

主計月刊 | 第673期 | 2012.01

專題

# 101年度中央政府總預算案 審議焦點分析

101年度中央政府總預算案依預算法規定於100年8月31日送請立法院審議，社會各界對編列內容及資源配置有不同關注焦點與見解，本文爰擇其大要進行探討與說明，以提供各界參考。

許雅玲（行政院主計處第1局專門委員）

## 壹、前言

101年度中央政府總預算案依預算法第45條及第46條規定，於100年8月18日提報行政院第3260次會議通過，並於8月31日送請立法院審議。嗣依預算法第48條規定，立法院邀請行政院吳院長、主計長及財政部長於9月26日及27日列席報告101年度中央政府總預算案編製經過及內容概要，在行政院吳院長及相關部會首長列席答覆質詢後，主席立法院王院長宣告決定將101年度中央政府總預算案（含附屬單位

預算及綜計表—營業及非營業部分）交財政委員會依分配表及日程分送各委員會審查，即完成一讀程序。10月3日起各委員會陸續進行審查，俟各委員會審查完竣，再經財政委員會綜合整理成審查總報告，提報立法院院會決議交付朝野黨團協商，連同老農津貼等調整方案之修正案處理後，續提報立法院院會完成二、三讀審查程序。雖然每年中央政府總預算案均依法定程序審查，惟配合行政院施政方針，各年度預算編製反映的施政重點與特色不同，加上當時面對的國內外

環境與情勢互異，導致每年度中央政府總預算案審查的焦點亦有別。本文試就101年度中央政府總預算案函送立法院審議後，輿論、媒體及立法委員所提質詢及關注事項，擇要撰文進行探討與說明，以提供各界參考。

## 貳、101年度中央政府 總預算案審議焦點

### 一、社會福利預算資源 配置

101年度中央政府社會福利

支出編列4,072億元，占歲出21%，分配比創歷史新高，但一向被視為政府照顧弱勢的具體作為，卻引來立法委員與輿論抨擊「社福預算重幼輕老弱」、「錢沒花在刀口上，社福預算大增，弱勢者卻無感」、「苛扣老農津貼，繼續補助花博」、「社福預算大幅補貼馬市長勞健保欠費」。茲就政府社會福利預算實況分析說明如下：

(一) 101年度中央政府社會福利支出較100年度相同基礎預算數增加389億元，約增10.6%，主要係社會保險支出較100年度預算數增加362億元所致。由於社會保險屬社會福利重要之一環，101年度增加數多為加強照顧弱勢所需經費，包括：為維護弱勢民眾權益及全民健康保險財務安全，增列漁民、水利會會員等團體保費補助9.89億元，與配合全民健康保險法修法，增編政府應負擔保費法定下限80億元及撥補累計財務短絀

40億元；為完整保障勞工權益，增編勞工與其眷屬參加全民健康保險保費補助31.52億元、勞工參加勞工保險及就業保險保費補助45.92億元；為辦理一定所得以下民眾參加國民年金保險之保費補助及老年、身心障礙年金差額給付，增編國民年金保險中央應負擔款項之不敷數82億元。

(二) 老農津貼申領人數逐年減少，98年12月發放人數為70.6萬人，99年12月降為69.6萬人，100年8月續降至68.7萬人，經參酌近年實際發放人數遞減趨勢，101年度老農津貼發放人數以68.5萬人估算，農委會並依負擔比例編列429億元，實無減少農民福利與權益之情事，亦與補助花博經費無關。至繼續補助花博係因立法院審查99年度預算案作成決議：「要求農委會補助臺北市花博之經費，除

花博展期之支出外，應要求臺北市政府適當勻支該項補助，維持花博展結束後至少3年持續花展維持經費。」農委會爰將原核定尚未編列之6.63億元，於101至103年度以外加額度方式逐年編列，未排擠原有農業預算。

