



中央對地方預算編列及執行 預警機制之精進作為

為簡化對地方預算編列及執行預警機制，提升行政效率，行政院主計總處自 108 年度大幅整併預警項目及簡化預警流程，本文謹簡要說明，俾利外界瞭解。

劉意文、傅淑貞（行政院主計總處公務預算處科長、視察）

壹、前言

自 90 年度起，中央對於地方財政監督，係依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」第 5 條規定，對各市縣年度預算編列與執行進行事後考核，嗣為配合審計部於 99 年 5 月 14 日陳報監察院「臺灣省各縣市政府近 5 年度預算編列、公款支付及公共債務管理缺失情形」專案調查報告，以及因應監察院請行政院主計總處（以下簡稱主計總處）本監督權責嚴加督導之要求，及併同各界

關注地方財政違失問題，自 100 年度起，建置對地方預算編列及執行預警機制，由對地方預算執行結果之事後管考，提前於年度進行階段（事中）及時發現並導正或督促其檢討改進，實施期間為應各界訴求亦不斷檢討改進預警作為，例如，103 年度再予提前至預算籌編階段（事前），104 年度於籌編下年度總預算案階段即提前預告就重大預警項目予以加重增減補助款，以提高改正誘因等，對於健全地方財政已獲相當成效。考量現行預警項

目繁多，查證作業相當耗費人力及時間，為提升行政效率，主計總處經檢討後，自 108 年度大幅整併預警項目及簡化預警流程，本文謹就預警機制實施概況、具體成效及精進作為簡要說明，俾利外界瞭解。

貳、實施概況

一、100 年度建立預警機制（事中）

為及時導正及督促地方政府改進預算編列及執行缺失，亟需研擬建置一套明確及全面

性之高密度管理預警機制，爰主計總處以 100 年 1 月 4 日函訂定「行政院主計總處對地方預算編列及執行預警項目表」（以下簡稱預警項目表）及相關預警作為，其預警內容並就審計部及監察院之專案報告內所陳缺失再併同各界關注之違失項目，分「預算編列」、「預算執行」、「對所屬區、學校與所轄鄉（鎮、市）之補助或年度預算收支管考」3 大類，建置 15 個預警項目與其認定標準，期自預算編列、執行與決算各個階段均能嚴加督導及與考核結合，並由以往被動對預算執行結果之事後管考，提前於年度進行階段之事中督導，俾及時發現缺失以導正或督促地方政府檢討改進。

二、103 年度將預警機制提前至預算籌編階段（事前）

復以公共債務法自 103 年度起修正提高各地方舉債上限，為避免因而使未來財政缺口愈形擴大，經檢討預警機制辦理成效後，103 年度起再增

辦事前預警作業，提前在預算籌編階段透過提供各市縣政府往年預警審認結果，請其就迄未檢討改進部分，研謀改善時程及措施，並因應監察院 102 年糾正臺南市臺南運河星鑽更新地區都市更新計畫案之審查意見，將高估其他歲入（按：補助收入、財產收入以外）列入 102 年度之查核項目，並於 103 年度起納入考核，爰預警項目由 15 個，增加為 16 個。

三、104 年度提高督導強度

104 年爆發苗栗縣政府無法如期支付員工薪資、年終獎金及廠商款項之嚴重財政危機，為加強地方重視財政紀律，再精進事前預警機制，於籌編 105 年度總預算案階段，即提前預告一般性補助款考核方式，將視其高估歲入等重大違失改進情形，予以加重扣減（增加）考核分數且直接定額扣減（增加）補助款（最高 500 萬元），更以剔除高估歲入預算後之實質收支認定平衡與否，並將預警機制實施以來之審認定案結果於主計總處網站公開。另為

強化議會審議監督成效，先行將 105 年度總預算案之高估補助收入等 4 個預警項目查核結果，於預算審議期間提供各該地方政府與副知其議會及審計部，同時揭示預算案核有違失者，後續倘經議會審議後仍未符合預警項目認定標準，將依前述預告之預警作為辦理。

參、具體成效

本機制實施以來，已獲致具體成效，以 100（或實施）年度與 107 年度之預警結果為例（下頁表 1），16 個預警項目中，「經常收支不平衡」、「依法律義務支出編列不足或積欠款未積極償還」2 個項目均符規定，另「中央補助款延宕撥付所屬學校及所轄鄉（鎮、市）公所」、「委託或補助社會福利團體辦理之社會福利計畫延宕付款情形」及「對所屬區、學校及所轄鄉（鎮、市）所申請補助款之處理，有偏頗情形，不符合公平合理原則」3 個項目均未接獲反映有違失情事，其餘 11 個項目違失之市縣個數及金額絕大多數已逐年下

