



落實零基預算精神 籌編年度預算之經驗分享

報告人：黃 永 傳
107年6月5、8、12、15日



網

要

壹、前言

貳、參與籌編預算單位與基本原則

參、教育部籌編107年度概算之歷程

肆、經驗分享與具體作法

伍、落實零基預算精神籌編預算之
成果

陸、結語



壹、前言



一、現行預算編造理念

- 以傳統預算為經(預算法第17條)，
- 以複式預算為緯(預10)，
- 擷取績效預算(預37)、設計計畫預算(預34)、中長程計畫預算制度(預39)之技術，
- 貫注零基預算(預43)之精神彙整而成。



二、預算法第43條

各主管機關應將其機關單位之歲出概算，排列優先順序，供立法院審議之參考。

前項規定，於中央主計機關編列中央政府總預算案時，準用之。



三、總預算編製作業手冊

- (一)落實零基預算精神強化預算編製作業精進措施。
- (二)中央各主管機關依中程計畫預算編製辦理規劃中程計畫與概算編審作業應行辦理事項。
- (三)中央各主管機關編製107年度概算應行注意辦理事項。



貳、參與籌編預算單位 與基本原則



一、參與籌編預算單位與人員

(一)業務單位與人員提出需求。

(二)會計單位與人員彙編。

二、基本原則

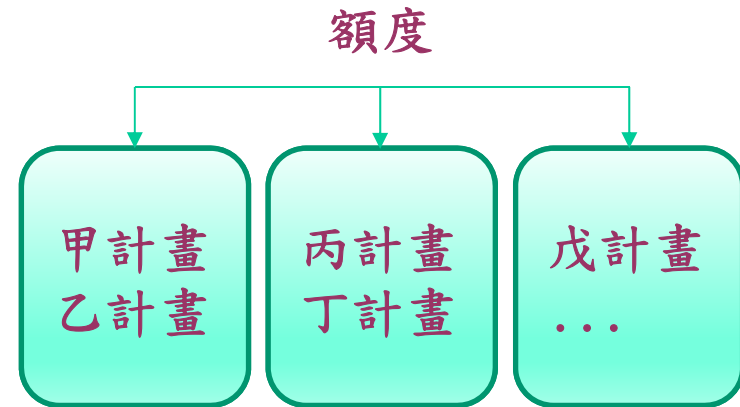
(一) 採額度制。

(二) 配合政策。

(三) 具優先計畫才有優先預算。

(四) 按預算編製手冊，考量民意機

關及審計機關意見辦理。





參、教育部籌編 107年度概算之歷程

一、籌編107年度預算大事紀概略

日期	大事紀要
106.03.14	主任秘書召開會議請本部各單位及三署由細項計畫開始全面檢討及填列「107年概算籌編檢討一覽表」
106.03.20	朱主計長召開「研商本零基預算檢討籌編107年度概算會議」，建議本部107年度概算本零基預算精神之精進作為。
106.03.24	各單位將「107年概算籌編檢討一覽表」送會計處彙辦。
106.03.30	行政院第3542次會議：「在政府預算規模不會成長的前提下，本部必須在原有的歲出額度內籌編預算。」
106.03.30	陳副主計長召開「107年度零基預算辦理進度會議」。
106.04.12	朱主計長召開「研商106預算編製作業落實零基預算檢討相關事宜」會議。
106.04.13	行政院第3544次會議：「在政府預算規模零成長之前提下，各部會為推動新業務所需經費，亦應在原有之歲出額度內籌編預算。」
106.04.13	各單位向督導次長報告檢討情形。
106.04.14	各單位將「107年概算籌編檢討一覽表(修正後)」送會計處彙辦，由會計處建議107年度核列額度。
106.04.17	主任秘書召開「研商本部107年度零基概算檢討會議」。
106.04.19	部長召開「107年度零基概算賡續檢討會議」。
106.04.21	陳副主計長召開「研商零基預算檢討作業會議」。
106.04.27	陳副主計長召開「研商零基預算檢討成果會議」。
106.05.02	部長召開「整編107年度概算會議」。
106.06.15	部長向行政院長報告零基預算檢討成果。



