

第一章 緒論

第一節 研究動機

國內學界近年來雖有人專注在公共預算的領域上，但大多為通論性之研究，對預算從事專題研究者並不多見。由於過去政府籌編預算多著重於估算未來一個年度收支出概況，對於多年期計畫預算之需求，年度預算不僅無法瞭解計畫全貌，每年重複編列，重複審議，形成預算作業之浪費；復由於長久以來政府對於國家重大投資中長程計畫，不僅缺乏長遠周詳之規劃，且相關預算法令亦乏明確的規範，導致政府重要施政及重大建設計畫，難以廣續落實推動。理論上應主導啟發社會大眾正確認知作用的學術界，亦未能充分發揮其應扮演的領導功能。因此個人試圖探討國家重大投資計畫預算問題及對策，如核四廠興建個案，作為本研究主要動機之一。

另九十至九十三年度政府須面對突發性九二一重大災害重建龐大經費支出，相關法的層面，雖有部分條文規定，但在預算管理規範與彈性運用上頗為欠缺，亦即對重大災害或事故相關預算程序與決策過程方面尚待加強。九十年度中央總預算收支差短連同到期債務還本已達四千多億元，中央政府累積未償債務餘額已高達兩兆六千五百多億元。因此「如何調整政府政策的優先順序」、「削減不必要的支出」以及「如何提昇整體資源使用效率」，已成為政府當前重要的施政目標。然而政府在致力於應如何降低財政赤字及公共債務累積，提昇資源運用效益，如能對國家重大投資審慎評估其效益，避免因資源重複分配與決策錯誤造成無法彌補的損失，另外對於突發狀況之國家重大災害或事故，能在快

速地採取應變措施，對於類似九二一震災重建經費之籌編、審議、執行與考核，亦能有完整的作業規範，本研究期能提出之有效對策建議，提供政府主管部門參考，此為本研究的主要動機之二。

第二節 研究目的

由於九十年代受到新公共管理思潮及企業化預算觀念的影響，使得學術界與實務界人士均極力尋求如何透過更有效的管理來提昇政府部門服務效率與效能。近年來，我政府對經常性支出預算部分，無論在相關預算法令規章或管理作業程序等方面已較完備，行政與立法部門對此部分預算經費支用也無太多的爭議，相較於對政府重大投資計畫有關多年期繼續性預算以及重大災變之特別預算或追加預算部分，由於相關法令規定及管理程序規範方面較為欠缺，導致行政與立法部門無論在預算籌編與審議或相關法案之審查，始終爭議不斷，如影響國民生計甚鉅且動輒千億以上的核四廠計畫與九二一震災重建經費籌措暨特別預算之審議，行政與立法部門仍爭論不休，即是最好的例證。

從經濟學的角度看政府的支出，係來自人民的納稅，亦就是人民的負擔，由於政府應興應革之事凡多，政府不僅需要「做該做的事（Do the right thing）更應該把該做的事做好（Do rights thing）」¹。因此個人試圖從兩個較具爭議性的預算個案，即國家重大投資的「核四廠計畫」與重大災害的「九二一震災重建經費」等兩個不同類型之預算個案，分別從憲法、預算法及現行政府相關法令規定等不同構面加以探討，並進一步檢視我國現行政府預算在編製、審議與執行考核方面，需要改進之處，提出建議供政府主管單位參酌。具體而言，本研究主要目的有下列四點：

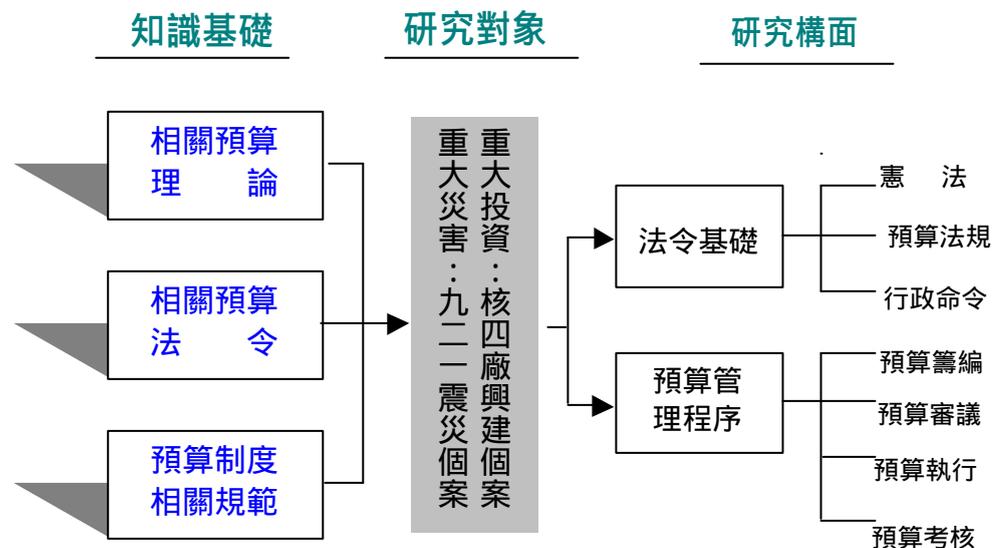
第一、釐清重大投資計畫與災害事件之預算問題本質。

- 第二、 針對個案問題分別提供對策與方案。
- 第三、 選擇解決個案問題之適當方案。
- 第四、 彙整重大投資計畫與災害事件之預算管理意義。

第三節 研究架構

本研究知識基礎來自三方面：首先是來自相關預算理論，從政府政策制定過程中所採取之編製模式驗證我國預算過程是否符合相關的預算理論特性。另一方面來自「相關預算法令」如預算法、會計法、決算法以及政府採購法等，它方面則來自「政府預算制度相關規範」諸如中央政府總預算編製作業手冊、中程計畫預算編製辦法、政府公共工程計畫與經費審議作業要點以及預算執行要點..等。研究對象則以重大投資如核四廠計畫及重大災變如九二一震災等個案，至於研究構面則從「法的基礎」與「預算管理程序」，前者包括「憲法」、「預算法規」及「行政命令」等，後者包括「預算籌編」、「預算審議」、「預算執行」及「預算考核」等管理程序，研究架構示意圖如下：

圖 1-1：本研究之研究架構



資料來源：本研究

第四節 研究方法

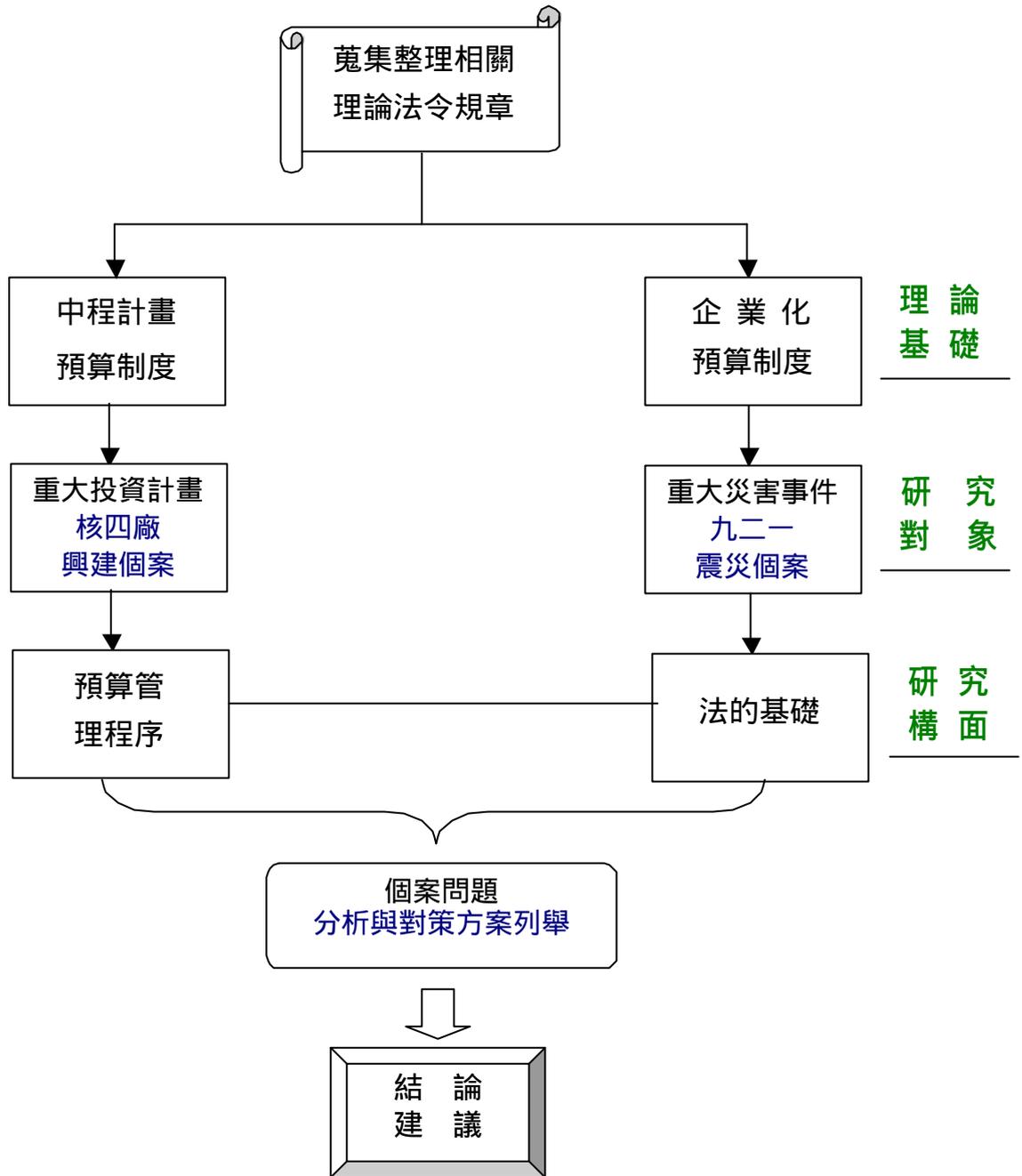
壹、研究方法

本論文的研究方法先確定研究主題，再經有關書籍、期刊、學術論文、政府部門之網址、相關網站與國內外有關預算改革相關法案之檢視，加諸對相關人員電話訪談後，再進行資料歸納與分析，以作為論證之依據，在研究方法的選擇上係採用一般傳統的探索性方法 即文獻內容分析法 Document Analysis，透過廣泛的收集政府預算改革的相關資料，加以歸納分析並作系統整合，最後提出研究結論。

貳、研究程序

本論文研究程序是先蒐集並整理相關預算理論及法令規章，再選擇符合本研究之個案，即以「中程施政計畫預算制度」為理論依據的國家重大投資計畫即核四廠興建個案和以「企業化預算制度」為理論依據的重大災變如九二一震災個案，再針對此兩個案之相關預算問題從「法令基礎」包括「憲法」、「預算法規」及「行政命令」等以及「預算管理程序」包括「預算籌編」、「預算審議」、「預算執行」及「預算考核」等管理程序兩個構面，探討個案之背景及問題分析並提供解決問題之對策方案，最後作成結論並提供建議。其研究程序示意圖：如圖 1-2

圖 1-2：本研究之研究程序



資料來源：本研究

第五節 研究限制

任何研究工作，無不希望能達到盡善盡美的目標，但常因實

際上主客觀條件的無法配合，而使研究者的預期成果受到若干限制。茲將本研究限制說明如下：

本研究僅以重大投資 核四廠計畫及重大災害 九二一震災特別預算兩個個案預算相關問題加以探討，且本研究中有關核四計畫與九二一震災個案，由於學界涉獵者較少、國內研究論著尚不多見；尤其要觀察上述兩大個案政府預算的決策過程與結果，往往必須面對研究文獻不豐與政府預算相關資料不完整、不易蒐尋的障礙，加以論者學驗不足，恐有未能見其真意之憾！

我國預算制度大多承襲美國，政府主管機關從未訂頒過一套完整的預算制度，相關預算改革之資料與理論大部分為國外學者所著，復由於在職專班學員時間有限，政府會計作業本身亦甚繁瑣，公餘在從事研究論述者較少，可供參考之理論與案例均感不足，此為本研究之主要限制。

第六節 論文結構

本論文結構區分為六章，分別為第一章緒論，區分為六小節，第一節說明本論文的研究動機，第二節研究目的，第三節研究架構，第四節研究方法，第五節研究限制，第六節論文結構。

第二章預算理論與文獻探討，本章區分為六節，第一節預算相關理論，第二節政府預算新趨勢，第三節預算彈性與授權之探討，第四節中程計畫預算制度之探討，第五節美、日、紐西蘭等國政府預算新趨勢，第六節本章結論。

第三章為我國現行預算制度之檢討，區分三節，第一節現行

我國預算編審作業之檢討。第二節我國現行預算執行與考核業務之檢討。第三節我國建立中程計畫預算制度之檢討，第四節本章結論。

第四章為核四廠計畫個案探討，區分為四節，第一節針對核四廠個案背景分析，第二節針對核四廠個案主要法令問題探討。第三節核四廠個案相關問題與對策，第四節核四廠個案在預算管理上之意義。

第五章為九二一震災個案探討，第一節針對九二一震災事件背景分析，第二節針對九二一震災個案主要法令探討，第三節說明九二一震災個案相關問題與對策，第四節九二一震災個案在預算管理之意義。

第六章為全文結論與建議，第一節結論，第二節首先提出建議供政府主管機關參酌，其次則是對未來研究者之建議。

第二章 預算理論與文獻探討

第一節 相關預算理論

壹、理性預算理論(rational budgeting theory)之探討：

政府預算之學術研究領域當中，它可以是規範性(normative);也可以是實證性(empirical)的研究。就規範面而言,「理性預算理論」是發展的主軸。(李允傑,民 89 頁 7-10)。同時在政府預算的研究的範疇中,「理性預算」的建構,也一直是學者與專家們所關注的焦點所在。早在 1928 年,A. C.Pigou.就提出理性化的預算配置原則,其主張政府花費在各項公共支出計畫的最後一塊錢的邊際效用必須是相等的,俾使資源的利用達到最具效率的境界。此外,Verne Lewis(1952)也倡導政府在編列預算時,應善加利用邊際分析(marginal analysis)、與效能評估(effectiveness evaluation)等技術,以提昇政府預算的理性化程度。

國內政治學者蘇彩足教授(民 85,頁 4-5),對理性預算的意涵與能力限制有較完整的說明,亦即「理性預算」並不代表政府必須或可以據以制定出一個最適的預算規模或預算結構。理性預算的真正涵義是指,在預算決策過程中,大眾擁有完整的相關資訊,也有充分表達意見的自由,若多數人認為政府某項計畫耗用過多資源,就表示其所提供給人民的效用(服務)不如其成本,那麼,一個合理化的預算制度能適時反映多數人民的看法,調整政府資源配置的優先順序,以提昇國家資源的運用效率。

規範性的理性預算理論,影響了美國數十年來的預算制度之

發展；為建立最適切的公共資源配置，在美國幾乎是每隔十年就產生一種新的預算制度；例如：1940年代的「功能性預算(functional budgeting)」、1950年代的「績效預算(performance budgeting)」、1960年代的「設計計畫預算(planning programming budgeting system；簡稱 PPBS)」、1970年代的「零基預算(zero-base budgeting；簡稱 ZBB 或 ZBS)」、1980年代的「自動控制預算(automatic control budgeting)」、以及1990年代的「企業化預算(entrepreneurial budgeting)」等均屬之。(蘇彩足，民85和蕭全政，民86)。

其次欲進一步探討理性預算理論，則首推1940年代美國政治學者凱伊(V. O. Key)的「預算理論的缺乏」(The lack of a Budgetary Theory)一文，該文獻被公認為是公共預算的經典之作。Key認為，由於「利益團體」的有心干預，要客觀地決定公共服務的價值，往往是徒勞無功的；所以也不太可能達成理性化編製預算的要求，儘管如此，Key仍為文呼籲，希望建立政府預算領域的「規範性理論」(normative theory)。相較於Key對於理性預算論調的看法，Wildavsky(1961)則指出，政府預算的決策過程是赤裸裸的政治談判過程，並非所謂政府預算的決策過程係依據成本效益分析所做的理性考量。且Wildavsky(1984；1992)更指出設計計畫預算PPBS與零基預算ZBB所倚重的「成本效益分析」，不但在技術應用上極為困難，更嚴重地它常被用來支持事先已選定的結論或是已編好的計畫。對於Wildavsky的批評與看法，蘇彩足教授則認為：政府相關預算不可能在真空中制定與執行，公共預算決策的過程永遠充斥著不同團體和黨派的利益衝突；且若因為民主政治中永遠存在著不同的聲音和政治的衝突，就推論政府預算決策不可能是理性以及理性化的目標是永無實現的可能，那顯然是對「理性」二字有所誤解。對於「達成理性化預算是不可能的目標」，蘇教授認為只要在民主政治體制的正常運作之下「行政官僚」與「代

議士」的「不理性」或「短視近利」，廣大的人民只要透過完整或公開的資訊，必可產生制衡與約束的作用，因為納稅的選民才是最終的裁判者，其力量是不容輕忽的。

當代的民主政治中，預算的決策過程必定充斥著各個利益團體的競逐，且具有政治性質，在如此的環境中，政治因素的影響是必然且可以預期的，也使得在「真實的世界」中無法求得真正的，完全的理性。但透過不同利益團體的辯論和協調，必能達成最大多數人的共識，如此才能提昇預算的理性化程度，因為理性預算並非「有」與「無」的二分法，理性預算程度的加強就是必須努力的目標(王家信，民 88)。

政府預算是充滿了競爭的過程，而這種競爭的氣氛，將隨著政治與財政環境的轉變，日益加深。因此，理性化預算的建構將更有其急迫性(蘇彩足，同前註)。

貳、Rubin 預算理論之研究：

Rubin (1990) 在 *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balance* 一書所指出，政府預算的五個特徵包括：

- 第一、有許多的參與者(包括各個政黨、國會議員、政客、利益團體及社會團體等)，而每個參與者對預算分配之要求的優先順序也不盡相同，對預算分配所呈現的結果亦有不同程度的影響力。
- 第二、納稅人暨選民與決定預算支出的政客與官僚之間所顯現出一種特徵。政客可強制人民納稅並決定把錢花在他們並不想要的支出上，但人民可以利用選票表決將

政客逐出辦公室。

第三、政府預算常受外部環境的影響而顯得多變難料，可能因為選舉、政權更迭、財經情勢、公共輿論與政策的轉變、突發性天然災難或政治的動盪而影響到政府預算的結果。

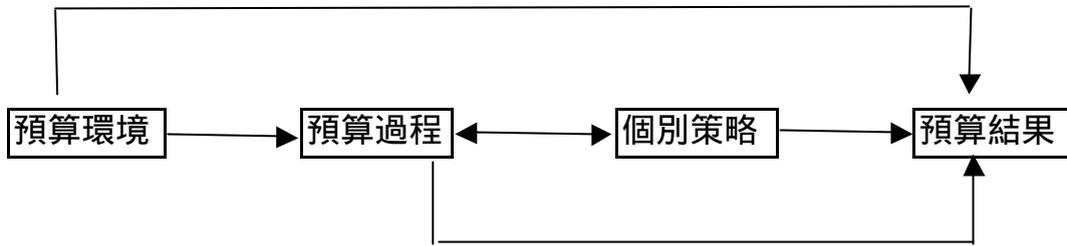
第四、政府預算亦受到相當的限制，雖然有內在的機制使它足以應付突發的狀況，然而許多的政府預算是必須要求決策者做出立即的控制方能穩定局勢。

第五、預算書代表著另一種重要的意義，即代表政府部門所承擔的責任或義務以及未來一定期間所要做的施政作為與表現。

由前揭 Rubin 對政府預算的第三及第四點特徵中，足以印證目前我國政府預算的執行過程中，同樣會受到外部因素影響以及為應付突發的緊急狀況而必須要求執政當局做出立即的回應，如我國政府受到政治與政黨輪替因素影響，導致正在執行中的重大投資暨核四計畫案，政府為兌現競選時的承諾，可以片面宣佈停建或續建，又突發性的天然災變 如九二一集集大地震，政府為了籌措救災及重建經費，可以透過緊急或行政命令對各機關正在執行中的八十八下半年及八十九年度法定預算，實施追加或追減預算的措施，以因應緊急災變之各項應急支出。足見政府預算之決策與執行過程，常會受內外環境因素與受突發災變之影響而需回應民眾的要求，採取的必要措施，上述政府的作為乃是當今各國民主政治運作的常軌。

Rubin (同前註)指出，政府預算決策過程中，應該透過按部就班的思維計算，考慮各種預算計畫的利弊得失，做出理性的抉擇，對政府有限的資源做最有效的配置。Rubin 對於預算決策過程的因果分析模式示意圖：如圖 2-1

圖 2-1 Rubin 的預算過程模型



資料來源：李允傑(1999)，國會與預算

- (一) 預算環境影響預算產出可能是直接或者間接經由預算過程個別策略影響預算結果。
- (二) 預算過程直接影響個別策略，也直接影響預算結果，也可能是個別策略影響預算過程再影響預算結果。
- (三) 不同預算參與者，藉由個別策略直接影響預算結果。

就預算決策的研究領域而言，Rubin 最大的貢獻再於其指出預算環境、過程與策略三者之間的互動關係，來尋求對於預算結果做更有利的解釋(李允傑，同前註)。但就我國當前預算過程中，各個行政機關除普遍都存著預算被刪減即是權力被削弱的情況外，筆者則認為各級行政機關對於預算的籌編，目前尚存有本位主義的心態，且只顧著向上級儘量爭取更多的預算，而對於本「零基預算」的精神，重新檢討本機關現有預算項目與額度調整，似乎表現得不太熱衷，故容易形成政府預算浮濫浪費，對照今日各國政府財政惡化所採取緊縮政策的預算籌編方式時，我政府主管部門似宜該積極檢討，並採取更積極有效的對策才是。

第二節 政府預算新趨勢

壹、政府再造與預算改革

一、政府再造的意涵

政府再造運動，簡稱「勵志革命」(REGO)或「reinvention」，係指文官體系以「技術理性」(technical rationality)為主要基底，萃取已然成功的案例經驗，引進「競爭的市場機制」以及「有效變遷的策略」，促成行政組織的整體轉型；藉由「新公共管理」(new public management, NPM)與「管理主義」(managerialism)的有效措施，重新建構行政文化、公務人力、權責歸屬、獎懲制度、以及目標任務等層面，期能大幅提昇政府部門的效率效能、適應能力、革新能力以及治理能力(Osborne and Plastrik,1997)。政府再造的主要目標，除了重塑政府統治正當性以外，師法企業的顧客導向(customer-driven)服務方式也是其追求的標的之一。

耶魯大學行政論者 P. Light 再其一九九七年的著作「革新潮流 The tide of Reform, Making Government Work」中，指出政府再造的內涵與行政革新(administrative reform)、政府部門的革新(public sector reform)，以及政府革新(government reform)等措施，雖然大致相近，卻又不盡相同；政府再造的主要目的，係在轉換(transformation)，而非交換(transaction) (P. Light,1997)。政府再造是世界性的潮流，它是提高國家競爭力跨進現代化領域必須越過的門檻，其主要目地是在引進企業家的精神於政府，企業家精神的重要內涵是能從社會整體與歷史動態的脈絡中實現創新與冒險(蕭全政，1998)。企業家的顧客導向、以客為尊的觀念與作法亦被引進於政府部門，成為強調公民導向的政府再造議題，期使政府各項服務更能

反映人民需求(丘昌泰，民 86)。政府再造一般的作法係採取精簡組織與工作流程，刪除繁文縟節，授權第一線管理者，以顧客為導向，追求成果績效，提昇政府競爭力等。而配合政府再造的預算制度改革即稱為企業化預算制度，強調財務資源使用的分權化，改變以往著重投入控制的作法，改為結果與產出導向，充分自主與彈性的資金使用，以期激發創新與提高效率(徐仁輝，民 88)。

二、政府再造的策略

有關政府再造的策略，當代最具代表性的莫過於 Osborne & Gaebler (1992) 的「新政府運動」(Reinventing Government) 一書中，他們歸納新政府運動的治理方式，得出企業化精神政府可採行政府再造的策略包括：1.催化型政府 (Catalytic Government) 2.社區導向政府 (Community-Owned Government) 3.競爭性政府(Competitive Government) 4.使命導向的政府(Mission-Driven Government) 5.結果導向型政府 (Results-Oriented Government) 6.顧客或民眾導向型政府 7.企業化的政府 (Enterprising Government) 8.前瞻化的政府 (Anticipatory Government) 9.分權型政府 (Decentralized Government) 10.市場導向政府 (Market-Oriented Government) 等十大策略當中，筆者認為與本研究有關之策略如下：

(一)社區導向政府

二十一世紀的來臨，社會需求面擴大，許多公共事務已由民眾的覺醒中，自行組織解決；因此政府應善用這股力量，鼓勵社會力參與地方事務，以發揮「社區自主」、「社區總體營造」。鼓勵社區自力發展其所認為的理想目標藉「同儕壓力」改變惡劣居住環境。由於目前政府財力有限

