

國防大學政治作戰學院政治學系博士班

博士論文

李、扁、馬時期中央政府預算資訊之研究

(1990-2016)

**The Research of the Central Government Budget  
Information of Lee Teng-hui, Chen Shui-bian and  
Ma Ying-jeou (1990-2016)**

陳炳源

國防大學

National Defense University

指導教授：蔡萬助 博士

中華民國一〇七年五月



國防大學政治作戰學院政治系博士學位論文

口試委員會審定書

李、扁、馬時期中央政府預算資訊之研究(1990-2016)

The Research of the Central Government Budget

Information of Lee Teng-hui, Chen Shui-bian and

Ma Ying-jeou (1990-2016)

本論文係陳炳源君（1070710104 學號）在國防大學政治作戰學院政治學系完成之博士學位論文，於民國一〇七年五月十七日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明。

|        |     |
|--------|-----|
| 委員兼召集人 | 黃一寧 |
| 指導教授   | 蔡萬助 |
| 委員     | 張四明 |
| 委員     | 張寶光 |
| 委員     | 黃一寧 |
| 委員     | 余一鳴 |

學系主任 莫大華

中華民國一〇七年五月十七日



附件10-1

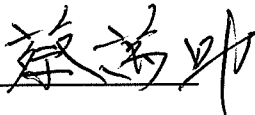
## 國防大學政治系博士生論文文責自負聲明書

本人瞭解並保證所撰寫之論文完全遵守著作權法及學術倫理規範，指導教授已善盡告知、審查、監督之義務。論文倘有抄襲、捏造、改作、妨礙他人著作權，或其他一切有違著作權及學術倫理規範之情事，以及衍生相關民、刑事責任者，概由本人負責，與指導教授、論文口試委員及政治學系所有師長無關。

論文題目：李、扁、馬時期中央政府預算資訊之研究(1990-2016)

研究生： 陳炳源  (簽章)

學號： 1070710104

指導教授： 蔡萬助 

我已閱讀下方說明，並同時繳交原創性檢測報告。：

論文原創性檢測報告

學位論文口試作業規定第肆(六)條

經遭檢舉論文抄襲，且調查屬實者，雖已授予學位，專案報請國防部予以撤銷，並註銷其已發給之結業證書與學位證書。

中 華 民 國 107 年 06 月 10 日



# 博碩士論文電子檔案上網授權書



• 106SCUL0227025 •

(本聯請繳回學校圖書館出納櫃檯，供學校圖書館做為授權管理用) ID:106SCUL0227025

本授權書所授權之論文為授權人在 國防政治作戰學院 大學(學院) 政治研究所 \_\_\_\_\_ 組 106 學年度第 三 學期取得 博 士學位之論文。

論文題目：李、扁、馬時期中央政府預算資訊之研究 (1990-2016)

指導教授：蔡萬助

茲同意將授權人擁有著作權之上列論文全文(含摘要)，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印，此項授權係非專屬、無償授權國家圖書館及本人畢業學校之圖書館，不限地域、時間與次數，以微縮、光碟或數位化方式將上列論文進行重製，並同意公開傳輸數位檔案。

校內外立即開放

校內立即開放，校外於 2023 年 12 月 31 日後開放

校內於 年 月 日；校外於 年 月 日後開放

其他 \_\_\_\_\_

授權人：陳炳源

簽名：陳炳源

日期：107 年 6 月 11 日

## 注意事項：

- 為避免個資外洩，自99學年度起「電子檔案上網授權書」不需再裝訂於紙本論文中。
- 除了學校另有規定統一代收之外，請務必將「電子檔案上網授權書」寄回國圖，以便辦理授權管理事宜。





## 中文摘要

國家發展的要務，就是政府透過公共政策及公共投資，創造新的經濟動能，讓經濟可以更活絡、厚植更強韌的基礎。

本研究從李登輝、陳水扁、馬英九等三位總統時期中央政府的預算資訊，探究各個時期之施政重點方向，與預算資源配置狀況，以及對國家發展之影響，綜合而言即為三個研究目的：獲悉三位總統時期的中央政府預算籌編與施政理念配合的程度、與了解三位總統時期的中央政府預算籌編原則與經濟成長之關聯程度、及知悉三位總統時期的中央政府預算規畫與配置與國家發展之影響。預算是政府一切施政的基礎，歲出資本門緊密關係著未來的歲入，數字顯示，歷年來中央政府在歲出資本門的投入一直偏低，反而經常門投入比例不斷上升，亟欲瞭解其中的原因。以我國中央政府預算資訊為研究標的，了解預算配置情形，是否密切配合國家整體發展過程，是否與總統施政理念與方針密切配合，尤其在經濟建設、國防安全、外交工作、兩岸事務等方面之重大施政政策，與籌編預算實際配額多寡，詳細分析比較，所得結果提供我國政府作為施政改革與創新之參考。

本研究採取歷史研究途徑，從歷史時空背景對於中央政府預算資訊，在於預算配置有關的資料予以選取或安排，及制度的研究途徑，從預算制度循環的原因及其顯現出來的制度功能來探討預算籌編行使的事實；用文獻分析法，針對總統競選政見、與就職演說、及元旦文告等相關資料，有關兩岸、外交、國防、經濟發展之論述、有關預算制度相關理論的專文或書籍進行閱讀了解，以作為分析的基本依據與資訊。

分析相關資訊的研究結果：施政理念與預算未能密切有效結合；預算籌編的基礎選擇不當與分配比例欠佳情事；預算經常門與資本門配置比率長期失衡；預算籌編數額與國內生產毛額未能密切契合；債務逐年遞增，占國內生產毛額同步提高。針對上述所得到的研究結果，就預算籌編配合施政理念與政策的實務上所呈現的政策意涵，以及未來研究方向提出建議如次：施政理念與施政方針必須緊密結合預算，從而有效運用國家資源；應正視財政紀律問題，落實相關法令規範；加入公民參與預算籌編模式，編列具體合理與實際需求相關的預算；增列其它事項的研究，如將特別預算列入並增列如社會福利支出等其他政事別。

**關鍵字：**資訊、預算、施政理念、政事別、功能別



## 英文摘要

The important task for national development is for the government to create new economic momentum through public policies and public investment, so that the economy can be more resilient and more resilient.

This study from President lee teng-hui, Chen shui-bian, Mr Ma and so on three periods of the central government budget information, explore a priority direction of various periods, and budget allocation of resources, as well as the influence on national development, comprehensive is the three research purposes: to learn three presidential period of the central government budget to raise and governance concept matching degree, and the understanding of three presidential period of the central government budgetary compilation principles and economic growth associated degree, and aware of three presidential period of the central government budget planning and configuration and the impact of national development. Budget is the foundation of all his government, door close relationships with the future annual revenues, annual expenditures capital figures, over the years the central government in annual expenditures capital investment has been on the low side, but often the door investment proportion rising, eager to know the reason. In our country as the research target, the central government budget information understand budget allocation situation, whether to work closely with national overall development process, whether with the President's policy ideas and policy closely, especially in the economic construction, national defense security, diplomatic work, on both sides of the transaction of important policy policy, and raise the budget quota amount actually, detailed analysis and comparison, the results provide the Chinese government as the policy of reform and innovation.

Take the historical approach, this study from the historical background of time and space for the central government budget information, is the budget allocation related information to select or arrangement, research approaches and system, from the circulation system of budget and its apparent system function to discuss the fact that budgetary make exercise; Using literature analysis method, in view of presidential politics, with his inaugural address, and the related data, such as the New Year's day proclamation, relevant, diplomacy, national defense, economic development across the strait is discussed, the related theory of the budget system of articles or books to read to understand, as the basic foundation of analysis and information.

Analysis of relevant information research results: the concept of governance and budget have not been closely and effectively integrated; Improper selection of the basis for budget preparation and poor allocation; Long-term imbalance between budget and capital allocation; The amount of budget funding did not closely match the gross domestic product; The debt increases year by year and the share of gross domestic product increases simultaneously. According to the research outcomes, the budget to raise cooperate governance idea and the practice of the policy of the policy implications, and future research direction Suggestions like: governance idea and policy must be closely combined with the budget, and effective use of national resources; We should face up to the problem of financial discipline and implement relevant laws and regulations. Join the mode of budget preparation for citizen participation, and make specific and reasonable budgets related to actual needs. Additional studies on other matters, such as the inclusion of special budgets and the addition of other political items such as social welfare expenditures.

**Keywords : Information, Budget, Administrative ideas, Politics, Functions**



## 誌謝

現在整個思緒都是感恩，隨著年紀的增長，更加瞭解到沒有一件事是可以僅靠自己獨立完成的。論文的完成，是生命中許許多多人共同扶持的結果。感謝學校開設政治學專業博士班，方得以進入研讀，在院長睿智領導、與精心周詳規畫、及溫文儒雅謙卑作風，營造出良好的學習環境，與最佳的學習風氣帶動下，讓我們快樂學習，收穫滿載而歸，在此，致上我最深的感謝。

1千4百多個日子，往返學校，日復1日，為的是求得新知與學識知識不足之處，當已逾五十而知天命之年，再進到校園學習探究新知，是件既開心與興奮的事。入學時懷著既期待又擔心的心情，但歷經四年期間多位恩師的教誨與指導，令我受益良多，終能快樂學習，對政治學專業領域之知識有更深入與廣度的認識，如蔡萬助老師、莫大華老師、黃筱蕪老師、李亞明老師、余一鳴老師、馬振坤老師、徐瑜老師、詹哲裕老師、談遠平老師、余桂霖老師、吳朝旺老師、張梅雨老師、謝奕旭老師等無私教導下使我獲得更多知識，受用無窮，師恩難報，由衷感謝，永生難忘。感謝劉學仁助教一路的關心、協助、解答問題與支持。及感謝同班同學李蕙貽、羅正男、林中瑛等常常對於課業主題討論與思辨時，給我許多建議，也能互相勉勵與關心及催促，這是完成學業與論文很大的助力。

參加口試的同學都覺得經歷了一場豐富的饗宴，而如沐其中的我，更是獲益匪淺。看到委員老師們願意花這麼多的時間，詳盡地閱讀我的論文，並且與我對話，真的讓後輩的我學習很多。論文口試時，張寶光老師、張四明老師、黃一峯老師、余一鳴老師，不吝指正，提供非常寶貴修正意見，使本論文更具內涵與完整，也表示特別感謝。

當然，整個論文的完成，最重要的是我的指導教授蔡萬助老師的提攜。在我博士班的學習歷程，老師一直以亦師亦友的態度，不斷地給予我省思的機會，提點我不足之處，並且提供我自己發展的空間，從論文題目的構思、章節的安排、資料的蒐集、文詞表達等，蔡老師總是細心與耐心再三的指正修飾，並充分與我討論論文的內容與架構，提出關鍵屬性正確的方向，學生永誌感恩。

最後感謝內人丁頡，無怨無悔的付出，全心全力照顧好寶貝女兒，打理好家裡一切事務，女兒讀書自動自發又聽話懂事理，均讓我無後顧之憂，使我在歡心與沒有壓力之下完成學業，及完成論文之撰寫。

在研究所的學習過程中，要感謝的人實在太多了，致謝辭亦非數語可以述盡，藉此向所有指導、協助、關心我的老師、長官、同仁、同學與家人，致最深的敬意與謝意，謝謝大家使我的人生更豐富並使我成長，更加有實力服務國家社會，貢獻個人一己之力。

陳炳源 謹誌

2017年6月於國防大學政治作戰學院政治學系研究所



# 目 錄

|                    |    |
|--------------------|----|
| 第一章、緒論             | 1  |
| 第一節 研究背景與動機        | 1  |
| 第二節 研究目的           | 4  |
| 第三節 研究途徑與研究方法      | 5  |
| 壹、研究途徑             | 5  |
| 貳、研究方法             | 5  |
| 第四節 研究架構與限制        | 6  |
| 壹、研究架構             | 6  |
| 貳、研究限制             | 6  |
| 第五節 名詞解釋           | 7  |
| 壹、國內生產毛額           | 7  |
| 貳、歲入與歲出            | 7  |
| 參、各項支出             | 8  |
| 肆、預算配置             | 9  |
| 伍、國家發展             | 9  |
| 第二章、文獻回顧與理論探討      | 11 |
| 第一節 預算與國家發展研究文獻    | 11 |
| 壹、預算定義與相關研究理論      | 11 |
| 貳、預算制度理論           | 13 |
| 第二節 預算籌編依據與規定      | 25 |
| 第三節 國內的相關研究        | 28 |
| 第四節 預算配置與政府資訊的使用研究 | 37 |
| 第三章、李登輝時期          | 41 |
| 第一節 施政理念與方針        | 41 |





|   |            |
|---|------------|
| 壹、競選政見的內涵                               | 42         |
| 貳、就職演說的內涵                               | 44         |
| 參、每年元旦文告的內涵                             | 46         |
| 第二節 預算籌編                                | 51         |
| 壹、預算編列原則                                | 51         |
| 貳、各年度預算情形                               | 64         |
| 第三節 施政理念與預算配合度                          | 74         |
| 壹、比較國內生產毛額與中央政府預算編配比率                   | 75         |
| 貳、比較國內生產毛額與中央政府兩岸、外交、國防、經濟發展等預算<br>編配比率 | 76         |
| <b>第四章、陳水扁時期</b>                        | <b>77</b>  |
| 第一節 施政理念與方針                             | 77         |
| 壹、競選政見的內涵                               | 77         |
| 貳、就職演說的內涵                               | 80         |
| 參、每年元旦文告的內涵                             | 82         |
| 第二節 預算籌編                                | 86         |
| 壹、預算編列原則                                | 86         |
| 貳、各年度預算情形                               | 89         |
| 第三節 施政理念與預算配合度                          | 98         |
| 壹、比較國內生產毛額與中央政府預算編配比率                   | 99         |
| 貳、比較國內生產毛額與中央政府兩岸、外交、國防、經濟發展等預算<br>編配比率 | 100        |
| <b>第五章、馬英九時期</b>                        | <b>101</b> |
| 第一節 施政理念與方針                             | 101        |
| 壹、競選政見的內涵                               | 101        |



|                                     |            |
|-------------------------------------|------------|
| 貳、就職演說的內涵                           | 103        |
| 參、每年元旦文告的內涵                         | 106        |
| 第二節 預算籌編                            | 110        |
| 壹、預算編列原則                            | 110        |
| 貳、各年度預算情形                           | 113        |
| 第三節 施政理念與預算配合度                      | 121        |
| 壹、比較國內生產毛額與中央政府預算編配比率               | 122        |
| 貳、比較國內生產毛額與中央政府兩岸、外交、國防、經濟發展等預算編配比率 | 123        |
| <b>第六章、預算資源配置的比較</b>                | <b>125</b> |
| 第一節 預算籌編的比較                         | 125        |
| 壹、三位總統時期預算之比較                       | 125        |
| 貳、總統施政理念與預算配合情形                     | 129        |
| 第二節 施政理念與預算配置關係的比較                  | 135        |
| 壹、李登輝時期                             | 135        |
| 貳、陳水扁時期                             | 137        |
| 參、馬英九時期                             | 138        |
| 肆、三位總統施政理念與預算配置關係的比較                | 140        |
| <b>第七章、結論</b>                       | <b>143</b> |
| 第一節 研究結果                            | 143        |
| 第二節 研究建議                            | 146        |
| <b>參考文獻</b>                         | <b>149</b> |
| <b>附錄</b>                           | <b>157</b> |



## 表目錄

|          |  |    |
|----------|--|----|
| 表 3-1-1  | 1990 年及 1996 年競選時政見-----               | 43 |
| 表 3-1-2  | 1990 年及 1996 年就職時施政報告-----             | 46 |
| 表 3-1-3  | 1990 年-1995 年元旦文告主要內容-----             | 47 |
| 表 3-1-4  | 1996 年-2000 年元旦文告主要內容-----             | 48 |
| 表 3-1-5  | 1990 年-2000 年元旦文告-----                 | 49 |
| 表 3-1-6  | 1990 年-2000 年元旦文告(續)-----              | 49 |
| 表 3-2-1  | 1990 年-2000 年中央政府歲出預算數-----            | 64 |
| 表 3-2-2  | 1990 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 65 |
| 表 3-2-3  | 1991 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 66 |
| 表 3-2-4  | 1992 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 66 |
| 表 3-2-5  | 1993 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 67 |
| 表 3-2-6  | 1994 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 68 |
| 表 3-2-7  | 1995 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 68 |
| 表 3-2-8  | 1996 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 69 |
| 表 3-2-9  | 1997 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 70 |
| 表 3-2-10 | 1998 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 70 |
| 表 3-2-11 | 1999 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 71 |
| 表 3-2-12 | 2000 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 72 |
| 表 3-3-1  | 1990 年-2000 年國內生產毛額、經濟成長統計表-----       | 74 |
| 表 3-3-2  | 1990 年-2000 年兩岸、外交、國防、經濟發展等支出占總預算----- | 76 |
| 表 4-1-1  | 2000 年及 2004 年競選時政見-----               | 79 |
| 表 4-1-2  | 2000 年及 2004 年就職時演說報告-----             | 81 |



|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 表 4-1-3 | 2001 年-2004 年元旦文告主要內容-----             | 82  |
| 表 4-1-4 | 2005 年-2008 年元旦文告主要內容-----             | 83  |
| 表 4-1-5 | 2001 年-2008 年元旦文告-----                 | 84  |
| 表 4-1-6 | 2001 年-2008 年元旦文告(續)-----              | 84  |
| 表 4-2-1 | 2001 年-2008 年中央政府歲出預算數-----            | 89  |
| 表 4-2-2 | 2001 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 90  |
| 表 4-2-3 | 2002 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 91  |
| 表 4-2-4 | 2003 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 91  |
| 表 4-2-5 | 2004 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 92  |
| 表 4-2-6 | 2005 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 93  |
| 表 4-2-7 | 2006 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 93  |
| 表 4-2-8 | 2007 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 94  |
| 表 4-2-9 | 2008 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 95  |
| 表 4-3-1 | 2000 年至 2008 年國內生產毛額、經濟成長統計表-----      | 98  |
| 表 4-3-2 | 2001 年至 2008 兩岸、外交、國防、經濟發展等支出占總預算----- | 100 |
| 表 5-1-1 | 2008 年競選時政見-----                       | 102 |
| 表 5-1-2 | 2008 年及 2012 年競選時政見內容摘要-----           | 102 |
| 表 5-1-3 | 2008 年及 2012 年競選時政見-----               | 105 |
| 表 5-1-4 | 2009 年-2012 年元旦文告主要內容-----             | 106 |
| 表 5-1-5 | 2003 年-2016 年元旦文告主要內容-----             | 107 |
| 表 5-1-6 | 2009 年-2016 年元旦文告-----                 | 108 |
| 表 5-1-7 | 2009 年-2016 年元旦文告(續)-----              | 108 |
| 表 5-2-1 | 2009 年-2016 年中央政府歲出預算數-----            | 113 |





|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 表 5-2-2 | 2009 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 114 |
| 表 5-2-3 | 2010 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 114 |
| 表 5-2-4 | 2011 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 115 |
| 表 5-2-5 | 2012 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 116 |
| 表 5-2-6 | 2013 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 116 |
| 表 5-2-7 | 2014 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 117 |
| 表 5-2-8 | 2015 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 118 |
| 表 5-2-9 | 2016 年中央政府歲出政事、功能別預算數-----             | 118 |
| 表 5-3-1 | 2008 年-2016 國內生產毛額、經濟成長統計表-----        | 121 |
| 表 5-3-2 | 2009 年-2016 年兩岸、外交、國防、經濟發展等支出占總預算----- | 123 |
| 表 6-1-1 | 1990 年-2016 年中央政府預算經常門、資本門之比率-----     | 126 |
| 表 6-1-2 | 1990 年-2016 年中央政府預算數-----              | 127 |
| 表 6-1-3 | 1990 年-2016 國內生產毛額-----                | 128 |
| 表 6-1-4 | 三位總統編列兩岸支出比較-----                      | 130 |
| 表 6-1-5 | 三位總統編列外交支出比較-----                      | 131 |
| 表 6-1-6 | 三位總統編列國防支出比較-----                      | 133 |
| 表 6-1-7 | 三位總統編列經濟發展支出比較-----                    | 134 |
| 表 6-1-8 | 三位總統兩岸、外交、國防、經濟發展等支出預算比較-----          | 135 |
| 表 6-2-1 | 從競選政見、就職演說、元旦文告與預算配置關係-----            | 136 |
| 表 6-2-2 | 從競選政見、就職演說、元旦文告與預算配置關係-----            | 137 |
| 表 6-2-3 | 從競選政見、就職演說、元旦文告與預算配置關係-----            | 139 |
| 表 6-2-4 | 從競選政見、就職演說、元旦文告與預算配置關係比較-----          | 141 |



## 圖目錄

|          |                               |    |
|----------|-------------------------------|----|
| 圖 3-1-1  | 1990 年及 1996 年競選時政見           | 44 |
| 圖 3-1-2  | 1990 年及 1996 年就職時演說           | 46 |
| 圖 3-1-3  | 1990 年-2000 年元旦文告             | 50 |
| 圖 3-2-1  | 1990 年-2000 年中央政府歲出預算數        | 65 |
| 圖 3-2-2  | 1990 年中央政府歲出政事、功能別            | 65 |
| 圖 3-2-3  | 1991 年中央政府歲出政事、功能別            | 66 |
| 圖 3-2-4  | 1992 年中央政府歲出政事、功能別            | 67 |
| 圖 3-2-5  | 1993 年中央政府歲出政事、功能別            | 67 |
| 圖 3-2-6  | 1994 年中央政府歲出政事、功能別            | 68 |
| 圖 3-2-7  | 1995 年中央政府歲出政事、功能別            | 69 |
| 圖 3-2-8  | 1996 年中央政府歲出政事、功能別            | 69 |
| 圖 3-2-9  | 1997 年中央政府歲出政事、功能別            | 70 |
| 圖 3-2-10 | 1998 年中央政府歲出政事、功能別            | 71 |
| 圖 3-2-11 | 1999 年中央政府歲出政事、功能別            | 71 |
| 圖 3-2-12 | 2000 年中央政府歲出政事、功能別            | 72 |
| 圖 3-2-13 | 1990 年-2000 年兩岸支出             | 72 |
| 圖 3-2-14 | 1990 年-2000 年外交支出             | 73 |
| 圖 3-2-15 | 1990 年-2000 年國防支出             | 73 |
| 圖 3-2-16 | 1990 年-2000 年經濟發展支出           | 73 |
| 圖 3-3-1  | 1990 年-2000 年國內生產毛額           | 74 |
| 圖 3-3-2  | 1990 年-2000 年國內生產毛額年增率        | 75 |
| 圖 3-3-3  | 1990 年-2000 年中央政府預算數          | 75 |
| 圖 3-3-4  | 1999 年-2000 年兩岸、外交、國防、經濟發展等支出 | 76 |
| 圖 4-1-1  | 2000 年及 2004 年競選時政見           | 79 |



|          |                                    |     |
|----------|------------------------------------|-----|
| 圖 4-1-2  | 2000 年及 2004 年就職時演說內容-----         | 81  |
| 圖 4-1-3  | 2001 年-2008 元旦文告-----              | 85  |
| 圖 4-2-1  | 2001 年-2008 年中央政府預算數-----          | 90  |
| 圖 4-2-2  | 2001 年中央政府歲出政事、功能別-----            | 90  |
| 圖 4-2-3  | 2002 年中央政府歲出政事、功能別-----            | 91  |
| 圖 4-2-4  | 2003 年中央政府歲出政事、功能別-----            | 92  |
| 圖 4-2-5  | 2004 年中央政府歲出政事、功能別-----            | 92  |
| 圖 4-2-6  | 2005 年中央政府歲出政事、功能別-----            | 93  |
| 圖 4-2-7  | 2006 年中央政府歲出政事、功能別-----            | 94  |
| 圖 4-2-8  | 2007 年中央政府歲出政事、功能別-----            | 94  |
| 圖 4-2-9  | 2008 年中央政府歲出政事、功能別-----            | 95  |
| 圖 4-2-10 | 2001 年-2008 年兩岸支出-----             | 95  |
| 圖 4-2-11 | 2001 年-2008 年外交支出-----             | 96  |
| 圖 4-2-12 | 2001 年-2008 年國防支出-----             | 96  |
| 圖 4-2-13 | 2001 年-2008 年經濟發展支出-----           | 97  |
| 圖 4-3-1  | 2000 年-2008 年國內生產毛額-----           | 98  |
| 圖 4-3-2  | 2000 年-2008 年國內生產毛額年增率-----        | 99  |
| 圖 4-3-3  | 2001 年-2008 年中央政府預算數-----          | 99  |
| 圖 4-3-4  | 2001 年-2008 年兩岸、外交、國防、經濟發展等支出----- | 100 |
| 圖 5-1-1  | 2008 年及 2012 年競選時政見-----           | 103 |
| 圖 5-1-2  | 2008 年及 2012 年就職時施政報告-----         | 105 |
| 圖 5-1-3  | 2009 年-2016 年元旦文告-----             | 109 |
| 圖 5-2-1  | 2009 年-2016 年中央政府預算數-----          | 113 |
| 圖 5-2-2  | 2009 年中央政府歲出政事、功能別-----            | 114 |
| 圖 5-2-3  | 2010 年中央政府歲出政事、功能別-----            | 115 |



|          |                                      |     |
|----------|--------------------------------------|-----|
| 圖 5-2-4  | 2011 年中央政府歲出政事、功能別-----              | 115 |
| 圖 5-2-5  | 2012 年中央政府歲出政事、功能別-----              | 116 |
| 圖 5-2-6  | 2013 年中央政府歲出政事、功能別-----              | 117 |
| 圖 5-2-7  | 2014 年中央政府歲出政事、功能別-----              | 117 |
| 圖 5-2-8  | 2015 年中央政府歲出政事、功能別-----              | 118 |
| 圖 5-2-9  | 2016 年中央政府歲出政事、功能別-----              | 119 |
| 圖 5-2-10 | 2009 年-2016 年兩岸支出-----               | 119 |
| 圖 5-2-11 | 2009 年-2016 年外交支出-----               | 119 |
| 圖 5-2-12 | 2009 年-2016 年國防支出-----               | 120 |
| 圖 5-2-13 | 2009 年-2016 年經濟發展支出-----             | 120 |
| 圖 5-3-1  | 2008 年-2016 年國內生產毛額-----             | 121 |
| 圖 5-3-2  | 2008 年-2016 年國內生產毛額年增率-----          | 122 |
| 圖 5-3-3  | 2009 年-2016 年中央政府預算數-----            | 122 |
| 圖 5-3-4  | 2009 年-2016 年兩岸、外交、國防、經濟發展等支出-----   | 123 |
| 圖 6-1-1  | 1990 年-2016 年中央政府預算經常門、資本門之比率-----   | 126 |
| 圖 6-1-2  | 1990 年-2016 年中央政府預算數-----            | 127 |
| 圖 6-1-3  | 1990 年-2016 年國內生產毛額-----             | 128 |
| 圖 6-1-4  | 1990 年-2016 年中央政府預算數與國內生產毛額-----     | 128 |
| 圖 6-2-1  | 1990 年-1995 年兩岸、外交、國防、經濟發展與預算關係----- | 136 |
| 圖 6-2-2  | 1996 年-1999 年兩岸、外交、國防、經濟發展與預算關係----- | 136 |
| 圖 6-2-3  | 2000 年-2003 年兩岸、外交、國防、經濟發展與預算關係----- | 138 |
| 圖 6-2-4  | 2004 年-2008 年兩岸、外交、國防、經濟發展與預算關係----- | 138 |
| 圖 6-2-5  | 2009 年-2011 年兩岸、外交、國防、經濟發展與預算關係----- | 139 |
| 圖 6-2-6  | 2012 年-2016 年兩岸、外交、國防、經濟發展與預算關係----- | 139 |





## 第一章 緒論

本章共分為五節，第一節說明研究背景與動機，從政府資訊揭露之施政理念與預算配置，探討政府施政方向與重點要項，並比較三位總統任期內之異同，檢視其施政理念與預算配合度；第二節探討研究問題與目的；第三節說明研究途徑與方法；第四節描述研究架構與研究限制；第五節解釋相關名詞。

### 第一節 研究背景與動機

隨著全球化、資訊化的加速發展，各國面對的競爭環境日趨複雜，所受影響也日益多元。自 1990 年代以來，我國主觀發展的條件日漸改善，加以全球化及世界經濟知識化程度的提高，對我經濟成長更形成一股助力。國家發展的要務，就是政府透過公共政策及公共投資，創造新的經濟動能，讓經濟可以更活絡、厚植更強韌的基礎。

國家發展包括政治發展、經濟發展、文化或社會發展等層面，換言之，全面的國家發展不只要兼顧政治發展與經濟發展，更要注意兩者之間的關係與相互的影響，從這個觀點出發，才不會誤以為工業國家的經濟成就完全是自由市場的結果，也不會以為現代化的世界已經經濟掛帥，而不受政治與意識型態的影響<sup>1</sup>。

公部門預算規劃有其一定的作業程序，它依照最高決策者施政藍圖、行政部門施政計畫、詳細的方案評估、實施效率與效果估算作業等結果，始得以正式籌劃編列預算。而預算是指在未來的一定時間內，為了特定目的所做的收支計畫書，它具有特殊目的。國家欲訂定政策計畫，執行何項計畫，均須以預算挹注與支持，在內政、外交、國防、兩岸、經濟建設，則其資源配置成了最重要的課題，必然產生機會成本，其結果對國家發展也必定有深遠之影響。

政府資訊是國家施政和運作的紀錄，它包括著實體出版之資料、網頁之資料，還有未透過商業管道販售的未印行的文獻。由於涵蓋範圍及其數量巨大，而且都

---

<sup>1</sup>龐建國，《孫中山思想的時代意義：國家發展研究的視角》(台北：韋伯文化國際出版有限公司，2012年3月)，頁254-256。

是以政府機關的名義發行，故具有公信力、專業性、以及不可取代性，另外如出國報告、研究報告、技術報告、調查報告、會議論文集等未印行的一手文獻，在學者專家進行學術研究當中，仍然具有參考或倚重的作用。而中央政府預算資訊就具有此一功能，藉由此一途徑所獲得的資訊，加以彙整分析是可以用來解釋政府預算的運用邏輯與預測成效，亦可檢視其對國家發展的影響。

財政乃為庶政之母一詞，其意涵指政府的各項施政及建設是與財政具有密不可分的特點。因此，如何提昇財務效能，就需要政府各業務單位在業務推動時，審慎辦理各項計畫之財務規劃，希望以最少的錢做最好的事，而且是做對的事。因此，穩定的政府財政與持續的成長，是非常重要的。政府持續投入公共建設，產生長期的效益，促進民眾福祉；也惟有公平合理的財政制度設計，民眾才能負擔得起，社會才能保持穩定與和諧。

預算編擬的良窳，深深影響到後續施政方向與效能，更影響到國家未來的財政狀況。為此之故，政府預算乃是政府施政的重要根據，對於納稅義務人而言，政府預算具有最直接的影響；行政機關作為是否以人民的福祉作為最高目標，總預算的配置是可以將施政重點、政治動機、財務管理效能等資訊一切透明化。因此，研究政府歷年預算配置資訊，就成為了解政府預算執行效能，推測國家成長幅度與走向最為貼切的題材。

依據中華民國憲法第 59 條之規定，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；預算法第 10 條亦規定，歲入、歲出預算，按其收支性質劃分為經常門與資本門。歲出，係除增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，應屬資本門外，餘均屬經常支出，應該列於經常門；歲入，除減少資產及收回投資為資本收入應該屬於資本門外，餘均為經常收入，應該列入經常門。<sup>2</sup>

本研究意圖從李登輝、陳水扁、馬英九等三個總統時期之中央政府的預算資

---

<sup>2</sup>全國法規資料庫，《預算法》，修正日期：105 年 11 月 30 日 <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=T0020001> 瀏覽日期:106 年 3 月 30 日。

訊，探究各個時期之施政重點方向，預算資源配置狀況，以及對國家發展之影響。僅試圖從各任總統的競選政見、就職演說、元旦文告書、施政計畫等相關的資訊文件與年度預算內涵，進行彙整與解釋渠等對國家發展的影響為何？並就國防、外交、兩岸、經濟建設等四政事別、功能別之預算配置，比較各時期之相關數據與分析異同情形？探討預算之經常門與資本門投入之比例為何？了解其對於經濟效益的影響為何？此為本研究撰寫的動機。

自民國 77 年我國解除戒嚴實施民主政治以來，由專制政治進入民主政治時代，1996 總統由人民直接選舉產生，可謂進入真正民主政治里程。惟民主政府握有編列預算、執行預算的重大決策權，我們知道國家的存在是保護人民，政府產生是要保國為民，服務人民是政府的責任，政府任何重大政策的推動，須有預算的支應，預算的編列有無長遠性的規劃、有無考量公共政策的需求，均呈現在政府預算數字上。預算之編製之主要目的，使此一財政計畫適用於民主統制，並透過預算之執行以追求國民福祉與公共利益暨社會安全。<sup>3</sup>是故，以什麼樣的方式對國家的財政收支進行安排，是預算制度和整個財政管理中一個非常重要的問題，它關係到財政資金使用的效果。國家預算編製方式不是永遠不變的，它會隨著經濟的發展，政府職能發揮領域的擴大而相應地發生變化，但在一定時期內它具有較強的穩定性。預算是政府一切施政的基礎，歲出資本門是緊密關係著未來的歲入，惟由數字顯示，歷年來中央政府在歲出資本門的投入一直偏低，反而經常門投入比例不斷上升，將不利於國家未來發展，亟欲瞭解其中的原因，亦為本研究動機。

本文擬以我國中央政府預算資訊為研究標的，用以了解預算配置情形，是否密切配合國家整體發展過程，是否與總統施政理念與方針密切配合，尤其在經濟建設、國防安全、外交工作、兩岸事務等重大政策施政，編製預算實際配額多寡，詳細分析比較。所得結果提供我國政府作為施政改革與創新之參考。

---

<sup>3</sup>蔡茂寅，《預算法之原理》，(台北:元照出版有限公司，2008 年 5 月)，頁 28。

## 第二節、研究目的

預算的籌編向來均以該時期之政府施政方針及施政計畫作為依據，中央政府長程施政目標，是要把中華民國建設成一個民主、自由、法治、均富、與統一的現代化國家。現今，國家所擁有的政治民主、經濟富裕與社會安定，是數十年來朝野共同耕耘努力所獲致的成果。當前世界各國均面對全球化的挑戰，政府必須積極創新、勇於變革，在國家硬實力與軟實力層面都要不斷求新求變與精進，才能迎接未來之挑戰，化解危機為轉機，開創嶄新的局面，為國家確立永續生存與發展的基礎。

本研究擷取李登輝總統、陳水扁總統、與馬英九總統等三位總統時期之中央政府預算與相關資訊，以競選政見、就職演說、與元旦文告，及預算配置型態為核心。分析各個時期之施政重點與施政方針、預算資源配置狀況，用以解釋政府預算配置有無結合當代國家發展情境及各個時期之施政理念與施政方針，其結果是否有經常門支出太多，擠壓資本門支出，影響到未來的財政收入之情事。或是功能別之預算配置欠當情事，影響到國家發展之情況，這些是本研究所欲瞭解的問題，希望研究所得能提供未來政府施政與預算籌編之參考。具體而言，本研究有以下三個研究目的：

- (一)獲悉三位總統時期的中央政府預算籌編與施政理念配合的程度；
- (二)了解三位總統時期的中央政府預算籌編原則與經濟成長之關聯程度；
- (三)知悉三位總統時期的中央政府預算規畫與配置與國家發展之影響。



