

改進預算作業制度控制支出規模之研析

---檢討歲出額度制、新興施政收支同步考量及通盤或特定目標支出刪減

控制政府支出，必須先從政策（或計畫）面檢討改進，再配合財務面控制，才能具體有效。本報告先敘述以往我國實務運作情形，及世界主要國家對於控制支出規模之相關作法，再就目前我國現階段所面臨問題分析檢討並提出改進建議。

◎黃耀生（行政院主計處第一局研究委員）

壹、前言

從歐美、日本等先進國家之歷史經驗顯示，過度的政府支出，持續的預算赤字，以及鉅額的債務累積，不僅拖垮政府財政，更會扼殺長期經濟發展的生機。我國中央政府財政狀況，七十九年度以前尚稱穩健，其債務餘額僅 2,012 億元，七十九年度以後，因社會、經濟及政治環境變遷等因素影響，支出大幅增加，在實質收入無法相對成長下，致財政收支差短逐漸擴大。加以近年來精省後納編原台灣省政府債務，籌措九二一震災災後重建特別算及擴大內需追加預算等，截至九十一年度中央政府累積未償債務餘額將達 2.9 兆元，占當年度國民生產毛額(GNP) 比率 29.3%，預算赤字占 GNP 比率 2.6%，另以釋股收入漸趨枯竭，歲入財源大幅減少，預期未來政府財政赤字在短期間內尚難以回降。為免政府陷入以債養債的困境，並排擠民間投資消費，侵蝕未來經濟發展潛能，仍必須積極推動各項財政改革措施。九十年八月政府召開經濟發展諮詢委員會議獲致共同意見，行政院應成立財政改革委員會，積極從事稅制改革，開闢財源，降低政府支出規模及檢討支出結構，並規劃五至十年內達財政收支平衡目標。其中針對降低支出規模之研究議題有歲出額度制之檢討、新興施政收支同步考量之檢討及通盤或特定目標支出刪減之研究。基於上述均屬於控制政府支出規模手段之一，實務上均多加以組合運用，以期達成整體控制支出之成效。本報告首先敘述以往我國實務運作情形，及世界主要國家對於控制支出規模之相關作法，再就目前我國現階段所面臨問題分析檢討並提出改進建議。

貳、我國目前預算作業運作情形

一、實施歲出額度制，配合全面推動中程計畫預算制度

為加強預算籌編作業以及適應當時政府財政困難情形，八十四年度起我國改採歲出額度制即由上而下資源分配方式。由行政院先行確立預算政策及訂定預算收支方針後，依據全國總資源供需估測結果，議定中央政府總預算案歲出規模，再就歲出規模範圍內，考量各項有關因素，核定分配各主管機關歲出概算額度，作為各機關編製概算的範圍。此一作業方式的改變，除在程序上大幅簡化概算審核作業外，對於控制支出成長及紓解財政困難已獲致相當的功效。

歲出額度制度自實施以來，雖已產生功效，惟經檢討尚有待加強或改進之處，如各機關對於計畫之研擬大多僅著重於下一年度預算之爭取編列，較欠缺如何達成中程整體施政計畫目標

與顧及財政負擔能力，造成計畫需求過度擴張，以及在額度範圍內編製概算時，尙未能有效地落實零基預算精神，致仍有提出額度外需求之情形。爲資改進，並依照國家發展會議之共同意見：「配合跨年度重要施政計畫推動，建立中程計畫預算作業制度，革新預算編審作業」，行政院主計處經組成推動小組研擬「建立中程計畫預算作業制度推動方案」。嗣依上項推動方案內容，及依預算法第三十三條規定意旨，擬定「中央政府中程計畫預算編製辦法」經行政院於九十年二月二日核定後施行。推動中程計畫預算制度，各主管機關可藉此掌握未來四個年度之政府整體施政重點及可用資源概況，妥爲規劃其中長程施政計畫及年度概算。由於此項制度允許計畫隨時送審，計畫核定程序大爲簡化且可事先確保分年經費額度，以避免計畫需求過度擴張，同時有助於提升資源運用及行政效率。

