

編號：(95) 016.104

因應經濟轉型及環境變遷，政府預算
經常、資本門重新劃分之研究

行政院經濟建設委員會

民國 95 年 10 月

編號：(95) 016.104

因應經濟轉型及環境變遷，政府預算 經常、資本門重新劃分之研究

計畫主持人：吳中書

協同主持人：李顯峰

研究人員：楊子菡、郭昱瑩

委託機關：行政院經濟建設委員會

本報告內容係研究單位之觀點，不代表委託機關之意見

行政院經濟建設委員會

民國 95 年 10 月

摘要

目前我國政府的預算制度是區分為經常收支與資本收支。隨著經濟的發展，農業與工業的比重逐年下滑，而服務業的比重逐年上升，傳統以機械設備等硬體投資為主的重要性逐漸降低，代之而起的是管理、通路與研究發展投資。此外，我國基礎硬體建設已漸趨飽和，既有經、資門劃分可能無法滿足經濟發展所需，進而影響資源分配的情形。因此，本研究計畫的主要目的在於釐清我國政府預算資本門的定義，藉由考量我國經濟與金融情勢的現況以及借鏡國外的經驗，檢討目前我國資本門的定義與經、資門劃分的合理性。

經由對我國以及美、日、韓、新等國預算制度的比較分析，並對照 2001 年國際貨幣基金會所公布的政府財政統計手冊顯示，各主要國家與世界的發展趨勢已不再將政府財政收支區分為經常門與資本門。此外，目前我國經、資門劃分的制度，的確使經、資門支出無法合理配合，影響資源分配。且對於部分的教育、人才培育與研究發展支出為符合目前經、資門規範的限制，而以特殊形式加以執行，並非長久之計。相較美、日、韓、新較為靈活的預算編製，我國經、資門劃分的制度，可能會影響我國未來的國家競爭力。

基於迎合國際預算制度的發展趨勢，彰顯我國預算制度的應有功效，本研究建議修正目前預算收支經、資門的劃分方式。政府在總預算額度下，依各項支出的效益排定執行的優先順序，並依各計畫的確實需求，核定與分配各項經費。若財政紀律能夠落實，經資門的停止劃分，並不會損及原先經、資門劃分的優點，反而可能會因各項支出關聯性增加，使整體支出效益提升。在新制度尚未依法設立前，對於有關教育、人才培育、研究發展、管理效能與文化維護等對增進國民福祉具有重大效益者，經評估後值得推動之相關計畫應效法各國的預算編列方式，不受經、資門劃分以及經常門不得超過資本門二分之一的限制。

Abstract

Currently, the government budget system of Taiwan is divided into current account and capital account. As the changing of the economy, the importance of agriculture and industry sectors has been diminishing, and the service sector increasing. The important role played by the traditional machine and hardware investment has been replaced by management, channel, and R&D investment. In addition, the infrastructural hardware construction of Taiwan has reached the limit. Existed separation of budget account might not suitable for the economic development, and cause the distortion of resources distribution. Therefore, the main purpose of this research is to clarify the definition of the capital account and the appropriateness of the separation of government budget by investigating the condition of Taiwan economic and financial environment and consulting the experience of major countries.

Through the comparison of the budget system among Taiwan, United States, Japan, Korea and Singapore, and the government finance statistics manual 2001 issued by International Monetary Fund, it is shown that the government budget of major countries has no longer divided into two separate accounts. Moreover, there exists an improper matching between the current account and capital account of government budget, and distortion of resources distribution. In order to avoid the constraint of budget separation, parts of the expenditures of education, personnel training, and R&D are executed in a particular design. In contrast with the flexible budget system of other countries, the current separated budget account system might deteriorate the nation competitiveness in the future.

In order to conform to the development of international budget system and ameliorate the government budgeting system, we suggest adjust the current separated budget account system. The benefit of separated account can be

reserved, if under the aggregate budget, the investment projects are classified according to the advantage, and the fund is matched exactly what the projects needed. When the government fiscal discipline can be followed strictly, the correlation among the expenditures will be enhanced, and the efficiency can be advanced significantly. Before the establishment of the new budgeting system for those expenditures such as education, personnel training, R&D, management efficiency improving, and culture maintenance, which are of significant importance for improving social welfare, we may adopt a more flexible measures to avoid the limitation of separated account, and the regulation that the ratio of current account to capital account can not be higher than fifty percent.

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景與目的.....	1
第二節 經資門預算劃分之緣由.....	5
第三節 複式預算制度之優缺點.....	7
第二章 我國政府預算制度	10
第一節 我國預算制度的簡介.....	10
第二節 財務會計準則公報第三十四、三十五、三十六號與政府會計 準則.....	13
第三節 我國政府預算經資門的劃分.....	26
第四節 我國經資門分類所遭遇的問題.....	28
第三章 美國政府預算制度	32
第一節 美國政府預算制度之演進.....	32
第二節 美國政府預算經資門的劃分.....	56
第三節 美國政府經資門分類之問題.....	59
第四章 日本政府預算制度	63
第一節 日本預算制度簡介.....	64
第二節 日本政府預算資本支出之分析.....	78
第三節 日本政府科學技術與教育預算之現況.....	87
第五章 韓國政府預算制度	91
第一節 韓國預算制度的簡介.....	91
第二節 韓國政府預算經資門的劃分.....	99
第三節 韓國政府研究發展與教育預算現況.....	103

第六章 新加坡政府預算制度	107
第一節 新加坡預算制度的簡介.....	107
第二節 新加坡政府預算經資門的劃分.....	111
第三節 新加坡經資門分類所遭遇的問題.....	119
第七章 中、美、日、韓、新等國資本門預算內容的比較與分析	121
第八章 當前財政收支經、資門劃分之檢討	141
第一節 資本門的定義.....	141
第二節 我國經、資門結構.....	143
第三節 教育、人才培育與研究發展支出.....	147
第九章 結論與建議	153
參考文獻	156
附錄	159
附錄 1A-1：預算法.....	159
附錄 5A-1：韓國受訪者.....	174
附錄 6A-1：新加坡受訪者.....	175
附錄 8A-1：教育經費編列與管理辦法.....	176
附錄 8A-2：擴大公共建設投資特別條例.....	180
附錄：美國考察報告.....	184
附錄：日本考察報告.....	186
附錄：韓國考察報告.....	194
附錄：新加坡考察報告.....	199
附錄：期中報告審查意見及回應.....	204
附錄：期末報告審查意見及回應.....	221

圖表目錄

圖目錄

圖 4-1	政府固定資本形成佔 GDP 比重之國際比較.....	84
圖 4-1A	我國政府固定資本形成佔 GDP 之比重.....	84
圖 4-2	日本科學技術振興支出與一般歲出之對比 (1992-2006)	88
圖 4-3	日本每學生教育支出與學生人數 (1989-2001)	89
圖 5-1	韓國 1997 金融危機的原因.....	95
圖 5-2	解決韓國 1997 金融危機的方法.....	95
圖 5-3	韓國 2006 年研究發展費用分配.....	105
圖 5-4	韓國 2006 年教育費用分配.....	106

表目錄

表 1-1	我國產業結構.....	2
表 1-2	中央政府總預(決)算收支.....	3
表 3-1	美國聯邦政府預算表 1.....	34
表 3-2	美國聯邦政府預算表 2.....	34
表 3-3	美國聯邦政府國防預算表	35
表 3-4	美國聯邦政府預算過程.....	40
表 3-5	美國州政府歲入、歲出比較表 (2003 年).....	43
表 3-6	美國州及地方政府財政收支表(2002-03).....	45
表 3-7	加州政府預算過程表.....	54
表 3-8	美國加州政府歲出表(依預算類別及政事別).....	55
表 3-9	美國加州政府財政收支表(依預算類別).....	57
表 4-1	日本一般會計預算歲出入項目及資金結構 (2005、2006 年度) ..	70
表 4-2	日本的特別會計預算.....	72
表 4-3	日本政府附屬機構.....	73

表 4-4	日本政府預算之編製流程.....	76
表 4-5	日本財政投融资計畫—2006 年度.....	81
表 4-6	2006 年公共投資相關預算與上年度之比較.....	86
表 5-1	韓國預算編製時程.....	93
表 5-2	韓國 2006 年歲入預算.....	98
表 5-3	韓國 2006 年歲出預算.....	98
表 5-4	韓國預算科目.....	101
表 5-5	韓國 2006 年統一政府財務 (Consolidated Government Finance) ..	103
表 6-1	新加坡預算編製時程.....	108
表 6-2	新加坡 2006 年歲入預算.....	109
表 6-3	新加坡 2006 年歲出預算 (依部會別)	110
表 6-4	新加坡 2006 年歲出預算 (依經費別)	111
表 6-5	經常預算科目 1.....	114
表 6-6	經常預算科目 2.....	115
表 6-7	經常預算科目 3.....	116
表 6-8	經常預算科目 4.....	117
表 6-9	資本預算科目.....	118
表 7-1	中、美、日、韓、新資本預算綜合比較.....	125
表 7-2	歐盟 25 國政府債務比、變動與其組成(2004-2007).....	136
表 7-3	2001GFSM 資產與負債流量及存量分類架構表.....	139
表 8-1	各級政府收支淨額.....	144
表 8-2	各主要國家教育經費占國內生產毛額的比率.....	148
表 8-3	我國研發經費—依經費來源區分.....	150

第一章 緒論

第一節 研究背景與目的

隨著經濟的發展我國產業結構出現逐漸調整的現象，農業與工業的比重逐年下滑，而服務業的比重則逐年上升。由表 1-1 所顯示農業與工業占國內生產毛額的比率由 1980 年代初期的 7.1%與 42.91%逐年滑落至 2005 年的 1.8%與 24.64%；服務業則由 49.99%攀升至 73.56%。在農業與工業比重較高的時期，機械設備投資等硬體設備扮演較為重要的角色；在服務業比重較高的時期，管理、通路與創新等軟體或無形資產的重要性則相對提高。

目前我國政府的預算制度是將政府收支區分為經常收支與資本收支。由表 1-2 中央政府總預算收支的變動趨勢中可以看出，中央政府歲入占國內生產毛額(GDP)的比率由 1980 年代初期的 14%左右小幅滑落至 2006 年之 12%左右，其中經常支出呈現與總歲入相同的變化趨勢，由 14%左右趨緩為 11.6%附近，而資本收入則維持在 0.5%左右變動。歲出占 GDP 的比率在過去 25 年維持在 15%的水準波動。其中經常支出維持在 11%左右，而資本支出則在 3%附近變動。此外，過去 20 年來，在中央政府總預算收支中，經常支出佔歲出的比率約為 80%，資本收支則佔 20%左右。由以上的資料顯示，我國歲入或歲出占 GDP 的比率，在過去 25 年來的變動趨勢仍屬平穩，經、資門收支結構並未產生太大的變動，在整體收支結構上亦未出現太顯著的波動。然而，近 20 年來我國經濟與金融環境，隨著時間出現明顯的結構轉變，服務業所占比重逐年上升，人才培育、研究發展、管理效率以及社會福利的重要性日益顯現，且整體基礎硬體建設已漸趨飽和。目前較偏重於硬體規範的資本門定義以及經、資門的劃分方式，是否能夠符合我國的經濟發展所需，以及國際統計發展趨勢？是值得討論的重要議題。因此，本研究計畫的主要目的在於釐清我國經、資門劃分的合理性，藉由考量我國經濟與金融情勢的現況以及借鏡國外的經驗，檢討

表 1-1 我國產業結構

年別	合計	農業	工 業				服 務 業			
			小計	製造業	水電 燃氣業	營造業	小計	批發及 零售業	金融保險及不 動產租賃業	政府 服務
1981	100	7.10	42.91	33.66	3.15	5.16	49.99	11.90	11.33	10.65
1982	100	7.54	41.83	33.32	3.15	4.52	50.63	11.90	11.31	11.22
1983	100	7.12	42.83	34.31	3.52	4.23	50.05	11.65	10.83	10.84
1984	100	6.17	43.81	35.74	3.58	3.83	50.02	11.63	10.93	10.50
1985	100	5.63	43.81	35.68	3.84	3.67	50.57	11.65	11.34	10.58
1986	100	5.41	44.81	37.58	3.34	3.36	49.78	11.39	10.83	9.72
1987	100	5.18	44.49	37.21	3.28	3.49	50.34	11.30	11.53	9.26
1988	100	4.90	42.28	35.19	2.88	3.72	52.83	11.57	12.90	9.78
1989	100	4.75	39.58	32.50	2.70	3.92	55.67	11.56	14.89	10.03
1990	100	4.04	38.39	31.21	2.61	4.16	57.58	12.10	15.09	10.96
1991	100	3.65	38.02	31.09	2.46	4.09	58.33	12.34	14.71	11.42
1992	100	3.45	36.90	29.48	2.52	4.28	59.65	12.77	15.31	11.16
1993	100	3.49	35.90	28.05	2.48	4.61	60.61	12.82	16.04	11.00
1994	100	3.36	34.20	26.49	2.41	4.78	62.43	13.12	17.30	10.80
1995	100	3.33	32.78	25.32	2.31	4.68	63.89	13.78	17.67	10.93
1996	100	3.05	32.42	25.47	2.23	4.31	64.53	14.25	17.87	10.95
1997	100	2.42	31.88	25.18	2.12	4.12	65.70	14.47	18.75	10.81
1998	100	2.36	31.22	24.81	2.09	3.81	66.42	14.92	18.54	10.67
1999	100	2.43	29.90	24.02	2.04	3.37	67.66	15.61	18.60	10.78
2000	100	1.98	29.09	23.76	1.95	2.98	68.93	16.27	18.58	10.87
2001	100	1.85	27.62	22.73	1.97	2.55	70.53	16.16	18.97	11.38
2002	100	1.75	27.58	23.07	1.95	2.17	70.66	16.33	18.88	11.23
2003	100	1.69	26.56	22.48	1.94	1.82	71.75	16.58	19.25	11.66
2004	100	1.68	25.58	21.95	1.65	1.65	72.73	17.53	19.18	11.42
2005	100	1.80	24.64	21.13	1.59	1.61	73.56	18.19	19.19	11.30

資料來源：財團法人經濟資訊推廣中心「AREMOS 中華民國財稅統計資料庫」。

註：本表數值為按當期價格計算之各業生產毛額占整體國內生產毛額的比重。

表 1-2 中央政府總預(決)算收支

單位：新台幣百萬元；%

年 別	歲入									歲出									歲入歲出餘絀		
	總計			經常收入			資本收入			總計			經常支出			資本支出			金額	成長率	占 GDP%
	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%			
1982	287,941	—	14.84	276,251	—	14.24	11,690	—	0.60	306,991	—	15.82	212,060	—	10.93	94,931	—	4.89	-19,050	—	-0.98
1983	293,284	1.86	13.69	285,928	3.50	13.35	7,356	-37.07	0.34	316,547	3.11	14.78	238,061	12.26	11.11	78,486	-17.32	3.66	-23,263	22.12	-1.09
1984	310,689	5.93	12.99	306,277	7.12	12.80	4,412	-40.02	0.18	308,407	-2.57	12.89	240,006	0.82	10.03	68,401	-12.85	2.86	2,282	-109.81	0.10
1985	343,987	10.72	13.61	338,122	10.40	13.38	5,865	32.93	0.23	342,657	11.11	13.56	266,610	11.08	10.55	76,047	11.18	3.01	1,330	-41.72	0.05
1986	375,055	9.03	12.88	362,023	7.07	12.43	13,032	122.20	0.45	397,171	15.91	13.64	305,282	14.51	10.48	91,889	20.83	3.16	-22,116	-1762.86	-0.76
1987	411,036	9.59	12.46	399,872	10.45	12.12	11,164	-14.33	0.34	407,066	2.49	12.34	304,720	-0.18	9.24	102,346	11.38	3.10	3,970	-117.95	0.12
1988	480,229	16.83	13.34	467,495	16.91	12.99	12,734	14.06	0.35	453,375	11.38	12.60	337,092	10.62	9.37	116,283	13.62	3.23	26,854	576.42	0.75
1989	562,226	17.07	13.94	545,749	16.74	13.53	16,477	29.39	0.41	427,272	-5.76	10.59	401,202	19.02	9.95	26,070	-77.58	0.65	134,954	402.55	3.35
1990	707,070	25.76	15.98	688,188	26.10	15.56	18,882	14.60	0.43	637,230	49.14	14.40	477,599	19.04	10.80	159,631	512.32	3.61	69,840	-48.25	1.58
1991	654,979	-7.37	13.25	614,644	-10.69	12.44	40,335	113.62	0.82	759,223	19.14	15.36	549,474	15.05	11.12	209,749	31.40	4.24	-104,244	-249.26	-2.11
1992	705,799	7.76	12.83	683,566	11.21	12.42	22,233	-44.88	0.40	907,642	19.55	16.49	624,579	13.67	11.35	283,063	34.95	5.14	-201,843	93.63	-3.67
1993	834,217	18.19	13.69	798,802	16.86	13.11	35,415	59.29	0.58	978,548	7.81	16.06	693,069	10.97	11.37	285,479	0.85	4.68	-144,331	-28.49	-2.37
1994	900,531	7.95	13.49	866,410	8.46	12.98	34,121	-3.65	0.51	972,833	-0.58	14.58	704,151	1.60	10.55	268,682	-5.88	4.03	-72,302	-49.91	-1.08
1995	937,417	4.10	12.92	913,357	5.42	12.59	24,060	-29.49	0.33	965,720	-0.73	13.32	738,770	4.92	10.19	226,950	-15.53	3.13	-28,303	-60.85	-0.39
1996	996,757	6.33	12.55	962,760	5.41	12.12	33,997	41.30	0.43	1,004,892	4.06	12.65	808,270	9.41	10.17	196,622	-13.36	2.47	-8,135	-71.26	-0.10
1997	1,025,207	2.85	11.91	1,002,984	4.18	11.65	22,223	-34.63	0.26	1,051,372	4.63	12.21	876,503	8.44	10.18	174,869	-11.06	2.03	-26,165	221.63	-0.30
1998	1,251,524	22.08	13.55	1,200,854	19.73	13.00	50,670	128.01	0.55	1,083,107	3.02	11.72	897,012	2.34	9.71	186,095	6.42	2.01	168,417	-743.67	1.82

表 1-2 中央政府總預(決)算收支 (續)

單位：新台幣百萬元；%

年 別	歲入									歲出									歲入歲出餘絀		
	總計			經常收入			資本收入			總計			經常支出			資本支出			金額	成長率	占 GDP%
	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%			
1999	1,228,649	-1.83	12.74	1,147,150	-4.47	11.90	81,499	60.84	0.85	1,163,989	7.47	12.07	915,792	2.09	9.50	248,197	33.37	2.57	64,660	-61.61	0.67
2000	2,030,845	65.29	20.24	1,958,110	70.69	19.52	72,735	-10.75	0.73	2,230,145	91.60	22.23	1,795,484	96.06	17.90	434,661	75.13	4.33	-199,300	-408.23	-1.99
2001	1,417,169	-30.22	14.37	1,347,303	-31.19	13.66	69,866	-3.94	0.71	1,559,700	-30.06	15.81	1,236,730	-31.12	12.54	322,970	-25.70	3.27	-142,531	-28.48	-1.45
2002	1,304,667	-7.94	12.80	1,237,968	-8.12	12.14	66,699	-4.53	0.65	1,551,943	-0.50	15.22	1,183,362	-4.32	11.61	368,581	14.12	3.62	-247,276	73.49	-2.43
2003	1,320,924	1.25	12.80	1,202,157	-2.89	11.65	118,767	78.06	1.15	1,618,130	4.26	15.68	1,230,497	3.98	11.93	387,633	5.17	3.76	-297,206	20.19	-2.88
2004	1,368,200	3.58	12.70	1,303,400	8.42	12.10	64,800	-45.44	0.60	1,564,800	-3.30	14.53	1,235,700	0.42	11.47	329,100	-15.10	3.06	-196,600	-33.85	-1.83
2005	1,333,600	-2.53	11.98	1,291,000	-0.95	11.60	42,600	-34.26	0.38	1,608,300	2.78	14.45	1,271,000	2.86	11.42	337,300	2.49	3.03	-274,700	39.73	-2.47
2006	1,373,800	3.01	11.92	1,331,200	3.11	11.55	42,600	0.00	0.37	1,571,800	-2.27	13.64	1,289,600	1.46	11.19	282,200	-16.34	2.45	-198,000	-27.92	-1.72

說明：1.2000 年係指 1999 下半年與 2000 年。

2.2004 年以前(含)均為決算數，2005 及 2006 年為法定預算數；自 1999 年起均含臺灣省政府資料。

3.本表資料歲入不包括公債及賒借收入、移用以前年度歲計贖餘，歲出之債務支出不包括債務還本。

資料來源：行政院經濟建設委員會「重要統計資料手冊」(2006.05)、財政部統計處「中華民國 93 年財政統計年報」(2005.12)，以及本研究整理。

目前我國經、資門的劃分方式，以及資本門規範的合理性，並提出可能建議，希望能夠增進我國預算編製的功能與政府支出的效率。

本研究計畫的主要內容與架構可敘述如下：首先，我們要釐清目前我國政府預算經常、資本門的劃分方式與資本門的定義與範疇並討論那些需要調整之處。因此，在第一章接下去的兩個章節裡我們將分別說明經、資本門預算劃分之緣由，與此劃分方式的優缺點，並在第二章裡針對我國的預算制度內容、資本收支的定義與經、資門劃分所遭遇的問題提出討論。其次，本計畫的主要研究項目之一為瞭解國際間重要國家或與我國經濟金融環境相近國家預算制度的規範與發展趨勢，因此在第三、四、五、六的章節裡，我們將分別介紹美國、日本、韓國與新加坡的政府預算制度，並於第七章裡比較分析這些國家的預算制度，希望藉由各國政府收支帳的編製經驗，作為探討我國經、資門劃分以及資本支出定義合理範疇之依據。接著，我們整理相關的國內外資料，檢討行政院主計處所頒訂的「各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準」，並將討論內容與具體建議放入第八章。最後，第九章是結論與建議。

第二節 經資門預算劃分之緣由

20 世紀之前，政府部門所扮演的角色為傳統消極性的國防與治安，政府預算的目的在於提供政府活動的訊息，並促進政府部門與立法部門之間對於政府經費支出的瞭解。因此，傳統的預算制度僅由一種預算加以表示與規範，無論是租稅課徵的無償收入，或是政府資產出售的有償收入，皆列為財務收入；另一方面，無論是購買貨物的支出，或是補助金的支出，皆列為財務支出，此種預算稱之為單式預算(Unified Budget System)。

1920 年以後，政府部門在經濟建設所扮演的角色逐漸加重，亦即政府愈來愈仰賴財政政策作為追求經濟成長與物價穩定的工具，於是複式預算

(Multiple Budget) 乃應運而生。複式預算為資本預算之別名，此外，亦稱之為雙元預算 (Dual Budget) 或雙重預算 (Double Budget)。在複式預算之下，政府部門之財政收支區分為資本預算與經常預算兩種。其中資本預算乃處理耐久性資產與公營事業等資本會計的收支；經常預算則處理資本會計以外的一般行政收支。

世界上第一個採複式預算的國家是丹麥，其於 1927 年首先將政府預算區分為普通預算與資本預算。隨後 1930 年代初期瑞典政府秉著「財務健全」的原則，即政府財政收支的適當與否應視其對政府資產淨值所產生的變化而定，將政府收支區分為經常性收支與資本性收支。經常性收支的差額會影響政府淨資產價值的變動；而以借款用於增置資產的支出，並不會影響政府淨資產價值。亦即政府資產淨額，僅會依非資產性之支出與非資產性之收入兩者之差額而變動。瑞典當時的預算政策是經常收支必須逐年平衡，資本收支不足之處由借款支應，且資本支出以能產生未來收益的支出為原則。由於預算上經常性收支與資本性收支的劃分，過份強調以課稅等經常性收入支應經常性支出的情形，當政府稅收良好的時候會使政府經常支出不必要的擴大。此外，硬性舉債支應資本支出，舉債額度會隨資本支出之需求而波動快速，也容易造成投資的浪費。瑞典政府認為政府收支應從國家整體觀點加以衡量，方可真實評斷其得失，政府收支對政府資產變化的影響，其重要性不如政府財政對國民經濟之影響效果。於是瑞典的預算編列方式逐漸改變，自 1966 年會計年度起正式將經常預算與資本預算兩者綜合，另編總額預算(Total Budget)以顯示整體政府財政收支的狀態。

基於各國的財政制度有所差異，聯合國為了瞭解世界各國的財政收支狀況，乃由國際貨幣基金會(International Monetary Fund, IMF)制訂一系列的統計編算手冊，提供會員國編製統計資料標準，做為國際比較之依據。國際貨幣基金在 1986 年所公布的政府財政統計手冊(Government Finance Statistics Manual 1986, GFSM 1986)是採用現金基礎(Cash Basis)，所有現金

流入(不含融資性財源與釋股收入)分爲經常收入、資本收入及捐贈收入；現金流出分爲經常支出、資本支出與因政府目的之貸出款淨額。而資本支出包括固定資產增置、國家安全存貨(糧食方面)之購入，土地與無形資產之購置及對國內外資本移動。隨著國際商業活動的活絡，政府會計的編製逐漸趨向商業會計，應計基礎(Accrual Basis)較現金基礎更能完整表達政府支出全貌與政府財政收支的長期效果，提升政府財政收支的透明度及準確度。IMF 遂於 2001 年 7 月發行新版財政統計手冊(GFSM)，放棄過去以現金基礎的紀錄方式，改以應計基礎的編列架構。2004 年 4 月 IMF 所公布的政府財政統計年報(Government Finance Statistics Yearbook, GFSY 2003)，首度依新版政府財政統計手冊編製架構，編列各帳表形式。新版 GFSY 是根據 GFSY 2001 編列，其帳表是依經濟流量設計，由政府營運概況(Statement of Government Operation)、其他經濟流量表(Statement of Other Economic Flows)、現金來源與運用概況表(Statement of Sources and Uses of Cash)，以及資產負債表(Balance of Sheet)等 4 個核心帳表組成。在新版的 IMF 手冊中，不再區分經常與資本收支，而是將經、資門的收支融入於相關的收益與費用項目中。¹

第三節 複式預算制度之優缺點

複式預算制度曾被若干國家採用過，隨著時間與經濟環境的演變，大多數國家又回歸至單式預算制度。由於我國目前的預算制度是屬於單式預算制度，但具有複式預算制度的精神。在編列預算書時，經、資門是列於同一預算書內，但在預算收支上，經常門收支必需平衡，而資本門容許收支赤字。在討論我國的經、資門分類之前，我們先分析複式預算制度的可能優缺點，以作為評估我國既有預算體制的依據。複式預算制度的優缺點大致可表示如下：

¹有關國際貨幣基金(IMF) 2001 年版政府財政統計手冊的仔細內容，請參閱徐偉初、朱澤民(2006)。

一、優點

- 1.提高政府財政支出的效率性。由於政府可運用資金受到限制，可迫使政府決策單位對於資本支出進行合理的評估，使資金的配置更具效率性。
- 2.增加政府會計帳的功能。一方面可為資本支出的債務融通提供方便的會計原則，另一方面可將一國負債能力與其資本存量相關聯。
- 3.提供更完整的資訊，有利於對經濟行為的分析。
- 4.防止租稅制度受資本支出變動的影響。由於經常支出由稅收支應，資本支出不足之處由公債發行支應，則經常收支的波動將更為緩和，可避免稅率不必要的大幅波動。
- 5.根據使用者付費的原則，資本帳不足之處以公債融通，可使公共支出的成本在當代與未來世代間合理的分配著。

二、缺點

- 1.政府施政的目標是追求全民的福祉，而政府支出所產生的收入可能非政府所單獨擁有。因此，政府的資本性支出，無法以企業的會計制度合理反應。例如教育支出其所得到的資產是人民知識的累積，而收入是高知識社會所造成人民長期所得的增加及滿足感的獲得，然而政府並未擁有該項資產，亦無相對的收入。
- 2.根據複式預算制度的收支原則，經常性支出由賦稅支應；資本性支出不足之處由借貸支應，此種原則將削弱了財政政策的反景氣循環功能。過份強調以課稅等經常性收入支應經常支出，在景氣好的時候容易使經常性支出不必要的擴大；景氣低迷時，則進一步拖累經濟的表現。

3. 隨著經濟與金融環境的變遷，經常性支出與資本支出的劃分標準愈加模糊不清。此外，在規劃各項計畫時，是以整體性效益為考量，然而往往固有經、資門的劃分，各支出組成隸屬不同規範，造成預算編列的架構不甚合理，進而使整體支出的效益無法有效凸顯。

第二章 我國政府預算制度

第一節 我國預算制度的簡介

我國各種財政法律自民國 21 年起先後相繼公佈實施，21 年 9 月公布預算法，同年 10 月公佈統計法，24 年 8 月公布會計法，27 年 5 月公布審計法，同年 6 月公布公庫法，同年 8 月又公布決算法，37 年 11 月公布國庫法，40 年 5 月公布財政收支劃分法。經過 50 餘年來實務上的檢討，一再不斷研究改進，始形成現行的制度。在本小節中我們針對我國現行的預算制度作一概要的敘述。

一、預算流程

關於我國政府預算的規範主要明訂於預算法中，政府預算每一會計年度辦理一次，我國現行政府會計年度自民國 89 年起修正為曆年制，²於每年 1 月 1 日開始，至同年 12 月 31 日止。除會計年度外，又有所謂的預算週期，指的是自籌編預算至預算支付義務清償完成的期間。以 96 會計年度預算為例，自 95 年 1 月份即開始籌編，行政院於 95 年 3 月底前核定 96 年度施政方針，各主管機關於 95 年 6 月底前提出施政計畫及概算，再由行政院審議、核定等，並於 95 年 8 月底前提出總預算案，送交立法院審議，立法院需於 95 年 11 月底前議決，並需於 96 會計年度開始 15 日前由總統公布之；96 會計年度完畢後，行政院需於 4 個月內編製決算書送監察院，且審計長應於決算書送達後三個月內完成審核，編造最終審定數額表，並於立法院提出審核報告，因此，我國預算週期約為 2 年 7 個月。以下先敘述我國預算的種類，再依預算週期簡述我國預算制度籌劃與擬編、審議、執行，以及決算等程序。

² 89 年度係指 88 下半年及 89 年度，期間為一年半；90 年度以後則均為該年的 1 月 1 日至同年 12 月 31 日，期間為一年。

二、預算種類

我國預算的種類可依照三種分類標準來劃分，若依組織系統可區分為總預算、單位預算及其分預算，以及附屬單位及其分預算等五類；若依編製階段可區分為概算、預算案、法定預算與分配預算；在遭遇重大事故、災害、變故或其他原因時，可以依法提出追加預算與特別預算。此外，我國預算的結構亦可依三種分類標準來劃分，若依基金別可區分為普通基金與特種基金，而特種基金又可區分為營業基金、債務基金、信託基金、作業基金、特別收入基金與資本計畫基金；若依收支性質區分為經常門與資本門；若依科目層次則可區分為歲入、歲出科目。

三、預算程序

我國預算的程序主要可分為籌劃與擬編、審議、執行，以及決算。相關之規定簡述如下：中央主計機關、中央經濟建設計畫主管機關、審計機關、中央財政主管機關及其他有關機關，應於籌劃擬編概算前提供有助決定下半年度施政方針之參考資料予行政院，行政院應於會計年度開始前 9 個月，訂定下年度之施政方針。中央主計機關依照施政方針，擬定下年度預算籌編原則及編製辦法，並呈報行政院核定，行文各機關依照辦理。而各主管機關依照施政方針以及行政院核定的預算籌編原則及編製辦法，擬定其所主管範圍內之施政與事業等計畫的歲入、歲出概算，並分別送至財政部與行政院主計處。待財政部核定歲入總概算後，主計處再與其所核定的歲出總概算，編製成中央政府總預算，並送行政院院會討論，議決通過後並於下一會計年度開始 4 個月前，將下年度預算案在立法院提出，由立法院審議之。

立法院對於行政院所提預算案的審議不得為增加支出的提議。審議時，由行政院長、主計長與財政部長列席，分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過並備質詢。審議程序包括院會質詢、全院各委員會聯席

會大體審查並訂定分組審查辦法、由各委員會分組細部審查；預算委員會依各委員會審查結果提報全院各委員會聯席會，全院各委員會聯席會議審查完竣後提請院會議決。院會於會計年度開始前 1 個月議決，並於會計年度開始前 15 日前由總統公布，成為法定預算。法定預算成立後，各機關應於預算實施前編造歲入、歲出分配預算，並遞交中央主計機關核定。

經過分配預算後，各機關理應照案實施，惟年度進行中由於施政的推展，可能使原預算發生不足或不能適應的情況，故預算的彈性處理亦為預算制度中不可或缺的一環，如：預備金的設置與動支、預算經費的流用、預算經費的緊縮等。同時為因應特殊或重大事件發生，使得原預算經費不足時，在我國預算法中也有追加預算與特別預算的相關規定，如：為因應 921 大地震災情、SARS 防治及紓困等皆是以特別預算支應。

在決算方面，政府每一會計年度辦理一次，且應按其預算分為總決算、單位決算及其分決算、附屬單位決算及其分決算等五類。行政院應於會計年度結束後 4 個月內，對監察院提出決算，監察院審計部應在行政院提出決算後 3 個月內依法完成審核，並向立法院提出審核報告。

四、新制國際貨幣基金(IMF)財政統計手冊(2001GFSM)與我國現行制度之差異性

國際貨幣基金(IMF)於 2001 年 7 月發行新版的財政統計手冊(2001GFSM)，將過去以現金基礎的編列方式，改以應計基礎的方式。根據徐偉初(2006)與王淑娟(2005)的研究顯示我國現行的政府財政統計報表編製與 2001GFSM 存在下列幾點差異：

- 1.2001GFSM 對於政府部門的界定較為清楚，而我國目前的財政統計制度則較為模糊。
- 2.2001GFSM 的編製注重存量與流量的關聯性，而我國目前的編製方式較為缺乏。

- 3.2001GFSM 是以權責發生制記錄經濟事項，並將所有發生收入費用的交易事項以及影響資金、負債與淨值變動的事項包括在內。而我國既有的制度屬現金收付制，偏重於記錄與現金有關之交易。
- 4.2001GFSM 對於資產與負債的紀錄是以當期市場價格表示，我國現行制度缺乏估價體系，只有債務到期時，以應付金額編列。
- 5.2001GFSM 對固定資產(非金融資產)依當期市場價格提列消耗費用 (Consumption of Fixed Capital)，現行我國制度未有折舊費用之提列。
- 6.2001GFSM 對政府部門從事市場性的生產活動所發生的收入，其成本是以毛額(Gross)的方式認列，我國現行體制則以收支淨額(Net)認列。
- 7.2001GFSM 的各級政府部門收支中包含了社會安全基金的繳費與給付，我國現行體制並未包含該項收支。
- 8.2001GFSM 將資產區分為金融資產與非金融資產，並把非金融資產的取得支出與處分收入排除在外；我國現有體制的編製包含非金融資產的取得支出與處分收入。
- 9.2001GFSM 將政府職能分類區分成 10 大類，且將環境保護獨列成 1 大類，我國既有體制的分類為 15 大類。
- 10.2001GFSM 的編製方式強調與其他經濟資料之調和與互補，我國現有體制在此方面則有待加強。

除了上述幾點差異外，2001GFSM 的編製不再區分經常收支與資本收支，而我國目前的編製方式，仍然區分為兩項不同的收支。

第二節 財務會計準則公報第三十四、三十五、三十六號與政府會計準則

為因應及配合國際財務報導準則(International Financial Reporting Standards, IFRS)趨勢的發展，我國於 2003 年 12 月公布財務會計準則公報

第 34 號「金融商品之會計準則處理」，2005 年 6 月公布第 36 號「金融商品之表達與揭露」；另於 2004 年 7 月公布第 35 號「資產減損之會計處理原則」。藉此希望國內企業財報逐步提高透明度，及便於跨國比較。而我國政府會計準則亦逐漸向商業會計調整，行政院主計處增訂發布政府會計準則，民國 94(2005)年 11 月 1 日發布政府會計準則公報第 5 號「政府會計報告之編製」及公報第 6 號「政府固定資產之會計處理」，便於我國政府的財務報告能符合現代政府會計的國際思潮，另方面能有效落實執行，提升我國政府會計資訊的國際化。

一、財務會計準則公報第三十四、三十五、三十六號之適用

第三十四號公報主要精神為金融商品以公平市價入帳，自 2006 年起實施，規定凡持有或發行金融商品之企業，皆須適用公平價值的會計處理方式，衍生性商品由表外資產負債改為表內認列。

金融資產之分類，區分為交易目的持有至到期備供出售，包括：(1)現金、(2)對某一企業擁有所有權之憑證、(3)使企業本身能自另一方收取現金、其他金融商品或按潛在有利於己之條件與另一方交換其他金融商品之合約權利等。至於金融負債係指使企業負有交付現金、其他金融商品或按潛在不利於己之條件與另一方交換其他金融商品之合約義務。會計揭露方面，需於交易時即入帳，定期評估損益。

關於評價方式，以交易目的者係以公平市價法(列為當期損益)，與原實施之會計制度之歷史成本原則(搭配成本市價孰低法)不同；若以持有至到期者係應用攤銷後成本法，若為備供出售者則採公平市價法(列為股東權益變動)。至於公平價值的衡量，係指雙方對交易事項已有充分瞭解，且有成交之意願，在正常交易下據以達成資產交換或負債清償之金額。公平價值的例外情形而應以成本衡量者，包括若無活絡市場公開報價且公平價值

無法可靠衡量的權益商品，及上述權益商品連動並以該等權益商品交割的衍生性商品。至於非衍生性金融商品之會計處理，金融資產以公平價值衡量為原則，而以成本衡量為例外。至於金融負債則以攤銷後成本衡量為原則。

第三十四號公報的影響方面，依該公報之規定，多數金融商品須以公平價值評價，價值變動列為當年度損益，導致本期盈餘可能包含未實現利益，若本期盈餘被全數分配時，可能有侵蝕資本結構之虞。

第三十五號公報主要精神為資產減損之會計處理準則，自 2005 年 1 月 1 日起實施，得提前適用。目的在於確保資產帳面價值不超過可回收金額，主要規範：(1)辨認可能減損之資產，(2)衡量資產之可回收金額。若資產帳面價值超過可回收金額，即產生資產減損。至於可回收金額，乃指資產使用價值與淨公平價值取其較大者。

所影響的會計科目主要為固定資產、閒置資產、可辨識無形資產、商譽及權益法認列之長期投資等項目。適用項目與範圍為：(1)固定資產、出租資產、閒置資產及可辨認無形資產：以可回收金額與帳面價值孰低評價，損失可迴轉；(2)商譽(不可迴轉)：商譽則不論是否有減損跡象，應於每年定期進行減損測試；(3)權益法認列長期投資：其中投資溢價為商譽性質者，損失不可迴轉。

上述與可回收金額有關名詞之意義，「淨公平價值或交換價值」係指對交易事項已充分瞭解，且有成交意願之雙方，在正常交易過程中，經由資產之銷售並扣除處分成本後所可取得之金額。「處分成本」係指排除融資成本及所得稅費用後，可直接歸屬於處分資產之增額成本。「使用價值或經濟價值」係指預期可由資產所產生之估計未來現金流量貼現值，其需決定貼現率。至於「帳面價值」則指個別資產的成本，減累計折舊(攤銷)及

累計減損後，在資產負債表上所認列的金額。

另關於減損損失之認列方面，認列及迴轉減損損失。依可回收金額低於帳面價值部分認列減損損失，以後年度可迴轉，但商譽除外。而迴轉後之帳面價值不得超過資產在未認列減損損失之情況下，減除應提列折舊或攤銷後的帳面價值，且評估資產減損時，以減至零為止。

比較第三十五號公報與以前我國對資產評價係採取成本法認列，另以折舊、攤提折減方式減除，或重估增值方式來反應資產的真實價值，其較無法充分反應技術進步及總體景氣循環等導致資產價值快速變化的現象。另第三十五號公報也涉及資產鑑價，涵蓋(1)無形資產方面：例如新創公司技術作價入股，併購後會計帳目的處理，及供融資、侵權賠償、課稅基礎等參考。(2)不動產：土地、建築物；(3)動產：包括機器設備、運輸設備、生財器具等。提供投資交易、侵權賠償、課稅基礎、徵收補償、清理債權、融資抵押等參考，作為資產重估價值入帳依據。

關於鑑價方法，分成：(1)不動產：可使用市場資料比較法、成本分析法、土地開發分析法、現金流量折現法。(2)動產：市場比較或重置成本法。(3)無形資產：成本法、市場法、25% 經驗法則、權利金節省法、收益法、超額利潤法、經濟利潤法、現金流量折現法、評等法。

二、政府會計準則

行政院主計處於民國 94(2005)年 11 月 1 日發布政府會計準則公報第 5 號「政府會計報告之編製」及公報第 6 號「政府固定資產之會計處理」。

(一)政府會計準則公報第 5 號「政府會計報告之編製」

先定義公報用語選列如下：

(1) 投資於資本資產(扣除相關負債)之淨資產：

係資本資產（包括限制用途之資本資產），減除累計折舊以及為取得、改良與擴充資本資產而舉借之未償債務後之淨額。但已舉借而尚未支用之相關債務，應報導為限制用途之淨資產。

(2) 限制用途之淨資產：

指限制使用目的之淨資產，包括受法令、債權條款、捐贈條件或其他條件等限制用途之淨資產。

(3) 未限制用途之淨資產：

係指淨資產中，凡不符合上述投資於資本資產(扣除相關負債)之淨資產及限制用途之淨資產定義者，均屬之。

(4) 組成單位：

係指除政事型基金、業權型基金及信託基金以外，政府對其負有財務上責任且具有控制能力之其他法律實體，若將其排除於政府財務報導之外，將造成財務報告之誤導及不完整者。例如，政府依法律或契約規定須提供該單位財務協助或承擔其財務責任，且能指派該單位管理階層之多數成員，並足以影響該單位之決策者，包括，行政法人等。

(5) 計畫收入：

係指政府因提供財物、勞務或特許權等，而向購買、使用或直接受益者收費之服務收入，以及該政府以外之個人或團體指定用於政府特定計畫之補(協)助、捐助(贈)。例如，服務收費、對特定計畫之補助及捐助收入等。

(6) 普通收入：

政府收入，除計畫收入外，其餘均為普通收入。例如，稅課收入等。

(6) 內部活動：

係指基金間內部往來事項，例如基金間資源移轉、借貸及委辦事

項等，但不包括按外界交易價格買賣之基金間交易。在編製政府整體財務報表時，為避免重複計算，應予沖銷。內部活動事項之處理，應先列為內部餘額，再加以沖銷。

(7) 主要基金：

在編製基金基礎財務報表時，如按主要基金劃分單獨欄位列示時，除普通基金為當然之主要基金外，其他個別之政事型或業權型基金，其收入(或收益)、支出(或費損)、資產或負債金額中，至少應有一項目達到該類型基金（政事型或業權型基金）相同項目總額百分之十以上及全部基金（政事型及業權型基金）相同項目總額百分之五以上者，即可視為主要基金。其他基金對財務報表使用者具有足以影響其決策時，亦可視情形列為主要基金。

關於會計準則，規定如下：

1. 政府會計報告以基金觀點為基礎，除本公報規定必需編製外，設計時應同時考慮可按不同需要轉換為組織觀點、計畫觀點或預算觀點之會計報告。(公報第四段)
2. 政府年度會計報告之內容，至少應包含管理者討論與分析（或總說明）、基本財務報告及其他必要之補充資訊。(公報第五段)
3. (管理者討論與分析或總說明)

為協助報告使用者了解政府會計報告之重要內容暨介紹基本財務報告之結構，管理者應提出討論與分析(或總說明)，置於基本財務報告之前端，其內容至少應包括：

- (1) 基本財務報告之簡述。
- (2) 前後年度財務資訊之比較。
- (3) 整體財務狀況及營運結果之分析。
- (4) 主要基金之基金餘額或淨資產重大增減原因之分析。

- (5) 與預算比較之資訊。
 - (6) 政府重要施政計畫執行成果之說明。
 - (7) 資本資產及長期負債重大增減原因之說明。
 - (8) 已知且預期對未來財務狀況及營運結果存有重大影響事項之說明。(公報第六段)
4. (基本財務報告)

政府基本財務報告，包括整體財務報表、基金基礎財務報表及其附註。(公報第七段)
 5. 政府財務報表之表首，應清楚表達下列項目：
 - (1) 報導個體名稱。
 - (2) 財務報表名稱。
 - (3) 財務報表之報導日期或期間。
 - (4) 財務報表所使用之幣別及數字單位。(公報第八段)
 6. (整體財務報表)

政府整體財務報表，包括整體淨資產表及營運表，均採用經濟資源之衡量焦點及權責發生之會計基礎作報導。政府整體財務報表，由基金基礎財務報表調整彙編而成。編製時，應將基金基礎財務報表之衡量焦點及會計基礎，調整轉換成與整體財務報表一致。基金間之內部活動金額，亦應加以沖銷或作重分類處理。(公報第九段)
 7. 政府整體淨資產表，應依資產減負債等於淨資產或資產等於負債加淨資產之格式擇一作報導，其淨資產應分為投資於資本資產(扣除相關負債)之淨資產、限制用途之淨資產及未限制用途之淨資產三類。該表應將政府主體及組成單位分開列示，並將政府主體劃分為政事型業務及事業型業務二類作報導，但信託基金則不予列入。(公報第十段)
 8. 政府整體營運表，用於報導政府每一年度提供服務之所有收入及成本，使報表使用者明瞭政府每一職能所帶來之財務利益或負擔。該表

中，政府每一職能需劃分為計畫收入及普通收入二類，俾供辨識該職能需要政府普通收入挹注之程度。除特殊及非常項目外，政府應按職能別報導所有之費用，包括各職能之直接費用及應分攤之間接費用。如間接費用分攤有困難，可列示於一般政務或一般行政等職能中。(公報第十一段)

9. 編製政府整體財務報表時，營業基金應按其會計年度終了時之業主權益(或淨資產)總額，以及當年度損益金額，按政府持股比率核算後，分別列入整體淨資產表及營運表相關科目，以表達政府對該基金實際擁有之投資權益。(公報第十二段)

10. (基金基礎財務報表)

基金基礎財務報表，除信託基金外，分為政事型基金財務報表及業權型基金財務報表二類，採用與個別基金相同之衡量焦點及會計基礎。基金基礎財務報表，應按基金類型列示，並按主要基金劃分欄位表達，但非主要基金可以合併欄位處理。其內容均由個別基金財務報表彙計而成。(公報第十三段)

11. 基金基礎財務報表中，政事型基金財務報表，至少應包括平衡表與收入、支出及基金餘額變動表(簡稱營運表)二種，內容如下：

- (1) 政事型基金平衡表：報導基金特定日期財務資源之資訊，應採用資產等於負債加基金餘額之格式報導，其內容包括資產、負債及基金餘額三項，其中基金餘額，應劃分為已提列準備與未提列準備二部分。
- (2) 政事型基金收入、支出及基金餘額變動表：報導基金特定期間財務資源流入及流出之資訊，其內容包括一般性收入、一般性支出及二者相減後之賸餘(或短絀)，至於其他財務來源及用途、特殊及非常項目與其他影響基金餘額之項目，則列於賸餘(或短絀)之後，最後加總為本期基金餘額變動數。(公報第十四段)

12. 基金基礎財務報表中，業權型基金財務報表之編製如下：

- (1) 營業基金，至少應包括依民營事業適用之一般公認會計原則所應編列之財務報表。
- (2) 其餘基金，至少應包括平衡表或淨資產表與收入、費用及基金淨資產變動表(亦簡稱營運表)及現金流量表三種，內容如下：
 - (i) 業權型基金平衡表或淨資產表：報導基金特定日期之財務狀況，可採用資產等於負債加淨資產或資產減負債等於淨資產之格式報導，其內容包括資產、負債及淨資產三項，其中淨資產，應分為投資於資本資產(扣除相關負債)之淨資產、限制用途之淨資產及未限制用途之淨資產。
 - (ii) 業權型基金收入、費用及基金淨資產變動表：報導基金特定期間之營運結果，其內容包括營運收入、營運費用及二者相減後之營運利益或損失(賸餘或短絀)，至非營運收入及費用、特殊及非常項目與其他影響基金淨資產之項目，應列於營運利益或損失(賸餘或短絀)之後，最後加總為本期淨資產變動數。
 - (iii) 業權型基金現金流量表：在報導基金在特定期間之現金或約當現金之流入與流出情形，其內容應表達來自營運活動、非資本融資活動、資本及相關融資活動、投資活動等而來之現金流量。必要時，並應表達調節營運利益或損失(賸餘或短絀)為營運活動之淨現金流入(或流出)之資訊。(公報第十五段)

13. (財務報表附註)

財務報表附註是基本財務報告的一部分，其內容至少應包括下列重要資訊：

- (1) 政府整體財務報表報導之範圍，例如，說明不包括信託基金及具

有信託性質之組成單位之資訊。

- (2) 政府整體財務報表所使用之衡量焦點及會計基礎。
- (3) 基金基礎與整體財務報表間之調整轉換，與基金間內部活動沖銷之政策。
- (4) 政府事業型業務適用民營事業一般公認會計原則之政策。
- (5) 其他重大會計政策或重要資訊。（公報第十六段）

14. (其他必要之補充資訊)

政府年度會計報告尚需揭露其他必要之補充資訊，其內容至少應包括下列重要資訊：

- (1) 政府預、決算報表與本公報所訂政府會計報告間之配合與調整事項。
- (2) 重要或依法設立信託基金之淨資產變動情形之資訊。
- (3) 各組成單位之資訊。
- (4) 其他重要資訊。（公報第十七段）

