

歲出政事別歸類原則與範圍之探討

歲出政事別分類，係將政府支出作有系統之歸納，以顯示政府支出功能，惟如歸類不當，將使預算支出結構之實質意義無法表達。為因應政府組織再造，現有機關組織及業務功能將重新調整，是否影響政事別之歸類原則，以及外界對政事別科目有所質疑，均有待研究及澄清說明之必要，本文係將研究結果予以摘錄。

◎ 廖玉琳、陳靜怡（行政院主計處第一局專員、研究員）

壹、前言

預算是政府在一定期間內所預定的財用收支計畫，為利了解其具體內容，表達方式有歲入來源別、歲出機關別、用途別、經濟職能別、經常門與資本門劃分等。我國中央政府總預算政事別分類，係將政府支出作有系統之歸納，以顯示

政府支出功能。我國現行歲出政事別科目歸類原則與範圍，係依憲法、預算法、財政收支劃分法等相關規定，並參採聯合國與美、日等國家分類情形，以及考量我國政治情勢與立法機關之意見，持續研究並逐次修訂而成。本文係為因應政府組織再造作業，檢討現行政事別之歸類、定義及範圍，

並就立法院與社福團體質疑事項等併予研析，最後提出結論與建議。

貳、政事別支出分類之概述

一、政事別分類之意義

為簡明表達政府之收支行為，必須將政府支出作有系統

之歸納，藉以顯示政府之功能者，即為政事別分類。基本上，各國政事別分類方式大同小異，惟分類係反映一國預算政策，因各國國情之不同，其項目有所差異。而為利於國際比較，聯合國於1958年出版「政府收支之經濟與職能分類手冊」，提出政府收支分類系統之經濟與職能分類，已成為世界通用之國際分類；另國際貨幣基金主導之政府財政統計（Government Finance Statistics）於2001年7月完成編製手冊修訂，其中有關職能別分類亦完全依循聯合國之「政府收支之經濟與職能分類手冊」訂定。我國亦早已依據聯合國之職能別分類編製「歲出按職能及經濟性綜合分類表」，作為中央政府總預算之參考表，另單獨有政事別支出之表達。政事別歸納分類方式與職能別類似，兩者均用以揭露政府支出情形，但在應用上仍有廣狹不同。

二、政事別分類之目的

各國政府預算中採用政事（職能）別分類以表達預算功能，以期達成下列目的：

- （一）提供一般之報導，期使公眾明瞭政府服務之性質，以及政府支出所產生利益與負擔之歸屬。
- （二）公共支出分配於各項服務之情況及所達成之效能。
- （三）檢視政府支出達成特定功能之趨勢，以幫助預測未來支出。
- （四）有助於研究政府預算對於經濟和社會所產生之衝擊與影響。

三、政事別架構定義與歸類原則

聯合國於1980年出版「政府預算科目職能別分類」將政府活動按其職能區分普通公務、社區發展、經濟服務及其他等四個項目並加以說明。項

目以下分數個大類，代表政府廣泛性目標，大類之下再分為數個性質相近之中類，中類再分小類。大類中類均未詳予定義，各小類詳述其包含內容，並將歸類較難或較有爭議之項目，特別說明其應歸屬之類別。而中類及小類代表達成上述廣泛性目標的方法。

聯合國建議政事別或職能別分類之單位是以個別之交易為原則，每一項支出是根據交易提供之功能來分類。但如果某些支出無法以交易事項作為分類之單位，則以政府機關內部之組織或計畫單位作為分類標準。如發生某一組織或計畫執行一種以上之功能，則分別計算執行不同功能所占百分比，或以執行最大功能之政事別予以歸類方式，實務上，後者較經常被採用，又分類項目應予簡單化。美國則以撥款項目或基金帳戶為基本單位，依其主要之目的或功能歸類，當某一計畫執行二個以上目的

