

出國報告（出國類別：研究）

## 美國紐約州政府特種基金預算作業 情形

服務機關：行政院主計總處

姓名職稱：吳科長婉玉、謝視察閔傑

派赴國家：美國

出國期間：108年10月19日至27日

報告日期：109年1月10日

## 摘要

近年來紐約州政府經常運用特種基金推動政務，故派員赴美國參訪該府特種基金預算作業情形，作為精進我國特種基金預算作業之參考。茲將參訪所得摘述如下：

### 壹、紐約州政府特種基金預算作業情形

#### 一、紐約州政府基金種類

紐約州政府基金包括政事型基金（即普通基金、特別收入基金、償債基金、資本計畫基金及永久基金）、業權型基金（即營業基金及內部服務基金）及信託基金。以上除普通基金以外之基金，統稱特種基金。

#### 二、紐約州政府特種基金預算主要特色

##### （一）按「部門別」編製預算，基金數量龐大

紐約州政府預算係按「部門別」為主體編製，各公務機關、州立大學及州立醫院等部門項下包括多種（個）基金，故紐約州政府基金較類似「帳戶」性質，由各部門依其需要設立，數量龐大，該府 2019 年共有 3,408 單位基金。

##### （二）營業基金收支未編入紐約州政府預算

紐約州政府 2019 年有 324 家公營機構，其與紐約州政府總預算相關部分，僅係作為政府收入之盈餘繳庫數及政府支出之撥款數。公營機構本身收支並未編入紐約州政府預算，而係依據紐約州公營機構法第 9 條規定，將最近 3 年度收支概況及資本支出等資訊，送州長、議會相關委員參考。

##### （三）特種基金設立及營運訂有專法規定，部分收支無需編列預算

為明確各基金營運結果之責任歸屬並避免爭議，紐約州政府特種基金之設立及營運訂有專法規定，通常是在一法律內訂定多個基金規定，由各該部門（機構）首長或董事會負責管理。部分基金或基金之部分收支依其專法規定，自有一套監督管理機制，無需編列預算送議會審核。

##### （四）除營業基金外之基金彙編為一預算案，無附屬單位預算

除前項依規定無需編列預算送議會審核之收支外，紐約州政府預算係按「部門別」將普通基金、特別收入基金、償債基金、資本計畫基金、永久基金、內部服務基金及信託基金彙編為一預算案送議會審核，亦即除營業基金以外應編列預算之收支，從預算籌劃、擬編、審核及執行，均適用同一套預算規定，無附屬單位預算制度之設計。

#### **(五) 預算管理重點在於政府撥款控制**

紐約州政府每年預算管理重點在於政府撥款控制，要求各部門確依預算執行，避免年度現金支出超過現金收入。

### **三、紐約州政府會計年度及預算編製與審核作業程序**

紐約州政府會計年度為每年 4 月 1 日至次年 3 月 31 日，預算編製及審核作業主要分為先期籌編作業、預算部門審核與州長決定，及議會審核預算 3 階段。

紐約州議會最新通過之紐約州政府 2020 年度收入預算為 1,770 億美元，其中稅課收入占 46%、聯邦政府補助收入占 37%，其餘 17% 為雜項收入；支出預算 1,770 億美元，醫療支出占 39%、行政營運支出占 22%、補助地方政府支出占 19%、補助學校支出占 17%，其餘 3% 為償債支出。

### **四、預算未如期通過及維持收支平衡之因應措施**

#### **(一) 預算未如期通過之因應措施**

當紐約州議會未如期於 3 月 31 日前通過當年度預算時，州長和州議會必須制定臨時預算，以防止政府關門。州議會將暫停發薪，並可能放棄加薪。

#### **(二) 維持年度收支平衡之因應措施**

紐約州政府預算管理重點在於政府撥款控制，避免年度現金支出超過現金收入，當發現現金支出有可能超過現金收入時，將採行下列措施：

- 1、遞延支出至下一個會計年度
- 2、從緊急預備金借款：必須在 6 年內償還。

3、發行赤字票據：必須在一年內償還。

## 貳、心得與建議

茲依本次參訪心得，分為預算制度、預算編製、預算審議及預算執行等 4 方面，提出建議如下：

### 一、預算制度方面

我國高度仰賴國庫撥補之特別收入基金並不適合過度運用附屬單位預算執行彈性，故建議高度仰賴國庫撥補之特別收入基金改編製「單位預算」，與公務機關適用同一套預算規定。

### 二、預算編製方面

#### (一) 推動各部會導入證據基礎決策研擬計畫及編製預算

證據基礎決策係系統性的運用計畫評估及結果分析來引導政府政策及撥款決策，將政府有限資源挹注更具成本效益政策上。紐約州政府係於計畫形成階段，即運用證據基礎決策分析哪些施政措施更具成本效益，以研擬最具成本效益及施政有效性之計畫。因此，建議未來推動各部會導入證據基礎決策研擬計畫及編製預算，以提升政府資源運用效益。

#### (二) 強化預算與政策之契合度，並加強宣導政府施政績效

建議未來各部會於擬編各基金預算時，應深入了解基金所辦業務，配合政府施政重點編列預算，強化預算與政策之契合度，以有效運用基金資源推動政策。

紐約州政府積極向人民宣導政府預算編製及執行情形，故獲得大部分民意支持，間接限制了議會過度刪減政府預算。建議我國各部會加強宣導我國特種基金配合政策之預算編列情形及執行績效，爭取民眾對政府政策之支持。

### 三、預算審議方面

紐約州現任州長 Mr. Cuomo 認為議會如期審查通過預算為政府施政之基石，故自 2011 年起開始執政後，一直積極與議會進行溝通，迄今議會每年均如期審查通過預算。近年來，我國政府一直面臨立法院未於規定期限內完成附屬單位預算審議情形，故建議借鏡紐約州政府經驗，爭取首長、各部會及立法院重視附屬單位預算如期完成審議之重要性，並加強督促各部會積極與立法院溝通，於規定期限內完成附屬單位預算審議。

### 四、預算執行方面

#### (一) 特別收入基金支出除已籌妥財源外，不得超出預算執行

我國特別收入基金多辦理補助業務，較無經營環境發生重大變遷情形，故應慎用預算法規定之附屬單位預算超支併決算及補辦預算等執行彈性，故建議除高度仰賴國庫撥補之特別收入基金改編製「單位預算」外，其餘特別收入基金應在可用財源範圍內推動各項業務計畫，除已籌妥財源外，支出不得超出預算執行。

#### (二) 依據以前年度計畫執行績效及預算執行情形核編預算

我國特種基金專案計畫預算係依據行政院或主管機關核定計畫編列，惟在計畫執行績效與預算編列之連結性，似尚有加強空間，且立法院於審查特種基金預算時，亦將以前年度預算執行情形，作為增刪當年度預算之參考。因此，建議未來各部會及相關審查機關於擬編及審查特種基金專案計畫預算時，應深入了解該等計畫以前年度執行績效及預算執行情形，並據以核編當年度預算。

