

第三章 美、英、日預算審議制度

本章共分為三節，分別探討美、英、日等國的預算審議制度。第一節係探討美國預算審議制度，第二節探討英國預算審議制度，第三節探討日本預算審議制度。

第一節 美國預算審議制度

美國憲政體制為行政、立法、司法三權分立制度，制憲立國之初，國會只是一簡單、規模很小的組織，當時已採單一國會兩院制，上院稱為「參議院」，下院稱為「眾議院」。參議院依州權平等各產生二名議員；眾議院則以各州人口比例產生議員，以維繫聯邦主義的基礎。

壹、國會預算審議機構

一、眾議院

- (一)眾議員人數：眾議院議員係以各州人口比例產生，以維繫聯邦主義的基礎，另憲法中規定，不論各州人口多寡，每州至少有一個眾議員席次。制憲立國之初，第一屆國會（一七八九—一七九一）由 65 位眾議員所組成，代表大西洋海岸十三州約四百萬之人民。目前眾議院有眾議員 435 席，眾議員最多的加州共有 52 席，最少的如弗蒙特（Vermont）、南達科他（South Dakota）等州，則只有一席眾議員。
- (二)眾議員任期：眾議員任期二年，任滿全部改選。
- (三)眾議員被選舉權：凡具美國國民身分七年以上，年滿二十五歲者，且為其所參選州的居民，均可參加眾議員選舉。

(四)眾議院之專屬權力：依美國憲法第一條第七項規定，徵稅法案應由眾議院提案。

二、參議院

(一)參議員人數：參議院設參議員 100 席，由每州分別選出 2 席組成。

(二)參議員任期：參議員任期六年，每兩年改選三分之一。

(三)參議員被選舉權：凡具有美國國民身分九年以上，年滿三十歲，且為其所參選州的居民，即可參加參議員之選舉。各州不論大小或人口多寡，參議員係平等的代表各州。

(四)參議院之專屬權力：如總統任命政務官、最高法院大法官與駐外國大使的同意權、條約批准權及審判彈劾案之權，係屬參議院專屬之權力。

依美國憲法增修條文第二十條第二項規定：國會每年至少應開會一次，除國會以法律另定日期外，該項會議應於一月三日午時開始。國會審議預算機關包括眾議院、參議院分別所設置的預算委員會、撥款委員會與其所附屬的特種委員會，以及國會研究服務處、國會預算局、技術評估局、立法顧問局及會計總署等幕僚機構等。參議員與眾議員之任期於原定任期屆滿之年一月三日午時終止，其繼任者之任期即於同時開始。

美國憲法第一條第一項規定：「憲法所授予之立法權，均屬於參議院及眾議院組成的美國國會。」但有關徵稅法案依憲法第一條第七項規定：「徵稅法案應由眾議院提出，但參議院對之有提議權與修正權，與其對其他法案同。」因此預算審議權重心在眾議院，其次參眾兩院的預算與撥款委員會亦同為預算審議的主要單位，預

算規模、赤字與公債額度，是由參眾議院預算委員會審查決定，撥款法案的決定則由眾議院撥款委員會審查後，再送至眾議院院會審議，通過後須送參議院審議。且預算委員會成員由各常設委員會代表與政黨領袖組成，非由議員自由參加，撥款委員會成員由政黨推薦院會推選，亦非由議員自由參加(郭登敖，1988a;劉國材，1988)。

美國參、眾兩院在憲法所賦予的權力、議事規則、政治聲望、政策制定的角色以及以倚賴幕僚的程度，均有所不同，兩院之比較詳如表 3-1。

表 3-1 美國參眾兩院比較表

項目	眾議院	參議院
人數	435(另有哥倫比亞特區及波多黎各屬地代表共 5 席，可出席院會發言，但無議案投票權。)	100
任期	2 年	6 年(每 2 年改選 1/3)
選區	小選區(依人口比例分配，劃分 435 個選區)	大選區(每州為一個選區，選出 2 人)
憲法賦予權力	擁有預算先審議權，有權提出徵稅案，有權行使彈劾權。	可行使同意權，有條約同意權，有權就彈劾案進行審判。
議事規則	較嚴格	較寬鬆
層級	較多	較少
政治聲望	較低	較高
政策制定的角色	對預算審議有較大的影響力	對外交政策有較大影響力
倚賴幕僚程度	倚賴程度較低	倚賴程度較高

註：本表改編自蘇彩足(2000:27)

三國會幕僚機構

美國國會幕僚機構，包括國會預算局(Congressional Budget Office, 簡稱 CBO)、國會研究服務處(Congressional Research Service, 簡稱 CRS)、審計總局(General Accounting Office, 簡稱 GAO)、科技評估局(Office of Technology Assessment, 簡稱

OTA)、國會圖書館(Library of Congress,簡稱LC)及立法顧問局(Legislative Counsel Office,簡稱LCO)等(余騰芳等,2002)。

茲分別說明如下：

(一)國會預算局

美國預算審議一大特色為配置相當龐大的幕僚單位，其中於預算最具影響力的為依據1974年「國會預算及截留控制法」成立之國會預算局(Congressional Budget Office,簡稱CBO)，其任務為提供國會做經濟與預算決定所需之客觀的、適時的、超黨派的分析，並對國會的預算過程提供資訊以及判斷需求。該局配置局長一人，副局長三人、助理局長七人，助理局長分別領導預算分析、稅務分析、總體經濟分析、個體經濟及財政研究、管理、商業和資訊服務、健康醫療和人力資源、國家安全等七個組(Congressional Budget Office, 2003)，約有二百三十多名專業人員，其職責在提供國會基礎資料及有關財政、預算與計畫等政策議題分析與替代方案的選擇(余騰芳等, 2002)，為達成其工作目標，依職權可向行政部門調取相關資料。其主要工作有(Congressional Budget Office, 2003)：

1. 提供參眾兩院有關預算的資訊，提供對象中，第一優先者是預算委員會，其次為撥款委員會及財政委員會，至於個別議員的資料分析請求，則要留待處理完各委員會的要求後，行有餘力之時再給予協助。
2. 提供長短期的經濟及預算情勢預測。
3. 就參眾兩院不同委員會提出的預算案加以評估，提供有關預算支出是否增加或減少收益之評估。
4. 評估政府執行預算時，是否會遭致批評，CBO必須將評估作成報告，且在報告發布前向委員會報告。

5. 1985 年平衡預算及緊急截留控制法 (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act), 1987 年平衡預算及緊急截留再確定法(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act)及 1990 預算強制法(Budget Enforcement Act)規定 CBO 的任務,例如:為控制預算提出預算評估,此功能包括為國會及預算管理局準備各種假扣押報告 (sequestration reports), 必須就私人救濟法案中直接支出、收益及公共法案或共同決議提出評估報告。1995 年無補助款的委辦事項改革法案 (Unfunded Mandates Reform Act) 要求 CBO 評估所有聯邦政府的委辦事項之直接支出, 以及就任何提出之財政或預算法案, 對聯邦政府、地方政府或私人部門之影響做分析及評估。另如任一委員會要求, CBO 亦會為特別之主題作分析報告。

(二)國會研究服務處

成立於一九一四年,原隸屬於國會圖書館,專門提供國會研究及資訊服務,為最早成立之國會支援單位。一九四一年擴大為「立法參考處」,聘用圖書館館員為國會議員提供圖書參考服務;一九四六年擴大立法參考處之編制,改聘任各學科的專家執行任務;一九七〇年復改制為「國會研究服務處」,仍隸屬於國會圖書館。

(三)審計總局 (General Accounting Office,簡稱 GAO)

審計總局依據一九二一年「預算與會計法」成立,是超黨派的政策分析機構,主要職責係對政府各部門的會計進行檢查,與對各行政計畫加以分析評估,對政府部門財務收支之執行加以監督,並隨時向國會提出報告。且除了上述稽核帳目與財政管制功能外,並協助國會各委員會及其人員執行監督與制

定法律的工作，提供建議案，使政府部門的運作更順暢。審計總局約有四、五千名具備專業評估能力及背景的專家，每年向國會提出約一千份報告，討論政府施政計畫中應消除浪費性支出及弊端的方法。該局由審計長掌理，審計長由總統提名，經參議院同意後，總統任命之，任期十五年，不得連任。

(四)科技評估局 (Office of Technology Assessment, 簡稱 OTA)

國會於一九七二年通過技術評估法案，成立獨立的科技研究單位，評估複雜且急速發展的科學技術，瞭解其對自然與人類生活環境的衝擊與影響，以提供科學與技術議案的評估分析，滿足國會對科學技術評鑑的需求，俾利於政策的制定。

(五)國會圖書館 (Library of Congress, 簡稱 LC)

美國國會圖書館之館藏豐富、規模龐大，對國會議員與助理而言，是各種資訊主要的提供者之一。

(六)立法顧問局 (Legislative Counsel Office, 簡稱 LCO)

由立法專家所組成，主要係負責法案之草擬。

貳、預算審議制度的沿革

一、成立參、眾兩院財政委員會及撥款委員會

1802 年美國參、眾兩院分別成立「財政委員會」(參院稱 Finance Committee, 眾院則稱 Ways and Means Committee), 並規定有關聯邦政府預算之編製, 其中歲入方面仍由財政部負責編製, 歲出方面則改由各機關自行編製, 完成後送請國會參、眾兩院財政委員會審議 (彭女玲, 1993)。

由於聯邦政府預算內容日趨複雜且金額日益龐大, 財政委員會欲同時審查歲入與歲出預算, 事實上已有困難且無法負荷, 於 1865 年國會參、眾兩院同時增設「撥款委員會」(Appropriation

Committee)，以負責有關歲出預算之審議。且隨著政府預算規模逐漸擴大，預算審議的重心由收入面逐漸轉移至支出面，所以撥款委員會權力日增（張哲琛，1990）。

二、1921 年預算及會計法（Budget and Accounting Act）

依據「預算及會計法」規定，聯邦政府預算應由總統負責籌編，完成後向國會提出，自此以後總統被賦予預算籌編之權，亦由總統向國會提出預算案，改變以往百餘年來由各單位編製預算並直接向國會提出之作法，並成立聯邦政府預算局（Bureau of Budget，簡稱 BOB）隸屬於財政部之下，負責協助總統從事預算編製之工作。

1939 年法規重整法案（Legislative Reorganization Act）通過後將預算局改隸總統行政辦公室（Executive office of the president）。1970 年第二號機構重組計畫（Reorganization Plan No.2）再將預算局職權予以擴大，強化其功能，並更名為預算管理局（Office of Management and Budget，簡稱 OMB）。

三、1974 年國會預算及截留控制法案（Congressional Budget and Impoundment Control Act）

在一九七四以前，國會在收到「總統的預算」（the president's budget）後，在兩院中，眾議院之撥款委員會首先開始審查（examine），然後轉交分別負責各聯邦單位撥款之十三個小組委員會（subcommittee）。這些小組委員會經過聽證（hearings）及縝密考慮後，再分別向撥款委員會提出建議性撥款草案；經撥款委員會審查後，提交眾議院院會經院會通過，再送參議院。

參議院收到眾院通過之預算後，全部程序又再重新進行，經

過參議院院會通過預算，最後提送兩院聯席會議（conference），經過折衝協調，國會才通過預算之審議。其審查程序極為繁複，並缺乏協調，其缺點如下：

第一，在各院中各小組委員會之間，協調不足。即使對預算中各部分分別考慮周到，但其決定亦只是零星枝節，難以顧及預算之全面及有關總數。使得立法者沒有機會對總預算作一全貌之檢視、以及將所提出之收入與支出作一比較。