### 第三節 研究途徑與研究方法

在方法論上的界說，研究途徑與研究方法指涉兩不同的概念。研究途徑是指選擇與運用相關資料的標準，研究方法是指出蒐集資料的方法。研究方法的選用是依據問題假設、研究途徑及理論而來，研究者必須先確定採用何種之研究途徑，然後方能選擇要使用的研究方法，如何選用適當的研究方法來分析與蒐集資料，對研究的進行與結果呈現都是關鍵。

#### 壹、研究途徑

本研究採取的研究途徑有二：第一、歷史研究途徑。歷史研究途徑是了解時空背景對於研究主題產生背景的因果關係探討。從歷史時空背景對於中央政府預算資訊，主要在於預算配置有關的資料予以選取或安排。第二、制度的研究途徑。企圖從預算制度循環的原因及其顯現出來的制度功能來探討預算籌編行使的事實，並且企圖了解事實的存在，是否即表示制度存在的必要性；或者功能的存在，是否意謂著顯現該項功能的制度有其存在的必須性。

#### 貳、研究方法

本研究首先採用文獻分析法，針對總統競選政見、就職演說、與元旦文告等相關資料，論及兩岸、外交、國防、經濟發展之論述，及有關預算制度相關理論的專文或書籍進行閱讀了解，以作為分析的基本依據。針對行政院主計總處的相關官方資料(包含官方網站)，檢視各年度預算數(民國 79 至 105 年度)歷史紀錄，另輔以相關研究、理論、報導等文獻的見解、紀錄、與評論，進行整理分析。次為法令規章的分析，本文所論述到的預算配置相關內容，是參考有關的法令規章，稱作法令規章的分析方法。再次之是比較方法，就不同時期預算配置，比較異同。最後另輔以論述分析，針對不同時期文獻預算配置內容，找出其中論述或語言的改變或轉換。

## 第四節 研究架構與研究限制

### 壹、研究架構

國家總體建設要完善，無論在政治、外交、軍事、社會、心理等面向，需要有厚實的經濟條件作為基礎，為求支應各項建設，必需要有充足的財政，才可以籌編預算。因此，本文針對中央政府預算資訊，以民國 79 年度至 105 年度中央政府預算配置情形為基礎(詳附錄一)，分析三個時期預算編列型態。首先描述預算編列原理與相關規定，接著說明各種預算理論分析與運用，陳述經常門與資本門之預算分類標準對於預算編列與歸屬之影響，了解預算過程是否泛政治化？以及各任期總統競選政見、就職演說、元旦文告與預算編列配合程度？及預算配置模式與預算對國家發展之影響。如下圖所示

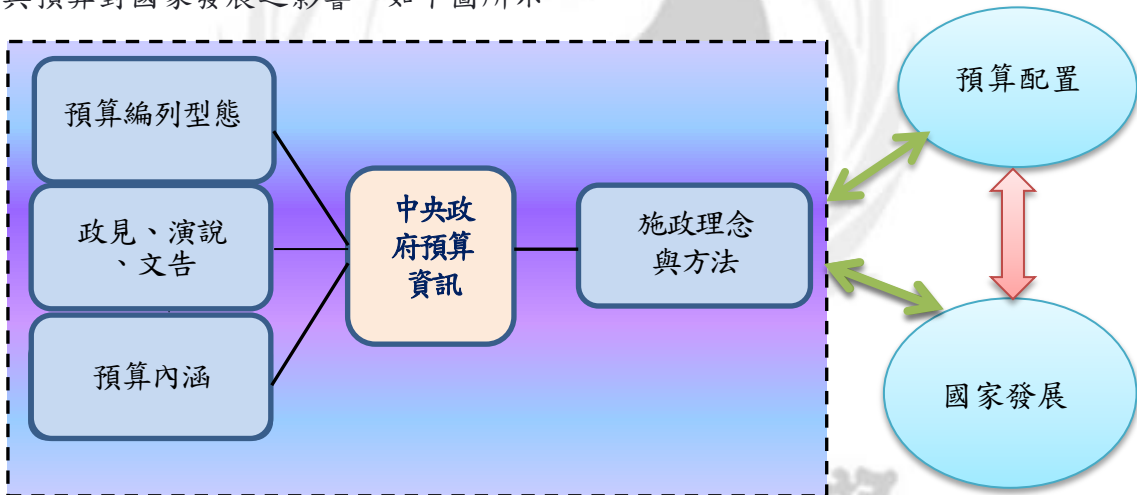


圖 1 研究架構

### 貳、研究限制

本研究係以中央政府的預算資訊為實證資料來源，就我國憲法所賦總統職權範圍行使有關之預算資訊作為觀察對象，並置重點於兩岸、外交、國防、經濟發展等政事別與功能別。相關資料經政府公開正確性程度高，惟本身所具有的基本限制與缺陷，皆無法避免。由於國內在本議題上的研究，可供參考的資料非常有限；雖然政府預算已公開普遍實施，然政府政事繁多，尚不易一一列舉研究，僅以中央政府總預算為研究範圍，並排除了特別預算、及社會福利、社會救助、民政支出……等。

## 第五節 名詞解釋

本研究探討我國第八、九、十、十一、十二、十三任總統對於國家施政政策方向，從競選政見、就職演說、每年元旦文告，對於兩岸、外交、國防、經濟發展等面向所提出之施政理念，是否結合預算之編列，優先次序是否吻合？於此，界定相關名詞定義與引用之專有名詞之定義。

### 壹、國內生產毛額(GDP)

國內生產毛額(GDP)是指一國境內，在一定期間內，不論是由於本國國民或外國國民所生產的最終財貨與勞務的總收入或總支出，亦即國內總收入等於國內總支出。因國內生產毛額(GDP)包含所有在本國境內不管是本國國民或外國國民所生產最終財貨與勞務，並且是不計入本國國民在國境外的報酬，因此，國內生產毛額(GDP)是屬地主義的。若以公式表示如下列：國內生產毛額  $GDP=C+I+G+(X-M)$ ，其各別代表意義為，C：消費，I：投資，G：政府支出，M：進口，X：出口。

### 貳、歲入與歲出

依據預算法第十條第三款規定，<sup>4</sup>歲出，係除增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，應該屬於資本門外，餘均為經常支出，應該列入經常門。又從「各類歲入、歲出預算經常與資本門劃分標準」規定，一、歲出資本門：(一)用於營建工程之支出（包含規劃設計費、與工程管理費及電梯空調等附屬之設備費）；(二)用於購置土地（地上物補償、與拆遷及整地等費用）及房屋之支出；(三)用於購置耐用年限 2 年以上且金額在 1 萬元以上之機械及設備（包含電腦軟體設備費）、與交通及運輸設備（包含車輛所需之各項配備及貨物稅）及什項設備之支出、與各級學校圖書館及教學機關為典藏用之圖書報章、雜誌等購置支出、與其他機關購置圖書設備之支出；(四)分期付款購置及取得產權之資本租賃方式之電腦設備等支出；(五)用於購置技術發明專利權或使用權、版權等之支出；(六)為取得資本資

4 行政院主計總處，《預算法》，修正日期：105 年 11 月 30 日，<http://law.dgbas.gov.tw/LawChapterShow.aspx?ID=FL017565&LawNo=&Range=1|29>，到訪日期:106 年 3 月 30 日。

產所必須一次性支付之各項附加費用之支出。(備註：附加費用如為獲得及使用資產前所必須付出之成本，應併入該資產列為資本門，惟如屬於分期繳納之汽車燃料使用費、牌照稅等，則應該列為經常門。)；(七)用於國內外民間企業之投資之支出；(八)用於對營業基金、與非營業特種基金及其他投資國庫撥款增加資本(包含本金)之支出；(九)營業基金以盈餘轉作增資之支出；(十)補助地方政府用於資本性之支出；(十一)國防支出中用於下列事項之支出：1.土地購置；2.醫院、學校、眷舍等非用於軍事設施之營建工程；3.非用於製造軍用武器、彈藥之廠、庫等營建工程；4.購置耐用年限2年以上且金額1萬元以上之儀器設備(不包含軍事武器與戰備支援裝備)；(十二)委託研究、補助捐贈私人團體用於資本性之支出；(十三)其他資本支出項目：1.用於道路、橋樑、溝渠等公共工程(包含規劃設計費、工程管理費、附屬設施、及專責興建各該公共工程機關之人事費用等)之支出；二、歲出經常門：凡不屬於以上資本支出之各類歲出均屬之。

### 參、各項支出

所謂外交支出，即凡辦理使領及其他涉外事務有關之支出均屬之。<sup>5</sup>所謂國防支出，凡國防部本部及所屬三軍之裝備、軍事設施、工程及設備、軍事行政、政治作戰、作戰教育訓練、通信、情報、動員、補給修護、裝備、勤務支援、軍事人員等有關軍事之支出均屬之。<sup>6</sup>所謂經濟發展支出，凡辦理農、林、漁、牧、水利、自然資源保育等業務有關之支出均屬之；與凡辦理工、礦、營造、水電、燃料及能源等業務有關之支出均屬之；及凡辦理陸、海、空運及郵政、電信等業務有關之支出均屬之；暨凡辦理一般經濟及商業事務、氣象、貿易、投資促進、專利、商標、標準、觀光、經濟專業人員訓練及其他有關經濟發展業務之支出均屬之。<sup>7</sup>所謂兩岸支出，凡兩岸文流所需之相關經費均屬之。<sup>8</sup>

<sup>5</sup>行政院主計總處，<https://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas01/106/106hb/menu.htm>，歲出政事別科目歸類原則與範圍，民國107年3月6日到訪。

<sup>6</sup>同前註5。

<sup>7</sup>同前註5。



## 肆、預算配置

國家每年之國內生產毛額，並不是可以全數投入於公部門，而籌編列入公部門預算使用，資源是有限的，公、私部門的配比比率必須妥適，才可以使資源產生最大效益。而投入公部門的預算如何配置，是非常重要之活動與抉擇，如何分配預算於經常門、資本門，以及各項政事別、功能別之作業屬之。<sup>9</sup>

## 伍、國家發展

孫中山的國家發展理論，狹義的是革命建國三程序，軍政、訓政、憲政；若是從廣義解釋的是由革命建國三程序為基礎，進而包括憲法、法律、政治、經濟、文化、社會、教育、國防等面向的發展。<sup>10</sup>

發展的概念自古希臘就有了，它有孕育、成長、開展的意涵。而國家發展的主要層面，包括所謂政治的發展、經濟的發展、文化或社會的發展等層面，所以全面的國家發展：則包括政治、經濟、社會、文化等發展。分析評論各種發展，如在政治、經濟層面的發展，不僅指兼顧政治發展與經濟發展，更重要的是注意兩者之間的關係與相互之間的影响，從這個觀點出發，才不會誤以為新興工業國家的經濟成就完全是自由市場的結果，也不會以為現代化的世界已經全是經濟掛帥，而不受政治與意識型態的影响。<sup>11</sup>

財政是國家的生命線，財政制度是國家權力運行的重要通道，財政的收支與管理活動是國家權力運行的重要表現。人類所生存的共同體從傳統國家轉為現代化國家，財政也同時由傳統財政轉向現代化財政。財政的轉型，就是在財政收支與管理等領域，國家權力運行特徵向現代化之方向的轉變。國家成長的財政邏輯：係由於國家的收入依賴著一般公眾的普遍稅收，與國家支出責任不斷向服務社會和保障社會方向變動，暨國家在政府間財政關係各預算管理制度方面不斷完善。<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup>同前註 5。

<sup>9</sup>同前註 5。

<sup>10</sup>姜波英編，《孫中山思想與國家發展的理論與實踐》，(台北：國立國父紀念館，2011 年 12 月)，頁 100。

<sup>11</sup>王佳煌，《國家發展》，(台北：台灣書店，1998 年 3 月)，頁 1-3。

<sup>12</sup>劉守剛，《國家成長的財政邏輯：近現代中國財政轉型與政治發展》，(天津：天津人民出版社，2009 年 7 月)，頁 348。



國防大學

National Defense University

## 第二章 文獻回顧與理論探討

文獻探討的功用旨在幫助撰文者重新回顧思考、釐清概念、理論及了解前人相關研究，俾利全文撰擬的脈絡一貫，同時區別與過去不同之處以突顯研究的價值。其次，與文獻探討相關之官方資料、定期刊物、學位論文等，往往是撰文者最早接觸的資料來源，亦是構成這些討論的檔案紀錄。故本研究論文運用了「國防大學各學院圖書館」、「Airiti Library 華藝線上圖書館」、「國家圖書館全國博碩士論文」、「臺灣期刊論文索引系統」等設施來蒐集相關研究文獻，依序列述如後。

### 第一節 預算與國家發展研究文獻

#### 壹、預算定義與相關研究理論

預算一詞源於英國 Budget，十五世紀英國財政大臣出席國會報告財政收支情形時，習慣將年度財政收支計畫資料置於一皮囊 (Budget) 之內，攜帶至國會說明其財政法案，因而人們逐漸將上項「Budget」賦予其今日「預算」之義。<sup>13</sup>對預算所下之定義列舉如次：

Wildavsky 政治學預算學者，即指出預算過程是政治過程的核心，而政府預算則為達成政策目標所作的財務資源與人類行為的連結作為。<sup>14</sup>是以預算乃政府施政目標之表現；預算係政府機關根據施政計畫，一定期間內的公共財政收支計畫，經立法機關通過後作為各機關執行的公文書。<sup>15</sup>是故，預算的決定有其一定程序。

預算係指在未來一定期間內，人們為了特定目的所作的收支計畫書，所以是有特定目的，每一筆預算的背後皆有人們欲達成的目的，其透過預算來規劃與有效率地使用有限資源，也有一定期間，公司或政府經常是編列年度預算收支計畫書，預算是對收入與支出同時作計畫。<sup>16</sup>預算者，「國家在一定期間內，由行政機

<sup>13</sup> 蔡茂寅，《預算法之原理》，(台北:元照出版有限公司，2008年5月)，頁2。

<sup>14</sup> Wildavsky, A. (1984). *The politics of Budgetary Process* (4th ed.). Boston: Little Brown Company., 頁1-5。

<sup>15</sup> 薄慶玖，《地方政府與自治》，(台北：五南圖書出版股份有限公司，2014年10月)，頁356。

<sup>16</sup> 徐仁輝，《公共財務管理：公共預算與財務行政》，(台北：智勝文化事業有限公司，2014年5月)，

關預計政府經費支出之需要與收入之財源，使之收支平衡而擬編之計畫，經立法機關審定，作為該時期之收支準則」。<sup>17</sup>

黃世鑫學者認為：「政府預算係指一國政府在一定期間內，為達成其政治、經濟、與軍事和社會目的，根據國家施政方針與計畫，以國家整體資源與國民負擔能力為估計基礎，所預定的財政收支計畫，亦即經由政治程序，所為之國家資源的分配與配置。」<sup>18</sup>

政府預算的研究，包括有從政治學、經濟學、財政學、管理學、與會計學等不同領域觀點加以研究。分述如次：政治學者研究政府預算係從預算的過程，分析政府預算與政治制度及政治行為之間的因果關係；而經濟學者係透過實證的計量方法，重點在政府將每項資源用於公、私部門或不同支出項目的效率問題；又管理學者係主張預算過程包括控制、管理及規劃，將政府預算透過不同的預算制度編列，運用管理途徑以從事預算之合理分配與配置；<sup>19</sup>另財政學者致力於如何籌措租稅收入及政府支出型態的適當性；<sup>20</sup>然會計學者係著重於政府預算的經常門及資本門分類的妥適性，資產、負債及餘絀的適當表達，以及財務功能是否健全。<sup>21</sup>

在公共預算的研究途徑方面，大致可分為兩類：一為靜態分析（Static Analysis），針對靜態的預算文件中所顯示的歲出與歲入規模與結構，及其對總體經濟、財政政策的影響進行分析，傾向於量化方法的研究，此乃經濟學者及會計學者所研究的範疇；另外有動態分析（Dynamic Analysis），即對動態的公共預算政策過程所涉及各種政治實體間的互動進行觀察，較偏向質化方法（Qualitative Method）的運用，此屬政治學者與公共行政學者所關注的焦點。本研究將以經濟學者及會計學者的觀點為出發，探討國家預算配置及其分配情形。

---

頁 53。

<sup>17</sup>侯伯烈、陳可粵，《財務行政》，（台北：台灣商務印書館，1981年9月），頁17。

<sup>18</sup>黃世鑫，《民主政治與國家預算》，（台北：業強出版社，2000年9月），頁20。

<sup>19</sup>李允傑，《財務行政與政策過程》，（台北：商鼎文化出版社，1997年3月），頁3-4。

<sup>20</sup>蔡茂寅，《預算法之原理》，（台北：元照出版有限公司，2008年5月），頁3。

<sup>21</sup>鄭丁旺，《中級會計學上冊》，（台北：鄭丁旺，2014年8月），頁7。

## 貳、預算制度理論

在政府預算的研究範疇裡，Pigou 於 1928 年即提出理性預算（Rational Budgeting）的觀念，主張政府花費在各項支出計畫的最後一塊錢之邊際效用必須相等，以使資源之利用達到最具效率的境界。Verne Lewis 於 1952 年也倡導政府在編列預算時，應善加利用邊際分析（Marginal Analysis）與成效評估（Effectiveness Evaluation）等技術，以建構每項支出所創造的效益必須大於其機會成本、政府必須分配每筆預算，直到每筆支出的邊際效用均等為止、評估各計畫的相對成效，以決定預算分配等三項預算分配原則，提升政府預算的理性化程度。<sup>22</sup>這樣的預算制度側重於產出面，強調資源必須有效運用，注重其相對成效。

現代政府的預算制度，係根源於十九世紀初葉的英國、法國、德國等歐洲國家，預算制度之目的，就是為使行政部門能夠向立法部門，及其背後的民意政治負起責任所做的民主設計制度。如在 1895-1910 年的英格蘭鎮民會議（Town Meeting），係藉由公民參與的公聽會方式，由行政部門向地方居民說明預算需求；而 1921 年時期的美國，有所謂的國會預算（Congressional Budgeting），也承襲此項傳統，然而，當時的美國也有批判公民參與預算之無效率，轉而主張應由政治菁英，特別是總統負責預算編製的思潮不斷興起。這應該是沒有相關配套措施配合運作所致，並不是無法克服之障礙。

那麼預算制度有那些？我們瞭解下列幾種預算制度，以供後續分析參考運用與驗證。如傳統行政預算制度、計畫與績效預算制度、設計計畫預算制度、零基預算制度、企業化預算制度等，分述如次：

### 一、傳統行政預算制度

就在 1921 年「預算與會計（Budget & Accounting）法」通過以前，美國聯邦政府的預算案是由國會負責編製，且參議院、眾議院兩院內的各委員會均有權管

---

<sup>22</sup>蘇彩足，《政府預算之研究》，（台北：華泰書局，1996 年 4 月），頁 1。

轄撥款案 (Appropriation Bills)，也就是說，當時的國會係每年通過無數零散且互不相關的撥款案，而非單一預算案授權行政部門運用，政府支出較簡單時適用。然而，隨著政府支出的劇增，美國政府終於在 1921 年從事第一次的預算改革，即授權行政首長（總統）負責編製與執行預算，此稱為「傳統行政預算制度」。

而傳統行政預算制度強調在於支出面之控制，其特色為集中於支出項目而非寬鬆的計畫成本估計，規定每一機關必須為所通過的預算負責。故預算編製係採項目列舉式，即預算按收支項目逐項編列，最後予以彙總。例如支出項目可按支出用途別予以列舉，如人事費、業務費、材料費及資本支出等，這些項目亦可再細分為個別費用表，如人事費可在細分為固定與臨時薪資、加班費及各項津貼等。此制的優點在於，假定行政首長（總統）最清楚其機關之預算，並可藉由預算控制支出、配置資源、與規劃新政策及管制成果，使政府機關的運作達到最具效率與經濟的地步，以符合國家與社會的需要。但其缺點則是，在區分預算與撥款是以基金、機關別、項目和支出目的為主，此種過度的強調項目的支出控制，對工作計畫和方案的績效則缺乏注意。對於傳統行政預算制度有關的批評是：偏重投入面（金錢、人員和物質）、忽視成果或產出、缺乏計畫導向、未明示計畫的目標、成本和成效，並不適合於現代國家的大規模政府計畫。

## 二、計畫與績效預算制度

1950 年美國預算局 (Bureau of Budget) 對績效預算的定義為：「績效預算能顯示需要資金的目的和目標，為達成這些目標的計畫成本及在每一計畫所完成工作的數量資料。」依此定義，可以發現計畫與績效預算制度所強調的是所能完成的結果和所能做的工作，而非機關別和支出項目而已。這個概念早在 1907-1940 年代，許多美國的預算官員即不同程度的參與計畫和績效預算作業方式，只是沒有正式反映在預算上面，直到 1949 年，才由胡佛委員會 (Hoover Commission) 大力倡導，該委員會的建議是「計畫或績效預算必須取代現行的預算，政府支出須

按服務、活動與工作方案編列，而非現行的按所購買的東西編列。」美國聯邦政府預算於 1950 年會計年度正式採用計畫與績效預算制度。開始實施時，由於各機關難以適應，大部分預算並未按照工作計畫編列，成本與工作績效的評估亦困難重重，成效並不彰顯。

其具體的作法是：(一)確認計畫和計畫成本，例如高速公路安全、垃圾收集、殘障設施等；(二)將計畫分割成更小單位，例如次計畫、活動和成本中心 (Cost Centers)；(三)針對每一次的活動決定一工作的測量單位，例如雷射光檢驗數目、道路維修的里程、實驗室檢驗次數、囚犯顧問的人數、外科手術的程序等；(四)測量每一項活動完成的工作量及完成此工作的時間和成本，必須有工作測量制度和計畫成本有關的會計制度；(五)研訂每一項活動的單位時間和單位成本，例如維護一公里道路所需的時間和成本；(六)對每一活動的工作計畫資料予以綜合，即所需完成的工作量，測量單位、單位時間和成本、總時間和成本；成本不但包括人事費，還包括其他的支出經費；(七)用每一活動或成本中心工作計畫來編列機關預算，並按計畫分配資金；(八)報告和比較實際與預計的績效及成本，並以預算執行的季績效報告作為分配資金給機關的參考基礎；(九)測量每一活動標的之完成，能達成機關的短期和長期計畫目標之程度，例如減少不同型式疾病的影響或高速公路車禍數目，這些是效能、品質和結果的測量。

計畫與績效預算制度的優點是：工作計畫及所需成本的數據資料，方便決策單位對計畫的取捨作決定；提供明確的政府計畫之投入與產出資料，可作為加強行政管理的工具，例如可提高工作人員的成本觀念，避免無謂的浪費，並可藉由工作績效的評估，追究行政責任的歸屬；便利立法機關審議預算及掌握行政部門的施政計畫。其缺點則是：各機關過分重視績效或盡量訂定容易有成果的工作計畫，對於長期性或預期績效不易顯現的計畫反而不願辦理；政府行政工作與活動常是抽象無形的，所產生的產出亦常是無法量化或不具市場性的，因此績效的評



估衡量就遭到困難；計畫與績效預算制度的基礎在於工作計畫的擬訂，由於測量單位不易確定，以及需要大量熟悉計畫與預算的人員參與，因此計畫常流於形式。

### 三、設計計畫預算制度

美國 1961 年，設計計畫預算制度係應用於國防預算，強調設計計畫預算制度主張政府活動的最終結果應予評估。後來，Johnson 總統於 1965 年，就規定聯邦政府各機關均需正式採行此項預算制度，但在 1971 年卻由 Nixon 總統下令廢止。設計計畫預算制度將中長期政策設計、五年期的預期績效和成本規劃及每年度預算，結合在一個制度內。將它們融合在一個制度內則是一個創舉。整個制度集中在如何選擇替代方案，以達成政府機關計畫目標；藉由各種有力的分析工具，例如系統分析、成本效益分析和成本效能分析等，保證資金的配置能達到最大的理性與效率。

該制度至少應包含四項要素：(一)可測量的計畫或服務目標；(二)達成此目標的替代方案；(三)對這些替代方案所作的成本效益分析；(四)多年度預算過程。即是：1.編製各機關的計畫架構 (Program Structure) ——將各機關的支出按目標或目的予以歸類。這個步驟是建立投入與產出關係所必須的，藉此可更清楚的瞭解政府資金將如何使用，亦即將購買或換得什麼財貨或勞務；2.規定各機關的計畫備忘錄 (Program Memoranda) 需送達國會預算局，該備忘錄具備便於審查各機關的計畫，甚至可能重新界定計畫的目標、陳述完成該目標的替代辦法、粗略估計每一替代方案的成本與效益；3.訂定財務計畫書 (Financial Plan)，該計畫書能顯示各機關所負責計畫的過往支出狀況、當年度預算數及未來支出之預估數，同時可能的狀況下，亦能以金錢來說明每一計畫的產出；4.分析性研究 (Analytical Studies) 可用來擴張計畫備忘錄至政策層面，以決定那些行動可能被採行。

分析性研究乃依據不同機關的計畫備忘錄，評估各替代政策。本項制度的缺點是：目標設計的困難——全面建立政府各機關的工作目標並非易舉，計畫的優先



順序亦難排列、產出量化的困難——政府機關的產出和服務，常是無市場性或難以量化的，當產出無法定量分析時，效益的評估則遇到困難、資料蒐集的困難——為求精密計算各項替代方案的成本與效益，必須以龐大的基本資料為必要，此種資料的蒐集需要人力、財力的充實，否則無法盡其功、計畫選擇的困難——此制度設計精神在於完全以科學客觀的分析作為選擇計畫的依據，但實際運作上，計畫的選擇要完全擺脫政治的影響，是非常困難之事。

#### 四、零基預算制度

零基預算制度（Zero Base Budgeting System）係先由美國民間企業於1960年代開始試行，其結果相當成功，當時任職喬治亞州的州長卡特於州長任內率先採行本制度；卡特入主白宮成為總統後，也於1977年下令聯邦各政府機關採用此項預算制度，零基預算的精神依然受不少行政機關或民間企業所普遍推崇。基本上，零基預算是指政府預算編列的過程不僅限於新增或擴張的計畫，而是所有預算編列，均需重新受到審查以確認其繼續進行存在的必要性。在零基預算制度精神下，每一項新、舊的計畫在一個新年度的預算編列，須立於相同的立足點加以審視，以競爭政府有限的資源。其產生原因之一，即是為因應過多新的計畫、與預算支出，以免造成政府預算在原有的老計畫的佔有下，不斷惡性膨脹，形成不良的政府支出的僵化及可能的支出排擠效果。所以零基預算一種強調緊縮預算（Cutback Budgeting）的管理功能取向的制度。

本項制度的主要作業流程為：(一)確定決策單位，所謂決策單位(Decision Unit)可以是一項計畫、一個組織、一項活動或一成本中心，它在階層體系(Hierarchy)內必須層級低到足以辨認有意的及獨立的計畫和活動，但也不能太低，否則易增加額外的紙上作業，它在階層體系中的層級也不能太高，否則太大的決策單位有礙分析作業；(二)編製決策案，每個執行機關皆需編製決策案(Decision Package)，內容包括目標、明示預期產出，最好能予以量化但不硬性規定，績效測量包括每

一決策單位的效率、效能、工作負荷量、實際進度、預算年度及未來四個年度的預算需求和其他有關計畫的資訊。需編製四種不同資金水準預算：即最低水準（Minimum Level）預算，若低於此，則計畫或活動將無法進行、現行或維持水準（Current or Maintenance Level），即維持現狀不作重大改變的預算金額、中間水準（Intermediate Level），介於最低和現行水準之間、加強或改進水準（Enhancement or Improvement Level），即欲增加產出或服務所需增加的資金水準。

（三）決策制定，係採由上而下和由下而上的決策制定（decision making）過程同時開始。上層管理將提供政策指導和協助，幫助下層主管確定其目標；下層主管將考量完成目標的各項替代方案，以及在不同資金水準預算下的結果。同時下層主管應先將決策案依優先順序排列，然後將排列好的決策案逐層往上送，上級機關將予審查、刪除、修正或補充，為方便上級機關作業，個別決策案可依相關性予以整合歸類。而這些訂有優先順序的決策案，將是編製預算的依據。缺點是許多預算專家或實際執行計畫的主管認為以零為基礎的計畫審查，並不適用於大範圍和以前未發生的新事件，以往的預算分析著重於對不同邊際支出水準的遞增投入和產出，而零基預算並未能對現有活動發展出替代方案。每一活動的現行服務水準是分析的起點，以此作基礎，各機關經常任意的乘以不同百分比來作成決策案內四種不同資金水準的預算。由於資料的蒐集及整理不易，使績效資料經常是不切實的，且目標也經常是模糊或重複的，造成計畫排列優先順序與聯結特定或整合決策案之困難，而無法順利達成設定的目標。

由上而下的預算制度（Top-down Budgeting System），對照以往由下而上（Bottom-up）的預算制度極易造成預算的過度擴張，甚至發生預算赤字。自一九七〇年代起，經濟合作與發展組織（OECD）國家面臨預算赤字問題，即紛紛採取所謂的總體預算（Macro-budgeting）制度，加強由上而下的預算控制，每年編列預算時以各種財政規範，如支出上限、預算赤字的額度、債務的餘額、平衡預算

目標等，來控制預算成長。例如美國 1974 年國會預算與截留控制法(Congressional Budget and Impoundment control Act of 1974)，在國會設置國會預算局，以強化國會對預算的審議與整體控制，設置預算委員會，每年在審議預算時，事先考量各項總體財經因素與各委員會意見，作出第一次預算決議案，該決議案對於下一年度總預算授權數、總預算支出數額、收入數額、預算赤字與債務等皆事先做出規畫，作為預算審議的基本原則，以改善由各撥款委員會漫無目標與方向的審議決定及由下而上彙總為總預算之預算編列方式。

多年期預算制度將預算過程置於多年度之架構上，須訂定明確與一致之政策目標與優先順序，經由該制度使預算政策具有持續性，同時因為提升預算過程之透明度，有助於公共資源之配置效率。在我國稱為中程計畫預算制度，即為多年期預算制度，此項制度近年來為世界若干國家所重視及採用，如 OECD 國家為提升政府整體有限資源之配置效率，在每年度的預算過程中，特別強調多年度之收入與支出予以估計，就資源進行整體或綜合規劃。在總體方面，可達成健全政府財政運作，兼顧總體經濟景氣調節，使政府施政計畫與預算密切配合之目標；在個體方面，則可達成計畫與預算管理與控制之目的。<sup>23</sup>

#### 五、企業化預算制度

1992 年「新政府運動」的浪潮強調：政府均能發揮領航功能、鼓勵社區參與地方事務、採取任務導向、運用競爭性以追求效率、注重產出成果而非投入、能未雨綢繆事先防範、重視顧客導向、注重開源勝於節流、授權地方政府與當地機構發揮因地制宜的功能，以及運用市場機能，俾以鼓勵民間取代扮演政府過去的部分角色。綜合言之，新政府運動之目的，就是要將政府改造成為「治理型的政府」(Governance)，並把創新精神帶進官僚體系中。依此發展出來的「企業化預算制度」(Entrepreneurial Budgeting System)，亦或可稱為「績效基礎預算」

<sup>23</sup>張哲琛，2000。〈論政府預算制度〉。《今日會計》81，頁 2-15。

(Performance-Based Budgeting)，或是稱「使命導向預算」(Mission-Driven Budgeting)或稱「支出控制預算」(Expenditure-Control Budgeting)，主要意涵為強調進行預算決策時，應該以「結果」(Results)而非「投入」(Inputs)為專注的目標。且為達成結果，必須給予各部會人員努力的誘因，再授權部會管理者充分的決策彈性，最後依循「有權有責」和「賞罰分明」的原則，完成課予責任的要求。

1980 年代以後的預算危機，讓各國政府紛紛在預算制度進行改革，例如英國的「財務管理方案」(Financial Management Initiative)、澳洲的「財務管理改善計畫」(Financial Management Improvement Initiative)、與紐西蘭的「財政法」(Public Finance Act)，以及美國的「首席財務官法」(Chief Financial Officers Act)與「政府績效與成果法」(Government Performance and Results Act)等，都可以算是「企業化預算制度」的興起例證。其財政改革計畫的共同特色是：合併預算科目，以增加流用的彈性、有的允許各部會保留一定比例節省下來的公帑，以為下年度的支出或員工的績效獎金、合併預算科目使管理者在面對情勢變遷時，得以迅速調整機關的投入、計畫與活動，有更大的彈性來達成預定的結果、允許保留結餘經費則賦予管理者和機關人員節省公帑、完成計畫的誘因。

企業化預算制度似乎與以前的設計計畫預算制度雷同，都是重視成本效益分析與績效評估等技術，但是二者所強調的宗旨並不全然一致。最大的不同點在於設計計畫預算制度是以施政計畫的最適化(Optimization)作為改革的宗旨，而企業化預算制度的改革部分是想藉預算制度的變更，達成促使公務員對績效負責的目的。也就是說，以前的預算改革是以提供資訊、協助資源的最適配置為目標；而企業化預算是提供給行政管理者的足夠誘因，以求其善加執行支出計畫，而績效資訊的作用，在於完成課予責任的要求。前者著重在預算優先順序排列的決策階段，而後者比較重視執行績效的追求。

預算制度變革迄今，轉而強調分權與誘因的企業化預算制度，就是希望將公共管理者由傳統的官僚行為之表現，可以有效的轉型為類似企業經理人的行為模式。整體而言，為有效實施企業化預算制度的作法為：強調策略管理，發展目標策略，並讓計畫與預算結合；取消人事編製員額限制；按績效編列預算與加強績效測量；合併計畫與預算科目，讓預算執行彈性化；預算執行結餘得予保留，移轉作其他用途，提高節儉預算誘因。

## 六、預算編製方式

以什麼樣的方式對國家的財政收支進行安排，是預算制度和整個財政管理中一個非常重要的問題，它關係到財政資金使用效果的好壞。國家預算編製方式不是永遠不變的，它會隨著經濟的發展，政府職能發揮領域的擴大而相應地發生變化，但在一定時期內它具有較強的穩定性。自從有預算制度以來，預算編製方式總的說來可以分為兩類：單式預算制和複式預算制，說明如次：

### (一)單式預算制

是指將政府在一個財政年度內的全部財政收支彙編於單一格式的總預算表內，而不區分各項財政收支的經濟性質。單式預算其起源於英國，是一種傳統的國家預算方式，它具有的優點是整體性強，編製簡單，易於操作，而主要缺點是對預算執行結果難以得出正確的結論。在國家預算收支規模較小，功能單一，且一般不舉債的條件下，單式預算適應了國家編製預算的要求。然而，隨著社會經濟的發展，政府收支範圍不斷拓寬，公共經濟的比重越來越大，單式預算難以適應政府干預經濟的要求，因而逐步為複式預算所取代。

### (二)複式預算制

是指國家將本年度內的全部預算收支按照經濟性質劃分，分別編成兩個或兩個以上的預算。複式預算起源於北歐的丹麥，丹麥政府於1927年先將財政收支按經濟性質分別編成兩種收支表，創立了資本預算，從而產生了複式預算，但在當

