

95年度中央政府總預算案審議 經過

95年度中央政府總預算案經立法院審議結果，刪減金額及幅度均為84年度以來最高，又作成凍結行政院、考試院經費等多項決議，行政院表達難以接受將評估提出覆議，但最終在顧及朝野和諧原則下終未提出覆議案，此項爭議爰暫告一段落。為記錄此重要審議過程及總預算公布後之後續處理情形，特撰文說明供各界參考。

◎ 張惟明、許永議（行政院主計處第一局科長、編審）

壹、前言

95年度中央政府總預算案經立法院近5個月的審查，於95年1月12日完成三讀，然包括重大軍購在內共364億元經費遭立法院刪減，其刪減金額及幅度為84年度以來最高，又作成凍結行政院、考試院經費等多項決議，行政院隨即召開記者會，表達難以接受將評估

提出覆議。然有謂立法院所作預算外決議不生法律上拘束力，僅屬建議性質，且針對總預算案提出覆議為歷來所未有之重大決策，當更加審慎評估其影響。蘇貞昌院長上任後，親赴立法院拜會王金平院長進行溝通，在顧及朝野和諧原則下終未提出覆議案，總統於95年2月6日正式公布95年度中央政府總預算，此項爭議暫告一

段落。本文依照立法院審議總預算案程序，以分組審查、朝野協商及完成三讀劃分為審議三階段，分別記錄重要過程，並說明行政部門於總預算公布後之後續處理情形，提供各界參考。

貳、審議第一階段

一、提出95年度中央政府總預

算案：行政院於94年8月30日將95年度中央政府總預算案送請立法院審查，經於9月30日及10月4日由行政院院長謝長廷、主計長許璋瑤及財政部部長林全列席立法院報告該預算案編製經過，並答復委員質詢。報告中特別指出，95年度總預算案的安排，追求的是個人、家庭、社區到國家全方位的健康，因此包括政府財政體質的改善、科技經濟能力的提升、社會治安的加強、永續環境的維護、國民體育的重視及六星社區的推動等等納入考量，將預算結構作必要政策性調整，歲入編列1兆4,039億元（較上年度增加703億元，約5.3%），歲出編列1兆5,996億元（較上年度減少87億元，約0.5%），差短為1,957億元，為7年來首度控制在2,000億元，可說是一個

兼顧國家經濟發展需要與財政改善的均衡預算，也是兼顧經濟發展、社會公益及環境人文均衡發展的預算。

二、進行分組審查：立法院於94年10月12日舉行全院各委員會第1次聯席會議，討論通過分組審查辦法及審查日程表後，隨即由各分組主審委員會會同聯席審查之委員會於10月19日至11月21日分別進行審查。各分組審查結果，由預算及決算委員會綜合整理，歲入部分計淨增7億元，歲出部分則刪減267億元，並於12月5日舉行全體委員會議討論後，完成審查總報告，經提12月7日、8日、12日第2次聯席會議審查完竣。

三、因應老農津貼調高提出總預算案修正案：立法院於94年12月13日審議通過「老年農民福利津貼暫行

條例」修正發放標準，由原每人每月4千元提高為5千元，自95年1月1日實施，為期該項福利措施能夠及時發放，嘉惠老年農民，行政院爰於94年12月22日函請修正原編送總預算案，俾資容納所需增加支出，歲出部分增列86億4,300萬元，至所需財源，鑒於94年度稅課收入截至11月底已大幅超徵700餘億元，修正增列歲入「營利事業所得稅」86億4,300萬元挹注。案經立法院第6屆第2會期第17次會議決定，逕付二讀與95年度中央政府總預算案併案討論。