論述》預算·決算



表 1 100 (或實施) 年度與 107 年度中央對地方預算編列及執行預警結果

預警項目 (註 1)		缺失市縣 (個數)			缺失金額 (億元)		
		100 (或實施) 年度 (a)	107 年度 (b)	比較 (b) - (a)	100 (或實施) 年度 (c)	107 年度 (d)	比較 (d) - (c)
預算編列	整體收支不平衡	12	5	-7			
	經常收支不平衡	0	0	0			
	高估補助收入	8	3	-5	351.52	44.44	-307.08
	高估財產收入	1	1	0	18.67	6.80	-11.87
	高估其他歲入 (註 2)	6	3	-3	171.85	9.60	-162.25
	高估歲出預算	4	2	-2	291.88	34.09	-257.79
	歲出預算增加幅度大於歲入成長率	5	3	-2			
	編列超過一致標準社會福利支出 (註 3)	22	22	0	233.43	296.85	63.42
	依法律義務支出編列不足或積欠款未積極償還 (註 3)	0	0	0			
	災害準備金編列不足	1	0	-1			
	共同性費用項目超逾標準編列	22	18	-4	1.49	1.10	-0.39
預算執行	累計短絀及改善情形 (註 4)	6	3	-3			
	中央補助款延宕撥付所屬學校及所轄鄉 (鎮、市) 公所	0	0	0			
	委託或補助社會福利團體辦理之社會福利計畫延宕付款情形	0	0	0			
對所屬區、學校與所轄鄉 (鎮、市) 之補助或年度預算收支管考	未對所轄鄉 (鎮、市) 訂定整體預算編列及執行控管規範或其規範、執行不完備	4	2	-2			
	對所屬區、學校及所轄鄉 (鎮、市) 所申請補助款之處理, 有偏頗情形, 不符合公平合理原則	0	0	0			

註：1. 因追加減預算之預警作業係於次年度辦理，爰本表係按目前於主計總處網站公開之 100 (或實施) 年度總預算經追加減預算後與 107 年度總預算之預警結果作比較。

2. 「高估其他歲入」(按：補助收入、財產收入以外) 自 102 年度起納入實施。

3. 「編列超過一致標準社會福利支出」及「依法律義務支出編列不足或積欠款未積極償還」自 101 年度起納入實施。

4. 「累計短絀及改善情形」係以當年度歲入歲出決算短絀數較前 3 年度平均數 (有贖餘年度不計) 增加比率高於地方整體平均比率，且為累計短絀者，為違失認定標準，爰 100 及 107 年度係分別以 99 及 106 年度決算作審認。

資料來源：行政院主計總處。

降，顯示本機制已有效引導地方財政朝良性方向發展，謹分項說明如下：

- 一、整體收支不平衡：原審認標準未剔除高估歲入預算金額，於 104 年度已無違失市縣，自 105 年度起改以剔除高估歲入預算金額之實支收支認定，由 105 年度 12 個市縣，降至 107 年度 5 個市縣。
- 二、高估補助收入：由 100 年度 8 個市縣，計 352 億元，降至 107 年度 3 個縣，計 44 億元。
- 三、高估財產收入：由 100 年度 1 個縣，計 19 億元，降至 107 年度 1 個市，計 7 億元。
- 四、高估其他歲入：由 102 年度 6 個市縣，計 172 億元，降至 107 年度 3 個縣，計 10 億元。
- 五、高估歲出預算：由 100 年度 4 個市縣，計 292 億元，降至 107 年度 2 個縣，計 34 億元。

- 六、歲出預算增加幅度大於歲入成長率：由 100 年度 5 個市縣，降至 107 年度 3 個市。
- 七、編列超過一致標準社會福利支出：22 個市縣均有違失，且違失金額由 101 年度 233 億元提高至 107 年度 297 億元。
- 八、災害準備金編列不足：由 100 年度 1 個市，降至 107 年度均符規定。
- 九、共同性費用項目超逾標準編列：由 100 年度 22 個市縣，計 1.49 億元，降至 107 年度 18 個市縣，計 1.1 億元。
- 十、累計短絀及改善情形：由 100 年度 6 個市縣，降至 107 年度 3 個市縣。
- 十一、未對所轄鄉（鎮、市）訂定整體預算編列及執行控管規範或其規範、執行不完備：由 100 年度 4 個縣，降至 107 年度 2 個縣。

