

立法院審查預算的角色分析

(1987-1992)

韋 洪 武*

摘 要

我國立法院審查預算的表現，向為國人詬病。尤其喊價打折的作風，更有如兒戲。而特權掛鉤，介入預算更是黑金政治赤裸裸地呈現。政黨惡質鬥爭，尤使預算審查毫無理性辯論的可能。

追循其故，上述病癥成因有三：憲政體制的限制、預算審查制度的扭曲和政黨互動的不良。本文從1987——1992立法院審查預算的有關紀錄著手分析。其結果似乎證實了上述三項因素，在結構上即已預伏立法院無法合理審查預算的基因。

對症下藥，本文主張：第一，立法院預算權需與監察院彈劾權、司法院釋憲權結合使用。第二、立法院委員會登記制度應徹底改革。第三、執政黨對在野黨審查預算之發言權應充分尊重。

*作者為本校政治學系講師。

**本文曾於83年6月4日政治研究所四十週年研討會發表，並獲台大三民主義研究所蘇彩足教授指導評論，特此致謝。

壹、前 言

完整的國會權是由預算議決權演進而來，這是政治學耳熟能詳的基本知識。由於英國國會的前身，充分運用此一權力，因而造就了憲政與民主的國家。進而使得擁有預算權成爲民主國家國會的重要特徵之一。我國憲法63條也賦予立法院議決法律案、預算法案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。這是立法院預算權的根本依據。而在各議案中，「法律案」、「條約案」及「其他重要事項」涵蓋範圍雖廣，但個別提出於立法院時，仍是性質較單純的。而「戒嚴案」、「宣戰案」、「媾和案」則與軍事、外交密切相關。「大赦案」則純粹是司法性質。唯有「預算法案」在單一文件中，內容涉及行政院各部會，甚至包含中央政府所有七個機關（總統府、國民大會及五院，說明如後文）。因此，它是內容最多，而性質又最複雜的「議案」（註一）。當然也是難度最高的議案。

何謂預算？本文所指的是依預算法所規定的「中央政府預算法案」。詳細地探討該案的定義，可能涉及整部預算法的逐條釋義，這既非筆者的知識與能力所及，也非本文的目的，更超出了篇幅。因此，本文用非常簡單的界定：預算就是政府每一年「預」先「算」好籌錢和用錢的計劃（前者稱之爲「歲入」、後者稱爲「歲出」）。我國的「中央政府總預算法案」是有別於省市、縣市政府、鄉鎮市公所的一種預算。但因它牽涉的「政事」包括內政、外交、國防、經濟、農業、環保、衛生、教育、交通……等幾乎是無所不包，而涉及的機關又是國民大會、總統府、行政院、立法院、司法院、考試院、監察院及隸屬於它們之下的行政及事業機關（如各部會及國營事業等）。因此，「中央政府總預算法案」在我國一向是金額最高，內容最龐雜，影響最大的議案。

預算的目的，乃在達成特定的施政目標。因此，也可以說是「施政計劃的數字化」（紀俊臣：17）。一般說來預算有三個基本原則：

註一：預算法案是否可稱爲一種「法案」，本文不作定論。但前行政院院長俞國華曾提出肯定的答案。見立法院公報，2032期，1987年3月28日出版，「七十七年度施政計劃及總預算法案編製經過報告」部分。

第一、年度原則：所有項目都應為一個單獨的年份而作。

第二、統一性原則：所有財政業務都要包括在一個單獨的文件中（在我國中央政府即稱之為「中央政府總預算案」）。

第三、專款專用原則：所有支出都要符合法定用途，並接受審計。（Naomi J. Caden 著，中國問題研究所百科全書編委會譯：74；薩孟武：346-347）。

同時，對於大多數因為「討厭」納稅，所以極度關心政府如何花錢的納稅人而言，他們不懂預算，而選出立法委員組織立法院的目的之一，就是期望能替人民看緊荷包，監督政府不要亂花錢。因此，預算審查不僅是立法院的法定職責，也是它對選民的政治責任。從人民的角度的來看，立法院預算審查的表現，更是值得研究。

而且，對大多數納稅人來說，他們對於預算的分配與審查，最關心的可能是：

1. 預算應該如何分配才是最好的？也就是說，在歲入部分，不會造成人民的稅負過重；在歲出部分，每一分錢都用得恰到好處，造福所有的老百姓，而不會有浪費甚至於貪污的預算。
2. 那些機關應該為一份好的預算負責？如果是立法院，那麼以立法院的靜態結構和動態運作，它能否挑起這個責任？而其它機關像編列預算的行政院、審查決算的監察院審計部是不是也有責任？如果是，那麼，它們和立法院應該如何合作？
3. 如果大多數人民覺得預算總是編得不好，審得更不好，是否有補救之道？

本文就是從這三個問題出發，希望能從有關的書刊文獻及政府出版品的檢閱分析中，得到滿意的解答。不過，第一個問題涉及太多專業知識，例如經濟學（總體經濟學家關心預算總額，及預算對經濟趨勢的預測效果，和是否表現出適當的經濟政策。個體經濟學者則從預算評估政府支出之妥當性與效能。）、管理學（學者強調預算對公共資源運用的效率和效果，和與市場選擇相對立的集體社會選擇如何作出之過程。）、政治學（學者從解決衝突的政治過程，表達價值觀念的政治聲明，和價值分配的政治鬥爭等角度來觀察預算。）（N. J. Caden 著，中國問題研究所百科全書編委會譯：75-76）。而個別部門預算（例如國防預算）的分配、金額、比例、政策意含及影響尤其是高度專業的知識，絕非門外漢所能置喙。因此，對於這個問題，限於能力和研究的目的，筆者只能涉及政治學的部分。而將本文的重心

放在第二、第三個問題的研究上。

本文所謂角色，「戲劇性」地說，就是指在年度的預算審查大戲中，立法院的戲份如何？吃重或輕鬆？何時上場，何時下台？如何與其他演出機關分工？它唱得好還是經常唱砸了？在戲中，它是主要演員嗎？亦即觀察立法院在憲政結構的先天設計，內部相關程序規定，及政黨組織與結構等三種靜態環境中，其決定預算的總體表現。同時，也將立法委員的重要行為動機，例如獲得連任，在國會中獲得影響力，盡看緊荷包的责任等（Fenno:1），一併考量，以求得知在預算遊戲或賽局（game）中，立法院究竟受何種動力之影響而有前述表現。

此外，本研究以1987至1992年之立法院的預算審查，作為選擇資料的期間，主要的原因：第一，這段期間可以說是臺灣「民主化」的里程碑。民進黨成立、解嚴、開放人民赴大陸探親、開放報禁、黨禁、廢止動員戡亂時期臨時條款、國會全面改選等事件，絕大多數在此期間發生。而立法院也才逐漸發揮真正監督行政權的功能，打破以往既難代表民意，更難監督政府的「行政院立法局」形象。第二、這段期間正好是增額立委完整的兩任任期。

貳、靜態結構分析

一、憲政體制的設計——跛足的預算權

預算與決算其實是一體的兩面（參見註二）。前者是事先的收支計劃後者是事後的收支紀錄。國會議員對於預算不可能全部精通，因此審查預算時，絕對有必要參考前一年度政府預算執行的情形。立委不解決算，恐怕也很難審查預算。因此，本文在此一併討論之。

