

近年中央政府總預算歲入結構變動概況及歲計賸餘運用情形之相關問題探討目錄

頁次

壹、前言-----	1
貳、近年中央政府總預算歲入結構、國民租稅負擔率之變化、稅課收入達成率及歲計賸餘概況-----	1
一、近年中央政府總預算歲入結構變化概況、編列稅課收入之法源依據-財政收支劃分法修正後對歲入之影響-----	1
二、近年全國及中央政府稅課收入之預、決算概況，及國民租稅負擔率之變化情形-----	5
三、近年中央政府歲計賸餘之累計數及移用概況-----	8
參、相關問題探討-----	12
一、依總統於 114 年 3 月 21 日公布之財政收支劃分法修正條文，中央政府之稅課收入將大幅減少，允宜審慎規劃各項歲出計畫，並通盤檢視及研議與地方政府間之權責劃分相關事宜，以資因應-----	12
二、所得稅、證券交易稅，以及營業稅等 3 項稅目屢為近年稅課收入預算低估數最鉅者，有待財金主管機關細究預估失準原因，並研謀精進估測模型，以縮減稅收誤差-----	16
三、近年因稅課收入預算低估而產生高額之歲計賸餘，雖財政狀況持續改善，且部分已用於減少當年度舉債、增加還債，惟迄 113 年底累計債務餘額持續上升，允宜建立運用歲計賸餘償債機制，俾利健全財政-----	20
肆、結論-----	24

近年中央政府總預算歲入結構變動概況及歲計賸餘運用情形之 相關問題探討

壹、前言

近 10 年我國稅課收入預算數連年估測失準，且低估數由 covid-19 疫情前之最高 1,877.9 億元(104 年度)，擴大至 113 年度之 5,282.9 億元，10 年間稅課收入實徵數逾預算數之累計金額達 2 兆餘元，金額頗鉅。鑑於稅課收入為中央政府施政之主要經費來源，然屢發生稅收鉅額低估情事，不僅不利於籌編年度預算時即能妥善規劃稅收用途，外界亦迭有「稅收超徵、還稅於民」之聲，爰探討近年中央政府總預算歲入結構變動概況及歲計賸餘運用情形，期進一步瞭解中央政府對稅課收入依賴度之變化、國民之租稅負擔率，以及近年因稅收預算低估而產生鉅額年度歲計賸餘之運用概況等。

貳、近年中央政府總預算歲入結構、國民租稅負擔率之變化、稅課收入達成率及歲計賸餘概況

一、近年中央政府總預算歲入結構變化概況、編列稅課收入之法源依據-財政收支劃分法修正後對歲入之影響

(一)近年中央政府總預算歲入來源中皆以稅課收入為最大宗，114 年度占比攀升至 87.98%，且 11 年間所占比重計增加 13.72 個百分點，而其餘收入來源則均下滑

經彙整 104 至 114 年度中央政府歲入預算數資料，歲入淨額法定預算由 104 年度之 1 兆 7,767 億餘元擴增至 113 年度之 2 兆 7,251 億餘元，114 年度增至 3 兆 1,648 億餘元，首度突破 3 兆元(11 年間增幅達 78.13%)，以同期間歲入來源別觀之，皆以稅課收入為最大宗(詳表 2-1)，預算數由 1 兆 3,194 億餘元，逐年增至 2 兆 7,844 億餘元(增幅高達 111.04%)，其次為營業盈餘

及事業收入，同期間由 2,550 億餘元略增至 2,561 億餘元(增幅 0.43%)，再次為規費及罰款收入，惟由 104 年度之 1,056 億餘元減為 114 年度之 818 餘元(減幅 22.52%)。

復觀察歲入結構比及變化，104 至 114 年度稅課收入占歲入比率概呈成長趨勢，由 104 年度之 74.26%、107 年度突破八成增至 81.36%，於 114 年度占比更攀升至 87.98%，10 年間占比增加 13.72 個百分點，而其餘之營業盈餘及事業收入、規費及罰款收入、財產收入、其他收入，同期間占比均下滑，分別減少 6.26、3.36、3.94、0.16 個百分點(詳表 2-1、圖 1)。是以，稅課收入乃中央政府最重要之歲入來源。

表 2-1 104 至 114 年度中央政府歲入淨額及來源別預算數概況表

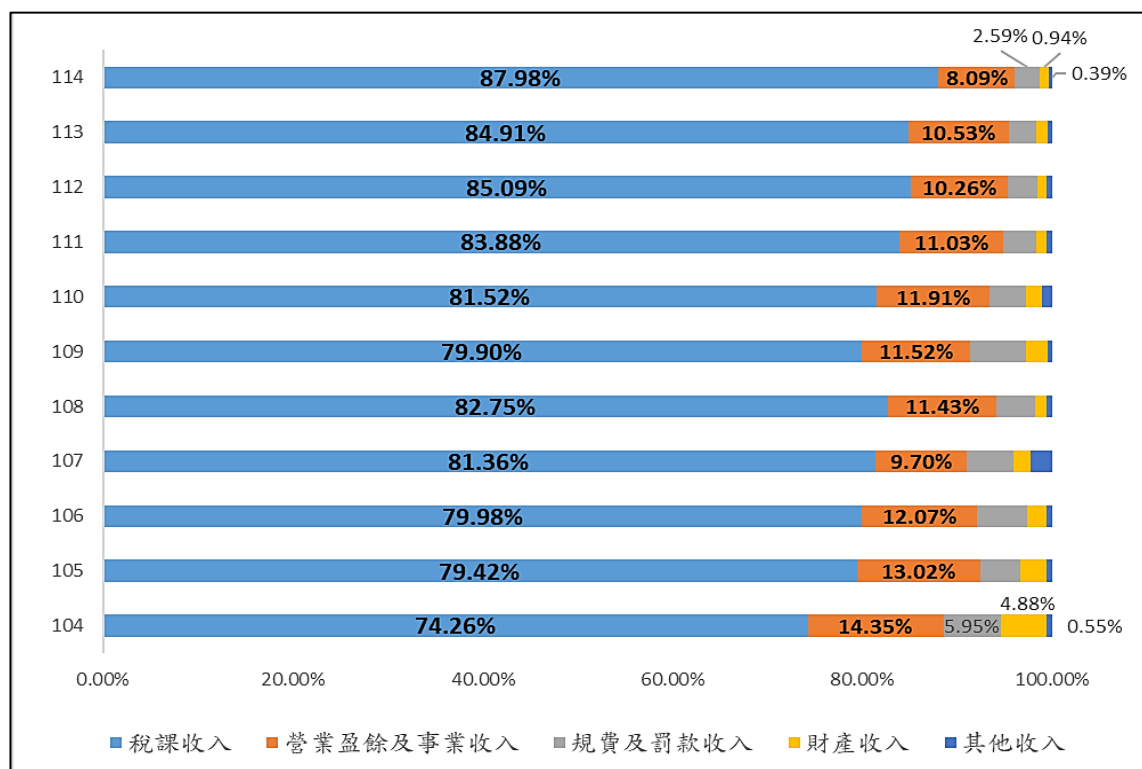
單位：新臺幣百萬元

年度	歲入淨額	稅課收入	營業盈餘及 事業收入	規費及罰款 收入	財產收入	其他收入
104	1,776,703	1,319,405	255,005	105,674	86,768	9,851
105	1,826,507	1,450,613	237,897	77,172	49,786	11,039
106	1,857,175	1,485,316	224,097	98,998	37,347	11,417
107	1,923,689	1,565,189	186,591	94,399	34,663	42,847
108	2,001,347	1,656,079	228,821	79,853	25,881	10,713
109	2,107,028	1,683,556	242,744	123,223	47,658	9,847
110	2,067,375	1,685,289	246,322	79,582	33,838	22,344
111	2,280,412	1,912,724	251,522	77,162	25,773	13,231
112	2,579,589	2,194,910	264,659	79,355	25,282	15,383
113	2,725,183	2,314,020	286,910	80,297	31,496	12,460
114	3,164,804	2,784,492	256,107	81,877	29,839	12,489
114 較 104 增 減幅	78.13%	111.04%	0.43%	-22.52%	-65.61%	26.78%