參、審議第二階段

一、待協商項目超出預期：94年度因立委改選在即，分組審議階段僅刪減12億元，後來新增提案1,300

餘案，審議預算的重點幾乎都在朝野協商，長達12天20場次¹。95年度分組審查結果，歲出已刪減267億元，然各黨團及委員仍陸續新增提案，據預決算委員會統計，待協商提案多達1,930案（不含附帶決議），較94年度超出甚多，又分組審查刪減項目，如經濟部科技專案計畫55億元、大陸委員會除人事費外全數刪除，對產業升級及業務推動有重大影響，各部會積極尋求翻案，使得後續協商困難度增加許多。

二、展開密集朝野協商：為讓95年度總預算案早日審議通過，本次朝野協商在時間安排上，除另有其他法案進行協商外，原則從早到晚以整日協商方式進行，並由王金平院長親自主持。在協商過程又有新增提案陸續提出，並在兼顧

委員意見表達及協商順利進行原則下，均予妥適處理，歷經94年12月26日、27日、28日、29日、30日、95年1月2日、3日、4日、5日、6日、9日、10日共12天密集協商後，大致完成審議工作。經初步統計歲出計刪減362億元，另有多項留待院會表決，如刪減財政部釋股收入403億元、軍公教退休人員優惠存款修正方案暫緩實施並送立法院審查、刪減蒙藏委員會及福建省政府預算等。

肆、最後審議階段

一、最後協商完成三讀：朝野協商已於95年1月10日順利完成，立法院爰將95年度中央政府總預算案排入1月12日院會議程。在這最後階段，朝野各黨團仍持續溝通協調，期能尋求

共識，儘量避免採用表決方式處理，經各方努力下，最後提院會表決項目降至31案。1月12日當日在完成二讀後，進行逐案表決，由於在野黨席次占多數，表決結果通過刪除釋股收入403億元、軍購經費112億元等重大預算，並通過多項攸關行政部門重要政策推動之決議，包括衛生署應向立法院相關委員會報告同意後始得開放美國牛肉進口；2009世運會主場館新建工程綜合評選及簽約違法無效，應予撤銷重新評選；行政院於蘇花高速公路恢復動工，考試院及銓敘部推動軍公教退休所得合理化改革方案應取得法律明確授權後，其預算始得動支等（如表1），總預算案於晚上8時由王金平院長宣布通過後，完成三讀程序。

表 1 95年度總預算表決項目審議結果

項目	內 容	結果	贊成	反對	棄權
1	行政院、考試院及其所屬機關嚴重違反憲法第15條、第22條、第88條、中央法規標準法第5條及第7條之規定，無視於國家憲法、法律之存在，本黨團除予以嚴重譴責外，行政院及考試院必須將因修改「軍公教人員一次退休金及公保養老給付優惠存款利率」一案，涉及之行政命令即送立法院審查。(提案人：中國國民黨立法院黨團 潘維剛)	通過	114	100	0
			114	100	0
2	有鑑於考試院銓敘部所擬定之軍公教退休人員優惠存款修正方案，因(1)加入主管加給作為所得替代率計算基礎，造成保障高級官員不改革，基層退休公務員權益大幅縮減之不公平更惡化情形。(2)考試院對於所屬銓敘部提報之修正方案要求自行負責，造成憲政惡例。(3)銓敘部研議修正方案過程違反行政程序法要旨，未舉行聽證程序，廣納利害關係人及社會各界意見。(4)銓敘部對於攸關公務人員退休制度之重大變革，未依行政程序法規定完成法制化。造成社會重大爭議，引發政治紛擾。 爰提議要求考試院及關係院將關係上述人員優惠存款之各項辦法與要點等規定修正方案，比照行政命令審查程序送交本院審查。於審查程序完竣前，暫緩實施原引起爭議之修正方案。若考試院及關係院於本院審查程序完竣前逕行實施者，因此而造成國庫之損失，應依民法無因管理及不當得利規定，向相關人員追返。(提案人：親民黨立法院黨團 黃義交、中國國民黨立法院黨團 張騏耀、潘維剛)	通過	111	100	1
			114	100	0
3	立法院交通委員會於92年12月15日通過主決議：「93年度國道東部公路蘇澳花蓮段建設計畫所列預算，應按原定計畫動工，不得緩建或停建，並與地方政府研議及協助相關配套措施之進行，以促進花蓮地區交通建設及經濟發展。」但行政院卻公然藐視立法院交通委員會決議，藉故無限期緩建至今，既不執行立法院三讀通過之預算，亦罔顧花蓮78%贊成興建蘇花高速公路的民意，除要求行政院應於95年12月25日之前依照蘇花高速公路「原計畫」恢復動工，執行立法院三讀通過之預算，亦要求行政院95年度預算於刪減後，凍結三分之二，其餘於蘇花高速公路動工之後，始得動支。(提案人：中國國民黨立法院黨團 潘維剛、楊仁福)	通過	111	99	0
			110	99	1
4	陸委會預算刪減6,000萬元，其餘凍結二分之一，俟陸委會至內政及民族預算及決算委員會聯席會議報告經同意後，始得動支。(提案人：親民黨黨團 黃義交、孫大千)	通過	113	101	0
			112	100	1
5	鑒於「中華發展基金」之業務內容與陸委會公務預算支出內容完全重	通過	96	102	4