二、106.03.24檢討結果

- (一)成效不佳，無法達成預算零成長目標。
- (二)各單位及所屬初步提出預算需求仍較106年度法定預算增加300餘億元。



三、106.04.17檢討結果

(一)各單位在不減少106年法定預算範圍，本著落實零基預算基本原則持續檢討。

(二)仍較106年度法定預算增加百餘億元。



四、106.05.02檢討結果

- (一)配合法律義務支出，行政院政策及總統政見等需要，優先匡列預算額度。
- (二)在行政院賦予額度內編列107年度概要，不向行政院爭取額度外預算。



肆、經驗分享 與具體作法



一、主管預算分類

教育部主管

1. 公共建設及科技發展
2. 人事費及基本維持費
3. 專案檢討項目
4. 一次性經費
5. 12年國民基本教育計畫
6. 法律義務支出
7. 公務基本需求額度
8. 作業基金基本需求額度



二、突破舊思維檢討現況

(一)已往常採行收回一次性及無繼性經費或通案刪式，以支應新興計畫。

(二)舊制待突破之處

1. 通案刪減方式僵化預算審查制度
2. 法律義務支出逐年自然成長有待增賦預算額度
3. 基本需求仍有再檢討之必要



三、具體作法(一)

(一)訂定以不減少上年度法定預算額度基準。

(二)變革各單位提報支出需求之方式：

責成業務單位針對各項細部計畫，採用停辦、減辦及改變作法三種方式，以零基預算之觀念覈實檢討經費需求。

(三)採用減法原則評估支出項目之必要性及適切性：

本部針對政策目標或階段性任務完成可停辦或緩辦之計畫減列相關預算，並就獲編計畫預算之價量關係再予精算，以擷節經費支出。另擬訂具整體性之審查原則，將資源重新分配於優先性較高、效益較大之項目，呈現政策亮點。



四、具體作法(二)

(四)引導各單位落實歲出預算額度制

釋放經檢討所撙節之額度留供各單位安排運用，提高各單位依實際需求覈實檢討。

(五)研訂支出結構檢討：

審查年度預算之步驟，按本部8大類預算額度逐項檢討，並就其性質與計算之合理性及最近三年之執行績效，覈實計算並審慎評估所需額度。

(六)全面動員落實計畫及預算審查。



伍、落實零基預算精神 籌編預算之成果



一、減列計畫騰出預算額度

(一)停辦計畫：減列44項，計141.19億元。

(二)減辦計畫：減列150項，計94.63億元。

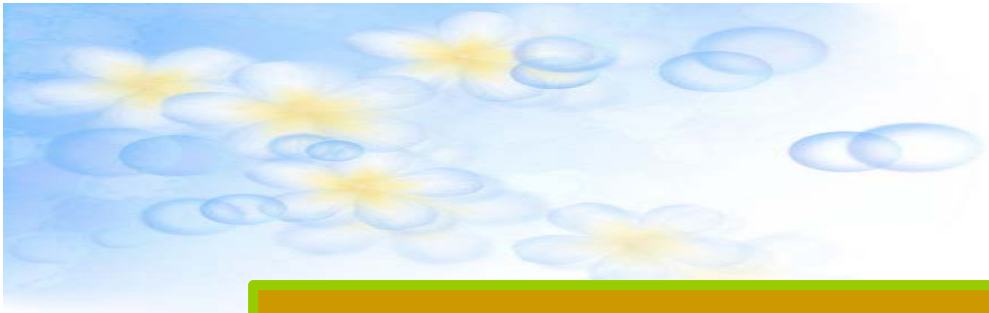
(三)改變作法計畫：減列31項，計9.06億元。

以上共減列225項計畫，計244.88億元。



二、增列計畫符應實需

- (一)依總統政見須編列之計畫：增列22項，計195.44億元。
 - (二)重大及新興計畫：增列10項，計4.79億元。
 - (三)原有計畫擴大規模辦理：增列164項，計44.50億元。
- 以上共增列196項計畫，計244.73億元。
- (四)5歲幼兒免學費、擴大公共化教保服務及偏遠地區學校教育發展條例等待籌措財源項目估需預算數53.69億元。



陸、結語



一、籌編公務機關預算未來努力方向

- (一)貫注零基預算精神，持續檢討各項計畫編列之效益性及必要性。
- (二)配合本部施政重點賡續檢討可以停辦、緩辦、縮小規模等計畫，以騰出額度容納各項新興重大教育政策。
- (三)本著優先計畫始有優先預算之原則，通盤檢討調整預算內容，優先容納法律義務支出及配合各項施政重點所需，使分配及運用有限預算資源更臻妥適。

二、仿效美國喬治亞州改良式零基預算方式

- (一) 優先考量法律義務支出與基本需求額度必要性。
- (二) 就本部關鍵活動與需大量預算之主要計畫，賡續貫注零基預算精神審慎檢討與評估，覈實匡列增列(improvement)、持平(continuation)及最低(minimum)等三種不同水準預算額度，以因應需求。



