

淺談公務預算執行彈性措施

李沛欣
國防大學教官

壹、前言

民主法治國家政府的運作，推動各項施政計畫均需以經費支應，經費來源則須以法定預算為依據。我國中央政府各年度總預算於前一年度由行政院籌編，即預算案。預算案經立法院審議通過，由總統公布，即成為法定預算。政府預算擬編至實際執行，期間約有一年之時間差距，因此在實際執行預算時，常會受到政治、經濟及社會環境影響，為預算籌編當時所無法預期，導致原列預算超支（收）或短支（收）。

尤其，以政府之歲出預算而言，其所編列之經費，均為各主管機關依其施政計畫初步估計而來，預估數額不可能完全精確，若因機關未覈實編列預算或低估所需之經費需求，又或因前述籌編預算與執行預算時之政經社會環境無法一致，導致原編列之預算不敷使用，此時若預算執行僵化毫無彈性作為，則將影響政府施政計劃執行及人民之整體利益，其弊大於其利。

爰此，世界各國預算彈性制度罕見有完全禁止超支預算之規定，以我國為例，除預算法內明定各種預算執行彈性外，行政院亦訂頒「各機關單位預算執行要點」（以下簡稱「預算執行要點」）及「中央政府附屬單位預算執行要點」，增賦各機關及基金預算適度之執行

彈性，以因應各種環境變遷，達成政府設定之施政目標。惟政府各部門業務繁簡不一，性質各異，編列之預算類型不同，所適用之預算執行彈性措施亦須有所區分。

故本文首先探討我國現行預算種類與架構，再分別研析法規賦予之不同預算彈性措施。同時藉由現行預算執行彈性實務案例，提供各單位於面臨預算執行窒礙時之管理決策參用。

貳、政府預算種類與架構

我國預算之基本架構，除依預算法第4條規定，將基金分為普通基金及特種基金二種類型之外，復於預算法第16條規定，將預算分為總預算、單位預算、單位預算之分預算、附屬單位預算及附屬單位預算之分預算等5種。

承上，我國預算法第18條規定單位預算包括以下兩種：

- 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（又稱單位預算特種基金）。

又第19條第一項規定，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。由此可知，特種基金可以編製單位預算，亦可編製附屬單位預算。特種基金既

可以單位預算或附屬單位預算兩種型態編列，則孰應編製單位預算？孰應編製附屬單位預算？惟逐條審視預算相關規定，並無明確條文對此進一步規範，且現行中央政府亦無編製單位預算之特種基金。

究其時空背景，中央政府總預算曾於86年暨以前年度編列單位預算特種基金，包括有：文化建設基金、空氣汙染防制基金、漁業發展基金、能源研究發展基金、推廣貿易基金、行政院國家科學技術發展基金、臺灣地區漁業發展基金、農產品受進口損害救助基金、平衡省市預算基金、就業安定基金及中華發展基金等共11個。此類單位預算特種基金之執行，係依87年度中央政府各機關單位預算執行要點第54點規定：「總預算所列各特種基金，除附屬單位預算（營業部分及非營業部分）應依照「中央政府附屬單位預算執行要點」規定辦理外，凡依照預算法第16條第2款（現行條文為第18條第2款）規定以全部歲入歲出列入總預算之特種基金，其預算之執行，應依照本要點有關各機關單位預算之規定辦理；惟年度之實際收入超過法定預算所列基金支出數額時，其超收部分得轉入以後年度補列預算，支出有賸餘時，得滾存基金內循預算程序繼續運用。」

爰此，各單位預算特種基金依法仍須適用中央政府各機關單位預算執行要點規定辦理，並未賦予預算法第87條及第88條所規定附屬單位預算之執行彈性，故其預算執行彈性程度不如附屬單位預算。然而，每一個特種基金的設置，都有其政策目的，原則上須依照法定預算所列的經營或營運計畫執行，但實際上特種基金在預算執行過程中，對於市場、經營環境及政策變動之敏感性係遠大於普通基金，因此對於其預算執行更應賦予較大之彈性，才能發揮設置功能，達成政策任務。