而民間資源無窮，因此如九二一之重建宜師法企業管理的精神，講求效率與效能外，更能運用政府有限之重建經費，在重建規劃時，讓災民或災區地方政府共同參予重建的做法，俾發揮團隊力量，儘早恢復災區的正常生活。又如核四廠的興建屢遭台北縣貢寮鄉民的強烈的抗爭，宜透過管道與鄉民、代表或有力人士充分溝通，儘量回饋及照顧該社區，化解敵意並取得當地人士的信任，達到雙贏的程度，亦是社區導向政府應有的作為。

(二)使命導向的政府

任務導向政府是工作程序簡化及法規之鬆綁(如預算及採購法規簡化與鬆綁)，換言之，如果政府部門把預算限制在單一或固定的工作項目或流用限制過多，將導致缺乏彈性而無法有效靈活支用，反使每年變項或惡性消化預算仍然存在反而浪費更多的錢，另對突發性重大災變，急需救災與重建經費時，卻因受制法令規定，無法彈性使用其他預算。故盡速研修制度上不合時宜的法規，使有限經費，發揮最大的功效；同時在法律範疇內，授權公共部門的管理者釋放資源、賦予因應改變的權力、靈活操作以達成任務目標。祛除過去「防範壞人」心態，打破不合時宜之枷鎖，才是使命導向的政府所應追求的目標。

(三)顧客導向型政府

企業性的政府就是把服務的對象視同顧客，以客為尊，而顧客導向型政府就是企圖改變從上到下(Top-down)威權官僚心態，採取由下而上(Bottom-up)參與性決策，傾聽人民需何種服務，儘量給其彈性自主選擇權。政府未來在九二一震災重建工作上，對各級地區或社區所設置的災

後重建推動委員會，就明文規定災民代表不得少於五人，讓災民親自參與並儘量給其自主選擇的權利，以及核四廠的興建所僱用的當地人力與回饋及照顧社區的相關措施等亦正符合顧客(民眾)導向型政府應有的施政作為。

(四)企業化的政府

企業化的政府不但強調財政的「必要」項目之節流，同時要求開源。一九八四年美國洛杉磯奧運主辦單位，在不需花費太多公款反而賺大錢的成功案例，亦即在奧運籌備策劃與實際運作上讓洛杉磯市民共同參與以及國內九二一災後重建委員會與林務局管理處等單位，日前亦曾以花較少之經費，發動並僱用原住民尋找因震災所造成的山區裂縫暨土石流源頭，一旦發現立即依規定頒給獎金，並隨即迅速施工，避免日後再因土石流造成更大的災情與財物損失，上述地方政府暨主管機關擁有較大的自主權、講求效率與彈性使用預算正符合以結果為導向的作法，就是企業化政府所要追求的目標。

(五)前瞻化的政府

負責任的政府，應用前瞻性角度，積極的作為並以遠見來治理其國家。而前瞻性政府的兩項基本原則是：第一、預防重於治療；第二、盡可能在決策過程中，以前瞻性的眼光來考量。由於國內過去政府籌編預算多偏重未來一個年度預算收支，缺乏前瞻性預算調整觀念(即欠缺中長期計畫預算制度的考量)，致對類似核四案多年期繼續性計畫預算之需求，每年仍需重複編審，不僅形成預算作業之浪費，更易導致行政與立法部門之對立的情形。因此研擬改進我國現行預算制度，逐步建立中長期施政計畫並落實推動，

也是前瞻性的政府的正確作為。

三、企業型政府之再造策略

企業型政府之再造策略，則以 Osbrone & Plastrick 在一九九七年合著的「放逐官僚」一書中，所提出的五項政策為代表 (Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government 1997)，他們兩位給予新政府運動，更明確的定義為：公共系統及組織基本性轉型，藉建構組織效果、效率、適應性及能力的劇烈增強，以達到系統「創新」之目標。而此種轉型必須經由系統及組織的目的、誘因、責任、權力結構與文化等面向之變革而得以完成。而他們所提出政府再造的五個策略包括(1)核心策略 (the Core Strategy)：藉以釐清目標、構築願景；(2)後效策略(the Consequence Strategy)：藉以考評績效、獎優懲劣；(3)顧客策略(the Customer Strategy)：藉以加速回應、強化責任；(4)控制策略(the Control Strategy)：藉以授能成員 (empower employees)、提昇能力；以及(5)文化策略(the Culture Strategy)：藉以改變心態、調整行為 (Osbrone & Plastrick , 1997 ; 江岷欽、劉坤億 , 民 87)。換言之，企業型政府再造之策略在於透過釐清目標、誘因結構的建立、課責要求、授能以及心靈上的改革。

貳、政府再造與預算制度改革

由於當今政府職能不斷的擴增，以及社會大眾參與公共事務日益頻繁，使得學術界與實務界人士極力尋求如何透過更有效的管理來提昇政府部門的服務品質與效能。因此，世界各主要民主先進國家皆掀起了一股行政改革的風潮，如英國前柴契爾政府所提出的「續階計畫」(The Next Steps Program)、加拿大的「公共服

務 2000 年」(Public Service 2000)、德國的行政彈性工時(Administration Flexible Time)、澳洲的「財務管理改善計畫」(Financial Management Improvement Program)、紐西蘭的「財政法」(Public Finance Act)、日本的行政改革以及美國副總統高爾的「國家績效評估報告」(National Performance Review, NPR)皆是為了建構未來國家的願景(Vision)。我國為了提昇國家競爭力，以因應二十一世紀之需要，亦積極構築與推動「政府再造」工程，政府再造的主要目的在於將企業管理精神引進公共領域，期透過建立一個具有創新、富於彈性、有應變能力且更具回應性的政府，確使其服務績效能向上提昇。在國家整體施政計畫中，預算財務涉及整個政府政策制定過程及行政措施，舉凡任何的政府施政措施，無一不與政府預算有關，因此預算制度的改革便是「政府再造」的重點工作之一。

由於過去一般政府預算制度，在支出預算上較為嚴苛，且缺乏彈性與授權，因此在預算支用上易造成僵化且執行成效較難彰顯，同時也因無法像美國具企業精神的地方政府為提供機關摺節支出的誘因，所採取的「節流分享」(gain-sharing)條款之做法。同意各機關如因有創新求新之作為而得以摺節之支出，其中 50%保留未支用經費於下年度，由各該摺節之機關繼續支用。這種支出控制預算的精神在於讓公務員暨機關首長認為自己是公共資金的擁有者，進而擁有善用資源的動機與誘因。達成改變過去在無形中鼓勵浪費的惡習(石素梅，民 87)。

第三節 預算彈性與授權之探討

壹、預算彈性與授權之源起

自一九八〇年代中期開始，世界先進民主國家公部門管理已有所轉變。昔日僵硬的、層層節制的以及官僚的公共行政形式，曾主宰著二十世紀大部分的時間，如今已轉變成一種彈性化而且是市場導向的公共管理(public management)形式。(林鍾沂與林文斌合譯，民 88)，而在同一時期，先進民主國家也同樣面臨財政失衡的問題，為因應此現象，預算制度之改革便成為重要的政治議題，預算改革的目的是在於對政府預算赤字的控制與提昇政府效率與效能。再就近代民主國家政府預算改革的作法中亦可以清楚的發現，新的預算制度係在財務預算的使用方面盡量予與分權化，亦即將公共資源盡量予以授權，讓公共管理者或是機關首長對於預算的細節使用擁有更多更充分的自主空間。把預算授權視為購買契約，並在授權之同時，完成課責(accountability)的要求(徐仁輝，同前註)。

在剛邁入二十一世紀的關鍵時刻，世界各先進國家更為了因應國際競爭的壓力，莫不積極從事「政府再造」工程。政府再造的主要目的在於將企業管理精神引入公部門，以期建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提昇服務績效，滿足人民的需求，進而達成提高國家競爭力的目標。然而在國家整體施政措施中，預算制度涉及整個政府政策制定過程及行政措施，舉凡政府任何施政作為，無一不與政府預算息息相關，而落實政府再造運動不僅要與預算制度的改革相結合，同時政府再造所衍生的企業化預算制度更是當今各先進國家政府預算改革的新趨勢。因此欲探討預算彈性與授權之同時，必先對政府企業化預算制度有更進一步的瞭解。

貳、企業化預算制度的彈性與授權

九十年代興起的預算制度改革之所以稱為「企業化預算制

度」，係因為它特別強調分權與誘因，盡量讓機關首長擁有較大的財務預算自主權，依其專業判斷，決定資金的使用，而非如往昔依工作項目逐一的對支出項目加以控制。因此，一般作法係讓支出科目間的資金流用予以更具彈性，年度結束未動支經費亦得保留，並移作其他更有效的使用。換言之，企業化預算制度係基於新公共管理的理念，以及對公共服務要求的改變，亦即要求公部門所提供的服務品質的提昇，並授權予公共管理者擁有更多的自主空間，以應付外在環境的變化，同時更能回應人民的需求(Lynch & Lynch, 1996)。基本上，係假設擁有更大的自由度能鼓勵公共管理者的創新，可提昇生產力；更多的責任讓公共管理者能節約資源的使用，並發揮最高的效率與效能。總之，企業化預算制度係配合新政府運動，企圖改變過去行政官僚的文化，由以往追求官僚的預算最大化目標，改變為追求有限資源成就最大化(Cothran, 1993)。

依據 Schick (1990)觀察採行企業化預算制度的英國、瑞典、加拿大、澳洲和紐西蘭等國等五國，發現有共通的作法，就是在支出控制方面，有由上而下集中控制的趨勢；但在資金的使用方式上，卻盡量授權各機關自主，即分權化；同時在課責方面，則強調結果導向的負責。如英國財政部在 1988 年，要求各機關以預算總額取代人事上限，即各機關可以在預算額度內決定其人事與設備組合，惟應同時建立績效的評估方法。加拿大於 1986 年採行「加強部會授權與課責」(Increased Ministerial Authority & Accountability)的預算制度，授權各機關經費可以在計畫間流用，未使用完經費亦得保留至下一年度；在授權的同時，則要求各機關應加強目標與績效的測量，並向財政部說明。

企業化預算制度承襲其績效預算制度的基礎，如目標與任務

的確定、績效的測量及資訊的回饋等(Lynch & Lynch, 1996)。企業化預算制度更強調授權與課責，授權機關首長在資金使用上的自主與彈性，即資源運用的自由與分權化，以換取較高的生產力；同時利用契約化的規範及財務資訊的加強，以結果或績效作為課責的依據，來提高公共管理者的責任。

第四節 中程計畫預算制度之探討

壹、中程施政計畫預算為預算籌編的新趨勢

政府財政收支關係總體經濟及社會之發展，因此為兼顧經濟發展及財政穩健，政府各機關均應衡量財政狀況擬定中程施政計畫避免因業務計畫無法獲得財務支援而中輟波動，影響國家施政正常發展；相同地欲使國家建設經費之規劃有效運用亦有賴於中長期預算制度之實施，故中長期施政計畫與預算的有效執行，不僅是未來我國預算制度改革的新方向，更是世界主要先進國家預算制度改革的新趨勢。

貳、主要國家施行中程計畫預算之概況

英國在每年的「公共支出調查」(Public Expenditure Survey ; PES)過程中(即行政部門的預算編製過程)，各部會要檢討並更新未來三年重要的支出計畫概要，這些支出計畫都必須經財政部和各部會的首長們共同商議，在經內閣同意後，才向國會提出。上述「公共支出調查」的結果，將成為內閣決定新會計年度及後兩年資源分配的主要參考依據，換言之，英國新年度概算亦涵蓋後兩年的經費需求的估算在內；另德國依「經濟成長及穩

定法」之規定，在籌編年度預算案時，還需要編製五年的中期財政計畫；又如美國聯邦政府預算之編製，係由預算管理局會同財政部及經濟顧問委員會，預測次年開始之下年度經濟情勢即政府財政收入、支出概況，並對未來數個年度做估測，提供總統決定施政及預算方針之參考。另國會預算局在分析總統提出的預算案時，亦需每年定期出版兩份報告，一份包括未來五年的經濟預測，另一份為刪減預算赤字的替代選擇。由上述各國在籌編新年度預算案時，還需對未來數個年度的中期財政計畫及經濟做估測，可見中程施政計畫乃是世界主要國家預算制度發展的新趨勢。

第五節 美、日、紐等國家預算之新趨勢

壹、企業化預算制度是預算制度改革之新方向

當今配合政府再造的預算制度改革之新趨勢，較具代表性的，首推 Osborne & Gaebler (1993) 的「新政府運動」，所提到一種嶄新的預算制度改革：即是授權各級主管可以視情況需要，及時採取因應措施。這種預算制度被稱之為「支出控制預算」(Expenditure Control Budget)。此一新制度不僅可解決支出項目缺乏彈性無法流用的問題；且該制度中兩點對於授權與彈性使用預算的重要改革就是：

- 一、刪除每個部門預算的全部細目分項，讓每位主管在必要時可機動運用其資源。
- 二、允許各部門把今年度尚未支用完的預算保留到下年度，運用在明年的需要上。

Osborne & Gaebler 在「新政府運動」一書中，所強調現代的預算制度必須是目標導向、分工導向和結果導向的企業化預算制度，亦稱為支出控制預算或使命導向預算。該制度其主要意涵是指進行預算決策時是以「結果」而非「投入」為專注的目標。且目前法國、英國、荷蘭的國防預算都已經朝此方向發展。至於在政府預算方面，如英國、瑞典、丹麥、加拿大、澳洲和紐西蘭等國也都已採取「任務導向」與「成果導向」的預算機制了，而另一個使政府機構重視結果的有效辦法，被稱之為「顧客導向」的預算，讓公眾滿意度 (Appeasing the public) 提高，是政府施政的最終的目標，亦即是「以客為尊」的預算制度。另綜合美、日、紐西蘭等國政府在推展新預算制度的努力方面，可以發現其共通點就是對於如何提昇該國政府的服務效能與效率，以創新求新的態度，效法企業家的精神，強調預算彈性與授權，追求顧客至上，將有限的政府資源從低生產、低收益的地方移轉至高生產、高收益處。而此種經營理念正好符合 Osborne 與 Gabler 所謂的將有限的資源做最有效配置與充分運用，將資源從績效不彰的工作項目移轉至績效卓越的工作項目上，不謀而合，深值得我政府未來實施預算制度改革的借鏡。

貳、紐西蘭政府預算制度改革新趨勢

紐西蘭政府自 1984 年起，即開始進行一連串的政府部門改革中，而在紐西蘭政府的改革中，預算制度改革是最值得我們特別加以注意的。有關預算制度改革大多基於企業性政府的理念，引進市場機制，意圖透過企業管理方法以作為預算管理與改革之方針。在預算管理方面，強調預算授權之同時，也加強了預算績效的考核及績效測量制度之建立。亦即在預算充分授權的同時，更

要求預算執行機關須為產出或結果負責，而預算撥款也以其執行結果之績效作為依據。換言之，紐西蘭政府咸認先進與健全的預算制度不但要有良好的誘因結構，更重要的亦須有充分的財務資訊，以作為預算控制及監督的依據。紐西蘭政府預算與財務制度改革的主要改變如下(Goldman & Brashares, 1991；徐仁輝；魏穗雅 1999):由重視投入移轉至強調產出。紐西蘭政府預算新制度的改變係由成本基礎改為價格基礎對於政府的產出計價。由原來強調投入改為產出，亦即伴隨著由集權式的中央管理方式改為分權式的機關內部決策方式，讓機關主管們有權決定投入的組合，俾以最低成本生產既定的產出。

參、日本政府預算制度改革概況分析

日本政府體制係採君主立憲之三權分立國家，行政體系屬責任內閣制，閣員由國會議員擔任，有關預算制度之架構，係以憲法為中心，並以財政法、會計法、會計檢查法等相關法規建立成一完整之預算制度，其由內閣編製預算，且具提案權，審議預算權歸國會，其中眾議院對預算案較參議院具有優先審議權限，且其權限較參議院更具優越性。大藏省在預算編製過程中，與國會同樣扮演舉足輕重的角色，其中又以主導預算草擬的主計局尤為重要，有關日本政府預算制度特性、預算籌編、審議、執行與管考規定以及預算改革成效簡要說明如下：

一、日本預算制度具有下列特性：

- (一)財務行政機關採集中制，統籌編製預算。
- (二)內閣制，預算審議可較具效率。
- (三)設立特別會計預算制度，因應日益複雜之政務。
- (四)設置資金運用部，統籌運用有償性資金。

二、日本政府預算籌編方式：

- (一)採單一平衡預算，限制預算外支出。
- (二)繼續經費之編列，執行資本支出計畫。
- (三)預備金，國會同意後始可動支。

三、日本政府預算立法審議原則：

- (一)審議分際明確，兼顧行政彈性自主。
立法權與行政權之尺度劃分得相當清楚，尤其歲出部分給行政單位相當大的自主空間。
- (二)黨政協調預算審議，並輔以聽證會參考。
- (三)預算審議未依限完成，得執行暫定預算。

四、日本政府預算執行與管考規定：

- (一)預算執行原則禁止流用，但國會同意則為例外。
- (二)運用補正預算，因應經濟景氣變動。
補正預算可以分為追加補正預算(類似我國之追加預算)及變更補正預算(我國則無此規定)。

五、日本政府在預算制度改革的具體成效，包括：

- (一)預算之籌編事權統一，且極具效率。
- (二)設立特別會計預算制，以因應日益複雜的政務支出。
- (三)設置資金運用部配合國家政策作有效率的運用資源。
- (四)立法與行政分際明確，亦能兼顧行政彈性自主。
- (五)預算執行有完善且健全的制度可規範。

肆、美國新預算制度改革概況分析

美國之政治體制係三權分立，行政權為總統制，有關預算制

度之架構，以總統為首之行政部門雖具有預算編製權，但因尊重三權分立之精神，對司法與立法部門之預算不作審核，僅予彙編；預算審議權屬於國會且國會對總統所提之預算案，經常採取不同的政策與經濟假設，具有完全自由增刪之權利，審議時固然非針對預算案討論，但決議則是制定經費法案；即其所通過之法定預算，與總統原提之預算案可能有所不同，惟總統雖擁有否決權之運用，若國會再以三分之二以上議員決議則總統必須接受。有關美國政府預算基本制度與預算籌編、審議、執行與管考規定以及預算改革成效簡要說明如下：

一、美國政府預算基本制度

- (一)預算採經費法案模式，行政與立法部門相互制衡。
- (二)預算依性質分為年度、長期與恆久預算，編列較合理。
- (三)營業預算部分送預算管理局，但不經國會審議。

二、美國政府預算籌編方式

- (一)由預算管理局主導統籌，發揮預算整體功能。
- (二)編列收支不平衡預算，彈性運用融資財源。
- (三)重視中程(期)財政，預測未來收支。

三、美國政府預算立法審議方式

- (一)國會審議期間長，但有法定限期。

國會審議預算，長達約八、九個月時間，歷經報告、審查與撥款法案等，協調與立法程序複雜，因此一九七四年國會通過國會預算與截留控制法(The Congressional Budget and Impoundment Control Act)，將全部預算程序均以限時完成，時限一到即自動停止討論，提付表決或逕付二讀，如期完成。

(二)採歲出部分審議制，減輕國會審議負擔

歲入部分依據法律、契約或以前年度業經核定之項目與標準等所估列，歲出部分依據契約必須清償公債之還本付息或依法必須支付之社會保障經費等，不再予以審議。

(三)制定撥款法案，作為預算執行依據

國會進行聯邦政府預算之審議 由預算委員會參考國會預算局之評估、分析並辦理聽證會，綜合各方意見進行專業客觀之審查。參、眾兩院並透過協調，就相同決議案取得共識，各自表決通過，始據以制定撥款授權法案，聯邦政府始得如期動支經費。

四、美國政府預算執行方式：

(一)國會成立撥款委員會，依令准駁撥款。

美國憲法規定，非經立法撥款不得請領公款，國會提撥款法案，國會通過，總統簽署後成為法律，各機關始能動支經費。撥款法案所撥之款項必須先有預算授權，因此，美國預算制度之重要特色之一，即為由美國參、眾議院所組成之「撥款委員會」是相當重要之機構。

(二)非常態性預算執行，須經國會同意。

(三)因需要可追加預算，但移出（入）與流用原則禁止。

美國政府預算均以經費法案方式執行，是有法律性質，因此在執行預算時，除非事先於歲出預算總則或業務計畫內規範，取得國會授權，其項目或科目間之移用或流用彈性之權限不多，但美國總統因預算編送後新訂法律或因公共利益發生之需要，可隨時向國會提出增加或追加預算。

五、美國實施企業化預算制度 PPB 概況探討

企業化預算(New performance-based budgeting 簡稱 PPB)係一項新的預算改革方案，它是依據政府內部各單位及公務人員的各方面表現來做的一項評估。亦即是一個注重任務目標及方針的策略型計畫預算制度，它同時也是一種需要大量資訊為計畫結果的步驟。美實施 PPB 已近十年，目前已有二十九州施行，但仍在嘗試階段，是否有具體成效，尚待觀察，過去多以「工作量」多寡來展現，PPB 則改以執行成果來表現；故 PPB 又稱為 results-based budgeting 亦即結果導向之預算制度，簡稱 RBB。

PBB 在美國各州實施已經漸趨普遍，但是會有多少州確實依據法令規定來執行？既使執行了，PBB 真的能成功地改善各部門的行政效率及財政的決策嗎？根據 Melkers, Julia. & Katherine Willoughby. (2000) 對美國行政與立法部門之預算編列官員在其他各州對 PBB 實行的概況與效率的訪查報告。該訪查發現有不同程度認知上的差異。大體來說，行政部門的預算編列官員對 PBB 的實施效率比國會的預算編列官員們感到樂觀。同時，對實施 PBB 普及率較高的州並不一定比較不普及的州來得更有效率。

美國已實施 PPB 的州，其成果改善程度依序為：第一、行政效率的改善(Improving effectiveness of agency programs)。第二、政府決策的改善(Improving decision making in government)。第三、行政與立法部門的合作關係(Improving coordination between agencies and the legislature)。第四、減少重複性的服務(Reducing duplicative service)。第五、節約經費(Affecting cost savings)。第六、公眾滿意度 (Appeasing the public) 第七、改變撥款的層級(Changing appropriation levels)。

(一)PBB 在實際執行上到底能有多大功效？

PBB 在各州的實施範圍或程度都各不相同，那麼預算編列官員對這個改革方法的回應又是如何？原作者也問了各州預算編列官員對 PBB 在各州：包括「行政效率」、「決策制定」以及「行政與立法部門協調性的改善」..等的表現情形的意見。也問了他們 PBB 到底有無有效的影響節約經費以及 PBB 能多有效的滿足公眾需求等相關之問題。

整體而言，預算編列官員認為 PBB 在改革各政府部門間的協調及行政效率或多或少有一些正面的改善。但大家對 PBB 的態度仍不熱衷。預算編列官員認為 PBB 在減少重複性的工作及節省支出方面有「少許的改善」，但在滿足公眾需求及改變撥款層級效率方面卻是「幫助不大」。

此外在美國各州立法部門的預算官員對 PBB 的實施是否能改善行政效率，比各州行政部門之預算官員顯得較沒信心。另一種較樂觀的解釋是由 PBB 系統所產生的資訊比較能影響政府部分的政策決定。大部分都是行政部門的預算編列官員認為 PBB 是「有效率」或「非常有效率」，而只有少數立法部門的預算編列官員認為 PBB 是「有效率」，此外，在美國已實施 PBB 的二十九州當中，沒有一州的立法部門預算編列官員認為 PBB 是「非常有效率」的做法。行政部門的預算編列官員認為改革法案在改善決策制定方面較有效率而立法部門的預算編列官員則認為改革法案在減少重覆性服務工作上所花的時間改善較多。

在德州，行政部門的預算編列官員認為 PBB 在改變撥

款的運用上較為有效率，而立法部門的預算編列官員則認為 PBB 除了在減少重覆性服務工作時間上花費及滿足民眾需求，這兩部份做得不理想之外，其它都還算不錯。德州自 1991 年就開始了 PBB 改革法案，該州在融合策略性計畫預算，及成果維持到立法程序裡面表現是優的。且該州在提供決策決定者有效資訊上做了相當多的努力。但是仍有需要努力改進的空間。該州也認為實施 PBB 還需要再改進的地方有二：其一為繼續持續地給予適當的激勵。其二為讓立法部門的委員們監視我們，讓我們繼續評估和改善「PBB」。

維吉尼亞州的行政部門對 PBB 的反應也是相當正面的。該州的立法部門雖然並不像行政部門一樣熱衷 PBB，但也都認為 PBB 對改善成果及減少重覆性服務工作時間上花費有不錯的功用。但是我想大家都希望提升 PBB 的潛力來實行 PBB。」每個預算編列官員都知道實行一項新的改革方案是相當困難且需要花費時間的，所以不宜太貿然的任意對一項改革方案亂下評語。