三、籌編108年度公務機關預算之主軸

為使有限資源發揮最大效益，結合額度制，落實零基預算精神，為籌編108年度預算重要課題。



四、精進特種基金籌編預算方法

- (一)以責任中心理念及績效預算評估方法為主。
- (二)至裁量性支出 (discretionary expenditure) 者，則配合行政院政策，以落實零基預算精神審慎編列預算。

五、本部主管特種基金107年度預算 被指定檢討項目

- (一)研議校務基金賸餘款繳回機制。
- (二)檢討對國立大學校務基金撥補。
- (三)督導國立大學校務基金自籌收支運用情形。
- (四)國立高中新建校舍工程審議機制落實。



報告結束



敬請賜正

主要參考書目：

1. Lauth, Thomas P. (2014). "Zero-Base Budgeting Redux in Georgia:Efficiency or Ideology ? "*Public Budgeting & Finance*, 34(1),pp. 1-17.
2. Windsor, Duane. (1982). "Two Theories of Zero-Base Budgeting "*Interfaces*, 12(4), pp.128-134.

教育部落實零基預算精神籌編 107 年度預算面面觀

摘 要

本文旨在介紹教育部配合行政院政策，突破舊制，並落實零基預算精神，審慎檢討各項計畫，據以籌編 107 年度主管單位預算之作法與成效及研擬嗣後籌編預算之精進策略。

陳婉芬(教育部會計處專員)、黃佩琦(教育部會計處科長)、
李佩華(教育部會計處副處長)、黃永傳(教育部會計處處長)

壹、前言

中央政府現行籌編預算方式，係由各機關以傳統預算為經(預算法第 17 條註 1)，以複式預算為緯(預算法第 10 條註 2)，擷取績效預算(預算法第 37 條註 3)、設計計畫預算(預算法第 34 條註 4)及中長程計畫預算制度之技術(預算法第 39 條註 5)，並採擷零基預算(預算法第 43 條註 6)值得重視之觀念與作法，而選擇符合業務屬性之方式彙整而成。

教育部(以下簡稱本部)籌編 107 年度主管單位預算，按行政院於 106 年 3 月 30 日與 4 月 13 日第 3542 次與第 3544 次院會指示，在政府預算規模零成長之前提下，依循「落實零基預算精神強化預算編製作業精進措施」及「中央各主管機關依中程計畫預算編製辦法規劃中程計畫與概算編審作業應行辦理事項」規定，落實零基預算精神，全面檢討各項計畫。本著優先計畫始有優先預算之原則逐項檢討，並首先減列已完成且毋需繼續辦理及可以停辦、緩辦、縮小規模等計畫，以騰出額度容納各項具重要性及必要性之重大教育政策所需經費。本文旨在介紹本部配合行政院政策，落實零基預算精神，編製 107 年度主管單位預算

之作法及成效，並提出未來精進策略。

貳、突破舊思維檢討現況

本部主管預算之分類可分為公共建設及科技發展、人事費及基本維持費、專案檢討項目、一次性經費、12年國民基本教育計畫、法律義務支出、公務基本需求額度、作業基金基本需求額度等8大類別。已往常採行收回一次性及無繼續性經費或通案刪減模式，以調整預算額度配置，俾支應新興計畫，導致無法達成有優先計畫始有優先預算之目標。茲說明舊制須待突破之處如次：

一、通案刪減方式僵化預算審查制度

本部及所屬公務機關在整體預算規模零成長之前提下，倘扣除重大施政計畫、法律義務支出及延續性計畫後，僅餘機關之基本維持費與對校務基金學校及社教館所之其他業務補助等，因其性質屬例行性經費，且國立大學校院校務基金教學與研究補助基本需求及附設醫院之臨床教學與研究補助經費均係依公式設算，故為支應新興計畫經費僅能以通案刪減方式籌措新增計畫所需額度，以致可靈活運用之預算極為有限。

二、法律義務支出逐年自然成長有待增賦預算額度

本部主管預算結構中，法律義務支出及基本運作等經費即占本部主管預算規模將近八成，可調整空間有限，其中原住民族及特殊教育經費編列金額，依據原住民族教育法及特殊教育法之規定分別不得低於本部主管預算總額之1.9%及4.5%，且近年因應環境變遷與社會需求，逐年增加原住民族教育經費與透過修法增加特殊教育資源之投入，學雜費減免與就學獎助、就學貸款利息補助、團體保險費及退休撫卹支出等經費亦逐年自然成長，導致法律義務支出大幅增加。倘無全面檢討舊有計畫，恐已無法支應未來自然成長所需預算。