項目	內 容	結果	贊成	反對	棄權
	疊，包括補助團體及個人辦理交流活動、召開座談會、發行刊物等，實無必要再由國庫撥款挹注，故95年度陸委會「非營業特種基金—中華發展基金」預算3,610萬2,000元，應予全數刪除，同時檢討「中華發展基金」存在之必要性。(提案人：台灣團結聯盟立法院黨團 何敏豪、中國國民黨立法院黨團 潘維剛)		111	91	4
6	針對95年度內政部編列之預算，歲出預算第4目「地政業務」第1節「測量及方域」所編列之大陸礁層調查計畫經費2億元，顯有浮濫編列之虞，建議酌情刪減經費1億元。(提案人：吳清池、連署人：林鴻池、馮定國、朱鳳芝、張顯耀、林德福、葉芳雄、賴士葆、吳育昇、李慶華、何智輝、呂學樟)	通過	113	100	1
			114	100	0
7	內政部95年度第6目「內政資訊業務」中之「國土資訊系統計畫」1億8,560萬元，其中有關「成立國土資訊系統推動辦公室」編列7,700萬元，竟以委辦方式辦理實屬不當，應予全數刪除。(中國國民黨立法院黨團 林益世、潘維剛)	通過	126	85	0
			126	88	0
8	鑒於蒙古共和國及西藏流亡政府為各國承認之獨立政權(蒙古共和國為聯合國會員國，西藏流亡政府為聯合國承認為代表西藏之合法政權)，蓋蒙藏委員會主要業務為推動我國與蒙古、西藏民族聚居地區之實質關係與人道支援，為強化臺蒙、臺藏間邦誼，應將所屬業務歸入外交部管轄，以示對兩國政府主權之尊重。其餘涉及中國大陸境內蒙藏民族相關事項，則應依「兩岸人民關係條例」之規定，移撥由陸委會統籌辦理，故蒙藏委員會95年度預算1億5,625萬1,000元，應予刪除1億5,625萬元(僅剩1,000元)。(提案人：台灣團結聯盟立法院黨團 何敏豪)	不通過	82	126	4
			81	124	5
9	海洋巡防總局單位預算，歲出預算第3目「一般建築及設備」第3節「交通及運輸設備」，其中編列了辦理3,000噸級巡防艦規劃設計經費1,000萬元，建議全數刪除。(提案人：台灣團結聯盟立法院黨團 何敏豪)	通過	110	103	1
			111	98	0
10	福建省政府單位預算中，歲出共編列19億6,881萬1,000元，除金馬地區專案補助之18億9,182萬5,000元保留外，其餘建議全數刪除。說明：福建省政府為過去統治者大中國框架下的產物，也是國民黨執政時期虛幻秋海棠國土的遺毒，換句話說，福建省根本是中華人民共和國的一個省，與我們完全沒有關係，端無還設立所謂的「省政府」之必要，福建省政府的業務只是移轉到臺灣省政府即可，金門及馬祖改隸屬為臺灣省，福建省政府應立即裁撤，所以除金馬地區專案補助之18億9,182萬5,000元保留外，其餘本黨團建議全數刪除。(提案人：台灣團結聯盟立法院黨團 何敏豪)	不通過	90	121	2
			88	122	3

