

97年度中央政府總預算案審議 經過

97年度中央政府總預算案審議過程中，朝野暫時擱置中央選舉委員會組織法草案等項爭議，將攸關國計民生之總預算列為優先法案，順利於96年12月20日完成三讀程序，為近8年來首度於會計年度開始前通過預算案。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。

◎ 許永議、林淑勤（行政院主計處第一局視察、專員）

壹、前言

97年度中央政府總預算案審議過程中，朝野存在對中央選舉委員會組織法草案、第7屆立法委員選舉及公民投票之領投票方式及新聞局統籌施政傳播經費等多項爭議，所幸最終朝野黨團能擱置爭議，達成於停會前通過總預算案的共識

，順利於96年12月20日完成三讀程序。三讀完成日期雖然仍較法定期限晚了20天，但這已經是近8年來首度於會計年度開始前通過預算案，其歲出刪減136億元，刪減比率0.8%，亦為自77年度以來最低。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97年度中央政府總預算案：行政院於96年8月30日將97年度中央政府總預算案送請立法院審查，

經於9月28日及10月2日由行政院張院長俊雄、許主計長璋瑤及財政部何部長志欽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，97年度總預算案的安排，是兼顧國家安全、經濟成長、社會公義及人文發展的平衡，因此包括政府財政體質改善、國防戰力強化、科技經濟能力提升、社會治安改善、弱勢體貼照顧、教育經費依法編列及多元文化尊重等，均已納入考量並作最佳的配置。其中歲入編列1兆6,016億元（較上年度增加1,129億元，約7.6%），歲出編列1兆6,995億元（較上年度增加711億元，約4.4%），差短為979億元（較上年度減少418億元，約減29.9%），為9年

來首度降至1,000億元以下，可說是一個涵蓋國家經濟發展需要與財政改善的均衡預算，也是兼顧國家安全、經濟成長、社會公義及人文發展的預算。

二、進行分組審查：立法院於96年10月4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8日至11月12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，歲入部分計刪減146億元，歲出部分則刪減177億元，並於11月12日舉行全體委員會議討論後，完成審查總報告，經提11月14日、15日及19日第2次聯席會議審查完竣。

參、審議第二階段

一、達成停會前通過總預算案

共識：96年度總預算案因朝野政黨對中央選舉委員會組織法草案存有爭議，致遲至96年6月15日始通過，延宕了197天，然該項爭議至審議97年度總預算案時仍然存在，又再加上對於第7屆立法委員選舉與公民投票之領投票方式及新聞局統籌辦理施政傳播經費等多項歧見，種種因素均增加協商的困難度。惟總預算攸關國計民生，朝野黨團及立法委員均能以人民為重，擱置爭議，將預算審議列為優先，並考量為讓現任立法委員有充分時間準備參選97年1月12日舉行之第7屆立法委員選舉，立法院依往例將在96年12月21

日停會，最終朝野達成於停會前通過總預算案的共識，讓朝野協商積極順利展開。

二、展開密集朝野協商：據預決算委員會統計，待協商提案多達1,508案（包括分組審查保留165案及新增提案1,343案），為讓97年度總預算案於96年12月21日停會前審議通過，本次朝野協商在時間安排上，除另有其他法案需處理外，原則上自11月23日起每日均進行協商，並由王院長金平親自主持。在協商過程又有新增提案陸續提出，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96年11月23日、27日及12月3日、4日、5日、6日、7日、10日、11日、12日、14日共11天密集協商後，大致完成審議工

作。經初步統計，歲出計刪減136億元，另有31項留待院會表決，其中22案為李敖委員提案刪減特定機關之特別費及一般事務費，其餘9案如教育部「國立臺灣民主紀念館」名稱須改為「國立中正紀念堂」、中選會應採用「兩階段」方式辦理立委及總統選務等決議，均未涉及預算刪減（如表1）。

肆、最後審議階段

一、最後協商完成三讀：朝野協商已於96年12月14日順利完成，立法院爰將97年度中央政府總預算案排入12月19、20日院會議程。12月19日下午進行二讀程序，12月20日上午即進行逐案表決，王院長於表決前先行宣布李敖委員所提22案，經其親自與李

敖委員協調結果，同意全數撤案，爰表決項目降至9案。由於在野黨席次占多數，表決結果雖未再刪減預算，但通過多項攸關行政部門重要政策推動之決議，包括如教育部「國立臺灣民主紀念館」名稱須改為「國立中正紀念堂」、中選會應採用「兩階段」方式辦理立委及總統選務、政府四大基金進出股市應比照三大法人公布投資標的等。嗣總預算案於中午12時58分由王金平院長宣布通過後，完成三讀程序。