(二)美國各州施行 PBB 成果的預測

PBB 有效率的參與各重要預算程序將會對改革法案的成功與否造成很大的影響。也顯示出參與這項訪談與調查的各位官員們對這些問題有多麼重視。原作者認為他們所有調查訪談資料，都相當確實且有根據的。

預算案所產生的問題及解決方法將會隨時間而不斷改變 所以說造成各州對 PBB 成效各有不同意見的原因是大家在不同的時間壓力下所做成不同的決定。因此只能推測 PBB

所提供的訊息對行政機構層面有重大的影響，對中央總預算層面則只有些微的影響。雖然大家對 PBB 所提供訊息的詮釋各不相同，但這些訊息也能影響官員們所做的決定。亞歷桑那州、德州及維吉尼亞州是認同 PBB 的成果的三個州，目前正在從事兩年才編列一次的預算案。這無疑對 PBB 有極大的助益，但是預算編列官員們則認為他們離成功尚有一段距離。這些認同 PBB 效率的預算編列官員們都稱許 PBB 在行政機構的管理，計畫成效及各部門間的協調整合能力，但在一些政治方面（如滿足民眾）或財政方面（撥款層級方面）的表現仍有待加強。為了讓 PBB 能夠更成功，法案制定者或許應該專注於針對各部門不同特性的預算編列官員提供不同的「行銷」策略來延續 PBB 才是正確的。

第六節 本章結論

壹、理性化預算(rational budgeting)是公共預算制度永遠追求的目標。

在政府預算的研究的範疇中，「理性預算」的建構，一直是學界關注的焦點。就規範面而言，理性預算理論是發展的主軸。在當代民主化政治的運作下，預算的決策過程充斥著各個政治與利益團體的競逐，因此在政治權力與預算資源的分配相互影響下，「真實的世界」中是無法求得完全的理性化。但透過理性的辯論和協商，必能達成多數人的共識，如此才能提昇預算的理性化程度，所以說理性化預算是公共預算制度永遠追求的目標。

貳、企業化預算制度的實施使預算支用更具彈性，而其

目的是在提昇政府的服務效率與效能。

九十年代興起的「企業化預算制度」，特別強調分權與誘因，讓機關擁有較大的財務預算自主權，且預算決策是以「結果」而非「投入」為專注的目標。目前先進民主國家政府預算都已朝此方向發展。採取「任務導向」與「成果導向」的預算機制，其最終的目標即是「以客為尊」的預算制度。美、日、紐西蘭等國政府在推展新預算制度的努力方面，可以發現其共通點就是對於如何提昇該國政府的服務效能與效率，以創新求新的態度，效法企業家的精神，強調預算彈性與授權，追求顧客至上，將有限的政府資源從低生產、低收益的地方移轉至高生產、高收益處。因此配合政府再造之企業化預算制度為各國預算改革的新潮流，值得我政府未來在預算制度改革的借鏡。

參、建立中程計畫預算制度係先進民主國家的趨勢，其目的在使年度預算與中長程施政計畫相結合。

當前世界各主要先進國家，依中程財政收支推估，編列超過一個年度以上的政府預算者，如英國新年度概算即涵蓋兩年經費需求的估算在內；另德國在籌編年度預算案時，還需編製五年的中期財政計畫；又如美國部分地區如亞歷桑那州、德州及維吉尼亞州亦即是已實施企業化預算制度的三個州，目前也正在從事兩年才編列一次的預算案。同時美國聯邦政府預算之籌編，也同時預測次年開始之下年度經濟情勢做估測，另國會預算局在分析總統提出的預算案時，亦需提報一份包括未來五年的經濟預測。由前揭各國籌編新年度預算案時，均需考量未來超過兩個年度的中期財政收支計畫及經濟做估測，足見中長程計畫預算制度的推展

已是當今世界主要先進國家預算制度改革的趨勢，故值得我政府部門未來在全面推展中程計畫預算的借鏡。

第三章 我國現行預算制度檢討

第一節 我國預算編審作業之檢討

壹、預算編製

政府預算每年所編列之歲入及歲出，由於金額龐大，且對於政府各部門施政之良窳、社會之安定、經濟之發展、工商業及個人均有重大影響，因此對於政府預算之籌編，應就所能取得之財源，配合各階段施政重點及國家重大建設需求，本著合理及經濟有效之原則，作最佳及最妥適的配置，其使政府有限之資源發揮更大之效益與效能。現階段我國政府預算的編製作業，規定於預算法第二章預算的籌劃與擬編第二十八條至第四十七條的條文中(如附錄一)。每年中央及地方政府預算籌編原則，即是依據預算法相關條文規定而訂定。政府預算的決策過程包含「預算編製」和「預算審議」兩大階段。依據我國憲法第五十九條規定，行政院於會計年度開始前三個月，應將下年度預算案提出於立法院。故預算的籌編應屬行政院的權限。另預算法第三十二條第一項：「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即事業計畫與歲入、歲出概算，送行政院。」及同條第二項：「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」。近年來我國政府預算籌編作業概況檢討如下：

一、我國預算編製過程顯得太過僵化之原因

楊志恆教授(民 82)在其所著「預算政治學的構築」一書中曾所述，我國預算過程則顯得相當僵化，其原因在於各個行政機關都存在著「預算被刪減即是權力被削弱」的心理，因此即使該機關某些單位的功能已隨著時代的變遷而喪失或減退，亦不願精簡編制或因應時代的需要而有所調整及裁併。為打破目前預算編製的僵局，楊志恆教授更進一步指出，宜建請政府考慮加強行政院主計處的功能，將評估各機關施政計畫的工作，

從經建會、研考會、國科會併到主計處來，成立一個統合國家政策的發展規劃與評估考核的「主計總署」，對各行政機關的人事及組織，有權作調整。論者除了認同上述楊教授的看法外更主張加強並統合各項計畫及預算之審查作業，以因應國家當前及未來實際需要；緊密結合計畫之研擬、彙整、審核及執行考核工作，以發揮整體運作之最佳功能。

二、中程計畫預算與中程施政計畫制度相關問題之檢討

「中央政府中程計畫預算編製辦法」雖已於九十年二月份奉行政院核定並發布實施，但仍有部分相關法規及若干配套措施尚待修正，且全面推動後，未來可能面臨的問題分述如下：

(一)各部會應本分工合作精神，以發揮統合之功能。

「中程計畫預算作業制度」所涉及之範圍極廣，並與中央政府相關部會如研考、經建、國科會與行政院主計處及各地方政府均有密切關係，未來各機關必須有充分之認知，消除本位主義，本分工合作之精神，為未來制度能否發揮功能之重要關鍵。

(二)儘速研修相關法規與措施，以建立完善的運作機制。

中程計畫預算編製辦法頒布後，應再配合修定各機關中長程計畫編審等相關作業規定，俾使各項作業能緊密結合，以建立完善的運作制度。

(三)各機關在研擬重大施政計畫時，應配合中程國家建設重點，透過資源合理分配及規範，改正過去未考量政府財政負擔能力，造成計畫需求過度擴張之缺失。

(四)配合新制預算法之實施，有效控管中長程計畫預算。

為配合新制預算法第八條：「未來承諾之授權」之規定，各機關所編報之計畫，凡經立院審議通過後，即可在計畫總額範圍內，於當年度及以後各年度支用，並與廠商發生契約責任，以免產生類似核四案之原定計畫經費總額及各年度之預估需求產生過大差異及個別延續性計畫無法按既定計畫辦理，而衍生行政與立法部門爭議的情況再度上演。

三、建立自償性公共建設預算制度

以往具有自償性之公共建設計畫，大多編列特別預算或總預算辦理，其屬自償部分以發行乙類公債或借款支應。此一方式由於工程實際執行機關毋須負財源籌措之責，常缺乏成本控制觀念，易造成資源浪費，增加政府財政負擔；且執行上因法令規定較乏彈性，無法如附屬單位預算可機動調整，致影響工程推動進度。為改進上項缺失，行政院主計處乃依據八十五年底「國家發展會議」之共同意見，及配合以 BOT 推動民間參與公共建設之政策，研擬「自償性公共建設預算制度」，於八十六年九月分行各機關辦理，其中規定凡自償率較高之計畫(暫以二十%以上為原則)均優先檢討鼓勵民間投資，如因性質特殊、民間投資無法獨立負擔或民間無意願投資之自償性計畫，則由政府編列非營業基金附屬單位預算辦理。各計畫之財源，屬非自償部分仍由政府透過總預算或特別預算方式撥入基金，屬自償部份則由基金自行籌措。

貳、預算審議

一、現行我國總預算審議制度之檢討

依據我國憲法五十九條的規定：行政院在編製完成總預算後，應於會計年度開始前三個月，亦即每年九月底前，提出於立法院審議。惟原會計年度未修訂前係七月制，正好與院會每年開會時間二至五月及九至十二月兩個會期相互配合，往常每年中央預算案大多可於五月底前即可審查完畢，六月十五日咨請總統公佈，七月一日新會計年度開始正式實施，由於時間搭配恰當，實施多年並未曾有過新會計年度已開始而預算案尚未審議通過的情形，惟現行預算法改採歷年制後，由於立法院會因受制憲法規定未能同步修法，以致現行會計年度修訂為歷年制後，總預算案則配合院會改在九至十二月間審查，由於時間太過匆促，截至十二月底預算審議完畢，立法院會期也已結束，俟中央總預算咨請總統公布已無緩衝的時間。

現行預算法五十一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。因此總預算案在立法院審議的時間仍感不足。為彌補前揭預算審議時間不足之缺失，新修訂之預算法規定行政院應將中央政府總預算與附屬單位預算應於會計年度開始四個月前提交立法院審議，如此可將審議期限由原規定之兩個月增加為三個月。同時亦得就總預算案之內容限定議題及人數進行正反面辯論或政黨辯論，俾深入瞭解預算內容與提升審議品質。

又預算法第五十四條規定：總預算之審議，如不能依第五十一條期限完成時，為避免各機關因新年度之預算審議不及而使政務中輟其補救措施為：即收入暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入；支出部分如屬資本支出及新增計畫部分，

則等新年度預算完成審議程序後始得動支，其餘科目則依已獲得授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。

儘管有總預算未能依限完成審議的補救措施，但根據筆者多年來在立法院所觀察到中央總預算案的審查狀況，認為由於行政部門所編製預算書所表達資訊仍不夠完整且預算審議時間過於短絀，對原本立法院及其幕僚專業性顯已不足，審議方式與品質早受到詬病的現象仍無法短期內獲得改善。對此國立空中大學公行系李副教授允傑在其一九九九年所著「國會與預算」一書中即指出立法委員缺乏預算資訊且忙於經營自己的選區，以致對於專業性的預算審查大都興趣不大或無能為力；預算審議長期以來無法如願改革，加上行政部門與立法部門間的資訊不對稱，在審議期限的壓力下，政黨協商遂逐漸取代委員會功能而成為國會預算決策的關鍵機制(李允傑，同前註)。除此之外，筆者也認為，要提昇預算審議品質與效率，在總預算案送審議前，宜加強各主管機關與立法院各委員會先期溝通協調。亦可改進行政與立法部門間的資訊不對稱及審議期限壓力過大的缺失。

第二節 我國現行預算執行與考核之檢討

我國現行中央政府總預算從籌編、審議到執行、歷時長達一年以上，各機關原編列預算數，均為預估未來期間所需施政計畫與預算經費，而國家由於職能之擴張、政經情勢及政務需求容或有所調整更張，又已往預算編製及執行之規定均較為嚴謹，以致造成部分計畫之資源閒置，而部分亟需財源之計畫卻無法推展之不合理現象，因此行政院主計處爰以「外綁內鬆」之作法因應，

近年來在中央政府總預算籌編過程中，已適度簡併了部分業務計畫、工作計畫及用途別科目，並酌增統籌性質經費。另對各機關預算之支用，已適度提高其執行彈性，並增加授權由各該機關本於權責自行核處或由其主管機關核定，例如各項公共工程及建築計畫，如因施工實際需要而變更設計者，在不違背或降低原計畫目標下，且可在原核定總經費及當年度預算範圍內支應時，授權各主管機關自行審查，無需再報行政院核定。八十七年度對資本支出之各分支計畫修正為同一工作計畫內之分支計畫間可以互相流用，八十八年度起復規定經常門經費可以流用至資本門，但仍應受流入二十%之限制。此外，在遇到重大天然災害時亦可以簡化搶救復建經費預算的處理、經費的撥付及會計處理的程序，以使重大災害發生時，政府得以適時進行搶救及進行復建工作。然為兼顧預算之法律性及執行彈性，須有所規範。按目前我國預算執行之相關問題分析如下：

壹、我國現行預算執行之問題探討

現行我國預算法暨預算執行要點對於科目流用規定限制仍過於嚴苛，如各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費尚不得互相流用，僅計畫或業務科目之各用途別科目間得按中央主計機關之規定流用。此項規定造成機關預算執行因缺乏彈性形成僵化之現象仍普遍存在，例如八十七年所發生的九二一震災復建工程為例，當震災發生後包括司法大廈及檢察官職務宿舍均受創嚴重，由於受到政府現行預算相關法規的限制，在復建經費遲遲無法核撥而餘震仍持續不斷之情況下，儘管本機關人事經費尚有因空缺未補實之節餘款數百多萬元，機關長官與主辦單位在上級未授權之情況下，亦不敢擅作主張先行墊支該項經費作為緊急搶修支用。故現行預算相關法令，對於重大事故或災變支出的權宜措施

與授權機關主管彈性使用經費的規定，實有加強檢討改進的必要。

按法定預算經過分配後，各機關理應照法定預算原編計畫內容與分配進度確實執行，直到決算產生為止。惟年度進行中由於施政之推展，必然有原預算發生不足或無法支應之情況發生，故預算執行之彈性處理為制度中不可缺少之環節，茲將我國現行預算執行之彈性概況檢討如下：

一、預算科目間之流用規定

由於政府政務繁多，且原計畫係一年半以前所編，為能因應政府預算執行彈性需要，預算之流用確有其必要性，但如無流用限制，則將損及預算之法律性及民意機關監督權，未能兼顧法定預算之法律性，及符合立法授權之規範，於預算法及年度中央政府各機關單位預算執行要點內均有規範各機關流用之規定之標準與分際，有關預算科目間之流用規定分析如下：

(一) 人事費如有賸餘不得流出，對經費拮据之機關影響較大。

現行有關預算科目間及各用途別科目之流用規定，除原有預算法第六十二條及第六十三條規定外，另按九十年度中央政府各機關預算執行要點有關科目間之流用，尚有應行注意事項：如各計畫科目內之人事費，依法不得自其他用途別科目流入，如有賸餘亦不得流出(按往年人事費不得流入但可流出，但流出仍應受百分之二十限制)、以及資本門預算不得流用至經常門..等之規定，上述有關流用規定與應行注意事項，不僅較往年之預算流用限制更加嚴苛，且對提高預算執行彈性助益不大。尤其對經費就已拮据之機關更是雪上加霜！

(二)相同計畫或業務科目之各用途別相互流用之規定，應再予放寬限制，俾使預算支用更具彈性。

由於前揭預算法第六十二條及第六十三條流用限制規定各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費不得互相流用，而同一計畫或業務科目之各用途別間雖可以互相流用，但應可再予以放寬限制，八十七年度起對資本支出之各分支計畫修正為同一工作計畫內之分支計畫間可以互相流用，又八十八年度起規定經常門經費可以流用至資本門，但仍應受流入百分之二十限制，目前對於各機關未經使用或有撙節支出之經費仍不得保留的情況下，上述新增加相互流用之規定，反會造成部分機關，惡性消化預算與預算執行上之困擾。對節約政府預算經費反而助益不大。因此相同計畫或業務科目之各用途別相互流用之規定，應再予放寬限制，可使各機關預算支用更具彈性。

二、預備金之設置與動支

預備金之設置為預算中之準備科目，專供原有預算科目不敷支應時為之挹注。因預算係在每年度開始之前一年所籌編，其計畫內容與預算金額均係預測與估計，迨至實際執行時，難免會發生若干意外或臨時緊急性之需要，為原預算所無法支應，如俟辦理追加預算或編列下年度預算將有緩不濟急之虞，為因應此種狀況，預算法才明定設置預備金，以增加預算執行之彈性，使政務能順利推展。有關預備金及其相關規範之設置、內容如下：

(一) 第一及第二預備金設置之規定：

依預算法第二十二條規定，第一預備金於公務機關單位

中設定之，其數額不得超過經常支出總額百分之一；第二預備金設於總預算中，其數額視財政情況而決定之。但經立法院刪除或刪減之預算項目及金額，不得動支預備金。預備金動支每筆超過五千萬元者，應送立法院備查。但應緊急災害動支者，不受此限制。

(二) 第一及第二預備金動支之規定

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，轉請行政院主計處備案，始得支用，如第一預備金超過五千萬元者，依規定應由各主管機關先送立法院備查。至於第二預備金之動支：則係依預算法七十條之規定，授權行政院於本條所定法定條件下，得先行動支，事後由行政院編具動支數額表，並送立法院審議。

三、預算緊縮之規定

預算執行時，如遇國家發生特殊事故而有裁減經費之必要時，得經行政院會決議後，呈請總統以命令裁減之(規範於預算法第七十一條)。八十八下半年年發生九二一震災，政府為籌措救災及重建經費，凍結及追減各機關當年度的不須支用結餘經費即是依據該條文所採取的預算緊縮之措施。

四、追加預算之規定

由於政府執行之法定預算多係預估之計畫與數額，但以政府施政範圍之廣泛，預估數額與實際狀況多少難免會有所出入，雖有前揭預算執行原則、預算之調整、預算之流用及預備金等預算執行之彈性措施以資因應，但上述措施可彈性運用之範圍，均受法定預算總額度所限，對在預算執行年度中發生較為重大之事故如水災、風災、地震等或臨時重大政事，需要較

大經費，需逾越法定預算數額而無法以上述各項方法解決時，則需辦理追加預算以茲因應，其相關規範如下：

(一) 追加預算相關規範：

各機關遇有依法律增加業務或事業致增加經費或所辦事業因重大事故經費超過法定預算以及依有關法律應補列追加預算者，得請求提出追加歲出預算(規範在預算法七十九)。前條各款追加歲出預算之經費，應由中央財政主管機關暨財政部籌劃財源平衡之(規範在預算法第八十條規定)。

(二) 法定歲入有特別短收之情勢，不能依預算法第七十一條規定辦理時，應由財政部籌劃抵補，並由行政院提出追加、追減預算調整之(規範在預算法第八十一條)。

(三) 追加預算之編造、審議及執程序，均準用預算法關於總預算之規定。(規範在預算法第八十二條)，依前述本條文立法之精神，即須先有總預算而後有追加預算之原則與規範。

五、特別預算之規定

特別預算是國家遇有特殊情況按照特定條件所成立之預算，以其辦理條件均係作緊急應變措施所需，且非於短期內所能完成，如與總預算合併，將使該年度總決算呈現畸形型態，無法完全表現特定條件全程所需經費狀態，且在執行上，如係併入總預算，擇期經費之執行，將受年度之限制，而產生無法因應之現象等，故於總預算之外另設預算體系，確有其必要性，「特別預算」與我國預算體系之關係，示意圖如下：

圖 3 1：我國預算體系



資料來源：本研究

有關特別預算之編審程序於預算法之規定如下：

- (一) 行政院於年度總預算外，如遇國家緊急設施或戰爭、經濟重大變故、重大災變或不定期或數年一次之重大政事，可依預算法第八十三條之規定，提出特別預算。
- (二) 特別預算之審議程序，準用預算法有關總預算之規定。但符合遇國家緊急設施或戰爭、經濟重大變故、重大災變者，為因應情勢之緊急需要，得先支付其一部分。(規範在預算法第八十四條)。

貳、繼續經費預算之相關規定：

依據新修正預算法第七條：「稱未來承諾之授權者，謂立法機關授權行政機關，於預算當期會計年度，得為國庫負擔債務之法律行為，而承諾於未來會計年度支付經費」，同法第八條：「政府機關於未來四個會計年度所需支用之經費，立法機關得為未來承諾之授權。前項未來承諾之授權，應以一定之金額於預算內表達。」以及同法第三十九條：「繼續經費預算之編製，應列明全部計畫之內容、經費總額、執行期間及各年度之分配額，依各年度之分配額，編列各該年度預算。」依據前揭預算法相關條文之規定，則有關核四廠興建計畫執行期間自七十一年至九十四年屬台電公司資本性投資之繼續經費，依法原核四計畫案在送交立法院審議時應列明全部計畫之內容、經費總額、執行期間及各年度之分配額，俾利立法院之審查。方符合繼續經費預算之相關法令規定。惟現行預算法第七條及第八條有關「未來承諾之授權」與同法第三十九條有關「繼續經費」應列明全部經費之「內容」、「經費總額」、「執行期間」等新規定，係民國八十七年預算法修訂納入，修訂主要理由係考量嗣後類似核四案中長期之計畫預算，只要一次審定完畢，則基於「未來承諾之授權」，立法部門就不必再為相同計畫浪費審查時間；且行政部門也可照原審定之計畫繼續執行。但由於核四案係在新預算法修訂之前，已開工，故目前核四案每年之預(決)算仍需送立法院審查。

參、預算執行與考核

預算案經立法院審議通過及公布即法定預算，形式與法律案相當，惟其內容、規範對象及審議方式與法律案不同，司法院大法官釋字 391 號解釋曾引用學術名詞稱之為措施性法律。立法院通過之法定預算屬於對國家機關歲出、歲入及未來承諾之授權規範(參照預算法第六條至第八條)，其規範效力在於設定預算得動

支之上限額度與課予執行機關必須遵循預算法所規定之會計與執行程序，並受決算程序及審計機關之監督。關於歲入之執行仍須依據各種稅法、公共債務法等相關規定。在預算法中對於執行歲出分配預算，各機關應行注意事項包括：

第一、各機關執行歲入分配預算，應按各月或各期實際收納數額考核之；其超收應一律解庫，不得逕行坐抵或挪移墊用（規範在預算法第五十九條）。

第二、各機關重大工程之投資計畫，超過五年未動用預算者，其預算應重行審查（規範在預算法第六十七條）。

第三、總預算所列各附屬單位預算機關應行繳庫數，經立法程序審定後如有差異時，由行政院依照立法院最後審定數額，調整預算所列數額並執行之（規範在預算法七十七條）。

第四、各附屬單位預算應行繳庫數，應依預算所列，由主管機關列入歲入分配預算依期報繳。年度決算時，應按其決算及法定程序分配結果調整之，分配結果，應行繳庫數超過預算者，一律解庫（規範在預算法第七十八條）。

第五、附屬單位預算之執行，如因市場狀況之重大變遷或業務之實際需要，報經行政院核准者，得先行辦理，並得不受預算法第二十五條至第二十七條之限制。但其中有關固定資產之建設、改良、擴充及資金之轉投資、資產之變賣及長期債務之舉借、償還，仍應補辦預算。

我國預算法規中有關執行歲出分配預算應按月或分期實施計畫之完成進度與經費支用之實際狀況，逐級考核預算執行狀況，並由中央主計機關將重要事項考核報告送立法院備查（規範在預算法第六十一條），又各機關執行全年度預算計畫未達全年度百分

之九十者，除不可抗拒之特殊原因外，相關主管(辦)人員依規定應予議處(規範在八十九年行政院修正發布之所屬各機關計畫預算執行考核獎懲作業要點第四點第二款)，凡此均屬政府監督執行預算之機制，貫徹財政紀律之要求。儘管預算執行之成效是預算行政之考核、控管上的重要課題；但在另一方面，法制上亦有保留予預算執行機關得為裁減經費或變動執行的彈性決策空間。如預算執行的流用與預備金的動支(規範在預算法第二十二條及第六十二條至第六十四條)。因此政府為確保國家財政運作得有一定之合理性，穩定性，與可預測性，從而杜絕預算執行上發生枉法浪費之情事，在預算法制的規範要求，行政部門原則上固應誠信的執行由其所提出並獲立法院同意通過的預算計畫，惟其若因情事或政策之變更而決定不執行法定預算時，若其所為決策符合法制上之專業要求，則仍為預算法制所允許。有關預算執行之考核，依據行政院八十九年十一月十三日所訂定之「中央對台灣省各縣市政府計畫及預算考核要點」規定：

第一、中央對各縣市政府施政計畫及預算考核範圍包括：

1. 施政計畫執行效能。
2. 年度預算編製及執行情形。
3. 相關開源節流績效。

第二、各縣市政府施政計畫效能之考核由行政院研考會負責，其考核項目包括：

1. 計畫執行進度控制情形。
2. 計畫目標達成情形。
3. 計畫相關考核機制建置情形。

第三、中央對各縣市政府施政計畫及預算之考核，採書面方式辦理，必要時得進行實地抽查。

第四、中央各主辦考核機關，將考核結果函送行政院主計處，

彙陳行政院，行政院得依考核結果，作為增加或減少當年度或以後年度各縣市政府所獲基本財政收支差短及基本建設經費之補助款。

第三節 建立中程計畫預算制度概況檢討

壹、建立中程計畫預算制度之源起

為掌握國家資源以支應國家整體建設及兼顧總體經濟均衡發展之需要，並透過總體經濟分析，個案計畫與預算之管理及控制機制，促使政府財政運作之健全，儘速建立中程計畫預算作業制度，實為我國當前政府預算制度改革最重要的課題。且國家重大建設經費之規劃有效運用，則有賴於中長期預算制度之實施。

