

# 美國聯邦政府預算制度概況 及對我國之啟示

叢宏安

## 摘要

健全之預算制度，有助於提升政府預算擬定、審議及執行之品質與效率，本文藉由蒐整近代美國聯邦政府預算制度之演變及改革現況，提出可供我國以為啟示與借鏡者，諸如：允宜參考美國聯邦政府預算重視中長程計畫與預算結合及資訊公開之精神，研謀強化中程財政收支推估相關資訊揭露；允宜參考美國檢討強制性支出之精神，適時檢討我國依法律義務支出規模及相關規範之妥適性；宜以近年美國財政狀況惡化之情形為借鏡，重視低賦稅負擔率對我國政府財政之影響，並強化監督財政紀律法之執行；允宜參考美國國會審議預算之精神，強化年度預算審議機制之積極性等，期作為相關機關檢討精進預算制度之參考。

**關鍵字：**預算制度、中程財政收支推估、法律義務支出、賦稅負擔率、預算審議

## 壹、前言

政府預算制度一般係指預算之籌編、審議、執行及決算之程序，各國預算制度之選擇與其政治體制、經濟發展及歷史文化等環境因素密切相關。由於其係民主政治控制政府施政之工具，亦是達成經濟政策與配置資源之利器，世界各國對於政府預算制度均不斷謀求改進，爰本文擬借鏡美國聯邦政府預算制度之沿革及運作情形，就值得參採部分，衡酌我國國情及現行相關作業之問題進行探討，並提出相關建議。

## 貳、美國聯邦政府預算制度之演變及現況暨與我國預算制度之比較

### 一、美國聯邦政府預算制度之演變

#### (一) 美國聯邦政府預算制度權力發展演進

美國為典型總統制國家，由總統領導行政機關，與立法及司法機關互相制衡，其中國會由參議院及眾議院共同行使立法權。依據美國憲法規定，國會有權力徵收稅賦，用以償付國債並提供國防及社會福利所需經費；且除非依法撥款，不得自國庫內支用任何經費<sup>1</sup>。

由於美國憲法賦予國會掌管錢包之權力（power of the purse），卻未明確規範執行方式，爰自 1789 年聯邦政府建立以來，其預算制度權力發展歷經「立法優越」（1798-1921）、「總統優越」（1921-1974）、「國會與總統對抗」（1974- 迄今）等時期，其預算籌編、國會審議及改革等重大變遷情形詳如表 1。

#### (二) 美國預算相關法規沿革

為因應時代背景變遷，美國國會陸續制定預算相關法案以進行改革（詳表 2），謹就重要項目說明如下：

1. 1921 年預算及會計法：本法為美國聯邦政府最基本之預算法規，確立美國預算制度基本架構，規定聯邦政府預算由總統負責籌編，完成後向國會提出，並於聯邦政府與國會分別成立預算局（現為預算管理局）及審計署（現為政府課責署<sup>2</sup>），負責協助總統從事預算編製工作與行使審計職權。
2. 1974 年國會預算及截留控制法（以下簡稱國會預算法）：建立參眾兩院預算審議程序，並設置預算委員會及國會預算局，以達提升國會控制預算之目標；另將聯邦政府會計年度由七月制改為十月制，俾使國會有更寬裕之審議時間。
3. 控制預算赤字相關法案：國會自 1985 年

《註 1》詳美國憲法第 8 款及第 9 款。

《註 2》美國審計署（General Accounting Office）於 2004 年更名為美國政府課責署（Government Accountability Office），更名前後英文縮寫皆為 GAO，但更名後明示民主政府課責之概念。

表 1 美國聯邦政府預算制度權力發展之演進

階段 / 期間	預算籌編情形	國會審議及改革情形
立法優越 (1798-1921)	美國聯邦政府成立後，歲入預算由財政部編製，歲出預算由各部門就實際政務需要編製，直接送國會審議。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 參眾兩院以逐項審核方式審議各項撥款，完全支配行政部門支出。</li> <li>2. 眾議院於 1802 年成立籌款委員會 (Ways and Means Committee)、參議院於 1816 年成立財政委員會 (Financial Committee)，負責審議預算。</li> <li>3. 由於聯邦政府預算金額日漸擴增，財政委員會無法負荷同時審查歲入歲出預算，眾議院與參議院分別於 1865 年及 1867 年成立撥款委員會 (Appropriation Committee) 審議歲出，以期更精確控制撥款程序。</li> <li>4. 由於國會對聯邦政府施政與預算運用欠缺整體考量，且對預算增刪無限制，形成議員瓜分資源，國家資源浪費。為解決聯邦政府財政赤字問題，迫使國會接受預算改革，於 1921 年通過預算及會計法。</li> </ol>
總統優越 (1921-1974)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 1921 年預算及會計法規定聯邦政府預算由總統負責籌編，送國會審議。</li> <li>2. 於財政部設置預算局 (Bureau of Budget) 負責協助總統籌編聯邦政府預算，嗣於 1939 年將其改隸於總統管轄，1970 年再改為預算管理局 (Office of Management and Budget)，賦予更大之權力與功能。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國會撥款委員會將聯邦政府總預算案依政事別分為數個法案，分送各小組委員會 (Subcommittee) 審查。</li> <li>2. 設置審計署 (General Accounting Office)，協助聯邦政府控制支出，行使審計職權。</li> <li>3. 因分割審議，國會無法瞭解聯邦政府預算全貌，甚至總統大幅刪減社會安全與福利預算，將預算以截留 (Impoundment) 方式，移作軍用途等，國會亦無法知悉，引爆國會改革預算控制權，於 1974 年制定國會預算及截留控制法。</li> </ol>
國會與總統對抗 (1974- 迄今)	為確保預算過程中，國會能有效控制，對總統預算權實施更多限制。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 依據 1974 年國會預算及截留控制法，參眾議院分別設置預算委員會 (Budget Committee)，負責整體預算審議工作。</li> <li>2. 成立國會預算局 (Congressional Budget Office)，為一專業且中立之幕僚機構，提供國會預算審議過程中所需經濟及預算分析及資訊等。</li> </ol>

資料來源：整理自游憲廷，《立法院預算審議之研究：2001-2008》；肖鵬《美國政府預算制度》。

起陸續制定預算平衡及緊急赤字控制法、預算強制法、綜合預算協議法、平衡預算法、支出控制法、預算控制法等，以控制支出，同時要求增加強制性

支出及減免收入均須採隨收隨付 (Pay-As-You-Go，簡稱 PAYGO) 原則辦理等，積極改革預算赤字。

4. 強化財務監督及績效管理相關法案：

表 2 美國重要預算相關法案之沿革

法案名稱	重要內容
1921 年預算及會計法 (The Budget and Accounting Act)	聯邦政府預算應由總統負責籌編，完成後向國會提出，並成立預算局與審計署，分別負責協助總統從事預算編製工作及行使審計職權。
1974 年國會預算及截留控制法 (Congressional Budget and Impoundment Act)	建立參眾兩院預算審議程序（包含限制行政部門預算遞延及撤銷等程序），將聯邦政府會計年度由七月制改為十月制，並成立預算委員會及國會預算局，其中預算委員會負責有關整體預算之審議工作，對於總統所提預算案，依據未來經濟、社會狀況予以通盤審議，並確定各項重要預算指標，如預算總額、新增預算授權、預算赤字、政事分配趨勢等，作為撥款委員會進行審議個別預算法案之參據；國會預算局則適時提供國會做經濟與預算決定所需之客觀分析及資訊。
1985 年預算平衡及緊急赤字控制法 (Balance Budget and Emergency Deficit Control Act, 簡稱 BBEDCA；又稱 Gramm-Rudman-Hollings Act, 簡稱 GRH)	設定五年赤字降低計畫以達成 1991 年預算平衡目標，任一年度未達其赤字降低目標時，將啟動全面性之支出裁減措施（Sequestration），惟法案未奏效。
1990 年預算強制法 (The Budget Enforcement Act)	以 BBEDCA 為基礎修正，訂定五年減少赤字 4,960 億美元之目標，並針對每年裁量性支出訂定上限；另創設隨收隨付（PAYGO）原則，即任何涉及強制性支出增加或收入減少之法案，均須另覓財源以避免增加赤字，若有違反，總統須立刻發出全面性聲明裁減支出（部分強制性支出得豁免）。
1990 年財務長法 (Chief Financial Officers Act)	在各機關設置財務長監督財務管理、會計與預算，並須對其機關計畫績效訂定測量方法。
1993 年綜合預算協議法 (The Omnibus Budget Reconciliation Act, 簡稱 OBRA)	將 1990 年預算強制法之約束效力延長至 1998 年。
1993 年政府績效成果法 (The Government Performance and Result Act, 簡稱 GPRA)	要求聯邦各機關至少應發展為期五年之策略規劃書，並提出年度績效報告；另賦予機關「管理彈性」（減少程序或管制法規之適用），並採漸進模式推動。
1997 年平衡預算法 (The Balanced Budget Act)	估計五年內減少預算支出 2,700 億元，以確保 2002 年預算平衡。該法案通過後，有效抑減權衡性支出及新應享權益支出（Entitlement Spending）之提出，聯邦政府預算赤字持續縮減，於 1998 年達成預算賸餘。
2004 年支出控制法 (Spending Control Act)	同時約束國會與行政部門對支出加以控制，包括限制權衡性支出之增加、控制主要應享權益計畫並要求隨收隨付等，以抑制強制性支出之成長。
2010 政府績效成果現代化法 (GPRA Modernization Act, 簡稱 GPRAMA)	當行政機關未達預定績效目標時，必須與國會溝通，並與預算管理局合作檢討，作為後續年度計畫與預算案擬定之參考。

