

第一章 緒論

第一節 研究動機

民主政治係建立在行政、立法、司法三權分立的基本架構上，其中司法權超然獨立，立法權則是人民意志的代表，並以立法授權、預算審查、人事同意、政策質詢等權力形式，監督並節制身為國家權力代表的行政權。其中，預算權無疑是節制政府的最重要手段，國會行使預算權對抗政府是 1215 年英國「大憲章」以來的憲政規範，1789 年的法國人權和市民宣言第十四章則指出「所有的國民（市民），均有權利，由自己或代表人，確認公共支出的必要性，並在自由的意志之下，同意其支出、監督其支用，並決定其支出額度、租稅之估計、徵收、和期限。」如此設計不僅代表著國家資源必須通過人民同意才能動用，也代表國家資源必須合理分配。

然而，將簡單的政治監督制衡理論落實於複雜的政治現實並非易事，在現代國家機能不斷擴張、複雜、專業化的發展情勢中，傳統分權制衡理論中立法權扮演「決策」、行政權扮演「執行」角色的概念早已解體，取而代之的是「行政國家」在現代蔚為主流。在「行政國家」中，行政權扮演「統治」角色，是國家基本政策的決策者、執行者，立法權則弱化為「監控」角色（許志雄，1999：126），在預算監督上亦復如此。

預算是國家活動的財政基礎，我國整個預算過程可分為編製、審議、執行、決算四個階段，預算編製、執行依憲法第 59、60 條規定由行政權

為之，預算審議依憲法第 63、70 條規定由立法權為之，預算決算依憲法第 60、104、105 條規定則由監察權為之。在憲法規範的政府財政管理架構下，立法院的預算審議權既無法和決算審核權合而為一，也因配套的調查權不足而難以深入預算編製的真相，再加上立法委員專業能力和資訊不足，使得預算審議品質頗為詬病（陳立剛，1999）。

近年來國家經濟成長趨緩，財政稅收大不如前，但政府支出卻不斷增加，無論肇因於選舉支票的無節制濫發，還是刺激經濟成長、強化國防力量之所需，其結果都導致政府不斷舉債因應。在龐大的財政壓力下，政府理當以更有效的財務分配與管理，讓資源發揮最高效益，而立法院則應善盡預算審議之責，以節制行政院濫用國家資源、增加人民負擔。

在民主分權制衡機制中，國家財政之所以必須經過國會議決的理由包括（蔡茂寅，1999：133）：

（一）現代民主國家進行活動之資金，最終還是由國民提供，即便屬於國

家資產、為國家管理與使用的財產，其原始亦來自於國民，在憲法

上仍屬對國民財產權的侵害，自應經國會之同意始得為之。

（二）國家財政的作用不僅在於決定財務的調整與分配，它最終仍是一種

政府權力的表現，甚至決定了國家權力介入社會領域的大小與界

限，因此必須接受國民代表之監督。

（三）以預算型態所表示的財政計畫，就是表現了一定期程內的行政活

動，其重要性有時甚至超過普通法律，因此應該像法律案一般接受

國會監督。

法律案的提出係以個案文字形式呈現，具有一定的討論範圍、較長的討論期程、較高的可理解性、較低的審議障礙。而政府財政預算是以數字形式表達其行政活動，本身就存在著較高的審議障礙，又必須在極其有限時限內完成極大範圍的總預算審議，致使預算審議的困難度相對高於法律案。

我國政府預算採基金制，所有收入支出都透過基金處理，而基金依預算法規定又分為普通基金和特種基金兩類，前者為一般用途，後者為特殊用途。依預算法第四條的定義，特種基金依性質分為營業基金、債務基金、信託基金、作業基金、特別收入基金、資本計畫基金六種，一般定義將營業基金及信託基金以外的四類基金統稱為「非營業基金」。特種基金在設置之初都有其目的與必要性，但因種種原因，逐漸產生了基金設置浮濫、疊床架屋、功能不彰、作業效能欠佳、破壞財政統收統支之運作體制、影響國庫財務靈活調度等批評（趙揚清，2003）。

預算審議品質不佳的批評幾乎每年都見於媒體及學界，然而預算審議是立法權和行政權互動的結果，有時行政權對預算還具有更高的主導力，如透過地方選區或民粹力量以達成保護預算的目標，不提供足夠預算資訊以供立法院審議等，而資訊不足現象尤以特種基金部份最為嚴重。這些批評每年反覆出現，然而立法院卻始終未能予以解決，這是否代表著特種基金的監督機制發生了問題？問題的癥結何在？如何建立有效的特種基金

監督機制？立法及行政部門應作哪些調整改善？這些都是引起本文研究的動機所在。惟在研究範圍中，我國政府特種基金屬營業性質者，為國營事業單位為主。本文研究則以非營業基金為主，為明確規範其稱呼，以非營業特種基金稱之。

