

# 109 年度中央政府總預算案 審議焦點

109 年度中央政府總預算案依限於 108 年 8 月 30 日送請立法院審議，其間社會各界對於編列內容有不同的關注焦點及見解，本文擇其重要事項進行探討，以供各界參考。

詹嫻珺（行政院主計總處公務預算處簡任視察）

## 壹、前言

109 年度中央政府總預算案於 108 年 8 月 15 日提報行政院第 3664 次會議通過，並於 8 月 30 日送請立法院審議。立法院新會期於 108 年 9 月 17 日開議，嗣於 108 年 9 月 20 日院會邀請行政院蘇院長、朱主計長及財政部蘇部長列席報告「109 年度中央政府總預算案」編製經過並備質詢。109 年度中央政府總預算案籌編結果，歲入、歲出規模均突破 2.1 兆元，歲入歲出尚無差短，係自 88 年度以後再次達成總預算平衡。惟

外界對於本次總預算所列收入是否高估、支出是否覈實，仍存有疑義，且針對政府編列平衡預算卻仍須舉債，認為有掩蓋實況之嫌，引起各界討論。本文謹就其中立法院審議 109 年度總預算案期間，輿論、媒體及立法委員所提質詢及關注事項，予以擇要探討與說明，並供各界參考。

## 貳、109 年度中央政府總預算案審議焦點

### 一、歲入編列情形

109 年度總預算案歲入編列 2 兆 1,022 億元，較上年度預算數 1 兆 9,924 億元，增加 1,098 億元，約增 5.5%，其中稅課收入共編列 1 兆 6,796 億元，占歲入總額 79.9%，較上年度預算數增加 325 億元，約增 2%，主要係增列所得稅 405 億元等所致；另 5G 行動寬頻業務釋照收入（以下簡稱 5G 釋照收入）編列 400 億元。惟國民黨於立法院開議前即召開立法實務研討會指出，蔡政府預期的經濟成長高於坊間預估，高估所得稅，實際可能不符預期，加上歲入有 400 億元

來自於 5G 釋照收入，輿論亦質疑國家通訊傳播委員會概算初編僅 150 億元，係奉行政院指示調高至 400 億元，過於樂觀，歲入預算有點「虛胖」。以下謹就 109 年度稅課收入及 5G 釋照收入之編列說明如下：

#### (一) 稅課收入

1. 因預算編列至執行完畢時間落差近 2 年，受國內外經濟情勢變化影響，實徵數與預算數兩者難免有落差。近 5 年稅課收入決算數多高於預算數，主要係因經濟成長優於預期及稅制調整等因素（如銀行保險業營業稅率調高）所致。103 年以來因稅收實徵數連年超過預算數，每年度稅課收入業配合稅收實徵情形逐年增編。
2. 為期稅收估測更貼近實際，財政部於 108 年 3 月 21 日召開「研商精進稅收預測事宜」會議，邀集行政院主計總處共同檢討現有稅收預測方式、分享估測經驗及相關建議，以精進稅收預測作業。109 年度中央政府稅課收入預算

籌編期間，財政部係綜合考量國內、外經濟情勢及經濟成長率，並參酌各稅目特性、近年實徵情形、稅法修正、稅制調整及相關配套措施等可能造成稅收增減因素覈實編列。

#### (二) 5G 釋照收入

國家通訊傳播委員會 102、104 及 106 年度辦理 4G 行動寬頻業務釋照，各編列許可費收入 350 億元、250 億元及 200 億元，實際拍賣競標結果，收入分別為 1,187 億元、279 億元及 283 億元，爰 109 年度 5G 釋照收入編列 400 億元，係參酌 102 年 4G 首波釋照，實際標金達近 1,200 億元，本穩健原則估列，並無高估收入預算等情事。且經立法院委員會初審結果，是項公開拍賣行動寬頻業務特許費收入尚增列 40 億元。

## 二、為何預算平衡政府仍要舉債

報載審計部報告指出，109 年度政府總債務額度逼近 4,000 億元，且國民黨立法院黨

團亦多次抨擊，蔡政府對外宣稱 109 年度國家預算是 22 年來首次達成財政收支平衡，卻隱藏 109 年度前瞻基礎建設計畫等特別預算仍須舉債 2,030 億元，收支平衡是玩文字遊戲，不排除依財政紀律法移請監察院調查懲處。以下謹就 109 年度債務舉借情形予以說明：

