

縣（市）政府辦理追加預算妥適性之研究

近年來縣（市）年年辦理追加預算已成為常態，其妥適性實值深入探究。本文擬對縣（市）政府辦理追加預算情形之現況，就其辦理次數、追加預算金額、原因分析及辦理期程等四方面提出說明並予評析，進而對發現之問題予以檢討並提出改進之道，俾提供縣（市）政府辦理追加預算之參考。

黃淑莉（行政院主計處中部辦公室專員）

壹、前言

政府預算係在年度執行期間之一年前依預估需求為基礎所籌編者，具高度估計性之特質，然政府施政過程所可能遭遇之各種機變，則實非預算籌編時所可能完全掌握，其預估狀況與實際間勢必存在著許多差異，因此各機關於執行法定預算時，如發現與實際需要有所出入，且有時效上之急迫性，而無法以辦理經費流用與動支預備金所能容納時，依法得以辦理追加預算予以因應。

臺灣地區天然災害頻仍，災害一旦發生，地方政府首當其衝，由於各縣（市）居承上啟下之功能，實務上各縣（市）爭取或配合中央部會之計畫型補助經費往往未及全數納入年度總預算，故大多數縣（市）採辦理追加預算方式因應應有其必要性。惟近幾年來，縣（市）年年辦理追加預算卻仿為常態。有每年辦理 1 次以上者，有追加預算金額幾占其總預算規模 1/3 者，有追加原因與法令規定不盡相符者、甚或有提出時間未盡妥適，凡此情形，在在值得我們深入探究。為使讀者能充分瞭解縣（市）辦理追加預算之全貌，本文擬先從相關法令面加以探討，其次再就縣（市）辦理追加預算現況提出說明並予評析，進而對發現之問題予以檢討並提出改進之道。

貳、法令規定

由於追加預算係於總預算外再增加之政府政事活動經費，為籌措其所需財源，勢必會增加人民之財政負擔，若非不得已，實不宜輕易為之。因此，現行法令對各機關提出追加預算設定種種條件，以防杜寬濫。以下即將預算法、各級地方政府墊付款

處理要點及中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法等法令所規定各機關得辦理追加預算之情形逐一臚列如後：

一、預算法第 79 條規定，各機關有下列情形之一時，得提出追加預算：

- （一）依法律增加業務或事業致增加經費時。
- （二）依法律增設新機關時。
- （三）所辦事業因重大事故經費超過法定預算時。
- （四）依有關法律應補列追加預算者。

另預算法第 81 條亦規定，如法定歲入嚴重短收，致無法依第 71 條有關遇國家發生特殊事故，得經行政院會議之決議，呈請總統以令裁減經費之規定辦理時，應由中央財政主管機關籌劃抵補，並由行政院提出追加、追減預算調整之。此即歲入短收情況勢已對年度預算歲出計畫有效執行造成嚴重影響，如何有效開源及節流，允為首要之務，而所開拓之財源，依同法第 24 條及第 25 條之規定，應透過預算法定程序後始得予以有效落實。

二、各級地方政府墊付款處理要點第 4 點規定，墊付款應於支用當年度辦理追加預算或特別預算，進行帳務轉正，如未及於當年度辦理，至遲應於次年度總預算、追加預算或特別預算予以納入，並進行帳務轉正。上揭要點第 3 點規定，有關得支用墊付款之 6 種情形為：

- （一）配合國防緊急設施或戰爭之有關支出。
- （二）國家經濟上遭逢重大變故，奉上級政府指示必須配合辦理之有關支出。
- （三）因災害必須緊急支付之工程或救濟支出。
- （四）經上級政府核定之補助款，所使用之支出。
- （五）依法律或經核定有案之契約義務必需之支出。
- （六）配合上級或同級政府施政需要而核定必須分擔且須及時使用之支出。

三、中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法第 15 條規定，各受補助之縣（市）應將中央對地方之補助款，相對列入其地方預

算。上該中央對地方之補助事項，依該辦法第 3 條之規定有：

- (一) 縣(市)基本財政收支差短及基本建設經費。
- (二) 計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。
- (三) 跨越直轄市、縣(市)或二以上縣(市)之建設計畫。
- (四) 具有示範性作用之重大建設計畫。
- (五) 因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。

