

第六章 結論與建議

本文經文獻探討，將我國預算審議制度與美、英、日等國家比較，並透過與學者專家的深度訪談，以了解我國立法院預算審議制度運作的實際問題，進而提出改進建議。本章共兩節，第一節為結論，第二節為建議。

第一節 結論

依立法院職權行使法第七條規定，預算案應經三讀會議決。其審議程序始於行政院將中央政府總預算案送達立法院，至三讀通過，函請行政院辦理後完成，預算審議期間依據預算法之規定為三個月。其主要審查程序包括：立法院收到中央政府總預算案後由程序委員會編列議程，列入報告事項、院會一讀會、院會聽取報告並質詢、召開全院各委員會聯席會議（決定分組審查辦法及審查日程）、委員會分組審查、預算委員會草擬書面報告、全院各委員會聯席會議、黨團協商、院會二讀會、院會三讀通過總預算案。本文研究結果發現：

壹、現行立法院預算審議之缺失

一、委員會未建立資深專業制

由於立法院各委員會在每個會期均重新改選，每個立法委員可重新選擇所要參加之委員會，使委員會在任期中可以任意選擇不同的委員會，流動性高，參加委員會之因素並非取決於年資與專業，而是個人意願、政黨輪流分配或抽籤決定，造成委員會難以建立資深專業制，無法建立其專業性與權威性。

二、黨團協商制度損害委員會之預算專業審查功能

黨團協商機制雖可解決紛爭以促進議事和諧，達成共識以提

升議事效率，惟黨團協商制度自第四屆立法委員實施至今，亦存有下列缺失：

- (一)黨團組成門檻過低，無法反映各政黨在院會的代表性。
- (二)延擱總預算案審議之時程。
- (三)黨團協商紀錄只有結論而無過程，立法原意難以查考。
- (四)黨團協商代表未貫徹利益迴避原則。
- (五)黨團協商結論凌駕委員會之決定。

三、立法委員質詢偏離預算審查議題

目前立法委員於審查中央政府總預算案之過程中，所質詢事項或與行政部門官員詢答的內容，常與審查預算案內容無關；或是立法委員游走各委員會發言致所提質詢內容與其他委員所提議題，迭有重複，而作秀性質濃厚的質詢亦屢見不鮮，浪費許多預算審查的時間。

四、審查預算案未掌握審查重點及審查方式

目前立法院審議中央政府總預算案，並未事先決定審議重點，注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，歲入以擬變更或擬設定之收入為主，歲出以擬變更或擬設定之支出為主，在營業基金以業務計畫、營業收支、生產成本、資金運用、轉投資及重大之建設事業為主；在其他特種基金，以基金運用計畫為主。很少立法委員會從經濟效率觀點，或者是從國營事業提升經營管理績效的預算目標觀點，來考量預算的審議。

五、全院各委員會聯席會議審議預算功能不彰

全院各委員會聯席會係院會二讀前多出的一道預算審查程序，原意係要整合各委員會審查結果有無相互抵觸、相互矛盾之處，所增加之預算審查把關功能。惟目前全院各委員會聯席會不但未發揮整合審查預算之功能，且成為預算翻案、衝突、延宕審

查時程的地方，破壞委員會自主性。

六、預算委員會委員游走各委員會參與預算審查之表決，影響專業預算審查

目前委員會分組審查預算，均係由各委員會會同預算委員會聯席審查，使預算委員會的委員可以游走其他十一個委員會發言質詢並參與表決，成為唯一可以在委員會審查預算階段全面參與預算審查的委員會，並可左右委員會審查結果。委員常不明究裡即參與表決，致常被譏為委員會的「表決部隊」，對委員會的專業預算審查產生不良的影響。

七、預算審查之專業幕僚單位，有待強化

預算中心現有研究人員 22 人，針對預算案在短暫作出較為完整而深入的分析，在人力上仍有進一步強化之空間。而每位立法委員可聘僱 6 至 10 位的公費助理，然助理人員對政府預算能作深入評析者，仍屬不多。

八、預算書編製不夠詳實，預算資訊不夠公開與透明化，影響預算審議效率

目前預算書編製及表達不夠詳實，未具體表達績效衡量指標及預期成果，或多以文字抽象描述；且預算書中金額重大項目，其說明太過簡略。中央政府總預算之相關資訊均掌握於行政部門，致造成行政、立法部門資訊不對稱，使國會在蒐集預算資訊耗費大量成本及時間。而相關機關網站之預算資訊仍屬貧乏，以本文撰寫期間，上網蒐集美、英、日等國預算審議制度相關資料為例，美國財政部及預算管理局、英國財政部、日本財務省所公布資料，均較我國行政院主計處網站所公布之預算資訊豐富。因此，要建立預算資訊公開化、透明化，並透過網站公布以讓民眾可以充分閱覽。

