

行政院及所屬各機關出國報告  
(出國類別：考察)

## 政府重要經建計畫之撥款及財務控管制度 考察報告

服務機關：行政院經濟建設委員會  
出國人職稱：科員  
姓名：陳世龍  
出國地區：美國  
出國期間：民國 89 年 8 月 17 至 8 月 29 日  
報告日期：民國 90 年 2 月

A0/  
c08906434

## 政府重要經建計畫之撥款及財務控管制度考察報告 提要

- 一、 預算因具有財政政策、經濟政策及行政管理等功能，且關係國家整體資源的分配、建設的推動、財政的穩健等，因此，預算制度隨經濟、社會環境的變遷，適時配合調整，乃成為提升政府行政效率的必要手段，藉由良好合宜的預算制度，期能以最小的成本，獲致最大的成效。經濟建設一直是政府施政的重點，其建設規模隨著國家進步的程度愈來愈大，相對地投入的人力、財力也大幅度增加，所以如何有效的預算財務控管及計畫進度的控制，成為一個重要課題，也與國家整體資源的充分利用與調配息息相關。
- 二、 現行獎懲辦法宜檢討修訂，明訂有關機關計畫及預算執行績效考核之條款。如對各機關所執行之各項中長期計畫，於計畫成立時，計畫執行各階段之有關人員，應即予明定其權責，執行結果確已按預定進度完成，並達預期效益者，應予從優敘獎；計畫及預算執行落後者，則應查明責任歸屬，予以適當處分。以期充分發揮財務效能，並落實責任制度與獎懲制度。
- 三、 欲期更有效提高預算執行之績效，除依「預算法」及「中

央政府各機關單位預算執行要點」規定，派員實地調查，以掌握計畫及預算執行之實際狀況，使嗣後預算之編列及分配更為覈實外，另須從強化中長程施政與計畫預算之編審及加強預算執行之考核方面著手，本獎懲並重原則，從法規制度方面來根本改進目前普遍存在之計畫預算編製未盡嚴謹及覈實、未與政府整體財政負擔能力相適應、追加預算及執行績效欠佳等缺失，以提升施政品質。

- 四、預算為政府施政的具體表徵，基本上，美國政府相當重視施政績效與預算政策的說明，以及提供民眾瞭解預算執行等資訊。因此，未來似可參考美國作法，對民眾多作宣導，使社會大眾更能充分瞭解政府施政及預算編列、執行情形，對於政府預算政策、乃至於預算書的內容及相關表件，建議可適度檢討改進，如加強預算財務控管及執行績效方面的宣導，且儘量以較淺顯、口語化、易懂的文字表達，以及與國外情形多作比較分析，進而增進民眾對政府的向心力。

## 政府重要經建計畫之撥款及財務控管制度考察報告

目錄	頁次
壹、前言.....	1
貳、美國聯邦政府之預算制度—預算執行面.....	4
一、美國聯邦政府之預算程序.....	4
二、美國聯邦政府之補助制度.....	12
三、美國聯邦政府之預算控管制度.....	20
參、結論與建議.....	23
一、心得.....	23
二、結論與建議.....	26
肆、附錄.....	28
一、考察行程.....	28
二、考察訪談重點及問題內容.....	29

# 政府重要經建計畫之撥款及財務控管制度考察報告

## 壹、前言

行政院於八十七年元月二日第二五六〇次會議通過的「政府再造綱領」中，揭示政府再造的總目標為「引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提昇國家競爭力。」自此，「政府再造」成為當前我國政府既定政策。為達成此一政策目標，行政院特成立「政府再造推動委員會」，下設「組織再造」、「人力及服務再造」及「法制再造」三個工作小組，分別由行政院研考會、人事行政局及本會主辦，自八十七年二月起研提具體推動計畫並負責推動實施。