時，則分別歸屬不同政事別。日本以業務計畫為基本分類單位，每一計畫之支出是根據最能代表該計畫之主要功能歸類。

政事別歸類係依據政府執行計畫之功能，而非考量主管該項預算之機關或部門，故一項政事別並不同於一個特定部門的預算，至於一個機關或部門的預算，通常亦可歸屬於不同的政事別。政事別支出表達因具有重要意義，如歸類不當，將使預算支出結構之實質意義無法表達，特別是歸類原則經常改變時，對政策長期演變情形進行研析時，將發生困難。

參、我國現行政事別歸類情形

一、法令依據

中華民國憲法第十三章為國家基本國策，包括國防、外交、國民經濟、社會安全、教

育文化及邊疆地區等各節，其大體為政事別歸類提供原則性基本架構，而憲法增修條文第十條亦有政府支出應重視科學技術發展及社會救助、福利服務、國民就業、社會保險、醫療保健等社會福利之規定。另預算法於預算之籌編、審議及執行等各章均有政事別之規定，分別為同法第三十七條、第四十九條及第六十二條，又財政收支劃分法附表二「支出分類表」中，亦就各級政府之財政支出作分類，並予以明確劃分與定義。

二、分類架構與層級

目前中央政府總預算歲出政事別科目區分為大分類、中分類及業務計畫三個層次，包括一般政務支出、國防支出、教育科學文化支出、經濟發展支出、社會福利支出、社區發展及環境保護支出、退休撫卹支出、債務支出、一般補助及其他支出等九大類，其下再分

為三十五中類。

三、歸類原則

我國政事別歸類，原則上以各單位預算之業務計畫為基本分類單位，各業務計畫科目名稱，由各機關按其法定職掌及施政計畫內容性質，自行檢討訂定。各業務計畫科目於決定其歸屬之中分類政事別科目時，應以各該業務計畫經費支出之功能決定其歸屬之科目，而非取決於業務計畫經費支出之目的。

四、歷次修正情形

(一) 78年度修訂概述

78年度時，有感於總預算政事別科目分類，定義不夠明確，致經常發生混淆，經參採聯合國當時所訂「政府預算科目職能別分類」，同時並參考美、日等國家政事別科目分類方法，大幅檢討訂定各政事支出科目名稱、定義及其歸類原則，其中原「國防外交支出」

中之「外交支出」，依國際間分類之慣例，修正歸屬於「一般政務支出」項下；另配合憲法第十三章基本國策第四節有關社會安全之規定，將原大分類「社會福利支出」修正為「社會安全支出」，至原「經濟建設及交通支出」之預算內容，尚包括一般服務性之業務經費在內，爰將其修正為「經濟發展支出」，至於中分類則由二十六個檢討區分為三十四個，同時予以明確定義。

（二）81年度修訂概述

為明確顯示社會安全支出之實際內容，比照日本分類方式，將原「社會安全支出」中所包括之軍公教人員退休撫卹經費予以劃出，單獨成立「退休撫卹支出」一大分類科目，下設「退休撫卹給付」及「退休撫卹業務」二個中分類。

（三）83年度修訂概述

部分學者認為環境保護支出屬廣義之社會福利支出項目，立法委員亦曾表示社會安

全支出項目希能維持較狹義之範圍定義，乃將「國民住宅及社區發展支出」及「環境保護支出」二項中分類從「社會安全支出」劃出，另設置「社區發展及環境保護支出」一大分類，下設「社區發展支出」（原「國民住宅及社區發展支出」更名）及「環境保護支出」；另顧及「安全」二字易使人誤解包括國防、警政等攸關國家安全支出，因此將大分類「社會安全支出」更名為「社會福利支出」，俾能表達其實質意義。

