



立法院審查年度預算之模式

年度中央政府總預算案之審查為立法院之重大議決事項，長期觀察其審查過程上雖有所不同，不過大致上之差異有限，主因係預算案審查之法令變動不大，惟總預算案之審查期限、跨年期繼續經費之審查、及附屬單位預算營業及非營業部分是否暫照列等問題值得留意，其中因年度附屬單位預算營業及非營業部分之審查通常會遞延半年以上之期間，另定預算之補救程序似有其必要，以符合法制之精神。

劉其昌（立法院教育及文化委員會主任秘書）

壹、前言

依據憲法第 63 條規定立法院有議決法律案、預算案、... 及國家其他重要事項之權，事實上立法院對於各政府機關部門年度預算審查所作之歲入之增刪與歲出之刪減決議作為，其對各政府機關部門之影響程度與急迫性遠高於法律案之增修內容，而各政府機關部門首長本身亦甚重視年度預算之審查。筆者參與立法院審查年度預算之後台幕僚工作有

25 年之久，茲以 104 年 1 月 23 日立法院第 8 屆第 6 會期延長會期，所完成三讀立法程序通過之 104 年度中央政府總預算案立法院審查程序作業為一實例，略述有關立法院審查年度預算重點之長期趨勢所形成之大數據資料、逐年變化之重點、審查之模式、政黨之朝野協商 ... 等與年度預算審查攸關之資訊。

貳、審查方式之變遷

政府會計年度改採同於

商業會計年度一月制後，通常將每年 9 月份開議之會期視為審查預算會期，而 2 月份開議之會期視為審查法案之會期，但是由於立法院審查年度中央政府總預算公務部門預算時決議凍結部分科目之預算金額，俟向立法院各委員會專案報告後始得動支，由於各年度之中央政府總預算案係先行審議單位公務預算，尚有附屬單位預算涉及營業及非營業之部分並未全部完成審查，因此 2 月份開議之會期除了要審查附屬單

位預算涉及營業及非營業之預算外，還須處理公務部門預算遭凍結部分科目之預算解凍事宜，變成整年都在處理年度預算事宜。

在各委員會之分組審查階段時程安排上，原先是分成上午（9:00至12:00）、下午（2:30至5:30）及晚上（7:30至10:30），必要時再延長開會之時間，採三個階段分別進行分組預算審查之答詢與處理，各委員會之分組審查報告亦多依限送回原先之預算及決算委員會（現為財政委員會）彙整處理並起草審查總報告，送至院會進行第二讀會與第三讀會之程序，惟在第二讀會時經常出現冗長之發言討論，議事議程為之延宕，議案之表決過程冗長耗時，常需延長開會之時間，或進行挑燈夜戰。近年來由於民意高漲、民意代表自主性提升，預算審查更周延、詳盡、全面、亦相對複雜，難免出現無法於限期內完成委員會分組審查之情形，原先分組預算審查多以附帶決議、預算注意辦理事項、或重大建議內容方式

處理，自預算法 87 年修正後、司法院釋字 520 號等解釋後，年度預算審查除金額之增刪調整外，多係通過預算主決議及相關附帶決議之方式處理。

各年度中央政府總預算編製辦法及各年度中央政府總預算附屬單位預算編製辦法，係各年度中央政府總預算案政府行政部門編製預算之基本依據，各年度中央政府總預算案編製辦法屬於中央法規標準法中之行政命令，依據中央法規標準法第 7 條規定，各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。立法院職權行使法第 60 條及第 61 條規定，各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令送達立法院後，應提報立法院會議。出席委員認為有違反、變更或抵觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，如有 15 人以上連署或附議，即交付有關委員會審查。各委員會審查行政命令，應於院會交付審查後三個月內完成之；逾期末完成者，視為已經審查。

同時得經院會同意後展延；展延以一次為限。

然而受限於時間因素各年度中央政府總預算編製辦法及各年度中央政府總預算附屬單位預算編製辦法受到重視之程度不高，因此曾有審查提案意見與預算編審辦法不完全一致之看法，或質疑政府行政部門之預算編製方向不一致性、編製科目內容不妥適、編製金額不合理之問題。

