臺灣政府預算制度之特色

何怡澄、郭振雄

壹、臺灣主計制度的演進

一、主計制度之發軔

「會計」一詞人人皆知，它是監督和管理財務工作的代稱，而今也用會計稱謂做此類工作的人。「會計」一詞首見於史記，意涵為核實與考核，作者司馬遷寫道，夏朝開國元君大禹，在杭州附近的一座山上，召集各地諸侯開了一次「國是會議」，並考核各部落族長的政績，大禹因此而過勞死，而那座山因為這次會議，被更名為「會稽山」。

在周朝時另有兩段歷史與會計有關。春秋時齊國孟嘗君養三千食客，其中一位食客馮諼很敢要求待遇，他要求出門要有座車代步，吃飯要有魚，飯後還要帶一碗肉羹回家孝順母親。後來孟嘗君徵求「誰習計會？」，可以到薛地去收當地人民欠孟嘗君的債。馮諼自告奮勇說他行，出門前還問孟嘗君，出差回來時，「以何市而反」（購買什麼東西）？孟嘗君回以，隨便，看家裡缺什麼就帶什麼。馮先生到薛地把債務人集合起來，收齊所有債權憑證一把火燒了，然後回家，並回報孟嘗君，已經免除了薛人所有債務，並帶回了情義、道義，後來孟嘗君政治失意，在薛城人民的支持與馮諼計謀下，重振聲勢，成為「狡兔三窟」此成語的由來。另段歷史與孔子有關，孔子曾經當過「委吏」（倉庫管理員），他評論這項職務沒什麼了不起，「會計當而以已」就是把賬目弄清楚罷了，

從周代就有了專設的會計官職，掌管賦稅收入、錢銀支出等財務工作，進行月計、歲會。亦即，每月零星盤算為“計”，一年總盤算為“會”，兩者合

在一起即成會計。在漢朝則設置主計，主管天下政府的書記與計吏，執掌頗似今日之政府會計。且在當時就有「管錢者不管帳，管帳者不管錢」之概念，並規定「每三年郡國詣京上計，吏與計偕，皇帝親臨受計」。各地政府每三年制冊由皇帝本人總審查。隋唐宋元明清時，雖名稱不同，但主計之政府會計功能類似。

貳、臺灣財務行政組織功能沿革

一、民初

民初之財務行政制度，係設置財政部直屬大總統，該部設總長一人，下設會計司負責預算編製與會計決算，另設庫藏司負責國庫資金運用與國庫出納事項。至於審計則由直屬大總統的審計院負責。

二、國民政府時期

1927 年國民政府於南京成立，始著手研究現代財務行政制度的建制。1927 年，國民政府成立之時，財政部便開始實施會計獨立制度。凡是財政部所屬之機關，其辦理會計之人員，均由財政部直接招考派充，並由財政部直接負責其任免遷調，對其機關長官為地位超然之事務官。這種制度之設計，是希望利用各機關會計主任的超然地位，以減少各機關財務上的弊端。然而實施數年後，其成果大不如原先之預期，甚至歸於失敗。其原因為：(汪錕，1989：16-17)

1. .因機關長官和會計主任均隸屬於財政部，然而機關長官為部長之親信，而會計主任僅有財政部之會計司長為其後援。因此雙方若發生爭執，被犧牲者多為會計主任。故會計主任僅具有名義上的超然地位而不具實質效力。

2. .審計制度尚未有效建立，會計主任處於孤立無援之地位，又無人從旁監視；若抗爭則難以達到目的，若放任亦無人監督。為了避難趨易，不得不出於放任一途。

3. .當時貪污風氣盛行，舞弊者本人又屬利多而害少，趨利避害為人之常情。因此會計主任亦為一般人，若主持正義，就其地位有所不便，不如串同舞弊來得有益。

4. .預算制度亦未有效確立，會計主任抗爭之時，缺乏強有力的法案作為憑藉來和機關長官相抗衡。

1928 年，立法院成立。立法院財政委員會對於財政及財政監督之立法先擬定若干基本要點，而國民政府聘請美國干末爾顧問團來華研究。綜合各方意見後，產生所謂的財務行政制度的聯綜組織(Liaison organization) ，參加聯綜組織的人員包括主計、審計、國庫行政與國庫出納人員。在 1932 年至 1938 年間，並先後完成預算、國庫、會計、決算與審計制度的立法工作。又由於主計機關執掌預算、決算、會計與統計事物，而國民政府與五院皆有此業務，為使其機關地位超然，主張不屬於行政院，而直屬國民政府。因此在 1930 年公佈國民政府主計總處組織法，翌年正式成立主計總處。

至於財政部在 1925 年國民政府成立時係直屬國民政府，至 1928 年五院成立，乃改隸屬行政院，設有二署六司三處，國庫司掌理資金運用、發款命令覆核、基金保管與國庫出納管理等事項。1940 年，改國庫司為國庫署。

從上述臺灣現代化財務行政制度的建制過程中，可以瞭解國民政府時代臺灣財務行政制度走向類似美國的總統制，成立直屬國民政府主席的主計處，負責預算的籌編、會計與決算、統計等事宜，財政部則負責國庫收支等財務行政工作，監察院則擁有審計權。

三、行憲以後

1947 年憲法公佈，依據憲法規定，行政院為國家最高行政機關，應分別於會計年度開始三個月前，將下一年度預算案提出於立法院，在會計年度結束後四個月內，向監察院提出決算，此即行政院負有預算的籌編、執行與報告執行結果的行政責任。行政院所屬掌理此等業務的機關為主計處與財政部，行政院主計處掌理全國歲計、會計與統計事宜；財政部則負責國庫收支、賦稅、錢幣、公債、專賣等財政業務。預算審議屬立法院職掌，審定決算則歸監察院審計部。

1950 年遷台，臺灣第一部中央政府總預算完成立法程序，並按期編列年度決算與總會計報告送監察院審定，使財務行政制度步入軌道。1959 年配合憲法之實施公佈行政院主計處組織法；該法嗣於 1973 與 1974 年兩次修正。依該法規定，主計處設有四局，第一局掌理關於公務機關歲計、會計事務，並分別核編中央政府總預算、總決算；第二局掌理營業機關歲計與會計事務；第三局掌理全國統計事務；第四局掌理普查及抽樣調查。

