

第四章 立法院監督非營業特種基金之成果與限制

第一節 立法院監督非營業特種基金之機制

在預算週期的四個階段中，我們可以了解立法院監督機制可分為兩項重點（黃世鑫，2000：99）：

一、事前的監督

預算案的編製與預算的審議是屬於事前的規劃與審核，我國預算法第 46 條規定：「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，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的九月份提出立法院審議，並附送施政計畫」。因此對於預算案之審查，立法院的委員們必然把握機會，透過施政業務質詢，了解行政院編製的預算案，其施政方針和目的，並適時的使用運用預算刪減權，來達到監督各預算的支出，防杜國家在支出上的過濫和不知節制。在特種基金部分，根據立法院審議總預算案的慣例，均先審查普通基金預算及非營業基金預算，而營業基金部分則俟總預算公布生效後始審查，故所列各附屬單位預算（營業基金）機關應行繳庫數，經立法程序審定後如有差異，影響歲入數時，由行政院依照立法院最後審定數額，調整預算所列數額並執行之。

二、事後的監督

預算的執行和決算的審議，則為事後的監督與控制。預算執行，為預算過程中第三階段，意謂著將已取得合法地位的政策計畫藉著分配預算而付諸行動，以達成施政目標。在國家權力的分權制衡關係上，行政與立法二權無疑地乃是重心所在，傳統上一向認為預算案經國會審議通過後，賦予行政機關執行預算之權力，關於預算如何執行乃屬行政部門的職權，其他機關不得加以干涉，否則即有違權力分立原則。惟鑑於預算之性質終究與法律所有不同，法律一旦通過正式施行，因其具有明確性、強制性與普遍性等特質，因此被濫用的機率極微。反之，預算乃是一堆數字的顯現且本質上具有預估性，立法院作為一個預算執行權的事前授權者，故有持續地加以監督之必要（鄭光評，2003：155）。「決算」乃指會計年度終了，各機關於預算執行完畢後，將實際收支情形編為結算報告，說明該會計年度內歲出、歲入終結之計算。簡而言之，決算即為預算執行結果的報告書。決算為預算過程的最後一階段，決算之目的主要為（一）追究預算執行責任，以及（二）檢討預算執行結果，以作為往後預算編制的參考。此一份報告即稱之為決算。因決算尚須送審計機關審核，編造最終審定數額表，提出決算審核報告，指出舛錯或違法之處，經立法機關審議，前述最終審定數額表再由行政機關公告之，故具有事後監督的性質（林錫俊，2003：273）。透過施政活動的紀錄，預算與決算乃得前後呼應，計畫、執行與考核環環相和，關係密切，財務管理庶可健全發展（姚秋旺：167轉引自林錫俊：274註3）。因此，決算能發揮之功能如下：

- (一)公開財政事實，便於監督，獲取人民支持
- (二)釐清並解除執行預算之官僚的財務責任
- (三)防止浪費公帑，改正財務收支偏差行為
- (四)查核比較施政計畫實現的程度，考核行政績效，衡量施政效能與效率
- (五)供以後年度編製預算之張本、依據與參考（莊義雄，1993：363）。

預算審議已在前一章節說明，所以在此章節就特別以預算的執行和決算的審議來說明立法院監督特種基金的的機制。有關特種基金執行之監督，由於立法院委員的組成來自各階層，要求具有審議特種基金預算的專業能力實屬不可能；又由於國會在組織上較鬆散，成員流動率又高等限制，是以有必要設立專業機構來協助國會行使預算權。目前，我國對於特種基金預算執行結果，行政院編制成決算後送達監察院審計處作決算審核，我國現行制度則係在監察院之下設審計部，審計處審計人員依法獨立行使其審計職權，不受干涉（審計法第 10 條）。依憲法第一百零五條規定，應於行政院提出決算後三個月內，依法完成審核，並提出審核報告並答覆諮詢於立法院，使立法院確切掌握中央政府在特種基金財務上的執行結果和決算報告資訊，進行有效監督。

