



後疫情時代公務預算編審之挑戰與作為

政府為因應新冠肺炎（COVID-19）疫情，提出特別預算辦理各項防治及紓困振興措施，致整體歲入歲出差短擴大，本文謹就防疫紓困振興經費概況及其對財政之影響、設定平衡預算目標以及未來精進作為與建議簡要說明。

簡信惠（行政院主計總處公務預算處專門委員）

壹、前言

自去（109）年以來，COVID-19 疫情迅速蔓延全球，至今全球已超過 217 萬人死亡，確診人數已突破 1 億人，已遠遠超過 18 年前嚴重急性呼吸道症候群（SARS）發生時，全球總確診人數之 8,000 多人，隨著一波一波襲來之疫情，人數持續攀升中。在疫情肆虐下，多數國家陸續宣布緊急狀況，實施封鎖管制，國際貿易深受影響、觀光旅遊幾近停頓，導致

全球經濟陷入衰退，為因應疫情發展，政府超前部署，滾動檢討各項應變作為，根據 IHS Markit 在 110 年 2 月最新預測，109 年全球經濟率為 -3.7%，嚴重程度甚於 98 年度金融海嘯之 -1.7%，多數主要國家及區域 109 年經濟呈現負成長，如美國（-3.5%）、日本（-5.2%）、歐盟（-6.4%）、新加坡（-5.7%）、韓國（-0.9%），臺灣則正成長 3.1%。

貳、防疫紓困振興經費概況

一、各國經費投入概況

世界各國面臨百年大疫，無一倖免，為防治疫情，以及挽救受疫情衝擊下的經濟與失業問題，紛紛提出史上最大規模的經濟刺激措施，包括提供企業融資、援助產業及勞工、增加公共支出等，例如美國 4 兆美元、英國 6,850 億英鎊、日本 236 兆日圓、南韓 262 兆韓元及新加坡 970 億新加坡元（下頁表 1）。

二、我國防疫、紓困及振興經費編列情形

我國政府為防堵疫情蔓延，持續提升各項防疫作為，並對受影響而發生營運困難之產業，提供相關振興措施，以降低損失並協助產業復甦，於半年內編製了3次特別預算合共4,199.5億元（原預算600億元、第1次追加預算1,500億元、第2次追加預算2,099.5億元），包括防治經費744億元、紓困經費2,761.5億元、振興經費694億元，以舉借債務3,899.5億元及移用以前年度歲計賸餘300億元支應，期程為109年1月15日至110年6月30日。如再加計年度預算之移緩濟急及融資貸款方案，整體紓困振興預算規模已逾兆元，其占GDP之比率約6.4%。

參、防治紓困及振興支出對財政之影響

一、預測全球公共債務占GDP比率將創新高

世界各國端出的大規模紓困振興政策，雖可緩解疫情帶來的經濟衝擊，但這些猛藥也讓政府財政留下巨額的債務，根據國際貨幣基金（IMF）110年1月財政監測報告（fiscal monitor）指出：

- （一）全球財政赤字占GDP比率由108年的3.8%大幅上升至109年度的11.8%：除臺灣、南韓比率各為2.3%、3.1%較低外，其餘國家大多高於10%（下頁表2）。
- （二）公共債務占GDP比率高達97.6%，創歷史新高紀錄，較108年增加14.1個百分點：以

日本258.7%、義大利157.5%、美國127.8%較高，比率低於50%者，僅有南韓48.1%、臺灣36.2%，前述比率較108年之增幅，其中臺灣僅增加1.8個百分點，遠低於其他國家，例如南韓6.2個百分點、日本24.1個百分點等（下頁表2）。

二、我國穩健財政大幅增加因應本次疫情財政空間

近年國內經濟穩健成長，自103年度起稅收實際徵收數年年超出預算數，加上政府全力落實各項支出檢討，財政持續改善，過去2年整體收支均賸餘150億元以上，為政府財政奠定穩固的基礎，大幅增加可供因應重大災變或經濟危機所需的財政空間：

- （一）中央政府總預算與特別預算（以下簡稱整體預算）歲入歲出差短由98年度4,392億元持續下降，107及108年度分別產生賸餘155億元及160億元，109及

表 1 主要國家防疫紓困振興經費概況

國家	美國	英國	日本	南韓	新加坡
規模	4.0 兆美元	6,850 億 英鎊 (約 8,782 億美元)	236 兆日圓 (約 2.2 兆美元)	262 兆韓元 (約 2,222 億美元)	970 億 新加坡元 (約 703 億美元)
占國內生產毛額 (GDP) 比重	19.2%	32.3%	44.1%	13.2%	21.7%

