

中央政府行政法人預算編列與執行相關問題之探討

二、中央政府作業基金、行政法人及財團法人預、決算編製規範比較

(一)預算編製規範比較

行政法人預算之審議，按行政法人法第 35 條第 2 項規定：

「政府機關核撥之經費超過行政法人當年度預算收入來源百分之五十者，應由監督機關將其年度預算書，送立法院審議。」爰行政院主計總處(以下稱主計總處)訂定「行政法人依法預算須送立法院之預算編製注意事項」，俾行政法人預算編製內容與監督機關辦理事項有所規範。鑒於該注意事項對預算書表內容之填表說明略以¹，行政法人會計科目可參考中央政府作業基金預算科目核定表予以訂定，且亦有部分行政法人係由財團法人所改制者，以下就中央政府作業基金、行政法人及財團法人預算編製規範比較如下(詳表 2-2)：

1. 預算編製相關規定：行政法人依「行政法人依法預算須送立法院之預算編製注意事項」編製預算，由監督機關彙整後送立法院審議，相較作業基金編列附屬單位預算，由主計總處彙案編成綜計表，隨同總預算案經行政院會議通過後送立法院審議之方式寬鬆。惟行政法人之成立旨在增加特定公共事務之管理彈性，現行行政法人之預算編製及審議模式，尚無可議。
2. 應編書表內容：作業基金及財團法人預算依預算法第 62 條之 1 規定²，均訂有編製「媒體政策及業務宣導費彙計表」之規

¹如收支餘絀預計表之填表說明為：「表內『科目』，可依會計制度規範填列，各會計制度之科目，可參考中央政府作業基金導入企業會計準則之預算科目核定表。」

²預算法第 62 條之 1 規定：「基於行政中立、維護新聞自由及人民權益，政府各機關暨公營事業、政府捐助基金百分之五十以上成立之財團法人及政府轉投資資本百分之五十以上事業，編列預算於平面媒體、廣播媒體、網路媒體(含社群媒體)

定，然行政法人闕如；鑒於行政法人業務所涉公權力行使程度雖較低，惟仍屬公共事務範疇，且來自政府收入占全部收入來源之比率甚高，允宜檢討增編。

3. 支出項目編列規範：行政法人對消耗性支出預算之編列未有具體規範，惟作業基金對「媒體政策及業務宣導費」、「推展費」、「公共關係費或員工慰勞費」等消耗性支出，多訂有「非有具體理由，以不超過上年度預算數為原則」之規定；為增進執行效率，對行政法人之財務雖予鬆綁，惟消耗性支出項目仍宜摶節編列及辦理。
4. 長期債務項目編列規範：行政法人舉借長期債務雖需先經監督機關核定且以具自償性質者為限，惟實際執行如無法自償，恐增加政府未來財政負擔，允宜檢討強化債務舉借評估機制。

表 2-2 中央政府作業基金、行政法人及財團法人預算編製概況表

項目	作業基金	行政法人	財團法人
預算編製相關規定	1. 中華民國 114 年度中央政府總預算附屬單位預算編製辦法 2. 附屬單位預算共同項目編列作業規範	行政法人依法預算須送立法院之預算編製注意事項	財團法人依法預算須送立法院之預算編製注意事項
應編書表內容	1. 封面、目次等 2. 業務計畫及預算說明 3. 主要表 4. 明細表(如：勞務收入、支出等) 5. 附表(如：成本彙總)	1. 封面、目次等 2. 預算說明 3. 主要表 4. 明細表(如：勞務收入、支出等) 5. 附表(如：成本彙總表等)	1. 封面、目次等 2. 預算說明 3. 主要表 4. 明細表(如：收入、支出等) 5. 參考表(如：資產負債預計)

及電視媒體辦理政策及業務宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行。」、「前項辦理政策及業務宣導之預算，各主管機關應就其執行情形加強管理，按月於機關資訊公開區公布宣導主題、媒體類型、期程、金額、執行單位等事項，並於主計總處網站專區公布，按季送立法院備查。」

項目	作業基金	行政法人	財團法人
	表等) 6. 參考表(如：預計平衡表、 媒體政策及業務宣導費彙計表 等) 7. 附錄(如：立法院審議決議及附帶決議辦理情形報告表等)	6. 參考表(如：預計平衡表等) 7. 附錄(如：立法院審議決議及附帶決議辦理情形報告表等)	表、媒體政策及業務宣導費彙計表 等) 6. 附錄(如：持股超過50%之轉投資事業預算資料等)
支出項目編列規範	1. 業務成本與費用增加幅度，以不超過業務相關收入成長幅度為原則 2. 114年度服務費用之旅運費(含國內旅費、大陸地區旅費及國外旅費)、媒體政策及業務宣導費與推展費、一般服務費(除計時與計件人員酬金及體育活動費外)、專業調查研究費、公共關係費或員工慰勞費等費用，應力求撙節，非有具體理由，以不超過113年度預算數為原則 3. 材料及用品費之用品消耗，應力求撙節，非有具體理由，以不超過113年度預算數為原則	無	無
固定資產項目編列規範	1. 各項購建固定資產應詳予規劃評估，作業基金專案計畫比照營業基金，依「國營事業固定資產投資計畫編製評估要點」規定辦理 2. 重大公共建設應依「政府公共建設先期作業施要點」規定辦理；公共工程應依「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」規定辦理 3. 新興重要公共工程	固定資產建設改良擴充計畫應詳予規劃評估效益	無

