

第一章 緒論

本章共分為五節，第一節為研究背景與動機，第二節呈現研究目的，第三節說明範圍與限制，第四節說明研究方法，第五節則為研究架構。

第一節 研究背景與動機

根據華格納法則 (Wanger's Law)，隨著所得水準提高，政府支出 (預算) 將擴大，而使政府支出在整個經濟活動中所占比重增加。我國中央政府總預算自七十九年起因推動六年國建計畫及社會福利等支出的大幅增加，造成政府預算規模逐年擴張，又在八十七年底台灣省精省後，有關預算納入中央，使中央政府總預算更趨龐雜。而政府預算 (public budget) 係政府在一定期間內稅捐規費的徵收，推行政務、達成施政目標所制定的財務計畫，代表現階段公共政策的優先性，攸關政府各部門施政之正常運作、法律義務之履行、國家之安全、社會之安定、經濟之發展及直接關係國民的權利義務與福祉，影響廣泛且重大，歷來均受到各界之關切。

政府必須根據人民的集體選擇 (collective choice)，以編製、審議並執行預算，才能滿足人民的偏好，政府預算與精緻良好的公共政策，是一體之兩面，相反地，粗糙不良的政府預算，反映出品質不佳的公共政策，預算決策過程包括「預算編製」和「預算審議」兩大階段，而政府預算資源之配置是否和人民之偏好相契合，與預算審議品質有密切關係 (蘇彩足，1997)。憲法學者林紀東 (1980: 331) 曾謂：「議決預算權常握國政之樞紐，實際上較立法權尤為重要」，政治學

者薩孟武(1990:354)亦認為：「議會所藉以監督政府者，最有力的武器莫如預算議決權。」充分說明預算審議權係國會重要職權之一。

國會議決預算權係肇始自1215年英國國王約翰(John)簽署大憲章(Great Charter)，大憲章第十二條規定，英國國王非經議會同意不得徵稅；至1407年亨利四世承認下議院享有財政法案先議權，直到1688年光榮革命以後，於1689年議會通過權利法案(Bill of Right)規定政府支用公款須經國會批准(章耀楨，1989)，國會才取得正式預算審議權。美國則於1765年反對印花稅(Stamp Act)，決議「無代表則無課稅」原則；美國於1787年制定憲法，第一條第七項第一款規定，徵稅法案應由眾議院提出，參議院得提議修正。美國國會議決財政權始告確立(左潞生，1988:439-440)。而政府預算歲出所需財源，主要來自稅課收入，依據財政民主主義及國民主權，政府預算必須經過國會審議與通過。國會取得財政權的歷史，係經過第一、徵收租稅承諾權，第二、政府支出同意權及第三、國家預算審議權三個階段發展而來(李鴻禧，1989:20)。

因此，國會預算審議權無疑為國會監督政府財政之重要權限，更是現代議會民主政治制度，急遽發展的主要原動力。各國憲法對於國會預算審議權皆有規範，如日本國憲法第八十三條「國家財政之處理權限，須基於國會之議決行使之」、第八十五條「支出國費或國家負擔債務，應基於國會之議決而為之」及第八十六條「內閣應編製每會計年度之預算，提出於國會，經其審查與議決。」我國憲法第五十九條「行政院於會計年度開始三個月前，應將下年度預算案提出於立法院。」，第六十三條「立法院有議決法律案、預算案及國家重要事項之權。」，第七十條「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」，第一〇五條「審計長應於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院。」，顯示國會對

於政府預算享有審議權。

雖然憲法第六十三條明定立法院有審議預算之權，惟實際運作上由於我國以往在戒嚴時期，政府處於動員戡亂狀態，特殊的政治環境，使得立法院第一屆立法委員長期不改選，以及行政部門透過「黨政運作」約束與要求黨籍立法委員同意其政策，致早期立法院對預算之審議僅具有形式，立法院淪為行政部門的橡皮圖章，曾有「行政院立法局」之譏，且於民國六十三年以前，立法院審議中央政府總預算案全部過程都是以秘密會議進行，預算內容及審查情形鮮為外界所知，亦難窺其全貌，形成立法院預算審議功能不彰。隨著政治解嚴，開放黨禁，民主進步黨成立，第一屆立法委員於民國八十年十二月三十一日全部退職，立法委員全面改選，代表新的民意進入立法院後，徹底改變立法院結構始逐漸發揮預算審議功能，但因仍屬國民黨一黨獨大，即使發生若干審議效果，預算審議品質的提升仍屬緩慢。

