

國防預算運用彈性之概述

謝佳昌

主計局參謀

壹、前言

現今各國政府的預算作業方式，源自十九世紀歐洲英、法等國，行政機關需向立法機關負責，經長時間衍生而出的結果，預算一詞在中文出現原意是指預先計算，源自於英文「budget」一詞，為當時英國財政大臣向議會報告，裝置財務計畫書之皮囊¹，後引申為單位、機關內部之財務計畫，沿用至今。良好的預算制度，旨在將資源合理分配，並著重在預算執行當中的效率及最終的成果，並使事前的計畫與預算相結合。而現今不論是個人、公司乃至於政府，為了達到特定的目的，在有限的資源及未來一定期間內，皆會編列預算以供支應。

政府預算是國家在一定期間內，根據既定目標與國家施政方針，以國家資源和國民負擔能力為估計基礎，所預定的政事收支計畫，以為政府數據表現的施政計畫。我國預算法第一條第二項開宗明義規定：「預算以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的」，第二條規定：「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」，第六條：「稱歲入者，謂一個會計年度之一切收入。...稱歲出者，謂一個會計年度之一切支出」。爰就我國財政法的觀點而言，預算乃指「國家原則上於一會計年度內以收入與支出為中心所定立之財政計畫，經議會議決而立，授權政府執行義務之制度」。

政府預算在執行上，相較於私人部門與家庭預算上，面臨更多的約束及各種因素的限制，政府預算在不同的項目間移轉、編製預算過程的規範、國家經濟成長幅度及參與者（如主政者、政治家）的需求，在預算決策的制定上，皆有所限制。然而，政府預算具有其開放性，包含自然環境（天災）、經濟環境（金融風暴）及政治局勢（戰爭）等的突發環境影響之下，需隨時應對以適應環境。在預算公布後，亦有可能在不同因素影響之下，而有重新制定的空間。

關鍵字：政府預算、預算彈性

貳、預算法彈性之概述

政府機關預算及財務處理原則為「統收統支」，與特種基金「專款專用」不同。政府各機關為因應政務運作之需，歲入與歲出不具收

¹ 蔡茂寅，預算法之原理，元照，2008年。

支配關係，導致除課徵機關外，其歲入財源無法自給自足，以挹注歲出所需，非屬財務個體，僅為會計個體，分別編造歲入及歲出兩套預算（預算法第四十二條），故法定預算係代表一筆可資運用財源，惟因不具獲利性，年度經費須受法定預算額度與法定用途及相關條件之限制。然歲出預算係對未來政府支出之預估，於實際執行時因經濟、社會及財政的情況改變下，為避免預算僵化，預算執行彈性在年度預算執行中，為不可或缺的存在。因此世界各國在預算制度設計上，諸如日本的「補正預算」、美國的「追加撥款」、英國的「追加預算」及德國的「增加支出」，皆對預算保有彈性機制。而我國預算法及相關法規亦有相關彈性調整規範，分述如後：

一、分配預算調整

參照預算法第五十五至五十八條規定，行政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，得經一定程序調整分配預算支應。前述預算分配修正，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，修正月份分配數支應。

二、經費流用之許可

所謂流用意指經費自有賸餘科目流向不足科目，依預算法第六十二條律定經費禁止流用之原則，明訂總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用。由於中央政府總預算係經立法院審議通過，並經總統公布，如任由行政機關自由流用，將使各項審核程序失去意義，亦使法定預算科目管制流於形式，爰由預算法第六十二條予以規範。

然由於年度預算執行期間，時有預算面與任務面無法配合情事，若所有歲出預算用途一律不准流用，將失去彼此調節挹注的彈性，亦將使施政工作推動困難，故預算法第六十三條規定，「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」。另行政院訂定「各機關單位預算執行要點」及國防部訂頒「軍費預算執行及支付結報規定」，亦有律定單位預算機關內同一工作計畫之分支計畫或用途別科目經費遇有經費不足，得由其他有賸餘之分支計畫或用途別科目辦理流用，且除人事費不得流用外，餘各一級用途別科目間之流用，其流入（出）數額不得超過原分配預算數額百分之二十之規範。