法案名稱	重要內容
2010 年隨收隨付法 (Statutory Pay-As-You-Go Act)	為解決金融海嘯後財政赤字高漲問題，美國國會再次通過新的 PAYGO 法案，確保新興強制性支出均覓有相對應之財源，否則將啟動全面裁減措施，惟仍有社會安全支出、軍人退輔支出、債息、所得稅抵減項目，以及超過 150 項之計畫可排除適用。
2011 年預算控制法 (The Budget Control Act)	為因應 2011 年之債限危機，美國國會通過此法增加債務限額 0.9 兆美元，同時訂定未來十年縮減 9,170 億美元裁量性支出之目標；另創設「赤字降低聯席委員會」(Joint Select Committee on Deficit Reduction)，令其研議可降低未來十年聯邦政府赤字 1.5 兆美元之法案，若未如期達成，債限將再提高 1.2 兆美元，惟歲出刪減不足 1.2 兆美元部分，將自動啟動全面性支出裁減措施予以補足。最終該委員會未能提出因應法案，爰自 2013 至 2021 年，每年支出限額將透過削減機制再予以降低約 1,090 億美元，共計削減 9,840 億美元，另 2,160 億元由債務成本降低予以吸收。
2012 年美國納稅人減免法案 (The American Taxpayer Relief Act)	小布希總統前於 2001 年制定之減稅法案於 2012 年底屆期，又配合預算控制法施行，在稅收增加及政府支出減少之雙重作用下，外界預期 2013 年失業率大幅提高而造成經濟衰退。為避免「財政懸崖」(Fiscal Cliff) 危機，歐巴馬總統於 2013 年初簽署本法，延長小布希總統減稅法案之部分措施適用期限，並降低 2013 年及 2014 年之支出削減額度，由每年削減 1,090 億美元降低至 850 億美元。
2013、2015、2018、2019 年跨黨派 預算法 (The Bipartisan Budget Act)	由參眾議院主席共同提出，多次將 2011 年預算控制法原訂每年裁量性支出削減額度予以降低（增加國防與非國防裁量性支出上限、海外緊急行動資金），並為沖銷對赤字之不利影響，延長強制性支出裁減年限，及延緩或提高債限。

資料來源：整理自各參考文獻；本文整理。

1990 年財務長法要求各機關設置財務長監督財務管理、會計與預算等事宜；1993 年政府績效成果法則要求各機關擬定年度績效計畫並提出年度績效報告，強調政府施政以成果為導向；2010 年政府績效成果現代化法強化行政機關未達預定績效目標時之檢討改善。

## 二、美國聯邦政府預算制度之現況

### (一) 預算編製概況

1. 美國聯邦政府實行收支分別編列之預算編製制度，預算收入由財政部負責，預算支出則由預算管理局負責。其會計年度為十月制，以 2023 會計年度（2022

年 10 月 1 日至 2023 年 9 月 30 日) 預算案為例，其編製作業程序概述如下：

- (1) 2021 年春季，財政部即開始著手編製 2023 會計年度之收入計畫；預算管理局亦陸續發布春季規劃指南 (Spring Planning Guidance)，訂定預算指導方針及研商初步政策，並於 6 月發布 A11 號通告 (Circular No.A.11) 詳細規範預算編製、提交及執行等相關事宜。
  - (2) 各行政部門須於 9 月提出預算需求，由預算管理局參照總統施政優先順序、計畫績效及預算限制等進行審查作業；預算管理局原則於 11 月將預算草案提交總統，同時提出整體預算建議，並將初步決定發回各機關；各機關則於 12 月向預算管理局或總統進行申訴，形成最後決定<sup>3</sup>。
  - (3) 總統根據財政部、總統經濟顧問委員會、聯邦儲備委員會提供之財政收入、經濟發展前景預測、貨幣政策資料，結合以前預算執行情況等，訂定 2023 會計年度預算案。
2. 美國總統依法須於 2022 年 2 月第 1 個星期一前，將 2023 會計年度預算案送請國會審議。其近年提交之預算文件資料包含年度預算書 (Budget of the U.S. Government)、預算分析書 (Analytical

Perspectives)、預算附錄書 (Appendix, Budget of the U.S. Government)、歷史資料表 (Historical Tables) 及補充資料 (Supplemental Materials) 等<sup>4</sup>。另總統應於 2022 年 7 月 15 日前，因應經濟假設、技術變遷等情勢修正預算估計，提交期中預算檢討報告 (Mid-Session Review)。

## (二) 預算審議概況

美國國會享有積極之預算審議權，可以自由更動 (包含增加或減少支出計畫及經費)，甚至否決行政機關所提預算案，而自行起草預算案。因此美國總統雖依法須於 2 月提出聯邦政府預算案，然而總統預算案常有外界所稱一抵達即失效 (Dead on Arrival) 之情形，惟其仍為預算審議程序中，行政與立法部門互動之開始。謹就重要預算審議程序 (詳表 3) 分項說明如次：

1. **訂定預算決議**：美國國會收到總統預算案後，即邀請預算管理局局長、財政部部長與經濟顧問委員會主席等相關官員至參眾兩院預算委員會及撥款委員會說明預算案之編製情形，再由各相關委員會分別舉行聽證會；各相關委員會原則於 3 月中旬將其對預算收支看法及估計 (Views and Estimates) 提交參眾議院預算委員會，兩院預算委員會依據國會預

《註 3》資料來源：Circular No.A-11, *Preparation, Submission, and Execution of the Budget*, Executive Office of the President Office of Management and Budget, August 2021.

《註 4》資料來源：<https://www.whitehouse.gov/omb/budget/>, last visited 2022/10/21.

表 3 美國國會預算審議日程

日期	須完成工作項目
2 月第 1 個週一前	總統提交聯邦政府預算案
於總統提交預算案六週內，約 3 月中旬	各委員會向兩院預算委員會報告預算評估情形
4 月 15 日	完成預算決議 (Budget Resolution)
6 月 15 日	參眾兩院完成調整法案 (Reconciliation) (非必要)
6 月 30 日	眾議院通過撥款法案
7 月 15 日	總統提報期中預算檢討報告
10 月 1 日	新會計年度開始

資料來源：郭美珍，〈淺談美國國會預算審議機制及近年財政改革情形〉，頁 39。

算法規定，考量經濟情勢及施政計畫之優先順序等，作成共同決議，明定年度預算規模，並確立赤字及舉債額度，該決議雖不具法律效力，惟隱含參眾議院對當年度預算之初步共識。

2. **提出調整法案：**因強制性支出<sup>5</sup>及稅收在現行授權法案保障下，易流於預算僵化，爰國會預算法另訂定調整機制，要求預算委員會於預算決議中訂定「調整指引」，責成委員會針對強制性支出及稅收之相關法案提出修法建議，以利歲入歲出規模得以控制於預算決議所訂額度範圍內。惟此項調整法案具選擇性，並非每年均須訂定。
3. **通過撥款法案並送總統簽署執行：**參眾議院之撥款委員會收到預算決議後，即依各項政事別支出限額分配其下 12 個<sup>6</sup>

小組委員會，就其轄管部分研議撥款法案，訂定各項計畫及各部會分配之額度。眾議院應於 6 月 30 日前完成撥款法案，並送參議院表示意見；俟參眾議院達成共識後，再送總統簽署完成立法程序，並於 10 月 1 日會計年度開始執行。惟總統若否決國會之預算方案，則國會須進行修改，但如有三分之二之議員同意原案時，則總統之否決無效。

4. **撥款法案未及完成審議之情形：**美國國會預算審議時間約有八個月（2 月初至 9 月底），若撥款法案未及於年度開始前審議通過，國會將以上年度撥款法案為基礎，先行提出暫時性撥款案 (Continuing Resolution)，作為行政機關執行時之臨時法源，如總統認為其內容不妥而拒絕簽署，則聯邦政府部分機

