

政府公務預算制度(上)

本文旨在介紹我國公務預算制度之運作規範與特色。先說明預算編審四階段之作業流程，及各種因應環境變遷可採行之預算執行調整措施。次對照各國預算制度之演進歷程及特色，評論我國之採擷情形。最後，再提出未來改進方向之建議。

張信一（行政院主計處第一局專門委員）

壹、前言

「政府預算」一詞或稱「政府財務收支計畫」，其定義一般係指「一國政府在一定期間內，為達成其政治、經濟、社會等目的，根據國家施政方針，以國家整體資源與國民負擔能力為估計基礎，所預定之財用收支計畫」。由於國家資源分配，事涉公共政策，為成為執行之依據，故須先循政治程序，將該期間內擬定支出及籌集財源之估計，經立法機關議定。另「制度」一詞，依韋氏大辭典所作「就許多性質相同而各自獨立之事務中，根據實際經驗，加以合理的和科學的調整，使成為一個有組織有力量的體系，提示人們處理同一事件時一種遵行的大道」之定義，凡屬完善之制度，必具崇高之理想，明確之目標，以及為達成目標所應有的組織體系與進行方式。故「政府預算制度」如從預算周期之作業內容分析，應指預定該期間內財用收支計畫有關籌編、審議、執行與考核等事項之規範，其範圍大致包括預算之籌劃、預算之編製、預算之執行與控制，及預算之報告等四部分，惟在我國，由於預算之報告另有決算法為依據，且本次我國「財務行政」專輯內容中另有「政府決算制度」之專論，故本文介紹之政府預算制度範疇，就以預算法所規範之預算籌劃、編造、審議、成立及執行等為範圍。另因政府預算之運用深具政治性格，在不同層級之政府，可配合其民主政治之運作而有不同作法，此於該法第九十六條亦有相關規定，故閱讀本文時，亦應瞭解介紹中央政府預算制度並無法完全涵蓋其他各級地方政府有關差異作法之事實。

另依該法第十六條規定，預算分為總預算、單位預算、附屬單位預算、單位預算之分預算，及附屬單位預算之分預算等五種，而第五條規定則將基金分為普通基金與特種基金兩大類。至其預算制度之體系劃分，按自八十八年度起之實務運作情形歸納，可區劃為二，一是以普通基金為範圍之總預算及單位預算體系，二是以特種基金為範圍之附屬單位預算體系。其中後者可從預算法第六章之章名予以界定，惟前者一般通稱為「公務」預算體系，由來雖無可考，但依會計法第五條規定普通公務之會計事務包括由公務機關辦理會計事務，以及審計法第二章明定公務審計等情形，其命名似已約定成俗，縱使預算法第十八條規定單位預算包括在公務機關有法定預算之機關單位之預算，及在特種基金應於總預算中編列全部歲入、歲出之基金之預算兩種，惟實際上對政事型之特種基金如債務基金、特別收入基金及資本計畫基金，均依實際運作彈性需要編列附屬單位預算，而未將其全部收支編列總預算。故本文介紹之政府公務預算制度，僅指有關普通基金單位預算體系之規範，至政府附屬單位預算制度有關特種基金預算規範

之介紹則另有專論。

爲使讀者能對我國政府公務預算制度先有整體輪廓，俾利後續之深入探討，本文先就現行預算作業流程予以說明，次就各國預算制度變革之歷程及設計重點予以揭示，並評論我國擬採運用之情形，以彰顯行政院主計處致力精進我國預算制度之努力，最後則援引財政改革方案之策略目標，提出有關制度仍須精進之重點以爲鞭策。