## 目次

壹、前言.....	1
一、參訪目的.....	1
二、參訪過程.....	1
三、出國報告架構.....	1
貳、紐約州政府特種基金預算作業情形.....	2
一、紐約州政府行政層級及預算權責機關.....	2
(一) 紐約州政府行政層級.....	2
(二) 紐約州政府之預算權責機關.....	2
1、州長向議會提出預算文件及撥款法案.....	2
2、預算處為擬編預算及督導預算執行之專責部門.....	2
3、各部門負責提出預算需求表及執行預算.....	3
二、紐約州政府基金種類.....	3
(一) 政事型基金.....	3
(二) 業權型基金.....	4
(三) 信託基金.....	4
三、紐約州政府特種基金預算主要特色.....	4
(一) 按「部門別」編製預算，基金數量龐大.....	4
(二) 營業基金收支未編入紐約州政府預算.....	5
(三) 特種基金設立及營運訂有專法規定.....	6
(四) 除營業基金外之基金彙編為一預算案，無附屬單位預算.....	6
(五) 預算管理重點在於政府撥款控制.....	6
四、紐約州政府會計年度及預算編製與審核作業程序.....	6
(一) 紐約州政府預算先期籌編作業（4 至 9 月）.....	7
1、進行經濟預測，評估財政狀況.....	7
2、制定財務計畫及預算編製原則，並提送預算需求表.....	8
(二) DOB 審核及州長決定（10 至 12 月）.....	9
1、DOB 審核各部門提送之預算需求表，並召開預算聽證會.....	9

2、州長依據 DOB 建議，決定提送議會之州政府預算.....	9
(三) 紐約州議會審核預算（1 至 3 月）.....	10
五、預算未如期通過及維持收支平衡之因應措施.....	11
(一) 預算未如期通過之因應措施.....	11
(二) 維持年度收支平衡之因應措施.....	11
參、紐約州政府運用證據基礎決策及紐約州立大學運作概況.....	12
一、紐約州政府運用證據基礎決策情形.....	12
(一) 證據基礎決策定義.....	12
(二) 運用證據基礎決策情形.....	12
二、紐約州立大學營運及預算編製概況.....	13
肆、我國中央政府與紐約州政府特種基金預算作業主要差異.....	14
伍、心得與建議.....	16
一、預算制度方面.....	16
二、預算編製方面.....	17
(一) 推動各部會導入證據基礎決策研擬計畫及編製預算.....	17
(二) 強化預算與政策之契合度，並加強宣導政府施政績效.....	18
三、預算審議方面.....	18
四、預算執行方面.....	18
(一) 特別收入基金除已籌妥財源外，支出不得超出預算執行.....	19
(二) 依據以前年度計畫執行績效及預算執行情形核編預算.....	19
附錄 1 本總處代表與參訪機關代表合影.....	21
附錄 2 本總處訪談問題摘要.....	22

## 圖目次

圖 1	紐約州政府預算處主要業務	3
圖 2	紐約州政府預算編製與審核作業程序	7
圖 3	紐約州政府 2018 年度實際稅務收入	7
圖 4	DOB 經濟預測推估主要流程	8
圖 6	紐約州政府 2020 年度支出預算	11
圖 5	紐約州政府 2020 年度收入預算	11
圖 7	紐約州政府運用證據基礎決策流程	13
圖 8	紐約州立大學收入來源	13

## 表目次

表 1	我國中央政府與紐約州政府特種基金預算作業主要差異	14
-----	--------------------------	----



## 壹、前言

### 一、參訪目的

我國中央政府特種基金<sup>1</sup>90年度<sup>2</sup>預算收支規模為3兆5,974億元<sup>3</sup>及3兆4,326億元，至109年度已達5兆7,225億元及5兆4,582億元，近20年間收支規模增幅達59%，預算籌編、審核及執行之複雜度及難度大幅增加。而近年來紐約州政府經常運用特種基金推動政務，故派員赴美國參訪該府特種基金預算作業情形，作為精進我國特種基金預算作業之參考。

### 二、參訪過程

本總處自108年3月起即開始著手行前規劃，包括透過網路、書籍蒐集相關資料、預擬參訪議題及規劃行程等，並於同年5月函請外交部協助接洽參訪事宜。經多次以電子郵件聯繫後，確定於108年10月19日至27日間，參訪紐約州政府預算處(Division of the Budget)首席副處長Ms. Sandra Beattie及美國預算專家俄亥俄州州立邁阿密大學(Miami University)商學院院長Dr. Marc Rubin。在此特感謝我國駐紐約台北經濟文化辦事處陳副領事奕園之協助，使本次參訪行程順利完成。

### 三、出國報告架構

本出國報告將參考Ms. Sandra Beattie與Dr. Marc Rubin之說明及本總處蒐集之資料，彙整並分析紐約州政府特種基金預算作業情形，並與我國中央政府特種基金預算作業進行比較，提出心得與建議。

---

<sup>1</sup> 本文所稱我國中央政府特種基金係指預算法第4條規定之營業基金、債務基金、作業基金、特別收入基金及資本計畫基金，不含信託基金。

<sup>2</sup> 本文所稱我國預算年度為民國紀年；美國紐約州政府則為西元紀年。

<sup>3</sup> 本文貨幣單位以「元」列示者為新臺幣；以「美元」列示者則為美國貨幣。

## 貳、紐約州政府特種基金預算作業情形

本節將介紹紐約州政府預算權責機關、基金種類、特種基金預算主要特色、會計年度及預算編製與審核作業程序，以及預算未如期通過及維持收支平衡之因應措施，以供讀者了解紐約州政府特種基金預算整體作業情形。

### 一、紐約州政府行政層級及預算權責機關

#### (一) 紐約州政府行政層級

美國政府是由一個聯邦政府及 50 個州政府組成，州政府下面再分為郡、市、縣或鎮等地方政府，亦即可分為聯邦、州及地方政府 3 級。

紐約州政府依行政區域劃分為 62 個郡，其中部分郡合併為市（例如紐約市為 5 個郡所組成）。因此，紐約州政府預算除本身之稅課等收入及施政支出外，尚包括聯邦政府補助收入及撥補地方政府（郡或市等）支出。

#### (二) 紐約州政府之預算權責機關

##### 1、州長向議會提出預算文件及撥款法案

依紐約州憲法規定，除立法及司法部門外，州政府各部門<sup>4</sup>首長應向州長提報資金需求估計。州長每年應向議會提出 1 份收支平衡之預算文件，同時提送預算所需之撥款法案，並於提送議會後 30 日內，可經議會同意修改預算文件及撥款法案。州長對州政府財政及預算編製與執行負主要責任。

