

計畫與概算編審作業機制之探討

在中央政府總預算案籌編過程中，重要社會發展計畫之先期審議作業係由研考會負責，其經費由各機關在行政院核定該主管機關之基本需求及一般性計畫額度內自行調整編列，與公共建設計畫及科技發展計畫匡列有專項額度不同，本文爰就現行審議作業方式進行探討，期使資源配置更有效益。

◎ 許雅玲（行政院主計處第1局簡任編審）

壹、前言

依中央政府中程計畫預算編製辦法第14條規定，中程資源之分配，應審酌各類公共建設計畫、科技發展計畫及重要社會發展計畫之核議情形，並考量各主管機關基本需求及其他一般性計畫需求，以主管機關為單元，予以整合分配。為強化年度計畫及概算編審作

業，前述公共建設計畫、科技發展計畫及重要社會發展計畫係分別由經建會、國科會及研考會統籌辦理先期作業審查，惟因重要社會發展計畫未如公共建設計畫與科技發展計畫匡列有固定額度供各機關申請運用，僅能於各機關獲配的歲出概算額度範圍內依施政優先順序調整容納，致部分性質應屬社會發展類之計畫，囿於無額

度編列，改向公共建設計畫申請經費支應。故為期預算資源有效運用，爰就現行審議作業方式進行探討並提出改進建議，以作為未來預算籌編檢討之參考。

貳、近年審議及核列情形

有關96至98年度公共建設

計畫、科技發展計畫及重要社會發展計畫審議及核列情形如下：

一、公共建設計畫：送審數分別為1,988億元、1,831億元及2,625億元，核列數1,308億元、1,314億元及2,151億元，核列比為65.8%、71.8%及81.9%，各機關則依核列數編列預算。

二、科技發展計畫：送審數分

別為822億元、872億元及862億元，核列數767億元、793億元及833億元，核列比為93.3%、90.9%及96.6%，各機關則依核列數編列預算。

三、重要社會發展計畫：送審數分別為257億元、172億元及147億元，核列數217億元、130億元及105億元，核列比為84.4%、75.6%及71.4%，至機關

實際編列數分別為185億元、107億元及107億元，占核列數比率為85.3%、82.3%及101.9%（係因實際編列數尚須考量各計畫執行進度及預算執行能量於各年度間酌作調整所致）。

參、現況檢討與建議

一、現行審議作業方式

公共建設計畫及科技發展計畫係為國家建設發展及配合知識經濟時代需要，衡酌可用資源並設定政策目標匡列一定額度，由經建會及國科會建立競爭機制予以統籌控管審議；至重要社會發展計畫則由研考會負責審議，基於該類計畫範圍廣泛且屬性多元，與政策目標的連結性不似公共建設計畫及科技發展計畫具體明確，故未賦予固定額度，係由各機關在所獲分配之基本需求及一般

近年各類計畫先期作業審議及核列情形

	96年度	97年度	98年度
一、公共建設計畫			
（一）送審數（億元）	1,988	1,831	2,625
（二）核列數（億元）	1,308	1,314	2,151
（三）核列比（%）	65.8	71.8	81.9
二、科技發展計畫			
（一）送審數（億元）	822	872	862
（二）核列數（億元）	767	793	833
（三）核列比（%）	93.3	90.9	96.6
三、重要社會發展計畫			
（一）送審數（億元）	257	172	147
（二）核列數（億元）	217	130	105
（三）核列比（%）	84.4	75.6	71.4
（四）實際編列數（億元）	185	107	107
（五）實際編列數占核列數比率（%）	85.3	82.3	101.9

性計畫概算額度內自行調整編列。

二、問題檢討

對公共建設計畫及科技發展計畫匡列一定額度，可優先掌握國家政事發展重點，具有政策指導功能，施行迄今雖已發揮若干審查成效，惟仍有下列問題亟待改進：

- (一) 審議機關均將其核列經費之計畫列為第一優先，並未就各計畫進行跨部會間之優先順序排列，與原預期產生跨部會間計畫競爭之目標尚有差距。
- (二) 審議機關時有以原有額度無法滿足計畫所需等為由，要求再增加額度，漸與嚴審個案計畫內容，依政策所需排列計畫優先順序並在額度範圍內檢討容納之原意不符。
- (三) 各機關為爭取公共建設計畫及科技發展計畫專項額