說明：表列數據均為法定預算數。

資料來源：財政部財政統計資料庫。

圖 1 104 至 114 年度中央政府歲入結構變化概況



資料來源：依表 2-1 計算。

(二)經財政部以 114 年度各稅預算資料設算修正後財劃法對中央財源影響，初估中央政府須增加釋出財源 3,753 億元

稅課收入依財政收支劃分法(下稱財劃法)規定，劃歸中央政府財政之各項稅目，稱之為國稅，包括所得稅、遺產及贈與稅、關稅、營業稅、貨物稅、菸酒稅、證券交易稅、期貨交易稅等¹，且依財劃法之規定，國稅收入並非全部列入中央政府歲入，如國稅中所得稅、營業稅、貨物稅須按比例提撥中央統籌分配，遺產及贈與稅和菸酒稅，亦應依財劃法規定比例分配給直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)。

又按總統於 114 年 3 月 21 日公布財劃法修正條文，其中第

¹財劃法第 8 條第 1 項規定：「下列各稅為國稅：一、所得稅。二、遺產及贈與稅。三、關稅。四、營業稅。五、貨物稅。六、菸酒稅。七、證券交易稅。八、期貨交易稅。」

8 條第 2 項規定²，修正調整各級政府稅收之劃分，將所得稅提撥中央統籌分配之比例由 10%修正提高為 11%、營業稅由扣除統一發票給獎獎金後之 40%，修正提高為扣除 1.5%作為稽徵經費及統一發票給獎獎金後之全部收入，均應由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)。經洽財政部表示，該部以 114 年度各稅預算資料設算修正後財劃法對中央財源影響，初估中央政府須增加釋出財源計 3,753 億元，包含所得稅 205 億元及營業稅 3,548 億元(詳表 2-2)。

表 2-2 修正後財政收支劃分法對中央財源影響試算表

單位：新臺幣億元；%

項 目	114 年度 預算數(1)	原規定		修正後		中央增加釋 出財源金額 =(5)-(3)	
		分配地方 比率(2)	金額(3) =(1)*(2)	分配地方 比率(4)	金額(5) =(1)*(4)		
所得稅	綜合所得稅	8,673	10	867	11	954	87
	營利事業所得稅	11,800	10	1,180	11	1,298	118
營業稅	6,258	38.8 ¹	2,428	95.5 ²	5,977	3,548	
菸酒稅	415	20	83	20	83	0	
貨物稅	1,695	10	169	10	169	0	
遺產及 贈與稅	直轄市	437	50	219	50	219	0
	縣市	4	80	37	80	37	0
合 計	-	-	4,984	-	8,737	3,753	

說 明：1. 依修正前財劃法之規定，營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金 3%後之 40%(即 38.8%)由中央統籌分配。

²財劃法第 8 條第 2 項規定：「前項第 1 款之所得稅總收入百分之十一、第 4 款之營業稅總收入減除百分之一點五作為稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全部收入及第 5 款之貨物稅總收入百分之十，應由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)。」

修正前財劃法第 8 條第 2 項規定：「前項第 1 款之所得稅總收入百分之十、第 4 款之營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之四十及第 5 款之貨物稅總收入百分之十，應由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)。」

2. 依修正後財劃法之規定，營業稅總收入減除稽徵經費 1.5%及依法提撥之統一發票給獎獎金 3%後之 100%(即 95.5%)由中央統籌分配。

資料來源：財政部國庫署提供。

二、近年全國及中央政府稅課收入之預、決算概況，及國民租稅負擔率之變化情形

(一)104 至 113 年度除 109 年度受 COVID-19 疫情等因素影響外，全國及中央政府賦稅收入實徵數皆高於預算數，且屢創新高，10 年間增幅分別達 76.21%及 83.59%

隨經濟成長，近 10 年(104 至 113 年度，以下同)全國賦稅收入預算數，由 104 年度之 1 兆 9,471 億元增至 113 年度之 3 兆 2,336 億元(增幅 66.07%)，同期間中央政府賦稅收入預算數，亦由 1 兆 3,194 億元增至 2 兆 3,140 億元(增幅 75.38%)；執行結果，104 年度全國賦稅實徵數為 2 兆 1,349 億元，並於 111 年度突破 3 兆元，113 年度再增至 3 兆 7,619 億元，而中央政府賦稅實徵數部分，104 年度為 1 兆 4,651 億元，於 110 年度突破 2 兆元，113 年度攀升至 2 兆 6,898 億元，顯示全國及中央政府賦稅實徵數屢創新高，10 年間賦稅實徵數分別成長 76.21%及 83.59%(詳附表 2-3)。

又觀察近 10 年賦稅收入預算達成情形，除 109 年度因部分上市(櫃)公司 108 年度受美中貿易戰拖累而獲利衰退，及政府因應 COVID-19 疫情提供延緩、分期繳納稅款及符合一定條件之企業免辦暫繳等租稅協助措施³，致該年度全國及中央政府賦稅實徵數低於預算數(達成率分別為 99.08%及 95.58%)外，其餘各年度均達預算目標，達成率分別介於 103.48%至

³參財政部之 109 年稅收徵起情形分析。

119.22%、102.37%至 121.02%間。

表 2-3 104 至 113 年度全國及中央政府賦稅收入預、決算概況表

單位：新臺幣億元；%

年度	全國賦稅收入			中央政府賦稅收入		
	預算數	實徵數	預算達成率	預算數	實徵數	預算達成率
104	19,471	21,349	109.64	13,194	14,651	111.04
105	20,963	22,241	106.10	14,400	15,338	106.52
106	21,552	22,512	104.45	14,693	15,229	103.65
107	22,973	23,869	103.90	15,775	16,392	103.91
108	23,875	24,705	103.48	16,471	16,861	102.37
109	24,209	23,987	99.08	16,796	16,054	95.58
110	24,415	28,742	117.72	16,785	20,038	119.38
111	27,242	32,479	119.22	19,038	23,040	121.02
112	30,701	34,562	112.57	21,949	24,883	113.37
113	32,336	37,619	116.34	23,140	26,898	116.24

資料來源：財政部財政統計資料庫。

(二)近年全國及中央政府賦稅估測誤差率未減反增，全國賦稅收入自 110 年度起已連續 4 年實徵數大幅超逾預算數，113 年度金額高達 5,283 億元，為歷年之最，其中中央政府部分高出 3,757 億元

