

## 第五章 訪談結果分析

### 第一節 訪談對象

本研究為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。

深度訪談對象的選擇，以實際參與中央政府總預算案審議之學者專家為對象，包括立法部門六人、學者二人、以及行政部門四人，共計十二人。在立法部門，訪談現任立法委員—洪昭男委員、林國華委員、李桐豪委員及卸任立法委員黃國鐘律師，立法院預算中心張萬全主任、林鴻柱組長；學者部分訪談台灣大學蘇彩足教授以及蔡茂寅教授；行政機關部分訪談：谷萬平副局長、張信一專門委員、陳春榮會計長、宋餘俠處長。訪談名單如表 5-1：

表 5-1 本研究深度訪談名單

單位	姓名	職稱	備註	
立法部門	新黨	黃國鐘	卸任立法委員、律師	第三屆立法委員，實際參與 87 年預算法修訂之審查。
	親民黨	李桐豪	現任立法委員	
	國民黨	洪昭男	現任立法委員	八連任立法委員
	民進黨	林國華	現任立法委員	預算委員會委員
	預算中心	張萬全	主任	
	預算中心	林鴻柱	組長	
學者	台灣大學	蘇彩足	政治學系教授	
	台灣大學	蔡茂寅	法律學系教授	
行政部門	行政院主計處	谷萬平	第一局副局長	
	行政院主計處	張信一	第一局專門委員	
	教育部	陳春榮	會計處會計長	
	行政院研考會	宋餘俠	綜合計畫處處長	

## 第二節 訪談內容分析

本研究訪談採半結構方式進行，主要之訪談重點為研究者所擬定之訪談綱要，但訪談過程中亦可視需要作彈性調整、增刪。以下就各訪談重點，一一整理受訪者之意見。

### 一、目前立法院審議中央政府總預算案的問題及原因

十二位受訪者中，除了蘇彩足教授表示對此部分未深入研究而未回答外，針對「目前立法院審議中央政府總預算案的問題以及原因」，將十一位受訪者之意見歸納整理，分述如下：

#### (一)未依預算法之規定，從經濟效率以及預算目標的觀點審議預算

「『歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序』是預算制度的精髓，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。」(黃國鐘立法委員)

「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。」(張信一專門委員)

「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。」(洪昭男立法委員)

「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，有點不理性的探討預算。」(陳春榮會計長)

「立法委員本身就在討好選民，他們不是在審預算而是在分預算。」

「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。」「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。」(林國華立法委員)

「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，甚至那一個政策目標是否要執行、如何達成？ 預算審議的政策辯論不足。」(蔡茂寅教授)

「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。」(谷萬平副局長)

### (二)未能建立委員會專業審查機制

「黨團協商時也沒有尊重所謂『委員會專業審查』機制。」(洪昭男立法委員)

「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。」(張萬全主任)

「立委預算審議的專業能力，必然沒有辦法完全符合我們的期待。 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。 民主政治免不了折衷協調，但預算審議的專業性顯然被過分掩蓋。」(蔡茂寅教授)

「委員會審查的結果到了院會有時沒有受到應有的尊重。 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。 有時候一、兩個委員的意見，便會影響整個預算的審議結果。」(陳春榮會計長)

「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，是一個沒效率的程序。」(張信一專門委員)

### (三)決算審核與預算審查兩者勾稽效應不彰

「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？ 決算和預算勾稽的效果還是不夠。這牽涉到審計部提出決算審核報告的時間，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查完成，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。」（李桐豪立法委員）

#### (四)預算審查的時間不足

「立法院預算審查 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。」（李桐豪立法委員）

「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。」（張萬全主任）

#### (五)對於機密預算未盡到監督之責

「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。」（李桐豪立法委員）

#### (六)預算審議結果與決議的效力問題

「審查預算時 做了很多主決議或附帶決議，主決議有許多相當不可行， 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。」（洪昭男立法委員）

「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。」（蔡茂寅教授）

#### (七)預算案的編製影響審議效率

「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。」（李桐豪委員）

「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。」（張萬全主任）

「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？ 衡量指標是什麼？夠不夠客觀？能不能以

量化方式表達？計畫和預算如何能夠緊密的結合？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。」（宋餘俠處長）

#### (八)朝野政黨間的關係影響預算審議

「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。」（林鴻柱組長）

「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，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。」

（蔡茂寅教授）

「整體預算審議的問題必須要靠黨團協商。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。」（谷萬平副局長）