項目	內 容	結果	贊成	反對	棄權
11	國防部歲出預算，有關「疾鋒專案」－愛國考三型飛彈之所有關預算，應全數刪除。(提案人：親民黨立法院黨團 黃義交)	通過	114 114	100 100	0 0
12	95年度國防部主管預算中「疾鋒專案」可有效反制敵人戰術導彈攻擊，有助提升國軍整體防空戰力，確有其必要性與急迫性，其95年所列預算准予照列。(提案人：趙永清)	前項通過，本項不予表決。			
13	國防部歲出預算，有關「海星計畫」－潛艦之預算配合款，應全數刪除。(提案人：親民黨立法院黨團 黃義交)	通過	124	100	0
14	95年度國防部主管預算中「海星計畫」能有效提升國軍整體反封鎖與制海戰力，確有其必要性與急迫性，95年所列預算准予照列。(提案人：趙永清)	前項通過，本項不予表決。			
15	國防部歲出預算，有關「神鷗專案」－P3C反潛直昇機之預算配合款，應全數刪除。(提案人：親民黨立法院黨團 黃義交)	通過	107 107	106 101	0 0
16	95年度國防部主管預算中「神鷗專案」為汰換老舊S-2T反潛機之重大軍購案，有助提升整體反潛戰力與國軍執行反潛任務之人身安全，確有其必要性與急迫性，其95年所列預算准予照列。(提案人：趙永清)	前項通過，本項不予表決。			
17	建請經濟部應儘速推動開發林內烏塗人工湖，取代沒有開發效益的雲林大湖，與取代具有環保生態高度爭議的湖山水庫。(提案人：台灣團結聯盟立法院黨團 何敏豪)	不通過	57 62	128 135	19 11
18	水利署95年度預算，第3目第3節「水資源開發及維護」項下「水資源工程」編列之湖山水庫計畫費用4億5,000萬元，基於湖山水庫計畫規劃欠妥，備受爭議，建議全數刪除。(提案人：賴幸媛、連署人：王塗發、王榮璋、田秋堇、林滄敏、林國慶、莊碩漢、尹伶瑛、林樹山)	不通過	68 73	120 125	11 6
19	台灣區策略聯盟協會目前之經營方式引發諸多爭議，無法通盤整合國內農產品行銷通路，實質造福農民。為強化對農產品之產值，自95年度起農業委員會不得再予補助及委託執行相關計畫。但直接由農委會及所屬單位公開招標者不在此限。(提案人：中國國民黨立法院黨團 潘維剛、白添枝、林滄敏、蔡勝佳、翁重鈞、許舒博、羅世雄、廖婉汝)	通過	102 102 107 106	101 101 102 102	4 4 1 1
20	鑒於二次金改至今目標與執行方式迭有爭議，為防止國營及官股銀行本階段合併後，在第二階段仍被財團併購，建請全數刪除95年度財政部單位預算第1目第1節「國營事業資本收回」及第3節「投資資本收回」共175億9,516萬1,000元、第3目第2節「股票買賣差價」226億5,688萬元，總共402億5,204萬1,000元。(提案人：中國國民黨立法院黨團 潘維剛、雷倩)	通過	125	87	0

