

行政院主計處委託研究計畫

世界主要國家預算制度及其運作
情形之研究

計畫主持人：蘇彩足 教授
國立台灣大學政治學系

中華民國八十九年三月

目 錄

第一章 緒 論	1
第一節 研究緣起	1
第二節 研究範圍與研究方法	2
第三節 章節安排	3
 第二章 美國之預算制度及其運作	5
第一節 憲政體制與聯邦政府組織	5
第二節 預算週期與主要法規	9
第三節 預算權責機關之組織及功能	13
第四節 預算之編製	23
第五節 預算之審議	27
第六節 預算之執行與審計	31
第七節 歲入歲出規模與預算赤字	32
第八節 中央與地方之財政劃分	37
 第三章 英國之預算制度及其運作	45
第一節 憲政體制與中央政府組織	45
第二節 預算權責機關之組織與功能	47
第三節 預算週期與法規	57
第四節 預算之編製	61
第五節 預算之審議	64
第六節 預算之執行與決算	68
第七節 歲入歲出規模與預算赤字	72
第八節 中央與地方之財政劃分	77
 第四章 德國之預算制度及其運作	83
第一節 憲政體制與中央政府組織	83
第二節 預算週期及主要預算法規	85
第三節 預算權責機關之組織及功能	88
第四節 預算之編製	91
第五節 預算之審議	94
第六節 預算執行與決算	98
第七節 歲入歲出規模與預算赤字	99

第八節 中央與地方之財政劃分	105
第五章 法國之預算制度及其運作	107
第一節 憲政體制與中央政府組織	107
第二節 預算權責機關之組織及功能	110
第三節 預算週期與法規	115
第四節 預算之編製	117
第五節 預算審議	120
第六節 預算執行與決算	123
第七節 歲入歲出規模與預算赤字	125
第八節 中央與地方財政劃分	129
第六章 日本之預算制度及其運作	131
第一節 憲政體制與中央政府組織	131
第二節 預算體系與相關法規	133
第三節 預算權責機關之組織及功能	140
第四節 預算之編製	146
第五節 預算之審議	151
第六節 預算之執行與決算	153
第七節 歲入歲出規模與預算赤字	156
第八節 中央與地方之財政劃分	162
第七章 美英德法日五國之比較	166
第一節 各國預算制度之比較	166
第二節 各國預算配置結果之比較	172
第三節 各國預算制度及其運作之特色	179
第八章 結論與建議	181
附錄 1：美國預算相關法規	189
附錄 1.1 -- 美利堅合眾國憲法（部分條文）	189
附錄 1.2 -- 美利堅合眾國預算會計法（部分條文）	191
附錄 1.3 -- 美國預算會計程序法（一九五〇年）（部分條文）	198
附錄 1.4 -- 美國聯邦政府一九九九年度預算籌編指導原則	203

附錄 2：英國預算相關法規	205
附錄 2.1 -- 英國憲法（部分條文）.....	205
附錄 2.2 -- 附表二 歲入分成的計算.....	208
附錄 3：德國預算相關法規	209
附錄 3.1 -- 德意志聯邦共和國憲法（部分條文）.....	209
附錄 3.2 -- 德意志「聯邦及各邦預算準則法」.....	220
附錄 3.3 -- 德意志聯邦預算法.....	236
附錄 4：法國預算相關法規	264
附錄 4.1 -- 法國憲法（部分條文）.....	264
附錄 5：日本預算相關法規	268
附錄 5.1 -- 日本國憲法（部分條文）.....	268
附錄 5.2 -- 日本國財政法.....	273
附錄 5.3 -- 日本國會計法.....	285
附錄 5.4 -- 日本國預算決算及會計令（部分條文）.....	298
附錄 6：財政透明化之實行準則—原則的宣示	311
參考書目	314

表 次

表 2-1	美國聯邦政府預算編製程序（以 FY2000 實施的預算為例）	25
表 2-2	美國參眾兩院比較表	27
表 2-3	國會預算審理時程（以審理 FY2000 預算為例）	31
表 2-4	美國各級政府總支出及總收入占 GDP 百分比	33
表 2-5	美國各級政府預算盈餘(+)或赤字(-)及債務餘額占 GDP 百分比	34
表 2-6	1995 年各級政府支出	40
表 2-7	1995 年各級政府歲入	41
表 2-8	聯邦政府對州政府與地區政府之補助	42
表 2-9	州政府與地區政府歷年之歲入與經常支出	43
表 2-10	各級政府支出占該國支出總額之百分比	44
表 3-1	英國審計長的職權範圍	57
表 3-2	英國預算作業流程 (1997 迄今)	58
表 3-3	預算日 (1991-1999)	60
表 3-4	英國各級政府預算盈餘(+)或赤字(-)及債務餘額占 GDP 百分比	74
表 3-5	英國各級政府總支出及總收入占 GDP 之百分比	75
表 3-6	1996/97 年度地方政府支出（依政事別）	79
表 3-7	地方政府歷年經常支出之財源	80
表 3-8	英國各級政府支出	81
表 3-9	1996/97 會計年度之地方政府收入（依來源別）	82
表 4-1	德國預算編製階段與主要參與者表	93
表 4-2	德國各級政府總支出及總收入占 GDP 百分比	101
表 4-3	各級政府預算盈餘(+)或赤字(-)與債務餘額占 GDP 之百分比	102
表 5-1	法國中央政府預算編製程序	118
表 5-2	法國國會審理預算案時程	122
表 5-3	法國各級政府總支出及總收入占 GDP 百分比	126
表 5-4	法國各級政府預算盈餘(+)或赤字(-)及債務餘額占 GDP 百分比	127
表 5-5	法國地方政府支出占各級政府總支出百分比	130
表 6-1	日本政府預算之編製流程（以 1999 會計年度為例）	149
表 6-2	日本各級政府預算盈餘(+)或赤字(-)與債務餘額占 GDP 百分比	158
表 6-3	日本各級政府總支出及總收入占 GDP 百分比	160
表 7-1	五國預算制度之基本特徵	167
表 7-2	行政與立法部門之預算權限	169
表 7-3	預算執行之內部與外部控制	171
表 7-4	政府舉債之限制	172

表 7-5A	政府歲出占 GDP 百分比.....	173
表 7-5B	政府歲出占 GDP 百分 33 比.....	173
表 7-6A	政府歲入占 GDP 百分比.....	174
表 7-6B	政府歲入占 GDP 百分比.....	174
表 7-7A	預算盈餘(或赤字)占 GDP 之百分比.....	176
表 7-7B	預算盈餘(或赤字)占 GDP 之百分比.....	178
表 7-8	各國政府歷年債務餘額占 GDP 百分比	178
表 7-9	社會安全支出占 GDP 比例	178

圖 次

圖 2-1	美國聯邦政府組織圖	8
圖 2-2	預算管理局組織圖	19
圖 2-3	財政部組織圖	20
圖 2-4	美國國會預算局組織圖	21
圖 2-5	美國會計總署組織圖	23
圖 2-6	美國各級政府總支出及總收入占 GDP 百分比	35
圖 2-7	美國各級政府預算盈餘占 GDP 百分比	35
圖 2-8	美國各級政府債務餘額占 GDP 百分比	36
圖 2-9	聯邦政府對地方政府之補助（以 1992 年貨幣為基準）	39
圖 3-1	英國中央政府組織系統圖	46
圖 3-2	財政部管理階層組織圖	50
圖 3-3	英國 NAO 的組織架構	55
圖 3-4	英國 1999 年財政法案的程序	67
圖 3-5	英國各級政府預算盈餘占 GDP 百分比	76
圖 3-6	英國各級政府債務餘額占 GDP 百分比	76
圖 3-7	英國各級政府總支出及總收入占 GDP 百分比	77
圖 3-8	1996/97 會計年度地方政府收入百分比	82
圖 4-1	德國中央政府組織圖	85
圖 4-2	德國聯邦政府預算編製流程圖	92
圖 4-3	德國國會審查預算案之程序	97
圖 4-4	德國各級政府總支出及總收入占 GDP 百分比	103
圖 4-5	德國各級政府預算盈餘占 GDP 比例	103
圖 4-6	德國各級政府債務餘額占 GDP 比例	104
圖 5-1	法國第五共和中央政府組織圖	109
圖 5-2	法國中央行政法院組織圖	113
圖 5-3	法國各級政府總支出及總收入占 GDP 百分比	128
圖 5-4	法國各級政府預算盈餘占 GDP 百分比	128
圖 6-1	日本中央政府組織圖	132
圖 6-2	日本預算系統概要圖	135
圖 6-3	FY1998 一般會計支出項目百分比	136
圖 6-4	日本大藏省組織架構圖	141
圖 6-5	日本大藏省主計局組織架構圖	142
圖 6-6	日本會計檢查院組織架構	145

圖 6-7	預算編製流程（以 1999 會計年度為例）	150
圖 6-8	預算執行及決算流程	155
圖 6-9	日本各級政府預算盈餘占 GDP 百分比	159
圖 6-10	日本各級政府債務餘額占 GDP 百分比	159
圖 6-11	FY1998 日本地方歲入來源百分比.....	163
圖 6-12	FY1998 日本地方政府歲出結構	164

第一章 緒論

第一節 研究緣起

一般而言，以政府預算為研究對象者，可從「實質的預算政策」和「形式的預算制度」兩大面向著手。前者所涉及的是公共政策的實質內容，而後者則規範國家分配預算資源的決策程序與組織。二者交互影響，自不待言。唯自 Wildavsky 於1964年出版「預算過程之政治」(The Politics of the Budgetary Process)一書之後，書中強調預算政策的政治性、與預算制度的無用性之後，形式的預算制度的研究或多或少受到挫折，難以蔚為主流。

但近年來，制度學派學者極力強調預算制度的重要性，他們主張預算制度的規範，對於預算政策的實質內容有極大的影響力 (Poterba, 1996; Poterba & von Hagen, 1999)，例如預算決策程序的變更，對於預算結構的變化、和其能否達成預算平衡的目標，具有決定性的影響。因此，這些學者呼籲政府進行適度的預算制度改革，期使公共預算的要求、分配、審議和執行，能在合理制度的規範下進行，提升各項預算政策的合理性 (Alesina & Perotti, 1996)。由此推論，若預算程序或預算組織失調，合理的預算政策即難以達成。當然，吾人不能一廂情願地認為，預算制度健全之後，預算政策就必然臻於合理；但是，可以肯定的是，沒有健全的預算制度，奢求合理化的預算政策有如緣木求魚。因為良好的預算制度，可以減少預算決策過程中折衝協調的時間與成本，此於充滿不確定性和高度政治化的預算決策過程而言，是個值得追求的目標。

就我國政府預算而言，不論是實質的預算政策內容或是形式的預算制度安排，這幾年來均有大幅改善，值得肯定，但距離理想仍有若干落差。例如，在預算政策面向上，預算赤字規模的整體控制、中央與地方的財政劃分、社會福利等政事別支出的結構配置問題，都有待進一步的合理規劃。而在預算制度層面上，如何加強預算審議的專業性、提升預算執行的彈性與自主性、以及重視預算執行的財務報表及決算資料...等課題，也還須繼續努力。他山之石可以攻錯，許多國家曾經面對類似的問題，其中有些國家未雨綢繆，及早設計完善的預算相關制度，故得以避免缺失的產生或阻其惡化。這些國家的預算制度的設計與實際運作情形，都可作為我國的借鏡及參考。

有鑑於此，本研究針對美國、英國、德國、法國與日本五個國家政府的預算制度及其運作情形，予以描述分析。首先蒐集這五個國家的預算相關法規，描述其預算體制和主要規定，進一步再分析其預算決策結果，特別是其歲入歲出與預算赤字規模的發展趨勢。其中，除了美國的預算法規及運作較為國人所

矚目之外，其餘四國的預算法規及運作情形，中文文獻著墨不多。尤其是法國與德國部分，或許是因為語言文字之限制，國內鮮少有人深入研究；至於英國與日本兩國預算之研究，國內文獻多有失之老舊、未能及時更新之遺憾¹。因此本研究蒐集並更新各國預算制度之最新規範與實際運作情形，不僅具有開疆闢土的先鋒性意義，亦有除舊布新的預算文獻累積之功能。

第二節 研究範圍與研究方法

壹、研究範圍

如前節所述，本計畫研究的國家範圍包括美國、英國、德國、法國及日本五國的預算制度及其運作情形。這五大工業國家的選擇，係由研究計畫委託單位基於其本身的需求與全面的考量所做的決定。而主要的研究課題包括下列五項：

- 第一、描述各國預算決策機構的組織與職掌；在基本憲政體制的規範和中央政府組織體系的大架構之下，瞭解行政部門與立法部門的主要預算決策機構及其職掌。
- 第二、蒐集各國與預算決策相關之憲法條文、以及主要的預算法規。
- 第三、探討各國預算制度的實際運作情形，包含預算編製、審議、執行與決算等過程。
- 第四、評估各國預算決策之結果，評估之角度包含歲入歲出之規模、預算赤字與政府債務之發展趨勢、中央與地方之財政劃分等面向。
- 第五、以各國經驗為他山之石，提出可行之政策建議，以供政府調整預算制度和預算政策之參考。

在描述各國的預算制度如預算週期、預算權責機關、預算決策過程與相關預算法規等面向時，雖然各國中央政府與地方政府規定不盡然相同，但基本設計與規範大同小異，故本計畫是以各國中央政府的預算制度作為代表予以說明。而在預算配置結果的討論部分，則以各級政府的總支出、總收入、預算赤字和債務總額作為分析的對象，不限於中央政府的預算規模而已。

¹ 在本研究進入尾聲之際，行政部主計處出版日本政府預算作業制度相關書籍，見黃耀生（1999）。

貳、研究方法

本研究的目的是在於了解各國預算制度的規範與預算決策的結果，因而最重要的研究方法即是文獻分析法，必須蒐集官方資料、相關書籍與期刊文獻，進行內容分析，再根據共同的主題進行相關性的各國比較，最後自各國的制度設計與運作經驗中，擷取值得參考的理念或作法，以提供我國政府作為逐步調整相關制度的參考。而為了掌握最新的預算法規等資料，本研究也大量利用各國政府相關網站的官方資訊；由於這些網站均不定期的補充與更新預算資料，本文特將與各國預算制度有關的網站列入參考書目之中，以供未來研究者蒐集文獻之參考。此外，在符合研究計畫委託單位的需求的考量下，本研究側重於政策實用性的考量，比較不注重學術理論架構的建立與推演。

而在進行年度歲入歲出數據的跨國比較時，各國歲入歲出的定義和衡量方式是否一致，往往會影響到比較分析的準確性。為了使跨國比較具有共同的比較基礎，本研究捨棄各國政府官方網頁中所公布之預算數據不用，而改引用OECD 定期出版的「經濟展望」(Economic Outlook)中所公布的數據。根據OECD的財政收支的定義，政府歲出為各級政府的實質支出總額，還本支出不列入計算，並已消除各級政府彼此支出移轉的重複計算；政府歲入部分則不計入資本收入(capital receipts)部分，僅為經常收入(current receipts)部分，包含稅課收入、社會安全稅、規費、罰款、財產與企業所得(property and entrepreneurial income)等收入。

第三節 章節安排

研究的章節安排部分，乃根據委託單位所要求探討的主題而訂；第一章為緒論，第二章至第六章分章陳述美英德法日五國的預算制度與運作，每章內含八小節，概述如下；唯基於各國所蒐集獲得的資料不同，各章節內容略有調整，未必全然一致。研究論文的第七章比較分析五國的情形，末章總結討論並提出相關的政策建議。

- 第一節 憲政體制與中央政府組織
- 第二節 預算週期與主要預算法規
- 第三節 預算權責機關之組織及功能
- 第四節 預算之編製
- 第五節 預算之審議
- 第六節 預算之執行與決算

第七節 歲入歲出與預算赤字

第八節 中央與地方財政劃分

第二章 美國之預算制度及其運作

第一節 憲政體制與聯邦政府組織

壹、三權分立制衡

美國的憲政體制為行政、立法、司法三權分立且相互制衡；總統為行政部門的最高首長；立法部門為兩院制的設計，由參議院和眾議院共同行使立法權；司法權則由最高法院和所屬各法院行使之（憲法 1,2,3 條）。在三權分立的原則下，國會有權審理行政部門的預算，總統就國會制定的法案有否決權，最高法院及各級法院則可就法律、命令是否違憲或違法進行審查，三權相互制衡的設計，顯而易見。由於司法部門對於政府預算制度及其運作影響不大，下文專就行政及立法二權進行論述。

美國為典型的總統制國家，總統經由人民選出的選舉人團選舉產生，領導行政部門同時也對外代表國家；總統領導行政部門，有權任命官員，同時也主導政策方針。總統制的特色之一就是總統所任命的行政官員直接向總統負責，行政官員之間不負集體責任；總統制的另一個特色是總統雖然有權將國會制定的法案退回覆議，但是無權解散國會。

美國的國會為兩院制，參議院代表的是各州平等的利益，眾議院則代表不同選區中選民的利益。

美國總統除了擁有龐大的幕僚群之外，在總統之下設立數個機構，以協助總統制定各種政策；因應這樣的發展，國會為了避免完全倚賴行政部門提供政策與預算資訊，也在國會內部設立了國會預算局及會計總署，以作為國會獨立資訊的來源。這些機構的設立及其對預算政策制定的影響，都將在下文中詳加說明。

貳、聯邦政府組織

一、行政部門組織

（一）聯邦政府

美國為聯邦主義國家，聯邦政府為最高行政機關，其下設有十三個部及國務院，與總統及副總統皆為聯邦政府的內閣。各個部的部長都需要經由總統提

名後，經參議院同意任命。聯邦政府行政各部由部長指揮監督，各部部長並直接向總統負責。除了各個部之外，聯邦政府之下尚有一些獨立組織以及政府事業。

（二）總統幕僚

事實上，內閣官員受到的重視遠不如總統的親信幕僚。總統的幕僚即總統行政公署的成員，總統行政公署內部的重要幕僚機關包括：預算管理局、白宮辦公室、國家安全會議、經濟顧問委員會、科學及技術政策局、政策發展局、美國貿易代表署、行政辦公室、環境品質委員會等。其中與總統預算決策作成有關的機構為預算管理局及經濟顧問委員會，這兩個機關的組織及職掌留待下文另行說明。倘若將聯邦政府的組織形容成一個大金字塔，那麼總統行政公署就可說是大金字塔上的小金字塔，協助總統行政意志的貫徹。

二、國會

（一）參議院

參議院議員任期為六年，每二年改選三分之一的參議員；參議員所代表的是州權，為求各州平等，每一州可選出二名參議員。參議院議長由副總統兼任，以公正立場主持院會和院務，僅在表決出現雙方同數的結果時，議長才參加表決。

（二）眾議院

眾議院議員任期二年，由各州依照人口比例選出，且各州至少需要選出一名眾議員；美國為避免眾議院議員的人數，隨著人口膨脹日益增加，已於 1922 年立法限制眾議員人數上限為四百三十五名。眾議院議長由兩黨提出各自的議長候選人，交由院會表決選出；眾議院議長負責主持會議、維持院內秩序、任命臨時委員會和協議委員會的委員，除此之外，當總統及副總統因故不能視事時，由眾議院議長代行總統職務。

國會兩院內部皆設有常設委員會及特別委員會，目前兩院設立的常設委員會有：參議院——農業、糧食、林業委員會，撥款委員會，軍事委員會，銀行、住宅、都市事務委員會，預算委員會，商業、科技、運輸委員會，能源及自然資源委員會，環境及公共工程委員會，財政委員會，外交委員會，政府業務委員會，司法委員會，勞工及人力資源委員會，法規及行政委員會，小企業委員會，退伍軍人事務委員會，共 16 個。

眾議院的常設委員會則有：農業委員會，撥款委員會，銀行及金融服務委員會，預算委員會，商業委員會，教育及勞工委員會，政府改革及監督委員會，住宅監督委員會，國際關係委員會，司法委員會，國家安全委員會，資源委員會，程序委員會，科技委員會，中小企業委員會，公務行為標準委員會，運輸及基礎建設委員會，退伍軍人事務委員會，籌款委員會等 19 個常設委員會（The United States Government Manual 1998/1999：30）。

在國會之下設立的機構有會計總署、國會圖書館、國會預算局等。其中國會預算局的職責為提供國會預算審計的相關資料，會計總署的職責則是對政府機關獨立進行審計工作；這兩個機關的職掌及組織留待下文再行詳述。

美國聯邦政府組織圖參見圖 2-1。

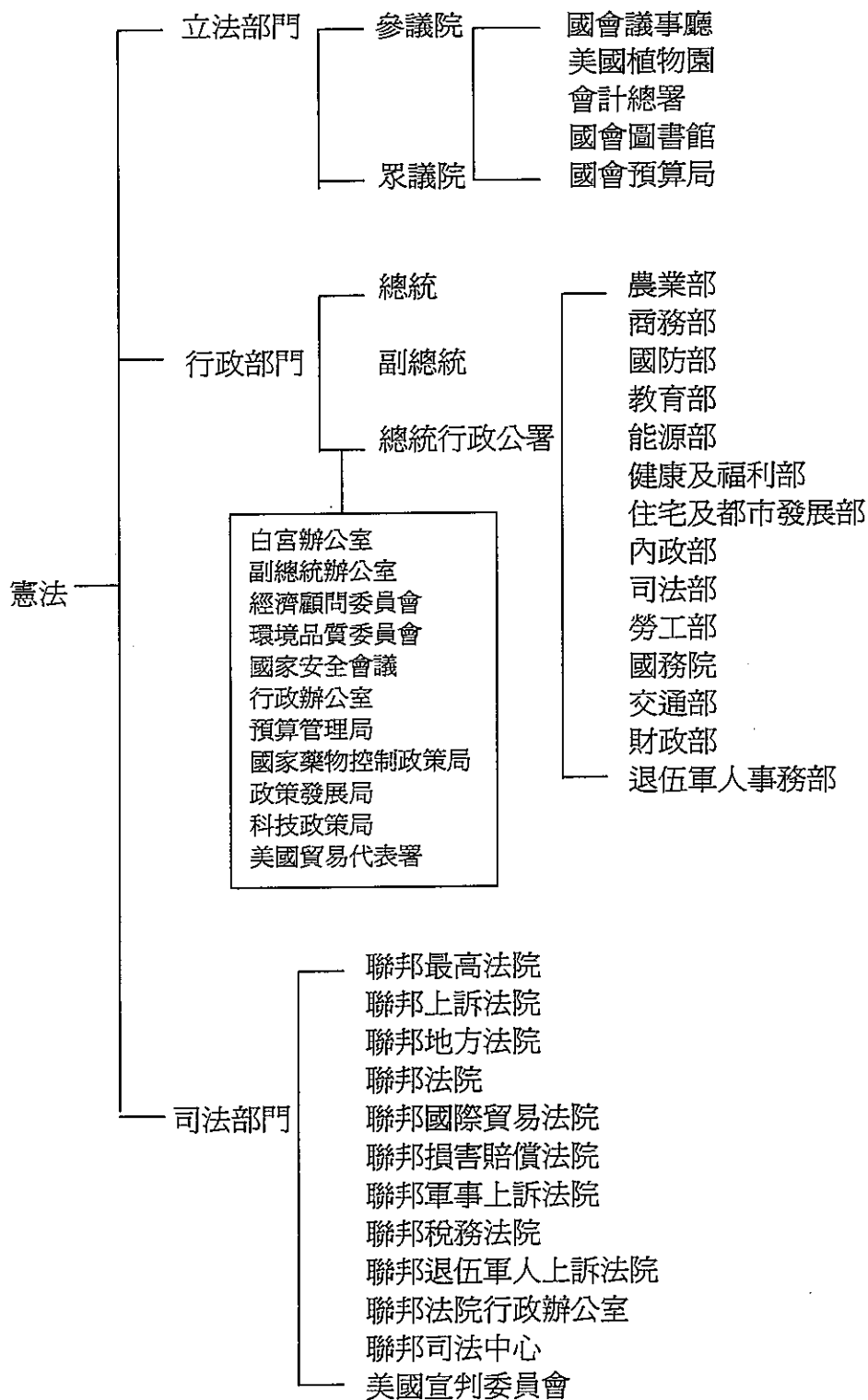


圖 2-1 美國聯邦政府組織圖

資料來源：石素梅（1998:80）

第二節 預算週期與主要法規

壹、預算週期

美國政府的會計年度採十月制，自每年 10 月 1 日至次年 9 月 30 日，以次年年次為該會計年度的名稱。在會計年度開始前的十九個月，行政部門即開始著手籌備預算，其中行政部門內部的討論大約耗費一半時間，其餘的時間則用在行政和立法之間的協商過程。

除非有特殊狀況，依慣例，總統會在 2 月的第一個星期一以前將編製完成的預算案送至國會。所謂特殊狀況，例如在元月卸任的總統，並無義務提出將於同年 10 月開始生效的年度預算；但是要求一名甫於元月上任的總統在 2 月提出預算案，似乎又有些不切實際；特別是若該年度預算中有某項法案可能對歲入或歲出產生重大影響時，就可能發生預算案延遲送達國會的情況。

相對於許多內閣制的國家而言，採行總統制的美國，其國會審議預算程序，比較複雜。國會參眾兩院均享有實質的審議權力，預算案抵達國會之後，國會可以通過、更動、或否決此一預算案。更具體的說，國會議員在審議預算案時，不僅可以刪減支出、增加支出，亦可以增加新的計畫，其審議預算之權力十分完整。

審查預算案時，國會不就預算案全案進行投票，而是將整部預算案，依其功能性質，分為十三個撥款法案，分別由國會兩院撥款委員會的十三個次級委員會進行審議。各項支出計畫，在撥款之前，通常必須先獲得授權。有的支出項目必須每年都重新授權，有的項目則享有多年度的授權，也有某些支出計畫則享得永久授權²。

如果在 10 月 1 日會計年度開始前，仍有部分撥款案尚未完成審議，則完成審議的撥款案付諸執行，但未審議完成的撥款案部分就由國會通過「繼續撥款案」(continuing appropriation)，經總統簽署之後，提供暫時動用國庫公款的法定依據，以免某個或某些公務機關因而停擺。不過，美國歷史上曾發生幾次發生總統拒絕簽署「繼續撥款案」的案例，以致部分政府機關被迫暫停運作的情形³。

大體而言，美國的預算決策程序是個很繁複的過程，隨時可能脫離時程表的規劃。詳細的預算決策程序將在本章第四、五節中再做描述。不過，美國的聯邦預算籌編經歷精密過程，在過程中由行政機關高層集中管理所有的權責；國會在這個預算審議過程中，則採取十分積極主動的態度，而且也能夠獲得完

²不過也有少數的支出計畫缺乏明確的法律授權，但仍可獲得撥款，這意謂著撥款法案的授權並不是絕對需要的。

³ 美國預算不成立時所採用的繼續撥款案制度的運作情形，可參見蘇彩足(1997)第三章。

整的資訊以爲審議之基礎。公開討論之密集、政治上的高度競爭、與人民對於政府績效監督的需求，使得每項與預算有關的計畫，在通過之前都須歷經多方的檢視和篩選，這麼大費周章的預算決策過程，是其他國家所不及的。

具體而言，美國預算程序呈現三項特色，這三項特色迄今仍常爲其他國家所仿效的目標(Premchand, 1999)。

第一，美國預算體系反映出極爲濃厚的經濟觀念與經濟分析色彩。經濟與預算二者，緊密結合。例如，籌編預算案時而使用的各項經濟假設極爲重要，一旦它們能被接受，預算的籌編與審議，就奠定了良好的對話與協商的基礎。許多工業國家也做了相同的努力，但仍有改進的空間。學者曾表示，美國預算中所呈現出的經濟學家的影子，比傳統預算家還更深刻；Paul Appleby 甚至認爲描繪中的傳統預算家在美國已消失了，而由經濟學者取而代之(Appleby, 1987)。

第二，美國政府所提供的年度預算文件，數量極多，鉅細靡遺。這些文件資料專精細微、複雜龐大，使用者通常只直接尋找或使用自己感興趣的小部分，而忽略大多數的其他資料。

第三，美國預算的過程比其他國家（瑞士除外）牽涉到更多的公民參與。美國公民可以輕易接觸到大部分的政府預算資料，許多重要的歲入歲出建議是透過特定的提案、公民投票、或民意調查等方式呈現出來。這種鼓勵公民參與的預算過程，對於減少人民和政府間的鴻溝，頗有助益。

貳、相關法規

一、憲法

美國憲法條文直接與預算決策有關聯的部分並不是很多，主要爲下列條文：

- (1) 「徵稅法案應由眾議院提出，但參議院對之有提議權及修正權，與其他法案同。」（憲法第 1 條第 7 項）
- (2) 「國會有下列各項權限：一、規定並徵收所得稅、間接稅、關稅與國產稅，用以償付國債，並籌劃合眾國之國防與公益。但所徵各種稅收，輸入稅與國產稅應全國劃一。二、以美國之信用借貸款項。」（憲法第 1 條第 8 項）
- (3) 「除法律所規定之經費外，不得從國庫中支撥款項。一切公款之收支帳目及定期報告書應時常公布之。」（憲法第 1 條第 9 項第 7 款）
- (4) 「凡經法律認可之美國公債，……，不得否認之。……」（憲法增修條文第 14 條第 4 項）

二、其他預算法規

(一) 預算會計法 (Budget and Accounting Act of 1921)

美國聯邦政府最基本的預算法規為「預算會計法」，它確立了美國的行政預算制度，並成立了預算局(預算管理局之前身)及會計總署，其內容規定構成美國預算制度的主要架構，其法條規定請參見附錄。

(二) 國會預算及裁留控制法 (Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)

「國會預算及裁留法」亦為影響重大的聯邦預算法規，它為了達到提升國會審議與控制預算的效率與影響，改革預算審議流程；並在國會中設置國會預算局，以提供議員預算相關資訊之分析與建議，對國會預算幕僚能力之提升，功不可沒。

(三) 預算強制法 (Budget Enforcement Act of 1990)

「預算強制法」則以控制聯邦預算赤字的成長為宗旨。它將政府支出分為「自由裁量支出」(discretionary spending)與「應享權益支出」(entitlement spending)兩大類，「自由裁量支出」再分為國防支出、國際事務支出和國內開銷三大範疇⁴，分別規定其年度支出上限，若超出上限，則該範疇各項計畫的支出須面臨等比例的「自動刪減」(sequestration；或譯為「假扣押」)；而且任一範疇若有經費剩餘，僅能用於挹注赤字，不可移作他用。在「應享權益支出」部分，採取「收支相抵」(pay as you go)原則，即立法或政策的變更，若導致應享權益支出增加時，必須同時提出增稅計畫或刪減其他支出的提案，以避免預算赤字的增加或預算盈餘的減少。一般均認為，「預算強制法」有效地抑制了自由裁量支出的增加與新的應享權益支出的提出，不過舊有的應享權益支出仍不斷擴大(蘇彩足，1998)。

1993 年美國政府曾發佈一道行政命令，以約束 1994 至 1997 年應享權益支

⁴ 其實「預算強制法」的支出分類時有變動，此處所述為大多數人的了解，以簡化描述。實際上，1991-1993 時，自由裁量支出分為國防、國際事務、其他國內開銷三類；1994 年時，自由裁量支出全部視為一項，並未再分類。1995-1998 時，則經由 Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994 的修訂，除了原有的三大項之外，自由裁量支出又多出一項「減少暴力犯罪之支出」項目。

出的規模⁵，此一限額可視每年受益人數、特別緊急支出之需求、與技術需求的狀況予以調整；但若支出規模超過限制，總統必須提出相關的修正法案，以減少應享權益支出的花費。不過因為該項命令頒布之後，應享權益支出均能維持在限額以內，因此該命令之效果並未受到實際的考驗。

除了以法規控制預算赤字之企圖之外，美國政府亦希望以法規制度進一步提升公共支出的配置效率，其中最受矚目的為 1990 年的「首席財務官法」以及 1993 年「政府績效與成果法」。雖然預算配置效率的提升，並非立竿見影、一蹴可即之事，但 OECD(1999)研究顯示，美國政府財務管理法規的規範，已產生若干效果。

(四) 首席財務官法 (Chief Financial Officers of 1990)

「首席財務官法」是改進財政資訊之品質和財務控制方面極為重要的一步。這項法律首先整合各機關預算與財務管理之業務，由首席財務官總其責。它並清楚定義機關財政管理的責任、設定財政資訊系統、以及強化財務報告之品質與需求。各機關的首席財政官必須草擬一個五年計畫，以逐漸改進機關內部的財政管理效率，該五年計畫尚須包含預算和會計的適當整合。

(五) 政府績效與成果法 (Government Performance and Results Act of 1993)

「政府績效與成果法」要求聯邦機構針對每一項計畫設計績效指標，以評估各計畫的成效。該法規的產生背景之一，與「預算強制法」的支出上限壓力有關，蓋政府面對難以數計的支出需求、卻又受限於愈來愈緊縮的支出上限，是以研究設計更好的資源配置方式，勢在必行，因而才有「政府績效與成果法」的誕生(OECD, 1999:20)。這項法律要求在 2000 年以前，所有的機關預算書都必須包含整體的績效指標，而且建立起這些指標的漸進發展計畫。目前 1998 年和 1999 年的預算資料中，已包含所有行政部門的績效指標；接著在 2000 年以前，各機關皆必須進行年度自我評估。「政府績效與成果法」不能自動提供那些計畫應優先獲得經費支持的肯定答案，但是它所提供的資訊是協助決策者更有效的配置有限資源的重要來源。

「政府績效與成果法」成效如何，有待觀察。美國學者認為它是聯邦政府預算史上重要的里程碑(Petrei, 1998)。其是否成功，不僅視其在籌編預算過程中的適用性高低而定，也與國會如何對待這些預算績效資訊有關。多年來，美國

⁵ 所有的應享權益支出均受限制，唯一的例外為公債之利息支出。

政府多方嘗試，欲將產出及結果與投入加以聯結，但收效有限。不過以前的嘗試及改革都是由行政部門發起，國會通常並不涉入，也未見國會對改革所得到的預算績效資訊顯示歡迎與興趣。但此次「政府績效與成果法」這項法律獲得國會的充分支持，或許該項法律有較大的機率得以落實生效（Petrei, 1998）。

(六) 預算平衡法 (The Balanced Budget Act of 1997)

1997 年所通過的預算平衡法內容十分繁雜，與 food stamp、住宅、通訊、教育、公務員退休、...，皆有關係。不過最主要的規定有以下三項：

1. 正式規定所有的預算決議案(budget resolutions)都必須以五年為期。
2. 將預算強制法中的假扣押條款與收支相抵條款之適用效期延伸至 2002 會計年度。
3. 包含各種削減支出的方案，以達成在 2002 年度聯邦預算平衡的目標。

第三節 預算權責機關之組織及功能

根據美國憲政體制的設計，其預算案編製提出和審議的權限分屬於行政及立法部門。

行政部門負責預算案的編製及提出，由於總統為行政部門的最高首長，因此政府預算案的編製及提出應由總統負責統籌。不過，在 1921 年以前，都是由行政部門個別將其預算案送至國會審議；自從 1921 年「預算會計法」(Budget and Accounting Act of 1921)制定之後，才授權由總統向國會提出聯邦政府預算案。預算管理局、財政部與經濟顧問委員會則是協助總統籌劃預算案的鐵三角⁶。

美國預算案之審議機關為國會，美國憲法賦予國會「看管荷包의權力」，除非經由國會依法撥款，不得自國庫支用任何經費。國會的參眾兩院早在 1865 年即各自成立撥款委員會，並在 1975 年各自設置預算委員會。預算委員會負責制定預算決議案，以規定十三項政事別支出的上限。而在撥款委員會中，則有 13 個次級委員會，分別審議不同政事別的支出。次級委員會的預算審議的重要參考資料包括各部門所提交的「撥款請求理由書」(Justification of Appropriations Requests)，詳細羅列部門的目標、主要計畫與預期結果。國會除了有權審查總統所提的預算案，議員們並可以提出自己的預算需求及政策。

⁶ 在柯林頓執政時間，國家經濟委員會亦加入其中，它現在被認為是第四個重要的預算編製參與者。

以下分就美國預算編列及審查的重要機關的組織職掌加以說明。

壹、預算管理局

一、預算管理局之組織與職權

於 1921 年設立的預算局(Bureau of Budget)歷經 1939 年及 1970 年的改組，成為現在的預算管理局(Office of Management and Budget; OMB)；OMB 直接隸屬於總統辦公室，為協助總統編製預算最重要的幕僚單位。為了幫助總統形塑其支出計畫，OMB 必須評估各個機關的計畫、政策、程序的效能，在機關相互競逐的財源需求中，擬定支出的優先順序。OMB 也有責任確保各機關的報告、規定、聲明及提出的法律草案，與總統的預算和施政一致。

OMB 負責監督政府機關的財務報告，整合聯邦政府的報告及統計事項以避免重複及浪費。此外，OMB 負責監督協調行政採購、財務管理、資訊及管制政策。整體來說，OMB 的主要角色，是要改善行政管理，發展更好的協調機制以提升績效，以及減低任何公務上不必要的負擔。

就其組織結構而言，OMB 設有局長、副局長、及管理副局長各一人，OMB 局長具有很大的權力，前參議院政府事務委員會主席 John Glenn 形容 OMB 局長一職是「政府行政部門中第二個最有權力的工作」(U.S. Senate, Jan. 11, 1993:1)。局長擁有自己的幕僚人員，其下並轄有幕僚辦公室、資源管理辦公室與法規辦公室。OMB 在 1997 年約有二十多位政務官與五百二十位常任文官，在過去七年裡其人數大致維持在此規模的上下十至三十人之間。多數文官擁有公共政策、公共行政或商業管理的碩士學位，也有相當比例的經濟學家和律師。圖 2-2 為其組織圖。以下扼要介紹其中幾個最重要的單位。

(一) 資源管理辦公室 (The Resource Management Offices)

資源管理辦公室是 OMB 的靈魂，它包括五個處：國家安全與國際事務處、自然資源及科學處、一般政務與財政金融處、人力資源處、衛生保健及人事處。每個處進一步再分為小組，每個小組的組長管轄數個計畫審查員，他們負責檢閱內閣層級的部和(或)獨立機構的預算以及立法提案。整個 OMB 共有一、兩百位的計畫審查員，他們是 OMB 作戰的主力。一般來說，他們在檢閱個別行政機構的預算計畫和相關法案時，採取獨自工作的方式，但在審查某些跨部會或是大型的計畫時，則由數個審查員以小組方式來完成任務。

OMB 的計畫審查員在 OMB 每年的立法與預算週期中扮演整合性的角色。他們必須熟稔自己所負責審閱的領域的預算、立法和計畫議題，同時被賦予三

個主要的制度性角色：蒐集資訊的角色、分析的角色、和資訊溝通與連繫的角色。近年來，他們的角色更由行政部門擴充到國會，資源管理辦公室的計畫審查員、小組長和處長會針對自己所負責的領域，追蹤及涉入國會的立法、預算和撥款；這種延伸觸角的作法，使他們比以往增加了更多和國會成員個人接觸的機會。

（二）預算審查處（Budget Review Division）

在各個幕僚辦公室當中，最重要的單位是「預算審查處」，它的成員約在 70 至 75 人之間，負責協調整個行政部門的預算過程，也負責蒐集與編輯總統提交國會的預算提案。預算審查處一直是 OMB 不可或缺的助手，在 1974 年國會法制定之後，創設新的預算規定與程序後，預算審查處逐漸成為從事籌劃總體經濟計畫的主要單位。當 1980 年代財政問題惡化，導致行政與立法間關係變得更為不和諧時，以及當國會和 OMB 的協調溝通變得更為必要時，預算審查處就成了兩個部門間的主要連繫管道。此外，當國會通過法律來限制預算赤字與支出時，預算審查處成為 OMB 最重要的法規解釋者、執行者和仲裁者。換言之，隨著赤字的持續增加，眾多預算決策參與者的關注焦點集中在總體赤字規模與經濟預測上，而非在個別預算計畫上時，預算審查處對國會和行政機構的影響力增加，在 OMB 中的地位也隨之水漲船高。

預算審查處分為四個小組：（一）預算分析組(Budget Analysis Branch)，即是 1900 年代早期以前為大家所熟知的「財政分析組」(Fiscal Analysis Branch)，約有 20 名的金融財政方面的經濟學家和政策分析家。它負責提出總體經濟與財政分析。美國總統經濟政策制定之參與者有所謂的「三頭馬車」之稱，即 OMB、財政部和經濟顧問委員會；而預算分析組是 OMB 參與制定經濟政策的重要代表單位。（二）預算審查組(Budget Review Branch)，擁有 18 名籌編預算的專家，它有兩個主要的工作：第一，在總統預算案轉送到國會之前，以最終格式予以綜合；第二，追蹤國會的撥款過程。（三）預算概念組(Budget Concepts Branch)，當行政機構向 OMB 提出預算要求時，它們所使用的格式與準則，是由它所制訂。它也檢視撥款法案以確定它們能和會計和預算法規一致。該單位有 15 名預算方法專家。（四）預算系統組(Budget System Branch)，負責 OMB 的中央電腦系統—the MAX system—並有 10 名資訊管理與電腦專家。MAX 系統在 1994 年引入，利用該系統可以追蹤行政機構預算的形成過程和國會山莊的預算活動。

（三）經濟政策處(The Economic Policy Office)

經濟政策處也是很重要的幕僚辦公室之一，它是由預算審查處獨立出來的，

負責從事經濟模型的建立，以決定 OMB 為完成經濟與財政預測所使用的經濟指標與假設。經濟政策局只有七至八名的資深經濟學家，他們是由一名政治任命的 OMB 副局長所指揮。

二、預算管理局之發展變化

近年來 OMB 的組織運作產生了一些微妙的變化。首先，OMB 提供給總統的建議的價值高低，取決於 OMB 是否擁有關鍵事項的可靠情報，如各部門的預算計畫內容、計畫的效能和管理好壞程度等資訊。因此，OMB 的專業人員很願意投注必要的人力與心力，以蒐集到這些完整的關鍵資訊。然而隨著財政壓力的上升，從卡特總統以降到克林頓總統，對於控制預算赤字的關注有增無減，導致白宮把焦點移轉至總支出的規模上，而逐漸忽略了個別計畫的預算政策議題。因此，各機關支出計畫本身的內容成為次要的考量，白宮比較關心的是這些機關支出對於總支出和預算赤字所可能帶來的衝擊及影響程度。OMB 和部會機關之間的關係因此也有所改變。當總統和 OMB 局長對於機關的特定計畫資訊比較冷淡不感興趣時，OMB 的專業人員花費龐大精力去挖掘取得這些資訊的誘因也因而隨之降低(Tomkin, 1998)。

其次，1980 年代以前，OMB 的大部分資源都集中運用在預算案的籌編上，但八〇年代中期以後，逐漸改變，代之而起的是同時重視兩個平行的過程。其一仍是傳統的籌編預算案的過程，其二則是國會的預算過程。由於 OMB 開始加強對於國會預算過程的注意與企圖對其有所影響，不可避免地，以前可以專心投注在預算案的籌編的人力與時間，相對減少許多。所以很明顯的，OMB 所扮演的向總統提供建議的客觀角色，也慢慢地愈來愈政治化了(Tomkin, 1998)。

OMB 的政治化傾向，亦可由近年來 OMB 局長角色的變化窺得一斑。局長的職責比以前更富挑戰性，因為他必須同時滿足「傳統」和「現代」的兩種角色。就傳統角色而言，局長必須確保總統能獲得周全而客觀的資料與分析，不但要體現政治的複雜性，還不能有黨派因素的色彩。為了完成這項任務，局長必須採取中介者的角色，來確保 OMB 文官與政務官都能提供和傳遞融會貫通並具可行性的建議給總統。對「傳統局長」的另一項工作要求是，它必須向內閣官員與行政機構說明總統的預算政策與優先順序，換言之，局長得促進 OMB 和白宮間的溝通、和 OMB 與內閣機構的接觸，誠如前 OMB 局長 Alice Rivlin 所敘述的：「局長必須連結 OMB 和白宮間的鴻溝」(Tomkin, 1998)。「現代」局长的角色則包括兩個基本要求，它們有時可能與對傳統角色的期待有所衝突。第一，局長是代表總統的公眾性人物；第二，當總統就預算事務和國會互動時，局長同時具備總統的策略家與磋商者的代表身份。

早期 OMB 所表現出來的匿名低調與其領導階層(局長與代理局長)的低度公

眾形象，十分相稱。但是在雷根總統時代 David stockman 擔任 OMB 局長任內，OMB 進入公眾可見度(public visibility)的新紀元，而曾保有的低調和政治免疫性(political immunity)已逐漸侵蝕消失，近年來 OMB 局長出現在新聞訪談節目中與國會在野黨議員公開辯論總統政策的場面，已非新聞(Mosher,1984；Tomkin,1998)。

貳、財政部

美國財政部於 1789 年成立，主要職掌為：管理聯邦政府財政，負責徵收應繳納給聯邦政府的稅捐，支付美國政府債務，製造郵票、鑄幣，監督國家帳目及公債，就國內及國際財政、貨幣、經濟、貿易、稅務等政策提供建議，執行聯邦財政法及稅法等⁷。財政部設有部長及副部長，部長除了是總統的重要政策幕僚之外，其主要職責包括：制定及建議有關國內外經濟、財政、稅務政策；參與對經濟有重大影響的財政政策的建構；管理公債；監督部內業務運作等。

財政部之下的內部單位可大別為兩類，其一為處（offices），多由一位助理部長（assistant secretary）主管處的運作，處主要負責政策的制定；另一類為局（bureaus），財政部內日常業務的運作及特別交派的業務，多由各個局來處理。有關美國財政部的組織架構可參考圖 2-3。

