

附錄一

「立法院預算審議制度」訪談大綱

- 一、目前立法院審議中央政府總預算案存在那些問題？原因為何？
- 二、預算審查過程中行政與立法部門互動關係如何？
- 三、黨團協商制度在總預算審議過程中所扮演的角色為何？
- 四、近年來中央政府債務餘額龐大，財政持續惡化，對於總預算案的審查，產生那些具體的影響？
- 五、您認為在審查總預算過程中，那些人具有較大之影響力？
- 六、目前中央政府總預算案之審查時間是否太短或太長？
- 七、立法院建立專業預算審查情形如何？
- 八、行政院預算書表達是否符合審查需求（資訊公開、透明詳實）？
- 九、您認為立法院預算中心對預算審查之影響為何？
- 十、立法院未來要提升總預算之審查品質與效率，您有什麼建議？

附錄二

立法院審查九十三年度中央政府總預算案分組情形表

主審委員會	審查機關別及款項別	非營業基金別
內政及民族	行政院、中央選舉委員會及所屬、大陸委員會、原住民族委員會及所屬、客家委員會。內政部、營建署及所屬、警政署、警政署入出境管理局、警政署國道公路警察局、警政署刑事警察局、中央警察大學、臺灣警察專科學校、消防署及所屬、役政署、建築研究所。蒙藏委員會。海岸巡防署、海洋巡防總局、海岸巡防總局及所屬。台灣省政府、台灣省諮議會、福建省政府。	作業基金： 營建建設基金、公共造產基金。原住民族綜合發展基金。 特別收入基金： 九二一震災社區重建更新基金、離島建設基金。中華發展基金。
外交及僑務	外交部、領事事務局。僑務委員會。	
科技及資訊	中央研究院。公共工程委員會。中央氣象局、電信總局。國家科學委員會、科學工業園區管理局及所屬、南部科學工業園區管理局。原子能委員會、輻射偵測中心、放射性物料管理局、核能研究所、經濟部技術處。	作業基金： 科學工業園區管理局作業基金。 特別收入基金： 行政院國家科學技術發展基金。 信託基金： 交通部電信總局組織條例修正施行前退休撫卹人員退休撫卹基金。
國防	國防部本部、國防部所屬(含國家安全局)、中山科學研究院、國軍退除役官兵輔導委員會。	作業基金： 國軍生產及服務作業基金、國軍官兵購置住宅貸款基金、國軍老舊眷村改建基金。 國軍退除役官兵安置基金、榮民醫療作業基

		金。 資本計畫基金： 國軍老舊營舍改建基金。
經濟及能源	經濟建設委員會、公平交易委員會。經濟部、工業局、國際貿易局、標準檢驗局及所屬、智慧財產局、投資審議委員會、國營事業委員會、中小企業處、加工出口區管理處及所屬、中央地質調查所、貿易調查委員會。農業委員會、漁業署及所屬、動植物防疫檢疫局及所屬、水利署及所屬。	作業基金： 中美經濟社會發展基金、經濟作業基金、農業作業基金、水資源作業基金。 特別收入基金： 經濟特別收入基金、核能發電後端營運基金。農業特別收入基金。
財政	財政部、國庫署、賦稅署、金融局、關稅總局及所屬、國有財產局及所屬、臺北市國稅局、臺灣省北區國稅局及所屬、臺灣省中區國稅局及所屬、臺灣省南區國稅局及所屬、高雄市國稅局、臺北區支付處、財稅資料中心、財稅人員訓練所、證券暨期貨管理委員會。融資財源調度。	作業基金： 行政院開發基金、地方建設基金。 債務基金： 中央政府債務基金。 特別收入基金： 行政院公營事業民營化基金、行政院金融重建基金。 信託基金： 保險業務發展基金。
預算及決算	主計處、主計處電子處理資料中心、審計部、審計部臺北市審計處、審計部高雄市審計處、補助臺灣省各縣市政府、補助高雄市政府、地方政府教師退休專案補助、災害準備金、第二預備金。	
教育及文化	新聞局、國立故宮博物院、文化建設委員會及所屬、青年輔導委員會及所屬、體育委員會。教育部、國立中國醫藥研究所、國立編譯館、國家圖書館、國立	作業基金： 國立中正文化中心作業基金、53 個國立大學校院校務基金、故宮文

	<p>歷史博物館、國立臺灣科學教育館、國立教育資料館、國立臺灣藝術教育館、國立國父紀念館、國立中正紀念堂管理處、國立自然科學博物館、國立科學工藝博物館、國立海洋生物博物館、國立臺灣史前文化博物館、國立中央圖書館臺灣分館、國立國光劇團、國立教育廣播電臺。</p>	<p>物藝術發展基金。 國立臺灣大學附設醫院作業基金、國立成功大學附設醫院作業基金、國立臺北護理學院附設醫院作業基金。 特別收入基金： 學產基金。文化建設基金。有線廣播電視事業發展基金。</p>
交通	<p>交通部、民用航空局及所屬、觀光局及所屬、運輸研究所、公路總局。</p>	<p>作業基金： 交通作業基金。 特別收入基金： 航港建設基金。</p>
司法	<p>司法院、臺北高等行政法院、臺中高等行政法院、高雄高等行政法院、司法人員研習所、臺灣高等法院及四個分院、19 個台灣地區地方法院、臺灣高雄少年法院、福建高等法院金門分院、福建金門地方法院、福建連江地方法院。監察院。法務部、司法官訓練所、矯正人員訓練所、法醫研究所、行政執行署及所屬、最高法院檢察署、臺灣高等法院檢察署及所屬暨四個分院檢察署、19 個臺灣地區地方法院檢察署、福建高等法院金門分院檢察署、福建金門地方法院檢察署、福建連江地方法院檢察署、調查局。</p>	<p>作業基金： 法務部監所作業基金。</p>
法制	<p>國民大會。總統府、國家安全會議、國史館及所屬。人事行政局、公務人力發展中心、公務人員住宅及福利委員會、地方行政研習中心。研究發展考核委員會、檔案管理局。立法院。考試院、考試部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委</p>	<p>作業基金： 中央公務人員購置住宅貸款基金。 信託基金： 公務人員退休撫卹基金。</p>

	員會、國家文官培訓所。	
衛生環境及 社會福利	消費者保護委員會。勞工委員會、職業訓練局及所屬、勞工安全衛生研究所。衛生署、疾病管制局、藥物食品檢驗局、國民健康局、中醫藥委員會、管制藥品管理局。環境保護署、環境檢驗所、環境保護人員訓練所。內政部社會司、兒童局	作業基金： 醫療藥品基金、管制藥品管理局製藥工廠作業基金。 特別收入基金： 醫療服務業開發基金。就業安定基金。健康照護基金。環境保護基金。社會福利基金。 信託基金： 勞工退休基金、積欠工資墊償基金。資源回收管理基金。

資料來源：立法院九十三年度總預算案分組審查辦法。

附錄三

立法院審查九十三年度中央政府總預算案（營業基金）分組情形表

主審委員會	聯席審查委員會	審查營業基金別
財政	預算及決算、外交及僑務、司法	第一組： 中央銀行（含中央造幣廠、中央印製廠）。中國輸出入銀行、中央信託局公司、中央存款保險公司、臺灣銀行公司、合作金庫銀行公司（含臺灣聯合銀行）、台灣菸酒公司。
預算及決算	財政、外交及僑務、司法	第一組： 臺灣土地銀行公司、財政部印刷廠。
	經濟及能源、內政及民族、科技及資訊	第二組： 唐榮鐵工廠公司、清理預算—高雄硫酸銦公司、臺灣省農工企業公司。
	交通、法制	第三組： 中華郵政公司—進行處理。
經濟及能源	預算及決算、內政及民族、科技及資訊	第二組： 臺灣糖業公司、臺鹽實業公司、中國石油公司、臺灣電力公司、臺灣省自來水公司。
交通	預算及決算、法制	第三組： 中華郵政公司—報告及詢答、交通部臺灣鐵路管理局（含附錄臺灣鐵路貨物搬運公司清理預算）、交通部基隆港務局、交通部臺中港務局、交通部高雄港務局、交通部花蓮港務局。
衛生環境及社會福利	預算及決算、教育及文化	第四組： 勞工保險局。中央健康保險局。
科技及資訊	預算及決算、經濟及能源、國防、交通	第五組： 中國造船公司、漢翔航空工業公司。中華電信公司。榮民工程公司。

資料來源：立法院九十三年度總預算案分組審查辦法。

附錄四

中央政府總預算案、特別預算案歲出部分刪減數額一覽表

歲出部分		單位元元：新台幣千元			
年度	預算案名稱	預算案金額	法定預算數	刪減數	刪減%
50	總預算	8,083,634	8,068,343	15,291	0.19
51	總預算	9,203,578	9,200,986	2,592	0.03
52	總預算	9,768,593	9,763,114	5,479	0.06
53	總預算	10,834,514	10,834,437	77	0.00
54	總預算	12,419,707	12,311,633	107,437	0.87
55	總預算	14,093,217	14,070,898	22,319	0.16
56	總預算	16,428,849	16,428,849	0	0.00
57	總預算	18,612,047	18,606,067	5,980	0.03
58	總預算	24,305,003	24,271,224	33,779	0.14
59	總預算	27,843,518	27,837,974	5,544	0.02
60	總預算	35,291,435	35,279,372	12,063	0.03
61	總預算	40,577,791	40,564,924	12,867	0.03
62	總預算	48,823,841	48,923,841	0	0.00
63	總預算	54,088,204	54,088,204	0	0.00
64	總預算	76,250,914	76,250,573	341	0.00
65	總預算	87,506,729	87,506,729	0	0.00
66	總預算	110,864,679	110,864,679	0	0.00
67	總預算	131,424,434	131,424,434	0	0.00
68	總預算	155,081,687	155,055,747	25,940	0.02
69	總預算	194,176,934	194,160,773	16,161	0.01
70	總預算	254,555,194	254,243,175	312,019	0.12
71	總預算	319,277,741	318,092,114	1,185,627	0.37
72	總預算	338,840,691	338,299,591	541,100	0.16
73	總預算	323,691,057	323,144,574	546,483	0.17
74	總預算	359,816,240	359,279,880	536,360	0.15
75	總預算	412,544,827	412,324,363	220,464	0.05
76	總預算	433,247,635	432,056,982	1,190,653	0.27
77	總預算	479,673,109	464,613,687	12,059,422	2.51
78	總預算	568,344,635	561,570,448	6,774,187	1.19
79	總預算	699,774,102	680,444,396	19,329,706	2.76
80	總預算	846,693,899	827,232,341	19,461,558	2.30
81	總預算	992,068,855	981,219,108	10,849,747	1.09
82	總預算	1,086,004,944	1,070,718,166	15,286,778	1.40
83	總預算	1,107,713,280	1,064,777,207	42,936,073	3.88
84	總預算	1,051,817,843	1,029,217,843	22,600,000	2.15
85	總預算	1,155,029,082	1,134,829,082	20,200,000	1.75
86	總預算	1,212,050,867	1,194,260,587	17,790,280	1.47
87	總預算	1,243,464,656	1,225,264,656	18,200,000	1.46

88	總預算	1,271,440,211	1,253,440,211	18,000,000	1.42
88	追加預算（主要為增加投資）	67,112,062	63,757,062	3,355,000	5.00
88 下及 89	總預算	2,255,769,216	2,234,769,216	21,000,000	0.93
88 下及 89	追加預算（主要為增加投資）	106,123,803	106,123,803	0	0.00
90	總預算	1,608,147,394	1,575,479,832	32,667,562	2.03
90	追加（減）預算（主要為增加公共投資）	80,029,176	61,599,291	18,429,885	23.03
90	中央政府九二一震災災後重建特別預算	72,758,795	72,758,795	0	0.00
90	中央政府九二一震災災後重建特別預算第二期	27,241,205	27,241,205	0	0.00
91	總預算	1,599,289,471	1,518,724,533	80,564,938	5.04
91	追加預算（主要為國債付息不敷及交通建設等）	79,239,564	79,207,564	32,000	0.04
91	基隆河整體治理計畫特別預算(前期計畫91至94年度)	31,615,730	31,615,730	0	0.00
92	總預算	1,572,367,870	1,550,254,213	22,113,657	1.41
92	第一次追加預算(擴大公共建設及公共服務擴大就業)	78,331,904	77,715,936	615,968	0.79
92	中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算	50,000,000	50,000,000	0	0.00
92	第二次追加預算(增撥農產品受進口損害救助基金250億元及擴大發放敬老福利生活津貼37.9億元)	28,790,000	28,790,000	0	0
93	總預算	1,611,281,276	1,591,569,910	19,711,366	1.22

資料來源：根據中央政府總預算整理而成

附錄五

中央政府總預算案、特別預算案歲入部分刪減數額一覽表

歲入部分		單位元元：新台幣千元			
年度	預算案名稱	預算案金額	法定預算金額	刪減數額	刪減幅度(%)
83	總預算	1,107,713,280	1,064,777,207	42,936,073	3.88
84	總預算	1,051,817,843	1,029,217,843	22,600,000	2.15
85	總預算	1,155,029,082	1,134,829,082	20,200,000	1.75
86	總預算	1,212,050,867	1,194,260,587	17,790,280	1.47
87	總預算	1,243,464,656	1,225,264,656	18,200,000	1.46
88	總預算	1,271,440,211	1,253,440,211	18,000,000	1.42
88	追加預算	67,112,062	63,757,062	3,355,000	5.00
88下及89	總預算	1,942,575,877	1,905,645,323	36,930,554	1.90
88下及89	追加預算	80,000,000	80,000,000	0	0.00
90	總預算	1,458,476,645	1,384,008,953	74,467,692	5.11
90	追加預算	10,634,538	10,634,538	0	0.00
90	中央政府九二一震災災後重建特別預算	0	0	0	0.00
90	中央政府九二一震災災後重建第二期	0	0	0	0.00
91	總預算	1,340,726,906	1,262,283,121	78,443,785	5.85
91	追加預算	37,880,556	37,880,556	0	0.00
91	基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算	0	0	0	0.00
92	總預算	1,334,245,980	1,312,822,760	21,423,220	1.61
92	追加預算	35,370,000	35,370,000	0	0.00
92	中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算	3,500,000	3,500,000	0	0.00
93	總預算	1,353,933,410	1,334,722,810	19,210,600	1.42

資料來源：根據中央政府總預算整理而成

受訪者：黃國鐘立法委員（第三屆）

訪談時間：93年3月9日（二）AM10:30-11:30

訪談地點：立法院中興樓地下一樓第四會議室

一、目前立法院審議中央政府總預算案存在那些問題？原因為何？

答：預算法第四十九條規定：「預算法案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別決定之；歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別決定之。」其中「歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序」這十六字箴言是當初照許添財委員意見修飾而成，預算制度的精髓就在這邊，規模、計畫、績效及優先的順序，可惜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。

依照預算法第四十三條規定：「各主管機關應將其機關單位之歲出概算，排列優先順序，供立法院審議之參考。」預算審議要重視預算資源配置的優先順序。八十七年修訂預算法，我的構想就是假定某個年度國防部歲出部分共有4千億元，將4000億元分成二十等份並排定其優先順序，例如其中200億元列為最優先、201至400億元列為第二優先、401億元至600億元列為第三優先……，其他機關及總預算案比照辦理。當時行政院韋主計長不敢將總預算案分為二十等分之優先順序，明白列入預算法條文裡，後來我跟他講說改為劃分五等分也沒有關係，至少每個機關以及整體的預算都把優先順序列出來，這樣最大的好處是審議預算時非常方便，對行政機關形成一股很大的心理壓力，因為預算就是解決政府對資源配置的優先順序問題，到底政府政策是國防支出優先還是社會福利支出優先？公務員的薪水與獎金優先、還是身心障礙者的福利優先？整個國家資源的配置，政府在編列預算及立法院審議預算時都要考慮的問題。

二、預算審查過程中行政與立法部門互動關係如何？

答：其實行政部門與立法部門的互動仍停留在請客吃飯。毛澤東說：「革命不是請客吃飯、不是刺花繡鞋」，結果搞到今天，革命不是請客、就是吃飯。吳敦義市長還講得更為傳神，請40位立法委員吃飯，只要擺一桌10個位子就可以了，因為立法委員來來去去，一桌10個位子總是坐不滿，表示一餐中有三、四個單位請這些立法委員吃飯。

立法院審查預算的過程，停留在請客吃飯的層次，國家是不會進步的。靠交情來通過這些預算，而對預算的內容都不知道。另一些人意在揩公家機關的油，包攬國營事業的工程，對預算反而研究得更清楚，這就更不應該。

我國既然加入世界貿易組織，在邁向國際化進步的過程中，政府已訂定預算、採購制度的相關法律，一切都應該要依照法律規定辦理。

三、黨團協商制度在總預算審議過程中所扮演的角色為何？

答：黨團協商是我們國會最錯誤的制度，表面上它節省了預算審議時吵吵鬧鬧的時間，提高議事效率，事實上沒有把握國會制度的本質，那就是辯論主義及多數決主義。呈現在國民面前有兩種電視景象，一個是空蕩蕩的議場，另一個是吵吵鬧鬧的場面以及紛亂的表決場面，這些都是黨團協商制度所造成的。

先進民主國家國會固然都有政黨的協商制度，國會黨團經由政黨組織整合黨籍國會議員的意見，並與其他黨團互相協調，便利政黨的國會運作功能。在國會政黨政治運作過程，有賴黨團制度。立法院的黨團協商要全部協商代表簽字才能通過，這種怪現象，等於百分之百的共識決的主義，與民主政治過半數的多數決背道而馳。先進民主國家國會各政黨黨鞭之間的協商，只是在協商如何排定辯論的議題和表決的議題而已，以有效的分配院會和委員會的會議時間，並沒有像我國立法院這樣「共識百分百」的黨團協商制度。

我曾經撰寫一篇文章《經驗反射與理性抉擇——立法程序總批判》，精華版 A4 紙 28 頁、完整版 A4 紙 84 頁，文章中論及黨團協商制度是我國國會最錯誤的制度，不要以為透過黨團協商就可以解決問題，事實上，黨團協商制度會造成很多立法委員開會時都不願表達立場，因為會議中所表達的意見都被黨團協商的結論所掩蓋。而在選舉的時候，選民也沒有辦法從立法委員候選人的政治主張，來判斷並決定要投票給誰。

不但如此，黨團協商制度還會造成寡頭壟斷，不論是日前第五屆 223 位立法委員也好，或是第四屆 164 位立法委員也好，重要的立法委員就是那十幾位，王雪峯委員也是不錯的委員，也是九年資深立委，就曾經跟我抱怨：「沒有參與重要的決策」，我就教她：「你不要客氣，你就去議場後面、院會主席辦公室之黨團協商會場，人家抽香菸、抽雪茄不要感到厭惡，在那個做最後決定的地方坐下來，久而久之，就會和羅福助委員一樣大牌。不要自認為黨團幹部沒有派你去，只要是你關心的法案或預算案，就去那裡坐下來，久而久之你就對很多事情具有影響力。」「權力」就是使他人聽從自己的意志。

所以立法院黨團協商制度是個錯誤的制度。表面上節省審議時間，但是對民主政治多數決的精神破壞無遺。

四、近年來中央政府債務餘額龐大，財政持續惡化，對於總預算案的審查，產生那些具體的影響？

答：政府債務餘額龐大是因為執政黨和在野黨都爭相在討好選民。真正的內閣制國家不會有這種事情。如果政策需要增加財政負擔，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源，缺乏財源時政策難以推行。德國甚至規定在憲法的層次，基本法規定政府債務問題，另外財政部長或主計長擁有否決權。而且一個負責任的政府，沒有財源的政策，國會預算委員會審查預算時也不會通過。不像我國各政黨、各黨團、各委員爭相討好選民，當然會造成政府負債餘額龐大、財政持續惡化，國家政策又做不好、社會安全預算也沒有著落。

近年來中央政府預算編列方式，有一個很特殊的現象，就是以編列特別預算和訂定特別條例的方式，來規避或排除適用「公共債務法」第四條舉債限額之規定。還出現很好笑的事情，預算通過了，錢卻不曉得怎麼用？例如「嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例」原預算為 250 億元，漫天討價加碼到五百億元，錢卻不曉得怎麼用？截至九十三年三月底共執行 206 億餘元（含暫付款 24 億餘元），其餘不知道要怎麼花，這也是我國法律案及預算案的笑話。

五、您認為在審查總預算過程中，那些人具有較大之影響力？

答：除了我剛剛所講的參與協商的黨團代表，有最後的影響力外；在下午四點半能夠到委員會現場的那些委員也有較大的影響力，因為他們知道審查預算真正的運作，其實不是只有刪減預算金額而已，還有一些千奇百怪、形形色色的附帶決議，而且那些決議後面可能還有暗盤。那些懂得四點半到會場參與決議、金額要不要刪減的那些立法委員，這是從預算審查形式上、過程中可以看到有較大影響力的人。

實質上在總預算案審查上有較大影響力的人，這些委員懂得檯面下的運作，例如說爭取地方建設經費，而威脅讓預算案不通過、或是堅定要讓預算案通過的這些人，也算在實質上對預算審查有較大影響力。

所以我希望公務員，包括公營事業的員工要拿出骨氣來，一切事情照規矩來。即使是地方建設經費的分配，也要排定優先順序、做好成本效益分析，不能把預算資源在預算審查過程中當作買賣人情。

六、目前中央政府總預算案之審查時間是否太短或太長？

答：其實現在中央政府總預算案送到立法院的時間，較八十七年預算法修訂前已經提早了一個月，表面上時間是延長了，事實上，實際審查的時間又太短，太短的原因不只是開議時間和報到時間相隔將近一個月，又有一些新聞事件參雜其中，還有總質詢也占用了一些預算審查時間。

另外我覺得各委員會的召集委員，不懂得在有限的時間，排定預算審查的流程，在第三屆第三會期我和林耀興委員、劉盛良委員一起擔任預算委員會的召集委員（如今我們三人都畢業了）。其實我計算過，一個月有三十天，一個會期依照預算法規定審查時間只有三個月，除以七天共有 13 個禮拜，一個禮拜中，星期二、五召開院會，只有星期一、三、四這 3 天可以召開委員會審查，每天早上 3 個小時、下午 3 個小時，共 6 個小時；即使立法院自九月一日開議日開始審查預算，總共也僅有 234 小時而已。234 小時除以 3 位召集委員，每位召集委員其實只有 78 小時，78 小時就是 13 個會議天，講得更精確一點就是 26 個半天，這 26 個半天如何能夠有效利用。這也是我們當初在立法院推動國會改革五法時，希望要訂有立法計畫的原因。

我很高興看到蘇盈貴委員能夠知道立法院要排定立法計畫，召集委員也應該要想到：在學校上課每學期都要有授課計畫表，而立法院卻是看到新聞後，才決定下禮拜議程要排定審查什麼法案。如此毫無章法、毫無計畫，這樣國會與社會怎麼會進步？所以這 26 個半天，或者 13 天，每位召

集委員都要去思考，最好整個會期的立法計畫表排出來，臨時有任何重大新聞事件、政治事件的時候，再稍微調整，如此一來，立法院就能夠建立專業的形象，受到國民的尊重。

所以總預算案之審查時間是否太長、太短，我覺得沒有意義。一切看做事情是否有計畫、是否掌握進度。

七、立法院建立專業預算審查情形如何？目前預算審查分組方式是否妥適？

答：要建立專業預算的審查制度，要學習世界的先進國家社會。但立法院是否能夠建立專業預算審查制度，我是非常擔心，在我國社會這種不正常的心態下，利益集團把持著某些特定的委員會，例如國防、交通、財政委員會，我們稱它為採購大戶，相較之下這些部會的預算金額也比較龐大。我非常不希望看到有某些人吃國防部、有些人吃教育部、有些人吃交通部，這種利益共生的情形，如果不能用公開清明的政治制度，讓國民可能了解的話，我們國會就變成有錢人的國會、甚至是財團的國會，這樣就非常地不好。

目前委員會審查預算，公務預算分成十二組、國營事業分成五組，我個人覺得適當，我希望立法院建立專業形象的過程中，也能夠建立專業的倫理。不要認為當了委員會的召集委員，或者說在委員會內有席次，就去揩公家機關、國營事業的油，制度尚未完備的國家一定有這些現象，可是先進的民主國家在進步的過程中已建立專業的倫理。

立法院當初在立法院審查政府採購法時，就參考美國對採購人員所訂定的倫理準則，美國嚴格要求採購人員中午出去吃飯，不可以接受招待喝含有酒精的飲料，台灣天氣較熱，可否放寬為允許我國的採購人員喝酒精含量5%以下的啤酒？專業預算審查我們要追求沒有錯，但是不希望立法委員長期待在某一委員會裡，是為了倚老賣老、靠某些部會吃飯、為財團護航，這樣就很不應該。

預算審查分組方式雖適當，可是我國立法院每一位委員可以到12個委員會發言的制度是國際笑話。我是第三屆立法委員發言質詢次數最多的，我也做過花蝴蝶，一天之中到五、六個委員會去發言質詢，這個制度要痛定思痛的加以檢討。林政則委員（現任新竹市長）曾對我說：「黃國鐘，我今天去發言了八場。」我很想跟他說，我們雖然這麼認真，其實是國際笑話一場。這種國會制度浪費大家的時間，問題沒有辦法用正反辯論或政黨辯論的方式來加以突顯。所以立法院各會議室牆上發言的名單，事實上是國際笑話一場。我希望以後每位委員，只參加一個委員會，頂多兩個委員會。分組審查制度沒有問題，只是每一位委員可以到各個委員會「列席」發言的這種制度是國際笑話。我甚至在一些檢討國會制度的研討會或者電視談話節目中，調侃國會議員比酒店小姐還不如，酒店小姐一個晚上才換三、四個房間而已，一個立法委員一天可以換七、八個委員會。先進國家不會有這種情形，所以大家不要迷信電子媒體的曝光度，在各家電視台可看到陳委員、黃委員，而應該加強專業的預算審查制度，所謂專業的預算審查制度就是設定預算辯論議題，採取正反辯論的方式。