資料來源：作者自行整理。

專題

110 年編列肺炎特別預算，整體歲入歲出差短擴大為 3,738 億元及 3,755 億元，其占 GDP 之比率分別為 1.9% 及 1.8%，仍遠低於其他國家（圖 1）。

（二）累計債務未償餘額增幅隨之趨緩，其占前 3 年度 GDP 平均數之比率，由 101 年度之高峰 36.3%，下降至 108 年度之 29.7%，為近 17 年來最低，109 年底比

率將增為 31.2%，110 年再增至 32.1%，仍符合公共債務法規定不超過 40.6% 之限制（下頁圖 2）。

肆、中央政府設定平衡預算目標

一、擬定實施方案

本次疫情截至目前為止，對我國財政雖未似其他國家造成嚴重衝擊，惟疫情的發展詭異難測，毫無消停跡象，未來尚須投入多少資源防禦，尚在未定之天，超前部署與及早因應是處理危機的最佳策略，為打造基礎穩固、永續健全的政府財政，行政院主計總處（以下簡稱主計總處）依 108 年 4 月 10 日總統公布之財政紀律法第 13 條之規定，邀請專家學者及財政部共同會商並擬具「中央政府辦理設定平衡預算目標實施方案」，其主要內容摘述如下：

（一）政府財政狀況可能受到總體經濟景氣變化或災害等事件造成之一次性因素影響而變動，為能

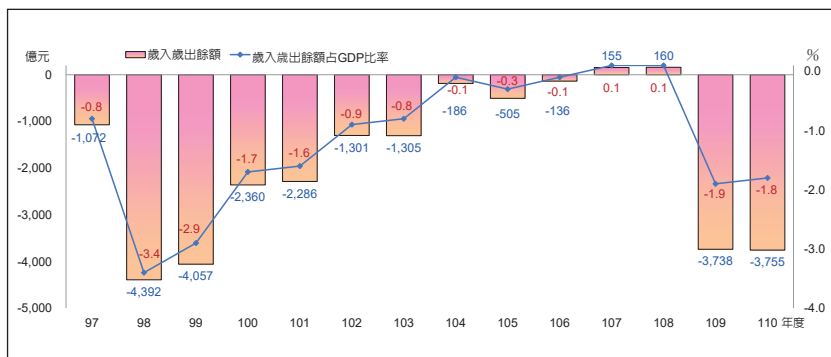
表 2 主要國家政府財政餘絀及公共債務占 GDP 比率情形

年度	全球	美國	歐盟			英國	日本	南韓	臺灣	
			法國	義大利	西班牙					
各級政府財政赤字 / 賸餘占 GDP 比率 (%)										
108	-3.8	-6.4	-0.6	-3.0	-1.6	-2.9	-2.3	-3.4	0.4	0.1
109	-11.8	-17.5	-8.4	-10.6	-10.9	-11.7	-14.5	-13.8	-3.1	-2.3
較 108 年變動 (百分點)	-8.0	-11.1	-7.8	-7.6	-9.3	-8.8	-12.2	-10.4	-3.5	-2.4
公共債務占 GDP 比率 (%)										
108	83.5	108.2	84.0	98.1	134.6	95.5	85.2	234.6	41.9	34.4
109	97.6	127.8	98.1	115.3	157.5	118.2	103.3	258.7	48.1	36.2
較 108 年變動 (百分點)	14.1	19.6	14.1	17.2	22.9	22.7	18.1	24.1	6.2	1.8

說明：我國財政赤字 / 賸餘資料係採各級政府財政收支資料，公共債務資料係各級政府 1 年以上非自償性債務餘額占前 3 年名目 GDP 平均數之比率，108 年為決算審定數，109 年為法定預算數。

資料來源：IMF 2021 年 1 月財政監測報告 (fiscal monitor)。

圖 1 近年中央政府整體歲入歲出餘額



說明：圖列 108 年度以前係決算審定數，109 及 110 年度係法定預算數。

資料來源：行政院主計總處。

因應衝擊、支持國家發展，並兼顧維護政府財政健全，設定政府平衡預算目標之相關作為，將不以追求逐年預算平衡為目的，而是設計預警機制，確保政府長期性財政穩建。

(二) 財政預警機制之規劃重點，包括設定歲入歲出差短上限（以下簡稱赤字上限），配合各年度總預算案籌編時程，檢視各年度整體預算歲入歲出差短數，如未能控制低於設定之赤字上限，即啟動財政預警機制，依規劃之程序辦理相關作業。

(三) 經參酌歐盟所定標準及我國既有財政規範，赤字上限設定為前三年度 GDP 平均數之 2%（目前約 3,600 億元）。即如單一年度整體預算歲入歲出差短數，超出按前三年度 GDP 平均數核算之 2%，則啟動財政預警機制，並先予推估未來 10 年中央政府財政收支情形，評估可否於啟動後 10 年內達成歲入歲出無差短之目標，並配合各年度總預算案籌編時程滾動檢討。