由於過去各機關所提之中長程計畫，大多著重於單一年度預算之爭取，亦即著重於估算未來一個年度收入與支出概況，對於往後政府收支趨勢，較缺乏長遠週詳之規劃。及至立法院審查八十三年度中央政府總預算時，部分立委提出：「為期政府有限資源作最適切之分配運用，本於中長程之財務規劃，應逐步建立中長期施政計畫及中長期計畫預算制度。」，復於八十四年七月在行政院經建會所成立「國家財政專案研究推動小組」研討所獲致結論，因長期間政經環境變化大，政府預算收支不易預測，故計畫預算作業應以中程為主，並以四年為一期，並請行政院邀集相關部會組成專案小組，就具體落實推動中程計畫預算制度作業制度配合實施。另行政院復依照八十五年底國家發展會議之共同意見：「配合跨年度重要施政計畫推動，建立中程計畫預算作業制度，革新預算編審作業」，行政院主計處亦組成推動小組研擬完成「建立中

程計畫預算作業制度推動方案」，經簽報行政院核定後於八十七年六月分行中央各主管機關及省市政府辦理(石素梅，民 87)。

建立中程計畫預算制度，未來預算編審過程中，針對跨年度或多年度政府施政計畫，立法院將可以一次審定其計畫與預算案，並授權行政機關分年編列最長可達四個會計年度之繼續經費，如此不僅可以加速各項公共工程計畫之執行，同時亦由於此項制度允許計畫隨時送審，計畫核定程序大為簡化且可事先確保分年經費額度，對避免計畫需求過度擴張、提升資源運用及行政效率將有助益。

貳、現行中程計畫預算作業制度推展概況

現行中程計畫預算作業制度之推展，其主要作業方式係先擬定長程國家建設綱領及中程國家建設計畫作為制度架構為主導核心，再由各主管機關以中程國家建設計畫為範圍，制定其中程施政計畫，且該中程施政計畫應依中程財政收支推估結果及資源分配作業相結合，並輔以中長程重大建設計畫之加強審議及額度控管等，使國家之建設與發展，可按中長程既定目標，與行政院長之施政理念，循序作整體之規劃及配合編列預算辦理，並將目前分散於各機關之相關計畫與預算作有效的整合，提昇行政效能。

新修訂之預算法亦明文規定，立法院得就上項中程計畫於未來年度所需支用之經費為預算授權。推動中程計畫預算制度，主要是對於目前辦理之中長程國家建設、施政計畫、財政收支推估、資源分配、重要計畫先期作業及額度控管等，作結構性的整合，建立長期、中程及年度計畫層次分明之基本架構，由行政院主計處本兼顧財政健全、施政重點、執行能力及經濟成長等原則，推

估未來四個年度收支規模，並採滾推方式，逐年配合預算執行情形調整修正。各主管機關可藉此掌握未來四個年度之政府整體施政重點及可用資源概況，妥為規劃其中長程施政計畫及年度概算，以改進以往各機關重大建設計畫未能事先考量政府財政負擔能力之缺失。

行政院主計處依據前揭原則及預算法第七條及第八條立法院對政府機關未來四個會計年度所需經費之未來承諾之授權與同法第三十三條有關行政院訂定辦法作為各主管機關擬編中長期施政規劃依據之規定，並參據行政院八十七年六月八日台中授字第 四一八三號函核定之「建立中程預算作業制度推動方案」，於八十八年十二月草擬「中央政府中程計畫預算編製辦法」，復經推動小組多次討論修正後，於九十年二月一日發布施行(如附錄三)，其主要構想及重點有下列七點：

(一)確立計畫預算之作業期間、實施範圍及應考量因素。

包括計畫預算之作業以中程為主、四年為一期，實施範圍包括總預算與特別預算內之各項支出，以及支應其所需之財源。並於實際推動時，與經建計畫相結合，且規劃時需保持適度彈性。

(二)擬定中長程整體計畫作為制度架構之主導核心。

先策訂中長程國家建設及財政收支整體政策目標，再以中長程指導短程，並視必要情形加以調整及滾推編製，以因應政經環境之變化。

(三)建立政府整體建設計畫及各部門別計畫整合之機制。

為期國家之建設與發展，每一部門範圍內及各部門間均

能密切配合辦理，以發揮整體有效運作之功能。

(四)參酌中長程建設或施政重點，合理分配資源。

鑒於以往行政院主計處對於各主管機關歲出額度之核定，僅涵蓋一個年度部分，致各機關無法瞭解中程期間其可用資源概況，造成中長程計畫需求過度擴張之主要原因。

(五)各部會以中程國家建設計畫為範圍擬定中程施政計畫。

過去各主管機關歲出預算案，僅以一個年度額度彙編，不但內容繁瑣，不易顯現施政重點，且無法考量政府整體可用資源，而未來依中程資源分配方針，擬定其主管範圍之全盤性中程施政計畫。

(六)加強中長程重大建設計畫先期審議及額度控管。

中長程重大建設計畫先期審議具體做法包括：

- 1.計畫可隨時送審，不受年度預算編製期程之限制。
- 2.簡化變更計畫核定程序及縮短作業時間。
- 3.加強先期作業機關審議效能。
- 4.簡化額度分配之作業程序。

(七)相關法規之增修訂及其他配合措施。

本項制度之施行，所需配合增修訂之相關法規，包括中長程及年度施政計畫編審辦法、公共建設與科技發展及行政院社會發展計畫之先期作業實行要點等相關法規之修訂。

參、建立中程計畫預算制度相關問題之探討

「中程計畫預算編製辦法」雖已奉行政院於九十年二月發布實施，但相關配套措施及法規之增修訂仍未完成，故未來各機關

全面實施時可能需面臨之問題分述如下：

一、行政院各部會間之協調合作尚待加強

由於「中程計畫預算作業制度」所涉之層面極廣且複雜，相關計畫與各部會及地方政府又關係密切，因此如何摒除本位主義，建立共識，就其職責範圍相互協調配合辦理，為整體制度能否有效運用及發揮功能之關鍵所在。

二、儘速修訂相關法規以配合中程計畫預算制度之運作

為配合中程計畫預算編製辦法之發布實施，應儘速配合修訂相關法規之內容，俾使各項作業可以緊密的結合，以建立完善的運作機制。

三、中長程計畫或目標之策定宜審慎明確，俾發揮指引功能

中長程計畫或目標之策定宜具審慎明確且具通盤性及連貫性，方能發揮指引各部會擬定施政計畫之功能。

四、配合中程國家建設計畫重點，合理分配政府有限資源

由於以往各機關研擬重大施政計畫及中長程計畫時，大多未考量政府財政負擔能力，以致造成計畫需求過度擴張之缺失，透過中程國家建設計畫重點，可以合理妥善地分配資源。

第四節 本章結論

壹、在預算編審方面

一、加強預算主管機關與立法部門各個委員會之溝通、協調確

有其必要。

對於重大施政計畫或政策，各主管預算機關應隨時與立法部門各個委員會加強溝通、協調，先期化解不必要的紛爭。以往行政院審查各機關預算採內部審查方式進行，直至預算額度分配確定後，始告知各主管預算機關，由於缺乏雙向溝通，故難發揮預算整體功能。

二、我國預算編製權責單位不如美、日等國集中，較難發揮預算統合功能。

美國預算管理局主導統籌預算籌編，而日本政府的預算編製則由大藏省負全責。我國預算籌編權責主管機關行政院主計處，僅為行政院幕僚單位，其地位、影響力與專業能力，不如該等國家編製預算之專責單位。因此研擬將目前行政院主計處、財政部、經建會、國科會以及研考會的業務與組織職掌整併集中，擴編成為預算總署，俾發揮預算統合功能。

三、配合中程計畫預算編製辦法之實施，修訂相關法規之內容，俾使各項作業可以緊密的結合，以建立完善的運作機制。

在實施中程畫預算制度方面，重視中期財政，預測未來收支，並仿效歐美先進國家採行超過一年期預算制度的做法，且針對跨年度或多年期延續性的個案施政計畫，立法院可一次審定，分年執行，不必再逐年進行年度預算審查。

四、行政部門所編製預算書所表達資訊仍不夠完整且預算審議時間過於短絀，對原本立法院及其幕僚專業性顯已不足，審議方式與品質早受到詬病的現象仍無法短期內獲得改善。

貳、在預算執行方面

一、提高預算支用彈性，簡化預算執行審核作業。

研擬提高預算支用彈性，簡化預算執行審核作業的方法，進一步研修預算支用有關規定，允許年度未使用完之預算經費，得保留一部分至下一年度繼續支用，並將一定比例做為該單位之員工績效獎金，以杜絕各機關每遇年度結束時，為恐預算未支用完畢遭致處分，造成惡性消化預算的陋習。

二、拋棄傳統預算控制法，改採更具彈性的「支出控制預算」。

授權各機關主管必要時得以採取必要措施，主動調整運用各單位的預算資源。卻使預算資源的使用充分的授權，讓機關得擁有更大的自主空間與彈性，其以更多的自由換取更高的生產力。

三、改變過去「防弊心態」，改採以「任務導向預算」授權機關管理者放手去決定預算，專注於重大政策議題上，諸如掃除黑金、防治組織及經濟犯罪等重大政策議題上，俾提昇預算執行績效。

第四章 核四廠個案

第一節 核四廠個案之背景分析

壹、核四廠興建計畫案背景說明

「核四電廠」，係我國第四核能發電廠的簡稱，核四電廠包括第一及第二號機發電工程計畫，該計畫目的：「為確保台灣本島能源供應安全可靠及配合長期電源開發之需要，達成能源多元化目標，充裕供電系統能力。」計畫內容：「原核四計畫預定於台北縣貢寮鄉鹽寮廠址興建裝置容量各 1,000 千瓦級輕水式核能機組二部，決標後為 1,350 千瓦改良式進步型輕水式核能機組二部，輕重新配合實際狀況奉准改訂第一號機於九十三年七月商業運轉，第二號機於九十四年七月商業運轉，並預定九十六年七月全部完工。」該計畫投資總額 1,697 億元、執行期間自七十一至九十四年度止，截至八十八年下半年及八十九年度止，累計可用預算數為 1,238 億 8,506 萬餘元，佔投資總額 72.99%，累計決預算數為 527 億 7,492 萬餘元，佔累計預算數 42.58%，累計工程進度 33.81%，較預定工程進度 42.33%，落後 8.52%。（參考台電公司 88 年下半年及 89 年度決算本），核四計畫係屬繼續性計畫，依預算法第七十六條規定，繼續經費按年分配之額度在一個會計年度結束後，未經使用部分，得轉入下年度繼續支用。核四計畫各年度額度分配與預算來源示意圖：詳如附表 4-1 及各年度之分配額度比例示意圖：如下圖 4-1

附表 4-1：各年度預算來源與額度分配表

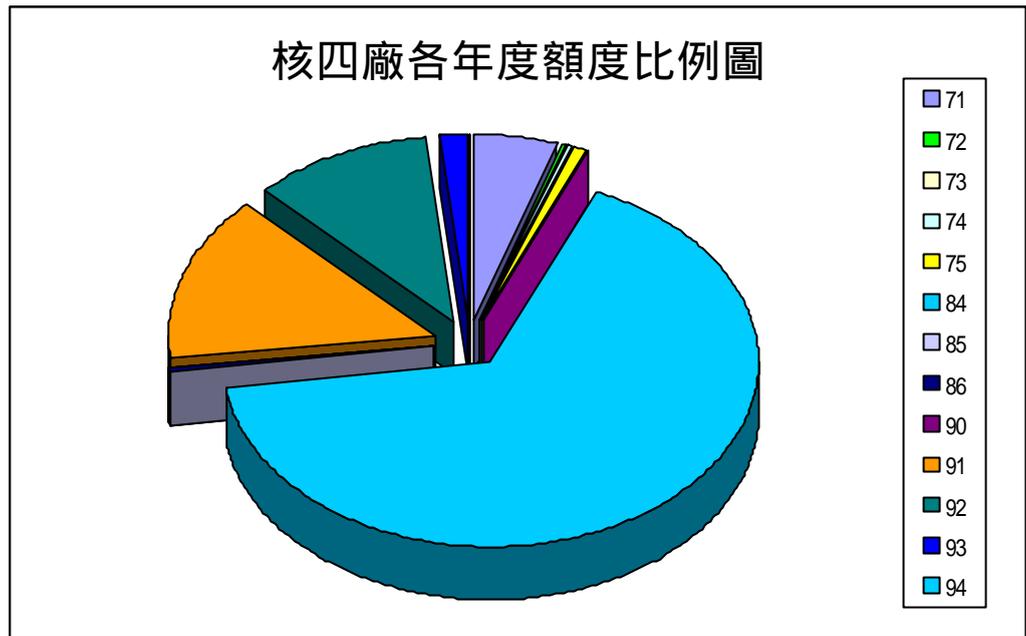
年度	預算數	自有資金		國內借款		國外借款	
71	8,564,645	2,000,000	23%	3,230,853	38%	3,333,792	39%
72	258,273	-		168,289	65%	89,984	35%
73	157,481	-		57,481	37%	100,000	63%
74	248,328	20,000	8%	127,128	51%	101,200	41%
75	1,828,970	379,946	21%	10,000	1%	1,439,024	79%

76-83	-	-		-		-	
84	112,507,837	18,357,301	16%	40,160,067	36%	53,990,469	48%
85	156,652	49,000	31%	107,652	69%	-	
86	162,877	162,877	100%	-		-	
87	-	-		-		-	
88	-	-		-		-	
89	-	-		-		-	
小計	123,885,063	20,969,124	17%	43,861,470	35%	59,054,469	48%
90	-	-		-		-	
91	24,572,089	19,084,009	78%	3,654,159	15%	1,833,921	7%
92	18,445,084	14,325,446	78%	2,743,002	15%	1,376,636	7%
93	2,815,352	2,186,554	78%	418,676	15%	210,122	7%
94	13,445	10,442	78%	1,999	15%	1,004	7%
合計	169,731,033	56,575,575	33%	50,679,306	30%	62,476,152	37%

資料來源：臺電公司九十年度附屬單位預算

從附表 4-1 及附圖 4-1「核四計畫」執行期間自七十一至九十四年度止所編製各年度額度分配表與預算來源比例圖得知，各年度額度分配以八十四年度 1,125 億餘元，佔計畫總投資額 66.29% 最高，七十六至八十三年度因行政院於七十五年四月第 1932 次會議院長提示核能四廠暫不急於動工；預算予以凍結另八十七至九十年度，因八十五年立法院通過廢止核四計畫案，因此兩個階段均未編列預算分配數。至於已執行七十一至八十六年度合計額度分配數為 1,239 億元，佔原計畫總投資額 73%，及至九十年二月十四日行政院宣佈即日起核四復工，待執行之九十一至九十四年度合計須再度編列 458 億餘元，佔原計畫總投資額 27%。

圖 4-1：各年度額度比例圖

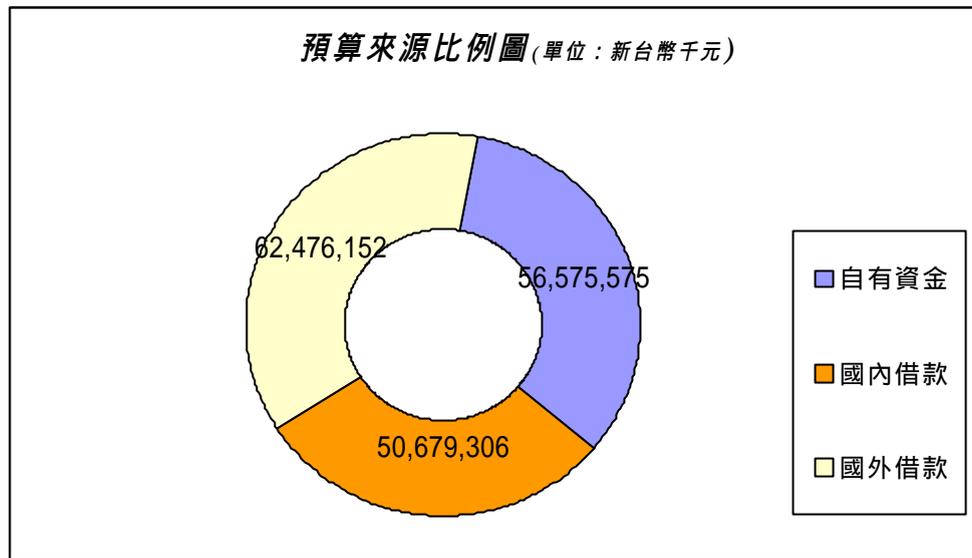


資料來源：本研究

有關「核四計畫」預算來源包括三部份：

1. 自有資金 565 億餘元占總投資額 33%。
2. 國內借款 507 億餘元占總投資額 30%。
3. 國外借款 625 億餘元占總投資額 37%。

圖 4-2：核四計畫預算來源比例示意圖



資料來源：本研究

貳、選擇核四廠個案之原因分析

我國近年來重大投資建設計畫從國建六年計畫以及當前正在興建第二高速公路、都會的捷運系統以及台灣高速鐵路興建等等重大建設計畫如此之多，何以本研究在國家重大投資個案的選擇上特別針對核四廠興建計畫案，其主要的原由係筆者分析相關文獻、論著、法令規定及媒體相關報導後明確瞭解，核四廠計畫案不僅最能符合本研究所要探討的重大投資中長程延續性預算且該計畫在「法的基礎」及「預算管理程序」的構面上均未有明確與有效的規範，且核四計畫案更具備有下列幾種特性與要件：

一、核四計畫屬特種基金是台電公司之附屬單位預算案

核四計畫是屬特種基金是台電公司固定資產投資編列於附屬單位預算內，每年仍需依規定將其附屬單位預（決）算案編送立法院審議。

二、核四計畫是配合政策的重大投資計畫案

核四計畫是配合當前及未來國家安全與能源政策而制定的重大投資計畫案並兼具政策與社會安全性。

三、核四計畫是多年期與繼續性預算計畫

核四計畫是原執行期間自民國七十一年至九十四年止，初始一次編列超過四個會計年度的多年期與跨年度的繼續性預算經費。

四、核四計畫具有自償性與非自償性預算特性

核四計畫預計投資報酬率為 9.94%，投資回收年限為 16.36 年，且其計畫屬「自償性預算 自負盈虧」亦是非完全自償性預算性質，因該計畫係屬配合政府的政策性投資。

五、核四計畫經費龐大

核四計畫原投資總額為新台幣 1,697 億元，開工迄今因匯率變動，及朝野始終對核四停續建問題爭論不休，政權更迭後新政府宣佈核四停建，復經大法官五二 號解釋，行政院又宣佈續建核四，台電估計核四如復工續建需再追加 458 億元。如依此推估核四計畫總投資額可能超過二千億元，故其經費龐大且是國家重大投資計畫。

六、核四計畫具高度爭議性

由於立法與行政部門多年來為著核四停續建問題爭議不休，復經反核及環保團體抗爭與政治利益團體的相繼介入以及政黨更迭後朝野彼此抗衡互不相讓，已使該計畫原已累積了高度爭議性的問題加上違約賠償的問題更加錯綜複雜。

參、核四廠計畫爭議原因探討

一、核四預算案因政治環境的改變與反核團體聲援，已由經濟議題變成了政治性議題。

「核四廠計畫」預計投資報酬率為 9.94%，投資收回年限長達 16.36 年屬繼續性預算經費。核四計畫案不僅為全國國民所關注之公共投資計畫，且是一項配合國家能源政策的重大國營事業工程計畫，建廠迄今已逾二十年，此期間因政治、環保及生態等團體反對聲浪不斷，使得核四預算案已由經濟議題變成了政治性議題，且在立法院歷經凍結、恢復動支、通過預算、廢核覆議案、再宣佈核四復工等過程。該計畫原在民國八十五年拍板定案，並於八十八年三月間動工興建，原定民國九十三年完工，且自開工迄今核四預算又因匯率變動、政權更迭是否續建行政與立法部門間爭論不休致直接成本已從 1,697 億元增加為 2,082 億元，增加幅度 22.7%。如續建核四需再投入約 458 億餘元。且完工時間亦可能延至九十七年七月以後。

二、反核為民進黨一貫主張，政黨更迭後新政府為兌現競選承諾，遂宣布停建核四，致引發朝野間對立與憲政危機。

由於陳水扁總統在競選期間，曾作出新政府將停建核四廠的承諾。因此，在換黨執政後，為兌現選前承諾，自然成為新政府無法迴避的棘手問題。張俊雄院長接任閣揆不久，立法院在野黨聯盟即因行政院將宣布停建核四而擬擱置總預算的審議加以回應，並計畫以法律案逼迫行政院恢復續建核四。在此壓力之下，張院長於八十九年十月二十七日宣佈停止興建核四計畫後，隨即引起在野立委們的強烈反彈並揚言發動倒閣及罷免總統案。核四案遂成為利益鬥爭與政治角力的議題，不僅使社會處於高度不安的狀態，並為台灣憲政體

制的正常運作投下重大的變數。行政院對於立法院所通過的法定預算，可以片面決定停建核四案而不去執行預算所引發的違法違憲的問題，雖已透過司法院大法官五二 釋憲(如附錄五)程序予以平息，然而此一政治性議題所引起行政與立法部門間的爭議，不僅造成社會不安與成本的浪費，更對國內整體經濟造成重大影響。核四廠計畫近年來之大事紀要(如附錄七)。

第二節 核四廠個案之主要法令探討

壹、依據憲法層次之分析

依據我國憲法第六十三條規定：立法院除了有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案外還有一個概括的「國家其他重要事項」也需要送立法院議決。行政院於八十九年十月二十七日宣布停建核四案，由於核四係配合國家安全與能源政策，理應屬「國家重要事項」，故停建核四案基於行政與立法制衡原則宜交由立法院議決。然行政院片面宣布停建核四計畫案是否意味著「行政權」可直接廢止立法院已決議通過之預算案？「行政機關」是否可不按年編列核四繼續性預算？以及「行政權」有無侵犯到「立法權」與違法、違憲？此等問題均有待深入探討與釐清的必要。

針對核四計畫，行政院提出綜合意見書，說明行政院宣布停建核四未違憲違法的基本立場，行政院指出，停止核四預算執行，係配合政策而變更，停建核四未逾越憲法所賦予行政院的權限。依行政院提出綜合意見書摘要分為下列六項主要意見：

第一、依憲法第五十三條及增修條文第三條第二項第一款之規定，行政院有決定政策之權，核四案是行政院積極面對情勢變更、國家發展需求，有符合公益的替代方案所作必要調整。

第二、依司法院大法官會議三九一號解釋（如附錄四）已釋明預算案和法律案規定內容、拘束對象和持續性完全不同，預算案實質上是行政行為的一種，立法機關審議預算批准行政措施及年度施政計畫的性質，立法院議決的法定預算，效果為對行政機關的授權，使行政機關得達一定施政目的，而支出由立法院同意的預算，並未課行政機關完全執行的義務，且法定預算因情勢變更而須停止執行，預算法也無禁止的明文規定。且預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所需之經費，每一年度實施一次即失其效力，因中央政府總預算案乃行政院之政策表徵，核四影響未來國民生計，新政府自得評估是否繼續執行該項預算。

第三、立法院從未通過任何法律予行政院興建核四的義務，也沒有任何決議要求行政院續建核四，只是透過預算案的形式，授權行政院在特定金額上限興建核四。立法院在八十五年決議廢止核能電廠興建，行政院提請覆議，只使原來的決議不維持行政院得續建核四而已，並未創見出行政院應繼續維持該政策的義務，且預算的執行既屬行政權的領域，行政院本於職責停建並未違憲違法。

第四、過去國營事業資本支出，其法定預算曾發生確實窒礙難行，更符合公益的替代方案或情勢變更情形，而報行政院核准停止執行，已有諸多先例。

第五、立法院行使職權法第十七條規定，並未要求行政院變更政策，必須經立法院同意，也未明文規定要事先報告。

第六、停建核四可能發生的違約賠償問題，只是整體成本效益考量的一環，行政院決議停建核四，乃考量不建核四不缺電，亦可另研擬可行方案替代，核廢料是萬年無解難題等，核四契約終止損失尚可忍受，為永續發展台灣經濟，順應國際廢核電的趨勢，經通盤審慎評估所做之決定，經濟效益遠大於停建可能發生的賠償。

針對上述行政院所提停建核四並未違法的六點基本立場，立法院也相對的提出包括「法定預算屬措施性法律，具有法律規範效力」、「本於依法行政原則，行政院不得拒絕執行法定預算」等六大立場加以回應。憲法第五十九條規定：「行政院於會計年度開始三個月前，應將下年度預算案提出於立法院。」揆其意旨，預算案係一個會計年度中，國家財政行為之準則，故應每年提出，由國會審議決定。預算法第八條規定：「政府機關於未來四個會計年度所需支用之經費，立法機關得為未來承諾之授權。」從而得以編列超過一個年度的投資計畫預算，其作法似乎隱含違反憲法第五十九條精神之虞。

