

宜蘭縣零舉債下之預算籌編策略

宜蘭縣財政結構長期失衡及稅收大幅短徵，因而在預算籌編期程伊始，即擬訂 109 年度總預算案籌編策略，並將概算依成本習性分類，排列計畫優先順序，本零基預算之精神進行審查，達成務實編列平衡預算之設定目標。

林漢釗（宜蘭縣政府主計處科長）

壹、前言

宜蘭縣屬農業縣，資源相當貧瘠，自有財源不足以支應財政基本支出，須仰賴上級政府補助款持續挹注，加以自有財源之稅課收入以統籌分配稅與土地稅稅收最為重要，惟此 2 項稅收受經濟大環境的影響亦最為直接與明顯。其中土地稅之土地增值稅稅收自 104 年度決算數達到 24.62 億元高峰後，即呈現逐年遞減之趨勢，至 107 年度決算數僅

剩 14.95 億元，104 至 107 年短短 3 年間減少 9.67 億元，減幅為 39.3%。復以行政院 105 年 1 月 29 日院授財庫字第 10400717940 號函示，宜蘭縣政府（以下簡稱本府）自 105 年起每年至少須償還 4 億元，使得預算籌編愈加困難。面臨財政結構長期失衡及稅收大幅短徵之多重困境，如何擬妥對策，逐一解決所面臨的難題更顯重要。

貳、當前困境分析

109 年度預算籌編在可用財源極為有限之情況下，再加上須兼顧新任首長推動多項重大施政之經費需求，預算籌編難度更甚以往。

一、可用財源嚴重不足

可用財源（不含中央計畫型補助收入及非央款收支對列數）以 108 年度為例，僅約有 172.88 億元，人事費支出為 108.04 億元，依法律義務支出（含災害準備金）為 18.11 億元，債務付息及還本支出

為 3.32 億元，一般性補助款指定辦理施政與專款專用項目為 5.37 億元，已訂定合約之延續性計畫與中央補助計畫之縣配合款為 4.77 億元，基本作業維持費支出為 13.56 億元，以上基本運作支出已達 153.19 億元，可用財源僅賸 19.69 億元（含第二預備金）（表 1），再加上每年因薪俸等級調升自

然成長之人事經費，配合前瞻基礎建設計畫之縣自籌經費，使得可用自主財源更加拮据，實在無法滿足政策推動之經費需求。

二、開源困難，基礎建設須仰賴中央補助款支應

在財源開拓受限之情況下，基礎建設諸如河川治水及

防洪、區域排水、山坡地整治、農水路興建工程、污水與雨水下水道建設、公共設施、橋樑興建工程與生活圈道路系統建設等，皆須仰賴中央補助款支應。

三、財政僵化，地方自主性嚴重不足

如前述，可用財源扣除基本運作支出之後所剩無幾，基礎建設必須仰賴中央補助款支應，且中央計畫型補助款已匡定計畫與用途，往往未能與地方急需或期望辦理之基礎建設相符，而具備地方自主性所推動之基礎建設項目寥寥無幾，準此，在財政無法自主之情形下，地方自主與地方自治精神難以真正落實。

參、預算籌編策略

109 年度總預算案籌編策略，在財源開拓不易之現況下，面對每年須固定償還之歷史累積債務與龐大之基本運作支出，預算籌編期程始，即設定「以相同歲出規模，容納更多計畫」之目標。在歲入部

表 1 108 年度可用財源（不含中央計畫型補助收入及非央款收支對列數）支出分析

單位：千元，%

項 目	金 額	%
合 計	17,287,931	100.0
一、依法律義務支出及人事費	12,947,580	74.9
1. 人事費	10,804,463	62.5
2. 依法律義務支出（含災害準備金）	1,811,380	10.5
3. 債務付息及還本	331,737	1.9
二、一般性補助款 （指定辦理施政及專款專用項目）	537,327	3.1
三、已訂合約之延續性計畫	71,644	0.4
四、中央補助計畫之縣配合款	405,662	2.4
五、各機關單位基本作業維持費	1,356,414	7.8
六、競爭型計畫	1,891,704	10.9
七、第二預備金	77,600	0.5

