

刊登於月旦法學教室第 58 期，2007 年 8 月，第 75-87 頁。

財政法：第六講 預算之編製（上）

蔡茂寅

台灣大學法律學院教授

壹、預算週期

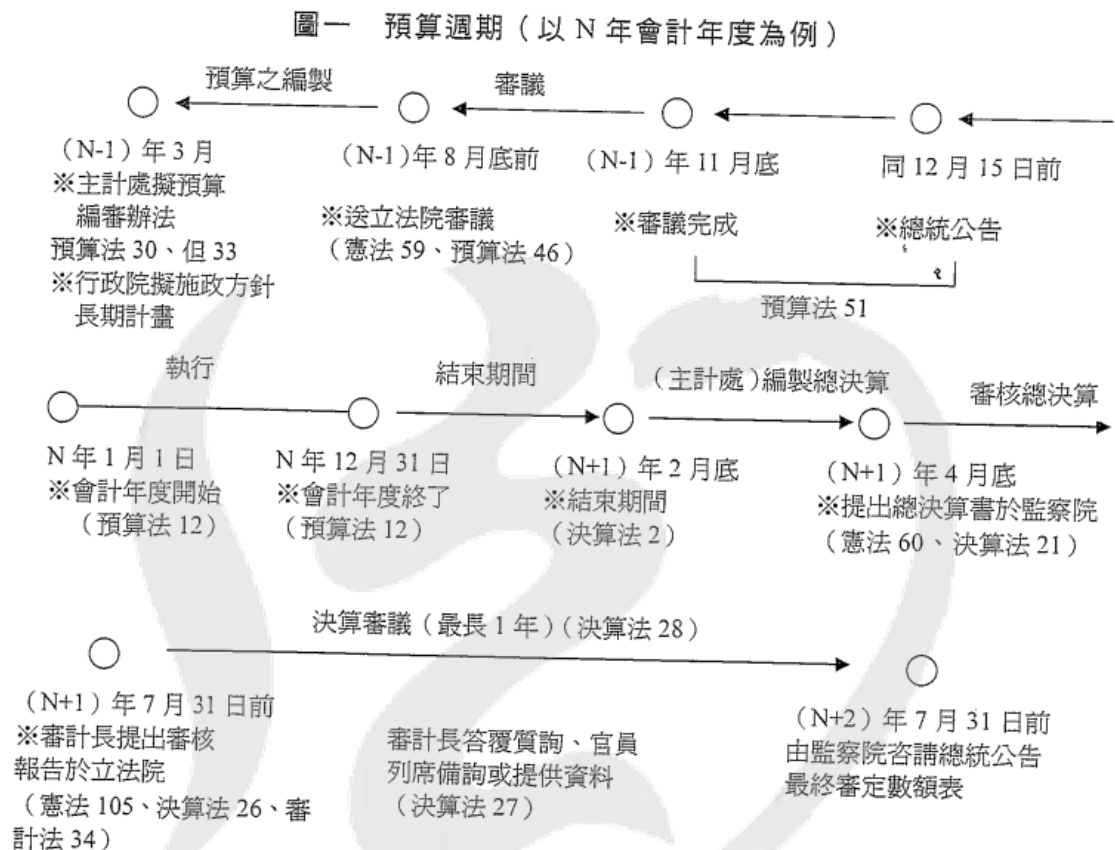
預算係以一個會計年度為期的政府收支計畫，從其開始編製到完成決算程序的時程，一般稱之為「預算週期」、「預算循環」(the Budget (Life) Cycle)乃至於「預算過程」(the Budget Process)。依預算法第十二條之規定，「政府會計年度於每年一月一日開始，至同年十二月三十一日終了，以當年之中華民國紀元年次為其年度名稱」，而使會計年度與曆年度相合¹。預算之執行年度原則上雖以一年為期，但始於籌編而終於決算之預算週期則遠超過一年，一般而言，預算週期可略分為：一、預算編製；二、審議；三、執行（審計）與四、決算四個階段。

在預算的生命循環中，以中央政府總預算為例，其各階段之權力制衡機制具有如下之特色。一、編製階段：預算之編製乃是在行政機關手中完成，最終並由行政院提出中央政府總預算案以及附屬單位預算案於立法院，此一階段立法機關及司法機關可謂幾無插手之機會，有之，則僅有司法概算獨立以及立法概算之實質上受尊重而已。二、審議階段：自行政院將總預算案提出於立法院時起，即進入預算審議時程，此一階段乃是立法權透過預算同意制度監督行政權的重要機制，故而預算審議權與立法權乃並列為立法機關對行政機關進行民主統制的兩大機制。三、執行階段：預算如經立法院審議通過，並經總統公布，即成立法定預算，主要由行政院在該會計年度內據以執行。此一階段之執行權主要由行政機關執掌，並以執行之成果表現其政績，而預算執行之監督，在我國則由監察院審計部以審計監督之方式行之，立法院亦幾無置喙之餘地。四、決算階段：在會計年度結束，預算執行完畢後(事實上可能有不完全執行之情形)，即進入決算階段，我國之決算程序依憲法第六十及一〇五條之規定，係由行政院提出決算於監察院，再由審計長審核行政院之決算後，提出審核報告於立法院，而由立法院進行審議(決算法二七)。實務上立法院對於業已執行完畢之決算往往欠缺強烈之審查意願，因而二〇【月旦法學教室第 58 期，2007 年 8 月，第 75 頁】〇〇年修正之決算法第二八條乃規定：「立