時並沒產生影響，直到 20 世紀 30 年代資本主義國家發生了經濟危機和凱恩斯主義流行以後，瑞典設計了新的複式預算方案，才引起其他國家注意並紛紛採用。由於各個國家的經濟體制等不同，同樣實行複式預算制的國家，複式預算的構成也不同。有些國家，如日本等國家預算分為經常預算或經費預算和資本預算和特別預算；英國等國家預算則分為「上限」和「下限」；中國等國家預算分為公共預算、國有資產經營預算、特別預算等等。複式預算的產生和推廣並不是偶然的變革，資本主義經濟的發展，特別是資本主義國家爆發的周期性經濟危機，是複式預算產生的社會經濟根源，凱恩斯主義的興起，是複式預算產生和發展的重要理論因素，而資本主義國家政府職能的變化以及國家預算功能的擴大，是複式預算產生的直接原因。

複式預算的主要優點是：1.結構清晰：它將政府財政收支按經濟性質劃分得明確具體，打破了將現有財政收入和支出列在一起進行平衡的傳統結構，一般分為經常性預算和資本性預算；2.便於分類管理和控制：由於經常性預算和資本性預算各自保持相對獨立性，既便於對各類財政收支進行分類管理和控制，也便於分析研究財政赤字產生的真實原因，有利於控制經常性收支的不合理增長和對資本性支出進行成本與效益的分析；3.預算功能擴大：政府可以利用資本預算具有較大的伸縮性和靈活性的特點來擴大收入或增減支出，起到調節經濟運行和穩定經濟的目的，表現在預算不僅具有分配的單一功能，而且具有調控經濟運行的功能；4.一是政府一般行政上的經常性支出以經常性財政收，主要是稅收收入來供應，並保持相對穩定，目的是保證國家行政管理職能的連續性；5.是投資或資本性支出應以經常預算的節餘來供應，不足部分可通過舉債來解決；6.是對於臨時性的特殊需要，可以通過開徵臨時性稅種，設立特別預算來解決；7.由於複式預算是按支出性質嚴格區分經常性支出和資本性支出，便於政府將大部分債務收入用於資本性支出；8.複式預算可使立法機關能夠明確了解債務用途，便於審查；9.預算上列明債

務收入用於資本性支出后，使公眾了解政府債務取得收益狀況，從而踴躍購買債務。因此，複式預算產生以後，已迅速地發展成為國際的預算編製方式。

## 七、預算決策理論

Kraan (1996) 從預算決策方式，將預算理論分為如下四種<sup>24</sup>：

### (一) 規範的觀點理論

規範的觀點 (Normative Perspective) 理論是研究如何作好預算決策，俾讓資源的配置更有效率，它所涉及的是價值的判斷而非事實的敘述。該理論的觀點是利用經濟學的分析方法，探討為何公共資金應配置於 X 計畫而非 Y 計畫，而如何才能達到更有效率的境界。該理論發展出了成本效益分析、與系統分析等工具，以及各項預算制度的改革，如設計計畫預算制度、零基預算制度、目標管理等等。

### (二) 政治系統理論

政治系統理論 (Political System Theory) 係針對預算的決策結果作分析，發現影響決策的因素有：1. 環境因素：如人口分佈、失業情形、所得分配等。2. 系統因素：如政黨政爭、選民投票率、國會政黨席次分配等政治因素。

### (三) 組織過程理論

組織過程理論 (Organizational Process Theory) 係從組織決策過程分析，預算決策參與者相互間所扮演的角色與功能，如機關首長是單位預算的推銷者，預算主管機關與立法機關是預算的刪減者。亦探討預算決策參與者間彼此互動的模式，在預算制度限制下，一般決策是以固定的模式進行，但亦可能出現策略性的互動與決策。

### (四) 公共選擇理論

公共選擇理論 (Public Choice Theory) 相信預算決策參與者皆是自利的

---

<sup>24</sup>徐仁輝，2014。《公共財務管理：公共預算與財務行政》。(台北：智勝文化事業有限公司)，頁 93-96。

(Self-Interest)，同時面對的是資訊不完全的世界，正如同博弈理論中的互動情形與決策過程。預算決策的研究應從公共財貨與勞務的供給者與需求者的決策動機去分析。公共財貨與勞務的供給者為行政官僚，他們藉由提供公共財貨與勞務換取機關預算；公共財貨與勞務的需求者為立法機關，他們核定機關預算以換取公共財貨與勞務。影響他們決策的因素計有：

#### 1.在行政官僚方面

(1)生產公共財貨與勞務的成本：即機關計畫預算需求；(2)內在市場結構：即公共財貨與勞務的提供有無競爭性；(3)立法機關的需求：是代表地方選民、利益團體或全民需求，以及其需求量的大小與品質等；(4)行政官僚本身的目的：是追求預算最大化或效率、名聲與社會地位、為民服務等。

#### 2.在立法機關方面

(1)公共財貨與勞務的價格：即需花多少稅收去換取；(2)國民的偏好：即國民需求的程度、數量與品質等；(3)國民的所得：即國民的負擔能力；(4)立法委員本身的目的：是為了爭取選票、反映民意或利益輸送等。



## 第二節 預算籌編的依據與規定

我國預算思想發端甚早，在周代禮記王制篇有謂：「冢宰制國用，必於歲之杪，五穀皆入，視年歲之豐耗，以三十年之通制國用，量入以為出．．．」，可以說是淵源流長，但預算形成制度則始於民國肇造之後，首推民國 3 年會計法的公布，有了預算編審的專章規定，其後雖歷經多次修正，但因國家動亂預算制度未能有效施行。我國預算法於二十一年九月公佈，開始確立預算制度，並就歲入與歲出分為經常門及臨時門；至六十年十二月十七日預算法修正後，就歲入與歲出區分經常門及資本門，現行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，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。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。」即在維持一元預算體系下，納入複式預算制度之精神。<sup>25</sup>

又自五十二年度起歲出按政事別、計畫或業務別與用途別分類，並運用單位預算，以衡量工作成本及績效。現行預算法第三十七條亦規定，歲出應按政事別、計畫或業務別與用途別科目編製之，各項計畫，除工作量無法計算者外，應分別選定工作衡量單位，計算公務成本編列各項計畫，除工作量無法計算者外，應分別選定工作衡量單位，計算公務成本編列。期能透過預算成本計算來表現效率，進行考核。六十八年度起全面推行設計計畫預算制度，建立長程計畫，運用系統分析方法，並擬訂替代方案；自八十四年度起開始辦理預算收支中程推估及實施「由上而下」之歲出額度制；八十五年度訂定「中央各機關歲出編製有關落實零基預算主要精神作業要點」，規定各機關歲出預算編製應落實零基預算主要精神。預算法第四十三條規定：「各主管機關應將其機關單位之歲出概算，排列優先順序，供立法院審議之參考。前項規定，於中央主計機關編列中央政府總預算案時，準用之」於法令中明定提供排列概算優先順序之規範。<sup>26</sup>

<sup>25</sup>行政院主計總處 <https://www.dgbas.gov.tw/>，106 年 12 月 30 日到訪。

<sup>26</sup>同前註 25。

八十五年度訂定「中央政府中程概算編製要點」，以逐步建立中長期預算制度；又自九十年度改變中央對地方預算補助制度，將原編列於各部會之補助地方政府經費，改為直接對地方一般性補助款，以利地方政府發揮施政重點措施，並加強考核地方施政及開源節流績效，以提升資源運用效能，則已參採企業化預算制度。依據憲法第 59 條規定，行政院於會計年度開始前 3 個月，將下年度之預算案提出於立法院，而預算法第二章「預算之籌劃及擬編」第 28 條至第 47 條即為行政院擬編預算的基本依據。依據現行預算法的規定，行政院擬編預算的程序如下：一、相關機關提供行政院制定施政方針的參考資料：行政院主計處提供以前年度財政經濟狀況之會計、統計資料；行政院經濟建設委員會提供以前年度重大經濟建設計畫之檢討意見及未來展望；審計機關提供審核以前年度預算執行之有關資料、財務上增進效能與減少不經濟支出之建議；財政部提供以前年度收入狀況、財務上增進效能與減少不經濟支出之建議與最大可能之收入額度。

二、制定施政方針：行政院參考上述資料，於年度開始前 9 個月決定下年度施政方針；三、訂定預算籌編原則及編製辦法：行政院主計處遵照施政方針，訂定預算籌編原則及編製辦法，呈報行政院核定後分行；四、擬編概算：各機關應依照行政院核定之施政方針、預算編製辦法及預算籌編原則，擬定主管範圍內之施政計畫及事業計畫與歲入、歲出概算，送行政院；五、審核概算：由行政院主計處召開會議進行審核；六、核定概算：行政院依據行政院主計處之概算審核報告，核定各機關之概算，其中，歲出部分僅得核定額度，並分行各機關擬編下年度預算；七、編製各機關預算案：各機關應依行政院核定之概算額度，編製其預算案，由主管機關審核並加具意見後，連同其本身之預算，在規定期限內送行政院主計處，歲入預算部分，應同時送財政部；八、編成中央政府總預算案：行政院主計處應將各類歲出預算，併同財政部所編之歲入預算，呈行政院會議通過後，彙總編成中央政府總預算案，於會計年度開始前 4 個月送立法院審議。

為了達到財政穩健的目的，預算法及公共債務法構成主要的預算限制，以控

制赤字規模及債務餘額的成長，預算籌編原則及編製辦法中亦會宣示國家的基本預算政策。分述如下：(一)預算平衡原則：在 1971 年以前，預算法並沒有中央政府預算之編製應保持平衡的明確規定，係在每一年的預算籌編原則中強調預算應保持平衡。1971 年預算法修正後，於現行預算法第 23 條明文規定政府經常收支應保持平衡，將預算平衡的要求正式以法律規定。(二)舉債限制：早期在保守穩健的財政政策的基調下，政府預算以不舉債、整體收支維持平衡為編製原則，並未特別強調舉債限制，是以相關法律並無規定新增債務或債務餘額上限。1975 年，為籌措重大建設（如十大建設）之財源，訂頒「中央政府建設公債及借款條例」作為中央政府發行建設公債的依據，並明定建設公債之發行總餘額，不得超過當年度中央政府歲出總額 25%，為最早的舉債限制。嗣因司法院大法官會議解釋，<sup>27</sup>指出國家之舉債上限宜綜合考量以法律規範，爰於 1996 年公布施行「公共債務法」。依該法之規定，須受限制的債務為總預算、特別預算、債務基金、特別收入基金、資本計畫基金與作業基金所舉借之一年期以上且不具自償性之公共債務。<sup>28</sup>其中，有關中央政府之債務限制如下：

1.債務餘額的限制：中央政府所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數之 40%。而為調節庫款收支所舉借之未滿一年公共債務，其未償餘額不得超過當年度總預算及特別預算歲出總額 15%。

2.新增債務之限制：中央政府總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過總預算及特別預算歲出總額之 15%，且若中央政府所舉借之公共債務，如有超過「公共債務法」第 4 條所定之債限時，於回復符合債限前，不得再行舉借。

<sup>27</sup>司法院大法官會議 83 年 1 月 14 日釋字第 334 號解釋文：廣義之公債，係指包括政府賒借在內之一切公共債務而言。而中央政府建設公債發行條例所稱之公債，係指依法以債票方式發行之建設公債。惟為維護國家財政之健全，國家全部舉債上限，宜綜合考量以法律定之，併予指明。

<sup>28</sup>依「公共債務法」第 4 條第 4 項規定，自償性公共債務係指以未來營運所得資金或經指撥特定財源作為償債財源之債務。



### 第三節 國內的相關研究

本節整理有關針對政府施政作為、財政秩序、預算編列等相關文獻，作為本研究之參考，經蒐集有下列諸研究案：

一、行政院研究發展考核委員會委託研究案，為提升行政院各部會策略規劃能力之研究，研究結果提出：<sup>29</sup>

探討公共組織運用策略規劃的過程與實際所產生的影響，並試圖提出行政院各部會策略規劃指導準則以及改進之建議。其結果，發現確實得知我國在落實中程施政計畫的制度面臨了一些瓶頸。而究竟是有什麼樣的問題存在而導致中程施政計畫中的前瞻性，是此的晦暗不清。從文獻觀點，策略規劃的四大陷阱包含了規劃與承諾感、規劃與改變、與規劃與政治、及「規劃與控制」等，皆是有可能成為組織落入漸進改變，而非因應未來環境而產生前瞻突破視野的障礙。

該研究透過問卷調查的方式，分別從策略參與、策略內容、與策略過程以及環境與績效等四個面向，檢視行政院各部會的策略規劃能力，結果發現：(一)策略參與面向：僅有超過五成公務人員表示參與中程施政計畫的程度介於普通程度以上，其次，受訪者觀察其部屬同仁們參與中程施政計畫的程度則較受訪者自己本身來的更低。從策略規劃的角度而言，所謂的策略規劃並非是僅有文書作業，一個成功的策略規劃，是會讓組織的多數成員皆瞭解到它的重要性，以及對組織未來方向的指導性。受訪者所屬機關未能完全體察中程施政計畫中所隱含的策略規劃之精神，參與程度則略嫌不足；(二)策略內容面向：在各機關的策略內容中，「主要的策略計畫聚焦在核心的業務中」的平均得分最高；換言之，受訪者認為該機關的策略規劃係以機關原本的核心業務為範圍。另外也發現各機關對於強調服務的效率，以及尋求外在的新機會同意程度都有比較高，而對於被動或保守的尋求機會，抑或面對壓力即有不一致的回應等情事，則同意程度較低；(三)策略過程面

<sup>29</sup>行政院研究發展考核委員會委託研究 2009 年 6 月 研究主持人：黃朝盟 協同主持人：王俊元 研究員：張筵儀、李俊達提升行政院各部會策略規劃能力之研究。

向：在策略過程中平均得分最高的項目，係理性途徑的策略過程模式，此與公共組織「依法行政」的特性相當符合。其次則是命令式的策略過程，某種程度也凸顯了公共組織「層級節制」之特徵。與企業相較，公共組織在落實策略規劃時，仍可多強調授能與、學習、與風險承擔等價值，以鼓勵同仁們共同參與，讓組織的策略思考能夠更多元與全面；(四)環境與績效面向：對於策略規劃所能達到的效益，受訪者多數對各項效益持正面的看法。然而，在績效管理的活動中，組織績效的資訊是受訪者認為比較有困難之處，其次，則是現存的資訊科技無法提供所需的資料，再次的則為高層不運用績效的資訊來進行機關方案或財務資源配置的決策。

另外，該研究也與行政院各部會中程施政計畫相關承辦人員、主管進行深度訪談，結果發現，造成目前機關策略規劃能力不足的有八點障礙：1.中程施政計畫的過程缺乏策略思考，使得內容多為既有業務的延伸；2.相關審查功能之不足，監督機制不彰；3.中程施政計畫的制度是預算指導計畫，並非計畫指導預算；4.行政院首長或部會首長的重視程度不足；5.政治性因素容易導致計畫與願景脫勾情形；6.組織績效目標、個人績效目標與獎懲之間的關連不清；7.欠缺對利害相關者的分析與參與並尋求其支持；8.訂定比較容易達成績效衡量指標，讓真正的績效失真。

目前變動劇烈的環境而言，公共組織早已不再是百年老店，在各國政府的改造運動中，常有部會局處精簡、整併，甚至是裁撤的例子。因此，即便是政府的相關部門，也越來越需要去思索其組織未來在公共服務中的使命、價值與任務為何，而不單僅做好昨日的計畫或任務而已。國家整體發展願景有賴政府策略規劃能力予以落實，而成功的策略規劃與組織的定位及規模、人員的觀念及訓練、機制設計的完整及有效運作等各面向因素之密切連結。比較先前的研究，可發現我國從規劃、試辦，到全面執行中程施政計畫制度已逾十年，然而政府部門的策略規劃狀況未有明顯改變，甚至在多數部會並未見策略性的思考之存在。

究竟公共組織的策略規劃是註定要失敗的呢？還是目前僅是一個組織學習的過程？如果是組織學習，為何十幾年來似乎無甚變化？另外，又要如何衡量其進步才合理？另就公共組織而言，誰該是策略規劃過程中主要的願景描繪者？是組織中的政務首長，還是高階且資深的文官同仁？相較於資深的文官，政治人物在公共組織的短暫任期真的可為公共組織描繪可長且可久的願景？相對而言，長處於官僚體系的資深文官，又要如何提出具有回應性的組織願景？最後，策略規劃如何與績效管理更加緊密的結合？亦即公共組織的價值、使命與任務，要如何與後端的績效評估指標進一步的連結，使其更能具有效度與信度，皆是未來政府策略規劃相關研究可以再發展的議題。

二、行政院研究發展考核委員會委託研究案，「總統政見形成、落實執行與成效評、落實執行與成效評估之研究」提出：<sup>30</sup>

(一)我國政見形成與轉化為政策機制：政見形成過程通常是由社會期待、政黨、各界意見領袖等逐漸形成候選人團隊後，再由這個團隊(包含候選人、競選幕僚及學者專家等)提出競選政見。而在政見形成過程中，政見在選戰中扮演之角色常有兩種模式——「工具型」和「政見導向型」。所謂工具型是完全以選戰勝選為考量，政見的功能只在於展現候選人的治理能力、理念與主張、背後幕僚學者群的規模、專業性與學術聲望、以及政見議題如何得分等。而政見導向型則是政見扮演較重要角色，政見除突顯候選人治國能力、理想、與抱負外，更著重日後政見的落實與兌現。政見在轉化為政策過程，則是透過內閣之組成、政策之推動、與預算之編列與法案修法等方式，並有賴立法部門的配合與支持而落實其競選時之政見。也就是由當選人組成政府團隊，再經由行政院與立法院的相互配合，最後將政見轉換成政策並落實執行。在比較過陳水扁與馬英九兩位總統的「政見形成」與「轉化為政策過程」發現，兩者均與本文前述之理想型(Ideal Type)不同，陳水扁總統

<sup>30</sup>行政院研究發展考核委員會委託研究，2010年9月，研究主持人：蔡政文教授 協同主持人：周育仁教授、周繼祥教授、黃一峰教授、劉孔中教授、蕭全政教授，研究員：吳秦雯助理教授、吳秦雯助理教授、周佳宥助理教授、楊戊龍副教授。



屬於將政見視為工具性質的候選人，並不堅持政見之落實與否；馬英九總統則是屬於政見導向型的候選人，不僅主導政見形成，當選後更重視政見之落實執行。

觀察顯示二者在「政見形成」與「轉化為政策過程」中呈現以下不同之處：候選人參與白皮書之程度不同、參與白皮書編撰成員之多元性有別、政見內容是否經過財務或可行性評估作業、政見在選戰中之角色不同、選後落實執行政見的態度不同。相同之處則是：均籌組龐大學者專家為其撰寫白皮書、二者所屬之政黨其參與程度均有限、均迴避部分敏感問題、政見轉換為政策過程中均無進行再評估之作業。比較異同後可知，馬英九總統與陳水扁總統兩人可歸類「政見導向型」與「工具型」兩種政見研擬模式。這與該文所提的假設一相符合。另外，從文獻中也發現，多數政府情況下行政、立法互動之合作性較高，行政部門所提法案與預算等，較能獲得立法部門之支持。總統政見之落實執行與否牽涉許多法律增修與預算編列，此均有賴於國會之通過。研究結果大致可以印證該文之第二項假設。馬政府與扁政府對於行政與立法（同黨內部，而非黨對黨的）溝通協調模式大致類似，均由初期的黨政分離模式，最終走向黨政合一。顯示總統同時領導執政黨，或將有助總統施政理念之貫徹，及與行政立法部門之溝通，但對於政黨在政見形成過程中之參與，是否有助於政見轉化為政策上，恐需要更多之實證方能印證該文之第三項假設。

該研究參考系統論之架構，將整個動態的轉換過程約略分為二個不同的階段，其一為政見形成階段。在此階段中，候選人回應社會期待，協同政黨、競選幕僚及各界意見領袖之意見，規劃提出政見，並透過宣傳使其議題化，進而為選舉過程產生加分效果。但這如果處理不當，可能導致逢迎政治情事。其次為政見轉換為政策過程，此一階段關注候選人當選後，如何整合各界力量，落實選舉期間所提之政見與承諾。由於我國憲政體制行政與立法各司其職，因此在第二階段中，實際政治運作上，行政與立法部門是否分屬不同政黨，對議題之共識程度高低等

因素，彼此牽引著政見轉化為政策的過程。而根據以往的經驗觀察，政見在選戰中扮演之角色有兩個模式：工具型、政見導向型。前者完全以勝選為考量，政見的功能僅限於展現候選人的治理能力、理念與主張、背後幕僚學者群的規模等，政見在選戰中扮演較為邊緣的角色；後者則將政見視為較重要的角色，除展現治理能力、與理想抱負外，更著重日後政見的落實與實踐。政見所扮演的角色便在這兩極端中，有的偏向工具型，有的則偏重政見導向型，各有程度上之差異。根據研究之成果，或許未來可藉由公費補助政黨強化政策之研究，利用此項機制，協助候選人提出可行的政見主張，讓選舉走向政策辯論型的道路。其次，應建立政見轉換為政策之再評估機制，由承辦部門評估政見是否可行與可能，是否有應調整之處，加緊政見落實的速度。再次，為避免少數政府造成政見落實上的負面效益，應可從憲政體制上進行些微修正，避免分裂政府的出現。

(二)我國政見執行、列管方式及成效評估機制：在民主憲政體制中，總統候選人是我國位階最高的民選首長，在競選過程中所提出的政見，不僅是選戰中吸引選票的方式，亦是當選後施政的藍圖。在技術層面上，常情視競選政見非全然地能轉換為實際政策。但就理想面而言，候選人之政見應該被視為一種候選人與民眾間的契約，若候選人無法落實政見，則形同背信。該研究透過文獻分析深入檢視，選舉時提出政見的形成方式，以及當選後如何規劃落實政見牛肉，進而至後續成效評估之機制。三個不同的階段，皆影響著總統政見轉換為實質政策的成效。政見轉化為政策之後，乃是政見執行、總統政見列管及總統政見成效評估機制等三階段。而對於政見轉化為政策追蹤辦理情形，則分成四個階段作業：主辦機關按月於「行政院政府計畫管理資訊網」（GPMnet）進行填報、主管機關研考單位審核、列管機關追蹤輔導、由研考會按季簽陳行政院及行政院呈報總統等階段，並於研考會總統政見專題網站公開。就當前總統政見執行方面，目前各部會將就政見內容訂定應辦事項及預定完成時間，並區分為 6 個月內完成、18 個月內完



成及 18 個月以上完成等 3 類期程。當前行政機關施政計畫包括各部會年度施政計畫、中程施政計畫、中長程個案計畫、重要社會發展先期計畫等。

其中，中程施政計畫配合總統任期，係以四個會計年度作為規劃年期，為實行總統政見最主要的計畫類別。為了配合國家中長程整體發展並整合跨部會意見，行政院所屬機關中之研考會、經建會、國科會具有綜合政策規劃機關的性質(目前整併相關業務為國家發展委員會)，分別負責行政、經濟與科技領域或跨領域的政策統籌規劃。在更高的層次上是，府院黨高層會議、與政策協調會報、及立院委員會會議，乃是跨行政、立法、黨務部門的溝通平台，使政策的執行更為順利。而就當前總統政見列管方式來說，總統當選人於競選期間提出之政見，轉化為政策並經行政院會議決議通過後，其運作即納入研考會所建立之追蹤管制作業程序中，亦即包括主辦機關按月填報、審核、列管機關追蹤輔導、按季簽陳行政院及上網公開等階段程序。總統政見實際的管考追蹤實際作法上，仍是採分層追蹤列管的方式，業務單位根據當初提報給研考會的應辦事項執行進度，定期將執行結果按月填報於「行政院計畫管理資訊網」(GPMnet)、列管機關追蹤輔導、由研考會彙整分析按季簽陳行政院轉呈給總統府，並定期公開於研考會網站之總統政見專區。研考會自 98 年初起，每季於研考會網站公布總統政見執行成果。依落實情況可區分為已完成、執行中、規劃中、經報准不執行四類。基於時空條件的變化或細部研議之出入，總統政見有必要調整落實方式或不推動者，各部會亦可呈請解除追蹤。整體而言，我國行政管理考核制度係運用行政三聯制(計畫、執行、考核)的精神，並納入現代科學管理、與系統分析及成本效益分析的理論與方法。在總統政見成效評估機制方面，研考會於每一年度終了時，將院會重要指示或決議執行情形提出檢討報告，提報院會核定後送交各機關檢討改進，並做為未來政策計畫之參考。當前政府對於總統政見的成效評估，乃是著重於結果評估。

(三)德、美、法總統/總理政見形成、落實執行及成效評估機制特色：在比較德、美、法三國總統/總理政見形成、落實執行及成效評估機制時發現，先進國家之政見形成及落實機制，確有值得我國學習之處。當中以德國為例，其基本法規範以架構出總理式民主運作方式，配合其聯立制投票制度，驅使政黨必須在選舉中確定政黨的執政方針，以爭取人民之認同後贏得組閣權。對我國來說，德國之制度使其政治運作強調政黨間政見的競爭、合作與協調，足作為我國未來政黨政治運作之參考。就美國而言，美國總統透過其強大的幕僚結構，以及政府課責局等行政機關，建構出成效卓越的運作模式。其作為歷史最悠久之民主憲政國家，其政見形成或落實機制定有值得學習之處。對我國而言，如何學習其總統整合團隊、政策溝通，以及績效與預算緊密連結的評估機制，必須是未來可努力之重點。法國第五共和憲法制定之後，奠定了其雙首長制的紮實基礎，與我國現今憲政體制相當類似。但不同的是，在法國的政治運作模式中，政黨佔有相當重要之地位，不僅在政策形成階段參與甚深，競選團隊成員也大多成為內閣之閣員，使得政見得以落實執行。

三、徐仁輝學者在「台灣財政透明度的研究」提出：<sup>31</sup>

財政透明度的提升不僅滿足人民知的權力，更是良好政府治理的基本要求；在強調授權的政府再造運動中，財政透明度正是一種監督、考核機制。健全的財政透明度可從釐清政府角色、與公開財政資訊、與改進預算過程、及確保資訊品質等四大方向進行，再細分為界定政府之職能、健全財政管理的架構、提供全面財政資訊、改進預算文件與表達之方式、透明化的預算執行、改善決算報告、確保財政資訊品質、與獨立審計及統計等事項。

檢討台灣政府法規制度與實務作業，可以發現多數 IMF 守則規範事項，已有法規規定可資遵循（如憲法、預算法、會計法、決算法、財政收支劃分法、採購

---

<sup>31</sup> 徐仁輝，2005，〈台灣財政透明度的研究〉，《財稅研究》，37 卷第 4 期，2005 年 7 月，頁 15-23。

法、公務人員任用法、與公務人員服務法等)。然而，實務上出現問題大致歸納為：(一)未盡落實法規：如預算外支出、採購、公務員任用與反貪、內部審核、資訊公佈等。(二)部分規定已不符時代需求：如預算編製、會計制度、統計、審計等。(三)執行上趨於保守：如合併報表、稅式支出報告、收支預估、債務報告、政策申明與計畫目標等。(四)部分 IMF 守則規範事項，在台灣尚無法規遵循或未受重視：如或有負債、預算外活動資訊、財政風險等。當務之急有必要參考 IMF 守則與外國作法，積極予以修法、改進作業或研究推動，如此方可有效提升台灣的財政透明度。

四、黃瓊如、何艷宏學者在「我國中央政府歲出總預算決策模式：實證分析觀點」提出：<sup>32</sup>

「理性預算決策模式」(Rational Budgeting)，「垃圾桶預算決策模式」(Garbage can Budgeting)，「遞增主義預算決策模式」(Budgetary Incrementalism)和「間斷式遞增決策模式」(Punctuated Incrementalism)是影響政府預算決策單位行為的主要理論。其研究利用 1969 年至 2005 年中央政府總體預算資料進行實證分析，以檢測我國政府預算支出的形成模式。ADF 檢定與 Perron97 檢定的結果發現，我國歲出總預算的形成不符合垃圾桶決策理論之觀點。藉由對預算盈餘（或赤字）的 MA(1)模型之估計，顯示模型的係數估計值不具統計顯著性，故我國歲出總預算的形成也不符合理性預算之決策模式。透過 ARCH/GARCH 模型的檢測發現，Ljung-Box Q2 檢定無法拒絕自我相關條件變異無不齊一的虛無假設，表示歲出預算的資料產生過程中無異質變異現象，因此也不支持間斷性遞增主義觀點。另由於 AR(1)和 ARMA(1,1)模型的殘差變數為白噪音，表示與歲出預算的資料產生過程配適度佳。AR(1)為一般的遞增預算模式，ARMA(1,1) 則為一具有「由上而下」決策特質的遞增預算模式。另以前期的政府歲入做為總額預算限制的代理變數來

<sup>32</sup>作者分別為逢甲大學財稅系副教授及逢甲大學財稅系教授，2006 亞太財經與租稅國際學術研討會，2006-03. 嘉義：大同技術學院。



針對歲出 AR(1)模型進行實證分析，實證結果顯示我國中央政府歲出預算的形成確實如 ARMA(1,1)所描述，兼具有遞增預算和「由上而下」的決策過程。而以前一期的債務餘額和前期 GDP 為總額預算限制的代理變數的實證結果顯示，我國中央政府當期預算的編列並未受到債務餘額多寡的顯著影響，而是顯著受到前一期 GDP 的大小所影響。

五、徐仁輝學者在「多年度預算制度的作法與利弊分析」提出：<sup>33</sup>

多年度預算制度讓每年度預算決策可以作多年度的考量，因此年度預算之決策不至於與中程的財政策略相互違背，有利於預算收支的控制，同時亦可提高資源的配置之效率。部份 OECD 國家採行的多年度預算制度其共通作法包括：多年度預算收支估測、定期更新收支估測、依推估數調整各機關基線預算、中程財政策略、調整計畫優先順序等。我國的中程計畫預算作業制度目的在結合中長程建設計畫、與中程預算收支推估、及年度施政計畫及預算的編列，應可讓年度預算決策更具中長程的眼光。然而推動之際，允宜參考國外的經驗，採取漸進方式，並鼓勵各機關參與，以及研發出更精確的預算估測模式。

六、蘇彩足學者在「公部門推動參與式預算之經驗與省思」提出：<sup>34</sup>

不論是採用議員建議模式、或委外模式或行政機關模式，我國政府目前藉由參與式預算過程所執行的經費占總預算的比例都很小，大部分個案的參與民眾人數也都還相當有限；這與其他國家推動參與式預算的經驗大體相似。基本上，我國參與式預算所產生的民主參與的教育意義，遠大於實質的預算資源分配的功能；政府預算決策的主場域仍停留在代議政治的舞台上，參與式預算只發揮輔助式的預算資源配置功能。但參與式預算並非不重要，它最令人期待，也最具潛力的效益在於社區意識的凝聚和公民力量的培育。人民對於官僚體系之僵化遲緩的無奈和不滿、以及對於公共事務的疏離而所產生的民主赤字，或許可經由參與式預算

<sup>33</sup>徐仁輝，2002，〈多年度預算制度的作法與利弊分析〉，《主計月刊》，第 556 期，頁 104-109。

<sup>34</sup>蘇彩足，2017，〈公部門推動參與式預算之經驗與省思〉，《文官制度季刊》，第 9 卷第 2 期，頁 1-22。

的逐步紮根而有所改善。惟參與式預算似無法脫離政治力而存在，不論是政治創業家、或社區侍從主義、或官僚體系，都可能對參與式預算的成敗產生關鍵性的影響；因此，我們在設計規劃和實際推動此一制度時，不能不接受此一「預算即政治」的現實。

七、張四明學者在「我國政府預決算監督潛藏的制度危機」提出：<sup>35</sup>

現行政府預、決算監督的制度存有兩道缺口，第一道缺口是預算法第 54 條概括用授權用「臨時預算」來替代，並未強制處理預算不成立的問題；第二道缺口是決算法第 28 條部分：「立法院應於審核報告送達後一年內完成其審議，如未完成，視同審議通過。」決算自動生效的機制，立法院對政府決算監督形同虛設。解決之道，儘速修法，杜絕漏洞，以端正財務秩序。

#### 第四節 預算配置與政府資訊的使用研究

在預算調整探討相關研究，也有不少相關文獻：首先，美國學者沃倫 GDESCHENAUX 和 DAVID JUPP 於 2015 Public Financial Publications, Inc.發表了：「和大多數州一樣，馬里蘭州經歷了一場巨大的收入下滑」一文。該研究採取了預算管理、與制度保障的途徑，蒐集歷年來有關州政府稅收收入、與政府費用支出，及投資支出等數據，以推測出政府施政之得失。按係 2008 年的經濟大蕭條，該州的政策是削減政府支出、提高稅收和費用、動用外匯儲備和一般的資金平衡、轉移地方政府的成本、獲得額外的聯邦援助、以及運用專用基金。這個案例研究說明了採取的平衡措施的範圍和類型，明確表示，像馬里蘭州必須處理平衡為了給納稅人和城市接受者帶來最少的痛苦。財政緊張時期的預算不太好，而所需的措施很少有受歡迎的，此時預算的管理就很重要，議會要求州政府，必須須提出五年的預算規劃。但與國家層面不同的是，國家要求預算平衡的要求必須推動政策的制定最終會導致有結果。這一過程遠非一帆風順，而是政治力量。

<sup>35</sup>張四明，2012，〈我國政府預決算監督潛藏的制度危機〉，《主計月刊》，第 673 期，頁 52-57。

次之，美國伊利諾大學香檳分校 Firouz Gahvari 學者，發表在公共基金的邊際成本上以及最佳公共產品的供給一文。該研究探討各種制度行為等，如所得稅結構、個人消費行為、稅收的規範、最好的稅收模型等；它採取模型與公式推導。結論是：第一是公共基金的邊際成本的概念並不具有唯一的價值；給不同的個體分配不同的福利權重會導致結果與同一個專案相關聯的 MCPF 的不同值。第二個要素是改革所得稅結構這是一種實現帕累托（Vilfredo Pareto）改進的方法。如果這項改革沒有實現，一個人不能依靠簡單的薩繆爾森法則來決定公共利益。這個決定必須由 MCPF 和 MBPG 之間的比較來決定。在這個項目中，這兩個都體現了社會的分配問題。

再次，內達布拉斯大學(University of Nebraska)三位教授 Mitchel N. Herian、Rick Hoppe、Alan J. Tomkins 發表「公民預算活動政策制定者對其好處的看法」一文在公共績效和管理評論上：採用訪談研究方法，在每年的城市預算的結束時。研究的重點是在美國中西部的一個人口大約 25 萬多的地區。採訪了城市成員——包括參謀長、首席財務官、市長和市政府在內的各部門負責人。訪談的目的是為了評估總體的看法 Citizen-Budgeting 活動、或公民如何輸入是否被用於改變城市服務和構建最終預算。結論：所確定的好處是似乎對公眾和政策制定者都有積極的影響，公民參與預算和基礎利益在一起，包括之範圍如對政府的環境、教育、社區服務等政策之決定。

又次，Ron Kluvers 於 1999 年澳大利亞公共行政學院全國委員會的研究與價值刊物發表：「設計計畫預算制度或非設計計畫預算制度-在維多利亞地方政府」一文。結論是：首先，委員會可能會認為不需要改變預算決策方法，一個小城市的預算將會相對來說比較簡單的。第二，小市政當局可能無法進入需要比較專業知識一種不同的預算方法。不引入設計計畫預算制度(PPB)的主要原因是組織因素，而不是任何認為設計計畫預算制度(PPB)可能存在缺陷的看法。那第三個命題是專

