



政府預算審議之預算分類研究

政府提出預算後必須經過立法機關審議通過及國家元首公布，成為法定預算後各機關始能據以執行，為世界各國之憲政體制。各國國情不同制度互異，其立法機關有不同之審議預算方式。本文研究二種常見之預算審議分類，第一種為授權預算及撥款預算，第二種為總統預算及國會預算。大多數國家均採用一階段之授權預算，美國等少數國家則採用二階段之授權預算及撥款預算。美國總統與國會經常對抗，聯邦預算多次無法於會計年度開始日完成撥款法而導致政府關門。美國獨特之預算審議方式產生總統預算及國會預算等專有名詞。

莊振輝（開南大學會計資訊學系副教授）

壹、前言

預算審議權屬於財政權，與立法權係民主政治發展史上，議會最早擁有之二種權力，用以對抗君權。時至今日全球已少見君主專制（absolute monarchy）國家，無論係採君主立憲（constitutional monarchy）或共和（republic）之民主國家，其《憲法》普遍規定，立法機關審議政府所提出之

預算案。社會主義國家實施議行合一制（combination of legislative and executive powers）¹，其最高權力機關為全國人民代表大會，雖行使立法權但無實權，然政府所提出之預算案，或採包裹表決（package vote）或採鼓掌通過，仍須經其形式上之審批通過。預算審議方式因各國國情不同而制度互異，本文探討二種常見之預算審議所作之預算分類。

貳、授權預算及撥款預算

依立法機關審議預算之階段分類，可區分為授權預算及撥款預算二類。

一、授權預算（authority budget）

授權預算又稱為一階段審議預算。國會僅審議預算授權（budget authority），審竣後各機關即可照案執行。包括

我國、德國、法國、日本、韓國...等絕大多數國家均採用一階段審議預算。美國聯邦政府預算分別列示預算授權及經費支出(outlay)，二者意義不同。預算授權係國會以法律授權聯邦機關，於預算年度中可用以承擔契約及財務責任之最高經費限額，包括各機關當年度之經常業務計畫經費，以及新興多年期計畫總經費需求。經費支出數為政府各會計年度可能支出數額。換言之，本年度國會審議通過之預算授權數，可能於本年度或以後年度支出；而本年度之經費支出可能來自於本年度或以前年度之預算授權數。² 預算授權數類似會計學之權責發生基礎(accrual basis)概念，經費支出數則類似現金基礎(cash basis)概念。

二、撥款預算 (appropriation budget)

撥款預算又稱為二階段審議預算。國會審議預算必須經過授權及撥款二階段，第一階段先審議預算授權，決定各

機關可支用之最大額度，審竣後各機關尚不能據以支用經費，財政機關也不能據以撥款。第二階段審議經費撥款，國會先制定《撥款法案》

(appropriation bill)，經國家元首簽署並公布後成為《撥款法》(appropriation act)，具備法律之形式與實質。公庫管理機關必須依據該法支付聯邦各機關之付款請求。寰宇少數國家採用二階段審議預算。美國採用此種迥異於其他國家之預算審議制度，源於立國之初，組成聯邦之最初 13 個殖民地州，擔心強大之聯邦政府會如同英國統治時期，對殖民地所採取之高壓統治，違背美國立國之自由與民主精神。因此賦予由各州選出國會議員所組成之國會較大之權力，以節制總統領導之行政部門。

參、依行政與立法對抗區分

各國《憲法》所依循之權力分立(separation of powers)原則，無論採三權分立或五權分立，其本質在於制衡。除立

法部門可制衡行政部門外，行政部門也可制衡立法部門。例如美國總統可以否決國會通過之法律案，聯邦預算《撥款法案》也是屬於法律案之一種。行政、立法互相制衡結果，若不能節制與妥協經常產生對抗。依行政部門與立法部門之預算對抗加以分類，可區分為總統預算及國會預算二類。

一、總統預算 (President's budget)

政體採完全總統制之國家，總統係國家元首兼行政部門最高首長，因此係實權而非虛位元首。預算籌編權屬於行政權，由總統直接領導之行政部門執掌。但總統制國家包括墨西哥、宏都拉斯、薩爾瓦多等部分中美洲國家及菲律賓、印尼等亞洲國家，由總統領導之行政部門所編之預算案，並非均稱為總統預算。此一名詞一般用於美國聯邦政府所提出之預算案。美國於 1921 年制定《預算及會計法》(budget and accounting act of 1921)，將預算編製權由立法部門移轉

論述》預算·決算



至行政部門，因此設置預算局（Bureau of the Budget），隸屬財政部³。該局於 1939 年改隸屬總統直接管轄，屬於總統行政辦公廳（Executive Office of the President, EOP）機關之一。預算局復於 1970 年改組為管理及預算局（Office of Management and Budget, OMB）。總統為行政部門首長，該局在總統直接領導下，協助總統編製聯邦預算案，由總統提出於國會審議。其總統預算名稱源於總統將其個人施政理念化為具體之施政計畫，並編列預算以執行各項計畫推動政務。