度，或有擴充規模以符合提報條件及門檻，造成浪費及執行品質欠佳之情事，或於計畫期屆滿前再提報後續計畫，未能本零基預算精神確實檢討其必要性，不僅政府資源無法有效運用，亦增加審查作業的行政成本。

- (四) 審計部對公共建設計畫之審議提出相關意見，要求經建會改善，包括：
 1. 計畫內容欠缺完整性且機關未將經濟效益評估及財務計畫等資料送所屬次類別主辦機關初審，初審主辦機關亦逾期提送個案計畫之初審意見。
 2. 機關未檢討以前年度保留預算偏高原因，致執行期間因編列預算超出機關年度執行能力，影響預算之執行，間接排擠其他計畫預算等情事。

三、未來改進方向

鑒於現行對公共建設計畫及科技發展計畫匡列一定額度之審議方式，造成機關競逐資源，致生不經濟支出，審議機關亦未能在既定目標下抑制相關經費之膨脹，甚或易換角色爭取額外經費，故為促進資源有效運用，公共建設計畫與科技發展計畫仍須依國家未來發展情勢需要及其辦理成效適時檢討，或調整額度分配之運作模式，研議由經建會及國科會就各項計畫提出專業審查建議，排列出跨部會間之優先順序，提供行政院主計處作為預算配置及管控之參考依據。

再由近年重要社會發展計畫審議核列比及各機關實際編列數占核列數比率觀之，該類計畫雖無匡列一定額度，惟先期作業審議功能未因此受到影響，考量其係屬各機關重要的行政計畫，與基本需求及一般

性計畫辦理性質及內容相近，如再劃分專項額度，恐使預算資源配置益趨僵化，無法配合施政作彈性調整，加上各機關致力爭取額外經費，反而失去自我檢討舊計畫或過時業務之動力，易有執行浪費或效率不彰之情事發生。故在公共建設計畫及科技發展計畫賦予專項額度進行審議仍存有諸多問題未見改善之前，重要社會發展計畫仍宜維持現行審議方式。

又為期各類計畫審議分工原則更臻明確，建議未來應再清楚定義各類計畫之受理範疇，加強審議機關之橫向聯繫機制，以免各機關因界限模糊而重複或跨類提報計畫，並應摒除專項額度保障的思維，依計畫本質回歸相關審議作業程序。另為強化重要社會發展計畫先期作業之審議功能，建議研考會辦理先期作業審議時能本零基預算精神，就可行計畫排列出跨部會間之優先順序，

行政院主計處宜尊重其審議結果，並在預算安排上督促各機關視需要優予納編。

現行公共建設計畫、科技發展計畫及重要社會發展計畫的先期作業審議係本專業分工原則劃分，考量立法院近年針對委辦費（包括研究費、委託研究及委託辦理）提出項目編列籠統、欠缺明細、計畫重複、缺乏考核機制及成效不彰等質疑，且每年預算規模約200餘億元，確有加強審查之必要，如借重研考會專業知能，將該經費以專項額度匡列交由該會審查，或能發揮實質效益，惟鑒於委辦費與科技發展計畫重疊性高，為避免各項計畫先期作業程序紊亂，建議配合政府組織改造時程，俟研考會與經建會整併後，再依其業務功能作通盤檢討。

肆、結語

重要社會發展計畫基於其性質接近一般行政計畫，難與特定政策目標連結，且公共建設計畫及科技發展計畫匡列額度之作法尚有待改進之處，故仍宜維持不賦予專項額度的審議方式，由各機關併同基本需求於獲配歲出概算額度內納編，將有助於各機關檢討不經濟支出。又為杜絕政府支出的各種浪費，使有限資源用在刀口上，行政院於今（98）年1月21日訂定「強化中程計畫預算作業促進資源有效運用方案」，依該方案改進作法，應強化公共建設、科技發展及重要社會發展計畫等先期作業之計畫及預算審議機制，避免重複提報計畫，並督促各機關依計畫執行進度及預算執行能量核實編列預算，期使對現有資源作妥適調整配置。至未來研考會與經建會配合政府組織改造進行整併，將影響現行的計畫及概算編審作業，屆時可再伺機研議使資源更有效配置的運作機制。❖