二、設定 119 年前達成整體預算平衡

110 年度中央政府整體預算歲入歲出差短數達 4,095 億元，已逾前述設定之赤字上限，達啟動財政預警機制之條件，爰主計總處於 109 年 9 月 10 日會商財政部共同辦理未來 10 年度（110 至 119 年）中央政府財政收支情形推估，預估至 119 年度整體歲入歲出將賸餘 75 億元（下頁表 3）。

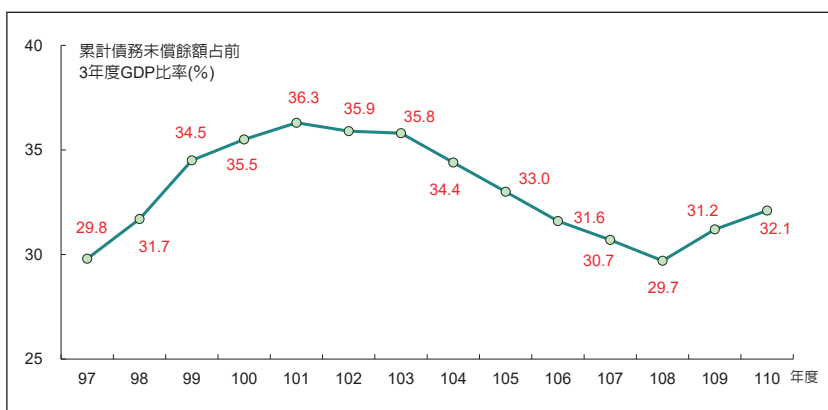
伍、未來精進作為與建議

為逐年降低政府財政赤字，於 119 年度前達成整體預算歲入歲出無差短之目標，未來仍應加強開源節流，從歲入、歲出預算雙管齊下，包括：

一、行政與立法機關共同落實財政紀律

財政紀律法規定，各級政府及立法機關於制（訂）定或修正法律、法規或自治法規時，不得增訂固定經費額度或比率保障，或將政府既有收入以成立基金方式限定專款專用；各級政府或立法機關所提法律案、自治法規大幅增加政府歲出或減少歲入者，應先具體指

圖 2 近年中央政府債務比率



說明：圖列 108 年度以前係決算審定數，109 及 110 年度係法定預算數。
資料來源：行政院主計總處。

表 3 中央政府財政收支推估情形

單位：億元

項目	110 年度 預算案	111 年度 推估數	112 年度 推估數	113 年度 推估數	114 年度 推估數	115 年度 推估數	116 年度 推估數	117 年度 推估數	118 年度 推估數	119 年度 推估數	說 明
一、總預算歲入	20,450	20,985	21,537	22,107	22,695	23,302	23,928	24,574	25,241	25,929	按各歲入來源推估情形，110 至 119 年度歲入平均成長率約為 2.67%，較近 10 年（99 至 108 年）歲入決算數平均成長率約 2.93% 為低。
（一）稅課收入	16,719	17,254	17,806	18,376	18,964	19,571	20,197	20,843	21,510	22,198	查近 10 年（99 至 108 年）稅課收入決算數平均成長率約 4.83%，GDP 平均成長率約 3.87%，惟基於穩健原則，爰 111 至 119 年度擬以 110 年度預算案數為基礎，按逐年成長 3.2% 推估。
（二）規費罰款及其他收入	1,002	1,002	1,002	1,002	1,002	1,002	1,002	1,002	1,002	1,002	
（三）財產收入	321	321	321	321	321	321	321	321	321	321	111 及以後年度均按 110 年度預算案數零成長推估。
（四）營業盈餘及事業收入	2,408	2,408	2,408	2,408	2,408	2,408	2,408	2,408	2,408	2,408	
二、總預算歲出	21,615	21,985	22,363	22,747	23,139	24,064	24,497	24,940	25,392	25,854	按上開歲出項目推估結果，110 至 119 年度歲出平均成長率約為 2.01%，較近 10 年（99 至 108 年）歲出決算數平均成長率約 1.32% 為高。
（一）公共建設計畫	1,324	1,350	1,377	1,405	1,433	1,911	1,955	2,001	2,048	2,096	1. 111 至 114 年度前瞻特別預算期間，以 110 年度預算案數為基礎，按逐年成長 2% 推估。 2. 前瞻特別預算編竣後，考量仍有部分延續性計畫須回歸總預算辦理，爰 115 至 119 年度以 114 年度總預算編列數 1,433 億元為基礎，逐年成長 3%，再加計 114 年度特別預算編列數之 50%（435 億元）推估。 3. 按上開推估結果，110 至 119 年度公共建設計畫經費平均成長率約為 5.24%。
（二）科技發展計畫	969	988	1,008	1,028	1,049	1,145	1,178	1,211	1,246	1,281	1. 111 至 114 年度前瞻特別預算期間，以 110 年度預算案數為基礎，按逐年成長 2% 推估。 2. 前瞻特別預算編竣後，考量仍有部分延續性計畫須回歸總預算辦理，爰 115 至 119 年度以 114 年度總預算編列數 1,049 億元為基礎，逐年成長 3%，再加計 114 年度特別預算編列數之 50%（65 億元）推估。 3. 按上開推估結果，110 至 119 年度科技發展計畫經費平均成長率約為 3.15%。
（三）基本需求支出	3,880	3,896	3,911	3,927	3,942	3,958	3,974	3,990	4,006	4,022	111 及以後年度，以 110 年度預算案數為基礎，按近 10 年（100 至 109 年）預算數平均成長率（約 0.4%）逐年成長推估。
（四）依法律義務支出	15,442	15,751	16,066	16,387	16,715	17,049	17,390	17,738	18,093	18,455	111 及以後年度，以 110 年度預算案數為基礎，按近 10 年（100 至 109 年）預算數平均成長率（約 2%）逐年成長推估。
三、總預算歲入歲出差短（贖餘）	1,165	1,000	826	640	444	762	569	366	151	-75	
四、特別預算歲出	2,930	1,460	1,351	1,352	1,430	398					
五、總預算及特別預算歲入歲出差短（贖餘）	4,095	2,460	2,177	1,992	1,874	1,160	569	366	151	-75	

