

Planned Obsolescence in Government

10801128 陳俊鴻, 10801024 林鈺芬, 10806039 羅可芸, 10804044 羅欣嫻, 10704024 陳浩淳

教室裡每張椅子背後都貼著一張小貼紙，這張標籤上寫著各種資訊，其中有一項特別引起了我們的注意：使用年限。一張椅子的使用年限為什麼是五年？如果不惡意的破壞它，它的使用時間絕對可以超過五年吧！校園裡各種東西都被貼上了這樣的標籤，貼上標籤的那一刻，一件物品似乎也被人為地預先定了屬於他的生命週期，難道這些物品只因為使用期限到了就應該被汰換嗎？

INTRODUCTION

財產標籤

根據國有財產法，國有財產為國家根據法律規定，或基於權利行使、預算支出、接受捐贈等管道所取得之財產。公立學校財產屬於公用財產中的公務用財產，這些公用財產以各直接使用的機關為管理機關，直接管理之。根據國有財產管理手冊所列，機關取得財產後必須要將財物分類編號並且黏訂標籤。我們在學校裡所見大部分物品都貼著財產標籤的緣由便是由以上法條所規定。這些標籤依規定應標明財物所屬機關名稱、財產名稱、財產編號、保管人、取得日期、使用年限等資訊（如下圖，以陽明大學之財產標籤為例）。

國立陽明大學 年限：5
分類編號：65010301-01B - 1558
財產名稱：折合式會議桌
保管人： 單價：1,472
購置日期：102.08.08 住宿輔導組
經費來源：校務基金



圖一 財產標籤

使用年限

財產標籤中的機關/財產名稱、保管人、取得日期等內容都屬於客觀事實，本質上沒有太多問題，然而使用年限這一個項目激起了我們的疑惑。國有財產所標記的使用期限皆以行政院公佈的財務標準分類表所列年限為根據（例如：個人電腦最低使用年限為4年、寫字桌連椅最低使用年限為5年）。根據法規，所列年限為使用效能及攤提折舊的依據及基礎。(一)各別財產的使用年限，即是全新者，估計其在正常使用情形下之最低使用年限。(二)若已達使用年限，財產仍可繼續使用，應延後辦理報廢；如因個別情況，未達最低使用年限，財產損壞不堪修護使用，可依實際損壞情形，按規定程序辦理報廢。(三)各機關涉及所得稅事務者，財產折舊之提列，依行政院所公布「固定資產耐用年數表」規定辦理。(四)凡須經常維持十足使用效能的財產，如鐵路之軌道等，因維護費用全部列為收益支出，不論有無編列最低使用年限，均不提列折舊。

以會計角度而言，訂定使用年限確實可以提高計算財產攤提或折舊的方便性（事實上提出訂定使用年限的初始原因也正是為了計算上的方便）[1]，點入行政院主計總處的網站，自然會發現「財物標準分類」被劃分于政府會計之下，很顯然這便是訂定使用年限最主要的目的；但從實際使用的角度來看，使用年限的訂定便不那麼合理。據法，各財產所訂之使用年限是全新物品在正常使用狀態下的最低使用年限估計值；此一說法十分模糊，財物分類表中上百至千項物品的使用年限訂定究竟是依照行政或立法部門主觀意見訂定或者皆有實驗或使用報告作為根據？

已知103年以前，冷氣機最低使用年限為5年，後因財政部及經濟部能源局所提供資料（使用10年以上冷氣機能源效率比將急劇惡化），將年限延長至9年以符合能源效率基準規範。據主計室回應，針對媒體報導「主計總處平均1.4人有一台冷氣」之說明，由於近年冷氣平均汰換年限約9.5年，遠高於最低使用年限5年，依財物標準分類冷氣最低使用年限為5年，惟本總處辦理冷氣汰換係覈實評估設備使用狀態，並配合節能減碳措施及耐用年限等因素，於確不堪使用或已不符合經濟效益，始分年予以汰換。101至103年汰換之冷氣，其平均已使用9.5年。[2]

從此一案例可以看出目前發佈的財物分類標中所列之項目應有一大部分缺乏實際使用報告或研究便直接訂定其使用年限，單純是為了會計上的方便。從上述冷氣案例可以推斷其中已經造成一定程度不必要的浪費與汰換後的環境負擔。更正使用年限為9年才是相對正確的研究數據，依據其效能、汰舊率，耐用年限等原因的標準。在這之前依5年的最低使用年限，絕大可能像以會計估計變更的方式，用公式計算物品的折舊來估計使用年限。