(二) 政府會計準則第 6 號公報「政府固定資產之會計處理」

政府會計準則第 6 號公報「政府固定資產之會計處理」之特定名詞定義，包括下列：

(1) 固定資產(Fixed Assets)：

即通稱之「財產、廠房及設備(Property, Plant and Equipment)」，係指政府所有供施政及營運使用，且須具有一定使用或保存年限之有形資產，並按實務與理論之分類，列舉該等資產之主要類別，如土地、土地改良物、房屋建築及設備、基礎設施、收藏品及傳承資產等。又稱為普通固定資產(General Fixed Assets)。

(2) 基礎設施(Infrastructure)：

係指政府固定資產中，除房屋建築及設備外，具有不可移動及通

常擁有較長耐用年限之公共設施，如道路、橋樑、隧道、水壩、排水及下水道系統等。

(3) 收藏品及傳承資產(Collections and Heritage Assets)：

係指為典藏、研究及展示使用，且具歷史、自然、文化、教育或藝術美學意義及無預期明確保存期限之圖書、史料、古物、博物及歷史建築、古蹟等，但不包括非供典藏、研究及展示用之土地。其中將收藏品按其是否逐漸消失或損耗，劃分為消耗性收藏品與非消耗性收藏品。

會計準則第六號之第十五段係規範業權型基金之固定資產，原則採用民營事業適用之一般公認會計原則處理(即固定項目不分離)外，計有十一段均屬規範政事型基金普通固定資產有關資本化、折舊、移轉、處分及財務報導等原則，惟除不列計處分資產損益、採用固定項目分開原則及依政府會計報告目的為不同之表達之外，大致與民營事業適用之一般公認會計原則之內涵相通。(蔡博賢、張信一，2005)

規範政事型基金普通固定資產有關資本化、折舊、移轉、處分及財務報導等原則，包括：

1. 本公報所稱資本化，係指將取得、改良及擴充普通固定資產之支出，除列為政事型基金之一般性支出外，並應登載於普通資本資產及長期負債帳。(公報第四段)
2. 政事型基金取得(或建造)普通固定資產，原則上應按其成本予以資本化。所稱成本，係指為達到可供使用狀態及地點所發生之必要且合理之支出。至購建期間之利息費用，以及自行研發資訊軟體之必要直接成本，亦應予以資本化。(公報第五段)
3. 政事型基金以資本租賃方式取得普通固定資產，應以其各期租金給付總額(減除應由出租人負擔之履約成本)及租期屆滿優惠承購價格(或承

租人保證殘值)之現值總額，或租賃開始日該資產公平價值之較低者予以資本化。(公報第六段)

4. 政事型基金以交換方式取得普通固定資產，凡屬不同種類之資產交換者，應以交換日所取得之換入資產公平價值列入普通資本資產及長期負債帳。換入資產之公平價值無法確認時，得以換出資產之公平價值入帳。若兩者之公平價值均無法確認，則以換出資產之帳面價值入帳。凡屬同種類資產之交換者，應採用換出資產之帳面價值與公平價值較低者予以入帳。普通固定資產交換涉有部分現金收付時，應將其收到現金列為其他財務來源，付出現金列為一般性支出，同時換入之資產除按其公平價值入帳者外，其資產成本應隨同收到或付出之現金而增減。(公報第七段)
5. 政事型基金因受贈、遺贈、接收或沒收而取得之普通固定資產，應以取得當時之公平價值列入普通資本資產及長期負債帳。公平價值無法取得者，應按估計價值入帳。無法估計其價值者，得僅記載資產數量資料。(公報第八段)
6. 政事型基金取得普通固定資產後，於使用期間所發生之相關支出，應列為一般性支出，但能延長資產耐用年限、提升服務能量及效率之增添、改良、重置及大修等支出，則應予資本化。普通固定資產取得後，並可依法令規定辦理重估價。(公報第九段)
7. 政事型基金取得之普通固定資產，除土地、傳承資產及非消耗性收藏品，不予提列折舊外，應在估計耐用年限內採有系統而合理之方法提列折舊，其累計折舊並作為普通固定資產之抵銷項目，列於普通資本資產及長期負債帳。(公報第十段)
8. 政事型基金將普通固定資產移轉予其他基金或其他政府時，應將該資產之帳面價值自普通資本資產及長期負債帳沖減之。接受其他基金或其他政府移入固定資產時，應按該資產之帳面價值與公平價值較低

者，列入普通資本資產及長期負債帳。普通固定資產為有償(或作價)移轉時，移出資產之政事型基金，比照第十二段出售之規定處理；接受移入資產之政事型基金，比照第五段取得普通固定資產之規定處理。同一政事型基金項下各部門間之普通固定資產移轉，僅需於普通資本資產及長期負債帳作部門間固定資產之增減變動紀錄。(公報第十一段)

9. 政事型基金於普通固定資產出售時，除應按其售價收入列為其他財務來源外，同時應將該資產之帳面價值自普通資本資產及長期負債帳沖減之。普通固定資產贈與他人時，得比照前述出售之相關規定處理。(公報第十二段)
10. (財務報導) 政事型基金於普通固定資產毀損、遺失及報廢時，應將該資產之帳面價值自普通資本資產及長期負債帳沖減之。當毀損、遺失獲有保險理賠金時，應列為其他財務來源。當報廢有相關報廢成本(如拆除費)及出售殘值時，應按出售殘值超過報廢成本之淨額，列為其他財務來源，若有不足，則列為一般性支出。(公報第十三段)
11. 政事型基金取得、改良、擴充、交換、移轉及處分普通固定資產，各該基金應按月將其列入普通資本資產表(或目錄)及其增減變動表。在編製政府年度會計報告時，應將其列入普通資本資產總表(或總目錄)及其變動總表，並依政府會計準則公報第五號「政府會計報告之編製」規定，將普通固定資產之成本、折舊、累計折舊及相關影響數調整列入政府整體淨資產表及整體營運表中。(公報第十四段)

另公報第十五段關於「業權型基金之固定資產」，除法律或政府會計相關公報另有規定，依其規定辦理外，應採用民營事業適用之一般公認會計原則處理。

三、討論

財務會計準則公報第 34 號「金融商品之會計準則處理」、第 36 號「金

融商品之表達與揭露」及第 35 號「資產減損之會計處理原則」大致涉及金融(或無形商品)之評價，第三十四號公報主要精神為金融商品以公平市價入帳，藉此希望國內企業財報逐步提高透明度，及便於跨國比較。

而我國政府會計準則亦逐漸向商業會計調整，行政院主計處增訂發布政府會計準則公報第 5 號「政府會計報告之編製」及公報第 6 號「政府固定資產之會計處理」。政府整體財務報表，包括整體淨資產表及營運表，均採用經濟資源之衡量焦點及權責發生之會計基礎作報導，已經考慮配合國際貨幣基金(IMF)政府財政統計改採應計會計基礎之做法，便於我國政府的財務報告能符合現代政府會計的國際思潮，及跨國比較，提升行政效率。

政府會計準則第 6 號公報「政府固定資產之會計處理」定義固定資產、基礎設施、收藏品及傳承資產。另規範業權型基金之固定資產，原則採用民營事業適用之一般公認會計原則處理(即固定項目不分離)，未來更能使我國政府的財務報告能符合現代政府會計的國際思潮。

第三節 我國政府預算經費門的劃分

目前我國的預算制度效法複式預算制度的精神，將財政收支區分為經常門與資本門。根據預算法第 10 條的規範，歲入、歲出預算按其收支性質分為經常門、資本門。歲入，除減少資產與收回投資為資本收入應屬資本門外，均為經常收入，應列經常門。歲出，除增置或擴充，改良資產及增加投資為資本支出，應屬資本門外，均為經常支出，列經常門。至於各類別的劃分標準，依據行政院主計處「各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準」，其劃分原則為(1)經、資本門分類基本上按預算法第 10 條規定辦理，惟依預算法尙未能明確分辨者，則按會計、經濟原理或其他有關規定予以訂定。

(2)為期簡化，無論歲入歲出分類均以資本門所應包括範圍逐項列舉，至資

本門以外之各項收支則概括列為經常門。

依據行政院主計處所公布的「各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準」，歲入、歲出之經常門與資本門的內容可敘述如下：

一、歲入方面

1.歲入資本門

(1)土地及其他財產處分之收入。

(2)國營事業資本收回及非營業基金收回或投資資本收回之收入。

2.歲入經常門：凡不屬於以上資本收入之歲入均屬之。

二、歲出方面

1.歲出資本門

(1)用於購置土地（地上物補償、拆遷及整地等費用）及房屋之支出。

(2)用於營建工程之支出（含規劃設計費、工程管理費及電梯空調等附屬設備費）。

(3)用於購置交通運輸設備之支出（含該車輛所需之各項配備及貨物稅）。

(4)用於購置耐用年限 2 年以上且金額超過 1 萬元之儀器、設備之支出。

(5)各級學校圖書館及教學機關為典藏用之圖書報章雜誌等購置支出與其他機關購置圖書設備之支出。

(6)分期付款購置及取得產權之資本租賃方式之電腦設備等支出。

(7)用於購置技術發明專利權或使用權、版權等之支出。

(8)為取得資產所必須一次性支付之各項附加費用支出。（註：附加費用如為獲得及使用資產前所必須付出之成本，應併入該資產列為資本門，惟如屬分期繳納之汽車燃料使用費、牌照稅等，則應列為經常門。）

- (9)用於國內外民間企業之投資支出。
- (10)用於對營業基金、非營業基金及其他投資國庫撥款增加資本（本金）之支出。
- (11)營業基金以賸餘轉作增資之支出。
- (12)補助地方政府用於資本性之支出。
- (13)委託研究、補助捐贈私人團體用於資本性之支出。
- (14)國防支出中用於左列事項支出：
 - 甲、土地購置。
 - 乙、醫院、學校、眷舍等非用於軍事設施之營建工程。
 - 丙、非用於製造軍用武器、彈藥之廠、庫等營建工程。
 - 丁、購置耐用年限 2 年以上且金額超過 1 萬元之儀器設備（不含軍事武器與戰備支援裝備）。
- (15)其他資本支出：用於道路、橋樑、溝渠等公共工程（含規劃設計費、工程管理費、附屬設施及專責興建各該公共工程機關之人事費用等）之支出。

2.歲出經常門：凡不屬於以上資本支出之各類歲出均屬之。

第四節 我國經資門分類所遭遇的問題

前節中我們曾提及目前我國經資門分類基本上是依預算法第 10 條之規範辦理，若依預算法未能明確分辨之處，則按會計、經濟原理或其他有關規定予以訂定。又依行政院主計處在「各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準」中已明白列舉經資門的劃分標準。然而隨著經濟金融環境的變遷，上述經資門劃分標準亦逐漸浮現令人爭議之處，茲將當前經、資門分類所遭遇的問題敘述如下：

一、政府資源的配置

根據我國預算法第 23 條的規定：政府經常收支應保持平衡，非因預算年度有異常的情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度會計賸餘不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘得移充資本支出之財源。如表 1-2 所示，近年來經常收入是呈現緩步下滑的走勢，為求經常收支的平衡，經常支出的成長亦受到限制。然而在資本支出方面持續進行，儘管受到政府債務餘額逐年攀升的壓力，資本支出的成長幅度極為有限。但因經常支出具有顯著的存續性，其支出的幅度受到既有雇用人員與行政資源分配的影響，而資本支出的存續期間較短，且資本支出會帶動新的經常支出，經常支出則受限於預算平衡的要求，因此出現資本支出執行卻無法搭配經常支出的窘境。這種情形浮現於部分政府機構擁有新的建築，但缺乏人員管理，維護費以及水電費等費用的情形。此外，硬體建設較能吸引社會大眾的目光，再加上資本支出效益的分析與評估以及審查過程不盡周詳，導致各地區出現公共遊樂休閒設施或紀念中心閒置，校舍興建卻收不足學生，與不必要公共工程的執行等情形。

二、人才培育經費的歸類

我國經濟與金融發展已逐漸邁入已開發國家的階段，很多硬體固定資本投資已陸續完成，未來大量硬體投資的需求將下降。隨之而起的需求是人才的培育與軟體設施的健全。然而依照行政院主計處「各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準」的歸類，人才的培育是屬於經常門費用。由於我國財政收支近 6 年皆是呈現赤字的現象，中央政府債務餘額占國內生產毛額 GDP 的比率由 1990 年之 4.7% 逐年攀升至 2006 年之 33.2% 且預算法規定政府經常帳不得出現赤字，³ 再加上政府部門間資源的移轉與調整緩慢，使得某些機構需要培育相關專業與技術人才，但礙於預算的限制無法有效推展相關業務。例如：國際金融業務與商品演變快速，我國金融服務業與國際市場互動日益密切，政府部門迫切需要培育大量具有專業與國際

³ 2000 年因中央政府承接省府債務等因素，導致債務急遽攀升。

視野的人才從事相關法規的擬定、監管機制的設計與金融服務業的拓展等事項。政府若無法有效的培訓洞悉國際脈動的專業會計、金融、法律與財務人才，則影響與足跡遍佈世界各地的臺灣企業與金融服務業良性互動。

三、研究發展費用的編列

19 世紀以來經濟學家對於資本的定義不再侷限於實質有形資本，無形資本如專利、著作權、與商標，以及人力資本越來越受到重視。擁有好的人力資本則可擁有較高的經濟成長與享有更高的生活水準，而人力資本的累積的方式，包含教育與在職訓練。根據主計處的劃分標準，各級學校與教學機關除了圖書與購買專利權或使用權、版權，以及硬體設備支出外，其餘支出皆歸類於經常帳。若優秀師資與研究人員的聘僱對於人力資本的累積有很大的助益，且研究發展的投入對於創新與技術的提升具有顯著的功效，而因為經常支出的受限，使得研究發展工作無法順利推動，將有礙整體經濟的發展。

四、其他具爭議性的歸類項目

由於政府經常門收支必需達到平衡，再加上財政稅收的不足，使得立法院對於當前中央政府總預算案中的若干經資門的分類產生質疑，根據張信一、陳莉惠(2006)的研究顯示主要的爭議項目可列舉如下：

1. 立法院認為目前總預算案中，將釋股收入中溢價部分列為經常門收入之投資收益，並不合理。其理由是政府不以營利為目的，不設損益科目，其所擁有的股票是依國有財產法規訂定之「財產」，所以釋股收入應屬處分財產收入，依預算法第 10 條第 2 款中「減少資產及收回投資為資本收入」規範，應列為資本門收入。行政部門則認為釋股收入中溢價部分列為經常門，若以商業會計的角度來看尚屬合理，且依「公營事業移轉民營條例」明訂釋股收入應全部用於資本支出，因此本問題的爭論並不具實質意義。

2. 在總預算案中將對非營業基金以增撥基金方式列為資本支出，立法院認為對各種基金的增資，用來填補基金短絀、支應購置住宅貸款利息、手續費等經費，因其效益僅及於當年度，其已實現的虧損在會計學上屬於「損失」。行政部門卻將之列為「投資」不符學理，該項撥充金額應歸類於經常門，認為行政院目前的分類方式有虛減經常支出的嫌疑。行政部門認為根據公司法及預算法的規定程序，如以公司外部資金彌補虧損，應先辦理減資而後增資，此虧損彌補非一般損失的概念，而是要強化經營體質，因此列為投資並無不妥。
3. 部分委辦費與獎補助費，目前在總預算案中是以資本支出列帳。立法院認為委辦費與獎補助費是屬於政府業務上的經常性支出，其支出所獲得的成果，政府不具所有權，亦不會增加國有財產價值。不符合總預算法第 10 條有關資本支出的定義，該項歸類方式並不合理。行政部門認為委辦費以及獎補助費與政府自行購置資產的性質相同，能增加國內固定資本形成，符合經資門的劃分標準。
4. 目前政府所推動的資本性公共建設計畫，部分是採 BOT 的模式，由於預算編列型態的差異，對於經資門劃分歸類以及其所可能衍生的預算平衡問題，容易引起爭議。

第三章 美國政府預算制度

美國聯邦政府及州政府對經常門及資本門預算之編製作業規定不同，分別討論聯邦政府及州政府的預算制度。

第一節 美國政府預算制度的簡介

美國政府依據憲法三權分立聯邦體制及歷史的演進，聯邦政府與州、地方政府存在一些差異。聯邦政府預算之會計年度經歷若干次變革，1977會計年度之前採七月制，自上一年7月1日開始，至當年6月30日止。1977會計年度起，改採十月制，即自上一年10月1日開始，至當年9月30日止，而大部分州政府(有46州)則採7月制。

一、聯邦政府預算制度

(一) 美國聯邦政府預算制度之演進

美國在1921年「預算與會計法」(Budget and Accounting Act)通過之前，聯邦政府預算案的係由國會負責編製，參議院與眾議院內各委員會均擁有管轄撥款案(Appropriation Bills)的權利，國會每年通過無數零散且互不相關的撥款案，而非單一的預算案。此種國會編製預算的制度，缺乏有效的支出控制，對於政府支出並無一套完整的分類。因此，至二十世紀，隨著政府支出的遽增，在1921年美國政府從事了第一次預算改革，授權行政首長(總統)負責編製與執行預算，此稱為行政預算制度。

在1930至50年代，聯邦及州政府曾參與許多社會及經濟計畫，但預算決策經過分析後，又轉為熟悉的項目列舉型式(line-item format)。負責預算官員又將各計畫成本重新依據較為廣泛接受的機關別及支出目的加以分類，實際上大多數國家目前仍維持此一作法，使國會議員較能適應此種傳統且少爭議的支出分類。

1933 年美國羅斯福總統為因應大蕭條的衝擊，推行新政，運用功能預算之原理，擴張政府支出，以增加社會有效需求，刺激投資意願，以提高生產，創造充分就業，終至經濟復甦。此後預算之編列乃強調應突顯其配合財政經濟之功能，也注重政府支出的功能為預算之基礎。

1940 年代美國預算局（Bureau of the Budget）曾嘗試推動一套非正式的制度，用以顯示按功能劃分的政府成本金額，在 1949 年正式採用一套有關預算功能劃分的制度，將功能相關的預算予以歸類，提供國會及全體民眾一個有用的預算摘要，了解政府施政計畫所設計欲達成的最終目的。而 1950 年代起美國的州與地方政府，以及世界上許多國家也陸續採用功能預算制度，它較傳統預算制度的只偏重投入面，以及計畫預算制度（Program Budgeting）中需計算成千上萬個計畫成本之複雜性，更令人們能容易掌握政府支出趨勢，以及作為指導施政優先次序之工具。

1931 年塔夫特(Taft)總統時，「預算會計法案」規定總統於每年 1 月 15 日向國會提出預算書，而由預算局協助有關預算之編製。1939 年預算局改隸屬總統府，以秉承總統命令行使預算職權。因此，行政部門乃擁有預算權。1939 年 9 月 8 日總統頒布行政命令，規定預算局之執掌為協助總統編製預算，並擬編政府之預算計畫、監督與管制預算之行政事項、從事研討行政管理之改進計畫，並對各行政部門及各機構作有關改良行政組織與實施之建議、協助總統以更經濟及更有效的方法推行政府業務。

1930 年代後半期，羅斯福總統實施新政，使聯邦政府支出幅度大為擴張，對經濟社會產生極大的影響，故需有效之預算制度作為管理工具。美國聯邦政府預算於 1950~1951 會計年度正式採用計畫與績效預算制度 (PPBS)，雖然開始時困難重重，持續呼籲徹底全面推動。

將美國聯邦政府 2007 年預算總表列出供參考(表 3-1 至表 3-4)。

表 3-1 美國聯邦政府預算表 1

單位：十億美元

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
預算總額：							
歲入	2,154	2,285	2,416	2,590	2,714	2,878	3,035
支出	2,472	2,709	2,770	2,814	2,922	3,061	3,240
赤字	-348	-423	-354	-223	-208	-183	-205
國內生產毛額(GDP)	12290	13030	13761	14521	15296	16102	16955
佔 GDP 比例：							
收入	17.5%	17.5%	17.6%	17.8%	17.7%	17.9%	17.9%
支出	20.1%	20.8%	20.1%	19.4%	19.1%	19.0%	19.1%
赤字	-2.6%	-3.2%	-2.6%	-1.5%	-1.4%	-1.1%	-1.2%

資料來源：US GAO, The Budget of the US Government, Fiscal Year 2007.

表 3-2 美國聯邦政府預算表 2

單位：十億美元

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
支出：							
權衡性：							
軍事	473	510	503	471	471	484	499
國土安全.....	30	32	34	35	36	38	40
其他	465	490	492	473	468	461	455
權衡性總合	968	1,032	1,029	980	975	983	994
必須性：							
社會安全：...							
現有計畫	519	550	581	612	645	683	722
個人帳戶	—	—	—	—	—	24	57
醫療保險.....	294	338	387	399	421	447	489
醫療補助.....	187	198	205	218	233	250	270
其他.....	320	370	320	332	355	367	386
必須性總合	1,320	1,457	1,494	1,562	1,655	1,771	1,924
利息支出.....	184	220	247	272	291	307	322
總支出	2,472	2,709	2,770	2,814	2,922	3,061	3,240
收入	2,154	2,285	2,285	2,590	2,714	2,878	3,035
赤字	-318	-423	-423	-223	-208	-183	-205

資料來源：同表 3-1

表 3-3 美國聯邦政府國防預算表

單位: 百萬美元

	預算當局			支出		
	2005	估計值		2005	估計值	
	實際值	2006	2007	實際值	2006	2007
國防支出						
權衡性：						
國防部：						
軍事人員	119,740	113,481	110,850	125,924	114,003	107,595
法規提案	.....	.....	-72	.....	.....	-72
軍事人員總和	119,740	113,481	110,778	125,924	114,003	107,523
營運與保養	178,566	177,737	152,286	187,581	191,872	161,061
法規提案	.....	.....	-249	.....	.....	-197
營運與保養總和	178,566	177,737	152,037	187,581	191,872	160,864
採購	96,613	86,185	84,197	82,294	88,754	89,734
全球反恐戰爭	.....	70,000	50,000	.....	30,058	55,882
研發，測試	68,826	71,046	73,156	65,694	70,766	71,965
軍事設施	7,260	8,936	12,613	5,331	7,322	8,326
人員住宅	4,099	4,439	4,085	3,718	3,824	3,868
信託基金	3,807	4,782	2,436	2,884	3,736	4,884
國防部總和	478,911	536,606	489,302	473,426	510,335	503,046
原子能國防事務						
能源局	17,034	16,224	15,818	17,143	16,879	16,585
治療計畫	164	139	130	153	118	141
核能安全設備委員會	20	22	22	20	23	23
原子能國防事項總和	17,218	16,385	15,970	17,316	17,020	16,749
國防事務						
聯邦調查局	1,240	2,276	2,308	1,050	2,080	2,259
其他計畫	2,426	2,989	2,155	1,772	2,780	2,218
國防事務總和	3,666	5,265	4,463	2,822	4,860	4,477
權衡性總和	499,795	558,256	509,735	493,564	532,215	524,272

表 3-3 美國聯邦政府國防預算表（續）

單位：百萬美元

	預算當局			支出		
	2005	估計值		2005	估計值	
	實際值	2006	2007	實際值	2006	2007
必須性：						
國防部：						
退休基金	1,539	2,343	2,369	1,539	2,343	2,369
研發，測試	.....	.....	288	.....	.....	147
信託基金	4,975	788	789	697	962	790
收入抵減項	-1,499	-1,587	-1,497	-1,499	-1,587	-1,497
法規提案	.....	.....	-1	.....	.....	-1
收入抵減項總和	-1,499	-1,587	-1,498	-1,499	-1,587	-1,498
國防部總合	5,015	1,544	1,948	737	1,718	1,808
原子能國防事務						
原子能職業傷病補償計畫	672	1,716	1,047	726	1,729	1,044
國防事務						
放射線補償信託基金	92	54	44	96	32	48
其他必須性計畫	222	245	251	212	249	256
國防事務總和	314	299	295	308	281	304
必須性總和	6,001	3,559	3,290	1,771	3,728	3,156
國防支出總和	505,796	561,815	513,025	495,335	535,943	527,428

資料來源：同表 3-1

（二）預算之籌編

美國聯邦政府係採 10 月制（即 10 月 1 日至次年 9 月 30 日止），而大部分州政府〈有 46 州〉則採 7 月制。

在預算政策之訂定方面，美國聯邦政府的實際運作情形，由總統預算管理局（Office of Management and Budget, OMB）與各執行機關（部會）經過密切連續的協商，完成主要計畫方面支出的估計數，顯示由上而下（Top-down）指導才能實施由下而上的（Bottom-up）的參與。在歲入預測方面，OMB 係與財政部諮商，然而同時 OMB 也有自己的估測單位。而在經濟估測方面則與總統的經濟顧問委員會（ECP）、勞工部與商業部協調。

接著 OMB 進行每年的「春季審查」，與各機關的首長等會商，對於支出計畫提出有效性評估、對於選定計畫的效率與績效予以分析，同時確認主要政策議題，以及考量對既有計畫之修改或提出替代方案。藉此一機制，OMB 與白宮的幕僚們溝通，提醒注意出現的議題，及早獲取總統的新優先順序指示，OMB 準備妥善為總統訂出選擇方案，及形成預算方針。

在支出與收入的限制方面，美國聯邦政府對於財政收支平衡較無法定的限制，對於州及地方政府則受限於憲法與其他法律規定，大部分皆採取收支平衡預算。至於支出進一步刪減必要性方面，美國政府預算政策皆集中於限制支出成長與縮減計畫，州及地方政府更是受到明顯的衝擊。

（三）預算方針之型式

美國總統依 OMB 所作之預算審查報告、歲入歲出估測及經濟概況估計等資訊，決定下一年度一般預算與財政政策方針、施政方向以及歲出限額，成為各機關編製預算要求之指導。大部分各國政府皆會在各機關編製預算之前發布財務收支方針，但未必會規定支出上限，例如美國有些州係以預算目標替代之，機關仍可以提出高於目標之支出預算。

一般而言，預算方針要求各機關能推估兩項數據：(1)下一會計年度的基礎預算，及(2)與此基礎預算之建議改變。基礎預算也可稱為「基準預算」(Baseline Budget)、「當前服務預算」和「定期預算」(Recurrent Budget)，此係基於維持當前政策不變，而僅因應物價水準、業務量與經濟情勢等變化所作調整，因此所作之歲入與歲出推估數，該項推估數係預算分析的起點。其中各機關預算應配合通貨膨脹而調整提高，以維持政府原計畫之服務水準。

(四) 預算審議

依據 1985 年平衡預算暨緊急赤字控制法(Balance Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985，通常可稱為 the Gramm-Rudman-Holling Act)的規定，國會對總統所提預算案進行審議，其程序大致如下之說明，同時將美國聯邦政府預算過程列於表 3-1 中。

會計年度 T(T-1 年 10 月 1 日- T 年 9 月 30 日) 聯邦政府之預算循環，全程歷時約二年半。

1.T-1 年 3 月 - T 年 1 月：總統預算之形成

春季：預算審核與方針擬定

夏季：各部會準備預算需求

秋季：總統與 OMB 審查預算需求

T-1 年 2 月：總統向國會提出預算

2.國會

T 年 2-4 月：各委員會呈交預算案「觀點與估計」，國會採用預算決算

T 年 5-9 月：國會考慮歲出、歲入與債務限制之立法

3.預算執行

T 年 10 月 1 日：OMB 撥款與各部會分配預算，各部會更新計畫與移轉資金及要求額外撥款，總統要求延緩。

會計年度中，國會考慮若有必要，得採用修改後的預算，及持續與額外之撥款。

4.複查:

T+1 年 9 月 30 日起: 進行事後審查開始及提供最後預算執行資料。

至於詳細預算流程可分成:行政(總統)預算流程與國會預算流程。

(一)行政(總統)預算流程

4-6 月: OMB 與總統協力設置總統政策方針，以指導各行政部會進行下一年度會計年度預算之編列

7 月 15 日: 總統呈交預算估計數之中期校正

7-8 月: OMB 提供各部會有關下一會計年度之政策指示

9 月 1 日: 屬執行單位之部會進行最初預算需求資料之審查

10 月 1 日: 會計年度開始

10 月 15 日: 非屬執行單位之部會進行最初預算需求資料之審查

11-12 月: 立法及司法所屬機構提出初期預算需求資料

2 月第一個星期一: 總統將預算案提交國會

(二)國會預算流程

2 月第一個星期一: 總統將預算案提交國會

2 月 15 日: 國會預算局(CBO)向預算委員會報告

4 月 1 日: 各委員會將預算案「觀點與估計」交予預算委員會

4 月 15 日: 國會完成預算之目前結算

5 月 15 日: 眾議院考慮年度撥款法案

6 月 10 日: 眾議院撥款委員會報導最後之年度撥款預算

6 月 15 日: 國會完成協調立法

6 月 30 日: 眾議院完成年度撥款計畫之行動

10 月 1 日: 會計年度開始

表 3-4 美國聯邦政府預算過程

行政預算流程	時間	國會預算流程
執行部會提交最初預算需求	9 月 1 日	
會計年度開始	10 月 1 日	會計年度開始
非執行部會提交最初預算需求	10 月 15 日	
	會期結束後 10 日	國會預算局 CBO 公布最終調整預算案報告
管理預算局 OMB 公布最終調整預算案報告。必要時，總統可發布最終調整命令	會期結束後 15 日	
	30 日後	審計長公布檢討報告
司法部門提交預算需求	11-12 月	
	總統提交預算案前 5 日	CBO 公布調整預算案初步報告
總統將預算案呈交國會，包括 OMB 之最終調整預算案初步報告	2 月第一個星期一之前	
OMB 發預算分配函給各部彙	2-3 月	
	2 月 15 日	CBO 向預算委員會報告總統預算案
	總統提交預算案後 6 週內	各委員會將預算案「觀點與估計」交予預算委員會
	4 月 1 日	參議院報告預算案共同決議
	4 月 15 日	國會完成共同決議行動
	5 月 15 日	眾議院考慮無共同決議之撥款法案
	6 月 10 日	眾議院撥款委員會報告最終撥款法案
	6 月 15 日	國會完成協調立法
	6 月 30 日	眾議院完成年度撥款法案
	完成權衡性、直接性歲出或歲入立法後	CBO 發布立法實際影響之估計報告
總統提交期中預算評論、更新預算估計數	7 月 15 日	
OMB 提供各部會未來預算之政策方針	7-8 月	
	8 月 15 日	CBO 發布調整預算新報告
OMB 發布調整預算新報告	8 月 20 日	

註: OMB 也向國會提交立法實施影響報告，並在立法實施 5 日內提供 OMB 及 CBO 二者預算估計差異之解釋。

資料來源: 依 the Executive Office of the President, OMB, January 1992 整理。

美國國會預算審議過程，無論由審議過程或從內容觀察，都是極其龐大與複雜。由於預算審議過程相當冗長，預算內容又極為複雜及專業化。因而國會採取委員會體制(Committee System)來處理預算內容之審議，美國國會預算審議過程便出現了專業分工的現象。

在美國國會體制中，專業化處理預算審議的機構主要包括：參眾兩院撥款委員會、預算委員會、收入委員會、聯席委員會及其他負責授權功能的實體委員會(Substantive Committee)及其小組委員會等，這些獨立自主的單位皆各司其專責，除非有必要，不與其他單位直接聯繫。

二、州政府預算制度

美國各州政府的預算過程受到各州獨特的歷史、經濟、法律、行政、政治及社會環境發展而存在極大的差異。1911 年之前由各州議會主導州政府預算，州政府對各部門的預算極少進行評鑑；至 1926 年各州採取若干改革措施，州議會減少對預算案的主導力量。其後州政府預算進行一連串的改革措施，要求各執行部會提高政策的執行效率，1930 年代在會計、人事、審計及採購程序方面進行改革以減少浪費，逐漸轉向注意管理的功能，結果產生 1949 年第一個胡佛委員會建議實施績效預算制度。

1960 年代晚期至 1970 年代初期美國聯邦及州政府推動績效預算制度(PPBS)，1970 年代晚期推行零基預算制度(ZBB)，強調預算的管理功能，將有限的公共資源優先使用於利益最高的施政目標上。

美國各州政府中約有 60%州的預算機構隸屬於州長辦公室，或成立一個部門直接向州長辦公室負責，或另成立一個單獨單位向州長直接負責。而其餘 40%州的州預算機構則設置在州財政部(Department of Finance)之下，各州預算機構的組織架構不同，所負責的控制、管理、規劃的功能各有差異性。(Chapman, 1985; Lorch, 1986)

各州的預算程序大致可分成四個階段，各階段之間相串聯，包括：(1) 預算籌編及發展，(2) 執行評核及提交預算，(3) 州議會審議及撥款，(4) 執行及審計。

比較美國 50 個州政府的歲出、歲入規模。2003 年歲入總額規模以加利福尼亞州(簡稱加州)1,955.4 億美元、紐約州 1,182.7 億美元分居第一及第二位，最少的是南達科卡州(South Dakota)29.9 億美元。若以平均每人歲入金額比較，則以阿拉斯加州 1,0685.5 美元居第一位，加州 5,514 美元居第 6 位。至於比較各州歲出規模，加州 2,044.3 億美元、紐約州 1,274.7 億美元分居第一及第二位，最少的仍然是南達科卡州 28.9 億美元。但若以平均每人歲出金額比較，則以阿拉斯加州 12,533 美元居第一位，加州 5,764 美元居第 8 位。(參見表 3-5)

因此本研究僅以加州政府的預算流程為分析對象。表 3-6 列出 2002-03 年度美國州政府歲出總額 2 兆 1641.7 億美元，其中補助地方政府 44 億美元，另直接性支出(Direct Expenditures, 即法定支出) 2 兆 1597.7 億美元占絕大比例。直接性支出(100%)包含(1)經常門營運支出 1 兆 5792.8 億美元，占直接性支出的 73.1%；(2)資本支出 2631.9 億美元(占 12.1%)；(3)救助及補貼 350.8 億美元(占 1.6%)；(4)債務利息支出 889.4 億美元(占 4.1%)；(5)保險收益及償還 1932.6 億美元(占 8.4%)。至於資本支出中以營建 2030.3 億美元占絕大多數。

表 3-5 美國州政府歲入、歲出比較表 (2003 年)

Rank	收 入				Rank	支 出			
	金額(億美元)		平均每人(美元)			金額 (億美元)		平均每人(美元)	
	United States	12,956.5	United States	4,464.23		United States	13,590.4	United States	4,682.64
1	California	1,955.4	Alaska	10,685.53	1	California	2,044.3	Alaska	12,533.24
2	New York	1,182.7	Wyoming	6,779.19	2	New York	1,274.7	New York	6,635.19
3	Texas	826.2	Delaware	6,162.23	3	Texas	763.8	Wyoming	6,502.87
4	Florida	552.1	New York	6,156.29	4	Pennsylvania	574.2	Vermont	6,234.18
5	Michigan	500.7	Vermont	5,879.38	5	Ohio	563.9	Hawaii	6,093.90
6	Ohio	499.0	California	5,514.06	6	Florida	563.1	Connecticut	5,942.41
7	Pennsylvania	494.5	Hawaii	5,450.89	7	Illinois	512.9	Delaware	5,938.75
8	New Jersey	460.7	Rhode Island	5,442.37	8	Michigan	510.1	California	5,764.84
9	Illinois	444.2	Oregon	5,401.82	9	New Jersey	449.4	Minnesota	5,706.66
10	Massachusetts	303.7	West Virginia	5,392.70	10	North Carolina	343.6	New Mexico	5,679.94
11	North Carolina	300.4	New Jersey	5,331.82	11	Massachusetts	327.1	Rhode Island	5,554.38
12	Georgia	298.7	North Dakota	5,306.65	12	Washington	326.0	West Virginia	5,523.87
13	Washington	296.6	New Mexico	5,240.90	13	Georgia	325.2	Washington	5,317.30
14	Virginia	281.8	Connecticut	5,231.01	14	Virginia	291.2	New Jersey	5,201.06
15	Minnesota	255.9	Maine	5,195.72	15	Minnesota	288.9	Maine	5,123.08
16	Wisconsin	251.6	Minnesota	5,054.56	16	Wisconsin	276.5	Massachusetts	5,095.08
17	Indiana	245.5	Montana	5,019.74	17	Maryland	245.9	South Carolina	5,071.04
18	Missouri	220.2	Michigan	4,996.93	18	Indiana	230.8	Michigan	5,060.13
19	Maryland	218.0	Utah	4,903.98	19	Missouri	215.6	Wisconsin	5,052.64
20	Tennessee	205.6	Washington	4,837.93	20	South Carolina	210.3	Oregon	5,052.12
21	South Carolina	196.6	South Carolina	4,740.72	21	Tennessee	210.2	North Dakota	4,931.07
22	Louisiana	194.3	Massachusetts	4,730.73	22	Connecticut	207.2	Ohio	4,930.25
23	Oregon	192.5	Mississippi	4,645.52	23	Arizona	196.0	Montana	4,833.21
24	Alabama	190.9	Wisconsin	4,597.19	24	Kentucky	191.1	Mississippi	4,683.62
25	Kentucky	183.7	Kentucky	4,462.70	25	Louisiana	186.8	Kentucky	4,642.26
26	Connecticut	182.4	Iowa	4,409.48	26	Alabama	184.7	Pennsylvania	4,642.18

表 3-5 美國州政府歲入、歲出比較表 (2003 年) 續

Rank	收 入				Rank	支 出			
	金額(億美元)		平均每人(美元)			金額(億美元)		平均每人(美元)	
27	Arizona	179.2	Ohio	4,363.05	27	Oregon	180.0	Maryland	4,461.56
28	Oklahoma	149.1	Arkansas	4,327.35	28	Colorado	176.9	Iowa	4,448.67
29	Colorado	138.0	Louisiana	4,325.24	29	Oklahoma	151.2	Arkansas	4,429.92
30	Mississippi	133.9	Oklahoma	4,255.20	30	Mississippi	135.0	Utah	4,358.87
31	Iowa	129.7	Alabama	4,240.41	31	Iowa	130.8	Oklahoma	4,314.06
32	Arkansas	118.0	Nebraska	4,194.13	32	Arkansas	120.8	Louisiana	4,156.95
33	Utah	115.3	New Hampshire	4,039.44	33	Kansas	109.5	Alabama	4,101.05
34	Kansas	104.0	Idaho	4,018.28	34	New Mexico	106.7	New Hampshire	4,093.46
35	New Mexico	98.4	Pennsylvania	3,998.01	35	Utah	102.5	North Carolina	4,080.39
36	West Virginia	97.6	Indiana	3,960.22	36	West Virginia	100.0	Illinois	4,054.95
37	Nevada	83.5	Maryland	3,955.27	37	Alaska	81.2	Kansas	4,019.82
38	Nebraska	72.8	South Dakota	3,921.36	38	Nevada	78.1	Idaho	3,961.33
39	Alaska	69.2	Missouri	3,850.97	39	Hawaii	76.1	Virginia	3,955.08
40	Hawaii	68.0	Virginia	3,826.94	40	Nebraska	68.2	Nebraska	3,928.53
41	Maine	68.0	Kansas	3,817.15	41	Maine	67.0	Colorado	3,889.83
42	Rhode Island	58.5	Texas	3,738.01	42	Rhode Island	59.7	South Dakota	3,788.29
43	Idaho	54.9	Nevada	3,724.95	43	Idaho	54.1	Missouri	3,770.97
44	New Hampshire	52.0	North Carolina	3,567.63	44	New Hampshire	52.7	Georgia	3,749.06
45	Delaware	50.4	Tennessee	3,518.28	45	Delaware	48.5	Indiana	3,724.18
46	Montana	46.0	Illinois	3,511.96	46	Montana	44.3	Tennessee	3,596.56
47	Vermont	36.3	Georgia	3,443.33	47	Vermont	38.5	Arizona	3,514.25
48	Wyoming	34.0	Florida	3,247.99	48	Wyoming	32.6	Nevada	3,486.39
49	North Dakota	33.5	Arizona	3,213.38	49	North Dakota	31.2	Texas	3,455.91
50	South Dakota	29.9	Colorado	3,035.61	50	South Dakota	28.9	Florida	3,312.98

資料來源：U.S. Census Bureau, Governments Division, 2003 Annual Survey of Government Finances, February 2005

表 3-6 美國州及地方政府財政收支表(2002-03)

單位:億美元; CV 變異係數: %

科目	州及地 方政府 ¹	州及地 方政府	州政府	地方政府 ¹	地方政府
	金額	變異係數	金額	金額	變異係數
歲入	20,473.3	0.05	12,956.5	11,406.3	0.11
一般歲入	17,632.1	0.05	11,123.4	10,398.1	0.12
各級政府移轉收入 ¹	3,892.6	0.10	3,616.1	4,166.0	0.23
由聯邦政府	3,892.6	0.10	3,433.0	459.5	0.84
由州政府	(X)	(X)	(X)	3,706.4	0.24
由地方政府 ¹	(X)	(X)	183.0	(X)	(X)
自有財源一般收入	13,739.4	0.05	7,507.3	6,232.1	0.12
稅收	9,389.7	0.05	5,489.9	3,899.8	0.11
財產稅	2,966.8	0.10	104.7	2,862.1	0.10
銷售稅	3,377.8	0.07	2,738.1	639.7	0.37
一般銷售稅	2,292.2	0.06	1,845.9	446.2	0.33
選擇性銷售稅	1,085.6	0.17	892.1	193.4	0.95
燃料稅	333.7	0.07	322.6	11.0	2.16
酒品稅	47.5	0.03	43.9	3.5	0.34
菸品稅	118.0	0.01	114.8	3.2	0.25
公用事業稅	210.1	0.79	105.5	104.5	1.58
其他類稅收	376.0	0.15	305.0	71.0	0.82
個人所得稅	1,994.0	0.03	1,819.3	174.7	0.38
營利事業所得稅	313.6	0.00	283.8	29.8	0.00
車輛牌照稅	173.7	0.07	160.0	13.6	0.85
其他類稅收	563.4	0.25	383.8	179.6	0.79
各類規費收入	4,349.7	0.13	2,017.4	2,332.3	0.24
經常收入	2,695.6	0.17	1,063.5	1,632.0	0.27
教育	785.2	0.03	602.1	183.0	0.11
高等教育	668.3	0.02	593.9	74.3	0.17
學校午餐費	60.7	0.11	0.1	60.5	0.11
醫院	689.2	0.40	241.3	447.9	0.62
高速公路	85.0	0.13	53.5	31.5	0.34
機場	127.5	0.08	8.7	118.8	0.09

表 3-6 美國州及地方政府財政收支表(2002-03) 續一

單位:億美元; CV 變異係數: %

科目	州及地 方政府 ¹	州及地 方政府	州政府	地方政府 ¹	地方政府
	金額	變異係數	金額	金額	變異係數
停車設施	14.4	1.63	0.0	14.4	1.63
港口設施	29.3	1.28	8.0	21.2	1.77
自然資源	30.1	0.81	21.6	8.5	2.84
公園	73.4	0.47	12.0	61.3	0.56
住宅及社區	45.8	1.80	5.6	40.2	2.05
排水系統	282.3	0.89	0.2	282.0	0.89
廢棄物處理	115.5	1.05	4.1	111.4	1.09
其他收入	417.2	0.43	106.0	311.1	0.58
各類一般收入	1,654.1	0.20	953.8	700.3	0.47
利息收入	583.1	0.36	297.3	285.8	0.73
估價收入	58.0	2.67	3.0	55.0	2.82
財產處分	17.7	3.46	6.0	11.6	5.27
其他收入	995.1	0.28	647.4	347.7	0.79
公用事業收入	1,030.5	0.26	125.1	905.3	0.30
自來水收入	347.3	0.56	1.7	345.5	0.56
電力收入	539.3	0.25	106.3	433.0	0.31
天然氣收入	53.9	1.68	0.1	53.7	1.69
大眾運輸收入	89.8	0.11	16.9	72.9	0.13
酒品販售場所收入	53.3	0.15	45.1	8.2	0.99
保險信託收入	1,757.3	0.00	1,662.7	94.6	0.00
失業補助	353.3	0.00	351.9	1.4	0.00
勞工退休	1,201.5	0.00	1,108.3	93.1	0.00
勞工補助	161.2	0.00	161.2	-	0.00
其他保險信託	41.2	0.00	41.2	-	0.00
支出 ¹	21,641.7	0.09	13,590.4	11,949.3	0.15
依性質與目的：					
各級政府移轉支出 ¹	44.0	0.00	3,821.9	120.1	0.18

表 3-6 美國州及地方政府財政收支表(2002-03) 續二

單位:億美元; CV 變異係數: %

科目	州及地 方政府 ¹	州及地 方政府	州政府	地方政府 ¹	地方政府
	金額	變異係數	金額	金額	變異係數
直接支出	21,597.7	0.09	9,768.5	11,829.2	0.16
經常作業支出	15,792.8	0.06	6,569.8	9,223.0	0.10
資本支出	2,631.9	0.57	919.4	1,712.5	0.88
建設支出	2,030.3	0.69	723.7	1,306.6	1.08
其他支出	601.6	1.45	195.6	405.9	2.14
補助支出	350.8	0.05	259.0	91.7	0.20
債務利息支出	889.4	0.22	330.3	559.0	0.35
保險償付支出	1,932.6	0.00	1,689.7	242.8	0.00
薪資支出	6,472.1	0.09	1,833.8	4,638.2	0.13
依功能別分類	21,597.7	0.09	9,768.5	11,829.2	0.16
一般直接支出	18,175.1	0.08	7,817.7	10,357.4	0.14
資本支出	2,286.5	0.46	848.5	1,438.0	0.73
其他支出	15,888.6	0.06	6,969.2	8,919.4	0.10
教育支出：					
教育	6,213.3	0.04	1,706.8	4,506.5	0.06
資本支出	708.1	0.32	177.2	530.8	0.43
高等教育	1,641.8	0.02	1,373.4	268.3	0.15
資本支出	190.4	0.18	164.3	26.1	1.33
基礎教育	4,285.0	0.06	46.9	4,238.1	0.06
資本支出	511.1	0.44	6.4	504.7	0.45
其他教育	286.4	0.00	286.4	-	0.00
圖書館	89.1	2.21	4.0	85.0	2.32
社會服務：					
社會福利	3,064.6	0.02	2,651.0	413.5	0.15
現金補助	206.6	0.09	114.8	91.7	0.20
售貨補助	2,167.5	0.01	2,133.3	34.2	0.70
其他補助	690.4	0.08	402.9	287.5	0.19
醫院	931.7	0.29	380.2	551.5	0.49
資本支出	55.8	1.51	20.1	35.7	2.36

表 3-6 美國州及地方政府財政收支表(2002-03) 續三

單位:億美元; CV 變異係數: %

科目	州及地 方政府 ¹	州及地 方政府	州政府	地方政府 ¹	地方政府
	金額	變異係數	金額	金額	變異係數
健康照護	617.0	0.20	303.5	313.5	0.39
社會保險管理	52.6	0.00	52.5	0.0	0.00
退伍軍人服務	10.1	0.00	10.1	-	0.00
運輸：					
高速公路	1,176.9	0.39	724.5	452.4	1.01
資本支出	655.2	0.61	487.1	168.0	2.40
機場	170.4	1.17	15.6	154.8	1.29
停車設施	11.9	2.49	0.0	11.9	2.49
港口設施	58.7	0.90	11.5	47.2	1.12
大眾運輸補助	4.4	0.43	1.7	2.6	0.72
公共安全：					
警政支出	673.6	0.23	98.6	575.0	0.27
消防支出	278.5	1.43	0.0	278.5	1.43
矯正支出	554.7	0.11	369.3	185.3	0.32
資本支出	27.9	1.68	16.0	11.8	3.95
檢查支出	115.9	0.27	78.5	37.3	0.83
環境與住宅：					
自然資源	228.0	0.22	171.0	56.9	0.88
資本支出	42.4	0.64	27.8	14.5	1.87
公園	317.6	0.99	46.3	271.2	1.16
資本支出	92.2	2.96	10.9	81.2	3.36
住宅及社區	352.7	1.22	46.0	306.6	1.40
排水系統	325.3	0.96	10.0	315.3	0.99
資本支出	124.6	2.05	4.0	120.6	2.12
廢棄物處理	191.8	0.85	26.9	164.9	0.98
資本支出	14.6	3.90	2.0	12.6	4.53
政府機構：					
財務部門	349.1	0.34	206.2	142.8	0.83

表 3-6 美國州及地方政府財政收支表(2002-03) 續四

單位:億美元; CV 變異係數: %

科目	州及地 方政府 ¹	州及地 方政府	州政府	地方政府 ¹	地方政府
	金額	變異係數	金額	金額	變異係數
監獄及法院	324.6	0.24	149.4	175.1	0.45
公用建築物	119.5	1.47	32.1	87.3	2.02
其他政府機構	193.3	1.15	40.5	152.7	1.46
債務利息支出	772.7	0.23	312.9	459.8	0.38
一般支出					
商業活動	3.6	0.49	3.1	0.5	3.31
其他類	972.3	0.59	364.2	608.1	0.95
公用事業支出	1,445.9	0.77	224.0	1,221.8	0.91
資本支出	345.3	3.06	70.8	274.5	3.85
自來水支出	432.6	2.46	3.5	429.0	2.48
電力支出	543.5	0.50	113.4	430.0	0.64
天然氣支出	53.0	1.74	0.0	52.9	1.74
大眾運輸支出	416.7	0.06	106.9	309.8	0.08
酒品販售場所支出	44.0	0.16	36.9	7.0	1.00
保險信託支出	1,932.6	0.00	1,689.7	242.8	0.00
失業補助	515.4	0.00	514.1	1.3	0.00
勞工退休	1,271.9	0.00	1,030.4	241.4	0.00
勞工補助	112.2	0.00	112.2	-	0.00
其他保險信託	32.9	0.00	32.9	-	0.00
流通在外債務	18,126.6	0.12	6,979.2	11,147.3	0.20
短期	404.6	1.76	161.3	243.3	2.92
長期	17,721.9	0.12	6,817.9	10,904.0	0.20
完全保證	6,754.6	0.34	1,793.7	4,960.9	0.46
無保證	10,967.2	0.20	5,024.2	5,943.0	0.37

表 3-6 美國州及地方政府財政收支表(2002-03) 續五

單位:億美元; CV 變異係數: %

科目	州及地 方政府 ¹	州及地 方政府	州政府	地方政府 ¹	地方政府
	金額	變異係數	金額	金額	變異係數
長期依目的分類					
為私部門	4,313.6	0.25	2,672.7	1,640.8	0.67
教育	3,620.3	0.15	1,058.5	2,561.7	0.22
公用事業	2,384.0	0.36	361.1	2,022.9	0.43
其他	7,403.9	0.23	2,725.4	4,678.4	0.36
新發行長期債	3,457.8	0.73	1,488.4	1,969.3	1.27
贖回長期債	2,152.1	0.88	859.4	1,292.7	1.47
持有現金及證卷	36,960.7	0.06	25,942.1	11,018.5	0.21
保險信託基金	22,151.2	0.00	18,591.1	3,560.0	0.00
失業補助	291.0	0.00	287.9	3.1	0.00
勞工退休	21,252.3	0.00	17,695.3	3,556.9	0.00
勞工補助	593.5	0.00	593.5	-	0.00
其他類	14.3	0.00	14.3	-	0.00
非保險信託基金	14,809.4	0.16	7,350.9	7,458.4	0.31
債務扣抵	5,295.3	0.25	3,155.8	2,139.4	0.61
債卷基金	1,647.5	0.96	355.7	1,291.9	1.22
其他類	7,866.5	0.22	3,839.5	4,027.0	0.43

註 1: 已剔除重複計算金額

符號: (X) 為不適用 ; _ 為 0 或近似 0

資料來源: U.S. Census Bureau , Government Division , 2006

州政府歲出以功能別區分，包括教育、社會服務及所得救助、運輸、公共安全、環境及住宅、一般行政、債務利息支出、公用事業支出、保險信託支出等。

基金分類表方面，歲出預算總額(the Overall Expenditure Totals)包括普通基金(General Fund)、特種基金(Special Fund)及非自償性債務基金(Selected Bond Funds)等三類，非自償性債務基金共有 66 個科目(例如基金別 6004: 農業及空地測繪帳、0546: 灣區三角洲生態維護帳)。

美國加州政府預算過程方面，加州的預算程序也大致可分成四個階段，各階段之間相串聯，包括: (1)預算籌編及發展，(2)執行評核及提交預算，(3)州議會審議及撥款，(4)執行及審計。

加州政府預算採取七月制，會計年度為當年 7 月 1 日起至次一年度 6 月 30 日止，如 2005 年度為 2005 年 7 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日止；與聯邦政府會計年度由上一年起至本年止的期間之稱謂相異，如 2005 年度係自 2004 年 10 月 1 日起至 2005 年 9 月 30 日止。

(一) 預算籌編

美國加州憲法重視財政紀律，憲法規定於 1 月 10 日前向州議會提交預算案，要求歲入及歲出預算平衡。若預估歲出大於預估歲入額度，則州長必須明確建議說明額外彌補財源。

州財政部長負責州政府預算案之籌編，依據州長的施政方針公布州政府各部會機構預算案籌編的指導及原則。雖然加州政府已經應用零基預算、目標管理及全面品質管理的概念編製預算案，但基本上仍應用漸增預算 (Incremental Budgeting) 的原則編製，各單位向州財政部提交依據上一會計年度各科目支出額度編製調整預算建議書(the Budget Change Proposal, BCP)。州財政部官員參加各業務主管部會主持的預算案協調會議，非業務

機構則將預算案直接提交州財政部，未能解決的歧見則由財政部長與各部會協調，最敏感問題則由州長作最終裁定。

(二) 預算審議執行

加州憲法規定州議會須於 6 月 15 日前審查通過預算案，憲法規定自 2004-05 會計年度起，禁止州議會主動要求州長提高預算額度，也禁止州長簽署預算法案。使普通基金(General Fund)撥款額度加上普通基金收入轉入預算穩定帳戶(Budget Stabilization Account)的額度大於預算法案估計的普通基金歲入額，強調預算紀律的重要性。

州參議會及州眾院都設置財政評議委員會，為州預算案舉辦聽證會，將各部門預算案分配給各小組委員會審議，主要是教育、醫療及人道服務等業務。通常在州議會聯合預算委員會任命的預算分析局公布預算法案分析報告後，聽證會自 2 月下旬開始舉行。此外，財政部及各部會官員也在小組委員會的聽證會中作證；近年來，各政黨的財政委員會顧問也逐漸增加參加聽證會。

州財政部須在 4 月 1 日前向州議會提交(不含資本支出及五月預算調整案 May Review)所有項目預算調整事項，資本支出須在 5 月 1 日前調整完畢，五月預算調整案(普通基金歲入及歲出預估調整額)須在 5 月 14 日前完成修訂。

小組委員會完成審查後，向全席委員會提供修改建議案，修訂完成後，再向州議會全院內部會議(the Floor)提出修正建議，先後分別在州眾議院及參議院經三分之二委員通過。其間經預算聯席預算委員會協調兩院意見的差異，經預算聯席預算委員會以三分之二通過，將修訂版送交兩院審查。若預算聯席預算委員會無法解決的重大歧見問題，最後提交「五巨頭」(Big 5)會議解決，「五巨頭」包括州長、眾院議長、Pro Tempore 主席及兩院少數黨領袖。

預算案分別經兩院以三分之二通過後，送回州長辦公室，憲法授權州長得減少或刪除撥款項目。若遇特殊狀況，州長或州議會欲調整預算案項目，但須修訂現行法規才能變更，此時以個別法案才能執行，這些執行法案稱為預算變更法案(Budget Trailer Bills)與預算法案同時在聽證會中討論，個別預算變更法案須在 2 月 1 日提交州議會審議。

(三) 預算執行考核

立法通過的預算法為州政府撥款的基本法源，後續仍有可能修訂相關規定，州財政部負責運作及遵守州議會的限制決議。一般須遵循預算書上經費施政，但州議會在州長遇突發自然災害的緊急經費需求時，容許預算有調整的彈性，各州部會向財政部提出追加預算的要求，另有些要求送至州議會審查，預算法允許預算調整包括授權下列：

- (1)變更聯邦基金水準
- (2)經費不足
- (3)變更補償經費(Reimbursement)
- (4)科目內流用

州財政部將預算變更送交掌管全州撥款業務的州審計長，州長擁有若干權力變更。雖然這些權力不允許調整撥款，支出計畫可以更改。例如，過去州長發布執行命令(Executive Orders)執行雇用、凍結購置的設備，及延緩的資本支出項目等。現任州長有權指揮州的資源以應付緊急狀況的需求，加州的預算案是一個動態過程，並無一項單一文件能總括描述，完整的預算過程須綜合下列文件：Governor's Budget package, Legislative Analyst's "Analyst of the Budget Bill", State Administrative Manual, Budget Act and Final Budget Summary, Final Change Book, Budget Letters and Budget Related Management Memos, Internet.