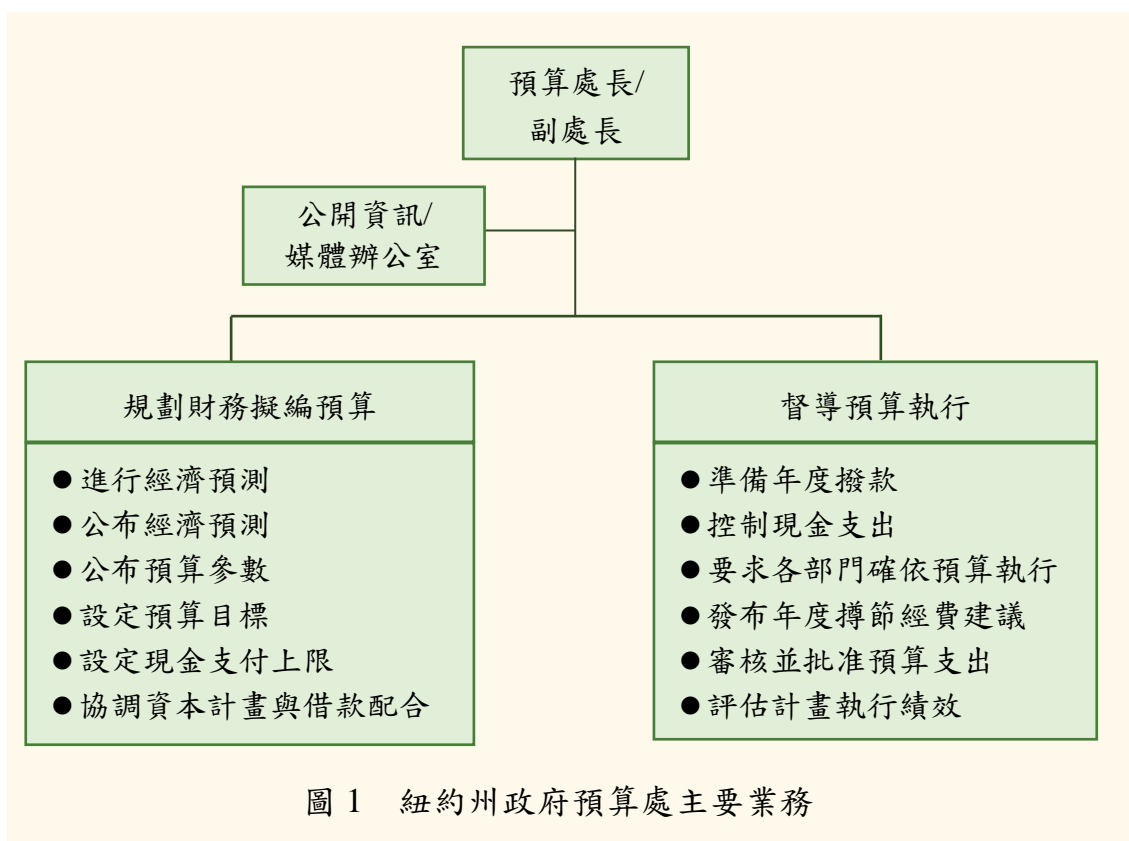
##### 2、紐約州政府預算處為擬編預算及督導預算執行之專責部門

依紐約州行政法（Executive Law）第 8 條第 180 節規定，紐約州政府預算處（Division of the Budget，以下簡稱 DOB）之首長由州長任命，負責擬編預算及修正各部門所送資金需求估計，同時調查、督導及協調各部門支出及其他財政業務。DOB 並負責督導各部門確依預算執行，避免年度現金支出超過現金收入，以及評估計畫執行績效，作為以後年度預算核列依據。DOB 主要業務主要分為規劃財務擬編預

---

<sup>4</sup> 本文所稱「各部門」包括公務機關、州立學校及醫院等。

算及督導各部門執行預算 2 大類，擇要列示如圖 1：



### 3、各部門負責提出預算需求表及執行預算

為擬編下年度預算，各部門需於每年度 8 月或 9 月提送次年度預算需求表 (Budget Requests) 送 DOB 審核，並於議會通過預算後據以執行。由於紐約州政府並無財政部 (該府類似組織為稅務與金融部)，故紐約州政府整體財政及預算均係由 DOB 予以規劃及彙編。

## 二、紐約州政府基金種類

依紐約州財政法 (State Finance Law) 第 2 條規定，紐約州政府基金包括政事型基金 (即普通基金、特別收入基金、償債基金、資本計畫基金及永久基金)、業權型基金 (即營業基金及內部服務基金) 及信託基金。以上除普通基金以外之基金，統稱特種基金，各類基金定義如下：

### (一) 政事型基金

#### 1、普通基金

除特種基金以外之收入及支出均分類為普通基金，支出包括：

(1) 特種基金以外之所有州政府施政支出。

(2) 補助地方政府支出。

## 2、特別收入基金

法律規定將普通基金中之特定財源，供特定支出用途之基金。

## 3、償債基金

籌措財源用於支付一般長期債務本金和利息之基金。

## 4、資本計畫基金

用於建設或購置資本設施之基金。資本計畫包括：

(1) 購置、建造、拆卸或更換一項或多項固定資產。

(2) 對固定資產大修及翻新，以延長其耐用年限或增加其容量。

(3) 上開固定資產購置、建造等之規劃或設計。

## 5、永久基金

法律限制只能使用其收入，不能動用本金來支持政府或其公民之基金（通常為公共目的之永久性捐贈）。

## (二) 業權型基金

### 1、營業基金

依據法律規定，可自給自足及全部或部分可由使用費挹注之基金。

### 2、內部服務基金

在成本收回基礎下，提供商品與服務給其他州政府機構或其他政府單位之基金。

## (三) 信託基金

由州政府以受託人或個人、私人組織和其他政府部門的代理人身份持有資產之基金，包括退休金信託基金、私益目的信託基金和代理基金。

## 三、紐約州政府特種基金預算主要特色

### (一) 按「部門別」編製預算，基金數量龐大

紐約州政府預算係按「部門別」為主體編製，各公務機關、州立大學及州立醫院等部門項下包括多種(個)基金，例如：紐約州立大學 2019

年度支出預算 93 億美元，包括普通基金 17 億美元、特別收入基金（聯邦政府）4 億美元、特別收入基金（其他）72 億美元及內部服務基金 0.2 億美元。因此，紐約州政府基金較類似「帳戶」性質，由各部門依其需要設立，故數量龐大。經查紐約州政府 2019 年共有 3,408 單位基金，各設有獨立收支帳。

## （二）營業基金收支未編入紐約州政府預算

紐約州政府 2019 年有 324 家公營機構，主要係提供交通運輸及促進經濟發展等服務，如高速公路管理局及紐約電力局等。與前項各部門項下有多個基金不同，該等公營機構為單一營業基金，採用商業會計原則編製財務報表。

該等公營機構與紐約州政府總預算相關部分，僅係作為政府收入之盈餘繳庫數及政府支出之撥款數。公營機構本身收支並未編入紐約州政府預算，而係依據紐約州公營機構法（Public Authorities Law）第 9 條規定，將最近 3 年度（前年度、本年度及次年度）收支概況及資本支出等資訊，於年度開始前 90 至 120 天送州長、議會相關委員會主席及少數黨首席委員參考，亦即無需編製全部收支預算送州長及議會審核。

### **(三) 特種基金設立及營運訂有專法規定，部分收支無需編列預算**

為明確各基金營運結果之責任歸屬並避免爭議，紐約州政府特種基金之設立及營運訂有專法規定，通常是在一法律內訂定多個基金規定，由各該部門（機構）首長或董事會負責管理。部分基金或基金之部分收支依其專法規定，自有一套監督管理機制，無需編列預算送議會審核。

### **(四) 除營業基金外之基金彙編為一預算案，無附屬單位預算**

除前項依規定無需編列預算送議會審核之收支外，紐約州政府預算係按「部門別」將普通基金、特別收入基金、償債基金、資本計畫基金、永久基金、內部服務基金及信託基金彙編為一預算案送議會審核，亦即除營業基金以外應編列預算之收支，從預算籌劃、擬編、審核及執行，均適用同一套預算規定，無附屬單位預算制度之設計。

### **(五) 預算管理重點在於政府撥款控制**

DOB 每年重要工作之一為制定紐約州政府年度財務計畫，管理當年度之財務收支，衡量並公布每月、每季及年度營運結果，供議會及民眾監督。DOB 每年預算管理重點在於政府撥款控制，要求各部門確依預算執行，避免年度現金支出超過現金收入。

## **四、紐約州政府會計年度及預算編製與審核作業程序**

紐約州政府會計年度為每年 4 月 1 日至次年 3 月 31 日，預算編製及審核作業主要分為先期籌編作業（4 月 1 日至 9 月 30 日）、DOB 審核與州長決定（10 月 1 日至 12 月 31 日），及議會審核預算（次年 1 至 3 月）3 階段。作業程序包括由 DOB 辦理經濟預測、評估財政狀況，並制定財務計畫及預算編製原則；州長發函通知各部門開始擬編預算；各部門提送預算需求表；DOB 審核各部門提送之預算需求表、召開預算聽證會，並將預算審核結果及選擇方案送州長；州長決定提出議會之預算；紐約州議會審核預算（如圖 2）。茲將各階段作業程序分述如下：

