

財稅研究

目 錄

第四十卷 第二期

中華民國九十七年三月

Vol. 40 / No. 2

Mar. 2008

論著：

- 「財政部 96 年關政研討會」致詞……………何 志 欽…… 1
- 台灣中小企業之租稅環境探討……………孫 克 難…… 3
- 台灣和大陸的長、短期預算決策模式
- 縱橫資料分析觀點……………何艷宏、黃瓊如、郭育瑞…… 37
- 如何提升預算審議之品質
- 交易成本觀點之評析……………徐仁輝、蔡馨芳…… 53
- 地方政府資本支出對財產稅收入影響之
- 實證分析……………林恭正、陳信嘉…… 66
- 國際租稅競爭理論之探討……………黃 定 遠…… 83
- 法人欠稅限制出境對象之探討—台北高等行政
- 法院 95 年訴字第 2675 號及 3352 號判決簡評…黃 士 洲…… 94
- 信託土地課稅問題之探討……………謝 鈞 益……114
- 個人綜合所得稅應繳納稅額之計算
- 平滑連續函數之建構……………蔡 福 建……124
- 稅捐核課錯誤與國家賠償有責性要件之探討
- 台灣桃園地方法院 93 年度國字第 6 號
- 判決評釋……………江 彥 佐……138
- 現行土地增值稅與量能課稅原則之探討……………劉 勝 男……157
- 現行契稅之探討……………曾 廣 誼……169
- 逕行註銷車輛使用牌照稅政策之研究
- 回應性評估之途徑……………黃鈺堤、劉羨玉……176

如何提升預算審議之品質—— 交易成本觀點之評析

徐仁輝、蔡馨芳*

要 目

- | | |
|---------------|---------------|
| 壹、前言 | 伍、我國預算審議過程之問題 |
| 貳、政府預算過程之相關理論 | 陸、預算審議建議之評析 |
| 參、政府預算審議方式 | 柒、結語 |
| 肆、我國預算審議概況 | |

提 要

我國自政治生態因民主化過程產生變化以來，行政院與立法院的權力分配出現轉變，立法院行使監督資源配置「荷包權」的預算審議過程，除了因體制出現的結構性問題之外，行政上及程序上的困境相繼出現。本文以交易成本觀點檢視預算審議過程的問題及解決方案，提供預算審議改革的方針，讓學術界及實務界對預算審議過程及制度有充分的了解，更明瞭政治人物及官僚的投機行為，藉由思考哪裏可能犯錯或是誰有誘因犯錯，來避免或修正不當行為的出現；透過制度設計，可以內化不確定性所產生的損失，解決國會議員承諾的問題，而良善的制度，具有降低預算審議交易成本的功能。我國預算審議過程中有些「重而緩」的體制問題，不是短時間可以解決，但若干程序上、制度上、行政上的問題，或可透過專業化程度的進步、人事制度的設計、財政的透明公開、全民共同監督，來提升預算審議之品質。

壹、前 言

預算審議是人民監督政府施政是否依循人民偏好的有效課責工具，在民主國家中，基於分權制衡的制度設計，行政機關必須向立法部門（國會）負責，

行政機關編製概算，須經國會審議通過後，才具有法定效力，方得以執行（李允傑，1999：2）。我國立法院對預算案之審議，在政黨輪替後，立院生態形成實質三黨不過半的情況下，審議品質每況愈下，由新聞評論可見民眾對於預算

*本文作者分別為世新大學行政管理學系教授、世新大學財務金融學系講師。

審議問題所顯現出之失望及憂心，近年來加上政府財政狀況不佳，更是雪上加霜。因此常見立法院對預算案的審議結果，從朝野協商瓜分預算大餅到全額刪除或凍結預算，造成國家重大施政受到嚴重影響。96年度的預算審議首度出現會計年度開始之後，仍無法完成法定程序的憲政新紀錄；97年度的總預算雖順利在96年12月20日審議通過，卻創下7年來刪減新低記錄，刪減率只有0.8%，反應出國會議員因改選而無心審議。在政府財政困難之際，政治環境的角力益發嚴重，立法院的預算審議無法發揮理性，將有限資源作最有效的配置，問題層出不窮，實令民眾憂心不已。

一般而言，預算是將政府財務資源轉換成人民目標的過程，也被認為是一連串附帶價格標籤的目標，但由於政府的資源有限，因此預算成爲一種在不同的支出選項中進行選擇的機制；如果強調預算功能是在既定財務資源之下達成政策報酬的最大化或是在最小成本之下完成所欲政策目標時，那麼預算便成爲一種確保效率的工具 (Wildavsky & Caiden, 2004: 2)。但在預算過程之中，審議階段是人民透過代理機構（國會）來監督政府收支的重要程序及手段，是最具政治性的階段，在此程序中常會有政治勢力與利益團體介入，美國著名的研究預算政治學者 Wildavsky 形容預算過程正是一種「反對的過程」(a process of opposites)，並指出預算過程的四項特徵：(1)預算過程是「有權力的」(powerful)，但也常是「無能爲力」(impotent) 的；(2)預算制度及實務具高度的結構化 (highly structured) 但卻徒具形式 (formalistic)；