## 二、預算審查過程中行政與立法部門的互動關係

針對「預算審議中行政與立法部門的互動關係」，將十二位受訪者之意見歸納整理，其看法分述如下：

### (一)行政與立法部門互動之法理基礎

「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？」「我國形式上應該是總統制，但國會運作又用內閣制的模式，立法院要能發揮監督和制衡行政部門。」「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。」（林國華立法委員）

「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。」(蔡茂寅教授)

「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。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。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。」(谷萬平副局長)

「立法院提出的問題，行政部門本來就應提供相關的資料。」(陳春榮會計長)

## (二)互動方式與狀態

### 1.靠交情來通過預算

「其實行政部門與立法部門的互動停留在請客吃飯。靠交情來通過這些預算，而對預算的內容都不知道。」(黃國鐘立法委員)

「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。現在沒有了，我覺得這也不是壞現象。」(洪昭男立法委員)

「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，委員會的委員和相關機關之間的互動反而比較好。」(李桐豪立法委員)

### 2.行政部門居於主導地位

「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，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。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。」(李桐豪立法委員)

「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。」

（張萬全主任）

「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。」（蘇彩足教授）

### 3.在協商時才積極互動

「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。」（李桐豪立法委員）

### 4.資訊落差影響行政、立法部門的互動

「目前有資訊落差，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。」「是把目標和指標更具體化、量化，能夠讓委員們一目了然。」（宋餘俠處長）

### 5.行政、立法部門的互動關係與政黨輪替

「扁政府執政後，立法行政關係比較緊張，互動比較不好。現在在野黨立法委員比較多，不能替行政院護航，派秘書長等拜訪各黨團說明總預算案也沒有用。」（洪昭男立法委員）

「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好，都是根源於政黨不能合作、不融洽而產生。」（林鴻柱組長）

### 6.行政、立法部門的互動關係與國家體制

「現在行政與立法部門互動變成比較沒有整體性，主要原因是牽涉到所謂內閣制或總統制的設計問題。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。」（張信一專門委員）

### 三、黨團協商制度在總預算審議過程中所扮演的角色

十二位受訪者中，除了蘇彩足教授表示對此部分未深入研究而未回答外，針對「黨團協商制度在總預算審議過程中所扮演的角色」，將十一位受訪者之意見歸納整理，分述如下：

#### (一)目前黨團協商的角色與重要性

##### 1. 是整個預算審查最重要的一環

「『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。」(陳春榮會計長)

「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。」「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。」(李桐豪立法委員)

「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。」(洪昭男立法委員)

「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。」(張萬全主任)

「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。」(林鴻柱組長)

「黨團協商是有必要的，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。」(蔡茂寅教授)

「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。」(谷萬平副局長)

「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。」(宋餘俠處長)

## 2. 行政部門積極參與協商

「預算刪減就是在黨團協商時，要刪減預算時，行政部門又會非常積極的參與協商。」「有人在批評黨團協商是密室協商。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。」(李桐豪立法委員)

「協商的時候政府機關都會來，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，可以利用協商的機會來解釋並說服立法委員。」(洪昭男立法委員)

## (二)黨團協商制度的負面評價

### 1. 破壞民主政治的精神

「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。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。」(黃國鐘立法委員)

「黨團協商制度這個絕對錯誤。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。」(林國華立法委員)

### 2. 影響委員會的功能與專業化

「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。」(黃國鐘立法委員)

「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。」「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。」(李桐豪立法委員)

「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。」(洪昭男立法委員)

「要尊重專業的委員會，由委員會來決定審核預算，不能依賴政黨協商。」(林國華立法委員)

「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。」(谷萬平副局長)

「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，等於把委員會預算審查分工和專業化的精神完全破壞了。」「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。」(張萬全主任)

### 3. 造成寡頭壟斷

「黨團協商制度還會造成寡頭壟斷，重要的立法委員就是那十幾位。」(黃國鐘立法委員)

「黨團協商都可能會有個人的因素在裡面，有時一、兩個委員就決定一切。」(張信一專門委員)

「黨團協商變成依據極少數委員的意見就做成結論，多數委員的意見被抹煞掉。」(陳春榮會計長)

### 4. 黨團協商過程缺乏民主的監控機制

「因為黨團協商不公開，容易引起黑箱作業。」(張萬全主任)

「少數協商委員可以決定多數人的事，欠缺比例代表的概念，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。」(張信一專門委員)