於此環境下，各界亦反映政府設立之特種基金甚多，且若干基金不符合原設立宗旨，或執行上未賦予應有彈性，致無法充分發揮其功能，故行政院對當時中央政府轄管之11個單位預算特種基金（如前述文化建設基金等）及37個非營業循環基金，進行檢討可否予以簡併或裁撤，認為除信託基金以外之特種基金，若全部以附屬單位預算之型態運作，將更有利於特種基金功能之發揮，並考量原編列單位預算之特種基金，如前所述在經營管理及預算執行上需賦予更大彈性。因此遂於87年度時開始實施調整簡併，除信託基金外所有特種基金皆改為編製附屬單位預算，俾提升整體營運效能。此一改變之結果，即自88年度起迄今，中央政府實務上已無編製單位預算之特種基金，使總預算及單位預算單純為普通基金預算，附屬單位預算則為特種基金預算。

綜整我國現行預算制度體系之實務運作情形及特性，可劃分為以下兩類：

- 一、單位預算（俗稱公務預算）體系，以「普通基金」為範圍。由於公務機關之政務運作不具成本與盈虧性質，歲入與歲出不具收支配合關係，故其歲入財源無法自給自足，以挹注其歲出所需，且其非屬財務個體，僅為會計個體，因此除少數屬收支併列或依其他法令另有規定者外，皆以「統收統支」為財務處理原則，並須依預算法第18條規定將其歲入、歲出之總額編入總預算。
- 二、附屬單位預算（俗稱基金預算）體系，以「特種基金」為範圍。特種基金則係政府為執行特定任務或達成一定目標，而單獨劃分管理之資源或款項，為一獨立之財務與會計個體，其收入來源及支出用途皆已限制，具有「專款專用」特性，並須依預算法第19條規定，本條所稱之特種基金應

以部分歲入、歲出編入總預算。

單位預算與附屬單位預算之性質及功能互異，預算及財務處理原則亦有不同，故預算法及相關法規所賦予之預算執行彈性措施自當各有所適。另外，我國預算法於總預算外，尚有「特別預算」之規定（預算法第83條），特別預算係賦予在國家臨時遇有特別重大事故或因應推動一次性之重大政事時，仍能依循合法途徑採行相關措施。因特別預算係於年度總預算外另行提出，不須併入總預算之內，如此可避免扭曲該年度總預算規模及內容結構，且能單獨表達政府因應特別事故或特殊政事需要之處置情形。

相較世界各主要國家如美國、日本、德國、韓國等，我國預算制度有其獨特之處。如前所述，我國預算架構係以基金分類與預算分類雙軌方式併行，世界主要各國則係僅以基金分類為預算之基本架構，並無有關預算之分類。另外，特別預算之制度為亦我國所獨有，各國在預算彈性設計上，若遇有緊急或重大特殊狀況致使經費不足時，皆以預備金（或稱臨時金）或追加預算以為支應，我國則可於總預算外另行提出特別預算，故在性質上屬預算調整機制中之最後手段。爰將我國基金與總預算及特別預算之關係，整理如圖1。



圖1 基金與總預算及特別預算之關係

資料來源：預算法研析與實務（2011）暨本研究整理

參、預算執行彈性

預算執行彈性，隨預算型態及所因應之情勢變化不同，爰有不同措施及程度之別。

我國現行單位預算（公務預算）執行彈

性，可分為修改分配預算、預算流用調整、動支預備金、動支統籌科目經費、追加預算及特別預算等措施；附屬單位預算執行彈性則有總額內調整及補辦預算等方式。

一、單位預算部分

政府機關其政務運作由於不具獲利性，其經費來源主要來自人民所負擔之賦稅及規費等收入，支用須受法定預算額度與法定用途及條件之限制（預算法第5條），歲入與歲出並無收支配合關係，歲入財源無法自給自足，故公務預算仰賴法定預算為其可資運用財源。然預算係屬政府對將來收支計畫之預估，法定預算通過至實際執行之時，難免發生在籌編當時無法預估之情事，致常有原編歲出預算不敷使用之情形。故為避免影響政務之推動，世界各國在預算制度設計上均

有彈性調節之空間。我國公務預算之執行彈性做法包含有：修改分配預算、辦理預算流用／調整、動支預備金、動支統籌科目經費、追加預算及特別預算，及若遇有賸餘或有裁減經費必要等情事時之相關彈性調整措施。

