

公務預算編審之挑戰與革新

近年來行政院主計處在推動改善預算編審之各項措施已獲致具體成效，惟面對當前重大社會、經濟結構變遷，為期預算作業制度能更健全，以謀國家之永續發展，未來仍將持續地改革與精進。

◎ 陳瑞敏 (行政院主計處第一局局長)

壹、前言

近年來我國為改善財政，合理配置資源，對預算作業制度確實做了大幅度的改革，惟受到全球化的國際競爭與國內社會、政治、經濟環境變遷的影響，以及人口結構劇烈轉變的衝擊，確有必要再予省思並檢討改進，以突破財政困境，讓政府有限資源發揮最大效益。

貳、近年來之預算改革情形

一、90年度起重新建構中央對地方補助制度

為落實地方制度法及財政收支劃分法規定，爰自90年度起就中央各部會原編對地方計畫型補助款中，屬地方自治權限範圍之計畫經費，調整改為一般性補助款之財源，除就台灣省各縣市政府基本財政收支差短予以補助，並依公式化、透明化方式設算定額之社會福利、教育及基本設施等補助經費。經前述調整後，中央一般

性補助款由89年度361億元增至96年度1,383億元，大幅增加1,022億元，對於增裕地方自主財源，調劑地方財政盈虛甚有助益。

二、91年度起全面實施中程計畫預算制度

為避免政府收支差短持續擴大，加重政府債務負擔，中央政府已參酌歐美先進國家之做法，自91年度起全面實施中程計畫預算作業制度，以有效

控管政府支出規模，合理分配全國資源，並提升資源使用效率。經努力執行結果，歲出規模得以控制在1.6兆元上下，其占GDP比例由90年度16.6%降為96年度13.8%，計畫預算制度日益落實。

三、93年度起建立常態化預算審查機制

為具體落實計畫預算，提升預算審查功能，自93年9月推動成立計畫及預算審查小組，將計畫預算審查常態化，經由計畫的核實，經費計算基準的明確，以及不經濟支出的檢討，控留歲出額度以容納新興施政計畫。該審查機制推動以來，93年下半年及94年度合共辦理完成16項個案之審查檢討，由於頗具成效，爰於編製95年度概算時，責成各部會配合逐步推動，實施以來，各機關概算超編比例由89年度37.8%降為96年度5.4%之新低水準，顯見「額度制」之效果日

益彰顯。

四、其他預算改革措施

為使預算之規劃、審查與總預算書之表達等更趨完善，近年來持續就預算編製審查作業及科目分類等規範加以檢討，並就外界所關切之議題進行檢討及修正，以96年度為例，經檢討改進之措施包括：

- (一) 釋股收入預算，依立法院之意見，比照處分財產收入之編列方式，將股本面值及買賣差價，全數列入資本門。
- (二) 總預算以「投資」科目增撥特種基金之預算，依立法院審查95年度中央政府總預算案時之決議，將填補已完成民營化之國營事業虧損，列入經常門「對特種基金之補助」科目項下，其餘屬補助經常性業務支出，無涉於改善基金財務結構或維持永續經營者，亦列入經常門。

- (三) 歲出用途別預算科目調整部分：為充分表達各機關臨時人力運用情形，於業務費項下增列「臨時人員酬金」科目，並配合修正「按日按件計資酬金」之定義範圍；另為使獎補助費項下之二級用途別科目定義及範圍更臻合理、清楚，進行科目重分類，俾讓各機關能允當表達其經費用途及流向。
- (四) 各類書表部分：明定各機關有所屬分預算機關者，應增編「分預算機關金額及頁次明細表」等表件，以表達分預算之內容；明定「歲出計畫提要及分支計畫概況表」內應說明經費投入後之產出效益，其中分年編列預算之計畫，並應揭露計畫內容、期程、經費需求情形等；增列「促進民間參與公共建設案件涉及政府未來年度負擔經費明細表」，以揭露

未來政府應負擔之經費。

參、目前預算編審面臨之挑戰

一、當前財政困境

受到政府長期減稅措施影響，國民租稅負擔率長年偏低，導致歲入財源不足，歲出規模亦難有成長空間，財政缺口仍屬偏高，債務餘額持續攀升，再加上政府法定支出不斷成長，更造成歲出結構日趨僵化，不僅政府施政受限，亦將影響國家債信與競爭力評等，不利整體經濟之發展。另依行政院主計處95年2月所完成的中程財政收支推估結果，差短雖逐年下降，惟至100年度差短仍高達1,345億元（含特別預算差短），歲入尚未考量稅制改革提高稅率等因素，歲出則尚未涵括行政院正積極規劃推動之國民年金等支出，未來面對的財政壓力仍相當嚴峻，故欲達成財政收支平衡之政策目標，實

有必要再積極檢討各項開源節流措施因應。

二、因應社會、經濟結構變遷須調整國家資源配置

近年來我國因人口老化、少子女化及走向「M型社會」等社會、經濟結構變遷問題逐一浮現，預計將使醫療照顧、社會救助、保險及年金等支出日益龐大。由於這些強制性支出，多屬消費性支出，在學理上並不如投資性支出一般，有助於經濟成長，因此在面臨上開財政困境時，必須審慎規劃預為綢繆，以避免支出不斷擴張。又為因應此一趨勢及達成2015年每人GDP為3萬美元之經續會目標，政府規劃以3個3年期階段性套案計畫辦理，其中「第一階段三年衝刺計畫（2007—2009年）」主要以「投資台灣優先的大投資」、「照顧弱勢的大溫暖」二大施政主軸，分別擬訂具體施政目標與