科技的發展與進步，十年前的電腦和十年後的電腦，使用效能也會有所不同，「財產標準分類」也不能再依會計的角度為主要性，還需要更著重與準確的研究報告（物品的汰換率、能源效率，安全性等）不斷作出使用年限的修正和更新，才能避免過度地計劃性汰舊的問題。

實際運作

在了解使用年限的不合理性後，為了確認整個體制的實際運作是否會因為使用年限造成過早的汰舊與不必要的浪費，因此我們實境採訪了某國立大學圖書館之工作人員。該校圖書館2020年之預算為1000萬，一部分的經費是用以將該校推向國際化並增加其國際知名度，不巧的是由於今年疫情，許多研討會、說明會紛紛取消，原先預計會花銷在舉辦活動的經費也因而尚未耗盡，剩餘的預算一時間沒了出口，於是回頭看了一下書架以及桌上的電腦，就那麼剛好均恰達使用年限並已達報廢標準，因此剛好可以採購新電腦以及書櫃以消化過剩的預算，以免隔年度在預算審核時因為預算執行率成效不彰被刪減預算，於是原先仍具效用的電腦以及書架便在「強制汰舊」下被犧牲報廢了。雖然這次的案例有一部分原因來自於2020年疫情造成，然大多數情況下公部門寧可虛報預算並在歲末時利用使用年限的巧門將剩餘經費耗盡，也不願將預算精準呈報以免執行政策時因突發事件而預算不足（原因將會在下個段落說明）。

然而這樣的運作仍與兩個制度有關，分別是「預算業務」及「報廢」，為了確定這兩個制度作為整體運作最重要的推手與實現手段，我們將在接下來兩個段落詳細探討此二制度之運行與影響。

預算業務

法源依據：

- 一、預算法
- 二、中央政府總預算編審辦法
- 三、中央政府總預算附屬單位預算編審辦法
- 四、中央政府附屬單位預算執行要點

具體流程：

以學校為例，該校相關單位提供概算資料（一月），進而由會計室歲計組彙整編列下年度概算（三月上旬），並上交校務基金管理委員會審議並依審依結果修正預算（三月中旬），最後將結果上交中央，依教育部核定該校下年度額度修正概算送教育部等單位審議（四月），最終再經由中央經過以下流程：教育部、行政院等各預算審核機關核定下年度確定額度，再者會計室依確定額度編列預算案送交立法院審議預算額度，經由立法院完成預算審議（約十月下旬至下年度六月），而後編製各時期實施計畫及收支估計報部核定，最終終於各行政單位執行。

換言之，若欲在一年前就先把預算表交出去，該預算案執行的變數便會相當大，因此不得不將所有可能執行的預算案列入預算表，然而所列之預算案往往不會完全執行，導致未執行計畫之預算大量剩餘，於是歲末便必須將剩餘所有「預算耗盡」。此時相信讀者會有一個疑惑，消耗剩餘預算不過是購入新物品，與財產報廢有何關係？公部門歲末又為何要「汰舊換新」？原因在自於績效考核制度，目前政府各部門均以「預算執行率」進行績效考核，並作為下年度預算之標準。換言之，若一單位沒有將所有預算經費耗盡，會被考核機關視為「效率不彰」，並於下年度便會刪減預算，也因此出現了年底「消化預算」的現象出現。而如何最快消化掉預算呢？普遍做法便是透過「汰舊」產生「換新」的需求，導致仍具效用的物品被報廢，然而報廢也必須有憑有據，並非公部門想報廢就能報廢，於是「財產標籤」便出現了，賦予了每個物品的最短壽命，卻也剛好是他們實際的壽命，由於每年都必須汰舊換新，因此汰舊品常是恰達使用年限之物品，最終年年汰舊而非汰壞。