論 述

項目	內 容	結果	贊成	反對	棄權
21	針對分組審查通過減列第2目「一般行政」科目中，減列新聞局局長待遇28萬8,000元乙項，建請恢復照列。(民進黨)	不通過	100	114	0
22	高雄市政府「2009世運會主場館新建工程」預算在沒有經過立法院審查三讀完成前，逕行與得標廠商簽約，業已違反預算法第五十四條「總預算案之審議，如不能依第五十一條限期完成時，各機關預算之執行，依下列規定為之：(一)新興資本支出及新增計畫，需俟本年度預算完成審議程序後始得動支」之規定，基於該項工程綜合評選及簽約違法均應屬無效，應予以撤銷重新評選。(親民黨)	通過	112	101	1
23	高雄市政府辦理「2009世運會主場館新建工程」預算，有其急迫性，應依預算法相關規定程序並依採購法相關規定辦理，並將辦理情形及相關資料送本院相關委員會。(民進黨)	前項通過，本項不予表決。			
24	總統府無法源依據之「國家人權紀念館籌備小組」、「科技諮詢委員會」、「人權諮詢委員會」、「憲改辦公室」、「青年團」、「性別主流化諮詢顧問小組」應全部解散。(親民黨)	通過	114	100	0
25	考試院在缺乏法律明確授權情形下，預定於95年2月16日執行之「公務人員退休所得合理化改革方案」，由於此案涉及憲法所保障之人民財產基本權益，為貫徹法治國家「依法行政」原則，考試院95年度預算除第一目「一般行政」之「人員維持費」2億7,478萬9千元、第四目「施政業務督導」之「考試及格人員聯繫」134萬3千元外，其餘凍結三分之二，待前述方案取得法律明確授權後，始得動支。(提案人：親民黨立法院黨團 黃義交·中國國民黨立法院黨團 張顯耀、潘維剛)	通過	114	100	0
26	銓敘部在缺乏法律明確授權情形下，預定於95年2月16日執行之「公務人員退休所得合理化改革方案」，由於此案涉及憲法所保障之人民財產基本權益，為貫徹法治國家「依法行政」原則，考試院95年度預算除第一目「一般行政」之「人員維持費」3億4,299萬2千元、第七目「公務人員退休撫卹給付」150億4,863萬6千元外，其餘應全數凍結，待前述方案取得法律明確授權後，始得動支。(提案人：親民黨立法院黨團 黃義交·中國國民黨立法院黨團 張顯耀、潘維剛)	通過	108	106	0
			108	100	0
27	衛生署93年11月委託專家赴美實地訪查畜養流程，專家返臺後提供衛生署的考察清楚指出，美方牛隻管理、追蹤、牛齡辨識、飼料分流等的「問題還很多」，衛生署迄今從未就國內專家提出的第一手實地訪查報告，公開向國人做清楚說明，專家分組審議會議在今年初開會期間，隱匿2004年美國有第二例狂牛症病歷，而開放美國牛肉進口，決議過於草率，迄今仍未公布當時的決策過程。且美日皆是狂牛疫區，臺灣是非疫區，政府應扮演保護臺灣畜牧產業發展的角色。因	通過	123	87	1

項目	內 容	結果	贊成	反對	棄權
	此，針對開放美國牛肉一案，特要求衛生署公開94年4月開放美國牛肉進口的決策報告及專家學者名單，以及政府相關單位應提出本土畜牧業者發展及消費者食用安全保障方案，並要求美方建立可信賴的「食品履歷」制度，以及派員全程駐美監督追蹤進口牛隻管理、牛齡辨識、加工廠處理方式等，並向本院衛環、經濟、預算委員會報告同意後，始能開放進口。(提案人：親民黨)				
28	針對開放美國牛肉乙案，衛生署應提出消費者食用安全保障方案，同時應參考世界與我國情況相同國家開放進口之條件，恪守資訊公開之原則，並派員詳加了解美國牛隻管理、牛齡辨識、加工處理方式等，確認安全無虞，以保障國人健康，並提報告送本院相關委員會。	前項通過，本項不予表決。			
29-31	機密				