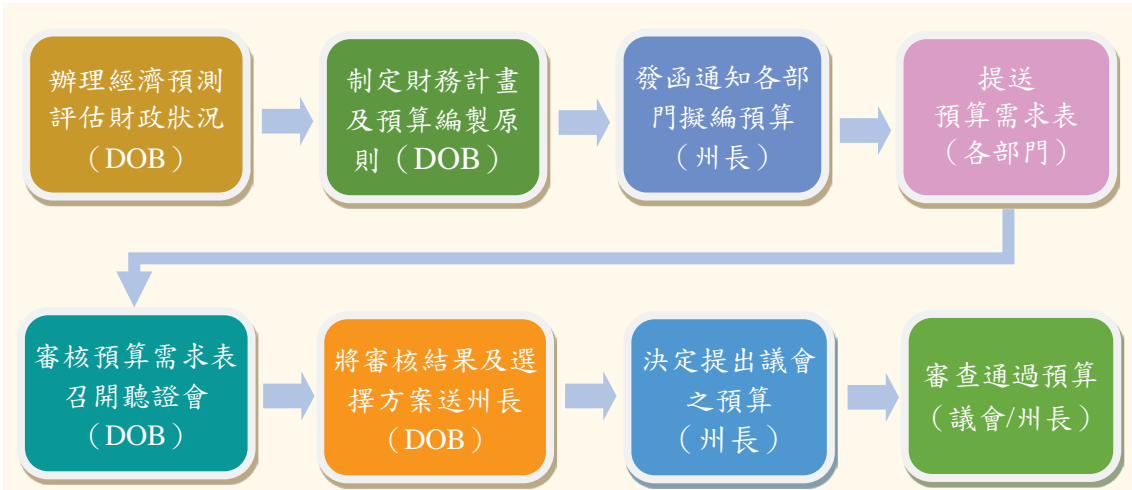


圖 2 紐約州政府預算編製與審核作業程序

### (一) 紐約州政府預算先期籌編作業 (4 至 9 月)

#### 1、進行經濟預測，評估財政狀況

紐約州政府最主要收入為稅課收入 (約占總收入 46%)、次要收入為聯邦政府補助收入 (約占總收入 37%)，其餘為雜項收入 (約占總收入 17%)。其中稅課收入，包括個人所得稅、消費稅及企業稅，受經濟情勢變動影響甚大 (茲將 2018 年度實際稅課收入 793 億美元之各稅收入情形列示如圖 3)。因此，預測紐約州政府收入之第一步，係就全國及州的經濟趨勢進行預測。

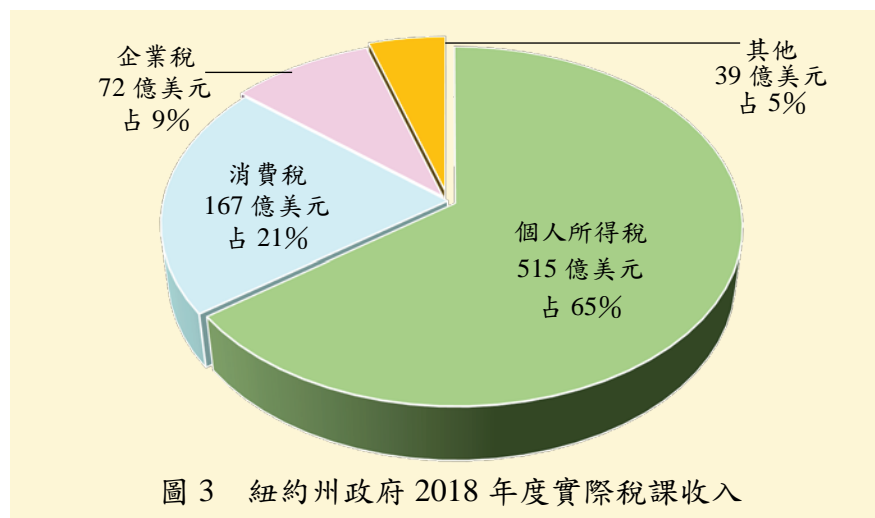
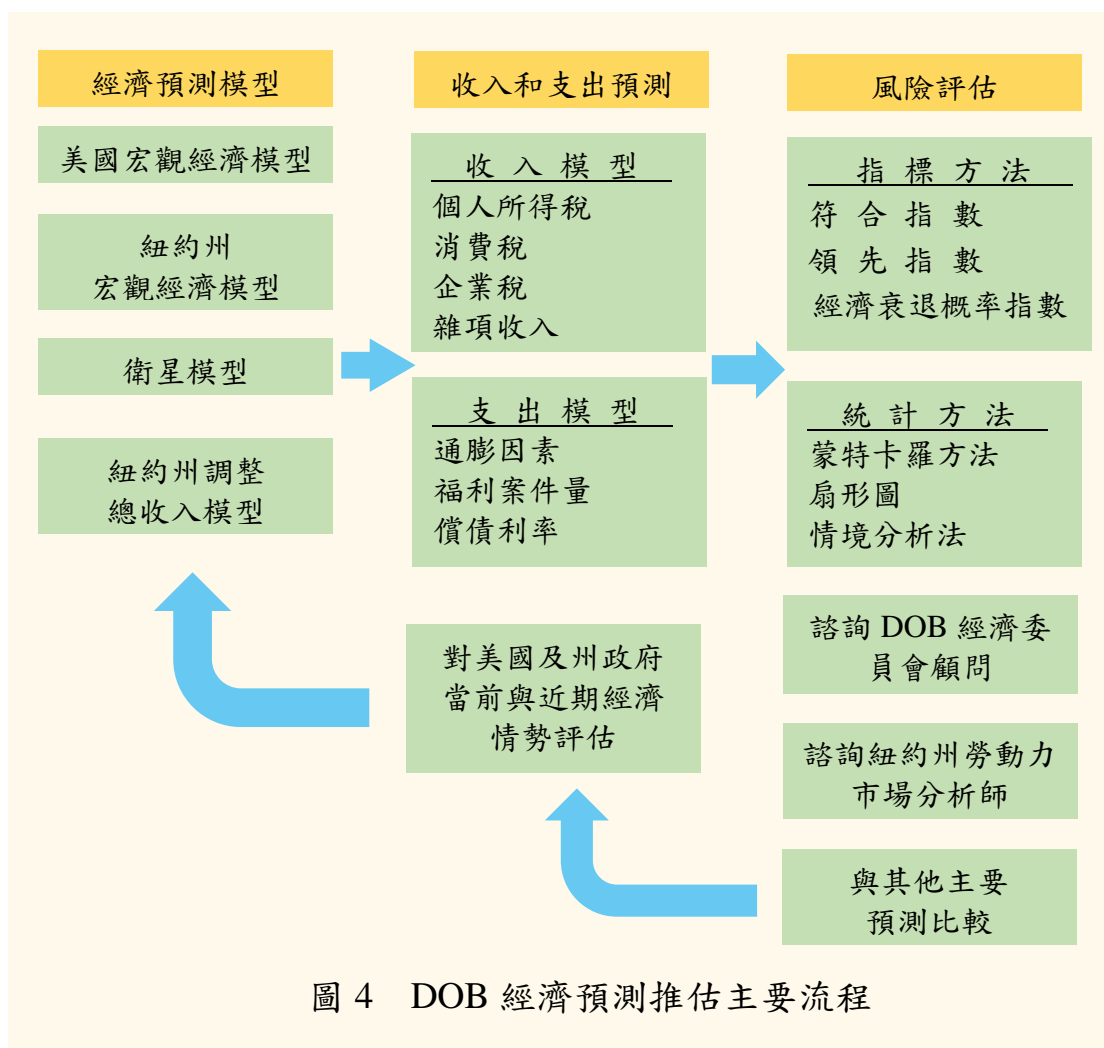