三、預備金

預備金係我國預算法上針對經費不足的財政調整制度，其目的在於使預算保持彈性，讓政府能靈活因應計畫外支出，緊急事件發生時的急迫需要。依預算法第二十二條規定：「預算應設預備金，預備金分第一預備金及第二預備金二種：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。第二預備金於總預算中設定之，其數額須視財政情況決定之」，各機關於執行歲出分配預算如遇經費有所不足時，得經一定行政程序後，動支預備金，第一預備金僅於單位預算內具有調節功能，而第二預備金則在單位預算間具有調節功能。

國防部主管第一預備金以「第一預備金」科目編列於國防部及國防部所屬單位預算中，編列時自成科目，不受支出目的限制，支用時

須列明歸屬之業務、工作計畫及數額，報經行政院主計總處同意備案後支用，係於同一機關單位預算內跨業務計畫科目支用，不受經費流用限制；第二預備金編列於中央政府總預算，編列金額由行政院衡量財政狀況加以決定，其動支要件須符合預算法第七十條規定，包括：

- (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。

由於預備金並無支出目的之限制，其審議之效力實際上僅及於金額部分，類似於空白授權，故實際動支時，仍保留立法院一定之參與權，為使立法院充分瞭解大額預備金運用情形，不論第一或第二預備金，每筆數額超過五千萬元者，應先送立法院備查；此外為尊重立法院預算審議權，凡遭刪除或刪減之項目及金額，不得動支預備金，但法定經費或經立法院同意者，不在此限。

四、追加預算

各機關執行法定預算，遇有編列數不敷實際需要時，可依前述彈性機制辦理經費流用或申請動支第一或第二預備金，惟若需求仍無法容納時，可在原編列預算之外提出追加預算。追加預算係原法定預算上的追加，而非另立預算，係總預算之增量預算，仍屬於總預算之一部分。

依照預算法第七十九條規定，有下列情事之一，行政院得提出追加預算：

- (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。

第一及第二款事由屬將來經常性發生之經費，故因編而未編的預算，因不及於預算籌編階段納列預算案，易誤導施政方針及預算規模，因此不宜由預備金或原編預算數額內調整支應，否則用人經費問題無法解決，故追加預算係最佳解決方法。第三款所謂「重大事故」，屬於高度不確定的法律概念，應指國家發生重大天然災害、國家財政及經濟上有重大變故、重大災變等臨時重大政事等特殊事故；就目前行政院主計總處網站揭露的資料，僅可追溯至83年度，於此期間內容顯示我國中央政府提出追加預算資料最早始於民國88年度，自88年度至93年度年年辦理追加預算，97及100年度再度辦理，而當中政府為因應亞洲金融風暴、九二一震災重建、擴大公共建設投資、舒緩失業問題、社會福利措施、敏督利颱風、穩定物價及推動軍公教人員待遇調整，遂提出追加預算；最近一次提出是113年5月2日因應近年台電吸收國際燃料劇烈漲幅，為避免虧損持續擴大，以及電價調整劇烈，行政院核定撥補金額為1,000億元。

此外，依據預算法第八十條規定，追加預算所需經費來源，應由中央財政主管機關籌劃財源平衡之。參照預算法第二十三條規定，政府經常收支應保持平衡，非因預算年度有異常情形時，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得當作經常性支出之用；此外公共債務法第五條第七項規定，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。故為維護國家財政健全，追加預算財源應該受到前述二法之拘束，因此，有重大變故時，必須視其支出需求之性質，方可決定是否以舉債方式予以挹注。

