

# 113 年度中央政府總預算案 審議焦點

113 年度中央政府總預算案依限於 112 年 8 月 31 日送請立法院審議，社會各界對於編列內容有不同的關注焦點及評論，本文擇其重要事項進行探討，以供各界參考。

吳銘修（行政院主計總處公務預算處專門委員）

## 壹、前言

113 年度中央政府總預算案於 112 年 8 月 24 日提報行政院第 3868 次會議通過，並於 8 月 31 日送請立法院審議。立法院新會期開議後，於 112 年 10 月 3 日邀請行政院陳院長率行政官員就總預算案編製經過列席報告並備質詢，且隨即將預算案交付該院各委員會審查。由於近年臺灣防疫得宜，加上政府各項產業政策及早部署，使得我國經濟表現優於大多數國家，且在名目國內生產毛額（GDP）

持續增加下，臺灣總體經濟規模變得更大，整體國力變得更強，政府有能力做更多事，故 113 年度總預算案歲入、歲出規模均創歷史新高，惟外界對於本次總預算所列收入估列是否合理、支出是否妥當，仍存有疑義。本文謹就立法院審議 113 年度總預算案期間，輿論、媒體與立法委員所提質詢及關注事項，擇要探討與說明，以供各界參考。

## 貳、113 年度中央政府 總預算案審議焦點

### 一、稅課收入估列合理性

113 年度總預算案稅課收入（以下簡稱稅收）編列 2 兆 2,990 億元，占歲入總額 84.9%，較 112 年度增加 1,041 億元，約增 4.7%，其中營業稅增加 577 億元，成長 21.4%，以及證券交易稅增加 536 億元，成長 34.5%，均遭立法委員質疑估計過於樂觀，有虛增稅收以減少舉債額度之嫌。茲就稅收估算因素與營業稅及證券交易稅之編列說明如下：

（一）因預算編列至執行完畢

時間落差近 2 年，期間可能發生國內、外經濟情勢變動或遇重大事件影響全球經濟發展、我國消費、商品進出口及營利事業獲利等狀況，致稅收決算數與預算數尚難一致。以近 5 年度（107 至 111 年度）稅收預、決算數比較，僅 109 年度受突然爆發之 COVID-19 疫情影響，出現短收外，其餘年度決算數均超出預算數，足見行政部門對於稅收之估算極為審慎。

（二）為期稅收估測更貼近實際，財政部 112 年成立「財政部稅收估測專案小組」（以下簡稱稅收估測小組）、委外研究「精進中央政府內地稅稅收估測模型」，以及運用智慧系統建立中央政府稅收估測模型，以精進相關預測作業。113 年度稅收預算之籌編，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、稅制調整等因素，覈實推估編列。

（三）營業稅編列基礎：為提升預算編列之精準度，113 年度預算案數採與 112 年度預算數不同之估算方式，由於過去年度主要係按經濟成長率推估，而在成立稅收估測小組聽取專家學者建議，觀察 104 至 111 年度營業稅稅收成長率與經濟成長率關聯性不高，且營業稅稅基主要為民間消費，爰運用智慧系統建立稅收估測模型、納入 112 年度預估民間消費支出（11 兆 1,076 億元）及 113 年度民間消費成長率（2.64%）等因素，估列 113 年度全國數 5,352 億元，再按中央與地方分成比率，編列中央數為 3,275 億元。倘與 111 年度中央實徵數 3,146 億元相較，

113 年度預算案數尚屬合理。

（四）證券交易稅編列基礎：證券交易稅稅收多寡與證券市場交易量、當沖比率及當年度交易日數直接相關，其中證券市場交易量易受政治、經濟及投資人心理等多種因素影響，爰須滾動檢討，或有不同年度採取不同日均成交值估計方式之情形。113 年度預算之籌編，係考量 111 年度起 COVID-19 疫情逐步趨緩，且 112 年 4 月起證券市場交易量逐漸恢復，為期更貼近實際情形，參考 112 年 1 月至 8 月之日均成交值 3,383 億元，較 111 年同期 3,127 億元成長 8.19%，假設 113 年度成長率亦為 8.19%，估計其日均成交值為 3,660 億元，與 112 年 4 月至 7 月之日均成交值 3,563 億元較為接近，以此為估算基礎，再考

## 專題

量當沖比率及交易日數，編列 113 年度預算案數 2,087 億元。

### 二、歲出規模擴張

113 年度總預算案歲出編列 2 兆 8,818 億元，預算規模創下歷年新高，遭外界質疑蔡政府執政以來，歲出規模持續擴張，允宜落實財政紀律，以利長期財政健全。茲就近年中央政府財政狀況說明如下：

