

翻轉思維 開創公務預算編審 新局

為提升公務預算編審作業品質，行政院主計總處檢討近年遭遇之問題，以創新的思維與格局，研擬精進變革措施，於籌編 111 年度總預算時試行，獲致相當成效，本文特就變革歷程及其革新效益與應用性等做重點介紹。

翁燕雪（行政院主計總處公務預算處專門委員）

壹、前言

行政院主計總處（以下簡稱本總處）為提升有限資源配置效益，在預算編審作業上持續推動精進工作，84 年推行由上而下的歲出額度制、91 年實施中程計畫預算制度、101 年研訂預算編製作業落實零基預算精神實施方案、103 年推動財政健全方案、106 年訂定落實零基預算精神強化預算編製

作業精進措施等，落實各項支出檢討，改善國家財政，中央政府總決算歲入歲出差短已由 101 年度 2,141 億元持續降低，並自 106 年度起轉為賸餘。但面對各機關為達成政策目標及滿足民衆期待，無不以爭取預算為目標，近年概算額度外需求有增無減，本總處同仁須耗費更多心力和行政成本，才能在有限時間內，及時完成預算編審作業，已形成另一種困境

及挑戰。

貳、現況分析與問題檢討

為打造基礎穩固、永續健全的政府財政，本總處近年在中程計畫預算制度下，結合零基預算精神，推動各項預算編審作業的精進措施，具體作法包括連結管考機制、參照各部會往年概算額度外需求提報情形，對其他基本需求施以不同

通刪比率等，以擲節政府支出，並已達成一定成效。

然而，伴隨而來日益增加的工作量，已使原本人力不甚充足情況造成不小影響，經分析，主要原因為專項匡列項數及各部會額度外需求居高不下，衝擊原有歲出額度制運作模式。前者主要是機關為避免通刪，紛紛將原列其他基本需求之經常性業務彙整為中長程個案計畫報行政院核定，以爭取專項匡列額度，或要求直接改列專項核定額度，以致各部會可自主調整之其他基本需求額度日益縮減，以財政部為例，基本需求專項匡列項目由 97 年度 8 項增為 110 年度 25 項，其他基本需求額度（不含人事費）則由 51 億元減為 27 億元，漸失中程額度制精神。至於後者，部會反映因立法院審查預算案時亦有刪減，本總處又多以上年度預算數及前年度決算數為核列參據，若未提報額度外需求，則預算規模勢將逐年萎縮，以致額度外需求項目越提

越多、金額越來越大，110 年度額度外需求項目及金額高達 393 項及 945 億元，不利概算審查聚焦於行政院施政重點。

參、精進變革作為

Simon Sinek 在「無限賽局」一書提到思維框架決定了策略選擇，在關鍵時刻顛覆自己，針對習以為常的運作模式進行反思，提出不同的想法，才能找出活路。以往為擲節政府支出，連年通刪其他基本需求額度，但經費節省有限，卻大大增加主計同仁工作負擔，所以須翻轉思維，才能使概算審查更加聚焦於行政院的重點施政計畫，創造一個做得更好而且花得更少的政府，本總處爰進行公務預算編審作業的改革規劃，目標有二，一是行政效能的提升；二是資源配置效益的強化，主要措施如下：

一、核定概算額度不再通刪，並納入讓機關有感之獎懲機制

(一) 為引導各部會增強自主管理能力，於概算額度內檢討納編年度概算，其他基本需求概算額度不再通刪，並針對上年度或連續數年未提報額度外需求者，給予其他基本需求額度（扣除人事費）成長 1% 至 3% 之獎勵（獎勵金額以上年度其他基本需求遭立法院刪減數為上限）。

(二) 另為落實零基預算精神，提報額度外需求部會須檢附檢討調減 10% 其他基本需求額度（扣除人事費）支應重大或新興施政情形表及額度外項目優先順序表，供核列額度外需求之參考，並於年底前提報零基檢討報告。又倘額度外需求提報情形遲未改善，將研議對其其他基本需求額度按上年度預算數（扣除人事費）負成長，以為懲戒。