參、經濟顧問委員會⁸

經濟顧問委員會（Council of Economic Advisers）依據 1946 年的就業法設立，隸屬於總統行政公署之下。委員會中的三位顧問由總統提名、參議院同意任命之，並且由總統指定其中一人擔任主席。委員會的職責為分析國家經濟局勢，就經濟發展給予總統建議，評估聯邦政府的經濟政策及計畫，就經濟成長及穩定政策提供建議，協助總統準備對國會發表的經濟報告，準備該委員會的年度報告。

主席的職責是要確保委員會任務的實踐。另外兩位成員則就不同的領域進行研究，並且代表委員會與其他單位舉行會議，與主席共同商討經濟政策的建議。在委員之下，還設有專業幕僚，這些專業幕僚人數極少，負責協助蒐集資料及進行分析工作。經濟顧問委員會的建議透過兩種管道傳達給總統或是行政部門：其一是由主席直接向總統或是高級文官報告，其二則是由委員及幕僚直

⁷ 參見美國財政部網站：<http://www.ustreas.gov>。

⁸ 參見 The United States Government Manual 1998/1999 及經濟顧問委員會網站：<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/CEA/html/CEA.html>。

接參與重要決策的制定。

肆、國會預算局⁹

國會預算局（Congressional Budget Office；CBO）根據 1974 年「國會預算及裁留控制法」而設立，圖 2-4 為國會預算局的組織圖。設立國會預算局的目的是要提供國會具時效性及超越黨派的分析資訊，以協助國會制定預算決策，以及提供國會預算審議程序中所需的資訊及估測數據。國會預算局僅負責提供資訊以及分析結果，並不採取任何政策立場，以維持其客觀中立性。國會預算局處理國會提出的請求時，其處理的優先順位如下：先處理兩院預算委員會提出的要求，其次處理來自兩院撥款委員會、眾議院籌款委員會、參議院財政委員會的要求，最後為來自兩院其他委員會的要求；至於議員個別的資料分析請求，則要留待處理完各委員會的要求後，行有餘力之時再給予協助。

國會預算局的職權主要可分為以下四項：

一、協助國會發展預算計畫

包括提供長短期的經濟及預算情勢預測；就國會議員的提案加以分析，以呈現在計畫期間內執行與不執行該項計畫對於聯邦政府預算的影響情況；分析總統提出的預算案及其他替選方案的影響。因此，國會預算局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。這兩份報告，定期在 2 月發布，並於 8 月出版修正版。

二、協助國會維持其預算計畫

國會預算局會就不同委員會提出的預算案的影響加以評估；提供國會立法事項對預算影響的最近資訊；國會預算局並會就法案執行提供後續報告，就授權支出是否超過撥款限制，隨著會計年度的進行，預算赤字是否在預測範圍內，以及任何法案的執行是否對支出或收入會有直接影響或是增加預算赤字，提供國會及行政部門參考資訊。

⁹ 參見 The United States Government Manual 1998/1999 及 <http://www.cbo.gov>

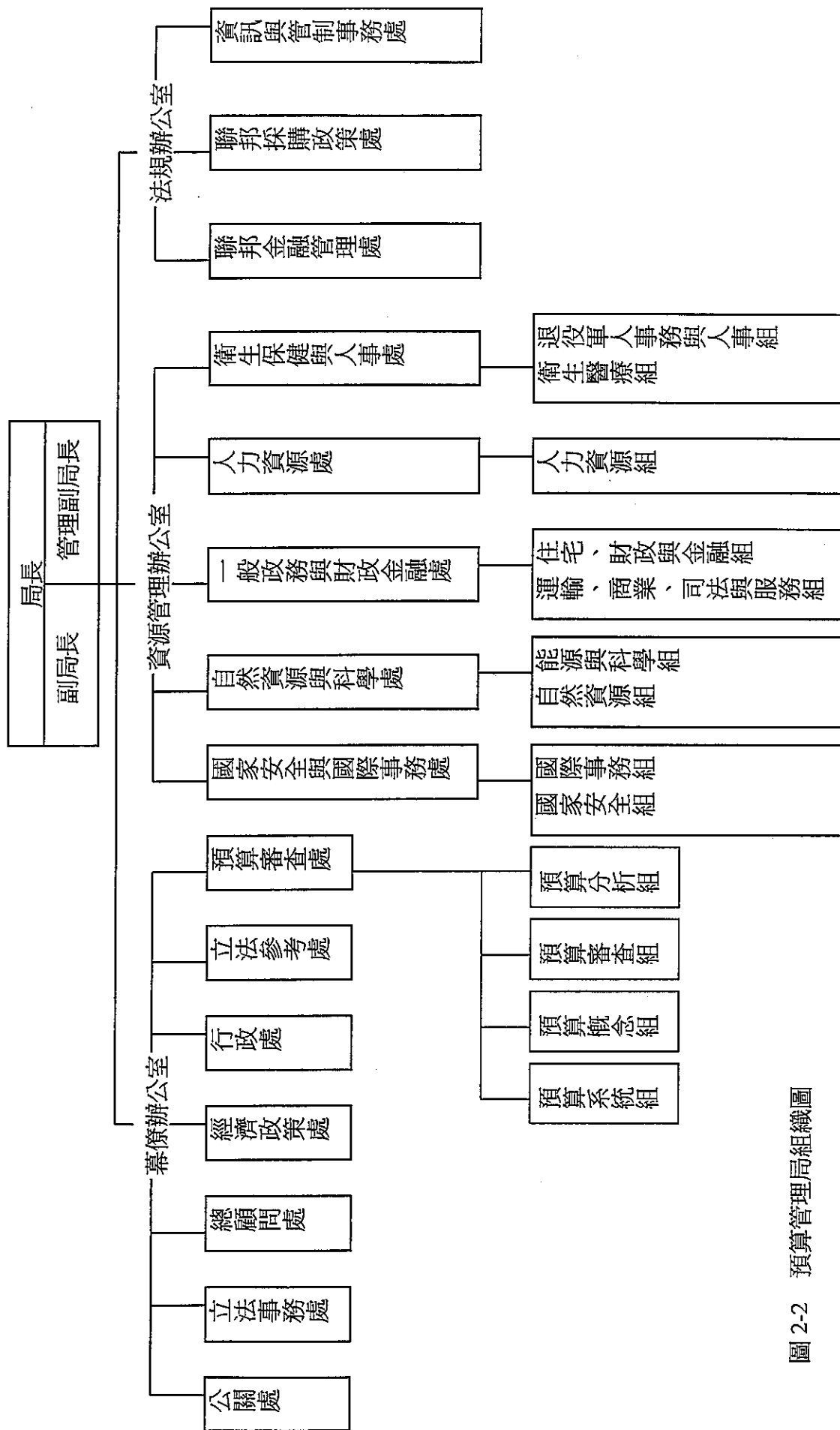


圖 2-2 預算管理局組織圖

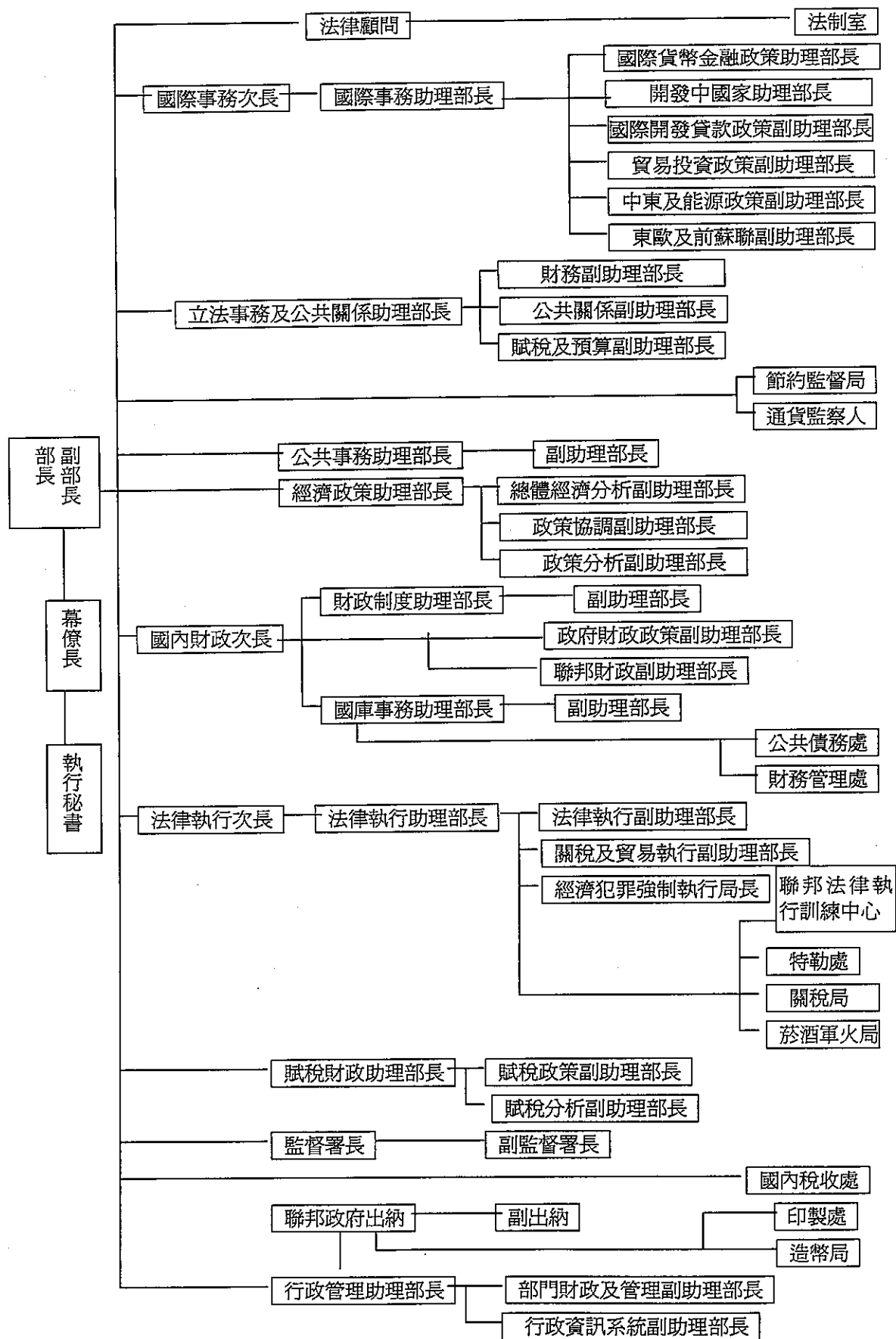


圖 2-3 財政部組織圖

資料來源：石素梅（1998：93）

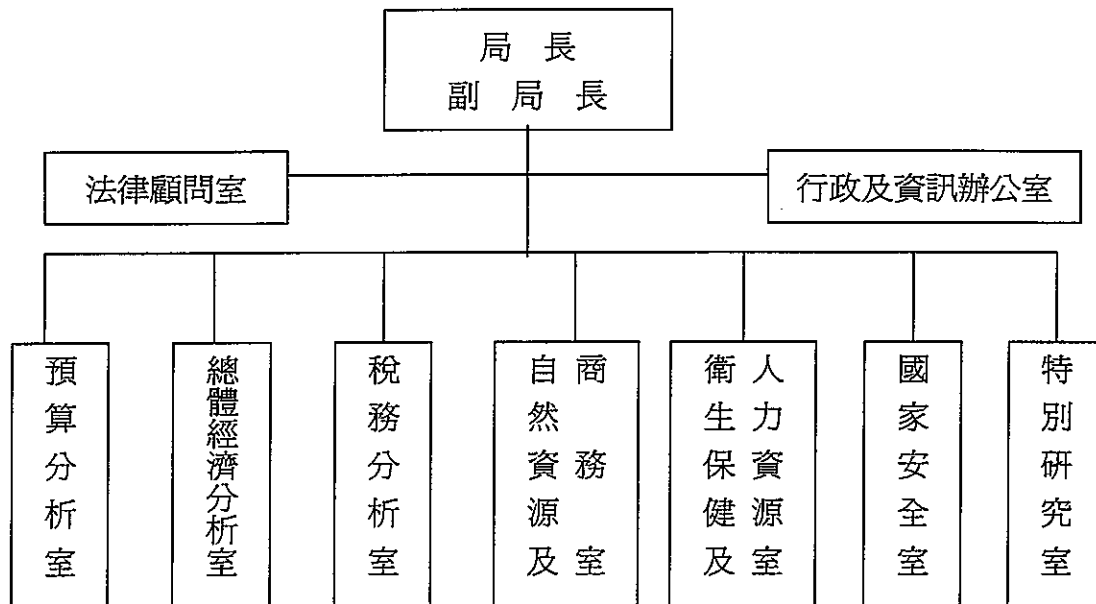


圖 2-4 美國國會預算局組織圖

資料來源：The United States Manual 1998/1999

三、協助國會評估聯邦命令(mandate)對於地方政府與私部門之影響

根據 Unfunded Mandates Reform Act of 1995 的規定，國會預算局必須評估國會所制訂的法規命令對於地方政府與民間部門的影響。如果某項聯邦命令導致地方政府或私部門未來五年的直接成本超過某個門檻，國會預算局必須向國會授權委員會(Authorizing Committees)提出書面報告，說明該項直接成本的額度以及估計的基礎。

四、協助國會研議預算及經濟政策議題

國會預算局負責分析影響聯邦預算及經濟的特定計畫和政策議題，其研究範圍極廣，從預算相關法案的分析、經濟和財政政策、聯邦稅務、天然資源和

商業、健康醫療和人力資源到國家安全，只要是委員會提出的分析請求，都屬於國會預算局的職責範圍。

伍、會計總署¹⁰

會計總署（General Accounting Office；GAO）於 1921 年依據「預算會計法」設立，隸屬於國會，主要職責為對政府機關獨立進行審計工作。自從設立以來，國會透過立法強化其職權，以使其有獨立運作的能力。會計總署由審計長領導指揮，審計長經總統提名、參議院同意任命之，其任期為十五年。其職責包括：

一、審計評估

GAO 最重要的責任就是要協助國會，對政府的計畫進行審計評估工作，這些評估工作大多是來自國會不定期的要求，一部分是基於法律的授權，或是基於法定職權範圍內應進行的審計評估工作。

為確保其所提供的資訊可供國會使用，通常 GAO 會在其報告中為行政部門訂定會計的原則及標準、就聯邦政府機構的財政及其他相關政策提供建議、說明審計評估政府計畫的標準。

二、法律服務

GAO 也提供國會法律諮詢服務，審計長會提供有關政府計畫的相關法律的建議，以回應委員會和議員們的詢問。會在立法草案或提案提至國會之前，GAO 會先行審查其內容與可行性；或是協助政府機關解釋規範政府公共基金支出的法律。

三、提供工作成果報告

GAO 除了將其調查報告以聽證或口頭或是書面的方式，向報告請求人報告以外，一些不具機密性質的報告則會在尊重提出報告請求人的意願下，遵循一定的程序將報告公開。

圖 2-5 為美國會計總署的組織圖。

¹⁰ 參見 The United States Government Manual 1998/1999 及 <http://www.gao.gov>

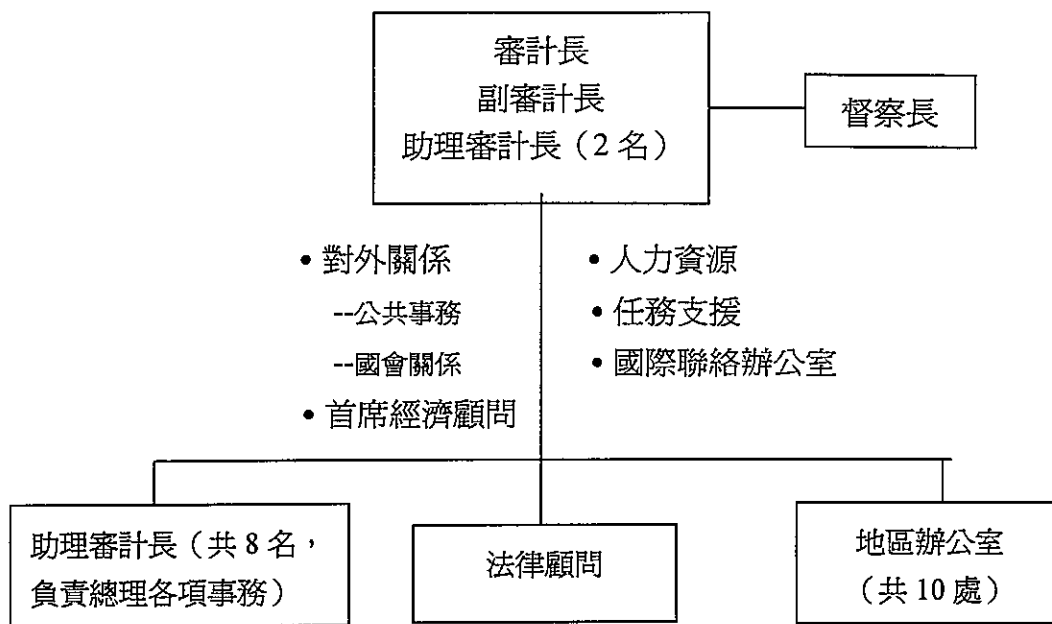


圖 2-5 美國會計總署組織圖

資料來源：The United States Government Manual 1998/1999

第四節 預算之編製

美國聯邦政府預算案通常於會計年度開始前十九個月開始籌編，也就是在每年 3 月左右，即開始籌編下會計年度的預算案；也就是說，應於 FY2000 實施的預算，自 1998 年 3 月即開始編列。行政部門預算籌編的階段約為十個月，再於 1、2 月之間（通常是 2 月的第一個星期一以前）將籌編完成的預算案提送國會。總統提出的預算案，包括新會計年度的預算、以及該年度之後四年的可能支出，以顯示政府施政的長期規劃方向。

在行政機關進行預算編列的過程中，預算管理局(OMB)扮演關鍵角色，包括會同相關單位進行經濟展望及財政估測、進行春季計畫審查、制定有關預算編製及送審的規範文件、審查各機關的預算計畫、與舉行聽證會等。幾乎每個重要的預算編製程序，OMB 都參與。表 2-1 以 FY2000 為例，列出美國聯邦政府預算編製程序。

以下就美國聯邦預算案編製過程，依階段先後予以說明。

壹、預算編製準備工作

行政部門於會計年度開始前十九個月，開始進行預算編製工作。在這個階段，支出機關開始估算在該會計年度中所需的預算額度。OMB 則在同一時期內，會同財政部及經濟顧問委員會，預測未來的經濟展望及政府財政狀況，內容包括：未來的經濟環境、在預期的經濟景氣狀況下該會計年度中的歲入規模與經費支出總額，以及賦稅政策的改變對經濟前景之影響等因素，並就未來數年度作估測，供作總統決定施政及預算方針之參考。

貳、確立歲出概算額度

一、OMB 進行春季審查

每年 5 月 OMB 為已開始編列的預算進行審查，其內容主要是針對各機關可能的支出進行審查。各機關為因應 OMB 春季計畫審查需要，必須提供各項資料，包括：規劃中的工作計畫、財務計畫、計畫評估及其他相關議題。這些資料中除了就計畫系統的分析與評估外，並說明機關達成工作目標的作業安排，同時分析替代方案與提案的本益比，並據以提出優先順序建議。

OMB 審查各機關所提送之先期規劃資料時，會與各機關舉行會議，與計畫預算人員討論以澄清各項問題。由於資源有限，相關計畫的審查，不論是持續性計畫或新興計畫，都以預估的成本效益為審查基礎；成本效益過低的計畫，則停止經費支應或是不予採用。

二、確立規劃額度

此時，總統會收到經濟顧問委員會、財政部與 OMB 共同提出之經濟展望預測，以及 OMB 局長提出的春季審查報告，這份審查報告上會註明 OMB 局長認為較為重要的議題，提供總統參考。總統在審查過各項籌劃作業資料後，制定新會計年度之預算及財政政策一般方針。

OMB 會制定各機關預算年度及未來四個年度之「規劃額度」(planning targets) 分行各單位，作為籌編預算之規範，各機關均應確實在所獲配之規劃額度內編製概算，另外 OMB 也會控留部分額度以因應總統新興施政之需。

三、機關編送概算

6 月或 7 月時，OMB 制訂有關預算編製及送審的詳細規範文件 Circular No.A-11¹¹，分行各機關據以編製概算及預算案。各機關依據 OMB 分配的規劃

¹¹ 如欲參考 OMB Circular No. A-11 的內容，可至網站 www.1800net.com/nprc/ 閱讀或下載。

表 2-1 美國聯邦政府預算編製程序（以 FY2000 實施的預算為例）

離會計年度開始前之月數	時 間	工 作 內 容
t-19	1998 年 3 月	各機關開始準備提出各機關的預算，相關單位進行經濟展望及財政估測
t-17	1998 年 5 月	OMB 進行春季計畫審查
t-16/t-15	1998 年 6 月或 7 月	OMB 制定有關預算編製及送審的詳細規範文件 Circular No.A-11
t-13	1998 年 9 月	各部及各機關將其單位預算和計畫送至 OMB
t-13/t-12	1998 年 9-10 月	OMB 就選定的重要議題舉行聽證討論
t-12/t-11	1998 年 10-11 月	OMB 就聽證會結果作成審查建議
t-11	1998 年 11 月底	OMB 將其有關預算的決定送回各機關，機關的不同意見會在幾天內再送至 OMB
t-10	1998 年 12 月中下旬	各機關與 OMB 就預算支出達成最後決議
t-8	1999 年 2 月初	總統將預算案提至國會

資料來源：石素梅（1998: 99-107），<http://www.financeNet.gov/financenet/fed/budget/timeline.htm>

額度及政策方針修正其計畫，並依編審辦法之規定編製正式概算。各機關會在 9 月初將概算送交 OMB，同時提報本年度因臨時政事需要而增加之需求。

四、OMB 審查概算

機關概算在 9 月初送達 OMB 後，便交付各相關部門負責人員展開審查作業。審查人員的審查原則如下：基於各機關的資金需求和業務狀況之外，也必

須將總統的預算政策、國會做過的相關決議納入考量。由於預算具有排他性，審查人員同時也必須檢視單一機關的施政計畫與其他機關的施政計畫之間的關聯性。審查人員還會就機關過去預算執行的情況、就計畫所要達成的目標所需各項資源以及計畫的可能影響等進行評估。

等 OMB 審查人員審查過機關預算後，即在 9 月至 11 月間安排聽證會，由審查人員與機關代表就施政與預算之重要議題作討論。通常預算審查過程中出現的爭議或疑問，會由審查人員與各機關自行討論，以謀解決之道，例外情況才會尋求其他官員或是總統的協助。會後，審查人員會將審查結果、聽證會摘要及建議等資料，併呈 OMB 局長，由 OMB 局長做最後的審核，確保機關提出的預算需求與總統的預算政策一致。每年 OMB 多半在 12 月左右完成機關概算審查，將其送交總統。

五、總統決定預算案

由於法律規定美國總統最遲必須在每年 2 月的第一個星期一，將下一會計年度的預算案送交國會審議，因此總統必須在這個期限以前，再確認聯邦政府的預算額度，以便如期將預算案送交國會。然而，這項工作的困難性在於預算支出中大部分都屬於強制性支出（mandatory spending），為不易刪減的支出項目，包括公共債務利息、社會安全、退休金給付等類似計畫；這點使得總統難以控制預算額度，減少支出以降低赤字。因此，近幾年來，有時美國總統被迫在法定期限前先將預算書摘要送交國會，過一陣子再將完整的預算文件送交國會¹²。

美國總統送請國會審議之預算文件資料詳盡，每年都包含以下幾項：

- （1）年度預算書 (Budget of the United States Government)；
- （2）預算分析書 (Analytical Perspectives)；
- （3）歷史資料表 (Historical Tables)；
- （4）年度預算附錄書 (Budget of the United States Government – Appendix)；
- （5）預算制度和概念說明書 (The Budget System and Concepts)；
- （6）民眾之聯邦預算導讀 (A Citizen's Guide to the Federal Budget)；

此後即進入預算審議程序。

¹² 參見 OMB 網站：The Budget System and Concepts----budget of the united states government FY2000, p.2.

第五節 預算之審議

壹、國會職權

美國憲法第 1 條第 8 項列舉國會的權限，包括：規定並徵收所得稅、間接稅、關稅與國產稅的權力，以美國之信用借貸款項，鑄造貨幣，專利權的保護，設立最高法院以下之法院，宣戰，設立三軍等。在憲法第 1 條第 9 項中亦規定，「除法律所規定之經費外，不得從國庫中支撥款項」。由此確定國會擁有的財政法案立法權，包括徵稅及預算的審理，而且徵稅案應由眾議院提出，眾議院亦擁有預算的先議權。不過憲法中所訂僅有眾議院議員才擁有徵稅法案的提案權，現在已作擴充解釋，將撥款法案（appropriation bills）也包括在內；亦即徵稅和撥款法案均應由眾議院議員提出，其他法案和議案可由參、眾兩院分別提出（張世賢、陳恆鈞 1998:124）。

表 2-2 就參眾兩院的特徵加以比較。

表 2-2 美國參眾兩院比較表

	眾 議 院	參 議 院
人 數	435	100
任 期	2 年	6 年（每 2 年改選 1/3）
選 區	小選區（435 個選區）	大選區（以州為選區）
憲法賦予權力	有權提出徵稅案，擁有預算先審權，有權行使彈劾權	可行使同意權，有條約同意權，有權就彈劾案進行審判
集權或分權	權力較為集中於領導者手上	權力較分散，較弱的領導風格
層 級	較多	較少
政治聲望	較低	較高
政策制定的角色	對預算審議有較大的影響力	對外交政策有較大影響力
議事規則	較嚴	較鬆
幕僚重要性	依賴程度較低	依賴程度較高

資料來源：張世賢、陳恆鈞（1998: 113），Edwards, Wattenberg, Lineberry (1999: 296)。

貳、預算案審議情形

聯邦政府預算案編製完畢後即提交國會審議。美國國會在審議行政部門的

預算時，並不是單純扮演審議的角色，國會也會有自己的預算版本，也會就施政優先順序提出意見。此外，國會議員為求回饋地方，經常試圖使自己擬訂的一些發展地方的支出計畫被納入預算中，這也是美國預算支出難以降低的原因之一。近年來，國會為求控制財政支出，制定不少法案，以避免上述情況發生，這些機制在本章第二節中已予介紹，不再贅述。本節專就預算案的審議程序簡述如下。

一、總統預算送交國會

在預算書送交國會之前，國會會先收到總統送交的基本需求估計，這項資料通常在總統預算送達的前兩個月送到國會，告知持續性計畫在目前的執行進度，以及在既定政策下新年度所需之預算授權及經費支出數。總統提出的預算案則於 2 月初送交國會。不過近幾年來，美國總統會先於 2 月的第一個星期一送交預算案的摘要，稍後再將完整的預算書送交國會。

二、舉行聽證會

各個委員會開始舉行聽證會，以提供有關預算編製及審議的參考資訊。參眾兩院預算委員會及撥款委員會會邀請 OMB 局長、財政部部長等相關官員，至參眾兩院預算委員會與撥款委員會解釋預算案之一般性編製基礎。各相關委員也會舉行聽證會，並接受適當之國會議員、各部會機關代表、一般大眾及相關組織代表參與聽證會。

三、各委員會送交報告至預算委員會

依據國會預算法規定，參眾兩院各委員會都應於 3 月 15 日以前，將其有關預算審議的報告，送至各院的預算委員會。送至預算委員會的報告應包括：預算總支出之適當水準、新的預算授權總數、公共債務、超額赤字及聯邦收入等之意見及估計數據。這些資料由預算委員會彙總，以作為決定個別撥款案的考量基礎。

四、第一次預算共同決議

前述報告連同國會預算局於 4 月初提出之財政政策報告，彙整成第一次預算共同決議，並於 4 月 15 日提出該項決議。第一次預算共同決議的重要性，在於它確定了新的預算授權、經費支出整體規模以及每一主要政事別之範圍；也

確立公共債務、收入及餘絀的目標。這些指標可以提供給撥款委員會作為審議預算案的依據。

五、眾議院審理撥款法案

撥款委員會會根據第一次預算共同決議就政事別分配的數額，開始審理撥款法案；撥款委員會會於 5 月 15 日開始審理撥款法案，並由撥款委員會向大會報告其審理結果，大會再就審理過的撥款法案進行二讀及三讀，眾議院應在 6 月 30 日以前審理完所有的撥款法案。在這段期間，行政機關會送交說明資料給撥款委員會，或到撥款委員會之下的小組委員會就機關經費的概算加以說明，及提供所有相關資料。

六、參議院開始審理撥款法案

眾議院完成撥款法案的審理之後，再送至參議院審理，參議院會就眾議院送交的法案內容加以審理，其程序與眾議院大致相同。

七、召開參眾兩院協調委員會

若是參議院審理後的撥款法案內容，與眾議院的版本有出入，則應舉行協調委員會，以解決其中的差異，再將協調後的版本，一併送回兩院投票表決。依據國會預算法規定，參眾兩院應於勞動節後第七天完成撥款法案的審議。

至於有關歲入法案的審查過程，與撥款法案完全一樣，不同之處在於歲入法案應送交眾議院的籌款委員會及參議院的財政委員會審理。歲入來自賦稅及其他相關收入，這些賦稅及收入的徵收，多半是根據永久的法律規定，其審理過程較為容易。

八、OMB 公布年中經濟評估資料

OMB 會在 7 月公布年中經濟評估資料，在資料中會更新與預算相關的經濟預測數據，可提供做為國會兩院審理支出法案的依據。

九、法案送交總統簽署

兩院審理完的法案送交總統簽署，成為各個機關在新的會計年度中，支出及辦理國家稅收的依據。

以下即以 2000 會計年度的預算案審議為例，按要列出國會審理預算的時程表，請參見表 2-3。

表 2-3 國會預算審理時程（以審理 FY2000 預算為例）

年度開始 前之月數	時 間	工 作 內 容
t-8	1999 年 2 月	總統預算送交國會，委員會開始舉行聽證會
t-7	1999 年 3 月中旬	各委員會將其有關預算的意見及預估數據送到預算委員會
t-6	1999 年 4 月 15 日	國會提出第一次預算共同決議
t-5	1999 年 5 月 15 日	眾議院撥款委員會開始審理撥款法案並將審理完的撥款法案送至大會審理
t-4	1999 年 6 月 30 日	眾議院應於 6 月 30 日以前審理完所有的撥款法案，並送至參議院審理
t-3	1999 年 7 月	參議院開始審理撥款法案，OMB 公布年中評估資料
t-1	1999 年勞工節後 7 天	參眾兩院審理後意見一致的預算案應送交總統簽署
t	1999 年 10 月 1 日	新的會計年度開始

資料來源：石素梅（1998: 99-107），<http://www.financeNet.gov/financenet/fed/budget/timeline.htm>

第六節 預算之執行與審計

壹、預算執行之內部控制

美國聯邦由預算管理局負責監督所有聯邦機構的會計帳目。根據 1990 年的首席財務官法(Chief Financial Officers Act)，每個聯邦機關內部都必須設置一個首席財務官，以負責各部會的財務收支、歲計會計、以及編製年度決算報告的事宜。

除此以外，自 1978 年開始，美國即設立了檢查總署（Office of the Inspector General）執行行政部門內部的預算監督審核工作，偵查公務員詐欺和濫權的行為。檢查總署的檢查長(inspectors general)必須獲得參議院的同意而由總統任命之，不過在遴選上著重的是專業和個人資格的考量。檢查長擁有完整的人事權，可以自由任命自己的職員。檢查長有權調閱其所負責監督的行政機關的所有文件，而且機關主管必須回答檢查總署所提出的問題。

依例檢查長必須製作兩份書面報告，該報告在送交機關首長後再送至國會。

一份是例行報告，每六個月製作一份，並且在整理完成後的 30 天內送至國會。另一份報告則是在發現被監控機關出現問題時或有非法行為時才須提出；在這個情況下，須以書面報告將問題送交對應的機關首長，該首長應在七天內回覆，然後再將這份報告轉交給國會。雖然檢查長被賦予促進行政機關採行經濟、效率、效能的權力，在實際運作上，他們還是著重於欺瞞行為的預防和偵測。

設立檢查總署的原因之一是要整合審核和調查的功能，加強預算執行的內部控制。此外，成立檢查總署有助於將政治力的影響排除在控制功能之外；而且檢查總署先自行審查行政部門內部財政違法與計畫管理不當的缺失，可以大幅降低行政部門被「會計總署」(GAO)批評的機率。

貳、年度決算之審核

會計總署(GAO)自於 1921 年成立以來，歷經不同發展階段。在 GAO 剛成立時，主要是負責合法性的審計業務，但在過去幾年中，GAO 涉入計畫績效評估的程度越來越深，而它所累積出來豐厚的專業能力與所呈現的客觀中立性，亦廣受推崇。GAO 定期、不定期的公布它所製作的報告，而行政部門大部分會接受它的報告建議。各項定期發布的書面報告中，最重要的當屬 GAO 審核行政部門所提送的聯邦年度總決算報告的審核結果，這項審核結果必須交由國會審議，由國會決定最後的處置意見。

第七節 歲入歲出規模與預算赤字

壹、各級政府預算規模與赤字

與其他 OECD 國家相較，美國六 0 年代以後迄今，各級政府總支出規模的增加並不快速。由表 2-4 計算得知，1961-70 年支出占 GDP 百分比的平均為 29.8%，1971-80 年為 33.3%，1981-90 年為 33%，1991-2000 則預估為 32.9%。換言之，七 0 年代之後不但無明顯的上升趨勢，甚且呈現略為下滑的平均態勢（參見圖 2-6）。

七 0 年代之後總支出占 GDP 的百分比雖未曾上升，但根據表 2-5 的數據，在八 0 年代時，各級政府預算赤字占 GDP 的比例卻由 1971-80 年的 1%，增加為 2.7%，1991-2000 年時才回降至 1.1% 的水準。各級政府八 0 年代的赤字問題，最主要的是來自於聯邦政府的預算赤字。以下介紹聯邦政府的預算赤字的演變趨勢。

表 2-4 美國各級政府總支出及總收入占 GDP 百分比

(單位：%)

會計年度	總支出	每十年平均	總收入	每十年平均
1960	27.8	--	27.4	--
1961	29.2	29.8	27.4	28.5
1962	29.0		27.5	
1963	29.0		28.0	
1964	28.4		27.0	
1965	28.0		27.0	
1966	29.2		27.9	
1967	31.2		28.4	
1968	31.3		30.0	
1969	30.8		31.2	
1970	32.2		30.3	
1971	32.2	33.3	29.6	31.3
1972	31.9		30.7	
1973	31.2		30.9	
1974	32.9		31.9	
1975	35.4		30.4	
1976	34.4		31.5	
1977	33.5		31.8	
1978	33.1		32.3	
1979	33.0		31.7	
1980	35.0		32.0	
1981	35.3	33.0	32.7	30.2
1982	33.4		30.0	
1983	33.4		29.3	
1984	32.3		29.3	
1985	32.9		29.7	
1986	33.1		29.7	
1987	33.0		30.5	
1988	32.1		30.0	
1989	31.9		30.2	
1990	32.8		30.1	
1991	33.4	32.9	30.1	31.8
1992	34.4		30.0	
1993	33.8		30.2	
1994	32.8		30.6	
1995	32.8		30.9	
1996	32.4		31.5	
1997	33.6		33.9	
1998	30.9		32.4	
1999*	32.3		34.3	
2000*	32.2		34.1	

註：*表示預估值。

資料來源：各期 OECD Economic Outlook.

表 2-5 美國各級政府預算盈餘(+)或赤字(-)及債務餘額占 GDP 百分比

(單位：%)

會計年度	預算盈餘或赤字	每十年平均	債務餘額	每十年平均
1970	-1.0	--	--	--
1971	-1.8	-1.0	--	--
1972	-0.3		--	
1973	0.6		--	
1974	-0.3		--	
1975	-4.1		--	
1976	-2.2		--	
1977	-1.0		--	
1978	0		39.2	
1979	0.5		37.2	
1980	-1.3		37.7	
1981	-1.0	-2.7	37.0	48.5
1982	-3.5		40.5	
1983	-3.8		43.5	
1984	-2.8		45.1	
1985	-3.3		49.4	
1986	-3.5		52.3	
1987	-2.6		53.6	
1988	-2.1		54.0	
1989	-1.7		54.0	
1990	-2.7		55.3	
1991	-3.3	-1.1	59.5	59.3
1992	-4.4		61.9	
1993	-3.6		63.4	
1994	-2.3		62.6	
1995	-1.9		62.2	
1996	-0.9		61.3	
1997	0.4		59.1	
1998	1.7		56.7	
1999*	1.9		54.2	
2000*	1.8		51.7	

註：*表示預估值。

資料來源：各期 OECD Economic Outlook.

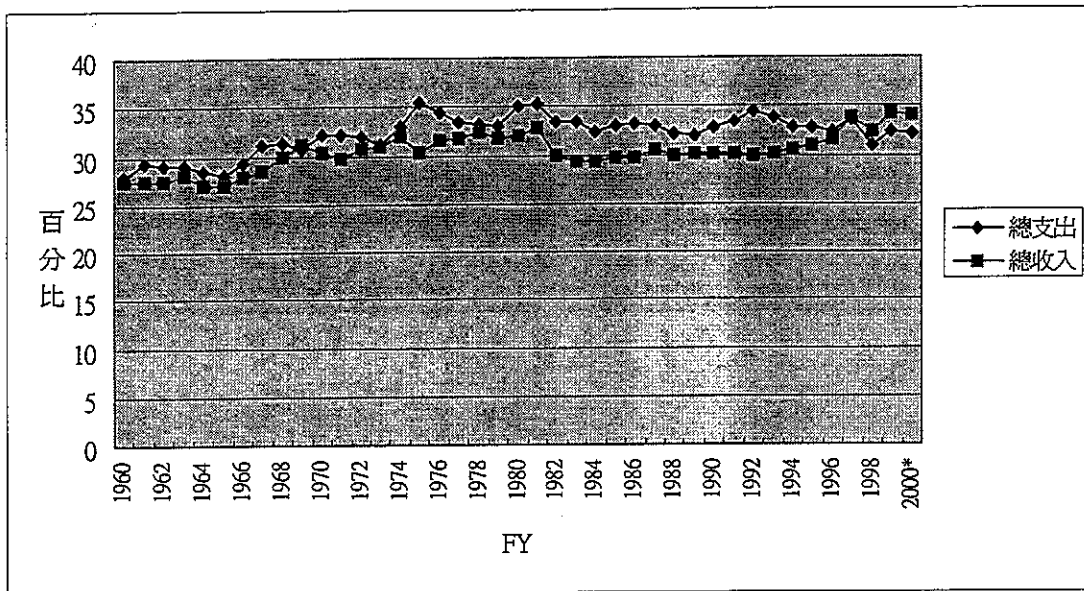


圖 2-6 美國各級政府總支出及總收入占 GDP 百分比

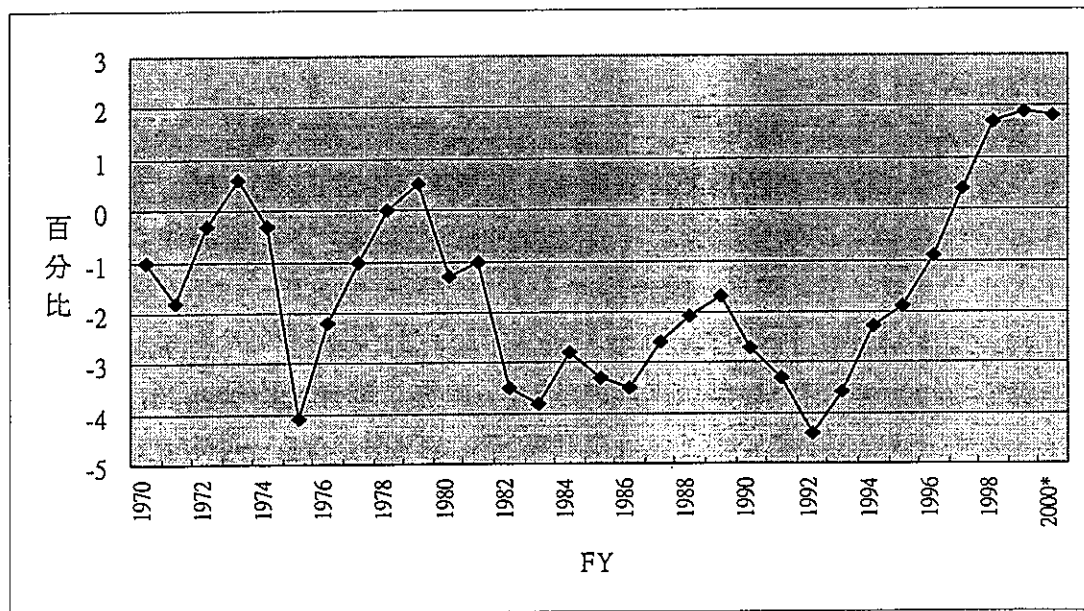


圖 2-7 美國各級政府預算盈餘占 GDP 百分比

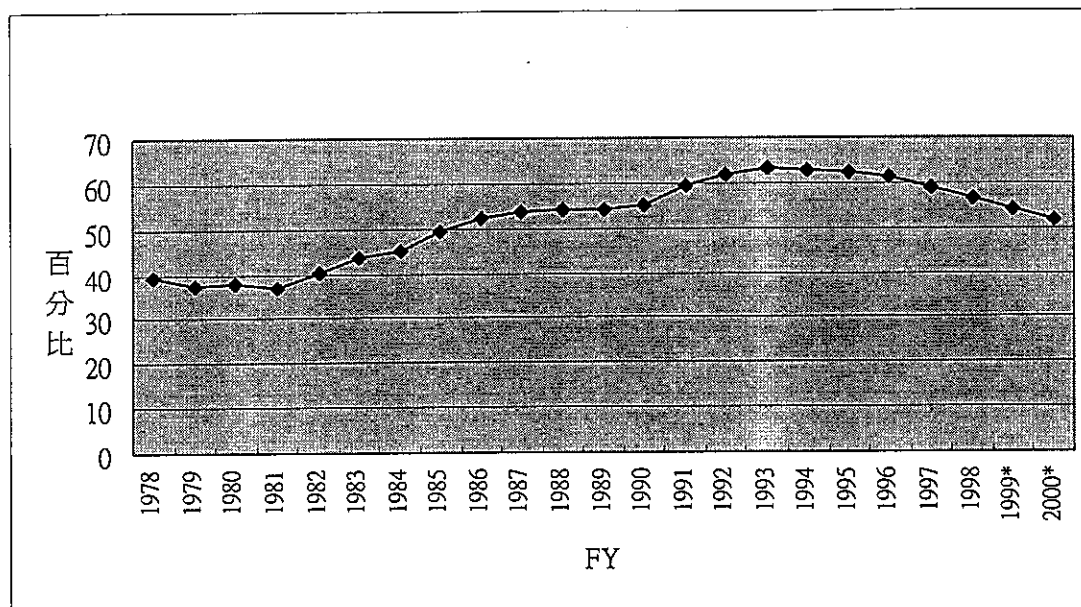


圖 2-8 美國各級政府債務餘額占 GDP 百分比

貳、聯邦政府之預算赤字

預算赤字在二次大戰後的美國政府預算史上，幾乎成為聯邦政府的常態。1956 年至 1997 年，聯邦政府總共只有 4 次的盈餘記錄¹³。特別是在 1980 年代，聯邦政府的財政惡化情形尤其厲害，1983 年聯邦預算赤字達到 GDP 的 6.1%，此固然與 1980-82 年的經濟不景氣有極大的關係，但雷根主政時期的減稅政策，亦是根源之一。因此，即使在連續六年的景氣好轉之後，1989 年的聯邦預算赤字仍占 GDP 的 2.8%。

美國聯邦政府在 1980 年代，一直是由共和黨擁有總統職位，民主黨掌控眾議院，至於參議院的多數黨則時有變化，其間有六年的時間，是由共和黨以些微多數取得參議院多數黨的地位。在這樣的政治結構之下，要尋求良好的解決預算赤字的共識，絕非易事，因此預算赤字的控制成效有限，並不在意料之外。而且由於美國經濟在 1990 年時再度不景氣，聯邦財政赤字也再次擴張，在 1992 年時達到 2900 億美元，約占 GDP 之 4.7%。此後，聯邦政府嚴格執行「預算強制法」的支出控制方式，加以九〇年代晚期經濟逐漸復甦，柯林頓總統時代才得以自預算赤字中逃脫，在 1998 年終於達成平衡預算的目標，政府當局並且預期在 1999 會計年度將獲得 990 億美金(即 1.1%GDP)的盈餘(US Department of Treasury, 1999)，此乃是自 1951 年以來聯邦預算盈餘額度最大的紀錄。1993-1998 年中，預算赤字逐漸降低的結果，政府債務占 GDP 的比例也減少到 44%。預計

¹³ 四次產生預算盈餘的年度分別為 1956, 1957, 1960 與 1969。

在 2009 年以前，可以達成年度預算盈餘為 GDP 的 3.4% 佳境，聯邦的債務總額可以減少到 12% GDP。

美國經濟成長是聯邦預算赤字縮小、乃至於產生盈餘的最主要原因，但落實在預算法規和制度中的財政自律的精神，也有部分功勞，特別是 1990 年「預算強制法」減緩應享權益支出(entitlement spending)¹⁴的成長速度，其影響不僅及於短期，對長期預算赤字的控制也有正面效果。另外，1997 年「平衡預算法」(Balanced Budget Act) 原本寄望在 2002 年以前達成平衡預算的目標，它的削減支出的規定，計劃使政府可在五年之間節省 2,470 億美金；這些節省支出的措施，對 1998 年零預算赤字的輝煌成果，亦不無助益。