貳、現行預算作業流程

從九十一年度全面推行中程計畫預算作業制度起，我國公務預算制度已邁入新的里程。大體而言，整個預算周期，除法定預算成立後之執行階段外，仍可按預算籌編與審議等進程，劃分爲中程資源之分配、概算之編報與審查、預算案之核定與整編，及總預算案之審議與公布等四個階段（詳附錄一）。由於政府之角色扮演，多係因應市場失靈而產生，故其財政運作向以「量出爲入」原則安排，誠屬必然；惟近年來各國均面臨財政困難而圖謀改造，有關「量入爲出」收支同步考量之運作模式，亦應運而生，我國預算法第九十一條及及財政收支劃分法第三十八條之一即明定相關規範，這就是中程計畫預算作業制度落實政策推動及兼顧財政健全之設計重心。以下將先就上述預算編審四個階段分別說明收支安排與審議之重點工作與規定，至執行階段則以彈性調整之運作措施爲主軸，分別揭示有關分配預算、統籌經費專案動支、預備金之動支，以及經費裁減、追加（減）預算、特別預算等規定。

一、中程資源之分配

我國中程計畫預算作業制度之設計，因係追求改善未來政府財政狀況爲目標，故於「中央政府中程計畫預算編製辦法」（以下簡稱中程預算辦法）第三條規定，有關中程（四年）資源需求及資金來源之推估與配置，均以上一年度總預算案之列數爲基準（第一年），向後推估三年，並均加計已提出特別預算（案）之各該年度分配數。所以本年度總預算案之籌編，即以四年中程資源分配之第二年估列數爲起點進行，其推估與核定及相關後續預算籌劃之作業分述如下：

（一）中程資源之分配情形

依據中程預算辦法第十四條及第十五條規定，以及施政重點之實際需要，現行中程資源分配分針（即中程歲出概算額度）所定分配情形，包括 1.各機關基本運作需求、重要社會發展計畫及一般分年延續性計畫；2.依法律義務等必須之重大支出；3.公共建設計畫支出；4.科技發展計畫支出等四部分。其中爲確保經濟發展所需基本設施之完備及因應知識經濟時代來臨之創新要求，對公共建設計畫及科技發展計畫，均賦予較其他支出需求爲高之成長率，因仍須本零基預算精神及計畫評估理論，排列優先順序，故分別訂定「政府公共建設計畫先期作業實施要點」及「政府科技發展計畫先期作業實施要點」以爲依循。依法律義務等必須之重大支出多屬

法令明定較為固定之支出項目，均須逐案核實估算，較無調整空間，惟為激勵主管機關致力於相關法規增修訂之嚴格控管，已依「節流分享」之概念，規定如因努力結果，使其下年度之負擔得以較原匡列概算額度大幅減輕，或開源具有顯著績效者，將予酌增「各機關基本運作需求、重要社會發展計畫及一般分年延續性計畫」額度，反之，如未予有效控管，致再持續增加者，基於獎懲公平原則，亦將相對減列上述各機關基本運作需求額度以為挹注。另因基本運作需求額度所支應之施政內涵甚廣，較難比較，故在考量預算法第二十三條規定嚴密控制經常收支平衡之要求下，多採緊縮經常支出之原則匡列。

（二）中程資源推估及配置之考量因素

依據中程預算辦法第五條規定之中程計畫預算作業制度實施架構（詳附錄二），係依國家建設長期展望，並參酌中程預算收支推估結果，訂定中程資源分配方針，及擬訂中程施政計畫；復依中程施政計畫及配合年度歲出概算額度分配情形，擬編年度施政計畫及概算。在進行中程資源配置前，依該辦法第九條規定，應由主計處依據國家建設長期展望，參考國內、外經濟發展情勢，應用全國總資源供需估測模型，逐年辦理中程預算收支推估，並先徵詢財政部意見後，提出該四年期內之各年度收支規模、經常支出與資本支出成長比率及收支短絀彌補等建議，作為訂定中程資源分配方針之依據。另依預算法第一條第三項規定預算之編製及執行應以財務管理為基礎，並遵守總體經濟均衡之原則；第二十三條規定政府經常收支，應保持平衡；及第二十七條規定政府非依法律，不得於其預算外增加債務等，可以明瞭中程資源之配置業已考量財政負擔能力（含稅課等實質收入與債務舉借等融資收入之數額）、政府未來施政重點（含前述公共建設計畫、科技發展計畫及其他重要政事等需求數額），以及經常收支之平衡等因素，予以確定，俾作為行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）依中程預算辦法第十條規定彙核擬訂中程國家建設計畫及各主管機關依該辦法第十六條規定擬訂中程施政計畫，並進一步研提中、長程個案計畫及編製年度施政計畫之依據。