在政府大力推動之「政府再造」運動中，「法制再造」將是「政府再造」能否成功的重要關鍵。為配合「法制再造」之推動，預算制度配合「政府再造」之總目標、行動方針及推動策略進行改革自有其必要性與急迫性。預算因具有財政政策、經濟政策及行政管理等諸多功能，且關係國家整體資源的分配、建設的推動、財政的穩健等，因此，預算制度隨

經濟、社會環境的變遷，適時配合調整，乃成為提升政府行政效率的必要手段，藉由良好合宜的預算制度，能以最小的成本，獲致最大的成效。

經濟建設一直是政府施政的重點，從過去的十項建設、十四項建設以及六年國建計畫，到現在的十二項建設，政府致力於公共工程及各項基礎建設的推動，促進了社會經濟的快速發展。由於以往經濟建設之成果，國民所得大幅提高，社會價值觀念提昇，注重環境及生態保護，同時對文化及休憩的需求也增加，為此政府建設工作的範圍及層面也不斷擴大，以符合民眾的需求。隨著國家進步的程度，目前我國進行中的重要建設，包括十二項建設計畫及其他重要經建計畫，其內容涵蓋公路、鐵路、捷運、航空、水利、港灣、能源、工業、遊憩、體育、教育、文化、住宅、社區、通訊、環保、及醫療等，其規模愈來愈大，相對地投入的人力、財力也大幅度增加，所以如何有效的預算財務控管及計畫進度的控制，成為一個重要課題，也與國家整體資源的充分利用與調配息息相關。

本次出國考察之目的，旨在於因應政府重要經建計畫財務需要，瞭解美國聯邦政府之預算程序、補助制度及預算控管制度運作之模式，透過實地拜訪美國交通部 (Department of Transportation)、住宅及都市發展部 (Department of Housing & Urban Development) 等相關部門，並蒐集資料，經整理分析後提出建言，俾供政府決策與作業之參考。

## 貳、美國聯邦政府之預算制度—預算執行面

### 一、美國聯邦政府之預算程序

現行美國政府預算程序的執行，主要源於一九二一年所建立的預算會計法（Budget and Accounting Act），在一九二一年以前，美國政府各部與各機關通常個別向國會請求撥款（依據美國憲法規定，政府經費分配及動支條件之規範係屬國會的權力），所提出之概算未經整合，俟一九二一年制定預算會計法以後，授權總統每年提出國家預算案。

美國政府的會計年度是從每年十月一日起，至次年之九月三十日止，並以次年年次為其預算年度名稱。如二〇〇〇會計年度乃自一九九九年十月一日至二〇〇〇年九月三十日。此年度之預算依法須在一九九九會計年度結束前完成審查及撥款。聯邦政府預算從籌編至執行完成，預算周期約二年半，此預算將會經過以下過程：

#### （一）總統的預算提案與籌編

總統預算的籌編工作於每一年度前一年的春季



即開始。總統首先決定預算、財政政策及方針以及預算規劃額度，並由預算管理局（Office of Management and Budget,OMB）協助總統規劃及與各部門協調。在準備階段中，預算管理局與各部會積極交換資訊與意見，根據各部會的行政計畫協助其規劃當年及其後四年的預算需要。在預算籌編的過程中，總統須考慮如何將有限資源審慎分配予最迫切需要的計畫，預算管理局首先需要考慮到個別計畫的經費需要，各計畫間的資源分配，前年度預算的執行結果，前後各年預算水平的比較，以及預算水平相對於總體經濟的適當性。預算管理局亦必須考慮到有關預算法令的規定以及國會對正在審查之預算的反應，並應維持適度的彈性，因為預算依據的經濟性假設與預測，可能在此一程序完成前發生變化，必要時應隨時修正與調整。在總統裁決認可後，預算管理局即依照國會要求之表格，連同財政部所送之歲入資料，編製完成下一年度預算案，由總統於次年一月間咨送國會審議。值得強調