立法委員在審查各年度中央政府總預算案各機關之單位預算內容時，比較會關注歲出計畫提要及分支計畫概況表內容之重點與妥適性、必要性、目的之正確性，有關之預期效益成果較少被提及，而各分支計畫及用途別之說明欄內容則係各立法委員審查時提出質詢或要求說明，以及立法委員助理或各黨團助理閱讀單位預算書撰寫預算增刪提案時之主要參考依據，因此有關各機關單位預算書各分支計畫及用途別之說明欄內容，如何依據政府會計之精神與預算編製之重點，在公開透明與客觀公正

論述》預算·決算

的原則下，詳細完整表達各分支計畫及用途別之使命與必要性，將攸關預算案審查之公正與順利否。

在分組預算審查方面通常人事費（待遇、獎金、其他給與），業務費（臨時人員酬金、按日按件計資酬金、委辦費、一般事務費、國內外旅費大陸地區旅費、特別費），設備及投資中之房屋建築、公共建設及設施費、運輸設備費、資訊軟硬體設備費，以及獎補助費等多會有所提案討論刪減。

參、共通性項目之統刪

在立法院院會政黨化、委員會專業化之要求下，立法院職權行使法規定之黨團協商，為便於各年度中央政府總預算案在院會之順利完成三讀立法程序，以及齊一檢視各分組委員會之審查通案之基準，以求取預算審查之一致性，因此各年度中央政府總預算案及各委員會之分組審查結果、各委員會之預算提案保留案、朝野各黨團新增之預算決議或金額刪

減提案等，皆需經由朝野各黨團之協商，而每年預算之朝野黨團協商更是年度預算審查之重頭戲，以 104 年度中央政府總預算案中之公務部門預算而言，分別於 104 年 1 月 13 日至 1 月 21 日進行數次協商，朝野黨團總共處理上千案之預算增刪修正動議，朝野黨團之協商會分別針對年度預算審查之通案與分組預算審查報告作出協商結論，以預算審查之通案項目處理部分而言，104 年度中央政府總預算案針對各機關及所屬通案統刪項目，包括油料統刪 30%；另隨同減列交通部辦理離島載客船舶油價補貼 0.07 億元、公路總局辦理公共運輸油價補貼 1.05 億元。大陸地區旅費統刪 10%、委辦費刪減 1% 至 10% 之間。一般事務費原則上統刪 5%。

軍備設施、房屋建築、車輛及辦公器具、設施及機械設備養護費原則上統刪 5%。國內旅費原則上統刪 5%。國外旅費原則上統刪 5%。出國教育訓練費原則上統刪 5%。設備及投資除資產作價投資、有

些機關單位統刪 1%、3%、4%、7% 外其餘統刪 8%。對國內團體之捐助與政府機關間之補助原則上統刪 1% 至 5% 之間。對地方政府之補助除法律義務支出、一般性補助款、原則上統刪 5%。人事費除退休退職給付、人事行政總處退休公教人員年終慰問金調整準備、原則上統刪 1%，各委員會審查結果協商結論，均應依通案決議辦理，不再逐一於各機關協商結果敘明。各機關均應切實依通案決議核實分別刪減，惟各委員會審查刪減數如逾通案決議刪減比例，以各委員會審查刪減數為準；未達通案決議刪減比例，則增加減列不足之數。104 年度中央政府總預算案先行審議單位預算，其涉及附屬單位預算營業及非營業部分均暫照列，俟附屬單位預算審議確定後再行調整。104 年度中央政府總預算案歲出政事別部分，隨同歲出機關別審議結果予以調整。

肆、預算案之院會表決

至於幾經多次討論協商仍無法異中求同，經雙方各退一步協商亦無法取得多數共識之黨團、委員提案、通案決議，只好送請院會表決。以 104 年度中央政府總預算案公務部門別為例，計有 20 案表決案待院會進行表決，包括行政院應立即撤回 104 年中央政府總預算案，並重新編列毛治國內閣之 104 年度預算等。

伍、附屬單位預算營業及非營業部分是否暫照列

立法院依法審查各年度中央政府總預算案係先行審議各單位公務預算並於新一政府會計年度伊始先行公布其新年度之預算後，在於下一會期審查附屬單位預算營業及非營業部分預算，故其涉及附屬單位預算營業及非營業部分援例均予暫照列，俟附屬單位預算審議確定後再行調整。唯在各委員會之分組審查單位公務預算時，立法委員對於在單位公務預算中編列有由國庫出資、公務預算列有委辦、委託、補助、