我也希望委員會審查不要依照登記的順序來發言，而應依照正反交叉或者政黨交叉的順序，對特定的主題發言，不要以早上八點鐘登記的順序

為準，這種都是毫無效率的作法。召集委員以及黨團幹部應該在會議召開之三、五天以前，就把需要辯論的議題寫好，讓正方反方來登記，如果有政治性的法案或預算案，可以依照黨團或黨團人數的比例，做政黨交叉辯論。雖然國會議員的程度不如大學教授，可是排定議程，照正反或政黨的順序來交叉辯論，可以突顯問題的本質，讓國民了解國會的運作和各個政黨主張的差異，選民在選舉時，也能依據平日觀察立法院各政黨或委員的主張，做適切的投票決擇。

所以目前預算審查分組方式沒有問題，只是每一位委員可以到 12 個委員會發言的制度，以及在發言辯論的次序，要痛定思痛的加以檢討改進。

八、行政院預算書表達是否符合審查需求（資訊公開、透明詳實）？

答：以前我曾聽到的笑話是周荃委員，請了 8 位會計師協助審查中央政府各單位的預算案（疊起來大概有桌子這麼高），結果看了三個禮拜也沒看懂。因為重要的事項未列在預算書裡，而是在各單位的計畫書及明細預算裡，一個單位預算書所編列的「科技專案」預算三、五百億元，怎麼知道要發給誰？作什麼專案？要去看去年發給誰？前年發給誰？要知道未來要以那些產業為研究與發展的重點，預算編列與配置是否妥適？這才真正符合預算審查的需求，否則立法委員自己不用功，也不知道預算案的金額是如何編造出來的，而且預算書後面說明欄的文字是用來騙立法委員的，說明寫得越少，立法委員的意見越少。

所以立法委員也要懂得公共工程建設及施政計畫的成本效益分析，預算法第三十四條：「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，並送立法院備查。」最後一句是依照陳志彬委員意見寫的。規定很清楚，立法委員要懂得去盯住各機關，要拿出公共工程建設及重大施政計畫書，以及選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，否則預算就不予審查。不過，真正懂的立法委員，就要知道預算書的金額是怎樣編列出來的？去年、前年、大前年各年度是圖利那些人？未來一年度的施政工作重點？如何去追溯這些事情，要有方法、手段，預算審查的結果，自然能夠得到全體國民的尊重。

九、您認為立法院預算中心對預算審查之影響為何？

答：預算有一個本質，是很多事情每年度都會重覆。所謂預算就是年度預算的意思，歲入歲出的「歲」也是一年的意思，古老的傳說除夕過年晚上年獸出來。預算中心雖然認真，寫了很多預算評估報告，不過委員在發言的時候，只拿預算評估報告裡面的三行、五行去質詢而已。對於預算實質的審查，對於金額的刪減或者附帶決議的過程，我覺得影響有限。

國會與內閣是同一政黨的時候，預算中心有可能變成護航中心，而在不同政黨的時候，受到「在怎麼野蠻」電視廣告的誤導，對立法委員產生寒蟬效應，尤其碰到舉辦選舉的那個年度，不敢放手去審查預算，其實那些主張刪減預算的反而是認真的委員，朱立倫委員、賴士葆委員、彭百顯委員、許添財委員等，都是立法院值得珍惜的財經人才。受到「在怎麼野

蠻」的電視廣告的誤導，大家噤若寒蟬，誤導成不能刪減地方建設的經費，才能讓立法委員對選區選民有交代。所以我國的立法委員選舉制度也要做相對的改革，不是只有預算中心努力，國家就能進步，這就非常可惜。

我非常好奇，希望做一個調查，到底預算中心的報告與立法委員的發言之間的相關係數是多少？這些預算評估報告對各委員會的預算審查決定影響是多少？這個係數可能會很低。因為我國國會實際的運作過程不合理，預算審查不符合理性的要求，

十、立法院未來要提升總預算的審查品質跟效率，您有什麼建議？

答：我突發奇想要建議劉憶如委員、李桐豪委員、殷乃平委員，甚至在以前就想跟翁重鈞委員、賴士葆委員講，發給每一位立法委員大富翁的鈔票 1 兆 6 千億元（依每年度中央政府總預算案之預算規模而定），然後橫行（欄）就是機關別、直列就是政事別，請這些偉大的政治家、天才的立法委員把 1 兆 6 千億元分別填到這些格子裡，然後依據全部委員填在各個格字的中位數，與行政院送來總預算案比較，預算數如高於中位數，就刪到中位數的數字。

即使每位立法委員聘請五位會計師協助，將大富翁 1 兆 6 千億元的鈔票放到這些格子內，大家還是難以放進去。因為立法委員對總預算案沒有做宏觀的觀察、沒有整體的視野，不曉得「資源優先順序」的觀念。譬如說：我覺得立法委員只會關心單一部會編列預算的合理或不合理？有無預算補助到我的學校、社團、財團？我的學校受到多少補助？自己能否承包到那些工程？這種面對總預算案的思考模式，希望能在輿論的壓力下及在全體國民的期待下，能夠有所改進，以提升立法院預算審查的水準。

我曾經跟著教育部長吳京，一位部長帶著一位立法委員去高雄縣市考察，這些學校後面都有大牌立法委員，都得罪不起。考察做得很成功，但是各部會首長不要窮於應付大牌立法委員；其他負責補助經費分配、工程招標、物品採購的承辦人，不應該與補助、採購的對象掛鉤。在補助法尚未通過前，希望能夠準用政府採購法，甚至先把優先順序、競爭的制度建立起來。在我們國家進步的過程之中，即使是補助經費也應該要排列優先順序。

德國的政府採購法比我國慢兩天通過，可是德國政府採購法寫在限制營業競爭防止法的第四章，就是要把競爭的精神導入政府採購和補助的機制裡面。

問：您認為現行憲政架構下，立法院理想之預算審議流程為何？

答：第一、「中央政府總預算案審查程序」，「程序」兩個字不對。中央法規標準法第三條規定：「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。」有七個行政命令的名稱，所以「程序」兩個字不是行政命令的名稱，法令拘束力有問題。我以前當立法委員已發言提過了，只不過國會改革千頭萬緒，那時候沒有更改法令名稱，我把它當成次要的事情。

其次，德國國會委員會開會時，不開放媒體轉播，目的是要讓國會議員比較能夠理性地討論、辯論問題，做成決議事項。我們立法院及各委員

會只要有電子媒體在場的時候，就會有很多奇怪的言論出現。立法委員不長進，新聞界也跟著不長進！反過來也是一樣。要了解國會的運作，一定要了解早上九點半到十一點的電視黃金時間，這個時段國會發生的新聞在午間、晚間、夜間、隔天的晨間新聞都會播出。久而久之，當然就會製造孔雀型的立法委員，攝影機、錄音機來的時候，就打開宛如孔雀般美麗的羽翼，希望記者報導這些立法委員是最認真問政，其實這些立法委員最浪費大家的時間、表演最多，而且講一堆沒有營養的話。所以我以前擔任召集委員的時候，在這段黃金時間召開公聽會，邀請專家學者蒞會指導十分鐘到十五分鐘，好處就是立法委員不會隨便來這邊亂發表一些奇奇怪怪的言論。這種事情不便公開講，只是在委員會仍然開放各委員游走發言的情形下，我們要將電視黃金時間做適當的安排，交叉辯論也好、政黨辯論也好、學者專家來指教都沒有關係，只要不是早上八點就來登記，然後就亂講一通的那種制度。各委員會發言委員，對當天同樣的新聞問題問十次、二十次，這也是立法院制度上要改進的地方，我不曉得是否能夠成功？

受訪者：李桐豪立法委員

訪談時間：93年4月19日（一）PM15:40-17:00

訪談地點：立法院中興大樓 李桐豪委員研究室

一、目前立法院審議中央政府總預算案存在那些問題？原因為何？

答：就整個預算時程而言，立法院是否能夠如期完成總預算案的審查，對行政部門的施政是否造成影響？一直是一個很大的困難點。雖然行政院在八月底以前將中央政府總預算案送達立法院，可是立法院預算審查範圍包括公務預算、非營業基金及國營事業預算，也牽涉到許多基金的管理和運用問題，所以通常都不能如期於十一月底以前完成，這也造成社會對立法院預算審議功能不彰的很大的批評點。

機密預算部分，像國防部、外交部之機密預算完全是由行政部門來主導，立法院預算審查時基本上沒有監督到，連審計部可能也無法監督到，預算書只有簡單的說明而已。

另外審查總預算案預算資料如何勾稽的問題，我們試圖要將過去年度預算執行績效和未來年度的預算審議之間作一聯結，但資料還是相當貧乏，換句話說，審計部所編印的決算審核報告書對預算審查兩者之間的勾稽效應還沒有完全顯現出來。所以政府會有所謂開放式管理，預算通過了、執行了，但預算執行的成效、績效有沒有辦法做為未來預算審查的基礎？在程序上立法院雖然已經將預算審查會期安排在九月份的會期，可是決算和預算勾稽的效果還是不夠，所以最後對於提升政府預算的執行能力和預算的編列的評估工作，要靠預算中心很多內部評估報告來幫忙。

問：您認為將來要如何改善決算與預算的「勾稽」問題？

答：這牽涉到審計部提出決算審核報告的時間，如果有可能的話，最理想的情況是決算審核報告應該在二月份春天這個會期提出，並在這個會期結束時，就應該把前一個年度的決算審核完成，這是最理想的情況，但實際上現在決算審核報告都要到七月以後才送到立法院。

問：是否將憲法規定行政院編製決算四個月時間與審計部審核決算的三個月期限，予以縮短？

答：對，依憲法規定行政院於會計年度結束後四個月內，應提出決算於監察院；而審計長應於行政院提出決算後三個月內完成審核，並提出審核報告於立法院。我一直希望審核決算速度要加快，把那七個月時間挪出來，讓去年的決算審核能夠對明年的預算審查有聯結的效應。

因牽涉到整個憲法架構的問題，這中間的落差一直沒辦法調整，讓政府預算的執行、預算編製和預算審查的過程中，缺乏了一個直接的聯結。

問：您認為審計部的決算審核報告，符合立法院預算審查「勾稽」的需要嗎？

答：其實是非常有限的，特別是在審查預算裡有兩個重要的項目要觀察的，第一個是預算執行的能力，通常預算審查時刪減預算是看它的執行率，這方面審計部的決算審核報告是有一些幫助，可是在預算執行的缺失或弊端上，不只是預算執行績效的衡量，甚至事情是不是做錯了？有沒有違法？似乎在決算審核報告中沒有真正被落實，並沒有真正突顯預算執行的弊端，作為審查下一個年度預算時，很重要的參考依據。

問：如果像美國政府架構將審計部納入立法院，是否對預算審查有幫助？

答：這是有幫助的，如果將來採三權分立，將審計單位納入立法院，立法院具有審計功能，審計工作就可以內部化，時間落差問題比較小，在幕僚作業上可以隨時將必要資訊加以整合，提供很多資訊給有需要的委員。而且即使國會休會期間不運作時，仍有一些監督的能力，平常就可以觀察到，成為在下個會期審查預算時重要的參考。

立法院審查預算希望純粹就預算編列的內涵去探討，可是在審查過程發現政府在編製預算時，連內涵都看不到，還有預算編列適法性的問題，像司法法院的組織法就是最明顯的例子，最後整個預算審查演變成只是在爭執適法性、合法性，而沒有真正就預算實質內涵的合理性加以討論，就是對於該不該編列這筆錢？該不該做這件事情？沒有深入探討，所以在審議總預算案時往往會失焦，僅因為編列預算本身失去合法性，而變成對預算編列的合理性、正當性就不去討論，對政府預算編列的監督產生很大問題。

二、預算審查過程中行政與立法部門互動關係如何？

答：互動並不好，這或許是行政部門的策略。在預算審查過程中互動不好的原因，是行政部門會找幾個焦點議題，以司法院組織法為例，預算審查的焦點放在司法院組織法的時候，以其合法性可不可以編列單位預算、分預算？這個簡單的法律議題就整個模糊掉其他預算的審查，拿一個不相干的、次要的問題去造成行政和立法部門間預算的爭執，而掩飾預算審查的主要問題，使主要問題變成沒有人關心，對於行政部門其他預算編列有意見，就不容易變成社會、媒體關注的焦點，這是一個策略，行政部門利用直接的對立來模糊預算焦點，這是以對抗來代替行政與立法部門的互動關係。

從另一個角度來看，發現很多委員為什麼在委員會刪減預算這麼少？就是立法委員有提案刪減預算權，行政部門為了避免預算被刪，所以在委員會時會對立法委員示好，因為人情的關係，立法委員也給予相對的回應，就不刪減預算，從這角度來講，委員會的委員和相關機關之間的互動反而比較好。

問：在預算審查過程中，行政院各部會對立法院關注的問題會不會很積極溝通？

答：就各部會而言，是採個別突破的方式，所以在審查預算過程裡，如果從各種資料顯示有問題的話，行政部門第一步當然是透過與委員溝通方式，可是在委員會審查提案刪減預算時，行政部門通常不會採取很積極的行動，而在黨團協商時才會採取比較積極的行動，所以行政和立法部門平時較少互動，通常積極互動是發生在委員會審查之後的協商時。

問：平時委員要了解各部會的預算或業務，各部會是否都會充分說明？

答：如果要資料的話，基本上各部會提供資料是以保守為原則，時間上都是以拖延為原則，各方面資料並不會說明得那麼清楚。但是立法院做了一些決議，或在慣例上要求行政部門定期提出預算進度的報告，各部會確實都會提供的；而如果針對特定的預算支出，特別是捐助款項部分，因為政府捐助支出是很龐大的，所以立法委員是不是能看到所有受捐助對象的詳細資料，這就不容易了。例如為了加入WHO，預算可能編列上億元的預算，而預算到底是如何細分的？只能看到分類項目，看不到真正可能出現問題的部分，這也是審計部查帳的問題。

三、黨團協商制度在總預算審議過程中所扮演的角色為何？

答：整個預算的審查一直到全院各委員會聯席會為止，所做的工作只是把一些要刪減的預算案件提出來，而提出刪減最重要的地方就是全院各委員會聯席會，當然黨團協商時還會再提，所以有些重大預算刪減的地方是在審查程序的後半段，委員會的功能在實務上來看是十分有限，委員會審查提出最多的通常是決議案及附帶決議案，就是希望你不要做或要做什麼事情，就實際刪減預算而言，委員會提案的量和功能都不大，真正要提案進行刪減的部分，通常在全院各委員會聯席會及其後的黨團協商，因為案子很多，所以在彙整過程中容易有新的夾帶案件或整合性的案件出現，真正預算刪減數有結論出來，是在最後黨團協商時。例如統刪預算，在第五屆立法委員審查 93 年度總預算案時，就完全沒有發揮委員會審查功能，所以審查刪減額度的主要決定是在於黨團協商階段，統刪或重大金額都是在那裡決定。

問：您認為黨團協商在預算審查過程中扮演重要的角色？

答：對，變成非常重要。所以預算刪減就是在黨團協商時，但要刪減預算時，行政部門又會非常積極的參與協商，所以很多各委員會的提案，大部分都消失。新增刪減案是由黨團提出的，變成政黨的立場，是黨團和黨團之間，目前是藍和綠陣營對談協商的結果，需要 given take，執政黨是綠營則要看行政部門的意見，再與在野黨談判，兩大陣營以外的政黨提出的刪減案，通常妥協度會比較高，容易與個別委員溝通以後就撤案了。某個程度上，中央政府總預算案到底要刪減多少？例如 93 年度要刪減預算 2 百億元，不是每個委員會審查完成後之刪減數合計後的金額，而是要靠黨團協商來達到這個刪減目標，最大的刪減金額的決定，都是在黨團協商階段作成。

問：黨團協商制度是否會將委員會的專業化掩蓋？

答：沒錯，委員會專業化完全不存在。委員會只是就個別單位預算的內涵做大體的討論，連細項討論都談不上，過程進行得相當快速，所以並沒有真正的討論，如果少數委員比較了解那個單位的預算，對特定預算科目有興趣作深入了解，就這項科目預算要求提供資料，相關單位會把稍微詳細資料提供給你看。

以前黨團協商沒有規範和約束，個別委員可以用黨團的名義來協商，他的角色突然膨脹，對行政部門而言變成很難應付，而且無法掌控，會造成不曉得黨團協商代表是誰？隨時有一個委員跑進來說我要協商，委員突然變成政黨代表。不曉得他代表誰？代表選區利益？還是黨團或個人意見？後來黨團協商機制改變了，每個政黨派代表是確定的，黨團授權協商代表對協商結論簽字，我們親民黨黨團不太一樣的地方，是有經常性的協商代表和任務性的協商代表。

問：黨團協商結論是否要所有黨團代表都簽名？

答：這要看是什麼樣的代表，如果是召集委員、黨團負責人或主席等，當然他的不簽名或他提出異議都可能讓協商破裂，所以簽名效力要看有沒有異議比較重要，提出異議的人是誰也很重要。話說回來，黨團協商在預算審查過程中十分繁雜，由各委員會一直到全院各委員會聯席會只是在排定審查時程而已，希望把法案在委員會過一趟水這個過程完成而已，真正預算審查是靠黨團協商。簡單的說，黨團協商是整個預算審查最重要的一環，但它是幕後操

作，不是公開的。

問：有人在批評黨團協商是密室協商？

答：對，密室協商，但透過黨團協商的過程，行政部門也直接介入，黨團協商其實是行政和立法部門溝通的機制，密室本身不只是立法院各黨團而已，還包括各個受到影響的公務單位，也會派代表來進行最快速的溝通說明。

問：黨團協商只有結論沒有過程、各政黨的主張也未紀錄，您認為適當嗎？

答：對，但是從實務面的角度來看，以現有的預算審查方式，在不採用表決的方式，要如何形成共同的意見？沒有黨團協商制度，總預算案會審查不完的。

四、近年來中央政府債務餘額龐大，財政持續惡化，對於總預算案的審查，產生那些具體的影響？

答：第一、債務餘額龐大、財政惡化，牽涉到長期以來很多為了膨脹預算，虛列歲入，譬如釋股收入，就是假的收入，因為那些收入沒有實現，並不存在，所以變成總預算案是帳面收支狀況，但因為收支有問題，會創造出一些沒有必要的帳務處理，以隱藏債務的問題，像近兩年國庫署面臨資金調度的困難，除了發行短債去借貸外，就是增加創造一些基金的收入，這些基金收入不會被運用，變成一個收入項，利用收入項的現金做資金調度，所以預算書本身代表的不只是政府施政目標的實現，有一、兩個特定的預算科目變成政府調度資金的來源。

債務龐大造成預算科目扭曲，對立法委員審查總預算案的具體的影響，是因為財政惡化，刪除歲入會直接影響歲出問題，所以政府編列預算時往往是在收入面儘量浮編，特別是稅課收入最明顯，連續出現幾年的短徵，這短徵不只是因為經濟不景氣的影響問題，也牽涉到未客觀的估算稅收，例如經濟成長百分之一，預估稅收增加卻比百分之一還多，以不成比例方式浮編收入。而在審查總預算案時刪減歲入時，因為公共債務法舉債的限制，勢必會對歲出產生衝擊，所以變成總預算案審查衝突的一個焦點。

問：是否因為政府債務龐大，造成立法院審查預算從以往注重歲出面，移而注重歲入面？

答：沒有，歲入本身是預估的，有彈性的空間，在總預算審查中箝制歲出的工具，等到歲出確定刪減數之後，歲入刪減又在黨團協商中回復，否則預算審查的結果就會達到公共債務法舉債上限的臨界問題，雖然剛開始有刪減歲入而對歲出造成壓力，但最後還是由歲出刪減數的確定來決定，其實立法院是睜一隻眼閉一隻眼來看政府債務問題。

問：政府債務龐大對總預算案的審查，實際上沒有具體的影響？

答：政府都試圖逃避公共債務法舉債上限的限制，將一些必要的預算不列入年度預算中，等到總預算案審查通過之後，再編列特別預算，例如 91 年度基隆河整體治理計畫特別預算（前期計畫 91 至 94 年度）316 億餘元、92 年度擴大公共建設及公共服務擴大就業追加預算 777 億餘元，嚴格的說都應該編列入正常的年度預算，作為年度施政目標，政府卻以訂定特別條例方式，編列特別預算方式，排除公共債務法的適用。

93 年度的五年五千億元「新十大建設特別預算」也是要特別立法，更麻煩的是五年五千億元中四千億元要靠舉債支應，有兩百多億元牽涉到以往

年度的延續性計畫工程，且整個計畫有的要十多年的時間才能完成，總經費將近兩兆元，其餘的一兆多元之經費要從那裡來都不曉得，真正辦理完成五年五千億元，事實上還有很多工程沒有完成，後續工程經費要從那裡來？沒有人曉得。有趣的我們將 236 億元的延續性計畫，建議行政院以追加預算的方式辦理，以避免影響後續工程的進行，結果行政院不領情拒絕了。

政府債務的問題導致政府在編列總預算案時，把應該列入正常年度預算的重要建設拖延，而以特別立法、特別預算方式編列，規避公共債務法舉債上限的限制。

問：行政院逃避公共債務法的規範，立法院是否以預算審議權加以制衡？

答：不可能，在民粹式的政治操作下已經把立法院的預算審查監督權剝奪了，特別是面臨選舉時無法承受這樣的壓力。所以因為政府收入不足，立法院審查預算主要是審查經常性支出的部分，投資性重大建設部分就變成編列特別預算。

問：在台灣選舉經濟性投票行為沒辦法顯現出來？

答：對，理性已經不存在了，立法院無從監督，因為在行政部門與立法部門溝通過程裡，預算編列不以計畫本身的優劣程度作為施政優先緩急選擇的標準，政府已經不懂得如何選擇，公共財的選擇理論也好或經濟學也好，永遠面對要對有限的資源作最適的分配，要做選擇的問題，而現在政府是想做就做，沒有考量選擇的問題，也不以有限的資源做量入為出的施政行為。

五、您認為在審查總預算過程中，那些人具有較大之影響力？

答：最重要的是立法院院長，院長或副院長是會議的主席，在協商中決定到底該刪多少，其次是黨團協商代表，如果協商代表非常堅持的話，變成要用表決，院長要負責主持黨團協商，要去把很多議案濃縮成為可以進行表決的議案，這還是要靠院長。

六、目前中央政府總預算案之審查時間是否太短或太長？

答：照預算法有三個月的時間，憲法只有兩個月，審查時間太短或太長要看如何審查，以目前的預算審查方式，如果每個預算科目、每個細項都要看的話，實在太短，不容易仔細審查。如果審查的是以預算大項，而且是僅審查非法定支出部分，就應該把審查時間縮短。

目前審查總預算案的時間就委員會審查來講，大概都可以在規定時程內完成，但卻只審查完成中央政府的公務預算部分，沒有審查國營事業預算的部分，所以將國營事業預算和非營業基金部分，如果都能夠在一個會期審查完成是最理想的情況。

可是目前預算審查未能依法如期完成而有延宕的問題，將會影響到國營事業的經營績效，這是立法院應該要改善的部分，這牽涉到立法院預算審查要審查什麼問題、審查的重點為何？立法院應重新探討這個問題，如有些重大公共工程建設、跨年度的建設計畫，平時就到相關委員會進行預算執行進度報告，等到預算審查這部分時，有助於節省預算審查時間；如果有很好的幕僚作業，平常就可以做必要的業務了解，做一些前置作業，或者百分之七十預算是依法律義務必須的支出，就不必審了，在預算編列時就列入法定支

出，平常修訂法律的時候就可以審，簡化審查項目也會有助於審查預算進行。

問：是否要加強委員會預算審查功能？

答：委員會預算審查時間太短，沒有發揮功能。

問：您認為全院各委員會聯席會預算審查功能呢？

答：全院各委員會聯席會完全沒有功能，在聯席會無法做大幅度預算刪減。

問：如果全院各委員會聯席會取消呢？

答：我同意，全院各委員會聯席會議並未將彙整各委員會審查結果及提案作處理，即提交院會，所以不需要召開全院各委員會聯席會，而且要將國營事業單位預算排入議程，我一直希望立法院能在一個會期完成所有的中央政府總預算案的審查。

七、立法院建立專業預算審查情形如何？分組審查的方式合適嗎？

答：委員會的專業性已有部分提升，在委員會裡有些委員待的時間比較長，有逐漸建立專業性的趨勢，但因牽涉到很多選區的壓力，但有一些立法委員則常變換參加不同的委員會，所以專業性的建立要看委員會組成情形而定，要達到理想的境界可能不是那麼容易。

問：委員會的資深制對建立專業預算審查是否有幫助？

答：當然會有幫助，透過委員會資深制，對建立預算專業審查會有幫助，不只預算審查問題，甚至法案審查等各方面，在某一委員會待久了對相關機關業務就比較熟悉。

問：現行中央政府總預算案分十二組的審查方式，您認為適當嗎？

答：分組的方式純粹是慣例，要配合十二組的人，這是為了方便性，是隨著立法院組織架構的改變而改變，預算審查有點像分工合作，對口單位的主體性原則下，有平均分配的味道，大家希望同酬同工，不要有太大差異，所以分組審查只是在分配審查單位，例如土地銀行為什麼是預算委員會審查而不是財政委員會審查？演變而成現在的分組方式。

所以分組是依行政院部會組織及立法院的組織架構，決定預算審查的分組方式，而目前分組審查方式是否妥適？只能說是同酬同工、利益均霑，我是傾向於各委員會都有事情做，在一個會期專門當作預算審查的期間。

至於是否將預算及決算委員會變成撥款委員會，先審預算再撥款的控制功能，可能又是另外一種分工，所以到底該怎麼做，視行政院組織架構和立法院組織架構來決定。

問：立法院預算審查權涵蓋撥款控制，是否會逾越行政部門的預算執行權？

答：這是 check balance 制衡點怎麼切的問題，現在的概念是同酬同工、分工合作，儘量讓勞逸平均，根據主體性去建立勞逸平均的分工，可是如果組織架構改變、資深制、撥款委員會、單一選區縮小等等，均會影響到將來怎麼分組。