不過人民與政客短視的心態已再度顯露，當初為了制定「預算強制法」和「平衡預算法」，行政、立法與民眾之間均有過激烈的爭論及妥協，過程曲折耗時。但今日一旦暫時掙脫了預算赤字的威脅之後，享受得來不易的果實之際，已有部分人們開始討論如何突破「預算強制法」的支出限制，以便能自由地將財政盈餘使用於新的支出計畫或用以滿足人民減稅的要求。由此可知，財政自律的精神並未完全落實，仍然十分脆弱，因此美國財政健全的成果與目標是否能持續維持，仍有待進一步的考驗。

第八節 中央與地方之財政劃分

美國是個典型的聯邦國家，除聯邦政府之外，尚有州政府與地區(local)政府兩個層級，而地區政府還包括郡(county)、市(municipal)、鎮(township and town)、學校區(school district)與特別行政區(special district)。這些二級政府與三級政府擁有高度的自治權，諸多事項得享有與聯邦政府不同的規定。由於地區政府為數甚多¹⁵，為執簡馭繁，本文不對地區政府做細部的著墨，而以地方政府合稱州政府和地區政府，以有別於中央層級的聯邦政府。

壹、地方政府財政結構

¹⁴ 應享權益支出主要是包括各種社會福利支出，即使政府資金或預算編列不足，仍有義務支付應享權益支出。應享權益支出目前占聯邦政府年度支出約 60%，而且以大於經濟成長率的速度快速膨脹中。這個現象對於聯邦預算中的自由裁量支出造成很大的壓力。

¹⁵ 至 1997 年為止，美國地區政府的總數即有 87,453 個之多，其中郡 3,043 個、市 19,372 個、鎮 16,629 個、學校區 13,726 個、特別行政區 34,683 個。請參見 U.S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States: 1998*, p305,

<http://www.census.gov/prod/3/98pubs/98atab/sasac9.pdf>, 取用日期：1999 年 11 月。

一、支出面

表 2-6 為美國各級政府於 1995 年依據政事別的主要支出項目。將州政府和地區政府合併來看，所有支出的總額為 1 兆 3514 億元。這當中以教育和公共福利支出所花費金額最為龐大，超過了州政府和地區政府直接支出的四成；其他主要的支出尚包括有交通（主要為公路）、公共安全與設施（例如警力保護、防火、下水道、廢棄物清運）、醫院、衛生、債務利息、政府行政與矯正或感化教育，但這些類別所占比重都未超出直接支出的百分之十。倘若將州政府和地區政府的支出獨立觀察，教育與公共福利仍舊是州政府支出的大宗，至於地區政府所有的開支當中，教育顯然是單一最大的支出項目。

然而若州政府和地區政府的所有開支都須由自有財源支應，則會出現入不敷出的窘境。從表 2-9 吾人可清楚地看出，除六 0 年代地方政府的自有財源足以支應經常支出外，在其餘的年度當中，自有財源數額皆低於經常支出數額，此時上級政府的補助款便發揮了彌補短缺的作用。聯邦政府補助款占州與地區政府經常支出的百分比，從六 0 年代至今，介於 16%至 29%之間，換句話說，地方政府每花出的十塊錢當中，有 2、3 元左右的比例是出自聯邦政府之手。

二、收入面

表 2-7 為各級政府的歲入結構，雖然州政府與地區政府的歲入來源並無二致，但不同的項目對州政府或地區政府而言，其重要性卻大不相同。就州政府而言，銷售稅所占比重最大，而個人所得稅、規費與雜項收入亦有相當之貢獻。另外，在非屬於一般收入當中的保險信託收入，是該年度當中僅次於銷售稅之自有財源收入，其重要性亦不容小覷。相反地，地區政府的稅收大宗為財產稅，占地區政府所有稅收總額的七成以上，或是相當於地區政府自有財源收入的四成。另外，來自上級政府的補助金對州政府和地區政府而言都相當重要。以地區政府為例，1995 年接受來自聯邦和州政府的補助金額超過 2,590 億元，這個數額幾乎等於地區政府稅賦總額（2,614 億元）。

貳、聯邦政府與地方政府之財政關係

美國的財政聯邦主義表現在實務上者，最顯著為上級政府對下級政府的補助。表 2-8 為聯邦政府對州政府與地區政府歷年來的補助金額列表，若從補助事項觀之，主要的補助項目在衛生、所得擔保、教育訓練就業與社會服務、交通。若由補助的金額來看，補助金額有向上攀升的趨勢。去除通貨膨脹因素、轉換成以 1992 年貨幣為基礎的金額後，仍可發現補助金額逐年增加的情況（參

見圖 2-9)。不僅在數額上如此，補助金額占聯邦政府支出的比例以及占 GDP 的比例，從過去到現在亦是穩定成長。

府際間的補助為何在過去幾十年來會呈現向上發展的走勢？追究其原因不外乎為：對於傳統上由州政府與地區政府所提供服務—教育、交通、警力保護—之需求成長地相當快速，而州政府與地區政府的歲入結構—最主要來自銷售稅與財產稅—增加的腳步無法趕上因需求增加所需的開支。相反地，聯邦政府的歲入會隨著時間呈現自動向上的趨勢，因為歸屬於聯邦政府的個人所得稅將因為人口的自然增加而擴大稅基(Rosen, 1998:496)。

地方政府依賴聯邦政府的補助款以推動其轄區內的政事，這是否意味著美國聯邦政府有集權（錢）的傾向？聯邦（中央）政府的集權（錢）程度常以兩種方式衡量，其一為補助收入占地方政府收入的比例，亦即地方政府非自主財源的比例，其二為中央政府直接支出（不含對下級政府的補助款）占各級政府支出總額的比例。

以第一項指標而言（參見表 2-9），美國地方政府非自主財源比例從 1960 年代迄今，大體維持在 15%至 20%之間，中央集權（錢）的情況雖有升高的跡象，但幅度並不至於太大。從另一角度而言，州與地區政府的自主財源比例占歲入總額的 80%左右，並不會太窮。

再就第二項指標分析，從表 2-10 的十多個國家當中，姑且不論是屬於聯邦體制或為單一國家，美國聯邦政府在每一年的支出比例明顯高於日本與德國，和加拿大、法國、奧地利則是互有高低，至於和英國相比，則比例又相對偏低。以同樣屬於聯邦體制的德國、加拿大、奧地利做為比較基準，美國的聯邦政府亦未有特別集權（錢）的現象。

從以上兩組指標的分析，在美國財政聯邦主義之下，聯邦政府並未有過度集權（錢）的現象，而地方政府平均而言（排除各地方政府貧富不均的差異）亦不見財源嚴重不足的處境。

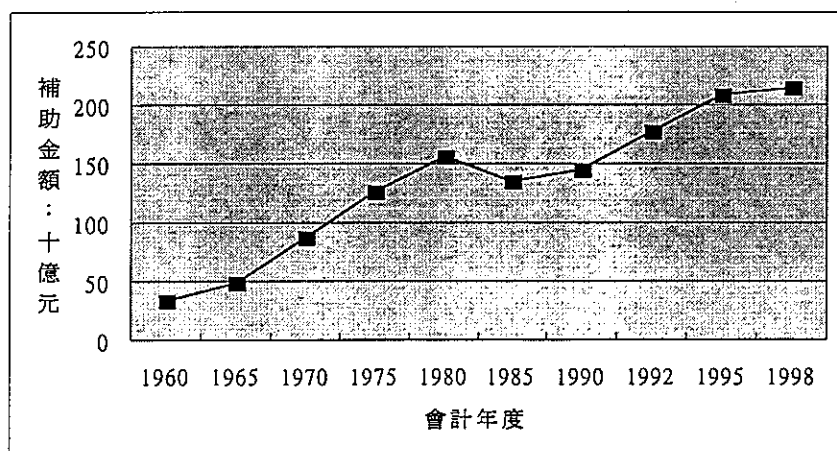


圖 2-9 聯邦政府對地方政府之補助（以 1992 年貨幣為基準）

表 2-6 1995 年各級政府支出（單位：美金百萬元）

政 事 別	各級政府之和	聯邦政府	州政府與地區政府			每人平均 (Per Capita)	
			州 政 府	地 區 政 府	總 和	聯邦政府	州與地區政府
府際間支出	*	233,389	240,757	7,930	3,675	888	14
直接支出	2,819,860	1,472,097	596,325	751,438	1,347,763	5,602	5,129
一般支出	2,059,994	913,806	492,525	653,663	1,146,188	3,478	4,362
教育	404,933	26,660	101,510	276,763	378,273	101	1,440
公共福利	250,356	57,246	160,421	32,689	193,110	218	735
醫院	79,916	11,990	28,883	39,044	67,926	46	259
衛生	52,551	14,531	20,604	17,416	38,020	55	145
公路	77,840	731	46,893	30,216	77,109	3	293
警力保護	47,917	6,862	5,735	35,320	41,055	26	156
防火	17,009	--	--	17,009	17,009	--	65
矯正與感化教育	38,992	3,065	24,091	11,766	35,857	12	136
自然資源	54,993	39,742	11,980	3,271	15,251	151	58
下水道設備	23,583	--	1,462	22,121	23,583	--	90
廢棄物清運	17,701	2,711	1,658	13,331	14,990	10	57
住屋與社區發展	37,787	16,278	2,085	19,424	21,509	62	82
政府的行政	52,881	--	22,977	29,904	52,881	--	201
公園與娛樂	20,138	2,250	2,965	14,924	17,888	9	68
債務利息	290,195	233,225	24,485	32,485	56,970	888	217
公用事業與酒類支出	94,235	--	10,108	84,127	94,235	--	359
保險信託支出	665,631	558,291	93,692	13,648	107,340	2,125	409
合 計	2,819,860	1,705,486	837,082	759,368	1,351,438	6,491	5,143

註：「每人平均」之計算基礎為當年度七月一日之人口數；「一般支出」之金額尚包含未個別列出之項目。

* 表示排除各級政府間重複移轉之合計。

資料來源：U.S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States: 1998*, p308, <http://www.census.gov/prod/3/98pubs/98atab/sasec9.pdf>, 取用日期：Nov, 1999.

表 2-7 1995 年各級政府歲入 (單位：美金百萬元)

來源別	各級政府之和	聯邦政府	州政府與區政府			每人平均	
			州政府	地區政府	總和	聯邦政府	州與地區政府
府際間收入	*	3,060	215,558	259,093	228,771	12	871
自有財源收入	2,758,681	1,569,528	690,846	498,307	1,189,153	5,973	4,526
自有財源之一般收入	1,955,775	1,015,042	523,466	417,268	940,733	3,863	3,580
稅賦	1,504,992	844,415	399,147	261,430	660,577	3,214	2,514
財產稅	203,451	--	9,518	193,933	203,451	--	774
個人所得稅	728,174	590,243	125,610	12,320	137,931	2,246	525
法人所得稅	188,410	157,004	29,075	2,331	31,406	598	120
銷售稅	312,453	75,185	196,850	40,418	237,268	286	903
其他賦稅	72,504	21,983	38,094	12,428	50,521	84	192
規費與雜項收入	450,783	170,627	124,319	155,838	280,156	649	1,066
公用事業與酒類收入	72,271	--	6,919	65,352	72,271	--	275
保險信託收入	730,635	554,486	160,462	15,687	176,149	2,110	670
合計	2,758,681	1,572,588	906,404	757,400	1,417,925	5,985	5,396

註：*表示排除各級政府間重複移轉之合計。

資料來源：U.S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States: 1998*, p308, <http://www.census.gov/prod/3/98pubs/98atab/sasec9.pdf>, 取用日期：Nov, 1999.

表 2-8 聯邦政府對州政府與地區政府之補助（單位：美金百萬元）

補助事項	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1992	1995	1998
國防	5	33	37	74	93	157	241	318	68	12
國際事務		4	5							
能源	6	9	25	43	499	529	461	448	492	424
自然資源與環境	108	183	411	2,437	5,363	4,069	3,745	3,929	4,148	3,829
農業	243	517	604	404	569	2,420	1,285	1,142	780	668
商業與房屋貸款	2	*	4	2	3	2		11	5	9
交通	2,999	4,100	4,599	5,864	13,022	17,009	19,174	20,556	25,787	26,144
社區發展	109	643	1,780	2,842	6,486	5,221	4,965	4,539	7,230	7,653
教育、訓練、就業與社會服務	525	1,050	6,417	12,133	21,862	17,817	23,359	28,795	34,125	36,467
衛生	214	624	3,849	8,810	15,758	24,451	43,890	71,416	93,587	105,833
所得擔保	2,635	3,512	5,795	9,352	18,495	27,153	35,189	43,486	55,122	58,870
榮民福利與服務	8	8	18	32	90	91	134	164	253	288
司法行政			42	725	529	95	574	987	1,222	3,658
一般管理	165	226	479	7,072	8,616	6,838	2,309	2,274	2,172	2,238
合計	7,019	10,910	24,065	49,719	91,385	105,852	135,325	178,065	224,991	246,093
換算成 1992 年金額（十億元）	33.4	48.2	86.9	126.6	155.7	135.6	144.7	178.1	208.5	215.2
占聯邦支出百分比	7.6	9.2	12.3	15.0	15.5	11.2	10.8	12.9	14.8	14.9
占當年度 GDP 百分比	1.4	1.6	2.4	3.2	3.4	2.6	2.4	2.9	3.1	2.9

註：* 表示少於 50 萬。

資料來源：US Government Printing Office, *Budget of the United States Governments FY2000*, Table 12.1, 12.2, <http://www.access.gpo.gov/usbudget/fy2000/hist.html>, 取

用日期：Nov. 1999.

表 2-9 州政府與地區政府歷年之歲入與經常支出，以國民所得與生產帳（NIPA）為計算基礎（單位：十億；%）

財務年度	歲入(1)	經常支出(2)	聯邦政府對州與 地區政府之補助 (3)	自有財源 (1)-(3)	非自主財源比例 (3)/(1)	補助款占經常支出 比例(3)/(2)
1960	48.3	38.4	6.5	41.8	13.5	16.9
1965	72.3	57.2	11.1	61.2	15.4	19.4
1970	129.0	108.2	24.4	104.6	18.9	22.6
1975	225.6	198.0	54.6	171	24.2	27.6
1980	361.4	307.0	88.7	272.7	24.5	28.9
1985	528.7	437.8	100.3	428.4	19.0	22.9
1990	728.9	648.8	132.4	596.5	18.2	20.4
1995	997.7	886.0	212.0	785.7	21.2	23.9
1996	1,045.2	922.6	218.9	826.3	20.9	23.7
1997	1,094.3	960.1	225.0	869.3	20.6	23.4

資料來源：US Government Printing Office, *Economic Report of the President 1999*, Table B-83, <http://www.access.gpo.gov/usbudget/fy2000/pdf/erp.pdf>, 取用日期：Nov. 1999。

表 2-10 各級政府支出占該國支出總額之百分比

(單位：%)

	1970			1980			1990			1997		
	中央政府	州級政府	地區政府	中央政府	州級政府	地區政府	中央政府	州級政府	地區政府	中央政府	州級政府	地區政府
奧地利				40.5	13.6	12.1	41.4	13.5	11.2	41.5	13.4	10.9
加拿大	39.3	35.9	24.4	39.4	39.0	19.4	39.9	39.6	16.1	37.3	40.0	16.3
丹麥				32.9	--	58.8	39.2	--	51.9	38.7	--	52.6
法國	50.0	--	10.4	41.4	--	12.5	40.1	--	13.8	40.0	--	14.6
德國	26.3	22.4	11.7	23.6	22.3	11.6	26.5	21.0	11.1	19.7	20.7	11.2
日本	28.3	--	49.5	27.7	--	42.0	24.8	--	35.9	21.4	--	36.1
荷蘭				30.9	--	31.3	36.2	--	27.5	35.9	--	25.0
挪威				68.2	--	31.8	67.6	--	32.5	66.0	--	34.1
瑞典				44.5	--	40.9	41.8	--	39.2	44.7	--	35.6
英國	55.4	--	30.0	58.6	--	27.6	59.7	--	27.5	62.3	--	25.2
美國	46.9	--	37.4	41.2	--	37.8	42.2	--	37.4	37.0	--	39.7

註：政府總支出是由中央（聯邦）政府、社會安全基金、州級政府與地區政府所構成。本表未列出社會安全基金項目。

1997 年資料一欄，奧地利、日本、荷蘭、瑞典、英國與美國係 1996 年之資料，丹麥係 1995 年之資料。

資料來源：OECD, *National Accounts*, <http://www.oecd.fr/puma/stats/window/table8.pdf>, 取用日期：Nov. 1999.

第三章 英國之預算制度及其運作

第一節 憲政體制與中央政府組織

英國採行君主立憲政體，英王為名義上的國家元首，但是在內閣制的憲政體制下，內閣首相才是握有實權的最高行政首長，首相均由下議院多數黨領袖擔任。而其他內閣閣員則由首相加以選任，多出自下議院。因此，皇室統而不治，政務的推動由行政與立法部門共同負責。

圖 3-1 為英國的中央政府組織系統。很明顯地，英國由首相領導整個內閣的運作。雖然圖中省略並未記載，但「首相辦公室」（Prime Minister's Office，即俗稱的唐寧街 10 號）之下尚設有私人辦公室、政策小組、媒體辦公室、政治辦公室、特別顧問、與效率小組（Efficiency Unit）等襄理首相的各個幕僚單位。與「首相辦公室」同位於唐寧街 10 號的是「內閣辦公室」（Cabinet Office），也是個輔佐首相的幕僚機關，但相較於上述所提直屬「首相辦公室」之下的幕僚而言，「內閣辦公室」對內閣政策形成擁有較大的影響力。

在首相辦公室與內閣辦公室之下的為各部會組織，共有國防部等十七個部會。每個部會設置部長一名，每名部長有政務次長（Private Secretary）與常務次長（Permanent Secretary）輔佐其施政。政務次長與部長同進退，主要是負責部長的會議訪談與處理公文等例行事務。常務次長則屬於文官體系的一環，負責兩大職掌，一為行政效率管理以及財務控制，因此常務次長往往身兼部會的「會計官」¹⁶（accounting officer）一職，由他向下議院或是「公共帳目委員會」（Public Accounts Committee）報告該部門的資源執行情況，因而常務次長在編列部門的年度預算時，擁有極大的影響力。常務次長的第二項職掌是部門政策顧問的角色，對於部門內各項政策的形成，也扮演著重要角色。

¹⁶ 依慣例財政部均會指派各部會的常務次長為會計官，負責簽證經費帳目、審查各項支出，如部長欲作不當支出時，會計官必須聲明異議，並以書面說明其依據，以免除會計官對於該項不當支出的個人責任。

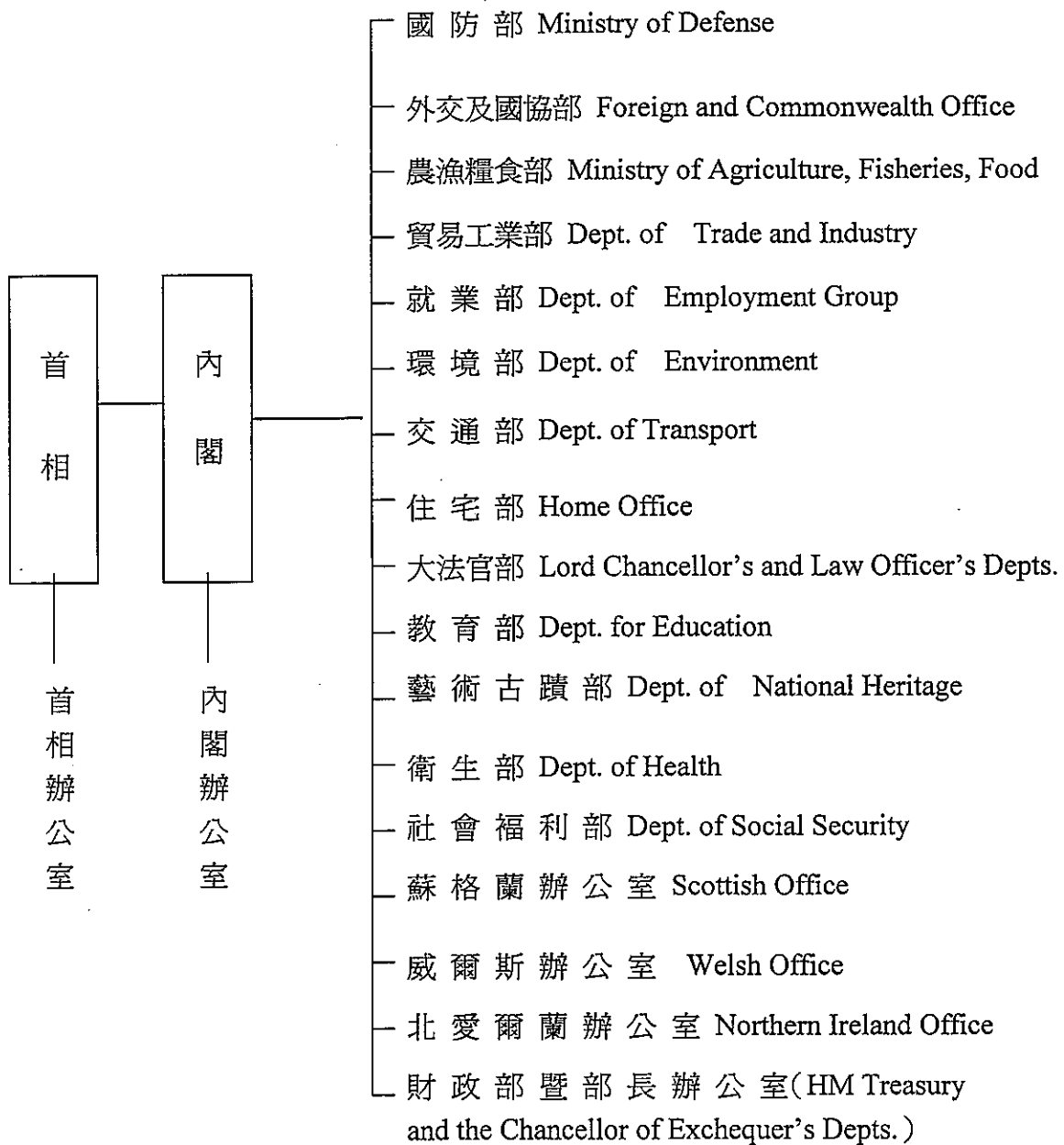


圖 3-1 英國中央政府組織系統圖

第二節 預算權責機關之組織與功能

壹、財政部

一、財政部之組織架構

英國首相是內閣的當然領袖，但在預算的形成過程當中，財政部部長（the Chancellor of the Exchequer）和財政部官員才是扮演最關鍵角色的決策者。實際上，財政部可說是英國內閣中的超級部會，而財政部長則是超級部長。

財政部設置「首長委員會」(Lords Commissioners)，該委員會由首相與財政部長分別擔任第一首長（First Lord）與第二首長(Second Lord)，再加上五位國會議員擔任次長（Junior Lords），就形成了首長委員會的七人小組。但是首長委員會只是財政部名義上的決策小組，很少集會¹⁷，因此財政部的實際決策權力掌握在財政部長手中。

除了財政部長之外，財政部內還有四位部長級(ministers)的大臣輔佐財政部長。第一個是政務大臣（Chief Secretary），政務大臣亦為英國內閣閣員之一；第二位為財務大臣（Financial Secretary）；至於其他兩位的頭銜並不固定，有可能是主計大臣(Paymaster General)、經濟大臣（Economic Secretary）、「國庫大臣」(Exchequer Secretary)或是「國務大臣」(Minister of State)。這四位部長級的人物的明確職掌由財政部長指定，經常改變。以 1999 年為例，四位部長級的大臣所負責的主要職掌分別為：

（一）政務大臣 --

- （1）公共支出規劃與控制（包括地方政府與國營企業部分）；
- （2）公務人員生產力管理與公務人力契約之訂定；
- （3）公部門投資策略；
- （4）公部門與民間部門之合作計畫；
- （5）政府採購政策；
- （6）公部門的薪資，包含國會薪資、津貼與退職金；
- （7）提出經濟政策並加以解說；
- （8）社會福利改革；
- （9）授權；

¹⁷ 最近一次的首長委員會集會是在 1983 年時舉行(Chapman, 1997: 61)。

- (10) 對銀行業者、金融服務與保險業的策略性監督；
- (11) 資源會計與預算(resource accounting and budgeting)。

(二) 主計大臣 --

- (1) 負責各項內地稅、關稅、消費稅之稅務，與擔負各項財務法案的總體責任；
- (2) 歐洲與國際稅事宜。

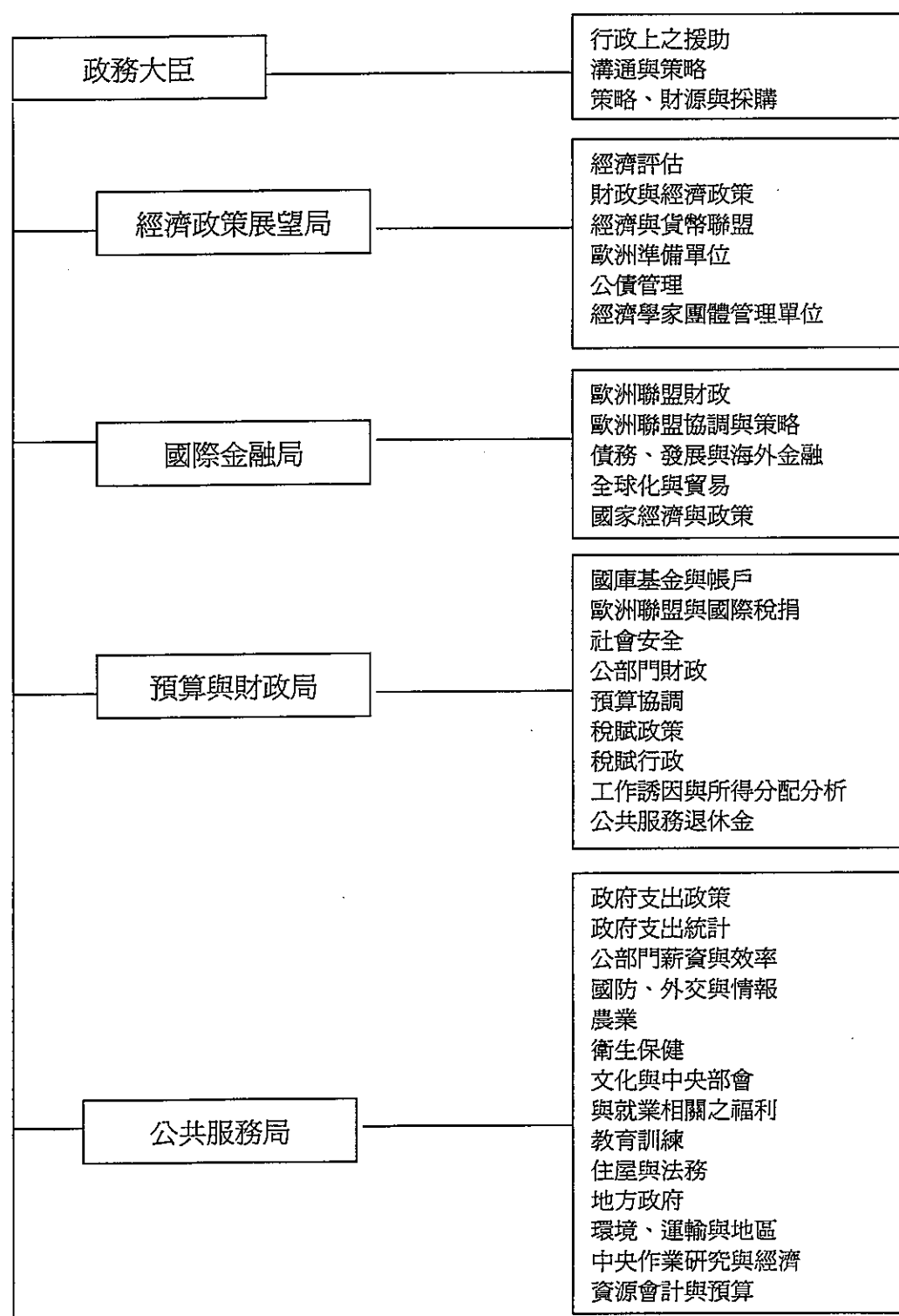
(三) 經濟大臣 --

- (1) 銀行、金融服務與保險，並協助政務大臣研擬財務相關法案；
- (2) 國際匯兌之保留與債務管理政策；
- (3) 協助財政大臣處理有關歐洲聯盟與國際議題；
- (4) 為歐洲貨幣聯盟相關事宜作準備；
- (5) 從事歐洲經濟改革；
- (6) 掌理國家儲蓄、債務管理局、國家投資與貸款局、國家統計局、皇家造幣與政府保險統計部門；
- (7) 金融服務稅（例如印花稅）；
- (8) 在金融法案方面協助主計大臣；
- (9) 一般公共帳目事項，並協助政務大臣處理有關資源會計與預算事宜；
- (10) 慈善捐贈與慈善捐贈稅；
- (11) 婦女政策。

(四) 財務大臣 --

- (1) 協助政務大臣處理有關各部門公務員管理事宜；
- (2) 經濟成長規劃；
- (3) 科學、研究與發展；
- (4) 有關就業議題之福利；
- (5) 競爭與解除管制政策；
- (6) 環境保護議題，包含環境保護稅之課徵與其他經濟工具之設計；
- (7) 車輛燃料稅、機動車輛消費稅；
- (8) 北海稅捐；
- (9) 在財務金融法案上提供主計大臣必要之協助；
- (10) 協調國會財務、公共帳目委員會、與國家審計署諸事宜；
- (11) 協助政務大臣有關財務法案相關事宜。

爲了日常業務的推行順利，財政部設置了「財政部管理委員會」(Treasury Management Board)，由政務大臣和七位局長組成，由圖 3-2「財政部管理階層組織圖」中，即可了解政務大臣與各局局長的統屬分工關係，以及他們所負責的職掌功能。



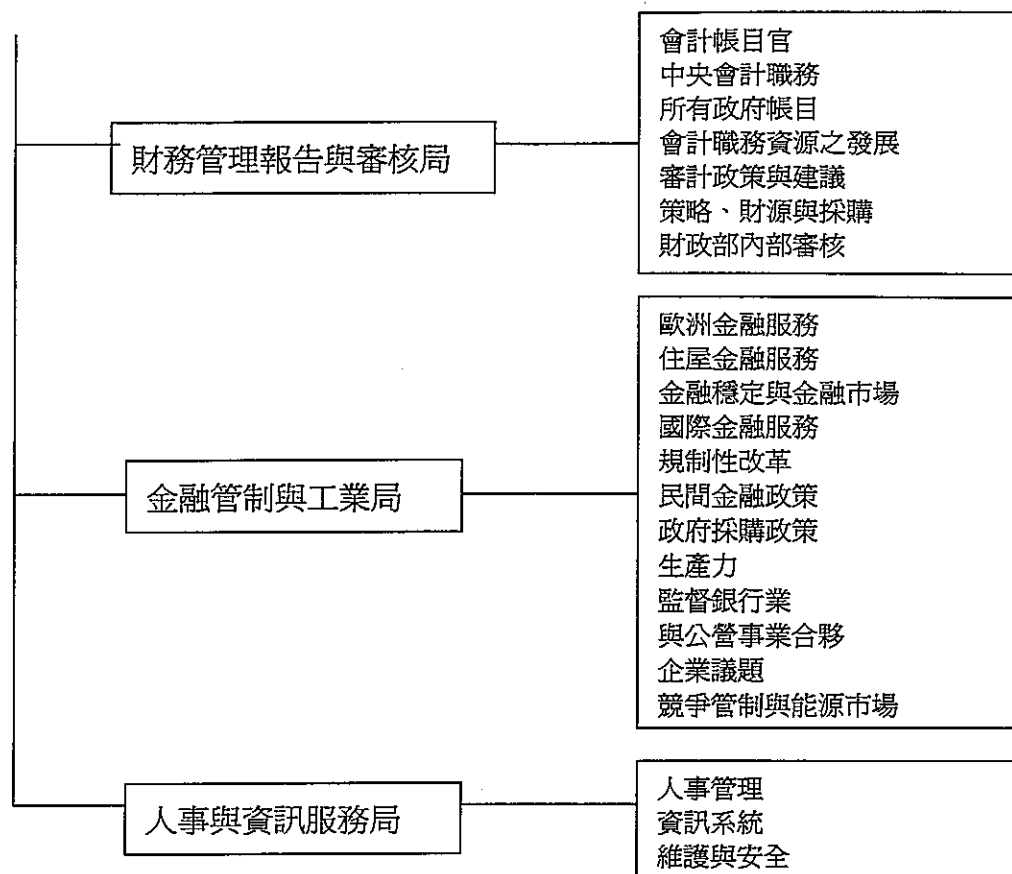


圖 3-2 財政部管理階層組織圖

資料來源: Office Directory, HM Treasury, Oct. 1999.

二、財政部之職權功能

英國財政部的首要任務是負責編製年度預算。但是做為內閣當中的超級部會，其功能不僅止於預算編製。由「財政部管理階層組織圖」中，已可瞭解財政部的業務既多且雜。本文將英國財政部的功能職權的範圍，概要區分為四大項：（一）政府預算與財政；（二）金融政策與金融管理；（三）總體經濟政策與估測；（四）公務人員之管理與薪資。扼要敘述如下：

（一）政府預算與財政

財政部負責公共支出優先順序的規劃與管制，以使政府整體支出規模和總體經濟政策得以保持協調。在每年的「公共支出調查」（Public Expenditure Survey）過程（即行政部門的預算編製過程）中，各部會要檢討並更新未來三年的

支出計畫，這些支出計畫都必須經過財政部和各部會的部長們共同商議、再經內閣同意之後，由財政部長將其綱要彙整在「秋季報告」¹⁸（Autumn Report）內，向國會提出，並於次年再發布計畫的詳細內容。

換言之，在整個「公共支出調查」過程中，財政部扮演協調中心的角色，各部會有任何關於經費配置的要求和建議，必須先和財政部討論過後，才能送往內閣討論，而且在內閣討論時，通常該計畫必須獲得財政部官員的支持，最後才有送往國會審議的可能。

除了在「公共支出調查」的預算編製過程中發揮關鍵性的功能之外，財政部官員還負有監督各部會執行法定預算的權責。

（二）金融政策與金融管理

財政部主管金融政策以及金融交易等管制事項。就國內部分而言，財政部必須與英格蘭銀行密切合作，共同處理貨幣供給、利率、匯率以及政府公債等政策。就國外部分而言，財政部則須處理利率補貼、出口、貿易政策等事務。

（三）總體經濟政策與估測

財政部「經濟政策展望局」的主要工作之一是必須確實掌控英國國內的短期和中長期經濟現況，以作出正確的經濟預測以及政策分析。因此它在每年 6 月的「經濟與財政策略報告書」（Economic and Fiscal Strategy Report）與 11 月的「財政說明與預算報告書」（Financial Statement and Budget Report）中發布兩次短期經濟預測，估測未來十五個月內英國主要經濟指標方面可能發生的變化。財政部所用的估測模型，一般稱之為「財政部模型」（Treasury Model）。這些經濟估測的結果自 1975 年開始即對外公開發表。

此外，財政部針對財政估測事項，聘請了一個顧問團以供諮詢。這個顧問團通常由六位享有盛名的學者專家所組成，分別來自大學、研究機構、金融機構、或民間企業。顧問團除了提供財政部官員相關意見之外，本身也獨立進行自己的經濟財政估測，以便在每年 11 月時公布估測結果，此時恰為內閣將預算案送往國會審議的時間。依慣例，顧問團成員透過深入的討論，儘量達成對於經濟估測的共識，但在最後的估測報告中，會同時記錄六位成員對於經濟估測的不同看法。而這份報告往往成為財政部長、國會議員、企業界與一般大眾所重視的重要參考依據。一般而言，不論是財政部或顧問團的經濟與財政估測，

¹⁸ 1993 年之後，取消秋季報告，代之以其他的預算文件。唯近來亦有要求恢復秋季報告的呼聲。詳細情形在本章第二、三節中有進一步的說明。

都具有相當程度的準確性(Petrei, 1998:96)。

(四) 公務人員之管理與薪資

英國的人事管理與薪資業務在 1920 年時係由財政部統一管理，但 1968 年時，政府成立文官部，由首相兼任部長，接管了財政部原先經辦的人事管理工作；但 1981 年時文官部被解散，財政部再度接管人事管理工作迄今。它的工作內容包括決定並與各部會協商公職人員的結構、職位分類、薪資、服務條件、人員甄補政策、以及公務員年金計畫等事項。

基於上列描述，我們不難了解英國財政部的功能職權類似於我國行政院轄下的財政部、主計處、經建會、經濟部、以及人事行政局等部會的綜合體。或許正是因為財政部這種具有跨部會性質的特色，使得英國財政部在資源配置相關資訊的掌控上，十分具有優勢。

貳、下議院

英國財政部專司預算編列、執行等工作，而國會則負責預算審議以及預算執行後的審計事項。英國國會分為兩院——上議院（即貴族院）和下議院（即平民院）。上議院有一千兩百名成員，是由世襲貴族或終身貴族所組成¹⁹，它所享有的權力相當有限²⁰；下議院則有六百五十一名成員，由選舉選出，主要負責法案的審理和對行政權的監督。預算方面的職權，下議院才掌有實權，因此下文只討論下議院內負責預算的機制。

一、下議院之預算審議機制

根據英國憲法²¹第 73 條第 1 項的規定：「財政部長應將大英帝國下一會計年度之支出和收入預算案，提出於平民院。」而第 74 條第 2 項也規定：「財政部長應於內閣通過預算後，將預算送交平民院。」由上述憲法規定，可知在預算審議過程當中，下議院扮演重要的角色。

針對政府預算的審議，下議院完全掌控實權，因為當下議院將它審議完畢

¹⁹ 中國時報，「英上議院通過終結貴族議席世襲特權」，1999 年 10 月 28 日 13 版。

²⁰ 雖然貴族院依法可以提出法案，但它的主要功能在檢視（review）法案，它不能否決平民院所送來的法案，頂多可以將法案拖延達 13 個月之久。

²¹ 本研究所依據之英國憲法條文，係英國 Institute for Public Policy Research(1995)所整理編纂之成文憲法。

的預算案版本送至上議院審查時，上議院僅能進行討論，而不能予以修改，而且如果上議院未能在一個月內予以通過同意的話，按照國會法該預算法案即可自動成為法律。

下議院在審議支出預算時，以往係委由「供給委員會」(Committee of Supply)經辦，但現已取消該委員會的預算議案的經辦權，改由下議院院會直接審議。但因為「供給委員會」的組成包括全體議員，其實就相當於一個全院委員會，只是「供給委員會」開會時由副議長或是各常任委員會的主席輪流擔任主席，換言之，「供給委員會」與下議院院會除了主席人選不同之外，其他並無顯著不同，所以取消「供給委員會」的經辦權只是形式上的改變，而無實質上的不同。歲入議案方面，本來委由歲入委員會（亦為全院委員會）負責審理，現在亦已取消，討論賦稅和國庫賒貸等議案，同樣改由下議院直接通過決議案予以核定。

二、下議院監督預算執行之機制

英國國會在預算審議方面的權力，形式大於實質。但在預算執行的監督與決算的審核方面，相對而言，則擁有相當大的實權。它一共設置了部門選任委員會（Departmental Select Committees）、公共帳目委員會（Public Accounts Committee）、以及國家審計署（National Audit Office），共同監督行政部門的預算執行情況與績效。

（一）部門選任委員會

部門選任委員會是屬於選任委員會的一種，有別於常任委員會²²。1979 年下議院成立與政府各部門相對應的部門選任委員會，到現在為止，已設立有 14 個部門選任委員會，包括：農業、國防、教育、就業、能源、環境、外交、內政、貿易與工業、社會服務、交通、財政與文官、威爾斯事務、與蘇格蘭事務等委員會，而每個委員會都有其相對應的內閣部會。

這些部門選任委員會成立的宗旨，主要是檢查內閣政府和其附屬單位的支出、行政、以及政策有無不合理的地方。由於部門選任委員會具有以上的職權，最近幾年部門選任委員會逐漸取代「公共帳目委員會」的功能（Silk & Walters, 1998）。但是部門選任委員會缺乏正式的決策權，也不能進行立法性的調查，只能向行政部門提出建議，若內閣首長對建議報告忽視不理，委員會亦無可奈

²² 英國下議院中的常任委員會和選任委員會的差別在於常任委員會是具有「立法性」功能之委員會，而選任委員會則是具有「準司法性」功能之委員會。參見羅傳賢(1991:42)。

何 (Adonis, 1990: 110)，除此之外，各個部門選任委員會的任期、調查範圍以及財源都有限制，因此英國國會實際上更依賴「國家審計署」來達成其預算執行的監督審核功能。

(二) 公共帳目委員會

公共帳目委員會也是個選任委員會，負責審查各部會送到國會的會計帳目等決算資料，它專門審查國家審計署所完成的決算審核報告，很少直接調查決算本身的數據或事項。公共帳目委員會由 15 名議員組成，依照慣例，召集人均由在野黨議員擔任。公共帳目委員會必須以超越黨派的獨立立場執行任務，在議會開議期間，每週集會兩次，以聽取被調查機關的會計官（通常由各部會常務次長兼任）的報告。公共帳目委員會每年都得向議會提出審查報告或建議改善意見；而政府部門對於該委員會所提的審查報告或是意見書，則由財政部備函答覆，委員會必要時得以追蹤調查其處理情形。

公共帳目委員會的工作成效大小，與國家審計署的審計工作是否能夠落實，有密切關聯。國家審計署的審核報告由於公共帳目委員會的考察及追蹤調查，更能發揮其功能；而公共帳目委員會的功效，也須靠國家審計署的審核報告才能相得益彰。

(三) 國家審計署

依據國家審計法(National Audit Act of 1983)的規定，國家審計署在財政上及職務上之審計業務獨立超然，賦與考核經濟性、效率性以及效能性等有關事項的法定權責。因此雖然國家審計署隸屬於國會，其預算受到國會的控制，但在任務運作上擁有相當大的自主性 (Buttery, Hurford and Simpson, 1993: 130)，故儘管國家審計法第 1 條第 2 項明白指出：「審計長是隸屬於下議院的官員。」，但有學者指出審計長其實只是「半個國會機關的官員」(Silk, 1989:31)。此外，自 1984 年開始，國家審計署的人員即不再屬於一般政府文官體系的系統，改由審計長依據需要直接任命、決定其待遇與工作條件，此一轉變更強化了審計署獨立行使職權的能力。

英國審計長的正式名稱爲「國庫監理長暨審計長」(Comptroller General of the Receipt and Issue of Her Majesty's Exchequer and Auditor General of Public Accounts)，簡稱爲審計長 (the Comptroller and Auditor General)。根據國家審計法第 1 條第 1 項的規定，審計長「由內閣首相提名，依據下議院的奏呈，由女王任命之。」而且審計長無任期限制，非經上、下議院兩院的決議，並依女王之命，不得解除其職務。除此之外，國家審計法第 1 條第 3 項以及第 3 條均

給予審計長在所屬職員的任命、審計範圍與方法、以及審核報告的內容等層面寬廣的裁量空間。而且爲了保障其獨立性，審計長的薪水直接由公庫撥放，不需其他任何政府部門的授權。至於國家審計署的預算財務管理事宜，由一民間會計機構負責監督。

審計署的企劃、管理與一般決策，由審計長、副審計長、助理審計長、政策企劃處長以及人事、會計主管等高階層人員集體核議，再由審計長作最後的裁決。審計署設立審計業務廳若干個，各置廳長一人，分別掌理指定政府部門或機關的審計、或其他專業性質如電腦、俸給、年金等審計業務。除此之外，並設有行政處室若干單位，分別負責人事、行政、財務及訓練、審計標準及方法、審計政策及規劃以及經濟性、效率性、有效性等專題研究。審計署的總部設在倫敦，負責倫敦及英國境內其他地區政府部門及機關的審計業務，並於巴黎、日內瓦和羅馬設有國外分支機構。其組織架構以圖 3-3 表示。

審計署現有職員近千人，多數爲會計師，同時，亦聘請短期的專家或顧問提供專業諮詢。每年招募的審計人員包括各類科系的大專畢業生，除了在校主修的科系須符合條件外，新進人員尚須接受短期的訓練課程，包括會計學、審計學、經濟學、統計學以及法律學等。之後還須參加爲期長達三至四年的長期專業訓練，由英國及威爾斯會計師協會（ICAEW）提供整套的會計師專業訓練，然後再授以會計師資格。由此可知英國的國家審計署是個非常專業的審計機關。