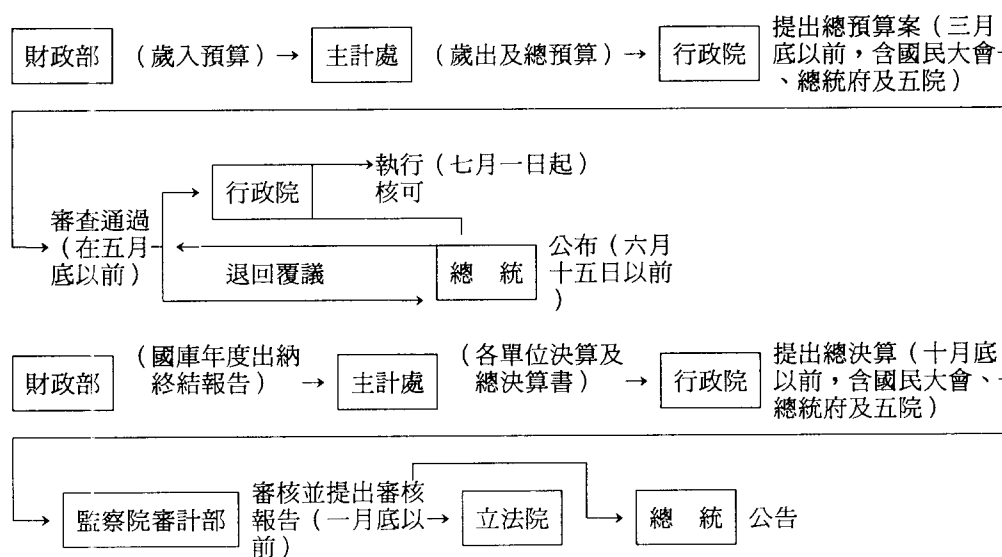
雖然立法院可以議決預算，但是依憲法的規定，它對預算和決算的決定權是不完整的。

註二：簡單地說，決算為預算執行的結果。也就是年度政府收支的「帳簿」。在本文中，是將預算與決算儘可能地合併起來談，因為決算為因預算而來，它們本來就是「國家財政制度之兩翼」。再就憲法的規定而言，立法院對此二者均有審查之權。參見劉慶瑞，*中華民國憲法要義*，臺北：三民，1957年初版，P.199。林紀東，*中華民國憲法釋論*，臺北：大中國，1989年改訂版，P.301。薩孟武，*中國憲法新論*，臺北：三民，1988年七版，P.310。羅志淵，*中國憲法與政府*，臺北：正中，1977年二版，P.646。

立法院審查預算的角色分析（1987－1992）

從表一可以看出，行政院掌握了編列及提出中央政府七個機關預算案的全權。換言之，立法院對預算之編列與提案無權置喙。其意見之是否被接受，完全視行政院的態度而定。尤其，憲法規定，立法院不得對預算提議增加支出（第70條）。因此，即使立法院對行政院所提的預算不滿意，它也不能在不增加支出總金額的前提下，對各項目作增刪的調整。（註三）

表一 中央政府預算與決算體制設計



資料來源：憲法第57、58、60、63、105條；預算法第48條；決算法第17、21、24、26、28條。

同時，行政院依據憲法（57條第二、三項），還可以將其認為窒礙難行的預算案退回立法院覆議。除非立法院有出席三分之二以上的多數維持原決議，否則，行政院對立法院預算的「議決」便可以否決。而且，此覆議權之運作，在實務上來說，是可以針對部份條文否決（例如1991年9月行政院退回「勞動基準法」第84條覆議，並成功地否決了立法院的修正案。）；而且也可以在預期可能失敗時，撤回覆議案（例如1993年3月，行政院撤回「立法

註三：大法官會議釋字第264號解釋，認為立委要求行政院加發公教人員年終獎金半個月，牴觸憲法70條之規定，因而無效。在本案中，預算總支出在立法院審查通過後刪除了很多。總支出相對減少，而單一項目增加，仍不被大法官會議視為合憲，可見是採取嚴格的解釋。

院組織法」第18條有關立法院行使文件調閱權的覆議案。)

行政院對預算的編列與提案，甚至於否決都具有完整的決定權。純粹就權力的觀點來看，其他中央機關，包括立法院本身，在制度上都只能眼睜睜地看著行政院在編列預算時「斟酌損益」而無可奈何。行政院唯一的限制只是教育、科學、文化支出不得少於總預算的百分之十五。(憲法第164條)而這個條文自行憲以來，一直到1990會計年度的預算案方被遵守。亦即在此以前的所有中央政府總預算案都明顯抵觸憲法第164條(註四)。

另外，就立法院的決算權而言，也是不完整的。根據表一，總決算仍是由行政院編列提案，並且由監察院審計部負責審核。立法院只是被動地聽取審核報告，並提出質詢而已。對於審計長的審核報告，如果立法院不滿意，也沒有任何追究懲罰的權力。甚至連不通過的權力都沒有。

如此「跛足」的立法院，要扮演預算把關者的角色是不夠的。它必須具有其他輔助性的權力。這正是憲法體制所期望的運作方式。

首先，是利用法律案及重要政策之議決權(第57條及58條)，針對行政院在編列預算時，除了浮濫、浪費(直接刪減即可)之外的缺點〔例如：1.分配不當——國防預算太多，而社會福利及教育、科學、文化預算太少；2.隱藏性預算——例如軍事院校支出編列為教育預算，退輔會支出及其他軍公教福利支出編列為社會福利預算；3.非法編列特別預算，以使細心預算分母減少，以免教育、科學、文化支出不符憲法15%之下限；4.非法或逃避國會監督之支出——例如：採購武器先支出再編預算，軍事、外交情報支出只有大項總額，而無分項細目；5.發行公債超過現有法律規定上限——如1995會計年度預算公債發行餘額之事件，可以用「知法犯法」來形容(彭百顯；57-63，67-74，84-87，124-126；張友驊，1991:104-

註四：關於此一問題，也有學者專家為政府辯護，認為並不違憲，例如林紀東即認為，基本國策是宣示性或指示性的，達不到不算違憲。王雲五則建議，以15%為最高額或中數。陳毓鈞則主張改164條，不必硬性規定。筆者較傾向政府違憲的觀點。因為這種規定明確而具體的數字，實難謂為例示性的規定。政府財政如有問題，可以臨時條款凍結此一規定。如總統連任、國民大會行使創制、複決權等例。但既未凍結，就必須遵守。參見黃英紳，〈憲法教育科學文化預算比例之平議〉，立法院院聞月刊，20卷5期，1992年5月，頁39-47。此外，行政權應該掌握大部分或全部的實質預算權乃是世界性趨勢，強勢如美國國會也無例外，(楊泰順〈預算規劃與分配〉，民主基金會編，我們對預算編審的看法，台北：民主基金會，1993，頁7)。本文對此也並無反對之意，甚至持肯定的觀點。

108；蘇進強：5-2至5-4；孫克難；4-3至4-8；中國時報：1994.3.31.社論）作制度性的矯正。以立法院的重大政策決議及立法院禁止，約束此類行爲。

其次，對於決算的審查，立法院其實可以配合監察院的調查權、彈劾權、糾舉權、糾正權之運用，而達到監督行政權的效果。審計部依法獨立行使職權（審計法第10條），而且對於各級行政機關財務不法不忠於職務之事，也有舉發之權（審計法第17條）。這種規範對於個別公務員較能發揮效果，但對於政府機關或代表特定團體利益的不法行爲（例如代表軍方利益的前述非法行爲），可能就有心無力了。因此，立法院對此如欲改善，除使用前述立法權、重大政策議決權之外，提供資訊或個別立委直接向監察院舉發、請願（當然監察院也可能因此而自動調查），以監察院之彈劾權，及其通過後移送公務員懲戒委員會之懲戒權作為對大官巨吏的儆示。

