

政府職能及政事別支出結構之檢討

為充實社會福利可用資源，必須落實財政收支劃分法及預算法有關收支同步考量的規定，以使社會福利業務順利發展，並健全國家財政。本文首先就相關統計資料之分類與定義範圍演進及發展趨勢，作一說明；其次將現行預算籌編過程各項機制與政事別支出加以結合進行問題分析，最後提出具體建議與說明，俾供決策之參考。

◎陳慧娟（行政院主計處第一局簡任視察）

壹、背景說明

基於經社環境之演化及人民之需求，政府所需擔負之角色與職能持續擴張，在歲入財源無法完全滿足之前提下，政府勢必在財政收支平衡與滿足各項政事需求兩難情勢下進行政策之權衡，因此既定財源如何妥適分配於各項政事或職能就成爲一項重要之課題，而爲能就此一課題作一充分之探討，本文首先就相關統計資料之分類與定義範圍演進及發展趨勢，作一說明，接者就如何進行最佳資源配置及如何將現行預算籌編過程各項機制與政事別支出加以結合進行問題分析，最後提出具體建議與說明，俾供決策之參考。

一、我國政事別支出分類與範圍之演進

職能及政事，就英文而言均係使用 **function** 一詞，係用以揭露政府支出情形相關資訊之一，尤其是對政策之發展趨勢，更是一項重要指標，我國現行歲出政事別科目歸類原則與範圍，係依憲法、預算法、財政收支劃分法等相關規定，參採聯合國與美日等國分類情形，以及考量我國政治情勢與立法機關之意見，持續研究並逐次修訂而成。以下先就我國政事別相關分類與定義範圍之發展演進過程分別加以敘述。

（一）七十八年度修訂概述

七十八年度時，有感於總預算政事別科目分類，定義不夠明確，致經常發生混淆，並迭有爭議，且與國際間之分類原則比較亦有出入，爲期劃一，經參採聯合國當時所訂「政府預算科目政事別分類」，同時並參考美、日等國政事別科目分類方法，在不變更其時中央政府總預算歲出政事別科目主要架構之原則下，檢討訂定各政事支出科目名稱、定義及其歸類原則，其中原「國防外交支出」中之「外交支出」，依國際間分類之慣例，修正歸屬於「一般政務支出」項下，至於「國防支出」則單獨成爲一大分類科目，以爲明確表達；另大分類「社會福利支出」配合憲法第十三章基本國策第四節有關社會安全之規定，及國際間有關此類政事支出歸屬之科目名稱多稱「社會安全（Social Security）」，以「社會安全」一辭較「社會福利」更具有積極而正面之意義，爰將原「社會福利支出」修正爲「社會安全支出」，而原「經濟建設及交通支出」之科目名稱，似較偏重於實質建設之支出，惟究其預算內容，則尙包括一般服務性之業務經費

在內，爰將其修正為「經濟發展支出」，至於中分類則由二十六個檢討區分為三十四個，同時予以明確定義。

（二）八十一年修訂概述

比照日本分類方式，將原「社會安全支出」中所包括之軍公教人員退休撫卹經費予以劃出，單獨成立「退休撫卹支出」一大分類科目。

（三）八十三年度修訂概述

八十三年度以部分學者認為環境保護支出為廣義之社會福利支出項目，立法院立法委員亦曾表示社會安全支出項目希能維持較狹義之範圍定義，乃將「國民住宅及社區發展支出」及「環境保護支出」二項中分類從「社會安全支出」劃出，另設置「社區發展及環境保護支出」一大分類；另顧及「安全」二字易使人誤解包括國防、警政等攸關國家安全支出，因此將大分類「社會安全支出」更名為「社會福利支出」，俾能表達其實質意義。

（四）目前政事別分類

經過前述修正，目前我國政事別支出分為一般政務支出、國防支出、教育科學文化支出、經濟發展支出、社會福利支出、社區發展及環境保護支出、退休撫卹支出、債務支出、一般補助及其他支出九大分類。