(3)預算反應出不同種類政府收支及參與者的複雜性 (complex)，在決策上卻是支離破碎 (segmented)；(4)政治上有兩極化 (polarized) 的情況，但是制度上的制衡卻展現中庸 (moderated) 之效 (Wildavsky & Caiden, 2004: 219-224)。由此可見，預算過程與經濟、政治環境有密切的關係。

在面對我國預算審議問題日益嚴重之際，哪些良好的制度選擇，可以降低協商及審議的交易成本，使預算決策過程更具效率，更易於控制公共支出的不當成長及資源配置扭曲，是本文所要討論的要旨。雖然預算審議制度的調整及重新規劃，絕非意謂著預算審議品質的必然提升，立法委員們的理性及智慧將考驗制度工具的成效；不過儘管任何程序、制度都可能被濫用、操縱或規避，但在可能的範圍內設計一套比較良善的預算審查制度，是政府所該做的最起碼努力 (蘇彩足, 1997: 4-5)。

貳、政府預算過程之相關理論

在預算決策過程中，預算審議是最具政治妥協及衝突的階段，國會議員肩負行使「荷包權」的任務，同時也透過對預算資源配置的監督，反應出整個社會不同利益團體的偏好。因此對於預算過程的理論研究，大多傾向個體分析導向，針對預算過程中國會議員的行爲、行政官僚的行爲及其與政治體制及系絡環境互動的關係加以闡述及解釋。包括官僚最大化預算的模型、委託—代理人理論及交易成本途徑：

一、官僚最大化預算模型

研究官僚預算行爲的理論，最常被提及的莫過於 Niskanen 的官僚最大化模

型 (Budget maximization model)。公共選擇學派學者 Niskanen，基於個人理性自利的假設，認為官僚在預算過程中掌握充分的資訊及知識，因此會以追求預算最大化為其目標。這種基於個人自利的假設，引發部分學者的批判，主要的批判理由除了認為模型過於簡化，未考慮制度環境、政治生態及社會環境變化之外，最主要的還是官僚追求的目標不必然是預算最大化，也可能是以「公共利益」為出發點，追求專業工作的完成 (Goodsell, 1990: 96)；也有學者認為官僚追求的是政策議程設定或控制的自主性 (agenda setting or control autonomy)，以維繫機關組織維持現狀的要求 (Romer and Rosenthal, 1978; Mackay and Weaver, 1981)，即便如此觀察行政部門追求預算資源的觀點及行為，此模型仍有其解釋力。

二、委託—代理人理論

委託-代理人理論的概念是指擁有權力的人 (委託人) 透過訂定契約關係，將其權力委託他人 (代理人) 行使，而希望代理人依契約規範完成受託任務的執行 (Moe, 1984: 756)。公部門的政治關係可被形容為一種「委託人—代理人鏈」 (chain of principal-agent relationships)，即公民 (委託人) 經由選舉選出代議士／國會議員 (代理人)，國會議員 (委託人) 委託官僚首長 (代理人)，官僚首長 (委託人) 交待部屬 (代理人) 執行公務 (Horn, 1995: 24)。這種角色重疊的委託關係中，代理人往往會有誘因採取投機行為。第一種投機行為出現在契約訂定前 (ex ante)，稱為「逆向選擇」 (adverse selection)，指委託人無法充分

瞭解或觀察個別代理人的品質，或無法完全掌握契約授權的範圍及內涵時，致使委託人無法選擇較優的代理人。第二種投機行為出現在契約簽訂後 (ex post)，稱為「道德危機」 (moral hazard)，指代理人對其行動的隱藏及隱瞞訊息致使委託人無法進行有效監督。由此理論觀察預算審議過程，國會議員 (委託人) 在預算籌編階段，無機會參與其中；在審議過程中，以有限人力審查行政機關的龐大預算資料，其所產生的「逆向選擇」是可以預期的。而在預算執行中，行政部門對其行政行為、資訊的隱藏所產生的「道德危機」也難以避免 (陳立剛，2002: 76-77)。

三、交易成本途徑

新制度論者 Horn 對於立法監督預算的過程，以交易成本觀點闡述國會如何以監督的方式來決定行政機關產出的最佳數量及最低成本。Niskanen 對於立法監督的程序形容成一場角力遊戲，是資訊不對稱而產生的雙邊獨占遊戲，即行政機關自然知道立法機關肯為行政產出「付」多少錢，但實際的行政產出成本卻只有行政機關知道而已，到頭來立法機關總是不免以過高的價錢，向行政機關「購買」過多的產出 (Horn, 1995: 90)。

Horn 對 Niskanen 看法提出回應，主張行政機關將成本報告 (預算書) 送交立法機關，立法機關可以利用自身對這些數字的「稽核」 (audit) 能力，監督行政機關產出貼近立法者理想的數量與成本。倘若「稽核」成本為零，就可以找出行政機關真實的最小生產成本，立法機關便可以直接提出最佳的產出數量，

