

落實特種基金購建固定資產 計畫與預算編製契合之探討

特種基金購建固定資產預算管理，尤其是非營業特種基金部分，無論在預算籌編階段或在執行階段均出現若干問題，為解決相關問題，行政院主計處乃進行專案檢討，並研議解決對策，俾使計畫審議作業與預算編製得以契合。本文係就特種基金購建固定資產預算管理遭遇之問題及檢討改進情形等提出說明，供各界參考。

◎ 黃叔娟 (行政院主計處第二局簡任視察)

壹、前言

特種基金購建固定資產計畫，其中營業基金部分，新興計畫投資金額在100億元以上者，應比照「政府公共建設計畫先期作業實施要點」規定辦理，涉及公共工程及房屋建築部分，則須依「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」（以下簡稱審議作業要點）規定辦

理，目前營業基金購建固定資產計畫之審議作業，大體與預算編製得以契合。至非營業特種基金部分，無論在預算籌編階段或在執行階段均出現若干問題，為落實先有計畫始有預算之精神，亟待就現存問題研議解決。

貳、現存問題

依審議作業要點規定，公共工程計畫應先編列先期規劃費辦理先期規劃構想（或可行性研究），俟行政院同意辦理後，再編列實質規劃與設計經費展開綜合規劃，提出約30%規劃設計圖說等資料，送工程會審議後陳報行政院核定總工程經費，始得編列工程費預算。由於新興公共工程計畫審議分階段辦理，致進入編列工

程費預算階段，往往費時多年，導致常出現未完成審議30%規劃設計圖說，即已編列工程費預算，或於籌編預算時因未及完成審議30%規劃設計圖說，致未編列預算而於年度進行中先行辦理再補辦預算；甚至為節省作業，亦有將兩階段審議作業合而為一，一次報工程會審議之情形。

再者，審議作業要點未就「公共工程」明確定義，因而產生各基金購建固定資產應否依該要點辦理之疑義，另目前會審機關所訂計畫審議要點與行政院主計處所訂預算編審及執行之相關規定未予整合，部分規定漏未規範，致各基金無所適從等。謹就現存問題摘述如下：

一、公共工程定義未臻明確

非營業特種基金依「政府公共建設計畫先期作業實施要

點」、「政府科技發展計畫先期作業實施要點」及「行政院重要社會發展計畫先期作業實施要點」所擬訂計畫中，總工程建造經費在5,000萬元以上之公共工程及房屋建築，應依照審議作業要點規定，將先期規劃構想（或可行性研究）及總工程建造經費概估函報主管機關審查後報請工程會及相關會審機關審議；非屬上開各類實施要點之各項計畫，而總工程建造經費在5,000萬元以上之公共工程及房屋建築，則由主管機關報請工程會及行政院主計處審議。案經會審機關及行政院主計處綜理彙辦審議，並經行政院同意辦理之新興公共工程計畫，主辦機關應及早展開綜合規劃，提出約30%規劃設計圖說等資料，函送工程會審議。

何謂「公共工程」，審議作業要點並未定義，各基金迭有質疑所編購建固定資產預算是否應依上開規定程序辦理，致

部分新興公共工程計畫未依規定辦理，而影響年度預算籌編時程，甚至因此無法據以核列工程費預算，而影響計畫之執行，允宜針對「公共工程」予以明確定義，俾利依循。

二、分期分區開發之公共工程計畫，後續開發階段之審議程序未規範

分期分區開發之公共工程計畫，如科學工業園區管理局作業基金購建固定資產專案計畫項下各園區建設計畫，係屬分期開發計畫，當第一期開發屆一定程度或完成後，再進入後續開發階段時，該基金係以園區繼續計畫編列預算，其涉及公共工程部分，國科會向未依審議作業要點規定先完成計畫審議程序，而係直接循預算程序，依「政府公共建設計畫先期作業實施要點」規定送請經建會會同相關審議機關審

議，陳報行政院核定後，納入預算辦理。類此計畫能否直接循年度預算程序，於預算先期會審會議審查後，即據以核列工程費預算，抑或須依審議作業要點規定先完成計畫審議程序後，再循年度預算程序辦理，由於審議作業要點未予規範，致基金及其主管機關無所適從。

三、新興公共工程計畫核定時程未配合年度預算籌編期程辦理

預算法規定，附屬單位預算在符合一定條件下可以先行辦理再補辦預算，審議作業要點亦規定，附屬單位預算機關辦理綜合規劃，提出30%規劃設計圖說之時程，不受第1年度之預算籌編先期會審會議開始3個月前之限制。由於上開賦予附屬單位預算之彈性機制，致部分購建固定資產計畫之核定

作業與預算編列時程無法契合，常遇有預算編列在前，計畫核定在後，或未及編列預算，而須先行辦理再補辦預算之情形。

四、計畫遇有修正之控管程序，相關規定不夠完整

審議作業要點未予規範公共工程計畫修正之處理方式，中央政府附屬單位預算執行要點針對購建固定資產專案計畫之修正，致增加投資總額者，按增加金額之多寡及占投資總額之比例，分別規定不同之核定程序，至一般建築及設備計畫項下之分年性項目，遇有內容變更時，其核定程序則未規範，致基金於預算執行過程中，遇有期程展延，或計畫修正致工程總經費超過原核定數額者，產生應否報行政院核定之疑義，甚至於工程接近完工，已造成事實之情況下，始