觀察近 10 年全國賦稅實徵數與預算數之差距(詳圖 2)，除 109 年度稅收未如預期，估測誤差為負 223 億元(估測誤差率 -0.92%)外，其餘各年度均為正數，104 至 108 年度估測誤差率皆低於 10%，雖呈逐年下降趨勢，然 110 至 113 年度估測誤差率未減反增，分別為 17.72%、19.22%、12.57%及 16.34%，同期間實徵數超逾預算數金額⁴分別達 4,327 億元、5,237 億元、

⁴依財政部各年稅收徵起情形分析，110 及 111 年度上市櫃公司獲利成長及隨營所稅暫繳稅款回補；112 年度上市櫃公司獲利成長及股利、薪資與利息所得同步走升；113 年度最低稅負申報額、薪資及利息所得增加推升綜所稅，加以 AI 相關類

3,860 億元及 5,283 億元；而中央政府賦稅實徵數與預算數差距部分大致同全國之變化(詳圖 3),110 至 113 年度實徵數超逾預算數之金額分別為 3,252 億元、4,002 億元、2,934 億元及 3,757 億元。

整體而言，近年全國及中央政府賦稅估測誤差率未減反增，全國賦稅收入自 110 年度以來已連續 4 年實徵數大幅超逾預算數，113 年度金額高達 5,283 億元，為歷年之最，其中中央政府部分高出 3,757 億元。

圖 2 104 至 113 年度全國賦稅實徵數與預算數差距

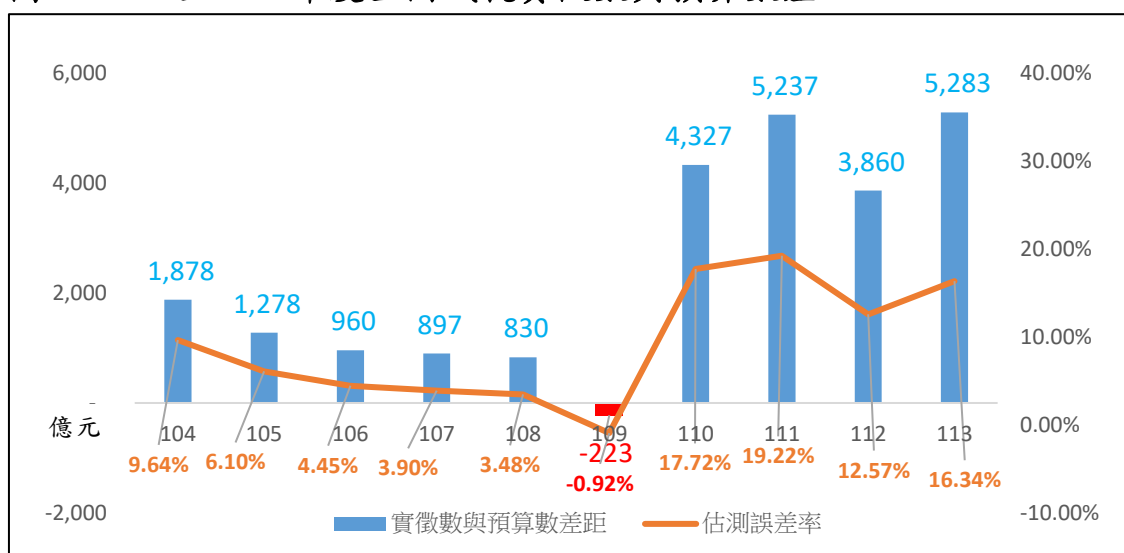
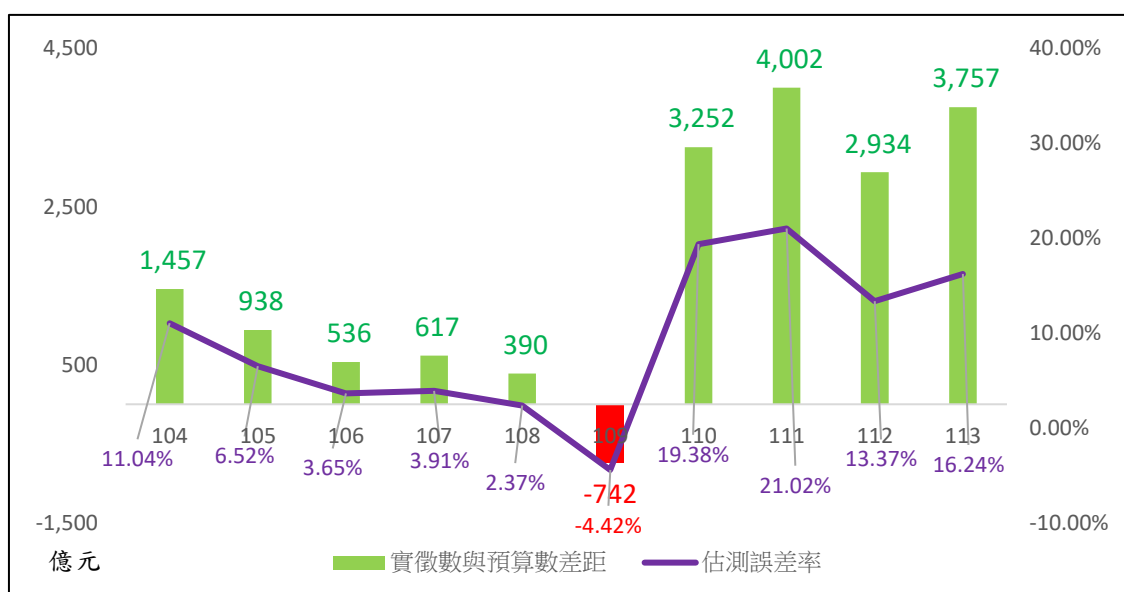


圖 3 104 至 113 年度中央政府賦稅實徵數與預算數差距



說明：估測誤差率=(實徵數-預算數)/預算數。
資料來源：依表 2-3 計算。

(三)近 10 年我國租稅負擔率介於 12%至 15%間，113 年伴隨賦稅收入大幅成長而增至 14.7%，乃近年新高紀錄

租稅負擔率係指政府賦稅收入占國民生產毛額(GDP)之比率，用以衡量一國國民租稅負擔輕重之程度；依財政部 113 年財政統計年報資料，近 10 年我國租稅負擔率由 104 年之 12.5% 增至 105 至 108 年之 12.7%、12.5%、13.0%、13.0%，雖於 109 年降為 12.0%，其後於 110 至 112 年分別回升至 13.2%、14.2%、14.6%，逐年增加，113 年伴隨賦稅收入大幅成長而增至 14.7%⁵，租稅負擔率為近年新高紀錄。又與國際相較，據財政部財政統計年報資料，我國國民租稅負擔率(2023 年加計社會安全捐占比 5.9%後為 20.5%)，低於鄰近之日本(2022 年 34.4%)、南韓(2023 年 28.9%)及多數歐美國家⁶。

三、近年中央政府歲計賸餘之累計數及移用概況

(一)近 10 年中央政府累計賸餘，除 105 年度略低於 104 年度外，其餘各年度均逐年成長，由 104 年度之 27 億元，大幅攀升至 112 及 113 年度之 7,044 億元及 8,385 億元

