

# 臺北市地方總預算之政治過程

陳高燦

## 摘要

美國學者 Shuman 觀察美國政府預算形成過程，認為預算與政治是分不開的。我國地方預算過程亦是如此，臺灣實施地方自治已逾半個世紀，但地方預算制度迄未法制化，長久既存之課題，例如：府會因預算編列與審議產生緊張關係；地方財政雖然普遍困窘，但每年又有鉅額預算保留；以及國內對政府預算制度之研究，向來偏重中央而輕地方等現象，亟待化解與補強。

本文旨在探討臺北市升格院轄市後，於市長民選前後 11 個年度（83~93）之間，為突破上述困境所作之努力，並就預算制度之理論基礎與發展、地方預算制度之類型與功能、臺北市地方總預算之制度設計及其機制評析等面向，深入剖析後，針對計畫作業、預算編製、預算審議、預算執行及決算編造等過程與制度核心議題，提出六項具體建議，俾供未來制定符合地方發展需要之新地方預算制度之參考，期使有限資源透過政治過程得到適當配置，並解決前揭其他各項難題。

關鍵詞：地方政府、預算制度、中程計畫

## 壹、前言

預算過程一般而言係指預算之籌編、審議、成立、執行及決算之編造等一系列之程序。美國學者Shuman(1984)曾從行政部門與立法部門間之互動，觀察美國政府預算形成過程，認為預算與政治是分不開的。我國地方預算過程亦是如此，例如：臺灣實施地方自治已逾半個世紀，但地方<sup>1</sup>預算制度迄未法制化；長久既存之部分地方府會緊張關係須予化解；精省之後，各地方政府財政依然普遍窘困，而且每年又產生鉅額歲出預算之保留亦須加以正視。此外，國內政府預算制度之研究，多以國外與我國中央實況比較為主，地方預算制度之研究亟待補強。因此，如何建構完備的地方預算制度，使有限資源透過政治過程得到適當的配置，是本研究所要探討的主要課題與動機。

本研究採文獻法分析法、法制研究法、參與觀察法及以臺北市升格為院轄市後，在市長民選前後 11 個年度地方總預算之籌編、審議、執行及決算之編造過程為範疇之個案研究法，經就預算制度之理論基礎與發展、地方預算制度之類型與功能、臺北市地方總預算之制度設計及其機制評析等面向，深入剖析後，提出六項具體建議，俾供未來制定符合地方發展需要之新地方預算制度之參考，並期有效解決前揭各項難題。

## 貳、預算制度之理論基礎與發展

所謂預算制度，依預算法及決算法規定係指預算之籌編、審議、執行及決算之編造等一系列之過程而言。至於預算理論，其功能在於確認預算領域的研究與

---

<sup>1</sup>關於本研究主題，應否冠以「政府」二字？依薄慶玫編著《地方政府與自治》，五南圖書出版公司出版，2001年五版，第134頁，認為：「地方政府」應包括議會以及行政機關。然依臺北市政府主計處73年3月23日北市主一字第02236號函復行政院主計處臺(73)處忠字第01296號函以：「．．．就本市參照『臺北市各級組織及實施地方自治綱要』第九條『市設市議會，．．．』第十七條『市設市政府．．．』第二十九條『市議會依職權所為之議決案，市政府應照案執行．．．』之條文觀之以現行本市總預算包括市議會體例而言，如冠以『政府』二字，與內容實質不盡相符。且本市市議會議員曾有反映，認為議會有其獨立性非市政府所屬機關。尤有進者『臺北市各級組織及實施地方自治綱要』第十一條列舉市議會之職權，其中議決預算一項，僅稱『市預算』而非政府預算。歸結而言，本處建議為免引起非議，仍以不冠『政府』二字為宜。」再者，本研究個案既以臺北市地方總預算之編製、審議及執行為例，加以長期以來各直轄市、縣市及鄉鎮市地方總預算均不冠「政府」二字之現實，爰研究主題採後者見解，亦不冠「政府」二字，惟在論文各章節敘及二機關間之互動，或業務推動時，將視個別情境參酌「地方制度法」用語，或以「地方」或以「地方立法機關及地方行政機關」或以「地方政府」描述之。

發展方向。茲以預算制度之理論建構及預算制度之衍進與發展等構面，討論與本研究相關的理論基礎與發展。

## 一、預算制度之理論建構

政府預算的研究，從廣義的角度來看，與整個社會的研究有關，研究政府預算的理由之一就是藉由觀察政府支出的方式、過程與優先順序，來瞭解社會。在不同的時空下，政府預算過程或有不同，但到底反映了社會的那一部分？以及如何反映？不同的學說或理論之假設與觀點皆不同，每個學說皆有其獨特的假設與研究重點。為了瞭解各學派理論的假設與看法。茲比較分析幾種主要的預算理論如下（Rubin，1992；黃世鑫等，1995）：

### （一）新馬克斯主義（Neo-Marxist）

新馬克斯主義主張階級利益支配著預算過程與資源的分配，他們認為政府受控於資本家或那些擁有生產工具者，因此資本家可以決定政府支出的優先順序，來滿足他們的需求；政府的某些計畫及資金常被利用於幫助他們的資本累積。

新馬克斯主義者雖然觀察某些被忽視的現象，但他們的理論是不完整，甚至過於武斷的，對於時間與地理環境所造成的預算行為差異，無法提出合理的解釋。

### （二）公共選擇學派（Public Choice School）

公共選擇學者們共同的假設是人類行為係立基於個人經濟性的理性，每個人皆為了追求其個人利益（或經濟學者所謂的效用）的最大化。

公共選擇學者們強調了一個很重要的概念，即納稅義務人希望政府作的與政府實際作的之關係，此兩者的結合無疑的必須在民主制度下始能進行；學者們更進一步的主張幫助達成此結合的機能，有投票機能（voting mechanism）、次都市化（suburbanization）以及預算過程（尤其是租稅）的透明化（openness）等。

上述三項機能之研究並未如公共選擇學者之預期，結合人民的希望與政府的作為。此外，公共選擇理論似乎亦過於武斷，無法解釋有關時間變

遷問題。

### (三) 遞增主義 (Incrementalism)

遞增主義者主張預算過程完全在政府內部進行，政府並未受社會的控制；利益團體的存在並無法決定政府支出。遞增主義者假設大眾與利益團體對預算決策的影響皆有限。

遞增主義者祇是觀察到公共預算過程的一部分，就試圖解釋所看到的結果；他們並未研究某些間接影響，例如選民對政客的限制，以及行政體系內上級主管機關對下級機關預算要求的限制等。遞增主義者低估了社會與預算過程的關係，而高估了機關本身決定預算的自主性。是故，遞增主義者無視預算過程乃是反映社會問題與狀況，以及環境的變遷；他們假設預算係一年又一年以同一方式在分配，對於預算及其過程的變遷則無法解釋。

### (四) 當代理論：階層理論 (Hierarchy Theory)、總體—個體理論 (Macro-micro Theory)

當代預算過程理論的認知：預算過程與社會的關聯是更廣闊的，即預算的技術性內部決定深受外在人員的影響。階層理論探討重點在於行政體系本身；總體—個體理論則偏重於國會；兩者的基本觀念是相通。

階層理論認為行政體系的上層機關對下層機關預算的編製影響甚大；總體—個體預算理論認為，談判協商係不斷在預算過程中進行著，不過，更高層次的或更廣闊的政策議題明顯的影響預算的談判。

上述兩種理論皆考慮到預算過程與環境因素的結合問題；事實上，這種結合預算政策與環境考量的作業方式亦廣泛的被目前美國各級政府所採用。

綜合比較分析：上述各種理論主要在探討預算過程為何是重要的，以及它是如何運作的；大部分的研究皆視預算過程為一決策過程，其理論的任務，即在於描述分析決策如何在預算過程中被制定。

第一種觀點屬於經濟學者的主張，他們強調資源配置的標準是讓每一

個人的利益最大化；第二種觀點屬於遞增主義者的想法，他們認為人類決策過程係限制的理性（bounded rationality），目前的趨勢係整合上述兩極端的主張，學者們雖然不認為所有政府計畫皆透過成本效益分析，但也不再主張預算僅是立法委員完全考慮其選擇利益所作的決定（Anton，1966）。換言之，目前預算理論的最新趨勢是綜合各家理念，並強調預算變遷與環境的關係，同時主張預算決策係介於完全理性的經濟分析與非理性的政治談判之間。

## 二、預算制度之衍進與發展

近代預算制度肇始於英國，爾後隨著代議政治興起，並為世界各國所仿效（李允傑，1999）。有關預算制度之衍進與發展，常隨現代國家角色變遷及社會要求而產生變革，且不同階段的預算改革往往試圖改革前一階段的弊端，目的是期望藉預算改革動力，提升政府施政成效，促進國家發展（郭昱瑩，2002；徐仁輝，2002）以下是當代預算改革衍進及發展情形，特別以美國聯邦政府與我國中央政府為例說明如下：

### （一）美國聯邦政府預算制度發展之經驗

美國預算制度改革自 1921 年以來，風起雲湧，來勢洶洶，持續不斷，而且迅速蔓延世界各國，蔚為風潮（蘇彩足，2000；黃世鑫等，1995）期間歷經下列七個階段（張四明，2003）：

#### 1、傳統項目預算（1921-1939）

傳統項目預算是根據每一個支出項目的成本所進行的資源分配，這種預算編列方式一直延續到今天，且遍見諸於各國政府預算實務。這種傳統的預算型態可表達每一個活動或項目的成本，預算作業也非常明確、簡單化，適用於較基層的政府組織，但是項目預算只強調投入面，比較少關注政策相關的議題。換言之，只告訴我們政府將錢用到哪裡去？卻不一定能理解政府花錢的目的為何？因此，除防弊功能之外，項目預算很難發揮其他的管理或規劃功能。

#### 2、績效預算（1940-1964）

績效預算是在 1949 年由胡佛委員會提出。根據美國會計總署（GAO）界定：「績效預算是以計畫和操作的活動為中心，來編製預算的一種資源分配系統。」具體言之，這種作業制度經由選定工作衡量的單位，估計公務成本並據以編列預算，希望將公共計畫的績效水準與特定的預算金額相連結，使得預算成為一種有用的管理和課責工具。

雖然績效預算已跨出邁向理性預算的步伐，象徵著預算理論的一大進展，不過這項制度的運作仍然受到各界的質疑。譬如，績效預算除提供一些計畫的成本資訊外，並未觸及更深層的政策議題，亦即釐清哪些才是最重要的計畫？加上許多實務運作上的難題不斷發酵，因而孕育出另一波預算改革的氣氛。

### 3、設計計畫預算（1965-1971）

1961 年曾任通用汽車公司執行長的 Robert McNamara 被延攬擔任國防部長，並將通用的設計計畫預算 P P B S 經驗應用在武器研發系統上。嗣後，詹森總統受到國防部試辦經驗的鼓舞，決定從 1965 年起擴大到聯邦政府全面實施。

P P B S 是：「透過長期目標的設定及備選方案的比較分析，達成改善政府效率和效能的一種資源分配系統」。這是有史以來被譽為最綜合、完整的預算作業制度，但其運作亦有難題，據 Henry 指出，這項制度具有一種過度偏重分析（analytical overkill）的傾向；從目標設計、計畫擬訂，到預算配置一系列的過程，都需要仰仗複雜且深入的分析，以致於資料的需求不僅相當的高，也容易引發資訊超載的問題，也注定這項具有雄心方略制度的失敗命運。