二、國會預算（Congress's budget）

國會預算係指經國會審議通過之預算，絕大多數國家並無國會預算之名詞，通常用於美國國會。國會預算並不一定係法定預算，關鍵在於總統是否簽字同意。

（一）行政與立法互相制衡

美國《憲法》設計三權分立制度，總統執掌之行

政權與國會執掌之立法權互相制衡。國會制衡總統之方法除人事同意權外，主要為修正或拒絕總統所提出之預算案及法律案。⁴總統制衡國會之方法則為行使否決權（veto），不簽署國會審議通過之法案，連同異議書退回國會覆議。國會可以三分之二多數反否決（over-ride）總統之否決，則總統必須接受。國會將法案送達總統後，若總統未於十日簽署也未退回原提案議院，則法案自動生效。

美國聯邦《憲法》第 1 條第 7 項末段規定，當國會因休會而無法將該法案退還時，該法案不得成為法律。總統可以巧妙的利用國會休會伎倆，當法案送達總統而國會即將於十日內休會，總統未簽署亦未退回，則此法案將自動失去其效力不得成為法律，通常稱為口袋否決（pocket veto）。當然國會可於開議後再經法定程序送達總統，則總統無法口袋否決，僅有否決或簽署二種選擇。

國會反否決之門檻相當高，美國兩黨政治，民主黨及共和黨於歷次選舉中最少均能掌握國會三分之一以上席次。因此除非有同黨議員倒戈，否則縱使在野黨全數反否決，亦無法達到足夠之三分之二票數。附表顯示美國最近 5 屆國會之民主黨及共和黨議員人數及比率，最低者為第 111 屆國會，共和黨在參議院及眾議院之席次均為 41%，但仍超過三分之一門檻。

反否決之門檻雖高，歷史上仍然發生多次情事，最著名者為國會於 1973 年反否決第 37 任總統尼克森（Richard M. Nixon, 1913-1994）否決國會通過之《戰爭權力法案》（War Power Act of 1973）。該法規定總統下令之海外戰爭行動，除非經國會同意，否則應於 60 天至 90 天內終止。第 38 任總統福特（Gerald R. Ford, Jr., 1913 - 2006）於 2 年半之任期內，曾否決國會通過之 61 項法案，其中國會反否

決 12 項法案，使之成為聯邦法律。⁵

美國國會審竣總統預算後，制定 13 個《撥款法案》送請總統簽署。總統若未否決而簽字，則國會預算成為法定預算。總統若予否決且國會未能以三分之二多數反否決，則國會預算並非法定預算。此時總統與國會將陷入僵局，必須協商出一套雙方均能接受之解決方案。美國聯邦政府之會計年度原採七月制，1974 年制定《國會預算法》（Congress's Budget Act of 1974）改採十月制，自每年 10 月 1 日開始，

次年 9 月 30 日終了。總統與國會若未能於 10 月 1 日前達成協議，則政府必須關門（government shutdown）。除少數關鍵部門外，其餘聯邦員工均返家放無薪假，大多數聯邦機停止運作。至於哪些政府部門需要關閉等相關細節係由管理及預算局決定。⁶美國歷史上曾經發生多次之政府關門事件，其原因為總統與國會互不讓步。

（二）美國國會之預算權力

美國國會之預算權力及其能力受總統之領導、選區之壓力、精英之意見及經濟績效等外部因素顯著影響。⁷

美國之所以稱為國會預算，係因國會之審議預算權力相較於其他國家高出甚多，說明如次：

1. 國會可重組、增減及移動總統預算

國會收到總統預算後，先由各主管之常設委員會（standing committee）分別審議後，再提出於預算委員會（budget committee）彙整為預算授權（budget authority），確定聯邦預算最高支出額度及明細內容。完成預算授權後再由撥款委員會（appropriations committee）審議預算撥款（budget appropriations）。該委員會將聯邦預算案拆解分成 13 個《撥款法案》，由參、眾兩院撥款委員會（Appropriations Committee）所屬之 13 個小組委員會（sub-committee）分別審議。撥款委員會審竣後，原則上制定 13 個預算《撥款法案》（appropriations bills），有時則是合成為一個總

附表 美國第 110 屆至第 114 屆國會民主黨及共和黨人數及比率表

國會屆期	任期時間	參議院		眾議院	
		民主黨 (%)	共和黨 (%)	民主黨 (%)	共和黨 (%)
114	2014 – 2016	44 (44)	54 (54)	188 (43)	247 (57)
113	2012 – 2014	53 (53)	45 (45)	233 (54)	200 (46)
112	2010 – 2012	51 (51)	47 (47)	193 (44)	242 (56)
111	2008 – 2010	55 (55)	41 (41)	256 (59)	178 (41)
110	2006 – 2008	49 (49)	49 (49)	233 (54)	202 (46)

資料來源：Wikipedia, 110th – 114th United States Congress, retrieved November 15, 2015 from: https://en.wikipedia.org/wiki/114th_United_States_Congress.