將加州政府預算過程表列於表 3-7 中。

表 3-7 加州政府預算過程表

時 間	項 目 進 度
4 月中	州財政部公布技術性預算案編製指引
7 月中	州財政部公布預算政策說明書
8 月中之前	州財政部公布年度物價說明書
9 至 10 月初	各部會向財政部提交基準預算需求
9 月第 2 週	各部會向財政部提交預算變更建議
9 至 10 月中	州財政部官員與各部會舉行預算案協商會議
10 月	州財政部計畫預算經理人與各部會舉行聽證會
11 月中之前	州財政部長與各部會舉行聽證會
12 月第 2 週	州財政部長向州長簡報修訂普通基金歲入、歲出及最近會計年度的預算狀況
12 月中	州長舉行預算會議及決策
12 月月底前	州財政部確認預算案及公布預算案文書
1 月 10 日	預算書及預算法案送交州議會
2 月 1 日	州財政部向州議會提交預算變更法案(budget trailer bills)
2 月初	各部會向財政部提交非確定版(非五月)修訂預算書
2 月第 3 週	州議會分析局公布預算案的分析結果、展望、問題
2 月下旬至 3 月中旬	州財政部及各部會針對州議會分析局公布預算案的分析結果，提出補充說明。州財政部官員與各部會討論經費需求書
2 月至 5 月下旬	州議會預算小組委員會成員與州議會分析局、州財政部及各部會舉行聽證會會前會、聽證會
3 月	州財政部與各部會舉辦預算案聽證會
4 月 1 日	州財政部提交非五月修訂預算書及資本支出需求
4 月	州財政部官員分析五月修訂預算案，與各部會協商
4 月至 5 月初	州財政部計畫預算經理人、州財政部長與州長舉辦五月修訂預算案聽證會
5 月	州財政部提交資本需求經費需求書
5 月 14 日	州財政部提交修訂後普通基金歲入及歲出的五月修定預算案
5 月下至 6 月初	預算小組委員會報告、預算法案送至州議會內部會議
6 月中之前	預算聯席會召開，修正後預算法案送至州議會內部會議
6 月 15 日	州憲法規定之議會須通過預算法案
6 月底前	州長決定是否否決預算法案，簽署預算變更法案(
7 月 1 日	州會計年度開始

將加州政府歲出依政事別列於表 3-8。自 1992-93 年度迄今，各項政事別支出中，皆以教育支出居首位，居第二位的是醫療人道服務，再次為企業運輸及住宅支出、青年成年人矯正、立法司法執行等。以 2004-05 年為例，歲出規模 1019.9 億美元，其中以教育支出 446.2 億美元居首位，佔有 43%；居第二位的是醫療人道服務 302.7 億美元，佔約 28%；再次為企業運輸住宅 73.4 億美元，青年成年人矯正署 69.7 億美元。

表 3-8 美國加州政府歲出表(依預算類別及政事別)

單位: 億美元

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
1.依預算類別					
合計	920.2	961.9	957.6	972.3	1019.9
經常門	251.3	280.0	271.2	266.8	302.1
資本門	10.4	9.0	8.8	12.0	19.9
補助地方	665.8	672.1	672.7	670.4	705.1
其他	(7.3)	0.6	4.7	22.9	(7.3)
2.依政事別					
立法司法執行	29.4	38.5	38.5	41.0	44.6
州及消費者服務	9.9	11.6	9.4	10.6	11.0
企業運輸住宅	61.8	61.3	57.6	62.0	73.4
技術貿易商業機構	1.3	0.7	0.4	0.02	-
資源	31.5	24.3	22.2	23.3	25.6
環保署	9.6	10.1	7.8	7.5	8.0
醫療人道服務	240.9	264.8	273.6	268.2	302.7
教育	396.8	404.0	392.0	392.2	446.2
勞動人力開發署	-	3.0	2.5	2.3	3.1
青年成年人矯正署	53.1	56.5	58.5	53.9	69.7
一般行政	85.4	86.7	94.7	110.9	35.1

資料來源: Governor's Budget California, Schedule 9.

註:將 general government 譯為「一般行政」。本表不包括債務及聯邦基金。

第二節 美國政府預算經費的劃分

一、聯邦政府

美國聯邦政府為因應 1929 年經濟大蕭條的危機，1934 年羅斯福總統實施複式預算制度。預算分成經常預算及特別預算(即資本預算)，經常預算為了支應政的行政支出，依循傳統健全財政原則，追求收支平衡，特別預算(資本預算)為了支應經濟復興的需要，因應臨時性財務需求，係以公債為財源，俟經濟繁榮後，稅收可增加，不但可以結束特別預算，並且經常門收入仍有賸餘財源可以償還公債，因而能回復整體預算的平衡。

其後，美國聯邦政府因顧慮會導致扭曲資源的分配，雖有許多團體建議採用資本預算，終仍未再採行資本預算。另一方面，1920 年代美國地方政府已廣泛採用資本預算。(張信一、陳莉惠，2006)

目前美國聯邦政府在編製預算時並未劃分經常門及資本門，聯邦預算中有關資本支出範圍大致包括二類：(1)國防支出，(2)總體經濟政策考慮。聯邦預算中要求區分經常門與資本門支出之要求不高，因大部分聯邦政府預算資本支出係用於國防經費，而與州與地方政府支用於自來水或高速公路等社會基礎大型建設的情形不同。因國防工業投資之折舊予一般企業資本門折舊方式存在差異，由於發展取代一項武器系統並非該項武器已經折舊殆盡，而是考慮到對手國(或敵國)所新發展出之攻擊性或防禦性武器系統。此外，聯邦政府考慮總體經濟政策所採取的若干非國防性質得資本支出，另為了刺激州與地方政府的經濟景氣所採取的資本性支出。

二、州政府

美國州政府的預算明確區分經常門與資本門。資本支出定義為凡基金支出以獲得土地、新建築物之規劃及營建、擴充或改良現存建築物，及購置與上述建築物相關的設備之項目。

表 3-9 加州政府依預算性質分類之財政收支情形。以 2004-05 年為例，2004-05 年度加州歲入 1044.7 億美元，普通基金約為特種基金的四倍。歲出規模 1019.9 億美元，其中補助地方政府佔約七成，經常門佔約三成弱，經常門約是資本門的 15 倍，自 1995-96 年度以來大致情形如此。

有關資本投資計畫(Capital Investment Planning, CIP)，若干地方政府區分經常帳及資本帳，已發展一套固定流程作為發展某一多年期資本投資計畫，並將該計畫之重要內容編入資本帳中，一般資本支出預估期間為五年，但長程計畫報告中所涵蓋的期間更長。

在進行有關資本計畫與支出決策時，必須適當考慮目前既存資本設備及資金的情形，若干州及地方政府採取相當複雜的系統已評估既存資本設備及資金的狀況，以利資本計畫及預算流程之編列。雖然各(大)城市的資本預算流程不盡相同，但大致上可以分成八個步驟。

表 3-9 美國加州政府財政收支表(依預算類別)

單位: 億美元

年度	歲 入			歲 出			
	合 計	普通 基金	特種 基金	合 計	經常門	資本門	補助地 方政府
1995-96	591.3	460.3	130.9	579.3	173.1	3.5	403.9
1996-97	627.2	491.4	135.7	623.4	177.0	6.5	439.5
1997-98	693.3	548.3	144.9	670.7	200.8	4.8	465.1
1998-99	742.7	589.2	153.4	725.6	208.5	6.8	511.0
1999-00	874.9	715.5	159.4	822.8	227.3	10.3	585.8
2000-01	947.2	776.0	171.1	920.2	251.3	10.4	665.8
2001-02	829.4	645.8	183.6	961.9	280.0	9.0	672.1
2002-03	954.5	777.7	176.7	967.6	271.2	8.8	672.7
2003-04	962.4	760.6	201.8	972.3	266.8	12.0	670.4
2004-05	1044.7	819.7	224.9	1019.9	302.1	19.9	705.1

資料來源: Governor's Budget California, Schedule 8 and 9.

1.確認目前服務的特性

涉及存貨及既存設備之盤點及估測其服務的年限，由設備的年齡、狀況，及其所提供的服務型態來判斷服務品質。

2.確認環境的趨勢

州及地方政府如計畫擴充或縮減所需的服務而籌畫資本設備計畫時，在長程預測中須納入人口成長、工商業發展狀況、人口結構及經濟結構改變等因素，並且提供潛在投資者有關未來工商業及居住所需服務的資訊。

3.發展服務的目標

以廣泛民眾參與及暢通多重管道為原則。

4.初步列出相關的資本企劃案及成本估計

初步列出符合該目標之相關資本企劃案、成本估計、時間進度。

5.確定財務來源

涉及有關行政區內內整體財務狀況之分析，及了解個別企劃案可能擁有其特別的財務給付。

6.在五年資本投資計畫中納入選擇相關之企劃案

搓合可能的財務資源與包含在初步投資計畫中的企劃案。

7.確定未來可能發生的成本

若能淘汰或替換若干須大批維護成本的設施，可能降低整個預算運作所需之維護成本。

8.將資本投資計畫案之第一年成本包含在各年的預算中

若干單位將其資本投資計畫方案送交相關的立法機構以尋求立法批准，但該方案可能未包括實際的撥款。各州對如何對資本計畫撥款，各州的規定差異甚大，若干州採全額撥款，而若干州則只對計畫案的當年

成本撥款。

第三節 美國政府經資門分類之問題

一、聯邦政府

美國聯邦政府預算編列，歲出主要分成權衡性支出(Discretionary Spending)、恆常性支出(Mandatory Spending，或稱直接性 Direct、法定必須支出)、利息支出淨額等三大類。2005 年權衡性支出 9,679 億美元，恆常性支出中包括計畫支出(Programmatic Spending) 144,610 億美元，彌補性收入(Offsetting Receipts) 12,580 億美元，利息支出淨額 1,840 億美元，歲出總計 247,220 億美元。權衡性支出包括國防、國際事務、國內事務等三大類。恆常性支出包括社會安全、老人醫療保險(Medicare)、醫療救助(Medicaid)、所得救濟、退休殘障支出、其他項目、彌補性收入等項。

有關美國聯邦政府經資門分類之優缺點，1980 年代聯邦政府曾有若干討論，當時擔任聯邦主計局(General Accounting Office, GAO)主計長(Comptroller General) Charles A. Bowsher 曾撰文綜合分析討論如下：
(Bowsher, 1983)

1.優點

認為若區分資本預算與經常預算，經常預算維持收支平衡，而資本預算可藉發行公債融通，能釐清政府擁有而能產生長期利益的資產及融通方式，但須妥善維護是長期資本投資之關鍵因素；此外，依據受益者付費原則，能提高代際間負擔的公平(Intergenerational Equity)，藉公共建設能有效對抗短期的景氣衰退問題。

2.缺點

採取複式預算可能使聯邦預算程序更趨於過度複雜，且須變更行政組

織結構、移轉預算責任、修改預算循環的時程。此外，必須結合總公債餘額、稅收、經常門及資本門個別上限等國家總體財政政策的考慮。

此外，發行公債融通建設財源，必須加以信用評等(Credit Rating)以便向金融市場募集資金，但聯邦政府的信用品質保證優良，不須像州或地方政府的財政有破產之虞。

又聯邦政府籌資能力較地方政府為佳，且聯邦政府不受到如投資銀行對地方政府強制維持償付能力準則(Solvency Criteria)之約束。

迄今，美國聯邦預算制度仍維持單式預算的表達方式，並未實施複式預算的形式。

關於資本支出的確切定義並不一致，依據美國 1980 年財務會計準則 (Statement of Financial Accounting Concepts No.3, December 1980)將資產 (assets)定義為「一個機構由於以往交易或事件持有或控有，而可能產生未來經濟利益者」；多數情形下，仍須考慮到：

- (1) 須屬於非重複發生性質(Non-recurring)之支出項目才歸類為資本支出。
- (2) 另考慮是否限於有形資產，但擴大包括研究發展支出及金融資產，也考慮民間或軍事用途。
- (3) 考慮僅限於聯邦政府持有或雖非聯邦政府持有，但屬於聯邦政府全額融通或部分融通的資產。
- (4) 考慮是否限於能實現政府各部會行政基本目標者，或提供行政支援者亦可列入。

Bowsher 仍歸納上述因素，建議依據下列五種定義以歸納列入資本支出的科目中：(Bowsher, 1983)

- (1)民間: 實體資產之營建、修復、取得 (Civil Construction and Rehabilitation

and Acquisition)

(2) = (1) + 主要實體資產的國防營建、修復、取得(Defense Construction and Rehabilitation and Acquisition

(3) = (2) + 民間研發支出 (Civil Research and Development

(4) = (3) + 國防研發支出 Defense Research and Development

(5) = (4) + 民間教育訓練 Civil Education and Training

整理上述：資本支出包括：民間實體資產之營建、修復、取得 + 主要實體資產的國防營建、修復、取得 + 民間研發支出 + 國防研發支出 + 民間教育訓練。

二、州政府

美國加州政府之歲出預算總額包括普通基金、特種基金及非自償性債務基金)等三大類，非自償性債務基金共有 66 個科目(例如，基金別 6004: 農業及空地測繪帳、0546: 灣區三角洲生態維護帳)。資本支出包括凡基金支出以獲得土地、新建築物之規劃及營建、擴充或改良現存建築物，及購置與上述建築物相關的設備之項目。

加州政府依預算性質分類，歲入中普通基金約為特種基金的四倍。1995-96 至 2004-05 年度，歲出中補助地方政府佔約七成，經常門佔約三成弱，經常門約是資本門的 15 倍。加州政府另編製五年期基本設施改善計畫(California Five-Year Infrastructure)，針對州內中學以下學校、大學、運輸系統、供水系統、公共安全設施、自然資源等方面改善、以改善個人及集體的生活品質。自 2006-07 至 2010-11 年度預估須支出 897.6 億美元，規劃逐年發行公債融通。

財政紀律相關問題方面，聯邦政府及加州政府的規範如下：

1.聯邦政府

聯邦政府維持單一預算制度，有關資本投資決策維持在公共債務總額上限之內，各項政事支出上限維持在預算額度內及設定之稅收額度之內，綜合預算過程中這些因素能提供聯邦政府維持財政紀律的主要財政政策的工具。

2.加州政府

美國加州憲法要求歲入及歲出預算平衡。若預算案之預估歲出額大於預估歲入額度，州長必須明確建議說明額外之彌補財源。並且加州憲法規定自 2004-05 會計年度起，禁止州議會主動要求州長提高預算額度，也禁止州長簽署預算法案使普通基金(General Fund)撥款額度加上普通基金收入轉入預算穩定帳戶(Budget Stabilization Account)的額度大於預算法案估計的普通基金歲入額。但對於經常門與資本門預算額度之比例似乎未明定限制。

第四章 日本政府預算制度

日本現代化預算制度的建立，奠基於二次世界大戰後美國佔領期間的1947年所制訂的財政法（Public Finance Law），至今雖然經過多次修訂，但預算制度的基本架構仍維持不變。戰後日本的經濟環境，具有國家主導經濟發展的特質。日本政府爲了發展經濟，積極地整備社會的基礎部門、補助新興產業，爲了開發技術而主動提供誘因。這種以經濟發展爲核心的精神，反映在預算編列上，便具有相當強烈的功能財政之色彩。從日本高度經濟成長期間，預算支出結構偏重於公共工程支出（public works expenditure）和教育科學支出可見一斑。而日本政府在1980與90年代經濟不景氣期間，強力推動公共投資與減稅等財政政策，導致長期赤字與債務的快速累積，亦反映此種將預算政策視爲整體財經政策之一環，以調節經濟爲首要目標的態度。此外，近二十餘年來，由於日本人口結構的高齡化，社會安全支出占總支出之比重亦隨之逐年上升。

日本政府預算的編製方式係採單式預算制度（Unified Budget System），與西方國家經常採用的複式預算制度不同，並未就經常門和資本門予以分開列示，其財政相關法令亦無資本預算之名稱。日本的政府支出在配合編製國民所得統計之政府資本形成時，雖依照一般會計原則劃分支出項目之屬性，但在政府預算管理上，並未據此編定經常門與資本門支出，亦未對其額度予以規範。爲找出日本預算支出中可類比資本門之項目，本文參考日本財政法第四條規定。該條文指出：「國家歲出應以公債或借入款以外之歲入爲其財源，但公共工程支出，投資取得股本及放款之財源得經國會議決，以其所定金額範圍爲限發行公債或借入款項」。觀諸本條內涵，是指一般政府支出應以非舉債收入支應，但若支出之目的可爲政府建造資本或取得資產，則可允許政府舉債。此與我國預算法相關規定中，僅允許資本支出以舉債支應之意旨相近。依此原則，本文舉出兩項可

類比資本門性質之項目，其一為「社會基礎建設支出」，其二為財政投融資計畫。另外，本章也介紹日本的科學技術支出發展趨勢。科學技術支出所創建之無形資產在知識經濟時代頗受各先進國家重視，日本亦不例外。日本近年來因財政赤字嚴重，嚴格實施財政支出的縮減，但仍以國家主導的方式，充分支持科技發展所需支出，並由日本首相親自擔任科技政策委員會之主席，決定科技優先發展項目，對具優先性的計畫方案予以充分支持，以致科學技術費用占歲出之比重逐年上升。

日本財務省在分析歲出結構時，將有公共投資性質，且較上述財政法第四條所列公共工程支出範圍更廣的「社會基礎建設」(Social Infrastructure)分節予以說明，可說與複式預算的資本支出在概念上類似。此外日本設有與一般預算並行的「財政投融資計畫」(Fiscal Investment and Loan Program, FILP)，該計畫是一種運用公共資金，提供政府進行投資與融資活動，以達成政府施政目標的一種方式，主要用於支援社會基礎建設等之推動。其所支應之項目，多具有可增加社會整體或公共部門有形資產之性質，其中不乏由一般預算歲入及財政投融資資金共同支持者。亦可視為資本門支出項目之類比。惟二者都仍以硬體建設支出為主軸。另本章亦就本研究所關注，可創造無形資產的科學技術支出與教育支出之發展，予以說明。

本章第一節先就日本預算制度作一般性介紹，第二節說明可類比資本門支出的財政投融資計畫與公共投資支出；第三節說明日本科學技術支出與教育支出之發展，以及日本近年來之預算相關改革事項。

第一節 日本預算制度簡介

一、預算制度之法律依據

日本的預算制度在第二次世界大戰之後，歷經了大幅度的修正，現行預算制度的法律依據主要為憲法第七章與財政法。而其他規範日本政府預算制度的法規，尚有會計法及預算決算及會計令等二項，分述如下：

（一）憲法

日本憲法對於政府預算制度作了許多原則性的規範，其中第四章國會與第五章內閣，清楚指出行政權與立法權在預算編製和審議上的分工原則。第七章財政的部份，則對於租稅與支出之處理，有原則性的規定。而在第八章地方自治政府當中，則規定地方自治團體有管理其財產、處理事務及執行行政之權限，並得依法制定地方自治規章的權力。

（二）財政法

財政法是詳盡規範日本政府預算與決算的基本大法，共有四十六條條文，區分為財政總則、會計區分、預算、決算、與雜項等五章，另外尚有附則八條。

（三）會計法

會計法記載各項政府會計的原則與技術性的規定，內容包含總則、收入、支出負擔行為及支出、契約、時效、國庫款及有價證券、出納官吏、雜項等八大章，共計五十項條文。

（四）預算決算及會計令

預算決算及會計令中第一章到第五章的部分，分別是總則、預算、決算、預算之轉入書、收入，共三十七條條文。

二、預算內容

所謂預算之內容，意即必須編列在政府預算書中的形式內容。根據財

政法第十六條的規定，預算內容為預算總則、歲入歲出預算、繼續經費、准許轉入經費，以及國庫債務負擔行為等五種形式內容，分述如下。

（一）預算總則

預算總則是指在歲出歲入預算之外，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。由此可知預算總則是對於預算全體的一種目次性質的說明規定，故又可稱為「預算條文」。根據財政法第22條條文的規定，預算總則中應包括的項目有：

- （1）歲入歲出預算、繼續費、准許轉入經費、國庫債務負擔行為之綜合規定；
- （2）公債或借款之限額；
- （3）公共事業支出之範圍；
- （4）日本銀行公債承兌擔保與所借入款限額；
- （5）財務省發行證券與所借入之臨時借入款之最高限額；
- （6）國庫債務負擔行為之限額；
- （7）其他有關預算執行之必要事項；
- （8）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、目做區分，項是目的別分類，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。預算之編列，歲入反映國家總收入之估

測，並不保證一定能收取到此一數額。歲出則僅有已列舉項目才可支用，列舉金額為支出之上限。

(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、生產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，以五年為限，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

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需支出之年度、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份，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。但基於法律、條約、歲出預算或持續性費用行使者例外。

三、預算種類

日本現行預算的種類除了根據財政法第13條所設立的一般會計與特別會計預算之外，還必須加上政府附屬機構預算。習慣上，將一般會計預算、特別會計預算與政府附屬機構預算三者統稱為「本預算」，即日本年度的國家總預算。

(一) 一般會計預算 (General Account Budget)

一般會計預算設立的目的是爲了處理國家基本機能的財政收支，我國的公務預算類同，其中並包含單位預算。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，收入的來源有稅收及公債二者，支出則在一般會計預算支出範圍之外，尚有撥給私部門的津貼、撥款到特別會計預算、撥款給政府附屬機關、對地方政府補助等項目的支出。表4-1將一般會計預算之歲入依來源別、歲出依目的列示，並標出其在平成17、18年（2005, 2006）之預算金額，從其中得窺政府政策之全盤性架構。

雖然本預算是一般會計預算、特別會計預算，以及政府附屬機關預算三者的總稱，但是這三者卻有相重疊的部份。例如一般會計預算會撥出一部份納入特別會計及政府附屬機關預算中，藉以充當其財源的一部份；而後兩者會將歲入收益再編回一般會計預算中。因此將重複的部份扣除後，所得的結果便稱爲「本預算的純計」，其計算的過程具有相當的難度。

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」和「建設公債原則」。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的總額。至於建設公債原則則是指根據公共財政法第四條規定，日本預算的債務融通，僅限於公共投融資相關支出，亦即僅可發行「建設公債」（Construction Bonds）。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「特例公債」（或稱爲債務融通公債，Debt-financing Bonds）。但需每年提出例外條款之適用申請，經國會同意後發行。

（二）特別會計預算（Special Account Budget）

特別會計預算的設立，與專款專用的特種基金類似，政府爲執行特定

計畫、管理特定事項，或掌理特定基金時，可按立法程序成立之。以設立特別會計方式為之，有助於管理特定資金的流向。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、來自一般會計的撥款等，其中尤以來自一般會計預算的撥款最為重要。特別會計又可以依其內容、功能及性質，分為三類三十一項。（詳表 4-2）

（三）政府附屬機構預算（Government Affiliated Agency Budgets）

政府附屬機構係指依特別法設置，與政府部門分離，具營業性質之機構。其擁有較具彈性的人事和財務制度，可透過公司型態的管理，達到提昇效率的目的。由於資本額由政府十足出資，其運作負有明確的政策任務。近年來在政府推動組織再造下，附屬機構數目不斷縮減，2006 年日本政府附屬機構共有八個，包含六個金融公庫和兩個專業銀行（日本政策投資銀行和國際協助銀行）。（詳表 4-3）其經費來源主要由政府資助，或來自於規費及貸款，以及財政投融資計畫的貸款及投資。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。這些機構，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。

表 4-1 日本一般會計預算歲出入項目及資金結構（2005、2006 年度）

1 歲入預算項目別與上年度之比較表

（單位：千日圓）

項 目 別	2006 年度預算額	2005 年度預算額	比 較 增 減
租 稅 及 印 花 稅 收 入	45,878,000,000	44,007,000,000	1,871,000,000
公 營 事 業 盈 餘 及 收 入	16,973,917	16,719,074	254,843
政 府 資 產 處 理 收 入	213,730,944	255,699,552	41,968,608
雜 項 收 入	3,541,951,714	3,461,171,290	80,780,424
公 債 金	29,973,000,000	34,390,000,000	4,417,000,000
上 年 度 結 餘 金 滾 入	62,367,646	52,327,762	10,039,884
計	79,686,024,221	82,182,917,678	2,496,893,457

2 歲出預算主要經費別與上年度之比較表

（單位：千日圓）

事 項	2006 年度預算	2005 年度預算	比 較 增 減
社 會 保 障 關 係 費			
1 生 活 保 護 費	2,046,077,067	1,922,972,124	123,104,943
2 社 會 福 利 費	1,511,719,967	1,644,325,952	132,605,985
3 社 會 保 險 費	16,162,091,078	15,863,802,563	298,288,515
4 保 險 衛 生 對 策 費	421,283,868	483,223,495	61,939,627
5 失 業 對 策 費	432,725,760	466,443,093	33,717,333
計	20,573,897,740	20,380,767,227	193,130,513
文 教 及 科 學 振 興 費			
1 義 務 教 育 費 國 庫 負 擔 金	1,676,349,000	2,114,993,000	438,644,000
2 科 學 技 術 振 興 費	1,331,195,480	1,316,971,124	14,224,356
3 文 教 設 施 費	114,505,300	133,532,509	19,027,209
4 教 育 振 興 補 助 費	2,009,693,801	2,019,743,768	10,049,967
5 育 英 計 畫 費	135,360,790	137,793,565	2,432,775
計	5,267,104,371	5,723,033,966	455,929,595
公 債 費	18,761,560,255	18,442,174,466	319,385,789
退 撫 關 係 費			
1 文 官 同 及 退 撫 費	35,873,781	39,989,600	4,115,819
2 舊 軍 人 遺 族 等 退 撫 費	907,247,697	968,084,970	60,837,273
3 退 撫 給 付 事 務 費	3,479,269	3,601,386	122,117
4 遺 族 留 守 不 在 籍 家 族 等 援 護 費	52,287,485	57,648,753	5,361,268
計	998,888,232	1,069,324,709	70,436,477
中 央 統 籌 分 配 款	13,742,474,000	14,570,914,000	828,440,000
地 方 特 例 分 配 款	815,960,000	1,518,006,000	702,046,000
國 防 關 係 費	4,813,918,456	4,856,357,287	42,438,831
公 共 建 設 關 係 費			
1 治 山 治 水 對 策 事 業 費	1,027,339,000	1,075,723,000	48,384,000
2 道 路 建 設 費	1,610,488,000	1,698,458,000	87,970,000
3 港 埠 機 場 鐵 路 等 整 建 設 費	528,166,000	545,610,000	17,444,000
4 住 宅 都 市 環 境 建 設 費	1,653,094,000	1,726,026,000	72,932,000
5 下 水 道 自 來 水 廢 棄 物 處 理 等 設 施 建 設 費	1,042,055,000	1,136,964,000	94,909,000
6 農 業 農 村 建 設 費	727,829,000	775,591,000	47,762,000

表 4-1 日本一般會計預算歲出入項目及資金結構（2005、2006 年度）（續）

		（單位：千日圓）		
事	項	2006 年度預算額	2005 年度預算額	比較增減
7	森林水產基礎建設費	322,314,000	339,076,000	16,762,000
8	調整費等	217,535,000	160,905,000	56,630,000
	小計	7,128,820,000	7,458,353,000	329,533,000
9	災害重建等建設費	72,674,000	72,674,000	0
	計	7,201,494,000	7,531,027,000	329,533,000
	對外援助費	721,825,725	740,421,404	18,595,679
	中小企業對策費	161,646,211	172,979,483	11,333,272
	能源對策費	470,926,519	495,357,268	24,430,749
	糧食穩定供給關係費	636,055,435	675,458,915	39,403,480
	滾入產業投資特別會計	48,054,000	71,032,000	22,978,000
	推動改革公共投資建設償還時補助等	—	368,925,991	368,925,991
	其他事項經費	5,122,219,277	5,217,137,962	94,918,685
	皇室費	6,851,573	6,871,501	19,928
	國會	128,447,785	129,972,929	1,526,144
	法院	333,106,391	324,982,766	8,123,625
	計檢査院	20,300,446	20,401,386	100,940
	內閣府	90,119,093	91,594,642	1,475,549
	內務省	415,465,680	409,707,015	5,758,665
	總務省	264,418,036	324,130,380	59,712,344
	法務省	625,868,443	612,249,972	13,618,471
	外務省	211,960,013	220,500,801	8,540,788
	財省	1,029,951,364	1,001,678,629	28,272,735
	文部省	251,813,014	253,849,068	2,036,054
	厚生省	261,527,516	264,248,097	2,720,581
	農林省	655,365,739	703,478,852	48,113,113
	經濟省	140,087,757	148,525,722	8,437,965
	國土省	616,369,556	635,845,942	19,476,386
	環境省	70,566,871	69,099,260	1,467,611
	準備金	350,000,000	350,000,000	0
準	備	79,686,024,221	82,182,917,678	2,496,893,457
合	計			

（註）2005 年度預算額爲了方便與 2006 年度預算額作對照比較，已經過項目調換。

資料來源：日本政府財務省網站資料 www.mof.go.jp。

表 4-2 日本的特別會計預算

事業特別會計（共 25 項）	
<p>1. <u>企業（1）</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 國有林野事業 <p>2. <u>保險事業（9）</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 地震再保險 ■ 厚生保險 ■ 船員保險 ■ 國民年金 ■ 勞動保險 ■ 農業共濟再保險 ■ 森林保險 ■ 漁船再保險及漁業共濟保險 ■ 貿易再保險 	<p>3. <u>公共工程（5）</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 國營土地改良事業 ■ 道路建設 ■ 治水 ■ 港灣建設 ■ 空港建設 <p>4. <u>行政事業（8）</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 登記 ■ 特定國有財產整備 ■ 國立高度專門醫療中心 ■ 糧食管理 ■ 農業經營基礎強化措施 ■ 專利特許權登記 ■ 汽車損害賠償再保事業 ■ 汽車檢查與登記 <p>5. <u>融資事業（2）</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 產業投資 ■ 都市開發資金融通
資金運用特別會計（共 2 項）	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 財政融資基金 ■ 外匯交易基金 	
其他（共 4 項）	
<p>2. <u>財務整理</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 稅收對地方之配置與移轉 ■ 國債整理基金 <p>3. <u>其他</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 電源開發促進對策 ■ 石油及先進能源供需結構之對策 	

資料來源：Budget Bureau, Ministry of Finance (2005). *Understanding the Japanese Budget 2004*, Government of Japan.

表 4-3 日本政府附屬機構

機構	設立年度	目的
金融公庫		
國民生活金融公庫	1999	提供與環境衛生有關之企業融資
住宅金融公庫	1950	提供住宅興建融資
農林漁業金融公庫	1953	對農林漁業生產力維護與提升提供融資
中小企業金融公庫	1953	提供中小企業融資
公營企業金融公庫	1957	對公營企業（如水及瓦斯）提供資金
沖繩振興開發金融公庫	1972	對琉球發展提供資金
專業銀行		
日本政策投資銀行	1951	對國家與區域經社發展提供長期信用
國際協助銀行	1950	為促進日本進出口，及開發中國家自立發展提供融資

資料來源：Budget Bureau, Ministry of Finance (2005). *Understanding the Japanese Budget 2004*, Government of Japan.

四、預算編製流程

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日結束。關於日本預算編製的流程，主要規定於財政法中。根據規定，各機關要將每會計年度的歲入歲出等估算書，送至財務省。財務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，財務大臣即依據該決定，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。財務大臣在和眾議院、參議院、裁判所、會計檢查院，及內閣、總理府和各部會協調後，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，可就各部會及財務省二方面加以觀察：在預算編製的時程上，也可以分為三個階段加以討論：

（一）第一階段

各部會的概算作業大致始於三月底，通常在編製前，內閣會議會先議決

下年度預算的編製方針，以作為統一各部會的概算編製的擬定原則，避免日後折衝時產生困難。各部會在接獲內閣指示後，以各部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部會議作通盤的調整，作成部的概算與施政計畫，最後送交財務省彙整。根據預算決算及會計令第8條、第9條規定，各部會的概算必須於每年八月底以前送達財務省。

在各部會概算的編製過程中，對於各項目大原則除了遵照內閣決議的編製方針外，且須隨時與財務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。此外，通常在每年六月上旬，財務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，決定各部會的預算額。這個決定是在財務省向內閣會議提出預算編製方針前，根據當時的經濟情勢，預計次年度的財政、經濟情況，估計財政規模訂定經年性經費與新增經費之限度，經過內閣會議議決預算編製方針後定案。

標準預算確定後，財務省隨即舉行各部會大臣官房會計課長會議，向各部會明示次年度標準預算內容。總計從三月底起自八月底止，為了各部會的概算編製，各部會、財務省以及執政黨黨部三方面，就不斷地交互溝通協調。

（二）第二階段

財務省在八月底前收到各部會的概算要求書後，於九月初開始審查工作。首先由財務省再向各部會說明整體政府預算的分配原則，然後聽取各部會主辦人員的說明。聽完後就進行審查各部會所提出的概算要求重點項目，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，最後作成部會概算查定案，再送還各部會。這時約為十一月下旬。

各部會對於財務省的查定案如果認為有問題，可向財務省陳述，請求再

查定。而社會上的各種利益團體、地方公共團體若有意見，也可以向財務省陳述，即「復活折衝」（revival negotiations）。通常給予利益團體及地方公共團體陳情的時間為十二月上、中旬，而各部會及各政黨的折衝協調，則在十二月下旬，時間約為一星期，這個階段是由財務省來主導。事實上，這個階段充滿了政治性的協議，因為此時預算的編列會有問題，通常不是經濟性的問題，而是執政黨派系、各部會與財務省之間的政治角力。

在折衝協調的過程結束之後，財務省將其擬定的預算草案（稱為「財務省原案」）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。此時約為十二月底。

（三）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。此時各部會及財務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，即進入預算審議的程序。整個預算的編製流程，如表4-4所示。必須補充說明的是，雖然財務省握有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，財務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。會計檢查院是日本政府的審計機關，負責國家收支之決算。會計審查法第一條規定：「會計檢查院對於內閣具有獨立之地位」，它不但不隸屬於立法部門、司法部門，也獨立於內閣之外，因而自稱為「第四權機關」。

表4-4 日本政府預算之編製流程

時間	主要事項
3月底	財務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，決定各部會的預算額。 各部會開始進行概算作業。
6月至8月	各部會準備提出預算經費請求書。
7月底以前	內閣會議會議決下年度預算的編製方針，以作為各部會概算編製的統一原則。
8月底以前	各部會的概算必須送達財務省。
9月初至11月下旬	財務省開始概算審查的工作。財務省主計局與各部會主計人員就預算請求舉行聽證會，各部會提出補充資料。
12月上、中旬	與利益團體及地方公共團體的折衝。
12月下旬	與各部會及各政黨的折衝。
12月底	內閣會議就預算草案做成決議。
次年1月上旬	各部會及財務省準備要提送國會的相關預算文件。
次年1月中旬	預算案送至國會。

資料來源：周代尉（2001），由新制度論日本預算政策之變遷：1971～2000年，頁58。

五、預算之審議

（一）眾議院之審議

根據財政法規定，本預算要在前一年度的十二月間向國會提出。預算案在經內閣閣議決定後，即向國會提出，此時財務大臣必須先列席眾議院說明預算概要，並說明內閣對當前經濟情勢的看法，及因應的財經施政方針，即所謂的「財政演說」。在眾議院演說完後，也到參議院進行同樣的演說。兩院在財務大臣演說之後，隨即進行預算審議工作。議長應即將預算案交由常設的預算委員會進行審議。通常在審議期間，預算委員會會舉

辦「公聽會」，聽取與預算項目有利害關係人，或有關學者專家之意見。

在審議的分工方面，有關省廳全盤性項目是由預算委員會負責，而與各省廳所屬單位預算有關者，則按其性質分由各小組委員會審議。在審議過程中，可要求各省廳大臣出席說明，並提供參考資料。認為有不妥之處，也可以質詢官員。各小組委員會審查後，即草擬審查意見送預算委員會審議。預算委員會在綜合各小組委員會意見後，即作成預算審查意見，再向法院會報告審議經過與意見並進行討論，若有疑問可再請官員出席說明並質詢，完畢後即進行表決，決議後即將眾議院的預算決議案送交參議院審議。

（二）參議院之審議

在1983年以前，參議院接到眾議院的預算決議後，和眾議院的審議過程一樣，如果順利通過的話，即交由內閣執行。如果參議院審議的結果，與眾議院不同時，根據日本國憲法第60條規定，召開兩院協調會議，如果意見仍不一致，或是參議院接到眾議院之預算決議後，扣除國會休會期間，在三十日之內不決議時，則依憲法第60條第二項規定，以眾議院之決議為國會之決議。

但是參議院於1982年三月，接受議長之諮詢機關「參議院改革協議會」的報告而修改參議院規則，從1983年度預算的審查起，以委託審查取代從前的分組審查。其核心的主張是：對於國家政策骨幹之預算的審查，應該由全體議員參與才對，故採取委託審查的方式。所謂總預算的委託審查是指，預算委員會在審查總預算的過程中，就該項總預算，委託其他委員會就其主管部份審查。

至於委託審查期間，由預算委員會決定，參議院改革協議會的報告書，將其定為二日至四日。委託審查期間，原則上預算委員會的審查要休會，惟因受託付的總預算還是在預算委員會，所以預算委員會認為必要

時，在委託審查期間仍然可以審查。對於預算委員會委託其他委員會審查的時期，雖然沒有規定，但在運作上，都在總質詢結束之後。

委託的委員會，不限於常任委員會，特別委員會也是委託的對象。受委託的委員會，並不是要審查總預算的全部，而只審查該委員會所主管的部份。各委員會聽取和質詢政府對預算的說明，但是因為總預算是屬於預算委員會的管轄，所以不作討論和表決。根據參議院改革協議會的報告，各委員會在委託審查，並不舉行公聽會、聯合審查會、派遣委員和傳詢證人。審查完了之後，各委員會委員長，要向預算委員會報告審查概要。（周代尉，2001）

第二節 日本政府預算資本支出之分析

日本預算制度屬單式預算，預算編列時，並未將資本門與經常門分列，亦無資本支出之稱謂。本節參考日本財政法第四條之精神，就日本預算支出項目中可類比資本門預算支出的財政投融资與公共投資支出予以說明。

一、財政投融资計畫

除了涵蓋一般會計預算，特別會計預算與政府附屬機構預算的「本預算」外，日本政府尚設有財政投融资計畫（Fiscal Investment and Loan Program, FILP），用以統籌財政投資或融資。本計畫是日本政府以發行債券或賒借方式取得資金，以支應各項公共政策的執行之財務計畫，可說是政府透過財務手段實施財政政策的工具，藉此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公共工程計畫。其規模相當龐大，約為一般會計預算的六成，故財政投融资制度有「第二預算」之稱。日本財務省每年籌編預算時，也同步編製財政投融资計畫，與預算同時送國會審議通

過後實施，以期有效率的發揮資源配置及景氣調節的功能。在國會審議時，財政投融资計畫如何與政府本預算妥適搭配，以及財政投融资計畫的資金配置對經濟的影響衝擊，向為國會審議預算時的討論重點。

財政投融资計畫的收入面在2001年曾進行重大改革。過去本計畫財源主要來自強制性的郵政儲金與國民年金預備金轉存。改革之後，本計畫所需資金改由在市場發行債券來籌措，原來所使用的郵政儲金轉存金與國民年金預備金將逐年償還。此舉一方面可增加債券市場籌碼，發揮調劑金融市場之功效。另一方面也可調和公共部門使用資金與民間使用資金之成本差距，促使收受財政投融资資金之機構提升營運效率。

在本計畫的編製與審查方面，財務省理財局（類似財政部國庫署）於每年九月至十二月之間，聽取向本計畫提出融資要求的機構及與投資對象機構之意見，同時對其申請案進行審查。財務省內部之審查作業完成後，該計畫之預算原案即成形，財務省接著轉知各部會就其相關部分提供意見，以一個星期左右的時間進行各階段之預算復活折衝。財投計畫於規劃階段，除了綜合衡量經濟金融情勢之外，也會注意其與重要政策目的之整合性，並調整資金來源預估與各財政投融资機構之資金需求預估來決定。在計畫執行之階段，配合經濟景氣或財投機構之資金需求變化，可依據每年度預算所定「彈性條款」或追加預算來修正，以作最有效的運用。

財政投融资計畫有三項政策工具，各其個別之財務來源，試申述如下：

1. 財政融資：主要透過發行財政投融资公債（FILP bonds）取得資金，特別會計（special accounts）預算單位及其他公庫盈餘也會存入本項下，俾對 FILP 機構提供融資。
2. 產業投資：供作產業投資的財源來自電力發展公司、日本煙草公司、Nippon 電話電報公司之股利，以及日本國際協力銀行對政府的給付。

3. 政府保證：財政投融资計畫相關機構（FILP agencies）可藉由政府保證，在金融市場以較佳條件順利取得資金。

可獲得財政投融资計畫的融資或投資的機構包括特別會計預算、政府金融機構、國營事業和地方政府，使用於某些適合以需給付利息（或股利）的資金支應的公共政策上。財政投融资計畫提供長期固定利率的資金，融通資金之目的包含社會基礎建設、教育、技術發展、醫療、社會福利、住宅、中小企業、區域發展與國際合作等領域。這些領域的政府支出，有些是以政府補助（含稅收）和財政投融资計畫資金共同挹注的。2006 年財政投融资計畫內容如表 4-5。在教育領域方面，財政投融资計畫提供融資給「日本私立學校振興、共濟事業團」、「獨立行政法人國立大學財務、經營中心」與「獨立行政法人日本學生支援機構」。在技術研發方面，則採用投資方式，對「獨立行政法人科學技術振興機構」、「獨立行政法人情報處理推進機構」、「獨立行政法人產業技術綜合開發機構」和「獨立行政法人情報通信研究機構」進行產業投資。

表 4-5 日本財政投融资計畫—2006 年度

(單位：億日圓)

機 關 名 稱	財 政 融 資	產 業 投 資	政 府 保 証	合 計
(特 別 會 計) 都市開發資金通特別會計	34	—	—	34
石油及能源需求結構升級對策特別會計	472	—	—	472
国立高度專門醫療中心特別會計	134	—	—	134
國營土地改良事業特別會計	323	—	—	323
機場建設特別會計 (公 庫 等)	786	—	—	786
住宅金融公庫	300	—	—	300
公營企業金融公庫	—	—	10,000	10,000
國民生活金融公庫	21,940	—	800	22,740
中小企業金融公庫	9,904	254	1,700	11,858
沖繩振興開發金融公庫	949	7	—	956
農林漁業金融公庫	1,720	—	—	1,720
日本政策投資銀行	3,744	—	3,800	7,544
國際協力銀行 (獨立行政法人等)	8,490	—	2,400	10,890
獨立行政法人都市再生機構	7,398	—	—	7,398
獨立行政法人水資源機構	150	—	—	150
獨立行政法人鐵路建設・運輸設施建設支援機構	616	—	—	616
獨立行政法人環境再生保全機構	—	—	—	—
獨立行政法人石油天然氣・金屬礦物資源機構	6	—	—	6
獨立行政法人福祉醫療機構	3,571	—	—	3,571
獨立行政法人國立醫院機構	243	—	—	243
獨立行政法人醫藥基礎研究所	—	14	—	14
日本私立學校振興・共濟(互助)事業團	163	—	—	163