專題

二、減少列入專項匡列項目，擴大部會可運用額度空間

- (一) 針對分年延續性計畫、專案伸算項目及收支併列經費等項目，明確規範並限縮須專項匡列之範圍，其餘均移至其他基本需求，以增加各部會經常維運業務經費調整彈性，落實歲出概算額度制精神。
- (二) 檢討原則包括，分年延續性計畫須為行政院核定，且所需經費係依單價數量變動（如流感抗病毒藥劑採購）、辦理內容非屬經常性或例行性業務，或具一定期程者（如辦公廳舍興建），始專項匡列額度，其餘一概移入其他基本需求匡列；專案伸算項目則視機關業務特性、預算規模大小、可自行調整容納能力等，決定是否

列入。

三、鬆綁各部會對基本需求調整彈性，提升資源配置效益

往年非經本總處同意，部會不得自行調減分年延續性計畫、專案伸算項目等專項匡列額度，以免年度中發生重要施政項目經費不敷，須動支第二預備金因應等情事，本次變革決定鬆綁部分專項匡列項目，除概算額度表所列特定項目外，其餘均授權機關於獲配總額內依施政優先緩急自行調整，俾使資源配置更貼近機關需求，提升運用效益。

肆、實施成果

上開變革措施獲得行政院的正面支持，於籌編 111 年度總預算時正式施行，各部會也多持肯定態度，積極配合，爰獲致以下成果：

一、效益性方面

- (一) 額度外需求大幅下降，

聚焦施政重點：未提報額度外需求部會由 110 年度之 14 個增至 111 年度之 15 個，約增 7%（第 36 頁表 1）；提報額度外需求之項數及金額由 110 年度之 393 項、945 億元降至 111 年度之 213 項、648 億元，大減 46% 及 31%（第 37 頁表 2）。

- (二) 專項匡列項數大幅減少，減輕同仁負擔，提升行政效能：重新界定專項匡列條件後，專項匡列數由 110 年度之 638 項降至 111 年度之 290 項，大減 348 項或 55%，減輕同仁負擔並提升行政效能（第 38 頁表 3）。

- (三) 強化資源配置效益及審核品質：部分專項匡列額度鬆綁由部會自行調整後，使預算配置更貼近機關需求，提升資源配置效益，其調理由

又可反饋本總處，作為次年度核列額度之參據，提升預算審核工作品質。

二、應用性方面

- (一) 具示範性及推廣性：合理的額度獎懲機制，可透過部會間比較學習，引導落實零基預算精神自主管理，以爭取獎勵。
- (二) 具引導性及全面性：中程歲出額度制係採由上而下分配預算額度，各主管機關獲配額度後亦須往下分配，未來可參採本作法，提升所屬機關計畫及預算審查效能。

三、革新性方面

- (一) 首度實施額度獎勵機制，具歷史性意義：本次係首度以增賦預算額度獎勵機關，未提報額度外需求之部會增加

7%（下頁表1），達成引導部會自主管理目標，具歷史性意義。

- (二) 重新界定專項匡列條件，消弭審核差異與爭議性：本次除重新界定專項匡列條件，並審酌各機關業務特性及預算規模核列額度，使審核結果更加周妥，降低因審核人員不同所產生的差異性及爭議性，提報額度外需求項目及金額也隨之減少46%及31%（第37頁表2）。

性循環，持續引導各部會落實自主管理，加強計畫及預算審查，確實於獲配之歲出額度內納編概算，達成兼顧經濟發展與財政永續的政策目標。❖

伍、結語

荀子曰：「法者，治之端也，君子者，法之原也。故有君子，則法雖省，足以遍矣；無君子，則法雖具，失先後之施，不能應事之變，足以亂矣。」這次變革能獲致成效，實賴各機關主計同仁響應支持，貫徹落實。未來本總處仍會精益求精，戮力提升公務預算編審作業品質，期能創造良