中央政府總預算裡，國防部主管之單位預算包含「國防部」及「國防部所屬」，其中「國防部所屬」單位預算內編列陸軍、海軍、空軍司令部、後備、憲兵指揮部及各直屬單位等單位之年度預算（如圖2；另立法院5月21日三讀通過「全民防衛動員署組織法」，並規劃111年成立「全民防衛動員署」）

為增加預算運用彈性，將同性質預算統合併列於同一業務計畫、分支計畫及用途別項下，使所屬各單位面對各種突發狀況，得視需要調整因應。

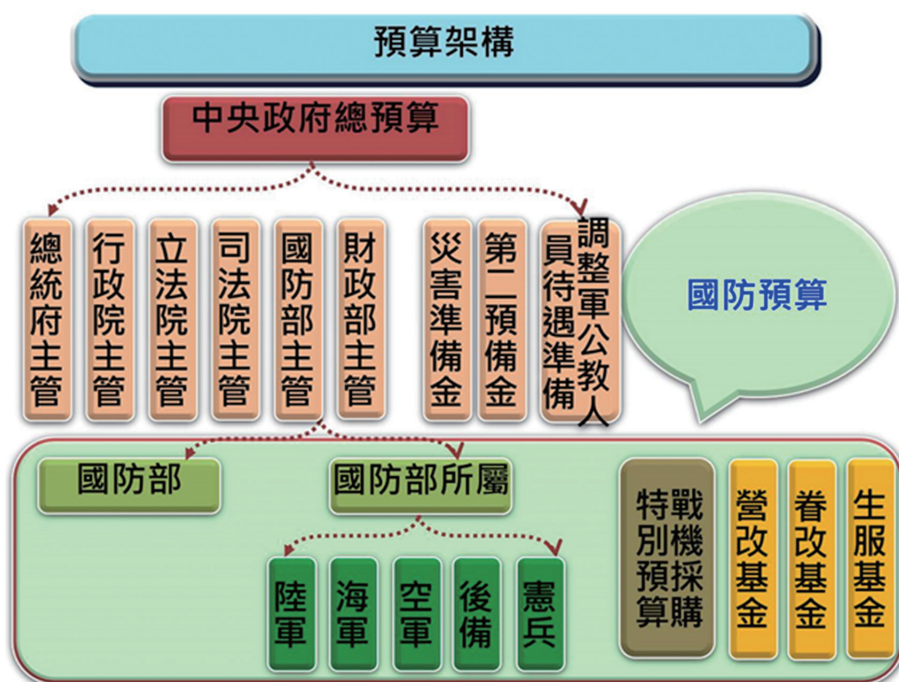


圖2 國防部主管預算與中央政府總預算之關係（本研究整理）

茲將我國預算法、預算執行要點等相關法規及案例說明整理如下：

（一）修改分配預算：

1. 法源：

法 規	條文內容
預算法 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。
預算執行要點 第11條	年度進行中，各機關如有下列情形之一者，得申請修改歲出分配預算，其編造及核定程序與分配預算同： 1. 支用機關變更時。 2. 配合計畫實施進度，經費須提前支用時。但執行期間已過之分配預算應不再調整。 3. 依災害防救法及有關規定，調整當年度收支移緩濟急支應。 4. 依其他法令辦理，或有特殊需求經行政院、直轄市或縣（市）政府專案核准。

2. 意義：

修改分配預算，參照預算法第55-58條規定，除於單位預算內自行調整外，如涉及提早分配，經報經行政院主計總處同意後，可修正月份分配數以爲因應。

3. 案例說明：

(1) 國防部近年全力推動募兵政策，由於年度招募、留營成效良好，志願役人力持續成長。109年度軍眷生育、婚喪補助等經費因原編列之預算月份不敷支應，遂申請修改分配預算，經陳報行政院主計總處核定，將當年度9

至12月份預算調整提前至6到8月以爲因應，符合預算法第58條及預算執行要點第11條規定。

(2) 配合國防部募兵政策之推行，行政院核定自104年4月1日起加發「戰鬥部隊加給」及「志願士兵留營慰助金」，以激勵基層人員留營誘因。由於加發預算未編列於當年度預算項下，爰由原編列之「薪餉」及「各項加給」等同一性質科目預算項下調整支應。