《註 5》主要係老年人、身心障礙者及低收入戶之醫療補助等依法律授權之福利支出。

《註 6》參眾兩院之撥款委員會數量歷經數次變更，目前有 12 個小組委員會。

關將面臨停止運作危機。

### (三) 預算執行概況

1. **預算執行與決算報告**：美國聯邦政府預算由預算管理局執行支出之分配與撥款，在執行過程中如遇特殊情形須遞延 (Deferrals)<sup>7</sup> 或撤銷 (Rescission)<sup>8</sup> 某些支出項目，必須報告國會或經過國會同意。會計年度結束後，財政部和預算管理局分別彙總預算收支執行情形，向總統及國會提交美國政府財務報告 (Financial Report of the U.S. Government)，經政府課責署審核及國會審議通過後，即成為決算。美國決算報告之編製及審核工作須於會計年度結束後六個月內完成，並於次年 4 月 1 日公布。

2. **預算控制及監督機制**：美國聯邦政府之監督體系分為內部控制及外部控制，內部控制由稽核長 (Inspector General) 負責，預算管理局依職權亦可進行監督控制；外部控制則由政府課責署負責。

### 三、我國與美國聯邦政府預算制度之比較

我國預算制度於憲法、預算法及決算法等相關法規訂有詳細規範，謹就我國與美國預算制度之重要差異說明如下 (詳表 4)：

1. **會計年度**：我國採曆年制，美國採十月制。
2. **國會審議權限**：依憲法規定，預算提案及審議權分屬行政院及立法院，又為防止政府預算膨脹，致增人民之負擔<sup>9</sup>，

表 4 我國與美國預算制度之比較

項目	我國	美國
憲政體制	行政、立法、司法、考試、監察五權分立	行政、立法、司法三權分立
國會體制	立法院	參、眾兩院
國會議員任期	四年	參議院：任期六年，每兩年改選約三分之一席位 眾議院：兩年
會計年度	曆年制	十月制 (10 月 1 日至次年 9 月 30 日，以次年年次為會計年度名稱)

《註 7》遞延係暫時性經費扣留，除非國會退回，否則即生效力。

《註 8》撤銷係永久取消預算授權數，可以由總統或國會成員建議提出，但由總統提出者須經國會於四十五天內同意才能生效，否則總統必須照原預算執行。

《註 9》詳 79 年大法官釋字第 264 號解釋文。

項目	我國	美國
預算提案權	行政院	總統，但國會擁有否決總統預算案且自行起草預算案之權力，再由總統批准或否決之
預算彙編機關	行政院主計總處	預算管理局
預算籌編期間	約五至八個月 (會計年度前一年春季至 8 月底)	約一年 (會計年度前二年春季至前一年 1 月底)
預算審議機關	立法院	參議院及眾議院 (眾議院有先議權)
法定之預算審議期間	三個月 (9 月 1 日至 11 月 30 日)	八個月 (2 月初至 9 月底)
國會之主要專業幕僚	預算中心	國會預算局
國會預算審議權之限制	1. 不得為增加支出之提議 2. 款項目節間不得移動增減	擁有預算增額修正權及經費撥款權
預算如未如期完成審議之補救措施	除新興資本支出及新增計畫外，暫依上年度執行數覈實動支；附屬單位預算依預算法第 88 條規定報經行政院核准者，得先行辦理	國會先行通過暫時性撥款法案，經總統簽署後，作為政府動用經費之臨時法源
否決權與覆議制度	行政院對於立法院決議之預算案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議	總統擁有否決權
政府動支經費之限制	預算法第 25 條規定，政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為	憲法第 9 款規定，除非依法撥款，不得自國庫內支用任何經費
決算之審計機構 / 外部稽核工作	審計部 (隸屬監察院)	政府課責署 (隸屬國會)
決算之編製、審核至公布期間	約二十四個月 (會計年度結束後行政院於 4 月底前編造決算，審計部於決算送達三個月內提出審核報告，立法院於審核報告送達後一年內完成審議，送監察院諮請總統公告)	六個月，會計年度次年 4 月公布
內部控制機制	各機關應成立內部稽核單位辦理內部稽核工作，並由副首長以上人員擔任召集人。但業務屬性單純或規模較小者，得併由上級機關統籌辦理，並得統籌調派所屬人力交互檢查	各機關設置稽核長執行內部之預算監督及審核工作

資料來源：整理自蘇彩足，《世界主要國家預算制度及其運作情形之研究》、廖文正；〈簡述美國國會預算審議制度〉；Circular No.A-11 (2021) 及相關法規。

憲法第 70 條規定：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」復依大法官釋字第 391 號解釋文，立法院審議預算不得移動增減預算項目，爰與美國國會具有實質預算提案權不同。

3. **國會未完成審議補救措施**：我國預算法第 54 條明定預算未及審議完成之執行規定，原則除新興資本支出及新增計畫外，執行無礙；而美國須由國會通過暫時性撥款法案以為執行依據，惟若總統一旦拒絕簽署，部分政府機關即隨之停止運作，影響民眾權益。
4. **預算編製、審議及決算期間**：我國與美國相較，預算籌編及審議期間較短，而決算（包含編製、審核及公布）期間較長。
5. **審計權及決算審議權**：我國採五權分立，審計權歸監察院執行，惟決算審核報告仍須送立法院審議；美國採三權分立，審計權及決算審議權均屬國會所有。

## 參、美國聯邦政府預算制度對我國之啓示

### 一、允宜研謀強化中程財政收支推估相關資訊揭露，俾利瞭解國家中程資源配置之藍圖

中程計畫預算制度<sup>10</sup>係以長期之觀

點，對政府各項計畫及經費需求，在所訂目標下，做多年度之規劃編列。美國聯邦政府即以中長程計畫觀點，將中程財政收支推估、中程財政計畫等列為年度預算文件之一；我國亦參考美國制度推動中程計畫預算制度，惟相關資訊之揭露尚有不足，謹說明如下：

#### （一）美國聯邦政府推動中程計畫預算制度之情形

美國聯邦政府中程計畫預算制度，首見於 1965 年詹森總統推動之「設計計畫預算制度」(Planning, Programming, Budgeting System, 以下簡稱 PPBS)，要求各機關重新評估其任務，提供涵蓋五年期程之「計畫方案與財政規劃書」(Program and Financial Plans)，連結計畫目標及投入與產出之關聯性，以為績效評估之基礎。然因長期目標擬定與計畫方案提報作業繁重，行政官員難以負荷，遂於 1971 年停止執行 PPBS，惟其所含政策與預算結合、放長眼光及績效評估等理念已廣受認同，其後美國陸續推動目標管理、零基預算、新績效預算等制度，均係延續 PPBS 之精神，強調訂定中長期政策目標，暨與預算資源配置相連結。

另依據 1974 年國會預算法規定，預算管理局須定期發布五年財政收支估測，

《註 10》世界各國陸續採行中程計畫預算制度，其使用名稱包括「多年度預算」(Multi-year Budgeting)、 「中程預算」(Medium-term Budgeting)、 「中程支出結構」(Medium-term Expenditure Framework)、 「支出規劃預測制度」(Expenditure Planning and Forecasting System) 等，各國做法不盡相同，惟其內容均包含「中程預測」及「計畫預算」兩項特徵。

納入年度預算文件中。其五年財政收支估測有兩種版本，包括：1. 基線估測（Baseline Projections）：又稱現行服務水準估算（Current Service Estimates），即假設現行政策不變時之未來收支推估；2. 將行政部門已提出之政策草案納入考量做成推估。演變至今，預算管理局不止公布五年財政收支推估，也經常提供更長期間之估測，以 2023 會計年度預算案為例，即明列 2011 至 2032 會計年度之預算收支（推估）

資料，詳圖 1 及圖 2；其於預算分析書（Analytical Perspectives）甚至提供長期預算估測（Long Range Budget Projection）至 2047 會計年度。

美國聯邦政府預算文件中雖包括中程財政收支推估與中程財政計畫，惟僅中程計畫內有關支出目標（主要政事別支出上限）具有法定拘束力，其餘較為細項之支出額度則可每年重新調整<sup>11</sup>。