第三，向超然獨立於黨爭之外的仲裁者——司法院大法官會議聲請解釋憲法。由於大法官會議受理憲法解釋之聲請條件已有放寬，1993年二月修正通過之「司法院大法官審理案件法」，更改本法之名稱，並將解釋憲法的聲請者，由最早（1948年之「司法院大法官會議規則」）之僅有中央或地方（政府）機關；及1958年（「司法院大法官會議法」）加上人民；放寬為除上述三者之外，再加上法人、政黨，特別是立法委員現有總額三分之一均可聲請。近年來，諸如中央資深民代的退職；立法院是否應有調查權；國安會、國安局及人事行政局組織法及條例之通過是否有效……等爭議，均是由立法院主動提出聲請者。同時，大法官會議的仲裁功能也受到高度重視。朝野輿論的焦點集中，也使得大法官會議動見觀瞻，影響更深遠。

整體而言，立法院使用立法權及重大政策議決權，必然受到佔多數之執政黨的牽制，難以成案。而且，即使通過了，行政院也可以退回覆議。換言之，除非行政院的預算編得「天怒人怨」，或執政黨內部嚴重分裂；否則，此種權力之懲罰效果難以達成。其真正的作用，可能還是在表達立法院——特別是反對黨——的不滿，以及在第一次通過後，所給予行政院的警告作用；以政治緊張，逼迫行政院知所收斂、改進。而第二、三種辦法，是否有效，操之在別的機關，並非爭執的行政院、立法院雙方所能掌握。雖然行政院所屬的多數黨，在目前掌握絕大多數監察委員及大法官的情況下，仍然可能私下運作，以協助得到有利的決定。

但反對黨也可以訴諸輿論的報導評論以施加另一端的壓力。因此，相較之下，似乎比第一種辦法更易著力。

二、院內審查制度——扭曲的專業性

依「預算法」及立法院「國家總預算案審查程序」規定，預算審查可分為六個階段（如表二）。其中第三階段的分組審查有組數之改變，情形如下：

表二 中央政府總預算審查程序

				第階 六段	院會議決
				第階 五段	全院各委員會聯 席會議審查
			第階 四段	預算委員會議綜合整理 並擔審查總報告	
		第階 三段	分組審查、詢答及處理		
	第階 二段	全院各委員會聯席會議大體審查			
第階 一段	立法院院會聽取行政院院長及主計長、財政 部部長報告並質詢				

資料來源：預算法第45、48條；立法院國家總預算審查程序：紀俊臣：20。

表三 立法院審查預算分組各年數目

年 度	1987	1988	1989	1990	1991	1992
分 組 數	3	6	6	4	10	10

資料來源：立法院公報

立法院審查預算的角色分析（1987—1992）

在1990年以前，無論分幾組審查，主席均由預算委員會三位召集人輪流擔任，故開會時間也配合其行程表（楊志恆1991:32）。往往同一天有二組以上的委員會同時進行詢答或審查，使得人數較少的在野黨立委登記發言，發表審查意見或參與表決常疲於奔命，也嘖有煩言（雖然每位立法委員只能在一個分組擁有表決權，但可以列席其他分組表示意見）。甚至認為這是執政黨刻意的安排，以便某些特定預算得以輕騎過關。（1991年之後，改為十組，則由各常設委員會召集人擔任主席，似較合乎專業的精神。）

平心而論，執政黨是否有此意圖，不得而知。但限於預算法5月31日審查完畢的壓力（否則必須有補救辦法。不過，站在執政黨的立場，當然會盡一切可能使預算準時通過），恐怕加速審查是無可避免的選擇。而且預算審查過程之令人厭惡、冗長、文不對題、毫無意義、有意誤導，虛偽做作、玩弄數字、拿錢開玩笑、內幕重重乃是舉世皆然。這種醜陋的爛戲，還是越短越好（Lott:73）。事實上，美國國會的預算審查須用五個月時間，也迭有改革呼聲，認為應加快速度（Lott:75;Panetta:78-79）。

然而，預算審查速度如何才能加快，而又不至於草草了事？高度專業的精神恐怕是最重要的關鍵。況且，無專業即無知識，無知識即無權力。國會議員之專業性不如行政部門，則必然淪為事後的「審計者」（Wildavsky, 1984:224-225）。皆哉斯言。更嚴重的是，如果立法委員專業太差，就會一無所有，連「審計者」都無法扮演。（因為，憲法已經把這個角色分給了審計部）。因此，本文擬就這一個角度，觀察立法院的相關制度。

揆諸整個審查流程，唯有第三階段的分組審查，才是最需要借重各個立委專業的素養與經驗，馳騁欣削的戰場，學有專精的立委，在此階段最為活躍也最受媒體重視。但是近年來在此階段，電視媒體的攝影機可以任意走動取景，而不限於對準發言臺，因而成為立委做秀最佳時機。甚至在發言臺下，只要有特別的聲音、動作，都能吸引攝影機關愛的眼神。因此，立法委員最熱衷於參與分組審查。表八的出席率統計也證明了這一點。

此外，就專業分工來說，雖然各個分組所審查的預算，大致都在一定的專業領域。尤其在1991、1992年分十組審查之後，更符合專業委員會主導的精神。但是，立法院各委員會組織法第四條規定，立法委員每個會期都要重新登記參加常設委員會。這種每個會期都可以更換委員會的制度，使得六年之中，增額立法委員的專業程度頗受影響。加之以連任比率也不

高（52.78%）經驗傳承也受影響。表四、表五～一及表五～二對於立委參加委員會的情形，作了簡單的統計：

表四 增額立委（不含僑選）參加常設委員會數目

單位：人

	1	2	3	4	5	6	合計
1987—89任期（79—84會期）	42	17	8	5			72
1990—92任期（85—90會期）	30	27	29	11	5		102
連任者	14	8	7	5	2	2	38

資料來源：立法院各委員會召集委員暨委員名冊（1987—1993年）79至90會期

表五～一 增額立委（不含僑選）參加委員會年資統計

單位：次／人

		內政	外交	國防	經濟	財政	預算	教育	交通	邊政	僑政	司法	法制
一九八七—一九八九任期	半年	2	1	6	2	11	8	1	3	1	0	1	0
	一年	2	0	1	1	1	3	0	0	0	0	3	1
	一年半	1	2	1	1	1	2	0	0	0	0	1	0
	二年	1	0	1	0	1	3	0	1	0	0	1	0
	二年半	2	0	1	2	1	1	1	0	0	0	3	1
	三年	8	0	3	2	3	5	3	3	0	0	6	1
一九八七—一九八九任期	半年	9	3	18	3	17	28	4	7	2	0	2	15
	一年	4	2	5	5	1	7	5	3	1	0	5	4
	一年半	3	1	5	3	3	1	2	1	0	0	1	4
	二年	5	2	4	2	6	1	0	2	0	0	2	0
	二年半	1	1	0	5	3	0	2	2	0	0	0	2
	三年	4	1	4	3	4	3	2	3	0	0	2	0

資料來源：同表四。

*：人次共40人，與表四左欄人數不同，係因立委簡又新、周文勇任期中分別因故離職，故雖僅參加一個委員會，但年資未達三年。

立法院審查預算的角色分析（1987—1992）

表五～二 1987—1992連任增額立委（不含僑選）參加同一委員會年資統計

單位：次／人

	內政	外交	國防	經濟	財政	預算	教育	交通	邊政	僑政	司法	法制
半年	2	2		3	6	4		1	2		1	2
一年			3	2	1	3	1		1		2	2
一年半	1	2		1		2					2	2
二年			1	1		1					2	
二年半		1	1	1	2			2				1
三年				1	1	3						
三年半	1					1		1			1	
四年				1								
四年半	1	1			2							
五年			1	1	1	1						
五年半				2								
六*年	4		1	1	1	1	1	1			2	

