



淺談英國政府預算與基金制度（上）

英國為現代民主國家預算制度的先驅，了解英國的預算制度，可探討當代各國預算制度的基礎。本文上篇將簡介英國的預算制度，下篇將探討英國政府基金制度，期能藉此引發政府相關部門或學界更深入研究英國的預算制度，作為政府改革的參考。

張育珍（行政院主計總處基金預算處副處長）

壹、前言

英國的預算制度可謂民主國家預算制度的起源，不僅影響了曾為英國殖民地的國家，也影響了當代民主國家的預算制度。由於各界迭有要求政府檢討基金設置及預算制度之建言，然多以美、日二國的制度作為提出改革建議的藍本，為

能更廣泛了解其他國家基金及預算制度的運作，本文爰簡單介紹英國政府預算與基金制度，提供政府及學界未來進行我國預算及基金制度改革研究時之參考。

貳、預算法制

英國為典型的內閣制、不成文法國家，由諸多規範政

治體制、基本國策的成文法、習慣法及判例等，構成綿密的憲法體系。在柔性憲法體制下，英國並無一部單獨的預算法典，而是由各個不同的成文法及行政規則等，構成預算法制系統，如 1787 年的統合基金法（Consolidated Act）、1866 年的國庫及審計部門法（Exchequer And Audit

Departments Act）、1911 年的國會法（Parliament Act）、2000 年的政府資源及會計法（Government Resources and Accounts Act）等，均為政府預算法制系統的一環，另外，行政部門每一年度訂頒的預算彙編指引（Consolidated Budgeting Guidance），以及國會的議事審議規則等，亦為英國政府編製及審議預算時必須遵守的規制。

參、預算程序

在中古世紀英國即有「防衛私有財產」及「經費膨脹原則」的觀念，從而衍生「非經被課稅者之同意不得強制課稅」及「君主要求之金錢，應由議會同意提供」的預算精神，迄至 1215 年大憲章制定後，將上述預算精神形諸於文字，成為英國財政預算制度運作的根本，而在歷經數世紀的政治演進及權力爭奪後，1911 年的國會法確立了當代英國議會的預

算審議制度。

依據國會法第 1 條第 1 項規定，金錢法案（Money Bills）經下議院議決後，於會期終了前 1 個月送上議院，上議院若於 1 個月內未作成無修正之決議，君主得將之裁決為「國會之法律」。至所稱之金錢法案，依同條第 2 項規定，包括：(1) 租稅的徵課、撤銷、減免、變更或管理等；(2) 統合基金或國家貸款基金為償債或其他財政目的之支付，或變更、修正經國會同意提供資金的給付事項；(3) 政府支出；(4) 公共資金帳戶的收入、撥付、保管、提領及審計；(5) 新增融資借款或保證及相關償債支出；(6) 與前述各款全部或一部有關之事項。

依據上述規定，國會每年議決屬預算性質的金錢法案，主要為每一年度徵課租稅的依據－財政法（Finance Act）、政府支出的授權－撥款法（Supply and Appropriation



● 英國財政部長 George Osborne 送交 2014-15 年度預算報告至國會（圖片來源：英國財政部網站 <http://www.hm-treasury.gov.uk>）

Act）、提領公庫現金的授權－統合基金法（Consolidated Fund Act）等三項法案，惟自 2011 年起，將動用統合基金資源的授權，整合納入撥款法中規範，不再單獨訂定統合基金法。

英國係採 4 月制，從每年 4 月 1 日至次年 3 月 31 日為一個預算循環。約在每年 11 月時由財政部長向下議院進行秋季報告（autumn statement），說明下一年度的經濟及財政展望與未來 3 個年度的支出計畫，同時開始進行年度預算的籌劃工作。迄至 4 月選定的預算日，由財政部長向國會提出年度預算報告，並於下議院發表演說。預算報告的內容主要當前

論述》預算·決算

經濟與財政狀況、長期經濟及財政預測、國家重要發展政策及成本、財政與預算政策對國家財政收支的影響、各部會未來3個年度的支出需求規劃等。同時，財政部會將徵課租稅的財政法案（Finance Bill），以及政府各部門年度所需的支出需求估計（Main Supply Estimates）送交國會審議，國會於每年7月完成審議，送君主裁決後，即公布財政法及撥款法。上述流程，預算報告類似我國的總預算總質詢，至國會審查財政部提出的金錢法案到公布財政法及撥款法，則與我國的預算審查及法定預算公布程序雷同。

肆、預算內容

英國國會審查的金錢法案，乃財政部送交的財政法案及支出需求估計。英國沒有個別的租稅法，租稅的核課須依國會每年審查通過的財政法，因此，財政法案的本質即為租

稅法。由於國會於年度開始後，通常尚未完成財政法案的審查，因此，當財政部長完成預算報告後，財政法案中的部分規定即自動生效，政府即可據以徵稅。由於財政法案每年異動的程度不大，因此，下議院通常在短時間內即可完成審議，且多按財政部的提案通過，鮮少修正。

至於各部門支出需求估計的重點有二，即為授權政府各部門可使用的「資源」，以及授權各部門可自統合基金動用的數額。前者係根據2000年的政府資源及會計法規定，為了因應各項政府中長程計畫及民間參與公共建設計畫（如民間融資投資計畫）等，須要國會授權行政部門得以承諾未來年度的支付義務，爰有授權使用政府「資源」的需要。至於各部門可自統合基金申請支用的數額，即為當年度須由國庫撥付現金支應各項業務經費需求的數額。