### 4、目標管理（1972-1977）

隨著 1968 年尼克森當選美國總統，聯邦預算即逐漸偏離 PPBS 的常軌，並由目標管理預算制度取而代之。

目標管理將聯邦預算作業擺盪回績效預算的重心，強調預算的管理取向，同時也關注計畫的投入、產出和效能，但不再講求備選方案的比較分析。在聯邦政府實行的初期階段，非常重視生產力衡量和計畫評估，並試圖建立有關計畫效能的社會指標；是以，結合目標管理精神的預算型態，被視為強化公部門管理能力的一項基礎工程。從鼓勵員工參與、凝聚目標共識的角度，目標管理至今仍然是一個非常有用的預算管理工具。

### 5、零基預算（1977-1980）

1977 年卡特總統將喬治亞州實施零基預算（ZBB）的經驗引進聯邦政府。ZBB

屬於決策導向的預算型態，各機關的資源分配是根據施政計畫的定期再評估（periodic reevaluation）來決定，強調不管是現有的計畫或者新興計畫。預算編列一切從零開始（或者歸零），不受既往預算額度的保障。在預算編製作業上，ZBB 採用決策單元（decision unit）和決策案（decision package）的概念，試圖比較不同的預算水準之下，計畫預期產出所呈現的差異性，因此從選定每一個決策單元，到針對每個決策案的決策單元進行分析，以迄於比較及排列所有決策案的優先順序（priority setting），所涉及的文書作業與 PPBS 相較絕對不遑多讓，這些反映出 ZBB 全面推行的阻力重重。

#### 6、由上而下的預算（1980-1992）

由上而下的預算是 1980 年雷根入主白宮以後，在預算改革方面典型的代表作之一。除了把它當作調節預算赤字的問題及控制公共支出膨脹的工具，更重要的是希望藉由刪減內政的支出來挹注國防預算，以實踐強大美國的施政理念。這項預算制度的分配邏輯是，先設定聯邦各機關的施政目標及支出上限（spending limits），再由各機關根據預設的目標來規劃運用預算，並對目標達成率有進展的聯邦機關提供預算誘因。

相較於 ZBB 控制支出的功能，由上而下的預算作業較為簡易、可行。它所帶來的影響有一部分是正面的，譬如提供行政與立法之間一套共同的預算語言。但是有些的影響仍具有爭議性，譬如總統及預算幕僚機關的權力擴張之後課責問題，未來仍然值得深入探討。

#### 7、企業化預算（1993 迄今）

隨著 90 年代政府再造運動的興起，企業化預算的概念也獲得廣泛的重視。歸納言之，90 年代預算改革的特徵有三：首先，這一波預算改革強調以政府施政的結果或成果（outcomes or results），而非只是根據投入或過程（inputs or process）來作為資源分配的依據。其次是重視績效衡量和績效評估，希望落實對政府施政的考核及課責工作。再次，主張以彈性自主的預算執行方式，代替傳統上細分項目的預算控制型態，並以保留摺節的公帑移作下年度經費來減少消化預算的行為。

### （二）我國中央政府預算制度發展之情況

我國預算思想發端甚早，在周代禮記王制篇有謂：「冢宰制國用，必於歲之

杪，五穀皆入，視年歲之豐耗，以三十年之通制國用，量入以為出．．．」，可以說是淵源流長，但預算形成制度則始於民國肇造之後，首推民國 3 年會計法的公布，有了預算編審的專章規定，其後雖歷經多次修正，但因國家動亂預算制度未能有效施行。政府遷台以還，為了痛定思痛，切實在原有法制基礎上認真推行預算制度，為國家社會初步發揮了它應有功能與成效。民國 50 年度以後，為了加速經濟發展，革新與改進的要求，幾乎是舉國一致的期待，預算制度的改進，也是多方關切的重點之一，於是行政院設立預算制度改進委員會，一方面採行績效預算（Performance Budgeting）由點而線，由線而面的逐步推行；一方面對於預算法則經過長時間審慎澈底檢討研修（汪琨，1989），並將設計計畫預算制度所主張之長期計畫預算之規劃、全國總資源供需估測等納入規範（張哲琛，2000），而於 60 年由總統頒令公布。民國 79 年行政院鑒於預算法為預算制度之主要依據，且距前次修正將近 20 年，在此期間由於財政、經濟及預算理論日益演變，原預算法中若干條文規定亟待研究修正，爰經二次函送立法院，並經朝野協商作大幅度的修正，終於在 87 年 10 月 15 日完成三讀審議程序，從研議至修正通過，為時長達 8 年之久，過程至為嚴謹，嗣為強化對附屬單位預算執行有關補辦預算之管控，復於民國 91 年 12 月 18 日再公布修正第 54 條及第 88 條部分內容，此即為現行實施中的預算法。

綜上觀之，我國中央政府預算制度的演進歷程，整體而言，大致是跟隨美國預算改革的軌跡行進。從早期採用傳統項目列舉的費用預算起，繼而歷經多次修法以及依據母法而制定中央政府總預算編製要點等相關規定，陸續將績效預算、計畫預算（設計計畫預算別稱，見行政院主計處，1977）、零基預算精神、中程計畫預算、歲出額度制及彈性授權導向等作法融入其中。雖然如此，我國預算制度變遷內涵也並非從美式經驗全盤移植、生吞活剝的強行套用，某些特質仍然彰顯出臺灣本土經驗的色彩。譬如民國 58 年度起行政院增設「年度計畫及預算審核會議」迄今，並成為中央政府總預算決策過程的重心（張四明，2003）。總之，我國中央政府預算制度之發展，誠如預算制度之理論建構總結所言，是綜合各制之長，尚屬完備，往後應配合社經及環境需要持續精進，並貫徹實踐，方能彰顯其功能。

## 參、地方預算制度之類型與功能

各國地方預算制度之類型，常因國家體制、政情發展及文化背景之差異有所不同，一般而言，聯邦制國家，特別是美國的地方預算制度之類型較具多樣化；單一制國家相對而言，較為單純一致性。至於預算制度之功能，不論國家體制屬性，多隨歷史之衍進及社會之需要，在不同階段各有不同的要求與任務。

## 一、地方預算制度之類型

以往許多國內外學者研究政府預算制度的焦點，多集中美國聯邦政府或我國中央政府之預算制度，但依美國著名預算學者 Rubin 指出，許多學者往往只將美國預算研究的焦點放在聯邦政府，這對瞭解美國預算制度的全貌是不夠的。從預算制度發展與改革的歷史來看，美國各州政府通常是改革的原動力與創造者，聯邦政府往往將州政府成功改革的預算制度引介至中央，故研究州政府有助於找尋有效的改革方案，是對美國預算研究，特別是預算制度改革的研究，不可或缺的一環（余致力等，2000）。有關地方預算制度之類型，以美國與我國發展之情況分析如下：

### （一）美國各州預算制度之類型

美國預算之類型係以一般預算（general budget）為中心，其主要預算方法則是多樣化的，依各州立法機關全國會議（National Conference of State Legislatures）於 1997 年調查美國 50 州立法機關（包括各州的參、眾議院或立法機關委託編列預算的相關機關）主要的預算方法，並將預算方法分為：傳統漸增（Traditional/Incremental）、績效基礎（Performance-Based）、計畫基礎（Program-Based）、零基（Zero-Based）、或組合（Combination）等五種。調查結果，美國約有 1/2 弱的州立法機關採用廣義的績效預算，包括績效基礎、計畫基礎及零基等三種。另一方面，Jordan and Hackbart 對美國 50 州的行政機關（包括州預算局及預算部門等）於 1997 年以問卷調查其對績效預算採用的情況，問卷調查中分績效預算（Performance Budgeting）與績效撥款（Performance Funding）兩類，調查結果回答問卷的 46 州中有 34 州的行政機關採行績效預算，13 州實行績效撥款，有 42 州定出績效指標，可見績效預算於美國州政府的實施狀況相當普遍（余致力等，2000）。此亦印證了 GAO 先前於 1993 年 2 月發表「績效預算：州的經驗對聯邦政府的影響」之看法：「績效衡量對管理者具有下列功效：1、建立計畫優先性；2、強化管理功能；3、化解預

算減少之難題；4、分配資源更具彈性。」的合理性。

## (二)我國地方預算制度之類型

我國地方對於預算制度之設計，雖屬地方自治事項之一，然因我國主計系統從中央到地方係採一條鞭制度<sup>2</sup>，對於預算制度之設計，在目前地方預算法尚未制定前，原則均依循中央政府規制辦理，目前中央政府預算制度類型較近似美國之型態，以一般預算亦即以年度單式預算（unitary budget）<sup>3</sup>為中心，至於依法設置之信託基金，按中央政府總預算附屬單位預算編製辦法第 14 條規定，依法設置及淨值新臺幣 30 億元以上信託基金之收支餘絀表、餘絀撥補表及現金流量表，始列入中央政府總預算案附屬單位預算綜計表（非營業部分）附錄，其餘亦無需送立法院。故目前各地方預算制度之類型較為單純趨近一致性。在預算編製方式亦以單式預算型態為主，即將地方行政及立法機關之一切收支，除預算法第 83 條所定情事得於年度總預算外提出特別預算之外，不論其性質為經常門或資本門，均編列一總預算。至於運用的預算方法則以績效預算為基礎，並融合設計計畫預算及零基預算制度之精神為主，不似美國各州涇渭分明的多樣化，惟為因應個別需要，部分地方政府特別是臺北市政府在預算作業規制方面，更積極採取多種前瞻性作法以資精進，與晚近美國所倡導的企業化預算制度若干理念實相謀合。

## 二、地方預算制度之功能

政府預算隨著歷史之衍進、政治民主、經濟發展及社會之需求，在不同階段各有不同的目的與功能。因之，有從政治、財政、經濟及行政等面向剖析（帥元甲，1979）；有自預算編製、執行過程及其影響層面探究。不過歸納言之，在預算發展之初，主要目的在於落實民主政治監督之功能，即議會可透過預算的審

---

<sup>2</sup>所謂主計一條鞭制度，係指主計制度具有超然特質，即主計機構組織超然於機關之外，另成一主計系統，以行政院主計處為全國最高主計機關，掌理全國歲計、會計及統計事項。

<sup>3</sup>與單式預算編列方式相反者，即所謂複式預算（Multiple Budget），依張哲琛「論政府預算制度」，《今日會計》，2000年10月，81卷，第4頁指出，係將預算經常收支與資本收支分別編製，各自成為單獨的預算，不加綜合之謂。我國總預算編列方式，依預算法第11條、13條及16條規定，雖屬單式預算性質，但從同法第10條第1項規定「歲入、歲出預算，按其收支性質分為經常門、資本門。」以及第23條規定「政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。」視之，實兼具複式預算之精神。

議，對行政機關發揮監督的作用，以防止行政機關權力的擴張及避免政府支出的過度膨脹，加重人民的租稅負擔。同時，行政機關透過預算的編製，自然而然對政府的收入與支出作有系統地歸類與安排，因此預算亦扮演著政府財務規劃者的角色與功能。到了本世紀，行政革新的呼聲高漲，透過預算可將行政機關之行政事務標準化與數量化，以發揮內部行政管理、監督與考核功能，提升行政績效。其後，不論中央或地方政府由於職能的不斷擴張，而且涵蓋的層面甚廣，對全體轄區民眾之福祉有深遠的影響，因此預算更成為各級政府達到特定政治、社會、經濟政策目標之主要工具。其功能不外如下 8 項（徐仁輝，2002）：（一）資源配置功能、（二）收入規劃功能、（三）經濟穩定功能、（四）行政責任功能、（五）支出控制功能、（六）資金移轉功能、（七）經濟發展功能、（八）行政效率及效能功能。