依據行政院編 113 年度中央政府總決算，中央政府自 39 年度至 113 年度共編製決算 75 次⁷，其中歲計賸餘者計 40 個年度⁸。

⁵依財政部 113 年稅收徵起情形分析，我國 113 年租稅負擔率雖為近 26 年最高，惟較民國 70 及 80 年代均值(16.5%)低。

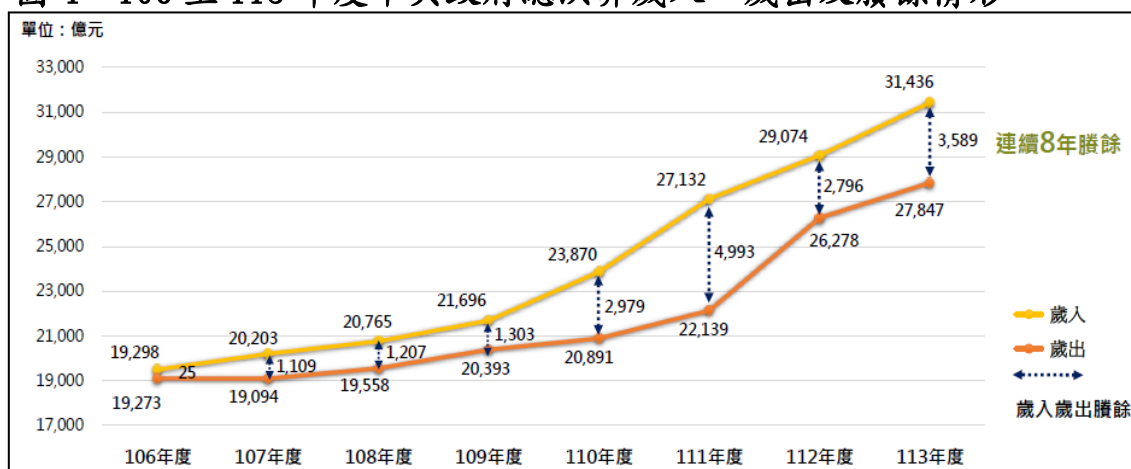
⁶2023 年租稅負擔率(含社會安全捐)，美國 25.2%、加拿大 34.8%、英國 35.3%、德國 38.1%、法國 43.8%。

⁷行政院編 113 年度中央政府總決算(第 1 冊)，丙 92-94 頁，其中 102 至 106 年度歲計餘絀為 0。

⁸44、46、47、53 至 69、74、76 至 79、84、87、88、88 年下半年及 89、90、93、95、96、107 至 113 年度。

如前開財政部各年度稅收徵起情形分析，近年上市櫃公司獲利成長及股利、薪資與利息所得同步走升、推升所得稅，加以 AI 相關類股引領臺股價量齊揚等因素，賦稅收入決算數屢高於預算數，自 106 年度起連續 8 年總決算歲入歲出均有賸餘(詳圖 4)，賸餘數自 106 年度之 25 億元攀升至 113 年度之 3,589 億元，持續蓄積財政能量。

圖 4 106 至 113 年度中央政府總決算歲入、歲出及賸餘情形



說明：除 113 年度為院編決算數外，其餘為決算審定數。

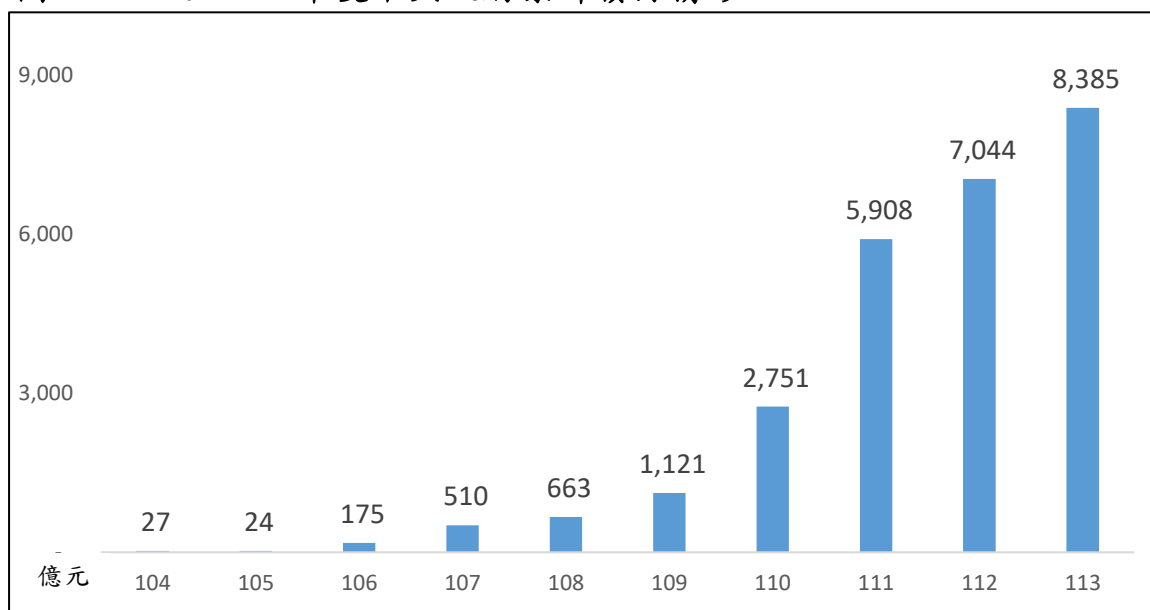
資料來源：行政院院會於 114 年 4 月 24 日通過「113 年度中央政府總決算暨附屬單位決算及綜計表(營業及非營業部分)」之說明資料。

中央政府於年度歲入歲出賸餘扣除債務還本後之收支賸餘，均累計至歲計賸餘，以供後續年度施政融資財源；經彙整近 10 年中央政府累計賸餘(詳圖 5)，除 105 年度略低於 104 年度外，其餘各年度均逐年成長，由 104 年度之 27 億元，於 109 年度突破千億、111 年度增至近 6 千億元、112 及 113 年度更分別上升至 7,044 億元及 8,385 億元。又依行政院編 113 年度中央政府總決算累計賸餘表(詳表 2-4)，截至 112 年底以前年度累計賸餘 7,044 億元，113 年度經調整⁹註銷以前年度歲入、歲出

⁹以往各年度之調整項目大致相同。此外，註銷歲入保留數部分主要為註銷以往保留多年未能順利執行之釋股預算，113 年度為台灣電力股份有限公司 199.8 億元及中油股份有限公司 100 億元。

及債務舉借保留、退還以前年度歲入等計減少 300 億元後，以前年度累計賸餘為 6,744 億元，加計 113 年度收支賸餘 1,641 億元後，截至 113 年底中央政府累計賸餘為 8,385 億元。復參照 114 年度中央政府總預算「中央政府累計餘絀分析表」，縱扣除特別預算預計移用數約 3,949 億元¹⁰後，歲計賸餘帳上尚餘約 4,436 億元。

圖 5 104 至 113 年度中央政府累計賸餘情形



說明：除 113 年度為院編決算數外，其餘為決算審定數。

資料來源：整理自審計部歷年中央政府總決算審核報告及行政院編 113 年度中央政府總決算。

表 2-4 113 年度中央政府總決算累計賸餘表(行政院編)