1 前此我國的預算年度為 7 月制(始於 7 月 1 日，終於翌年 6 月 30 日)，但因與曆年度及其他法律規定(例如商業會計法、所得稅法、公務人員考績法等)不相符合，而立法院之會期又於 5 月底結束，造成審議上的諸多不便；兼以美援已非我國編製預算時之考量因素，故而改採一月制，以收簡便之效。

法院應於審核報告送達後一年內完成其審議，如未完成，視同審議通過。」惟決算審議之目的除在監督預算執行之適法性與效能外，並著重在對預算編製之回饋機制，因此上揭「視同審議通過」之作法，雖屬簡便，與決算制度之目的尚屬有間。

以下先以附圖方式介紹預算週期（圖一）。



貳、預算之編製權

預算之編製權於實務上為行政院所專有，在我國並無疑義，預算法第二章第二八條以下亦提供強有力之實定法依據，惟憲法第五九條僅只規定行政院「提出預算」，而未明定其編製權亦「專屬於」行政院，因此在編製過程中，立法機關有無介入之餘地，在憲法解釋上並非無討論之空間。

然而，基於以下之理由，我國之預算編製權專屬於行政院，不論於理論上及實務上均能得到支持。一、預算大部分皆由行政機關執行，因此由其編製最能符合實際需要。蓋預算執行之主要目的在於實現政策及履行政府之法定義務，而此兩者均屬行政院之權責事項，也因此預算絕大部分均由以行政院為首的行政部門執行。既然如此，由負責絕大部分支出之責的行政院編製預算，才能使財政計畫不致與現實乖離，更何況財政收入

【月旦法學教室第 58 期，2007 年 8 月，第 76 頁】之權責實際上亦係由行政院負責。二、退一步言之，縱令基於立法權完整性之構想，有將預算編製權劃歸給立法院之議，以目前之情形而論，立法機關之構成員並無足夠之專業能力可資編製預算，抑且立法委員往往政治考量過多，利益色彩濃厚，若由其介入預算編製可能扭曲整體之資源分配，並且減弱預算同意制度原先所具有之權力制衡色彩，得失之間應該不難取捨。再就立法院所屬機關單位（如預算中心）乃至助理之人力、物力資源而論，現制下之配備無法擔當編製預算的重責大任，乃屬不爭之事實。三、由於預算法第二章以下亦將預算編製權歸屬給行政院，可見立法機關亦自承預算編製權在行政院，而得有實定法之基礎。

綜據上述，我國的預算編製權，不論在理論上或實際上均屬行政機關，惟此種結果並非性質上之必然，反而具有濃厚的機能論色彩。換言之，如果給予立法機關必要的人力、物力配備，並且妥適建立行政、立法兩權間的協調機制，並有效建立防弊措施，則未始不可將預算編製權歸給立法機關，或由立法機關適度參與。否則目前全由行政院一手編製預算的作法，仍有人民需求難以精確反映，資源分配缺乏制衡機制（尤其在立法院並無預算增額修正權之情形下）的問題，而非無改善之空間。

就比較法制上而言，美國的預算編製權者為聯邦議會，而非行政機關，此乃因為預算為法律之一種，在嚴格的三權分立架構下，其作成、提案及議決均應由立法機關行之。蓋美國於一九二一年預算會計法（the Budget and Accounting Act）制定之前，各部會均單獨與議會做預算交涉，以致預算之通觀性與統一性難以維持。一九二一年以後總統直轄之預算局（現今改制為「管理及預算局」Office of Management and Budget, OMB）專責預算之「編製」，其文書名稱亦沿用 the Budget 之名，惟對議會而言，此僅屬議會作成「歲出預算法」（the Appropriation）時之參考資料，並無拘束力。據此，創始於英國之預算同意制度於焉被打破。

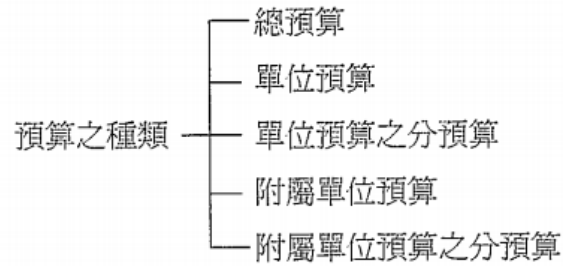
參、我國政府預算之結構

預算之編製，必須遵行一定之法則，期使綱張目舉，一目瞭然，其目的一方面在於，便於編製作業之進行與政府內部現金、財貨之科學化管理，以提高效率與績效；另一方面則可使預算審議機關易於審議，日後審計機關易於審計，有利於政府財政之民主統制。預算之結構，得依不同之基準分類，以下分述之。

一、依預算之種類與層次區分

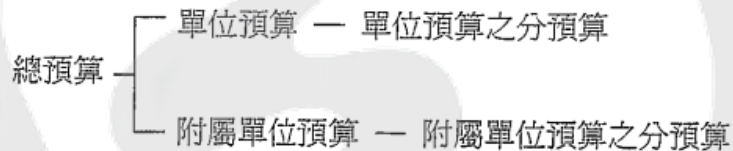
政府預算之最上位階構造稱之為總預算，依預算法第十六條規定，預算種類分為：（一）總預算；（二）單位預算；（三）單位預算之分預算；（四）附屬單位預算；（五）附屬單位預算之分預算等五種。以下先圖示預算法所定之預算種類（圖二）。