資料來源：行政院主計總處。

明彌補資金之來源；中央政府各級機關所提稅式支出法規，應確認未構成有害租稅慣例等，期行政與立法部門共同努力嚴守財政紀律，謀求國家永續發展，達成中長期平衡預算的目標。

二、精進落實零基預算精神之預算籌編作業

近年來政府支出需求持續增加，為有效引導各機關落實零基預算精神編製預算，101年訂定「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，103年配合「財政健全方案」，首度運用由上而下檢討模式，106年訂定「落實零基預算精神強化預算編製作業精進措施」，強化檢討作業深度與效度，並綜整歸納實際案例，提供具體做法供機關參考。為達成逐年縮減收支差短的政策目標，在歲出規模的控制上，主計總處可納入讓機關有感之獎懲機制，以引導部會落實本自我管理，加強計畫及預算審查，確實於獲配之歲出額度內納編概算。

三、紓困振興措施應適時退場

鑑於國際疫情未見緩解，各界屢有延長紓困措施期限之建議，考量國內在疫情控制得宜，隨著景氣漸漸復甦，在防疫期間採用的租稅協助、營運費用補貼等紓困措施建議應予退場，未來如政策決定辦理，不應再全面紓困，建議僅就受衝擊嚴重之產業再予協助，所需財源建議由現行特別預算相關經費調整支應，或由年度預算移緩濟急調整支應。

四、檢討擴大稅基，適度提高租稅負擔率

稅收是支應政府歲出的主要財源，賦稅負擔率是衡量國民負擔輕重及政府財政良窳的重要觀測指標，世界先進國家賦稅負擔率大致都在20%左右，我國長期偏低，108年僅為13.1%，在已開發國家中仍屬偏低；展望未來，若各國疫情因疫苗問世而獲得控制，全球景氣亦隨之復甦後，應可思考適度擴大稅基，如加強查緝地下經濟與海外所得，以及檢

討現行稅法內租稅優惠、調降不合時宜的扣除額等，於公義與利益間取得平衡，朝適度調高賦稅負擔率的目標努力，以改善政府財政體質。

陸、結論

回顧過去一年肺炎疫情爆發，舉世險峻，在政府防疫超前部署及國人同胞齊心合力下，臺灣不僅成為防疫世界第一，109年GDP成長預估將達3.11%，位居已開發國家第一名，在亞洲四小龍穩居第一，成績亮麗。110年2月全球三大信評公司之一的穆迪發布臺灣主權評等，在歐美國家不斷被調降評等之際，臺灣獲致的評等等級不變，並首度將展望由「穩定」調升為「正向」，實屬不易，主要理由係肯定臺灣持續嚴守財政紀律，蓄積因應突發衝擊的財政緩衝能力，有效促進經濟恢復常軌。後疫情時代主計總處將本財政穩健原則，賡續精進預算編審作業，俾將有限資源妥適分配及容納新興施政，並達成逐年降低財政赤字之目標。❖