

# 新北市改制過程，如何落實預算資源有效配置

臺北縣自96年10月1日起升格為「準直轄市」，冀望未來各項建設、便民或利民福利措施，能向臺北市之水準看齊，縣府經由機關組織調整與編制擴大，廣徵各方人才，調整團隊施政方向，要為99年底改制「新北市」後，許縣民一個嶄新的日子！有關新北市100年度總預算案，臺北縣政府主計處早已展開籌劃與進度安排。

◎ 林祐賢（臺北縣政府主計處處長）

## 壹、前言

臺北縣（以下簡稱本縣）幅員甚廣、鄉鎮市之城鄉差距很大，許多鄉鎮市之基礎建設仍待賡續大力進行，96年10月本縣升格準直轄市，預算規模由96年度786億元提高至99年度1,064億元，其中資本門預算數更由原來96年度預算113億元增加至99年度222億元（圖

1），改制後100年度之預算規模應可大幅成長，因此，如何在現有財政基礎下，透過預算之編列，適切反映民眾的需求就益顯重要。

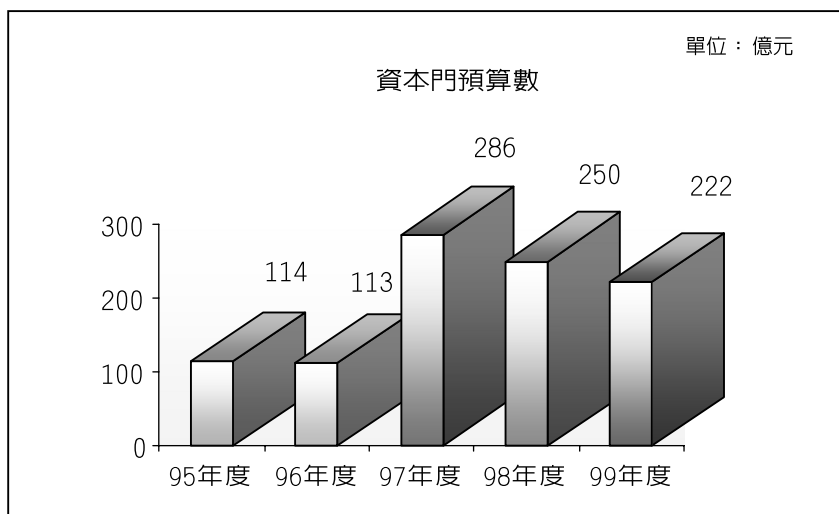
臺北縣政府主計處（以下簡稱本處）掌理本縣歲計、會計、統計事宜，秉持縣長施政理念，本諸主計專業，研訂中程施政計畫之策略目標，宏觀分配整體公共資源，促進資源

運用效益，期於本縣升格改制過程中，扮演縣政建設之重要推手。

## 貳、問題與挑戰

本縣將於本（99）年底改制為新北市，本處配合縣府各一級機關之成立，完成縣府各機關會計部門之建置，更以維持財政健全的前提下，調度運用

圖 1 臺北縣近五年資本門預算編列情形表



現有資源，使縣政於穩定中持續發展，本處在這個組織變革的重要過程中，將會面臨下列的問題與挑戰：

## 一、預算規模合理化

臺北縣政府自90年度總決算出現短絀後，財務結構即轉趨不佳，至96年升格準直轄市後財源仍屬不足；97、98及99年度法定（不含追加、減）預算分別為903億元、1,028億元及1,064億元，較96年度升格前765億元，增加138億元、263億元及299億元，然增加之

預算主要用於資本支出、法定社福等必要支出；98年底實際累積債務及負擔餘額（含勞健農公保132億元）計1,109億元，如加上鄉（鎮、市）2.91億元，合共1,111.91億元，為縮短縣內各鄉鎮市間城鄉之差距，許多基礎建設需大力進行，俟財政收支劃分法及公共債務法修正草案經立法院通過後，預期將對未來新北市之財政涸注與財務運用空間助益甚大。