單位：新臺幣億元

項 目	金 額
一、以前年度累計賸餘數	7,044
二、調整以前年度賸餘	-300
三、調整後以前年度累計賸餘(一+二)	6,744
四、113 年度收支賸餘	1,641
五、113 年度累計賸餘數(三+四)	8,385

¹⁰ 中央政府新式戰機採購特別預算預計移用數 150 億元、中央政府疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別預算預計移用數 3,798.8 億元，合計 3,948.8 億元。

資料來源：行政院院會於 114 年 4 月 24 日通過「113 年度中央政府總決算暨附屬單位決算及綜計表(營業及非營業部分)」之說明資料。

(二)近 10 年中央政府總預算僅於 111 至 113 年度等 3 年度編列預計移用以前年度歲計賸餘調節因應數，執行結果均未移用

依行政院編 113 年度中央政府總決算說明¹¹，113 年度中央政府總預算歲入歲出差短 1,264 億元，連同債務還本 1,150 億元，尚須融資調度 2,414 億元，以舉借債務 1,568 億元及移用以前年度歲計賸餘 846 億元予以彌平；執行結果，歲入歲出賸餘 3,589 億元，經償還債務 1,948 億元，尚產生收支賸餘 1,641 億元，致原預算所列債務舉借數 1,568 億元及移用以前年度歲計賸餘 846 億元，全數不予執行。又經彙整 104 至 114 年度中央政府總預算預計移用以前年度歲計賸餘調節因應數(下稱移用以前年度歲計賸餘)預、決算情形(詳表 2-5)，104 至 110 年度、114 年度¹²均無編列，111 至 113 年度預算數介於 361 億餘元至 845 億餘元間，實際執行，均未移用以前年度歲計賸餘。

表 2-5 104 至 114 年度中央政府總預算移用以前年度歲計賸餘預、決算情形表

單位：新臺幣千元

年度	預算數	決算數
104-110	-	-
111	36,135,105	-
112	47,332,037	-
113	84,576,653	-
114	-	-

資料來源：104 至 114 年度中央政府總預算。

¹¹行政院編 113 年度中央政府總決算(第 1 冊)，甲 7 頁。

¹²114 年度中央政府總預算案歲入歲出賸餘數 209 億元，扣除債務還本數 1,415 億元後，以舉借債務 706 億元及移用以前年度歲計賸餘 500 億元彌平。經立法院審議結果，歲入增列 114 億元為 3 兆 1,648 億元，歲出減列 2,076 億元為 2 兆 9,249 億元，歲入歲出賸餘 2,399 億元，扣除債務還本數 1,415 億元，收支賸餘數為 984 億元，無需舉借債務或移用以前年度歲計賸餘。

此外，依 114 年度中央政府總預算「中央政府累計餘絀分析表」，決算審定累計賸餘數中，審計部審定特別決算移用數為 1,837 億餘元(共計 11 項特別決算)，其中近 10 年僅 109 年 1 月 15 日至 112 年 6 月 30 日執行之中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別決算 1 項移用 300 億元。

參、相關問題探討

一、依總統於 114 年 3 月 21 日公布之財政收支劃分法修正條文，中央政府之稅課收入將大幅減少，允宜審慎規劃各項歲出計畫，並通盤檢視及研議與地方政府間之權責劃分相關事宜，以資因應

依總統於 114 年 3 月 21 日公布之財劃法修正條文，其中第 8 條第 2 項修正調整各級政府稅收之劃分規定¹³，且如前開貳、一、(二)關於修正後財劃法對中央財源影響之說明，經財政部以 114 年度各稅預算資料設算，初估中央政府須增加釋出財源 3,753 億元，顯示中央政府之稅課收入將大幅減少，允宜審慎規劃各項歲出計畫，並通盤檢視及研修與地方政府間之權責劃分規定等事宜。茲說明如下：

(一)財劃法修正後中央政府可運用財源將大幅減少，允宜審慎規劃各項歲出計畫，俾利施政項目之順利推動或延續

按預算法第 1 條第 3 項¹⁴及第 28 條第 4 款¹⁵之規定，預算之

¹³將所得稅提撥中央統籌分配之比例由 10%修正提高為 11%、營業稅由扣除統一發票給獎獎金後之 40%，修正提高為扣除 1.5%作為稽徵經費及統一發票給獎獎金後之全部收入，均應由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)。

¹⁴預算法第 1 條第 3 項規定：「預算之編製及執行應以財務管理為基礎，並遵守總體經濟均衡之原則。」

¹⁵預算法第 28 條第 4 款規定：「中央主計機關、中央經濟建設計畫主管機關、審計機關、中央財政主管機關及其他有關機關應於籌劃擬編概算前，依下列所定範圍，將可供決定下年度施政方針之參考資料送行政院：…四、中央財政主管機關應供給以前年度收入狀況，財務上增進效能與減少不經濟支出之建議及下年度財政措施，與最大可能之收入額度。…」

編製及執行應遵守總體經濟均衡之原則，且中央財政主管機關應供給以前年度收入狀況，財務上增進效能與減少不經濟支出之建議及下年度財政措施，與最大可能之收入額度，俾利行政院在確保財政收入之可行性下，擘劃施政方針及推展各項政務。

行政院於 114 年 2 月 27 日以立法院三讀通過修正財劃法部分條文，經研議確屬窒礙難行，移請覆議，依行政院來函，關於財劃法修正條文第 8 條調整各級政府稅收劃分，大幅削減中央可運用財源部分，其窒礙難行之理由載有：「按 114 年度中央政府總預算案歲出編列 3 兆 1,325 億元設算，經扣除無法刪減之法定義務支出 1 兆 8,144 億元，其餘歲出 1 兆 3,181 億元尚須刪減約 28%，致各部會預算額度均受到衝擊，影響政府施政目標之達成。」、「有關前瞻基礎建設計畫已核定項目後續需賡續辦理計畫經費 4,212 億元，未來均須回歸總預算編列」、「各部會非法定義務支出之施政項目，包括國防支出、育兒津貼…、公共托育補助…、租金補貼…等項目，將難以照原規劃繼續執行。」等語。

據前開行政院所述，各部會預算額度皆受到衝擊，影響政府施政目標之達成，且部分非法定義務支出之施政項目，將難以照原規劃繼續執行，加以前瞻基礎建設計畫已核定項目後續需賡續辦理，未來均須回歸總預算編列等。爰此，為因應財劃法修正後中央政府可運用財源大幅減少，行政院允宜審慎規劃各項歲出計畫，俾利施政項目之順利推動或延續。

(二)立法院於審議 114 年度中央政府總預算案新增通過相關決議，經綜整部會解凍報告之說明資料，部分部會表示中央與地方事權移轉涉整體性政策規劃，應通盤一致性檢視及研議

依 114 年 3 月 21 日華總一經字第 11400026191 號總統令公

布 114 年度中央政府總預算案審查總報告(修正本)，立法院審議結果新增通過決議略以：「有鑑於『財政收支劃分法』部分條文修正案已於 113 年 12 月 20 日正式立法院三讀程序。然而，同月 23 日行政院即召開記者會指出，基於錢隨事權移轉原則，中央承接之省府業務，應一併移回各地方政府辦理…。立法院審議財劃法時，即有多位委員要求依據地方制度法所規範之地方自治事項，合理指明依法應將財權、事權劃歸地方之事項，然而均未獲得公部門正式回應及提供精算金額。」爰通過決議凍結行政院主計總處、財政部、客家委員會、國家發展委員會、經濟部、教育部、交通部等 7 個部會相關預算，俟各該部會就「應移轉回歸地方自治之事權事項、金額、組織編制調整」及「配合事權調整所需之法規調適及時程規劃」向立法院相關委員會提出專案或書面報告後，始得動支。