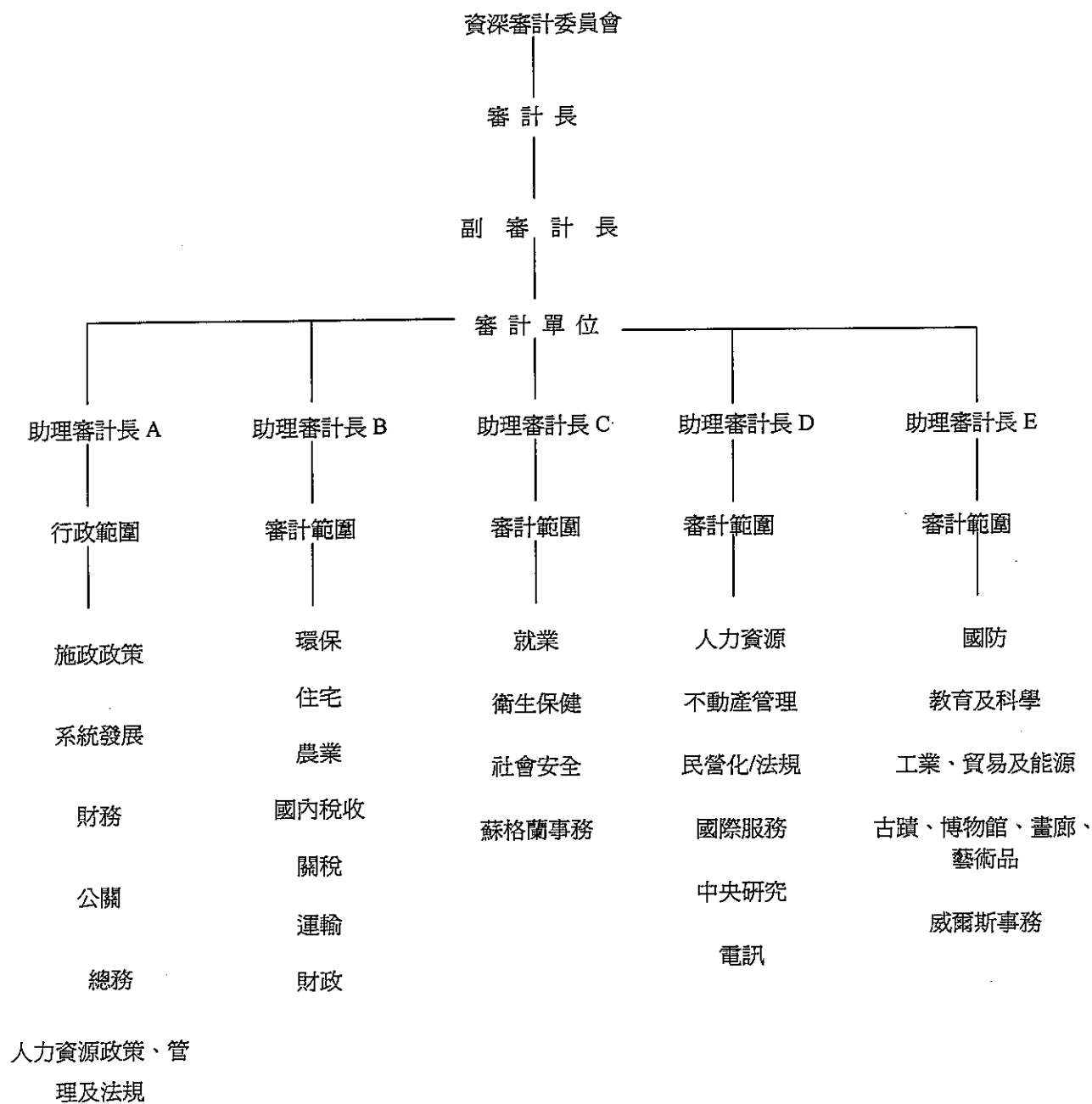


圖 3-3 英國 NAO 的組織架構

資料來源：監察院審計部(1995)。

審計長的工作權限可大致歸類為三：義務性（must do）業務、裁量性（may do）業務、以及限制性（does not do）業務，如表 3-1 所示：

表 3-1 英國審計長的職權範圍

義務性業務	裁量性業務	限制性業務
一、所有政府機關歲出決算之審核（audit）及審定（certify）。 二、歲入帳目之審核。 三、政府機關財物帳目之審核。 四、審計法及有關法令規定其他機關應行辦理之審計事項。 五、以上各項審核結果向國會提出報告。	一、依據協議所辦理之審核及審定之工作。 二、接受公帑作為其大部分支出之機構團體的審計事項。 三、依法或契約規定應行辦理審計事務之機構團體財務收支之審核及財務效能之考核。 四、以上各項審核結果向國會提出報告。	一、正式剔除支出，或判斷法律問題之決定事項。 二、國有企業或是地方政府之審計工作。 三、接受公款補助、其他資金支助之公司、組織或個人等公款流向之審核。 四、財務效能考核結果對於政策目標得失之評斷。 五、影響人民之行政疏失問題之調查。

第三節 預算週期與法規

壹、預算週期

英國屬於不成文法系的國家，其預算週期(包括預算編製、預算審查、預算執行與決算審計)之運作，並無明確的制度規範，不論是負責決策的機制或程序，隨時都可以更改，也經常更改。尤其在八〇、九〇年代之後，一則是配合英國行政革新之需求，二則為因應下議院議員加強對預算控制之呼籲，改變甚多。學者普遍認為，英國預算制度與作業流程仍將繼續調整變動，短期之內，還不會完全穩定下來。本節將以承襲下來的習慣法為基礎，敘述英國中央預算決策之週期。

英國的會計年度為四月制，亦即自每年 4 月 1 日開始，至翌年 3 月 31 日結束。雖然會計年度是 4 月 1 日才開始，但預算編製的前置作業可追溯到一年多

以前，整個預算作業的流程相當複雜，而且迭有變動。現以現任財政部長 Brown 先生在 1997 年上任之後所採行的預算作業流程為主要的介紹重點。表 3-2 概要列出整個預算作業的週期。

表 3-2 英國預算作業流程 (1997 迄今)

離會計年度開始前的月數	日 期	主 要 活 動
t-14	2 月	財政部展開「公共支出調查」
t-5	11 月	內閣公布「綠色預算」(green budget, 即 Pre-budget)
t-2 ~ t-1	2 月或 3 月	各部門提交「部會報告」(Departmental Reports) 予國會
t-1	3 月(預算日)	預算法案送往下院
t	4 月	新會計年度開始
t+4	7 月底前	國會完成預算法案之審議，並通過撥款法 (Appropriation Act)

英國新年度預算的編製工作，早在前一年的 2 月間，即在財政部的統籌指揮之下，由「公共支出調查」(Public Expenditure Survey) 展開序幕。「公共支出調查」的結果，成為內閣決定新會計年度以及其後兩年資源分配的主要參考依據。這些資源分配的初步方向與大概情形，即公布在 11 月間所提送給國會的「前預算報告」²³(Pre-budget)之中。英人習慣將「前預算報告」稱為「綠色預算」(green-budget)，其內容包括新年度的經濟展望以及未來三年的重要支出計畫概要。發布「綠色預算」的目的在於蒐集國會與一般民眾對於未來預算資源配置重點方向的批評與反應，以做為內閣調整修改正式的預算案(於三月時提出)的重要參考。

綠色預算發布之後，通常財政部長會選定 3 月(或 4 月)中的某一天為預算日(Budget Day)，在預算日當天向下議院提出「財政暨預算報告書」(Financial

²³ 在 1993 年以前，英國在 11 月所提出的是「秋季報告」(Autumn Statement)，其內容性質與「前預算報告」相近，但二者目的不同。「秋季報告」實質上即相當於支出預算案，內閣在次年 3 月時再加上歲入預算案部分，才成為完整的預算內容，但其歲入與歲出是分別編製在不同文件內。1993 年首度採用單一預算，因而停止「秋季報告」的編製。1997 年則有所謂的「前預算報告」的創新作法。

Statement and Budget Report，又稱為預算紅皮書）以及「供給估算書」(Supply Estimates)等資料，詳細說明當前財政狀況、歲出計畫與租稅增減等政策。「財政暨預算報告書」與「供給估算書」二者即為一般所稱的預算案，前者內容分為：預算計畫、中期財政策略、經濟發展與展望、公共財政、公共支出、租稅與國民保險措施等章節；「供給估算書」則詳細羅列各部會的歲入歲出明細，其所納入的歲出總額約為英國所有公共支出的七成左右，因為公營事業、地方政府、以及歐洲共同體的支出不含在內。

必須附帶說明的是，在 2 月或 3 月時，各部會必須先向下議院提出「部會報告書」(Departmental Reports)。各部會的「部會報告書」格式不一，內容厚度也常有極大差異，但各部會在過去五年以及未來三年支出的詳細計畫和相關資料，是不可或缺的報告主體。學者專家均建議，預算審議時，國會議員若能結合財政部所提出的「供給估算書」，與各部會的「部會報告書」合併閱讀，就能獲得最清楚的支出流向，對於預算審議品質之提升，必有極大助益。

預算紅皮書與「供給估算書」所提出的歲入以及歲出計畫，經過國會辯論審查之後，便形成財政法案(Finance Bill)的主要內容。財政法案經國會完成三讀程序之後，國會即可訂定「撥款法案」，完成整個預算審查的程序，賦予行政部門動用公款的法源依據。這個過程通常到 7 月底才完成。

因為財政法案在七月底才全部審議完成，但 4 月 1 日會計年度即已開始，英國國會在慣例上每年均得事先通過「臨時預算」(Votes on Account)，供應新年度 4 月至 7 月之間政府運作所需要的經費²⁴，其數額大約相當於各部會上年度公共支出總額的 45%(Silk, 1989:170)。換言之，「臨時預算」的制定，在英國成為每年都須行禮如儀的例行公事。

除了年度預算之外，慣例上英國政府提出追加預算的時間有三次，通常在 6 月、11 月、與 2 月。因此，分別被稱為是夏季追加預算、冬季追加預算、以及春季追加預算。

在此補充說明的是在 1993 年以前，英國政府的預算編製採「雙預算制度」，歲入和歲出議案分開編製，在不同的時間公布、送至國會。1993 年以後，才改採取世界各國通用的「單一預算」(Unified Budget)的制度，在預算案內同時納入歲入與歲出計畫，同時送往國會。具體而言，單一預算之前，內閣的公共支出計畫多選在 11 月時以「秋季報告」的形式宣布，而歲入提案則在次年 3 月再公布；而在 1993 年到 1996 年剛開始採用新的單一預算的架構下，歲出和歲入計畫都在 11 月底時一併公布，國會開始審議預算的預算日也改在 11 月底，

²⁴ 因為根據英國成文憲法第 73 條第 4 項的規定，假設新年度的撥款法案(Appropriation Act)無法及時生效，則由下議院授權通過臨時預算，以供應政府在新年度開始到撥款法案通過生效這一段時間所需之經費。

故當時有所謂的「十一月預算」(November-Budget)之稱²⁵。1997 年之後，雖仍持續單一預算的制度，但是預算日又改回到 3 月，並增加在 11 月時以「前預算報告」提前公布支出的可能配置情形。1990 年後英國預算日的時間異動情形參見表 3-3。

表 3-3 預算日 (1991-1999)

年度	財政部長	預算日
1991	Lamont	3/19 (星期二)
1992	Lamont	3/10 (星期二)
1993	Lamont	3/16 (星期二)
1993	Clarke	11/30 (星期二)
1994	Clarke	11/29 (星期二)
1995	Clarke	11/28 (星期二)
1996	Clarke	11/26 (星期二)
1997	Brown	3/2 (星期三)
1998	Brown	3/17 (星期二)
1999	Brown	3/9 (星期二)

貳、預算法規

一、憲法部分

英國憲法中直接與政府預算密切相關的條文業已收錄在附錄之內，本節僅列舉標題和其中較為重要的條款規定：

- (1) 第 71 條「公共基金」；規定政府須設置統一基金與國家貸款基金。
- (2) 第 72 條「應變基金」；規定得以國會法設置應變基金 (Contingencies Fund)，並授權財政部長得由該基金中提出預支款項，以支應任何緊急和不可預期之需要。唯從應變基金支用款項之後，應儘速提出追加

²⁵ 1993 之前，在秋季報告中先提出政府的支出計畫，並在隔年 3 月的時候提出歲入計畫，再將收入與支出案結合起來，成為「財政暨預算報告書」的內容。此時，通常社會大眾會將焦點集中在新提出的收入案上，容易忽視收入與支出二者之間的關聯。而且因為在確立歲入規模之前，即已編列支出，各部門常有「出手大方」的傾向，使得公共支出愈來愈形膨脹，在編列預算時，不斷地浪費國家資源，而將財源籌措事後再交給財政部長一個人去傷腦筋。因此，反對雙預算制度的人批評這樣的制度除了無法達到權責相符的要求之外，更容易導致國家支出不當膨脹。

預算案與追加撥款法案，以補足已支用的款項。

- (3) 第 73 條「撥款」；財政部長應將預算案提出於下議院。假設撥款法案無法在財政年度開始即生效，上議院應通過臨時預算，授權自統一基金提撥款項，以供應政府在年度開後的前四個月、或是到撥款法案通過前的那段期間（視何者為先而定）的經費需求。
- (4) 第 74 條「預算」；財政部長應於內閣通過預算後，將預算送交上議院。
- (5) 第 75 條「審計長」；
- (6) 第 80 條「財政與歲入分成」；
- (7) 第 81 條「借貸」：行政機關得經議會批准，進行借貸，以支付必要的支出；而每一年度的借貸總額，不得超過議會所批准的年度總支出的三分之一；此外借貸若導致債務總額因而超過議會所批准的年度歲入的三倍以上時，行政機關將不得進行借貸。

二、其他法規

除了相關憲法條文之外，英國並無一部預算法規明確完整地規範整個預算編製、審查與執行的程序和步驟。比較重要的預算制度規定散見在不同年度所制定的財政法案(Finance Act)之中，而且制度規定經常調整改變。

不過，在決算審計方面，1866 年與 1921 年均曾通過「國庫與審計機關法」(Exchequer and Audit Department Act)以為規範，嗣後並於 1983 年制訂「國家審計法」(National Audit Act of 1983)大幅度地修改了「國庫與審計機關法」的內容。此外，1968 年的「國家貸款法」(National Loans Act of 1968)是規範政府舉債的重要法規。

第四節 預算之編製

根據英國憲法第 74 條第 1 項的描述：「財政部長應於每一會計年度為大英帝國準備完整之預算，其中包含關於下一年度歲入之建議。」至於財政部準備年度預算編製的過程，最主要的部分即為「公共支出調查」(Public Expenditure Survey; PES)的過程。

PES 是由「布勞登委員會」(Plowden Commission)在 1961 年所建議採行的制度，它希望能強化政府計畫與預算的連結，並在總體經濟表現和個體經濟策略方面取得平衡與協調。因此，在理想上，政府各部門競爭預算資源時，必須以公共政策的績效為基礎。PES 的整個運作過程，由財政部負責主導並協調。在 PES 的系統下，政府總支出為財政部與個別部會協商討論後所決定的支出計

畫的總和(只有由地方政府或獨立機關所負責的某些事務，如住宅和社會安全等計畫，不在此一支出總和之內)；一旦協商結束後，支出計畫的預算需求可以涵蓋三年之久²⁶。當財政部與各部會首長都同意支出分配的協商結果時，財政部即草擬總預算案，以便送往國會接受審查。

總體而言，PES 是個連續、不間斷的預算編製的協調過程。當一年的 PES 將要結束之際，下一年度的 PES 馬上就會接著登場。其進程序主要包括六個階段：一、制訂 PES 指導方針；二、各部會編製概算與「底線支出」(base-line expenditure)；三、財政部彙總概算資料；四、內閣會議議決；五、雙邊會談；六、總結與評估。以下分別說明之。

壹、制訂 PES 的指導方針

每年 2 月時，財政部與各部會首長集會，探討該年度的重大議題，並由財政部的「一般支出政策小組」(General Expenditure Policy Division)負責擬定 PES 指導方針的草稿，此指導方針必須交由內閣會議於 3 月中通過。指導方針的內容包括：籌備 PES 的規範、以及 PES 各個階段進行的時間表。除此之外，各部會首長也提供其年度施政方案和施政優先順序、以及舊方案的持續理由。

貳、部會編製概算與底線支出

各部會在四月以前，必須將新年度以及其後兩年(共計三年)的經費需求的估算結果送達財政部。這些資料中必須包含「底線支出」的計算。「底線支出」是指在現行政策持續不變的前提下，各部會所需要的經費。如果各部會的政策有所調整，而導致經費需求有所增加時，部會首長將在 PES 中的「協商階段」中盡力達成競逐額外資源的目標。各部會向財政部所提送的競逐額外資源的申請書，即稱為「標單」。

隨同一般概算資料送達財政部的還有各部會的產出資料，用以評估前一年 PES 的支出目標是否達成，進而用以決定各部會新年度預算資源的分配依據。

參、財政部彙總概算資料

5 月時，財政部以各部會所送達的概算與底線支出資料為基礎，估測新年

²⁶ 因為 PES 將未來三年的計畫支出都記載在同一文件之中，國會容易了解政府未來的整體財政需求。只是實際上每年的 PES 中計畫支出估測的變化很大，即使是已在執行中的計畫也很難精準的估測它的實際支出規模，常有不斷提出追加預算的困擾，這說明了 PES 在理想的追求與實際的運作上，有其落差。

度與其後兩年的總支出規模、以及主要政事別支出的水準。財政部針對各部會爭取額外資源的「標單」加以評論，並指認比較可能產生爭議的支出計畫。然後將這些資訊彙整成冊，以作為下一階段內閣會議討論時的重要參考。

肆、內閣會議議決

內閣的「支出委員會」²⁷在內閣會議議決階段，扮演最重要的角色。此一委員會由財政部長擔任主席，其他的成員還包括有閣員身份的財政部政務大臣、與幾位部會部長，人選與人數並不固定，通常是由幾位最有政治影響力的部長參加。每年六月時，「支出委員會」在少數專家幕僚的協助下，開始介入 PES 的過程，經常開會與內閣其他成員一起討論各個部會的預算分配。依據慣例，在 7 月上旬時，「支出委員會」達成結論，將預算編製原則、未來三年的總支出規模、以及各部會的支出上限等建議案，呈予內閣。7 月底或 8 月初時，召開內閣會議，討論並通過「支出委員會」的建議。

此時如果有部會對於內閣的決議結果不滿，即可參與下一階段的雙邊會談。

伍、雙邊會談

雙邊會談由財政部主導。9 月開始，財政部為了進行此一雙邊協調的活動，通常舉辦兩次會議。第一次會議較正式，參加人數比較多，在這次會議中，各部會報告它的標單內容，而由財政部政務大臣一一加以回應。在此一會議中，有時可能產生若干討價還價式的協商，但是真正的協商往往是在第二次、較小型的秘密會議中進行，其過程十分隱密，較難為外人所窺知。

如果在雙邊會談之後，財政部和部會首長仍然無法達成共識，陷於膠著，則在以前的作法是再度訴諸內閣的「支出委員會」，請求裁決。但是 1987 年最後一次以「支出委員會」行使裁決功能之後，即未再出現須由委員會出面解決雙邊協調僵局的情形。

更重要的是，在 1996 年之前，雙方會談與內閣會議一樣重要，但自 1996 年之後，面對削減支出的強大壓力，政府採取由上而下的預算決策模式，內閣會議的決議，明顯地成為強勢的最後決策，因此雙方會談的重要性已不如往昔 (Petrei, 1998:83)。而且在 1998 年 6 月財政部長向國會所提出的「經濟與財政策略報告書」(Economic and Fiscal Strategy Report of 1998)中，明白指出，各部會將不再能夠像往年一樣，在 PES 中競逐額外資源，內閣將會強制性地為各部門設定未來三年的「部門支出上限」(Departmental Expenditure Limits)，如果可能

²⁷ 「支出委員會」的全名為「經濟國內支出委員會」(Economic Domestic Expenditure Committee)。

的話，甚至會設定各部門經常支出的上限。此一改變，進一步降低了雙邊會談的影響力。

Heclo 與 Wildavsky(1981) 指出，英國 PES 是漸增預算的堡壘，中央與各部會之間透過此一機制，進行一個討價還價的遊戲。雖然政治與經濟環境、各預算參與者的角色關係均有所改變，但這樣的現象仍舊無法根除。英國政府最近對 PES 過程所採取的改革，是否能有效的遏止漸增預算的惡習，仍有待觀察。

陸、總結與評估

進入 11 月，PES 過程即接近尾聲，財政部須對今年度整個 PES 進行總結與評估。評估工作完成時，整個 PES 所獲得的重要結論便載入「綠色預算」內，於 11 月時提送國會。

各部會根據 PES 最後所通過的決議，編製詳盡的支出計畫，再交由財政部彙整為「供給估算書」，而內閣也可能參考國會與一般民眾對於先前所發表的綠色預算所提出的批評，進一步潤飾「財政暨預算報告書」與「供給估算書」的內容，定案之後，即在 3 月的預算日正式提送下議院，開始預算審議的過程。

在進入討論預算審議過程之前，要補充說明的是近年來英國積極推動權責預算制度，因此在 2000 年開始進行的 PES，將必須採用權責會計方式。不過，權責會計應被視為是現今所採用的現金基礎的補充，而非替代體系。新的作業體系要求各部門在提出預算案時，必須提出詳細的權責基礎資料、與所需現金的估算、以及五項以前不須繳交的新文件，包括：資源使用摘要(summery of resources used)、作業成本說明書(statement of operating costs)、平衡表(balance sheet)、現金流動說明書(cash-flow statement)、與資源說明書(resource statement)。這些資料均將呈送國會。除了「資源使用摘要」與「資源說明書」之外，其餘三項文件與私部門所使用的財務報表相同。

第五節 預算之審議

內閣的預算案送達國會之後，國會可以接受或拒絕預算案。例如 1995 年的預算案即遭國會拒絕，不過 3 天後，行政部門重新送予國會一份新的預算案，旋即獲得國會議員的支持，順利通過。一旦下院同意後，移往上院，上院可以辯論但不能修改。國會法規定，有關歲入歲出的議案，不論上院是否同意，在下院通過之後 30 天後自動生效。

英國國會審議預算的過程通常稱為「供給程序」(supply procedure)，而

國會議事法規中明文規定，下議院每一會期內共有 29 天為「供給日」(Supply Days)，用以完成供給程序。亦即整個預算審議時間只有 29 天，但因並非每日開會審議，因此雖在 3 月即已開議，但通常要到 7 月才完成預算之辯論，此時議長須將所有尚未審查完畢的款項，連同已經審查完成的款項，全部付諸表決，通過後即提「統一基金撥款案」(Consolidated Fund Appropriation Bill)，完成國會審議預算之職責。以下分序討論國會審議預算之流程。

壹、財政部長提出預算案

財政部長在預算日當天所發表的預算演說與提送的預算案內容，每年都是眾人矚目的焦點，財政部長除了陳述未來經濟與財政的展望之外，更引人注意的是新年度租稅政策的可能變化。因為英國的租稅分為兩大類，一類是永久稅，如資本利得、汽油稅和間接稅等，另一類則為每年要重新立法通過的年度稅，如個人所得稅和公司所得稅皆屬之。內閣所提出的預算案中，即包括年度稅的稅率調整和相關規定的修訂，必須經由國會以制定財政法(financial law)的方式來重新授權。

貳、質詢辯論

財政部長的預算演講結束之後，在在野黨領袖的領導下，立即展開為期四天或五天的預算質詢與辯論。辯論時以政策取向為主，較少提出金錢數據等財務管理性質的質詢，而辯論過程通常十分激烈。

參、議決歲入歲出議案與財政法案

質詢辯論結束後，下議院就得投票表決大約 60 件左右的歲入決議案，這些歲入決議案即成為財政法案(Finance Bill)中的租稅內容²⁸。當所有的歲入決議案都表決完畢之後，再加入一項歲出決議案的部分，就成為完整的財政法案

肆、財政法案之二讀

財政法案在送達下議院後，必須經歷所有公法案都要遵循的立法過程，唯一比較特殊的是財政法案是由二讀的階段開始審議，因為之前已由財政部長向下議院作過報告，其性質相當於一讀。而二讀通常只持續一天的時間。在二讀

²⁸ 一般而言，要等財政法案三讀通過後，歲入議案中所制定的租稅條款才完成授權的程序，不過有些修改舊租稅條款的歲入議案有可能在歲入議案通過後，即先行生效。

的過程中，財政法案多能安全過關，因為如果財政法案在二讀階段就遭遇被否決的下場，就相當於是對執政黨的不信任投票。

伍、委員會討論財政法案與三讀

二讀之後，財政法案送往委員會討論。在 1968 年以前，財政法案在委員會階段大都由全院委員會來審查；1968 年以後，基於節省時間的考量，乃將財政法案一分為二，其中比較重要、或具有爭議性的條文，就交由下議院的全院委員會審查，其餘的條文才交由常任委員會處理。至於那些條文由全院委員會處理，那些條文由常任委員會負責，係由政府與反對黨透過「正常管道」協調之。

委員會階段是下院議員修改財政法案的好時機。不過，修改重點多集中於租稅部分，而且慣例上，國會只能降低稅率，不能增加稅率(Silk & Walters, 1998:173)。委員會階段結束之後，財政法案就與其他法案一般，要完成報告與三讀階段。

陸、上議院討論

下議院完成三讀以後，將財政法案送到上議院。根據英國國會法的規定，上議院可以對財政法案加以討論，但不得修正²⁹。因此，上議院在審議財政法案時，實際僅扮演「橡皮圖章」的角色。

柒、國王同意

當上議院形式同意之後，財政法案再經由「國王同意」，成為正式認可的法律，至此該會計年度的預算案才正式成為法定預算。8 月 5 日是「國王同意」的最後期限。

除了年度預算案須由下議院加以審查以外，前文提過的臨時預算、上一年度的冬季追加預算、春季追加預算等預算案也由下議院予以審議。

下議院在審議預算時，不得為增加總支出之決議，理論上下議院可以削減支出，甚至進行科目調整，但是實質上的權力十分有限。因為審議時，並不對個別科目進行個別的表決，所以要刪減個別科目或調整支出，幾乎是不可能的。

²⁹ 除了 1911 年和 1949 年的國會法規定，限制了上議院的權限以外，1671 年的一項決議案也提到：「由下議院所提供給國王的資助，其稅率不得被上議院所修改。」而在 1678 年的決議案也規定：「所有由國會提供給皇室的資助、供給，都是下議院唯一的禮物；因此，所有有關於提供資助、供給的法案，均不得被上議院所修改。」

參見網路, <http://www.parliament.uk/commons/lib/lords.htm>, 1999/1/30。

1997 年國會改選，許多新任議員力陳加強審議權力之重要性 (Silk & Walters 1998:171)。圖 3-4 以 1999 年為例，陳述國會審議預算之程序。

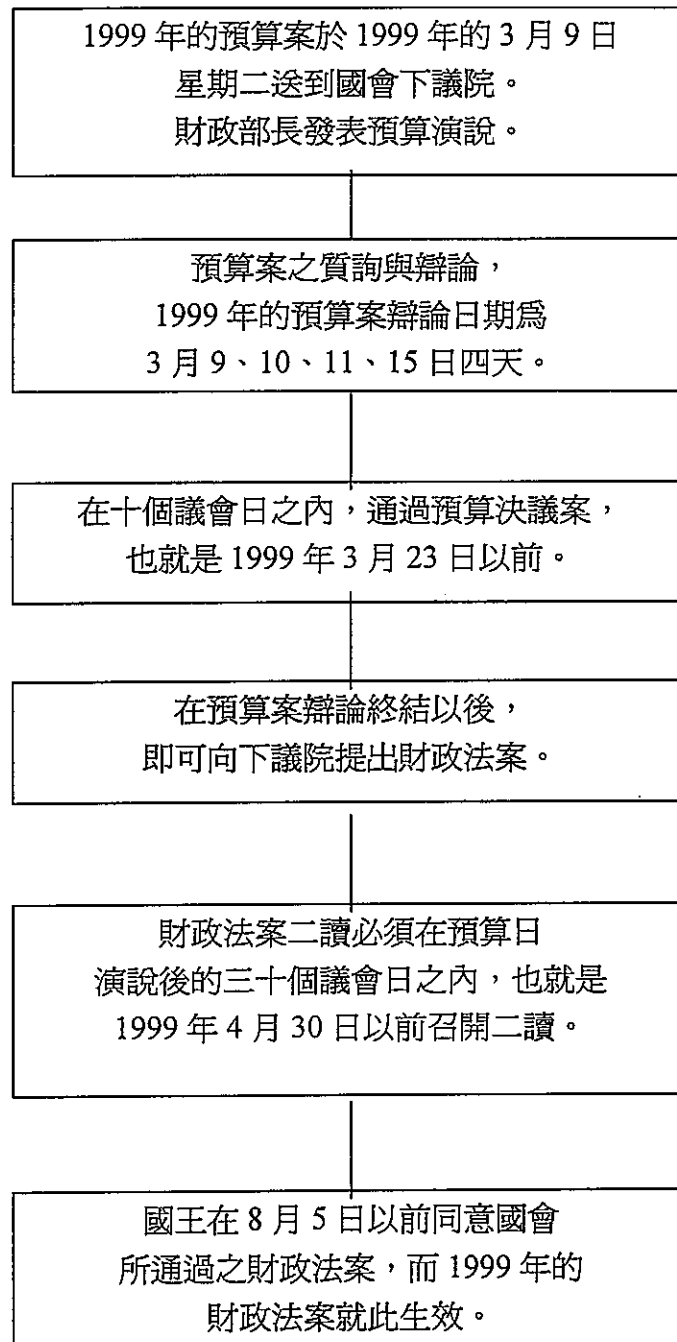


圖 3-4 英國 1999 年財政法案的程序

資料來源：<http://www.parliament.uk/commons/lib/roy-ass.htm>, 1999/4/4

第六節 預算之執行與決算

壹、集中支付制度

英國憲法第 71 條第 2 項規定：「所有因應大英帝國支出所徵收之款項應納入統一基金（Consolidated Fund），但基於本憲法或其他法律，得納入國家貸款基金（National Loans Fund）或其他公共基金之款項不在此限。」

英國國庫之支出可分為兩大類：第一類是政府債務本息之償付，乃委託英格蘭銀行代理，並支付英格蘭銀行手續費；第二類是各行政機關每年的預算經費，由財政部設立之支付署（Paymaster General Office；PGO）統一處理支付的相關事宜，PGO 所需的款項來源主要來自於各機關解繳到國庫的收入。至於在財政年度當中，有出現入不敷出的情形時，若是屬於長期性之財政赤字，則發行金邊債券；若是屬於短期之季節性的不足則是以發行國庫券或是向英格蘭銀行融資。而所有債券的發行以及融資收入，均須依照國家貸款法（National Loans Act）的規定為之，而所有債券或是融資的收入都要繳到國家貸款基金的帳戶。因為要處理的金錢數目如此複雜，因此英國國庫在英格蘭銀行設立四個帳戶，以處理國庫收付的所有運作，分別是統一基金帳戶（Consolidated Fund Account）、國家貸款基金帳戶（National Loans Fund Account）、國庫現金帳戶（Paymaster General Cash Account）、以及國庫提款帳戶（Paymaster General Drawing Account）。現分述如下：

一、統一基金帳戶

依據「國庫與審計機關法」（Exchequer and Audit Department Act），除了發行政府債券及貸款性之收入外，其他所有稅課及非稅課收入，皆應由原稽徵機關彙總到國庫在英格蘭銀行所設立的統一基金之帳戶中。統一基金帳戶之支用，均須為經國會通過之法定支出項目，例如：年度的政府預算性支出。依照規定，統一基金帳戶內，如在財政年度結束之後，有剩餘的資金時，必須無息貸放給國家貸款基金；而同樣地，若是統一基金有赤字出現時，國家貸放基金也必須隨時補充統一基金的缺口。

二、國家貸款基金帳戶

係依據 1968 年國家貸款法而設定，凡因舉債所得資金、或是運用國家貸款基金為貸放資金所收回之本息，皆必須存放國家貸款基金帳戶之中。國家貸款基金除為償還國債或借貸本息之法定資金來源外，各公營事業機關及地方政府

因財政之需要亦可向本基金要求融資。

三、國庫現金帳戶

各個機關所收之庫款應先解繳至 PGO 在英格蘭銀行的國庫現金帳戶，而後彙集到統一基金帳戶中。英格蘭銀行定期將國庫現金帳戶中各個現關戶頭之收入數額列出表單，作為向財政部以及審計長報告之用，作為與各單位申報數目時稽查審核之用。

四、國庫提款帳戶

每天 PGO 會根據各機關所提出來的支出報告，準備數額相當的款項到國庫提款帳戶，以備使用。PGO 並且會在其會計帳下設立各機關的子目，作為記載各機關的支用情形。

貳、預算執行之控制與經費流用

原則上，英國中央所有部會的支出必須經過財政部的認可才可執行，但在實務上，財政部將此項權力授與各部會。每位部長各自負責其部會所管轄支出之經濟性、效率性與效能性，而國會的個別委員會也會要求各部會的會計官說明部會預算執行之績效。部會的會計官必須負責設定其部門內的預算執行審核體系，該體系必須和財政部所頒布的「內部審核手冊」(Internal Auditing Manual)所訂之規則一致。假設會計官不同意部長動用某項經費，即須向部長提出書面通知，若部長堅持不改變，會計官應將此一情況報告國家審計署之審計長。由此可見，英國外部的審計控制機制相當依賴內部的審核體系來完成預算執行的審核任務，而且國家審計署在適當的時機會進行機關內部審核體系的評估，不過國家審計署與各機關間的協調，主要仍是要由財政部長來處理。

英國預算執行的彈性相當寬廣。以 1998 年度供給估算書為例，其中包括 20 個政府機關的支出，共分成 106「款」(vote)，「款」與「款」之間的經費規模差距很大。每一份「款」估算書包含三個部分，第一部分說明這個「款」的經費所用以支持的服務或計畫，即款支出的範圍；第二部分說明「款」所包含的「項」(section 或 subhead)，「項」是依功能別或計畫別所區分的，只要財政部同意，各部門可以自由流用「項」之間的經費，而毋須徵求國會的同意。「款」概算書的第三部分則記載該單位的歲入。

按照一般預算執行之原則，年度經費必須在該會計年度中使用完畢。不過英國財政部規定，各部會最多可將 5% 的資本支出 以及 0.5% 的經常支出，保

留至下一年度再繼續使用。1998 年之後，財政部採取「部門支出上限」由上而下的預算編製方式之後，即考慮更進一步的放寬保留經費的彈性。

參、審計之流程與範圍

財政年度結束之際，各部會會計部門必須負責編製決算表（appropriation account），以供「國家審計署」（NAO）審核，並由審計長據以向下議院提出審計報告。NAO 的審計功能分成財務審計和績效審計兩個面向，前者是針對公共部門的會計帳目進行年度證明審計（annual certification audit），而後者是對於公部門的資源使用，進行經濟性、效率性以及效益性的特定調查。

財務審計的法源依據可溯及 1866 年的國庫與審計機關法，而績效審計則遲至 1983 年的國家審計法才獲得授權。在 1983 年以前，英國的審計工作著重在消極的防弊層面，因此只以財務審計為主。1983 年國家審計法制定以後，英國政府積極強調各部會的預算經費的使用績效，故有績效審計的出現。目前 NAO 試著以五年或六年為週期，完成每個帳目完整的檢視。它約有三分之一的資源用在績效審計上，而約有 70% 的績效審計報告會出現在「公共帳目委員會中」所舉辦的公聽會中，與財政部代表、審計長以及個別部會之會計官共同檢視其結果。「公共帳目委員會」在了解各項審計報告的內容之後，會對各部會提出建議，部會予以回應，財政部也加入評估，迄今公共帳目委員會的建議有相當高的比例為部會所採行（Petrei, 1998:100）。NAO 隨後負責監督這些建議的實際執行情形。

NAO 的年度審計過程，主要有以下階段：

一、查核計畫

每年國家審計署的人員必須先草擬查核計畫的大綱與查核指標，例如：所牽涉到的金錢多寡、有明顯不具績效的證據出現、或公共矚目的程度等。而在這項工作的進行當中，NAO 為了與各部會保持良好的關係，會與各部會就查核計畫與查核指標加以討論，可能的話，會將各部會的意見納入考量，例如：查核計畫的時間、範圍等。這樣的討論可使查核計畫的進行較為順暢，並且能獲得一個比較有焦點的報告。

二、製作報告

製作報告主要有兩個階段，其一是預先查核階段；第二是完整查核階段。預先查核主要是用來決定第二階段的完整查核是否有必要進行，以及提出查核

計畫的目標、確認工作、和評估其所可能造成的衝擊。而被審計的部會的觀點也在第一階段時被納入考量。到了完整查核的時候則進一步蒐集各種相關的、可信的證據資料，藉以支持原來初步的發現。

三、澄清

在 NAO 的查核計畫進行的過程當中，會不斷地與被審計的部門人員展開討論。而為了確認最後報告的內容，NAO 更會與各部門展開正式會談，這個階段就稱為「澄清」（clearance）。如果對於報告的內容有無法化解的爭議，則被審計部門的意見通常也會列入報告內。因此，在澄清的過程完成之後，可以確保報告內容的平衡與公正。而在最近幾年，為了進一步提升績效報告的品質，NAO 發展出一套更完整的調查系統，包括：採納被審計的公共部門之意見與參考獨立的學術機構之調查結果等。

四、公聽會

審計長和 NAO 的人員會與國會的公共帳目委員會密切地合作。公共帳目委員會由十五名國會議員所組成，在國會開議期間，每個星期集會兩次，一年大約有 45 次的集會。每次的集會由審計長對於被審計單位作績效報告，稱之為公聽會。除非事涉國家安全或敏感的商業機密，否則每次的公聽會都是公開的。而在公聽會進行之前，先由審計長向公共帳目委員會進行簡報，而在整個公聽會的進行過程中，審計長和副審計長全程參與，以便回答任何隨時可能所產生的問題。除了審計長之外，被審計部門的會計官員也必須出席該次的公聽會，財政部也派代表出席。公共帳目委員會在每次的公聽會結束之後，會自己出版一份報告，報告中記載公聽會之結論與改進建議，而政府部門則須在兩個月內針對公共帳目委員會的報告予以回應。

在全年審計工作進行的過程當中，公共帳目委員會有權要求 NAO 隨時提供某項調查的文件，而國會議員也可以隨時寫信給審計長，要求其對於某項公共支出展開調查。

五、正式報告

最後，審計長必須將審計的意見列入審計認證書（audit certificate），並與財政報告書一起出版，審計認證書也將同時寄給接受調查的部門。

由以上所述，可以了解英國審計制度之嚴密，因此，英國的審計制度也確實為英國政府省下了不少的預算經費。例如：以 1994 年而言，NAO 估計財務

審計替英國政府省下了約三百萬英鎊的公帑，而績效審計也節省了將近五千六百萬英鎊的經費³⁰。

肆、地方政府之審計

1982 年「地方政府財政法」(Local Government Financing Act)設立了一個獨立於中央與地方政府之外的審計委員會(Audit Commission)。該委員會由十三名成員組成，分別代表納稅人、勞工、相關當局、與縣市之行政長官。該委員會指派一名審計長(comptroller general)處理所有的審計運作，不過在實務上，許多審計工作轉包給私人公司代行。該委員會會對地方政府提出原則性的指令，但它無權執行其建議，因而該委員會所擁有的、所依賴的主要是人們對委員會的尊重而已，並無其他利器。此外，地方政府的審計注重財務審計，忽視績效審計。雖然有許多學者專家呼籲地方政府的審計人員重視支出效能性的分析，但迄今在地方政府尚未獲得重視。

第七節 歲入歲出規模與預算赤字

英國勞工黨政府在 1970 年代中期，因為社會福利支出增加及經濟不景氣的連帶作用，各級政府預算赤字接近 GDP 的 5%(見表 3-4 與圖 3-5)。1978 年柴契爾夫人上台之後，採取明確的降低公共支出的政策目標。從 1980 年到 1984 年，柴契爾政府的目標是裁減 4%的實質公共支出，其後該目標修正為公共支出成長率不得超越 GDP 的成長率。

在柴契爾政府縮減支出的努力下，到 1988 年時，政府帳目開始由紅轉藍，出現盈餘。如表 3-5 所示，1981 年時，總支出占 GDP 的比例還高達 48%，但在 1988-89 時，已降至 40%左右；總支出在 1980 年代的每年實質成長率平均為 1.3%，相較於 1970 年代的 3.3%，明顯減少。儘管如此，其實政府並未大幅改變支出的結構，而只是調整既有的計畫以縮小其規模而已(GAO, 1994)。另一方面，北海原油的意外收入與國營事業民營化的結果，對預算赤字的控制，亦功不可沒。

不可否認地，在柴契爾政府時代，其財政表現受到所謂的「愚人之金」(fool's gold)的幫助很大，即來自於銷售北海原油所獲得的二千億英鎊的意外收穫(Harvie, 1994)。北海原油發現於 1969 年。因為 1970 年代的兩次國際石油危機，原油價格上漲，因而英國原油在世界市場擁有極高的競爭力，此一收入在 1980

³⁰ 請參考網路 http://www.open.gov.uk/nao/st_unite.htm, 取用日期：8 Aug. 1999。

年代初期對英國國庫有很大的貢獻。另一項對柴契爾與梅傑政府的預算政策有所助益的是民營化。

由於上述兩項因素的結合，柴契爾政府得以逐步清償前任政府的債務。表 3-4 顯示，政府債務占 GDP 的比率，在 1980 年為 54.1%，1984 年時，甚至高達 60.8%，這和其他主要的 OECD 國家相比，列入中高程度之林；但在 1990 年時，已降為 39.1%。

因此，梅傑政府在 1990 年上任時，政府財政負擔並不嚴重，然而國家經濟狀況在梅傑擔任首相的前幾年開始產生劇烈的變化。原油價格下跌，以致油品稅收入大幅減少。而且可供民營化以增加政府收入的公營企業已所剩無幾。最嚴重的是 1980 年代的經濟榮景已告結束，英國社會面臨經濟蕭條。這些因素交互衝擊之下，預算赤字又開始急遽上升，1993 年時，年度預算赤字達到最高峰，占 GDP 的 8%；政府債務也再度累積爬升，1990~1997 年期間，債務增加幅度很大，一度登上 59.1% 的高峰，與 1984 年時之負債水準相去不遠。

面對如此龐大的財政壓力，英國政府採取各種減少赤字的新措施，包括國防、住宅與運輸方面的支出刪減。此外，1992 年時，為強化對於公共支出的中期控制，以達到支出占 GDP 比例穩定下降的目標。政府採取「由上而下」(top-down)的支出控制途徑。設定年度支出上限，緊遵未來三年每個年度支出的實質成長不得超過 1.5% 的原則，因為此一數字明顯的比預期的經濟成長率為低，將可達到總支出占 GDP 百分比逐年下降的長期目標。

由於控制預算赤字的方式奏效，以及拜經濟復甦之賜，英國財政惡化之趨勢已逐漸緩和，1998 年之後的預算赤字都控制在 GDP 的 1% 以下。而在 1997 年大選中勝利的勞工黨政府認為，債務對 GDP 的比率必須持續不變，絕對不可上揚。因此其在 1998 年所通過的「財務平衡條例」(Code for Fiscal Stability) 中，做了兩項重要的規定：(一) 黃金法則(the golden rule)：公共債務淨值對 GDP 的比率，在整個經濟週期當中必須維持在穩定且謹慎的水準。(二) 永續發展的投資原則(the sustainable investment rule)：在整個經濟週期當中，政府的除借收入只可用於投資，而不能用在經常支出之上。此二法則被認為是現今英國政府預算資源配置的最高指導原則。

表 3-4 英國各級政府預算盈餘(+)或赤字(-)及債務餘額占 GDP 百分比

(單位：%)

會計年度	預算盈餘或赤字	每十年平均	債務餘額	每十年平均
1970	2.5	--	--	--
1971	1.4	-3.2	--	--
1972	-1.8		--	
1973	-3.4		--	
1974	-3.8		--	
1975	-4.7		--	
1976	-4.9		--	
1977	-3.4		--	
1978	-4.2		58.7	
1979	-3.3		54.9	
1980	-3.5		54.1	
1981	-2.8	-2.0	54.3	59.2
1982	-2.3		53.9	
1983	-3.6		53.9	
1984	-3.9		60.8	
1985	-2.9		59.4	
1986	-2.8		58.6	
1987	-1.9		56.3	
1988	0.6		49.9	
1989	0.9		43.2	
1990	-1.5		39.1	
1991	-2.8	-3.7	40.1	53.9
1992	-6.5		46.9	
1993	-8.0		56.2	
1994	-6.8		53.7	
1995	-5.8		58.9	
1996	-4.4		58.5	
1997	-2.0		59.1	
1998	0.4		56.6	
1999*	-0.2		55.2	
2000*	-0.4		54.0	

註：*表預估值。

資料來源：各期 OECD Economic Outlook.

表 3-5 英國各級政府總支出及總收入占 GDP 之百分比
(單位：%)

會計年度	總支出	每十年平均	總收入	每十年平均
1960	32.6	--	30.3	--
1961	33.4	36.8	36.2	35.6
1962	34.2		33.1	
1963	35.6		31.7	
1964	33.9		31.7	
1965	36.4		33.4	
1966	35.6		34.5	
1967	38.5		36.5	
1968	39.6		38.0	
1969	41.5		39.8	
1970	39.3		40.7	
1971	38.4	43.4	38.6	38.9
1972	40.0		37.0	
1973	41.1		36.3	
1974	45.2		40.1	
1975	46.9		40.7	
1976	46.1		39.8	
1977	44.1		39.4	
1978	43.7		38.2	
1979	43.2		38.7	
1980	45.4		40.5	
1981	48.0	43.4	46.1	41.6
1982	44.5		42.1	
1983	44.7		41.4	
1984	45.1		41.3	
1985	44.0		41.2	
1986	42.4		40.0	
1987	43.0		41.1	
1988	40.6		41.2	
1989	39.8		40.8	
1990	41.8		40.3	
1991	43.4	42.9	40.6	39.2
1992	45.2		38.7	
1993	45.4		37.4	
1994	44.7		37.9	
1995	44.4		38.6	
1996	43.0		38.6	
1997	41.0		39.0	
1998	39.9		39.6	
1999*	40.8		40.6	
2000*	41.1		40.7	

註：*表預估值。

資料來源：各期 OECD Economic Outlook.