(三) 中央考量財政收支劃分法自88年間修法將營業稅改為國稅及各項修法減稅措施，造成臺北市及高雄市稅收減少，致難負擔非設籍市民龐大之勞健保費補助款，加上非設籍臺北市及高雄市之市民，即為設籍其他縣市之縣市民，爰自99年度起比照以往協助縣市解決健保欠費，按臺北市及高雄市實際繳納非設籍住民欠費數5成，分5年予以協助，99及100年度預算業經立法院審查通過，101年度廣續編列105億元，期能逐步解決臺北市及高雄市非設籍勞、健保欠費問題。

## 專題

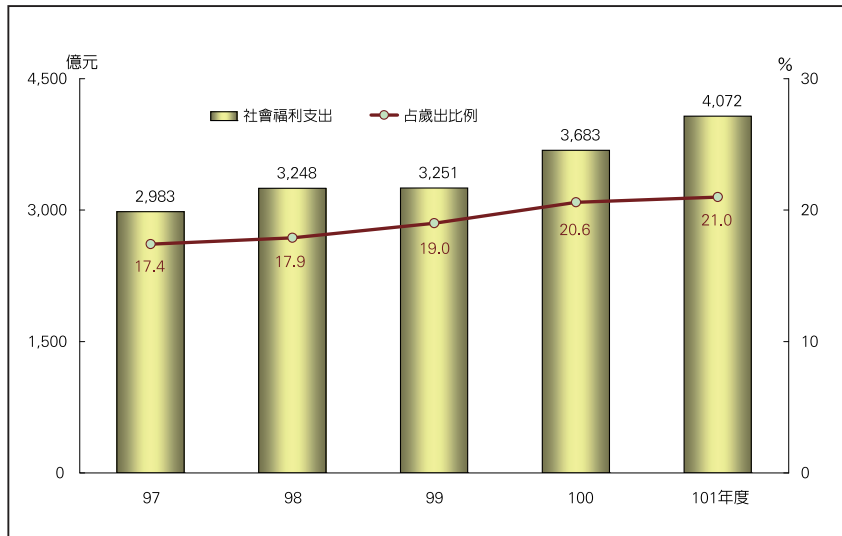
(四) 綜上，中央政府社會福利支出項目多係依法律或立法院決議事項辦理，並按實際人數及補助金額核實檢討編列，101年度雖有少數福利措施因實際需求下降致經費減少，惟整體而言，對於各類弱勢族群之照顧經費大致均較100年度增加，並無所謂「重幼輕老弱」之情形。

## 二、政府債務及財政健全

歐債問題持續延燒，國際景氣面臨衰退危機，我國政府債務在金融海嘯期間快速累積，外界質疑政府債臺高築，舉債瀕臨法定上限，復因國內少子女化及人口老化趨勢加劇，政府未來償債能力存在弱化之隱憂，若再發生嚴重不景氣或重大災害，恐難以因應，甚至使我國主權債信評等遭到調降。