肆、精進作為

考量部分預警項目或無違失或已具辦理成效，且在現行規範下及往年實際查核案例發現，由於地方個案態樣眾多，於查證過程中為瞭解案情或耗費相當多時間及人力，或與地方見解不同等致造成審認上誤解與困擾，為減省人力並提升行政效率，主計總處經檢討後，自 108 年度起簡化預警機制，謹說明如下：

一、大幅整併預警項目並配合增修認定標準

經檢討後仍維持原「預算編列」、「預算執行」及「對所屬區、學校與所轄鄉（鎮、市、山地原住民區）之補助或年度預算收支管考」3 大類，惟預警項目由 16 個大幅減併為 7 個（下頁表 2），主要修正重點如下：

- （一）將原 5 個性質相同之項目整併為 2 項，並增修相關認定標準

論述》預算·決算



包括將「整體收支不平衡」及「歲出預算增加幅度大於歲入成長率」2 個項目，整併修正為「歲入歲出餘絀及改善情形」1 項，及將同屬歲入之「高估補助收入」、「高估財產收入」、「高估其他歲入」3 個項目，整併為「高估歲入預算」1 項，並修正相關認定標準。

(二) 配合業務實需酌修文字或維持未修計 5 項

其中「共同性費用項目超逾標準編列」配合現行規範名稱修正認定標準之文字，另「未對所轄鄉（鎮、

市、山地原住民區）訂定整體預算編列及執行控管規範或其規範、執行不完備」配合中央對直轄市與縣（市）政府計畫及預算考核要點規定，直轄市應對所轄山地原住民區之補助或年度預算收支予以管考，爰修正預警項目名稱及認定標準相關文字。其餘「編列超過一致標準社會福利支出」、「災害準備金編列不足」、「累計短絀及改善情形」3 項則未修正。

(三) 刪除未曾有違失或已可藉由其他預警、考核

項目督促改正等 6 個項目

包括「經常收支不平衡」、「高估歲出預算」、「依法律義務支出編列不足或積欠款未積極償還」、「中央補助款延宕撥付所屬學校及所轄鄉（鎮、市）公所」、「委託或補助社會福利團體辦理之社會福利計畫延宕付款情形」及「對所屬區、學校及所轄鄉（鎮、市）所申請補助款之處理，有偏頗情形，不符合公平合理原則」。

表 2 中央對地方預算編列及執行預警項目修正情形

修正前		修正方式	修正後	
預警項目	認定標準		預警項目	認定標準
一、預算編列				
(一) 整體收支不平衡	總預算（含追加減預算）編列當年度歲入、除借收入及預計移用以前年度歲計賸餘之收入總數不等於歲出及償還債務之支出總數者，予以扣減考核分數或補助款。	項目整併並修正認定標準	(一) 歲入歲出餘絀及改善情形	當年度總預算（含追加減預算）歲入歲出相抵（按：扣除高估歲入預算後）為短絀且較上年度之短絀數增加，除短絀數全數以移用以前年度歲計賸餘彌平者外，予以扣減考核分數或補助款。
(七) 歲出預算增加幅度大於歲入成長率	當年度總預算（含追加減預算）歲出成長率大於歲入成長率者，請其檢討改進。			

表 2 中央對地方預算編列及執行預警項目修正情形 (續 1)

