

淺談美國政府關門 與我國總預算案未能依限完成 對國防施政之影響

江育賢
主計局參謀

壹、前言

我國立法院與美國國會在國家治理中的地位相當，皆為國家最高立法機關，負責制定法律、審查預算、監督行政機關等職責；然而，因憲政體制不同，兩者在職權範圍與運作方式上存在明顯差異。我國立法院為單院制，立法委員為4年一任，總席次113席全面改選，而美國國會為兩院制（參、眾議院），分別為參議院100人、眾議院435人。在選舉方式部分參議員為6年一任（每2年改選三分之一）而眾議員為2年一任。

我國與美國的預算制度雖然都需經由立法機關審議通過，但兩者在立法機制、預算執行模式及面臨預算延宕施行時，依法應對的方式上存有不同之處；此外，美國政府因預算未及時經國會通過而關門的新聞時有所聞，而我國亦曾發生法定預算未依預算法所律限期由立法院議決情況，因此，本文以美國政府關門與我國總預算未能如期完成法定程序相互對照為核

心，透過雙方的法律架構、因應措施與對國防施政影響，探討兩國制度下國防預算的穩定性與應變能力。

貳、美國國防法案與審議制度

一、美國年度性國防法案

美國國會制定的年度性國防法案為「國防授權法案（National Defense Authorization Act, NDAA）」及「國防撥款法案（Defense Appropriations Bill）」，兩者具有不同的功能及目的，前者提供軍事國防政策與授權支出的法律依據，後者確立預算項目、金額規模與實際提供國防部經費支出，說明如下：

（一）國防授權法案

國防授權法案主要功能是決定國防部及相關軍事單位在次一財政年度內的預算授權額度上限、軍事政策方針、軍隊編制、人員薪餉、軍備採購計畫，以及國家

安全戰略方向。該法案雖不直接提供經費，確是授權國防預算的法源依據。國防授權法案的重要性極高，因為它決定美國軍事實力與全球戰略佈局，不僅影響美國自身國家安全，也攸關全球軍事與地緣政治局勢。例如授權美國國防部在2025財政年度設立「臺灣安全合作倡議（Taiwan Security Cooperation Initiative）」，提供美金3億元資金，以增強我國的防禦能力，或加強對烏克蘭抗俄戰爭的軍事援助等重大國際政策，都常納入國防授權法案之中。國防授權法案是給予國防撥款法案法律授權的重要法源依據，若未能及時通過，將造成軍隊運作困難或國防政策延宕。因此，每年國防授權法案的審議都受到國際社會高度關注，被視為評估美國外交政策、軍事戰略走向與區域安全的重要指標之一。

(二)國防撥款法案

國防撥款法案與國防授權法案息息相關，皆是美國國會每年所須通過的重要預算法案，主要功能是依據國防授權法案律定之支用上限，提供國防部及各軍種實際執行任務所需的經費撥付，具體下授預算以確保軍隊各項活動能夠順利進行，包括軍事訓練、裝備採購、人員薪資及福利、軍事建設、後勤維護及其他日常運作經

費。撥款法案若無法及時通過，會導致美國國防部無法合法取得資金，軍事行動與訓練中斷，影響國家安全與軍隊士氣。

二、美國預算審議制度

美國財政年度法案預算審議程序需要經歷多個階段，首先由各聯邦機構（如國務院、國防部等）於9至11月份向白宮「預算管理局（Office of Management and Budget, OMB）」提交次一年度預算需求，經該辦公室初步審查確保各聯邦機構的預算符合總統的治國方向，並與各編列機構協商進行預算調整，於2月份由總統提交聯邦政府預算案至國會審議，該預算案在國會需經眾議院與參議院的「軍事委員會（Congress Armed Services Committee）」及「撥款委員會（Appropriations Committees）」進行各自獨立的法案審查（如表1）。

(一)軍事委員會

「軍事委員會」負責確認總統提交之預算需求是否合理，同時評估是否符合美國國家安全利益與軍事戰略，透過聽證會收集專家意見後，由眾議院與參議院分別通過各自版本之「國防授權法案」，若兩院之間存有差異，即成立協商委員會（Conference Committee）協調，提出最終法案送交總統簽署。

表 1 我國與美國國防預算審議制度比較

區分	我國	美國
審議期程	9 至 12 月份	3 至 9 月份
編製部門	行政院主計總處	白宮預算管理局
分析報告	立法院預算中心	國會預算辦公室
審查部門	外交及國防委員會	軍事委員會、撥款委員會