表 4-5 日本財政投融资計畫—2006 年度（續一）

機 關 名 稱	財 政 融 資	產 業 投 資	政 府 保 証	合 計
獨立行政法人国立大 學財務・企管中心	611	—	—	611
獨立行政法人日本學 生支援機構	3,473	—	—	3,473
獨立行政法人農業・ 食品産業字術綜合研 究機構（暫稱）	—	8	—	8
獨立行政法人綠資源 機構	88	—	—	88
日 本 道 路 公 團	—	—	—	—
首都高速道路公團	—	—	—	—
阪神高速道路公團	—	—	—	—
本州四国連絡橋公團	—	—	—	—
獨立行政法人日本高 速道路保有・債務償還 機 構	—	—	21,850	21,850
獨立行政法人中小企 業基礎建構機構	—	23	—	23
獨立行政法人奄美群 島振興開發基金	—	3	—	3
獨立行政法人科学技 術振興機構	—	6	—	6
獨立行政法人資訊處 理推動機構	—	—	—	—
獨立行政法人新能源・ 産業技術綜 合開發機構	—	55	—	55
獨立行政法人資訊通 信研究機構 （地方公共團體）	—	72	—	72
	(33,700)			
	<1,700>			
	[3,100]			
地 方 公 共 團 體 （特殊會社等）	38,500	—	—	38,500
商工組合中央金庫	—	—	—	—
東日本高速道路株式 會社（公司）	—	—	1,336	1,336
中日本高速道路株式 會社（公司）	—	—	2,160	2,160
西日本高速道路株式 會社（公司）	—	—	1,134	1,134
首都高速道路株式會 社（公司）	—	—	287	287
阪神高速道路株式會 社（公司）	—	—	174	174

表 4-5 日本財政投融資計畫—2006 年（續二）

機 關 名 稱	財 政 融 資	產 業 投 資	政 府 保 証	合 計
成田國際空港株式會社（公司）	—	—	—	—
關西國際空港株式會社（公司）	—	—	348	348
	(98,815)			
	1,700			
	[3,100]			
合 計	103,615	442	45,989	150,046

1 財政投融資計畫在運用時、乃依經濟情勢變動等情況，在國會的議決範圍內，所採行的財政融資或政府保證

2 「東日本高速道路株式會社」、「中日本高速道路株式會社」及「西日本高速道路株式會社」之 2005 年度「政府保證」係依該延續計畫之決定，而於成立公司時，分割成爲各個法人。

（註）

1 「財政融資」、「產業投資」及「政府保證」係分別指、「有關財政融資資金長期運用特別措置的相關保證。

2 「2005 年度」欄係指 2005 年度之計畫額。

3 「自己資金等」欄の（ ）內係指財投機關債，是特殊法人等在民間金融市場發行由政府保證之債券

4 財政融資之「地方公共團體」及「合計」欄之（ ）內係指財政融資資金，〈 〉內係指郵政儲金資金。

5. 「參考」欄之計算係採四捨五入作處理。

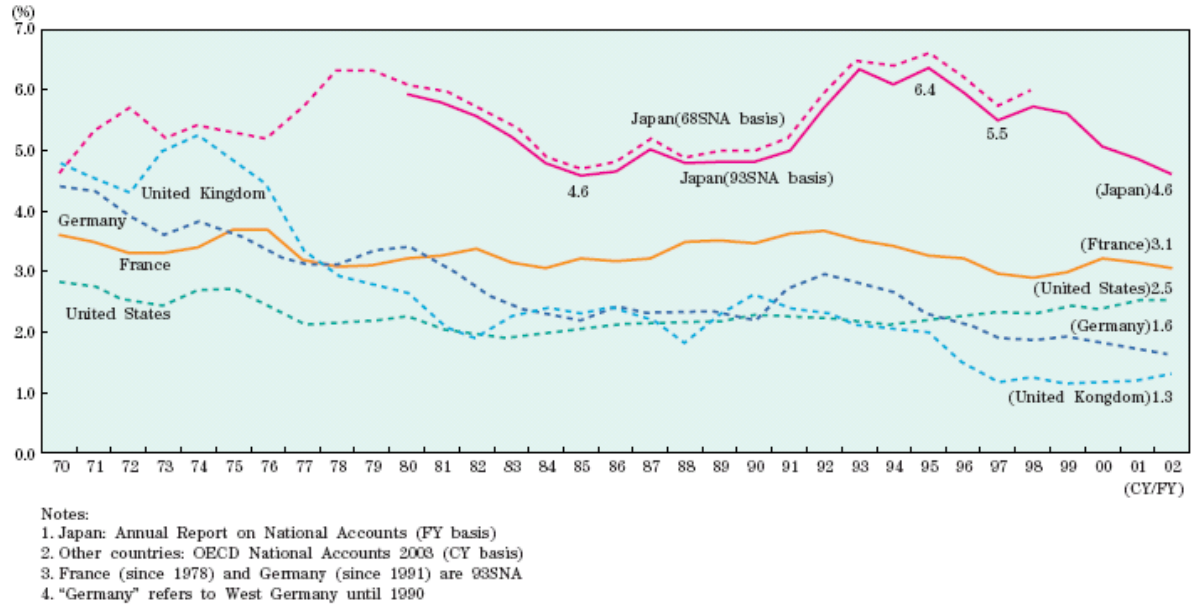
資料來源：同表 4-1。

二、公共投資支出

（一）公共投資定義

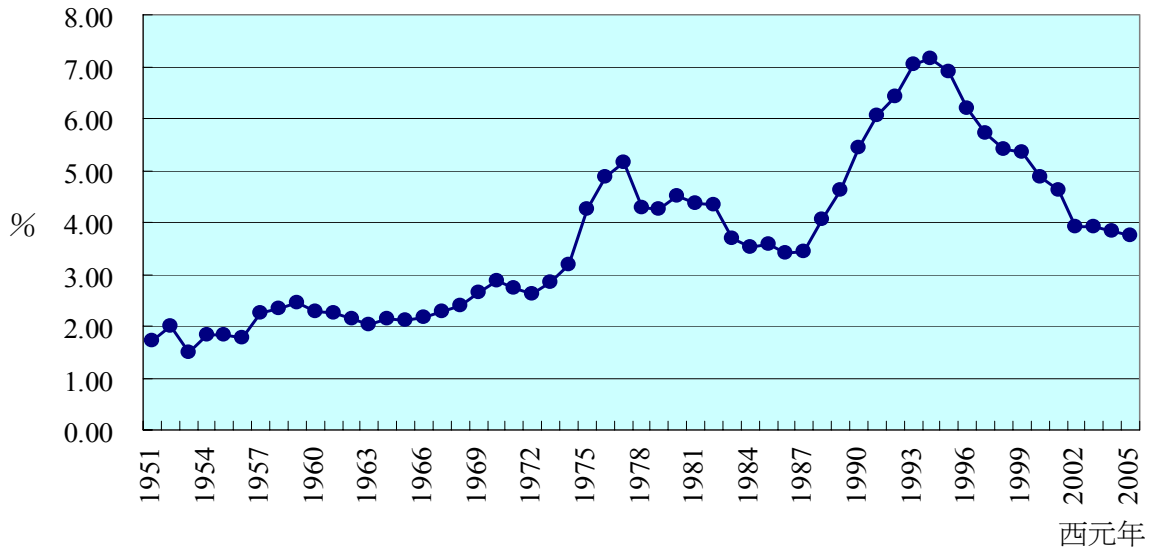
日本政府將「形成經社活動、國民生活與保護國土資源之基礎的設施」稱爲「社會基礎建設」（Social Infrastructure）或「公共投資」（Public Investment），其內容包括道路、港口、住宅、供水與下水道、河堤與水壩等。日本從 1970 年代末期開始，投注大量資源於公共建設，其公共投資支出佔 GDP 比重顯著高於其他已開發國家。特別是在 1990 年代此一比重均在百分之五以上，主要原因爲此一期間，政府多次以公共投資爲手段，力圖提振泡沫破滅後嚴重衰退的經濟，卻也因此造成財政情勢的嚴重惡化。自 1999 年日本政府基於嚴重的預算赤字與債務累積，停止採用擴張性財政政策，公共投資支出佔 GDP 比重持續下滑，2004 年僅爲 3.7%，爲 1970 年代以來之新低。（詳圖 4-1）鑑於財政情況之嚴峻，日本政府除對後續的公共投資採取嚴格審核的作法外，並持續推動公共投資的民營化，鼓勵民間參與興建基礎建設。

圖 4-1 政府固定資本形成佔 GDP 比重之國際比較



資料來源：Ministry of Finance (2005) *Current Japanese Fiscal Conditions and Issues to be Considered*, Government of Japan.

圖 4-1A 我國政府固定資本形成佔 GDP 之比重



資料來源：行政院主計處

(二) 公共投資支出的預算編列

日本有關公共投資的支出，分列於一般預算與特別預算中。但二者並非

完全分離，而是彼此間有相當重疊。換言之，一般預算中所列的支出金額，有些並非直接發包執行相關計畫，而是以補助特別預算的方式支用。在年度預決算會計報表中，一般預算有關公共投資的費用主要是列在「公共工程支出」項下，此外，尚有少數散列在「社會保障」和「文教科學」項下，主要是社會福利機構和學校的營建整備支出。在特別會計預算則涵蓋多個項目，以平成 18 年度（2006）為例，特別會計預算與公共投資相關者包括：道路整備、治水、港灣整備、空港整備、都市開發資金融通與國有林野事業等 6 項。

財務省每年編列公共投資支出項目時，均會依當年度的經社發展，提出投資的重點指導方針。例如平成 18 年度公共工程支出以（1）防災、減災，確保國土安全；（2）強化國際競爭力；與（3）都市和區域更新等三項為主要目標。為達成「強化國際競爭力」之目標，政府致力於空港海港擴建更新，及其與市區環狀道路銜接之相關建設。當年度公共投資（含一般會計預算與特別會計預算）項目與金額如表 4-6。

表 4-6 2006 年公共投資相關預算與上年度之比較

(單位：百萬日圓)

區 分	2006 年度	2005 年度	比較增 減
治 山 治 水 對	1,027,339	1,075,723	48,384
治 水	836,277	875,215	38,938
治 山	119,622	126,776	7,154
海 岸	71,440	73,732	2,292
道 路 建 設	1,646,642	1,751,890	105,248
港 埠 機 場 鐵 路 等	528,166	545,610	17,444
港 埠 建 設	242,084	258,128	16,044
機 場 建 設	167,011	165,669	1,342
都 市 · 幹 線 鐵 路 建 設	43,179	45,896	2,717
新 幹 線 鐵 路 建 設	70,600	70,600	0
航 路 標 幟 建 置	5,292	5,317	25
住 宅 都 市 環 境 建 設	1,653,094	1,726,626	73,532
住 宅 對 策	717,545	818,810	101,265
都 市 環 境 建 設	935,549	907,816	27,733
下 水 自 來 水 廢 棄 物	1,042,055	1,136,964	94,909
下 水 道	689,589	752,332	62,743
自 來 水 設 施	115,963	123,286	7,323
廢 棄 物 處 理 設 施 建 設	98,900	115,006	16,106
工 業 用 水	3,506	4,806	1,300
都 市 公 園	116,587	123,461	6,874
自 然 公 園 等	12,150	12,531	381
縮 短 數 為 落 差	5,360	5,542	182
農 業 農 村 建 設	727,829	775,591	47,762
森 林 水 產 基 礎 建 設	322,314	339,076	16,762
森 林 維 護	169,210	174,192	4,982
水 產 基 礎 建 設	153,104	164,884	11,780
調 整 費 等	217,535	160,905	56,630
調 整 費 等	79,835	79,905	70
活 化 地 方 經 濟 對 策	137,700	81,000	56,700
小 計	7,164,974	7,512,385	347,411
災 害 重 建 費	72,674	72,674	0
災 害 重 建	49,950	55,724	5,774
災 害 相 關	22,724	16,950	5,774
公共建設費小計	7,237,648	7,585,059	347,411
其 他 設 施 建 設 費	676,963	740,939	63,976
社 會 保 障 相 關 設 施 費	99,622	152,168	52,546
文 教 科 學 振 興 相 關 設 施 費	223,433	245,386	21,953
其 他	353,908	343,384	10,524
公 共 投 資 建 設 相 關 費 計	7,914,611	8,325,998	411,387

資料來源：同表 4-1。

日本政府預算在公共工程支出上，近年來採取相當節制與審慎之作法，在支出項目上，以能夠「促使私部門帶動經濟復甦」的領域為優先考慮支出對象。例如，在公共投資方面，優先考慮有較大刺激民間需求效果的都市復興計畫（如機場、環形道路建設）。為提升預算效率，財務省實施預算執行調查，由財務省官員以「單位成本」概念在地訪查，瞭解預算執行狀況，調查結果將在預算中反映出降低單位成本之可能。

第三節 日本政府科學技術與教育預算之現況

一、科學技術支出

日本在公共投資支出方面固然採取審慎緊縮之作法，但另一方面，日本政府預算在科學技術支出方面卻有遠高於一般歲出的成長率。（詳圖 4-2）顯示日本政府對科學技術的發展的高度重視，以及對科技在知識經濟時代對國家競爭力有重大影響的體認。日本國家科技計畫與政策的擬定是由科技政策委員會（Council for Science and Technology Policies, CSTP）主導，並由首相親自擔任該委員會的主席，成員包括內閣主要相關部會大臣、學界與業界的專家。國家科技預算編定前，需經與該委員會密切諮商。「國家科學與技術計畫 2001-2005」（the National Science and Technology Plan, FY2001-2005）提供日本近年來科技預算與政策的基本架構，該計畫指出這五年中，科技發展應以生命科學、資訊技術、環境、奈米技術與材料科學等四個領域為主。該計畫並呼籲政府科技支出佔 GDP 水準應高於，或至少等於美國及歐盟主要國家之水準。

日本在科學技術支出的安排，是由科技政策委員會審核各單位所提出的預算要求，按 S、A、B、C 四個等級由高到低排定優先順序後，依優先順位予以重點式的預算分配。屬 S 和 A 級的支出金額可較上年度提高，屬 B 和 C 的總金額則需縮減。以 2006 年一般會計預算為例，屬 S 等級之

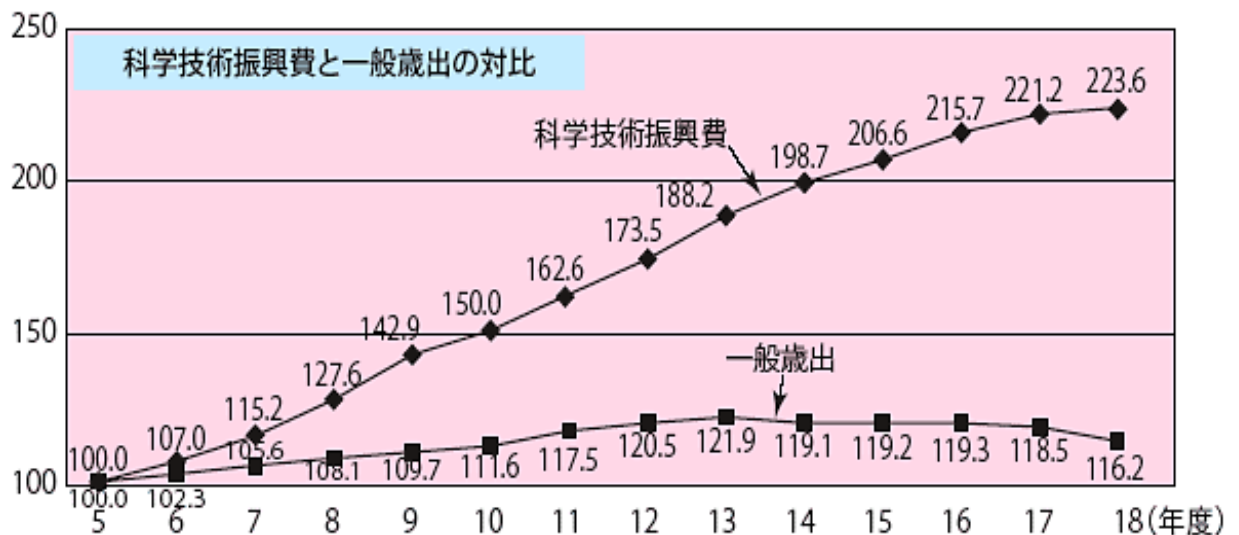
總支出較前年度增加 16%，A 級增加 2%，B 和 C 級則減少 3%和 30%。

以「國家科學與技術計畫 2001-2005」所涵蓋的 2004 會計年度為例，其科技發展之重點方案包括以下幾項：

1. 具經濟重大影響力的方案（稱之為未來創造型方案，Future Creation Projects），支出金額由上年度的 740 億日圓增加為 1060 億日圓。
2. 競爭型研究補助（Competitive Research Grants）由 3490 億日圓增為 3610 億日圓。
3. 具國家或國際顯著性的重大科學計畫方案。

在支出增加的同時，對計畫方案執行的審查評量也愈趨嚴格。計畫評量程序包含三個階段：事前（*ex-ante*）、期中（*mid-term*）和事後（*ex-post*）。以確保經費的有效運用，並將未能妥善執行的計畫經費移轉給執行績效良好的方案。

圖 4-2 日本科學技術振興支出與一般歲出之對比（1992-2006）



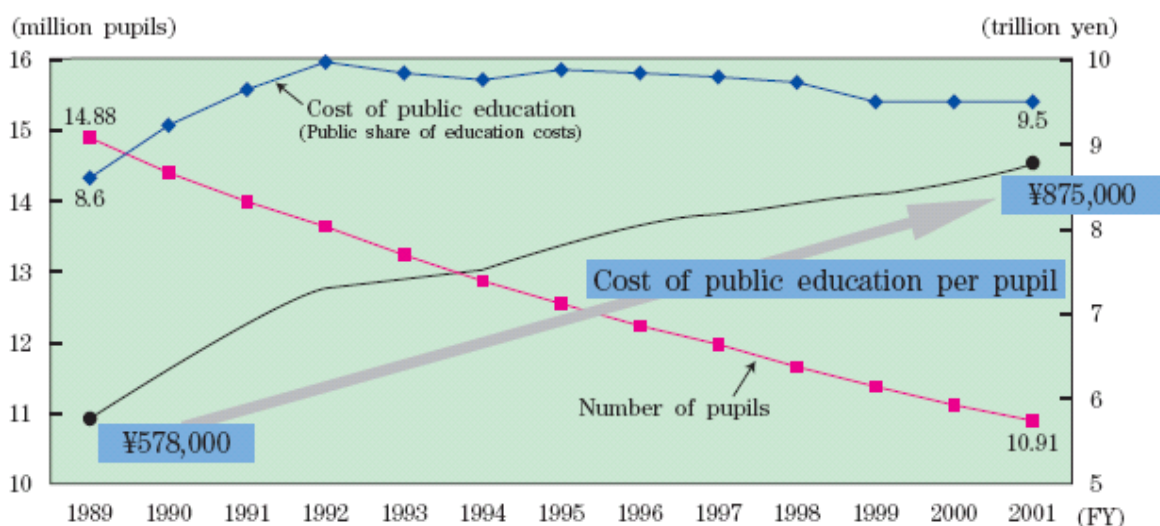
資料來源：日本の財政を考える，平成 18 年 5 月。

<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy014.htm>

二、教育支出

與科技振興支出同屬「文教及科學振興費」項下的教育相關經費（含義務教育費與文教設施費等），則因日本在「少子化」的趨勢下，學生結構出現向高等教育擴充之現象。以 2003 年為例，15 歲以上的學生有 97.3% 就讀於高中及其他高等教育學院，49.1% 就讀於大學院校，反映低學齡人數的逐年減少，教育支出總額亦相應降低，但除以學生人數後的每人公共教育經費預算支出仍續呈遞增。（詳圖 4-3）

圖 4-3 日本每學生教育支出與學生人數（1989-2001）



資料來源：Budget Bureau, Ministry of Finance (2005). *Understanding the Japanese Budget 2004*, Government of Japan, 頁 75。

日本的教育支出主要編列於一般會計預算中，2006 年整體文教及科學支出為 5 兆 2671 億日圓，其中教育支出約佔四分之三，為 3 兆 9359 億日圓（詳表 4-1），惟各項教育相關科目預算金額均較上年減少，僅科技支出仍續呈增加。教育支出除支應九年義務教育與公立學校營運外，亦對私立學校予以補助，並提供獎學金與助學貸款。

三、日本預算相關改革事項

（一） 特別會計預算的簡化與縮減

日本預算制度中，特別會計預算規模龐大，且各別會計預算項目均財務獨立。此一設計固可顯示個別預算的營運狀況與資金運用效率，對屬基金性質者，尚可明確表示權利義務關係。但複雜且數量眾多的特別會計預算，及其與一般會計預算間錯綜複雜的重疊關係，使一般民眾難以瞭解預算實際狀況，透明度的不足，使民間無法有效監督政府。此外，個別預算的財務獨立與擁有指定財源，也使各項支出間不易產生爭取資金的良性競爭。目前，財務省正進行特別預算的檢討，並規劃對 31 個特別會計預算進行整併與縮減，希望能在 5 年內減半。

（二） 歲出歲入一體改革

為恢復財政健全，日本政府持續限制政府規模擴張，過去幾年均從降低支出成長著手，並以緊縮公共工程支出為主。政府設定目標希望在 2011 年中央與地方政府預算合計能轉虧為盈。為達此目標，日本政府正規畫「歲出與歲入一體改革」(Integrated Reform of Expenditures and Revenues)，擬減少政府干預，實現以私部門需求帶動的永續經濟成長。由於公共工程建設之縮減已近底線，未來支出之縮減必須朝社會安全方面著手，另外也考慮提高稅收。為使經濟復興與財政健全能彼此相容，在考慮增加國民負擔時，政府會慎重評估新增負擔應以何種方式出現，及其經社效果。「歲出與歲入一體改革」規劃案預計在 2006 年內完成。

第五章 韓國政府預算制度

本章將先介紹韓國預算制度，次而說明韓國如何劃分經常與資本門，最後說明韓國研究發展與教育預算的概況。

第一節 韓國預算制度的簡介

本節將說明韓國預算制度、程序與 1997 年韓國經歷金融風暴後所進行之預算改革。

一、預算制度與程序

韓國依預算會計法第三條規定，國家之預算年度每年自 1 月 1 日開始，至同年 12 月 31 日止。又依同法第 9 條規定，預算區分為一般預算（General Account）與特別預算（Special Account）兩種，一般預算係將國家之主要收入與支出予以綜合管理的預算，其支出範圍包括對公共事業、社會保障、教育、國防等各種一般行政活動所需經費，其收入之大部份則係租稅收入。特別預算係以國家會計中之特定歲入來充抵特定歲出，而與一般預算之歲出歲入分別管理之預算。預算會計法第 9 條第 2 項規定特別預算為：第一、國家經營特定事業時；第二、保有並營運用特定基金時；第三、其他有以特定歲入來充當特定歲出而有必要與一般之歲入歲出分開另行計算時，才以法律設置之。目前，韓國除一項一般預算與十九項特別預算外，尚有六十項公共基金（Public Funds），主要是為特定計畫設計的彈性運作的特定資源。2005 年預算總額達 208 兆韓元（約 7.49 兆台幣，1 韓元 = 0.036 台幣），韓國政府支出佔 GDP 比例為 27.3%，相對而言，美國為 36.0%，日本為 37.3%（OECD, 2005）。

（一）預算編成權

行政最高機關(總理府)具有編成預算，並向國會提出之責任及權限。

依預算會計法第二十八條規定，預算規劃部部長編成預算案送經國會議審議後，並應獲得大統領之同意，此即已明示預算編成權之所在。同法第二十三條規定，預算案應於每年定期國會開會初提出並經議決，亦已規定預算案應向國會提出。如此即意味在編成過程中，並未完全拒絕或忽視議會的意見。

（二）預算編製程序

行政最高機關之預算編列作業，係以其主管首長—預算規劃部部長為中心而進行的。此程序之依據，在於預算會計法及有關預算決算之各項法令規定與其他實際慣例。隨著年度不同雖多少有所差異，但大體上是循如表 5-1 順序進行。按照前述之程序，預算案如經編成，則政府應向國會提出。預算案如經提出，則國會應依照法律所規定之一定程序開始審議。對於受理預算案之提出，依國會法第七十六條規定：「預算案於聽取政府之施政演說後，交付各常務委員會。預算案經主管之常務委員會審查後，再交付預算決算委員會，並經其審查完成後，再交付大會議決。」預算案係由政府移送國會，並經於大會聽取大總統之施政方針演說後，交付主管之常務委員會，經各常務委員會審查完畢之預算案，再交付預算決算委員會予以審查。由預算決算委員長將審查之經過與結果，向大會報告後，隨即在大會進行預算審議。亦即針對該報告，而由執政黨、在野黨分別進行贊成或反對之演說，按慣例均由在野黨之領袖發表。但預算案之實質審議，在預算決算委員會即已終了，大會雖亦可提出修正意見，惟這須獲得多數之贊成，因此能或採擇之案例實際上非常稀少。如此在大會經審議討論並多議決後，預算案即告成立。

表 5-1 韓國預算編製時程

期 間	事 項
每年 2 月底	提出新興及主要繼續事業計畫書 (各部處 → 預算規劃部)
3.31	示達次年度預算編成方針及基準 (預算規劃部 → 各部處)
3.31~3.30	中期財政計劃連動化 (預算規劃部)
5.31	提出預算要求書 (各部處 → 預算規劃部)
6.1~7.30	調整預算
8.1~8.15	政策機關協議預算及政策基本方向 (歲入歲出總額)
8.15~8.30	主要政策事業按部門別報告預算案 預算協議會與各部處進行意見勾通與調整 編成預算規劃部
9.5~9.20	政策機關報告所協議之預算案
9.25 前後	國務會議議決 確定政府案
9 月末	提出於國會

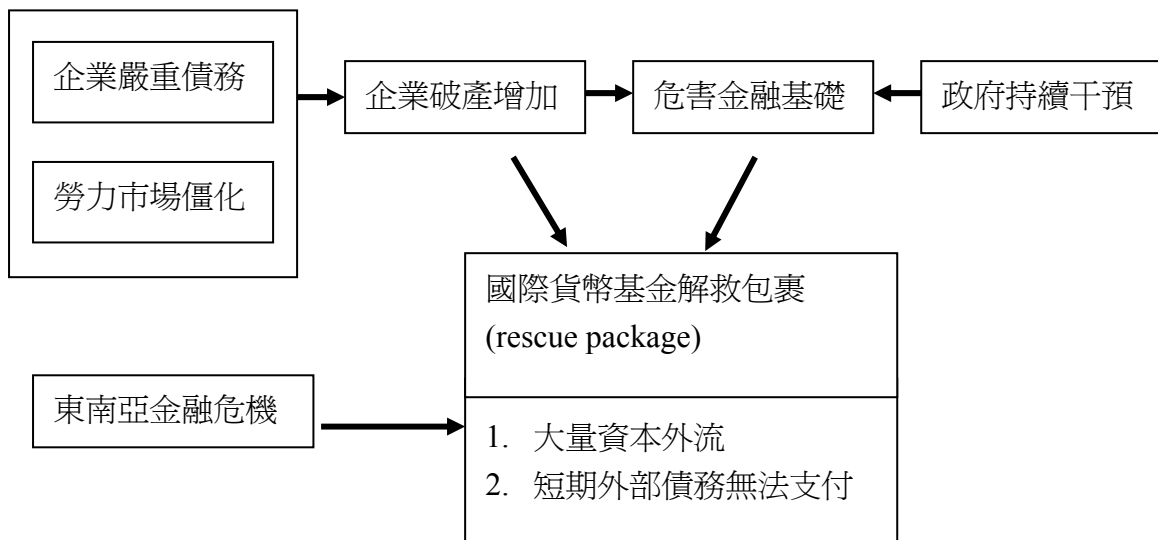
資料來源：鄭丁旺、王國樑、吳中書等（1992），頁 125。

二、韓國 1997 金融風暴後所進行之預算改革

1997 年韓國遭遇嚴重金融危機，其狀況如圖 5-1 所示，企業嚴重債務、勞力市場僵化、持續的政府干預以及東亞金融危機，造成韓國大量資本外流與短期外部債務無法償付，因而尋求國際貨幣基金的援助。面臨此危機，韓國政府爲了建立市場紀律，致力於下列幾項解決方案 (Korea Development Institute, 2006)：

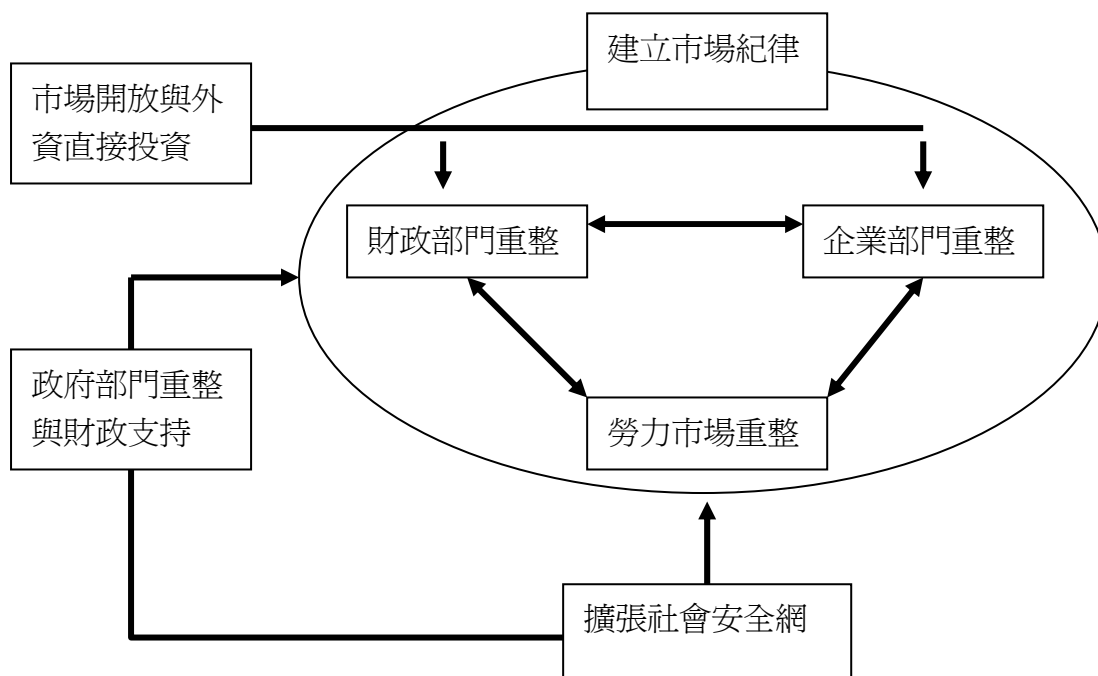
- (一) 財政部門重整：政府對有困難的機構加以紓困、移除沒有績效的貸款、政府資金挹注有前景的財務機構達 108 兆。
- (二) 企業部門重整：鼓勵企業以其核心競爭力重組、強化公司治理、修改破產程序並解除違反競爭的管制；此外，也強調財務揭露與會計準則以提升公司治理。
- (三) 勞力市場重整：爲改善僵化的勞力市場，韓國政府修改勞工法案使資遣合法化，也對人力派遣 (Manpower-Leasing) 提供合法架構。
- (四) 社會安全網：失業保險、良好運作的年金制度、貧窮保險計畫。
- (五) 強調企業家精神與扶植創投產業：政府積極扶植創投產業，促使創投產業自 1990 年代蓬勃發展，並成爲 OECD 國家中創投產業資本投資領先國家。目前韓國致力於監督與管制法規的建置。
- (六) 韓國政府新角色：1997 金融危機後，韓國政府扮演新的角色，充分發揮市場機制運作並讓私部門扮演經濟中的領導角色以促進經濟成長。

圖 5-1 韓國 1997 金融危機的原因



資料來源：Korea Development Institute (2006), p7.

圖 5-2 解決韓國 1997 金融危機的方法



資料來源：Korea Development Institute (2006), p26.

預算改革主要係反應特定的政治、經濟、社會發展等問題。為因應 1997 年所引發東亞金融危機，韓國政府發動一連串改革計畫，全力推動中程歲出架構（Medium-Term Expenditure Framework, MTEF）及由上而下的預算（Top-Down Budgeting），將國家政策優先計劃與預算作緊密結合，並設置新的、具策略性的決策機制。本項改革不僅在預算籌編程序作調整，且改變行政機關組織文化及行爲。韓國以往狀況分析如下：

- （一） 以往係偏重短期及由上而下之作業模式：預算作業程序，係依下年度所估算之歲入作為歲出之編列基礎。雖然中程財政計畫已於 1990 年開始推動，但未能納入預算作業程序及作為預算決策之參考依據，使得預算仍缺乏長期規劃，國家施政計畫優先性與預算未能緊密結合。而由上而下預算編列模式，各機關各項計劃依上一年度基礎酌增編列，造成政府支出結構較無變化。另因預算規劃部（中央主計機關）與各部會之間，未有適當溝通平台機制，使得在預算前置作業，有關施政重點的資源分配議題上，很少能達成共識，促使資源分配及施政重點之決策透明度不足。
- （二） 未來財政危機：社會福利需求造成財政負擔，社會福利之給付津貼，估計至 2035 年達到高峰，其支出佔 GDP 之 11.1%，加以人口老化現象持續加速進行，除增加給付支出之外，未來收入亦相對加速減少中。另為因應金融重整之政府的擔保保證，以及未來國家統一相關配套，均可能引起國家重大負擔及財政危機。
- （三） 管理上缺乏彈性及效率：由於預算決策機制係偏重集權、以投入為基礎及由下而上模式，導致各機關在政策規劃及執行預算上缺乏彈性及自主性。預算管理機關審查全部計劃及經費，造成預算需求膨脹及增加協商成本，致行政效率不彰。另權責與行政自主裁量之間未能緊密結合，使績效評估無法落實。由於缺乏彈性與自主性結果，將降低政府施政成效（黃耀生，2004）。

針對上述問題，韓國所推行的預算改革方案有下列各項（黃耀生，2004）：

- （一）中程財務規劃：擬定中程財務管理計劃，以五年推估整體財政平衡及政事別分配。由預算管理處依據總體經濟及社會各項因素指標，包括債務水準、賦稅負擔、施政計劃及各政事支出需求等加以估算。
- （二）由上而下總額控制：依中程財務管理計畫及總供需估測為基礎，擬訂財政目標。並依財政目標及歲入估計，匡定五年預算總額，及確立政策目標優先順序、各政事及機關分配上限。
- （三）建立策略性決策機制：經由內閣會議討論中程計畫、財政目標、預算總額及各政事分配額。主要目的為於預算籌編之早期階段，針對施政優先及支出能達成共識，另經由內閣會議可取得承諾，及充分討論而使決策更透明化。
- （四）授權：在內閣會議所決定施政計畫優先順序及預算上限範圍內，授權各機關編列該機關預算案，預算規劃處針對有無超過上限及預算案內容有無反應施政重點加以審議（黃耀生 2004）。

韓國 2006 年預算歲入歲出情形如表 5-2 與 5-3 所示，韓國有平衡預算的規定，歲入歲出皆為 144 兆 8 千億，而歲入最主要來源為內部稅收，支出則以教育與經濟發展佔最大比例。

表 5-2 韓國 2006 年歲入預算

單位：百萬韓元

項目	預算數額	與2005年相較(%)
1. 稅收	130038800	6.8
(1) 內部稅收	107098600	6.1
(2) 交通稅	11721900	13.0
(3) 關稅	6502600	4.4
(4) 教育稅	3695700	5.5
(5) 地價與房屋稅	1020000	45.7
(6) 其他	-	-
2. 其他非稅收入	6504506	70.8
3. 上年度贖餘	314304	82.1
4. 信託基金的徵收	7950000	-16.3
總和	144807610	7.1

資料來源：<http://www.mpb.go.kr/english.html>

表5-3 韓國2006年歲出預算

單位：百萬韓元

項目	預算數額	與2005年相較(%)	佔GDP比例
1. 國防	23511696	6.8	2.7
2. 教育	28540223	4.0	3.3
3. 社會發展	19347715	8.8	2.2
4. 經濟發展	28303225	0.9	3.2
5. 一般行政	17101586	17.1	2.0
6. 對地方政府的補助	21366498	6.1	2.4
7. 債務還息與其他	6636667	28.3	0.8
總和	144807610	7.1	16.6

資料來源：<http://www.mpb.go.kr/english.html>

第二節 韓國政府預算經資門的劃分

韓國公共財政研究院（Korea Institute of Public Finance）的 Dr. Choi 與 Dr. Kim 提及在韓國資本預算與經常預算分開已有久遠的歷史，然而，並沒有明確的預算規則說明資源應該如何分配於資本預算或經常預算，就他們的看法認為資本預算與經常預算分開至少有下列幾項優點：

- 一、 統計上的目的，可以作為財政政策總體效果的經濟分析。
- 二、 可確認政府支出用於資本預算的比例。
- 三、 可用以預防預算執行階段的濫用。
- 四、 可針對資本預算設定相關指引。

然而，近幾年遭遇到批評認為資本預算與經常預算分開限制了預算的彈性與效率，韓國的預算制度面臨相當大的轉變，即是計畫預算制度（Program Budgeting）與由上而下（Top-Down）的預算制度。

自 2001 年起，韓國預算結構經歷相當大的調整，主要乃是韓國之財政範圍僅包含中央政府及地方政府之一般會計、特別會計及基金，而國際財政範圍包含金融性基金、中央與地方政府之會計、政府投資或出資的機關及地方公共事業等，韓國財政範圍與國際基準相比相對狹小；另外，韓國與 IMF、GFS Manual、UN SNA Manual 及韓國銀行國民所得會計等資料不一致，導致國家之間的比較可能性降低及資訊使用上的混亂，造成公共部門之整體性財政營運資訊提供困難（Korea Development Institute, 2004），因而，將預算與會計科目統一，改向單式預算；將以投入為主的項目列舉預算制度改為以績效為主的計畫預算制度；也將以往控制為主的預算執行方式改為以自律、責任為導向的方式，經常預算與資本預算不再分開，改依計畫編列，確實執行計畫預算制度（Korea Development Institute, 2004）。

韓國規劃預算部 (Ministry of Planning and Budget) 的資深助理局長 (Senior Assistant Director) Chang 先生也特別強調韓國目前正經歷前所未有的預算改革，預算改革可追溯至 2003 年，當時，發現政府支出有多項問題，諸如財務投資缺乏一致性、無法充分評估每一項計畫、各部會並無扮演預算控制角色、政府支出的成果缺乏足夠的關注與事後監控等，爲了改變公共支出管理系統 (Public Expenditure Management System) 而推動了三項改革，分別爲：

- 一、 制訂五年爲期的國家財務管理計畫 (中程計畫)；
- 二、 由上而下的預算制度 (各部門預算上限)；
- 三、 績效管理制度的導入 (仿效美國 Program Assessment and Rating Tool, PART)。

然而，實際推行三項革新方案有其困難，2004 又將上述三項結合第四項改革方案，即數位預算與會計系統 (Digital Budget and Accounting System)，結合資訊科技系統，相關人員也逐步熟悉並漸漸接受新的改革措施。同時，配合上述革新，韓國預算制度改採計畫預算制度，有別於以往的項目列舉預算，預算編製前，內閣會召開部長會議，訂定重要計畫，繼而要求各部會將相關支出編入所屬計畫，每一計畫下的預算科目如表 5-4 所示。

表 5-4 韓國預算科目

編號	科目
100	人事 (Personal)
101	薪資 (Salary)
102	臨時薪資 (Salary for Non-Permanent)
200	服務與設施 (Service and Facility)
201	業務費 (Office Operation)
202	出差費 (Travel Expense)
203	特別經常支出 (Special Operation Expense)
204	管理支出 (Management Expense)
205	福利支出 (Welfare Expense)
206	服務契約 (Service Contract)
207	檢查與研究費用 (Examination & Research Expense)
209	學校業務費 (School Operation)
210	工作支出 (Work Operation Expense)
300	當期移轉 (Current Transfer)
301	補償 (Compensation)
302	損害賠償 (Indemnity)
303	撥款 (Funding)
304	當期移轉給私部門 (Current Transfer to Private Sector)
305	當期移轉給地方政府 (Current Transfer to Local Government)
306	當期移轉給其他組織 (Current Transfer to Other Organizations)
307	當期移轉至國外 (Current Transfer to Overseas)
308	利息支出 (Interest Payment)
400	資本支出 (Capital Expenditure)
401	基礎規劃費用 (Basic Planning Expense)
402	細部規劃費用 (Detailed Planning Expense)
403	土地與無形資產取得 (Acquisition of Land and Intangible Assets)
404	營建與設施 (Construction and Facility)
405	監督費用 (Supervision Expense)
406	營建與設施的追加費用 (Additional Expense of Construction and Facility)
407	資產取得 (Asset Acquisition)
408	利息支付 (Interest Payment)

編號	科目
	409 追加的利息支付 (Additional Interest Payment)
	410 土地開發或資本的使用權 (Interrelated Rights)
	411 資本移轉給私部門 (Capital Transfer to Private Sector)
	412 資本移轉給地方政府 (Capital Transfer to Local Government)
	413 資本移轉給其他組織 (Capital Transfer to Other Organizations)
	414 資本移轉至國外 (Capital Transfer to Overseas)
500	借款與財務 (Lending and Financing)
	502 投資 (Investment)
600	特別財務 (Special Financing)
	601 國內貸款再支付 (Repayment of Domestic Loans)
	602 國外貸款再支付 (Repayment of Foreign Loans)
700	政府內部轉換 (Intra-Government Transactions)
	701 移轉 (Transfers)
	703 內部借款再支付 (Repayment of Borrowing Inter-Accounts)
	704 國外貸款再支付 (Repayment of Foreign Loan)
800	臨時/權變基金 (Contingency Fund)
	801 臨時支出 (Contingency)
	802 保留 (Reserve)
	803 退款與其他 (Refund & Others)

資料來源：訪談韓國規劃預算部 Chang 先生；首爾國立大學博士班 Lim 同學

按 Chang 先生的說法，目前已不將資本與經常預算分開編製，而是以計畫預算的方式，與計畫相關的資本與經常預算全部列入，而有關資本與經常預算的劃分也沒有太大問題，因為規劃預算部有非常明確的手冊說明。然而，為了對國際貨幣基金的報告目的，仍會進行經常門與資本門的預算統計，如韓國首爾國立大學鑽研預算制度的博士班學生 Dong-Wan Lim 先生指出自 1979 年起韓國即根據國際貨幣基金的「政府財務統計手冊 (Manual on Government Finance Statistics)」而採用統一政府財務 (Consolidated Government Finance)，其中，區分資本收入/支出與經常收入/支出的報告如表 5-5 所示，以 2006 年統一政府財務報告為例，統一政府財務包含一般預算、特別預算、基金與營業基金四個部分，一般預算、

特別預算、基金的經常收入皆大於經常支出，包含營業基金而言，整體經常收支總平衡約為 31 兆韓元，資本收支總平衡約為-23 兆，而淨借款平衡約為 5 兆，整體總平衡約為 13 兆。

表 5-5 韓國 2006 年統一政府財務 (Consolidated Government Finance)

單位：百萬韓元

	一般預算	特別預算	基金	營業基金	總和
經常收支	25062886	588883	6013691	-615735	31049725
經常收入	134452193	12067217	58453849	1686654	206659913
經常支出	109389307	11478334	52440158	2302389	175610188
資本收支	-4167669	-17651013	-1629581	-534547	-23982810
資本收入	17085	815720	575888	27431	1436124
資本支出	4184754	18466733	2205469	561978	25418934
淨借款	-1003607	-162120	6940736	-	5775009
借款	1070423	4297050	24050437	-	29417910
債務償還	2074030	4459171	17109701	-	23624902
總平衡	21898824	-16900010	-2556626	-1150282	1291906

資料來源：<http://www.mpb.go.kr/english.html>

第三節 韓國政府研究發展與教育預算現況

韓國政府愈來愈重視研究發展，2006 預算在研究發展支出強調五項重點計畫 (Ministry of Planning and Budget, 2006)：

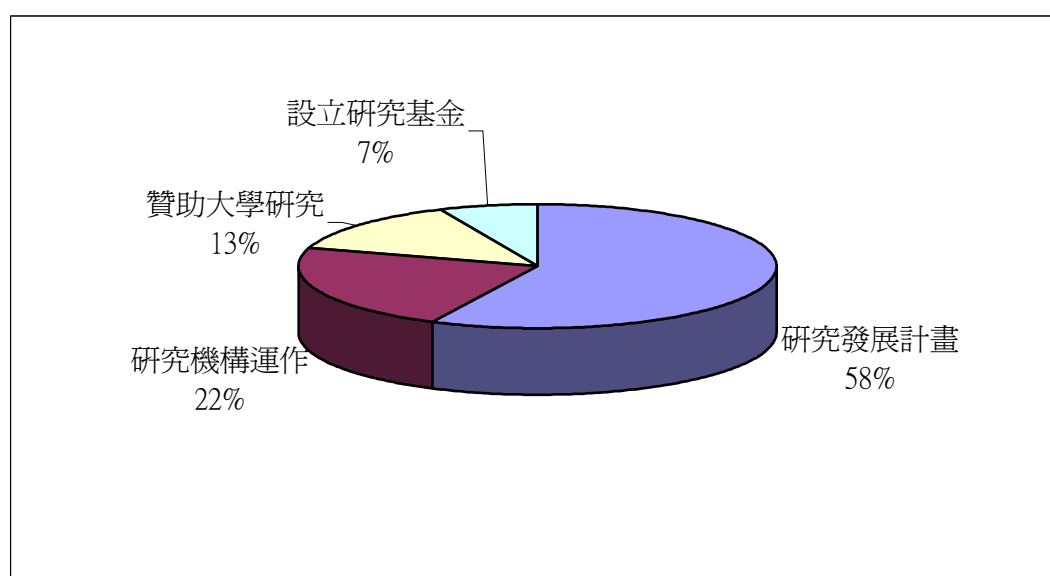
- 一、 可促進經濟發展的研發費用：韓國政府增加發行 2700 億韓元的政府債券，用於可產生經濟發展的研發費用，如材料科技的研發費用。
- 二、 強化基礎研究與發展人力資源：基礎研究主要為科學與科技方面，期望領導科技發展。人力資源主要投注於具科學與工程研究能量的

大學。用於基礎研究的費用 2005 年為 1.4 兆，2006 年 1.7 兆，2009 年預估為 2.3 兆韓元。

- 三、 建立完整的研究發展資訊系統：為避免重複投注研究經費於相同研究，也為提升研究發展投資的績效，建置研究發展資訊系統。
- 四、 強化中小型企業的科技創新能量與自主性：研究發展經費投注於整合地方產業、學術與研究機構的計畫，以求地方科技創新能量自主性的提升與國家均衡發展。用於此方面的費用 2005 年為 2.3 兆，2006 年 2.7 兆，2009 年預估為 3.6 兆韓元。
- 五、 強化國際地位與生活品質：太空科技費用將提升以期 2007 年韓國可自行發射衛星。為避免石油價格攀升與符合氣候變遷的情況，高效率汽車研發、二氧化碳減量技術與能源再生技術都投注許多經費。國防研發經費也提升以避免並舒緩戰爭。

整體而言，2005 年研究發展費用為 7.8 兆，2006 年 8.9 兆，2009 年預估為 11.1 兆韓元。以 2006 年 8.9 兆的研究發展費用而言，研究發展計畫共 5.1 兆，另外，設立研究基金 0.6 兆，贊助大學研究 1.2 兆，研究機構運作 2.0 兆，如圖 5-3 所示。

圖 5-3 韓國 2006 年研究發展費用分配



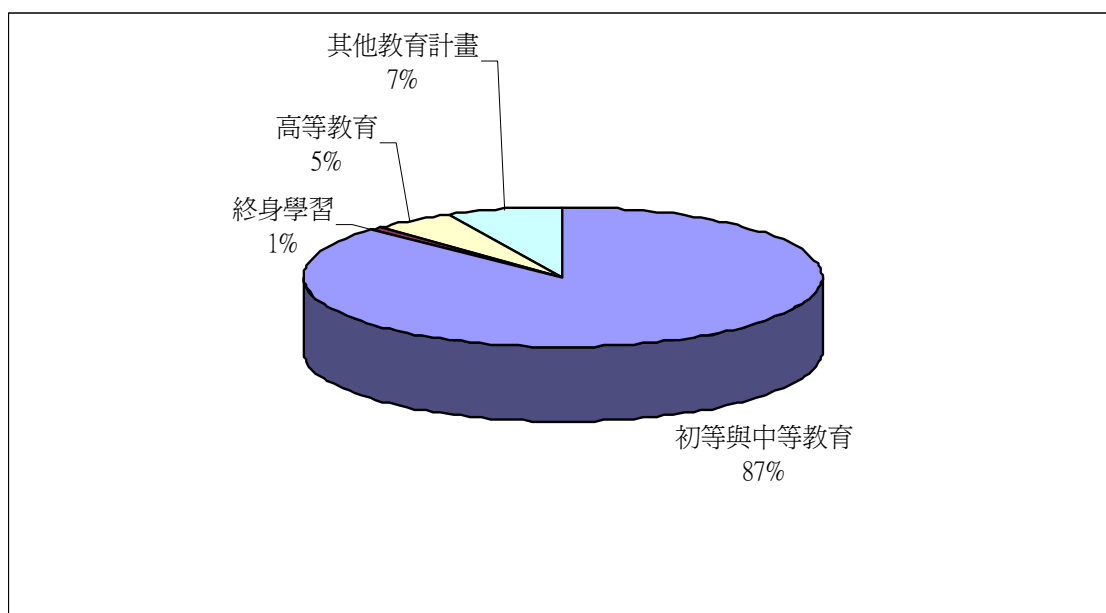
資料來源：Ministry of Planning and Budget (2006), p13

就韓國 2006 年教育預算而言，有四項重點計畫（Ministry of Planning and Budget, 2006）：

- 一、 強化高等教育的競爭力：強化研究導向的大學，同時，建立使用者導向大學評估制度的學校將獲得較多補助。
- 二、 提供財務支援，執行政府保證的學生貸款：學生獲得長期貸款且於畢業後找到工作才開始還款，約七萬名低收入學生可受惠。
- 三、 提升初等與中等教育的學習環境：包含自動控制教育、資優教育、英文教育與專業化學校。為提供較佳的學習環境，也補助學生輔導員的設置，以避免校園暴力並強化課外活動。
- 四、 藉由擴展教育福利提供平等就學機會：低收入家庭可享有五歲小孩的免費就學。教育福利主要是用於都會區的低收入戶與鄉村的學習環境改善。

整體而言，2005 年教育費用為 27.6 兆，2006 年 28.7 兆，2009 年預估為 36.3 兆韓元。以 2006 年 28.7 兆來看，初等與中等教育佔 24.9 兆、終身學習 0.2 兆、高等教育 1.5 兆、其他教育計畫 2.1 兆，如圖 5-4 所示。

圖 5-4 韓國 2006 年教育費用分配



資料來源：Ministry of Planning and Budget (2006), p15.