(二)預算流用調整：

1. 法源：

法 規	條文內容
預算法 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，得辦理流用。
預算執行要點 第28條	單位預算內同一工作計畫之用途別科目經費遇有經費不足，得由其他有賸餘之用途別科目依下列規定辦理流用。各機關應於六月底及年度終了後二星期內依規定填具經費流用情形表，併入六月及十二月份會計報告分送主管機關（單位）、該管審計機關、財政機關（單位）及主計機關（單位）。

2. 限制：

法 規	條文內容
預算法 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。
預算法 第63條	1. 流入數額不得超過原預算數額百分之二十，流出數額不得超過原預算數額百分之二十。 2. 不得流用爲用人經費。 3. 經立法院審議刪除或刪減之預算項目不得流用。

法 規	條文內容
預算執行要點 第18條	1.各機關編列之特別費及文康活動費，應切實依行政院頒標準及支用規定覈實辦理，不得超支。 2.依法律、契約編列之債務費不得移作他用。
預算執行要點 第28條	1.各計畫科目內之人事費（不含編列於統籌科目之退休撫卹經費），不得自其他用途別科目流入，如有賸餘亦不得流出。 2.各一級（不含二級以下）用途別科目間之流用，其流入、流出數額均不得超過原預算數額百分之二十。 3.經立法院或議會審議刪除或刪減之預算項目不得流用，並確實依預算法第六十三條但書規定之執行原則辦理。 4.各機關執行歲出分配預算，同一工作計畫下資本門預算不得流用至經常門；經常門預算得流用至資本門。

3. 例外：預算法第62條及第63條規定之例外情形。

法 規	條文內容
災害防救法 第43條	實施本法災害防救之經費，由各級政府按本法所定應辦事項，依法編列預算。 各級政府編列之災害防救經費，如有不敷支應災害發生時之應變措施及災後之復原重建所需，應視需要情形調整當年度收支移緩濟急支應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制。
災害防救法 施行細則 第19條	各級政府依本法第四十三條第二項規定調整當年度收支移緩濟急，其辦理順序如下： 一、由各機關原列與災害應變措施及災後復原重建等相關科目經費支應。 二、由各機關在原列預算範圍內檢討調整支應。 三、由行政院或直轄市、縣（市）政府視需要情形在總預算機關間調整支應。 前項第二款、第三款規定之調整，應由各機關循修改歲出分配預算規定程序辦理。

4. 案例說明：

海軍「S-70C反潛直升機性能提升」案於104年7月間簽約（外商購案），依契約附加條款，須於簽約後30天內支付契約總價26%之預付款，考量該案104年度預算僅編列採購作業費，復參照「國軍歲出預算科目編列原則」（略以），國防部軍事投資主要武器裝備購置，凡公開部分係統合編列於「150104一般武器

及戰備支援裝備購製」分支計畫項下之用途別科目「2048軍事裝備及設施¹」。考量同一單位預算、業務計畫、分支計畫及用途別項下不同細部計畫之經費調整，未涉及「預算法」第63條跨用途別流用之規定，爰協調空軍「後續IDF戰機性能提升」案辦理預算調整，並於後續歸墊。相關預算流用及調整說明如圖3、圖4。

¹ 註：海軍「S-70C反潛直升機性能提升」案，104年度編列之用途別科目為「0266軍事裝備及設施」。

預算流用

- 同一工作計畫、同一分支計畫、跨一級用途別
 - 同一工作計畫、不同分支計畫、跨一級用途別
- 均為國防部權責

用途別 計畫別	10人事費	20業務費 (經常門)	30設備投資 (資本門)	40獎補助費 (經常門)
	不得流用	不得流出		
業務計畫				
工作計畫		 流用限制原預算數20% (國防部權責)		

圖3 預算流用說明（本研究整理）

預算調整

- 月份分配調整→預算提前分配
- 同一分支計畫、相同二級用途別(工作項目間)
→授權一級彙編單位
- 同一分支計畫、不同二級用途別
→授權一級彙編單位
- 不同分支計畫、相同二級用途別→國防部權責
- 不同分支計畫、不同二級用途別→國防部權責

用途別 計畫別	20業務費(一級)	
	2048(二級) 軍事裝備及設施	2069(二級) 設施及機械設備養護
工作計畫		
分支計畫1	1(授權一級彙編單位)	2(授權一級彙編單位)
分支計畫2	3(國防部權責)	4(國防部權責)

Diagram illustrating budget adjustment: A circular arrow connects 1 and 2. A vertical double-headed arrow connects 1 and 3. A diagonal double-headed arrow connects 2 and 4.