資料來源：自行繪製整理。

(二)撥款委員會

「撥款委員會」顧名思義是負責實際經費撥付的部分，委員會根據總統提交之預算案，以及國防授權法案所設定的授權額度，決定國防部實際可獲得之經費數額。「國防撥款法案」制定流程與「國防授權法案」類似，均由眾議院與參議院分別通過各自版本，若有差異即成立協商委員會解決，預計在9月30日前通過目標財政年度最終版本，送交總統簽署，並於10月1日起正式提供政府經費支出。

如國會兩黨（民主黨及共和黨）對於增加政府支出、減少財政赤字、擴大軍費開支、稅收政策等意見無法達成共識，致未能及時通過「國防授權法案」或一系列的撥款法案時，將造成聯邦政府因資金枯竭而關門（Government Shutdown）或需通過「臨時撥款決議案（Continuing Resolution, CR）」維持政府短期運作，基本上CR是一種暫時性的立法工具，在預算案尚未獲通過時，可延續上一年撥款水平、為政府運作提供臨時性資金至指定日期。若決議到期且仍未達成正式協議，美國政府就會面臨關門的特殊現象。

參、美國政府關門對國防影響

當美國國會無法在前一財政年度9月30日前通過預算，則需透過「臨時撥款決議案」來暫時維持政府當年財政運作。倘臨時撥款決議案到期，預算仍未經國會正式通過且未同意延長時，部分聯邦政府將因資金短缺而導致關門，只保留部分必要政府職能，政府雇員停發工資和休假以減少開支。雖然美國國防部屬於國家安全核心機構運作不會停止，但無預算撥入，勢必影響當年度原定計畫執行。

首先受到衝擊的為軍事人員預算與作業維持，因為這二類預算採「用完即止」原則（Use-It-Or-Lose-It Rule），若未在當年度使用完畢，將不能保留至次年度，賸餘款項將回歸國庫，而採購、研發測評及軍事建設預算通常為2年期以上（如表2），則可依照原計畫在後續年度內繼續支用，確保大型計畫能順利執行，所以當年度編列之軍事人員、作業維持會無預算支應，而軍事投資項下的當年度新增案，亦無法執行。

表 2 美國國防部財務管理規範預算分類年限

預算區分		執行年限	保留年限
軍事人員（MilPers）		1	2-6
作業維持（O&M）		1	2-6
軍事投資 （Investment）	研發測評（RDT&E）	2	3-7
	採購經費（Proc.）	3	4-8
	軍事建設（Mil. Con.）	5	6-10

資料來源：美國國防部國防部財務管理規範 DoD 7000.14-R，自行繪製整理。

一、影響主要層面

(一)薪餉延遲發放

根據「反超支法（Antideficiency Act）」，若財政年度開始時國會尚未通過新預算，聯邦機構不得繼續運作，除非其業務屬於「必要服務」，而軍方即是其中一環，所以現役軍人及「對軍事行動至關重要的文職人員（Essential DoD Civilian Employees）」仍需執行任務，包括國內防衛與海外部署，如國會未通過特別法案，關門期間若遇薪餉發放日（每月1日與15日），軍人薪資發放將有延遲風險；基本上國會會優先處理，確保軍事人員的薪資發放正常進行，避免影響軍隊士氣與國防運作，美國迄今尚未有軍人薪餉因政府關門而延遲發放紀錄，如：2013年歐巴馬政府關門期間，國會通過「軍事薪資支付法案（Pay Our Military Act）」，確保130萬名現役軍人及多數文職人員薪餉能夠正常發放。

(二)文職人員無薪假

依照「反超支法」，非必要人員須實施無薪假（Furlough），如：2013年歐巴馬政府關門期間，美國國防部主計次長羅伯特·黑爾（Robert F. Hale）表示：「國防部大約有35萬名員工被迫無薪休假，但根據『軍事薪資支付法案』，估計還繼續休假的人數大約只有幾萬人，甚至可能遠低於這個數字」；2018年川普政府關門35日，創下史上最長政府關門，約80萬名聯邦雇員受影響，其中38萬名被迫休無薪假，42萬名則需無薪工作，俟政府恢復運作後才補發。

(三)合約付款中斷

國防部與軍工企業的合約款因無經費

支付被迫中斷，影響武器裝備供應與研發，如：2018至2019年川普政府關門期間，洛克希德馬丁（Lockheed Martin）、雷神（RTX）與通用動力（General Dynamics）等承包商面臨資金延遲問題，部分約聘人員因此停工。