（三）後續配合年度施政重點之調整

中程資源分配方針有關本年度（第二年）之匡估規模，係從長遠觀點之環境假設下做成，因距離執行開始日達十四個月之久，為能掌握最新經社環境之變化，在各主管機關編報概算前，必須進一步就該年度預算詳加籌劃並擬訂收支政策，以為調整因應。其作業係先依預算法第二十八條規定，蒐集相關機關對增進公務與財務效能、以前年度重大經濟建設計畫之檢討意見與未來展望，以及減少不經濟支出等建議，送請行政院參考，再依該法第三十條規定於三月底前訂頒該年度行政院施政方針，以為行政體系政策推動之遵循方向。其後，主計處基於健全國家財政之通盤考量，依據施政方針及參照全國總供需估測結果並衡酌各項因素，擬訂該年度「中央及地方政府預算籌編原則」（以下簡稱年度預算籌編原則），經行政院院會討論通過後，分行中央各主管機關及地方政府，作為處理預算收支之準據。另中央政府總預算及單位預算之

編製表格、科目、程序及共同費用編列標準等原則與細節規範，除依該法第三十一條規定，由主計處擬定該年度「中央政府總預算編製辦法」(以下簡稱年度預算辦法)，經行政院核定，分行各機關(含院外機關)依照辦理，並送立法院備查外，並彙整其他作業指引，編成中央政府總預算編製作業手冊，分行各機關參考並登載於主計處網站。以上最新檢討與修訂之結果，即作為後續審查各機關概算之主要依據。

二、概算之編報及審查

各主管機關依據行政院核定之中程歲出概算額度及其中程施政計畫，並在年度施政方針、年度預算籌編原則及年度預算辦法之規範下，依既定時程，將其各類計畫需求按優先順序排列，編入概算陳報行政院，由主計處綜合彙辦。同時按計畫預算之審議分工原則，依年度預算辦法第十一條規定，按計畫性質分送各專業審查機關進行先期審查。審議時，並依年度預算辦法第十條規定精神，分別設定其基本需求與競爭需求之規模及編報彈性，其主要情形分述如下：

(一) 公共建設計畫部分

公共建設計畫係以總計畫規模達新台幣十億元以上等條件之資本門實質建設計畫支出為主，並劃分為農業建設、都市建設、交通建設、水利建設、工商設施、能源開發、文教設施、環境保護、衛生福利等九大部門，及所轄二十三次類別，指定專責機關負責同類計畫排列優先順序之建議，並由經建會總其成，邀請相關機關及專家學者，在行政院核定年度公共建設計畫額度內審議，並陳報行政院。

(二) 科技發展計畫部分

科技發展計畫則不分金額大小，按國家型、領域別及其他非領域別等三類科技計畫劃分，並由行政院國家科學委員會(以下簡稱國科會)負責安排各領域科技專家進行初審程序。由於國科會亦負責執行為數頗巨之科技計畫，為避免「裁判兼球員」之疑慮，特別將該會之需求轉由行政院科技顧問組(以下簡稱科技顧問組)負責審議；同時中央研究院之需求，因該院隸屬總統府，為尊重其特殊地位，且全國科技政策之決定，該院已充分參與之前提，自籌編九十二年度中央政府總預算案起，即改由其自行依據原核定中程歲出概算情形，予以審議；另國防部之科技經費需求雖未納中程歲出概算有關科技額度之範疇，基於科技發展之完整性要求，仍由國科會在不妨礙國防機密之原則下，進行專家之複審與建議。以上審議結果，再由國科會、科技顧問組及主計處等副首長組成複審會議，在既定中程歲出概算額度控管下檢視計畫優先順序，嗣經提報國科會委員會同意後，陳報行政院。

