

如何落實計畫預算制度

透過美日二國財政改革經驗，體認只有務實的開源節流，才是根本解決之道。本文首先說明中央政府財政現況，師法美日財政改革經驗，提出我國計畫預算未來努力願景與方向。

◎陳慧娟（行政院主計處第一局專門委員）

壹、中央政府財政現況

我國中央政府財政收支狀況在 79 年度以前尚稱穩健，當時債務餘額僅有 1,562 億元，與歷年累積歲計賸餘數額相當，惟自 79 年以後，受社會、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。81 年度中央政府歲出占 GNP 比率達到 20.3% 的歷史高峰，收支差短亦創下 3,359 億元的新高紀錄，占 GNP 的比率為 6.5%，占歲出的比率高達 31.8%，亦即政府的支出有 1/3 是靠舉借而來。其後政府雖採行各項緊縮措施，使財政赤字稍受控制，但累積債務餘額仍持續升高，加以精省後承受原台灣省政府之債務 8,000 餘億元，故至 89 年底債務餘額達 2.4 兆元，預計至 93 年度止將達 3.4 兆元，占前三年度平均 GNP 的比率升達 34.6%，平均每一年約上升 2 個百分點，已愈來愈接近公共債務法規定 40% 之上限，確有必要謹慎因應。而當前財政遭遇到之困難如次：

一、歲入成長不易

受到政府長期實施各項減稅效應影響，賦稅收入多未能隨同經濟同步成長，國民賦稅負擔率（賦稅收入占 GNP 比率）持續走低，由 79 年度高峰 20.1% 降至 94 年度 12.2%，減少 7.9 個百分點，不僅低於工業國家平均 27.5%，亦較南韓 22.2%、新加坡 14.0% 及菲律賓 16.3% 為低，並導致賦稅收入占政府支出的比率約僅 55%，較 70 年代的 70% 及 80 年代的 65% 持續下降，亦較歐美國家多在 70% 以上為低。賦稅負擔率持續下降，政府施政所需財源漸趨困窘，導致歲出規模日益緊縮，不僅對政府整體施政的推動產生影響，亦不利於長期財政之健全。

二、歲出預算結構僵化

過去四年來，中央政府除 90 年度因增編 921 震災特別預算 1,000 億元及 92 年度增編 SARS 特別預算 500 億元，致歲出規模有所增加外，各年度歲出總額均控制在 1.6 兆元的範圍內，而未來年度受到歲入財源不足及舉債額度的限制，歲出規模亦難再大幅成長。但就各項歲出的內容來看，屬強制性或義務性必須編列的經費，包括人事費、債務利息、社會保險與福利補助、教育支出及對地方政府之補助支出等，即高達 1.1 兆元，占歲出之比例達七成，若再將維持機關正常運作所需各項業務費約 2,800 億元納入計算，則所占比例已將近九成，僅剩餘約 2,000 億元可供公共建設及其他重要施政之用，顯示整體預算結構呈現僵化現象。又長期以來各項法律義務之支出仍呈上升趨勢，其中人事費由 79 年度 2,146 億元增至 94 年度 4,304 億元，十餘年間增加 1 倍。加上社會福利事項無論在項目或發給標準均大幅增加，且對於所辦理之公、

農、勞、健保等因未能建立社會保險財務責任制度，致虧損日益擴大，均需仰賴國庫填補，致社會保險與福利補助經費急劇攀升，由 79 年度 1,156 億元增為 94 年度 2,381 億元；此外，債務付息亦因政府債務持續累積而大幅增加，由 79 年度 133 億元增至 94 年度 1,341 億元。在政府支出規模無法擴增的情況下，前述強制性經費的持續攀升，難免會排擠其他施政的資源。

貳、美、日財政改革之經驗

美國與日本為全球數一與數二的經濟體，兩國景氣榮枯與長期經濟消長，向來為學界及各國政府研究或汲取經驗的對象。美、日兩國分別在 1980 與 1990 年代出現巨額財政赤字及財政失衡現象，並導致國民儲蓄率降低，以及經濟競爭力衰退之結果。為期改善財政與經濟結構，美、日兩國分別採取了不同的政策理念與措施，結果亦各不相同，值得我們借鏡。

美國在柯林頓總統執政期間(1993 至 2001 年)，致力財政改革，包括推動聯邦政府再造計畫，運用資訊科技以簡化行政流程、精簡政府組織、縮減公務人力、推展業務委外及解除不必要管制等措施，成效極為顯著，共減少 35% 書面文件，精簡聯邦公務員 42.6 萬人（精簡比率約 14%），節約經費 1,360 億美元。在降低人事費與業務費等消費性支出之餘，同時調整支出結構，將重點放在促進人力資本(教育、訓練)、基礎建設與研發投資上；另並進行以量能課稅為主軸之賦稅改革方案，促使財政改善，利率下降，與經濟發展形成良性循環，被譽為新經濟（New economy）。反觀日本，在未確實檢討開源節流之前，即持續以發行公債挹注施政，導致政府財政赤字急速升高，加以經濟泡沫化負面影響陸續顯現，民間消費與投資亦難以回復，衰頹的經濟使得政府稅收大幅縮水，財政經濟陷於惡性循環的漩渦，在痛定思痛之後，近年亦陸續推動結構性改革，包括減低公共支出、設定公債發行上限、稅制改革、社會安全制度改革等，惟其改革成效仍有待觀察。

