

第四章 我國現行預算審議制度

有關中央政府總預算案之審議，憲法及預算法均有相關之規定，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。」及六十三條：「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」；預算法第四十六條：「中央政府總預算案與附屬單位預算及其綜計表，經行政院會議決定後，交由中央主計機關彙編，由行政院於會計年度開始四個月前提出立法院審議，並附送施政計畫。」及第五十一條：「總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決，並於會計年度開始十五日前由總統公佈之；預算中有應守秘密之部分，不予公佈。」依據上述憲法及預算法之規定，行政院擁有預算編製權及提案權，即中央政府各項預算案係由行政院負責編製並彙總完成後，於會計年度開始四個月前（憲法規定為三個月前）提出立法院審議，經立法院審議三讀通過後，咨請總統公佈，各機關據以辦理執行。

行政院函送立法院審議之年度中央政府總預算案，包括一、中央政府總預算案總說明及主要附表一冊、二、中央政府總預算案歲出機關別預算表一冊、三、中央政府總預算案歲入來源別歲出政事別預算表及參考表一冊、四、中央政府總預算案外交國防極機密歲出政事別機關別預算表及相關參考表一冊、五、中央政府總預算案附屬單位預算綜計表—營業部分一冊、六、中央政府總預算案附屬單位預算綜計表—非營業部分一冊、七、年度施政計畫（其中國防部、外交部極機密各一冊）；另外尚有中央各單位所送之單位預算書及附屬單位預算書，以九十三年度預算案為例，包括單位預算書 202 冊、附屬單位預算非營業基金 98 冊及營業基金 27 冊；規模 50 億元以上之信託基金有公務退休撫卹基金、勞工退休基金、積欠工資墊償基金、資源回收管理基金—信

託基金部分、以及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收支預算 5 冊；政府捐助 50% 以上成立之財團法人有國防工業發展基金、工業技術研究院及國家衛生研究院收支預算 3 冊，預算可謂極為龐雜。

另依據預算法第十三條：「政府歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還，均應編入其預算。並得編列會計年度內可能支付之現金及所需未來承諾之授權。」及第十七條：「政府每一會計年度，各就其歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還全部所編之預算，為總預算。前項總預算歲入、歲出應以各單位預算之歲入、歲出總額及附屬單位預算歲入、歲出之應編入部分，彙整編成之。總預算、單位預算中，除屬於特種基金之預算外，均為普通基金預算。」因此，我國中央政府總預算案應編入預算事項包括政府歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還。依結構可分為總預算、單位預算、單位預算之分預算、附屬單位預算及附屬單位預算。中央政府總預算之結構與內容如下圖 4-1 所示：

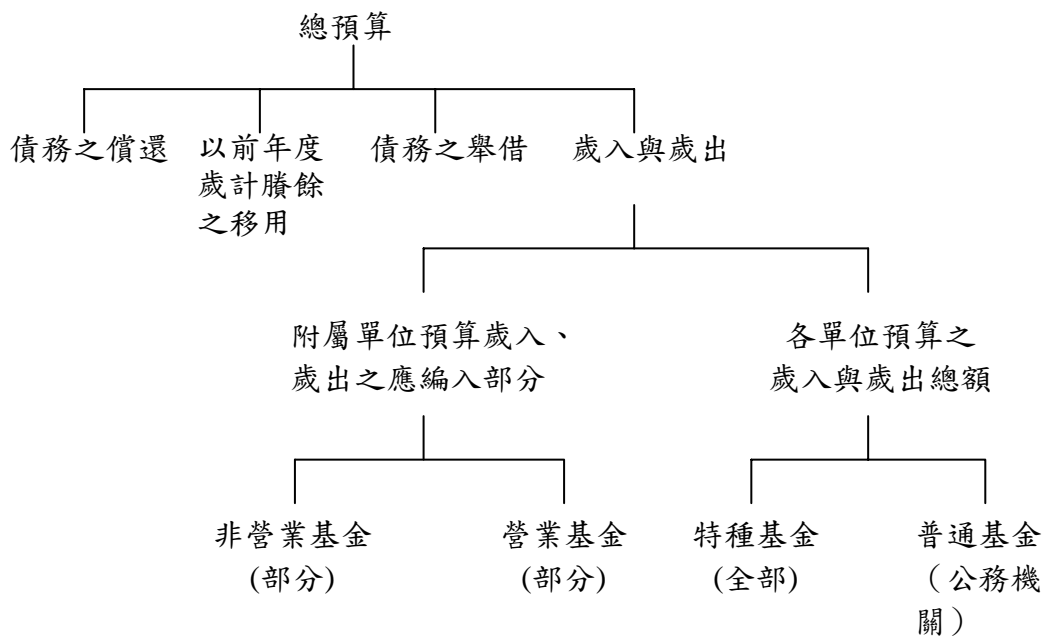


圖 4-1 中央政府總預算結構圖

本章共分為五節，第一節說明立法院之組織與委員會，第二節為立法院預算中心之成立及其功能，第三節呈現現行立法院預算審議程序，第四節係為我國與美、英、日三國預算審議制度之比較，第五節則為我國預算審議制度之檢討。

第一節 立法院之組織與委員會

壹、立法院之組織結構

一、立法委員

民國三十七年選出第一屆立法委員 670 人，至八十年十二月三十一日第一屆資深立法委員全部退職，八十一年依據憲法增修條文選舉第二屆立法委員 161 位，八十四年選舉第三屆立法委員 164 位，八十七年依憲法增修條文第四條規定，自第四屆起選出立法委員 225 位，包括自由地區直轄市、縣市一百六十八人，每縣市至少一人；自由地區平地原住民及山地原住民各四人、僑居國外國民八人、全國不分區四十一人。九十年選舉第五屆（任期自 91 年 2 月 1 日至 94 年 1 月 31 日）立法委員 225 位。

二、行政組織：

立法院設院長、副院長各一人，由每屆立法委員於第一會期報到首日之預備會議互選產生。立法院置特任秘書長一人，承院長之命處理立法院事務，並指揮監督所屬職員；副秘書長一人，襄助秘書長處理院務。立法院並設秘書處、議事處、公報處、總務處、資訊處、法制局、預算中心、國會圖書館、人事處、會計處、以及 6 至 8 位參事，掌理各項法律規定事項。立法院組織架構如圖 4-2 所示：

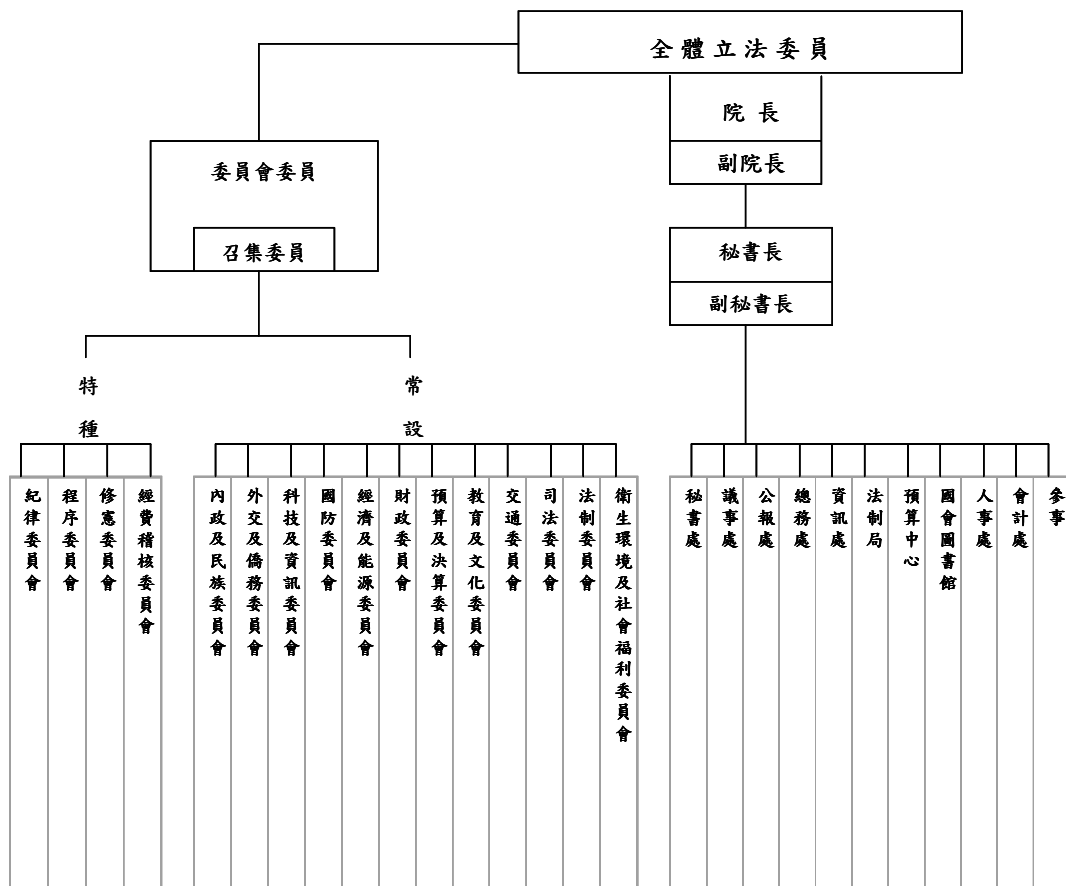


圖 4-2 立法院組織架構系統

資料來源：九十一年立法院統計年報第 11 頁

貳、立法院之委員會

一、委員會的設置

立法院設有全院委員會、常設委員會、特種委員會三個種類之委員會。全院委員會係按議事規則的規定，其法定人數與院會相同，主席由出席委員另行推定。依據立法院職權行使法第二十九條及三十三條，立法院全院委員會之作用有二：一為審查大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察委員、審計部審計長之人選同意案；另一為審查行政院所移請審議之覆議案。常設委員會乃選任委員在一定時間內負責某種事項的處理，依據立法院組織法第十條規定，立法院設置內政及民族、教育及文化、司法、

法制、預算及決算、財政、國防、經濟及能源委員會、外交及僑務、交通、科技及資訊、衛生環境及社會福利等 12 個常設委員會，依立法院各委員會組織法第二條之規定，各委員會審議立法院院會交付審查之議案及人民請願書，此外，依立法先例，立法院會議得決定交委員會起草行政命令或聲明，但不得決定交委員會起草法律案（羅傳賢，2001）。另立法院設置程序、修憲、紀律、經費稽核等四個特種委員會，係處理內部特別事務的一種特別委員會。