經蒐集前開 7 個部會函報立法院之解凍報告，並彙整內容摘錄詳如表 3-1，其中行政院主計總處說明其業務尚無涉地方事權事項、國家發展委員會未有應回歸地方自治之事權事項、財政部經初步檢討雖有涉及回歸地方政府辦理部分，但係屬免再彌補地方政府稅收損失，土地稅法、遺產及贈與稅法與房屋稅條例等亦無須配合修正；又部分部會如經濟部、教育部、交通部等則表示涉及中央與地方財源分配之財劃法雖修正，然制度規劃之相關法規如地方制度法未修正調整，且中央財主單位需重新檢視地方政府財力級次、確定各部會分配數額或盤點原則，各部會並據以重新評估對地方政府各計畫補助比例。再者，中央與地方事權移轉事項涉及相關部會業務與政策推行，影響範圍既廣又複雜，須透過整體性政策規劃。爰此，行政院及主計總處允應儘速進行跨部會研商，通盤一致性檢視及研議。

表 3-1 行政院主計總處等 7 個部會函報 114 年度預算解凍報告內容摘錄彙整表

部會別	函文日期	解凍報告內容摘錄
行政院 主計總處	114.4.23	本總處職掌為政府歲計、會計、統計及主計資訊事宜，目前辦理業務尚無涉地方事權事項。
財政部	114.4.24	經初步檢討本部及所屬機關職掌業務，涉及回歸地方政府辦理部分，主要項目及相關法律規定說明如下： 1. 本部賦稅署「地方政府土地增值稅款短少補助」：依據土地稅法…。 2. 本部賦稅署「地方政府遺產及贈與稅款短少補助」：依據遺產及贈與稅法…。 3. 本部賦稅署「地方政府房屋稅款短少補助」：依據房屋稅條例…。 4. 綜上，財政收支劃分法修正案公布施行後，免再彌補地方政府稅收損失，土地稅法、遺產及贈與稅法與房屋稅條例亦無須配合修正。
客家委員會	114.4.24	茲因「財政收支劃分法」剛公告實施，本會將配合行政院整體政策方向積極辦理。
國家發展委員會	114.4.23	國家發展委員會未有應移轉回歸地方自治之事權事項。
經濟部	114.4.25	1. 因應「財政收支劃分法」所需應移回歸地方自治之事項，涉及中央政府各項攸關民生、公共建設等政策之推行，亦涉及中央政府多個行政部會分工，影響範圍廣且複雜，尚須透過行政院整體通盤政策規劃，及內政部所訂之「地方制度法」規範，始能依循辦理相關作業。 2. 有關本部就「應移回歸地方自治之事權事項、金額、組織編制調整」及「配合事權調整所需之法規調適及時程規劃」，尚非短時間內可以盤點及提出事項，後續俟行政院政策方向及相關規範確立，本部將接續配合辦理相關作業。
教育部	114.4.25	考量各地方政府自有財源增加比例不一，地方財力級次之分級可能需重新排序，因此除中央需重新檢視地方財力級次，本部據以重新評估對地方政府各計畫補助比例外，本部奉行政院核定及依相關法規全額補助之計畫亦需配合行政院規劃重新檢討補助比例，或審慎評估全數由地方自籌經費辦理之成效等。

部會別	函文日期	解凍報告內容摘錄
交通部	114.4.25	<p>中央及地方事權移轉應通盤一致性檢視</p> <p>1. …，惟相關事權由中央轉移地方之調整事項，所涉範圍非僅交通事務，如內政、教育等亦均有影響，可見此屬通案檢視之議題，有待通盤研議。</p> <p>2. 委員用心關切此等議題，然涉及中央與地方財源分配之財劃法雖有修正，涉及制度規劃之相關法規如地方制度法並未修正調整；再者，財劃法係將中央與地方財源收入進行分配，而中央於整體預算考量下，將如何規劃及分配所屬相關部會之預算，亦須俟中央財主單位確定分配數額或盤點原則，方能研判在此分配數額或盤點原則之下，相關事權事項以移轉回歸地方辦理為宜，並進而討論研議相關業務金額、組織編制員額與配套法規等議題。換言之，此涉中央與地方事權整體性規劃，並非單一部會之議題。</p>

說明：整理自表列 7 個部會函報立法院之解凍報告。

二、所得稅、證券交易稅，以及營業稅等 3 項稅目屢為近年稅課收入預算低估數最鉅者，有待財金主管機關細究預估失準原因，並研謀精進估測模型，以縮減稅收誤差

稅課收入乃中央政府收入之主要來源，稅收估測準確性攸關財政收支平衡、施政延續性及國家整體資源有效運用，然依前開貳、二統計資料，自 110 年度以來連續 4 年中央政府實徵數大幅超逾預算數，110 至 113 年度誤差金額介於 2,934 至 4,002 億元間（估測誤差率介於 13.37%至 21.02%間），金額頗鉅，實不利預算資源之有效分配運用；復依稅源分析，近 4 年(110 至 113 年度，以下同)中央政府稅課收入實徵數大幅超逾預算數之主要稅目皆為所得稅、證交稅及營業稅等 3 項，有待財金主管機關細究預估失準主因，並研謀精進估測模型。茲說明如下：

(一)近 4 年中央政府稅課收入實徵數大幅超逾預算數之稅目別前 3 者為所得稅、證交稅及營業稅，估列失準金額占比約 95%且為連年低估之主要稅目

近 10 年中央政府賦稅實徵數與預算數之差距，除 109 年度稅收未如預期外，其餘各年度均達預算目標，尤以 110 至 113 年度連續 4 年誤差金額分別高達 3,252 億元、4,002 億元、2,934 億元及 3,757 億元為最(詳前開貳、二之圖 3)，可知近 4 年中央政府賦稅實徵數高出預算數計 1 兆 3,946 億元，金額頗鉅。

復觀察 110 至 113 年度各稅目實徵數與預算數差異資料(詳表 3-2)，近 4 年實徵數高出預算合計數之排名前 3 者依序為所得稅(含營利事業所得稅及綜合所得稅)8,664 億元、證券交易稅(下稱證交稅)2,758 億元、營業稅 1,765 億元，近 4 年所得稅、證交稅及營業稅等 3 項稅目估列失準金額占比約 95%，且為連年低估之主要稅目(僅 111 年度證交稅除外)。

表 3-2 110 至 113 年度中央政府各稅目實徵數與預算數差異一覽表

單位：新臺幣億元

稅目別	110 年度	111 年度	112 年度	113 年度	4 年合計
中央政府賦稅預測誤差總額	3,252	4,002	2,934	3,757	13,945
所得稅	1,049	3,561	1,595	2,459	8,664
證券交易稅	1,554	-12	422	794	2,758
營業稅	404	526	567	268	1,765
關稅	125	91	163	114	493
遺產及贈與稅	47	65	77	104	293
期貨交易稅	53	22	8	50	133
特種貨物及勞務稅	11	13	28	38	90
菸酒稅	-5	9	-3	-21	-20
貨物稅	14	-271	76	-50	-231

