

縣市預算編列實務問題之探討

因地方預算法尚未訂定，目前縣市預算係準用預算法及中央相關法令規定，由於中央與縣市預算仍存有結構性差異，故在法令準用上亦產生若干問題，本文即就其中較具重要性之問題進行探討，並提出相關改進建議。

◎ 蔡淑瓊（臺中市政府主計室課長）

壹、前言

預算係指政府於一定期間，對所有活動的收支及資源運用，於事前作整體規劃，所訂定之財政收支計畫，並經立法機關審議與授權，作為政府財務活動的依據。基於預算的重要性，現行法令對於預算編列有嚴謹的規範，惟因目前中央尚未依預算法第96條規定訂定地方預算法，各縣市係準用預算法及中央政府訂頒之相關法令規定，由於中央與縣市無論在預算規模或預算性質上差異頗大，使得縣市預算編列及

執行，在法令準用或適用方面均產生部分問題。

個人從事縣市政府預算籌編工作多年，爰依據以往籌編經驗，針對現行預算法令中，有關縣市預算經常收支平衡、縣市政府辦理追加預算妥適性、未落實財政收支劃分法第38條之1，與縣市預算編列及首長任期之關聯等問題加以探討，並提出若干建議意見，以作為中央主管部會處理相關問題之參考。

貳、縣市預算經常收支平衡問題

我國預算法第23條規定：「政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得移充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源」。另外，預算法第10條對於收支劃分亦有明確規定，俾有效規範中央政府預算之編製，避免以資本收入充作經常支出財源，發生舉債或賣財產過日子的現象。

因目前尚未制定地方預算法及其相關法規，各縣市政府均準用中央預算法令規定籌編

預算，對於歲入經費門之劃分，亦遵照其規範編列。依照現行預算法規定，補助收入應列為經常收入，故中央對縣市補助款，無論係屬補助經常門或資本門計畫，縣市政府一律以經常收入列帳，此作法將產生經常收入增加的情形。在現今縣市政府財政普遍處於入不敷出的情況下，將中央補助款均視為經常收入，將發生以資本收入支應經常支出及實質經常收支不平衡的情形發生。以下擬以臺中市為例，說明地方經常收支實質不平衡、寅吃卯糧之狀況。

表1係臺中市近3年總預算編列情形，由資料得知臺中市93-95年度預算書上經常收支剩餘各為6億6,900萬元、23億8,200萬元及20億9,000萬元；但如將中央補助款扣除後，我們將發現，經常收支實質上是短絀，且兩者差異高達四、五十億元。因此，為改善縣市預算經常收支平衡問題，有關中央對縣市補助款，如何從現行

表 1 臺中市93-95年度總預算編列情形表

單位：百萬元

項 目	93年預算數	94年預算數	95年預算數
歲入總額	24,919	27,901	28,168
減：中央計畫型補助款	1,330	2,293	2,309
中央一般性補助款	3,435	3,537	3,597
特定財源	811	1,404	1,516
資本收入	555	220	200
實質經常收入（市府自有財源）	18,788	20,447	20,546
歲出總額	28,742	32,083	32,269
減：中央計畫型補助—經常支出	398	405	241
特定財源—經常支出	721	786	959
一般性補助款—經常支出	1,257	1,357	1,538
資本支出	5,046	6,785	6,392
實質經常支出（市府負擔部分）	21,320	22,750	23,139
實質經常收支餘絀	- 2,532	- 2,303	- 2,593
總預算書經常收支剩餘數	669	2,382	2,090

資料來源：本研究整理

規定全數列為經常收入，改為依其性質分別列為經常門或資本門，以符合實際狀況，亦是中央與地方政府未來共同努力之目標。

參、縣市政府辦理追加預算妥適性

追加預算係年度預算執行中，因偶發緊急事件或事前預

料不及所產生之計畫經費需求，在數額過於龐大，原列預算不敷支用，且無法以經費流用或動支預備金方式予以支應時，所採取的因應措施，應非屬常態性業務及經費支出。由於追加預算是總預算之外再增加的計畫經費，故為籌措所需財源，勢必加重政府的財政負擔。

爰此，現行預算法令對各

機關提出辦理追加預算訂有相關法定要件，以防止編列過於寬鬆浮濫。依預算法第79條規定，各機關因下列情形之一時，得請求提出追加歲出預算：1. 依法律增加業務或事業致增加經費時；2. 依法律增設新機關時；3. 所辦事業因重大事故經費超過法定預算時；4. 依有關法律應補列追加預算者。故從預算法第79條立法精神觀之，追加預算係為因應依法律、契約、重大緊急事故等需要辦理，不僅編列要件相當嚴謹，各機關在提出時應審慎評估且不宜經常性辦理。