●英國財政部長 George Osborne 於下議院發表預算演說（圖片來源：英國財政部網站 <http://www.hm-treasury.gov.uk>）

在政府資源及會計法的規定下，各部門支出需求的估計採權責基礎，範圍包括當期支出及折舊，且參考國際會計準則第27號（合併及單獨財務報表）之規定，按部門別編製個別年度支出需求估計。各部門的支出估計分為行政預算（administration budget）及資本預算（capital budget），該二類預算再分別劃分為部門支出上限（departmental expenditure limits）及年度管理支出（annual managed expenditure），前者為各該部門年度計畫的支出額度，後者則為社會安全支出等（類似法定義務支出）。

除了按照權責基礎估計各

部門的年度支出需求外，在提送至國會的支出需求估計尚須表達需自統合基金動撥公款的現金預計數額。以 2014 – 15 年的撥款法為例，通過英國政府新增的支出金額（包括當期支出及資本支出）為 3,359 億英鎊，授權可自統合基金撥用的現金為 2,607 億英鎊，二者的差額，除了權責與現金基礎的差異外，部分公部門依法可自行以專戶收管及運用資金，無須透過統合基金支付，也是差異原因之一。

國會審議完成後所公布的撥款法內容即為各部會的部門支出額度，無政事別、用途別等的區分，該額度即為未來一個年度英國政府控管支出的限制，預算執行可在財政部的監督下，於國會授權的額度內調整支應，但只要實際支出的總額度超過撥款法規定額度時，財政部就必須提出追加撥款的法案，由國會提高授權動支的額度。

此外，因為國會完成撥款法的時點，通常在每年的 7 月，為了因應政府各部門在國會審議金錢法案期間的經費支用需求，財政部會在秋季報告的同時，向國會提出約當於當年度撥款法總額度 45% 的臨時撥款法案，經國會審議通過後，即成為次年度國會審議金錢法案期間各部門先行動撥經費的依據。

伍、預算架構

英國政府每年度的支出需求預算，係按部門別編製，根據預算彙編指引規定，部門別係由國家統計局參考 IMF 的政府財政統計手冊的規定加以定義。政府支出需求估計係由下列部門別預算所構成：

一、一般政府部門

目前英國政府除了首相與副首相辦公室及上、下議院長辦公室、司法部暨內閣所屬 17 個部之外，尚有蘇格蘭、

北愛爾蘭及威爾斯等 3 個辦公室與蘇格蘭總法律顧問辦公室等，共計 26 個單位。一般政府部門即為該 26 個單位及所屬，但不包括官方組織及公共事業。

二、官方組織（arm's length bodies, ALBs）

係指由政府設立，但有獨立收支及個別預算的組織，包括行政或諮詢性質的非政府部門公共組織、地方議會、法庭、委員會、國家醫療服務基金會及相關組織（National Health Service Trust and bodies, NHS）、監督諮詢單位（如審計單位）、專案辦公室等。ALBs 係以政府撥入款或政府授權收入（如政府授權收取的規費等）等為運作財源，ALBs 雖財務獨立，但其經常及資本支出，除法律另有規定外，應計入主管機關的部門支出上限，並據以核編資源與資本支出預算。

論述》預算·決算



另外，ALBs 的預算編製的規定亦適用於具有機關性質的營運基金。英國的營運基金大部分為公共事業，公共事業的預算及支出控制另有規範，不適用 ALBs 的相關規定，但少數具有機關性質的營運基金，既屬政府部門的一部分，自應受到與一般政府部門相同的預算及支出限制。

三、公共事業 (public enterprise)

英國的公共事業係指政府或其他公共事業出資，且符合國際會計準則公報 27 號有關具控制力定義者。公共事業的組織型態，包括依法律規定成立的法定機構 (statutory bodies) 及依公司法 (Companies Act) 成立的公司組織。

公共事業係以外部財務基礎，將政府增 (減) 資、發放予政府之現金股利、獲自政府部門的移轉收入及向政府融資之款項，納入主管機關的支出

預算中，公共事業本身的預算則無須提送國會審議。

陸、英國政府預算特點

從以上敘述，本文試歸納出英國政府預算特點如下：

- 一、英國沒有一部規範預算制度的預算法或財政法，係由涉及租稅、支出、公庫出納、公債管理等個別成文法，建構出英國的預算法制系統。
- 二、英國採權責制預算，旨在表達計畫需運用的政府資源，並取得動用該等資源的授權。至於動用公庫現金，須另獲得國會的授權。
- 三、英國政府係按部門別編製及審議預算，並以經國會議決的部門支出額度為支出上限，各部門在該上限額度內得以調整支應，但若有超出上限之需，即應向國會提出追加預算。

四、財政法案並非英國政府的歲入預算，係包括各種稅目的年度租稅法。至於年度財政收入情形，係在預算報告中說明。

五、英國政府預算為單一預算 (united budget) 架構，除公共事業外，一般政府部門、ALBs 及具機關性質的營運基金，均應納入主管部門的預算。

有關英國政府預算制度的研究文獻中，鮮少論及政府基金的角色，主要原因乃英國政府預算係按部門別編製，各種官方的預算文件對政府基金的著墨不多，然而從財政部編製的預算彙編手冊中，仍可發現有關統合基金、國家貸款基金、應變基金及營運基金等政府基金的說明，顯示英國政府同樣有運用基金制度來管理國家的財政，但如何運作？與預算的關係為何？將於下篇探討，期能完整了解英國政府預算管理制度。❖