#### 四、近年來中央政府債務餘額龐大，財政持續惡化，對於總預案的審查所產生的具體影響

針對「近年來中央政府債務餘額龐大，財政持續惡化，對於總預案的審查所產生的具體影響」，將十二位受訪者之意見歸納整理，分述如下：

##### (一)債務餘額龐大，財政持續惡化的原因

###### 1. 國民賦稅負擔率下降

「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。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。」(谷萬平副局長)

「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。」(張信一專門委員)

「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，產生好像繳很少稅就可以享受很多福利的幻覺。」(陳春榮會計長)

###### 2. 政黨討好選民

「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。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，當然會政府負債餘額龐大、財政持續惡

化。」(黃國鐘立法委員)

### 3. 政府膨脹預算，虛列歲入，為量入為出

「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。」「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，現在政府是想做就做，也不以有限的資源做量入為出的施政行為。」(李桐豪立法委員)

### 4. 編列特別預算，規避或排除舉債限額之規定

「近年來中央政府預算編列方式，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。」

(黃國鐘立法委員)

「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。」(李桐豪立法委員)

### 5. 主計制度被破壞

「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。以操縱報表方式劃分經常門、資本門支出。」(張萬全主任)

### 6. 立法院未正視政府債務問題或無從監督

「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。」(李桐豪立法委員)

「在野黨委員明明知道政府財政惡化、預算會有浪費情形，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。」(洪昭男立法委員)

### 7. 立法院通過法案，增加支出

「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。」(林鴻柱組長)

「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，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。」(谷萬平副局長)

「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？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。」(陳春榮會計長)

## (二)債務餘額龐大，財政持續惡化對預算編列與審查的影響

### 1. 預算科目扭曲

「債務龐大造成預算科目扭曲，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。」(李桐豪立法委員)

### 2. 形成總預算案審查的衝突焦點

「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。」(李桐豪立法委員)

## (三)改善政府債務問題的策略

### 1. 限制債務總額

「財政一定要達到平衡，然後有預算節餘來償債。所以債務總額有限制是合理的。」(林國華立法委員)

### 2. 刪減政府支出

「真的要改善政府財政問題，有一個具體做法就是刪減政府支出。」  
(林鴻柱組長)

「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。」(宋餘俠處長)

### 3. 政府組織再造以節流

「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。」(谷萬平副局長)

#### 4. 讓人民充分的了解政府債務狀況

「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。」(林國華立法委員)

「會計數據與資訊如能更精確，應有利於決策。」(張信一專門委員)

#### 5. 無真正的改善作法

「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。」(林鴻柱組長)

#### (四)對於總預算審查的具體影響

「沒有具體的影響。」(張萬全主任)

「在預算審查的質詢語言上會有影響，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。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。」(蘇彩足教授)

「依法律義務而編列的經費本來就不能刪，所以立法院預算審議權就受到限制。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。」(蔡茂寅教授)

「理論上是要刪減得更多，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。」(宋餘俠處長)

#### 五.在審查總預算過程中，具有較大影響力的人

針對「在審查總預算過程中，具有較大影響力的人」，將十二位受訪者意見加以歸納整理，結果如表 5-2：

表 5-2 在審查總預算過程中，具有較大影響力者一覽表

受訪者 具較大影響力者	黃國鐘 立法委員	李桐豪 立法委員	洪昭男 立法委員	林國華 立法委員	張萬全 主任	林鴻柱 組長	蘇彩足 教授	蔡茂寅 教授	谷萬平 副局長	張信一 專門委員	陳春榮 會計長	宋餘俠 處長
(一)立法院院長												
(二)各委員會的召集委員												
(三)黨團代表與協商代表												
(四)有專業能力的委員												
(五)在野黨的立法委員												
(六)行政部門												
(七)關鍵時刻到場的委員												
(八)能掌握媒體的委員												
(九)故意找麻煩的委員												

### (一)立法院院長

「最重要的是立法院院長，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。」(李桐豪立法委員)

### (二)分組審查時各委員會的召集委員以及委員

「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，因此在委員會是召集委員比較有影響力。」(張萬全主任)

「分組審查時各委員會的召集人。」(蘇彩足教授)

「各委員會的召委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。」(張信一專門委員)

「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。」(宋餘俠處長)

### (三)各黨團代表與協商代表

「參與協商的黨團代表，有最後的影響力。」(黃國鐘立法委員)

「最重要的是立法院院長，其次是黨團協商代表。」(李桐豪立法委員)

「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。」(林國華立法委員)

「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。」(張萬全主任)

「我覺得應該是黨團的重要幹部，以政黨的力量來影響總預算審查，所以黨團的幹部應該是影響力比較大。」(林鴻柱組長)

