



淺談美國國會預算審議機制及近年財政改革情形

因應金融海嘯及恐怖攻擊出兵中東等因素，美國聯邦政府財政赤字於 2009 年度達 1.4 兆美元，近年在國會積極發揮預算審議功能及各項財政改革措施下，2014 年度財政赤字大幅降至 0.48 兆美元，減幅約 66%。本文係透過介紹美國國會預算審議機制及近年各項財政法案，瞭解其國會對政府財政之影響力，俾供各界參考。

郭美珍 (行政院主計總處公務預算處專員)

壹、前言

美國為典型總統制國家，由總統領導行政機關，與立法及司法機關相互制衡，其中立法機關採單一國會兩院制（參議院及眾議院）。又依美國憲法規定，國會有權徵收所得稅、關稅及貨物稅，以償付債務並提供國防及各項社會福利所需；

除非依法撥款，不得自國庫內支用任何經費。在憲法賦予權力下，美國國會對於年度預算審查相對積極，總統與國會常因黨派間政策不一致，使預算審議進度有所延宕，甚而影響政府運作，顯見國會預算審議之影響力。另一方面，國會積極訂定各項財政法案改善日漸惡化之赤字問題，截至目前已逐

步獲致成效。本文係透過介紹美國國會預算審議制度及近年各項財政法案，瞭解其國會對政府財政之影響力。

貳、美國國會預算審議機制

一、政府支出分類

美國政府支出之形成

取決於兩種法案型態，分別為授權法案（Authorizing Legislation）及撥款法案（Appropriation Legislation）。授權法案所產生經費為強制性支出（Mandatory Spending），主要係老年人、身心障礙者及低收入戶之醫療補助等福利支出，類似我國法律義務支出，除法案有修正外，每年所需經費不須經過國會審議。而撥款法案則係針對強制性支出以外之政府預算，所產生經費為裁量性支出（Discretionary Spending），類似我國基本需

求、公共建設及科技發展支出，須經國會審議通過方得支用。另尚有債息支出，因係依據政府債務估算之支出，爰不需任何法案作為依據。以 2015 年為例，聯邦政府各類支出比重分別為強制性支出 65%、裁量性支出 29% 及債息支出 6%。

二、年度預算審議流程

美國會計年度為十月制，總統須於每年 2 月將預算案送國會審議，爰國會約有 8 個月審議時間，謹就其預算審議流程分述如表 1。

表 1 國會預算審議日程

日期	應有作為
2 月第 1 個週一前	總統提交聯邦政府預算案
3 月中旬	各委員會向預算委員會報告預算評估情形
4 月 15 日	完成預算決議
6 月 10 日	眾議院撥款委員會提報年度撥款法案
6 月 15 日	完成調整法案
6 月 30 日	眾議院通過撥款法案
7 月 15 日	總統提報年度中預算評估報告
10 月 1 日	新年度開始

資料來源：美國預算管理局。

（一）總統提交聯邦政府預算案

總統須於每年 2 月提出預算案，藉此讓國會瞭解總統對聯邦政府整體財政政策之建議，包括稅收政策、公共支出與赤字規模、各項計畫之優先順序及各類政事別支出之消長程度。值得注意的是，依法國會享有預算編製及審議的權力，並非依總統所提之預算案予以增刪或修正，故總統提出預算案並不具任何法律效力，僅具建議性質，即外界所稱 Dead on Arrival，代表該預算案一送達國會即失效。惟此階段為政府預算審議程序中，行政及立法部門互動之開始。

（二）訂定預算決議（Budget Resolution）

1974 年國會預算法（Congressional Budget Act of 1974）要求參眾議院之預算委員會應考量經濟情勢及施政計畫之優先順序等，作成共同決議，明定年度預算

論述 》 預算 · 決算

規模、確立赤字及舉債額度，該決議雖不具法律效力，惟隱含參眾議院對當年度預算之初步共識。決議中所列經費數額包括「預算授權數」(Budget Authority)，即國會新增授權聯邦政府得支用數額(含當年度及以後年度，類似我國預算法所稱繼續經費或未來承諾之授權)；以及「經費支用數」(Outlays)，即當年度聯邦政府實際現金流出(包括以前年度已通過之預算授權數

於當年度實現者)，有助於決定年度赤字或賸餘規模；兩者關聯詳圖 1。

(三) 提出調整法案 (Reconciliation Bill)