並撥出剛好足夠支付產出的成本。問題是稽核所需的成本不可能為零，甚至還相當高，立法機關也會想把稽核的需要減到最低，因此Horn建議立法機關可以採用「部分稽核」的方式來達成監督目的，若發現機關首長浮報預算，要予以嚴懲。雖然這項建議也受到部分學者的支持（Bendor, 1985：1050）但仍存在爭議。Horn在討論此項建議時，也不諱言採用「部分稽核」及「懲罰性預算」可能會衍生的問題：第一、正確的稽核既困難、成本又高；第二、要懲罰行政首長卻不使立法機關連帶受傷，是非常困難的事。預算削減是一雙刃刀，不僅行政機關推動政務出現問題，行政機關的服務對象也連帶受害，如此一來，當然立法機關也會受到波及；第三、立法機關並不具有一致的利益，立法者之間的利益衝突，會嚴重侵蝕立法者使用任何事後機制糾正代理問題的能力（Horn, 1995：92）。

參、政府預算審議方式

各國立法機關審議政府預算的方式，一般分為「部分審議制」及「全部審議制」兩種（莊振輝，1994：947-951）：

一、部分審議制

凡依據法律契約或以前年度業經核定之項目與標準等所估列者，均不予審議。例如歲入部分依據所得稅法及稅率條例所編列之所得稅收入；歲出部分依據俸給法編列之人事經費、依契約須償還之公債本息，或以前年度已核定之繼續經費等均不予審議，僅對新增或變更部分由立法機關加以審議之方式稱之。

我國預算法從1932年制定，至1937

年及1948年兩次修正時，歲出、歲入部分均採用「部分審議制」，截止1998年預算法大幅修訂之前，歲出部分的審議也都採用「部分審議制」。

二、全部審議制

凡政府預算之一切歲入與歲出，不論有無法律根據或契約規定，每年度均需經立法機關全數審議通過，方為法定預算之審議方式稱之。

我國預算法1953年再次修正，將歲入案審議以擬變更或擬設定之收入「為限」二字改為「為主」，由部分審議制修正為全部審議制。歲出部分也於1998年修正為全部審議制。「為限」改為「為主」之實質意涵則是立法院在審議時以擬設定或擬變更之部分為「主要」審議範圍，至於其他非設定及非變更項目可審議，也可不審議，視情況而定，審議方式之決定完全由立法院所操縱，故國內學者將我國的審議方式稱之為「彈性全部審議制」（莊振輝，1994：950）。

三、審議制度的優缺點：整理如下表一

全部審議制固然有其優點，但就政治環境複雜的現今社會而言，其缺點所產生的嚴重性反而更突顯了審議方式的重要性。

肆、我國預算審議概況

我國總預算案審議的過程，隨政治生態的轉變，歷經了若干階段：1987年解嚴之前，行政權獨大，立法院的預算審議制度徒具形式，被認為是行政部門的橡皮圖章；1992年立法院全面改選後，組織結構趨合理化，對預算審議雖展現出自主的活力，但審議品質的提升進步緩慢（蘇彩足，1999：2）；1996年立法

表 1 預算審議制度的優缺點比較

審議制度	優點	缺點
部分審議制	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國會僅審議新增及變更之計畫，可大幅減輕國會議員之負擔，加速審議期間，避免未能依限完成總預算審查，影響到預算的執行。 2. 立法委員可使用較多時間審查新增及變更計畫與預算，可提高預算審議之品質。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 原有計畫可能執行效率不彰，或已無必要繼續執行，如果行政機關仍照列計畫與預算，在部分審議制下，國會未能對此部分加以審議刪除。 2. 新增及變更計畫部分可能只占總預算之一小部分，在部分審議制之，國會未能審查占總預算大部分之原計畫及預算，不符合國會全面監督政府預算之原則。
全部審議制	<ol style="list-style-type: none"> 1. 符合零基預算之精神，不因襲既往，不管編製或審議均從起點考慮。 2. 國會每年對預算全部內容審議，可有效監督政府全部財政收支，符合預算原則。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 現代政府職能擴大、對人民的服務日增，預算規模日趨龐大，可能無法在規定之審議期間內審議完畢，甚或有實施暫時性預算之情況。 2. 因審議時間有限，勉強為之可能降低審議品質。

資料來源：整理自莊振輝（1994）

委員改選之後出現「分治政府」（divided government）的情況，加上政黨輪替的效應激化了審議預算時的朝野對立，政黨競爭及衝突更形激烈，政治結構上的改變增加了預算決策過程的不確定性，預算審議品質不昇反降。根據相關法規依據，我國預算審議正式程序分為五個主要步驟，如下圖一。

由我國預算審議流程來看，預算案之編製及提案，為行政院之責任及義務，須由立法院審議成為法定預算，由總統頒布實施。依據預算法第 46 條及 51 條之規定，行政院必須在每年 8 月底前將預算案提交立法院審議，而立法院僅有 3 個半月的審議期間，雖然審議期間因