在送立法院審查前，審計機關依照審計法及預算法相關規定，對於特種基金預算執行之監督，就其業務範圍、審查方式及審計監督分述如下：

（黃明看，2002：120）：

（一）審查方式：

(1) 就地審計

乃指審計機關派員赴各特種基金機關所在地辦公處所進行調查預算執行之情形，其尚可細分為：駐在審計（審計法第 12 條）、隨時稽查（審計法第 13 條）及就地抽查（審計法第 12 條，預算法第 68 條）。就地審計，分期中查核、專案調查及決算審核三種方式進行。辦理就地審計前，先考量各基金之任務、特性、業務現況及平時書面審核之工作紀錄，並審度其內部控制實施之有效程度，以決定審計之詳簡範圍，縝密研訂各基金共同及個別查核之重點計畫，詳列辦理就地抽查時應注意之要點，以期各查核人員均能把握重點，深入查核。實施抽查時，秉持合法性審計與效能性審計並重之原則，並充分運用查對、查詢、覆核、觀察、調查、分析、比較、盤點、函證與調節等審計方法技術，執行各種必要之查核。特別注意各基金之保管運用是否依據中央政府特種基金管理準則辦理，各項財務收支有無違悖基金設立宗旨、中央政府附屬單位預算執行要點、暨各該基金之收支保管及運用辦法，並依照決算法第二十三條及審計法第六十七條規定查核各基金財務收支與財物管理有無違法失職情事，考核其財務效能及經濟與不經濟之程度。專案調查係針對財務違失情事，或重大、異常變故，即時派員調查，期適時匡正財務收支缺失。除追蹤查證以前年度審核通知事項及申復結果之辦理情形外，抽查結果所發現之各項缺失，均分

別函請基金管理機關或主管機關檢討改善或妥適處理，並列管作為嗣後抽查之重點，以健全基金之營運管理及落實基金設立之目的。

（2）書面審計

乃指審計機關就特種基金執行機關按期編送之會計報告與憑證，進行書面審核。書面審核係就各基金管理機關編送之分期實施計畫及收支估計表、會計月報、半年結算、年度決算，以及行政院彙編本年度中央政府總決算附屬單位決算及綜計表非營業部分之內容，依據核定之業務計畫與法定預算，詳加分析、比較、覆核與勾稽，對於計畫執行進度落後、預算執行不力、營運發生短絀或重大特殊事項，均隨時通知查明處理或檢討改進，並列為就地查核財務暨審核年度決算之參據。

（3）委託審計

乃指對於審計上涉及特殊技術及監視、鑑定等事項，審計機關得諮詢其他機關，團體或專門技術人或委託辦理。

（二）業務範圍：

各級審計機關審計業務範圍包括普通公務審計、特種公務審計、公有營業及公有事業審計、財物審計等，範圍甚廣，所以以下就茲以特種基金部份作介紹：（審計處，2005）

- (1)查核非營業基金分期實施計畫及收支估計表、徵收機關各項歲入、國有財產局各項歲入、政府債款舉借償還等之分配預算、財產異動計畫。
- (2)審核各項會計報告。
- (3)派員就地查核非營業基金收支、徵收機關各項歲入徵納、公庫出納、債款舉借償還及財產之管理情形。
- (4)審定年度決算暨編報附屬單位(非營業部分)年度決算審核報告。
- (5)各機關人員財務上不法或不忠於職務之行為及其他專案調查。
- (6)考核財務效能，核定財務責任。

(三) 審計監督

依據決算法第 27 條規定：「立法院對審核報告中有關預算執行、政策的實施及特別事件的審核、救濟等事項，予以審議。立法院審議時，審計長應答覆質詢，並提供資料。」各機關執行預算之結其差距超過百分之二十，除不可抗拒之特殊因素及經常費支出外，該機關首長及相關主管予議處，並將執行情形向立法院報告。決算經審計部之審核及國會審議通過之部分，預算執行機關及相關人員，方得以解除其法律及行政責任。綜合以上所述可知，在立法院對非營業特種基金決算審議前，就透過審計機關先行對特種基金決算作審核和監督，審計部門有向立法院說明、接受質詢和提供各種種基金相關資料的義務，審計制度係為便於國民或其代表對政