二、委員會預算分組審查之沿革

民國三十七年依據三十六年十二月二十五日開始施行之憲法，選出第一屆立法委員 670 人，於五月十八日第一屆第一會期第一次會議於南京國民大會堂正式開議，分設 21 個常設委員會開始運作。其後因政府播遷來台，民國三十九年二月二十四日於臺北市中山堂舉行第一屆第五會期第一次會議，通過修改立法院組織法，將 21 個常設委員會縮編為 12 個常設委員會。立法院委員會之依據四十一年十二月十二日修正之立法院組織法，立法院設有內政、外交、國防、經濟、財政、預算、教育、交通、邊政、僑政、民刑商法、法制委員會等十二個委員會。四十七年七月十八日修正立法院組織法，十二個委員會為：內政、外交、國防、經濟、財政、預算、教育、交通、邊政、僑政、司法、法制委員會。民國四十九年起立法院遷至中山南路現址（立法統計年報，2002：5）。

八十二年一月十六日修正為十個委員會，內政及邊政、外交及僑政、國防、經濟、財政、預算、教育、交通、司法、法制委員會。八十八年一月十二日立法院組織法修訂後，新增了科技及

資訊委員會和衛生環境及社會福利委員會二個委員會，並將部分委員會分別調整為內政及民族、教育及文化、司法、法制、預算及決算、財政、國防、經濟及能源委員會、外交及僑務、交通。立法院委員會歷次變更情形如表 4-1。

表 4-1 立法院委員會變更情形一覽表

修正變更時間	委員會變更情形
四十一年十二月十二日	內政、外交、國防、經濟、財政、預算、教育、交通、邊政、僑政、民刑商法、法制等 12 個委員會。
四十七年七月十八日	內政、外交、國防、經濟、財政、預算、教育、交通、邊政、僑政、司法、法制等 12 個委員會。
八十二年一月十六日	內政及邊政、外交及僑政、國防、經濟、財政、預算、教育、交通、司法、法制 10 個委員會。
八十八年一月十二日	內政及民族、教育及文化、司法、法制、預算及決算、財政、國防、經濟及能源委員會、外交及僑務、交通、科技及資訊、衛生環境及社會福利等 12 個委員會。

三、立法院委員會的分工

各國立法機關委員會的設置，通常係按照與政府部門相對應的原則，設置相關的立法機關委員會，各委員會都有其一定的工作範圍與職責，遵循分工範圍，在其職責範圍內執行立法審議工作，以避免各委員會之間可能發生的逾越職權範圍或遇事相互推諉的情形，俾各委員會能有效地協助院會審查所交付的議案。

各國立法機關委員會管轄的基本原則，可分一般管轄：係由一個與政府部門對應設立的委員會負責管轄一個政府部門或兩個以上的政府部門；指定管轄：係指由於不易確定主管的委員會或者本來應當由某個委員會管轄的事項，因特殊情況而根據實際情況的需要，指定由另一個委員會管轄；共同管轄：是指兩個或

兩個以上委員會對同一個事項行使管轄權。

共同審議的委員會分工制度，具體又可分為三種形式，一是聯席審議，即兩個以上的委員會共同審查一個方案；二是重復審議，即一個法案經一個委員會審查之後，再交付其他委員會審查；三是分工審議，即一個法案根據其不同的內容分別提交給不同的委員會進行審查。

我國立法院依憲法第六十七條規定設置委員會，常設委員會依據立法院組織法第十條規定，共分為十二個委員會，包括：內政及民族委員會、外交及僑務委員會、科技及資訊委員會、國防委員會、經濟及能源委員會、財政委員會、預算及決算委員會、教育及文化委員會、交通委員會、司法委員會、法制委員會、衛生環境及社會福利委員會。依據立法院各委員會組織法第二條規定，各委員會審查立法院院會交付之議案及人民請願書，並得於每會期開始時，邀請相關部會作業務報告，並備質詢。依據「立法院程序委員會組織規程」第五條規定，各委員會之職掌如表 4-2。

表 4-2 立法院各常設委員會職掌表

委員會名稱	職 掌
內政及民族	負責審查內政、選舉、蒙藏、大陸、原住民、客家、海岸巡防政策及有關內政部、中央選舉委員會、蒙藏委員會、大陸委員會、原住民族委員會、客家委員會及海岸巡防署掌理事項之議案。
外交及僑務	本會負責外交及僑務政策、宣戰案、媾和案、條約案及其他有關外交部及僑務委員會掌理事項之議案。
科技及資訊	審查科技、資訊及公共工程政策及有關中央研究院、行政院國家科學委員會、行政院原子能委員會、行政院公共工程委員會、經濟部技術處、交通部電信總局及交通部中央氣象局掌理事項之議案。
國防	負責審查國防部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會掌理事項之議案。

經濟及能源	負責審查有關經濟部、行政院農業委員會、行政院經濟建設委員會及行政院公平交易委員會掌理事項之議案。
財政	負責審查財政政策及有關財政部及中央銀行掌理事項之議案。
預算及決算	審查年度總預算案、追加(減)預算案、審查特別預算案、第二預備金動支數額表案、總決算審核報告案、特別決算審核報告案、主計審計等事項之相關法案與行政命令案。
教育及文化	審查教育及文化政策及有關教育部、行政院文化建設委員會、國立故宮博物院、行政院新聞局、行政院青年輔導委員會及行政院體育委員會掌理事項之議案。
交通	負責審查交通政策及有關交通部掌理事項之議案。
司法	審查民刑訴訟法案、大赦案及其他有關法務部掌理事項之議案。
法制	審查有關官制官規之政府機關組織、研考事項及其他不屬於各委員會審查之議案。
衛生環境及社會福利	負責審查衛生、環境及消費者保護政策及有關行政院衛生署、行政院環境保護署、行政院消費者保護委員會、行政院勞工委員會及內政部社會司掌理事項之議案。

依據立法院組織法第十條第二項規定，立法院於必要時，得增設特種委員會。目前立法院設置程序、紀律、修憲及經費稽核等四個特種委員會，分別依據立法院程序委員會組織規程、立法院紀律委員會組織規程、立法院修憲委員會組織規程及立法院經費稽核委員會組織規程規定，處理相關職掌事項，其職掌如表 4-3：

表 4-3 立法院各特種委員會職掌表

委員會名稱	職 掌
程序	各種提案手續是否完備，內容是否符合立法院職權之審定、議案之合併、分類及其次序之變更、政府提案及委員提案討論時間之分配、政黨質詢及立法委員個人質詢時間之分配、院會所交與議事程序有關問題之處理、人民請願文書，形式審核、移送、函復及通知之處理。
紀律	院會主席裁示交付之懲戒案件、院會議決交付之懲戒案件、委員會主席裁決移送院會議決交付之懲戒案件。
修憲	憲法修正案之審議及與憲法相關之事宜。
經費稽核	對立法院經臨各費概算之編製提供意見、對立法院經臨各費之收支按月稽考。

四委員會的功能

現代國會不論立法或預算審查複雜又具專門性，委員會在先進民主國家之立法與預算審查過程中，扮演關鍵而重要的角色。依據立法院各委員會組織法第二條：「各委員會審查本院交付審查之議案及人民請願案，並得於每會期開始時，邀請相關部會作業報告，並備質詢。」以及中央政府總預算案審查程序第四條規定，總預算案經全院各委員會聯席會議決定分組審查辦法及審查日程後，由預算及決算委員會會同各有關委員會審查。因此，立法院各委員會在預算案或法案審查過程中，居於重要角色。委員會制度在現代國會法案審議過程中的功能有如下六種（曾濟群，1988：P71；陳淞山，1993：10；羅傳賢，2001：627-628）：

(一)監督行政機關的功能

基於權力分立、相互制衡的政治思想，立法機關對於行政機關的政策、預算、行政措施與行政命令都須發揮監督、制衡的效用，要達成此效用並抗衡日益膨脹、強化的行政權，立法機關必須藉由更完善的組織與專業知識以資發揮，委員會為立法機關獲得專門知識的理想場所，當然必須負擔監督行政機關的基本功能。有學者曾言：「委員會制度是抵擋在二十世紀，將國會變成行政機關附庸機關，這種趨勢的主要防禦陣線。」。

(二)專家立法的功能

委員會被賦予最大的作用，即在於分別集合具備各領域專門知識之議員於一堂，先行審議，以開發高度的立法能力，加強法案研究與修正，而達到維持國會的自主性及符合民意的要求。

(三)內部溝通與整合的功能

委員會為不同的政黨提供談判磋商的架構，也提供了行政部門與立法部門之間溝通的正式場所，當然也使議員之間因為不同觀點的歧見所引發的衝突，藉由委員會討論、談判、諮商、協調、辯論而促進溝通，並進而達成內部整合之功能。

(四)蒐集資訊與情報的功能

委員會為國會溝通及資訊流通的網路，行政部門透過委員會以傳遞訊息，委員會可以透過諮詢、聽證、法案審查而給予行政機關、個人或是團體表達意見的機會，同時藉由對於必要訊息的蒐集與立法情報的匯集，促成大眾輿論的重視，使法案順利通過或面對被封殺的命運。

(五)篩選法案功能

委員會將政府提案與委員會提案匯合為一，將不影響國計民生之法案予以排除，並將審查法案排列優先次序，列入委員會審查日程中。

(六)冷卻功能

對於爭議的法案，以交付委員會審查，從長計議，以期各方意見，經過折衷協調以後，能作最合理的處理，並使具政治性、新聞性或重大政策性質的議案在委員會審議中適度的冷卻，以免這些議案的審議流於草率、不周延或情緒性而影響立法品質。

政治學者黃秀端（2000：64-65）與立法院三個委員會部分成員的深度訪談結果指出，委員會在決策上既非黨團代理者，也非院會代理，而是較接近委員會獨立運作的模式，委員會大多具自主性。而不論何種委員會，即使有不同內部遊戲規則，由委員會的組成到法案審議與運作，均有相當的獨立性與特殊性。