## 肆、臺北市地方總預算之制度設計

臺北市地方總預算依預算法第 96 條準用第 17 條第 1 項規定，應就其每年度歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還全部編列之；另臺北市地方總預算編製要點復規定，各主管機關應依臺北市政府（以下簡稱市政府）訂頒施政綱要擬定施政計畫；根據施政計畫及預算籌編原則編製概算；至於總預算之審議與執行，除上開預算法定有規範外，決算法、相關法規及自治法規等，亦有明確規定。因此，欲知臺北市地方總預算之制度設計，須由上述施政計畫作業及歲入歲出預算編列等相關之中程計畫之推動、財務計畫之規劃及預算規制之形成等 3 個環節，加以探究。

### 一、中程計畫之推動

市政府中程計畫係源自於民國 66 年 2 月，蔣故總統經國先生在行政院長任內之指示（許水德，1987），於同年 12 月成立計畫作業室後，選定教育局等 8 個機關試辦中程計畫作業。民國 68 年全面推動各機關研擬中程計畫方案，以資本門計畫、發展性經常門計畫及特別預算計畫為範疇（紀俊臣，1987），迄至民國 83 年度止共實施 2 期 12 年中程計畫。其目的旨在結合長程的目標與年度施政

計畫，促進全市未來各項建設能循整體性、系統性、持續性發展，俾使有限資源，能就未來的需求作最合理而有效的分配；嗣於民國 85 年 5 月為配合民選市長任期將原定跨 6 個年度之中程計畫進行通盤檢討調整為 4 年之「臺北市政府公共工程程計畫」，其主要計畫單元擷取計畫期程在 2 年以上，適合作整體性長中程規劃之公共工程為主。

市政府中程計畫作業制度係融合設計計畫預算制度 (PPBS) 與零基預算制度 (ZBBS) 的意涵。計畫作業方式則採定期式計畫與滾動式計畫的做法。將目標的設定與中程計畫實施的檢討等，採用定期方式：即每 6 年或 4 年重新全面策訂目標及評估績效，但每實施 1 年後可容許小幅度的調整目標，並作年度檢討，且每實施 1 年採用滾動方式向更遠的 1 年展望，始終維持 6 或 4 個年度計畫。

## 二、財務計畫之規劃

近年來，國內經濟發展趨緩，中央政策又有多次減免稅賦，造成市政府 88 至 92 年度稅收大量流失計 773 億餘元，每年度舉債數已逼近公債法所定上限 15%；債務未償餘額至 93 年底已達 1,621 億餘元，占 GNP1.53%，財政日益艱困，任何人固然都無法脫離形式的制約，然財政為庶政之母，面對瞬息萬變的時代，為扭轉形勢，並爭取最大的施政空間，財務計畫之規劃是非常重要的（臺北市政府財政局，2004）。

### (一) 近年財經之策略

為有效縮減財政收支缺口，除檢討減列或緩列部分支出計畫外，歲出亦相對採取緊縮負成長的方式辦理，同時力行開源節流方案、執行預算節約措施、積極推動刺激經濟發展、培養稅源之振興景氣方案，以及辦理「省錢、找錢、賺錢」之提升財務效能方案，有關近年積極推動之各項財經策略包括：

- 1、統籌各種預算包括總預算、單位預算及其分預算、附屬單位預算及其分預算、特別預算等財力資源，因應市政需要。
- 2、提供優惠融資 150 億元增加投資誘因、活絡經濟，培養財源。
- 3、積極運用民間財力資源參與公共建設，減輕財政負擔。
- 4、積極推動組織再造，精簡員額以及加強政策統合機制，提升服務效能。
- 5、創新財務措施，有效運用土地開發策略，強化債務管理措施，增裕財源。

## (二) 歲入中程計畫之規劃

臺北市年度總預算之歲入包括稅課收入、稅外收入。稅課收入包括印花稅、使用牌照稅、地價稅、土地增值稅、房屋稅、契稅、娛樂稅、遺產及贈與稅、中央統籌分配稅、菸酒稅；稅外收入包括罰款及賠償收入、規費收入、信託管理收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、補助收入、其他收入等。94 至 97 年度歲入中程計畫之估計數，本著前期（90 至 93 年）數據為基礎，排除各年度特殊因素，經依穩健原則及採前揭財經策略，參酌稅課稽徵實績及稅外收入執行情形，並考量政策變動及未來經濟變動趨勢估算如表 1。

表 1.94 年度至 97 年度臺北市地方總預算歲入來源預估表

單位：億元

年度別 科目名稱	94年度		95年度			96年度			97年度		
	金額	%	金額	%	成長率	金額	%	成長率	金額	%	成長率
總計	1,119.05	100.00	1,135.90	100.00	1.51	1,153.27	100.00	1.53	1,171.16	100.00	1.55
(一)稅課收入	888.27	79.38	899.48	79.19	1.26	910.92	78.99	1.27	922.62	78.78	1.28
1. 中央統籌分配稅	410.38	36.67	417.97	36.80	1.85	425.69	36.91	1.85	433.56	37.02	1.85
2. 其他稅課收入	477.89	42.71	481.51	42.39	16.70	485.23	42.07	16.66	489.06	41.76	16.65
(二)罰款及賠償收入	42.16	3.77	41.73	3.67	-1.01	41.31	3.58	-1.01	40.89	3.49	-1.01
(三)規費收入	103.48	9.25	107.95	9.50	4.32	112.61	9.76	4.32	117.48	10.03	4.32
(四)信託管理收入	2.78	0.25	2.78	0.24	0.00	2.78	0.24	0.00	2.78	0.24	0.00
(五)財產收入	19.10	1.71	19.39	1.71	1.52	19.68	1.71	1.52	19.98	1.71	1.52
(六)營業盈餘及事業收入	24.30	2.17	25.59	2.25	5.31	26.95	2.34	5.31	28.38	2.42	5.31
(七)補助收入	37.26	3.33	37.26	3.28	0.00	37.26	3.23	0.00	37.26	3.18	0.00
(八)其他收入	1.70	0.15	1.72	0.15	1.44	1.75	0.15	1.44	1.77	0.15	1.44

附註：1. 中央統籌分配稅款依 92 年度決算，並以 91 至 93 年平均成長率 1.85% 估計。

2. 其他稅課收入包括遺贈稅、印花稅、使用牌照稅、地價稅、土增稅、房屋稅、契稅、娛樂稅及菸酒稅共 9 項，係以扣除特殊因素後，再依近年平均成長率估算為原則。

3. 營業盈餘及事業收入以扣除特殊性、一次性因素之 90 至 93 年平均數，加計出售富邦金控股票釋股減少投資收益影響，並以 91 至 93 年平均成長率 5.31% (含醫療基金贖餘 6 億、停管贖餘 7 億) 估算為原則。

資料來源：參考臺北市政府財政局並予修改

### 三、預算規制之形成

地方預算及決算，依預算法第 96 條及決算法第 31 條規定，均應另以法律定之，但因迄今尚未完成法制化，且鑒於地方制度法第 1 條第 2 項開宗明義規定，「地方制度依本法之規定，本法未規定者，適用其他法律之規定。」，是故臺北市地方預算及決算規制之形成，除優先適用地方制度法及準用預算法、決算法並依中央訂頒之中央及地方政府預算籌編原則、公共債務法、財政收支劃分法、中央統籌分配稅款分配辦法、中央對直轄市及縣市政府補助辦法等規定辦理外，另根據相關母法及因應地方發展需要所制定之各項自治法規，例如：臺北市地方總預算執行準則、臺北市地方總預算編製要點、臺北市各機關單位預算執行要點及台北市地方總決算編製要點等，均有更詳細之規定。

綜上法規內涵，臺北市地方預算規制，雖然部分依循中央規定辦理，但部分革新作為，猶如美國發展經驗，亦因臺北市率先實施，方奠定往後中央推動新制的基礎。其特色如下：

#### （一）以績效預算制度為基礎

績效預算制度講求經由選定工作衡量的單位，估計公務成本並據以編列預算，希望將公共計畫的績效水準與特定的預算金額相連結，使得預算成為一種有用的管理和課責工具。現行預算法雖於 87 年 10 月 29 日經由總統明令公布大幅修正，惟修正後第 37 條條文所定工作衡量單位之選定及公務成本之計算，乃承襲舊預算法第 33 條之規定內容，因此現行市政府每年規範地方總預算各機關單位概（預）算編製規定，不論計畫之擬定、工作單位之選定、科目之設定、收支之估算以及成本之估計，基本上仍以當年實施績效預算制度之架構為基礎，再加精進以應實需。

## （二）融入設計計畫預算制度之觀念

設計計畫預算制度係透過長期目標的設定及其備選方案的比較分析，以達成改善政府效率和效能的一種資源分配系統。市政府計畫及預算作業早於民國 67 年起試辦並於 72 年度全面推行每期 6 年的中程計畫制度，該制度即融合設計計畫預算制度的意念與技術之計畫模式。同時市議會於第一年首度審議預算案明列多年期工程計畫預算時，即為全部總額授權之承諾，便於市政府可一次總價發包分年編列預算，以降低施工成本提升資源使用效益。實為現行預算法第 8 條所定「政府機關於未來四個會計年度所需支用之經費，立法機關得為未來承諾之授權」之濫觴。

## （三）落實零基預算制度之精神

零基預算制度，顧名思義在於強調不管是現有的計畫或者新興計畫，預算編列一切從零開始不受既往預算額度的保障。市政府隨同中央政府引進此一制度精神以來，每年於地方總預算編製要點中均予明定，要求各主管機關編製歲出概算時，應就本年度應興辦之事項，通盤考量，妥為規劃，並把握零基預算精神，按計畫優先順序，於市政府核定概算額度範圍內檢討編列。尤其在近年中央修法減稅以及調降直轄市統籌分配稅分配臺北市之款項以來，歲入嚴重短收，影響所及，已自 90 年度起至 93 年度止連續 4 年編列負成長的總預算，預算規模更不及於 85 年度之水準，因而各機關更能體認此制度的重要性。

## （四）契合企業化預算制度之理念

企業化預算制度或稱新績效預算制度的具體作法主要有：訂定績效指標，實行績效預算、中長程預算、選擇性方案評估、彈性預算、支出移轉規定、概算上限、節流分享、重視預算資訊公開等（郭昱瑩，2002）。以往臺北市地方預算制度多隨中央政府改革步伐前進，唯獨實

施由上而下的概算編製限額制度，則係市政府有感於所屬機關以往年度提報概算漫無節制，且編報合計數額遠逾越市政府可支配財源，為使有限資源作最妥適之分配運用，率先自 79 年度起推行此一新制。實施後不論對總預算規模之控制或概算審查效率之提升均有助益。也因而奠定中央政府於 84 年度正式實施歲出額度制度的基礎。往後復為精進預算編製作業，先後於 86 年度及 87 年度訂頒精簡員額及精簡預算獎勵要點；分年簡併預算業務計畫、工作計畫及用途別科目；並在現行預算法容許範圍內放寬預算流用彈性等，與企業化預算制度之理念實相謀合。

## 伍、臺北市地方總預算之機制評析

預算制度之內涵，包括預算之籌劃、編造、審議、成立、執行及決算之編造等一系列之過程，至為繁複，惟基於研究方便起見，一般將預算程序概分為預算之編製、預算之審議及預算之執行等 3 個階段。為評析臺北市地方總預算之機制，再從預算編製之合理化或政治化、預算審議之科學化或利益化及預算執行之效益化或消耗化等 3 個層次分析之。