本縣升格後原所轄之29鄉鎮市將改制為區，改制初期需

投入較多之經費進行基礎建設，佈建帶動工商業活絡發展之條件，因此，初期階段之總預算宜採擴張型預算策略，著重於公共建設；另配合捷運建設辦理聯合開發、具自償性之重大公共建設適時引進民間資金參與等，強化資源運用效益。

財務規劃將以穩定成長為目標，如依臺北、高雄兩市現有歲出預算規模推估（表1），本縣升格後合理之年度預算規模均應在2,000億元以上，惟此合理規模依分年財務規劃期程，預計於改制後之中期階段方得以實現。

## 二、資源配置最佳化

改制後中央統籌分配稅款依直轄市分配標準，稅課收入將有所增長，惟近年來景氣不穩定影響稅收，恐造成日後歲入籌編困難。另於歲出面，改制直轄市後除承接部分中央業務如國立高中職、監理所業務外，主要尚含各鄉（鎮、市）

表 1 比照臺北、高雄兩市之新北市應有的預算規模

項目 年度	北縣人口 98年底 (人)	臺北縣 人均歲出 (千元/人)	臺北市 人均歲出 (千元/人)	高雄市 人均歲出 (千元/人)	比照臺北市 應有的歲出 規模 (億元)	比照高雄市 應有的歲出 規模 (億元)
98年	3,873,653	32.48	58.91	55.37	2,281.93	2,144.84

公所改制為區公所之業務合併，支出亦相對增加甚多，在新的財劃法規範之財源下，如何順利整合各機關及區公所業務與預算資源分配，本處之預算籌編策略正面臨嚴峻挑戰。

改制後預算策略係搭配簡化行政層級，建立由上而下資源分配方式，採行依各項施政計畫優先順序編列預算之歲出額度制，使改制後新北市整體施政重點與財政負擔能力密切配合。

公共債務法修正草案如完成立法，地方政府舉債上限將改按當年度總預算與特別預算歲出規模計算，未來直轄市上限是歲出規模250%、縣市為70%、鄉鎮市為25%，本縣將可擴大舉債上限，使本縣在財

務調度上更有彈性及空間，惟為活化資產及資源有效利用，仍應廣泛結合民間資源與效率，繼以開源節流等措施，以發揮財務效能。

### 三、支出效能之控管及改善

配合持續推動中程計畫預算制度及落實零基預算精神，全面檢討現行法規與積極執行各項考核及查核機制，以提高預算執行效能及效率，進而增加整體行政效率。其中：

(一) 在機關預算執行及查核機制方面

政府預算的功能，係經由預算機制將資源作最妥適的配置，本縣改制後因部分政事別之業務移轉及各項經費負擔比

例之改變，預算規模也將隨之擴大，因此在業務轉換的過程中，宜縝密研訂如何提高資源分配適切性之作為，以提升整體資源之使用效率；由於府內單位改制為一級機關，加上部分機關整併或裁撤，同仁異動及兼辦、兼任情形變動頻繁，為避免審核標準之落差產生爭議，應研擬建立各項支出標準及一致性處理原則之標準作業程序(SOP)，使內部審核之運作更趨完善，本處亦持續辦理對各機關預算執行考核及財務收支查核，以落實預算執行，並檢驗施政目標達成情形。

(二) 行政人力整合運用方面

綜觀本縣升格準直轄市後，人事費占總預算額度達四成七以上，改制直轄市後，機

關組織範圍雖將有所異動，然而編制員額將維持現狀，僅針對鄉（鎮、市）公所及中央業務移撥人員依實際情形配合調整納編事宜，因此人事費所占總預算比率將可望下修，可構建更精簡、有效率的行政組織團隊。