憲法第六十三條規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」因此，亦可由立法院作成決議，移請行政院變更重大政策，惟因目前執政之民進黨在國會席次並非多數，此方式在理論上可行，但執行上有其困難。

貳、依預算法之相關條文探討

一、預算法對於「未來承諾授權」條文內容之探討

預算法第七條及第八條有關立法院得予行政部門暨政府機關未來四年所需支出經費為未來承諾之授權，並以一定金額於預算內表達；而所謂未來承諾之授權者，指立法院授權行政部門，於預算當期會計年度，得為國庫負擔債務之法律行為，並承諾於未來會計年度支付經費。前揭條文規定有下列三點疑義值得探討：

第一、未來承諾授權之經費係依需求分年編列，或於當期會計年度全額編列，如屬當期會計年度全額編列因受限歲出規模、法定舉債上限，恐排擠政府其他相關經費，且如無妥適控管，亦將造成預算編制僵化現象。

第二、未來承諾授權條文係參考德國國家預算法第六條條文：「即預算編制與執行時，應考慮對未來年間(含未來承諾之授權)政府完成其作業所需承諾之支出及授權」及同法第十六條略予「重要建築物、採購及開發計畫之支出及未來承諾授權，須先完成規劃、成本估計後，始得編列預算，在未完成規劃、成本計算之前，不得編列預算。」準此我國對「未來承諾授權」條文，只參考德國有關該條文第六條之規定對於同法第十六條文內容，現行我國預算法並無明確條文規範。

第三、分析德國對未來承諾授權僅只國會與行政部門間之授權關係，並無如我國規定得授權行政部門為國庫債務負擔之法律行為，此點亦值得國內學者專家及主管部門審慎參酌。

二、「繼續經費」若為當年度之經費，通過後即須執行，若屬未來幾年之計畫說明，立法院通過當年度以外之跨年度預算

只具有承諾性質。立法院對行政機關並無非執行不可的拘束力。

前項未來承諾之授權，應以一定之金額於預算內表達，原係作為編列核四預算之法源。然而，行政院編列預算案應就每年度之歲入、歲出逐項編列，立法院乃就每一年度預算進行審議，但行政機關若提出中長期性之施政，該項預算之支出，則須附帶提出該計畫之目的、期程、總的預算費用以及分期分配之金額，以說明當年度編列之歲出金額之妥當性。因此，「繼續經費」若為當年度之經費，通過後即須執行，若屬未來幾年之計畫說明，立法院通過當年度以外之跨年度預算只具有承諾性質，亦即預算法第八條所稱之「立法機關得為未來承諾之授權」，對行政機關並無非執行不可的拘束力。準此，行政院於八十五年提出核四預算，經立法院刪除後，行政院再提覆議，最後由立法院通過七年的「繼續經費」，行政院除應執行每年度編列之「歲定經費」外，並無執行另七年「繼續經費」之義務。

三、各機關重大工程之投資計畫，超過五年未動用預算者，其預算應重行審查。參照預算法第六十七條（預算未動用應重行審查之情形）之規定。

四、預算之執行，遇國家發生特殊事故而有裁減經費之必要時，得經行政院會議之決議，呈請總統以命令裁減之。參照預算法第七十一條規定。

五、會計年度結束後，各機關已發生尚未收得之收入，應即轉入下年度列為以前年度應收款；其經費未經使用者，應即停止使用。但已發生而尚未清償之債務或契約責任部分，經核准者，得轉入下年度列為以前年度應付款或保留數準備。

六、根據前揭預算法之相關規定，行政院自應考量資源分配之合理與公平，以及公共政策目標間的優先順序及主要預算活動者之互動關係，訂定有關國民生計、公共事務的施政方針，並隨時考慮國際、社會、人民的需求，以及政黨輪替等因素，對已擬定的施政方針做出必要修正。

第三節 核四廠個案主要問題與對策

按政府一般經常性預算具有「年度性」，即通常均以一個會計年度為執行之期限，惟基於政府「給付行政」廣泛之目標，並非一切施政計畫作為均能在一個年度內完成，尤其現代國家越來越多涉及私經濟活動，如以中長期或多年期預算(例如政府所投資的能源、通訊、交通等重大工程)取得資源與勞務，遂行國家功能、滿足行政上服務之需要，此種情形為計畫型資本支出預算。相對於經常性預算有「年度性」，即以一年為限，計畫型資本支出預算為行政部門之財政計畫，往往跨越一個年度以上，係一種財政計畫之中長期預算，復由於此中長期計畫型資本支出預算案所涉經費均較龐大，故在立法院每次審議過程中常見各種不同黨派的利益團體介入其中，故通常計畫型資本支出具有政治計畫之意義，其與一般經常性預算，通常均以一個會計年度為執行之期限者有顯著不同，資本型之預算，尤其是計畫型資本支出，乃係國家為從事私經濟行為所編製之中長期繼續性預算。計畫型資本支出通常係跨年度預算，不但不可能在一個會計年度完成，甚且不可能在一個國會任期內完成，故係以「現在」政府與國會決議，拘束「未來」政府與國會。以免未來行政機關對於前國會所決議通過的繼續性或長期性預算不予執行，但也因此導致行政與立法部門

因政治立場不同，易衍生不必要的困擾。由於行政部門須對計畫型資本支出之盈虧負責，因此不但有權對成本效益與風險予以評估，甚且有義務對該項預算是否繼續執行，加以考慮(參照預算法第六章第八十五條至八十九條)。

核四廠興建計畫之預算，即是台灣電力公司附屬單位預算項下之固定資產投資屬於計畫型資本支出，依據「中央政府總預算附屬單位預算編製作業手冊」及「國營事業固定資產投資計畫編製評估要點」等規定，對「固定資產投資」應按計畫型與非計畫型資本支出劃分。凡建設新廠(如核四廠興建)、重大改良及更新、擴充生產與維持正常營運作業必須之設備即屬於計畫型資本支出；而其他零星購置或汰換設備，方列為非計畫型資本支出，且依據規定計畫型資本支出，除維持正常營運所需設備汰換及其他無法評估計畫效益者外，應對市場預測、工程技術、人力需求、原料供應與財力負擔及過去投資之時機，先有周詳之考慮，成本效益應做精密之評估，包括風險與不定性分析。新興計畫應先行製作選擇方案及替代方案及其成本效益分析，並提供財源籌措及資金運用之說明，分析時並顧及公害防治、環境影響評估及工業安全，而後排定優先順序。且新興計畫如其財務計畫欠週或投資報酬率欠佳或低於資金成本者，除為配合政府政策辦理者外，應不予成立。

本研究所要探討的核四廠個案，係編列於台電公司「固定資產投資 計畫型資本支出」項下，屬於新興計畫項目，雖其投資報酬率並非最佳，且投資回收年限卻因停續建爭議問題影響，可能超過二十年，儘管如此，但因核四案係配合政府能源政策加諸為顧及國家安全之需要，在財源籌措、環境影響評估沒問題下，於八十八年三月間開工，原預計於公元二〇〇四年完工的建廠計

畫，但因行政院於八十九年十月二十七日片面宣布停建核四，復於九十年二月十四日宣佈核四續建，由於核四停建損失預算三十五億元，其中近四億元以利息方式並入八十八年下半年及八十九年度決算處理，逾三十一億七千萬元，則列入台電九十年度預算中，惟該筆核四停建損失能否在九十年度順利支付，立院朝野之間勢必尚有爭議，另外九十年底核四是否會再因「公投」重新決定去留，亦難確定。基於上述原因，核四廠興建計畫在金融界怕放款變成呆帳；國內外承包商亦恐向銀行貸不到款的情況下，是否能順利復工，尚有待朝野及各方面努力配合才能達成。

第四節 核四廠個案在預算管理上之意義

綜上所述，本研究結果發現，有關「國家重大投資計畫 核四廠興建計畫個案」部分，可歸納出在預算管理上有下列四點意義：

壹、核四案成為憲法層級爭議，大法官之解釋文，將成為重大投資案之重要規範。

我國歷年來重大投資計畫為數不少，但從未發生過類似因行政院決議核四案停建，並停止執行相關法定預算而與立法院之法律見解互異，引發適用憲法發生疑義，最後由大法官解釋，才得以化解並恢復續建核四，而核四案亦涉及預算法多年期繼續性相關預算條文(如預算法第七條與第八條規定「謂立法機關授權行政機關，在預算當年度得承諾於未來會計年度支付經費之法律行為；政府機關於未來四個會計年度所須支用之經費與立法機關得為未來承諾之授權，且應以一定金額於預算書內表達」)之修訂，

形成先修法再授權，而使核四案得以取得適法性。有關核四案之司法院大法官會議「五二 解釋文」(如附錄五)將成為嗣後類似核四重大投資案之重要規範。

貳、建立中程計畫預算制度，為我國政府預算制度改革的新趨勢。

政府機關於未來四個會計年度所需支用之經費，立法機關得為未來承諾之授權的做法，已規範在我國預算法第七條及第八條當中，又新頒布的中程計畫預算之實施期程，也規定以四個會計年度為一期。但個案計畫，則應按其實際需要編擬，可不受四個會計年度期程之限制。前項規定不僅可為核四案之個案計畫解套，且中程計畫預算之實施已是世界各主要先進民主國家預算制度的潮流，該計畫的落實施行，不僅能凝聚全民共識，發揮引導與整合各機關相關政策、施政方針與計畫之功能，且可改變過去只著重在未來一個年度的收支概況。對過去缺乏前瞻性(Anticipatory)預算調整觀念的改變，實有積極正面的功能，同時對減少行政與立法部門之爭議以及改進現行政府預算制度均有助益的。

參 重大投資分年或分期預算追蹤考核與參與決策之權成為重要議題：對重大投資計畫執行之重大變更，立法機關仍擁有追蹤考核權與參與決策之權限以發揮(期中)制衡之功能。

由於我國中央政府總預算既經立法院審議通過成為法定預算後，執行權限則全歸行政部門所擁有，而各機關預算執行與考核，

亦分由監察、審計機關或研考單位負責，立法部門只能等到年度結束辦理決算時，才有審查決算的機會，對於發生像核四廠如此重大投資計畫案，在行政部門決議宣布停建，並停止執行其相關核四預算時，立法院因無預算執行「追蹤考核與參與決策」之權限，致引發朝野及行政與立法部門間之爭端，最後只能訴諸司法院大法官解釋才能化解的情況。未來隨著政治權力中心的轉移，為確保行政與立法分立及相互制衡之原則，避免再度演變成憲政危機，對重大計畫執行之大變更，透過修法使立法機關擁有預算追蹤考核與參與決策之權限以發揮(期中)制衡之功能，確有其必要性。

肆、應用「整體性評估決策模式」或「理性化預算」於重大投資計畫之必要性。

對重大公共投資計畫應用「整體性評估決策模式」或「理性化預算」於重大投資計畫，不僅可減除行政與立法部門間之不必要之爭議，亦可讓管理者面臨國家重大投資計畫預算相關問題時，可免除決策錯誤，因為「整體性評估決策模式」與「理性預算」之預算過程不僅具有計畫之優先順序且有通盤完整性的規劃暨成本效益評估分析技術。由於國家重大計畫投資案，在形成預算案之前，其所涉及之相關因素(如計畫目標、相關策略、環境影響評估及執行計畫與期程...等)，必先經相關部門客觀、公開、與公正性之詳實評估等過程，方交由立法院進行審議。又核四案專業性高，所涉層面亦廣，故在預算審查前，已歷經上述的過程，復經法定程序而產生的「措施性法案」，故不能因政權更迭且未經民意的多數決，行政部門就片面宣布政策急轉彎，準此以前國會所通過的法律及預算案，如因政權轉移而不予承認，則政局的亂象必難平息，且社會成本的損失更難估計，故重大投資計畫應用

「整體性評估」或「完全理性」決策模式於重大投資計畫，並排除政權更迭由少數民意改變國家重大政策的做法，確有其必要性。

第五章 九二一震災個案

第一節 九二一震災個案背景分析

民國八十八年九月二十一日凌晨，發生在台灣南投集集地區強度達芮式 7.3 級的強烈地震，此即『九二一集集大地震』，剎那間不僅災區人民生命財產蒙受重大損失，亦導致公共設施大量毀損，且自然環境巨變，阻礙產業發展，加重政府財政負擔，減緩整體經濟發展，更造成全國 2,321 人死亡，8,722 人受傷，房屋受損 82,238 戶，佔國民生產毛額的 3.3%，受災民眾更多達三十一萬人，九二一震災可以說是台灣承平五十年來最嚴酷的一次考驗，更是台灣本島前所未見的浩劫，不僅重創台灣的經濟，有形的財物損失估計約 3,412 億元，影響之廣，更是台灣歷次重大天然災害所莫及。由此可知，震災是一個事前無法預測，且破壞力相當強的自然災難。九二一集集大地震日記(如附錄六)

九二一震災發生後，由於相關災害救助與災民安置刻不容緩。總統於同年九月二十五日依法發布「緊急命令」，共十二點(如附錄二)，作為各機關從事災害救助、災民安置與災區重建等緊急工作之依據。緊急命令施行期間為六個月，至民國八十九年三月二十四日止。由於緊急命令失效後，即應回復正常的一般行政程序。且在救災、安置工作告一段落後，有關災後重建工作，亦急需持續積極進行。政府為兼顧保障人民權利及重建效率，並對於日本八十四年所發生的阪神大地震，其於地震發生後三個月內隨即完成相關法案之增修，使得災後重建工作得以順利進行，其中「受災地區復建振興特別措施法」係以特別立法之方式，對於災區土地重劃、都市更新、公共設施整建、國宅興建等施行政序、法制與組織均予以明文規定。爰參考日本上開特別措施法之立法

精神及阪神實施重建情形，並根據九二一中部地區地震之災情，以及我國政府組織體制與社會現況，擬具「九二一震災重建暫行條例草案」，於八十九年一月十五日，立法院三讀通過，該暫行條例是為了緊急命令效期過後，為五年的重建工作提供法源，故其施行期間為五年。有關九二一震災重建暫行條例草案幾經修正後，於八十九年二月三日經總統正式公布後實施，該條例其立法原則有二：其一為 簡化行政程序，提昇政府重建效能。其二為 結合民間資源，鼓勵民間參予重建。且其該條例其架構分為「總則」、「災區社區重建」、「租稅與融資之配合措施」、「行政程序之執行與簡化」、「重建經費籌措」及「附則」等共六章七十五條，以作為推動災後重建工作之法據(中國時報，88.11.16)。

壹、選擇九二一震災個案之原因分析

我國近年來重大災變或事故如中部山區土石流、華航大園的空難、台中衛爾康餐廳火災以及汐止林肯大郡倒塌 等等重大災變或事故，本研究在國家重大災變事件的選擇，何以特別針對九二一震災計畫個案，其主要的的原因係論者參閱相關文獻、法令規定與從媒體相關報導中獲知九二一震災事件，不僅最能符合本研究所要探討的重大災變計畫重建經費的籌措過程，且該個案在「法的基礎」構面上雖有部分條文規定，但在「預算管理程序」的構面上卻是缺乏完整的規範，尤其此個案更具備有下列特性與要件，故有探討的必要：

一、九二一震災事件具有急迫性(時效性)

九二一大震災發生後，透過媒體的報導，全國性與國外的緊急救援行動以及國軍部隊和民間力量暨慈善團體，也隨即展開全面性的搶救行動，俾使損害及死傷減至最低程度，故九二

一、震災事件實具有急迫性。

二、九二一震災事件具有突發性(不可測性)

九二一震災事件發生時，係在毫無預警狀態下，突如其來，讓人措手不及，並在瞬間，造成震災區人民慘重傷亡，公共設施與財物大量毀損，短時間內無法復原，重建工作可能要花費數千億元以及五年或更長時間才能完成。

三、九二一震災事件具有區域性(侷限性)

九二一震災所發布的緊急命令與先期重建經費僅能適用於特定台中與台北縣市、南投全縣、彰化及雲林縣等有重大之受災區及災戶，並規定行政院在新台幣八百億元限額內發行公債或借款，且不能隨便擴大適用範圍與對象，故九二一震災應變措施具有區域性與侷限性。

四、九二一震災事件具有特殊性(非常態性)

九二一震災事件屬台灣本島前所未有的重大浩劫，更是近百年來歷次重大天然災害所望塵莫及，其所造成的有形與無形損失，估計至少達新台幣三千四百餘億元，故非政府能以常態性的措施與一般性經費可以支應的。未來重建經費需要政府編列特別預算支應。

五、九二一震災事件具有必要性及期限性

九二一震災事件後第五天，總統為應付緊急狀況依法發布之「緊急命令」不僅有其必要性且有期限性，該緊急命令施行期間僅為六個月，雖後來政府為持續有效、迅速推動重建工作，且有法源依據，特再制頒「九二一震災重建暫行條例」，並將「緊急命令」施行期間延長半年，此仍九二一震災個案之重建不僅

具有必要性更應有期限性，以免因應措施影響其他非災區百姓的權益。

貳、九二一震災個案救援行動檢討

一、國內缺乏災害管理(disaster management)之危機意識。

九二一大地震發生後，緊急救援行動隨即展開，也匯集了政府與民間、國內及海外無比的愛心、智慧與力量。然而整個救災組織運作與重建工作的推展上，仍存在著許多問題。其中最大的原因是政府平時就缺乏一套妥善的災難管理。台北大學公行系丘昌泰教授在其所著『災難管理學』書中就明確地指出：「雖然截至目前，人類的科技水準與能力，仍然無法預測地震的發生時間、地點與強度，但美國的運作經驗顯示：如果地震發生前能夠進行妥適的預防與準備措施，地震發生當時能夠迅速處理災變，地震發生後能有效地從事重建工作，則必然可以降低地震對於台灣社會生命與財產的嚴重威脅。」(丘昌泰，2000)。

由於國內始終欠缺災難管理的認知，且對於地震預防與因應策略不足，故在災變發生時，行政部門在欠缺災難預防與準備的情況下，還是習慣以任務編組的方式循例由消防與警察救災作業程序處理，故無法迅速有效整合現有的人力、物力、財力投入救災工作，此次九二一震災，若非「國軍部隊」與「民間力量」全力投入以及適逢總統競選期間，政府能否發揮救災成效，實在令人懷疑。政府在九二一災變發生五天後，才發布「緊急命令」，顯然已延誤救災與重建的最佳時機，足見政府部門的緊急應變及救援系統確實有待檢討改進的地方。

二、部分民間團體處理災變效率成為政府團隊學習的榜樣。

過去舊政府時代，常見僵硬官僚的體制以及靠賄選產生的地方政治人物與團體，它們不但欠缺危機處理與應變的能力且對突發事件搶救工作老是慢了半拍，然而令人欣慰的，不少民間與政府團隊在此次救災中展現了高效率處理能力。如出動達十萬人次以上投入震災的藍衣慈濟人，其救災效能之高甚至成為政府與軍方競爭的對象；根據事後救災表現之民意調查結果，國軍的動員及英勇表現拔得頭籌，另台北市政府馬英九團隊的有效處理東星大樓的災變現場亦獲得各方稱許，尤其值得一提的台積電在災後八十六小時即開始復工，不但成為國外媒體報導的對象，也再度展現其高效率的企業性精神，台積電的組織體系在關鍵時刻所表現出關鍵性的不同，不僅值得企業或其他民間組織的借鏡；更可作為新政府團隊學習的榜樣。（參閱九二一震災與重建專輯 2000）

參、九二一震災發布緊急命令之檢討

一、緊急命令所採取之措施，雖不受預算法及公共債務法之限制，仍應於事後補辦預算，俾符合預算程序之原則。

我國政府為因應九二一天然災害，由行政院臨時院會決議，在地震發生後第五天即八十八年九月二十五日由總統頒布「緊急命令」（如附錄二），該緊急命令施行期限為六個月，依緊急命令之規定：中央政府為籌措災區重建財源，應縮減暫可緩支之經費，對各級政府預算得為必要之變更，調節收支移緩救急，並在新台幣八百億限額內發行公債或借款，由行政院依救災，重建計畫統籌支用，並得由中央各機關逕行執行，必要時得先支付其一部份款項。前項措施不受預算法

及公共債務法之限制，但仍應於事後補辦預算(總統府公報，第 6299 號，民國 88 年)。

二、緊急命令執行要點須符合：1.急迫性 2.必要性 3.不影響人民權益等要件，俾使執行要點更具適法性與正當性。

由於緊急命令施行期間，政府可以於施行期間因救災及重建工作不受相關法令限制而變更預算，發行公債或借款、提供長期低利或無息緊急融資、興建臨時住宅並進行災區重建、進用衛生醫療體系人員、徵用民間物力，實施災區管制，強制撤離居民及調派國軍執行救災重建工作等。而且，依緊急命令規定，有妨礙救災、或哄抬物價等行為者，將處以重刑。雖依憲法增修條文規定緊急命令須於十日內提交立法院追認。然依中央法規標準法，關於人民之權利義務者，應以法律定之，不得以命令定之，依法須送立法院審議，行政院依緊急命令制定緊急命令執行要點既已涉及財產權，又攸關補償金發放事宜，均與人民權利義務密切相關，筆者認為不送立法院備查並不符合憲政原理，且按行政程序法之規定，行政行為應受法律及一般法律原則之拘束，由於緊急命令執行要點係屬於行政命令又未詳述自我約束的範圍，故執行要點實施不到幾天，從媒體的報導中得知，不僅兩院之間出現衝突與摩擦，中央與地方也出現諸多爭執，例如，中央取得救災重建的主導權，地方既無權也無錢，造成中央與地方奪權搶錢，爭功諉過，動輒引發衝突；中央不依體制跳過縣市首長，直接指揮並授權鄉鎮市長執行救災重建工作，中央徵調民間車輛，未知會地方政府，也引起替方政府強烈的反彈，上述參雜政治因素的中央與地方的爭執，使得原本已具爭議性的緊急命令之發布更顯得格外刺眼。緊急命令為國家緊急權體制，一旦實施，即表示實施區域與期間即進入緊急的狀

態，原本就有形成中央集權的效果。也因此，在緊急命令下，地方很難與中央抗衡。且立法院因行政院事後函送查知的「緊急命令執行要點」，內容涉及擴大適用對象，並有牴觸「緊急命令」之嫌，因而產生適法性之虞，且立法院亦不滿意行政院在發布緊急命令前，置國家財政與預算法等程序於不顧，即一再宣佈提高鉅額救災資金，事後又「擴大適用範圍」的作法。輿論也開始質疑該做法的適法性與正當性；嗣後，立法院也主張將「緊急命令執行要點」排入立院審查案，行政院則有「如審查即屬違憲」的看法。八十八年十月二十九日立法院投票表決結果以 110 票贊成備查，79 票反對的決議，否決「緊急命令執行要點審查案」，也否決了「緊急命令法草案」。朝野仁智互見，莫衷一是。儘管部分立委就執行要點大作文章，然在法律位階上執行要點屬於行政命令，其法源是緊急命令。立院既已通過緊急命令，自然無須對執行要點再做審議及表決。否則無異於是自我翻案，也否決當初通過緊急命令的效力。

三、行政與立法部門與其爭論執行要點之審查權，不如仿倣先進國家的做法，儘速研擬相關立法，建立有效運作機制。

本次九二一震災，係依八十六年七月二十一日憲法增修條文第二條：「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上有重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時該緊急命令立即失效。」憲法第四十三條與增修條文主要的不同點係原條文及依緊急命令法發布緊急命令且於發布後一個月內提交立法院追認，增修條文僅須於發布緊急命令後十日

內提交立法院追認即可。由於原憲法第四十三條文：「依緊急命令法發布緊急命令」的文字規定已遭國大修憲小組刪除，此易形成行政裁量權擴大逾越法定的範圍造成政局紛擾不安的局面。但因為緊急命令並非一般的法律，性質上屬於總統的緊急處分權，且已經過立法院追認，與一般的法律施行細則，應送立法院備查的情況不同。因此，只要行政院執行災後重建的工作不逾越緊急命令的範圍，且立法部門與其爭執行要點的審查權，不如專注於監督行政院對於災後重建工作的執行效率上面。緊急命令的發布是政府全力救災與重建工作的非常作為，行政與立法機關更應通力合作才對。筆者亦認為與其爭論執行要點之審查權，不如朝野儘速捐棄己見，一方面積極進行重建，另一方面參考先進國家的作法儘速研擬相關措施如建構一套「整合性的危機管理系統」綜理全國各類型的危機處理與災難管理作業程序，以為嗣後國內對於重大災變或事故的危機處理準則。

第二節 九二一震災個案之主要法令探討

壹、依據憲法及相關條文分析

依據我國憲法第四十三條規定：「國家遇有天然災害、癘疫，或國家財政、經濟上有重大變故，需為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依『緊急命令法』，發布緊急命令，為必要之處置。但須於發布命令後一個月內提交立法院追認，如立法院不同意時該緊急命令立即失效。」由於緊急命令主要的用意是在破除現有法令的限制，但也不能超越現行法律規範，亦即現行法律規範無法因應實際需求時，為排除現行法律之