項目	作業基金	行政法人	財團法人
	建設應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明		
轉投資項目編列規範	<ol style="list-style-type: none"> 轉投資應依「中央政府特種基金參加民營事業投資管理要點」、「公股股權管理及處分要點」規定辦理 以前年度之轉投資，如投資目的已無法達成或效益不彰，應儘速檢討 	無	無
長期債務項目編列規範	<ol style="list-style-type: none"> 新增債務以具有償還財源者為限，且應具體敘明舉借緣由、用途、償還財源，並依「公共債務管理委員會審議規則」規定辦理 長期債務償還，應具體敘明償債財源並核實編列 	債務舉借以自償性質者為限，並應敘明舉借緣由、用途、償還財源及償債計畫等，確保財務健全	無
主管或監督機關應辦理事項	對所屬基金業務計畫及預算，應切實詳盡審核，對各項投資計畫應就政策性需要、計畫可行性及效益、計畫內容、投資金額等詳予評估，確實負審核之責	<ol style="list-style-type: none"> 應善盡監督之責，適時就監察院調查案件、審計部建議改進事項及民意機關、輿論批評事項，予以檢討 對行政法人之計畫與預算，就設立目的、業務需要、績效評鑑及財務狀況等詳予評估及監督 對行政法人舉借債務，應確實評估其自償性、舉借緣由、用途、償債財源及償債計畫之合理性與妥適性，不具自償性質者，應予刪除 參酌行政法人以往 	對所主管財團法人接受捐助及委辦之經費，主管機關預算業已編列有案者，應確實相互勾稽

項目	作業基金	行政法人	財團法人
		年度執行績效及目標達成情形，確實監督本摶節原則編列預算 5. 對所監督行政法人編列政府機關核撥經費，確實與各政府機關預算勾稽，並以政府機關預算編列有據者為限	

資料來源：主計總處主管法規查詢系統，本研究自行彙整。

(二) 決算編製規範比較

行政法人決算之審查，按行政法人法第 19 條第 1 項規定：

「行政法人…應將年度執行成果及決算報告書，委託會計師查核簽證，提經董（理）事會審議，並經監事或監事會通過後，報請監督機關備查，並送審計機關。」爰主計總處訂定「行政法人依法預算須送立法院之決算編製注意事項」以為規範。以下就中央政府作業基金、行政法人及財團法人決算編製規範比較如下(詳表 2-3)：

1. 決算編製及審查程序：行政法人決算依行政法人法規定，需由會計師查核簽證並經董(監)事會通過後送審計機關審計，決算編製及審查程序與財產總額或年度收入總額達主管機關訂定一定金額以上之財團法人類同。
2. 應編書表內容：作業基金及財團法人決算依預算法第 62 條之 1 規定，訂有編製「媒體政策及業務宣導費彙計表」之規定，惟行政法人決算仍闕如，允宜一併檢討增編。
3. 支出項目管制：行政法人各項支出並未訂定受法定預算限制之管制規範，鑒於行政法人財源多仰賴政府挹注，消耗性支出項目允宜摶節辦理。

表 2-3 中央政府作業基金、行政法人及財團法人決算編製概況表

項目	作業基金	行政法人	財團法人
決算編製及審查程序	編製附屬單位決算，由主計總處彙案編成綜計表及加具說明，隨同總決算經行政院會議通過後，提出於監察院；決算經審計機關審定後，編造最終審定數額表，並提出審核報告於立法院	行政法人決算報告，應經董（理）事會審議，未設董（理）事會者經首長核定，並經監事或監事會通過後，於次年3月底前連同會計師查核報告一併函送各監督機關備查，並送審計機關及副知主計總處、人事行政總處；審計機關審計結果送監督機關或其他相關機關為必要處理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 設置法律明定決算須由行政院轉送立法院或監察院之財團法人，於次年2月底前將初編決算函送審計部，次年4月15日前將經董事會審定並經全體監察人查核後之決算資料，送主管機關及審計部 2. 其餘財團法人決算，於次年4月15日前將經董事會審定並經全體監察人查核後之決算資料，送主管機關 3. 財團法人在法院登記之財產總額或年度收入總額達主管機關訂定之一定金額以上者，財務報表應經會計師查核簽證，會計師查核報告應併同決算資料送相關機關
應編書表內容	<ol style="list-style-type: none"> 1. 封面、目次等 2. 總說明(業務計畫實施績效等) 3. 主要表 4. 附屬表(如：XX收入、XX成本、各項費用(成本)及管制性項目及統計所需項目比較表、媒體政策及業務宣導費彙計表等) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 封面、目次等 2. 總說明 3. 主要表 4. 明細表(如：勞務收入等) 5. 附表(如：成本彙總表等) 6. 參考表(如：主要營運項目執行績效摘要表等) 7. 附錄(如：立法院審議行政法人預算所提決議及附帶決議辦理情形報告表等) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 封面、目次等 2. 總說明(工作計畫執行成果等) 3. 主要表 4. 明細表(如：收入、支出等) 5. 參考表(如：員工人數彙計表、媒體政策及業務宣導費彙計表等) 6. 附錄(如：持股超過50%之轉投資事業決算資料等)
支出項目之管制	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公共關係費之列支，除業務費用、服務費用(成本)及製造費用項下者，如業務收入超過預算得 	無	無

項目	作業基金	行政法人	財團法人
	於增加比率範圍，報經主管機關核准，於原預算 30% 內酌予增加外，餘均受法定預算限制 2. 員工慰勞費之列支，應受法定預算限制 3. 媒體政策及業務宣導費應於法定預算總額內從嚴審核執行，並不得列支其他科目		

說明：作業基金支出項目之管制，係節錄自「附屬單位預算執行要點」第 3 章、第一節、十下之(三)、(四)、(五)規定。

資料來源：主計總處主管法規查詢系統，本研究自行彙整。