

# 政府財務規劃與平衡預算之研究

壹、前言.....	1
貳、美國聯邦政府現行之預算作業制度.....	5
一、憲政體制與主要法規.....	5
（一）三權分立總統制.....	5
（二）聯邦政府組織.....	5
（三）預算相關法規.....	8
二、聯邦政府之預算制度.....	14
（一）預算內容.....	16
（二）聯邦政府支出結構.....	16
（三）聯邦政府收入來源.....	17
（四）預算週期.....	19
（五）因應預算赤字或盈餘之融資方法.....	25
（六）經常作業支出及資本投資支出.....	27
（七）基金之種類.....	28
參、美國聯邦政府財政改革與平衡預算之成效.....	30
一、聯邦政府歷年之財政赤字與債務.....	30
二、九0年代財政改革成效.....	31

(一) 落實預算改革法案.....	31
(二) 平衡預算目標之達成.....	32
三、經濟情勢分析.....	33
(一) 降低政府支出占 GDP 之比例.....	33
(二) 加速民間投資與經濟發展.....	34
(三) 繁榮的股票資本市場帶動經濟持續擴張.....	34
(四) 適時調整貨幣政策，避免通貨膨脹.....	35
(五) 市場競爭抑制物價上漲.....	35
四、未來經濟及預算展望.....	36
(一) 未來經濟發展情勢與財政預算政策.....	36
1. 運用貨幣政策調節經濟發展.....	36
2. 實施減稅方案.....	36
3. 聯邦政府預算盈餘估計.....	37
(二) 預算制度之興革.....	38
1. 兩年度預算制.....	38
2. 聯合預算決議.....	38
3. 支出限額.....	39
4. 準備金.....	41
5. 社會福利與醫療照顧計畫之改革.....	42

肆、美國聯邦政府與地方政府之關係.....	43
一、美國聯邦制度之特色.....	43
（一）聯邦分權制度.....	43
（二）化解歧見與興革的途徑.....	44
（三）聯邦立法要求州政府執行之法案支出.....	44
二、聯邦政府與地方政府之財政收支情形.....	45
（一）收入面.....	45
（二）支出面.....	48
三、聯邦政府對州與地區政府之補助制度.....	51
（一）聯邦補助款.....	51
1. 歷史沿革.....	51
2. 聯邦補助款之功能及特徵.....	52
3. 聯邦補助款之類別.....	53
4. 聯邦補助款之型式及分配方法.....	55
5. 聯邦補助款之規劃程序.....	58
6. 補助計畫公式之設算及相關影響因素.....	59
（二）貸款.....	60
（三）稅式支出.....	61
伍、美國州與地區政府之預算制度.....	64

一、麻賽諸塞州政府之情形.....	64
(一) 預算制度之特色.....	64
1. 預算之編製.....	64
2. 預算之審議.....	66
3. 經常預算與資本預算分立.....	66
(二) 歲入與歲出結構.....	68
(三) 嚴守財政紀律，妥善運用預算盈餘.....	68
(四) 州對地區政府之補助.....	69
二、波士頓市政府之情形.....	74
(一) 預算制度之特色.....	74
(二) 財政狀況情形.....	77
陸、心得與建議.....	81
一、預算籌編及審議.....	81
二、掌握社會經濟情勢建立良好的公共政策.....	84
三、資本投資及其預算編列方式.....	85
四、平衡預算與控制支出成長.....	89
(一) 聯邦政府預算執行法係由行政與立法部門共同 協商立法.....	89
(二) 合理的預算資源分配.....	90

(三) 我國應持續加強支出控制及預算資源合理分配.....	91
五、中央與地方之財政關係.....	95
(一) 美國聯邦政府與州政府分別擁有獨立自治的 租稅制度.....	95
(二) 我國由中央政府制定財政收支劃分法.....	96
(三) 具體劃分中央與地方之職權、積極推動地方 開源之財政立法工作.....	98
(四) 建立因地制宜的補助制度.....	98
(五) 參採美國補助制度，提升中央補助款之運用 效益.....	100
六、中央政府對各地方政府之資源配置政策.....	104

## 壹、前言

### 一、 研習考察目的

近年來我國隨著民主政治的進步，人民需要政府提供更多高品質的公共服務，社會福利支出有大幅增加的趨勢，而經濟發展及國防安全卻是當前我國賴以生存、維持經濟優勢最需政府大力投入之施政項目，經費亦難以降低，因此近年來中央政府財政日益困難，財政赤字攀升，加上精省後承接原台灣省政府之債務，截至九十年度，中央政府實際未償債務餘額約達 2 兆 6,570 億元，故未來如何有效控制政府支出之成長，降低財政赤字，清償債務，早日達成平衡預算之目標，並將政府有限的預算資源作妥善的財務規劃與安排，係一項極為重要的課題。另台灣省各縣市政府長期以來財政自主率偏低，仍高度仰賴中央政府補助款，為健全地方政府之財政，讓地方政府基本財政收入能滿足其基本需求，除加強地方開源的合法管道外，建立因地制宜的中央補助制度亦是當務之急，以期中央與地方之財務權限分明，強化地方政府之財政自主性。美國聯邦政府自一九九〇年代以來由行政與立法部門共同推動一連串之財政改革法案，有效控制政府支出的成長，讓聯邦政府預算由赤字轉為盈餘，瞭解其預算作

業制度之運作、平衡預算改革的方式及其成效，對改善我國當前之財政問題與預算資源的合理運用，將有助益。又美國係聯邦主義之國家，各州擁有獨立之財政自主權，其預算編製作業方式與聯邦政府不盡相同，同時聯邦政府基於調劑各州財政盈虛，均衡區域發展，對各項全國性施政計畫，大致上已建立良善的補助制度，將補助款公平合理地分配予各州，在我國戮力改革現行中央政府補助制度之際，亦值得參考學習。

## 二、 研習考察重點

- (一) 瞭解美國聯邦政府、州與地區政府之預算作業制度 (Public Budgeting Systems)，包括：預算編製、審議方式及執行情形。
- (二) 聯邦政府財政改革與平衡預算之作法與成效。
- (三) 聯邦政府與各州政府間之財政關係及聯邦政府之補助制度。
- (四) 有關資本預算之編列及其以發行公債籌措財源等相關財務管理運作方式。

## 三、 研習考察經過

本次有幸參加經濟部國際合作處八十八年下半年及八

十九年度聯合技術協助訓練計畫，給予六個月公假赴美研習並考察「政府財務規劃與平衡預算之研究」，自接獲錄取之日起，立即配合服務機關行政院主計處業務需要及美國各大學研究所開課時程，展開相關之學校申請作業，順利取得美國 Fairleigh Dickinson University 公元 2000 年秋季班之入學許可，研習考察期間自八十九年八月二十八日至九十年二月十七日止，其間除學習美國聯邦政府與各州政府之預算作業制度(budgeting systems)、財政收支與債務管理及補助制度外，並經由美國農業部(USDA Graduate School)及學術團體 WorldBoston 安排拜會美國聯邦政府預算管理局、波士頓市政府預算規劃室、麻賽諸塞州政府預算相關部門、哈佛大學政府甘乃迪學院 Dutch Leonard 教授以及 Suffolk University 公共管理學院 Doug Snow 教授等(相關行程詳附錄一)。整個研習過程除對美國政府預算及財政改革有初步認識，擷取許多寶貴的文件與資料，可作為我國各級政府繼續推動財政改革之參考外，對部分重要議題亦經由一連串之參訪活動，得到美國官方與學術界友人熱心地解說及指導，增廣了自己的見聞與視野，受益良多。本次出國研習考察能順利完成，除感謝經濟部國際合作處提供寶貴的學習機會外，

特別感謝行政院主計處各級長官的愛護與推薦，以及第一局同仁之鼓勵與分勞工作，均在此致謝。

## 貳、美國聯邦政府現行之預算作業制度

### 一、 憲政體制與主要法規

#### (一) 三權分立總統制

依據美國憲法規定，其憲政體制為行政、立法、司法三權分立且互相制衡，總統為行政部門最高首長，立法部門由參議院與眾議院共同行使立法權；司法權則由最高法院和所屬各法院行使之。國會有權行使行政部門預算經費之分配與支用，總統就國會制定的法案有否決權，但無權解散國會，最高法院及各級法院可就法律、命令是否違憲或違法進行審查，三權互相制衡。另美國係總統制之國家，總統與副總統由人民選出的選舉人團選舉產生，總統為軍事統帥，領導行政部門，主導政策方針，有大赦、特赦、緩刑、締約、任命官員與最高法院法官之權。

#### (二) 聯邦政府組織

美國為聯邦主義國家，聯邦政府行政機構龐大且複雜(組織系統詳如表 2-1)，略述如下：

1. 行政部門組織，包括：總統、副總統、總統行政辦公室、國務院以及農業部等十三個部。其中總統行政辦公室下之各機構如：預算管理局、經濟顧問委員會、國家安全

會議等機構係屬總統之直接幕僚，協助總統制定各項政策。

2. **國會組織**：由參議院與眾議院組成，依據憲法規定，參議員每州為兩名，由各州選民選出，代表各州之平等州權，任期為六年，每兩年改選三分之一。眾議員則由各州按人數分配之選區選出，目前有四三五名，每兩年改選一次。國會兩院內部皆設有常設委員會及特別委員會。另國會於審查法案與預算時，為避免仰賴行政部門提供資訊，其下設有國會預算局(Congressional Budget Office)、國會審計總處(General Accounting Office)、國會圖書館等機構。其中國會預算局之職責係提供國會預算基礎資料及有關財政、預算與計畫方案分析；國會審計總處之職責在對政府機關作獨立審計。

### 3. **預算管理局之組織及職掌**

預算管理局(Office of Management and Budget)之前身為一九二一年依預算會計法成立之預算局(Bureau of Budget)，原隸屬於財政部，但其局長依法係依附於總統之下，經檢討為藉預算協助總統監督各機關施政效能，有必要賦予獨立之地位，爰經機關組織重整，將其自財政部移出，並於一九七〇年更名為現今之預算管理局，直接隸屬於總統

辦公室。其職掌主要係協助總統擬定及執行政策及施政計畫，代表總統協調監督行政部門之各項預算、政策、立法法案、行政規章、採購及管理事宜之施政與財務績效。預算管理局通常須以更廣大的視野深入計畫或政策的問題，評估計畫效能、財務可行性及統籌安排施政優先順序，並按聯邦政府各機關別與計畫範圍及功能職掌，分作以下數個部門：

#### **I. 資源管理辦公室(Resource Management Office)**

資源管理辦公室係負責研提有關總統管理及預算之議題，並扮演就聯邦政府年度施政政策與國會溝通協調之角色，同時亦須將年度施政與管理方針提供予各行政機關，以資遵循。此部門管轄所有聯邦政府各機關之各項計畫，因此各個員工必需熟悉計畫相關領域之預算與立法議題，以便分析、評估及提供通案性的管理提案。

#### **II. 預算審查處(Budget Review Division)**

預算審查處負責分析總體預算政策之供需趨勢，針對預算決策與行政部門預算協調之過程提供策略性及專業性服務，負責整編年度總統預算案提送國會，又當國會通過法律對預算支出予以限制，訂定上限額度時，預算審查處必須負責監督並控制支出與赤字之成長，追蹤國會撥款情形。另該

處亦須提供並擬定有關預算籌編與執行的概念與準則。

### III 立法諮詢處(Legislative Reference Division)

立法諮詢處負責協調國會有關總統對各項立法案的立場與主張，因此必須審視相關立法提案與法案報告的內容，再提送國會，另外亦須解決機關間對立法案的爭議，並協商各機關按總統施政計畫之優先順序，擬定總統對外之施政政策。

### IV 法規辦事處(Statutory Offices)

此部門包括：聯邦財務管理處 負責訂定並執行聯邦政府之財務管理政策與系統；聯邦採購政策處 負責統合並改善聯邦採購法、法規政策及執行，其攸關所有聯邦政府或受聯邦政府資助之貨物、財產及勞務之採購事宜；資訊與管制事務處 監督聯邦法規及資訊要件，以發展並提升政府統計及資訊管理政策。

### (三)預算相關法規

1. 憲法：依據憲法之規定，政府經費分配及支用條件之規範係屬國會的權力。主要條文如下：

(1) 「所有徵集歲入之法案應由眾議院產生，但參議院對之有提議權及修正權，與其對其他法案同。」(憲法

第一條第七節)

(2) 「國會有下列各項權限：一、規定並徵收所得稅、間接稅、關稅與國產稅，用以償還債務及提供合眾國之國防及社會福利之需。但所徵各種稅收，輸入稅與國產稅應全國劃一。二、以美國之信用借貸款項。」以及「制定必須且適當的法律以執行上述權利」(憲法第一條第八節)

(3) 「除非依法撥款，不得自國庫內支用任何經費；所有公款收支的報告並應定期公布」(憲法第一條第九節)

2. **預算會計法(Budget and Accounting Act of 1921)：**

係規定國家預算制度，包括：預算編列方式、收入、支出、追加預算及預算執行管理原則等；另外亦規範政府會計之獨立審計暨其他事項；成立預算局及國會審計處。

3. **國會預算及裁留控制法( Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)：**立法目的係建立參眾兩院預算審議程序及預算委員會，以達提升國會控制預算之目標，並成立國會預算管理局提供議員相關預算資訊，同時建立預算遞延(Deferrals)及撤銷(Rescissions)之審議程序。

4. 一九八五年平衡預算及緊急赤字控制法規 (Balance Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985) :

立法目的在降低赤字，設定五年內逐年降低赤字，以達一九九一年會計年度預算平衡之目標。又為期達成既定之年度赤字標的，本項法案於必要時需配合通案刪減計畫經費，法案並未奏效。

5. 一九九〇年預算執行法 ( Budget Enforcement Act of 1990, BEA) 本法案於一九九〇年實施，係以新的五年度預算授權數及經費支出上限取代一九八五年平衡預算及緊急赤字控制法，並於一九九三年及一九九七年延長此一控制聯邦預算赤字之目標。本法案將政府支出分為權衡性支出 (discretionary spending) 與強制性支出 (direct spending) 兩大類，分別規定如下：

- ( 1 ) 權衡性支出：權衡性支出大致分類為國防支出、特別事項以外之非國防支出、減少暴力犯罪支出、公路、大眾交通運輸以及其他非權衡性支出。至二〇〇二年度為止，每一會計年度之預算授權數與經費支出數，權衡性支出均訂有法定限額 (Caps) ，如年度某一類 (category) 撥款法案的預算授權數超過該上限，或從該年度預算授

權數所概估之經費支出數超出上限時，預算執行法規定採刪減 (Sequestration) 程序，以減少該類權衡性支出。又該類支出 (category) 內之各項業務計畫 (program) 經費依規定係以一定比率刪減，僅有部分特殊計畫另訂特別比率刪減或免於刪減。同時授權預算管理局因應某些特殊理由調整法定支出限額 (caps)，如：概念上之變更或緊急撥款法案之實施。

一般而言，上述權衡性支出的法定限額係由總統與國會共同協商訂定，於一定期間 (通常為五年) 內遵循。同時亦分別明文訂定各政事別經費每年度之預算授權數與經費支出數之限額。

- (2) 強制性支出：預算執行法並未對強制性支出訂定法定上限 (caps) 或要求一定程度之收入。取而代之的，任何涉及強制性支出或相關收入的法案，法律透過量入為出之準則 (pay-as-you-go, PAY GO)，限制強制性支出之增加或收入之減少，亦即當立法或行政部門於提出新的依法律義務性質之福利性支出或減稅計畫時，必須同時提出刪減其他依法律義務支出或增稅計畫，以避免預算赤字之增加，或盈餘之減少。每年度國會

會期結束後，預算管理局會就國會所制定之各項法律，預估並加總計算其對強制性支出及收入的影響及赤字數額，以決定是否依預算執行法的規定實施刪減 (Sequestration) 程序，並向總統及國會報告。其中社會安全計畫、債務付息、聯邦職員退休金、醫療補助、檢驗性福利計畫 (means-tested entitlements) 等計畫係屬例外規定，可免於作統一的刪減。經估計大約只有 3 % 的強制性支出計畫會依一定或特殊比率刪減。

