



# 嘉義市 101 年度預算案未能依限完成審議之因應

地方制度法自 88 年制定以來，嘉義市為各直轄市及縣（市）中，首例因預算案未能依限完成審議，而由內政部邀集協商後逕為決定，為使各界了解過程始末，本文爰就所適用之相關規定及處理程序關鍵因素等予以扼要說明，以供參考。

**房銘輝**（嘉義市政府主計處處長）

## 壹、前言

立法機關受人民託付，透過審議預算來監督政府施政，但當行政機關與立法機關產生爭議，預算未能依限審議完成時，為免政府施政陷於停頓，則需適當的運作機制加以解決，讓行政機關能獲得必要預算，以持續推動各項計畫。

嘉義市政府（以下簡稱市政府）於 100 年 10 月 24 日

將 101 年度總預算、附屬單位預算、財團法人嘉義市文化基金會等預算案提請嘉義市議會（以下簡稱市議會）審議，經市議會於同年 11 月 1 日召開第八屆第四次定期會，排定議程交各審查委員聯席會審議，並於 11 月 8 日至 10 日間初步完成歲入與市議會、市政府 3 個單位（人事處、政風處及企劃處）歲出之審查，惟於 11 月 11 日市議會進行市政總質詢

時，因故作成無限期休會之決議，截至 100 年底止仍未復會，致相關預算案未能依限完成審議。本案市政府乃依預算法及地方制度法（以下簡稱地制法）規定啟動預算未能依限完成時之補救措施，又因仍未於年度開始後 3 個月內完成審議，市政府復依地制法第 40 條第 4 項規定，報請內政部邀集有關機關協商決定。

## 貳、預算執行補救措施

### 一、相關法令規定

總預算案之審議如未能依規定期限完成時，各機關預算之執行，地制法及預算法規定如附表。

行政院另訂有「中央政府總預算未能依限完成時之執行補充規定」、「中央政府總預

算附屬單位預算準用預算法第 54 條補充規定」及「財團法人預算未獲立法院審議通過時之執行注意事項」以資遵循。

### 二、補救措施處理程序

101 年度總預算案等係因府會爭議致未能依限完成審議，故先行分配動支之預算，自然成為市議會關注的焦點，為免雙方因認知不同，致後續

審議總決算審核報告時引發可否核銷爭議，爰採下列預算執行原則及因應措施：

#### (一) 決定可分配支用預算

##### 1. 新增計畫或新增科目認定

除 101 年度新增之業務計畫或工作計畫固屬新增外，另認定「歲出計畫說明提要及各項費用明細表」中較上年度新增之預算項目，亦需俟預算完成法定程序後始得動支。

##### 2. 新興資本支出認定

以市政府工務處負責道路、橋梁之整建工作為例，每年均視業務實際需要於資本門計畫項下編列整修道路橋梁經費，計畫及預算內容雖均相同，但因實際施作地點仍然有別，爰除已獲核定分年編列之預算外，一律從嚴認定屬新興資本支出並暫緩動支。

##### 3. 法律義務支出認定

101 年度適逢實施教

附表 總預算審議未能依限完成時之執行—地制法及預算法相關規定

地制法第 40 條第 3 項	預算法第 54 條
一、收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。 二、支出部分： (一) 新興資本支出及新增科目，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。 (二) 前目以外之科目得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。 三、履行其他法定義務之收支。 四、因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。	一、收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。 二、支出部分： (一) 新興資本支出及新增計畫，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。但依第八十八條規定辦理或經立法院同意者，不在此限。 (二) 前目以外計畫得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。 三、履行其他法定義務收支。 四、因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。

資料來源：預算法及地方制度法。

## 論述》預算·決算



師課稅相關配套措施，所增加之人事費係屬新增經費，經請教育單位函陳主管機關解釋後，始據以歸屬於法律義務支出，專案簽核由各校人事費先行動支，故類此機關（單位）急辦業務是否屬法律義務支出可先行動支，責由主辦機關（單位）依權責認定或報請中央主管機關核定辦理。

#### 4. 招標作業

經常性經費部分，依「中央政府總預算未能依限完成時之執行補充規定」在上年度預算之執行數或當年度預算編列數較低者之範圍內覈實支用；須經招標作業者照常決標、簽約；採購金額若大於暫可支用預算時，則依政府採購法第 22 條第 7 款規定，將超出部分以後續擴充方式處理，以簡化法定預算確定後之招標程