限制，政府才可以依法發布，但因我國政府從未制定過緊急命令法，因此當前如遇國家重大災害或事故須依法發布緊急命令時，只能依據憲法增修條文第二條第三項規定，由總統頒布緊急命令，但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時該緊急命令則立即失效。

一、緊急命令謂「不受相關法律的限制」，指政府相關審議作業流程可不受法令約束，其他事項仍應受法律的規範。

緊急命令發布的步驟，依增修條文之規定係由行政院院會之決議後提出，最後由總統頒布。由於緊急命令是要簡化政府相關作業的流程，許多規定是「不受相關法律的限制」，此與緊急命令可以代替原有法律，但不能超越現行法律，似有矛盾之處，事實上緊急命令所說的「不受相關法律的限制」，指的是政府相關審議作業流程可以不受法令約束，如九二一震災災區的重建工作，其施工品質仍應受相關法律的規範。

二、中央為籌措九二一震災重建財源，對各級政府採取調節收支移緩濟急之做法，係依據「災害防救法」之應變措施。

依據「災害防救法」第四十三條規定：「實施本法災害防救之經費，由各級政府按本法所定應辦事項，依法編列預算。各級政府編列之災害防救經費，如有不敷支應災害發生時之應變措施及災後之復原重建所需，應視需要情形調整當年度收支移緩濟急支應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制。」，本次九二一大地震，行政院主計處為籌措救災重建財源，依據緊急命令第一點規定：「中央政府為籌措災區重建財源，應縮減暫可緩支之經費，對各級政府預算得為必要之變更，調節收支移緩濟急，並在八百億元限額內發行公債或借款之規定下，要求各機關自行確實檢討八十八年下半年及八十九年度原

核定預算可供統籌運用之相關經費，總計裁減轉供九二一震災經費約三百億元之應變措施，即是依據前揭「災害防救法」第四十三條之規定辦理。

貳、預算法相關條文分析

由於緊急命令規定施行期間僅六個月，自發布日八十八年九月二十五日起至民國八十九年三月二十四日止，亦即在救災及安置工作告一段落後，政府於另行八十九年二月三日頒布「九二一震災重建暫行條例」，不僅使災後重建得以持續進行，同時也為重建工作取得法律的依據。惟上開條例公佈後，有關災區地籍測量之實施、集合式住宅之重建、災區失業者就業措施以及安置受災戶用地的取得……等等重建工作之財源籌措問題，仍亟待解決，因此行政院爰擬具重建條例第六十九條修正條文送立法院審議，增訂第六十九條第二項規定：「中華民國九十年度災區復建所需經費新台幣一千億元，應循特別預算程序辦理，不受預算法及公共債務法之限制。但仍應補辦手續。其後不足部分，應循年度預算程序辦理。但重建總經費不得低於新台幣二千億元。」使得災區重建所需經費之取得於法有據。

惟依據暫行條例第六十八條規定：「各級政府機關為辦理災後重建計畫，所需經費得報經行政院核定後，在各該機關原列預算範圍內調整支應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定（如附錄一）之限制」。又暫行條例第六十九條第一項規定：「緊急命令規定在新台幣八百億元限額內發行公債或借款及其支用，得繼續適用至民國八十九年十二月三十一日，不受預算法及公共債務法之限制。但仍應補辦手續。」上述暫行條例第六十八條及第六十九條文內容，雖係透過立法院政黨協商最後所達成的共識，其

主要目的是考量災區重建經費之使用更具彈性化而不受原中央主計機關預算流用之各項限制，復由於「暫行條例」具有特別法的性質，其法的位階又優於「預算法」與「公共債務法」等普通法，故可不受「預算法」與「公共債務法」之限制。

預算法第七十一條規定，預算之執行，遇國家發生特殊事故而有裁減經費之必要時，得經行政院會議之決議，呈請總統以命令裁減之；同法第七十九條第三項及第四項規定：「各機關因所辦事業因重大事故經費超過法定預算以及依有關法律，得請求提出追加歲出預算。」同法第八十一條規定：「法定歲入有特別短收之情勢，不能依第七十一條規定辦理時，應由中央財政主管機關籌劃抵補，並由行政院提出追加、追減預算調整之。」同法第八十二條規定：「追加預算之編造、審議及執行情序，均準用本法關於總預算之規定。」又預算法第八十三條規定：遇國家經濟重大變故或重大災變時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算支應。由上述預算法相關條文之規定，有關我國重大災變可適用之預算條款較之重大投資計畫完備。

第三節 九二一震災個案相關問題與對策

壹、九二一震災個案主要問題探討

一、國人的欠缺防災與救災觀念，政府亦無完整的防災與救災動員體系及管理程序可供發揮。

長久以來，不僅國人的欠缺對於防災與救災觀念，同時政府亦無一套完整的防災與救災動員體系可供發揮。如南投山區土石流與九二一震災以及八掌溪事件的慘痛教訓，正可給政府

未來在制定防災與救災制度時的參考。九二一災區重建工作，本來是新政府最好的施政表現機會，然而在經過一年來的運作，新政府各部門也許是執政經驗不足，形成有學者無專家，常見外行領導外行的情形。

二、九二一重建規劃欠缺法律規範且無效率，各界捐款未能妥善運用且流向未予適時公開或上網。

新政府在九二一重建工作的規劃上，因欠缺法律規範致漏洞百出，在執行重建的操作上也大有問題，難怪在九二一震災屆滿一週年時，重建區民眾對新政府重建工作深表不滿，社會上大部分批判的主題也都集中在「重建規劃經費的浪費與無效率」以及「各界大量捐款的流向與未能妥善運用」的問題上。前者係由於災區重建規劃的媒體較少報導，社會能見度低，一般民眾不易了解整體規劃的重要性所致。至於各界捐款流向與使用成效方面，雖有中研院院長李遠哲領導的全國民間重建協調監督聯盟(以下簡稱全盟)，負責研商捐款監督原則和辦法，由會計師工會查帳，並定期公布在網路上，但因全盟只負責監督而不募款；且全盟不需負法律責任又無公權力作憑藉，只能以道德勸說及公信力作基礎，並不能積極輔導統籌妥善運用各界捐款。但無論是重建規劃的無效率或是捐款使用與流向不明，歸究其原因不外重大災變或事故發生時缺乏一套完整的法律規範、管理程序以及整體性之應變措施可資因應所致。

三、重建特別預算經費需求龐大，籌措不易。

由於重建經費龐大(依據九二一震災重建暫行條例之規定，政府在九十至九十二年度所編列的特別預算總額就高達新台幣二千億元)，因此相關預算的籌措或政府公債的發行也必須有一套符合社會公平正義原則的規範與做法才對。由於「九

二一震災重建暫行條例」中明定，九十年度災後重建經費不得低於一千億元，因此九二一震災重建特別預算即依此規定編列，九十年度歲出政事別與機關別預算總表，詳如附表 4-2 及附表 4-3。從附表 4-2 得知九十年度重建特別預算案，歲入需調度融資一千億元，並以全數發行公債及借款收入彌平，而其歲出政事別預算總額一千億元中，以社區發展及環境保護支出 434 億 7 千餘萬元，所佔比率 43.48% 最高，而社區發展支出又佔九成以上，足見政府在重建工作上，對社區發展的重視，其次是經濟發展支出 179 億 4 千餘萬元，所佔比率 17.95%，惟總數高達 263 億餘元的預備金（一般補助及其他支出）科目，所佔比率 26.3%，由於依法無據且又無支用細目；整個預算中超過四分之一的金額完全沒有項目，如果立院無異議讓其通過，則形同空白授權，顯然有編列不實與可議之處，故九十年四月十二日立法院院會審議時預備金全數遭刪除，由行政院另行編列第二期特別預算案，將於一個月內再送立法院院會審議。另從附表 4-3 機關別預算總表中，得知行政院主管的部分有 411 億餘元，所佔比率高達 41.13%，而省市地方政府僅編列 102 億餘元，所佔比率僅 10.25%，顯見重建經費未能充分下放至地方政府亦有可議之處。

四、九二一震災重建推動委員會，未涵蓋專家學者、災民及民間團體在內，故代表性不足。

從政府餘震災發生後不到一個月(88 年 10 月 13 日)所成立的「行政院震災重建推動委員會」係屬於因應救災的應變組織，由於該組織是典型的官方組織，並未涵蓋專家學者、災民及民間團體在內，因此其代表性仍嫌不足。

五、九二一震災重建暫行條例相關問題與對策分析

89年1月15日立法院三讀通過的「九二一震災重建暫行條例」社會各界對該條例仍有諸多的批評(聯合報, 1999/11/28)：

- (一)過分強調災區「局部」建設的重建，忽視「整體」的生活重建。如災區重建工作宜至少雇用一定比例的災民等。
- (二)過度重視「硬體」建設，忽略「軟體」的福利服務。重建工作應該結合民間力量並在災區提供妥善的社會福利服務，如居家照護等。
- (三)主張重建資源的「一體化」，忽略災區重建的「分級化」。災區重建宜按震災受損程度區分為重災、中災與輕災區等三級。
- (四)強調一般性的災後重建，未能特別照顧弱勢族群。如震災區若干弱勢族群(原住民房舍)受創嚴重，政府宜特別照顧。

附表4-2：九二一震災災後重建特別預算
歲出政事別預算總表

中華民國九十年

單位：新台幣千元

科 款	目 名	經常門	資本門	合計	
				金 額	百 分 比
	總計	52,653,884	47,346,116	100,000,000	100.00%
	(1.一般政務支出)	201,582	1,264,399	1,465,981	1.47%
1	行政支出	17,200	-	17,200	0.02%
2	民政支出	167,218	1,264,399	1,431,617	1.43%
3	財務支出	17,164	-	17,164	0.02%
	(2.教育科學文化支出)	3,881,806	3,880,997	7,762,803	7.76%
4	教育支出	3,755,916	3,632,648	7,388,564	7.39%
5	文化支出	125,890	248,349	374,239	0.37%
	(3.經濟發展支出)	4,495,265	13,450,809	17,946,074	17.95%
6	農業支出	2,115,540	10,622,630	12,738,170	12.74%
7	交通支出	-	2,458,150	2,458,150	2.46%
8	其他經濟服務支出	2,379,725	370,029	2,749,754	2.75%
	(4.社會福利支出)	3,028,223	16,000	3,044,223	3.04%
9	社會保險支出	308,609	-	308,609	0.31%
10	社會救助支出	1,878,826	-	1,878,826	1.88%
11	福利服務支出	618,737	-	618,737	0.62%
12	國民就業支出	150,439	-	150,439	0.15%
13	醫療保健支出	71,612	16,000	87,612	0.09%
	(5.社區發展及環境保護支出)	14,742,303	28,733,911	43,476,214	43.48%
14	環境保護支出	16,000	141,500	157,500	0.16%
15	社區發展支出	14,726,303	28,592,411	43,318,714	43.32%
	(6.一般補助及其他支出)	26,304,705	-	26,304,705	26.30%
16	預備金	26,304,705	-	26,304,705	26.30%

資料來源：行政院主計處

附表4-3：九二一震災災後重建特別預算
歲出機關別預算總表

中華民國九十年

單位：新台幣

科 款	目 名 稱	經常門	資本門	合 計	
				金 額	百 分 比
	總計	52,653,884	47,346,116	100,000,000	100.00%
1	行政院主管	14,529,421	26,602,430	41,131,851	41.13%
2	內政部主管	1,914,250	1,086,648	3,000,898	3.00%
3	財政部主管	17,164	-	17,164	0.02%
4	教育部主管	712,799	3,632,648	4,345,447	4.35%
5	經濟部主管	2,453,600	3,579,400	6,033,000	6.03%
6	交通部主管	65,725	890,708	956,433	0.96%
7	農業委員會主管	511,240	7,043,230	7,554,470	7.55%
8	勞工委員會主管	308,609	-	308,609	0.31%
9	衛生署主管	-	16,000	16,000	0.02%
10	環境保護署主管	16,000	64,000	80,000	0.08%
11	省市地方政府	5,820,371	4,431,052	10,251,423	10.25%
12	預備金	26,304,705	-	26,304,705	26.30%

資料來源：行政院主計處

貳、九二一震災主要問題之對策方案

政府為因應九二一天然災害，雖依憲法增修相關條文之規定，由行政院院會決議，於震災發生後第五天由總統頒布「緊急命令」施行期限為六個月，緊急命令施行期限屆滿後，政府為使重建工作持續進行且有法令依據，特再繼續修訂「九二一震災重建暫行條例」，不過重建工作雖有法源依據，但是其他相關的法令卻遲遲沒有檢討出來，像這次大地震可以看到許多建築物之所以倒塌，部分經司法機關偵查結果是因為施工方面出了問題，如偷工減料以及人謀不臧的問題所造成。再者政府為了支應震災及緊急復建需求，總統頒布緊急命令，財政部依據行政院指示將以發行公債、移用以前年度歲計賸餘，未來解決問題之對策：

- 一、由於台灣地震頻繁，民眾未來向金融機構申請房貸時，除強迫投火災險外更應再加地震險，以減輕災民財產之損失。
- 二、由於重建經費龐大，宜比照日本阪神大地震後，重建工作係透過成立基金來靈活運作與進行，由政府有關部門邀集證券、信託等相關金融業者，成立一筆基金來做災區重建工作。
- 三、為使重建工作更有效率，宜賦予「九二一震災重建委員會」更大的權力，重建工作專門由此一機構負責，並同時訂出該機構運作時間為五年或更長的時間。

目前的重建委員會，只是一個督導單位，既無權也無錢，行政院係由院長擔任召集人，其餘成員係抽調中央相關部會、災區地方政府，災民代表及原省府機關成員所組成，另

直轄縣(市)、鄉(鎮、市)村里及社區亦得設個該地區九二一震災重建委員會，上述各級委員會因係臨時性編組，成員大都抱著過客心態，遇到問題不敢做主，到處請示，影響重建工作的效率與效能至鉅。

四、有關「緊急命令」的性質，政府在緊急命令法中應該規定緊急命令發布時要怎麼做，臨時性或永久性的，區分清楚，畢竟救急與救窮是不一樣的，釐清相關步驟，包括緊急命令的內容與範圍以及緊急命令結束後如何與正常法令相銜接等相關問題。

第四節 九二一震災個案在預算管理之意義

綜上所述，本研究結果發現，有關「國家重大災變 以九二一震災個案」部分，可歸納出在預算管理上有下列四點意義：

壹、配合政府再造之企業化預算精神，尋求資源使用更具彈性、注重效能與效率，為先進民主國家政府預算制度的潮流。

配合政府再造之企業化預算精神，即是企圖改善政府預算執行彈性與強調預算充分授權，在重建經費的運用上，仿倣企業管理的精神，授權第一線管理者，研擬如何提升經費使用效率，在重建規劃時，讓災民暨災區地方政府共同參與，一起加入重建行列的做法，改變過去由上而下威權管理錯誤心態，改採由下而上的主動積極參與式的決策，盡量給予災民有其自主選擇權，俾落實顧客導向的企業化預算之精神。美、日、紐西蘭等國政府在推展新預算制度

方面，其共通點就是對如何提昇該國政府的服務效能與效率，將有限的政府資源從低生產、低收益的地方移轉至高生產、高收益處，此種新的作為即是先進民主國家政府預算制度的趨勢。

貳、增設預備金性質的災害救助金或提高第二預備金之數額與比例，對因應緊急災變確有其必要。

當災變發生時政府部門能迅速籌措到財源，並投入救災與重建工作，讓災區早日回復正常狀況，乃是災民最大的願望，然而因過去政府預備金的動支規定往往過於嚴苛且編列不足，追加預算又緩不濟急以致無法發揮應有的效果。預算法第二十二條規定：「第一預備金之數額僅佔各公務機關單位預算經常支出的 1%」，且限制較寬，申請支用時僅需呈報主管機關核備即可，但由於數額太少，故難發揮實質的效用；至於第二預備金，因數額需視政府財政情況而定，如遇緊急災變需動支時，常因申請支用限制太多，影響支用時效，且預算法第七十條規定：「事後仍需編具動支數額表，送請立法院審議」，未來考量增加預算執行之彈性，對第二預備金的動支，建議刪除需送立法院審議的規定，並在總預算內增設一定數額比例之預備金性質的災害救助與重建款項，列於行政院統籌之科目經費項下，以備緊急災變之需，確有其必要性。

參、災害與危機管理系統的建立以及民間團體的整合與捐款的管理受到高度重視，形成重要議題。

災變發生時，造成災難情況不明，在時間急迫，第一時間的搶救工作是最重要的，然因災變發生時可能因通訊、通報網路及交通系統遭到破壞，而在各地區性的救援系統平時又缺乏整合與演練

下，加以資訊流通不良致救援困難，謠言四起，將使災情更形慘重。政府主管部門研擬跨部會、跨區域性的災害與危機管理系統的建立已刻不容緩，俾在災變發生時發揮最高效率的搶救行動，確使損失減到最低程度。另民間團體救援與捐款缺乏整合與管理機制，亦亟待加強，以確保資源的供需調節更能符合公平、正當、合法與有效性，避免資源重複供給與分配不均以及捐款流向不明的缺失再度發生。

第六章 結論與建議

第一節 結 論

本論文係針對國家重大投資計畫與災害事件預算問題及對策之研究，並以「核四廠計畫和九二一震災個案」為例，其主要的目的有下列四點：

- 第一、釐清重大投資計畫與災害事件之預算問題本質。
- 第二、針對個案問題分別提供對策與方案。
- 第三、選擇解決個案問題之適當方案。
- 第四、彙整重大投資計畫與災害事件之預算管理意義。

除上述的目的外，本研究更希望能針對解決個案問題之適當方案提出改進建議供政府主管部門參考。準此，本論文由相關文獻分析法研究發現，當今民主政治之政府預算處處充滿了各種競爭的過程，而這種競爭的過程，勢必隨著財經環境的轉變以及資訊的公開，漸趨熱絡。因此，理性化預算的建構有其急迫性與真正之價值。對於一般預算的決策過程既是如此，相對於國家重大投資計畫以及重大災害重建經費的籌編、審議及決策過程，當然亦復如此。另本論文從「法」及「預算管理程序」兩構面分析研究發現有二：

一、為在國家重大投資暨核四個案的主要問題與解決方案如下：

- (一)核四停建所引發行政與立法部門之爭議，顯示憲法與預算相關法令規範不夠完備，因此有召集相關部門檢討修正之必要。

- (二)過去之重大投資計畫無法獲得預算支援而中輟，探究其主要原因即是未能落實建立中程施政計畫預算制度暨前瞻性預算調整的觀念與繼續性之經費未能一次審定所致。
- (三)立法機關對行政機關正在執行中的預算，如涉及國家重大政策改變而須停止動支相關預算時，由於立法機關缺乏追蹤考核與決策參與權，使得行政與立法部門分立與制衡原則受到質疑。
- (四)立法機關得為行政機關未來承諾之授權的做法，係建立在：行政機關對重大投資計畫必須事先完成「整體性決策評估模式」後，始得編列預算的正確觀念上。

二、為對於國家重大災害事件暨九二一震災個案的主要問題與解決方案如下：

- (一)簡化行政程序，重建政府效率與效能，為九二一震災重建暫行條例當初立法之基本原則。惟政府各級機關普遍欠缺企業化預算之正確觀念，致重建工作雖已進行多時，績效仍無法彰顯，災民亦時有怨言。因應之道，宜儘速研修不合時宜的法規，授權機關首長彈性使用預算，並仿倣美日兩國救災與危機的處理方式，事權分明，注入社區精神，建立有效運作機制。
- (二)政府財力有限，民間資源無窮，因此結合民間資源，鼓勵民間參與救災與重建工作，為九二一震災後政府積極努力的目標，然由於新舊政府缺乏危機處理與重大災變之救災經驗，致民間救災物質與救援團體未能有效整合且各界捐款亦缺乏有效管理，亟待政府相關部門加強檢討改進。
- (三)為整合救災資源，集中全力投入各災區的重建工作，成

立跨區域與跨部會之災害與危機管理系統，確有必要。

(四)救災與重建經費龐大，移緩濟急經費的籌措，易延誤救災與錯失時效，因此緊急支出授權與彈性化運用以及預備金編列數額與比例的調整，申請動支手續的簡化，亦有其必要。

另據筆者研究分析，尚發現核四與九二一震災個案，其具預算管理之意義如下：

壹、「核四廠個案」在預算管理上之意義：

一、核四案成為憲法層級之爭議，大法官之解釋文，將成為重大投資案之重要規範。

我國歷年來從未發生過類似因行政院決議，停止執行相關法定預算而形成適用憲法之疑義，造成行政與立法部門對立。大法官為此所作做出的「五二 解釋文」，將成為嗣後重大投資計畫案之重要規範。

二、建立中程計畫預算制度，為我國政府預算改革的新趨勢。

中程計畫預算之實施已是世界各主要先進民主國家預算制度的趨勢，該計畫之落實有效執行可改變過去只著重未來一個年度的收支概況，對過去一直缺乏前瞻性預算結構調整觀念的改變，實有積極正面的作用與功能。

三、重大投資分年或分期預算執行追蹤考核與參與決策權成為重要議題。

重大投資計畫暨預算執行之重大變更，基於行政院對立法院負責之意旨，宜尊重立法機關之追蹤考核與國家重要事

項之參與決策權以發揮行政與立法分立及制衡之功能。

四、應用「整體性評估決策模式」或「理性化預算」於重大投資計畫預算之必要性。

由於國家重大投資計畫預算之執行，不能因政權更迭，執政當局就可逕行變更，而不需遵照國會所通過的法律及預算案，致引發行政與立法對立衍生憲政危機。故重大投資計畫運用「整體性評估決策模式」或追求「理性化預算」不僅可使政策的選擇與決定是最有效的，且可以達到最終的目標。亦可排除政權更迭由少數民意改變國家重大政策的做法再度上演。

貳、「九二一震災個案」在預算管理之意義：

一、配合政府再造之企業化預算精神，尋求資源使用更具彈性、注重效能與效率的提升，為先進國家政府預算制度的趨勢。

二、增設預備金性質的災害救助金或提高第二預備金之數額與比例，對因應緊急災變確有其必要性。

預算籌編時，考量增設預備金性質的災害救助金或提高第二預備金之數額與比例，對緊急業務需求變動不僅有較充裕的經費可資運用，且有更大的預算支用彈性。

三、災害與危機管理系統的建立以及民間團體的整合與捐款的管理受到高度重視，形成重要議題。

政府主管部門儘速研擬跨部會、跨區域性的災害與危機管理系統的建立以及民間及國內外救援團體、物資與捐款缺乏整合與管理機制，受到朝野間高度重視並形成重要議題。

第二節 建議

壹、對政府主管當局之建議

一、在改進政府預算制度方面

(一)對於重大投資計畫之財務估測及成本效益評估方面，本新設計計畫預算(PPB)、結果導向預算(RBB)和零基預算(ZBB)之精神積極並落實推展中程計畫預算制度。

落實推展中程計畫預算制度，不僅可確保政府之中長程國家建設、施政計畫、財政收支推估、資源合理配置，對於重要計畫先期作業宜實施成本效益分析與整體性評估及額度控管，並完成結構性的整合及逐年配合預算執行情形調整修正；改進以往各機關重大建設計畫未能事先考量政府財政負擔能力之缺失。中程計畫預算的實施，需與年度預算密切結合，方能凸顯未來預算編審將以整體計畫為重心，對政府重要經建、科技投資計畫及行政院重要計畫之編製與執行結果，均需本獎懲並重原則落實考核，以改進目前各機關預算執行績效欠佳，及預算編列不實，導致後續預算無著落，而業務無法順利推行的窘境，再度上演。

二、在改進政府預算編審作業方面

(一)宜加強行政與立法部門之溝通、協調模式，使預算案的籌編能儘量回應民意，俾發揮顧客導向預算之整體功能。對於重大施政計畫或政策，各主管預算機關應隨時與

立法部門各個委員會加強溝通、協調，不僅可以確實反映民意，更可先期化解不必要的爭議。另以往行政院審查各機關預算採內部審查方式進行，直至預算額度分配確定後，始告知各主管預算機關，由於缺乏雙向溝通，無法回應民意，故難發揮預算整體功能。

(二)建議在中央政府總預算編製辦法內，增列預備金性質之統籌性經費的相關規定。

救災如救火，台灣正處在地震與颱風頻繁的島嶼上，難免不會有重大災變再度發生，建議儘速研擬增加或放寬第二預備金的使用範圍，並建議刪除動支後需送立法院審議的規定，並在總預算內增設一定數額比例之預備金性質的災害救助金或重建款項，列於行政院統籌之科目經費項下，讓各機關因應業務與特殊需求變動而有更大的預算支用彈性，以備緊急災害時急難救助之用。

三、在政府預算執行考核方面

(一)仿倣企業化預算之精神，擴大政府預算執行彈性與充分授權，讓管理者暨機關首長在應付緊急災變時，擁有較大的預算自主權以提昇救災效率。

由於突發性重大災變與事故情況特殊，希望政府能研擬放寬預算支用彈性與授權的做法，如遇突發性重大災變或事故時，讓災區機關首長或授權代簽人准許他們有更大的預算自主與彈性的資金使用權限，亦即在不影響其正常業務推展之情形下，授權機關首長或授權代簽人在其當年度預算節餘項下(而不論其節餘款是否為人事費或業務經費)，依其職權緊急支配並妥善的運用該項經費，而不受預算相關法令之限制，只需於支用完畢後向其上級權責主管