### 一、預算編製之合理化或政治化

美國政治學者 Wildavsky (1988) 曾強調，“Budgeting as Conflicting Promises”，“Budgets are Conflicting Commitments”或“Budgets As Struggles for Power”，意指「預算有如衝突的承諾」，「預算是衝突的約定」，或「預算就如對權力的競爭」；也意謂：在民主政治當中，預算政策的形成已經淪為政治權力鬥爭、政治勢力衝突，和政治、經濟利益分配的場所。因此，如何使政府預算政策合理化，必須由政治權力分配的規範著手。換言之，政府預算之經濟層面的合理性必須建立在政治層面的合理基礎之上。政府預算政策是否合理，完全取決於預算程序，也就是政治權利的分配是否合理（黃世鑫，2000）。故預算編製合理

化與否，固須注重現實客觀的政治、經濟及社會需要之外，有關預算之程序及制度之精進，更是不可偏廢，也是評析臺北市地方預算機制的主要焦點之一。為了解近 11 年度總預算編製概況與預算制度運作情形，除附錄該期間各類收支及融資調度比較表如表 2 外，並評析如下：

### （一）各類收支及融資調度之消長

1、歲入部分：歲入結構以稅課收入為大宗，占歲入總額比率最高時為 84 年度的 86.90%，但因前述原因致稅課收入所占比率大幅下滑至 93 年度的 74.10%；年增率亦由 83 年度 13.11% 翻轉為負的 9.03%，加以中央補助款扣除因中央修法減稅，依法必須彌補臺北市稅收損失之後，實質補助有限，令市政府獨力支應的巧婦之難更形困窘。

2、歲出部分：

（1）按政事別分析，市長民選之前，83 年度各類政事支出，以教育科學文化支出所占歲出總額比率 26.96% 最高，其次為經濟發展支出占 24.58%，第三則為社會福利支出 11.15%。83 年市長選舉結果揭曉，政黨首度輪替後所提 84 年度臺北市地方總預算案因兌現敬老津貼競選政見，使社會福利支出占歲出總額比率大幅成長至 15.58%，約增 24.91%，直接排擠經濟發展支出、社區發展及環境保護支出、警政支出、債務支出以及其他支出。此一現象直至政黨二度輪替始予調整並反應於 88 年下半年及 89 年度總預算上，並彰顯撙節經常支出，擴增資本支出；大幅增加經濟發展支出，核實編列其他政事支出等特色。

（2）社會福利支出負擔沉重，近年雖經檢討調整部分項目內容及標準之後，表面成長已趨緩和但如加計 90 年度起依法成立

公益彩券盈餘分配基金，每年實質社會福利支出，仍達一定水準，以照顧弱勢族群，詳如下圖 1（94 年度為因應社會福利資源不減政策，實質社會福利支出增為 240 億餘元，約占支出總額 17.62%）。

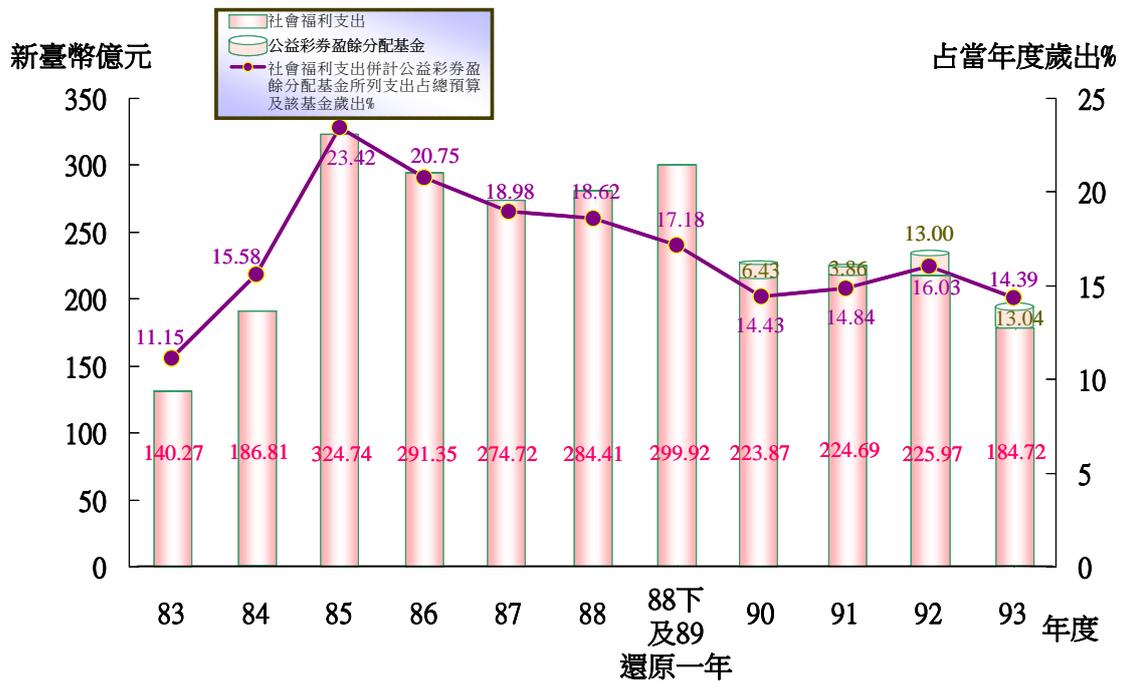


圖 1 近 11 年實質社會福利支出預算變動情形

資料來源：參考臺北市政府主計處並予修改補充

(3) 總預算規模歷經 4 年連續遞減，在社會福利與教育資源儘量維持的前提下，資本支出預算難有發揮空間，且占歲出總額比率（經資結構比），已由 83 年度的 37.53% 下滑至 93 年度的 17.40%，約少 20.13 個百分點，必須善用部分特種基金附屬單位預算等，以補普通基金單位預算財源之不足，詳如下圖 2。

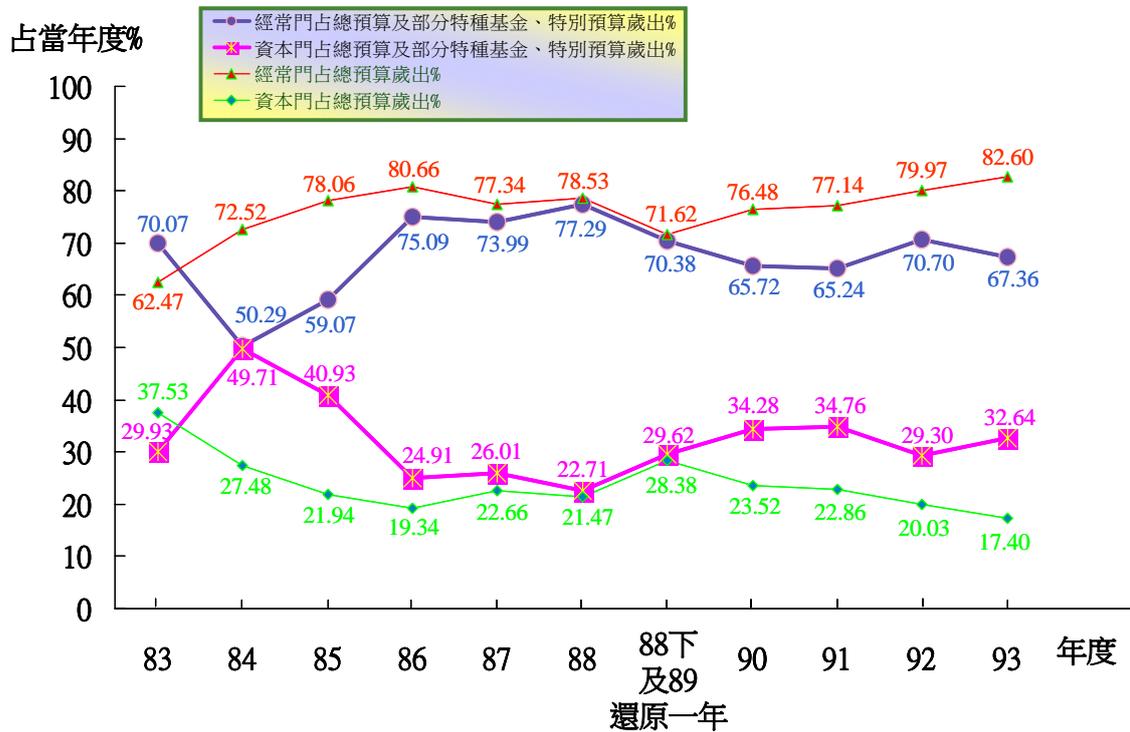


圖 2 近 11 年歲出經資門預算變動情形

資料來源：參考臺北市政府主計處並予修改補充

(4) 為因應近年財政困難，自 90 年度以來已連續 4 年通案刪減經常支出，其中 90 年度通案刪減差旅費 30%、作業維持費 15% 及委辦費 20%；91 及 92 年度分別刪減作業維持費 10%；93 年度再通案刪減人事費 20% 及作業維持費 10%，同時要求各機關檢討減列效益不高之計畫，以容納施政重點項目，因此近年雖然連年編列負成長之總預算，但教育科學文化、經濟發展、社會福利、警政治安、社區發展及環境保護等支出，均兼籌並顧作妥適之安排。

(5) 中央制定法令地方配合辦理事項（即俗稱中央請客，地方買單）例如：勞健保補助、老農福利津貼、低收入戶生活補助及中低收入老人生活津貼等，較各縣市每年（以 93 年

度為例)多負擔約 82.9 億元，宜依司法院大法官會議釋字第 550 號解釋意旨妥為處理，重新建構中央與地方夥伴關係。

(6) 首善之區各項施政，均具外溢效果，例如捷運工程、交通建設、河川防洪、醫療保健及教育等，受益民眾涵蓋大臺北都會區，尤以近三分之一教育資源供外縣市學生分享。

### 3、融資調度部分：

以往外界咸認臺北市財政狀況乃地方政府之冠，主要觀察指標是在 83 年度至 88 年度 6 年間平均保持累積以前年度歲計賸餘約 347 億餘元，而且 86 及 87 年度決算合計復有歲計賸餘 98 億餘元令人稱羨。但自 88 年度以後，中央陸續修法減稅並調降統籌分配稅分配臺北市之比率，以及經濟景氣低迷，榮景不在，故自 88 年下半年及 89 年度起連年產生鉅額歲入歲出差短；再加以前年度歲計賸餘亦於辦理 90 年度總決算時全數用罄。因此近年度總預算融資調度數悉以發行公債及賒借收入予以彌平。

## (二) 歷年預算編製作業之策進

為因應上揭財政窘困情勢，並維持市政府一定水準之施政作為，茲就歷年精進預算編製作業重要措施分述如下：

### 1、率先提倡並實施概算編製限額制度，合理分配運用有限資源

鑒於以往年度各機關提報概算漫無節制，且編報合計數額遠逾越市政府可支配財源，影響所及，不僅造成市政府審查概算費時，而且浪費諸多人力，為改善此一缺失，並使有限資源作最妥適之分配運用，市政府自七十九年度起，率先實施由上而下之概算編製限額分配制度，由主計處會同財政局及研考會，考量財政狀況及未來經濟發展情勢，並參酌各機關以往年度預算及執行能力，擬訂各主管機關概算

編製限額簽報市長核定後，分行各主管機關頒訂所屬機關概算編製限額，並要求於額度內衡酌以前年度預算執行績效，依施政重點並本零基預算精神覈實估算所需經費編製概算，實施以來成效良好。

## 2、簡併預算個體與計畫別及用途別科目，提高經營績效，增加預算執行彈性

(1) 市政府衛生局所屬各醫療院(所)於 86 年度以前，每年財政收支分編兩個預算個體，一為單位預算悉由市府負擔，一為附屬單位預算之分預算須自負盈虧，無法表達每一醫療院(所)之整體經營績效及財務全貌，故自 87 年度起簡併編為一附屬單位預算。

