

第二章 文獻探討

第一節 特種基金之定義、設置理論

政府基金分為普通基金、特種基金兩種，供政府一般政務用途者為普通基金，供特定用途者為特種基金，本節將就普通基金之定義、特種基金之定義、特種基金之設置理論分別說明之。

一、普通基金之定義

歲入之供一般用途者，為普通基金，普通基金的收入及支出分別是總預算的歲入及歲出，其作用在於充作政府經常施政與一般業務支出，政府收入除歸屬於特種基金者外，均屬普通基金。在預算法上，普通基金之相關記載係在顯示相關財務之來源與運用，無須計算盈虧，此乃政府施政是以追求全體國民之公共利益為目的。（高全國：2002：86）

從行政院歷年提出的中央政府總預算案分析，普通基金歲入部分常分為表2-1所列之收入科目，歲出部份則見於表2-2。普通基金歲出、歲入分明，其收支結構、項目基本上是固定的，政府每年因其年度施政目標而提出不同經費數字，以反映其施政內容、施政計劃。

表 2-1 歲入之收入科目

1. 稅課收入	1、遺產及贈與稅 2、所得稅 3、關稅 4、貨物稅 5、證券交易稅 6、礦區稅 7、統籌分配稅 8、期貨交易稅 9、營業稅 10、菸酒稅
2. 獨占及專賣收入	
3. 罰款及賠償收入	
4. 規費收入	
5. 財產收入	
6. 營業盈餘及事業收入	
7. 捐贈及贈與收入	
8. 其他收入	1、學雜費收入 2、建教合作收入 3、供應收入 4、場地設備管理收入 5、服務收入 6、雜項收入
9. 公債及賒借收入	
10. 移用以前年度歲計賸餘	

資料來源：行政院中央政府總預算案

表2-2 歲出之支出科目

財政統計科目	預算科目
1. 一般政務支出	1. 政權行使支出 2. 國務支出 3. 行政支出 4. 立法支出 5. 司法支出 6. 考試支出 7. 監察支出 8. 民政支出 9. 外交支出 10. 財務支出 11. 邊政支出 12. 僑務支出
2. 國防支出	13. 國防支出
3. 教育科學文化支出	14. 教育支出 15. 科學支出 16. 文化支出
4. 經濟發展支出	17. 農業支出 18. 工業支出 19. 交通支出 20. 其他經濟服務支出
5. 社會福利支出	21. 社會保險支出 22. 社會救助支出 23. 福利服務支出 24. 國民就業支出 25. 醫療保健支出
5. 社會福利支出	21. 社會保險支出 22. 社會救助支出 23. 福利服務支出 24. 國民就業支出

	25. 醫療保健支出
6. 社會發展及環境保護支出	26. 社區發展支出 27. 環境保護支出
7. 退休撫卹支出	28. 退休撫卹給付支出 29. 退休撫卹業務支出
8. 債務支出	30. 債務付息支出 31. 還本付息事務支出
9. 一般補助及其它支出	32. 專案補助支出 33. 平衡預算補助支出 34. 其他支出 35. 第二預備金

資料來源：行政院中央政府總預算案

二、特種基金之定義

依據預算法第四條對於基金之定義，稱基金者，謂已定用途而已收入或尚未收入之現金或財產，政府特種基金為歲入之供特殊用途者。由此得知，我國特種基金之定義為：（游日興，2003：15）

（一）已定用途，係指依據法令、行政命令、契約或遺囑等設定基金資源之核准，及其使用目的之指定，若資源未設定為特定用途者，則應歸屬普通基金，供政府之一般用途。

（二）已收入或尚未收入之現金或其他財產，係指在一會計年度內現存或預計可供基金之使用，均屬該基金之財源。

（三）基金之財源除現金外，尚包括其他財產，如抵繳稅款之土地、債券等。

政府基金是一個獨立的會計體系，並具有獨立自主的財源，除必須依據特定的法令設置外，並應在法令規定範圍內管理與運用，此些定義，無中外之別，我國中央政府總預算由基金構成，除普通基金外，皆屬特種基金，行政院主計處再將政府特種基金區分為營業基金、非營業基金、信託基金等三種。但特種基金究應屬於單位預算或是附屬單位預算，為動本基金或是留本基金，常讓使用者難以判別（李雪玉 1996：60），基本上，我國政府會計與基金體系為：

（一）特種基金可以為單位預算，也可以為附屬單位預算，普通基金大部分為單位預算，但附屬單位預算一定是特種基金。特種基金之財源為公務預算所撥入，財源無獨立性，歲入歲出全部編入總預算者，為特種基金預算之單位預算，應以單位預算編列，如未改制為附屬單位預算基金前之中華發展基金（陸委會主管），屬單位預算特種基金。附屬單位預算具有特定收入，歲入供特定用途，自負盈虧一部份編入總預算者，信託基金等三種形態運作為附屬單位之特種基金，並以營業基金、及歲入歲出之非營業基金、信託基金等三種型態運作。