第二節 立法院預算中心之成立及其功能

一、立法院預算中心之成立

立法院於七十七會期第十六次會議議決將林聯輝委員等六十一人擬具「立法院立法研究指導委員會組織章程草案」案及費希平委員等三十二人擬於「立法院組織法」第二十六條之後增訂一條文案，交由法制委員會併案審查，經該委員會舉行四次全體委員會議審查，於七十七年五月三日函復審查結論，於說明三、「與會委員僉以法律之制定與預算案之審查為立法機關最重要之職責，而法案與預算案內容日趨專業化、科技化，立法業務日益繁重、複雜，亦為各國議會普遍之現象。為提升議事效能與議案品質，建立立法助理制度以協助委員行使立法權，其必要性殆無可置疑。」（立法院公報 77 卷，40 期）爰於七十七年五月二十日增訂立法院組織法第二十六條之一條文。依當時立法院組織法第二十六條之一規定：「立法院設立法諮詢中心，置主任一人，由副秘書長兼任；立法助理二十人至三十人，職務列簡任第十職等至第十二職等或薦任第八職等至第九職等；掌理法律案、預算案之研究、分析、評估、諮詢及其他有關立法資料之編譯等事項。立法諮詢中心得分法案、預算、編譯三組辦事；所需工作人員由秘書處調派之。前項編譯組之立法助理，必要時得依聘用人員聘用條例之規定聘用之。」依據上述條文規定「立法諮詢中心」自七十八年二月一日成立，並分為法案組、預算組及編譯組，為立法院首創之專業研究單位，以協助立法委員審查法案及預算案。其中預算組在成立當時僅有立法諮詢助理 6 人，即為預算中心之前身，最主要工作為每年度總預算案、決算之評估工作。

預算組以立法諮詢助理 6 人，負責撰寫每年度總預算案及決算

等之評估報告，以協助立法委員執行預算審查工作，在人力上顯有不足。因此，於八十八年一月十二日修正立法院組織法第二十六條：「預算中心置主任一人，職務比照簡任第十三職等；副主任一人、組長五人，均由研究員兼任；研究員十一人至十七人，職務列簡任第十一職等至第十三職等；副研究員十三人至十九人，職務列簡任第十職等至第十二職等；助理研究員十三人至十九人，職務列薦任第八職等至第九職等；操作員二人，職務列委任第四職等至第五職等，其中一人，職務得列薦任第六職等；辦事員一人，職務列委任第三職等至第五職等。」依據上述規定立法院於八十八年一月二十七日始正式成立預算中心。八十八年六月二十二日該條文再作修正，僅調整研究員、副研究員之職務列等，其餘編制員額均未作變更。

二、立法院預算中心之功能

立法院預算中心掌理事項，依據立法院組織法第二十一條：「預算中心掌理下列事項：一、關於中央政府預算之研究、分析、評估及諮詢事項。二、關於中央政府決算之研究、分析、評估及諮詢事項。三、於預算相關法案之研究、分析、評估及諮詢事項。四、其他有關預、決算諮詢事項。」

八十八年一月二十七日正式成立立法院預算中心時，並將原立法諮詢中心預算組研究人員納編，主要辦理中央政府預算、決算、預算相關法案之研究、分析、評估及諮詢等事項，另外各黨團常於年度預算案審查前舉辦研習會，預算中心研究人員亦被邀請講解有關預算評估報告，俾使該黨團之立法委員助理人員能充分瞭解預算審查過程及重點。該中心八十八年二月間成立時僅有研究人員 8 人，爾後逐年增加員額，截至九十三年五月底計有研究人員 22 人，

以九十三年度中央政府總預算案為例，需辦理 26 個主管機關預算、202 個單位預算、98 個非營業基金預算與 82 個分基金、27 個營業基金預算與 3 個分基金之預算評估工作。

所辦理完成之預、決算評估報告亦逐年增加，由八十九年之 76 件，至九十二年為 212 件（詳如表 4-4），該中心協助立法委員預算審查之功能，已漸彰顯。

表 4-4 立法院預算中心 89 至 92 各年撰寫評估報告件數統計表

單位：件

年 度	預算案總體 評估報告	預算案評 估報告	決算評 估報告	專題研 究報告	研討會 報告	合計
89	1	40	32	2	1	76
90	1	115	0	1	4	121
91	1	172	40	1	1	215
92	1	114	96	1	0	212

第三節 現行立法院預算審議程序

憲法第五十九條規定：「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。」可知預算案提案權係屬行政院。又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。」依據上述憲法規定立法院擁有預算審議權。我國預算審議程序始於行政部門依施政方針與預算編製辦法完成預算案之編製後函送立法院，並由立法院於規定時間及程序內完成審議，咨請總統公佈、函請行政院辦理後即完成。

壹、我國預算審議程序

依據預算法第四十六條：「中央政府總預算案與附屬單位預算及

其綜計表，經行政院會議決定後，交由中央主計機關彙編，由行政院於會計年度開始四個月前提出立法院審議，並附送施政計畫。」及第五十一條：「總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決，並於會計年度開始十五日前由總統公佈之；預算中有應守秘密之部分，不予公佈。」當行政院將籌編完成經院會通過之中央政府總預算案與附屬單位預算及其綜計表，於每年八月底以前送達立法院時，預算程序進入審議階段。立法院依法應於每年十一月底以前完成審議，並咨請總統公布，總統依法應於十二月十六日前公布，是故立法院法定審議預算之期間約為三個月。主要的審查流程說明如下：

一、程序委員會編列議程，列入報告事項

依立法院議事規則第十四條規定，行政院將中央政府總預算案送立法院後，由程序委員會編列議程、列入報告事項。

二、院會一讀會

依據立法院職權行使法第八條第一項：「第一讀會，由主席將議案宣付朗讀之。」因此，在立法院院會宣讀總預算案標題即完成一讀程序。

三、院會聽取報告並質詢

依預算法第四十八條：「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。」另依「中央政府總預算案審查程序」第二條第二項規定，立法委員對於前項各首長報告，得就施政計畫及關於預算上一般重要事項提出質詢，有關外交、國防機密部分之質詢及答復，以秘密會議行之。經過報告及詢答後，並由院會作成下列決定：

(一) 決定將中央政府總預算案交付審查

經過上述總預算報告及質詢與答復後，例如立法院於審

議九十二年度中央政府總預算案時，院會做成決定：「九十二年度中央政府總預算及其附屬單位預算及綜計表（營業部分、非營業部分）案，交預算及決算委員會召集全院各委員會聯席會議審查。」

(二)或做成其他決議

立法院審查九十三年度中央政府總預算案時，於九十二年十月三、六、七日邀請行政院長、主計長及財政部長列席報告該預算案編製經過並答復委員質詢後，並做成決定：「九十三年度中央政府總預算案定於十月十四日（星期二）處理。」嗣於九十二年十月十四日第四會期第五次會議做成兩項決議：「一、九十三年度中央政府總預算案中，涉及相關法律規定須重新檢討之處，請行政院於十月二十日前將修正案函送本院，併同上開總預算案交預算及決算委員會召集全院各委員會聯席會議審查。二、有關公共建設計畫所需後續經費二三六億元及投資農業金庫未編足九十八億元經費，行政院如未納入前述修正案時，為維護財政紀律，嗣後不得以追加預算或特別預算再編列相關預算函送本院審議。」

行政院依據上述立法院決議，於九十二年十月二十日函送「對立法院決議行政院重新修正九十三年度中央政府總預算案之說明」，並未對上述總預算案作任何修正。案經提報92年10月31日第八次立法院會議並決議：「『行政院函送對立法院決議請行政院重新修正九十三年度中央政府總預算案之說明資料』併同『九十三年度中央政府總預算案』交預算及決算委員會召集全院各委員會聯席會議併案審查。」（中華民國九十三年度中央政府總預算案審查總報告P1）。

四召開全院各委員會聯席會議（決定分組審查辦法及審查日程）

院會決議將總預算案交付審查後，應由預算及決算委員會召集全院各委員會聯席會議，依十二組決定分組審查辦法及審查日程。有關外交、國防機密部分以秘密會議行之（中央政府總預算案審查程序第三條）。以九十三年度為例，單位預算及非營業基金分為 12 組審查；營業基金預算則分 5 組審查。詳細分組情形如附錄二及附錄三。

五 委員會分組審查

由各委員會與預算及決算委員會會同審查，並由各該審查會議有關委員會召集委員擔任主席。審查時各機關首長須列席報告該機關年度預算編列情形，並接受質詢。此階段各委員會完成詢答後，即對其主管的機關預算作歲入與歲出的處理，歲入可以增減，但歲出依憲法第七十條規定，只能刪減不得為增加支出之提議，而且依大法官釋字第三九一號解釋，不能移動增減各預算項目。最後委員會對其主管機關之預算案提出歲入與歲出處理結果的決議，如果委員有不同意見不被接受，可以保留院會發言權，在院會二讀或全院各委員會聯席會議，表達意見。此階段全部時程約為二十天，但各委員會審查各機關之時間視該機關大小，機關預算金額小或業務單純者，審查時間有的僅為半天，如內政部兒童局；較為複雜或所屬機關眾多者，如經濟部約安排三天的預算審查時間。

六 草擬書面報告

依預算審查日程，分組審查完竣後，由各該審查委員會召集委員將審查結果起草書面報告，提交預算及決算委員會綜合整理，並草擬書面總報告提報全院各委員會聯席會議審查。

如有未及處理部分或各組審查意見互相抵觸時，得由預算及決算委員會召集有關各組舉行聯席審查。

七、全院各委員會聯席會議

預算及決算委員會將草擬之書面總報告提報全院各委員會聯席會議審查，通常召開三天會議討論審查總報告。

全院各委員會聯席會議審查完竣後，即提報院會議決。惟實務上院會對各黨團或立法委員對預算審查之爭議，均先經各黨團協商尋求共識與獲得結論後，再行處理。

八、黨團協商

立法院全院各委員會聯席會議將預算案審查完竣之總報告，提請院會議決，於院會討論時立法委員或各黨團對預算案審查常有不同意見與爭議，為協商議案或解決爭議事項，依立法院職權行使法第六十八條規定，得由院長或各黨團向院長請求進行黨團協商。立法院院會於審議不須黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，二十人以上連署或附議，該議案即交黨團協商。

國會乃合議制機構，政黨政治在國會中想要有效運作，有賴於黨團制度的建立，因此，一般民主國家國會中的主要政黨，皆設有國會黨團，美國民主、共和兩黨在兩院中皆設置由全體黨籍議員組成的黨團會議，民主黨稱為 Caucus，共和黨稱為 Conference；德國國會黨團（Fraktion）是聯邦議院的政黨，至少要有占聯邦議員總數 5% 的議員才能成立國會黨團。而黨團內部的組織、幹部產生方式、決策方式，以及黨團在國會中的定位、黨團與黨團之間的互動方式等，均攸關國會是否能有效運作（林瑞雯，2003）。

協商是一種互相讓步與互相妥協的過程，黨團協商的目的，在於使國會中各項議案的進行，能透過這項技術性的規範，使不同意見能加以整合。因此，黨團協商可以說是黨團的首要功能之一。