自第二屆立法委員改選後，立法院之角色與功能日趨重要，逐漸成為全國政治的重心及權力的競逐場，八十九年三月十八日總統大選，首次完成政黨輪替執政，民主進步黨執政並組閣，但因在立法院居於少數，在野黨以其國會多數，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和意識形態，對於行政院所提之預算案及法律案意見常有不同，致時生爭議或形成政治僵局。雖在九十年代立法委員改選後，民進黨成為國會第一大黨(在立法委員總席次 225 席中擁有 87 席)，但尚未超過半數，形成行政部門與立法院分屬不同政黨掌控的「分立政府」狀態，而且我國由於憲政體制既非內閣制亦非總統制，在內閣制的國家行政立法一體，沒有朝小野大的問題，而在總統制國家，總統只要在國會擁有超過三分之一的席次，就算遇到重大問題要與國會協商時，也因擁有否決權，行政與立法部門比較會妥協。然而，在台灣，立法院只要有二分之一的席

次就可以抵制行政權，所以在施政上，行政權必需相當程度向立法權妥協，致立法院與行政院間之預算審議爭議事件迭有發生，甚至出現行政院與立法院之僵局，需聲請司法院大法官會議解釋以止息紛爭，近年來預算爭議包括核四停建案引起之釋憲問題、九十年度「補助台灣省各縣市政府」及「補助高雄市政府」預算應事前按月到立法院報告案、九十一年度大幅刪減中央政府總預算案歲入，造成歲入歲出差短案、九十三年度中央政府總預算案之修正案等。

上述爭議涉及預算權限之重大爭議 立法院審議預算之決議效力及其拘束力之範圍，國內文獻就事件之爭端或大法官解釋文提出批判，或對立法院預算審議權及預算決議效力之研究甚多（黃世鑫，2001；陳慈陽，1996；黃俊傑、郭德厚，2003；黃國鐘，2003；蘇永欽，2001），惟少就立法院審議中央政府總預算之審議制度、程序運作較週延之討論，因此，立法院預算審議制度應如何建立較周延之規範？實際運作有何缺失？委員會專業審查功能？先進民主國家預算審議制度相關法制規範 理論與實務運作之情形如何？是否有值得借鏡之處？我國未來應做如何之改進？實有深入研究之必要。

鑒於立法院審議中央政府總預算案與其他法案不同，預算案內容涵蓋範圍廣泛，包括歲入與歲出及所有政府機關之年度預算，立法院透過預算審議權以監督行政部門。因此，本文擬以立法院審議九十二年度中央政府總預算案程序為經，相關審議法律規範為緯，來分析探討預算審議制度、過程及結果，並透過對民主先進國家美、英、日三國對預算審議制度之設計與實際運作的檢視，歸納其若干相同或相異點與特質，以作為評析我國現行預算審議制度諸問題時之重要參考依據，以歸納出結論，期對未來審議制度之改革，提供具體之參考。

第二節 研究目的

綜合前述的研究動機，本文期望能達成下列三項目的：

- 一、探討立法院預算審議制度及其實務運作之現況。
- 二、檢視先進民主國家如美、英、日國會之預算審議制度。
- 三、以立法院之預算審議運作為經，相關審議法律規範為緯，擷取民主先進國家之審議制度可資借鏡之處，提出強化立法院預算審議制度之建議。

第三節 研究範圍與限制

公共預算的研究，一般分成預算過程與預算結果兩大領域（蘇彩足，2001）。預算過程的研究，係透過訪談與問卷調查，探討政府預算籌編、審議及執行所依據的各項規則與管制措施、政府預算制度的演進、預算決策過程的遞移變化、預算審議階段行政與立法的互動、以及各國政府所推動的預算改革運動。預算結果的研究則以預算規模與結構為內容，透過量化的分析，討論預算政策所反映出的政府角色問題，公共支出與經濟成長的關係，為何政府預算的規模不斷擴張？預算赤字的形成和公共債務的影響等關係（蘇彩足，2001）。