- (一) 蔡政府執政以來 105 年至 111 年，臺灣平均經濟成長率是 3.4%，高於全球平均，另我國 GDP 由 105 年 17.6 兆元提高至 112 年預估之 23.4 兆元，增加 5.8 兆元，7 年內 GDP 累計增加近 20 兆元，使臺灣總體經濟規模變得更大，整體國力變得更強，政府有能力做更多事。
- (二) 又近年國內經濟穩定成長帶動稅收增加，中央政府總預算執行結果，

已自 106 年度起連續 6 年歲入歲出有賸餘，其中 111 年度賸餘更大幅成長至近 5,000 億元，國家財政持續改善，得以支撐國家預算增加的量能，使政府能在維持財政穩健情形下，擴增預算推展福國利民之各項建設。

- (三) 中央政府總預算連同特別預算赤字占 GDP 比率，從 101 年度 1.6%，下降至 106 年度 0.1%；107 及 108 年度因歲入執行良好，歲入歲出產生賸餘，均占 GDP 比率 0.1%；109 及 110 年度為因應 COVID-19 疫情採取擴張性財政政策，赤字占 GDP 比率分別為 1.4% 及 0.7%；111 年度因總預算歲入執行優於預期，整體歲入歲出由預算數差短轉為賸餘，占 GDP 比率 0.3%，顯示政府在推動國家發展的同時，亦恪遵財政紀律。

- (四) 我國財政表現在主權信用評等及各項國際評比中，接連獲得高度肯定，例如標普全球評級 111 年將我國主權信用評等調升至「AA+」，是臺灣歷年最佳評等；瑞士洛桑管理學院 (IMD) 112 年發布的世界競爭力評比，臺灣排名第 6，連續 5 年進步，創下 12 年來最佳成績，在人口超過 2,000 萬人的經濟體中，更是連續 3 年蟬聯世界第一。

### 三、撥補公教人員退撫基金

112 年公教人員退撫制度產生重大變革，由「確定給付制」改為「確定提撥制」，將退休金準備改為個人專戶制，112 年 7 月 1 日以後初任公教人員不再統一參加公務人員退休撫卹基金（以下簡稱退撫基金），致該基金將因初任人員改適用新制度，而不再有初任人員之提撥收入，衍生退撫基金提早用罄問題，爰為保障現

職人員及已退休人員領取退撫給與之權益，修正原退撫法規，增訂因實施退撫新制，致退撫基金提早用罄之財務缺口，由政府分年編列預算撥補退撫基金，但因未明訂撥補年限及各年度撥補數額，致外界對於 113 年度總預算案編列 100 億元撥補退撫基金之數額，是否充足，多所批評。茲就 113 年度編列撥補退撫基金預算情形說明如下：

(一) 依公務人員退休資遣撫卹法第 93 條及公立學校教職員退休資遣撫卹條例第 98 條規定略以，因實施退撫新制，致退撫基金用罄年度提前（公務人員部分將由 140 年提前為 135 年，教育人員由 137 年提前為 133 年）之「新」財務缺口，由政府自退撫新制實施之日起，依退撫基金財務精算結果，先分年編列預算撥補退撫基金，並於完成上開撥補後，再接續分年編列預算撥補現行退撫基

金「原」財務缺口。

(二) 據退撫基金第 8 次精算報告顯示，實施退撫新制致基金用罄年度提前之「新」財務缺口，係隨參與新制人數逐年增加，112 與 113 年產生之財務缺口分別為 5 億元及 15 億元，合共 20 億元。為彰顯政府保障公教人員退休權益之決心，113 年度編列撥補退撫基金 100 億元（公、教各 50 億元），業已超過上開精算報告「新」缺口 80 億元，可彌補「原」缺口。

(三) 除上開撥補數外，政府自 107 年 7 月年金改革後業已辦理相關措施提升基金財務狀況，109 至 113 年度軍公教人員年金改革節省經費 1,600 億元，連同國軍精簡挹注款 600 億元，合共 2,200 億元，亦全數挹注退撫基金，且近年基金收繳數均大於給付數，將有助於提

升基金財務安全及永續運作。

(四) 鑒於精算報告數據係以相關假設推估未來可能發生之財務缺口，具有不確定性，倘基金投資收益率或給付人數等假設因素變動，均會影響財務缺口金額，政府未來將持續視參與退撫新制人數、退撫基金及政府整體財務狀況等滾動檢討，並依法撥補該基金，期能兼顧政府財政及退撫基金財務安全前提下，保障軍公教人員退休權益。

#### 四、社會福利津貼預算

報載行政院 112 年 9 月 14 日通過「113 年 8 加 1 項社會福利津貼（以下簡稱社福津貼）調整」案，各項津貼調增 7%，給付額度增加 143 元至 1,190 元不等，113 年度社福津貼相關經費需求約 1,314 億元，惟根據行政院 8 月底送出之 113 年度中央政府預算書，僅編列 1,120 億元，短編 194 億元，

