

公車無法跑？預算僵局與地方政府生死存亡

（又或題：公車無法跑？預算僵局的燃煤燈與 P U A）

陳國樑

政大財政系教授暨系主任／政大財稅研究中心主任

27 Oct. '24

立法院會期，每年兩次；每下半年會期，由於次一年度中央政府總預算案的審查為重頭戲，也被稱為「預算會期」。過往預算會期，中央政府總預算案的審議，從來沒有如今年般地佔據了政治新聞的主要版面，每一次的表決或協商，備受各界關注。

對於目前中央政府總預算案的僵局，立法院於上週四（10月24號）展開第三次黨團協商會議，決議於本週五（11月1號）以及下週二（11月5號）兩次院會，邀請行政院長、主計長、財政部長、國家發展委員會主任委員以及相關部會首長列席「報告」。此一最新的發展，或可稱為「進展」，但遠眺「完成一讀程序」、「付委審查」，尚還看不到隧道的盡頭。

立法院以外，還有兩點發展，值得討論：第一，地方議會開始出現議員對於中央政府總預算案僵局的質詢；第二，有部會首長開始說三道四、指指點點。究竟是怎麼一回事？

有關地方對於中央預算僵局的關注，可以分成兩方面來解讀；其一在政治層面，其二為實質影響。

在政治層面，藉由地方行政首長在縣市議會的答詢，使地方民眾相信中央的預算僵局，將對地方政務推動與民眾福利造成影響，從而建立「阻擋預算=不顧民生」的認知；希冀形成「從地方包圍中央」的態勢，以「政治燃煤燈」的操作，來對在立法院力阻總預算的在野聯盟施壓。此可由這類的質詢，皆由與中央執政相同黨籍的地方民代所提出，而得證。

在實質影響的部分，首先必須瞭解中央與地方政府之間，財政分配的垂直關係。在現行中央集權又集錢的財政收支畫分架構下，地方政府財政收入，極度仰賴來自中央財源的挹注。中央對於地方政府財源挹注，有三種機制，依其重要性：補助款、中央統籌分配稅款與共分稅。

其中，中央統籌分配稅款與共分稅，皆來自國稅稅收。〔註 1〕根據《預算法》規定，在中央政府總預算案不能於期限完成審議時，中央政府之國稅，將按實際發生數，覈實收入，按此，地方政府來自中央統籌分配稅款與共分稅的財源，皆不

會受影響。

至於補助款，根據《中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法》，中央對於地方政府財政收支之補助，可分為：一般性補助款、計畫型補助款以及專案補助款。其中，一般性及專案補助款，按行政院主計總處分類，屬於法律義務支出；根據《預算法》規定，總預算案不能議決，法定義務支出受優先保障，仍然必須履行。因此，追根究柢，地方政府來自中央財源之挹注中，僅有計畫型補助款一項，可能因中央政府總預算案僵局，而有所牽連。

進而論之，計畫型補助款編列於中央政府各機關預算項下，而《預算法》對於中央政府總預算案不能於期限完成審議時，各機關預算執行規定，對於已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，應覈實動支。所以結論：僅有中央對於地方之「新興計畫型補助」，方纔會因總預算無法議決而受衝擊。〔註 2〕

但當地方民意代表，基於選民對其之信任，操弄選民認知，將中央政府總預算案僵局對於地方的影響，放大解釋成地方無法取得中央統籌分配稅款與所有補助款，更有甚者，民眾原有的福利與津貼，也將被取消。如此扭曲事實，以遂行其所屬黨派政治鬥爭目的，應受嚴厲譴責。

至於第二，交通部官員表示，中央政府總預算不過，將影響地方客運維持，會出現「公車無法跑」的情形。其論述在於：新一期「公路公共運輸服務升級計畫」，屬於新興計畫，根據《預算法》規定，須俟下一年度預算完成審議程序後始得動支；此言差矣。

首先，新興計畫在預算編列中，指的是並未在之前的年度預算中出現過的計畫或項目；通常具有創新性或是針對新的政策目的而設計。因此，在判定是否屬於新興計畫時，應回歸到計畫的具體內容，依計畫之對象與目的，衡酌實際政策之效果為依據。

例如，計畫是否在以前年度預算中未曾出現過、是否有新的技術應用、是否針對新的政策目標…，絕非前一期計畫結束、新一期計畫開始，或有了新的計畫名稱，即可由行政機關或官員恣意認定為新興計畫。

此外，為討論起見，退萬步言，就算新一期「公路公共運輸服務升級計畫」確實屬於新興計畫，根據《預算法》規定，新興計畫經立法院同意者，並不受「預算完成審議程序後始得動支」之限，仍可執行。簡單地說，只要立法院同意，新興計畫即可執行；如不執行，就是違法行政怠惰。

對外放話的交通部官員，如果是不懂法律，是本職學能不足，尸位素餐；如果知悉法律規定，則是危言聳聽，以 P U A 的手法，對於國人進行情緒勒索、淪為政治工具。兩種情況，都應受調查懲處；政務官則應辭職下台，以謝國人。

〔註 1〕：中央統籌分配稅款主要來自所得稅、營業稅與貨物稅於全國實徵金額的一定比例，存儲於開立於國庫之專戶；共分稅則按遺產稅與贈與稅在各地方徵起金額分成，以及自菸酒稅全國稅收之一定比例，按各地方人口數進行分配。

〔註 2〕：以台北市政府為例，根據主計處長表示，114 年度中央對於台北市補助款中，新增計畫金額約為 12 億元；經換算，約占歲出金額之 0.59%。