的，總統提案只代表總統個人建議的財政計畫，並不一定能得到國會同意。此預算必須經國會審查同意或修改，再由總統簽署，才成為正式的預算法案（budget bill）。

總統預算提案（the president's budget）係總統盱衡國家經濟情勢與國家需要優先順序等，而向國會提議的政府財政計畫。此提案除須包括最近結束會計年度的實際資料外，亦須包含總統對各政府計畫調整經費水平的建議。此外，此提案亦須包含政府未來(至少)四年的預算規劃，以反映政府預算的中長期發展狀況。

## （二）國會預算程序

依據美國憲法第一條第九節規定，除非依法撥款，不得自國庫內支用任何經費。且依憲法的制衡精神，國會可以同意、不同意或修改總統的預算提案。國會的決定必須依照一九七四年通過「國會預算與監督法案」的規定，國會各執行委員會首先應

就其管轄範圍向參眾兩院的預算委員會報告其未來一年的立法計畫並建議其管轄範圍的預算水平。在彙整各執行委員會的報告後，預算委員會即著手推動國會預算總決議案的表決與通過。此決議案代表國會對當年及未來四年財政收支的決議，其內容包括國會對政府總收入、總支出、赤字及公債水平等宏觀目標的設定，以及國會對各預算功能的經費分配決定。根據國會內部紀律，此決議案對其他委員會與次級委員會在撥款與立法時具有約束力。

為了完成國會的預算程序，國會除了成立國會預算室外，並於參眾兩院分成立預算委員會。國會預算室的職責是提供預算必備資訊給參眾兩院之預算委員會。這些資訊包括經濟規劃與方案分析、現行及擬議進行活動的成本估計等。預算委員會和撥款或授權委員會不同，前者強調整體預算政策及其對經濟的影響，而後者係著重於個別計畫方案的評議。總之，預算法案之架構在提供國會一個獨立且不分黨派的專業諮詢機構—國會預算室，此一機構

類似於輔助總統編製預算的預算管理局。

另外，國會決議的是預算支用權，而非實際支出。所謂預算支用權是指政府部門在預算年度得以進行造成政府現在或未來支出義務的權限。預算支用權分當年與永久性兩種。當年的預算支用權乃針對如國防、教育、交通等權衡性支用（discretionary spending），此類支出的預算支用權每年必須經過國會撥款程序來決定。永久性的預算支用權則針對如社會安全、醫療補助等強制性支出（mandatory spending），因其預算支用權乃直接源自永久法的規定，不須每年經國會撥款，國會並可針對不同的計畫，授予不同形式的預算支用權。例如撥款（appropriation），即由國會通過撥款法案或其他法律來提供計畫所需的經費；貸款權（right to borrow），即政府計畫可向財政部的公眾貸款帳戶提取經費；收入項目的支用權（spending authority from offsetting collections），即政府計畫可直接自其收入來源支出。契約性的支用權（contract

authority)，即允許某政府計畫先支用經費，而由未來的撥款或計畫本身的未來收入來償還先前的支出。

國會決議案並非法律，故並不須總統同意。但是依據此決議案而衍生的立法則必須總統同意，故而國會在通過總決議案時亦必須考慮總統的立場，以避免遭到總統的否決。如果國會需要修改法律以便達到決議案的收支目標，可以要求有關委員會依此決議案修法或立法。在總決議案通過後，預算支用權乃交付予各委員會就其管轄範圍負責分配。參眾兩院的撥款委員會依法必須進一步將預算支用權分配到其下屬的各次級委員會，以便進一步通過政府正常運作所需的撥款。

在正常情形，國會每年需通過若干個撥款法案（appropriation acts），以提供政府正常運作所需的經費。在撥款之前，國會通常會先通過有關的授權法案，授權指定的政府單位，可在指定期間內開始或繼續執行某項計畫。此期間可為一年、數年或無

限期。在一些情形下，授權法案可直接賦予政府計畫所需的預算支用權，並直接規定其預算支用權的上限。

撥款程序在參眾兩院乃由撥款委員會負責管轄，依法各撥款法案必須先經眾議院同意，然後參議院，然後再由總統簽署成為正式生效的撥款法案。綜合言之，美國憲法賦與國會相當大的預算權，國會可直接透過撥款程序來影響權衡性支出，亦可透過其立法權來控制強制性支出。在支出以外，國會亦可立法增稅或減稅。眾議院的歲入委員會和參議院的財政委員會專門負責財稅方面的立法。