第二，在兩院間亦缺乏充分協調，各自為政，形成過多重複及浪費。

第三，由於國會議員，多不具備審查各單位預算所附大量資料需要之專門預算技術在無專業技術人員協助下，常力不從心，對行政單位之預算，不能深入瞭解（于明宜，1989：12-16）。

為改善上述缺點，1974年國會預算及截留控制法案規定：

- (一) 於國會參眾兩院分別設置預算委員會（Budget Committee）負責有關整體預算之審議工作，對於總統所編報之預算案，依據未來經濟、社會狀況予以通盤審議，並確定各項重要預算指標，如預算總額、新增預算授權（Budget Authorities）、預算赤字、政事分配之趨勢等，作為撥款委員會進行審議個別預算政事法案之參據，以防止預算失去控制。
- (二) 成立國會預算局（Congressional Budget Office，簡稱CBO），聘請經濟、財政、預算等專業人才，分析行政部門所提出的預算內容與統計資料，為國會提供預算審議之建議。並加強原有審計總局（General Accounting Office, 簡稱GAO）的功能，使其由傳統審計功能，提升為對行政計畫的評估功能。
- (三) 聯邦政府之會計年度由原七月制變更為十月制，並於1977年度起實施，俾使國會有更寬裕之時間審議預算。

- (四)對於行政部門拖延國會已撥款法案的支出作了限制，其規定如總統希望延期支出，任一院皆可通過決議強迫支出。當總統希望中止某方案，必須於 45 天內，說服兩院廢止或刪除該項撥款，並且由其中一院主動提出，如果兩院不決議廢止，則仍需支出經費；這些反保留款的程序，使國會能堅持預算支出之優先順序，減少行政部門作選擇性支出的權力。
- (五)對總統所擁有的預算扣押權力 (impoundment power)，以及國會不經撥款委員會審核的後門支出 (backdoor spending)，加以設限 (劉國材，1998)。

四 1985 年預算平衡及緊急赤字控制法案 (The Balance Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)

1985 年美國國會通過並經雷根總統簽署「預算平衡及緊急赤字控制法案」(又稱為 Gramm-Rudman-Hollings Act, 簡稱 GRH 法案)，主要係以聯邦政府年度預算赤字總額為控管之主要目標，即設定聯邦政府未來五個年度的預算赤字減低目標及建立預算自動削減機制 (sequestration Mechanism)，以連續五年持續加強赤字刪減，預定至 1991 年達到收支平衡零赤字的目標。如果無法在預算年度開始時，達成原設定之赤字刪減目標，即啟動自動削減機制，將未來預算年度之支出作全面性 (Across-the-Board) 且等比例的刪減，如此透過行政部門及國會在設定刪減預算赤字目標下，以強制達到減低預算赤字。

五 1990 年預算強制法 (The Budget Enforcement Act of 1990)

1990 年白宮與國會召開預算高峰會議，對 GRH 自動刪減機制進行重大改革，通過「預算強制法」，由「控制赤字」轉變為

「控制支出」，該法案將聯邦支出按其性質區分為年度性之「自由裁量支出」(Discretionary Spending，係由國會年度預算法案及撥款法案予以控制，如國防、國際事務、國內開支及暴力犯罪防治等支出)和永續性之「強制支出」(Mandatory Spending，係於特別法案中明確規範其支付標準及程序，如老人年金、老人醫療保險、窮人醫療保險與失業救濟金皆屬之)兩大類，分項列管，並以不同的刪減規定加以控制。

「預算強制法」將「自由裁量支出」分為國防、國際及國內三個主要項目，並分別對每個項目訂定未來五個年度之支出上限 (spending cap) 且不得逾越，若超過上限，則以自動削減 (sequestration) 方式對授權支出作全面性、等比例的刪減，以達成強制控管之效果；且任何一項支出若有賸餘經費，則用以彌補預算赤字，不得挪供其他項目使用。而有關「收入」及「強制支出」則均以「隨收隨付」規則 (pay-as-you-go rule) 加以控管，任何收入減少或強制支出增加之法案，必須以增加另一項收入或減少一項其他強制支出來抵銷，且要求在修訂相關法案而使支出增加或收入減少時，須對未來預算之影響作預測評估，同時提出增稅或削減另一項支出之提案，控管之目標及焦點不但重視支出面，也重視收入面，亦著重於實施租稅減免 (tax cut) 及加強租稅支出 (tax expenditure) 之預算效果，以降低負債達成平衡預算之目標 (何志欽，2003；蘇彩足，1996)。

六、1993年政府績效與成果法案(Government Performance and Results Act，簡稱GPRA)

美國在柯林頓政府時代，於1993年3月成立國家績效評估委員會，由副總統高爾主持。政府績效與成果法案係基於提高政

府績效之目標而立法通過的法案（孫本初，2000：28）。

1993年，柯林頓總統簽署「政府績效及成果法」(Government Performance and Results Act of 1993 簡稱 GPRA)。GPRA 的主要內容歸納如下（蘇彩足，2002：23-26）：

(一)策略規劃書—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」。「策略規劃書」中必須：(1)陳述機關的任務；(2)指認長期目標與說明如何達成、何時達成這些目標；(3)列舉達成長期目標的各項計畫，解釋各項計畫與長期目標之間的關聯，並說明機關預計透過那些活動，需要多少人力與經費，才能達成這些計畫；(4)指出可能影響長期目標的實現及計畫執行的主要外在因素；(5)安排計畫評估的方式含時程表。「策略規劃書」至少每三年必須修訂一次。

(二)年度績效計畫書 (annual performance plans) —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。

(三)年度績效報告—「年度績效報告」的目的在於報告機關前一個會計年度的表現。

(四)管理彈性—各機關得在「年度績效計畫書」中，申請暫時免除某些行政程序或管制的適用，如經費流用、人事晉用的限制規定等，以使管理者獲得較大的管理彈性。

聯邦中程計畫預算機制的一大特色是國會的積極參與。在許多國家，中程計畫預算制度只規範行政官員的預算編製行為，立法部門並不參與，亦不適用於立法審議過程。GPRA 規定，各機關在擬定五年策略規劃書時，必須和立法部門以及利害關係人進行協商，俾就政策達成共識。GPRA 要求各部門應提出正式文件，說明與國會和其他利害關係人協商討論的結果

七、1997 年平衡預算法 (The Balanced Budget Act of 1997)

近年美國政府致力於財政改革，1997 年提出平衡預算法(The Balanced Budget Act of 1997)，此法案與 1990 年所訂定的預算執行法 (Budget Enforcement Act of 1990) 目的相同，皆在改善聯邦政府的財政赤字。此法案規定所有的預算決議案 (budget resolutions) 必須以五年為期，估計五年內減少 2700 億元的預算支出，以確保到 2002 年聯邦預算能達到平衡。此法案通過之後，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，聯邦政府預算赤字於是持續縮減，1998 年首度達成預算賸餘，其後 1999 及 2000 年亦維持預算盈餘 (邱正雄、陳妍蓓，2002)。

八、2004 年支出控制法 (Spending Control Act of 2004)

為改善美國聯邦政府的財政狀況，透過 2004 年支出控制法，同時約束國會與行政部門對支出加以控制，以抑制聯邦政府支出的成長。此法案對三項關鍵性的要素設限，包括：限制「自由裁量支出」(discretionary spending) 的增加，直至 2009 年為止；要求「隨收隨付」(pay-as-you-go)，以抑制「強制性支出」(Mandatory Spending) 的成長；以及控制主要的「應享權益計畫」(entitlement programs) 之長期非基金義務 (The Spending Control Act of 2004, 2004)。

參、參眾議院之委員會

國會參、眾兩院除院會行使職權外，以「常設委員會」(Standing Committee)、「選任及特殊委員會」(Select and Special Committee) 及

「聯合委員會」(Joint Committee)等三種類型委員會為主。常設委員會擁有永久授權的幕僚和廣泛的立法權限；選任及特殊委員會是指獲得授權而在特定的一段時間內進行運作，而以執行調查、研究而非立法的功能為目的，一旦所要完成的任務達成，委員會也就終止存在；聯合委員會的成員來自國會兩院，乃為避免參眾兩院的重覆審議而設立的，通常扮演調查及掌理國會內部事務的角色。全院委員會(Conference Committee)是很特殊的一種聯合委員會，由全院每一位眾議員所組成，是為了調和參眾兩院對同一項立法所發生的歧見而設立的(李國雄，1989：88)，只審議直接或間接撥支金錢、授權撥款或涉及向公眾徵稅或收費的法案(羅傳賢，2001)。

在各委員會之下，還有數量很多的小組委員會，在功能上，是委員會的分支。而各種委員會主席之產生，是以年資制度決定。委員會之主要功能，除程序委員會(Rules Committee)於會期中安排議程外，其他委員會則在舉辦聽證、行使國會調查權、與審查法案等。

在美國常設委員會的主席向來都是按照資深制，由多數黨議員之中產生，一九七〇年代初期，在眾議院中美國共和黨(當時的少數黨)率先攻擊資深制的傳統秩序，主張分配委員會工作時不需遵守資深制度，而要採秘密投票選舉委員中少數黨的領導議員，民主黨也在一九七一年建立打破資深制度的新政策，在參議院也不再嚴格地遵循資深制度，民主黨於一九七五年通過一項規則(一九七七年正式生效)，規定如有該黨五分之一的參議員提出請求時，應即以秘密投票選出某個委員會的主席，共和黨也在一九七三年通過規則，授權各委員會裡的共和黨籍議員選舉其「領導議員」。然而，通常委員會主席的產生仍都由資深議員當選，只是資深制度壟斷國會結構與委員會主席的局面已經大為改觀(陳淞山，1993)。

美國委員會主席是主要的「議程設定者」，並運用其特權強力地

影響著法案提報到眾議院或參議院院會的形式及審查時機，青睞某個法案的主席則可動員其幕僚資源、縮短聽證及逐條審查期間，並鼓勵其委員會成員加速審查等各種方式，使其成為優先審查的對象（陳淞山，1993）。

又小組委員會之於常設委員會，正如常設委員會之於院會，在立法過程中扮演了關鍵性的角色。委員會過多造成國會內部協調的困難，委員會過少，則造成委員會工作負荷過重。美國第 108 屆國會（2003-2005）參議院設有 14 個常設委員會（Standind Committee），4 個特殊、選任和其他委員會及 4 個聯合委員會（U.S. Senate, 2004）；眾議院設有 19 個常設委員會及 5 個聯合委員會（United States House of Representatives, 2004）。委員會是法案審查的主要階段，其成員係依國會議員之政黨比例分配，反映出政黨黨團意志與院會多數的生態，同時委員會主席享有資深以及專業上的崇榮地位，其代表性以及專業性使得委員會法案審議的結果受到院會多數與黨團的支持，委員會享有較高的決策效力（楊婉瑩，2002：103）。美國參、眾議院委員會詳如表 3-2。

表 3-2 美國參、眾議院委員會一覽表

院別	委員會
參議院	<p>常設委員會 Standing Committee： 農業、食品營養及林業委員會 Agriculture, Nutrition, and Forestry Committee 撥款委員會 Appropriations Committee 軍事委員會 Armed Services Committee 銀行、住宅及都市事務委員會 Banking, Housing, and Urban Affairs Committee 預算委員會 Budget Committee 商業、科學、交通能源及自然資源委員會 Commerce, Science, and Transportation Energy and Natural Resources Committee 環境及公共設施委員會 Environment and Public Works Finance Committee 外交委員會 Foreign Relations Committee 政府事務委員會 Governmental Affairs Committee</p>

健康、教育、勞工及年金委員會 Health, Education, Labor, and Pensions
Committee

司法委員會 Judiciary Committee

程序及行政委員會 Rules and Administration Committee

小型企業委員會 Small Business and Entrepreneurship Committee

退伍軍人事務委員會 Veterans Affairs Committee

特殊、選任和其他委員會 Special, Select, and Other Committee :