(四)國防採購受阻

2013年歐巴馬政府關門期間，部分軍事採購計畫因合約付款受阻而延遲，其中國防高等研究計畫署（DARPA）部分項目因政府關門受阻，影響美軍未來技術發展。美國防部主計長表示：「我們有權召回大多數文職員工，並為他們提供薪資與津貼。但我們沒有權限為補給品、零件、燃料等項目進行新的財務承諾，除非這些項目與軍事行動或保障生命財產安全有關（如：軍事作戰或救災）。因此，當我們的員工返回工作時，必須謹慎，不得為非例外活動訂購物資或材料」。

(五)軍事合作動搖

國防部若無法支付駐外軍事人員的行政開支，可能影響海外基地運作，進而導致盟國對美國防務承諾產生質疑，如：2013年歐巴馬政府關門期間，美軍曾暫停部分與韓國、日本的軍事合作計畫，造成亞洲盟友對美軍的持續駐紮產生疑慮，影響區域防務合作信心。

二、政府關門案例

若美國國會民主、共和兩黨持續意見分歧，政府停擺問題可能頻繁發生，且關門時間有增加趨勢，雖然「軍事薪資支付法案」暫時能確保現役軍人的薪資支付，但許多國防部的文職人員和承包商仍面臨無薪休假的情形，這對軍事訓練、維護和後勤支援等關鍵領域產生

了負面影響，且現役軍人家庭支援計畫等非核心薪資項目亦可能受到政府停擺而中斷，如：軍人醫療保險、住房津貼及搬遷補助等費用延後發放。自1990年以來，美國政府已發生6次關門（如表3），2018至2019年的關門長達35天，是歷史上最長的一次，起因於川普總統與國會

在邊境安全問題上產生爭議，其實短期關門對整體的影響有限，特別是發生在週末時，但若政府關門超過一週以上，國防部員工領不到薪水，除影響單位士氣外，同時影響國防行政管理、後勤維護、軍事訓練等業務，對整體國家安全產生危害。

表3 1990年迄今美國政府關門案例總覽

日期（美國）	天數	執政政府	主要原因	主要影響
1990年10月05日	3	老布希（共和黨）	預算赤字與稅收政策分歧	約120萬名非必要文職及約僱人員實施無薪假
1995年11月13日	5	克林頓（民主黨）	預算削減與醫療保險改革爭議	約80萬名非必要文職及約僱人員實施無薪假
1995年12月15日	21	克林頓（民主黨）	預算案協商破裂，國會與總統對峙	1.約28萬4,000名非必要文職及約僱人員實施無薪假 2.軍事訓練計畫推遲
2013年09月30日	16	歐巴馬（民主黨）	共和黨反對「平價醫療法案」（歐巴馬健保）撥款	1.80萬名文職及約僱人員實施無薪假（國防部約35萬名） 2.部分軍演推遲 3.軍事合約受影響
2018年01月19日	2	川普（共和黨）	共和黨與民主黨在「童年抵美者暫緩遣返計畫（DACA）」意見分歧	非必要文職及約僱人員實施無薪假
2018年12月21日	35	川普（共和黨）	共和黨要求撥款建造美墨邊境圍牆，民主黨反對	1.軍事採購合約受影響 2.新兵訓練計畫縮減 3.非必要文職人員實施無薪假

資料來源：自行繪製整理。

肆、我國總預算案未能依限完成情況

現行我國中央政府總預算案審議制度，憲法與預算法均列明相關規範，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，於每年8月31日前（憲法第59條規定為三個月前）函送立法院審議。另立法院具「預算審議權」，依預算法第51條應於會計年度開始一個月前由立法院議決，咨請總統公布（如表4）。

基本上，總預算之審議雖不能依預算法第51條規定期限完成，但往例均能於年度開始一至二個月內完成三讀（如表5），至多造成短暫不便，依預算法54條規定，尚可因應；另

表 4 我國預算審議相關規範

區分	條文內容
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。 3.第 70 條：立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。
憲法增修條文	第 3 條略以：行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。
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內由立法院議決，並於會計年度開始十五日以前由總統公布之；預算中有應守秘密之部分，不予公布。 3.第 54 條略以：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，支出部分： (1)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。 (2)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。

資料來源：自行繪製整理。

表 5 104-113 年度中央政府總預算案三讀暨公布日期

會計年度	立法院		總統	
	依法三讀日期	實際三讀日期	依法公布日期	實際公布日期
104	會計年度開始一個月內	104 年 01 月 23 日	會計年度開始十五日以前	104 年 02 月 04 日
105		104 年 12 月 18 日		105 年 01 月 06 日
106		106 年 01 月 19 日		106 年 02 月 22 日
107		106 年 01 月 19 日		107 年 02 月 05 日
108		108 年 01 月 10 日		108 年 01 月 30 日
109		109 年 01 月 20 日		109 年 01 月 25 日
110		110 年 01 月 29 日		110 年 02 月 09 日
111		111 年 01 月 28 日		111 年 02 月 18 日
112		112 年 01 月 19 日		112 年 02 月 16 日
113		112 年 12 月 19 日		113 年 01 月 08 日