在民進黨未正式成立之前，立法院並無黨團協商機制，八十一年一月十六日修正立法院組織法時，增訂第二十七條之一，明定立法委員席次五席以上的政黨得成立黨團，賦予黨團法制地位。惟限於協商代表未獲充分授權或無法約束同黨委員等因素下，協商結論提報院會時，時遭出席委員推翻，而使協商徒勞無功。為補救上述缺失，立法院於民國八十八年一月十二日制定立法院職權行使法時，特將協商機制予以明文化，從而黨團協商邁入法制規範，黨團協商機制才逐漸成為立法院議事過程中的重要機制（周萬來，2000：128-130）。

在立法院設立黨團的實益，其一在於只有黨團才可指派代表參與黨團協商，可對議案先行協商作出結論供院會討論，另一則是黨團具有提案權，除了憲法特別規定之議案外，均可逕以黨團的名義提案，不受連署或附議人數門檻之限制。

在第四屆三讀通過的法律案，有高達九成是經過協商的（林瑞雯，2003：66），中央政府總預算案內容龐雜，且各委員會所作決議、附帶決議甚多，因此，送院會二讀前亦先經黨團協商處理，以達成共識。

九院會二讀會

全院各委員會聯席會議審查完竣後之審查報告，送交院會進行二讀。惟實務上院會為處理各黨團或立法委員對預算審查之爭議，均先經各黨團協商獲得結論後，再行處理。

依立法院職權行使法第七十一條規定：「黨團協商經各黨團代表達成共識後，應即簽名，作成協商結論，並經各黨團負責人簽名，於院會宣讀後，列入紀錄，刊登公報。」第七十二條第二項規定，黨團協商結論經院會宣讀通過，或依前項異議議決結果，出席委員不得再提出異議；逐條宣讀時，亦不得反對。

十、院會三讀會

依立法院職權行使法第七條規定，預算案、法律案應經三讀會議決。第十一條規定：「第三讀會，應於第二讀會之下次會議行之。但如有出席委員提議，三十人以上連署或附議，經表決通過，得於二讀會後繼續進行三讀。第三讀會，除發現議案內容有互相牴觸，或與憲法、其他法律相牴觸者外，祇得為文字之修正。第三讀會，應將議案全案付表決。」

因此，第三讀會應將議案全案付表決，除發現議案內容互相牴觸，或與憲法、其他法律牴觸者外，只得為文字之修正。

十一、咨請總統公佈、函請行政院辦理

依預算法第五十一條：總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決，並於會計年度開始十五日前由總統公佈之。預算案經立法院三讀通過並經總統公佈後，即成為法定預算。

因此，依預算法規定中央政府總預算案應於十一月底前由立法院完成審議，並於十二月十六日前咨請總統公布，函請行政院辦理。

十二、覆議

行政院對於立法院議決之預算案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。

立法院對於行政院移請覆議案之處理，係依立法院職權行使法第三十三條規定：「覆議案不經討論，即交全院委員會，就是否維持原決議予以審查。全院委員會審查時，得由立法院邀請行政院院長列席說明。」及第三十四條規定：「覆議案審查後，應於行政院送達十五日內提出院會以記名投票表決。如贊成維持原決議者，超過全體立法委員二分之一，即維持原決議；如未達全體立法委員二分之一，即不維持原決議；逾期未作成決議者，原

決議失效。」。

立法院審查 92 年度中央政府總預算案單位預算及附屬單位預算實際日程，詳如表 4-5 及表 4-6：

表 4-5 立法院審查 92 年度中央政府總預算案單位預算實際日程表

日 程	項 目
91 年 8 月 29 日	行政院函送九十二年度中央政府總預算案至立法院
91 年 9 月 27 日、 10 月 1 日及 4 日	邀請行政院長、主計長及財政部長列席立法院院會報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過。
91 年 10 月 14 日	立法院預算及決算委員會召集第一次全院各委員會聯席會議，討論並通過分組審查辦法及審查日程。
91 年 10 月 17 日至 11 月 4 日	各委員會進行單位（公務）預算部分分組審查。
91 年 11 月 5 日	各委員會彙整各該組公務預算部分審查結果，起草各組審查報告送預算及決算委員會彙總。
91 年 11 月 6 日及 7 日	預算及決算委員會負責核算、彙總、整理公務預算部分各組審查報告並草擬審查總報告。
91 年 11 月 13 日	預算及決算委員會舉行全體委員會議討論公務預算部分審查總報告後交印，並發函通知全院委員舉行第二次全院各委員會聯席會。
91 年 11 月 14 日、18 日及 20 日	舉行 91 年 11 月 14 日第二次、11 月 18 日及 20 日第三次全院各委員會聯席會議討論公務預算部分審查總報告。
91 年 11 月 21 日及 22 日	預算及決算委員會負責核算、彙總、整理公務預算部分全院各委員會聯席會審查總報告。
91 年 11 月 29 日起	公務預算部分審查總報告院會二、三讀。
91 年 12 月 31 日、92 年 1 月 2、3、6、7、8、 9、10 日	朝野協商。
92 年 1 月 10 日	院會完成三讀。
92 年 2 月 7 日	總統公佈。

資料來源：立法院預算及決算委員會編印「92 年度中央政府總預算案審查專輯」

表 4-6 立法院審查 92 年度中央政府總預算案附屬單位預算實際日程

日 程	項 目
92 年 4 月 7 日	預算及決算委員會彙總綜合整理後，完成審查總報告，預算及決算委員會舉行全體委員會議討論。
92 年 4 月 9 日、10 日及 14 日	全院各委員會聯席會議討論審查總報告。
92 年 4 月 21 日、5 月 12 日、13 日、14 日、15 日、16 日、20 日、22 日、23 日及 26 日	朝野協商。
92 年 5 月 30 日	院會完成三讀。
92 年 7 月 9 日	總統公佈。

資料來源：立法院預算及決算委員會編印「92 年度中央政府總預算案審查專輯」

至於有關追加預算案及特別預算，其審查程序與總預算案大致相同，但必要時經院會聽取編製經過報告，予以質詢後，得逕交預算委員會會同有關委員會審查並提報院會，無須再經全院各委員會聯席會議之程序。

立法院審議中央政府總預算案之流程依預算法及中央政府總預算審查程序等規定，整理如圖 4-3 所示：

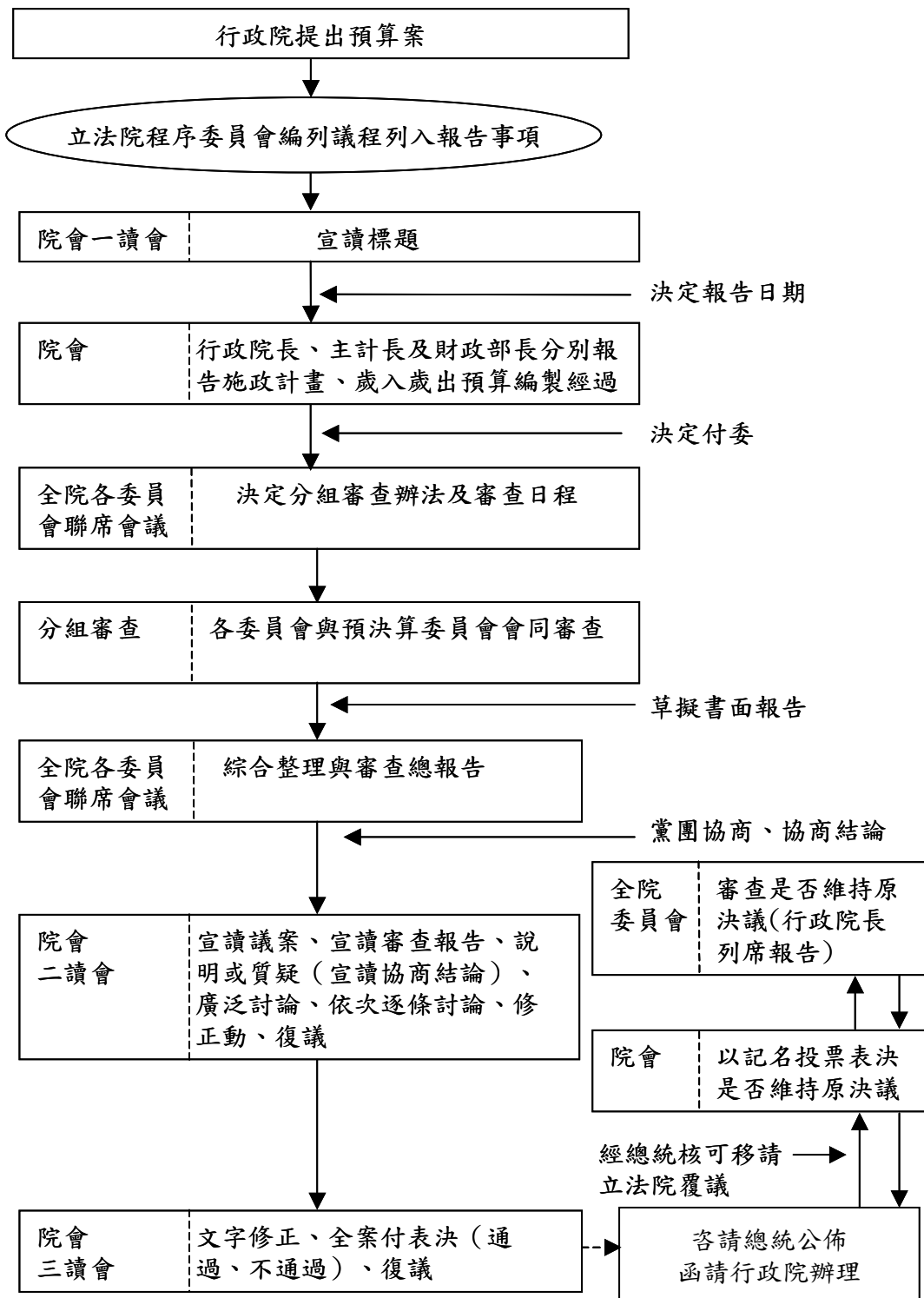


圖4-3 立法院審議中央政府總預算案流程圖

貳、總預算案如不能依期限完成之補救辦法

依據預算法第五十一條規定，總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決，並於會計年度開始十五日前由總統公佈之；預算中有應守秘密之部分，不予公佈。

惟總預算案亦有不能於上述規定時間完成審議，如近年來中央政府總預算案均不能於法定時間內審議完成，92 年度中央政府總預算案之單位預算及附屬單位預算，係分別至 92 年 1 月 10 日及 5 月 30 日才完成院會三讀，分別較預算法規定完成審議時間，延遲 41 天及 181 天，而 93 年度附屬單位預算遲至 93 年 6 月 11 日才完成院會三讀，延宕完成預算審議情形，似已成常態。九十至九十三年度中央政府總預算案實際完成時間，詳如表 4-7 所示。

