

面面俱到國防預算 審議準備工作

鄭承泰
國防大學教官

壹、前言

立法機關對預算案之審議，主要係為謀求政府用度合理，避免浪費，以發揮監督政府財政之功能。而政府機關則有義務，將預算案所編入內容應具備完整性，能窺其預算全貌，以利於立法機關對政府整體預算進行監督。而每年的「國防預算編製」工作，通常是需要歷經財力需求推估調查、概（預）算協調暨分配、全軍預算編製講習、向行政院爭取適足額度配賦、書表聯合審查、預算審議議題研討、委員會審查及黨團協商等重點工作，投入大量時間、心力，才能如期、如質完成。鑑此，本文係針對主計部門負責「年度預算案審議」之承辦人，提供實務執行層面的

建議及處理做法，配合國防部主計局指導，順利完成預算審議工作。

貳、我國現行預算審議制度

有關中央政府總預算案之審議，憲法及預算法均有其相關規範（如表1），行政院依法具有「預算編製權」及「提案權」，即中央政府各項預算案係由行政院負責編製，並彙總完成後，於會計年度開始4個月前（憲法規定為3個月前）提出立法院審議。另立法院具「預算審議權」，我國預算審議程序始於行政部門依「施政方針與預算編製辦法」，完成預算案之編製後函送立法院，並由立法院依程序審議後，咨請總統公布、函請行政院辦理後完成。

表1 預算審議相關規範

區 分	條 文 內 容	備 考
憲 法	1. 第59條：「行政院於會計年度開始三個月前，應將下年度預算案提出於立法院」。 2. 第63條：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權」。	
預 算 法	1. 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」。 2. 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」。	

當行政院將籌編完成經院會通過之中央政府總預算案與附屬單位預算及其綜計表，於每年8月底以前送達立法院時，預算程序即進入審議階段。立法院依法應於每年11月底以前完成審議，並咨請總統公布，總統依法應於12月16日前公布，是故立法院法定審議預算之期間約為3個月。

另有關「立法院議案審議的讀會程序」，依立法院職權行使法第7條規定，立法院所議決之議案，除「法律案」、「預算案」應經三讀會議決外，其餘均經二讀會議決之。有關議案審議的讀會程序，可以從「立法院職權行使法」第8條、第9條及第11條等相關條文瞭解，整理如表2。

表2 立法院議案審議的讀會程序

區 分	說 明	備 考
第一讀會	1. 由主席將議案宣付朗讀行之。政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會，提報院會朗讀標題後，即應交付有關委員會審查。 2. 但有出席委員提議，20人以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀。 3. 立法委員提出之其他議案，於朗讀標題後，得由提案人說明其旨趣，經大體討論，議決交付審查或逕付二讀，或不予審議。	立法院職權行使法第8條
第二讀會	1. 討論各委員會審查之議案，或經院會議決不經審查逕付二讀之議案時行之。 2. 第二讀會，應將議案朗讀，依次或逐條提付討論。第二讀會，得就審查意見或原案要旨，先作廣泛討論。 3. 廣泛討論後，如有出席委員提議，15人以上連署或附議，經表決通過，得重付審查或撤銷之。	立法院職權行使法第9條
第三讀會	1. 應於第二讀會之下次會議行之。 2. 但如有出席委員提議，15人以上連署或附議，經表決通過，得於二讀後繼續進行三讀。 3. 第三讀會，除發現議案內容有互相牴觸，或與憲法、其他法律相牴觸者外，祇得為文字之修正。 4. 第三讀會，應將議案全案付表決。	立法院職權行使法第11條

前述「立法院議案審議的讀會程序」（如圖）為預算審查重要程序，其中就「第一讀會」交付委員會審查後，並於「第二、三讀會」前之議程，分述如后：

一、委員會審查

國防部主管預算案，係由「外交及國防委員會」負責，審查時各機關首長須列席報告該機關年度預算編列情形，並接受質詢。此階段完成詢答後，即對其主管的機關預算作歲入與歲出的處理，歲入可以增減，但歲出依憲法第

70條規定：「不得為增加支出之提議」，另依大法官釋字第391號解釋，不能移動增減各預算項目。

二、黨團協商

立法院黨團協商制度自民國88年法制化，明定於立法院職權行使法第十二章「黨團協商」。黨團協商會議由院長、副院長及各黨團負責人或黨鞭出席參加，並由院長主持。黨團協商經各黨團代表達成共識後，應即簽名，作成協商結論，並經各黨團負責人簽名，於院會