參、我國計畫預算未來努力方向

透過美日二國財政改革之省思，可以體認到只有務實的開源節流，才是根本解決之道，而其中節流則又需從落實計畫預算著手，依目前計畫預算推動現況，仍有以下幾點值得努力：

一、落實計畫預算與零基預算精神

行政院 游院長多次強調，沒有計畫就沒有預算，有計畫也不一定有預算，所以計畫的先期作業要儘早進行，針對成本效益詳細評估，再據以核實編列預算，如此政府施政的效能及品質才會提高，各項計畫的推動將會更加順利。又各部會為了配合重要施政，提出新增的施政計畫是理所當然，但是如果沒有考量政府財政負擔的能力，全面檢討刪減原有效益較低、已經過時或是非必要之計畫，俾能容納新的施政需求，經費需求就難以控制。唯有各機關均有「額度制」的觀念，妥適安排各項施政的優先順序，政府資源使用的效益才會提高，計畫與預算才能

緊密結合。

二、積極推動民間參與公共建設

前面已經提到，政府財政困難，歲出規模無法大幅成長，但是政府要為人民服務的事，卻隨著全球化及資訊化的激烈競爭，只有增加沒有減少，在這種情況下，利用民間參與公共建設已成趨勢。獎勵民間參與不僅可大幅節省興建成本及政府人員的編制，同時還可避免傳統公共工程「工程延滯」及「經費追加」的問題。例如高速公路清水站生氣盎然，有鯊魚館供觀賞，提供比以前休息站更多的服務功能；三重高中等學校游泳池外包經營，不僅教育部不必再補助經費，而且還有門票收入，這些例子讓我們體認到政府力量有限而民間活力無窮，因此新興公共建設在納入預算前，如果能從計畫的源頭把關，檢討釋出政府能量的可能性，讓民間有更多的創造空間，未來年度預算的編列，才能更為精實，並展現新的面貌。

三、健全計畫型補助款配套措施

日前媒體報導各地公共建設閒置浪費的現象非常嚴重，而我們了解這其中有很多是以前透過計畫型補助款所進行的建設，包括污水處理廠長期低度利用，漁港開發後任其積沙，不當投資的停車場收入不夠支付管理員薪水，展覽館、體育館閒置成為「蚊子館」等不當的例子。面對這樣慘痛的教訓，未來中央各項計畫型的補助，不僅要嚴格界定補助的對象及項目之外，更應該建立公開透明的評比機制，讓好的計畫才能得到經費補助，而不是通通有獎，另外地方也應該負擔一定比例之配合款，唯有這樣，各地方政府才會真正去考量各項計畫的成本效益問題。

四、加速組織再造

94 年度中央政府整體人事費支出為 4,304 億元，占歲出總額 1 兆 6,356 億元之比率仍達 26.3%，為免人事費負擔過重，導致預算結構僵化，有必要利用組織再造的改革契機，重新檢討政府職能，賡續精簡政府組織層級與人力再造，加強政府企業化經營理念，全面提升行政效率。例如目前有一些同性質的業務，係依身分別由不同部會辦理，其中就業輔導，係由退輔會、青輔會、勞委會及就業安定基金等分別辦理；住宅業務則分為國宅、公教、原住民、勞工及軍眷等，由不同的部會負責，而如何檢討重組該等業務與組織，讓相關施政更為順暢，也是當前的一大課題。

五、持續檢討緊縮經常支出

經常支出（含依法律義務性經費）近年規模約在 1.2 兆至 1.3 兆之間，占歲出規模接近八成，以一定比例 5% 計算，就高達 600 億元之譜，如果能在當中找到可以節省的項目，對於整個新興施政之需求當然是一大幫助。但是行政院自 90 年度起採行強制節流措施以來，經常支出已擲節近 700 億元，致各部會迭有反映基本運作經費不敷，可再刪減緊縮之空間有限。惟考量新興施政之需要，不論有多艱難，仍有必要就經常支出再予深入檢視。例如在本院組織改造過程中，如已發現重複或過時之業務，在機關組織尚未調整前，仍可先就業務部分予以簡併或刪除。另外依法律義務支出也還有檢討空間，例如社會福利應納入「排富」的條款，而社會保

險制度亦應本使用者、受益者付費原則，建立自給自足機制，俾將有限資源投注在保障弱勢者之權益上。