## 參、邁向100年度預算之無縫銜接

### 一、近五年來本縣總預算編列情形

按政事別分析，近五年來經濟發展支出成長比率達129%為最高，另社會福利支出增加比率達106%次之（表2）；就經費門分析，近五年來資本門成長比率達94.09%；就升格前後各項費用分類比較，除配合地方制度法之修正，於組織上準用直轄市標準致公務人力適度增加之人事費及準用直轄市後法定支出二項略有增加外，主要係維持及提升縣民基本生活水平所需經費，已較升格前增加177.68億元。

歲出之預算規模，96年度總預算本府753億元、各鄉（鎮、市）229億元，99年度本府1,064億元、各鄉（鎮、市）306億元，100年度加計各公所及中央業務移撥後，預計新北市歲出規模可達1,550億元。

## 二、99年度總預算案籌編經過及編製重點

99年度總預算案配合本府組織調整，反映施政目標，為靈活運用財務資源，除由工作小組進行初審外，又成立年度

表2 近五年來臺北縣政事別預算成長比較表

單位：千元

政事別	95年度預算數	99年度預算數	99-95 增減數	99-95 增減比
一般政務支出	7,213,848	9,657,937	2,444,089	34%
教育科學文化支出	30,416,955	42,928,802	12,511,847	41% <sup>註</sup>
經濟發展支出	5,904,589	13,544,988	7,640,399	129%
社會福利支出	7,117,604	14,641,612	7,524,008	106%
社區發展及環境保護支出	6,409,632	8,606,151	2,196,519	34%
退休撫卹支出	6,842,578	2,256,960	-4,585,618	-67% <sup>註</sup>
警政支出	8,759,188	10,659,737	1,900,549	22%
債務支出	888,704	1,588,254	699,550	79%
其他支出	1,773,395	2,537,550	764,155	43%
合計	75,326,493	106,421,992	31,095,499	41%

註：1.95年度含追加（減）預算數、99年度則未含追加（減）預算數。

2.政事別中教科文及退休撫卹支出增減比大幅異動，係由於99年度因地方教育發展基金改為附屬單位預算編列，致政事別異動所致。

計畫及預算審查小組，經審核會議檢討協商後始彙編完成。

歲出方面，本縣升格後需增加如勞保、健保費、國民年金保費等負擔，各項公共建設必須及時施作，與民眾福祉攸關之施政計畫亦必須處理，因此就應興辦之事項通盤考量，除屬法定義務必需支應外，衡酌以往執行情形，本零基預算精神，按計畫優先順序逐項檢討、編列，推動中程計畫預算制度，配合整體資源分配，若屬延續性計畫，則一併考量未來四年可用資源概況，妥善規

劃所需預算之配置。

因應準直轄市，中央統籌分配稅款分配金額已部分調增，歲出預算規模伴隨業務移轉而逐年擴增，在轉換的過程中，著眼點為提高資源分配之正確性並顧及施政之均衡發展，有關計畫預算之審查，係嚴格要求各機關自評計畫效益並排列優先順序，按施政重點擇要編列預算。