(三) 重要社會發展計畫部分

重要社會發展計畫係指不屬於國防、公共建設及科技發展計畫者，並以符合新興計畫總經費為新台幣四億元以上等條件之重要方案或措施為範圍，由各主管機關依「行政院重要社會發

展計畫先期作業實施要點」規定，函送行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會），邀集相關機關辦理審查，其結論與優先順序之建議，亦須陳報行政院，惟因中程歲出概算內並無單獨匡列重要社會發展計畫額度，必須再由各主管機關納入其基本運作需求額度內，就優先順序予以檢視確定。

（四）公共工程及房屋建築計畫部分

為健全公共工程計畫及經費有關技術及成本估算之審議，訂頒「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」，針對屬前三類計畫中總工程建造經費達新台幣五千萬元以上，以及符合非屬前三類計畫但其經費在一定金額以上之各機關一般公共工程及房屋建築計畫，均由行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）負責專業審議，並於中程預算辦法第二十四條及該要點第十二點規定，如未經工程會專業審議完竣，將不予核列預算，以落實專業審議之機制。

（五）綜合彙審部分

依據分層負責之行政原則，如未符合上述各項送審條件之相關計畫，仍須由各主管機關自行訂定審查機制，落實辦理，並循概算編報程序報院，連同前述各項專業審議結果，以及對地方財政收支差短補助、教育經費、司法院主管經費、統籌科目與第二預備金等，由主計處負責彙核，其審查重點仍在考量財政負擔能力及行政院施政重點，以確定計畫需求優先順序排列之適當及共同性費用標準之嚴格遵守等。為求審慎，於召開審查會前，向由主計處將收支估算之大體情形及擬議處理原則向院長進行簡報，並依其裁示進行後續審查作業，包括仍須提報行政院教育經費基準委員會同意之中央政府應分擔教育經費數額下限與擬編定數(含對地方之一般性教育補助數及其分配原則)。另對司法院主管概算則依憲法增修條文第五條第六項、預算法第九十三條及年度預算辦法第三十二條規定，參酌相關機關意見研擬加註意見。各項審查結果經提報行政院年度計畫及預算審核會議之全體會議予以確認，即依年度預算辦法第二十四條規定，陳報行政院核定各主管機關歲入預算應編數額、歲出預算額度（不含司法院主管）、補助地方政府數額，及融資性收支安排等事項，分行中央各主管機關及各地方政府，作為整編預算案之依據。

三、預算案之核定與整編

各主管機關接獲前述行政院核定之歲出預算額度，依年度預算辦法第二十六條規定，應依該核定情形切實審核所屬機關編送之預算，並加具配合施政重點之預算編列情形、預期目標及績效衡量指標等說明，按規定時間送達主計處，其中歲入預算部分則應另送財政部；惟如遇有配合制定或修正法律規定，或臨時重大施政需要，致需增列計畫及經費，而無法在原核定歲出預算額度容納時，依該辦法第二十八條規定，除已覓有相對特定收入來源者外，仍應各該主管機關於其歲出預算額度內，儘先依計畫優先順序檢討容納。以上調整結果再由主計處詳加審核，連同財政部所彙編之歲入預算，一併陳報行政院院會予以討論通過，並依預算法第四十六

條規定，將總預算案暨附屬單位預算及綜計表於八月底前送請立法院審議，同時研考會所彙編之施政計畫，亦一併附送。至總預算案主要內容，依預算法規定包括：1.第三十七條、第四十條及第四十九條規定之歲入來源別、歲出基金別、政事別、機關別、計畫或業務別、用途別科目及數額；2.第二十九條規定之國富統計、綠色國民所得帳及稅式支出、移轉性支付報告；3.第三十八條規定之各機關單位補助地方政府之經費；4.第四十三條規定之排列優先順序表；5.第九條規定之因擔保、保證或契約未來可能對國庫有重大影響之支出；6.第九十三條第二項規定對司法概算之加註意見。