「政策影響力大的人就是黨團協商代表。」(蘇彩足教授)

「各政黨的大大小的黨鞭。」(蔡茂寅教授)

「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。」(谷萬平副局長)

「各委員會的召集委員、還有黨團的幹部。」(張信一專門委員)

#### (四)真正有專業能力的立法委員

「一個是真正有專業能力的人，不論在審查預算案或法律案時都一樣可發揮影響力。」(蔡茂寅教授)

#### (五)在野黨的立法委員

「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。」(洪昭男立法委員)

#### (六)關鍵時刻到場的立法委員

「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，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。」(黃國鐘立法委員)

#### (七)能掌握媒體的立法委員

「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。」(蘇彩足教授)

「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。」

(張信一專門委員)

#### (八)故意找麻煩的立法委員

「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。」(陳春榮會計長)

### 六目前中央政府總預算案之審查時間的長短問題

針對「目前中央政府總預算案之審查時間是否太短或太長」，

將十二位受訪者意見加以歸納整理，結果如表 5-3：

表 5-3 對目前中央政府總預算案之審查時間意見一覽表

受訪者	黃國鐘 立法委員	李桐豪 立法委員	洪昭男 立法委員	林國華 立法委員	張萬全 主任	林鴻柱 組長	蘇彩足 教授	蔡茂寅 教授	谷萬平 副局長	張信一 專門委員	陳春榮 會計長	宋餘俠 處長
總預算審查時間												
(一)視預算審查方式而定												
(二)太長												
(三)太短												
(四)足夠												

#### (一)視預算審查方式而定

「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。」(黃國鐘立法委員)

「審查時間太短或太長要看如何審查。」(李桐豪立法委員)

「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。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。」(谷萬平副局長)

「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？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。」(張信一專門委員)

「太長太短很難講。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，時間就可以縮短。」(宋餘俠處長)

## (二) 審查期間太短

「立法院一讀、二讀、三讀加起來只有三個月，可能太短了。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。」(張萬全主任)

## (三) 審查時間足夠

「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，而在委員會就沒有認真審查。如果都是用在質詢，幾個月審查預算時間也是沒有意義的。一個會期有三個月都在審查預算，時間上應該足夠了。」(洪昭男立法委員)

「若三個月好好審查預算時間是足夠的。」(林國華立法委員)

「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。實質審查才是最重要的。」(林鴻柱組長)

「審查時間太短或太長其實沒什麼太大的影響，審議預算一定要提綱挈領，要掌握預算的重點，審議時間太長或太短不是預算審議品質不佳的重點，目前的預算審查時間足夠了。」(蘇彩足教授)

「我認為三個月還好，目前總預算案都不能如期完成審議，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。」(蔡茂寅教授)

「如果用心的、理性的探討處理預算，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。」(陳春榮會計長)

## 七、立法院建立專業審查情形以及預算審查分組方式的妥適性

針對「立法院建立專業審查情形以及預算審查分組方式的妥適性」，將十二位受訪者意見加以歸納整理，分述如下：

### (一)專業預算審查要設定預算辯論議題

「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。」(黃國鐘立法委員)

### (二)有關建立專業的預算審查之看法

#### 1. 專業性已有提升

「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。所以專業性的建立要看委員會組成情形而定。」(李桐豪立法委員)

「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。」(洪昭男立法委員)

「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。」(蘇彩足教授)

#### 2. 專業性尚待努力

「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，在我國利益集團把持著某些特定的委員會。」(黃國鐘立法委員)

「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。」(林國華立法委員)

「具備專業預算審查的委員，比例上也是很少，距離建立專業預算審查的機制，還有一段待努力的空間。」(林鴻柱組長)

「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。以目前而言，分組審查的專業性還可以再提升。」(蔡茂寅教授)

「背後有沒有專業我不知道，但表現出來是沒有專業的，沒有去探討重大政策，專業就呈現不出來。如果在探討問題時能說出其中的道理，這才是專業。」(張信一專門委員)

「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，不專業的決議，行政部門也做不到。」(陳春榮會計長)

### 3. 預算書的說明影響審查的專業性

「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，沒辦法從預算書的說明中去審查計畫的效益性、績效性。」(張萬全主任)

### 4. 建立專業預算審查的策略

「透過委員會資深制，對建立預算專業審查會有幫助。」(李桐豪立法委員)

「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。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。」(林國華立法委員)

## (三)有關預算審查分組方式的妥適性

### 1. 目前的預算審查分組方式適當

「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。」(黃國鐘立法委員)