圖二 預算之種類



但是上述之預算種類僅為平面式的種類【月旦法學教室第 58 期，2007 年 8 月，第 77 頁】敘述，並未考慮各種預算相互間的層次之分。依現制，總預算為單位預算與附屬單位預算的上位階概念，而單位預算與附屬單位預算之下位階則分別有其分預算。惟此僅為上揭各種預算間位階上、下之關係，而非謂總預算中包括各單位預算與附屬單位預算、單位與附屬單位預算中各自包含其分預算，此從以下對總預算內容之說明，可以得知。

圖三 預算之層次



以下就各種預算說明之。

（一）總預算

依預算法第十七條規定，總預算係指：「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」（第一項）。而所謂總預算之歲入、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」（第二項）。」換言之，總預算之內容可見下頁圖四。

依預算法第四十條之規定，「單位預算應編入總預算者，在歲入為來源別科目及其數額，在歲出為計畫或業務別科目及其數額」。相較於單位預算應將其歲入、歲出之總額編入總預算中，因此屬於總計（總額）預算的概念；附屬單位預算之應編入總預算者，依預算法第八六條規定，「在營業基金為盈餘之應解庫額及虧損之由庫撥補額與資本由庫增撥或收回額；在其他特種基金，為由庫撥補額或應繳庫額」²，乃採純計（淨額）預算之概念。職是之故，若編列在附屬單位預算之特種基金過多，由於其全部收支情形並未列於總預算中，而僅表示其與普通基金間之收支關係，勢將妨礙總預算之整體通觀性，因

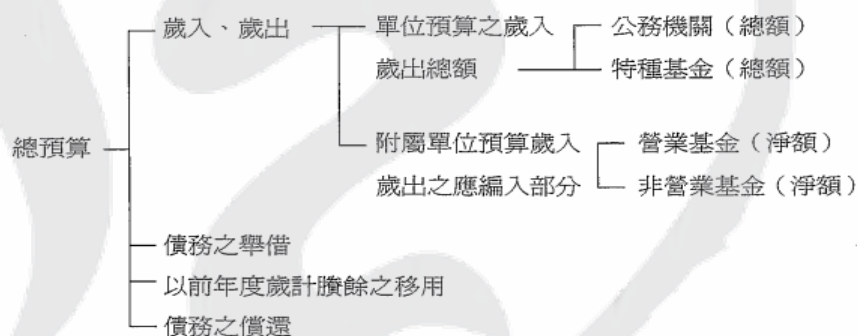
2 因此，附屬單位預算表現於總預算中者，僅有應行解繳國庫或由國庫撥付的金額部分，其實際之收支狀況與經營績效如何？從總預算中均無法得知。

此特種基金、尤其是編列於附屬單位預算之特種基金數目之縮減為我國近年來預算改革重要之一環。以下將單位預算及附屬單位預算應編入總預算部分圖示之（下頁圖五）。

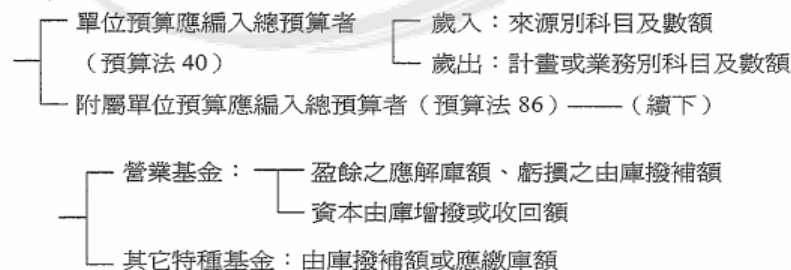
（二）單位預算

依預算法第十八條規定，單位預算係指：「1.在公務機關，有法定預算之機關單位之預算。2.在特種基金，應於總預算中編列全部歲入、歲出之基金預算。」因此，單位預算可再細分為機關單位與基金單位兩種³。由於上揭規定僅在指明單位預算之種類與編列方式，並非真正的實體定義規定，【月旦法學教室第 58 期，2007 年 8 月，第 78 頁】因此無法自此一規定導出何種層級之機關預算應編列為單位預算之判準，亦無法據此判斷那些特種基金應該編列在單位預算？哪些特種基金則應編列在附屬單位預算？質言之，上揭規定之作用僅在指明：在結果上，有法定預算之公務機關單位之預算，以及應將其歲入、歲出之全部編列於總預算之特種基金預算，在定性上為單位預算，而無法據此決定應編列為單位預算之機關單位及特種基金所具有之特徵，反而將其裁量權授予行政院決定。

