

國家中程預算資源之配置與加強調整措施

中央政府99至102年度中程歲出概算額度業於4月10日分行各主管機關，並要求各機關依「強化中程計畫預算作業促進資源有效運用方案」持續檢討不經濟支出，且檢討調減至少10%舊有經費，用以安排總統政見等新興施政所需。本文將擇要說明辦理經過、推估原則與結果及加強資源調整配置措施，以供各界參考。

◎ 劉嘉偉 (行政院主計處第1局視察)

壹、前言

近年來中央政府為改善財政收支狀況，合理配置資源，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，並提升資源使用效率，實施至今已頗具成效。自新政府上任後，為協助各機關加強落實總統各項政見，行政院除已於98年1月21日訂頒

「強化中程計畫預算作業促進資源有效運用方案」，要求各機關應持續檢討不經濟支出，以支應新興施政所需外，並於98年4月10日核定各主管機關中程歲出概算額度時，再要求各機關就基本運作需求（扣除人事費）、公共建設及科技發展計畫，檢討調減至少10%舊有經費，用以安排總統政見等新興施政所需，俾使預算資源配置

符合各項施政需要。

貳、中程收支推估經過

依據中央政府中程計畫預算編製辦法第9條規定，行政院主計處應依據國家建設長期展望，參考國內、外經濟發展情勢，應用全國總資源供需估測模型，逐年辦理以4個會計年度為期程之中程預算收支推

估，並提出該期程內各年度之收支規模、經常支出與資本支出成長比率及收支短絀彌補方法等建議，作為訂定中程資源分配方針之依據。

為依上開規定辦理99至102年度中央政府中程計畫預算收支推估作業，財政部與主計處自97年10月起，即分別就各項歲入，包括稅課收入、營業及非營業基金繳庫數等，參照經濟情勢估測情形逐項檢討推估。另歲出方面亦根據以往作業時程，其中基本運作需求部分，分別按一次性及無繼續性、新興計畫、依法律義務支出，以及分年延續性等專案檢討項目，逐項匡列審核；公共建設計畫、科技發展計畫、一般性補助款及統籌科目等，則參照總統政見及當前經濟情勢需要等，核實推估匡列。

在歷經5個多月來的共同努力之下，包括與財政部及各

歲出主管機關不斷核算檢討後，99至102年度中程收支推估結果業於98年3月30日向院長進行簡報，並於4月10日將中程歲出概算額度分行各主管機關，據以辦理99年度概算籌編作業。

參、預算籌編及推估所面臨之挑戰

一、全球金融海嘯影響政府稅收

98年度稅課收入原編1兆2,671億元，因受全球金融海嘯影響，稅收預計可能發生短徵，截至98年3月底止，稅收已較上年度同期短徵424億元，惟依過去經驗觀之，全年度稅收仍需俟第2季所得稅徵起後方可漸趨明朗。

98年度稅收若確實發生大幅短徵，連帶將影響99年度歲入估測結果，故於推估99年度

歲入規模時，須將本項因素一併納入考量。

二、以前年度歲計賸餘逐年遞減

近年來由於國內經濟穩定成長，稅收已連續4年超徵，總決算亦已連續3年產生賸餘。惟考量以前年度釋股收入因受立法院決議影響，多年來均難以執行，故近年來均在總決算賸餘範圍內，適時檢討註銷部分以前年度釋股收入，造成歲計賸餘縮減。依98年度決算結果，歲計賸餘僅餘337億元，較前5年平均數988億元為低，已大幅降低可供調度之空間。

三、總統政見經費需求日增

隨著愛台12建設等各項重大工程進入施工高峰期，並為積極推動總統重要施政項目，均需大量財源因應，其中部分

特定項目如設立觀光發展基金、地方產業發展基金及地方財政重建基金，以及部分屬特定政事支出保障項目，如國防經費達GDP3%、公共投資每年成長10%等，均需於99及以後年度預算內妥適安排，以逐步落實各項政策。

四、歲出規模不宜縮減

為有效促進國內需求，以維持經濟成長動能，行政院前已陸續提出各項振興經濟措施因應，包括加強地方建設擴大內需方案及當前物價穩定方案、辦理消費券發放與振興經濟擴大公共建設計畫等。在當前98年預估經濟成長率呈現負成長之際，政府除應加強現有各項方案計畫之執行進度外，99年度歲出規模亦不宜縮減，以避免對我國經濟情勢造成負面影響。

肆、預算籌編及推估之基本原則

一、經常收支應保持平衡

依預算法第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。

二、當年度債務舉借不得超過歲出總額15%

依公共債務法第4條規定，中央及各地方政府總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額之15%。

三、債務還本不得低於稅課收入5%

依公共債務法第10條規定，政府在其總預算及特別預算每年所編列之還本款項，應以當年度稅課收入至少5%編列。

四、總預算歲入歲出差短需控制在2,000億元範圍內

98年度因受金融海嘯衝擊，稅課收入可能發生短徵，亦將影響99年度歲入，且以前年度賸餘已難有大幅調度空間，99年度如歲入歲出差短超過2,000億元，即使舉債達公債法上限情形下，亦無法彌平差短。