府財政之監督而生，故審計部門自應向人民或國會負責，此與依憲法規定審計長須經立法院同意始得出任意義相同。

第二節 立法院監督非營業特種基金之限制

隨著政府職能日漸擴增，特種基金在整個政治體系中的地位愈形重要：在量的方面，規模及範圍不斷地擴大成長；在質的方面，特種基金的內部結構和分配項目亦顯得更為複雜。立法院進行特種基金的監督的工作，更顯艱難不易，立法院內有不少立法委員視厚疊的預算書猶如「有字天書」，幾乎不知從何下手（李允傑，1999：149）。由於立法院無建立資深專業立法委員主導之制度，加上審議時間短及欠缺聽證程序等，難以確實發揮監督政府預算的功能。且限於資訊掌握及專業輔助人員不足，我國立法院並無法扮演像美國國會對行政部門制衡的功能；加上政治體制不同，也欠缺如英、日、德等內閣制國家，行政與立法部門相互協調配合特色。由於預算在籌編過程中，不論是國會（議員）或一般民眾幾乎無法對行政機關進行有效的監控，因此，藉由憲法及法律之明文規定所形成的財務管理規範制度，乃成為一不可或缺的監控機制，但在制度上仍有其限制之處，以下就以立法院在監督特種基金的限制上加以闡述：

一、行政權配合度之限制

立法院雖是國家最高民意機關，依法監督行政權，理論上，行政單位對立法院依法進行的監督行為應予配合辦理，但在實務運作上，卻常見行

政權想盡辦法便宜行事，甚至置立法院的決議於不顧。茲舉九十二年度發生之「國家科學技術發展基金」預算未依立法院決議編列之事件為例，該基金成立於1959年，八十七年度起依中央政府特種基金管理條例管理準則規定，將該基金由編為單位預算之特種基金改制為附屬單位預算之特種基金。

唯該基金財源幾乎全數仰賴國庫撥款補助，並無足供其業務運作所需之自有財源，另預算法第四條第二項規定：「特種基金之管理，得另以法律定之」但行政院僅以無法律基礎的「中央政府特種基金管理準則」規範約兩百個基金的運作，有違依法行政精神，因此立法院在審查九十一年度預算三讀時通過決議，要求該基金自九十二年度起應以單位預算型態編列，但行政院卻置立法院決議於不顧，九十二年度仍將該基金歸為特別收入基金編列附屬單位預算送審，這就是行政權不配合所造成的監督限制（陳玉清，2002：125—133）。

監察院在2002年12月4日對該案通過對行政院及其所屬主計處的糾正，認為行政院及所屬主計處「未依照立法院審查九十一年度總預算案通過之主決議辦理，違反預算法相關規定及大法官會議釋字第五二〇號解釋之意旨，洵有疏失。」並謂：「行政院未依照立法院主決議辦理，亦未循相關機制為適當之處理，顯未尊重立法院職權，並對行政、立法對預算共同協力完成之預算高權造成嚴重之斲傷，顯有未洽。」要求行政院切實檢

討並依法妥善處理。監察院的糾正雖為立法權的運作建立重要典範，但是否能就此改善行政權不配合立法權運作的現象，顯然還有待考驗。

二、立法委員專業能力的限制

監督特種基金的先決條件是立法委員要具備審議非營業特種金預算的專業能力，由於每一個特種基金皆有其特別的設立宗旨與目的，民意代表要能完全掌控資料、分析、整理進而發現問題或弊端，著實並不容易。尤其行政部門提出特種基金概算的編製，都動員各相關部會業務專業幕僚與主計、會計人員，歷經數月之討論研擬才編製完成。而相對於行政部門充足的人力資源，立法部門能從事非營業特種基金預算審議及監督的，大體是立委個人和其少數助理，在短時間就預算書冊進行檢視。因此，在非營業特種基金資訊的理解上，立法部門無論是深度或廣度都難與行政部門相提並論，面對此一「預算資訊不對稱」的情形（李允傑等，2003：268），則需要有效的幕僚支援來幫助立委。利用不同的方向和角度探索立法院審議非營業特種基金預算的過程，使得審議不會查流於形式，而未發揮「為人民看緊荷包」的實質效果，有失立法院監督行政部門之責。所以如何針對監督某些特種基金的預算與運作缺失，深入了解與檢討，並提出許多強烈的質疑與改正要求，則是當前要務。¹ 以下就以立法委員所欠缺的能力加以說明：（陳立剛，2002）