序。至資本支出部分，因認定均屬新興資本支出，一律暫緩動支，故僅先辦理招標之前置作業，於開標後以保留決標方式處理，俟法定預算確定後再行決標、簽約。

#### （二）函知相關規定並辦理暫列數分配

市政府於 100 年 12 月 16 日函知各機關預算執行之相關規定，總預算部分以 3 個月為一期辦理暫列數分配（因法定預算於 101 年 6 月中旬始由內政部逕為決定，故暫列數計分配二期），至附屬單位預算依「縣（市）附屬單位預算執行要點」規定，暫按市政府核定數編製第一期實施計畫及收支估計表。

#### （三）報請中央同意補助款改採代收代付執行

中央補助經費如為新增項目，依規定應俟預算完成法定程序後始得動支，為免

因預算尚未通過影響各項計畫之執行，進而損及市民權益或延誤重要計畫之執行進度，經請業務單位專案報請中央主管機關同意改採代收代付方式執行，以解決部分重大計畫之執行時效。

#### （四）報請行政院專案考量

中央核定之一般性補助款因部分屬新增（新興）性質，須於法定預算通過後始得動支，為免影響預算執行進度及考核結果，爰報請行政院專案考量「市政府相關預算未及通過可能影響執行績效之特殊狀況，給予公平之考核機制」，案經行政院交付行政院主計總處函復略以：「若 101 年度預算案於上半年仍未能通過時，將再就實際情形予以考量。」

#### （五）召開預算執行原則說明會

由市政府主計處召開說明會，除向各機關及學校之主辦會計人員說明預算法、

地制法、「中央政府總預算未能依限完成時之執行補充規定」等相關規定外，並提醒預算執行時應注意事項及進行意見交流，俾協助各機關及學校順利執行預算補救措施。

## 參、報請內政部協商及逕為決定

### 一、函報內政部協商

地制法第 40 條第 4 項規定略以，縣（市）總預算案在年度開始後 3 個月內未完成審議，縣（市）政府得就原提總預算案未審議完成部分，報請內政部邀集各有關機關協商，於 1 個月內決定之；逾期未決定者，由邀集協商之機關逕為決定之。惟上述協商機制僅規範總預算案，至附屬單位預算及政府捐助成立之財團法人預算是否適用？依內政部 89 年 2 月 16 日台（89）內民字第 8964274 號函規定，附屬單位預算未依法定期限完成審議，

亦得適用地制法第 40 條第 4 項規定，然財團法人部分則未有相關函釋（經與中央相關機關溝通結果，縱使預算未能審議通過，亦有「財團法人預算未獲立法院審議通過時之執行注意事項」為執行依據，故該項預算並未納入協商及逕為決定範圍），因市議會未於 3 月底前復會及審議預算，爰依上開規定於 101 年 4 月 2 日函報內政部邀集有關機關協商。

### 二、內政部請提供相關資料

為利協商進行，經就各預算案等提出編列所根據之事實及建議協商原則供參如次：

#### （一）預算編列所根據事實

1. 就預算規模而言，101 年度歲出預算係採緊縮編列，規模為近 4 年來最低

嘉義市 101 年度歲出預算規模為近 4 年來最低（較 100 年度減編 6 億 7,005 萬元），且在籌

編預算時即本零基預算精神，以量入為出、力求節約原則嚴格審核各機關概算，務使政府每一分錢均用在施政亟需上。又據 22 個直轄市及縣（市）101 年度歲出預算編列資料顯示，較 100 年度增加者計有 10 個，另 12 個則呈負成長，其中 8 個係因舉債已瀕臨上限比率，不得不控管歲出預算規模以免違法，惟市政府在財源無虞下仍採自律緊縮編列，相較前述其他直轄市及縣（市）實屬不易。

2. 就預算執行結果而言，最近 2 年決算均有賸餘，收支控管能力良好

近 4 年預算雖均編列歲入歲出差短，惟決算執行結果均在預算範圍內且呈逐年降低現象，甚至有賸餘數，其中 99 年度含追加減預算後歲入歲出差短 10 億 1,586 萬元，決算執

## 論述》預算·決算



行結果產生賸餘 3 億 4,983 萬元；100 年度含追加減預算後歲入歲出差短 5 億 4,080 萬元，決算執行結果亦產生賸餘 2 億 5,472 萬元，顯見妥適控管收支之決心。以 99 年度為例，各地方總預算案編列歲入歲出差短計 25 個直轄市及縣（市），決算執行結果產生賸餘者僅臺北市、改制前臺中縣、金門縣及嘉義市。