九、未能如期完成總預算案審議權，影響預算執行進度

近年來中央政府總預算案均未能於法定期間完成審議，並已成常態，致使有些新的計畫事項不能依原訂進度執行，造成預算執行延後。

貳、美英日三國預算審議制度現況與特色

一、美國部分

(一)現行預算審議流程

美國國會預算審議程序包括：總統向國會提出預算案；舉行聽證會；彙整各委員會預算額度及估計預算收支、赤字規模等額度；第一次共同預算決議；撥款法案的審議；收入法案的審議；支出法案的確定，送請總統簽署。

(二)預算審議制度的特色

- 1.國會在不同預算審查階段，分別發揮不同功能。
- 2.國會積極參與聯邦政府中程計畫預算規劃機制。
- 3.國會擁有預算增額修正權，總統擁有預算之否決權。
- 4.國會配置龐大的專業幕僚機構，以協助預算審議。
- 5.美國聯邦政府預算編製及審議時間較長。
- 6.預算資訊公開，透明度高。
- 7.建立資深專業的委員會審查機制。
- 8.嚴守既定的時間表，以完成預算審議程序。

二、英國部分

(一)現行預算審議流程

英國的預算審查，兩院的程序是相似的，其階段包括：內閣提出預算案、預算演說/一讀、質詢與辯論、第一次決議、

財政法案二讀、委員會階段、委員會審查結果向院會報告階段、三讀、送上議院審議、以及皇室簽署同意。每年的預算案約在三、四月間提出，最遲於八月五日完成。

(二)預算審議制度的特色

- 1.預算演說內容具體且具積極意義。
- 2.國會議員於內閣編製預算過程中提供意見。
- 3.英國國會質詢與辯論，以政策取向為主。
- 4.委員會與全院委員會功能依財政法案重要性作區隔。

三、日本部分

(一)現行預算審議流程

日本國會預算審議之程序為內閣提出預算案，先送眾議院審議，眾議院之審議包括三個階段：聽取預算報告及質詢階段、預算委員會審查階段（舉辦公聽會、分科委員會審查、預算委員會全體會議）、眾議院院會審議與通過表決，預算決議送參議院審議，完成預算審議。

(二)預算審議制度的特色

- 1.國會議員個人意見在審查預算時受到限制。
- 2.預算審議通過後即可據以分配執行，不需再經撥款程序。
- 3.委員會在整個預算審議過程中居重要地位，且過程公開。
- 4.「財政演說」內容具體且具積極意義。
- 5.眾議院之預算審議優先權，以避免兩院爭議延宕預算審議。
- 6.國會多數黨組成內閣，審查預算過程即使反對黨強列抗爭，亦能順利通過。

第二節 建議

壹、對立法院預算審議制度的建議

經回顧相關文獻以及深度訪談，並參採英、美、日等國預算審議制度以及專家學者之意見，建議修正立法院審議中央政府總預算案之流程，其中包括取消全院各委員會聯席會議「決定分組審查辦法及審查日程」與「綜合整理與審查總報告」兩個階段，同時建議由各委員會分別審查，取消與預算委員會會同審查之方式，預算委員會彙整各分組審查結果並草擬書面報告後逕送院會二讀，院會對預算案審查有爭議部分才送黨團協商，以落實委員會專業審查制，並掌握預算審議之時效性。對於立法院預算審議制度之建議，說明如下：

一、建立委員會專業預算審查機制，以強化其專業性及權威性

我國立法院欲建立委員會專業化預算審查機制，以強化其審查預算之專業性及權威性，建議作法包括：

- (一)委員會屆期不改選，可參採美國國會議員於任期內均參加同一委員會，在屆期中不得更換委員會。並以年資及專業作為選擇委員會之決定因素，至每屆立法委員改選就任後才改選，或是3年任期，6個會期中最少3個會期要參加同一個委員會；以累積專業知識，掌握相關單位業務計畫與熟悉預算編列之特性，作最妥適的預算審議。
- (二)每位立法委員以參加一個委員會為原則，以參加二個委員會為上限，並限制立法委員至其他委員會發言質詢，以專注於本身所參加委員會之議案審查上。又為紓解立法委員爭相參加熱門委員會，可將委員會區分為熱門或非熱門委員會，立法委員如被分配至熱門委員會，以參加一個委員會為限，其餘則可參加二個委員會。