專題

表 1 110 及 111 年度各主管機關額度外提報情形

單位：億元；%

主管機關名稱	111 年度 (1)	110 年度 (2)	比較 (3) = (1) - (2)	增減比率 (4) = (3) ÷ (2)
未提報額度外部會數	15	14	1	7%
合計	647.77	945.03	-297.26	-31%
一、總統府主管	0.15	0.50	-0.35	-70%
二、行政院主管	13.59	10.81	2.77	26%
1. 行政院	2.99	-	2.99	-
2. 主計總處	-	-	-	-
3. 人事總處及所屬	-	-	-	-
4. 故宮博物院	-	-	-	-
5. 國發會及所屬	-	-	-	-
6. 原民會及所屬	1.72	1.51	0.21	-
7. 客委會及所屬	7.21	8.17	-0.96	-12%
8. 中選會及所屬	-	-	-	-
9. 公平會	0.08	-	0.08	-
10. 通傳會	-	0.21	-0.21	-100%
11. 陸委會	1.13	0.92	0.21	-
12. 運安會	0.45	-	0.45	-
13. 促轉會	-	-	-	-
14. 黨產會	-	-	-	-
15. 工程會	-	-	-	-
三、立法院主管	-	0.47	-0.47	-100%
四、司法院主管	-	-	-	-
五、考試院主管	3.26	5.30	-2.04	-38%
六、監察院主管	1.00	1.79	-0.79	-44%
七、內政部主管	8.72	29.97	-21.25	-71%
八、外交部主管	13.52	59.71	-46.19	-77%
九、國防部主管	185.35	339.57	-154.22	-45%
十、財政部主管	5.48	41.50	-36.02	-87%
十一、教育部主管	89.40	5.00	84.40	1688%
十二、法務部主管	16.88	18.41	-1.52	-8%
十三、經濟部主管	-	-	-	-
十四、交通部主管	-	-	-	-
十五、勞動部主管	148.54	23.99	124.55	519%
十六、僑委會主管	1.86	1.60	0.26	17%
十七、原能會主管	-	1.30	-1.30	-100%
十八、農委會主管	82.39	236.29	-153.90	-65%
十九、衛福部主管	-	58.14	-58.14	-100%
廿、環保署主管	32.50	-	32.50	-
廿一、文化部主管	21.72	54.72	-33.00	-60%
廿二、科技部主管	-	-	-	-
廿三、金管會主管	0.55	0.74	-0.19	-26%
廿四、海委會主管	22.86	51.57	-28.71	-56%
廿五、輔導會主管	-	3.66	-3.66	-100%