（二）營業基金及非營業循環基金為留本基金外，其餘依其性質歸屬為留本或動本基金（普通基金及信託基金），未具特定財源，並以政府撥款為主要收入之基金，為動本基金，如改制前之文化建設基金（文建會主管）。具特定財源，財政收支獨立，並具有留本性質者，如

台灣省菸酒公賣局之特種基金（財政部主管），為具營業基金性質之留本基金。

綜上所述，關於我國特種基金之定義，雖為預算法第四條所明定，其究應編列於單位預算或附屬單位預算，其性質為留本或動本，依據前述之原則，實難以釐清，非專業人員不易窺得門徑，所以林嬋娟在以政府基金別報表與合併報表之比較為主體研究報告中指出，應參考先進國家政府會計發展經驗，重新檢討各種基金分類之適當性，必要時加入新基金，以清楚顯現基金會計之特質（林嬋娟，2001：89）。

三、特種基金之設置理論

特種基金設立的宗旨在於專款專用，又政府設置特種基金，大體上有二種途徑：（一）有法律明文規定之設置法源；（二）依「中央政府特種基金管理準則」第五條及第六條規定，各機關申請設置之特種基金，應報經行政院核准，並編列預算完成法定程序後，始得設置之。

年來，特種基金近年來多係依法律明定設置之條款而設置之。政府收支在處理上，在於政府採取基金制，所有收入與支出皆須透過基金處理，不管是普通基金與特種基金。此乃因政府所籌措之財源皆受法令與預算之限制，支出亦須依據規定之正常程序，故須設置基金以管理其財務收支。學理上並無特別有關特種基金設置之立論，所以僅將特種基金之立論簡述如下：（方清風，2003：22）

(一)專款專用理論

早期政府之公共收支採統收統支原則，由於各機關收取稅費收入與支用經費之時點發生落差，若採統收統支可由國庫統一調度，除較具彈性外，亦可減輕資金調度所發生之利息負擔，財政學者認同此一理財方式。惟財政學者布坎南（Buchanan）在 1963 年所發表之論文，對於傳統「統收統支」的觀點提出直接而深刻之批評，這篇論文也成為日後討論「專款專用」問題時所引用的經典之一其主要論點如下：（熊秉元，1999 :199）

（1）政府支出與課稅的目的主要在滿足社會大眾的需要，因此政府所有

作為應由「選民」來決定，如果「選民」的觀點認為「專款專用」較好，那麼傳統上以「政府決策者」的觀點所認定之「統收統支」作法，即值得斟酌。

（2）在「統收統支」的作法下，選民僅能對「總支出水準」投票，而不能

進一步選擇各個項目個別的支出水準。但是在「專款專用」的作法下，選民可以分別對兩個支出項目投票取捨。在特殊情況下，兩種表決會有一樣的結果，但是，一般而言，兩種結果並不一樣。而和前面的作法相比，「分開表決」更能精確地反映選民的偏好。布坎南認為政府就像是貪得無厭的「吞鯨」（Leviathan），如果能採取專款專用的作法，最少具有兩層意義：一是納稅人可以較明確知道自己繳納的稅被用到哪裡。另一層意義是可以利用專款專用保障個人的目的。

目前美國聯邦政府使用極多之指定用途稅 (Ealmarked Tax)，並將其收取之稅收歸入信託基金，即屬專款專用之性質。另使用者付費、受益者付費所成立之特別基金，亦是專款專用理論下之產物。其他如依污染者付費原則課征環境污染稅所成立之空氣污染防治基金，亦同屬專款專用理論所成立之特種基金。其中依受益者付費或使用者付費所成立之特別基金，更是專款專用的典型例子。在受益者付費原則下，政府直接向受益者收取費用，不但可以反映成本，約束需求，減少該類財貨之浪費，更可以因而取得相對財源，減輕國庫負擔。另一方面站在福利經濟學眼光來看，經由受益人購買該財貨所願支付的價格，可以顯示受益人對該類財貨的需求偏好。若對受益者從公共財所獲得的邊際利益課稅，或從政府因提供公共財所產生之邊際成本課稅，可以使該一收費價格等於受益者之邊際利益或生產者之邊際成本，如所提供者為最適生產水準，將可達成柏瑞圖最適數量，糾正政府之失靈現象。

但並非所有指定用途稅皆可成立特種基金，依德國聯邦憲法法院見解，特別稅課之構成要件有三：（張嫻安，1993：1）

- （1）負擔特別稅課義務人必須有同質性，此一義務人集體必須能與一般大眾明確劃分。
- （2）負擔義務人必須就特別稅課收入所遵循之目的有一特殊之集體責任，亦即有事務關聯性。
- （3）特別稅課收入必須對負擔稅課之集體有利益，亦即為此一集體之利益