問：預算委員會的委員可以到各委員會去發言、參與表決，會不會破壞預算專業審查的機制？

答：看預算的角度不一樣，預算委員會的委員專業審查角度和經濟委員會的委員審查角度不一樣，經濟委員會的審查可能著重業務計畫，計畫該不該做？計畫會有什麼效益？預算委員會著重在預算金額，預算編列是否偏高？是

否妥適？當然最後結果是業務面，但是業務面可以從金額來看，也可以從功能來看，預算委員會如果要發言的話，一定要有所本才會去發言，分組審查讓預算委員會的委員去各委員會審查預算，這些委員是否都具有專業性，是個問號，所以有利有弊。

八、行政院預算書表達是否符合審查需求（資訊公開、透明詳實）？

答：行政部門讓預算資訊變成愈來愈不透明，預算書表愈簡化，所以如果立法委員對特定預算計畫項目有興趣的話，並不是翻閱預算書的資訊就足夠的，還要蒐集更多的資料，從這個角度，預算書資訊是不夠公開、透明詳實的。而預算科目的縮編，讓預算資訊更不透明，機密預算更是完全不透明，審查情況很糟糕。

預算書可信度如何？下年度的預算，是不是根據客觀的數據編列呢？在審查預算時有個很大的問題，立法委員看到預算書時，其資料本身的合適性已經不存在，利率也不合時了，所以預算書透明詳實答案是否定的，預算書只是帳本，大概告訴立法委員下一年度有多少歲入和歲出，歲出部分是比較容易掌控，可是歲入部分完全無法掌控，沒有可靠的數據，不管是財政部的收入也好或各個單位本身的收入也好，估計是非常隨便的，除了財政部，各單位的預算收入都不是主要業務，預算書所表達的都是以歲出為主。財政部雖然好一點，但其牽涉到財政困難也會浮編歲入，各單位因為單位愈小收入穩定性愈差，有多少罰金收入更無從評估。

問：是否在機關網站裡增加預算的說明、計畫的表達？

答：這倒是好的作法，有一個完整的預算電子書，透過適當安全的機制，在安全的考量下，能進一步連結到更細項的話，是有幫助的，如果沒辦法做到，至少特定的電子化的調閱機制是可以進一步了解，可是又牽涉到委員去看的話看不了什麼，助理去看的話又怕機密外洩，這是非常難取捨的。我比較偏向於針對計畫為主，不需要在兩千萬元預算裡，什麼項目需要五百元、三千元，沒有這個必要，但應該討論要不要做這項計畫，例如加入 WHO 要不要做這個計畫？討論之後認為計畫可行且有必要，再討論這個計畫為什麼需要預算三千萬元，這樣的討論可能比較符合政策性的辯論。而且我們必須有一個機制，讓需要的資訊能追蹤得到，在目前是比較欠缺的。

九、您認為立法院預算中心對預算審查之影響為何？

答：我覺得預算中心的表現愈來愈重要，所以我們一直期望變成預算局，因為所提供的預算評估報告變成了各個立法委員對於專門議題、或整個預算評估績效很重要的參考依據，甚至某一個預算科目為什麼刪減？應該刪減多少？預算中心的預算評估報告做了非常詳盡說明，所以從委員會審查到黨團協商，執政黨當然不願意預算被刪除，在野黨要刪除的話是依據預算中心的預算評估報告，預算中心的預算評估報告的品質，會影響到總預算案的審查結果，所以在整個預算審查上是非常重要的。

問：您認為預算中心的評估報告或功能上，有無需要再加強之處？

答：預算中心能再增加人力變成預算局，甚至做到如美國的 CBO（國會預算局）可以對整個經濟趨勢作預測、分析，經濟成長率是多少……，作權威性的分

析，像美國 CBO 所作的分析不見得比 OMB（預算管理局）差，彼此是可以相抗衡，而我們是行政院主計處講的話好像就是唯一的，講多少收入就是多少收入了。將來能加強預算中心在經濟預測方面的功能，有很好的 base 基礎以後，再針對各個單位預算科目的執行狀況、預算編列數的進行評估分析，會更完整。

十、立法院未來要提升總預算之審查品質與效率，您有沒有什麼建議？

答：現在預算審查流程，黨團協商是最關鍵的，當然預算決議案是由委員、黨團及委員會提出來的，但是這些提案品質到底好不好，就要看最基礎的母體的資料來源而定。而提升委員會的角色是可以去思考的，當委員會的審查結果在黨團協商時還可以翻案，行政部門對於委員會有時是採取比較隨便的態度。

黨團協商雖然使預算審查很有效率，但最令人擔心的是預算審查的品質很差。這麼多預算審查提案能夠在這麼短的時間內消化、排除，然後完成總預算案的三讀程序，確實是很有效率的，可是就預算審查的品質內容來講就不能看，因為到最後黨團協商預算審查的結果就變成統刪 5% 或 10%，委員會專業審查預算的功能被掩蓋，所以怎樣讓委員會的角色加強，怎麼樣提升委員會的角色，就是委員會通過的決議如何在協商中被適度尊重，如果能建立一個機制的話，對於委員會的角色也好，或是對於黨團協商本身的效率進一步提升也好，甚至行政部門尊重委員會的態度都會有幫助。

問：您認為現行的預算審議流程適當嗎？

答：我建議要將決算的部分結合在一起，前年度決算資料要回饋到對下年度的預算審查，最理想的狀況是，每個單位先報告前年度的決算執行狀況、本年度已過期間預算執行情形，再說明下一年度的預算案編列情形，就是先報告決算，其次報告今年預算執行情況，再報告明年預算案預計要作什麼？如果是這樣就結合在一起了。

問：單位預算書總說明中已經有類似表達？

答：決算報告是要審計部的評語，就是預算報告書裡面，前面是審計部的決算審核報告，理想上有一個決算報告、一個預算，可以隨時知道前年度預算執行如何？甚至今年的執行狀況，以決定下一年度的預算數，就可以自動勾在一起，三者能連結在一起是最理想。

受訪者：洪昭男立法委員

時間：93年4月6日（二）AM11:55-12:25

地點：立法院青島一館 洪昭男委員研究室

一、目前立法院審議中央政府總預算案存在那些問題？原因為何？

答：問題很多……，總預算案在每個委員會審查的情況不一樣，例如教育委員會審查得很認真，審查的進度比較慢，而財政委員會審查得很快，問題是大家在審查總預算案時，花很多時間在質詢部會的工作情況，而不是在審查總預算案，真正花在總預算案的時間不多。而且在前面審查的機關問得很詳細，後面的機關就沒有時間審查了，最後就送到全院各委員會聯席會。

另一個問題是委員會審查預算時不知道這項預算該不該刪，做了很多主決議或附帶決議，雖然主決議有許多相當不可行，但是立法委員之間基於同事情誼都不方便反對就通過了，反正還有全院委員會、院會來審查，所以有很多主決議。附帶決議更是沒作用，因為它沒有法的拘束力，所以到最後都沒處理。另外，委員會審查預算的結果，將來在黨團協商過程期間，刪掉的預算可能又被恢復，所以現在大家也知道委員會的預算審查結果，雖然不會只是形式，但有時比形式僅多一點點作用。

事實上在黨團協商時也沒有尊重所謂「委員會專業審查」機制，所以經常在委員會刪掉的預算，在黨團協商又恢復了，在這樣的循環情形下，造成很多委員都沒有把預算書看得很詳細。

問：您認為現在立法委員沒有以前那麼認真看預算書？

答：沒有，差多了。

問：由於政黨輪換的影響嗎？

答：不是，是整個預算審議制度的問題，就像法案一樣，委員會審查通過了還是要黨團協商，例如法案，現在只要有爭議的法案在委員會常常沒有處理，如農業金融法全部送院會處理，其他很多法案立法委員意見不一樣就不審查了，直接送院會協商，所以現在跟以前比起來，當然以前比較認真，以前審查法案都是一條一條仔細看，現在沒有了。但各委員會情況也不一樣，有些委員會審查得比較詳細，但有些委員會則否。

問：依照委員的觀察，那些委員會比較認真審查預算？

答：教育委員會最認真吧！有些委員會根本沒辦法審查，像國防委員會的預算很多專業的東西，委員講了很多也沒辦法，因為太專業了，立法院在審查預算時所刪減的都是枝微末節的經費。

二、預算審查過程中行政與立法部門互動關係如何？

答：十幾年前國民黨執政時，只要立法院預算審查期間，來來大飯店和其他飯店都是客滿，我們一天要趕四、五場餐會，都是在聯誼，現在沒有了，我覺得這也不是壞現象。扁政府執政後，立法行政關係比較緊張，互動比較不好。

問：聯誼餐會中是否談到預算審議方面的事情？

答：沒有，聯誼只是請立法委員手下留情。

問：僅為建立比較良好的互動關係？

答：這是過去的老觀念，只要預算審查期間就天天吃飯，立法委員在審查預算時，

當然會比較客氣。

問：行政院是否在立法院預算審查前，派秘書長等拜訪各黨團說明總預算案？

答：好像很少，現在的互動關係差多了，在野黨立法委員比較多，不能替行政院護航，來也沒有用，當然拜訪各黨團先說明總預算案，可以保持一個緩和的關係。

三、黨團協商制度在總預算審議過程中所扮演的角色為何？

答：黨團協商扮演的角色非常吃重，尤其是王院長的意見有時能左右黨團協商意見。所以很多法案都要經過協商，協商如果真的沒辦法了，王院長會不厭其煩的要立法委員再協商或勸服雙方接受，當然就比較沒有效率了，其實立法委員有歧見就要表決或以其他方式處理，不能一再的要勸服另一方接受，所以王院長在協商扮演很重要的角色。當然現在黨團協商制度在預算審議中扮演的角色，比委員會的更重要，因為委員會很多審查結果都要送黨團協商。

問：目前黨團協商制度以密室協商、過程不公開且不紀錄，僅將協商結論送到院會，是否影響協商機制的成效？

答：黨團協商只有結論，過程當然不公開，記者都要出去，公開怎麼協商？協商本來就是在密室不公開的，但協商的時候政府機關都會來，比方財政部長、主計長，協商那個部門預算，該單位首長也會來，他們會提出有利的證據，說明為什麼預算是這樣編列，所以黨團協商制度對行政部門有好處，因為機關首長可以在協商時說明委員會所刪減預算不當的地方，因為有些委員不清楚機關為什麼如此編列預算，可以利用協商的機會來解釋並說服立法委員，因此，黨團協商制度是滿好的機制。

問：是否會影響到委員會的專業化？

答：當然會，有些委員會審查刪除的預算又在黨團協商時恢復了，所以造成有些委員乾脆不那麼認真審查預算，也因而引起預算審查的爭執。

四、近年來中央政府債務餘額龐大，財政持續惡化，對於總預算案的審查，產生那些具體的影響？

答：因行政院在編列預算時有編列的技巧，我們當然不希望政府財政赤字持續擴大，但是有什麼辦法？例如 92 年度公共服務擴大就業方案 2 百億元與擴大公共建設方案 5 百億元辦理追加預算、還有 92 年度「嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算」5 百億元、90 年度辦理「九二一震災災後重建特別預算」1 千億元……，在野黨委員明明知道政府財政惡化、預算會有浪費情形，其中雖存在很大的問題，但又不能不同意、不能不支持，否則會被扣帽子，說成因為立法院在野黨不同意，所以經濟沒辦法復甦起來。立法委員明知這是一種浪費、是一種選舉時的技倆，但是也沒辦法。

問：主要就是避免被扣帽子？

答：對，經常會被扣帽子，因為扁政府會說在立法院執政黨委員人數較少，在野黨什麼預算都反對、不能通過，國家沒辦法照預定的目標來建設，這是很糟糕的事情，如 5 百億元擴大公共建設與 2 百億元公共服務擴大就業追加預算，完全被綁住。

五、您認為在審查總預算過程中，那些人具有較大之影響力？

答：當然較有影響力的是在野黨立法委員，因為在野黨是要刪減預算，執政黨要護航預算，但主要的影響還是在黨團協商階段的代表。

六、目前中央政府總預算案之審查時間是否太短或太長？

答：依照預算法有三個月的預算審查時間，會不會太長或太短？我沒有意見，我覺得更短、更長都可以，反正審查時間長，立法院也是虛耗，時間再短也是這樣審查通過，預算審查時間長短根本沒有意義。雖然有的立法委員說審查預算的時間不夠，其實我不覺得，有些國家審查預算的時間只有幾天，審查一下就通過了，所以沒有所謂審查時間夠不夠的問題，有的立法委員覺得審查完了還有黨團協商，因此，在委員會就沒有認真審查。

問：預算審查時間長短對預算審查品質有無影響？

答：我也看過像英國國會預算審查三天就決定了，用類似協商方式就決定了。立法委員不可能一項一項預算去挑問題，像十幾年前我們審查預算，審得那麼精密，到最後約有一半的預算都來不及審查，所以有立法委員覺得時間不夠，我曾說立法委員給一年的審查時間也是不夠的。像財政委員會有時預算審查幾分鐘就結束了，如果都是用在質詢，幾個月審查預算時間也是沒有意義的，而且立法院現在審查預算有很多是用黨團協商的方式，三個月怎麼會不夠呢？

以前還有國營事業預算一起審查，也是三個月期間，現在分開審查，效果怎麼樣呢？我覺得沒什麼分別，所以預算審查時間長短沒有意義。像美國國會擁有預算提案權，與行政部門角力，預算審查時間較長，約有八個月。每個國家制度不一樣，我覺得要適合我們國家的國情，如果太長的預算審查時間，依規定立法院二個會期分別是二月到五月、九月到十二月，不延長會期的話，一個會期有三個月都在審查預算，時間上應該足夠了。

七、立法院建立專業預算審查情形如何？目前分組審查的方式是否妥適？

答：所謂專業審查就是各委員會審查相關單位的預算，大致還可以。以前都由預算委員會把持總預算案的審查，不是今天這種預算分組審查方式，而目前預算分組審查的方式也是我們修改的，但是再怎麼改也不可能達到理想境界。

問：目前十二組的審查方式，您認為適當嗎？

答：可以，以前預算委員會下面分三組同時進行預算審查，那時候會比現在好嗎？我都經歷過，也沒有比較好，所以現在總預算案由各委員會審查，我覺得反而比較好。

問：現在預算委員會的功能縮小了很多？

答：對，以前預算委員會有預算審查職權，大權在握，現在縮小了很多。現在採各委員會分工審查相關單位預算，是比較好、比較有專業性。

問：現在預算委員會委員還可以到各委員會發言、表決，您認為適當嗎？

答：通常如果有那個委員會少了人要表決時，就趕快找預算委員會的委員去表決，前幾年各委員會表決較多的時候，預算委員會的人最倒楣，常要趕場到各委員會參與表決，什麼事都不能做，好像變成各委員會表決時的救火部隊，還好現在的預算案表決不多。

問：這樣是否影響到委員會的專業化？

答：會變成預算委員會沒什麼作用，坐在預算委員會也不能定下心討論預算問題，經常要趕場參加表決。

問：會影響到預算委員會的功能？

答：預算委員會功能已大不如前。

八、行政院預算書表達是否符合審查需求（資訊公開、透明詳實）？

答：還可以啦，送那麼多資料有什麼用呢？反而預算中心寫的預算評估報告委員常看，以前是預算書一本一本認真看，現在看了也沒有用，反正到黨團協商時審查結果會被推翻。

九、您認為立法院預算中心對預算審查之影響為何？

答：影響滿大的，有時候預算中心寫錯了，委員還是照著講，行政部門就要解釋半天，預算中心的影響力確實相當大。因為預算實在太煩麻、太複雜、太專業，所以委員審查預算時就拿預算中心寫的預算評估報告來參考。

十、立法院未來要提升總預算之審查品質與效率，您有沒有什麼建議？

答：沒有建議，再談幾年也是這樣。

問：您覺得立法院在總預算審查方面，有那些需要改進？

答：至少在形式上比以前改進多了，尤其黨團協商制度使總預算案審查不會延宕太久。

問：以目前預算審議的流程來看，您認為全院各委員會聯席會是否可裁撤？

答：全院各委員會聯席會其實是不需要的，因為聯席會和院會完全一樣，多了一道程序，是可以裁掉。立法院在修改內規的時候都曾談到了，但預算委員會的委員堅持要保留，因為這樣預算委員會才能掌大權，召集委員可以坐在台上當會議主席，其實是可以裁掉。

受訪者：林國華立法委員

時間：93年4月8日（四）PM15:45-16:45

地點：立法院青島一館 林國華委員研究室

一、目前立法院審議中央政府總預算案存在那些問題？原因為何？

答：我五年來都在預算委員會，業務費、差旅費等每一年度都有通案刪減，刪減了50%，竟然各部會在預算執行上照樣沒有問題、沒有影響到業務，表示以往年度政府預算的編列比較浮濫。

問：各部會有浮編預算之處？

答：對，表示過去舊政府時代預算浮編太多，其他很多公共工程的執行進度也落後太多、保留款太多。另外一點是社會福利支出一直在增加，且大幅度的增加，大部分是政治人物在討好民眾、討好選民。

問：立法院對不當的社會福利支出也不刪減？

答：對，當然不敢刪，立法委員本身就在討好選民。但是過去的陋規、或法律規定不當的規定，應該要修訂，不能再依循下去，不然社會福利支出是政府財政的無底洞。

問：中央政府對社福資源的分配公平嗎？

答：社會福利支出分配不公，榮民每月有1萬3千550元就養金，但是敬老福利生活津貼、老年農民福利津貼每月只有三千元。

問：在這方面立法院要如何加強預算審議的功能？

答：榮民比較煩麻，因為榮民是軍人退伍以後才稱為榮民，以後國家應該只有國民，不要再依職業別、身分別來認定，這樣劃分下去永遠是混亂的開始，不符合社會福利支出的公平正義原則。

而行政院退除役官兵輔導委員會要裁撤，但因為過去國、親二黨非常支持，應該讓對榮民的照顧也回歸一般社會福利照顧措施中，自然就會公平。行政院退輔會一年度的預算約有1千4百億元，其中有1千億元左右是屬於「退休撫卹給付支出」，這部分不應編在退輔會而應該編在國防部的，軍人退休撫卹給付應該編在國防部，才能顯現國防部支出真正用了多少？扣除退休撫卹給付支出後，大約只有4百億元。

問：立法院有沒有針對這預算歸類的問題，要求行政部門改進？

答：有啊，我一直要求改正。所以立法委員到底有誰在審預算？是在分預算大餅，他們不是在審預算而是在分預算。

教育預算也是在討好選民，教育經費預算不能說最低要編列多少、要占多少比率，依據「教育經費編列與管理法」第三條規定：「中央、直轄市及縣（市）政府（以下簡稱各級政府）應於國家財政能力範圍內，充實、保障並致力推動全國教育經費之穩定成長。各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之百分之二十一點五。前項所稱歲入淨額為各級政府決算及特別決算中，不含舉債及移用以前年度歲計賸餘，扣除重複列計部分。直轄市及縣（市）政府以其歲入總預算扣除上級政府補助為自有財源，並依教育基本需求，衡量財政狀況，優先支應教育經費，除自有財源減少外，其自行負擔之教育經費，應逐年成長。」這樣的規定會讓教育部亂花錢。舉例來說，如果編列九十三年度中央政府總

預算時，前三年度決算歲入淨額平均值為 1 兆 6 千億元，教育經費預算至少要編列 3 千 440 億元，如果九十四年度時前三年度決算歲入淨額平均值增加為 2 兆元，教育經費預算數就跟著水漲船高，世界上沒有這樣最低預算編列保障的規定。

日本是限制某些預算編列上限的，如日本國防預算最高上限不能超過總支出的 3%，就是要限制國防支出不要太高，沒有規定預算編列下限至少要多少，你重視教育，難道日本不重視嗎？按照施政計畫的輕重緩急來配置預算資源才對，沒有說那一個部會要特別保障的，會造成預算的僵化而且排擠其他的政事支出。一定要取消下限規定，不能有最低多少的限制，應該像日本國防預算是規定經費編列上限的限制，沒有保障任何部會的預算。保障教育經費預算，如果國家經濟不好要怎麼因應？

另外中央政府歲收是逐年減少，因為營業稅減稅措施、或其他為討好而減稅，結果稅收減少，每年負債增加約 2 千 5 百億元，政府債務逐年增多，但又不加稅，造成稅收佔預算比例愈來愈低。現在每年歲入歲出差短 2 千 5 百億元以上，還要加上債務付息支出每年大概 1 千 4 百億元，兩項加起來超過 4 千億元，這樣政府什麼時候才能達成財政收支平衡？債務餘額龐大最後會使政府無法負擔，這是預算應該重視的問題。

問：立法委員在預算審議時是否重視政府債務等問題？

答：世界各國對政府債務總額和國民所得均訂有一定的比例關係，依據公共債務法規定：「中央及各地方政府在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數之百分之四十八；其分配如下：一、中央為百分之四十。二、直轄市為百分之五·四，其中臺北市為百分之三·六，高雄市為百分之一·八。三、縣（市）為百分之二。四、鄉（鎮、市）為百分之 0·六。……中央及各地方政府總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額之百分之十五。」我們現在 GNP 約 10 兆元，舉債上限規定是 GNP 的 48% 約為 4 兆 8 千億元，這包括中央 40% 及地方政府 8%。現在歲入歲出差短加上債務付息支出每年度要 4 千多億元，另外短期借款、國營事業、作業基金一直借款來用，這樣下來是累積負債的增加，真的會拖垮財政，預算收支不會平衡的。

而特別預算不是好事情，依據預算法第八十三條規定：「有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：一、國防緊急設施或戰爭。二、國家經濟重大變故。三、重大災變。四、不定期或數年一次之重大政事。」那就是在國家經濟重大變故、重大災變才能提出特別預算，太平盛世絕不能用。所以執政黨的五年五千億方案，是很煩麻的事。假如有償債能力的或自償性的計畫，我倒是不反對，假如沒有的話，舉例來說，台中要不要一個國際港？國際航空站？沒有市場需求而投資，那只是浪費。例如屏東恆春的航空站，有多少人使用？還不是浪費。要真正去評估有沒有需要建設國際航空站，國家建設應該考慮到經濟效益，現在完全是以政治上的考量，沒有以經濟效益考量。

選舉討好選民，不能信口開河，不能為了當選不擇手段。另外現在是

要精減政府組織層級，但又為什麼有地方要升格增加院轄市？升格為院轄市只是為了要多分配稅收而已。

二、預算審查過程中行政與立法部門互動關係如何？

答：本來應該沒有互動關係，不管是總統制或內閣制，當然我們是雙首長制，如果是總統制就簡單了，行政就是行政，立法就是立法，三權分立的話，國會只有監督，跟黨派和政黨沒有關係，國會是代表人民來監督政府的行政，為什麼要有互動？政府的政策或預算編列有不當的地方，我們就要好好監督。

問：目前行政部門將預算書送立法院之後，會不會找黨團說明？

答：內閣制是行政和立法一體，我國形式上應該是總統制，但國會運作又用內閣制的模式，現在因為是民進黨執政，所以立法院民進黨的委員一定要支持預算案，這是錯誤的，民進黨當總統的話，最好是在野黨席次要多一點，才有監督的力量。所以我覺得行政與立法部門互動關係上，立法院要能發揮監督和制衡行政部門。

問：行政部門會很想跟立法部門溝通嗎？

答：行政部門講得有道理立法部門會支持，行政部門濫編預算立法部門就不會支持，行政部門有義務針對所編列的預算案來立法院說明，但不能府院一家，那是錯誤的，這對台灣絕對是壞處。

三、黨團協商制度在總預算審議過程中所扮演的角色為何？

答：黨團協商制度這個絕對錯誤，黨團的總召能代表每一個委員嗎？他一個人簽就能代表八十幾個委員嗎？預算審查不能用黨團協商處理，黨團協商無限上綱，台灣的國會制度就破壞掉了。

問：委員認為黨團協商制度是錯誤，但現在很多法案或預算案朝野有爭議皆送黨團協商處理，以獲得協商結論再送院會？

答：立法委員扮演的角色就是到立法院開會，要好好的審查預算，現在都不認真查預算，最後幾天只好以政黨協商。為什麼要協商？平時有不同意見就表決，在委員會就可以表決了，院會不是那麼重要，要尊重專業的委員會，由委員會來決定審核預算，所以不能依賴政黨協商，也不可以由院會在一、兩天表決通過。

行政部門所編製的預算要合理能服人，同政黨的委員就會支持，不能忽視國家的利益，要超越黨派的利益。如果黨派利益超過國家利益，那國家就永遠亂，亂源在這裡。

政黨協商制度最好不要，要尊重專業，如是經濟委員會的委員，就應該對該委員會相關的實務、法理、預算內容要了解透澈，對人民有利的要支持它，可是現在有的立法委員都不認真或不懂預算，當然被行政院帶著走。

問：如果黨團協商取消，太頻繁的表決會不會造成朝野之間的對立？

答：本來表決就可以頻繁，我的意思就是委員會就要表決了，不是在院會表決，表決頻繁就是要立法委員來開會，可以按預算的「項」來審查，不能以預算的總數審查，院會都是以總預算數來表決有什麼意義？要刪的話要有理由，要留下記錄的，而黨團協商只有結論沒有過程，大家不知道預算案為什麼會刪減、刪減的理由是什麼？

而到了十一月底總預算案還沒有審查完成，就是因為在委員會審查時，沒有好好審查，所以顯得政黨協商那麼重要，而協商時有的主張刪減5%、有的主張刪減10%，好像是菜市場喊價一樣。