6. 一九九三年綜合預算協議法 (The Omnibus Budget Reconciliation Act, OBRA)：將一九九〇年預算執行法的約束效力延長至一九九八年。
7. 一九九三年政府施政績效及成果法 (Government Performance and Result Act)：本項法案強調績效管理，要求聯邦各機關擬訂策略性計畫，年度績效計畫及提出年度績效報告。各機關均需設定長程目標及年度施政目標，並針對每一項計畫設計績效指標，就實際執行績效與預計目標作比較，以評估各計畫之成效，據以協助決策者更有效配置預算資源。由於預算執行法對權衡性支出訂有上

限，各機關須於所獲分配額度範圍內安排難以數計之支出需求，故迫切需要研擬一套有效之預算資源配置方法，聯邦政府因而研擬「政府績效與成果法」，以資因應(蘇彩足,2000,3)。

8. 一九九七平衡預算法( The Balanced Budget Act of 1997) 為完成降低預算赤字之目標，一九九七年柯林頓總統與國會協議完成立法，設定二〇〇二年達成預算收支平衡之目標，並配合將預算執行法有關量入為出(PAY GO)條款之適用效期延伸至二〇〇二年度，及訂定各種刪減(Sequestration)支出方案。

9. 單項否決權(Line-Item Veto Act)：一九九六年國會制定本項法案，賦予總統在簽署法案時，有權利刪除其中為迎合少數人利益或擴大政黨利益之不當新增支出及課稅項目，包括：A：新增權衡性支出預算授權數；B：新增依法律義務之福利支出；C：迎合一百人以下個人或團體之課稅項目，以達平衡預算之目標。總統須在簽署法案五日內送特別通知給國會，確定取消項目，送達國會時，除非國會推翻，否則即生效力。總統僅能就整個項目予以取消，而非部分刪減，也不能否決現有依法律義

務福利計畫及其他強制性支出。總統行使單項否決權所節省之經費不能撥作其他法案支出用途，但可用於挹注預算赤字。

## 二、 聯邦政府之預算制度(Federal Budget Process)

美國聯邦政府之預算制度是協助總統及國會決定如何將納稅義務人的錢用在那些活動項目上，以及如何籌措所需之財源。經由預算制度將資源分配在政府幾個主要政事支出上，如：國防安全、商業發展及醫療養護等，以及分配於個別計畫或工作上，如：造船、核發專利權與控制疾病等。預算制度主要係以金額顯示，但也可表達如聯邦就業等資訊，預算決策影響整個國家及人民，預算亦受國家經濟情況影響，景氣好人民賺較多的錢，失業率較低，政府收入亦增加，赤字縮小，亦可減少債務。

(一) **預算內容**：美國聯邦政府預算係以預算授權數(Budget Authority)及經費支出數(Outlay)兩種方式分別表達聯邦各機關與計畫經費。預算授權數係法律授權聯邦政府各機關於預算年度中可用以承擔契約及財務責任之總經費需求，包括各機關當年度之經常業務計畫經費及新興多年期計畫總經費需求，提經國會審議通過後，可據以承擔契約責

任，所需經費則按年度實際需要支付之。經費支出數為政府支出之數額，用以償付政府之契約責任數，係各機關於預算年度辦理經常性業務及以前年度已核定與本年度新提出計畫之當年度經費支用數，並併同收入據以計算餘絀，二者之關係詳表 2-2。各機關政府官員只能在其預算授權範圍內承擔契約責任行使經費支出。由於經費支出數是依據計畫之預算授權數而來，故美國聯邦政府預算之審查，不論在行政部門或國會，均係以計畫之審議為重點(石素梅,1998)。又聯邦政府之預算總數(Budget Totals)包括預算授權數、經費支出數及收入，並區分為預算內收支(On-Budget)及法律規範之預算外收支(Off-Budget)，預算外收支包括社會安全基金及郵政服務基金，預算內及預算外收支共同構成整體預算數(Unified Budget)。

## (二) 聯邦政府支出結構

美國各級政府歲出預算規模占 G N P 之百分比，一九八〇年代平均為 31%，一九九〇年代平均為 30.4%，二十年間大致維持在 30% 上下，但總支出金額因通貨膨脹而持續不斷增加，一九九九年度各級政府總支出 2 兆 5,546 億元，占 G D P 之 28%，約為一九八〇年度各級政府總支出 8,205 億元之三倍(詳表 2-3 與表 2-3-1)。其中聯邦政府支出規模為 1 兆 7,030 億元，約占 G D P 19%；其餘 8,516 億元屬州與地區政府以自有財源支應之支出，約占 G D P 9%，如連同聯邦政府補助款 2,670 億元，州與地區政府支出共計 1 兆 1,186 億元(詳表 2-4)。大體而言，近二十年來美國各級政府總支出占 G D P 之百分比均低於德、法、英國等工業國家(詳表 2-5)。

聯邦政府支出依功能別分為一、權衡性支出(discretionary spending)：國防、國際事務、教育、交通、科技、住宅、訓練等；二、強制性支出(mandatory spending)：主要為社會安全計畫(social security)、老人醫療照顧(medicare)、醫療補助(medicaid)以及三、利息支出(net interest)等。一九九九年度，權衡性支出約占歲出 34%，

利息支出占歲出 14%，強制性支出占歲出 52% (詳表 2-6)。其中權衡性支出在柯林頓政府實施財政預算緊縮政策，裁減國防經費以及精簡員額縮小聯邦政府之規模(Rightsizing)等措施後，國防與國際事務支出及教育、交通等權衡性支出占歲出之比例均大幅下降。另鑑於人口快速老化，社會安全計畫、老人醫療照顧等強制性支出快速上升，導致聯邦政府赤字增加，近年來柯林頓政府極力推動社會安全等福利制度與財政預算之改革，同時避免未來因嬰兒潮人口申請提前退休、人口老化與低生育力致使預算外之社會安全基金無力自給自足，出現赤字，預計提撥部分預算外社會安全基金之盈餘，優先用以償還債務及平衡預算，節省利息支出，增加基金之償債能力，配合長期經濟發展，增加政府收入，健全財政以因應包括福利支出等各項支出需求。

### (三) 聯邦政府收入來源

美國各級政府歲入預算規模占 G N P 之百分比，一九八〇年代平均為 27.4%，一九九〇年代為 28.4%，除一九九七年度至一九九九年度出現盈餘外，各年度收入均小於支出，一九九九年度各級政府總收入 2 兆 7,264 億元，其

中聯邦政府收入 1 兆 8,270 億元，約占 GDP 20%，略高於歲出占 GDP 之 19% (詳表 2-7，表 2-7-1)。又一九九九年度聯邦政府預算收入包括：

1. 個人所得稅 (Individual Income Taxes) 8,790 億元，約占歲入 48%。
2. 公司所得稅 (Corporate Income Taxes) 1,850 億元，約占歲入 10%。
3. 社會保險薪資扣繳稅 (Social Insurance Payroll Taxes) 6,120 億元，主要包括社會安全稅、老人醫療照顧稅、失業保險稅及聯邦政府員工退休金給付，約占歲入 33%。
4. 貨物稅 (Excise Taxes) 700 億元，包括課徵酒、煙草、運輸燃料及電話服務。部分貨物稅收入指撥作為公路及機場等基金之財源，約占歲入 4%。
5. 其他雜項收入 810 億元，約占歲入 4%，包括：財產及贈與稅 (Estate and Gift Taxes) 280 億元，關稅 (Customs duties) 180 億元，其他罰款及收入物等收入 350 億元。

綜合以上聯邦政府各項收入來源，可以發現個人所得稅為稅收之主要來源，其次為社會保險薪資扣繳稅，二者合計

達歲入之 81%，可見在推動社會福利制度下，個人之稅負相當重。又自一九八〇年度至一九九八年度，社會保險薪資扣繳稅及個人所得稅占 GDP 百分比略有成長，而公司所得稅則有降低之趨勢。

#### **(四) 預算週期**

美國聯邦政府預算程序主要分為三階段：行政部門預算之籌編；國會預算之審查及預算之執行與監督。基本上，美國預算之籌編過程係經縝密規劃，相關策略由高層決定，國會審議時會多方蒐集資訊，積極投入，各項計畫亦經公開討論與檢視後才通過預算案。預算程序之主要步驟如下：

##### **(1) 行政部門預算之籌編**

美國聯邦政府會計年度採十月制，自每年十月一日至次年九月三十日，以次年年次為該會計年度之名稱，預算由總統負責編製提交國會審議。預算籌編作業之初，總統幕僚會針對現有法規及經濟趨勢，決定總資源供需估測，並訂定一般預算和政策指導原則，此項工作且最遲不超過每年春天，即至少在總統預算提交國會前九個月前，或會計年度開始前十八個月便要著手進行。預算管理局再依據上述指導原則與聯邦政府各機關共同擬訂預算年度和未來四年各機關之特定

政策及規畫方向，以指導各機關準備預算需求，籌編預算案。預算管理局籌編預算案之時間約為十個月，相關預算編製程序依序為 1 .預算管理局確立各機關歲出概算額度(三月至六月)； 2 .機關編送概算(六月至八月)； 3 .預算管理局審查概算(九月至十二月)及 4 .總統決定預算案(十二月至一月)。再依法於每年一月份第一個星期一至二月份第一個星期一之間提送預算案至國會。

預算決策需作好總體經濟供需估測，衡酌各項牽涉總支出與收入規模、預算資源分配之因素，如經濟成長率、通貨膨脹率等假設變動之影響以及預算赤字等相關法律限制。由於各機關於編列概算時常存本位主義之心態，極盡爭取經費，因此預算管理局審查機關預算時，通常會舉行聽證會與機關作充分之溝通及討論，而預算之決策程序係由總統、預算管理局長以及各部會首長以不斷交換資訊，參考以前年度預算實際績效及各項經濟指標等，評估分析後作成決策。總統提出之預算案，包括預算年度和未來四年之可能支出，以顯示政府長期之施政方向。

## (2) 國會預算之審查

美國憲法規定，政府經費分配及支用條件之規範係屬國

會之權利，國會有權徵收所得稅、關稅、貨物稅，償付債務及提供一般國防、社會福利之需；除非依法撥款，不得自國庫內支用任何經費。故國會擁有徵稅及預算審理之財政立法權力。國會對總統所提預算案，除可核准、修正、否決、刪除預算計畫外，也擁有提出新的計畫經費及增加或減少收入之權力，因此預算經常變成難以控制。國會參眾二院預算委員會於審查總統預算案時，會併同國會預算局所提意見、經濟與財政預測報告，舉行各項審查會議後，接著必須先通過預算決議(Budget Resolution)，以決定總收入、預算授權數及經費支出數之適當額度，確立公共債務法定限額、收入與餘絀之目標，以及如何將預算資源分配於權衡性支出及強制性支出上。再交由參眾兩院撥款委員會及次級委員會依政事別分配，作更詳細的審查。國會每年制定十三個權衡性支出撥款法案之額度，舉行聽證會，各項計畫支出須獲得立法授權後，方能撥款使用。至福利性支出及債務付息等法律授權之強制性支出，可由總統和國會以改變法律之方式，以變更其支出額度。

目前府會依據預算執行法之規定設定權衡性支出之上限，直至 2010 年度止，並可依實際狀況調整限額，總統與國

會可在限額內逐年改變成千上萬聯邦政府計畫之支出額度。另強制性支出亦採行量入為出(PAYGO)之規定，要求新的立法案於增加支出時，須另有相對強制性支出的減少或收入之增加，以避免增加預算赤字。又總統可運用一九九六年制定之單項否決權，取消國會所制訂的新增支出與賦稅福利法案，及其他羸合政黨利益之法案，以期控制支出在預定的收入額度內。

另會計年度開始前，如有部分撥款法案未完成審議程序，國會可採取補救措施(Continuing Resolutions)，通過暫時性撥款法案，通常選擇上年度撥款數、總統之預算需求及參眾二院撥款法案數，三者最低數為撥款數，使各機關業務得以繼續推動。

### (3) 預算之執行與監督

1. 預算之執行：預算案一旦經總統與國會核准通過變成法定預算，政府官員應依法支用撥用數，未經撥款之經費不得支用。總統授權預算管理局分配預算，各機關可依實際狀況請求重新分配預算。又年度進行中為因應法律變更及緊急需要，如：天然災害，國會可制定追加撥款法案因應。另依據一九七四年裁留控制法案，總統可在

特定狀況下遞延 (Deferrals) 或撤銷 (Rescission) 部分因環境變更毋需再支用的撥款經費，遞延係屬暫時性之經費扣留，除非國會退回否則即生效力；撤銷係永久取消預算授權數，須經國會立法通過否則不生效力。

預算執行過程中，相關配套措施亦須同時運作，如：政府稅收及債權之徵收、有效管理並投資閒置現金、原料與固定資產之採購策略，以期訂定保護政府資產遭受損失及避免發生負債訴訟之相關措施。

## 2. 預算之監督：

至政府預算監督部分，則分別由相關權責機構負責，包括：

- (1) **預算管理局**：負責監督所有聯邦政府機構之會計帳目及預算之執行。依據一九九〇年財務主管官員法 (Chief Financial Officer Act)，聯邦政府各機構均指派一個財務主管官員，監督財政管理工作，負責編製財務收支、歲計會計以及決算報告，追蹤預算之執行。
- (2) **檢查總署 (Office of the Inspector General)**：負責監督行政部門計畫及內部預算控制工作，審查計畫有無管理不當，公務員有無違法失職及貪污濫權行為。

(3) **審計總署**(General Accounting Office)：屬國會之審計機構，負責對行政府部門的工作與計畫作審計及評估、為行政部門訂定會計原則和準則、提供財務建議、評估各機關計畫之執行績效、因應國會各委員會要求就政府部門有無依法運作提供法律方面之意見等。審計總署審核行政部門所作之年度總決算須交國會審議。惟近年來，國會審計處在執行傳統審計業務，評估各部會財務績效之外，被賦予更多責任評估行政部門各項計畫之執行績效而遭受批評，部分國會議員批評其已失去中立性而變成政策倡導者，有時總統比國會更關心國會審計處之運作，所建議之撥款法案金額通常高於國會的方案 (Lee Jr, 1998)。

### 3. 預算執行成效

以上預算監督目的主係確保機關能在法定預算授權數限額內支用經費，並符合支用用途，並審查計畫之運作是否符合法律規定和既定之政策，以確保各項計畫皆能有效管理並達到預期之目標。近年來聯邦政府致力於政府改造，提升管理績效，推動政府施政績效及成果法 (Government Performance and Result Act)，以較佳的

之衡量指標評估政府計畫之實施績效,以改善政府計畫之執行。

## **(五) 因應預算赤字或盈餘之融資方法**

當政府年度經費支出數 (outlays) 超出收入 (receipts), 產生預算赤字時, 通常係藉由借款 (Borrowing) 等方式融資, 彌平收支差短; 當收入超過支出產生盈餘時, 則運用盈餘償還債務 (repayment) 或供作其他融資方法使用。又聯邦政府視借款與償還債務為一種融資方法, 非定義為政府的收入與支出。

### **1. 借款與償還債務：**

借款有兩種型式：財政部發行國庫債券及各機關債券。

聯邦政府發行債券有兩項目的：

- (1) 發行債券給一般社會大眾, 取得資金以融資預算赤字。
- (2) 發行其他債券給政府科目, 主要為信託基金, 目的在累積預算盈餘。因為信託基金盈餘依法須投資財政部國庫券, 此類借款的發行與贖回不屬於融資預算赤字的方法, 因為只是在政府不同的科目間交易, 並無真正引起政府現金的流入。

因此, 聯邦政府總舉債款 (The Gross Federal Debt) 係包

括：向一般社會大眾舉債款(Debt held by the public)以及向政府科目舉債款(Debt held by the Government Account)。

又當政府有預算盈餘時，可用於償還借款、或是以溢折價之方式自債券市場買回政府流通在外的債券(Debts Buybacks)等，以有效償還向社會大眾之舉債款。

## **2. 聯邦政府舉債的限制(Limitations on Federal Debt)**

聯邦政府的債務餘額有其法定上的限額，自一九一七年Second Liberty Bond Act of 1917 法案訂定以來，歷經多次修正，發展以訂定上限額度的方式(Ceiling on the total amount of most federal debt outstanding)，以規範聯邦政府流通在外各項債務總額不得超出法定限額。此項法定債務限額(Debt subject to limit)限制的對象包括：向一般社會大眾舉債款(Debt held by the public)以及向政府科目舉債款(Debt held by the Government Account)。故美國聯邦政府有關舉債的限制，僅限制流通在外債務餘額的總數，並未限制各會計年度政府因預算赤字所能舉債的金額。