1981 年財政部組織法修正，將公債司、專賣事業司、地方財政司、與國際資金室等合併入國庫署，至此國庫署實際負責國庫行政、公債、地方財政督導等財務行政事項。

四、小結

由上述民國以來財務行政制度的變遷，可以發現臺灣現代化財務行政制度的建制始於國民政府時代，因參考美國顧問團建議意見，以預算攸關國家資源的配置與政策的取捨，因此預算的籌編重責大任需獨立於五院之外，直屬國民政府主席。惟行憲後以行政院為國家最高行政機

關，因此預算的籌編工作由行政院主計處負責，財政部則配合有關歲入預算的規畫。執行預算階段的財務行政業務，為財政部的主要職掌，有關會計、統計與決算事項，則由行政院主計處負責，審計由監察院審計部負責，以收監督制衡之效。有關主要財務行政業務與組織沿革整理如表 2-1，其中變化最大的應屬預算籌編業務，由民初的財政部，改為國民政府的主計總處，至行憲後的行政院主計總處負責。

表 2-1 財務行政業務與組織沿革

時期 財政行政主要業務	民初	國民政府時期	行憲後
預算籌編	財政部	國民政府主計處	行政院主計處
財務收支	財政部	財政部	財政部
會計	財政部	國民政府主計處	行政院主計處
決算	財政部	國民政府主計處	行政院主計處
審計	大總統審計院	監察院審計部	監察院審計部

資料來源：「財政部與行政院主計總處整合之利弊分析」

參、財政部和行政院主計總處的組織與業務

一、財政部之組織與業務

財政部所屬機關可分三類：財政部本部單位、財政部所屬行政機關、財政部、財政部所屬事業機構，架構如圖 3-1。

依財政部組織法規定掌理事項如下：國庫及支付業務、賦稅、關務、國有財產、財政資訊、政府採購、促進民間參與公共建設、所屬財政人員訓練機構之督導、其他有關財政事項。

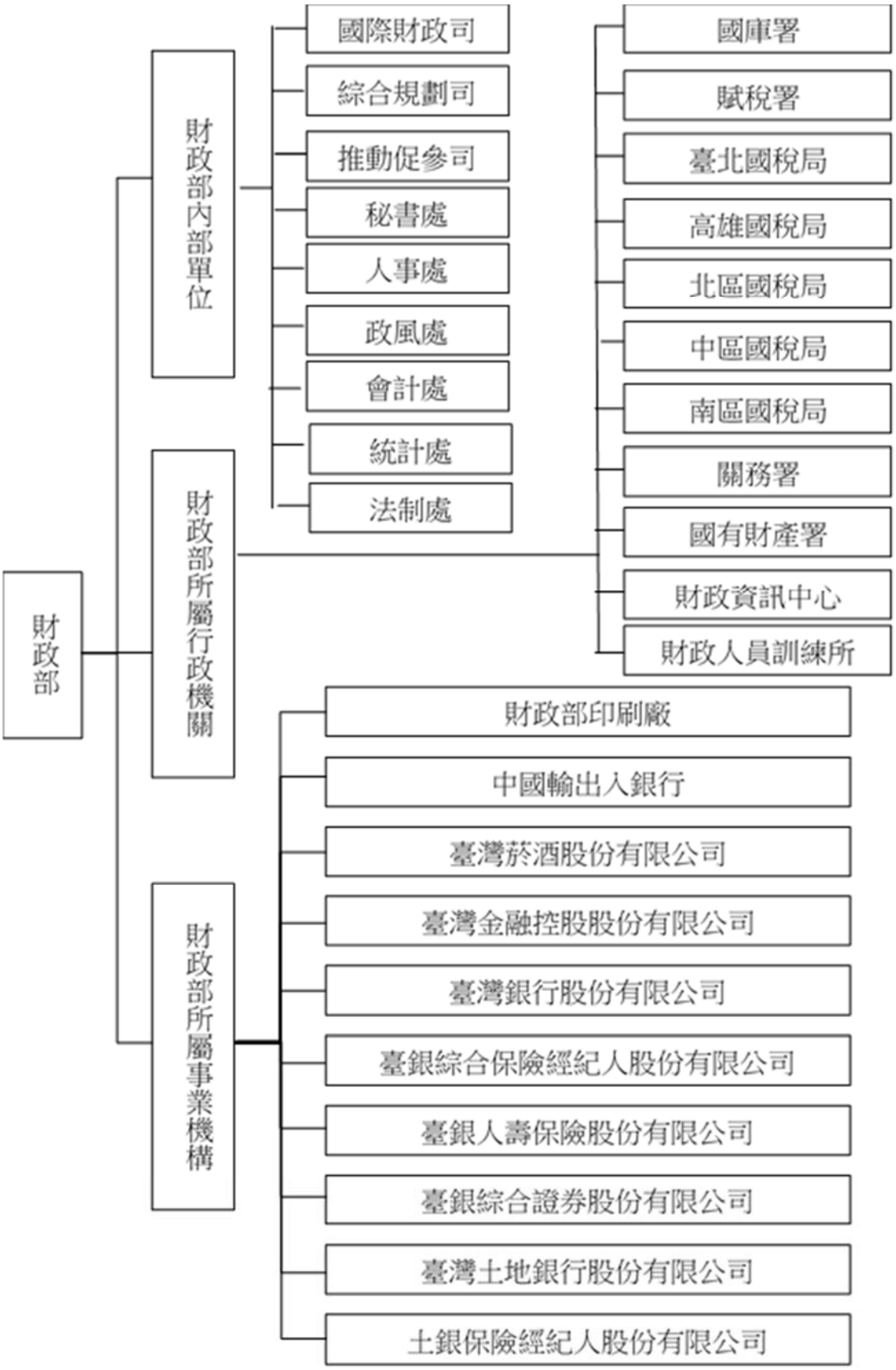

圖 3-1 財政部組織架構圖

其中國庫署主掌中央政府歲入預算籌編及國庫財務調度。財務調度又以公共債務制度之規劃與管理為主。且核議政府重大經建、社會福利等財務規劃。監督、管理公益彩券、公股股權及非稅課收入。地方財政之輔導及監督。菸酒管理制度之規劃、管理及查緝。

二、行政院主計總處之組織業務

依據行政院主計總處組織法及處務規程規定，下設綜合規劃處、公務預算處、基金預算處、會計決算處、綜合統計處、國勢普查處及主計資訊處等 7 個業務單位，茲介紹有關預算部門執掌如下：

