



# 從主計觀點看國營事業之預算編審作業—經驗分享與省思

本文係以個人從事國營事業預算編審作業之實務經驗，介紹不同部會處置作為之特色，並提出個人所見之問題供主計先進省思。

張信一（交通部會計處處長）

## 壹、前言

筆者接觸國營事業預算審議作業從民國 93 年奉派赴行政院退除役官兵輔導委員會（以下簡稱輔導會）擔任副會計長督導榮民工程股份有限公司概算彙核開始，已有十餘年，包括在經濟部面對油、電、糖、水及漢翔等五家國營事業，在交通部則直接處理中華郵政、桃園機場、臺灣港務及其子公司港勤、土開等公司及臺灣鐵路管理局等營業基金預算，因所在部會之組織結構與分工，

以及首長理念等差異，雖然同為各部會之主計機構，其實對不同國營事業概算之審查力道也不盡相同，經由實地觀察及參與，同時為求有效審查，提升同仁審查功力並減輕壓力，筆者也在不同崗位上做過些許之努力，而有些心得及省思，遂撰擬本文分享讀者。雖然輔導會（已無國營事業）及經濟部（只剩四家）之審查作業現況是否仍是如此並未再予查證確實，但純粹就筆者個人之經驗感受先予簡介一番，並再針對交通部之現況加以說明，最

後以筆者之所見所聞及累積之經驗，提供一些淺見，供主計先進參考。

## 貳、過往之經驗

### 一、退除役官兵輔導委員會部分

輔導會僅一家國營事業，其業務係由第五處督導（該處亦負責督導安置基金有關農場及眾多轉投資事業），而預算之審查則由會計處一位資深留用人員負責（到其退休為止從未調整），因該公司係當時僅

存之國營工程公司，所有重大國家建設都能看到它的影子，但從原來有國軍退除役官兵輔導條例第8條之承攬保障，到後來因政府採購法之公布而須競標，惟因既有人事成本偏高，導致參標不易，又所標工程經層層轉包，致經營利潤微薄，甚至虧損累累，瀕臨破產，僅剩下具有工程實績之品牌，終於在筆者離開後結束，走向民營，而其歷年概算之審查重點就在嚴格控制成本，完全依照主計總處之要求進行審查，未見特色。

## 二、經濟部部分

至經濟部，因其國營事業數量最蓬勃時曾高達二、三十家，設有國營事業委員會（以下簡稱國營會），由部長兼任主任委員，兩位副主任委員，其中一位由次長兼任、一位專任，另有執行長負責相關國營事業經營之督導與管理，故有關預算編審作業，從平時之個案計畫審議，到事業機構概算之提報、審議等處理程序（按主計總處所有審查重點如營業

收支、固定資產投資計畫、員額計畫、出國計畫、政策因素分別召開），均由國營會統籌主辦，會計處僅是參與審查之一員，並非決定者，最後則將國營會初審結果綜整重點，並因應立法部門之決議揭示各項可排除績效考量之政策因素，一併於政務次長主持統合協調會議進行報告，嗣經簽報部長同意後彙編概算送行政院。

會計處承擔國營事業相關計畫與預算業務雖無主導權，但仍屬繁重，故設有一個科完全負責，基於國營事業規模龐大，提報計畫數量之多，對會計同仁而言，是一個最佳學習場域，可藉由完整之計畫編擬過程，了解計畫可行性之評估模式與重點，而所餘四家國營事業（漢翔已於筆者任職期間民營化）可概分為兩類，一類是屬競爭型企業，包括台糖及中油，一類則屬公用事業，包括台電與台水，而在概算審查重點上，除彙編主計總處所要求的資料外，筆者特別責成同仁針對社會不同關注焦點研析相關數值證據，即進行價量分

析，提供國營會討論參考，包括台糖之八大事業如何轉虧為盈、中油之國內外各式油品銷售配置，台電之輸配電效率如何提升、台水之漏水率及工程執行能力如何降低與提升等。但在審查過程中總是會受到績效獎金核發基準之干擾，常未能就事論事，七年半的參與過程中，因立法部門曾發生杯葛電價上漲而凍結績效獎金之決議，既無法激勵事業單位之從業人員，亦導致事業目標之設定趨於保守，尤其四家國營事業因產品售價未具市場調整彈性之競爭能力，導致虧損累累，故在提供意見時，也多只能就「減虧」做為唯一考量之目標，在營業收支部分未見開創性，而固定資產投資則常在行政院擴大內需政策要求與各公司執行能量兩者之間拔河，更使審議過程有諸多無力感。再加上曾發生執行年度終了立法院仍未完成法定預算之情事，故以預算法所設計之預算執行彈性，更使預算之審查究竟能發揮何種功能，產生莫大疑惑？

## 論述》預算·決算



### 參、交通部之作業現況

交通部國營事業雖早有編列營業基金預算之事實，但真正邁入公司組織之歷史較短，甚至到目前為止仍有臺灣鐵路管理局並非公司組織，因過往交通部公共工程眾多，為加強該等計畫經濟、財務等可行性之評估，尤其核算自償率之需要，會計部門相對龐大，該部所屬四家國營事業雖與郵電司、航政司及路政司業務相關，因無統合單位，雖然個案計畫之審議仍由各業務司決定政策方向，惟一旦涉及預算、財務等事宜，即經費需求編列數額之合理性則悉數由會計處負責，因四家國營事業皆屬獨占或寡占之公共事業，除臺鐵有歷史包袱造成虧損外，皆屬獲利狀況，審議之重點，除為持續充裕國庫以符合行政院之期待外，以當下金融、經濟、航運、旅遊等產業之發展情況，受國際化、全球化、在地化、智慧化等大趨勢影響，就不宜僅以成本擲節之方向著手，經考量以往預算編列及立法院等