又上述法定債務限額係由國會立法訂定，可由一般的立法程序改變，或於國會年度所提之預算決議(congressional

budget resolution)條款內，訂定每一會計年度結束日之法定債務限額之適當水準，經參眾二院通過，提送總統簽署後生效。

法定債務限額的改變主要係受政府預算赤字或盈餘多寡及其他財務融資因素(如聯邦政府直接貸款)之影響，又近年來為降低預算赤字，平衡預算，總統與國會亦協議以增加法定債務限額的方式，以容納各項財務融資所需的額度，節省利息支出，逐步降低赤字。因此聯邦政府之法定債務限額經常配合政策需要而改變。

#### **(六) 經常作業支出及資本投資支出**

預算包括經常作業支出(Current Operating Expenditure)及資本投資支出(Capital Investment)等二種型態的支出，資本支出係能產生長期效益(long-term benefit)的支出，有別於當期使用的經常作業支出。資本支出主要係增進聯邦政府各機關的營運效益，或帶動國家整體資本市場的經濟發展。區分資本投資與經常支出係涉及價值判斷問題。美國聯邦政府傳統上以較廣泛的範圍定義資本投資支出，包括：有形的固定資本(physical capital)，可於未來提供服務，如：直接購買土地、建築、設備、國防武器

設備、補助州與地區政府各項資本投資；以及可於未來增加所得之研究發展與教育訓練等無形支出(intangible)。

## **(七) 基金之種類**

聯邦政府各機關活動所需資金主要來自聯邦基金(Federal Fund)及信託基金(Trust Fund)。

### **1. 聯邦基金：**

(1) **普通基金(General Fund)**：占預算的大部分，法律對其收入支用未賦予特定目的，例如所得稅收入及一般借款收入。普通基金撥款科目記錄普通基金的支出，其撥款亦來自普通基金收取的收入，與個別收入項目無特別關聯。

(2) **特別基金(special Funds)**：由聯邦基金的收入組成，並依法律規定用以支付特定項目支出。

(3) 其他尚有法律核准用於從事與社會大眾有關之商業活動性質之**公共事業循環基金(Public Enterprise Revolving Funds)**、從事政府各部門間事業行為之**政府間基金(Intragovernmental Funds)**等。

2. **信託基金(Trust Funds)**：為實行以國家為受益人之信託約定條款(如特殊目的贈與或捐助之信託基金)，或執

行符合法律所指定的特殊目的或計畫(如高速公路信託基金)而設立之基金，以記錄政府代管的收入與支出。

## 參、美國聯邦政府財政改革與平衡預算之成效

### 一、聯邦政府歷年之財政赤字與債務

美國歷年來每當發生戰爭或經濟蕭條時，聯邦政府預算多會產生赤字，如：一九三〇年代經濟大蕭條及二次世界大戰迫使國家花費大筆國防支出。自第二次世界大戰後至一九九九年度，聯邦政府總共只有十次平衡預算之記錄。特別在一九八〇年代，由於雷根總統採取供給面經濟，降低所得稅率並大量增加國防經費，但卻未相對刪減其他非國防計畫經費以彌補減稅及該項支出增加之差額。同時又適逢一九八〇年至一九八二年之經濟蕭條，使得政府稅收大量減少，聯邦政府又須增加失業保險金及因應經濟情勢之計畫支出，迫使政府需舉債支付高利率之利息支出，赤字因而大幅增加。一九八三年度赤字高達 2,078 億元，占當年度 GDP 6.1%，債務達 1 兆 1,316 億元，占 GDP 33.1%，其後數年景氣雖好轉，國會於一九八五年亦通過平衡預算及緊急赤字控制法 (Balance Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)，訂定五年內降低赤字，平衡預算之目標，但因需通案刪減各項計畫經費，在當時國會共和及民主兩黨勢力均等之情況下，降低預算赤字之目標難以達成。至一九八九年布希

主政，赤字仍占當年 GDP 2.8% 布希總統與國會雖致力通過預算執行法(Budget Enforcement Act)，抑制權衡性支出之成長，但一九九〇年至一九九二年美國經濟再度不景氣、波斯灣戰爭、醫療照顧等社會福利支出又快速成長，財政赤字再度擴張，一九九二年赤字高達 2,904 億元，占 GDP 4.7%；債務餘額更高達 2 兆 9,988 億元，占 GDP 48.8%。美國聯邦政府收入、支出、餘絀及債務金額及占 GDP 百分比詳如表 3-1 及 3-2。

## 二、九〇年代財政改革成效

### (一) 落實預算改革法案

一九八〇年代世界各國領袖多批評美國龐大的預算赤字，連帶使各國利率攀升並影響各國之經濟成長。柯林頓總統上任後，為兌現降低預算赤字之競選承諾，並有鑑於美國九〇年代初期政府債務餘額(含地方政府)占 GDP 之百分比較德國、法國及英國等工業國家約高出許多(詳如表 3-3)，於一九九三年提出綜合預算協議法(The Omnibus Budget Reconciliation Act, OBRA)，包括：1. 增加稅賦，特別針對富有者課徵較高的個人所得稅、汽車燃料稅及公司所得稅。

2. 裁減老人醫療照顧(Medicare)、醫療照顧

(Medicaid)及國防等支出。3. 增加特定開發區之相關支出以帶動商機。4. 稅式支出，對低所得工人及特定開發區之企業提供租稅抵減等。同時亦將一九九〇年預算執行法(Budget Enforcement Act)權衡性支出設定上限的約束效力延長至一九九八年。其間聯邦政府嚴格執行預算執行法，控制支出，以繼續完成降低預算赤字之目標，一九九七年，府會再度協商通過平衡預算法(The Balanced Budget Act of 1997)，設定二〇〇二年度達成預算收支平衡之目標，並配合將預算執行法有關量入為出(PAY GO)條款之適用效期延伸至二〇〇二年度，及訂定各種刪減(Sequestration)支出方案。有關預算執行法的內容詳貳、一、(三)5。

## (二) 平衡預算目標之達成

九〇年代晚期，美國經濟大幅成長，政府稅收大量增加，加以嚴格控制政府支出，一九九八年度聯邦政府預算自一九六九年度以來首次出現 690 億元之盈餘，較原預期之二〇〇二年度提早完成平衡預算之目標，一九九九年度更產生 1,240 億元之盈餘。聯邦政府將上述盈餘優先用以償還債務，節省利息支出，一九九九年度聯邦政府債務餘額已由一九九九年度之 3.8 兆元降為 3.6 兆元，占 GDP 41.9%，較一九

九二年度債務餘額 2.9 兆元占當年度 G D P 之 48.8% , 降低許多 , 如果經濟持續成長 , 預計二 0 0 五年度能降低債務至 2.6 兆元 , 約 G D P 21% , 二 0 一三年度全部償還(詳表 3-1 , 表 3-2) , 惟上述假設端視未來經濟能否持續繁榮 , 如景氣轉趨遲緩 , 聯邦政府仍有可能再度出現預算赤字。

### 三、 經濟情勢分析

綜觀美國聯邦政府近年來預算赤字縮減 , 乃至轉為盈餘之原因 , 除落實預算執行法有效控制權衡性支出 , 以及採取量入為出方式(PAYGO)抑制強制性與福利性支出之成長外 , 經濟成長係主要原因 , 良好的總體經濟政策 , 帶動國家整體經濟發展、同時通貨膨脹率低、失業率亦降低 , 被譽為新經濟 ( new economy ) , 成就卓越 , 相關經濟策略分析如下 :

#### (一) 降低政府支出占 G D P 之比例 :

鑑於一九八 0 年代國防及醫療照顧等福利支出之快速增加 , 造成聯邦政府龐大債務及高額利息負擔 , 因此亟需對政府部門之支出採取緊縮政策 , 藉由完善的預算改革法案 , 控制政府支出 , 將盈餘優先用於平衡預算及清償債務 , 避免政府因赤字須向民間資本市場舉債而排擠民間之資金需求 , 或導致借款利率之提高 , 讓民間企業或個人有能力擴充廠房設

備，增加生產，提高收益。聯邦政府支出占 G D P 的百分比已由一九九二年度之 22.2%，降為一九九九年度之 18.7%；又一九九九年度政府收入(主要為稅收)占 G D P 20%，二者均低於其他工業國家之比例。

## (二) 加速民間投資與經濟發展

聯邦政府一方面縮小政府規模，另一方面則擴大私人經濟的發展。降低預算赤字，協助私人企業及個人融資，使民間資金活絡，投資增加，同時開放國外市場，使經濟蓬勃發展。國內市場需求增加使近年來經濟成長率大幅提高，平均約在 3.9%，較一九八〇年代 2.8% 增加許多。私人企業在獲利之餘，引進最新之科技生產技術、擴充各項軟硬體生產設備，提高生產力，就業機會增加。如此，長期間企業得利用產量增加獲得之利益，支付員工較多之薪資，不必藉提高產品價格的方式賺取額外之利潤，以調高員工薪資，減少通貨膨脹。

## (三) 繁榮的股票資本市場帶動經濟持續擴張

自一九九四年至一九九九年，美國股票證券市場蓬勃發展，新興網路高科技事業成為市場經濟的主力，道瓊及那斯達克指數飆漲，投資人從中獲得可觀之資本利得，消費力增

強，另美國聯邦政府亦透過良好的租稅制度，提高個人所得稅中股票資本利得可扣抵額度，鼓勵民間投資，幾乎成為全民運動，使得美國經濟多年來仍持續擴張。

#### **（四）適時調整貨幣政策，避免通貨膨脹**

在這段經濟擴張期間，美國聯邦準備理事會發揮強有力的功能，有效掌握市場經濟情勢，調整貨幣政策。當經濟過度擴張有通貨膨脹的壓力時，聯邦準備理事會採取緊縮政策，提高利率，如經濟發展稍有遲緩，則降低利率因應。加上預算由赤字轉為盈餘，降低利率上漲的壓力，也降低企業之資金成本，增資並提高生產力，促使經濟穩定發展，有效抑制通貨膨脹，失業率亦降低。

#### **（五）市場競爭抑制物價上漲**

一九九七年世界各國經濟普遍不景氣，貨幣貶值，相對抑制了美國通貨膨脹的壓力，加上市場競爭，包括來自國外製造商產品之競爭，拉低了產品價格，也防止美國製造商提高產品價格，因此美國經濟雖持續擴張，卻能維持低通貨膨脹率。

總之，美國近年來財政預算改革及貨幣政策運用得宜，促使經濟高度發展，民眾與企業實質所得增加，政府稅收亦

增加，當可強化政府財政狀況，二者相輔相成。

## 四、未來經濟及預算展望

### (一) 未來經濟發展情勢與財政預算政策

#### 1. 運用貨幣政策調節經濟發展

美國經濟在經過這些年之高度成長，私人企業與民眾借款需求日增，自一九九九年六月至二〇〇〇年五月，聯邦準備理事會採緊縮貨幣政策，六次調高利率，提高借款成本，讓經濟成長軟著陸(softening)，避免經濟過熱引發通貨膨脹。惟未來民眾可能因消費已超過平均所得而減少消費；企業在完成擴充產能設備後，投資腳步亦會減緩。事實上，二〇〇〇年年底，由於企業預警、裁員頻傳，道瓊及那斯達克指數巨幅下挫，美國經濟成長已趨走緩(slowdown)，為避免美國經濟走向衰退(recession)，二〇〇一年一月美國聯邦準備理事會乃調降聯邦基金利率，試圖降低消費者及企業的借款成本，刺激消費與投資。

#### 2. 實施減稅法案

另為確保美國這個全球最大經濟體的經濟減緩現象不致變成徹底衰退，新任布希總統希望運用未來十年可能出現的龐大聯邦預算盈餘，提出十年 1.6 兆美元的減稅計畫，刺激

經濟成長並增加就業機會，其能否成功提振美國經濟，目前仍無法預期，惟此項措施係運用聯邦政府可能的盈餘，與目前優先用以平衡預算及清償債務的政策不同，是否妥適，各界看法不一。又聯邦政府與國會如何衡酌合理的減稅方案金額，是否將部分盈餘用於還債以及讓法案能及時用於經濟遲緩之際，不因立法程序延宕法案之實施日期，減稅計畫反而於經濟逐漸好轉之際實施，不利政府稅收，以上問題正考驗新政府的智慧。據了解，布希政府擬採降低聯邦稅預扣額及讓減稅計畫提前追朔實施等措施，因應立法時間落差的問題。

### 3. 聯邦政府預算盈餘估計

上述聯邦政府未來十年預估的預算盈餘 (projected budget surplus)，係假設未來能持續九〇年代的經濟發展趨勢，並嚴守各項財政紀律，如：依預算執行法控制支出、盈餘優先用於償債減輕利息，予以估計。如未來經濟不景氣，上項估計盈餘恐無法實現。故未來經濟能否持續繁榮攸關預算盈餘的數額。且近兩年聯邦政府預算盈餘主要來自預算外之社會安全基金，未來十年當人口快速老化，戰後嬰兒潮人口及將申請退休等問題紛紛浮現時，聯邦政府如無配套措施

同時改革社會安全福利制度，屆時將使社會安全基金準備用罄，如加上經濟景氣不好，稅收跟著減少，將嚴重影響聯邦政府之財政，再度出現預算赤字，聯邦政府似宜防患於未來。

## **(二) 預算制度之興革**

### **1. 兩年度預算制(Biennial Budgets)**

近年來部分人士提倡兩年度預算制，認為聯邦政府可實施每兩年度編列一次預算及撥款法案的預算制度。一般而言，因政府的業務在大部分的時間內經常維持不變，兩年度預算制可使政府資源更靈活運用，讓資金用於較急需的施政項目，促使國會更專注於授權與監督事務上。同時，兩年度預算制亦可降低年度支出需求的壓力，使政府財務交易更趨穩定。惟反對者認為，實施兩年度預算制將使總統與國會失去彈性調整施政優先順序，以因應政策需要的權力空間。且兩年度預算制與現行的年度稅務法令亦無法順利連結，非編列預算年度(non-budget year)之支出與收入之執行將有許多障礙，總統與國會最後亦會考量一個年度之收支預算程序較兩年度預算制所強調之授權與監督的功能，更具強制力。

### **2. 聯合預算決議(Joint Budget Resolution)**

每年總統提送預算案予國會後，參眾兩院預算委員會會

一起通過預算決議(Concurrent Budget Resolution)，或提出該會計年度的國會預算(Congressional Budget)，上述預算決議不需經總統簽署同意。歷年來國會幾乎未採用總統所提的預算案，而總統也無權簽署國會的預算決議，各有各的預算案版本。行政與立法部門總是在會計年度開始前後，才就當年度權衡性支出法案的撥款數達成協議，或同意變更特定的強制性支出計畫與收入法案。因此，許多政治領導人物及預算專家咸認為總統與國會有必要共同同意一個預算案，提出「聯合預算決議」(Joint Budget Resolution)的建議，讓年度預算案審查時，雙方能夠就部分議題達成共識，包括：年度總收入、總支出、盈餘或赤字、舉債水準(debt level)以及償債目標額度(debt reduction target)等各項財政政策目標。如此，將降低目前有關「基本需要數」(baseline)辨論的重要性，許多預算支出如經雙方之協商同意，將更有助於將重點放在實質的稅捐與支出法律之制定上，以作成更好的公共政策。

### 3. 支出限額(Expenditure Limits)

雖然政府預算支出規模大小並無客觀的標準，但有效控制政府之支出係讓政府預算能收支平衡且轉為盈餘之重要原

則。美國聯邦政府自一九九〇年代實施預算執行法，由總統與國會協商訂定每年度各項權衡性支出的法定限額(Caps)，各機關需在法定限額範圍內編列年度預算，如超出限額，則按一定比率予以刪減，嚴格控制支出，有助於政府降低預算赤字，平衡預算，惟實施以來，各界仍紛紛提出若干值得改進的地方，如：