圖 3-2 行政院主計總處組織圖

（一）公務預算處辦理中央政府總預算籌編事項、各部會預算編審及執行事項、預算相關法規及作業規範之修訂、中央對地方補助

款之核算及考核、督導各地方政府預算編製、執行及相關法令解釋事項。

（二）基金預算處辦理中央政府特種基金預算籌編事宜、各基金預算審編、預算執行之監督、預算相關法規及作業規範之修訂、督導主管機關監督財團法人、信託基金及行政法人預算編製及執行、督導各地方政府附屬單位預算之編製及執行相關事宜。

（三）會計決算處主要業務辦理會計法相關法規研修、制訂政府會計共同規範公報、追蹤及控管預算執行、編製中央政府總決算暨附屬單位決算、中央政府總預算半年結算報告暨附屬單位預算半年結算報告、核定各種會計制度、持續精進政府財務報導、強化內部審核機制及辦理會計業務訓練等業務。

肆、臺灣政府總預算案籌編過程

預算籌編業務可分為四大步驟，首先為預算政策的制訂，其次為概算的編製，再其次為計畫與概算的審核，最後為單位預算案的編製與總預算案的彙編。依據時間流程介紹如下。

臺灣之政府會計採取歷年制，會計期間為一月一日至十二月三十一日，每一年度之預算自前一年年初開始準備。

一月開始主計總處應準備以前年度財政經濟狀況之會計統計分析資料與下年度全國總資源供需之趨勢，與增進公務及財務效能之建議。財政部則準備以前年度收入狀況、財務上增進效能與減少不經濟支出之建議及下年度財政措施，與最大可能之收入額度。以供行政院制訂施政方針之參考。

三、四月時，行政院訂定施政方針。根據行政院訂定之施政方針，主計總處編製預算籌編原則及辦法，擬定有關預算編製的原則、程序、

內容、書表格式、一般共同性費用標準等的規定，經報行政院核定後分行各機關依照辦理。

到了五月之時，依預算法第三十二條規定，各主管機關遵照施政方針，並依照行政院核定之預算籌編原則及預算編製辦法，擬定其主管範圍內之施政計畫及事業計畫與歲入、歲出概算送行政院。

等到六月，行政院主計總處於收到各機關所編報之收支概算，應即整理分析，以便明瞭下年度歲入估計數額與各機關歲出最低需要，及所提供新興計畫需求實況。然後歲入部份由財政部會同有關機關進行檢討，各類支出需求部份則由行政院主計總處與國家發展委員會負責審核。最初先就總資源供需估測模型，擬具歲出預算總額度。

至七月份，行政院主計總處將所有各機關概算檢討及審核結果綜合整理後，提報行政院年度計畫暨預算審核會議歲出審查小組審議。審議時，得邀中央各機關及省市地方政府首長出席，對所編報收支概算及請求中央補助款項之內容加以說明並聽取意見。最後行政院主計總處，核定中央各機關歲入歲出額度及中央對省市地方政府補助款項(預算法第三十六條)。

七月底各機關根據歲入歲出額度，經主管機關審核彙編，編成主管預算，送行政院主計總處，另以歲入預算送財政部。財政部綜合各機關歲入，編成歲入預算後，送行政院主計總處，行政院主計總處將各機關單位及附屬單位預算再經查核完畢，即按各類收支結果，整理編製年度總預算案。並依來源別、歲出機關別、政事別、用途別，分別編製完成中央政府總預算案，依預算法第四十六條規定連同附屬單位預算及其綜計表。

及至八月份經行政院會議決定後送立法院審議，並附送施政計畫。

伍、兩單位預算籌編業務關連性問題分析

財政部國庫署在預算籌編階段業務職掌依其組織條例規定，計有關於中央政府財政收入計畫的籌擬，以及關於增進中央政府之財務效能及減少不經濟支出之建議。實務上，其主要工作事項計有：參與提供意見於年度施政方針、預算籌編原則與預算編製辦法的制訂。審查各機關所送歲入概算，並提出修正意見。參與行政院年度計畫與預算審查會議。彙編歲入總預算案。

行政院主計總處有關預算籌編業務，依該處組織法第三條規定，大致有：籌編預算所需事實之調查與增進公務及財務效能之研究、建議事項。預算編製辦法之擬訂、及各級機關單位分級之訂定事項。單位預算、營業基金以外附屬單位預算之審核與有關歲入、歲出計畫之核議，及總預算之整編事項。

實務上，行政院主計總處目前為臺灣中央政府總預算編製的負責機關，從施政方針、預算籌編原則、預算編製辦法的訂定開始主其事，其次是在限期內審核各機關概算，負責行政院年度計畫與預算審核會議的召開，彙整個機關單位預算，成為中央政府總預算案送立法院等。其中尤其是審核各機關計畫與歲出概算時，牽涉到國家資源的優先配置與取捨，權責重大。

綜合上述分析，可以發現在預算籌編階段行政院主計總處位於主辦者地位，財政部則為協辦的地位。如預算政策的制訂，由主計總處主導，財政部僅提供意見；再如由主計總處總其成彙編年度總預算案。兩單位業務分工如表 5-1 所示，在概算審查階段仍可能出現主導地位較不確定問題。財政部負責歲入概算的審核，主要歲入亦由該部負責，行政院主計總處負責歲出概算的審核，兩單位必須經多次協調，設法讓總預算收支平衡。可能出現的現象是在「量出為入」的考量下，財政部被要求盡量籌措財源，

從寬編列歲入。主計總處是否有「花錢的人不知籌錢的人辛苦」之心態，能否確實嚴格把關，讓有限資金用在刀口？又在財政困窘時期，財政部亦可能利用財政困難為藉口，以「量入為出」為考量，要求主計總處大幅刪減各機關概算，而延緩可能急需辦理的計畫預算。這是歲入與歲出審查分屬兩個單位主辦難免出現的問題。

表 5-1 財政部與主計總處在預算籌備階段之業務分工

主管機關 步驟	財政部	行政院主計總處
預算政策之制訂		
（一） 施政方針	提供意見	提供意見
（二） 預算籌編原則	提供意見	主辦
（三） 預算編製辦法	提供意見	主辦
概算審核	負責歲入	負責歲出
年度計畫及預算審核會議	參與	主辦
總預算案編製	彙編歲入部份	彙整為年度總預算案