圖 3 紐約州政府 2018 年度實際稅課收入

DOB 經濟預測模型主要係參考 1990 年代聯邦儲備委員會 (Federal Reserve Board, 以下簡稱 FRB) 的模型所依據的方法, 結合聯邦政府或 FRB 提供之數百種經濟指標數據, 再加上少數 DOB 自行預測之數據進行推估。茲將 DOB 經濟預測推估主要流程列示如圖 4。



## 2、制定財務計畫及預算編製原則，並提送預算需求表

DOB 依據經濟預測結果制定財務計畫及預算編製原則, 制定的起點是預算基線預測 (Baseline Forecast), 即基本收入、基本支出及預算缺口預測, 計算方式說明如下:

### (1) 基本收入

基於當今經濟預測和已知稅法變動下, 預估稅課收入和其他來源之總和。



## (2) 基本支出

提供當今相當之服務的預估成本，調整通貨膨脹，加計特殊成本（如訴訟費用）之總和。

## (3) 預算缺口

基本收入減去基本支出之數。

## (4) 以紐約州政府 2021 年度預算為例

預估年度總收入 1,042 億美元，總支出 1,079 億美元，預算缺口為 37 億美元，故支出預算刪減目標為 37 億美元。

DOB 依據預算基線預測結果估計各部門次年度收入及支出之初步估計數，由 DOB 於每年 8 月或 9 月，代表州長發函通知各部門開始擬編預算 (Call Letter)，並要求各部門依財務計畫及預算編製原則提送預算需求表。

紐約州政府各部門通常於每年 5 月或 6 月即開始準備預算需求表，再依據 DOB 通知予以修正。預算需求表主要內容包括目前支出需求、基於施政優先性變化加入之新增計畫及需刪減之原有計畫，以及依新制定之法令所增加之經費。

## (二) DOB 審核及州長決定 (10 至 12 月)

### 1、DOB 審核各部門提送之預算需求表，並召開預算聽證會

DOB 就各部門提送之預算需求表會同相關機關進行審核，並召開預算聽證會 (Formal Budget Hearings)，該等聽證會不對外公開，但議會財政委員會代表依憲法有權參與。DOB 完成審核後，將預算審核結果，以及在平衡預算架構下之各種預算選擇方案建議提供州長，供其決策參考。

### 2、州長依據 DOB 建議，決定提送議會之州政府預算

州長依據 DOB 審核結果及預算選擇方案建議，以及最新政經情勢，決定提出議會之州政府預算，各部門依據州長指示編製下列預算撥款法案及預算文件，由州長提送議會：

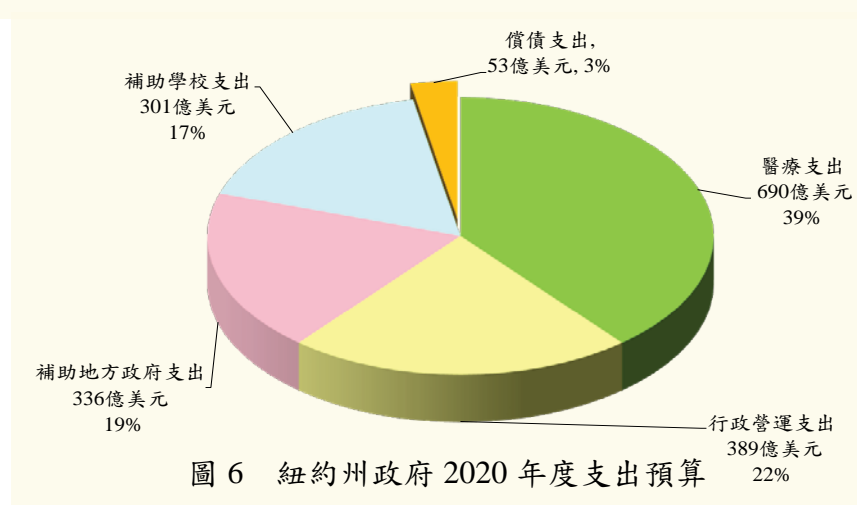
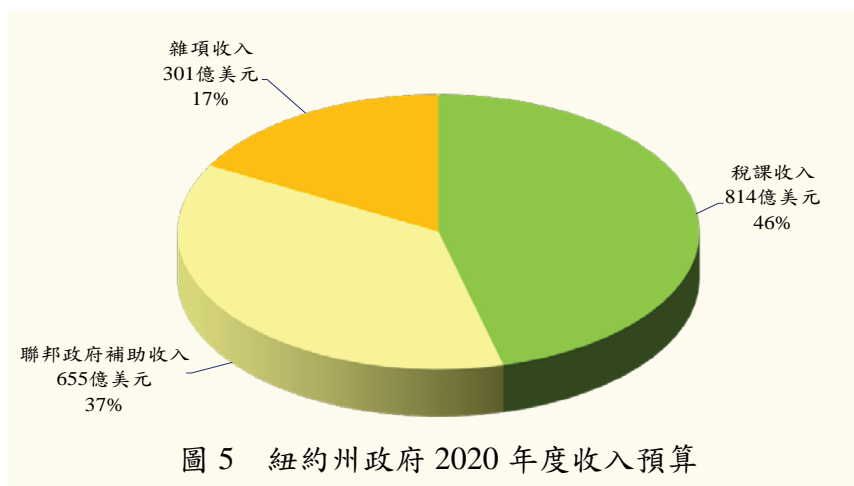
#### (1) 預算撥款法案 (包括州業務預算法案、補助地方政府預算法案、償債預算法案、資本計畫預算法案及立法與司法預算法案)

- (2) 預算簡介 (Budget Briefing Book)
- (3) 五年財務計畫 (Five-Year Financial Plan)
- (4) 經濟與收入展望 (Economic and Revenue Outlook)
- (5) 五年資本計畫及其財源籌措 (Five-Year Capital Program and Financing Plan)
- (6) 部門別支出表 (State Agency Presentation)

### (三) 紐約州議會審核預算 (1 至 3 月)

紐約州議會對州長提出之預算撥款法案及預算文件有審核權，並於召開預算聽證會提出質詢，由各部門首長列席答詢。州議會主要係對州長所提出之支出預算，進行增加、減少或刪除。但州長可否決州議會所提之增加案，州議會對州長的否決，則可透過三分之二以上議員投票通過推翻州長之否決。通常紐約州議會與州長會進行協商，決定最後通過之預算，故州長很少動用上開否決權。在現任州長 Mr. Cuomo 執政前，紐約州政府預算通常無法如期通過，主要係州長與議會就支出刪減案無法達成共識，現任州長於 2011 年起開始執政後，預算均如期通過。

紐約州議會最新通過之紐約州政府 2020 年度收入預算為 1,770 億美元，其中稅課收入占 46%、聯邦政府補助收入占 37%，其餘 17% 為雜項收入 (如圖 5)；支出預算 1,770 億美元，醫療支出占 39%、行政營運支出占 22%、補助地方政府支出占 19%、補助學校支出占 17%，其餘 3% 為償債支出 (如圖 6)。