伍、歲入歲出規模推估情形

一、歲入部分

因受全球金融海嘯衝擊，98年度稅課收入雖預估將發生

短徵，但政府為提振國內景氣，已陸續辦理消費券發放及振興經濟擴大公共建設方案等，另財政部亦提出「提升政府財務效能方案」，對於增裕財政收入應有助益，爰在歲入可達成之合理上限範圍內，本審慎樂觀原則推估如次：

1. 稅課收入：99年度參酌目前經濟成長率，暫按負成長3.3%估列，100及以後年度則參酌主要稅目近年平均稅收彈性及未來年度GDP成長率等，設定年增率3.8%。
2. 營業盈餘及事業收入：央行繳庫盈餘受匯率變動因素影響，經參酌近年預算編列情形按零成長估列；其他盈餘繳庫考量提升公營事業經營績效及持股減少等因素，按年增率2%估算。
3. 財產收入、規費罰款及其

他收入：依97年度決算與未來收入成長情形估列。

二、歲出部分

99年度歲出規模考量目前經濟情勢未獲舒緩及因應總統政見需要，亟需由政府部門增加投入因應，爰依前開歲入推估數，在公債法規定之最高舉債上限及最低債務還本情形下，於最大可編列數範圍內妥適匡列，至各機關歲出額度匡列原則如次：

1. 基本需求及統籌科目：各項專案計畫逐項檢討估列，其餘則維持零成長。
2. 依法律義務支出：本項係債息、社會福利津貼等項目，參酌相關法令規範，視實際需要核實估列。
3. 公共建設計畫：按98年度預算相同基礎，扣除已納編擴大公共建設特別預算且99年度規劃不再於總預

算編列經費之計畫後，按零成長估列。

4. 科技發展計畫：考量當前經濟情勢尚未獲舒緩，且為逐步落實總統政見「研發經費逐年成長8%至10%，2012年全國研發經費占GDP之3%」，99及以後年度暫依成長率5.4%估列。另為強化政府整體研發能量，亦需由科發基金、其他國營事業、非營業特種基金或政府轉投資之財團法人增加投入研發經費挹注。
5. 國防經費：經考量以前年度實際預算執行能量，並按軍事投資等逐項檢討後核實估列，未來將視政府整體財政狀況與國防部軍事投資實際建案及募兵制推動情形再予調整。至100及以後年度則按99年度規模估列。

三、歲入歲出差短及融資調度部分

經依前述原則估列結果，歲入由98年度1兆6,751億元增為102年度之1兆7,820億元，平均年增率1.56%；歲出由98年度1兆8,097億元增為102年度之1兆8,435億元，平均年增率0.46%；歲入歲出差短由98年度1,346億元降為102年度之615億元，政府債務餘額（含特別預算）由98年度4.15兆元增為102年度之5.14兆元，占前三年度平均GNP比率將達37.6%，已接近公債法上限。

陸、加強各機關資源調整配置措施

以往行政院核定中程歲出概算額度時，均要求各機關應配合當前施政重點，依優先順序調整資源配置，並於核定額度內妥適編列，惟各機關對於新興計畫或重大政策，仍多以

提出額度外需求要求行政院增賦額度，造成預算編列困難及政府財政負擔。

99年度受經濟景氣影響，在歲入難以成長及舉債額度已接近上限情形下，以致歲出規模僅能微幅成長，另有部分立法委員反應各部會迄今仍在執行舊政府時代計畫，未能落實總統政見及新政府施政理念，故必需加強各機關檢討不經濟支出、已經過時、非急迫性計畫，調整預算額度容納政府新興重大施政。

為要求各機關落實上開理念，99年度爰要求各部會應就基本運作需求（扣除人事費）、公共建設及科技發展計畫，檢討調減至少10%舊有經費，用以安排總統政見及新興施政所需，彰顯政府推動新政策決心。各部會之檢討結果應按各類計畫先期審議作業分送各審議機關，如未依規定檢討調整容納者，將由各審議機關依審

查結果逕予調減額度，用以容納其他重大施政所需。

柒、結語

99至102年度中程歲出概算額度業經行政院於98年4月10日核定分行，並由各主管機關在99年度上限數額範圍內籌編概算。在現階段歲入面臨全球金融海嘯衝擊，歲出尚需籌應如愛台12建設、全面實施免費營養午餐、地方政府勞健保支出改由中央負擔等支出，如何在政府資源有限之情形下，推動各項重要施政計畫，仍需由各主管機關落實相關預算改革措施，包括積極執行強化中程計畫預算作業促進資源有效運用方案、確實檢討調減10%舊有經費以支應新興施政需要、妥善建立資源分配之競爭評比機制等，以核實檢討減列各項不經濟支出，並用以支應新興重大施政所需，提升公共資源之使用效益。❖