案預算將繼續使用，因為使用者是熟悉這類預算。熟悉有了專案預算可能會鼓勵慣性在一個組織中，因此阻礙了採用設計計畫預算制度(PPB)。第四種觀點認為設計計畫預算制度(PPB)的採用依賴於參與和管理。這一命題陳述了管理階層的觀點支持設計計畫預算制度(PPB)將是一個它引入的一個重要因素。結果顯示，維多利亞時期的地方政府對引入設計計畫預算制度(PPB)的管理支持是相當大的，是在大多數情況下推薦採用的管理方式。管理階層會有做出決定的知識和專業知識關於採用一種新的預算方法，然而，選舉產生的議員通常是不熟悉這個領域。這有影響在決策過程中，議員的角色流程。可以認為，預算是城市規劃和控制中心，因此，預算類型的選擇被使用是很重要的，需要議員的觀注。但調查結果是顯示，缺乏議員參與在選擇要使用的預算類型。

回顧國外政府資訊的使用研究，在 1943 年至 1970 年代間，大部份的文獻是關注於政府資訊的徵集、組織與管理層面等，但對政府資訊的使用特徵與使用者需求研究幾乎付之闕如。Heron 曾統計 Library Literature 期刊 1960 至 1973 的「使用者研究」主題文獻有 477 篇，其中很少是關於政府出版品的使用研究。Tobin 與 Lazinger 在 1974 與 1984 年曾分別以引文分析法歸納歷年圖書館使用研究，也先後指出政府資訊使用研究與其他類型使用研究相較下，數量明顯偏低，是一個仍待探索的領域。

1970 年代之後，學術研究者使用政府資訊的研究才逐漸增加，政府資訊在社會科學領域中的教學和研究上有極高的價值，但在自然科學領域中是極少被使用的資源。Fraser 和 Fisher 指出，自然科學和工程學教師在研究及教學中常忽略政府資訊；且基於時間因素，不使用紙本媒體類型的政府資訊，且從他種管道購買取得尚未出版的政府資訊，以及有不清楚政府資訊的意義，或對政府研究單位的資訊而未聯想到實為政府資訊。多數關於政府資訊使用的研究顯示，使用者對政府資訊的價值及獲取途徑認知缺乏，是政府資訊甚少被使用的兩個主要原因，其他



原因如圖書館管理政府資訊方式影響資訊的取得，或使用者覺得政府資訊沒有與其研究領域相關的作品等。揭示出政府資訊不被一般使用者所熟悉，所以產生誤解而深深影響此類資料的使用率。政府資訊使用研究在 1980 年代以後，即走過它的全盛時期，政府資訊的使用調查數量逐漸減少，Caswell 認為調查數量遽減的現象與寄存圖書館電子化有關，點出了 1990 年代後，電腦及網路普及在政府資訊傳播及民眾使用資訊雙方面影響重大。

各國政府因為轉採電子化管理資訊，並隨辦公模式及資訊上網的觀念形成，促使政府資訊電子化及網路化，讓政府資訊的流通更加簡便。然而，早期政府資訊研究的時期，資訊的流通不甚便利，研究的政府資訊多為紙本媒體類型的出版品、微縮影片的使用也佔有一席之地。且國內因歷史及各項發展條件不同，寄存服務並未經歷電子化寄存，加以 WWW 普遍將近十年，對於政府資訊的使用應有不同往昔的風貌。

至於在國內，探討政府資訊之文獻數量頗多，但多以政府當局所撰之期刊論文及研究報告探討政府出版品管理制度居多；學術研究之論文則為少數，已知僅 2001 年蘇美如學者，對中美政府出版品的寄存圖書館制度作比較研究，和次年詹麗萍學者的中美政府出版品管理制度比較研究。關於政府資訊使用的研究方法有圖書館調查、與使用者調查、及引文分析等方法，圖書館調查會因為圖書館在館藏使用研究時，較少以資料出版單位作為分析，所以使用政府資訊的圖書館研究不多；引文分析法的部分，以 2001 年林奇秀學者所作的我國政府出版品使用情形調查較為新穎；而使用者之使用研究，陳相如學者在 2003 年以訪談法研究社會科學研究者使用政府出版品之情形。至此，可見國內政府資訊之使用研究，仍有值得發掘及探究的空間。



### 第三章 李登輝時期

本章共分為三節，第一節說明施政理念與方針，從總統的競選政見、就職演說、元旦文告探討；第二節說明中央政府預算的籌編，探討政府預算編列依據、型態與各年度情形；第三節說明施政理念、方針與預算配合度，瞭解施政理念與方針是否於預算體現，並觀察配合國家經濟成長的比率程度。

#### 第一節 施政理念與方針

1984年2月15日，蔣經國總統提名李登輝為副總統之候選人，並經由第一屆國民大會第七次會議選舉，當選中華民國第七任副總統。1988年1月13日，時任國民黨主席及中華民國總統的蔣經國逝世，李登輝以副總統身份繼任中華民國總統。1990年中華民國總統選舉是由國民大會代表參與投票選舉中華民國總統的間接選舉，選舉地點是在臺北市陽明山中山樓，也是最後一次的總統間接選舉。1990年3月21日先舉行總統選舉，副總統選舉則於隔日的3月22日舉行。選舉結果，於1988年依《中華民國憲法》繼任總統的李登輝獲選任為第八任總統，時任總統府秘書長的李元簇則當選為副總統。李登輝擔任中華民國第八、九任總統，起自1990年5月至2000年5月止，共計十年。

由於1990年選舉被視為是蔣經國逝世後的接班人選舉，影響台灣的政治發展，因此格外引起注目。此外，選舉過程中執政國民黨「主流派」與「非主流派」黨內鬥爭也影響著之後的權力分配，包括隨後郝柏村的政治勢力消長、新黨的出走、李登輝的權力擴大等。此外，由於國代濫權行為引起的野百合學運更是台灣歷史上最大的學生運動，當中學生提出的要求也在日後一連串《中華民國憲法》修憲中獲得實現，影響後20年的台灣政局。其主要要角也在日後進入政界，影響台灣政治。

1996年國民黨提名李登輝以及臺灣本省人連戰搭檔競選正副總統，以54.00%的得票率，當選中華民國第九任總統，也是中華民國歷史上首位公民直選的國家元首，奠基東亞新興國家民主發展的一里程碑。其施政理念方向為何？有何施政方針；經由預算資訊呈現出與其競選時提出的政見、就職時的演說、每年元旦文告配合度與相適度又是如何？分述如次：

## 壹、競選政見的內涵

李登輝擔任二屆總統，共計十年(1990年5月-2000年5月)，1990年及1996年競選時分別提出政見，分述如下：

### 一、1990年主要內容<sup>36</sup>

大陸河山尚未收復，但中華民國鍥而不捨的努力，業已喚起了大陸同胞的覺醒，激發了全面反共的怒潮，中共的潰亡已是指日可待；從光復大陸國土，持續堅守民主，以恢復國家領土主權完整的最高指導原則，後再由臺灣經驗的推展，促使海峽兩岸人民，共同以追求政治之民主化、經濟之自由化、社會之多元化、文化之中國化為一致的目標；秉持自立建軍、獨立作戰的目標，對國防科技的研究與國軍戰力的提升，均要有突破性的進展，使能在確保復興基地安全的基礎；本獨立自主精神與平等互惠原則，積極參與國際活動，分擔國際責任，並而協助友好的開發中國家，共同促進國際和平與繁榮而努力；秉持制度化、自由化、與國際化的既定政策，積極健全金融體系，加速公共建設，改善經濟結構，拓展對外之貿易，成為全世界經濟成長最快的國家之一……等。

### 二、1996年主要內容<sup>37</sup>

研擬開放赴大陸探親的政策與方案，設立「國家統一委員會」，制訂「國家統一綱領」，使海峽兩岸關係的發展，藉由民間的交流，增進彼此的了解，消弭對峙五十年來所累積的我願意和誤會，積極主導兩岸的統一大業；努力建立並保障自由經濟、民主政治與平等開放社會的制度，而相互尊重與共謀發展，也將要取代霸權主義與武力對峙，成為國際關係的主軸；開啓和平交流的新時代，兩岸終止敵對狀態，營造和平環境，開展互惠互利，共同繁榮的關係；除繼續鞏固邦交外，更為積極去務實外交，讓世人重新認識中華民國在臺灣存在與發展的事實，重視

<sup>36</sup>國民大會秘書處編，《第一屆國民大會第八次會議實錄》，(台北市，國民大會秘書處，民國80年)

<sup>37</sup>葉金鳳，《尊嚴·活力·大建設：李登輝先生·連戰先生參加中華民國第九任總統、副總統選舉紀實》，(台北市，威肯公共關係顧問公司，民國85年)，頁313-330。

臺灣驚人的經濟成就，加強各國的實質關係，積極參與國際活動，促進國際經濟合作，以配合國際活動發展趨勢，拓展我們的國際生存空間，並在區域間與國際間發揮更大的影響力；鞏固國防，貫徹軍隊制度化，修訂防衛能力，以「防衛固守」「有效嚇阻」為原則，提高國軍士氣，強化整體作戰能力；在關心鄰邦、增加投資、開展航權、提供經援及促進安定等各方面，我們更是不落人後，一方面主動發送臺海兩岸關係，一方面全力尋找外交突破，以求在良性互動的兩岸情勢和參與回饋的國際情境下，對建立亞太新秩序，善盡義務；輔導中小企業，紓解營建業困境，在國際經濟景氣日漸復甦的有利條件下，配合政府積極推動各項經濟建設所營造的投資環境，我們必能再創經濟發展佳績，讓人民生活的更富裕、更安定……等。

### 三、競選政見分析

就李登輝總統競選政見四大面向統計分析，即兩岸、外交、國防、經濟等方面，觀察其提出次數，作為比較其籌編預算與其配置數額資訊之基礎，以確認配合度。詳如下表、圖內容：

表 3-1-1 1990 年及 1996 年競選時政見

單位:年、次

| 年<br>內容 | 1990         | 1996             | 合計               |
|---------|--------------|------------------|------------------|
| 兩岸      | 5(330/2,236) | 22(1,545/13,819) | 27(1,875/16,055) |
| 外交      | 1(63/2,236)  | 5(712/13,819)    | 6(775/16,055)    |
| 國防      | 1(62/2,236)  | 2(224/13,819)    | 3(286/16,055)    |
| 經濟發展    | 2(131/2,236) | 17(490/13,819)   | 19(621/16,055)   |
| 合計      | 9(586/2,236) | 46(2,971/13,819) | 55(3,557/16,055) |

1990 年競選政見共計 2,236 字，兩岸關係提到 5 次(330 字)、外交方面提到 1 次(63 字)、國防軍事提到 1 次(62 字)、在經濟發展方面提到 2 次(131 字)，合計 9 次(586 字)；1996 年競選政見共計 13,819 字：兩岸關係提到 22 次(1,545 字)、外交

方面提到 5 次(712 字)、國防軍事提到 2 次(224 字)、在經濟發展方面提到 17 次(490 字)，合計 46 次(2,971 字)。兩次競選提到兩岸、外交、國防、經濟等四大面向差異 37 次，1996 年比 1990 年多了 37 次。詳如下圖：

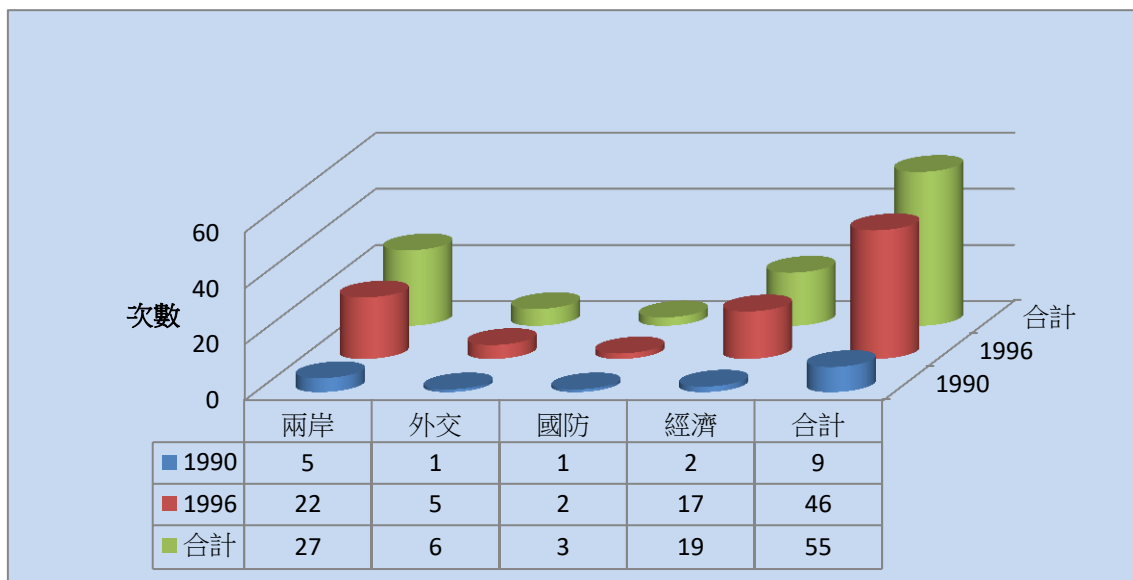


圖 3-1-1 1990 年及 1996 年競選時政見

## 貳、就職演說的內涵

### 一、1990 年主要內容<sup>38</sup>

台灣與大陸是中國不可分割的領土，所有中國人同為血脈相連的同胞，中華民國的各項建設，雖然局限於台、澎、金、馬地區，但凡所規劃，無不著眼於整個中國之前途；當此全人類都在祈求和平、謀求和解的時刻，所有中國人也應該共謀以和平與民主的方式，達成國家統一共同目標；誠摯地希望，中共能認清時勢，面對未來，放開腳步，推行民主政治及自由經濟制度，放棄在台灣海峽使用武力，勇敢地朝向政治之民主化、經濟之自由化與社會之多元化的目標邁進；對多年來與我維持外交關係的友邦，表示感佩，並當珍視此一關係，對於願意在實質關係基礎上友好待我的國家，我們希望能加強並提升彼此的合作；身為國際社會的一分子，中華民國一向本着平等互惠的原則，遵守國際規範，參與國際組

<sup>38</sup>總統府公報，79 年 5 月 20 日，第 5249 號，頁 2-5。

織，善盡國際責任；今後必將以更主動務實的精神，拓展國際活動空間，策進國際合作，共謀國際社會的繁榮與和平；國民經濟的富足與民主政治的發展具有相互依存、彼此強化的作用，展望未來，政府除將秉持自由化與國際化的既定政策，以維持經貿的繼續成長外，加速尖端科技的研究轉移；並將整體規劃國土的利用開發，促進產業升級，改善農漁業生產結構，拓展外貿市場，強化國際合作，俾能經由整體的努力有比較平衡的成果……等。

## 二、1996 年主要內容<sup>39</sup>

在確保臺澎金馬安全與民福祉的前提下，我們無時不以積極主動的作為，務實雙贏的思考，發兩岸關係，推進國家統一大業；和平寬容是化解對立仇恨的唯一手段；不會受威脅而談判，但是絕不畏懼談判，透過對談溝通，才能真正解決海峽兩岸的問題；兩岸唯有面對事實，以最大的誠意與耐心，進行對談溝通，化異求同，才能真正解決國家統一的問題，謀求中華民族的共同福祉；中華民國在臺灣的生存與發展，已受到國際社會的肯定與尊重，在新的國際秩序之中，講求民主、尊重人權、崇尚和平、拋棄武力是共同遵守的信條，將秉持善意，依循互利的原則，繼續失去務實外交，在國際社會中獲得應有的尊敬與待遇；發展臺灣成為亞太營運中心，並且同步規劃失去跨世紀的國家建設，儘速營造自由化與國際化的經濟體系；建設低稅負、無障礙的企業投資環境，改革土地制度，壯大中小企業，提升國家競爭力，以迎向互利共榮的亞太新世紀，成為國際繁榮發展不可或缺的重要夥伴……等。

## 三、就職演說分析

就李登輝總統就職時演說四大面向統計分析，即兩岸、外交、國防、經濟等方面，觀察其提出次數，作為比較其籌編預算與其配置數額資訊之基礎，以確認配合度。詳如下表、圖內容：

<sup>39</sup>總統府公報，85 年 5 月 20 日，第 6094 號，頁 2-8。

表 3-1-2 1990 年及 1996 年就職時施政報告

單位:次

| 年<br>內容 | 1990           | 1996           | 合計              |
|---------|----------------|----------------|-----------------|
| 兩岸      | 3(459/3,136)   | 6(1,020/4,280) | 9(1,479/7,416)  |
| 外交      | 1(323/3,136)   | 1(96/4,280)    | 2(419/7,416)    |
| 國防      | 0(0/3,136)     | 0(0/4,280)     | 0(0/7,416)      |
| 經濟發展    | 5(219/3,136)   | 1(204/4,280)   | 6(423/7,416)    |
| 合計      | 9(1,001/3,136) | 8(1,320/4,280) | 17(2,321/7,416) |

1990 年就職時施政報告共計 3,136 字，兩岸關係提到 3 次(459 字)、外交方面提到 1 次(323 字)、國防軍事提到 0 次(0 字)、在經濟發展方面提到 5 次(219 字)，合計 9 次(1,001 字)；在 1996 年就職時施政報告共計 4,280 字：兩岸關係提到 6 次(1,020 字)、外交方面提到 1 次(96 字)、國防軍事提到 0 次(0 字)、在經濟發展方面提到 1 次(204 字)，合計 8 次(1,320 字)。兩次就職時施政報告提到兩岸、外交、國防、經濟等四大面向差異 17 次(2,321 字)。詳如下圖：

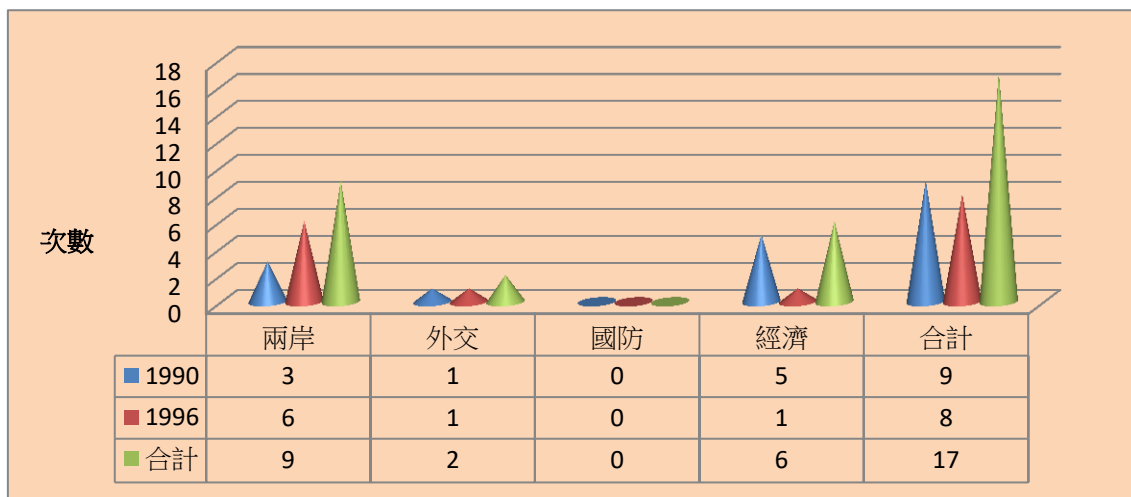


圖 3-1-2 1990 年及 1996 年就職演說

### 參、每年元旦文告的內涵

一、1990 年-1995 年主要內容，詳如下表：

表 3-1-3 1990 年-1995 年元旦文告主要內容

| 項目年  | 兩岸  | 外交   | 國防  | 經濟發展  |
|------|---|--|---|---|
| 1990 | 回歸中華文化，才能真正解決中國問題；當依據全體中國人的自由意志，決定中國的前途；藉由台灣經驗的煥發，使國人瞭解，中國是適合實行民主憲政的國家……等。  | 國際地位日益提昇，國際參與日益積極。   | 任何妄圖以武力或偏狹的意識型態，強加於中國人民的作法，都是民族的罪人與全民的公敵。 | 復興基地經濟的高度成長，能啓導文化的復興與再造。                          |
| 1991 | 自由、民主與均富必將成爲主導未來國家統一的最大力量；中國的前途，必須由中國人自己主導。   | 更務實的外交   |   | 推動國家建設六年計劃，俾以精密的規劃、前瞻的眼光，提高國民所得，均衡區域建設，厚植產業潛力……等。 |
| 1992 | 中國的前途需要由自己主導，中國的命運需由自己創造。   | 繼續落實務實外交的理念，拓展國際活動空間，維護國家利益尊嚴，使中華民國在亞太地區及國際經濟社會中，一股不容忽視的力量。                    |   | 勤儉建國，以充實民生，厚植國力，奠定國家進一步發展的丕基。                     |
| 1993 | 因應國家統一前需求，順利將憲政體制，進行前瞻性的調整；秉持天下爲公的精神，拋棄一切黨派個人之私，真正以中國的前途與中國人的福祉爲念，才能彌合歷史的創傷；在民主、自由、均富的目標下，達成海內外所有中國人追求國家復歸統一共同期盼。 | 以更開闊的襟懷，更宏遠的氣魄，昂頭挺胸，欣然趨前，爲世界新秩序的建立，提供更大的貢獻。                                    |   | 經濟的繁榮進步，提高技術人力、以及勤勞的工作習性等優越條件。                    |
| 1994 | 兩岸之間目前最大的問題，是缺乏真正的相互了解，有互動而無互信。誠懇的呼籲中共當局正視兩岸人民福祉，放棄敵意與對立，珍惜兩岸手足情分，培養相互間的了解與信任，雙方才能攜手共創互利互惠的雙贏局面。                  | 擴大參與國際活動，善盡國際社會義務，爭取國際情誼，發展實質關係，以建立我國在國際上應有的地位。                                |   | 提出經濟振興方案，擴大公共建設，鼓勵民間投資，籌設亞太區域營運中心，以提高經濟成長的目標……等。  |
| 1995 | 期盼兩岸能逐步培養互信，但是，由於中共當局對我們推動務實外交的強力打壓，以及對我們發展全民主政治的誤解，致使兩岸關係的推展不甚順利……等。   | 務實外交有助於國際社會認識中國分裂分治的事實，卻不妨礙中國未來的和平統一；中共當局實應以務實的態度面對兩岸關係，才能緩和敵對氣氛，開啟和平競爭的新局……等。 |   | 致力建設一個經濟繁榮、政治民主的現代化社會，終極目的是爲未來全中國的發展奠定基礎……等。      |

資料來源：總統府公報<sup>40、41、42、43、44、45</sup>

<sup>40</sup>總統府公報，79年1月1日，第5189號，頁1-2。

<sup>41</sup>總統府公報，80年1月2日，第5350號，頁1-3。



二、1996年-2000年主要內容，詳如下表：

表 3-1-4 1996年-2000年元旦文告主要內容

| 項目<br>年 | 兩岸   | 外交   | 國防                                     | 經濟發展  |
|---------|--|--|--|---|
| 1996    | 中國必將統一，民族終須融合，並制定國家統一綱領，致力推動中國未來在自由、民主、均富制度下的統一……等。  | 務實外交前景可為，只要我們積極扮演建設性的國際角色，終將在世界舞臺揚眉吐氣，國際活動空間再擴大。                     |  | 促進產業升級政策，勞動力密集的傳統工業，順利轉型為具有國際競爭力的技術密集產業，使國際貿易更見暢旺，外匯存底繼續增加……等。  |
| 1997    | 為推動兩岸和平交流、增進互信共榮的努力，從未中止，兩岸共同重視結束敵對狀態；與大陸進行建設性的對話與交流，共創中國未來自由、民主、均富、統一的美景……等。              | 盱衡當前國家建設，要規劃宏觀大局的前景，更要積極提升國家的競爭力，才能昂然邁入新世紀。                          | 精進國防整備，保障國家安全。                         | 改善經營環境，振興經濟發展。必須針對經濟因素和非經濟因素，從政策方針和行政措施率先檢討改進，消除一切不合理的投資障礙，提供既公平、又有效率的企業經營環境，促進國家經濟永續發展，躋身開發國家之林……等。                        |
| 1998    | 自十年前開放國人赴大陸探親以來，就主動採取一系列務實而彈性的大陸政策與措施，使兩岸從彼此隔絕、互不往來，發展到今天交流頻繁，互動密切，不但增進了彼此的了解，更維持了臺海的和平安定。 | 務實外交，積極參與國際活動。   | 強化了國防整備，提高軍事防衛力量。                      | 幾十年來，以前瞻的經濟政策，帶動經濟體質的轉向成功，並維持高度的經濟成長，成果非常豐碩。最近東亞發生金融風暴，政府一直密切注意情勢的發展，妥為因應，使得臺灣受到的衝擊相對較小，預估今年經濟成長率仍可達到百分之六以上，經濟體質健全，前景樂觀……等。 |
| 1999    | 以民主和對等原則促進兩岸關係，以及未來中國必須在民主、自由、均富前提下，謀求統一的基本立場，向對方作了充分的表達，對增進彼此了解、導正雙邊關係，發揮了正面效用……等。        | 致力實踐民主、發展經貿關係、回饋國際社會的積極作為，已經使世界各國重新正視中華民國存在發展的事實與成就，提升了我國在國際社會的實際地位。 | 從完備國防法律架構、調整國軍人員組織、加速整建兵力、發展國防科技等方面著手。 | 亞洲金融風暴發生，由於我國經濟體質良好，加以政府因應得宜，所受衝擊與其他國家比較相對輕微，並未對整體經濟的穩定和成長造成重大影響，為國際經濟發展樹立了良好的典範……等。  |
| 2000    | 自從政府開放國人赴大陸探親以來，循序推動兩岸交流，建立制度化協商管道，開啟了兩岸和平競賽的新時代……等。                                       | 務實外交，以宏觀的視野，省思國家發展的歷史意義，策勵未來發展的目標，為新世紀的國家發展，與全人類的和平繁榮，締造美麗願景。        | 以「防衛固守、有效嚇阻」的戰略原則，加強建軍備戰與國防現代化工作。      | 亞洲金融風暴，以及九二一大地震，雖然帶來嚴厲考驗，但是我們都能以健全的經濟體質與有效的因應措施，克服重重困難，開創發展新局。  |

資料來源：總統府公報 46、47、48、49、50

- <sup>42</sup>總統府公報，81年1月3日，第5512號，頁1-2。  
<sup>43</sup>總統府公報，82年1月4日，第5663號，頁1-2。  
<sup>44</sup>總統府公報，83年1月5日，第5816號，頁1-4。  
<sup>45</sup>總統府公報，84年1月4日，第5967號，頁1-3。  
<sup>46</sup>總統府公報，85年1月3日，第6071號，頁1-5。  
<sup>47</sup>總統府公報，86年1月1日，第6131號，頁1-5。  
<sup>48</sup>總統府公報，87年1月7日，第6197號，頁2-6。  
<sup>49</sup>總統府公報，88年1月6日，第6253號，頁2-5。



### 三、每年元旦文告分析

就李登輝總統侍每年元旦文告四大面向統計分析，即兩岸、外交、國防、經濟等方面，觀察其提出次數，作為比較其籌編預算與其配置數額資訊之基礎，以確認配合度。詳如下表、圖內容：

表 3-1-5 1990 年~2000 年元旦文告

單位:次

| 年<br>項目  | 1990         | 1991         | 1992       | 1993         | 1994         | 1995         | 合計              |
|----------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| 兩岸       | 2(196/1,344) | 2(246/1,536) | 1(137/912) | 2(106/1,104) | 1(212/2,256) | 3(214/1,728) | 11(1,111/8,880) |
| 外交       | 1(28/1,344)  | 2(35/1,536)  | 1(96/912)  | 1(96/1,104)  | 1(260/2,256) | 2(280/1,728) | 8(795/8,880)    |
| 國防       | 1(46/1,344)  | 0(0/1,536)   | 0(0/912)   | 0(0/1,104)   | 0(0/2,256)   | 0(0/1,728)   | 1(46/8,880)     |
| 經濟<br>發展 | 1(106/1,344) | 3(119/1,536) | 1(105/912) | 1(10/1,104)  | 2(240/2,256) | 3(22/1,728)  | 11(602/8,880)   |
| 合計       | 5(376/1,344) | 7(400/1,536) | 3(338/912) | 4(212/1,104) | 4(712/2,256) | 8(516/1,728) | 31(2,554/8,880) |

表 3-1-6 1990 年-2000 年元旦文告(續)

單位:次

| 年<br>項目  | 1996         | 1997           | 1998         | 1999         | 2000         | 合計               | 總計<br>(1990-2000) |
|----------|--------------|----------------|--------------|--------------|--------------|------------------|-------------------|
| 兩岸       | 2(208/2,448) | 1(192/2,928)   | 1(186/2,380) | 2(192/8,430) | 2(488/2,592) | 8(1,266/18,778)  | 19(2,377/27,658)  |
| 外交       | 1(40/2,448)  | 1(140/2,928)   | 1(20/2,380)  | 1(336/8,430) | 1(10/2,592)  | 5(546/18,778)    | 13(1,341/27,658)  |
| 國防       | 0(0/2,448)   | 1(144/2,928)   | 1(192/2,380) | 1(159/8,430) | 1(106/2,592) | 4(601/18,778)    | 5(647/27,658)     |
| 經濟<br>發展 | 2(116/2,448) | 3(712/2,928)   | 4(528/2,380) | 3(312/8,430) | 2(390/2,592) | 14(2,058/18,778) | 25(2,660/27,658)  |
| 合計       | 5(364/2,448) | 6(1,188/2,928) | 7(926/2,380) | 7(999/8,430) | 6(994/2,592) | 31(4,471/18,778) | 62(7,025/27,658)  |

每年元旦講話提到兩岸、外交、國防、經濟等四項議題，詳細情形如下：1990 年合計 5 次(376 字)、1991 年 7 次(400 字)、1992 年 3 次(338 字)、1993 年 4 次(212

<sup>50</sup>總統府公報，89 年 1 月 5 日，第 6316 號，頁 2-5。

字)、1994年4次(712字)、1995年8次(516字)、1996年5次(364字)、1997年6次(1,188字)、1998年7次(926字)、1999年7次(999字)、2000年6次(994字)，合計62次(7,025字)。詳如下圖：

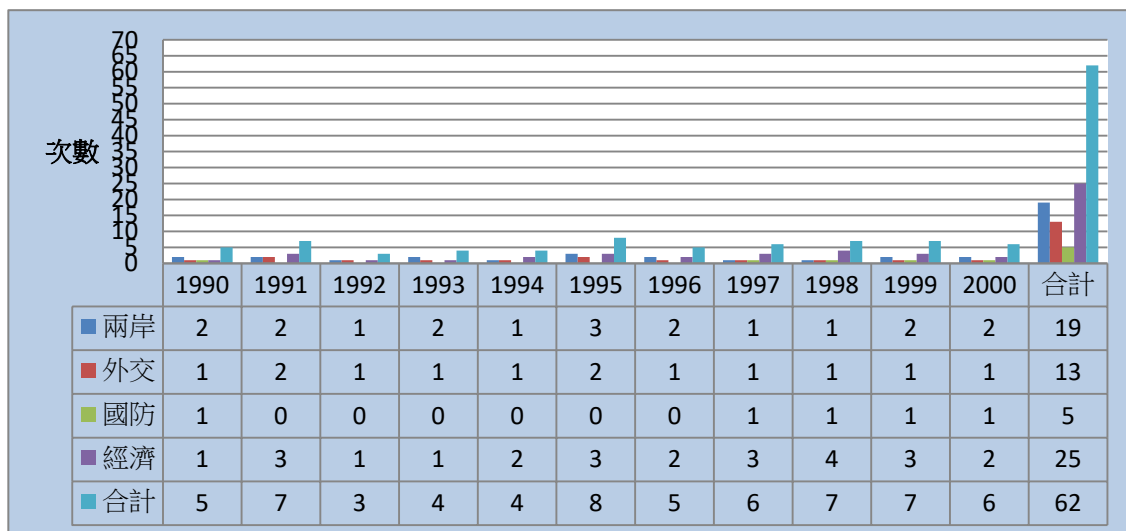


圖 3-1-3 1990 年-2000 年元旦文告

## 第二節 預算籌編

### 壹、預算編列原則

政府預算編製程序，在預算法、憲法及其他相關法令中，已有明確之規定，各年度籌編總預算案，仍依序辦理，茲將各年度(民國 79 年度至民國 88 下半年及 89 年度)籌編作業主要內容說明如次：

一、民國 79 年度：<sup>51</sup>(一)政府預算之編製，依法係以施政方針及施政計畫為依據。根據行政院所送文書及院長專案報告，民國 79 年度中央政府一切施政，悉以鞏固國權、保障民權、增進人民民主愛國意識為首要，並在兼顧國家安全、社會安寧，及人民安康之要求下，賡續推動政治上革新、弘揚民主自由，並且秉持人道倫理之精神，增進海峽兩岸同胞相互之瞭解，以「臺灣的經驗」為藍本，促成大陸政治之民主化、經濟之自由化，最終朝向一個民主、均富、統一之新中國道路邁進。在此一宏大目標下，一本基本國策，以厲行民主憲政、加速科技發展、鞏固法治基礎、厚植國防實力、開拓外交新局、提昇教育文化水準、強化經濟體質、均衡的對外貿易、擴大公共投資、加強環境保護、增進勞資和諧等為重點。

(二)民國 79 年度總預算案之籌編，除依據上述重點事項辦理外，並且審酌當前財政經濟之情勢，嚴格訂定三項基本原則如下：1.政府之預算收支，應本著中央與地方統籌規劃原則，審度本年度總資源供需估測顯示之趨勢，妥慎籌劃，有效運用；2.政府各部門預算的需求，應該把握施政之重點，並切實按照各項建設之優先次序核實編列；3.審度總資源供需初步估測，經濟成長將減緩之趨勢，政府部門本年度支出規模，較上年度仍應適度的擴張，其中公共投資所占比例，並應該繼續提高，藉以獎勵民間投資意願，增加資源投入幅度。

(三)政府預算籌編的各項程序，在預算法及其他相關法令中，已經有明確之規定，本年度仍照常依下列程序辦理：1.參酌總資源供需估測趨勢結果，確定政府

---

<sup>51</sup>立法院圖書館，<https://lis.ly.gov.tw/budgetc/budgetkmout>，民國 107 年 1 月 5 日到訪。

支出水準幅度；2.要統籌財力資源，訂立檢討及分配之原則；3.衡量經濟財政狀況及施政上需要，妥切訂定歲入、歲出審查編製之原則；4.賡續進行預算編製相關作業之研究改進；5.並且在適度擴大預算差絀之原則下，而編定總預算案。

二、民國 80 年度：<sup>52</sup>(一)以施政方針及施政計畫為依據，而為政府預算之編製，本年度政府一切施政，將在既有的基礎上，以更積極與更務實之精神，團結內外之力量，貫徹歷行民主憲政之基本目標，加速推動國家建設，擴展臺灣經驗，以作為統一中國之張本；要掌握契機，並善用整體力量，以提升國際地位；以堅實之國防力量，為國家之安全作了好萬全之準備；匯合民間力量，提升科技水準；促進農、工、商業在自由化與國際化前導之下，再創往年之佳績；更要積極推展社會福利，調和各階層權益；加強環境保護，維護到國民健康；加速各項教育、使學術均衡發展，豐富國民生活之內涵，並且建立安全、公平、與和諧之民生主義社會，期盼能為國家再創新的機運，開啓新的希望。

(二)民國 80 年度總預算案之編製，除了依據上述重點事項辦理外，並且審酌當前財政經濟之情勢，訂定下列三項基本的原則：1.政府預算收支，應本中央與地方統籌規劃之原則，並且審度本年度總資源供需估測顯示之趨勢，妥慎的籌劃，並且有效運用；2.政府各部門預算需求，應把握施政上重點，並切要按各項建設之優先次序排序核實編列；3.審度本年度總資源供需初步估測，經濟成長將有減緩之趨勢，因而政府部門本年度支出之規模，要較上年度仍應有適度擴張，這其中公共投資方面所占之比例，並應該繼續提高，藉以獎勵民間投資的意願，增加資源投入，有效運用資源。