資料來源：財政部和行政院主計總處之組織與功能

陸、各國預算主管機關與預算編製作業

本章前四節分別介紹日本、美國、英國與法國四國的預算制度，描述重點在於各國負責編製預算的主管機構與預算編製的過程，第五節則為小結。

一、日本

日本預算編制機關「財務省」前身為「大藏省」，原本大藏省同時兼掌預算、稅制、融三大項龐大業務，但日本的泡沫經濟在 1990 年代裡崩潰，留給銀行和金融機構大筆壞帳，並使問題進一步延燒到政府部門，浮現出官僚貪污、財務省等部門政商關係糾纏不清的尖銳批評(Pempel，

1998：25-26)。民間學團體因而提出「大藏省解體論」，認為大藏省，權力過於集中，必須有所調整。

主要有兩派意見，一派認為主計局應該由大藏省分離，直屬於內閣。另一派人士則主張將金融檢查與監督權責移出，以縮減大藏省的功能。日本政府並未接受主計局由大藏省分離的建議，而接受了將金融檢查與監督職權移出，以縮減大藏省職權的建議。在 2001 年時改名為「財務省」。

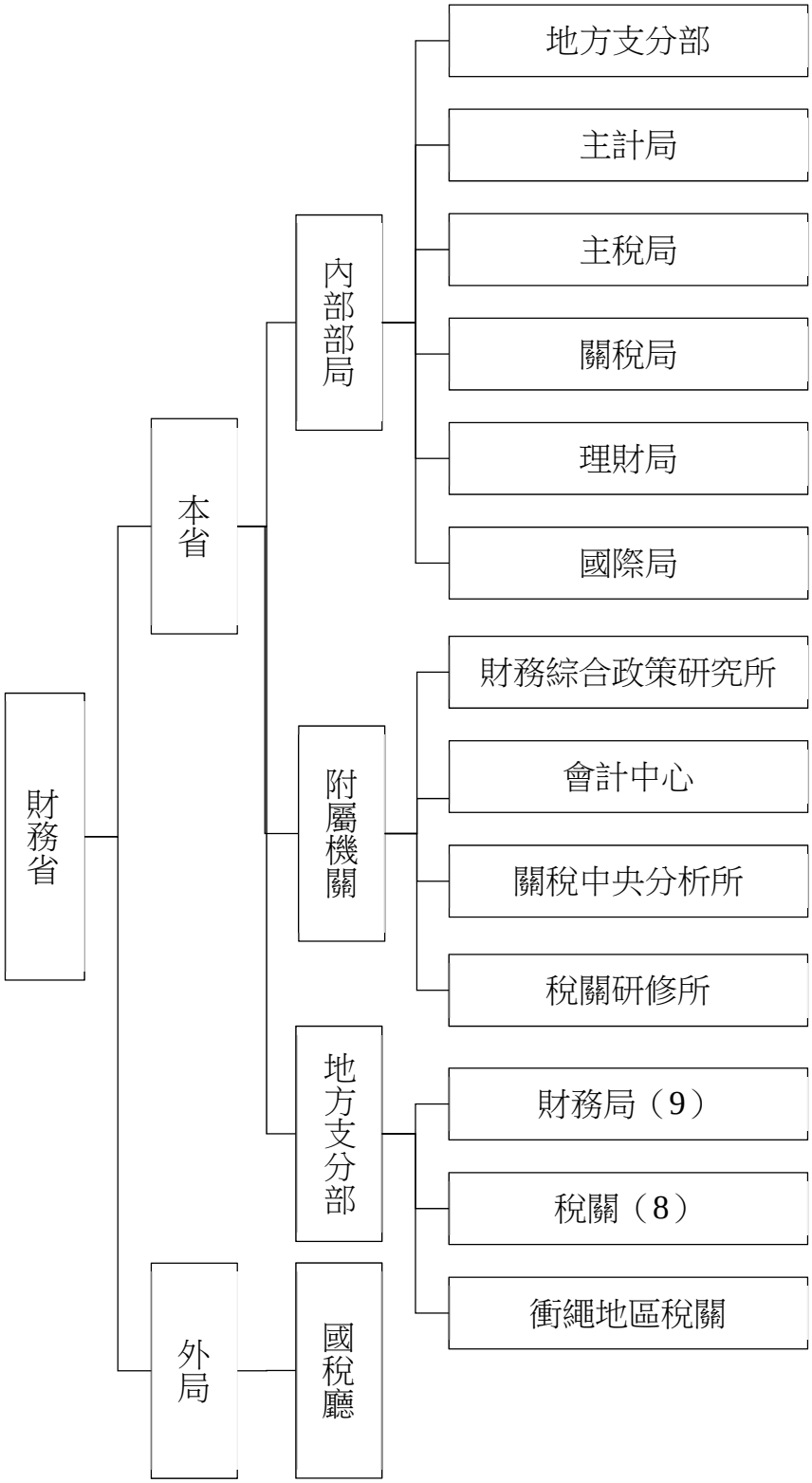

圖 6-1 日本財務省組織圖

（一）預算權責機關之組織與職掌

日本為內閣制國家，內閣擁有預算提案權；而根據日本財政法的規定，實際上的預算編製作業是由內閣中的財務大臣負責。因此財務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。依日本財政法規定，財務省在完成預算草案後，應將各項概算、歲入預算明細書、預算書送交內閣會議決定，不過內閣會議通常只會對內閣所送交的預算草案進行小幅度的修正，更動不大。以下扼要說明財務省的組織架構與功能職權。

1.財務省

財務省的組織可分為兩個部份：本省及外局(見圖 6-1)。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）及地方支分部局。內部部局為負責全國財政事務的主要機關，共計有大臣官房、主計局、主稅局、關稅局、理財局、國際局。外局主要的機關則是國稅廳。

根據財務省設置法第 3 條規定，財務省的主要業務有健全財政、公平課稅、國庫管理、穩定匯率。就預算籌編而言，財務省除了負責歲出編製外，也負責歲入業務。

2.財務省主計局

日本政府的預算編製由財務省負責，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。主計局內設局長一人，次長三人，下面設有總務課、調查課、給與共濟課、司計課、法規課、主計監察官、主計官十二人，共 7 課級單位，見圖 6-2 所示。

