

依法律義務、基本需求及一般性 計畫預算編審作業機制之檢討

為強化中程計畫預算作業，行政院主計處對於該處負責審議之依法律義務支出及基本運作需求經費加以檢討，並提出建議意見，俾作為未來辦理中程預算收支推估作業之參據。

◎ 張惟明、林淑勤（行政院主計處第1局簡任視察、專員）

壹、前言

為依總統政見「檢討現行主計與審計制度，以杜絕政府支出的各種浪費」，並使有限資源用在刀口上，行政院於98年1月21日函頒「強化中程計畫預算作業促進資源有效運用方案」，請各機關應依該方案之改進作法落實執行。行政院主計處並成立工作小組，針對具體規範或配套措施進行研議，使

該方案能有效執行。

鑒於中程計畫預算制度實施以來，各機關常提出新興計畫未匡列額度、額度不足容納各項施政等問題，行政院主計處日前爰針對依法律義務、基本需求及一般性計畫預算編審作業機制進行檢討，作為未來作業參考，本文即介紹該項研究成果，提供各機關參考。

貳、現況說明

一、中程額度核定、概算編報及審核作業概況

行政院於91年度起全面實施中程計畫預算制度，由行政院主計處依兼顧財政健全、施政重點、執行能力及經濟成長等原則，推估未來四個年度收支規模，並採逐年滾推方式。各主管機關可藉此掌握未來四個年度之政府整體施政重點及

可用資源概況，妥為規劃其中長程施政計畫及年度概算。

根據以往總預算案籌編作業時程，主計處於完成中程財政收支規劃後，即於3月簽陳院長核定各主管機關中程歲出概算額度，分行各機關據以擬編概算於5月報院。又為強化計畫與概算編審作業，各主管機關於擬編年度概算時，需辦理各項先期審查作業，其中：

- (一) 經建會就公共建設計畫在當年度匡列額度範圍內，作跨機關與部門別專案計畫控管審議。
- (二) 國科會就科技發展計畫在當年度匡列額度範圍內，作跨機關與群組別專案計畫控管審議。
- (三) 研考會就社會發展計畫進行審議，審議結果由各機關在行政院核定概算額度範圍內調整編列。
- (四) 行政院主計處就社會保險、社會福利津貼及債務付息等依法律義務支出，

以及人事費等基本運作需求控管審議。

二、依法律義務及一般性計畫經費編列情形

依據97年3月簽奉核定之98至101年度中程預算收支推估，98年度原匡列歲出概算額度1兆7,461億元，包括基本運作需求6,431億元、依法律義務支出8,648億元、公共建設計畫1,500億元及科技發展計畫882億元，詳如表1。

其中98年度概算所匡列依法律義務支出8,648億元，包括內政部、財政部、教育部及退

輔會等18個部會共77項，約占概算總額度1兆7,461億元之一半，因該類之給付具有一定強制性，每年所需支付額度亦難以自行調整，爰行政院主計處均本精實原則，覈實匡列所需額度。

至於基本運作需求所匡列6,431億元，則賦予各部會調整彈性，視其員額及施政所需編列人事費及相關業務費用，其中對於分年延續性等計畫，行政院主計處並納入專案檢討匡列額度。98年度列入專案檢討之分年延續性計畫計有231項，金額1,621億元占基本運作需求6,431億元約25%，如再扣

表1 98年度歲出概算額度表

	98年度概算額度 (億元)	百分比 (%)
合計	17,461	100.0
基本運作需求	6,431	36.8
分年延續性計畫	1,621	9.3
依法律義務支出	8,648	49.5
公共建設計畫	1,500	8.6
科技發展計畫	882	5.1

除人事費（每年近3,000億元）後，各機關對基本運作需求額度可自行調整空間已日益緊縮。

參、檢討分析

一、依法律義務支出項目繁多，可視法律規範方式加以歸類分析

依法律義務支出約占歲出概算額度之半，經逐一檢視98年度所匡列77項內容，其範圍極廣，包括社會福利給付、社會保險補助、退休撫卹、撥充基金、對財團法人及政黨競選經費補助等。大部分均有相關法律規定作為編列預算之依據，或有明確規定編列方式及金額，亦有僅規定授權由行政部門另訂辦法，法條所規範方式不盡相同，另部分項目則為行政院所推動重大政策等，亦列入依法律義務支出專項匡列。經依編列依據及其法律規

定方式加以分類如次（參表2）：

- （一）法律規定符合條件及有計算依據者：由政府負擔之各項保費補助、津貼及退休撫卹等，如65歲以上請領老年基本保障年金每月3,000元、農保保費由政府補助70%，政府補助保費，在直轄市中央負擔40%，在縣（市）中央負擔60%。
- （二）法律規定保障金額比例：如教育經費不得低於前3年度決算歲入淨額平均值之21.5%、原住民教育經

費不得少於中央主管教育機關預算總額1.2%。

- （三）法律規定一定期間內，編列一定金額：如離島建設基金分10年編列預算不得低於300億元、農業發展基金分12年編列撥充至1,500億元等。
- （四）法律規定編列行政經費、撥補虧損及對地方補助：如補助公務人員退撫基金管理委員會行政經費、農保虧損及依地方制度法規編列之一般性補助款等。
- （五）法律授權訂定辦法：如榮