問：您認為在預算審查的過程中，黨團協商制度可以取消？

答：這制度是沒有意義的。

問：您認為目前預算審議流程，全院各委員聯席會也可以取消嗎？

答：全院各委員聯席會審查後再經過院會，院會要尊重委員會，而立法委員也都知道總預算案要在什麼時候審查完成，所以應該在這個審查階段好好的審查預算。

四、近年來中央政府債務餘額龐大，財政持續惡化，對於總預案的審查，產生那些具體的影響？

答：當然有影響，行政部門一定要重視財政平衡的問題，所以不應該編列的預算就不能編列，否則什麼時候能達成財政平衡？九十三年度中央政府總預算案1兆6千億元，歲入歲出差短2千5百億元以上，還要加上債務付息支出每年大概1千4百億元，兩項加起來超過4千億元，要如何平衡預算？預算平衡的兩個方法，一是開源就是增加稅收，至少要先平衡2千5百億元，仍有節餘再償還債務。另一個節流，就是要求不需要的建設、不需要的預算就不要編列了，社會福利不能再增加支出了，把原來社會福利支出預算數固定後，將社會福利的大餅切割、分配得公平一點，農民領老農津貼每月3千元，其他人是不是也應該領3千？或訂定一個符合社會公平的標準？

剛剛說的行政院退除役官兵輔導委員會九十三年度預算編列1千4百億元，還有退休撫卹給付支出預算編列1千240億元，這合理嗎？一個退休公務員沒有工作還領那麼多錢，退休金優惠存款利率18%，最初18%存款僅有1百萬元一年利息領18萬元、2百萬元就領利息36萬元而已，以前退休公務員差不多是領這個退休金利息收入，後來公務員退休金一直調整愈領愈多，沒工作的人領得錢比在工作的人領的薪水還多，政府應該考慮需要負擔多少退休金。

問：立法委員在審查總預算案時，是否要求行政院重視債務餘額？

答：一定要重視，財政一定要達到平衡，然後有預算節餘來償債，一個家庭每年借錢，這個家一定破產，不是嗎？所以債務總額有限制是合理的，假如我是新聞媒體，我一定要把這些發表出來，尤其學者應該多講這些政府債務的事情，讓人民了解，才有辦法逼使政府重視這個問題。

五、您認為在審查總預算過程中，那些人具有較大之影響力？

答：在黨團協商機制的話，就是黨團總召影響力最大，他可以左右所有黨籍委員。

問：那參與黨團協商的代表？

答：就是叫大家舉手而已，沒有什麼意義。

問：委員會的專業化是否被掩蓋了？

答：對，委員會再怎麼認真審查預算也沒用，黨團協商就通過了。做成決議也沒有用，因為預算只有要給與不給，認為應該刪的就刪掉，為什麼還要做成附帶決議？那只是牽制行政機關而已，決議有效嗎？預算既然通過，決議應該

就無效了，決議不能抵觸法律。

六、目前中央政府總預算案之審查時間是否太短或太長？

答：目前照預算法有三個月審查預算的時間，行政院在八月底將預算書送到立法院，立法院九月初開會，但是都拖到九月底還沒有開始審查預算，所以浪費了一個月，只剩下十月、十一月兩個月，如果要審查國營事業預算時間就不足了，若三個月好好審查預算時間是足夠的，而委員會如果來不及審查也應該要挑燈夜戰，認為三個月時間不足就提早開會，總預算案一定要在十一月底完成，不能訂定了法律，立法委員自己又不遵守。立法院應該在法律規定的三個月時間內好好審查預算，看緊人民的荷包。

七、法院建立專業預算審查情形如何？目前預算審查分組方式是否妥適？

答：立法委員有兩個職權，就是立法權和預算審議權，立法委員要有預算審議權才能監督行政單位。立法委員如果在同一個委員會待得夠久，有專精、專業的精神，基本上預算書是可以看得懂。

問：您認為立法委員要長駐一個委員會，採資深制？

答：對，若時常變來變去，在每一會期都要變換到不同的委員會，簡單來講，每年變動至不同委員會的委員就比較沒有專業，較不容易建立預算專業審查。我是擔任立委以來從頭到尾都是在預算委員會。而且各委員會的召集委員一個就好，不必有三個召集委員，不能誰都想做，造成派系分贓。

問：八十年以前中央政府總預算案係由立法院預算委員會主審，就是預算委員會底下再分三組或四組同時進行預算審查，後來才改成分十組審查，至八十八年增為十二組審查，即現在的立法院預算審查分組方式，您認為適當嗎？

答：在未來政府組織再造時，可以配合調整減少委員會，不需要那麼多委員會了。

問：現在預算委員會的委員可以到各個委員會發言、表決，您認為適當嗎？

答：現在是可以參加表決的，各單位預算編列方式都差不多，想要在預算這方面專精，發揮預算把關功能，到各個委員會是可以對各部會預算多加了解，但是到不同的委員會之前要先去了解各部會的政策、看看預算是怎麼編的，例如今天我要去國防委員會，一定會先看國防部的預算書。要對預算有專精，人家就會尊重你，如果是去當舉手表決部隊，最好不要去，不然不了解預算業務而參加表決的話，變成表決部隊了。

問：這樣是否影響立法院建立專業預算審查的機制？

答：沒有，所謂專業是委員一直長駐在預算委員會，這無可厚非，每個委員會審查都一樣，預算很容易看懂，參與表決是對的，

問：如果以委員會專業審查預算角度來看，預算委員會的功能已較以往大幅縮小，有沒有裁撤的可能？

答：裁撤我也不反對，這是可以專案討論的問題。當預算審查的時候，真正專精的預算委員會委員分配到各委員會去，可以帶領預算的專業審查，也是不錯的。

問：您認為現在預算委員會的委員是否已達到專業預算審查？

答：剛剛就說他們不是在監督審查預算，是在分配預算，所以心態上就不同。

八、行政院預算書表達是否符合審查需求（資訊公開、透明詳實）？

答：預算資料可以要求行政部門提供，只要審查預算內行的話，要求提供相關預算資料，行政部門一定會提供補充資料的。

問：不一定要在預算書表裡面充分表達？

答：表格的內容我們需要知道的，這是應該提供的，預算法中有明白規定，照預算法規定送預算書、審查就對了，當然預算書資訊一定要透明。

九、您認為立法院預算中心對預算審查之影響為何？

答：因為各單位預算書每年幾乎都寫得一樣，比較老道有經驗的委員看預算書的話，可以找出過去預算編列的漏洞或不當的地方，但預算中心只有提供預算評估報告資料給立法委員而已，然後立法委員找問題攻擊行政單位，只能做到這個階段。

問：委員在審查預算時是否會參考預算中心撰寫的預算評估報告？

答：不看大本的預算書，就看預算中心的預算評估報告比較方便、比較快，是有達到參考的目的。

十、立法院未來要提升總預算之審查品質與效率，您有沒有什麼建議？

答：我覺得做一個民意代表—立法委員，也是一個職業，一定要接受訓練，立法委員要有自覺，不會的話是不行的，專業不足就要接受訓練，公務員也有在職訓練，立法權和預算審議權是立法委員制衡行政部門的兩大利器，這方面的專業知識一定要足夠，所以我認為當選後一、兩個月的職前訓練或暑假時要接受訓練。

立法委員是一個職業，不容易選上，當選是一種光榮也是一種榮譽，要有職業道德與自我期許，與選民有三年的契約，要扮演好自己的角色。立法委員要具備的基本知識、扮演什麼角色、有什麼職責、具備的基本條件有那些？沒有法律的約束、沒辦法強制性，就應該用道德、用選民來規範他，要讓選民了解，以後選舉時要如何選擇候選人是很重要的。

問：您認為現行立法院預算審議流程適當嗎？

答：法案是由委員會審查後直接送到院會，就預算案審查方面，預算委員會彙整各委員會預算審查結果以後送到全院各委員會聯席會，如果全院各委員會聯席會能處理好，多一層解決，全院各委員會聯席會能代理院會先行處理。問題是現在全院各委員會聯席會幾乎沒辦法處理預算爭議，將有問題的都送往院會（二讀會），全院各委員會聯席會沒有發揮功能，直接到二讀會。

而委員會審查預算結果又不被重視，我相信世界各國都是在各委員會中發揮作用，假如委員會扮演好預算審查的角色的話，直接到院會說不定反而比較好，前面做得好的話，全院各委員會聯席會就不重要了。

受訪者：張萬全主任（立法院預算中心）

時間：93年4月13日（二）AM10:10-10:50

地點：立法院預算中心會議室

一、目前立法院審議中央政府總預算案存在那些問題？原因為何？

答：主要在於總預算案編製內容太簡化、太模糊了，因而造成預算審議的爭議或衝突；另外是立法委員的預算審查專業知識不足，但這不能怪他，因為他是各地方選出的民意代表。

問：總預算案編製得太簡化，造成預算審議上的問題？

答：總預算案編製愈來愈簡化，委員根本看不清楚預算編列到底要做什麼？

問：立法院對總預算案編製愈來愈簡化有無要求改善？

答：立法院作成決議要行政院改善，可是行政院卻不理，預算書讓立法委員看不懂，這樣行政院最高興。

問：立法院如何協助立法委員預算審查專業的不足？

答：立法委員的助理也不見得是學會計且懂預算的，所以就要靠預算中心撰寫的預算評估報告，另一個問題是預算審查的時間不夠，一般在委員會實質審查預算期間，大約為三個星期，一個星期開會五天扣除星期二、五召開院會，委員會實際審查預算時間僅有三天，三個星期也不過才九天，在總共不到十天的審查時間，最後有些機關的預算，在委員會根本來不及審查，就逕送院會處理，所以根本沒有時間好好的審查與處理預算問題，

問：主要是在委員會審查預算的時間不足？

答：委員會實質審查時間太短了。

二、預算審查過程中行政與立法部門互動關係如何？

答：一般來說，各部會與立法委員之間的互動還好，但行政院和立法院可能就不是很好，因為即使預算編列有違法或失當的部分，行政院也是硬拗過去，不管法律問題，違法或違憲都不理，當初民進黨未執政時自己認定重大工程以特別預算編列是違法的，根據大法官解釋也要以年度公務預算編列，大法官解釋視同憲法的效力，層次比法律位階還高，因為大法官解釋的位階，條文具有憲法效力，現在重大工程預算卻另訂特別條例排除公共債務法的適用，以特別預算編列，完全在衝撞憲法之立法精神。

三、黨團協商制度在總預算審議過程中所扮演的角色為何？

答：我所參與的是院會的黨團協商，不是一般的委員會協商，黨團協商現在扮演的角色在預算審查過程中是非常吃重，當然黨團協商使預算審查效率非常好，但黨團協商對預算審查來講，產生一些問題，第一、黨團協商制度應該是對總預算案審查過程中引起重大爭議的部分進行協商，可是現在總預算案審查大大小小問題幾乎都要黨團協商，委員會實質預算審查完成的結果，到黨團協商就被推翻，即在各審查會刪掉的預算，到黨團協商還要再重新拿出來討論，等於把委員會預算審查分工和專業化的精神完全破壞了。第二、因為黨團協商不公開，容易引起黑箱作業。第三、黨團協商代表為各黨團的總召集人、幹事長或執行長等重要幹部，而不是由委員會的專業立委去協商，

對預算未必深入了解。

問：通常各黨團要派幾個人參加協商？

答：各黨團三個人。

四、近年來中央政府債務餘額龐大，財政持續惡化，對於總預算案的審查，產生那些具體的影響？

答：這是預算編列問題，現在主計制度一直被行政院破壞，財政收入不足以支應支出，就去舉債，而舉債又沒好好用在資本門，因為按照會計學理或法律規定，舉債應用在資本門的投資或建設，但是行政部門不理，操縱報表把經常性的支出改為資本支出，用這方法來舉債。以操縱報表方式劃分經常門、資本門支出，把會計制度破壞無遺。

問：中央政府債務餘額龐大，是否對立法院審查總預算案產生具體影響？

答：國發會有規定政府要在六到十年達成財政收支平衡，我看是做不到。因為我們國家不是 IMF（國際貨幣基金組織）的會員國，又沒有像歐盟對會員國有舉債上限不得超過 GDP60% 的規範，超過上限要強制降低債務餘額。我國公共債務法所規定公共債務未償餘額，不管從定義或限制，都和世界主要國家的規範不同，完全是自己的一套，變成自由發揮，要借多少、還多少不管。行政院操縱報表，雖立法院要求改進也不願改進，立法院也沒有辦法，因為立法院是被動單位，沒有辦法將總預算案退回行政院重編。

問：對總預算審查是沒有具體的影響？

答：沒有具體的影響。

五、您認為在審查總預算過程中，那些人具有較大之影響力？

答：在委員會審查階段的協商是召集委員和審查委員共同協商，所有委員都可以參與協商，它的規範比較鬆散，因此在委員會是召集委員比較有影響力。

在院會的黨團協商中，主要是黨團的幹部，就是參與黨團協商的代表，比較有影響力。

問：院長也參與協商嗎？

答：院長是主持協商、只是仲裁而已。

六、目前中央政府總預算案之審查時間是否太短或太長？

答：目前照預算法有三個月的時間，審查期間太短，像美國國會審查預算期間約八個月，立法院一讀、二讀、三讀加起來只有三個月，可能太短了。

問：您認為時間太短，應該如何改善？

答：應該取消全院各委員會聯席會，因為那兩次會議沒什麼功能，將節省下來的時間，增加委員會實質審查預算的時間。

七、立法院建立專業預算審查情形如何？目前分組審查方式您認為適當嗎？

答：目前是按照各委員會的專業功能審查預算，形式上是由各委員會審查所分配機關的預算，但是立法委員在審查時大概除了自己喜歡的預算項目之外，都不是很了解，在預算書編得非常簡單草率下，如預算金額可能幾十億元，而

預算說明只有簡單的幾個字，委員不了解預算計畫與業務詳細情形下，因此，浪費很多審查預算的時間在質詢上，完全是因為預算書寫得太模糊，看不出來，變成要了解這項計畫，沒辦法從預算書的說明中去審查計畫的效益性、績效性。

問：是否立委的助理用功的程度不夠？

答：行政部門因為預算書編列愈來愈模糊，但是委員、助理要預算資料時，行政部門不配合，要求提供預算資料，卻拿不到詳細資料，或是常常在總預算案審查完成後才拿到。

問：這種情形要怎樣改善呢？

答：看行政院是否有良心，要不然沒辦法改善。或是比照美國國會預算審查制度，採撥款委員會，不然預算審查完了，一次OK，行政院就可以自由發揮，也不管支出是否達到目的。

問：目前總預算案分成十二組審查方式，您認為適當嗎？

答：按照委員會專業分工分成十二組還可以。將來要看修憲結論，如果國會立法委員減半通過，委員會可能不用超過十個。或是如果行政院組織精簡的話，也是可以調整簡併一些委員會。

問：有立法委員認為預算委員會的功能已萎縮，認為可以裁掉，您認為呢？

答：預算委員會業務萎縮，不是只有預算委員會這樣，像國防委員會、外交委員會業務都很單純，國防委員會審查國防部主管及行政院退輔會主管的預算，外交委員會審查外交部主管及僑務委員會的預算，預算金額雖然比主計處、審計部多，但有些無法歸屬其他委員會審查的預算仍由預算委員會審查，如第二預備金、補助台灣省各縣市政府、災害準備金等預算，其中省市補助就有1千4百多億元了，金額也是蠻龐大的，只是因為行政院預算編列的方式讓人不敢苟同，省市補助就有1千4百多億元，僅作簡單的說明，補助各縣市預算明細資料在預算書全看不到，因此，看起來好像預算委員會審查單位很少，應該裁撤，事實上不是這樣。

八、行政院預算書表達是否符合審查需求（資訊公開、透明詳實）？

答：行政院的預算書內容愈來愈簡化，世界上沒有這麼簡化的預算書，如果和十年前比，即與八十一年度預算書比較，現在的預算書根本簡化的慘不忍睹，如預算計畫都不說明計畫詳細的內容，或談論零基預算預算這麼多年，根本就沒有落實零基預算，各機關預算的優先順序表是九十二年度到了十月才送來，以前根本就不送預算的優先順序表。

問：要怎樣改進呢？立法院如何建議行政院？

答：建議沒有用，因為預算法沒有罰則，行政院認為擁有預算提案權，立法院只是被動的審查預算而已。立法授權行政院編列機關分級、或者預算報表格式、預算科目，行政院依法應該函送立法院有沒有符合這個需求，結果行政院不但不符合需求、還不符合法理，行政院想要怎麼編就怎麼編預算，結果預算書大家都看不懂。實際上這些預算資料都應該上網，讓全民知道行政院年度預算要做那些計畫？應該讓全民知道年度施政計畫及預算編列情形，但是現在連立法委員都不知道了，民眾怎麼會知道？

資訊公開是全民的願望，行政院本來就該資訊公開，但卻不公開，不

願意讓預算資訊透明，債務問題或政府預算資訊都不願公開，而公開的資訊只是表象資料而已，不是實質的資料，因此，端看行政院本身有沒有要遵守法律，如果他不願遵守法律，讓人民有知的權利，也就沒有用。

因為立法委員審查的是預算，預算是計畫的量化，委員要看的當然是計畫，數據倒是其次，主要是計畫的內容，一項計畫預算可能編列 10 億元、20 億元，但預算計畫說明只有簡單十個字，一本預算書裡面都沒有計畫內容，要如何審查預算？審查預算要看的是計畫內容不是僅審查預算數，數字只是預算的量化而已，委員要看的是計畫的優劣？或績效如何？合法性及合理性等問題，可是在預算書都看不出來。

問：如果要把整個計畫內容都詳細列出來，每個部會的預算書是否會很厚一本？

答：預算書本來就很厚，但是行政院弄了一大堆沒用的資料在預算書，本來應該要表達的明細資料卻沒有。

問：將來是否透過各機關網站使預算資料做比較透明、詳實的表達？

答：透過網站也可以，但是網站除非承認是公共文書，按照資訊公開法、行政程序法規，政府的預算計畫應該要透明化，應該要向全民公告這個計畫是怎樣形成的？預期效益、績效如何？需要預算金額是多少等？

九、您認為立法院預算中心對預算審查之影響為何？

答：預算中心對預算所作的預算評估報告只提供委員參考而已，評估報告並沒什麼法定效力，立法委員是否要參採，關鍵全由立法委員決定。問題是現在立法委員的問政心態是喜歡講人家沒有的資料，希望有一個會被媒體重視、與眾不同預算議題，增加媒體曝光率而已，預算中心的預算評估報告是全部立法委員都有，不稀奇了，所以有時候評估報告反而被冷凍起來，或認為大家都有而根本都不看了，這是委員心態的問題。

問：預算中心目前的員額有 22 個人，人力編制是否足以負荷工作需求？

答：人力根本不夠，依照立法院組織法第二十六條規定，預算中心的編制員額為 42 至 60 人，但現在只有 22 人，根本不夠，以 93 年度中央政府總預算案有 202 個單位預算、98 個非營業基金與 82 個分基金、以及 27 個國營事業，以 22 個人要看這麼多預算書，並評估分析撰寫預算評估報告，當然只有走馬看花的寫一寫，如果人力太少，是沒辦法對每一單位的預算真正作深入了解，因為時間很短促，要在立法委員審查預算案之前趕出來，每個人負責那麼多單位，人力、物力就顯得比較緊縮、不足。

問：您希望預算中心未來在功能上或預算評估上達到什麼目標？

答：希望預算中心提出來的預算評估報告，第一、能秉持行政中立的立場、能中規中矩的提出報告；第二、所提出的數據可以接受檢驗的，按一般會計原則要可以接受檢驗。但目前若涉及整體國家資源供需部分就比較麻煩，因為行政部門資料多、且比較了解，我們沒辦法拿到很前瞻性的資料，若可以的話，希望預算中心能針對經濟預測、趨勢分析方面的問題，發揮像美國國會預算局的功能，但這樣可能編制人數要增加到一百人以上，因為行政院主計處總資源供需估測是一個局的人力在做。

十、立法院未來要提升總預算之審查品質與效率，您有沒有什麼建議？

答：第一、是行政部門的預算書應該透明化；第二、是全院各委員會聯席會可以取消，因為全院各委員會聯席會在審查預算時等於是專門翻案的審查會，沒有意義，所以應該取消；第三、是如果黨團協商制度繼續存在，參加黨團協商代表應該不是只有黨團幹部，應該包括各該委員會的召集委員，因為在委員會審查預算的時候是他們比較清楚。另外一個問題，是立法院照理要按照對口機關設置委員會，但它有兩個比較特殊的功能性委員會，一是科技及資訊委員會、另一個是衛生環境及社會福利委員會，這兩個委員會是不是需要存在？因為把整個委員會制度都扭曲了。科技及資訊委員會和衛生環境及社會福利委員會存在目的只是為了功能性而已，和其他委員會是按照與政府部門對應的原則而設置不一樣，因此預算審查常涉及到跨部會，如工研院的預算，主管單位有三個委員會，包括科技及資訊、經濟、預算委員會都要管；又如內政部主管預算是由內政委員會負責審查，但內政部主管的社會福利支出預算，又由衛生環境及社會福利、預算委員會審查，一個部會的預算分別由數個委員會審查，這個問題很嚴重。

問：如果全院各委員會聯席會取消，如何決定分組審查辦法、審查日程？

答：由預算委員會直接開會決定就行了。

問：是否可以明訂於「中央政府總預算案審查程序」裡面？

答：也可以直接明訂，或由預算委員會召開會議，決定分組審查辦法。

問：如何加強預算的審查品質？

答：因為預算書亂編就亂刪，例如每年度的業務費、差旅費都統一刪減，但行政部門還是可以照樣運作。

問：預算委員會委員在審查預算時可以到各委員會去發言、表決，您認為適當嗎？

答：原來中央政府總預算案是全部由預算委員會審查的，現在是分出去給各委員會審查，因此，預算委員會仍可以游走所有的委員會發言、表決，預算委員會委員懂預算不懂計畫，其他委員會委員可能是懂計畫不懂預算，因此，在各委員會審查預算都是與預算委員會合起來召開預算審查會議。

問：預算委員會委員可以到各委員會發言、表決，是否對「委員專業化，院會政黨化」造成傷害？

答：是會受到傷害，專業化預算審查應該是將預算案分散到各委員會去審查，且應該由各委員會的委員參與審查，但現在各委員會有出席委員、還有列席委員，很多立法委員一早就游走在各委員會登記發言，結果早上發言後開完會就走了，下午出席會議的人就少了，如果沒有媒體到會場採訪，也不會再發言了。

問：您認為要如何改善預算委員會委員可以到所有的委員會發言、表決之情況？

答：規定各委員會召開預算審查會議只有該委員會委員才能參與，專心審查，不要跨到各委員會。

問：您認為立法院有無必要建立資深委員制？

答：有這個必要性，立法院應該要建立資深委員制，第一、對以前的議案有比較連貫性的了解，第二、是專業知識也能逐漸累積。立法委員要長駐在一個委員會，才能建立資深委員制，而不是每屆立委有六個會期分別參加六個不同的委員會。

問：您認為各委員會有三個召集委員有必要嗎？

答：如果每一個委員會採單一召集委員制度，看起來很好，且除非不論大黨小黨的法案，均按照原來提案的順序審查，否則可能會壓縮小黨的當選召集委員的機會，小黨的難以當選召集委員，則大黨召集委員可能會壟斷法案，將自己關心的法案排到議程裡，小黨所提的法案都排不進議程，小黨的提案就絕對通過不了，小黨的提案空間就受到壓縮。

受訪者：林鴻柱組長（立法院預算中心）

訪談時間：93年1月27日（二）上午10:36-11:10

訪談地點：立法院預算中心會議室

一、目前立法院審議中央政府總預算案存在那些問題？原因為何？

答：其實問題有很多，不過目前最主要的是朝野政黨間不和諧，使行政部門與立法部門兩者沒有辦法具體溝通與密切合作，造成預算審查的爭議。尤其是在2000年民進黨贏得總統大選以後，每一年度審查中央政府總預算案時均產生一些重大爭議問題，包括九十年、九十一年度與九十三年度總預算案。所以說預算審議發生問題，主要都是因為政黨間不能合作、在野黨跟執政黨相處不融洽而造成的爭議。

二、預算審查過程中行政與立法部門互動關係如何？

答：這是延伸第一個問題而來，目前政黨之間關係不和諧，行政與立法部門互動的情形也不是很良好，都是根源於政黨不能合作、不融洽而產生。

問：朝野政黨互動關係不良，對於預算審查造成那些具體影響？

答：影響層面就是預算審查爭議太多，預算審議沒有辦法真正面對問題的實質來做適切的審查，大部分都是比較傾向於政治性問題的爭議，實質審查變得很少，大部分都是因政治性意見不一樣。由於預算是資源的分配，資源配置是否適當，各有不同見解，當朝野政黨之間不和諧，自然就容易發生爭議。

問：是否會造成預算的專業審查沒有受到重視，而偏向於政治性的爭議問題？

答：對。

三、黨團協商制度在總預算案審議過程中所扮演的角色為何？

答：黨團協商制度目前在立法院愈來愈扮演關鍵性的地位，因為在委員會分組審查的時候，委員會出席情形並不踴躍，委員都是趕場似的游走於各個委員會之間發言，一發言完畢就離席，所以變成在預算審議的時候，全程在場的委員非常少，形成少數委員的意見就當成各委員會的預算審查意見，作成非常多的決議意見。

委員會會議主席如果與在場委員屬同一政黨，就可以主導審查意見，故在場委員少數幾個就可以決定委員會的審查意見；但如會議主席與在場委員屬不同政黨時，預算審查意見不一致時，就會採取保留，送到全院各委員會聯席會議再作處理，全院各委員會聯席會議事實上都要透過黨政協商運作，所以變成在委員會審查時沒辦法決定的、或是保留的、或是想要翻案，通通都可以在黨團協商裡面去運作，因此，造成黨團協商運作的機制，愈來愈扮演關鍵性的角色。

問：黨團協商機制的重要性是否較委員會的審查重要？

答：有這種傾向。

四、近年來中央政府債務餘額龐大，財政持續惡化，對於總預算案的審查，產生那些具體的影響？

答：其實債務餘額龐大這個問題存在已久，世界各國也都有這種情形，只是近年來中央政府債務增加速度比較快。政府預算就是資源分配，民意代表代表地

方民意與利害團體的關鍵性角色，雖然大家都知道債務餘額龐大對國家的財政不好，可是幾乎沒有真正的改善作法，只有少數委員對這個問題提出一些意見，不過，因為立法院是採多數決的形態，少數委員意見如未獲得多數委員的支持，即使他的意見很好，但是在整個立法院並不能被接受，所以變成只是增加執政黨與在野黨之爭議，就是說在審查總預算案時，如果要挑行政院預算編製上的毛病，就以中央政府債務餘額太多問題當做攻擊的一個很好的藉口。