圖4 預算調整說明（本研究整理）

(三)動支預備金（第一預備金／第二預備金）

1. 法源：

法 規	條文內容		
預算法 第22條	種類	預算應設預備金，預備金分第一預備金及第二預備金二種	
	比較	第一預備金 (第64條)	第二預備金 (第70條)
	設置	第一預備金於公務機關單位預算中設定。	第二預備金於總預算中設定。
	數額	數額不得超過經常支出總額百分之一。	數額視財政情況決定。
預算法 第64條/ 第70條	動支條件	各機關執行歲出分配預算遇經費有不足時。	1.原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時。 2.原列計畫費用因增加業務量致增加經費時。 3.因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時。
	動支程序	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。	各機關有上列情形之一，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。

2. 限制：

法 規	條文內容
預算法 第22條	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。
執行要點 第31點	各機關有合於預算法第70條各款情事者，經檢討年度預算相關經費確實無法容納，始得陳報本院申請動支第二預備金，經本院同意辦理之案件，各機關應依規定程序積極辦理，於經費實際需用數額確定後，再於一定期間內申請分配，如逾申請分配期限則視同註銷。

3. 意義：

現行預算制度下，政府執行預算若遇有突發事故及臨時政務需求，需編列追加預算或特別預算，且經立法院審議通過才能執行，惟如此易導致政府辦理緊急事項或災後復建工作緩不濟急，影響施政效率。政府預算屬於事先預計，實際執行時，難免發生在籌編時未設想

或無法預料之情事，故預算法第22條設有預備金規定，以賦予預算執行之彈性，當政府有臨時業務需求時，可先用預備金支應，以藉此提高施政效率。例如近年中央及地方政府為因應極端氣候與新興傳染疾病之威脅，編列適切額度第二預備金以為因應。

我國的預備金制度包含第一預備金

及第二預備金，第一預備金係各機關單位內之預備資金，負責支應該機關已編列但經費不足之計畫，其數額不得超過該機關經常支出總額百分之一；第二預備金則是整個政府的預備資金，其數額視政府財政情況決定，運用於特殊事故或緊急情況，相較第一預備金僅能在原編經費不足時支用，第二預備金之預算額度及動支條件彈性較大。

4. 案例說明：

(1) 國防部因全力推動募兵政策，留營成效良好，109年度針對「軍事人員」預算科目，申請動支第一預備金計

6億5,982萬4,000元；針對「軍眷維持」科目動支第一預備金1億1,300萬元，確保募兵所需。

(2) 國防部所屬單位預算108年度因志願役實際招募人數較預期增加，以及配合「陸海空軍軍官士官服役條例」修正延長軍官服役年限等因素，致人事費不足，申請動支第二預備金計17億5,000萬元²，動支情形符合預算法第70條第2款規定。

四追加預算及特別預算：

1. 法源：

法 規	條 文 內 容
預算法第79條	各機關因左列情形之一，得請求提出追加歲出預算： 1. 依法律增加業務或事業致增加經費時。 2. 依法律增設新機關時。 3. 所辦事業因重大事故經費超過法定預算時。 4. 依有關法律應補列追加預算者。
預算法第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： 1. 國防緊急設施或戰爭。 2. 國家經濟重大變故。 3. 重大災變。 4. 不定期或數年一次之重大政事。

比 較	追加預算	特別預算
法定原因	預算法第79條規定情形。	預算法第83條規定情事。
範 圍	係於預算執行中，因法定原因所為增加之經費，故為年度總預算之一部分。	係於年度總預算外，另行編列之預算，故不包含於年度總預算內。
編列時間	於年度預算進行中編列。	不定時視需要編列。
編製及執行程序	預算法第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。	編造：預算法未規定。 審議程序：準用預算法關於總預算之規定。 執行程序：合於預算法第83條第一款至第三款者，為因應情勢之緊急需要，得在預算未完成法定程序前先支付其一部。（預算法第84條）