註：1. 司法概算獨立故不納入計算。

2. 另促轉會依促轉條例規定，存續期間至 109 年 5 月底止，經行政院長同意得延長 1 年，考量僅編列 5 個月預算，爰不納入計算。

資料來源：作者自行整理。

表 2 110 及 111 年度各主管機關額度外提報情形

單位：項；億元；%

主管機關名稱	111 年度 (1)		110 年度 (2)		比較 (3) = (1) - (2)		增減比率 (4) = (3) ÷ (2)	
	項目數	金額	項目數	金額	項目數	金額	項目數	金額
合計	213	647.77	393	945.03	-180	-297.26	-46%	-31%
一、總統府主管	4	0.15	12	0.50	-8	-0.35	-67%	-70%
二、行政院主管	55	13.59	44	10.81	11	2.77	25%	26%
1. 行政院	2	2.99	-	-	2	2.99	-	-
2. 主計總處	-	-	-	-	-	-	-	-
3. 人事總處及所屬	-	-	-	-	-	-	-	-
4. 故宮博物院	-	-	-	-	-	-	-	-
5. 國發會及所屬	-	-	-	-	-	-	-	-
6. 原民會及所屬	3	1.72	4	1.51	-1	0.21	-25%	14%
7. 客委會及所屬	28	7.21	25	8.17	3	-0.96	12%	-12%
8. 中選會及所屬	-	-	-	-	-	-	-	-
9. 公平會	1	0.08	-	-	1	0.08	-	-
10. 通傳會	-	-	1	0.21	-1	-0.21	-100%	-100%
11. 陸委會	14	1.13	14	0.92	-	0.21	-	23%
12. 運安會	7	0.45	-	-	7	0.45	-	-
13. 促轉會	-	-	-	-	-	-	-	-
14. 黨產會	-	-	-	-	-	-	-	-
15. 工程會	-	-	-	-	-	-	-	-
三、立法院主管	-	-	12	0.47	-12	-0.47	-100%	-100%
四、司法院主管	-	-	-	-	-	-	-	-
五、考試院主管	8	3.26	15	5.30	-7	-2.04	-47%	-38%
六、監察院主管	7	1.00	12	1.79	-5	-0.79	-42%	-44%
七、內政部主管	11	8.72	26	29.97	-15	-21.25	-58%	-71%
八、外交部主管	4	13.52	3	59.71	1	-46.19	33%	-77%
九、國防部主管	7	185.35	11	339.57	-4	-154.22	-36%	-45%
十、財政部主管	11	5.48	33	41.50	-22	-36.02	-67%	-87%
十一、教育部主管	11	89.40	1	5.00	10	84.40	1000%	1688%
十二、法務部主管	10	16.88	19	18.41	-9	-1.52	-47%	-8%
十三、經濟部主管	-	-	-	-	-	-	-	-
十四、交通部主管	-	-	-	-	-	-	-	-
十五、勞動部主管	5	148.54	3	23.99	2	124.55	67%	519%
十六、僑委會主管	10	1.86	9	1.60	1	0.26	11%	17%
十七、原能會主管	-	-	4	1.30	-4	-1.30	-100%	-100%
十八、農委會主管	15	82.39	26	236.29	-11	-153.90	-42%	-65%
十九、衛福部主管	-	-	54	58.14	-54	-58.14	-100%	-100%
廿、環保署主管	1	32.50	-	-	1	33	-	-
廿一、文化部主管	17	21.72	32	54.72	-15	-33.00	-47%	-60%
廿二、科技部主管	-	-	-	-	-	-	-	-
廿三、金管會主管	4	0.55	12	0.74	-8	-0.19	-67%	-26%
廿四、海委會主管	33	22.86	52	51.57	-19	-28.71	-37%	-56%
廿五、輔導會主管	-	-	13	3.66	-13	-3.66	-100%	-100%

資料來源：作者自行整理。

專題

表 3 110 及 111 年度中程額度專項匡列項數比較

單位：項：%

主管機關名稱	111 年度 (1)	110 年度 (2)	比較 (3) = (1) - (2)	增減比率 (4) = (3) ÷ (2)
合計	290	638	-348	-55%
一、總統府主管	4	21	-17	-81%
二、行政院主管	26	69	-43	-62%
1. 行政院	2	3	-1	-33%
2. 主計總處	5	4	1	25%
3. 人事總處及所屬	-	8	-8	-100%
4. 故宮博物院	-	2	-2	-100%
5. 國發會及所屬	4	9	-5	-56%
6. 原民會及所屬	5	9	-4	-44%
7. 客委會及所屬	-	9	-9	-100%
8. 中選會及所屬	4	10	-6	-60%
9. 公平會	-	-	-	-
10. 通傳會	-	-	-	-
11. 陸委會	3	3	-	-
12. 運安會	3	3	-	-
13. 促轉會	-	-	-	-
14. 黨產會	-	-	-	-
15. 工程會	-	9	-9	-100%
三、立法院主管	8	13	-5	-38%
四、司法院主管	-	-	-	-
五、考試院主管	6	23	-17	-74%
六、監察院主管	3	12	-9	-75%
七、內政部主管	30	55	-25	-45%
八、外交部主管	4	8	-4	-50%
九、國防部主管	4	21	-17	-81%
十、財政部主管	32	42	-10	-24%
十一、教育部主管	1	11	-10	-91%
十二、法務部主管	13	52	-39	-75%
十三、經濟部主管	13	40	-27	-68%
十四、交通部主管	25	43	-18	-42%
十五、勞動部主管	12	22	-10	-45%
十六、僑委會主管	5	4	1	25%
十七、原能會主管	2	12	-10	-83%
十八、農委會主管	18	33	-15	-45%
十九、衛福部主管	48	90	-42	-47%
廿、環保署主管	5	5	-	-
廿一、文化部主管	9	20	-11	-55%
廿二、科技部主管	3	4	-1	-25%
廿三、金管會主管	3	5	-2	-40%
廿四、海委會主管	10	21	-11	-52%
廿五、輔導會主管	6	12	-6	-50%

資料來源：作者自行整理。