捐贈、獎補助經費予附屬單位預算營業及非營業基金者，提案要求針對預算金額加以處理，而不予同意採暫照列方式處理，事實上亦有機關單位預算遭刪減時要求分攤或改以刪減附屬單位預算營業及非營業部分預算項目為替代者。當然比較理想之預算處理方式為分組審查單位公務預算時，同時一併審查附屬單位預算營業及非營業基金預算部分，但又牽涉到審查預算時間是否夠用之問題。

陸、跨年期繼續經費之審查

預算法第 32 條至第 34 條規定各主管機關遵照施政方針，並依照行政院核定之預算籌編原則及預算編製辦法，擬定其所主管範圍內之施政計畫及事業計畫與歲入、歲出概算，送行政院。前項施政計畫，其新擬或變更部分超過一年度者，應附具全部計畫。施政計畫及概算，得視需要，為長期之規劃擬編；其辦法由行政院定之。重要公共工程建設

及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。

另依預算法第 36 條規定，行政院根據中央主計機關之審核報告，核定各主管機關概算時，其歲出部分得僅核定其額度，分別行知主管機關轉令其所屬機關，各依計畫，並按照編製辦法，擬編下年度之預算。然而立法院因對於跨年期之各項計畫多未進行審查，以致於實際進行各單位預算之分組審查時，各單位之預算書中雖列有跨年期計畫概況表，詳列計畫名稱、執行期間、中央公務預算經費需求總額、各分年經費需求之預算數以及未來年度預估需求數經費額等，然而立法委員提案主張因為未審查跨年期之計畫內容方案、成本效益分析、替代方案之可行性、以及優劣取捨說明等，所以無法直接逕行審議年度之跨年期繼續經費，而形成審查年度預算上之爭議。

論述》預算·決算



柒、總預算案之審議 期限

預算法第 51 條規定總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決，並於會計年度開始十五日前由總統公布之；預算中有應守秘密之部分，不予公布。惟事實上政府會計年度無論以往採行之七月制或現行之一月制，各年度中央政府總預算甚少於會計年度開始一個月前由立法院議決審畢，而總統府也少於會計年度開始前十五日由總統公布新一年度之法定預算，大凡在民主國家中新一年度開始時，若總預算尚未經國會完成審議之立法程序，國會都會另訂預算之補救程序，或實施假預算。我國立法院並未另訂預算之補救程序，或實施假預算之方式處理，尤其是針對各年度附屬單位預算營業及非營業部分之預算通常會遞延半年以上之期間，是否應另定預算之補救程序，或實施假預算會比較符合法制之精神。

雖然我國預算法第 54 條

有規定總預算案之審議，如不能依第 51 條期限完成時，各機關預算之執行，可依第 54 條規定執行，惟本文仍然建議年度總預算未依限審畢時，立法院應參考國外實施另訂預算之補救程序，或實施假預算之方式辦理，否則如果政府會計年度已經結束，但是年度預算案尚未經國會完成立法程序時如何以法制國家之思維自處？也減損前一年度之政府預決算數，可供作次一年政府預算籌編時之回饋修正資訊的價值用途，不利於提升政府會計資訊之價值與加值，以及政府當前一再強調收集並利用大數據作政府施政決策之標竿。

捌、結語

年度中央政府總預算案之審查為立法院之重大議決事項，筆者觀察 25 年餘發覺從最早立法委員人數之 300 餘人到 225 人乃至今之 113 人，其實在整個立法院審查年度中央政府總預算案之過程上雖有所不同，不過大致上之差異有限，主因係與預算案審查之法令變

動不大，其間或許立法院審查之時間有比較延長，而行政部門編制預算之科目、分支計畫之內容與說明或許有比較精簡之處。總預算之刪減額度因係經過朝野黨團之協商，也經政府行政部門之同意，平均刪減總額度不足 300 億元，以刪減比率而言大多在 2% 以下，以共通性經費而言由於長期年年刪減，經費之基準已然偏低，至於資本性之預算經費期盼無論預算之編製與審查皆能澈底落實預算相關法規與命令規則之規定，最後無論預算之編製與審查機制為何，吾人深盼能從實務上之由上而下模式（top down）改為由下而上（bottom up）之模式，因為這樣或許會更符合零基預算之精神。

參考文獻

1. 立法院財政委員會（104.01），中華民國 104 年度中央政府總預算案審查總報告。
2. 立法院財政委員會（104.01），中華民國 104 年度中央政府總預算案朝野黨團協商結論。
3. 預算法、憲法、中央法規標準法。
4. 立法院職權行使法。❖