¹ 曾巨威，工商時報社論，2002/03/01。

三、審議制度的限制

非營業特種基金與一般預算的審議都經過三讀程序，其中尤以第一讀的委員會審查最為重要，因為在制度設計上，委員會的設置就是立法院的內部分工，讓立委們能就其專業做最適切的發揮。然而在細部制度運作上，目前立法院雖有 12 個委員會，每個委員會可以容納 12 到 21 位委員，但哪些委員可以加入哪個委員會，往往政治考量的程度高於專業考量，導致個專業委員會變得並不那麼專業。其次，委員會的運作主導者是召集委員，擔任召委者理論上應該是最具該委員會專業能力、或資深而熟悉該委員會相關業務的委員，但立院委員會在制度上並沒有建立資深召委制，而是以互選的方式產生，結果專業召委最後還是淪為政黨角力的祭品，召委的產生只問政黨席次平衡，專業只得退位。

四、立法院幕僚的能力限制

「工欲善其事、必先利其器」，行政部門擁有資訊優勢，立法部門則處於資訊不足的相對劣勢地位。面對行政部門日益高度專業業化的行政業務，以目前立法委員所配置的六名助理，加上立法院預算中心在審查前協助提供的資訊報告，仍難以應付繁複的預算審議工程，因此多數的立法委員都對特種基金資訊感到不清楚。雖然新修訂的立法院組織法確立了法制局及預算中心的設立，惟在人員編制、工作職掌、功能仍有待進一步強化，否則，就辜負原來設置的美意。立法院也應有步驟地加強幕僚的專業訓

練，並結合各種不同領域的學者專家之專業資源，協助立法院建立審議和監督非營業特種基金的專業能力。

五、立法院調查權的限制

立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制，除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍又如行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，均有決定不予公開之權力，乃屬行政權本質所具有之行政特權。立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重。立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料、或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段（大法官解釋，釋字第 585 號）。立法的調查權其制度上，還是有其限制，常無法發揮預算調查、發現真相的功能，於此出現兩個問題：（一）除了文件調閱權是否有其他之調查權仍未交代、（二）須經院會決議才能調閱，無法

避免同黨之間互相掩護的弊病。加上審計權的分立使得預算審查權和決算審核權無法合一，形成雙頭馬車，也影響預算監督、執行的真正落實。

六、審查時間的限制

立法院除了每一年度須審議預算案外，尚有一大堆的法案待審，無法有較充裕的時間詳閱非營業特種基金預算書的內容。質詢時由立法委員自由登記發言，每位委員發言時間並不長，這麼短的時間實難深入核心發現問題，審議品質乃相對降低，無法發揮有效的監督機制，何況非營業特種基金審查常含在年度預算審查的有限時間裡，審查時間更遭到壓縮。此外，特種基金中規模最龐大的營業基金，僅將盈餘之應解庫額、虧損由國庫撥補及資本由國增撥或收回編入總預算，又通常在總預算審後才進行審議，導致立法院必須將總預算與附屬單位預算割裂審議，無法對主管機關進行全面性的評估。

七、立法委員定期改選的限制

立法委員有定期改選的壓力，必須花費大量的時間與精力去「服務」所屬選區的選民，尤其在修憲通過立委減半、單一選區兩票制後，立委經營選區的壓力更加沉重。立法委員受限於選區利益要求，為尋求下一次改選時順利連任，有時不免只注重地方小區域的發展，而忽略國家整體建設考量；甚至為選票之爭取，如以國家整體建設之犧牲在所不惜，此在經濟、交通及各項發展之特種基金預算案審查案上，最常出現。在委員會審查預

算案，如不能總體評估需求，而係率性而為之，自然不可能理性問政，而預算案之理性結構不復存在，又何來監督的功能可言，故立法院較無法對該基金之主管機關進行整體評估（蔡茂寅，1998：23）。加上因為立法院改選的時間通常是在年底，當面臨改選年度、又是年底審查預算期時，立法委員們可能專注於競選事宜，而無心於預算審查，如何不負為人民看緊荷包之付託，實乃一大考驗。（施庚生、施顯超，2000：354）。