「現在採各委員會分工審查相關單位預算，比較好、比較有專業性。」(洪昭男立法委員)

「按照委員會專業分工分成十二組還可以。」(張萬全主任)

### 2. 分組審查品質、效率不足，且分組原則不一致

「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，可是從結果看來，對品質的提升也沒有多大的影響。」(林鴻柱組長)

「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。」(谷萬平副局長)

「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。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。」(張信一專門委員)

### 3. 分組審查之專業性待提升

「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。」(谷萬平副局長)

### 4. 每一位委員應該只參加一個委員會，至多兩個

「這種國會制度樣浪費大家的時間，問題沒有辦法用正反辯論或政黨辯論的方式來加以突顯。我希望以後每位委員，只參加一個委員會，頂多兩個委員會。目前每一位委員可以到 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。」(黃國鐘立法委員)

### 5. 未來配合政府組織再造、立委人數調整委員會

「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。」(林國華立法委員)

「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。」(張萬全主任)

「這與立委人數有關。將來分組一定要配合行政部門部會的精簡而作調整。」(蘇彩足教授)

「行政部門本身的部會精簡三分之一，國會改造使立法委員的人數減半，則分組審查就能再減少一些。」(宋餘俠處長)

## 6. 預算委員會的運作與存廢

「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。」(李桐豪立法委員)

「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。」(洪昭男立法委員)

「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。」(林國華立法委員)

「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。」(張萬全主任)

「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，目前主要功能僅是彙整各委員會的審查意見。」(陳春榮會計長)

## 八、行政院預算書表達與審查需求之符合性

針對「行政院預算書表達是否符合審查需求(資訊公開、透明詳實)」，將十二位受訪者意見加以歸納整理，分述如下：

### (一)行政院預算書表達現況

#### 1. 依照預算法規定辦理

「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。」(林國華立法委員)

「整體而言比過去改善。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。」(蔡茂寅教授)

「總預算書要讓大家都知道政府施政細項是有困難的，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，未來電子化的資料轉化運用，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。」(谷萬平副局長)

「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。」(張信一專門委員)

## 2. 愈來愈簡化，公開、透明詳實有改善的空間

「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，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。」(李桐豪立法委員)

「行政院的預算書內容愈來愈簡化。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。」(張萬全主任)

「行政院的預算書事實上並不符合資訊公開透明化的標準，都是表面上的數字，數字沒有辦法表達真正的預算成果。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。只有投入面沒有產出面之表達，此種預算編列欠缺透明度。」(林鴻柱組長)

「資訊公開和透明詳實方面仍有很大改進空間。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。」(蘇彩足教授)

「預算書在透明和詳實部分，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。」(宋餘俠處長)

## (二)增加預算說明與計畫表達的策略

### 1. 針對計畫做說明

「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。」(張萬全主任)

「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。可以把大計畫的資料放在網路上。」(蘇彩足教授)

「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。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。非營業及營業基金預算部分，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。」(陳春榮會計長)

「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。」(宋餘俠處長)

### 2. 增列產出結果的表達

「各機關是有做這項表達，稍微朝這個目標在改善，但問題是改善得不夠，施政計畫應該要跟實際的預算相配合。」(林鴻柱組長)

「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。」(陳春榮會計長)

### 3. 立法委員要瞭解預算書的內容

「中央政府各單位的預算案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。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。」(黃國鐘立法委員)

「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。」(林國華立法委員)

#### 4. 透過網站公告預算相關資訊

「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。」(李桐豪立法委員)

「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。」(張萬全主任)

「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。」(蔡茂寅教授)

「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，讓資訊更公開。」(宋餘俠處長)

### 九立法院預算中心對預算審查的影響

針對「立法院預算中心對預算審查的影響」，將十二位受訪者意見加以歸納整理，分述如下：

#### (一)對預算審查的影響

##### 1. 立委審查預算之參考，對預算審查有影響力

「預算中心的表現愈來愈重要，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。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。」(李桐豪立法委員)

「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。」(洪昭男立法委員)

「預算中心的影響力在提升中。」(蘇彩足教授)

「我覺得相當有幫助，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。對於立法委員審查預算有影響。」(蔡茂寅教授)

「因為委員不見得都具備預算方面的專業，很多委員所提的質詢內容就是依據預算中心的評估報告。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。」(谷萬平副局長)

「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。」(宋餘俠處長)

## 2. 立委質詢之參考，實質影響有限

「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。」(黃國鐘立法委員)

「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。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。」(林國華立法委員)

「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。」(張萬全主任)

「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，但對預算刪減的影響沒那麼明顯。」(林鴻柱組長)