資料來源：作者自行整理。

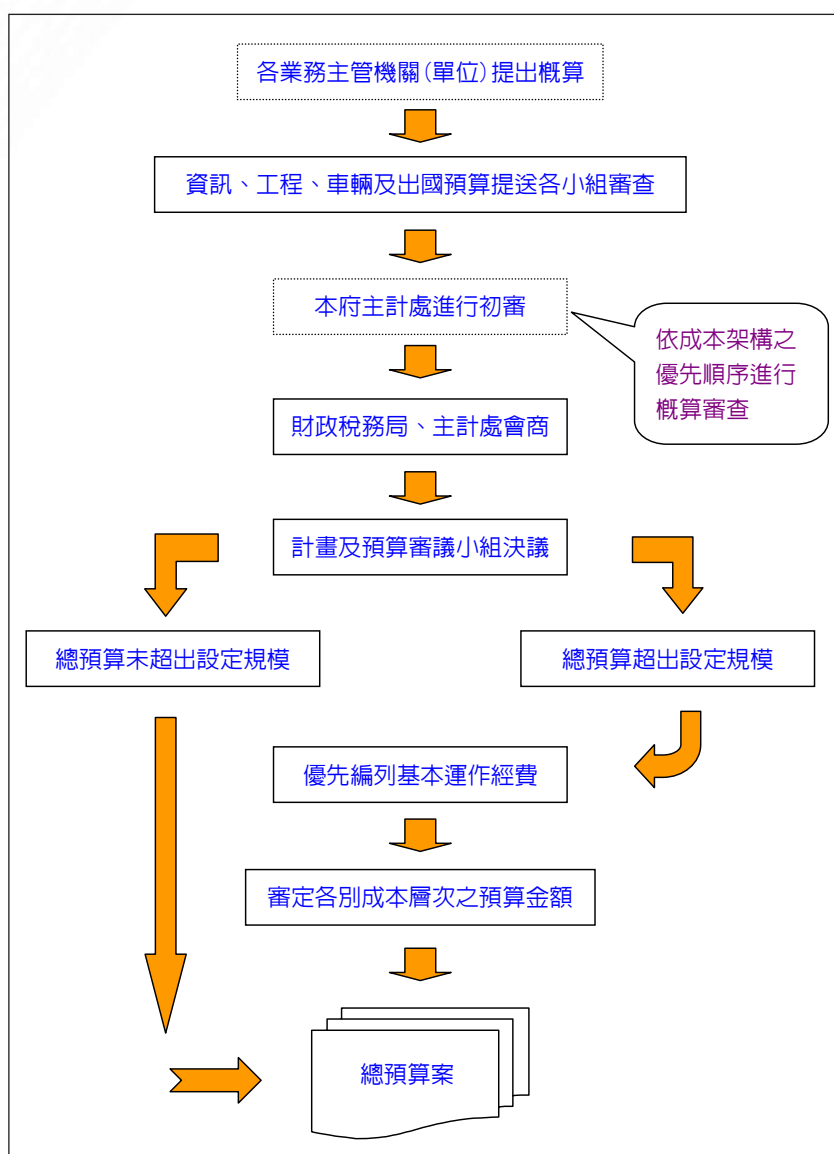
專題

分，依國內外經濟發展狀況及趨勢，並按前 3 年度決算數及本年上半年度已過期間實收情形，評估增減之影響因素及

其趨勢，推估可能之最大歲入編列數計列。在歲出部分，以可能之最大歲入編列數為歲出規模上限，逐次核算基本運作

經費納編，再依計畫之輕重緩急及優先順序排列，提送年度計畫及預算審核會議討論（附圖）。

附圖 宜蘭縣總預算案籌編流程圖



資料來源：作者自行繪製。

一、專案審議小組協助預算先期審查

(一) 資訊預算審議小組

針對硬體汰換、購置規格訂定標準並就系統軟體建置之必要性、集中性、相容性與經費需求提供專業意見。

(二) 營建工程預算審議小組

研擬建築設計指導原則（如節能、環保等規範）及計畫可行性、內容、進度、預算編列等見。

(三) 公務車輛預算審議小組

總額管制車輛總數，以不成長為目標進行汰舊換新審查，且採分年編列預算方式，以避免突發之一次性大量經費需求，並集中由車輛管理單位統籌調度，提高車輛使用效率。

(四) 出國計畫預算審議小組

出國案件審查以不重複、一機關（單位）通過一

案為原則，出國人數、天數力求精簡，以職務直接有關為限，且參訪考察之國家有足資借鏡之處，及有助於提升施政品質，所需經費額度並兼採總額管控。

二、依成本架構排列優先順序

總預算依成本習性分析可分成 5 大架構，分別是人事費（含退撫）、依法律義務及債務付息、還本等支出；作業維持費支出；基礎建設經費支出；政策性經費支出；非法定之獎補助費支出。依此成本架構排列計畫優先納編順序，並本零基預算之精神進行審查，再經由計畫及預算審議小組的討論，在設定之總預算規模下，決定各別成本層次之預算額。