另臺北市政府補助公教人員購置住宅貸款基金亦為簡化工作，充分表達其經營績效及財務全貌，於同年度將單位預算及附屬單位預算簡併編為一附屬單位預算。

(2) 近年來由於財政困難，各機關歲出預算多為負成長，為協助各機關順利推動相關業務，會同有關機關積極檢討簡併業務計畫、工作計畫及一、二級用途別科目。其中第一級用途別科目原有 20 個，分年簡併為目前的 6 個；另併銷業務計畫 78 個，工作計畫 357 個，以增強支用彈性，以利預算執行。

## 3、開發臺北市地方總預算編製系統，提昇預算作業效率

早期臺北市地方總預算之編製作業，均採人工作業，為期縮短總預算之編製時程，並使內容更為精確，爰開發臺北市地方總預算編製作業系統，並自 84 年度啟用，不僅減輕人力負荷，提昇工作品質，更增進行政效率，提前完成總預算案送達市議會審議。

## 4、推動中程計畫預算制度並落實零基預算制度之精神，革新預算編審作業

市政府中程計畫作業起步甚早，在民國 67 年即已開始試辦，72 年度正式全面推動，當年雖有中程預算收支推估，但未作中程資源分

配，是為美中不足，爰自核定各主管機關 91 年度起逐年對往後 4 個年度之歲出概算額度作原則性規範，即經常支出本摶節原則不予成長，資本支出每年增加率以 2% 為度，要求各機關妥為規劃中程施政計畫，並本零基預算制度之精神核實就其核心業務優先編列預算。

5、有效運用特種基金附屬單位預算，以補普通基金單位預算財源之不足

為解決近年來本市因預算額度減少致影響公共工程之推動，爰依行政院函頒建立自償性公共建設預算制度推動方案及預算法第 4 條規定，就部分具有自償性財源之公共工程項目，研議成立「資本計畫基金」方式推辦，或由「市有財產開發基金」投資興辦，以彈性調配財源，突破現階段循公務預算體系進行財務規劃之困境。案經需求評估，93 年度由市有財產開發基金、抵費地盈餘基金分別支應 7 項及 14 項，約 23 億 1,000 餘萬元及 2 億 7,000 餘萬元。另市場管理處針對市場興、改建業務，依特種基金設立程序，於 94 年度設置臺北市公有市場作業基金，對往後公共工程之推動甚具助益（馬英九，2004）。

6、預算資訊上網，降低民眾使用資訊成本並強化外在監督制約

民國 89 年度除首次製作 90 年度臺北市地方總預算光碟片以利市議會審議外，並將總預算資料上網，除方便各界查閱以提升預算資訊透明度外，並藉市民外在監督制約，使機關決策者更加妥善運用日益緊縮的預算資源。

### （三）現行預算編製作業之檢視

回顧當代各種預算制度衍進與發展情況，世上沒有十全十美的制度，任何制度均有其優缺點，如何截長補短以應所需實為當前必須重視的課題，檢視臺北市地方預算制度亦復如此，近年來雖然在預算編製上採取多項革新與精進措施，成效顯著，惟下列各項仍有檢討精進空間：

### 1、績效預算制度之績效衡量指標，受預算計畫科目簡併影響，日益式微

績效預算是以工作計畫為中心，透過選定工作衡量單位來估計公務成本再編製成預算。惟依據張四明（2003）對臺北市政府預算過程實施績效衡量的實證分析，發現已選定的衡量單位大多數偏項工作量的測量，較少見到效率或效能面的衡量。且近年來實施業務計畫、工作計畫及用途別科目簡併結果，雖確使有限資源發揮最高效益，然而影響所及，使績效衡量及公務成本計算日益減少，迫使中央及地方政府自 90 年度起取消每季編造績效報告之規定。因此當前應如何研擬替代配套機制，以供市政府內部甚至市議會作為審議預算准列與否之重要客觀依據。

### 2、零基預算制度受人事保障制度影響，功能難以發揮

零基預算顧名思義，以零為預算編製之基礎，並要求檢討不合時宜之現有支出，以避免傳統預算酌予增量編製產生預算支出持續膨脹與浪費，然而市政府人事費加計由市庫撥補教育發展基金人事費之後，如以 93 年度為例，合占總預算歲出總額（不含追加預算）56.32%，負擔沉重，縱本零基預算制度精神檢討結果必須裁減或移撥員額，但因現行組織調整程序僵化，加以政府部門人員之權益深受公務人員保障法之維護，亦僅能採溫和漸進方式安置，致截至 94 年 2 月底止，依人事處提供資料顯示待處理員工尚有 1,368 人之多，另一方面亟需修編或增員者又無法即刻獲得通過，使該制度原有之功能，無法充分彰顯。

### 3、中程計畫作業之範疇，以資本門公共工程項目為主，忽略經常門具發展性支出計畫之評估

中長期計畫預算，就理論而言，旨在針對計畫及預算就中程或長程觀點，衡量其效益，作為應否列入預算之準據。市政府自民國 72 年正式全面實施中程計畫迄今已長達 24 年之久，其內涵早期除資

本門計畫之外，尚包括經常門具發展性之計畫，嗣為配合民選市長任期，將原跨 6 個年度之中程計畫期程改為 4 年，其內涵則限縮為資本門計畫，不無缺憾，未來亟待增補充實。

#### 4、民意機關所提年度預算迄未建立制衡機制

地方立法機關有依法審議地方行政機關預算之職權，但對議會本身所提年度預算有無善盡民意代表為民看緊荷包之責？外界常有以下二種相當一致的批評：「一是議會預算自肥，二是參與財政分配，即眾所熟知的議員工程配合款制度（江大樹，1999）」。市議會雖無議員工程配合款之傳統，但對部分福利項目預算之編列亦常引起輿論強烈批判，遠如 86 年 7 月通過了引起軒然大波的「臺北市議員退職酬勞金給與辦法」；近如「議員國外自強活動旅遊案」等是。以上所述之關鍵，乃因迄未建立對議會所提預算之有效制衡機制。近年中央政府雖已了解問題所在，並自 94 年度起依中央及地方政府預算籌編原則訂頒直轄市及縣市預算共同性費用標準以供遵行。但效果畢竟有限，有待深入探討補強。

#### 5、地方預算法迄未法制化，無法因應地方實際需要

現行預算法基本上係規範中央政府預算之籌劃、編造、審議、成立及執行之法律，而地方預算，依預算法第 96 條第 1 項規定應另以法律定之，目前依同條文第 2 項規定準用預算法之規定，乃因地方預算法尚未訂頒前之暫時性措施，尤其在民國 87 年 12 月 21 日實施精省以及隔年 1 月 25 日總統公布施行地方制度法之後，地方政府地位及重要性更為提高，並牽動財源重新分配，但重新調整分配結果仍無法解決地方普遍財政不足問題，而現行預算法有關預算執行彈性空間又有一定限制，難以滿足當前財政普遍窘困的地方政府施政需要。

## 二、預算審議之科學化或利益化

我國現行地方議會的預算審議權，是消極而非積極的。蓋地方制度法第 40 條第 2 項規定，地方議會對於地方政府所提預算案不得為增加支出提議，雖然如此，但市議會對臺北市地方總預算案之審議是否符合科學化之社會期待？茲就其審議過程加以剖析：

### （一）、預算案審議打折文化之探討

議會審議預算案刪減支出，為民看緊荷包，本是議員的天職亦是法定之責任。審議時應就預算案所列計畫之可行性、優先性及備選方案進行評估；對於一般支出有無力求詳實與違反編列標準予以審酌。但議會審議時，往往要求與上年度法定預算或其執行數比較之後對新增或增列項目給予某成數之通案刪減；或對不同用途別科目分別通過不同折數預算。此一方式已成為議會各委員會審議預算案之慣例，亦因而造成行政部門對零基預算制度難以落實推動之藉口。

### （二）、預算案審議與業務質詢之分野

關於預算案之審議與業務之質詢，依市議會議事規則及議員質詢辦法規定，二者有所區隔，但實務運作上，諸多議員常利用審議預算案時，向機關首長或主管質詢與預算無關，或與其他議員重複之內容，甚至為達成渠等為民請託服務案件易為主管機關接受而藉審議預算案之便提出者，似此預算案審議與業務質詢不分之情況，最後對總預算案審議進度不無影響。

### （三）、預算案審議範圍之體認

關於預算案審議之範圍，我國預算法原採歲入審議以「擬變更或擬設定之收入為主」，傾向全部審議制；歲出則以審議「擬設定或擬變更之支出為限」，傾向部分審議制，嗣雖修法亦將歲出改為傾向全部審議制，但並非絕對，仍賦予審議時之彈性空間，事實上，部分歲出例如連續性計畫之預算總額，早於以前年度首次審議時通過並予未來承諾之授權，以後年度只需依進度核列預算；又如人事費預算亦可逕依市議會審議通過之各機關組織規程及編制表按全國一致標準核列；再如其他依法或依共同性費用標準編列之預算

項目等，如能依預算法意旨採彈性審議無須鉅細靡遺審查，可擷節審議預算案之時間，有助於審查品質與效率的提升。

#### (四)、取消預算綜合委員會之商榷

市議會早年設預算綜合委員會主要目的在於統合協調各委員預算審議工作之順利進行，其成員係由議長召集各委員會召集人組成，基本任務在確立預算審查原則、審查共同性費用編列標準等事項，以供各委員會作為預算審查核列依據外，並隨時掌握議程進行，以期順利進入二讀會。成立之初確已達成一定效果，嗣因各委員會自主性增高，部分議員強烈主張預算綜合委員會通過之審查原則及共同性費用編列標準只是參考不具約束力，致使該委員會功能式微而流於形式，最後在簡化議會審查流程提升議事效率提議下，而於 89 年間，將預算綜合委員會予以裁撤。因而造成某年度車輛及電腦設備分別由不同委員會審查通過不同標準的預算，甚至每年對部分用途別科目之刪減或打折成數亦因不同委員會而有差別折數，在在引起後續預算執行上的困擾。

#### (五)、政黨協商透明度之強化

市議會審議任何議案依議事規則規定，係採合議制及多數決議決之。但大會主席常基於議事和諧以及尊重少數黨議員之意見，非不得已不動用表決，儘可能以協商方式達成共識。因此，每年度對臺北市地方總預算案之審議，政黨協商固然是難以避免的過程，但因進行方式僅由各政黨及市政府少數代表與會，在議長主持下閉門折衝，因而遭致外界質疑「黑箱作業」為少數人所操控。

#### (六)、決算審核報告之審議職權未加重視，次年度預算案審議失去憑藉

總決算審核報告提出於立法機關，且有審議下年度政府預算及各項法案參據之作用（姚秋旺，1996）。但實務上中央與部分地方決算立法機關多未按年審議，中央雖於民國 89 年 12 月 13 日由總統明令修正公布決算法第 28 條第 1 項規定：「立法院應於審核報告送達一年內完成其審議，如未完成，視同審議通過」，亦即外界

所稱的怠惰條款，從此以後固可完備了程序，但原制度設計之功能無從發揮。例如：市議會尚有 85、88 及 89 年度地方總決算審核報告，在審議通過 94 年度臺北市地方總預算案前，尚未完成審議即是典型的例子。