政府預算過程包括預算編製、預算審議、預算執行與預算考核，內容經緯交錯而複雜，且四個層面都各有不同的重心，而我國國會預算審議制度乃建構於政治體制、政治運作行政—立法互動關係之下，政治體制的規範、政黨的運作及立委的行為，皆對於我國國會預算審議效能有著深遠的影響（陳立剛，2002）。惟由於國內關於國會預算審議制度之研究尚不普遍，收藏資料有限，因此，無法對於各國之預

算審議制度之每一面向所需之相關資料，作最新的、系統的與廣泛的蒐集，且囿於時間及篇幅限制之因素，本研究為能集中焦點，避免範圍過大，將研究主題限縮以預算審議制度之實際運作為核心，擬從美洲、歐洲及亞洲分別選取民主先進國家之總統制的美國、內閣制的英國與日本等三個國家，將其相關預算審議制度歸納整理為探討起點，並就預算提案權之歸屬、預算審查範圍、預算審議過程、增額預算修正權、國會設置專業幕僚機構協助預算審查情形、預算案於法定期間未完成審議之補救措施等項目，與我國現行預算審議制度進行比較。

因此，在政府預算制度與理論之探討方面，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，至於立法委員行為、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，因牽涉之問題亦甚為廣泛複雜，不列為本研究之範圍，留供有志研究者作進一步之深入探討。

第四節 研究方法

本文採文獻整理、比較研究、深度訪談等方法，茲分別說明如下：

一、文獻整理及比較分析法

蒐集國內外公共行政、政治、會計、財政及法律等領域探討政府預算審議制度之實務與理論相關書籍、預算相關法規、博碩士論文、期刊文獻、政府委託學者專家之專案研究報告、政府出版品、報章雜誌、網站等予以整理、歸納，並擷取其精華注入論文架構中，以求論述之周延與健全。再依據所蒐集的文獻，就預算審議機關、審議程序、審議限制、未完成審議之補救措施、各項預算審議制度

與理論之重點及特色，與我國實務運作情形加以比較及分析，以瞭解政府預算審議制度在理論方面與實務可再予檢討充實之處。

二、深度訪談

本文依研究目的設計半結構訪談大綱——「立法院預算審議制度」訪談大綱（詳附錄一），在訪談過程中研究者的角色包括「訪談主持人」與「資料分析者」。研究者向參與者說明訪談目的、進行方式、時間、地點、錄音以及逐字稿等相關權利義務，讓參與者依循自己的想法與經驗回答，以求質性訪談的專業性。

選擇實際參與政府預算審議之對象進行深度訪談，以深入瞭解現行立法院審議中央政府總預算案之過程、品質及面臨困難，期發掘更多實地的資料，增加動態性資料，以彌補靜態資料之不足，俾深入瞭解實際情況。

於訪談結束後將錄音帶進行逐字稿轉騰，於完成逐字稿後，研究者將受訪者所提及之相關建議歸類、統整，並找出其間的脈絡關係。本研究訪談對象包括立法部門 6 人、學者 2 人及行政部門 4 人，訪談對象及人數如表 1-1：

表 1-1 訪談對象及人數一覽表

訪 談 對 象	人 數
1.立法委員	4
2.立法院預算中心負責中央政府總預算評估之主管人員	2
3.對政府預算審議制度有深入研究之學者專家	2
4.行政院主計處負責中央政府總預算籌編之主管或副主管、主要承辦人員	2
5.預算規模較大，所編製之預算內容除涵蓋一般性經費，尚包括有公共建設計畫、科技研究發展計畫、重要社會發展計畫之主管機關首長或副首長、主辦會計人員、業務部門主管或副主管。	2

第五節 研究架構

一、研究架構

本研究首先經由預算審議制度之理論及相關文獻進行探討，接著分析我國預算審議制度及實際運作情形，並以主要國家美國、日本及英國預算審議制度作探討及比較，最後依據對學者與專家深度訪談意見之彙總分析，提出檢討及強化立法院預算審議制度之建議。筆者依此描繪出研究架構如圖 1-1：