印第安事務委員會 Indian Affairs Committee

紀律選任委員會 Select Committee on Ethics

情報選任委員會 Select Committee on Intelligence

老人事務特別委員會 Special Committee on Aging

聯合委員會 Joint Committee :

出版聯合委員會 Joint Committee on Printing

稅務聯合委員會 Joint Committee on Taxation

圖書館聯合委員會 Joint Committee on the Library

經濟聯合委員會 Joint Economic Committee

眾議院	常設委員會 Standing Committee :
	農業委員會 Committee on Agriculture.
	撥款委員會 Committee on Appropriations
	軍事委員會 Committee on Armed Services
	預算委員會 Committee on the Budget
	教育及勞動力委員會 Committee on Education and the Workforce
	能源及商業委員會 Committee on Energy and Commerce
	財政委員會 Committee on Financial Services
	政府改革委員會 Committee on Government Reform
	眾議院行政委員會 Committee on House Administration
	國際關係委員會 Committee on International Relations
	司法委員會 Committee on the Judiciary
	資源委員會 Committee on Resources
	程序委員會 Committee on Rules
	科學委員會 Committee on Science
	小型企業委員會 Committee on Small Business
	公務行為準則委員會 Committee on Standards of Official Conduct
	交通及基礎建設委員會 Committee on Transportation and Infrastructure
	退伍軍人事務委員會 Committee on Veterans Affairs
	歲入委員會 Committee on Ways and Means
	聯合委員會 Joint Committee :
	聯合經濟委員會 Joint Economic Committee
	聯合出版委員會 Joint Committee on Printing
	聯合稅務委員會 Joint Committee on Taxation
	眾議院情報選任委員會 House Permanent Select Committee on Intelligence
	國家安全選任委員會 Select Committee on Homeland Security

肆、美國國會黨團

美國國會之政黨，主要是民主黨及共和黨。此二大政黨於國會均設有國會黨團，會議的組織，民主黨稱為 Caucus，共和黨稱為 Conference，並在政黨領袖之下，設有正、副黨鞭。兩黨之黨團會議是政黨在國會的最高權力機構，每會期至少集會一次，設有「政策委員會及選任委員會」，負責擬定政策、進行議事規劃及分派議員至各委員會。(余騰芳等，2002；黃文彥，1999)

伍、現行美國預算審議程序

一、預算週期

美國聯邦預算程序被視為一個複雜、耗費時間、引起爭端、挫折及拖延的活動，肇因於聯邦政府活動複雜，財務、金融交易種類繁多，參與預算程序人數過於龐大，在決定預算時難以同時滿足政治及經濟因素(Keith,1996)。對於國會而言，總統的預算只是一項要求，國會不一定採納總統的意見，但通常總統的預算計畫引導國會的歲入與歲出決定，但是每年影響的程度不同，政治與預算條件影響大於預算的法律地位(Keith,1996)。

在一九二一年以前因聯邦預算規模不大，國會預算審議較為單純，爾後因聯邦政府事務增加及支出日漸擴張，聯邦政府赤字及債務龐大，政府預算支出主要分成權衡性支出（Discretionary Spending）、強制性支出（Mandatory Spending）及淨利息支出三類，其中權衡性支出包括國防、國內及國際性事務三項，此為無法律強制規範的自由性支出。強制性支出係有法律授權作為支出依據，為有專門用途之計畫，並已立法通過，各年度支出不須再經國會立法撥款者，主要項目為各種社會福利計畫（石素梅，1998：150-152）。

美國聯邦政府預算之編製涉及甚多專業性與複雜性，政府會計年度係自每年十月一日至次年九月三十日，其預算編製、審議、執行及考核之預算週期約涵蓋近三年（較我國中央政府預算週期，從施政方針到提出決算審核報告約 28 個月時間為長，），如圖 3-1。

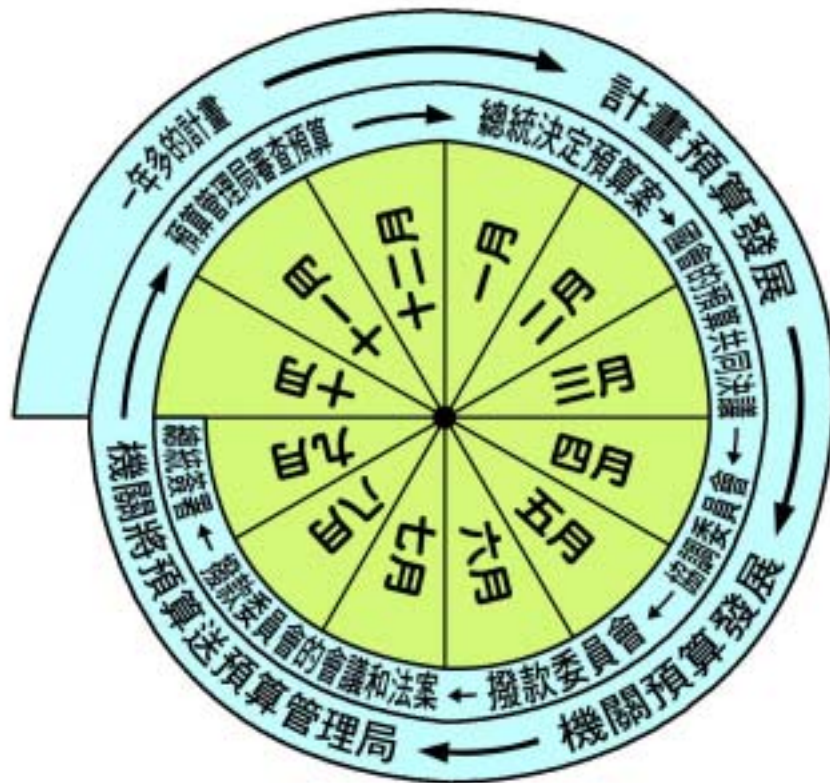


圖 3-1 美國聯邦政府預算程序時程圖

資料來源：2003 年 12 月 09 日，取自

[http://www.sal.wise.edu/~wharris/frs/Budget CalendarClock.gif](http://www.sal.wise.edu/~wharris/frs/Budget%20CalendarClock.gif)

二、預算審議程序

美國國會預算審議程序分述如下：

(一) 總統向國會提出預算案

總統的預算提案係在每年二月的第一個星期一以前送交國會（請詳圖 3-2），此階段總統預算文件有時因為預算內容尚未完全確定，僅先提供預算摘要，俟預算確定後再將完整預算書補送國會。國會收到總統預算文件，即開始進行審查，而依

據 1974 年「國會預算法」(Congressional Budget Act) 規定，國會有權通過「預算決議案」(budget resolutions)，就預算收支的總額、盈餘赤字的額度、以及各預算分配額作出規定，並規範國會預算審議的時間表，加速預算的審議，對於辯論有時間的限制 (Heniff,1998)。

美國總統送請國會審議之正式預算文件甚為詳盡，包括：

- 1.年度預算書 (Budget of the United States Government)。
- 2.預算分析書 (Analytical Perspectives)。
- 3.歷史資料表 (Historical Tables)。
- 4.年度預算附錄書 (Budget of the United States Government-Appendix)。
- 5.預算制度和概念說明書 (The Budget System and Concepts)。
- 6.民眾之聯邦預算導讀 (A Citizen's Guide to the Federal Budget)。

另外，「聯邦政府陽光法案」要求政府必須將預算儘可能的公布。而為了處理公開和有必要保密的資料，又訂立了「聯邦政府隱私權法」，除必要保密之預算資料外，美國政府向社會公布的文件有七個，包括預算指導方針文件、功能分析和經濟分析文件、部門分類文件等，其中部門分類附屬文件中，預算內容細化到了每一個具體支出專案，並以一定形式向社會公布，預算透明度高 (楊磊，2004)。

(二)舉行聽證會

總統預算文件提送國會後，參眾兩院預算委員會及撥款委員會即舉辦聽證會，邀請預算管理局局長、財政部部長及經濟顧問委員會主席等相關官員，出席說明解釋預算案編列原則、編製基礎。隨後各相關委員會亦舉行其他聽證會。

(三)彙整各委員會預算額度及估計預算收支、赤字規模等額度

聽證會完成後，依照國會預算法規定程序，參眾兩院預算委員會應於三月十五日前，將各委員會對於預算建議額度，予以彙總，並決定預算支出適當水準、預算授權總額、公共債務、超額赤字、聯邦收入等意見及估計（蘇彩足，2000）。

(四)第一次預算共同決議

預算委員會彙整預算總體意見後，連同國會預算局於四月一日財政政策報告，由參眾兩院於四月十五日前（Heniff, 1998）彙整後並通過對於新年度預算的決議，該決議稱為第一次預算共同決議（The first concurrent resolution on the budget），該決議內容確定新年度收入總額、經費支出、預算授權額度與各政事別規模，並依政事別將授權額度與支出總額分配至各委員會，該決議也確定公共債務與預算赤字或賸餘的額度。這些指標提供撥款委員會作為審議預算案的依據，惟預算共同決議不具法律效力，其主要目的在使國會開始考慮個別收入及支出法案（Keith, 1996）。

(五)撥款法案的審議

1.眾議院審查程序

國會完成第一次預算共同決議後，眾議院撥款委員會將於五月十五日開始審理所分配授權額度與支出金額，如有分配至其他有管轄權的附屬委員會，亦同時依其職權審查，審查程序包括舉辦聽證會、邀請有關機關提供預算詳細資料或說明書及各相關機關作證說明預算估計與備詢，經詳為審查後提出審查報告，由撥款委員會彙成審查報告與建議，提送眾議院，眾議院應於六月三十日前審議完成撥款法案（Heniff, 2003）。

2.參議院審查程序

眾議院通過的撥款法案需送至參議院表示意見，參議院撥款委員會則就眾議院的審查結果加以審查，完成審查後提請參議院通過，如審查意見與眾議院不同時，則成立由參眾兩院代表組成的協調委員會研商討論，以解決爭議，作成報告後再經參眾兩院通過後，始完成撥款法案，其期限應於勞動節後第七天完成（蘇彩足，2000）。

(六)收入法案的審議

收入部分幾乎均源自於法律規定，因此與收入有關的法案，送交眾議院歲入委員會（House Ways and Means Committee）及參議院財政委員會（Finance Committee）審查，其審查程序與撥款法案相同。

(七)支出法案的確定，送請總統簽署

有關收入與支出的撥款法案經參眾兩院達成協議通過後，需送請總統簽署，通常總統在決定前，會將法案先送預算管理局，由該局整理分析後，提出報告送呈總統作為同意或反對的參據，經總統簽署同意後，即完成新年度預算的法定程序，供各機關支用經費與收入的依據。

總統對於國會通過的預算法案有否決權，尤其是依照1996年「單項否決法」，總統在簽署法案時可對其中不當增加支出或賦稅項目予以取消，但僅能就其某一特定項目全部取消，不能做部分刪減，且有規定其取消應能降低預算赤字的條款（石素梅，1998）。

美國國會預算審議流程如圖 3-2。

在美國國會預算法案中，建立了國會預算流程的固定時間表，這些預算審議期限都刻意的保持一些彈性，來配合預算審議立法程序中眾議院及參議院的不同優先順序。預算審議程序時間如表 3-3：