第二節 研究目的

政府總預算裡被視為管理效率最低、使用最混亂、淪為政府隱藏預算工具，而在預算審議時資訊最不透明、最難以窺見財務全貌的就是特種基金預算。

所謂特種基金係屬國家整體財政的一部分，其目的指的是為滿足其共同需要促進社會經濟發展，平衡財政分配，奠定民生基礎，所需資金的取得，使用及管理的各種行為總稱(劉其昌 1995：461)。「財政監督權」就是對當中的「取得、使用及管理」進行監督時所行使的權限(薄慶玖 1997：437)。

一般預算的審議尚可全歸責於立法院，但特種基金的審議因存在著(一)資訊不對稱，致使社會大眾不易了解政府特種基金之運作；(二)政府會計語言不易了解；(三)特種基金預算編列及分類不易了解(溫文君，2004：3)等由行政院構成的審議障礙，故將特種基金預算審議的責任都推向立法院，似非公允之舉。

正由於特種基金審議具有不同於一般預算的特殊性，本文即計劃透

過對特種基金發展及編列過程、立法院預算審議程序及盲點的研究，了解立法院對特種基金監督機制的全貌，進而完成下列研究目的：

- (一) 政府預算是以基金型態運作及表現，這樣的財務管理模式的原理、成效、利弊為何？本文將從分權監督、預算原理、政府財務管理等面向，整理特種基金預算制度的發展與演變，以了解存在於政府預算編列與監督之間的總體問題。
- (二) 特種基金有何別於普通基金的特殊性？何以大部份特種基金要以附屬單位預算方式呈現？本文將從特種基金的設置理論、特種基金與總預算的關係、政府對特種基金的需求與運用等，檢視特種基金運作的問題。
- (三) 特種基金的存廢、整併、經營效率一向是熱門話題，存廢問題的關鍵在於基金是否符合設置原旨、運作是否妥適，整併之說則起於設置浮濫、疊床架屋、管理困難、規模不當等，經營效率則有淪為隱藏預算之所、不符成本效益原則、成效不彰之虞。曾任行政院主計長的學者韋端更具體指出非營業基金存在了(1)隱藏預算支出，(2)非法挪用非營業基金預算及政府債務，(3)轉投資問題，(4)基金執行效率資訊付之闕如，(5)惡性膨脹等五大問題(韋端、陳妍蓓，2002)。造成特種基金發生這些問題的原因為何？能否透過監督機制的強化而予以妥善解決？這也是本文研究旨趣所在。
- (四) 立法院對特種基金之監督有制度面和非制度面的問題，前者如預算

審議流程、審議期限、調查權限等都對結果產生影響，後者如預算編列者不提供透明資訊、審查者專業能力與認知不足、幕僚作業未臻完備等，本文將透過預算審議過程的解構、立法委員對特種基金問卷調查的分析、特種基金審議結果，分析立法院特種基金監督機制的困境與難題，從而提出研究建議。

第三節 研究範圍與限制

政府預算活動分為編製、審議、執行、決算四個過程，參與者以行政官僚、立法人員為主體，相互權力責任則體現於憲法及相關法律的規定，本文主題「我國非營業特種基金之監督機制」係從屬於預算活動，自當以預算過程之觀察分析、參與者行為之研究、法制規定之影響為研究範圍。

圍繞著我國非營業特種基金的研究核心，預算過程分析又將以我國非營業特種基金的編制及審議為重點，行政官僚在預算編製時係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受重視地位，因此預算的編製無不在力求擴大其分配額度，並試圖用各種方式說服立法者予以最大支持。相對於預算編列者的擴大預算，立法者則基於選民的付託，行使「看緊荷包」的權利，易言之，特種基金的審議和執行之間存在本質上的目標衝突，如何在這種目標衝突上取得最佳平衡，以達成監督行政權能創造最大施政利益為要務。

監督非營業特種基金的機制必然是本研究的重點，在審議和監督的過程中，重要的參與者除了行政官僚、立法者之外，實務運作上還包括了立法者所處的選區利益、政黨等，這些參與者都屬本研究範圍之內。行政官僚為了保護預算，一般會站在被監督的角色採取解釋、請託、尋求認同的退縮性行為策略，也曾發生如 2000 年政黨輪替之後，執政黨推出「在怎麼野蠻」廣告批判立法者、採取衝突性行為的現象。立法委員的專業能力、特種基金轉投資問題和不當挪用、資訊不透明化，都會造成監督失靈而影響國家財政。民主國家以法制為基礎，監督自不能脫離法律規範，諸如憲法、預算法、立法院組織法、立法委員職權行使法、中央總預算案審查程序、中央政府特種基金管理準則等相關法律命令都對特種基金監督機制之研究具有絕對影響，故亦屬本文研究範圍。

本文之限制首先在於欠缺相關研究主題，政府預算的過程包括了編制、審議、執行與決算四個階段，且其內容涉及經緯交錯複雜，本文礙於篇幅與時間的因素，乃將研究主題置於預算過程中的監督制衡關係，而有關預算之研究，若非經濟學者、公共行政學者從其專業需求分析預算、了解預算對社會經濟的影響，就是政治學者就決策理論、利益衝突理論分析政府預算的運作模式。由於筆者於專業上背景的限制，對於其見解僅在相關處進行借用，無法深入探究。特種基金相關研究近年來因種弊病浮現而漸漸引發研究興趣，但大多數仍集中在整體基金制度或個