四、總預算案之審議與公布

立法院之會期每年兩次，第二會期九月到十二月，係以審議年度中央政府總預算案為議事重點，依預算法第四十八條及國家總預算案審查程序第二條規定，總預算案送達立法院後，由立法院定期邀請行政院院長、主計長及財政部部長列席，分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過，並答復立法委員所提出之質詢，嗣經完成一讀程序，即交付各委員會審查。而各委員會之審查程序，先由立法院預算及決算委員會召集全院各委員會之聯席會議決定分組審查辦法後，再分組進行審查，其間並得邀請有關機關首長列席報告及備詢。各分組審查完竣後，經預算及決算委員會將各分組審查結果予以綜合整理，草擬書面總報告，提報全院各委員會聯席會議繼續進行審查，並將審查結果再提報立法院院會進行二、三讀程序。在院會及全院各委員會聯席會議進行總預算案之審查時，得依預算法第五十三條規定，限定議題及人數進行正反辯論或政黨辯論。而審查議決時必須遵守之範圍與限制包括：1.憲法第七十條規定「立法院對行政院所提預算案不得為增加支出之提議」。2.預算法第四十九條規定「預算案之審議，應注意歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，其中歲入以擬變更及擬設定之收入為主，審議時，應就來源別決定之；歲出以擬設定或擬變更之支出為主，審議時，應就機關別、政事別及基金別決定之」；3.預算法第五十二條第一項規定「法定預算附加條件或期限者，從其所定，但該條件或期限為法律所不許者，不在此限」。

依預算法第五十一條規定，立法院應於十一月底之前議決總預算案，並咨請總統於十二月十六日前公布，如行政院認為立法院議決之總預算案有窒礙難行時，除可透過政黨運作，依立法院議事規則第七章之規定，請符合提出復議相關條件之立法委員，於立法院院會二、三讀會後之下次院會散會前提出，俾能謀求解決外，尚可依憲法增修條文第三條第二項第二款規定，經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院應於覆議案送達十五日內作成決議，如遇休會期間，則應於七日內自行集會，並於開議後十五日內作成決議。至如覆議案逾期未決議時，原決議將失其效力；反之，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，則行政院院長應即接受。

又立法院如未依法如期議決總預算案，為免造成施政中輟，影響國計民生，預算法第五十四條特別規定補救措施，同意各機關得依下列規定為預算之執行：1.收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。2.支出部分，屬新興資本支出及新增計畫，須俟本年度預算完成審

議程序後始得動支，但依預算法第八十八條規定辦理或經立法院同意者，不再此限；另非屬前述計畫者，得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。3.履行其他法定義務之收支。

4.因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。

五、法定預算之執行

為確實執行法定預算，主計處參酌預算法相關規定，並本嚴密控管、分層負責之精神，擬訂「中央政府各機關單位預算執行要點」（以下簡稱執行要點），由行政院核定分行中央各主管機關依照辦理。預算執行首須辦理分配預算，依該預算法第五十五條至第五十七條之規定，應由各機關依據法定預算及該法第五十二條第一項之決議，編造分配預算，陳報主管機關，遞轉主計處核復，並由主計處通知財政部及審計部，作為財務調撥及審查之依據。惟為減少多次辦理分配預算程序之行政消耗，如遇上述決議所定附加條件尚未成就或期限尚未屆滿前，仍可予以分配，惟須由各機關自行控制暫不予執行。至該法第五十二條第二項規定之附帶決議，則未具法律效力，僅由各機關單位參照法令辦理。

執行過程中如遇環境變遷而有計畫變更與調整預算等實際需要時，除須循計畫程序辦理變更之核定，並據以按該法第五十八條規定辦理修改分配預算，或依第六十九條規定將已核定尚未執行分配預算之一部分或全部列為準備外，尚有可採行之不同因應措施，分述如下：