二、世界先進國家及聯合國之相關分類與範圍，及與我國之比較

美國政事別支出分為國防；國際事務；科學、太空研究與技術；自然資源與環境；農業；商業及房屋貸款；運輸；社區及區域發展；教育、訓練、就業及社會服務；建康；醫療照護；所得安全；社會安全；退伍軍人給付與服務；司法行政；一般政務；淨利息支出等十八大類，和二個額外的項目，即準備金及未分配抵銷收入，此二項嚴格言之非屬政事別分類，但需包含在內以顯示總預算全貌。

日本政事別支出分為社會安全支出；教育與科學支出；債務支出；退休撫卹支出；地方政府補助支出；國防支出；公共工程支出；經濟合作支出；中小企業對策支出；能源支出；食糧管理支出；產業投資特別帳戶移轉支出，其他支出；預備金等十四大分類。

比較上，各國政事別分類方式大同小異，惟由於其分類在於反映一國預算之政策，因此隨著各國國情之不同，其項目隨而有所差異，因此無法進行跨國比較，而聯合國為指導低度開發國家經濟資料之編纂與蒐集，於一九五八年出版「政府收支之經濟與職能分類手冊」，提出政府收支分類系統之經濟與職能分類，並推行各會員國採用，隨而成為世界通用之國際分類。

目前聯合國職能別分類分為一般公共事務；防衛；公共秩序與安全；教育；保健；社會安全與福利；住宅及社區服務；娛樂、文化與宗教；燃料與能源；農、林、漁、牧業；礦業、製造業及營造業；運輸及通信；其他經濟服務及其他支出等十四大類。

為能作國際比較，我國各機關亦早已依據聯合國之職能別分類編製「歲出按職能及經濟性綜合分類表」，而國際貨幣基金主導之政府財政統計（Government Finance Statistics）於 2001 年 7 月完成編製手冊修訂，其中有關職能別分類亦完全依循聯合國之「政府收支之經濟與職能分類手冊」訂定，因此職能別可謂世界通用之國際標準分類，由於其超越各國預、決算法規及民意機關之限制，隨而成為政府支出之經濟分析與國際比較最有用的工具，各國莫不積極研訂相關配套修訂事宜，我國修訂工作亦隨聯合國之改編時程持續規劃辦理。

三、我國政事別支出結構之經社發展脈絡

四十年來我國各級政府政事支出結構有相當顯著的變化，五十年代國防支出占總支出的 40% 以上，到七十年代後期降至 20% 以下；代之而起的經濟發展支出在六十年代中期達 35% 高峰；教育科學文化與社會福利支出在七十年代後逐漸重要，八十年代後期合計占總支出比例 35%，顯示政府施政方向配合時代需求及脈動進行調整，就以九十二年度預算而言，國防支出已降至 11% 以下，教育科學文化與社會福利支出已達 38%。

這樣的現象正反映出蘇彩足教授於一九九八年所提出的觀察，她指出預算資源的配置與使用是個不斷調適改變的過程，在政治、經濟和社會脈絡的交互影響下，政府年復一年地進行歲入歲出的各種相關配置決策。儘管這些預算編製、審議和執行的例行公事每年一再重演，但是政府所面對的政治、經濟、和社會環境卻瞬息萬變，政府往往被迫必須不定期地調整已經建立的正式預算法規或不成文的預算慣例，以協助決策者完成符合社會期望的預算結果。

四、我國職能別支出結構之國際比較

就目前世界各國之情況觀之，經濟發展程度較高的國家，其社會安全制度愈加健全，支出以社會安全福利為主，住宅及社區服務居末；經濟發展程度較低之國家為加強國內經濟發展及基礎建設，大多以經濟服務支出為主，而社會福利支出相形較少，至於一般公共服務支出所占比率則隨經濟發展程度而降低。