二、對經常性支出採通盤刪減，以達撙節緊縮目的

爲因應中央政府財政困難，近年來預算案之籌編，秉持賡續控制中央政府收支差短及債務餘額原則，積極辦理各項開源節流措施，並以節流先於開源方式規劃辦理，對各機關消費性支出，力求撙節，一般經常性支出，應本緊縮原則確實檢討編列，故往往採通案刪減方式處理，以九十年度中央政府總預算案爲例，對中央各機關原預算數，除檢討調整原有計畫經費及減列一次性、無繼續性支出共 1,530 億元之外，另通案刪減加班值班費 20%、委辦費 20%、國內出差旅費 30%、出席國外會議旅費 20%、出國考察旅費 50%及作業維持費 10%，共計 285 億元，使一般經常性支出較往年更爲緊縮。另研擬規劃如經通案刪減之後，經常收支仍無法達成平衡，或其他實質收入檢討結果未符預期，則擬對原核定各機關歲出概算額度再按下列特定目標優先順序作進一步調整縮減，(1) 延緩分年辦理之一般延續性計畫及行政院核定有案支出所編列之金額，(2) 緊縮科技發展及公共建設計畫額度，(3) 再重新檢討依法律義務所必須之各項重大支出。

三、訂定收支同步考量之規定

我國憲法雖規定立法院對行政院所送預算案不得爲增加支出之提議（第七十條），惟事實上立法部門可在制訂其他法律案時增加政府之財政負擔或減少實質收入。例如以往訂定老年農民福利津貼暫行條例發放老年農民福利津貼；或者修訂保險相關條例時，提高政府負擔之比例等不一而足。爲避免因新增立法增加政府重大支出，致影響財政之健全與穩定，於財政收支劃分法修正時增列第三十八條之一規定「各級政府、立法機關制訂或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源」。八十七年修正之預算法第九十一條亦增列「立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律」之規定。

參、世界主要國家對控制支出規模之相關作法

一、設定目標基準預算

目標基準預算 (Target-base budgeting)，亦稱目標預算 (Target budgeting) 或限額固定預算 (Fixed-ceiling budgeting)，係屬一種由上而下之預算制度，在各機關尚未提出概算之前，先由上級機關限定各機關預算限額，以抑制各機關無謂龐大需求。另為能順利推動目標基準預算，首先須確定各機關排列優先順序、以服務水準為基礎提出預算申請或依核定新政策提出預算申請，即必須配合推動零基預算。目標預算基準，不僅對各國在面臨社會福利支出成長壓力下，能對總支出予以刪減，同時降低預算決策過程中交易成本 (徐仁輝，2001)。

二、採通盤或特定目標支出刪減

對刪減政府支出的方式，大致可歸類為通盤刪減支出、特定目標支出刪減、區分長期或短期使可達成效益之計畫、刪減人事費及在限額內調整因應等。其中各國採用之通盤刪減支出，基本上係將所有政府支出視為一律平等。此方式具爭議性，支持者認為是一種簡單、公平的方式，反對者則認為係全然否定機關所編列之預算，且於分配歲出額度時已作刪減，審查時再刪減有重複之疑。又此方式無法顧及所屬各機關的不同需求和功能，即對於有較高比例技術官員和提供複雜服務之機關，會造成重大影響，反之，對於提供例行性服務且其業務可以減緩之機關，影響較小。通盤刪減支出易流於中央集權控制，產生獨斷、不確定性作為，將不利於預算編製作業。特定目標支出刪減，則係選擇特定、可刪減之計畫，作一定比例全面刪減，實際上與通案刪減作法係屬一致。對支出作刪減之前，必須有預先周詳規劃及控制制度，要求各機關先排列計畫優先次序，以避免無效率及影響服務品質，如刪減必要的維修經費，未來必將產生更高支出成本。(A. Premchand, 1983)

美國聯邦政府依一九八五年「平衡預算與緊急赤字控制法」及一九九〇年「預算執行法」規定，將政府支出區分為權衡性支出 (Discretionary spending) 及直接支出 (Direct spending)。權衡性支出主要係政府機關薪水及其他業務費用，其經費係來自年度撥款法案。將權衡性支出其劃分為幾個主要項目並設定金額的上限，年度撥款金額如超過上限，則採取削減 (Sequestration) 程序，針對超過項目內所有計畫作一定比例通盤刪減。直接支出則與權衡性支出之作法不同，係屬法律規定之支出，故又稱強制性支出，如社會福利或醫療保健等支出項目，如違反量入為出之規定，造成赤字增加或收入減少，亦啟動削減程序，針對該項特定支出作一定比例通盤刪減。