資料來源：同表四。

*：數字與表四左下欄不同，原因同表五～一。

表四顯示，增額立委在第一個任期中，有過半數的人（58.33%），只參加一個委員會。可謂專業程度相當不錯。但在第二個任期內，這個比率陡降至24.41%。即使再加上只參加二個委員會的立委，其比率也只有55.88%。比起上一任，專業水準顯然較差。再加上第二任連任者只有52.78%，略多於二分之一，而連任立委只參加一至二個委員會的比率又只有57.78%，如此相乘之後，在六年之中，資深而又足夠專業者只剩下30.55%，不足三分之一。

更荒謬的是，第二任竟有立委在三年六個會期之中參加了五個委員會（分別是許國泰、鄭余鎮、魏耀乾、王聰松、余政憲），雖然這是因為民進黨策略上的運用，以及黨團人數太少所致，但總是對專業性的嚴重斲喪。同樣地，連任立委中各有二位參加了五至六個委員會（前者是許國泰、蔡中涵；後者是王聰松、余政憲）。

就表五～一來看，第一任期立委年資大致均高於第二任。尤其是經濟、內政、司法、預算等委員會，「從一而終」的立委人數均甚高。即使有甚多只參加半年至一年的立委來來去去，但專業水準不至於受太大影響。但第二任的情況就不同了。在資深專業的委員人數上，各委員會增減異動的數量不大。但「走馬燈」委員卻全部增加了。比起前一任期，預算委員會的「蜻蜓點水」委員（只參加一個會期者）增加了2.5倍；國防2倍；法制從0增加到15人次。如果合併計算年資一至二會期的立委，並做前後任比較，則（在第二任在10人次以上的委員會中），其比例是法制1:19；交通3:10；國防7:23；內政4:13；預算11:35；財政12:18。

當然，這和增額立委總人數增加了五十個有關。而政黨策略互動及資深立委把持委員會也可以部份解釋此一現象。但無論如何，這就是不專業。

表五～二顯示，連任者竟也有多次在各委員會年資只有一至二會期。財政、預算、經濟委員會尤其嚴重。資淺立委比資深立委人次更多。何以如此？上述三種原因不足以完全解釋此一現象。追根究底，政黨不重視國會專業能力的心態才是最主要的原因。只要政黨願意依此動員，專業不足的現象根本不會產生。

而以此種一任不如一任的「專業」素養，又如何能將卷帙浩繁的預算書仔細審查好？

其次，就節省時間來說，立法院從三月中旬接到預算書後，一直到五月底都是預算審查期間。面對每人一份超過兩公尺厚的預算書，時間其實很短。可是，在這段期間，立法院仍要進行施政總質詢，其它法案等審查。碰到政治、經濟或社會重大事件時，例如今（1994）年的千島湖事件、華航名古屋空難、大學校園性侵害或騷擾等，各委員會還會優先專案報告，要求相關部會首長到席備詢。如此一來，預算審查還能有多少時間？

所以，除非在內部制度上作適當的調整，否則立法院為人詬病的無重點、不負責任、無效率、無專業水準的現象恐怕很難改變。（楊志恆，1993:56-57）

三、政黨組織與結構——混亂的根源

1987—1991的五年間，立法院還存在著資深立委（包括1969年增補選在臺灣選出但不必改選者；1991年底全部退職）。因為他們一直佔有院內過半數的席次（除1991年只佔45%外），一直是增額立委（特別是民進黨籍）攻擊的目標。在這五年中，幾乎只要有表決，就

立法院審查預算的角色分析（1987—1992）

一定有衝突。也會有喝罵「老賊」的怒吼。因為資深立委扮演的，就是執政黨忠誠的「表決部隊」。在預算審查時，也就是行政院堅定的護航者。相對的，民進黨（實質上是最大的反對黨，名義上則直到1988年才具有合法地位）立委則扮演批判與反對的角色。由於立場相互矛盾、對立，而理性辯論口才好敵不過表決部隊人頭多，因此杯葛、抗爭成了家常便飯。國民黨籍的增額立委則居於其間，一般來說，重要問題和最後關頭仍是服從黨的指揮，但既無擔任「表決部隊」的壓力，所以偶而也能夠持批判、反對的立場。三種立委的實力分配如下：

表六 資深立委、反對黨增額立委及執政黨增額立委席次分配統計

單位：人

年 別	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
資深立委	220	207	187	136	105	0	
增額立委*	國民黨	78	76	74	94	94	92
	民進黨	12	12	12	21	19	18
	其 他	9	9	9	15	15	15
	合 計	319	303	282	266	233	125

*含僑選立法委員（民進黨無僑選立委）

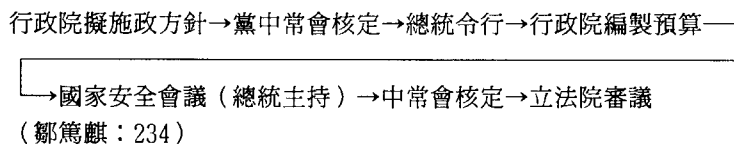
資料來源：立法院秘書處編，第一屆第七十九會期至第九十會期立法院各委員會召集委員暨委員名冊。

在這種結構中，即使資深立委願意和反對黨增額立委理性辯論，他們尚且有未經改選而無民意基礎，及人多勢眾等不合理的優勢。更何況他們根本不願和反對黨辯論，而一味以表決決定預算。在五年之中，國民黨資深立委共對預算發言918次，平均一年184次，如再除以其總人數，則每人不超過二次。無怪乎反對黨立委，甚至部分同黨增額立委也要起而對抗之。

除了這種先天的病態結構之外，執政的中國國民黨一向不重視立法委員同志，也是立法院無力感的來源之一。證據包括：

第一、立法委員黨部的地位不高。1987年至1992年二月以前，立委黨部在組織上隸屬於組織工作會，而政策協調與貫徹方面，則受中央政策委員會秘書長（後降級為工作會主任）之領導。（鄒篤麒：231）在此之上還有中央委員會秘書長、中央常務委員會及黨主席。由於黨主席的高度權威性，及行政院院長及多數部會首長均是中央常務委員。相對地，立法委員同志躋身中常會或中央委員會（最高權力機關是全國代表大會）者，都是聊備一格，點綴而已，與行政官員不成比例。而且國民黨黨主席從無民選之經驗或出身者（國民大會選舉總統只能算是「黨選」，而不是「民選」），反而都出身於行政部門。1989年至1992年之立法院院長，甚至只是「列席」中常會，而不如身為中常委的司法、監察兩院院長，相形之下，立法委員在國民黨內的身分便不算高了。

第二、在政策決定過程中，立法院長期扮演奉命執行的角色。以總預算編製過程為例，其黨內運作如下表：



在此過程中，立委無權參與上游的決策，而只是奉命支持黨的預算案而已。其後，雖然黨主席三令五申，要求行政部門在決策過程中多與立委同志協調，甚至強制要求各部會政務次長，擔任立法院黨部各委員會副委員長，以便與擔任委員長之立委密切協調。但1992年6月11日在立法院委員會審議「國家安全法修正案」時，仍因立委出席率太低，以致民進黨以「多數」刪除國民黨所最堅持的「三原則」。由此一例可知，這些形式上的改善措施並無多大效果。（鄒篤麒：235—239）。

第三、在人事安排方面，國民黨立委黨部書記長多是由資深立委出任，立法院院長亦然。這當然造成該黨增額立委的不滿，因此而發生內訌之事極為尋常。同時，為了爭取自身權益，增額立委便紛紛組成了次級團體，以便以集體的力量，採取更有力的行動。例如1988年的「集思（早餐）會」，為了對抗「集思會」而由資深立委結合部分增額立委的「建設研究會」，此外還有「新國民黨連線」、「創新會」、「協和會」等。（鄒篤麒：245—246）