說明：表列數據均僅列納入中央政府總預算部分；表列金額=中央政府賦稅或各稅目之實徵數-預算數，其中實徵數除 113 年度為院編決算數外，其餘為決算審定數。

資料來源：整理自財政部財政統計資料庫之查詢資料。

進一步探究近4年該3項稅目實徵數高於預算數之原因¹⁶並彙整如下：

1. **所得稅(含營利事業所得稅及綜合所得稅)**：110及111年度係因109年度受COVID-19疫情影響，營利事業所得稅暫緩繳稅款回補，且我國出口暢旺，上市櫃公司獲利大幅成長，所得稅實徵數較預期分別增加1,049億元及3,561億元；112年度因上市櫃公司獲利新高之遞延效果，股利及薪資所得成長；113年度係最低稅負申報稅額、薪資及利息所得增加等持續推升，使所得稅實徵數優於預算目標2,459億元。

2. **證交稅**：110年度因資金寬鬆，股市交投熱絡，平均日交易量創歷史紀錄，證交稅實徵數較109年度成長逾八成，較預期大幅增加1,554億元；112年度因AI議題延燒，市場預期美國聯準會升息循環接近尾聲等，激發台股交易量能；113年度則延續AI題材發酵及ETF商品熱銷，引領台股價量齊揚，證交稅表現亮眼，實徵數高出預算794億元。

3. **營業稅**：110及111年度係因國內產銷活動平穩，進口電子零組件、礦產品、基本金屬及其製品、化學品、小客車等稅額增加，營業稅實徵數較預期分別增加404億元及526億元；112及113年度因央行升息挹注金融營業稅，加以國內需求穩定，進口稅額同步增加，致實徵數高出預算分別為567億元及268億元。

(二)財政部為使稅收估測更貼近實際，近年成立「財政部稅收估測專案小組」，並進行委外研究及建立估測模型進行估測等，然113年度中央政府稅課收入誤差金額高達3,757億元且較112年度為

¹⁶參財政部統計處各年稅收徵起情形分析。

高，允宜細究連年預估失準主因，並研謀精進估測模型

依財政部之說明¹⁷，預算編列至實際執行存有 1 年餘之時間落差，又我國為海島型經濟，貿易依存度高，且以高科技產業為主，經濟發展高度仰賴國際市場，期間如遇有國內、外重大政治、經濟或其他變數，因預算編列當時所使用之推估基礎及關鍵因子與其預測值未涵蓋前開變數，致實徵數與預算數仍可能發生差異，尚有其據。財政部為使稅收估測更貼近實際，雖已於 112 年間成立「財政部稅收估測專案小組」，將相關建議納入 113 年度各項稅收估測之參考，並委外研究「精進中央政府內地稅稅收估測模型」，研議運用智慧系統建立中央政府稅課收入估測模型等¹⁸，然執行結果，113 年度中央政府稅課收入誤差金額高達 3,757 億元，亦高於 112 年度，顯示稅收估測精準度容待檢討提升。

再者，財政部表示將持續諮詢「稅收估測專案小組」相關機關代表、外部專家及學者意見，並參考委外研究報告建立之「精進中央政府內地稅稅收估測模型」（採用時間序列分析之 ARDL 多變數模型）進行估測，同時採用該部建立之「營業稅智慧系統中央政府稅課收入估測模型」¹⁹，精進稅收估測。爰此，財金主管機關允宜持續研謀精進估測模型，並細究近年主要稅目預估失準原因，綜合考量納入及滾動調整估測方法，俾有效提升未來年度稅收估測精準度。

¹⁷參財政部 114 年 3 月 10 日於立法院第 11 屆第 3 會期財政委員會「稅收超徵還稅於民」公聽會之書面意見。

¹⁸參財政部國庫署 112 年 10 月 14 日「有關報載今年稅收又超徵千億學者批黑箱作業及超徵稅收作特別預算財源與事實不符」新聞稿 (<https://www.nta.gov.tw/singlehtml/238?cntId=f96caa6d0eb447188ad8941e5c414f92>)。

¹⁹同註 17。

三、近年因稅課收入預算低估而產生高額之歲計賸餘，雖財政狀況持續改善，且部分已用於減少當年度舉債、增加還債，惟迄 113 年底累計債務餘額持續上升，允宜建立運用歲計賸餘償債機制，俾利健全財政

近年因賦稅收入決算數屢高於預算數，自 106 年度起連續 8 年總決算歲入歲出均有賸餘，於扣除債務還本後之收支賸餘，均累計至歲計賸餘，截至 113 年底中央政府累計賸餘增至 8,385 億元，惟近年中央政府債務實際數仍持續上升，迄 113 年底累計債務未償債務餘額 5 兆 8,580 億元，金額頗鉅，另尚有特別決算之債務保留數 2,911 億元，允宜妥適規劃及建立運用歲計賸餘償債機制，俾利健全財政。茲說明如下：

(一)財政部表示歷年稅收優於預期均優先減少舉借、還債及累積至歲計賸餘

財政部表示歷年稅收優於預期均優先減少舉借、還債及累積至歲計賸餘，據該部說明，稅收優於預期依預算法第 59 條已有解庫，不得逕行坐抵或挪移墊用之規範，且公共債務法第 12 條第 2 項亦訂有視歲入執行狀況，於當年度預算原編列債務之償還數外，增加還本數額之規定；以 113 年度為例，中央政府總預算稅課收入實徵數大於預算數 3,757 億元，該部已優先用於減少舉債(113 年度原編列債務舉借未舉借)，並依公共債務法規定執行債務還本預算數及增加還本(較預算數增加)。²⁰

(二)106 至 113 年度雖減少舉債 9,359 億元，並執行債務還本 8,588 億元，惟尚非每年均增加債務還本，且經對照近 8 年中央政府累計賸餘逐年成長及大幅攀升，而同期間增加還本數僅

²⁰參財政部 114 年 3 月 24 日於立法院第 11 屆第 3 會期財政委員會第 4 次全體會議之書面資料。

近 1,300 億元，債務償還之執行能量容待檢討提升

近年受惠稅課收入執行優於預期，自 106 年度起連續 8 年總決算歲入歲出均有賸餘，經彙整 106 至 113 年度中央政府債務舉借及償還情形(詳表 3-3)，近 8 年中央政府計減少舉債 9,359 億元，並實際執行債務還本²¹合計 8,588 億元，減緩中央政府債務之增加；惟由同期間增加債務還本數觀之，係於 106、108、及 110 至 113 年度分別增加還本 3 億元、50 億元、350 億元、540 億元、150 億元及 200 億元，並未每年度均增加還本，該 6 年度增加還本金額計 1,293 億元，經對照近 8 年中央政府累計賸餘逐年成長並由 106 年度 175 億元大幅攀升至 113 年 8,385 億元(詳前開貳之圖 5)，尚有成長空間，且近 8 年累計債務還本 8,588 億元，亦僅為同期間中央政府稅課收入實徵數 15 兆 9,395 億元之 5.39%，顯示中央政府執行債務償還及增加還本之能量，容待檢討提升。