主計局各課職掌如下：

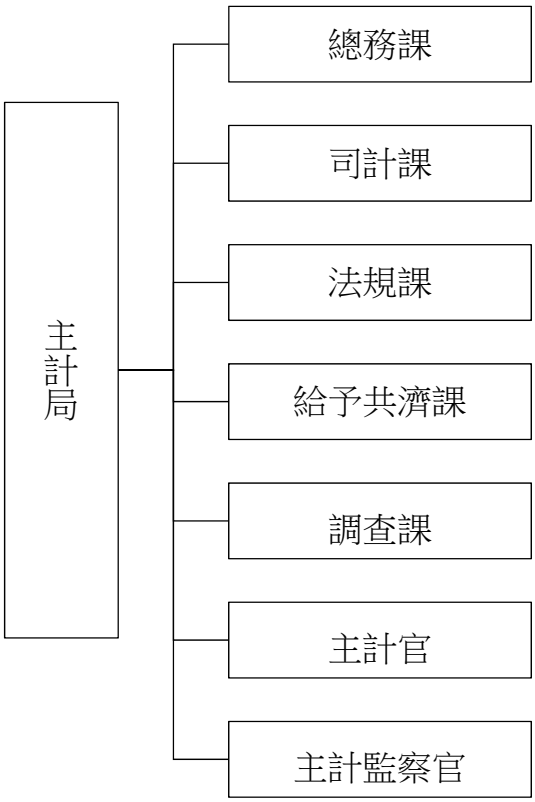

圖 6-2 日本主計局組織圖

(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) 司計課負責國家的決算、國產及債權的計算、國家預算轉入翌年使用、預算的移用或留用的承認，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。

(3) 調查課負責財政制度的營運情形之調查、財政營運長期方針及估計、財政統計的製作及分析等業務。

(4) 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。

(5) 給與共濟課負責國家預算中有關給予（公務員薪資）以及共濟（公務員醫療、退休福利）之業務。

(6) 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。

(7) 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。

（二）預算編製作業

日本會計年度採四月制。於會計年度開始前一年的三月起。各省廳開始進行概算準備工作，六月上旬時，財務省主計官會議根據當時的經濟狀況預測次年度經濟情勢，擬定「預算經費請求準則」經內閣審議通過，設定不同支出之上限與概算編制方法。六至八月，各省廳提出各自的經費請求書。

九月開始進行審查工作，就預算經費請求書進行聽證會，聽取各省廳主辦人員的說明並提供補充資料，預算主計官審查的標準有：預算項目的估計基礎、審查相關省廳在過去的表現、確認資料的正確性、未來的效益。十一月時作成省廳概算查定案送還各省廳。若各省廳對於預算查定案不服，可以請求再查定。此階段各政黨與利益團體也會發揮其影響力，通常農業及公共建設部門的遊說能力很強，能夠影響預算編制。

十二月時內閣就預算報告舉行內閣會議，通常只做小幅度的修改，在一月時送至國會審議。表 6-1 為預算編製流程。

表6-1 日本政府預算之編製流程（以2016會計年度為例）

時間	主要事項
2015 年 3 月底	財務省主計官會議針對 2016 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。
2015 年 6 月-8 月	各省廳準備提出預算經費請求書。
2015 年 7 月底以前	內閣會議議決新年度預算的編製方針，以作為各省廳概算編製的統一原則。
2015 年 8 月底以前	各省廳的概算送達財務省。
2015 年 9 月初至 11 月下旬	財務省開始概算審查工作。財務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。
2015 年 12 月上、中旬	與利益團體及地方公共團體的折衝。
2015 年 12 月下旬	與各省廳及各政黨的折衝。
2015 年 12 月底	內閣會議就預算草案作成決議。
2015 年 1 月上旬	各省廳及財務省準備要提送國會的相關預算文件。
2015 年 1 月中旬	預算案送至國會。