### 三、預算執行之效益化或消耗化

總預算案成為法定預算之後，接續就是預算的執行亦是施政計畫的實踐，必須依主管部門所訂執行要點指定執行之專責單位，分配必要的預算，採取適當的方法與行動，使法定預算順利付諸執行，俾達成預期目標。市政府為加速市政建設，提高各機關預算執行效益避免消耗浪費，除準用預算法規定外，復訂定總預算執行準則併同總預算案送請市議會審議以及訂頒各機關單位預算執行要點與相關規定以資遵行，茲將其歷年預算執行策進與強化情況說明如下：

#### (一)、歷年預算執行之策進

##### 1、加速法令鬆綁，適時修訂各種主計法規，以利預算執行

預算執行必須依法辦理，不可諱言者，以往主計法規之制定多以防弊為導向，近年為強化興利機制並增加預算支用彈性，按年檢討修正放寬下列用途別科目流用之限制：

- (1) 解除用途別之救濟及給養費、損失及賠償費、補助及獎勵費、稅捐、投資等科目禁止流用等限制，並放寬各項電腦資訊有關經費不得移用之規定。
- (2) 容許同一工作計畫下，經常門得流用至資本門，以及任一分項工程或設備項目設有不足時，得由他分項工程或設備項目之節餘款挹注。
- (3) 取消經常支出預算上半年度累計分配數，不得超過全年度預算總額 1/2 原則之限制。

(4) 同一機關工程預算項目有 2 個以上，其中屬連續性工程預算部分如進度超前而原列預算不足，得突破由不同計畫執行落後且年度內無法支付之工程預算內予以墊支。

## 2、定期追蹤預算執行成效並按年檢討預算執行責任，提升施政績效

為加強各機關預算執行以提升施政績效，除要求各機關預算應依執行能力核實編列；各項資本支出應於總預算案編成時即展開先期作業，俟完成法定預算程序後，即刻辦理招標作業外，並按月於市政會議提報各機關預算執行情形（含接受中央補助款部分），促請預算執行落後之機關，及早因應積極辦理。年度終了再依臺北市政府所屬各機關預算執行考核獎懲作業要點規定辦理考核。是項考核自 88 年辦理以來，受到獎勵之機關數計有 76 次；受到懲處者亦有 23 次之多。歲出預算執行實現數占預算比率亦由 88 年度的 85.79% 提升至 92 年度的 89.70% 約增近 4 個百分點。

## 3、歲入嚴重短收、10 年來連續 4 年頒行預算節約措施以渡難關

近年來本府因受經濟景氣持續低迷，以及中央修法減稅，並調降中央統籌分配稅分配直轄市之比率，歲入嚴重短收，不僅以前年度累積之歲計賸餘已於 90 年度用罄，而且當年度復出現財政缺口 78.86 億元，截至 92 年度止，財政缺口更擴大為 145.10 億元，為因應財政困難，除已連續 4 年（90 至 93 年度）編列負成長的總預算外，並自 88 年下半年及 89 年度起至 92 年度止，逐年依預算法第 96 條準用第 69 條規定訂頒預算執行節約措施，經統計總共凍結經費 63.69 億元，包括單位預算 52.32 億元，附屬單位預算 10.71 億元及特別預算 0.66 億元。

## 4、推動各機關強化內部控制機制，健全財務秩序

內部控制係政府機關或企業組織為合理保證達成其組織目標應採行之一切措施，包括各政策、程序及方法等，為內部管理不可或缺之

機制。市政府對內部控制之健全，向亟重視，經由主計處擬具並簽報市府核定頒行「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」，並自 91 年起列為常態性之工作計畫，按年訂定聯合訪查實施計畫，針對易生弊端之市政業務進行查核以防範未然贏得市民信賴。

#### 5、開發臺北市地方公務單位決算系統，以提升總決算編造效率

早期臺北市地方總決算之編造，一如總預算向採人工作業，嗣因市政府組織功能日益擴張，決算資料亦日趨繁雜，許多例行性工作耗時費事且易生錯誤，遂於 82 年開發完成 DOS 版之公務單位決算系統，晚近更配合資訊軟硬體快速成長及系統環境的改變，再於 89 年委外開發將 DOS 版之系統提升為最新 WIN 平台環境之主從電腦網路架構系統，並於 90 年 1 月底建置完成，不僅提升整體決算編造效率，而且使同仁有餘力專注於其他內部審核等重要會計事務之上，進而發揮應有的會計管理功能。

### (二)、現行預算執行之檢視

預算之執行，關係預定施政計畫之實踐與政策目標之達成。雖然市政府為達成上述目標，已在其職責權限範圍之內付出相當多心力，例如，在預算籌編時即先簡併業務計畫、工作計畫及用途別科目；在預算執行時又加速法令鬆綁、放寬預算支用彈性、強化預算執行管考、厲行節約以及增強內部控制機制等作為，但仍力有未逮，特別下列部分項目涉及中央主管機關必須就法制面深入探討調整始克有成：

#### 1、歲出預算保留未能降至最低程度，專案保留制度存廢宜加檢討並另謀良方

有關預算保留之產生，除依預算法第 72 條及第 76 條規定，就已發生而尚未清償之債務或契約責任部分，經核准者得轉入下年度支用者外，尚包括依市政府每年度訂頒之總預算各單位預算機關申請歲出

保留案應行注意事項所訂「機關已積極辦理，因不可抗拒之因素，經費尚未支用，惟已對外承諾之施政計畫，基於政府誠信原則，需繼續辦理完成，如重新編列預算緩不濟急且下年度預算無法調整支應，並經市政府專案會議審查同意保留者」之項目。多年來雖經市政府一再要求各機關依預算執行能力核實編列預算並按年檢討預算執行責任，但從 91 至 93 年度各機關預算保留及當年度各占歲出預算比率分析，成效已到極限，平均當年度依然維持保留數約 5.41%（尚不包括以前年度保留數），因此現行依法無據之「專案保留」制度之存廢，固然需加檢討外，但鑒於保留數實務上似乎又無法根絕，特別對財政普遍窘困的地方政府而言，與其消極限制保留數之增加，不如思考如何積極有效運用是項閒置的保留資源，以免造成「財政拖累<sup>4</sup>」。

## 2、現行預算執行率高低，似無法真實反應施政績效

目前中央及地方政府對於預算執行績效之評估，悉以預算是否用罄之執行率為指標，對於經費支用是否得當，能否彰顯其貨幣價值則無法衡量，因而導致政府施政，外界常有褒貶不一之評價，就其主因乃目前從中央到地方政府尚未建立較現行執行率更為客觀的評量指標，未來在預算執行績效評量方面宜求新求變，另覓適當衡量機制，才能弭平爭議。

## 3、預算執行彈性，尚不足以因應逐年緊縮預算規模之需要

近 4 年度（88 下半年及 89 年度至 92 年度）臺北市地方總決算結果，歲入嚴重短收達 575.09 億元，雖經市政府頒行開源節流方案及預算執行節約措施，截至 92 年度止財政缺口仍有 145.10 億元，必須留待以後年度歲入超收或節減歲出始能彌補。為因應財政困難，市

---

<sup>4</sup>海勒（Heller）認為大量稅收增加，超過政府支出，造成歲計剩餘。顯示資源的來源未被充分使用，有礙經濟的持續成長，因此可將這種歲計剩餘，稱之為財政拖累（fiscal drag）。而預算保留款辦理保留之後，雖已計入歲出，不會增加歲計剩餘，惟資源的閒置效果則一，故亦造成財政拖累。見黃明聖《政府歲出預算保留數及預算執行績效之指標》，行政院研究發展考核委員會編印，2001；或見Heller,w.w (1966), *New Dimensions of Political Economy*。

政府已連續 4 年度（90 至 93）編列負成長的總預算。但另一方面每年卻仍有鉅額預算保留款必須轉入下年度執行，近年市政府雖一再致力於精進預算編製作業與放寬現行預算法容許範圍內之預算流用限制，然效果尚無法大幅提升，必須改弦更張。

#### 4、預算執行責任檢討有待強化，且應兼顧收支考核獎懲之平衡

預算執行考核自 88 年度建立獎懲制度以返，由於預算執行考核獎懲作業要點規定：當年度及以前年度各單位預算機關之歲入、資本支出及中央補助款執行率未達 80% 者，除不可控制因素外，該機關首長應予議處，故每屆考核時段，歲入、歲出預算執行率未達規定標準者，莫不千方百計提出不可控制因素，希望予以排除免受懲處，再者，諸多不可控制因素例如民意機關之決議或未能適時審議通過相關法案，致所列預算無法據以執行等，各機關遇此情形有無努力化解？現制尚無深入考核之設計。至於歲入部分之考核，依據以往年度獎勵統計次數顯示，遠較歲出獎勵為多，且敘獎後隔年預算目標值卻未悉數隨之調增，又歲入超收超過 20% 以上是否預算編列過於保守，現制亦未納入考核，如予修正加入考核機制，屆時當執行率已達目標值時，會否形成消極不作為而免受罰等等，均宜深入評估週詳考量。

#### 5、地方決算法亦未法制化，無法因應地方實際需要

現行決算法亦是規範中央政府決算之編造、審核及公告之法律，至於地方決算，依決算法第 31 條第 1 項規定應另以法律定之，由於該法律迄未制定，目前亦暫準用之，然而依同法第 26 條規定，決算最終審定之權責機關為審計機關，但同法第 27 條規定，立法院對決算之審核報告亦賦予審議權，審議時，是否有修正權，並未明定，有研究者擔心如民意機關審議時提出修正意見，審計機關如何因應？不無爭議（姚秋旺，1996）。好在以往此一狀況迄未發生，倒也相安無事。可是市議會於 93 年 6 月 2 日審議市政府 85 年度總決算暨第二預備金動支數額表時，即準

用決算法第 27 條規定，以市政府 85 年度動支第二預備金辦理所謂「試辦核四市民投票」違反市議會審議 85 年度市地方總預算追加（減）預算案所做但書：「本會未通過本市公民投票法規前，市府不得動用經費舉辦任何公民投票項目，否則本次追加預算不得動支。」，最後作成「不予通過」之決議。嗣依審計處意見函行政院請釋該款應否追繳？雖經釋復略以：該決議與法定預算無關，並無拘束力，復查試辦市民投票核屬民意調查性質，並非公民投票，與上開決議有別，宜向市議會妥為說明，並請另為同意動支之決議，但迄今尚未圓滿解決。

## 陸、結論及建議

地方預算制度之建構，不僅關係地方財務之管理，而且亦影響地方自治能否有效推動，其重要性不言可喻。由於我國地方預算制度形成之主要法律依據—地方預算法迄未制定，為建構符合各級地方行政及立法機關實際發展需要的預算制度，並彌補以往各界對地方預算制度研究之不足，本研究先研析當代美國預算制度之理論基礎與發展，並比較雙方兩國中央與地方預算制度之異同；進而評析臺北市地方預算之制度設計理念與精進之道；同時針對研究發現制度若干需要強化之處，經參酌相關預算制度理論與實務運作之探討，提出以下建議，俾作為未來地方預算制度法制化過程之參據。

### （一）重新建構每一工作計畫核心業務之效率及效能績效衡量指標，以作為預算編列、審議及執行重要依據

建議邀請學者專家及實務屆人士研討尋求每一工作計畫之核心業務歸屬，並參酌下列常見之效率指標，例如產出水準（level of output/products）、業務水準（level of activities）、每單位人力產出（output per member of staff）、每單位產出成本（cost per unit of output）、服務提供速度（speed of service delivery）、特定服務標準之達成（achievement of

specified service standards) 等；以及效能指標，例如顧客處理能力 (throughput of clients)、顧客滿意程度 (client satisfaction)、顧客福利或狀況的變動 (changes in client welfare or client state)、顧客支付意願或使用資源的報酬率 (client willingness to pay/rate of return of resources employed)、公共投資或私人投資的槓桿作用 (leverage of public or private investment)、資產價值的變動 (change of asset value) 等 (黃明聖, 2001) 之中，研定適合評量該核心業務之指標，用以考核是項業務支出是否得宜，能否彰顯其貨幣價值與民眾之認同，進而作為機關內部編列概算、議會審議預算核列與否並消弭打折慣例，以及最終考核預算執行績效並辦理獎勵課責之依據。