- (1) 立法設定資格型福利支出(Entitlement program)等強制性支出計畫的法定限額(Caps)，同時，當經濟情勢、人口統計數據之變動影響支出水準時，上項法定限額應隨著調整，亦即法定限額必須能隨著失業率上升而調增。
- (2) 各類支出之法定限額應包括在聯合預算決議(Joint Budget Resolution)內實施。
- (3) 由於各類支出(Category)各年度所訂的法定限額不一定相等，寬鬆不一，而現行預算執行法規定某一年度之預算授權數或經費支出數如超出法定限額時，應就該類支出內非例外之計畫按一定比率通案刪減(sequestration)，為避免此項通案刪減程序造成法定限額愈趨緊縮，時而無法因應部分政事需求或新增計

畫，因此部分學者專家建議應在該類支出之累計總經費 (aggregate spending) 超出累計法定限額 (total caps) 時，才予刪減，且只針對超過限額標準之計畫刪減。

(4) 量入為出準則 (pay-as-you-go) 應繼續維持，總統與國會之聯合預算決議應逐項將可用於彌補新增福利性支出 (entitlement) 或收入減少數之預估盈餘金額 (projected surplus) 明列清楚，任何依法律義務福利性支出之增加或收入減少之計畫，均應遵守量入為出準則。

4. **準備金 (Rainy Days Fund)**：目前美國大部分的州均提撥準備基金以防政事臨時需要或其他緊急支出。雖然各機關應儘量避免以緊急需要為由動支準備金，增加政府支出，必須有嚴格之支用條件予以控管，但準備金之編列，似可減輕近年來經常發生的大型緊急撥款法案 (emergency appropriations bills) 的不合理現象，因為該等緊急撥款法案之性質多屬各機關為規避權衡性支出法定限額所增加之支出，並非因應緊急之需。同時總統應避免片面同意以緊急撥款法案貸款給各州充作計畫配合款的財源，各州亦不得要求免於償還。

## 5. 社會福利與醫療照顧計畫之改革

目前美國人口有逐漸老化的現象，十多年後戰後嬰兒潮出生的人又達退休年齡，年輕一輩之人口與生產力卻緩慢成長，因此如不加速改革社會安全保險 (social security)、老人醫療照顧 (medicare) 以及醫療補助 (medicaid) 等社會福利制度，並加強稅務改革 (tax reform) 及預算改革，累積聯邦政府盈餘，否則聯邦政府財政將出現危機。

## **肆、美國聯邦政府與地方政府之關係**

### **一、美國聯邦制度之特色**

#### **(一) 聯邦分權制度**

美國係聯邦主義國家，聯邦政府係由各州(state)聯合組成，州擁有強大的自主權，屬地方分權的聯邦體制。以下分別就憲法、政治以及財政面說明聯邦政府及州與地區政府(統稱地方政府)的關係。

##### **(1) 憲法上分權(Constitutional decentralization)**

在憲政體制之下，雖然州政府(state government)需依從聯邦法律，但聯邦政府與州政府各自擁有自治權，地區政府(local government)則隸屬於州政府，接受其監督與控制(詳表 4-1)。地區政府包括郡(county)、市(municipal)、鎮(township)、學校特區(school district)以及特別行政區(special district)。目前美國共有 50 個州，87,000 個地區政府。

##### **(2) 政治上的分權(Political decentralization)**

由於州與地區政府的官員，如：州長、市長及議員係由人民投票選出，非由聯邦政府任命產生，亦即州與地區政府的官員係向人民負責，非向聯邦政府的官員負責，故

政治層面上，聯邦體制亦為分權制。

### **(3) 財政上的分權(Fiscal decentralization)**

美國聯邦政府並未審查及核定州及地區政府的預算，包括：收入、支出與借款等。州本身擁有完整的自主權決定課徵何種型態的稅捐、稅基及稅率。又地區政府並無自治權，需依循州政府的指示原則。

## **(二) 化解歧見與興革的途徑**

美國聯邦政府與州政府常存有緊張關係，一般而言，化解彼此間衝突的方法通常藉由聯邦與州的經常性選舉，使民選官員對人民負責；或是由聯邦最高法院負責解決各州或州與聯邦政府的歧見；又因為州有高度自治權，各州可就各項公共政策，包括：教育財源、基層建設財源、課稅政策、社會服務及試圖以補助制度均衡各地區政府的財政等議題，提出各種不同的解決方法。

### **(三) 各州間彼此競爭**

為保留及吸引住民及各項商機，各州之間會互相競爭，提供各項公共服務(如：教育服務)，及透過個人與企業的租稅政策以達成目標。

### **(四) 聯邦立法要求州政府執行之法案支出(Federal**

## Mandate)

聯邦政府有時會命令州與地區政府執行某些政策或方案，所需支出卻未提供相對之財源予地方政府，據以執行，這種未提供財源的聯邦法案(Unfunded Mandates)常造成州政府財政上的負擔，亦或需加稅才能因應。近年來聯邦政府於制定法律時，已致力於讓參眾議員在制定新法律案之前，了解該法案所需之相對財源的問題。

## 二、聯邦政府與地方政府之財政收支情形

美國憲法及聯邦法律並未明文規定州及地區政府有關稅捐及支出的責任，現行的財政收支制度係歷史傳承演進的產物。

### (一) 收入面：

鑑於聯邦政府與州政府各自擁有獨立的租稅制度，聯邦政府及州政府能夠課徵相同的稅目，如：個人及公司所得稅、汽油稅等。又聯邦租稅制度特別訂定若干租稅優惠措施，協助州及地區政府擴充財源，如：聯邦同意州個人所得稅(Personal Income Tax)、財產稅(Property Tax)及部分州與地區政府發行的公債利息收入可扣抵或免除於聯邦課稅所得中，此項聯邦對地方政府的稅式支出(Tax Expenditures)，

金額龐大，二〇〇一年度約 987 億美元，為聯邦政府協助州與地方政府財政收入的方法之一。又上述同意州與地區政府公債利息收入可免除於聯邦課稅所得之租稅誘因，使得各州與地區政府能夠以較低的利率發行公債取得各項基層建設 (infrastructure) 及資本計畫的財源。

### ( 1 ) 聯邦政府收入來源：

聯邦政府的主要歲入來源係所得稅，一九九九年度個人及公司所得稅約占歲入 58%。又聯邦政府並未課徵營業稅 (Sales Tax) 或附加稅 (value added tax)。另聯邦政府的各項稅捐係直接由聯邦政府課徵收取，非透過州政府收取再轉繳聯邦政府。有關聯邦政府一九九九年度歲入來源情形詳第貳章、二(三)。

### ( 2 ) 州及地區政府收入來源

州及地區政府之主要歲入來源係所得稅、營業稅、財產稅 (主要為地區政府)，及聯邦政府的補助收入 (Grants from federal governments)。州的各項稅捐係直接由州政府收取，並非由聯邦政府統籌收取再分配給州政府，每個州有自己的賦稅行政及稅務機關，獨立自主於聯邦政府。一九九九年度州與地區政府之總收入共 1 兆 1,430 億元，其中個人直

接稅及規費收入部分，包括：所得稅 1,950 億元、學費與醫療等規費 350 億元及個人財產贈與稅與汽車燃料稅 200 億元，以上共計 2,500 億元，占歲入 22%；公司所得稅 370 億元，占歲入 3%。至間接稅部分，營業稅(含汽油、煙酒等消費稅)3,070 億元、財產稅(主要為地區政府之收入)2,390 億元、其他汽車牌照與商業執照收入 720 億元，以上合共 6,180 億元，占歲入 54%，社會保險分擔金(主要為退休金)100 億元，占歲入 1%；其餘聯邦政府補助收入 2,290 億元，占歲入 20%(詳如表 4-2)。近年來州與地區政府鑑於以增稅方式籌措財源較為不易，因此多採行收取規費方式挹注，如：醫院、學校、垃圾排水處理等，已成為州與地區政府成長最快的財源(Ronald W. Johnson)。

### (3) 融資舉債

聯邦政府經由民間市場銷售公債及其他舉債工具，融資取得資金，過去幾年，聯邦政府因為有預算盈餘，用以還債，流通在外債務餘額已逐漸降低。

至州及地區政府部分，其舉債主要係籌措資本計畫的財源，以銷售公債及其他借款工具的方式向民間信用市場融

資，聯邦政府並未審查或核定州與地區政府的融資計畫。民間融資信用機構會評定州與地區政府債務的等級，如果該等信用機構認為州政府的財政操作不佳，會降低債務的信用等級，導致州或地區政府須負擔較高的利率，增加利息支出。這項機制極力促使州政府達成平衡經常性預算 (Operating Budget ; General Fund Budget) 的目標及遵循財政紀律 (OMB Staff)。

## (二) 支出面

鑑於並無單一的法律或規定就國內各項政事別支出，予以分派給聯邦政府或州與地區政府辦理。現行美國聯邦、州與地區政府的財政預算，在分權體制下，係歷經多年傳統及政策演進而來，而且會持續改變(一般而言，國防、外交國際事務及社會安全基金經費等係屬聯邦政府支出，州與地區政府未予編列)。

### (1) 聯邦政府支出

如表 4-3 所示，聯邦政府一九九九年度的經費支出數 1 兆 7,030 億元，占當年度 GDP 9 兆 1,150 億元之 19%，州與地區政府來自自有財源的經費支出 8,520 億元(不包括聯邦政府補助款)僅為聯邦政府支出的一半，約占 GDP 9%。

聯邦政府支出中除國防支出、支付予個人支出(如：社會安全保險)、聯邦對州與地區政府補助款及利息支出外，大約只有8% (約 1,450 億元) 的聯邦支出係用於支應非國防之直接計畫。

## (2) 州與地區政府支出

由於聯邦分權的特性，州與地區政府主要負責國內各項公共服務與計畫的財務預算運作事宜，包括：硬體基層建設(公路、大眾運輸、機場、水利與下水道處理設施)，教育、警力、消防、健康醫療及各項社會服務等國內事務。至國防、外交、郵政、太空科技及社會安全保險等支出目前則由聯邦政府負責編列。

依據表 4-4，一九九六年度州與地區政府歲出預算扣除政府間移轉支出後之直接支出合共為 1 兆 3,937 億元。其中地區政府的直接支出尚高於州政府。各項政事別支出中，教育支出最大，約占直接支出的 29%，公共福利支出(public welfare)次之，約占 14%，其餘分別健康醫療支出(health & hospital)、保險信託支出(insurance trust expenditure)、公路(highway)等。如將州與地區政府分開，州政府以教育、保險信託及公路運輸等支出為主，地區政府則分別為教育、

公共事業 (utility)、健康醫療、警力保護 (police protection) 等為主要支出。另地區政府 (特別是學校特區) 百分之八十之教育經費主要由財產稅收入挹注，地段好的城鎮較能享有好的教育設施與教學品質，造成州內教育機會不均等的現象，部分州係透過對地區政府補助 (State aids to local government)，依財產評鑑價格、人口數等因素設定公式予以補助，以達均衡各地區政府之教育經費的目標 (Equalization)；另外部分州亦考慮改採營業稅支應教育經費的方式予以改善 (Robert D. Lee Jr. 1998)。

### (3) 公務員人數及待遇福利

一九九九年度聯邦政府各機關合計共有 274 萬 9,000 人，占全國總就業人口 1 億 3,300 萬人之 2%。州與地區政府則共計有 1,746 萬 3,000 名公務員，占全國總就業人口之 13%。又聯邦政府一九九九年度計編列員工薪資與退休金 (Compensation) 等經費 1,700 億元，占總支出 10%；相較於州與地區政府一九九九年度則合共編列 6,320 億元，占州與地區政府總經費支出 59%。由以上數字可知，州與地區政府的人事支出較聯邦政府多出甚多，亦可說明聯邦分權體制。

### (4) 政府公共支出比率逐漸縮小

美國近年來由於經濟發展，低利率水準，冷戰結束，再加上預算執行法(Budget Enforcement Act)有效控制聯邦政府支出，聯邦政府支出占各級政府總支出的比例已由一九八五年度之 73%，降至一九九九年度的 67%。各級政府年度歲出規模成長比率亦由一九八五年度 10%降為一九九九年度的 4%，可見美國正朝建立小而美的政府目標努力(詳表 4-5)。

### 三、聯邦政府對州與地區政府之補助制度

鑑於州與地區政府有責任提供教育、交通、法務等各項公共服務，聯邦政府為協助州與地區政府發展建設，爰以健全經濟、提供聯邦補助款(Grants)、貸款(Loans Subsidies)及租稅支出(Tax Expenditure)等方式，分擔計畫成本，擴充其財源。

#### (一) 聯邦補助款(Federal Grants)

##### 1. 歷史沿革

聯邦補助制度應追溯至美國內戰，一八六二年通過摩理司法案(The Morris Act)，建立贈與地學院(Land Grant College)，聯邦政府並制訂補助款的申請條件與標準，供各

州遵循，為目前聯邦補助制度最早的由來。之後聯邦補助制度擴展至農業、交通公路、職業訓練、教育、公共醫療、社會福利等。雷根總統任內以及前任預算管理局長 Alice M. Rivlin 雖曾提出應明白區分全國一致性的事項及州政府應辦理事項的理念，以釐清聯邦補助款的分際，惟因美國目前的租稅結構，聯邦政府之收入仍高於州與地區政府甚多(約二倍)，Rivlin 認為除非改變美國的租稅制度，大幅讓聯邦與地方政府公平分享稅收，州與地區政府很難獨立辦理各項施政事宜(Johnson, 1998)。故聯邦補助制度發展至今，涵蓋的範圍愈廣，金額愈多，已成為推動部分政府重大施政計畫的主要財源之一。

## 2. 聯邦補助款的功能及特徵

近年來州與地區政府來自聯邦政府的補助收入約占其總收入之 20% 左右，亦即州與地區政府的自有財源約占總收入 80% (詳表 4-6)，財政狀況尚稱良好。惟因美國目前的租稅結構，聯邦政府之收入通常為州與地區政府的二倍左右，為均衡其與州與地區政府彼此間的財政水準，聯邦政府乃持續藉由補助款，與州與地區政府建立夥伴關係，共同推動國家建設計畫，分擔計畫成本，以達成共同目標。聯邦

政府補助款於二次大戰後日趨重要，一九六〇年代主要係用於協助各州興建跨州公路系統 (Interstate Highway System)，一九七〇年代起並大幅增加教育、職業訓練、社會福利、環保、社區發展等補助支出，一九八〇年代雷根總統任內，聯邦補助款的比例略為降低，但自一九九〇年代以來，醫療補助 (Medicaid)、所得安全 (Income Security) 等計畫金額逐漸成長，已高於教育、交通及社會服務等計畫的成長幅度。一九九九年度聯邦政府補助支出 (Federal grants outlays) 2,671 億元，占聯邦政府總經費支出之 16%，約為州與地區政府支出 25% (詳如表 4-3)，又聯邦政府補助款的金額及占總支出的比率，近年來有逐漸增加的趨勢，一九九〇年度編列 1,353 億元 (占總支出 11%)，二〇〇一年度已增加至 3,056 億元 (占總支出 17%)，其中支付予個人的補助款，如：醫療補助 (Medicaid)，約占 62%、資本建設計畫占 17%，其他如教育、訓練與社會服務占 21% (詳如表 4-7)。聯邦補助款已成為推動部分政府計畫的主要財源。

### 3. 聯邦補助款之類別

聯邦補助計畫係由聯邦政府依各項支出的類別、性質

，設計研擬而成，一般而言，可區分為：

( 1 ) 權衡性補助計畫(Discretionary grant program)：此類計畫的資金需求，須每年經國會審議核准後，再依撥款法案(Appropriation acts)撥款。二 0 0 一年度權衡性補助計畫約編列 1,257 億元。

( 2 ) 強制性補助計畫(Mandatory grant program)：此類計畫須經立法授權，行政機關再據以編列預算，強制性補助計畫僅能靠改變法案所設立的適用條件(Eligibility criteria)或公式(benefit formulas)，改變所需之資金水準，同時通常並不受限於年度撥款程序。二 0 0 一年度強制性補助計畫編列 1,799 億元，主要包括：醫療補助 (Medicaid)、 貧困家庭暫時照護 (Temporary Assistance to Needy Family)、對州政府食物補助(Food Stamp grants for State administration)及兒童營養補助(Child nutrition program)等。

又如按補助款的內容，亦可區分為三大類：

I. 對個人給付(payment to individual)：主要係資格性福利計畫(Entitlement program)，由聯邦政府與州政府共同分擔成本，這類計畫正明顯地成長當中。又此類補助計畫係

透過州與地區政府提供金錢或等同的福利予個人，使得所得可移轉給個人或家庭。如：醫療補助(Medicaid)、貧困家庭暫時照護(Temporary Assistance to Needy Family)、兒童營養補助(Child nutrition program)以及房屋住宅補助(housing assistance)等。