（四）88年下半年及89年度修訂概述

配合預算法修正，將「債務還本支出」中分類科目予以刪除。

經以上修訂後，我國政事別分類架構與層級，大致已確立。近年來配合業務推動需要，僅就定義及範圍酌予修正。

肆、政事別歸類之檢討

一、政府組織再造對現行政事別歸類之影響

政府組織再造係就機關間業務移列或整合，其機關個數應會大幅減少，但必須推動的基本政務，應不會有所停滯或影響，而政事別係依據政府施政計畫的功能而非主管該項預算之機關來劃分，故組織再造後，如現行施政功能存在，則現行業務預算歸屬之政事別即應存在。茲依行政院研究發展考核委員會規劃之行政院組織新架構，舉例說明如下：

（一）外交及僑務部由現行外交部、僑務委員會及新聞局整併，主要業務包括外交、國際新聞傳播、僑社及僑民服務等，由於整併後業務功能並未改變，預算仍以外交、僑務支出等為主，故相關政事別仍有存在之

必要。

(二) 行政院體育委員會併入教育部體育司後，仍係辦理體育業務，預算仍應歸屬文化支出而非教育支出；相同的，經濟部水利署與他機關整併為環境資源部，如該署之業務職掌不變，預算仍應依現行歸類原則列為農業支出而非環境保護支出。

整體而言，組織再造後如計畫之功能不變，則各項政事別支出之變化不大，惟總預算之呈現上應會不同，即現行某一政事可能分由數個機關編列預算執行，整併後同一政事別對應之機關個數將會減少，此亦反應組織再造之影響及成果。另為避免各機關預算配合組織再造進行調整移撥後，可能因機關業務計畫科目設置過於粗略或人為因素等影響，致政事別科目歸類不恰當，屆時應研訂控管機制，以免各政事

別支出產生不合理之增減變動結果。

此外，經檢視政事別歸類範圍及定義，部分科目係以機關業務來定義，須配合本次組織再造檢討修正，如邊政支出。又政府因應時代與環境變遷進行再造工程後，如有重大新增政事或欲凸顯某項特定支出，且預算金額龐大者，如新增設立海洋事務部而欲彰顯政府對於海洋事務之重視時，可通盤考量新增政事別之可行性。

二、社會福利支出之內涵

近年來社會福利團體以社會福利支出均屬對退除役官兵之福利經費造成社會福利預算虛胖，建議參考美國聯邦政府政事別分類有關「退伍軍人給付與服務」之方式，將榮民就醫安養經費單獨設置科目；或以政府照顧榮民與社會福利的精神有別，建議在一般政務支出項下另增設「退輔支出」中分類，以涵蓋其預算。

(一) 退輔會預算之政事別歸類

退輔會95年度預算編列退除役官兵退休給付及業務經費1,040億元、榮民就醫安養經費196.9億元、榮民保險補助99.6億元、退除役官兵救助與照顧7.4億元及醫學臨床教學研究14.8億元，其中退除役官兵退休給付及業務經費列入退休撫卹支出、醫學臨床教學研究經費列入教育支出，故該會預算並非全為社會福利支出，而係依業務計畫支出功能分別歸屬適當科目。

(二) 榮民就醫安養經費性質與適當歸類

政府照顧榮民與其他弱勢團體並無二樣，均屬福利服務之範圍，且軍人退伍後，與一般公務人員或勞工退休後無異，其就醫安養經費列於社會福利支出項下，係符合聯合國之定義。至如欲單獨設置政事別科目，以其經費支出大小，恐不符聯合國所訂分類項目應

予簡單化及具代表性之原則，且將使社會福利支出無法完整反映全貌，並作統計比較分析提供未來施政之參考。又本項經費列入社會福利支出項下已行之有年，且每年均經立法院審議通過，如予劃出，除有合理說明，否則將遭致立法院質疑行政院作法不一致，有規避減少社會福利支出規模之情形。

（三）各國政事別分類不盡相同

我國政事別歸類經歷年修訂結果，已與世界其他國家大致相同，惟因世界各國之國情不同，政府所欲凸顯之施政仍略有差異，而美國為世界軍事強國，國防及退伍軍人之撫卹與照顧為政府之重大政事，所需經費占政府年度總預算規模比例甚高，故單獨設置「退伍軍人給付與服務」科目乃有其特殊國情需要。