(三)政府預算籌編之程序，在預算法及其他相關法令規定中，已有很明確之規定，本年度仍照常依下列程序辦理：1.先行參酌總資源供需之趨勢，確立預算政策；2.並統籌財力資源，訂立檢討及分配原則；3.衡量經濟財政情情況及施政上需

---

<sup>52</sup>同前註 51。

要，妥當適切訂定歲入、歲出審查編製之原則；4.適度擴大了預算差絀之原則下，而編定總預算案。

三、民國 81 年度：<sup>53</sup>(一)政府預算之編製，係依法以施政方針及施政計畫作為依據，民國 81 年度政府施政之總目標，在於建立現代化民主國家，增進民眾之福祉，為中華民族開創璀璨恢宏的新時代。將於既有之基礎上，厲行民主憲政制度，貫徹民主法治政治精神；鞏固國家國防的力量，發展務實的外交；貫徹軍隊精兵政策，更新武器與裝備，發展國防之工業；振興中華文化，弘揚倫理道德；要平衡區域的教育水準，培養真正具有民主素養、善良品德之健全國民；推動整體之科技發展，改善科技之研究環境，提高科技之水準；擴大公共建設，厚植產業潛能，改善投資之環境；開拓國際貿易市場，善用財金之力量，加強輔導中小企業，使體質健全；農產品產銷體系之健全，農業生產結構之改善，提高農民所得；加強與強化警民合作，改進社會治安，維護好安居環境；切實的增進老人與殘障福利，保障勞工基本權益，照顧中、低收入民眾生活；規劃好全民健康保險制度與運作，積極建立全國之醫療網，提昇醫療服務品質；繼續改善環境保護，強化環保執行體系，加強環保教育，用以導正環保觀念；在確保臺、澎、金馬復興基地民眾福祉及國防安全前提之下，要以和平、民主方式擴展臺灣之經驗，邁向國家統一的目標。

政府各部門施政計畫之制定，在上述各項目標之下，分別擬訂具體可行的實施方案，作為今後政府施政的準據，並且就當前政府最為急迫，應優先解決的事項，提出以下四大重點，作為努力的目標：1.推動國家建設六年計劃；2.全面推動政治與行政方面革新；3.健全法治面之基礎；4.穩定發展經濟。

(二)民國 81 年度總預算案之籌編，除依據上述施政重點辦理外，並且審酌當前財政經濟之情勢，訂定三項基本原則如下列：1.政府預算收支，應本中央與地方

---

<sup>53</sup>同前註 51。

統籌規劃之原則，審度本年度總資源供需估測顯示之趨勢，妥慎之籌劃，有效的運用；2.政府各部門預算需求，應把握施政上重點，並切實按照各項建設之優先次序核實編列；3.審度本年度總資源供需初步估測結果，經濟成長將減緩之趨勢，政府部門本年度各項支出規模，較上年度仍應該適度擴張，這其中公共投資方面所占有之比例，應該繼續提高，藉以獎勵民間投資意願之提高，增加各項資源投入，有效運用資源。

(三)政府預算籌編各項程序，在預算法及其他相關法令中，已有明確之規定，本年度仍照常依下列各項程序辦理：1.參酌總資源供需趨勢結果，確定政府預算政策；2.統籌政府財力資源，訂立檢討及各項分配原則；3.衡量經濟財政及施政上之需要，妥當適切訂定歲入與歲出審查、編製之原則；4.在適度擴大預算規模之原則下，而編定總預算案。

四、民國 82 年度：<sup>54</sup>(一)政府預算之編製，依法係以施政方針及施政計畫作為依據，根據行政院所送有關文書及院長的報告，民國 82 年度國家五大發展之方向，分別是安定、民主、法治、建設與統一。故而政府施政方面，除要積極規劃全民健康保險、保障勞工之權益、改善社會治安、加強生存環境保護外，並且草擬省縣及直轄市自治法，以加強地方自治。在政府執法能力及民眾知法與守法習慣方面，除了從學校教育、改善社會之風氣、與公務人員訓練方面著手外，並積極修訂相關法規，以為遵行法律規範，健全法制奠定良好基礎；又為要推動六年國家建設，激勵民間參與意願，政府已在研訂鼓勵民間投資公共建設之法案，期望能改善投資環境，並且促進產業升級，加速公營事業之民營化，並提高農產品的品質，調整農業生產之結構；另外教育、文化、科技是國家邁向現代化的三大要素，因此，政府繼續充實各級學校軟、硬體之設備，加強師資素質提昇，以期提升學術水準，提高人力素質，奠定與充實國力，作為發展經濟之基礎；統一為

---

<sup>54</sup>同前註 51。

國家最終長期目標，未來兩岸關係的發展，有待兩岸和平競爭、相互承認為對等政治實體並共存國際社會，始能進一步突破困境。

民國 82 年度將是中華民國開展新局關鍵的一年，政府將繼續建設成為一個現代化民主國家，並且要以下列六大重點作為未來努力的目標：1.落實憲政改革之成果，鞏固國權，保障人民權利，健全法治制度，貫徹法治，增強政府為民服務的效能；2.繼續推動國家建設六年計畫，在重建經濟社會秩序，謀求全面平衡發展之總目標下，厚植產業之潛力，均衡區域建設，提高國民之所得，要生活品質提升；3.維護國家安全及社會安定，確保國際上地位，發展國際合作事宜，增進國家實力；4.依據國家統一綱領之進程，加強臺海兩岸民間之交流，建立良性互動的關係，為國家統一奠定良好基礎；5.加速建立社會安全制度，重視生態及環境保護，維護國民身心健康與健全；6.以邁向三民主義文化大國為指標，弘揚倫理與道德，改進教育之內涵，致力發展科技，樹立現代中國人的新生活模式。

(二)民國 82 年度總預算案之籌編，除依據上述施政重點程序辦理外，並經行政院根據全國總資源供需估測結果，把握施政方針，依據各類施政計畫，衡酌當前財政經濟之情勢，訂定六項基本原則如下列：1.公共支出規模作適度的擴增，並在法定之範圍內，考量政府日後財政負擔能力，妥慎規劃公債之運用，以籌措公共投資之財源；2.經常性支出儘量緊縮，不任意的增加；資本性支出應有完善之先期規劃作業，並分年核實編列預算辦理；3.國家六年建設計畫所需要經費優先辦理；4.國防支出占國民生產毛額或中央政府總預算之比率，應該檢討降低，惟屬於戰備急需而且可獲得之武器設備，仍應該優先予以支持；5.教育、科學、文化支出占中央政府總預算之比率，仍應該繼續維持百分之十五目標，並加強國民教育經費之補助；6.軍公教人員待遇之調整，應在維持經常收支平衡原則下，予以考慮。

(三)政府預算籌編相關程序，在預算法及其他相關法令中，已有明確之規定，本年度仍照常依下列程序辦理：1.參酌總資源供需趨勢，確定政府預算政策；2.統

籌政府財力資源，訂立檢討及分配之原則；3.衡量經濟財政及施政上需要，妥當適切訂定歲入、歲出審查編製原則；4.維持政府財政之健全，編定妥適之總預算案。

五、民國 83 年度：<sup>55</sup>(一)政府預算之編製，依法係以施政方針及施政計畫為依據，83 年度為國家轉型的關鍵年代，政府施政悉以維護國家之安全、提振國際上地位、重整社會的秩序、繼續建設發展經濟、增進人民社會福利、穩健的開展大陸工作為中心。政府掌握下列四大方向：1.宏觀的想法，處理問題超脫本位，作整體性思維；2.長遠方面看，是鍥而不捨、持之以恆、不達目的決不休止的態度；3.快速的做，衡酌人力、物力、財力等條件，而分工合作，達到即知即行；4.全面的行動，各就各位，分頭努力，作全方位的發展。把握上述方向目標，並以下列七項作為施政重點：1.鞏固國防，拓展全面外交，確保國家生存與發展；2.落實憲政改革成果，建立民主法治之社會，健全地方自治，建立愛國和生命共同體的共見共識；3.以國家統一綱領為經，台灣地區與大陸地區人民關係條例為緯，站穩且對等、與務實的立場，主動而審慎的開展大陸方面工作；4.增進六年國建執行之能力，妥善調適財力、物力與人力供給與需要，提昇環境品質並謀求全面平衡發展的政策總目標；5.恪盡全力的改善投資環境，擴大投資方面誘因，以促進產業結構的加速改善與升級；6.本於民族倫理與社會公益，建立社會之安全制度，加強照顧弱勢社群，作好全民健保準備；7.復興中華文化，充實教育之內涵，加速發展科技與提昇，加強環境保護項作為，弘揚勤儉與誠實的社會風氣，用以重振中華民族之活力，建立一個高品質的社會與高品質人民。

(二)民國 83 年度總預算案之籌編，除依據上述施政重點程序辦理外，又復審酌財政經濟之情勢，訂定三項基本原則如下列：1.政府預算收支，應該本著中央與地方統籌規劃之原則，審度本年度總資源供需估測顯示之趨勢結果，妥慎之籌劃，有效的運用；2.政府各部門預算方面需求，應把握施政的重點，並切實按各項建設

---

<sup>55</sup>同前註 51。



之優先次序核實編列；3.審度本年度總資源供需初步估測結果，政府部門支出應適度緊縮，但其中公共投資所占之比例，並應繼續提高，藉以獎勵民間投資意願，增加各項資源投入，有效運用資源。

(三)政府預算籌編程序，在預算法及其他相關法令中，已有明確之規定，本年度仍照常依照下列相關程序辦理：1.參酌總資源供需趨勢結果，確定政府預算之政策；2.統籌政府財力資源，訂立檢討及分配之原則；3.衡量經濟財政及施政上需要，妥當適切訂定歲入、歲出審查編製原則；4.維持政府財政健全，編定妥適總預算案。

六、民國 84 年度：<sup>56</sup>(一)政府預算之編製，依法係以施政方針及施政計畫為依據，84 年度為承先啟後的關鍵年代，審度當前之情勢，國際新的秩序逐漸成型，我國的憲政改革及經濟轉型亦將全面完成，政府亟須全面的革新，加速各項建設，厚植國家力量，樹立清新形象，期能在既合作又競爭的國際新局面之中，發揮重要關鍵作用，在中華民族融合振興大業中，站在主導之地位，因此，政府各項施政，自應該有整體性與前瞻性的開展，為國家現代化做好萬全的準備，故施政理念將是：1.擴大視野，以廣闊的國際觀為國家的建設定位與定向；2.均衡發展，消弭失衡的現象，謀取整體的進步；3.尊重民意，凝聚全民的意志力量，促成全民的大團結；4.前瞻務實的公共政策，以廿一世紀跨入現代化國家為目標，腳踏實地，默默耕耘，為國家和人民付出最大努力。秉持上述理念，務期實現下列八項重大施政重點：1.恢宏憲政改革的成果，健全政黨政治、加速地方自治並革新地方政治風氣，以深植民主政治之根基；2.依據國家統一綱領進程，促進兩岸關係良性的互動，朝向建立民主、自由、均富的中國方向而邁進；3.增進與全球各友好國家的外交或實質之關係，擴大國際社會的參與空間，並以參與聯合國作為努力的目標，為國家與人民爭取應有的權益與尊嚴；4.積極執行振興經濟方案，賡續推動六年國家建設，激勵投資之意願，促進產業的升級，使財政金融更加健全，期能以強勁

---

<sup>56</sup>同前註 51。

的經濟實力，迎接國際景氣全面復甦及區域經濟整合的新局面；5.厚植國防之力量，強化治安的工作，確保國家安全及社會安寧；6.均衡的教育發展、加強科技方面研究、推動文化建設進行、充實國家現代化的內在條件；7.擴大社會福利，開辦全民健康保險、保障弱勢團體，以提升生活品質，締造祥和而安全的社會；8.厲行行政革新，建立廉能的政府，提高工作效率，依法各項行政作業，為全民提供週到而滿意的服務。

(二)民國 84 年度總預算案之籌編，除依據上述施政重點程序辦理外，又復審酌財政經濟之情勢，訂定三項基本原則如下列：1.政府預算收支，應該本著中央與地方統籌規劃之原則，審度本年度總資源供需估測顯示之趨勢，妥慎之籌劃，有效的運用；2.政府各部門預算需求，應把握施政重點，並按各項施政計畫之需要與效益優先次序核實編列；3.為維持經濟中度成長並兼顧財政健全，政府消費支出要儘量擷節，固定投資支出則仍應該適度擴增，並且擴大民間參與，以減輕政府財政方面負擔。

(三)政府預算籌編程序，在預算法及其他相關法令中，已有明確之規定，本年度仍照常依下列相關程序辦理：1.審酌財經情勢，訂定預算收支的方針；2.參酌總資源供需趨勢結果，確立預算之規模；3.統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；4.在維持經常收支平衡原則下，編定妥適總預算案。

七、民國 85 年度：<sup>57</sup>(一)政府預算之編製，依法係以施政方針及施政計畫為依據。政府長程施政的目標，是要建設成一個民主、自由、法治、均富、統一的現代化國家。民國 80 年代起，憲政改革與經濟建設成果豐碩，國力日臻厚實，民生更為樂利，現代化的輪廓已清晰浮現。85 年度為重新出發與接受挑戰，推動國家建設的行動年，盱衡當前的國際情勢，正朝向民主、和平、合作的方向發展，政府自該當順應潮流，掌握契機，本著再出發、再衝刺的精神，致力下列各項施政

---

<sup>57</sup>同前註 51。

目標：1.強固國防的力量、弘揚民主憲政；2.參與國際之事務、並開展務實外交；3.持續發展經濟，推動以發展臺灣成為亞太營運中心計劃為重心的國家建設，及加速加入國際經濟與貿易組織；4.維護社會祥和、加強社會的福利；5.振興中華文化、全面的改革教育；6.厲行行政革新、積極為民服務。同時，將貫徹國家統一綱領精神，促進臺海兩岸良性的互動，以期現代化的步伐平穩快捷，實現現代化的理想。

(二)民國 85 年度政府預算之編製，除依據上述施政目標程序辦理外，又復審酌財政經濟之情勢，訂定三項基本原則如以下：1.政府預算收支，應該本著中央與地方統籌規劃的原則，審度本年度總資源供需估測顯示之趨勢，妥慎之籌劃，有效的運用；2.政府預算收支應該有先期整體性之縝密檢討，並作中程的規劃，藉以健全財政；3.財政健全與經濟成長應該兼籌並顧，政府消費支出方面應廣續緊縮；各項新興重大公共投資計畫，須同時考慮籌有確切之財源後始可辦理，並應儘量獎勵民間參與，增加各項資源投入，有效運用資源。

(三)總預算案籌編程序，在預算法及其他相關法令中，已有明確之規定，本年度仍依相關程序辦理，茲將編製過程中重要之作業情形，簡要陳述如次：1.組成專案小組，先期縝密檢討；2.審酌財經的情勢，訂定預算收支之方針；3.參酌總資源供需趨勢結果，確立預算規模幅度；4.統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；5.在維持經常收支實質平衡之原則下，編定妥適總預算案。

八、民國 86 年度：<sup>58</sup>(一)政府預算之編製，依法係以施政方針及施政計畫作為依據。政府長程施政之目標，是要建設成一個民主、自由、法治、均富、與統一的現代化國家。近半世紀以來在臺、澎、金、馬地區締造前所未有的繁榮與富足，累積舉世羨慕的雄厚經濟實力，今後將持續推動國家現代化的工作，以昌盛進步的現代化國家新面貌，大步邁進二十一世紀。民國 86 年度國家許多重要的變革與施政，如司法與教育改革的推動與落實、亞太營運中心的實現、經濟的脫胎換骨、

---

<sup>58</sup>同前註 51。

兩岸關係的突破等，都必須在今年內付諸實施，或有所推展，我們要本著與自己競賽、與時間競賽的積極精神，致力下列各項施政目標：1.堅持國家統一目標，維護台海和平；2.參與國際社會，爭取我國應有的國際地位與權益；3.以爭取建設台灣成為亞太營運中心，帶動經濟的發展；4.改革教育，建立多元化、自由化的終身學習制度；5.擴大並貫徹行政的革新，為人民提供滿意的服務，並藉以提高在國際社會的競爭力；6.在健全財政與合理分配資源的基礎上，建立公平的社會福利制度，讓人民能享有幸福的家園生活。

(二) 民國 86 年度政府預算之編製，除依據上述施政目標程序辦理外，又復審酌財政經濟情勢，訂定三項基本原則如以下：1.政府預算收支，應該本著中央與地方統籌規劃之原則，審度本年度總資源供需估測顯示之趨勢，本著開源節流並重，妥慎的籌劃，有效之運用；2.政府預算收支應先期作整體性之縝密檢討，並作中程規劃，藉以使健全財政；3.財政健全與經濟成長應該兼籌並顧，政府原有消費支出應廣續摺節，重大公共投資計畫並儘量獎勵民間參與，各項新興重大項目的支出，須同時考慮籌有確切財源後始可辦理。

(三) 政府預算籌編程序，在預算法、憲法及其他相關法令中，已有明確之規定，本年度仍依下列相關程序辦理：1.召關檢討會議，做先期縝密檢討；2.審酌財經情勢，訂定預算收支方針；3.參酌總資源供需趨勢結果，確立預算之規模；4.統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；5.在維持經常收支實質平衡的原則下，編定妥適總預算案。

九、民國 87 年度：<sup>59</sup>(一) 政府預算之編製，依法係以施政方針及施政計畫作為依據。政府長程施政目標，是要建設成一個民主、自由、法治、均富、與統一的現代化國家。中華民國獲得讚許與重視，是由於經濟的自由化，社會的多元化，

---

<sup>59</sup>同前註 51。

政治的民主化。民國 87 年度為國家處於革故鼎新，繼往開來的關鍵時刻，為改革之行動年、治安之改善年、與國力之提升年，我們將依據國家發展會議的共識，完成應有的改造與變革；要全面改善社會治安，使全體國民都能真正享有免於恐懼的自由；積極展開提升國家競爭力的全民運動，落實國家建設計畫；並發揮踏實勤奮之精神，致力於下列各項施政之目標：1.貫徹行政革新，加強為人民服務，改善投資的環境，提升生活之品質，滿足人民的願望和要求；2.全力促成經濟體系的自由化與國際化，提升國家整體競爭力，與全球經濟社會之發展連線，與已開發國家同步提昇，凸顯出中華民國臺灣地區在亞太地區的中心地位，並成為國際社會中的重要成員；3.在確保國家安全下，尊嚴與尊重人民意願的基礎上，以主動、務實、與漸進的作法，擴大臺海兩岸的交流與合作，增進雙方共同利益，穩健地朝向國家和平統一的遠程目標前進。

(二)民國 87 年度政府預算之編製，除依據上述施政目標程序辦理外，又復審酌財政經之情勢，訂定三項基本原則如以下：1.政府預算收支，應該本著中央與地方統籌規劃之原則，審度本年度總資源供需估測顯示之趨勢，本著開源節流並重原則，妥慎的籌劃，有效之運用；2.政府預算收支，應該先期作整體性之縝密檢討，並作中程之規劃，藉以健全財政；3.財政健全與經濟成長應該兼籌並顧，政府原有消費支出應該賡續撙節，重大公共投資計畫並儘量獎勵民間參與，各項新興重大支出項目，須要同時考慮籌有確切財源後始可辦理。

(三)政府預算籌編程序，在預算法、憲法及其他相關法令中，已有明確之規定，本年度仍依相關程序辦理：1.做先期檢討，制定預算之政策；2.審酌財經的情勢，而訂定預算收支方針；3.參酌總資源供需趨勢結果，確立預算的規模；4.統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；5.在維持經常收支應有賸餘之原則下，編定妥適總預算案。

十、民國 88 年度：<sup>60</sup>(一)政府預算之編製，依法係以施政方針及施政計畫作為依據。政府長程施政目標，是要建設成一個民主、自由、法治、均富、與統一的現代化國家。民國 88 年度是鞏固多年建設成果，開啟國家新局面的關鍵年，致力下列各項施政目標：1.強化國防力量，鞏固國家安全，繼續推動務實外交；2.改善社會的治安，有效打擊犯罪，建立社會安全防護系統，並提高生活之品質，增進社會之福利，使國人在安全、整齊、乾淨、與美麗的家園樂業安居；3.推動實施政府改造，並調整省政府組織及簡化四級政府的工作，改造中央政府之組織功能，建立電子化的政府，提升行政效率與國家競爭力；4.推動經濟的自由化與國際化，貫徹執行國家建設計畫，充分發揮人才、制度及地理位置的優勢，使台灣成為適於投資和發展的地區，厚實國家整體經濟力量，持續進行國家經濟發展；5.深化教育改革，提升教育品質，建立終身學習制度；6.務實推動兩岸經貿、文化、與資訊等各項交流，促進兩岸雙方良性互動，努力維護亞太地區的整體安定與和平。

(二)民國 88 年度政府預算之編製，經審酌國內外財政經濟的情勢，訂定三項基本原則如以下：1.政府預算收支，應該本著中央與地方統籌規劃之原則，審度本年度總資源供需估測顯示之趨勢，本著開源節流並重之原則，妥慎的籌劃，有效之運用；2.政府歲出規模及成長比例應予有效控制，收支差短應該繼續縮減；債務餘額累積應該予降低；並應該把握施政的重點，妥適籌措財源支應；3.對於政府當前財政努力改善情形及施政預期績效，應該於總預算書內具體表達。

(三)府預算籌編程序，在預算法、憲法及其他相關法令中，已有明確之規定，本年度仍依相關程序辦理：1.做先期檢討，制定預算之政策；2.審酌財經之情勢，訂定預算收支方針；3.統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；4.維持經常收支賸餘，編定妥適總預算案。

---

<sup>60</sup>同前註 51。

十一、民國 88 下及 89 年度：<sup>61</sup>(一)政府預算之編製，依法係以施政方針及施政計畫作為依據。政府長程施政目標，是要建設成一個民主、自由、法治、均富、與統一的現代化國家。在經濟上，經由基本建設之加強，促成產業的升級，提高產品在國際市場的競爭力，已成為一個新興的工業國家；在政治上，經由地方自治之持續推動、終止動員戡亂時期解除戒嚴、開放組黨、全面改選國會、辦理總統直選，修改憲法，凝聚生命共同體，穩健踏實逐步實現民主憲政的目標。面臨二十一世紀之到來，世界各國為了取得領先優勢，投入相當的人力與物力，而我國亦不能置身競爭之外，除建立臺灣成為亞太營運中心及科技島、將積極獎勵民間參與公共建設、推動跨世紀國家建設計畫，追求國家永續發展外，為因應政治經濟結構之大幅改變，將更積極且負責任地推動全方位之政府再造工程，進行政府體制結構性的調整，帶領我國邁向二十一世紀，並讓全國民眾都能共享新世紀的繁榮與進步。展望未來，切實致力下列各項施政方針與施政目標：1.確保國家生存發展，促進兩岸交流與互動；2.促進經濟穩定的成長，維護國家的永續發展；3.全面維護社會之安全，提升國人生活之品質；4.持續推動政府再造，提升為民服務之績效；5.推動全面教育之改革，培育新生優質文化。

(二)預算案之籌編，並訂定了三項基本原則如下列：1.為因應整體政經情勢變化，彰顯中央政府持續改善財政赤字的決心，有關政府預算收支差絀，仍應該予以繼續有效地嚴密控制；2.為維持財政的穩健，政府年度支出規模所占國民生產毛額之比率應該持續下降，並且中央與地方政府總預算案連同特別預算部分之整體歲出增加幅度，以不超過實質收入之成長率為原則；3.為提振景氣，促進經濟穩定與成長，並兼顧長期財政穩健與發展，對振興經濟發展之擴大國內需求方案，以及確保國家的安全、改善民眾的生活品質與加強文教科科技建設等提升國家競爭力之重大政策所需要經費，均應該優予考量編列。

---

<sup>61</sup>同前註 51。



(三)政府預算籌編程序，在預算法、憲法及其他相關法令中，已有明確之規定，本年度仍依相關程序辦理：1.做先期檢討，制定預算的政策；2.審酌當前財經情勢，訂定預算籌編之原則；3.統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；4.衡酌財政收支情形，編定妥適總預算案。

檢視各年度預算編製方式，雖然預算籌編訂定原則性規定，也考量財經情勢與列入施政方針等因素，惟均列有先行匡列各主管機關的預算額度，對於總統施政理念的列入預算相當有限，顯然在管控方面不足，亦既是理念與預算沒有密切結合，而且編列模式就是由上而下的，可見僅求穩定性的心態濃厚，難有突破創新之作為，沒有零基預算精神作為。

## 貳、各年度預算情形

李登輝總統任期內中央政府預算編列資訊，經常門、資本門占有不同之比重，經常門約占總預算的六至七成，而資本門約為一至三成，詳細如下表、圖：

表 3-2-1 1990 年~2000 年中央政府歲出預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>年度 | 經常門           |       | 資本門         |       | 合計            |     |
|----------|---------------|-------|-------------|-------|---------------|-----|
|          | 預算數           | %     | 預算數         | %     | 預算數           | %   |
| 1990     | 487,419,752   | 71.63 | 193,024,644 | 28.37 | 680,044,396   | 100 |
| 1991     | 570,845,874   | 69.01 | 256,344,249 | 30.99 | 827,190,123   | 100 |
| 1992     | 658,373,283   | 67.10 | 322,845,825 | 32.90 | 981,219,108   | 100 |
| 1993     | 728,878,738   | 68.07 | 341,839,429 | 31.93 | 1,070,718,166 | 100 |
| 1994     | 757,286,016   | 68.36 | 350,427,264 | 31.64 | 1,107,713,280 | 100 |
| 1995     | 766,152,896   | 74.44 | 263,064,947 | 25.56 | 1,029,217,843 | 100 |
| 1996     | 846,161,945   | 74.56 | 288,667,137 | 25.44 | 1,134,829,082 | 100 |
| 1997     | 915,542,943   | 76.66 | 278,717,644 | 23.34 | 1,194,260,587 | 100 |
| 1998     | 930,179,984   | 75.92 | 295,084,672 | 24.08 | 1,225,264,656 | 100 |
| 1999     | 950,369,944   | 72.15 | 366,827,329 | 27.85 | 1,317,197,273 | 100 |
| 2000     | 1,875,948,515 | 81.04 | 438,820,701 | 18.96 | 2,314,769,216 | 100 |

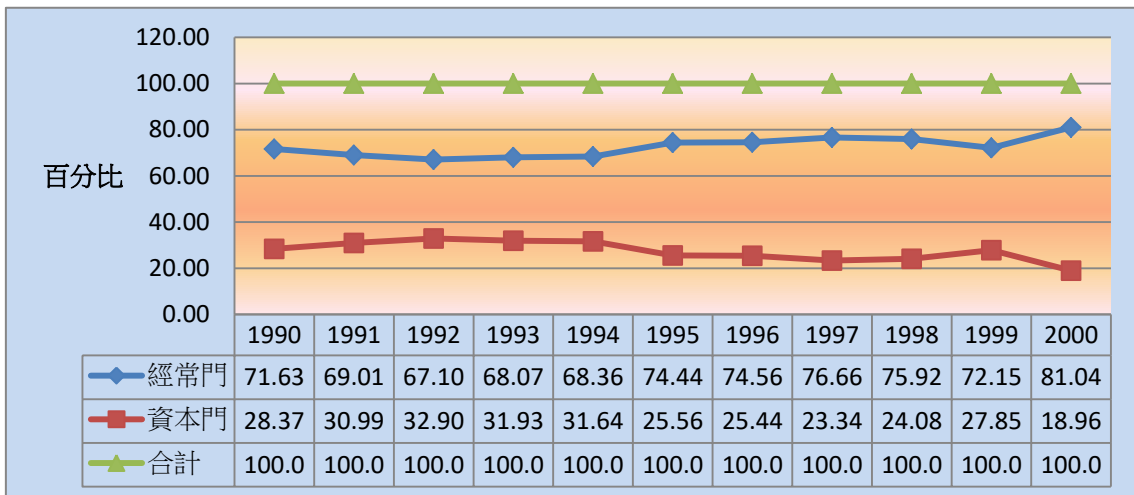


圖 3-2-1 1990 年-2000 年中央政府歲出預算數

若將各年度預算內(1990 年-2000 年)有關兩岸支出、外交支出、國防支出、經濟發展支出等四大支出預算資訊，其占總預算比例分析，以經常門、資本門分類，各有不同比例，詳如下表、圖：

表 3-2-2 1990 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 政事、功能別 | 經常門         |       | 資本門        |       | 合計          |       |
|--------|-------------|-------|------------|-------|-------------|-------|
|        | 預算數         | %     | 預算數        | %     | 預算數         | %     |
| 兩岸支出   | 119,940     | 0.02  | 1,500      | 0.00  | 121,440     | 0.02  |
| 外交支出   | 7,819,474   | 1.14  | 732,081    | 0.12  | 8,551,555   | 1.26  |
| 國防支出   | 203,874,262 | 29.96 | 8,605,527  | 1.26  | 212,479,789 | 31.20 |
| 經濟發展支出 | 24,392,328  | 3.58  | 84,161,057 | 12.37 | 108,553,385 | 15.95 |

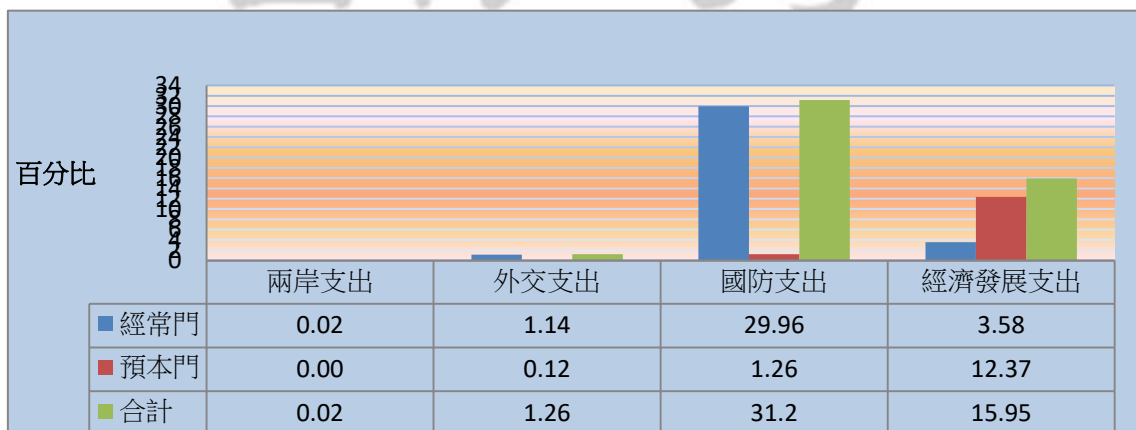


圖 3-2-2 1990 年中央政府歲出政事、功能別

表 3-2-3 1991 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |       | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %     | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 124,710     | 0.15  | 7,720       | 0.01  | 132,430     | 0.16  |
| 外交支出             | 10,292,216  | 1.24  | 846,411     | 0.10  | 11,138,627  | 1.34  |
| 國防支出             | 223,019,453 | 26.96 | 7,440,520   | 0.90  | 230,459,973 | 27.86 |
| 經濟發展支出           | 26,833,554  | 3.24  | 121,898,747 | 14.74 | 148,732,301 | 17.98 |

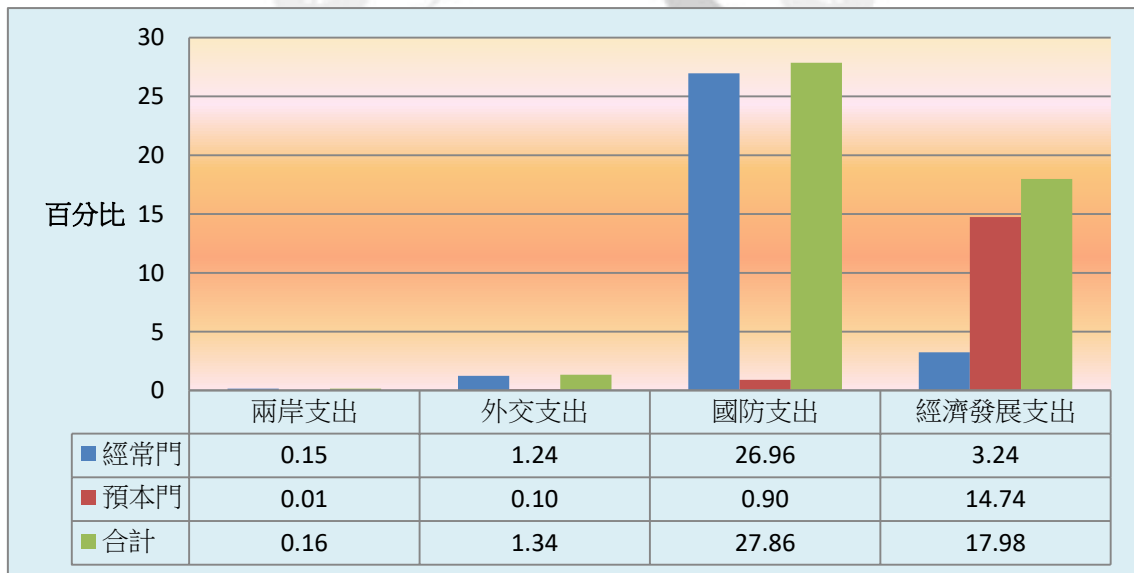


圖 3-2-3 1991 年中央政府歲出政事、功能別

表 3-2-4 1992 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |       | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %     | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 678,652     | 0.69  | 29,920      | 0.03  | 708,572     | 0.72  |
| 外交支出             | 12,354,309  | 1.26  | 808,335     | 0.08  | 13,162,644  | 1.34  |
| 國防支出             | 232,430,667 | 23.69 | 15,348,524  | 1.56  | 247,779,191 | 25.25 |
| 經濟發展支出           | 35,567,682  | 3.63  | 142,409,249 | 14.51 | 177,976,931 | 18.14 |

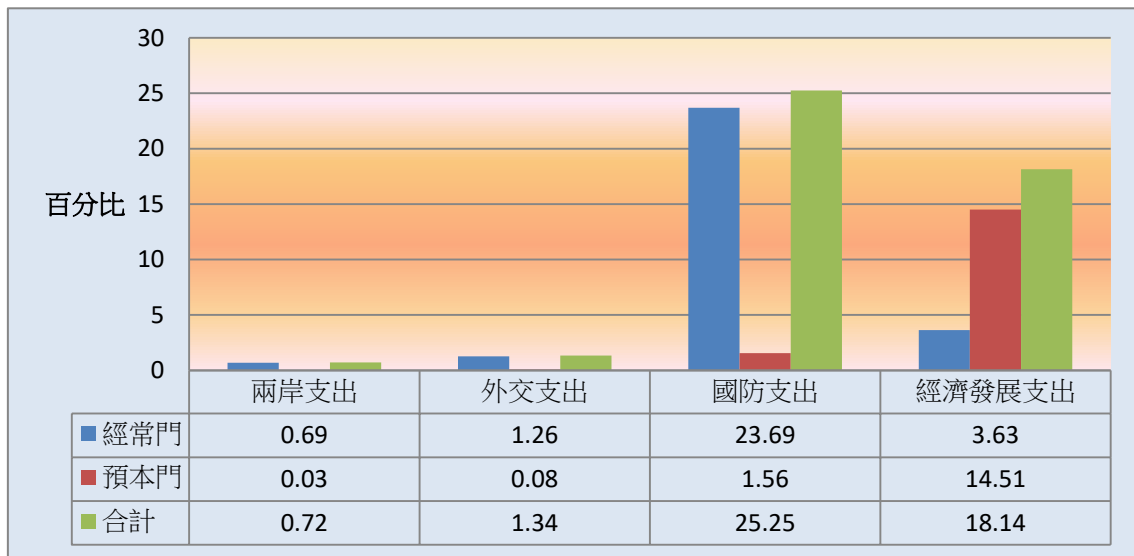


圖 3-2-4 1992 年中央政府歲出政事、功能別

表 3-2-5 1993 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |       | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %     | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 738,259     | 0.69  | 10433       | 0.01  | 748,692     | 0.70  |
| 外交支出             | 12,569,823  | 1.18  | 155,174     | 0.01  | 12,724,997  | 1.19  |
| 國防支出             | 245,019,826 | 22.88 | 12,017,617  | 1.12  | 257,037,443 | 24.00 |
| 經濟發展支出           | 43,144,436  | 4.03  | 146,846,310 | 13.71 | 189,990,746 | 17.74 |