圖 1 美國聯邦政府 2023 會計年度收支彙總表 — 基線估測版

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	Totals	
													2023-2027	2023-2032
<b>Outlays:</b>														
<b>Discretionary programs:</b>														
Defense .....	742	766	766	784	802	815	828	847	866	886	906	927	3,995	8,426
Non-defense .....	895	928	873	949	931	935	952	974	994	1,013	1,033	1,055	4,641	9,710
Subtotal, discretionary programs .....	1,636	1,694	1,639	1,733	1,733	1,750	1,781	1,822	1,860	1,899	1,939	1,981	8,636	18,137
<b>Mandatory programs:</b>														
Social Security .....	1,129	1,214	1,313	1,398	1,482	1,571	1,663	1,760	1,858	1,958	2,061	2,167	7,427	17,231
Medicare .....	689	753	847	853	972	1,071	1,158	1,311	1,261	1,420	1,492	1,645	4,901	12,031
Medicaid .....	521	562	536	566	595	627	661	703	749	796	844	896	2,984	6,972
Other mandatory programs .....	2,495	2,272	954	852	854	870	862	929	915	962	989	1,035	4,393	9,222
Subtotal, mandatory programs .....	4,834	3,800	3,650	3,670	3,904	4,138	4,344	4,703	4,783	5,136	5,386	5,743	19,705	45,456
Net interest .....	352	357	396	477	567	653	736	818	891	963	1,038	1,116	2,829	7,655
Total outlays .....	6,822	5,852	5,685	5,880	6,204	6,540	6,861	7,342	7,534	7,998	8,363	8,840	31,171	71,248
<b>Receipts:</b>														
Individual income taxes .....	2,044	2,257	2,305	2,319	2,431	2,727	2,926	3,074	3,241	3,420	3,610	3,789	12,708	29,843
Corporation income taxes .....	372	383	412	447	454	437	445	468	465	457	454	455	2,196	4,495
<b>Social insurance and retirement receipts:</b>														
Social Security payroll taxes .....	952	1,047	1,101	1,158	1,208	1,264	1,315	1,381	1,439	1,505	1,575	1,644	6,046	13,590
Medicare payroll taxes .....	295	329	343	361	376	393	409	430	448	469	491	514	1,883	4,233
Unemployment insurance .....	57	58	55	55	55	55	56	56	60	62	62	64	275	580
Other retirement .....	10	12	12	13	13	14	15	15	16	16	17	18	67	149
Excise taxes .....	75	84	90	95	95	96	96	96	98	100	101	103	473	971
Estate and gift taxes .....	27	26	25	25	26	27	41	42	44	47	50	53	144	380
Customs duties .....	80	93	54	46	47	49	51	53	55	58	60	53	247	526
<b>Deposits of earnings, Federal Reserve</b>														
System .....	100	108	76	43	34	35	39	45	50	57	65	73	227	516
Other miscellaneous receipts .....	34	35	36	39	42	45	49	52	56	58	60	62	211	499
Total receipts .....	4,047	4,431	4,509	4,601	4,782	5,142	5,442	5,712	5,972	6,250	6,545	6,826	24,476	55,781
<b>Deficit .....</b>	<b>2,775</b>	<b>1,421</b>	<b>1,176</b>	<b>1,279</b>	<b>1,422</b>	<b>1,399</b>	<b>1,419</b>	<b>1,630</b>	<b>1,562</b>	<b>1,748</b>	<b>1,818</b>	<b>2,014</b>	<b>6,694</b>	<b>15,466</b>
Net interest .....	352	357	396	477	567	653	736	818	891	963	1,038	1,116	2,829	7,655
Primary deficit .....	2,423	1,064	780	801	855	746	683	813	672	784	780	898	3,865	7,812
On-budget deficit .....	2,724	1,381	1,090	1,164	1,277	1,224	1,220	1,406	1,300	1,456	1,495	1,656	5,976	13,289
Off-budget deficit/surplus (-) .....	52	41	86	115	145	174	198	225	262	292	323	357	718	2,178

<sup>1</sup> Baseline estimates are on the basis of the economic assumptions shown in Table S-9, which incorporate the effects of the Administration's fiscal policies and incorporate certain adjustments described in the "Current Services" chapter of the *Analytical Perspectives* volume. At the time the 2023 Budget was prepared, 2022 appropriations remained incomplete. The baseline reflects annualized continuing appropriations for 2022. See Tables S-7 and S-8 for more information about discretionary funding levels.

資料來源：Summary Tables, Budget of the U.S. Government—Fiscal Year 2023（圖 2 同）。

《註 11》張信一，《推動中程計畫預算制度之檢討》，行政院財政改革委員會自行研究報告，91 年 8 月，頁 17。

圖 2 美國聯邦政府 2023 會計年度收支量總表 — 預算案版

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	Totals		
													2023-2027	2023-2032	
<b>Outlays:</b>															
<b>Discretionary programs:</b>															
Defense .....	742	766	795	822	837	843	853	864	872	879	885	891	4,150	8,541	
Non-defense .....	895	928	915	1,022	1,012	1,019	1,026	1,030	1,039	1,051	1,065	1,083	4,993	10,261	
Subtotal, discretionary programs .....	1,636	1,694	1,709	1,844	1,848	1,862	1,879	1,894	1,911	1,930	1,950	1,974	9,142	18,802	
<b>Mandatory programs:</b>															
Social Security .....	1,129	1,214	1,313	1,398	1,482	1,570	1,662	1,759	1,857	1,957	2,059	2,165	7,425	17,222	
Medicare .....	689	753	846	853	971	1,070	1,157	1,310	1,260	1,420	1,513	1,612	4,898	12,013	
Medicaid .....	521	562	536	567	599	631	666	706	752	799	847	898	2,999	7,001	
Other mandatory programs .....	2,495	1,272	993	937	942	953	954	1,024	1,012	1,060	1,088	1,126	4,778	10,089	
Subtotal, mandatory programs .....	4,834	3,800	3,687	3,755	3,994	4,224	4,439	4,800	4,880	5,236	5,508	5,801	20,099	46,324	
Net interest .....	352	357	396	476	564	648	729	808	879	948	1,019	1,092	2,813	7,559	
Total outlays .....	6,822	5,852	5,792	6,075	6,406	6,734	7,048	7,502	7,670	8,114	8,477	8,867	32,055	72,685	
<b>Receipts:</b>															
Individual income taxes .....	2,044	2,263	2,345	2,427	2,549	2,819	3,007	3,156	3,324	3,502	3,692	3,876	13,147	30,698	
Corporation income taxes .....	372	383	501	616	633	612	620	644	638	627	623	625	2,982	6,139	
<b>Social insurance and retirement receipts:</b>															
Social Security payroll taxes .....	952	1,047	1,101	1,158	1,208	1,264	1,315	1,381	1,439	1,505	1,575	1,644	6,046	13,590	
Medicare payroll taxes .....	295	329	342	360	375	392	408	428	446	467	489	512	1,876	4,218	
Unemployment insurance .....	57	58	55	55	55	55	56	56	60	62	62	64	275	579	
Other retirement .....	10	12	12	13	13	14	15	15	16	16	17	18	67	149	
Excise taxes .....	75	84	91	96	95	96	97	96	99	101	101	103	474	974	
Estate and gift taxes .....	27	26	25	23	25	25	40	42	45	47	51	54	138	376	
Customs duties .....	80	93	54	46	47	49	51	53	55	58	60	53	247	526	
<b>Deposits of earnings, Federal Reserve System</b>															
System .....	100	108	76	43	34	35	39	45	50	57	65	73	227	516	
Other miscellaneous receipts .....	34	35	36	39	42	45	49	52	56	58	60	62	211	499	
Total receipts .....	4,047	4,437	4,638	4,874	5,076	5,406	5,696	5,969	6,227	6,500	6,795	7,083	25,690	58,264	
<b>Deficit .....</b>	<b>2,775</b>	<b>1,415</b>	<b>1,154</b>	<b>1,201</b>	<b>1,330</b>	<b>1,328</b>	<b>1,352</b>	<b>1,533</b>	<b>1,443</b>	<b>1,614</b>	<b>1,682</b>	<b>1,784</b>	<b>6,364</b>	<b>14,421</b>	
Net interest .....	352	357	396	476	564	648	729	808	879	948	1,019	1,092	2,813	7,559	
Primary deficit .....	2,423	1,058	758	724	766	680	622	725	565	667	663	692	3,551	6,862	
On-budget deficit .....	2,724	1,374	1,068	1,085	1,184	1,153	1,153	1,308	1,181	1,323	1,360	1,428	5,643	12,243	
Off-budget deficit/surplus (-) .....	52	41	86	116	146	175	199	225	262	292	322	356	721	2,178	

<sup>1</sup>The Budget includes a reserve for legislation that reduces costs, expands productive capacity, and reforms the tax system. While the President is committed to reducing the deficit with this legislation, this allowance is shown as deficit neutral to be conservative for purposes of the budget totals. Because discussions with Congress continue, the Budget does not break down the reserve among specific policies or between revenues and outlays.