預算法修正而延長了一個半月，若無法於法定期間內完成預算案之審議，另有預算法第 54 條載明救濟方式。我國現行的審議方式，依據預算法第 49 條規定，係針對歲入及歲出擬變更或擬設定部分為主，但實質上卻無約束力。

院會決議將預算案交付審查後，須由預算及決算委員會召集全院各委員會聯席會議，依 12 個委員會¹決定分組審查辦法及審查日程後逕行分組審查步驟。依預算審查日程，分組審查完竣後，由各審查委員會召集委員將審查結果起草書面報告，提交預算及決策委員會綜合整合，並草擬書面總報告提報全院各委員會聯席會議審查。惟實務上，院會對

¹ 依立法院組織法第十條規定設立 12 個委員會，分別為內政及民族委員會、外交及僑務委員會、科技及資訊委員會、國防委員會、經濟及能源委員會、財政委員會、預算及決算委員會、教育及文化委員會、交通委員會、司法委員會、法制委員會、衛生環境及社會福利委員會等。

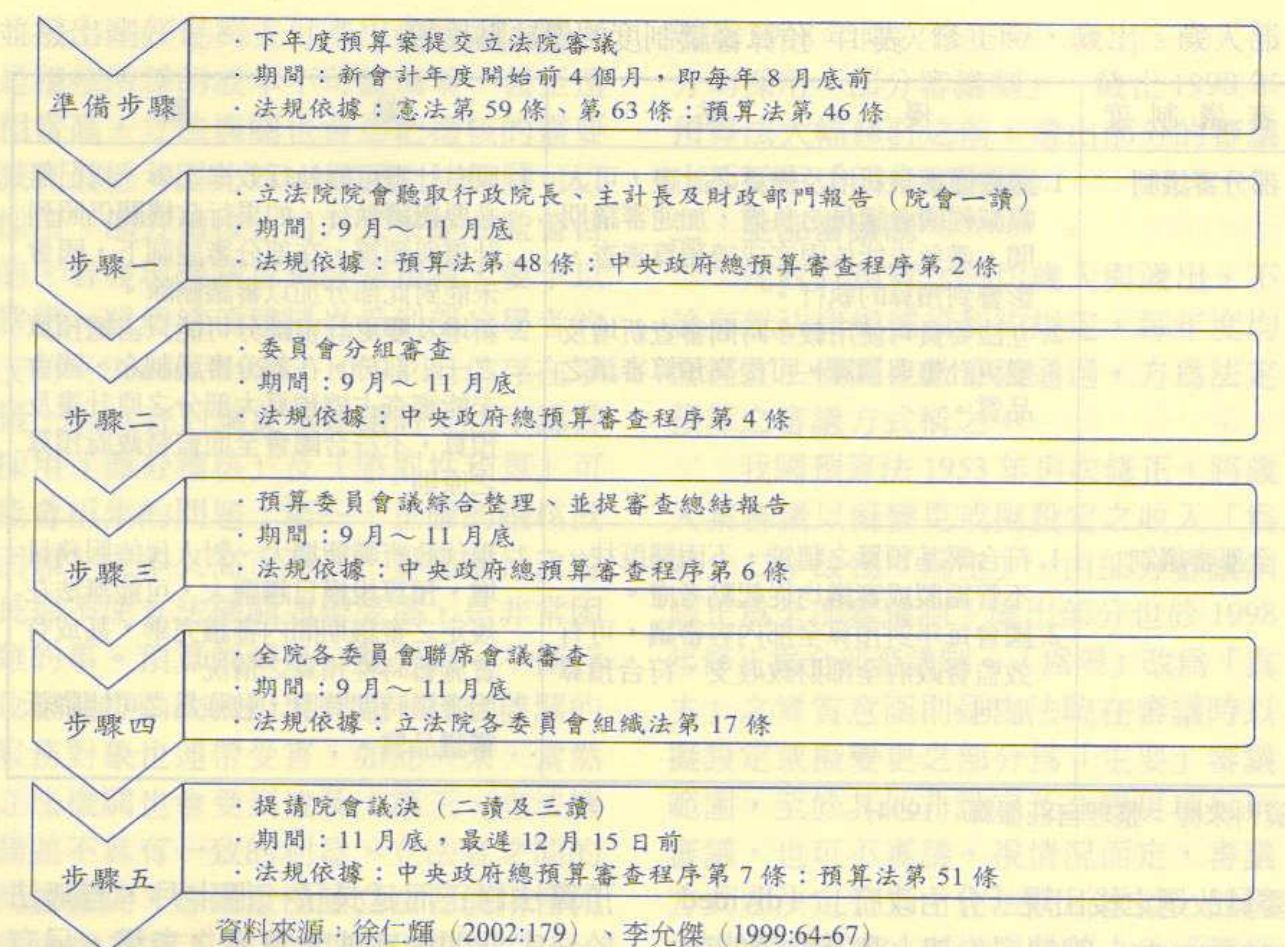


圖1 我國預算審議流程圖

各黨團或立法委員對預算審查之爭議，均先經各黨團協商²尋求共識與獲得結論後，再行送院會議決二讀、三讀，並咨請總統公布，函請行政院辦理。而行政院對於立法院議決之預算案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決