表 3-3 美國國會預算審議程序時間表

期限	需完成的工作項目
二月第一個星期一*	美國總統向國會提出年度預算法案
二月十五日*	國會預算局向兩院預算委員會提出預算法案之綜合分析報告
於總統提出預算法案六週內，約在 3 月中旬*	各委員會將其預算初審意見及估計數送預算委員會
三月	眾議院和參議院預算委員會分別形成預算共同決議。 眾議院委員會在三月提出報告；大約一週以後整個眾議院表決共同決議。
四月一日*	參議院預算委員會報告預算共同決議，大約一週以後整個參議院通過預算共同決議。
四月一日至十五日	參眾議院依預算共同決議進行協商，各自表決通過決議協商報告。
四月十五日*	國會通過預算共同決議
四月十五日至五月	授權委員會協調法案（如果有必要），並向預算委員會報告。 參、眾議院之預算委員會分別向參、眾議院報告，待分別通過後，經由參眾議院出席議員討論作成決議，並提送參眾議院的所有議員。
五月十五日*	眾議院開始審議年度撥款法案
六月十日*	眾議院撥款委員會報告上年度撥款法案
六月十五日*	國會完成協調法案（如有必要時）
六月三十日*	眾議院審議完成年度撥款法案
七月一日至九月三十日	參議院完成撥款法案。 參眾議院完成撥款協商報告，並提供給議員。
十月一日	新會計年度開始

* 表示該時程之規定正式寫在預算法案中。

資料來源：U.S. House of Representatives committee on rules majority office. (2004)

陸、預算未於期限內完成審議的補救措施

眾議院常未能在六月十五日前通過撥款法案 (Heniff, 2003)，如發生預算未能如期完成法定程序時，國會會採取補救措施，即先行通過暫時性撥款法案，以因應相關必要政務所需之經費。但最後的措施則要視國會與總統之間對於條款的意見是否在實質上相一致而定 (Heniff, 2003)。

柒、國會預算審議之法律限制

國會對總統所提預算之審議，沒有不得增加支出之限制規定，可以作修正或增刪。因此，美國國會議員對聯邦政府預算案得為增加或刪減支出之修正，國會預算審議權極為強大，實為其他各國所不能相比。

捌、美國國會預算審議之特色

一、國會不同預算審查階段，分別發揮不同功能

預算審查應發揮推動經濟政策、執行施政計畫、以及依議員之意見做成增減預算之決議等三種功能 (郭登敖, 1988: 5)。美國國會審查預算，在不同階段分別發揮上述三種功能。

國會提出預算共同決議，偏重於發展國民經濟及實施重大政策之觀點，即如何使國民就業增加，如何減少預算赤字及如何充實國防及增進人民福利等，均為共同決議之重要課題。各主管委員會審查新預算授權之法案或決議案及預算項目之分配時，其重點在如何使預算能滿足施政之需要，至最後審議撥款法案時，則對任何有關問題均可列入考慮，可謂無所不包。美國國會此種以不同階段發揮各種不同功能之制度，顯與我國立法院以預算照列一種程序發揮各種功能之制度不同 (郭登敖, 1988: 5)。

二、國會積極參與聯邦政府中程計畫預算規劃機制

美國聯邦政府在中程計畫預算機制的一大特色是國會的積極參與。在許多國家，中程計畫預算制度只規範行政官員的預算編製行為，立法部門並不參與，亦不適用於立法審議過程。政府績效與成果法案（Government Performance and Results Act）規定，各機關在擬定五年策略規劃書時，必須和立法部門以及利害關係人進行協商，俾就政策達成共識。美國國會在中期計畫預算過程中所扮演的角色，除了參與行政部門策略目標的訂定之外，在制定中程財政估測方面亦扮演重要的角色。

三、國會擁有預算增額修正權，總統擁有預算之否決權

1921年預算及會計法（Budget and Accounting Act）雖規定，聯邦政府預算應由總統負責籌編，自此以後總統被賦予預算籌編之權，亦由總統向國會提出預算法案，但對國會預算增額修正權並未加以限制。因此，國會議員於審查預算時，可提議刪減或增加收支預算，甚至可將預算調整編列，此種國會預算審查方式，即是學者所稱之「相對積極型」的政府預算審議類型。此不同於我國立法院於審查預算法案時，立法委員不得為增加支出之提議。惟總統對國會通過之預算法案，擁有否決權，對於國會存有重大之制衡力量。

四、國會配置龐大的專業幕僚機構，以協助預算審議

美國國會配置之幕僚機構包括國會預算局、國會研究服務處、科技評估局、國會圖書館、立法顧問局及審計總局等，其中預算審查上最重要的專業幕僚機構為國會預算局，專業幕僚人員甚為龐大，提供參眾兩院預算審查所需之長短期經濟預測與趨勢

分析、預算效益等分析資訊，並在總統向國會提出年度預算案後，於 2 月 15 日以前向兩院之預算委員會提出預算書之綜合分析報告，以協助國會完成預算審議。

五美國聯邦政府預算編製及審議時間較長

美國聯邦政府預算龐雜，預算的準備時間比較長，一般提前在年度開始前 21 個月即開始籌劃編製。所以總是有「三個年度預算」並存，一個年度預算在草擬中、一個年度預算在國會審議中、一個年度預算在機關執行中。就是說，本年度的預算在約兩年前就開始籌備了，為蒐集資料和進行相關預算辯論提供了充足的時間，能夠提高預算本身的客觀性。

六預算資訊公開，透明度高

依據「聯邦政府陽光法案」，除必要保密之預算資料外，美國政府必須將預算以一定形式向社會公布。所公布的文件包括預算指導方針文件、功能分析和經濟分析文件、部門分類文件等，其中部門分類附屬文件中，預算內容細化到了每一個具體支出專案。政治活動在預算支出執行中，不能超出預算，預算透明度高，納稅人亦有權瞭解所繳納稅收的安排與使用情況。

七建立資深專業的委員會審查機制

美國國會對於委員會之組成有制度性的規定，在每一屆國會開議之初，依各政黨在國會所佔比例分配各委員會席次，且國會議員在屆期中不得變更其委員會。其國會的組織架構設計目的，都在於強化委員會的功能，確定專業立法分工的形成（楊婉瑩，2002：93）。

美國國會預算審查採「委員會中心主義」，委員會具有較高自主性之權限，委員會在審議法案過程中，可決定修正或擱置，而經委員會審查通過之法案，送至院會均能獲得高度尊重，並順利通過。

各委員會之主席雖可經由選舉產生，惟係以年資制決定，因此均由資深議員擔任，由於長期參加同一個委員會，熟悉相關法案及預算，建立資深專業而具有權威性之委員會審查機制。

八、嚴守既定的時間表，以完成預算審議程序

1974 年通過「國會預算及截留控制法」後，國會預算審議須嚴格遵守審議程序時間表，如二月十五日以前國會預算局向兩院預算委員會提出預算案之綜合分析報告；四月十五日以前國會提出預算共同決議，以確立預算授權經費支出總額、各政事別支出範圍及債務目標；五月十五日以前眾議院開始審議年度撥款法案；六月十日以前眾議院撥款委員會報告上年度撥款案；六月十五日以前國會完成協調法案（如果預算決議要求）；六月三十日眾議院審議完成年度撥款法案；九月三十日以前兩院審議完成之撥款法案，送交總統簽署，以逐步完成各階段預算審議工作。

第二節 英國預算審議制度

英國國家大政由內閣負責，內閣首相形式上由國王任命，實際上係由下議院多數黨黨魁出任，內閣對議會負責，如議會不信任，內閣須總辭，是典型的議會內閣制國家。近代議會預算觀念的產生，一般人都以 1215 年英國國王約翰（Jhon）簽署大憲章（Greated Charter）

為起始點。大憲章第十二條規定，英王非經議會同意不得徵稅。迨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（章耀楣，1989）。

壹、英國國會預算審議機構

一、下議院

- (一)下議院議員人數：下議院議員原無確定人數，後來經演變發展，現有議員席次 659 席。
- (二)下議院議員任期：任期五年，任期屆滿自行解散，並進行普選，連選得連任。
- (三)下議院議員被選舉權：均經由選民直接普選產生，為英國唯一的民選機構。下議院議員之選舉權為 18 歲，被選舉權為 21 歲。
- (四)下議院之預算審議優越權：上議院的權利只有一點溫和延擱權，真正的立法權在下議院，所謂「國會至高無上」（Parliamentary Sovereignty）就是指下議院具有最高權力（顧敏，1999）。

二、上議院

- (一)上議院議員人數：上議院現有議員 668 名。
- (二)上議院議員任期：除自動辭職外，無任期限制，亦無解散之規定。
- (三)上議院議員之產生方式：由社會顯要、法官、教會、軍方等人士或貴族後裔所擔任，或由女王任命。

三、國會之幕僚機構

- (一)院務諮議委員會：屬於議長顧問機構，其下分設「院務管理委員會」、「院務選任委員會」及「財務與服務委員會」（顧敏等，1999）。

1. 院務管理委員會：成員包括秘書長（擔任主席）及秘書處人員。秘書處分設公法案辦公室、私法案辦公室、議場辦公室、議事辦公室、海外關係辦公室及警衛處、行政處、公報處、餐飲處。
2. 院務選任委員會：針對設備使用、新聞、行政、餐飲、傳播等業務事宜，分設小組委員會。
3. 財務與服務委員會：英國下議院之人事、預算等業務事宜，係屬獨立作業，與英國政府之人事與預算互不相屬。

(二)議員助理：因英國國會每年補助每位議員聘用國會助理的金額十分有限，所以一般議員只聘用一、兩位助理或是合聘，因為係屬私人聘僱及任用，助理之身分職位，不能得到合理的保障。因此英國預算審議，國會並無專屬協助幕僚單位（顧敏等，1999）。

貳、英國國會之委員會

英國為不成文憲法國家，但英國對有關憲法體制的規定，仍有彙編成文法（蘇彩足，2000），依照其成文憲法第 73 條第 1 項規定「財政部長應將大英帝國下一會計年度支出與收益的概算，提出於下議院。」顯示預算審議權歸於下議院。而上議院預算審議權僅有表達意見的權力。

英國於十六世紀時，下議院（House of Commons）即有永久性委員會之設立，十七世紀初，委員會工作加強，為下議院重要機構之一部分。

一下議院之委員會

英國下議院之委員會分為「全院委員會」（Committee of the whole House）、「常設委員會」（Standing Committee）及「選任委

員會」(Selected Committee)、私法案委員會 (Private Bill Committee) 及兩院聯席委員會 (Joint Committee of Commons and Lords)。

(一) 全院委員會：為全體議員組成的委員會，從事特別重要議案審查階段工作，如有關憲政議題或財政法案。

(二) 常設委員會：下議院常設委員會因法案的審議而臨時設立，法案審查結束，委員會即予以解散。係為審議法案而設立的，主要功能是討論法案，使法案經過立法程序成為法律，在國會中扮演重要的角色。常設委員會名稱以英文字母先後為序，由常設委員會 A 到常設委員會 G 輪流使用。

下議院於一八八二年即設立常設委員會以處理法律及貿易事務，於一九〇七年成立四個常設委員會，所有的議案，除下議院另有決定或財政及經費案外，均自動地送到常設委員會 (陳淞山，1993)。

除專門處理有關蘇格蘭和威爾斯的立法事項的常設委員會以外，其餘的常設委員會並不專管特定範圍的立法事項。常設委員會不能決議廢棄交付審查之法案，只負責審查法案而無調查法案有關事實的職責，法案討論完畢後，該常設委員會即取消，因此，雖稱為常設委員會但實際為臨時性。每一法案交付一常設委員會，法案討論完畢，則取消此一常設委員會。常設委員會之委員由院內遴選委員會 (Committee of Selection) 依政黨比例選派，一般均會商政黨黨鞭後決定，委員人數在 16 至 50 人，人數多寡依法案之重要性而定 (羅傳賢，2001)。