二、審議總結果：97年度中央政府總預算案經立法院近4個月來的審議並於96年12月20日完成三讀程序，茲將審議總結果說明如次（如表2）：

（一）歲入方面：原列1兆6,016億元，審議結果共刪減

82億元或0.5%，改列1兆5,934億元，主要增刪項目包括稅課收入增加150億元、其他收入增加30億元、釋股收入減列235億元及土地售價收入減列40億元。

(二) 歲出方面：原列1兆6,995億元，審議結果共減列136億元或0.8%，改列1兆6,859億元，其刪減比率為自77年度以來最低，主要刪減項目包括戰機、潛艦等軍事採購經費76億元、財政部國債付息5億元及人事費、委辦費等通案項目25億元。

(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979億元改列為925億元，連同債務還本650億元，須融資調度1,575億元，以發行公債及賒借970億元與預計移用以

前年度歲計賸餘605億元予以彌平。

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查結果外，立法院另作成295項凍結經費約1,148億元之決議，大部分均為提出專案報告後始得動支（96年度原協商凍結約1,817億元，後因延宕至6月通過，經再協商降為620億元）。

伍、後續因應及處理情形

一、總預算分行：總統依立法院97年1月18日所送審查總報告（修正本）於97年1月23日正式公布97年度中央政府總預算，行政院爰將修正彙編完成總預算於97年1月28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) 人事費經立法院刪減者，應嚴格控管執行，並對人員進用妥為規劃，人力運用力求精簡，以避免人事費不足。另人事費若有結餘不得充作獎勵金、福利金或任何名目之獎金。

(二) 汽車燃油使用及購置新車時，應採用潔淨燃料及低污染車輛，並依行政院96年12月31日院授主忠字第0960007694號函規定辦理。

(三) 各機關除機密預算外，應將所有預算及決算書完整資料公布於網站上，以便民眾查閱，並依行政院秘書長96年10月9日院臺法字第0960092454號函規定辦理。

(四) 委辦費及政令宣導費用應依計畫預定進度及實際需要分配，並切實執行。

(五) 依立法院決議為加強臨時人員之進用及管理，自97年度起，應優先調配超額人力辦理業務，於各機關超額人力消化完畢之前，不得再增聘臨時人員。

(六) 跨年期計畫應參照預算法第39條有關繼續經費之規定表達，爰各機關跨年期計畫應儘早研擬及完成核定程序，俾利納入預算書表供立法院審議。

(七) 立法院凍結預算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，參照現行法令規定妥為處理，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、立法院相關決議之效力問題

題：近年來，立法院於預算審議過程，作成大量凍結預算或應行辦理事項等「主決議」，其所作決議之效力，應視其是否逾越憲法所賦予該院預算審議權之範圍、侵及行政機關之預算編製權或執行權而定。以96年度中央政府總預算為例，作成近900項主決議，凍結預算金額高達617億元，迄今仍有148億元預算未解凍，97年度中央政府總預算，也作成600多項主決議，更有高達1,147億元預算遭凍結，將嚴重影響施政效能。另依據憲法，針對預算案，立法院係就預算為承認與否或刪減多少進行審議，至於與審查預算案無關，

「命行政機關為一定作為或不作為」之主決議，似已逾越預算審議權範圍，宜值得再進一步探討。

陸、結語

97年度總預算案審議過程中，朝野仍存在中央選舉委員會組織法草案等多項爭議，但最終能擱置爭議，讓總預算案順利於96年12月20日完成三讀程序，雖然仍較法定期限晚了20天，但已為近8年來首度於會計年度開始前通過預算案。由於97年度總預算案於會計年度開始前即審議通過，不論新興計畫、經常性經費或延續性計畫均能按預定期程來執行，將有利於中央及地方政府各項施政計畫的推動，如其中中央對地方一般性補助款已依規定於1月4日撥付一月份分配數74億元予各縣市，對各縣市年關資金調度亦有相當助益。❖