由於追加預算係於原法定預算之基礎上辦理追加，故追加預算提出時程，原則須在總預算案完成審議後，始能辦理，未通過審議前，如有增加預算需求時，實務上以採取修正中央政府總預算案方式辦理（如軍公教現職人員調整待遇預算）。至於追加預算之編造、審議與執行，依預算法第八十二條規定，均準用總預算之規定。故各機關如有必須辦理追加預算時，得向行政院請求提出追加歲出預算，經審核結果確有必要，則由行政院參照中央政府總預算案編造程序，提出追加預算案，經立法院審議通過後始得繼續執行。

然前述提到，行政及立法機關或朝野之間，始終對「重大事故」的解讀，抱有極大的差異，而在審議當中，各方的政治角力之下，各自有其不同的看法。而追加預算的層面，尚牽涉到適法性、財源的內容編列以及審議程序等，如何將追加預算適法性與財源之爭議降至最低，皆考驗著時任行政機關決策者的智慧。

五、特別預算

特別預算是國家遇有特殊情況，按照特定條件而於年度總預算以外所成立之預算，與追加預算之性質不同。在預算體制當中，因應緊急重大事故而提出特別預算，是我國獨有的規定。與追加預算性質不同的是，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分離，提出時點不受限，且允許其可一次編足跨年度計畫，毋須像總預算般每年接受立法院嚴格監督，執行終了後再單獨辦理決算，為一個獨立於總預算之外的預算。

特別預算主要依據預算法第八十三條之規定，於下列四款情事之一時，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。

有關特別預算之審議程序，參照預算法第八十四條規定，準用預算法關於總預算之規定。但除「不定期或數年一次之重大政事」外，為因應情勢之緊急需要，前列第一款至第三款，均得先支付其一部。

我國特別預算始於早期兩岸整軍備戰時刻，到後來的九二一震災、嚴重急性呼吸道症候群（SARS）及嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）疫情，皆發揮十足的貢獻，惟特別預算雖有其緊急性及必要性，但是快速累積的鉅額赤字，恐影響財政紀律。

因應環境變動，預算執行必須賦予適當之彈性，財政法制中，歲出執行彈性中，如屬情況輕微或金額較小者，可以由經費流用或動支第一預備金方式為之，而第二預備金、追加預算及特別預算等運用時機，預算法均有明文定之，通常為情況重大且金額較大者，其動支非符一定法定程序及規範，無法及時因應。故當國家有臨時的支出事由發生，透過動用預備金或經費流用的手段，即可得以支應時，即便該事由符合提出追加預算乃至於特別預算之條件，亦不得為之。

換言之，追加預算與特別預算，本係為事實上需要於非常時期之因應，而金額龐大非預備金與經費流用所能容納，惟因為適應國家緊急需要，亦唯有採取追加預算或特別預算，以謀解決之道。惟特別預算影響國家財務之健全甚鉅，性質上應為預算調整制度最後手段，抑或在預算法及公共債務法中，律定籌措財源等辦法，如此方可避免降低國家競爭力及減緩經濟發展等狀況發生。

參、國防預算運用彈性

一、預算科目流用及調整

國防預算攸關建軍備戰工作之推動，惟預算籌編過程，係於目標年度開始前一年即須展開，相關作業亦在複雜程度高、作業時限短之雙重壓力下進行，而於年度期間面對施政項目龐雜及外在環境變化等諸多因素，實際執行難免仍有落差；爰可依「預算法」等規範辦理預算流用及調整（如圖1），摘述如下：

(一) 年度預算執行雖有其彈性，然預算法已明定科目（機關、政事、計畫或業務科目間不得流用）、比例（流入及流出數額不得超過原預算數額20%）、用途（科目賸餘不得流用為用人經費）及審議（經立法院審議刪除或

刪減之預算不得流用）等限制，而國防部亦有律定部分原則，其中一定用途與專案核定之預算不得調整，且業務性預算不得變更為增加待遇與補助款。

(二) 依「軍費預算執行及支付結報規定」第五點第十五款，同一工作計畫第一級用途別科目間之預算流用；或同一工作計畫中分支計畫間之預算調整，屬國防部權責。同一分支計畫第二級用途別科目間之預算調整，則為第一級預算分配單位權責。