### （三）預算的執行

美國聯邦政府為了控制赤字的擴張，在一九九〇年的預算執行法（The Budget Enforcement Act）即對權衡性與強制性支出建制了不同的預算紀律。此執行法對權衡性支出設定一法定上限，此上限雖可隨著通貨膨脹與緊急情況調整，惟其目的主要在

控制權衡性支出的成長。假若國會對權衡性支出的撥款逾越此上限，預算管理局依法必須執行凍結機制。在凍結過程中，除少數特別豁免的項目外，大部分權衡性支出的預算資源必須接受同一比例的刪減。

另外，對於強制性支出在一九九〇年的預算執行法即有「量入為出」(pay-as-you-go)的規定，據此，國會對可能造成支出增加或稅收減少的各種新立法的累計效果必須不致導致赤字的擴大。換言之，如果某項新立法將造成支出的擴張或稅收的減少，國會必須以其他措施來增加稅收或減少支出。此一「量入為出」規定除由國會內部紀律約束外，亦設有一凍結機制來強制執行。倘預算管理局評估新立法的累積效果將造成赤字的擴大，依法必須強制執行凍結程序，除社會安全外，所有強制性支出的預算資源將遭受同一比例的刪減。

一般而言，總統與國會必須於十月一日前，即新的會計年度開始前達成預算協議 (budget deal)，

通過預算法案，才能維持政府的正常運作。在執行預算時，撥款法案一般會要求各部門的支出不准超過其所分配到的預算支用權，且必須依循各撥款法案指定的目標與方針來執行預算。由於近年來預算的緊縮，在柯林頓政府期間，副總統高爾於一九九三年提出國家績效檢討報告，曾特別針對預算的執行效率，對政府各部門進行全面的檢討。檢討重點為各計畫在預算執行時除被要求必須符合現行法律與政策外，亦須引進更好的效能指標來改進預算的使用效率及避免預算資源的浪費。

## 二、美國聯邦政府之補助制度

美國的聯邦體制由聯邦政府、州政府、特區及地方政府交互重疊而成。政治體系中，州及地方政府所扮演的角色相較於大多數的國家來的重要。這一點反映出民主政治之運作方式及政府間制衡的歷史根基。一九九〇年，聯邦共有 50 個州及 83,186 個地方政府，包括有郡、市、鎮、學區及其他基於服務的特別區域（special service



districts)。擔負一般責任的地方政府與特定服務的地方政府（如學區與其他特別區域）的職權劃分的相當明確。

美國聯邦政府對各州及地方政府的補助制度發展甚早，有關補助制度在美國聯邦主義的定位，從美國憲法來觀察，聯邦政府與各州及地方政府的財務雖是獨立的，但各州及地方政府的經費顯然較聯邦政府為短絀，而各州及地方政府向聯邦政府尋求財政上的支援更是屢見不鮮的事。由於各州及地方政府有求於聯邦政府，因此，聯邦政府在公共政策的規劃與執行，可將施政的理念藉由補助制度作有效的落實。換言之，倘各州及地方政府在財政上有充分的能力達成自給自足，聯邦政府即使想以大筆的經費補助地方政府，以實現總統的施政理念，恐怕亦難以達成目的。

美國行政體系為聯邦制，地方（州級）政府之財源，理論上較單一國家充裕，但由於一度大力推行福利政策，各州及地方政府配合實施結果，地方財政日趨困窘。由於美國州及地方政府的財政狀況普遍較弱，因此，州及地方政府相當程度依賴聯邦政府的補助，用以維持其財政需

要。此外，州政府自己也有對地方政府的補助。

美國的補助款計畫可以分為受限制（附條件）及不受限制（不附條件）兩種。受限制的補助款以「專案補助」（categorical grant）與「綜合補助」（block grant）為其主要內容。另外，以前還有「財源共享」（revenue sharing），不過該制已於一九八六年宣告終止實施。