## 五、預算未如期通過及維持收支平衡之因應措施

### (一) 預算未如期通過之因應措施

當紐約州議會未如期於 3 月 31 日前通過當年度預算時，州長和州議會必須制定臨時預算，以防止政府關門。州議會將暫停發薪，並可能放棄加薪。

### (二) 維持年度收支平衡之因應措施

如前所述，紐約州政府預算管理重點在於政府撥款控制，避免年度現金支出超過現金收入，DOB 於每年第 4 季（即 1 至 3 月），就如何維持年度收支平衡進行籌劃與控制。當發現現金支出有可能超過現金收入時，將採行下列措施：

- 1、遞延支出至下一個會計年度
- 2、從緊急預備金（Rainy Day Reserve）借款：必須在 6 年內償還。
- 3、發行赤字票據（Deficit Notes）：必須在一年內償還。

## 參、紐約州政府運用證據基礎決策及紐約州立大學運作概況

近年來美國聯邦政府積極推動運用證據基礎決策協助選擇最具效益之施政計畫，紐約州政府運用證據基礎決策雖尚在推動初期，惟仍有部分案例可供我國借鏡。另紐約州立大學營運概況，亦可供我國國立大學參考，爰本節將介紹紐約州政府運用證據基礎決策情形及紐約州立大學營運及預算編製概況。

### 一、紐約州政府運用證據基礎決策情形

#### (一) 證據基礎決策定義

根據皮氏慈善信託基金及麥克阿瑟基金會之定義，證據基礎決策係系統性的運用計畫評估及結果分析（即證據）來引導政府政策及撥款決策。藉由將有限資源挹注具正面成效之公共服務或計畫，政府可以擴大投資於更具成本效益的選項上，減少無效益計畫之撥款，增加由納稅人所繳稅金支應服務之成果。

#### (二) 運用證據基礎決策情形

紐約州政府運用證據基礎決策流程包括盤點現有計畫、評估計畫有效性、分析成本效益、比較投資報酬（每花 1 美元可獲得之收入或可節省之支出）、運用證據作為決策及支出依據（如圖 7）。該府證據基礎決策尚在推動初期，故僅運用於少數計畫，其中紐約州政府刑事司法服務處為爭取聯邦政府補助計畫，於 2012 年開始加入皮氏慈善基金推動之「結果第一 (Results First)」計畫，並且依其特性，費時 2 年建立成本效益模型，辨別出具成本效益、有證據支持能降低犯罪率且節省政府支出之措施。

上開模型能量化紐約州政府各項降低犯罪率措施之投資報酬，據其分析結果發現，現行推動之多項措施，有投資報酬偏低情形；省錢又有效之措施，可能伴隨可行性偏低之風險。因此，除考量成本效益外，尚需納入「公共安全」及「可行性風險」等因子。由於紐約州政府刑事司法服務處運用證據基礎決策佐證其所提出降低犯罪率計畫具有有效性，故爭取到聯邦政府補助 350 萬美元。



圖 7 紐約州政府運用證據基礎決策流程

## 二、紐約州立大學營運及預算編製概況

紐約州立大學為美國最大的大學系統，項下有 64 個校區、3 間公立醫院，學生人數超過 40 萬人，係由 18 人所組成之董事會負責經營管理。2019 年度收支預算規模 93 億美元，包括普通基金 17 億美元、特別收入基金（聯邦政府）4 億美元、特別收入基金（其他）72 億美元及內部服務基金 0.2 億美元。其收入來源包括學雜費及醫療收入 60 億美元（占總收入 64%）及紐約州政府補助收入 33 億美元（占總收入 36%）。其中紐約州政府補助收入又可分為補助職員福利支出 15 億美元、學校營運支出 10 億美元及償還建設計畫債務支出 8 億美元。茲就紐約州立大學收入來源列示如圖 8。

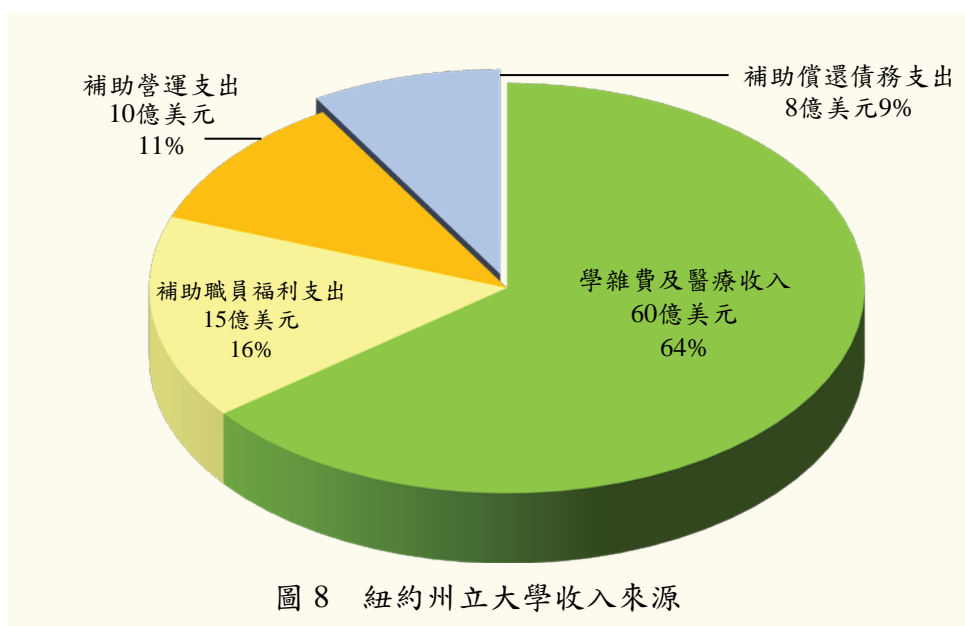


圖 8 紐約州立大學收入來源

#### 肆、我國中央政府與紐約州政府特種基金預算作業主要差異

我國中央政府與紐約州政府雖均運用特種基金推動政務，惟因與我國國情不同，故預算作業仍存有若干差異。為檢視紐約州政府特種基金預算作業有否值得我國借鏡之處，爰就兩者主要差異列示如表 1：

表 1 我國中央政府與紐約州政府特種基金預算作業主要差異

項目 \ 政府別	我國中央政府	紐約州政府
一、基金種類	普通基金、特別收入基金、債務基金、資本計畫基金、營業基金、作業基金、信託基金計 7 種	普通基金、特別收入基金、償債基金、資本計畫基金、永久基金、營業基金、內部服務基金、信託基金計 8 種
二、基金數量	108 年 227 單位	2019 年 3,408 單位 (帳戶)
三、會計年度	每年 1 月 1 日至 同年 12 月 31 日	每年 4 月 1 日至 次年 3 月 31 日
四、預算主要 種類	總預算與附屬單位預算	總預算 (無附屬單位預算)
五、基金預算 型態	普通基金編製總預算 特種基金編製附屬單位預算	除營業基金外之收支 <sup>5</sup> 編入 總預算 (營業基金另送最近 3 年 度收支概況及資本支出等 予州長及議會相關委員)
六、學校與醫院 基金類型	作業基金	具普通基金、特別收入基金 及內部服務基金等多種基 金組合
七、提送預算案 至立法機 關者	行政院	州長
八、立法機關可 否為增加 支出提議	立法院對於行政院所提預 算案，不得為增加支出之提 議。	議會得為增加支出之提議