**II. 資本計畫補助(grants for physical capital)：**主要係協助州與地區政府辦理各項硬體工程建設，主要包括：高速公路、大眾運輸、機場、下水道處理及工廠與社區發展等設施。此類計畫在一九六〇年代興建跨州公路系統高峰後，其占補助款比例已逐漸下降。

**III. 其他補助款(Other grants)：**包括：教育、訓練、職業及社會服務等。

#### **4. 聯邦補助款之型式及分配方法**

現行聯邦政府之補助款均有特定的用途，並未給予州與地區政府一般性的財政補助。一般而言，聯邦政府係以特定用途型補助款(Categorical grants)及廣義用途型補助款(Block grants)兩種型式的補助款，補助州與地區政府，以達成特定的施政目標，至未設定用途的一般性補助款(General revenue sharing)，聯邦政府已因一九八〇年

代之財政赤字等因素不再使用，以協助地方政府的財政問題( Aronson, 1991)。又以上補助款係透過公式( formulas) 分配，或依聯邦行政部門的規定申請補助，逐案核定(詳如表 4-8)，其中就領受者( recipients)的自由裁量權而言，一般性補助款最高、廣義用途型補助款次之、特定用途型補助款最低。

( 1 ) **特定用途型補助款(Categorical Grants)**：此類係最早的聯邦補助計畫，通常為達全國一致性的目標而擬訂，只能適用於特定且範圍較小的活動計畫，並限定使用用途。包括：

**A：計畫型補助(Project Grants)**：各州依聯邦政府各機關制訂的指示原則申請，由聯邦行政官員審核，評選領受者( recipients)，亦即由行政官員決定補助款的分配。計畫申請期間，各州需提出完整的成本與預期效益分析計畫，以供競爭評選。由於需耗費人力與時間，時而會耽擱預算規劃的時程，且部分州會報怨該州未能得到聯邦補助款合理的分配額度( fair share)，只因該州缺乏善於研提計畫的人才

(Lee, Jr., 1998)。另聯邦政府有時會應地區政府的需要，跨過州政府直接對地區政府補助。

**B：公式型補助(Formula Grants)：**此類計畫係凡符合申領條件與標準的州或領受者，即有資格按立法通過或行政部門所訂的公式，分配補助款。又一般而言，接收補助款的州亦會被要求分擔部分比例的配合款，分配比例由聯邦權責主管機關決定。

## **(2) 廣義用途型補助款(Block Grants)：**

此類型補助計畫係按立法通過的公式分配，計畫使用範圍較廣，聯邦政府原則上就計畫訂定一般性的準則，賦予接受補助的各州有較大的自由裁量權，各州可在不逾越聯邦政府計畫的一般原則下，自訂執行規則以運用該計畫的補助款。又廣義用途型補助計畫通常係一次以總金額撥交給各州，各州在指定的範圍內，如：社會服務、法務等，自訂規則及標準等分配(如資格條件、受益人)，或供各地區政府申請使用。它是界於特定用途型補助計畫與一般性補助計畫間，較特定用途型補助計畫擁有更多自由裁量權，甚受州政府歡迎。惟為免州與地區政府逾越計畫指定用途，聯邦政府預算管理局亦訂定許多審查標準與方法，以查核補助款的運

用流向，以確保州與地區政府能依照規定及國家施政優先重點，運用補助款。

### (3) 一般性補助款(General Revenue Sharing)：

此類係未設定條件、資金用途廣泛的補助款，聯邦政府並未限制接受補助款的各州有關補助款的運用用途，補助款亦係根據立法通過的公式分配給各州。因此各州通常運用作為補足財政收支差短的財源，提倡此類型補助款的人士認為聯邦政府的稅基(主要收入來源為所得稅)較其他地方政府(主要為間接稅)，更容易隨經濟成長而增加稅收，因此宜透過聯邦政府重新分配資金給州與地區政府拓展政務，避免地方政府以提高稅率的方式平衡預算(Hilley, 1991)。就地方政府的立場而言，此項乃最受歡迎的補助款型式，但因一九八〇年代聯邦政府的財政赤字非常嚴重，再加上州政府財政狀況良好，因此一九八六年度已停止此項補助款。目前只有州政府運用一般性補助款給予地區政府補助。

## 5. 聯邦補助計畫之規劃程序

美國聯邦政府擬訂對州及地區政府補助計畫的決策程序，基本上除依總統之政策交由各權責機關研擬計畫提交國會外，各州參議員、眾議員及相關利益團體(advocator)，會

依實際需要遊說聯邦政府擬訂新的計畫提交國會。相關分配公式並需經國會與行政部門協商，立法通過後，再循預算程序編列預算，亦即任何計畫均依法編列預算。各州可依上述法定公式分配所獲得的額度，目前約 85% 的聯邦政府補助款係透過公式分配，不同補助計畫有不同公式，聯邦政府約有 600 個不同的補助計畫，但歷年來預算管理局已陸續將性質相近的特定用途型補助計畫整合在少數幾個廣義用途型 (Block grants) 的大計畫內 (OMB Staff)。另非以公式分配之計畫型補助款，其分配比例係授權由計畫權責機關訂定，預算管理局 (OMB) 並不負責訂定對地方政府之相關補助辦法或分配原則。又各權責機關研提之計畫在提送國會前，通常會經預算管理局審核的程序。但預算管理局並不負責授與聯邦補助款，自一九八四年度起，有關聯邦補助款的資訊已依法移轉給 General Services Administration (GSA) 負責，目前聯邦政府的各項補助計畫均彙整在 The Catalog of Federal Domestic Assistance 內，協助各州、地區政府或一般民眾閱取可供補助的計畫。

## 6. 補助計畫公式之設算及相關影響因素

聯邦政府各項補助計畫的公式大致上係依人口數、每

人平均所得(per capita income) , 及其他統計因素予以設算(附錄二摘錄幾項聯邦公式型補助計畫的公式)。又如有要求接受補助者負擔部分配合款(Matching requirement) 的情況時, 通常會在法定的補助計畫「公式」內記載最低配合款的比例, 相關的配合條件則在補助合約內予以明訂。

由於人口統計數字經常被用來作為分配聯邦補助州與地區政府補助款的工具, 大部分公式型補助款係依賴人口比例分配給州與地區政府, 因此美國每十年的人口調查所使用的統計方法及其數字的可靠性, 則顯得十分重要, 因為其攸關依公式所設算之各州與地區政府獲取聯邦補助款的比率, 將使聯邦補助款予以重新分配(GAO report, 1999)。其他如每人平均所得等各項統計數字的變動亦會影響各州與地區政府的權益。

## (二) 貸款(Loans)

聯邦政府提供若干直接貸款(direct loan)及保證貸款(guaranteed loan)在許多活動事務上, 包括: 住宅、教育、商業活動及出口貿易上。聯邦政府一九九九年底的直接貸款餘額為 2,340 億元, 保證貸款餘額為 9,760 億元。上述保證

貸款通常由私人融資公司 (Government-sponsored enterprises) 在聯邦政府許可下辦理住宅、教育及農業等融資事宜，國會並授權財政部購買該等公司部分債券。聯邦政府提供低所得者、退伍軍人及鄉村居民保證信用貸款額度以購買住宅；另提供學生就學貸款以接受高等教育，直至畢業就業後再分年攤還，嘉惠許多低收入家庭與民眾。

### (三) 稅式支出(Tax Expenditure)

聯邦稅法給予納稅義務人的各項優惠規定，包括：免稅 (exemption)、扣抵(deduction)、信用貸款(credits)、稅率 (tax rate) 等，對政府稅收所造成損失即所謂的「稅式支出」，它是其他政策工具的替代方案，如：經費支出(outlay program)、法令計畫(regulatory program)等，以作為達成施政目標的方法。運用稅式支出的目的在推動各項活動、創造公平性以及促使納稅義務人遵循稅務制度，減輕稅負。依據 The congressional Budget Act of 1974 規定，聯邦政府預算書應揭露有關稅式支出的資訊。

美國聯邦政府金額最大的稅式支出來自於個人所得稅減免，如：退休金給付、雇主對醫療保險給付、自用住宅房屋貸款利息、資本利得及有關州與地區政府個人所得與財產

稅。一般而言，稅式支出對收入的影響係數以千億以上的，係聯邦政府影響經濟策略及社會福利的重要方式。

稅式支出、經費支出及其他法令計畫均有促進經濟投資活動等各項政策目標的功能，但各有不同的經濟效益。稅式支出雖可彈性運用各種工具(如：免稅、扣抵等)，達成不同的經濟效益，但不能像一般的經費支出計畫(如：補助款及聯邦服務計畫)，可列舉優先辦理事項與所需的經費，也不能仔細規劃與評估計畫。相對地，經費支出計畫可逐年審視並經預算立法程序，同時各項計畫，包括：聯邦政府直接支出計畫、信用貸款計畫及對州、地區政府、私人團體與個人的補助，均能有完整的政策制定程序，但大部分的裁量性支出計畫卻通常無法像稅式支出一般可即時就經濟情況及活動變動的程度而調整政策。

績效評估通常係以投入(input)、產出(output)以及結果(outcome)的模式來衡量。因此在衡量以減稅刺激投資的稅式支出的效益時，通常係以稅收的損失(input)能直接增加多少所得或投資效益(output)，最後帶動國家所得、經濟及環境的進步(outcome)。又有關部分人士提倡以稅式支出解決稅制上不公平現象部分，似宜就其如何改變有效稅率(新投資或增

值利益所需稅負的現值)或超額稅負等指標，予以衡量其效益。另部分稅式支出款目亦可利用某一特定族群的所得來衡量其效益。

## 伍、美國州與地區政府之預算制度

### 一、麻賽諸塞州政府之情形(The Budget Process of the Commonwealth of Massachusetts)

#### (一) 預算制度之特色

麻賽諸塞州政府的會計年度採七月制，自每年七月一日至次年六月三十日，以次年年次為該會計年度之名稱，州長預算須在每年一月的第四個星期三提交州議會。其與聯邦政府的會計年度十月制並不一致。

#### 1. 預算之編製

每年州政府會訂定預算案籌編指導原則，並發函徵詢所屬各機關之意見，調查新年度實際的資金需求，彙總可能的支出規模，作為研提新年度預算總供需估測的參考，以便協調並排列各機關計畫的優先順序，以反映州長之施政政策。又依麻賽諸塞州憲法規定，州長必須提出收支平衡的預算給州議會，因此有關年度總供需估測的決策程序即顯地極為重要。預算籌劃之初通常會決定以下關鍵因素：

- (1) 前一年度預估之收入水準，作為新年度預算的基準點。
- (2) 以上項收入為基準，估測新一年度期間內收入的成長率 (rate of projected baseline revenue growth)。

(3) 預估新一年度各機關支出成長率。

近年來麻州的經濟情況良好，但在州政府與議會的共識下，收入與支出的估計均極為保守，支出的成長均控制在收入的成長幅度內，以確保不因實際稅收的成長而增加支出，擴大州政府之基本支出規模。

又各機關依據預算指導原則編列預算需求後，送交州政府的預算部審查(Executive Office for Administration and Finance, Fiscal Affair Division)。預算部門審查時，基本上會參考前一年度計畫之執行績效以及麻州審計室(係獨立於州政府與議會的超然機構)的審查意見，審核各項計畫與支出的必要性，金額的合理性，並排列優先順序，以控制在預估收入內，平衡預算，一般而言，如有支出高於收入的情況時，係以加稅或刪減部分計畫經費之方式辦理，而非舉債因應。

依據麻賽諸塞州憲法規定，州長須於議會集會的三個星期內(約每年一月的第四個星期三)提送州長預算案予州議會，包括：各項依法律義務支出、稅收、其他收入、貸款等，同時另須提送一般性預算撥款法案(The General Appropriation Bill)給議會，亦即將各項由稅收或收入支應

的支出計畫整合在單一的法案內，供議會審議。

## 2. 預算之審議

依據麻賽諸塞州憲法規定，議會對州預算的各項撥款法案可增加、減少金額；亦有增加或刪除預算項目的權力。其預算審議程序大致與聯邦政府類似，州議會可提出自己的預算案版本，除非州長建議，在預算撥款法案未通過前，不可實施其他特定撥款法案(Special Appropriation Bill)，又州長可隨時提送追加預算案予議會。

一般而言，每年四月下議院(House of Representative)會就撥款法案審議結果提出歲入與歲出預算案的金額，並增減計畫項目。另五月時參議院(The Senate)亦就預算撥款法案提出自己的審議決議。議會之審查決議需送回州長簽署才能成為法定預算。惟州長擁有單項否決權(Line-Item Veto)，可不同意或降低議會於撥款法案所增加的項目或部分項目之金額。依該州憲法規定，州長必須在簽署預算案的五天內將否決的具體理由送交議會，除非議會予以推翻(override)，否則即生法律效力。

## 3. 經常門預算與資本門預算分立 (separation of operating budget and capital budget)

又麻賽諸塞州的預算作業制度係將經常預算與資本預算分開處理，州政府研擬五年資本支出計畫 (Five-Year Capital Spending Plan)，包括：交通、基礎公共設施、環境保護、資訊科技、住宅、經濟發展、下水道處理及公共安全設施。所需經費係以發行公債 (General obligation bond：大部分以財產稅及其他一般收入為還款財源)、聯邦政府補助款或交通基層建設基金 (transportation infrastructure) 等方式支應。上項五年資本計畫預算之總經費以及公債發行事宜如經州議會審議通過，州政府即能在五年內逐年發行公債，動工興建。又為控制州政府流通在外債務餘額的成長率，避免增加納稅義務人的負擔，州政府並設定每年資本計畫的公債發行限額 (cap)，二 0 0 一 至 二 0 0 五 年度每 年 限 定 為 10 億元。同時州議會亦決議二 0 0 一 至 二 0 0 五 年度各項資本支出計畫應本量入為出的原則 (pay-as-you go)，確保以相對財源的方式執行 (詳表 5-1)。

相較於多年期的資本支出預算，凡計畫的執用效益短於一年以內者，即視為經常門計畫支出 (expense investment or operating investment)，包括：各項計畫與服務、債務

還本付息(debt service)及退休金支出等。鑑於經常門預算與資本門預算分立的特性，因此每年提送議會收支必須平衡的預算係針對經常門支出預算，收支差短係以增稅籌措資金或刪減部分計畫經費因應，故該州流通在外的各項債務係為因應資本支出需要而舉借。

## (二) 歲入與歲支結構

依據表 5-2，麻賽諸塞州歲入來源主要為租稅收入(占總收入 69%)，其次為聯邦政府按計畫分擔比例撥補之聯邦補助款(Federal Reimbursement and Block Grant)，占總收入 18%，其他如行政機關收取之證照費、規費及罰款等部門收入(departmental revenue)占總收入 7%，以及存放於補助地區政府基金(local Aid Fund)待分配給各鄉鎮城市之發行彩券利益等收入(consolidated transfers)，則占總收入 6%。

至歲出部分，以醫療健保服務支出為大宗，占總支出 40.8%，其次為教育支出，占總支出 18.4%，其它尚包括還本付息支出、公共安全、退休金支出等。

## (三) 嚴守財政紀律，妥善運用預算盈餘

近年來麻賽諸塞州由於有效控制支出的成長，加上經

濟發展，累積不少預算盈餘，州政府每年將盈餘的 6% 用以撥充穩定基金(The Commonwealth's Stabilization Fund ; Rainy days fund)，以供經濟衰退時之需，此基金近年來逐漸成長，二 0 0 0 年度已累積約 17 億元。又該州亦將年度盈餘的 4% 撥充資本計畫準備基金(Capital Project Reserve Fund)，以供州政府直接運用在已授權資本計畫之需，不須另行舉債支應。另部分預算盈餘亦被用在一次性資本支出以及實施減稅等政策所需之經費上(麻州住民於二 0 0 0 年十一月以公民投票方式決定將州所得稅率由 5.75% 降至 5%)。此外，麻賽諸塞州的財政績效以及長期資本計畫亦贏得華爾街財務評鑑公司的肯定，該州發行的公債信用評等極高，為納稅義務人節省許多利息支出。