整體而言，除了有形資產（硬體建設）歸為資本支出外，多數研究發展與教育費用屬經常預算，惟韓國強調計畫預算精神，較不重視經常與資本支出的劃分，強調計畫整體目標於年度或多年度期限內達成，意即經資門的劃分相當有彈性，且授權主管有某些程度的解釋。

第六章 新加坡政府預算制度

本章將先介紹新加坡預算制度，次而說明新加坡如何劃分經常與資本預算，最後說明新加坡經常與資本預算劃分所遭遇的問題及研究發展與教育預算的概況。

第一節 新加坡預算制度的簡介

新加坡政府經常扮演多功能、干涉的角色，其預算制度之選擇也異常重要。新加坡於 1966 年成立之初，採項目列舉（Line Item）預算制度。此制度雖易於中央控制，但不適於管理、計畫及經濟分析。於是自 1978-79 年會計年度起，開始採行設計計畫預算制度（PPBS）。PPBS 分為三個過程，包括「計畫規劃（Planning）」、「細目計畫作成」（Programming）、及「預算編列」（Budgeting）等，依次說明如下（鄭丁旺、王國樑、吳中書等，1992）：

第一階段「計畫規劃」，係指將組織的長期目標予以明確的設定，並擬訂達成此項目標之各種替代方案，分別評價與選擇。本階段之首要工作在於決定替代目標與達成此項目標的替代方案之優先適用順序。

第二階段「細目計畫作成」，乃就第一階段所選擇的計畫，確定一段期間，預計其可能產生的成果以及其所需的費用，做時間的分配，計畫作成的結果，即稱之「細目計畫」。

第三階段「預算編列」，係對「計畫規劃」、「細目計畫作成」等前二階段之結果，籌措實施被採納計畫所必需的年度經費，編列預算。

以上三種過程，後一階段對前一階段相配合，發生循環的作用。例如在計畫規劃時，對於計畫所需的全部成本及其所生效果，雖有所考慮，但因其常係設想長期而不確實的未來，僅能做概略的估計，在從事適當劃分

的細目計劃作成階段，要想作最精密的計算，自有必須多加修正之處。此種情形，在「細目計畫作成」與「預算編列」等兩階段，亦屬相同。

新加坡之預算年度自本年 4 月 1 日起至次年 3 月 31 日止，屬四月制。其預算流程如表 6-1 所示，

表 6-1 新加坡預算編製時程

時 間	事 項
三月	準備各部之週期性與開發性支出預估，包過審查次年度各項配置標的及 預算分配參數，並擬出詳細的預算草案。
四月	對各部發出「聲明書」(Call Circular)，要求確認次年度預算草案。
七月	接受各部門之預算提案。
八月	對各部門發出「先期預算分析」。
九 ~ 十月	舉行常務部長級的「預算評議會議」。
十月	對各常務部長發出決議紀錄。
十一月	若有提議則審查之。各部門提出本預算年度之「修正估計」。
十二月	所提議結束。
一月	對內閣提出「預算案概況」。
一 ~ 二月	預算文件之最後準備階段。
三月	對國會提出新預算。

資料來源：鄭丁旺、王國樑、吳中書等（1992），頁 144。

新加坡 2006 年預算歲入歲出情形如表 6-2 至表 6-4 所示，新加坡 2006 歲入約 289 億新幣，歲出約 306 億新幣，收入部份以營利事業所得稅與個人所得稅站大宗，而支出部份以國防與教育佔最大比例。

如表 6-4 呈現，經常支出約 245 億，資本支出約 61 億，經常支出約為資本支出的四倍。

表 6-2 新加坡 2006 年歲入預算

單位：百萬新幣

項目	數額
營利事業所得稅	7678
個人所得稅	4600
法定委員會貢獻	1178
資產稅	1885
關稅與貨物稅	2010
物品與服務稅	3750
汽車稅	1775
車輛配額收入	620
博奕稅	1499
其他稅收	2059
其他規費與費用	1747
其他(發展貸款之利息)	155
總和	28956

資料來源：http://www.mof.gov.sg/budget_2006/budget_speech/downloads/FY2006_Budget_Highlights.pdf

表 6-3 新加坡 2006 年歲出預算（依部會別）

單位：新幣

部會	經常支出	%	資本支出	%	整體支出	%
社會發展	10605117480	43.3	2197851900	35.8	12802969380	41.8
教育	6357008690	26.0	609161400	9.9	6966170090	22.8
健康	1809997570	7.4	200150000	3.3	2010147570	6.6
國家發展	672459270	2.7	570189500	9.3	1242648770	4.1
環境與水資源	440608750	1.8	613946500	10.0	1054555250	3.4
社區發展、青年與運動	973714450	4.0	66109400	1.1	1039823850	3.4
資訊、通訊與藝文	351328750	1.4	138295100	2.3	489623850	1.6
安全與外部關係	11937371430	48.8	867688700	14.1	12805060130	41.8
國防	9691055520	39.6	355000000	5.8	10046055520	32.8
內政	1988936750	8.1	427021700	7.0	2415958450	7.9
外交	257379160	1.1	85667000	1.4	343046160	1.1
經濟發展	986323260	4.0	2784024500	45.4	3770347760	12.3
交通	293495270	1.2	1539607400	25.1	1833102670	6.0
貿易與工業	457394860	1.9	1174148000	19.1	1631545860	5.3
人力	202512230	0.8	47335900	0.8	249848130	0.8
資訊通訊科技	32917900	0.1	22933200	0.4	55851100	0.2
政府行政	949874760	3.9	289246200	4.7	1239120960	4.0
財務	462658550	1.9	109450900	1.8	572109450	1.9
政府部門	211476480	0.9	18750800	0.3	230227280	0.8
總理辦公室	163875010	0.7	62180700	1.0	226055710	0.7
法律	111864720	0.5	98863800	1.6	210728520	0.7
總和	24478686930	100.0	6138811300	100.0	30617498230	100.0

資料來源：http://www.mof.gov.sg/budget_2006/expenditure_estimates/attachment/Summary_Tables_EE2006.pdf

表 6-4 新加坡 2006 年歲出預算（依經資別）

單位：百萬新幣

項目	數額
經常支出	24479
1. 運作成本	19933
人事	3870
經常性補助	3799
其他經常支出	12263
2. 移轉	4546
社會移轉	682
補助金	3864
資本支出	6139
1. 直接發展	2932
2. 資本補助	3194
3. 資本挹注	13
總和	30617

資料來源：http://www.mof.gov.sg/budget_2006/budget_speech/downloads/FY2006_Budget_Highlights.pdf

第二節 新加坡政府預算經資門的劃分

新加坡的資本預算與經常預算分割相當清楚，經常預算歸屬於統一基金（Consolidated Fund），主要為維持政府各部會運作的經常性支出與對法定團體或組織的移轉性支付。此支出通常為週期性（Recurrent）支出，包括：人力支出、其它運作支出、補助金（Grants-in-Aid）、退休金及公債支出。總經常性收入（包括稅收、規費、金融債權及投資收入等項目）列於總帳目下，而不列於各計畫預算中，各項計畫除了經常性收入外，主要是以各類基金來做融資。

新加坡的資本預算屬發展基金（Development Fund），1959年9月14日訂定的發展基金法案（Development Fund Act），明確指出發展基金所有的收入與支出須為依法所授權或規定的項目，發展基金的資金給付方面，財政部長可透過供給（Supply）或追加供給（Supplementary Supply）法律，

批准運用發展基金的資金去償付支出，如果出現財政部長必須修正供給或追加供給法律所分派撥款支出的主項目與次項目的比例，或是創造一個新的次項目時，財政部長可批准認可項目資金間的移轉，特別是在出現另一相類似主項目中的其他次項目資金出現賸餘時即有此移轉作為。這對於出現赤字或不足額的次項目或是新創的次項目有很大的幫助，但除此之外藉供給或追加供給法律所核可的主項目支出撥款總數則不應因此過度地超支。

按發展基金法案的規定，發展基金收入包括：

- 一、經常自公債基金提撥之款項；
- 二、為本基金所得之貸款利潤與根據法律為本基金所提撥之款項；
- 三、由本基金所做投資而得之利息或利潤；
- 四、由本基金貸款所得之償還款項。

而發展基金的用途主要有下列各項：

- 一、用於新加坡經濟發展和一般福利相關的建物與資產上，如建物的建造、改善、擴大、增建與汰換；或如其他資本資產的提供、取得、改善與更新（包含車輛、船舶、飛機、鐵路運輸工具、機械、機具與設備）。
- 二、用於土地的取得或徵收及有關於土地的創新使用。
- 三、用於任何對於某特定目的（如第一項所提及）之先期的勘察、研究或調查上，或是用於某些關於新加坡資源的發展、改善、保存或開採相關的計畫與方案或相關方面。
- 四、用於支付上述第一、二、三項所揭示事項的臨時費用或支出或為完成上列事項的相關支付。
- 五、用於設備折舊或發展基金投資損失的臨時費用或支出。

- 六、 用於對任何公共機關或任何其他企業或組織有關於上列第一至四項的補助款或貸款
- 七、 在與主管法定企業的部長諮商後，財政部可決定或根據法律的規定有條件的以資金挹注法定企業以求得投資的資本貢獻（Capital Contribution）。

發展基金當中有權變/臨時基金（Contingencies Fund）的設置，若財政部長認為可能會有一筆緊急的且預料之外的支出產生，且這些支出可能未符合現有法律條文所規定，或基金在並非發展基金所認可的支出時，總統在其自由裁量下，可同意財政部事先提撥款項來支應這些特定需求。

就經常預算與資本預算的科目而言，如表 6-5 至表 6-9 所示，經常預算包含人事支出（Object Category 1000）、其他經常支出（Object Category 2000）與經常性的補助款（Object Category 3000），而資本支出主要為發展支出（Object Category 5000），其下有直接發展（Object Class 5100）、資本補助款（Object Class 5200）、資本挹注（Object Class 5300）、土地相關支出（Object Class 5500）、貸款（Object Class 5600）與發展基金移轉（Object Class 5900）等六項。

表 6-5 經常預算科目 1

事物類目	事物種類	事物群	標題
Object Category	Object Class	Object Group	Title
1000	人事支出		
	1100	人事支出	
		1110	私用金
		1120	總統特支
		1130	個人幕僚
	1200	政治任命	
		1210	政治任命
	1300	國會任命	
		1310	國會發言人
		1320	國會成員
	1400	其他法定任命	
		1410	其他法定任命
	1500	常任文官	
		1510	常任文官
	1600	臨時、日計薪及其他人力	
		1610	臨時人力
		1620	日計薪人力
		1690	其他人力

資料來源：http://www.mof.gov.sg/budget_2006/expenditure_estimates/attachment/Explanatory_Notes_EE2006.pdf

表 6-6 經常預算科目 2

事物類目	事物種類	事物群	標題
Object Category	Object Class	Object Group	Title
2000	其他經常支出		
	2100	供應與服務	
		2110	維護
		2120	租金
		2130	供應品
		2140	通訊
		2150	其他服務
		2160	研究與評估
		2190	其他
	2200	其他人事	
		2210	其他人事
	2300	人力發展	
		2310	人力發展
		2320	福利與補助金
	2400	公共關係與活動	
		2410	娛樂
		2420	官方拜會
		2430	會議、研習與研討
		2440	典禮、選舉與活動
		2450	大眾媒體支出
		2490	其他代表性的支出
	2700	設備	
		2710	設備購買
	2800	財務請求與法定支出	
		2810	財務請求
		2820	法定支出
	2900	軍隊支出	
		2910	軍隊支出

資料來源：http://www.mof.gov.sg/budget_2006/expenditure_estimates/attachment/Explanatory_Notes_EE2006.pdf

表 6-7 經常預算科目 3

事物類目 Object Category	事物種類 Object Class	事物群 Object Group	標題 Title
3000	經常性補助款		
	3100	對法定委員會的經常性補助	
		3110	經常性成本的補助
		3120	土地成本的補助
		3130	建築成本的補助
		3140	家具與設備的補助
		3150	週轉基金
		3190	其他
	3200	對教育機構的經常性補助	
		3210	經常性成本的補助
		3220	土地成本的補助
		3230	建築成本的補助
		3240	家具與設備的補助
		3250	週轉基金
		3290	其他
	3400	對其他組織的經常性補助	
		3410	經常性成本的補助
		3420	土地成本的補助
		3430	建築成本的補助
		3440	家具與設備的補助
		3490	其他
	3500	社會移轉	
		3510	教育移轉
		3520	社會與社區移轉
	3600	補助款	
		3610	地方組織
		3620	國際組織

資料來源：http://www.mof.gov.sg/budget_2006/expenditure_estimates/attachment/Explanatory_Notes_EE2006.pdf

表 6-8 經常預算科目 4

事物類目	事物種類	事物群	標題
Object Category	Object Class	Object Group	Title
4000	其他統一基金支出		
	4100	土地出售的機關費用	
		4110	土地出售的機關費用
	4200	投資支出	
		4210	投資支出
	4300	債務處理	
		4310	國庫幣值貼現
		4320	利息支出
		4390	其他公債支出
	4400	再支付與償債基金貢獻	
		4410	本金再支付
		4420	平常的償債基金貢獻
		4430	提昇的償債基金貢獻
	4500	由統一基金移轉	
		4510	內部基金移轉
		4520	移轉至捐贈基金
		4590	其他基金移轉

資料來源：http://www.mof.gov.sg/budget_2006/expenditure_estimates/attachment/Explanatory_Notes_EE2006.pdf

表 6-9 資本預算科目

事物類目	事物種類	事物群	標題
Object Category	Object Class	Object Group	Title
5000	發展支出		
	5100	直接發展	
		5110	直接發展（資本）
		5120	直接發展（非資本）
		5130	研究與發展
	5200	資本補助款	
		5210	資本補助款
		5220	資本補助款（非資本）
		5230	研究發展補助款
	5300	資本挹注	
		5310	資本挹注
	5500	土地相關支出	
		5510	土地相關支出
	5600	貸款	
		5610	貸款
	5900	由發展基金移轉	
		5910	內部基金移轉

資料來源：http://www.mof.gov.sg/budget_2006/expenditure_estimates/attachment/Explanatory_Notes_EE2006.pdf

第三節 新加坡經資門分類所遭遇的問題

新加坡大學 Asher 教授指出，根據國際貨幣基金的分類，預算支出有三項：當期支出（Current Expenditure）、資本支出（Capital Expenditure）與支付經濟的淨貸款（Net Lending to The Rest of The Economy），而第三項支出通常為資本支出，若僅列舉第二項為資本支出，可能有低估資本預算的問題。而通常判斷是否為資本支出的方式主要是看此項資產的持有是否超過一年以上，然而，資本預算的定義有時可能產生下列問題：

- 一、 研究發展支出：Asher 教授指出研究發展的效益通常超過一年，因而研發支出應該歸屬於資本預算，然而，目前，新加坡尚無一致性做法。Asher 教授倒是建議台灣應將研發支出列為資本預算，一方面因為台灣有相當的研發優勢；另一方面，研發也是台灣未來經濟成長的重要因素。
- 二、 淨借款的問題：預算上有相當多的財務轉換（Financial Transactions），如何處理借款與利息、政府持有的股權、政府與民間協力（Public-Private Partnership）所衍生的財務轉換問題等也與資本預算相關，這些項目如何編入資本預算、如何估測等造成資本預算編製的困難。

新加坡財政部 Pokkan 女士指出，關於研究發展支出，多數研究發展支出由發展基金支應，屬資本預算，包含強化工業的研究發展、人力能量提升的研究發展、提升知識基礎（Knowledge Infrastructure）與促進經濟性的國際合作之研究發展。不過，由統一基金補助之國家研究基金會的信託基金（Trust Fund under the National Research Foundation），也用於研究發展支出，此部份則屬經常預算。新加坡 2006 年預算的重點之一乃是使新加坡成為知識中心（Knowledge Hub），具體計畫包含購買智慧財產權、縮短資本支出核可的時間等，同時，國家研究基金會的信託基金也因知識中心的訴求

而成立，由統一基金（經常預算）補助，初期基金數額為 5 億新幣，未來 5 年希望可以成長至 50 億新幣，基金主要用於生化科學（Biomedical Sciences）、互動與數位媒體（Interactive and Digital Media）、環境與水資源科技（Environmental and Water Technologies）等研究發展計畫。

與上述知識中心相關的計畫乃是新加坡同時強調人力資本成長的重要性，自 2006 年起的未來 5 年新加坡將投注 20 億新幣（每年 4 億新幣）於三所國立大學的基礎建設、設備與研究，預期政府投資於大學的經費將達 GDP 的 1%。此外，教育經費也用於初級與中等教育的改善，包含不同類型且多樣化的課程設計、設立藝術、運動、數學與科學等專門學校，再者，也鼓勵學生往技職教育發展，僅須憑藉才能與技能立即可獲得入學許可；重視應用教育的發展，透過與技職教育合作，中等教育也引介電子或數位媒體的選修課程。

第七章 中、美、日、韓、新等國資本門預算內容的比較與分析

依據前述章節有關我國、美國、日本、韓國及新加坡等五國預算制度及有關資本門等項目之討論分析，本章將其彙整，並且將政治體制、行政體制、預算制度及資本門相關制度等結果列於表 7-1 中比較。其次，討論財政紀律，將歐盟(EU)的財政紀律規範補充納入討論。最後，討論 IMF 2001 年版政府財政統計與資本預算之關聯性。

一、政治體制與行政體制

就比較的五國中，政治體制方面，除我國採五權分立外，其餘四國以三權分立。行政體制方面，因各國歷史背景發展而有差異，實施總統制者有美國、韓國；採內閣制的有日本、新加坡，我國則採總統及內閣混合制。

二、預算制度

在預算制度方面，各國會計年度經歷多次改變而不一致，目前我國及韓國實施曆年制。在預算分類方面，若將預算編於單一冊而只區分經常門與資本門仍歸類為單式預算制度，則本研究所選擇國家形式上皆實施採單式預算制度。我國依收支性質，將預算分為經常門及資本門，但如韓國劃分經常預算及資本預算已有久遠的歷史，新加坡亦明確劃分經常門。美國以基金用途區分外，多數國家包括一般會計預算、特別會計預算及政府機關預算等三大類。

各國預算編製權多屬行政單位，而審議權則屬於立法(民意)機構。立法機構審議預算時，在增刪預算金額權限方面各國規定不同，在我國以不增加為原則，而美國、日本、韓國、新加坡則在一定的條件下，得予增刪。至於預算分配權上，各國規定的歸屬權益有相當差異。

若遇緊急或特殊狀況時，各國皆有預備金或臨時金之設置，並且以預

算不得流用為原則。若遇經費不足時，各國皆可以依法辦理追加預算以為支應，我國設置有特別預算過程。對於追加預算之辦理條件，各國有不同之規定。

在財政收支方面，只有美國之歲入、歲出不須達到平衡，其餘各國皆以平衡預算為原則。另外將公債之收入及償還包括餘年度預算中，我國公債舉新還舊不列入債務餘額中。公債發行方面，多數係以建設公債為主；公債發行限制方面，各國規定嚴苛程度不同，至於各國對於中長程財務計畫，各國大致上作預測規劃。韓國在 1997 金融危機後，預算制度改採計畫預算制度，內閣要求各部會將相關支出編入所屬計畫，制定五年期的國家財務管理計畫，採由上而下的預算制度(定各部門預算上限)。對於中長期計畫之費用及財源籌措方面，各國皆有規劃之。

三、資本支出

就本研究選取的五個國家中，我國與韓國、新加坡、美國州政府仍然區分經常門及資本門的預算結構。而各國關於資本支出的確切定義並不一致，依據美國 1980 年財務會計準則將資產(Assets)定義為「一個機構由於以往交易或事件持有或控有，而可能產生未來經濟利益者」；1983 年美國聯邦審計長 Charles A. Bowsher 歸納建議依據下列定義列入資本支出的科目中：資本支出包括民間實體資產之營建、修復、取得 + 主要實體資產的國防營建、修復、取得 + 民間研發支出 + 國防研發支出 + 民間教育訓練。

至於美國加州州政府之資本支出包括凡基金支出以獲得土地、新建建築物之規劃及營建、擴充或改良現存建築物，及購置與上述建築物相關的設備之項目。各政事別支出項中都列出資本支出金額，經常門約是資本門的 15 倍。加州政府另編製五年期基本設施改善計畫，針對州內中學以下學校、大學、運輸系統、供水系統、公共安全設施、自然資源等方面改善、

以改善個人及集體的生活品質。

而其他國家的資本支出方面，日本並未明確區分經常門及資本門，其資本支出為類似社會基礎建設(可增加社會整體或公共部門有形資產性質)、科學技術支出(無形資產)等項目。韓國的預算依計畫為主，資本支出包括有關資本支出之規劃、研究、土地取得開發稽核、資本支出追加費用、資本取得、利息支付、追加利息支出、土地開發使用權、資本移轉予私部門及地方政府或其他組織、國外資本移轉等項目。新加坡政府預算清楚區分經常門及資本門，資本支出包括發展支出(直接發展、資本補助款、資本挹注、土地相關支出、貸款、發展基金移轉)、(包括研究發展支出)等。至於我國政府預算也清楚區分經常門及資本門，資本支出包括有形資產、研發、人才培訓等項目。

四、財政紀律

財政紀律相關問題方面，近年來各國鑒於預算赤字不斷升高，都有若干規範來約束。美國聯邦政府及加州政府都有若干規範。聯邦政府維持單式預算制度，有關資本投資決策維持在公共債務總額上限之內，各項政事支出上限維持在預算額度內及設定之稅收額度之內，綜合預算過程中這些因素能提供聯邦政府維持財政紀律的主要財政政策的工具。而加州州政府之憲法要求歲入及歲出預算平衡。若預算案之預估歲出額大於預估歲入額度，州長必須明確建議說明額外之彌補財源。並且加州憲法規定自 2004-05 會計年度起，禁止州議會主動要求州長提高預算額度，也禁止州長簽署預算法案使普通基金(General Fund)撥款額度加上普通基金收入轉入預算穩定帳戶(Budget Stabilization Account)的額度大於預算法案估計的普通基金歲入額。但對於經常門與資本門預算額度之比例似乎未明文定限制。

我國公共債務法(91 年 2 月 6 日)規定舉債的上限，第四條規定中央及

各地方政府在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數之百分之四十八；其分配中央為百分之四十。中央及各地方政府總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額之百分之十五。中央及各地方政府為調節庫款收支所舉借之未滿一年公共債務，其未償還之餘額，各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額百分之十五及百分之三十。另依據「擴大公共建設特別條例」(93年6月23日)規定政府主辦之實質公共建設計畫，其計畫總經費中屬於經常門者不得超過資本門之二分之一。日本以特別會計預算整併及縮減，限制歲出的成長，緊縮公共工程支出等。韓國則以計畫型態控管支出上限，期能約束政府的財政赤字。

表 7-1 中、美、日、韓、新資本預算綜合比較

國 別	政治體制	行政體制	會計年度期間	預 算 分 配
美 國	三權分立	聯邦：總統制 州：州長	聯邦： 十 月 制 (10.1-9.30) 州(大多數)： 七 月 制 (7.1-6.30)	依基金使用目的區分： 1.政事基金：(1)普通基金 (2)特別 收入基金 (3)資本計畫基金 (4) 債務基金； 2.業權基金：(1)營業基金 (2)內部 服務基金； 3.信託基金
日 本	三權分立	內閣制	四月制 (4.1-3.31)	預算區分： 1.本預算：一般會計預算、特別會 計預算、政府附屬機構預算 2.第二預算 財政投融资制度(政策或公共工 程計畫)
韓 國	三權分立	總統制	曆年制 (1.1-12.31)	預算區分： 1.一般會計預算 2.特別會計預算 3.政府投資機關預算(公共基金)
新 加 坡	三權分立	內閣制	四月制 (4.1-3.31)	預算區分： 經常預算(統一基金、週期性) 資本預算(發展基金)
中華民國	五權分立	總統與內閣混 合制	曆年制 (1.1-12.31)	預算區分： 1.總預算 2.單位預算 3.附屬單位預算 4.附屬單位預算之分預算 5.附屬單位預算之分預算 依基金別區分： 1.普通基金 2.特種基金 (1)營業基金 (2)非營業循環基金 (3)償債基金 (4)信託基金 (5)其他基金

表 7-1 中、美、日、韓、新資本預算綜合比較(續)

國別	預算之法律形式	預算編製制度
美國	<p>歲出通常以法律制定(歲出預算法)，歲入僅為預測性質予以提示。</p> <p>有關已定之恆久性歲出(direct, mandatory expenditures)歲出經費不在審議之列。</p>	<p>聯邦: 近似立法行政混合編製制。 總統所提預算案僅為建議性質，由國會予以編製，即形式上總統-行政部門具籌編及提案權；實質上國會具有籌編及提案權，惟總統擁有否決權，但否決後如經國會三分之二多數反否決，則須予接受。</p> <p>州: 行政編製制</p>
日本	<p>與法律不同之議決形式，成立預算。</p> <p>歲入、歲出均為議決之對象。</p>	<p>行政編製制。</p> <p>內閣具有編製權及提案權，國會具有審議權，但眾議院具有先行審議預算之權。</p>
韓國	<p>與法律不同之議決形式，成立預算。</p> <p>歲入、歲出均為議決之對象。</p>	<p>行政編製制。</p> <p>內閣具有編製權及提案權，國會具有審議權，經大統領同意。</p>
新加坡	<p>與法律不同之議決形式，成立預算。</p> <p>歲入、歲出均為議決之對象。</p>	<p>行政編製制。</p> <p>內閣具有編製權及提案權，國會具有審議權。</p>
中華民國	<p>與法律不同之議決形式，成立預算。</p> <p>歲入、歲出均為議決之對象。</p>	<p>行政編製制。</p> <p>內閣具有編製權及提案權，立法院具有審議權。</p>

表 7-1 中、美、日、韓、新資本預算綜合比較(續)

國 別	經、資本門 預算之區分	審議機關	預算執行原則	預算分配單位、預算流用
美 國	聯邦: 無, 單式預 算制 州: 有, 複式預 算制	聯邦: 眾議院、 參議院(複 決) 州: 眾議會、 參議會	歲入: 均需依據法律財能 向人民徵收。 歲出: 歲出預算係以經費 法案方式審議通過, 具法 律效力, 原則上僅限於國 會審議通過之預算。	聯邦: 總統管理預算局 OMB 除事先於歲 出預算法案或業務計畫內予以規範 取得國會授權, 其移用或流用空間 不大。 州: 州財政部
日 本	無 單式預算制	眾議院、 參議院	歲入: 依法定主意原則, 政府不得任意徵收。 歲出: 均須先經國會審議 才得支用。 單一年度預算原則(歲出 須以該年度歲入支付)、建 設公債原則(公共 投融資 相關)	財務省 原則上禁止年度間機關間及目的外 之流用, 但如每年於預算總則內, 在預算審議時, 需經國會認可取得 立法授權, 則機關與其業務或工作 計畫如奉核可得相互利用或延用, 惟仍不得使用於預算所列目的外。
韓 國	無 單式預算制 (有區分)	國會	歲入: 依法定主意原則, 政府不得任意徵收。 歲出: 均須先經國會審議 才得支用, 但對政府以實 物投資及以外國借款轉貸 案例之物資, 可於歲入、 歲出預算外處理。	預算規劃部 機關間業務計畫、工作計畫間不得 相互移用, 但如事前經國會認可, 取得立法授權, 可予核定運用。 機關組織增廢對其職務及權限有所 變動時, 其預算可相務移用或移轉。 計畫細項及金額如經核可或其規定 範圍內, 各部會首長核定可留用之。
新加坡	有 清楚區分經 常門及資本 門(複式)預 算制	國會	依法徵收即支出。發展基 金所有之收入及支出須為 依法所授權或規定的項 目。	財政部 財政部長得批准運用發展基金以償 付支出, 可批准任可 項目間的移 轉。
中華 民國	有 修正式單式 預算制(清 楚區分經常 門及資本 門)	立法院	歲入: 非依法律獲經預算 程序不得向人民徵收。 歲出: 非經立法院審議同 意, 不得行使預算外支出 或動用公款或處分財產。	行政院主計處 預算法明定總預算內各機關、政事 別及經常門、資本門或計畫或業務 科目間之經費不得相互流用。各機 關之歲出分配計畫, 其計畫或業務 科目之各用途別科目中有一科目經 費不足, 而其他科目有剩餘時, 得 流用之, 但不得流用為用人經費, 其流用比率授權行政院主計處訂 之。

表 7-1 中、美、日、韓、新資本預算綜合比較(續)

國 別	預備金設置	追加預算	特別預算	假預算(總預算案未能於年度開始前通過之補救措施)	追加預算辦理之條件
美 國	臨時金	可	無	聯邦: 由國會制定假預算並議決之	預算編製後新訂法律增加之需要，因公共利益發生之需要。
日 本	預備費	可: 年度預算彈性條款	無	內閣預見總預算在年度開始前無法成立時，由內閣提出假預算，由國會審議之。	為彌補法律上或契約上屬於國家義務之不足。基於預算編製後發生之事由，特別緊急，且必要經費之支出或進行債務負擔需增加預算時。對原列預算需加以變更時。
韓 國	預備費(事後仍需送國會認可)	可	無	憲法明定政府得執行項目之經費，由國會議決為之。	因預算編製後發生之事由，預算須追加或變更時。
新加坡	發展/臨時基金(權變基金)	可	無	-	財政部長須修正供給(supply)或追加供給(supplementary supply)法律分派撥款支出之主項目及次項目間的比例，或創造依新的次項目時。
中華民國	第一預備金、第一預備金(事後仍需送立法院審議)	可	有	預算法明定由立法院	依法律增加業務或事業致增加經費時。 依法律增設新機關時。 所辦事務因重大事故經費超過法定預算時。 依有關法律應補列追加預算者。

表 7-1 中、美、日、韓、新資本預算綜合比較(續)

國別	歲入短缺之處理	公債收入及償還	公債發行之條件	決 算
美 國	以國庫資金轉入支應,其結果藉發行公債融通。	不列入歲入、歲出預算內(歲入、歲出預算不需平衡)	基於國庫整體需求,經常修正法規發行限額,實際上為無限制。	無決算制度,將實際執行情形向國會報告。 績效管理制度 (Program Assessment and Rating Tool, PART)
日 本	原則上以追加預算補足,如無法及時編製時,以決算調整資金轉入支應。	包含於歲入、歲出預算內(採平衡預算) 財政投融资:發行公債	發行上限以不超過公共事業之支出數額為限度,且僅能發行「建設公債」,如為了其他需要則需另訂特別法每年申請辦理發行「特例公債」(債務融通公債)。	經會計檢查院之檢查後,向國會提出。(無刪除權,如有不法事項則追究政治責任或依法處置。)
韓 國	原則上以追加預算方式處理	包含於歲入、歲出預算內(採平衡預算)	事前取得國會之意決,在其限額範圍內得發行公債。	經監察院檢查後向國會提出檢查報告(對非法或違反事項由國會追究責任)
新加坡	發展基金中設置權變基金,總統可自由裁量同意財政部事前提撥款項支應預料外緊急支出	包含於歲入、歲出預算內(採平衡預算)	-	-
中華民國	以裁減經費或追加預算方式處理	包含於歲入、歲出預算內(採平衡預算) 成立債務基金	以發行建設公債為原則 採適時定額發行原則,公共債務法限制發行上限比例。	經審計部審定後,提出立法院審議。(審議時有刪除權)

表 7-1 中、美、日、韓、新資本預算綜合比較(續)

國 別	中長程財政計畫	中長期計畫之規劃	資本支出範圍
美 國	聯邦: 總統提出預算書中列出未來五年度之收支預測，國會預算局 CBO 公佈十年度之預算及經濟預測報告及修正報告。 州: 五年期建設計畫	聯邦、州: 預算內編製有多年度計畫經費，每年連動	聯邦: 實體資產之營建、修復及取得、研發支出、教育訓練 州: 土地取得、新建築物規劃及營建、擴充或改良現存建築物、購置與上述建築物相關的設備項目。
日 本	編製需調整形式之財政中期展望	有，對中長期計畫及預算之有關規範，如繼續費。對未來年度所需經費之債務負擔有所規範。	類似：社會基礎建設(可增加社會整體或公共部門有形資產性質)、科學技術支出(無形資產)
韓 國	編製五年期國家財務管理計畫。1997 年亞洲金融危機後，全力推動中程歲出架構(MTEF)、由上而下的預算制度(top-down budgeting)、績效管理制度。	有，以五年推估整體財政平衡及政事別分配。由上而下的總額控制，訂各政事及機關分配上限，建立策略性決策機制。	有關資本支出之規劃、研究、土地取得開發稽核、資本支出追加費用、資本取得、利息支付、追加利息支出、土地開發使用權、資本移轉予私部門及地方政府或其他組織、國外資本移轉
新加坡		預算內編製多年度計畫預算	發展支出(直接發展、資本補助款、資本挹注、土地相關支出、貸款、發展基金移轉)、(包括研究發展支出)
中華民國	規劃 5-10 年財政收支平衡計畫	有，供行政院內部審議之參考	有形資產、研發、人才培訓

表 7-1 中、美、日、韓、新資本預算綜合比較(續)

國別	公共投資費用編列	重要限制
美國	-	-
日本	列在公共工程支出(主要)、社會保障、文教科學	特別會計預算整併及縮減，限制歲出的成長，緊縮公共工程支出
韓國	以計畫預算方式，不分開編制資本門與經常門	以計畫型態控管支出上限
新加坡	資本支出、支付外國(the rest of the economy)淨貸款	-
中華民國	編列資本預算	政府主辦之實質公共建設計畫，其計畫總經費中屬於經常門者不得超過資本門之二分之一。

資料來源：IMF(2001), Government Finance Statistics Manual 2001. 鄭丁旺、王國樑、吳中書等(1992), 世界主要國家資本預算制度之研究。徐偉初、朱澤民、郭吉雄、羅德城等(2006); 本研究第二至第六章。

近年來，歐盟國家的財政紀律規範有值得借鏡之處，以下加以簡要討論。

歐盟為具體強化經濟暨貨幣同盟(Economic and Monetary Union, EMU, 簡稱貨幣同盟)建立後財政的穩健性，以維護單一貨幣-歐元(Euro)幣值的穩定，997年依據歐盟條約第99及104條會員國簽署穩定暨成長公約(Stability and Growth Pact)，於1999年1月歐元啓用後生效執行。其中主要規定當年度政府預算赤字佔GDP比率之上限為3%，累計債務餘額佔GDP比率之上限為60%，但舉新還舊債不計入公債餘額中。穩定暨成長公約包含三項要素：

1. 歐盟執委員、會員國與理事會(Council)遵守預算督導程序(Budget Surveillance Process)的政治承諾：此係 1997 年 6 月 17 日於阿姆斯特丹歐盟理事會通過之解決案(Resolution)，執行會員國間團體壓力(Peer Pressure)以遵守承諾。
2. 藉定期性督導以防範年度預算赤字超過 3%上限值：理事會 1466/97 管制(Council Regulation 1466/97)加強多邊督導會員國預算部位，理事會檢視會員國所提送穩定與一致性方案(Stability and Convergence Programmes)，必要時得對會員國提出預警(Early Warning)。
3. 規勸式措施(Dissuasive Elements)：理事會 1466/97 管制及經濟暨財政部長聯席會議(Council of Economic and Financial Ministers, 簡稱 ECOFIN Council 或 ECOFIN)通過之穩定與一致性方案執行要點(Code of Conduct)針對違反 3%上限值規定之會員國要求限期改善，若未能限期執行改善，得提出處罰措施。

穩定暨成長公約規範之目的在進一步強化馬斯垂克條約(Maastricht Treaty)的規範，然而亦保留若干的彈性。在中程期間會員國各級政府年度預算接近平衡或有盈餘，確保不違反 GDP 之 3%上限規定；遇例外情形，若 GDP 年降低率超過 2%，或年成長率低於 2%但至少高於 0.75%，或突發性因素(如突然經濟衰退、偏離潛在總產出)仍然存在時，則允許短期內各級政府年度預算赤字高於 GDP 之 3%。其次，執行方面，理事會與歐盟執委會依據各會員國之穩定方案進行監督。理事會依據歐盟執委會的報告，裁決預算赤字是否高於 GDP 之 3%上限，並且提出矯正赤字的建議措施。依歐盟條約 104(7)條規定，規定(1)4 個月後採取改善措施，或(2)經預警後，高過 3%上限年的二年內(即 t+2 年)改善；若貨幣同盟(EMU)會員國至被要求採取改善財政措施的期限後，仍未採行積極有效措施改善，理事會得決議採取處罰措施。有關處罰措施包括：要求違反的會員國政府保留

GDP 的 0.2%加超出 3%以上差額赤字的 10 %不支付利息之處罰性存款，其後每一年只對變動的項目支付利息；最高無利息之處罰性存款為 GDP 的 0.5%；若違反 3%赤字上限而被罰以存款後連續二年超額赤字仍存在，該筆存款即自動轉為罰款。

在預算彈性方面，理事會得修正預算部位之監督管制，需經條件多數決(Qualified Majority)通過修訂。此外，理事會得對上述超額赤字管制措施規定加以修定，但需以一致決通過方式(Unanimous Approval)加以修訂。以下別就財政規則及執行程序說明。

1. 財政規則

- (1) 在中程期間會員國各級政府年度預算接近平衡或有盈餘，確保不違反 GDP 之 3%上限規定。
- (2) 若 GDP 年降低率超過 2%，或年成長率低於 2%但至少高於 0.75%，或突發性因素(如突然經濟衰退、偏離潛在總產出)仍然存在時，則允許各級政府年度預算赤字高於 GDP 之 3%。

2. 執行程序

- (1) 理事會與歐盟執委會依據各會員國之穩定方案進行監督。
- (2) 理事會依據歐盟執委會的報告，裁決預算赤字是否高於 GDP 之 3% 上限，並且提出矯正赤字的建議措施。
- (3) 若貨幣同盟(EMU)會員國至被要求採取改善財政措施的期限後，仍未採行積極有效措施改善，理事會得決議採取處罰措施。
- (4) 處罰措施包括：要求違反的會員國政府保留 GDP 的 0.2%加超出 3% 以上差額赤字的 10 %不支付利息之處罰性存款，其後每一年只對變動的項目支付利息；最高無利息之處罰性存款為 GDP 的 0.5%；若違反 3%赤字上限而被罰以存款後連續二年超額赤字仍存在，該筆存款即轉為罰款。

3.修定條件

- (1) 理事會得修正預算部位之監督管制，需經條件多數決(Qualified Majority)通過修訂。
- (2) 理事會得對上述超額赤字管制措施規定加以修定，但需以一致決通過方式(Unanimous Approval)修訂。

2002 年年初葡萄牙及德國的預算赤字都高於 GDP 之 3%，儘管歐盟執委會已經發出藍色警告函要求改善，但 ECOFIN 卻保留發出警告函，產生爭議，但葡萄牙及德國於 2002 年矯正降低預算赤字低於 3% 的上限。然而當法國在 2003 年 1 月預算赤字超過 GDP 之 3% 時，確實接獲警告函；隨後 ECOFIN 證實葡萄牙於 2002 年 11 月、德國於 2003 年 1 月及法國在 2003 年 6 月都發生的預算赤字都高於 GDP 之 3%，違反規定。至於德國預算赤字的成因，主要是東西德統一後重建德東地區的鉅額經費、社會福利支出、勞動市場的僵固性、工會力量強大等因素所致。

至於接獲 ECOFIN 警告函國家的反應措施不盡相同。葡萄牙經努力的結果，於 2002 及 2003 年降低的預算赤字都低於較 3%；但法國及德國卻無法立即降低超額的預算赤字，當 2003 年 6 月 ECOFIN 宣告德國努力降低赤字比的結過已達到 GDP 的 1%，意即表示德國的超額的預算赤字至 2004 年仍會繼續存在，無法消除。法國的現象相同，其超額預算赤字至 2004 年仍繼續存在。至 2003 年 11 月時穩定暨成長公約之功能似乎已被破壞，歐盟執委會鑒於法國及德國無法立即改善超額的預算赤字，決定採行進一步施壓，首先，擴大穩定暨成長公約功能之詮釋，只要求調降法國及德國 2004 年的經循環調整後預算赤字比-法國為 GDP 的 1%，德國則為 GDP 的 0.8%。

其次，執委會同意認定法國及德國確實遭遇嚴重的景氣衰退，同意給予該二國延長至 2005 年消除超額的預算赤字。第三、要求法國及德國定

期提交預算改進方案報告，但 ECOFIN 並未同意背書；ECOFIN 雖然同意要求法國及德國至 2005 年能改善超額預算赤字，但質疑法律架構的適當性。儘管 ECOFIN 得更改預算赤字額度之詮釋及調整消除超額預算赤字的時程，但實際上，ECOFIN 與歐盟執委會的歧見並非太大，仍然在法律架構內；但因在法律架構內未採取行動，致歐盟執委會向歐洲法院提起訴訟仲裁。

將 2004-2007 年歐盟 25 國政府之債務比、變動與其組成列於表 7-2 中。

整體觀察，歐盟 25 國政府的平均累積債務餘額佔 GDP 比重預估 2004-2007 維持在 63%左右，較穩定暨成長公約規定的 60%率高，但穩定暨成長公約確實發揮若干約制的功能。若觀察預算赤字佔 GDP 比，歐盟執委會於 2006 年春季預測報告(EU Commission Spring Forecasts 2006)中，預測歐盟國家中預算赤字佔 GDP 比平均為 2.3%，與 2005 年相同，會員國超過上限 3%者為：捷克(3.2%)、德國(3.1%)、希臘(3.0%)、法國(3.0%)、義大利(4.1%)、匈牙利(6.7%)、波蘭(3.0%)、葡萄牙(5.0%)、英國(3.0%，不含政府拍賣第三代通訊執照之收入)等 9 國。

自 2002 年 11 月至 2005 年 9 月起間歐盟執委會針對歐元區國家的德國、法國、希臘、義大利、葡萄牙等 5 國提出警告違反穩定暨成長公約規定上限 3%之規定，亦對非歐元區國的英國發出警告函。歐盟理事會依據歐盟條約第 104.9 條規定，對於希臘於 2005 年 4 月 12 日接受執委會追蹤檢視報告，裁定違反規定，要求希臘須於 2006 年改善赤字情形。針對德國違反規定，歐盟理事會依據歐盟條約第 104.9 條規定，繼續追蹤檢視於 2006 年 7 月 14 日再度警告，要求德國必須於 2007 年改善赤字。另針對法國仍在繼續追蹤檢視中，再度要求法國於 2005 年改善赤字。又分別初步要求義大利於 2007 年改善赤字，要求葡萄牙 2008 年改善赤字，要求英國於 2006/07 年度改善赤字現象。(European Commission, 2006, p.42)

表 7-2 歐盟 25 國政府債務比、變動與其組成(2004-2007)

單位：占 GDP 之%

國別	政府債務比				政府債務 比變化 2005-07	2005-07 變化原因		
	2004	2005	2006*	2007*		基本 餘絀	利息、成 長貢獻	存量/流 量調整
比利時	94.7	93.3	89.8	87.0	-6.3	-6.9	0.6	-0.1
德國	65.5	67.7	68.9	69.2	1.5	0.0	2.8	-1.2
希臘	108.5	1.705	105.0	102.1	-5.4	-3.3	-3.2	1.1
西班牙	46.4	43.2	40.0	37.9	-5.2	-4.5	-2.2	1.5
法國	64.4	66.8	66.9	67.0	0.3	0.9	0.5	-1.1
愛爾蘭	29.4	27.6	27.2	27.0	-0.6	-2.1	-1.7	3.2
義大利	103.8	106.4	107.4	107.7	1.3	-0.7	2.3	-0.3
盧森堡	6.6	6.2	7.9	8.2	2.0	3.0	-0.7	-0.3
荷蘭	52.6	52.9	51.2	50.3	-2.6	-2.8	0.7	-0.5
奧地利	63.6	62.9	62.4	61.6	-1.4	-2.0	0.2	0.4
葡萄牙	58.7	63.9	68.4	70.6	6.8	3.9	1.7	1.1
芬蘭	44.3	41.1	39.7	38.3	-2.8	-8.1	-0.4	5.7
歐元 12 國	69.8	70.8	70.5	70.1	-0.7	-1.2	0.7	-0.2
捷克	30.6	30.5	31.5	32.4	1.9	3.9	-0.9	-1.1
丹麥	42.6	35.8	30.0	26.5	-9.3	-11.2	-0.2	2.2
愛沙尼亞	5.4	4.8	3.6	3.0	-1.7	-2.6	-0.6	1.4
賽浦路斯	71.7	70.3	69.1	67.8	-2.5	-2.0	-2.0	1.5
拉脫維亞	14.6	11.9	11.3	10.9	-1.1	0.9	-2.0	0.0
立陶宛	19.5	18.7	18.9	19.7	1.0	0.1	-2.1	3.0
匈牙利	57.1	58.4	59.9	62.0	3.6	6.3	-0.4	-2.3
馬爾它	76.2	74.7	74.0	74.0	-0.7	-1.3	0.3	0.3
波蘭	41.9	42.5	45.5	46.7	4.2	0.9	0.4	2.8
史洛凡尼亞	29.5	29.1	29.9	29.7	0.6	0.6	-0.7	0.7
史洛伐克	41.6	34.5	34.3	34.7	0.2	1.3	-2.6	1.7
瑞典	50.5	50.3	47.6	44.8	-5.5	-8.1	-1.1	3.7
英國	40.8	42.8	44.1	44.8	1.9	1.7	0.1	0.2
歐盟 25 國	62.4	63.4	63.2	62.9	-0.5	-0.9	0.5	-0.1

資料來源：European Commission, Public Finances in EMU 2006, Table I.3.

註：2006、2007 年為預測值。

三、IMF 2001 年版政府財政統計與資本預算

依據國際貨幣基金會(IMF) 2001 年版政府財政統計手冊(Changes from the 1986 A Manual on Government Finance Statistics, 2001 GFSM), 將政府會計由現金基礎修訂為應計基礎(Accrual Basis)(或權責發生制), 且按當期市場價格評量資產與負債。係以商業會計之資源基礎(Resource Based)之表達方式, 使政府會計更能完整表達政府活動的全貌, 增加政府財政資訊的透明度, 而能與聯合國 1993 年發布之國民經濟會計制度(System of National Accounts, 1993 SNA)相調和, 兩者對各級政府部門的定義及範圍, 及採取一致的會計基礎與評價方法。

目前我國政府會計之普通公務會計, 係以現金收付制為基礎, 而於辦理決算時, 各機關再將已發生尚未收到的收入, 及已發生尚未清償之債務或契約責任, 分別轉入下年度列為應收款或應付款, 較偏向於修正現金制會計基礎, 但與 2001 GFSM 或一般商業會計採用之權責發生制仍有差異, 其最終報告仍然無法反應政府實際收支及參與經濟活動的全貌。另一方面, 普通公務會計財務報告亦未能表達固定資產及長期負債, 亦未對資產提列折舊, 因此與 2001 GFSM 之規定政府的資產及負債須依當期市場價格評價與估算固定資本消耗(Consumption of Fixed Capital)之要求仍有差異存在。(徐偉初、朱澤民、羅德成、郭振雄, 2006)

另 2001 GFSM 將政府財政統計之存量、流量變化藉四個核心財務報表以結合各級政府的活動, 此四個財務報表分別是(1)政府營運狀況表、(2)其他經濟流量表、(3)資產負債表、(4)現金來源及運用概況表。政府營運狀況表包含各級政府部門在一定期間內所有流量變化的交易; 其他經濟流量表將交易以外原因所導致資產、負債及淨值的存量變化予以彙總表示, 交易以外原因的變化包括價值面的改變及數量的變化。政府營運狀況表反映政府歲入、歲出, 及獲得的非金融資產淨額、獲得的金融資產淨額及產生

的負債淨額。歲入定義為由交易造成的淨值增加，歲出係由交易造成的淨值減少，獲得的非金融資產淨額等於固定資本形成總額減固定資本消耗，加存貨變化及其他，及其他非金融資產的交易。

目前我國政府財政收支統計將非金融資產(固定資產)的交易列在財政收支項下，而 2001 GFSM 則將資產分為金融資產及非金融資產，並將其交易不列入於政府財政收入及費用項之內，係另以金融資產及非金融資產取得淨額及舉借負債淨額表示其取得及處分。在 2001 年版政府財政統計手冊中，並未劃分經常門及資本門預算之編列科目。2001GFSM 資產科目之分類如表 7-3 所列：

表 7-3 2001GFSM 資產與負債流量及存量分類架構表

科目	資產及負債 交易之分類	資產及負債 持有增益之 分類	資產及負債 數量之其他 變化的分類	資產及負債 存量之分類
淨值及其變化	3	4	5	6
非金融資產	31	41	51	61
固定資產	(以下略)			
房屋及建築物				
住宅				
非住宅建築				
其他建築物				
機器及設備				
交通設備				
其他機器及設備				
其他固定資產				
培育資產 cultivated assets				
無形固定資產				
存貨				
策略性儲備				
其他存貨				
原料及物品				
在製品				
製成品				
待再出售物品				
貴重物品				
非再生性資產				
土地				
地下資產				
其他自然資產				
無形非生產性資產				
金融資產				
國內				
現金及存款				
非股權證券				
放款				
股票及其他權益				
保險技術準備金				
金融衍生性產品				
其他應收帳款				
國外				
現金及存款				
非股權證券				
放款				
股票及其他權益				
保險技術準備金				
金融衍生性產品				
其他應收帳款				
黃金及特別提款權				

表 7-3 2001GFSM 資產與負債流量及存量分類架構表(續)

科 目	資產及負債交易之分類	資產及負債持有增益之分類	資產及負債數量之其他變化的分類	資產及負債存量之分類
負債	33	43	53	63
國內				
現金及存款				
非股權證券				
貸款				
股權及其他權益(僅含公共公司)				
保險技術準備金				
金融衍生產品				
其他應付帳款				
國外				
現金及存款				
非股權證券				
貸款				
股權及其他權益(僅含公共公司)				
保險技術準備金				
金融衍生產品				
其他應付帳款				
備忘項目				
自有帳戶資本形成				
受雇者報酬				
貨品及服務的使用				
固定資本消耗				
對生產徵收其他稅收減對生產提供其他補貼				
金融淨值				
債務(市場價值)				
債務(名目價值)				
舊欠款				
社會安全給付債務				
或有負債				
國際準備及流動性外幣				
未資本化之軍事武器及武器運送系統				

資料來源：IMF (2001), Government Finance Statistics Manual 2001, pp.180-181.