綜合以上所述，立法院執行審議和監督特種基金預算上，由於時間極其有限，內容又極為複雜及專業化，更具有政治性之限制，行政與立法雙邊的拉鋸，都會在審議和監督的過程中發生，因此，就整體而言，除了需有完善的專業能力和仰賴專業人才外，還需在嚴謹而完善的作業制度下才能予以完成有效的監督。

第三節 立法委員對非營業特種基金之認知

做為特種基金的法定監督者，理論上立法委員應對特種基金具有高度認知，但從游日興於 2003 年做的問卷顯示，立法委員對特種基金的認知程度相當有限，76.9%受訪民意代表表示沒有接觸過特種基金或不了解特種基金的分類，82.9%表示不了解特種基金用途，52.9%認為特種基金的管理應依其成立目的來管理使用(游日興，2003:62—66)。

溫文君在 2004 年進行一份類似問卷(溫文君，2004：51—74)，內容包括對特種基金預算、單位預算、附屬單位預算編列的瞭解程度，以及單位預算與附屬單位預算之間關係瞭解程度、對特種基金分類的瞭解程度等五個範圍，結果不但顯示民意代表對特種基金預算編列僅有稍微瞭解程度，在特種基金應如何編列的問題上只有 22.4%的正確率，對何種基金應編於單位預算中則只有 13.8%的正確率，當被問到核後端基金屬於何種特別基金時，更只有 22.4%的人能正確答出應屬特別收入基金。

特種基金關係到許多層次的問題，就監督效果而言，不瞭解特種基金分類、編列方式也許不致構成重大影響，但不瞭解基金用途、設置目的、以及運作績效，勢必會影響到監督成果，但就前述研究問卷及筆者在立法院的實證經驗來看，立法委員在這些方面的認知程度確實有所不足。

一、對基金設置目的及用途之認知問題

我國目前有 25 個營業基金、94 個非營業基金，合計共 119 個特種基金，無論是以法律或行政命令形式設立，每一個基金都有其設置目的及用途，立法委員在審議特種基金預算時如果未先瞭解其設置目的及用途，自難以發現預算編列的基本錯誤。核後端基金被挪用為中船員工結算金一事，這屬於常識上即可判斷與基金設置目的不符的案例，即便立法委員以外的特種基金使用者如媒體、社會團體都能察覺錯誤。但是多數特種基金發生預算編列與設置目的不符的情況並不是這麼明顯，此時立法委員若不熟悉特種基金設置辦法等條文，就可能讓預算在似是而非之間過了關。

但就在立法院的經驗而言，要瞭解 119 個特種基金等於要瞭解 119 個法律案，這對絕大多數的立委們是件不可能任務。實務上出現的情況是，因為委員會分工審查的關係，立委們大多只能瞭解歸屬於所在委員會的特種基金，但也很少能從頭到尾知道各特種基金的設置辦法，而一旦未能從根本上瞭解各基金設置目的及其用途範圍，就很難從簡略的項目數字上發現問題，也就失去了實質監督的能力。

二、對非營業特種基金運作績效之認知問題

非營業特種基金的設置基本是在於達成政務特定事項，在設置之初該事項必然具有高度社會共識，是政府部門、立法部門共同認為應予專款專責長期辦理之國政要務，但長期運作之後，到底該基金是否發揮了預期功能？其經營績效如何？是否值得政府繼續投資經營，還是應該退場？理論

上，這些圍繞著經營績效而產生的問題，應該是立法委員審議非營業特種基金預算時的重要考量點，但由於國會在審查預算時，面對著政黨政策優先順序的考慮、利益團體壓力、選區壓力等種種因素，基金績效有時反而不是優先考慮。

但更重要的是，由於行政部門未提供充足的績效資訊，立法委員當然對基金績效沒有辦法建立足夠認知，因此，政府機關如果能夠在預算案中，詳細描述機關目標、計畫內容、經費需求與預期成果之間的關係，以表達、溝通和說服預算請求之合理性，才能讓立法委員在審議預算時能有所依據，從而邁向理性監督特種預算之途。相對的，如果立法院也能清楚表示出對績效的期望，也將會降低機關在執行預算時的困惑與焦慮，讓各機關在編列預算並執行時有所依循。