聯邦政府為施行其公共政策的目的，在方法上多以對各州與地方政府的財務補助為其主要工具，補助制度也成為聯邦政府對地方政府執行某一政策連繫的工具。茲說明「專案補助」（categorical grant）及「綜合補助」（block grant）之內涵及其特質如次：

- （一）專案補助制：專案補助制度實施的歷史甚久，早在一八六二年國會通過以土地補助地方政府作為興學用途的「莫瑞爾法案」，可謂是專案補助制的濫觴，此類補助的限制較嚴，必須依照個案特定的目標申請聯邦補助，聯邦政府不但設定計畫的目標，而且對達成目標的方法都明白的要求。由於許多計畫本是聯邦政府的政策，但仍必須要透過地方政府來執行，專案補助制度則可以達

成此一目標。如都市貧窮地區學童的補助、公路建設的補助等，都是聯邦政府的政策，但必須地方政府的配合方能完成。

專案補助制簡而言之係針對特定的計畫給予財政上援助。其下又可分為公式型及計畫型兩類。公式型補助款係依法定或行政管理權決定之準則而決定，相關的標準大致有社區的需要、提供公共服務的能力及成本，以及為提供公共服務籌措財源而作之租稅努力程度等。實際的公式由簡到繁，差異很大，但基本上都與該區域人口數及每人所得等有關。另外，公式型補助款的類型大概可分為無限額配合補助、有限額配合補助及無配合補助等三種。

計畫型補助則為選擇性的撥款。政府開放補助款的申請，再從申請中挑選受補助計畫。這類的補助款多有定額，可能是配合補助，也有可能是無配合補助。也有混合了公式及計畫的補助款，通常為一權衡性補助。

另一方面，接受補助的機構，在執行計畫時，受限於補助的範圍，且在責任歸屬時，由接受補助的機構直

接對聯邦政府負責。為達到計畫的目的，專案補助的數額常依一定的配額（formula）在各接受補助單位分配。分配的多寡有時還得看競爭者的多少與激烈程度來決定。

在執行專案補助的計畫時，有時亦要求地方政府提出相對基金。當地方政府為完成某項政策時，惟受限於經費的缺絀，因此，只要地方政府能提出部分的經費，聯邦政府即可提供補助款。關於比例如何並無一定的準則，近年來雖然需要配合款的計畫有減少的趨勢，但仍約有一半的特定補助需要州或地方政府提供配合款。州政府的配合比例通常非常低，遠低於大多數計畫支出的半數。

專案補助制的適用時機，係當聯邦政府希望得到某確切公共服務水準及品質或有特定的政策訴求、革新的理念時，或者在各州或地方具有爭議性的計畫，如無聯邦政府的介入並且提供誘因（如財政上補助等），此計畫將有無從推行的可能。此時，專案補助制度可以帶來較佳的執行效果。

(二) 綜合補助制：聯邦政府的綜合補助制度最大的特徵是它從中央主控、集權轉為地方分權發展。最早使用這項補助制度的時間可回溯到一九六六年國會通過「健康互助法」(Partnership for Health Act)，其後在「一般就業與訓練法」(Comprehensive Employment Act and Training Act)以及「住宅與社區發展法」(Housing and Community Development Act)兩項綜合補助法案具有顯著的成效。綜合補助制度的出現是為了補助具有全國性的公共政策，且在目的上具有廣泛而普遍的取向。一般而言，此一補助款具有功能性作用的目的。此一制度之設計是立基於聯邦與地方有共同的目的，且需共同負擔責任。

綜合補助制適用相關計畫的分類較為廣泛，對州及地方政府如何使用資金的限制亦相對較少。因此，基本上接受補助的各州及地方政府只要在指定的全國性政策功能領域中來執行此一計畫，所以各州或地方政府都有較大的自主權來使用補助的金額。例如警察的訓練、通訊系統的設置、房舍的增建等，只要符合全國的政策目的均可執行。有時，綜合補助的撥付亦要求地方政府提