表 1 97年度中央政府總預算表決項目審議結果

項目	內容摘要	表決結果			
		結果	同意	反對	棄權
1	針對通過決議：「有鑑行政院為配合民進黨所提「以台灣名義加入聯合國公投」，動支所屬各部會及國營行庫龐大預算經費，作為相關文宣、廣告、宣導所用。明顯違反行政中立及預算法第62條第1項：「總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得相互流用」規定。另依預算法第25條第1項：「政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為」及第2項：「違背前項規定之支出，應依民法無因管理或侵權行為之規定請求返還」。爰此，提案要求上繳入聯預算之各部會應於96年度結束前10天內依法向新聞局追回其違法動支之經費，否則將相關部會首長及局、處人員移送法辦，並負連帶賠償責任。」一案，建請予以刪除。	不通過	90	103	1
2	針對通過決議：「97年度中央選舉委員會預算係依據2004年總統大選合併公投，採二階段領、投票方式辦理選務之需求編列，該項預算經立法院三讀通過後，中選會應即依法撥付各地方選舉委員會，依據『二階段領投票方式』如期辦理第7屆立委及總統、副總統選舉選務工作。又各縣市選舉委員會依據『公職人員選舉罷免法』第11條規定辦理『投開票所之設置及管理事項』，大多數各縣市選舉委員會業經決議97年『第7屆立法委員選舉』及『第12任總統、副總統選舉』領、投票採用『二階段領票、二階段投票』方式辦理，本案合法、合憲。基此，中選會應尊重多數民意，『第7屆立法委員選舉』及『第12屆總統、副總統選舉』領、投票採用『二階段領票、二階段投票』方式辦理選務，中選會並不得拒撥經費。」一案，建請予以刪除。	不通過	92	102	0
3	有關彰化銀行同一釋股預算於95、96年度預算於立法院審議時，均經全數刪除，但財政部仍然於97年度編列預算時再度編列，值此，台新銀行併彰化銀行已經為社會所質疑，彰銀工會為反對財團合併並舉辦萬人上街抗議活動，加上台新資產、負債均不及彰銀，財政部仍執意進行合併並加速釋股，個中原委耐人尋味，況且現在台新銀行與彰銀合併有關換股、釋股合併內情外界甚多猜測，一致質疑圖利財團，故決議在立法院未作成新的決議前，相關彰化銀行之釋股作業不得繼續進行。	通過	103	92	0
4	行政院於96年8月16日逕行宣布，年底前將成立一家百分之百公股之台灣金控，納入臺灣銀行、土地銀行及輸出入銀行，其中輸銀係依據「中國輸出入銀行條例」成立，屬政策性專業銀行，行政院決策過程黑箱粗糙，嚴重影響對我國之貿易，捨棄廣大台商之利益。因此，為維護立法院立法權及我國進口貿易之長期發展，在立法院未同意廢除「中國輸出入銀行條例」之前，中國輸出入銀行仍應維持現狀，不得與其他金融機構合併，並應重新評估成立台灣金控之綜效。	通過	111	86	0

表 1 97年度中央政府總預算表決項目審議結果 (續)

項目	內 容 摘 要	表決結果			
		結果	同意	反對	棄權
5	針對通過決議：「政府四大基金進出股市，應比照三大法人按日依會計法第21條及第23條規定，公布投資標的。」一案，建請修正如下，並改列為通案決議：「政府四大基金進出股市，應由各基金主管機關於3個月內研議規範，適當揭露各基金投資股市之資訊內容。」。	不通過	86	104	3
6	第5目「社會教育」第1節「社會教育行政及督導」有關「輔導文教基金會及相關團體－設置『二二八和平基金』」3億元，全數凍結，俟向立法院相關委員會報告後，始得動支。	通過	105	92	0
7	鑒於「臺灣民主紀念館」組織規程尚未完成立法，為使其97年度預算合乎預算法規規定，因此，教育部97年度預算第11目「加強文化與育樂活動」第4節「國立臺灣民主紀念館」之單位名稱應修正為「國立中正紀念堂」；並自98年度起改為單位預算。	通過	105	91	0
8	針對通過減列交通部第4目「郵電業務規劃及督導」500萬元一案，建請予以恢復，免予減列。	不通過	92	106	0
9	針對原審查總報告所列通過決議第1項：「社會行政之分支計畫『健全人民團體組織及推行改善社會風氣』中，直接指定獎補助中華民國紅十字總會，但該會91年度至95年度接受內政部補助款部分，經內政部調查，部分未符專款專用並已去文要求繳回；為使國家資源能做最有效的運用，應刪除指定紅十字總會為特定獎補助對象，並在該會未繳回未符指定用途使用之款項前，內政部不得給予任何補助。」予以刪除一案，建請仍照原決議通過。	不通過	92	106	0
10	依憲法增修條文第3條規定行政院對立法院負責，惟查立法院預算審議之主決議事項，行政院確未監督控管各機關單位遵照辦理，且未比照台北市政府建立管考機制，一再違憲，藐視國會，且此次推動以台灣名義加入聯合國計畫，並未確實列入年度施政計畫中，據以編列相關預算，行政院明顯未善盡督導之職。建議凍結97年度50%預算（除人事費、辦公處所維護費外），待向立法院內政及民族、預算及決算委員會聯席會進行專案報告，經同意後，始得動支。	撤案			
11	鑑於行政院僅以「中央選舉委員會組織規程」設立該會，乃屬行政命令，顯然違法，且依預算法第92條規定：「未依組織法令設立之機關，不得編列預算」，建議凍結97年度全部預算，待「中選會組織法」通過後，向立法院內政及民族、預算及決算委員會聯席會進行專案報告，經同意後，始得動支。	撤案			
12	陸委會違法將對基金之補助虛列為資本支出，且未確實檢討中華發展基金存在之必要性，嚴重違反立法院決議，另未公開預算書之完整內容，有違人民知的權利，藐視國會。建議全數刪除97年度主任委員、副主任委員之特別費與三分之二「一般事務費」。	撤案			