議案送達行政院十日內，移請立法院覆議³（廖文正，2004：62-64）。

伍、我國預算審議過程之問題

由台灣民主化的過程來看，動員勘亂時期以前立法院只是行政院的橡皮圖

² 立法院職權行使法第71條規定：「黨團協商經各黨代表達成共識後，應即簽名，作成協商結論，並經各黨團負責人簽名，於院會宣讀後，列入紀錄，刊登公報。」黨團協商結論經院會宣讀通過，出席委員不得再提出異議；逐條宣讀時，亦不得反對。

³ 立法院職權行使法第33條規定：「覆議案不經討論，即交全院委員會，就是否維持原決議予以審查。全院委員會審查時，得由立法院邀請行政院院長列席說明。」第34條規定：「覆議案審查後，應於行政院送達15日內提出院會以記名投票表決。如贊成維持原決議者，超過全體立法委員二分之一，維持原決議；如未達全體立法委員二分之一，即不維持原決議；逾期未作成決議者，原決議失效。」

章，預算審議只具形式上的意義；在行政權獨大的政治生態下，行政與立法的權力處於不對稱的情況，原本就存在一些有關預算審議體制上及結構上的問題，這些問題因為涉及體制及結構的因素，但由於修正此類結構性的問題所耗費之成本甚高，並非短時間內可以解決，甚至是否能解決都是未知數；1992年立法委員全面改選之後，政治生態產生重大的改變，權力的重分配促使國會議員為了獲得選民支持而開始著重其「荷包權」的行使，預算審議過程活脫是個政治角力的場域，讓原本「先天不足」的預算審議過程，更出現「後天失調」的困境。另一類與預算審議有關之問題屬於程序層面或制度層面，以交易成本途徑來分析，或可提供具體之建議，做為預算審議過程的「症狀用藥」，緩解過去幾年來發生於預算審議過程中的「急症」。

一、政治體制的問題

預算審議制是反映各國憲政體制及政黨政治的結果（陳立剛，2002：80）。依現代民主憲政體制，權力分立是為防止政府濫權，歐美國家採三權分立，而我國因環境特殊係為五權憲法，其中與國家預算產生重要關聯的權力行使分屬於行政、立法及監察院，由行政院完成編製後，在法定時間內送達立法院審議以完成法定程序，行政院在取得預算執行之法定授權後，開始執行法定預算；會計年度結束，行政院應完成年度決算，經監察院之審計部完成審核，提出審核報告於立法院。因此預算之審議權限係由立法院行使，包括事前預算案及事後決算之審議（林鴻柱，2000：88）。

就我國特有的五權憲法體制而言，立法院和行政院雖然位階平等，但在預算過程中，兩院投入的時間、人力、物力及資訊是不對稱的，立法院是否能有效進行預算的監督，實有客觀上的困難。再者審計職權的歸屬雖因各國國情與政治體制而有所差異，但審計權能否發揮應有的功能，「超然獨立」是其組織定位的重要條件，目前我國審計權歸屬於監察院，但決算審議權又屬立法院，預算審查權和決算審核無法合一，是否為妥適的組織安排，仍有爭議（陳立剛，2002：81）。因審計部不歸屬於立法院，審計報告之資訊無法有效及時用於預算審議，讓立法院預算審議功能大打折扣；又立法院在審議依憲法規定設置之獨立機關（監察院及國民大會）預算時，逕自大幅刪除機關之預算，也引發預算審議權規範的問題（楊志恆，1995：5）。

二、政黨協商的問題

理論上預算審議的核心價值是「效率」，著眼於使政府預算能夠合理而有效分配資源，消除浪費及不合理支出，以滿足人民之需求；但在民主國家的實務上，預算就是政治，審議過程中具有決定性力量的是黨政協商機制。黨政協商的目的是為了整合各方意見趨於一致，但過程中充滿政治妥協與技巧，政黨間與協商者間必須不斷折衝，因此折衝結果充滿「妥協」意味，較無法達成理性的結果（林鴻柱，2000：89）。更有甚者，政黨協商的法制化，往往變成少數立法委員挾持黨意、民意的工具，造成專業委員會審查意見不被尊重甚至被推翻的現象（陳立剛，2002：80）；同時政黨協商在運作上還會出現黨鞭督導黨

團決策取向欠缺權威（紀俊臣，2001：51）、黨團組織門檻過低、無法反映各政黨在院會的代表性、協商時間冗長延擱總預算案審議之時程及黨團協商代表未能貫徹利益迴避原則等問題（廖文正，2004：67）。