事實上，要改善政府財政問題，有一個具體做法就是刪減政府支出，但不太可能，事實上歷年來刪減支出的額度佔總預算比率都非常小，最主要是因為民意代表本身代表的利益團體太大，他不可能鉅額刪減預算，因此，無法對政府的支出扮演稱職的監督角色，導致大部分都是雷聲大、兩點小，做做樣子而已。譬如說政府應該要節約支出、改善財政赤字，可是事實上我們看總預算減少支出的比例很小，根本沒有有效改善。而且法律上還有很多是由立法院提案增加支出的情形，甚至排除公共債務法之限制。

所以立法委員也許都知道政府債務不能再增加太多，可是事實上都沒有積極的、真心的想要減少政府的債務，我想他們大概都是做做樣子而已，總預算審查對債務的幫助實質上效益非常小。

問：如果考量到利益團體與選舉的利益，在預算審查中是否會出現像肉桶分贓與滾木立法情形？

答：對呀，如果政府支出對地方上有利的時候，他不可能減少，即使不合公平正義，不合國家整個財務資源的分配，結果他也不敢刪。例如我們都知道農保虧損很大，一定要調高保費，從來沒有一個委員敢提出來說要提高保費，也是選舉考量的問題。

五、您認為在審查總預算過程中，那些人具有較大之影響力？

答：我覺得應該是黨團重要幹部，以國民黨來講如政策會執行長，就扮演蠻關鍵的地位，以政黨的力量來影響總預算審查，黨團的幹部應該是影響力比較大。

問：政黨領導人對總預算案的審查有沒有影響力？

答：其實領導人當然也有影響力，不過他應該只是原則性的指示方向，在實務的操作上還是由黨團幹部來做決定。

六、目前中央政府總預算案之審查時間是否太短或太長？

答：其實審查時間太長或太短，我覺得是相對性的概念，比較國外幾個重要的國家，像屬於內閣制的英國跟日本，他們的審查時間就很短，總統制的美國當然是特別長，有八個月的審查時間，國會還設有撥款委員會。我國大概三個月的時間，與各國比較剛好是中間，不是很長也不是很短。不過我覺得預算審查時間的長短，在預算審查方面其實並不是一個重要的影響點，因為如果真的可以專業審查，事實上三個月是夠了，如果只是形式上審查，再長也沒有用。以目前來講，總預算案的審查時間應該算是適中，其實還可以再考慮縮短。因此，以實質審查才是最重要的，形式上時間的長短倒不是那麼重要。

問：依照現行預算法規定預算審查時間有三個月，憲法規定只有兩個月，實際上中央政府總預算案近年來在八月底以前就送到立法院，九月立法委員才報

到，幾乎至九月下旬才會排定由行政院長、主計長、財政部長來報告，由預算書送達至報告之時間會不會拖延得太長？

答：我覺得不會，因為總預算書送來後，總是要一段消化時間，如果說一送來馬上要審查可能也沒辦法，如果八月底送來到九月下旬才開始真正審查，這中間有三、四個禮拜的時間，運用這段時間來了解整個預算，這應該是適當的。

七、立法院建立專業預算審查情形如何？目前預算審查分組方式是否妥適？

答：目前因為立法院專業審查的單位大概就是預算中心，還有各委員會他們也有配置專門委員做法案審查，不過，真正可以提出專業性的預算評估意見應該都是在預算中心，所以在建立專業審查方面，立法院是有一個專業的幕僚單位來負責這方面的工作，但是實際的預算審查是在委員會，預算中心僅是提供幕僚意見給立法委員參考，並沒有辦法做決定性的影響。而在委員的部分，據我的了解，具備專業預算審查的委員，比例上也是很少，所以從形式上而言，立法院建立了專業幕僚的制度，不過實質的效果倒是有限，距離建立專業預算審查的機制，還有一段待努力的空間。

立法院過去在老委員時代，預算審查都集中在預算委員會裡面，這種方式在提升預算審查效率的時候是蠻好的設計。在第二屆民意代表改選以後，預算審查方式改變成十二組分組審查，分組審查表面上看起來似乎可以增加預算審查的品質，因為分工比較細，也許對預算專業的意見能夠比較深入，但是相對的預算審查效率就不足了。事實上，原來設計十二個分組審查是希望能增加預算審查品質，可是從結果看來，對品質的提升也沒有多大的影響，所以立法院總預算的審查，在品質和效率上其實都不及格。

八、行政院預算書表達是否符合審查需求（資訊公開、透明詳實）？

答：行政院的預算書事實上並不符合資訊公開透明化的標準，因為從行政院所編的總預算書及各單位所編的單位預算或附屬單位預算，都是表面上的數字，數字沒有辦法表達真正的預算成果。因為預算是政府施政的具體表達，政府施政要落實，除了人以外就是要靠預算的投入，預算投入的目的在那裡？要在預算書表達施政的政策，惟施政政策幾乎很少在預算書充分表達。

譬如美國或者是紐西蘭進行預算改革，目標之一就是預算表達能夠成果化，就是編列預算要達到什麼樣的成果，要寫得很清楚。舉一個簡單的例子，衛生署編了一筆錢要做醫療網計畫，醫療網計畫有一個區域醫療網，每年都編了將近七千多萬到一億元，可是它只是表達編列這筆錢要做醫療網的區域整合，主要包括對地方政府、民間團體及私人的補助款，預算書中只說明編列這筆錢要做那些事情，都是很空泛的，但是到底完成這些事情後，要達成什麼樣的成果？要達到什麼樣的施政目標？未具體表達出來，因此預算書多只有投入面的表達，欠缺產出面的表達。

問：欠缺產出面，是否欠缺企業化預算制度的績效表達？

答：與企業化預算制度有關連，但其實也是新的績效預算制度，就是要讓民眾或國會知道投入這些預算，到底要達到什麼樣的成果，如果達不到成果，以後年度預算就要加以調整或刪減，這才是最重要的預算表達。只有投入面沒有產出面之表達，此種預算編列欠缺透明度。

問：現在各單位預算書總說明中已列有衡量指標、衡量標準及預計目標值，是否是您所說的一種產出結果的表達？

答：現在各機關是有做這項表達，稍微朝這個目標在改善，但是改善得不夠，還有很大的改善空間。我們知道單位預算都有分支計畫，僅是一個大原則性的計畫，施政計畫應該要跟實際的預算相配合，不然會變成要達到這個目標，可是到底要投入多少錢，沒有結合起來。譬如說要降低車禍率，要減少多少傷亡，可是我們不知道所編的那些計畫、那些錢是針對這個目標而做的，因為只是指出一些大原則大方向而已，可是不知道這些目標與實際投入預算之關聯性。計畫和預算之間缺乏連貫性，雖然說已經有稍微改善了，不過就是因為連接性不夠，所以還是無法了解施政的目標到底要達到什麼樣的程度。

九、您認為立法院預算中心對預算審查之影響為何？

答：這個影響當然是有的，因為每個委員的專業能力不一樣，有的委員專業能力很強，他根本不需要預算中心提供意見，但是大多數的委員是比較沒有辦法投入在預算的專業上，所以很多都依賴預算中心評估報告的意見，不過這僅是形式上的影響而已，只有間接的影響，真正的影響在落實預算的刪減，譬如說預算中心也許會提出對某一預算事項，質疑它的不恰當之處，如果說委員可以接受這個意見的話，應該落實在預算的調整上面，可是委員多在詢答的部分會參採預算中心的意見，對行政部門提出質詢，但真正在預算收支刪減時，這個影響就很小了。因此，預算中心對預算審查雖然有影響，但對預算刪減的影響沒那麼明顯。

問：是否委員主要採用預算中心的評估報告做為質詢的內容而已，實質刪減的建議卻沒有被接受？

答：對，沒有真正發揮預算刪減的影響。

問：那您認為目前總預算的刪減，主要決定在委員個人的觀點？還是黨團協商？還是部會之協調說明？

答：其實預算是多方面的影響，我覺得最關鍵的地方應該在黨團。委員當然會有影響，但是委員是個人意見，個人意見如果可以影響到黨團就能發揮作用了，但如果他的意見沒有辦法影響到黨團，也沒有多大的作用。所以我覺得黨團方面是比較具有關鍵性的地位。

十、立法院未來要提升總預算之審查品質與效率，您有什麼建議？

答：因為中央政府總預算案沒辦法如期在十一月底完成，幾乎都要延會延到隔年的一月才能全部審查完畢，所以效率是很低的，在品質方面，希望能針對預算問題來刪減，可是我們發現很多不合理的預算還繼續存在。以目前的運作來講，在品質和效率事實上都不是很理想。改善之道最重要的是希望立法院能建立專業審查制度，有資深委員長這種制度的存在，就是由資深的、具有比較專業的、或者是他已經有政黨的威望的人來負責預算審查。

問：就是建立資深委員制。您認為要幾屆才算資深？

答：資深當然是愈多屆愈好，不過我覺得如果是以立法院現況，要建立資深委員長制，我想至少也要當個三屆以上才有這個條件，等於候選人資格須三屆（含）以上，才算是資深，再來當然看他的能力。

問：才能當委員會的召集委員？

答：對，也就是具有這個條件。

問：三屆以上才能當各委員會的召集委員，還是當各黨團的召集人或執行長？

答：以召集委員來講至少要三屆，如果說要當更高層的幹部，像幹事長至少要五屆以上才有資格當黨團的幹部，在立法院運作那麼久，才比較熟悉實務運作。我覺得最好可以仿照美國或日本，他們的預算審查都是在預算委員會審查，決算又有另外的決算委員會，這樣的好處就是說預算可以集中在一個委員會中審查，因為立法院是一個制定法律的機構，預算是每年都有，所以預算的影響雖然大，但沒有那麼深遠，法律的影響才是深遠，法律除非是廢止否則永遠有效，立法院應該著力在法案的審查，在預算審查期間每個委員會都投入在預算審查裡面，結果反而忽略法案的審查，而且我們一年兩個會期，上下兩個會期都在預算審查，所以預算審查佔有的時間太長，並不恰當。

問：所以說若集中在預算審查委員會，在時間上會不會太緊縮了一點？因為各部會單位太多了。

答：不會，其實是不會的，我的看法是集中在預算委員會審查，但預算委員會裡面可以再分組來審查，所以預算委員會應該是比一般的委員會還大，人數會增加，也就是說一般委員如果是 12 個，它至少要一倍，一倍以上，24 個或 30 個，完全由預算委員會來督導審查，這樣的話預算審查的品質和效率是將有所改善，這是我個人的看法。

問：主要就是品質方面由資深委員會，效率方面就要集中在預算委員會來集中審查，其他委員會就專門審查法案。

答：對，其他委員會就可以集中精力在法案的審查。

受訪者：蘇彩足教授（台灣大學政治學系）

訪談時間：93年3月15日（一）AM10:20-11:50

訪談地點：公務人力發展中心地下一樓風尚咖啡廳

一、預算審查過程中行政與立法部門互動關係如何？

答：一般人會以為在審議預算時，立法部門的力量很大，我不以為然，恐怕行政部門的力量還是比較大。因為所有資訊都是掌握在行政部門手裡，這邊套一句理論--「不對稱的資訊關係」很明顯。立法委員們審查預算時可以提出許多要求，包括要求行政部門提供數據，為行政官僚帶來不便，或是在審議時近似羞辱的質詢也有，可是真正的預算審查結果應該有八、九成以上都還是完全在行政部門的掌控之中，所以相對於立法部門、甚至於司法部門，行政部門的力量還是最大的。因此，在整個預算審查過程中，實質上行政部門居於主導地位，立法部門只是被動的做預算把關的動作而已。所以我覺得行政與立法部門互動關係是行政部門大、立法部門小。不論是台灣、或美國總統制國家都是如此，更不要談內閣制國家完全是行政、立法合一。

二、近年來中央政府債務餘額龐大，財政持續惡化，對於總預算案的審查，產生那些具體的影響？

答：我認為在預算審查的質詢語言上會有影響，大家會說現在財政惡化還要花這項支出，可是真正刪減預算的時候，有幾個人會真的為了替國家省錢而刪預算？我覺得影響很小。如果在美國的話影響會很大，因為美國國會在審議預算的時候是可以增加支出的，如果預算赤字這麼龐大還要增加支出，國會的壓力會很大，除非同時能刪減別的项目經費才能增加新的支出。可是我國立法院預算審查時只能刪減支出，不管有沒有預算赤字都是刪減，既然行政部門敢編出這樣的預算規模，赤字方面其實該處理的都已處理好了，我不認為立委們會真正擔心政府債務問題。他們仍會提出刪減預算的要求，但是非常少的立委是真正想要替國家降低債務壓力，他們有可能覺得那項支出是浪費，如果是浪費的支出話，則不管財政因不困難都要予以刪減。所以我很懷疑債務的壓力對立委審查預算的行為能夠產生什麼具體的影響。

三、您認為在審查總預算案過程中，那些人具有較大之影響力？

答：政策影響力大的人就是黨團協商代表，分組審查時各委員會的召集人，就是這些人吧。我們可以觀察一下，像陳文茜立委成立「抓鬼小組」，在預算審查時因為透過媒體、掌握了媒體，所產生的影響力會比較大，雖然他未必是黨團協商代表、未必是召集人，也會有一定的影響力，不過這種人是少數。

四、目前中央政府總預算案之審查時間是否太短或太長？目前照預算法有三個月的時間，憲法只有兩個月，這樣的法令規範會不會太長或太短？

答：審查時間太短或太長其實沒什麼太大的影響，預算法修正後已經延長為三個月，在目前的架構下我覺得夠了。審查時間再長一點，是否就可以再深入一點、再具體一點、再仔細一點？未必吧！即使審查時間再短一點，也可以用更提綱挈領的審查方式。審議預算一定要提綱挈領，要掌握預算的重點，重

點掌握了，其餘的項目其實有很多彈性的空間，要留給行政部門。總之審議時間太長或太短不是預算審議品質不佳的重點，目前預算審查時間足夠了。

五、立法院建立專業預算審查情形如何？以目前分為十二組的審查方式您認為適合嗎？

答：我認為這幾年專業性是有提升，立法院的素質有慢慢改善，只是媒體都報導比較差的一面。雖然專業預算審查情形距離我們的理想還很遙遠，但是已略有提升。我的確看到有幾個立法委員有專業性，但是專業立委最後並沒有產生很大的效果，是因為我們的分組審查決議還沒有百分之百的受到尊重。一般認為分組實質審查的決定力量是最大的，分組審查決定後應該就定讞，但是立法院現在分組審查決議還是有可能被推翻，只要沒辦法做到分組審查就定讞的情況下，代表專業還是會被取代。至於目前分組審查的方式是否妥適，應該是 OK 的吧。

問：分十二組審查會不會太多或太少？

答：這與立委人數有關。

問：分組審查方式未來是否配合中央政府組織再造做調整？

答：當然將來分組一定要配合行政部門部會的精簡而作調整。像美國是分成十三組審查。

問：美國聯邦政府預算是由撥款委員會審查？

答：對，由撥款委員會審查，這個委員會設置十三個小組委員會(subcommittee)，分別審查不同單位的預算。

問：美國的預算委員會呢？

答：美國國會預算委員會負責設定新年度的總支出上限、幾個大項目支出上限、與債務上限，然後就由撥款委員會進行分組的預算審查，理論上撥款委員會審查完畢的結果要遵循支出經費的上限，但有時不是如此。撥款委員會可能會認為它又不比預算委員會小，為什麼要受預算委員會決定的拘束？這是美國國會預算審查的特有問題。撥款委員會分成十三組小組委員會審查預算時，結果是分別審查通過的，會三讀通過十三個法案，所以有時新會計年度(十月一日)開始了，可能只通過其中的幾項撥款法案，不是全部十三項撥款案一起完成，這與我們預算審查方式不太一樣。

問：是否會造成十三組各自審查通過的預算數加總後，較預算委員會的支出上限還龐大？

答：是有可能的。

問：各分組均訂有一個預算經費支出的上限？

答：也不是各組，法律上沒有要求訂得這麼清楚，像預算強制法規定只是分五、六大項(分幾大項各年不太一樣)，預算總支出是多少、債務支出是多少，先決定了，然後再區分成幾個大項支出。

問：是否會造成債務餘額沒辦法控制？

答：可是他們會控制，有一個很好的法律就是剛剛提到的「預算強制法」(Budget Enforcement Act)，但2002年年底已經失效，據我的了解，有人倡議重新renew這個法規，但是應該還未成功，不過國會仍然採用預算強制法的部分精神。預算強制法規定，如果政府審議完成或是實際執行的支出超過法規中所預先

設定的支出上限的話，就啟動自動刪減(sequestration)的機制，這時預定的支出上限是有法律效果的，不能 break，所以超過的話，大部分的預算支出都會被的比例自動刪減，所以控制債務的成效還不錯。

問：1974 年「國會預算及截留控制法」現在還有效嗎？

答：1974 年的「國會預算及截留控制法」(Congressional Budget and Impoundment Control Act) 有些重要的規定，例如成立國會預算委員會與國會預算局，但是這個法規設定預算赤字上限的條款已經沒有意義，實質上已經由別的法律取代，主要就是 1990 年的「預算強制法」(Budget Enforcement Act, BEA)，BEA 將公共支出分為自由裁量支出 (discretionary spending) 與強制性支出 (mandatory spending)，自由裁量支出再區分幾大類，分別規定支出上限，若超出這些支出上限，則以「假扣押」(或稱自動刪減, sequestration) 方式等比例刪減規定的項目。例如：如果國防支出超過其限額二百億元，則這二百億元就要由每個部會等比例分配刪減，以免增加預算赤字的規模。另外屬於「應享權益支出」(entitlement spending) 的部分是以「隨收隨付」規則 (pay-as-you-go rule) 控制，行政部門或國會如果提出新的「應享權益支出」項目或增加應享權益支出的給付，必須提出相對財源，否則一樣由其他部門的比例分擔增加的支出。美國 1990 年的「預算強制法」很重要，它企圖以預算程序的規範，來達成降低債務負擔的目標。

另外，美國聯邦 1997 年開始全面採行的政府績效及成果法 (Government Performance and Results Act of 1993 簡稱 GPRA)，行政、立法部門在預算編製時都要遵循 GPRA。行政院主計處採行的中程計畫預算制度就是根據 GPRA 而來，只是我們是由行政部門訂定，立法院審議機制中沒有納入，美國 GPRA 則由國會參與主導訂定，行政、立法部門都要受到規範，這是我國與美國不一樣的地方。現在全世界都很注意美國 GPRA 的執行情形。

問：目前美國 GPRA 的執行成效如何？

答：GPRA 要求每個機關都要發展一個為期至少五年的「策略規劃書」，各機關必須提出「年度績效計畫書」，在該項文件中列舉機關的績效指標，並說明績效衡量的方式，以及說明機關前一個會計年度的表現，即 GPRA 的執行成效，如預算執行的結果—決算，要回饋作為預算編製及審議的參考依據，而行政部門編製預算的時候，應與什麼單位協商都規定得很清楚。

六、行政院預算書表達是否符合審查需求 (資訊公開、透明詳實)？

答：目前來說當然不是百分之百那麼好用，特別是資訊公開和透明詳實方面仍有很大改進空間。我也知道在台北市議會議員們要求資訊要愈具體愈好，預算書後面的說明要很細很細，如果行政部門只提供籠統的說明，議員就會要求更清楚的說明。很細的說明，當然有助於審查時資訊的透明化，可是問題是預算通過、預算執行的時候，到底是要按照前面的科目，或必須按照科目後面很具體詳盡的說明？如果要按照詳盡的說明來執行，執行的彈性就變小了。我個人認為預算說明要很詳細，但預算執行的時候可以不要按照說明，應該要給行政部門執行最大的彈性，這樣才對，不然誰願意自綁手腳？畢竟時空環境會有變化，預算編列與執行時難免會有落差，所以執行時要給予較大的彈性。總之，我認為預算書的說明欄不應具有法令效力。

很明顯的，中央政府的預算資訊也當然還不夠具體、不夠詳細、不夠

公開，但是如果預算資料公開以後，會造成預算執行上的拘束，行政部門當然就不願公開，預算只好儘量模糊表達，以爭取預算審查通過的最大空間，我想行政部門爭取空間並非要中飽私囊，有時純粹是為了將來做事時的成本降低，如果是這樣我並不反對。

問：是否可以在各單位網站補充相關預算資料？

答：預算書已經公開上網，但是最近這幾年中央政府的預算書資訊比過去幾年退步，主要是透明化程度在退步，有些有意隱瞞的現象。或許是預算赤字愈來愈龐大的關係，不得不隱瞞。這跟政黨未必有直接關係，和財政壓大比較有關係，民進黨還沒執政前幾年我覺得透明化有進步，後來因為財政赤字愈來愈龐大，預算透明度被有意的掩蓋，這點我非常不滿，預算資料愈來愈難找，預算書表格式又每年不一樣，例如去年有這個表為什麼今年卻不見了？對於政府預算研究者而言，很不方便、很難做比較。

另外，預算書表是否符合審查的需求，我覺得是不理想的。就理論而言，審查預算就是審查計畫，可是預算書中的計畫都沒有說明得很清楚，所以當然不符合審查的需求，可是要編得更清楚，只會增加很多行政部門的人力成本而已，對目前審查品質的提高其實作用不明顯，反正認真讀這些書表的立委是少數。我一直認為資訊公開或透明化不是提供給立委們看(看的立委真的不多)，而是給民眾看的，特別是給利益攸關或是有興趣研究的專家學者看的，所以強化透明度還是有它的意義，有監督制衡的效果。

問：預算書中各項計畫是如何形成的？資訊有無公開的必要性？

答：這已經是概算編製的部分了，概算部分如何形成？部會如何提出？如何刪減調整？這部分我們都稱它為「黑盒子」，即使部會自己也不太有資料，所以要去研究某個部會怎麼編概算、概算到了預算審查會議時會變成什麼結果、主計處的立場是什麼等等，目前幾乎是沒有資料可以進行分析研究。預算審議的研究素材比較多，因為預算在立法院審議的部分至少是公開的流程。

問：比較大的建設計畫預算書限於篇幅無法納入，是否在網站上可以充分透明的表達、讓資訊公開？

答：金額大的建設計畫有一定的申請、審查流程，但可能資訊不夠完整。應該有人做那方面的研究才好，教育部會計處陳春榮會計長所寫的「我國實施中程預算制度之研究」論文，是第一本真正從預算編製階段去探討的論文，它談到大的建設計畫的編製，談到「歲出額度制」對這類計畫編製的影響，其餘的研究幾乎都沒有。至於提到部會是不是可以把大計畫的資料放在網路上，這當然可以，不過我現在很同情公務人員，公務人員很忙，每個部會都已經忙成那樣還要再多做這件事情，可能會累死！

對預算編製方面目前毫不公開，根本無法做研究，連透過關係要找數據都很困難的情況，我是有所不滿的，應該要提升這方面的資訊透明度，就像前面說的，立法院預算審議的透明度還好，除了機密預算審查部分外，在公報上都找得到。

七、您認為立法院預算中心對預算審查之影響為何？

答：預算中心的影響力在提升中。我建議在預算中心做了很多專業完整的預算評估之後，這些評估報告是不是可以做一些簡要版本或摘要，向社會大眾公

開，特別是那些社會大眾有能力了解的支出議題，例如評估過去預算執行的情況，讓民眾充分了解，也間接對立委造成壓力。那些數據和資料是存在的、要加以使用，預算中心辛辛苦苦花了時間做的評估結果，如果立委完全不用、也不讓民眾接觸，那有什麼意義？所以我建議預算中心將可以公開的資料上網、或以記者會的方式、定期開會的方式，讓社會大眾都知道預算評估的結果，間接讓立委覺得有壓力，也讓他們更重視預算中心的功能。

八、立法院未來要提升總預算之審查品質與效率，您有什麼建議？

答：審查預算中很大的問題是幕僚的素質問題。立委的助理良莠不齊，預算審議方面的素質太低，可能仰賴的是一群還未畢業的研究生，甚至完全不了解預算的研究生，進去立法院才開始學習。連有預算理論基礎的人想了解政府預算審議實務都已經很困難了，更何況是一點理論基礎都沒有的助理？難免會發生荒腔走板的情形。所以我認為幕僚的素質是蠻大的問題。幸好預算中心在這方面慢慢補強了，可是也不能只仰賴預算中心，預算中心只有二十幾人還是不夠的，所以立委自己的助理還是很重要的。如何讓立委助理們的流動性降低、助理的專業性提升？這個議題研究國會議題的學者專家已經講很久了，不用我多說。委員們能講什麼話、能引用什麼數據，大概都來自助理的提供，只要助理提供的資料是有品質的，立委質詢時轉述出來也比較有意義。

立委與助理之間的互動關係，可能有時候是委員交代助理找議題，有時是助理自己先發現問題再告訴委員，所以助理們多少有些空間來主導預算審議的方向及議題，如果助理的素質比較高，預算審查的績效就會比較好，這部分我個人覺得很重要，幕僚襄助的功能一定要強化。

受訪者：蔡茂寅教授（台灣大學法律學系）

時間：93年3月16日（二）17:55-18:30

地點：台灣大學法學院 蔡茂寅教授研究室

一、目前立法院審議中央政府總預算案存在那些問題？原因為何？

答：就預算審議實際面來談，第一個是人的問題，立委就預算審議的專業能力，必然沒有辦法完全符合我們的期待，因此，要有立委助理制度及成立預算中心的方式加以補足，但是助理方面牽涉到待遇及員額相關問題，公費助理規定可以有六到十人，至少是六個人，還涉及如何有效運用助理人力等問題，所以助理制度雖對預算審議略有幫助，但顯然對立法委員整體審議預算的品質的提升仍屬有限。而預算中心主要問題是現有員額編制不足，如果立法委員夠認真的話，我想預算中心會增加很多工作，依目前情況來看，就年度總預算案加以評估或平常性提出研究報告，預算中心是有相當程度的貢獻，但就具體預算審議而言，相對於行政機關編製預算時所擁有的龐大人力，整體而言預算中心現有人力還是不夠，在預算評估與研究上有其侷限性，這是人的問題。