）這些團體分分合合，各有主張，使得黨的控制極為不易。爲了「羈縻」這些立委，於是加官晉爵，人人有賞，1992年二月，在立法院71名區域或職業團體選出的國民黨立委中，有67位黨官，職務包括副秘書長、主任、書記長、副主任、副書記長、執行委員、委員長、副委員長。（鄒篤麒：223）此種現象適足以證明，黨在立法院幾乎無法領導。一直到1993年八月，國民黨召開第十四次全國代表大會時，將所有黨籍立法委員（及國大代表，省、市議員）列爲當然黨代表，他們才終於全部進入黨的最高權力機構。

相對而言，民進黨立法院黨團的自主性就高得多。在組織上，雖然也隸屬組織部，但實際上黨團的三長：總召集人、副總召集人、幹事長才是實際負責指揮的人。這可能是因爲立法院是反對黨階層最高也最重要的政治舞台，匯聚了該黨的精英；而且，黨部本身組織乃是一種弱勢領導。依該黨黨章，黨的中常會是最高權力機構，主席是由中常委互選產生，而決策時是以中常會多數決。因此，中央黨部黨工人員之決策地位，遠不如往往具有公職人員（縣市長、立法委員、省市議員……等）身分的中常委。況且，黨部自創黨以來，就一直財務拮据，必須靠公職人員的部分薪水挹注。主觀上，民進黨也一直希望能形成一個內造政黨。此種理論，自然使黨中央只做選舉機器和仲裁的工作；而使各議會黨團，尤其是立法院黨團能隨機應變，行動迅速。

因此，在預算審查過程，特別是分組審查階段，民進黨利用「說死法」（filibuster）阻礙議事；或利用在場的多數，以表決成功地突擊國民黨缺席的多數，都是常見而有效的手段。但這也造成預算審查到了聯席會議審查、院會二、三讀時大量翻案，易激起反對黨更激烈抗爭的現象。

當然，朝野政黨也常爲預算審查進行協商。但如前所述，國民黨議會黨團幹部層級太低，授權不足，談判時往往必須事事請示黨中央；甚至已簽字的決定，也可能被中央推翻（例如：1993.7.6.各報即有政策會拒絕認可立法院黨團具名的協商結果之報導）相對地，民進黨黨團自主性很高，在雙方代表地位權力不相稱的情況下，自然使得民進黨不信任國民黨，進而不甚願意進行難以見效的協商。最重要的是，國民黨決策一向是外造的，由中央指揮立委黨部。協商不是決策的過程，而是決策前蒐集對手情報，和決策後轉達、告知對手的過程。因此，兩黨協商常有各說各話，不歡而散的情形。此種情形迄今似仍無改善的跡象。

參、動態過程分析

一、立法委員表現——敬業或懈怠

如前所述，本文觀察期間可謂是臺灣政經局勢大變動的時期。對於預算審查，當然也造成了極大的影響。表七清楚地顯示，因為1986年底的選舉，民進黨以反對黨的姿態堂堂進入國會，使得1987年的預算（1988會計年度）首度被刪除1%以上，其後五年也絕不低於此一比例。這也表示，在國會中，惟有定期改選的議員和政黨的監督，才會對行政部門造成實質的壓力。

相對而言，在不改選的資深立委完全不被挑戰，而國民黨一黨獨霸的局面下，刪除預算的比例在27個年度中，超過0.2%的只有1965、1982及1987三個年度，甚至在1972至1978年度，預算幾乎完全未被刪減。這當然與當時蔣經國擔任行政院院長有關。雖然，他是在1972年五月就任，但在之前的1969至1972年期間，他已經是實權的行政院副院長了，而行政院院長是由副總統嚴家淦兼任。在蔣經國接班的明顯態勢下，立法院當然不分派系一致支持行政院的預算。除此之外的預算刪除，最多也只是國民黨內派系互鬥和行政立法部門爭執的結果，談不上民意對政府的監督。事實上，直到1974年三月十四日，行政院（院長蔣經國）才以臺（63）中一字第1496號函致立法院表示，除國防外交之外，國家總預算公開審議。在此之前，全部都是秘密審議。（楊志恆，1991:31；吳典蓉:83）因此，也很難了解預算被刪除的確實原因。

圖一進一步證明，在民進黨立委的刺激下，整體增額及僑選立委表達民意的慾望極為高昂。六年之中，發言次數直線上升。如果扣除1991年，民進黨立委因支援反對資深國代修憲，及該黨有關的制憲運動，未參與大部分預算審查外，則立委職權意識高漲的心理，躍然紙上。相較於資深立委1987至1991五年中，全體共只有918次發言，實不可同日而語。此外，1991和1992年，立委發言次數最高達6078及7049次，主要原因是這二年的分組審查改為十組所致。