### 3. 就財政狀況而言，負債逐年下降，舉債額度遠低於規定上限

近 5 年長、短期借款未償餘額不增反減，在地方政府財政狀況普遍不佳、舉債已達上限情形下，更為難得。以 99 年度為例，除金門縣及連江縣未舉債外，其餘 23 個直轄市及縣（市）均有負債，嘉義市「公共債務未償餘額」40 億 618 萬元及「公共

債務占歲出決算數比率」36.7%，僅高於澎湖縣、金門縣、連江縣，故現行嘉義市財政相對穩健。

### （二）建議協商原則

囿於協商時間有限，為提升效率，經向內政部建議不就預算案內容作細部討論，僅就以下「具有指標作用」之原則進行協商：

#### 1. 總預算

(1) 就 101 年度預算編列規模與近幾年度比較，旨在了解 101 年度預算案是否有過度膨脹情形。

(2) 近幾年預算案歲入、歲出及決算情形之比較，旨在了解整體收支控管能力及決算歲入歲出差短是否嚴重，是否可能衍生債務逐年大幅攀升情形。

(3) 近幾年債務未償餘額之比較，旨在了解負債比率有無過高，財政狀況是否良好。

(4) 近幾年預算案編列規模與市議會刪減數比較，旨在了解市議會近幾年對預算案之審議情形，作為決定核列 101 年度預算之參考。

(5) 其他縣（市）協商決定之原則、內容及結果，將可作為援引參考。

#### 2. 附屬單位預算

(1) 檢視營業基金及作業基金盈、虧情形，旨在了解業權型基金除負有政策任務者外，有無以追求最高盈餘為目標。

(2) 檢視特別收入基金收支運用情形，旨在了解政事型基金有無在法律或政府指定之財源範圍內，妥善規劃整體財務資源，達成基金設置目的。

### 三、內政部協商結果

內政部於 101 年 5 月 7 日邀集協商，由簡前政務次長太

郎主持，並請行政院主計總處、財政部等中央部會派員參與，市議會於協商中亦提出建議版本，主要訴求應依地制法第 40 條第 3 項規定，刪減「新興資本支出」、「新增計畫」、「原科目增加經費」在內之 3 項預算及第一、第二預備金，惟經內政部於會中說明，該規定上列預算僅屬在完成法定程序前不得動支之項目，在協商或逕為決定階段均得列入協商或決定範圍。另市議會認為有「浮編及不當預算」部分，市政府均逐一回應並向內政部提出具體說明，諸如各項費用均於「縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準」上限範圍內覈實編列，並確實依預算法第 23 條規定維持經常收支平衡，且無虛列補助收入情事，各項補助收入亦依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」註明編列依據。協商過程因市政府、市議會雙方對刪減項目及額度等未能獲致共識，故依

地制法第 40 條第 4 項規定，由內政部逕為決定。

#### 四、內政部逕為決定

進入本階段，市政府經針對協商時，市議會暨與會代表提出之刪減項目及意見提出回應說明，函報該部爭取支持。嗣該部於 101 年 6 月 18 日函知略以：「為期慎重周延，經於 101 年 5 月 9 日再邀集中央各有關機關，針對相關預算案加以檢視，並就府、會雙方意見詳予審酌，均未發現有牴觸法令規定之情事，且認屬合理，均無建議減列之意見，且歲出預算較 100 年度歲出法定預算為低，顯示所列預算尚屬覈實，決定依市政府原編數額照案通過。」

#### 肆、結語

101 年度預算無法依限完成審議，經依地制法及預算法所訂「補救措施」、「協商」及「逕為決定」等機制，方能維持各

機關基本運作並早日決定預算。本案能獲得內政部等中央機關支持照案通過，除彙整之統計表報清楚易懂外，端賴各項財務指標之實質努力，如歲出預算在財源無虞下能採自律緊縮編列，且規模為近 4 年最低，實屬不易。又最近 4 年預算雖均編列歲入歲出差短，惟決算執行結果均在預算範圍內且呈逐年降低現象，甚至 99 及 100 年度均產生賸餘，顯見妥適控管收支之決心。另近 5 年長、短期借款未償餘額不增反減，在各地方政府財政狀況普遍不佳、舉債已達上限情形下，愈加難得。至於「逕為決定」制度雖曾有學者提出不同觀點，然實務上此機制確有存在之需，惟究屬特例，終應回歸預算編審正常機制方為正軌，畢竟行政與立法機關彼此均能以人民福祉為優先考量，理性探討預算，賦予行政機關合理的預算額度，讓首長實現其施政藍圖，方能展現民主政治之價值。❖