別基金營運管理效益，較少就行政權與立法權之間的預算審議關係多所著墨，文獻的欠缺是為本文不可免的限制。

第四節 研究架構與方法

一、研究架構

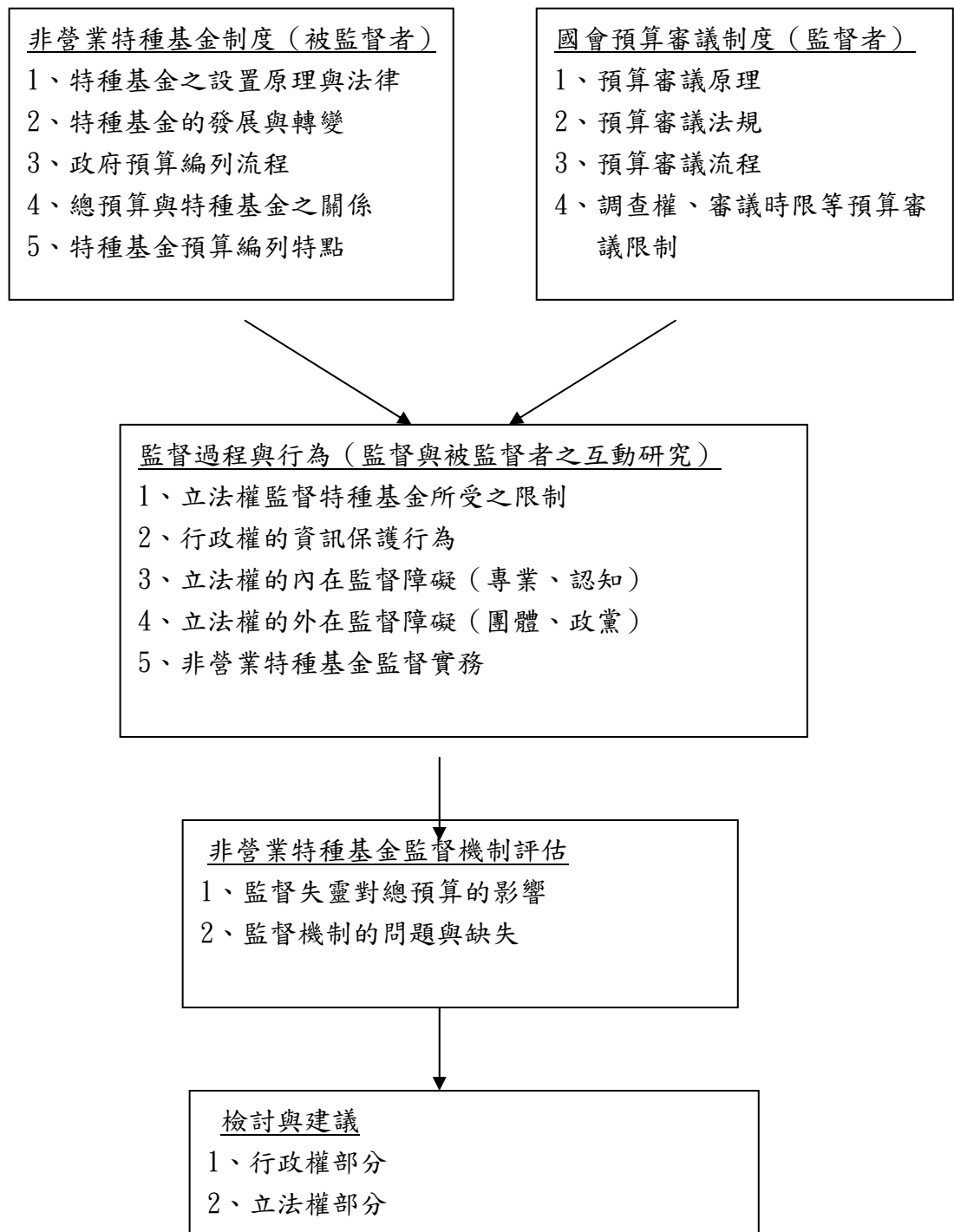


圖 1-1 研究架構圖

二、研究方法

（一）文獻探討法

先蒐集非營業特種基金以往年度預算籌劃、編製、審議、執行及績效考核等相關資訊，如行政院主計處所訂各年度之預算編製要點、非營業特種基金之歷年預決算、審計部所編製之歷年審核報告、立法院預算中心所做之預算評估報告等，加以系統之整理，並配合有關研究文獻，歸納我國特種基金預算運作及監督上之缺失，並作為規劃深度訪談主題與內容之參考。

（二）歸納分析法

特種基金在縱向上有因政府需要、時代變遷，而有數量增併、規模縮放等變化，在橫向上則有分類、預算編列方式改變的情況，這不但造成預算審查的困難度，也使爭議不斷。對於本研究而言，要將非營業特種基金相關理論與實際運作結合，就必需透過系統性的歸納法，了解我國特種基金歷來演變的始末、爭議發生之原委、以及制度改變的原因，從而分析特種基金的各項缺失，以及監督機制的各種正反面向。