表2 98年度概算依法律義務支出分類情形表

類別	項數	金額 (億元)	百分比 (%)
合計	77	8,648	100.0
1.法律規定符合條件及有計算依據者	22	3,168	36.6
2.法律規定保障金額比例	2	1,516	17.5
3.法律規定一定期間內，編列一定金額	3	152	1.8
4.法律規定編列行政經費、撥補虧損及對地方補助	12	1,658	19.2
5.法律授權訂定辦法	16	378	4.4
6.法律規定政府預算為其財源之一	3	17	0.2
7.政府債務付息、政策指示及其他	19	1,759	20.3

民生活費、統一發票給獎及推行等。

(六) 法律規定政府預算為其財源之一：如對財團法人中央通訊社、中央廣播電台、公視基金會等之捐助。

(七) 政府債務付息、政策指示及其他：如國債付息及經理費用、北高統籌分配稅款減少專案補助、獎勵休漁措施、住宅貸款利息補貼、教學醫院教學成本補助等。

上開第1至6類均有法律規定作為編列之依據，似可依其共同特徵，將依法律義務支出之範圍界定為「依法律明確規定必須支付之項目」。又依法律義務支出項目代表該類給付具有一定強制性，惟仍應配合整體政社經環境適時檢討。如經檢討結果有調整必要，依其類型不同，後續處理方式亦有所差異，部分須透過修正法律規定始能完成，部分可逕行修正相關授權行政命令即可，至法

律規定由政府編列行政經費或為其財源之一的項目，則依業務需要，檢討每年所需額度。

至第7類「政府債務付息、政策指示及其他」計有19項，金額1,759億元，與上開所界定之範圍不盡相符，似宜檢討調整，然就其支付性質分析，如國債付息1,331億元為政府依債務契約責任所需支付經費，在對外說明預算僵化情形時，仍可比照人事費列為造成預算僵化項目之一，經考量行政院所推動重大政策等業務項目，仍有專項匡列之需求，似可朝改列為基本需求之專項檢討項目。

二、減少列入專案檢討項目，鬆綁各部會對基本需求調整彈性

經檢視列入98年度概算專案檢討項目，除收支併列及人事費不敷專案伸算等項外，主要為分年延續性計畫（含當年度新增計畫），其大多係行政院核定有案之計畫，包括社會發

展計畫、公共工程計畫及其他一般性計畫等。茲因近年行政院係本「緊縮經常支出」原則進行中程預算收支檢討（如96年度扣除專案檢討項目後，經常門經費通刪2%，97年度則扣除專案檢討項目及人事費後通刪5%），列入專案檢討項目相對受到保障。

另有機關反應計畫核定後，卻無專項匡列額度或額度遠較核定計畫為低問題，按中程計畫預算制度之精神，原即賦予各部會在行政院所核定額度範圍內配置資源之權，93年6月30日行政院第2896次會議指示：「沒計畫就沒預算，有計畫不一定有預算，因此計畫必須依施政的優先順序，在政府可支應的財源範圍內檢討核實編列」。就辦理內容而言，如屬房屋建築等工程類計畫，各年度經費需求將配合工程實際執行進度及合約付款期程，覈實估算編列所需經費，至以補助或委辦為主之業務推動計畫，則有較大調整空間，可視

各年度經費多寡檢討辦理數量及範圍，或適度調整辦理期程加以因應。

為解決上開困擾，似可朝鬆綁各部會對基本需求額度之調整彈性，考量基本需求大致可分為專案檢討項目及其他基本需求二大區塊，專案檢討之主要目的係為專項控管政策指示項目之編列情形，並檢討各計畫之執行率及相關效益。目前專案檢討分年延續性計畫雖多經行政院核定，惟就行政院整體施政觀點而言，仍有其優先順序，管考程度亦有不同，部分屬於行政院推動之重大施政計畫，部分則屬部會或機關自行管考，基此，專案檢討似宜以行政院推動重大政策為優先，如能減少專案檢討項目，則可相對擴增基本運作需求調配空間。

再者，對於目前概算額度分行，於各主管機關基本需求額度列明各項專案檢討計畫名稱及金額之方式，亦應審酌計畫重要程度等因素，朝儘量減

少逐項列示方向，而賦予主管機關依施政需要在行政院核定概算額度範圍內調整空間。

肆、未來作業改進建議

經上述分析後，針對未來依法律義務、基本需求及一般性計畫預算編審之作業，為使各類別分類範圍更為清楚，並讓各機關在資源配置上能更有彈性，本研究提出具體建議如下：

- 一、依法律義務重大支出項目經檢視後，擬將其範圍界定為「依法律明確規定必須支付之項目」。
- 二、第7類「政府債務付息、政策指示及其他」並無法律明確規定，經考量所辦理內容如屬行政院所推動重大政策等業務，仍有專項匡列之需要，爰建議改列為基本需求之專案檢討項目辦理，並可於概算額度分行時，列明計畫項目及金額。

三、為鬆綁部會對基本需求調整彈性，可檢討列入專案檢討之條件，審酌計畫是否為行政院重要政策，至部會列管之分年延續性計畫，如年度經費需求未達一定金額、與上年比較無重大變動、執行情形未有異常狀況時，原則免列入專案檢討。

四、為增加各主管機關在行政院核定概算額度內依施政需要調整彈性空間，檢討目前概算額度分行時，列明各項專案檢討計畫名稱及金額之方式，改以行政院重要政策及重大計畫為主，輔以要求部會納入編列項目，至其餘一般性計畫則儘量免予列明。

五、另各部會可調整之基本運作需求空間擴增後，仍須依「強化中程計畫預算作業促進資源有效運用方案」做好資源有效分配，以利於各項重要施政之安排。❖