圖四 總預算之內容



圖五 單位預算及附屬單位預算應編入總預算部分



3 機關單位：中央政府總預算機關單位之分級，區分為主管機關、單位預算及單位預算之分預算三級。有法定預算的機關單位，依「中央政府各級機關單位分級表」所定。目前計有：總統府主管者 4 個、行政院主管者 27 個、立法院主管者 1 個、司法院主管者 36 個、考試院主管者 5 個、監察院主管者 4 個、內政部主管者 15 個、外交部主管者 2 個、國防部主管者 2 個、財政部主管者 13 個、教育部主管者 17 個、法務部主管者 34 個、經濟部主管者 11 個、交通部主管者 6 個、蒙藏委員會主管者 1 個、僑務委員會主管者 1 個、國軍退除役官兵輔導委員會主管者 1 個、國家科學委員會主管者 3 個、原子能委員會主管者 4 個、農業委員會主管者 23 個、勞工委員會主管者 3 個、衛生署主管者 6 個、環境保護署主管者 3 個、海岸巡防署主管者 3 個，共計 225 個，遠多於一、二級機關之數目，主管機關則有 24 個。基金單位：特種基金中應於總預算中編列全部歲出歲入者。

依二〇〇八年中央政府總預算編製作業手冊「中央政府各級機關單位分級表」所定，「『單位預算』之編列，應以編列機關之組織係單獨立法（僅指組織法、組織條例及組織通則）設置者為限，惟具備上述要件者，亦得考量該機關之行政層級、首長職等高低、預算金額大小及員額多寡等因素，按單位預算之分預算方式編列。（目前編列機關仍非單獨立法設置者，如以前年度已列為單位預算，得改列為分預算，倘仍按照單位預算型態編列，則應積極進行組織立法作業）。可知，原則上有單獨組織法之機關均為機關單位，但如其規模過小，則可能僅將之編列為單位預算之分預算。惟一方面亦顧慮到尊重現狀，故雖無組織法律，但如以前【月旦法學教室第58期，2007年8月，第79頁】已編列單位預算者，仍得繼續編列之，此為我國目前單位預算機關眾多的主要原因。

（三）附屬單位預算

依預算法第十九條第一項規定，「特種基金，應以歲入、歲出之一部編入總預算者，其預算均為附屬單位預算」，據此，並與上揭第十八條第二款規定比較，可知特種基金應於總預算中編列全部歲入、歲出者，屬於單位預算；而僅編列歲入、歲出之一部者，則為附屬單位預算。至於所謂歲入、歲出支「一部」，依上揭預算法第八六條第一項規定，「在營業基金為盈餘之應解庫額及虧損之由庫撥補額與資本由庫增撥或收回額；在其他特種基金，為由庫撥補額或應繳庫額」。附屬單位預算者，指的是附屬的單位預算，而非附屬單位之預算，依二〇〇七會計年度預算所示，附屬單位預算編列有營業基金二十三個，非營業部分計有九十八個（包括作業基金七十七個、債務基金一個、特別收入基金十九個、資本計畫基金一個），其規模逾新台幣四兆元，超過約新台幣一兆五、六千億元的總預算規模甚多，從而亦可知其重要性。

（四）單位預算及附屬單位預算之分預算

依預算法第二十條之規定，「單位預算或附屬單位預算內，依機關別或基金別所編之各預算，為單位預算或附屬單位預算之分預算」。據此可知，分預算乃單位預算或附屬單位預算之內部結構，凡再以機關別分類者為單位預算之分預算；再以基金別（指特種基金）分類者，則可能為單位預算或附屬單位預算之分預算。依上揭「中央政府各級機關單位分級表」所定，「『單位預算之分預算』之編列，應以編列機關或單位置有主辦會計、業務主管及總務主管（指採購、出納等）者為限」。「單位預算之分預算」，由各單位於編定該年度預算案時，註明具備之要件，向其主管機關提出，並由主管機關核定後，彙整編列分預算明細清單，函送行政院主計處核轉財政部國庫署，據以核給支用代號。

二、依基金別區分

所謂「基金」(Fund)，依預算法第四條規定，為「已定用途而已收入或尚收入之現金或其他財產」，明顯以定有用途的財源作為基金的核心概念，而不是從「財務與會計之獨立性」為依據。基金在預算法的分類上有普通基金與特種基金兩種，而一切預算均以

基金之型態存在，但因普通基金為渾然一體之觀念，因此不特別強調其基金屬性。普通基金指的是「歲入之供一般用途者」；而特種基金則指「歲入之供特殊用途者」。由於所謂「供一般用途」，其實即其用途並未特定之意，因此基金並非以用途之特定作為其核心概念，毋寧乃更著重於其作為財源之性質。

依預算法第四條第一項第二款之規定，特種基金可分為以下六種：

- （一）營業基金：供營業循環運用者；
- （二）債務基金：依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者（前稱「償債基金」）；
- （三）信託基金：為國內外機關、國體或私人之利益，依所定條件管理或處分者；
- （四）作業基金：凡經付出仍可收回，而非用於營業者（前稱非營業循環基金）；【月旦法學教室第 58 期，2007 年 8 月，第 80 頁】
- （五）特別收入基金：有特定收入來源而供特殊用途者；
- （六）資本計畫基金：處理政府機關重大公共工程建設計畫者。

另會計法第六條第二項就特種基金，則將之分為：營業基金、公債基金、事業基金、信託基金、留本基金、非營業循環基金等不屬於普通基金之基金均屬之。前已言之，預算均以基金之型態存在，而特種基金則絕大部分編列於附屬單位預算，但亦有編列於單位預算者（當然亦包括其分預算）。