回顧過去3年，為減緩全球金融海嘯衝擊，世界各主要國家均採取擴張性財政政策與減稅措施，受支出膨脹與稅收減損的雙重影響，政府債務與

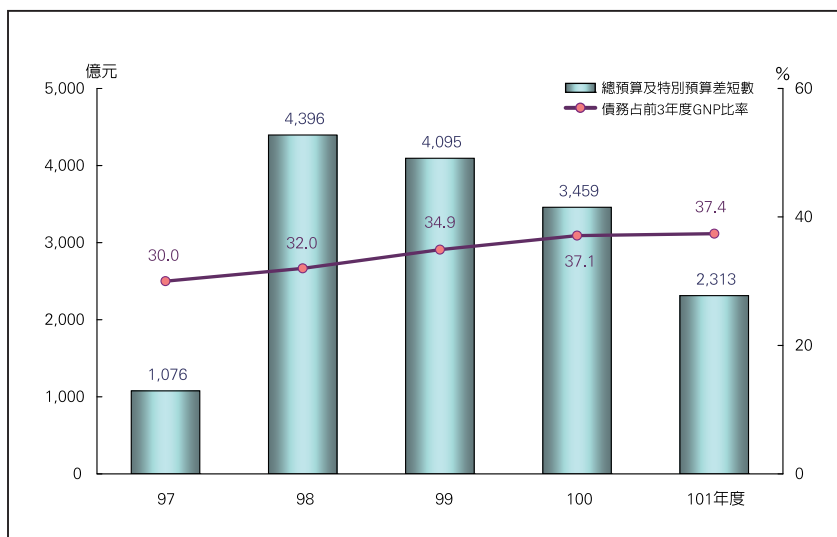
### 中央政府社會福利支出



赤字急遽攀升，各國皆然。惟隨著國內經濟穩定復甦，政府已致力於舒緩金融海嘯期間所累增之債務，並漸獲成效，包括：總預算及特別預算差短連

續3年縮減，占GDP比率由98年度3.5%逐年下降至101年度1.6%；101年度債務還本940億元，較100年度增加280億元，占稅課收入7.5%，超過公

### 中央政府收支差短與債務餘額



共債務法規定5%下限；101年度累積債務未償餘額占前3年平均GNP之比率37.4%，僅較100年度增加0.3個百分點，低於前3年度每年平均增加2個百分點，顯示債務累積速度已見趨緩。此外，為確保政府財政穩健，財政部已積極推動「中長程財政健全方案」，持續由各機關落實執行，期能有效開拓財源，減少不經濟支出。

### 三、國防預算編列

101年度政事別國防支出編列3,096億元，較100年度增加232億元，約增8.1%，占總預算歲出比率為16%，惟立法委員卻指出國防預算編列逐年降低，未達到總統政見承諾的GDP 3%。以下分就政事別國防支出及國防預算說明：

(一) 101年度政事別國防支出占總預算歲出比率僅16%，主要係振興經濟擴大公共建設特別預算業於100年度編竣，101年度移回總預算編列，歲出規模增加所致。又97年度追加預算後至101年度預

算編列之國防支出平均為3,032億元，占歲出比率16.9%，較90至97年度追加預算前平均2,601億元，占歲出比率16%，增加431億元及0.9個百分點，顯示政府重視國防之立場未曾改變。

(二) 101年度國防部主管預算編列3,175億元，如連同營舍改建等基金編列706億元，合共3,881億元，較100年度增加163億元，約增4.4%，占GDP比率為2.68%，亦較100年度之2.67%為高，未來將考量經濟成長、稅收情況及整體預算資源，朝國防

預算占GDP 3%的政策目標努力。

### 四、老農津貼調整

隨著選舉將屆，老農津貼加碼議題再度發酵，成為朝野論辯及爭執的焦點，為終止民粹式的喊價現象，在兼顧農民福利、社會公平正義與農業發展原則下，行政院經蒐集各界意見及各種資訊審慎評估後，決定將老農津貼連同其他8項社福津貼，每4年參考消費者物價指數調整，以建立制度性的調整機制，且隨即於100年10月20日通過老年農民福利津貼暫行條例及國民年金法修正草案，送請立法院審議，經該



## 專題

院與其他黨團或委員之修法提案併案審查後，業於12月2日三讀通過。

為期各項福利津貼提高部分能及時於101年度1月發放，以嘉惠老年農民及其他領有福利津貼國民，行政院依立法院12月2日朝野黨團協商會議所作決議，以該院審議101年度中央政府總預算案歲出減列0.85%額度作為財源，檢討提出101年度中央政府總預算案修正案，於12月5日提報行政院會議通過後，送請立法院與總預算案併案審議。

### 五、配合政府組織改造之預算編列

行政院組織法自101年1月1日開始施行，101年度中央政府總預算案之編列方式，爰配合組織法案立法進度、兼顧法制完備及配套作業等加以調整，其中尚未完成組織法案立法程序之機關、完成立法程序之文化部尚須俟移入機關完成立法程序後，由行政院核定施行日期，及金管會因配合委員任期，預定自101年7月1日施行，故維持現行編列方式辦理。至已完成立法程序之中央銀行、法務部、客家委員會、中央選舉委員會及故宮博物院，按新機關編列；行政院院本部因涉及內政部與新聞局業