經就近年來各縣市辦理追加預算的原因整理歸納後，大致上可分成下列三種類型：1. 符合預算法第79條規定要件者；2. 依「各級地方政府墊付款處理要點」規定先行墊付之款項，事後透過追加預算程序辦理帳務轉正；3. 臨時性支出。上述第1、2項係依法令規定辦理，第2項主導權在中央各部會，縣（市）政府僅係配合

辦理，惟其中有很多計畫屬於例行性業務，實應併入年度預算，於事前作一整體妥適規劃，並透列年度預算編列，不宜在年度進行中再行補助地方政府辦理。而第3項，大多係年度預算未編足額之計畫、原編計畫未周延規劃致經費不足、配合機關首長臨時交辦事項或因應民意代表要求而辦理者。

表2係近3年來各縣市辦理追加預算情形，我們可以發現除了桃園縣及新竹縣未辦理追加預算外，其餘縣市皆會辦理追加預算，有的縣市甚至一年辦理3次。

綜上，各縣市辦理追加預算似乎已成爲年度預算之常態，除了部分符合上述法定要件外，其餘不乏有配合首長或

表 2 各縣市92-94年度辦理追加預算情形表

年度	追加預算次數	縣 市 名 稱
92	0	桃園縣、新竹縣及彰化縣等3個縣市。
	1	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。
	2	臺南縣、臺東縣及澎湖縣等3個縣市。
	3	金門縣及連江縣等2個縣市。
93	0	桃園縣、新竹縣及彰化縣等3個縣市。
	1	臺北縣、苗栗縣、臺中縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、高雄縣、屏東縣、基隆市、新竹市、臺中市、嘉義市、臺南市及澎湖縣等14個縣市。
	2	臺南縣、臺東縣、花蓮縣及連江縣等4個縣市。
94	0	宜蘭縣及金門縣等2個縣市。
	1	桃園縣、新竹縣、南投縣及嘉義市等4個縣市。
	2	臺北縣、宜蘭縣、苗栗縣、臺中縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、臺南縣、高雄縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、基隆市、新竹市、澎湖縣及金門縣等16個縣市。
	2	臺中市、臺南市及連江縣等3個縣市。

資料來源：本研究整理

民意代表臨時提出需求而辦理的事項。由於實質上並未符合辦理追加預算之要件，且亦未考量到所提計畫之適法性、重要性及評估本身執行能力或辦理追加預算之經濟效益等問題，演變成一種「人爲」的施政需要，而忽略「法律」規定的現象。此外，依現行「各級地方政府墊付款處理要點」規定，經上級政府核定之補助款所使用之支出、配合上級或同級政府施政需要且須及時使用支出之情況，因時效性考量可以先行支用墊付，於下次辦理預算時再進行帳務轉正，亦即有前述情況時即可以辦理追加預算，其與預算法第79條所訂之辦理追加預算要件是否相符，似值商榷。

肆、中央立法未落實財政收支劃分法第38條之1規定

爲避免各級政府歲入歲出發生失衡現象，財政收支劃分

法第38條之1規定：「各級政府、立法機關制定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源」。另預算法第91條亦規定：「立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源，必要時，並應同時提案修正其他法律」。

目前地方政府執行的社會福利政策，多數係由中央立法規範，且立法時未落實財政收支劃分法第38條之1規定，覓妥相對應財源。中央政府對地方政府所施行的強制性責任，不論是強制地方政府支出增加，或是政策性的減稅，都有侵犯地方政府自主權限之虞，而且減稅政策對地方收入造成減少，也會相對地限縮地方首長的施政範圍。另外，整個立法過程，亦無經過中央行政部門與地方政府充分討論，僅由中央單向立法決定後，即要地

方配合接受執行，使得中央與地方政府間的權責混淆不清，從而無法形成「權責合一」的政治責任。

伍、縣市預算編列與首長任期問題

傳統預算係以編列單一年度的施政計畫爲原則，隨著政府職能日益擴張、公共建設日趨龐大。基於國家建設必須具有前瞻性、一致性及整體性的考量，政府自84年起開始規劃建立中長程公共建設計畫預算制度，以使各機關掌握未來四個年度可用資源的概況，避免各機關計畫需求過度擴張的情況。爰此，行政院主計處於85年8月成立中程計畫預算作業制度推動小組，研擬「建立中程計畫預算作業制度推動方案」，依上項推動方案內容及預算法第33條規定意旨，擬定「中央政府中程計畫預算編製辦法」，並自90年度起將「中程資本支出計畫概況表」列入縣市年度預算書，以送請立法