因強制性支出及稅收在現行授權法案保障下，易流於預算僵化，爰 1974 年國會預算法另訂定調整機制，要求預算委員會於預算決議中訂定「調整指引」，責成委員會針對強制性支出及稅收之相關法案提出修法建議，以利歲入歲出規模得以控制

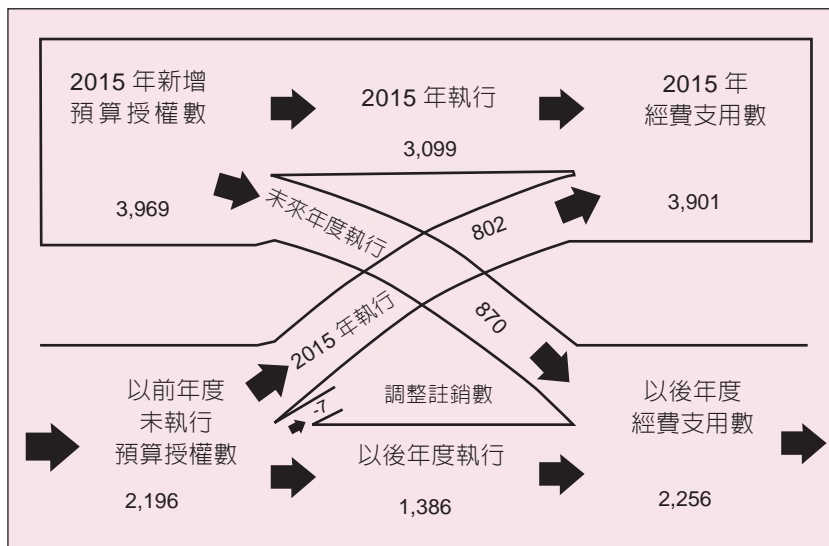
於預算決議所訂額度範圍內。惟此項調整法案具選擇性，並非每年均須訂定。

(四) 通過撥款法案並送總統簽署執行

參眾議院之撥款委員會收到「預算決議」後，即依各項政事別支出限額分配其下 12 個附屬委員會，就其轄管部分研議撥款法案，明定各項計畫及各部會分配之額度，俟經參眾議院達成共識後，送總統簽署據以執行。若撥款法案未及於年度開始前審議通過，國會將依前年度撥款法案為基礎，先行提出臨時決議 (Continuing Resolution)，以作為行政機關之暫時依據，惟若總統認為該臨時決議內容不妥而拒絕簽署，則聯邦政府將面臨停止運作危機，例如因歐巴馬總統及共和黨對健康改革法案未取得共識，2014 年度撥款法案及臨時決議均未能如期通過，致政府停止運作 15 天。

圖 1 2015 年度預算授權數及經費支用數關連圖

單位：十億美元



資料來源：美國預算管理局公布 2015 年度總統預算案。

參、美國聯邦政府財政改革情形

美國國會除藉由年度預算審議程序決定政府支出規模，亦隨時檢討增訂相關財政法規控制政府赤字。謹就美國近年主要財政法案簡介如下：

一、1985年平衡預算及緊急赤字控制法（The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985）

該法為配合1985年美國債限提高20億美元，設定5年赤字降低計畫以達成1991年預算平衡目標，若任一年度未達成其赤字降低目標時，將啟動全面性的支出裁減措施（Sequestration），惟部分強制性支出（如醫療補助計畫、社會安全計畫等扶貧支出）得以豁免。嗣於1987年修正，改以達成1993年預算平衡為目標。

二、1990年預算執行法（The Budget Enforcement Act of 1990）

該法係以1985年平衡預算及緊急赤字控制法為基礎修正，訂定未來5年赤字減少4,960億美元之目標，並針對每年裁量性支出訂定上限（caps），另創設「量入為出」（Pay-As-You-Go, PAYGO）規則，即任何涉及強制性支出增加或稅收減少之法案，均須另覓財源以避免增加赤字，若有違反，總統須立刻發出全面性聲明裁減支出（部分強制性支出得豁免）。該法案於執行初期頗具成效，1990年亦執行過兩次裁減措施，直至1998年預算產生賸餘後，方漸失遏阻效果，並於2002年10月正式屆期。