表 4-7 90 至 93 年度中央政府總預算案實際完成時間表

年度	總預算案送達日	公務預算完成日	附屬單位預算完成日
90	89 年 8 月 31 日	90 年 1 月 3 日	90 年 6 月 6 日
91	90 年 8 月 28 日	91 年 1 月 8 日	91 年 6 月 20 日
92	91 年 8 月 29 日	92 年 1 月 10 日	92 年 5 月 30 日
93	92 年 8 月 28 日	93 年 1 月 13 日	93 年 6 月 11 日

惟為避免在總預算案不能依法定期限內完成，致影響各機關政務之推動，各機關可依預算法第五十四條規定辦理：

一、收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。

二、支出部分：

(一)新興資本支出及新增計畫，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。但依第八十八條規定辦理或經立法院同意者，不在此限。

(二)前目以外計畫得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實

動支。

三、履行其他法定義務收支。

四、因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。

雖有上述補救辦法，惟為避免各單位在預算執行上發生爭議，並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，作為各單位執行之依據。

參、我國預算審議的法律限制

依照憲法第七十條：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」因此，我國預算審議範圍對於預算金額，歲入可以增加或刪減，但歲出僅能刪減不能增加。至於立法院就預算案不得為增加支出之提議，以及不得在款項目節間之預算項目加以調整，亦經大法官釋字第二六四號及三九一號解釋加以明確規範。至於預算審議之範圍並無限制，例如立法院曾於八十六年審查監察院預算，以其績效不彰，將其預算刪減為僅剩一元，似有將監察院廢除之意，最後雖恢復其預算，顯示預算審議範圍並無限制。又我國立法院刪減預算時如將有憲法或法律依據的機關或依法律規定的預算刪除，亦凸顯預算審議問題的爭議性，是否有違憲之虞，非無疑義，因此，預算法規定審議範圍採取全部審議制的規定，應否設限，亦有待檢討之處。惟由於我國並無如同美國將預算視為法律的規定，刪減預算必須將有影響的法律一併修正通過，以避免法律與預算不相配合。

第四節 我國與美、英、日三國預算審議制度之比較

依上述我國及美、英、日三國預算審議制度，分別就預算提案權、審議機關、預算未完成審議補救之措施、會計年度、審議期間、國會體制、預算調整權、專業幕僚人員、預算審查方式及政府體制等項，分別加以比較如表 4-8：

表 4-8 中、美、英、日預算審議制度比較表

項 目	我 國	美 國	英 國	日 本
憲政體制	雙首長制	總統制	內閣制	內閣制
國會體制	一院制	兩院制	兩院制	兩院制
國會議員任期	3 年	眾議員：2 年 參議員：6 年	下議院議員 5 年	眾議員：4 年 參議員：6 年
國會制度	傾向「委員會中心主義」	委員會中心主義	院會中心主義	委員會中心主義
會計年度	曆年制	十月制	四月制	四月制
預算提案權	行政院	總統	內閣	內閣
預算彙編 權責機關	行政院主計處	預算管理局	財政部	財務省
預算審議 權責機關	立法院	參、眾議院	上、下議院	參、眾議院
法定之預算 審議期間	3 個月	8 月	29 個預算日	2 個月
預算審查方式	分由十二個委員會審查	預算委員會	常設委員會	預算委員會
國會之專業 幕僚人員	人數少 (預算中心)	人數多 (國會預算局)	無	無
國會預算 調整權	歲入可增減、歲出不得增加及在款項目節預算項目間作調整	可增加收支預算	不能為增加支出及增列新科目，收入未明定	收支可刪減，但調整須在不侵害預算提案權範圍內，且內閣可陳述意見
預算未如期 完成審議之 補救措施	除新興計畫外，暫依上年度執行數，核定動支	國會先行通過暫時性撥款法案	內閣提出經下議院通過臨時預算	內閣提出經國會通過暫定預算

註：本表係研究者自行整理

以下就與預算審議制度與運作密切相關之事項，包括憲政體制、委員會組織與運作、黨團制度、幕僚機構、債務問題、以及預算資訊等，進一步比較分析如下：

一、憲政體制與國會預算審議制度

美國為一典型之總統制國家，採行政、立法、司法三權分立，總統不但是國家之元首，亦為行政部門最高首長，國會採參、眾兩院制，共同行使立法權。美國聯邦政府預算須由參、眾兩院分別審查通過，如參、眾兩院審查意見不一致時，則成立兩院協調委員會，研商解決爭議，並做成報告，經參、眾兩院通過後始完成預算審議程序，惟國會通過之預算，總統得以否決權反制。

英國是典型的議會內閣制國家，首相及內閣閣員由國會議員擔任。國會分為上、下議院，下議院議員由選舉產生，負責法案及預算之審理，掌有實權，上議院議員由社會顯要及貴族後裔等擔任，財政法案由下議院先行審議，經三讀通過後送上議院審議，上議院對財政法案雖可進一步修正，但必須得到下議院的同意，所享權力較為有限。

日本根據日本國憲法，為議會內閣制國家。國會為國家權力之最高機關，並為唯一之立法機關。首相由國會多數議決，國會由參、眾兩院組成，參議員及眾議員均由選舉產生。依日本國憲法規定，預算應先向眾議院提出，眾議院擁有預算優先審議權，眾議院通過預算決議後，須將預算決議送交參議院審議，如遭參議院否決或修正，須舉行兩院協議會，以解決爭議，如仍無法達成協議時，依眾議院決議實施。而參議院收到預算決議後，須在三十天內完成審議，如於三十日內不為議決時，眾議院之議決即成為國會議決而生效力。

我國憲政體制既不屬於總統制，亦非內閣制，部分政治學者稱之為「半總統制」，亦有認為係以總統為中心的「雙首長制」，行政院長由總統任命，行政院向立法院提出中央政府總預算案，總預算案必須

經立法院院會三讀通過，並經總統公佈，才算完成法定程序，成為「法定預算」。

二、委員會組織與運作功能

美國國會參、眾兩院分別設置 22 個及 24 個各種委員會，其中在預算審議分工上，最重要者為預算委員會及撥款委員會，分別負責預算案之授權決議及審核預算撥款法案。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。

英國下議院常設委員會因審議不同法案之需要而臨時成立，法案審查結束即予以解散。財政法案中具有爭議性、重要性及無先例的條文等交由下議院的全院委員會審查，全體委員都可以參加，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。

日本參眾兩院各設有各種功能之委員會，國會採「委員會中心主義」，整個預算審議權是在預算委員會主導下進行，委員會的人數按政黨在國會席次比例分配，依預算審查需要再分為數個小組委員（分科會）審查，預算委員會整理審查結果後，向眾議院提出報告，並由院會進行記名表決。因此，預算委員會在預算審議過程中居關鍵角色。

我國立法院設有 12 個常設委員會，分別負責各相關單位之預算審查工作，各委員會審查結果提送預算委員會彙整草擬書面報告，提請全院各委員會聯席會議審查，惟各委員會審查結果常於黨團協商時被推翻或修正，委員會在預算審查過程中欠缺權威性與專業性。

三、黨團制度與預算審議

美國民主黨與共和黨在國會參、眾議院都設置有由全體黨籍議員組成的黨團會議，但政黨組織鬆散，國會議員享有甚大的獨立性，且美國國會委員會才是專業審查預算與政策辯論的主要場所，而非仰賴政黨協商以解決預算審查之爭議。

日本各政黨內設有「國會對策委員會」，以掌握國會議事狀況，並與其他政黨進行預算案或法律案之交涉協商事宜，但日本國會預算審議主要是由預算委員會主導下進行，黨團協商非處理預算審查爭議之主要機制。

我國立法院預算審查過程中，為促使議事和諧，提升預算審議效率及解決預算審議爭議事項，將黨團協商制度予以法制化，致常造成委員會審查結果被黨團協商結論所翻案，形成黨團協商的重要性凌駕於委員會之上。

四、國會幕僚機構與預算審議

美國預算審議一大特色為配置相當龐大的專業幕僚單位，包括國會預算局、國會研究服務處、審計總局、科技評估局、國會圖書館等，尤其是國會預算局配置約二百三十多名專業人員，其職責在提供國會議員在預算審議時所需之有關財政、預算與計畫等政策議題之分析與替代方案的選擇，以及對經濟趨勢之客觀的、適時的、超黨派的分析，俾作為國會在預算審查決策之參據。

英國國會之幕僚機構為院務諮議委員會，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」，主要功能係使國會議事正常運作。在議員助理方面，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，因此英國國會預算審議，並無設置專業

的幕僚單位以協助國會審議預算。

日本國會設置的幕僚機構包括：議院事務局、常任委員會調查室、法制局及國會圖書館，惟上述機構係為國會議事運作之輔助單位，日本國會亦未設置協助預算審議的專業幕僚機構。

我國國會之協助預算審議之專業幕僚機構，主要為立法院預算中心，主要係辦理關於中央政府預、決算之研究、分析、評估及諮詢等事項。

五政府債務問題與預算審議

美國 1985 年平衡預算及緊急截留控制法、1987 年平衡預算及緊急截留再確定法、及 1990 預算強制法均規定國會預算局的任務，須為控制預算提出評估報告，包括為國會及預算管理局準備各種假扣押報告（sequestration reports），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。1997 年平衡預算法，亦規定所有的預算決議案必須以五年為期，估計五年內須減少 2700 億元的支出，以確保到 2002 年聯邦預算能達到平衡。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。顯示美國聯邦政府債務問題，不但行政部門須遵守上述法案規定，國會在審議聯邦政府預算案時亦須檢視其執行情形。

英國、日本及我國政府債務問題，對國會審議政府預算尚無具體影響。

六預算資訊之取得便利性與公開透明

美國「聯邦政府陽光法案」要求政府必須將預算儘可能公布，預算內容細化至每一個具體支出專案，且以一定形式向社會公布，預算資訊取得便利性高且公開透明，不但國會議員可隨時取得，納稅人亦

可瞭解政府稅收的運用情形。

本文在蒐集各國國會預算審議相關資料過程中，也深切感受到美、英、日等國家在網站公布預算內容，從預算案全文，審議經過等資料，內容相當完整充實。而我國中央政府總預算案不但預算書編製內容簡化，行政院主計處網站所公布之預算資訊亦僅有總表，相關預算明細資料付之闕如，預算資訊之公開及透明度，與美、英、日等國差距甚大。

七預算籌編過程中，國會參與程度

美國於 1993 年訂定「政府績效及成果法」，規定各機關於擬定五年策略規劃書時，必須與立法部門進行協商討論，並要求各機關所提出之正式策略規劃書文件中，須說明與國會協商討論的結果。顯示美國國會在行政部門籌編預算時參與程度甚高。