## (二) 我國中央政府推動中程計畫預算制度之情形

我國中央政府自 50、60 年代即參考美國 PPBS 等預算制度引進中長程計畫預算之概念，及至籌編 91 年度中央政府總預算案起方全面正式實施，其重要推動歷程詳如表 5。依據現行《中央政府中程計畫預算編製辦法》<sup>12</sup>，其實施範圍、期程及架構等如下：

1. **實施範圍**：編列於中央政府總預算及特別預算內之各項支出及支應其所需之財源。
2. **實施期程**：以 4 個會計年度為一期，但個案計畫按其實際需要擬編，不受前述期程之限制。
3. **實施架構**：依國家發展長期展望，並參酌中程預算收支推估結果，訂定中程國家發展計畫及中程資源分配方針；再

《註 12》行政院於 103 年 5 月 21 日修正施行。

表 5 我國中央政府推動中程計畫預算制度之概況

項次	實施概況
1	自 53 年起採行績效預算制度，已具計畫預算型態。
2	於籌編 58 年度總預算案編具「中央政府預算收支四年概算總表」列為總預算案之參考表，因實際編製結果，以計畫與預算未密切配合及各機關單位未予重視等因素，導致推估數字流於形式而未產生實質效益，爰於 69 年度總預算案不再編列。
3	於 60 年 12 月修訂預算法，增列政府施政計畫及概算，得視需要，為長期之規劃擬編。
4	自 69 年度起辦理「未來五年財政收支及重要投資事項估計」以供決策參考。
5	於籌編 84 年度中央政府總預算案時，採行歲出總額制度，並辦理總體經濟情勢及預算收支中程推估，同時將推估結果附入總預算案，以表達未來政府財政之趨勢。
6	於 85 年度訂定「中央政府中程概算編製要點」，逐步建立中長期預算制度，並開始試辦在單位預算書內增列中程資本支出計畫概況表。
7	於 87 年 6 月訂定「中程計畫預算作業制度推動方案」，由相關機關據以辦理相關法規增修訂作業等，其中 90 年 2 月訂定之「中央政府中程計畫預算編製辦法」為制度架構之基礎法規。
8	自 91 年度中央政府總預算案全面推動實施，嗣後相關法規仍配合持續增修；惟因未來預算收支狀況不易精確掌握，行政院自 92 年度起不再於中央政府總預算案總說明中列出中央政府預算收支趨勢推估。
9	目前預算法第 5 條與第 39 條有關繼續經費之規定、第 7 條有關未來承諾之授權、第 8 條有關未來支用經費承諾之立法授權、第 32 條與第 33 條有關施政計畫或概算得為長期規劃擬編等規定，均可見我國預算制度具多年期性質。

資料來源：整理自張信一，《推動中程計畫預算制度之檢討》；主計月報社編印之《預算法研析與實務》。

由各主管機關根據中程國家發展計畫及中程資源分配方針，擬訂中程施政計畫；並依中程施政計畫及配合年度歲出概算額度分配情形，擬編年度施政計畫及概算。

我國雖採行中程計畫預算制度，惟目前中央政府總預算案送本院審議之書表中，並未提供中程收支推估相關資料，僅

於歲出「機關別預算表」說明欄中列示跨年期個案計畫之各年度經費需求，另編具「因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度支出明細表」，揭露與未來年度經費需求相關之資訊<sup>13</sup>。然因跨年期個案計畫係散見於各機關說明，尚無法得知各中程個案計畫對未來財政之整體影響。

《註 13》另單位預算編列之「因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度支出明細表」、「促進民間參與公共建設案件涉及政府未來年度負擔經費明細表」及「跨年期計畫概況表」，亦揭露與未來年度經費需求相關之資訊。

### (三) 我國曾兩度於總預算案揭露中程財政收支推估資訊，惟自中程計畫預算制度正式施行一年後，反而不再編具

由表 5 可知，我國中央政府推動中程計畫預算制度時，先於 58 至 68 年度總預算案曾試編「中央政府預算收支四年概算總表」列為總預算之參考表，因試辦效果不彰而停止編具；後因行政院主計處（現為行政院主計總處）自 84 年度起辦理中央政府預算收支中程推估，爰將其結果附入總預算案，作為本院審議之參考，以 91 年度總預算案總說明為例，其所附「中央政府預算收支趨勢推估」如表 6。惟該處嗣考量未來預算收支狀況不易精確掌握等，爰自 92 年度總預算案即不再編具。

中長程收支推估之準確度為影響中

程計畫預算成敗之關鍵原因，因推估時間長達二至五年，容易受外在政治、經濟、社會及物價等因素影響，不易掌握；且若過度依賴以往之推估，將造成財政政策僵化；又如對經濟成長或收入估測過度樂觀，則可能淪為財政擴張之工具，反而無法達成提高資源配置效率之目標；此外，制定周全之多年度預算可能非常複雜且消耗行政成本。

然而，多年度支出預估實係每年度預算籌編過程之起點，其不僅為訂定年度支出上限之重要依據，亦可促使行政及立法機關正視決策之長期效應，爰仍宜借鏡美國中程計畫預算制度之精神，研謀強化中程財政收支推估之資訊揭露。

綜上，我國自 84 年度起辦理中央政府預算收支中程推估，並自 91 年度正式實施

表 6 91 年度中央政府總預算案「中央政府預算收支趨勢推估」

單位：新臺幣億元；%

項目	91 年度 編列數	未來推估結果			
		92 年度	93 年度	94 年度	92-94 年度 平均增（減） 比率
一、總預算及特別預算歲入	13,845	14,179	14,899	15,658	4.2
二、總預算及特別預算歲出	16,431	16,112	16,617	16,873	0.9
占 GNP	15.8	14.6	14.2	13.6	-
三、總預算及特別預算餘絀	-2,586	-1,933	-1,718	-1,215	-22.2
占 GNP	-2.5	-1.8	-1.5	-1.0	-
四、累計債務餘額	29,336	30,921	32,537	33,752	4.8
占當年度 GNP	28.2	28.0	27.8	27.1	-
占前三年度 GNP	30.3	30.8	31.1	30.5	-

資料來源：91 年度中央政府總預算案總說明及主要附表，頁 18；本文整理。

中程計畫預算作業制度，代表政府試圖以長遠角度審視國家資源之整體配置，惟目前總預算案並無提供中程財政收支推估之資訊，允宜參考美國總統籌編預算案時，提供詳細中長期收支推估資料之作法，研謀強化資訊揭露之可行性，俾利瞭解國家未來收支藍圖。

## 二、允宜適時檢討法律義務支出規模及相關規範之妥適性

美國 1990 年預算強制法將支出予以分類，施以不同控制，以達降低赤字之目標；近年我國歲出法律義務支出比率高達七成，預算僵固性偏高，允宜參考美國檢討強制性支出之精神，辦理檢討作業。謹說明如下：

### (一) 美國聯邦政府支出結構及檢討情形

1. 聯邦政府支出分類及結構：其支出分類及控制方式等如下：

- (1) 裁量性支出 (Discretionary Spending)：須經國會審議通過撥款法案 (Appropriation Act) 方得使用，區分為國防、國際事務、暴力犯罪防治及其他國內開銷等類型，分別規定未來數年各類支出上限 (Caps)；各類支出訂有法定支出限額，若支出超出限額，將啟動全面性裁減措施 (Sequestration)。
- (2) 強制性支出 (Mandatory Spending)：又稱直接支出 (Direct Spending)，

主要係社會安全、醫療補助等福利支出，依授權法案 (Authorizing Act) 辦理，除法案有修正外，每年所需經費不須經過國會審議。因屬於應享權益 (Entitlement Program) 性質，未訂定支出上限，而是適用隨收隨付 (PAYGO) 原則，規定若有政策提案導致強制性支出增加，則必須同時提出增稅或減少其他支出之提案。

- (3) 淨利息支出 (Net Interest)：此係依據政府債務估算債息支出及所收利息之淨額，爰不需任何法案作為依據。
  - (4) 強制性及利息支出占比高：以 2023 會計年度預算案為例，聯邦政府各類支出比重分別為強制性支出 63.66%、裁量性支出 29.5% 及淨利息支出 6.84%；其強制性支出及利息支出即高達七成，預算結構可謂僵化。
2. 訂定財政改革法案強化控制支出：美國聯邦政府自 1990 年預算強制法訂定五年減少赤字 4,960 億元之目標後，陸續制定 1997 年平衡預算法、2004 年支出控制法、2010 年隨收隨付法、2011 年預算控制法等，以控制支出，然因時有無法如期達成裁減支出目標之情形，爰多次制定法案如 2013、2015、2018 及 2019 年跨黨派預算法，提升裁量性支出上限 (即減少原訂裁量性支出刪減額度)，同時以延長強制性支出刪減目

標等作為彌補（詳表 2）。

## （二）近年我國法律義務支出占中央政府總預算歲出七成，允宜定期檢討

我國中央政府總預算歲出依支出性質劃分為法律義務<sup>14</sup>、公共建設、科技發展及基本需求支出，其中法律義務支出占歲出之七成（詳表 7），與美國情形相似，預算結構甚為僵化。

我國法律義務支出與美國強制性支出性質相類似，美國強制性支出原則雖依授

權法案辦理，惟國會仍可透過預算決議調整指引，責成委員會針對強制性支出之相關法案提出修法建議，以利支出規模得以控制於預算決議所訂額度範圍內。

近年我國法律義務支出持續攀升，由 107 年度 1 兆 3,914 億元逐年增加至 1 兆 5,378 億元（詳表 7）。依據行政院主計總處說明，111 年度較 107 年度增加 1,464 億元，主要係增列公私立學校教育補助經費 467 億元、一般性補助款 347 億元、人事費 328 億元、政府應負擔健保費法定下限及撥補累計財務短絀 235 億元等，其中增