二、審議總結果：95年度中央政府總預算案經立法院近5個月來的審議並於95年1月12日完成三讀程序，茲將審議總結果說明如次

(如表2)：

(一) 歲入部分：原列1兆4,125億元，審議結果淨減列387億元或2.7%，改列1兆3,738億元，主要減列

釋股收入403億元。

(二) 歲出部分：原列1兆6,082億元，審議結果共刪減364億元或2.3%，改列1兆5,718億元，主要刪減軍購等經費112億元、科技專案等經費45億元及國債付息40億元等，為84年度以來最高(如圖1)。

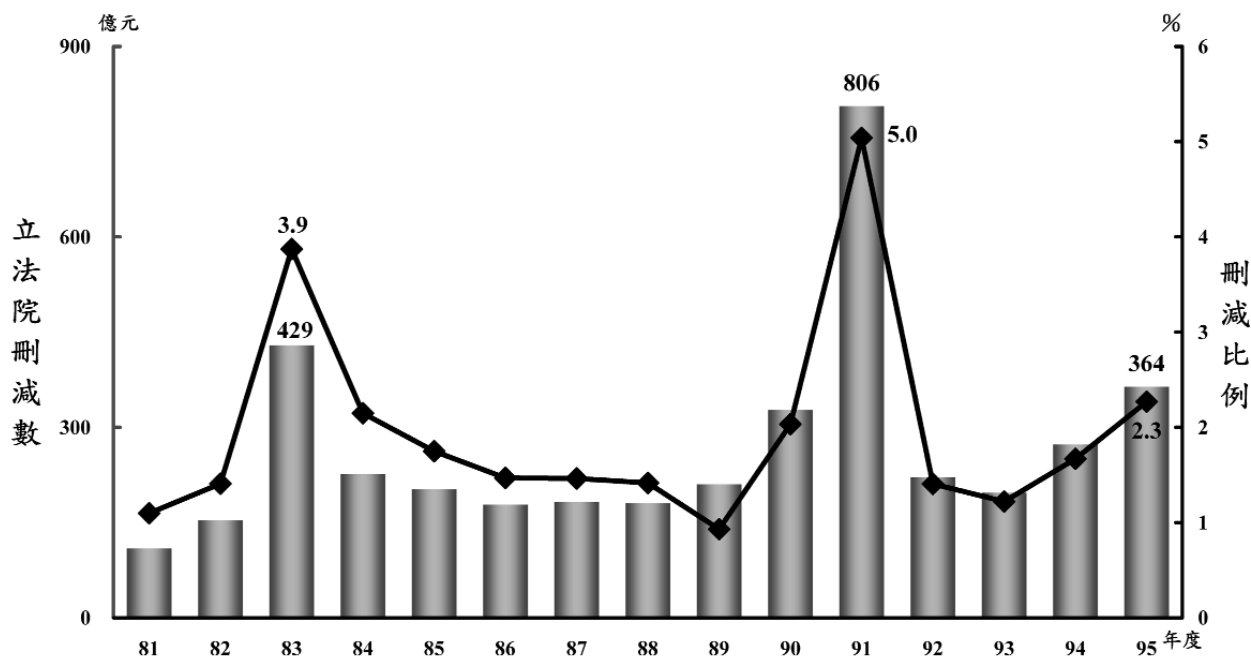
(三) 融資調度財源：依上開歲入、歲出審議結果，歲入歲出差短數由1,957億元改列為1,980億元，連同債務還本650億元，須融資調度2,630億元，以發行公債及賒借2,390

表2 95年度中央政府總預算歲入歲出暨融資調度審議情形表

單位：億元

科 目	95年度 總預算案	立法院審議 增(減)列數	改列數
一、歲入	14,125	-387	13,738
二、歲出	16,082	-364	15,718
三、歲入歲出差短	1,957	23	1,980
四、債務還本數	650		650
五、須融資調度需求數	2,607		2,630
六、可融資調度之財源	2,607		2,630
(一) 發行公債	2,390		2,390
(二) 移用歲計賸餘	217		240

