

各級機關單位分級修訂情形

總預算之籌編，係藉由機關單位分級，分層逐級審核彙轉，因此每年機關分級均參酌機關增減變動情形予以修訂，由於97年度變動情形較大，特將變動緣由，撰文提供各界參考。

◎ 楊順成 (行政院主計處第一局簡任視察)

壹、前言

政府預算係政府在一定期間內，為達成其政治、經濟、社會等目的，根據國家施政方針，以國家整體資源與國民負擔能力為估計基礎，所預定之財政收支計畫，亦即以貨幣金額表達之施政計畫，為政府控制與推動政務之具體方案，由於各級政府所轄各級機關，少則數十，多至數百，彙核籌編如此眾多機關之預算如無適當之組織體系，分層逐級審核彙轉，必致錯綜零亂，遂藉由機

關單位分級，俾將總預算案彙編完成，以利預算審議及執行。

機關單位分級自民國20年至60年間，大體上採用行政組織體系劃分並載明於預算法中，惟政府行政組織因應環境變遷而須增減調整在所難免，於民國60年修正預算法時不再於法條中明列分級，改以授權中央主計機關視實際情形與需要訂定，俾符彈性需求，故自籌編63年度中央政府總預算起即訂有「中央政府各級機關單位預算分級表」之規定。

立法院於審查96年度中央

政府總預算時作成決議：「中央政府三級以上（含三級）機關除國防部所屬、退輔會、審計部所屬教育農林、交通建設審計處及各審計室、法務部所屬各矯正機關外，應依預算法第49條規定，單獨編列單位預算，四級以下機關應編列分預算。」由於歷年立法院對機關編列為單位預算或分預算所作之決議，如95年度要求內政部土地測量局、土地重劃工程局，農業委員會所屬各區改良場、林務局、水土保持局、各試驗所等，應編製單位預算，

主要係針對個別機關，96年所作決議，除排除少數機關外，係屬全面性、制度性之決議，原則上所有機關均應予以適用，因此97年度單位預算分級必須依照立法院決議全面檢討。

貳、現行機關單位分級之規定

預算法第3條規定：「稱各機關者，謂中央政府各級機關；稱機關單位者，謂本機關及所屬機關，無所屬機關者，本機關自為一機關單位。前項本機關為該機關單位之主管機關。各級機關單位之分級，由中央主計機關定之。」及第16條規定，預算分為總預算、單位預算、單位預算之分預算、附屬單位預算、附屬單位預算之分預算。

預算編製辦法第3條規定：「未依組織法令設立之機關，不得編列預算；中央政府總預算

機關單位之分級，區分為主管機關、單位預算及單位預算之分預算三級；前項各級機關單位分級表，由行政院主計處定之」。

中央行政機關組織基準法第3條對機關定義為，就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令設立，行使公權力之組織。獨立機關，指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。附屬機關，指為處理技術性或專門性業務之需要，劃出部分權限及職掌，另成立隸屬之專責機關。單位，基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。第4條規定，三級以上及獨立機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之。

行政院69年7月17日台69規定第8247號函釋，機關之認定標準包括：獨立編制、獨立

預算、依法設置及對外行文等4項，由於組織基準法對於「機關」已有明確之定義，則上開函釋是否沿用問題，經行政院秘書處94年4月13日院臺秘字第0940084267號函認為，該函釋可視為中央行政機關組織基準法之輔助說明，二者係觀察角度及敘述方式不同，概念並無二致，尚無變更之必要，鑒於不同法規對於「機關」之定義未必相同，如組織法及作用法即有差異，上開函釋並不排除其他法規另有特別之概念。

依機關單位分級表規定，現行「單位預算」之編列，應以編列機關之組織係單獨立法（僅指組織法、組織條例及組織通則）設置者為限，惟具備上述要件者，亦得考量該機關之行政層級、首長職等高低、預算金額大小及員額多寡等因素，按單位預算之分預算方式編列。以96年度中央政府總預算案為例，彙整結果，共有24

個主管預算，222個單位預算機關。

參、現行機關單位分級之檢討

96年度中央政府總預算案於6月15日始經立法院三讀通過，造成各機關在執行預算的困擾，惟因97年度概算籌編在即，為尊重立法院所提意見，原則上先行參照是項決議及96年度機關變動情形，對單位分級檢討如次：

