較為不足，導致預算編列不周延及大量併決算及補辦預算之情形。
- (三) 由於計畫未作中長期規劃，為確保計畫經費之充分取得，產生部分基金逐年向國庫爭取額度外經費支應。
- (四) 在特定收入資源之配置上，僅著重當年度計畫之籌

編，未就整體資源作中長期規劃，形成資源閒置或過度浪費現象。

- (五) 未建置計畫與預算之編擬與執行之考核及獎懲制度，預算審查未能參酌過去考核實績，核實預算。

上述問題形成主因，可歸諸於預算編審過程中，未考量中長期計畫之綜合規劃及落實計畫規劃、編製及執行所致。若能針對基金之中長程計畫與預算作業制度加以規範，使各基金在可用資源範圍內，依計畫之優先順序進行資源之最適配置，應可有效提升基金資源之配置與運用，改善基金財務結構。

肆、政事型特種基金中程計畫預算制度

一、計畫與預算編製過程之擬議

政事型特種基金係依法律

或政府指定之特定財源，辦理特定政事，為一獨立之財務會計個體，其資源推估僅須以個別基金之財務預測為單位，覈實估計。又政事型特種基金預算之執行具有配合業務調整可併決算辦理之特性，即實際收支數可超過預算數，顯示政事型特種基金必須「量入為出」，嚴格控制不產生短絀或資金不足之情形，故在辦理中程預算推估時，首應著重各基金資金來源之控管，而非中央政府總預算強調各機關歲出概算額度或支出上限之限制。為使基金資金來源之推估，得以作為中長期計畫規劃與編製之依據，並結合計畫與績效考核之優點及零基預算所具有最適配置之精神，對政事型特種基金計畫與預算制度之編製過程擬議如下：

(一) 計畫與預算編製作業組織之建立

為妥慎周密辦理中程計畫

預算作業，各主管機關應常設屬任務編組之計畫與預算編審單位，以收統合協調之效益。由於此專責單位涉及重大政策之決定及基金資源之分配，其決策組織及層級宜由基金主持人、各部門主管及高級幕僚共同組成。

(二) 基金願景之訂定

願景代表任何組織在未來5年、10年，甚至15年所希望達成之施政目標。為展現基金辦理之特定政務及其中長程計畫目標，各基金應在未來10年預計可獲得之資金來源範圍內，依據基金之設立目的，擬訂未來10年預計可達成之施政目標願景，納入國家建設長期展望，作為規劃中程計畫預算之最高指導原則。

(三) 中程整體目標之設定

1. 基金中程預算資金來源推估

為使各基金預算資金來源及用途之規模與基金長期施政目標願景相互配合，並落實編

定長、中期計畫，必須積極建立長、中期之預算資源估測制度。惟考慮長期計畫及其財源（通常指5年以上）在規劃時，所需未來發展之假設條件較多，各項基本假設能較易掌握，並配合我國4年中程國家建設計畫，及中央政府總預算4年中程預算收支推估涉及國庫撥補特種基金資源之分配等因素，有關政事型特種基金之預算資源推估，仍以未來4個會計年度（中程）為基礎，採逐年滾推方式辦理。

2. 中程計畫之擬訂

各基金應依據本身所定長期施政目標願景之方向，作較具體之分析，並考量政府中程國家建設計畫，選定中程施政目標，再擬訂策略績效目標及衡量指標，據以選擇中程施政重點，並配合各基金中程資金來源推估結果，妥為規劃中程經費需求，依計畫之優先順序編訂各基金之中程計畫，以每4

年訂定為原則。

3. 中、長程個案計畫之核定

中程計畫預算制度之建立係以中程（4年）為主，但個別計畫部分（如營改基金之博愛專案、農業發展基金之水旱田利用調整後續計畫等），則仍可依實際需要編列，故凡經列入各主管機關中程施政計畫內之各基金中、長程個案計畫，屬於政府公共建設計畫、科技發展計畫及重要社會發展計畫範圍者，無論係新興計畫、或係修正已奉核定有案之計畫，均應列明優先順序，逐案送經建會、國科會、研考會分別會同工程會、財政部、行政院主計處等有關機關，在核定之基金中程資金來源範圍內審查後，報行政院核定。

(四) 年度業務計畫及預算之擬編

各基金於中程預算資金來源及中程計畫編製完成後，即開始籌編短期（年度）計畫與預算案。依據政府年度施政方

針、預算籌編原則及核定之年度基金來源及主管機關在其主管範圍內擬訂之施政計畫所分別指示所屬基金擬訂之業務計畫，籌編各基金年度計畫與預算案；各基金應參酌已核定個案計畫之情形，在其核定之年度基金來源範圍內，配合擬達成之年度業務計畫，本零基預算精神，重新檢討各項新興或延續計畫，並排列優先順序後，提報各基金年度計畫與預算審核會議審議通過後，陳送主管機關及行政院主計處審核，其中如涉及重要社會發展、公共建設、科技發展及公共工程等計畫，各基金及主管機關仍應送先期審議機關先期審議。

(五) 年度預算之編審

行政院主計處對各基金擬編之業務計畫與預算，邀集主管機關及各先期審議機關予以審查，並提報年度計畫及預算審核會議通過後，據以彙案編

成綜計表，連同各基金之附屬單位預算，隨同總預算案，呈行政院提出行政院會議。

二、達成基金資源有效運用之目的

透過中程計畫預算制度之運作，期能達成以下成效：

- (一) 加強政事型特種基金財務控管：要求各基金能在可用財源範圍內，按計畫之優先順序，進行資源之最適配置。
- (二) 增進計畫預算管理與控制之功能：強化各基金計畫預算規劃、設計及編製之能力，減少基金向國庫爭取額度外經費、資源浪費及不經濟支出之情形。
- (三) 建立目標導向之績效考核制度：結合設計計畫預算與零基預算之精神，建立基金績效管理制度，俾與預算緊密結合。

伍、結語

近年來，政府對政事型特種基金在預算編製型態、預算執行彈性化及基金數量之整併上，皆做了許多努力，其目的為達成提升基金整體營運效能之目標，惟在中程計畫與預算之配合，有效控管基金財務及評估其整體績效之制度上，仍待加強。中程計畫預算制度之建立，能以基金長期預算平衡之觀點，達成計畫與預算資源相互配合，避免計畫需求無限擴張，並與基金績效管考制度密切配合，相信應可健全基金財務運作，有效提升資源使用效益。

參考文獻

1. 行政院主計處，1998，建立中程計畫預算作業制度推動方案。
2. 張信一，2002，推動中程計畫預算制度之檢討，行政院財政改革委員會研究報告。
3. 廖訓詮、張信一，推動中長程計畫預算作業制度研究報告，行政院主計處。❖