#### **(四) 州對地區政府之補助 (state aid to local government)**

依據麻賽諸塞州普通法(The Massachusetts General Laws)規定，該州稅務局每年必須提供地區政府有關下年度各項補助計畫的預估金額(Cherry Sheet Receipts)、各項評鑑計畫費用、以及地區政府參與州計畫應負擔之金額等(Cherry Sheet Assessment)，彙整成冊，稱之為 Cherry Sheets，以

供地區政府能真實表達下一年度州政府的補助收入，以及相關計畫應自行負擔的款額。一般而言，州政府通常將應分配予地區政府的補助款扣除各地區政府的分擔款 (receipts minus assessments)，以淨額補助 (net state aid)。又地區政府的財產估價者通常必須使用 Cherry Sheets 的數據，以決定地區財產稅之稅率。

### **( 1 ) 州對地區政府的補助 (Cherry Sheet Receipts) :**

目前該州共有十九項對地區政府的補助計畫列於 Cherry Sheets，每一項均明列指定用途，以及資金分配的方式，一般而言，補助款通常以下列幾種型態的公式分配：

**A : 分配公式 (distribution formula) :** 係結合財產、財富、所得及努力績效等各項權益價值因素 (equity factor) 予以設算。

**B : 撥補公式 (reimbursement formula) :** 當計畫完成且核驗與補助合約相符時，州政府即應提供全部或部分的計畫補助款予地區政府。

**C : 抵銷項目 (offset items) :** 係屬特定用途型補助計畫 (categorical aid)，該等補助款限定用於市鎮 (municipal) 及學校特區 (regional school district)

等計畫上。

又除抵銷項目可不透列地區政府的預算與民意機關撥款程序，自行使用外，其它列於 Cherry Sheet 的補助款均需透列地區政府的普通基金預算，經民意機關審議程序撥款使用。

另 Cherry Sheet aid 大致上可分為三大類，略述如下：

**I：教育補助計畫：**二〇〇一年度約編列 35.1 億元，占總補助金額 49.5 億元的 71%，主要包括：教育改革 (Education Reform or “chapter 70”) 及學校校舍工程等計畫。教育改革計畫主要係為增加該州基本教學預算 (the foundation budget)，著重特殊教育與教學技術，確保各學校特區均能得到充足的補助款，以維持上述基本教學預算水準。又基本教學預算的成本係以學校的預估註冊人數、通貨膨脹率及其他強化特殊教育與教學技術等成本為考量因素計算，分配公式係本均衡各地區教學品質為原則訂定，各學校特區依據其財政負擔能力，分別可得到州政府不同比率的補助款，通常財政狀況較差的地區可得到較多的州政府補助款，以補足基本

差額(foundation gap)。對偏遠及所得較低的地區政府較為有利。至地區政府的財政負擔能力係以其財產及所得作為衡量基準，而各地區政府應負擔的配合款原則係以上年度的分擔數乘以本年度該地區政府之收入成長率計算。

## II、彩券與其他協助計畫 (lottery and additional assistance)

州政府發行彩券，以提供各鄉鎮(municipalities)一般性的財務補助，彩券收入係本均衡各鄉鎮的財政狀況為原則，以人口數、平均財產估價等因素設算分配公式，基本上，財產估價低的鄉鎮較財產估價高的鄉鎮依比例可分配較多的彩券補助收入，其分配公式為：

$$\text{Municipality's Aid} = \left[ E_s / E_m \right] * \$10 * P_m * K$$

$E_s$ ：州每人平均財產估價 (Equalized Valuation per capita of state)

$E_m$ ：鄉鎮每人平均財產估價 (Equalized Valuation per capita of municipality)

$P_m$  : 鄉鎮人口數(Population of the municipality)

$K$  : 分配調整因素(Pro-ration factor)

Pro-ration factor 係依彩券發行可獲收入淨額調整分配公式，又雖然每年州政府所提送之一般性預算撥款法案會明訂當年度預估的彩券收入數，但相關分配作業係按彩券實際收入數，直接透過基金而移轉分配，而非經撥款程序。

## (2) 評鑑計畫費用及地區政府參與州計畫應負擔之金額 (Cherry Sheet Assessments)

部分補助計畫因涉及上級政府對下級政府提供勞務或稅捐評價，須由下級政府自行負擔費用，如：郡稅(County Tax assessment)、汽車牌照稅(Motor Vehicle Excise)稅單代印費(charge)等，又地區政府參與州政府補助計畫應負擔之金額，如：特殊教育評鑑計畫(special Education Assessment)、波士頓都會區運輸計畫(Boston Metropolitan Transit District)等，各鄉鎮均需就所接受的服務負擔部分成本。

又該等計畫各依性質與不同考量因素訂有評鑑公式(Assessment formula)，計算每年應分擔的評鑑金額及分擔

數，另部分計畫亦依照該州 proposition 2 1/2 條款的規定每年的評鑑金額(Assessment)不能超出上一年度實際評鑑金額的 2.5%。州政府通常會自補助款中扣除此項分擔數，以淨額補助。

## 二、波士頓市政府之情形(The Budget Process of the City of Boston)

### (一) 預算制度之特色

#### 1. 預算週期

波士頓市政府的會計年度採七月制，自每年七月一日至次年六月三十日，以次年年次為該會計年度之名稱，各機關必須在每年二月底前提出下年度之預算需求與計畫，供市政府預算部審查，三月間市長會召集各機關會商討論，決定施政優先順序，預算案經預算室(the office of budget management)彙整籌編後，必須於四月的第二個星期三之前送達市議會(City Council)。四月至六月間市議會對各項預算計畫舉行公聽會，進行審議工作，並最遲在六月的第二個星期三提出審議決議。市議會之審查決議需送回市長簽署才能成為法定預算。又波士頓市議會對市長預算案只能刪減項目

金額，不得作增加計畫支出的決議。

## 2. 計畫預算與績效評估

波士頓市政府係以計畫預算的方式辦理預算籌編工作，著重提供及時、可靠及有用的資訊以管理及評估政府的營運績效。將目標設定、計畫預算及績效評估報告統合於年度預算程序內，強化預算決策的品質。相關程序依序為：

### (1) 各機關設定計畫目標：

市政府預算室協助各機關明確設定下年度的績效目標 (goals)，這些目標必須與機關的任務 (mission) 相關聯，並能合理達成目標，同時各機關必須找出至少一個可以衡量績效的指標 (measurement)。

### (2) 依目標編列預算

各機關必須在擬完成的計畫目標與成果所估算的財務資源範圍內編列預算，因此，機關經理須負責在可用的資源內決定提供何種程度的服務，如：決定修建 15 或 30 哩的道路。又經理人應訂定基本需求數 (Baseline)、確認服務取向，並訂定可提供的服務量。並隨著計畫優先性、預算資源增減變動，調整計畫的內容與金額，據以編列預算。最後再由市長就各項計畫預算與資源分配的情形作決策。

### (3) 計畫執行績效評估

年度預算執行期間，各機關與市政府預算室負責監督考核各機關的財務與營運績效，各機關每月必須編列支出差異分析報告(Expenditure Variance Reports)、收入差異分析報告(Revenue Variance Reports)、資訊管理報告(Management Information Report)以及探究事實報告(Nothing but the Facts Review)，作為績效衡量的工具，並按實際的績效數據與成果，據以修正未來年度的計畫目標，開始進行下一循環的預算作業。

又上述探究事實報告(Nothing but the Facts)係由市政府預算室負責考核，主要係評估市政府各機關、計畫、活動等之績效，經由與管理階層討論及跨部會溝通協調，提出正確、具體、目標性的分析建議，並納入預算籌編作業中。同時，執行上述 FACTS 計畫所發現的各項管理、營運以及資金撥用與核準等問題及建議，亦有助於政府建立各項預算支出的標準。

建立預算計畫之任務(mission)、目標(objectives)以及績效評估(performance measures)的程序，可協助決策者集中目標完成施政計畫，並妥善分配預算資源。

### 3. 經常預算與資本預算合併編列

波士頓市政府依法需提出收支平衡的預算。年度預算(unified Budget)包括：經常門預算(operating budget)與資本門預算(capital budget)，市政府預算室負責評估各機關的資本支出需求，研提五年資本支出計畫(Five-year capital plan)與所需的財源，並將每年需求逐年納入年度預算案中。上項資本支出計畫須包括預估成本、工作內容與範圍、融資條件與相關法令規定。同時亦需考慮長期資本計畫對每年經常支出的影響，如：人事、水電設施、管理維護及其他計畫服務需求的改變等。新興資本計畫每年須由市長提送市議會審議核准，另已開工執行的資本計畫如需增加總經費，亦需提送市議會核准。

#### (二) 財政狀況情形

##### 1. 歲入結構：

##### (1) 財產稅(property tax levy)

波士頓市的主要收入來源為財產稅，二〇〇一年度財產稅收入 9.2 億元，約占總歲入 16.9 億元的 54.4%，其次為州政府補助款 4.8 億，約占 28.4%。該市定期會參考市場評價指數，進行財產重估，以為財產稅課徵的基準，惟一九八

0 年制定的 2 1/2 條款 (proposition 2 1/2) , 限制州內各城市或鄉鎮每年課徵的財產稅不得超出所有個人實質可課徵財產的 2.5% , 亦不可超出上年度所課徵財產稅數額的 2.5%。

## ( 2 ) 州政府補助款 (state aid)

自一九九一年度起由於麻賽諸瑟州致力於改善財政狀況 , 累積預算盈餘 , 使該州有能力增加對各地區政府的補助 , 減輕地區政府對財產稅收入的依賴度。該市每年所獲得之州政府補助款 4.8 億元 , 為緊次於財產稅收入的重要收入來源 , 主要補助項目為教育及彩券等收入。其中彩券收入的挹注 , 協助市政府辦理許多服務措施。

## ( 3 ) 其他收入

主要包括 : 汽車牌照稅、消費稅、罰款收入、証照許可收入以及其他各項規費收入。其中市政府亦與轄區內的許多機構 : 如學校、醫院、文化團體等簽訂服務契約 , 以提供警力、消防等服務 , 向其收取費用 (Payments in-lieu of tax ) , 擴充市政府的財源。

另除以上各項挹注普通基金的課稅收入及其他收入外 , 波士頓市亦有其他特種基金如 : 停車收費基金 (Parking Meter Fund)、墓地信託基金 (Cemetery Trust Fund) 等 , 每

年都提供若干繳庫作業贖餘給市庫，擴充市政府的年度收入。

## **2. 歲出結構：**

波士頓市二〇〇一年度預算係收支平衡的預算，總支出16.9億元，包括：各部門直接撥款支出(appropriation)13.7億元；退休金、債務付息支出及應負州政府評鑑費(state assessment)等固定強制性支出3.2億元。其中，教育支出占最大宗43.6%；公共安全警力支出(public safety)占24.4%，其餘分別為公共醫療、環保及各項行政支出。

## **3. 準備基金(Reserve Fund)**

波士頓市設立準備基金以供緊急支出之需，依法準備基金的餘額必須維持上年度市與鄉部門(City and county department)法定撥款總數的2 1/2%，在每年六月一日以後，如有特殊及未預期的支出需求，可經由市長與市議會核准動支該項準備基金的數額。

## **4. 債務管理(Debt Management)**

市政府財政局負責管理全市的融資借款事宜，掌握有利的市場時機，調度現金流量，以減輕短期借款的需求。財政局並建立一套債務管理的準則，包括：債務清償的速度、債

務清償能力、市府對債務變動率限制的程度、建立清償債務的資金存量標的，及對財務評鑑公司的財務報表等。

該市建立多元的分析模型，以評估對現金流量、信用與法定借款額度的潛在影響。其中最須奉行的兩項債務管理原則為：年度債務成本的穩定性；及加速清償債務。目前該市的債務成本係維持在一般經常支出的 7%，同時，任何時間，必須規劃 40% 流通在外的借款本金於五年內清償；70% 於十年內清償。另應於資本市場建立良好的債信機制，選擇低利率的時機擴充資本支出或運用融資性租賃購買設備等，以建立有效率的債務管理機制。

## 陸、心得與建議

美國聯邦政府及州與地區政府的預算作業、稅務體制及中央對地方之補助制度等有其獨到的特色，雖有部分情形與我國之國情不盡相同，美國官方或學術機構亦就各項值得改進的議題，不時提出檢討改革的方案，惟其歷經傳承演進，多數已建立良好的體制與模式，近年來聯邦政府財政改革及平衡預算的成就，更值得我國學習參考，茲就部分議題分述如下：

### 一、預算籌編及審議：

#### (一) 建立目標設定、計畫預算及績效評估三者聯結的預算程序

美國聯邦政府及各州與地區政府近年來極為重視政府部門的施政管理績效，以作為預算籌編決策的參考。聯邦政府於一九九三年訂定政府績效及成果法 (Government Performance and Result Act)，考核各部會的施政成果，各部會必須依目標研擬策略性計畫，並提出年度執行及績效評估報告，將目標設定及績效評估納入計畫預算的決策過程內。各機關於研提施政計畫時，必須擬訂明確的目標 (objectives)、以及具體可衡量的績效評估指標

(measurement)，經行政程序評估其可行性、成本效益及財務規劃後，據以於各機關年度預算額度範圍內(Baseline)編列預算。該項計畫之實際執行情形與成效，將作為下一年度預算籌編與資源分配的參考。建立目標設定、計畫預算及績效評估三者聯結的預算程序(budget cycle)，讓決策者能掌握及時、可靠的資訊，有效完成施政目標。

反觀我國的預算編制作業，基本上雖採計畫預算的模式，各機關必須依核定的計畫編列預算，但部分計畫並未就計畫目標的訂定、其與機關的任務(mission)是否相連結，可行性研究、成本效益、訂定可衡量的績效評估方法等，予以嚴格審查，雖有若干考核計畫執行進度與經費支用之績效報告，但並未建立一統合的機制，將此種目標與結果之管理決策模式，予以整合納入預算編制作業內。且因目前我國有關計畫評估、科技工程之技術與經費標準、預算整編、績效評估等工作，係分屬經建會(或研考會)、國科會、公共工程委員會、主計處及研考會等機關之權責，主計處不像美國聯邦政府預算管理局能統籌獨立辦理上述各項事務，因此相關資訊在橫向聯繫、問題了解程度與時效上，往往無法配合預算編製時程，顯得較無效率，未來行政院應籌劃一套整合制度

或藉由政府組織再造，以改進當前計畫預算作業制度。

## (二) 預算審議應加強行政與立法機關之相互協調溝通模式

美國聯邦政府或州政府之預算審議程序與我國國情不盡相同。美國國會對總統預算案除可核准、修正、否決、自由增刪計畫經費外，也有提出國會預算案的權利，並可建議改變現行法規，以達成調整預算支出或收入之法律程序。但國會如任意修改總統預算案，擴大支出，影響政府財政收入，總統則可以單項否決權予以對抗。現行國會參眾兩院預算委員會審查總統預算案所作的預算決議 (Budget Resolution)，並未經過總統簽署，所擬有關總收入、預算授權數與經費支出數之額度，公共債務法定限額、當年償債額度 (debt reduction target) 及收入與餘絀之目標，行政部門未必同意，雙方各有版本，經常造成預算案審查時的爭議。目前美國學界已建議預算案在進入實質審查前，應由國會與總統先行協商，共同簽署聯合預算決議 (Joint Budget Resolution)，決定上述各項財政政策目標。以增進預算審議的效率，健全政府的財政紀律，如期通過年度法定預算，並有助於將預算審查重點放在實質的稅捐與支出法律之制

定上，以作成更好的公共政策。

至我國憲法規定，行政院負責預算案的編製，提送立法院審議，且立法院對行政院所提預算案不得為增加支出的提議，只能刪減支出。與美國聯邦政府或部分州政府(麻賽諸瑟州情形與聯邦制度相同)，國會可自由增加或刪減支出之情形不同，雖較能防止如美國議員濫用職權，發放迎合政黨或團體利益之政策性計畫經費(pork barrel)的情況，但我國立法院審查預算案，因未如美國參眾兩院先確立整體預算審查原則，各委員會於實質審查預算案前亦未如美國國會，就各項計畫議題召開許多公聽會，由立法委員、機關代表、一般民眾、學者以及各團體等意見領袖共同討論計畫合理之收支水準，且在黨派利益衝突下，各機關預算經費經常遭不合理刪除，或以通案刪減各機關經費方式辦理，形成不公平的現象。因此，建議參採美國學界有關聯合預算決議之構想，讓行政院與立法院共同協商訂定當年度歲入、歲出之適當水準、收入與餘絀之數額及債務償還目標額等，各機關必須就各計畫與立法院作好良性溝通協調工作，以增進預算審議之效率。