立法院審查預算的角色分析（1987－1992）

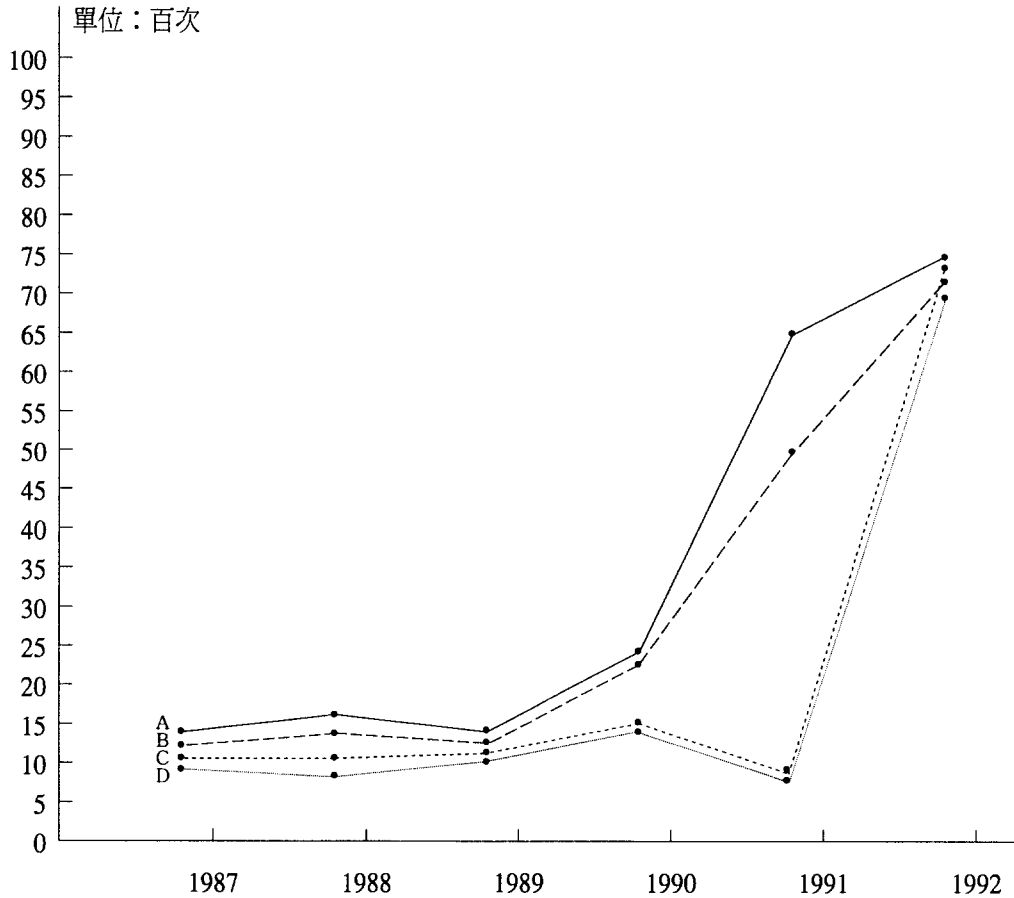
表七 中央政府各年度預算審核概況表

單位：千元：%

會計年度	預算編定數	預算審定數	刪減數額	被刪比例
1961	8083634	8068343	15291	0.19
1962	9203578	9200986	2592	0.03
1963	9768593	9763114	5497	0.06
1964	10834514	10834437	77	0.00
1965	12419070	12311633	107437	0.87
1966	14093217	14070898	22319	0.16
1967	16428849	16428849	0	0.00
1968	18612047	18606067	5980	0.03
1969	24305003	24271224	33779	0.14
1970	27843518	27837974	5544	0.02
1971	35291435	35279372	12063	0.03
1972	40577791	40564924	12867	0.03
1973	48923841	48923841	0	0.00
1974	54088204	54088204	0	0.00
1975	76250914	76250573	341	0.00
1976	87506728	87506729	0	0.00
1977	110864679	110864679	0	0.00
1978	131424434	131424434	0	0.00
1979	155081687	155055747	25940	0.02
1980	194176934	194160773	16161	0.01
1981	254555194	254243175	312019	0.12
1982	319277741	318092114	1185327	0.37
1983	338840691	338299591	541100	0.16
1984	323691057	323144574	546483	0.17
1985	359816240	359279880	536360	0.15
1986	412544827	412324363	220464	0.05
1987	433247635	432056982	1190653	0.27
1988	479673109	467613687	12059422	2.51
1989	568344635	561570448	6774187	1.19
1990	699774102	680444396	19329706	2.76
1991	846693899	827190123	19503776	2.30
1992	992068855	981219108	10849747	1.09
1993	1086004994	1070718166	15286766	1.41

資料來源：行政院主計處

圖一 立法委員發言次數統計



A·國民黨增額及僑選立委發言總次數，依年度為11.39、13.19、12.39、21.74、60.87、70.49（百次，以下均同）

B·國民黨增額及僑選立委分組審查階段發言次數，依年度為8.72、10.54、11.39、20.10、46.15、66.16。

C·民進黨增額立委發言總次數，依年度為6.68、6.46、10.66、12.08、4.74、69.80。

D·民進黨增額立委分組審查階段發言次數，依年度為5.47、4.86、9.32、10.94、4.09、65.98。

資料來源：立法院公報。

立法院審查預算的角色分析（1987—1992）

純就善盡言責，為民喉舌而言，則立委們可謂盡忠職守。當然，也有許多人批評立委只會說空話、廢話，不會做事。甚至也不懂預算，刪預算像地攤喊價打折。偶而還要打架，摔麥克風，翻桌子。（中央日報，1988.5.27.2版；經濟日報，1988.4.14.2版社論；羅成典，14-15，16-17；涂懷瑩，20；林麗玉，45-46）。

也有人則批評立委忙於私人政治、經濟利益，或只會參加政治街頭秀、巴結選民，卻不務正業，開會往往不到。如果從表八來看，這種批評似乎不完全公平。至少，聯席會議的分組審查明顯地最受重視，在六個年度幾乎都能吸引一半以上立委的注意。扣除1991年因民進黨立委退出部分審查過程外，出席率其實是不低的。當然這也恰好證明民進黨雖只有19名委員，但其本身出席及因互動而刺激執政黨委員出席的作用，卻是不可忽視的。

表八 平均出席率統計

單位：%

年 度	1987	1988	1989	1990	1991	1992	階段總平均	
平均出席率	總預算案質詢	40	42	45	35	32	34	38
	聯席會議大體審查	49	31	35	37	25	17	32.3
	聯席會議分組審查	54	57	54	60	41	62	54.7
	聯席會議審查	56	37	31	33	25	39	36.8
	院會審查	40	42	45	34	31	34	37.7
年度總平均	47.8	41.8	42	39.8	30.8	37.2		

資料來源：立法院公報：李自揚：108、113、134、167、181。

此外各階段中，出席率高低參差不齊，似乎並無一定的規律。這或許是因為其它各階段，一、因預算剛送來，或者已大致定案，只得表決，個人出席與否並不影響結果。二、都是全院性會議，人多嘴雜，表現機會不如分組審查。三、民進黨人數太少，國民黨只靠表決部隊，便足以「殲滅」之。因此，國民黨黨團並無動員的需要。

就各年度分析，則有幾點值得注意：

- (一)在朝野政黨對抗初期，尤其是1987年，雙方敵意最高，也並不清楚對方行為模式，因此此年平均出席率最高，表示雙方（主要是執政黨）經常高度動員，以因應突發狀況。隨著時間流轉互動較熟悉之後，便不需要經常警戒了。因此，大致來說，出席率呈現遞減的趨勢。
- (二)選舉的因素有極明顯的影響。如果以任期來看，可以發現，兩任均呈現「高低高」的情形。即使1991年民進黨因退出部分審查，連帶影響總出席率；但1988年的低，顯然另有其它因素。一般說法是，剛當選的一年（1987、1990），意氣風發，而且感受選民付托，責任重大。而任滿將競選連任的一年（1989、1992），為了博取選民好感，以爭得選票，立委都會重視自己的「業績」。而任期中間的一年（1988、1991），則無此二種壓力。甚至1991年民進黨立委竟然不務預算正業，遊手好閒地去搞抗爭，也正符合這種理論。（李自揚：209）當然如果能有更多任期的資料佐證，可能會更具有說服力。本文只是引用一個試探性地看法。
- (三)就本表與圖一合併來看，立委出席率雖受任期影響而變化，發言次數卻無此現象。這可能意味，人數少正好可以暢所欲言。因此愈說愈多，呈現遞增的趨勢。可見，出席率與發言次數不但不是正相關，甚至還可能是負相關。

二、政黨互動——病態結構的惡果

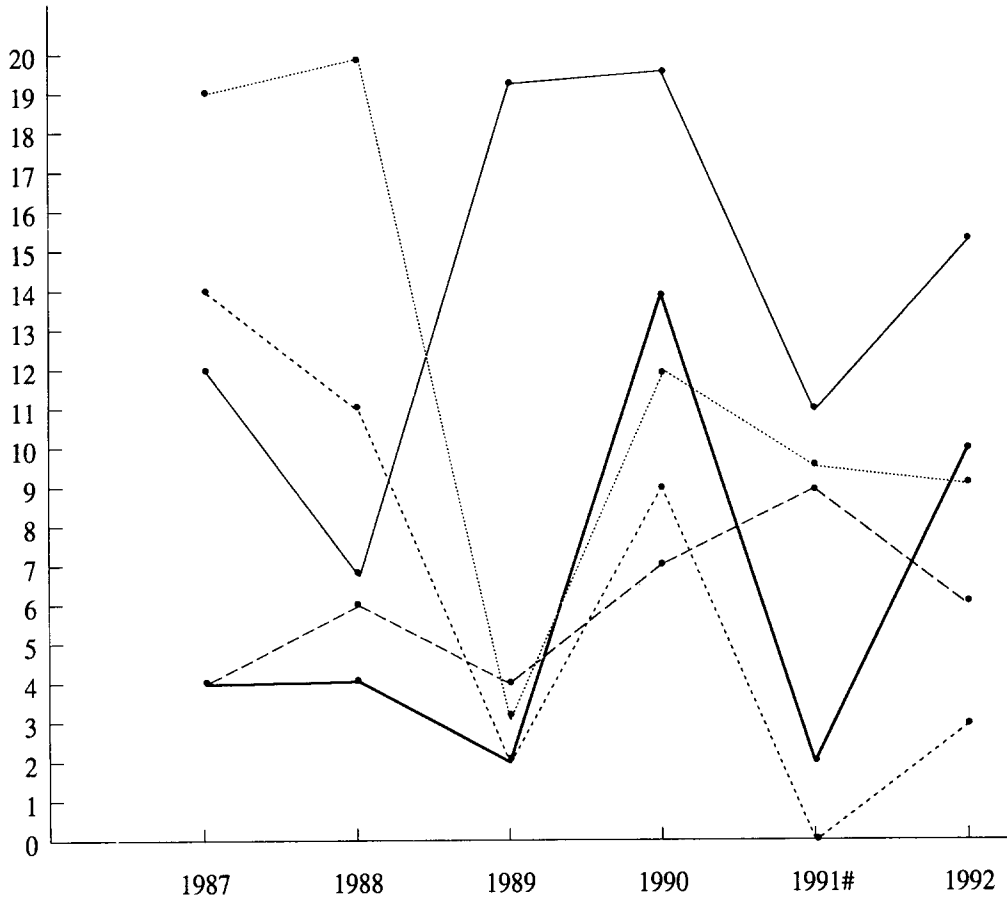
1987至1992年間，朝野關係可以用極端惡劣來形容。當時，反對黨所領導、發動或涉及的群眾運動可謂無日無之。他們臺獨的主張，甚至政黨本身，都被政府視為非法的罪行。立法院更是兩黨鬥爭的主戰場。