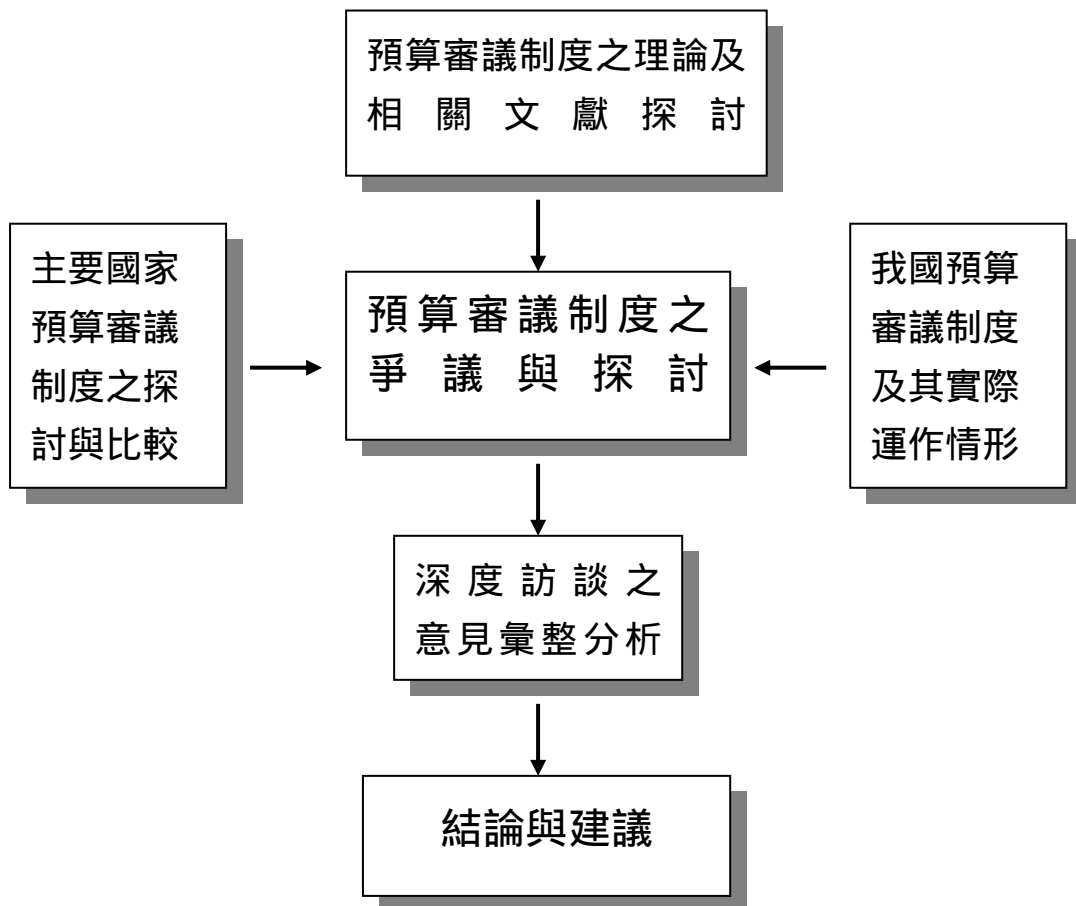


圖 1-1 本研究架構

二、章節安排

本研究共分六章，第一章緒論，說明研究動機與目的、研究方法、研究範圍與限制；第二章為預算相關理論與文獻回顧，歸納主要預算理論的發展過程與作法；第三章彙整主要國家美、英、日之預算審議制度；第四章探討我國預算審議制度，並分析法律規範、預算審議流程、委員會審查之功能、黨團協商制度，近幾年中央政府總預算審議爭議案結果，並與美、英、日之預算審議制度比較，以檢討立法院預算審議制度；第五章為訪談結果分析，就訪談之內容進行歸納整理，並加以分析；第六章為結論與建議，摘列本研究主要結論，並提出改進建議。

