

積極與創新思維，強化公務預算編審作業

為穩健財政及順利施政推動，本著積極與創新的思維，廣續推動中程計畫預算作業制度，逐年縮減收支差短及有效控制舉債額度。透過計畫及預算審查小組的推動，將計畫預算審查常態化，提升資源使用效率。

◎陳瑞敏（行政院主計處第一局局長）

壹、前言

WEF 的 2004 年競爭力排名，台灣有關節制政府浪費排名第十三，較去年進步七名，顯示政府近年所採取的強制節流措施，有一定的成效，不過受到國民賦稅負擔率走低的影响，政府財政狀況仍難以大幅改善。依據瑞士洛桑管理學院 2004 年的全球競爭力排名，我國從十七名躍升為十二名，但是其中財政的名次僅進步為十六名，是相對表現較弱的一環。同年標準普爾公司公佈，我國評等展望從「穩定」調降為「負向」。其中財政赤字擴大及債務持續累積是重要的影響之一。因此穩健政府財政，一直是當前重要的課題。

貳、政府財政現況

一、歲入財源不足：

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發展而同步成長，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 20.6% 降至 94 年度 12.7%，減少 7.9 個百分點，不僅低於工業國家平均 27.5%，亦較南韓 19.8%、新加坡 13.0% 及菲律賓 16.8% 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 兆元的範圍上下，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 2,600 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。

三、債務餘額持續攀升

中央政府 79 年度債務餘額僅有 1,562 億元，與歷年累積歲計賸餘數額相當，惟自 79 年以後，在實質收入無法相對成長下，致財政收支差短逐漸擴大，在 81 年度達到 3,359 億元高峰後，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，預計至

94 年度止將達 3.7 兆元，占前三年度平均 GNP 的比率升達 36.4%，平均每一年約上升 2 個百分點，已愈來愈逼近公共債務法規定 40% 之上限，確有必要謹慎因應。

叁、在穩健財政前提下，所採取的積極與創新作法

一、縝密中程額度收支推估，逐年縮減收支差短

為避免計畫需求過度擴張，並為提升政府資源使用的效益及健全國家財政，95 至 98 年度中程預算收支推估，基本方向為政府經常收支應保持平衡，而為符合「財政改革方案」5 至 10 年內達成財政收支平衡之目標，未來年度收支差短應逐年縮減，並有效控制債務累積。又依預算籌編穩健原則，歲出增加幅度以不超過歲入之成長率為原則。

歲入之滾推，主要依稅課收入、營業盈餘及事業收入、財產收入及規費等其他收入四種類別，參考平均稅收彈性、平均經濟成長率、94 年度預算及 93 年度決算數等估列。至於歲出之滾推，其中各機關基本業務運作所需專案檢討之經費，採逐項檢討匡列，收支併列款或政策已同意另增賦額度者，衡酌實際情形核實匡列，其餘基本需求則暫維持零成長滾推。依法律義務重大支出，依逐年逐項檢討之結果予以匡列。公共建設考量擴大公共投資計畫特別預算及工程執行能量，將維持 94 年度相同總規模。至於科技發展計畫為落實研發經費於 95 年度達 GDP 的 3% 目標，95 年度科技發展計畫暫按 15% 成長，並鼓勵以誘發民間資源投入研發成效妥為規劃。

為落實本次中程額度收支推估，各機關以往有以例行性業務動支第二預備金情形者，均應於行政院核定之概算額度內優先編足。同時各機關應秉持零基預算精神編列 95 年度概算，非屬配合法律規定、義務、額外覓有特定之收入來源，或新增促進民間參與公共建設案件之相關規劃作業經費，所編列之概算均不得超出行政院核定之各類歲出概算額度。

二、推動計畫及預算審查小組，提升資源使用效率

中央政府自從 84 年度實施歲出額度制度以來，每年各部會新興的施政需求，仍然依循傳統思維，以額度外需求作為尋找財源的手段，結果在財政愈來愈趨困窘之情況下，已嚴重影響新興施政的推動，因此必要的解決對策，就是具體落實計畫預算。