表 3-3 106 至 113 年度中央政府債務舉借及償還之預、決算概況表

單位：新臺幣億元

年度	債務舉借			債務償還		
	預算數	決算數	減少舉債數	預算數	決算數	增加還本數
106	2,065	830	1,235	740	743	3
107	1,267	0	1,267	792	792	0
108	889	0	889	835	885	50
109	555	0	555	850	850	0
110	1,674	0	1,674	850	1,200	350
111	439	0	439	960	1,500	540
112	1,732	0	1,732	1,110	1,260	150
113	1,568	0	1,568	1,158	1,358	200
小計	10,189	830	9,359	7,295	8,588	1,293

說明：除 113 年度債務舉借決算數為院編決算數；113 年度總預算編列債務

²¹依公共債務法第 12 條第 2 項規定，中央得審視歲入執行狀況，於其當年度預算原編列債務之償還數外，增加還本數額。

還本數 1,150 億元未達當年度稅課收入 5%，予以補足差額 8 億元，共計 1,158 億元；113 年度增加還本數 200 億元，合計還本 1,358 億元，未加計償還承接民營化基金債務 591 億元外，其餘 106 至 113 年度為法定預算數及決算審定數。

資料來源：財政部及財政部國庫署網站，<https://www.mof.gov.tw/>及 <https://www.nta.gov.tw/>(最後瀏覽日:114 年 7 月 3 日)、行政院編 113 年度中央政府總決算。

(三)近年中央政府債務實際數持續上升，截至 113 年底累計債務未償債務餘額 5 兆 8,580 億元，另尚有特別決算之債務保留數 2,911 億元，允宜妥適規劃及建立運用歲計賸餘償債機制

依財政部國庫署國債鐘資料，106 年底中央政府一年以上公共債務未償餘額實際數 5 兆 3,615 億元，109 年底成長至 5 兆 4,778 億元，111 至 113 年底分別增至 5 兆 6,998 億元、5 兆 8,188 億元、5 兆 8,580 億元，截至 114 年 5 月底止，債務實際數再增為 5 兆 9,794 億元，續呈上升趨勢，同期間平均每人負擔債務由 106 年底之 22.9 萬元上升至 114 年 5 月底止之 26.4 萬元，顯示近 8 年中央政府債務實際數持續成長。

按中央政府自 106 年度起連續 8 年總決算歲入歲出均有賸餘，財政狀況持續改善，且如前述部分用於減少舉債或增加債務還本，惟近年因推動前瞻基礎建設等計畫，編列多項特別預算，且須舉借債務彌平差短(詳表 3-4)，執行結果，前瞻基礎建設計畫第 1 至第 4 期分別舉債 1,009 億元、2,140 億元、2,246 億元、2,067 億元，嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算(109 至 112 年度)舉債 8,026 億元等，致中央政府債務餘額未減反增。又依行政院編 113 年度中央政府總決算，中央政府截至 113 年度債務未償還餘額實際數 5 兆 8,580 億元(含公債 5 兆 7,981 億元及長期借款 599 億元)²²，加計中央政府特別決算

²²行政院編 113 年度中央政府總決算(第 1 冊)，甲 14 頁。

²³之債務保留數 2,911 億元後，中央政府截至 113 年底長期債務未償餘額為 6 兆 1,491 億元。鑑於特別決算之債務保留數，於未來執行時，亦將累增中央政府長期債務餘額，允宜妥適規劃及建立運用歲計賸餘償債機制，以落實財政健全。

表 3-4 近年中央政府特別預算債務舉借之預、決算概況表

單位：新臺幣億元

特別預算別	債務舉借數	
	預算數	決算數
流域綜合治理計畫第 1 期(103~104 年度)	126	119
流域綜合治理計畫第 2 期(105~106 年度)	100	62
流域綜合治理計畫第 3 期(107~108 年度)	104	94
前瞻基礎建設計畫第 1 期(106~107 年度)	1,071	1,009
前瞻基礎建設計畫第 2 期(108~109 年度)	2,230	2,140
前瞻基礎建設計畫第 3 期(110~111 年度)	2,298	2,246
前瞻基礎建設計畫第 4 期(112~113 年度)	2,098	2,067
前瞻基礎建設計畫第 5 期(114 年度)	703	-
新式戰機採購(109~115 年度)	2,322	-
嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興(109~112 年度)	8,093	8,026
海空戰力提升計畫採購(111~115 年度)	2,370	-
疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果(112~114 年度)	0	-

說明：1. 表列決算數係依審計部各特別決算審核報告及行政院主計總處特別決算填列，並依嗣後審計部及行政院核定註銷保留數調整。又易淹水地區水患治理計畫第 3 期、流域綜合治理計畫第 1 至第 3 期、前瞻基礎建設計畫第 1 期第 3 期、嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興為審定決算數。前瞻基礎建設計畫第 4 期為院編決算數。

2. 新式戰機採購、海空戰力提升計畫採購、前瞻基礎建設計畫第 4 期及疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別預算尚未辦理決算；前瞻基礎建設計畫第 5 期為預算案數。

3. 疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別預算依其特別條例第 5 條及行政院 112 年 5 月 15 日函，因以前年度歲計賸餘已足額全數支應該特別預算歲出，確定不舉借債務，配合調整其各年度債務舉借預算數。

資料來源：財政部國庫署網站，<https://www.nta.gov.tw/>(最後瀏覽日:114 年 7

²³包含中央政府前瞻基礎建設計畫第 1 期特別決算、中央政府流域綜合治理計畫第 3 期特別決算、中央政府前瞻基礎建設計畫第 2 期特別決算、中央政府前瞻基礎建設計畫第 3 期特別決算、中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別決算及中央政府前瞻基礎建設計畫第 4 期特別決算。

月3日)。

肆、結論

稅課收入乃中央政府收入之主要來源，稅收估測準確性攸關財政收支平衡、施政延續性及國家整體資源有效運用，然近年屢發生稅收鉅額低估情事，不僅不利於籌編年度預算時即能妥善規劃稅收用途，外界亦迭有「稅收超徵、還稅於民」之聲，經探討近年中央政府總預算歲入結構變動及歲計賸餘運用情形後，爰提出以下建議，俾供相關主政機關參考：

- 一、依總統於114年3月21日公布之財政收支劃分法修正條文，中央政府之稅課收入將大幅減少，允宜審慎規劃各項歲出計畫，俾利施政項目之順利推動或延續，且中央及地方事權移轉涉整體性政策規劃，允應通盤一致性檢視及研議與地方政府間之權責劃分相關事宜，以資因應。
- 二、財政部為使稅收估測更貼近實際，近年成立「財政部稅收估測專案小組」，並進行委外研究及建立估測模型進行估測等，然113年度中央政府稅課收入誤差金額高達3,757億元且高於112年度，而所得稅、證券交易稅，以及營業稅等3項稅目屢為近年稅課收入預算低估數最鉅者，有待財金主管機關細究預估失準原因，並研謀精進估測模型，以縮減稅收誤差。
- 三、近年因稅課收入預算低估而產生高額之歲計賸餘，雖財政狀況持續改善，且部分已用於減少當年度舉債、增加還債，惟近8年(106至113年度)中央政府債務實際數持續上升，截至113年底累計債務未償債務餘額達5兆8,580億元，債務償還之執行能量容待檢討提升，允宜妥適規劃及建立運用歲計賸餘償債機制，俾利健全財政。

(分機：8657 黃惠雯)