## (二) 擴大對地方政府組織調整之授權，使零基預算制度功能得以發揮

目前市政府組織之設置或調整修編，依市政府組織自治條例第 6 條、第 9 條第 5 項及第 11 條第 2 項規定，除各一級局、處、委員會、中心、區公所及秘書處所屬市政大樓公共事務管理中心之組織規程，由市政府擬訂並送市議會審議外，其餘行政機關及學校毋需送請市議會審議，然而市議會堅持必須循公共事務管理中心之模式送市議會審議後再行發布，同時依地方制度法第 62 條第 5 項規定函送考試院備查，使市政府對組織調整或員額移撥幾無彈性可言。反觀日本，依江丙坤表示，是由國家行政組織法或行政機關職員定員法來規範各部會架構、公務員總人數等，其餘細節則授權行政部門處理，至於各機關員額則從預算中呈現 (聯合報, 2004)，國會仍可透過審議預算予以監督。亟為靈活並富彈性亦不至浮濫，值得效法，應儘速建請中央主管機關及地方議會同意並由權責機關修訂各地方政府組織自治條例，爾後對所屬機關之設置或調整修編，只規範一級機關數量及各地方政府之總員額數，其餘有關組織架構之配置以及二級機關數量多寡，悉由各地方政府本權責依預算程序辦理，使未來各

機關人事費預算能本零基預算精神落實評估，凡屬多餘人力即可配合相關配套措施加速移撥或遣散，以節省公帑。

(三) 拓展公共工程中程計畫作業廣度，並強化成本效益分析，使  
中程計畫預算制度得以落實推動

為健全計畫作業規制，現行公共中程計畫作業應擴張其範疇涵蓋經常門具發展性之計畫，並正名恢復往日「臺北市政府中程計畫」；另市政府近期為落實預算法第 34 條「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案．．．」之規定，責成研考會制定「臺北市政府推動成本效益分析試辦計畫」，宜加速推動並擴大辦理，使目前正積極推動中之中程計畫預算制度更加名實相符。

(四) 改進專案保留制度，並突破機關間預算流用之限制，以提升  
資源使用效益

為突破預算法第 62 條「總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用」之既有框架或藩籬，建議未來制定地方預算法或修改地方制度法時，參採美國企業化預算制度所強調彈性預算之作法，明文規定：各主管機關所屬，年度終了，一機關資本支出因故未能執行，而他機關所列資本支出預算又不足，經報主管機關核轉各級政府同意後准予墊支或流用，但對於未列資本支出預算純屬新增項目者，則不准流用。如此既可靈活有效運用原本閒置的資源並降低預算保留數額，又能免除惡性消化預算之弊病，嘉惠社會大眾。

(五) 儘速制定地方預算法及決算法，並強化地方府會對預算、決  
算編列及審議互動機制，以健全地方預算制度並利地方之發  
展

建議中央主管機關應儘速邀請財務、會計及地方自治學者專家會商研議，除針對直轄市政府、縣市政府及鄉鎮市公所共通性事項制定原則性規範，有關因地制宜之細節或個別事項則以自治規則訂定，另外界對地方議會批評最多的所謂「預算自肥」及「參與財政分配」等，如何防止；又其所提年度預算項目如超越通案標準或其成長偏高非地方政府財政所能負荷者，如何節制？應否參照地方制度法第 38 條及第 40 條第 5 項規定之精神，在不違害地方自治之發展以及尊重地方議會自律、自主前提下，訂定規範由中央主管機關適度介入或透過「審議民主-公民共識會議」（臺北市政府，2005）模式，由民眾參與監督以收制衡之效。至於現行決算法第 26 條規定，既賦予審計機關決算最終審定權，但同法 27 條又予立法機關對決算審核報告之審議權，二者扞格之處，未來制定地方決算法時應予化解。

（六）建請市議會考量恢復設置預算綜合委員會，或另增替代配套  
機制，並將政黨協商過程公開化，以提升預算審議之效率與  
品質

最後有關影響市議會審議預算功能五項課題，包括：預算打折文化、預算審議與業務質詢之分野、預算審議之範圍、預算綜合委員會之設置與否、政黨協商之公開及決算審核報告之審議等，整體而言均涉及市議會自主與自律，然鑒於市議會運作向採合議制、多數決，因此原設預算綜合委員會如能樹立權威，上開六項課題均可透過理性辯論達成共識，並輔以相關配套措施，例如：重建效率效能績效衡量指標以及將政黨協商過程透過既有視訊系統播放或將各黨刪減與准列立場對外公布以接受全民檢驗等，自然迎刃而解。為提升市議會審議預算之效率與品質，建請市議會考量恢復設置預算綜合委員會以扮演領航者角色。如為精簡內部委員會組織，亦應另增召開各委員會聯席審查之機制，儘早確定預算審查原則及共同性費用編列標準等事項，以為準繩並竟全功。

## 參 考 書 目

## 一、中文部分

1. 江大樹（1999），「地方財政困境與預算審議制度之檢討—南投縣個案分析」，《地方政府論叢》，臺北市：五南圖書出版有限公司，初版。
2. 行政院主計處（1977），《設計計畫預算制度研究報告》。
3. 余致力、郭昱瑩（2000），「政府再造下的預算改革—以 90 年代美國各州政府為例」，《行政暨政策學報》，第 2 期，頁 195-223。
4. 邢祖援（1988），「長程規劃」，《市政綜合規劃理論與實務》，臺北市政府研究發展考核委員會，第 91 號專輯，頁 61-99。
5. 汪琨（1989），《中華民國主計制度》，臺北市：中國統計學報雜誌社。
6. 李允傑（1999），《國會與預算》，臺北市：商鼎文化出版社，第一版。
7. 紀俊臣（1987），「臺北市中程計畫作為之檢討與展望」，《市政長程計畫的理論與實務》，臺北市政府研究發展考核委員會，頁 26-33。
8. 帥元甲（1979），《預算法釋論與實務》，臺北市：三民書局，初版。
9. 姚秋旺（1996），《會計審計法規研析》，臺北市：華泰文化事業有限公司，初版。
10. 馬英九（2004），《關鍵時分策馬前奔》，臺北市政府施政報告。
11. 徐仁輝（2002），《公共財務管理》，臺北市：智勝文化事業有限公司，第 3 版。
12. 許水德（1987），「市政綜合規劃的檢討與展望」，《市政長程計畫的理論與實務》，臺北市政府研究發展考核委員會，頁 12-14。
13. 張哲琛（2000），「論政府預算制度」，《今日會計》，第 81 卷，頁 2-15。
14. 張四明（2003），《績效衡量與政府預算之研究》，臺北市：時英出版社。
15. 郭昱瑩（2002），「臺灣與美國企業化預算的比較分析」，《空大行政學報》，第 12 期，頁 169-194。

16. 黃世鑫、徐仁輝、張哲琛（1995），《政府預算》，臺北縣：國立空中大學。
17. 黃世鑫（2000），《民主政治與國家預算》，臺北縣：業強出版社，初版。
18. 黃明聖（2001），《政府歲出預算保留款及預算執行績效之探討》，行政院研究發展考核委員會委託研究。
19. 臺北市政府研究發展考核委員會（2004），《臺北市政府公共工程中程計畫（94~97 年度）》。
20. 臺北市政府主計處，〈1999 至 2004 年報〉。
21. 臺北市政府主計處（2004），《中華民國 93 年度臺北市地方總決算編製作業手冊》。
22. 臺北市政府主計處（2004），《主計法規彙編》。
23. 臺北市政府主計處（2004），《中華民國 94 年度臺北市地方總預算編製作業手冊》。
24. 臺北市政府主計處（2004），《中華民國 94 年度臺北市各機關單位預算執行手冊》。
25. 臺北市政府財政局（2004），《策略彙編—臺北市政府財經策略》。
26. 臺北市政府（2004），《臺北市政府 93 年度施政計畫》。
27. 臺北市政府，〈中華民國 83 年度至 93 年度臺北市地方總預算〉。
28. 臺北市政府（2005），《推動辦理「審議民主—公民共識會議」計畫》。
29. 薄慶玖（2001），《地方政府與自治》，臺北市：五南圖書出版公司，5 版。
30. 蘇彩足（2000），「政府預算研究之省思：何去何從？」，發表於國立空中大學公共行政學系主辦之「行政管理學術研討會」。
31. 聯合報，「江丙坤：日本國會只管機關總數」，報導聯合報與行政院研究發展考核委員會主辦之「活力政府、精簡組織座談會」，93 年 8 月 24 日，A11 版。

## 二、英文部分

1. Anton, Thomas (1966) , “The Politics of State Expenditure in Illinois, Urbana,” *University of Illinois Press*.
2. GAO (1993) , *Performance Budgeting: State Experiences and Applications for the Federal Government*. GAO/AFMD-93-41. Washington, DC: Government Printing Office.
3. Heller, W. W. (1966) , *New Dimensions of Political Economy*, New York: W. W. Norton & Co. Inc.
4. Rubin, Irene(1992), “Budgeting: Theory, Concepts, Methods, and Issues,” Rubin, I. eds. *Handbook of Public Budgeting*, New York : Marcel Dekker, Inc.
5. Shuman, H. E. (1984), *Politics and the Budget: The Struggle Between the President and the Congress*, N. J. : Prentice Hall.

# 附 錄

**表2. 83年度至93年度臺北市地方總預算歲入及歲出比較表**

單位:億元

科目名稱	93年度			92年度			91年度		
	追加(減)後	比率(%)	年增率(%)	追加(減)後	比率(%)	年增率(%)	追加(減)後	比率(%)	年增率(%)
一、歲入總額	1,270.53	100.00	-5.66	1,342.46	100.00	-5.80	1,420.30	100.00	-3.52
(一)稅課收入	941.52	74.10	-9.03	1,026.57	76.47	-3.05	1,057.90	74.48	-7.00
1.營業稅	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.中央統籌分配稅	438.79	46.60	1.13	433.85	42.26	-7.61	466.88	44.13	-6.93
3.其他稅課收入	502.73	27.50	-17.90	592.72	34.21	0.29	591.02	30.35	-7.06
(二)稅課外收入	277.07	21.81	2.59	269.89	20.10	-14.40	308.75	21.74	-3.36
(三)補助收入	51.94	4.09	11.44	46.00	3.43	-16.63	53.65	3.78	64.21
二、歲出總額	1,361.15	100.00	-8.55	1,477.47	100.00	-3.99	1,536.38	100.00	-3.45
(一)政事別									
1.一般政務支出	88.20	6.48	-9.12	96.24	6.51	-7.93	103.87	6.76	1.72
2.教育科學文化支出	515.80	37.89	-5.49	544.14	36.83	-0.19	545.15	35.48	11.37
3.經濟發展支出	233.50	17.15	-9.20	254.98	17.26	-18.75	302.78	19.71	-5.14
4.社會福利支出	184.72	13.57	-22.33	225.97	15.29	0.57	224.69	14.62	0.36
5.社區發展及環境保護支出	85.25	6.26	-12.97	96.31	6.52	-6.76	102.82	6.69	-4.53
6.退休撫卹支出	40.56	2.98	4.54	38.72	2.62	6.43	36.23	2.36	-196.16
7.警政支出	130.18	9.56	-4.26	135.72	9.19	-0.18	135.97	8.85	-2.55
8.債務支出	58.47	4.30	-11.68	65.30	4.42	2.83	63.45	4.13	-11.25
9.其他支出	24.47	1.80	17.90	20.09	1.36	-6.62	21.42	1.39	-73.06
(二)經費比率	1,361.15	100.00	-8.55	1,477.47	100.00	-3.99	1,536.38	100.00	-3.45
1.經常門	1,124.30	82.60	-5.08	1,181.47	79.97	-0.32	1,185.21	77.14	-2.55
2.資本門	236.85	17.40	-24.97	296.00	20.03	-18.64	351.17	22.86	-6.47
三、歲入歲出餘絀	-90.62	-	-	-135.01	-	-	-116.08	-	-
四、債務還本	54.74	-	-	51.33	-	-	119.40	-	-
五、融資調度數	145.36	-	-	186.34	-	-	235.48	-	-
1.公債及賒借收入	145.36	-	-	186.34	-	-	234.70	-	-
2.移用以前年度歲計賸餘	-	-	-	-	-	-	0.78	-	-
六、總預算規模	1,415.89	-	-7.97	1,528.80	-	-8.31	1,655.78	-	-1.82