為具體落實上述理念，研議推動計畫及預算審查小組，將計畫預算審查常態化，騰出額度以供新興施政之用。目前已試辦包括衛生署全國自殺防治策略行動方案、海巡署服裝、國防部人事費及跨部會各類住宅貸款利息補貼、不同身分別之就學補助與獎學金五個個案，均已開會審查完竣，頗具成效。

94 年度將持續選定專案審查項目賡續辦理，並逐步制度化，於預算編審相關規定予以規範。未來並將全面推廣至各部會辦理，要求各部會應確依「中央政府中程計畫預算編製辦法」規定，組設「計畫及概、預算編審統合協調組織」，並辦理下列事項：

(一) 年度進行中，應就監察院調查案件、審計部建議改進事項與民意機關、輿論批評事項等，

衡酌予以檢討審議。以上檢討審議結果，各部會應每半年函送行政院主計處。

(二) 中、長程個案計畫陳報行政院前，應先就計畫內容及經費核實審查，並就所需經費於行政院核定中程歲出概算額度內檢討容納。

(三) 各部會年度概算陳報行政院前，應參酌已核定個案計畫之情形，在所獲配各年度歲出概算額度範圍內，配合擬達成之年度施政目標，本零基預算精神，重行檢討各項新興或延續性計畫，並排列優先順序後，妥為編製歲出概算，並將檢討結果一併報院。

三、精進中央對地方補助制度，提升補助款使用效能

中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法施行迄今將屆四年，在此期間除因應若干執行需要作小幅度修正外，尚未配合主客觀環境變化作整體性之修正，為使該辦法更契合目前中央與地方財政關係，將就補助辦法所面臨之問題作必要之檢討及修正。

(一) 在一般性補助款方面，對於如省轄市基本設施補助經費加計權數 8.5% 等結構性問題，將與各縣市政府進一步研商並取得共識後，修正調整設算分配公式。另為使縣市政府確依施政優先緩急順序分配一般性補助款，九十四年度起，已就各縣市一般性教育設施補助經費應優先辦理之施政計畫項目建立備忘錄，未來年度將再漸次推展至社會福利及水利設施相關優先施政項目。而為強化計畫及預算考核機制，優先施政項目備忘錄、縣市政府財政改善績效與財政體質健全度等亦均將加強考核。

(二) 在計畫型補助款方面，將檢討中央各機關計畫型補助款之補助事項及補助比率，並將建議各機關之補助比率應避免 100%，以建立地方配合款分擔制度。而現行中央對直轄市及縣市政府申請計畫型補助款補助處理原則與相關管考規定，將研擬納入補助辦法，並於條文中作更具體及強制性之規範，以落實中央計畫型補助款競爭評比與監督管考機制

(三) 在災害補助款方面，將配合本院工程會，就地方災害搶修與復建工程之定義及施作範圍予以釐清界定，並推動地方搶修經費簽訂開口契約制度，強化現行補助款審查功能及建立獎懲分明之災害經費提報機制。

肆、結語

為改善政府財政，以往所推動的預算改革已初步具有成效，包括近 5 年來每年歲出總額有效控制在 1.6 兆元範圍上下，另外檢討不經濟支出，5 年來持續採取緊縮措施，每年約可撙節經常性支出達 700 億元，及擴大補助款規模，由 89 年度 1,329 億元，逐年擴增至 94 年度 2,009 億元，增加近 700 億元等等。展望未來，為穩健財政及順利施政推動，將本著積極與創新的

思維，賡續推動中程計畫預算作業制度，逐年縮減收支差短及有效控制舉債額度。透過計畫及預算審查小組的推動，將計畫預算審查常態化，提升資源使用效率。另外在中央對地方補助制度方面，推動優先施政項目備忘錄制度，落實計畫競爭評比機制，提升補助款使用效能。