審議情形之建議予以妥善回應，並提出營運策略方面之相關數據資訊，促使業務司與各事業機構在概算審查平台上產生討論，俾利次長們關注問題焦點進行決策，在筆者負責的 108 及 109 兩年概算審議過程，對郵政公司強調郵務、壽險及儲匯三者分別審查，郵務部分特別重視智慧化、物流業務發展趨勢之探討，至壽險及儲匯部分則參考其他金融業之經營情況，強調符合巴塞爾協定之相關規範，致力符合資本適足率之要求，並確保能符合國家財政需要之繳庫數；對因國門形象及觀光發展等致力相關建設與服務提升之桃機公司強調進行服務效能與效率之價量分析，並詳細依其工程進度估算必要之資金流，以提供融資或增資決策之參考；對面對貨櫃船舶大型化、國際航業聯盟重組等外部嚴峻競爭壓力，以及推動風力發電、天然氣接收儲槽及郵輪觀光、新南向發展等國家政策港務公司及其子公司強調策略手段與目標一致性之分析，逐一進行既有資源如拖

船、港埠棧庫等現況之盤點，以提供相關增購汰換及營運策略等決策之參考；至對面臨歷史包袱及已發生普悠瑪翻車事件影響之臺灣鐵路管理局，除考量過往執行能量偏低必須核實減列相關支出外，尚須因應行政院對其體檢報告之相關需求（包括設施改善、資產活化等）予以增列，強調主動追蹤行政院之相關要求是否確實納編，以遂行既定改善政策。

除了上述政策配合之因素，是同仁們必須主動積極參與外，為了各該國營事業之永續發展，除已要求個別提報其中程事業計畫，俾利年度審查概算之參考外，對於研發經費之投入，也配合科技部之相關政策及自身交通事業發展的需要，開始著手強化，期能找到新的藍海。而這兩年期間，同仁們預算審查方式已更精進，惟仍受績效獎金衡量模式之影響，使討論的過程受到程度不一之干擾，又賀陳部長曾因公司治理理念，要求各事業機構延後提報概算以因應多變之環境，避免預算執行落差過大，

雖然經努力說明預算案送立法院是法定時程，而打消其堅決之意志，惟已凸顯現行國營事業概算審議，其意涵值得商榷？

## 肆、檢討與省思

依據上述三個部會長達十餘年之經驗，筆者以為國營事業預算必須探討下列問題：

### 一、彈性預算屬性的國營事業，應該如何讓立法部門理解，審議時不應如同公務部門僅從增加收入減少支出著手？

為符合行政院設定之國營事業應持續成長及獲利之要求，各國營事業皆致力於提升營業總收入，透過營運量值之增加，使營運總成本亦隨同合理增加，惟因市場環境變動，常未如預期，在收入增加目標未能達成之前提下，支出自然會予以擲節，致立法部門常以執行支出不力為由減列所編預算案數，而忽略該等編列數係配合收入增加而必要之成本，應能合理探討成本數額之必要

性，而非逕以上年度實際執行數做為刪減依據。而筆者針對此一情事已責成各國營事業儘量事先前往立法院預算中心說明以往總業務支出未達目標之原由，以及新年度預算案列數之必要性，已達到減少質疑之效果。

### 二、績效獎金是衡量一企業從業人員之獎勵工具，惟國營事業具有許多政策因素之考量，導致價格無彈性，雖然不賺錢就不應發額外之績效獎金，但以財務指標淨利為主要考量標的核發績效獎金，不易核實討論概算之編製內涵？

世界先進公司如微軟及谷歌已放棄關鍵績效指標 KPI 模式而改為目標與關鍵結果 OKR 模式。KPI 是由上而下分配任務，強調數據與效率，重視「結果」（容易忽略過程，導致員工可能為了達到「結果」而不擇手段，或訂定容易達成的指標）；OKR 則是由下而上聚焦「目標管理」的引導工具（著

重定期檢查、客觀評價和持續再評估，若有不符目標者，可調整或刪除以發揮追蹤當責之精神），並且將目標管理與績效考核分開，讓員工不必擔心績效無法達標而不願挑戰高標。筆者曾於經濟部任職時與當時中油董事長林聖忠先生共同思考如何改變對國營事業之考核模式，方能真正達到激勵員工之效果，惟因事涉不同主管機關之權責，並未有所進展，尤其在工作考成及績效考核之間如何合理區隔，避免用同一事由重複考核，而無助於事業發展，應是值得繼續努力檢討之處。

## 伍、結語

國營事業預算編審作業已行之有年，惟世界趨勢與大環境愈來愈險峻，必須與時俱進有所調整，否則程序過多，卻無實益，只會抹煞同仁們的辛勞及奮鬥的意志，雖然相關變革仍需詳細探討其可行性及周延性，但問題已經存在，如何致力消弭，有待所有相關人員共同努力，以此共勉。❖