（一）經費之流用

依預算法第六十二條規定「總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用。但法定由行政院統籌支撥之科目及第一預備金，不再此限」及第六十三條規定「各機關之歲出分配預算，其計畫或業務科目之各用途別科目中有一科目之經費不足，而他科目有賸餘時，應按中央主計機關之規定流用之。但不得流為用人經費」。故在歲出預算內所呈現之款（政事別）、項（機關別）、目（業務計畫）、節（工作計畫）等科目，除屬預備金或統籌支撥之經費項目外，均不得流用。至於目、節以下各分支計畫內有關用途別及各分支計畫間之流用，則授權由主計處於執行要點中規定。

（二）預備金之動支

依預算法第二十二條規定「預算應設預備金，預備金分第一預備金及第二預備金二種：1.第一預備金於公務機關單位預算中設定之，其數額不得超過經常支出總額百分之一。2.第二預備金於總預算中設定之，其數額視財政情況決定之。立法院審議刪除或刪減之預算項目及金額，不得動支預備金。但法定經費或經立法院同意者，不在此限。各機關動支預備金，其每筆數額超過五千萬者，應先送立法院備查。但因緊急災害動支者，不再此限」，第六十四條規定「各機關執行歲出分配預算遇經費有不足時，應報請上級主管機關核定，轉請中央主計機關備案，始得動支第一預備金」及第七十條規定「各機關有左列情形之一者，得經行政院核准動支第二預備金及其歸屬科目金額之調整，事後由行政院編具動支數額表，送請立法院審議：1.

原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時。2.原列計畫費用因增加業務量致增加經費時。3.因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時」。雖其性質均屬統籌支撥，惟因立法授權之範圍不同，而訂有不同之行政核定程序及與立法部門之互動。另於九十一年度起，考量我國災變頻仍之實需，已增列一類似預備金之「災害準備金」統籌科目以爲因應。

（三）歲出追加預算之提出

由於歲出預算之追加將加重國民負擔，向不輕易辦理，乃於預算法第七十九條明列辦理追加預算之條件，規定「各機關因左列情形之一者，得請求提出追加歲出預算：1.依法律增加業務或事業致增加經費時。2.依法律增設新機關時。3.所辦事業因重大事故經費超過法定預算時。4.依其他法律應補列追加預算者」，雖然對第三款「重大事故」之認定仍有相當空間，惟此預算型態主要係指年度總預算之附加，故其執行結果須併入該年度總決算，仍受到預算法第二十三條有關經常收支平衡規定及公共債務法第四條有關財源籌措舉債上限規定等限制。