參、現況與問題檢討

為瞭解各縣(市)實際辦理現況，經調查各縣(市)近 3 年追加預算辦理情形詳如附表，謹分別就次數、金額、原因及期程等四方面加以陳析如下：

一、辦理次數

首先就辦理次數而言，92 年度平均每一縣(市)1.17 次，以金門縣及連江縣各 3 次居冠，臺南縣、臺東縣及澎湖縣等 3 個縣各 2 次，臺北縣、宜蘭縣、苗栗縣、臺中縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、高雄縣、屏東縣、花蓮縣、基隆市、新竹市、臺中市、嘉義市及臺南市等 15 個縣(市)各 1 次；93 年度平均每一縣(市)1.22 次，以宜蘭縣及金門縣各 3 次居冠，臺南縣、臺東縣、花蓮縣及連江縣等 4 個縣各 2 次，臺北縣、苗栗縣、臺中縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、高雄縣、屏東縣、澎湖縣、基隆市、新竹市、臺中市、嘉義市及臺南市等 14 個縣(市)各 1 次；94 年度(截至 94 年 5 月底止)業有臺北縣、宜蘭縣、彰化縣、雲林縣、高雄縣、基隆市、新竹市、臺中市、臺南市、金門縣及連江縣等 11 個縣(市)已辦理第 1 次追加預算。而桃園縣及新竹縣近 3 年均未辦理追加預算，彰化縣 92、93 年度亦未辦理追加預算。爰由以上資料顯示，近年來絕大部分縣(市)年年辦理追加預算，且有部分縣(市)每年辦理 2 次以上。

二、追加預算金額

次就追加預算金額占總預算歲出總額之比率而言，從 92 年度之 9.46%、93 年度之 6.91%，逐年下降至 94 年度之 2.88%。92 年度追加預算金額占總預算歲出總額之比率超過 10%

者，計有苗栗縣、臺中縣、南投縣、嘉義縣、臺南縣、高雄縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、臺南市、金門縣、連江縣等 12 個縣（市），其中以苗栗縣 28.23% 為最高；93 年度追加預算金額占總預算歲出總額之比率超過 10% 者，計有臺北縣、宜蘭縣、高雄縣、連江縣等 4 個縣，其中以連江縣 19.17% 為最高；94 年度（至 94 年 5 月底止）追加預算案金額占總預算歲出總額之比率超過 10% 者，有高雄縣及連江縣，其中以連江縣 12.59% 為最高。爰由以上資料顯示，近年來各縣（市）辦理追加預算之金額有逐年降低之趨勢，惟仍有部分縣（市）比率高達 20% 以上，更有甚者，苗栗縣 92 年度追加預算之金額幾占總預算規模 1/3。

三、原因分析

由以上調查得知桃園縣及新竹縣近 3 年均未辦理追加預算，探討其原委，其預算執行面與其他縣（市）並無重大差異，其原因為因其採墊付款方式因應，並至次一年度納入總預算，於完成法定程序後進行帳務轉正，另亦在總預算內即匡列尚未經中央部會核定之計畫型補助經費以資因應。除此之外，經瞭解其他縣（市）辦理追加預算亦有多種原因，除為因應預算法第 79 條規定之情形外，實務上，經歸納不外乎下列 5 種原因，其中以將中央對縣（市）計畫型補助款納入預算辦理為最主要之因素：

- (一) 中央各部會對縣（市）計畫型補助款核定期程未及納入總預算辦理：依中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法第 15 條規定，縣（市）政府編列補助收入時，應註明編列依據，否則不得編列，及依各縣（市）地方總預算編製要點第 14 點規定，縣（市）政府為配合中央或爭取中央部會之計畫型補助款，應於預算書上註明核定文號，未經核定者，不得編列預算。惟因該項補助款往往在年度中陸續核定，縣（市）政府納入下年度總預算在時效上來不及，惟確需於當年度辦理者，縣（市）政府乃採取辦理追加預算方式以資因應。

- (二) 調整總預算所編列計畫經費：因政府預算從籌編、審議到執行，前後需時一年以上，此期間由於經濟情勢及客觀環境變遷，各機關實際執行時發現部分計畫經重新檢討後可以停止執行或減少預算，或部分計畫應增加預算，部分縣（市）乃藉由辦理追加預算調整總預算所編列計畫經費，以應實際政事業務需求。
- (三) 為應墊付款轉正之需要：縣（市）依各級地方政府墊付款處理要點第 4 點第 2 項規定，在年度中先行墊付之支出，於支用當年度辦理追加預算，或不及納入次年度總預算時，於次年度辦理追加預算進行帳務轉正。
- (四) 配合臨時重大政事之需要：各機關實際執行時經常發生緊急政務需求無足額預算支應、或未編列預算，所需經費龐大，在總預算額度內無法容納，部分縣（市）選擇辦理追加預算，以應臨時重大政事之需求。
- (五) 基於政治因素之考量：部分縣（市）政府為免府會關係不和諧，或配合議會之決議，未視已屆年度終了，仍將當年度先行支出之墊付款再增辦追加預算予以轉正，或基於政治考量，根據以往議會審議預算經驗，將易遭議會質疑之計畫、配合中央補助計畫縣（市）自籌經費部分，另案以追加預算方式辦理，避免年度預算遭議會擱置。