英國執政黨國會議員於行政部門籌編預算時，可提供建議意見，以供內閣參採。

我國立法院或立法委員在預算籌編過程中，並未有如美、英二國國會之參與機制。

第五節 我國預算審議制度之檢討

壹、我國預算審議運作的現況

立法院由於第一屆立法委員長期不改選的國會結構限制，以及行政部門及執政黨強力的黨政運作，立法院淪為橡皮圖章，被譏評為「行政院立法局」，欲期發揮審查預算與制衡的功能，殊難有所成效，此可從歷年立法院所提預算案的平均歲出預算之刪減率，在民國五十至

七十六年度平均刪減率僅為 0.1%，其中更有 8 個年度刪減率為零，獲得佐證（見附錄四）。

自七十六年起陸續解除黨禁、報禁及戒嚴，民主進步黨十三位立法委員於七十六年二月二日立法院七十九會期報到當日，成立立法院黨團並宣佈：未來不僅將制衡政府，更將朝著建立「影子內閣」的方向邁進（鄭慕心，1988：267），奠立政黨競爭的基礎，開啟我國政黨政治發展根基，而自七十七年度起，立法院對中央政府總預算案歲出部分的刪減率始有較大幅度增加，尤其在八十三年度達 3.88%（見附錄四）。

歲入預算案部分，自八十三年度至九十二年度總預算案之平均刪減率為 2.55%（見附錄五），其中以九十年度刪減率為 5.11% 及九十一年度刪減率為 5.85% 最高，九十一年度雖有受到執政黨在第五屆立委選舉時刊登「在怎麼野蠻」廣告影響，刪減情形有較大幅度增加。

貳、立法院審議中央政府總預算案與行政院之爭議案件

2000 年 3 月 18 日第十任總統、副總統選舉結果，民主進步黨總統候選人陳水扁當選，造成台灣五十餘年來第一次政黨輪替，但因在立法院席次未過半，造成在立法院內朝小野大的政治局面，導致朝野齟齬不斷，發生激烈爭議亦時有所聞。近年來立法院於審議中央政府總預算案時，發生之較大爭議案件，包括：

一、立法院於審查九十年度中央政府總預算案時，院會作成決議：

- (一)「行政院主計長、財政部長應事前按月（立法院休會、停會期間除外）到院報告補助各縣市政府預算核撥計畫及預計執行進度與成效，及其中基本設施經費一九四億元應按月提出明細計畫及需求金額，經院會同意後始得動支『補助台灣省各縣市政府』、『補助高雄市政府』及『特別統籌分配稅款』預算。」（元

月十六日撥給各縣市之法定支給項目授權行政院主計處處
理。)

本項決議如事後有窒礙難行之處，由立法院院長召開朝野
協商會議處理之。

(二)北、高兩院轄市及前省府積欠健保局之費用逾期不交，應由九
十年度中央政府補助款中逐月支付。

爭議發生情形：

立法院於審查九十年度中央政府總預算案時，對第二十六款
「省市地方政府」第四項「補助台灣省各縣市政府」經費 971 億
6,976 萬 3 千元及第六項「補助高雄市政府」經費 9 億 1 千萬元，
分別作成刪減 30 億元，改列經費 941 億 6,976 萬 3 千元，以及
照列之審查意見。惟鑒於八十九年度以前，中央政府對地方政府
之補助經費均編列於各部會預算，並依施政計畫及權責分配至各
地方政府支用，九十年度將原編列於部會之部分預算改為由行政
院依相關指標之公式化分配。惟在野聯盟認為九十年度所編列之
「補助台灣省各縣市政府」科目 941 億餘元，該項經費缺乏明細
計畫及補助對象，說明過於籠統，有綁樁、浪費之嫌，乃由朱立
倫等七位委員，於八十九年十一月二十九日立法院第四屆第四會
期預算及決算、法制委員會第二次聯席會議，審查九十年度中央
政府總預算案第七組關於「省市地方政府」科目內補助台灣省各
縣市政府、補助高雄市政府部分時，提案要求：「行政院秘書長
及主計長、財政部長應按月到預算及決算委員會報告補助各縣市
政府預算核撥計畫及執行進度與成效，始得動支『補助台灣省各
縣市政府』及『補助高雄市政府』預算」。

又行政院恐立法院通過該項提案，無法執行，爰派行政院
林主計長參加八十九年十二月卅日由在野聯盟舉行之九十年度

中央政府總預算案協商會議，協商結果通過「省市地方政府」科目，包括「補助台灣省各縣市政府」941 億餘元、及「補助高雄市政府」九億餘元，行政院林主計長則對前述決議內容表示異議，認為立法院休會、停會及年關將近時會有窒礙難行之處，在野聯盟乃接受其意見，將前述朱立倫委員等提案修正通過如上述決議。

行政院見解：

行政院主計處依據上述決議之授權，以農曆春節前各縣市及鄉鎮市需發放員工年終與考績獎金及薪資等，資金需求較大，以往係由原省府以預撥或墊借統籌分配稅款方式予以支援。精省後，八十九年經透過撥付中央部分機關原編列對地方之補助款與平衡省市預算基金結餘款增撥補助，及由省稅務基金等財源墊借辦理。茲為妥善協助台灣省各縣市及鄉鎮市解決九十年農曆春節年關所需資金調度問題，於八十九年十二月四日及十九日分別函請台灣省各縣市政府，就其九十年一月份現金收入、支出情形及可自行調度之財源等相關資料進行查填，經該處依其實際需要及中央可予調度之財源，在九十年一月十一日於「補助台灣省各縣市政府」科目項下核撥 329 億 6,823 萬 6 千元予各縣市政府，包括「台灣省各縣市教育補助」147 億 3,095 萬 7 千元、「台灣省各縣市交通補助」10 億元、「台灣省各縣市社會保險補助」2 億 3,129 萬 5 千元、「台灣省各縣市社會救助補助」11 億 1,184 萬 1 千元、「台灣省各縣市福利服務補助」18 億 6,148 萬元、「台灣省各縣市專案補助」140 億 3,266 萬 3 千元。

主計處一月份撥給各縣市 329 億餘元為一般補助款，係用於發放薪水、退休金等，完全在立法院授權範圍。至於非屬法定支出之基本設施補助款 194 億元，迄今尚未撥付，部分縣市出現「三

月底實際支用數」，係部分縣市自行籌款辦理若干計畫項目，因其計畫有時效性，一切端視地方首長之施政優先順序自行籌款支應。

立法院見解：

行政院主計處九十年一月份所撥付補助各縣市一般性補助款 329 億餘元，是否有違反本院決議之處，臚列重點如下：

(一)主計處撥付補助款僅是調度融通各地方政府春節前年關之資金需求與本院決議注重計畫執行進度與成效之目的有違：本院對於一般性補助款決議，主要目的在規定行政院撥付補助款時，應該列明實際計畫及其成效，經由本院審查通過後才能動支，以免行政院不當使用補助款，然為免有窒礙難行之處，才授權行政院主計處於元月十六日在法定支給項目由其處理，是屬權宜措施。然從行政院主計處撥款之項目與內容，發現其目的在調度融通資金以應地方政府年關資金之不足，甚至對於部分縣市政府除已撥付補助款外，如資金仍有不足再予墊付特別統籌分配稅款情形，此種以融通調度資金為主要目的之補助，並未實際考慮地方補助款執行進度與成效，與本院決議文意旨不相符合，且有超越本院授權範圍之嫌。

(二)撥付期間為一至三月，有違「事前按月報告」之嫌：行政院於九十年元月十一日即已撥付一月至三月份補助款，與本院決議應「事前按月報告」之規定有違，由於本院二月二十日已開議，行政院按月至本院報告當無困難，然撥付期間包括三月，且此期間地方年關資金缺口已非急迫，撥付至三月份，實有逾越事前按月報告之決議規範。

處理情形：經立法院成立調閱委員會調閱相關資料後，將調閱結果送監察院調查。

二、立法院於審查九十年度中央政府總預算案做成決議：「十二、各部會所列對各縣市政府計畫型補助款，各部會首長應按月（立法院休會、停會期間除外）到原審查委員會報告補助各縣市政府計畫型補助款執行進度與成效，經委員會同意後使得動支。」

行政院見解：

- (一)「須俟報告或同意後始得動支」之決議類型，應屬無效，且預算執行之監督，屬審計權之範圍，應由審計部掌理。本項決議使立法院從事前之預算審議授權之角色，介入屬於行政權之預算執行範圍。
- (二)立法院所作之該等「須俟報告或同意後使得動支」之決議，將造成總統公布後之法定預算仍無法執行，形成變相延長預算審議期限。
- (三)將造成補助款延遲核撥或未能核撥之情形，致使地方政府財政調度困難而無法順利推展地方建設，有違憲法對地方自治之制度性保障。

立法院見解：

依大法官會議第四一九號解釋理由書（85.12.31.）：「……以上所舉皆屬憲法或有憲法效力之規範所明訂屬於立法院之職權，內容甚為廣泛。上述憲法所定屬於立法院職權之事項，立法院依法定之議事程序所作各種決議，按其性質有拘束全國人民或有關機關之效力。」

處理情形：各部會均直接向原審查委員會報告。

三、立法院於九十一年一月十八日通過主要決議：歲入部分，九十一年度中央政府總預算案原列歲入總額 1 兆 3,407 億 2,690 萬 6 千元，審議結果，增列 10 億 9,674 萬 4 千元，減列 816 億 6,168 萬

2 千元，增減互抵後共計減列 805 億 6,493 萬 8 千元，茲因九十一年度總預算案先行審議單位預算，其涉及附屬單位預算營業與非營業部分之營業盈餘及事業收入均暫照列，俟附屬單位預算另定期專案審議確定後再行調整。

歲出部分，原列歲出總額 1 兆 5992 億 8947 萬 1 千元，審議結果，共計刪減 120 億 2,411 萬 7 千元。茲以歲入歲出審議結果，差短增加 685 億 4082 萬 1 千元，除債務還本、發行公債及賒借照列外，行政院應減列同額歲出，科目自行調整。

爭議經過情形：

立法院將總預算案之審議結果函送行政院，同時咨請總統公布。行政院曾三度函復立法院說明無法依其決議自行調減 685 億元之原因及後續處理措施，因而產生兩院間之嚴重爭議。嗣立法院將行政院未依該院決議處理之相關問題提請朝野黨團協商，經三次協商討論獲致結論，同意授權立法院長與行政院長共同協商解決。