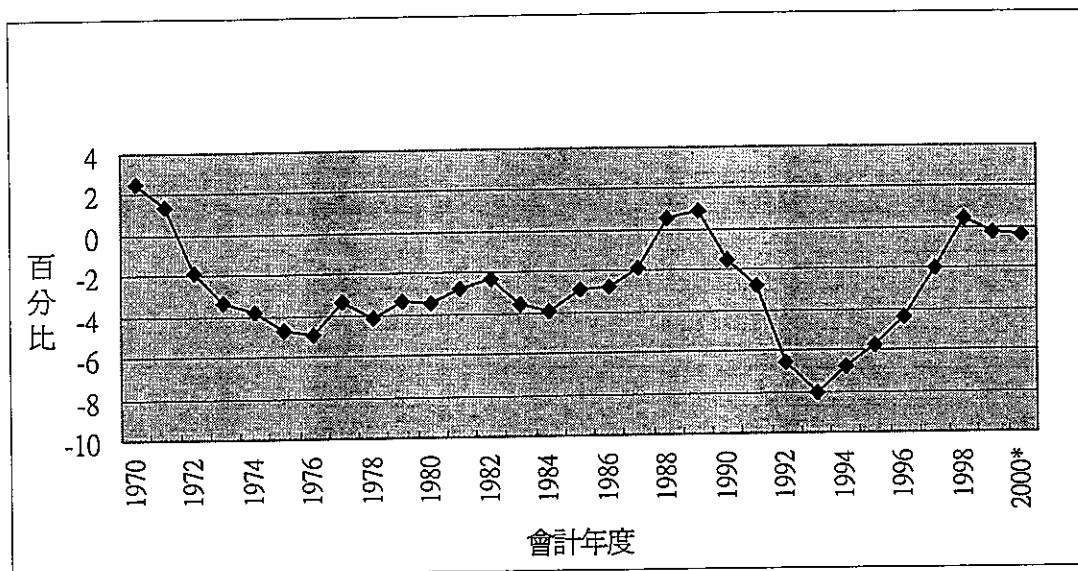


圖 3-5 英國各級政府預算盈餘占 GDP 百分比

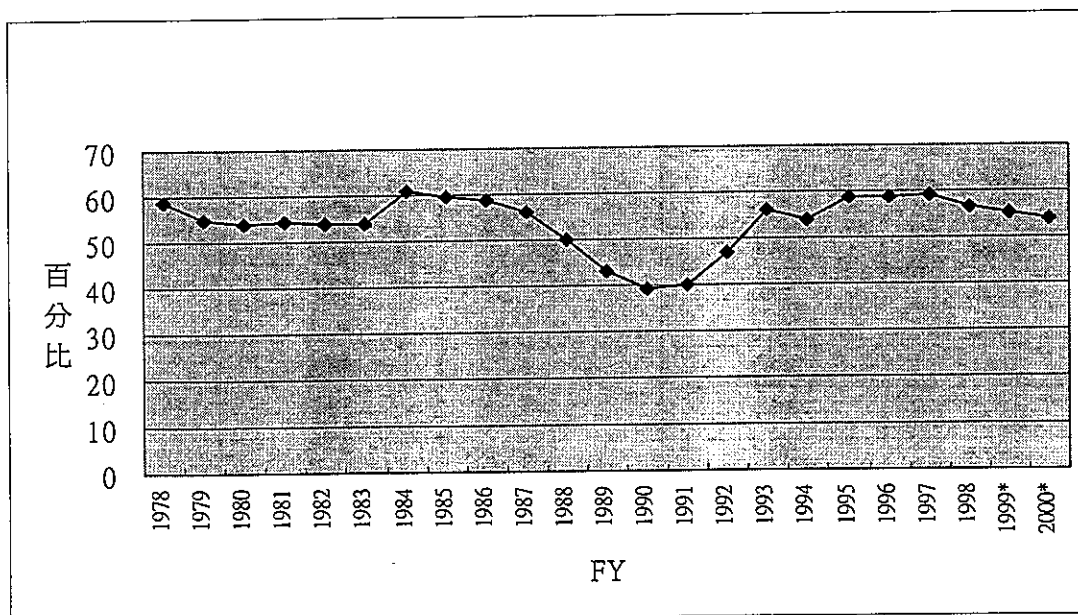


圖 3-6 英國各級政府債務餘額占 GDP 百分比

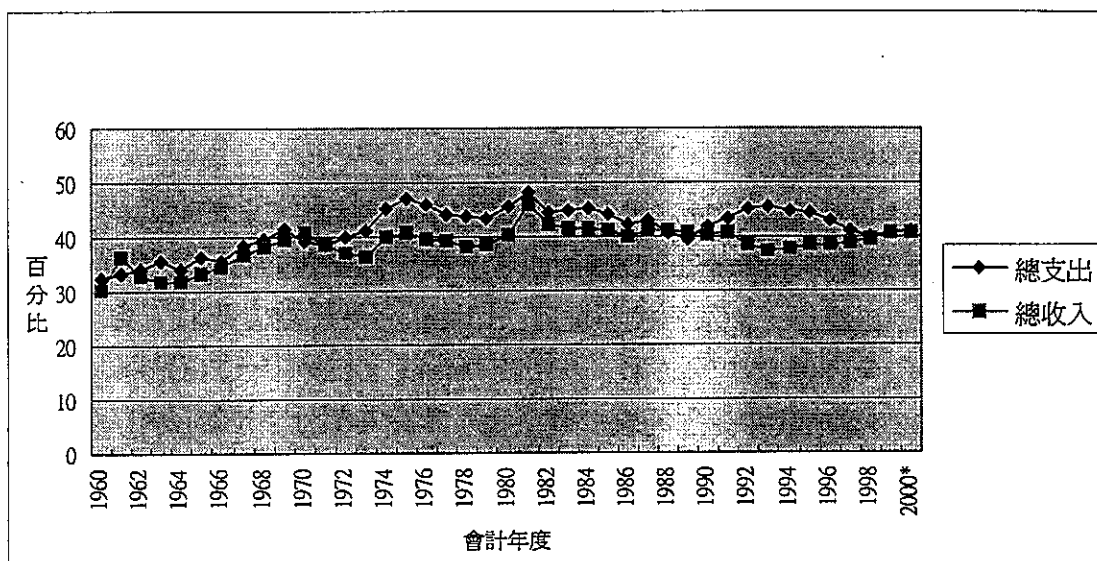


圖 3-7 英國各級政府總支出及總收入占 GDP 百分比

第八節 中央與地方之財政劃分

英國為由英格蘭、蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭所組成的單一國家，地方政府的組織與層級在全國各地不盡相同。以英格蘭為例，其地方政府包含了大都會區 (metropolitan) 和郡 (shire)，大都會區共有六個，分別為大曼徹斯特 (Greater Moncherster)、梅色賽 (Merseyside)、西中蘭 (West Midlands)、泰和衛 (Tyne and Wear)、南約克夏 (South Yorkshire) 與西約克夏 (West Yorkshire)，而在大部分的郡之下又有區 (district) 和縣 (county) 兩個層級，少數的郡更有第三個層級，稱為自治區 (parish) 或鎮議會 (town council)。另外，倫敦則包含了一個倫敦市以及數個區 (Boroughs)。

這些地方政府被視為是中央政府的代理人，在財政上缺乏獨立自主權，在主要的支出項目上，例如教育、社會福利與住宅事項，都是由中央政府制定主要的政策與法律架構，再交由地方政府執行，因而中央與地方政府的財政關係，表現在法制與實務上的特徵是高度的中央集權。表 3-6 為 1996/97 年度英國地方政府歲出金額，在各政事別項目中，花費比例前三名依序為教育、住宅與社會服務，三者合計超過總支出的六成，這當中又以用在教育項目上之金額最為龐大，有高達三成的比例，其餘各項的支出金額偏低，皆未超過總支出的 10%。不過，因為英國的中央政府高度集權與集錢，地方政府的自主財源並不充裕，其開支金額有相當高的比例是來自於中央政府的補助。

在 1974-81 年間，中央對地方政府最主要的補助是稅捐資助補助金（rate support grant, RSG），另外尚有指定項目的特定補助，例如住宅、警力、消防事項與投資計畫，這些指定項目的補助款，通常都會要求地方政府本身負擔部分金額。1981 年之後，英國政府採行新的補助制度取代先前的 RSG，在新的補助制度下，中央對地方政府最主要的補助形式為一般補助（Brown and Jackson, 1990:279-81.）。

除有來自中央政府的補助之外，地方政府經常支出的主要的財源尚來自議會稅³¹與統一商業稅（uniform business rate）。統一商業稅的費率全國統一，所徵得的金額先予以集中，然後再按照地方人口比例分配給地方政府。表 3-7 為英國地方政府歷年經常支出的財源，其中約有五成左右是中央政府補助款，而約有 25%到 32%屬於集中分配的統一商業稅，其餘的部分才是屬於地方政府的自主財源，這部分所占的比例歷年平均約只有兩成五。顯然地，英國地方政府的非自主財源比例偏高。若將地方政府的支出金額放到各級政府總支出當中來觀察（見表 3-8），可以清楚地發現雖然地方政府支出金額有逐年攀升的趨勢，但歷年來地方政府支出金額占政府總支出金額的比例約維持在 24%到 27%，皆未突破三成，其餘則屬於中央政府的支出範疇，約占有政府支出金額的四分之三。

英國中央政府集權與集錢的情況，還可以從另一項指標得到證明。表 3-9 與圖 3-8 為 1996/97 會計年度地方政府依來源別所列舉之歲入項目，其中較主要者包括了統一商業稅占 17%，議會稅占 11%，因各項服務所收取之費用占 17%，另外，出售公家物品等其他收入占 5%，其餘不屬於前述各種收入，皆歸入中央政府的補助或援助款，這部分的比例剛好為地方政府當年度收入的一半。

地方政府除了在財源方面相當依賴中央政府的資助外，它同時還面臨中央政府其他的控制。譬如，地方政府動用任何資本支出之前，都必須獲得中央政府的批准；地方的資本計畫必須符合中央的各種規定，才會獲准開始執行，同時也才有可能被允許以借貸來挹注計畫的支出。

類似英國如此高度中央集權（錢）的情形，在其他西方民主國家可說相當罕見，雖然地方政府偶有要求權力下放的聲浪，但中央政府並未因此而提高地方政府的自主財源比例。至於在未來，中央與地方政府間的財政關係是否會有所改變，則還需要進一步觀察。

³¹ 1990 年之前，地方政府自行徵收之稅捐為內政稅（domestic rates），自 1990/91 會計年度起變更為社區規費（即俗稱之人頭稅），而 1993/94 會計年度又改成為議會稅（council taxes）。

表 3-6 1996/97 年度地方政府支出（依政事別）（單位：百萬英鎊）

項目	資本支出	經常支出	總支出	
			金額	百分比
教育	807	22,364	23,171	31
個人社會服務	194	10,412	10,606	14
警力	237	6,619	6,856	9
消防	49	1,437	1,486	2
運輸	1,194	3,426	4,620	6
其他 HO/LC 部門服務	53	909	962	1
住宅	2,529	11,253	13,782	18
圖書館與藝廊	57	896	953	1
運動與休閒	217	849	1,066	2
地方環境事宜	1,013	4,987	6,000	8
其他服務	70	5,858	5,928	8
合計	6,420	69,012	75,432	100

註：HO/LC 代表 Home Office/Lord Chancellor。

資料來源：Department of the Environment, Transport and the Regions (UK), *Local Government Financial Statistics 1998*, p.10.

表 3-7 地方政府歷年經常收入之財源（金額單位：百萬英鎊）

會計年度	支出金額	換算成 98/99 年 金額	中央政府補助		統一商業稅		內政稅/社區規費/議會稅	
			金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比
內政稅體系								
1981/82	20,106	42,675	10,930	54	5,013	25	4,338	22
1982/83	21,952	43,574	11,233	51	5,685	26	5,020	23
1983/84	23,263	44,131	11,520	50	6,042	26	5,446	23
1984/85	24,119	43,470	11,938	49	6,361	26	5,895	24
1985/86	24,284	41,575	11,415	48	6,740	28	6,388	26
1986/87	26,630	44,213	11,950	45	7,566	28	7,364	28
1987/88	28,980	45,679	12,723	44	8,088	28	8,090	28
1988/89	31,240	46,117	13,201	42	8,819	28	8,957	29
1989/90	33,282	45,850	13,481	41	9,595	29	9,713	29
社區規費體系								
1990/91	35,851	45,802	12,927	36	10,429	29	12,251	34
1991/92	39,472	47,483	18,620	47	12,408	32	8,533	22
1992/93	42,020	48,929	20,968	50	12,306	29	9,521	23
議會稅體系								
1993/94	41,506	47,081	21,685	52	11,584	28	8,912	21
1994/95	43,602	48,761	23,679	54	10,692	25	9,239	21
1995/96	44,827	48,713	23,335	52	11,361	25	9,777	22
1996/97	46,532	49,055	23,003	49	12,743	27	10,461	22
1997/98*	48,268	49,595	23,873	49	12,034	25	11,241	23
1998/99**	50,923	50,923	25,032	49	12,531	25	12,332	24

註：*係臨時決算值（provisional outturn），**係預算值。

資料來源：Department of the Environment, Transport and the Regions (UK), *Local Government Financial Statistics 1998*, p.62.

表 3-8 英國各級政府支出 (單位：百萬英鎊)

會計年度 項目	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
地方政府支出	47,091	53,612	57,545	64,196	69,020	67,726	73,280	75,740	76,121
中央政府支出	132,834	147,326	160,651	172,042	191,591	208,797	215,007	229,147	232,933
各級政府總支出	179,925	200,938	218,196	236,238	260,611	276,523	288,287	304,887	309,054
地方政府占政府總支出之百分比	26%	27%	26%	27%	26%	24%	25%	25%	25%

資料來源：Department of the Environment, Transport and the Regions (UK), *Local Government Financial Statistics 1998*, p59.

表 3-9 1996/97 會計年度之地方政府收入（依來源別）（單位：百萬英鎊）

項目	金額	百分比
中央政府資金		
對地方政府補助	18,002	24
統一商業稅	12,736	17
抵押性經常補助	16,083	21
抵押性資本補助	1,813	3
地方政府資金		
議會稅	8,574	11
議會稅補助	1,792	2
來自於各項服務之收費	13,135	17
出售公家物品所得	2,183	3
其他	707	1
其他	571	1
合計	75,596	100

資料來源：Department of the Environment, Transport and the Regions (UK), *Local Government Financial Statistics 1998*, p11.

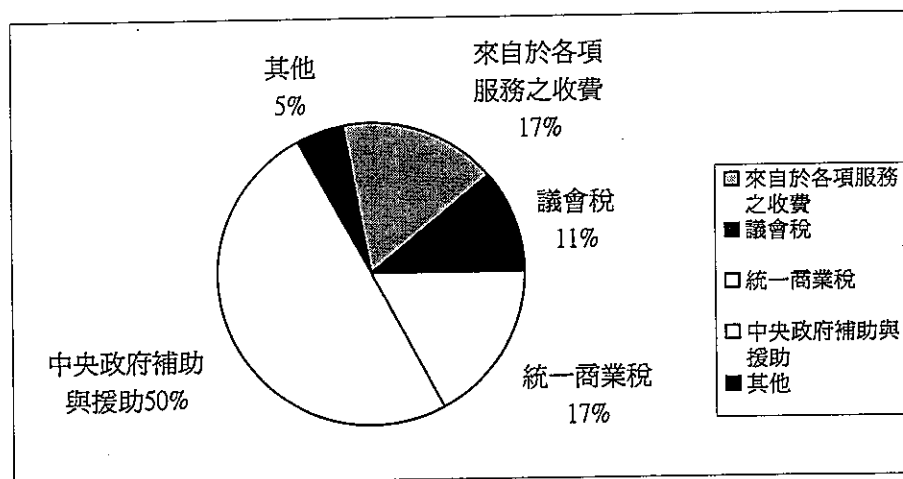


圖 3-8 1996/97 會計年度地方政府收入百分比

第四章 德國之預算制度及其運作

第一節 憲政體制與中央政府組織

壹、憲政體制

1990 年德國統一之後，修訂國家的根本大法——「德意志聯邦共和國基本法」³²。不過，當今德國的憲政體制主要仍是以統一前西德的「基本法」為依據。在此「基本法」下的憲政體制具有代議制民主政體與聯邦制兩大特徵。首先，「基本法」強調代議制民主政體，國會——即透過全民直接選舉的聯邦議會——具有最高的合法性。聯邦政府由聯邦議會的多數黨組成，聯邦總理由聯邦議會選舉產生，罷免只能透過「建設性不信任投票」來實現。聯邦總統則僅具有代表國家的象徵性身份，不具發布行政命令的任何實際權力。其次，「基本法」闡明聯邦制，藉由聯邦分權來運行自由民主體制。

貳、中央政府組織

圖 4-1 顯示德國中央政府之組織。

一、虛位總統

根據「基本法」的規定，總統由聯邦議會間接選舉之，任期五年，連選得連任一次。總統不具有實權，僅是具有象徵意義的虛位元首。因此，總統的權力主要是代表聯邦與外國締結條約、派遣並接受使節、行使赦免權以及公布法律等象徵性權力，並身負打破政治僵局的任務³³。

二、行政部門

基本法第 65 條規定：「聯邦總理應決定政策方針並負其責任」，總理有權決定政策方針。以聯邦總理為首的聯邦政府對聯邦議會負責，聯邦政府的任期與

³² 德國的「基本法」具有臨時的性質，但仍為一部完整的國家憲法，具有最高的法律效力，是普通立法的基礎。

³³ 若聯邦議會未通過總統所提之總理人選，且未在投票後十四日之內，以絕對多數選出新總理時，則應立即重行投票，以得票最高者為當選者。若當選者取得絕對多數，則聯邦總統應在七日內任命其為總理，若未獲絕對多數，則總統須在七日內選擇任命其為總理或解散聯邦議會（基

聯邦議會一致，若未發生解散國會或推翻內閣的情形，每屆任期為四年。基本法爲了維持政府的穩定，規定「建設性不信任投票」原則，聯邦議會必須在能產生一位具有絕對多數支持的新總理的前提下，才能推翻聯邦政府。

（一）總理

聯邦總理是聯邦政府的最高行政首長，根據基本法 63 條的規定，德國總理由總統提名於聯邦議會後，經絕對多數贊成而當選，由總統頒布任命。總理之下設有總理府，負責協調、計劃、組織和監督聯邦政府的工作，是聯邦政府內最有影響力、最具權威的部門，也是聯邦政府的政治和行政的參謀本部。另外聯邦新聞局也直接爲聯邦總理服務，負責收集和研究輿論界的反應，以作爲政府制定政策的參考，並向輿論界宣傳和解釋聯邦政府的政策。

（二）聯邦部長及部會

聯邦部長由聯邦總理提名，報請聯邦總統批准任命。部長是內閣成員，在總理決定的大政方針下，各自領導所負責的部門。聯邦政府中的主要閣員爲外交、內政、司法、財政、經濟部長；一般閣員爲農林、勞動、國防、衛生、交通、建設、教育、技術研究、經合部長等。

三、立法部門

德國國會採行兩院制：聯邦議會與聯邦參議院。聯邦議會的議員是由全民選舉所產生，聯邦參議院的議員則是各邦政府任命代表所組成。

（一）聯邦議會

聯邦議會的議員席次共六百五十六席，任期四年³⁴。聯邦議會以絕對多數票選出總理，亦可以運用「建設性不信任投票」更換總理。

（二）聯邦參議院

聯邦參議院的議員席次共六十八席，任期以各邦所任命之官員任期爲之。

本法第 63 條）。

³⁴ 德國的聯邦議會選舉採行兩票制，每一位具投票資格的公民都有兩張分投給不同對象的選票，第一票投給自己選區的候選人，第二票投給自身屬意的政黨。

議員的產生方式是由邦政府任命（基本法第 51 條），各邦首長為當然代表。聯邦參議院參與聯邦立法，可以否決聯邦議會不利於地方權益的決議；此外，聯邦政府立法涉及地方的事務，只能設立總則，對各邦訂立相關細則和執行無權干預，各邦自主空間很大，若聯邦政府在立法之前，未與聯邦參議院充分協調並取得同意，逕自交付各邦要求實施，則有遭到杯葛、並無從推動的可能。

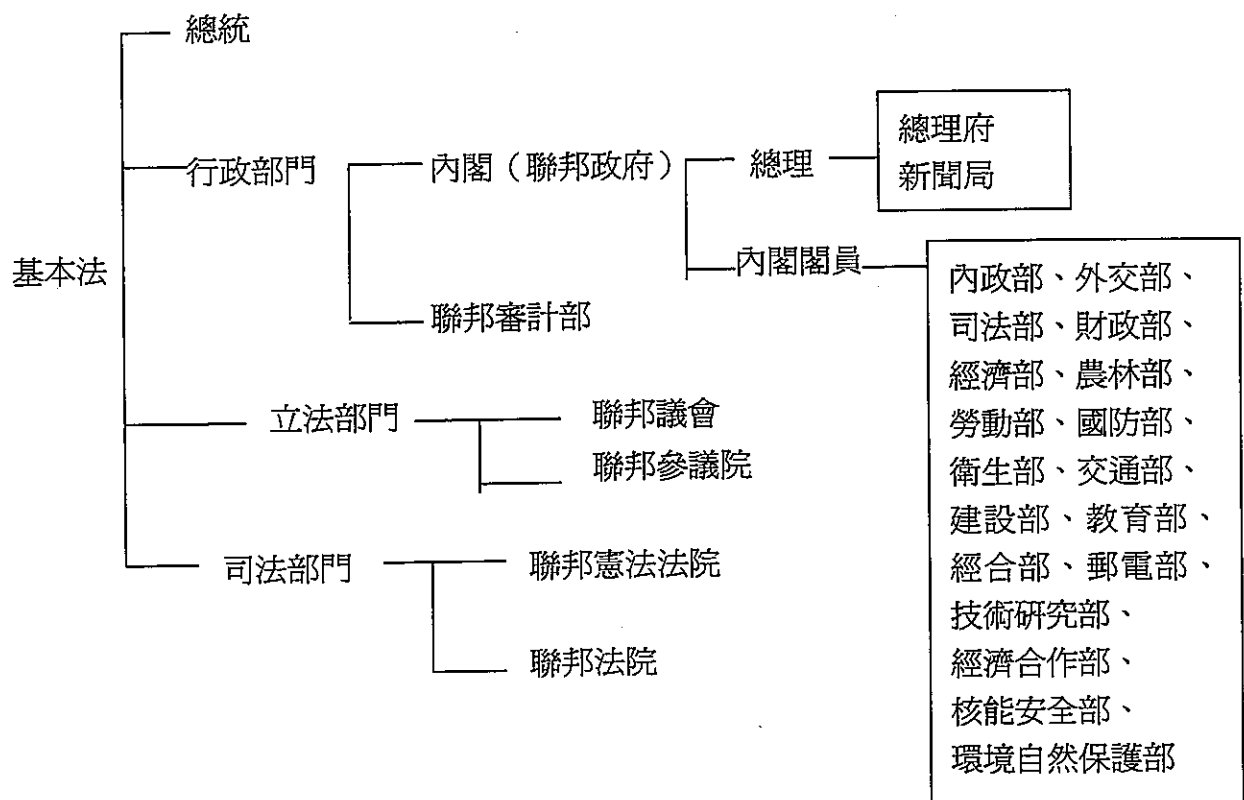


圖 4-1 德國中央政府組織圖

第二節 預算週期及主要預算法規

壹、預算週期

德國現行預算制度為 1969 年預算改革時所採行的制度，其後變動不大。其會計年度採曆年制，由 1 月 1 日至 12 月 31 日為止。聯邦政府預算從籌編準備工作開始，到國會審議批准為止，一般須經過十二至十五個月的時間。例如 1999 年的年度預算，要從 1997 年的 10 或 11 月份開始著手，至 1998 年底才告完成，

1999 年元月開始執行。

聯邦預算籌編的工作屬於財政部的職責，財政部的預算計畫提案必須先經過內閣會議的表決同意，才將預算案送達國會，進入審查階段。德國的國會審查預算案的程序與一般立法程序相同，必須同時送抵聯邦議會與聯邦參議院，然而主要的審查預算機關為聯邦議會，聯邦參議院扮演提供意見的功能角色。

貳、預算書內容

德國聯邦總預算由數十個單位預算所組成，每個單位預算的數據資料相當詳盡。以 1991 年為例，聯邦總預算包括二十八個單位預算，共計有一千四百項歲入項目與九千五百項歲出項目。除了奧地利之外，德國聯邦政府及邦政府的預算，比歐洲其他國家的預算都要詳細得多(Korff, 1984:46)，這可以解釋何以國會很難如期結束預算的審議；但是儘管預算書資料太過龐大，審議費時，但國會仍然堅持預算資料必須盡量詳細列舉。

德國政府每年除了編製新會計年度的預算計畫之外，還須提送給國會五年的中期計畫預算。德國政府為了加強國家對市場經濟的宏觀調控能力，在 1967 年制定「經濟成長及穩定法」，即開始實行中長期預算計畫體制。聯邦和邦政府在籌編年度預算案的同時，還須編製五年的中期財政計畫。中期財政計畫是由財政部與各個主管部門藉由密切合作、相互協商的過程，制定完成。所謂的「五年財政計畫」，第一年的收支即為已經經過聯邦議會批准的年度預算，第二年的收支是指正由政府準備提交聯邦議會討論、批准的下一年度的預算草案，第三至第五年的收支則是以前兩年的預算、社會經濟未來發展態勢為基礎所預估的計畫支出。

五年財政計畫雖然按預算年度分年編列長達五年支出，但並不是完成之後即固定不變，而是一種滾動式、根據社會經濟及政治形勢的發展變化，不斷對有關年度的計畫進行必要的調整與修訂的計畫。它不只注重短期的經濟評估，更注重長期經濟預測與分析，使其既與客觀現實情況相適應，又能體現政府對中長期社會經濟發展的宏觀控制。五年財政計畫經內閣批准後，便提交給聯邦議會，但目的不在於尋求國會的審議與批准，而僅是傳達未來五年社會經濟發展的方向與訊息。

參、基本法與相關預算法規

德國預算決策的主要法源依據有四，即「基本法」、「聯邦和各邦預算準則法」(Federal Budget Act; Bundeshaushaltsordnung)、「聯邦預算法」與「經濟成長及穩定法」(Law on Stability and Economic Growth)，以下扼要敘述其相關內容。

一、基本法

基本法中列有專章（第十章）說明聯邦政府的財政以及政府預算的編製、審議、執行與決算審計（見附錄）。其第 110 條規定，聯邦預算案必須保持平衡。（但其借貸可列為歲入）。政府可以借貸，基本法 115 條規定，政府投資撥款之總額即為賒借之上限；換而言之，債務未償餘額不得超過政府總投資支出，不過經濟失衡時，則不在此限。然而要宣布進入經濟失衡的困境，必須獲得聯邦以及邦的聯合委員會同意，這個委員會負責協調各級政府之間借貸的流通情形。

此外，基本法第 113 條規定，聯邦議會及聯邦參議院如制訂新法，而其法規具有立即增加或未來增加公共支出、立即減少或未來減少政府歲入的效果，則應取得聯邦政府的同意。聯邦政府得請求聯邦議會決議廢止此等法律。

基本法財政專章中的其他重要條款，將在下面數節討論預算制度時再予以說明。

二、聯邦及各邦預算準則法

「聯邦及各邦預算準則法」是規範德國聯邦與各邦預算及其他財政基本事項的最重要的法規之一，分為三大編，共有六十條條文（見附錄）。其中第一編第一章為預算通則，第二章為預算之編製，第三章規範預算之執行，第四章討論收付、會計與記帳，第五章為審計與免責，第六章談特種基金及直屬聯邦或邦之公法人；第二編為具有普遍及直接效力之規定；第三編是過渡條款與附則。

三、聯邦預算法

「聯邦預算法」係以上述「聯邦及各邦預算準則法」為藍本而制定的法規，提供德國聯邦預算彙編、執行與審計各層面的重要規範。其章節標題與「聯邦及各邦預算準則法」之章節大同小異，請參照附錄，不再贅述。

四、經濟成長及穩定法

德國預算中凱因斯理論的色彩特別濃厚，1960 年代賦予聯邦政府以財政工具管理經濟的法律地位，迄今仍未改變。德國聯邦政府在 1967 年制訂「經濟成長及穩定法」，以增強財政政策對於總體經濟的影響。該法案中第一節要求聯邦及邦政府必須調整其財政政策，以達成經濟穩定的目標，所有的財政方案必須以穩定物價、充分就業、對外均衡和穩定的經濟成長為目標；此法並提供聯

邦政府一些達成目標必要的工具。例如，它明訂聯邦在正常的預算數額之外得以額外借貸的數額，此額外借貸係用來擴大公共工程計畫，且應在財政計畫中詳細說明；此法亦准許聯邦政府以行政命令提高或是減低稅賦以及設定借貸的最高額度，用以穩定或是刺激經濟景氣。但是這些措施若影響到邦的權益時，必須要取得聯邦參議院的同意。此外，經濟成長時經由這些措施所累積下來的預算盈餘，必須存放在聯邦銀行「反經濟循環預備金」的帳戶內，該帳戶內所累積的資金必須嚴格遵循「經濟成長及穩定法」的架構，在經濟不景氣時才得動用以刺激景氣。

「經濟成長及穩定法」的反經濟循環預備金機制，是德國預算制度的一大特色，進一步舉例說明其運作情形如下。例如，經過聯邦參議院的批准，聯邦政府可以發布行政命令，宣布聯邦與邦政府均須將去年稅收的 3% 貢獻出來做為預備金，聯邦政府亦有權力提高或是降低所得稅率的 10%（根據穩定法案 26 及 27 條），並將因而多得的稅收放入預備金之中，累積所得的預備金則只有在經濟蕭條時，可用來支付刺激經濟復甦的計畫。

除了反制經濟不景氣的循環之外，「經濟成長及穩定法」亦規定聯邦政府及邦政府必須從事中程的預算計畫，也就是說，在預算計畫中除了現行年度與新會計年度的歲入歲出方案之外，尚須包含未來三年的計畫所擬採行的新措施的經費。

第三節 預算權責機關之組織及功能

壹、聯邦財政部

財政部負責管理聯邦財政，使聯邦財政政策合乎經濟發展的需要。因之，負責監督國家財政的重要機關——財政部，是聯邦政府中最有實權的部門之一。

財政部內設有七個局，其中最重要的有四個，分別是：第一局（財政與經濟規劃局），負責財政計畫與經濟預測工作；第二局（預算局），掌管預算事宜；第五局（財政關係），負責與歐盟、德國邦及地方政府之財政關係；第七局（貨幣政策局），掌理貨幣政策與公債行政。而在預算決策的過程中，第一局和第二局涉入最多，第一局（財政與經濟規劃局）由上而下監督總預算案的籌編，另一方面，第二局（預算局）則與各支出機關的基層官員互動，一開始即參與各機關由下而上的預算編製工作；如果由上而下以及由下而上的預算功能的配合是一項良好的模式，則德國聯邦政府的模式運作，成效頗佳。

財政部長是最主要的內閣閣員之一，最主要的職掌在於預算籌編與預算執行。財政部長必須為聯邦預算負起責任，尤其是當公共支出占 GDP 的比例日益

昇高時，他的角色也就越來越重要。德國財政部長的職權如下：

1. 主持財政計畫委員會，負責協調聯邦、邦和地方政府的預算與財政計畫。
2. 提出聯邦預算案，並使預算收支保持平衡。
3. 對聯邦政府有關財政問題的決議擁有否決權。
4. 為政府的刺激經濟政策籌措資金的權力。
5. 任何不包括在預算計畫之內或超出預算規定限額外的支出；以及任何涉及減少聯邦收入或需要額外支出的法律、條例、協議，都必須徵得財政部長的同意。

由上可知，財政部長握有很大的預算決策權力。他負責籌畫財政收支計畫，並且將其呈現給內閣，而且只要財政部長能獲得總理的支持，內閣就不可能否決其財政收支計畫；再者，理論上即使沒有總理的支持，財政部長仍可透過否決權，否決自己所不支持的計畫。此外，預算案經國會審議通過之後，財政部長仍可因為特殊財政因素，而延緩撥款；也可以貨幣市場不穩定為由，決定政府借貸的額度，並不須徵求國會的同意；在緊急情況下，某些緊急支出若無法等到下一年度的預算再行撥款，財政部長可以批准新的暫時性的撥款法案，只要不超過預算總額的 5%。總之，在許多預算政策上，財政部長的實質權力似乎比內閣總理還要廣大，總理只是決定內閣政策的大致輪廓而已，許多進一步的重要決策，操縱在財政部長手中。

不過，根據觀察，在實際上，除非情況特殊，鮮有財政部長會真正動用這些權力。通常財政部長會試著透過溝通和妥協來達成協議，試著尋求內閣的共識和批准，或是非正式的尋求聯邦議會預算委員會的同意，避免一意孤行地動用財政部長的權力。但無論如何，法規賦予財政部長相當完整的權力，故德國財政部長想實現其政策目標的機會不小(Korff, 1984:47)。

貳、稅收估測小組

德國聯邦政府的年度稅收估測由聯邦稅收估測小組負責，稅收估測小組是個跨部會的工作小組，其主要成員由財政部、經濟部、聯邦銀行、聯邦統計局、邦及地方鄉鎮的經濟學家所組成。其任務在於預測經濟發展趨勢與政府稅收規模、糾正政府過高或過低的稅收估測，並向聯邦政府提出年度稅收評估報告，以提供聯邦政府編製年度預算的資訊。

參、財政計畫委員會

根據「聯邦及各邦預算準則法」的規定(第 51 條)，財政計畫委員會是一個聯邦團體，由聯邦財政部長擔任主席，主要成員為聯邦經濟部長、聯邦財政部

長、各邦財政部長以及四位地方議會推派的代表，聯邦銀行亦有列席權。委員會的職責在於就有關聯邦、邦與市鎮之財政計畫之協調配合，提出建議。就此而言，委員會必須建立財政計畫的共同體系及原則，督使各個財政計畫採取相一致的財經預測，並且整理出符合國家總體經濟發展需求的施政方向。

財政計畫委員會的設立，顯示出德國對於協調聯邦、邦以及地方政府之間的財政計畫的重視。德國政府強調聯邦與各邦必須要有一致的財政政策方向，以政府收支調節總體經濟的目標才能充分發揮效力。因此，財政計畫委員會的任務為針對國家、聯邦、市鎮及市鎮協會的各項財政計畫的差異，協調調整為具有一致方向的政策，並建立財政計畫之優先順序，以利國家整體經濟之發展。該委員會的決定對聯邦與邦政府並不具拘束力，只是提供建議性質，偶而也會引來各邦政府的反對。不過，由於委員會深入分析經濟情勢以及判斷景氣發展態勢，並針對各級政府的財政計畫提出一致性的發展方向，因此對聯邦及各邦的預算決策者具有一定之影響力。透過財政計畫委員會的聯合預算規劃，聯邦政府多少可以試圖貫徹其財政政策的整體性與優先性。

肆、聯邦審計院(Federal Court of Audit; Bundesrechnungshof)

聯邦審計院獨立於聯邦政府之外，只對法律負責，不對聯邦政府負責。其任務包括檢查聯邦機構在執行預算、從事經濟活動時，是否節約與符合各項法律規定，以及檢查聯邦的特種基金和公營企業的經營狀況。此外，聯邦審計院有向聯邦立法機構提供資料的義務。更進一步的敘述，留待討論下節決算審查時再作說明。

伍、聯邦議會之預算委員會

預算委員會是聯邦議會內舉足輕重的委員會，負責討論預算案，並提出報告。傳統上，預算委員會開會時，均由最大的在野黨的議員來擔任主席。預算委員會有權力修改預算計畫的細節，雖然其他專門審議法案的常設委員會也可以對預算委員會提出修改建議，但其建議對預算委員會並無強制約束力，預算委員會只須在最後向全院委員會提出報告時，附帶提及其他常設委員會的建議即可。全院委員會進行三讀時，必須針對預算委員會所提出的預算修正案，投票表決。

預算委員會內部的次級委員會—決算委員會—則負責審查聯邦審計院所提送的決算審計報告與相關資料。

第四節 預算之編製

德國聯邦預算編製的具體過程，大致可分為規劃、談判與決策三大階段，可參見表 4-1 與圖 4-2。

壹、規劃階段

每年 11 月份時，財政部通知聯邦各行政部門開始編製預算草案。各部門須於次年 2 月底前將新會計年度的預算計畫提送財政部。在此一階段中，財政部的「預算局」以「財政與經濟規劃局」所估測的經濟與財政數據為依據，提供各支出部門一般性的財政指導方針。同時，經濟部也同步開始針對未來一年的經濟情況做主要的預測，經濟部的經濟景氣預測結果完成之後，就立刻交給財政部與稅收估測小組，藉以估測各項稅課收入。在整個預算編製的過程中，經濟部通常會發表兩次經濟景氣預測，作為擬定預算收支計畫的參考。

貳、談判階段

財政部收到各支出部門的預算計畫後，便開始進行審核工作。由於各部門申請的預算經費往往超過財政部所能核可的範圍，因此在此一階段，財政部必須與各部門協商，取得一致的意見之後，財政部才彙總總預算草案，提送內閣討論。

在此一階段，財政部會比較與各部門協調溝通後而訂出的總支出規模與預估歲入的差距，這些量入為出的支出估測(tax-adjusted expenditure estimates)再送回經濟部，由經濟部考量預期的赤字(或盈餘)及支出的數額是否符合未來的經濟發展規劃。同時，財政部還須檢查年度預算計畫與「五年財政計畫」的總體規劃是否一致。這些預算及經濟數據的摘要，皆須交由聯邦議會的財政委員會及經濟委員會審查。

在歲出歲入規模初步決定之後，聯邦財政部長進一步還必須考慮財政計畫委員會的意見，並注意到聯邦、邦和地方鄉鎮之間的財政平衡。在做過以上檢查和考慮之後，財政部長將預算計畫的法定形式（即預算草案）送交內閣等待決定。

參、決策階段

聯邦政府在 6 月份召開內閣會議，討論財政部所提出之預算草案。各部會

首長在內閣會議討論時若仍有異議，則由財政部長就有異議的部分擬具處理意見，經總理核准之後，轉請各部會依照辦理。誠如本文上面所述，內閣會議討論預算案時，財政部長擁有否決權，即使是總理或其他閣員提出的意見，財政部長也可以否決。當內閣達成共識、完成預算案討論之後，預算案即在 7 月國會休會之前，送達國會。

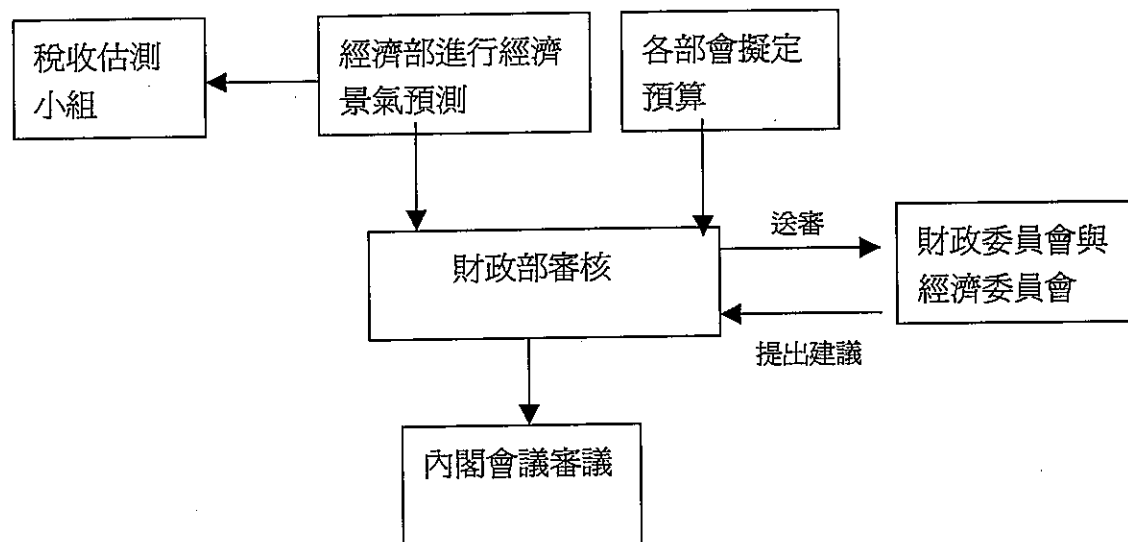


圖 4-2 德國聯邦政府預算編製流程圖

表 4-1 德國預算編製階段與主要參與者表

月 份	各支出部門	財政部	經濟部	稅收估測小組	內閣
規劃階段 -- 11 月	支出部門官員開始擬定初步的預算計畫。				
-- 12 月到 2 月	支出部門完成預算計畫提案的規劃，並將提案轉至財政部。	發展基本經濟與預算指導方針。	準備年度經濟報告；規劃短程與中程的經濟預測和推算。	進行總體經濟預測與估算稅賦收入。	通過全年經濟報告。
談判階段 -- 3 月到 5 月		檢視預算提案；與各部門展開討論；解決引發爭議的議題；確定預算案的總支出規模。	檢視財政部所初步決定的預估歲入歲出是否符合經濟發展之規劃。	確認稅收估算數據。	財政與預算政策的商議和討論(主要在內閣中的財務小組中進行)。
-- 6 月		預算案提交內閣。			
決策階段 -- 6 月到 7 月		六月時預算局長與各部會首長進行協商，達成最後協議，再將預算案提交內閣。			內閣中的財務小組將最終預算案建議提交全體內閣。內閣會議討論並通過預算案，並將其送至聯邦議會，等待審議。

第五節 預算之審議

經內閣會議通過的預算法案，在 7 月國會休會之前，同時送達聯邦議會與聯邦參議院。國會在 9 月新會期重新開會後，便開始進行預算法案的審議。國會審議預算時，根據基本法第 113 條的規定，得為增額支出之修正，但是必須先與政府溝通，徵求其同意，而聯邦政府在此情形下，應在六週內向聯邦議會回覆意見。

以下敘述國會之預算審議流程，並請參閱圖 4-3。

壹、聯邦參議院對於預算法案之意見表達

依據基本法第 110 條第 3 項的規定，預算法案、預算法案之修正案以及預算法，聯邦參議院有權於六週內（修正案則於三週內）表示意見。換言之，聯邦參議院應在接到預算法案的六週內表態（可能與聯邦政府的觀點不一致），它的意見將被轉送至聯邦議會；在此期間，聯邦各邦如對聯邦預算法案有意見，則可透過聯邦參議院施加影響。

貳、聯邦議會進行預算法案之一讀

在此同時，聯邦議會則進行預算法案的一讀程序。由聯邦財政部長先向聯邦議會說明預算法案的重點，此後，聯邦議會中代表各黨派的議員們對預算法案的基本論點做原則性的辯論，經過聯邦議會的重點辯論，預算法案正式具有法律提案的資格，即可發交預算委員會進行細部審查。

參、交付聯邦議會之預算委員會進行細部審查

德國聯邦預算過程的一項重要的特徵是，財政部官員可以參與預算委員會所有的預算審查會議，並且在任何他們認為必要的時候享有發言權。通常財政部官員的立場是盡力維護內閣所提出來的預算計畫的每一個項目，但是相較於支出部門而言，財政部的預算官員與預算委員會的成員有一項共同的著眼點，即皆以抑制政府支出之成長為目標。各支出部門與聯邦審計院的官員代表也都經常參與預算委員會的會議，提供修改預算提案的建議。

德國聯邦議會預算委員會的影響力，主要是來自於委員們對預算細節的瞭解與對支出的把關。在許多實際例子中，預算委員會的成員超越政黨利益，抗拒那些日益增加的人事支出、特定團體的津貼、與來自其他委員會特定少數人的支出需索。不過令人垢病的是，預算委員會一直迴避許多最基本的預算決策

議題，如社會安全、國防、以及農業支出的優先順序決策的選擇。原因之一是聯邦議會與預算委員會缺乏足夠的專家幕僚以爲輔助。預算委員會的成員雖然有權索取各部會內部的預算資料，不過實際上要行使此一權力並不容易。因爲部會雖然不能拒絕提供資料，但是部會官員會設法隱藏或延宕資料的提供，或以一大堆不相干的資料來淹沒關鍵資料(Sturm, 1994)。所以預算委員會通常會接納財政部長所提有關支出計畫、平衡預算或賒借的最後方案，修改幅度十分有限。

大體而言，預算委員會對於預算總額的影響，遠不如美國國會撥款委員會的表現，不過聯邦議會預算委員會的預算審查也並非全然無益，其審查通常會導致財政部對於特定領域的計畫需求與改變做更實際的評估，而且行政部門偶而也會遭受挫敗，被迫改變其預算計畫。

關於國防與安全部門等機密預算的審議，則由聯邦議會預算委員會選出部分委員組成特別的委員會，予以秘密審議。其成員必須依各黨派席次比例指派，成員對所審議事項負有保密的義務。

肆、聯邦議會進行預算案之二讀

當聯邦參議院對預算案的意見送達聯邦議會後，聯邦議會才可進行二讀的程序。這是爲了讓聯邦議會在作決議時，能考慮納入聯邦參議院的意見。進行二讀程序時，預算委員會將作出的討論結果，向聯邦議會全院會議提出書面報告，全院就各部門的預算進行討論，並作成決議。

伍、聯邦議會進行預算案之三讀

完成二讀後，進入三讀的程序，即聯邦議會就若干修正建議進行討論或表決。在三讀通過之後，再次送請聯邦參議院通過，即可完成國會審議預算案的程序。如果聯邦議會對聯邦參議院的決定不同意，則可要求召開「聯合委員會」(Joint Parliamentary Committee)進行協商。如果聯合委員會提出要求修改此項預算案內容的提議，聯邦議會必須接受該委員會的提案，並重新決定。在此之後，聯邦參議院仍然有權對聯邦議會的重新決定的結果提出異議。對此異議，聯邦議會要進行投票表決，以決定是否駁回異議。