（四）綜上，建議仍維持現行歸類原則。另為消除社

福團體之疑慮，現行中央政府總預算案之總說明內，已進一步表達社會福利支出之內涵，使社會各界了解支出變化。

三、增列「損失賠償支出」科目之可行性

立法院預算中心「94年度中央政府總預算案整體評估報告」指出，財政收支劃分法對「損失賠償支出」之內容業有明確規範，而政事別科目歸類原則與範圍卻未設該科目，宜檢討增列。

（一）損失賠償支出具不確定性，且以其支出大小，如單獨新增科目，除不符政事別歸類應予簡單化及具代表性之原則外，恐因支出金額為零或過小，產生某一政事別占總預算之比例為零之詭譎現象，並失去表達政府支出功能及作為統計比較分析之意義。

又預算係政府年度之施政計畫，損失賠償當非政府主要政事，且凸顯該支出對於政府施政作為之形象及預算爭取民意之支持上，均非恰當，故不宜增列。

（二）財政收支劃分法之附表二「支出分類表」，自民國70年即未再修正，部分支出項目及內容已未盡合時宜，如移殖支出等，基於法律應切合時代環境變遷之考量，及為避免立法院迭有類此意見，應適時建請財政部修正或取消該附表。

伍、結論與建議

一、政事別歸類係在表達政府支出之功能，並作為統計比較分析提供決策之參考，為期一致性及可比較性，其科目設置或調整不宜頻繁，而應於相當期間

內配合環境改變所需或政府施政作通盤檢討，如本次政府組織再造。

二、現行歸類原則係依政府施政計畫之功能而非主管該項預算之機關來劃分，故組織再造致機關間業務移列或整合，如計畫之功能不變，則對各項政事別支出之變化不大，但同一政事別所對應之機關個數可能會減少，此亦是組織再造後理應產生之成效。惟因配合國家政策需要等，有檢討修正政事別科目及定義範圍之必要如下：

- (一) 如有新增重大施政且金額龐大，而現行又無適當科目可予歸屬以凸顯其政事支出，似可考量新增政事別科目之可行性。
- (二) 政事別科目中分類之歸類範圍及定義涉及機關名稱部分，須配合組織調整加以修正。

三、各機關預算配合組織再造進行調整移撥後，可能因機關業務計畫科目設置過於粗略或人為因素等影響，致政事別科目歸類不恰當，建議屆時應另案研議訂定控管機制，以避免各政事別支出產生不合理之增減變動結果。

四、另現行政事別科目大分類，係依憲法等法令規定及配合國情需要訂定，基於政府施政有其一貫性，其主要施政功能不因組織調整而有所改變，故大分類科目架構應以維持儘量不予變動，至如須配合組織再造檢討修正，則仍以前述中分類科目為主。

五、立法院及社會福利團體等對於政事別科目之意見，建議再進行溝通協調，使其了解我國政事別歸類之原則及意義，取得彼此之認同及共識。

六、財政收支劃分法之附表二

「支出分類表」自民國70年即未再修正，考量法律應切合時代環境變遷，及為避免立法院迭有參照該附表建議修正政事別科目之意見，應適時建議財政部修正或取消該附表，以符實需。

參考文獻

1. Stanley E. Collender, 2000, The Guide to the Federal Budget, A Century Foundation Report.
2. A. Premchand, 1983, Government Budgeting And Expenditure Controls, IMF.
3. 黃世鑫，「民主政治與國家預算」，第75至81頁。
4. 行政院，中華民國78年度中央政府總預算案（第1冊），第42至45頁。
5. 行政院，中華民國81年度中央政府總預算案（第1冊），第34至35頁。
6. 行政院，中華民國83年度中央政府總預算案（第1冊），第31頁。
7. 陳慧娟，2004，「政府職能及政事別支出結構之檢討」，主計月刊578期。
8. 立法院預算中心，「94年度中央政府總預算案整體評估報告」。❖