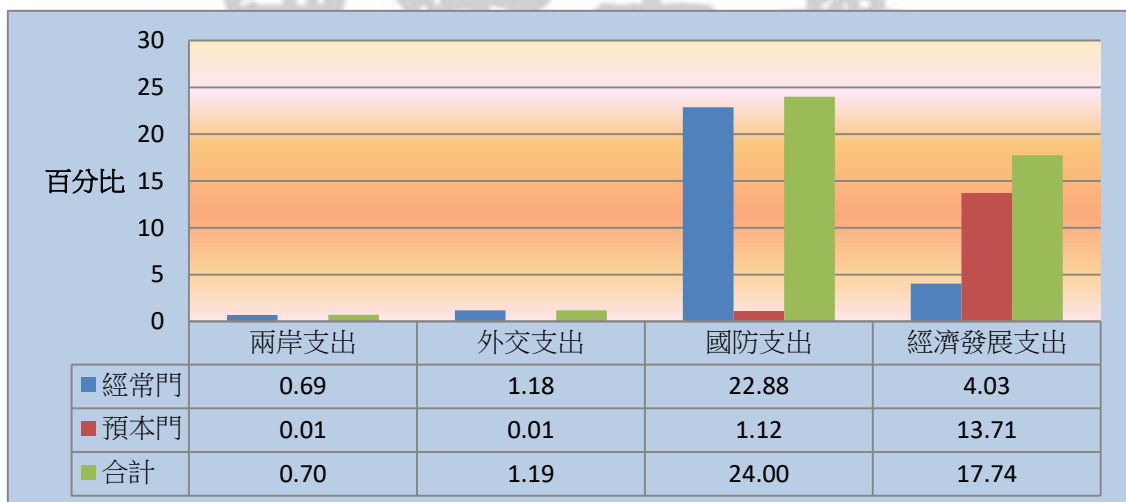


圖 3-2-5 1993 年中央政府歲出政事、功能別

表 3-2-6 1994 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |       | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %     | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 541,947     | 0.49  | 444,500     | 0.40  | 986,447     | 0.89  |
| 外交支出             | 13,567,823  | 1.22  | 546,686     | 0.05  | 14,114,509  | 1.27  |
| 國防支出             | 230,332,330 | 20.79 | 16,736,004  | 1.51  | 247,068,334 | 22.30 |
| 經濟發展支出           | 43,124,936  | 3.89  | 134,802,702 | 12.17 | 177,927,638 | 16.06 |

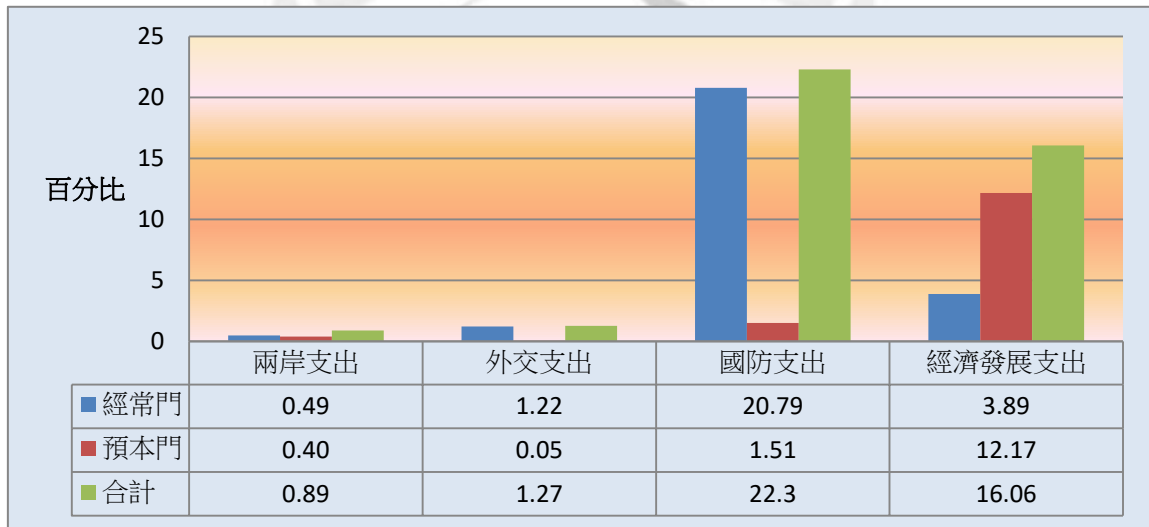


圖 3-2-6 1994 年中央政府歲出政事、功能別

表 3-2-7 1995 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |      | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %    | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 542,827     | 0.53  | 852,505     | 0.83 | 1,395,332   | 1.36  |
| 外交支出             | 13,684,796  | 1.33  | 180,232     | 0.02 | 13,865,028  | 1.35  |
| 國防支出             | 223,826,571 | 21.75 | 13,176,910  | 1.28 | 237,003,481 | 23.03 |
| 經濟發展支出           | 38,781,863  | 3.77  | 101,164,691 | 9.83 | 139,946,554 | 13.60 |

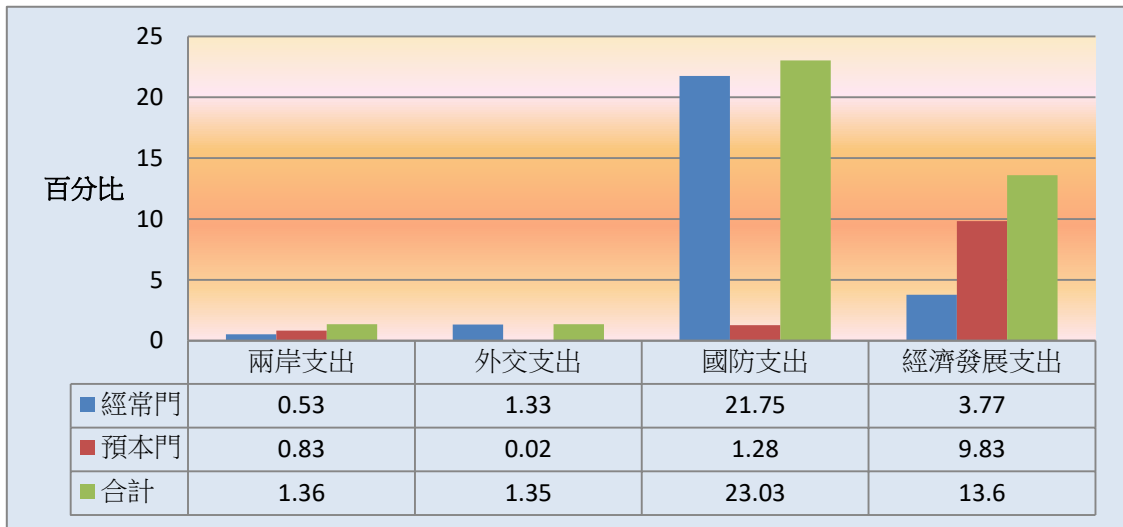


圖 3-2-7 1995 年中央政府歲出政事、功能別

表 3-2-8 1996 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門       |       | 資本門      |      | 合計        |       |
|------------------|-----------|-------|----------|------|-----------|-------|
|                  | 預算數       | %     | 預算數      | %    | 預算數       | %     |
| 兩岸支出             | 504746    | 0.44  | 144500   | 0.13 | 649246    | 0.57  |
| 外交支出             | 15333433  | 1.35  | 227061   | 0.02 | 15560494  | 1.37  |
| 國防支出             | 233644825 | 20.59 | 12281067 | 1.08 | 245925892 | 21.67 |
| 經濟發展支出           | 36744253  | 3.24  | 97205387 | 8.57 | 133949640 | 11.81 |

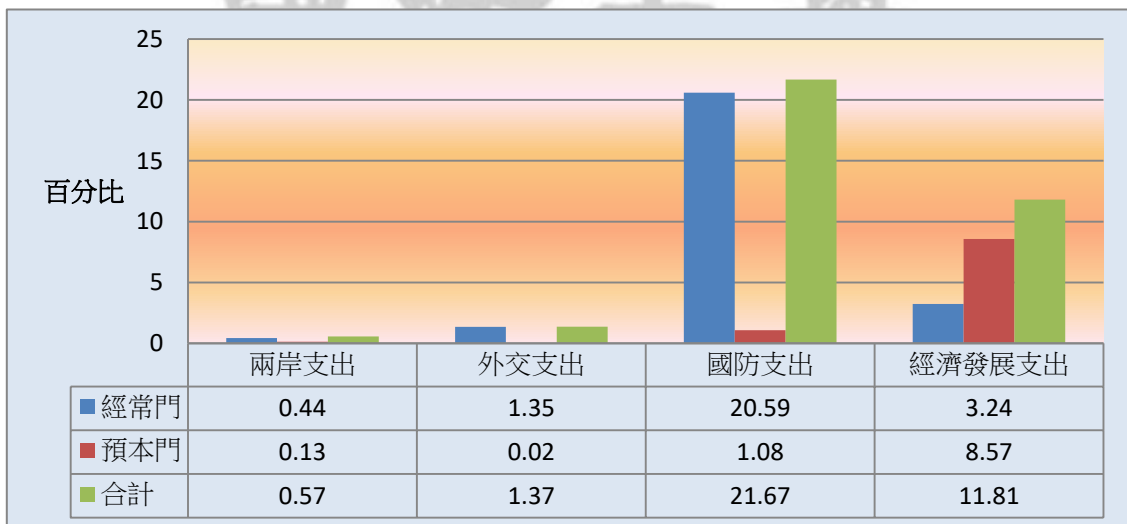


圖 3-2-8 1996 年中央政府歲出政事、功能別

表 3-2-9 1997 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門        |      | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|------------|------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數        | %    | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 479,698     | 0.04  | 3,894      | 0.00 | 483,592     | 0.04  |
| 外交支出             | 16,106,039  | 1.35  | 303,796    | 0.03 | 16,409,835  | 1.38  |
| 國防支出             | 238,963,968 | 20.01 | 13,407,001 | 1.12 | 252,370,969 | 21.13 |
| 經濟發展支出           | 35,269,731  | 2.95  | 82,393,178 | 6.90 | 117,662,909 | 9.85  |

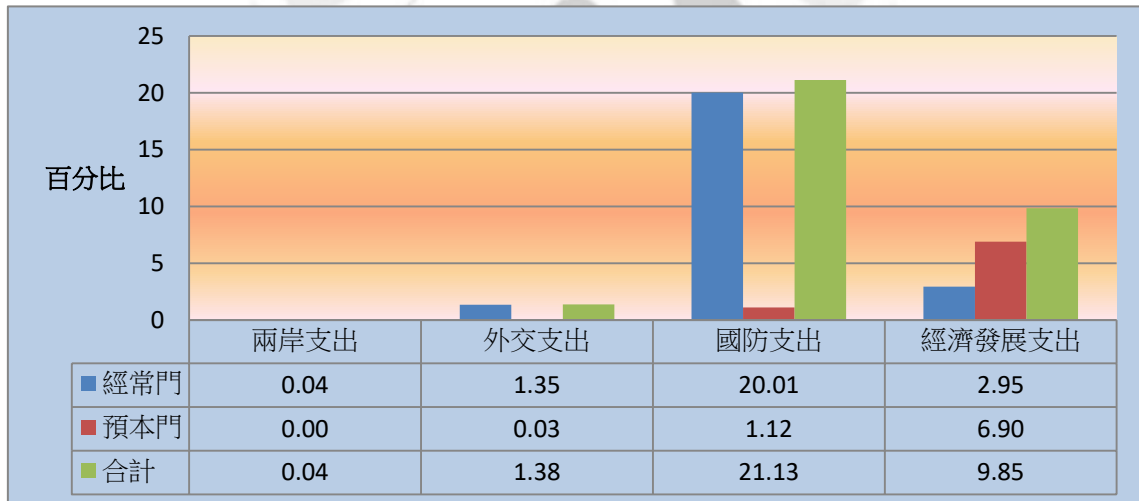


圖 3-2-9 1997 年中央政府歲出政事、功能別

表 3-2-10 1998 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門        |      | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|------------|------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數        | %    | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 544,834     | 0.04  | 1,374      | 0.00 | 546,208     | 0.04  |
| 外交支出             | 17,632,273  | 1.44  | 271,889    | 0.02 | 17,904,162  | 1.46  |
| 國防支出             | 244,504,997 | 19.96 | 12,976,063 | 1.06 | 257,481,060 | 21.02 |
| 經濟發展支出           | 35,967,128  | 2.94  | 92,458,931 | 7.55 | 128,426,059 | 10.49 |



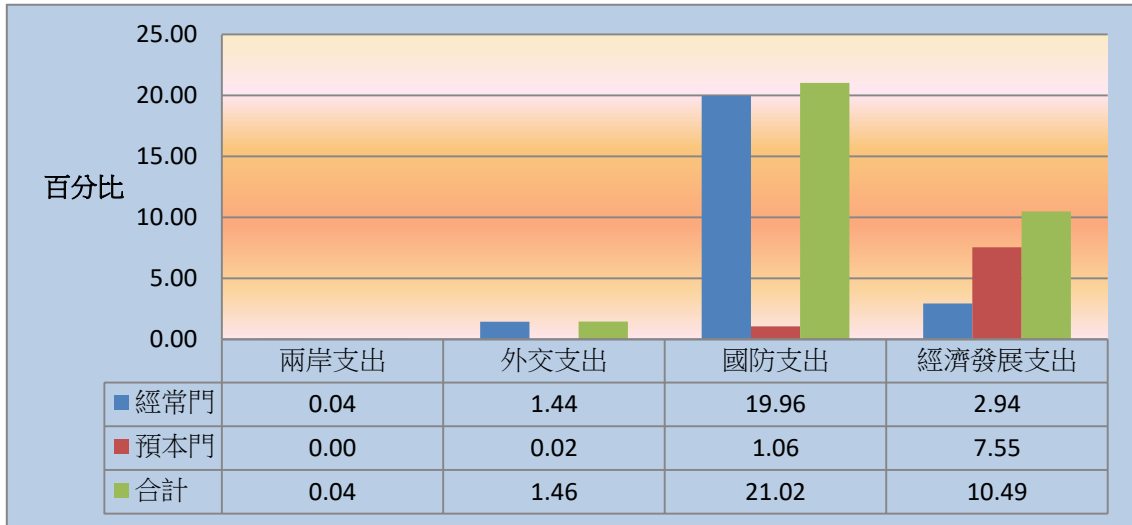


圖 3-2-10 1998 年中央政府歲出政事、功能別

表 3-2-11 1999 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |       | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %     | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 623,319     | 0.05  | 14,742      | 0.00  | 638,061     | 0.05  |
| 外交支出             | 23,740,372  | 1.80  | 203,688     | 0.02  | 23,944,060  | 1.82  |
| 國防支出             | 251,500,980 | 19.09 | 13,920,807  | 1.06  | 265,421,787 | 20.15 |
| 經濟發展支出           | 36,687,894  | 2.79  | 136,921,073 | 10.39 | 173,608,967 | 13.18 |

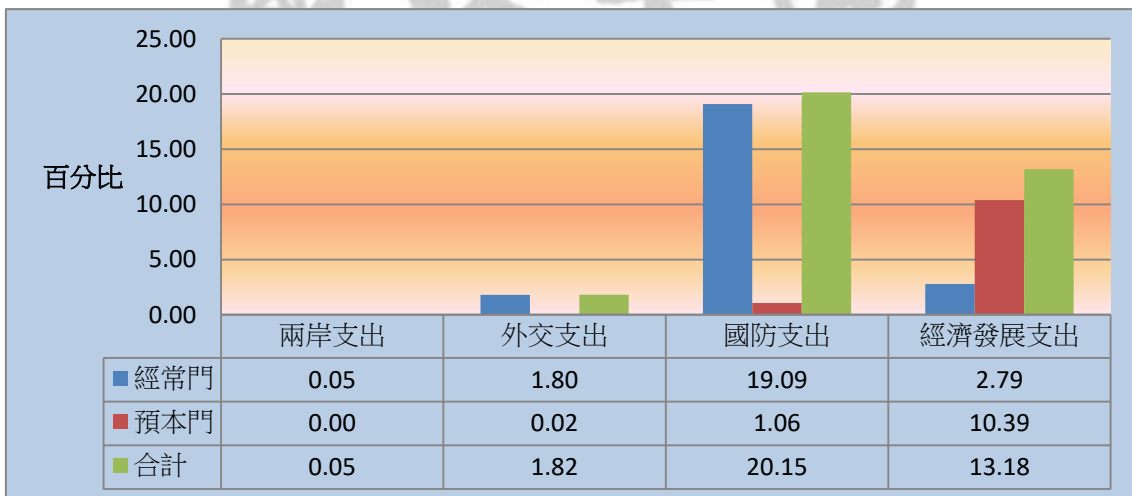


圖 3-2-11 1999 年中央政府歲出政事、功能別

表 3-2-12 2000 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |       | 合計          |       |
|------------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|
|            | 預算數         | %     | 預算數         | %     | 預算數         | %     |
| 兩岸支出       | 922,107     | 0.04  | 66,569      | 0.00  | 988,676     | 0.04  |
| 外交支出       | 43,659,087  | 1.89  | 22,921      | 0.00  | 43,888,208  | 1.90  |
| 國防支出       | 354,263,267 | 15.30 | 13,595,905  | 0.59  | 367,859,172 | 15.89 |
| 經濟發展支出     | 115,616,857 | 4.99  | 247,760,607 | 10.70 | 363,377,464 | 15.69 |

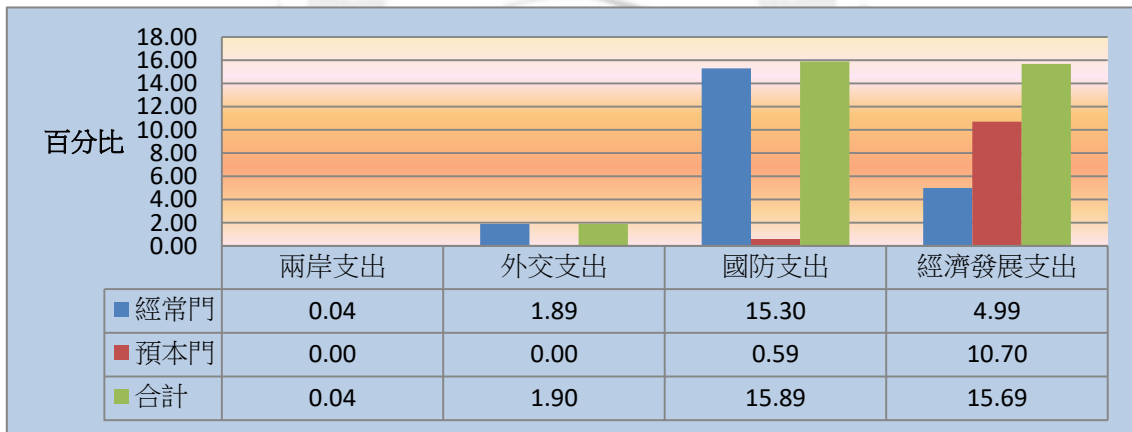


圖 3-2-12 2000 年中央政府歲出政事、功能別

按兩岸支出、外交支出、國防支出、經濟發展支出等四大支出預算資訊，占總預算比例分析，1990 年至 2000 年情形，詳如下圖：

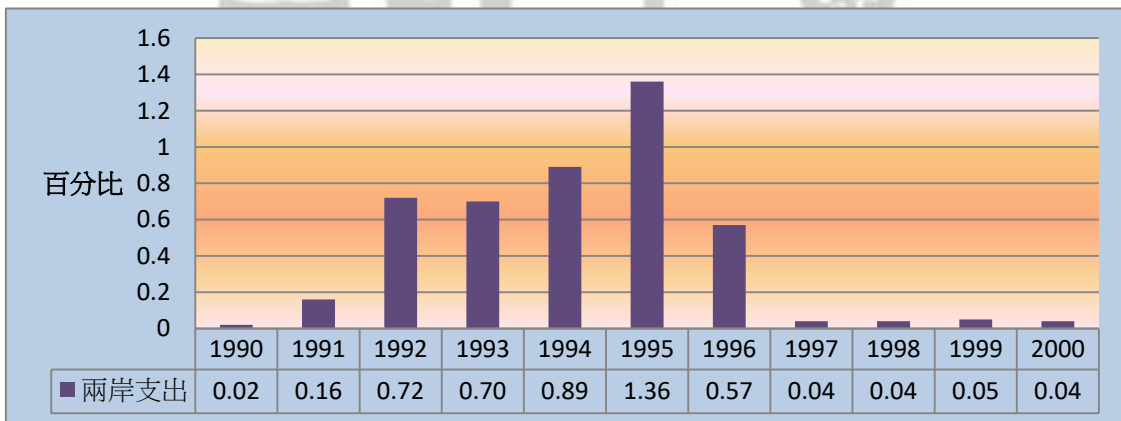


圖 3-2-13 1990 年-2000 年兩岸支出

兩岸支出占預算總數為 0.02% 至 1.36% 之間，以 1995 年占預算總數比率最高，為 1.36%。

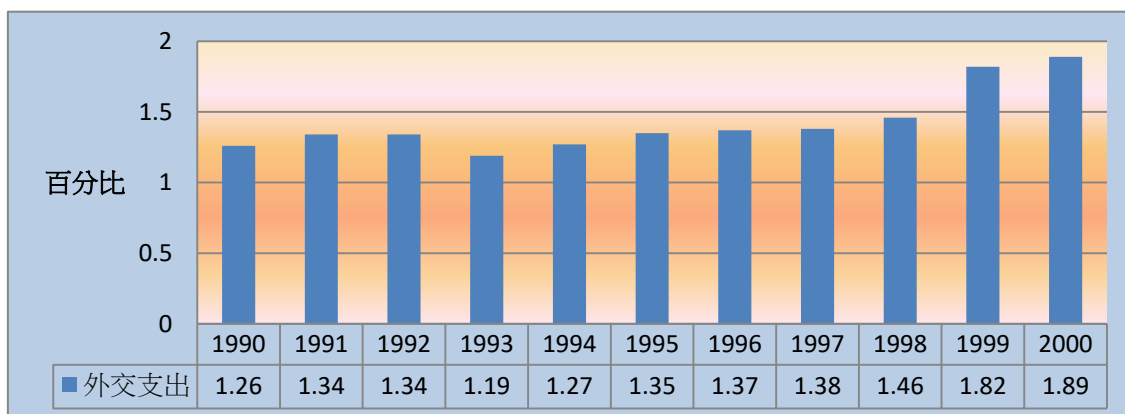


圖 3-2-14 1990 年-2000 年外交支出

外交支出占預算總數為 1.19% 至 1.89% 之間，以 2000 年占預算總數比率最高，為 1.89% ，次之為 1999 年的 1.82% ，最低則為 1993 年的 1.19% 。

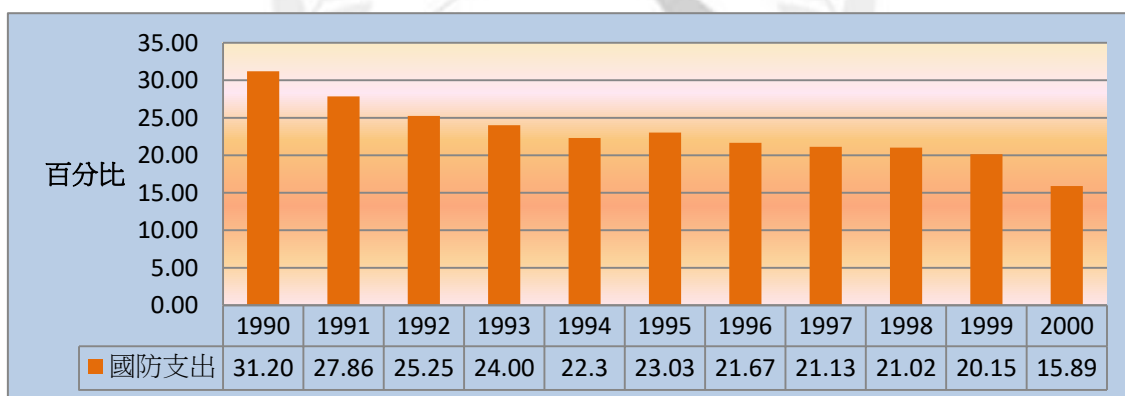


圖 3-2-15 1990 年-2000 年國防支出

國防支出占預算總數為 15.89% 至 31.20% 之間，以 1990 年占預算總數比率最高，為 31.20% ，次之為 1991 年的 27.86% ，最低則為 2000 年的 15.89% 。

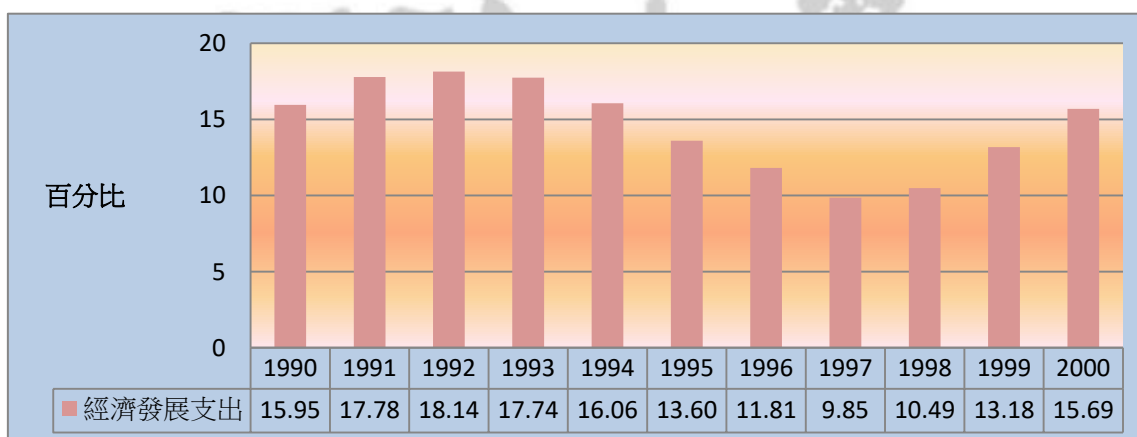


圖 3-2-16 1990 年-2000 年經濟發展支出

經濟發展支出占預算總數為 9.85% 至 18.14% 之間，以 1992 年占預算總數比率最高，為 18.14% ，次之為 1991 年的 17.78% ，最低則為 1997 年的 9.85% 。

### 第三節 施政理念與預算配合度

從政見、演說、文告與中央政府預算比較，我國 1990 年至 2000 年國內生產毛額，均為正年增率，以 1991 年最高，達 12.13%，次高為 1992 年，11.76%。<sup>62</sup>詳如下表、圖：

表 3-3-1 1990 年至 2000 年國內生產毛額、經濟成長統計表

單位:新台幣百萬元、百分比

| 項目<br>年度 | 生產毛額       |       | 經濟成長率 | 備註 |
|----------|------------|-------|-------|----|
|          | 金額         | 年增率   |       |    |
| 1990     | 4,480,288  | 11.09 | 5.65  |    |
| 1991     | 5,023,763  | 12.13 | 8.36  |    |
| 1992     | 5,614,679  | 11.76 | 8.29  |    |
| 1993     | 6,205,338  | 10.52 | 6.80  |    |
| 1994     | 6,784,442  | 9.33  | 7.49  |    |
| 1995     | 7,396,650  | 9.02  | 6.50  |    |
| 1996     | 8,036,590  | 8.65  | 6.18  |    |
| 1997     | 8,717,241  | 8.47  | 6.11  |    |
| 1998     | 9,381,141  | 7.62  | 4.21  |    |
| 1999     | 9,815,595  | 4.63  | 6.72  |    |
| 2000     | 10,351,260 | 5.46  | 6.42  |    |

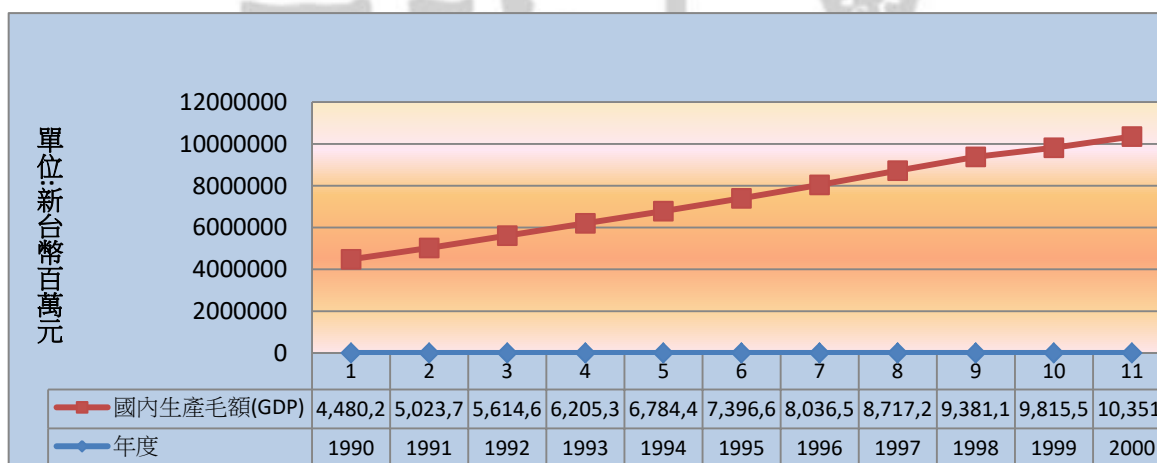


圖 3-3-1 1990 年至 2000 國內生產毛額

<sup>62</sup>中華民國統計資訊網，<http://www.stat.gov.tw>，民國 107 年 3 月 5 日到訪。

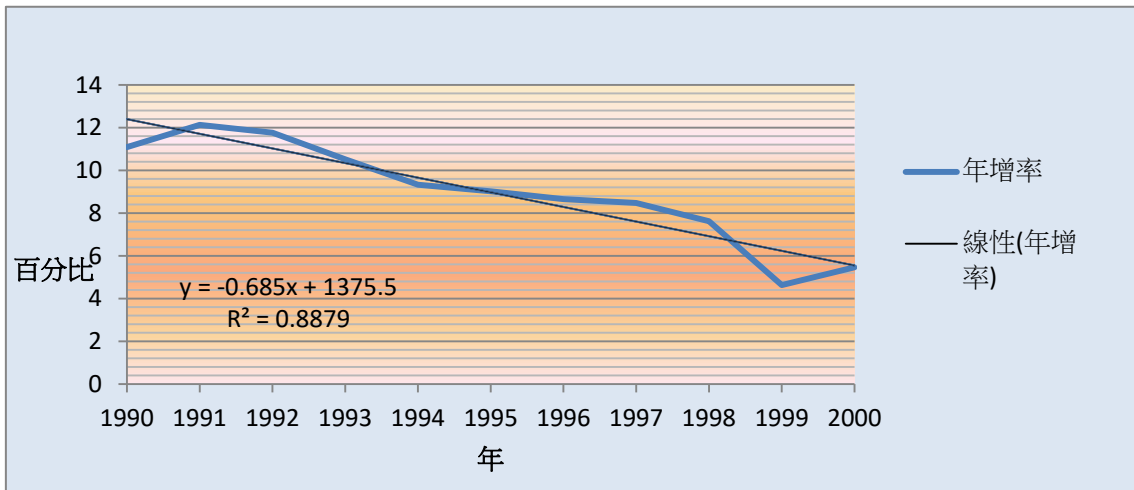


圖 3-3-2 1990 年至 2000 年國內生產毛額之年增率

壹、比較國內生產毛額與中央政府預算編配比率

依據預算法規定歲出是指除增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，應屬資本門外，其他均為經常支出，應該列入經常門。照這樣定義即是經常門的支出，主要為如政府機關的水電費、人事費、以及轉移性支出如老農津貼，各種津貼等。而公共建設，電腦軟體的採購等固定資本形成的支出，則屬於資本門的支出。經常門是一種消耗型的預算，資本門則是資本的形成累積，對於政府長遠財政較有利。而觀察中央政府 1990 年度至 2000 年度國內生產毛額年增率呈現曲線，1991 年年增率特別高，達 12.13%。比較中央政府的 1990 年至 2000 年預算經常門門編配比列介於 67.10%至 81.04%之間、資本之編配比列介於 18.95%至 32.90%之間，與國內生產毛額有明顯相關。如下圖：

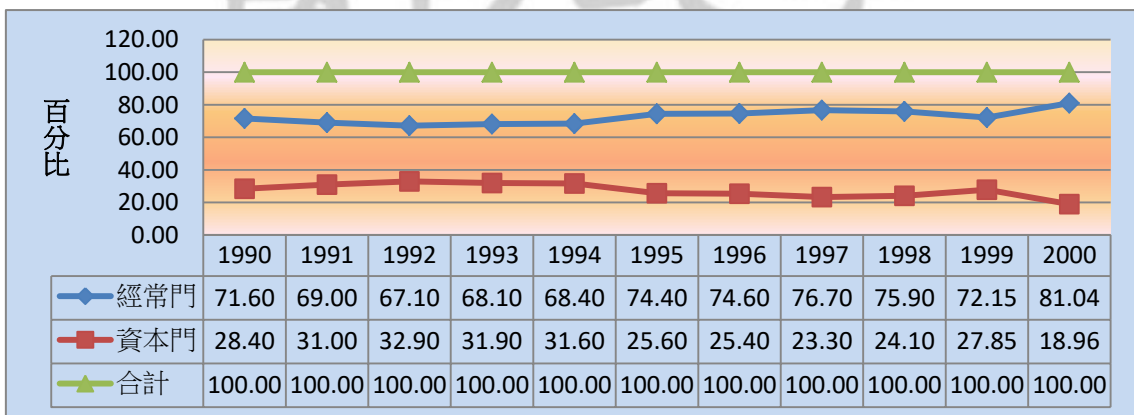


圖 3-3-3 1990 年-2000 年中央政府預算數

貳、比較國內生產毛額與中央政府兩岸、外交、國防、經濟發展等預算編配比率

自 1990 年-2000 年期間，從兩岸支出、外交支出、國防支出、經濟發展支出等四面向對照於同時期國內生產毛額(GDP)，其結果預算編列配置與國內生產毛額無正相關，亦即未能適時隨 GDP 成長同步提供預算比例。從下表、圖即可瞭解：