表 1 97年度中央政府總預算表決項目審議結果（續）

項目	內容摘要	表決結果			
		結果	同意	反對	棄權
13	鑑於內政部所屬單位，一再忽略立法院歷年對特別費刪減之決議，逕恢復以前年度標準編列，其中竟包括有未法制化之機關（如：營建署所屬市鄉規劃局、新生地開發局等），且違法配合辦理入聯活動，另僅簡略公開預、決算書表，限縮人民知的權利，無法讓掌權者心生警惕，明顯違反立法院決議，藐視國會。建議全數刪除97年度內政部所屬各單位「特別費」。（各單位列舉如下：營建署、市鄉規劃局、新生地開發局、墾丁國家公園管理處、玉山國家公園管理處、陽明山國家公園管理處、太魯閣國家公園管理處、雪霸國家公園管理處、金門國家公園管理處、海洋國家公園管理處、警政署、警察電訊所、警察機械修理廠、警察廣播電台、民防防情指揮管制所、鐵路警察局、國家公園警察大隊、保安警察第一總隊、保安警察第三總隊、保安警察第四總隊、保安警察第五總隊、保安警察第六總隊、台灣保安警察總隊、國道公路局警察局、刑事警察局、台灣警察專科學校、中央警察大學、消防署及所屬、役政署、入出國及移民署、建築研究所、空中勤務總隊）。	撤案			
14	內政部逕以行政院主計處網站公布之總預算、總決算等局部關於該部之資訊，作為交代已揭露預、決算資訊，如此過於粗糙與不足，無法達到資訊透明公開的要求，進而保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，無法讓掌權者心生警惕，已嚴重違背立法院決議。建議刪減97年度全數首長特別費與二分之一的「一般事務費」。	撤案			
15	經濟部所屬之國營事業委員會、投資審議委員會、專業人員研究中心屬三級機關、掌握龐大預算，卻一再蔑視立法院所做應編列單位預算之決議，仍以業務計畫方式編列預算，嚴重藐視國會，建議刪除全數97年度部長之特別費及三分之二「一般事務費」。	撤案			
16	金管會及所屬未能遵照立法院決議，將96年度移到金融監督管理基金員額，回歸97年度公務預算編列，且預算書及決算書未能依政府資訊公開法完整適時公開，另對委員的答復，一拖再拖且避重就輕，嚴重藐視國會。建議全數刪除97年度主任委員、副主任委員特別費與金管會、證期局、銀行局、保險局、檢查局各單位二分之一的「一般事務費」。	撤案			
17	鑑於1.國庫署於華南金控董監事改選一事上，公股未能盡力主導主控權；2.賦稅署及各區國稅局與關稅總局及所屬單位，利用獎勵金之編列，變相發放已取消之查緝獎金；3.國有財產局及所屬未能有效處理抵繳稅款實物（1,000億元），嚴重影響政府財務調度；建議全數刪除97年度各單位首長特別費及上述各單位二分之一「一般事務費」。	撤案			
18	鑑於歷任主計長於立法院備詢時，竟常有與事實不符或違反法令之發言，誤導立法院委員問政，嚴重藐視國會，且對各機關內部控制與審核作業並	撤案			

表 1 97年度中央政府總預算表決項目審議結果 (續)