四、辦理期程

前已述及絕大部分縣（市）每年辦理 1 次追加預算，大體來說，均係配合議會開議期程，約在年中過後提送議會，而部分縣（市）每年辦理 2 次以上追加預算，如宜蘭縣 93 年度提出 3 次追加預算送議會之時間分別為 5 月、8 月及 12 月，金門縣 92 年度為 3 月、8 月及 11 月，93 年度為 5 月、8 月及 11 月，及臺南縣 92 及 93 年度均分別為 3 月、8 月。以上顯示部分縣（市）在年度一開始即著手籌劃辦理追加預算，及部分縣（市）在年度即將終了尚提出追加預算。

揆諸預算法第 79 條之立法精神，追加預算乃為因應環境變遷，依法律、契約、重大緊急事故，或上級政府補助款與

縣（市）自籌支出等之緊急措施，非經常辦理。惟觀諸以上縣（市）辦理追加預算之現況，除受制於議會之外部壓力，及追加金額高低之合理性甚難定論外，部分縣（市）仍有未考量追加預算所列計畫之優先緩急順序、評估本身執行能力及辦理追加預算之經濟效益，致有辦理次數過多、年度開始前即已著手籌劃辦理追加預算、或已屆年度終了仍辦理追加預算，致增加預算保留之金額、所追加事項之性質與法令規定未盡相符等亟待檢討問題。

肆、建議與結論：

針對前述各種問題，經檢討後提出下列 3 點芻議，供縣（市）政府參考：

- 一、 對不具急迫性之事項，應儘量集中彙辦，以免浪費無謂之人力及物力：由於辦理一次追加預算，從籌編至審議相當於辦理一次總預算，所投入之人力及物力不在少數，故如非確屬必須於年度中興辦之事項，縣（市）政府應儘量集中彙辦，或併入次年度總預算辦理，以減少追加預算辦理次數。
- 二、 對已屆年度終了始發生之急迫性事項，可先以墊付款方式處理，或以代收代付方式辦理：縣（市）政府對已屆年度終了始發生且具急迫性之事項，因不及納入年度預算，或因此再辦理 1 次追加預算，恐時效上不足因應，可考量所辦事項性質如符合「各級地方政府墊付款處理要點」第 3 點得支用墊付款之情形，得先行支用，或先專案送請議會同意後支用，俟納入次年度之追加預算後再行辦理轉正。另所辦事項性質如符合「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」第 17 條之 1 所規定之情事，即災害或重大緊急事項、中央政府各主管機關依該法第 14 條第 1 項第 3 款之評比結果，且已依第 15 條第 4 項規定報經行政院備查，並以非普及方式分配具時效性之補助款、及配合中央重大政策或建設所辦理之事項，經行政院核定應於一定期限內完成者，得洽中央部會同意受補助之縣（市）政府以代收代付方式先行執行，並編製「中央補助款代收代付明細表」，以附表方式列入當年度決算。

三、以計畫/科目減併方式編列預算：因政府預算從籌編、審議到執行，前後需時一年以上，此期間由於經濟情勢及客觀環境變遷，各機關實際執行時經常發生緊急政務需求無足額預算支應、或未編列預算、或部分計畫可以停止執行或減少預算，部分縣（市）乃藉由辦理追加預算以調整總預算所編列計畫經費，以應實際政事需求，而導致追加預算次數增加。故各縣（市）政府於籌編預算時，應配合業務實況及執行所需，盡量將同一性質之計畫項目適度納入同一計畫，並依執行能力，核實編列經費，以增進預算執行彈性，並避免發生所追加事項性質與法令規定不盡相符之情事。

依預算法之規定，政府預算，每一會計年度辦理一次，故如非確屬必須於年度進行中興辦者，則應避免辦理追加預算，而儘可能配合年度預算編製作業時程，列入年度預算辦理。總歸來說，追加預算是為因應環境變遷所提出政事計畫，而所需經費無法在總預算額度內容納所採取之權宜措施，不宜視為常態。各縣（市）應在兼顧法令規定之前提下，就其實際業務需求情形，考量所提出施政計畫之急迫程度、執行能力，及評估辦理追加預算之經濟效益與提出期程之妥適性等通盤審慎權衡後再決定是否辦理，以免浪費無謂之人力及物力。

附表