而運用，此即集體有利性之條件。

經濟學家畢固 (Pigou) 於 1930 年代首先提出課徵環境污染稅，讓負面的外部效果內部化，透過生產成本的提高，以減少經濟個體製造污染。另外諾貝爾經濟學獎得主高斯 (Coase)，於 1991 年提出新主張，認為如果環境是一財產權，可以交易，則擁有環境權者可出賣其權利，環境破壞者亦可以出價購買，當交易成本反映在財貨價格時，則資源配置效率也可以因此提升。如我國所征收之汽車燃料使用費（部分款項成立公路建設基金），即是特別稅課的一種，其稅款繳納人皆是擁有汽車之道路使用人，因使用道路，共同對道路之維修負集體責任。

(二)俱樂部財理論

在公共財領域中，有所謂「俱樂部財」(club goods) 之分類，俱樂部財係指專供特定人使用之財貨，此一概念亦由 Buchanan 提出。一般公共財具有非排他性、非敵對性之特色，亦即消費者不必支付代價即可使用該財貨，消費者使用公共財之同時亦不影響其他人之使用。但俱樂部財不同，該財貨僅能供一定人數之特定人使用，若超過一定人數將發生擁擠成本。部分特種基金之基金用途專供特定人使用即是俱樂部財，如工業區開發管理基金、醫療服務業開發基金、有線廣播電視事業發展基金、農業發展基金、漁業發展基金、自然生態保育基金等。

針對工業區開發管理基金在原價買回未設廠工業區土地時，應否退還原徵收之管理費，大法官釋字第五一五號解釋：「工業區開發管理基金係專對承購工業區土地、廠房及其他建築物興辦工業人課徵，用於把注工業區開發及管理之所需，性質上相當於對有共同利益群體者所課徵之特別公課及使用規費」，即謂該基金係「有共同利益群體」，亦即屬於俱樂部財之範疇。

(三)防水艙理論

Hsiung (1997) 認為，面對鯨吞般的政府，個人或選民可能更擔心在一個支出項目上的浪費和缺失會擴充到其他的部門。因此「專款專用」的作法就有點像潛水艇防水艙的功能，讓一個地方的缺失不致於擴散而影響到整艘潛艇的安危（熊秉元，1999:2）。所以該理論係站在防弊的立場提出，每一基金各是獨立之防水艙，各基金之經營各負其責，其成敗不會影響到其他基金。

綜觀上述，特種基金之成立有其理論基礎，有的根據專款專用理論，有的根據俱樂部財觀點，有者基於防弊之防水艙論點，或者兼具各種論據。其中，專款專用理論算是最具普遍性者，特種基金設置之原始目的，本來就在專款專用。至於俱樂部財之立論，則僅適用於特定族群適用之基金，如前述之農業發展基金、原住民族綜合發展基金，非供特定族群者，

如交通作業基金、水資源作業基金等，俱樂部財之立論並不適用。另外，基金若承受虧損，最後仍由政府承擔其經營成敗，因此，防水艙之觀念實際上並不適用。

基金是政府財務管理的一大特色，政府設立不同的基金來處理不同性質之業務的收支。依據預算法第 4 條之規範，我國中央政府將基金依用途別區分為普通基金及特種基金兩大類，由此可知，特種基金則具備特殊任務或目的。

第二節 特種基金之相關文獻分析

早期特種基金並未受民眾的關注，且因其涉及政府預算安排，非涉獵其中之政府官員難窺其堂奧，故國內對此類之研究不多。近幾年因特種基金制度上之缺失逐漸浮出檯面，政府亦警覺改革之必要，已有多起政府委託研究案與私人發表之論著。有從制度上探討者，有從運用效益探討者；有從個別基金探討者。不過，對當前特種基金在整體預算運作上所出現之缺失，或為具有實務經驗之行政官員所避諱，或為學者未實際接觸預算編製層面，觸及內容都相當的有限，有待進一步探討。

國內博碩士論文、委託研究案及期刊對特種基金監督機制相關議題的研究甚少，整理如表 2-3，綜觀來說，部分偏重於個別基金，部分僅探討基金之營運績效，部分係 1998 年預算法大幅修正前所做之研究，對預算法大幅修正後整體特種基金預算運作之探討，少有相關於監督上之研究。

九十一年度行政院主計處及行政院財政改革委員會雖委託學者從事相關議題之研究，惟研究內容側重於特種基金會計制度，或特種基金之簡併方向。因此，本研究針對特種基金在預算運作上及監督上所出現之缺失加以探討，將可以補其他研究之不足。