機關核備即可。

(二)改變過去「防弊心態」，改採以「任務導向預算」與「顧客導向預算」之企業性政府的做法，授權第一線的管理者放手去決定各該單位計畫預算的優先順序，例如法務部應以追求改善社會治安加強辦理除暴、查賄、掃黑、肅貪、反毒以及打擊組織與經濟犯罪等重大政策議題的成果績效上面。

貳、對後續研究者之建議

本研究中有關核四與九二一個案，學界涉獵較少、國內研究論著不多；尤其要觀察兩個案政府預算的決策過程與結果，必須面對研究文獻不豐與不易蒐尋的障礙，加以我國預算制度大多承襲美國，政府主管機關本身亦未訂頒過一套完整的預算制度，可供參考之理論與案例均感不足，建議後續研究者，若能克服上述相關問題後，希望能再針對於如何落實「中程施政計畫預算制度」之實施以及「配合政府再造的企業化預算制度」之改革等方面，加以深入研究。

預 算 法

中華民國二十一年九月二十四日國民政府制定公布全文九十六條

中華民國二十六年四月二十七日國民政府修正公布全文八十九條

中華民國二十七年一月一日施行

中華民國三十七年五月二十七日總統令修正公希全文六十四條

中華民國四十二年六月二十日總統令修正公布全文七十四條

中華民國四十六年四月十九日總統令修正公布全文四十八條至五十條條文

中華民國四十八年八月十二日總統令修正公布第十條條文

中華民國六十年十二月十七日總統令修正公布全文七十九條

中華民國八十七年十月十九日總統令修正公布全文一百條

同年月日行政院台(87)忠授字第 九二六 號令定於同年月日施行

第一章 總 則

- 第一條 中華民國中央政府預算之籌劃、編造、審議、成立及執行，依本法之規定。
- 預算以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的。
- 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。
- 第二條 各主管機關依其施政計畫初步估計之收支，稱概算；預算之未經立法程序者，稱預算案；其經立法程序而公布，稱法定預算；在法定預算範圍內，由各機關依法分配實施之計畫，稱分配預算。
- 第三條 稱各機關者，謂中央政府各級機關；稱機關單位者，謂本機關及所屬機關，無所屬機關者，本機關自為一機關單位。
- 前項本機關為該機關單位之主管機關。
- 各級機關單位之分級，由中央主計機關定之。
- 第四條 稱基金者，謂已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產。基金分下列二類：
- 一、普通基金：歲入之供一般用途者，為普通基金。

二、特種基金：歲入之供特殊用途者，為特種基金，其種類如下：

- (一)營業循環運用者，為營業基金。
- (二)依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者，為債務基金。
- (三)國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者為信託基金。
- (四)凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金。
- (五)有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金。
- (六)處理政府機關重大公共工程建設計畫者，為資本計畫基金。

特種基金之管理，得另以法律定之。

第五條 稱經費者，謂依法定用途與條件得支用之金額。經費按其得支用期間分下列三種：

- 一、歲定經費，以一會計年度為限。
- 二、繼續經費，依設定之條件或期限，分期繼續支用。
- 三、法定經費，依設定之條件，於法律存續期間按年支用。

法定經費之設定、變更或廢止，以法律為之。

第六條 稱歲入者，謂一個會計年度之一切收入。但不包括債務之舉借及以前年度歲計賸餘之移用。

第七條 稱歲出者，謂一個會計年度之一切支出。但不包括債務之償還。

第八條 歲入、歲出之差短，以公債、賒借或以前年度歲計賸餘撥補之。

第九條 稱未來承諾之授權者，謂立法機關授權行政機關，於預算當期會計年度，得為國庫負擔債務之法律行為，而承諾於未來會計年度支付經費。

第十條 政府機關於未來四個會計年度所需支用之經費，立法機關得為未來承諾之授權。

前項承諾之授權，應以一定之金額於預算內表達。

- 第十一條 因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者，於預算書中列表說明；其對國庫有重大影響者，並應立法院報告。
- 第十條 歲入、歲出預算，按其收支性質分為經常門、資本門。
歲入，除減少資產及收回投資為資本收入應屬資本門外，均為經常收入，應列經常門。
歲出，除增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，應屬資本門外，均為經常支出，應列經常門。
- 第十一條 政府預算，每一會計年度辦理一次。
- 第十二條 政府會計年度於每年一月一日開始，至同年十二月三十一日終了，以當年之中華民國紀元年次為其年度名稱。
- 第十三條 政府歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還，均應編入其預算。並得編列會計年度內可能支付之現金及所需未來承諾之授權。
- 第十四條 政府歲入之年度劃分如下：
一、歲入科目有明定所屬時期者，歸入該時期所屬之年度。
二、歲入科目未明定所屬時期，而定有繳納期限者，歸入繳納期開始日所屬之年度。
三、歲入科目未明定所屬時期及繳納期限者，歸入該收取權利發生日所屬之年度。
- 第十五條 政府歲出之年度劃分如下：
一、歲出科目有明定所屬時期者，歸入該時期所屬之年度。
二、歲出科目未明定所屬時期，而定有支付期限者，歸入支付期開始日所屬之年度。
三、歲出科目未明定所屬時期及支付期限者，歸入該支付義務發生日所屬之年度。
- 第十六條 預算分下列各種：
一、總預算。
二、單位預算。

三、單位預算之分預算。

四、附屬單位預算。

第十七條 政府每一會計年度，各就其歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還全部所編之預算，為總預算。

前項總預算歲入、歲出應以各單位預算之歲入、歲出總額及附屬單位預算歲入、歲出之應編入部分，彙整編成之。總預算、單位預算中；除屬於特種基金之預算外，均為普通基金預算。

第十八條 下列預算為單位預算：

一、在公務機關，有法定預算之機關單位之預算。

二、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。

第十九條 特種基金，應以歲入、歲出之一部編入總預算者，其預算為附屬單位預算。

第二十條 特種基金之適用附屬單位預算者，除法律另有規定外，依本法之規定。

第二十一條 單位預算或附屬單位預算內，依機關別或基金別所編之各預算，為單位預算之分預算或附屬單位預算之分預算。

第二十二條 政府設立之特種基金，除其預算編製程序依本法規定辦理外，其收支保管辦法，由行政院定之，並送立法院。

第二十二條 預算應設預備金，預備金分第一預備金及第二預備金兩種：

一、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。

二、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元者，應先送立法院備查。但因緊急災害動支者，不在此限。

- 第二十三條 政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。
- 第二十四條 政府徵收賦稅、規費及因實施管制所發生之收入，或其他有強制性之收入，應先經本法所定預算程序。但法律另有規定者，不在此限。
- 第二十五條 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。
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。
- 第二十六條 政府大宗動產、不動產之買賣或交換，均須依據本法所定預算程序為之。
- 第二十七條 政府非依法律，不得於其預算外增加債務；其因調節短期國庫收支而發行國庫券時，依國庫法規定辦理。

第二章 預算之籌劃及擬編

- 第二十八條 中央主計機關、中央經濟建設計畫主管機關、審計機關、中央財政主管機關及其他有關機關應於籌劃擬編概算前依所定範圍，將可供決定下年度施政方針之參考資料送行政院：
- 一、中央主計機關應供給以前年度財政經濟狀況之會計統計分析資料，及下年度全國總資源供需之趨勢，與增進公務及財務效能之建議。
 - 二、中央經濟建設計畫主管機關應供給以前年度重大經建設計畫之檢討意見與未來展望。
 - 三、審計機關應供給審核以前年度預算執行之有關資料，及財務上增進效能與減少不經濟支出之建議。
 - 四、中央財政主管機關應供給以前年度收入狀況，財務增進效能與減少不經濟支出之建議及下年度財政

措施最大可能之收入額度。

五、其他有關機關應供給與決定施政方針有關之資料。

- 第二十九條 行政院應試行編製國富統計、綠色國民所得帳及關於稅式支出、移轉性支付之報告。
- 第三十條 行政院應於年度開始九個月前，訂定下年度之施政方針。
- 第三十一條 中央主計機關應遵照施政方針，擬訂下年度預算編製辦法，呈報行政院核定，分行各機關依照辦理。
- 第三十二條 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。
- 第三十三條 前條所定之施政計畫及概算，得視需要，為長期之規劃擬編；其辦法由行政院定之。
- 第三十四條 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。
- 第三十五條 中央主計機關依法審核各類概算時，應視事實需要，聽取各主管機關關於所編概算內容之說明。
- 第三十六條 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。
- 第三十七條 各機關單位預算，歲入應接來源別科目編製之，歲出應按政事別、計畫或業務別與用途別科目編製之，各項計畫，除工作量無法計算者外，應分別選定工作衡量單位，計算公務成本編列。
- 第三十八條 各機關單位補助地方政府之經費，應於總預算案中彙總列表說明。

- 第三十九條 繼續經費預算之編製，應列明全部計畫之內容、經費總額、執行期間及各年度之分配額，依各年度之分配額，編列各該年度預算。
- 第四十條 單位預算應編列入總預算者，在歲入為來源別科目及其數額，在歲出為計畫或業務別科目及其數額。但涉及國家機密者，得分別編列之。
- 第四十一條 各機關單位預算及其附屬單位預算，應分別依照規定期限送達各該主管機關。
各國營事業機關所屬各部門或投資經營之其他事業，其資金獨立自行計算盈虧者，應附送各該部門或事業之分預算。
各部門投資或經營之其他事業及政府捐助之財團法人，每年應由各該主管機關就以前年度投資或捐助之效益評估，併入決算辦理後，分別編製營運及資金運用計畫送立法院。
- 第四十二條 各主管機關應審核其主管範圍內之歲入、歲出預算及事業預算，加具意見，連同各所屬機關以及本機關之單位預算，暨附屬單位預算，依規定期限，會轉中央主計機關；同時應將整編之歲入預算，分送中央財政主管機關。
- 第四十三條 各主管機關應將其機關單位之歲出預算，排列優先順序，供立法院審議之參考。
前項規定，於中央主計機關編列中央政府總預算按時，準用之。
- 第四十四條 中央財政主管機關應就各主管機關所送歲入預算，加具意見，連同其主管歲入預算，綜合編送中央主計機關。
- 第四十五條 中央主計機關將各類歲出預算及中央財政主管機關綜合擬編之歲入預算，彙核整理，編成中央政府總預算案，並將各附屬單位預算，包括營業及非營業者，彙案編成綜計表，加具說明，連同各附屬單位預算，隨同總預算案，呈行政院提出行政院會議。
前項總預算案歲入、歲出未平衡時，應會同中央財政主

- 管機關提出解決辦法。
- 第四十六條 中央政府總預算案與附屬單位預算及其綜計表；經行政院會議決定後，交由中央主計機關彙編，由行政院於會計年度開始四個月前提出立法院審議，並附送施政計畫。
- 第四十七條 各機關概算、預算之擬編、核轉及核定期限以及應行編送之份數，除本法已有規定者外，由行政院定之。

第三章 預算之審議

- 第四十八條 立法院審議總預算案時，由行政院長、主計長及財政部列席，分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過。
- 第四十九條 預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別決定之；歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別決定之。
- 第五十條 特種基金預算之審議，在營業基金以業務計畫、營業收支、生產成本、資金運用、轉投資及重大之建設事業為主；在其他特種基金，以基金運用計畫為主。
- 第五十一條 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；預算中有應守密之部分，不予公布。
- 第五十二條 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。
立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理。
- 第五十三條 總預算案於立法院全院各委員會聯席會議及院會審查時，得限定議題及人數，進行正反辯論或政黨辯論。
- 第五十四條 總預算案之審議，如不能依第五十一條期限完成時，各機關預算之執行，依下列規定為之：

- 一、收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。
- 二、支出部分：
 - (一)新興資本支出及新增科目，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。但依第八十八條規定辦理或經立法院同意者，不在此限。
 - (二)前目以外之科目得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。
- 三、履行其他法定義務之收支。
- 四、因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。

第四章 預算之執行

- 第五十五條 各機關應接其法定預算，並依中央主計機關之規定編造歲入、歲出分配預算。
前項分配預算，應依實施計畫按月或按期分配，均於預算實施前為之。
- 第五十六條 各機關分配預算，應遞轉中央主計機關核定之。
- 第五十七條 前條核定之分配預算，應即由中央主計機關通知中央財政主管機關及審計機關，並將核定情形，通知其主管機關及原編造機關。
- 第五十八條 各機關於分配預算執行期間，如因變更原定實施計畫，或調整實施進度及分配數，而有修改分配預算之必要者，其程序準用前三條之規定。
- 第五十九條 各機關執行歲入分配預算，應接各月或各期實際收納數額考核之；其超收應一律解庫，不得逕行坐抵或挪移墊用。
- 第六十條 依法得出售之國有財產及股票，市價高於預算者，應依市價出售。
- 第六十一條 各機關執行歲出分配預算，應按月或分期實施計畫之完成進度與經費支用之實際狀況逐級考核之，並由中

中央主計機關將重要事項考核報告送立法院備查；其下月或下期之經費不得提前支用，遇有賸餘時，除依第六十九條辦理外，得轉入下月或下期繼續支用。但以同年度為限。

第六十二條 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，不在此限。

第六十三條 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，應接中央主計機關之規定流用之。但不得流用為用人經費。

第六十四條 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，始得支用第一預備金，並由中央主計機關通知審計機關及中央財政主管機關。

第六十五條 各機關應就預算配合計畫執行情形，按照中央主計機關之規定編製報告，呈報主管機關核轉中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關。

第六十六條 中央主計機關對於各機關執行預算之情形，得視事實需要，隨時派員調查之。

第六十七條 各機關重大工程之投資計畫，超過五年未動用預算者，其預算應重新審查。

第六十八條 中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關得實地調查預算及其對待給付之運用狀況；並得要求下列之人提供報告：

- 一、預算執行機關。
- 二、公共工程之承攬人。
- 三、物品或勞務之提供者。
- 四、接受國家投資、合作、補助金或委辦費者。
- 五、管理國家經費或財產者。
- 六、接受國家分配預算者。

七、由預算經費提供貸款、擔保或保證者。

八、受託辦理調查、試驗、研究者。

九、其他最終領取經費之人或受益者。

第六十九條 中央主計機關審核各機關報告，或依第六十六條規定實地調查結果發現該機關未按季或按期之進度完成預定工作，或原定歲出預算有節減之必要時，得協商其主管機關呈報行政院核定，將其已定分配數或以後各期分配數之一部或全部，列為準備，俟有實際需要，專案核准動支或列入賸餘辦理。

第七十條 各機關有下列情形之一，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：

一、原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時。

二、原列計畫費用因增加業務量致增加經費時。

三、因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時。

第七十一條 預算之執行，遇國家發生特殊事故而有裁減經費之必要時，得經行政院會議之決議，呈請總統以令裁減之。

第七十二條 會計年度結束後，各機關已發生尚未收得之收入，應即轉入下年度列為以前年度應收款；其經費未經使用者，應即停止使用。但已發生而尚未清償之債務或契約責任部分，經核准者，得轉入下年度列為以前年度應付款或保留數準備。

第七十三條 會計年度結束後，國庫賸應即轉入下年度。

第七十四條 第七十二條規定：轉入下年度之應付款及保留數準備，應於會計年度結束期間後十日內，報由主管機關核轉行政院核定，分別通知中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關。

第七十五條 誤付透付之金額及依法墊付金額，或預付估付之賸餘金額，在會計年度結束後繳還者，均視為結餘，轉帳加入下年度之收入。

第七十六條 繼續經費之按年分配額，在一會計年度結束後，未經使

用部分，得轉入下年度支用之。

第七十七條 總預算所列各附屬單位預算機關應行繳庫數，經立法程序審定後如有差異時，由行政院依照立法院最後審定數額，調整預算所列數額並執行之。

第七十八條 各附屬單位預算機關應行繳庫數，應依預算所列，由主管機關列入歲入分配預算依期報解。年度決算時，應接其決算及法定程序分配結果調整之，分配結果，應行繳庫數超過預算者，一律解庫。

第五章 追加預算及特別預算

第七十九條 各機關因下列情形之一，得請求提出追加歲出預算：

- 一、依法律增加業務或事業致增加經費時。
- 二、依法律增設新機關時。
- 三、所辦事業因重大事故經費超過法定預算時。
- 四、依有關法律應補列追加預算者。

第八十條 前條各款追加歲出預算之經費，應由中央財政主管機關籌劃財源平衡之。

第八十一條 法定歲入有特別短收之情勢，不能做第七十一條規定辦理時，應由中央財政主管機關籌劃抵補，並由行政院提出追加、追減預算調整之。

第八十二條 追加預算之編造、審議及執行程序，均準用本法關於總預算之規定。

第八十三條 有下列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：

- 一、國防緊急設施或戰爭。
- 二、國家經濟重大變故。
- 三、重大災變。
- 四、不定期或數年一次之重大政事。

第八十四條 特別預算之審議程序，準用本法關於總預算之規定。但合於前條第一款至第三款者，為因應情勢之緊急需要，

得先支付其一部。

第六章 附屬單位預算

第八十五條 附屬單位預算中，營業基金預算之擬編，依下列規定辦理：

- 一、各國營事業主管機關遵照施政方針，並依照行政院核定之事業計畫總綱及預算編製辦法、擬訂其主管範圍內之事業計畫，並分別指示所屬各事業擬訂業務計畫；根據業務計畫，擬編預算。
- 二、營業基金預算之主要內容如下：
 - (一) 營業收支之估計。
 - (二) 固定資產之建設、改良、擴充與其基金來源及其投資計劃之成本與效益分析。
 - (三) 長期債務之舉措及償還。
 - (四) 資金之轉投資及其盈虧之估計。
 - (五) 盈虧撥補之預算。
- 三、新創事業之預算，準用前款之規定。
- 四、國營事業辦理移轉、停業或撤銷時，其預算應就資產負債之清理及有關之收支編列之。
- 五、營業收支之估計，應各依其業務情形，訂定計算之標準；其應適用成本計算者，並應按產品別附具成本計算方式、單位成本、耗用人工及材料之數量與有關資料，並將變動成本與固定成本分析之。
- 六、盈餘分配及虧損填補之項目如下：
 - (一) 盈餘分配：
 - 甲、填補歷年虧損。
 - 乙、提列公債。
 - 丙、分配股息紅利或繳庫盈餘。
 - 丁、其他依法律應行分配之事項。
 - 戊、未分配盈餘。

(二) 虧損填補：

甲、撥用未分配盈餘。

乙、撥用公積。

丙、折減資本。

丁、出資填補。

七、有關投資事項，其完成期限超過一年度者，應列明計畫內容、投資總額、執行期間及各年度之分配額；依各年度之分配額，編列各該年度預算。

國營事業辦理移轉、停業，應依預算程序辦理。

第八十六條 附屬單位預算應編入總預算者，在營業基金為盈餘之應解庫額及虧損之由庫撥補領與資本由庫增撥或收回額；在其他特種基金，為由庫撥補額或應繳庫額。

各附屬單位預算機關辦理以前年度依法定程序所提列之公積轉帳增資時，以立法院通過之當年度各該附屬單位預算所列數額為準，不受前項應編入總預算之限制。

第八十七條 各編製營業基金預算之機關，應依其業務情形及第七十六條之規定編造分期實施計畫及收支估計表，其配合業務增減需要隨同調整之收支，併入決算辦理。

前項分期實施計畫及收支估計表，應報由各該主管機關核定執行，並轉送中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關備查。

第八十八條 附屬單位預算之執行，如因市場狀況之重大變遷或業務之實際需要，報經行政院核准者，得先行辦理，並得不受第二十五條至第二十七條之限制。但其中有關固定資產之建設、改良、擴充及資金之轉投資、資產之變賣及長期債務之舉借、償還，仍應補辦預算。

公務機關因其業務附帶有事業或營業行為之作業者，該項預算之執行，準用前項之規定。

第八十九條 附屬單位預算中，營業基金以外其他特種基金預算應編

入總預算者，為由庫撥補領或應繳庫額，但其作業賸餘或公積撥充基金額，不在此限，其預算之編製、審議及執行，除信託基金依其所定條件外，凡為餘絀及成本計算者，準用營業基金之規定。

第九十條 附屬單位預算之編製、審議及執行，本章未規定者，準用本法其他各章之有關規定。

第七章 附 則

第九十一條 立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律。

第九十二條 未依組織法令設立之機關，不得編列預算。

第九十三條 司法院得獨立編列司法概算。

行政院就司法院所提之年度司法概算，得加註意見，編入中央政府總預算案，併送立法院審議。

司法院院長認為必要時，得請求列席立法院全院各委員會聯席會議。

第九十四條 配額、頻率及其他限量或定額特許執照之授與，除法律另有規定外，應依公開拍賣或招標之方式為之，其收入歸屬於國庫。

第九十五條 監察委員、主計官、審計官、檢察官就預算事件，得為機關或附屬單位起訴、上訴或參加其訴訟。

第九十六條 地方政府預算，另以法律定之。

前項法律未制定前，準用本法之規定。

第九十七條 預算科目名稱應顯示其事項之性質。歲入來源別科目之名稱及其分類，依財政收支劃分法之規定；歲出政事別、計畫或業務別與用途別科目之名稱及其分類，由中央主計機關定之。

第九十八條 預算書表格式，由中央主計機關定之。

第九十九條 本法修正施行後，因新舊會計年度之銜接，行政院應

編製一次一年六個月之預算，以資調整。

第一百條

本法自公布日施行。

本法修正條文施行日期，由行政院於修正條文公布後兩個會計年度內定之。

附 錄 二

緊 急 命 令

華總義一字第第八八 二二八四四 號

查臺灣地區於民國八十八年九月二十一日遭遇前所未有強烈地震，其中臺中縣、南投縣全縣受創甚深，臺北市、臺北縣、苗栗縣、臺中市、彰化縣、雲林縣及其他縣市亦有重大之災區及

災戶，民眾生命、身體及財產蒙受重大損失，影響民生至鉅，災害救助、災民安置及災後重建，刻不容緩。爰經行政院會議之決議，依中華民國憲法增修條文第二條第三項規定，發布緊急命令如下：

- 一、中央政府為籌措災區重建之財源，應縮減暫可緩支之經費，對各級政府預算得為必要之變更，調節收支移緩救急，並在新臺幣八百億元限額內發行公債或借款，由行政院依救災、重建計畫統籌支用，並得由中各機關逕行執行，必要時得先行支付其一部分款項。

前項措施不受預算法及公共債務法之限制，但仍應於事後補辦預算。

- 二、中央銀行得提撥專款，供銀行辦理災民重建家園所需長期低利、無息緊急融資，其融資作業由中央銀行予以規定，並管理之。
- 三、各級政府機關為災後安置需要，得借用公有非公用財產，其借用期間由借用機關與管理機關議定，不受國有財產法第四十條及地方財產管理規則關於借用期間之限制。

各級政府機關管理之公有公用財產，適於供災後安置需要者，應即變更為非公用財產，並依前項規定辦理。

- 四、政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區重建，得簡化行政程序，不受都市計畫法、區域計畫法、環境影響評估法、水土保持法、建築法、土地法及國有財產法等有關規定之限制。
- 五、中央政府為執行災區交通及公共工程之搶修及重建工作，凡經過市計畫區、山坡地、森林、河川及國家公園等範圍，得簡化行政程序，不受各該相關法令及環保法令有關規定之限制。

- 六、災民因本次災害申請補發證照書件或辦理繼承登記，得免繳納各項規費，並由主管機關簡化作業規定。

- 七、中央政府為迅速執行救災、安置及重建工作，得徵用水權，並得向民間徵用空地、空屋、救災器具及車、船、航空器，不受相關法令之限制。

衛生醫療體系人員為救災所需而進用者，不受公務人員任用法之限制。

- 八、中央政府為維護災區秩序及迅速辦理救災、安置、重建工作，得調派國軍執行。
- 九、政府為救災、防疫、安置及重建工作之迅速有效執行，得指定災區之特定區域實施管制，必要時並得強制撤離居民。
- 十、受災戶之役男，得依規定徵服國民兵役。
- 十一、因本次災害而有妨害救災、囤積居奇、哄抬物價之行為者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。
- 以詐欺、侵占、竊盜、恐嚇、搶奪、強盜或其他不正當之方法，取得賑災款項、物品或災民之財物者，按刑法或特別刑法之規定，加重其刑至二分之一。
- 前二項之未遂犯罰之。
- 十二、本命令施行期間自發布日起至民國八十九年三月二十四日止。