三、基本需求仍有再檢討之必要

有關基本需求預算審查方式雖已參考已往年度預算編列及執行情形，惟為避免各項新興教育政策之推動受到排擠，基本需求額度仍有再檢討之必要。

參、落實零基預算精神之積極作為

為落實零基預算精神，本部 107 年度主管單位預算係依 106 年度預算規模，進行調整預算結構並採行下列作法：

一、變革各單位提報支出需求之方式：

責成業務單位針對各項細部計畫，採用停辦、減辦及改變作法三種方式，以零基預算之觀念覈實檢討經費需求，其具體作法如次：

- (一)停辦：檢討已辦多年惟政策目標或階段性任務已達成之計畫，直接停辦、改用現有替代方案取代或調整至其他計畫、機關(構)辦理。
- (二)減辦：審酌外在環境變化趨勢，在效益不變前提下，就價量關係再予精算。
- (三)改變作法：業務整併辦理，降低重複支出，藉助資訊化、電子化及運用雲端系統方式，減少印製、郵寄、旅費、繕打或其他業務支出等創新或不同作法，擷節經費支出，以發揮有限預算資源，達成最大效益。

二、採用減法原則評估支出項目之必要性及適切性：

本部針對政策目標或階段性任務完成可停辦或緩辦之計畫減列相關預算，並就獲編計畫預算之價量關係再予精算，以擷節經費支出。另擬訂具整體性之審查原則，將資源重新分配於優先性較高、效益較大之項目，呈現政策亮點。

三、引導各單位落實歲出預算額度制：

透過歲出概算額度控管績效回饋機制，釋放經檢討所擷節之額度留供各單位安排運用，提高各單位依實際需求覈實檢討，並配合計畫優

先順序於額度內妥編概算之誘因。

四、研訂支出結構檢討：

審查年度預算之步驟，按本部 8 大類預算額度逐項檢討，並就其性質與計算之合理性及最近三年之執行績效，覈實計算並審慎評估所需額度。

五、全面動員落實計畫及預算審查：

本部由主任秘書召開「研商本部 107 年零基預算相關事宜會議」，請本部各單位與國民及學前教育署、青年發展署及體育署等三署依據機關別預算編列方式（款項目節），自細項計畫（節）全面檢討及填列「107 年概算籌編檢討一覽表」，另由本部會計處針對各細項計畫提供初審意見，配合各單位及三署向其督導次長報告檢討結果，作為匡列預算之準據，檢討歷程大事紀如附錄 1。

肆、落實零基預算精神籌編預算之成果

一、本部本零基預算精神檢討 106 年度預算數，共減列 225 項計畫，計 244.88 億元（詳如附錄 2），其中：

（一）停辦計畫：減列 44 項，計 141.19 億元

（二）減辦計畫：減列 150 項，計 94.63 億元

（三）改變作法計畫：減列 31 項，計 9.06 億元

二、本部為配合總統重要施政，落實總統政見，推動各項重大教育政策，共須增列 196 項計畫，計 244.73 億元，其中：

（一）依總統政見須編列之計畫：增列 22 項，計 195.44 億元。

（二）重大及新興計畫：增列 10 項，計 4.79 億元。

（三）原有計畫擴大規模辦理：增列 164 項，計 44.50 億元。

三、本部經檢討後尚有 5 歲幼兒免學費、擴大公共化教保服務及偏遠地區學校教育發展條例等待籌措財源項目估需預算數 53.69 億元，業於行

政院核定本部 107 年度中程歲出概算額度增賦本部教育經費 46.40 億元中，優先調整納編，並未爭取額度外預算，以符落實零基預算精神籌編預算之目標。

四、行政院主計總處本於零基預算精神，指定本部主管特種基金列入中長期檢討議題共計 4 項：

- (一)研議校務基金賸餘款繳回機制。
- (二)檢討對國立大學校務基金撥補。
- (三)督導國立大學校務基金自籌收支運用情形。
- (四)國立高中新建校舍工程審議機制落實。