務移入部分，須俟其組織法案完成修正或廢止後辦理，爰以先納入消保會及新增性別平等處之方式編列。

有關行政院院本部預算部分，立法委員認為在行政院組織規程、消費者保護處組織規程均尚未完成下，行政院即以新組織架構編列101年度預算案，其合法性或正當性不足，嫌有違反預算法之虞。為使法制作業完備，行政院業於100年10月27日以令訂定「行政院處務規程」及「行政院編制表」，並自101年1月1日施行。

### 六、中央對地方挹注之財源

財政收支劃分法尚未完成法定程序，101年度中央對地方財源協助仍循100年度方式辦理，除依地方制度法第87條之3規定，保障各地方政府獲配財源不低於改制基準年99年度相同基礎之水準外，並保障各地方政府獲配財源較100年度為高。101年度中央對地方挹注之財源4,657億元，包括中



央統籌分配稅款、一般性與專案補助款、101年7月以後健、勞保費改由中央負擔數、土地增值稅分成影響等，較100年度相同基礎增加197億元，約增4.4%。惟立法委員間有財源分配不公，淪為控制地方政府籌碼之質疑，高雄市長甚至表達中央補助款驟減126億元，該市財政陷入困境。

基於一般性與專案補助款挹注直轄市及縣市政府所需財源，係依現行法令規定，參考人口、土地面積、學生數、班級數、身心障礙人數、低收入戶、兒童、婦女及老人等因素，以制度化公式分配給予協助，符合公平合理原則。至於101年度中央對高雄市挹注財源529億元（包括中央統籌分配稅款、一般性與專案補助款、土地增值稅分成影響數及101年7月起該市原應負擔之健、勞保費改由中央負擔影響數），較100年度相同基礎之509.5億元，增加19.5億元，如連同編列於各部會之計畫型補助款，合共661.5億元，較100

年度相同基礎之641.8億元，增加19.7億元，未有高雄市所稱補助款減少之情形。

## 七、宿舍管理費收入之預算編列

行政院人事行政局於100年6月行文重申「中央各機關學校職務宿舍之設置管理規定事項」，要求各機關學校提供職務宿舍予借用人住用，應收取管理費，由宿舍管理機關學校參酌宿舍面積、使用設備、地區及必要之維修費用等因素自行訂定收費標準。惟立法委員發現多數機關並未在101年度歲入預算中編列相關宿舍管理費收入，除影響國庫收入外，亦顯示公有財產管理效能有待加強。

依「全國軍公教員工待遇支給要點」規定，房租津貼已在79年度待遇調整數額之外另行併入專業加給等內支給，公務人員因職務輪調、特殊需要或服務偏遠地區等因素，獲准配住宿舍，由服務機關學校按月將於薪資內含之房租津貼數額扣回繳庫，且各機關均已編

列歲入預算。至於「宿舍管理費收入」目前僅少數機關訂有宿舍管理費收費標準並編列預算，依預算法規定，政府歲入應編入其預算，如未及納編預算，超收應一律解庫，尚不因未及編列預算而無法執行。

## 參、結語

配合101年1月14日舉行第13任總統、副總統與第8屆立法委員合併選舉，立法院第7屆第8會期依照往例提前停會，以致壓縮預算審議時間。雖然101年度中央政府總預算案函送立法院審議後，各界對編列內容及資源分配或有不同見解，期間甚至出現老農津貼加碼議題的紛擾，行政院再函送修正案，但經由行政部門充分溝通說明及立法院審議時程受選舉因素影響下，總預算案尚能圓滿完成法定程序。未來行政院主計處仍將賡續精進總預算案編製作業，對於審議期間立法院提出之各項建議，亦會積極檢討研究，俾能增進政府預算資源的有效運用。❖