三、預算法規的問題

預算法在1999年大幅修訂時，為配合國家建設計畫、民間習俗、法規規定與統計方便，將會計年度由七月制改為曆年制。一個國家或政府會計年度的選擇，主要受到政治、立法與行政等因素影響，應考量立法機關開議日期、選舉週期、政府財政收支現金流量等（徐仁輝，1999：19）。在實施曆年制後，立法院下半年會期短，而且改選時間也在年底，預算審議時間與改選時間衝突，為了選舉考量爭取連任，國會議員不但無心審議也不願得罪選民，由97年度預算審議過程可明顯看出。

依預算法第53條規定：「總預算案於立法院全院各委員會聯席會議及院會審查時，得限定議題及人數，進行正反辯論或政黨辯論。」惟目前立法委員進行預算審查之質詢，常偏離預算審查範圍進行廣泛之質詢，表面看似勤於問政，尤其在新聞媒體之鏡頭下，作秀意味濃厚，實際卻浪費有限的預算審查時間（廖文正，2004：68）。

預算法第49及50條分別訂定預算審議方式及審議重點，而目前立法院對總預算的審查程序，並未事先決定審議重點，未確實落實部分「政事別」預算審查，雖然在法規上係屬「全部審議制」，但為提升審查效率，仍應先會商決定預算審查共同處理原則及審查重點，

對重點預算項目進行質詢與實質審查。可惜目前各委員會在分組審查預算開始時，未依照所審查單位之預算特性，訂定原則及審查重點，才會出現「前緊後鬆」的現象，影響預算審查之專業性及權威性（廖文正，2004：68）。

預算法第52條第二項規定：「立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理。」這些決議對行政機關與附屬單位具有法律上的效果與約束力，但是否符合正當性及合理性，會對未來預算資源的使用效益產生衝擊與干擾（曾巨威，2002）。

四、預算審查功能及能力問題

立法院各委員會聯席會議之審查程序，主要功能在整合各委員會審查結果，但由於出席全院各委員會聯席會議與院會的立法委員完全相同，不但未能發揮整合審查預算之功能，反而變成預算翻案、衝突、延宕審查時程的地方，破壞了委員會的自主性（廖文正，2004：68；宋棋超，1998：53）。

此外立法委員及其幕僚之審議能力也是廣受質疑的，立法委員在預算委員會或院會質詢中，常以報紙最熱門新聞為質詢題材，發言非針對預算而著重於業務質詢，缺乏預算審查之專業學養（陳立剛，2002：81；林鴻柱，2000：96；蘇彩足，1999：13）；再者出席委員審議預算凸顯公器私用、召集委員主持議事未臻政治中立等，在在顯露出立法委員審議能力不足的問題（紀俊臣，2001：51）。除了委員的審議能力不足對預算審議品質有重大的影響之外，協助預算審查之幕僚單位（預算中心）在規模及專業人力不足，也是影響審議品質的問

題之一。(廖文正, 2004: 69; 陳立剛, 2002: 81; 林鴻柱, 2000: 96)。

由於政府行政機關提供財貨與服務或分配資源的特性有別於民間機構, 為行政機關提供財源的納稅人人數眾多, 所獲的利益卻是分散而相對較小的, 因此就納稅個人而言, 消費公共財的成本與收益通常都很小, 所以其監督行政措施或參與決策的誘因也就很小, 立法機關想採用「警報式監督」的做法便不太可能行得通, 有效配置資源的交易成本提高, 而降低交易成本的工具之一就是「荷包權」, 與預算有關之立法機關交易成本問題有: 資訊不對稱、法定支出過多、未來承諾及繼續性歲出等問題, 詳述如下:

五、資訊不對稱的問題

國內學者多年前便倡議全民能多瞭解與關心政府預算的相關議題, 促使有權力的人能講道理, 幫助會講理的人發揮影響力, 期待我國預算決策過程中無法避免的角力競爭能有講理的擂台, 讓預算決策過程成為「理」與「力」的完美結合(余致力, 1999: 14)。如何能在預算的角力擂台注入「講理」的因素, 預算資訊的公開及完備當是必備條件, 但是國內預算審查資訊不對稱的問題一直都存在, 包括預算書編製及表達不夠詳實及未建立預算資訊公開化及透明化等(廖文正, 2004: 69), 造成代理人問題及稽核成本的增加, 影響審議之品質。

六、法定支出過多問題

各國政府年度支出之中, 法定支出占有相當的比例, 這些支出因有法源依據, 因此較其他支出更難以變更, 這類

支出包括了「權益(entitlement)支出」(如社福支出)及「永久性撥款(permanent appropriation)」(如公共債務利息)等。就交易成本的觀念而言, 無論就金錢的移轉或為了有效執行立法目的行政結構, 立法的價值都需要持續的財務挹注。立法者必須承諾持續的經費提供, 以維持交易之有效性, 否則對交易的持續性(連任)將是非常嚴重的威脅, 因此現任的立法機關藉由「法定支出」來確保立法利益能夠長長久久(Horn, 1995: 83-84)。尤其在承諾問題嚴重時, 行政機關的法定支出比例更會偏高。

