



# 強化零基預算機制為總預算平衡奠基

基於財政永續，近年中央政府在預算籌編作業上持續創新變革，109 年度中央政府總預算案籌編結果，係睽違 22 年後，再次達到歲入歲出平衡，為國家財政上具正面意義的里程碑，顯示政府財政改革已有相當成效。本文謹就近年零基預算管理措施辦理情形及成效，予以簡要說明。

詹嫻珺（行政院主計總處公務預算處專門委員）

## 壹、前言

為加速建設促進經濟發展並落實照顧民衆之目標，近年來政府支出需求持續增加，基於財政永續，在預算籌編作業上須持續革新以爲因應，故多年來行政院主計總處（以下簡稱主計總處）係持續精進零基預算機制。109 年度中央政府總預算案籌編結果，歲入歲出無差短，係 88 年以來，睽違 22 年後再次編列平衡預算，為國家財政上具正面意義的里

程碑，雖有前瞻特別預算差短 1,182 億元，也是 22 年以來最低，顯示政府財政改革已有相當成效。本文謹就近年預算管理措施辦理情形及成效，予以簡要說明。

## 貳、近年預算編審作業之精進措施

為確保國家財政永續發展，主計總處係在中程計畫預算制度下，結合零基預算精神，努力推動各項預算編審作業之精進措施。近年來辦理重

點包括（下頁圖 1）：

### 一、研訂「預算編製落實零基預算精神實施方案」，建構有系統的零基預算作業程序

為強化計畫及預算檢討之深度與效度，主計總處於 101 年 7 月訂定「預算編製落實零基預算精神實施方案」（以下簡稱實施方案），透過整合現行運作機制，建構有系統且完備的零基預算作業程序，並有效連結管考機制及提供獎勵誘

因，引導各機關本自我管理原則，加強計畫及預算審查。具體作法包括：

- (一) 平時計畫預算檢討作業，即主管機關須於年度進行中，透過計畫及概、預算編審統合協調之機制，對本機關及所屬之業務或計畫進行定期或專案檢討，除紓解概算審查壓力外，並能回饋作為年度概算編製時對資源配置之客觀參

考。說明如下：

1. 定期審查：中長程個案計畫應衡酌計畫辦理期程及執行進度，於辦理期間至少列入審查一次。
2. 專案審查：各主管機關應適時針對監察院調查案件、審計部建議改進事項等，選擇一定數量案件進行專案審查。

(二) 年度歲出概算編製作業，包括：

1. 檢討原有計畫及預算時，

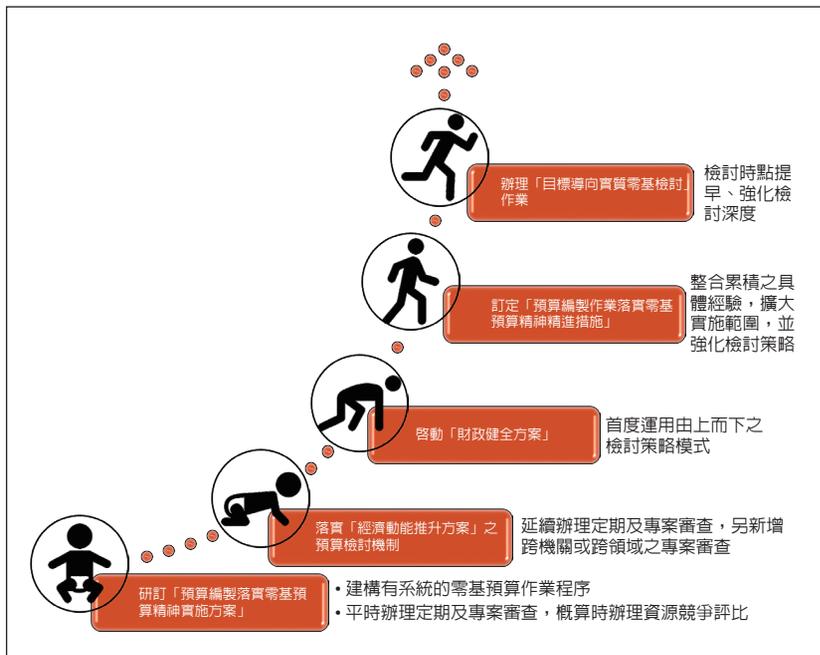
應從成本效益觀點全盤思考，覈實編列，凡未合時宜或以往年度實施未見績效之計畫，應予刪除。