「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。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。」(張信一專門委員)

## (二)受訪者對預算中心的期待與建議

### 1. 保持專業中立

「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，尤其碰到舉辦選舉的那個年度，不敢放手去審查預算。」(黃國鐘立法委員)

「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。」(張萬全主任)

「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。」(蔡茂寅教授)

### 2. 增加人力成為預算局，發揮更專業的功能

「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，加強預算中心在經濟預測方面的功能。」(李桐豪立法委員)

「人力根本不夠，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。」

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。」(張萬全主任)

「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。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，將資料予以研究分析，找出真正問題，並提出建議改進方法。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。」(張信一專門委員)

「應該呈現主題性的建構，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。不是全面性的鉅細糜遺、寫得太瑣碎。」「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。多做一些部會之間的比較」(陳春榮會計長)

### 3. 將專業的預算評估資料向社會大眾公開

「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。」(蘇彩足教授)

## 十、對於立法院提升總預算審查品質與效率的建議

針對「立法院未來要提升總預算審查品質與效率的建議」，將十二位受訪者意見加以歸納整理，分述如下：

### (一)提升總預算審查品質與效率的建議

#### 1. 提升立法委員的專業性

「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。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。」(黃國鐘立法委員)

「做一個民意代表 立法委員，也是一個職業，專業不足就要接受訓練。」(林國華立法委員)

## 2. 建立委員會的專業審查

「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。」(黃國鐘立法委員)

「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，行政部門尊重委員會的態度都會有幫助。」(李桐豪立法委員)

「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。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。」「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。」(張萬全主任)

「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。」(林鴻柱組長)

「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，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。」(蔡茂寅教授)

「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。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。」(谷萬平副局長)

「目前各委員會有三個召集委員，是錯誤的制度。」「應該是長駐一個委員會，才會資深與專業。」(張信一專門委員)

「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。」(陳春榮會計長)

### 3. 提升預算幕僚的素質

「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。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。如果助理的素質比較高，預算審查的績效就會比較好，幕僚襄助的功能一定要強化。」(蘇彩足教授)

「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。」(蔡茂寅教授)

「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。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。」(宋餘俠處長)

### 4. 釐清預算審議權的權限

「預算審議權的權限到那裡、限制到什麼程度，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。」(蔡茂寅教授)

### 5. 按照對口機關設置委員會

「立法院照理要按照對口機關設置委員會，一個部會的預算分別

由數個委員會審查，這個問題很嚴重。」(張萬全主任)

## 6. 黨團協商專業化

「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。」(張萬全主任)

## 7. 預算書透明化、彌補資訊落差

「行政部門的預算書應該透明化。」(張萬全主任)

「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。」  
(宋餘俠處長)

### (二)對於預算審議流程的建議

#### 1. 修訂「中央政府總預算案審查程序」

「在委員會審查預算階段，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，應好好徹底檢討。」(陳春榮會計長)

#### 2. 將預算審議與決算相結合

「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。」(李桐豪立法委員)

#### 3. 全院各委員會聯席會功能不彰可裁撤

「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。」(洪昭男立法委員)

「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。」（林國華立法委員）

「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。」（張萬全主任）

「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。」（陳春榮會計長）

### 第三節 訪談結果分析

本節就前述訪談之內容分析，歸納整理出立法院審議中央政府總預算案之問題，分別加以說明與討論如下：

#### 一、目前立法院審議中央政府總預算案的問題

##### （一）未依預算法之規定，從經濟效率以及預算目標的觀點審議預算

立法院預算審議應以「歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序」為審查重點，且歲入、歲出預算以「擬變更或擬設定」為主，其他依法律義務或維持機關正常運作等預算項目，則視審議時間決定是否審查。

綜觀英國與日本，在政府提出預算案時進行預算（財政）演說，詳細報告國家經濟發展情形、年度預算概要、預算結構、未來三年支出、財經政策與經濟預測等，有助於國會進行預算審議時重點方向的瞭解與掌握。此外，並透過執政黨與在野黨的政策辯論，辯論與質詢的重點在財政政策與支出原則，較不涉及預算金額刪減。

而我國立法院預算審議時，花費過多的時間在質詢部會工作



情況上，甚至質詢內容常偏離預算審查範圍，且預算審議對於政策的辯論不足，難以深入探討政策目標與預算編列之合理性、效益性。因此，在改進立法院預算審議的程序上，可借鏡英、日國會預算審議運作的模式，增加預算政策的說明與辯論，以利掌握預算審議之實質內涵。