(三) 需求單位應說明事由，查填年度施政工作計畫修訂預算流用（調整）報告表，並檢附相關佐證資料，循業管系統報部；由各預算科目主管聯參單位收辦完成初審，會辦主計局等相關單位審查，經簽奉權責長官核定後，令覆需求單位並副知主計局辦理預算追減改分。

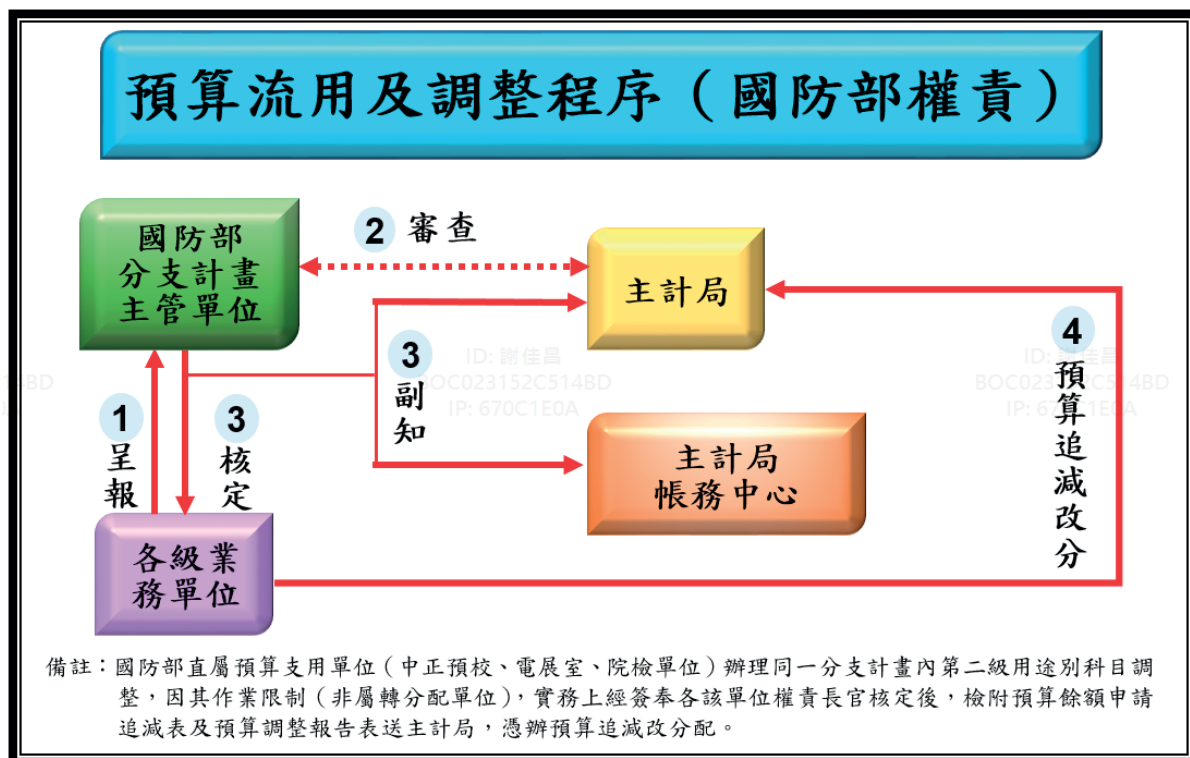


圖 1 預算流用及調整程序（國防部權責）

二、軍事投資個案預算調控

國防部推動「資源調控」係基於對預算積極管理思維所建立的管控作為，並在「預算法」等規範適法前提下之預算調整機制；有鑒於國軍主要武器裝備籌購具供售期程及政策影響等風險，為避免造成違約罰款及鉅額預算報繳，透過調控機制的建立與運作，主動將執行未如預期之預算統籌規劃，挹注於急需個案，達到支援施政推動及預算有效運用之目標，概述如下：