圖1 近年總預算案立法院刪減情形



註：91年度因歲入遭劇刪減，後由兩院院長協商辦理追加預算。

億元與預計移用以前年度歲計賸餘240億元彌平。

三、設定預算動支條件決議：立法院除前述歲入歲出金額增刪之審議結果外，另作成206項對預算動支設定條件之決議，大部分為提出專案報告經審查後始得動支，經統計凍結預算2,131億元，再創歷史新高(如圖2)。近年來，立法院於預算審查時所作決議

日漸趨多，引發對行政部門是否具一定拘束力之探討²，或謂立法院藉所作各種預算外決議，以擴大其審議權及於預算編製及執行層面，已有不當擴權，甚至侵害行政權及其他憲法機關之權力問題。

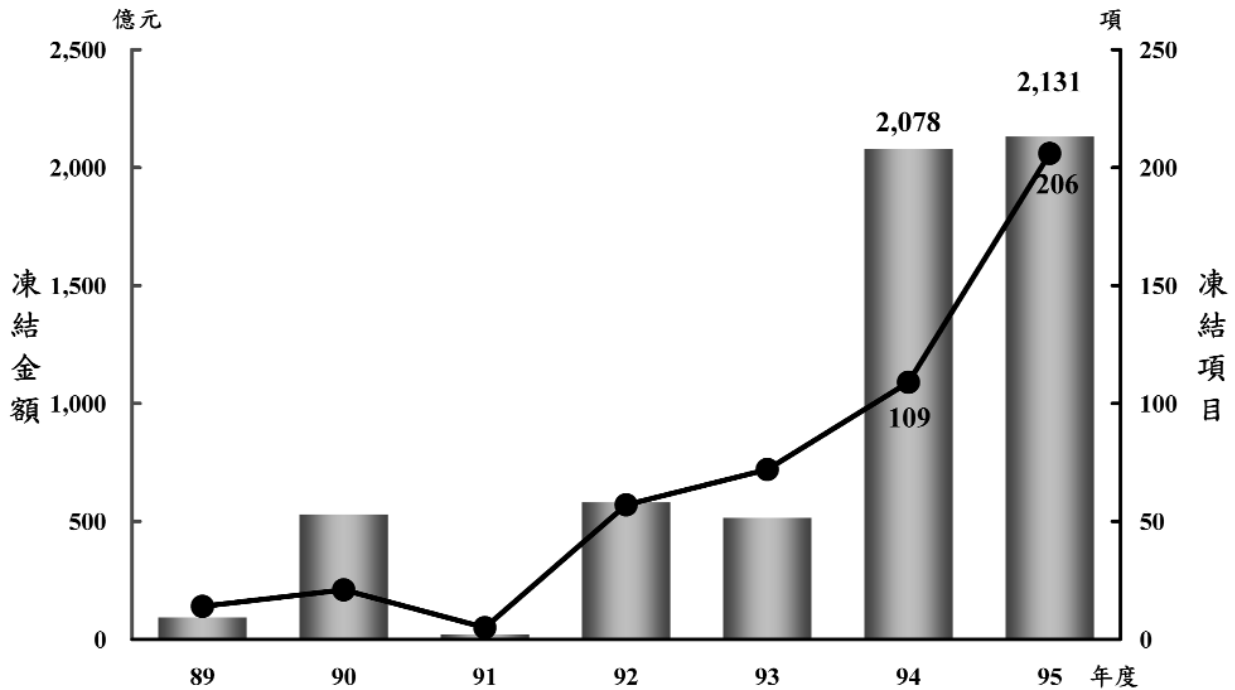
伍、後續處理情形

一、總預算分行：總統依立法院95年1月27日所送審查

總報告(修正本)於95年2月6日正式公布95年度中央政府總預算，行政院爰將修正彙編完成總預算於95年2月27日分行各機關照案執行，並將立法院審查總報告轉知依規定辦理，對於通案決議，請各機關配合注意事項如次：