表 3-3-2 1990 年至 2000 年兩岸、外交、國防、經濟發展等支出占總預算

單位:百分比

| 年<br>項目 | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 兩岸支出    | 0.02  | 0.16  | 0.72  | 0.70  | 0.89  | 1.36  | 0.57  | 0.04  | 0.04  | 0.05  | 0.04  |
| 外交支出    | 1.26  | 1.34  | 1.34  | 1.19  | 1.27  | 1.35  | 1.37  | 1.38  | 1.46  | 1.82  | 1.89  |
| 國防支出    | 31.20 | 27.86 | 25.25 | 24.00 | 22.30 | 23.03 | 21.67 | 21.13 | 21.02 | 20.15 | 15.89 |
| 經濟發展支出  | 15.95 | 17.78 | 18.14 | 17.74 | 16.06 | 13.60 | 11.81 | 9.85  | 10.49 | 13.18 | 15.69 |

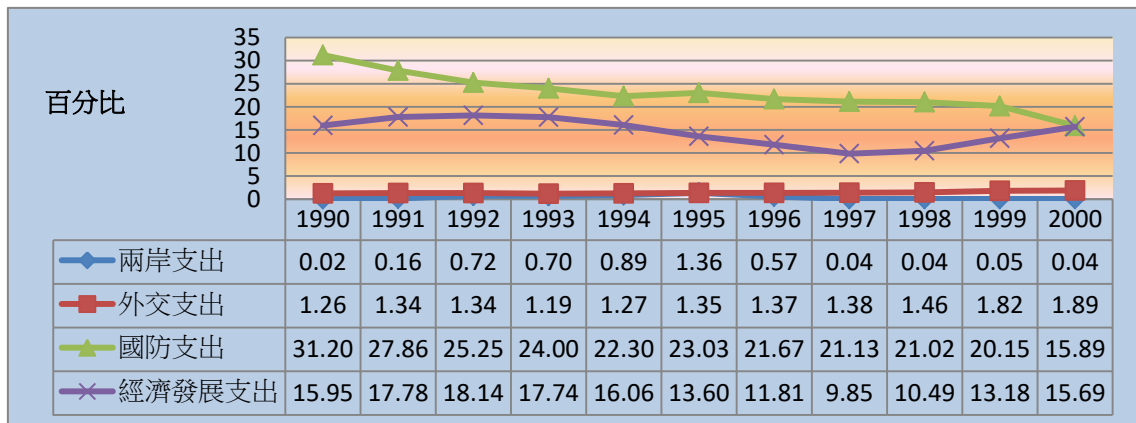


圖 3-3-4 1990 年-2000 年兩岸、外交、國防、經濟發展等支出

## 第四章 陳水扁時期

本章共分為三節，第一節說明施政理念與方針，從總統的競選政見、就職演說、元旦文告探討；第二節說明中央政府預算的籌編，探討政府預算編列依據、型態與各年度情形；第三節說明施政理念、方針與預算配合度，瞭解施政理念與方針是否於預算體現，並觀察配合國家經濟成長的比率程度。陳水扁擔任中華民國第十、十一任總統，均經競選民主程序而產生，自 2000 年 5 月起至 2008 年 5 月止，共計八年。

### 第一節 施政理念與方針

陳水扁施政理念方向為何？有何施政方針；經由預算資訊呈現出與其競選時提出的政見、就職時的演說、每年元旦文告吻合度與相適度又是如何？分述如次：

#### 壹、競選政見的內涵

陳水扁擔任二屆總統，共計八年(2000 年 5 月-2008 年 5 月)，2000 年及 2004 年競選時分別提出政見，分述如下：<sup>63</sup>

##### 一、2000 年主要內容<sup>64</sup>

在現有兩岸關係的基礎上，建立主動式的信心建立措施，增強兩岸的互信基礎，以降低台海緊張；兩岸現階段可設置熱線、相互邀請觀察員參觀軍事演習，長期可視未來發展簽訂兩岸和平協定、互不侵犯協議與軍事首長定期對話；主張制訂規範軍人權利義務的軍人法，推動部隊安全、軍人安家、軍眷安心的三安軍事環境，並提出全力支持國防預算，全力支持籌建第三代兵力、軍人、軍眷與榮民的權益，絕不會因民進黨執政打折扣，軍中優秀人才不但會留用還會重用等三大保證；所以很明顯他的禁止特定種類的軍事行動，如隔離區的安排，限制軍事演習

<sup>63</sup><https://zh.wikipedia.org/wiki/2008、2012年中華民國總統選舉>，2018 年 2 月 19 日到訪。

<sup>64</sup>中時電子報，中華民國 89 年 3 月 18 日，<http://forums.chinatimes.com/report/vote2000/htm>。



的規模、次數及時間等的軍事主張，都具專業性。

另外，提出「主動防禦、縱深打擊、決戰境外」的看法，發展深入敵境的精確打擊力量，將國防縱深推進到敵人領土上，提高我方的安全係數；平時，維持強大的國防嚇阻力量，做為國家政治外交的後盾；戰時，配合有效的先制性措施，掌握台海資訊優勢及制空、制海權的有效行使；以臺灣製造走遍世界，今天我們應該要以台灣設計，來行銷全球；台灣經濟起飛，最新一季的經濟成長率已經高達百分之五點一七，今年有信心可以達到百分之五，讓我們在四月以前通過新十大建設計畫，我們有信心今年的經濟成長率可以達到百分之五點五。

## 二、2004 年主要內容<sup>65</sup>

要和平，不要恐嚇，面對態度強硬的中國，台灣要立場堅定地去追求和平，而不是屈從對方去追求和平；大陸如現善意，可讓中資登台，兩岸政策方面，希望和中共改善關係，並全面檢討三通政策，由經貿關係正常化著手，促兩岸關係正常化；在外交上，台灣要站起來、台灣要走出去，也希望全世界能夠走到台灣。

德不孤必有鄰，希望在未來的兩年之內，可以完成WHO入會的目標；在經濟發展方面，台灣絕對是亞洲的中心，台灣的經濟不是中國經濟的一部份，中國大陸的市場才是我們深耕台灣、佈局全球的一部份，我們應該從製造代工走向設計代工，以品質、速度跟管理作為台灣競爭力的關鍵；兩岸軍事要避免戰爭，而不是讓戰爭發生再協商、求和；這也是為何必須要防衛固守、有效嚇阻、有效反制，讓戰爭不會發生。

所以，在公投題目裡特別強調，就是台海的問題應該和平解決，不希望用武力解決台海爭議；要反飛彈不是只有購置另外的飛彈，還有一些其他的思維跟作為，如何加強我們水上、水下反潛及作戰能力，也是非常重要的。

<sup>65</sup>中時電子報，<http://forums.chinatimes.com/report/argue2004/first/argue/.htm>，107年2月19日到訪。

### 三、競選政見內涵分析

就陳水扁總統競選政見四大面向統計分析，即兩岸、外交、國防、經濟等方面，觀察其提出次數，作為比較其籌編預算與其配置數額資訊之基礎，以確認配合度。詳如下表、圖內容：

表 4-1-1 2000 年及 2004 年競選時政見

單位:年、次

| 年<br>政事、<br>功能別 | 2000             | 2004             | 合計                 |
|-----------------|------------------|------------------|--------------------|
| 兩岸              | 35(2,482/25,031) | 15(2,432/40,913) | 50(4,914/65,944)   |
| 外交              | 10(607/25,031)   | 5(344/40,913)    | 15(951/65,944)     |
| 國防              | 16(934/25,031)   | 4(212/40,913)    | 20(1,146/65,944)   |
| 經濟發展            | 2(220/25,031)    | 15(1,764/40,913) | 17(1,984/65,944)   |
| 合計              | 63(4,243/25,031) | 39(4,752/40,913) | 102(8,9954/65,944) |

2000 年競選政見共計 25,031 字，兩岸關係提到 35 次(2,482 字)、外交方面提到 10 次(607 字)、國防軍事提到 16 次(934 字)、在經濟發展方面提到 2 次(220 字)，合計 63 次(4,243 字)；2004 年競選政見共計 40,913 字：兩岸關係提到 15 次(2,432 字)、外交方面提到 5 次(344 字)、國防軍事提到 4 次(212 字)、在經濟發展方面提到 15 次(1,764 字)，合計 39 次(4,752 字)。兩次競選提到兩岸、外交、國防、經濟等四大面向差異 24 次，2004 年比 2000 年少了 24 次。詳如下圖：

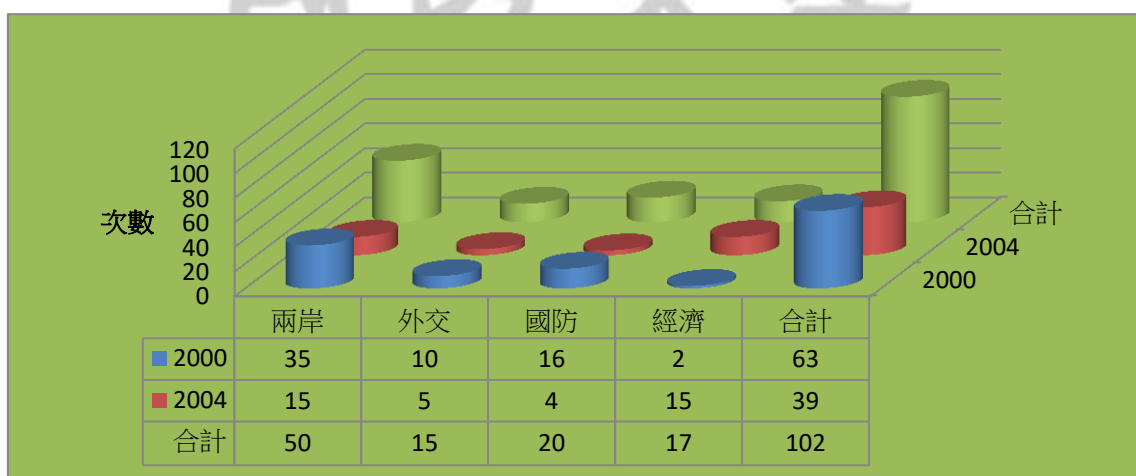


圖 4-1-1 2000 年及 2004 年競選時政見

## 貳、就職演說的內涵

### 一、2000 年主要內容<sup>66</sup>

面對資訊科技日新月異以及貿易自由化的衝擊，台灣的產業發展必然要走向知識經濟的時代，高科技的產業必須不斷創新，傳統的產業也必然要轉型升級。現代政府的責任在於提高行政的效能、改善國內的投資環境、維持金融秩序與股市的穩定，讓經濟的發展透過公平的競爭走向完全的自由化和國際化；以今日的民主成就加上科技經貿的實力，中華民國一定可以繼續在國際社會中扮演不可或缺的角色；加強與友邦的實質外交關係之外，更要積極參與各種非政府的國際組織，透過人道關懷、經貿合作與文化交流等各種方式，積極參與國際事務，擴大台灣在國際的生存空間，並且回饋國際社會；海峽兩岸人民源自於相同的血緣、文化和歷史背景，在既有的基礎之上，以善意營造合作的條件，共同來處理未來一個中國的問題；所以意謂著只要中共無意對台動武，兩岸是和平的，因為歷史證明，戰爭只會引來更多的仇恨與敵意，絲毫無助於彼此關係的發展。

### 二、2004 年主要內容<sup>67</sup>

全球政經情勢產生明顯的變化，台灣面對國際新秩序的變動，自我提升、站穩腳步之外，在全球化的競爭與國際的合作之間，也必須尋求新的立足點；長久以來，台灣與美、日及許多國際友邦的友誼基礎，不僅在於維護共同的利益，更重要的是建立在自由、民主、人權與和平的價值同盟關係；面對海峽對岸持續增加的武力威脅，朝野全民應該凝聚堅強的國防意識，積極強化有效的防備，提升自我防衛的能力，也盼望國際社會繼續關注並協助維護台海的和平與亞太地區的穩定；海峽兩岸新世紀的領導人，為了創造人民最大的福祉，應該都能前瞻這個新趨勢，並且以全新的思維和格局，共同來面對和處理兩岸未來的問題；兩岸人民曾經擁有共同的血緣、文化和歷史背景，協商建立一個動態的和平穩定互動架

<sup>66</sup>總統府公報，89 年 5 月 20 日，第 6341 號，頁 3-11。

<sup>67</sup>總統府公報，93 年 5 月 20 日，第 6578 號，頁 3-9。

構，共同確保台海的現狀不被片面改變，包括三通在內的文化與經貿往來，才能符合兩岸人民的福祉與國際社會的期待。

### 三、就職演說分析

就陳水扁總統就職時演說四大面向統計分析，即兩岸、外交、國防、經濟等方面，觀察其提出次數，作為比較其籌編預算與其配置數額資訊之基礎，以確認配合度。詳如下表、圖內容：

表 4-1-2 2000 年及 2004 年就職時演說報告

單位:次

| 年<br>政事、功能別 | 2000            | 2004            | 合計               |
|-------------|-----------------|-----------------|------------------|
| 兩岸          | 5(644/5,320)    | 13(2,450/6,144) | 18(3,094/11,464) |
| 外交          | 1(106/5,320)    | 1(96/6,144)     | 2(202/11,464)    |
| 國防          | 0(0/5,320)      | 2(103/6,144)    | 2(103/11,464)    |
| 經濟發展        | 4(289/5,320)    | 3(50/6,144)     | 7(339/11,464)    |
| 合計          | 10(1,039/5,320) | 19(2,699/6,144) | 29(3,738/11,464) |

2000 年就職時施政報告共計 5,320 字，兩岸關係提到 5 次(644 字)、外交方面提到 1 次(106 字)、國防軍事提到 0 次(0 字)、在經濟發展方面提到 4 次(289 字)，合計 10 次(1,039 字)；在 2004 年就職時施政報告共計 6,144 字：兩岸關係提到 13 次(2,450 字)、外交方面提到 1 次(96 字)、國防軍事提到 2 次(103 字)、在經濟發展方面提到 3 次(50 字)，合計 19 次(2,699 字)。兩次就職時施政報告提到兩岸、外交、國防、經濟等四大面向差異 9 次，2004 年比 2000 年多了 9 次。詳如下圖：



圖 4-1-2 2000 年及 2004 年就職時演說內容

### 叁、每年元旦文告的內涵

一、2001 年-2004 年主要內容，詳如下表：

表 4-1-3 2001 年-2004 年元旦文告主要內容

| 項目<br>年 | 兩岸  | 外交   | 國防             | 經濟發展  |
|---------|---|--|----------------|---|
| 2001    | 海峽兩岸人民源自於相同的血緣、文化和歷史背景，這也是兩岸民間交流始終不絕的原因。台灣內部容或對如何建構未來兩岸關係的策略缺乏共識，但是對於呼籲中共揚棄對台文攻武嚇，以及以和平方式進行建設性對話的立場並無二致……等。 | 在國際現實主義的運作與中共的強力打壓之下，致使我國外交空間的拓展備感艱辛，但是我們致力實踐民主、發展經貿關係、履行國際義務、回饋國際社會的積極作為，已經使世界各國重新正視中華民國存在及發展的事實和成就……等。 |                | 面對世紀末全球金融榮景的逐步衰退，新世紀的開展可能伴隨著另一波全球經濟不景氣的到來。因此，必須未雨綢繆，積極改革金融體質、健全勞動市場、加速國際合作，建立以知識與法治為支柱的「知識經濟」。      |
| 2002    | 兩岸應該有共存共榮的相同目標，彼此不應該想要損害或者消滅對方。只要放棄武力的威脅，尊重人民自由意志的選擇，兩岸之間可以由文化、經貿的統合開始著手，進而尋求永久和平、政治統合的新架構……等。              | 中華民國願意以建設性的合作關係，在新世紀的國際社會扮演更積極參與的角色……等。  |                | 提出未來一年政府應該秉持多一點經濟、少一點政治的施政理念，將經發會的共識和攸關國計民生的重大政策列為一切的優先……等。   |
| 2003    | 提醒中共當局，要維持國家持續的發展，制度的透明不可或缺，必須讓更多人民有參與公共事務的機會，才能奠定長治久安的基础……等。   | 自立自強，才能跟國際競爭，積極參與國際反恐行動，投入相對的人道援助……等。  |                | 政府民間、勞方資方、朝野政黨都應該把產業競爭力、國家競爭力擺中間，透過不斷的改革，擺脫過去的包袱，提升行政的效能與企業的競爭力，讓台灣在嚴酷的考驗中脫穎而出。                     |
| 2004    | 以誠意和善意，希望營造和解、合作、和平的兩岸關係。秉持「立場堅定、務實前進」的基本路線，持續推動兩岸文化、經貿及政治的良性互動……等。   | 繼續竭盡所能，積極參與國際社會，實踐民主台灣、經濟台灣、和平台灣、志工台灣的角色。  | 貫徹軍隊國家化和情治法制化。 | 台灣舊有的產業結構和財經制度，必須進行全面的改革轉型，加速與世界接軌。面對全新的經貿賽局，政府提出「深耕台灣、佈局全球」的經濟發展戰略，將台灣由過去生產與代工的基地，提升為創新研發與企業營運的總部。 |

資料來源：總統府公報<sup>68</sup>、<sup>69</sup>、<sup>70</sup>、<sup>71</sup>

<sup>68</sup>總統府公報，90 年 1 月 3 日，第 6374 號，頁 2-3。

<sup>69</sup>總統府公報，91 年 1 月 9 日，第 6439 號，頁 2-4。

<sup>70</sup>總統府公報，92 年 1 月 8 日，第 6500 號，頁 2-6。

<sup>71</sup>總統府公報，93 年 1 月 7 日，第 6558 號，頁 3-8。

二、2005 年-2008 年元旦文告

表 4-1-4 2005 年-2008 年元旦文告主要內容

| 項目<br>年 | 兩岸   | 外交  | 國防  | 經濟發展  |
|---------|--|---|---|---|
| 2005    | 海峽兩岸長遠的和平發展，應該是兩岸人民共同的願望，也符合國際社會共同的期待；呼籲中共當局，千萬不要輕忽台灣人民捍衛中華民國國家主權、安全與尊嚴的堅定意志；穩步籌組「兩岸和平發展委員會」，凝聚台灣內部的共識，積極推動並建立兩岸和平穩定的互動架構……等。        | 包括美、日在內的許多國際友邦，長久以來對於台灣人民的支持以及對於台海和平的關切。台灣在國際社會所建立的友誼，不僅基於自由民主人權的價值同盟，也在於長期的合作默契與相互瞭解……等。 | 編列重大軍事採購預算。   | 稅制改革、國民年金制度的施行、政府財政收支的平衡、健保制度的永續經營、教育經費與學費負擔的檢討、國營事業民營化、兵役制度的改革、重大軍事採購預算的編列、貧富差距的縮小等重大議題，我們認為可以做為啟動朝野政黨理性協商、誠意對話的開端……等。           |
| 2006    | 未來兩岸關係如何發展，都必須符合主權、民主、和平、對等的四大原則；中國一方面運用法律戰、輿論戰、心理戰的三戰策略，積極藉由法理爭奪、輿論較量、心理攻勢等手段，為對台政治、軍事、外交鬥爭開創有利的條件，企圖瓦解台灣人民的抗敵意志，達到不戰而屈人之兵的終極目標……等。 | 因應國際激烈的競爭，唯有落實「深耕台灣、佈局全球」的經濟發展策略，而非僅僅依附一個特定的市場或單一經濟體……等。                                  | 積極強化台灣自我防衛能力，有效因應台海軍力平衡逐步向中國傾斜，已經是攸關國家安危與台海和平的重大課題。三項軍購預算的延宕，嚴重影響國防建軍及強化防衛能力的進程，發國際社會對於台灣自我防衛決心的疑慮，對國家安全將造成傷害……等。 | 確保永續發展的競爭力，台灣要走向高附加價值的知識經濟，應必須儘速落實各項攸關經濟體質的改革措施，積極協助產業成功轉型升級，同時要循序推動兩岸經貿關係，有效因應中國的磁吸效應；必須持續傾聽產業界、學術界、勞工朋友以及在野黨不同的聲音，做好溝通，凝聚共識……等。 |
| 2007    | 台灣是世界的一部份，絕對不是中國的一部份，台灣的國家總體目標不能離開世界的發展與變化，一定要跳脫一個中國與台海兩岸這種狹隘的思考框架，以更宏觀的視野、更寬闊的格局，重新確認台灣在全球政經體系之下應有的定位與國際人格，積極尋求並開創台灣國家永續發展的利基……等。   | 在深化台灣民主的同時，也要讓民主傳播到更多的國家與地區；倡議結合全球關注新興民主國家民主發展的力量成立「全球新興民主論壇」，做為彼此對話與交流的平台……等。            | 黨政軍退出媒體的實踐。   | 引導中國與台商的資金回流；加速稅務制度改革，營造一個具有國際競爭力的租稅環境；為資本市場提供更多的動能，積極提振並活絡股市；加速「高鐵」沿線五大車站「產業專用區」的開發，發展具有地方特色的產業聚落……等。                            |
| 2008    | 兩岸關係的正常化不能預設前提，預設前提等於預設結論，就完全沒有協商的誠意與空間。中國對台灣的軍事威脅、外交打壓與經濟統戰，不論由那個政黨執政都必須面對這愈來愈嚴峻的考驗……等。   | 直到去年五月後，才由本人直接致函陳馮富珍幹事長與潘基文秘書長，首次以台灣的名義申請成為「世界衛生組織」與「聯合國」的會員國……等。                         | 兩岸共同劃設軍事緩衝區、建立台海軍事安全諮商機制，逐漸形成「海峽行為準則」，積極展現維護台海和平與穩定的誠意與決心……等。   | 增加投資就是創造就業，有了就業所得才可能成長，這是「拼經濟、顧民生」最基本的道理……等。  |

資料來源：總統府公報<sup>72、73、74、75</sup>

<sup>72</sup>總統府公報，94 年 1 月 1 日，第 6611 號，頁 2-6。

### 三、元旦文告內涵分析

就陳水扁總統侍每年元旦文告四大面向統計分析，即兩岸、外交、國防、經濟等方面，觀察其提出次數，作為比較其籌編預算與其配置數額資訊之基礎，以確認配合度。詳如下表、圖內容：

**表 4-1-5 2001 年~2008 年元旦文告**

單位:次

| 年<br>項目  | 2001          | 2002          | 2003          | 2004            | 合計               |
|----------|---------------|---------------|---------------|-----------------|------------------|
| 兩岸       | 10(300/2,100) | 4(166/2,040)  | 13(320/3,300) | 6(470/3,991)    | 33(1,256/11,431) |
| 外交       | 6(175/2,100)  | 3(90//2,040)  | 5(170/3,300)  | 4(156/3,991)    | 18(591/11,431)   |
| 國防       | 0(0/2,100)    | 0(0//2,040)   | 0(0/3,300)    | 1(10/3,991)     | 1(10/11,431)     |
| 經濟<br>發展 | 10(389/2,100) | 2(145//2,040) | 10(60/3,300)  | 8(484/3,991)    | 30(1,078/11,431) |
| 合計       | 26(864/2,100) | 9(401//2,040) | 28(550/3,300) | 19(1,120/3,991) | 82(2,935/11,431) |

**表 4-1-6 2001 年~2008 年元旦文告(續)**

單位:次

| 年<br>項目  | 2005          | 2006            | 2007          | 2008            | 合計                | 總計<br>(2001-2008) |
|----------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|-------------------|-------------------|
| 兩岸       | 10(300/3,930) | 6(1,050/5,917)  | 7(328/5,069)  | 48(1,080/6,805) | 71(2,758/21,721)  | 104(4014/33,152)  |
| 外交       | 3(90/3,930)   | 4(85/5,917)     | 3(90/5,069)   | 6(162/6,805)    | 16(427/21,721)    | 34(1018/33,152)   |
| 國防       | 1(12/3,930)   | 3(290/5,917)    | 1(25/5,069)   | 6(128/6,805)    | 11(455/21,721)    | 12(465/33,152)    |
| 經濟<br>發展 | 4(360/3,930)  | 18(570/5,917)   | 4(510/5,069)  | 6(720/6,805)    | 32(2,160/21,721)  | 62(3,238/33,152)  |
| 合計       | 18(762/3,930) | 31(1,995/5,917) | 15(953/5,069) | 66(2,090/6,805) | 130(5,800/21,721) | 212(8,735/33,152) |

<sup>73</sup>總統府公報，96 年 1 月 3 日，第 6723 號，頁 2-10。

<sup>74</sup>總統府公報，105 年 1 月 6 日，第 7227 號，頁 3-16。

<sup>75</sup>總統府公報，97 年 1 月 2 日，第 6778 號，頁 2-10。



每年元旦講話提到兩岸、外交、國防、經濟等四項議題，詳細情形如下：2001年合計 26 次(2,100 字)、2002 年 9 次(2,040 字)、2003 年 28 次(3,300 字)、2004 年 19 次(3,991 字)、2005 年 18 次(3,930 字)、2006 年 31 次(5,917 字)、2007 年 15 次(5,069 字)、2008 年 86 次(6,805 字)，合計 212 次(33,152 字)。詳如下圖：

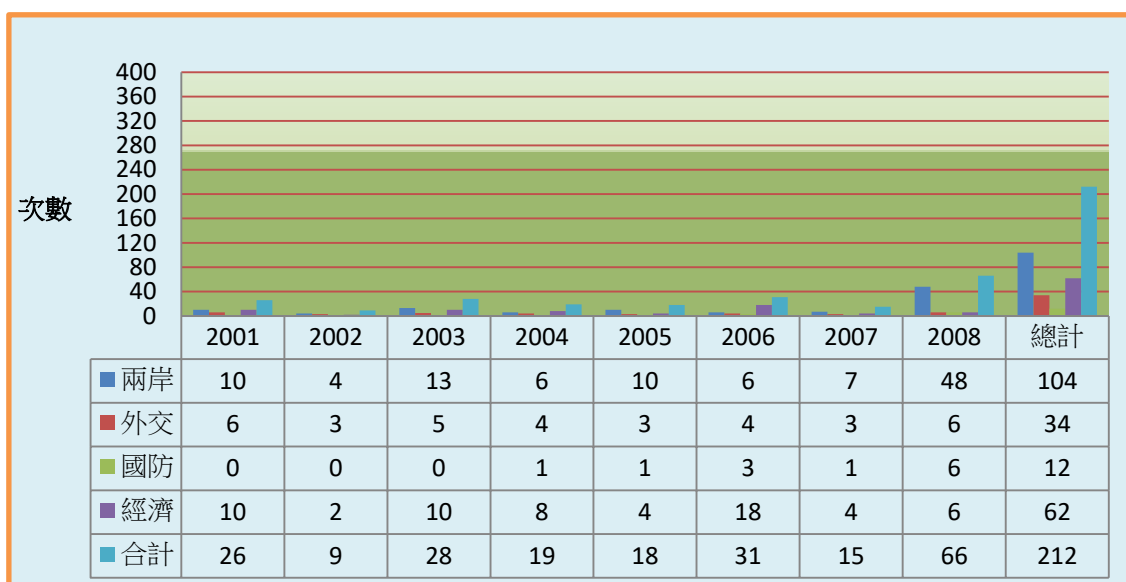


圖 4-1-3 2001 年-2008 元旦文告

## 第二節 預算籌編

### 壹、預算編列原則

政府預算編製程序，在預算法、憲法及其他相關法令中，已有明確之規定，各年度總預算案仍依程序辦理，茲將各年度(民國 90 年度至民國 97 年度)籌編作業主要內容說明如次：

一、民國 90 年度：<sup>76</sup>(一)配合行政院民國 90 年度施政方針，制定之預算政策，以 6 大事項為施政重點，如次：1.強化國防與外交，推動兩岸的對話，確保國家的安全；2.拓展政府再造全新階段，創造全民信任參與的新夥伴關係；3.建立廉能之政治，強化社會的安全，提升生活之品質；4.營造快樂成長的教育環境，追求卓越，邁向資訊與文化大國；5.建立優質總體經貿的環境，厚植國家發展之新利基；6.加速災區重建，再造美麗家園；(二)審酌國家財經之情勢，訂定預算籌編之原則；(三)統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；(四)衡酌府財政收支情形，編定妥適總預算案。

二、民國 91 年度：<sup>77</sup>(一)配合行政院民國 91 年度施政方針，制定預算的政策，以 5 大事項為施政重點，如次：1.維護國家的安全，穩定兩岸的關係，擴展外交活動的空間；2.適應全球經濟體系轉型，擴大公共方面的投資，確保國家整體經濟持續發展；3.促進政治清明廉潔，穩固社會之安全網，追求永續發展的新生活；4.落實教育方面改革，要尊重文化差異，保障弱勢族群權益與福祉；5.提高行政效率，建立以服務導向的政府型態，用以擘劃世紀新願景；(二)統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；(三)審酌財經情勢，訂定預算籌編之原則；(四)衡酌政府財政收支情形，編定妥適總預算案。

三、民國 92 年度：<sup>78</sup>(一)配合行政院民國 92 年度施政方針，制定預算的政策，以五大事項為施政重點，如次：1.推動兩岸關係正常化，發展民主、民間與民意原

<sup>76</sup>立法院圖書館，<https://lis.ly.gov.tw/budgetc/budgetkmout>，民國 107 年 1 月 6 日到訪。

<sup>77</sup>同前註 76。

<sup>78</sup>同前註 76。

則的全體國民外交；2.融入全球的經濟體系，加速推動公共建設，確保國家經濟穩定成長；3.推動具國際競爭力的教育體制，營造多元文化環境；4.加強弱勢族群服務強化社會安全網，提升全民生活品質；5.推動政府改造，建立廉能、具全球競爭力的活力政府；(二)審酌國家財經情勢，訂定預算籌編之原則；(三)統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；(四)衡酌政府財政收支情形，編定妥適總預算案。

四、民國 93 年度：<sup>79</sup>(一)配合行政院民國 93 年度施政方針，制定預算的政策，以 6 大事項為施政重點，如次：1.推動兩岸關係良性發展，發展實質性外交，保障國家和平與安全；2.塑造臺灣新經濟文明，厚植經濟成長潛能；3.平衡政府財政收支，加強國家資產運用，健全金融體系；4.型塑終身學習教育環境，促進文化創意革新，建構運動休閒文化；5.積極推動政府改造工程，落實中央權力下放原則，營造陽光政治環境與永續發展環境，追求公平正義社會與穩固社會安全網絡；(二)審酌國家財經情勢，訂定預算籌編之原則；(三)統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；(四)衡酌政府財政收支情形，編定妥適總預算案。

五、民國 94 年度：<sup>80</sup>(一)配合行政院民國 94 年度施政方針，制定預算的政策，以 6 大事項為施政重點，如次：1.加強兩岸交流合作，推動全體國民外交，鞏固國家的和平安全；2.加速經濟轉型升級，深化創新研發能力，厚植產業之發展潛能；3.繼續推動政府金融與財政改革，健全農業金融體系，提升國家資產之運用效率；4.完備社會安全網絡，維護社會公平正義，營造永續發展環境；5.重整政府組織職能與功能，擴大地方分權自主權，營造陽光政治環境；6.建立終身學習教育網站，發展文化創意產業；(二)審酌財經情勢，訂定預算籌編原則；(三)統籌財力資源，分配各主管機關歲出額度；(四)衡酌政府財政收支情形，編定妥適總預算案。

六、民國 95 年度：<sup>81</sup>(一)配合行政院民國 95 年度施政方針，制定預算的政策，

---

<sup>79</sup>同前註 76。

<sup>80</sup>同前註 76。

<sup>81</sup>同前註 76。

以 6 大事項為施政重點，如次：1.重啟兩岸協商對話，推動全體國民外交，鞏固國家的和平安全；2.提升產業附加價值，強化創新研發之能力，促進經濟的成長潛能；3.健全政府財政收支，賡續推動財政與金融改革，提升國家資產整體性運用效益；4.建立學習型的社會，發展文化創意之產業，推展全體國民運動；5.健全福利保障體系，落實社會公平與正義，暨營造永續發展環境；6.持續推動政府改造工程，建立廉能之政府，強化中央與地方夥伴關係；(二)審酌國家財經情勢，訂定預算籌編之原則；(三)統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；(四)衡酌政府財政收支情形，編定妥適總預算案。

七、民國 96 年度：<sup>82</sup>(一)配合行政院民國 96 年度施政方針，制定預算的政策，以 6 大事項為施政重點，如次：1.追求兩岸互惠互利原則，推動全體國民外交，鞏固國家的和平安全；2.賡續推動政府財政改革，健全政府財政金融體制，強化中央與地方夥伴關係；3.改善社會治安，貫徹公權力，與建立廉能政府；4.體貼照顧弱勢，維護社會公平正義，暨保障社會安全及國民之福祉；5.營造優質之投資環境，創新科技之研發能力，促進經濟的永續發展；6.建構終身學習社會，增進多元文化傳承與落實全民運動推展；(二)審酌國家財經情勢，訂定預算籌編之原則；(三)統籌財力資源，分配各主管機關歲出額度；(四)衡酌政府財政收支情形，編定妥適總預算案。

八、民國 97 年度：<sup>83</sup>(一)配合行政院民國 97 年度施政方針，制定預算的政策以 6 大事項為施政重點，如次：1.全面拓展對外的關係，鞏固國家的和平安全，建構兩岸互利雙贏之發展環境；2.營造優良之投資環境，創新科技與研發能力，促進經濟穩健成長；3.改善社會治安，強化廉政肅貪作為，營造陽光之政治環境；4.加強弱勢族群照顧，推動國民年金制度，暨建構完善社會安全與醫療照護體系；5.