我國自從出現「分立政府」的政治生態後, 政局的不確定性增高, 立法機關的承諾性問題日益嚴重, 表現在預算上就是法定支出過高的問題。2008年度依法律義務必須編列的支出高達1兆1,235億元, 占歲出的66.1%, 造成可自由規劃的預算額度僅5,759億元, 顯示預算結構極度僵化。主要法定支出項目為:(1)人事費4,113億元, 占歲出的24.2%; 較日本的21%, 韓國的19.8%, 新加坡的18.6%, 歐美國家的18%至23%皆高。(2)債務付息支出1,350億元, 占歲出的7.9%; 如連同提撥債務基金的650億元, 則為歲出的11.7%。(3)教育支出1,963億元(依教育經費編列與管理法規定必須編列), 占歲出的11.6%。(4)社會福利支出(主要為農民福利年金、敬老福利生活津貼、國民年金基本保證年金等)2,974億元, 占歲出的17.5%; 高額的法定支出比例降低了政府的預算靈活度, 讓預算結構僵化失去彈性。

七、未來承諾授權的問題

1999年預算法大幅修訂時引入「未

來承諾之授權」的預算編列，授權行政院可以編列最長達四個會計年度的繼續性支出，乃為確保重大工程計畫，不致因後續預算無著落而無法順利進行。就立法者而言，某種程度保障其立法利益降低交易成本風險，但另一方面卻也提高了代理成本，多年期計畫的研究研擬與審查是否能嚴謹？執行是否確實不出現重大差異？立法如何落實多年度繼續性經費之監督，建立共識或規範等等都是應注意的問題。97年編列的總預算中，經濟建設委員會及研究發展考核委員會分別都編列了若干四年期之中長期預算，是否剝奪了立法委員審查預算的權力，仍然存在爭議。

預算審議是民主制度源起之濫觴，亦是民主制度中國會的重要職責之一（陳立剛，2002：81）。不管是對體制、結構上亦或是制度、程序上的問題進行檢視，無非都是期待透過洞析問題後提出有助於提升預算審議品質的建議或工具。

陸、預算審議建議之評析

我國預算審議制度已施行 60 多年，而預算法也訂定長達 70 多年，隨著我國民主憲政的發展，立法與行政的權力關係乃由消極配合逐漸轉變為積極制衡，甚至到了 2000 年第一次政黨輪替之後，立法院與行政院的權力角逐，不僅出現在法案的審議上，在預算的審議上也出現衝突的情況。近年來對於民主化激進地追求反而讓國家陷入高度不確定的環境之中，分立政府致使立法院的議事效率低落，意識形態的操作取代了理性的公共選擇，舉凡核四的停建、6,108 億軍購預算的爭議、治水特別預算等嚴重衝

突，均使預算審議之交易成本大幅增加，造成國家資源的浪費及錯置。

學界及實務界面對預算審議的種種問題尋求解決方案時，藉由參考其他先進國家的預算審議制度，或可提供國內具體可行之建議。但預算審議制度是反映其憲政體制與政黨政治之結果，對於預算審議品質之提升，無法單純僅從預算審議層面考量，還必須考量憲政與政黨之影響。我國預算過程中所面臨的各類問題，和「公共行政學之父」威爾遜在《國會型政府》一書中指出「政治的憲法議題就如同浪潮，而行政政策的問題不及漩渦」（Wilson, 1885a：137）有其「輕重緩急」的解決之道類似，有關政治體制及法律規範的問題，屬於「重而緩」的問題，對於預算審查功能、能力及程序問題，則類似於相對「輕而急」的問題，因此以往學者對於預算審議制度之改善意見，較多由「輕而急」的問題著手。而以往預算審議品質改善之建議多以美國國會強大審議制為標竿，雖部分意見也已採行，如預算中心的設置、黨團協商機制的法制化等，惟國情不同，對解決我國審議預算的問題幫助有限。為提升預算審議品質及效率，應參考其他國家制度之優點，參酌現狀，以降低交易成本為原則，減少審議之衝突，或可糾正部分不理性的預算行為。茲將各類改進建議彙整評析如下：

一、解決「重而緩」的問題：

(一) 思考釐清未來我國憲政體制的改革方向，視體制考量應否授予國會調查權及審計權，目前監察權及審計權的分設，增加了組織間的互動成本，實應隨著憲政體制的變革而予以調整（陳

立剛，2002：82)。

(二)立法院審議依憲法規定設置之獨立機關預算時，應謹守「對事不對錢」的分際，對於不合理之處，應透過修憲方式謀求解決，以斷炊斷糧方式逕行矯正，並非解決之道(楊志恆，1995：5)。

(三)縮短「總質詢」天數，取消效率不彰的各委員會聯席會議(陳立剛，2002：82)。

不管是修憲、憲政體制的未來改革方向、組織重整及法規修訂，都是基本結構的問題，必須從長計議，非短時間內可以解決的，交易成本也非常高，甚至於是否可以解決，都還是未知數。