三、精實預算編列

（一）人事費

依 109 年度之預算員額為計算基礎，以 6 月份在職人員按實際等級計算，缺員部分則取該編制中間職等本

一等級計列。此外，並參考近 3 年人事費決算金額調整，以期壓縮人事預算與實際執行數之空間，避免浪費額度；惟為降低可能人事費預算不足之風險，凡機關（單位）內同一政事別人事費，皆統編於單一工作計畫內，另將各機關單位核定人事費提存百分之二幅度及待補實之空缺員額經費調整至「各類員工待遇準備」科目預算，統籌調度。

（二）基本需求額度

109 年度概算需求額度按 108 年度預算額度（不含中央款、中央款之縣配合款、非中央款收支對列數及自償性債務等），扣除人事費、臨時人員酬金、一次性費、需重新核算之法律義務支出項目及其他應予減列項目後給，各機關（單位）所提之概算並應依輕重緩急及優先順序於前開額度內納編，其超出額度部分一律刪減，且事後不得據以追加預算。

四、落實「繼續性經費」概念，依計畫及付款進度編列預算

- （一）新興計畫：不論財物、勞務及工程採購案，先行審查正性、可行性、時效性及計畫進度，再依競爭型預算觀點，建立競爭評比機制，排列優先順序並估列額度需求。
- （二）延續性計畫：依最新執行進度，核實推估編列。
- （三）計畫型補助案，縣配合款小於 50 萬元，如經評估可於當年度付款則動支二備金支應，金額大於 50 萬元者，視合約規定及工程進度逐年編列。
- （四）建設經費不確定而需先行規劃案件，依計畫進度編列預算，驗收付款結案後，將規劃成果作為日後基本、細部設計及監造等預算審查納編之參據。

專題

(五) 經相關機關審議通過 (如都市計畫審議委員會, 水土保持審議委員會) 才能持續辦理者, 視案件性質核實逐年編列。

五、完善競爭型計畫預算之審查、執行及管考三連環機制

(一) 以往採開放式提報計畫方式, 業務單位提報計畫資料過於簡略

以 108 年度預算籌編為例, 競爭型計畫計有 30 個機關單位提報 442 項, 金額高達 25 億元。面對大量提報案件進行逐案審查時, 往往因提報資料過於簡略而無法探究計畫之急迫性、必要性、經費概算及實施效益, 必須不斷經業務單位補充計畫文件及修正計畫說明, 而使審核過程冗長。

(二) 業務單位提報年度計畫過於樂觀

由於未仔細妥善規劃辦理期程而納編超過執行能力之計畫預算, 導致年終未完

成而辦理預算保留, 除執行成效不彰耗費時間檢討改進措施外, 亦使當年度資源分配不均浪費預算額度。

(三) 計畫期程規劃不明不利管考

目前計畫管考單位, 係就重大工程項目、一般性補助款基本設施辦理項目進行管考, 並每月於重大工程督導會報說明檢討。惟競爭型計畫項目於概算階段未充分說明規劃期程, 致預算完成法定程序後難以落實全面管考追蹤。

(四) 109 年度預算籌編時, 著手優化競爭型計畫說明書 (下頁表 2)

經通報業務單位提報競爭型計畫應依規定格式詳細填列, 以縮短蒐集資料時間, 有利評估各競爭型計畫之優先順序, 如期如質提供更具決策性之建議, 讓有限資源達到最適配置。再者, 該年度之辦理項目妥適納編年度預算, 可改善執行率偏低而年底辦理保留之情況。另預算案經議會審議通過後, 競

爭型計畫書將提送計畫管考單位列管其執行進度, 以加強管考機制及提升預算執行率, 完善預算審查、執行及管考三連環之機制。

肆、結語

由於歲出結構僵化, 自有財源支應必要性之固定成本後所剩無幾, 在此「節無可節」的情形下, 乃產生了籌編歲出面預算的變革, 核心概念由傳統的「撙節支出」轉變為積極的「有效利用每一分資源」, 不斷壓縮、整合各項計畫之預算額度, 以達到「相同歲出規模容納更多畫」、「有效縮減歲入歲出差短」之目標。❖

表 2 競爭型計畫說明書

一、計畫名稱：

二、計畫目的：

三、計畫內容：

四、計畫總經費及分年經費需求表

項目	項目及說明	預算金額及執行年度（千元）		備註
		XXX 年度	XXX 年度	

五、預定進度：

重要工作項目	工作比重%	預定進度	1 - 3 月	4 - 6 月	7 - 9 月	10 - 12 月	備註
		工作量或內容					
		累計百分比					

六、經費概算：

項次	項目名稱	數量	單位	單價	金額小計
合計					

七、預期效益：

1. 可量化效益：

指標項目	單位	預期成果			
		XXX 年	XXX 年	XXX 年	XXX 年

2. 其他政策效益或不可量化效益：

資料來源：作者自行整理。