一、三級以上依法設置機關原未編列為單位預算者

包括國史館所屬臺灣文獻館、金融監督管理委員會所屬銀行局、期貨局、保險局、檢查局、原住民文化園區管理局、公務人員退休撫卹基金監理委員會、管理委員會、外交部領事人員講習所、中部科學

工業園區管理局等10個機關，由於部分機關因預算規模及員額較少，歷年均以工作計畫呈現，為簡化作業節省成本，建議維持目前現行作法，惟現行雖有考量預算金額大小及員額多寡等因素，得按單位預算之分預算方式編列。惟對於金額大小及員額多寡並無明確定義。因此像福建連江地方法院年度預算約2,000萬元，預算員額11人；福建連江地方法院檢察署年度預算約1,500萬元，預算員額8人，亦編列為單位預算，為一致處理，上開10個機關，均依立法院決議列為單位預算機關。

二、三級以上未依法設置機關原未編列為單位預算

包括中選會各地選舉委員會、文建會所屬博物館、圖書館、美術館，教育部各地社教館，交通部所屬工程局、檢查

所等20個機關，主要為依組織規程或精省尚未完成法制化之機關，查現行因精省尚未完成法制化機關，並已編列為單位預算者，包括農委會主管林務局等共24個機關，主要係依立法院決議於96年度由分預算改列為單位預算。

上開精省尚未完成法制化之機關，因臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例已於94年12月31日廢止，以近年來立法院對於尚未法制化機關續編預算迭有質疑，96年度對是類機關之首長特別費又予以刪除。因此尚未完成法制化機關雖屬三級，宜依現況以分預算表達，至立法院以前年度曾決議應編列為單位預算之未法制化機關及已編列為單位預算機關，則維持現況編列。

三、四級機關原已編列為單位預算

包括內政部主管土地測量

局、土地重劃工程局、國道公路警察局、刑事警察局、警察專科學校5個機關，法務部主管高等法院臺中、臺南、高雄、花蓮分院檢察署及各地方法院檢察署23個機關。

查內政部土地測量局、土地重劃工程局雖屬精省未完成法制化機關，惟係依立法院95年度決議，於96年改為單位預算，至法務部各地方法院檢察署，考量機關性質，原以分預算方式編列，惟84年經立法院決議改以單位預算編列，因各地方法院及檢察署業務性質相同，為簡化行政程序及預算執行彈性，復於91年與司法院各地方法院同步改為分預算型態編列，惟立法院仍決議於92年改回單位預算。

由於96年度立法院決議，與歷年所作個案決議又有不同，經相關主管機關檢討結果，各地方法院檢察署、土地測量局、土地重劃工程局等機

關，遵照立法院決議修正為分預算機關。

四、四級機關原未編列為分預算者

包括東沙國家公園管理處等15個機關，原則依立法院決議，以分預算方式在單位預算內表達。

五、其他因機關增減變動致增減者

包括教育部主管歷史博物館、科學教育館及中央圖書館臺灣分館因改設置基金，予以刪減外，警政署入出境管理局併入新增之入出國及移民署，新增司法院智慧財產法院、勞委會勞工退休基金監理會。

經上開檢討結果，97年度單位預算較96年度增加12個單位預算機關，減少31個單位預算機關，增減互抵後，共有24個主管預算，203個單位預算機關。

肆、結語

由於70年代以來，政府的革新與改造已蔚為世界潮流，因此自民國76年成立「行政院組織法研究修正專案小組」遂積極展開政府組織的重整與塑身工作，目前配合組織再造推動之組織改造四法，組織基準法已完成立法，行政院組織法亦於立法院審議中，行政院主計處配合政府組織再造，檢討預算作業成立工作小組，對現行預算作業作通盤檢討，其中機關單位分級表，由於依組織基準法定義，機關可依法定事務決定或表示國家意思於外部，附屬機關係處理技術性或專門性業務之專責機關，符合目前機關分級之主要精神，因此初步作成可依組織基準法之機關層級作為預算機關分級之建議，至實際如何劃分，屆時將依行政院組織法作更進一步探討及劃分，以維持單位分級明確性及穩定性。❖