二、解決相對「輕而急」的問題：

(一)改善簡化立法院審議程序，加強預算政策辯論與黨政協商功能，建立責任政治，並非以刪減金額多寡顯示預算審議品質，宜朝協調合作建立責任政治方向著手，注重原則及方向，而非細微末節(林鴻柱，2000：97)。委員會審查有爭議部分才送黨團協商，以落實委員會專業審查制及提昇效率(廖文正，2004：72)。黨團協商時應有相關委員會代表出席，以尊重專業委員會之審查，並對協商過程、結果予以透明公開化、避免少數人操控(陳立剛，2002：82)。

(二)妥適規劃年度施政方針、重點及中程國家建設計畫資源之配置；中央預算應有明確的績效指標及衡量，強調施政目標成效(陳立剛，2002：82)；加強行政院與立法院年度施政計畫與預算的溝通，總預算案的表達應著重施政成果及落實預算法之規定(林鴻

柱，2000：97)；確實遵照預算法的精神，以部分審議為主，以節省審議時間與精力(徐仁輝，1999：20)。

(三)強化委員會權責及專業性，由財經專業立委訂定當年度預算審議原則，指導各委員進行分組審議時之基準，加強由上而下的預算審議方式(徐仁輝，1999：20)；強化預算幕僚單位及行政與立法部門人員交流之制度改善(林鴻柱，2000：97)。

(四)預算編製內容應清晰詳實、預算資訊公開透明(廖文正，2004：72)。

上述建議方案無論就黨團協商、預算法規的落實或預算審查的專業化、資訊公開化等，以交易成本的觀點而言，均為降低代理成本及監督成本的做法。黨團協商過程、結果及預算資訊公開透明，有利於人民監督國會議員的預算行為。法規訂定時，面對政治的不確定性，國會採較彈性的立法標準(例：預算法第46條，「為限」改為「為主」)，降低立法決策成本，但卻增加了代理成本(Horn,1995：26)因此如何落實法規的精神，及適當的程序及管理安排則可控制代理成本(McCubbins and Page, 1987：)。值得一提的是立法委員、幕僚的專業及能力是提升審議品質的核心要素，也是多年來學界、實務界不斷呼籲的重點。改善責任政治制度的建議是個不錯的方案，即行政部會首長由資深黨籍立法委員擔任，行政部門優秀技術官僚，執政黨可運用不分區立法委員之制度，延攬進入立法院，使行政院與立法院人事可以交流，以提升預算審議品質與立法品質(林鴻柱，2000：97)。

柒、結 語

以交易成本觀點來檢視預算審議過程的問題及解決方案，可提供預算審議改革的方針，讓學術界及實務界對預算審議過程及制度有充分的了解，更明瞭政治人物及官僚的投機行爲，藉由思考哪裏可能犯錯或是誰有誘因犯錯，來避免或修正不當行爲的出現；透過制度設計，可以內化不確定性所產生的損失，解決國會議員承諾的問題（Patashnik, 1996：206-207）等。

Horn（1995）以交易成本觀點分析預算控制時，認為立法監督與預算程序

的策略運用，似乎並未使立法者在面對行政機關時，有較多之控制力；預算程序是個很不靈敏的工具，用來幫助立法者控制施政產出成本時，效用不大，以我國數年來預算審議的不理性行爲及弊病，足可以驗證。

然良善的制度，具有降低預算審議交易成本的功能。雖然我國預算審議過程中有些「重而緩」的體制問題，不是短時間可以解決，但若干程序上、制度上、行政上的問題，或可透過專業化程度的進步、人事制度的設計、財政的透明公開、全民共同監督，來提升預算審議之品質。

參考文獻

一、中文部分：

1. 宋棋超，1998，「預算審查程序之探討」，《立法院院聞》，26（5），頁 51-63
2. 曾巨威，2002，「制度缺失才是真正的病因所在」，工商時報社論。
3. 李允傑，1999，《國會與預算：政府預算審議過程之實證研究》，台北：商鼎文化
4. 蘇彩足，1997，《政府預算審議制度：理論與實務之探討》，台北：華泰文化
5. 紀俊臣，2001，「預算審議程序迫切需要的變革」，《中國地方自治》，頁 50-51
6. 徐仁輝，2002，《公共財務管理》，台北：智勝文化
7. 徐仁輝，1999，「預算法修正之剖析」，《國策專刊》，卷 9，頁 18-20
8. 余致力，1999，「政府預算決策過程：理與力的結合」，《國策專刊》，卷 9，頁 12-14
9. 陳立剛，2002，「台灣預算審議制度問題及改進方向」，《月旦法學》，85:75-84
10. 廖文正，2004，「立法院預算審議制度評析」，《今日會計》，頁 57-74
11. 莊振輝，1994，「我國預算法有關預算審議條文之檢討」，《國立台北商專學報》，卷 42，頁 917-961
12. 林鴻柱，2000，「預算審議制度之探討」，《立法院院聞》，28 卷第 4 期，台北：立法院
13. 楊志恆，1995，「立法院預算審議權的分際」，《國家政策雙周刊》，第 113 期，頁 5-6