伍、籌編未來年度預算之精進作為

本部教育經費雖有教育經費編列與管理法之法定下限保障，惟為配合國家整體重要施政方針，正推動重大教育計畫包括新南向政策、擴大辦理公共化教保服務、公立國中小校舍耐震能力及設施設備改善計畫、兒童與少年未來教育及發展帳戶、青年教育與就業儲蓄帳戶方案等，所需經費相當龐大，為維持前開政策延續性，然整體財源配置仍非屬寬裕，本部將視政府財政狀況及計畫執行成效，覈實檢討預算編列額度，未來尚需精進作為如次：

- 一、貫注零基預算精神，持續檢討各項計畫編列之效益性及必要性。
- 二、配合本部施政重點賡續檢討可以停辦、緩辦、縮小規模等計畫，以騰出額度容納各項新興重大教育政策。
- 三、本著優先計畫始有優先預算之原則，通盤檢討調整預算內容，優先容納法律義務支出及配合各項施政重點所需，使分配及運用有限預算資源更臻妥適。

陸、結語

本部籌編 107 年度主管單位預算係在現行中程計畫預算制度由上

而下之資源分配架構下，依中程資源分配方針，本著落實零基預算精神，及有優先計畫始有優先預算原則，就本部及所屬機關全部計畫逐項檢討，投入人力資源與所費時間均大於已往年度作業方式，然經檢討而騰出預算額度可支應新興計畫，以達成施政目標，則為其可取之處。

鑑於預算與時間均須用於刀口上，推動公務始能達成事半功倍之效，本部籌編 108 年度主管單位預算宜以 107 年度預算為基礎，優先考量法律義務支出與基本需求額度必要性，再就本部關鍵活動與需大量預算之主要計畫，賡續貫注零基預算精神審慎檢討與評估，覈實匡列增列(improvement)、持平(continuation)及最低(minimum)等三種不同水準預算額度，以因應需求 (Lauth, 2014)。至審查本部主管特種基金 108 年度預算，仍宜以責任中心理念及績效預算評估方法為主，其中屬裁量性支出(discretionary expenditure)者將配合行政院政策，以落實零基預算精神審慎編列預算(Windsor, 1982)。冀期本部籌編 108 年度主管單位預算及附屬單位預算更臻符應推動施政(業務)之需。

附註

- 註 1. 預算法第 17 條：政府每一會計年度，各就其歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還全部所編之預算，為總預算。
- 註 2. 預算法第 10 條第 1 項：歲入、歲出預算，按其收支性質分為經常門、資本門。
- 註 3. 預算法第 37 條：各機關單位預算，歲入應按來源別科目編製之，歲出應按政事別、計畫或業務別與用途別科目編製之，各項計畫，除工作量無法計算者外，應分別選定工作衡量單位，計算公務成本編列。

- 註 4. 預算法第 34 條：重要公共工程建設及重大施政計畫，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，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。
- 註 5. 預算法第 39 條：繼續經費預算之編製，應列明全部計畫之內容、經費總額、執行期間及各年度之分配額，依各年度之分配額，編列各該年度預算。
- 註 6. 預算法第 43 條第 1 項：各主管機關應將其機關單位之歲出概算，排列優先順序，供立法院審議之參考。

參考書目

1. 中央各主管機關依中程計畫預算編製辦法規劃中程計畫與概算編審作業應行辦理事項，行政院 106 年 5 月 5 日院授主預彙字第 1060100955A 號函修正。
2. 中央各主管機關編製 107 年度概算應行注意辦理事項，行政院 106 年 5 月 5 日院授主預彙字第 1060100955A 號函訂定。
3. 落實零基預算精神強化預算編製作業精進措施，行政院 106 年 5 月 15 日院授主預字第 1060101090 號函訂定。
4. Lauth, Thomas P. (2014). "Zero-Base Budgeting Redux in Georgia: Efficiency or Ideology ? " *Public Budgeting & Finance*, 34(1), pp. 1-17.
5. Windsor, Duane. (1982). "Two Theories of Zero-Base Budgeting " *Interfaces*, 12(4), pp.128-134.