(一)各單位軍事投資計畫於年度執行中，如付款變更等事實需要，得依「軍費預算執行及支付結報規定」辦理預算調控，為同一工作計畫項下，原已核定各軍事投資建案之間，辦理預算橫向調整（調出後仍須歸墊）。

(二)其中跨一級彙編單位、跨分支計畫、調控金額10億元以上及國防部直屬預算支用單位者，屬國防部核定權責，需求單位應（函文）協調支援單位同意後，檢附書面報告說明事由，並查填年度軍事投資計畫預算調控管制表，循業管系統呈報國防部。經各預算科目主管聯參初審並會辦主計局等相關單位審查，簽奉權責長官核定；其中須特別注意，若屬跨一級彙編單位或跨分支計畫之個案，應將書面報告函送立法院外交及國防委員會同意後，始得令覆（副知）相關單位辦理，並將年度軍事投資計畫預算調控管制表函送審計部（如圖2）。

(三)餘由一級彙編單位依權責辦理，屬一級彙編單位權責之預算調控完成核定後，應檢附軍事投資計畫預算調控管制表副知各預算科目主管聯參、戰規司與主計局（如圖3）。

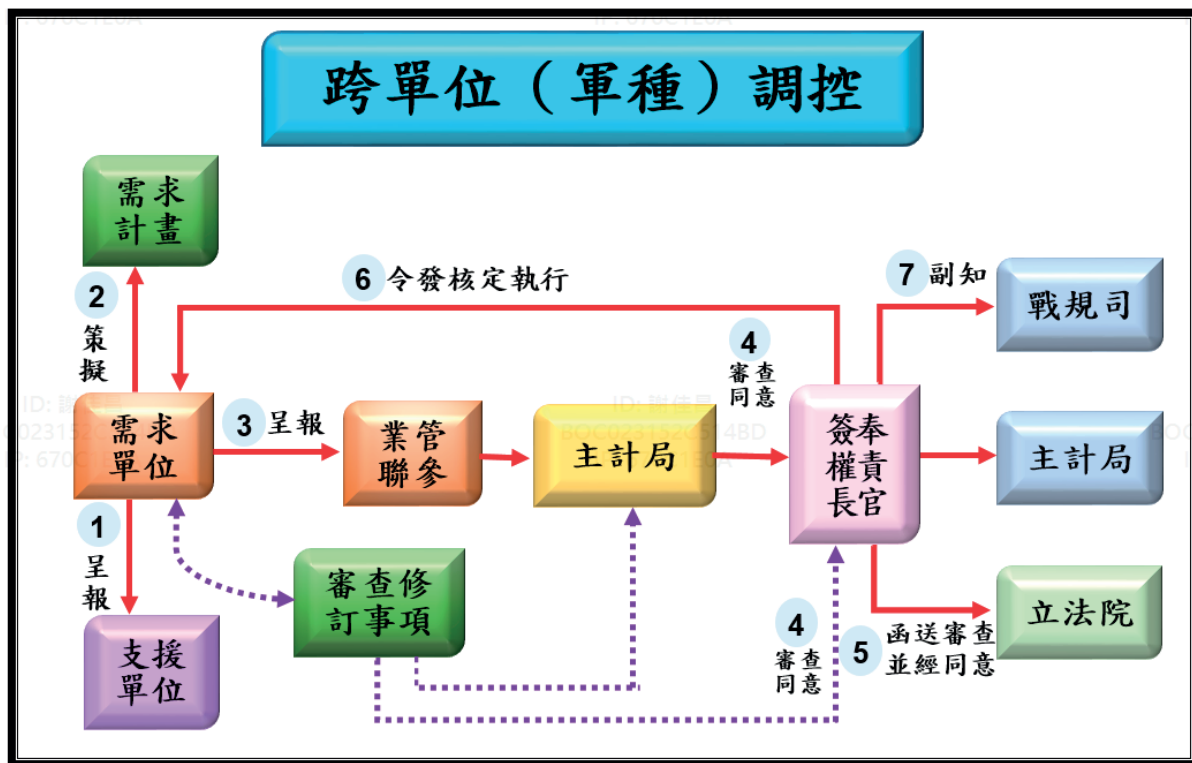


圖 2 跨單位（軍種）調控

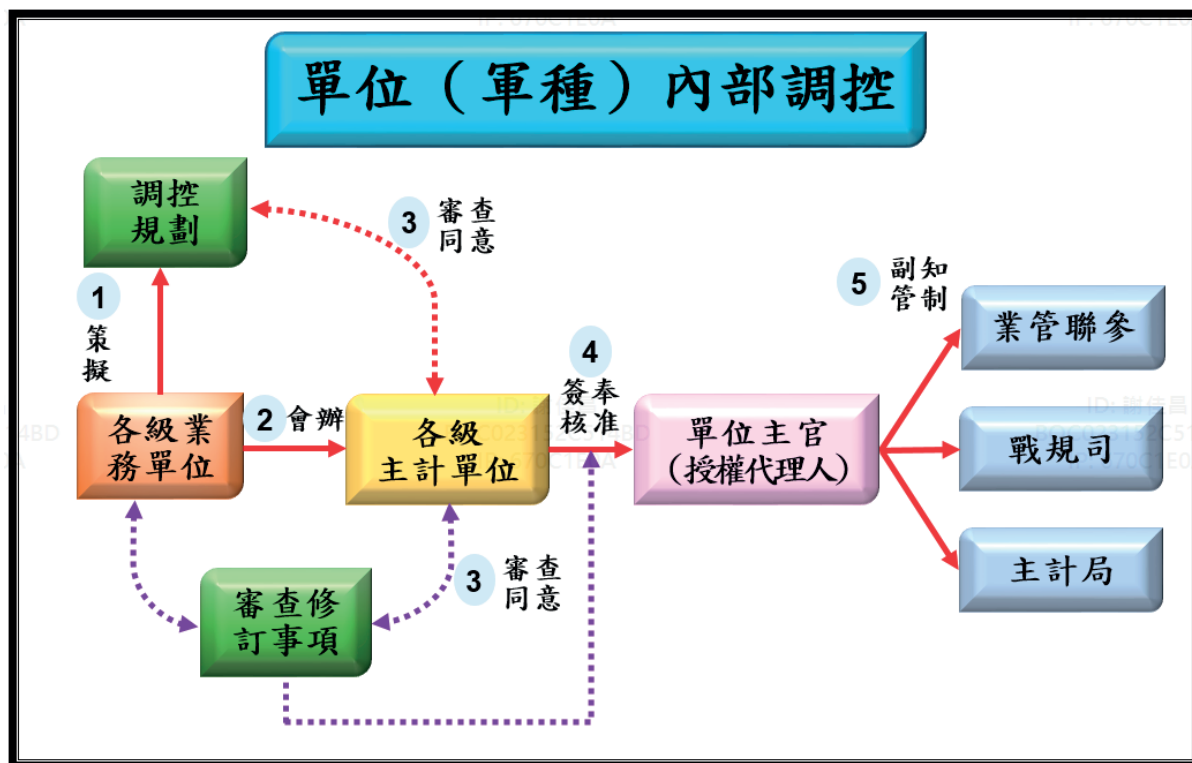


圖3 單位（軍種）內部調控

三、第一預備金動支

國防部年度預算內所編第一預備金係依預算法第22條規定辦理，以因應歲出預算執行遇有經費不足時挹注財源，於動支時須報請中央主管機關核備；而為統一律定申辦程序與審查權責，亦訂頒「國防部各級機關單位申請動支第一預備金作業規定」，摘述如下：

- (一) 各單位於年度預算執行期間，通常無可避免會發生預算籌編時無法預料、未予考量或臨時增加之工作事項，抑或計畫執行所需經費與預估金額衍生落差，即使透過預算調整及流用等彈性機制仍無法解決因應（符合「經費不足」要件），始得動支第一預備金。
- (二) 申請第一預備金應敘明動支原因及需求情形，並附具申請動支第一預備金數額表等資料呈報國防部，由受挹注預算科目主管單位審核是否合乎動支條件，核算確認主管科目