表 7 107 至 111 年度中央政府總預算編列法律義務支出情形表

單位：新臺幣億元

項目	107 年度	108 年度	109 年度	110 年度	111 年度
1. 人事費 (不含公共建設及科技發展計畫部分)	4,221	4,234	4,320	4,382	4,549
2. 債務支出	1,151	1,115	1,080	1,080	1,078
3. 社會保險補助	3,144	3,205	3,336	3,631	3,657
4. 社會福利津貼及補助	910	890	891	864	844
5. 軍公教人員優惠存款利息補貼	335	184	255	216	197
6. 對財團法人及政黨之補助	51	50	51	31	30
7. 對公私立學校等教育經費補助	2,047	2,157	2,307	2,339	2,514
8. 增撥補基金	129	109	114	385	222
9. 對地方政府之補助及減稅損失補貼	1,735	1,781	1,873	2,020	2,097
10. 其他	191	196	187	185	190
<b>法律義務支出合計</b>	<b>13,914</b>	<b>13,921</b>	<b>14,414</b>	<b>15,133</b>	<b>15,378</b>
<b>歲出</b>	<b>19,669</b>	<b>19,980</b>	<b>20,776</b>	<b>21,359</b>	<b>22,511</b>
<b>法律義務支出占歲出比率</b>	<b>70.74%</b>	<b>69.68%</b>	<b>69.38%</b>	<b>70.85%</b>	<b>68.31%</b>

資料來源：行政院主計總處。

說明：本表債務支出包含債務付息支出及還本付息事務支出；本表比率按千元計算。

《註 14》我國法律義務支出並無明確定義，本報告係依行政院主計總處統計資料表達。

列公立學校教育補助經費 467 億元，主要係因教育經費編列與管理法規定，每年教育經費不低於前三年度決算歲入淨額平均之 23%<sup>15</sup> 所致。

鑑於政府原則須信守其推動社會保險與福利制度之承諾，但面臨少子女化、高齡化與醫療需求增加之環境，已較難遏制相關支出膨脹趨勢；又如特定項目支出復於法規中明定須占歲出或歲入預、決算數之特定比率，恐有造成預算結構更形僵化，並導致政府無法因應環境變化有效分配資源之情形，爰宜參考美國檢討修正相關法規之精神，常態性檢討各項法律義務支出，如有需要，亦應適時推動相關法規或計畫修正作業。

綜上，近年美國國會制定多項財政改革法案強化支出控制，除訂定裁量性支出上限，及抑制新增強制性支出外，並透過國會預算調整，修正相關法律以控制應享權益計畫；近年我國中央政府總預算法律義務支出呈現逐年成長趨勢，允宜參酌前述精神，適時檢討相關法規及計畫之合宜性。

### 三、允宜重視低賦稅負擔率對我國政府財政之影響，並強化監督財政紀律法之執行

美國雖陸續施行多項財政改革法案

控制支出，惟因常辦理減稅措施，一旦遭遇政經情勢變更需要擴張支出時，即造成政府赤字大幅增加而影響財政狀況；我國自 1990 年起賦稅負擔率即呈下降趨勢，允宜以近年美國財政狀況惡化之情形為借鏡，重視其對我國政府財政之影響，並宜強化監督財政紀律法之辦理情形。謹說明如下：

#### (一) 近年美國聯邦政府財政狀況

觀諸美國聯邦政府近年財政狀況（詳表 8），1990 年預算強制法及 1997 年平衡預算法之實施，協助控制支出成長，對聯邦政府預算自 1998 年會計年度由赤字轉為盈餘確有正面助益，惟經濟成長及隨之而來之稅收增加，仍為聯邦政府赤字縮小之主要原因<sup>16</sup>。然由於小布希總統於 2001 年與 2003 年制定減稅法案、歐巴馬總統於 2012 年延長小布希總統部分減稅方案、川普總統亦於 2017 年制定減稅和就業法案等，造成收入（較原訂）減少；惟同時為經濟發展、強化國防、因應新冠肺炎疫情影響等目的，大幅擴張裁量性支出上限，均再次造成預算赤字之增加，2020 與 2021 會計年度預算赤字分別高達 3.13 兆美元及 2.78 兆美元，創歷史高點。2022 及 2023 會計年度拜登總統雖於預算案中強調重視財政責任，惟其預計赤字仍均突破 1 兆美元。

《註 15》依據教育經費編列與管理法第 3 條第 2 項規定：「各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之百分之二十三」。

《註 16》蘇彩足，《世界主要國家預算制度及其運作情形之研究》，行政院主計處委託研究計畫，89 年 3 月，第 37 頁。

表 8 美國聯邦政府 1990 會計年度起財政狀況

單位：億美元；%

會計年度	收入 Receipts	支出 Outlays	賸餘或赤字 Surplus or Deficit		會計年度	收入 Receipts	支出 Outlays	賸餘或赤字 Surplus or Deficit	
			金額	占 GDP				金額	占 GDP
1990	10,320	12,530	-2,210	-3.7	2007	25,680	27,287	-1,607	-1.1
1991	10,550	13,242	-2,692	-4.4	2008	25,240	29,825	-4,585	-3.1
1992	10,912	13,815	-2,903	-4.5	2009	21,050	35,177	-14,127	-9.8
1993	11,543	14,094	-2,551	-3.8	2010	21,627	34,571	-12,944	-8.7
1994	12,586	14,618	-2,032	-2.8	2011	23,035	36,031	-12,996	-8.4
1995	13,517	15,157	-1,640	-2.2	2012	24,500	35,266	-10,766	-6.7
1996	14,531	15,605	-1,074	-1.4	2013	27,751	34,549	-6,798	-4.1
1997	15,792	16,011	-219	-0.3	2014	30,215	35,063	-4,848	-2.8
<b>1998</b>	<b>17,217</b>	<b>16,524</b>	<b>693</b>	<b>0.8</b>	2015	32,499	36,919	-4,420	-2.4
<b>1999</b>	<b>18,274</b>	<b>17,018</b>	<b>1,256</b>	<b>1.3</b>	2016	32,680	38,526	-5,846	-3.2
<b>2000</b>	<b>20,252</b>	<b>17,890</b>	<b>2,362</b>	<b>2.3</b>	2017	33,162	39,816	-6,654	-3.5
<b>2001</b>	<b>19,910</b>	<b>18,628</b>	<b>1,282</b>	<b>1.2</b>	2018	33,299	41,090	-7,791	-3.8
2002	18,531	20,109	-1,578	-1.5	2019	34,634	44,470	-9,836	-4.7
2003	17,823	21,599	-3,776	-3.3	<b>2020</b>	<b>34,212</b>	<b>65,536</b>	<b>-31,324</b>	<b>-15.0</b>
2004	18,801	22,928	-4,127	-3.4	<b>2021</b>	<b>40,471</b>	<b>68,224</b>	<b>-27,753</b>	<b>-12.4</b>
2005	21,536	24,719	-3,183	-2.5	2022	44,366	58,516	-14,150	-5.8
2006	24,069	26,551	-2,482	-1.8	2023	46,382	57,920	-11,538	-4.5

資料來源：美國預算管理局網站。

說明：2022 及 2023 會計年度為估計值。

## (二) 近年我國中央政府財政狀況

101 至 111 年度我國中央政府總預算歲入歲出預算差短數雖有減緩甚至呈現賸餘情形，然因增編多項特別預算，109 至 111 年度總預算及特別預算歲入歲出短絀合計數分別為 3,853 億元、5,225 億元及 4,387 億元（詳表 9），遠高於 101 至 108 年度短絀平均數 1,706 億元。

## (三) 我國歲入以稅課收入為主，然長期賦稅負擔率呈下降趨勢

以 111 年度中央政府總預算為例，稅課收入占歲入之 83.98%，為我國中央政府歲入主要來源；然由近年我國與美國賦稅負擔率（不含社會安全捐，以下同）顯示，美國近三十餘年賦稅負擔率或有增減，2020 年為 19.2%，與 1990 年 19.4% 相若；而我

表 9 101 至 111 年度中央政府歲入歲出預算餘絀情形

單位：新臺幣億元

年度	歲入 (A)			歲出 (B)			歲入歲出餘絀數 (A-B)		
	總預算	特別預算	合計	總預算	特別預算	合計	總預算	特別預算	合計
101	17,294	0	17,294	19,386	218	19,604	-2,092	-218	-2,310
102	17,333	0	17,333	19,076	85	19,161	-1,743	-85	-1,828
103	17,071	0	17,071	19,162	33	19,195	-2,091	-33	-2,124
104	17,767	0	17,767	19,346	93	19,439	-1,579	-93	-1,672
105	18,224	41	18,265	19,759	141	19,900	-1,535	-100	-1,635
106	18,415	157	18,572	19,740	318	20,058	-1,325	-161	-1,486
107	19,194	43	19,237	19,669	1,057	20,726	-475	-1,014	-1,489
108	19,926	88	20,014	19,980	1,135	21,115	-54	-1,047	-1,101
109	21,070	0	21,070	20,775	4,148	24,923	295	-4,148	-3,853
110	20,535	0	20,535	21,359	4,401	25,760	-824	-4,401	-5,225
111	22,670	0	22,670	22,511	4,546	27,057	159	-4,546	-4,387