機關審議，俾取得「未來承諾之授權」，縣市政府亦正式採行中程計畫預算作業制度編列預算。

依現行法令規定，地方政府可將各項公共投資計畫，作跨年度之規劃與設計，其所需費用，得視進度及財源狀況列入未來年度預算。此種作法雖然可以提升政府行政效率，使資金靈活運用，但是對於編制、層級上較小及財源普遍不足的縣市政府，只是將部分經費遞延以後年度負擔而已，對地方整體財政問題並無多大幫助。此外，因現行選舉制度，民選首長有四年一任、連選得連任一次之限制，造成了民選首長無法以永續經營心態決定各項政策，且有時為選舉勝選考量，未顧及財政負擔能力而允諾過多社會福利措施或地方建設。甚者，部分首長於確定無法連任或於第二任任內，為了增加政績，快速通過許多大型公共建設計畫，嚴重威脅政府財政健全及穩定。

表 3 各縣市95年度中程資本支出計畫概況表

單位：百萬元

縣市別	經費需求總數	截至上年度預算數	本年度預算數	未來年度預估負擔數
合 計	118,706	38,552	17,593	62,501
臺北縣	43,454	16,511	3,308	23,635
宜蘭縣	4,684	1,572	1,120	1,992
桃園縣	19,069	4,433	2,988	11,648
新竹縣	-	-	-	-
苗栗縣	61	-	15	46
臺中縣	12,023	3,353	1,531	7,139
南投縣	4,216	1,795	441	1,980
彰化縣	936	251	547	138
雲林縣	-	-	-	-
嘉義縣	603	399	159	45
臺南縣	3,147	1,421	900	826
高雄縣	2,530	607	440	1,483
屏東縣	1,273	240	300	733
花蓮縣	3,907	640	799	2,468
臺東縣	-	-	-	-
澎湖縣	146	30	53	63
基隆市	5,044	3,384	1,316	344
新竹市	553	243	246	64
臺中市	1,372	232	538	602
嘉義市	516	-	176	340
臺南市	15,172	3,441	2,716	9,015

資料來源：各縣市總預算書，本研究整理

表3係各縣市95年度中程資本支出計畫概況，我們可以發現臺灣省21個縣市於95年度預算中，僅新竹縣、雲林縣及臺東縣三個縣市未採行此模式

編列預算，而其他各縣市編列之中程資本支出計畫，經費需求總數高達1,187億600萬元，其中已籌妥財源並獲立法機關審議通過之預算為561億4,500

萬元，預估未來年度須負擔的經費為625億100萬元，造成各縣市未來年度財政沉重負擔。

陸、建議改進方向

針對前述縣市預算經常收支平衡、縣市政府辦理追加預算妥適性、未落實財政收支劃分法第38條之1，與縣市預算編列及首長任期之關聯等問題，謹提出下列改進建議：

- 一、對於縣市預算經常收支平衡問題，中央應儘速制定地方預算法，其中補助收入經常、資本門之分類，建議依其性質劃分，以改善現行將中央對地方補助款全數列為經常收入之不合理現象，並落實政府預算經常收支須保持平衡之精神。
- 二、縣市政府頻繁辦理追加預算問題，除了呼籲各縣市應遵守法令外，並建議中央將「各級地方政府墊付

款處理要點」中規定得先行墊付之款項，修正明定為事後透過總預算辦理帳務轉正或採取以代收代付方式先行執行，並以附表方式列入年度決算送請民意機關審議，而不予納入追加預算轉正。

- 三、未來中央要求各地方政府配合推動各項新政策時，應均能夠依照財政收支劃分法第38條之1規定，事先籌妥經費，以免發生中央請客，地方買單之不合理情形。
- 四、為使地方財政更加健全，改善目前為選舉勝選考量，未顧及財政負擔能力而允諾過多社會福利措施或地方建設，甚或發生隱藏性負債留給下任首長的不合理情況。建議應規範分年編列預算計畫之條件或額度，並將未來年度負擔之經費採取併入負債總額計算之控管機制，以及立法要求各候選人必須提出財政規劃白皮書，詳細

說明未來預計推動之重大公共建設並同時提出財源。此外，建議將縣(市)政府累積未償債務餘額情形，列為民意機關審議年度預算之必要報表，以期透過民意機關的監督審查機制，管控地方政府遵守法令，對於未能符合法令規定之事項及時提出糾正，並使地方政府財務狀況更加公開化。

柒、結論

縣市政府財政惡化問題，由來已久，除了收支結構性的問題外，尚有政治因素、經濟因素、法令不夠周延或未落實法令規定及公共政策制定等問題。本文謹就預算編列及執行方面提出幾點淺見，希望中央主管部會未來處理相關問題時能予以參考、採行，以期在預算法規與縣市實務間取得平衡點，讓縣市財政能夠更加健全，各項施政亦能持續推動發展。❖