² 本項動支數超過5,000萬元，行政院於108年11月21日以院授主預國字第1080102833A號函送立法院備查，符合預算法第22條第3項規定。

2. 限制：

為維護國家財政健全，依據預算法及公共債務法均有規定限制追加預算及

特別預算之財源平衡及每年度可舉債之額度。

法 規	條文內容
預算法第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。
公共債務法第5條第7項	中央總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其總預算及特別預算歲出總額之百分之十五。
預算法第80條	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。

3. 意義：

目前雖已有預算歲出用途別科目間經費流用或調整、動支各單位預算機關第一預備金及中央政府總預算第二預備金、災害準備金等歲出預算執行彈性措施可資因應，但上開措施之運用範圍，仍受法定預算歲出總額之限制，因此當年度預算執行中發生較重大事故如颱風、豪雨、地震等重大天然災害或其他無法事先推測或預料不到之臨時重大政事，需較龐大經費且超出法定預算數額時，則無法因應，故有必要賦予可適度追加預算總額之彈性，即提出追加預算。

政府預備金之設置及追加預算之規定，廣泛見於各國之預算法律中，惟特別預算規定為我國獨有之預算制度，於民國21年即已存在，當時名稱為「非常經費預算」，26年改稱為「非常預算」，嗣於37年修正為「特別預算」沿用迄今。究其時空背景，主要係因當時國民政府正處於內戰不斷，對外又須準備對日抗戰，加上清末所積欠之龐大國債，致政府財政極為艱困。故於此動盪環境之下，為賦予政府更大之財政彈

性，爰設計此一特別預算之規定。

追加預算係總預算之附加部分，當辦理決算時，必須調整併入總預算辦理決算；而特別預算係與總預算並立，執行終了時單獨辦理決算，為一個獨立於總預算之外的預算。

4. 案例說明：

參酌以往我國辦理「軍公教調薪」、「921 地震」及「莫拉克風災」等擴大內需項目，分別以追加預算或特別預算方式支應。以100年行政院拍板通過軍公教調薪3%為例，即以追加預算方式調整公務員薪資待遇。

另國防部因面對中共軍事現代化跳躍式成長，預判在116年我國空軍現有機隊將漸失優勢，雖已發展下一代新式戰機，然緩不濟急，考量高性能戰機獲得期程、銜接時間及投資成本等因素，故規劃籌獲 F-16V (BLK70) 型戰機，彌補空軍戰力間隙，遂於108年10月29日立法院三讀通過「新式戰機採購特別條例」後，編列「中央政府新式戰機採購特別預算案（109年度至115年度）」。

二、附屬單位預算部分

國營事業管理法第4條規定，國營事業（即營業基金）應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求有營無虧，增加國庫收入。附屬單位預算即是國營事業或其他特種基金的預算，因此實際執行時，常會面臨在預算編製當時，無法預期的經營環境或政策的變動，爲了因應各種市場因素的變動或緊急重大政策的影響，導致可能需要大幅增加支出，例如，中油公司常因國際油價的波動，造

成營業成本的變動，就業安定基金爲了改善國內失業情況，推行各種輔導民眾就業方案，中央銀行爲了穩定匯率進行的各種外匯操作等，所以，在附屬單位預算的執行上，就必須要有十足的彈性來因應，所需之彈性應變程度與公務預算不同。

預算法賦予附屬單位預算執行彈性之規定，主要係在預算法第87條、第88條及第89條規範，整理如下：

法 規	條 文 內 容
預算法第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。
預算法第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。
預算法第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，爲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，凡爲餘絀及成本計算者，準用營業基金之規定。 →亦即其他特種基金，在執行其附屬單位預算時，配合業務增減需要隨同調整之收支，也可以併入決算辦理。

肆、預算執行彈性制度精進做法及實務議題探討

一、經費調整彈性、適法性與國會監督間力求平衡

依據預算法第63條規定，各機關對同一工作計畫內不同用途別科目，可有條件地流用；

另依據軍費預算執行及支付結報規定，各分支計畫內之二級用途別間，可實施經費調整。海軍「S-70C反潛直升機性能提升」案預付款之籌獲方式即屬同一單位預算、同一業務計畫、同一分支計畫及用途別項下之經費調整，故並未涉及預算法第63條跨用途別流用之規定（如圖5），此例預算編列與運用確按「依法行政」原則辦理。