三、依收支性質區分

依預算法第十條第一項之規定，「歲入、歲出預算，按其收支性質分為經常門、資本門」，而歲入中「減少資產及收回投資」，為資本收入，應列資本門；歲出中「增置或擴充、改良資產及增加投資」，為資本支出，應列資本門。至於經常門預算，則指各機關除資本門收支以外之一切收支，均屬經常門，採除外規定方式。（圖六）

就經、資門之詳細劃分，行政院主計處訂有「各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準」，據此，

（一）歲入資本門指：

1. 土地及其它財產處分之收入。
2. 國營事業資本收回及非營業基金收回或投資資本收回之收入。

（二）歲入經常門指：以上資本收入以外之歲入均為經常門歲入。

（三）歲出資本門指：

1. 用於購置土地（地上物補償、拆遷及整地等費用）及房屋之支出；
2. 用於營建工程之支出（含規劃設計費、工程管理費及電梯空調等附屬設備費）；
3. 用於購置耐用年限二年以上且金額一萬元以上之機械及設備（含電腦軟體設備

費)、交通及運輸設備(含車輛所需之各項配備及貨物稅)及什項設備之支出；

4. 各級學校圖書館及教學機關為典藏用之圖書報章雜誌等購置支出與其他機關購置圖書設備之支出；

5. 分期付款購置及取得產權之資本租賃方式之電腦設備等支出；

6. 用於購置技術發明專利權或使用權、版權等之支出；

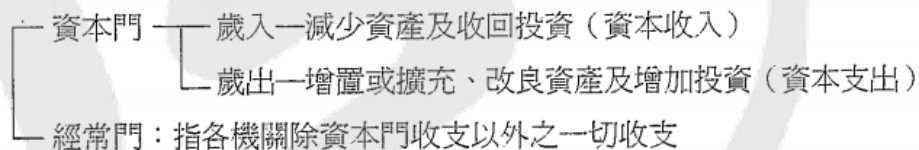
7. 為取得資本資產所必須一次性支付之各項附加費用支出。(註：附加費用如為獲得及使用資產前所必須付出之成本，應併入該資產列為資本門，惟如屬分期繳納之汽車燃料使用費、牌照稅等，則應列為經常門。)；

8. 用於國內外民間企業之投資支出；

9. 用於對營業基金、非營業特種基金及其他投資國庫撥款增加資本(本金)之支出；

10. 營業基金以盈餘轉作增資之支出；【月旦法學教室第 58 期，2007 年 8 月，第 81 頁】

圖六 資本門與經常門之定義



11. 補助地方政府用於資本性之支出；

12. 委託研究、補助捐贈私人團體用於資本性之支出；

13. 國防支出中用於左列事項支出：

(1) 土地購置；

(2) 醫院、學校、眷舍等非用於軍事設施之營建工程；

(3) 非用於製造軍用武器、彈藥之廠、庫等營建工程；

(4) 購置耐用年限二年以上且金額一萬元以上之儀器設備(不含軍事武器與戰備支援裝備)。

14. 其他資本支出：用於道路、橋樑、溝渠等公共工程(含規劃設計費、工程管理費、附屬設施及專責興建各該公共工程機關之人事費用等)之支出；

(四) 歲出經常門指：凡不屬於以上資本支出之各類歲出均屬之。

經常門與資本門之區分，其實益在於在收支上兩者之性質與效果有所不同，故應分別就其收入限定用途。蓋資本支出意味國家資本之投入，因而具有長期投資或是取得耐久財的意義，長久來看，有可能增益經濟與稅收之成長，具有「把餅做大」的效果，因

此無論何種性質之收入，作為該等支出之財源均無不可。反之，經常支出僅屬維持國家正常運作之日常費用，具有將現金用於一次性的「消費財」而不可回收之特色，因而應該避免將收回投資或處分資產所生之資本收入用於此種性質之支出。預算法第二三條後段規定：「……資本收入、公債與除借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源」，即為明證。

惟參照上揭主計處所定之「經、資門劃分標準」，可以發現，歲入資本門的範圍十分狹窄，因而作為其扣除定義的經常門收入則屬範圍廣泛，其結果將使得財政收入之用途限定性大為限縮，而財源之自由性則大為提高，但區分經常門與資本門預算之意義則因之減損。而依上揭「劃分標準」，又可發現，資本門支出之範圍極為廣泛，甚至包括報章雜誌、電腦軟體，其結果亦使得作為其扣除定義的經常門支出範圍減縮，與上揭收入面之劃分兩相對照之下，益可發現其目的均在提高財源運用之自由性，但也具有減損區分經、資門預算之意義的反效果。

除此之外，經、資門預算之區分尚具有如下之效果。首先，依預算法第二二條規定，第一預備金不得超過經常支出總額百分之一，可知經常門支出具有決定第一預備金編列上限之效果。其次，一方面由於我國公債之發行只限於建設公債，而不得發行赤字公債，因此在性質上應烈為資本門，因而只得為資本支出之目的而獲取此等收入。反之，如將公債、賒借收入等非實質性收入作為經常支出之財源，則將陷入舉債度日之窘境，甚者有可能導致國家破產，因而應將該等收入之用途限定於資本支出，尤其是具有自償性的建設支出，以達成種種經濟與社會效果。