從文獻探討可以得知，關於特種基金之資訊及監督機制揭露，可整理出以下點結論：國內外關於政府特種基金類似之研究資料極度缺乏，對於政府特種基金監督之研究，國內少有類似研究資料，外國政府基金制度並無與我國相同者，僅美國政府部門類似之基金制度可供參考，依我國之現狀，關於本項議題之研究專著較少，只有少數的研究、論文及期刊報導，並且是著重於個別之營業基金或非營業基金等設置法令及提高其績效之探討，並無以監督者的立場上的探討特種基金，亦無特種基金財務資訊監督制度上有效性的研究報告，由此可見學術界對於我國特種基金之關注尚待加強。

表 2-3 有關特種基金監督機制之研究

研究人員（年份）研究報告名稱	主要研究內容	備註
吳文弘、張育珍、李佩華，2003，「政府附屬單位預算制度(下)」	針對我國特種基金之資金運用方面進行檢討。	
紀俊臣，2001，預算審議程序迫切需要改革。	探討非營業循環基金的管理機制，並建議建立非營業循環基金的評估指標。	強調基金在資金運用效率上之改進“
方清風，2003，中央政府非營業基金制度之研究。	探討非營業基金的運作及管理，對政府的貢獻。	
游日興，2003，我國特種基金財務資訊揭露現況之探討	從政府對特種基金資訊不透明化造成監督困難之探討及建議。	
鄭光評，2003，從分權制衡觀點論我國的預算權。	從行政權及立法權的相互制衡點上探討我國的預算制度及改進要項。	
吳文弘，2003，行政院和立法院間預算爭議之解決機制。	政府基金與預算的關連性，探討立法院和行政院的權力結構及爭議之解決機制。	

第三節 政府基金的類型與各國基金體制

一、政府基金的類型

政府活動包括(一)以稅收和政府間撥款來融資的活動、(二)以使用者規費來融資的活動、(三)以政府做為個人、外部組織或其他政府之信託人或代理人等三種。與之相對應的，政府通常也將基金分為(一)政府基金、(二)業權基金、(三)受託基金等三類，茲分別說明如下：(杜國靜，2002：55—61；方清風，2003：16—18；黃登源，2002：5—12)

(一)政府基金 (Governmental Funds)

政務基金用來報告政府機構的經營和財務活動，主要包括五類：

(1) 普通基金 (General Funds)，指收入財源供一般用途者，本質上是用以記錄所有未受限資金。

(2) 特別收入基金 (Special Revenue Funds)，指依法律規定，以特定收入為財源支應於特定用途者，亦即主要記錄政府收入中有限制特定用途者。

(3) 資本計畫基金 (Capital Projects Funds)，特定財源支用於構建主要資本設施者。

(4) 債務基金 (Debt Service Funds)，係記載財源累積，以備供支付長期公共債務之還本付息者。

(5) 永續基金 (Permanent Funds) 用來報告可用於支持政府計畫，盈餘

受法律限制、但本金不受限的資源。

（二）業權基金（Proprietary Funds）

用於報告政府商業類型的活動，類似企業個體，包括：

- （1）營業基金（Enterprise Funds），以企業經營型態出現之政府機構，提供財貨或勞務，依一般財務會計準則計算損益。
- （2）內部服務基金（Internal Service Funds）：對政府其他部門或其代理機關，提供商品或勞務，並收取成本之個體。

（三）受託基金（Fiduciary Funds）

受託基金創立之主要理由為政府以受託人地位，將信託資產投資，並將投資所得用於特定目的上，此特定目的常見者為教育、文化及社會保險福利等。可分為：

- （1）信託基金（Trust Funds），係政府以受託人或代理人身分，管理特定個人或其他基金資產之個體。
- （2）代理基金（Trust and Agency Funds）：政府機構暫時代替其他團體保存的資產，如政府機構為另一個政府機構代收的各項稅款，或有其他代收代付之資金。代理基金之受託人對委託人之財產僅有管理權，而無運用權。