資料來源：整理自各年度總預算及相關特別預算資料；本文製表。

說明：1. 本表預算數係法定預算。

2. 本表特別預算之各年度預算數係依據預算分配數表達，其中「中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算」未區分年度，爰 109 及 110 年度按會計報告分配數計算，111 年度按法定預算扣除以前年度分配數表達。

國 1990 年賦稅負擔率 19.9% 原高於美國，惟此後均低於美國，至 2021 年為 13.2%，遠低於 1990 年水準（詳表 10 及圖 3）。

近年我國賦稅負擔率偏低，係造成政府歲入無法充分支應政府各項政務支出原因之一<sup>17</sup>，爰於未來於訂定與調整各項租稅措施或減免政策時，應妥慎考量其對政府財政之影響。

#### （四）允宜落實財政紀律法之規範，並強化監督機制

美國 1990 年預算強制法以隨收隨付 (PAYGO) 原則控制收入，要求稅收減少之法案，均須另覓財源或裁減支出以避免增加赤字，並由預算管理局使用 PAYGO 計分卡 (PAYGO Scorecard) 記錄及管理。然政府往往於預算赤字略微減緩後，

《註 17》郭美珍，〈淺談美國國會預算審議機制及近年財政改革情形〉，《主計月刊》，第 716 期，104 年 8 月，頁 44。

表 10 近三十年我國與美國賦稅負擔率（不含社會安全捐）

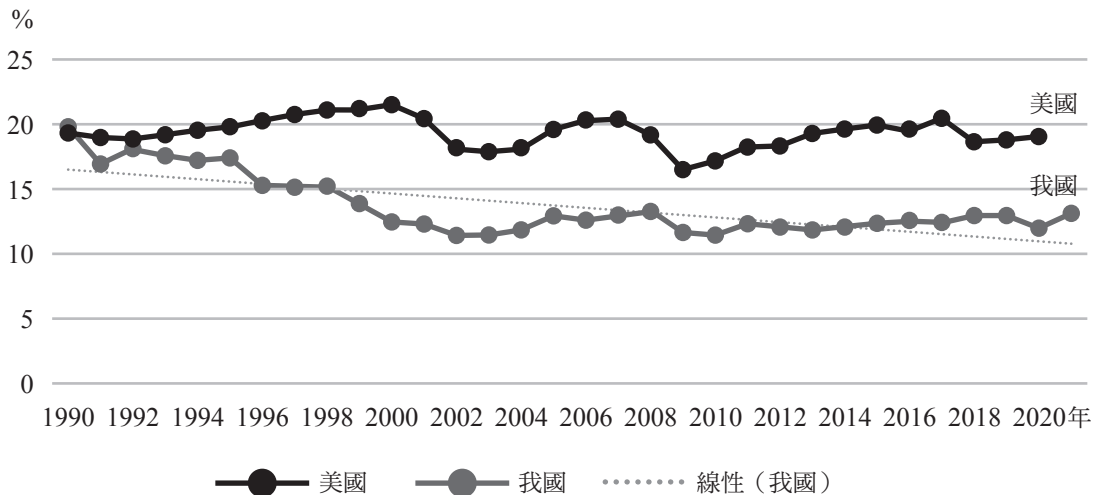
單位：%

年	我國	美國	年	我國	美國	年	我國	美國
1990	19.9	19.4	2001	12.4	20.6	2012	12.2	18.5
1991	17.1	19.1	2002	11.5	18.4	2013	12.0	19.4
1992	18.2	19.0	2003	11.5	18.0	2014	12.2	19.7
1993	17.7	19.3	2004	12.0	18.3	2015	12.5	20.0
1994	17.4	19.6	2005	13.0	19.7	2016	12.7	19.7
1995	17.5	19.9	2006	12.7	20.5	2017	12.5	20.6
1996	15.5	20.4	2007	13.0	20.5	2018	13.0	18.8
1997	15.3	20.9	2008	13.4	19.3	2019	13.1	18.9
1998	15.4	21.2	2009	11.8	16.7	2020	12.1	19.2
1999	14.1	21.3	2010	11.5	17.3	2021	13.2	-
2000	12.6	21.6	2011	12.4	18.3			

資料來源：財政部財政統計資料庫，最後瀏覽日期：111 年 10 月 21 日。

說明：賦稅負擔率（不含社會安全捐）為稅收占 GDP 之比率。

圖 3 近三十年我國與美國賦稅負擔率



資料來源：同表 10；本文繪製。

旋即提出減稅政策並突破支出限制，甚至造成更高額之預算赤字，允宜引以為鑑。

我國業於 108 年 4 月 10 日制定公布財

政紀律法，該法第 5 條第 1 項規定：「中央政府各級機關、立法委員所提法律案大幅增加政府歲出或減少歲入者，應先具體指

明彌補資金之來源。」與美國 PAYGO 原則相似，惟執行迄今已逾三年，尚無明確定義何謂「大幅增加」，亦無指定專責機關監督、追蹤及統計如有政府機關或立法委員提案造成增加歲出或減少歲入者，其協調、替代財源籌措之規劃與執行情形，致無從得知其是否落實執行，允宜研謀改善。

綜上，法紀之遵守係財政健全與穩健之關鍵因素，美國因未能完全落實財政自律之精神，致近年度財政赤字飆升；我國賦稅負擔率偏低，允應審慎評估未來各項租稅政策對財政之影響；另財政紀律法已自 108 年 4 月施行，宜強化其執行監督與追蹤機制，並落實執行。

#### 四、允宜參考美國國會審議預算之精神，強化年度預算審議機制之積極性

美國國會預算審議機制相對積極，初期即參考經濟情勢及施政優先順序等，決

定收入總額、經費支出、預算授權額度、各政事別規模、公共債務與預算赤字或賸餘額度，供作撥款委員審議指標〔審查程序詳貳、二、(二)〕；惟近年我國預算審查於各委員會與朝野協商審查階段指定刪減幅度不高，多係運用通案刪減之手段達成降低歲出之目標，且較不重視對政事別之影響。謹說明如下：

#### (一) 近年本院審議我國中央政府相關預算歲出刪減幅度不高，且無法有效掌握各機關預算刪減情形

1. 近年總預算案及特別預算案審議之增、刪情形：觀諸近年本院審議中央政府總預算案及特別預算案之審議情形，106 至 111 年度總預算案歲入增、刪幅度介於 -0.25% 至 1.24% 之間，歲出刪減幅度則為 1.17% 至 1.25%（詳表 11）；而各項特別預算案歲出刪減幅度

表 11 106 至 111 年度中央政府總預算案歲入及歲出審議情形表

單位：新臺幣億元；%

年度	歲入				歲出			
	預算案	法定預算	增列數或刪減數		預算案	法定預算	刪減數	
			金額	比率			金額	比率
106	18,456.56	18,410.99	-45.56	-0.25	19,979.96	19,739.96	240.00	1.20
107	18,974.04	19,191.75	217.71	1.15	19,917.73	19,668.62	249.11	1.25
108	19,769.79	19,923.36	153.57	0.78	20,220.30	19,979.78	240.52	1.19
109	21,021.97	21,069.61	47.64	0.23	21,021.97	20,775.69	246.28	1.17
110	20,450.33	20,533.66	83.33	0.41	21,615.17	21,358.97	256.20	1.19
111	22,391.32	22,669.98	278.66	1.24	22,784.08	22,510.65	273.43	1.20

資料來源：各年度中央政府總預算案審查總報告（修正本）；本文製表。

說明：本表法定預算數不含附屬單位預算審議影響數；本表比率以千元計算。

均未超過 2%，且部分特別預算甚至幾無刪減（詳表 12）。

2. 總預算案通案刪減金額占歲出刪減數之比率：近年中央政府總預算案之歲出刪減數多係依賴對各機關通案刪減達成，且自 110 年度起，通案刪減金額（未扣除重複刪減數<sup>18</sup>）已達刪減數之 99.28%（詳表 13）。
3. 近年歲出通案刪減占比趨增：近年本院均係於朝野黨團協商階段，始作成通案刪減「用途別」科目之決議，且多允

許各主管機關改以所定刪減科目外之項目替代補足刪減金額<sup>19</sup>，以本院審議 111 年度總預算案通刪決議為例：「委辦費」、「各項養護費」、「軍事裝備及設施」、「一般事務費」允許在業務費科目範圍內調整；「對國內團體之捐助」及「政府機關間之補助」、「對地方政府之補助」允許在獎補助費科目範圍內調整；且若有特殊困難無法依上開原則調整者，可提出其他可刪減項目，經主計總處審核同意後予以替代補足。爰本院