四、依科目層次區分

各機關、基金之單位預算均有歲出，甚至可以說預算乃是為支出之目的而存在，但各單位預算則未必均有歲入。預算編製時，「歲入應按來源別科目編製之，歲出應按政事別、計畫或業務別與用途別等科目編製【月旦法學教室第 58 期，2007 年 8 月，第 82 頁】之」（預算法三七），此為單位預算之編製科目，但在科目內，仍須往下區分層次。法律條文之層次為條、項、款、目，預算與此不同，係以：款、項、目、節為其科目層次，一般亦使用數目分級。以下分別說明之。

（一）歲入科目及分級

歲入來源別預算科目區分為科目、子目及細目三級。分別以財政收支劃分法收入分類表款級來源別名稱為第一級科目；在第一級科目之下，以該項收入之獨立名稱為第二級科目（即來源別子目）；第二級科目之下，以該項獨立收入內之各不同來源為第三級科目（即來源別細目）；第三級科目不敷應用時，得設第四級科目補充之。以稅課收入與規費收入為例，其科目層次如圖七：

惟若以款、項、目、節之層次言之，來源別科目為「款」、收入機關為「項」、來源

別子目為「目」、來源別細目則為「節」。歲入來源別科目大體上與財政收支劃分法的收入項目相對應，共有：稅課收入、獨占及專賣收入、工程受益費收入、罰款及賠償收入、規費收入、信託管理收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、協助收入、捐獻及贈與收入、其他收入等，共十一項，並有行政院主計處所訂之「歲入來源別預算科目設置依據與範圍」，作為編列時之規範。此外，附帶一言者，公債及賒借收入，以及移用以前年度歲計賸餘之收入，依預算法第六條第一項之規定，則已不在歲入之範圍內。

（二）歲出科目及分級

歲出者，依預算法第六條第二項規定，謂「一個會計年度之一切支出，但不包括債務之償還」。歲出預算依：政事別—機關單位—業務計畫—工作計畫—用途別科目編製⁴。歲出政事別預算科目之層次為：依財政收支劃分法支出分類表款及政事別名稱為第一級科目（即「款」）；第一級科目之下，以業務計畫名稱為第二級科目（即「項」）；第二級科目以下，以工作計畫為名稱為第三級科目（即「目」）；第三級科目之下，以用途別科目為第四級科目（即「節」）⁵。歲出政事別科目區分為大分類、中分類及業務計畫三個層次，最上位階之大分類計有：一般政務支出、國防支出、教育科學文化支出、經濟發展支出、社會福利支出、社區發展及環境保護支出、退休撫卹支出、債務支出、一般補助及其它支出等，共九項。就歲出政事別科目大分類及中分類之歸類範圍及定義，則有行政院主計處所訂「歲出政事別科目歸類原則與範圍」，可資【月旦法學教室第 58 期，2007 年 8 月，第 83 頁】遵循。

圖七

科目：稅課收入，子目：所得稅，細目：營所稅、綜所稅，依據與範圍：財劃法 81，所得稅法 2、3

科目：規費收入，子目：行政規費收入，細目：證照費，依據與範圍：財劃法 24

（第一級：款） （第二級：項） （第三級：目）

如以歲出機關別科目言之，其層次為：主管機關（第一級科目，即「款」）—單位預算機關（第二級科目，即「項」）—業務計畫（第三級科目，即「目」）—工作計畫（第四級科目，即「節」），工作計畫之下並應儘量設置分支計畫，以附表顯示於單位預算內，不列為總預算科目⁶。第一、二級科目中機關名稱之訂定，應依「中央政府各級機關單位分級表」規定辦理；第三級及第四級科目名稱，應由各機關在其法定職掌及施政計畫範疇內，依業務及工作內容分別訂定，每一科目並應詳列其預算編列範圍⁷。

4 參照汪錕，中華民國主計制度，中國統計學社，1989 年 1 月，54 頁。

5 汪錕，同上註，61 頁。

6 參照「歲出機關別預算科目設置要點」第 2 點之說明。

7 註 6 文。

為避免各機關於編列歲出預算時經費項目不一，編列標準各異，因此需有共同性準則，以資遵守。就後者而言，行政院主計處訂有「共同性費用編列標準表」，以為準據；就前者而言，行政院主計處訂有下列原則可資遵循。「1. 凡普遍發生且性質相同之共同性業務或工作計畫，及由行政院統籌支撥之科目，其名稱由行政院主計處訂定頒行，變更時亦同。

2. 各主管機關所屬範圍內業務性質相同之各機關（如各法院、各地區國稅局等），其共同性業務或工作計畫名稱，由該管之主管機關會計單位擬訂，報行政院主計處核定頒行，變更時亦同。

3. 各機關非屬共同性之業務或工作計畫科目，其增刪或變更，由各該機關會計機構擬訂，並循預算編審程序辦理，其中業務計畫部分，由行政院主計處配合行政院核定各機關年度預算歲出額度時一併核定；工作計畫部分，則於各機關編送單位預算案時，由行政院主計處予以核備」⁸。

業務計畫之共同科目計分：一般行政、營業基金、非營業基金、投資支出、一般建築及設備、第一預備金等六項（此乃依「歲出機關別」所列之共同科目），並有行政院主計處所訂「歲出機關別共同性預算科目及其預算編列範圍表」，以為準據。至於歲出用途別科目，計分兩級編列，其第一級科目分別為：人事費、業務費、設備及投資、獎補助費、債務費、預備金等六個項目，其定義則有行政院主計處所訂之「用途別預算科目分類定義及計列標準表」，以供遵循⁹。