此外，國民黨內部派系或次級團體的衝突與爭議，在1989年「新國民黨連線」成立後，也呈現兩極對抗的態勢。另一端當然是以「集思會」為首的所謂主流派或當權派。在1989至1992年任期中，他們的關係緊張，不下於朝野之間。集思會、新（國民黨）連線、民進黨團三足鼎立的態勢，在當時已經是相當明顯。再加上資深立委、僑選立委等主要勢力，朝野互動的關係，當然就更複雜。這是在進行分析之前，必須說明的背景。

立法院審查預算的角色分析（1987—1992）

以下藉圖二的統計，簡單分析此種關係在預算審查造成的結果：

圖二：朝野政黨互動統計



- A · 預算刪減數，依年度為12.0、6.7、19.3、19.5、10.8、15.2（單位：10億元），刪減比例則為2.51、1.19、2.76、2.30、1.09、1.40（%）。其曲線結構與刪減數曲線相同。
- B · 分組審查階段衝突及爭議次數，依年度為14、11、2、9、0、3次。
- C · 衝突及爭議總次數，依年度為19、20、3、12、9、9次。
- D · 國民黨黨政協調次數，依年度為4、6、4、7、9、6次。
- E · 朝野政黨協商次數，依年度為4、4、2、14、2、10次。
- # · 民進黨未參加分組審查。

資料來源：行政院主計處；立法院公報；李自揚：108、113、134、167、181、337-356。

(一)就五種曲線分別觀察，預算刪減額度（曲線A）似乎仍受前述任期理論影響，因而呈現兩個V字形。甚至以年度刪減百分比來看，（分別是2.51、1.19、2.76；2.30、1.09、1.41）仍是一樣的雙V字。

(二)就B、C爭議與衝突次數來看，六個會計年度中（1987-1990），一半以上的衝突爆發在聯席會議分組審查階段，顯示此一階段的確是立委「作秀」的好時機。1991年因民進黨立委退出分組審查，因此也使得這個階段無衝突。1992年分組審查衝突較少。事實上，戰場已延伸到聯席會議審查及院會議決階段——各有三次。

從年度與任期的因素考慮，可以看出，除了1991年外，任期最後一年，也是預算審查衝突最少的一年，兩任均是如此。而例外的原因是民進黨缺席。表九就朝野政黨與（國民黨）黨內次團間的衝突分類統計，從結果似乎可以驗證前述最後一年的奔波改選「無心戀戰」說。第一任最後一年，兩種衝突的次數都減到最低，而國民黨內更是完全無衝突。第二任，就國民黨內看來，仍與上述推論相符，但朝野衝突則不然。這可能是因為：第一、1991年修憲，1992年亦然。前者造成民進黨立委缺席部分預算審查。後者則使民進黨在四月十九日預算審查期間，舉辦了台北火車站前的靜坐抗議，要求「總統直選」。、第三1992年立法院已完全沒有資深立委，國民黨增額立委首次取得議事全面主導權，也擔負起朝野對抗之主力部隊的責任。

表九 立委審查預算衝突與爭議分類統計

年 度	1987	1988	1989	任期小計	1990	1991	1992	任期小計	兩任
朝野政黨	13	19	3	35	7	3	7	17	52
黨內次團	6	1	0	7	5	6	2	13	20
合 計	19	20	3	42	12	9	9	30	72

資料來源：立法院公報；李自揚：337-356。

此外，從兩個任期的比較看來，朝野衝突有遞減的趨勢。其總數由35次減為17次，降低了一半。而國民黨次團體的衝突，則由7次增加到13次，增加近一倍。特別是只有在1991年，黨內衝突比兩黨衝突次數更多。顯示兩黨之間日益熟悉，增進了了

立法院審查預算的角色分析（1987－1992）

解，而國民黨內部矛盾卻越來越嚴重。不過，兩任衝突總數比較，政黨對抗態勢還是很明顯，這表示兩黨之間還是有著最根本的歧見與差異。無論如何，立委們在後一任期比前一任期衝突較少，這總是一種進步。

(三)觀察曲線D、E可以看到，無論政黨間的協商，或執政黨內部協調，都有增加的趨勢。顯示領導與控制，不比以往順利。在第二任時，民進黨人數增加近一倍，而國民黨兩個尖銳對抗的次團體也同時進入立法院，都是導致上述現象的可能因素。特別值得注意的是1991年，黨政協調高達九次，在分組審查無民進黨反對的情形下，反而需要最多次的協調，如果與表九黨內次團衝突極高的情形對照，正好印證了國民黨內流派激鬥的推論。

(四)就各年度綜合觀察，大致上，年度衝突增加時，協商或協調二者之一必然相應增加，反之亦然。基本上符合理性原則。就其對預算刪減的影響來看，協商和協調同時增加，在1988、1990年都成功地降低預算刪減比例。反之，若二者同時減少（1989年），則刪減比例增加。在二者增減情形相反時，黨政協調影響較大。例如1991年政黨協商減少，而黨政協調增加，預算刪減比例降低。而1992年的情形正好相反，而預算被刪的比例增加。由此可見，在朝野互動過程中，對於審查預算具有決定性影響力的，仍然是最後的多數黨。除非少數黨席次差距很小，否則，只要多數黨內部整合成功，則預算輕騎過關乃意料中事。

既然如此，執政黨為什麼不做好黨政協調，以便年年護航保駕？管見以為，這又要回到任期理論。多數黨委員當然必須支持政府預算，但他們更希望反映民意，尋求連任。所以也有必要在任期的初、末二年做做「業績」交換對政府其他議案的支持。

肆、結語

綜合前述，本研究有以下心得：

一、就憲政制度而言

我國立法院在預算流程中，所擁有的職權和扮演的角色其實是相當消極的。當行政部門與立法部門對預算有重大爭議時，立法院因為先天的「修正式內閣制」（張君勱：71；雷震：27；蕭公權：129）精神，往往處於弱勢。

當然，此種憲政設計與我國制憲時的背景習習相關。在大敵當前的情況下，國家行政部門的穩定自然最受重視，即使偶有違失，例如教育預算違憲四十年，或甚至到1960年代才依憲法以預算案規劃國家財政，也都易被大敵當前、安定中求發展等理由解釋過去。一切爲了軍事，一切爲了反攻。（參見倪炎元：93-96；吳鯤魯：46-48）直到今天，中共仍是臺灣軍事上強大的假想敵。因此，立法院審查預算的角色，似仍無積極化、主動化的需求。