5 除營業基金外之收支，不含依規定無需編列預算送議會審核之部分基金或基金部分收支。

政府別 項目	我國中央政府	紐約州政府
九、立法機關通過之預算窒礙難行時之處理機制	行政院得經總統之核可，於送達 10 日內，移請立法院覆議。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。	州長得否決州議會所提之增加案，州議會對州長的否決，得透過三分之二以上議員投票通過推翻州長之否決。
十、預算未如期通過之處理機制	預算法第 54 條規定略以： 1. 收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。 2. 支出部分：新興資本支出及新增計畫，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。但依第 88 條規定辦理或經立法院同意者，不在此限。其餘計畫得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。	州長和州議會制定臨時預算，以防止政府關門。
十一、預算執行彈性	1. 預算法第 87 條規定略以，配合業務增減需要隨同調整之收支，併入決算辦理。 2. 預算法第 88 條規定略以，如因經營環境發生重大變遷或正常業務之確實需要，報經行政院核准者，得先行辦理。	除營業基金外之基金應確依預算執行
十二、預算管理重點	1. 營業基金及作業基金應積極開源節流，追求最高盈（賸）餘為目標。 2. 債務基金、特別收入基金及資本計畫基金應在法律或政府指定之財源範圍內，妥善規劃整體財務資源，並設法提升資源使用效率。	主要在政府撥款控制，要求各部門確依預算執行，避免年度實際現金支出超過現金收入。 （各基金之管理由各該部門首長或董事會負責）

## 伍、心得與建議

茲依本次參訪心得，分為預算制度、預算編製、預算審議及預算執行等 4 方面，就我國特種基金預算作業提出建議如下：

### 一、預算制度方面

依預算法第 4、18 及 19 條規定，特別收入基金係有特定收入來源而供特殊用途者，於總預算中編列全部歲入、歲出者為「單位預算特種基金」；以部分歲入、歲出編入總預算者為「附屬單位預算特種基金」。因此，我國特別收入基金現行雖編製「附屬單位預算」，惟究應編製「單位預算」或「附屬單位預算」，預算法並未規定，應視其施政特性決定。

我國特別收入基金 109 年度預算國庫撥補收入占基金來源達 90% 以上者，計 14 單位<sup>6</sup>。該等高度仰賴國庫撥補基金，所辦業務與公務機關相近（配合政策辦理補助及委辦等），爰依其施政特性較適合編製「單位預算」。

又預算法第 87 及 88 條等規定，賦予「附屬單位預算」超支併決算及補辦預算等執行彈性，係期透過該等執行彈性，因應經營環境發生重大變遷等情形，提升營運績效。上開基金辦理補助等無對價收入之業務，財源仰賴國庫撥補，運用「附屬單位預算」執行彈性，卻未提升營運績效，反而增加政府財政負擔。

綜上，紐約州政府係除營業基金以外應編列預算之收支，均適用同一套預算編製、審核及執行規定，我國高度仰賴國庫撥補之特別收入基金並不適合過度運用附屬單位預算執行彈性。因此，建議高度仰賴國庫撥補之特別收入基金改編製「單位預算」，與公務機關適用同一套預算規定。

---

<sup>6</sup> 我國特別收入基金 109 年度預算國庫撥補收入占基金來源達 90% 以上者，包括離島建設基金、花東地區永續發展基金、新住民發展基金、警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金、國土永續發展基金、大專校院轉型及退場基金、毒品防制基金、農業天然災害救助基金、農村再生基金、勞工權益基金、家庭暴力及性侵害防治基金、行政院國家科學技術發展基金、農產品受進口損害救助基金、行政院公營事業民營化基金，計 14 單位。



## 二、預算編製方面

紐約州政府近年來已開始運用證據基礎決策作為選擇政策優先性之依據，未來我國政府可參考其運用模式，推動各部會導入證據基礎決策研擬計畫及編製預算，以提升政府資源運用效益。另紐約州政府相當重視將州長政策落實於預算中，並於 DOB 項下設立媒體辦公室，向紐約州人民宣導政府預算編製及執行情形，爭取民意支持等，均可作為我國政府之借鏡，故亦建議強化預算與政策之契合度，並加強宣導政府施政績效，分述如下：

### (一) 推動各部會導入證據基礎決策研擬計畫及編製預算

證據基礎決策係系統性的運用計畫評估及結果分析來引導政府政策及撥款決策，將政府有限資源挹注更具成本效益之政策。目前本總處已運用證據基礎決策精神，審查 109 年度附屬單位預算，惟紐約州政府係於計畫形成階段，即運用證據基礎決策分析哪些施政措施更具成本效益，以研擬最具成本效益及施政有效性計畫。因此，建議未來推動各部會導入證據基礎決策研擬計畫及編製預算，以提升政府資源運用效益。

另據俄亥俄州州立邁阿密大學商學院院長 Dr. Marc Rubin 說明，美國政府推動證據基礎決策多年以來，發現並非所有施政計畫均可按證據基礎決策模式取得量化之數據，證明其推動之必要性，亦即某些施政計畫並不適用證據基礎決策。又推動證據基礎決策之最大困難點在於評估指標之設定，某些計畫之評估指標設定不當，將無法準確評估其真實之成本效益及推動必要性。因此，建議我國未來在導入證據基礎決策時，應借鏡美國政府經驗，慎選適用計畫及評估指標。

## (二) 強化預算與政策之契合度，並加強宣導政府施政績效

我國特種基金主要係辦理供應民生需求之業務（例如：提供電力、油氣、自來水、交通建設、教育及衛生醫療等服務），因多為持續性業務，故較易忽略強化其預算編列重點與政策之契合度，建議未來各部會於擬編各基金預算時，應深入了解基金所辦業務，配合政府施政重點編列預算，強化預算與政策之契合度，以有效運用基金資源推動政策。

紐約州政府十分積極向紐約州人民宣導政府預算編製及執行情形，故於 DOB 項下設立媒體辦公室。因行政部門獲得大部分民意支持，故間接限制了議會過度刪減政府預算。因此，建議我國參考紐約州政府作法，請各部會加強宣導我國特種基金配合政策之預算編列情形及執行績效，使民眾多加了解政府施政績效，爭取民眾對政府政策之支持，使政府得以順利推動各項政策。

## 三、預算審議方面

紐約州現任州長 Mr. Cuomo 認為議會如期審查通過預算為政府施政之基石，故自 2011 年起開始執政後，一直積極與議會進行溝通，因而自其就任後迄今，議會每年均如期審查通過紐約州政府預算。

近年來，我國立法院經常遲至年底始完成當年度附屬單位預算審議（例如：105 及 107 年度預算於當年 12 月通過、106 及 108 年度預算於當年 11 月通過），甚至年度結束後始通過預算或迄今尚未審議完成（例如：103 年度預算於 104 年 1 月通過、102 年度預算尚未審議完成），各基金及其主管機關雖可依預算法第 54 條及第 88 條規定，報請行政院核准先行動支預算，惟基於尊重立法院前提下，多數基金不敢執行新興資本支出及新增計畫等，影響特種基金業務推動。

因此，建議借鏡紐約州政府經驗，爭取首長、各部會及立法院重視附屬單位預算如期完成審議之重要性，並加強督促各部會積極與立法院溝通，於規定期限內完成附屬單位預算審議，以使各基金業務順利推動。

## 四、預算執行方面

紐約州政府預算管理重點在於政府撥款控制，要求各部門確依預算執

行。另 DOB 主要業務之一為評估計畫執行績效，作為以後年度預算核列依據。以上作法均可作為我國附屬單位預算執行之參考，爰建議除高度仰賴國庫撥補之特別收入基金改編製「單位預算」外，其餘特別收入基金除已籌妥財源外，支出不得超出預算執行，以及各特種基金應依據以前年度計畫執行績效及預算執行情形核編預算，分述如下：