出相對基金，不過在實際運作時並不明顯。一九七三年國會通過的「一般就業訓練法」與一九七四年通過的「社區發展綜合計畫」（Community Development Block Grant）最具代表性。

綜合補助制的適用時機，係當聯邦政府的政策優先計畫領域與原來各州及地方的計畫有相似之處，或在上述政策領域中，聯邦政府尋求建立最起碼的服務標準與層級，抑或聯邦政府相信且能滿意地方政府可以完成此項計畫。

在一九八一年以前，聯邦政府對各州及地方的補助多以專案補助的方式進行，其他補助方式所占的比例不多。然而專案補助在性質上限制某一定的額度，同時受補助的各州及地方政府在使用此一經費時，並沒有自主性，因此，在責任承擔時相對的變低，結果常無法達到聯邦政府補助各州及地方政府的目的是。

綜合補助制度的目的，係在賦予各州政府在實際計畫執行過程中負起較大的責任，在管理上講究更高的效率，使其能達成整合的目標。更重要的是，各州及地

方的民眾能直接、間接進入相關計畫的決策程序。

在雷根政府時期，曾對專案補助制度的缺失力求改進，將過去散漫而不具效力的八十項專案補助計畫整合而成為九項綜合補助制度，使綜合補助制發揮其幫助各州與地方政府的功能。此九項綜合補助涵蓋的領域廣泛，包括教育、衛生、社區服務與發展及能源協助等。其最大的影響，係各州政府自此始對聯邦政府基金享有較大的自主權，同時亦負擔了較重的責任。另外，國會在一九八一年通過了「預算協調綜合法」(The Omnibus Budget Reconciliation Act)，根據此一法律，聯邦政府專案補助的主控與執行轉移到各州及地方政府上，使其在補助款的使用上擁有較大的權威。更重要的是國會對補助制度的執行有監控的權力，這是以前綜合補助制度執行時所沒有的。

聯邦政府在一九九三年共有 593 項聯邦補助計畫，聯邦計畫補助包涵各式各類的施政項目，較大宗的補助為對教育、社會服務、健康、運輸、污染防治及區域發展等。就支出而言，近數十年來，成長最快的是健康方

面之支出。

### 三、美國聯邦政府之預算控管制度

美國憲法規定，非經立法撥款不得向財政部請領公款。因此，美國國會通過有關預算之決議案，尚不能支領經費，必須由總統依預算決議案之分類，個別向國會提出撥款法案，國會通過，總統簽署後成為法律，各機關始能動支經費，且撥款法案所撥之款項必須先有預算授權。

預算之執行，總統對經國會核准撥款之經費，可藉撤銷或延緩支用予以截留，前者可能是因政策理由刪減支出，或不必動用全部撥款即可達成計畫目標，只要總統將撤銷之計畫送國會，國會不予取銷即可，否則總統必須依照原預算執行；後者，是總統延後動用國會核准之撥款，延後之時間則不能超過會計年度終了，惟只須函知國會即可，不須經國會同意。國會審議預算，若因故未能如期完成，則國會必須通過臨時撥款法案，使政務得以持續推動。

美國之預算係以經費法案之方式審議，具有法律之性質，除非事先於歲出預算法、預算總則或業務計畫內予



以規範，取得國會授權外，在執行預算時，其項目或科目間之移用或彈性流用之情形少有，但美國總統因預算編送後新訂法律或因公共利益發生之需要，可隨時向國會提出增加或追加預算。

有關歲入之估計，係依編送預算時之法令，如預估之收入不足歲出所需時，總統應於咨送國會預算文內提出新稅、借款、或其它適當措施，以為彌補之建議；而歲入之執行均須依據法律始得徵收，歲出之執行僅限於國會撥款委員會通過之預算案始可支用，故原則上並無預算外或超預算支出之事情發生。