2. 擬議新興計畫時，則應就計畫之可行性、成本效益等完整規劃，並建立資源分配競爭評比機制，檢討調減舊有經費，妥為安排新興計畫所需財源。

## 二、落實「經濟動能推升方案」之政府預算檢討機制，新增辦理跨機關或跨領域之審查

101年9月行政院提出「經濟動能推升方案」，其中「精進各級政府效能」之政策方針項係要求落實政府預算檢討機制，主計總處爰配合擬訂相關細部管制作業，並函請各主管機關配合辦理。具體作法除納入前述實施方案之定期及專案審查機制外，另新增由主計總處會同各相關主管機關進行跨機關或跨領域之專案審查，明確規範各部會各年度應填送主計總處列管並函送審查成果報告之件數。

圖 1 近年預算編審作業之精進重點



資料來源：作者自行繪製。

### 三、啓動「財政健全方案」，首度運用由上而下檢討策略模式

爲因應中央政府債務上限將屆等財政困境，103年2月行政院核定「財政健全方案」，期能透過財源多元籌措、支出結構檢討等措施，秉持零基預算精神全面檢討政府財政收支。主計總處同年配合修正前述實施方案，首度運用由上而下之檢討策略模式，通盤就歲出預算由上而下擇定具體議題及逐案提報專案小組會議討論，不同以往財政改革僅由下而上檢討及彙報成果模式，大幅提高執行成效。

### 四、訂定「落實零基預算精神強化預算編製作業精進措施」，整合累積之具體經驗擴大實施

105年5月行政院林全院長上任後，多次強調要貫徹零基預算精神，請各部會首長務必督導所屬配合辦理。爲落實院長指示，主計總處係以上述

實施方案爲藍本，整合近年中央政府推動零基預算檢討作業累積之具體經驗及配合實況需要，於106年5月訂定「落實零基預算精神強化預算編製作業精進措施」（以下簡稱精進措施），本階段精進重點包括：

- (一) 擴大實施範圍，將實施對象由主管機關擴大至所屬機關，未來由各機關辦理檢討，主管機關辦理審查。
- (二) 強化檢討重點及策略，包括：
  1. 原有計畫及預算之檢討部分，綜整各機關以往年度未合時宜、未見績效之計畫或預算檢討之具體作法，增訂相關規定，包括停辦、減辦、創新作法或引進民間參與等，並將實際案例納入附錄提供各機關參考。
  2. 新興計畫之擬議部分，應就計畫之可行性、成本效益、環境影響評估及營運管理等完整規劃，另應加入新觀念新作為，以最少

的經費達成相關施政目標爲原則。

### 五、辦理「目標導向實質零基檢討」作業，檢討時點提早並強化檢討深度

106年9月行政院賴清德院長上任後指示，以目標導向、實質檢討爲原則，配合108年度總預算案籌編作業辦理各項重大支出之零基檢討。主計總處爰成立「目標導向實質零基檢討」專案小組，要求各部會依據上述精進措施規定全面盤點現有資源，主計總處亦配合院長聽取各部會業務報告，逐案擬具各該部會預算研析建議意見併陳院長參考，本階段精進重點包括：

- (一) 檢討時點提早，過去僅於各部會概算籌編及審議階段進行零基檢討。108年度預算檢討時，時點提早約5個月，爰可於中程歲出概算額度推估階段、各部會概算籌編及審議階段，全程進行零基檢討。

(二) 依據行政院林全院長檢討架構強化檢討深度，包括通案檢討部分，按歲出預算審查架構擇定議題檢討，另專案檢討部分，則在既有基礎上持續深化檢討以因應新興政事需求。

(二) 年度舉債數逐年下降(圖 3)