行政院見解：

- (一)立法院上述決議與預算法第 49 條規範立法院審議歲書預算案應依機關別、政事別及基金別決定之精神不符。總預算除行政院外，尚包括總統府、立法、司法、考試、監察等四院，若逕行由行政院再對其他府院之歲出預算作大幅刪減，亦難免會產生爭議。
- (二)立法院要求行政院自行調整刪減之金額，高達立法院已指定項目刪減金額 120 億餘元近六倍，亦占原編經常支出比率高達 5.5%，而經常支出主要為各機關人事費、基本維持費、依法律義務編列之社會福利與保險支出、債務付息等，與司法院大法官釋字第 520 號解釋，對於「諸如維持法定機關正常運作及其

執行法定職務之經費，倘停止執行致影響機關存續者，及非法之所許。」之意旨有違，故立法院前述決議再大幅刪減經常支出 685 億元部分，行政院確實難以配合減列（吳文弘，2003：179-180）。

立法院見解：

- (一)以往立法院於審議各年度中央政府總預算案時，均曾設定一刪減總額目標，而作成由行政院自行調整減列之決議。
- (二)行政院如對立法院審議中央政府總預算之結果，認為有窒礙難行之處，應依法提出覆議之處理。

處理結果：

嗣經兩院院長協議後，九十一年度中央政府總預算案通案刪減業務費 15 億元、第二預備金 13 億元、業務利息費用 657 億元，合共減列經常支出 685 億元。並同意九十一年度預算實際執行時，前述債務利息費用不足部分，可由行政院依法辦理追加歲出預算彌補。行政院並據以編列九十一年度中央政府總預算追加（減）預算案，將不足之債務利息費用納入，立法院嗣於 90 年 12 月 17 日審議通過該項預算。

四立法院院會九十一年六月十四日審查九十一年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表（營業與非營業部分）時，針對國家科學技術發展基金預算編列方式，三讀通過決議如下：「國家科學技術發展基金財源近乎全數仰賴國庫撥款，不符合基金設置原則。經查該基金八十八年度至九十年度收入，其中由國庫撥款補助之金額分別為 111 億 4,572 萬元、188 億 2,246 萬元、136 億 9,572 萬元之情形，可以清楚顯示該基金近乎全數仰賴國庫撥款，且無足敷支應業務需求之其他特定收入財源，不符編製附屬

單位預算特種基金，財源自給自足之設置原則。因此，為有效管理及控制國庫財政收支，完整表達總預算之歲入、歲出總額，請該基金應依預算法第十八條第二項規定自九十二年度起編列單位預算，納入總預算內，以符法理。」(中華民國九十一年中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表營業與非營業部分審查總報告，P：60)

【註：國家科學技術發展基金於五十八年設置，五十八年度至八十年度為行政院國科會單位預算下之一項「業務計畫」，業務計畫名稱為「國家科學技術發展基金」。自八十一年度至八十六年度止，改為「編製單位預算之特種基金」。八十七年度起預算編列方式改為「附屬單位預算」。】

行政部門見解：

- (一)國家科學技術發展基金係依該基金收支保管辦法第三條明定該基金係編製附屬單位預算，該辦法並由行政院於八十九年五月十八日發布，並送立法院查照，已具法律效果，不宜逕以立法院所作之主決議，即予變更其法律效果。
- (二)基金之預算編製型態，屬預算提案權範圍。
- (三)法律並無明定應編列何種型態預算：預算法第 18 條及第 19 條僅係對「單位預算」及「附屬單位預算」作定義。如特種基金將全部歲入、歲出編入總預算者，即編成單位預算，如果將歲入、歲出之一部（須由總預算撥補或賸於解庫部分）編入總預算者，其預算為附屬單位預算。至於特種基金於何種情形應於總預算中編列全部歲入、歲出之基金預算或應以歲入、歲出之一部編入總預算，預算法並無明文規定或限制(吳文弘，2003：212)。

立法院見解：

(一)違反預算法第四條規定：「稱基金者，謂已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產。……（五）有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金。」查該基金財源近乎全數仰賴國庫撥款，以九十二年度為例，預計支出約 196 億元，預計基金來源約 190 億元，其中 183 億元（96.3%）係國庫撥款收入，另由各機關研發成果收入撥入該基金之權利金僅 5.08 億元（約 2.6%），因此，該基金並無特定收入來源，不符特定收入基金成立條件。

(二)依據預算法第五十二條規定：「法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律所不許者，不在此限。……」，立法院審議該基金九十一年度預算案所為之決議，並非法律所不許者，自有拘束相關機關之效力。

(三)該基金支出用途為研究補貼，支出效益無法量化亦不為成本計算，且無重大影響其業務之市場機能因素存在，其財源主要由國庫挹注，性質上實與單位預算相近，顯不適合按執行彈性較高之附屬單位預算方式編列。

處理結果：

九十二年五月十三日修正「科學技術基本法」第十三條：「中央政府補助、委辦或出資之科學技術研究發展，其智慧財產權與成果所得歸屬政府部分，應循附屬單位預算程序撥入國家科學技術發展基金保管運用。」明定以附屬單位預算方式編列預算，平息行政與立法部門之爭議。

上述近年來預算爭議案件，顯示立法院與行政院在預算審議權的範圍、決議的效力見解不一，或因預算法規定有不夠明確之處，致迭生爭端。如何針對預算爭議案件發生之原因，以及透過對先進民主國

家預算審議制度之探討，擷取其可供參採之處，俾對謀求行政立法部門預算爭議，有所裨益。

參、立法院預算審議制度之檢討

經過六次修憲之後，已使立法院成為名符其實的國會，而每年度之預算審議更是立法院重要工作事項之一，惟檢視現行立法院預算審議制度，仍有部分待檢討之處，包括：

一、委員會未建立資深專業制問題

立法院預算審議的重心應該是在分組審查的階段，各委員會的委員對相關部會政策及業務計畫最為瞭解，對預算才能做最適當的審查及刪減其不必要的經費，符合現代民主國家「委員會中心主義」之原則，即委員會基於專業所做之決定，具有相當之權威性，除非有特殊狀況，在院會多能得到尊重，少有翻案之情形。目前立法院委員會對預算案之審查結果在黨團協商或院會時，迭遭翻案或變更，委員會的專業預算審查未受尊重，考其原因主要在未建立委員會資深專業制。

立法院在委員會的組成上，在第二、三屆時，係由立法委員以自由登記，超額抽籤方式，以決定所參加的委員會，第四屆第一會期各委員會曾採政黨比例產生，惟因無黨籍立法委員堅持參加特定委員會，致第二會期又改以自由登記超額抽籤方式，至第五屆各黨團在委員會席次才再依政黨比例分配（未參加黨團之委員，以抽籤平均參加各委員會）。由於每個會期立法委員都重新選擇自己要參加的委員會，每一會期均改選委員會，使委員會缺乏穩定性，無法鼓勵專業委員長期駐守於同一委員會。

在一九八六年當選的立法委員中，約有 60% 左右的立法委員在六個會期選擇參加同一個委員會；但到了一九八九年當選的立

法委員當中，少於 30%的立法委員在六個會期選擇同一個委員會；第二屆立法委員當中，只有少於 20%的立法委員在六個會期選擇同一個會委員，而在第三屆立法委員中，六個會期選擇同一委員會的委員比率低於 15%（盛杏澐，2000）。第四屆六個會期選擇同一委員會的立法委員人數僅 29 人，約占全體立法委員人數的 13%，第五屆（任期 2002 至 2005 年）第一會期至第五會期選擇同一委員會的立法委員人數為 77 人，約占全體立法委員人數的 34%。另外，近年來立法委員汰換率極高，以九十年底選出之第五屆立法委員 225 席，其中連任者為 113 席，新任者高達 112 席，幾近半數為新任，汰換率約達 50%。

由於每個會期重新改選委員會，以及偏高的立法委員汰換率，使得長駐同一委員會的委員比率偏低，要熟悉相關部會政策法規、預算計畫已屬不易，更遑論要建立專業立法委員的權威性了。

未建立資深委員專業制，使得立法院難以培養議事倫理，無法造就國會領袖人才，同時法案審查的延續性與專業性也較難以兼顧。而每個委員會有三位召集委員，並採每週輪流主持議事安排議程的結果，召集委員之間在議程安排與法案審議上，各司其職各偏所愛的結果，也不免有相互矛盾的情形。因此，國會應朝建立資深委員制及委員會專業制，讓理性與專業預算審查得以展現。並應規定立法委員於一屆期只能登記一次，而不是如現行每一會期皆重新登記，避免一屆委員在六個會期分別參加不同委員會，且禁止到其他委員會發言，以熟悉議案及培養專業審查能力；各委員會召集委員由三人改為一人，並依資深專業原則選任，禁止初任立法委員者擔任。

二、黨團協商之問題

(一) 黨團組成門檻過低，無法反映各政黨在院會的代表性

立法院於九十年十月三十日三讀修正通過「立法院組織法」第三十三條，將黨團門檻提高為八人，雖較第四屆立法院立法委員席次五人以上即可組成「黨團」，黨團門檻稍有提高。依據立法院職權行使法第六十九條規定，黨團協商會議，由院長、副院長及各黨團負責人或黨鞭出席參加。惟因黨團協商代表並未依政黨比例分配，使得一個八人拼湊而成的小聯盟可與一個六十多人或八十多人的黨團，在黨團協商時具有同一協商地位，擁有相同否決的權力，易促成小黨團以杯葛、綁架預算案的方式霸持協商會議，或鼓勵政客自組黨團要脅相關預算案的審查，以圖謀所關切之預算項目，如國營事業之工程及採購設備預算的審查。且因無法反映各政黨在院會的代表性，難保協商結論在院會受質疑，甚至被推翻，致延擱總預算案之審議時程（陳淑芳，2001）。

(二) 延擱總預算案審議之時程

鑒於第四屆立法院實務運作，幾乎無未經黨團協商而得以列入院會議事日程之議案，嚴重阻礙議案審議之時程。但就立法院職權行使法第六十八條立法意旨觀之，黨團協商制度原係為解決未能達成共識之議案或爭議事項而設，並未要求所有議案均必須先經黨團協商程序，始得列入議程。如果委員會能作專業的預算審查，則預算案於委員會審查時，既已無異議通過，或在委員會中已協商達成共識之議案，則該預算案實無必要於提請院會二讀議決時進行二度協商。又由於議案經協商獲得共識後，須由各黨團所指派之代表簽名，任何黨團如對某一協商議案有意見時，可採拒簽或拖延簽名方式，以阻礙總預算