(三) 選任委員會：上議院和下議院分別設置有選任委員會，這些委員會對於特殊領域的政策進行調查，並且對於特別的主題提出報告，其調查對象主要是行政機關。屬長期性的委員會，是以

調查事實、從事特別監督為主，主要針對政府政策有無錯誤之檢討，以及調查施政成績是否低劣，依功能可分為財政性如公共帳目委員會、調查性如議員利益委員會、監督性如查核政府有關部會之設施、立法性如法規命令委員會。選任委員會之委員由遴選委員會選派，一般均依政黨比例分配（羅傳賢，2001：633-634；The United Kingdom Parliament, 2004e）。

(四)私法案委員會：私法案係指人民以請願方式所提出草案請求立法者，而下議院為詳細審查此類法案而設立此種委員會，由「選任委員會」選派七位議員參加，以準司法之地位進行審查，以決定有無立法之必要（顧敏等，1999：22）。

(五)兩院聯席委員會：凡是涉及上議院與下議院之共同利害關係者，得由兩院共同組織聯席委員會，以會商討論及審查某項特別法案，兩院均可提議組成兩院聯席委員會，兩院參加聯席委員會人數相等，主席由委員會選舉產生（顧敏等，1999：22）。

二、上議院之委員會

上議院的組織，對於法案的審查可分為全院委員會、常設委員會及選任委員會，以及兩院聯席委員會、私法案委員會等。上議院審查預算主要是由全院委員會負責，但為節省審議時間，有時全院委員會會將部分財政法案交由常設委員會審查（劉志宏，2000）。

英國國會委員會的組織詳見表 3-4。

表 3-4 英國國會委員會一覽表

類別	名稱
下議院選任委員會	調解和工作委員會 Accommodation and Works Committee
Commons Select	管理委員會 Administration Committee
Committees	廣播委員會 Broadcasting Committee

<p>膳食委員會 Catering Committee</p> <p>憲法事務委員會 Constitutional Affairs Committee</p> <p>文化、媒體及運動委員會 Culture, Media & Sport Committee</p> <p>國防委員會 Defence Committee</p> <p>教育及技能委員會 Education and Skills Committee</p> <p>環境審查委員會 Environmental Audit Committee</p> <p>環境、食物及農村事務委員會 Environment, Food and Rural Affairs Committee</p> <p>歐洲覆審委員會 European Scrutiny Committee</p> <p>財政及服務委員會 Finance and Services Committee</p> <p>外交事務委員會 Foreign Affairs Committee</p> <p>健康委員會 Health Committee</p> <p>內政事務委員會 Home Affairs Committee</p> <p>資訊委員會 Information Committee</p> <p>國際發展委員會 International Development Committee</p> <p>對外連絡委員會 Liaison Committee</p> <p>下議院的現代化(下議院現代化選任委員會)Modernisation of the House of Commons (Select Committee on the Modernisation of the House of Commons)</p> <p>北愛爾蘭事務委員會 Northern Ireland Affairs Committee</p> <p>副首相辦公室(副首相辦公室委員會)Office of the Deputy Prime Minister (Committee on the Office of the Deputy Prime Minister)</p> <p>程序委員會 Procedure Committee</p> <p>公共會計委員會 Public Accounts Committee</p> <p>公共管理選任委員會 Public Administration Select Committee</p> <p>基準改革委員會 Regulatory Reform Committee</p> <p>科學及技術委員會 Science and Technology Committee</p> <p>蘇格蘭事務委員會 Scottish Affairs Committee</p> <p>基準及特權委員會 Standards & Privileges Committee</p> <p>法令文書(法令文書選任委員會) Statutory Instruments (Select Committee on Statutory Instruments)</p> <p>貿易及工業委員會 Trade and Industry Committee</p> <p>運輸委員會 Transport Committee</p>
--

	<p>國庫委員會 Treasury Committee</p> <p>威爾斯事務委員會 Welsh Affairs Committee</p> <p>工作和退休金委員會 Work and Pensions Committee</p> <p>特權(特權委員會)Privileges (Committee for Privileges)</p> <p>程序委員會 Procedure Committee</p> <p>違反宗教委員會 Religious Offences Committee</p> <p>科學& 技術選任委員會 Science & Technology Select Committee</p> <p>選任委員會 Selection Committee</p>
<p>聯合選任委員會 Joint Select Committees</p>	<p>慈善法案(聯合委員會起草慈善法案)Charities Bill (Joint Committee on the Draft Charities Bill)</p> <p>市民意外事故法案(聯合委員會起草人民意外事故法案)Civil Contingencies Bill (Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill)</p> <p>合併(合併法案聯合委員會)Consolidation (Joint Committee on Consolidation, & c., Bills)</p> <p>貪汙法案(聯合委員會起草貪汙法案)Corruption Bill (Joint Committee on the Draft Corruption Bill)</p> <p>殘障優待法案(聯合委員會起草殘障優待法案)Disability Discrimination Bill (Joint Committee on the Draft Disability Discrimination Bill)</p> <p>賭博法案(聯合委員會起草賭博法案)Gambling Bill (Joint Committee on the Draft Gambling Bill)</p> <p>人權(人權聯合委員)Human Rights (Joint Committee on Human Rights)</p> <p>智慧障礙法案(聯合委員會起草智慧障礙法案)Mental Incapacity Bill (Joint Committee on the Draft Mental Incapacity Bill)</p> <p>上議院改革(上議院改革聯合委員會)Lords Reform (Joint Committee on House of Lords Reform)</p> <p>法令文書(法令文書聯合委員會)Statutory Instruments (Joint Committee on Statutory Instruments)</p> <p>稅法改寫法案(稅法改寫法案聯合委員會)Tax Law Rewrite Bills (Joint Committee on Tax Law Rewrite Bills)</p>

	租稅簡化(租稅簡化聯合委員會)Tax Simplification (Joint Committee on Tax Simplification)
常設委員會 Standing Committees	常設委員會 A-G House of Commons Standing Committees A-G 下議院其他常設委員會 Other House of Commons Standing Committees 歐洲常設委員會 A-C European Standing Committees A-C
其他委員會 Other Committees	藝術工作諮詢顧問委員會 Advisory Committee of Works of Art 傳教士委員會 Ecclesiastical Committee 公共會計委員會 Public Accounts Commission 選舉議長委員會 The Speaker's Committee on the Electoral Commission 公眾生活標準委員會 Committee on Standards in Public Life 情報和安全委員會 Intelligence and Security Committee

資料來源：The United Kingdom Parliament (2004e)

參、現行英國國會預算審議程序

預算的審查，兩院的程序是相似的，其階段包括：一讀（first reading）、二讀（second reading）、委員會階段（committee stage）、報告階段（report stage）、三讀（third reading）、送上議院審議（passage through the other House）、皇室簽署同意（Royal Assent）。公共法案一讀是形式上的，一旦正式被提出，要將法案印出來並且進行二讀，在委員會和隨後的階段中可以修正。每年的預算案約在三、四月間提出，最遲於八月五日完成審議，英國國會預算審議程序詳述如下（劉志宏，2000；United Kingdom Parliament, 2004a, 2004b, 2004c）：

一、內閣提出預算案

英國國會預算提案權屬於內閣，本世紀除了1993年到1996年以外，內閣通常在每年的春天（三月或四月）的「預算日」（Budget Day）將單一預算提出於下議院，傳統上，預算是在星期二提出，但最近三年都是在星期三提出，並進行預算演說，1997

年 Gordon Brown 第一次將預算在星期三提出，結束了歷史長久的預算在星期二提出的慣例(United Kingdom Parliament,2004a)。

二、預算演說 (budget speech) / 一讀

內閣提出預算當日，即由財政部長發表演說，詳細報告經濟現況以及年度預算的內容，包括歲入租稅建議案以及歲出法案，說明未來三年公共支出、經濟預測發展與財政政策、開闢稅源增減稅則等，歷時約為一個小時到一個半小時左右。財政部長所提出的歲入法案以及預算案，兩者便形成了該年度的財政法案 (Finance Bill)，而國會下議院開始對此項財政法案進行審查。

三、質詢與辯論

當財政部長完成財政報告後，除了新的租稅案外，下議院隨即展開質詢與內閣的答辯，此時質詢是由在野黨主導，質詢重點在於財政政策與支出原則，較不涉及金額調整，此項質詢由反對黨議員優先，執政黨議員是排在反對黨後面，以禮讓在野黨。

四、第一次決議

下議院在十個預算日之內，必須對於是否贊成政府預算案進行表決，包括歲入財政法案與歲出法案，此項決議案通過之後，才能使政府下年度預算成為一個完整財政法案，作為正式審查的法案標的。

五、財政法案二讀

財政法案是由二讀的階段開始審議，因為一讀程序，僅對於財政預算政策作大體的辯論及確認原則，並未就預算細項加以審

查，因此下議院完成第一次決議後，財政法案才正式成立。法案一讀後，依照議事程序繼續進行審查，通常在二週之內進行二讀，該讀會通常僅為一天。

國會議員在二讀的時候才首次討論財政法案的內容，並進行法案一般原則的辯論，細節的討論則留待委員會階段進行。且此階段原則上法案都會通過。

下議院二讀的法案通常是由部長所提出，部長概述此法案的主要原則，並摘要最重要的條款。之後，反對黨發言人提出質問，若此法案不具爭議性，下議院的反對黨多在二讀時決定進行表決，或提議修正。如果下議院在二讀時表決反對這個法案，這法案則無法再進行，但這事實上此情況從未發生。

六委員會階段

二讀後的財政（預算）法案，通常一天內即交付委員會，在將法案送交委員會討論，才真正進入法案之實質審查。到了一九六八年以後，為了節省審查時間，通常將具有爭議性、重要性及無先例性的條文等交由下議院的全院委員會審查，全體委員都可以參與審查，其餘的條文則交由常設委員會（Standing Committee）進行細節的討論及逐條的審查。常設委員會由議員30至40名組成，依照各政黨在下議院的席次比例來分配，審查項目則由在野黨與內閣協商決定，此階段最重要為對財政法案的修正案。

下議院一般有十個常設委員會，每個委員會設有一位主席和16至50位委員。針對每一個新的法案，成立常設委員會，該委員會委員由院內遴選委員會（Committee of Selection）依政黨比例以及委員資格選派。當全院委員會結束法案的審議交付委員會

後，常設委員會才開始逐條審查法案，並做修正。在非常必要時，法案會被提到一個特別的常設委員會，私下進行審慎的評議，同時透過三次的會議以公開的取得證據，之後如其他的常設委員會般進行逐條審查法案。

常設委員會向全院報告財政法案審查的結論(修正或無法成立)，接著進入報告階段與三讀。

七、委員會審查結果向院會報告階段

報告階段通常進行二天，在常設委員會審查完成預算案二週後，將委員會的審查結果向下議院院會報告。在報告階段，非常設委員會的委員可以有機會進一步提出對法案的修正意見或是新的條款。所有的委員都可以發言、投票表決，同時也可以為較長的或是複雜的法案展開為期數天的辯論。法案若在委員會階段所有的議員都參與，則於向院會報告階段不再進行辯論。在下議院報告階段後，通常緊接著進行法案的三讀辯論。

八、三讀

三讀程序通常在單獨的一天處理，但現在也常與向院會報告階段相結合，即通常在報告階段的第二天就進行三讀。財政法案三讀時辯論時間通常很短，上議院無法對法案進行實質的修正，而下議院則可以對之前階段尚未表決的議題提出修正。

九、送上議院審議

在下議院三讀通過的財政法案，送到上議院審議，基本上，上議院對於大部分的法案很少有否決權，財政法案又必須在一個月內同意，上議院顯然已經成為橡皮圖章的角色。法案的內

容經兩個議會均同意時，就可以送請皇室簽署同意。

大多數的法案都可經由下議院及上議院的審查通過，但是如果一個僅由上議院提出的法案而不被下議院接受，則不會成為法律。雖然上議院經常會修正或退回法案，以便下議院進一步審議，但通常上議院不會干涉下議院對於法案的立法。