報行政院核定，或未調增工程總經費，而採減項發包，再另以不同工程項目就減項部分辦理發包等。

五、部分公共工程計畫直接提報30%規劃設計圖說送審

偶有遇基金為縮短審查流程，而將先期規劃構想與30%規劃設計圖說，合而為一，一次報核，在計畫未經行政院核定前，倘直接進行綜合規劃，一旦計畫未獲核定，將造成政府投入資源之浪費。

六、未達5,000萬元之公共工程計畫亟待建立審核機制

由於未達5,000萬元之公共工程計畫，依審議作業要點規定審議機關為各主管機關，部分主管機關則授權各機關或基金自行審議，該等計畫於執行過程中，亦有出現因計畫修正

致工程總經費超過5,000萬元之情形，其究有無規避審議作業要點之虞，主管機關或基金允宜建立審核機制，嚴予審核。

七、辦理物價調整致超過原核定投資總額之核定程序未規範

由於「中央機關已訂約工程因應國內營建物價變動之物價調整處理原則」針對工程採購，實際完工日期在92年10月1日以後者，以行政院主計處公布之臺灣地區營造工程物價指數表內之總指數，就漲跌幅超過2.5%部分，辦理工程款調整，其物價調整款如因相關節餘款無法支應而需以次一年度編列預算支付者，須俟預算完成法定程序後，無息支付。至辦理物價調整致超過原核定投資總額，應否循計畫原核定程序報核，因未規範致作法不一。

參、檢討改進情形

落實計畫預算審議制度向為行政院主計處追求之目標，為達成此一目標，其中有關特種基金購建固定資產計畫，須由工程會、各主管機關或各基金，以及行政院主計處共同努力，方能畢竟其功。針對上開現存問題，三個單位須配合辦理者有：

一、請工程會配合辦理部分

- (一) 於審議作業要點增訂公共工程之定義，以免各基金新興公共工程計畫漏未依規定送請工程會審議，而影響預算之編製。
- (二) 於審議作業要點增訂分期辦理之公共工程計畫，於辦理第2期以後之各期計畫，應依新興計畫審議程序辦理，以利各基金依循。
- (三) 刪除審議作業要點有關附

屬單位預算機關辦理綜合規劃者，其函送工程會審議之時程，不受第1年度之預算籌編先期會審會議開始3個月前之限制，以避免計畫核定時程未配合年度預算籌編期程辦理之問題。

- (四) 重大公共建設計畫投資總額在10億元以上，其規劃設計時程往往費時較長，故於編列實質規劃設計經費完成30%規劃設計圖說審議程序後，再於次一年度編列工程費預算，應屬可行之作法。但10億元以下之公共建設計畫規模不一，規模小者，規劃設計歷時幾個月即可完成，倘若先行編列規劃設計費再於次一年度編列工程費預算，恐造成規劃設計完成後無預算可辦理發包之情形，故類此計畫允宜兼顧實際需要，同意於編列

規劃設計費時可同時編列部分工程費預算。

二、請各主管機關或各基金配合辦理部分

- (一) 各基金編列購建固定資產預算時，應先完成計畫核定程序，落實先有計畫始有預算之精神，主管機關並應嚴予審核，非有政策考量，應依計畫核定情形據以核列工程費預算。另預算法雖有規定先行辦理補辦預算之彈性機制，但由於近年來立法院均將補辦預算列入審查項目，且對補辦預算金額日漸趨高，迭有質疑，故各基金及主管機關應事先妥為規劃辦理，覈實編列預算，非萬不得已，不宜輕言補辦預算。
- (二) 公共工程計畫審議程序，仍應依審議作業要點規定辦理，不宜將先期規劃構

想及30% 規劃設計圖說合而為一，一次報工程會審議，以免計畫未經行政院核定而造成政府資源之浪費。

- (三) 未達5,000萬元之公共工程計畫，主管機關或基金應建立審核機制，嚴予審核，倘確有刻意規避審議作業要點之審議機制情況，例如明知工程總經費將超過5,000萬元，卻刻意事先以5,000萬元以下送審，事後再修正，應追究相關人員責任。
- (四) 由於辦理物價調整係因近期物價波動所採取之過渡措施，且物價調整非屬計畫修正，故公共工程計畫因物價調整而超過原核定投資總額時，可逕由主管機關或基金自行核定辦理，無須納入法制面規定。

三、行政院主計處應配合辦理部分

購建固定資產如計畫須予修正，其中一般建築及設備計畫多屬零星購置或汰換設備，且無目標能量，其計畫項下之分年性項目，如比照附屬單位預算執行要點專案計畫之控管程序，將使營業基金原由基金自行核辦者，須報主管機關或行政院核定，徒增行政程序，故行政院主計處應針對一般建築及設備計畫項下之分年性項目，遇有修正時，另案研議控管程序。

肆、結語

為提升特種基金購建固定資產預算管理品質，除法制面應完備相關規定使各基金及主管機關有所依循外，更重要的是落實計畫預算審議制度，行政院主計處未來仍應持續檢討，俾使特種基金購建固定資產計畫與預算編製得以契合。❖