## (二)未能建立委員會專業預算審查機制

在民國八十五年的國家發展會議上，對於國會改革之共同意見，在促進立法效率上，除健全立法院職權內涵外，並要修正其組織內規，確立「委員會專業化、院會政黨化」的審查機制（林瑞雯，2003：14）。但由於立法委員每一會期重新選擇所參加的委員會，無法長駐同一委員會，以累積特定機關預算審查之經驗與專業知識，且近年來黨團協商制度常使委員會的審查結果被翻案，未能落實委員會專業預算審查功能，也連帶的影響預算審議的效率與品質。

反觀美、日兩國，美國為總統制國家，日本為君主立憲之內閣制國家，兩國國會均屬「委員會中心主義國家」。美國透過資深委員制，有效掌握委員會的議事運作，且規定委員會在國會開議之初，依各政黨在國會所佔比例分配其委員會席次，且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）。日本則係由預算委員會負責主要預算審查工作，在審議預算過程中，具備專業分工與權威性，在國會運作中具關鍵而重要地位，其預算審查的結果也受到尊重。

我國欲建立委員會專業化與審議結果之權威性，可參採國會資深委員制的運作，以累積專門知識，完全掌握相關單位業務計畫與預算編列之妥適性。而立法委員對總預算案要做宏觀的觀

察、有整體的視野、建立「資源優先順序」的概念，朝向專業的預算審查而努力。

#### (三)有關預算審查分組方式的妥適性

立法院現行預算審查分成十二組，主要是為專業分工，但由於目前分組原則並不一致，造成一個機關的預算切割分成數個委員會審查的情形，造成在同一時間審查，部會首長必須趕赴各委員會說明預算，且各委員會審查標準不一，

目前在分組審查預算時每一位委員可以到 12 個委員會發言，預算委員會的委員不但可以到 12 個委員會發言，也可以參加表決的制度。黃國鐘委員認為，此制度必須加以檢討改進，每位委員以參加一個委員會為原則，最多參加二個委員會為限。

#### (四)全院各委員會聯席會功能不彰

全院各委員會聯席會設置之原意，係要整合各委員會審查結果有無相互牴觸或相互矛盾之處，增加院會預算審議前的把關功能。惟目前全院各委員會聯席會不但未發揮整合各委員會預算審查結果之功能，且成為預算翻案、衝突、延宕審查時程的場合，並破壞委員會預算審查的專業性與自主性。

國外如美、英、日國會預算審查過程均未設置類似我國之全院各委員會聯席會議，而係由預算委員會審查完成，即將結果送請院會審議。目前我國立法院由於全院各委員會聯席會功能不顯著，可考量裁撤，以增加委員會專業審查之時間。

#### (五)黨團協商制度凌駕委員會的專業審查

立法院之黨團協商制度於民國八十八年法制化之後，賦予其法制地位與效力，在立法院預算審議的過程中，扮演著比委員會更重要的角色。委員會審查時沒辦法決定的、或是保留的、或是想要翻案的，都是靠黨團協商，造成黨團幹部與參與協商代表，

在審查總預算案中具有重要影響力，依少數委員的意見就做成協商結論，影響委員會的預算審查功能與專業化，破壞了民主政治多數決的精神。

綜觀美、英、日預算審議過程中之黨團運作，並無將黨團運作法制化之情形，如美國多數黨領袖與少數黨領袖的溝通，是在排定辯論和表決的議題，並非在決定預算的審查結果。

基本上，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，並應由委員會的專業立委代表協商，一方面可讓預算審議回歸專業考量，同時亦可避免黨團協商的權力無限擴張，使其影響力凌駕於委員會甚至院會之上。

## 二、預算審查過程中行政院與立法院之間互動不良

近年來，在我國預算審查過程中，行政與立法部門之「互動情形」，往往是觀察的焦點，並將之視為預算審查是否順利的重要影響因素。

我國在政黨輪替前，行政院的執政黨與立法院的多數黨屬同一政黨，透過黨政協商，即可讓預算順利通過，並未凸顯行政院與立法院互動關係的重要性。政黨輪替後，政黨之間關係不和諧，致行政院與立法院之間互動的情形不良，執政黨與在野黨經常互相指責對方，應該為預算審查的延宕負責。

受訪者林國華立法委員指出，國會代表人民來監督政府，應以預算編列的合理性為重點，不須過度強調行政與立法的互動關係。學者蔡茂寅也認為立法院監督預算的編列及行政權的運作，不要做太多政治考量。谷萬平副局長則認為預算案編製完成送立法院後，重要的是行政部門要能清楚並迅速的說明，並提供立法委員或黨團需要的資料，讓立法委員有足夠資訊進行預算審議，立法部門也要