不過，在實際的運作過程中，很少有召開「聯合委員會」的實例。多年來，聯邦參議院的影響力十分有限，預算案送至聯邦參議院的最大好處是可以利用參議院內各邦所派出來的專業財政人員，代爲檢視聯邦政府的支出計畫，這些財政人員通常具有優良的專業背景，並且有處理預算事務的豐富經驗。在聯邦參議院的全院委員會上，邦政府的代表通常會強烈的抨擊聯邦的預算計畫，焦

點集中在對邦政府有影響的公共支出上。然而慣例上，參議院會設法降低召開「聯合委員會」的必要，一則是因為不想公開的為聯邦財政負起責任，二則害怕反對過度，可能導致聯邦政府刪減各邦的補助金；除此之外，根據基本法的規定，聯邦議會只要以多數決，即能推翻聯邦參議院的否決，故聯邦參議院會知趣地節制自己，以免其決議與諫言的衝擊程度過大。

經過上述聯邦議會和聯邦參議院的處置流程之後，國會兩院獲得共識，再經由聯邦財政部長和聯邦總理簽署、聯邦總統簽發和聯邦法律報告的公布，新會計年度法定預算才告確立，成為聯邦預算實施的基礎，由聯邦政府及其行政管理機構負責執行。

陸、預算不成立時之補救辦法

因為國會在七月初時休會，所以每年的預算必須在九月初的第一個會期才能開始審議，因此在次年元月新會計年度開始之前，可供國會討論及通過預算案的時間並不是很長；加以德國預算案資料鉅細靡遺，審議耗時。若是預算審議耗時過多，以致預算無法及時成立，基本法第 111 條規定有關預算不成立時之補救辦法規定：「會計年度終了，如下年度預算案尚未以法律確定，聯邦政府在此法律生效前，有權為下列必要支出：1.維持合法成立之機關並執行合法決定之措施；2.履行合法成立之聯邦債務；3.在上年度預算核定之經費範圍內，繼續營建工程、購置及其他工作，或為此繼續給與補助。」而如果政府各項預定收入及準備金無法支應前項支出，政府得以借款支應，然而其借貸數額不得超過上年度預算總額的四分之一。

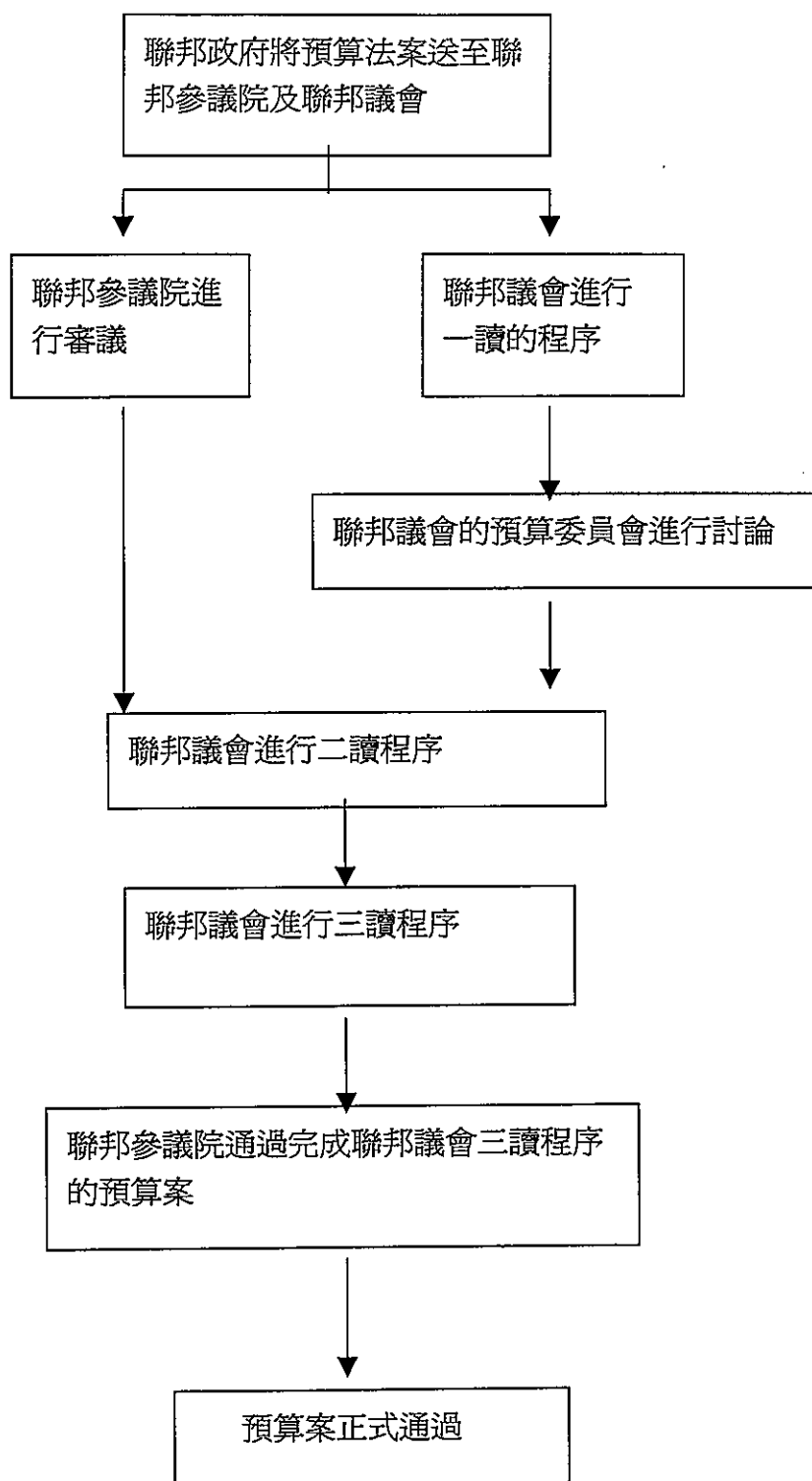


圖 4-3 德國國會審查預算案之程序

第六節 預算執行與決算

壹、預算執行

預算案經過國會審議表決之後，即具有法律效力，各部門單位必須嚴格依法執行。德國共有十六處財政部的主計單位，對各單位的預算執行加以審核。執行預算計畫時，當某項計畫的支出由於不可避免以及無法預見的因素，而超出年度編列的預算數額時，可以經由財政部的同意而增加支出(基本法 112 條)，惟所增加的數額須由同一部門的其他計畫減縮金額以支應。若政府稅收短收，以致不足以支應歲出時，聯邦銀行可以給予協助，協助政府短期調度而不收取利息費用。

經驗顯示，政府公共工程及其他重大投資計畫很難依照預定期限執行完畢，執行延遲的情形在各國均很普遍，德國亦賦予財政部長得以保留尚未運用資金的權力，並且可動用其裁量權來支用該筆保留款。「聯邦及各邦預算準則法」第 15 條規定，投資性支出以及特定財源支應之支出可以轉入下一年度繼續使用，其他計畫如果已經註明是跨年度計畫，且在經費轉入下年度使用符合效益性與經濟性的前提下，得於預算書中說明必要時可以作為轉入經費。若計畫間具有行政上或實質上之關聯，或可促進經濟性與效率性，亦得於預算書中註明其經費得相互流用或單向流用，然而，未能詳細指出其支出目的之經費，不得列為可流用項目。

此外，為了避免未來會計年度所需資源運用的中斷，「聯邦及各邦預算準則法」規定，預算及財政計畫中可以包含未來所需經費的授權，而不只是該會計年度的計畫。這種「未來承諾之授權」的規定非常有用，因為某些重大支出計畫的契約生效與實際付款之間，可能有很長的時間間隔，若將現有的現金全數保留起來做為將來支出所需，並不符合財務調度之效率原則；而有了國庫得負擔未來債務之授權的規定，使得計畫的持續進行獲得國會的承諾，確保重大計畫不致因後續經費無著落而被迫中斷。在這種情形之下，契約授權明白記載在當年會計年度的預算書中，如此一來，預算變得更為實際，也更具有前瞻性和穩定性。

貳、 決算與審計

年度預算結束後，財政部年度收支決算以及財產帳，由聯邦財政部長代表聯邦政府送達聯邦議會的決算委員會(accounts committee)與聯邦審計院(Federal Court of Audit; Bundesrechnungshof)。決算委員會乃為聯邦議會內預算委員會之次級委員會。

聯邦政府決算的正確性主要是由聯邦審計院負責審計。聯邦審計院既不屬於行政部門，亦不屬於立法部門，與司法體系亦無隸屬關係，一般將其歸屬於準司法組織。不過聯邦審計院的組織設計早期有偏向行政部門的傾向，後來才慢慢改變；在 1969 年之前，聯邦審計院的院長由總統任命，他只負責向行政部門提出報告；1969 年後改為同時向國會和行政部門提送報告；1985 年之後，審計院院長改由國會任命，任期 12 年，而且其決算審核報告全文直接在國會記錄中正式發表，同時並將審核報告的摘要交由新聞媒體公開發布。

審計院將決算審核報告發交大眾傳播媒體公布的作法，是聯邦審計院獲得影響力的主要來源。因為審計院本身並無任何強制處罰權力。不過審計院的影響力不容低估，因為審計院在行政部門預算籌編時得以提供意見，在預算審議時，亦經常列席聯邦議會預算委員會的審查會議。

依據基本法 114 條規定，聯邦審計院的成員享有法律上的獨立性，其職能與其他國家審計機關的職能無異，在於對收入支出及承諾之支出、有關財務之預算數、財產與債務，進行個別審核。其目的在於檢查是否遵守財務及預算管理之原則，包括預算執行是否遵守預算法規、歲入歲出是否有法定憑證、預算及財產帳目是否正確保存、經費使用是否合乎效率性和經濟性的原則等。唯大致而言，德國聯邦審計院審計的重點相當偏重在於法律層面的財務審計上，而對於更進一步的效率性和經濟性的績效審計層面，著墨極為有限(Derlien, 1993)。

審計院審查的機關包括預算執行機關、接受國家或聯邦補助支出之單位、管理國家或聯邦政府經費或財產之單位、與接受國家或聯邦政府撥款者(聯邦及各邦預算準則法第 43 條)。

聯邦審計院每年應編製審計報告，直接向聯邦議會及聯邦參議院報告，並同時通知聯邦政府(基本法第 114 條第 2 項)。當審計的結果送交立法機關，並提出有關預算執行、行政經濟性及支出作業等各方面的研究報告與建議後，聯邦參議院以及聯邦議會完成審議，即解除政府部門的財務責任。

第七節 歲入歲出規模與預算赤字

德國的政治人物、企業家和經濟學者長久以來都難以為政府界定適當的角色與範圍，不過許多經濟學家相信，七 0、八 0 年代時，西德政府的角色是過於龐大的，因為政府握有許多大公司，對某些特定工業提供龐大的補助金，同時社會福利計畫的支出規模亦十分可觀³⁵。兩德統一之後，因為東德需要比西德

³⁵ 以 1991 年德國聯邦預算為例，當時社會安全福利支出所占比重最大，為總支出的 45.3%。

更多的基礎建設和社會安全計畫的協助，政府的角色與規模更難界定與達成共識。

就各級政府總支出佔 GDP 的比例而言，德國在 1961-70 年是 36.4%，1971-80 年是 44.5%，1981-1990 年是 47% (見表 4-2)，與法國、荷蘭、比利時和瑞典等其他歐洲國家相比，西德都是較低的，西德和英國是 1980 年代時歐洲主要國家中唯一採取削減政府支出占 GDP 比例的國家，(Wildavsky and Zapico-Goni, 1993:190)。

在 1981-82 年時，德國各級政府預算赤字超過 GDP 的 3%(見表 4-3)，政府遂即進行財政重整，遵行兩項法則，一是政府支出的成長不得超過名目 GNP 的成長幅度，二為任何額外的政府支出和租稅減免所造成的歲入減少，都不能以增加借貸的收入來挹注。結果證明這兩項法則成效卓著，1983 年之後到兩德統一之前，政府預算赤字大致呈現下降的趨勢。不過各級政府所累積下來的債務餘額仍呈現小幅成長的態勢。

進入 1990 年之後，兩德統一所導致的財政轉移、以及東德重建所需的投資之龐大是顯而易見的。估計上述兩項統一所帶來的支出，約占每年 GDP 的 5% (Wildavsky and Zapico-Goni, 1993:188)。而且德國也感受到了全球經濟活動的衰退，因此各級政府支出數度逼近 GDP 的 50%(見表 4-2)，政府債台高築，利息支出壓力更是大增，1992 年時，各級政府債務利息支出達 GDP 的 5.6%³⁶。而且 1993 年時，各級政府預算赤字占 GDP 的百分比為 3.5%，這意謂著德國政府未能符合 1992 年馬賽垂克條約中所訂歐盟會員國年度預算赤字不得超越 3%GDP 的規範。因此，德國政府再度展開進一步的財政重整計畫。這些計畫包括 1991 至 1993 年一連串的增稅政策(燃料稅、社會安全稅、所得稅與增值稅等)，這些增稅措施使政府在 1991 年至 93 年間，就增加了 6%GDP 以上的稅課收入。此外，德國在 1991 年及 1992 年良好的經濟表現，也進一步促使政府稅課收入更為豐腴。相較之下，九 0 年代初期的財政重整計畫重視開源，比較不強調政府支出的緊縮控制；甚至由於 1991 年至 1993 年政府歲入的大幅增加，導致邦及地方政府紛紛想要設立新的支出計畫。除此之外，由於早期一連串的降低成本的措施，並未能成功的抑制健康醫療支出的成長，因此全民健康保險的經費亦發生嚴重的赤字危機。儘管如此，整體而言，九 0 年代初期的財政重整措施對於德國政府結構性的預算赤字之改善頗有助益。

³⁶ 見 OECD Economic Outlook, No.64, 1998.

表 4-2 德國各級政府總支出及總收入占 GDP 百分比

(單位：%)

會計年度	總支出	每十年平均	總收入	每十年平均
1960	32.0	--	34.8	--
1961	33.4	36.4	35.9	36.4
1962	35.2		36.2	
1963	35.9		36.5	
1964	35.7		36.0	
1965	36.3		35.3	
1966	38.2		35.9	
1967	37.6		36.3	
1968	37.6		36.3	
1969	37.6		38.3	
1970	37.6		37.5	
1971	38.9	44.5	38.3	41.9
1972	39.7		38.7	
1973	40.5		41.2	
1974	43.4		41.5	
1975	47.1		40.8	
1976	46.4		42.3	
1977	46.5		43.5	
1978	46.5		43.3	
1979	46.5		44.3	
1980	48.3		44.6	
1981	49.3	47.0	44.7	44.9
1982	49.0		45.7	
1983	47.8		45.3	
1984	47.4		45.5	
1985	47.0		45.8	
1986	46.4		45.0	
1987	46.7		44.8	
1988	46.3		44.1	
1989	44.8		44.9	
1990	45.1		43.0	
1991	47.9	48.3	44.5	45.4
1992	48.5		45.7	
1993	49.5		45.9	
1994	49.0		46.4	
1995	49.8		46.3	
1996	49.1		45.6	
1997	47.9		45.1	
1998	47.1		44.6	
1999*	47.1		45.1	
2000*	46.8		44.8	

註：*表預估值。

資料來源：各期 OECD Economic Outlook。

表 4-3 各級政府預算盈餘(+)或赤字(-)與債務餘額占 GDP 之百分比
(單位：%)

會計年度	預算盈餘或赤字	每十年平均	債務餘額	每十年平均
1970	0.2	--	--	--
1971	-0.2	-2.0	--	--
1972	-0.5		--	
1973	1.2		--	
1974	-1.3		--	
1975	-5.7		--	
1976	-3.4		--	
1977	-2.4		--	
1978	-2.4		30.1	
1979	-2.5		30.8	
1980	-2.9		32.8	
1981	-3.7	-2.0	36.5	41.4
1982	-3.3		39.0	
1983	-2.5		40.3	
1984	-1.9		41.8	
1985	-1.1		42.8	
1986	-1.2		42.7	
1987	-1.9		43.4	
1988	-2.2		43.4	
1989	0.1		41.0	
1990	-2.1		43.2	
1991	-3.2	-2.7	41.3	56.3
1992	-2.8		44.4	
1993	-3.5		50.1	
1994	-2.6		50.2	
1995	-3.3		60.5	
1996	-3.4		63.0	
1997	-2.6		63.6	
1998	-2.0		63.1	
1999*	-1.9		63.3	
2000*	-1.9		63.0	

註：*表示預估值。

資料來源：各期 OECD Economic Outlook。

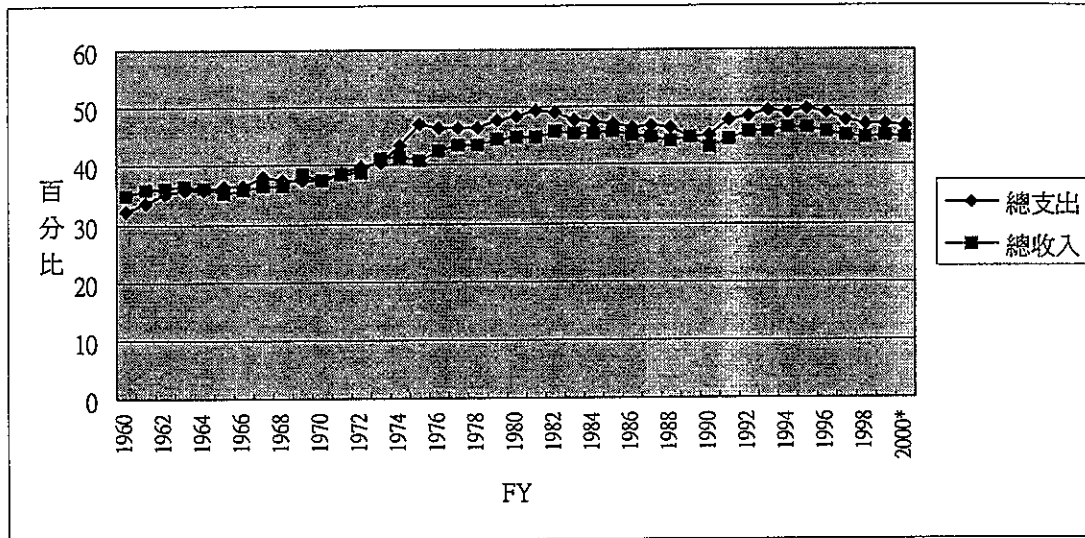


圖 4-4 德國各級政府總支出及總收入占 GDP 百分比

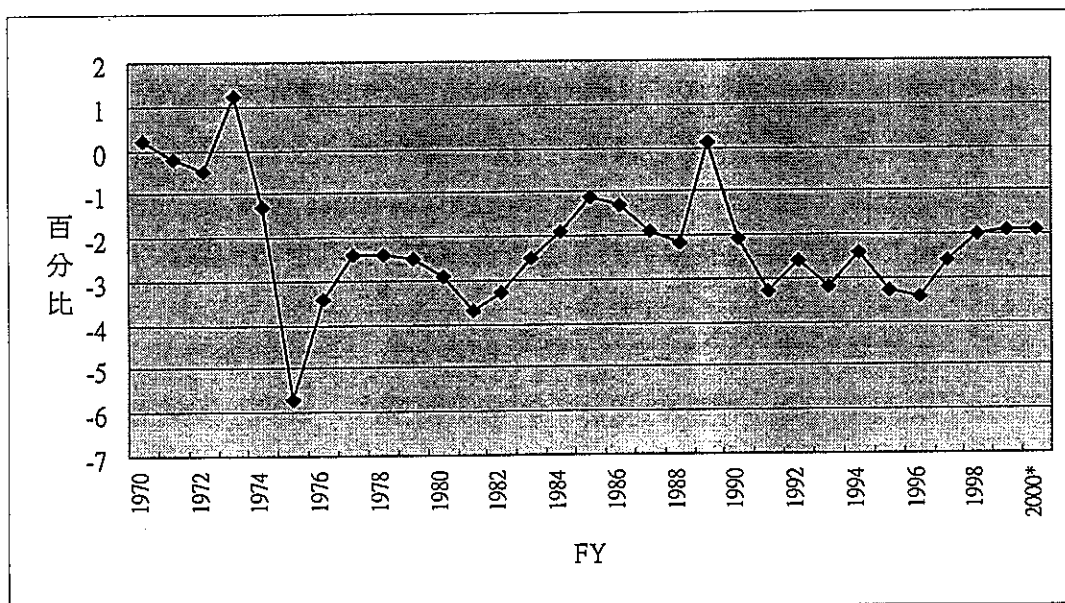


圖 4-5 德國各級政府預算盈餘占 GDP 比例

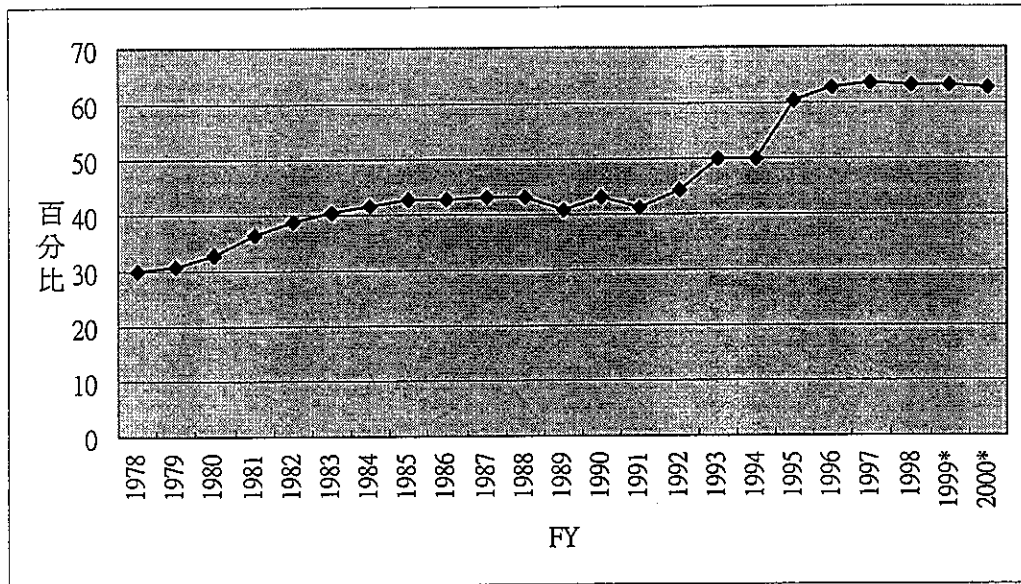


圖 4-6 德國各級政府債務餘額占 GDP 比例

目前德國政府樂觀地預期在 2000 年之前，政府支出規模可以再度降到 47% 以下，恢復到未統一前的支出水準。因此開源之外，它也更積極地開始採取一連串分段施行的節流的政策，以期達成縮小支出規模的目標。例如，總理施洛德曾於 1999 年 10 月初表示，在 2000 年時，除了提高汽油稅之外，他計劃要削減公共支出達 160 億美元之多，以抑制暴增的社會福利措施所引起的巨債³⁷。

必須一提的是，某些學者批評政府的財政重整暗藏玄機，其實成效並不如表面所見那麼樂觀。因為政府常以預算外基金(off-budget funds)來規避預算赤字的壓力(Sturm, 1999:76)，這些預算外基金不受基本法第 115 條有關政府賒借的限制。

此外，由於基本法 115 條規定，政府投資撥款之總額即為賒借之上限，每當財政赤字壓力增加時，聯邦財政部長即常企圖擴大「投資」的定義範圍，尤其是德國政府的投資總額自 1970 年代後期以來，即呈現持續下降的趨勢，嚴重影響到政府賒借的空間。但變更、操縱文字定義的舉動往往招致國會的強烈反對(Sturm, 1999:85-86)。

³⁷ 見「統一後德國繁榮底子快速消蝕」，聯合報 1999 年 10 月 4 日 13 版。

第八節 中央與地方之財政劃分

德國是聯邦制國家，其行政體制以聯邦政府、邦政府(共 16 邦)以及地方政府三級劃分。基本法明確規範各級政府的事權劃分，基本上聯邦政府負責國防、外交、貨幣管理、社會保險、農業補貼、聯邦級的鐵路、郵政、公路、運河等事務，邦政府負責文化教育、邦管道路、住屋、治安等事項，而地方政府則掌管文化設施、公共福利、公共交通、能源和水的供給、垃圾和廢水處理、建設規劃等。

此外，根據基本法的規定，德國之稅收分為共享稅與獨享稅兩大類。中央與地方的共享稅包括工資稅、個人所得稅、資本收益稅、公司所得稅、與增值稅等。至於獨享稅部分則是消費稅歸聯邦，財產稅歸各邦，娛樂稅、地產稅歸地方。稅種劃分的結果，三級政府的稅收總額有 $2/3 \sim 3/4$ 是來自於共享稅，比重甚高；聯邦稅收總額中通常有七成左右來自共享稅，邦政府則有八成以上的稅收來自共享稅。共享稅的分配公式與比例的相關規定明訂於「財政平等法」(Finanzausgleichsgesetze; Financial Equalization Laws)之中。稅收由中央機關負責稽徵，然後發放給邦政府，而邦政府則將自己所得一部分再給地方政府。

這種以共享稅為主體的典型分稅制，表現在中央與地方財政關係方面，具有兩個特徵：一是稅收立法權集中於中央，即大多數稅法由聯邦議會和聯邦參議院統一制定，地方議會除在一定幅度內規定營業稅率和獨立規定土地稅外，無權立法。二是在公共服務方面，基本法強調所有的公民都應該享有大致相同的生活條件，這是德國賴以建立轉移支付制度的法律基礎。

依據規定，若聯邦與邦的財政支出出現不平衡現象時，經聯邦參議院之批准，可將共享稅分配比例做適當之調整，而事實上，關於稅收分配的公式的確已引發了不少的爭議。因為聯邦立法中任何有關稅收分配原則的變動，都必須獲得聯邦參議院的同意，而參議院議員是由邦政府自行任命而來，因此，稅收分配爭議的結果，往往是在聯邦政府的妥協讓步下落幕，以不利於聯邦政府的妥協居多。

除了以共享稅來進行聯邦、邦與地方政府間的縱向的財政調整之外，德國同時也強調邦際之間和邦內地方政府之間橫向的財政平衡。其具體辦法是由聯邦和邦的財政部門分別測算「全國居民平均稅收額」和「本邦居民平均稅收額」，如果某邦的「居民平均稅收額」大於「全國居民平均稅收額」2%以上，該邦就屬於富裕邦；如果某邦的「居民平均稅收額」低於「全國居民平均稅收額」的 95%以下，那麼該邦即被列為貧窮邦。按規定，富裕邦必須向聯邦政府上繳一部分的財政收入，貧窮邦有權取得來自富裕邦的聯邦援款。

在過去的幾十年間，德國聯邦政府的橫向移轉制度改善了邦際間財政不平

衡的狀況，但也存在一些缺陷和不足。在德國，只有巴登—符騰堡邦、黑森邦始終是貢獻者，其他各邦不是介於富裕邦和貧窮邦之間，免於上繳資金，就是被列入貧窮邦，從中獲得補助。這種情況近年來已引起邦與邦之間政治上的不和。有鑒於此，目前德國政府企圖修改縱向與橫向移轉的某些作法，以緩和邦與邦之間的衝突。

總體而言，若與其他國家的聯邦系統比較，德國聯邦體系顯示出高度集權的特徵。儘管前面介紹德國基本法中明文規定聯邦、邦與地方政府預算權限之劃分，然而近年來，由聯邦政府出資、交由邦政府執行管理或是邦政府僅部分出資的政策計畫，不論在數量上或規模上都日益增加，因此，原有基本法中所規定的聯邦與邦政府預算權限的分界，已經越來越模糊。而且戰後以來，聯邦政府提供給邦的各種投資專案補助計畫即不停的成長（聯邦補助金直接交給地方縣市政府是被禁止的），故迄今為止，邦所獨立負責的主要政策領域僅餘文化與教育等項，絕大部分的政策由聯邦控制或干預。

雖然邦受聯邦之影響與控制甚大，但是相對地，聯邦亦脫離不了邦的影響與干預。Sturm(1999:81)曾將德國的聯邦制度形容為「互鎖聯邦制」(interlocking federalism)，因為超過 2/3 的政府稅收來自於邦與聯邦政府的共享稅，而且在歲出的法源依據方面，則有一半以上的法令需要聯邦參議院的同意。即使在某些不需聯邦參議院同意的法案上，參議院也會涉入聯邦的立法過程。不過聯邦及邦政府皆可自行決定政府每年的賒借與控制預算赤字的策略，只有邦以下的地方政府必須先徵求邦政府的同意，才能進行借貸行為³⁸。

由於許多重要的租稅與支出政策都須同時獲得邦及聯邦政府的共識，因此最後的共識通常是對聯邦以及十六個邦政府都有利的決策，因此可以預料到的一項結果是，支持聯邦及各邦支出計畫的提議，遠比降低支出的提議容易獲得共識。這意謂著德國聯邦體系下的預算決策過程中，具有容易造成支出膨脹的結構性偏差。

³⁸ 1997 年聯邦政府曾建議立法規範各級政府的預算赤字上限，這項提案受到比較富裕的邦政府的歡迎，但窮邦咸認為此一改革有其困難。

第五章 法國之預算制度及其運作

第一節 憲政體制與中央政府組織

壹、強大的行政權

法國現行的憲政體制奠基於 1958 年第五共和憲法的基礎上。雖然法國也是採三權分立的憲政體制，但是，相較於立法與司法二權，行政權則顯得強大得許多。例如：總統為司法機關獨立的保證人，最高司法會議由總統來主持，這些規定都顯示行政權介入司法權，也使得法國的司法獨立與美國的司法獨立的意義有著極大的不同。此外，立法權雖屬兩院制的國會所有，卻受到諸多限制³⁹，例如：國會會期縮短；完全屬於國會立法權的範圍較小；審議法案的時間有限；必要時政府尚可要求國會將原屬於國會立法的事項，授權由政府以行政命令發佈之。這些都是法國行政權強大的佐證⁴⁰。

法國是雙首長制的國家，總統與總理都是行政首長，至於二者中誰掌有實權，則視政治權力的互動而定。法國總統兼有雙重身份，一方面是超脫於黨派、代表全民利益的國家元首，另一方面總統亦擁有實權，為行政首長之一。總統的權力包括：司法領域的權限、頒布法案或將法案退回國會覆議的權力、解散國會權、外交權限、人事任命權、將法案提交公民複決權。

總理為政府首長，與內閣閣員共同向國會負責，總理有法律提案權、規章制定權、副署權、人事任命權。由於政府部門的政策多是經由各部協調制定，

³⁹法國國會的立法權並非絕對的；國會立法除了不可違憲之外，在第五共和憲法中亦有許多規定，限制國會的立法權。在第五共和憲法第 34 條中列舉應由法律制定的事項，如自由權利保障、賦稅課稅基準、國家組織等項目，憲法中未列舉需由法律制定的事項，則屬於行政法規性質，國會立法不得侵犯之。此即第五共和憲法第 37 條規定的：「凡法律範疇以外之一切其他事項均屬命令性質。上述事項如以法律條款形式規定者，得於徵詢中央行政法院意見後，以行政命令修改之。……」此外，第五共和憲法中尚有其他機制設計，使政府提案能夠有較大的機會獲得國會立法通過。像是憲法第 44 條的「限制投票」（block vote），用意在於縮減冗長的討論；當政府提出此項要求時，國會議員就沒有機會針對法案作細部的審查，只能就法案的全部或一部分進行同意或反對的表決。因此，這項程序時常被使用。另一項確保法案可以通過的程序設計為憲法第 49 條第 3 項有關信任案的設計，政府為使某一項法案通過動用信任案，當然有風險存在，但是有更高的可能性可以使該項法案通過。

⁴⁰ 法國行政權強大的原因，除了可歸因於憲法的制度設計之外，也要歸功於優秀的文官素質。第五共和政府行政部門極為特殊的一個現象，就是各層級的首長都有自己的幕僚，舉凡總統、總理、各部部长等首長，都有自己的幕僚就不同的政策進行規劃與設計。尤其是有關預算、經濟等財政政策，首長們更是高度地仰賴幕僚提供的資訊與建議。

若各部部长在公共政策的制定上有所爭議時，總理必須扮演協調者或仲裁者的角色。總統與總理之間的權限爭議，不僅是因為總統擁有實權，也在於二者產生的方式不同；總統由人民直選，且採絕對多數制，任期七年；總理則由總統任命，二者的民意基礎有別，總統的權力相對增加。此外，由於憲法中對二者的權限規定有若干含糊不清的部分，二者權限區分並不全然明確，也是總統與總理之間容易產生權限爭議的原因之一。

貳、中央政府組織

一、行政部門

由圖 5-1 可以大致了解法國行政部門的結構。

（一）總統

法國總統擁有實權已如前所述，總統行使政治權力的機構是總統府，其辦事機構和人員編制都是根據慣例或由總統個人決定。總統的重要幕僚單位包括秘書總處、總統府辦公室、和秘書處。

（二）總理

總理基於總統的任命任職，並由總統基於總理提出的政府總辭案而去職。總理除了是政府首長之外，還必須負責協調內閣成員之間的意見，總理也有責任使政府的重要政策獲得國會的支持。總理府是總理行使決策權的機關，也是法國中央政府的主幹和最高行政機關，類似我國的行政院。總理府中設有總理府辦公廳、總理府總秘書處、國防事務總秘書處、歐洲經濟合作部際委員會總秘書處等單位。

（三）內閣

法國中央政府的內閣由政府各部部长組成，與總理共同向國會負責。根據法國憲法規定，各部部长由總統根據總理的建議任免之，故任免權實際掌握在總統手上。由於憲法並未明文規定政府應設置那些部會，因此政府要設置那些部會由總理決定；此外，部會的設置數量也有可能受國民議會相關預算審議的影響而有更動。

政府內的重要成員依照其位階高低為總理、國務部長（minister of state）、部長（minister）、副部長（deputy ministers, ministres délégués）和國務秘書（the

state secretaries)。部的組織通常依序為部長，部長辦公廳，司、局、委員會，處，科。不同的部依其工作內容的不同，內部組織分化的程度也有極大差異。

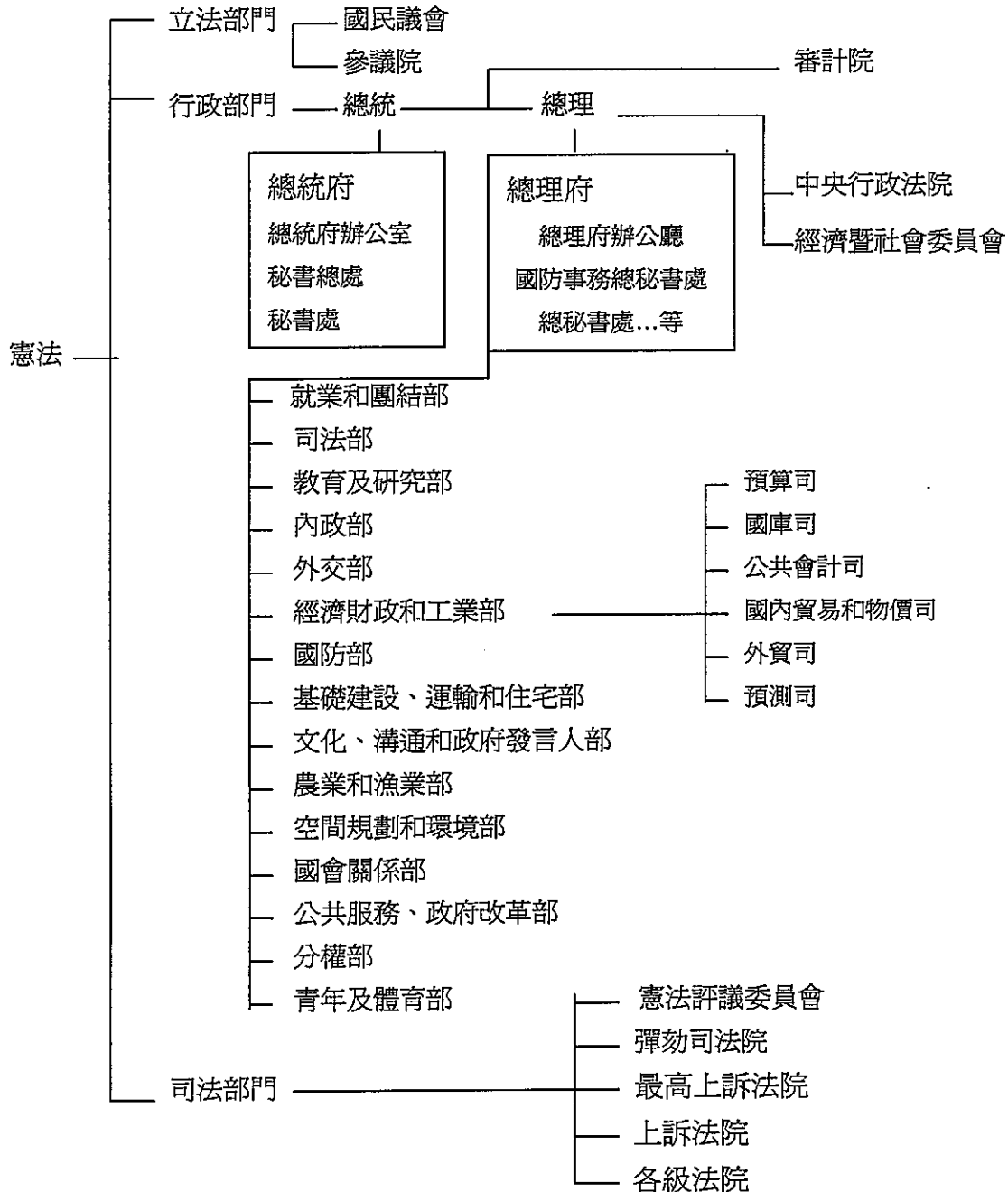


圖 5-1 法國第五共和中央政府組織圖

資料來源：Ehrmann and Schain(1992: 156, 304), Safran(1998: 194)

二、立法部門

法國國會為兩院制，分為代表全國的「國民議會」，以及代表法國各行政區域的「參議院」。以下分就兩院組織加以說明。

（一）國民議會

國民議會議員共 577 人，由全國 577 個小選區中選出，其任期為五年，但得隨時解散改選。國民議會的議長由議員互選之，任期與國民議會議員任期相同。

國會審理法案的程序中很重要的一個組織即委員會，委員會的主要功能，就是在法案未提交國會公開討論前加以審議或提出修正意見，必要時亦可舉行公聽會。

（二）參議院

參議員共 321 人，由各選區的民意代表間接選舉產生，任期為 9 年，參議院不得被解散。參議院每 3 年改選三分之一的參議員，並於議員改選後，改選參議院議長；總統出缺時，其職務由參議院議長代理。至於參議院中常設委員會的設置及功能、職掌等，大致上與國民議會相同。

第二節 預算權責機關之組織及功能

壹、經濟財政部

由於法國內閣各部的名稱及數量並無明文加以規定，往往視當時的社會需要，由閣揆決定應設立那些部會，因此主管經濟政策的政府機構並沒有一個固定的名稱，或者叫做「經濟、財政、預算部」，或稱「經濟、財政部」，或稱為「經濟、財政和工業部」。名稱雖然不一，但是內閣中一定會成立一個或幾個部會，專門負責經濟、財政及預算事項，為政府重要的經濟決策單位。

以下僅就 1996 年時的「經濟財政部」加以介紹⁴¹。經濟財政部在法國中央政府中極為重要，其職責是預測、管理和監督全國的經濟和財政；其功能包括管理國家的收支和國庫、監督國家機構的財政、為地方政府提供財源並檢查其

⁴¹ 法國政府於 1997 年 6 月組織的內閣，已將原有的工業部與「經濟和財政部」合併為「經濟、財政及工業部」（Safran, 1998: 194）。

支出、管理公產、對國有企業進行「監護」或「監督」、為經濟平衡發展創造適當條件等。政府的重要政策多在經濟財政部中進行規劃與制定，當其他的部會有政策支出的需要時，往往也會先與經濟財政部長討論過後，再行決定。

「經濟財政部」設有 8 個主要單位，其中以預算司和國庫司最為重要：

一、預算司

預算司是經濟財政部內兩個最重要的司之一，通常由一位國務秘書負責。預算司編製預算案，為部長收集預算辯論時所用的數據，準備部長在議會辯論預算時的答辯詞，並監督預算的執行。預算司的財務控制官（financial controller）為經濟財政部的代表，派駐在各主要行政部門之內，以監督經費的收支，並協助從事國家預算編製。

二、國庫司

為經濟財政部內與預算司有著同等重要性的司，負責管理一切公共收支，發行公債，透過貸款干預工業投資。與法蘭西銀行共同擬訂貨幣政策。

三、財政總監

財政總監（Inspection Générale des Finances）可說是行政部門的內部監督機制，隸屬於財政部長之下，就其職掌直接向部長報告。負責監督部外各個機構的經費、公款保管和財務活動，監督各部和地方政府的撥款使用情況，監督國家銀行、保險公司的財務活動。

四、公共會計司

審核政府部門和公共事業收支的合法性，領導公共部門會計工作。

五、國內貿易和物價司

負責維持物價穩定，鼓勵競爭，保護商業和消費者利益。

六、對外經濟關係司

通常由一位國務秘書負責。決定外貿總政策，負責經濟談判，鼓勵出口。

七、預測司

負責預測和研究國家總體經濟和財政狀況，並審查各部門的經濟政策。

八、國家統計和經濟研究所

國家統計和經濟研究所（institut national de la statistique et des études économiques）負責收集和統計經濟資料、協調其它統計機構的互動、向國家和私人組織分發信息資料、培育統計人材。該所附設有國家統計和經濟管理學校。內閣在擬定經濟政策及預算草案時，許多資料都靠該研究所提供。

貳、諮議機制

一、經濟暨社會委員會

第五共和憲法第 69 條至第 71 條有經濟暨社會委員會（The Economic and Social Council）的制度設計，經濟暨社會委員會中設有數名委員，其職權是基於政府的請求，就政府送交審議的法律草案、條例、命令及法律提案表達意見。此外，凡是有關任何經濟或社會問題，政府亦得向經濟暨社會委員會徵詢意見。

二、中央行政法院

除了經濟暨社會委員會之外，法國的憲政設計中，另設有一個諮議機關——中央行政法院（Council of State, Conseil d'Etat）。相較於經濟暨社會委員會的功能，中央行政法院的功能較強，現行憲法第 37 條、第 38 條、第 39 條，分別就其職權加以規範：法案具有行政法規性質者，「得於徵詢中央行政法院意見後，以命令修改之。」「行政命令於徵詢中央行政法院之意見後，由部長會議議決採行之。」「政府所提法律草案經諮詢中央行政法院意見，由部長會議討論後，送交國會兩院任何一院之秘書處。」

由上述憲法條文內容可以知道，中央行政法院是就所有的具行政法規性質的法案、條例、政府提出的法律草案提供意見。因此，就經濟及社會法案來說，需要分別送至經濟暨社會委員會及中央行政法院接受其諮詢。中央行政法院的諮議功能，提供了政府頒行的命令或條例正當性的基礎；由於中央行政法院本身也可算是公務系統中的一部分，中央行政法院的職權無疑地有助於行政權的強化。

中央行政法院諮議員舉行的常會由總理擔任主席，當總理無法出席時，則

由司法部長擔任主席；不過，不論是總理或司法部長都只是名義上的主席，並不會干預其運作，真正有影響力的是由諮議員互相推舉出的副主席。有一半的諮議員屬於司法部門，其他的諮議員則分屬行政部門之下的財政、內政、公共工程、社會事務這四個部門，且司法部門與行政部門都各自獨立運作。雖然每一件案件的審理只需要 5 位諮議員參與，但是由於案件極多，通常案件的審議速度很慢。

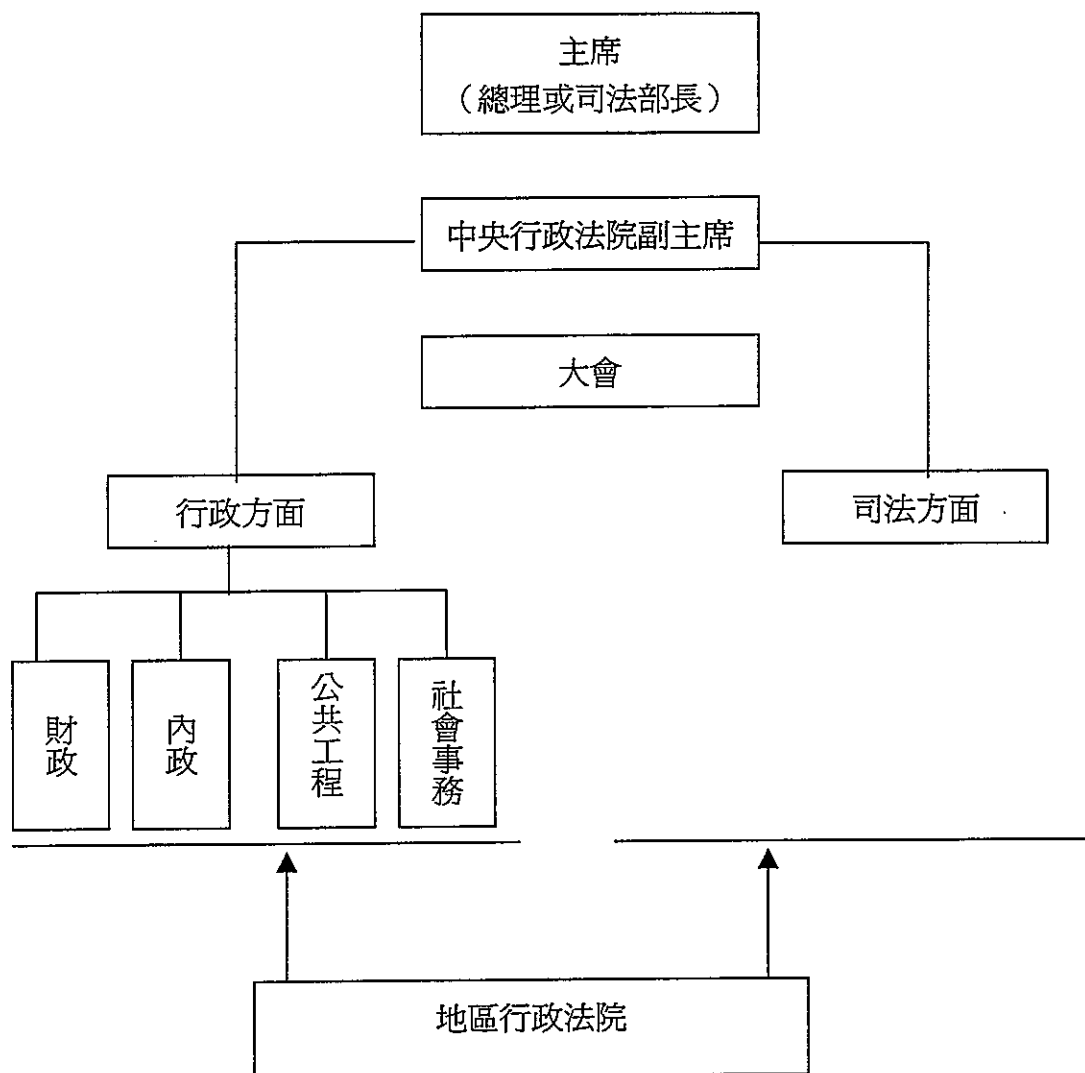


圖 5-2 法國中央行政法院組織圖

資料來源：Safran (1998: 275)