依行政院主計處九十二年五月統計資料顯示，我國社會福利支出占 22.8%，經濟服務支出占 20.7%，一般公共服務支出占 12.9%，屬於高所得國家之一，而以中位數觀之，高所得國家之社會福利支出占 37.4%，經濟服務支出占 8.2%，一般公共服務支出占 8.5%；中高所得國家，社會福利支出占 21.3%，經濟服務支出占 9.0%，一般公共服務支出占 11.4%；中低所得國家之社會福利支出占 12.2%，經濟服務支出占 13.9%，一般公共服務支出占 12.5%；低所得國家之社會福利支出占 3.0%，經濟服務支出占 14.0%，一般公共服務支出占 14.5%。

由於政府各項政事之推動，是隨著國家社會發展階段之不同而有所變動，因此不論是我國或其他世界各國，為符合國家社會最大利益，國家有限整體資源之分配必須配合時空環境之變遷予以調整支應，以符合不同時代背景之彈性需求。

貳、問題分析

一、在社會環境持續演進變化下，如何進行最佳資源配置

（一）最適支出結構難以驗證或評估

本處於八十一年七月委託中華經濟研究院所作「未來十年政府支出規模與結構之研究」，主要發現之一，為政府支出最適規模與結構的決定，與選民對政府支出項目的偏好，以及政府各項支出的功能具有密切的關係，因此該研究之民意調查以及計量經濟模型分析就是建立在此理論基礎上，而問卷調查結果，反映需求面之民意代表與反映供給面之政府官員對政府支出之最適規模與結構之看法頗為相近，顯示在預算編審的過程中，行政與立法部門反覆互動折衝，仍相當程度形成某種共識。

雖然行政與立法部門對各項政事別結構之看法頗為一致，惟一般民間及相關團體則未必持相同之看法，根據中央研究院所作之調查顯示，八十七年度中央政府總預算國防與外交之比例為 22.3%，民眾期待為 14.1%；經濟發展支出為 10.6%，民眾期待為 12.5%；社會福利及保險方面為 25.5%，若剔除退休撫卹支出所占 12.6%，則與民眾期待落差極大；另社區發展及環境保護為 1.4%，民眾期待卻高達 14.4%。

在各方看法仍有歧異之情況下，最適支出結構卻很難加以驗證或評估，徐偉初教授於一九九八年即曾指出，以實證工具處理 Martin S. Feldstein (1997) 所謂的 “The Central Problem of Public Finance” (財政的軸心問題) 已經非常困難，更遑論超越最適支出規模層次，而達到評估支出結構是否達成最適等層次。

（二）以固定比例保障方式分配資源並不妥適

不論是從我國或國際上看，各項政事支出比例均是隨著社會環境變遷而持續不斷調整，隨著國家不斷發展，由農業社會、工業社會發展到資訊社會；由未開發國家、開發中國家到已開發國家，政府施政重點隨而有所不同，因此為符合國家社會之最大利益，對有限國家整體資源之分配，自須審度時空環境之變遷加以調整，以賦予各項政事充分之彈性。

我國自八十年代以後，政府財政進入艱困時期，各級政府資源分配之僵化現象日益顯著，惟部分政事相關團體仍不斷提出對其預算編列應給予不同固定比率保障之主張，如「各級政府每年度於其所編總預算及特別預算內之教育經費不得低於前三年度名目國民生產毛額平均數 6%，且由中央負擔最後財務責任」；「各級政府應寬列社會福利經費，中央不得少於總預算 20%，其他各級政府不得少於 25%」；「國防支出應恢復占 GNP3% 以上的水準」等，以此三項經費就資源安排而言已屬強勢，如再予立法保障，對於其他相對編列數額較少之政事支出，其所受排擠之效應將更加嚴重，或將另提出保障之要求，而使政府有限資源產生被割裂之虞，並與資源之運用應追求國家整體均衡及永續發展之原則相違背。