給予充分說明的機會。由此看來，在預算審議上，行政、立法部門各司其職，在尊重的前提之下互動，回歸預算審查重點審查才是正途。

### 三、中央政府財政持續惡化，但對於總預案的審查未有具體影響

我國於由國民賦稅負擔率下降、財政幻覺，以及各政黨、立法委員爭相討好選民，或以特別立法、特別預算方式編列，規避公共債務法舉債上限及預算法政府經常收支應保持平衡的限制，使政府債務餘額龐大、財政持續惡化。在野黨委員明知政府財政惡化，但又不能不同意，否則會被宣傳為不支持預算、影響國家建設，而對未來選舉造成影響。雖有少數委員對政府債務問題提出一些意見，整體而言對於立法院總預算審查並無具體的影響。

反觀美國，不斷透過立法積極處理政府債務問題，如 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 預算強制法以及 2004 年支出控制法，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。

我國政府債務問題，對國會審議政府預算尚無具體影響。應落實公共債務法的規範，避免透過編列特別預算以排除公共債務法及預算法的適用，並定期公開政府債務實況，讓全國民眾瞭解政府財政情形，打破財政幻覺，並督促政府積極改善財政惡化之情況。

### 四、目前中央政府總預算案之審查時間問題

十二位受訪者中有六位認為目前三個月的總預算案審查時間，若認真審查是足夠的；而有五位受訪者認為審查時間的長短並不重要，而是要看預算審查的方式而定，如何進行審查才是關鍵。

認為應提綱挈領掌握預算的重點，就預算計畫、效益方面做政黨辯論，理性的探討預算的問題。

綜觀美、英、日等國之預算案審查，美國與英國國會法定預算審查時間分別為八個月及 29 個預算日，除對預算做成決議外，尚包含撥款法案的審查程序；日本國會之預算審查時間約為二個月，預算審查完成即交由行政部門分配執行。我國之預算審查情形與日本相同，由此觀之，三個月的時間應屬合適。

#### 五、行政院預算書表達與審查需求之符合性

立法院受訪者認為行政院的預算書內容愈來愈簡化，預算書資訊不夠公開、透明詳實，且預算書只有投入面沒有產出面之表達。受訪學者亦表示近年中央政府的預算書資訊比過去退步，對各項預算計畫未做清楚的說明。但行政部門受訪者則以總預算書要表達政府施政細項是有困難的，立法院審查預算案時只是提出需要資料，各單位隨時都會再補送，認為已做到資訊公開和透明。

受訪者張萬全主任認為，預算是計畫的量化，立法委員要看的主要是計畫的內容，計畫應做較詳實的說明，以利評估編列該項預算之必要性，以使預算書能符合預算審查之需求。

受訪者李桐豪立法委員、蘇彩足教授、蔡茂寅教授、張萬全主任、宋餘俠處長均建議，應針對計畫做完整的說明，並將預算相關資料在各機關網站上公開，讓全民知道行政院年度預算要做那些計畫及預算編列情形。

以美國為例，「聯邦政府陽光法案」要求政府必須將預算儘可能的公布出來。除必要保密之預算資料外，均以一定形式向社會公布。預算透明度高，納稅人亦完全有權瞭解所繳納稅收的安排與使用情況。我國實應朝此方向加強預算資料的公開及資訊的透明化。

## 六、立法院預算中心對預算審查的影響

由於立法委員未必都具備預算方面的專業，很多委員所提的預算質詢內容係參採預算中心的評估報告，所以預算評估報告公信力的建立顯得特別重要。而預算中心是立法院預算審議的專業幕僚單位，要以公正合理的角度提出預算評估報告，所提出的數據，按一般會計原則要可以接受檢驗，並將可以公開的預算評估報告上網，讓社會大眾都知道預算評估的結果。

總統制的美國國會設有國會預算局，編製龐大的專業幕僚人力，提供國會議員預算審議所需之各項分析資料，其專業功能十分顯著。反觀我國立法院預算中心以有限之人力配置，尚無法如美國國會預算局般的發揮專業幕僚之功能，因此，立法院預算中心在人力與功能上仍有加強的空間。

另外，就預算審議的委員助理制度而言，蔡茂寅教授建議立法委員的工作就是審查法案與預算案，所以立法助理的聘用，其中要有一個名額是法案助理、一個是預算案助理，才能建立專業助理制度。