## **二、掌握社會經濟情勢建立良好的公共政策**

美國係一個民主法治的國家，人民對國家安全、社會福

利、醫療、教育等各項公共政策，都有極高興趣，部分意見倡導者(advocates)、利益團體等會透過媒體、民意代表，學術機構等管道表達意見，爭取立法。總統或國會議員會隨著社會、經濟情勢及政府財政狀況之改變而調整政策，主動提出各項改革方案，民間團體亦會提供意見，透過立法程序，政黨間多能針對議題公開辯論，尋求解決對策，作好財務規劃，近年來立法機關對許多強制性法律案(mandate)之制訂，多能考慮須有相對財源，避免增加政府財政負擔的情事。政策法案訂定後，再由行政部門循預算程序編列預算，其良好的公共政策制度建立之決策模式，人民守法的態度，值得我國學習。

### 三、 資本投資及其預算編列方式

美國聯邦政府與部分州政府對資本支出之預算編列作業，有不同的處理方式。聯邦政府係將經常門預算(operating budget)與資本門預算(capital budget)合併成為整體預算(Unified Budget)。其對資本投資(capital investment)的定義並不侷限於能產生長期效益(long-term benefit)的有形資本計畫支出，其他可於未來增加所得之研究發展與教育訓練等無形支出(intangible)亦屬資本支出

的範疇。至部分州政府方面，則將資本門預算與經常門預算分開編列，其資本計畫支出多屬能於資產未來使用年限產生效益的固定資產投資計畫，所需財源亦全數由州政府發行公債(general obligation bond)收入支應。茲就二者之差異情形分述如次：

### **(一) 研擬多年度資本投資計畫 (Multiyear Capital Investment Plan)**

一般言之，聯邦政府與州政府對資本計畫支出均會建立擬訂多年期之資本投資計畫的程序，評估計畫可行性並規劃所需之財源，通常以五年為期，預估未來所需之資本支出數額。

### **(二) 預算之編列**

- 1. 聯邦政府：**應於提出長期資本投資之年度取得國會有關該項多年度資本投資計畫總經費之預算授權數 (budget authority)，再逐年編列實際所需之經費支出數 (outlays) 支應。同時，年度預算書亦會預估未來各年度各項資本計畫所需之預算授權數與經費支出數。
- 2. 州政府：**五年期資本計畫及其財務計畫每年提送議會審議通過後，州政府通常會在資本支出發生後之次一年度

依議會核定之財務計畫，按工程進度發行公債支應。

### (三) 對政府財政運作的影響

資本投資預算如與經常作業預算分開編列，可使多年期重大工程建設之財務運作獨立於一般經常政事支出，較能明顯區分各項工程之財務融資事宜，掌握工程成本效益。又鑑於公共工程建設經費龐大，目前美國各州都傾向採量入為出(Pay-as-you-go)，使用者付費的觀念，各項工程在實施前必須先籌措所需財源(通常以發行公債，再逐年由財產稅或其他課稅收入償還)，方行推動。因此部分州或大城市在研擬重大工程建設之際，相關的財務規劃，如：發行公債及其償還財源(涉及是否加稅問題)，或爭取聯邦補助款等，往往會透過住民投票，以決定是否興建，又部分州亦會設定每年資本計畫發行公債的上限額度，以避免增加納稅人負擔。至經常作業預算部分，大部分由普通基金之收支組成，依法須平衡預算，如有赤字以加稅或刪減支出因應；若有盈餘，亦可提供一次性資本支出或撥充資本計畫準備基金(Capital Project Reserve Fund)，以供州政府直接運用在小型已授權資本計畫之需，不須另行舉債支應。此種資本預算與經常預算分立的

預算模式，使政府之舉債全係為資本支出之需，亦可控制經常支出之成長。

#### (四) 聯邦政府資本投資支出面臨計畫優先順序的問題

現行聯邦政府各項資本投資計畫總經費雖然取得國會預算授權數，可逐年循預算程序編列經費支出數支應，惟其與經常作業支出合併納入總預算編列的作業方式，因限於總預算歲出規模，將使各資本投資計畫間互相競爭，決策者將面臨應如何安排計畫優先順序的問題，且以前年度預算授權數須於本年度支用之經費支出數，通常須優先編列，如要推動其他多項新興計畫，往往需擴大政府歲出預算的規模，方能因應。因此，如何評選計畫優先順序，並健全政府財政，決策者須審慎考量。

反觀我國資本支出預算之編列係與經常支出預算合併編列成總預算(但預算法規定經常收支應保持平衡，如有賸餘得移充資本支出之財源)，視年度平衡預算之需要，舉債支應，與聯邦政府類似，雖有部分資本支出計畫因具自償性，可另成立基金運作如：高速公路、機場等交通建設基金(聯邦政府

亦有類此自償性 pay-as-you-go 之高速公路信託基金)，但大部分之公共工程因非具自償性質，仍須以編列公務預算之方式辦理，其金額龐大，在政府擬控制總預算歲出成長率之情況下，往往無法容納各項新增公共工程計畫經費。近年來我國正規劃實施中程計畫預算作業制度，透過未來數年之中程財政收支推估，期使各機關配合政府未來財政狀況，妥善安排各項計畫之優先順序及資源分配，據以編列預算。同時美國各州推行量入為出(Paygo)之資本預算作業方式，政府藉由建立良好債信評等的財政績效，吸引市場投資者購買公債，籌措各項基礎建設所需之財源，亦值得我國參考。

#### **四、平衡預算與控制支出成長**

美國聯邦政府近年來致力於財政改革與平衡預算，預算由赤字轉為盈餘，除因經濟高度發展，政府稅收增加外，聯邦政府九〇年代推動之預算執行法及平衡預算法等法案，控制支出之成長亦是主要關鍵。

##### **(一) 美國聯邦政府預算執行法係由行政與立法部門共同協商立法**

預算執行法(BEA)所訂定之各類權衡性支出(Category)每年度之法定限額係由總統與國會協商訂定的，各機關需在

法定限額範圍內編列年度預算，如超出限額，則按一定比率就非例外計畫予以通案刪減(sequestration)，因此，行政與立法部門對各項權衡性支出之成長幅度，大致上已有一定的共識，共同完成財政改革的目標。另外，量入為出(PAYGO)之規定，使預算管理局與國會預算局有機會重新檢驗並估算有關強制性支出或收入法案之訂定，是否增加當年或以後年度之赤字或減少盈餘，以便採行刪減(sequestration)程序，避免增加政府之財政負擔。

## (二) 合理的預算資源分配

美國聯邦政府近年來之歲出結構，以一九九九年度為例，強制性支出已占歲出 52%，權衡性支出僅占歲出 34%。在福利性計畫支出(entitlement)大幅成長下，美國學術界已提出比照權衡性支出訂定法定限額(caps)的建議，抑制福利性支出的成長。相反地，權衡性支出在實施法定限額後，雖有效控制支出的成長，惟以前年度預算授權數可能排擠當年度擬實施之優先計畫，且通案刪減機制亦使得上述法定限額(caps)變成愈來愈緊縮，部分機關首長或國會議員已覺得似乎無法於有限的法定限額內容納新興施政計畫，以後是否會修法調增法定限額，目前無法得知，故學術界亦建議放寬

部分刪減原則。從以上建議可得知，如何有效並合理分配政府預算資源，審慎評估各項計畫支出合理的資金需求，將資源用於最優先急需的地方，為另一項值得探討的議題。

### （三）我國應持續加強支出控制及預算資源合理分配

我國自八十四年度實施歲出額度制度以來，已較能有效控制政府歲出之擴張，健全國家財政。惟因歲出額度制度未能對機關所編概算作逐項且詳實的審查，各機關亦未能落實零基預算的精神，檢討不具績效或毋須繼續辦理的計畫經費，無法促使各機關將有限資源用於最優先的施政需求，仍不斷提出額度外需求。為改善上述情況及配合中程施政計畫與中程計畫預算作業制度之逐步推動實施，行政院核定中央各主管機關及補助省市政府之八十八年度歲出概算額度時，已就未來四個年度歲出預算可用資源，作原則性規範，包括：各機關重要經建投資及科技計畫之成長率，並由經建會及國科會分別建立中程額度控管制度辦理；依法律義務支出、各主管機關分年延續性計畫等經費之編列原則。又八十八年下半年及八十九年度、九十年度中央政府總預算歲出規模，經常與資本支出等已控制在一定的成長率及限額下，惟受精省及九二一大地震之影響，我國預算赤字及債務餘額仍

高，未來尤應加強財政改革，平衡預算並儘速清償債務。因此，似可參採美國的經驗，建議作以下改進：

1. 積極推動中程施政計畫及中程計畫預算作業制度，有效掌握社會經濟發展趨勢，預測經濟成長率，作好中程財政收支推估，設定每年度歲出預算規模、各項經常與資本支出等的成長率。
2. 參照美國預算執行法訂定權衡性支出法定上限之精神，由行政院依據上述中程預算推估之歲出成長幅度，據以訂定各項政事別支出未來數年每年的上限額度，再分配予各機關，請其確實在額度內調整編列各項業務計畫經費，如各類中程政事別支出所編之累計支出數超出累計限額，則按一定比率通案刪減該類支出之所有業務計畫經費。由於我國立法院審議年度預算案，不像美國國會可作增加支出或計畫項目之提案，因此，就行政機關之立場而言，上述行政院所訂中程預算期間各類支出之限額似毋須透過立法程序訂定，惟為免預算案送至立法院審議時遭受不合理之刪減，建議預算案送至立法院後，參照美國學界建議總統與國會簽訂聯合預算決議之精神，由行政院院長、主計長與財政部部長先就歲入、歲出成長率、債務限額、中程財政

初估結果以及前述各類政事別支出每年度之上限額度，與立法院協商訂定預算審議原則，再由各委員分組審查，以收預算審議之效。

3. 另有關依法律義務或其他社會福利性支出部分，鑑於我國近年來社會福利及各項保險補助支出大幅成長，立法院亦制定許多法律案，增加政府許多強制性之依法律義務支出，我國預算法第九十一條雖訂定「立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律。」，惟真正落實該項規定的法律案極少，故建議參照美國量入為出準則(PAYGO)，修訂預算法，賦予行政院主計處於每年籌編預算案時，就立法院所制定之各項新增量入為出法律(Paygo-legislation)，預估並加總計算其對強制性支出及收入的影響，及當年度可能增加之赤字數額，如評估將增加當年度預算赤字，則實施刪減(Sequestration)程序(各項計畫之刪減比率或債務付息等特殊例外項目可免於刪減者，另由行政院與立法院協商訂定)，並作成刪減報告，隨同年度預算案提送立法院審議。本項刪減數額應併同納入上述預算審議原則內，共同

協商確認。

4. 另為期政府預算資源能配合政府施政優先順序，更公平合理分配，除應加強各機關確實按中程施政計畫與中程預算作業制度，在其未來四個年度可用資源範圍內，妥為排列優先順序，核實編列預算外，主計處亦可參考各項計畫之績效成果報告及實際執行數額，彈性調整未來年度有關基本運作需求、依法律義務重大支出、重要經建投資與科技計畫間額度之分配比重，並與相關先期作業審查機關如：經建會、國科會、研考會等密切配合，掌握相關資訊，會同審查計畫時應著重成本效益分析、財務可行性以及總經費是否合理等，以有效運用分配政府預算資源。
5. 縮減政府支出占 G D P 的比率，降低預算赤字，避免政府因赤字須向民間資本市場舉債而排擠民間之資金需求，讓民間資金活絡，擴大私人經濟的發展。精簡政府職能組織，凡民間能辦理之事項，儘量交由民間辦理。又政府如能有計畫地逐步降低債務，中央銀行也可維持較低的利率水準，鼓勵民間投資及消費，同時，健全股票資本市場，適時調整貨幣金融政策，當可帶動國家整體經濟的發展，進而充裕政府稅收，有助於政府平衡預算，加速清償國

債，因此，控制政府支出，降低預算赤字，並加速經濟發展，係平衡預算的重要法門。

## 五、中央與地方之財政關係

### (一) 美國聯邦政府與州政府分別擁有獨立自治的租稅制度

美國係聯邦主義的國家，各州擁有高度自主權，屬地方分權的聯邦體制。故聯邦政府與州政府各自擁有獨立的租稅制度，訂定法律，徵收稅捐。聯邦政府的各項稅捐係直接由聯邦政府課徵收取，非透過州政府收取再轉繳聯邦政府。相同的，州的各項稅捐亦直接由州政府收取，並非由聯邦政府統籌收取再分配給州政府，每個州有自己的賦稅行政及稅務機關，獨立自主於聯邦政府。每個公民除要繳交聯邦各項稅捐外(如：聯邦所得稅、遺產稅等)，尚要繳交州政府與地區政府的各項稅捐(如：州所得稅、銷售稅、財產稅等)。

雖然近十年來聯邦政府收入占各級政府總收入平均約為 66%，在全國租稅結構上仍占優勢。但各州因可自訂法律課徵稅捐，並調整稅率，擁有良好的租稅制度，加上各州不斷拓展其他可能之規費收入來源，因此基本上各州尚能因應其基本財政需求。目前州與地區政府之自有財源比率約為 80

%，其餘 20% 由聯邦政府補助款挹注，以共同推動各項交通、住宅及醫療等大型公共施政計畫。

## （二）我國由中央政府制定財政收支劃分法

反觀我國中央與地方之財政分攤，係由中央立法訂定財政收支劃分法，區分國稅與地方稅，並本稅收共享的原則，部分稅目應按規定的劃分比例，分別分配給中央與地方政府。國稅由中央負責徵收再劃解給地方政府，地方稅則由各縣市政府稅捐稽徵處徵收再將屬中央應得部分上繳給中央。又為均衡各地方政府的稅收，財政收支劃分法訂有「統籌分配稅款」，依人口、土地面積等因素訂定公式分配。至支出面部分亦規定，地方政府之基本財政需求應優先於其自有財源及所獲統籌分配稅款內支應。中央得酌予補助地方政府之事項以計畫效益涵蓋面廣具整體性、跨越直轄市縣(市)或二以上縣(市)、具示範性作用之建設計畫及因應中央重大政策或建設需由地方政府配合辦理之事項為限。從以上可知，我國中央與地方之財政劃分大致上屬分稅制，中央掌握立法權，可訂定分配比例與公式，地方自有財源加上中央統籌分配稅款如有不敷，另以中央補助款予以補助。與美國聯邦財政分權體制不同，我國台灣省各縣市政府八十八年度自有財源總

收入(包括：稅課、規費罰鍰及財產等收入)2,194 億元占歲入總額 3,731 億元 58.8%，補助收入 1,537 億元占歲入比例為 41.2%，自有財源收入約維持在六成、補助收入四成。惟各縣市政府近年來因受房地產不景氣影響，土地增值稅收入已從八十一年度高峰期驟降許多，因此稅課收入占歲入比率呈現下降趨勢，在各縣市歲出規模急遽擴張又無法有效控支出之情況下，台灣省各縣市政府仰賴中央統籌分配稅款與補助款的程度日深。近兩年來，為保障北、高二市不受營業稅改為國稅而影響其所獲統籌分配稅之數額，中央統籌分配稅款以二階段方式進行分配，亦即先決定直轄市、縣市及鄉鎮市之分配比例後，再個別按公式予以分配，其結果卻造成台灣省各縣市與北、高二市對中央統籌分配稅的分配比例之不滿與爭議，同時中央統籌分配稅亦無法發揮其彌平地方財政缺口之功能。未來如何落實讓各縣市與直轄市直接按設算之公式分配，端視中央政府如何拿捏公式內的考量因素，訂定具體週延的分配公式。