三、2010年PAYGO法案（The Statutory Pay-As-You Go Act of 2010）

1980年代美國政府財政赤

字一度逼近GDP之6%，直至1998年柯林頓總統在任時首見預算賸餘，除因當時美國經濟好轉，亦係因前述赤字控制法案執行得當；惟自2001年小布希總統上任後，先後於2001及2003年宣布減稅法案，又逢出兵中東及金融海嘯等因素，致美國景氣持續低落，政府財政赤字再現；至2009年歐巴馬總統上任後財政赤字達最高峰（逼近GDP之10%）。爰此，為解決金融海嘯後財政赤字高漲問題，美國國會再次通過新的PAYGO法案，確保新興強制性支出均覓有相對應之財源，否則將全面啟動削減措施，惟仍有社會安全支出、軍人退輔支出、債息、所得稅抵減項目、以及超過150項之計畫可排除適用。

四、2011年預算控制法（The Budget Control Act of 2011）

（一）法案內容

為因應2011年之債限危

論述》預算·決算

機，美國國會通過此法增加債務限額 0.9 兆美元，同時訂定未來 10 年縮減 9,170 億美元裁量性支出之目標，另創設「赤字降低聯席委員會」（Joint Select Committee on Deficit Reduction），令其研

議可降低未來 10 年聯邦政府赤字 1.5 兆美元之法案，若未如期達成，債限將再提高 1.2 兆美元，惟歲出刪減不足 1.2 兆美元部分，將自動啟動全面性支出裁減措施予以補足。最終該委員會未

能提出因應法案，爰自 2013 年至 2021 年，每年支出限額將透過削減機制再予以降低約 1,090 億美元，共計削減 9,840 億元，另 2,160 億元由債務成本降低予以吸收。

（二）後續影響及配套措施

1. 2012 年美國納稅人減免法案（the American Taxpayer Relief Act of 2012）

小布希總統前於 2001 年制定之減稅法案於 2012 年底屆期，又配合預算控制法施行，在稅收增加及政府支出減少之雙重作用下，外界預期 2013 年度政府赤字將由每年 1 兆美元之規模減半至 5,000 億美元左右，將使 2013 年之失業率大幅提高甚而造成經濟衰退，此即「財政懸崖」（Fiscal Cliff）危機。為避免此狀況，歐巴馬總統於 2013 年初簽署通過美國納稅人減免法案，延長小布希總統減稅法案之部分措施適用期

表 2 美國聯邦政府近年財政狀況

單位：億美元；%			
總統	年度	賸餘或赤字	占 GDP 比率
柯林頓	1993	-2,551	-3.8
	1994	-2,032	-2.8
	1995	-1,640	-2.2
	1996	-1,074	-1.3
	1997	-219	-0.3
	1998	693	0.8
	1999	1,256	1.3
	2000	2,362	2.3
小布希	2001	1,282	1.2
	2002	-1,578	-1.5
	2003	-3,776	-3.3
	2004	-4,127	-3.4
	2005	-3,183	-2.5
	2006	-2,482	-1.8
	2007	-1,607	-1.1
	2008	-4,586	-3.1
歐巴馬	2009	-14,127	-9.8
	2010	-12,944	-8.8
	2011	-12,996	-8.4
	2012	-10,870	-6.8
	2013	-6,795	-4.1
	2014	-4,834	-2.8

資料來源：美國預算管理局。

限，並降低 2013 及 2014 年度之支出削減額度，由原訂每年削減 1,090 億美元降低至 850 億美元。在此緩衝措施下，最終 2013 年度赤字規模約 6,800 億元，雖較原預期赤字 5,000 億美元增加約 1,800 億美元，惟與前四年赤字均超過 1 兆美元相比明顯改善，亦解除美國財政懸崖危機。

2. 2013 年跨黨派預算法 (the Bipartisan Budget Act of 2013)

該法係由參眾議院主席共同提出，將 2014 及 2015 年度裁量性支出之削減額度，由原訂每年 1,090 億美元分別降至 642 億美元及 905 億美元；同時為沖銷對赤字之不利影響，另將 2011 年預算控制法削減強制性支出之年限，由 2021 年延長至 2023 年，並訂定數項強制性支出削減目標，預計 10 年