基於以固定比率方式保障相關政事支出之主張，對政府整體資源之有效運用產生不利影響，行政院一向不主張以此種方式進行資源之分配，雖然教育經費最後仍有依歲入一定比率之保障，惟為免產生資源排擠與運用僵化等缺失，同時為免受保障之政事，因資源取得過易，而

有計畫不周延、浪費或消化預算等情事，仍不宜就任一政事別作一定比例之保障。

（三）結合民間活力並善用社會統計指標，進行資源之有效配置

近年來政府為充分運用民間之活力與效率，本著「民間能做的政府不做」的原則，積極鼓勵民間參與公共建設，並推動公營事業民營化，使得各級政府淨支出對國民生產毛額之比率由八十一年度之 32.62% 降到九十二年度之 22.90%，顯示政府已經逐步在兼顧公共價值、各部門能力及社會支援下，逐年就政府支出做宏觀性的檢討調整，以符合國家發展的目標與全民的期待，因此各政事別之重要指標，不應該僅侷限於政府部門之總預算歲出總額。

聯合國統計處於民國六十一年所研訂之人口與社會統計制度，提供多元化的社會指標，可作為各國訂定社會政策之參考，其中我國亦早已由各有關機關按期辦理社會指標之基本統計，其內容包括人口與家庭、經濟、就業、教育與研究、醫療保健、運輸通信、生活環境、公共安全、社會福利、文化與休閒及社會參與等十一類，由於其與政事別支出有相當之對應關係，因此應將其納為重要之參考依據，以提升資源分配之效益。

二、現行預算籌編過程各項機制，如何與政事別支出加以結合

（一）落實中程計畫預算制度，凝聚施政方針之具體目標

八十四年度歲出額度制推行後，在預算編製技術上，係由行政院依據預算收支方針與全國總資源供需估測結果，議訂中央政府歲出規模，然後核定分配各主管機關歲出概算額度，形成機關別支出結構，再由主管機關在所獲分配額度內，依施政計畫及事業計畫進行籌編，隨後依施政計畫及事業計畫之性質，分門別類歸屬至職能及政事別，然後形成職能及政事別支出結構。

由於施政方針引導施政計畫之擬訂，因此施政方針有必要儘量予以具體明確，劉炳華先生即曾於一九九五年提出批評，指出施政方針用字過簡單，使得為達成該項目標之手段及成本無法形成具體之建議方案，為求改進，本處於八十八年度預算書表達方式作一改進，即於中央政府總預算案歲出機關別預算表前控留二至六頁，說明各主管機關配合行政院施政方針、施政重點之經費編列及預計產生績效情形，以建立施政方針與施政計畫之關聯性。

另外，在政府整體資源有限及財政狀況日益吃緊之情況下，中長程施政方針之具體化亦有必要加強辦理，九十年二月行政院依據預算法第三十三條規定訂頒中長程計畫預算制度之基礎法規「中央政府中程計畫預算編製辦法」，連同相關配套法規，包括「政府公共建設計畫先期作業實施要點」等訂定及「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」等修正，建構一套完整之作業法規體系，並自九十一年度起於中央政府公務預算體系全面實施，而經由中長程計畫預算制度之推動實施，國家中長程發展願景已有具體之建設目標可供凝聚共識，同時透過資源分配作業之緊密結合，就政府財政負擔能力與施政計畫之擬訂作通盤之考量，有利整體施政目標之達成，提升政府資源使用效益。

（二）在歲出額度制下，有必要建立「社會福利支出」之整合機制

在目前歲出額度制下，預算程序係先決定機關額度，再由機關依計畫別統計政事別額度，而當同一政事別由太多機關分別負責時，其所需之協調即相對增加而可能隱藏無效率，而協調又無法完全排除彼此之間計畫重複而可能隱藏之浪費。