項目	內容摘要	表決結果			
		結果	同意	反對	棄權
	未落實執行，明顯督導不週。建議全數刪減97年度「特別費」及二分之一「一般事務費」。				
19	鑑於審計部對1.財務收支之審核，未臻嚴謹；2.財務效能之考核，成效不彰；3.財務責任之核定，未盡確實；4.嚴重未落實立法院決議，限縮立法院決算審議權；建議刪減97年度「特別費」及二分之一「一般事務費」。	撤案			
20	鑑於新聞局逕以公文強制部分部會將行政院整體施政傳播專案經費撥入其國庫專戶，供其統籌運用，明顯違反預算法，且一再拒絕提供相關事實資料給立法院，嚴重藐視國會，建議全數凍結97年度預算（除「人事費」、辦公處所維護費外），待其改正後，向立法院教育及文化、預算及決算委員會聯席會專案報告，經同意後，始得動支。	撤案			
21	鑑於故宮博物院未依其組織條例第1條的規定，加強對中國古代文物藝術品之徵集、研究、闡揚，未能達到擴大社教功能，另外嚴重低估陳列室門票收入，編列不實預算，且竟爆發工程弊案。建議全數刪除97年度「特別費」及二分之一「一般事務費」。	撤案			
22	文化建設委員會未能依預算法第92條規定：「未依組織法令設立之機關，不得編列預算」，將國立台灣博物館、國立台中圖書館、國立台灣藝術館、國立台灣工藝研究所、國立台灣交響樂團及國立傳統藝術中心等6機關予以法制化，卻一再連年編列違法預算，送交立法院審查，嚴重藐視國會，建議刪除全數97年度首長之特別費與三分之二「一般事務費」。	撤案			
23	教育部長一味以意識型態治國，罔顧教育事業，教育政績乏善可陳，教育貢獻罄竹難書，且放任所屬黑機關充斥，屢次迴避立法院備詢，嚴重藐視國會，建議全數刪除97年度首長特別費及二分之一「一般事務費」。	撤案			
24	鑑於教科書已開放多年，國立編譯館業務早已大幅萎縮，僅有學術著作編譯及印行業務，為免浪費民脂民膏，建議刪除97年度三分之二預算，以達裁撤之目的。	撤案			
25	交通部未能有效監督，導致國內航空站連續虧損，鐵路運輸事故不斷，且違法編列高速鐵路工程局、鐵路改建工程局兩單位之預算，建議全數刪除97年度首長特別費及二分之一「一般事務費」。	撤案			
26	97年度司法院預算未遵照立法院95年度對司法院所做成的決議，竟又編列司法院院長、副院長、大法官等特任人員之司法專業加給，嚴重藐視國會，建議全數刪除97年度司法院特任人員之司法人員專業加給預算，以杜爭議，並免損及司法尊嚴與形象。	撤案			
27	法務部違反預算法及立法院審議96年度預算案通過決議，竟將24個臺灣各級法院檢察署合併成臺灣高等法院檢察署及所屬一個單位預算，且無故	撤案			

表 1 97年度中央政府總預算表決項目審議結果（續）

項目	內容摘要	表決結果			
		結果	同意	反對	棄權
	延宕或拒絕提供與97年度預算案攸關之施政計畫說明及預決算書表數據，漠視政府資訊依法應主動公開之規定，限縮立法院預算審議權，嚴重藐視國會。建議全數刪除首長特別費及三分之二之「一般事務費」。				
28	鑑於總統府之「國務機要」經費，自64年起即非機密預算，且立法院已於91年度中央政府總預算案明確決議：「總統府國務機要費應秉承制度化與透明化原則，接受立法院監督」，且業經大法官釋字第419號解釋理由在案，已然妨礙立法院預算審查，總統府不知自省，一再藐視國會，建議全數刪除總統府97年度預算（除人事費外），以平民憤，進而維護國會之尊嚴。	撤案			
29	鑑於國家安全會議秘書長，僅為部長層級，卻申撥院長級宿舍，違背體制在先，且在立法院答詢時，一再迴避，建議凍結97年度全數預算（除人事費、辦公處所維護費外），待另尋適其相當層級之首長宿舍後，向立法院法制、預算及決算委員會聯席會進行專案報告，經同意後，始得動支。	撤案			
30	鑑於考試院及所屬機關（考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會、國家文官培訓所）並未完全依「政府資訊公開法」第7條規定：「應將預算及決算書、由政府編列預算所完成之研究報告等在網上公布，供全民查閱。」僅選擇性的辦理政府資訊公開，且未遵照立法院審議96年度中央政府總預算時作成通案決議：「特別費統刪20%，並要求全數需檢據報銷」來編列97年度預算。建議刪除97年度「特別費」預算686萬4,000元及二分之一「一般事務費」，以維護國會尊嚴。	撤案			
31	機密	撤案			

表 2 97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	97年度總預算案	立法院審議增(減)列數	改列數
一、歲入	16,016	-82	15,934
二、歲出	16,995	-136	16,859
三、歲入歲出差短	979	-54	925
四、債務還本數	650		650
五、須融資調度需求數	1,629		1,575
(一) 發行公債	970		970
(二) 移用歲計贖餘	659		605