



美國紐約州政府特種基金預算作業情形

近年來美國紐約州政府經常運用特種基金推動政務，其預算作業情形可作為我國特種基金預算之借鏡，爰撰寫本文供外界參考。

吳婉玉、謝閱傑（行政院主計總處基金預算處科長、視察）

壹、前言

美國政府是由聯邦政府及 50 個州政府組成，州政府下面再分為郡、市、縣或鎮等地方政府，亦即可分為聯邦、州及地方政府 3 級。紐約州政府依行政區域劃分為 62 個郡，其中部分郡合併為市（例如紐約市為 5 個郡所組成）。因此，紐約州政府預算除本身之稅課等收入及施政支出外，尚包括聯邦政府補助收入及撥補地方政府支出。

本文將介紹紐約州政府預

算權責機關、基金種類、特種基金預算主要特色、會計年度與預算作業程序，以及預算未如期通過及維持收支平衡之因應措施。

貳、紐約州政府之預算權責機關

一、州長向議會提出預算文件及撥款法案

依紐約州憲法規定，除立法及司法部門外，州政府各部門¹首長應向州長提報資金需求估計。州長每年應向議會提

出 1 份收支平衡之預算文件，同時提送預算所需之撥款法案，並於提送議會後 30 日內，可經議會同意修改預算文件及撥款法案。州長應對預算編製及執行負主要責任。

二、紐約州政府預算處為擬編預算及督導預算執行之專責部門

依紐約州行政法（Executive Law）第 8 條第 180 節規定，紐約州政府預算處（Division of the Budget, 以下簡稱 DOB）之首長由州長任命，負責擬編

預算及修正各部門所送收支估計數，同時調查、督導及協調各部門支出及其他財政業務。DOB 並負責督導各部門確依預算執行，避免年度現金支出超過現金收入。

三、各部門負責提出預算需求表及執行預算

為擬編下年度預算，各部門需於每年度 8 月或 9 月提送次年度預算需求表送 DOB 審核，並於議會通過預算後據以執行。由於紐約州政府並無財政部（該府類似組織為稅務與金融部），故紐約州政府整體財政及預算均係由 DOB 予以規劃及彙編。

參、紐約州政府基金種類

依州財政法（State Finance Law）第 2 條規定，紐約州政府基金包括政事型基金（即普通基金、特別收入基金、償債基金、資本計畫基金及永久基金）、業權型基金（即營業基金及內部服務基金）及信託基金。各類基金定義如下：

一、政事型基金

（一）普通基金

除州財政法所定義其他特定基金外之收入及支出均分類為普通基金。

（二）特別收入基金

除自有資金、信託基金及資本計畫基金外，法律規定將普通基金中之特定財源，供特定支出用途之基金。

（三）償債基金

籌措財源用於支付一般長期債務本金和利息之基金。

（四）資本計畫基金

除自有資金、特別收入基金和信託基金外，用於建設或購置資本設施之基金。

（五）永久基金

法律限制只能使用其收入，不能動用本金來支持政府或其公民之基金。

二、業權型基金

（一）營業基金

依法律規定可自給自足及全部或部分可由使用費挹注之基金。

（二）內部服務基金

在成本收回基礎下，提供商品與服務給其他州政府機構或其他政府單位之基金。

三、信託基金

由州政府以受託人或個人、私人組織和其他政府部門的代理人身份持有資產之基金，包括退休金信託基金、私益目的信託基金和代理基金。

肆、紐約州政府特種基金預算主要特色

一、按「部門別」編製預算，基金數量龐大

紐約州政府預算係按「部門別」為主體編製，各公務機關、州立大學及州立醫院等部門項下包括多種（個）基金，例如：紐約州立大學 2019 年度支出預算 93 億美元，包括普通基金 17 億美元、特別收入基金（聯邦政府）4 億美元、特別收入基金（其他）72 億美元及內部服務基金 0.2 億美元。因此，紐約州政府基金較類似「帳