為解決各機關職掌過於分散所造成之問題，行政院目前已在積極進行組織調整，初步規劃將三十五個部會（不包括業務性質特殊的公平交易委員會、中央選舉委員會、中央銀行）整併成二十三個部會以及於行政院本部設幕僚單位，相信透過機關職掌之重新合理劃分，可一定程度減少外部協調成本，並可降低資源重複投入之風險，不過機關職掌與政事別終究難以完全對應，因此跨部會之彈性整合機制仍有其必要性。

目前中央政府在總預算籌編過程中，為避免資源浪費，針對可能重複投入或必須有一致標準者，已有一定之整合機制，包括公共建設計畫、科技發展計畫、重要社會發展計畫及公共工程計畫等，必須依計畫審議分工情形，逕送各該審議機關進行計畫及概算之篩選、整合及審查。

另外「教育經費編列與管理法」於八十九年十二月十三日由總統公布施行。上開法案明定政府應於國家財政能力範圍內，充實、保障並致力推動教育經費之穩定成長；成立教育經費基準委員會，計算教育經費基本需求及編列教育經費；透過教育經費分配審議委員會的機制，將我國各級學校、教育機構教育經費的收支運作加以規範，重新建立一套教育財政運作系統。

透過前述預算籌編期間所建立之公共建設、科技發展計畫、工程及建築計畫等整合機制，及配合「教育經費編列管理法」之實施，九大政事別中之「經濟發展支出」、「教育科學文化支出」及「社區發展及環境保護支出」三大分類，在某種程度上已建立有協調機制及避免資源之重複浪費，另外「一般政務支出」、「退休撫卹支出」及「債務支出」，大部分為人事、行政經費及依法律義務所必須負擔之支出，「國防支出」則無負責機關分散之問題，「雜項支出」所占比例很小，因此目前極待進一步整合者為「社會福利支出」。

監察院在九十年十一月八日提出之調查報告就曾指出，依中央社會福利預算編列所涉及之機關分析，中央社會福利業務分散在十二個部會各自辦理，一直未有統籌的運作機制，加以有效的管理與運用，導至社會福利資源分配不公、資源錯置。

（三）現行「社會福利支出」之檢討

目前我國社會保險制度除存在著體系分立（職災保險、失業保險、健康保險、年金保險）與職業分立（公教人員保險、勞工保險、軍人保險、農民健康保險）等問題，尚未能有效整合，而投保薪資偏低以及實收保險費率長期偏離精算成本，亦使公、農保連年虧損，實有必要本諸使用者、受益者付費原則，建立自給自足機制，減少對政府之依賴，並審慎規劃及執行，使社會保險制度可長可久。

另外目前政府對於特定對象之各種救助與福利服務事項，係散見於不同主管機關與各法規中而難窺其全貌，亦未能有效的整合，致在社會救助及福利服務事項可能存在著不公的對象。如身心障礙者，計有中低收入戶之生活補助、健保與社會保險補助、機構養護與輔助器具補助、

改善住宅居家無障礙環境補助、減免所得稅扣除額、搭乘交通工具等優待；又如「幼稚園附設托兒所」，因兼具幼稚教育及托兒服務的功能，以同一個場地及設施，除可向教育單位申請設備補助外，亦可取得福利單位的硬體設備及擴建等補助，難免會有重複補助之情形。

在中央政府「敬老福利生活津貼暫行條例」於九十一年五月通過後，曾發生各縣市政府原有之「老人津貼」亦仍繼續發放之情形，足見對於特定對象之各種優待及補助有必要儘速統合簡併，並訂定合理的基本保障額度，不再另予單項補助，避免同一對象因不同身份而取得重複的補助，造成不公與浪費。

由於我國目前賦稅負擔率遠低於其他主要國家，又未能開拓社會安全捐等其他財源，在未來社會福利事項有增無減之趨勢下，為充實社會福利可用資源，亦應落實財政收支劃分法及預算法有關收支同步考量的規定，以使社會福利業務順利發展，並健全國家財政。