（四）特別預算之提出

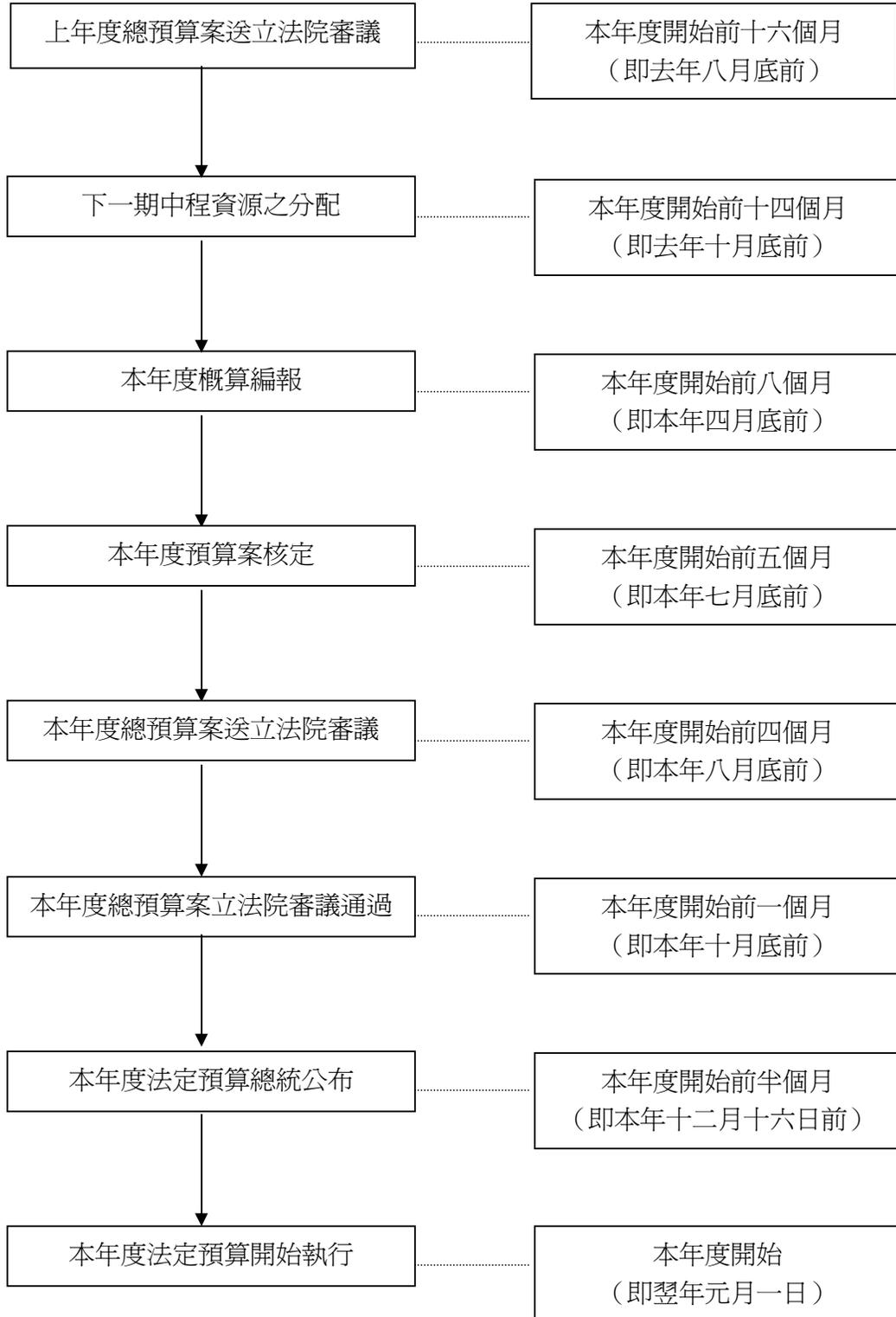
特別預算爲我國之獨有設計，如國家遇有特殊情況發生，爲避免受總預算正常年度經費之執行限制而無法因應，復爲避免因併入總決算，而形成異常波動之現象，且無法一窺計畫與經費之全貌，爰於年度總預算外另設一預算決算體系。其辦理條件並已於預算法第八十三條規定「有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：1.國防緊急設施或戰爭。2.國家重大經濟變故。3.重大災變。4.不定期或數年一次之重大政事」另依該法第八十四條但書規定，符合第八十三條前三款規定者，爲因應情勢緊急需要，得先支付其一部，賦予更大之執行彈性。惟基於國家財政健全之考量，除有特殊原因排除公共債務法有關舉債限制外，仍應秉持預算法第二十三條之規定精神。

（五）其他規範

以上四種彈性措施，雖可能基於財源籌措之需要，致使部分經費因流出或追減而減少，惟仍係因應擴大施政，致業務增加或調整之需要而實施。至如遭遇國家發生特殊事故，歲入嚴重短收時，依預算法第七十一條規定，如認有裁減經費之必要時，可經行政院院會之決議，呈請總統以令裁減之，如仍有繼續支用經費之需要時，則須依該法第八十一條之規定，由行政院提出追加、追減歲入預算予以調整彌補。

附錄一

中央政府公務預算籌編與審議作業簡易流程圖



中程計畫預算制度基本架構圖