關於年度預算的分配事宜，各機關應依預算管理局制定之預算執行要點規定辦理，該要點規範各機關預算分配之程序、計算基礎、表件格式，以及其他如聯邦員額、經費支出之追蹤報告規定等。其次，各機關預算第一次分配請求應在撥款數核准後十日內送交預算管理局。分配請求之提出由相關工作計畫的主管部門辦理，經預算管理局之審查人員審核作成分配建議，依規定預算管理局應在預算完成法定程序後三十日內完成分配程序。再者，預算分

配核定後，各機關如因財務或業務計畫改變可申請重分配，在未經核准前，經費用途是不能改變，最後核定之分配數對該會計年度未來財務活動具有約束力。另外，當會計年度結束後，預算分配數即不能再使用，任何依規定保留之經費必需在保留年度內重新分配。預算數之分配對機關有法律上之約束力，未依分配數支用，負責之官員可能受到懲處或起訴之處分。

每一會計年度預算執行情形，均由機關及預算管理局持續查核。各機關依據預算管理局制定之預算執行要點所作規定，定期向預算管理局提出包括年度內每一科目之預算執行報告，列示所有預算資源的種類、數額、分配情形、契約責任數及實支累計數。每一年度終了各機關並應向財政部報告其現金變動情形、未支用之預算數及預算保留數等資料，這些資料將提供有關機關預算執行監控及籌編下一年度預算之參據。

## 參、結論與建議

### 一、心得

- (一) 美國各機關在計畫之編審及預算之執行上一向頗為嚴謹，其雖無預算執行績效不佳者應予議處之規定，惟各機關均頗為重視計畫之執行績效，且依「反超支法」規定未依預算分配數支用者，將影響以後年度預算之核列，質言之，即以前年度預算執行績效差者，下年度將被刪減預算。
- (二) 目前我國政府部門各項計畫之管考，分經建、科技、行政計畫三方面，惟重點在於考核計畫進度之達成程度，對於計畫效益方面則較少考評，換言之，只著重於工作效率之評估，而對於該計畫執行之是否經濟有效，執行完成後，其實際效益，是否與預期效益相一致，則甚少予以評估，且對於計畫執行結果績效不彰之各階段人員亦甚少追究責任，造成各機關只知爭取預算，忽略其效益之情形。
- (三) 立法院於審議八十年度中央政府總預算執行條例時，增列第六條條文規定各機關預算實際執行結果差距超過百

分之二十以上者，除不可抗拒之特殊因素外，該機關首長應予議處，八十一年度亦作成相同規定。現行「中央政府各機關單位預算執行要點」亦規定，各機關之資本支出計畫，其全年度計畫預算執行進度未達 90%者，除不可抗拒之特殊因素外，機關首長及相關主管應予議處；各機關資本支出計畫中之公共建設計畫，其全年度前九個月之執行未達原定預算分配進度者，主管機關應予適當核處，至執行達到全年度預算 60%或超過者，主管機關應予獎勵。故今後有關機關計畫及預算執行績效之考核應予加強並落實辦理。

(四) 目前政府預算的分配，雖然一再強調「零基預算」精神，此一精神在於各項支出一切從零開始，評估其成本效益，並依邊際效益決定其優先順序，但實際上仍未能有效地落實這項原則，大多係由於「成本效益」分析未能真正落實，加上政治的干擾，使得預算分配形成許多弊端，實際需要經費的政務經費不足，而浪費的單位亦屢見不鮮。

(五) 目前評估各機關預算之執行，大多係採書面審核及就地

考核併行，缺乏具體量化之衡量指標，對計畫實施之進度、經費支用之實際狀況及執行效益，不易發揮管制、考核之功能。因此，除應賡續落實辦理「中央政府各機關單位預算執行要點」第二點規定，各機關應依歲出分配預算及計畫進度切實嚴格執行，避免年度終了產生大量保留之情事，以前年度預算執行績效及計畫執行之進度，作為考核施政成果及核列以後年度預算之依據外，建議可檢討建立績效基礎的預算制度，並明訂衡量績效（成果）的工具。