用途別 計畫別	20業務費(經常門)-2048軍事裝備及設施 (104年度為「0266軍事裝備及設施」)
業務計畫	1501一般裝備
分支計畫	150104一般武器及戰備支援裝備購製 海軍「S-70C反潛直升機性能提升」 ↕ 空軍「後續IDF戰機性能提升」

圖5 海軍「S-70C反潛直升機性能提升」預算調整說明（本研究整理）

考量各項對外重大軍事投資個案常受各種變動因素（如國際原物料短缺、輸出許可）等影響，使軍購案辦理預算調整幾為常態。爰立法院第9屆第4會期「外交及國防委員會」第7次全體委員會議決議，跨軍種之軍事投資預算調整，國防部主動通知立法院並說明事由，使經費調整之彈性機制、適法性與國會監督間更臻平衡與周延。

二、強化第二預備金之動支審議及提升執行效能

近年來我國政府財政狀況益趨嚴峻，然而，各機關因應政事臨時需要，或業務量增加，或配合法律、計畫修訂，致須增加經費，依照前開預算法第70條規定申請動支第二預備金者均為數頗鉅。

鑒於第二預備金為歲出預算之一環，且屬未明列支出目的之準備性質經費，行政院遂加強審核及控管第二預備金之支用情形，俾利提升第二預備金運用效能。

依據審計部105年度中央政府總決算審核報告指出，部分機關申請動支第二預備金核算經

費未臻確實致執行率低落，甚或連年以同一事由申請動支，年度預算未覈實編列等情，為釐清行政院核准各機關動支第二預備金之執行品質，俾使國家有限資源發揮最佳綜效，爰據以立案調查，並出具調查報告³，摘列調查意見如下：

（一）註銷或產生鉅額賸餘：

行政院核准部分機關申請動支第二預備金案件，因事前經費審核與控管作業未盡周延，致申請動支後又予註銷或產生鉅額賸餘，排擠其他急要或必要之政事支出，影響政府有限資源配置效益，有待檢討改善。

（二）連年以相同事由動支第二預備金：

行政院核准機關每年以相同事由動支第二預備金，年度預算編列有欠覈實，亦與「各機關單位預算執行要點」第31點規定未合，其中，部分機關連年動支情形頻仍，已成常態，洵非妥適，允應檢討改進。

（三）保留數偏高：

行政院核准部分機關動支第二預備金案件，未確實衡酌計畫執行能力及經費需

³ 監察院107.8.8針對審計部105年度中央政府總決算審核報告檢討第二預備金執行率低落甚或連年以同一事由申請動支部分出具調查報告。

求，於年度結束保留數偏高，甚或連續辦理經費保留，不符合「各機關單位預算執行要點」規定，實有檢討改善之必要。

由於第二預備金動支情形常遭立法委員質疑並於預算審查時要求刪減，故從107年度起，行政院主計總處已主動公布每一筆第二備金的動支情形，以弭平質疑聲浪。目前行政院對於曾有申請動支第二預備金機關亦已訂有相關規定⁴，爰申請動支機關應確實遵循辦理；另第二預備金科目係經同意撥款即調減行政院原編預算數，並同額調增動支機關歸屬科目預算數，即已納為機關預算，後續預算執行自應依機關預算執行控管作業辦理，如有執行不佳或延誤，應立即檢討改進，以強化動支機關自我檢討之責，提升預算執行效能。

三、嚴守財政紀律，邁向總預算與特別預算併計之預算平衡里程碑

我國公務預算有總預算及特別預算兩類，為不同之預算個體，實際執行時係分開運作。依預算法第83條規定，政府為因應突發且必須緊急處理的重大事故，得於年度總預算外，提出特別預算。然台灣過去常以編列特別預算方式，以因應財政之需要，因此遭質疑是規避立法院審查國家總預算，使財政收支在帳面上能夠保持平衡，但是實際上負債卻逐年增加。