近 20 年間，中央政府  
在總預算編列面與總決算執行面，大多須舉借債務支應

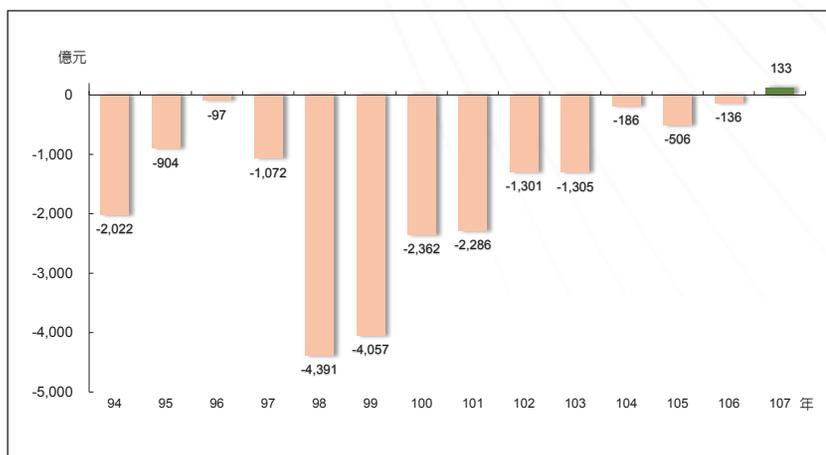
歲入歲出差短等，少數年度則有歲入歲出賸餘支應特別預算歲入歲出差短等。在總預算編列面，除 88 年度籌編結果有賸餘 281 億元外，其

## 六、階段性財政改善成效

(一) 整體歲入歲出差短逐年縮減(圖 2)

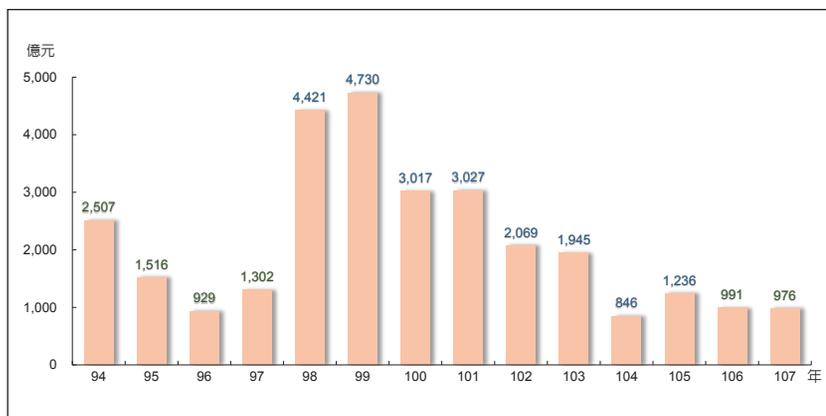
97 及 98 年間遭逢全球金融海嘯衝擊及莫拉克風災等重大事件，政府提出各項因應措施致整體歲入歲出差短逐漸擴增，98 與 99 年度整體決算差短分別達到 4,391 億元及 4,057 億元，創歷年來新高。嗣經積極推動各項預算編審作業之精進及擰節措施後，整體決算差短逐步縮減至 106 年度之 136 億元，107 年度決算結果尚有歲計賸餘 133 億元；其占 GDP 之比率，係由 98 年度金融海嘯差短高峰之 -3.4%，下降至 107 年度決算賸餘之 0.1%。

圖 2 中央政府年度整體差短



資料來源：行政院主計總處。

圖 3 中央政府年度舉債數



資料來源：行政院主計總處。

# 專題

餘年度均有差短，須予舉債予以彌平。在總決算執行面，除於 95、96、97 年度連續達到平衡外，106、107 年度亦已連續兩年有總決算賸餘，如連同特別決算結果，107 年度亦是睽違 20 年後，達到整體決算（即總決算加計特別決算）平衡。因此，近年中央政府年度舉債數逐年下降，由 99 年度 4,730 億元之歷史新高，大幅下降至 107 年度 976 億元。

（三）累計債務未償餘額增幅逐步趨緩（圖 4）

由於中央政府各年度總預算及特別預算多仍編列赤字預算，而各年度決算執行結果，大多仍須舉借債務支應歲入歲出差短，故中央政府累計未償債務餘額仍持續上升。惟自 103 年度以來，因稅課收入優於預期及妥適控制歲出規模，業逐步減少年度舉債數，使得債務未償餘額增加幅度趨緩，中央政府債務未償餘額占前 3 年度 GDP 平均數比率，由 101 年底高峰之 36.3%，逐年下降至 107 年度之 30.7%，連續