附 註：

一、總預算規模 = 歲出總額 + 債務還本 = 歲入總額 + 融資調度數

二、中央補助內含：

1. 金融營業稅移作行政院金融重建基金財源，行政院依財政收支劃分法第38條之1規定補足地方政府因而減少統籌分配稅之收入計有93年度37.32億元，92年度37.19億元，91年度45.8億元。
2. 教育部補助教育局辦理整建國民小學老舊校舍計畫等經費計有92年度 8.81億元。
3. 交通部依「大眾運輸補貼辦法」第18條規定，補助臺北市1/3聯營公車服務路線虧損補貼收入等計有91年度7.85億元。
4. 內政部補助90年度中低收入戶老人生活津貼、低收入戶家庭與低收入戶就學生活補助，及年滿5歲兒童就托私立托兒所之教育券等經費計19.2億元。
5. 87年度賀伯颯風災後復建經費3.3億元。
6. 彌補本市因中國石油〈股〉公司等總公司設籍本市，原應由本市課徵之營業稅，惟經高雄市爭取，而於該市繳納部分營業稅，致使本市稅收減收之損失計有87年度23.9億元，86年度35.78億元。
7. 87年度中央統籌分配本市之印花稅0.3億元。
8. 西部治山防洪計畫計有86年度0.11億元，85年度0.1億元，84年度0.1億元。
9. 自來水事業處軍眷優待用水差額計有85年度0.72億元，84年度0.5億元。

三、在90年度以前，中央補助依當時規定除由行政院直撥須透列預算外，其餘悉以代收代付處理，故在表列 90年度以前補助款無法彰顯全貌。

四、84年度未辦追加如與83年法定預算(不含追加)比較則歲入成長3.39%，歲出成長1.53%

資料來源：臺北市政府主計處

表 2. 83年度至93年度臺北市地方總預算歲入及歲出比較表(續1)

單位:億元

年度別 科目名稱	90年度			88下及89年度折合1年			88年度		
	追加(減) 後	比率 (%)	年增率 (%)	追加(減) 後	比率 (%)	年增率 (%)	追加(減) 後	比率 (%)	年增率 (%)
一、歲入總額	1,470.32	100.00	-9.70	1,612.89	100.00	7.64	1,489.60	100.00	-12.61
(一)稅課收入	1,131.99	76.99	-11.04	1,256.98	77.93	-1.69	1,278.18	85.81	8.84
1.營業稅	-	-	-	-	-	-	511.25	40.00	-
2.中央統籌分配稅	499.24	44.10	-10.95	553.89	44.07	91.31	48.11	3.76	100.00
3.其他稅課收入	632.75	32.89	-11.12	703.08	33.87	-2.24	718.82	42.04	9.60
(二)稅課外收入	319.13	21.70	-11.52	355.91	22.07	40.60	211.42	14.19	-129.25
(三)補助收入	19.20	1.31	100.00	-	-	-	-	-	-
二、歲出總額	1,589.35	100.00	-9.83	1,745.54	99.94	12.51	1,527.11	100.00	5.20
(一)政事別									
1.一般政務支出	102.08	6.42	-115.56	220.05	12.61	31.82	150.02	9.82	29.40
2.教育科學文化支出	483.19	30.40	-6.80	516.04	29.56	7.00	479.91	31.43	1.28
3.經濟發展支出	318.33	20.03	-1.81	324.10	18.57	27.66	234.46	15.35	15.12
4.社會福利支出	223.87	14.09	-33.97	299.92	17.18	5.17	284.41	18.62	3.41
5.社區發展及環境保護支出	107.48	6.76	-33.19	143.15	8.20	7.36	132.62	8.68	-6.69
6.退休撫卹支出	107.30	6.75	72.46	29.55	1.69	4.37	28.26	1.85	-26.22
7.警政支出	139.44	8.77	2.04	136.60	7.83	5.52	129.06	8.45	10.27
8.債務支出	70.59	4.44	24.41	53.36	3.06	-7.35	57.28	3.75	-27.08
9.其他支出	37.07	2.33	41.36	21.74	1.25	-43.03	31.09	2.04	8.11
(二)經資比率	1,589.35	100.00	-9.83	1,745.54	100.00	12.51	1,527.11	100.00	5.20
1.經常門	1,215.46	76.48	-2.86	1,250.23	71.62	4.08	1,199.18	78.53	6.63
2.資本門	373.89	23.52	-32.47	495.31	28.38	33.79	327.93	21.47	-0.03
三、歲入歲出餘絀	-119.03	-	-	-132.65	-	-	-37.51	-	-
四、債務還本	96.50	-	-	88.87	-	-	178.51	-	-
五、融資調度數	215.53	-	-	330.74	-	-	216.02	-	-
1.公債及賒借收入	215.50	-	-	201.00	-	-	-	-	-
2.移用以前年度歲計賸餘	0.03	-	-	129.74	-	-	216.02	-	-
六、總預算規模	1,685.85	-	-8.81	1,834.41	-	7.02	1,705.62	-	-8.28

表 2. 83年度至93年度臺北市地方總預算歲入及歲出比較表(續2)

單位:億元

科目名稱	87年度			86年度			85年度		
	追加(減)後	比率(%)	年增率(%)	追加(減)後	比率(%)	年增率(%)	追加(減)後	比率(%)	年增率(%)
一、歲入總額	1,677.40	222.57	17.62	1,381.91	100.00	3.89	1,328.16	100.00	7.24
(一)稅課收入	1,165.23	69.47	2.63	1,134.63	82.11	0.42	1,129.89	85.07	5.25
1.營業稅	515.42	44.23	-	518.25	45.68	-	490.00	43.37	-
2.中央統籌分配稅	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.其他稅課收入	649.81	25.23	5.14	616.38	36.43	-3.81	639.89	41.70	2.83
(二)稅課外收入	484.67	151.46	56.39	211.38	15.30	6.59	197.45	14.87	18.55
(三)補助收入	27.50	1.64	-	35.89	2.60	97.72	0.82	0.06	26.83
二、歲出總額	1,447.75	100.00	3.01	1,404.13	100.00	1.25	1,386.55	100.00	13.53
(一)政事別									
1.一般政務支出	105.92	7.32	0.94	104.92	7.47	-18.48	124.31	8.97	2.49
2.教育科學文化支出	473.79	32.73	5.49	447.78	31.89	8.24	410.89	29.63	14.36
3.經濟發展支出	199.00	13.75	-8.03	214.98	15.31	3.31	207.87	14.99	-12.27
4.社會福利支出	274.72	18.98	-6.05	291.35	20.75	-11.46	324.74	23.42	42.47
5.社區發展及環境保護支出	141.49	9.77	23.55	108.17	7.70	8.92	98.52	7.11	-4.04
6.退休撫卹支出	35.67	2.46	-4.07	37.12	2.64	-12.85	41.89	3.02	45.00
7.警政支出	115.80	8.00	5.85	109.02	7.76	6.55	101.88	7.35	8.20
8.債務支出	72.79	5.03	14.60	62.16	4.43	17.76	51.12	3.69	-27.25
9.其他支出	28.57	1.97	-0.21	28.63	2.04	11.53	25.33	1.83	14.69
(二)經費比率	1,447.75	100.00	3.01	1,404.13	100.00	1.25	1,386.55	100.00	13.53
1.經常門	1,119.72	77.34	-1.14	1,132.52	80.66	4.44	1,082.28	78.06	19.66
2.資本門	328.03	22.66	17.20	271.61	19.34	-12.02	304.27	21.94	-8.28
三、歲入歲出餘絀	229.65	-	-	-22.22	-	-	-58.39	-	-
四、債務還本	399.13	-	-	178.19	-	-	139.84	-	-
五、融資調度數	169.48	-	-	200.41	-	-	198.23	-	-
1.公債及賒借收入	50.00	-	-	150.00	-	-	100.00	-	-
2.移用以前年度歲計賸餘	119.48	-	-	50.41	-	-	98.23	-	-
六、總預算規模	1,846.88	-	14.32	1,582.32	-	3.53	1,526.39	-	12.54

表 2. 83年度至93年度臺北市地方總預算歲入及歲出比較表(續3完)

單位:億元

科目名稱	84年度			83年度		
	法定	比率 (%)	年增率 (%)	追加(減) 後	比率 (%)	年增率(%)
一、歲入總額	1,232.04	100.00	7.94	1,134.22	100.00	1.25
(一)稅課收入	1,070.61	86.90	10.64	956.69	84.35	13.11
1.營業稅	448.86	41.93	-	380.00	39.72	-
2.中央統籌分配稅	-	-	-	-	-	-
3.其他稅課收入	621.75	44.97	7.25	576.69	44.63	13.27
(二)稅課外收入	160.83	13.05	-10.02	176.94	15.60	100.00
(三)補助收入	0.60	0.05	1.67	0.59	0.05	-584.75
二、歲出總額	1,199.01	100.00	-4.96	1,258.46	100.00	2.67
(一)政事別						
1.一般政務支出	121.22	10.11	0.49	120.62	9.58	5.12
2.教育科學文化支出	351.87	29.35	3.57	339.31	26.96	4.13
3.經濟發展支出	233.38	19.46	-32.54	309.32	24.58	-0.10
4.社會福利支出	186.81	15.58	24.91	140.27	11.15	16.05
5.社區發展及環境保護支出	102.50	8.55	-35.36	138.74	11.02	-0.67
6.退休撫卹支出	23.04	1.92	19.84	18.47	1.47	-9.91
7.警政支出	93.53	7.80	-0.95	94.42	7.50	5.36
8.債務支出	65.05	5.43	-10.82	72.09	5.73	-13.76
9.其他支出	21.61	1.80	-16.71	25.22	2.00	-4.92
(二)經費比率	1,199.01	100.00	-4.96	1,258.46	100.00	2.67
1.經常門	869.54	72.52	9.59	786.13	62.47	15.78
2.資本門	329.47	27.48	-43.36	472.33	37.53	-19.16
三、歲入歲出餘絀	33.03	-	-	-124.24	-	-
四、債務還本	136.02	-	-	93.82	-	-
五、融資調度數	102.99	-	-	218.06	-	-
1.公債及賒借收入	70.00	-	-	100.00	-	-
2.移用以前年度歲計賸餘	32.99	-	-	118.06	-	-
六、總預算規模	1,335.03	-	-1.29	1,352.28	-	9.42