- (一) 依據審計部「中央政府前瞻基礎建設計畫第一期特別決算審核報告」內容，108 年度總預算編列債務之舉借預算數 891 億餘元，加計 105 年度總決算與中央政府流域綜合治理計畫第 2 期及第 3 期、中央政府前瞻基礎建設計畫第 1 期及第 2 期特別預（決）算等尚待執行數（含已辦理決算之未結清數及尚在執行預算數）3,013 億餘元，合共舉借債務額度為 3,904 億餘元。報載所稱舉債逼近 4,000 億元，係根據上述報告所述，惟除其中前瞻第 2 期特別預算 109 年度預算數 1,182 億

## 專題

元外，其餘均屬 108 及以前年度之預算數或保留數，均已於各該年度計入未償債務餘額，非屬 109 年度新增債務。

- (二) 政府舉債之三種情況，包括支應總預算歲入歲出差短、支應總預算債務還本及支應特別預算歲入歲出差短。近 20 年間，總決算執行結果，大多須舉借債務支應上述歲入歲出差短等，故累計未償債務餘額仍持續上升。惟近年在政府採行各項開源節流措施下，增幅已見趨緩，其占前三年度平均 GDP 比率由 101 年度之 36.2% 高峰，逐步降至 109 年度之 30.5%。
- (三) 公務預算有總預算及特別預算兩類，為不同的預算個體，實際執行時係分開運作。109 年度總預算案是在睽違 22 年後，再次做到歲入歲出平衡，對國家財政具有正面意義，但 109 年度總預算之年度債務還

本（850 億元）及特別預算之差短（1,182 億元），仍要舉債。由於債務還本（舉新還舊）不會增加累計債務餘額，故 109 年度債務淨增加 1,182 億元。

### 三、印花稅法廢止

行政院為回應工商界訴求，朝「輕稅簡政」方向改革，並促進經濟發展，前係請財政部檢討印花稅法是否確有不合時宜之處，政府可在財政確有餘裕及堅守財政紀律的情況下，朝取消的方向研議；至於印花稅如要取消，也要一併補足地方財源。惟立法院國民黨團於 108 年 8 月 28 日代為發布國民黨執政 15 縣市首長的共同聲明，強力反對廢止印花稅法、全面檢討 20 年未修正之財政收支劃分法，要求政府未找到長期穩定替代財源前，不得擅自廢止印花稅法。以下謹就印花稅法廢止後，對地方政府財源彌補之規劃處理方式予以說明：

- (一) 印花稅為地方稅，主要課徵範圍為收據及契約憑證等，稅收屬動態性

質，全數歸給 22 個市縣政府，由各地方政府自行徵起，各自徵起數每年增減不一，據財政部統計，近 5 年稅收總數分別為 106.44 億元、112.85 億元、106.44 億元、111 億元及 121.47 億元，近 5 年平均數 111.64 億元，近 3 年平均數 112.97 億元。

- (二) 財政部考量外界對印花稅與營業稅有重複課稅疑慮，又廢止印花稅可降低交易成本，對於促進經濟成長有正面助益，該部爰擬具印花稅法廢止說明，於 108 年 8 月 14 日陳報行政院，經行政院 108 年 9 月 12 日第 3668 次院會決議通過，並於 108 年 9 月 16 日函請立法院審議廢止。
- (三) 鑒於立法院尚未通過印花稅法廢止案，故 109 年度中央政府總預算案仍依現有法令辦理。至印花稅法如經立法院通過廢止，其後各年度地方政府稅收損失，將比

照以往 91 年調降土地增值稅稅率，以及 98 年調降遺產及贈與稅款稅率之作法，由財政部以編列計畫型補助方式作為替代財源，並將配合未來財政收支劃分法修正或整體稅制改革予以因應調整。

#### 四、少子女化對策計畫編列情形

行政院 107 年 7 月核定我國少子女化對策計畫，將擴大公共化及建置準公共機制，達到 0－6 歲全面照顧。但為避免托育空窗期，衛生福利部、教育部於 108 年 11 月 7 日聯合召開記者會宣布，從 109 年 1 月起，滿 2 歲幼兒續留公共托育、準公共保母或準公共托嬰中心時，將會持續給予托育補助，以利家長有充分的時間銜接幼兒園的就學。然而立法院審議預算時卻發現衛生福利部 109 年度編列預算中並不包含這筆經費，質疑根本沒有足夠的預算可支應。嗣該部已對外表示，會擰節少子女化對策計畫經費因應，如有不敷，行政