二、我國預算法之基金分類

我國預算法第四條第一項規定，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。基金分為下列二類：

（一）普通基金：歲入之供一般用途者，為普通基金。

（二）特種基金：歲入之供特殊用途者，為特種基金，分為六類：

（1）供營業循環運用者，為營業基金。

（2）依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者，為債務基金。

（3）為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者，為信託基金。

（4）凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金。

（5）有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金。

（6）處理政府機關重大公共工程建設計畫者，為資本計畫基金。

三、美國基金分類

美國聯邦政府基金分為聯邦基金(Federal Funds)及信託基金(Trust Funds)兩類。

（一）聯邦基金

又稱政府所有基金，為聯邦政府以所有權人身份持有處理之基金，具有不以營利為目的、不具永久性資本、所有收入均可以支用等性質，包括：

（1）普通基金：普通基金只有一個，法律對其收入支用未賦予特定目的

者，為普通基金，如大部分之所得稅收入。國會對於各機關之核定經費或其他授權，絕大部分係由普通基金支付，故其收支金額龐大，占預算之大部分。

(2) 特別基金:依法律或契約規定，將特定收入用以支付特定項目之基金，特別基金部分須經國會逐年審議，部分則依法律規定自動支用。

(3) 循環基金:用於記載聯邦政府商業型營業循環運用所產生之收入者，可自動由機關使用，無須再由國會採取措施。

(4) 府際基金：從事政府各部門之間的事業循環基金，因其僅為內部基金，收支亦不須經國會審議，如負責政府文件印刷之公營印刷廠。

(二)信託基金

又稱非政府所有基金，係政府以保管人或受託人身份持有，依法律規定須個別另立帳戶，以將收入支應特定用途之基金，包括：

(1) 信託基金：信託基金之收入為法律所定供事業循環之用。

(2) 存款基金：係為便利記載收支，包括暫收的過渡持有，嗣後歸還或交付其他聯邦基金者。

四、英國基金分類

英國基金共分三種：

(一) 統合國庫基金:相當於普通基金，中央政府之歲入無論其來源為何，減除退還部份之淨額，及借款、中央銀行墊款等所有其他收入，均

登入國庫帳之貸方作為財源。

(二) 國家債務基金：處理有關國庫之還本付息。

(三) 其他基金：例如社會保險基金。

五、韓國基金分類

韓國中央政府總預算基金之分類包括：

(一) 普通基金

(二) 投資及融資特種基金：係對公營事業及基金之投資及認股，以及從事國內信用活動及向國外賒借之管理等。

(三) 企業特別基金：含國道、通信、物資調度等特別帳戶，因企業帳及普通基金帳有特別關聯，故納入總預算。

(四) 其他特種基金：為特殊目的而成立，收入皆用於特定支出。

第四節 美國國會對基金預算的審議

美國國會預算審議未因聯邦基金或信託基金而有差異，預算案送抵國會之後，國會可以通過更動或否決此一預算案，既可以增刪，也可以新增計畫（方清風，2003：38）。審查預算案時，國會不就預算案全案進行投票，而是將整個預算案依其功能性質分為13 個撥款委員會，分別由國會兩院撥款委員會的13 個次級委員會進行審議（蘇彩足，2000：9）。

無論聯邦基金或信託基金，預算審議上僅將支出區分為權衡性支出

（discretionary）及強制性支出（mandatory）兩類，前者如各機關之人事費、業務費，後者如醫療保健、醫療補助、失業保險給付等，不管基金型態，除了依法應支付之強制性支出不予審議外，權衡性支出均須排入議程審議。指定用途基金因大多有法律依據，所以大多屬於強制性支出。權衡性支出須排入議程之原因，在於該項支出訂有支出上限，必須由國會審議通過後始能撥款。1985年國會通過「平衡預算暨緊急赤字控制法」，為降低赤字預算規模，設定權衡性支出上限，如果國會對權衡性支出的撥款逾越此上限，預算管理局依法必須執行「凍結機制」，除少數特別豁免項目外，大部分的權衡性支出必須接受同一比率的刪除。

至於強制性支出方面，則定有「相對財源」（pay-as-you-go）規則，依據此規則，國會對可能造成支出增加或稅收減少的各種新立法，必須不能導致赤字的擴大。

1990年的預算執行法有兩項新規定，一為再設定權衡性支出上限，並將該支出分成國防支出、國際事務支出及國內開銷三大範疇。另一為新通過的強制性支出須配合歲入立法並採「相對財源」規定，這項機制迫使國會撥款委員會的成員，在從事預算審查時必須進行零和的選擇，亦即某一項計畫經費增加，須以減少另一項計畫的經費，或者規定相對的收入來源來贊助；某些減稅項目的實施，必須以開徵其他新的租稅，或者籌妥替代財源來交換。因此，無論何種型態之基金，只要係權衡性支出均納入國會審議程序，經核發撥款通知後，始能動用預算（方清風，2003：39）。

第五節 立法院預算審議機制

根據憲法第六十三條規定：「立法院有議決法律案預算案……及國家其它重要事項之權」，復依據立法院事規則第三十七條規定：「法律案及預算案，應經三讀會議決之」。而依憲法第五十九條的規定：「行政院在編製完成中央政府總預算案後，應於會計年度開始前三個月，即每年三月底前，提出於立法院審議」。

事實上，在總預算送立法院審議之前，行政院本身也存在著預算審議機制，否則龐大的國家機器裡，每個政府單位都在追求預算的最大化，若無一套嚴謹的預算編制及審議流程，總預算案勢必失控。