餘額不敷調整支應，再會請相關單位及主計局審查，經簽奉部長核定後，檢附簽案影本等資料，函送主計局綜辦陳送行政院主計總處備查（如圖4）。

- (三) 主計局綜辦第一預備金申請案，除時效性案件立即辦理外，餘以一次彙整陳報為原則，另外，每筆動支金額超過5,000萬元者，須於動支前送立法院備查。但因緊急災害動支者，不在此限。
- (四) 為使國防部以第一預備金支應迫切性建案建立督管機制，立法院於113年度中央政府總預算審議決議，要求重點摘述如下：
1. 已經立法院審查同意之持續案，若需擴增額度，應經行政院同意並報立法院備查後，始得動支。
 2. 未經預算審議之計畫案項，應完備建案程序，並向立法院外交及國防委員會專報，經同意後，始得動支。

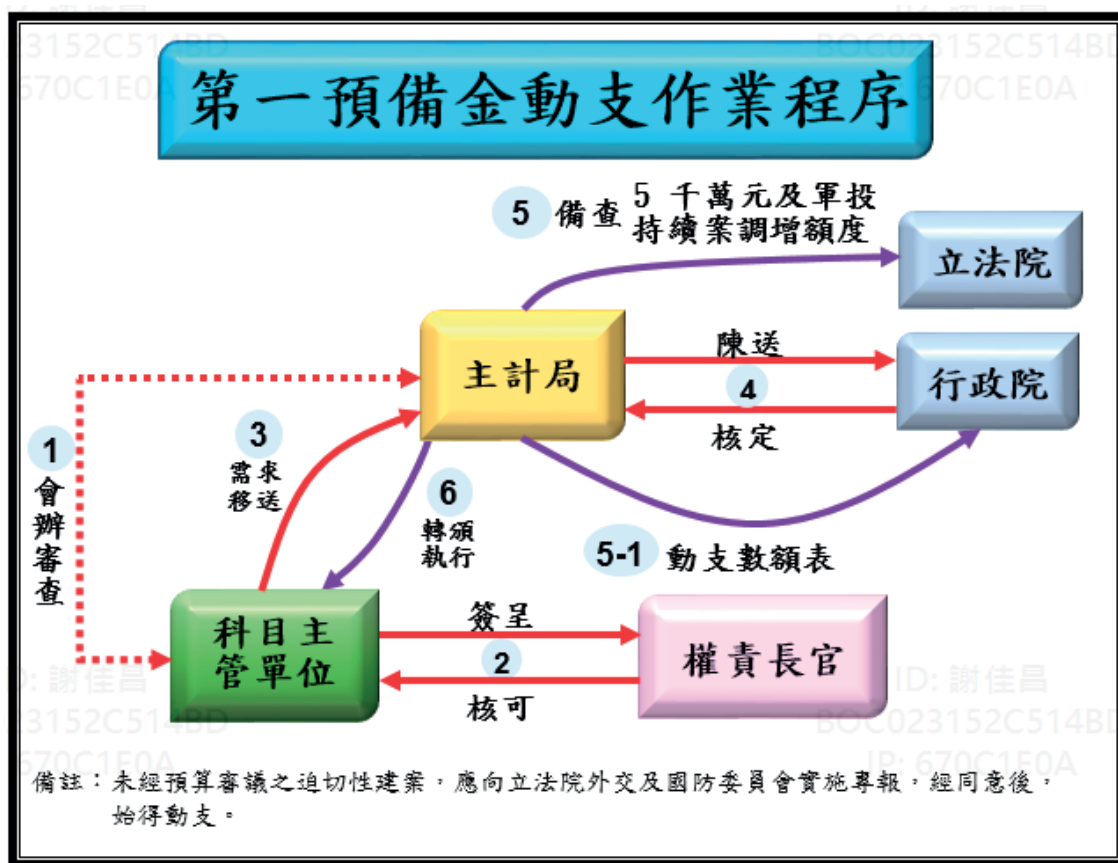


圖 4 第一預備金動支作業程序

四、特別預算

在預算的體系中，除了每一會計年度經常編列之中央政府總預算及附屬單位預算外，尚有一種為因應緊急重大情事，於總預算外提出之預算，稱為特別預算。依照預算法八十三條的規定，行政院得於因國防緊急設施或戰爭、國家經濟重大變故、重大災變、不定期或數年

一次之重大政事等情事發生之時，於年度總預算外，提出特別預算。

在民國38年以前，政府所辦理之特別預算，多與總預算案一併編製，送立法院審議，且無特定名稱，39年亦無辦理特別預算紀錄。自40年以後，始有政府辦理特別預算的紀錄，其中有關國防預算的特別預算，經彙整計「反攻大陸準備事項特別預算」等11案（如附表）。

附表 國防部特別預算彙整表

單位：新臺幣

項次	名稱	執行年度	主要執行項目	條例上限
1	反攻大陸準備事項特別預算	40 年度	反攻大陸準備	1.44 億元
2	國防部承製軍援訂貨特別預算	43 年度上半年	承製軍援訂貨	0.9 億元

項次	名稱	執行年度	主要執行項目	條例上限
3	國防部承製軍援訂貨特別預算	43 年度	承製軍援訂貨	1.1 億元
4	加強國防特別預算	52 年度	為自力防衛作戰構想，計畫建立重要生產線、採購主裝備、屯儲重要補給品、採購通信裝備及設施等。	20 億元