- (三)每一委員會召集委員由三人改為一人，參採美國國會各委員會主席雖由選舉產生，原則上以資深程度為準，因此，多由資深議員擔任主席，以熟悉相關立法及預算案，培植資深專業且具權威性之國會領袖。
- (四)委員會分組原則要一致，一個機關之預算應由一個委員會審查，以避免分割至數個不同委員會審查，致審查標準不一，以及機關首長必須趕場說明並備詢。

二、立法院預算審議要掌握預算重點

立法部門的預算審議應著重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序、國家的施政方面是否與民意一致、國家資源的配置藍圖、各項歲出歲入政策、國家財政狀況，而非斤斤計較歲出歲入額度的刪減。國會應該把握大方向的預算審議，而非處處箝制政府政策的落實。

預算審議宜設定辯論議題，採正反辯論方式，並將辯論或質詢的焦點集中於支出計畫的藍圖內容，且善用預算資訊提升預算審議的品質，以及加強預算執行績效的課責，建立立法院專業預算審議制度。

三、取消全院各委員會聯席會，以增加委員會審查時間

全院各委員會聯席會僅為決定分組審查辦法及審查日程、審查書面總報告，其中決定分組審查辦法及審查日程，由於各年度之差異甚少，可將分組審查辦法及審查日程明定於「中央政府總預算案審查程序」內。並將聯席會審查時間移至委員會或院會，一方面可以加強委員會預算審查功能，另一方面也可以強化院會功能。

四、黨團協商機制之改進

為求加速法案審查的過程，政黨協商機制的建立已成為新的趨勢，而此機制的建立也改變了原來法案決議的過程。黨團協商機制改進措施包括：

- (一)黨團協商宜以重大爭議部分為限，應由各委員會專業立委代表協商，並充分授與其決定權，減少黨團幹部之干預。
- (二)院會二讀前之黨團協商宜避免推翻委員會預算審查已有共識之決定。
- (三)黨團成立門檻應適度提高為十二人。
- (四)黨團協商應建立利益迴避原則。

五、強化專業的預算審查幕僚機構

預算權與立法權為民主國家國會的重要職權。觀察先進國家國會組織，國會預算局的設置，僅在憲政體制採總統制的國家才有設置，如總統制的美國設置有國會預算局，而內閣制國家則未設置，如採內閣制國家如日本及英國均未設置類似機構。

總統制的美國國會有預算提案權，因此，國會預算審查的幕僚機構組織員額較為龐大，而內閣制的國家如日本、英國，係由多數黨組成內閣並執政，內閣閣員係由國會議員兼任，且預算係由執政黨編製決定，執政的國會多數黨必定是支援內閣所提出之預算，故均未設置國會預算局。

由於我國憲法規定立法院只有預算審查權，設置立法院預算中心，定位為一超黨派的研究單位，未來宜以宏觀角度適時提供立法委員公正客觀的有關預算評估報告，並逐步擴展進行經濟預測與趨勢分析、財政政策分析、重大建設或支出計畫之

評估分析、預算統計資料的蒐集等項工作。

另外，立法助理的聘用，其中要有一個名額是法案助理，一個是預算案助理，才能建立專業助理制度。

六、預算編製內容應清晰詳實，預算資訊要公開透明

行政部門在預算的編製在內容表達上應清晰，可以讓一般國民易於閱讀與瞭解，在預算計畫上，更應說明詳實、透明公開，資訊不隱瞞、收支不高估或低估，提供更多更充分的預算資訊，使立法院對政府整體預算有一綜合的概念，俾對總預算案能作更趨合理的審查。

衡量預算制度優劣的一項重要指標，即是在預算決策的過程中，是否掌握充足的相關資訊？預算資訊是否公開、透明，以便人民可以容易取得，預算資訊透明化之所以重要，是因為在預算決策過程中，假使預算資訊的不平衡，行政部門刻意隱瞞預算資訊，或人民不易解讀相關資訊，則立法部門的預算審議和監督無從落實，民眾也無法據以判斷政府施政績效的高低。且理性化預算建構的關鍵，在於充份資訊的散播。

七、公開真實政府債務資訊，積極面對並處理

每一年度的政府預算都應該呈現出目前債務，以及未來所負義務的全貌，亦即長期償債的義務。預算報告中不完整的資訊，可能誤導國民對於國家財政的實際狀況，甚至導致劣質的預算決定。可參採美國積極立法，並透過行政與立法部門共同關注，以抑減政府支出之擴張及債務之膨脹。