### **(三) 具體劃分中央與地方之職權、積極推動地方開源之財政立法工作**

我國政治體制非屬美國「聯邦制」或法國「單一國家

制」，各級政府間權限的劃分並不明確，以往實務上多由中央立法機關於個別法律中加以規範，地方自治的工作未能有效落實。又我國各縣市地方政府之賦稅結構主要以地價稅、房屋稅等不具移動性與成長性的稅源上，其財政狀況相對中央政府而言較不具自主性。地方制度法立法通過後，雖賦予地方政府開徵地方稅與徵收規費之財政自主權，惟「地方稅法通則」與「規費法」尚未經立法院審議通過，因此為建立中央與地方權責分明的財政制度，未來應儘速釐清中央與地方的權限，中央政府應檢討將屬地方因地制宜的事務以及相對應的「財源」下放交由地方政府負責，並積極推動上述二法的立法工作，讓地方政府視地方建設實際需要，合理徵收地方稅費，提供公共服務，以落實地方政府財政自我負責的精神。

#### **（四）建立因地制宜的補助制度**

建立中央與地方權責分明的財政制度，除訂定合理的統籌分配稅款之分配公式、地方政府合法開徵稅費的權限外，建立因地制宜的補助制度亦非常重要，尤其部分民選縣市長為爭取選票，未來恐怕不會採行加稅的方式推動施政建設，因此中央補助制度在健全地方政府財政上將扮演重要角色。

茲因我國長年以來對中央與地方事務的權限未能有效區分，部分屬地方因地制宜，應由地方政府自行辦理之事項，地方政府亦不斷研提計畫要求中央政府補助，致中央政府指定用途之計畫型補助款占全部補助款比例高達 75%，由於中央政府未能下放該等計畫的審核、經費分配與控管、驗收及核銷等事項，造成中央與地方行政作業之重複，浪費時間與人力，不具績效。為有效改善上述情形，落實地方自治之精神，讓地方政府能及時運用資金，作好應辦事項，行政院自九十年起已對現行的中央政府補助制度作大幅變革，依據財政收支劃分法與地方制度法之規定，訂定「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」，作為補助款編列與執行之依據，並逐步檢討各部會所編之計畫型補助款，將其中屬對地方之經常性支出、小型工程與基層建設等補助款，調整改為一般性補助款，由行政院直接補助各縣市，並參考「財政收支劃分法」及「中央統籌分配稅款分配辦法」所訂之收支項目，就補足地方財政收支差短及補足基本建設經費等項目(包括：教育設施、社會福利、基本設施及配合中央政策等)，按人口、面積、地方政府財政能力、租稅努力及支出績效等指標，設算公式，公平合理分配，以均衡地方政府財政，經由下放財政資源，讓

地方首長養成財政自我負責的態度，因地制宜完成其施政目標。又為避免上述各類用途之補助款遭地方政府移用或不當使用，行政院亦訂定「中央對縣市政府計畫及預算考核要點」，評估地方政府施政效能、預算編製執行績效、妥善運用財政資源及有無依限定用途支用中央專款補助之教育、社會福利等經費等，以建立預算監督考核之機制。

#### **(五) 參採美國補助制度，提昇中央補助款的運用效益**

我國地方制度法立法通過後，雖然明訂地方政府許多自治事項，但部分如警力、消防、社會福利及國民中小學教育等政事所需經費，目前各縣市政府仍高度仰賴中央政府之補助。再加上「地方稅法通則」、「規費法」等法案尚未立法通過，地方政府未能有效開源，因此，中央政府除建立補足地方基本財政需求及補助基本建設經費之一般性補助制度外，有關現行各部會各類指定用途補助計畫之分配與運作，基於國家整體資源之運用配置效益考量，似可參採美國之補助制度，依國內實際狀況，作為以後研修補助制度之參考。

##### **1. 立法訂定公式分配：**

美國聯邦政府除部分計畫型補助計畫(project grants)係由各部會行政官員審核、評選、決定補助對象及補助款的

分配外，絕大多數的特定用途型補助計畫 (categorical grants) 或廣義用途型補助計畫 (block grants)，包括：醫療、社會福利 (entitlement)、交通、住宅、社區發展等計畫，均依計畫性質、適用條件、人口數、每人平均所得 (per capita income) 及貧困程度 (poverty) 等相關指標，設定公式分配，同時須經國會審議立法通過，力求補助款以透明化、公開化、法制化的原則，予以分配。地方政府需分擔配合款時，通常會在上述法定的補助計畫「公式」內記載最低配合款的比例，相關的配合條件則在補助合約內予以明訂。

## **2. 整合性質或用途相近的計畫，擴大補助款運用效益：**

為期地方政府能將聯邦政府補助款發揮最大的財政效益，以共同推動國家既定的政策目標，聯邦政府預算管理局經常配合總統施政政策，將性質類似的幾個特定用途型補助計畫 (categorical grants) 整合成為一個大型的廣義用途型補助計畫 (block grants)，並賦予地方政府自由裁量權，在不逾越聯邦政府所擬計畫的一般原則下，自訂執行規則以運用該項補助款。讓各地方政府可運用較多的資金，增加計畫的執行效益，避免各個小計畫之目標、用途重疊，作了許多相同事情，造成資源浪費、缺乏效率。整合成大型計畫，在

較多財源可供運用的情況下，可配合地方政府之實際狀況，妥善訂定具體周延的執行方法，較數額小的個別計畫更容易達成經濟規模，增加資源的使用效益。惟為免地方政府逾越計畫指定用途，兼顧國家整體施政利益，另責成聯邦政府預算管理局訂定考核辦法，審查補助款的運用流向，確保地方政府能確實依照計畫內容及國家整體施政優先重點，運用補助款，避免流於未指定用途之一般性補助款型式。

### **3. 部分施政計畫可藉補助公式，均衡各地方政府之教育生活水準**

美國地方政府係以財產稅收入作為教育經費的主要財源，以麻賽諸瑟州為例，該州為期州內各地區政府的學校均能提供一定的教學品質，提出基本教育預算(foundation budget)的理念，爰透過補助公式，依地區政府的財政狀況，給予不同比率的補助款，通常財政狀況較差的地區可得到較多的州政府補助款，以補足基本差額(foundation gap)。另外，彩券發行收入亦本均衡各鄉鎮的財政狀況為原則，設算公式分配，對地方財政多有助益。

### **4. 強化地方政府對補助計畫的執行責任，釐清財務責任**

美國許多廣義用途型補助計畫，多係聯邦政府擬訂政

策，研擬計畫，提送國會審議並訂定公式，每年度各州依公式分得所需之補助經費，聯邦政府授與地方政府行政裁量權，各地方政府依其實際情況，自訂規則執行，地方政府負國家施政計畫執行的責任，同時，地方政府須相對負擔配合款，因此，中央與地方係屬夥伴關係，共同達成國家整體利益。聯邦政府僅就其應負擔之數額部分依合約或工程進度撥款給地方，其餘完全由地方自籌財源，財務責任分明，由於計畫係由地方自訂辦法，負責執行，故地方政府執行不力時很難將責任推給聯邦政府，亦很少發生如我國各縣市政府短編配合款或積欠中央全民健保經費之情事，未來我國中央對地方之補助計畫宜強化中央制定政策、地方執行，財務與權責分明的方向改進。

## 5. 補助資訊公開化、透明化

美國聯邦政府每年度均會就各項補助計畫之補助金額、申請條件、資格標準及申請程序，交由特定機關 General Services Administration 負責整理，彙編成冊，相關資訊並透過網路予以公開，以利地方政府、一般民間團體及人民獲取相關補助資訊，在機會均等的情況下，公平競爭或依條件申請各項福利補助。我國未來似可參採美國作法，強化補

助款資訊之公開與透明化，擴大人民公平獲取國家資源的機會，避免補助款流於濫用或由少數人把持，增加資源使用效益。

## 六、中央政府對各地方政府之資源配置政策

依據哈佛大學 Herman B. Leonard 教授研究的聯邦政府預算與州政府間之關係(The Federal Budget and the States)一書，討論有關聯邦政府與州政府間的財務流量(“Fisc”；financial flow)，亦即各州人民繳給聯邦政府的稅與聯邦政府預算支付予該州與地區政府經費之淨額(balance of payment)，發現近年來經由聯邦政府預算支出之配置，所得重分配的結果，產生富有的州之所得流向貧窮的州之現象。其原因不外為聯邦租稅制度主要係個人所得稅、薪資所得稅組成，各州間資源之配置即與每人平均所得(per capita income)有著重要的關聯性，愈是高所得的州通常須貢獻更多的稅。另支出面部分，由於近年來社會安全保險、老年醫療照顧及醫療補助等給付予個人之社會福利支出，已占聯邦政府支出結構的大宗，聯邦政府支出自然有流向低所得的州之傾向。有鑑於上述所得重分配現象，美國學術界與部分國會議員開始就有關聯邦政府在整合分配全國財務資源，究應

扮演何種角色，進行研討辯論，包括：

- 七、 聯邦政府之財務資源分配應保持中立性(neutral)，亦即各州應可自聯邦政府大致取回其所繳交的稅捐。
- 八、 聯邦政府之財務制度應建立平衡各州財務資源之機制，亦即利用較富有州的資源協助貧窮的州，推動重大經濟活動。
- 九、 各州間資源與經濟活動的配置，必然依聯邦政府施政實際需要所擬之個別計畫經費需求情形，予以安排，亦即聯邦政府計畫必須安排在最需要的地區或最能達成經濟效益，易於推行的地區，其相對財源須由聯邦政府以統收統支的聯合租稅制度(unified tax system)予以挹注，而非以擁有該項所得的地區性因素，作為計畫決策的參考。

又因為上述辯論尚未獲得普遍共識，因此目前聯邦政府於制定公共政策時，會面臨各州要求獲得”公平”比例的聯邦支出，甚或多於其所貢獻的聯邦稅捐的情形。例如：高速公路信託基金分配公式的合理性，國會已立法修正通過該基金分配給各州的數額，至少必須為各州繳交予基金數額的 95%。另外，福利性支出法案聯邦政府通常授權各州政府自訂

執行政策、視各州努力開源程度等，給予較多補助款，為避免聯邦政府係按上年度分配情形予以分配，一旦某州日後減低其租稅努力程度，仍可分得較多數額補助款的情況，近年來部分國會議員，已提案將各州的貧窮率、土地面積等考量因素納入公式內，人口較少的州將有機會分得較多補助款，試圖修法訂定合理公平的分配公式。

但一般而言，大部分聯邦政府支出係按人口比例分配，又各項計畫經費亦依其特性流向不同的地區，如：農業補助津貼流向農業州、社會福利支出流向老人結構比率較高的州，另外政策上的考量因素亦影響資源的分配，如：國會決定國防設施、交通建設補助計畫等之設置地點以及各項計畫的優先順序，各州亦會遊說爭取較多聯邦補助款，以拓展州內的經濟發展、交通、教育及公共安全建設。綜上，如何建立客觀的統計資料(美國目前每十年會作人口普查)訂定分配公式並適度配合施政政策，以達全國資源配置的合理與公平目標，讓高所得與低所得者間之財富所得重分配能協調取得平衡，係一重要的課題。

反觀我國，財政收支劃分法將稅基大、具成長性的稅目(如所得稅、營業稅)劃歸中央，中央政府再透過中央統籌分

配稅款及補助款再分配的方式，對地方基準財政收支差額等予以補足，以發揮調濟地方財政虛盈的功能。但目前因中央統籌分配稅款直轄市與縣市政府的分配比例，未能打破固定分配比例的模式，歸零思考，重新按各地方政府間客觀可衡量的指標，如：人口、土地面積、每人所得、財政能力、租稅努力程度等，設算公式分配，讓稅源能在合理、公平及有效率的機制下予以重分配。至中央補助制度部分，自九十年起雖已就補足地方財政收支差短(與美國各州以未指定用途補助款用以補助財政狀況較差之地區政府的財政缺口之作法類似)及補足基本建設經費等一般性補助款(包括：教育設施、社會福利、基本設施及配合中央政策等)，按地方政府財政能力、租稅努力及支出績效等指標，設算公式，以均衡地方政府財政，惟此項滿足地方基準財政需求之一般性補助款與中央統籌分配稅款之功能相同，或有建議將其併入中央統籌分配稅款制度之方向規劃。故支出面尤應加強中央政府對各地方政府之計畫型補助款與預算資源之分配效益，除需配合國家整體政策、區域性之城鄉經濟發展等實際需要予以個案考量外，似可參考美國學術界定期以統計數據進行全國各地區之資源分配分析，經由政策公開辯論的決策模式，檢

討預算資源分配之合理性與公平性，供決策者施政之參考。

同時儘速釐清中央與地方政府的權限，繼續將屬地方事務之各部會計畫型補助款下放改由地方編列，落實地方自治，而屬中央政府應行辦理之全國性補助計畫，未來似可將部分性質類似之小計畫整合成大計畫，增加經濟運用效益，同時宜按個別計畫之特性，透過立法程序，依客觀指標及權數，訂定透明、公平的補助公式分配，以回歸財政收支劃分法有關中央政府補助款之功能，綜上，經由中央統籌分配稅與補助款制度的相互配合，期使我國各直轄市、縣市及鄉鎮市之人民於納稅後都能適度地、合理地享有政府之各項公共設施與福利，縮短貧富差距。

## 參考資料

### 一、中文部分

1. 林全(2000)，未來主計工作的挑戰與期許，主計月報，第五三五期，頁 6-8。
2. 石素梅(1998)，美國聯邦政府預算作業之研究，台北：財團法人孫運璿學術基金會。
3. 蘇彩足(1999)，世界主要國家預算制度及其運作情形之研究，台北：行政院主計處。

4. 孫克難(2000), 健全地方財政之全面思考, 主計月報, 第五四〇期, 頁 11-17。
5. 黃世鑫(2000), 當前地方財政問題的盲點-法制與權限劃分, 主計月報, 第五四〇期, 頁 19-26。
6. 林玉春(2000), 中央對地方政府補助制度之檢討改進情形, 主計月報, 第五四〇期, 頁 49-55。
7. 李泰興(2000), 台灣省各縣市財政狀況分析與探討, 主計月報, 第五四〇期, 頁 56-62。

## 二、西文部分

1. Budget , Budget Of The United States Government  
Fiscal Year 2001.
2. A Citizen's Guide To The Federal Budget , Budget Of The  
United States Government Fiscal Year 2001.
3. The Budget System And Concepts , Budget Of The United  
States Government Fiscal Year 2001.
4. Analytical Perspectives , Budget Of The United States  
Government Fiscal Year 2001.
5. Historical Tables , Budget Of The United States Government  
Fiscal Year 2001.

6. Art Stigile and OMB Staff(2001) , Observations On Fiscal Federalism In The United States.
7. Robert D.Lee,Jr. and Ronald W. Johnson(1998) , Public Budgeting Systems , Sixth Edition, Aspen Publication.
8. George E. Hale and Marian Lief Palley(1990) , The Politics of Federal Grants , Congressional Quarterly Inc.
9. J.Richard Aronson and John L. Hilley(1991) , Financing State and Local Governments , fourth Edition , E.B.S Inc.
10. Herman B.Leonard , Jay H.Walder and Jose A.Acevedo , The Federal Budget and the States Fiscal year 1998 , A Joint Publication Taubman Center for State and Local Government, John F. Kennedy School of Government Harvard University.
11. Federal Budget Process : Recommendations for Reforms , The Committee for a Responsible Federal Budget , March 2000.
12. Building a Better Future-Final Report (1998-1999) , A joint project of The Committee for a Responsible Federal Budget and American Express Financial Advisors.

13. Saving Social Security : A Framework For Reform , The Concord Coalition , June 1998.
14. Formula Grants-Effects of Adjusted Population Counts on Federal Funding to States(1999) , Report to Congressional Requester , United States General Accounting Office.
15. Mission and Structure-Office of Management and Budget  
<http://www.whitehouse.gov/OMB/organization/mission.html>
16. Introduction To The Catalog  
<http://www.cfda.gov/public/cat-intro.htm>
17. Martin Crutsinger , Bush To Push Tax Cut Proposal ,  
<http://newsrooms.comuser.com>
18. The Governor's Budget Recommendation-Commonwealth Of Massachusetts , House 1 , Fiscal Year 2002.
19. FY2000 Cherry Sheets Manual , Massachusetts Department of Revenue , Division of Local Service.
20. Federal Government Finance and Employment , U.S.Census Bureau , Statistical Abstract of the United States : 1999 , page 345-357.
21. State and Local Government Finances and Employment ,

U.S.Census Bureau , Statistical Abstract of the United States :  
1999 , page 307-325。

22. City of Boston , Operating Budget Fiscal Year 2001 ; Capital  
Plan Fiscals 2001-2005。