6 年下降。

## 參、109 年度精進作法及成果

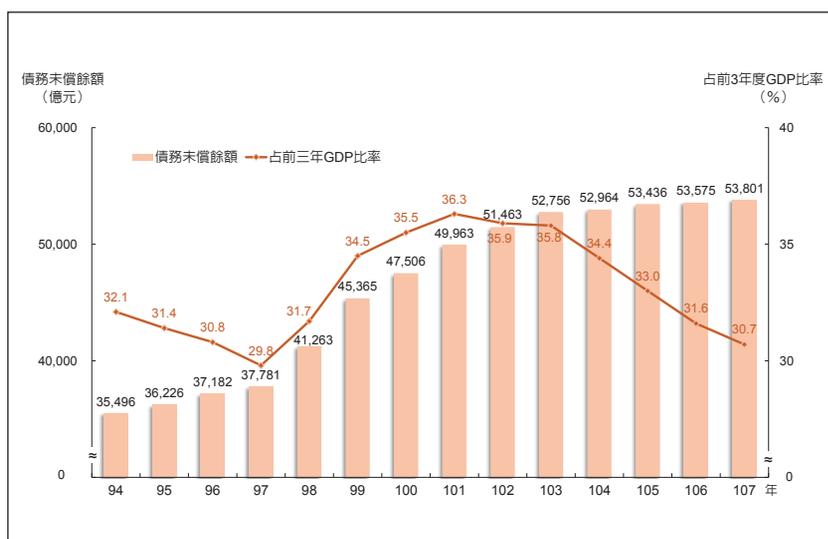
### 一、歲入本穩健原則籌措

我國國民租稅負擔率（賦稅收入占 GDP 比率）長期偏低，近年政府為建構友善租稅環境，持續檢討調整稅制，依財政部統計，在財政健全方案上路後，我國租稅負擔率緩慢提升，107 年度達到 13.4%，回到 97 年度水準；另賦稅收入持續增加，其占中央政府歲入比率，已從 98 年度總決算之 67.7% 成長至 107 年度總決算之 81.1%，108 年度總預算編列之賦稅收入仍占 82.7%，爰 109 年度總預算歲入籌劃，衡酌國內經濟穩定成長趨勢仍予審慎增編。

### 二、歲出落實「先減法、後加法」原則

90 年代各年度總預算歲出規模大抵均維持在 1.6 兆元範圍上下，100 年代起因應屬強制性或義務性之經費需求增

圖 4 中央政府累計債務未償餘額



資料來源：行政院主計總處。

加，歲出規模逐步成長，至 105 年度已突破 1.9 兆元。由於近年因國內經濟穩定成長帶動稅收持續增加，得以支撐國家預算擴增之量能，為落實推動政府重要施政，108 及 109 年度總預算案歲出規模均已突破兩兆元。然因在歲出結構上，屬依相關法律必須編列之經費所占比例，仍維持高達七成，在預算資源彈性運用空間有限之情況下，為控制中央政府債務限符合法令規定，爰主計總處於辦理 109 年度總預算案籌編作業時，係依據「歲入成長率高於歲出成長率」、「債務增加率不高於過去三年 GDP 平均成長率」之收支原則，要求各部會落實「先減法、後加法」原則，將所有計畫歸零重新檢討，俾使資源移至優先性較高、效益較大之需求項目，將錢花在刀口上。

### 三、達成總預算歲入歲出平衡之里程碑

109 年度中央政府總預算案籌編結果，歲入及歲出均突破 2.1 兆元，但歲入編列約增

5.5%，歲出編列約增 5.2%，總預算歲入歲出無差短，為 88 年度以來，再次達到歲入歲出平衡，完成國家財政上具正面意義的里程碑。雖然外界對政府財政現況，普遍仍以總預算及特別預算一起的高標準加以檢視，目前政府已經在總預算及總決算展現具體財政改善成果，未來仍要秉持嚴守財政紀律原則，持續精進預算編審相關作業，以強化財政穩健重建長期財政空間，以因應國際情勢變化及國家發展需求。

### 肆、結語

依瑞士世界經濟論壇（WEF）「2019 年全球競爭力報告」，在 141 個受評比國家，我國排名第 12，較上年度進步 1 名，其中「政府債務占 GDP 比率及變動情形」仍排名第 1，顯示我國政府近期在財政管理上已有相當成效。然而政府面臨全球化競爭與國內人口結構變動、經濟轉型等挑戰，仍須持續推動新興施政來解決，且自 109 年初起，國際間經濟活動受到新型冠狀病毒

疫情衝擊，後續勢必連帶影響國內經濟景氣變化，增添國家財政之不確定性，故未來主計總處亦將持續檢討精進預算編審作業，努力讓預算體現施政理念，並在有限資源下安排政府重要施政，以符合人民對於政府的期待。❖