當財政法案經下議院審議通過後，在會期結束前至少一個月，送到上議院後，上議院收到財政法案後，即印行並進行討論，通常僅一天即完成通過財政法案，因上議院不可以修正，就算上議院不通過，下議院一個月內也可以呈給國王簽署同意。因此，上議院是不能修正或拒絕金錢法案。

上議院的財政權力係被古代下議院的「權利與特權」(rights and privileges) 以及 1911 年與 1949 年的議會法案 (Parliament Acts) 所限制。1911 年與 1949 年的議會法案的基本信念為：非選任的議會 (上議院) 主要的立法功能在於修正和補充，而不是與選任的議會 (下議院) 競爭。1911 年之「國會法」(Parliament Bill) 第一條第一項規定，金錢法案經下議院可決後，於會期終了前一個月移送上議院，上議院若未能於一個月內作成無修正意見之決議，君主得將之裁可為「國會之法律」(Act of Parliament)。下議院財政特權則是根據 1671 年的決議：「下議院決定奉獻給國王的稅捐，上議院不能改變稅率。」以及 1678 年的決議：「所有奉獻給國王的稅捐與國庫支出、國會奉獻給國王的稅捐，皆為下議院唯一的禮物，上議院不可更改任何奉獻給國王之稅捐和國庫支出之相關法案。」自此以後，上議院對法案已無修正權與否決權，因此，上議院縱令作成與下議院不同之決議，也不會發生效力。

十、皇室簽署同意

當預算案經國會審議完成，將送請皇室簽署同意後，成為正式法定預算。皇室的同意現今是由兩院的議長來宣佈，並列在英國國會議事錄（Hansard）之中。皇室簽署同意日之最後一天為每年八月五日。

為掌控預算及財政法案通過，各階段流程有一定的時間表，2003-2004 年財政法案各階段進行的時程，如表 3-5：

表 3-5 英國國會 2003-2004 年財政法案審查時程表

時 程	工作項目
2004 年 3 月 17 日	預算提出。
2004 年 3 月 18 日、22 日、23 日	2004 年在預算報告之後進行三天的辯論（預算辯論通常是四天，由政府來決定）。
2004 年 3 月 23 日	自預算報告起十個會議日內，上議院必須通過個別的預算決議，即在 2004 年 4 月 1 日之前。
2004 年 3 月 23 日	財政法案以預算的辯論結論提給兩院。
2004 年 4 月 8 日	在二讀之前印刷財政法案。
2004 年 4 月 30 日星期五	預算演說後的三十個會議日之內，完成二讀。
2004 年 8 月 5 日	皇室簽署同意。

英國國會預算審議流程如圖 3-3。

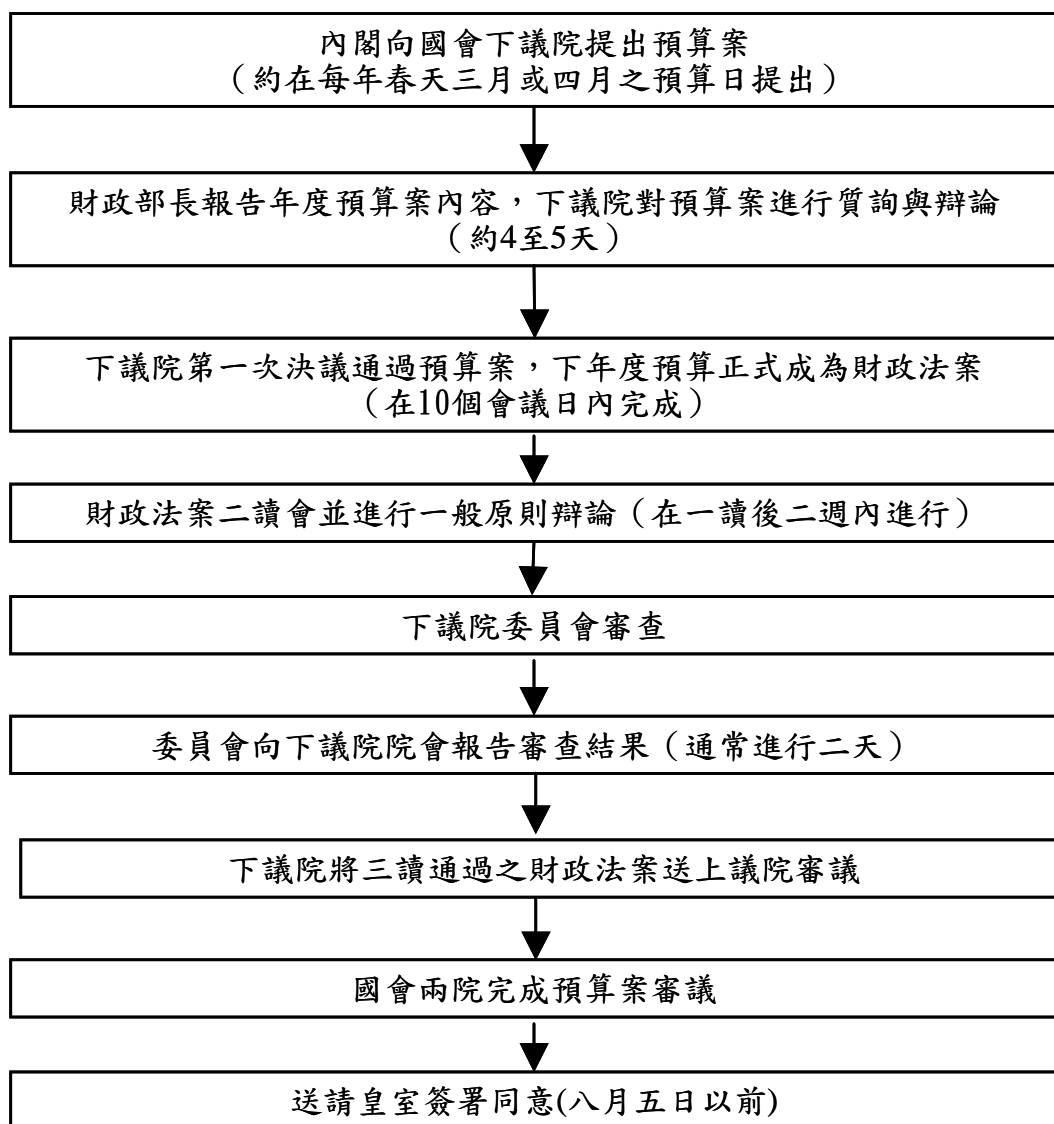


圖3-3 英國國會預算審議流程圖

肆、預算未於期限內完成審議的補救措施

英國會計年度採四月制，年度預算提送國會的時間為每年三月或四月，國會有二十九個預算審議日，且慣例上國會在七月底才完成審議，並於八月五日前咨請國王同意，因此預算通過日期與會計年度不一致，為免影響政務推動，英國成文憲法第七十三條第四項規定，假設該財政年度的撥款法案 (Appropriation Act) 無法及時在財政年度的開始就生效，由內閣提出必須由下議院授權統一基金通過臨時預算

的方式，以支應四月一日至八月五日財政年度開始到撥款法案通過生效這一段期間政務推動所需支出，此項預算金額大約為年度支出總額45%，足敷各機關在預算通過前之經費需求，使英國預算審議的遲延通過，不致對政府之正常運作造成影響（郭登敖，1988b；劉志宏，2000；蘇彩足，2000）。

伍、國會預算審議之法律限制

英國國會對預算有審議權，但對預算僅有刪減權，而無預算調整權，即國會不得對預算案有項目及金額的增加，即使提案人為閣員身分之議員，也不能動議增加預算。

依據英國國會歷史的傳統，金錢法案（按依英國財稅法制，多不稱預算法案 Budget Bill 而稱為金錢法案 Money Bill）祇有君主才有提案權，起因於唯有君主才知道實施統治，需要多少施政經費，也唯有等君主提出課稅要求，代表國民的議會才能審議而決定是否同意，國會議員無權提案。到了一七〇六年，為了防止國家預算的膨脹泛濫，乃於下院決議：政府所提金錢法案，下議院祇能為刪減而不能為增額之修訂；英國下議院議事規則第七十八條規定：「下院非經君主要求，不得受理國政上金錢請求事項。……下議院不得提議要求國家給付或設定給付之負擔。」（李鴻禧，1989：23）。

陸、英國國會預算審議制度之特色

一、預算演說內容具體且具積極意義

內閣提出預算當日，即由財政部長報告經濟現況以及年度預算的內容，包括歲入租稅建議案、歲出法案、說明未來三年公共支出、經濟預測發展與財政政策、開闢稅源增減稅則等，內容具體且具積極意義，與我國立法院審議總預算案時，由行政院長、

主計長及財政部長列席，分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過，報告內容不同。

二、國會議員於內閣編製預算過程中提供意見

英國國會採取內閣制，其憲政慣例禁止國會議員為任何型態之增額預算修正，其原因為政黨內部運作高度民主，允許執政黨之國會議員於編製預算程序提供意見；以及國會對於行政權為高度之統制（例如內閣人事同意權及主動倒閣權），故內閣在籌編預算時，會參採國會議員之建議，不敢忽視國會議員對預算編列的意見。

三、英國國會預算審議的重心在充分辯論，且以政策取向為主

英國國會在預算審議時，於財政部長的預算演說結束之後，在在野黨領袖的領導下，展開為期四至五天的預算質詢與辯論。辯論時以政策取向為主，較少提出預算數據等財務管理性質的質詢。此與我國立法院於審查總預算案時，立法委員對行政部門之質詢內容海闊天空，有甚大的不同。因此，英國國會預算審議的重心並非在實質修改預算，而在於充分辯論預算編列所代表的施政政策。

四、委員會與全院委員會功能依財政法案重要性作區隔

英國國會下議院於一九六八年以後，為了節省預算審查的時間，將財政法案的內容一分為二，將比較具有重要性、爭議性及無先例的條文，交由下議院的全院委員會審查，其餘的條文，則交由常設委員會（Standing Committee）進行細節的討論及逐條的審查。至於那些條文由全院委員會來處理，那些條文由常設委

員會來處理，則是由政府與反對黨來加以協調。

英國國會由於採取「院會中心主義」，在下議院的立法過程中，二讀是整個程序中最重要之階段，法案的成敗關鍵也在於此。二讀程序確立了法案的立法原則與立法內容後才交付常設委員會審查，委員會審查注意法案的內容與立法文字是否適當，因為院會或全院委員會的二讀程序已先確定立法原則與主要的立法內容，所以常設委員會的工作僅做立法文字的擬定，此為英國院會與委員會各司其職之分工制度的重要特色。

第三節 日本預算審議制度

日本為內閣制國家，天皇僅為形式上的國家元首，並無實際上的統治權力，其政治體制係採取英國式議會制度，1889年頒布明治憲法，並於1890年成立國會，1891年舉行之第一次眾議院議員總選舉，此為日本實行議會制度之起源，並稱為帝國議會。帝國議會採取兩院制，即貴族院與眾議院。其中貴族院由皇族、貴族、富人階級、以及天皇指派之敕選議員組成之；另眾議院方面，因明治或大正時代，必須是繳得起相當稅金之有錢人，且限男性，才擁有選舉權，故其議員是在相當有限之選舉權下所產生。直到1925年修改選舉法律，廢除繳稅限制，始建立「普通選舉」之制度，惟仍僅限於二十五歲以上男性，女性尚無選舉權（八十六年立法院美加日國會考察團考察報告下）。

