



104 年度中央政府總預算案 審議焦點分析

104 年度中央政府總預算案依限於 103 年 8 月 29 日送請立法院審議，社會各界對於編列內容及資源配置有不同的關注焦點及反映，本文擇其重要事項進行探討，以供各界參考。

許永議（行政院主計總處公務預算處專門委員）

壹、前言

104 年度中央政府總預算案於 103 年 8 月 21 日提報行政院會議通過，並於 8 月 29 日送請立法院審議。上開總預算案歲入因稅制調整及隨同經濟發展成長 5.4%，歲出適度擴增 2.3%，除各項重點施政均已審慎安排外，歲入歲出差短亦大幅減少 23.4%，已兼顧財政穩

健及經濟發展的需要。立法院審議總預算案期間，國內陸續發生劣質豬油及巢運團體抗議高房價事件，致相關政策及預算受到高度關注，且屆年底九合一地方公職人員選舉，部分預算項目則遭外界與「選舉考量」產生聯想，本文將就輿論、媒體關注及立法委員所提質詢事項，予以擇要探討與說明，並供各界參考。

貳、104 年度中央政府總預算案審議焦點

一、釋股預算

為籌應各項施政所需財源，104 年度總預算案及國家發展基金共編列釋股預算 646 億元，較 103 年度 380 億元，增加 266 億元，財政部張部

長並對外表示，如稅收情形良好，103 年度釋股預算將不執行，惟立法委員指中鋼及中華電信股票已達到公股法定最低限度，已無再賣空間，卻藉釋股創造收支平衡假象，形同作假帳，並質疑行政機關不執行 103 年度釋股預算於法無據。以下就釋股政策及相關規範說明：

(一) 近年來行政院為提升國營事業競爭力及多元籌措財源，通盤檢討民營化與釋股政策，對於不具政策任務之持股將逐步釋出；具政策任務者，則在政府掌握主導權的範圍內釋出，103 及 104 年度釋股預算均係基於上開原則，並衡酌其他歲入財源籌措情形審慎編列。又目前政府對中華電信持股比例 35.29%，連同中華郵政等泛公股共 38.04%，如扣除 103 及 104 年度釋股後仍達 34.97%，高於行政院核定最適持股比例 34%；對中鋼

持股比例 20%，連同勞保基金等泛公股共 24.55%，如扣除 104 及以前年度釋股後仍達 20.15%，高於立法院於 93 年所作政府應持續持有 20% 以上之決議，爰無所謂虛編釋股預算情事。

(二) 依司法院釋字第 520 號解釋文，法定預算中之支出項目，若非屬國家重要政策之變更，主管機關依其符合義務之裁量，得裁減經費或變動執行；若屬施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，則應由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢，至於收入之執行須依據各種稅法、公共債務法等相關規定，始有實現可能。茲因 103 年度釋股預算主要係為籌措 103 年度歲出所需財源，尚無涉及民營化重大政策，故其是否執行，按

上開解釋，主管機關似得予裁量，未來將由財政部視整體稅收情形及國庫資金需求等綜合評估。

二、住宅基金繳庫

巢運團體於去（103）年 10 月發起夜宿仁愛路三段，提出「居住人權入憲」、「改革房產稅制」、「檢討公地法令」、「廣建社會住宅」、「擴大租屋市場」等五訴求，並抨擊政府將住宅基金解繳國庫 100 億元，嚴重掏空該基金資產。茲就政府住宅政策及住宅基金繳庫緣由說明如下：

(一) 依內政部表示，為落實居住正義，政府循序推動「多元住宅政策」，讓住者適其屋，已推動或研議之措施包括增建社會住宅、擴大租金補貼、配合財政部稅制改革充實住宅基金財源、修住宅法增訂租金補貼出租人所得稅優惠減免、公益出租人適用自用房屋稅率、辦理租屋

服務平臺、推動不動產資訊透明化措施與研議租賃專法健全租賃市場等，預計未來 10 年內社會住宅將達到 3 萬 4 千戶、租金補貼將達到 6 萬 5 千戶，並將持續推動「均衡城鄉發展方案」，透過均衡城鄉發展，增加鄉鎮就業機會，舒緩都市居住壓力問題。

(二) 政府於 97 年度將中央國民住宅基金（以下簡稱國宅基金）、國軍官兵購置住宅貸款基金（以下簡稱官兵購宅基金）、中央公務人員購置住宅貸款基金（以下簡稱公教購宅基金）等 3 基金整併為住宅基金。當時官兵及公教購宅基金以現金 172 億元、貸墊款 640 億元及淨值 830 億元併入住宅基金，致住宅基金因整併獲得充沛之財源挹注。又近年貸墊款陸續收回 766 億元（其中屬