其他各國採通盤刪減支出作法，如澳洲係對人事費及行政支出等作通盤刪減，採特定支出計畫項目作刪減者，如德國對失業救助、日本對年金與醫療保險、澳洲對產業與農業的補助；義大利、西班牙與日本對凍結人事支出；德國與加拿大執行減薪政策。

三、新興施政收支同步考量之規定

上述美國聯邦預算執行法針對直接支出採量入為出 (Pay-as-you-go) 之規定，當新制定的法律影響直接支出或收入，而產生淨赤字，則依規定啟動削減程序。量入為出之規定，係強調隨收隨付控制之立法，對直接支出項目必須是赤字中性 (Deficit neutral)，當制定直接支出或

收入之法律時，則必項同額抵減其他直接支出之金額或增加收入。另依美國一九九七年單項否決法（Line item veto）規定，授予總統有單項否決之權力，對於國會所制訂的新增支出或賦稅優惠法案，如違反平衡預算精神，犧牲公益成全少數人私益，或不符良好公共政策方向者，均為總統否決之範圍。

其他國家對新興施政計畫亦有採行收支同步考量之規定或精神，如「德國聯邦眾議院議事規則」規定，法律案若無法平衡收支，則宣告終結。「日本國會法」規定，提高「肉桶法案」連署人數，並賦予內閣陳述意見機會。（立法院公報，第二三八輯「下」，預算法修正案）

四、訂定平衡預算法案，以達成預算收支平衡目標

美國於一九九七年訂定平衡預算法（the Balanced Budget Act of 1997）預定二〇〇二年達成預算平衡目標，並藉以檢討改革醫療保險制度，該法案主要內容包括食物券、房屋貸款、通訊頻率配置、醫療保險補助、福利救濟、教育、公民服務、退伍軍人福利、資產販賣及預算執行（延續執行對權衡性支出設定上額及強制性支出量入有出）等十項條款，各項條款內擬定各項計畫之檢討及預定增刪金額，如醫療保險條款內訂定未來十年內要擷節醫療保險支出，並在往後五年減緩醫療保險支出成長，預估可節省一、一五〇億美元的醫療保險費用，另藉由通訊頻率拍賣增加二一〇億美元，以及拍賣資產、削減助學貸款等方式挹注聯邦收入。平衡預算法係將重點置於社會福利支出檢討之上，其實施成果對於社會福利支出已獲得有效控制，同時配合開徵新稅等之開源措施，以挹注聯邦政府收入，以及經濟的恢復因素，使美國提早於一九九八年達成預算平衡目標。

肆、問題分析與建議

一、強化歲出額度制的中程規劃功能

實施歲出額度制對於以往歲出膨脹趨勢之遏止、預算編製內容與施政重點之密切配合等，均已發揮一定之功效，現階段仍有必要持續採行。為落實歲出額度制，強化其中程規劃功能，仍應全面推動中程計畫預算作業制度，由行政院核定各主管機關四年度中程歲出概算額度，輔以個案計畫的先期審議作業與預算的管理及控制等機制，並要求各機關在中程歲出概算額度範圍內，應本零基預算精神，妥為規劃其中長程施政計畫及年度概算。同時規定各機關如非屬配合法律規定、義務及臨時政事急需，原核定歲出概算額度確實無法調整因應，或額外覓有特定之收入來源，如提高規費或門票收費標準等，得視實際需要情形酌予增列外，均不得請於原核定歲出概算額度外再增列經費。

二、妥善因應財政收支所面臨之困境，以期建立公平、合理的歲出額度制

歲出額度制係為簡化預算編製作業程序，並達成減緩政府支出成長之目的，各機關本落實零基預算精神，在核定額度內排列優先順序編列各機關概算。惟以現階段我國面臨財政收支之狀況，賦稅負擔率（歲入來源）持續下降，亦導致政府施政所需財源漸趨困窘，致歲出規模日