歲出預算之科目層次尚有限定其實際用途之作用。例如預算法第六二條即規定：「總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用」，明定機關間、政事間、計畫或業務科目間流用之禁止。但同法第六三條則規定：「各機關之歲出分配預算，其計畫或業務科目之各用途別科目中有一科目之經費不足，而他科目有賸【月旦法學教室第 58 期，2007 年 8 月，第 84 頁】餘時，應按中央主計機關之規定流用之」，規定同一機關之同一計畫或業務科目下之用途別經費，可依法流用。

肆、預算編製之程序

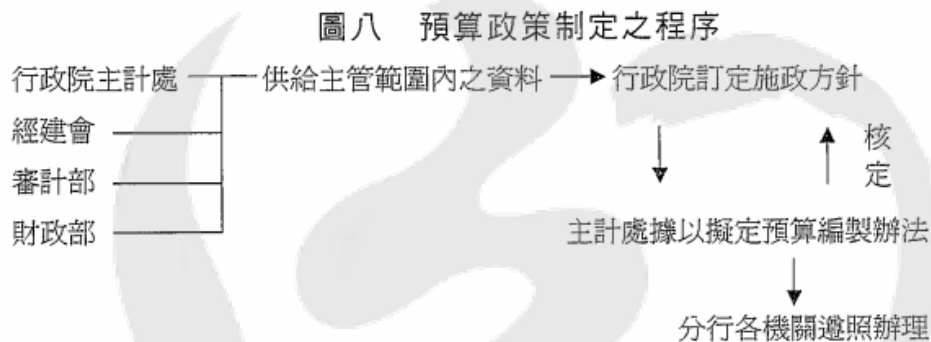
我國預算編製之程序，始於政策之制訂，其次為概算之編製，最後到彙整總預算案送請立法院審議，費時甚長，實際作業如下述「編審程序表」所述，可上溯自預算年度開始前一年以上。以下略述實際時程。

⁸ 註 6 文，第 3 點參照。

⁹ 依本文所揭「定義及計列標準表」規定，「各機關不得於規定之第一、二級用途別預算科目以外，增列任何名稱之科目，其確有特殊原因及事實，致原定科目不敷應用時，應依照預算法第 97 條之規定，事先擬具科目名稱，詳敘理由專案送經行政院主計處核定」，以加強預算編製時之行政內部統制。

一、制訂政策

由行政院主計處供給下年度全國總資源供需之趨勢與增進公務及財務效能之建議、經建會供給以前年度重大經濟建設計畫之檢討與展望、審計部供給財務上增進效能與減少不經濟支出之建議、財政部供給以前年度之收入狀況、財務上增進效能與減少不經濟支出之建議及下年度之收入額度等資料給行政院（預算法二八參照），由行政院於年度開始九個月前，訂定下年度之施政方針（預算法三十參照）。行政院主計處再依施政方針擬定下年度預算編製辦法，呈行政院核定後，分行各機關遵照辦理（預算法三一參照）。各主管機關遵照施政方針，並依行政院核定之預算籌編原則及預算編製辦法，擬定其主管範圍內之施政計畫及事業計畫送行政院。以下將此程序以圖八表示。