## 二、結論與建議

謹就考察參訪之管見，提供建議如次，以期對我政府決策階層未來建構政府重要經建計畫之撥款及財務控管制度時有所裨益：

- (一) 現行獎懲辦法宜檢討修訂，「明訂」有關機關計畫及預算執行績效考核之條款。如對各機關所執行之各項中長期計畫，於計畫成立時，計畫執行各階段之有關人員，應即予明定其權責，執行結果確已按預定進度完成，並達預期效益者，應予從優敘獎；計畫及預算執行落後者，應查明責任歸屬，予以適當處分；以期充分發揮財務效能，並落實責任制度與獎懲制度。
- (二) 欲期更有效提高預算執行之績效，除依「預算法」第六十六條及「中央政府各機關單位預算執行要點」第四十三點規定，派員實地調查，以掌握計畫及預算執行之實際狀況，使嗣後預算之編列及分配更為嚴謹、覈實外，另須從強化中長程施政與計畫預算之編審及加強預算執行之考核方面著手，本獎懲並重原則，從法規制度方面來根本改進目前普遍存在之計畫預算編製未盡嚴謹及覈

實、未與政府整體財政負擔能力相適應、追加預算及執行績效欠佳等缺失，以提升施政品質。

(三) 目前政府雖以「年度分配預算」控制預算的執行，但仍不免發生分配預算執行落後或消化預算之兩極現象，為改善預算執行績效，提高財務控管效率，除應再加強分配預算的覈實以及計畫執行績效之考核外，各機關每月分配預算執行後之賸餘得轉入下月、下期支用之規定，宜再檢討，以樹立分配預算的權威性。

(四) 預算為政府施政的具體表徵，基本上，美國聯邦政府相當重視施政績效與預算政策的說明，以及提供民眾瞭解預算執行等資訊。因此，未來似可參考美國作法，對民眾多作宣導，使社會大眾更能充分瞭解政府施政及預算編列、執行情形，對於政府預算政策、乃至於預算書的內容及相關表件，建議可適度檢討改進，如加強預算財務控管及執行績效方面的宣導，且儘量以較淺顯、口語化、易懂的文字表達，以及與國外情形多作比較分析，進而增進民眾對政府的向心力。

## 肆、附錄

### 一、「政府重要經建計畫之撥款及財務控管制度」考察行程

日期	工作紀要
8月17日(星期四)	台北至舊金山
8月18日(星期五)	拜會美國聯邦政府住宅及都市發展部(HUD)
8月19日(星期六)	參訪舊金山市建設
8月20日(星期日)	蒐集及整理資料
8月21日(星期一)	舊金山—華盛頓 (Washington,D.C.)
8月22日(星期二)	拜會美國聯邦政府住宅及都市發展部(HUD)
8月23日(星期三)	拜會美國聯邦政府交通部(FTA)
8月24日(星期四)	華盛頓—紐約
8月25日(星期五)	拜會美國聯邦政府住宅及都市發展部(HUD)等
8月26日(星期六)	參訪紐約市建設
8月27日(星期日)	蒐集及整理資料
8月28日(星期一)	拜會中國國際商業銀行紐約分行等 返程 紐約回台北
8月29日(星期二)	返程 抵達台北



## 二、Issues for Discussion

The measurements of appropriation of funds and financial control for the infrastructure projects:

1. The types and the amounts of grant that the federal government have made to the state government or local government such as categorical grant and block grant, for the past decade?
2. What for items in funds need under categorical grant or block grant? Are there any restrictions?
3. The procedures for infrastructure construction projects to apply for a categorical grant from the federal government?
4. The procedures and requirements about the appropriation of categorical grant funds for infrastructure construction projects, Is there a financial control mechanism for that?

5. The experiences of applying categorical grant funds for the support of infrastructure projects (including problems and solutions and etc.)?
6. Laws and regulations regarding categorical grant for the support of infrastructure projects in the U.S. .