論述 》 預算 · 決算



支出法案 (one omnibus bill)，並附加審查意見。

包括我國在內之大多數國家，均規定立法部門審議預算時不得作增加支出之決議，也不可以將某計畫經費移動至另一計畫。美國國會可以大幅刪減預算經費，任意移動項目經費，也可以做增加支出之決議，甚至夾帶後門支出 (backdoor expenditures)，形同國會自行編製預算。總統預算經國會審議完竣後已面目全非，因此稱為國會預算，俾與總統預算有所區別。

2. 預算共同決議案

依據美國《國會預算法》(The Congressional Budget Act of 1974) 之規定，各主管委員會審查預算後，應於每年 2 月 25 日之前向預算委員會提出審查報告，預算委員會彙整預算總體意見後，連同國會預算局 (Congressional Budget Office, CBO) 於

4 月 1 日提出之財政政策報告，由參、眾兩院於 4 月 15 日前通過第一次預算共同決議案 (The first concurrent resolution on the budget)。該決議案內容確定預算授權額度及支出總數、各職能項目之預算授權及支出數、聯邦總收入、預算賸餘或短絀、公共債務、社會安全保險計畫之收入及支出數。國會應於 9 月 15 日前通過第二次預算共同決議案，係第一次預算共同決議案之修正案或再確認案。

國會嗣後修正《國會預算法》，取消第一次及第二次名稱，僅規定共同決議案通過後於會計年度終了前可再通過一次共同決議案。⁸國會於參、眾兩院之預算共同決議 (concurrent resolution) 中審議通過之預算通常被稱為國會預算。預算決議案係一協同決議案而非法律案，與法案 (bills) 或聯合決議案 (joint

resolution) 不同，無須經過總統簽署同意，總統也無從否決，僅係國會表達其本身之意見，與提出或修正其內部規則之文件。預算決議案之效果須視國會各委員會於審議《撥款法案》時，是否遵守該決議案所規定之上限。然而實際上卻非如此，故導致聯邦政府每年之預算赤字不斷飆高，且超過預算決議案所設定之赤字限額。

肆、結論與建議

世界各國採用之一階段或二階段審議預算制度，各有其優缺點。美國等少數國家係因其歷史因素而採用預算授權及經費撥款等二階段審議。我國與大多數國家相同，均採用一階段審議預算授權即完成立法程序，實施迄今並未發生窒礙難行之處，因此仍以維持現行制度為宜。我國政體採半總統制，或稱為雙首長制。總統雖非虛位元首但也未如完全總統制國家獨掌行政權，依據《憲法》之規定係與行政院長共掌

行政權。我國《憲法》及《預算法》均規定，預算籌編權與提案權專屬於行政院。因此行政院所提出之預算案不能稱為總統預算。法國也採雙首長制，總統必須任命國會多數黨領袖為總理。其預算由內閣提出，亦非總統預算。我國立法院審竣之預算，依《預算法》第2條之規定，仍然稱為預算案。經立法院送請總統公布後則稱為法定預算，因此我國並無國會預算之名稱。

民主國家審議預算耗用甚多之人力、時間與成本審議預算案。預算審議係立法機關之年度大事，我國之法定審議期間為三個月，但立法院經常未依《預算法》第51條規定，於會計年度開始前一個月完成審議，甚至會計年度開始後仍未審竣已成為常態⁹，因此《預算法》第54條規定，總預算案之審議如不能依規定期限完成時，各機關執行預算時得先收入、支出及舉借債務之項目。依《預算法》之立法意旨，此種預算補救措施規定係屬備而不用之性質。《禮記·大學

篇》：「物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣。」第51條之規定係「本」，立法機關應恪守之本；第54條之規定係「末」，於國家發生特殊情況不得已而用之。立法機關不可本末倒置，因為有該條規定而恣意延宕預算審議期限。

註釋

1. 議行合一制係指國家之政權機關依民主集中制原則建立之行政機關、審判機關、檢察機關等統一並從屬於國家權力機關之制度。一般認為肇始於1871年之巴黎公社（Commune de Paris），此一名詞首先由中國大陸之董必武（1886－1975）提出。
2. Office of Management and Budget, Analytical Perspectives, budget of the U.S. government, Relationship of Budget Authority to Outlays for 2015, (Washington, D. C.: OMB, 2015), p. 100.
3. U. S. Congress, Public — number 13 — 67th. Congress, Budget and Accounting Act of 1921, retrieved December 2, 2015 from: <https://bulk.resource.org/gao.gov/67-13/00001A37.pdf>.
4. 依據聯邦《憲法》規定，法律提

案權專屬於國會，總統無提案權，因此總統通常擬定法律案後再委託同黨國會議員提出。此種代提案方式在形式上由國會議員提出，實質則為總統提出。部分法案則為國會議員主動提案。

5. 林立樹，《美國通史》（臺北：五南圖書公司，2015年），頁507。
6. Ed O'Keefe and Paul Kane, "Government shutdown: Frequently asked questions about a government shutdown", The Washington Post. April 2, 2011.
7. Paul J. Quirk, Sarah A. Binder, The Legislative Branch, (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 382.
8. U.S. Government Printing Office, Budget Process, (Washington, D. C.: GPO, 2013), pp. 180-183.
9. 莊振輝，《預算法逐條釋論及案例解析·上冊》（臺北：自印，2011年）頁770-772。❖