第八章 當前財政收支經、資門劃分之檢討

面對經濟與金融情勢的變遷，我國財政收支經、資門的劃分方式是否仍然合宜，在本章節裡，我們將針對前章節中對我國經資門劃分所遭遇的問題，並參考國際與各主要國家財政收支制度之發展趨勢，對我國目前的經、資門劃分作一檢討。

第一節 資本門的定義

目前我國資本門的劃分標準是根據行政院主計處所公布的「各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準」所規範，其資本支出內容包含下列各項：

- (1) 用於購置土地（地上物補償、拆遷及整地等費用）及房屋之支出。
- (2) 用於營建工程之支出（含規劃設計費、工程管理費及電梯空調等附屬設備費）。
- (3) 用於購置交通運輸設備之支出（含該車輛所需之各項配備及貨物稅）。
- (4) 用於購置耐用年限 2 年以上且金額超過 1 萬元之儀器、設備之支出。
- (5) 各級學校圖書館及教學機關為典藏用之圖書報章雜誌等購置支出與其他機關購置圖書設備之支出。
- (6) 分期付款購置及取得產權之資本租賃方式之電腦設備等支出。
- (7) 用於購置技術發明專利權或使用權、版權等之支出。
- (8) 為取得資產所必須一次性支付之各項附加費用支出。（註：附加費用如為獲得及使用資產前所必須付出之成本，應併入該資產列為資本門，惟如屬分期繳納之汽車燃料使用費、牌照稅等，則應列為經常門。）
- (9) 用於國內外民間企業之投資支出。
- (10) 用於對營業基金、非營業基金及其他投資國庫撥款增加資本（本金）之支出。
- (11) 營業基金以賸餘轉作增資之支出。

- (12) 補助地方政府用於資本性之支出。
- (13) 委託研究、補助捐贈私人團體用於資本性之支出。
- (14) 國防支出中用於左列事項支出：
- 甲、土地購置。
 - 乙、醫院、學校、眷舍等非用於軍事設施之營建工程。
 - 丙、非用於製造軍用武器、彈藥之廠、庫等營建工程。
 - 丁、購置耐用年限 2 年以上且金額超過 1 萬元之儀器設備（不含軍事武器與戰備支援裝備）。
- (15) 其他資本支出：用於道路、橋樑、溝渠等公共工程（含規劃設計費、工程管理費、附屬設施及專責興建各該公共工程機關之人事費用等）之支出。

依據上述資本門支出所涵蓋的範圍，可瞭解目前我國資本門支出較偏重於硬體固定投資支出與為取得固定資產或從事基礎建設所衍生的費用支出。在軟體與無形資產的購置上僅上述第(5)項各級學校圖書館及教學機關為典藏用之圖書報章雜誌等購置支出與其他機關購置圖書設備之支出，與第(7)項用於購置技術發明專利權或使用權、版權費之支出。對於經濟成長具有顯著助益的教育、人才培育與研究發展支出中的人員薪資、培訓費用，以及旅運費等仍屬經常門支出。與我們所研究的美、日、韓、新四國比較，美、日、韓三國屬於單式預算制度，在預算編列上較為彈性，並無經、資門劃分的困擾，而新加坡的資本門支出則包含部分研究發展支出。因此，就資本門支出所涵蓋的範圍而言，我國是屬於限制較多的情況。不過，為了避免經、資門劃分妨礙了國家重要的教育、人才培育與研究發展計畫，政府將「頂尖大學及研究中心計畫」列為國家重點計畫，並於民國 94 年 2 月 5 日修正的「擴大公共建設投資特別條例」第 9-1 條中規範為提升學術研究水準、培育及延攬優異人才，累積文化知識資本、中央教育主管機關得依本條例擬訂擴大公共建設投資計畫之專案計畫，不適用第 4

條第 2 項之規定，即不受政府主辦之實質公共建設投資計畫，其計畫總經費中屬經常門者不得超過資本門之二分之一的限制。此外，將研究發展支出編列在「科學發展基金」中，並把該基金撥補在資本門。由此可知，雖然目前我國資本門支出所涵蓋範圍未能有效支應教育、人才培育與研究發展等支出，但政府透過不同的方式跳脫經、資門的劃分限制，推動重要有關教育與研究發展的計畫。

就經濟的發展趨勢而言，教育、人才培育、研究發展、管理效能、固有文化維護與醫療保健的重要性與日俱增，而我國硬體基本建設的需求將逐漸趨緩。若依目前資本門的編列方式，未來資本門支出比率將逐步下滑，對於國家經濟社會的健全發展將無法發揮資本支出的應有功能，若是為了維持資本門支出比率而仍然強調硬體建設，則可能會出現很多不具效益公共建設被執行的情形。此外，目前處理人才培育與教育支出的方式，部分是以特例的型態處理，應屬暫時的過度辦法，根本之計應是重新檢視目前經、資門的劃分制度。

第二節 我國經、資門結構

由表 8-1 各級政府收支淨額的歷年資料中顯示，我國各級政府的收入淨額占國內生產毛額的比率在 1995 年之前大致維持在 21% 左右，但 2002 年之後則下滑至 17% 至 18% 之間；支出淨額從 1997 年之後，其占國內生產毛額的比率大致維持在 21% 左右。在經、資門結構方面，經常門收入與總收入淨額呈現逐步走低的趨勢，但資本門收入則呈現較為平穩的波動。至於支出淨額經、資門結構方面，與收入淨額之結構不太相同，經常門支出呈現較為穩定的變動，而資本門支出占 GDP 的比率自 1995 年之後，展示出較為明顯的下滑現象。比較表 1-2 與表 8-1 可以看出無論是中央政府或是各級政府在 2000 年之前經常收入超出經常支出的數額往往達千億元以上，但此差額在 2000 年之後則明顯縮小。此現象在各級政府的收支表

表 8-1 各級政府收支淨額

單位：新台幣百萬元；%

年別	收入淨額									支出淨額									收支餘絀		
	總計			經常門			資本門			總計			經常門			資本門			收支餘絀		
	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%
1976	156,124	—	21.72	152,063	—	21.15	4,061	—	0.56	146,594	—	20.39	95,699	—	13.31	50,895	—	7.08	9,530	—	1.33
1977	180,225	15.44	21.39	176,113	15.82	20.90	4,112	1.26	0.49	187,660	28.01	22.27	111,953	16.98	13.28	75,707	48.75	8.98	-7,435	-178.02	-0.88
1978	216,168	19.94	21.43	209,638	19.04	20.78	6,530	58.80	0.65	221,479	18.02	21.96	131,857	17.78	13.07	89,622	18.38	8.89	-5,311	-28.57	-0.53
1979	276,559	27.94	22.68	268,724	28.18	22.04	7,835	19.98	0.64	246,888	11.47	20.25	154,307	17.03	12.66	92,581	3.30	7.59	29,671	-658.67	2.43
1980	340,715	23.20	22.38	327,649	21.93	21.52	13,066	66.76	0.86	340,363	37.86	22.36	213,738	38.51	14.04	126,625	36.77	8.32	352	-98.81	0.02
1981	411,712	20.84	22.71	390,881	19.30	21.56	20,831	59.43	1.15	425,731	25.08	23.48	264,906	23.94	14.61	160,825	27.01	8.87	-14,020	-4082.95	-0.77
1982	454,461	10.38	23.42	435,156	11.33	22.42	19,305	-7.33	0.99	487,253	14.45	25.11	302,278	14.11	15.58	184,975	15.02	9.53	-32,792	133.89	-1.69
1983	461,117	1.46	21.52	448,294	3.02	20.93	12,823	-33.58	0.60	489,894	0.54	22.87	334,612	10.70	15.62	155,282	-16.05	7.25	-28,778	-12.24	-1.34
1984	515,913	11.88	21.56	503,021	12.21	21.03	12,892	0.54	0.54	506,224	3.33	21.16	342,524	2.36	14.32	163,700	5.42	6.84	9,690	-133.67	0.41
1985	542,603	5.17	21.47	531,075	5.58	21.01	11,528	-10.58	0.46	546,338	7.92	21.62	382,713	11.73	15.14	163,625	-0.05	6.47	-3,735	-138.54	-0.15
1986	584,838	7.78	20.09	566,944	6.75	19.47	17,894	55.22	0.61	616,718	12.88	21.18	434,112	13.43	14.91	182,606	11.60	6.27	-31,880	753.55	-1.09
1987	650,203	11.18	19.71	629,488	11.03	19.08	20,715	15.77	0.63	641,911	4.09	19.46	443,239	2.10	13.43	198,672	8.80	6.02	8,292	-126.01	0.25
1988	765,439	17.72	21.27	737,872	17.22	20.50	27,567	33.08	0.77	726,468	13.17	20.19	485,901	9.63	13.50	240,567	21.09	6.68	38,971	369.98	1.08
1989	921,575	20.40	22.85	890,664	20.71	22.08	30,911	12.13	0.77	1,207,351	66.19	29.93	577,967	18.95	14.33	629,384	161.63	15.60	-285,775	-833.30	-7.09
1990	1,092,401	18.54	24.69	1,053,410	18.27	23.81	38,991	26.14	0.88	1,097,518	-9.10	24.81	702,812	21.60	15.89	394,706	-37.29	8.92	-5,116	-98.21	-0.12
1991	1,049,931	-3.89	21.24	997,536	-5.30	20.18	52,395	34.38	1.06	1,275,613	16.23	25.81	823,188	17.13	16.66	452,425	14.62	9.15	-225,682	4311.30	-4.57
1992	1,257,568	19.78	22.85	1,218,653	22.17	22.15	38,915	-25.73	0.71	1,561,930	22.45	28.38	919,058	11.65	16.70	642,872	42.09	11.68	-304,362	34.86	-5.53
1993	1,416,334	12.62	23.24	1,352,986	11.02	22.20	63,348	62.79	1.04	1,756,306	12.44	28.82	1,025,405	11.57	16.83	730,901	13.69	11.99	-339,972	11.70	-5.58
1994	1,502,754	6.10	22.52	1,441,922	6.57	21.61	60,832	-3.97	0.91	1,826,367	3.99	27.37	1,163,298	13.45	17.43	663,069	-9.28	9.94	-323,613	-4.81	-4.85

表 8-1 各級政府收支淨額（續）

單位：新台幣百萬元；%

年別	收入淨額									支出淨額									收支餘絀		
	總計			經常門			資本門			總計			經常門			資本門			金額	成長率	占 GDP%
	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%	金額	成長率	占 GDP%			
1995	1,559,429	3.77	21.50	1,522,624	5.60	20.99	36,805	-39.50	0.51	1,910,066	4.58	26.34	1,328,425	14.19	18.32	581,641	-12.28	8.02	-350,637	8.35	-4.83
1996	1,604,184	2.87	20.19	1,550,943	1.86	19.52	53,241	44.66	0.67	1,843,786	-3.47	23.21	1,383,725	4.16	17.42	460,061	-20.90	5.79	-239,602	-31.67	-3.02
1997	1,704,759	6.27	19.80	1,629,420	5.06	18.92	75,339	41.51	0.88	1,878,764	1.90	21.82	1,463,449	5.76	17.00	415,315	-9.73	4.82	-174,005	-27.38	-2.02
1998	2,053,458	20.45	22.23	1,960,620	20.33	21.22	92,838	23.23	1.00	1,992,593	6.06	21.57	1,545,052	5.58	16.72	447,541	7.76	4.84	60,865	-134.98	0.66
1999	2,004,394	-2.39	20.79	1,867,081	-4.77	19.37	137,313	47.91	1.42	2,050,004	2.88	21.26	1,554,405	0.61	16.12	495,599	10.74	5.14	-45,609	-174.93	-0.47
2000	2,784,863	38.94	27.76	2,679,563	43.52	26.71	105,300	-23.31	1.05	3,140,936	53.22	31.31	2,529,683	62.74	25.22	611,253	23.34	6.09	-356,074	680.71	-3.55
2001	1,896,841	-31.89	19.23	1,809,035	-32.49	18.34	87,806	-16.61	0.89	2,271,755	-27.67	23.04	1,771,630	-29.97	17.96	500,125	-18.18	5.07	-374,915	5.29	-3.80
2002	1,787,879	-5.74	17.54	1,706,562	-5.66	16.74	81,317	-7.39	0.80	2,144,917	-5.58	21.04	1,649,669	-6.88	16.18	495,248	-0.98	4.86	-357,038	-4.77	-3.50
2003	1,848,199	3.37	17.91	1,757,216	2.97	17.03	90,983	11.89	0.88	2,206,223	2.86	21.38	1,696,129	2.82	16.44	510,094	3.00	4.94	-358,024	0.28	-3.47
2004	1,971,648	6.68	18.31	1,865,612	6.17	17.32	106,036	16.54	0.98	2,238,914	1.48	20.79	1,700,598	0.26	15.79	538,316	5.53	5.00	-267,266	-25.35	-2.48

說明：1. 2000 年係指 1999 下半年與 2000 年。

2. 本表資料收入淨額不包括公債及賒借收入、移用以前年度歲計賸餘，支出淨額不包括債務還本支出。

資料來源：財政部統計處「中華民國 93 年財政統計年報」（2005.12）、財團法人經濟資訊推廣中心「AREMOS 中華民國財稅統計資料庫」，以及本研究整理。

中更為明顯，顯示經常收支緊縮的情形在地方政府方面尤其顯著，而此正反應地方政府普遍抱怨經常收入不足，許多公共設施缺乏應有維護的現象。此外，在總支出中資本門支出與經常門支出的比率在中央政府收支方面是呈現逐步上揚的情形，而各級政府則呈現逐漸下降的趨勢。雖然如此，以 2004 年為例，各級政府資本門支出與經常門支出的比率仍高達 31.65%；而中央政府方面該比率僅為 26.63%，由此數值顯示，地方政府資本支出比率仍遠高於中央政府。

在第 2 章第 4 節中討論當前我國經、資門分類所遭遇的問題時，曾提及目前所面臨的問題之一為行政資源的不當配置，由表 1-2 與表 8-1 中央政府與各級政府資本支出的比較亦可看出此現象。此問題是否可藉由我國財政收支經、資門的重新劃分獲得改善？當初經、資門的劃分是希望能夠學習複式預算制度的優點，在經常門維持預算平衡，在資本門由於需發行債券以支應資本門的不足，資本支出將會被謹慎的執行著。隨著經濟的發展，在國際間，無形資產的重要性逐漸被重視。聯合國新制的國民經濟會計制度 93SNA，已將礦產探勘費用與電腦軟體支出列入固定資本形成。未來的發展趨勢應是往包含更多屬於無形資產的相關項目於資本形成中。相類似地，資本門支出的重新界定將是朝更廣泛的方向著手，而既有資本門支出存在不少未經審慎評估其經濟效益的案例，則資本支出的從寬認定必然使資本門支出的需求大幅上升。然而資本門預算編列的增加並不代表各部門可如其所願的滿足其所需支出，整體預算在財政赤字仍存的壓力下，擴增幅度仍然有限。在資源不足的情形下，各部門在資本門支出的競爭性將大為提升，此時政府合理與確實的評估機制必需能夠發揮，否則以目前評估資本門支出的方式很容易出現劣幣驅逐良幣的情形。因此，若出現各部門缺乏維護費、水電、管理或雇用人員等費用的情形，其問題根本所在為整體預算之不足或資源的錯誤配置，經、資門的重新界定對其助益並不大。

第三節 教育、人才培育與研究發展支出

我國經濟已逐漸邁入已開發國家的行列，服務業占國內生產毛額的比重逐年上升，且基礎建設硬體的固定資本投資已陸續完成，未來的需求程度將相對下降，如何重新界定經、資門的劃分以符合未來經濟發展趨勢所需是一個重要的議題。自從盧卡斯(Lucas)於 1988 年提出其經濟發展機制(On the Mechanics of Economic Development)理論強調人力資源的重要性後，許多經濟學家跟隨盧卡斯的腳步，陸續探討人力資源與經濟成長的關聯性。世界各主要國家亦強調人力資源的重要性，投入相當高的預算資源於教育發展支出。以 2002 年為例，經濟合作發展組織國家(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)教育經費占國內生產毛額的平均比率達 5.8%。我國亦相當重視國民教育，各級教育經費占國內生產毛額之比率由 1980 年之 3.74%逐步攀升，最高時在 1993 年曾達 6.58%，隨後稍微趨緩，至 2002 年時為 6.28%，此水準要高於 OECD 的平均水準。此外，根據「教育經費編列與管理辦法」第 3 條的規定，「各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之 21.5%。」

由於教育是增進人力資本的很重要管道，以經濟的重要性而言將教育支出列入資本門支出似乎有其合理性。然而從表 8-2 各主要國家教育經費占國內生產毛額的比率可以看出，以 2002 年為例，我國各級教育經費比率雖低於南韓與美國的 7.1%與 7.2%，但仍高於日本的 4.7%，英國的 5.9%，德國的 5.3%，以及荷蘭的 5.1%。此外，我國大專院校林立，目前已陸續發生部分院校系所招生不足的窘境，在「少子化」趨勢下，未來學生人數預期將進一步降低。由以上的說明顯示，我國教育支出並不低於國際水準，且各級學校的數量已超過應有水準。目前各地方所面臨教育經費的不足主要源自於資源配置的不當，政府有限的資源(稅收成長有限)要分配於眾多的教育支出項目中，必然發生需要支持的項目資源分配不夠，不

表 8-2 各主要國家教育經費占國內生產毛額的比率

單位：%

國別	各級教育						初等、中等及中等以上非 高等教育				高等教育			
	2002 年			1995 年			2001 年			1995 年	2001 年			1995 年
	總計	公立	私立	總計	公立	私立	總計	公立	私立		總計	公立	私立	
中華民國														
2001 年	6.10	4.46	1.64	6.20	5.06	1.14	3.66	3.22	0.44	3.50	1.80	0.73	1.07	1.38
2002 年	6.28	4.60	1.67				3.45	3.06	0.39		1.88	0.73	1.15	
2003 年	6.15	4.46	1.70				3.45	3.07	0.38		1.96	0.78	1.18	
2004 年	6.15	4.49	1.66				2.72	2.36	0.36		1.93	0.77	1.16	
OECD 國家														
日本 ⁴	4.7	3.5	1.2	4.7	3.5	1.1	3.0	2.7	0.2	3.0	1.1	0.4	0.6	1.0
南韓	7.1	4.2	2.9	...	...	...	4.1	3.3	0.9	...	2.2	0.3	1.9	...
美國	7.2	5.3	1.9	7.2	5.0	2.2	4.1	3.8	0.3	3.9	2.6	1.2	1.4	2.7
加拿大	...	...	...	7.0	6.2	0.8	...	...	...	4.3	...	...	...	2.3
英國	5.9	5.0	0.9	5.5	4.8	0.7	4.3	3.7	0.6	3.9	1.1	0.8	0.3	1.2
法國	6.1	5.7	0.4	6.3	5.9	0.4	4.2	4.0	0.2	4.4	1.1	1.0	0.1	1.1
德國	5.3	4.4	0.9	5.4	4.5	0.9	3.6	3.0	0.7	3.7	1.1	1.0	0.1	1.1
義大利	4.9	4.6	0.3	...	4.7	...	3.5	3.4	0.1	...	0.9	0.8	0.2	0.8
西班牙	4.9	4.3	0.5	5.4	4.5	0.9	3.2	2.9	0.2	3.9	1.2	1.0	0.3	1.0
比利時	6.4	6.1	0.3	...	...	...	4.3	4.1	0.2	...	1.4	1.2	0.1	...
荷蘭	5.1	4.6	0.5	4.9	4.5	0.4	3.4	3.3	0.2	3.1	1.3	1.0	0.3	1.4
澳大利亞	6.0	4.4	1.5	5.7	4.5	1.2	4.2	3.6	0.7	3.9	1.6	0.8	0.8	1.7
紐西蘭	6.8	5.6	1.2	...	4.8	...	4.9	4.4	0.5	3.6	1.5	0.9	0.6	1.1
OECD 國家平均	5.8	5.1	0.7	~	~	~	3.8	3.6	0.3	~	1.4	1.1	0.3	~
OECD 伙伴國														
中國大陸 ¹	3.7	2.0	1.6	...	...	...	2.6	1.4	1.1	...	0.8	0.5	0.4	...
泰國	6.8	4.6	2.2	...	4.0	...	...	2.8	...	2.5	...	0.6	...	0.4
菲律賓	5.2	3.1	2.0	...	3.0	...	...	2.6	...	...	...	0.4	...	...
馬來西亞	...	8.1	...	...	4.5	...	...	5.3	...	...	...	2.7	...	...
印尼	1.9	1.2	0.6	...	...	...	1.2	0.9	0.3	...	0.7	0.3	0.4	...
印度 ²	4.8	3.4	1.4	3.5	3.3	0.2	3.8	2.7	1.1	2.8	0.8	0.7	0.2	0.7
以色列	9.2	7.5	1.7	8.4	6.9	1.5	5.3	5.0	0.3	5.0	2.1	1.2	0.8	1.8

資料來源：教育部統計處。

附註：1.資料為 1999 年。

2.資料為 2001 年。

3.我國資料係「各級學校經費支出」加以計算，不含教育行政、社教及國際文教等經費。

4.日本中等以上非高等教育包含在高級中等和高等教育中。

5.美國、加拿大中等以上非高等教育包含在高等教育中。

必要支持的項目仍然獲得資源，且站在其個別的立場仍覺得經費編列不足。因此，若將教育支出改列為資本門支出，並不會改善上述各教育機構經費短絀之問題。

在研究發展方面，根據經濟成長理論，研究發展對於生產技術的提升具有其絕對的貢獻性。根據表 8-3 的資料顯示，我國研發經費占國內生產毛額的比率由 1999 年之 1.98% 逐年上升至 2004 年之 2.42%。其中企業部門的研發經費占總研發經費的比重在 2004 年為 64.4%，政府部門則為 33.9%，且在 2003 年 1 月 6 日所修訂的「挑戰 2008：國家重點發展計畫(2002-2007)」中，希望達到的目標之一為研究發展投資達到 GDP 的 3%。可見政府部門在我國的研究發展推動上扮演相當重要的角色。根據經、資門劃分標準，目前與我國研究發展支出較為相關的資本支出為(1)用於購置耐用年限 2 年以上且金額超過 1 萬元之儀器、設備之支出；(2)各級學校圖書館及教學機關為典藏用之圖書報章雜誌等購買支出與其他機關購置圖書設備之支出；(3)分期付款購置及取得產權之資本租賃方式之電腦設備等支出，以及(4)用於購置技術發展專利權或使用權、版權等支出。至於研究發展支出中的人員雇用、人才培育與國際交流等費用則列於經常門支出。為了使研究發展工作能夠順利推動，目前研究發展支出大多編列在「科學發展基金」並將該基金撥補在資本門中。照理各項研發支出，應無經資門劃分的問題，但實際運作時，由於該基金用途中包含研究人力費、耗材費用等經常性支出，立法院在審議預算時，經常以該基金的使用是否符合資本門的定義提出質疑。

研究發展的工作性質與其他行業不太相同，而其重要性在現今愈來愈重視科技、知識與創新的環境裡，愈加凸顯。哪一個國家能夠擁有較佳的研究發展能力，在未來就較能掌握競爭力的優勢。我國朝野對於研究發展的重視程度也在逐漸增溫中，但不可否認的是，目前我國政府部門的研究

表 8-3 我國研發經費—依經費來源區分

單位：新台幣百萬元，%

年別	全國研發經費總計			企業部門		政府部門		高等教育部門		私人非營利部門		國外	
	金額	成長率	占 GDP 比率	金額	占總經費比率	金額	占總經費比率	金額	占總經費比率	金額	占總經費比率	金額	占總經費比率
1999	190,520	8.00	1.98	125,712	65.98	61,989	32.54	1,749	0.92	959	0.50	110	0.06
2000	197,631	3.73	1.97	128,386	64.96	65,980	33.39	2,193	1.11	999	0.51	74	0.04
2001	204,974	3.72	2.08	132,950	64.86	68,339	33.34	2,719	1.33	931	0.45	35	0.02
2002	224,428	9.50	2.20	141,695	63.14	79,004	35.20	2,762	1.23	930	0.41	38	0.02
2003	240,820	7.30	2.33	151,550	62.93	85,580	35.54	2,777	1.15	854	0.35	60	0.02
2004	260,851	8.32	2.42	168,079	64.44	88,468	33.92	3,130	1.20	1,113	0.43	60	0.02

註：1999~2001 年未含國防研發經費，2002 年起包含國防研發經費。

資料來源：行政院國家科學委員會「中華民國科學技術統計要覽 2005 年版」，以及本研究整理。

發展支出雖是以專案形式編列，仍然會受到經、資門劃分的困擾。

固然普遍將教育支出與研究發展支出歸類於資本門支出，在目前的預算體系中並非是一個合宜的方法，但在我國現階段的經濟發展上，的確存在很多人才培育與研究發展的方案是值得推動以迎合日新月異的金融、法治與科技環境的變遷所需。政府目前所推動的「頂尖大學及研究中心」計畫即希望達到培養科技或特色領域的優秀碩士，培育相關產業界實用人才，以及加強跨校研究中心及國際合作交流等目的。由於此計畫需延攬國內外優秀人才，其薪資與任用方式將不同於既有會計與人事法規，且此計畫的推動以人才培育與研究發展為主軸，有別於以硬體為主的公共投資計畫。然而 2004 年 6 月 23 日所公布施行的「擴大公共建設投資特別條例」其中第 4 條第 2 項規定「政府主辦之實質公共建設投資計畫，其計畫總經費中屬於經常門者不得超過資本門之二分之一」。此項規定將使頂尖計畫無法順利執行，因此立法院同意 2005 年 2 月 5 日所增定的第 9 條之 1，即為提升學術研究水準，培育及延攬優異人才、累積文化知識資本，中央教育主管機關得依本條例擬定擴大公共建設投資計畫之專案計畫，不適用於第 4 條第 2 項之規定。上述規範的鬆綁僅適用於公共建設投資計畫的專案計畫，且擴大公共建設投資條例僅是一個為期五年的暫行條例，而國內存在很多與「頂尖大學及研究中心」計畫類似的教育研發支出以及或許比該計畫更具有迫切性與發揮更大功能的人才培育與研究發展方案仍然受到經資門劃分的限制與擴大公共建設投資條例的規範。觀察美、日、韓、新的預算制度內容，以及新制 2001 年國際貨幣基金會所公布的政府財政統計手冊，已無經資門的劃分，各國對於未來經濟成長與發展具有顯著效益的人才培育與研究發展支出，可依其支出性質歸屬於各類支出項目中。若我國具有重大效益的人才培育與研究發展支出仍然受限於經資門劃分以及相關規定的限制，而使功效無法有效發揮，則勢必會影響我國未來的競爭力。

要解決上述問題，最理想的方式就是落實各項支出的評估與篩選工作，不再區分經常門與資本門，各項支出依其效益與必要性排列其執行的優先順序，政府在總預算額度下，依據各計畫的確實需求，核定與分配各項經費。如此各部會不需再煩惱各項支出經費的歸屬，各項計畫可依其實際之需求編列相關費用，而使計畫的效益能夠充分發揮。若政府的財政紀律能夠建立，則政府支出經費的停止劃分並不會使原先規劃經常、資本門所預期的優點受到損傷。因為政府財政紀律的建立是要使財政收支更為透明化、制度化與責任化。若能落實應有的財政規劃、評估與執行工作，則在第 1 章中，我們所提經常、資本門劃分的優點皆能保持且更能增加整體的效率性。在新的架構下，教育、人才培育與研究發展等支出將與其他支出項目一起被評估，由行政部門、立法機關與社會大眾決定各項計畫的重要性，交由政府部門規劃、執行與管理，行政部門、立法機關與社會大眾則負責監督的工作。如此，不會因為要達成教育或研發支出的某種比率，而使不具效益的教育與研發支出被執行，進而不當地配置國家的有限資源。

根據國際預算制度的發展趨勢以及參照世界各主要國家的預算編製過程，政府的預算已不再劃分經常、資本門收支。要解決我國目前經費劃分所面臨的問題，以支出整體效益的考量替代經常、資本門的劃分是一個值得考慮的方向。若處於經常、資本門合併編列的轉型期中，在新制度尚未設立之前，對一些性質上較為特殊的政府支出，宜採較為符合實際需求，讓整體支出效益能充分發揮的歸類與管理方式加以規範。例如學術研究、人才培育、管理效能、文化維護，與研究發展等支出是以提升人力資源、生產技術或營造創新為目的支出，這些支出短期內由於辦公大樓與機器設備的採購，會使資本門需求高於經常門，但當固定設備安置完成後，經常門支出的需求會逐漸超越資本門。因此，這些以“人力”投入為主的計畫，不宜根據經常、資本門的規範。若經評估是屬於對未來經濟發展具有重大貢獻效益的支出，由各部會依據其實際需求編列預算較能發揮計畫的功效。

第九章 結論與建議

根據 2001 年國際貨幣基金會(International Monetary Fund)所公布的政府財政統計手冊顯示，政府會計由現金基礎修訂為應計基礎，且預算編列不再區分經常門與資本門。此外，各主要國家如美、日或與我國國情較為接近的韓國與新加坡的預算制度不是已改為單式預算制度，即是朝單式預算制度的方向修正。目前我國預算收支，雖仍劃分經、資門收支，但由於經常門收支必需維持平衡，而經常收入成長有限，又有鑑於教育與研究發展的重要性，因此對於重要的教育與人才培育方案如「頂尖大學及研究中心」計畫，是以重點計畫的方式編列，而研究發展支出則編列於「科學發展基金」，撥補於資本門支出中，以符合現制。

雖然教育與人才培育對於人力資源的累積具有相當顯著的重要性，但目前我國各級教育經費占國內生產毛額之比率已高於經濟合作發展組織國家的平均水準，而過多的大專院校使部分院校出現招生不足的現象，且在「少子化」的趨勢下，招生不足的問題將更為嚴重。然而在此同時，亦存在很多如高科技人才、金融專業人才、與具有國際水準的研究人才等培育計畫缺乏相關經費的問題。由此可知，教育支出的問題主要在於資源配置的不當，既有經資門的劃分迫使政府將所認為重要的教育相關計畫以重點計畫的方式編列預算，而其他或許更具效益的教育與人才培育計畫，由於受限於經常門的規範，可能出現無法順利推動的情形。

在研究發展支出方面，目前我國政府的研究發展支出大多編列在「科學發展基金」，並將該基金撥補為資本門。理論上科發基金的運用並不受經、資門劃分的影響，但實際在預算審查時仍經常遭受立法委員們的質疑。此外，將研究發展經費以資本門方式認列，是跳脫目前經、資門劃分規範的操作，以另一觀點而言，亦反應目前經、資門劃分似無法因應環境變遷。

上述教育、人才培育與研究發展是提升人力資源與技術進步的重要影響因素，除此之外，存在其他如提升管理維護效率，增進規劃設計能力以及維護傳統文化等對於國民福祉以及未來經濟發展具有顯著助益的重要因素。若受限於經、資門的劃分方式，而使各類支出的功能無法有效發揮，勢必會影響我國未來的國家競爭力。因此，本研究建議：

一、要能改善目前我國經、資門劃分所產生的可能負面衝擊，最徹底的方式就是落實各項支出的評估與篩選工作，預算的編列以支出項目的整體效益考量，各項支出依其效益與必要性排列其執行的優先順序，政府在總預算額度下，依據各計畫的確實需求，核定與分配各項經費。如此各部會不需再煩惱各項支出經資門的歸屬，各項計畫可依其實際之需求編列相關費用，而使計畫的效益能夠充分發揮。政府支出效益的發揮需仰賴財政紀律的建立，若存在嚴謹的財政紀律，對於支出的事前效益評估，執行期間進度追蹤，事後的考核檢討，則經資門的停止劃分並不會使原先規劃經、資門所預期的優點受到損傷。因為政府財政紀律的建立是要使財政收支更為透明化、制度化與責任化。若能落實應有的財政規劃、評估與執行工作，經、資門劃分的優點皆能保持且更能增加整體整合運用的效率性。在新的架構下，教育、人才培育與研究發展以及其他重要的支出將與各項支出一起被評估，由行政部門、立法機關與社會大眾決定各項計畫的重要性，交由政府部門規劃、執行與管理，行政機構、立法機關與社會大眾一起擔任監督的工作。如此，不會因為要達成教育或研發支出的某種比率，而使不具效益的教育與研發支出被執行，進而影響國家有限資源的配置。值得注意的是，以支出項目整體效益發揮的預算編列方式，並非是不再區分為消費與資本性支出，而是在事前規劃支出時是以各項支出效益的發揮為最重要考量。編製完成後則依支出的性質，分類歸屬於政府消費與政府投資國民所得組成項目中。至於預算的程序與負債上限等限制

依然受預算法與相關法規的規範。

二、在經、資門合併編列以支出效益整體考量的新預算制度尚未設立的期間，建議對一些性質上較為特殊的政府支出，宜採較為符合實際需求且讓整體支出效益能充分發揮的方式加以規範。建議將「提升學術研究水準、培育與延攬優異人才、增進管理效能、累積文化知識資本」的支出增列於行政院主計處所公布的「各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準」中的歲出資本項目之一。如此不僅一方面可以改變目前過於重視硬體設施資本門定義所造成部分公共建設供過於求的現象；另一方面亦可促使逐漸趨於飽和的公共投資由增進技術創新、生產力與競爭力的支出所替代，藉以提昇國民福祉與國家的永續發展。

根據上述的結論與建議，本研究所擬的政策執行步驟可列舉如下：

- 一、順應國際貨幣基金新版財政統計手冊(2001GFSM)所規範的發展趨勢，效法韓國成立預算結構改革小組，針對經、資門合併編列所牽涉財政、會計、法規與監管機制等議題，作全面的分析、檢討與規劃。
- 二、行政院各部會研擬在新預算制度尚未修法通過之前，建議將能夠「提升學術研究水準、培育與延攬優異人才、增進管理效能、累積文化知識資本」的支出增列於行政院主計處所頒行的「各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準」中的歲出資本門項目之一。
- 三、規劃設立一套能夠使新預算制度效益充分發揮的財政紀律規範。
- 四、相關配套措施的推動、負責機構的確立、法律規章的設立，與評估機制的落實。
- 五、具備符合國際發展趨勢、反應實際支出需求、發揮預算制度效益等功能並重視財政紀律，達到中長期財政收支平衡發展之新預算制度的完成。

參考文獻

- 日本內閣府(2005)，經濟財政白書，平成 17 年版。(日文)
- 日本財務省(2006)，日本の財政，平成 18 年 5 月。(日文)
- 日本財務省(2005)，國の財務書類(平成 15 年度)，平成 17 年 9 月。(日文)
- 王淑娟(2005)，國際貨幣基金新舊版政府財政統計差異—兼敘各國中央政府財政狀況，主計月刊，第 589 期。
- 行政院主計處(2005a)，政府會計報告之編製，政府會計準則公報第 5 號，民國 94 年 11 月 1 日公布。
- 行政院主計處(2005b)，政府固定資產之會計處理，政府會計準則公報第 6 號，民國 94 年 11 月 1 日公布。
- 周代尉(2001)，由新制度論日本預算政策之變遷：1971~2000 年，台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 徐偉初、朱澤民、羅德成、郭振雄(2006)，建構國際化與整體化財政統計之研究—依據國際貨幣基金(IMF)2001 年版政府財政統計手冊，財政部委託研究報告，頁 1-201。
- 財團法人中華民國會計師研究發展基金會(2004)，財務會計準則公報第 35 號「資產減損之會計處理原則」，2004 年 7 月 1 日發布。
- 財團法人中華民國會計師研究發展基金會(2005a)，財務會計準則公報第 36 號「金融商品之表達與揭露」，2005 年 6 月 23 日發布。
- 財團法人中華民國會計師研究發展基金會(2005b)，財務會計準則公報第 34 號「金融商品之會計準則處理」，2005 年 9 月 22 日修訂。
- 張信一、陳莉蕙(2006)，我國經資門預算劃分之探討，主計月刊，第 603 期，頁 29-34。
- 黃耀生(2004)，「考察日本、韓國政府配合組織再造之預算調整作業及預算之改革」出國報告，行政院主計處，頁 1-14。
- 蔡博賢、張信一(2005)，政府會計準則公報第 6 號「政府固定資產之會計處理」，行政院主計處。
- 鄭丁旺、王國樑、吳中書等(1992)，世界主要國家資本預算制度之研究，行政院經濟建設委員會財務處委託研究報告，頁 1-202。
- Blöndal, J. R., D-J Kraan and M. Ruffner (2003), "Budgeting in the United States," *OECD Journal on Budgeting*, 3(2), 7-53.
- Bowsher, C. A. (1992), "Pros and Cons of a Separate Capital Budget for the Federal Government," GAO Report PAD-83-1, September 22, 1983, in J. Rabin (eds.), *Handbook of Public Budgeting*, New York, Basel and Hong Kong: Marcel Dekker,

- Inc., 601-633.
- Budget Bureau, Ministry of Finance (2005), *Understanding the Japanese Budget 2004*, Government of Japan.
- Budget Bureau, Ministry of Finance (2006), *The Japanese Budget System and Current Fiscal Situations*, Government of Japan.
- Chapman, R. L. (1985), "The Functions and Process of State Budgeting," in J. Rabin and D. Dodd (eds.), *State and Local Government Administration*, Marcel Dekkel, Inc., 69-83.
- Congressional Budget Office (2004a), *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Year 2005 to 2014*, Congress of the United States, January.
- Congressional Budget Office (2004b), *The Budget and Economic Outlook: An Update, Congress of the United States*, September.
- Congressional Budget Office (2005), *An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 2006*, Congress of the United States.
- Department of Finance, State of California, USA <http://www.dof.ca.gov>
- European Commission, DG for Economic and Financial Affairs (2006), *Public Finances in EMU 2006*, Brussels, SEC (2006) 751.
- International Monetary Fund (2001), *Government Finance Statistics Manual 2001*, Washington, DC.
- Joint Committee on Taxation (2006), *Description of Revenue Provision Contained in the President's Fiscal Year 2007 Budget Proposal (JCS-1-06)*, March.
- Lorch, R. S. (1986), *State and Local Politics: The Great Entanglement*, Prentice-Hall Inc., 2nd ed..
- Korea Development Institute (2004), *Budget Structure Process*, Seoul: BearingPoint, Inc.
- Korea Development Institute (2006), *Korea as a Knowledge Economy: Evolutionary Process and Lessons Learned*, Washington, DC: World Bank Institute.
- Ministry of Finance (2005), *Highlights of the Budget for FY 2006*, Government of Japan.
- Ministry of Finance (2005), *Current Japanese Fiscal Conditions and Issues to be considered*, Government of Japan.
- Ministry of Planning and Budget (2006), *Budget Overview: Fiscal Year 2006*, Seoul: Korea.
- Office of Management and Budget (2007), *The Budget of the U.S. Government Fiscal Year 2007*, Executive Office of the President, U. S. Government Printing Office.

Office of Management and Budget (2005), *Preparation, Submission, and Execution of the Budget*, Executive Office of the President, U. S. Government Printing Office, June 2005.

Organization of Economic and Cooperation Development (2005), *OECD Economic Outlook*.

State of California, USA (2006), *California State Budget 2006-07*.

The Executive Office of the President, Office of Management and Budget (1992), *The Budget System and Concepts of the United States Government*, January.

US Department of Commerce (2005), *Compendium of Government Finances 2002*, October 2005.

附錄 1A-1：預算法(民國 91 年 12 月 18 日修正)

第一章 總則

第 1 條 中華民國中央政府預算之籌劃、編造、審議、成立及執行，依本法之規定。預算以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的。預算之編製及執行應以財務管理為基礎，並遵守總體經濟均衡之原則。

第 2 條 各主管機關依其施政計畫初步估計之收支，稱概算；預算之未經立法程序者，稱預算案；其經立法程序而公布者，稱法定預算；在法定預算範圍內，由各機關依法分配實施之計畫，稱分配預算。

第 3 條 稱各機關者，謂中央政府各級機關；稱機關單位者，謂本機關及所屬機關，無所屬機關者，本機關自為一機關單位。前項本機關為該機關單位之主管機關。各級機關單位之分級，由中央主計機關定之。

第 4 條 稱基金者，謂已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產。
基金分左列二類：

- 一 普通基金：歲入之供一般用途者，為普通基金。
- 二 特種基金：歲入之供特殊用途者，為特種基金，其種類如左：
 - (一) 供營業循環運用者，為營業基金。
 - (二) 依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者，為債務基金。
 - (三) 為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者，為信託基金。
 - (四) 凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金。
 - (五) 有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金。
 - (六) 處理政府機關重大公共工程建設計畫者，為資本計畫基金。

特種基金之管理，得另以法律定之。

第 5 條 稱經費者，謂依法定用途與條件得支用之金額。經費按其得支用期間分左列三種：

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

法定經費之設定、變更或廢止，以法律為之。

第 6 條 稱歲入者，謂一個會計年度之一切收入。但不包括債務之舉借及以前年度歲計賸餘之移用。稱歲出者，謂一個會計年度之一切支出。但不包括債務之償還。歲入、歲出之差短，以公債、賒借或以前年度歲計賸餘撥補之。

第 7 條 稱未來承諾之授權者，謂立法機關授權行政機關，於預算當期會計年度，得為國庫負擔債務之法律行為，而承諾於未來會計年度支付經費。

第 8 條 政府機關於未來四個會計年度所需支用之經費，立法機關得為未來承諾之授權。前項承諾之授權，應以一定之金額於預算內表達。

第 9 條 因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者，應於預算書中列表說明；其對國庫有重大影響者，並應向立法院報告。

第 10 條 歲入、歲出預算，按其收支性質分為經常門、資本門。歲入，除減少資產及收回投資為資本收入應屬資本門外，均為經常收入，應列經常門。歲出，除增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，應屬資本門外，均為經常支出，應列經常門。

第 11 條 政府預算，每一會計年度辦理一次。

第 12 條 政府會計年度於每年一月一日開始，至同年十二月三十一日終了，以當年之中華民國紀元年次為其年度名稱。

第 13 條 政府歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還，均應編入其預算。並得編列會計年度內可能支付之現金及所需未來承諾之授權。

第 14 條 政府歲入之年度劃分如左：

- 一 歲入科目有明定所屬時期者，歸入該時期所屬之年度。
- 二 歲入科目未明定所屬時期，而定有繳納期限者，歸入繳納期開始日所屬之年度。
- 三 歲入科目未明定所屬時期及繳納期限者，歸入該收取權利發生日所屬之年度。

第 15 條 政府歲出之年度劃分如左：

- 一 歲出科目有明定所屬時期者，歸入該時期所屬之年度。
- 二 歲出科目未明定所屬時期，而定有支付期限者，歸入支付期開始日所屬之年度。
- 三 歲出科目未明定所屬時期及支付期限者，歸入該支付義務發生日所屬之年度。

第 16 條 預算分左列各種：

- 一 總預算。
- 二 單位預算。
- 三 單位預算之分預算。
- 四 附屬單位預算。
- 五 附屬單位預算之分預算。

第 17 條 政府每一會計年度，各就其歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還全部所編之預算，為總預算。前項總預算歲入、歲出應以各單位預算之歲入、歲出總額及附屬單位預算歲入、歲出之應編入部分，彙整編成之。總預算、單位預算中，除屬於特種基金之預算外，均為普通基金預算。

第 18 條 左列預算為單位預算：

- 一 在公務機關，有法定預算之機關單位之預算。
- 二 在特種基金，應於總預算中編列全部歲入、歲出之基金之預算。

第 19 條 特種基金，應以歲入、歲出之一部編入總預算者，其預算均為附屬單位預算。特種基金之適用附屬單位預算者，除法律另有規定外，依本法之規定。

第 20 條 單位預算或附屬單位預算內，依機關別或基金別所編之各預算，為單位預算之分預算或附屬單位預算之分預算。

第 21 條 政府設立之特種基金，除其預算編製程序依本法規定辦理外，其收支保管辦法，由行政院定之，並送立法院。

第 22 條 預算應設預備金，預備金分第一預備金及第二預備金二種：

- 一 第一預備金於公務機關單位預算中設定之，其數額不得超過經常支出總額百分之一。
- 二 第二預備金於總預算中設定之，其數額視財政情況決定之。

立法院審議刪除或刪減之預算項目及金額，不得動支預備金。但法定經費或經立法院同意者，不在此限。各機關動支預備金，其每筆數額超過五千萬元者，應先送立法院備查。但因緊急災害動支者，不在此限。

第 23 條 政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。

第 24 條 政府徵收賦稅、規費及因實施管制所發生之收入，或其他有強制性之收入，應先經本法所定預算程序。但法律另有規定者，不在此限。

第 25 條 政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為。違背前項規定之支出，應依民法無因管理或侵權行為之規定請求返還。

第 26 條 政府大宗動產、不動產之買賣或交換，均須依據本法所定預算程序爲之。

第 27 條 政府非依法律，不得於其預算外增加債務；其因調節短期國庫收支而發行國庫券時，依國庫法規定辦理。

第二章 預算之籌劃及擬編

第 28 條 中央主計機關、中央經濟建設計畫主管機關、審計機關、中央財政主管機關及其他有關機關應於籌劃擬編概算前，依左列所定範圍，將可供決定下年度施政方針之參考資料送行政院：

- 一 中央主計機關應供給以前年度財政經濟狀況之會計統計分析資料，及下年度全國總資源供需之趨勢，與增進公務及財務效能之建議。
- 二 中央經濟建設計畫主管機關應供給以前年度重大經濟建設計畫之檢討意見與未來展望。
- 三 審計機關應供給審核以前年度預算執行之有關資料，及財務上增進效能與減少不經濟支出之建議。
- 四 中央財政主管機關應供給以前年度收入狀況，財務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。
- 五 其他有關機關應供給與決定施政方針有關之資料。

第 29 條 行政院應試行編製國富統計、綠色國民所得帳及關於稅式支出、移轉性支付之報告。

第 30 條 行政院應於年度開始九個月前，訂定下年度之施政方針。

第 31 條 中央主計機關應遵照施政方針，擬訂下年度預算編製辦法，呈報行政院核定，分行各機關依照辦理。

第 32 條 各主管機關遵照施政方針，並依照行政院核定之預算籌編原則及預算編製辦法，擬定其所主管範圍內之施政計畫及事業計畫與歲

入、歲出概算，送行政院。前項施政計畫，其新擬或變更部分超過一年度者，應附具全部計畫。

第 33 條 前條所定之施政計畫及概算，得視需要，為長期之規劃擬編；其辦法由行政院定之。

第 34 條 重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。

第 35 條 中央主計機關依法審核各類概算時，應視事實需要，聽取各主管機關關於所編概算內容之說明。

第 36 條 行政院根據中央主計機關之審核報告，核定各主管機關概算時，其歲出部分得僅核定其額度，分別行知主管機關轉令其所屬機關，各依計畫，並按照編製辦法，擬編下年度之預算。

第 37 條 各機關單位預算，歲入應按來源別科目編製之，歲出應按政事別、計畫或業務別與用途別科目編製之，各項計畫，除工作量無法計算者外，應分別選定工作衡量單位，計算公務成本編列。

第 38 條 各機關單位補助地方政府之經費，應於總預算案中彙總列表說明。

第 39 條 繼續經費預算之編製，應列明全部計畫之內容、經費總額、執行期間及各年度之分配額，依各年度之分配額，編列各該年度預算。

第 40 條 單位預算應編入總預算者，在歲入為來源別科目及其數額，在歲出為計畫或業務別科目及其數額。但涉及國家機密者，得分別編列之。

第 41 條 各機關單位預算及附屬單位預算，應分別依照規定期限送達各該主管機關。各國營事業機關所屬各部門或投資經營之其他事業，其資金獨立自行計算盈虧者，應附送各該部門或事業之分預算。各部門投資或經營之其他事業及政府捐助之財團法人，每年應由