報廢

至於報廢的條件為何，報廢物品的命運又是如何，這就必須探討報廢的機制了。根據物品的性質、效能以及使用期限可分類為：（一）消耗物品：指物品經使用後喪失其原有效能或使用價值者，如事務用品、紙張用品、衛生用品等等；（二）非消耗品：指物品質料堅固、不易損耗者，如事務用具、餐飲用具、陳設用具等等。當一個公部門預報費國有財產，其必須經歷之報廢流程如下：（一）由申請報廢人填寫物品報廢單，註明報廢物品品名、數量、規定使用期限、已使用期間、報廢原因等等以供審核，若非消耗物品「尚未達到使用期限」，此物品因為特殊情形而導致損毀，不能修復利用或經評估修復不符合經濟效益，滿足以上條件才可以申請報廢，若消耗用品一經領用，即作消耗登帳，不必進行報廢（換言之，只要達到使用期限便不再追究其損毀情況）；（二）物品報廢單應經由申請報廢單位之主管核准後，連同報廢物品送交物品管理單位點收（此過程固然包含將物品移動至管理單位，並造成不必要的能源浪費）；（三）物品報廢之核定，經視報廢物品每件入帳原值，依照行政院訂定的各機關財務報廢分級金額表之規定，經過主管機關或是審計機關同意後，再由機關首長核定後辦理；（四）報廢物品由物品管理人先進行檢驗，並在物品報廢單上簽章證明，送請事務主管以及監驗人查核；（五）物品報廢核定後，物品帳內就會予以註銷。

物品只要經由報廢之後，就不再以財產列管，各機關可以自行評估做處理，而主管機關需要派員監督，處理方式有（一）銷毀或廢棄：毫無用處者；（二）交換：與地方自治團體或公司組織之公營事業交換使用；（三）贈與：無償地將物品轉移給其他公、私法人、團體或自然人，請求贈與的一方，需要準備證明自己符合政府所規定可以贈與的資格，核准後贈與的一方，會製作受贈明細清冊陳報給財政部轉行政院核定；（四）變賣：已失使用效能而上有殘餘價值的物品。變賣方式以公開標售為原則，可利用通信投標的方式或是現場喊價的方式，此外還可以在政府機關建置或是管理的拍賣網站上辦理。

DISCUSSION

適當科技

依財政部所發出之「固定資產耐用年數表修正總說明」，許久未有更動的固定資產耐用年數表因國內生產技術提升、新型態產業崛起及發展、促進國內經濟持續發展及產業升級、加速機器設備之更新/自動化/現代化、欲配合政府擴大投資方案等緣由而修正。縮短了金屬建造與工業用機器人的使用年限，並且新規定實施以前購買的財物可適用新規定之較短使用年數（據原說明：以縮短剩餘耐用年數加速折舊，有利營利事業固定資產的汰舊換新）。

從官方的說明可以看到，修正使用年限僅只考慮了「跟上科技發展」、「加速技術提升」等面向，而未將實際使用需求與機具汰舊後將可能造成的環境壓力納入考量。適當科技運動的發起人 E.F. Schumacher 提到適當科技應要符合簡單、小量、低成本、非暴力的特質，減少對社會與環境的衝擊和傷害，而上述更動規則的核心思考顯然不符合這樣的理念，而只有一味地不在乎本身所使用的科技或技術是否跟上國際發展潮流。

計畫性汰舊

在這樣的體制（將以使用年限代稱之）下，我們可以發現一個物品一旦被貼上財產標籤，它的壽命便會被侷限於貼紙上的使用年限，不論屆時是否仍具有效用。這樣的現象讓我們不禁與計畫性汰舊進行比較，因為計畫性汰舊同樣也是「強制縮減物的品壽命」。因此，以下我們將以目的、過程、影響等層面將兩者進行比較性的探討。

使用年限之存在目的在於方便主計處的會計，另一方面也在於避免公部門過早的汰舊換新造成政府不必要的財務負擔，然而以我們的調查可以發現會計上的方便並沒有除了方便性以外的益處，況且非專業的使用年限訂定反而使整個制度的目的與結果自相矛盾，因此我們可以說這個制度的設計基於立法與行政機關的「怠職與任性」，並沒有合理且強制的原由支持這樣的體制，簡而言之這樣的制度「缺乏正當性」，且執行法律的後果也沒有得到

充分且嚴謹的檢討，不合理的現象也從未被執行者所倡議，參與整個體制的立定、執行與審核人員基本上可以說全是坐領乾薪、尸位素餐。總結來說，整個體制的存在源自人類的「惰性」。

計畫性汰舊之存在目的在於創造市場需求以滿足企業之成長與源源不絕的利潤，創造者的視野並不包含資源的稀少性，換句話說，廠商是透過假設自然資源不具稀少性，並同時將人類生活所需用品刻意縮減壽命以「創造過多的需求」，導致自然資源超乎實際需求地大量流入人類社會並從中「牟取暴利」。此外，計畫性汰舊也利用了消費者「喜新厭舊」、「想要更多」的特性，同時為消費者與廠商心中與無止盡的慾望用計畫性汰舊巧妙地填滿。總結來說，計畫性汰舊的存在源自人類的「貪婪」。