二、美國

（一）預算權責機關之組織與職掌

美國為總統制國家，根據其憲政體制的設計，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。

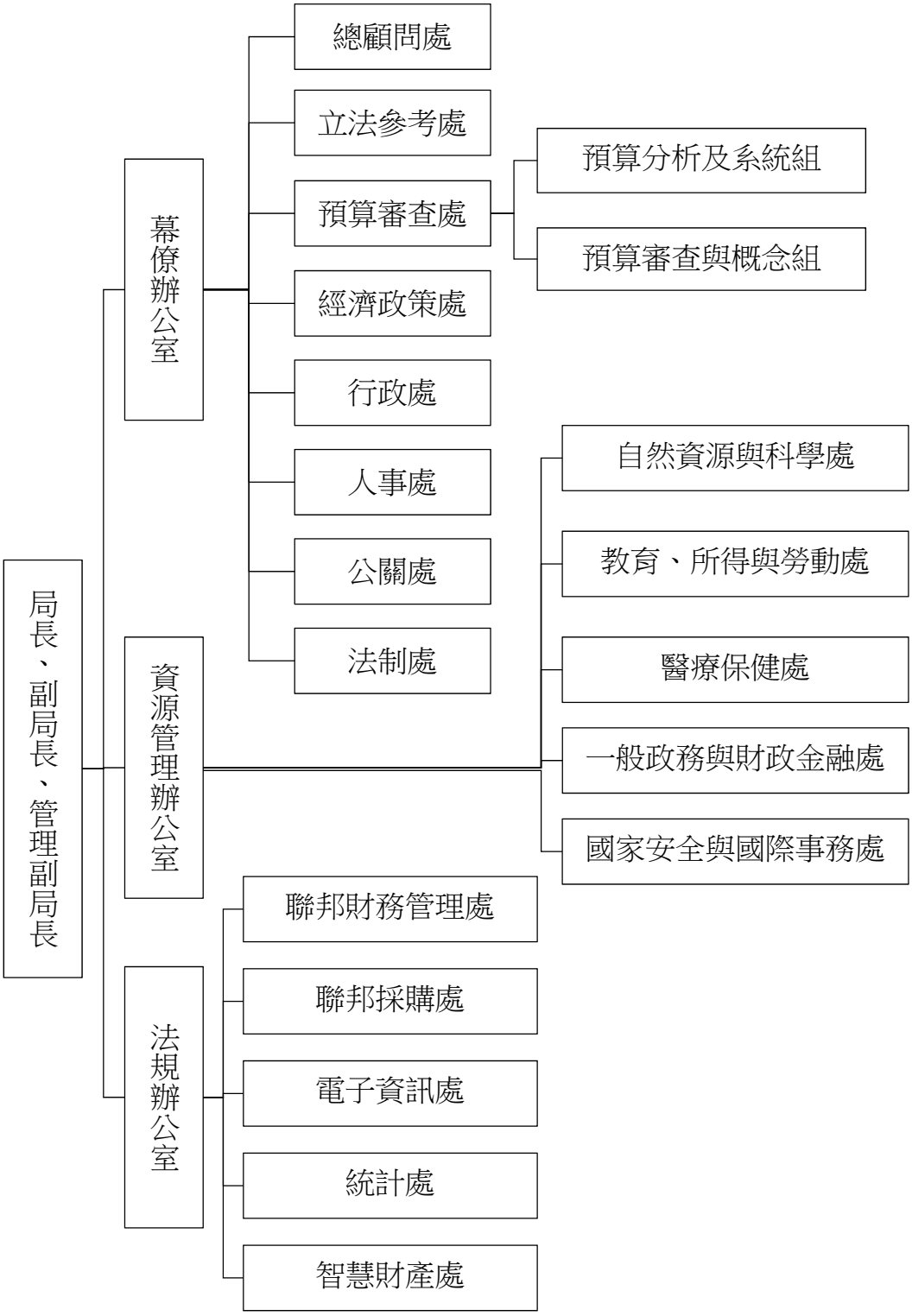

圖 6-3 美國預算管理辦公室組織圖

1.預算管理局

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與政策，以擬定各項支出的優先順序。OMB 也有責任確保各個機關的報告、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昇績效，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。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。圖 6-3 為其組織圖。以下扼要介紹其中幾個最重要的單位。

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、教育、所得與勞動處、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。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。

在各個幕僚辦公室當中，最重要的單位是「預算審查處」，負責協調整個行政部門的預算過程，也負責收集與編輯總統提交國會的預算提案。預算審查處分為兩個小組：

預算分析與系統組(Budget Analysis Branch)，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。

預算審查與概念組(Budget Review and Concepts Branch)，當行政機構向 OMB 提出預算要求時，需按照它們所使用的格式與準則。它也檢視撥款法案以確定它們能和會計和預算法規一致。在總統預算案轉送到國會之前，以最終格式予以綜合並追蹤國會的撥款過程

經濟政策處(The Economic Policy Office)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。

2.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

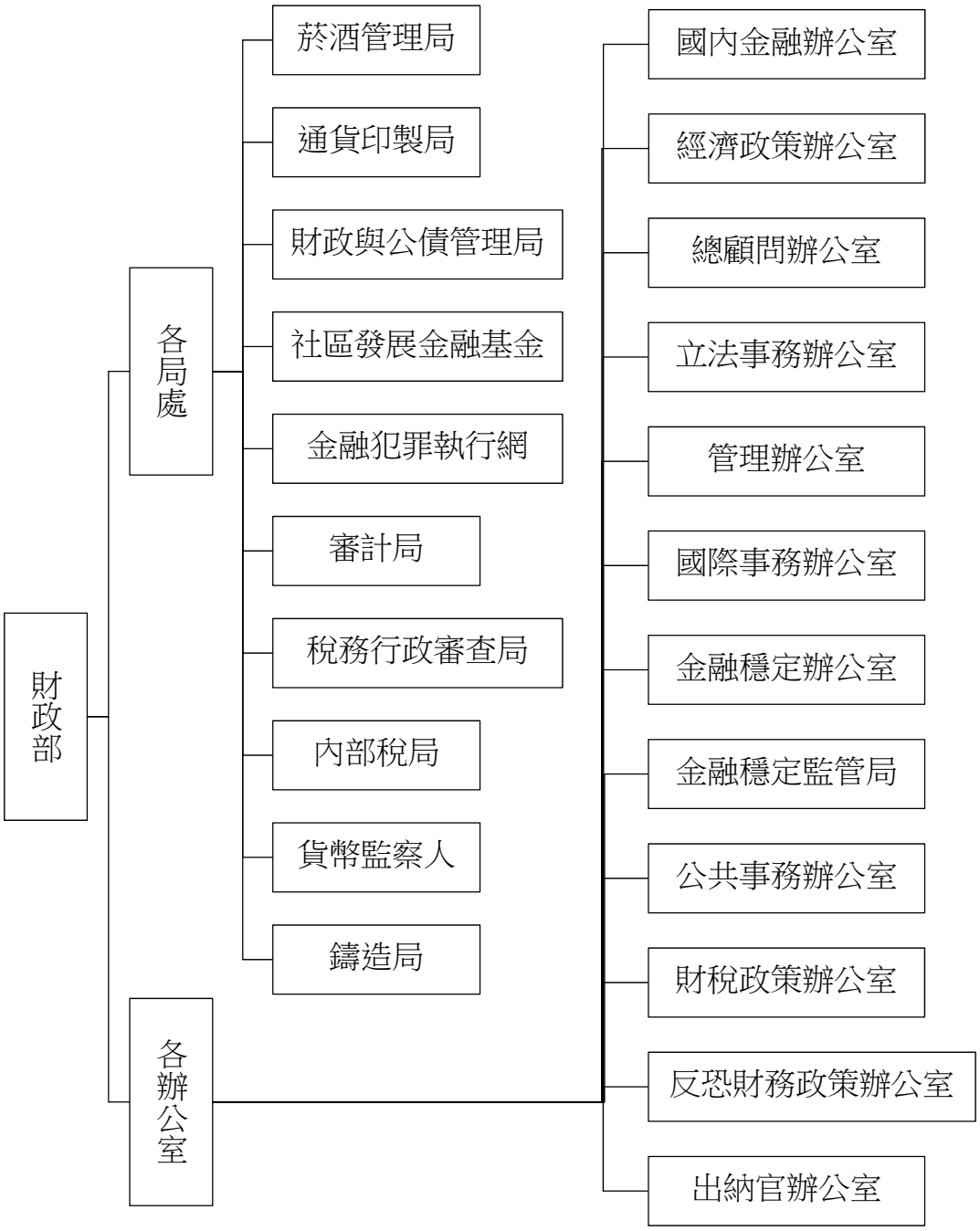

圖 6-4 美國財政部組織圖

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。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）；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 6-4。

3.經濟顧問委員會

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是高級文官報告，其二則是由委員及幕僚直接參與重要決策的制定。

（二）預算編製作業

美國會計年度採十月制，自每年十月一日至次年九月三十日，以次年年次為該會計年度的名稱。因為國會擁有充分的增減預算權力，須預留相當時間供議會審議，預算案通常於年度開始前 19 個月即開始籌編，也就是在每年 3 月左右，即開始籌編下下會計年度的預算案；也就是

說，Fiscal Year 2016 的預算，自 2014 年 3 月即開始編列。行政部門預算籌編的階段約為十個月，再於一二月之間（通常是二月的第一個星期一以前）將籌編完成的預算案提送國會。