### 三、新北市100年度總預算案籌編

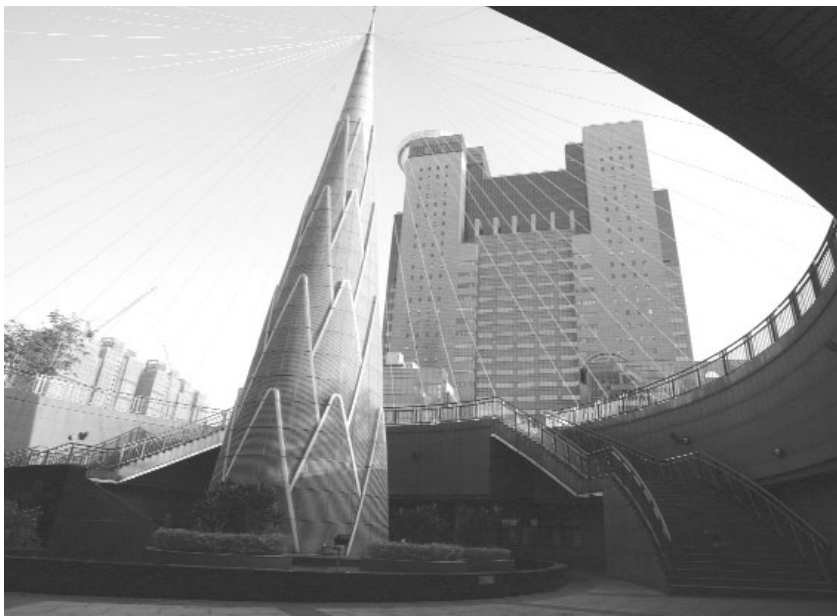
依照地方制度法第 40-1 條

第一項規定，新北市100年度總預算案應於民國100年1月31日前送達新北市議會，市議會應於送達後2個月內審議完成，並由市政府於審議完成日起15日內發布。

新北市100年度總預算內容可分：本縣各機關原有業務、中央業務移撥項目、區公所移轉併入等。原縣府業務部分將依額度規模，本零基預算精神，秉持市長新施政理念優先性調整編列，而差異大、整合難度高者，則屬29個區公所經費移併部分，本處均已擬妥因應做法。包括：

#### (一) 採行各公所改制相關作業先期防範措施

99年12月25日各鄉（鎮、市）公所改制為區公所，為免發生大量進用臨時人員、出售土地、異常舉債等影響改制後市府財政秩序，本縣於98年度預算考核時除規範各公所於編列99年度預算時，社會福利部



● 臺北縣政府辦公大樓

分「標準不宜提高，項目不宜增加，範圍不宜擴大」外，亦將公所各項年度預算編列情形列為評分標準之一，且加權計分，另各公所跨越100年度中程資本計畫亦規範須提送本府核定後始可編列，各項先期防範措施的採行，期望能使改制作業順利進行。

### (二) 落實人員與經費隨業務移撥

改制之業務移撥涉及中央與縣府及縣府與各公所之間，無論是前項或後者，既有執行業務之相關人力及經費應伴隨移撥，為符合公平合理性，避免員額配置及經費支出之浮濫或無效率，凡有關業務之移撥處理，定位為將人員及經費隨業務一併移撥為原則，後續預算審查亦本此原則辦理。

### (三) 擬定100年度各區公所預算初步籌編原則

1.各公所移入移出之計畫預算，責由業務主管機關負

責統一提報及配合審查：各公所改制後仍為獨立機關，其主管機關為新北市政府，惟為利各公所預算審議之進行及計畫預算後續處理一致性，故由業務主管機關負責相關移入移出之計畫預算的統一提報及配合審查。

2.各公所跨100年度中程資本計畫需送本府核定並列入業務主管機關計畫排列優先順序：跨100年度中程資本計畫之後續經費係由本縣負擔，是以，由各業務主管機關就其必要性進行審查，各業務主管機關就其計畫必要性審慎評估後併自身計畫排列優先順序提報100年度概算會議審查。

3.全面評估各公所既有自辦之各項福利措施，因福利措施均涉及既得利益者之權益變動，往往造成財政上沉重負擔，須審慎評

估，本府就此已初步決議由各業務主管機關針對各公所既有自辦之各項福利措施全面評估，提出各項可能方案及效益，並與臺北市、高雄市之福利項目標準相比較，列入100年度概算會議審查。

## 肆、結語

改制新北市後如何落實預算資源有效配置，本處為汲取經驗與完整資訊，已多次造訪行政院主計處及臺北、高雄兩市之相關同仁交換意見，透過跨縣（市）的經驗交流及整合相關互通平台，以確保如期達成這項具歷史性意義的任務。

新北市之各機關與業務調整及變革仍待克服突破，為提升市政資源運用效益，本縣全體主計同仁基於職責與使命感，願意攜手共進，以開創新局、落實理念，逐步完成施政目標。❖