#### (一) 特別收入基金除已籌妥財源外，支出不得超出預算執行

預算法第 87 至 89 條規定略以，編製特種基金預算之機關，應依其業務情形編造分期實施計畫及收支估計表，其配合業務增減需要隨同調整之收支，併入決算辦理。特種基金如因經營環境發生重大變遷或正常業務之確實需要，報經行政院核准者，得先行辦理。

上開規定「附屬單位預算」超支併決算及補辦預算等執行彈性，係期透過該等執行彈性，賦予特種基金因應經營環境發生重大變遷等能力，增裕收入並提升營運績效。我國特別收入基金多辦理補助業務，較無經營環境發生重大變遷情形，故應慎用上開預算執行彈性，故建議除高度仰賴國庫撥補之特別收入基金改編製「單位預算」外，其餘特別收入基金應在可用財源範圍內推動各項業務計畫，除已籌妥財源外，支出不得超出預算執行。

#### (二) 依據以前年度計畫執行績效及預算執行情形核編預算

我國特種基金專案計畫預算係依據行政院或主管機關核定計畫編列，該等專案計畫主要為多年期計畫，國家發展委員會等機關對該等計畫執行進度雖訂有「公共建設計畫審議、預警及退場機制」等規定進行管控，惟在計畫執行績效與預算編列之連結性，似尚有加強空間，且立法院於審查特種基金預算時，亦將以前年度預算執行情形，作為增刪當年度預算之參考。因此，建議未來各部會及相關審查機關於擬編及審查特種基金專案計畫預算時，應深入了解該等計畫以前年度執行績效及預算執行情形，並據以核編當年度預算。

## 參考文獻

石素梅 (1998), 美國聯邦政預算作業之研究。

New York State Division of Criminal Justice Services (2013), Cost Benefit Analysis for Criminal Justice.

The Pew Charitable Trusts (2016), New York's Investment in Evidence-Based Policymaking.

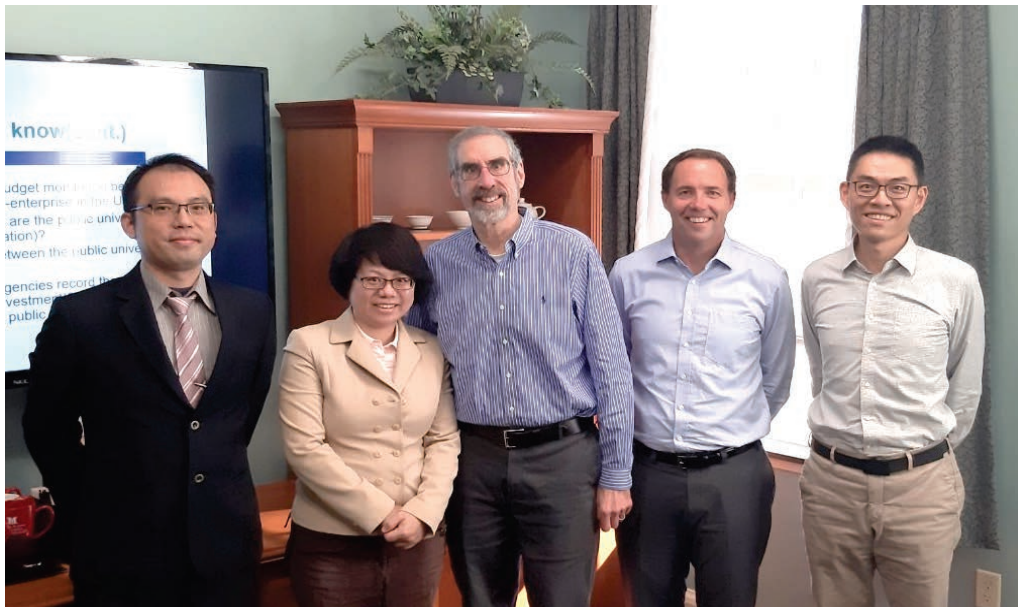
## 附錄 1 本總處代表與參訪機關代表合影

圖 10 本總處代表與紐約州預算處代表合影



（左起：紐約州預算處行政助理 Li Li、紐約州預算處經濟研究處主任 Lynn Holland、紐約州預算處首席副處長 Sandra Beattie、本總處基金預算處吳科長婉玉、謝視察閔傑、紐約州預算處財務經理 Jennifer Slane）

圖 11 本總處代表與俄亥俄州立邁阿密大學代表合影



（左起：本總處基金預算處謝視察閔傑、吳科長婉玉、邁阿密大學商學院院長 Marc Rubin、國際事務執行長 David Shrider、會計系陳教授柏彰）

## 附錄 2 本總處訪談問題摘要

一、紐約州政府有特別收入基金、償債基金、資本計畫基金、永久基金、營業基金及內部服務基金，請問基金的數量、收支規模、組織型態為何？

【We find that there are special revenue funds, debt service funds, capital funds, permanent funds, and the internal service funds in New York State budget. How many special funds are there in the federal budget? What types are they? What is the scale of revenue and expenditure of the special funds in the budget?】

二、我國特種基金預算跟公務預算是分開編製，分送議會審議，請問紐約州政府如何？有預算未如期通過時之補救措施嗎？

【The budgets of general fund and special funds in Taiwan are compiled and reviewed separately. The above two budgets are examined by the legislator separately, too. Is it the same in the New York State budget? Is there any remedy mechanism if the budget does not pass before the existing fiscal cycle ends?】

三、我國政府對特種基金之預算管理與公務預算不同，請問紐約州政府如何？特種基金是否可以超過預算執行？是否也有補辦預算彈性？

【In Taiwan, the management of special fund budget and the general fund budget are different. Is it the same in New York State? Can the actual spending of special fund exceed their budget?】

四、請問紐約州政府特種基金預算運用證據基礎決策之情形？

【We' ve found that the Result First approach has been used to inform program and budget decision by the New York State Division of criminal justice services. Is there any other case of the special fund budget?】

五、請問紐約州政府公立大學之組織型態？與政府間之關係？預算編製型態（是否編入政府預算）？經營情形及預算規模（含政府撥補經費規模）？政府撥補大學之預算處理方式（是否有分經資門、大學預算相對編列情形）？會計報表格式（是否有多層次報表）？

【What kind of organizations are the public universities (e.g., agency, non-profit organization)? What is the relationship between

the public universities and the state government? How are the budget of public universities compiled in the state budget? How do the public universities operate (i.e., financial condition)? What is the number of the total revenue and expenditure of the public universities budget? How do the government agencies record the granting to public universities (e.g., investment)? What are the formats of financial statements for public universities?】

六、我國政府對國營事業有員額及用人費用等多層控管，請問紐約州政府對公營事業的管理如何？

【In Taiwan, the management of State-own-enterprise is strick, especially in hiring employees and their salary settings. Is it the same in New York State?】

七、我國有醫院等具獨立組織之特種基金，比照公務機關予以管理，請問紐約州政府特種基金也有獨立組織嗎？管理方式跟公務機關有不同嗎？還是大部分只是一筆金額供運用？

【In Taiwan, some public hospital are independent nonprofit funds, we treat their budget just like budget of normal agencies. Is there the similar condition in New York State budget? Is the management of their budget different from the budget of agencies? Or are those funds just an account for their managerial agencies use ?】

八、我國運用特種基金推動政務情形愈來愈多，請問紐約州政府如何？未來是否影響政府的統收統支能力？

【In Taiwan, the use of special fund to implement policies is getting more and more, and it affects the whole government financing flexibilities. Is it the same in New York State? If so, how do you solve it ?】