論述》預算·決算



戶」性質，由各部門依其需要設立，故數量龐大。經查紐約州政府 2019 年度共有 3,408 個基金。

二、營業基金收支未編入紐約州政府預算

紐約州政府公營機構基金型態為營業基金，與紐約州政府總預算相關部分，僅政府收入之盈餘繳庫數及政府支出之撥款數。公營機構（營業基金）本身收支並未編入紐約州政府預算，而係依據紐約州公營機構法（Public Authorities Law）第 9 條規定，將最近 3 年度（前年度、本年度及次年度）收支概況及資本支出等資訊，於年度開始前 90 至 120 天送交州長、議會相關委員會主席及少數黨首席委員參考，亦即無需編製全部收支預算送州長及議會審核。

三、除營業基金外之所有基金彙編為一預算案，無附屬單位預算

紐約州政府預算係按「部門別」將所有普通基金、特別

收入基金、內部服務基金及信託基金彙編為一預算案送議會審核，亦即除營業基金以外之其他基金，從預算籌劃、擬編、審核及執行，均依據同一套預算規定，無附屬單位預算制度之設計。

四、預算管理重點在於政府撥款控制

DOB 每年重要工作之一為制定紐約州政府年度財務計畫，管理當年度之財務收支，衡量並公布每月、每季及年度營運結果，供議會及民衆監督。因此，DOB 每年預算管理重點在於政府撥款控制，要求各部門確依預算執行，避免年度現金支出超過現金收入。至於各部門、州立大學、州立醫院及公營機構用人管理、增加收入及控制成本等經營管理則由各該部門（機構）首長或董事會負責。

伍、紐約州政府會計年度及預算編製與審核作業程序

紐約州政府會計年度為每

年 4 月 1 日至次年 3 月 31 日，預算編製及審核作業主要分為先期籌編作業（4 月 1 日至 9 月 30 日）、DOB 審核與州長決定（10 月 1 日至 12 月 31 日），及議會審核預算（次年 1 至 3 月）3 階段。作業程序包括由 DOB 辦理經濟預測、評估財政狀況，並制定財務計畫及預算編製原則；州長發函通知各部門開始擬編預算；各部門提送預算需求表；DOB 審核各部門提送之預算需求表、召開預算聽證會，並將預算審核結果及選擇方案送州長；州長決定提出議會之預算；紐約州議會審核預算（下頁圖 1）。茲將各階段作業程序分述如下：

一、紐約州政府預算先期籌編作業（4 至 9 月）

（一）辦理經濟預測，評估財政狀況

紐約州政府最主要收入為稅課收入 793 億美元（約占總收入 46%）、次要收入為聯邦政府補助收入（37%），其餘為雜項收入（17%）。稅課收入包括個

人所得稅、消費稅及企業稅，受經濟情勢變動影響甚大。因此，預測紐約州政府收入之第一步，係就全國及州的經濟趨勢進行預測。

DOB 經濟預測模型主要係參考 1990 年代聯邦儲備委員會 (FRB) 的模型所依據的方法，結合聯邦政府或 FRB 提供之數百種經濟指標數據，再加上少數 DOB 自行預測之數據進行推估。

(二) 制定財務計畫及預算編製原則，並提送預算需求表

DOB 依據經濟預測結果制定財務計畫及預算編製原則，制定的起點是預算基線

預測 (Baseline Forecast)，即基本收入、基本支出及預算缺口預測。

以紐約州政府 2021 年度預算為例，該府預估年度總收入 1,042 億美元、總支出 1,079 億美元，預算缺口為 37 億美元，故支出預算刪減目標為 37 億美元。

DOB 依據預算基線預測結果估計各部門次年度收入及支出之初步估計數，由 DOB 於每年 8 月或 9 月，代表州長發函通知各部門開始擬編預算 (Call Letter)，各部門即依據財務計畫及預算編製原則提送預算需求表。

二、DOB 審核及州長決定 (10 至 12 月)

