

近10年來預算作業之推展

我國近10年來因經濟及政治環境快速變遷，造成政府預算收支失衡情形日益嚴重，為有效解決前述問題，行政院主計處陸續推動歲出額度制、建立中程計畫預算、強化補助機制與計畫預算審查功能等改革措施。經過以上努力，國家財政狀況已獲致具體改善，為達成五至十年財政平衡目標，未來仍將持續精進各項開源節流措施，俾讓政府有限資源發揮最大效益。

◎ 陳瑞敏（行政院主計處第一局局長）

我國在80年代，因社會、經濟及政治環境快速變遷，造成政府歲出規模日益膨脹，81年度中央政府歲出占GDP比率更高達20.8%，且因同期間收入未同步成長，導致預算收支差短創下3,359億元之新高，占歲出比率高達31.8%，其後雖採行各項緊縮措施，以擷節政府支出，但累積債務餘額仍持續升高，因此行政院主計處（以下簡稱本處）每年均

積極就預算作業制度積極檢討改進，以遏止總預算歲出快速膨脹，提升資源運用效率。茲將近十年來控制預算成長之各項改革措施說明如次：

壹、採用歲出額度制，簡化預算作業程序

自84年度起，對於總預算案之籌編，改採取資源由上而下分配之資源總額分配作業制

度（即歲出額度制），以阻止以往年度總預算案歲出的快速膨脹，其方式係由行政院先確立預算政策據以擬訂預算收支方針，提報行政院院會通過後，依據全國總資源供需估測結果，議訂中央政府總預算歲出規模，並於歲出規模範圍內，考量各項有關因素，核定分配各主管機關歲出概算額度，由各機關於籌編年度概算時切實編列。此項作業實施以來，除

大幅簡化概算審核程序作業外，對於控制預算支出成長及紓解財政困難，亦獲致了相當的功效，如中央政府總決算歲出規模在78至82年度間每年平均成長16.6%，83至88年度則平均成長幅度降至3%，較往年大幅降低，且占GDP之比率亦由81年度最高之20.8%，降為95年度14.7%。

貳、落實「零基預算」精神，順利推動政府政務

85年度為落實「零基預算」精神，使國家有限資源作最合理及有效之分配，特於中央政府總預算編審辦法內研訂「中央各機關歲出編製有關落實零基預算主要精神作業要點」，促使各機關於籌編年度概算時，確實對原有各項計畫與設擬之新增計畫全盤縝密檢討，按成本效益及施政輕重緩急排列優先順序，並將行政院核定之歲

出概算額度範圍作為截止線，其在截止線以上者優先列入概算，俾使經費均用於各項施政重點上，期將有限資源合理及有效運用。87年度起更將重要經建投資計畫（90年度改為公共建設計畫）及科技發展計畫部分，由行政院先行分配總額度給經建會與國科會，並要求各機關分別依經建會及國科會所規定之成長率範圍內擬具計畫及概算，並列明優先順序，依各該計畫先期作業實施要點規定，分別送經建會及國科會於所獲配額度內審議，以進一步落實零基預算精神。

參、推動中程計畫預算制度，提升施政績效

為有效規劃並合理分配全國資源，並兼顧經濟成長及財政穩健，本處除自84年度起對年度總預算案之籌編，採行歲出額度制外，同時辦理總體經

濟情勢及對未來四個年度預算收支中程推估，以為研擬預算政策、控管中程概算及合理分配資源之參考，並於85年度試辦中程概算制度，首先就跨年度之資本計畫部分實施，訂定「中央政府中程概算編製要點」，規定資本支出計畫應按個別計畫列明經費需求總數、當年度預算數、以前年度審計部審定數、未來四個年度之經費需求，以及計畫內容之概要說明等，編製「中央政府資本支出計畫概況表」，至於經常支出部分則按總供需估測模型推估方式辦理，作為政府總體資源中財政規劃之參考，及供各項計畫管理與控制之依據。

嗣經6年之試辦與規劃，行政院爰於90年2月訂頒「中央政府中程計畫預算編製辦法」，並自91年度起全面推動實施中程計畫預算制度，將原辦理之中長程國家建設、施政計畫、財務收支推估、資源分配、重要計畫先期作業及額度控管等，

作結構性的整合，並將原僅先行核定一年之歲出概算額度，延伸為一次核定四年之中程歲出概算額度，並採滾推方式，逐年配合預算執行情形調整修正。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，使各項重要建設及施政計畫，得與財政規劃及資源分配相互結合，並輔以重要專案計畫之先期作業審議及零基預算精神之落實，大為簡化計畫核定程序，提升資源運用及行政效率。中程計畫預算制度實施以來，各機關概算超額度編列比例自89年度37.8%，降到95年度之8.1%，並得以將歲出規模控制在1.6兆元上下。