宣讀後，列入紀錄，刊登公報。協商之效力依立法院職權行使法第72條，黨團協商結論經院

會宣讀通過，出席委員不得再提出異議；逐條宣讀時，亦不得反對。

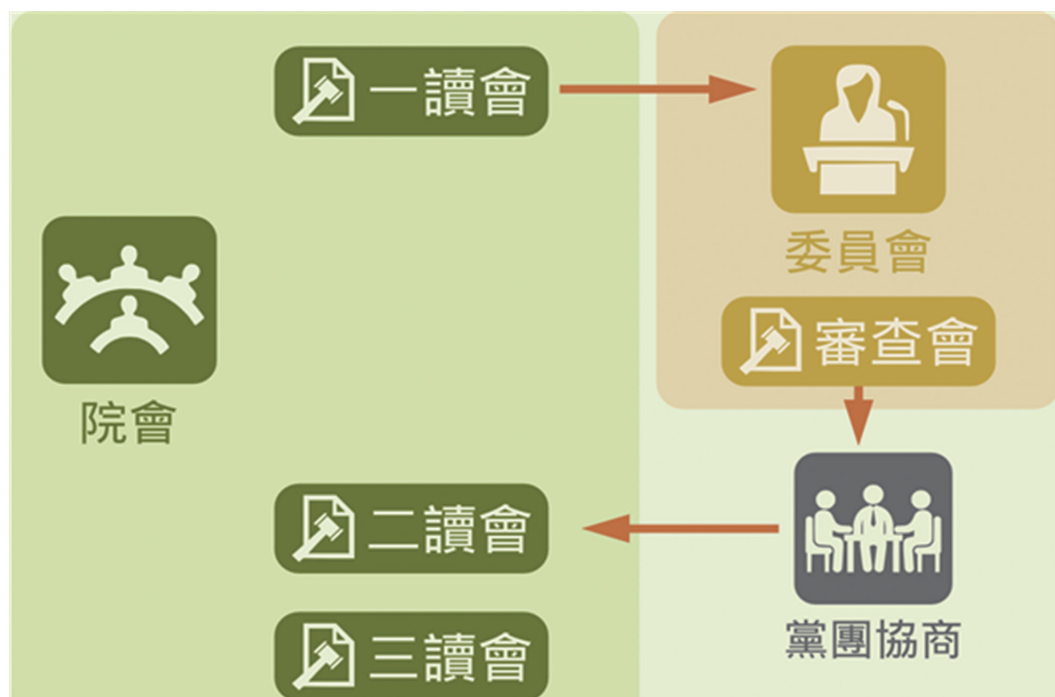


圖 立法院審議程序簡圖

參、審議工作準備

近年國防預算規模雖穩健持續增加，然立法院審議期間，委員問政及提案方式漸趨深入及多元，且預算中心蒐集資料精度及廣度尤勝以往，涵蓋軍事投資整體獲得規劃書及現況結案情形，並同步納入審議評估項目，這些是需要各單位主計部門與預算主管單位密切合作、群策群力，才能完成各項整備工作；為使審議工作順遂，依上述立法院審議程序，並參考112年度國防主管預算審議提案（評估）內容、委員問政方向與議事程序，茲分就「前置作業」、「預算中心評估報告」、「委員會審查」及「黨團協商」等階段，說明實務執行層面的建議及處理做法，分述如后：

一、「前置作業」階段（9月）

（一）審慎提供資料

預算案書表送達立法院後，「預算中心」及「委員辦公室」，預判將來函要求提供有關「預算案」彙編明細資料，相關說明數據，請務必正確審慎提供，以避免後遺。

（二）積極掌握議題

各單位於委員會審議前，可赴立法院向相關委員說明單位預算編列情形，並先期廣泛蒐集委員（或助理）關切議題，並充分瞭解其疑義與實質意涵，針對委員曾提出質疑之事項，應加強說明，以先期化解審議過程之變數與爭議；另應隨時關心輿情，提高新聞敏銳度，對可能涉及單位