資料來源：行政院主計總處、總統府公報、自行繪製整理。

為避免預算執行爭議，行政院（主計總處）訂有「中央政府總預算案未能依限完成時之執行補充規定」，作為各機關執行之依據。然而，我國總預算案未能如期議決及公布已逐漸常態

化，近年又以96及114年度因朝野意見分歧、政治協商未果，致總預算案未能依法如期完成審議或公布，對國防施政肇生影響（如表6）。

表 6 我國中央政府總預算因特殊情況延宕公布

會計年度	會期結束日	三讀通過日	總統公布日	特殊情況說明
96	01月20日	06月15日	07月25日	因朝野對立與議事癱瘓，導致預算審議大幅延宕，首度未能於預算會期完成三讀，創下憲政先例。
114	01月21日	01月21日	03月21日	雖如期三讀通過，但行政院針對預算案刪減與凍結部分向立法院提出覆議。立法院於3月12日否決覆議案，預算案依憲法增修條文第3條成立。

資料來源：行政院主計總處、總統府公報、自行繪製整理。

當行政院對立法院的預算決議仍存有異議，認為其違憲或影響政府正常運作，規劃提出救濟方案有以下二種方式（可併同採取），說明如次：

一、聲請憲法解釋

依司法院釋字第520號解釋，預算案經立法院通過及公布手續為法定預算，其形式上與法律相當，因其內容、規範對象及審議方式與一般法律案不同，司法院曾引學術名詞稱之為措施性法律。立法院依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，是否當然構成違憲或違法，應分別視情況而定。諸如維持法定機關正常運作及其執行法定職務之經費，倘停止執行致影響機關存續者，即非法之所許；若非屬國家重要政策之變更且符合預算法所定要件，主管機關依其合義務之裁量，自得裁減經費或變動執行。行政院向司法院大法官聲請釋憲，有以下兩種結果：

- (一)大法官未認定違憲，則行政院必須完全遵守立法院通過之原預算案施政。
- (二)大法官受理並認定該預算案違憲，將導致預算案部分或全部失效。被認定違憲的預算項目失效後，則需重新編列或修正，此結果將成為憲政史上重要先例，改變未來立法與行政部門間之預算審議互動模式，未來預算案可能採更加嚴謹或更加頻繁方式，透過大法官尋求釋憲。

二、追加預算

依預算法第79條之規定，各機關因下列情形之一，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。

在上揭情況下，行政院可依預算法第82條：「追加預算之編造、審議及執行程序，均準用預算法關於總預算之規定」編列預算，並向立法院在年度內提出追加需求；此外，我國追加預算須符合原預算執行期內，因特殊事件

或緊急事故，致原預算不足情況，近年主要用於應對重大天然災害、國家財政及經濟上重大變故或突發事件等臨時重大政事等特殊情形，而須臨時增加經費（如表7）。

表 7 我國 100 至 113 年度追加預算案例

單位：新臺幣

年度	追加預算	原預算類別	歲出編列	備考
100	100 年度中央政府總預算追加預算案 1. 軍公教人員待遇調整 2. 增加低收入戶全民健康保險保費與門診、住院醫療部分負擔補助 3. 高中職免學費方案與 5 歲幼兒免學費教育計畫擴大補助對象	年度預算	185.7 億元	
100	中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算第 4 次追加預算案	特別預算	1,598.9 億元	
113	113 年度中央政府總預算追加預算案（經濟部補助台電公司因國際燃料成本上漲）	年度預算	1,000 億元	未獲立法院通過

資料來源：行政院主計總處新聞稿、自行繪製整理。

伍、我國國防應處作為與影響

在民主政體中，權力分立與制衡原則旨在防止權力集中與濫用。然而，當政黨政治與意識形態對立影響國會與行政機關互動時，預算案常成為政治角力的工具，導致政府機構運作困難，甚至發生如美國政府部分癱瘓情況。國防作為維繫國家安全與國際責任之核心部門，其穩定性尤其關鍵，當國防業務因此受阻，勢必對國家安全及國際局勢穩定造成威脅。