附 錄 三

中央政府中程計畫預算編製辦法

行政院九十年二月一日台(90)
忠授字第 0 0 8 2 5 號令發布

第一章 總 則

第一條 本辦法依預算法三十三條規定訂定之。

- 第二條 中央政府中程計畫預算編製依本辦法之規定；本辦法未規定者，適用其他相關法令之規定。
- 第三條 本辦法所稱中程計畫預算之實施範圍，係指編列於中央政府總預算 與特別預算內之各項支出及支應其所需之財源。
- 第四條 中程計畫預算之實施期程，以四個會計年度為一期。但個案計畫，應按其實際需要編擬，不受四個會計年度期程之限制。
- 第五條 中程計畫預算之實施架構，依國家建設長期展望，並參酌中程預算收支推估結果，訂定中程國家建設計畫及中程資源分配方針；再由各主管機關根據中程國家建設計畫及中程資源分配方針，擬訂中程施政計畫；並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。
- 前項中程施政計畫及年度歲出概算，屬於重要公共建設計畫、科技發展計畫及社會發展計畫部分，應加強先期作業，並依先期作業審議結果及所通過之優先程序，檢討編列。

第二章 國家建設長期展望之訂定

- 第六條 國家建設長期展望之訂定，應揭櫫國家長期發展願景，有效掌握國家長程建設及發展方向，以擬聚全民共識，發揮引導與整合各機關相關政策、施政方針及施政計畫之功能。
- 第七條 國家建設長期展望涵蓋期間，以不少於八個會計年度為原則；其內容，應包括下列事項：
- 一、國家發展現況檢討及主、客觀情勢分析。
 - 二、國家發展願景、長期目標、方向及策略。
 - 三、各主管機關施政現況檢討、長期發展目標、方向及策略。
 - 四、國家整體發展及財政收支重要量化指標。
 - 五、其他重要事項。
- 第八條 國家建設長期展望，由各主管機關就前條所定事項，依優先性及相關性，研提國家整體發展重要指標，並加以篩選及整合後，報由行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）會同有關機關彙整擬訂，併同中程國家建設計畫提報行政院會議。
- 第九條 國家建設長期展望得配合新一期中程國家建設計畫作業進度，先行重新擬定，提報行政院會議後，作為中程國

家建設計畫研擬之參據。

第三章 中程預算收支推估之辦理及中程國家建設計畫之訂定

第十條 行政院主計處（以下簡稱主計處）應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，逐年辦理以四個會計年度為期程之中程預算收支推估，並提出該期程內各年度之收支規模、經常支出與資本支出成長比率及收支短絀彌補方法等建議，作為訂定中程資源分配方針之依據。

前項推估作業，應配合年度預算案籌編作業時程辦理；於推估結果及建議提出前，應先徵詢財政部之意見。

第十一條 經建會應依據國家建設長期展望及政府未來施政重點，並審酌全國總資源供需估測情形及政府財政負擔能力，就各主管機關所提各類重要建設計畫，會同有關機關彙核擬訂中程國家建設計畫，提報行政院會議，作為各主管機關擬訂中程施政計畫之依據。

前條中程國家建設計畫，以四個會計年度為一期；擬訂時，應注意下列事項：

- 一、 考量國家中、長程整體發展策略及施政重點。
- 二、 考量中程預算收支推估之結果。
- 三、 考量各機關或部門間計畫之關連性、優先性及實際執行能力。
- 四、 考量各部門、各領域及各區域之均衡發展。
- 五、 考量各計畫之自償性及使用者或受益者付費之原則。
- 六、 妥善運用民間資源參與公共事務及建設。
- 七、 對各項策略與計畫設定具體及明確之目標。

第十二條 中程國家建設計畫於實施期間，應以每二年至少檢討修正一次為原則。

第四章 中程資源分配方針及中程施政計畫之訂定

第十三條 主計處應依中程預算收支推估結果，並參酌國家建設長期展望與中程國家建設計畫或政府或中程整體施政重點、總體政策目標，及各主管機關提供之相關資料，會同有關機關擬定以下一年度為開始年度之中程資源分配方針，經行政院核定後，作為各主管機關規劃中程施政計畫與研提中、長程個案計畫及有關機關審查個案計畫之依據。

- 第十四條 中程資源之分配，應審酌各類公共建設計畫、科技發展計畫及重要社會發展計畫之核議情形，並考量各主管機關基本需求及其他一般性計畫需求，以主管機關為單元，予以整合分配。
- 前項分配，得先以主要政事別支出作為衡量指標，再按部門別、次數別或領域別予以劃分。
- 第十五條 前條第一項各主管機關基本需求及其他一般性計畫之內容，應包含下列事項：
- 一、 各主管機關之基本需求。
 - 二、 依法律義務必須編列之重大支出。
 - 三、 統籌科目經費及第二預備金等。
 - 四、 其他一般延續性及新增計畫等具競爭性之需求。
- 第十六條 各主管機關應以中程國家建設計畫為範圍，依中程資源分配方針，擬定其所主管範圍之中程施政計畫，並就其中所列施政目標、綱要計畫及發展策略作為進一步研提中、長程個案計畫，編製年度施政計畫，規劃各年度歲出概算之依據。
- 前項屬行政院所屬各主管機關之中程施政計畫部分，應由行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）會同有關機關審查通過後，報行政院核定實施；至行政院所屬各主管機關以外之主管機關部分，由各該主管機關自行核定，並送行政院備查。
- 第十七條 各主管機關之中程施政計畫於實施期間，得配合中程國家建設計畫之修正及必要情形，就原訂期程尚未執行部分予以檢討修正或重新擬定另一期程之中程施政計畫，並依前條規定程序辦理。
- 第十八條 經建會、行政院國家科學委員會（以下簡稱國科會）及研考會，應依據中程國家建設計畫、中程資源分配方針及各主管機關之中程施政計畫編定情形，分就公共建設、科技發展與重要社會發展等各類計畫之審查作業規範及與中程資源分配方針之配合原則，擬具先期作業實施要點，報行政院核定後實施。
- 第十九條 前條各類計畫先期作業實施要點之內容，應包括下列事項：
- 一、 該類計畫之整體中程規劃原則與所規範之計畫範圍及細部分類。
 - 二、 該類計畫與中程資源分配方針之配合原則。
 - 三、 個案計畫提報應注意事項、須檢附之書表、審議之重點及已核定計畫之修正程序。
 - 四、 年度預算有關計畫優先順序調整之原則及程序。
 - 五、 統計資訊等相關書表格式及作業規範。

第五章 個案計畫之核定及額度控管

- 第二十條 經建會、國科會、研考會應就中程資源分配情形，參酌中程國家建設計畫及各主管機關中程施政計畫之重點需求，分別訂定有關公共建設計畫、科技發展計畫及重要社會發展計畫之編報指導原則。
- 前項編報指導原則，應納入前條各類計畫先期作業實施要點內，並得視各類計畫以往年度之執行成效及未來年度之政策需要等情形，每年檢討修正一次。
- 第二十一條 為妥慎周密辦理中程計畫預算作業各主管機關應常設屬任務編組之計畫及概、預算編審統合協調組織，由首長或副首長為召集人，成員包括一級單位主管及其所屬機關首長，以審查該機關所屬之中程施政計畫及獲配歲出概算額度之分配。
- 第二十二條 凡經列入各主管機關中程施政計畫內之各項中、長程計畫，應由各主管機關依行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法之規定擬編。
- 第二十三條 各主管機關所整編之中、長程個案計畫，屬於政府公共建設計畫、科技發展計畫及重要社會發展計畫範圍者，無論係新興計畫，或係修正已奉行政院核有案之計畫，均應列明優先順序，並可隨時依各該類計畫先期作業實施要點規定，逐案送經建會、國科會、研考會分別會同財政部、行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）、主計處等有關機關審查。經完成審查程序後，即由經建會、國科會、研考會逕行函報報行政院核定。
- 第二十四條 凡經列入各主管機關中程施政計畫內之各項中、長程個案計畫，如屬於公共工程及各類房屋建築之興建，應確實依行政院所定政府公共工程計畫與經費審議作業要點之規定，並送工程會審查；在未獲得工程會之書面專業審查意見前，計畫審議程序視為未完成。
- 第二十五條 有關政府公共建設、科技發展及社會發展個案計畫之擬編，應加強財務規劃，對於具自償性者，須列明自償比率；並對所需經費及其成本效益詳加評估。其中屬重要公共工程建設應先徵詢民間投資意願，並製作替代方案，俾供選擇。

第六章 年度計畫預算之配合及整編

- 第二十六條 各主管機關應參酌已核定個案計畫之情形，在其獲配各年度歲出概算額度範圍內，配合擬達成之年度施政目標，本零基預算精神，重行檢討各項新興或延續性計畫，並排列優先順序後，依各年度總預算編製作業規定，編製歲出預算，函報行政院。
- 第二十七條 經建會、國科會及研考會，應依行政院核定各主管機關年度歲出概算額度，就各該主管機關歲出預算內所編列屬於公共建設、科技發展及重要社會發展計畫部分，分別檢討是否符合原訂之編報指導原則及其優先順序之排列情形，並依年度預算編製作業所定時程，函送主計處。前項各類計畫之編列情形，如經建會、國科會及研考會檢討結果不符編報指導原則，或優先順序有排列不當者，應先協商各主管機關予以調整修正，如協調未能獲致共識，應加具建議修正意見，併送主計處。
- 第二十八條 主計處接獲前條各類計畫先期審議機關函送之審議結論，連同對各主管機關基本需求及一般性計畫之檢討結果，應就整體情形加以分析，並考量年度施政方針及施政計畫之編定情形，擬具處理意見彙整提報行政院年度計畫及預算審核會議核議。

第七章 附 則

- 第二十九條 中程計畫預算與年度預算作業有關日程及書表格式，由主計處定之。
- 第三十條 本辦法自發布日施行。

附 錄 四

司法院釋字第三九一號解釋

中華民國八十四年十二月八日公布

解 釋 文

立法院依憲法第六十三條之規定有審議預算案之權，立法委員於審

議中央政府總預算時，應受憲法第七十條「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之建議」之限制及本院相關解釋之拘束，雖得為合理之刪減，為基於預算案與法律案性質不同，尚不得比照審議法律案之方式逐條逐句增刪修改，而對各機關所編列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目。蓋就被移動增加或追加原預算之項目言，要難謂非上開憲法所指增加支出提議之一種，復涉及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，有違行政權與立法權分立，各本所司之制衡原理，應為憲法所不許。

附 錄 五

司法院釋字第五二 號解釋

中華民國九十年一月十五日公布

(九十)院台大二字第 一五七 號

解 釋 文

預算案經立法院通過及公布手續為法定預算，其形式上與法律相當，因其內容、規範對象及審議方式與一般法律案不同，本院釋字第三

九一號解釋曾引學術名詞稱之為措施性法律。主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情況而定。諸如維持法定機關正常運作及其執行法定職務之經費，倘停止執行致影響機關存續者，及非法之所許；若非屬國家重要政策之變更且符合預算法所定要件，主管機關依其合義務之裁量，自得裁減經費或變動執行。至於因施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，則應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權，依照憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條規定，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢。本件經行政院會議決議停止之法定預算項目，基於其對儲備能源、環境生態、產業關連之影響，並考慮歷次決策過程以及一旦停止執行善後處理之複雜性，自屬國家重要政策之變更，仍須儘速補行上開程序。其由行政院提議為上述報告者，立法院有聽取之義務。行政院提出前述報告後，其政策變更若獲得多數立法委員之支持，先前停止相關預算之執行，即可貫徹實施。倘立法院做成反對或其他決議，則應視決議之內容，其各有關機關依本解釋意旨，協商解決方案或根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局，併此指明。

附 錄 六

集集大地震日記

(9/21 10/22)

資料來源為：聯合新聞網九二一地震專輯。

九月二十一日

凌晨一時四十七分十二秒，發生芮氏規模七．三的強烈地震，震央位於日月潭西方十二．五公里處，亦即南投縣集集鎮附近；台灣陷入空前浩劫，位於震央帶的台中縣、南投縣斷垣殘壁，哀鴻遍野，全民立即投入救援行列。股市因地震休市。

九月二十二日

總統府決定成立「九二一地震救災督導中心」，由副總統連戰負責，中心設在中興新村。財政部宣布 股市延至九月二十七日開市。餘震不斷，有三次超過規模六的強震。截至當晚十二時統計，死亡人數已逾二千人，傷者六千五百三十四人，受困民眾二千三百零八人。僅台中縣死亡人數即達一千零八人，其中東勢鎮一地就有四百三十二人；南投死亡人數也高達八百三十二人。各國紛紛派出救援團，有十三國五百五十人及多隻救難犬抵台，聯合國人道事務協調署也派六人抵台勘災。

九月二十三日

過了救災黃金期限七十二小時之後，仍有六人被埋在瓦礫堆中，失蹤五十八人。震災發生後，中共國家主席江澤民明確表達援助之意，我專案小組決議，根據目前災情需要，同意接受大陸方面的捐款，但物資與專家則待日後有需要再借重大陸支援。

九月二十四日

台中縣大里市六歲小男孩張景洪闕受困震災廢墟中，歷經八十七個小時奇蹟似獲救。副總統連戰向李登輝總統建議在最短時間內發布緊急命令，以利災後重建；李總統當場裁示原則同意。

九月二十五日

總統發布緊急命令十二條，為期六個月，至八十九年三月二十四日止；中央政府將在八百億元限額內 發行公債或借款，由行政院依救災、重建計畫統籌支用，不受預算法和公共債務法限制。

九月二十六日

台北市倒塌的東星大樓傳出奇蹟，被埋困長達二百三十小時的大樓住戶孫啟峰、孫啟光兄弟平安獲救上午七時五十二分五十秒，發生芮氏規模六．八的強烈餘震，災情再度擴大，新添七死六十餘傷。由於股市次日將恢復交易，財政部宣布，股票市場、期貨市場的每日跌幅限制，由七%折半三．五%，每日最大漲幅仍維持七%至十月八日止。

九月二十七日

台電實施限電方案，苗栗以北八個縣市分區輪流停電。震後股市首日開盤，停指數大跌二百一十二點成交量僅一百零八億元，創三年半來新低。股票型基金也面臨恐慌性贖回，逾四十支基金向證期會申請暫停計價，這是證券史上第二度，上一次是民國七十七年因證所稅復徵，股市無量崩跌十九天所致。

九月二十八日

輪流停電區域擴大，全天停電時數由六個半小時延長為七小時。

九月二十九日

中國國民黨中常會檢討震災善後，李登輝主席批評媒體「亂報、亂跑、亂講」，並批評地方首長「本身就有問題，如何救災」。一萬多戶房屋倒塌、毀壞，行政院經建會已研擬造鎮方案，由政府出面邀集建築業、債權銀行，共同出資成立「重建更新基金」，整體規劃城鄉新貌。財政部宣布，受災戶房屋貸款屬自用房舍者，建物部分的貸款餘額可由原貸款金融機構承受，取得代位求償權，並轉銷呆帳；估計銀行損失逾一百三十億，國庫也將分攤三十二億多稅收損失。財政部訂定統一勘災辦法，列為危險建物者，今年地價稅與明年房屋稅均可免繳。

九月三十日

交通部根據緊急命令，發布遷台以來首度徵租民車命令，調租民間車輛與工程重機械共一千四百七十七輛。行政院粗估今年經濟成長率將因地震降低 .一至 .二個百分點，而為五 . 五%。也因政府財政困難，公務員明年不調薪。農委會統計，農業損失達十七億五千多萬元，農作物受損面積近九千公頃。再度發生五起有感地震，兩起屬集集餘震，另三起獨立地震則係時間巧合。

十月一日

行政院公平交易委員會臨時會議決定從嚴制止震災後哄抬物價行

為，並訂出取締標準，凡物價上漲幅度超過成本上漲幅度、災區售價超過災區以外售價者，即依緊急命令移送檢調單位。警政署也決定將災後哄抬物價者列入掃黑對象。中央研究院長李遠哲願出面整合民間資源投入災後重建工作，他並建議政府研擬讓部分大學教授和學生直接投入災區重建。

十月二日

籌措賑災財源，財政部考慮在十二月一日發行第一期公益彩券時，增加最多四成公益彩券發行量。李登輝總統認為第一階段救災工作完成，第二階段最重要的是災民安置及安撫災民不安的心理。李登輝說，日本議員告訴他，台灣比日本搶救震災快三倍，他要感謝軍方和媒體。

十月三日

台電千餘工程人員在中部山區趕搭臨時電塔，負責南電北送約三十四萬五千伏特超高壓中港到峨眉輸配線路，晚間七時搶通；經濟部指示台電搶修嘉民至峨眉超高壓線路，逐步解除民生限電。台北市長馬英九至中部災區探視，台北市除提供行政支援，並提供二萬七千多值寄讀生名額與九百二十個寄養家庭；同時也推動校對校認養工作，由台北市學校派老師赴中部協助教學。

十月四日

集集大地震失蹤的台北市飛鷹登山隊十四名隊員和巴士司機共十五人，在中橫青山段山上線六十一，五公里處發現，十五人全部罹難。災區國中小學復課，由於多數校舍嚴重毀損，校方只能搭帳篷或在走廊土、腳踏車棚、大樹下克難教學，還有學校合併上課，同學相見恍如隔世。

十月五日

受大地震影響，原訂明年實施的國民年金制確定延後開辦，替代役也極可能無法在明年七月實施。李登輝總統舉行中外記者會，研究

另訂特別法延續重建工作；李總統指出，重建時間最好能在三年內完成，較困難部分才延為五年內完成。

十月六日

教育部常務次長吳清基表示，在活斷層帶一百公尺內、在大地震中震毀約二十餘所學校，未來將全數遷校，不在原地重建。大地震造成全國七百所學校輕重不等損壞，粗估至少需要新台幣二百七十四億元經費復建。

十月七日

「全國民間災後重建協調監督聯盟」正式成立，中央研究院長李遠哲出任總召集人。「全盟」決定向內政部登記為人民團體，將在各地設立工作站，在政府、民間團體、鄉鎮市、社區民眾間建立協調整合機制，為重建家園共同努力。

十月二十二日

嘉義地區發生規模六點四地震，嘉義市與南投名間鄉震度都達到六級，民眾紛紛奪門而逃，各縣市共有二百五十四人受傷，八棟房屋全倒、五十五棟半倒，發生多起火災及瓦斯外洩意外。地震發生在上午十時十九分一點三秒，震央位置在嘉義市西北方二點五公里處，推算應在嘉義新港鄉中洋子附近，規模達六點四，地震深度十二點一公里，中央氣象局將此地震命名為「嘉義地震」。

附 錄 七

核四廠計畫近年來之大事紀要

資料來源：核四全民公投

網址：<http://home.com.tw/nuclear4/>。

- 69年5月 台電公司首次向經濟部提出核四計畫案。
- 72年3月 核能四廠廠址徵收。
- 75年4月 行政院第1932次會議院長提示核能四廠暫不急於動工。
- 75年7月 核四預算凍結。

- 81 年 2 月 行政院核定恢復核四計畫案。
- 81 年 6 月 核四預算解凍。
- 81 年 7 月 核四計畫正式恢復動工。
- 83 年 7 月 立法院通過核四計畫入十四年度 1,125 億元預算案。
- 85 年 5 月 立法院於第三屆第一會期第十五次會議以變更行政院重要政策，依當時適用之憲法第五十七條第二款規定 本條文八十六年憲法增修後已廢止 決議廢止核能電廠興建計畫，通過不贊成行政院的核能政策，進行中之核四工程立即停工並停止動支預算。
- 85 年 10 月 政院在不同意立法院重要政策變更，而移請立法院覆議，並獲立法院表決通過行政院所提出廢覆議案。（按立法院當時係依據憲法五十七條之第二項程序，即認定「廢核四」屬「重大政策」為前提，對核四停建預算案行使議決權。）
- 88 年 3 月 行政院原能會核發核能四廠核子反應器建廠執照。
- 89 年 10 月 法院在野聯盟因行政院醞釀停建核四，擬以擱置總預算案審議，通便行政院續建，行政院在此壓力下(89.10.27)宣布停建核四，並提出六大理由：「不建核四不會缺電」、「具體可行的核四替代方案」、「核廢料是萬年無解的難題」、「核災萬一發生危機處理堪憂」、「核四合約中止損失尚低於續建投入成本」、「永續發展台灣 經濟逐漸建立非核家園」。
- 90 年 01 月 核四全民公投網站成立，進行第一次民調。
- 90 年 02 月 行政院院長宣佈核四復工 90.02.14
1. 行政院即日宣布，恢復核四法定預算，讓核能四廠復工續建，其後續預算，依相關法令處理。
 2. 我國整體能源未來發展，應在兼顧國家經濟、社會發展世界潮流及國際公約的精神，在能源不虞匱乏的前提下規劃國家整體能源發展方向，務期我國未來達成非核家園之終極目標。
 3. 行政院提出能源相關法案，送交立法院審議，為使法

案符合民意與周延要適，法案須經朝野黨團協商同意後，始待完成立法程序。

4. 立法院在野黨團同意於行政院宣布核四廠復工續建後，即可開啟朝野協商大門。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

丘昌泰，《災難管理學：地震篇》。台北：元照出版公司，民 89。

丘昌泰，建立市民導向的新政府：政府再造運動的省思，高市府
公教人力資源發展中心編，政府再造，民 86。

石素梅，《美國聯邦政府預算作業之研究》。臺北：財團法人孫運璿

學術基金會獎助，民 87。

李允傑，《國會與預算》。台北：商鼎文化出版社。民 89：頁 1-32。

林鍾沂 林文斌 合譯，《公共管理新論》。台北：韋柏文化事業出版社，民 89。

吳 定，再造工程方法應用於工作簡化之探討，高市府公教人力資源發展中心編，政府再造，民 86。

徐仁輝，《公共財務管理》。臺北：智勝文化事業有限公司，民 89。

徐仁輝，《當代預算改革的制度性研究》。臺北：智勝文化事業有限公司，民 89。

楊志恆，《預算政治學的構築》。台北：財團法人張榮發基金會國家政策研究中心，民 85。

蘇彩足，《政府預算審議制度-理論與實務之探討》。台北：華泰書局，民 86，頁 59-64。

蘇彩足，《政府預算之研究》。台北：華泰書局，民 85，頁 1-7。

二、期刊

徐仁輝，預算改革之目標、方向與問題，《主計月報》，第 86 卷，第 2 期，民 87，頁 22-33。

蕭全政，組織與制度的政治經濟分析，《大學報》，第一卷，第一期，頁 1-16。

三、論文

王家信，中央政府預算執行績效之研究，碩士論文，國防管理學院資源管理研究所，民 88.5。

江岷欽、劉坤億，紐西蘭政府再造之經驗分析：從人力資源觀點論人士制度改革，「跨世紀政府再造學術研討會」，民 87。

魏穗雅，紐西蘭預算改革之制度性研究 碩士論文，東海大學公共行政研究所，民 88. 6。

蕭全政，政府再造與企業家精神，行政院研考會與中興大學公共行政系主辦，「跨世紀政府再造」學術研討會論文，民 87。

四、文件：

《九二一地震發布緊急命令》，1999，總統府公報，第 6299 號。

《九二一地震緊急命令執行要點》，1999，行政院公報，第五卷第四十四期。

五、報紙：

《中國時報》。台北，民 88.11.16。

《聯合報》。台北，民 88.11.28。

六、網路：

《中時電子報：九二一地震新聞專輯》，

<http://www.chinatimes.com/>。

《核四全民公投：核四計畫大事紀要》，

<http://home.com.tw/nuclear4/>。

《強化政府財政收支管理及運用之研究》，

<http://www.dnt.gov.tw/main/research/report.htm>。

貳、西文部分

Cadien, N., "Public Budgeting in the United States: The State of the Discipline," in N. Lynn, and A. Wildavsky eds., *Public Administration: The State of the Discipline*. New Jersey: Chatham, 1990, ch.11.

Cothran, D. A., "Entrepreneurial Budgeting: NPR Reform," *Public Administration Review*, Vol.53, 1993, pp. 445-454.

Donaid, Axelrod, *Budgeting for Modern Government*, 1988, pp.7-16.

Goldman, F., and E. Brasheres, "Performance and Accountability :

- Budget Reform in New Zealand, " *Public Budgeting & Finance* 3, 1991, pp75-85.
- Melkers, Julia E., and Katherine G. Willoughby, "Public Budgeting & Finance/Spring 2000, " *Public Administration Review*, Vol.58, 2000, pp.66-73.
- Key, V. O. Jr., "The Lack of Budgetary Theory," *American Political Science Review*, Vol. 34, No. 6., 1940.
- Lynch, T. D. and C. E. Lynch, "Twenty-First Century Budget and Cost Less," *Public Budgeting & Finance (Spring)*, 1996, pp.4-18.
- Lynch, T. D. and C. E. Lynch, "The Road to Entrepreneurial Budgeting," *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* Vol.9, No.1, 1997, pp.161-180.
- Osborne, D. and P. Plastrik, *Banishing Bureaucracy-The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, M. A. : Addison Wesley, 1997, pp.13.
- Osborne, D. and T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, From Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon* Reading, MA: Addison-Wesley Pub. Co., 1992.
- Rubin, I. S., *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending. Borrowing and Balance*, Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers inc., 1990.
- Wildavsky, A., *The New Politics of the Budgetary Process*. Glenview : Scott Foresman , 1988.
- Wildavsky, A., *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company, 1984.