5	國防整備特別預算	62 年度	為適應中、美外交關係逆轉，以供國防工業發展之需，達到自立自強目標。	20 億元
6	加強國防整備特別預算	69 年度	79 年依「戰士授田憑據處理條例」，於 80、81 年編列「戰士授田憑據處理補償金及其發放作業費特別預算」。	250 億元 (含國防工業發展基金 50 億元)
7	戰士授田憑據處理補償金及其發放作業費特別預算。	80 至 81 年度	採購 F-16A/B 型戰機及 M-2000 型戰機。	882 億元
8	採購高性能戰機特別預算	82 至 90 年度	85 年依「國軍老舊眷村改建條例」，興建住宅照顧原眷戶、中低收入戶及志願役現役軍(士)官、兵，保存眷村文化。	3,007 億元
9	國軍老舊眷村改建特別預算	86 至 94 年度	採購 F-16V 型戰機。	5,166 億元
10	新式戰機採購特別預算	109 至 115 年度	辦理各式精準飛彈、海軍高效能艦艇及海巡艦艇加裝戰時武器系統與其相關支援系統與裝備採購。	2,472 億元
11	海空戰力提升計畫採購特別預算	111 至 115 年度		2,370 億元

資料來源：作者自行整理。

肆、結 語

一言以蔽之，預算本意為預先算定之財政規劃，計畫性因應之意，然年度實際執行時恆有落差存在，實則難以避免，若無變通之法，反而綁手綁腳，故維持一定程度彈性確有必要之存在，本文主要概述各單位因應各項施政工作及任務，可藉由辦理分支計畫與用途別流用、動支預備金、追加預算或編列特別預算等各項手段，據以達成政策目標，惟前提仍須符合相關法規及避免濫用情事，後續視狀況仍可藉由增（修）法規之程序，據以精進簡化並周延現行預算制度，進而提升國防預算運用效益，俾達成支援建軍備戰目標。

參考文獻

一、專書

- 蔡茂寅，預算法之原理，元照，初版，2008年。
- 莊振輝，預算法逐條釋論及案例解析，2011年。

二、碩士論文

- 張啓楷，我國特別預算制度之政經分析 1949-2008，國立臺灣大學社會科學研究院政治學系碩士論文，2010年。