在預算編列過程中，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 6-2 以 2016 年度為例，列出聯邦政府預算編製程序。以下再依預算籌編階段先後順序進一步敘明。

表 6-2 美國聯邦政府預算編製程序（以 2016 年度為例）

離會計年度開始前之月數	時間	工作內容
-19	2014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
-17	2014年5月	OMB進行春季計畫審查
-16/-15	2014 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
-13	2014年9月	各部及各機關將其單位預算和計畫送至OMB
-13/-12	2014年9-10月	OMB就選定的重要議題舉行聽證討論
-12/-11	2014年10-11月	OMB就聽證會結果作成審查建議
-11	2014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
-10	2014 年 12 月 中下旬	各機關與OMB就預算支出達成最後決議

-8	2015年2月初	總統將預算案提至國會

行政部門於會計年度開始十九個月前，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。

到五月時 OMB 為已開始編列的預算進行春季審查，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

六、七月時，OMB 制定有關預算編製及送審的詳細規範文件 Circular No.A-11，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。

在九月初機關概算送達 OMB 後，便交付各相關部門負責人員展開審查作業。OMB 審查人員審查過機關預算後，即在九月至十一月間安排聽證會，由審查人員與機關代表就施政與預算之重要議題作討論。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 多半在十二月左右完成機關概算審查，將其送交總統。

法律規定美國總統最遲必須在每年二月的第一個星期一，將下一會計年度的預算案送交國會審議。

三、英國

（一）預算權責機關之組織與職掌

英國採內閣體制，首相是內閣的當然領袖，但在預算的形成過程當中，財政部部長與財政部官員才是扮演最關鍵角色的決策者。

英國財政部設置「首長委員會」(Lords Commissioners)，該委員會由首相與財政部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，因此財政部的實際決策權力掌握在財政部部長手中。

除了財政部長之外，財政部內還有四位部長級的大臣輔佐財政部部長。第一個是主任祕書（Chief Secretary），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)。這四位部長級人物的明確職掌由財政部部長指定，經常改變。為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)，由主任秘書和七位局長組成。

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，其職能有政府預算與財政、金融政策與金融管理、總體經濟政策與估測、公務人員之管理與薪資。

（二）預算編製作業

英國政府的會計年度是採取四月制，也就是自每年四月一日開始、

年的三月三十一日為止。就像各國政府的預算編列過程一樣的冗長，英國的會計年度雖然是自每年的四月一日才開始，但是其前置作業卻可以追溯到六個月以前，也就是前一年的年底，大約是十一月份的時候，在財政部長（Chancellor of the Exchequer）的帶領之下，進行年度概算的編製工作。然後，在十一月的時候，由財政部向國會下議院提出秋季報告（Autumn Statement），內容是有關於下一年度的經濟展望以及未來三年的支出計劃。到了一九九七年以後，秋季報告被「預算前報告」（Pre-Budget Report，PBR）所取代，PBR 的內容也是針對年度的經濟展望進行報告。

在十一月的同時，有兩項預算案需要經過國會下議院審議：分別是此一會計年度的冬季追加預算（Winter Supplementary Budget）以及下一會計年度四月至七月之間，所需要的預算支出，稱為臨時預算（Votes on Account），其數額相當於今年預算的百分之四十五（Silk，1988：170；OECD，2004：424）。這樣的制度設計是因為國會在四月份的時候收到了來自財政部的預算書以後，會有二十六個工作天的時間進行預算的審議。但是因為是不連續的，所以審議的時間會長達四個月的時間。因此，撥款法案的通過生效往往會拖到七月、八月的時候，然而，會計年度在四月一日即開始，因此就出現了臨時預算的制度設計，其目的是為了讓政務的持續運作能夠更順暢。

到了二月份的時候，也是有兩項重要的支出預算會向國會提出，其一是此一會計年度的春季追加預算（Spring Supplementary Budget）；另一個則是超支預算（Excess Vote）。所謂的超支預算是指當政府部門的支出超出了原先的預算時，並且來不及於追加預算當中編列時，就會出現超支預算的編列。該超支預算會出現在所提出來的部會的撥款帳戶（Appropriation Accounts）當中，並由審計長向公共會計委員會報告

（Chapman，1997：172）。

時序進入到四月份，也就是新的會計年度的開始。由財政部長在每年的四月選擇一天作為「預算日」（Budget Day），向下議院進行演講，詳細說明當前財政狀況、今後政策走向、增減稅率等，為時約二～三個小時，事前內容絕對秘密，甚至內閣閣員也只能夠在當日上午的會議才會被告知。特別值得一提的是，有兩份重要的文件會在預算日當天由財政部向國會下議院來提出，分別是年度的「財政暨預算報告書」（Financial Statement and Budget Report，FSBR）以及年度的「經濟暨財政策略報告書」（Economic and Fiscal Strategy Report，EFSR）。這兩份預算文件即成為財政部長向國會下議院在預算日進行報告的書面資料。FSBR 的內容包括了：對於未來經濟與財政的預測，以及政府對所採取的財政政策進行說明與解釋。有關預測的部份也是規定不能夠少於未來兩個會計年度之預測。EFSR 的內容則是包括了以下各項（OECD，2004：420）：

1. 政府的長期經濟與財政策略，包括政府長期的總體財政目標
2. 對於最近短期預算結果的評估
3. 對於歐洲事務的短期展望與長期策略
4. 未了因應代際衝擊與財政永續性，必須對於至少未來十年的總體財政狀況進行說明性的預測

對於經濟循環所可能帶給總體財政狀況之衝擊進行分析

由以上所述，我們可以了解到英國財政部每年會有兩次針對經濟情勢向國會進行報告：一次是在十一月份時候的 PBR；另一次是在四月份的時候，由財政部所提的 FSBR 和 EFSR 兩份官方文件。10 最後，在四月份的時候，跟隨著 FSBR 和 EFSR 送到國會審議的，還有夏季追加預算（Summer Supplementary Budget），在這些文件通過審議以後，就開啟了英國政府新一年度的會計年度之預算執行。

四、法國

（一）預算權責機關之組織與職掌

法國為雙首長制國家，總統與總理都是行政首長。總統由人民直選，採絕對多數制，任期 5 年（2002 年前任期為 7 年）。總統兼有雙重身份，一方面是超脫於黨派之外、代表全民利益的國家元首，另一方面也是擁有實權的行政首長。總理則由總統任命，與內閣閣員共同向國會負責。總統與總理的權限劃分並不全然清楚，因此二者當中誰有較大的實權，往往須視總統選舉結果與實際的政治權力互動結果而定。