其次就預算審議的過程，立法委員審議預算沒辦法很詳細具體的審查，造成專業性下降的結果就提高了政治性，預算審議與其他法案審查一樣，本來政治性就都很高，但政治性高到可以決定那一筆預算應通過或刪減，就非依據專業考量來看歲入、歲出預估是否合理、有沒有核實編列、計畫是否詳實的問題了。在審查歲出預算時受限於種種因素，很難深入去探討為了什麼政策目標，所編列的預算是否合理，大部分沒辦法精細到這樣的程度，甚至那一個政策目標是否要執行、如何達成？屬於這個層次的政策辯論，在預算審議過程中還是非常欠缺、不夠的。預算審議的政策辯論不足，如果在行政、立法兩院關係很好的情況下，或是立法院的多數黨和執政黨一致的情況下，預算審議便會太過寬鬆；相反的情況，雖然立法院最大黨是民進黨也是執政黨，但沒有過半數，形成所謂的「分立政府」(divided government)，由於不同政黨各自堅持政策觀點或意識形態，反而造成另外的結果。因此，行政、立法兩院關係太和諧，則沒有實質審議效果，但對立太嚴重的話，不論刪減或保留，並非出於政策考量而往往是出於政治利害關係的考量，對政策是否贊同或反對的問題，無法以公正而客觀的角度考量實際的預算需求性，以經濟的方法計算應動支多少預算，即可達成政策目標，也形成沒有實質審議效果。

以目前立法院的結構來看，要以政策辯論或經濟層面的探討，來導出預算審議的結果，是不太可能的，所以預算審議結果常被批評像是在菜市場喊價一樣，當然民主政治免不了折衷協調，但預算審議的專業性顯然被過份掩蓋，在這種情況下，顯示欠缺客觀的政策辯論及採用客觀的經濟方法作衡量，可以預見要理性辯論做出預算審議決定的空間會被壓縮，所作妥協的預算審議結果就不是最好的結果，比較難以期待達成一方面要幫人民看緊荷包、一方面達成節約有效率的政策目標。

就預算審議制度面的問題，整個審議制度的設計很籠統，預算審議權是在立法院手中，但從那裡是起點？重點在那裡？講不清楚，預算審議應包括

什麼？外部的界限到那裡？在預算編製過程中立法院沒有參與的管道，而預算編製權是屬於行政機關，立法院只好企圖以預算審議權往上擴張，或往下延伸到預算執行層面，且預算執行監督權又不在立法院，像日本是獨立於內閣之外的會計檢察院，我們是採獨立的設計在監察院審計部，立法院亦無從著力，所以在預算執行過程中如何監督，則是透過預算審議權的行使、或職權擴張企圖往下擴張到執行權，牽涉到預算審議權的內容、範圍、界限的問題。

就預算審議方式而言，全部審議制或部分審議制為佳，很難有定論，因為各有利弊，以零基預算精神來說是全部審議制較好，可是審議預算只有兩、三個月的時間，短時間內要審那麼多的預算，有限的人力、物力、時間要集中運用才對。惟以資源的有效配置而言，部分審議制未必沒有道理，所以對審議方式，端視審議時間、人力、內容多寡而定，或以擬變更、擬設定的部分真正認真去審，其他沒必要再審的部分，有沒有一個定期 review 的機制存在作考量。

立法院行使預算審議權是憲法明文規定，其預算審議的結果、決議一定要尊重，但目前在學理上和實務上仍存有許多爭議，如預算審議通過了行政部門是否要百分之百的執行，司法院大法官釋字第五二〇號解釋的預算效力問題、還有立法院所作主決議和附帶決議的問題，雖然預算法等法律有明文規定，可是預算審議所作的很多主決議是否有踰越界限？很多主決議和法律條文沒有兩樣，一樣三讀通過了為什麼沒有效力？又如果一樣要三讀通過主決議為什麼不採用法律呢？預算案是由科目和金額所組成的，為何不針對預算科目及金額？而要藉用作成主決議和附帶決議的方式呢？類似這類的問題層出不窮，所以談整個預算審議的問題，從整體來看的問題非常多。

二、預算審查過程中行政與立法部門互動關係如何？

答：行政部門有義務要盡最大可能將預算相關資訊提供給立法院，讓立法委員有足夠資訊進行預算審議，而立法院也應本著善意原則監督預算的編列及行政權的運作，而不要做太多政治考量，政治考量如果在政策層面是應該予以尊重，但絕對不可涉及私利層面，預算審議中政治上的考量總是難免，但不可佔過高的比重，應以著重於探討經濟、財政層面及社會需求的優先順序上。

三、黨團協商制度在總預算案審議過程中所扮演的角色為何？

答：我認為黨團協商是有必要的，以前黨團協商是一非正式的程序，八十八年一月間國會五法修訂時於「立法院職權行使法」第六十八條規定，將黨團協商法制化成為一正式、必要的程序。因此，與其在檯面下非正式的協商，倒不如讓朝野黨團依法律規定作君子之爭的協商。但是否要設計成一種少數否決制，值得進一步商榷，另外成立黨團門檻高低的問題，是否要調到 12 個人或維持現行 8 個人就能成立黨團的問題？如果不是採少數否決制，即使黨團三個人也可以，但我們現在採取的是每一個黨團都有否決權的方式，所以門檻就要適度提高，因為門檻過高會夾殺小黨，但門檻過低會讓小黨有過大權利，超過原有政治力量也不當，怎麼樣才是好的，見仁見智難有定見，如果改成單一選區兩票制的話，這問題可能就會獲得解決。

四、近年來中央政府債務餘額龐大，財政持續惡化，對於總預算案的審查，產生那些具體的影響？

答：行政院在預算編製的攻防上想放寬政府舉債上限，不過依據公共債務法第四條規定，中央及各地方政府在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數之百分之四十八，其分配中央為百分之四十。

上述公共債務法已有明確規定公共債務未償餘額的範籌與上限，其目的應是源於功能財政之思想，使政府預算能配合經濟景氣的循環，不受限於當年度收支平衡的限制，在兼顧政府財政長期平衡及有效控制政府收支與財政穩健的情況下，達到促進國家長期經濟發展、充分就業的目標。當經濟蕭條、民間投資不足、失業率增加時，政府增加公共投資以促進景氣繁榮，如歲入不敷支應歲出時，允許政府可採赤字預算以發行公債補足歲出的不足，不必固守當年度財政平衡原則，使各項政府建設不會因各年度的歲入不足，而造成財源無以為繼的窘境，而妨礙國家長期整體的發展；而在經濟繁榮年度，政府收入增加產生預算賸餘時，則用以償還債務彌補前期財政赤字。

近年來，中央政府在不能逾越公共債務法的公共債務未償餘額規定上限下，舉借公債以平衡預算收支差短的方式就變得普遍，造成政府財政不免惡化，如果是公共債務未償餘額比例過高，逐漸接近公共債務法規定上限，政府預算的編製就會變得很困難，因為債務還本付息支出、人事費與維持政府基本運作支出、以及依法律義務必須編列的必要支出，日益龐大，占中央政府總預算比率偏高，就會讓預算編製產生僵化的現象，結果是很難編出依政黨設定目標想要的預算。

因此，中央政府債務餘額龐大，對於總預算案的編製會有很大影響。另外，依預算法第二十三條規定，政府經常收支應保持平衡，經常支出應由經常收入支應，以維持財政穩健，如經常收入不足支應經常支出時，應減少經常支出，即政府公債的舉借，應限定用在資本門的公共建設或投資項目上，且要符合未來具有投資效益、投資可收回性項目，不可用於經常門之消耗性支出，嚴守財務資源運用之代際公平原則。

問：是否會因赤字、債務餘額龐大而對總預算案審查造成影響？

答：總預算案難編就很會難審，因為依法律義務而編列的經費本來就不能刪，刪掉是不是合法？所以立法院預算審議權就受到限制，所以預算審議要特別注意到「合法、適當」的概念。但是就審查結果來看，赤字與債務問題，對於立法院在總預算案的審查，好像沒有產生什麼具體的影響，並不會因為債務餘額增加而刪減更多歲出預算。

五、您認為在審查總預算過程中，那些人具有較大之影響力？

答：黨團的主要人物吧！各政黨的大大小的黨鞭。但一個是真正有專業能力的人，像以前黃國鐘委員等，一個委員的力量也確實很大，因為具有專業能力，不論在審查預算案或法律案時都一樣可發揮影響力。

六、目前中央政府總預算案之審查時間是否太短或太長？

答：目前照預算法有三個月的時間，憲法只有兩個月，這樣的法令規範會不會太長或太短？大家都說太短，但我覺得是見人見智，因為會計年度就一年而已，一年預算期間以三個月來審查，從整個預算週期來看，從施政方針到提出決算審核報告大概 28 個月時間，其實預算的 life circle 滿長的，因為必須有一個回饋機制，這也牽涉到審議範圍是否詳細、information 夠不夠？幕僚包括委員助理和立法院的幕僚群、預算中心能提供多少的幫助，這和預算審議所需時間息息相關，但有很多意見傾向於時間太短。

問：您個人認為時間太短或太長？

答：我認為三個月還好，目前總預算案都不能如期完成審議，其原因真的是認真審查而三個月不能如期完成審議嗎？如果是，這樣我贊成延長時間，但如果三個月不是很認真審查，到最後才加開院會，從白天忙到半夜忙到天亮，這恐怕是病理現象。

七、立法院建立專業預算審查情形如何？

答：專業審查透過預算中心是有幫助，另外分組審查的委員會若是專業委員會，且有資深委員制度的話，我想會有一些幫助，但目前未必如此，採資深委員制有利也有弊，像日本國會產生「族議員」的弊端，以目前而言，分組審查的專業性還可以再提升。

問：那要擔任立委幾屆或幾年才算資深制？

答：我認為至少要兩屆以上。

八、行政院預算書表達是否符合審查需求（資訊公開、透明詳實）？

答：八十七年修訂預算法時加了很多規定，例如預算法第二十九條規定，行政院應試行編製國富統計、綠色國民所得帳及關於稅式支出、移轉性支付之報告等，再加上與立法院互動的關係，整體而言比過去改善。但說一句公道話，以立法委員並非個個都具備專業情形來看，其實看不懂預算應該是一種普遍現象，但可以靠經驗來補足，如果委員夠認真，審查幾個年度預算就會有所改善，而行政院提供的資訊如果更完善會更有幫助，可是會造成預算書表過於龐大，東西太多大家不見得會看，也不是詳細就好。

問：是否預算資訊夠公開、詳實？

答：在不影響預算書表厚度的原則下，在網站上公開預算計畫、流程、金額等做完整的表達，是絕對必要的，可以讓認真的委員或委員助理有管道可以依實際需要去查看資料，不要讓認真的委員沒辦法認真的審查，這樣的制度就不好。

九、您認為立法院預算中心對預算審查之影響為何？

答：我覺得相當有幫助，我個人也常看立法院預算中心所提出的評估報告，在政策面、法律面、經濟面都有一定的價值，對整體預算及部會各項計畫提供一般性的見解。

問：您認為對立法委員預算審查是有影響的？

答：是有影響，而且認真的委員會拿來參照，但立法院預算中心應注意的是，因

為人力少、做的事也不多，所以公信力的建立便顯得特別重要，要不偏不倚、客觀的站在幫人民看緊荷包立場，以公平合理的角度提出預算評估報告，這樣的評估報告不僅立法委員會重視，行政院也會重視，若達到這樣的程度，我們又往先進國家邁進一步。

十、立法院未來要提升總預算之審查品質與效率，您有沒有什麼建議？

答：有很多牽涉到人的問題，立法委員的工作就是立法、審預算，我認為助理的聘用，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。預算中心也應繼續不斷加強，而立法委員部分有一些問題在政黨，政黨應該要有經驗傳承制度，在每一屆立委就任之前，政黨要辦研習營，研習不應侷限於政治面，而且就預算的政策面、法律面、實務面加以講解是必要的，至於法令的配合就沒有那麼簡單了。

問：您認為需要那些法令配合？

答：必須講清楚預算審議權的權限到那裡、限制到什麼程度。例如法定經費的刪掉可以嗎？可是預算審查時會出現這種狀況，沒有法定經費的概念，所以預算審議權的授權要明確，限制規定也要同等明確，讓立法委員有所遵循，現行「中央政府總預算案審查程序」的規定只是過程性的規定而已，沒有法規的授權和限制。

問：您認為現行立法院預算審議流程妥適嗎？

答：大致上還好，只是在委員專業審查的部分，因為專業審查時不夠專業所以審查結果常常被推翻，這個問題是存在的，審查會到二讀時說翻案就翻案，一方面是不夠專業，作了許多主決議和附帶決議，有時候與預算審查不甚相干的部分也提出來。

問：沒有達到委員會專業化，院會政黨化的目標？

答：我覺得委員個人的比重很高，我們的法律叫做立法院職權行使法不是立法委員職權行使法，是立法院整體才能行使職權，合議制機關就是要合議，是以院會為主，制度上是這樣設計，但整體運作上委員佔的比重非常高，個別委員對預算審議結果往往有舉足輕重的地位，好壞不談，但就實際層面來觀察，問題的存在不容否認。

受訪者：谷萬平副局長

時間：93年3月13日（六）PM14:40-15:50

地點：行政院主計處第一局副局長室

一、目前立法院審議中央政府總預算案存在那些問題？原因為何？

答：行政院編製預算案，立法院審議預算案，這是憲法賦予的權責，既然審議預算案是立法院的職權，不管是照著預算法或憲法的規定，或是立法院職權行使法的規定去做，本來不應該說立法院審議預算案有什麼問題。以行政部門來看，早期行政部門的執政黨與立法院的多數黨是屬於同一個政黨，在預算的審議上縱使反對黨有不一樣的意見，只要在預算審議的過程中解釋得清楚，可以說明白的，也許就事論事就通過了，而真正有政策性的、對於整體計畫上的、或施政上看法有爭議的時候，如為議事和諧，也比較容易取個折衷，非要訴請表決，行政部門的政策亦較易通過。在當時情況下，感覺上中央政府總預算案審查比較沒有問題，預算案送到立法院後，大致能依法律規定的時間、程序及預算法第四十九條規定，審議時應就機關別、政事別及基金別決定之，若無法依法定時間審查完成，大概也是晚一點，沒有拖延太久，這是以預算審議整體面來看。

至於最近幾個年度，因為2000年政黨輪替後，形成執政黨與立法院多數黨不一致的情況，整體預算審議的問題必須要靠黨團協商，中央政府總預算案送至立法院後，除了社會福利、公共建設等整體社會較有共識，比較不會引起爭執的部分外，其他不論是機關組織也好、歲入財源也好、或一些建設地點、作業方式等都會引起爭議，在立法院處理上就看能不能靠協商通過，否則如果爭議要以表決處理，往往沒辦法通過。又在審議過程中，不論是各黨團或立法委員都會提出很多決議事項、提案多到數百案，黨團協商時間就會拖得很長，造成沒辦法在預算法、憲法所規定的時間完成預算審議，行政部門雖可以依據預算法五十四條規定，總預算案如不能依期限完成之補救辦法辦理，經常性業務還不致受影響，但有些新的計畫事項就不能依原訂進度執行，衍生預算的執行的延後等問題。

在委員會審議的階段比較普遍性的現象，一個是政策上意見不同，如果溝通協調不成，可能就有預算遭刪除或相關提案待處理；另一個是資源分配問題，例如審議時委員提出一些地方建設要求，這個要求提出後，預算審查程序就停擺在那裡，但下次可能又順利進行，期間是大概行政部門對委員關心的事項做了了解，並予以妥善處理。像九十三年度的總預算案，最後協商時有很多提案，並不一定是大多在野黨團的意見，而是某一黨團的某一委員有意見，行政部門則必須逐項和委員溝通。所以立法院在審議總預算案的問題，整體來說，因為各有各的立場，對行政部門編製的預算案，有沒有真正就事論事就計畫編列之效益、經費支用之節約等予以審議，似乎有些模糊。

另外，又如九十三年度的預算在審議過程中，各委員會提報全院各委員會聯席會之審查決議，包括各預算科目所做決議、委員提案、決議事項等以及行政部門的尋求修正決議的方案，由全院各委員會聯席會開會再作處理，行政部門也在場，如有需要解釋的地方就由行政部門做解釋，本來是希望就委員會的決議能作妥善處理後提報院會通過總預算案的審查。可是現在

全院聯席會的功能已經沒有了，只要有爭議就保留，並再增加提案，因此經過全院各委員會聯席會議後反而多出甚至一倍以上的問題，最近一、兩年看來，全院各委員會聯席會沒有功能。

二讀的功能也沒有了，完全靠黨團協商，所有的問題都要在那裡解決，協商時間非常的長，協商內容包括有審查報告已寫出來的，黨團臨時提出的，非常龐雜，可是每一個都必須處理，只要成案就不能不處理，否則最後無法進行三讀，雖然截至目前為止各年度預算案沒有不做決議而懸在那裡的，甚至九十一年度收支差距那麼大的現象，最後還是折衷達成決議了，但面對那麼多的提案要通通處理完的過程，若非行政部門的敦促及王院長的積極主持，各方面意見和項目那麼多，簡直快變成一件不可能的任務。

問：立法院未能在法定期限完成預算審議，除依預算法第五十四條規定辦理外，行政院還會有何程序要辦理？

答：依預算法規定立法院要於十一月底完成審議，總統於十二月十五日公布，甚至分配預算都要在年度開始前完成，現在總預算案在十二月底都沒審查完成，更不用說公布。雖然繼續在做的工程計畫、或經常性一定要發的薪水、維持機關運作的業務費等，預算法五十四條有原則性規定，但如九十一年度預算審議時，因為受到選舉廣告「再怎麼野蠻」影響，歲入刪減 812 億元，卻不指明歲出刪減項目，僅決議歲入歲出短差 685 億餘元，行政院應減列同額歲出，科目自行調整，在調整項目沒有協商完成前，第一季的預算如何執行，必須就預算法第五十四條原則性的規定有更清楚的規範，行政院主計處爰對預算法第五十四條做一補充規定，即「中央政府總預算未能依限完成時之執行補充規定」，針對預算法第五十四條一些名詞、一些要件做比較清楚的規範。

至於附屬單位預算之非營業基金及國營事業，幾乎都無法年度開始前完成審議，延後近半年，雖然附屬單位預算還可依預算法第八十八條辦理，但新興計畫機關敢不敢執行？很難說，這種情形會讓預算執行落後。

二、預算審查過程中行政與立法部門互動關係如何？

答：在預算審議過程中行政與立法部門互動本應非常密切，因為對行政部門來說，一整年度的施政計畫，若預算不通過便無法推動，所以總預算案在八月底依期限送至立法院後即要積極和立法部門協調去院會做報告，經立法院院會的報告後交付審查，開始排定委員會審查日程及分組審查辦法，俾循序處理。事實上在總預算案未送出之前，於整編時已有立法委員關心，有的委員傾向做總的用途別的整理、有些委員比較關心選區的地方建設等，這些相關預算資料的提供、了解的事情都已在進行。以往並有安排黨政協調，早期對執政黨報告是在總預算案送出前。現在行政院的做法是在總預算案送出後，不只跟執政黨、還要與立法院各黨團聯繫做說明與溝通，像九十三年度總預算案均有向台聯、無黨聯盟、民進黨團說明與溝通，而國民黨、親民黨於行政部門聯繫後表示要請示黨團再決定，最後沒有排定時間說明，就已進入正式預算審議階段。

至於委員關心事項相關資料的提供以行政部門來說，雖然希望委員或黨團能以正式公文程序索取，可是實際上，委員助理以一張蓋有委員章的傳真

來索取資料，只要不涉及機密或違反法規的事項，於簽報核示後便予以提供，這些都沒問題。而有一些委員助理索取資料時，是要行政部門幫忙再做整理的，這便要視狀況而定，若範圍太大我們會做解釋。

至於在總預算案未送出之前，各個機關和立法院之間也已有互動，在概算編製階段，部分黨團也會安排個別機關報告該機關主管概算籌編情況，雖然這對行政部門來說有時候是一種困擾，因為在籌編概算時是內部計畫剛剛成形、還未定案，需要經過討論過程，但是立法院如果有這樣的要求，也是溝通說明的機會，可以了解立法部門對行政部門施政上的期望和要求，所以最好有共識是一溝通了解的過程。

預算案編製完成送立法院後，行政部門自應主動做溝通說明，提供立法委員或黨團需要的資料，只要有助於預算審查的事情就要說明清楚，例如九十三年預算案，有立法委員自行統計資料認為行政部門國外旅費亂編，並舉例說交通部平均一個人一天花費九千多元，最少的農委會一個人不到一千元，經查的結果是：各機關出國的地點不同、每天生活費不同、出國的人的職等不同致搭乘飛機的等級不一樣，因此算出的平均數當然不一樣，而農委會的計畫是對方補助經費派人去訓練，所以只要補助不足經費，一個人大概八百多元，所以不能只是用平均數做比較，可能資訊不夠充分，才會有這樣的差異，像這樣的情形行政部門有必要說明清楚。

另一方面行政部門也希望立法部門能給予充分說明的機會，例如國防部現職人員的健保費，九十二年預算在政事別錯誤歸類為「社會福利支出」，九十三年度時將它歸類到正確的政事別「國防支出」，為期比較基礎一致，九十二年原政事別預算數自然跟著調度，而國民黨團有一天就發布新聞說：行政部門在預算上做手腳，把上一年度的政事別改掉，以避免顯現國防支出之增加等。其實行政院在處理這件政事別預算更正調整的時候，也知道要很審慎，所以在預算書上特別做了附註說明，只是他們不了解也沒注意，經過解釋之後這件事就不再爭辯了，因為它原來不是問題，但誤解以後可能會被炒得很大。所以立法部門需要任何預算的明細資料，行政部門要能夠清楚且迅速的做說明。相關的計畫內容、經費編列情形、以前年度執行績效等，都應該充分準備並注意資料的正確性，所以審查過程中行政與立法部門的互動關係很重要，否則會使預算審議過程更困難。

近年由於執政黨在立法院是少數的關係，最後總是有議案會有爭議，不是一路和諧到底，也不是提供資料就能解決所有問題，提案通常會建請行政部門辦理一些事項，有時必須考量是否涉及行政權與立法權分際的問題。

問：現在執政黨的黨政協調是在向總統報告前還是報告後？

答：是報告之後，預算案定案以後。

問：只是告知的性質，未參採其預算建議意見？

答：是解釋說明預算有多少、怎麼編的。採納意見的重點是放在各機關籌編預算時的認知，通常各委員有質詢稿，或在籌編概算的時候也邀請機關說明過，我們現在是採各主管歲出額度制，各委員的意見由各部會考量是否納入預算中。

三、黨團協商制度在總預算案審議過程中所扮演的角色為何？

答：現在總預算案審議結果幾乎都靠黨團協商，委員會將預算之款項目節審查完成，送到全院各委員會聯席會後幾乎照案保留，都是靠黨團協商。

問：所以黨團協商愈來愈重要？

答：對，不過目前協商時還能儘量維持是委員會已達成共識的事項，儘量不要去變更，除非是很重大的議題。

四、近年來中央政府債務餘額龐大，財政持續惡化，對於總預算案的審查，產生那些具體的影響？

答：近年來中央政府債務餘額龐大、財政持續惡化，最大的問題是稅收，就是國民賦稅負擔率下降，占GNP的比率已經低到百分之一二點多，比菲律賓還低，景氣不好稅收就不好，而且時間還會落後，就是說今年景氣不好，所得稅收入到明年都不會增加；可是景氣好的時候稅收有增加嗎？不見得，賦稅彈性能不能到1？經濟成長率如果是3%，賦稅收入能不能跟著等比例成長？根本不可能，現在賦稅彈性大概是0.6而已，稅收無法等比例增加。

稅收是政府歲入預算穩定、經常性的財源，處分政府資產是提升效率，不是穩定的財源，釋股是配合民營化，民營化結束後就沒有了，而營業盈餘、事業收入在民營化後，也不是穩定的政府收入財源，規費收入是向特定的人徵收，政府歲出一定要靠稅收，但稅收如果無法增加影響非常大。現在政府不能加稅，而為了產業、為了經濟還一直減稅，真正負擔租稅的人會覺得不公平。

國民賦稅負擔率占GNP的比率，從七十九年的百分之二十左右，一直降到九十三年十二點幾，如以現在的GNP大概十兆元計算，由百分之二十降至十二租稅收入就減少八千億元，所以最近幾年財源籌措困難、預算編製確實也很困難，也許有人說政府沒有錢就少花一點，可是依法令義務之歲出預算結構僵化，立法院一直通過法案，法案通過就要編列預算去做，而且任何一位立法委員都可以提案，沒有人擋的話就通過了，所以支出無法減少，收入又難以增加，債務餘額一定愈累積愈大，沒有實質還本，在這情況之下，常被質疑歲入有沒有高估虛列？債務舉借太多？以後怎麼還？預算中若公共建設占相當比例，舉債均用於資本支出，以後年度還債以代際平衡觀念等看，應該較無問題。但在目前歲出結構僵化，公共建設支出成長不易，就容易遭質疑，可是真正的原因是稅收減少的問題。

雖說節流還是要做，不能都推到開源，可是稅制不檢討成效有限，而節流最有效的是政府組織再造，但是政府組織再造談了很多年，相關法案都沒辦法通過，行政部門訂定的法案是希望有一點彈性，但立法部門不願意放，這又是一種角力，還是沒辦法完成。