益緊縮，不僅對政府整體施政產生影響，亦不利於財政之健全與穩定；加以法定負擔經費甚重及歲出結構僵化等，在歲出額度制度下已對各機關一般性支出造成排擠效果，以及新興重大施政計畫不易納入預算，增加政府預算編列難度，故須首先檢討因應上述預算收支問題，積極通盤檢討合理租稅結構、加強公有財產經營管理、加速政府組織再造、獎勵民間參與投資建設、檢討整合社會福利制度及落實法律案收支同步考量之規定等，以期建立公平、合理的歲出額度制。

三、採通案刪減支出時，必須避免影響基本業務推展或降低服務品質，同時應有長期性控制支出之作法

在實務作業上採通盤刪減支出結果，部分機關迭有反應，如大陸事務委員會或行政院經濟建設委員會等高比例作政策研究官員之機關，於預算籌編時通案刪減後，如立法院又於審查預算時再行通案刪減一次，使得業務費逐年緊縮，因而影響其業務推展。建議通案刪減支出，必須妥善規劃及控制，並考量機關業務特性，以免影響基本業務推展或降低服務品質。

另通案刪減支出之作法與計畫預算之基本編製原則有所不符，而具爭議性。在實務上，為控制支出所採取權宜性之作法，短期內確能達成預定目標，使預算作業能順利完成，惟就長期節省政府成本，有效控制政府支出而言，仍必須從精簡政府員額、檢討社會福利支出內涵或全面推動民營化等制度面進行檢討改進，方更具成效。

四、落實收支同步考量之規定，以維持財政紀律

我國財政收支劃分法及預算法規定所提出法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應指明彌補資金之來源。行政院為落實此一收支同步考量之規定，亦於八十九年元月間分函所屬各部會局處署，請確實依照上述規定辦理。上述法律規定自施行以來，行政與立法部門也逐步建立收支同步考量之觀念，如對國民年金制度之規劃，已有以開徵營業稅附加捐等支應之構想。惟整體而言，因受制於國內政治環境之影響或其他因素，而尚未能有效落實，經檢討其原因之一，兩項法律未有違反者應如何處理之規定，使該條文僅具訓示性質，而未發生強制性作用，為維持財政紀律，建議參酌德國終結之立法例及美國削減程序之精神，於我國相關法規（如立法院職權行使法或立法院議事規則）中再作更嚴謹的規範，並建立完整收支同步考量之處理程序，以利於財政的穩健發展。

五、綜合結論

控制政府支出，必須先從政策（或計畫）面檢討改進，再配合財務面控制，才能具體有效。政策面包括公共服務民營化或業務委託民間辦理、精簡政府員額、通盤檢討社會福利支出內涵、政府業務簡併等作法；財務面作法包括歲出額度制、通案刪減支出或收支同步考量等作法，有計劃加以配合運用。另仿效美國平衡預算法案之作法及精神，指定主管機關通盤檢討各項重大施政計畫項目並具體列出未來可刪減金額，配合預算作業程序，並同時落實收支同步考量節制新增經費，以有效控制政府支出規模。

參考書目

- 1.韋端，八年有成-政府長期財政整頓的努力與成效，主計月刊第五三三期，民國 89 年 5 月，37-58 頁
- 2.許璋瑤，政府財政改革應努力之方向，主計月刊第五五六期，民國 91 年 4 月，9-13 頁。
- 3.張信一，我國中程計畫預算制度推動情形與展望，主計月刊第五五八期，民國 91 年 6 月，62-67 頁。
- 4.石素梅，美國聯邦政府預算作業之研究，財團法人孫運璿基金會，87 年 4 月。
- 5.徐仁輝，預算赤字與預算改革，90 年 10 月。
- 6.黃國鐘，跨世紀之預算制度-新預算法條文素描，立法院公報法律案專輯，第二三八輯（下）。
- 7.行政院經濟建設委員會，美國新經濟發展過程中財政赤字改善之研究，91 年 12 月。
- 8.A. Premchand, Government budgeting and expenditure controls-Theory and practice, 279-286, 1983, International monetary fund.
- 9.Lee Johnson, Public budgeting systems, 140-143, Sixth Edition.