1946年第二次世界大戰後，日本依波茨坦宣言，修訂明治憲法通過新憲法「日本國憲法」，並於1947年5月3日正式施行，依該憲法第四十一條規定：「國會為國家權力之最高機關，並為國家唯一之

立法機關。」因此，國會成為唯一之立法機關，也是國家政治中心與政黨活動之樞紐，而年滿二十歲以上之國民，不論男女皆有選舉權之制度。

日本國憲法第六十五條：「行政權屬於內閣。」第六十七條：「內閣總理大臣由國會議員中，經國會議決提名之。此項提名，應優先於其他一切議案行之。」因此，國會首先選出內閣總理大臣（即俗稱的首相）後，再由內閣總理大臣任命國務大臣共同組成內閣，負責國家的行政領導。日本政府並於 2001 年 1 月 6 日實施中央政府組織改造，將原 1 府 22 省廳裁減整併為 1 府 12 省廳，負責預算編製之大藏省一改為財務省。又憲法第八十三條規定「處理國家財政之權限，應基於國會之議決而行使之。」。

壹、國會預算審議機關

日本國憲法第四十一條規定：「國會為國家權力之最高機關，並為國家唯一之立法機關。」及第四十二條規定：「國會由兩院組成之，即眾議院與參議院。」兩院之構成如下：

一、眾議院

- (一)眾議員人數：根據日本公職選舉法規定，眾議院法定人數為 512 人。
- (二)眾議員任期：日本國憲法第四十五條規定：「眾議院議員之任期為四年，但在眾議院解散時，其任期則至屆滿前終了。」
- (三)眾議員被選舉權：眾議院議員候選人須年滿二十五歲以上，始有被選舉權。
- (四)眾議院之預算審議優越權：日本國憲法第六十條規定：「預算應先向眾議院提出。關於預算參議院作成與眾議院相異之決議時，依法律之規定召開兩議院協議會後，其意見仍不一致時，

或參議院於收到眾議院議決通過之預算後，除國會休會期間不計外，於三十日內不為議決時，以眾議院之議決視為國會之議決。」從上述憲法條文顯示眾議院對預算之議決有優越權，眾議院實為國會預算審議之中心，參議院之設立，不過是藉以防止多數政黨的橫暴和立法的輕率而已，在職權的行使上，眾議院較佔優勢，主要亦係為防止國會審議預算之遲延，影響國政運作，此種以時間經過自動成立之情形，即稱為「自然成立」。

眾議院除有預算先議權及單獨議決權，法律案經眾議院議決時，而在參議院有不同之議決時，如經眾議院以出席議員三分之二以上之多數，再議決通過時，即成為法律。另外，眾議院尚有條約之承認權、內閣總理提名權，同時亦只有眾議院才有權通過對內閣不信任案之決議。

二、參議院

- (一)參議員人數：根據公職選舉法規定，參議院法定人數為 252 人。
- (二)參議員任期：日本國憲法第四十六條規定：「參議院議員之任期為六年，每三年改選議員之半數。」
- (三)參議員被選舉權：眾議院議員候選人須年滿三十歲以上，始有被選舉權。

三、日本國會幕僚機構

國會設置的幕僚機構包括（羅成典，1998）：

(一)議院事務局

日本國會兩議院均設有議院事務局，為執行有關議院大會、委員會、議長、委員長、議員等各種事務之輔佐機關。局下設有秘書課、議事部、委員部、紀錄部、警務部、庶務部、

管理部、涉外（公關）部等一課七部，以分掌議院事務。

(二)常任委員會調查室

各議院常任委員會調查室，係就常任委員會所辦理案件（如法律案、預算、決算、請願、決議等）之審查或調查，專門予以輔佐之幕僚群。

(三)法制局

法制局係根據日本國會法第一三一條規定，於一九四八年設立。法制局之職務，係幫助議員有關法制之起草。實際上，法制局之主要工作是擬定或審查議員提議之法律案，使其成為完整之法律案。議員提出的法律案，法制局自其構想階段就參與，從法律案之制定、背景實際情況之調查、就其作為政策之合理性，整個過程法制局均參與其中，以使法律案之制定更妥適完備。

(四)國會圖書館

國會圖書館是為協助議員調查研究而附設於國會之機關，同時也對行政、司法各部門以及國民提供圖書館服務。

惟上述機構僅為國會進行預算審議之輔助單位，或為應預算委員會需要提供相關資料而已，並非協助國會議員審議預算之專業幕僚機構。

四國會會議的種類

日本國會的能力表現於會議上，國會為合議制的立法機關，因此立法工作、預算之審查、國政調查等，均非個人可以執行，也非一人可以決定，必須透過會議來討論、表決才能通過。

(一)常會

日本國憲法第五十二條規定：「國會之常會，每年召集一次。」

常會每年定期召集，通常於每年一月中召集，會期 150 天，但在會期中因議員之任期屆滿時，以屆滿之日為會期之結束日，主要任務係議決總預算及審議為實施預算所需之法律案。會期之延長，依兩院一致的決議，得延長一次；兩院決議不一致，或者參議院不為議決時，以眾議院之決議為決議（羅成典，1998）。

(二)臨時會

日本國憲法第五十三條規定：「內閣得決定召集國會之臨時會，無論任何議院，如有議員總數四分之一以上要求時，內閣應為召集之決定。」其會期由兩院一致之議決定之，得延長二次，兩院議決不一致，或參議院不為決議時，以眾議院之決議為決議。下列情形應召開臨時會：1.任何一議員總數四分之一以上要求時；2.新議員任期開始之日起，於三十日內應召開臨時會（陳水亮，1997：25）。

(三)特別會

眾議院解散時，自解散之日起四十日內應舉辦大選，自選舉日起，應於三十日內召開國會，稱為特別會，其會期之決定及延會與上述之臨時會相同（陳水亮，1997：25）。

(四)兩院協議會

係國會具有關鍵地位之會議。日本國會採眾議院優越制度，兩議院之決議不一致時，以眾議院之決議作為國會之決議；然而並非一旦發生兩議院決議不一致時，立即以眾議院之決議為國會之決議，而是召開由兩院議員組成之「兩院協議會」，透過兩院之協議，設法協調以求一致。凡對預算之決議、締結條約之承認及內閣總理大臣之提名等眾議院占絕對優越地位之事項，兩院意見不一致時，必須召開「兩院協議會」。而法律案之議決，在眾議院要求時才召開，另參議院限於不同意眾議院之送回案時，亦

可要求召開，但眾議院得予拒絕。

兩院協議會由兩院各選出十名委員組成，採秘密開會。其議事及議決，須有各議院之協議委員三分之二以上出席，及以出席協議委員三分之二以上之多數議決時，協議案即告成案。其職權僅限於協調兩院決議中不一致之事項與當然受影響之事項，不得逾越其範圍（羅成典，1998）。因此，國會係藉由兩院協議會，使其運作活絡化，不讓國會兩院關係僵化。

貳、日本國會之委員會

日本國會之委員會分為常任委員會和特別委員會兩種，必要時得設小組委員會和分科會。常任委員會即常設委員會，各常任委員係由各議院的議院運營委員會依各政黨議員人數的比率分配給政黨，並根據各政黨所提報之名單，由各議院院長指派，常任委員之任期與議員之任期相同。每一位議員至少須任一個常任委員會的委員，但正副議長、內閣總理、國務大臣、內閣官房副長官及政務次官等，得辭去被分配的常任委員。特別委員會是每一會期，各議院為審查特別案件或不屬於常任委員會的案件，依其決議而設置，委員由議長選任，如委員會在會期中所付託案件或調查未終了時，亦應隨會期之結束而終止，但經大會同意者可繼續存在至下一新會期召集之前一日（羅傳賢，2001）。

依據明治憲法，委員會只是大會的準備機構，議案審議的中心仍在大會。現行國會議事規則廢除三讀會制度，議案的審議以委員會為中心，議員及內閣提出的議案，不直接送交大會，由議長逕交適當的委員會審查，經委員會審查之後始提報大會，除另一議院移送的議案外，如委員會認為不必提報大會的議案，即可逕行廢棄，故委員會的權限甚大（郭淑敏，1994：26）。

目前日本國會眾議院有 17 個常設委員會及 4 個特別委員會，參議院有 17 個常設委員會及 6 個特別委員會。日本國會委員會的組織詳見表 3-6：

表 3-6 日國國會委員會一覽表

	參議院	眾議院
常設委員會	內閣委員會 總務委員會 法務委員會 外交防衛委員會 財務金融委員會 文教科學委員會 厚生勞動委員會 農林水產委員會 經濟產業委員會 國土交通委員會 環境委員會 國家基本政策委員會 預算委員會 決算委員會 行政監視委員會 議院運營委員會 懲罰委員會	內閣委員會 總務委員會 法務委員會 外務委員會 財務金融委員會 文部科學委員會 厚生勞動委員會 農林水產委員會 經濟產業委員會 國土交通委員會 環境委員會 安全保障委員會 國家基本政策委員會 預算委員會 決算行政監視委員會 議院運營委員會 懲罰委員會
特別委員會	災害對策特別委員會 關於解決沖繩及北方問題特別委員會 金融問題及振興經濟特別委員會 建立政治倫理及改善選舉制度特別委員會	災害對策特別委員會 建立政治倫理及改善公職選舉法特別委員會 關於解決沖繩及北方問題特別委員會 解決青少年問題特別委員會 武力攻擊對策特別委員會 防止國際恐怖活動兩救援行動及對伊拉克戰後協助重建特別委員會

資料來源：2004.03.30. 上網查詢，網址：

<http://www.sangiin.go.jp/japanese/ayumi/zenkai/158/m-158.htm>

參、日本國會預算審議之程序

日本國會依其憲法第六十條規定「預算應先向眾議院提出。」日本國會審議法案採「委員會中心主義」制度，整個預算的審議是在預算委員會的主導下進行。眾議院的預算委員會共有委員五十人，參議院預算委員會則有四十五人，均為人數最多的委員會，其委員會議室也最大，慣例稱為第一委員會室。預算委員會的人數係按照政黨在議會席次的比例來分配。又依預算審查的需要，預算委員會分為數個小組委員會（分科會），以執行各省廳預算的審查。

預算委員會並非純粹審議預算案而已，因為預算與政府的整體施政有極大的關連，因此可說是「國政全盤」的審議。日本國會審議預算案時的質詢是在野黨表示意見、參與預算形成的唯一機會（蘇彩足，2000）。

一、內閣提出預算案

內閣於每年年底至次年一月中旬間編製完成總預算案，經內閣會議決議通過後，五日內送眾議院審議。

二、眾議院審議

其審議程序分為綜合審議、一般審議、公聽會、分科會及最後決議等，眾議院審議期間約一個月，其程序如下：

（一）聽取預算報告及質詢階段

依據日本國憲法規定，日本眾議院擁有一般法案與預算案審查的優先權，預算案先提送眾議院審議，眾議院於審議預算案時，財務大臣必須列席眾議院，說明預算概要、預算本質和預算結構，並闡述內閣對當前經濟情勢的看法與因應的財經施政方針，此即所謂的「財政演說」。在眾議院演說後，財務大臣也到參議院進行同樣的演說（蘇彩足，2000：151）。同時接受各黨議員代表對上述報告就預算整體政策與原則進行質詢

及回答，預算委員會每位議員有兩小時質詢時間，但執政黨為禮讓在野黨，執政黨委員全部質詢時間僅有兩小時（林鴻柱，2003）。

(二)預算委員會審查階段

預算案經內閣報告及詢答後，眾議院議長即將預算案交預算委員會進行審查。預算委員會為審查預算之需要，下設數個分科會（或稱小組委員會）。

在預算審議的分工方面，有關省廳預算共同性項目是由預算委員會負責審查，而與各省廳所屬單位預算有關者，則按其性質分由各小組委員會審查。在預算審查過程中，可要求各省廳大臣出席說明，並提供參考資料。認為有不妥之處，也可以質詢官員（楊志恆，1993：102-103）。