(一) DOB 審核各部門提送之預算需求表，並召開預算聽證會

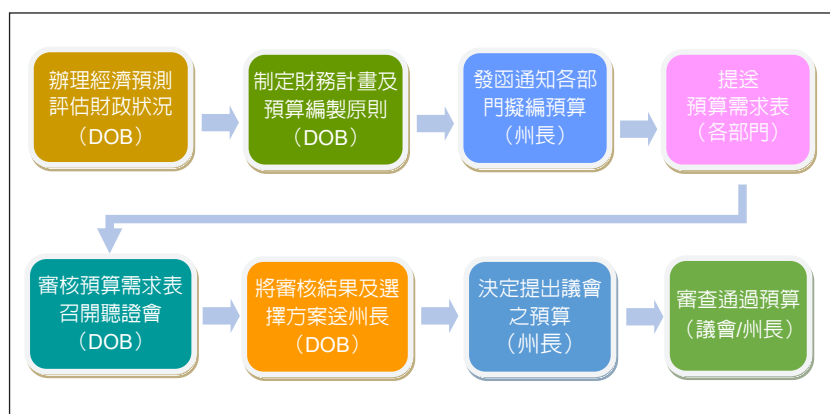
DOB 就各部門提送之預算需求表會同相關機關進行審核，並召開預算聽證會 (Formal Budget Hearings)，該等聽證會不對外公開，但議會財政委員會代表依憲法有權參與。DOB 完成審核後，將預算審核結果，以及在平衡預算架構下之各種預算選擇方案建議提供予州長，供其決策參考。

(二) 州長依據 DOB 建議，決定提出議會之州政府預算

州長依據 DOB 審核結果及預算選擇方案建議，以及最新政經情勢，決定提出議會之州政府預算，各部門依據州長指示編製下列預算撥款法案及預算文件，由州長提出議會審核：

1. 預算撥款法案 (包括州業

圖 1 紐約州政府預算編製與審核作業程序



資料來源：作者自行繪製。

論述》預算·決算



務預算法案、補助地方政府預算法案、償債預算法案、資本計畫預算法案及立法與司法預算法案)

2. 預算簡介 (Budget Briefing Book)
3. 五年財務計畫 (Five-Year Financial Plan)
4. 經濟與收入展望 (Economic and Revenue Outlook)
5. 五年資本計畫及其財源籌措 (Five-Year Capital Program and Financing Plan)
6. 部門別支出表 (State Agency Presentation)

三、紐約州議會審核預算 (1 至 3 月)

紐約州議會就州長提出之預算撥款法案及預算文件有審核權，召開預算聽證會提出質詢，由各部門首長列席答詢。州議會主要係對州長所提出之支出預算，進行增加、減少或刪除。但州長可否決州議會所提之增加案，州議會對州長的否決，則可透過三分之二以

上議員投票通過推翻州長之否決。通常紐約州議會與州長會進行協商，決定最後之通過預算，故州長很少動用上開否決權。

紐約州議會最新通過之紐約州政府 2020 年度收入預算為 1,770 億美元，其中稅課收入占 46%、聯邦政府補助收入占 37%，其餘 17% 為雜項收入 (圖 2)；支出預算 1,770 億美元，醫療支出占 39%、行政營運支出占 22%、補助地方政府支出占 19%、補助學校支出占 17%，其餘 3% 為償債支出 (下頁圖 3)。