二、擬編單位概算

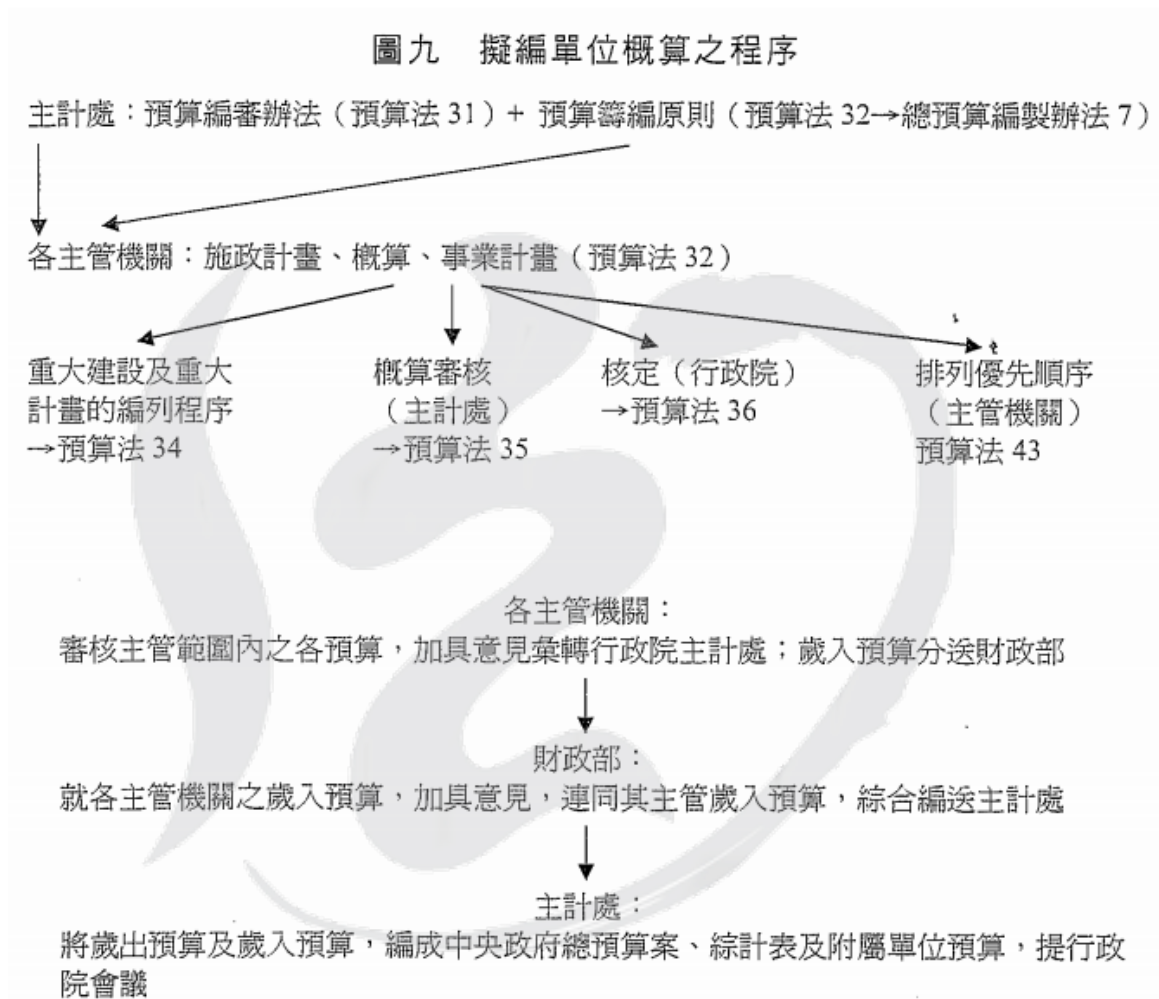
各主管機關依照行政院核定之歲出限額，分別轉知所屬機關依前述預算籌編原則及預算編製辦法，擬編歲出、歲入概算，歲出概算並應排列優先順序，送行政院（預算法三二、四三參照）。不同於政策制訂階段，除供給資料外，一般具有濃厚的由上而下性質，概算之擬編原則上雖遵照行政院之指示，但具有濃厚的由下而上性質，以反映各機關之實際需要。例如台灣大學之預算，乃是由該大學依上揭各項法令及指示擬編，再送教育部核定、彙整，而理論上該大學之概算亦應由各學院擬編後，經大學彙整而成。各主管機關所擬編之歲入、歲出概算，依法應送行政院主計處審核，主計處必要時並得聽取說明（預算法三五參照）。主計處審核各主管機關之概算後，應提出審核報告，並送行政院，行政院據此核定各主管機關之概算（預算法三六參照）。各主管機關就其機關單位之歲出概算，應排列優先順序，以利立法院審議。以下將此程序以圖九【月旦法學教室第 58 期，2007 年 8 月，第 85 頁】表示。

三、彙編總預算案

各主管機關應審核其主管範圍內之預算，並將所有單位預算暨附屬單位預算彙轉行政院主計處，並將歲入預算分送財政部（預算法四二參照）。財政部應就各主管機關所送歲入預算，加具意見，連同其主管歲入預算，綜合編送主計處（預算法四四參照），可見

財政部為歲入預算之實際編製機關。主計處將各類歲出預算及財政部綜合擬編之歲入預算，彙合整理，編成中央政府總預算案，並將各附屬單位預算，彙案編成綜計表，加具說明，隨同總預算案，呈行政院（預算法四五I參照）。至此，預算的編製工作已初步完成，剩下的就是由行政院會議決議而已。

以下頁附表顯示預算編製之實際日程。



【月旦法學教室第 58 期，2007 年 8 月，第 86 頁】

階 段	時 程	重 要 作 為
中程歲出概算 額度之核定	上年 9 月至 12 月	1. 辦理未來四年中程預算收支推估。 2. 行政院核定未來年度中程歲出概算額度。 3. 各機關據以妥適安排並擬訂未來年度中程施政計畫。
預算之籌劃及 收支政策之擬 訂	當年 1 月至 4 月	1. 行政院核定下年度施政方針。 2. 行政院核定下年度預算籌編原則。 3. 行政院核定下年度總預算編製辦法。
概算之擬編之 核定	當年 4 月至 5 月	各機關依照施政方針、預算籌編原則、預算編製辦法之規定，在行政院核定下年度中程歲出概算額度範圍內，擬編下年度施政計畫及概算，並送行政院審議。
	當年 5 月至 8 月	1. 向行政院院長簡報最新財經情勢，並確立下年度概算審核原則。 2. 行政院年度計畫及預算審核會議據以審查各機關擬編之下年度概算。 3. 各機關依據前述審議結果編製下年度預算案。
彙編總預算案	當年 7 月至 8 月	1. 向總統簡報下年度總預算案核列情形並確立數額。 2. 彙編下年度總預算案。 3. 行政院會議通過下年度總預算案並函送立法院審議。
預算之審議	當年 9 月至 12 月	1. 行政院院長、主計長及財政部部長赴立法院報告下年度總預算案之編製經過。 2. 立法院議決下年度總預算案。 3. 總統公布下年度總預算。

【月旦法學教室第 58 期，2007 年 8 月，第 87 頁】