參、對策建議與說明

一、為免資源排擠及運用僵化，不應再採行固定保障方式，而應結合民間活力並善用社會統計指標，以促進資源之有效分配。

由於政府各項政事之推動，是隨著國家社會發展階段之不同而有所變動，因此不論是我國或其他世界各國，為符合國家社會最大利益，國家有限整體資源之分配必須配合時空環境之變遷予以調整支應，以符合不同時代背景之彈性需求，而固定保障方式所進行之資源分配，有資源排擠及運用僵化等缺失，不應再予以採行。

政府資源取自於民間而為整體資源之一環，基於整體運用效率之考量，具備市場自由競爭特性之業務，宜直接由民間資源予以投入而不宜透過徵收轉為政府資源後再予投入，而在與民間資源結合運用的情況下，各項政事別支出之衡量，不應以占總歲出之比例為惟一指標，而應善用各項社會統計指標，使資源進一步有效分配。

二、落實中長程計畫預算制度，透過凝聚共識機制，俾建立合理之政事支出結構

由於施政方針引導施政計畫之擬訂，因此施政方針有必要儘量予以具體明確，而經由中長程計畫預算制度之推動實施，國家中長程發展願景已有具體之建設目標可供凝聚共識，因此應加強落實該制度之推行，透過與資源分配作業之緊密結合，就政府財政負擔能力與施政計畫之擬訂作通盤之考量，俾建立合理之政事支出結構，提升政府資源使用效益。

三、建立社會福利支出之整合機制，統合簡併對於特定對象之各種優待及補助，並落實收支同步考量的規定

當同一政事別由太多機關分別負責時，其所需之協調即相對增加而可能隱藏無效率，且協調亦無法完全排除計畫可能重複而有所浪費，而經由分析，九大政事別中，「社會福利支出」之整合機制極待建立。

現行社會福利支出存在的問題，包括社會保險制度存在著體系分立與職業分立等問題，必須有效整合並建立自給自足機制，而政府對於特定對象之各種優待及補助應予統合簡併，並訂定合理的基本保障額度，而在未來社會福利事項有增無減之趨勢下，由於我國目前賦稅負擔率遠低於其他主要國家，又未能開拓社會安全捐等其他財源，為充實社會福利可用資源，必須落實財政收支劃分法及預算法有關收支同步考量的規定，以使社會福利業務順利發展，並健全國家財政。

參考書目

- 1.徐偉初，赤字預算下支出控制與結構變遷的檢討，主計月報，87年12月，p.35-43。
- 2.黃世鑫，民主政治與國家預算，國家政策研究資料中心，1990年5月，p.76。
- 3.陳立剛，政府生產力與預算過程，「政府預算的改進」學術研討會論文集，1998年3月。
- 4.蘇彩足，「聚合」或「分歧」？－OECD各國政府資源配置之演變趨勢，「政府預算的改進」學術研討會論文集，1998年3月。
- 5.宋棋超，落實政事別預算審議之探討，立法院院聞，第二十五卷第十一期，1997年11月，p.73-92。
- 6.石素梅，美國聯邦政府預算作業之研究，財團法人孫運璿學術基金會，1998年。
- 7.劉炳華，施政方針與預算編列審議的關聯性，立法院院聞，第二十三卷第五期，1995年5月，p.9-26。
- 8.徐仁輝，當前我國預算決策過程之研究，行政管理論文選輯13輯，1999年3月 p.411-430。
- 9.許璋瑤，社會福利資源之有效運用及財源籌措，全國社會福利會議分組會議手冊，行政院主計處編印，2002年4月
- 10.台灣地區未來十年政府支出規模與結構之研究，中華經濟研究院，1992年4月。
- 11.中華民國八十九年財政統計年報，財政部統計處編印，2001年12月。
- 12.各國中央政府收支及債務概況，行政院主計處，2002年。
- 13.九十年社會指標統計，行政院主計處，2002。
- 14.教科文預算之回顧與前瞻，行政主計處，1997年。
- 15.Government Finance Statistics Yearbook, International Monetary Fund, 1999年。