修正前		修正方式	修正後	
預警項目	認定標準		預警項目	認定標準
(三) 高估補助收入	總預算(含追加減預算)所編列之中央補助收入無中央核定文號及其他依據者,請其檢討改進,經查明屬實者,予以扣減考核分數或補助款。	項目 整 併 並 修 正 認 定 標 準	(二) 高估歲入預算	1. 總預算及追加預算所編列之統籌分配稅及中央補助收入無中央核定文號及其他依據者,除屬例行核定項目先參依上年度額度編列外,請其檢討改進,經查明屬實者,予以扣減考核分數或補助款。 2. 當年度總預算歲入扣除統籌分配稅及補助收入後之數額,較前3年度決算(或審定)平均數增加8%以上,且無充分理由者,予以扣減考核分數或補助款。但截至當年4月底止1年以上公共債務未償餘額實際數為0者,或前3年度預算達成率(不含保留數)均達100%以上者,不予扣減。 3. 上年度總預算(含追加減預算)歲入扣除統籌分配稅及補助收入後之數額,其預算達成率(不含保留數)未達85%,且無充分理由者,予以扣減考核分數或補助款。但截至該年12月底止1年以上公共債務未償餘額實際數為0者,不予扣減。
(四) 高估財產收入	當年度所編列財產收入之預算較前3年度決算平均數增加40%以上,或上年度決算未達成預算數60%者,請其檢討改進,無充分理由者,予以扣減考核分數或補助款。			
(五) 高估其他歲入	1. 總預算所編列其他歲入項目預算數較上年度決算數增加10%以上,及上年度預算達成率低於80%,以及截至當年4月底之1年以上債務餘額預算或實際比率達債限80%以上,且無充分理由者,予以扣減考核分數或補助款。 2. 總預算經追加減預算後所編列其他歲入項目預算達成率低於80%,及截至該年12月底之1年以上債務餘額預算或實際比率達債限80%以上,且無充分理由者,予以扣減考核分數或補助款。			
(八) 編列超過一致標準社會福利支出	1. 超過現行法定給付或補助標準者,予以扣減考核分數或補助款。 2. 超過中央一致性政策給付或補助標準者,予以扣減考核分數或補助款。 3. 地方自行辦理之福利措施且編列金額大者,予以扣減考核分數或補助款。	未修正	(三) 編列超過一致標準社會福利支出	1. 超過現行法定給付或補助標準者,予以扣減考核分數或補助款。 2. 超過中央一致性政策給付或補助標準者,予以扣減考核分數或補助款。 3. 地方自行辦理之福利措施且編列金額大者,予以扣減考核分數或補助款。
(十) 災害準備金編列不足	1. 直轄市政府(含準直轄市):編列之災害準備金(含相同性質之經費)低於當年度總預算歲出預算總額1%者,予以扣減考核分數或補助款。 2. 縣(市)政府:編列之災害準備金低於當年度總預算歲出預算總額1%者,予以扣減考核分數或補助款。	未修正	(四) 災害準備金編列不足	1. 直轄市政府(含準直轄市):編列之災害準備金(含相同性質之經費)低於當年度總預算歲出預算總額1%者,予以扣減考核分數或補助款。 2. 縣(市)政府:編列之災害準備金低於當年度總預算歲出預算總額1%者,予以扣減考核分數或補助款。

論述》預算·決算



表 2 中央對地方預算編列及執行預警項目修正情形 (續 2)

修正前		修正方式	修正後	
預警項目	認定標準		預警項目	認定標準
(十一) 共同性費用項目超逾標準編列	當年度預算編列之共同性費用項目超逾「直轄市預算共同性費用編列基準」或「縣(市)預算共同性費用編列基準」者，予以扣減考核分數或補助款。	修正認定標準	(五) 共同性費用項目超逾標準編列	當年度預算編列之共同性費用項目超逾「共同性費用編列基準表」者，予以扣減考核分數或補助款。
(二) 經常收支不平衡	1. 經常收入與經常支出之編列，違反經常門與資本門劃分原則者，請其檢討改進。 2. 總預算(含追加減預算)所編列當年度經常收入小於經常支出者，予以扣減考核分數或補助款。	刪除		
(六) 高估歲出預算	1. 當年度人事費預算較前年度決算數增加 10% 以上，且無充分理由者，予以扣減考核分數或補助款。 2. 當年度未通案調整軍公教人員待遇，惟編有統籌支撥科目之「調整待遇準備」預算者，予以扣減考核分數或補助款。 3. 其他各項預算經檢核結果，編列數額較實際需求數明顯偏高，且無充分理由者，予以扣減考核分數或補助款。	刪除		
(九) 依法法律義務支出編列不足或積欠款未積極償還	1. 當年度依法法律義務必須編列之支出，如全民健康保險、勞工保險、農民健康保險及國民年金等保險費、公教人員優惠存款利息差額等未編足者，予以扣減考核分數或補助款。 2. 對以往年度所積欠之法律義務支出未訂定適切之還款計畫據以積極償還者，予以扣減考核分數或補助款。	刪除		
二、預算執行				
(一) 累計短絀及改善情形	當年度歲入歲出預算之執行仍未依預算法相關規定嚴密控管，致決算短絀數與各該直轄市及縣(市)前 3 年度決算短絀平均數之增加比率(有贖餘年度不計)較整體同一比率為高，且當年度為累計短絀者，予以扣減考核分數或補助款。	未修正	累計短絀及改善情形	當年度歲入歲出預算之執行仍未依預算法相關規定嚴密控管，致決算短絀數與各該直轄市及縣(市)前 3 年度決算短絀平均數之增加比率(有贖餘年度不計)較整體同一比率為高，且當年度為累計短絀者，予以扣減考核分數或補助款。