預算之報導內容或遭特別關注之事件，應積極回應，妥適處理，必要時親赴委員辦公室溝通說明，爭取支持。

(三)召開整備會議

委員會審查階段，會議重點與責任分工事項，分述如后：

1. 各單位於預算審議期間，尤須提高資訊敏銳度，並詳實準備業管預算科目之施政重點、計畫內容、增減變動原因等資料，並就執行落後（窒礙）及可能質詢之計畫項目，妥擬說明資料；另針對預算書表內容，研擬不可刪減（凍結）理由及精算可容忍刪凍項目、金額，以利預算審議參考。
2. 立法院預算審議時，備詢人員答覆時間極為有限，應提供精簡扼要之擬答資料供長官參考；重大施政計畫及委員關切議題，應先期向委員溝通說明，爭取支持，並掌握質詢方向，妥為因應。

二、「預算中心評估報告」階段（10月）

(一)評估作業依據

預算中心依據立法院組織法第21條規定，負責有關中央政府預算、決算及其他相關法案之研究、分析、評估及諮詢等事項，為配合委員問政之需求，會完成各種研究報告（不含機密類），並於「委員會審查」前提供委員參考。

(二)資料重要程度

預算中心對「國防部主管單位預算」提出之評估報告，具有專業性及全面性，並透過量化數據分析議題之合理性、合法性及適切性，以至後續為委員廣泛運用於審議質詢及提案之依據。以「國防部主管

112年度單位預算評估報告」為例，預算中心計提出17則議題，分析於「委員會審查」階段提案內容，多為引用評估報告意見，故已成為立法委員在審議預算時不可或缺的問題題材。

三、「委員會審查」階段（10～12月）

(一)部長「施政計畫及主管預算案」報告，並備質詢。

(二)針對國防部主管預算案實施審查，依「先公開、後機密」、「先所屬、後本部」、「先歲入、後歲出」及「先預算、後主決議」等順序原則審查，各單位則按「款、項、目、節」順序審查，如仍無共識保留至「黨團協商」階段處理。

(三)委員詢答，採用即席「一問一答」方式（詢答結果將影響委員是否撤案之決心，務必審慎應對）。

(四)審查決定刪減、凍結數及提案內容，所作決議事項，主管單位應就所列要求內容迅速研辦，如確屬窒礙難行，或有違現行法令規定，應將其原因或希望修訂之條文內容，向提案委員溝通說明，保留至「黨團協商」階段處理，並爭取撤案或修訂文字內容。

四、「黨團協商」階段（1月）

(一)協商會議由立法院院長主持，各黨團黨代表及相關委員、行政院主計總處主計長及部會代表出席，全程錄影轉播。為會期中最重要議程，決定預算案最終刪減及凍結額度。

(二)參與人員由部長率常務次長、主計局局長及各提案主辦單位之參謀長、局、次、司

長等人員列席，並視情形補充說明。

(三)112年度中央政府總預算案協商地點，在「立法院紅樓302會議室」，依各委員會協商順序，安排各單位列席官員進入說明；國防部協商順位為第2組第2單位（依序為外交部、國防部、國安局、僑委會、輔導會）。

四各單位應先期蒐整可能新增「黨團提案」，並立即主動說明，爭取認同，避免因應未及，影響預算獲得。

肆、結 論

預算審議之要旨為預算獲得之重要一環，透過瞭解立法院議事審議流程，以有效積極維護預算獲得，達成支援各項建軍備戰任務。故主計同仁除熟稔立法院議事程序與重點工作外，應秉持「專業服務、協調合作」為信念，舉凡參加籌編預算與隨同長官列席立法機關審查預算案及朝野黨團協商時，均宜本著業務職掌適時提供財務資訊、選擇與替代方案及專業

意見供參，協助各單位順利完成預算審議任務，類此作為，將可增進在單位內之服務價值，有效發揮主財專業與資源整合職能。

參考文獻

1. 中華民國總統府(2023).中華民國112年度中央政府總預算案審查總報告(修正本).取自<https://www.president.gov.tw/Page/294/48704>
2. 主計月報社(2011).預算法研析與實務.臺北市:財團法人中國主計協進社.
3. 呂紹同與李佳錡(2021).110年度國防預算編製概況及審議歷程.主計季刊,373,19-25.
4. 國防部主計局(2022).國軍112年度施政計畫與預算編製作業輔導講習宣導資料,未出版.
5. 國防部主計局(2022).國軍年度施政工作計畫與預算編製作業手冊(112年版),未出版.
6. 賀少華(2021).務實財力規劃、精實預算編用、厚實施政成效.主計季刊,373,1-3.
7. 賀少華(2022).嚴密預算籌編運用、提升整體施政效能.主計季刊,377,1-5.