立法院審議中央政府總預算案之建議流程詳如圖 6-1。

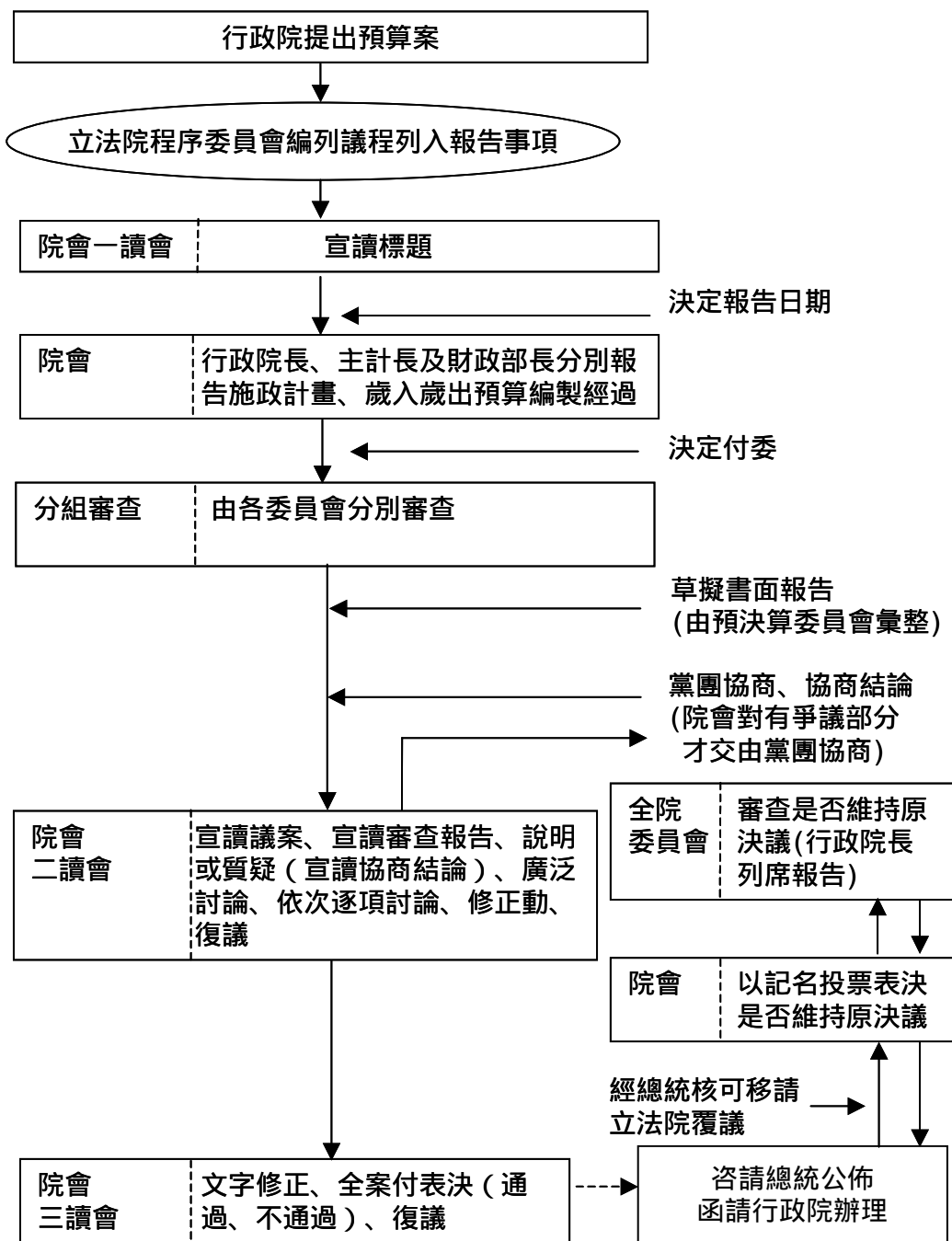


圖6-1 立法院審議中央政府總預算案建議流程圖

貳、對後續研究的建議

在研究對象方面，本文係以總統制之美國、內閣制之英國及日本為比較研究對象，未來研究者可選擇聯邦制的德國、雙首長制的法國及半總統制（Semi-presidentialism）的芬蘭，作為研究對象，以便對不同憲政體制的國家，做更多元的分析比較，以提供我國立法院預算審議制度改進之參考。而在研究方法方面，可將本文採個別訪談改為焦點訪談，透過面對面的溝通與對相關問題的回應過程，易於凝聚共識，達到聚焦的效果。另在研究內容方面，本文係以立法院審查中央政府總預算案為研究範圍，較著重於預算審議制度之探討，未來之研究可進一步探討立法委員行為、預算執行面與預算執行結果之考核、績效評估等及地方政府預算方面，以便對政府預算有更廣泛而全面性的探討。