(一) 對指定刪減項目及經費，依規定不得動支預備金，但得依規定辦理流用。

圖2 近年總預算案立法院凍結情形



(二) 文康活動費依通案刪減後標準3,840元執行，至原低於3,840元者則按原編數執行，不得有超支或另立名目之情形。

(三) 立法院對人事費及按日按件計資酬金作通案刪減，行政院人事行政局正研議訂定對臨時人員管控機制，各機關仍應妥為規劃因應，通盤檢討，對人力運用應力求精簡。

(四) 補助地方政府經費於實際撥款時，應先查明其計畫實際執行進度及經費支用情形，覈實撥付。

(五) 立法院對預算動支設定限制或其他有關業務推動之各項決議，相關主管機關應本於權責，參照現行法令或比照中華電信釋股前例研處因應，如屬向立法院相關委員會專案報告後始得動支經費者，各機關應

速洽立法院安排報告時程，以利業務之推動。

二、預算籌編作業檢討：立法院在審議95年度總預算案過程，提出了許多與預算籌編有關之意見，值得行政部門參考改進，茲將重要項目及處理情形說明如下：

(一) 預算書內容誤植：95年度單位預算書計有20個機關辦理抽換或勘誤，並有立委就錯誤情形嚴

重提出質詢，未來各機關應多加注意，務求內容正確，並詳加核對，以避免錯誤。

- (二) 款項目節編號不一致：立法院反映單位預算書款項目節編號與總預算不一致，造成委員審查提案及整理困擾。行政院主計處檢討後，未來總預算書款項目節編號將上網，提供各機關核對，俾單位預算書編號與總預算一致。
- (三) 補捐助款及出國考察等預算編列：立委質疑各機關補捐助款及出國考察等預算編列浮濫，並將上開項目於94年度及95年度連續二年列入通案刪減，各部會宜妥為檢討，檢視補捐助對象、條件或標準等有无調整必要，並本緊縮原則編列出國計畫。
- (四) 獎金比例過高：立委迭有質疑獎金發放事由均

為機關經常性工作獎金，依法已領有薪俸及相關加給，建議刪除，故有關公務人員專案獎金經費不宜再增加，並在法定預算範圍內支應，至民眾檢舉或競賽獎金則應優先編足，預算科目並儘量編列在同一工作計畫，以增加執行彈性，減少動支第二預備金。

- (五) 另撥補特種基金應按經費門劃分標準編列、單位預算書內容說明過於簡略及分預算編列表達等，行政院主計處已納入專案研究改進。至立法院決議事涉相關部會權責部分，如內政部應將新增預算詳細計畫隨同預算書送立法院、海巡署艦艇用油應比照公務車輛明細表予以載明等，亦函請各部會研議辦理。

陸、結語

從立法院近年審議總預算案所關心議題、提案數量及刪減項目等觀察，其審議趨勢由總體（預算平衡）到個體（各部會預算）、從重點評估到個案計畫細部審查。未來行政部門面對立法部門審議預算的壓力應是與日俱增，但若從讓預算得到更合理的監督此一角度思考，此項壓力正是協助精進預算籌編作業的助力。就整體面而言，宜賡續落實中程預算制度，控制歲出規模，並從制度面檢討各項規範，而各部會則應強化額度自我控管及計畫審查機制，妥適安排各項施政優先順序，檢討不經濟支出，俾騰出空間容納新興施政所需。

註釋

- ¹ 林順裕，「94年度中央政府總預算案審議歷程」，主計月刊2005年3月第591期，PP.6-21。
- ² 黃耀生，「立法院審議預算附加決議之效力」，主計月刊2005年2月第590期，PP.49-58。❖