然而，這並不表示，立法院對於政府非法或失職的財政行爲，就不應或不能追究責任。立法院仍可以充分與監察院配合。這一點在監察院改制，不經民選且超出黨派控制後，應該是更值得樂觀的。大法官會議也是少數黨可以充分利用的仲裁者。對立法院「跛足」的預算權而言，監察院與大法官會議就好比拐杖一般。雖然不方便，但「習慣」了就好。

二、就立法院審查預算制度而言

前已提及，立法委員專業性有惡化的趨勢。在此情況下，要如何才能將預算審查的重頭戲——分組審查——唱好？許多學者專家建議美國式的作法——擴大國會預算助理，甚至成立預算局，作財政與經濟預測，俾能提高立委問政素養。（李自揚：286；楊泰順：12；蘇彩足，1993A:13,1993B: 78-80）管見以爲，只是爲了刪除那些或多少預算才合理（憲政制度的限制），而成立立法院預算局，恐怕不划算。理由是：

第一、立法院本身從前一會計年度決算審查報告中，即可以得知行政部門預算執行的成

效，而透過立法權和對審計長的任命同意權，它也可以使得審計部成為立法院某種程度的預算局。

第二、無專業即無知識，無知識即無權力，前已說明。但如果預算透過行政部門、審計部現有之龐大而專業的組織，都無法分配、評估得當。我們有什麼理由相信，立法院再成立一個類似機構就能作得更好？在全國都強調精簡人事的當口，卻又棄現成制度不用，而要另闢蹊徑，是否與看緊納稅人荷包的宗旨背道而馳？

第三、立委如能善用現有公費及自費助理、立法諮詢中心及政府和民間研究機構之資源；尤其是加強專業性，則審查預算應無困難，某些專業立委得到輿論肯定可為明證。否則，即使預算局有再好的資訊，恐也無用武之地。

三、就政黨運作分析而言

最重要的是兩項制度：行政院有效地領導立法院，以降低黨內互爭的機率。以及在野黨充分的發言權以減少惡性杯葛的誘因。就前者而言，內閣制國家的黨政運作值得參考。其行政首長及內閣閣員多由國會議員兼任。黨領袖即是國會黨團領袖（執政時即是首相或內閣總理），直接領導同黨國會議員。如此一來，國會議員之能否被提名連任，甚至未來的政治前途，均受首相或內閣總理的控制，是故行政可以領導立法，而國會多數黨內部不至於內訌。我國立委則完全不受行政院院長的領導，這當然與立委不能兼任官吏（憲法75條）之規定有關，但並不構成障礙，以往立委辭職後入閣，即是行政院用以領導立法院的可行之道。這並不是唯一的作法。雖其效果顯著。

就在野黨的充分發言而論，則依政黨比例分配委員會席次、發言時間的制度，是絕對必需的。「服從多數，尊重少數」在此可以解釋為：多數黨既已受多數民意付託執政，則其所提預算案、法案順利通過，自是理所當然。而且，執政黨也必須為此負責任。但反對黨也得到部分民意支持，故其意見應充分表達，以供執政黨參考採用。執政黨穩抓表決權，又封殺在野黨的發言權，政治如何能和諧？此種「零和」式的競爭，又將置少數黨所代表的民意於何地？至於執政黨議員若犧牲了發言機會，又如何向選民交代，以爭取連任？則前述辦法，可以參考。此亦即執政黨應為黨籍立委之未來政治生涯規劃負起責任。

參 考 書 目

一、中文部份

(1)學位論文

- 1.李自揚，1993，立法院議決國家總預算案過程之研究——以七十七年度至八十二年度中央政府總預算案為例，臺北：中興公共政策所碩士論文。
- 2.吳典蓉，1991，歷年立法院影響行政部門之研究，臺北：臺大社會所碩士論文。
- 3.吳鯤魯，1991，國民政府重建與財政收入之政治經濟分析（1949-1958），臺北：臺大政治所碩士論文。
- 4.倪炎元，1993，南韓與臺灣威權政體轉型之研究，臺北：政大政治所博士論文。
- 5.鄒篤麒，1993，我國黨政關係之研究——以國民黨為例，臺北：政大政治所博士論文。

(2)書 籍

- 1.中國問題研究所百科全書編委會編譯，（1992）David Miller & Vernon Bogdanor原編，布萊克維爾政治學百科全書，北京：中國問題研究所。
- 2.林紀東，（1989），中華民國憲法釋論，台北：大中國。
- 3.黃世鑫，（1990），民主政治與國家預算——我國政府預算政策之形成，台北：國策中心。
- 4.張君勱，（1984），中華民國民主憲法十講，台北：宇宙雜誌社。
- 5.彭百顯，（1991），你可以相信政府會用錢——81年度中央政府總預算論斷書，台北：財團法人現代學術研究基金會。
- 6.楊志恆，（1991），預算政治學之構築，台北：國策中心。
- 7.雷震，（1989），制憲述要，台北：桂冠。
- 8.劉慶瑞，（1957），中華民國憲法要義，台北：三民。
- 9.蕭公權，（1982），憲政與民主，台北：聯經。
- 10.薩孟武，（1988），中國憲法新論，台北：三民。
- 11.羅志淵，（1977），中國憲法與政府，台北：正中。

(3)論文

- 1.林麗玉，（1991），〈立法委員決策行為模式之研究〉，立法院院聞月刊19卷12期，頁41-55。
- 2.紀俊臣，（1981），〈立法院的預算審議權〉，憲政時代7卷2期，頁17-24。
- 3.孫克難，（1993），〈促進國防資源的有效運用——從戰機特別預算談起〉，國策中心主辦，八十三年度中央政府總預算案評估研討會，頁4-1至4-15。
- 4.涂懷瑩，（1991），〈立法院質詢權之行使及其問題〉，憲政時代16卷3期，頁20-26。

立法院審查預算的角色分析（1987－1992）

- 5.張友驊，（1991），〈國防預算編列結構與內容分析〉，國策中心主辦，八十一年度中央政府總預算案評估研討會，頁103-110。
- 6.黃英紳，（1992），〈憲法教育科學文化預算比例之平議〉，立法院院聞月刊20卷5期，頁39-47。
- 7.楊志恆，（1993），〈預算審議問題〉，民主基金會，我們對預算編審的看法，頁56-62。
- 8.楊泰順，（1993），〈預算編制與行政立法關係〉，我們對預算編審的看法，頁7-12。
- 9.羅成典，（1990），〈我國立法院立法程序析論〉，憲政時代15卷4期，頁3-17。
- 10.蘇彩足，（1993A），〈立法院加強經濟預測與財政預測功能之探討〉，民主基金會，我們對預算編審的看法，頁71-75。
- 11.———，（1993B），〈設置立法院預算局強化預算審議功能〉，我們對預算編審的看法，頁7-80。
- 12.蘇進強，（1992），〈國防政策與國防預算的辯證〉，國策中心主辦，八十二年度中央政府總預算案評估研討會，頁5-1至5-17。

(4)政府出版品

- 1.立法院公報
- 2.立法院各委員會召集委員暨委員名冊

二、英文書目

(1)書籍

1. Fenno, Richard F. Jr., (1993) Congressman and Committees, Boston: Little Brown and Company.
2. Wildavsky, Aaron, (1984) The Politics of the Budgetary Process, 4th edition, Boston, Mass: Little, Brown and Company.

(2)論文

1. Lott, Trend, (1986)"The Need to Improve the Budget Process: A Republican's View", in Allen Schick ed., Crisis in the Budget Process: Exercising Political Choice, Washington D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, pp.72-77.
2. Panetta, Neon, (1986)"The Need to Improve the Budget Process: A Democrat's View", in Allen Schick ed., Crisis in the Budget Process: Exercising Political Choice, Washington D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, pp.78-82.