肆、健全中央對地方補助制度，建立地方財政自主

為落實地方自治，配合地方制度法與財政收支劃分法制

定及修正通過，本處於90年度訂定「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」（以下簡稱補助辦法），一方面將中央各機關原編列對地方計畫型補助款中，非屬財政收支劃分法所定，計畫效益涵蓋面廣、跨越縣市、具示範性及配合中央重大政策或建設等四項原則之補助款，調整改由中央一般性補助款財源。另一方面，將中央一般性補助款之分配，透過公開化、具體化公式，直接設算給台灣省各縣市政府，以有效挹注縣市財源收入，提升其財政自主能力。上開補助制度推行至今，為因應縣市財政需要，補助規模已由89年度361億元逐年擴增至95年度1,330億元，增加金額達9百餘億元。

另為提升補助款使用效能，本處除訂定「中央對台灣省各縣市政府計畫及預算考核要點」，作為相關配套措施外，亦就部分教育、社會福利與基本設施等補助經費，規定縣市

政府應專款專用於特定支出項目上，如學校午餐、法定現金福利津貼及道路養護等。94年度為使中央與縣市政府施政計畫更加緊密結合，爰推動建立一般性補助款指定用途優先施政項目機制，亦即就重要施政項目採指定用途兼指定項目方式，由中央一般性補助款予以優先支應，並選定教育部主管之老舊危險校舍整建等3項計畫為試辦對象。95年度基於前述試辦情形效果良好，故將辦理範圍擴展至建立社區照顧關懷據點等3項社會福利計畫與水利管理維護、警消廳舍車輛汰換等3項基本設施計畫。以上指定用途優先施政項目連同原先已指定支出項目之經費，95年度總計編列467.08億元，占一般性補助款比率為35%。

另在災害補助款及計畫型補助款方面，行政院業於93年度訂頒「各級政府災害救助緊急搶救及復建經費處理作業要點」，作為中央與地方政府辦理

救災工作及中央協助地方救災不足經費之法令依據。至在計畫型補助款部分，為強化補助款執行績效，本處將建立計畫型補助款競爭評比機制及落實計畫監督考核功能，目前正就補助辦法相關條文進行通盤檢討，俟檢討、修法工作完成後，將使整個中央對地方補助制度更臻於完善與健全。

伍、強化計畫及預算審查機制，妥善配置資源

歲出額度制度及中程計畫預算制度之推行，對於歲出規模之控制、掌握國家中長程建設與發展方向，以及施政重點與政府資源之密切配合，發揮了一定功效，但由於近年面臨歲入財源不足，歲出結構僵化，債務餘額持續攀升的情況，致使政府財政狀況難以有效改善，並嚴重影響新興施政的推動，為解決此一困境，本

處特於93年9月推動常態型計畫預算審查機制，以尋求財源供新興施政之用，經就審計部、監察院及各界有所批評者予以篩選，試辦跨部會各類住宅貸款利息補貼、不同身分別之就學獎補助與獎學金等5項專項審查項目，成效卓著，其中各類住宅貸款利息補貼，經與貸款銀行協調降低利率後，估計可節省補助經費約25億元，其餘不同身分別之就學獎補助與獎學金等4項個案所提之審查意見，亦均納入相關計畫及預算編列與執行之重要參據。

94年度為持續推動，再選定私有既成道路試辦、計畫型補助款、幼童教育補助等項目辦理，並擬逐步制度化，其中私有既成道路試辦計畫，除經財政部規範捐地節稅措施，實質增加政府稅收約400多億元外，中央並自94年7月起，對於地方政府公開競標收購價格之補助成數暫以公告現值1成5為限，超過部分由地方政府自籌

辦理，以賦予地方政府適度之財務責任，落實權責相符原則。另為使各主管機關同步推動，行政院在核定各主管機關95至98年度中程歲出概算額度時，規定各主管機關應確實依「中央政府中程計畫預算編製辦法」規定組設計畫及預算編審統合協調組織，確實檢討各項計畫及中、長程個案計畫。本計畫及預算審查機制自93年下半年逐步推動及各部會配合下，95年度中央政府總預算案籌編時，預算收支差短亦降為1,957億元，為7年來首度控制在2,000億元範圍內。

財政收支健全與否，攸關國家長治久安，十年來本處陸續推動各項改善財政措施，使國家整體財政狀況獲致具體改善，為儘速達成政府五至十年財政平衡之目標，未來仍將持續精進計畫預算審查，檢討各項開源節流措施，俾能有效控管歲出規模，讓政府有限資源發揮最大效益。❖