各該主管機關就以前年度投資或捐助之效益評估，併入決算辦理後，分別編製營運及資金運用計畫送立法院。

第 42 條 各主管機關應審核其主管範圍內之歲入、歲出預算及事業預算，加具意見，連同各所屬機關以及本機關之單位預算，暨附屬單位預算，依規定期限，彙轉中央主計機關；同時應將整編之歲入預算，分送中央財政主管機關。

第 43 條 各主管機關應將其機關單位之歲出概算，排列優先順序，供立法院審議之參考。前項規定，於中央主計機關編列中央政府總預算案時，準用之。

第 44 條 中央財政主管機關應就各主管機關所送歲入預算，加具意見，連同其主管歲入預算，綜合編送中央主計機關。

第 45 條 中央主計機關將各類歲出預算及中央財政主管機關綜合擬編之歲入預算，彙核整理，編成中央政府總預算案，並將各附屬單位預算，包括營業及非營業者，彙案編成綜計表，加具說明，連同各附屬單位預算，隨同總預算案，呈行政院提出行政院會議。前項總預算案歲入、歲出未平衡時，應會同中央財政主管機關提出解決辦法。

第 46 條 中央政府總預算案與附屬單位預算及其綜計表，經行政院會議決定後，交由中央主計機關彙編，由行政院於會計年度開始四個月前提出立法院審議，並附送施政計畫。

第 47 條 各機關概算、預算之擬編、核轉及核定期限以及應行編送之份數，除本法已有規定者外，由行政院定之。

第三章 預算之審議

第 48 條 立法院審議總預算案時，由行政院長、主計長及財政部長列席，分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過。

第 49 條 預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別決定之；歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別決定之。

第 50 條 特種基金預算之審議，在營業基金以業務計畫、營業收支、生產成本、資金運用、轉投資及重大之建設事業為主；在其他特種基金，以基金運用計畫為主。

第 51 條 總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決，並於會計年度開始十五日前由總統公布之；預算中有應守秘密之部分，不予公布。

第 52 條 法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律所不許者，不在此限。立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理。

第 53 條 總預算案於立法院全院各委員會聯席會議及院會審查時，得限定議題及人數，進行正反辯論或政黨辯論。

第 54 條 總預算案之審議，如不能依第五十一條期限完成時，各機關預算之執行，依下列規定為之：

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

第四章 預算之執行

第 55 條 各機關應按其法定預算，並依中央主計機關之規定編造歲入、歲出分配預算。前項分配預算，應依實施計畫按月或按期分配，均於預算實施前為之。

第 56 條 各機關分配預算，應遞轉中央主計機關核定之。

第 57 條 前條核定之分配預算，應即由中央主計機關通知中央財政主管機關及審計機關，並將核定情形，通知其主管機關及原編造機關。

第 58 條 各機關於分配預算執行期間，如因變更原定實施計畫，或調整實施進度及分配數，而有修改分配預算之必要者，其程序準用前三條之規定。

第 59 條 各機關執行歲入分配預算，應按各月或各期實際收納數額考核之；其超收應一律解庫，不得逕行坐抵或挪移墊用。

第 60 條 依法得出售之國有財產及股票，市價高於預算者，應依市價出售。

第 61 條 各機關執行歲出分配預算，應按月或分期實施計畫之完成進度與經費支用之實際狀況逐級考核之，並由中央主計機關將重要事項考核報告送立法院備查；其下月或下期之經費不得提前支用，遇有賸餘時，除依第六十九條辦理外，得轉入下月或下期繼續支用。但以同年度為限。

第 62 條 總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用。但法定由行政院統籌支撥之科目及第一預備金，不在此限。

第 63 條 各機關之歲出分配預算，其計畫或業務科目之各用途別科目中有一科目之經費不足，而他科目有賸餘時，應按中央主計機關之規定流用之。但不得流用為用人經費。

第 64 條 各機關執行歲出分配預算遇經費有不足時，應報請上級主管機關核定，轉請中央主計機關備案，始得支用第一預備金，並由中央主計機關通知審計機關及中央財政主管機關。

第 65 條 各機關應就預算配合計畫執行情形，按照中央主計機關之規定編製報告，呈報主管機關核轉中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關。

第 66 條 中央主計機關對於各機關執行預算之情形，得視事實需要，隨時派員調查之。

第 67 條 各機關重大工程之投資計畫，超過五年未動用預算者，其預算應重行審查。

第 68 條 中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關得實地調查預算及其對待給付之運用狀況，並得要求左列之人提供報告：

- 一 預算執行機關。
- 二 公共工程之承攬人。
- 三 物品或勞務之提供者。
- 四 接受國家投資、合作、補助金或委辦費者。
- 五 管理國家經費或財產者。
- 六 接受國家分配預算者。
- 七 由預算經費提供貸款、擔保或保證者。
- 八 受託辦理調查、試驗、研究者。
- 九 其他最終領取經費之人或受益者。

第 69 條 中央主計機關審核各機關報告，或依第六十六條規定實地調查結果發現該機關未按季或按期之進度完成預定工作，或原定歲出預算有節減之必要時，得協商其主管機關呈報行政院核定，將其已定分配數或以後各期分配數之一部或全部，列為準備，俟有實際需要，專案核准動支或列入賸餘辦理。

第 70 條 各機關有左列情形之一，得經行政院核准動支第二預備金及其歸屬科目金額之調整，事後由行政院編具動支數額表，送請立法院審議：

- 一 原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時。
- 二 原列計畫費用因增加業務量致增加經費時。
- 三 因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時。

第 71 條 預算之執行，遇國家發生特殊事故而有裁減經費之必要時，得經行政院會議之決議，呈請總統以令裁減之。

第 72 條 會計年度結束後，各機關已發生尚未收得之收入，應即轉入下年度列為以前年度應收款；其經費未經使用者，應即停止使用。但已發生而尚未清償之債務或契約責任部分，經核准者，得轉入下年度列為以前年度應付款或保留數準備。

第 73 條 會計年度結束後，國庫賸餘應即轉入下年度。

第 74 條 第七十二條規定，轉入下年度之應付款及保留數準備，應於會計年度結束期間後十日內，報由主管機關核轉行政院核定，分別通知中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關。

第 75 條 誤付透付之金額及依法墊付金額，或預付估付之賸餘金額，在會計年度結束後繳還者，均視為結餘，轉帳加入下年度之收入。

第 76 條 繼續經費之按年分配額，在一會計年度結束後，未經使用部分，得轉入下年度支用之。

第 77 條 總預算所列各附屬單位預算機關應行繳庫數，經立法程序審定後如有差異時，由行政院依照立法院最後審定數額，調整預算所列數額並執行之。

第 78 條 各附屬單位預算機關應行繳庫數，應依預算所列，由主管機關列入歲入分配預算依期報解。年度決算時，應按其決算及法定程序分配結果調整之，分配結果，應行繳庫數超過預算者，一律解庫。

第五章 追加預算及特別預算

第 79 條 各機關因左列情形之一，得請求提出追加歲出預算：

- 一 依法律增加業務或事業致增加經費時。

- 二 依法律增設新機關時。
- 三 所辦事業因重大事故經費超過法定預算時。
- 四 依有關法律應補列追加預算者。

第 80 條 前條各款追加歲出預算之經費，應由中央財政主管機關籌劃財源平衡之。

第 81 條 法定歲入有特別短收之情勢，不能依第七十一條規定辦理時，應由中央財政主管機關籌劃抵補，並由行政院提出追加、追減預算調整之。

第 82 條 追加預算之編造、審議及執行程序，均準用本法關於總預算之規定。

第 83 條 有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：

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

第 84 條 特別預算之審議程序，準用本法關於總預算之規定。但合於前條第一款至第三款者，為因應情勢之緊急需要，得先支付其一部。

第六章 附屬單位預算

第 85 條 附屬單位預算中，營業基金預算之擬編，依左列規定辦理：

- 一 各國營事業主管機關遵照施政方針，並依照行政院核定之事業計畫總綱及預算編製辦法，擬訂其主管範圍內之事業計畫，並分別指示所屬各事業擬訂業務計畫；根據業務計畫，擬編預算。
- 二 營業基金預算之主要內容如左：
 - (一) 營業收支之估計。
 - (二) 固定資產之建設、改良、擴充與其資金來源及其投資計畫之成本與效益分析。

- (三) 長期債務之舉借及償還。
 - (四) 資金之轉投資及其盈虧之估計。
 - (五) 盈虧撥補之預計。
- 三 新創事業之預算，準用前款之規定。
- 四 國營事業辦理移轉、停業或撤銷時，其預算應就資產負債之清理及有關之收支編列之。
- 五 營業收支之估計，應各依其業務情形，訂定計算之標準；其應適用成本計算者，並應按產品別附具成本計算方式、單位成本、耗用人工及材料之數量與有關資料，並將變動成本與固定成本分析之。
- 六 盈餘分配及虧損填補之項目如左：
- (一) 盈餘分配：
 - 甲、填補歷年虧損。
 - 乙、提列公積。
 - 丙、分配股息紅利或繳庫盈餘。
 - 丁、其他依法律應行分配之事項。
 - 戊、未分配盈餘。
 - (二) 虧損填補：
 - 甲、撥用未分配盈餘。
 - 乙、撥用公積。
 - 丙、折減資本。
 - 丁、出資填補。
- 七 有關投資事項，其完成期限超過一年度者，應列明計畫內容、投資總額、執行期間及各年度之分配額；依各年度之分配額，編列各該年度預算。
- 國營事業辦理移轉、停業，應依預算程序辦理。

第 86 條 附屬單位預算應編入總預算者，在營業基金為盈餘之應解庫額及虧損之由庫撥補額與資本由庫增撥或收回額；在其他特種基金，為由庫撥補額或應繳庫額。各附屬單位預算機關辦理以前年度依法定程序所提列之公積轉帳增資時，以立法院通過之當年度各該附屬單位預算所列數額為準，不受前項應編入總預算之限制。

第 87 條 各編製營業基金預算之機關，應依其業務情形及第七十六條之規定編造分期實施計畫及收支估計表，其配合業務增減需要隨同調整之收支，併入決算辦理。前項分期實施計畫及收支估計表，應報由各該主管機關核定執行，並轉送中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關備查。

第 88 條 附屬單位預算之執行，如因經營環境發生重大變遷或正常業務之確實需要，報經行政院核准者，得先行辦理，並得不受第二十五條至第二十七條之限制。但其中有關固定資產之建設、改良、擴充及資金之轉投資、資產之變賣及長期債務之舉借、償還，仍應補辦預算。每筆數額營業基金三億元以上，其他基金一億元以上者，應送立法院備查；但依第五十四條辦理及因應緊急災害動支者，不在此限。公務機關因其業務附帶有事業或營業行為之作業者，該項預算之執行，準用前項之規定。第一項所稱之附屬單位預算之正常業務，係指附屬單位經常性業務範圍。

第 89 條 附屬單位預算中，營業基金以外其他特種基金預算應編入總預算者，為由庫撥補額或應繳庫額，但其作業賸餘或公積撥充基金額，不在此限，其預算之編製、審議及執行，除信託基金依其所定條件外，凡為餘絀及成本計算者，準用營業基金之規定。

第 90 條 附屬單位預算之編製、審議及執行，本章未規定者，準用本法其他各章之有關規定。

第七章 附則

第 91 條 立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律。

第 92 條 未依組織法令設立之機關，不得編列預算。

第 93 條 司法院得獨立編列司法概算。行政院就司法院所提之年度司法概算，得加註意見，編入中央政府總預算案，併送立法院審議。司法院院長認為必要時，得請求列席立法院全院各委員會聯席會議。

第 94 條 配額、頻率及其他限量或定額特許執照之授與，除法律另有規定外，應依公開拍賣或招標之方式為之，其收入歸屬於國庫。

第 95 條 監察委員、主計官、審計官、檢察官就預算事件，得為機關或附屬單位起訴、上訴或參加其訴訟。

第 96 條 地方政府預算，另以法律定之。前項法律未制定前，準用本法之規定。

第 97 條 預算科目名稱應顯示其事項之性質。歲入來源別科目之名稱及其分類，依財政收支劃分法之規定；歲出政事別、計畫或業務別與用途別科目之名稱及其分類，由中央主計機關定之。

第 98 條 預算書表格式，由中央主計機關定之。

第 99 條 本法修正施行後，因新舊會計年度之銜接，行政院應編製一次一年六個月之預算，以資調整。

第 100 條 本法自公布日施行。本法修正條文施行日期，由行政院於修正條文公布後兩個會計年度內定之。

附錄 5A-1：韓國受訪者

Chang, Sokjin (Senior Assistant Director)

International Cooperation & Education Division

Fiscal Strategy Office

The Ministry of Planning and Budget in Korea

+82 2 3480 7814

sjchang@mpb.go.kr.

Joonook Choi

John Kim (jhrv@kipf.re.kr)

Korea Institute of Public Finance

79-6 Garak-Dong

Songpa-Ku

2-2186-2114

<http://www.kipf.re.kr/english/about/default02.asp>

Dong-Wan Lim

Doctoral Student at Department of Public Administration

Seoul National University

sumaeul@yahoo.co.kr

附錄 6A-1：新加坡受訪者

Dr. Mukul G. Asher

Professor, Lee Kuan Yew School of Public Policy

29, Heng Mui Keng Terrace

Singapore 119620

Tel : (65) 6516-6792

Fax : (65) 6779-5397

E-mail : sppasher@nus.edu.sg

Leela Pokkan (Mdm)

for Quality Service Manager

Ministry of Finance

Tel : 1800-2260806

Fax : (65)-63327435

Website URL : <http://www.mof.gov.sg>

E-mail : MOF_QSM@mof.gov.sg

附錄 8A-1：教育經費編列與管理法

中華民國 89 年 12 月 13 日

華總一義字 第 8900295700 號

第一條 為維護教育健全發展之需要，提升教育經費運用之績效，特依教育基本法第五條第二項之規定制定本法。

教育經費之編列與管理，悉依本法之規定，本法未規定者，依其他法律之規定。

第二條 本法所稱教育經費係指中央及地方主管教育行政主管機關與所屬教育機構，公立學校，由政府編列預算，用於教育之經費。

本法所稱主管教育行政主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府教育局；在縣（市）政府為縣（市）政府。

第三條 中央、直轄市及縣（市）政府（以下簡稱各級政府）應於國家財政能力範圍內，充實保障並致力推動全國教育經費之穩定成長。

各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之百分之二十一點五。

前項所稱歲入淨額為各級政府決算案及特別決算案中，不含舉債及移用以前年度歲計賸餘，扣除重複列計部分。

直轄市及縣（市）政府以其歲入總預算扣除上級政府補助為自有財源，並依教育基本需求，衡量財政狀況，優先支應教育經費，除自有財源減少外，其自行負擔之教育經費，應逐年成長。

第四條 直轄市、縣（市）政府應依憲法增修條文第十條第十項規定，優先編列國民教育經費。

中央主管教育行政機關對於直轄市、縣（市）政府決算歲出比重成長較高者，於分配特定教育補助時，應提撥相當數額獎勵之。

- 第五條 為兼顧各地區教育之均衡發展，各級政府對於偏遠及特殊地區教育經費之補助，應依據教育基本法之規定優先編列。
- 第六條 為保障原住民、身心障礙者及其他弱勢族群之教育，並扶助其發展，各級政府應據原住民教育法、特殊教育法及其他相關法令之規定，從寬編列預算。
- 第七條 政府為促進公私立教育之均衡發展，應鼓勵私人興學，並給予適當之經費補助與獎勵。
- 第八條 中央政府對地方政府之教育補助分為一般教育補助及特定教育補助：
- 一、一般教育補助，用於直轄市、縣（市）政府所需教育經費，不限定其支用方式及項目，並應達成教育資源均衡分配之目的。
 - 二、特定教育補助，依補助目的限定用途。
- 第九條 行政院應設教育經費基準委員會，其任務如下：
- 一、教育經費計算基準之研訂。
 - 二、各級政府教育經費基本需求之計算。
 - 三、各級政府之教育經費應分擔數額之計算。
- 前項委員會置委員十三人至十七人，由學專家、直轄市、縣（市）政府、行政院主計處、財政部、中央主管教育行政機關及相關機關代表組成，其中學者及專家人數不得少於委員總數三分之一；其組織及會議等相關事項，由行政院定之。
- 第十條 行政院教育經費基準委員會應衡酌各地區人口數、學生數、公、私立學校與其他教育機構之層級、類別、規模、所在位置、教育品質指標、學生單位成本或其他影響教育成本之因素，研訂教育經費計算基準，據以計算各級政府年度教育經費，並參照各級政府財政能力，計算各級政府應分擔數額，報請行政院核

定之。

各級主管教育行政機關應依前項核定之基本需求及分擔數額，編列年度預算。各級政府之教育預算數額不得低於前項核定之基本需求。

中央政府應就第一項計算之直轄市、縣（市）政府教育經費之基本需求，扣除直轄市、縣市政府應分擔數額後之差額，編列對於直轄市、縣（市）政府之一般教補助預算。

第十一條 中央主管教育行政機關教育預算經完成立法程序後，除維持中央主管教育行政機關與所屬教育機構、公立學校運作所需者外，對於公、私立教育事業特定教育補助，應由中央主管教育行政機關教育經費分配審議委員會審議之。

前項委員會置委員十三人至十七人，由學者、專家、社會公正人士、中央主管教育行政機關及相關機關代表所組成，其中學者、專家及社會公正人士人數合計不得少於委員總數二分之一。其審議項目、程序及設置辦法，由中央主管教育行政機關定之。

第十二條 直轄市、縣（市）主管教育行政機關所屬教育機構、公立學校，應訂定中長程教育發展計畫，報請該管主管教育行政機關審查通過後，提送依教育基本法第十條第一項所設之直轄市、縣（市）政府教育審議委員會審議。

前項委員會審議通過後，應依第十條第一項核定之基本需求及分擔數額，提出直轄市、縣（市）主管教育行政機關所屬教育機構、公立學校之預算數額建議案，作為該管主管教育行政機關編列年度教育預算之依據。

第十三條 直轄市、縣（市）政府之各項教育經費收入及支出，應設立地方教育發展基金，依法編列預算辦理；其收支、保管及運用辦

法由直轄市、縣（市）政府定之。

第十四條 地方政府所屬學校得設置校務發展基金，其設置辦法由主管教育行政機關定之。

第十五條 各級教育主管行政機關對公、私立學校及其他教育機構應依法進行財務監督。

公私立學校及其他教育機構，應定期造具財務報表，載明其經費收支使用情形，送請該管主管教育行政機關公告之。

各級主管教育行政機關得依法派員或委託會計師查核公、私立學校及其他教育機構財務報表及經費收支狀況，並公告其查核結果，其有違反前項規定或其他法令者，應相關規定法令辦理，並公告周知。

中央主管教育行政機關，得視前項情節輕重，停止公、私立學校及其他教育機構特定教育補助一年至三年；直轄市、縣（市）主管教育行政機關對所轄學校、教育機構得準用之。

第二項、第三項財務報表格式及公告方式，由中央主管教育行政機關定之。

第十六條 各級主管教育行政機關為提升教育經費使用績效，應建立評鑑制度，對於公私立學校及其他教育行政機關構進行評鑑。

前項評鑑工作得委託相關學術團體辦理，但應於評鑑前公佈評鑑項目，並於評鑑後公佈評鑑結果。評鑑工作之進行方式、程序及獎補助等相關事項，由各級主管教育行政機關定之。

第十七條 各級政府教育預算、地方教育發展基金及校務發展基金之全部項目及金額，應於年度決算後公開於資訊網路。

第十八條 本法自公佈後一年內施行。

附錄 8A-2：擴大公共建設投資特別條例

中華民國九十三年六月二十三日總統華總一義字第 09300118741 號令制定公布全文 16 條；並自公布日施行至九十八年十二月三十一日止

中華民國九十四年二月五日總統華總一義字第 09400017671 號令增訂公布第 9-1 條條文

第一條 為振興經濟，有效擴大國內需求，加速國家經濟結構轉型及升級，平衡區域發展，建立區域特色經濟，帶動民間投資，以提振及穩定經濟景氣，促進就業，提升生產及文化生活環境品質，並依預算法第八十三條規定制定本條例。本條例未規定者，適用其他法律之規定。

第二條 本條例之中央主管機關為行政院經濟建設委員會；中央執行機關為編列預算之各部會，地方執行機關為直轄市及縣（市）政府。原住民地區公共建設之執行，除由中央原住民主管機關執行外，必要時得委託其他機關辦理。

第三條 中央主管機關負責擴大公共建設投資計畫之統籌規劃及審議；中央執行機關負責各項具體執行計畫之研擬、預算編列及推動；地方執行機關執行之擴大公共建設投資計畫，應依預算程序配合編列相關預算，經由各該直轄市及縣（市）議會通過後動支。

第四條 本條例所稱擴大公共建設投資計畫，指政府主辦之實質公共建設計畫或依其他法律辦理之民間參與公共建設計畫；其投資項目應符合下列原則之一者：

- 一、為加速國家經濟結構轉型及升級所必需。
- 二、能發揮經濟效益、提升國家競爭力，且具時間迫切性。
- 三、對增加就業機會之效益顯著。
- 四、能改善生產環境。
- 五、能提升文化生活環境品質。

前項政府主辦之實質公共建設投資計畫，其計畫總經費中屬於經常門者不得超過資本門之二分之一。

第五條 中央政府依本條例支應擴大公共建設投資計畫所需經費上限為新臺幣五千億元，以特別預算方式編列，並依總預算籌編及審議方式分年辦理；其預算編製不受預算法第二十三條不得充經常支出及財政收支劃分法第三十條、第三十七條補助地方事項及經費負擔規定之限制。本條例施行前已核定且執行經費超過百分之三十之重大公共建設計畫繼續經費，不得依本條例提出特別預算。前項所需經費來源，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制。前項以出售政府所持有事業股份收入為經費來源者，得於出售前，由中央政府債務基金舉借自償性公共債務支應。

第六條 中央執行機關依本條例辦理擴大公共建設投資計畫，應就其目標、執行策略、資源需求、財務方案、營運管理、預期效益、風險管理等翔實規劃，並視計畫性質依法辦理環境影響評估（含政策環境影響評估），分別擬具可行性研究、綜合規劃、環境影響評估書件及選擇與替代方案之成本效益分析等報告，提報行政院核定。前項可行性研究、綜合規劃報告，應由中央主管機關邀集相關機關會商，從經濟、財務、環境、技術面進行審議。

第七條 中央執行機關應依前條行政院核定事項辦理細部設計，並按計畫期程分年度提出經費需求，由中央主管機關辦理先期作業審查。中央主管機關依本條例受理執行機關申請年度經費時，應參酌計畫重要性、計畫成熟度、計畫執行力、施政優先性及預算額度等，進行審議，覈實分派經費需求，排列計畫優先順序，提報行政院通盤核議。第一項先期作業審查程序，由行政院另以命令定之。

第八條 行政院應根據前條核議之結果，依第四條、第五條之規定，編列本條例各該年度特別預算案，附具第六條各項書件及報告，送請立法院審議。已依本條例執行之計畫於次年度仍列入特別預算案時，應另附上一年計畫執行績效報告。

第九條 各機關執行本條例特別預算，應依預算執行程序辦理；未執行部分，應依預算法規定解繳國庫，不得移用。執行本條例各年度特別預算如有保留款或節餘款者，中央主管機關於審核下年度特別預算案時，應予適度減縮。

第九條之一 為提升學術研究水準、培育及延攬優異人才、累積文化知識資本，中央教育主管機關得依本條例擬訂擴大公共建設投資計畫之專案計畫，不適用第四條第二項之規定。

前項特別預算經費，年度未執行完竣者，得辦理保留供以後年度繼續使用，不受第九條規定之限制，惟未發生契約責任者，每年度保留期限最長以三年為限。

第十條 執行機關依本條例辦理各項擴大公共建設投資計畫，應依政府採購法相關規定辦理。

第十一條 本條例所列預算之執行，審計機關應依法辦理審計。審計機關審核各機關依本條例辦理之擴大公共建設投資計畫，如發現因公務人員違法失職而致工程進度未達預定進度百分之八十時，應將執行機關首長及相關主管移送監察院調查懲處。

第十二條 執行本條例擴大公共建設投資計畫涉及都市計畫之擬定、變更者，必要時得依都市計畫法第二十七條第二項規定，由上級政府逕為變更。前項都市計畫之擬定、變更，依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理及維護者，應依都市計畫法第二十七條之二規定辦理。

第十三條 執行本條例擴大公共建設投資計畫涉及非都市土地變更程序

者，各級區域計畫主管機關於審查土地變更申請案時，得與水土保持、環境保護主管機關就水土保持及環境影響評估併行審查。

第十四條 本條例施行期間屆滿，依本條例辦理之擴大公共建設投資計畫未完成部分所需經費，應循年度總預算案辦理。

第十五條 本條例施行期間，中央政府總預算案匡列重大公共建設計畫額度應維持適度之成長。

第十六條 本條例自公布日施行至中華民國九十八年十二月三十一日止。

附錄：美國考察報告

臺灣大學 李顯峰副教授

一、考察目的

美國經濟影響全球經濟景氣相當重要，美國政府預算赤字餘額累積金額相當高，收到全球各國密切的重視，因此為配合行政院經建會 95 年委託中央研究院經濟所進行「因應經濟轉型及環境變遷，政府預算經常、資本門重新劃分之研究」專題研究案，列入考察美國之預算過程及預算結構進行了解，成為此行欲探討的主要議題。

由於美國的政治體制為三權分立，行政體制為聯邦制，國內對美國聯邦政府的預算制度介紹及論述較多，但對於州政府的預算制度了解甚少。我國的政治制度為五權分立，行政體系傾向單一政府體制，與美國不同，但為進行國際比較，作為未來我國預算結構改革的參考。

二、考察過程

本出國計畫出國員額為一名，此行之安排，先在國內就能事前蒐集到關於美國聯邦政府及州政府預算基本資料進行研讀，了解聯邦政府與州政府的預算制度有所不同，但因赴美國考察的時間限制，只能選擇美國一個地點訪談，最後乃選擇前往首都華盛頓特區，擬向總統預算管理局(Office of Management and Budget, OMB)、國會預算局(Congressional Budget Office, CBO)、財政部國稅總署(Internal Revenue Service, IRS)有關專家訪談請益，經聯繫結果決定前往。

依所訂行程前往華盛頓特區，然而因恰逢民主黨籍共和黨二黨國會議員審查預算案相當緊張忙碌，原擬訪談的總統預算管理局(OMB)及國會預算局(CBO)的專家表示無法見面不得不取消接受訪談，只能向財政部國稅總署的專家 Dr Wu-Lang Lee(e-mail: Wu-Lang.Lee@irs.gov)請教訪談，增強對美國

聯邦政府及州政府預算制度差異的大致了解。隨後至在華盛頓特區的政府出版品銷售處(GPO)購買聯邦政府的 2007 年度預算書及其他相關預算的參考資料，其他關於州政府的預算資料另由網路及其他來源取得，因此對於完成美國政府的預算制度的研究仍然有相當助益。

三、心得與建議

此次考察美國政府預算制度，聯邦政府預算結構不區分經常門及資本門，這也是近約七年來國際間政府財政統計發展得趨勢。州政府則仍在預算書中區分經常門及資本門，我國政府的預算結構仍區分經常門及資本門，與州政府較接近，因此進行國際比較時須將美國聯邦政府及州政府的預算結構及財政紀律都納入研究，供我國未來改革預算結構的借鏡，且能與國際政府會計原則的潮流接軌。

四、赴美國考察行程表

日期				起迄地點	考察內容	擬訪機構
月	日	星期	上午 下午			
6月	10日	六		台北-洛杉磯-華盛頓	往程	
6月	11日	日		華盛頓		
6月	12日	一	中午 下午	華盛頓	U.S. Government Publication Office (GPO), Bookstore, Washington DC)	購買美國聯邦政府預算書等資料
6月	13日	二	中午 下午	華盛頓	訪談 Dr. Wu-Lan Lee	財政部國稅總局 (Internal Revenue Service)
6月	14-16日	三		華盛頓-舊金山-台北	返程	

附錄：日本考察報告

台北大學 楊子菡副教授

一、考察目的

本次考察目的為配合行政院經建會 95 年委託中央研究院經濟所的研究計畫「因應經濟轉型及環境變遷，政府預算經常、資本門重新劃分之研究」之進行，參考日本預算改革之過程與改革過程中對預算編制之興革，特別是在資本帳與經常帳項目之編列。日本在 1980 年代晚期與 90 年代初期出現泡沫經濟，景氣非常熱絡，但榮景不常，泡沫破滅後，經歷將近十年的衰退，日本各界稱為「失落的十年」。在這十年中，日本政府多次採行擴張型的財政政策，包含大規模的減稅，來刺激民間消費，並推動政府支出擴張，包含公共建設與政府消費支出。在稅收遞減，支出大幅增加之下，財政出現嚴重赤字，政府債務快速累積。至 2006 年止，日本可說是開發中國加政府債務最高者，中央政府債務累積（包含一般預算及特別預算）金額為 GDP 的 175%，美國近年來雖有財政赤字問題，但累積債務未達其半（2006 年為 66.8%）。可見問題嚴重之一斑。

此行即在瞭解日本經濟動盪期間之財政問題、因應對策，以及財政惡化後的彌補措施。在這十多年期間，世界經濟亦湧現全球化與民營化之風潮，對財政面也有相當衝擊。做為亞洲雁群的領銜者，日本如何面對這些環境變遷，反映在預算編制與制度上，又有何意涵，均為此行想要探討的議題。

二、考察過程

本出國計畫出國員額為一名。此行之安排，承蒙經建會財務處張處長與蔣水木專門委員予以協助，提供參訪機構之建議，並蒙亞東關係協會洽請日方提供訪談人士建議名單。取得這些資訊後，立即開始聯繫作業。經東京大學經濟系陳國樑教授的大力幫忙，獲得參與日本財務省相關決策委員會甚深

的 Ito 教授的首肯，願意接受訪談，並經 Ito 教授聯繫日本財務省主計局（Budget Bureau）業務同仁，順利安排會晤。另外也聯絡上參與日本內閣府經濟與財政委員會的一橋大學（Hitotsubashi University）Eiji Tajika 教授與其同事 Masayoshi Hayashi 教授（曾於財務省及內閣府總合經濟研究所任職），蒙其應允訪談。行前聯絡時，Ito 與 Hayashi 兩位教授已提供相關文獻資料供參考，並對我方提出之訪談大綱給予相關意見。建議訪談時可擴大範疇，無須侷限於預算編列事項，而可從更廣的視野來思考和討論。在收到文獻資料後，即先研讀文獻，瞭解日本相關制度結構及用語，俾便與日方討論。此外，也安排購買相關出版品之行程。惟抵日後與訪談人士討論，改為到東京大學經濟系圖書館（收集日本政府出版品最為完整，為全日本各機構之冠）搜尋與影印相關資料。聯繫作業完成後，順利於 7 月 2 日成行，並完成各項訪談及資料收集作業。

三、訪談內容整理

1. 日本的預算制度

- a. 日本的預算編列與多數國家相同，屬於 unified system。將經常支出與資本支出並列顯現整體預算支出水準。在中央政府預算方面，分為
 - 一般預算（general account budget）、
 - 31 個特別預算（special account budgets，包含國營事業、保險基金、公共工程與政府管理業務）、
 - 政府相關機構預算(budgets of government-affiliated agencies，含 6 家金融公司與 2 家銀行，完全由政府出資，與政府政策密切結合)這三部分均需經國會通過才能執行。地方政府分兩個層級，合計共 1800 個。預算的執行均經預算審核、預算追加減與決算三階段。

2. 日本政府預算發展

- a. 日本自 1999 年起不再實施擴張性的財政政策，並開始從削減支出的角

度改善赤字。特別是大量削減公共投資，金額頗鉅。但財務省說此一方面的支出已無法已繼續減少，如果要再減少支出，就必需動到社會安全支出了。今後改善赤字必需要從收入面著手，和其他國家的租稅負擔比起來，我認爲日本還有加稅的空間。當然加稅在政治上不受歡迎，但政府必需嚴肅考慮之。

- b. 日本的預算在收入面是中央政府獲得大多數的稅收，但絕大多數的支出是透過地方政府執行。地方政府的支出除了中央政府各部會的直接補助外，還有由中央政府的一般預算以及 FILP 移轉給特別預算後，再由特別預算項下移轉。要瞭解日本預算就必需瞭解地方政府的補助。
- c. 日本政府預算中，除了一般預算（general account）外，有 31 個特別預算。一般民眾並不喜歡特別預算，此一結構會顯得政府預算透明度不足，難以掌握真正的預算情況，政府也有計畫要減少特別預算的數目。特別預算的收支獨立運作方式，如果做得好，是有 smooth out 景氣循環的功能，但也容易隱藏運作的缺陷。

3. 日本預算赤字緣起及發展

- a. 1980 年代後期，日本政府在美國要求開放市場及增加國內需求的壓力下，承諾在 10 年內增加對美採購金額 430 兆日圓（當時日本 GDP 約爲 500 兆日圓），部分由增加政府採購達成。自當時起政府公共投資即開始持續增加。
- b. 1990 年代爲振興經濟，政府持續透過對地方政府的相對基金（matching fund）補助推動區域公共建設。由於金額龐大，也造就營建開發公司的發展。因推動建設的地區多是非都會的較偏遠地區，公共建設對整體經濟及所得所誘發的乘數效果有限，也可能產生浪費，自 1999 年起就開始擰節此方面支出。

4. 預算編列的基本原則

- a. 獨立預算年度原則：每一會計年度的支出應以該年度的收入支應
- b. 單一預算年度原則：內閣應將每一會計年度的預算向國會報告
- c. 總額預算原則：政府所有的支出與收入項目均需包含在預算內。

會計年度起迄期間為每年 4 月至隔年 3 月。

5. 2006 年一般預算

- a. 2006 年規模為 79 兆 6860 億日圓
- b. 支出面以社會安全支出最大（25.8%），國債服務（含利息與公債償還）次之（23.5%）對地方政府援助第三（18.3%），公共工程僅佔 9%，教育與科技為 6.6%。
- c. 收入面以租稅與規費收入最大（57.6%），債券發行次之（37.6），其他收入僅 4.8%。
- d. 債券發行額高達 30 兆，其中僅 5.5 兆元為建設公債（construction bonds），其他 24.5 兆為非投資性的債務支應債券（debt-financing bonds）。日本公共債務法僅允許發行建設公債，債務支應債券的發行必須依據例外條款每年分別提出適用。此例外條款在 1975-89, 1994-2006 均使用過。
- e. 國債服務的 18.8 兆支出當中，8.6 兆為利息支出（年利率為 2%），10 兆為公債贖回。公債贖回的原則是，每 10 年贖回 1/6，5/6 以新債支應，在發行後 60 年全部贖回。
- f. 與 2005 年預算比較，支出面除了社會安全支出與教育與科技支出有微幅成長外，其他項目都是負成長。減少最多的是對產業投資性的特別預算移轉，減少 32.3%。可見預算緊縮之一斑，並以緊縮公共建設為主。

6. 2006 特別預算

- a. 目前正進行特別預算的檢討與改革，31 個特別預算將進行整併與縮減，希望在 5 年內能減半。
- b. 特別預算中，最大的支出項目是用於政府債券強化基金（Government Bonds Consolidation Fund）對政府債務做統一的規劃與管理。其次是對地方政府的移轉。地方政府的主要收入是來自中央的移轉，有直接來自中央政府各部會的補助，也有透過特別預算的項目的補助，另外還有來自財政投融资（FILP）的放款和賒借。

7. 日本政府預算虧損現狀

- a. 日本今年的一般預算仍有 4 成要由債務支應（含償債計畫），總預算赤字為 5%，總債務餘額為 GDP 的 140% 左右，雖然比去年改善，仍然表現不佳。
- b. 今年度（2006 年 4 月起至 2007 年 3 月止）政府的一般預算加特別預算總支出 540.1 兆日圓中，有 258.7 兆要靠賒借支應（含償債計畫），仍是相當高的比率。（參考 www.mof.go.jp/zaisei/con_2_go1.htm, www.mof.go.jp/zaisei/con_2_go2.htm）對借貸的依賴雖然較去年改善，但仍相當高。
- c. 在預算赤字中，約有 1/3 為循環性赤字，當景氣好轉應可改善，但 2/3 仍有賴政府收支的結構改善。

8. 日本政府的預算控制

- a. 早期原訂有相當嚴格的公債及賒借規定，但因遭遇經濟不景氣以及自然災害而必需修訂或暫緩實施。
- b. 由於政府債務的攀升，1999 年後已停止使用擴張性財政工具，並訂定

由上而下的預算控制措施，嚴格控制支出之擴張，並能有效達成緊縮的目標。

9. 公營事業及公共投資民營化對預算的影響

公營事業因常具有獨佔性，也有規模經濟問題，民營化時需注意不要創造出獨佔型巨獸(monopoly monster)。而公共投資由民間進行，不但常需由政府保證，有問題時也需政府協助，營運虧損時政府不能任由倒閉，還是要補助，不見得能解決政府預算的問題。

10. 日本民營化經驗

- a. 日本航空、鐵道經營都已完成民營化。鐵道運輸經切割後的六家民營公司，有三家獲利良好，股票已經上市，另三家因是較偏遠地區經營較困難。另外，製菸業與電信業也民營化，且有其他兩家民營競爭者。國營金融機構計畫在未來十年完成民營化，郵政也計畫要將郵政、儲蓄與保險三項業務切割成三家民營公司（目前遭受嚴重的員工抗議）。郵局因經營處所多，存款戶多，規模大，將來民營化後會開始做商業放款，會對金融業產生很大影響。
- b. 公路運輸方面也開始進行民營化工作，也是先行切割。公路運輸民營化的目的之一，是想要減少政府在這方面的公共投資。但民營化時，是將公路建設與公路營運分開，並對公路建設給予補助，所以建設（特別是報酬率地的偏遠地區建設）仍舊繼續進行，並沒有達成減少投資之目的。

11. 政府債券的發行

- a. 日本政府債券分為兩種：FILP (Fiscal Investment and Loan Program,財政投融資)債券和國家債券 (National Bonds)。前者長短期都有，且無政府保證，後者為長期，且有政府保證。但由次級市場價格所反映之利率看來，二者並無差別。

- b. FILP 的預算金額約為政府一般預算的兩倍，可見規模之大。透過 FILP 也可發揮調節金融市場的功效。

12. 當前的結構性改革與中期經濟與財政展望（內閣 2006 年元月宣示）

為恢復財政健全，政府將持續限制政府規模，首先針對中央與地方合計的預算餘額，希望在 2010 年代達到盈餘。為達此目標，需先實現以私部門需求帶動的永續經濟成長。政府目前正籌畫「政府支出與收入的整合型改革」（”Integrated Reform of Expenditures and Revenues”，預計 2006 年內完成，目前正緊鑼密鼓進行中。為使經濟復興與財政健全能彼此相容，在考慮增加國民負擔時，政府會慎重考慮這些新增負擔應以何種方式出現，並評估其經社效果。

四、赴日考察行程表

日期				起迄地點	考察內容	擬訪機構
月	日	星期	上午 下午			
7月	2日	(日)		台北-東京	往程	
7月	3日	(一)	上午	東京	拜訪 Prof. Takatoshi ITO	東京大學經濟系 tito@e.u-tokyo.ac.jp Professor, Graduate School of Economics, University of Tokyo
7月	3日	(一)	下午	東京	拜訪財務省主計局 調查課 馬場優司主任 稻垣好展課長輔佐	財務省主計局 http://www.mof.go.jp/
7月	4日	(二)	上午	東京	拜訪 Prof. Eiji TAJIKA, Masayoshi HAYASHI Shun-ichiro Bessho	一橋大學 Kunitachi campus School of International and Public Policy & Graduate School of Economics, Hitotsubashi Univeristy
7月	4日	(二)	下午	東京	參與一橋大學公共經 濟學門教授討論會	一橋大學經濟系

日期				起迄地點	考察內容	擬訪機構
月	日	星期	上午 下午			
7月	5日	(三)	上午	東京	資料整理	
7月	5日	(三)	下午	東京	拜訪 Professor Joe Chen	東京大學經濟系
7月	6日	(四)	上午	東京	資料整理	
7月	6日	(四)	下午	東京	查詢及影印相關政府 出版品及統計資料	東京大學經濟系圖書館
7月	7日	(五)		東京-台北	返程	

五、訪談問題

1. The dynamic paths of Japan's government general expenditure budget and investment spending budgets in the past two decades, and the change of major contents.
2. How does the 1990s recession impact Japan's fiscal policy and budget condition? What are major actions/reforms the central government has taken to strengthen the fiscal solidity? What are the outcomes? What should be done next?
3. What fiscal/budget adjustment the government has done to cope with the challenges of globalization and privatization?
4. What are debt-financing principles for the central government? Are they functioning well in practice?
5. What are the most acute challenges Japanese government faces in the phase of government budget?
6. Why did Japanese government choose to apply the separate budget system (separating general spending from investment spending), which is different from the unified system applied by many other countries? What are the goods and bads of the system, especially for Japan?
7. What amendments you have made in government accounting and budget statistics in order to fit with the fiscal reforms?

附錄：韓國考察報告

世新大學 郭昱瑩副教授

一、行程

日期與時間	事由/受訪者
95/6/21	抵韓
95/6/22 9:30-11:30am	Chang, Sokjin Senior Assistant Director International Cooperation & Education Div. Fiscal Strategy Office The Ministry of Planning and Budget in Korea +82 2 3480 7814 sjchang@mpb.go.kr.
95/6/23 1:00-3:25pm	Joonook Choi John Kim Korea Institute of Public Finance 79-6 Garak-Dong Songpa-Ku 2-2186-2114 jhrv@kipf.re.kr
95/6/24 11:00-3:55pm	Dong-Wan Lim Doctoral Student at Department of Public Administration Seoul National University sumaeul@yahoo.co.kr
95/6/25	離韓

二、訪談問題

1. In terms of program budget, how to separate capital budget from operating budget?
2. What are the general principles do you use for the separation?
3. What are the advantages and disadvantages of the separation?

4. What are the methods of evaluating and categorizing the intangible assets, i.e., human capital?
5. What amendments you have made in your government accounting and budget statistics in practice to fit the new rules of IMF's *Government Finance Statistics Manual 2001*?

三、訪談內容整理

(一) Chang, Sokjin

韓國目前正經歷前所未有的預算改革，預算改革可追溯至 2003 年，當時，發現政府支出有多項問題，諸如財務投資缺乏一致性、無法充分評估每一項計畫、各部會並無扮演預算控制角色、政府支出的成果缺乏足夠的關注與事後監控等，爲了改變公共支出管理系統（Public Expenditure Management System）而推動了三項改革，分別爲：

1. 制訂五年爲期的國家財務管理計畫（中程計畫）；
2. 由上而下的預算制度（各部門預算上限）；
3. 績效管理制度的導入(仿效美國 Program Assessment and Rating Tool, PART)。

然而，實際推行三項革新方案有其困難，2004 又將上述三項結合第四項改革方案，即數位預算與會計系統（Digital Budget and Accounting System），結合資訊科技系統，相關人員也逐步熟悉並漸漸接受新的改革措施。同時，配合上述革新，韓國預算制度改採計畫預算制度，有別於以往的項目列舉預算，預算編製前，內閣會召開部長會議，訂定重要計畫，繼而要求各部會將相關支出編入所屬計畫，每一計畫下的預算科目爲：

101 Personal

200 Service and Facility

- 300 Current Transfer
- 400 Capital Expenditure
- 500 Lending and Financing
- 600 Special Financing
- 700 Transaction Fund
- 800 Contingency Fund

其中，與資本預算相關為 Capital Expenditure，又細分如下：

- 401 Planning
- 402 Research
- 403 Land Acquisition
- 404 Land Exploitation
- 405 Auditing
- 406 Additional Expense
- 407 Capital Acquisition
- 408 Interest Payment
- 409 Additional Interest Payment
- 410 Interrelated Rights
- 411 Capital Transfer to Private Sector
- 412 Capital Transfer to Local Government
- 413 Capital Transfer to Other Organizations
- 414 Capital Transfer to Overseas

韓國目前已不將資本與經常預算分開編製，而是以計畫預算的方式，與計畫相關的資本與經常預算全部列入。

(二) Joonook Choi & John Kim

韓國資本預算與經常預算分開已有久遠的歷史，然而，並沒有明確的預算規則說明資源應該如何分配於資本預算或經常預算，就他們的看法認為資本預算與經常預算分開至少有下列幾項優點：

- 一、 統計上的目的，可以作為財政政策總體效果的經濟分析。
- 二、 可確認政府支出用於資本預算的比例。
- 三、 可用以預防預算執行階段的濫用。
- 四、 可針對資本預算設定相關指引 (guidelines)。

不過，近幾年遭遇到批評認為資本預算與經常預算分開限制了預算的彈性與效率，韓國的預算制度正面臨相當大的轉變，即是計畫預算制度 (program budgeting) 與由上而下 (top-down) 的預算制度。

(三) Dong-Wan Lim

自 1979 年起韓國即根據國際貨幣基金的「政府財務統計手冊 (Manual on Government Finance Statistics)」而採用統一政府財務 (Consolidated Government Finance)，其中，區分資本收入/支出與經常收入/支出 (如下表)，僅為報告目的。

2005.2 Consolidated Government Finance(p)

(In 100 Million won)

	Feb 05
1. Revenue	236,997
Current revenue	235,492
Capital revenue	1,505
2. Expenditure	336,319
Current expenditure	296,526
Capital expenditure	39,793
3. Net lending	1,184
4. Balance(1-2-3)	-100,506

(http://nafis.mofe.go.kr/so4/so422.asp?m_type=D&m_year=2005&m_month=01&m_brcd=04)

韓國以往採行項目列舉預算，然目前改採計畫預算。預算結構過程（Budget Structure Process）內容主要包含四個部分

1. 改革的需要
2. 改革的目標
3. 改革的內容
4. 改革的策略

其中，第三部份包含五項重點：

1. 計畫預算
2. 雙重會計制度
3. 財務資訊系統
4. 政府公債的重新發行
5. 審計制度的改革

附錄：新加坡考察報告

世新大學 郭昱瑩副教授

一、行程

日期與時間	事由/受訪者
95/7/3	抵達新加坡
95/7/4 10:00-11:30am	Dr. Mukul G. Asher Professor, Lee Kuan Yew School of Public Policy 29, Heng Mui Keng Terrace Singapore 119620 Tel: (65) 6516-6792 Fax: (65) 6779-5397 E-mail: sppasher@nus.edu.sg
95/7/5 9:30-11:45am	Leela Pokkan (Mdm) Quality Service Manager Ministry of Finance Tel: 1800-2260806 Fax: (65)-63327435 Website URL: http://www.mof.gov.sg E-mail: MOF_QSM@mof.gov.sg
95/7/6	離開新加坡

二、訪談問題

1. In terms of program budget, how to separate capital budget from operating budget?
2. What are the general principles do you use for the separation?
3. What are the advantages and disadvantages of the separation?
4. What are the methods of evaluating and categorizing the intangible assets, i.e., human capital?

5. What amendments you have made in your government accounting and budget statistics in practice to fit the new rules of IMF's *Government Finance Statistics Manual 2001*?