五、您認為在審查總預算過程中，那些人具有較大之影響力？

答：審查預算是立法院的權責，立法院各黨團幹部與協商代表較具有影響力。

六、目前中央政府總預算案之審查時間是否太短或太長？

答：目前照預算法有三個月的時間，憲法只有二個月，從憲法上看覺得太短，所以在預算法規定把它提前一個月，通常是每年八月底前送至立法院，約在九

月間就安排預算報告，或晚一點在十月初，然後交付委員會審查，現在各委員會大概都能在規定審查時間內完成，問題就在後面那一段提案太多，協商時間要排非常多次才能達成共識，所以會覺得時間不夠，附屬單位預算根本放不進來，但是到底為什麼會拖這麼久？這又是預算審議重點的問題，在預算法第四十九條規定：「預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別決定之；歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別決定之。」延續性的或依法律一定要做的部分爭議不大，預算審議如果是就新興或原計畫變更部分作重點審查的話，也許不會那麼冗長，這是預算審查重點的問題。

七、立法院建立專業預算審查情形如何？

答：立法院的分工，一個機關的預算屬於社會福利支出的部門、屬於科技的部門常會被分開在不同委員會處理，這是否妥適是見仁見智，分工分得比較細可以顯現出專業性，但一個機關很多面向、功能的預算在不同委員會審查，委員會不見得能整合得起來。

如果委員登記選擇所要參加的委員會，是依照本身的專業及興趣，就較能判斷機關的預算編列、做的方法或績效是否增進國家利益，很快能進入狀況，這樣的委員會審查預算分工是好的，但是現在委員會都希望能多一點權限範圍，如果參與委員會的委員不是專業的委員，造成預算審議不出席，或對問題不夠了解，或所做決議不太切合實際施政，就會有很多問題。

問：現在分成十二組會不會太多呢？

答：就行政院主計處而言，分成十二組在人力調度上比較困難，因為我們是負責彙編總預算書，所以各委會審查預算時每一組都要派人列席，只要委員會問到相關問題就要答詢，但我們只有一位主計長、二位副主計長，以及一個公務預算局局長，所以會派到簡任參贊級的人員，甚至派到科長層級，尤其在預算審查的高峰期是十二組同時開會，對於主計處來說，人力派遣上十分吃力。對部會來說，預算分別在幾個委員會審查，都會要求首長或次長來答詢，調度上也是一個問題。

八、行政院預算書表達是否符合審查需求（資訊公開、透明詳實）？

答：總預算書因為所有機關科目都要納入，篇幅很多。基於預算執行彈性需要，各機關經由不斷檢討預算業務計畫、工作計畫項目及內容，而有所整併，因此就這本總預算書要讓大家都知道政府施政細項是有困難的，所以現在審查預算案時，委員已知道機關的單位預算書是資料獲得的最佳來源，就資訊公開來說，除了總預算書、單位預算書之外，未來電子化的資料如磁片、資料庫這部分，經由行政院主計處電子處理資料中心將資料庫傳到立法院，行政院和立法院也在商量看如何轉化運用，因為預算編列到二級用途別，很多資料可以從中了解，所以我們認為已做到資訊公開和透明。假使立法院認為資訊不夠可再提出個別需求，只要不涉及機密並合於規定，行政部門都樂於提供，至於「詳實」與否，就預算來說編到單位預算書，已就個別計畫作成分支計畫概況表，而每個機關表達得好不好是一回事，有的機關從分支計畫概

況表的費用分析就可以了解，有的說明較籠統或分析方法比較不好，也許需要進一步說明，但基本上基礎資料都有了。

九、您認為立法院預算中心對預算審查之影響為何？

答：我認為預算中心對預算審查之影響很大，因為委員不見得都具備預算方面的專業，所以立法院審議總預算案時，在行政院長、主計長及財政部長列席分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製經過的時候，很多委員所提的質詢內容就是依據預算中心的評估報告。每年預算中心針對總預算案撰寫預算評估報告時，已就機關各項預算計畫或以往年度預算實際執行進度等，和相關單位連繫，洽取詳細的資料後，預算中心才提出二本厚厚的總預算案整體評估報告，內容包括總體的如債務、歲入、歲出、用途別科目、會計處理、計畫的落實等評估意見，甚至中程計畫預算制度、總預算編製作業手冊內容等，立法委員通常拿來當做重要的參考，所以我們覺得預算中心的意見對預算審查有相當程度的影響。

十、立法院未來要提升總預算之審查品質與效率，您有沒有什麼建議？

答：對於立法院預算審查，第一個是希望立法院就行政部門所送的預算書能依據預算法的規定作重點審查，通案性的原則可先定調，方向能夠比較明確一點。另一個是要就事論事，例如近幾年一個很大的爭議是立法委員認為歲入估得太樂觀、虛列，但是年度預算實際執行下來即使稅收短收，營業盈餘等也有超收補足，也就是說預算審議時會過度強調其嚴重性，事實上執行下來並沒有真正的「窒礙難行」，可是在整個預算程序的處理當中，這項議題始終保留著，待其他歲出預算都審查後，協商到最後再就這個問題要去大幅減列支出，甚至減到依法律義務必須編列的經費，幾乎等於前面的協商都沒有用。

所以建議立法院審查預算要以使國家朝向進步、具有建設性的方向就計畫、效益方面做審議辯論焦點，要比較宏觀一點，而不要太過枝節。

受訪者：張信一專門委員（行政院主計處第一局）

訪談時間：93年1月30日（星期五）上午9:40-10:50

訪談地點：行政院主計處圖書室

一、目前立法院審議中央政府總預算案存在那些問題？原因為何？

答：我認為目前立法院審議中央政府總預算案存在的問題是未掌握審議的範圍及審議重點。依照預算法第四十九條規定，有幾個主軸，包括預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效及優先順序，但實際審議的時候並不是這個樣子。我認為其原因好像是對民主的認知不太一樣。過去可能會覺得立法部門是行政部門的橡皮圖章，現在卻反過來，好像行政部門是立法部門的橡皮圖章，這都是過與不及的情形，所以如果能先把心態調整，將行政與立法之間關係予以釐清明確定位，再談怎樣提升審議的效率及審議的效果，對老百姓才真的有幫助。

問：您認為是要依照預算法第四十九條審議的重點與範圍？

答：基本上，是應該依照預算法規定的那個精神，那就是設計計畫預算制度（Planning Programming Budgeting System），雖然那是多年以前的就立下的規範，但現在世界潮流朝向所謂績效審議與成果導向的概念而有所謂新績效預算制度之產生，它的精神仍是延續PPBS有關注重歲出的規模、赤字情況等課題，所以我認為它應該是可持續依循之方向。

二、預算審查過程中行政與立法部門互動關係如何？

答：現在行政與立法部門互動變成比較沒有整體性，就是各部會自己互動，主要原因是牽涉到所謂內閣制或總統制的設計問題，像內閣制國家，因為行政部門和立法部門是一體的，執政黨是一體的，因係與在野對抗之態勢，所以較無須另行產生行政與立法部門之互動機制。若是總統制，因為行政和立法部門會對抗，所以必須溝通。以美國來講是透過公聽會，因為預算都用法案的方式來處理，所以在法案審查時就有公聽會，即平常就在進行溝通，預算只是最後的總統和國會間的攻防戰。

我國雖有所謂黨政協調，目前除了要跟執政的民進黨溝通，當然也會去跟親民黨、國民黨等在野黨團溝通，但這些溝通都是形式大於實質，以溝通之成效而言，溝通時間的決定是很重要的，如果預算決定了再進行溝通，那是告知，可是問題牽涉到行政權和立法權，還有誰是執政黨？執政黨有沒有必要事先告知各政黨？或只跟自己的執政黨溝通而已，可是其他政黨的委員也會罵，包括以前國民黨的委員和現在民進黨的委員都一樣。同樣的問題，立法委員覺得行政部門預算都已決定了，才來告訴立法部門太慢了，所以時機的決定很困難。

問：怎麼樣才能達到您所講的整體性的溝通與互動關係？

答：當然是要釐清我國的體制，有時各部會為了自己預算順利通過，可能會破壞整體預算編列的機制，例如，立法院審查國家科學技術發展基金時，對該基金預算採附屬單位預算編列方式有不同意見，照法理說，因預算法僅規範編列單位預算特種基金之條件為全部歲入歲出均編入總預算者，而未要求那些特定之特種基金應予編列單位預算或附屬單位預算，故經行政院參酌相關計

畫預算執行之實際需要決定該基金在立法部門仍可監督之前提下，採行附屬單位預算之編列方式應屬適法且無不妥。但行政院國科會卻在預算審查時，為減少其預算審查之困擾而逕行同意改變編列方式，這種溝通就欠缺整體性，整體的立場、財務管理的制度就會受到破壞。

一般而言談判是需要籌碼的，惟主計處本身預算就少，其實沒有談判的籌碼，立法委員也不太甩你，有時候還不如各部會。現在立法院預算審查方式，在院會二讀會以前要經過黨團協商，可是黨團協商的溝通管道，並不是整體溝通管道，係分別由各相關部會去溝通，都是個別協調，如在委員會已協調好了，到了全院各委員會聯席會時其他委員不同意，又要重新再協調，所以會造成預算審查進度緩慢，就是這個原因。

行政部門與立法部門應該開誠布公的溝通協調，因為任何之作為均有其成本，雙方必須能夠合理的體諒，例如立法委員有很好的建議，要求充分提供預算資料要到某種程度以利細部審查，除了是否與前述審議範圍發生矛盾外，其實行政部門也不見得做得到，因為那要增加許多成本，包括作業時間等，假如有很好的協談制度，就可以各退讓一步，而不是各堅持己見，變成要靠多數決，這溝通協商就沒有效果，沒有互相退讓的機制。

另外要建立專業委員會制度，各委員會審查通過了，其他委員就不能有意見，但現在還可以保留院會發言權，其他委員會委員可以到各委會去發言，就顯得很亂，我覺得是一個沒效率的程序。

三、黨團協商制度在總預算案審議過程中所扮演的角色為何？

答：現在立法院預算審查方式，在院會二讀會以前要經過黨團協商，是很重要的。但黨團協商都可能會有個人的因素在裡面，不是說這個政黨已經有明確的方向或答案，然後去協商，所以很混亂，例如八十七年通過的預算法也是一樣，有時一、兩個委員就決定一切，他當然不能代表大多數立法委員的意見，以前曾有金門選區的二位立法委員在黨團協商時，為了要讓離島建設條例通過，以及設置離島建設基金等，因財政部有不同意見，兩人就互相嗆聲，敢不敢到院會門口站崗，讓財政部的法案全部不能過關，來壓迫財政部同意其意見，協商變成這樣，不知有何道理可言。

現行黨團協商制度到底有沒有監控的機制？到底是不是合理？尤其現在黨團成立的門檻甚低，原來要提高為 12 席次，後來又因小政黨反對又降為八席立委，變成少數協商委員可以決定多數人的事，欠缺比例代表的概念，當然少數要尊重，可是比例代表的概念要很清楚，如現在各委員會都已按政黨立委席次的比例分配的規定，而黨團協商代表卻沒有這種比例代表分配，有時黨團協商代表一個人不簽字，就可以決定全部、綁架整個法案，黨團協商機制只有民主的形式而沒有民主的內涵。

四、近年來中央政府債務餘額龐大，財政持續惡化，對於總預算案的審查，產生那些具體的影響？

答：政府是「量出為入」，沒有收入是萬萬不能支應所有支出的需求，可是每個人都不願意加稅，所有立法委員也都不願提加稅案，縱然從支出面加以控制，也只是避免財政持續惡化之方式，並無法改善政府財政問題，而債務之

發生既然是財務收支短絀之結果，如不針對收支問題加以討論，卻只就債務問題花費時間進行爭辯，似乎只是在總預算審查時多了一個口水戰的機會而已，既不能解決問題，對實質預算審查就沒有助益。

討論問題應是要突顯這個事實，然後協助解決，如果立法院僅就責難的角度出發，討論問題就無法心平氣和。另外行政院主計處對於會計與統計資料之處理態度與做法都是一以貫之，並沒有因為不同的人執政而隨意改變，故在討論過程中實不宜存有懷疑作假之眼光，否則無法確實討論問題，也就沒辦法解決問題。

又僅討論政府債務有沒有隱藏？是不是比預算書表達的數額還要更高？那有什麼意義呢？當然會計數據與資訊如能更精確，應有利於決策，可是當我們不用會計資訊大概就已經知道政府債務會是什麼狀況的時候，討論政府債務餘額就不是重點。其實要探討政府要扮演什麼角色，外國人都認為我國的全民健康保險制度對投保人保障最好，因此，既然扮演對國民健康照護那麼大的保障，當然就會增加政府財政負擔及必要債務，這是國民要忍受的。

五、您認為在審查總預算過程中，那些人具有較大之影響力？

答：我覺得各委員會的召集委員、還有黨團的幹部。各委員會的召集委員可以決定輪值當主席時的開會時間及議程，因此，當主席時的影響力最大。但是我們委員會的召集委員不像美國國會的委員會採取資深專業制，立法委員沒有長駐在一個委員會，且常有利益糾葛，又利益迴避制度尚未建立，甚至會有你的案子我不擋你，我的案子你也不擋我，這種可怕的肉桶分贓情形。

又如有一個學者身份的立委，行政部門不同意他的意見，就在立法院門口哭，新聞媒體馬上報導，也會形成對其他的立法委員或行政部門的壓力，所以說有時一個立法委員的影響力也很大，要看議題操控時機及新聞性而定。

六、目前中央政府總預算案之審查時間是否太短或太長？

答：目前中央政府總預算案之審查時間，依照預算法有三個月的時間，憲法則只有兩個月，但審查時間太長或太短？決定在採什麼憲政制度、政黨之間的關係、行政與立法的互動、黨團協商、審查的項目等，內閣制國家基本上不需要太長的國會審議程序，因為主政者就是閣魁，本來就是立法部門多數黨選出來的人，在行政部門與國會是立場一致的，審查時間就不需要太長。

如果依據預算法第四十九條規定，歲入及歲出均以擬變更或擬設定為主，如果只討論重點，三個月時間是足夠了，所以時間長與短並不重要，重要的是審查重點是什麼？要探究什麼議題？如預算審查可以找一些議題來辯論，政策就是要透過正反雙方的辯論，而不是每個預算科目都很細的去談，金額只是數字的建議而已，每個委員會、每個主管機關都可以用議題辯論方式來處理，每個主管機關只要談幾個大議題，而不是每一個預算科目每年都重新詢問。這個部會的規模你認為有多大？該辦什麼事情？如以行政院體育委員會預算為例，體委會主要施政措施係推動國家體育，國家體育可分為「推展全民運動」及「推展競技運動」，兩者所分配的資源應占體委會預

算多大的比例？其實立法部門可以辯論並做成決定，體委會所編列的預算如不符合比例，就予以刪減，使它符合立法院決定的比例，因為有了政策辯論，就會多思考政策的方向，否則「推展競技運動」預計要爭取奧運獎牌，可是卻摻雜爭不到獎牌的項目，有時標準訂定過度樂觀，可以針對這些議題或問題來討論，變成成果導向，至於執行結果，可以要求審計部去做績效考核。

如果以結論回頭來看過程，討論的是很重大的問題，我想老百姓會容許你把時間拖長，不然立委領那麼多錢可是預算審查沒做出什麼重要的決定，預算通案刪減也不需要那麼長的時間才算得出來。理論上，預算審查的時間既然法律已訂定，就應該按照規定時間審查，並在規定時間內完成預算審查工作，但現在都會超過十一月底，如果真的無法完成預算審查，就應該探究時間不夠原因，針對真正原因加以改進。

七、立法院建立專業預算審查情形如何？目前預算審查分組方式是否妥適？

答：背後有沒有專業我不知道，但表現出來是沒有專業的，因為都是看報紙來問案，沒有去探討重大政策，專業就呈現不出來。同樣一件事情作法可以有很多，譬如教育部到學校宣導法制教育，到底是派人到學校實際上課好？還是在電視上教學好？其實是見人見智，到學校上課可能現場會有互動，電視教學可能有的看到就轉台，可是如果僅為了防範置入性行銷，就不能採取電視教學，就看不出專業。預算法第四十九條規定的精神都是財政基本原理，如果立法院能多探討，才會突顯財政專家的概念，剛才所講的體委會預算，或內政部的社會福利預算、或教育部預算，探討這些才會突顯你是教育專家、體育專家、社福專家，若僅做小金額刪減，顯示的就是高興不高興而已，五千億元可以興建一條捷運，三千億元或一千億元也可以，五千億元是雕樑畫棟、一千億元是鋼筋水泥，這是政府財政能力和選擇要豪華舒適與基本需求的區別而已，如果在探討問題時能說出其中的道理，這才是專業，而不是僅說這金額太多、那金額太少，表現出來是沒有專業。

目前中央政府總預算案審查分為 12 組，雖然分組審查是為了分工，但分組方式有的是採對口機關，如國防部主管預算是由國防委員會、外交部主管預算是由外交委員會審查，但有的又依政事別的功能性分組，例如內政部主管預算是內政委員會審查，但內政部主管的「社會福利支出」預算又由衛生環境及社會福利委員會審查，經濟部主管預算是經濟委員會審查，但經濟部主管的「科學支出」（技術處）預算又由科技及資訊委員會審查。顯示分組原則不一致，造成一個機關的預算切割分成數個委員會審查的情形，且各委員會審查標準不一，或因在同一時間審查，部會首長必須趕赴各委員會說明預算的情形，甚至因派次長報告說明預算，仍被認為對委員會不夠尊重。因此，目前中央政府總預算案審查分組方式應採一致性的原則。

八、行政院預算書表達是否符合審查需求（資訊公開、透明詳實）？

答：基本上總預算書是不可能太多，總預算書、單位預算書、附屬單位預算書都送到立法院，而且立法院隨時需要什麼資料，各單位都還會再送，所以我認為資訊是夠多了，重點是怎麼去用它，依我自己在審核財政部預算，一本單

位預算書可以問上百個問題，以我是主計人員的立場，問的問題可能很瑣碎，可是在立法部門就要看大項目，其實要看的資料就不是那麼多，例如剛才所講的體委會預算，「競技運動」預算是對那些團體給予補助、獎助、獎勵？這些單位有沒有獲得獎牌希望？如果評估根本沒有得獎牌希望，就應該列在「全民運動」項下，簡單的說，選擇一些核心問題加以審查大概就可以了，所以要求總預算書寫得更詳細有沒有意義？或只是浪費印製成本。尤其每個部會要審查的重點都不一樣，為什麼一定要一致規定？如不必要的資料填列太多，就是在浪費人力。

另外，預算書就如同會計報告而言是要提供給有意願且有能力的人來閱讀，雖然要求編一本令人易懂的預算書是符合理想的合理要求，惟閱讀者之能力與習慣是一種嚴格的限制，如做大幅度的更改恐怕也不見得適宜且為大家所接受，可是假使審查重點很清楚的話，其實在各單位口頭報告，詢答的過程中其實可以有充實的空間。所以，比較重要的是你到底要追究什麼重點，大幅度的改變預算書，在短時間內很困難，而且每位委員關注的重點不同，所以不是把資料加多的問題，基本上還是看預算審查的主軸在哪裡？或者各單位額外提供個別委員所需的資料，可以作為預算書的補充。例如我們的社會福利，受益對象就包括十種屬性的人，到底這些人現在有多少？如有清楚的資料，這樣才會知道兩年後社會福利要達到什麼程度，才有辦法訂定指標，故可督促行政部門將資料數據整理出來，在審預算之前就要事先報告，因此，有些資料是平常就可以提供的，至預算審查時資料就比較完整，審查時間也會縮短。

又如闢建公路，交通部經過審慎評估今年度要興建一萬公里，行政部門要負責規劃這一萬公里在那裡興建最適當，總共需要多少經費？國會辯論或討論的焦點應該在全國的公路交通網是足夠了或還缺多少？以及興建一萬公里的道路要花多少成本？成本是否偏高？但現在立法委員過度爭取某一條道路要在自己的選區興建，變成為地方爭取建設，在地方民意機關或地方預算是可以這樣做，但立法院的審查預算應該改變方式來討論，關注不同的重要焦點。

九、您認為立法院預算中心對預算審查之影響為何？

答：基本上應有很大的影響，因為立法委員突顯不出專業，所以會利用預算中心以突顯專業，不過，如果預算中心的專業有偏差，就會造成很嚴重的後果，公說公有理婆說婆有理，就不曉得誰是專業。又若與行政部門缺乏溝通，也許處理的時間不夠、或不願意打開心胸，或是為了凸顯自我的績效，只一味偏袒立法部門之立場，由於目前立法部門唯一的職責似乎就是要抨擊行政部門、要刪減預算，如預算中心僅不斷依據以往經驗提供抨擊資料，卻沒有思考成果導向是什麼？政府預算的潮流是什麼？那麼預算中心的預算評估報告就只能是質詢的工具而已，並無法凸顯專業。

像美國國會預算局 CBO 是一個很專業的幕僚機構，是從整體國家經濟發展角度去看問題，而不是服務某個立法委員，我很擔心預算中心一些做法好像在服務個別委員質詢之需要，惟選材並不够專業。另外，預算中心每年寫那麼多預算評估報告，有沒有必要？因為人力有限，或許可以每年挑一、

二個大議題，譬如今年以「社會福利支出」或「經濟發展支出」為主要議題，要求行政部門蒐集資料，預算中心也蒐集資料，將資料予以研究分析，找出真正問題，並提出建議改進方法，因為現在只有提出問題沒有提出建議方法，或者有些建議方法但實際不可行。

問：目前預算中心評估報告多以提出缺失為主，您認為也要提出建議改進方法？

答：對，如果沒有提出建議改進的方法，則立法委員專業無法凸顯，美國 CBO 可以提出一套預算案表示自己的看法，當然它的人力很龐大，我們比較偏向內閣制，既然是內閣制就不需要那麼多人力。因此，提供某些特定議題辯論上的專業素材，不要全面性的撰寫評估報告，然後逐年改善議題、每年出一本總體報告，較易於發揮專業。

問：委員需要預算中心提供每個單位的預算評估報告，僅挑一、二個大議題似不符現況需求？

答：預算中心設置目的何在？目的和配置是否適當？這是第一個要考慮的，第二個若配置不適當的話，如何在配置不適當的狀況下調整工作重點項目，預算中心職掌因為法令的關係不能改變，但在有限的人力情況下，就要去思考怎麼做會做得更好，每年的預算議題，可以由預算中心自發性提出、或看立委今年想要質詢那些議題、也可以經過立法委員討論提出，集中人力專注於特定議題上，專業與成效就會顯示出來。

十、立法院未來要提升總預算之審查品質與效率，您有什麼建議？

答：專業預算審查是很重要的，然後是會議的程序要好好檢討，怎樣讓大家願意來開會而且開得有效率，目前各委員會有三個召集委員，是錯誤的制度，世界各國的召委都是一個，我們有三個，誰大誰小？每位立委自己參加的委員會並不踴躍出席開會，或簽到後人不在會場，卻跨越不同的領域到其他各委員會去發言，插花問問題又不能表決，形成登記發言多，出席人數少的情形，照道理應該是長駐一個委員會，才會資深與專業。預算委員會可以參加各委員會表決，變成杯葛預算或贊成的投票部隊，對立法院委員會專業化預算審查制度的建立是很大傷害。

受訪者：陳春榮會計長（教育部）

時間：93年3月17日（三）AM09:45-10:30

地點：教育部會計長室

一、目前立法院審議中央政府總預算案存在那些問題？原因為何？

答：最大問題就是立法委員好像沒有心想好好的審查預算，比如說在分組審查時，大家都以質詢為重，預算審查有時候根本沒有進入詳細的審查，有時候又因為政治因素考量要凍結預算，或因為不滿意而要脅要刪減預算，有點不理性的探討預算，這是一個很大的問題。

另外，委員會審查的結果到了院會有時沒有受到應有的尊重，例如委員會的審查結果，到了全院各委員會聯席會又提出一大堆的提案，再到黨團協商時還可以提案，等於行政部門沒有發言及表達意見的機會，像93年度教育部被凍結很多預算，部長也覺得奇怪，為什麼委員會討論時都沒有問題，到最後黨政協商時只因一個委員的堅持提案反對，造成整個預算被大幅度處理，委員會經過充分討論後只刪預算1億5千萬元而已，到了黨團協商時卻刪了15億元，刪減金額是委員會的十倍，顯示委員會的審查是沒有作用，黨團協商就決定了，其他程序都沒有用，委員會的審查結果到了黨團協商時要給予應有的尊重，否則委員會的功能便失去了，而有時黨團協商好像是密室協商，行政部門稍微不留意就出狀況了，

問：委員會的專業化未受到尊重？

答：委員會還是以質詢為重，沒有一項一項仔細探討預算。

二、預算審查過程中行政與立法部門互動關係如何？

答：立法院提出的問題，行政部門本來就應提供相關的資料，但有時候要求提供的資料是很抽象的，例如問某項業務怎麼都沒有績效等等，本意好像不是要我們提供資料，背後還有一些隱含的原因，可能是對該單位不滿意或平日有得罪他這類的的原因。另外，委員會沒有發揮很好的預算審查機制，所以在院會二讀會前要進行黨團協商，而在黨團協商中又沒有讓行政部門充分發言說明，導致對預算作成不適當決議和處理。

問：是否為立法和行政部門之間的溝通問題？

答：通常是因為某一個委員堅持己見，其他委員為了表示尊重他，不便表示反對意見，因此有時候一、兩個委員的意見，便會影響整個預算的審議結果。

問：如果再與這一、兩個委員加強溝通說明？

答：但委員所關切的某些事項沒有達到他的需求理想，也不會理你。

問：所以不是整體預算問題的考量，而是個別委員利害關係的問題？

答：利害關係方面的考量。

問：利害關係影響行政和立法的互動？

答：對。行政部門都願意和立法部門說明、解釋，有時候由教育部次長帶隊到每個委員會說明，但立法委員則說他很忙，但到了審查預算時又說教育部都不和我溝通、說明，造成行政部門非常困擾。

三、黨團協商制度在總預算審議過程中所扮演的角色為何？

答：有時執政黨黨團的協商代表對於要協商的內容不是非常了解，所以要藉由執政黨協商代表提出辯護有困難，例如在野黨協商代表提出要刪減某項預算，而在協商過程中行政部門著力點很少，時間又很趕，有時講不到兩句話，就急著要做協商結論了，此時行政部門比較需要倚賴執政黨協商代表發言辯護，而在朝野對立的概念，而執政黨的委員已經比較少，又沒有充分了解預算狀況並做有力的辯護，或對某些預算項目有所堅持的話，整個預算審議便不會有很好的結果。