可降低強制性支出 780 億美元，以及增加未來 10 年稅收額度 70 億美元，合計將使赤字降低 850 億元。

透過上述法案施行，美國聯邦政府赤字已由 2009 至 2012 年度每年赤字破兆之慘況（約占 GDP 之 6.8% 至 9.8%），降為 2013 及 2014 年度之 0.68 兆美元及 0.48 兆美元（約占 GDP 之 4.1% 及 2.8%），謹整理美國聯邦政府近年財政狀況如上頁表 2。

肆、可供我國參考之處

一、強化年度預算審議機制之積極性

我國立法院對於中央政府總預算案之審議始於行政院院長、主計長及財政部長列席院會進行報告，嗣經委員會分組審查、朝野黨團協商、提報院

會討論並三讀後，送總統公布即為法定預算。近年因執政黨為立法院多數黨，各委員會分組審查時，歲出刪減幅度不高，最終為達成歲出刪減目標，均係於朝野黨團協商階段作成通刪決議辦理。反觀美國國會預算審議運作機制，初期即參考經濟情勢及施政優先順序等訂定預算決議，決定各項政事別支出刪減幅度，並責成撥款委員會考量各計畫之必要性，於限額內研訂撥款法案，其國會就預算審議之積極性似值得我國參考。

二、適時修法檢討法律義務支出

2009 年歐巴馬總統上任時，正逢美國聯邦政府財政赤字最高峰（約 1.4 兆美元），占 GDP 比率近 10%。近年為兼顧經濟發展及控制赤字膨脹，積極進行財政改革，透過增訂多項財政法案，使聯邦政府赤字由 2009 年度之高峰 1.4 兆美元，大幅降至 2014 年度之

論述 》 預算 · 決算

4,800 億美元，減幅 66%，顯見美國所採取各項財政改革法案確實發揮作用。

反觀我國，70 年代、80 年代及 90 年代之賦稅負擔率分別為 17.2%、15.8% 及 12.6%，而中央政府歲出占 GDP 之比率平均為 14.4%、15.7% 及 14.5%，顯示當前財政問題關鍵點在於歲入偏低，致無法充分支應政府各項政務支出；又為舒緩金融海嘯期間所累積之債務壓力，政府致力控制歲出規模於 2 兆元以內，惟其中依法律義務支出仍逐年攀升，占總預算歲出之比率已由 97 年度之 64%，增至 104 年度之 70%，使得歲出結構極為僵化，可運用資源相對不足。爰此，103 年度行政院已積極推動財政健全方案，104 年度整體歲入歲出差短已降至 1,673 億元，較 98 年高峰 4,392 億元，減幅達 62%，惟歲出在法律義務支出的推升下，104 年度仍較上年度擴增，若能參考美國預算審議機制，常態檢討各項

法律義務支出，則差短縮減幅度勢將更為顯著。

伍、結語

美國國會對於預算審議之強勢與積極，雖使預算審議進度屢有延宕，甚至影響政府正常運作，惟對促進政府財政資源有效運用卻具有正面助益，且國會每年均綜合考量經濟情勢及政府財政狀況，適時增訂因應之財政法案，使聯邦政府 2014 年度之財政赤字大幅降低，回歸至 2008 年金融海嘯前之水準。我國近年行政部門雖亦持續提倡財政健全方案，惟多項法律義務支出仍囿於修法困難而難以檢討，政府支出僵化情形持續存在，若能參考美國預算審議之運作機制，適時針對依法律義務支出予以檢討，或可使政府財政狀況更為健全。

參考文獻

1. 石素梅，1998，美國聯邦政府預算作業之研究。

2. 廖文正，2004，立法院預算審議制度之研究。
3. 維基百科 (Wikipedia, the free encyclopedia)。
4. 歷年美國總統提報預算案資料 <http://www.gpo.gov/fdsys>。
5. Center on Budget and Policy Priorities. 2014. Policy Basics: Introduction to the Federal Budget Process.
6. Congressional Budget Office. Cost Estimate. 2013. Bipartisan Budget Act of 2013.
7. Congressional Research Service. 2013. The "Fiscal Cliff" and the American Taxpayer Relief Act of 2012.
8. Congressional Budget Office. 2011. Estimated Impact of Automatic Budget Enforcement Procedures Specified in the Budget Control Act.
9. Congressional Research Service. 2011. The Congressional Budget Process: A Brief Overview.
10. Jon R. Blondal, Dirk-Jan Kraan and Michael Ruffner. 2003. Budgeting in the United States. OECD Journal on Budgeting. Volume 3. No.2. ❖