至於過程的層面，使用年限是透過國家公權力的法律條文「強制宣告」一個物的效用耗盡，實際上這個物往往仍具有一定的效用，因此某些幸運的物可以透過交換或轉移的方式使其剩餘之效用耗盡，然而交換與轉移並不常見，原因在於大部分的機關於歲末通常具有一定的預算得以消耗，故往往透過消耗預算購買需求品而非以交換或轉移（況且將有效用的物進行遠距離的搬運本身也是一種能源上和人力上的浪費，既然仍具效用便應該於原地點繼續服役），因此大多數的情況是這些仍具效用的物品迫於國家公權力必須被「強制銷毀或廢棄」。計畫性汰舊則是在產品設計之初便透過技術的方式刻意縮減物的壽命（製造短壽命燈泡）或加入破壞/欺騙者宣告仍具效用的物已耗盡（會騙你印表機壞掉的晶片），而可能不具效用的物隨後同樣被消費者銷毀、廢棄。在這裡我們不難發現使用年限與計畫性汰舊在做的事其實一模一樣，不一樣的只不過是造成同樣結果的手段、載體或執行者身份罷了。

不論是在使用年限的框架下，抑或是在計畫性汰舊的統治下，物的命運同樣是被銷毀，自然資源同樣地不斷流入人類社會，轉換成不再能回歸自然的形式被廢棄在自然之中，環境同樣是受害者，然而計畫性汰舊雖是機密卻被眾人看見，使用年限隨處可見終究被視而不見。難道是因為使用年限除了環境外的影響力遠不及計畫性汰舊嗎？事實並非如此，而是受影響的族群有所不同。計畫性汰舊事關廠商與消費者，廠商作為剝削自然資源與消費者

財務的掠奪者，消費者則同時作為剝削自然資源的幫兇與被廠商剝削的被害者，因此當人們發現自己同時作為殘害環境的幫兇及剝削財產的受害者備感震驚且憤怒，但卻也無能為力於撼動根深柢固的資本主義。最終，計畫性汰舊不過是人們使役著自然資源與環境並為資本家與資本主義服務。使用年限則不盡相同，政府同時作為剝削自然資源的主謀（雖然可能是無意識地）也是不斷浪費自身資產的傻子，整個過程乍看之下與人民毫不相關也因此不受重視，但政府所浪費的資產不正是人民所繳納的稅金？只是人們無力去追朔自己繳納的稅金是否被有效率的運用，政府也因為預算業務的脅迫且無需承擔任何浪費的後果，也樂於將預算耗費在購買新器材並報廢仍具效用的舊器材。綜觀而言，整個國家和社會都是預算業務與報廢體制的奴隸（努力的生產讓整個體制浪費），而環境則是整個體制的提款機（提供自然資源）兼垃圾桶（接納報廢後的器物）。

總結來說，財產標籤上的使用年限與計畫性汰舊所造成的表象與浪費不謀而合，然而其目的與深層的影響卻大不相同，使用年限是基於人性的怠惰並導致社會與自然環境成為體制的奴隸（無人獲益），計畫性汰舊則是基於人性的貪婪並導致消費者與自然環境成為資本主義的僕人（資本家獲益）。

預算分配的政治性

目前政府各部門均以「預算執行率」進行績效考核，並拿來當作下年度預算的標準。然而是不是把錢花好花滿就代表有在做事？顯然否。有花錢不代表有在做事，把錢花得恰好洽滿，在政府考核中代表著績效滿分，也因此各單位為了提高預算的執行率，在年底的時候消化預算。所以說為了方便定義績效考核制度，政府選擇以預算執行率為考核，而不是一去檢驗事情是否完成。然而這個制度的後的目的真的有那麼簡單嗎？單單只是為了方便計算嗎？也許這制度本是「中立」的，然而結果卻是讓某群人受到損害，為何會這樣說？因為從預算的計算方式不難看出一個編列預算及審查的人會以先前年度為依據進行編列。換句話說，當負責編列預算的人多編列了某項活動的錢會導致編列的人被放大檢視，可能會被審查的人認為他舞弊，實際上不需要，也因此編列預算時「守舊」便是他們最大的