院亦會循預算程序給予協助。以下謹就 109 年度少子女化對策計畫預算編列情形予以說明：

(一) 109 年度歲出編列 471 億元，較 108 年度增加 155 億元，約增 49.6%，主要係增列 2 至 4 歲育兒津貼 103 億元（108 年 8 月起全國實施）、公共與準公共就學補助 33 億元（108 年 8 月起由 16 縣（市）擴展至全國實施）、增設公共幼兒園 9 億元及 5 歲幼兒免學費 9 億元。

(二) 以上總預算編列數 471 億元，加計前瞻基礎建設計畫特別預算編列 2 億元、營業與非營業特種基金編列 33 億元，109 年度少子女化對策計畫合共編列 506 億元，較 108 年度相同基礎增加 146 億元，約增 41.1%。

(三) 日前行政院宣布 109 年度起，延長 2 至 3 歲托育補助，主要係為完成滿 2 歲至未滿 3 歲之幼兒無縫接軌，擴大就學

機會，新增措施所需經費將優先由主管機關相關預算調整支應，倘有不足，將由行政院循預算程序予以協助。主要政策內容包括：

1. 續留公設民營托育中心、公共托育家園，原每月領取育兒津貼 2,500 元，改領托育補助 3,000 元。
2. 續留準公共保母或準公共托嬰中心者，原每月領取育兒津貼 2,500 元，改領托育補助 6,000 元。

#### 五、公共工程預算

監察院因業界屢屢反映一般房屋建築費編列基準嚴重低估，導致發包不易、屢次流廢標、影響工程品質，且我國標竿型公共工程因工程造價偏低，如由知名的英國團隊設計之桃園國際機場第三航廈，原訂 2020 年底完工，期待成為國際機場新標竿，卻已經歷 3 次流標、預算不足蓋不下去之窘境，變成棘手問題，故建議宜檢討「共同性費用編列基準表」，且我國標竿型公共工程宜參考同類型之國際案例

## 專題

造價，寬列處理，以提升我國整體公共工程品質；另近期部分立法委員亦接獲相同反映意見。爰就相關修正及檢討情形說明如下：

- (一) 工程會蒐集 104 至 107 年度公有建築實際決標工程預算務實檢討，提供主計總處訂定 109 年度辦公大樓、教室、住宅等直接工程成本之編列基準，109 年度編列基準已較 108 年度調高 2% 至 22%。
- (二) 其他因編列基準運用錯誤、實際執行年度落後預算編列年度，未編列物價調整費或工程預備費、預算編列與設計施工的建造標準不一所造成工程預算不足情形，主計總處已依工程會建議，明定該基準適用範圍、可另行計列項目、增訂使用說明及各階段建造標準應一致，並特別函請中央各機關應依預算編列時所設定之工程定位、功能及建造標準，落實於後續的設計

及施工階段，避免因預算編列與設計施工的建造標準不一，造成工程流廢標或延宕工進，而以預算不足或工期不足等因素再行爭取預算或展延工期的不當情形發生。

- (三) 標竿型公共工程計畫經費之處理：
  1. 依 109 年度中央總預算編製辦法第 11 條規定，公共建設計畫，應依「政府公共建設計畫先期作業實施要點」規定送國發會，並由國發會邀集主計總處、財政部、工程會等機關共同會審，將審議結論提報國發會委員會議通過後，陳報行政院。
  2. 依工程會所編「公共建設工程經費估算編列手冊」規定，公共建設工程概分為 19 類，其中一般建築工程費用可分為規劃階段作業費、建造成本等 5 項，至一般房屋建築費編列基準僅係該建造成本中之直接工程成本。
  3. 標竿型公共工程計畫經費

之統籌審查機關為國發會，且多非屬一般房屋建築費編列基準適用工程項目，所需經費應依上述編列手冊妥適估算。

## 參、結語

109 年度中央政府總預算案歲入、歲出規模均有所成長，係在兼顧國家發展與嚴守財政紀律前提下，秉持「歲入成長率高於歲出成長率」等原則審慎籌編，達成歲入、歲出平衡。雖然總預算案函送立法院審議後，外界對政府財政現況，普遍以總預算及特別預算一起看的高標準加以檢視，目前政府已經在總預（決）算有具體成果，做到歲入歲出平衡（賸餘），未來仍要繼續努力。各界對編列內容及資源分配或有不同見解，但經由行政部門充分溝通說明後均能化解歧見，對於立法院及輿論提出之批評及建議事項，未來主計總處仍將秉持積極態度研究，俾利持續妥適運用預算資源及強化財政紀律。❖