因應92年SARS防治紓困、擴大公共建設投資計畫、振興經濟消費券發放、流域綜合治理、前瞻基礎建設等重大政事，多出現未備妥詳細計畫內容，便貿然提出特別預算案的狀況，且政府以另訂特別條例方式送請立法院審議通過後，再據以編列特別預算，所需財源多

以舉債支應，更引發朝野批評特別預算浮濫編列及過度彈性規避監督等相關問題。

為避免特別預算舉債額度因另設特別條例排除公共債務法之限制，造成債務失控，因此於前瞻基礎建設及新式戰機採購特別條例中，皆明訂總預算和特別預算舉債債務合計平均，仍受公共債務法規範之15%舉債限制，累積債務未償餘額並控制在公共債務法規定之安全存量範圍內，落實財政紀律法所規範公共債務之管制機制。

我國財政紀律相關規定分別於預算法、公共債務法及財政收支劃分法等皆予以規範，並於108年3月完成「財政紀律」專法，即財政紀律法，顯見財政紀律之重要性。目前各界對政府財政現況，普遍以總預算及特別預算共同檢視，及追求預算平衡，未來仍要嚴守財政紀律法開宗明義於第1條所規範：「為健全中央及地方政府財政，貫徹零基預算精神，維持適度支出規模，嚴格控制預算歲入歲出差短及公共債務餘額，謀求國家永續發展，落實財政紀律」，期能逐步邁向總預算與特別預算併計，仍能達成預算平衡之目標。

伍、結語

因應環境變動，預算之執行必須賦予適當之彈性。政府機關如何在有限的法定預算下，適當使用預算執行彈性措施，有效率的執行公共支出，以極大化每一分錢的價值，為各國財務管理所重視之議題。財務管控過程中，彈性之過與不及，皆在所難免，有時亦會造成有效預算執行之障礙。因此，如何在嚴密財務管理與放寬預算執行彈性二者之間，取得適當的平

⁴ 「各機關單位預算執行要點」及「中央各主管機關編製概算應行注意辦理事項」。

衡，乃為重要之課題。

本文藉由公務預算執行彈性制度、法規研析，能更為瞭解其獨特性，以及執行預算時可運用之彈性機制。

國防部主管預算近年編列規模均達3千多億元，占政府總預算約16%至17%，近年來國軍為因應國防自主、提升後備戰力及對美重大軍購大幅增加，國防預算需求有增無減，已形成國家總體資源分配之重要議題。因此，規劃國防施政同時，亦應善用預算彈性，以提升國防財力整體效能，使國防資源更具效率，達成國防施政目標。

參考文獻

1. 中華民國104年度國防部暨所屬單位決算報告書。
2. 王上達編(2018).審計應用法規.台北市:高點文化事業有限公司.
3. 王玉珍(2000).特別預算對政府債務之影響—以交通建設為例.國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文.
4. 淺談我國預備金制度.<http://www.angle.com.tw/accounting/office/>
5. 社論(2020).嚴守財政紀律、逐步邁向預算平衡里程碑.主計月刊,769期,頁2-3.
6. 公務員調薪應更審慎周延.檢自<http://www.taiwansig.tw/index.php/>
7. 有關部分機關申請動支第二預備金核算經費未臻確實致執行率低落,甚或連年以同一事由申請動支,年度預算未覈實編列等情案調查報告.<https://www.cy.gov.tw/>
8. 我國特有之預算制度—特別預算.檢自<https://www.dgbas.gov.tw/>
9. 吳文弘、張育珍、李佩華(2003).政府附屬單位預算制度(下).主計月報,574期,頁39-46.
10. 林桂萍(2016).國防預算審議、刪減與凍結之研究.國防大學管理學院法律學系碩士班碩士論文.
11. 莊振輝(2007).比較海峽兩岸及日韓預備金制度—論我國改進之道.遠景基金會季刊,第8卷第2期,頁41-80.
12. 莊振輝(2017).政府預算超支之研究.主計月刊,738期,頁62-66.
13. 張信一(2003).政府公務預算制度(上、下).主計月報,573期(頁14-23)及574期(頁22-29).
14. 主計月報社編(2011).預算法研析與實務.台北市:中國主計協進社.
15. 黃逸揚(2013).財政壓力下的預算改進措施—以精進國軍計畫及預算審查機制為例.主計月刊,692期,頁37-42.