表 2 中央對地方預算編列及執行預警項目修正情形（續完）

修正前		修正方式	修正後	
預警項目	認定標準		預警項目	認定標準
(二) 中央補助款延宕撥付所屬學校及所轄鄉（鎮、市）公所	行政院主計處經實地考核或接獲反映，直轄市與縣（市）政府對中央一般性補助款及各機關之計畫型補助款延遲 15 天以上，救災款延遲 7 天以上，未轉撥所屬學校及所轄鄉（鎮、市）公所者，第 1 次請其檢討改進，第 2 次起予以扣減考核分數或補助款。	刪除		
(三) 委託或補助社會福利團體辦理之社會福利計畫延宕付款情形	行政院主計總處經書面抽查、實地考核或接獲個案反映，直轄市與縣（市）政府對委託或補助社會福利團體辦理之社會福利計畫，如有故意拖延核銷程序，或於核銷後 15 天內未完成付款者，第 1 次請其檢討改進，第 2 次起予以扣減考核分數或補助款。	刪除		
三、對所屬區、學校與所轄鄉（鎮、市、山地原住民區）之補助或年度預算收支管考				
(一) 未對所轄鄉（鎮、市）訂定整體預算編列及執行控管規範或其規範、執行不完備	1. 縣政府對所轄鄉（鎮、市）預算編列及執行，未訂定整體控管規範者，予以扣減考核分數或補助款。 2. 縣政府對所轄鄉（鎮、市）預算之編列及執行，有訂定整體控管規範，但其內容不完備或未落實執行者，請其檢討改進，仍未改善者，予以扣減考核分數或補助款。	修正預警項目名稱及認定標準相關文字	未對所轄鄉（鎮、市、山地原住民區）訂定整體預算編列及執行控管規範或其規範、執行不完備	1. 直轄市、縣政府對所轄鄉（鎮、市、山地原住民區）預算編列及執行，未訂定整體控管規範者，予以扣減考核分數或補助款。 2. 直轄市、縣政府對所轄鄉（鎮、市、山地原住民區）預算之編列及執行，有訂定整體控管規範，但其內容不完備或未落實執行者，請其檢討改進，仍未改善者，予以扣減考核分數或補助款。
(二) 對所屬區、學校及所轄鄉（鎮、市）所申請補助款之處理，有偏頗情形，不符公平合理原則	直轄市與縣（市）政府對所屬區、學校及所轄鄉（鎮、市）所申請補助款（含以縣市自有財源支應部分、中央一般性補助款及各機關之計畫型補助款）之審核或層轉，有偏頗情形，不符合公平合理原則，經查明屬實者，第 1 次請其檢討改進，第 2 次起予以扣減考核分數或補助款。	刪除		

資料來源：行政院主計總處。

論述》預算·決算



二、簡化預警流程

將原於 3 月底及 6 月底前分 2 階段辦理之預警作業期程，調整為 6 月底前辦理 1 階段之預警查核，以簡化預警流程，謹就修正後之預警作業方式說明如下：

(一) 直接審認項目

「共同性費用項目超逾標準編列」及「未對所轄鄉（鎮、市、山地原住民區）訂定整體預算編列及執行控管規範或其規範、執行不完備」2 個項目，循例由主計總處直接審認納入考核。另為簡化共同性費用項目之查核作業方式，嗣將研議擇取 3 至 5 項常發生之重點費用項目，並納入未來年度「中央對直轄市與縣（市）政府計畫及預算考核項目暨作業程序表」函知各市縣政府。

(二) 須辦理檢核、查證及督導作業項目

「高估歲入預算」及「累計短絀及改善情形」考量尚須配合各市縣總決算於 4 月底編製完竣之期程，爰

將檢核作業均調整於 6 月底前辦理。又檢核結果已達認定標準者，除「高估歲入預算」、「編列超過一致標準社會福利支出」函請提出具體說明及佐證資料供後續辦理查證作業外，餘「歲入歲出餘絀及改善情形」、「災害準備金編列不足」、「累計短絀及改善情形」依認定標準據以審認，將隨同檢核結果辦理督導作業。

伍、結語

由於當前各地方政府對於教育、社會福利、水利及交通等施政需求日益迫切，並積極爭取中央政府前瞻基礎建設計畫予以補助等，歲出規模持續擴增，爰在債務負擔仍高及多項重大政務均待推展情況下，健全地方財政益顯重要。復審視預警機制自建置以來，均定期檢視辦理成效並持續因應外在環境變化及參採各界意見適時調整，不斷檢討與強化，實施迄今，雖多數項目已具改善成效，惟部分市縣高估歲入之違失金額仍高且「編列超過一

致標準社會福利支出」金額不減反增，基此，主計總處除仍將持續採取重賞重罰作法，以提高改正誘因及督導強度外，亦期藉由本次預警項目調整修正後，能有效引導地方政府逐年縮短歲入歲出差短預算數，積極改善財政體質，並督促地方政府確實落實財政紀律，進而達成健全地方財政之目標。