重點計畫，亟須重新調整國家資源配置，聚焦衝刺，預計三年內共將投入金額高達1.16兆餘元。

三、財政紀律仍須落實

隨著國內社會、經濟結構的轉變與政治持續民主化，民眾對政府施政的需求日益殷切，為滿足人民的需要或為爭取選票，廣開競選政策支票的情形無可避免，這是世界各個民主國家都有的現象。但是所提出的相關法案，如果無視政府財政負擔的能力，且未經周詳計畫評估或研擬配套措施，不僅將造成預算資源錯置，甚至讓歲出規模急遽膨脹，最後的惡果還是要全民共同來承擔。立法院截至第6屆第4會期為止已提出超過百億元之重大法案共30餘案待審，預估所需增加的財政負擔達11兆元以上，將嚴重影響政府財政，故財政紀律之維持仍是當前一項重要課題。

四、國際競爭壓力仍相當嚴峻

由於財政之良窳是評估國家競爭力及政府效能之一項重要指標，亦是國際信用評等公司至我國訪談時關注的焦點，面對國際競爭之壓力，我們必須吸取世界先進國家改革之經驗，致力於改善財政，以增進政府效能，唯有不斷的改革再改革，才能洞燭機先，以因應瞬息萬變的國內外局勢，提升國家的競爭力。

肆、未來之展望

一、賦稅改革為改善國家財政的重要關鍵

政府應以追求租稅公平與效率為努力的目標，在具體作法上，應加速檢討不合時宜之租稅減免及扣抵，俾重建合理稅制擴大稅基，調整租稅結構，以維護租稅公平，並達國民租稅負擔率每2年提高1%（每增一個百分點歲入約可增

1,200億元）之財改目標，確保政府施政穩定財源。另98年底促進產業升級條例落日，亦應審慎評估，檢討限縮獎勵項目，以96年度為例，促產之稅式支出金額即高達1,100億元以上，每年流失之稅收相當可觀。

二、賡續進行預算制度的改革

為改善整體資源配置與追求長期財政平衡，世界各國以預算過程與制度的改革為首要手段。我國近年來採取由上而下的歲出額度控管機制，推動多年期預算制度，並積極建立常態型預算審查機制，確實有效改善各部會財務自我控管的能力，發揮計畫與預算結合的功效，提升整體計畫效益。未來仍須加強各項計畫先期可行性評估與規劃作業，強化計畫審查深度，刪除不經濟支出以容納新興具效益之計畫，俾有效控制政府支出規模並避免公共建設閒置情形再發生。另為

健全縣市財政秩序及紀律，未來將請縣市政府建立常態性計畫預算審查機制，除推動跨局室之計畫及預算協調統合審議外，亦能就非法定社會福利津貼等不經濟支出與重大建設投資計畫進行檢討及財務評估，以使縣市預算收支差短獲得控制，並能更有效運用財政資源。

三、有效解決支出結構性問題

各機關因時代變遷致相關法令有違公義原則者，應儘速納入通盤檢討，讓政府資源配置更為合理有效；把握政府組織再造契機，精簡政府組織及員額，以減省各機關基本運作維持經費；引進民間資金、技術與創意，賡續推動民間參與公共建設，以減省政府支出，提升公共建設品質。

四、社會福利、保險必須有完整財務規劃及替代財源

隨著未來人口老化及醫療成本攀升，未來社會福利需求必有增無減，惟基於政府資源有限，社會福利措施仍應量力而為，並全面檢討現有社會福利資源的使用效率，以照顧弱勢者為優先，新增措施則必須考量政府財政負擔能力或籌妥特定財源，才能持續有效推動。至社會保險宜本量能負擔及風險分擔之原則，作長遠完整的財務規劃，俾能建立可長可久的社會安全照護體系。

五、財政紀律之落實必須行政與立法部門共同合力達成

茲以歐美先進國家對於財政赤字問題之控制，主要仍須透過行政與立法部門之相互合作方能達成，我國已在預算法、財政收支劃分法內明定支出增加應考量財源及公共債務法內規定政府舉債上限的限制，也設定民國100年為財政平

衡目標年，端賴行政與立法部門建立共識，共同有效落實執行，尤其朝野政黨應避免以政見競爭而無謂增加政府支出或減稅，及中央及地方政府應充分將財政紀律視為共同責任方能有效達成。

六、加強吸取國際經驗

在地圖上距離我國海程最遠的國家芬蘭，自2002年至2005年連續三年被評比為全球成長競爭力第一名，其成功塑造價值典範之因素之一即是「世界觀」。為了與國際接軌，政府預算作業之改革必須與時俱進，諸如目前國際組織正全力推動之績效預算與應計基礎預算，其利弊何在；又隨著性別主流化理念於國際間的倡議，「性別預算」的推動已備受關注，預算資源如何重新配置和改變以真正反映性別平等觀點；另人口老化及少子女化是許多已開發國家共同面臨之

問題，其基於財政穩健，大多預為長期預算之推估，惟推估技術如何達到精確，以利於財政政策之擬定等，凡此都值得我們再進一步探究。

伍、結語

回顧過去，由於我國積極推動財政改革方案，各項改革措施已收初步成效，財政赤字逐年下降，債務成長幅度趨緩，初估95年度中央政府總決算8年來首次達到收支平衡，惟併計特別決算則仍有差短，累積債務餘額亦達3.6兆餘元，如何有效縮減政府債務餘額，並提升我國國際競爭力評比之目標，仍是當務之急。展望未來，我們必須以宏觀的層面審視、長遠思考及周全規劃，讓整個預算之編審作業更為精進，俾達成兼顧經濟發展與財政穩健之政策目標。❖