## 專題

引發在野黨團批評政府選前大撒幣，無視預算短編，請行政院主動說明如何彌補落差，嗣經行政院澄清，相關經費均已全數納編公務及基金預算，並無報載編列不足之情事。茲將 113 年度社福津貼預算編列情形說明如下：

(一) 政府自 101 年起建立社福津貼調整機制，明定每 4 年參照消費者物價指數 (CPI) 成長率，調整各項主要社福津貼給付額度。依行政院主計總處預估，112 年 CPI 較 108 年約成長 7% (實際調整比率依行政院主計總處 113 年 1 月公告之 CPI)，爰衛生福利部、農業部、原住民族委員會自 113 年 1 月起，將調增 8 加 1 項社福津貼 (包括低收入戶家庭生活補助、低收入戶兒童生活補助、低收入戶就學生活補助、身心障礙者生活補助費、中低收入老人生活津貼、弱勢兒童及少年

生活扶助、國民年金與原住民給付等 8 項社福津貼，加上老年農民福利津貼) 各項給付，每人每月依領取項目不同，調增金額在 143 元至 1,190 元不等。

(二) 查 113 年度社福津貼需求 1,314 億元已全數納編預算，包括公務預算 617 億元及基金預算 697 億元，經釐清報載所稱短編 194 億元，主要係國民年金部分，依國民年金法規定，國民年金財源除公務預算外，尚包括保險費收入、公益彩券盈餘等，其相關收支係納編國民年金保險基金預算，113 年度國民年金整體給付支出 697 億元已全數編列於國民年金保險基金預算。

### 五、國防部第一預備金預算

113 年度國防部第一預備金編列 28 億元，較 112 年度增加 20 億元，據國防部說明，

係因軍事投資建案若未及納編於目標年度預算，須再等待 1 年 5 個月始得採購，無法肆應突發之敵情狀況，並以 111 年 8 月發生之金門屢遭無人機襲擾事件為例，所需反制系統預算於 113 年度始得編列，造成戰力罅隙，爰在預算法規範內調增第一預備金，俾利軍事投資迫切性建案能及時因應備戰需求，惟其妥適性遭立法委員質疑。茲將國防部第一預備金 113 年度編列情形及與立法院溝通結果說明如下：

(一) 軍事投資建案向為外界關注項目，國防部為求作業周延，訂有「國軍軍事投資建案作業規定」，依該規定，迫切性建案須於預算編列之前一年 5 月 31 日前完成建案程序，但該部以其作業時程恐無法迅速形成戰力，有效滿足戰備急需，嗣於 112 年 5 月 15 日增訂「若新增迫切性建案已逾預算編列之前一年 5 月 31 日，完備建案程序報請行政

院核准後，得以預備金支應。」，並於 113 年度增加編列 20 億元之第一預備金以爲因應，惟遭立法委員抨擊。

- (二) 查國防部軍事投資建案主要係編列於「一般裝備」等工作計畫科目項下，倘年度中因應臨時性需求新增之軍事投資建案，屬所編列「一般裝備」工作計畫科目相關業務，且致該科目經費不敷，於完備新增建案相關程序後，以第一預備金支應尚屬適法。
- (三) 又於立法院外交及國防委員會審查國防部 113 年度預算案期間，多有立法委員提出迫切性新增之軍事投資建案於年度中以第一預備金支應未臻妥適之提案，惟經國防部積極與立法委員溝通並加以說明後，就該部以第一預備金支應迫切性新增建案，作成「已經立法院審查同意

之持續案，若須擴增額度，應經行政院同意並報經立法院備查後，始得動支第一預備金；未經預算審議之計畫案項，應完備建案程序，並向立法院外交及國防委員會專案報告，經同意後，始得動支。」之決議，且經國防部允諾，未來將審慎評估動支時機與項目，並於完備程序後始動支。

### 參、結語

113 年度中央政府總預算案係在恪遵財政紀律法與公共債務法等規定，並兼顧國家發展及財政紀律之原則下審慎籌編，惟配合行政院各年度的施政方針，預算編製反映的施政重點與特色自當有別，加上當時面對的國內外環境與情勢互異，以致每年度中央政府總預算案審查的焦點不盡相同，前述總預算案審議過程中各界對編列內容及資源配置或有不同見解，但經由行政部門充分溝通說明，均可逐漸化解歧見。

至於審議期間，立法院所提各項建議及輿論批評事項，行政院主計總處未來仍將積極檢討研究，俾能精進預算編審作業及有效配置預算資源。❖