特種基金實務上都以附屬單位預算編列，其編列審議完成如圖 2-1 所示流程後，立法院即依最新修訂（1999 年 3 月 16 日）之「中央總預算案審查程序」，進行立法院部份的審議，預算審議的程序其條文如下：（中央歲計基本法規，1999）

第一條 中央政府總預算案之審查，依本程序之規定。

第二條 總預算案到院後，定期由行政院長、主計長及財政部長列席院會分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過。

對前項各首長報告時，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。

第三條 總預算案交付審查後，應由預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。有關外交、國防機密部分，以秘密會議行之。

第四條 總預算案經全院各委員會聯席會議決定分組審查辦法後，由預算委員會暨有關委員會會同審查，並由各該審查會議有關委員會召集委員擔任主席。

第五條 各組審查總預算案時，得請有關機關首長列席報告、備詢及提供有關資料。詢答與處理同時併行。

第六條 分組審查完竣後，由各該審查會議有關委員會召集委員，將審查結果起草書面報告，提交預算委員會會議綜合整理，並草擬書面總報告提報全院各委員會聯席會議審查，其有關外交、國防機密部分，以秘密會議行之。

前項綜合整理如發現各組審查意見有互相牴觸時，得由預算委員會召集有關各組舉行聯席審查。

第七條 全院各委員會聯席會議審查完竣後，即提請院會議決，並由預算及決算委員會召集委員出席報告，有關外交、國防機密部分，以秘密會議行之。

第八條 追加預算案及特別預算案，其審查程序與總預算案同，但必要時經院會聽取編製經過報告並質詢後，得逕交預算及決算委員會會同有關委員會審查並提報院會。

前項審查會議由預算及決算委員會召集委員擔任主席。

第九條 本程序經院會通過後施行。

茲將以上之條文程序轉化為不同階段之流程並加以分析說明：（陳立剛，1999）

一、行政院長報告及備詢

行政院須在會計年度開始前四個月前提出立法院審議（預算法第四十六條）。而依預算法第四十八條之規定，立法院審議總預算時，由行政院長、主計長列席，分別報告施政計劃及歲入、歲出預算編製之經過。立法委員得就施政計劃及關於計劃及預算上一般重要事項提出質詢，但有關秘密之預算質詢則以秘密會議行之。一般而言，預算審議有異於尋常的法案審查，在於總預算交付分組審查前，應由預算及決算委員會召集各委員會聯席會議決定分組審查辦法及審查日期，並由預算及決算委員會委員擔任主席。