我國不會像美國政府一樣面臨關門窘境，主要原因為法制架構不同。我國預算法第54

條及「中央政府總預算案未能依限完成時之執行補充規定」，若當年度總預算案未能如期通過，非新興資本支出及新增計畫之支出部分，例如人員維持「履行其他法定義務之支出」可覈實列支，作業維持「經常性支出」及軍事投資「延續性計畫」仍可在上年度預算之執行數或當年度預算編列數較低者之範圍內覈實支用，所以不會立即面臨財政癱瘓。此條文的立法目的，在於確保國家行政運作不因預算延宕而完全停擺，同時避免政府濫用財政資源，確保財政支出之合法性與合理性，使法定義務支出與非屬新興資本支出及新增計畫部分，能夠據以持續進行，維持機關及部隊基本運作，避免導致全面性國防政務無法推行，遭遇如同美國政府無預算而關門情況（如表8）。

表 8 美國與我國預算延遲對國防影響之比較

項目	美國	我國
應變機制	需國會通過「臨時撥款決議案」與「軍事薪資支付法案」等特別法案始能持續運作	依「預算法」與「中央政府總預算案未能依限完成時之執行補充規定」繼續執行
影響範圍	新年度預算項目無法推動 1. 非必要文職人員實施無薪假 2. 行政業務無法順利推動 3. 軍事訓練計畫推遲 4. 國防承包商實施無薪假 5. 國際合作受影響	新年度預算項目無法推動 1. 新興資本支出 2. 新增計畫
軍人薪餉	需國會特別法案保障發放	1. 持續依標準發放 2. 調整待遇須待法定預算通過
計畫採購	受資金影響，可能推遲支付	法定預算公布後新增計畫始可動支

資料來源：自行繪製整理。

陸、結 語

我國的美國與國防預算制度雖同樣仰賴立法機關審議通過，但兩國在預算延遲時的應對機制與其衍生的影響卻大不相同。美國因國會未能及時通過預算，導致政府關門的情況屢見不鮮，各聯邦機構包括國防部須依據「臨時撥款決議案」維持基本運作。

然而「臨時撥款決議案」僅屬短期應變措施，若長期依賴，將使政府財政運作長期處於不確定狀態，進而加劇社會對政治僵局的反感。即便美國現役軍人須堅守崗位，但部分國防計畫、軍事採購與文職人員的薪資仍會受到延宕，潛在地削弱國家安全。

相較之下，我國透過「預算法」與「中央政府總預算案未能依限完成時之執行補充規定」建立一套更具彈性的預算延遲因應機制，使國防部得依法穩定支應基本運作；由此可見，我國在預算應變能力方面，較美國政府更具韌性，在面對預算延遲核定時，展現出優於美國

的彈性制度設計，不僅有助於維持國防體系的穩定，也為區域安全情勢提供更堅實的保障。

參考文獻

1. 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。
2. 蔡茂寅（2008），預算法之原理。元照出版公司，P188-191。
3. 鄭承泰（2024），淺談主財人員對於預算凍結案應有的基本知識，主計季刊，385期，P59-61。
4. Defense Primer: Navigating the NDAA（2025），Congressional Research Service（IF10516 VERSION 13 · UPDATED January 6, 2025），檢自：<https://sgp.fas.org/crs/natsec/IF10516.pdf>
5. The Congressional Appropriations Process: An Introduction（2016），Congressional Research Service（R42388，November 30, 2016），檢自：<https://sgp.fas.org/crs/misc/R42388.pdf>

6. Federal Funding Gaps: A Brief Overview (2019) , Congressional Research Service (RS20348 , Updated February 4, 2019) , 檢自 : <https://web.archive.org/web/20210320075523/http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS20348.pdf>
7. Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects (2018) , Congressional Research Service (RL34680 , Updated December 10, 2018) , 檢自 : <https://sgp.fas.org/crs/misc/RL34680.pdf>
8. The Government Shutdown Was the Longest Ever. Here's the History (2019) , The New York Times , 檢自 : <https://www.nytimes.com/interactive/2019/01/09/us/politics/longest-government-shutdown.html>
9. Government Shutdown: Data on Effects of 1990 Columbus Day Weekend Funding Lapse (1990) , U.S. General Accounting Office 。 檢自 : <https://web.archive.org/web/20170524225012/http://www.gao.gov/products/GGD-91-17FS>
10. 謝佩學 (2019) , 美國聯邦政府停擺之觀察。國防安全雙週報, 檢自<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=685&pid=2009>
11. 美國政府一旦關門 危機連鎖反應為何 (2024) , 財訊鉅亨網, 檢自 : <https://www.wealth.com.tw/articles/b84f822e-d225-4057-9128-005cd8575cbc>