參、審計院

前文所提到的經濟財政部中內設的財政總監，屬於政府部門內設的監督單位，至於本節中所討論的審計院（Audit Court）則屬於行政體系以外的監督機制。審計院的設立主要是根據法國第五共和憲法第 47 條及第 47 之 1 條的規定，憲法賦予審計院的職責為協助國會及政府監督財政法案及社會安全財政法案之執行。除此之外，審計院所審計的範圍延伸到接受公家財政援助的民間機構、社會安全基金、國營事業和接受政府基金的機構。

法國審計院隸屬於總統之下，但獨立行使其職權，其組織架構主要分為兩大系統：一為辦理審核工作之審計系統，共有 7 個廳；另一為檢察系統之檢察廳。審計院置院長 1 人，經內閣通過後由總統任命，院長為終身職，其退休年齡為 68 歲。七個審計廳各置廳長 1 人，退休年齡為 65 歲；檢察廳則置檢察總長 1 人，由總理任命。檢察總長主要提供審計業務相關之法律諮詢服務，並為內閣與審計院間之中間協調者。

審計院之審計員均須經考試及格方得任用，且多具有法律、金融或經濟之學歷背景。法國政府為維護審計人員之超然獨立，俾能獨立行使其職權，對於審計人員均以法律規定保障之，審計人員由總統任命；審計人員非因觸犯刑章或具備特定條件者不得免職，審計人員因案被控，僅能訴之於中央行政法院。目前審計院員額約為 500 名，其中一半為審計人員，餘者為行政幕僚人員。由於資深審計人員所佔比率相當高，因此，有助於提升審計之品質及審計結果之可信度。此外，部分資深審計人員曾於各部會之內部稽核部門服務，一旦被拔擢進入審計院，即已具備該領域之專業知識。

審計院應就其職責直接向總統報告，並且定期公布審計報告。審計院針對以下三項不同的項目進行審計工作：稽查公家帳目確保其中無造假情事；稽查公家帳目運作的細目，確保其運作合法；評估管理表現。事實上，由於法國的行政系統內，有內部監督機制的設計，也就是說，不僅是前述的經濟財政部中有財政總監的設計，各個部中都有類似的監督機制；因此，審計院在進行審計時，一方面是要看行政單位中的內部監督機制是否有發揮其監督的功能，另一方面則是要看行政單位的內部監督機制是否有確實地執行其監督職務。這兩項工作正好有助於審計院就行政機構的管理表現進行評估。

審計院就行政部門、服務、計畫的管理品質進行評估，主要是針對以下幾個部分：1.行政及財務配置的適當性；2.預算和會計報告呈現的效率和品質；3.撥款支出和其使用總額；4.目標及其與計畫的相關性。因此，一項社會政策或計畫是否有效率、資源配置與結果之間的成本效益比率、目標設定與計畫需求之間的相關性、適用的法規是否有互相矛盾或衝突之處、行政機關之間的協調整合，凡此都會是審計院進行表現評估報告時會注意的事項。

審計院的職責與權力隨著 1982 年地方分權法 (Act on Decentralization) 的實施，有權力下放的跡象；審計院開始將其管轄權限與地方分支機構的稽查員分享，由地方分支機構負責監督地方政府的帳目、地方政府設立的公營事業、以及接受前述機構補助的民間機構。這樣的分權趨勢有助於審計院專注於其他職務的執行。

第三節 預算週期與法規

壹、預算週期

法國的會計年度為曆年制。年度預算的編製在一年前的元月間就已開始進行，大抵可分為四個階段。預算的審議程序則跨越九月、十月至十二月底。

預算編製的第一階段涵蓋 1 月至 3 月，由經濟財政部的預算司人員準備下一會計年度的預算編列原則與大綱。同時，在假定現有政策不變的前提下，先進行新年度預算規模之估測；並草擬調整預算規模的可能架構，以提送政府作為編製預算案之基礎。

第二階段即是以上一階段的資料為討論之基礎，由總理與經濟財政部部長共同討論，在 4 月時，確定下一年度的預算編列原則與大要，以「預算架構書」(framework letter) 的名稱，分送各支出部會。

5 月到 7 月屬於第三階段，財政經濟部官員與各支出部會代表舉行一連串的協商會談，如果協商不成，總理與部會部長將會加入協商，以解決其中的衝突。一旦最新的歲入估測完成時，財政經濟部重新了解並比較歲入與歲出的可能差距，以決定預算赤字和賒借的可能規模。此時有可能提出減少某些部會支出的要求。各部會的支出分配定案後，由總理簽署具名的「歲出分配額度書」(ceilings letters) 即分送各部會。此時，將再度更新歲入預測。

8、9 月時，財政經濟部完成財政法案的彙總草擬，並經部長會議通過。9 月時，財政法案送抵國會，即進入第四階段，亦為預算審議的階段。依慣例，財政法案與相關的預算文件至遲必須在 10 月的第一個星期二之前，送達國會。而國會在審查財政法案時，必須先審查法案的第一部分，該部分為增稅之授權與支出類別之定義，國會可以修改此部分的租稅政策，但以不減少稅收總額為前提。其後，國會批准該財政法案中提議的預算赤字規模或借貸額度。法國的預算法規容許預算赤字的存在，並無平衡預算之規定，但有明文規定某一年度的預算赤字不得超過該年 GNP 估測值的 30%。因此，國會時常需要立法徵收新稅或是提高徵稅額，以使赤字維持在法定範圍之內。唯預算法規雖然就當年預算赤字額度加以限制，但是並未對債務總額設限。

討論完財政法案的第一部分與預算赤字規模之後，國會才進入財政法案第二部分的審議。此時先討論既有政策的支出，之後再分別依支出類別、依部會別審議新計畫支出的授權，新計畫授權部分也可以包括對於現有政策的支出削減提議。值得注意的是，法國國會在審議支出時，只能減少支出，不能做增加支出之決議，亦沒有重新分配支出的調整權力。

貳、年度預算相關文件

法國預算案係以財政法案的型式出現，除了財政法案之外，還有其他的預算相關文件，說明如下：

- (1) 財政法案 (Projet de Loi de Finance)：於 t-1 年 9 月或 10 月間提出財政法案，以建立 t 年度的歲入歲出預算的架構與原則。
- (2) 經濟與財政報告 (Rapport economique et financier)：此份報告亦於 t-1 年 9 月或 10 月間提出，內容為經濟與財政估測。
- (3) 政府歲入補充說明 (Fascicule 'Voies et moyens')：概要說明中央政府之歲入，於 t-1 年 9 月或 10 月間提出。
- (4) 附錄 (Annexes)：在 t-1 年 9 月或 10 月提出的第四項預算文件為「附錄」，記載政府現有服務與新措施的支出需求明細。
- (5) 法定預算(Budget Vote)：財政法案通過之後，即可於 t-1 年 12 月底公布法定預算。
- (6) 社會安全帳目報告(L'Effort social de la nation)：在 t+1 年的 10 月底或 11 月時，發表所有社會安全支出的年度財務情形與結果。
- (7) 財政法案修正案 (Lois des finances rectificatives)：在會計年度中，政府至少一年提出一次財政法修正案，以調整預算內容，通常是在 t 年的 11 月或 12 月。

參、憲法規定

根據第五共和憲法的規定，政府提出的財政法案應先送交國民議會於限期內審議後，再送參議院審議；國會提出的法案中，不得有增加政府支出或減少政府收入的提案。如在會計年度開始前，未能及時成立法定預算，則政府得緊急要求國會授權，徵收稅捐，並以命令撥發經費，以支應已決議承諾支出的費用。其相關規定條列如下：

- (1) 「財政法依據組織法所規定之條件及保留事項，明定國家財政之來源及支出。」（憲法第 34 條第 5 項）

- (2) 「政府所提法律草案經諮詢中央行政法院意見，由部長會議討論後，送交國會兩院任何一院之秘書處。財政法草案及社會安全財政草案須先送國民議會審議。」（憲法第 39 條第 2 項）
- (3) 「國會議員所提法案及修正案，若足以減少公共收入或創設或增加公共支出者，不予接受。」（憲法第 40 條）
- (4) 「國會依照組織法規定，議決財政法草案。如國民議會在草案提出後 40 日內，尚未從事一讀審議，政府得將該法案提請參議院於 15 日內議決。並依照第 45 條所定程序處理之。如國會在 70 日內仍未議決，政府得就該草案所規定條款以行政命令逕付實施⁴²。某項會計年度收支之財政法案，在其年度開始前未能及時提出送請公布，政府得緊急要求國會授權，徵收稅捐，並以命令撥發經費，俾支應有關業務費用。本條文所定期限，如逢國會休會，則不予計算。」（憲法第 47 條）
- (5) 「審計院協助國會及政府監督社會安全財政法案之執行。」（憲法第 47 條之 1 第 5 項）
- (6) 「凡有關國家之任何經濟或社會問題，政府得向經濟暨社會委員會徵詢意見。所有有關經濟或社會之計畫或施行草案，均應送交該委員會審議。」（憲法第 70 條）

第四節 預算之編製

法國預算案的編列及準備工作，由總理負責統籌；預算編列的過程中，部際間資源競逐的爭議，原則上也是由總理負責仲裁的工作。法國會計年度由每年元月 1 日開始，到 12 月 31 日結束；因此某一會計年度的預算編製作業，會在該年度的前一年進行。例如要編列 2000 會計年度的預算，政府會從 1999 年 1 月開始從事一切的準備工作。表 5-1 列出法國預算編製流程，本節並就不同階段的編製程序加以解釋。

一、預算司研擬預算案（1-2 月）

每年 1-2 月由預算司司長（directeur du Budget）負責草擬下個會計年度的預算案。預算案的研擬主要是根據上個會計年度預算執行的結果以及最新的經濟指標，以估算出政府明年的收支狀況，接下來則是估計政府通過的新措施對於明年財政收支的可能影響，加上預計在明年必然會增加的支出項目，三者合

⁴² 多年來法國政府並不曾發生此等情事。

併運算即可獲得明年的預算案。

表 5-1 法國中央政府預算編製程序

月 份	工 作 內 容
1 月~2 月	預算司司長開始研擬預算案。
3 月~4 月	舉行部際會議，就財政部長、總理、總統修改過的預算案加以討論，作成「預算架構書」(framework letter)。總理並分送「預算架構書」至各部。
5 月~6 月	就各部會之支出項目舉行預算會議。
7 月	總理就支出爭議作最後仲裁。 總理將決議文「歲出分配額度書」(ceilings letters)送至各部。
7 月~8 月	財政部長估算歲入項目。 總理與總統會晤後就歲入項目進行裁示。
8 月底	歲入歲出預算案送至經濟暨社會委員會及中央行政法院諮詢其意見後，送至部長會議討論。
9 月~10 月初	財政法案送至國民議會審議。

資料來源：Elgie (1993: 71)

二、部際會議 (3-4 月)

由預算司司長向財政經濟部長⁴³就已得的預算案作簡報。這項預算案由財政經濟部長會同總理及總統的經濟政策幕僚共同詳細審查、討論，更改後的預算案再提至部際會議加以討論，部際會議由各部幕僚、各部部長、總理共同參與，在會中決定政府預算的優先順位，包括支出項目及赤字規模等。經過部際會議討論過後的文件稱「預算架構書」，由總理將它送至各部，這項文件中不僅包含政府的基本經濟政策，同時也會列出政府預算編列程序、編列原則及重要大綱。

三、預算會議 (5-6 月)

5-6 月就支出項目舉行一連串的預算會議，在會議中各部部長會提出其支出

⁴³ 如果政府內閣除了財政部另設有預算部，則會向二者進行簡報。

要求，當然各部部長會要求增加該部的支出，因此這個階段往往會產生劇烈的爭辯。預算會議會召開各種不同層級的大小會議，會議舉行的層級全視爭辯的程度與需求而定。第一個層級是集合預算司司長、各部預算代表、各部幕僚及預算司之下不同部門的成員，通常大多數的爭端可望在這個層級的會議加以解決。如果仍有爭端相持不下，則改由部長親自與預算司司長會面，試圖解決支出爭議；如仍未能達成共識，部長會再進一步與財政經濟部長會談；若仍不能解決問題，則再與總理會談；有時甚至須由總統或其幕僚出面調停爭端，不過總統及其幕僚通常僅就重要的預算發展方向進行干涉，鮮少干涉至細部的、次要的支出分配爭議。

四、完成「歲出分配額度書」（7月）

總理在7月時就支出的爭議作最後的仲裁，最後作成的決議文件稱為「歲出分配額度書」，總理會將這份文件分送各部。與「預算架構書」不同的是，分送到各部的「歲出分配額度書」內容都不一樣，其中並且正式列出預算會議達成的共識。這份文件代表政府就支出項目最後的準備階段已經完成，除非有特殊情況發生，否則不會就支出項目再做重大的更動。

五、歲入項目的討論（7-8月）

接下來的階段則專注在預算草案中的歲入項目，歲入部分的準備過程通常由預算司司長、財政經濟部長的預算幕僚、總理共同參與，偶爾總統也會參與歲入項目的討論。這個階段的討論持續到8月底。

六、財政法案之彙整與提送國會審議（9月-10月）

預算編製過程的最後工作是由預算司將歲入歲出兩部分的決議結果，彙整為財政法案，送至經濟暨社會委員會及中央行政法院，再送至部長會議討論。行政部門預算案的編列到此告一段落，接下來則是立法部門進行預算審議。

第五節 預算審議

本節先簡單交代法國國會立法程序之後，再進入預算審議部分之敘述，以利概念之銜接。

壹、國會立法程序

一、提案

依據第五共和憲法，法案因提出者的不同可區分為政府案與議員案。不過，國會議員提出的法案或修正案，涉及減少公共財務收入或創設或增加公共財務支出時，該法案不為內閣接受，不予成立（憲法第 40 條）。至於政府提案則須諮詢中央行政法院後，並經部長會議討論，再送交國會任何一院之秘書處。若是財政法案則須先送回國民議會審議（憲法第 39 條）。

二、委員會審議

法案送至國會後，可根據政府或國會的請求送至特別委員會審查，若無前述請求則交由常設委員會審查（憲法第 43 條）。待委員會審議後，再將報告提至院會。

三、院會討論

法案經委員會討論後，由院會就委員會報告中的爭議尋求解決方法，並就條文逐條加以討論。

四、全案表決

法案在院會討論過後就全案進行表決。法案必須兩院先後審議，以期通過內容一致的法案。若兩院就法案審議有不同意見，致草案或提案經兩院二讀後仍不能通過，或由政府宣告為緊急法案，經兩院一讀後亦不能通過時，總理有權召集兩院對等聯席委員會，就爭議條款提出對案。聯席委員會所提對案，得由政府送請國會兩院認可，非經政府同意，不得提出修正。（憲法第 45 條）

貳、預算案（財政法案）審議程序

法國的預算案其實是以財政法案的形式呈現，國會審議財政法案的程序大

致與上述的一般法案審議程序相同，但不同之處有二，一是財政法案必須先送至國民議會審議，二為兩院審議財政法案有時間限制，國民議會若無法在財政法案提出後的 40 天內，從事一讀審議，政府得將該法案提至參議院於 15 天內議決。並依照憲法第 45 條的程序處理之。如國會在 70 日內仍未議決，政府得就該草案所規定的條款，以行政命令付諸實施⁴⁴。

這項包含年度預算計畫在內的財政法案每年大約在 9 月中旬送至國民議會秘書處，以下就每年國會審議預算的時程進行介紹。

一、國民議會財政委員會審議

財政法案送至財政委員會待審，財政委員會審議過後，會向院會提出報告，並且由院會就該案進行投票。

二、國民議會院會投票

在財政委員會討論過財政法案之後，由院會就財政法案的不同項目進行討論及投票。大致上可以將財政法案的審理粗略分為兩大部分：

（一）第一部分 —— 租稅之授權與借貸之批准

首先就歲入項目的每個條款投票表決，在這個投票表決階段中，同時也就支出項目加以討論。在修正歲入項目時，議員們必須在不使政府的歲入減少的原則之下，加以修正及審理。其次就預算平衡水準進行表決，這部分主要討論的是預算短絀或是借貸需求的問題。

（二）第二部分 —— 歲出之審議

財政法案第二部分的審理，首先是國民議會議員就服務性支出加以表決。所謂服務性支出是指政府機關維持基本服務的支出，這部分的支出額度多半是根據過去的支出額度加以估算而得。而後就財政法案的新增支出項目進行審議，在這個階段議員們會就每個部的預算進行辯論和投票。審議支出時，國會議員們只能夠刪減支出，不能夠有增加支出的提案，或者是有重新分配預算資源的

⁴⁴ 若為有關社會安全的財政法案時，國民議會必須在該法案提出後的 20 天內完成一讀，否則政府得將該項法案送交參議院於 15 日內議決。若是國會無法在 50 天內就該法案議決，政府得以行政命令實施該項法案。（憲法第 47 條之 1）

提案，這樣的提案是違憲的，政府有權不予接受。最後是就財政草案進行整體投票。

三、參議院審議

國民議會在 12 月初完成財政法案的審議⁴⁵，並將審議過的財政法案送交參議院審議，由參議院就國民議會審議且修訂過的財政法案加以審議。參議院進行審議的程序與國民議會審議的程序相同，在此不予以重述。

四、召開兩院聯席委員會

參議院經常會將國民議會審理過的財政法案做大幅度的修正，為求兩院能達成共識，須由兩院代表共同召開聯席委員會，以取得妥協；然後再將聯席委員會達成協議的草案送至兩院院會投票。如果兩院院會投票仍不能就該協議版本取得共識，則由國民議會做最後的決定。倘若總統、總理、兩院議長、60 名以上的參議員或國民會議員對審理過的草案有疑義，則會再將該草案送到憲法評議委員會就合憲性進行審查。最後，再將草案送交總統公布，完成下一會計年度的預算法案。

表 5-2 為法國國會審理預算案的時程。

表 5-2 法國國會審理預算案時程

月份	預 算 審 議 階 段
9 月中	草案送至國民議會，由財政委員會審理
10 月中	預算案於國民議會院會進行討論，並分別就歲入項目、預算平衡水準、各部支出項目進行投票表決
11 月中	就預算案進行整體表決
12 月初	預算案送至參議院進行審理（程序相同）
12 月中	召開聯席委員會，謀求兩院共識；草案可能送至憲法評議委員會審理
12 月底	草案送交總統公布成為預算法案

資料來源：Elgie (1993: 71)

⁴⁵ 倘若此時國民議會未能於 40 天內完成一讀審議，政府亦會直接將預算草案送交參議院於 15 天內議決。

國會負有監督政府的責任，國會可以利用審查預算時，就每一部會的支出計畫加以討論，並且細查其政策目標，以達到監督政府的目的。然而，由於預算審查的時間極短，議員提出的議題也就十分有限。近來國民議會試圖透過程序的修正，使議員可以有更多的機會在討論過程中，可以直接質詢各部部長，以期使國會的監督權可以進一步地落實。

第六節 預算執行與決算

壹、預算執行

法國長久以來就有由中央派遣主計人員至各部會進行細部監督的傳統，例如財務控制官（financial controller）即為財政經濟部派駐於各個部會的官員，他們直接向財政經濟部負責。財務控制官的職責在於事前查核各部會執行預算的合法性與適當性，而且他們習於盡力壓低部門的支出，以符合縮減公共支出規模的目標；此外，各部門經費的流用，需要經過財務控制官的許可。不過，現在已加強授權給各部會的部長與各機關內部的管理者。例如，法國預算主要是分成七大類⁴⁶，每個類別之下再細分為「章」（chapter），以前有的類別可以包含多達 1,800 章的支出項目；部會部長有權自由流用某「章」內的經費，但不同章的經費則不得自由流用⁴⁷；現在則為了增強各部會執行預算的彈性，大幅減併經常門支出(但不包括人事費)的章數，經常門支出部分由 1984 年的 1,472 章，降低至 1994 年時的 903 章，而且這項預算科目的減併工作還持續在進行之中（OECD，1997:72）。而且，在不改變經費性質的前提下，不同部會的經費亦有可能流用。

此外，預算審議完成進入執行階段時，原則上只有國會才能改變、調整支出。但是，實際上，政府可以透過一項緊急程序，發布命令以增加支出，但必須減少同等數額的其他項目支出，以免造成總支出規模的增加。這類調整支出的命令，隨後必須由政府以提出財政法案修正案的方式，尋求國會的批准。但大體而言，只要是支出部會能滿足減少同等數額的其他支出的要件，其增加支出的修正案通常都會獲得國會的支持。

⁴⁶ 法國支出分成七大類，其中經常門支出有四類：public debt, central government appropriation, operating expenditure, 與 government intervention；資本支出則包括 central government investment, investment subsidies, 和 war damage compensation 三大類（OECD，1995:113）。

⁴⁷ 原則上「章」與「章」之間的經費流用是禁止的，但如果是在同一部會的同一類支出內，而且在不超過 10% 的上限內，則允許不同章之間經費的流用。

另一方面，行政部門也可以自由決定凍結某些經費的執行，以減少支出之成長，此舉無須事前獲得國會之同意。至於在經費保留方面，資本支出在年度結束時若有剩餘，可以保留至下一年度；其他的經費則多有「保留款不得超過10%」的限制。根據規定，行政部門必須在每年11月或12月時，提送一份預算執行報告給國會。

貳、審計與決算⁴⁸

法國曾為高度中央集權國家，一切權力集中於巴黎之中央政府，1983年之前，中央與地方政府之審計事務均由審計院執行。1983年開始推行地方分權制，各地方政府權限大為擴充，於同年成立了24個地方審計廳，負責地方政府財務審計事項。地方審計廳具有與審計院類似之獨立財務司法審判權，惟審計院仍具有最後之裁決權。此外，政府設立一個協調委員會，由審計院及地方審計廳共同派員參加，以協調彼此之審計策略與審查確認必須共同調查之案件。

審計院依法負有查核政府機關之會計帳務之職責，此又可分為兩大職權：一為解除會計長之財務責任；另一為提供國會用以解除政府財務責任之年度總決算審核報告。此外，審計院尚須考核政府財務管理情形，因此，其任務本質含有司法性質之合法性審計，與績效性之審計。

會計年度於十二月底結束之後，財政部彙編年度總決算，並在四月底前將之提送審計院。審計院依法完成該總決算之審核後，於七月底前將初步審核報告提送國民議會，並於九月底前完成最終審核報告。

法國審計院將其所有人力、物力資源之三分之二均投注於財務管理或財務績效之審計。審計院所管轄的七個審計廳中，除第一廳負責決算報告之審核外，其餘各廳均須執行績效審計。績效審計之對象係由各廳依據審計風險、審計週期、工作經驗，及政治或民眾關切之層次自行選訂。自1992年起，地方政府機關得要求地方審計廳執行有關內部控制缺失之特殊審計工作，而中央政府機關僅參議院與國民議會之財政委員會得要求審計院執行特別審計工作。

審計人員對財務審計之執行方式擁有完全之自主權。廳長一旦決定財務審計工作範圍，審計領組立即進行細部規劃與職務分派。每一位審計人員均各司其職，並將其發現提報資深審計人員。資深審計人員於彙整報告時，除依據審計人員之發現外，並可參酌受查機關之支援人員或其他專家所提供之資料意見。彙整之審核結果須送各相關部會並要求其回覆說明。若審計院不滿意其回覆說明或情節重大者，得將該審核結果與回覆說明一併列入年度審計報告中。

⁴⁸ 本小節資料主要取材自許哲源譯(1999)一文。

審計院每年均定期發佈「預算執行情形審核報告」與「年度審計報告」等。前者係有關政府支出是否遵照國會認可之合法支出之報告。該報告之內容包括有無違背預算或有關法令缺失、預計與實際支出之差異分析，以及因預算執行績效不彰或有浪費之情事時，建議將預算予以刪減之說明。此報告係由國民議會與參議院之財政委員會審議。「年度審計報告」除應提送總統、國民議會、參議院外，並應刊印於官方期刊。內容包括績效審計結果、財務責任之核定，以及對地方政府機關、社會福利、國營企業等之審計建議改進意見。政府就此建議，每三個月定期檢討應改善之處，並由審計院負責進行追蹤考核，而國會則就此質詢各部會。

第七節 歲入歲出規模與預算赤字

法國公部門規模持續擴大的情形，不論是由公共支出面、或由財政收入面予以衡量，均能獲得印證。表 5-3 以及圖 5-3 記錄各級政府歲入歲出占 GDP 的百分比，不難觀察到政府歲入與歲出占 GDP 比重穩定上升的趨勢。計算 1961~2000 年期間每十年的平均值，歲入部分的變化為 38%，41%，48.3%，49.7%，歲出的膨脹情況為 38.3%，42.4%，50.6%，53.8%。

預算赤字的趨勢，亦是呈現惡化的傾向（參見表 5-4 與圖 5-4）。七〇年代預算赤字占 GDP 百分比的平均值為 0.2%，八〇年代上揚至 2.0%，九〇年代預估達到 3.7% 的規模。

1991 至 1993 年由於法國遭遇經濟不景氣的重大衝擊，預算赤字急劇惡化，1993 與 1994 年時，各級政府預算赤字都達到 GDP 的 5.7% 的龐大規模。法國政府遂於 1994 年元月制定「五年方針法」(loi d'orientation)，規定要逐年降低預算赤字占 GDP 的百分比，即預計每年以 1% 的速度減少整體預算赤字占 GDP 的比率，目標為從 1995 年的 5%，降低到 1996 年的 4%，再到 1997 年的 3%，以此類推，據以決定預算赤字以及公共支出的水準。此一規定同時適用於中央和地方政府。

節流之外，法國並且積極開源，俾利彌補部分政府赤字。例如 1995 年 8 月法國將其附加價值稅率由 18.6% 提升到 20.0%，法人稅則由 33.3% 提高到 36.6%；1996 年 2 月，則開徵一項新稅，以填補社會福利系統所產生的債務赤字。此外，亦積極從事民營化，以減少政府財政負擔，並增加資產出售之收入。

「五年方針法」的執行，雖未能完全達成在 1999 年只留下 1% GDP 的預算赤字的目標，但至少在 1995~1997 年三年之間，均能大致符合逐年降低 1% GDP 的預算赤字的要求。法國政府在 1998 年 12 月時，再接再厲宣布一套新的財政重整計畫，以圖進一步降低赤字規模，其成效如何，有待進一步觀察。

表 5-3 法國各級政府總支出及總收入占 GDP 百分比

(單位：%)

會計年度	總支出	每十年平均	總收入	每十年平均
1960	34.6	--	34.9	--
1961	35.7	38.3	36.2	38.0
1960	37.0		36.3	
1963	37.8		37.1	
1964	38.0		38.0	
1965	38.4		38.4	
1966	38.5		38.4	
1967	39.0		38.2	
1968	40.3		38.8	
1969	39.6		39.8	
1970	38.9		39.0	
1971	38.3	42.4	38.3	41.0
1972	38.3		38.2	
1973	38.5		38.6	
1974	39.7		39.4	
1975	43.5		40.3	
1976	44.0		42.5	
1977	44.2		42.4	
1978	45.1		42.4	
1979	45.5		42.2	
1980	46.4		45.5	
1981	49.2	50.6	46.1	48.3
1982	50.3		47.6	
1983	51.4		48.2	
1984	51.9		49.2	
1985	52.1		49.3	
1986	51.3		48.6	
1987	50.9		49.0	
1988	50.0		48.3	
1989	49.1		47.9	
1990	49.8		48.3	
1991	50.5	53.8	48.3	49.7
1992	52.3		48.2	
1993	55.0		49.0	
1994	54.4		48.4	
1995	54.3		48.9	
1996	55.0		50.3	
1997	54.2		50.8	
1998	54.2		50.8	
1999*	54.1		51.1	
2000*	53.6		51.2	

註：*表預估值。

資料來源：各期 OECD Economic Outlook.

表 5-4 法國各級政府預算盈餘(+)或赤字(-)及債務餘額占 GDP 百分比
(單位：百分比)

會計年度	預算盈餘或赤字	每十年平均	債務餘額	每十年平均
1970	0.9	--	--	--
1971	0.7	-0.3	--	--
1972	0.8		--	
1973	0.9		--	
1974	0.6		--	
1975	-2.2		--	
1976	-0.5		--	
1977	-0.8		--	
1978	-1.9		38.8	
1979	-0.7		38.5	
1980	0		37.3	
1981	-1.9	-2.3	36.4	38.3
1982	-2.8		34.2	
1983	-3.2		35.3	
1984	-2.7		37.1	
1985	-2.9		38.6	
1986	-2.7		39.3	
1987	-1.9		40.7	
1988	-1.7		40.6	
1989	-1.2		40.6	
1990	-1.6		40.2	
1991	-2.0	-3.7	41.0	58.5
1992	-3.9		45.5	
1993	-5.7		52.7	
1994	-5.7		56.1	
1995	-4.9		60.1	
1996	-4.1		63.0	
1997	-3.0		65.3	
1998	-2.9		66.5	
1999*	-2.5		67.4	
2000*	-2.0		67.7	

註：*表預估值。

資料來源：各期 OECD Economic Outlook.

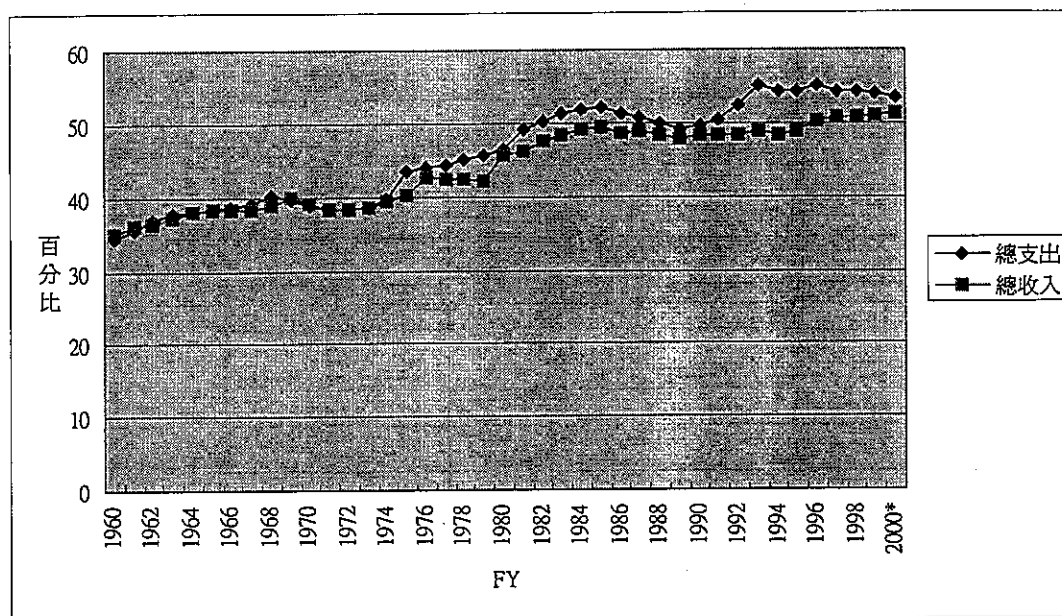


圖 5-3 法國各級政府總支出及總收入占 GDP 百分比

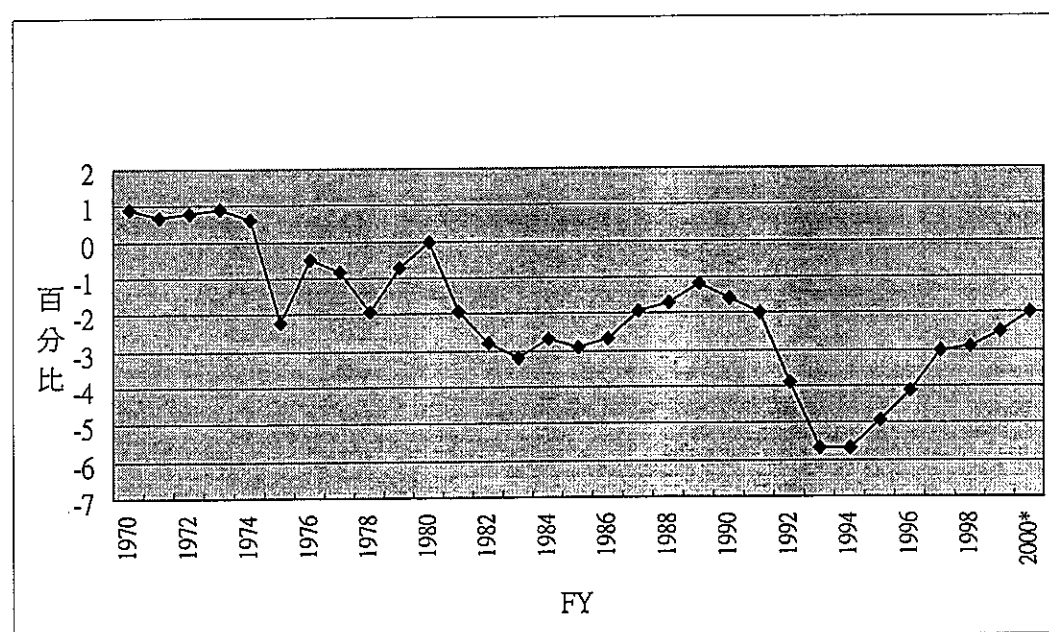


圖 5-4 法國各級政府預算盈餘占 GDP 百分比

第八節 中央與地方財政劃分

法國為中央集權國家，其地方政府可分為三層，即行區（region）、省（department）、縣市（commune）。雖然在 1982 年成功的通過「地方分權法」後，地方自治的權力範圍增加，地方政府開始擁有自己的組織結構、決策和執行權；也有權調整地方政府的內部組織，行區還因此擁有自行甄選公職人員的權力。但是，中央對地方仍然多方干涉，基本上不脫中央集權的架構。隨著權力的下放，必須加以調整的是中央與地方財政資源的分配，此外，中央對地方的預算監督方式也有若干改變，以下就相關內容加以說明。

壹、財政資源移轉

過去法國的地方政府只是依中央命令行事，但是在行政權部分下放、地方政府就地方自治事項擁有決策權之後，必須加以配合的就是財政資源的移轉。下放給地方的權力中，主要是管理地方公共設施的權力，下放最多的部分當屬地方的經濟事務，以賦予地方穩定及刺激地區經濟的權責。當時主導「地方分權法」制定的社會黨人為避免地方以缺乏財源為藉口來反對地方分權，因此致力於修改制度，俾使每一項下放的行政權責都有相對應的財源以資支應。

地方的歲入來源包括來自地方的稅捐以及中央的補助款。在地方稅收方面，地方政府可以視地方需要自行調整稅率。在補助款方面，主要為兩個部分，一是由中央的一般稅收中固定提撥的款項，其二則是以各種補助款方式撥放給地方的款項，包含未指定用途的補助款、指定用途補助款，及用以支付行政成本、投資援助、地方分權額外支出的特別補助款。基本上，許多國家地方政府的補助款收入占其總收入的百分比在 50% 以上，法國和其他少數國家（如北歐國家、瑞典等）的地方政府擁有的稅收收入，明顯多於上級政府補助款的總額⁴⁹。

法國中央撥付給地方政府的未指定用途的補助款為數不少⁵⁰，地方政府也可以自由運用。但是中央政府給予大量的未指定用途補助款，並不代表地方擁有充分的財政自主性，因為中央政府仍然可以透過對地方政府的撥款，影響地方政府的行政運作。

就地方政府的支出面來看，下表為法國地方政府支出占各級政府總支出的百分比，由該表所列數據可以得知，地方政府的支出比重呈現逐年增加的趨勢。

⁴⁹ 1987 年法國中央政府移轉給地方政府的款項，佔地方政府收入的 1/3，比 1981 年的 41% 低（Schmidt, 1990）。

⁵⁰ 未指定用途的補助款佔中央政府撥給地方的補助款項百分比，於 1970 年時為 50%，到 1980 年為 60%，1985 年則為 80%。

表 5-5 法國地方政府支出占各級政府總支出百分比

年度	1970	1980	1990	1997
百分比	17.2%	23.2%	25.6%	26.7%

註：支出之計算不包含社會安全福利基金。

貳、地方預算的監督

「地方分權法」制定之後，地方預算的監督方面也有很大的影響。在過去，中央派駐地方的省長擁有地方預算的事前審查權，因此，其審查意見或所進行的干預，也代表了中央對於地方預算的干涉和監督。但是在「地方分權法」制定之後，省長的行政權轉交由地方議事機關執行，而省長對於地方預算的事前審查權則轉換為事後審查權。

此外，在制定「地方分權法」後，地方設立了地方審計廳，負責監督地方財政問題，也就是說，地方審計廳握有對地方預算監督的實權。省長對於地方預算的事後審查權，僅限於部分預算編列及執行議題，例如當地方政府無法維持預算之平衡、無法在法定時間完成預算、無法償付債務、或無法負擔社會福利支出之支付責任的情況下，省長才有權予以干預。而且即使如此，也還必先徵求地方審計廳的意見，如果地方審計廳同意，省長才有權干涉地方的預算問題，要求地方改進，以符合相關的法律規定或擔負財政責任。

第六章 日本之預算制度及其運作

第一節 憲政體制與中央政府組織

日本依據 1947 年所施行的新憲法規定，為一個議會內閣制國家，天皇僅為形式上的國家元首，並無實際上的統治權力。日本國憲法第 65 條規定：「行政權屬於內閣。」國會首先選出內閣總理大臣（即俗稱的首相）後，再由內閣總理大臣任命國務大臣（相當於我國的部長）共同組成內閣，來負責國家的行政領導。由於日本國會兩院中，眾議院享有較多的權力及最後決定權，所以首相一般都由眾議院多數黨的黨魁出任，因此首相不僅成為擁有實權的最高行政首長，在立法部門也有其影響力。

做為日本的最高行政首長，首相擁有許多權力與資源。總理府下設有大臣官房 (Prime Minister's Secretariat) 來協助首相；另設有十三個直屬的獨立機構，分別為：總務廳、防衛廳、防衛設施廳、環境廳、國土廳、經濟企劃廳、科學技術廳、沖繩開發廳、北海道開發廳、宮內廳、國家公共安全委員會、公平交易委員會、環境爭議協調委員會等。直屬總理府的十個廳當中，除了宮內、防衛設施兩廳外，其它八廳的長官都是國務大臣。此外，國家公安委員會的委員長也是國務大臣。

日本的中央政府組織如圖 6-1 所示⁵¹，依據國家行政組織法的規定，「省」、「廳」與總理「府」，再加上「委員會」為法律所明定的四種中央機關。而廳與委員會是省與府的「外局」，也就是直屬省、府，但與內部的附屬單位「局」或「部」不同，因為這些機關具有獨立行政的地位。

內閣主要的省級部門有法務省、外務省、大藏省、文部省、厚生省、農林水產省、通商產業省、運輸省、郵政省、勞動省、建設省及自治省等 12 個省，再加上總理府，共計有十三個省級部門。省設省長，為國務大臣，內閣閣員總計有 20 位左右。

此外，在內閣下面設有四個幕僚機構，分別為內閣官房、內閣法制局、人事院以及安全保障會議，值得一提的是，二次戰後，由於角色功能的重要，內閣官房長官也被提升至國務大臣的位階⁵²。

⁵¹ 依據 1998 年 6 月公布施行之「中央省廳改革基本法」之規定，日本將於 2001 年前完成組織重組，將現行中央政府 1 府 22 省廳的組織架構調整為 1 府 12 省廳。

⁵² 內閣官房長官被稱為「內閣的大班」或「首相的賢內助」，可說是內閣中的重要角色。他主要的工作有兩項，其一是透過與記者的接觸，建立政府的形象；其二是與國會的聯絡工作。因此歷代內閣的官房長官都是首相的心腹。

根據日本國憲法第 68 條規定：「內閣總理大臣，任命國務大臣；但其中半數以上，應自國會議員中選任。內閣總理大臣得罷免國務大臣。」由於國務大臣是經由首相任命，且多為政治上的酬庸，因此對於部會事務並不完全熟悉。然而，在這些國務大臣之下，設有一個政務次官、一個事務次官來協助大臣處理日常行政事務。政務次官與國務大臣共進退，皆屬政治任命，而事務次官則是文官中的最高職位，不隨著內閣改組而更替。這些事務次官往往比檯面上的老闆更有權力，由於他們豐富的年資經驗及專業知識，事務次官可能比僅任職數月的國務大臣，在決策上擁有較大的影響力。

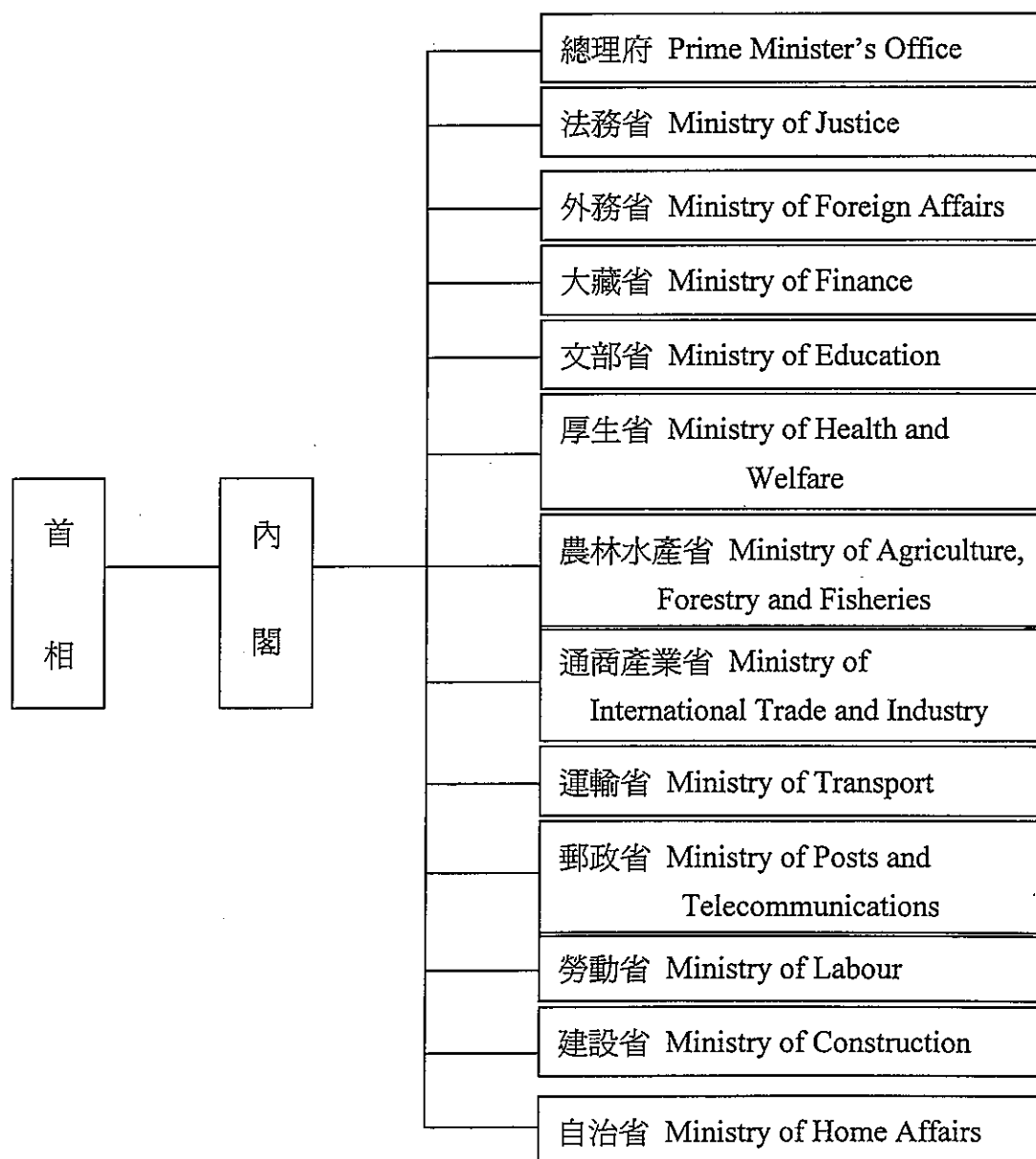


圖 6-1 日本中央政府組織圖

資料來源：<http://www.jwindow.net/OLD/GOV/CABINET/cabinet.html>

第二節 預算體系與相關法規

壹、預算內容

根據日本財政法第 16 條：「預算者，為預算總則、歲入歲出預算、繼續經費、准許轉入經費及國庫債務負擔行為。」由該條條文可以得知，預算內容可以區分為預算總則、歲入歲出預算、繼續經費、准許轉入經費、國庫債務負擔行為五種。以下分別予以介紹。