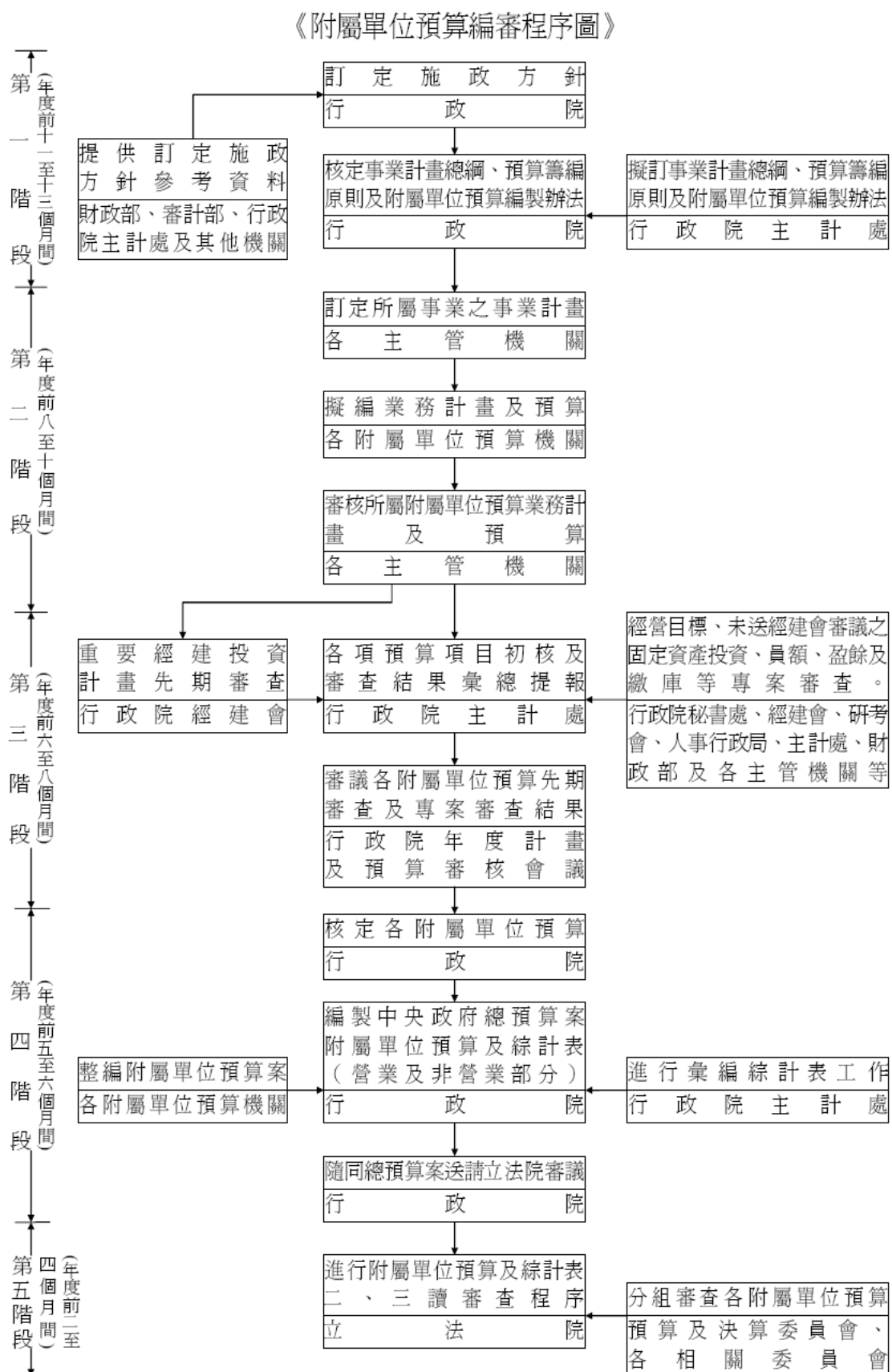


圖 2-1 附屬單位預算編審程序圖

二、分組審查

總預算交付審查後，則由預算及決策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。原來立法院設置十個委員會，它們分別為內政及民族、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。1999 年立法院組織法修訂後，在第十條中新增了科技及資訊和衛生環境及社會福利委員會二個委員會。立法院組織法第十一條規定，各委員會委員人數以二十一人為最高額。每一委員以參加一委員會為限，各政黨在委員會之席次依各政黨在院會之席次比例分配之。各委員會之名單則由其所屬政黨或政團提出。各組分別就相關主管部會之預算進行審查，例如國防委員會審查國防部主管預算案；教育及文化委員會審查教育及文建會之預算案。在預算審查時，皆由預算及決算委員會會同各有關委員共同審查，並由各別委員會之召集委員擔任主席。各委員皆可至其非所屬的委員會登記發言，但唯有預算及決算及相關委員會委員方能參與表決。各組在分頭審查預算時，得邀請有關首長列席報告、備詢及提供有關資料，並進行詢答、處理。

三、綜合整理

當預算由各組審查完畢後，則由各委員會之召集委員，將審查結果以書面提交預算及決策委員會會議彙整，嗣後並草擬書面總報告以便提報至全院各委員會聯席會議審查。但如預算及決策委員會發現各組意見有乖違之處，得由其召集相關委員會舉行聯席審查。

四、聯席會議審查

由預算及決策委員會召集舉行全院各委員會之聯席會議，並由各委員會之召集委員就審查法案提出報告，嗣後聯席會議審查通過各分組審查結果之書面總報告。

五、院會議決

全院各委員會聯席會議審查完竣後，即提請院會議決，並由預算及決算委員會召集委員出席報告。依據新預算法第五十一條之規定應於會計年度開始前一個月由立法院議決（亦即每年十一月底以前）

六、預算公布

依新預算法第五十一條規定，總預算案在議決通過後，須於會計年度開始前十五日（十二月十五日）前由總統公布之；但預算中如有應守秘密部分，則不予公布。

七、預算之覆議

立法院審議通過之預算，如因額度變動過大或被削減，使得行政機關執行發生困難。行政院可依憲法增修條文第三條第二款之規定（原第五十七條之規定，停止適用）：行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案之全部或一部份，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之覆議案，應於十五日內作成決議。立法院休會期間，立法院應於七日內自舉行臨時會，並於開議十五日內作成決議。覆議案如逾期未決議者，則原決議失效；如未達全體立法委員二分之一通過，即不維持原決議；如贊成維持原決議案者，超過全體立法委員二分之一，即維持原決議，行政院院長應即接受該決議。

八、預算未完成之補救措施

在民主政治運作下，政府總之審查偶有因政治情勢使然，無法依期在規定期限內完成審議，為避免政府之業務為之中輟，影響人民福祉，往往有補助措施加以彌補。我國為免於政府業務之延宕情事發生，在 1998 年 10 月修正通過的預算法第五十四條規定：總預算之審議，如有部分未經通過，致總預算全案不能依第五十一條期限完成時，各機關預算之執行，依下列規定為之：