陸、預算未如期通過及維持收支平衡之因應措施

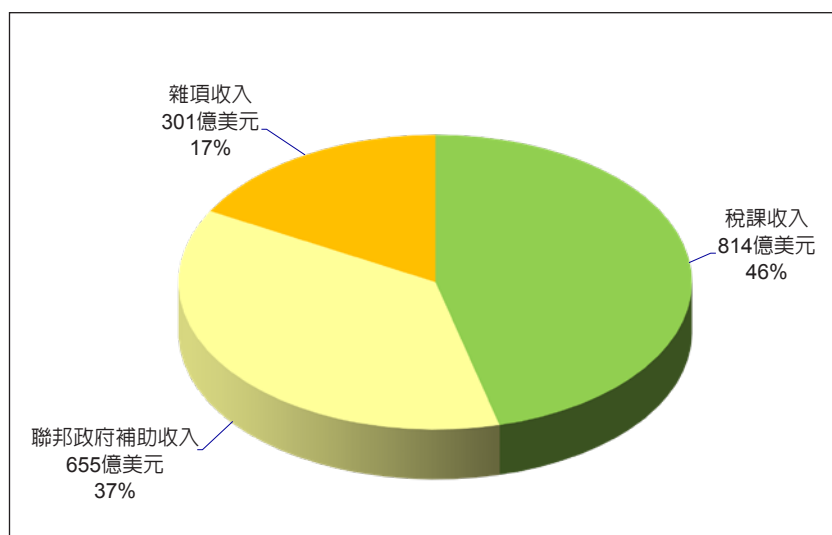
一、預算未如期通過之因應措施

當紐約州議會未如期於 3 月 31 日前通過當年度預算時，州長和州議會必須制定臨時預算，以防止政府關門。州議會將暫停發薪，並可能放棄加薪。

二、維持年度收支平衡之因應措施

如前所述，紐約州政府

圖 2 紐約州政府 2020 年度收入預算



資料來源：New York State Division of the Budget。

預算管理重點在於政府撥款控制，避免年度現金支出超過現金收入，DOB 於每年第 4 季，就如何維持年度收支平衡進行籌劃與控制。當發現現金支出有可能超過現金收入時，將採行下列措施：

- (一) 遞延支出至下一個會計年度
- (二) 從緊急預備金 (Rainy Day Reserve) 借款：必須在 6 年內償還。
- (三) 發行赤字票據 (Deficit Notes)：必須在一年內償還。

柒、結語

我國中央政府與紐約州政府均運用特種基金推動政務，雖預算作業因國情不同存有若干差異。惟近年來，我國立法院經常於年底始審查通過當年度附屬單位預算，影響特種基金業務推動。因此，或可借鏡紐約州政府作法，朝將非營業特種基金併入總預算案、營業基金改送收支概況供立法院參考等方向研議，以提升特種基金推動業務效能。

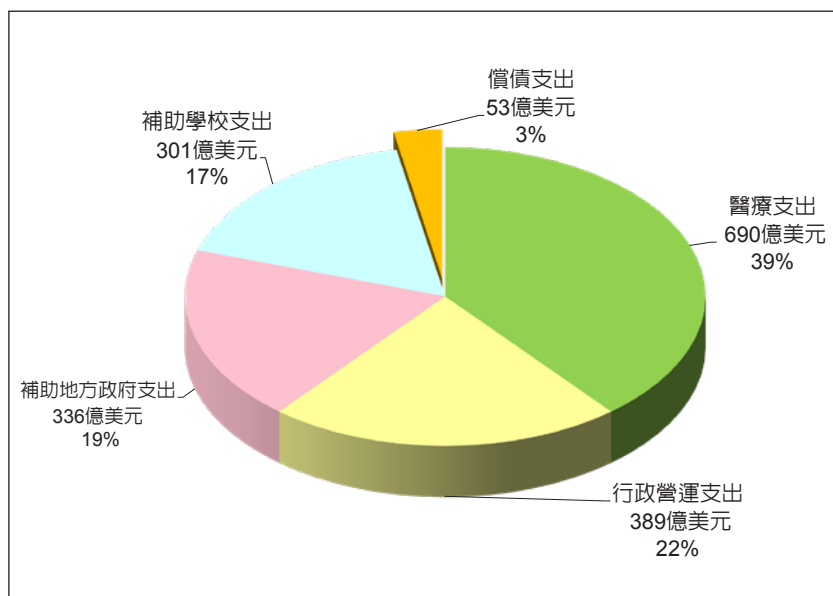
註釋

1. 本文所稱「各部門」包括公務機關、州立學校及醫院等。

參考文獻

1. 石素梅 (1998)，美國聯邦政預算作業之研究。❖

圖 3 紐約州政府 2020 年度支出預算



資料來源：New York State Division of the Budget。