一、預算總則

預算總則即在歲出歲入預算以外，對於下一會計年度財政運作上必要的基礎事項加以條列，並預先要求國會議決的形式。依財政法第 22 條中有關預算總則的規定，預算總則中應包括的項目如下：

- (一) 歲入歲出預算、繼續經費、准許轉入經費、國庫債務負擔行為之概括規定；
- (二) 公債或借款之限額；
- (三) 公共事業支出之範圍；
- (四) 日本銀行承受公債及借入款項之限額；
- (五) 發行大藏省證券及借入短期借款之最高額；
- (六) 國庫債務負擔行為之限額；
- (七) 前列各款以外關於預算執行之必要事項；
- (八) 其他政令所定事項。

二、歲入歲出預算

歲入歲出預算即實質意義的預算。日本歲入歲出預算是分別編列的，依財政法第 23 條之規定，歲入歲出預算應按收入或支出有關部局等組織單位區分。歲入在各部局之下，依性質以部別區分後，各部再以款項區分；至於歲出則按各省各廳所轄範圍區分後，再按所轄各部會、外局、附屬機關之部局等組織劃分，然後各部局再按項、目作區分，項是以目的別分類，而目則是以支出對象加以分類。此外，歲入預算列至項為止，歲出預算則列至目為止；國會則表決至項為止。

三、繼續經費

繼續經費內所編列的預算，是用以支付必須跨越會計年度才能完成的公共工程或是其他事業的經費。繼續經費成立前，必須先將動支經費的工程內容、經費總額、每年分攤額等項目，一併提交國會議決。

四、准許轉入經費

准許轉入經費指在預算成立後，某項支出預計無法在該會計年度用盡時，即可先行提報國會議決，將剩餘的經費撥入下一會計年度繼續使用。

五、國庫債務負擔行為

有關國庫債務負擔行為規定於財政法第 26 條：「國庫債務負擔行為，應按每一事項，分別述明其必要之理由，註明該項行為之年度及債務負擔之限額，必要時，並應列示因該項行為而須支出之年度、年限或每年分攤額。」國庫債務負擔行為基本上不屬於歲出預算的一部分，而是在政府宣稱負擔債務時，先向國會要求議決其限額，並於國會議決後，按編列預算實際支出經費。

貳、預算種類

日本的預算制度在歷經第二次世界大戰後，進行大幅修正，現行預算制度的法律依據為憲法第七章及財政法。日本中央政府預算的種類除了根據財政法第 13 條設立的一般會計與特別會計以外，另外還有政府有關機關預算；至於地方的預算制度則分為一般會計及公營事業會計二者。以下分別加以簡介。

一、中央政府

（一）一般會計預算

一般會計預算設立的目的是為了處理國家基本機能的財政收支，在一般會計預算之下的財源主要是租稅收入，幾乎所有的稅收⁵³以及發行公債的收入，都是一般會計預算的範圍。至於一般會計資金的運用情形，如圖 6-2 日本預算制度概要圖所示。

⁵³ 即地方移轉稅（local transfer tax）以外的稅收，全屬一般會計預算範圍。

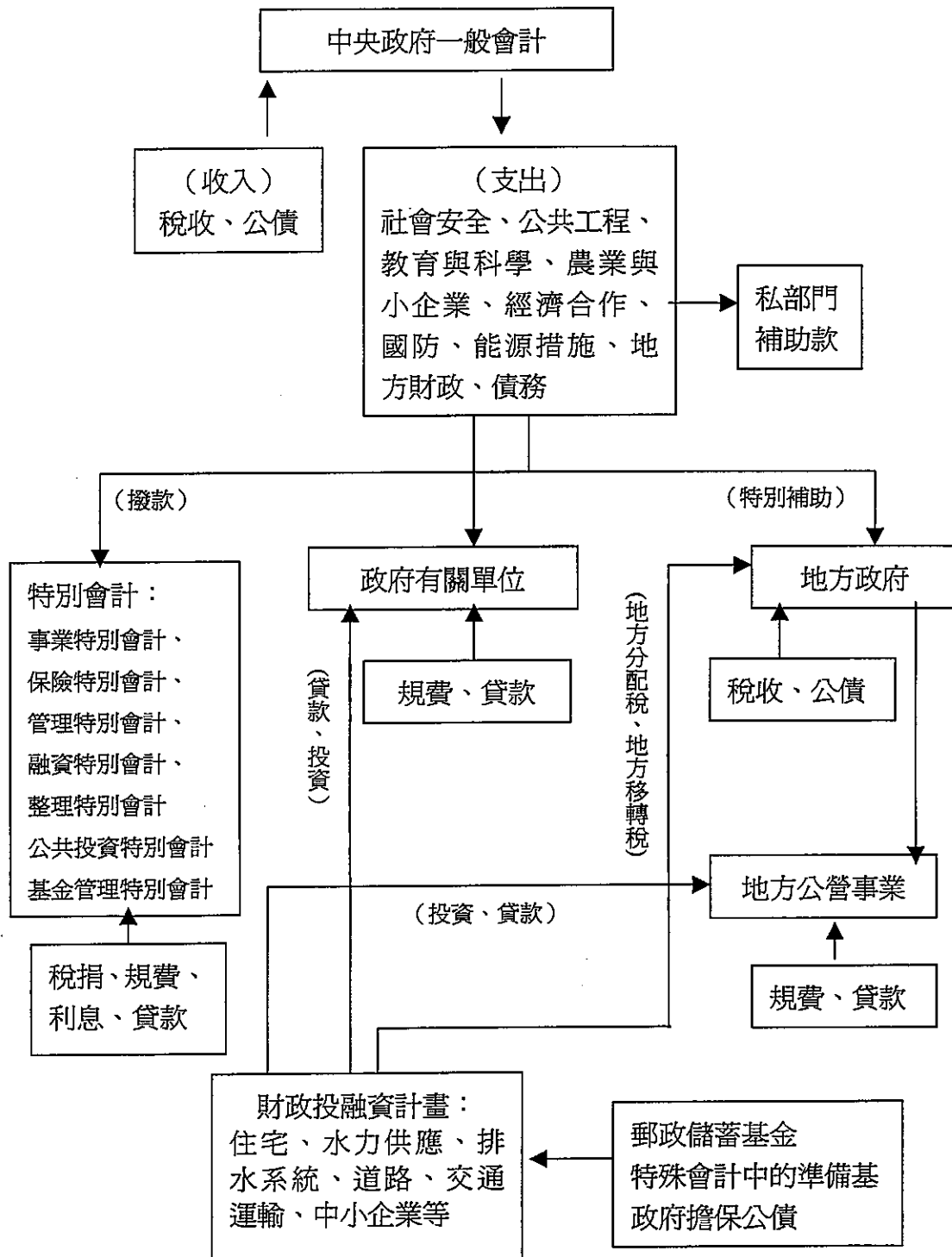


圖 6-2 日本預算系統概要圖

資料來源：Ishi (1996: 3)

由圖 6-2 可以看出一般會計預算大致的收支情形，收入來源有稅收及公債收入二者，支出則在一般會計預算支出範圍外，有撥給私部門的津貼、撥款到特別會計預算、撥款給政府有關機關、對地方政府補助等項目的支出。以 1998 會計年度為例，一般會計的收入來源有 78.7% 為稅收、11.1% 的政府公債及 10.2% 的其他收入。至於支出則有國家債務支出 22.2%、地方分配稅款 20.4%、社會安全支出 19.1%、公共工程支出 11.6%、教育經費 8.2%、國防經費 6.4% 及其餘支出 12.1%。圖 6-3 為百分比示意圖。

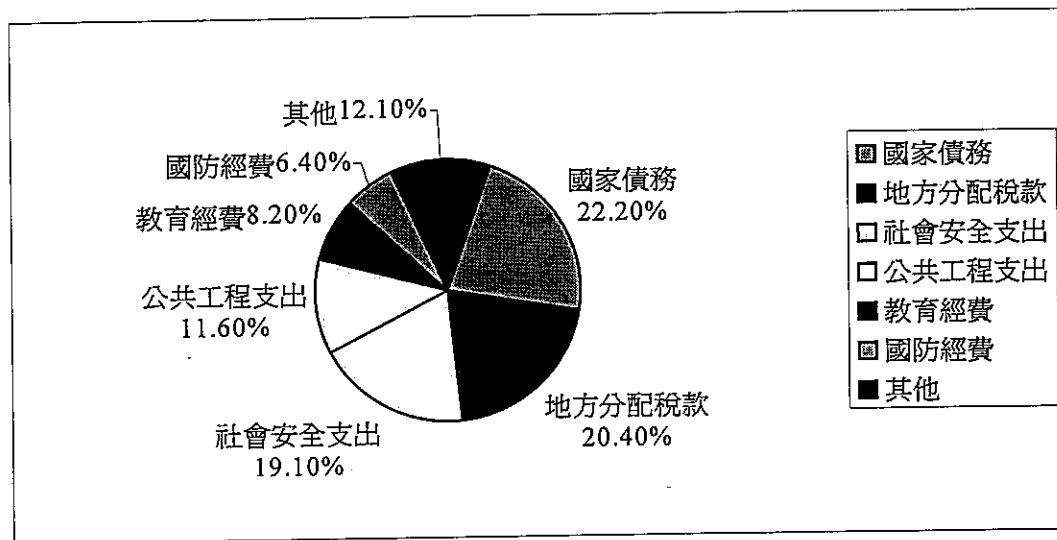


圖 6-3 FY1998 一般會計支出項目百分比

此外，一般會計預算在運作上必須符合兩個財政原則，即「單一年度預算原則」(single-year budget principle)和「建設公債原則」(principle of "construction bonds")。單一年度預算原則是指每一會計年度的支出必須以該年度內的收入支付，如此每個會計年度的歲入就會等於歲出總額⁵⁴。至於建設公債原則則是指公債發行僅能作為支應公共建設與資本財之累積之用，故年度建設公債發行總額不得超過當年政府投資總額。不過，如果發行建設公債之後，仍然入不敷出時，則可在年度特別立法授權之下，發行「特別赤字公債」(或稱為債務填補公債；debt-covering bonds)。

(二) 特別會計預算

特別會計預算的設立，與專款專用的觀念類似，將某些類別的歲入撥入特別會計預算中，供作該項類別歲出的財源。日本中央政府設立特別會計，有助

⁵⁴ 日本預算書上所列總歲入包含債務收入，故其歲入必然等於歲出。

於管理特定基金的流向，或是實踐政府的政策。每個特別會計預算都有特定的收入來源，例如：稅捐、規費、利息、借貸、來自一般會計預算的撥款等，其中尤以來自一般會計預算的撥款最為重要，參見圖 6-2。特別會計又可以依其內容、功能及性質，分為七類三十八項(Ishi, 1996)，以下概述之：

(1) 事業特別會計 (enterprise special accounts)

事業特別會計是國家為經營特定事業而設立的，如：造幣局特別會計、印刷局特別會計、固有森林事業特別會計、特定土地改革工程特別會計、酒類專賣事業特別會計等項目。

(2) 保險特別會計 (insurance special accounts)

保險特別會計的設立有助於政府經營保險事業，包括民間無法提供的社會保險事業，日本現設有健康保險特別會計、國民年金特別會計、汽車損害賠償責任保險特別會計、失業保險特別會計等特別會計預算。

(3) 管理企業特別會計 (special accounts for administrative business)

管理企業特別會計的設立有助於政府介入經濟運作，在需要穩定國民經濟，以及需要積極介入某項特定物資的供需關係時，管理特別會計即可發揮作用。目前設有貴金屬特別會計、國外匯兌資金特別會計、國立學校特別會計、國立醫院特別會計、糧食管理特別會計等項目。

(4) 融資特別會計 (special accounts for loans)

融資特別會計的設立，主要是為了補充民間金融機關不足所衍生的問題，並針對主要產業合理化、資源開發、整頓交通通信機關、建設住宅、中小企業融資等項目加以設計。如：資金運用部運用特別會計、產業投資特別會計、經濟援助資金特別會計、剩餘農產品資金融通特別會計、提升中小企業資金融通特別會計等。

(5) 資金重整特別會計 (consolidated funds special accounts)

資金重整特別會計的設計是為了整頓一定資金的出入，並使其管狀況明確而設計的，如：國家公債重整基金特別會計、賠償等特殊債務處理特別會計、國有財產資金重整特別會計、交付稅及讓與稅分配交付款等。

(6) 公共投資特別會計 (special accounts for public investment)

公共投資特別會計用以從事公共工程活動，如：港口改建特別會計、道路改善特別會計、洪水整治特別會計等。

(7) 基金管理特別會計 (special accounts for fund management)

基金管理特別會計設立以管理因特殊理由而成立的公共基金，如：信託基金局基金特別會計、外匯基金特別會計。

(三) 政府有關機關預算

一些政府有關機關，如政府特殊金融機關或是公營事業，經由政府授予特殊法律地位，而各自擁有獨立的預算會計者，為政府有關機關預算，這些政府有關機關共有十一個。其經費來源主要由政府資助，或來自於規費及貸款，以及財政投融资計畫的貸款及投資，參見圖 6-2。

由於這些機關從事的計畫活動，與政府政策有密切的關係，有必要將其納入整個預算系統中。這些附屬於政府的機關雖然擁有獨立的預算，但是其預算和決算仍須經過國會的審查和同意。如：日本專賣公社、日本國有鐵路、日本電信電話公社、日本開發銀行、日本輸出入銀行等政府特別銀行。

（四）財政投融资計畫

除了上述的一般會計預算、特別會計預算、政府有關機關預算三者之外，日本政府尚設有財政投融资計畫，用以統籌財政投資或融資，財政投融资計畫的規模相當龐大，約為一般會計預算的 60%，故有日本政府的「第二預算」之稱，由大藏省統籌加以管理。基本上，這並不是一個預算項目，只是政府用以投資和借貸的各種計畫，目的在於資助與確保政策得以妥善執行，尤其是政府列為優先執行的政策，或是公共工程計畫。財政投融资計畫的資金來源，主要是郵政儲金及退撫基金，參見圖 6-2。不過，財政投融资計畫與一般會計、特別會計或政府有關機關會計不同之處，在於其預算及資金運用僅交付國會作為參考資料，不需要經由國會議決。

二、地方政府

日本共有三級政府，在中央政府之下的二級地方政府分別為都道府縣和市町村，而且地方政府也都有自己的預算系統。地方政府有兩種會計預算，一個是一般會計，針對一般的行政服務而設，如：教育、警政、消防等；另一為公營事業會計，針對如：住宅、排水道設備、公共運輸等服務措施而設。這兩個會計預算的相關資料都必須呈報到自治省，以利自治省進行每年有關地方公部門財政的統計及分析作業。

在每個會計年度開始前，中央政府都會就地方政府的各種狀況加以審查，以決定如何分配歲入資源，以及下一會計年度各級政府間的基本財政政策。因此，自治省必須依法估計各級地方政府總支出和總收入，以供中央政府參考。根據圖 6-2，可以清楚的看到，地方政府的財源有來自中央政府一般會計預算的特別補助、來自中央政府特別會計預算的地方分配稅和地方移轉稅（local transfer tax）、財政投融资計畫的貸款或投資、地方稅收或公債發行收入。地方政府也必須由一般會計中撥款給地方公營事業會計。至於地方公營事業會計的收入，

除了來自地方政府撥款之外，還有來自財政投資融資計畫的貸款和投資，以及規費和借貸。

參、預算法規

日本政府預算決策的主要法規依據有五，分述如下，其中憲法、財政法、會計法、預算決算及會計令四項，均收附在附錄內，以供參考。

一、憲法

憲法第四章（國會）與第五章（內閣）兩大部分，明白規範行政和立法權在預算編製和審議層面的分工原則；第七章（財政）對於租稅與支出之處理，有原則性的規定；第八章（地方自治政府）中則規定地方團體有權管理其財產、事務及行政，並依法制定地方規章的權力(第 94 條)。

二、財政法

財政法是詳盡規範日本公共預算與決算的基本大法，共含 46 條條文，分為財政總則、會計區分、預算、決算、與雜則五章，另外尚有附則八條。

三、會計法

本法記載各項政府會計的原則和技術性規定，包括總則、收入、支出負擔行為及支出、契約、時效、國庫款及有價債券、出納官吏、雜則等八大章，共五十項條文。

四、預算決算及會計令

本研究報告附錄內收錄「預算決算及會計令」中的第一章至第五章部分，分別為總則、預算、決算、預算之轉入書、收入，共三十七條條文。

第三節 預算權責機關之組織及功能

壹、行政部門之預算決策機關

根據日本憲法第 73 條規定，內閣須編製預算，提出於國會。又第 86 條規定：「內閣應編製每會計年度之預算，提供國會審查，並經其議決。」由上可知，只有內閣擁有預算提案權。而根據日本財政法第 18 條、第 20 條第 21 條規定，實際上是由內閣中的大藏大臣負責編製歲入歲出等概算、歲入預算明細書及預算書，因此大藏省在預算過程中，扮演舉足輕重的角色，其中又以主導預算草擬作業的主計局尤為重要。依財政法規定，大藏省在完成預算草擬後，應將各項概算、歲入預算明細書、預算書送交內閣會議決定，不過，在實際運作上，內閣會議通常只會對內閣送交的草案做小幅修正，更動不大。以下就大藏省的組織架構及功能職權加以說明。

一、大藏省

大藏省的組織可分為兩個部份：本省及外局，本省下設有五種機關，分別是內部部局、附屬機關（會計中心、關稅研修所、關稅中央分析所、財政金融研究所）、各種審議會、特別機關（造幣局、印刷局）及地方支分部局。內部部局為主要負責全國財政事務的機關，共計有大臣官房、主計局、主稅局、關稅局、理財局、金融企劃局、國際局。外局主要的機關則是國稅廳，詳見圖 6-4。大藏省除了負責歲出預算的編製外，也負責歲入業務。根據大藏省設置法第 3 條規定，大藏省的主要業務有七大項，即國家的財政、通貨、金融、外國匯兌、證券交易、造幣事業、與印刷事業。

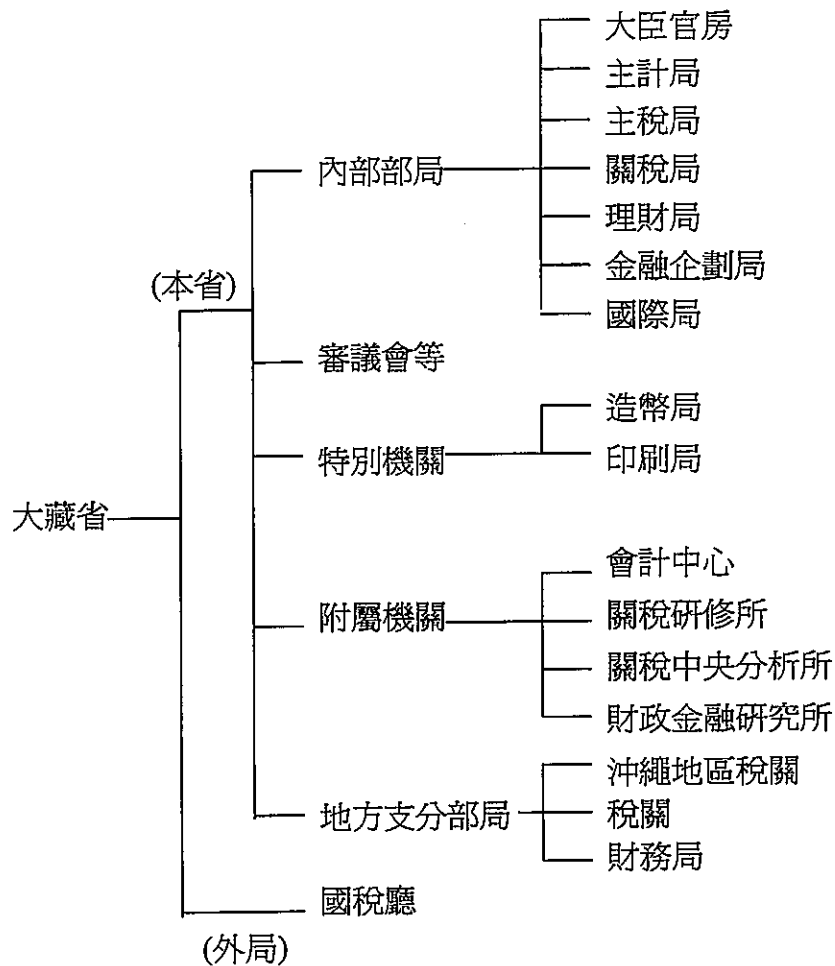


圖 6-4 日本大藏省組織架構圖

資料來源: <http://www.mof.go.jp/ookura/kikou1.gif>

二、大藏省主計局

日本政府的預算編製是由大藏省負責，其中主稅局負責歲入部分，而歲出預算工作則由主計局負責。由於國家的預、決算均由主計局負責編製，因此它的地位就顯得格外重要。主計局內設局長一人，次長三人，下面設有總務課（下設預算事務管理室，有首席預算事務專門官及主任預算專門官五人）、調查課（下設財政調查官）、給與課（下設給與調查官）、司計課、共濟課（下設共濟調查官、共濟計理官、共濟監察官）、法規課（下設法規調查官）、主計監察官（下設首席預算實地監察官、預算實地監察官、主計企劃官）、主計官十二人，共八個課級單位，見圖 6-5 所示。

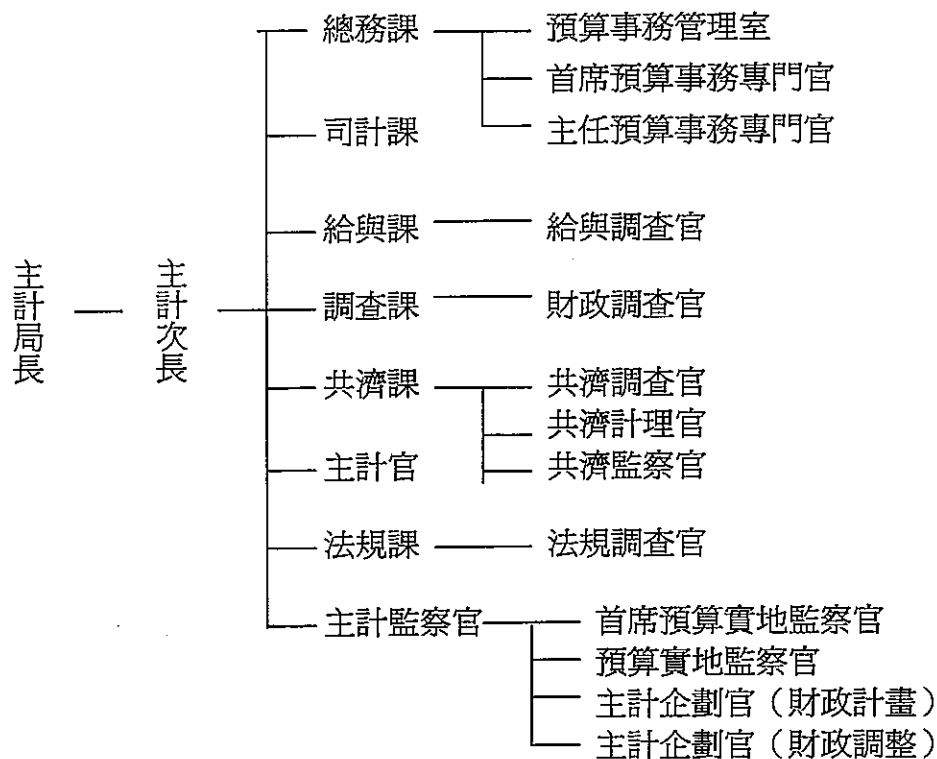


圖 6-5 日本大藏省主計局組織架構圖

資料來源：<http://www.mof.go.jp/ookura/meisho.htm>

主計局各課職掌如下：

- (1) 總務課負責有關一般的財政政策、國家預算、準備金、國庫債務負擔、國家貸付款、產業投資特別會計及社會資本整備、國家會計事務人員的研修等業務。
- (2) 調査課負責財政制度的營運情形之調査、財政營運長期方針及估計、財政統計的製作及分析等業務。
- (3) 給與課負責國家預算中有關給與的統據，及使用狀況的監察、政府機關職員的給與事項、公務員的旅費及國家賠償給付作業。
- (4) 司計課負責國家的決算、國產及債權的計算、國家預算轉入翌年度使用、預算的移用或流用的承認，有關支出承擔行為的認證、監督出納官吏、預算執行報告的催收、有關主計簿登記事項、提送會計檢查院報告等業務。
- (5) 共濟課負責國家公務員的互助會、依據國家公務員互助會法第 117 條規定，檢查有關互助事項及有關國家公務員等福利醫療保健設施等業務。
- (6) 法規課負責有關財政及會計制度的檢查、企劃及立案而予以統一，國家物品及債權管理，有關收入、支出、契約、物品及債權的協調，有關預算執行職員等責任的法律問題等業務。

- (7) 主計官受命分掌各項國家預算的編製及執行、國家預備金的管理、國家決算的編製和地方公共團體歲出有關事務。
- (8) 主計監察官是受命分掌會計法第 46 條、物品管理法第 12 條第 2 項及國家債權的管理法第 9 條第 2 項的規定，實施有關事務的監察。

三、總理府經濟企劃廳

經濟企劃廳負責日本國內外之經濟調查與估測，並且為政府規劃及擬定經濟政策。大藏省主計局與企劃廳互動頻繁，期使財政工具能切實發揮穩定總體經濟之功能。

貳、立法部門之預算決策機關

由於日本國憲法第 41 條規定：「國會為國家權力之最高機關，並為唯一之立法機關。」因此，在預算過程中，國會也扮演了十分重要的角色。日本的國會由參議院（上院）和眾議院（下院）組成。眾院議員任期四年，由選區選民直選產生；參院議員任期六年，每三年改選一半的成員，由地方選區及不分區的政黨比例選出。參眾兩院皆設有常設委員會和特別委員會，常設委員會包括內閣委員會、地方行政委員會、財政委員會、預算委員會、決算委員會等。日本國會擁有的職權包括立法權、人事同意權、預算議決權、質詢權、調查權、彈劾權、信任案之表決與不信任之提出及表決權。

由於日本屬於內閣制國家，行政部門由國會中的多數黨或是多數聯盟組成，因此，國會對行政部門進行預算審議時，通常僅就行政部門所提出的預算案，進行小幅的修改；這點與同是內閣制的英國和德國相近，與採總統制的美國或是採雙軌制的法國，有較大的差異。本節介紹國會中與預算決策最有關的預算委員會的組織與職掌。

日本國會審議法案採委員會制度，整個預算的審議是在預算委員會的主導下進行，因此預算委員會的地位十分重要。眾議院的預算委員會共計委員五十人，參議院預算委員會則有四十五人，均為人數最多的委員會，其委員會室也最大，慣例稱為第一委員會室。預算委員會的人數係按照政黨在議會席次的比例來分配。又依照事實的需要，分為數個小組委員會，並且在預算委員會下面設有幕僚單位，協助委員會從事調查及審查技術方面問題的解決。

預算委員會並非純粹審議預算案而已，因為預算與政府的整體施政有極大的關連，因此可說是「國政全盤」的審議。預算委員會的質詢與大會的綜合質詢方式不同，是採一問一答的方式，所以可以進行較為深入的議論。日本國會審議預算案時的質詢是在野黨表示意見、參與預算形成的唯一機會。而為了使

預算案能夠讓在野黨有充分表示意見的機會，在預算委員會裡設有一個理事會，負責協調各政黨發言的次數及時間。

此外，眾議院與參議院在預算委員會的質詢方式上，也略有不同。眾議院的委員質詢時間是各黨依照預算委員會的席次來分配，但執政黨則只分配到一個人的時間。議員所分配到的質詢時間還包括官員答詢的時間在內，若官員答詢的時間太長，就會損及議員質詢的時間。相反的，參議院則規定國會議員質詢的時間不包括官員回答的時間在內。

預算委員會召開時，首先由大藏大臣開始演說，然後由大藏省的局長們做預先說明，接著就進入質詢。質詢的順序為（一）各黨的「總質詢」，（二）「一般質詢」。接著是（三）公聽會，進而召開（四）「分科會」。再來就是（五）「總結綜合質詢」。最後討論，付諸表決。最初的「總質詢」也是最受注目的項目，以首相為首的全體閣員都必須出席。由在野黨的幹事長、書記長、政策審議會會長等層級的人物，以質問者的立場，向政府挑起論戰，擔任監督者的角色。

審議的日數，總質詢與一般質詢各為七日，公聽會為二日，分科會為五日左右，總結綜合質詢順利的話為二日。總計為二十三天，如加上休息日，大約是一個月。在審議的過程中，有時在野黨會盡量拖延預算案，故意以危及在三月底的年度底線為威脅，使執政黨擔心不能在年度開始前通過預算，而在其它法案上讓步，與在野黨妥協。

參、會計檢查院

日本國憲法第 90 條規定：「國家收支之決算，每年由會計檢查院審核之，並由內閣於次年度將決算連同審核報告書一併提出於國會。會計檢查院之組織及權限應以法律定之。」由此可知，會計檢查院是日本政府的審計機關。會計檢查院是根據「會計檢查法」所設立的審計機關，會計檢查法第 1 條規定：「會計檢查院，對於內閣具有獨立之地位。」故它不但不隸屬於立法部門、司法部門，同時又獨立於內閣之外，因而自稱是「第四權機關」，以強調自己的獨立性。

會計檢查院由檢查官會議（Audit Commission）— 決策機關，以及總執行局（General Executive Bureau）— 執行機關所組成。檢查官會議由三位檢查官所組成，檢查官由內閣指派，經國會兩院同意而任命，任期七年。為了貫徹審計之獨立性，檢查官在任中的身分皆受到保障。會計檢查院的院長為檢查官會議的主席，由檢查官互選並經內閣任命之。真正審計的工作落在總執行局的身上，該局接受檢查官會議的指揮與監督。總執行局下設有長官官房（秘書處）負責處理行政事務，第一局、第二局、第三局、第四局及第五局則負責審計工作

的執行。各局詳細的執掌範圍，請參見圖 6-6。會計檢查院的全體員額約在一千兩百人左右，其中有六成以上是直接負責審計的檢查人員。總執行局的員額不受日本「有關行政機關之職員員額法律」的限制，而由會計檢查院自行決定，再一次顯示出會計檢查院的人事獨立性。

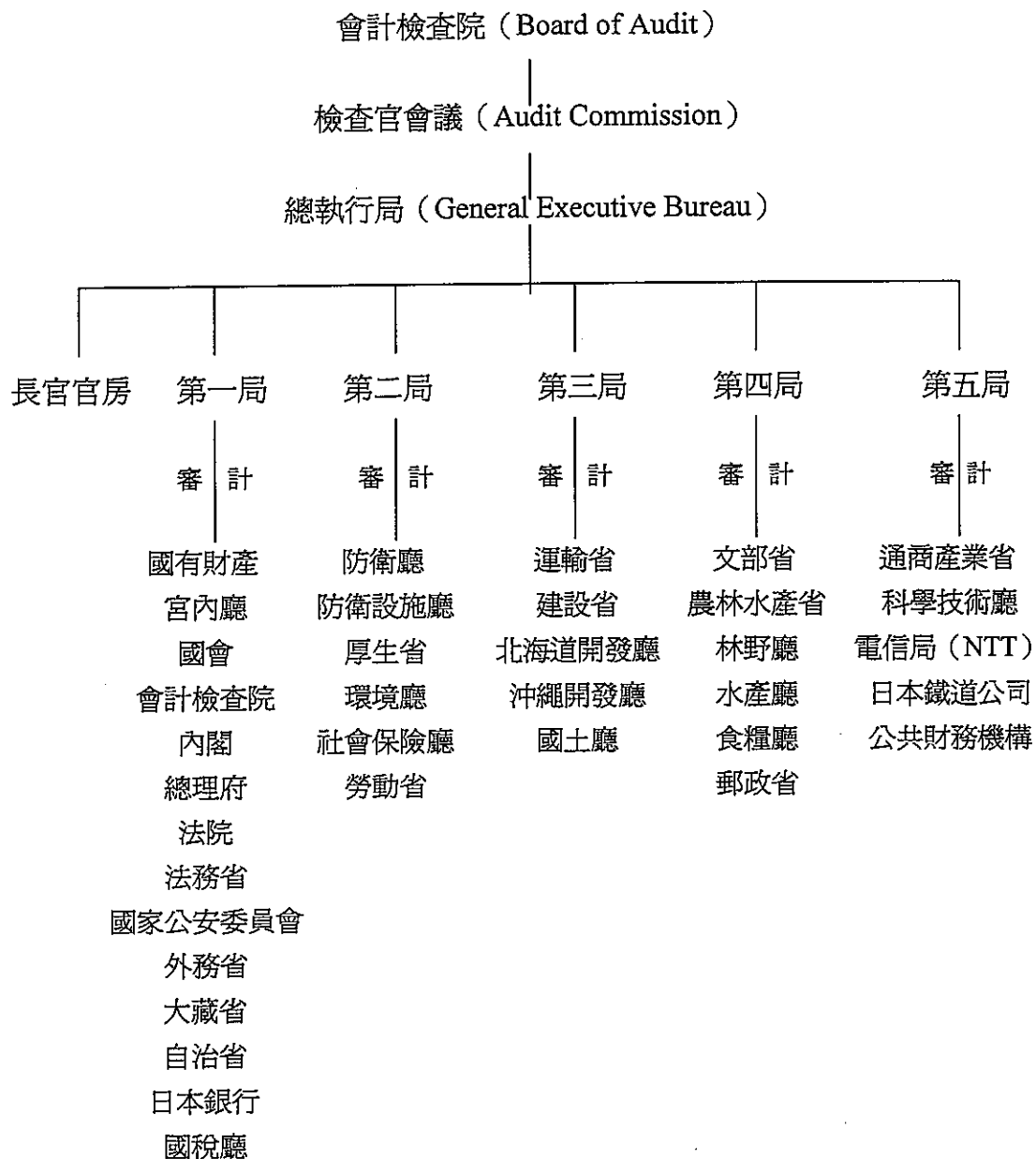


圖 6-6 日本會計檢查院組織架構

資料來源：<http://www.jwindow.net/OLD/GOV/CABINET/BOA/BOA.organization.html>

第四節 預算之編製

日本之會計年度採四月制，於每年 4 月 1 日開始，至次年 3 月 31 日終了(財政法第 11 條)。有關日本預算的編製流程，主要規定於財政法中。根據財政法第 17 條規定，各機關要將每會計年度的歲入歲出等估算書，送至大藏省。第 18 條規定，大藏大臣在接到估算書後，即進行全盤檢討，並做必要調整，作成概算書後再提交內閣閣議決定。在內閣閣議決定後，根據財政法第 20 條，大藏大臣即依據該決定，製作歲入預算明細書，並和各機關進行預定經費要求的協調。第 21 條規定，大藏大臣在和眾議院、參議院、裁判所、會計檢查院、及內閣、總理府和各省協調後，即編成預定經費要求書，連同歲入預算書編製預算書，再提交內閣決定。

在預算編製的實際運作方面，可以分就各廳省以及大藏省二方面加以觀察；在預算編製的時程上，也可以將預算編製作業分為三個階段分別討論：

壹、第一階段

預算編製作業從各廳各省提出預算經費要求開始，通常各省廳於會計年度開始前一年的 6 月，準備提出預算經費請求；但是會從 3 月就開始進行預算概算作業，從 3 月底起自 8 月底止，各省廳的概算編製，各省廳、大藏省以及執政黨黨部三方面，就不斷地交互溝通協調。

(1) 各省廳準備提出預算經費請求書。

各省廳通常在會計年度開始前一年的 3 月，即開始進行預算概算作業。各省廳會在 6-8 月開始進行提出預算經費請求的準備工作，此時各省廳及各機關之下的內部單位，會審查現行預算執行及運作的狀況，據以草擬下一會計年度的支出及各項計畫。

(2) 擬定「預算經費請求準則」。

6 月上旬，大藏省主計官會議會先行針對下年度預算案的基本結構進行審議，然後召開所謂的主計局標準預算的局議，決定各廳省的預算額。這個決定是由大藏省根據當時的經濟情勢，預估次年度的財政與經濟情況，而訂定經常性經費與新增經費之限度，經過內閣會議議決「預算經費請求準則」後定案。在「預算請求準則」中，並會就前一年預算執行的狀況、以及支出增加的幅度，就不同的項目設定不同的支出上限。不過債息支出和地方分配稅這兩項授權性支出則不受支出上限限制。內閣設立的準則反映出內閣對於預算編製的基本態度，並透過大藏省轉達給各廳省及機關，落實在各廳省於 8 月提出的預算請求上。

(3) 各省廳預算經費請求書送達大藏省。

在各省廳概算的編製過程中，對於各項目大原則除了遵照內閣決議的編製方針外，且須隨時與大藏省主計局內的主計官們保持密切聯繫，在經過主計官審查同意後，才可以進行概算的細編。各省廳在接獲內閣指示後，以各省大臣辦公室的會計課為中心，先是課層級的概算要求，在各局局議中做通盤的調整，然後作成局概算。依次各局的概算提報省會議作通盤的調整，作成省廳的概算與施政計畫，就不同的支出項目決定其優先順序後，送交大藏省彙整。根據預算決算及會計令第八、第九條規定，各省廳的概算必須於每年 8 月底以前送達大藏省。預算編製進入第二階段。

貳、第二階段

預算編製工作的第二階段從 9 月開始至 12 月底止。這個階段的工作主要在於收集各省廳的概算資料，各省廳與大藏省間並就數據及預算分配進行協商討論的工作。大藏省在 8 月底前收到各省廳的概算要求書後，於 9 月初開始審查工作。

(1) 就預算經費請求書進行聽證會及審查工作。

首先由大藏省再向各省廳說明整體政府預算的分配原則，然後聽取各省廳主辦人員的說明。大藏省的主計官會與各省廳主計室人員進行一連串的聽證會及審查工作，以確認個別預算項目的相關細節。在進行聽證會及審查工作的過程中，各省廳配合提出額外的補充資料。預算主計官所做的工作包括：注意預算項目的估計基礎、審查相關省廳在過去表現、確認資料的正確性、顧及支出計畫對未來可能造成的影響、確認每個支出項目。而各省廳的主計人員在聽證會中為自己單位的預算經費需求加以辯護。聽證會舉行完後，開始審查各省廳所提出的概算重點是否合於預算編製方針之規定、以及物價、社會經濟、國際經濟的變動情形，最後作成省廳概算查定案，再送還各省廳。這時約為 11 月下旬。

(2) 折衝協調過程。

在大藏省作成省廳概算查定案後，各省廳對於大藏省的查定案如有不服，可向大藏省陳述，請求再查定。而此時社會上的各個利益團體、地方公共團體若有意見，也可向大藏省陳述，這就是「復活折衝」(revival negotiations)的階段，這個階段由大藏省主導。通常利益團體及地方公共團體陳情的時間為 12 月上旬與中旬，而各省廳及各政黨的折衝則在 12 月下旬。在折衝協調過程中，各省廳及支持某一省廳的官員，會努力為其增加預算的要求而辯護，同時各省廳也可能得到各個利益團體的支持，以壯聲勢。通常農業及公共工程部門在折衝協調過程中而發揮的力量很大，令

人不敢輕忽。

(3) 內閣會議決定預算草案。

在折衝協調過程結束後，大藏省將其擬定的預算草案(稱之為「大藏原案」)送交內閣會議決議。按慣例內閣會議僅就預算草案作小幅修改，在議決後，即可準備將預算草案送至國會待審。此時約為 12 月底。

參、第三階段

第三階段自內閣會議議決預算草案開始，到預算草案送至國會結束，約為 12 月底至次年 1 月中旬。此時各省廳及大藏省準備送至國會的預算文件，內閣就預算報告舉行內閣會議，準備對國會作預算報告。待預算文件準備完成送至國會，即進入預算審議程序。

基本上，在預算的編製方面，日本政府十分重視共識的凝聚，包括大藏省、各省廳、政黨、國會議員間的聯盟、利益團體、地方政府等的溝通協調；然而，這樣的精神卻有可能會封殺一些創新的政策與改革。圖 6-7 為預算編製程序的示意圖，表 6-1 則為預算的編製流程。

此外必須補充說明的是，雖然大藏省握有審查調整各機關概算的權力，但是國會、法院與會計檢查院享有預算獨立權，大藏省無權審查該機關的概算，而是直接由內閣予以議決。如果內閣認為上述機關的概算有刪減調整之必要時，必須先徵詢編製機關的意見，並將原編送的概算要求附記於預算案內，以供作國會審議時之參考。

表 6-1 日本政府預算之編製流程（以 1999 會計年度為例）

時間	主要事項
1998 年 3 月底	大藏省主計官會議針對 1999 年度預算案的基本結構進行審議，然後召開所謂的主計局標準預算的局議，決定各省廳的預算額。 各省廳開始進行概算作業。
1998 年 6 月-8 月	各省廳準備提出預算經費請求書。
1998 年 7 月底以前	內閣會議議決新年度預算請求準則，以作為各省廳概算編製的統一原則。
1998 年 8 月底以前	各省廳的概算送達大藏省。
1998 年 9 月初 至 11 月下旬	大藏省開始概算審查工作。大藏省主計局與各省廳主計人員就預算請求舉行聽證會，各省廳提出補充資料。
1998 年 12 月 上、中旬	與利益團體及地方公共團體的折衝。
1998 年 12 月下旬	與各省廳及各政黨的折衝。
1998 年 12 月底	內閣會議就預算草案作成決議。
1999 年 1 月上旬	各省廳及大藏省準備要提送國會的相關預算文件。
1999 年 1 月中旬	預算案送至國會。

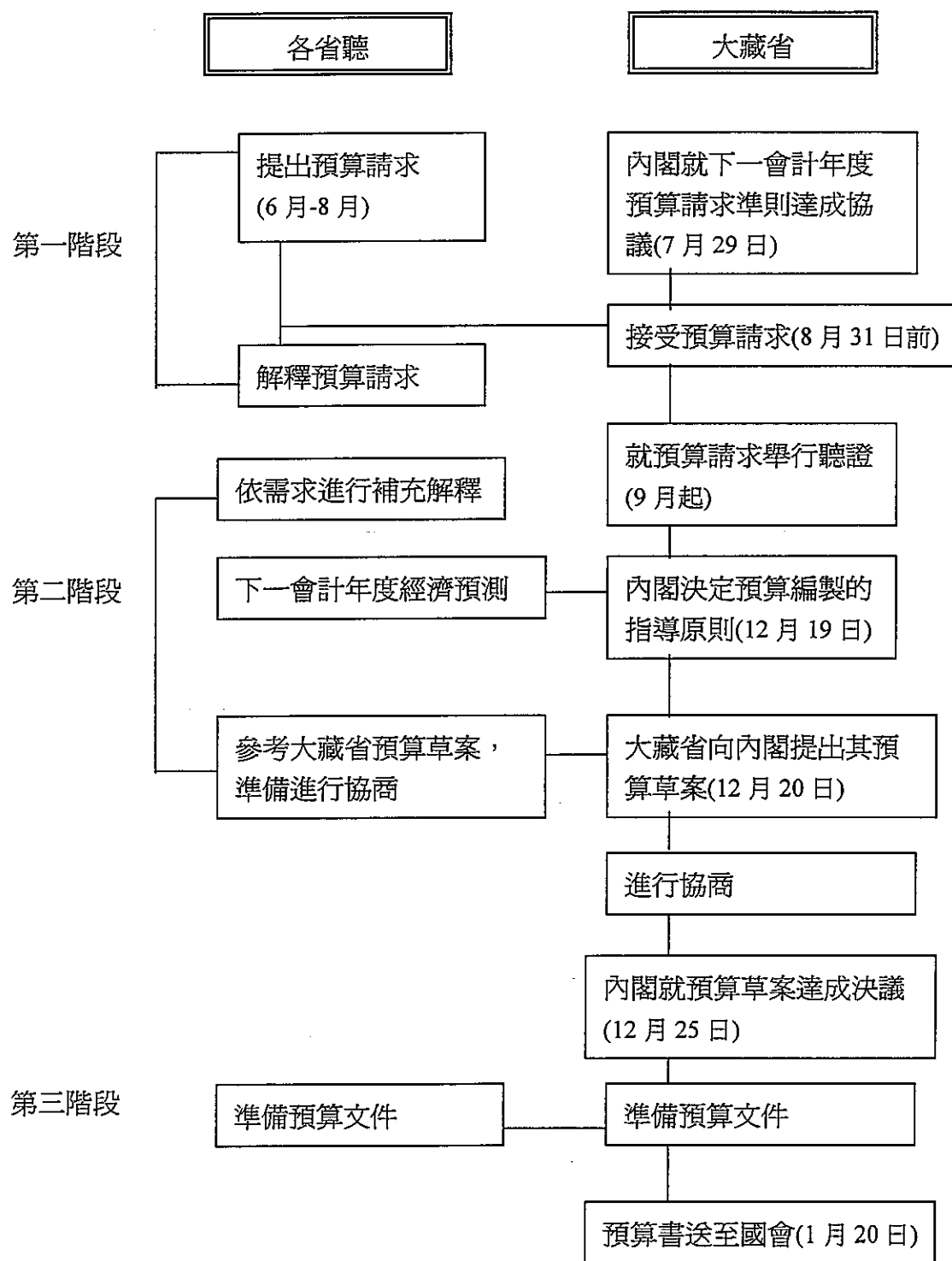


圖 6-7 預算編製流程 (以 1999 會計年度為例)

資料來源：Ishi (1996: 13)