三、 訪談內容整理

(一) Dr. Mukul G. Asher

新加坡很明確劃分經常預算與資本預算，因其支應之基金不同。根據國際貨幣基金的分類，預算支出有三項：當期支出（current expenditure）、資本支出（capital expenditure）與支付經濟的淨貸款（net lending to the rest of the economy），而第三項支出通常為資本支出，若僅列舉第二項為資本支出，可能有低估資本預算的問題。而通常判斷是否為資本支出的方式主要是看此項資產的持有是否超過一年以上，然而，資本預算的定義有時可能產生下列問題：

1. 研究發展支出：Asher 教授指出研究發展的效益通常超過一年，因而研發支出應該歸屬於資本預算，然而，目前，新加坡尚無一致性做法，多數研究發展支出由發展基金支應，屬資本預算。不過，由統一基金補助之國家研究基金會的信託基金（Trust Fund under the National Research Foundation），也用於研究發展支出，此部份則屬經常預算。Asher 教授倒是建議台灣應將研發支出列為資本預算，一方面因為台灣有相當的研發優勢；另一方面，研發也是台灣未來經濟成長的重要因素。
2. 淨貸款的問題：預算上有相當多的財務轉換（financial transactions），如何處理貸款與利息、政府持有的股權、政府與民間協力（public-private partnership）所衍生的財務轉換問題等也與資本預算相關，這些項目如何編入資本預算、如何估測等造成資本預算編製的困難。

(二) Leela Pokkan

新加坡的資本預算與經常預算分割相當清楚，經常預算歸屬於統一基金 (Consolidated Fund)，主要為維持政府各部會運作的經常性支出與對法定團體或組織的移轉性支付 (transfers to statutory boards and other outside organizations)。此支出通常為週期性 (Recurrent) 支出，包括：人力支出、其它運作支出、補助金 (Grants-in-aid)、退休金及公債支出。總經常性收入 (包括稅收、規費、金融債權及投資收入等項目) 列於總帳目下，而不列於各計畫預算中，各項計畫除了經常性收入外，主要是以各類基金來做融資。

新加坡的資本預算屬發展基金 (Development Fund)，1959 年 9 月 14 日訂定的發展基金法案 (Development Fund Act)，明確指出發展基金所有的收入與支出須為依法所授權或規定的項目，發展基金的資金給付方面，財政部長可透過供給 (Supply) 或追加供給 (Supplementary Supply) 法律，批准運用發展基金的資金去償付支出，如果出現財政部長必須修正供給或追加供給法律所分派撥款支出的主項目與次項目的比例，或是創造一個新的次項目時，財政部長可批准認可項目資金間的移轉，特別是在出現另一相類似主項目中的其他次項目資金出現贖餘時即有此移轉作為。這對於出現赤字或不足額的次項目或是新創的次項目有很大的幫助，但除此之外藉供給或追加供給法律所核可的主項目支出撥款總數則不應因此過度地超支。

按發展基金法案的規定，發展基金收入包括：

1. 經常自公債基金提撥之款項；
2. 為本基金所得之貸款利潤與根據法律為本基金所提撥之款項；
3. 由本基金所做投資而得之利息或利潤；

4. 由本基金貸款所得之償還款項。

而發展基金的用途主要有下列各項：

1. 用於新加坡經濟發展和一般福利相關的建物與資產上，如建物的建造、改善、擴大、增建與汰換；或如其他資本資產的提供、取得、改善與更新（包含車輛、船舶、飛機、鐵路運輸工具、機械、機具與設備）。
2. 用於土地的取得或徵收及有關於土地的創新使用。
3. 用於任何對於某特定目的（如第一項所提及）之先期的勘察、研究或調查上，或是用於某些關於新加坡資源的發展、改善、保存或開採相關的計畫與方案或相關方面。
4. 用於支付上述第一、二、三項所揭示事項的臨時費用或支出或為完成上列事項的相關支付。
5. 用於設備折舊或發展基金投資損失的臨時費用或支出。
6. 用於對任何公共機關或任何其他企業或組織有關於上列第一至四項的補助款或貸款
7. 在與主管法定企業的部長諮商後，財政部可決定或根據法律的規定有條件的以資金挹注法定企業以求得投資的資本貢獻 (capital contribution)。

經常預算包含人事支出 (object category 1000)、其他經常支出 (object category 2000) 與經常性的補助款 (object category 3000)，而資本支出主要為發展支出 (object category 5000)，其下有直接發展 (object class 5100)、資本補助款 (object class 5200)、資本挹注 (object class 5300)、土地相關支出 (object class 5500)、貸款 (object class 5600) 與發展基金移轉 (object class 5900) 等六項。

關於研究發展支出，新加坡 2006 年預算的重點之一乃是使新加坡成為知識中心 (knowledge hub)，具體計畫包含購買智慧財產權、縮短資本支出核可的時間等，同時，國家研究基金會的信託基金也因知識中心的訴求

而成立，由統一基金（經常預算）補助，初期基金數額為 5 億新幣，未來 5 年希望可以成長至 50 億新幣，基金主要用於生化科學（biomedical sciences）、互動與數位媒體（interactive and digital media）、環境與水資源科技（environmental and water technologies）等研究發展計畫。

其餘研究發展計畫主要由發展基金支應，包含強化工業研究、人力能量研發、提昇知識基礎及促進國際經濟相關之研發合作。

與上述知識中心相關的計畫乃是新加坡同時強調人力資本成長的重要性，自 2006 年起的未來 5 年新加坡將投注 20 億新幣（每年 4 億新幣）於三所國立大學的基礎建設、設備與研究，預期政府投資於大學的經費將達 GDP 的 1%。此外，教育經費也用於初級與中等教育的改善，包含不同類型且多樣化的課程設計、設立藝術、運動、數學與科學等專門學校，再者，也鼓勵學生往技職教育發展，僅須憑藉才能與能立即可獲得入學許可；重視應用教育的發展，透過與技職教育合作，中等教育也引介電子或數位媒體的選修課程。

附錄：期中報告審查意見及回應

會議日期：95 年 7 月 31 日

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>(一) 淡江大學蔡教授信夫</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究案期中報告，為規範性的彙整，是否有「深入訪談」(如：行政院主計處、企業等)的計畫，本案若有深入訪談，將更完整，亦利後續執行。 2. 我國預算法將預算依收支性質分為經常門與資本門的動機和目的何在？環境的變動對動機和目的是否予以檢討。 3. 資本門與經常門二分法有否檢討的必要，如分為人力資源、經常門及資本門等。 4. 研究發展為現階段應有的支出，除有具體成果，如專利權、著作權、商標權等外，是否仍應列為經常門。 5. 美國州政府的預算制度，似較聯邦政府接近台灣的現況，建議參考美國州政府資料予以探討。 6. 財務會計準則公報中之第 34、35 號公報，政府在預算編製時，是否需予以考慮。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本計畫在訪談部分，國外以訪談學者專家與政府官員；國內則以詢問主計處同仁為主。 2. 本計畫的第一章緒論與第二章討論台灣預算制度的地方已說明經資門劃分的優劣點以及我國經資門結構之轉變。 3. 本研究計畫討論經資門劃分的合理性是以原則性方式分析，至於細部規劃，限於研究期間，有待日後相關後續研究進一步分析。 4. 有關經資門包含項目在計畫報告中已有說明。 5. 已在第三章補充加入美國州政府的預算制度說明，同時以美國加州政府預算制度為主要討論分析的對象。 6. 已在第二章第二節補充加入財務會計準則公報中之第 34、35 號公報及政府會計 準則第 5、6 號公報相關內容的討論。

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>(二) 台灣大學林教授建甫</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 建議政府預算經資門的劃分標準應以促進資源使用效率為主，而非僅以大於一年以上耐用年限劃分認定。 2. 建議未來期中報告應將計畫需求書一併送審查委員，俾便評估報告有無符合計畫需求。 3. 本委託研究計畫期程僅四個月太短，建議若非有特定目的，宜以一年為期。 4. 建議補充本報告參考文獻，另排版係為剪貼網路資料，比較不清楚，建議格式應予統一。 5. 目前報告比較國家涵蓋美、日、韓、新加坡，建議可再發揮研究團隊專長，增列德國或歐盟地區資料。 6. 建議補充本報告歷史趨勢發展資料，俾便強化經資門劃分標準重新歸類背後支持的經濟理論基礎。另可利用迴歸分析，找出重要影響因素。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已參考寶貴意見。 4. 已補充加入更完整的參考文獻。各國預算表格都已重新打字並且將科目翻譯成中文，以便閱讀比較及參考。 5. 因研究時程依合約無法延長，不及從事德國或歐盟地區預算資料的研究。 6. 已補充相關發展資料的說明與分析
<p>(三) 輔仁大學蔡教授博賢</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 本報告之用語，如「單一」預算制度或「單式」預算制度等，全文前後應予一致。 2. 請針對第 57 頁 IMF (2001) 報告中將「現金基礎」修訂為「應計基礎」，爭議性問題再加以處理說明。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 謝謝指正，報告全文內已修正齊一為「單式」預算制度。 2. 在期末報告第二章與第七章中已說明 2001GFSM 與我國現行財政統計報表的差異處。

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>3. 研發支出、人才培育支出若由經常門支出改歸類為資本門，將面臨要依據政府會計準則處理，列入固定資產管轄，建議參考財務會計準則公報，俾提升未來執行之可行性。</p> <p>4. 本研究旨在解決經資門定義嚴謹的問題，並非預算制度問題，故研究重點應為經資門範疇內容或經資門預算比率有無調整空間。</p> <p>5. 本人目前負責政府「固定資產會計準則」宣導工作，本研究若將部份科目從經常門改歸類為資本門，將衝擊到各部會預算編列問題，應審慎考量；且因目前各機關資本支出多為新興計畫，經常支出則多為例行性業務，經常支出較不會受立法委員質詢；若研發支出、教育訓練支出改歸類資本門，一時資本支出大幅成長，單位預算結構改變，將易遭立法委員質詢。</p>	<p>3. 已參考寶貴意見。</p> <p>4. 在期末報告第一章與第八章中已加強此方面的說明。</p> <p>5. 已在第二章第二節中補充列入政府會計準則第 6 號公報「固定資產會計準則」的相關討論，針對從經常門改歸類為資本門，將衝擊到各部會預算編列問題，報告中已加以討論。</p>
<p>(四) 世新大學郭教授迺鋒</p> <p>1. 本委託研究旨在解決目前政府預算經資門劃分標準漸不適用經濟環境的問題，當初丹麥是最早實施，其用意為何？若當初分類定義資本支出為有助於資本形成之支出、經常支出為消費性支出，則有助於無形資本形成的研</p>	<p>1. 已參考寶貴意見。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>發支出、人才培育支出則可再重新歸類。</p> <p>2. 預算法第 10 條定義歲入、歲出之經資門劃分標準，若有未盡事宜則依會計、經濟原則處理。故經資門的劃分並非主要為財政紀律，以本報告第 44 頁韓國經驗顯示，經資門資料不僅做為提供資本預算比率，避免經費浮濫外，尚可作為財政政策效果、經濟政策分析之指引指標。</p> <p>3. 另可參考第 34、35、36 號財務會計準則公報精神，補充資本支出內容。</p>	<p>2. 謝謝提供寶貴意見。</p> <p>3. 已在第二章第二節補充財務會計準則公報第 34、35、36 號的精神，補充說明資本支出內容，重點為金融產品(包括衍生性金融產品)。</p>
<p>(五) 東吳大學蘇教授裕惠</p> <p>1. 預算的目的包括(1)資源之有效分配(2)統計目的。前者必須搭配適當的財政紀律；後者則與規劃資源之分配方向及與其他國家比較有關。本報告中所提人才培育、研發支出以及第 11 頁所列目前預算制度的其他爭議，究竟與預算二大目的有何關連？經資門重新劃分後有何改善？期末報告應有明確說明。</p> <p>2. 未來若將人才培育、研發費用列入資本門，相關財政紀律應如何規範？應</p>	<p>1. 期末報告第八章針對此問題，已作必要的說明。</p> <p>2. 期末報告第八章中已強調財政紀律的重要性。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>如何調整現行的財政紀律？</p> <p>3. 財務會計準則新公報（第 34、35、36 號）主要是針對已入帳之有形資產，而與無形資產較無關，個人建議無須納入本報告。</p> <p>4. 世界各國有關人才培育、研發支出的比重為何？在現行經資門劃分下，我國所投入的比重是否適當？</p> <p>5. 預算之編製與後續之政府會計報表之表達有密切關係，建議研究團隊應與主計單位多加配合。</p>	<p>3. 為便於參考討論，第二章第二節補充列入財務會計準則公報第 34、35、36 號的精神的討論。</p> <p>4. 已增補相關資料加以說明。</p> <p>5. 謝謝指正。</p>
<p>（六）行政院主計處</p> <p>1. 我國預算制度向係採取單一預算制度，並依複式預算制度之精神劃分為經常門、資本門兩部分，且經常收入如有賸餘，得作資本支出之財源，較複式預算更具彈性。</p> <p>2. 預算法第 10 條及 23 條對於經常門、資本門之劃分，主要係財政紀律之考量，避免資本或舉債收入充作經常支出之用，而影響政府整體財政。至其他採取單一預算國家，雖未區分經資門，似有類似配套措施做為財政紀律規範。</p> <p>3. 各國由於政經體制互異，對於資本預算之認定未盡一致，我國立法院於審</p>	<p>1. 謝謝指正。</p> <p>3. 在期末報告第二章中已增加必要之說明。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>查總預算時，對於經資門所研提之意見，主要係認定標準不同，惟均著眼於政府財政紀律，絕無本文所述「膨脹經常門收入，將經常門支出改列為資本門支出的情形」。</p> <p>4. 研究報告中所述，因經資門劃分致人才培育及研究發展支出遭受限制問題：</p> <p>(1)以人才培育支出，主要編列於教育經費支出，研發支出主要編列在科技支出，目前政府在編列科學支出每年維持 GDP3%左右，而教育支出則有一定比率之保障，並無因歸類為經常門而短少之虞。</p> <p>(2)又研發支出現主要編在「科學發展基金」，目前政府對該基金之撥補為資本門，至基金於實際執行時，對於各項研發，並無經資門問題。</p> <p>5. 美國聯邦政府於編製預算時並未劃分經資門，其對待資本支出和營運活動支出並無差異，然而美國國會會計總署（G A O）卻建議其應比照州政府作經資門劃分以強化財務管理，故財政紀律仍為首要考量。</p> <p>6. 為因應經濟轉型，如能投入資本支出對於經濟成長有更大的乘數效果，惟</p>	<p>4. 謝謝寶貴意見，在期末報告中已參考增加第八章對於教育與研究發展支出作較為完整的討論。</p> <p>5. 第三章美國政府預算制度中，已有補充說明。</p> <p>6. 謝謝指正。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>對於現有之支出，並非由經常支出改列為資本支出，就能產生較多之經濟效果，能應視其實際投入而定。</p> <p>7. 關於與國際接軌問題，以目前我國歲出按職能及經濟性分類已採國際標準，並不影響國際比較基礎。</p> <p>8. 新十大建設之頂尖大學及研究中心已以特別預算處理，並以特別條例排除於經資門比率限制外，建議不應以頂尖大學及研究中心的特例，作為常態討論。</p>	<p>7. 謝謝提供寶貴資訊。</p> <p>8. 在期末報告中已作適度調整說明。</p>
<p>(七) 行政院秘書處</p> <p>建議加入行政部門（尤其是行政院主計處）對經常、資本門分類看法，非僅有立法部門看法，報告內容較能衡平不偏頗。</p>	<p>謝謝指正，已納入期末報告中。</p>
<p>(八) 行政院文化建設委員會</p> <p>1. 有關法律保障預算部分，僅有教育經費，不含其他人才培育經費。</p> <p>2. 目前文教經費非常困窘，人才培育、文化資產保存等相關經費，約 40%皆須透過提報公共建設計畫方能籌得。</p>	<p>謝謝提供寶貴意見。</p>
<p>(九) 行政院體育委員會</p> <p>本研究有關預算經資門劃分應嚴謹，政府支出方能達到預期效益。</p>	<p>謝謝指正。</p>
<p>(十) 行政院衛生署</p>	

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>有關預算制度經資門劃分標準，請研究團隊針對現行規範細項調整，並提供改進建議及其理由說明，俾便協助行政院主計處減少爭議。</p>	<p>謝謝指正，在期末報告中已作必要的說明與建議。</p>
<p>(十一) 行政院國家科學委員會</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 目前科發基金所補助之研究計畫，已將原人事費及其他費用，合併為業務費一項(內含研究人力費及耗材、物品及雜項費用)，並無人事費不得流用的問題。 2. 國科會 1 年 400 多億元預算中，科發基金占 200 多億，在總預算中，係由國庫以現金增撥基金方式，編列資本門預算，惟於基金預算中，用途包含研究人力費、耗材物品等經常性支出，立法院於審議預算時，迭以該基金之支用，不符資本支出定義，提出質疑。 	<p>謝謝提供寶貴資訊。</p>
<p>(十二) 行政院研究發展考核委員會 (書面意見)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 本院刻正積極推動組織改造作業，期望藉由推動業務委託民間辦理、機關整體委外及轉型為行政法人等方式，達到精簡政府組織及活化資源運用之目的。前開各種組織業務調整模式對於政府預算編列制度以及經常門、資 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已參考寶貴建議。

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>本門劃分之檢討作業所帶來之影響，建請一併納入考量。</p> <p>2. 第二章第一節「我國預算制度的簡介」提及我國預算之程序及相關權責機關。依據行政院所屬各機關年度施政計畫編審辦法第 6 條第 1 項規定，各機關年度施政計畫中有關公共建設計畫、科技計畫及重要社會發展計畫項目，均應辦理先期作業，並分別由本院經建會、本院國科會及本會會同相關機關辦理審議作業。其中公共建設計畫及科技計畫部分，均有預先匡定之額度由經建會及國科會統籌分配，惟有關重要社會發展計畫經本會審議後仍需由主計處統籌處理。本研究案是否宜納入前開運作方式之檢討，亦建請考量。</p> <p>3. 本計畫主要目的考量我國經濟與金融情勢，藉由釐清我國政府預算資本門定義及研析國外經驗，檢討政府預算編列制度經常門及資本門計畫審議相關問題，並提出可能建議，未來撰擬期末報告政策建議章節時，建議針對政策推動性質及時程，分為近、中、長程建議事項，以提升研究參考價值。另外，研究報告架構大綱部分，</p>	<p>2. 限於研究期間，且此建議與本研究主題關聯性並不高，是以未能納入考量。</p> <p>3. 謝謝指正，在期末報告中已作必要討論。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>建議增加研究方法章節，以供參閱者了解本計畫研究架構及研究設計內容。</p>	
<p>(十三) 本會經濟研究處</p> <p>本報告第 9 頁已敘及「經資門分類所遭遇的問題」，建請以此為基礎，增加「所產生影響」分析一項，影響範圍會有經濟成長、債務餘額、政府財務管理等項。</p>	<p>謝謝建議，由於此意見所涵蓋的範圍甚廣，限於研究期間，在期末報告中僅作初步的討論。</p>
<p>(十四) 本會人力規劃處</p> <p>建請增列明確指標衡量人力資本對經濟效益的影響。</p>	<p>此問題至為重要，建議納入中長期研究。</p>
<p>(十五) 本會管制考核處</p> <p>1. 本會負責重大公共建設計畫審議，每年額度約為 1,200 多億元，近年來由於各機關經常費預算維持零成長或甚至負成長，有些重大業務無法排入機關公務預算，改提送公共建設計畫，爭取額度。</p> <p>2. 我國公共建設經多年投資，硬體方面已達相當規模，以公路建設為例，每年都占公共建設預算的比率最大，以目前而言，每新闢一條路動則數十億甚至百億，如能從管理角度，提出一些管理措施，所花費經費有限，卻可以提升公路使用效能；另外，衛生醫</p>	<p>謝謝寶貴資訊與意見，在期末報告中已參考意見作必要的說明。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>療，如長期照護、醫療保健或購置疫苗等，從預防重於治療觀點來看，這些重要經常性費用，是否隨經濟轉型及環境變遷，將經常、資本門作適度調整。</p> <p>3. 其他部會也有類似情況，而本報告僅針對研發經費、人才培育作探討，建議研究團隊應朝實務面，了解各部會實際狀況，分析利弊，在不影響國家財政情況下，因應經濟轉型及環境變遷，將經常、資本門比率作適度調整。</p>	
<p>(十六) 本會都市及住宅發展處</p> <p>1. 有關日本資料部分，請注意翻譯問題，如地方交付稅交付金係指中央統籌分配稅款；第 33 頁公共事業係指公共建設等。</p> <p>2. 排版請不要直接貼表格，應整理過後再謄打翻譯後之資料。</p> <p>3. 建議將平成 18 年改成西元年；另本報告僅列 2005 年、2006 年預算書資料，建議可再補充歷史資料。</p>	<p>謝謝指正與建議，已作必要的修改與補充。</p>
<p>(十七) 本會財務處</p> <p>1. 本報告第一章提及本研究目的在於釐清我國政府預算經常、資本門歸類是否合理，惟本次期中報告主要內容係以出國訪查為主，在邏輯論述方面似</p>	<p>1. 已增列第八章對經、資門劃分之合理性提出討論。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>較缺乏，且第八章結論與建議尚未針對本次委託研究之計畫目標(如研議重新調整政府預算經常、資本門之定義、內涵與範疇，以符合實際需求；試擬政府預算經常、資本門定義，據以修正適用於我國之「各類歲出預算經常、資本門劃分標準」)，提出較具說服力之說明。</p> <p>2. 本報告第 11 頁中提及立法院對中央政府總預算案中釋股收入之溢價部分列經常收入，非營業基金之增撥基金方式及委辦費與獎、補助費以資本支出列帳等經資門的分類有所質疑部分，經查此係立法院預算中心「94 年度中央政府總預算案整體評估報告」，認為政府有膨脹資本支出之嫌，建議研究單位應一併對此爭議項目，參酌國際間作法與發展趨勢，深入評析，並提出具體擬議意見，俾供行政部門決策參考。</p> <p>3. 我國經資門之劃分，係按「預算法」第 10 條及行政院主計處訂頒「各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準」規定辦理；基本上經資門劃分之目的，主要係為資訊揭露與管理決策之需求而產生，隨著時空環境變遷及國</p>	<p>2. 在期末報告第二章已將有關議題補充正反不同觀點的說明。</p> <p>3. 在期末報告中已作較完整的討論。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>內基礎硬體建設已近飽和，應可再予檢討調整。因此，除本報告已提出人才培育及研究發展支出外，建議研究單位再就醫療保健支出（如：長期照護、醫療保健或購置疫苗等）、政策性補貼經費、電腦軟體支出、文化資產保存、釋股收入之溢價、非營業基金之增撥、委辦費、獎補助費...等經費門劃分，參酌先進國家之分類及編列方式，以表列方式加以歸納整理，並綜合評析我國是否可採行之可行性，並提出具體修正建議，俾符實際需求。</p> <p>4. 本報告第 12 頁：「4.目前政府推動委外化政策，原先由政府推動的資本性公共建設計畫，大都採 BOT 的模式...。」政府似未推動所謂「委外化政策」及「資本性公共建設計畫」，且目前公共建設計畫大部分仍由公務預算支應，僅部分具自償性計畫採民間參與方式辦理，而民間參與亦非僅 BOT 模式，爰該段文字建議再斟酌。</p> <p>5. 本報告第四章敘明日本政府預算的編製係採單一預算制度，並未劃分經常門與資本門，其財政相關法令亦無資本預算之名稱，支出分類方式主要依政事別劃分(p.27)，既然如此本章介紹</p>	<p>4. 謝謝指正，已作修改。</p> <p>5. 謝謝指正，已在期末報告中補充說明。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>是否有供我國參考之處，若有，建請直接敘明。</p> <p>6. 本報告第七章「中、美、日、韓、新等國資本門預算內容的比較與分析」，為本研究相當重要的部分，其分析結果可做為改進我國經資門劃分之參考，惟目前該章內容似較偏重各國預算制度一般性的陳述與比較，建議著重與本研究主題「經、資門劃分」直接相關部分之分析，並深入探討各國由複式預算調整為單一預算之趨勢，及國際組織如 IMF 等對預算及會計制度之修正。</p> <p>7. 本報告建議將提升人力資本與增進技術進步的人才培育與研究發展支出歸類於資本門項目，建議增列衡量指標以評量此種研發及人才培育係真正達到維持國家競爭力且達到人力資本累積之目標，做為納入資本門之關鍵；另研發及人才培育之種類繁多，是否每一項都納入資本門項目，似宜提出建議衡量標準。</p> <p>8. 本委託研究計畫需求書，係希望本研究能協助政府重新定義政府預算經常、資本門之範疇，如：有助於資本形成的人才培育、醫療保健支出等可</p>	<p>6. 第七章各國比較，已補充列入中、美、日、韓、新等國家「經、資門劃分」相關部分的分析，並且討論國際貨幣基金會(IMF)對預算及會計制度之近年發展修正趨勢，及我國現行政府預算制度及科目之差異。</p> <p>7. 謝謝指正，在期末報告第八章中已作相關之討論。</p> <p>8. 在第八章與第九章結論部分已作補充說明。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>否列為資本支出，與借鏡美、日、韓、新等國家劃分標準，茲略比較如下：</p> <p>— 美國聯邦政府實施單一預算制度（僅 1934 年實施複式預算制度因應經濟大蕭條），不分經資門，惟有定義資本支出項目，將研發經費以及教育訓練經費列為資本支出。 （p26）</p> <p>— 日本實施單一預算制度，惟資本支出大致僅涵蓋基礎硬體建設，如文教科學或社會保障等項下之社會福利機構和學校的營建整備支出。 （p39）</p> <p>— 韓國 2003 年修改為實施單一預算制度，惟與資本支出相關之規劃與研究支出納為資本支出。（p45）</p> <p>— 新加坡實施複式預算制度，經常門中營運費用項下有列研究費用，另資本門中發展費用包含可資本化的直接發展費用、不可資本化的直接發展費用、研究與發展費用三項。 （p51,p54）</p> <p>是故本報告第八章建議為順應國際財政預算制度的發展趨勢，我國應取消經資門劃分，立意良好，建請研究單位分析取消經資門劃分後對國內</p>	

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>可能產生的影響，俾利未來預算制度改進之參考。</p> <p>9. 第 2 頁第 2 段中述及「...仰賴財政政策作為追求經濟成長與通貨膨脹穩健發展的工具...」,建議將通貨膨脹穩健發展修正為物價穩定，似較妥適。</p> <p>10.本報告第 10 頁中有關 2006 年中央政府債務餘額占 GDP 比率為 32.9%，惟經查 95 年 6 月行政院主計處統計手冊，該比率為 33.2%，請研究單位再確認是否有誤。</p> <p>11.請說明新加坡預算科目經常門支出 code 2160 「Research and Review」(p51) 與資本門支出 code 5130 「Research and Development」(p54) 之費用細項差異？</p> <p>12.本報告中參採了世界銀行「公共支出手冊」、國際貨幣基金「政府財務統計手冊」等資料，建請摘譯後納入本報告之參考文獻。</p> <p>13.本委託研究案中報告內容，尚符合委託研究契約目的及大綱，建議原則同意，惟仍須參酌本次與會學者專家及各機關代表意見進一步修正。</p>	<p>9. 謝謝指正，已作修改。</p> <p>10.本研究中央政府債務餘額占 GDP 的比率數據係引用自經建會所編印之「重要統計資料手冊」95 年 5 月 31 日，經確認無誤並已於期末報告 p.27 註腳 2 註明資料來源。</p> <p>11.2160 「Research and Review」為政府用品種類與服務形式的研究與評估之費用；5130 「Research and Development」為政府資本建設與國家發展計畫的研究發展費用。</p> <p>12.請參考徐偉初、朱澤民(2006)。</p> <p>13.已參酌各與會學者專家的意見進行修正。</p>
<p>會議結論</p>	

審 查 意 見	修 正 情 形
<ol style="list-style-type: none"> 1. 本委託研究期中報告內容符合委託研究契約目的及大綱，原則同意。 2. 本報告提出人才培育、研究發展經費及其他具爭議性項目（如醫療保健支出、經營管理經費、釋股收入之溢價、非營業基金之增撥、委辦費、獎補助費...等）之歸類，建請研究單位參酌先進國家之分類及編列方式，以表列方式加以歸納整理，並綜合評析我國採行之可行性，俾供決策參考。 3. 與會學者專家暨各機關代表所提意見，請研究單位參酌修正後納入本委託研究期末報告。 	<p>已參酌期中審查會各與會學者專家們的意見進行報告內容的修改與補充。</p>

附錄：期末報告審查意見及回應

會議日期：95 年 9 月 8 日

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>(一) 政治大學王教授國樑</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 建議第八章部分量化表格可挪至第一章加強研究背景說明，更能彰顯本研究之必要性。 2. 建議應強調第一章第 3 節複式預算制度之優缺點的缺點部分，並移至第二章，作為興革之理論基礎；另結論與建議有關複式制度缺點部分則可移至第一章。 3. 在結論與建議部分，本報告建議「廢止」現行經、資門劃分制度，建議採用「改革」或「興革」似較妥適。 4. 在未來興革建議部分，應重視每項支出編列個別計畫所進行的成本效益評估，俾利排列優先順序與必要性。 5. 本報告中專用名詞其後是否加註英文格式宜統一。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 謝謝寶貴意見，已做修正。 2. 依照建議，已將章節內容作適度修正。 3. 已修改用詞。 4. 報告內容中已有說明。 5. 謝謝指正，已統一處理。
<p>(二) 台灣大學林教授建甫</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 建議未來經建會可再另行辦理歐盟經資門劃分經驗的委託研究計畫，這樣參考的國家體制方能較為完備。 2. 日本經驗部分以圖表方式呈現日本資本形成變化趨勢，一目了然，建議其 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 因時間及資料限制，本報告無法納入歐盟經資門劃分研究，希望日後能有經費支援及時間進行研究，以期內容完備。 2. 謝謝建議，已增強各章節表格之陳列。

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>他國家部分重要表格資料，亦可整理成圖表趨勢，俾便比較。</p> <p>3. 會計報表、審計稽核與會計相互關連，有否再針對會計、審計部分做探討？</p> <p>4. 零基預算為財政預算制度中之重要體制，是否將著墨？</p> <p>5. 企業界規劃預算係以個案為基準，並不分經資門，故有內部報酬率評估、長短期資金運用平衡等原則，期能引入企業界財務管理觀念，茲政府借鏡。</p>	<p>3. 此一部分重要，然因較屬於制度執行技術面問題，本報告暫無法深入探討。關於會計程序，已另有計畫在執行。</p> <p>4. 零基預算的精神對節約國家資源至為重要，各機關應據此編列預算，但本研究僅著重在經、資門的劃分。</p> <p>5. 謝謝建議。</p>
<p>(三) 東吳大學蘇教授裕惠</p> <p>1. 本報告參考國際經驗，建議廢除經資門劃分制度，由於國外經驗可能以中程計畫作規劃，而非一年為期作規劃，故經資門劃分與否較無明顯差異；惟由於政府收入和支出並不似民間企業資金運用有直接效益關聯，建議在無配套措施之前，仍以不廢除經資門劃分為宜。</p> <p>2. 建議增加政府會計準則公報第6號「政府固定資產之會計處理」與本報告目的之關聯性。</p>	<p>1. 謝謝寶貴意見。</p> <p>2. 在第二章中已酌予增補文字說明，政府會計準則公報第6號「政府固定資產之會計處理」共計十三段，其中第十五段係規範業權型基金之固定資產，原則上採用民營事業適用之一般公認會計原則處理</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
	<p>(即固定項目不分離)外，其餘十一段均屬規範政事型基金普通固定資產有關資本化、折舊、移轉、處分及財務報導等原則，目的逐漸引導政府會計與民營事業適用的一般公認會計原則內涵相近，有助於釐清政府預算資本門與經常門科目的內涵，及未來可能調整方向的參考依據。</p>
<p>(四) 輔仁大學蔡教授博賢</p> <p>1. 本研究目的係在將經、資門劃分標準定義加以釐清，俾便未來預算籌編參考；惟本報告建議，長期而言應廢止經資門劃分制度，改以計畫為基準籌編預算，就預算籌編、會計審核、計畫績管控等角度思考，廢除經資門劃分，恐將不利後續政府資產管理，建議再深思。</p> <p>2. 附錄 8A-2「擴大公共建設投資特別條例」第九條之一，已針對人才培育支出排除經常門不得超過資本門二分之一的限制，故在特別預算方面已無此限制，本報告第 2 點建議可再酌予修正。</p>	<p>1. 謝謝寶貴意見，預算制度的健全與資產處理功能的提升並非互相抵觸，而在於管理辦法是否能落實執行。</p> <p>2. 謝謝指正，已做必要之修正與補充說明。</p>
<p>(五) 行政院主計處</p> <p>1. 擴大公共建設條例旨在擴大內需，故有設有經常門不得超過資本門二分之一的限制，且該限制僅針對重大計畫</p>	<p>1. 謝謝指正，但報告內容中並未作類似的曲解，僅是陳述該條例可能的負面影響。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>公共建設，並以整體來看，非個別計畫限制。</p> <p>2. 第 26 頁我國經資門分類所遭遇問題方面，本報告所提行政資源不當扭曲等三點理由，似與整體預算資源不足有關，而非經資門分類所致。</p> <p>3. 所謂對經資門劃分標準爭議問題，係因行政院與立法院間對劃分標準認定嚴謹度不同所致，立法院認定標準更為嚴謹，係因著重財政紀律的管控，政府通常會遵照立法院意見辦理，並無規避問題。如：96 年度預算政府依照立法院意見，將增撥基金中 170 億資本支出，改列為經常支出。</p> <p>4. 第 58 頁美國資本支出定義中，並未將人才培育列為資本支出處理，另第 59 頁建議將民間人才培育納入資本支出定義，係僅為學者的看法建議，並非政府部門會計定義。</p> <p>5. 第 61 頁日本採單式預算制度，雖無經資門劃分以及資本預算名稱，惟「財政法」第 4 條規定，政府發行公債僅能支應公共事業支出，另一般會計「預算總則」，規定公債發行額度限制、公共事業支出範圍，以及預算科目編號呈現其對應財源性質係屬歲入或舉</p>	<p>2. 報告內容已明白指出某些問題是歸因於資源不足，某些則是與經、資門劃分有關。</p> <p>3. 謝謝補充說明。</p> <p>4. 本報告僅是將該資訊揭露作為參考依據。</p> <p>5. 感謝指正。正如本項審查意見所言，日本財政紀律係以訂定公債發行額度上限（不超過公共事業支出等）做管控，在預算編製時，並未對經常與資本性質之支出額度的相對比重或經資門流用做硬性規定，保留行政部門對經常與資本性質支出之調整彈性。本文之建議亦</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>債，可知其預算籌編過程中，已兼顧財政紀律管控。</p> <p>6. 第 99 頁韓國部分表 5-5，在「一般預算」、「特別預算」、「基金」三項，經常收入皆大於經常支出，並無舉債支應經常支出現象，與我國舉債僅能支應資本支出精神相符。</p> <p>7. 第 107 頁指出新加坡資本預算與經常預算分割清楚，資本預算屬發展基金，而經常預算屬統一基金；另第 115 頁新加坡大學 Asher 教授指出該國研究發展支出係歸屬於資本預算或經常預算，目前並無一致做法，故其建議我國研究發展支出應列資本支出，其背後理論基礎為何？</p> <p>8. 世界各國皆有財政困難的問題，即面對計畫排擠的困擾，故皆需依據當前施政重點排列計畫優先順序，予以推動。教育經費的法定保障，也同樣排</p>	<p>主張我國可採類似作法，在兼顧財政紀律之原則下，放寬對經、資門支出相關額度之限制。日本的政府支出在配合編製國民所得統計之政府資本形成時，確有依照一般會計原則劃分支出項目之屬性，但在政府預算管理上，並未據此編定經常門與資本門支出，亦未對其額度予以規範。已在第四章前言中補充說明。</p> <p>6. 謝謝寶貴意見</p> <p>7. 已於文中指明 Dr. Asher 的看法，台灣應將研發支出列為資本預算的原因乃是一方面因為台灣有相當的研發優勢，另一方面，研發也是台灣未來經濟成長的重要因素。</p> <p>8. 同意委員的意見，報告內容中已有陳述。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>擠其他支出。</p> <p>9. 本報告第 144 頁第 1 段指出「…研究發展支出則編列於『科學發展基金』，撥補於資本門支出中，以規避經常門的限制。」以及第 2 段指出「…教育與人才培育計畫由於受限於經常門的規範，可能出現無法順利推動的情形。」第 3 段指出「…反應經、資門劃分的不符合時代潮流」；惟本處刻正檢討改進經資門劃分標準，並無規避經常門限制、教育無法順利推動等問題。</p>	<p>9. 謝謝貴處的努力，需注意時程。</p>
<p>(六) 行政院衛生署</p> <p>1. 在政府會計公報與本研究目的連結部分，報告架構係依據不同使用者需求，採用預算、組織、計畫、基金等不同觀點表達；政府會計第 5 號公報採基金觀點，而政府預算則採預算觀點，係因使用需求不同所致。建議研究團隊可針對使用者不同需求，做不同探討與連結。</p> <p>2. 目前經常門不得超過資本門二分之一的限制造成各機關編列公共建設經費時，後續營運費用往往無法適度編足，造成資產閒置情形。例如衛生署國醫院花費 10 億元完成人用疫苗大</p>	<p>1. 本研究主旨在於探討經、資門劃分架構，對於貴署的需求，可委請其他研究單位，作進一步的研究。</p> <p>2. 謝謝提供寶貴意見。</p>

審查意見	修正情形
<p>樓建置，目前缺乏後續營運經費，要求衛生署協助挹注；另外衛生署過去協助各縣市醫療院所完成醫療資訊網路平台建置後，該平台每年基本維護費用亦無著落。建議研究團隊可建議政府重大建設計畫成形時應需將後續營運費用一併納入重大公共建設可行性的探討。</p> <p>3. 未來人口老化、少子化，老年照護與幼兒照護益形重要，若長期照護人力培育充足，將來老人則能獲得較佳照顧，醫療保健支出可相對減少，故照護人才的培育亦有助於無形人力資本的累積。上次期中有提出此點討論，但未見加入報告，建議本次能納入此點考量。</p>	<p>3. 在報告內容中，已陳述政府預算應依支出的效益與重要性排列時程，至於優先順序的排列應由政府各部門與立法機關，以及社會大眾所共同決定。</p>
<p>(七) 行政院秘書處</p> <p>1. 大方向上傾向同意主計處以及蘇教授意見。</p> <p>2. 第 133、134 頁指稱政府科發基金規避經資門二分之一限制，本報告結論建議要廢除經資門劃分標準，倘若廢除該劃分標準，恐立法院將以規避之罪，責難行政部門。行政部門積極調整劃分標準，以利未來國家發展，卻淪為「規避限制」之名，建議本報告</p>	<p>1. 不需回應。</p> <p>2. 謝謝指正，報告內容中有關用詞已作修正。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>可避免使用「規避」一詞。</p> <p>3. 第 10 頁「除」偉初，應為「徐」偉初。</p>	<p>3. 謝謝指正。</p>
<p>(八) 行政院文化建設委員會</p> <p>建議未來規劃重大公共建設計畫，後續營運管理經費能夠一併納入，做整體考量。</p>	<p>謝謝寶貴意見。</p>
<p>(九) 財政部</p> <p>報告內所提資本支出效益評估及審查過程不盡周詳一節實值行政部門進一步檢討，又其金額往往相當龐大，建議預算編列核實並朝迫切及必要性之方向考量。</p>	<p>謝謝寶貴意見。</p>
<p>(十) 教育部</p> <p>1. 有關經資門分類對行政資源扭曲部份，主要係因經資門支出適用不同管制所致，如在公務預算部分，經常門有賸餘可流作資本門，但資本門有賸餘不可流作經常門；在基金部分，經常性收支可併決算，但資本支出若超出預算數，則須經繁瑣程序處理，故其行政資源扭曲應來自管制措施，而經資門分類。由於公務預算經資門劃分與基金的費用化、資本化作相互勾結，導致教育部提供給學校的經費僅能從事設備購置，而無法聘請專家學者，故贊成經資門劃分作部分取消。</p>	<p>1. 謝謝提供寶貴意見。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>2. 建議應從管理會計角度，去釐清中央政府該管與不該管的業務，經資門的劃分方能達到其目的效果。</p>	<p>2. 謝謝提供寶貴意見。</p>
<p>(十一) 行政院國家科學委員會</p> <p>國科會科發基金目前係由國庫以現金增撥基金方式，編列資本門預算，惟於基金預算中，用途包含研究人力費、耗材物品等經常性支出，支出用途並未特別劃分經資門，故對人才培育、研究發展支出的影響應非經資門劃分所致。</p>	<p>謝謝提供寶貴意見。</p>
<p>(十二) 行政院研究發展考核委員會 (書面意見)</p> <p>1. 建議增加研究方法章節，以供參閱者了解本計畫研究架構及研究設計內容。</p> <p>2. 第九章針對研究所擬的政策執行步驟，建議增加相關配套措施說明，俾使相關建議更具體可行。</p>	<p>1. 本研究架構與分析方法已在前言中作交代。</p> <p>2. 謝謝指正，相關配套措施所牽涉的層面相當廣，是未來值得進一步研究的課題。</p>
<p>(十三) 本會經濟研究處</p> <p>1. 簡報第 23 頁圖 4-1 建議增加台灣資料，俾便比較。</p> <p>2. 簡報第 28 頁指出韓國將研究發展費用列為經常門，第 30 頁則指出新加坡將研究發展經費列為資本門。由於新加坡國家競爭力排名遠在韓國之前，是否足以引申將研究發展經費列為經</p>	<p>1. 謝謝建議，已加入台灣資料於圖 4-1A。</p> <p>2. 研究發展經費列於經常門或資本門與競爭力排名的關係，經搜尋文獻，並無相關資料，鑑於此問題的內涵，並非本研究所處理，建議另案處理。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>常門將較無法提升競爭力，建議研究團隊加以探討，茲作國內政策參考。</p> <p>3. 報告第 145 頁第九章結論與建議部分，由於第 1 項建議廢除經資門劃分制度係屬中、長期制度改革，建議挪為第 2 項；原第 2 項係屬短期措施，宜往前挪為第 1 項。</p>	<p>3. 謝謝建議，在修正稿中已將建議部分作必要的修改。</p>
<p>(十四) 本會管制考核處</p> <p>1. 政府重大公共建設計畫主要投入硬體建設，營運部分，則期望現職人員能轉型投入經營，因為人事費是受保障的經常門預算，但建設計畫卻非每年都能編入資本門預算。</p> <p>2. 在用途上，資本門支出包括：用地費、土木費、建築費（皆含規劃費）、機械設備費，後三項為政府固定資本形成，用地費則為政府移轉性支付；經常門支出包括：管理及行政維護費、移轉性支付（如：補貼）。作經資門劃分調整研究時，係期能以更多有效率的管理經費，取代無效率的土地支出、移轉性支付或者無效率的固定資本形成，建議研究團隊可以從此角度提供公部門建議。</p> <p>3. 本報告結論若建議廢止經資門劃分制度，應建立在財政紀律嚴謹、資訊透</p>	<p>1. 謝謝提供寶貴意見。</p> <p>2. 謝謝提供寶貴意見。</p> <p>3. 研究報告中已有說明。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>明化的基礎上，避免四年的執政週期，影響長期國家建設規劃。</p> <p>4. 除廢止經資門劃分制度的長期措施外，應建立中短期措施因應機制，俾便政策操作。</p> <p>5. 附錄中預算法已於民國 91 年再修正，建議更新。</p>	<p>4. 研究報告中已有說明。</p> <p>5. 謝謝指正，已作更新。</p>
<p>(十五) 本會財務處</p> <p>1. 本委託研究契約中研究大綱之 3 為「依據我國現況並參酌各國慣例，檢討現行行政院主計處訂頒之『各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準』，並提出具體修正建議。」本報告第八章已就教育、人才培育與研究發展支出，提出宜納入資本門之論述，惟整體而言，應如何修正適用於我國之「各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準」，似尚未具體呈現。另外，綜觀本報告有關醫療及健保支出等軟體建設之支出是否列入資本支出，亦尚未見論述，應請補充。</p> <p>2. 本委託研究契約中研究大綱之 2 為「整理國際間重要國家如美國與日本，以及與我國經濟與金融環境較為接近之韓國與新加坡等國，其資本支出之定義，以做為我國資本支出定義修正之</p>	<p>1. 修正稿中已作必要的補充說明，請參考對其他單位意見之答覆。</p> <p>2. 已在第七章中就本研究所列國家預算中有關「資本支出」的範圍及定義加以比較，大致上與我國目前相接近。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>參考。」本報告第三至七章已針對美、日、韓、新等國家做深入探討，惟未提出如何修正資本支出定義之具體建議，宜請補充。</p> <p>3. 本報告第 144、145 頁敘述「有關教育與人才培育支出具有相當顯著重要性，惟既有經資門劃分迫使政府將重要教育相關經費以重點計畫方式編列預算，而其他更具效益之教育與人才培育計畫，常受限於經常門規範出現無法順利推動情形」一節，是否可比照研究發展支出編列在科學發展基金，並將該基金撥補為資本門方式，亦將教育與人才培育支出列入基金處理，俾提高該支出運用效率，建請再研究、補充。</p> <p>4. 本報告第 117 頁「二、預算制度」第 2 行：「目前除了我國實施複式預算制度...」，惟本（95）年 7 月 31 日期中報告審查會議時，行政院主計處表示我國預算制度係採取單一預算制度，僅參酌複式預算精神劃分經資門，並非實施複式預算。因此，我國預算制度是否屬複式預算，建請研究單位再予釐清。</p> <p>5. 本報告第 119 頁論及財政紀律問題，</p>	<p>3. 謝謝建議，在修正稿中有關教育與人才培育的建議已作修正與補充說明。</p> <p>4. 謝謝指正，在期末報告中已修正。</p> <p>5. 已在第七章各國比較中補充，列入歐盟</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>建請研究單位斟酌補充歐盟對於赤字及債務之規範，及對資本投資所舉借債務之放寬等資料及相關分析。</p> <p>6. 本報告第九章結論建議規劃設立一套能使新預算制度效益充分發揮的財政紀律規範（第 146 頁），但未提及該規範應審酌的方向與重點為何，方能使該規範確實發揮監督效益，建請補充說明。</p> <p>7. 本報告第 9 頁第 2 行：「若依編製階段可區分為概算、總預算、預算案、法定預算與分配預算；若依預算成立的時序則可區分為追加預算與特別預算。」且依據預算法第 2 條規定，預算程序似應為概算、預算案、法定預算、分配預算等 4 階段，建議參酌預算法之規定修正文字；依據預算法第 79 條~84 條規定，追加預算及特別預算係因應特殊狀況所需，似非依成立時序而區分，建議再斟酌文字。</p> <p>8. 本報告第 27 頁有關「中央政府債務餘額占 GDP 比率」部分，指出自 1990 年 4.9%逐年攀升至 2006 年 32.9%，資料來源係引用本會 95 年 5 月 31 日編印之「重要統計資料手冊」一節，經查該手冊 95 年 5 月份資料並未提供</p>	<p>穩定及成長公約中對歐元區會員國的預算赤字及債務的規定及糾正、處罰措施等。</p> <p>6. 在修正稿中已補充說明。</p> <p>7. 謝謝指正已加以修正。</p> <p>8. 已參考建議加以修正。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>1990 年數據，且 2006 年數據目前業依行政院主計處本（95）年 5 月公布新的 GDP 數據再予更新；爰建請參考邇近財政部國庫署網頁公布之中央政府債務餘額占 GDP 比率：1990 年為 4.7 %，2006 年為 33.2%更新，並應加註說明 2000 年中央政府因承接省府債務等因素，導致債務急劇攀升，俾避免造成誤導。</p> <p>9. 本報告第 131 頁表 8-1「我國產業結構」僅呈現百分比，惟未註明究係產值結構，抑或就業人數結構或其他等，應請補充。另第 140 頁表 8-4「我國研發經費」，建請加註資料來源。</p> <p>10. 本報告中文摘要中，建議避免使用「扭曲」資源分配、「不再」將政府財政收支區分為經常門與資本門、「廢除」目前預算收支經資門的劃分方式、「規避」經資門規範的限制、「顯著」影響我國未來競爭力...等過於強烈字眼。另第 13-14 行「教育、人才培育與研究發展支出為規避經、資門規範的限制，採特殊形式加以執行，並非長久之計。」應係指新十大建設之「頂尖大學及研究中心」，不受公共建設計畫總經費中屬經常門者不得超過資本門</p>	<p>9. 已加註說明。</p> <p>10. 用詞已加以修正。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>之二分之一限制，僅屬特殊個案，並非全部皆然，建請文字斟酌修正。另第 19-20 行「財政紀律能夠落實」與「各項支出關聯性增加」，若無實證數據資料，逕下此論述，是否妥適？請斟酌。</p> <p>11. 附錄中所檢附之「預算法」，係截至 87 年 10 月 29 日修正之版本，並非最新，因 91 年 12 月 18 日尙有新修正，建議更新。</p> <p>12. 第 2 及 3 頁表 1-1、第 135 頁表 8-2、第 140 頁表 8-4 中的「水準值」一詞，建請換成「金額」較為妥適。</p> <p>13. 第 6 頁第 6 行：現金來源與運用概況表 (Statement of Sources and Uses of Cash)，Use 應為複數。</p> <p>14. 第 10 頁第 4 大項第 3 行：「除」偉初 (2006) 與王淑娟 (2006)，「除」應為「徐」，王淑娟 (2006) 應為王淑娟 (2005)。</p> <p>15. 第 13 頁第 7 行贅字...「金」資產減損之會計處理準則，請修正。</p> <p>16. 第 39 頁第 2 段第 1 行錯字：美國各州「正負」，應為美國各州「政府」；第 60 頁第 1 行贅字：歲出中「中」；第 49 頁及第 55 頁第 1、2 段重複，重複</p>	<p>11. 謝謝指正，已更新。</p> <p>12. 已如所建議修正。</p> <p>13. 謝謝指正，已修改。</p> <p>14. 謝謝指正，已修正。</p> <p>15. 謝謝指正，已修改。</p> <p>16. 各項錯別字已加以修正。</p>

審 查 意 見	修 正 情 形
<p>部分請刪除。</p> <p>17.第 116 頁第 2 段第 6 行漏字：...憑藉才能與「技」能立即可獲得入學許可...。</p> <p>18.第 119 頁最後一段，「其」能約束政府的財政赤字，應改為「期」。</p> <p>19.第 145 頁研究建議第 2 點...不宜根據「擴大公共投資特別條例」第 4 條第 2 款加以規範...，由於該條例第 9 條之一已針對學術研究、培育及延攬優異人才、累積文化知識資本等計畫設定排除條款，不受第 4 條第 2 款限制，建請參酌修正文字。</p> <p>20.第 190 頁第 2 部分訪談問題編號請修正。</p>	<p>17.謝謝指正，已增補。</p> <p>18.已修正。</p> <p>19.謝謝指正，已修改有關建議部分。</p> <p>20.謝謝指正，已修正。</p>
<p>會議結論</p> <p>1. 本委託研究期末報告內容符合委託研究契約目的及大綱，原則同意。</p> <p>2. 與會學者專家暨各機關代表所提意見，請研究單位參酌修正後，並於一個月內完成定稿，俾便辦理結案。</p>	<p>如期修正定稿。</p>

因應經濟轉型及環境變遷，政府預算常、資本門重新劃分之
研究/吳中書計畫主持，李顯峰協同主持.—初版.—台北
市：行政院經濟建設委會，民 95

面：表，公分

編號：(95)031.403

委託機關：行政院經濟建設委員會

公共理財—預算

564.2

題名：因應經濟轉型及環境變遷，政府預算常、資本門重新劃分之研究

計畫主持人：吳中書

協同主持：李顯峰

研究人員：

委託機關：行政院經濟建設委員會

出版機關：行政院經濟建設委員會

電話：02-23165300

地址：臺北市寶慶路 3 號

網址：<http://www.cepd.gov.tw/>

出版年月：中華民國 95 年 10 月

版次：第 1 版 刷次：第 1 刷

編號：(95)031.403

平裝

平装