原官兵及公教購宅基金之收回數 436 億元），於扣除業務所需經費後，截至 102 年底現金仍有 443 億元，鑒於住宅基金為政府整體財源運用之一環及現有資金充裕，故在不影響其業務推動及提升政府整體資金運用效能之原則下，參照以前年度折減基金繳庫 100 億元，倘未來住宅基金因業務需要而資金不足時，政府當予優先撥補。

三、政府應負擔健康保險法定下限 36% 經費

104 年度總預算案編列政府應負擔健保法定下限 36% 經費，係按行政院主計總處計算方式辦理，惟消費者文教基金會引用衛生福利部（以下簡稱衛福部）中央健康保險署計算方式，抨擊政府「偷吃步」，短列 158.4 億元。現就健保法相關規定及二者計算差異說明如下：

(一) 依健保法第 2 條及第 3

條規定，政府每年度負擔本保險之總經費，不得少於每年度「保險給付支出」及「應提列或增列之安全準備」扣除「法定收入」後金額之 36%。同法第 78 條規定，本保險安全準備總額，以相當於最近精算 1 至 3 個月保險給付支出為原則。

(二) 行政院主計總處依健保法第 2 條、第 3 條規定之公式直接計算，其中「應提列或增列之安全準備」部分，以提足 1 個月保險給付支出為基準，亦符合健保法第 78 條規定之區間範圍，102 年度計得 237.4 億元。至健保署計算方式，係依健保法第 2 條、第 3 條及第 76 條等規定之原則，從收入面反推，按民營雇主與保險對象已負擔保險費，反推保費總收入，其 36% 為政府應負擔之保險總經費，扣除政府已負擔

之保險費，為政府應負擔法定下限差額，102 年度計得 395.8 億元，二者相差 158.4 億元。

(三) 政府應負擔健保法定下限 36% 經費，為二代健保實施後之新制度，為首度面臨之問題，二者計算相差 158.4 億元，主要係因法律見解歧異所致，衛福部已於去年 9 月將相關疑義函報行政院，以取得一致見解。

四、國民年金中央應負擔款項

報章媒體於去年 9 月披露衛福部積欠自家國民年金保費，引起各界關注國民年金之財源及是否影響民眾請領給付權益等問題。茲就財源籌應規定及編列現況說明如下：

(一) 依國民年金法第 47 條規定，中央主管機關應補助之保險費及應負擔款項之財源，依序由公益彩券盈餘、調增營業稅率 1% 及中央主管機關編列預算撥補。

(二) 國民年金保險基金於 97 年 10 月開辦時，已一次將過去累積之公益彩券盈餘 373 億元，撥入該基金作為中央政府責任準備。惟上開財源與責任準備於 101 年度出現不敷，101 與 102 年度總預算已分別編列 102 億元及 120 億元撥補。至 103 年度因原規劃財源未如期到位，預計不足數 167 億元，已於 104 年度總預算案如數編列撥補。

(三) 國民年金保險基金截至 103 年 8 月底止帳列流動資產 1,803 億元（含現金 435 億元），預估 103 年度保險給付金額約 273 億元，爰有充足資金支應各項保險給付，對於被保險人之權益並無任何影響。

五、食品安全預算

自前（102）年發生大統問題食用油事件後，去年 9 月再發生劣質豬油事件，食品安全預算持續受到關注，立法委

員質疑該項預算不增反減，並引用審計部 102 年度決算審核報告，指臺灣人均食品安全預算僅 6.98 元，另立法院財政委員會通過決議，建議行政院編列 100 億元食品安全特別預算，以因應人力、物力及經費不足問題。茲就預算編列實況及政府後續因應說明如下：

(一) 衛福部食品藥物管理署 102 至 104 年度整體食品安全預算編列 8.27 億元、8.62 億元及 9.76 億元，平均每位國民獲配數分別為 35.38 元、36.87 元及 41.78 元，其中 104 年度較 103 年度成長約 13%，對維護民眾之食品衛生安全應有所助益。至審計部針對該署 102 年度決算審核報告就 102 年度食品安全預算平均每位國民獲配 6.98 元，係僅列計該署食品安全檢（查）驗、標示及標章等經費所致。

(二) 行政院已整合跨部會資源，以有效執行加重刑責罰金、提高檢舉獎

金、中央檢舉專線、油品分流管制、廢油回收管理、落實三級品管、食品追溯追蹤及食品 GMP 改革等 8 項強化食品政策，期透過多管齊下方式，建構「鐵三角」防線，藉由「政府管企業、企業溯源頭、民衆來檢舉」的方式，積極加強食品安全的管理。

(三) 依預算法第 83 條規定，有國防緊急設施或戰爭、國家經濟重大變故、重大災變、不定期或數年一次之重大政事之情事時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算。又近年來因受歲入財源限制，特別預算均係另訂特別條例明定以舉債為主要財源，並排除公共債務法每年度舉債額度不得超過歲出 15% 之限制。鑒於食品安全問題關乎國人健康及國家形象，前述各項改善及強化措施中，屬經常性及持續性之業務，宜由年度總預算優