問：黨團協商要多給行政部門充分說明的機會？

答：在黨團協商時要讓行政部門多一點表達的機會，而且協商時部會首長在場比較好，現在協商時部會幾乎都是由次長帶隊，這方面有點缺陷。

問：層級上應提升？

答：部會首長應親自到場，而協商時一個部會只能兩、三個人進入協商會場，人數太少，以教育部而言，業務非常多且繁雜，部長不一定能全盤了解所有的詳細業務狀況，因此部會進入協商會場人員應酌量增加，且多一點說明的時間。而在協商之前，部會首長應和執政黨委員、在野黨委員先說明所堅持立場的理由，發現委員有不同的意見，要儘快做協調溝通，如此多少可以化解黨團協商不利的部分。

問：您認為黨團協商在預算審查過程中重要嗎？

答：因為「立法院職權行使法」第六十八條規定，將黨團協商法制化成為一正式的程序，賦予黨團協商在預算審議中非常關鍵的地位，黨團協商要每個黨團協商代表簽名同意才可以，因此，只要有一個黨團不簽名，協商就要遷就他的意見，如果委員在某些地方有所求而且很堅持，為了讓預算協商順利通過，就會不得不造成行政部門的犧牲，即使不合理也沒辦法。

問：黨團協商在制度設計上產生問題？

答：對，黨團協商變成依據極少數委員的意見就做成結論，十個委員能代表兩百多委員的意見嗎？所以多數委員的意見被抹煞掉。

問：不符合國會多數決？

答：對，如果有意見就應表決的方式，目前整個預算有很多政治考量，即使覺得預算是合理的，但支持或不支持都要聽從黨團意見，所以變成黨團協商扮演一個很關鍵的角色，也許某個委員認為刪減某項預算或決議是不合理的，但黨團要他刪減，他還是要表達刪減，在這種方式之下，個人就很難有理性探討與審查預算的空間。

四、近年來中央政府債務餘額龐大，財政持續惡化，對於總預算案的審查，產生那些具體的影響？

答：在民主國家制度下，大家都有一種財政幻覺，就是稅繳得愈少愈好，政府支出則儘量擴大，歲入不足以支應歲出就去借錢，產生好像繳很少稅就可以享受很多福利的幻覺，立法委員多年來也變成儘量不加稅而讓國民享有更多福利的情況。當初訂定財政收支劃分法三十八條之一：「各級政府、立法機關制（訂）定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。」即採相對財源的概念，甚至想把條文納入憲法中，以強力限制政府財政赤

字，才能扭轉政府債務增加的概況，這和德國以憲法層次限定舉債、美國 1974 年「國會預算及截留控制法案」(Congressional Budget and Impoundment Control Act)、1985 年訂定的「預算平衡與緊急赤字控制法」(Balance Budget and Emergency Deficit Control Act，一般稱為 Gramm-Rudman-Hollings Act，葛蘭姆法)，與 1990 年的「預算執行法」(Budget Enforcement Act)，都是企圖以法律規範來達成降低債務的目標。

問：預算法和財政收支劃分法都已有相對財源籌措之規定，為何難有規範成效？

答：問題是預算一經三讀通過後就是法律，那邊也是法律，到底要不要受財政收支劃分法的約束？如果是憲法層次的話一定會受到約束，但現在以財政部來說，要以自我約束的方式，改善目前的財政狀況是不可能的。

問：政府財政惡化對於預算審議，有沒有影響？

答：有時預算審議的結果還會造成財政更進一步的惡化，憲法第七十條規定：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」但立法院通過很多法案卻增加支出，沒有人管法案已經涉及增加支出是不是違憲，又如果審議預算案時不得增加支出，那麼審查法律案時增加支出算不算？例如金馬自衛隊補償金條例，立法院自己提案自己審查就通過了，就是立法院立法來增加政府支出。或是在修訂相關稅法時通過減稅，政府收入就減少，立法院立法減稅和增加支出的部分，有沒有涉及違憲？沒有人探討這個問題，大法官也沒有針對這點做成解釋，源頭在修訂法案時已增加支出，這才是政府財政惡化最大的根源。

五、您認為在審查總預算過程中，那些人具有較大之影響力？

答：要故意找麻煩的立法委員有很大的影響力，故意找麻煩就無所不用其極，少數幾個委員找麻煩，部會就無從招架，這是一個最大的問題。

問：以教育部來說，是不是教育委員會的委員影響力最大？

答：基本上應該是這樣，在黨團協商的決議，屬於教育部預算部分應該尊重教育文化委員會的審查意見，本來應該是委員會的委員才最專業最有影響力，但是在黨團協商的過程中，委員會的專業未受到尊重。

另外有一點很不合理，立法委員的提案應該是在委員會之前就提出來討論，到全院各委員會聯席會或院會時再處理那些各委員會未及處理或不能決定的問題，而不是在全院各委員會聯席會或院會還可以提一大堆提案，甚至在協商當天又提出一堆提案，變成沒有解決問題。

六、目前中央政府總預算案之審查時間是否太短或太長？

答：如果用心的、理性的探討處理預算，不要旁生枝節，三個月的時間是足夠了，不是審查時間長或短的問題，而是有沒有理性探討預算的問題，例如三天的聯席會有沒有討論到預算實質內涵問題？實際上只是增加提案卻沒有處理，三天的時間沒發揮到一點預算審查的作用。

問：您認為全院各委員會聯席會沒有發揮功能，是否應該取消？

答：沒有實質上功能應將它廢除，預算審查都要透過黨團協商，在全院各委員會聯席會到院會二讀之間的黨團協商排了很長的時間，而協商教育部的預算時，教育委員會的委員只有一個參加協商，其他人都是各黨團代表，這個協

商怎能切合實際狀況呢？比較正確的作法應該是在委員會一項一項審查，有問題大家來討論、表決。

七、立法院建立專業預算審查情形如何？目前分組審查方式是否妥適？

答：我很贊同法院建立專業預算審查制度，立法院審查預算若是能建立專業審查，所提出意見我們很願意改進，如果他們講得很有道理，行政部門不改進的話恐怕很難，而現在沒有建立專業的審查，所以立法院所做的一些決議行政部門也不太重視，沒有專業的形象，所謂人必自重而後人重之，不專業的決議，行政部門也做不到。

問：您對目前立法院預算分組審查方式是否妥適？有何建議？

答：我也想過預算委員會要不要廢除？因為委員會審查預算階段都是每個委員會會同預算委員會審查，可是預算委員會的委員能夠到每一個委員會參加表決，形成表決部隊，那各委員會有問題就趕過去參加表決，變成護航部隊，有時候其他委員會正在審查時，預算委員會的委員突然到場提出反對意見，這跟預算專業審查是相違背的，所以我認為立法院應將預算委員會廢除，分散到其他委員會，因為預算案和法案都是由各委員會審查，那為什麼要另成立預算委員會，目前主要功能僅是彙整各委員會的審查意見。

預算委員會的委員可以分散到各個委員會，再充實各個委員會的功能，而且立法委員的席次目前各界討論是希望能減半，未來的趨勢恐怕也沒辦法維持這麼多的委員會。而且委員會分得太細，有的委員會審查的法案也不多，經常要行政部門去做專案報告，對行政部門業務的推動也會是否造成影響，委員會比較少的話，分配需要審查的法案會比較多，比較會安排法案審查。

問：每一個委員會的委員都可以去其他委員會質詢、發言，但不能參加表決，只有預算委員會的委員擁有表決權，是否去其他委員會質詢、發言都要限制？

答：預算委員會的委員是不是懂得所有的教育、交通、國防等預算？平時也沒有去關切，如何深入了解。

問：您認為預算委員會廢除後，彙整各委會審查意見如何處理？

答：可由立法院議事或秘書單位來彙整、整理預算審查意見，沒必要再設一個預算委員會來處理。

八、行政院預算書表達是否符合審查需求（資訊公開、透明詳實）？

答：在總預算書和單位預算書在表達上應該有區分，總預算書應簡化一點，單位預算應該詳實一點，但兩者之間的表達方式應有上下的關連性存在。

問：各機關單位預算及單位預算書之分支計畫，資訊夠詳實嗎？

答：機關別是一個重要的基礎，單位預算的表達還可以，分支計畫可以再酌量充實、表達可以更清楚一點。

問：非營業及營業基金預算書的表達方面？

答：非營業及營業基金預算部分，我覺立法委員很難審議。因為都是表件，缺少總預算和單位預算中的敘述說明或計算根據，這方面可以再加強。

問：您認為在預算書之預算數和績效是否已做了聯結與表達？

答：因為預算績效有時候很難衡量，在小小的一本預算書中要表達質或量的衡量

績效，是有困難，例如教育部的預算方面，是否可以學生人數的增減狀況作為衡量指標嗎？那學生品質方面如何衡量？如何表達？以前績效預算是算出平均成本作為衡量指標，後來取消了，因為這種績效衡量指標有問題。因此，要先訂定一個適切而客觀績效衡量基準和指標，適切的標準確定之後，再追求預算執行績效，才會比較清楚。

九、您認為立法院預算中心對預算審查之影響為何？

答：預算中心寫的預算評估報告是不是能重點式的寫？不必要求一夜之間把所有問題百分之百表達出來，否則寫出來大家也摸不著邊際。應該呈現主題性的建構，例如今年呈現的是政府債務或政府財政收入方面、或針對政府員額問題做深入的探討、或是對政府薪資待遇結構的問題，應該有重點切入，並提出具體的改善方式，或做出一個比較確實的建議。如教育部，可以探討高等教育的兩、三個重點，而不是全面性的鉅細靡遺、寫得太瑣碎。

問：以主要議題做深入的探討？

答：對，就是以部會主要業務、大的計畫金額來重點探討，有時候預算中心寫的評估報告，立法委員引用做為質詢（攻擊）依據，但立法委員卻難以辨別其中有無問題，即很難判定那些內容是對的、那些是值得再深入探討的。若預算中心覺得行政部門所編列的預算與相關法令或實務運作上有些脫節，可以透過相互溝通討論的方式，確認後而由預算中心提出評估意見可能更切合實際。

每年的預算書不會差很多，應該在預算書未送至立法院之前，預算中心就要討論下年度預算審查的重點議題是那些方面，大家根據大的架構來處理整合，而對希望探討的是預期要求到改善為止的目標，有了這樣的目標，寫的東西便可發揮功能，如果寫得有道理，審計部會看，機關長官也會看，行政部門也會配合做改善。例如以國際事務活動為探討主題，將相關部會類似狀況的預算、問題彙整起來成一個主題，並作一比較，指出有那幾個部會有缺失，下一年度仍持續追蹤，有那些部會已作改善加以揭露，大家比較能心服口服，其他有缺失的部會也會跟進改善，

問：這個意見很好，目前預算中心對總預算案共同性的問題，在撰寫整體預算評估報告前均經過開會討論後再提出意見，您認為是否要先和部會之業務、會計單位討論？

答：立法院預算中心不要和各部會的會計單位處於敵對的立場，要多聯繫，如此所寫的預算評估報告權威度會慢慢提高。還有一點，如果行政部門確實有改進的地方，預算中心於評估報告中應給予褒揚、稱讚，給他肯定才有良性互動。這種肯定不一定是單一部會，可以幾個部會做比較，肯定這個部會確實比別的部會做得好，應給予稱讚肯定，才能鼓勵各部會間相互競爭的概念，就好像教育小孩一樣，每天只罵他不好的，卻對他表現好的從來不稱讚，小孩不會有進步向上的動力，所以應拋棄以往預算評估報告只有批評而沒有鼓勵的撰寫方式。

問：部會有改善的地方，要在預算評估報告中呈現？

答：對，適度的給予肯定，並多做一些部會之間的比較。

十、立法院未來要提升總預算之審查品質與效率，您有沒有什麼建議？

答：預算法中有規定，立法院在審查時有既定程序和重點，現在預算總質詢時，只是立法委員海闊天空問來問去，沒有依照預算法規定的重點作審查，例如預算法第四十九條規定，預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別決定之；歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別決定之。

另外在委員會審查預算階段，到底要給委員會多少功能、多少責任，授權都要很明確化，所以立法院訂定的「中央政府總預算案審查程序」，應該根據近年來預算審查所產生的缺失，再仔細探討修訂。像委員會的專業審查、分工、各程序之間的規範，委員會和全院聯席會之間的關係、全院聯席會和院會之間的關係、審查預算過程中提案的問題等等，而不是把委員會的審查結果送給全院聯席會，全院聯席會未做決定又再送給院會，那委員會要做什麼？如果委員會是專業的審查，但委員會都不能決定，全院聯席會、院會那麼多人如何決定？如何提升專業審查及審查效率？應好好徹底檢討。

又一大堆五花八門的決議和附帶決議，干涉到預算很細的部分，有沒有越權、濫權的問題？現在主計處把立法院審查中央政府總預算案所做的決議另外印一本，不印在總預算書裡面，實在是因為所做的決議太多了。

憲法第六十三條規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」但「國家其他重要事項」規定不夠明確，所以會發生核四停建的爭議，那些重要事項行政院要向立法院報告？重要事項定義不夠明確。而法定預算之法律效力如何？行政院和立法院相互之間認知也常會有不同。

問：您認為整個預算審查流程有無需要改進之處？

答：以預算審查流程來看整個流程還算合理，只是預算審查過程還隱藏了很多變數，不是從表面可以看出來，但從實際運作上隱藏了很多問題，幾乎每個實際運作的環節都有問題，流程是依照院會一讀、二讀、三讀的程序去做，但二讀會與三讀會之間的區別是什麼？而且院會二讀前還有全院各委會聯席會議，但卻未發揮審查功能也不決定，有時會拖上一、兩個禮拜，反而製造把預算延宕下來的機會，不見其利反受其害。其中黨團協商運作部分，藏了很多陷阱在裡面，如某一部會今年的預算審查在黨團協商就發生了很多問題，較委員會審查結果增刪很多。以責任政治來看，有些預算問題，如果同意與不同意的委員之間有爭議，就應該採理性表決處理。

受訪者：宋餘俠處長（行政院研考會綜合計畫處）

訪談時間：93年2月4日（星期三）下午4:10-4:46

訪談地點：處長辦公室

一、目前立法院審議中央政府總預算案存在那些問題？原因為何？

答：我目前服務的單位是研考會綜合計畫處，所了解的預算審議問題是從研考會的角度來看，也許不盡周延，至少有兩類問題，第一類是經常被委員質詢的，預算書裡列有很多工作計畫、分支計畫，編列那麼多預算，它的績效在那裡？這類的問題常被提到，尤其再談到細節方面，績效目標有了，但衡量指標是什麼？夠不夠客觀？能不能以量化方式表達？各部會也盡心盡力想把這個問題徹底解決。另一類的問題，從研考會角度也常看到，計畫和預算如何能夠緊密的結合？怎麼做連結？理論上來說是先有計畫才編列預算，現在預算書有了而原先的計畫在那裡？這部分在預算書中是否能充分展現？或資料太多時，有什麼方式讓大家可以取得所需要的資訊？廣義的說就是資訊公開，我想這是立法院審議中央政府總預算案經常發生的兩類問題。

二、預算審查過程中行政與立法部門互動關係如何？

答：我認為目前有資訊落差，其實就是上述兩類問題，一個是立法委員們對於執行這項預算，它的目標和指標並不充分了解，而行政部門也不知道立法委員審查預算的重點在那裡，所以即使手上資料很多，反而沒辦法有聚焦的效果，將資料做最好的說明。另外我所說造成資訊落差的原因，可能是資訊不患寡而是患不均，需要的資訊要不到，不要的資訊又太多了，以至很多事情的討論會失焦，總之這是資訊落差的問題。

問：如何有效改善資訊落差的情形？使施政計畫之目標與指標呈現出來？

答：不外乎兩個方式，一個是把目標和指標更具體化、量化，能夠讓委員們一目了然，這是所有現代化行政的目標，就是績效管理，績效管理用目標和指標來呈現，這樣才不會文不對題。另外這方面的資訊，按照行政程序法和政府資訊公開法草案，施政計畫資訊都應儘量公開，這部分過去可能要考量成本的問題，但是現在可以善用資訊網路科技做一些改善，而且要有很好的資訊軟體，能很快的查詢、檢索，使落差減少、縮小。

三、黨團協商制度在總預算案審議過程中所扮演的角色為何？

答：就理論來講，通常會認為在預算審查過程中，像法案審查有黨團協商的必要，但實務上，如資訊公開與資訊落差二個問題解決時，似乎也不一定要進行黨團協商，很多資訊都能公開討論，只是有時會各持己見所以才需要協商，但是資料如果已經公開，大家拿到的資訊都一樣了，就不容易有各持己見的狀況發生，因為數據就在那裡，很容易達成共識。

但是目前看起來黨團協商制度好像是免不了，因為有些爭議未能達成共識的時候，只能採取協商的方式來尋求共識。

問：資訊公開以後，協商的必要性就會降低？

答：對。

四、近年來中央政府債務餘額龐大，財政持續惡化，對於總預算的審查，產生那些具體的影響？

答：其實這些財政問題，各國面臨情況輕重不一，以美國聯邦政府財政為例，1990年訂定預算強制法（Budget Enforcement Act of 1990）及1997年訂定平衡預算法（The Balanced Budget Act of 1997），以控制聯邦政府預算赤字的成長，在該法還沒訂定之前，美國政府預算是持續膨脹、惡化，因為政府支出增加而收入卻沒有相對增加，執行該法以後，有效地抑制了自由裁量支出（discretionary spending）的增加與新的應享權益支出（entitlement spending）的提出。

立法院審查中央政府總預算案時，常作成通案刪減的決議，也有控制歲出預算持續成長及抑減財政惡化的效果，可是通案刪減的作法不盡公平，例如：有的部會是專責出國辦理貿易談判，通案刪減國外旅費百分之十，與不需要頻繁出國的部會比較，通案刪減造成的影響與效果是不一樣的，因此，宜考量機關業務的特性及差異性，以使整個預算的審查或刪減，能達到當省則省，當用則用。

問：會不會因為政府財政惡化，造成立法委員對總預算案刪減比率會有成長情形？

答：理論上是要刪減得更多，立法委員的職責就是看緊納稅義務人的荷包，他們會比較有這樣的傾向多刪預算，但實務上碰到政治層面的考量時，就不見得按照理性的決策來刪減，例如九十三年度中央政府總預算案審查，因為碰到總統大選，刪減的幅度是近年來最低的，這是實務面的影響。因為預算刪得少則政府舉債多，債務餘額龐大利息負擔多，最後還是要由全部納稅義務人負擔。

五、您認為在審查總預算過程中，那些人具有較大之影響力？

答：現在預算審查是由委員會審查的方式分組審查，參加各個委員會的委員毫無疑問的是影響力最大的，他的影響力是不是單獨一個人的影響力，也可以再細分，包括有委員的助理，也有媒體資訊來源，我想或多或少會影響他的決策，但是還有一個隱性的影響力，因為立法委員要服務選民，有時候透過與行政機關相關部門的業務往來，可能也會提供委員一些資訊，來彌補資訊落差的問題，相對而言，在預算審查中來自行政部門的隱性影響力也是存在的。尤其在其主張要刪減預算時，可能跟委員拜訪說明清楚以後，他就不會那麼堅持，因為原先資訊不足問題得到彌補，讓委員瞭解刪了沒什麼效果或刪了反而產生負面影響，就不會刪減這項預算。

六、目前中央政府總預算案之審查時間是否太短或太長？

答：這問題非常好，目前照預算法有三個月的時間，憲法所規定時程似只有兩個月，這樣的法令規範會不會太長或太短？過去有很多人在研究這個問題，實務上最後也都是不得已的選擇，如果再早兩個月開始，很多政府機關就會告訴你，作業實在沒辦法提前，如果再把時間縮短，立法部門會覺得時間太短，所以問題非常好，但很難回答，因為太長太短很難講，可能到最後答案是：為什麼持續多年來都是三個月？可能也有它的道理存在，也可能是剛剛好也說不定。

但我們可以說，因為現在審查中央政府總預算案是將所有個案計畫加以總合，與其談審查綜合性預算的時間太短太長，不如把個案計畫的審查時間，在行政部門做比較週延的規劃，前期作業做得詳盡一點，將立法部門需要的目標、指標通通釐清，相關資訊都上網，如有的個案計畫牽涉到都市計畫，還可以徵求社會大眾的意見，社會大眾也包括立法部門，立法部門如果也有一個單位專責參加前期作業，他們就會提早了解計畫規劃情形與執行情形，在未來真正審查預算時，時間就可以縮短。

問：您認為行政部門規劃審核計畫階段，立法部門即可派代表參與？

答：對，不過依照目前的政府體制，行政、立法的權力均衡機制要先考慮，因為立法部門也不能太早跨越到行政部門的職權，也許可透過資訊公開或行政程序的公告，不是審預算的態度去審，而是參與計畫的規劃，在行政計畫擬定或公告的過程中提供意見，代表社會大眾去參與了解計畫，以這種方式、這個角度，是比較適合的

問：是否透過各項施政計畫的公開透明，讓立法部門於計畫規劃時提供意見？

答：對，任何一個事情的審查動作，其實要看之前、之後，不是看當時，一定要前、後、當時所有資訊都要掌握，才正確，合理性才會提高，所以資訊公開是很重要的。

七、立法院建立專業預算審查情形如何？以目前分為十二組的審查方式您認為適合嗎？

答：現在分成十二組是對應政府部門有多少個部會，所以分工是愈來愈細，政府部門分得愈細的時候，協調成本一定增加，有的施政措施可能跨部會，難免會有計畫重覆、預算重疊的情形。同樣的立法院分成十二個委員會，幸好有二百多位立法委員，各委員會還能夠有適當的人數來審查。如果看未來的發展，行政部門本身的部會精簡三分之一，由三十幾個變成二十幾個，國會改造使立法委員的人數減半，我覺得這就是配套，如果行政部門能夠改，而國會也能改的話，則分組審查就能再減少一些，減少的好處是預算不會劃分得太細，可以看到全貌，看到是否重疊，看到那些工作不需要重覆執行，這是減少分組的優點。

問：您認為要隨著行政部門組織的減少，來調整立法院分組審查的方式？

答：沒錯。現在行政部門組織要精簡，以社會福利來說，分成好多部門執行，例如老人安養分別由行政院退輔會、內政部辦理，老農津貼、敬老福利津貼及原住民敬老福利津貼又分別由行政院農委會、內政部及行政院原住民族委員會編列預算，如果把原來分散在各部會的集中在一個部會辦理，相對而言，立法院分組審查也在一個委員會來專心處理，就可以看到老人福利預算編列的全貌，是非常有必要的。

八、行政院預算書表達是否符合審查需求（資訊公開、透明詳實）？

答：還有改善的空間，現在預算書是把計畫部分加進來，這也是行政院研考會過去三年來努力的成果，現在總算將計畫和預算做連結，整合在同一本預算書而不是分開列示成兩本。但是還有改善空間，因為要表達更詳盡的程度，可能限於篇幅，資訊並沒有很充實。因此，有兩個選擇，一個是將預算書變厚，

使資訊更充實；另外也有人建議既然預算作業已電腦化，可以把電腦化的詳實資訊做成光碟，或貼在網路上讓大家參閱，我覺得這個建議可以考慮，讓資訊更公開。

另一個提到資訊是否非常透明，預算從行政部門一路上來，審查過程中一定有好幾版本，預算書有很多版本，預算額度也一直在變動，假如要很透明的話，要看額度的變化，如果這個也能提供的話，就能達到資訊公開的目的，例如原來預算編列多少？為什麼會減少？到什麼階段又恢復預算？各階段審查情形如何？

所以預算書在透明和詳實部分，還有改善空間，這空間最重要的就是如何善用資訊與通訊的科技，透過電腦化、網路化，讓大家共享資訊，而且保留不同階段、不同版本的資訊，這樣改進資訊公開會更透明充實。

九、您認為立法院預算中心對預算審查之影響為何？

答：這部分因為個人沒有直接接觸，由間接的了解是預算中心都會提供預算評估報告給立法委員，或給各個黨團，他們根據這個來做質詢，或刪減預算，這一定是正面的，但這是間接的結果，預算審查過程中，如果預算中心能針對目標、指標，還有立法委員事先的質疑，能提供一些資訊的話，對預算審查的品質會更有幫助。因為不是直接了解，也許實際運作已經有做了。以前也曾問過預算中心，已經有舉辦一些說明會、研討會，讓立法委員的助理有個討論的機會，感覺上一定會有正面的影響。

十、立法院未來要提升總預算之審查品質與效率，您有什麼建議？

答：站在行政部門的看法，又回到一開始講的兩個問題，假如在立法院審查預算的時候，不管用什麼方式能先跟行政部門彌補資訊落差、資訊差距的缺口，一定可以提升預算審查的品質和效率。但這部分要怎麼做？現在行政部門已經努力的把資訊放到預算書裡，但是還有很多資訊沒有放進預算書的紙本內，這是一個可以改善的空間。

另外，不論從預算看計畫，或是從計畫看預算，目前行政部門也在想辦法做更緊密的結合，但立法部門沒辦法在三個月的審查預算期間就了解這個連結，因為計畫是兩、三年前就醞釀、規劃的，怎麼讓立法部門掌握之前、當時、之後的資訊，對審查也是有幫助的。

問：請問處長是否對當前立法院預算審查制度還有其他的意見？

答：最後的意見就是如何讓預算中心發揮功能，讓立法委員和助理們有定期的、制度性的一些預算知識管理，比較制式化的可以往這個方向發展。知識管理代表的意涵是，我做過的事情就留下紀錄，明年就不會重覆再發生這個現象，或者說現在分散在各地方的資料可以集中，資訊的附加價值就會提高，我覺得如果預算中心能發揮功能朝這個方向走的話，各委員們也會對預算中心相當仰賴，利用所提供的資訊，做最好的預算審查決策。