附錄 1 本部落實零基預算精神籌編 107 年度預算 大事紀

日期	大事紀要
106.03.14	主任秘書召開會議請本部各單位及三署由細項計畫開始全面檢討及填列「107 年概算籌編檢討一覽表」
106.03.20	朱主計長召開「研商本零基預算檢討籌編 107 年度概算會議」，建議本部 107 年度概算本零基預算精神之精進作為。
106.03.24	各單位將「107 年概算籌編檢討一覽表」送會計處彙辦。
106.03.30	行政院第 3542 次會議：「在政府預算規模不會成長的前提下，本部必須在原有的歲出額度內籌編預算。」
106.03.30	陳副主計長召開「107 年度零基預算辦理進度會議」。
106.04.12	朱主計長召開「研商 107 預算編製作業落實零基預算檢討相關事宜」會議。
106.04.13	行政院第 3544 次會議：「在政府預算規模零成長之前提下，各部會為推動新業務所需經費，亦應在原有之歲出額度內籌編預算。」
106.04.13	各單位向督導次長報告檢討情形。
106.04.14	各單位將「107 年概算籌編檢討一覽表(修正後)」送會計處彙辦，由會計處建議 107 年度核列額度。
106.04.17	主任秘書召開「研商本部 107 年度零基概算檢討會議」。
106.04.19	部長召開「107 年度零基概算賡續檢討會議」。
106.04.21	陳副主計長召開「研商零基預算檢討作業會議」。
106.04.27	陳副主計長召開「研商零基預算檢討成果會議」。
106.05.02	部長召開「整編 107 年度概算會議」。
106.06.03	朱主計長召開「研商教育部及衛生福利部零基預算檢討相關事宜」會議。
106.06.15	部長向行政院長報告零基預算檢討成果。

(資料來源：自行整理)

附錄 2 本部落實零基預算精神檢討成果彙計表

單位：億元

項 目		106 年度 預算數	本部檢討情形		
			刪減數 (A)	調增數 (B)	107 年度 淨增數 (C)=(B)-(A)
合 計		2,406.0	244.8	244.7	(0.1)
1.	高教司辦理教師多元升等制度等 19 項計畫	144.5	116.4	-	(116.4)
2.	高教司辦理原住民族專班等 15 項計畫	36.6	-	116.4	116.4
3.	技職司辦理技專校院與高職策略聯盟等 26 項計畫	115.1	84.9	-	(84.9)
4.	技職司辦理青年教育與就業儲蓄帳戶等 11 項計畫	30.1	-	84.9	84.9
5.	終身司辦理補助製播終身學習節目相關業務等 8 項計畫	5.8	0.3	-	(0.3)
6.	終身司辦理非正規教育學習成就認證相關業務等 7 項計畫	0.5	-	0.3	0.3
7.	國際司辦理建構華語文永續發展基礎等 26 項計畫	4.4	1.9	-	(1.9)
8.	國際司辦理新南向公費留學獎學金等 20 項計畫	3.8	-	1.9	1.9
9.	師培司辦理師資培育課程規劃與專業審查等 14 項計畫	5.5	2.8	-	(2.8)
10.	師培司辦理國外見習課程、實習課程及推動海外任教試辦等 13 項計畫	5.5	-	2.7	2.7
11.	資科司辦理偏鄉學校教育等 4 項計畫	1.8	0.4	-	(0.4)

項 目		106 年度 預算數	本部檢討情形		
			刪減數 (A)	調增數 (B)	107 年度 淨增數 (C)=(B)-(A)
12.	資科司辦理氣候變遷調適與 防災教育及永續校園等 3 項 計畫	1.4	-	0.4	0.4
13.	學特司辦理補助公立大專校 院辦理跨校性學生事務議題 案等 27 項計畫	25.4	1.9	-	(1.9)
14.	學特司補助辦理法治教育廣 播節目等 17 項計畫	6.7	-	1.9	1.9
15.	國教署獎勵辦理建教合作班 及實用技能學程班設備費等 81 項計畫	294.9	32.8		(32.8)
16.	國教署辦理原住民族語言教 學、教材編印經費等 86 項計 畫	322.7	-	32.8	32.8
17.	體育署辦理培育學校體育運 動人才等 5 項計畫	15.1	2.9	-	(2.9)
18.	體育署辦理體育新南向政策 —學校體育交流等 9 項計畫	10.5	-	2.9	2.9
19.	青年署辦理新南向青創艦隊 養成等 13 項計畫	2.0	0.5	-	(0.5)
20.	青年署辦理國外青年志工服 務方案等 14 項計畫	1.9	-	0.5	0.5
21.	人事處辦理慰問對教育具貢 獻且須濟助之教師等 2 項計 畫	0.1	0.01	-	(0.01)
22.	人事處辦理補助公私立大專 校院未具本職兼任教師(雇 主提繳部分)勞工退休金費 用	0.6	-	0.01	0.01
23.	補助大學及高中校務基金基 本需求及其他項目	1,371.1	-	-	-

(資料來源:自行整理)

(本文係修正中國主計協進社 107 年 5 月 1 日發行,主計月刊第 749 期,第 100-104 頁)