表 12 近年中央政府特別預算案歲出審議情形表

單位：新臺幣億元；%

預算年度	特別預算名稱	預算案	法定預算	刪減數	
				金額	比率
105-106	中央政府流域綜合治理計畫第 2 期特別預算	298.53	298.23	0.30	0.10
106-107	中央政府前瞻基礎建設計畫第 1 期特別預算	1,089.25	1,070.71	18.54	1.70
107-108	中央政府流域綜合治理計畫第 3 期特別預算	234.78	234.78	0.00	0.00
108-109	中央政府前瞻基礎建設計畫第 2 期特別預算	2,275.13	2,229.54	45.59	2.00
110-111	中央政府前瞻基礎建設計畫第 3 期特別預算	2,300.00	2,298.30	1.70	0.07
109.01.15-111.06.30 (112.06.30)	中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算（含 4 次追加預算）	8,400.00	8,393.39	6.61	0.08
109-115	中央政府新式戰機採購特別預算	2,472.39	2,472.29	0.10	0.00
111-115	中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算	2,372.70	2,369.60	3.10	0.13

資料來源：相關中央政府特別預算（含追加預算）審查報告（修正本）；本文製表。

說明：1. 所列特別預算歲入均無增減列數，爰僅列示歲出審議；本表比率以千元計算。

2. 本院於 111 年 5 月 27 日同意「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」及其特別預算施行期間延長一年至 112 年 6 月 30 日。

《註 18》依據各年度中央政府總預算案審查總報告之審議總結果，均明列：「……各機關均應切實依通案決議核實分別刪減，惟各委員會審查刪減數如逾通案決議刪減比例，以各委員會審查刪減數為準；未達通案決議刪減比例，則增加減列不足之數。」爰通案刪減數可扣除與委員會重複刪減之金額。

《註 19》詳 111 年度中央政府總預算案審查總報告（修正本），第 1 冊，頁 17-23。

表 13 近年中央政府總預算案歲出通案刪減情形表

單位：新臺幣億元

年度	歲出刪減數	通案刪減	
		金額	比率
106	240.00	209.48	87.28%
107	249.11	206.69	82.97%
108	240.52	203.66	84.67%
109	246.28	220.88	89.69%
110	256.20	245.69	95.90%
111	273.43	271.45	99.28%

資料來源：通案刪減金額係行政院主計總處提供；本文製表。

說明：本表通案刪減金額未扣除重複刪減部分。

所定刪減用途別科目，實際僅為計算各機關通刪金額之基礎，部分主管機關往往運用刪減特定「預計執行不完」或「執行過程如有不敷較易申請動支第二預備金」<sup>20</sup>之項目替代本機關及所屬機關之刪減金額，本院實際完全無法掌握各機關預算刪減情形。

## (二) 我國預算審議相對較未重視政事別之影響

1. 近年中央政府總預算案歲出刪減數之政事別組成：由 106 至 111 年度本院審議歲出刪減數之政事別分配比率（詳表 14）顯示，近年預算刪減數主要集中於教育科學文化支出、經濟發展支出及國防支出。

2. 未能先行決定或及時掌握政事別審議情形：依據預算法第 49 條規定，預算案之審議，歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別決定之<sup>21</sup>。惟實務上，目前本院係分組按機關並依業務計畫（或工作計畫）審查，有關政事別部分僅於審議總結結果說明：「○○年度中央政府總預算案歲出政事別部分，隨同歲出機關別審議結果予以調整。」爰如欲知悉本院審議結果對政事別之影響，僅能於行政院整編法定預算公布後方能得知。

綜上，近年我國預算審議多運用通案刪減方式來達成降低歲出金額之目標，對於實際刪減項目及其對政事別之影響，較無法事先掌握；反觀美國國會預算審議運

《註 20》預算法第 22 條第 2 項前段規定：「立法院審議刪除或刪減之預算項目及金額，不得動支預備金。」惟目前行政院係認定指定刪減項目不得動支預備金，通案刪減項目則不在此限。

《註 21》依據預算法第 49 條規定：「預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別決定之；歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別決定之。」

表 14 近年中央政府總預算案歲出刪減數之政事別分配比率

單位：%

年度	一般政務支出	國防支出	教育科學文化支出	經濟發展支出	社會福利支出	社區發展及環境保護支出	退休撫卹支出	債務支出	補助及其他支出
106	19.81	9.76	27.08	33.76	3.35	2.40	2.57	1.15	0.13
107	8.19	18.84	30.36	36.94	1.58	1.49	0.02	2.59	0.00
108	6.26	20.24	29.74	25.74	0.89	2.17	0.01	14.96	0.00
109	7.58	24.33	32.55	22.09	4.09	2.63	0.04	6.69	0.00
110	14.14	17.40	38.49	23.73	2.38	3.65	0.01	0.21	0.00
111	11.07	14.60	40.13	23.01	7.27	3.27	0.04	0.60	0.00

資料來源：整理自各年度中央政府總預算案及法定預算之政事別資料；本文製表。

作機制，初期即參考經濟情勢及施政優先順序等訂定預算決議，決定各項政事別支出刪減幅度，並責成撥款委員會考量各計畫之必要性，於限額內研訂撥款法案，其國會就預算審議之積極性似值我國參考。

## 肆、結論

美國為總統制國家，國會擁有世界少見之積極預算權限，對預算編製、審議、執行至決算，均有深刻之影響；與我國強調責任政治<sup>22</sup>，行政院具有預算提案權，立法院僅有有限之預算審議權，審計權屬監察院等有所不同。因兩國憲政體制有間，爰預算制度之設計自然有所不同，無法通盤援引適用，然近代美國預算制度之演變，仍有值得我國參考或引以為鑑者：

一、美國預算程序強調經濟觀念、中長期

規劃與預算之結合，並重視資訊揭露，爰近年預算案提供至少長達十年之預算收支推估資料；我國亦已辦理預算收支中程推估作業，並實施中程計畫預算作業制度，惟自 92 年度中央政府總預算案即未能提供中程預算收支推估結果相關資訊，允宜研謀改善。

- 二、近年美國國會綜合考量經濟情勢及政府財政狀況，制定多項財政改革法案強化控制支出，並藉由修正法案調整強制性支出規模；而我國法律義務支出規模亦逐年增加，允宜定期檢視法規之必要性及合理性，並適時辦理修正作業。
- 三、美國雖陸續推動財政改革法案，惟往往因為考慮經濟與就業情勢等復又推

《註 22》詳 84 年大法官釋字第 391 號解釋文。

動減稅政策，致屢屢突破原訂改革方案規定與期限；我國賦稅負擔率偏低，本已不敷支應各項政務所需支出，允宜審慎評估其影響，並強化財政紀律法之執行監督機制。

四、美國國會預算審議機制重視初期即訂定各項審議指標，再分配各撥款委員會之小組委員會依限額進行詳細審

查；然近年我國中央政府總預算案之審議，主要係運用朝野黨團協商階段訂定之通案刪減達成降低歲出之目標，致本院無從掌握預算實際刪減項目及其對政事別之影響，似可參酌美國預算審議之精神，減少我國對歲出通案刪減之依賴。

(作者叢宏安現任立法院預算中心副研究員)

## 參考文獻

### 一、中文部分

肖鵬，《美國政府預算制度》，經濟科學出版社，103年3月。

徐仁輝，〈多年度預算制度的作法與利弊分析〉，《主計月刊》，第556期，91年4月，頁104-109。

郭美珍，〈淺談美國國會預算審議機制及近年財政改革情形〉，《主計月刊》，第716期，104年8月，頁38-44。

張信一，《推動中程計畫預算制度之檢討》，行政院財政改革委員會自行研究報告，91年8月。

游憲廷，《立法院預算審議之研究：2001-2008年》，國立臺灣師範大學政治研究所博士學位論文，98年7月。

《預算法研析與實務》，100年6月，主計月報社編印，財團法人中國主計協進社。

廖文正，〈簡述美國國會預算審議制度〉，立法院院聞，93年11月，頁116-134。

臺灣綜合研究院，《中央政府總預算資源妥適配置之研究》，行政院主計處委託研究報

告，92 年 12 月。

審計部審計業務研究委員會，《政府決算審核及課責制度之研究》，審計部專案研究報告，103 年 3 月。

蘇彩足，〈美國聯邦政府之中程計畫預算機制〉，《主計月刊》，第 558 期，91 年 6 月，頁 21-29。

蘇彩足，《世界主要國家預算制度及其運作情形之研究》，行政院主計處委託研究計畫，89 年 3 月。

## 二、英文部分

A Brief Overview of the Congressional Budget Process, Congressional Research Service, July 29, 2020.

Budget Enforcement Procedures: the Senate Pay-As-You-go (PAYGO) Rule, Congressional Research Service, Updated November 17, 2021.

Budget Process, Peter G. Peterson Foundation, 2022.

Circular No.A-11, *Preparation, Submission, and Execution of the Budget*, Executive Office of the President Office of Management and Budget, August 2021.

Fact Sheet: the President's Budget for Fiscal Year 2023, Press Releases, March 28, 2022.

Introduction to the Federal Budget Process, Congressional Research Service, February 26, 2020.

Mid-Session Review, Budget of the U.S. Government—Fiscal Year 2022.

Summary Tables, Budget of the U.S. Government—Fiscal Year 2023.

## 三、網際網路

<https://www.whitehouse.gov/omb/budget/>, last visited 2022/10/21.