法國並無明文規定政府所應設置的部會的名稱與數目，因此政府之中要設置那些部會，往往由總理視當時國家情勢而決定，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。

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。

（二）預算編製作業

法國會計年度由每年一月一日開始，到年底結束；因此某一會計年

度的預算編製作業，會在該年度的前一年年初進行。法國預算草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。

表6-3 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更新案。
3 月~4 月	舉行部際會議，就財政部長、總理、總統修改過的預算更新案加以討論， 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)。

一月份時由預算司司長（directeur du Budget）負責草擬下個會計年度的預算更新案。預算草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，三者合併運算即可獲得明年的預算草案。

到了三月時舉行部際會議，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。

到五月之時，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。

等到七月時，總理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」，並專注編制歲入項目，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八月底。

在九月份的時候，由預算司將歲入歲出兩部分的決議結果，彙整為財政法案，送至國民議會審議。

五、小結

各國預算制度因憲政體制不同而異，預算審議權力上，英國與日本屬於內閣制國家，其中英國國會在不增加支出的前提下，擁有否決或修改預算案的權限；日本則規定若能達到比較嚴格的國會議員連署人數門檻，國會亦有權修改內閣的預算提案。但內閣由國會多數黨組閣，國會很少會對於預算案做重大修改，國會審議形式意義大於實質意義。

美國屬於總統制國家，總統肩負編製預算的權力與責任，國會則擁有十分完整的預算審議權力，可以自由增減預算案中的支出計畫與經費額度。至於雙首長制的法國，則因為財政制度改革，可分兩時期論述，國會的預算審議權原本受到極大限制，行政部門提出之預算，只有超過前一年度預算額度部分需要國會審核同意，其它可以延續執行。但 2001 年法國財政組織法改革（2006 年開始適用）給予國會更大的審議權，可以增減預算案的額度。

然而，憲政體制之為內閣制、總統制、或雙首長制，與預算籌編權是否應集中於同一機關並無絕對關係。由日本、美國、英國和法國的例

子明確可見，不論是何種憲政體制，各國國會審議預算權責或有大小之別，但是預算籌編都屬於行政權的範疇。至於該「行政預算」之編製作業由行政部門內的那個單位或那些單位負責，並不受憲政體制框架之限制。歲入歲出籌編事項是否採行預算一元制，交派同一機關統籌負責，或是採行預算分立制，由不同主管機關各自掌理，其實是屬於行政體系內部組織架構安排以及職責分工的課題，不應根據臺灣憲政體體制而妄下定語。

若由各國財政功能之組織分工情形進行了解，可以獲得一些啟示。美國政府的歲入籌編部分由財政部負責，歲出編製部分則由預算管理局負責，最後再由預算管理局主導並統籌總預算案之彙整。美國財政部與預算管理局之間鮮少發生因為歲入估算意見不合之爭執，此或許與美國的財政收支估測比較多元有關；因為除了財政部與預算管理局所作的財政估測之外，國會預算局與若干民間研究機構也都定期發布歲入估算數據，此舉對於行政部門無形中構成相當有效的監督與制衡，所以美國歲入歲出的籌編雖然分由不同機構掌理，但是在估算與確定歲入規模的決策層面的協調配合情形良好，交易成本並不高昂。

英國由財政部統一負責歲入歲出籌編任務，並無機構之間的協調配合問題。日本亦由財務省統一負責歲入歲出編制，雖然受金融風暴影響，曾有一派提議將歲出預算編製權分出給內閣，但最終並未採取此提議。法國政府的預算權責機構並不固定，但是大抵而言，歲入歲出編製都集中由同一機關負責。

柒、分立制與一元化之利弊分析

臺灣預算編製現在採行分立制，歲出部分由行政院主計總處編制，歲入部份由財政部國庫署編制，並由主計總處整合編製成總預算案。因近年政府亟思提升政府效能，組織再造與精簡為各國政府之趨勢，常有提議是否將預算歲出歲入編制機關加以整合，以提升效能，在此分析分立制(歲出歲入編制機關不同)與一元制(歲出歲入編制機關相同)之利弊。

由現行分立制度下之缺點談起，因為歲出歲入編制隸屬不同機關，財政收支有差短之責任歸屬不易釐清，到底是財政部徵稅不力，還是主計總處沒有歲入壓力超編預算，因而導致公共預算不當擴張。且分屬兩機關徒增溝通協調的成本。在支出時，主計總處掌管分配預算之核定，但有時未能密切配合歲入入庫的時間流程，造成財政單位的財務調度壓力與增加不必要的財務成本。

為改善上述制度缺點，配合政府組織簡化之目標，有歲出歲入機關整合採行一元制之提議，如此一來，只要財政收支短缺則可以課責該單一機關，沒有分立制時責任釐清問題。因為歲出與歲入皆由該機關編制，理論上較可以抑制公共預算不當擴張，不會有「花錢的人不知籌錢的人辛苦」之心態。財務調度上，充分考量政府歲入財源之到位時間，提昇國庫財務調度的效能。

但一元制也有相關缺失，根據會計準則，會計與財務出納分屬不同單位，是良好內部控制的關鍵因素。會計與財務出納由同一單位負責，將喪失制衡機制，不利於政府的財務的內部控制。且原本臺灣獨特主計一條鞭制度，全國政府主計人員之任免、考績全權由主計總處掌控，民選地方政府首長無權掌控，有助於各地政府會計之超然獨立地位，不受政治因素而影響，也有助於掌控地方政府之預算規模。但如今中央政府機關整合，地

方政府必定比照辦理，如此主計一條鞭制度可能廢除，如此主計人員受到政治任命影響，恐會影響會計之獨立且失去地方政府預算編制的掌控。

綜觀上述分析，自分立制改為一元制有利有弊，但整體效益仍須進一步探討・但可確定的是組織重整必定帶來衝擊與成本，不論是主計總處的若干單位併入財政部，或是財政部的某些業務移至主計總處，或是成立一個嶄新的預算機關，組織重組所產生的衝擊層面必十分廣大，所帶來的調整與重組成本是相當高昂的。雖然組織的重組合併有其效益，但是原有人員如何重新調整配置的人力重組問題、兩個機關的組織文化如何重新適應發展的矛盾等等，都必須面臨重新摸索與重新設計的挑戰。