案之審議時程。何況，各黨團更可運用上述方法，製造彼此交換各自屬意之預算項目，而釀致黨團協商機制存有利益交換之缺口（林瑞雯，2003）。

為改善第四屆立法院黨團協商制度之缺失，於民國九十一年一月二十五日增訂立法院個委會組織法第十條之一：「各委員會於議案審查完畢後，應就該議案應否交由黨團協商，予以議決。」惟依據立法院職權行使法第六十八條第二項：「立法院院會於審議不須黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，二十人以上連署或附議，該議案即交黨團協商。」目前第五屆立法院審查中央政府總預算案仍多依據黨團協商結論，以作成最後決議，議程安排黨團協商時間甚為冗長，致延擱總預算案審議之時程。

(三)黨團協商紀錄只有結論，立法原意難以查考

法律制定或修正，除了敘明法案制定或修正條文之必要性和內容的合理性外，亦說明其立法原意，嗣後適用發生爭議時，可據以作為判斷其所欲實踐目的之探求。法案於審查過程中如有修正，其討論內容及委員會審查結論在報告中均有詳實記載，並刊登於立法院公報，以備查考。而現行政黨協商制度僅紀錄協商結論，協商過程未公開亦未紀錄，造成立法原意難以查考。

中央政府總預算案之黨團協商過程同樣未公開亦未紀錄，預算刪減之理由難以查考，外界亦不得而知。應將法案協商之立法原意一併列入紀錄，刊登公報使黨團協商透明化。

(四)黨團協商代表未貫徹利益迴避原則

目前「立法委員行為法」有關利益迴避的部分，依該法第二十條：「立法委員行使職權所牽涉或辦理之事務，因其作為

獲取前條所規定之利益者，應行迴避。」第二十二條：「立法委員行使職權就有利益迴避情事之議案，應迴避審議及表決。」第二十三條：「立法委員應行迴避而不迴避時，利害關係人得向立法院紀律委員會舉發；紀律委員會亦得主動調查，若調查屬實者，得請其迴避。」依據上述法律規定，立法院紀律委員會對於立法委員違反利益迴避原則而調查屬實者，「得請其迴避」僅具「道德勸說」意義。即使懲戒也無關痛癢，並且至今尚無任何立法委員因涉嫌違反利益迴避原則而被送請紀律委員會調查者。且有利用會期末法案清倉的契機，各黨團或是黨團成員積極排出各自囑意的優先法案名單，然後在對外不公開的黨團協商中，互相交換著各自關心的法案利益，尤其是爭議性較大的法案協商，經常可見關切的立法委員穿梭其間，以護航該項預算順利通過，而引起外界物議。

立法委員利益迴避必須嚴格遵守，目前立法委員行為法中雖訂有利益迴避之規定，但僅止於一般性之規定，應特別明定立法委員不得加入與自身利益衝突的委員會，對於違法者應有懲罰，包括停權或取消立法委員資格（黃秀端，2001：146-147）。

在中央政府總預算案審議之黨團協商過程中，參與黨團協商的代表，其家族企業或親屬從事工作與特定單位之預算相關連者，尤其是特定之工程或採購預算項目，應建立貫徹利益迴避原則。

三、預算審查之質詢問題

目前立法委員於審查中央政府總預算案之過程中，在各階段展開廣泛之質詢，惟所質詢事項或與行政部門官員詢答的內容，

常與審查預算案內容無關；或是立法委員游走各委員會發言致所提質詢內容與其他委員所提議題，迭有重複，表面上看似勤於問政，惟卻浪費許多預算審查的時間。尤其在新聞媒體之鏡頭下，作秀性質濃厚的質詢亦屢見不鮮，甚至於處理預算階段又再重複詢答，未能針對預算案內容專注認真討論，致具體實質審查預算的時間及處理預算的時間，十分有限。

依預算法第五十三條規定：「總預算案於立法院全院各委員會聯席會議及院會審查時，得限定議題及人數，進行正反辯論或政黨辯論。」因此，現行立法委員在預算審查時之質詢，是否逾越預算審查之範疇，以及在全院各委員會聯席會及院會審查預算時，是否採政黨或正反辯論方式，仍有待檢討之處。

四、總預算案審議重點內容及方式問題

目前立法院審議中央政府總預算案，並未事先決定審議重點，依據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。」以及第五十條規定：「特種基金預算之審議，在營業基金以業務計畫、營業收支、生產成本、資金運用、轉投資及重大之建設事業為主；在其他特種基金，以基金運用計畫為主。」

惟觀察目前立法院對總預算案之審查程序，除於八十七年度預算審查，由於新進立法委員經歷一年預算審查的經驗，展現了強勢企圖心，在全院各委員會聯席會審查時間，變更為只對政事別預算進行政策辯論（宋棋超，1998），係落實部分「政事別」預算的審查外，其餘尚未符合上述預算法之規定，無法針對總預

算案之「歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序」做全貌掌握。

各委員會在分組審查預算開始時，應依照所審查單位之預算特性，先會商決定預算審查共同處理原則及審查重點，對重點預算項目進行詢答與實質審查，而委員會主席除主持會議外，也要引導預算詢答方向，避免委員質詢偏離預算審查主題，而次要或無爭議部分，則依共同處理原則處理，如此才能提升委員會審查效率，避免因審查預算時間不足而有「前緊後鬆」或「虎頭蛇尾」之現象，以建立委員會預算審查之專業性及權威性。

五、全院各委員會聯席會議的功能問題

目前總預算案已分由十二個委員會負責審查，分組審查完竣後，由各該委員會召集委員將審查結果作成書面報告，提交預算委員會綜合整理；並草擬書面總報告提報全院各委員會聯席會審查。顯示全院各委員會聯席會係院會二讀前多出的一道預算審查程序，原意係要整合各委員會審查結果有無相互抵觸、相互矛盾之處，所增加之預算審查把關功能。

由於出席全院各委員會聯席會與院會的立法委員完全相同，不同的只有主席人選與法定出席人數而已，而全院各委員會聯席會不但未發揮整合審查預算之功能，且成為預算翻案、衝突、延宕審查時程的地方，破壞委員會自主性（宋棋超，1998）。

鑒於全院各委員會聯席會功能不顯著，可考量取消，將該階段審查時間移為增加委員會專業審查或院會審查的時間。

六、未能如期完成總預算案審議之問題

依預算法第五十一條規定，總預算案應於會計年度開始一個

月前由立法院議決，並於會計年度開始十五日前由總統公布之。惟近年來中央政府總預算案均未能於法定期間完成審議，並已成常態，例如：九十年度公務預算與營業預算係分別於90年1月3日及6月30日完成，九十一年度分別於91年1月18日及6月20日完成，九十二年度分別於92年1月10日及5月30日完成，九十三年度分別於93年1月13日及6月11日完成三讀。

總預算案未能在預算法及憲法所規定的時間完成審議，雖可依據預算法五十四條規定之總預算案如不能依期限完成之補救辦法辦理，其中對維持機關正常運作之經常性業務及已獲授權之原訂計畫，雖不致造成影響。惟新興資本支出及新增計畫，須俟年度預算完成審議程序後始得動支，致使有些新的計畫事項不能依原訂進度執行，造成預算執行延後的問題。

七、預算委員會的委員可參與各委員會預算審查之表決問題

目前委員會分組審查預算，均係由各委員會會同預算委員會聯席審查，使預算委員會的委員可以游走其他十一個委員會發言質詢並參與表決，成為唯一可以在委員會審查預算階段全面參與預算審查的委員會，並可左右委員會審查結果。

由於預算委員會的委員可以參與各委員會的表決，因此每當其他委員會審查預算時遇有爭議或有意見不一致，而需要表決時，各黨團即電召其黨籍預算委員會之委員趕至會場參與表決，這些委員常不明究裡即參與表決，致常被譏為委員會的「表決部隊」，對委員會的專業預算審查產生不良的影響。

八、預算書編製及表達不夠詳實，影響預算審議效率

預算書之表達，依據預算法第三十四條、第三十七條及三十

九條等規定，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。各項計畫，除工作量無法計算者外，應分別選定工作衡量單位，計算公務成本編列。繼續經費預算之編製，應列明全部計畫之內容、經費總額、執行期間及各年度之分配額。惟目前預算書編製及表達不夠詳實，或多以文字抽象描述，未具體表達績效衡量指標及預期成果，且預算書中金額重大之項目，其說明亦太過簡略。

由於相關預算編製不夠詳實，使立法委員不易清楚了解預算編列之內容，難以針對預算之合理性與效益性進行有效的審查，致影響預算審議之效率。

九總預算案審查之專業幕僚單位，仍待強化

立法院自七十八年二月一日成立「立法諮詢中心」，為立法院首創之專業預算研究分析之幕僚單位，並分為法案組、預算組及編譯組，其中預算組係為協助立法委員審查中央政府總預算案及其相關事項，為預算中心之前身。

八十八年一月十二日修正立法院組織法第二十六條，成立預算中心，現有研究人員 22 人，以九十三年度中央政府總預算案為例，需辦理 26 個主管機關預算、202 個單位預算、98 個非營業基金預算及 82 個分基金、27 個營業基金預算及 3 個分基金之預算評估工作，且欲在甚為短暫的預算審議期間，針對上述預算案作較為完整而深入的分析，在人力上仍有進一步強化之必要。另外，每位立法委員每月由政府補助 30 萬元，可以聘僱 6 位以上的公費助理，然助理人員對政府預算能作深入評析者，仍屬不多。

十、未建立預算資訊公開化及透明化，致行政與立法部門資訊不對稱

中央政府總預算之籌編，行政部門所投入參與的人力，數以萬人計，且相關預算資訊均掌握於行政部門，致形成行政、立法部門資訊不對稱，使立法院在蒐集預算資訊不易，且需耗費大量成本及時間。惟國會要在三個月內，以十分有限的人力，對專業性高而龐雜的預算案進行全盤審查，有賴預算相關資訊的透明化及公開化，才能事半功倍。

依據國際貨幣基金（International Monetary Fund）在 1998 年 4 月所宣示「財政透明化之實行準則」，有關資訊之公開部分：年度預算應涵蓋中央政府的作業細目，以及地方政府歲入與歲出的充分資訊，以呈現整體政府整合後的財政情況；應提供與年度預算資料相當的前兩個會計年度的實際預算資料以及未來兩年的預算估測；在公布年度預算時，應一併提出有關資產負債、稅式支出與準財政活動的性質與其財政重要性的書面說明；中央政府應定期公布有關其資產與債務的水準和結構資訊。

關於預算編製、執行與報告之公開化部分：預算文件應載明財政政策目標、總體經濟架構、預算的政策基礎以及可明白指認的主要財政風險；預算資料應以便於政策分析並促進課責性之方式加以分類與呈現；應清楚指明執行與監督法定預算的程序；財務報告應適時、內容完整且可信，並指明與預算之差額（蘇彩足，2000：311-312）。