（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：1. 新興資本及新增科目，須俟本年度預算完成審議程序始得動支。

2. 前項以外之科目得依已獲授權之原訂計劃或上年度執行數，覈實動支。

（三）履行其他法定義務之收支。

（四）因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。

預算法五十四條是 1998 年預算法的重要修訂之一，舊預算法僅授權立法院議定補助辦法，其內容、範圍、性質並未明確規定。

預算審議階段實為各方勢力競逐、爭取利益的所在，最主要的參與者至少有三類代表：行政官僚、立法人員和利益團體。行政官僚在預算編製時，以機關預算分配多寡為主要考量，預算分配的多寡，代表著機關的權力和其受重視地位。因此，行政官僚在編製預算時除儘量擴大其分配額度外，並試圖用各種方式說服立法者在預算審議予以最大支持。而立法者基於選民的付託，行使「看緊荷包」的權利，對於不當、浪費的預算編製，則予以刪減。但立法者亦常在選區及利益團體的壓力下，利用各種聯盟、國會次級團體互相掩護利益上的輸送。利益團體更基於自身的利益考慮，在預算審議時不僅向立法人員進行遊說，亦向與其利益相關的行政官僚進行關說，這種行政官僚、立法人員、利益團體構成的利益輸送鐵三角結構，往往是預算審議難以突破的困境一。亦是行政機關不斷擴增，預算不斷膨脹的主要原因。

世界各國立法機關審議政府預算主要可分為全部審議制與部分審議制兩種。所謂「全部審議制」是指，政府預算一切歲入與歲出，不論有無法律根據或契約規定等，每年度均需立法機關審議通過，方為法定預算，行政機關方得加以執行。其優點為預算審查採零基預算精神，每項計畫均重新考慮其支出理由，可有效監督政府全部財政收支，符合「完整性」及

「年度性」預算原則。惟因為所有計畫均需加以審議，而目前現代國家職能又日益擴大，產生無法在規定之審議期間完成審議或因勉強在規定期間內審議完竣，造成審議品質低落之缺點（黃世鑫，2000：100）。所謂「部分審議制」則是指，政府預算之歲入與歲出預算，凡根據法律規定估列者，均不必再行議定。例如歲入部分依據所得稅法及稅率條件所編列之所得稅收入；歲出部分依據俸給法編列之人事經費、依照契約須償還之公債支出，或以前度已核定之繼續經費等均不予審議，只有新增或變更部分始須由立法機關加以審議。其優點為由於國會僅審議新增及變更之計畫，大幅減輕國會議員之負擔，可提高預算審議品質，但由於係部分審議，因此原有計畫中執行效率不彰或已無法繼續執行部分，國會未能就此部分加以審議刪減或刪除，且國會因未能審查占總預算大部分之原有計畫及預算，較不符合全面監督政府預算之原則（黃世鑫等，1995：302）。

依預算法第 49 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，基本上，各委員會進行預算案之審查，其審查結果，可分為二種情況：

- 一、通過：（一）照行政院等提案機關所提預算案通過；質言之，委員會同意提案機關所提之預算案不作任何刪減，以貫徹政府之決策。
- （二）照委員會修正意見通過。

二、不通過：（一）撤銷：就預算案而言，固可以如此為之；惟撤銷不如

刪除之更簡單可行。因之，預算案並未聞有撤銷者。

（二）撤回：如預算案提出後遇到行政院改組，或有其他重

大政策調整，預算案可由提案機關撤回。

（三）暫擱

（四）擱置

（五）保留

後三者法律用語固有不同，法律效果則無不同，均使預算案停留在不予審查之狀態，此對強調時效之預算案審議而言，係相當不理性之民主作為。（紀俊臣，2001：264）

預算審議的問題頗多，1999 年時大幅修訂的預算法，企望解決過去預算審議上的一些詬病。如預算審議時間由三個月延長為四個月，在充裕時間下以提昇審議的品質；過去常困擾行政機關的預算案附帶決議，新法規定僅由各機關單位參照法令辦法；預算未如期審查完成，則訂定明確的執行規定等，堪稱是一部先進的預算法。不過一些依然存在的問題，仍待探討、改進。預算審議是民主制度中國會的重要職責之一。如何改進、強化國會及立法人員的組織及素質，俾以達到為人民看緊荷包의審議權，一直是學界、實務界努力的目標。從許多研究指出，政治人物、行政官僚

在預算的自我要求，應是減少政府赤字、負債的關鍵要素之一。但預算資訊的充份流通，媒體披露預算議題及專業團體的批評，則更是官員自我要求的重要壓力來源。預算審議的階段，是全民共同來監督預算、審查預算的最佳時機。（陳立剛，2000）