基準，這往往導致一些新的想法沒法被編列到下年度的預算中，「創新」的活動也因此消沉。生活周遭實際上的案例，和政府配合的廠商，以教育為例，往往獲得補助以及獲得和政府合作的機會總是那幾個教育集團，而在每年編列預算時的經費也因為早年合作的關係，相關經費以及預算都大同小異，呈報預算時也比較不會被中央刁難，也因此那些特定教育集團越做越大，政府無意地將教育這行業形成「寡占性」市場，變相的打壓了其他新興教育團體，因為他們相對於大集團，對於行政機關來說是「新人」，相對變數較大，政府比較無法相信其品質，也正因為不了解，而不給那些新創團體發展的機會，無形中這樣的預算制度促使了某種權力，而該看不見的權力確實導致了不公平的存在，而這正使得看似中立的制度變成不中立。

財產標籤的政治性

再來談談財產標籤是否有政治性，這樣物的存在同樣只是為了方便計算？同樣的，物的權力隱形化表示其存在政治性，也就是一個物體已經在人們日常生活中「自然化」的現象。財產標籤也是如此，行政機關買了某項物品，第一件事便是將他貼上財產標籤，訂定好使用年限，然而如此標準化的過程，卻沒有人覺得納悶，自動的順服於過期了就應該丟掉，好像食品過期那樣簡單，不去看這項物品是否還堪用，為何一定要丟掉？顯然，行政人員在這個僵化的制度下自然順服了，從國有財產法施行細則說起，第四章使用第一節公用財產之用途：

「本法第三十三條所稱公用財產用途廢止，係指下列各款情形之一：

- 一、原定用途或事業目的消滅者。
- 二、原使用機關裁撤而無接替機關者。
- 三、未依預定計畫及規定用途或事業目的使用已逾一年者。
- 四、原定用途之時限屆滿者。
- 五、其他基於事實情況無繼續使用必要者。」

看到此施行細則不難發現，財產的使用均是以年限為標準，好比政府撥快了五百萬讓學校買五百張椅子，規定這套桌椅需要使用五年，然後五年後又再度撥款五百萬再去買新的椅子，表面上聽起來便是財產標籤常有的作為，但是這樣的作為是否給了廠商穩定的政府訂單？不難想像這些廠商必定能很穩定的獲利使投資人安心，雖然只是個假設，但很可能使用年限的訂定便是為廠商設計與服務。

試想沒有財產標籤世界會變得怎樣，沒有固定的使用年限，以學校單位為例，下級因缺乏損壞狀況的標準也無從向上級報告需要汰舊換新的確切品項及數目，導致物品可能已經不再具有良好效用卻仍再服役，不得不說可能造成一定的使用風險，但這能不能正當化使用年限的正當性，真正的解決方案應該是設立物品耐用度的調查機關訂定合理的評量標準，讓報廢的條件不再以時間為主而是以效用為主。然而目前以時間為主的報廢基準不只是不合理，所有的物品效用都被禁錮在使用年限的框架下，不論是超過使用年限卻仍具效用的物品，還是在使用年限內卻不具效用的物品，都沒有得到妥善的評量與對待，財產標籤成了凌駕於所有國有財產的主宰，卻未必因為正當且合理的原因，財產標籤的政治性因此彰顯。

CONCLUSION

我們嘗試以財產標籤一物為入門，探討其與其上使用年限的合理性及正當性。眾財物項目中僅少數使用年限的訂定是有所根據的，並且訂定抑或減短使用年限其中一部分的目的為加快汰舊換新速度。此外，訂定使用年限為方便行政部門計算的工具之一，並直接地導致財產標籤與其上的使用年限因此主宰於更為重要的物品效用之上。再者，從適當科技的角度切入，我們發覺，使用年限的修正或許只考慮了「跟上科技發展」，卻沒有把滿足實際需求與外部成本（如：對環境的壓力）考慮進去。最後，在與計畫性汰舊比較後，我們發現兩者極為相似，然而計畫性汰舊為人類的貪婪服務，廠商成為最大贏家，使用年限卻是為人類的怠惰服務，且沒有人會成為最後贏家，整個國家、社會與環境都成了受害者。總結來說，財產標籤的使用年限所隱含的目的、意義與造成的影響都不應被視而不見。

Reference

- [1] 謝淑梅、林岱延 (2019)。探討財務標準分類。主計月刊，726，56-61
- [2] 1031008 針對報載主計總處平均1.4人有一台冷氣機回應稿