1.舉辦公聽會

在預算審查期間，預算委員會將依照各黨派推薦的學者、專家或利害關係人等，安排召開公聽會，使代表各界利益者均能公平、公開表達意見，或對預算陳述意見。

2.分科委員會審查

公聽會召開後，預算委員會將依照各省廳預算分成數科，分別就各科所管省廳的預算案細節聽取各主管部的國務大臣報告，並提出質詢，最後進行討論，以對預算項目做更詳細的審查，分科會完成審查後必須將審查結果整理後送交預算委員會。

3.預算委員會全體會議

分科委員會審議完成後，預算委員會即舉行全體會議，就各分科會審議結果進行討論。

(三)眾議院院會審議與通過表決

預算委員會綜合整理與審查各分科會的審查意見後，即作成預算審查報告，向眾議院院會報告審查經過與結果，院會若仍有疑問，可再邀請官員列席說明並詢答，詢答完畢後即進行表決，以決定是否通過預算案。

三、參議院的審議

眾議院通過預算案決議後，預算決議必須再交付參議院審議，參議院審議程序與眾議院大抵相同，其差異之處為不舉行公聽會與分科審查，而是採取「委託審查制度」(張志恆，1991)，即參議院完成一般審議後，由預算委員會將預算案委託其他委員會審查，由各委員會進行審查工作，但因為屬於委託審查性質，故不能表決，而是將審查結果向預算委員會報告。預算委員會整理最後審議結論，提出參議院院會決定。

四、參眾兩院審查預算案有不同意見時之處理

- (一)依照日本國憲法第六十條第二項規定，關於預算，參議院作與眾議院相異之決議時，依法律規定召開兩議院協議會後，其意見仍不一致時，或參議院於收到眾議院議決通過之預算後，除國會休會期間不計外，於三十日內不為議決時，以眾議院之議決視為國會之議決。因此，參議院審查預算期間不能超過三十天，否則即以眾議院的決議代表國會決議，預算即自動生效。
- (二)參議院審議預算結果，如不同意或否決眾議院決議時，除非執政黨議員與在野黨議員聯合，否則參議院都會通過眾議院的決議，以完成預算審查。依照國會法第八十五條規定，眾議院可要求召開兩院協調會，倘兩院協調會仍無法達成協議時，總預算案即照眾議院審議結果實施。

日本國會預算審議流程如圖 3-4。

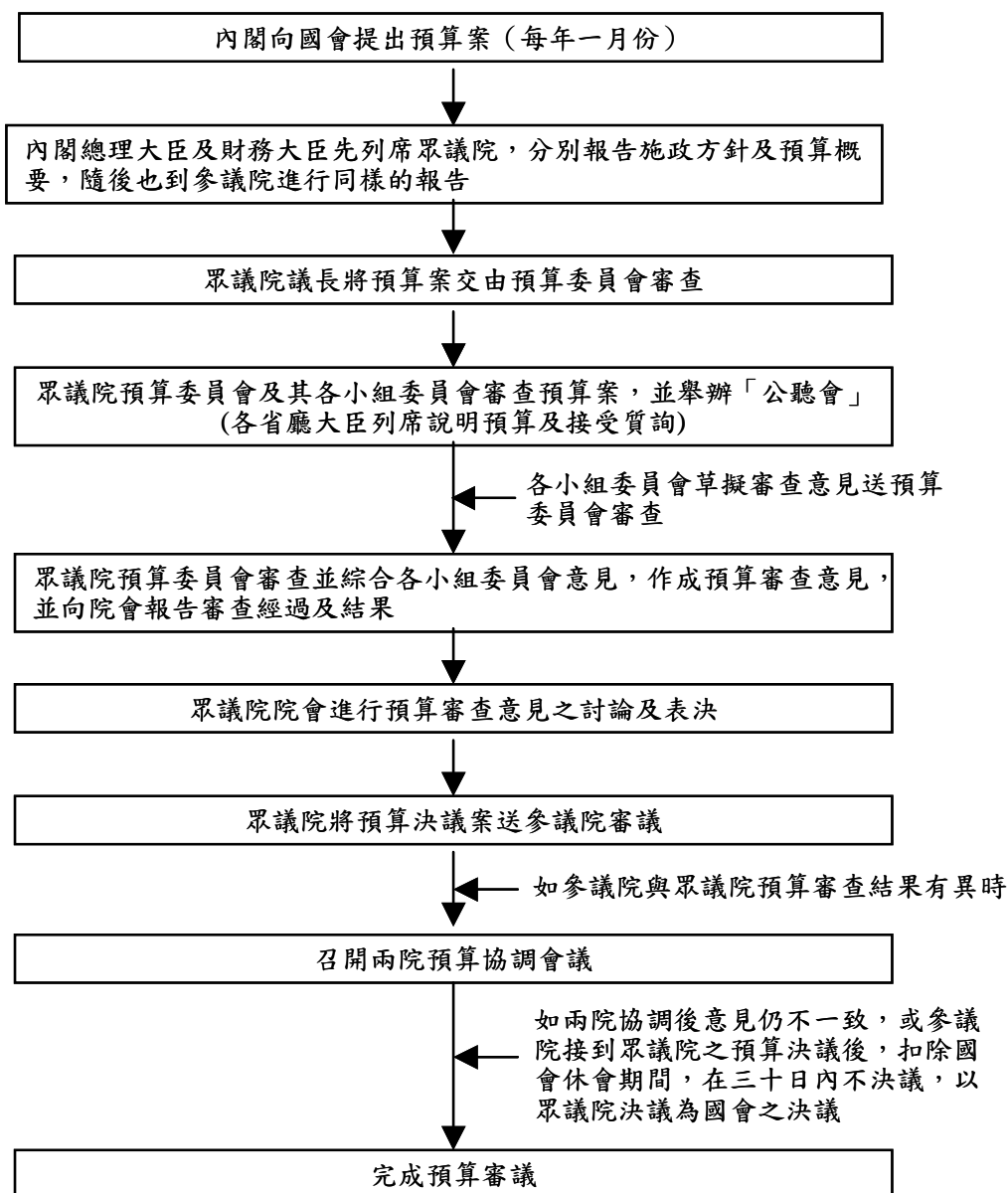


圖3-4 日本國會預算審議流程圖

肆、預算未於期限內完成審議的補救措施

當預算案不能在4月1日前預算年度開始前完成審議，為確保下一會計年度之國家政務活動仍可正常運作不致造成中斷，日本財政法第三十條規定，內閣必要時可以編製會計年度中一定期間之暫定預算（Provisional Budget），向國會提出，且暫定預算在該年度預算通過

成立時，即失其效力，依暫定預算所為之支出及負擔的債務，視為該年度預算所為。因此 臨時預算都非常嚴格的限定在維持政府部門在預算通過前的運作所必須的支出。

伍、追加預算

為了能即時的應付經濟情況的變遷及確保有效適當的編列預算，有時需要適當的變更原編製的預算，依日本國財政法第二十九條規定，內閣可在下列情況下編製追加預算並向國會提出：

- 一、為彌補法律上或契約上屬於國家義務之經費不足，或基於預算編成後發生之事由，特別緊急且必要經費之支出（包括於該年度國庫內之移轉事項），或為進行債務之負擔等進行必要預算之追加時。
- 二、因預算編成後發生之事由而有對已成立之預算加以變更之必要時。

陸、國會預算審議之法律限制

依照國會法第五十七條之二，預算修正動議，必須參議員二十人以上、眾議員五十人以上之贊成始能成立。依據日本國憲法第八十三條：「處理國家財政之權限，應基於國會之議決而行使之。」第八十五條：「國家費用的支出或由國家負擔債務，須依國會議決而為之。」第八十六條：「內閣應編製每一會計年度之預算，須向國會提出並經其審議決定。」綜合上述憲法規定預算提案權專屬於內閣。因此，如果國會可以增加預算，是否表示國會亦有預算提案權，此將造成內閣與國會權限之衝突。因此日本眾議院預算委員會於昭和五十二年二月八日提出見解認為，國會預算增額修正權僅在一定範圍才有可能實施，以調整國會審議權與內閣預算提案權，增額修正僅能不侵害內閣

預算提案權之範圍下才有可能被考慮（林鴻柱，2003）。

柒、日本國國會預算審議之特色

一、國會議員個人意見在審查預算時受到限制

日本係採議會內閣制之國家，行政部門需以國會多數黨之支持為施政之基礎，因此行政部門之決定，以能得到議會多數之支持為前提。如果內閣的決定得不到國會的支持，可以解散國會，以重新獲取國會多數的支持，與採總統制的美國，總統沒有解散國會的權限不同。而日本的政黨維持很嚴格的紀律，國會議員個人在審查預算的表達意見自由，就受到相當的限制。

二、預算經國會審議通過即可據以分配執行，不需再經撥款程序

日本國家預算一經國會審議通過後，即進入分配預算及預算執行程序，不同於英國國會係先就收支整體概算（estimates）為議決，其後再就統一撥款法案（the Consolidated Fund Acts）及各撥款法案（the Appropriation Acts）為反覆審議。也不同于美國國會預算審議制度，分授權及撥款二階段。

三、委員會在整個預算審議過程中居重要地位，且過程公開

日本國會採「委員會中心主義」，整個國會預算審議權是在預算委員會主導下進行，眾議院預算委員會共有委員 50 人，預算委員會的人數依照各政黨在國會席次比例分配，又依審查需要分為數個小組委員會（分科委員會）審查。在審議的分工方面，有關省廳預算共同性項目是由預算委員會負責，而與各省廳所屬單位預算有關者，則按其性質分由各小組委員會審議。預算委員會整理並審查分科委員會之審查意見後，向眾議院院

會報告預算審查結果，並由院會進行表決。因此，預算委員會為預算審查過程的重心，院會預算審議之主要功能偏重於質詢與表決。

四、財務大臣之「財政演說」內容具體且具積極意義

內閣向國會提出預算案後，財務大臣向國會發表之「財政演說」，報告內容包括財政政策、說明預算概要、預算本質和預算結構，並闡述內閣對當前經濟情勢的看法與因應的財經施政措施，內容具體且具積極意義。

五、眾議院擁有之預算審議優先權，可避免兩院爭議延宕預算審議時程

日本國會雖採兩院制，惟依據日本國憲法第六十條規定：「預算應先向眾議院提出。關於預算，參議院作成與眾議院相異之決議時，依法律之規定召開兩議院協議會後，其意見仍不一致時，或參議院於收到眾議院議決通過之預算後，除國會休會期間不計外，於三十日內不為議決時，以眾議院之議決視為國會之議決。」由於眾議院對預算之議決有優先權，眾議院顯為國會預算審議之中心，參議院之設立，係為防止多數政黨的橫暴和立法的輕率而已，在職權的行使上，眾議院較佔優勢，主要用意亦有防止參眾議院對預算決議意見不一，致預算不能通過或遲延通過，而影響國政之正常運作。

六、國會多數黨組成內閣，審查預算過程即使反對黨強烈抗爭，亦能順利通過

在野黨在預算審議時雖有強烈反對意見，惟於所分配發言

質詢的時間結束時，經常只能採取的抗議方式就是集體退席。以平成元年的預算審議為例，平成元年四月眾議院預算委員會，就是在在野黨全部缺席情況下，由自民黨議員單獨通過預算案。此與我國行政院所提預算案，如不能獲得立法院多數立法委員之支持，即難以通過，大不相同。