予寬列經費，據以推動較為妥適；至如有重大或緊急事項，年度預算無法調整容納者，則可研議在符合預算法等相關規定下，編列特別預算以為因應。

六、退休軍公教人員年終慰問金

行政院於去年 8 月核定將今 (104) 年退休軍公教人員年終慰問金發放基準，由原月退俸 2 萬元放寬至 2 萬 5,000 元，惟立法委員抨擊放寬門檻是由高層指示辦理，且趕在年底選前核定，有政策買票之嫌。茲就調整緣由及相關規定說明如下：

(一) 退休軍公教人員年終慰問金原是依據行政院訂頒「軍公教人員年終工作獎金及慰問金發給注意事項」規定，採全面方式辦理，按月支領退休給與之退休人員，比照現職人員發給 1.5 個月年終慰問金。嗣立法院於審議 102 年度總預算案時，決議以支領月退休金 (俸) 2 萬元

以下及因作戰演訓或因公成殘、死亡之退休人員或遺眷 (族) 為限，並應訂定制度化調整機制，於發布後送立法院查照。

(二) 行政院人事行政總處 (以下簡稱人事總處) 依立法院決議，於 102 年 9 月訂定「退休 (伍) 軍公教人員年終慰問金發給辦法」，並函送該院備查，其中第 2 條規定發給對象以前述立法院決議之意旨為範圍，行政院並得參酌國民所得、消費者物價指數及中低收入戶生活費變動情形，公告調整年終慰問金發放基準。

(三) 人事總處考量年終慰問金制度調整迄去年 8 月，國民所得及食物類消費者物價指數較 100 年度分別成長約 9.4% 及 7.9%，各地區中低收入戶生活費平均數亦較 100 年度增幅約 8.3%，且退休軍公教人員屢有反映發給條件

過於嚴苛，爰會同國防部、國軍退除役官兵輔導委員會、教育部等相關部會研商作綜合性考量，合理調整年終慰問金發放基準為按月支（兼）領退休金（俸）2 萬 5,000 元以下，故係依上開辦法所訂相關經濟指標予以合理調整，並在國家財政合理負擔範圍內，照顧低階、高齡及遺眷等經濟較弱勢的退休軍公教人員。

七、政策宣導經費

104 年度總預算案各機關編列政策宣導經費 10.33 億元，較 103 年度 7.95 億元，增加 2.38 億元，約增 29.9%，其中有少數部會成長超過 100%，遭立法委員質疑係因選舉將至，藉宣傳預算美化政績，有公器私用之嫌。茲就政策宣導經費編列情形說明如下：

（一）近 6 年中央各機關政策宣導經費（98 年度 11.21 億元、99 年度 10.94 億元、100 年度 11.84 億元、101 年度 10.01 億元、

102 年度 8.4 億元及 103 年度 7.95 億元）平均編列 10.06 億元，與 104 年度預算案 10.33 億元相當。

（二）部分部會 104 年度政策宣導經費成長超過 100%，均係配合業務推動、相關政策說明及溝通等需要覈實編列，如衛福部編列 1 億 8,042 萬元，較 103 年度，增加 1 億 486 萬元，約成長 139%，主要係增列委託縣市衛生局辦理傳染病防治、器官捐贈及國際健康產業政策宣導等經費；行政院大陸委員會 104 年度編列 4,658 萬元，較 103 年度增加 2,882 萬元，約成長 162%，主要係增列大陸政策宣導之活動、文宣及廣告等經費；國防部 104 年度編列 6,790 萬元，較 103 年度增加 3,930 萬元，約成長 137%，主要係增列人才招募及全民國防宣導等經費；勞動部 104 年度編列 5,347

萬元，較 103 年度增加 3,261 萬元，約成長 156%，主要係因勞工保險局改制行政機關，自 104 年度起由營業基金預算改編列公務預算所致，爰均與選舉無關。

參、結語

104 年度總預算案續編釋股預算及住宅基金繳庫，係系統合政府整體可用資源，在維持政府最適持股比例及不影響基金業務運作下檢討編列；政府應負擔健保法定下限 36% 經費及國民年金中央應負擔款項等重大依法律義務支出項目，均係在符合相關法規，且不影響民衆權益之原則下妥適配置，對於食品安全預算並儘力予以寬列，以維國人健康。另放寬退休軍公教人員年終慰問金發放基準及政策宣導經費，則係基於照顧較為弱勢的軍公教退休人員及配合業務推動覈實編列，均與選舉無關。惟對於審議期間立法院提出之各項建議及輿論批評事項，未來仍將積極檢討研究，俾能精進預算編審作業及有效配置預算資源。❖