---

<sup>82</sup>同前註 76。

<sup>83</sup>同前註 76。

賡續推動政府財政與金融改革，重整政府組織職能與功能，加強中央與地方協力合作；6.推動 12 年國民基本教育，增進多元文化傳承，全力推動 2009 年國際運動會籌辦工作；(二)審酌國家財經情勢，訂定預算籌編之原則；(三)統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；(四)衡酌政府財政收支情形，編定妥適總預算案。

檢視以上各年度預算編製方式，雖然預算籌編訂定原則性規定，也考量財經情勢與列入施政方針等因素，惟均列有先行匡列各主管機關的預算額度，對於總統施政理念的列入預算相當有限，顯然在管控方面略顯不足，亦既是理念與預算沒有密切結合，而且編列模式就是由上而下的，足見僅求穩定性預算的心態濃厚，難有突破創新之作為，欠缺零基預算精神作為。

## 貳、各年度預算情形

陳水扁總統任期內中央政府預算編列資訊，經常門、資本門占有不同之比重，經常門約占總預算的七至八成，而資本門約為一至二成，詳細如下表、圖：

表 4-2-1 2001 年~2008 年中央政府歲出預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>年 | 經常門           |       | 資本門         |       | 合計            |     |
|---------|---------------|-------|-------------|-------|---------------|-----|
|         | 預算數           | %     | 預算數         | %     | 預算數           | %   |
| 2001    | 1,312,009,016 | 80.14 | 325,070,107 | 19.86 | 1,637,079,123 | 100 |
| 2002    | 1,219,893,917 | 76.69 | 370,844,555 | 23.31 | 1,590,738,472 | 100 |
| 2003    | 1,262,173,699 | 76.18 | 394,586,450 | 23.82 | 1,656,760,149 | 100 |
| 2004    | 1,267,952,968 | 79.38 | 329,316,942 | 20.62 | 1,597,269,910 | 100 |
| 2005    | 1,271,030,737 | 79.03 | 337,295,403 | 20.97 | 1,608,326,140 | 100 |
| 2006    | 1,289,642,803 | 82.05 | 282,042,268 | 17.95 | 1,571,685,071 | 100 |
| 2007    | 1,348,850,227 | 82.84 | 279,500,980 | 17.16 | 1,628,351,207 | 100 |
| 2008    | 1,427,904,710 | 83.42 | 283,812,716 | 16.58 | 1,711,717,426 | 100 |

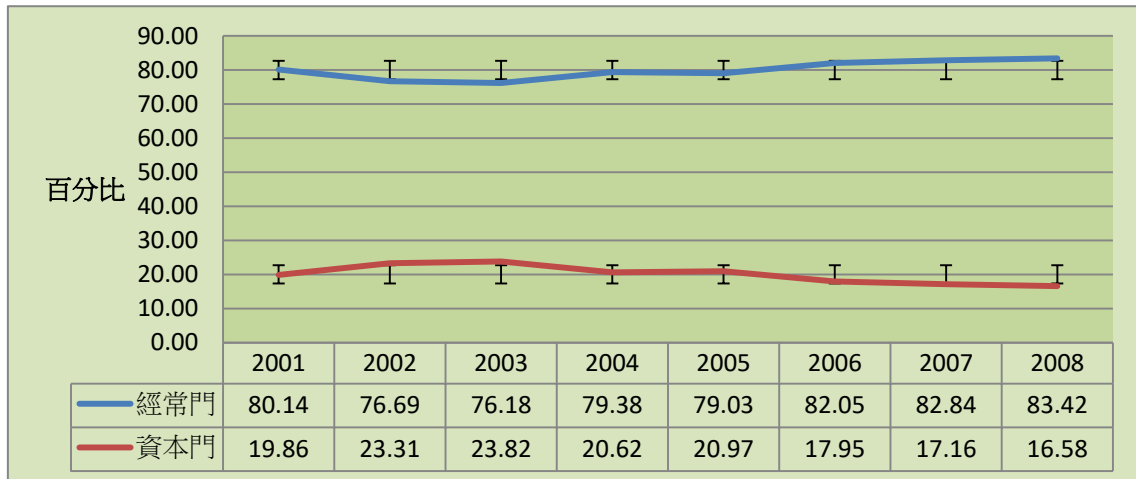


圖 4-2-1 2001 年-2008 年中央政府預算數

若將各年度預算內(2001 年-2008 年)有關兩岸支出、外交支出、國防支出、經濟發展支出等四大支出預算資訊，其占總預算比例分析，以經常門、資本門分類，各有不同比例，詳如下表、圖：

表 4-2-2 2001 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |       | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %     | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 637,704     | 0.04  | 9,466       | 0.00  | 647,170     | 0.04  |
| 外交支出             | 28,383,192  | 1.73  | 236,646     | 0.02  | 28,619,838  | 1.75  |
| 國防支出             | 235,323,777 | 14.37 | 8,924,106   | 0.55  | 244,247,883 | 14.92 |
| 經濟發展支出           | 62,415,696  | 3.81  | 218,232,609 | 13.35 | 280,648,305 | 17.14 |

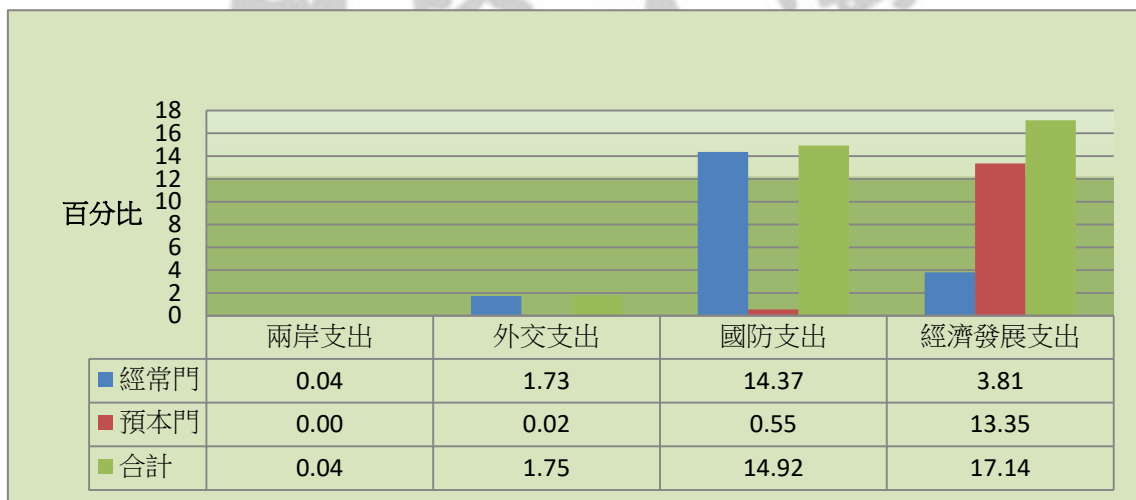


圖 4-2-2 2001 年中央政府歲出政事、功能別

表 4-2-3 2002 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |       | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %     | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 616,069     | 0.04  | 44,166      | 0.00  | 660,235     | 0.04  |
| 外交支出             | 26,979,338  | 1.70  | 375,099     | 0.02  | 27,354,437  | 1.72  |
| 國防支出             | 218,698,882 | 13.75 | 8,284,754   | 0.52  | 226,983,636 | 14.27 |
| 經濟發展支出           | 54,566,800  | 3.43  | 238,897,256 | 15.02 | 293,464,056 | 18.45 |

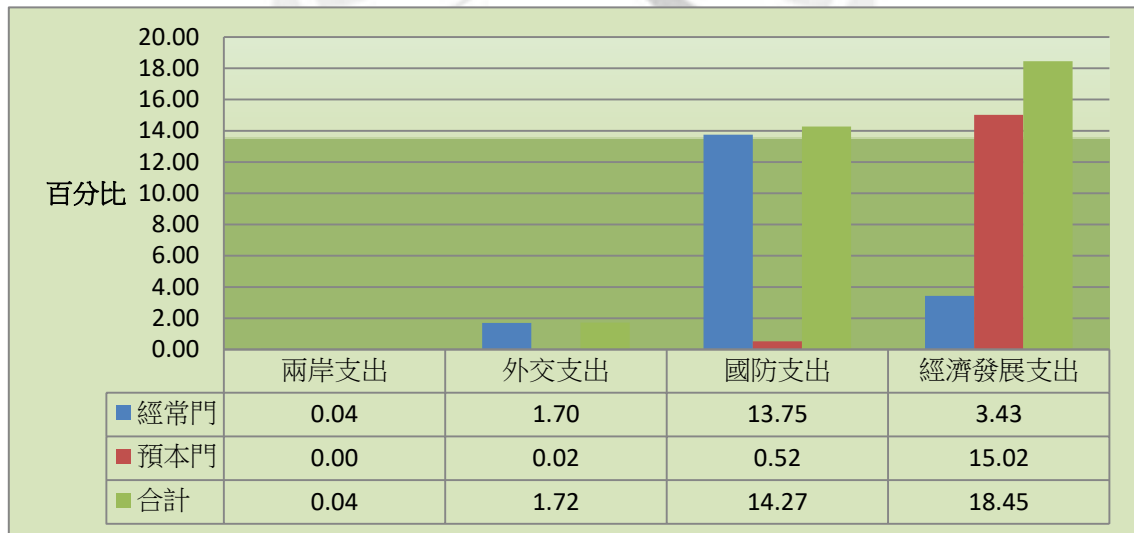


圖 4-2-3 2002 年中央政府歲出政事、功能別

表 4-2-4 2003 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |       | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %     | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 626,284     | 0.04  | 43,549      | 0.00  | 669,833     | 0.04  |
| 外交支出             | 27,484,313  | 1.66  | 659,187     | 0.04  | 28,143,500  | 1.70  |
| 國防支出             | 219,139,566 | 13.22 | 7,751,278   | 0.47  | 226,890,844 | 13.69 |
| 經濟發展支出           | 64,991,496  | 3.92  | 234,564,854 | 14.16 | 299,556,350 | 18.08 |



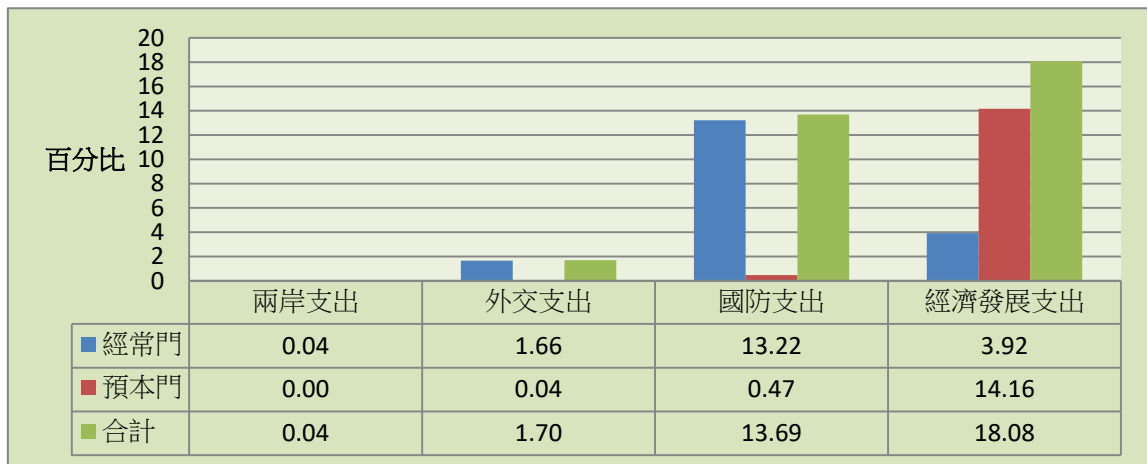


圖 4-2-4 2003 年中央政府歲出政事、功能別

表 4-2-5 2004 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |       | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %     | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 607988      | 0.04  | 45031       | 0.00  | 653019      | 0.04  |
| 外交支出             | 27,158,771  | 1.70  | 1,730,584   | 0.11  | 28,889,355  | 1.81  |
| 國防支出             | 241,294,006 | 15.11 | 9,655,353   | 0.60  | 250,949,359 | 15.71 |
| 經濟發展支出           | 54,565,189  | 3.42  | 196,017,220 | 12.27 | 250,582,409 | 15.69 |

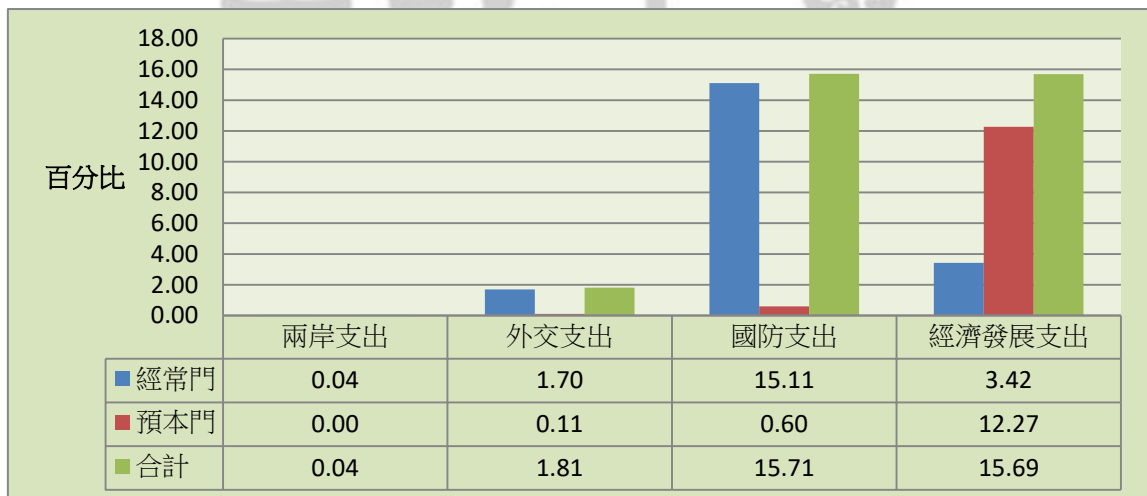


圖 4-2-5 2004 年中央政府歲出政事、功能別

表 4-2-6 2005 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |       | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %     | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 610,796     | 0.04  | 46,597      | 0.00  | 657,393     | 0.04  |
| 外交支出             | 27,330,908  | 1.70  | 1,050,447   | 0.07  | 28,381,355  | 1.77  |
| 國防支出             | 237,553,822 | 14.77 | 12,276,029  | 0.76  | 249,829,851 | 15.53 |
| 經濟發展支出           | 51,563,104  | 3.21  | 198,743,744 | 12.36 | 250,306,848 | 15.57 |

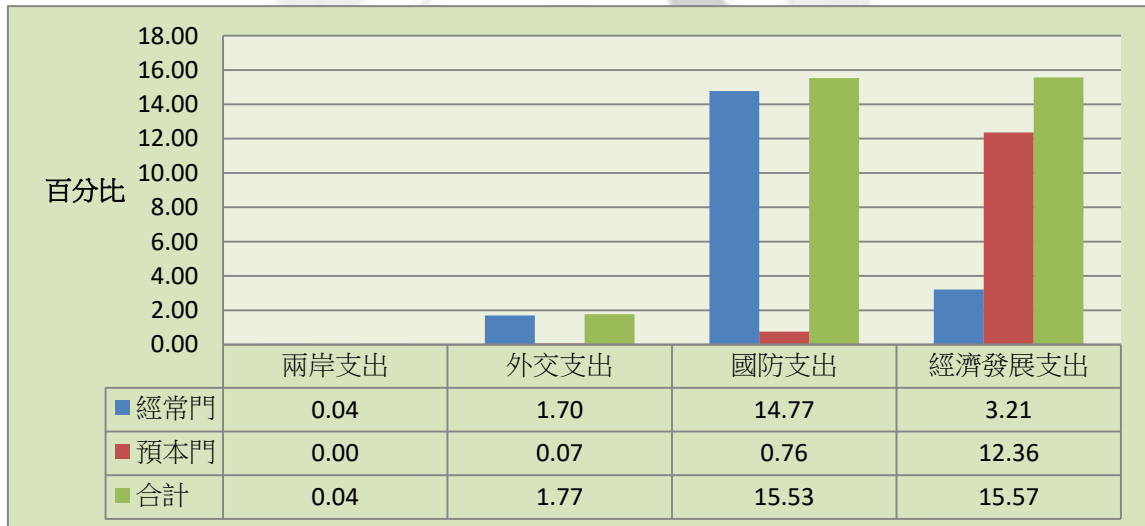


圖 4-2-6 2005 年中央政府歲出政事、功能別

表 4-2-7 2006 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |      | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %    | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 655,118     | 0.04  | 29,108      | 0.00 | 684,226     | 0.04  |
| 外交支出             | 27,969,226  | 1.78  | 365,400     | 0.02 | 28,334,626  | 1.80  |
| 國防支出             | 226,333,592 | 14.40 | 14,246,822  | 0.91 | 240,580,414 | 15.31 |
| 經濟發展支出           | 50,914,369  | 3.24  | 148,106,118 | 9.42 | 199,020,487 | 12.66 |

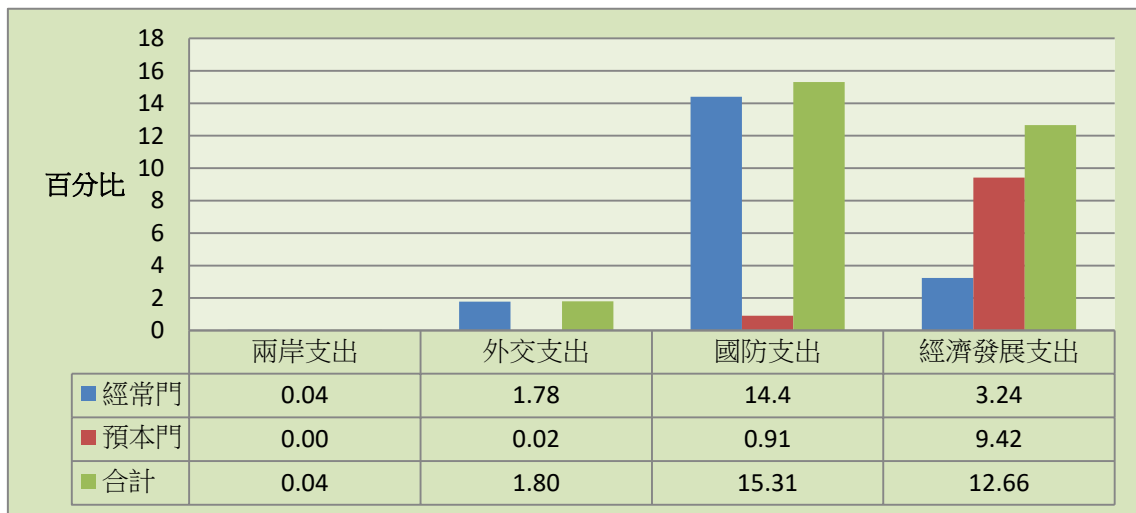


圖 4-2-7 2006 年中央政府歲出政事、功能別

表 4-2-8 2007 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |      | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %    | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 732,796     | 0.05  | 20,632      | 0.00 | 753,428     | 0.05  |
| 外交支出             | 28,544,588  | 1.75  | 376,193     | 0.02 | 28,920,781  | 1.77  |
| 國防支出             | 266,242,062 | 16.35 | 26,760,768  | 1.64 | 293,002,830 | 17.99 |
| 經濟發展支出           | 65,602,434  | 4.03  | 130,933,161 | 8.03 | 196,535,595 | 12.06 |

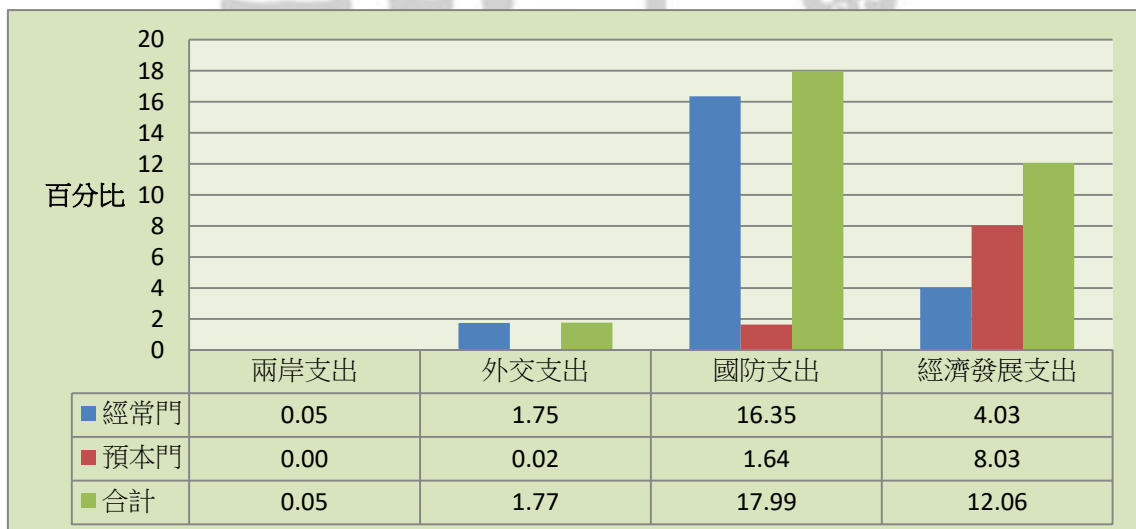


圖 4-2-8 2007 年中央政府歲出政事、功能別

表 4-2-9 2008 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |      | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %    | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 1,423,959   | 0.08  | 23,928      | 0.00 | 1,447,887   | 0.08  |
| 外交支出             | 30,526,650  | 1.78  | 456,424     | 0.03 | 30,983,074  | 1.81  |
| 國防支出             | 297,125,067 | 17.36 | 28,475,852  | 1.66 | 325,600,919 | 19.02 |
| 經濟發展支出           | 79,756,949  | 4.66  | 136,870,363 | 8.00 | 216,627,312 | 12.66 |

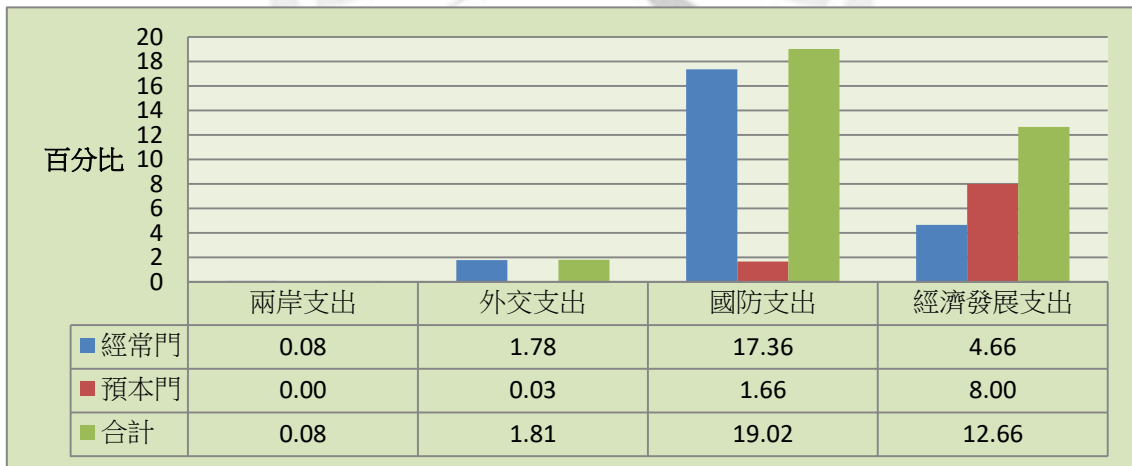


圖 4-2-9 2008 年中央政府歲出政事、功能別

按分別以兩岸支出、外交支出、國防支出、經濟發展支出等四大支出預算資訊，占總預算比例分析，2001 年至 2008 年情形，詳如下圖：



圖 4-2-10 2001 年-2008 年兩岸支出

兩岸支出占預算總數為0.04%至0.08%之間，以2008年占預算總數比率最高，為0.08%。

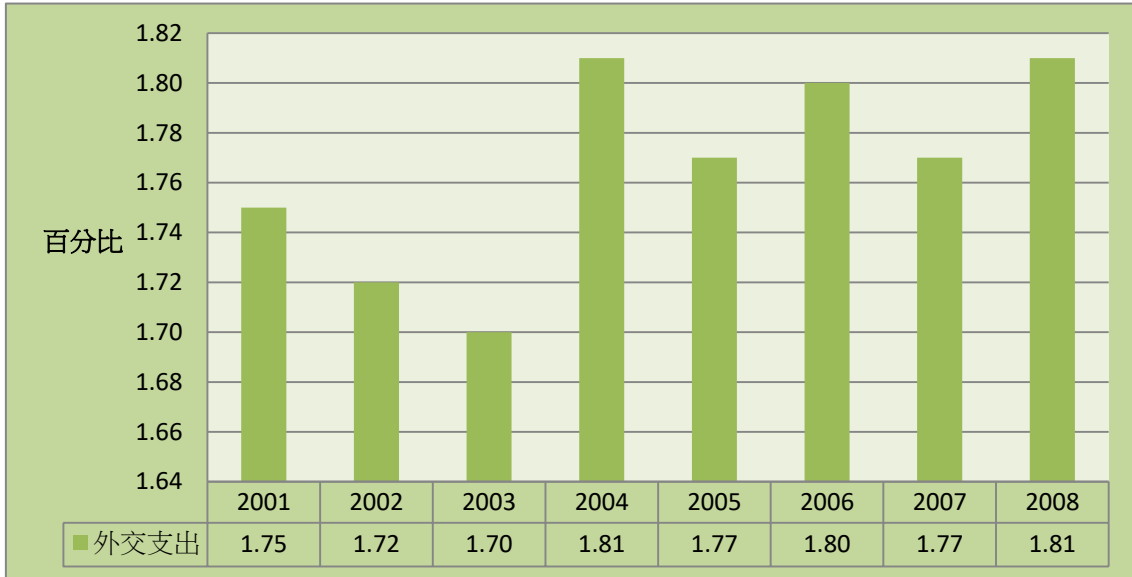


圖 4-2-11 2001 年-2008 年外交支出

外交支出占預算總數為1.70%至1.81%之間，以2004及2008年占預算總數比率最高，為1.81%，次之為2006年的1.80%，最低則為2003年的1.70%。



圖 4-2-12 2001 年-2008 年國防支出

國防支出占預算總數為13.69%至19.02%之間，以2008年占預算總數比率最高，為19.02%，次之為2007年的17.99%，最低則為2003年的13.69%。

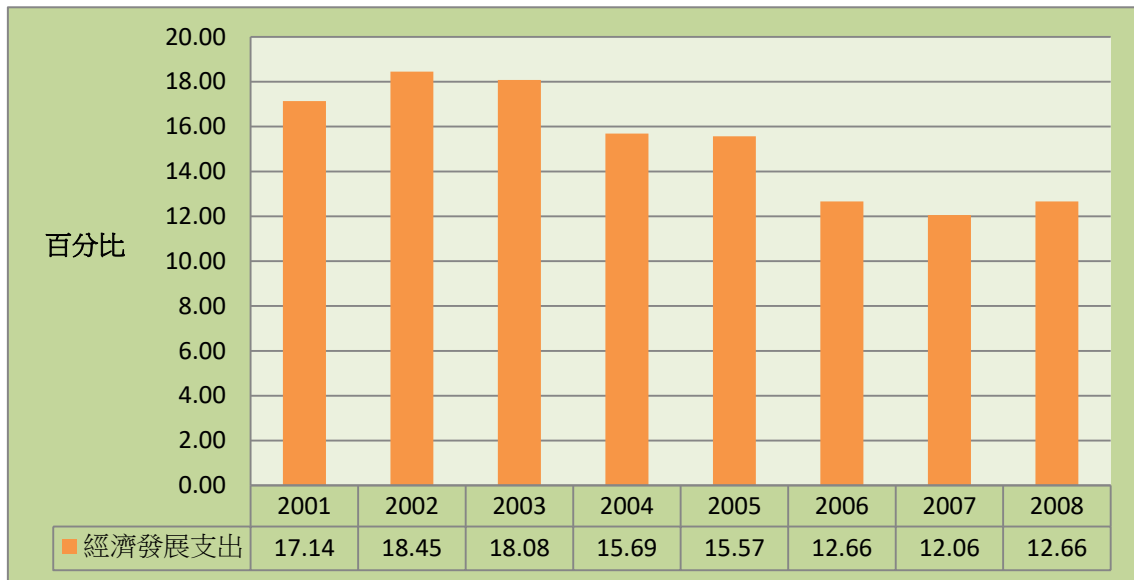


圖 4-2-13 2001 年-2008 年經濟發展支出

經濟發展支出占預算總數為 12.06% 至 18.45% 之間，以 2002 年占預算總數比率最高，為 18.45% ，次之為 2003 年的 18.08% ，最低則為 2007 年的 12.06% 。

### 第三節 施政理念與預算配合度

從政見、演說、文告與中央政府預算比較，自 2000 年至 2008 年國內生產毛額，有 2 個年度是負的年增率，係 2001 年的-1.87%及 2008 年的-1.91%，其他年度均係為正的年增率。<sup>84</sup>詳如下表、圖：

表 4-3-1 2000 年至 2008 年國內生產毛額、經濟成長統計表

單位:新台幣百萬元、百分比

| 年    | 項目 | 生產毛額       |       | 經濟成長率 | 備註 |
|------|----|------------|-------|-------|----|
|      |    | 金額         | 年增率   |       |    |
| 2000 |    | 10,351,260 | 5.46  | 6.42  |    |
| 2001 |    | 10,158,209 | -1.87 | -1.26 |    |
| 2002 |    | 10,680,883 | 5.15  | 5.57  |    |
| 2003 |    | 10,965,866 | 2.67  | 4.12  |    |
| 2004 |    | 11,649,645 | 6.24  | 6.51  |    |
| 2005 |    | 12,092,254 | 3.80  | 5.42  |    |
| 2006 |    | 12,640,803 | 4.54  | 5.62  |    |
| 2007 |    | 13,407,062 | 6.06  | 6.52  |    |
| 2008 |    | 13,150,950 | -1.91 | 0.70  |    |

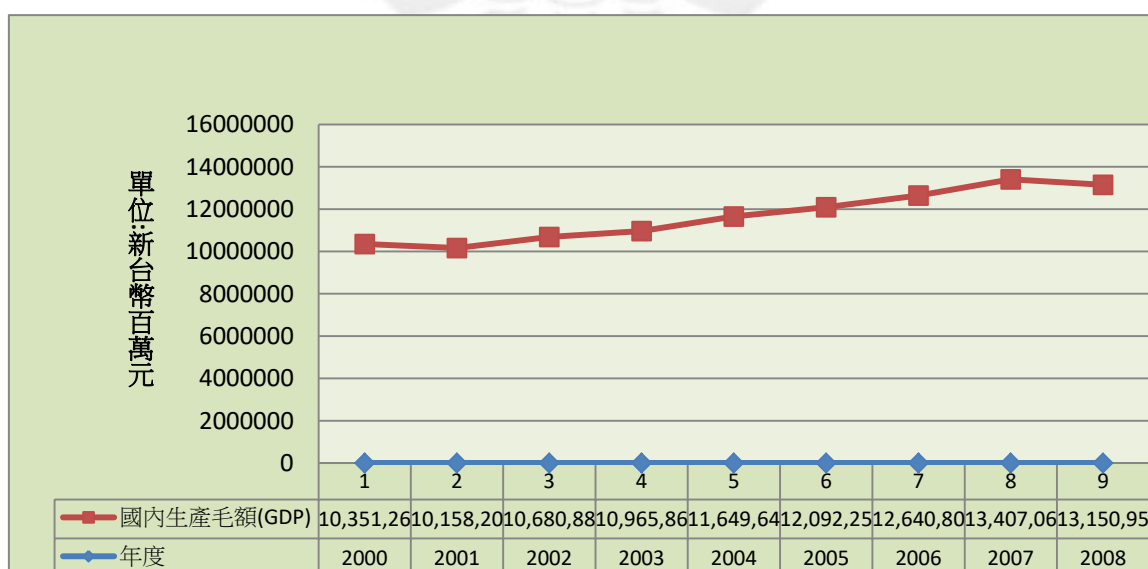


圖 4-3-1 2000 年-2008 年國內生產毛額

<sup>84</sup> 同前註 62。

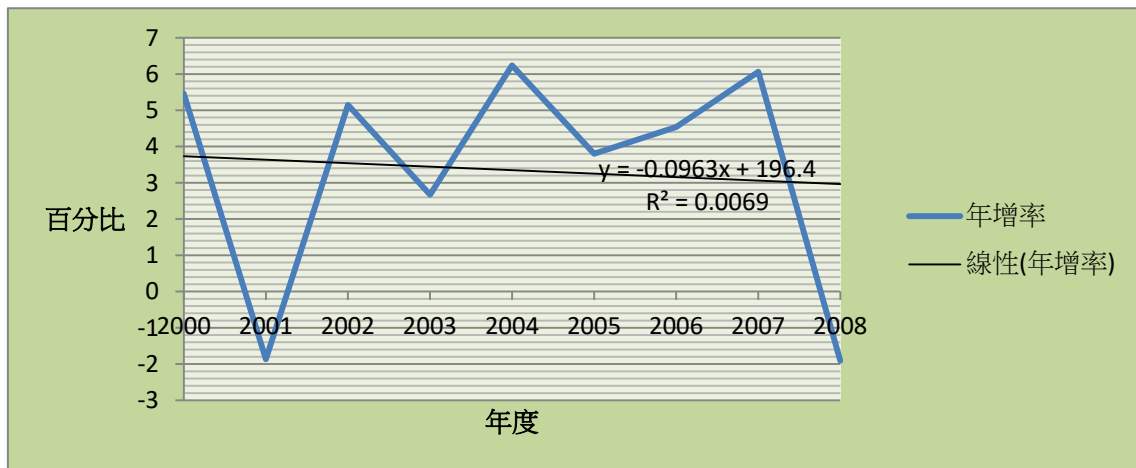


圖 4-3-2 2000 年-2008 年國內生產毛額年增率

### 壹、比較國內生產毛額與中央政府預算編配比率

依據預算法規定歲出，指的是除增置或改良、擴充資產及增加投資為資本支出，應屬資本門外，其他均為經常支出，應列經常門。以這樣定義即是經常門的支出，主要為政府機關的水電費、人事費、以及轉移性支出如老農津貼，各種津貼等。而公共建設，電腦軟體的採購等固定資本形成的支出，則屬於資本門的支出。經常門是一種消耗型的預算，資本門則是資本的形成累積，對於政府長遠財政較有利。而觀察中央政府自 2000 年度至 2008 年度國內生產毛額年增率呈現曲線，2007 年年增率特別高，達 6.06%。比較中央政府的自 2000 年至 2008 年預算，預算經常門門編配比例介於 76.18%至 83.42%之間、資本之編配比例介於 17.16%至 23.82%之間，似乎與國內生產毛額無正相關，如下圖。

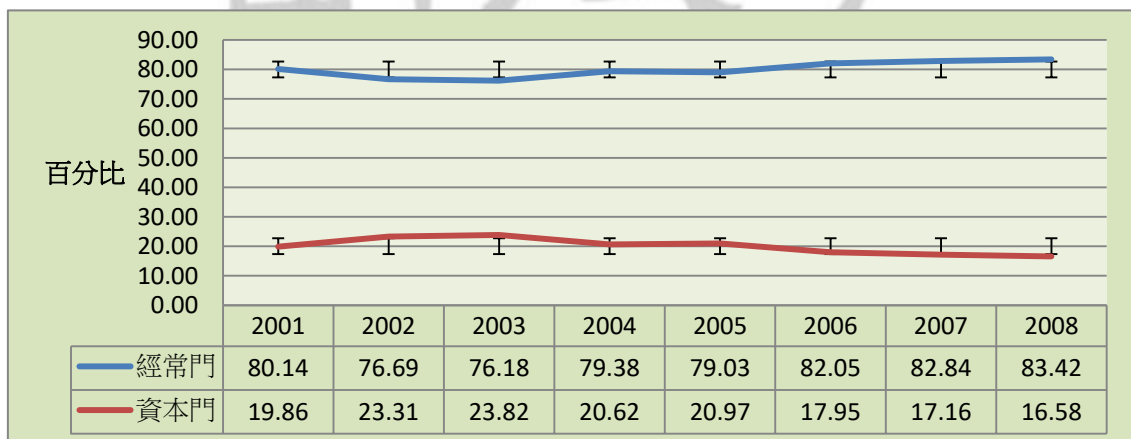


圖 4-3-3 2001 年-2008 年中央政府預算數



貳、比較國內生產毛額與中央政府兩岸、外交、國防、經濟發展等預算編配比率

自 2001~2008 年期間，從兩岸支出、外交支出、國防支出、經濟發展支出等四面向對照於同時期國內生產毛額(GDP)，其結果預算編列配置與國內生產毛額無正相關，亦即未能適時隨 GDP 成長同步提供預算比例。從下表、圖即可瞭解：

表 4-3-2 2001 年至 2008 兩岸、外交、國防、經濟發展等支出占總預算

單位:百分比

| 年<br>項目 | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 兩岸支出    | 0.04  | 0.04  | 0.04  | 0.04  | 0.04  | 0.04  | 0.04  | 0.08  |
| 外交支出    | 1.75  | 1.72  | 1.70  | 1.81  | 1.77  | 1.80  | 1.77  | 1.81  |
| 國防支出    | 14.92 | 14.27 | 13.69 | 15.71 | 15.53 | 15.31 | 17.99 | 19.02 |
| 經濟發展支出  | 17.14 | 18.45 | 18.08 | 15.69 | 15.57 | 12.66 | 12.06 | 12.66 |

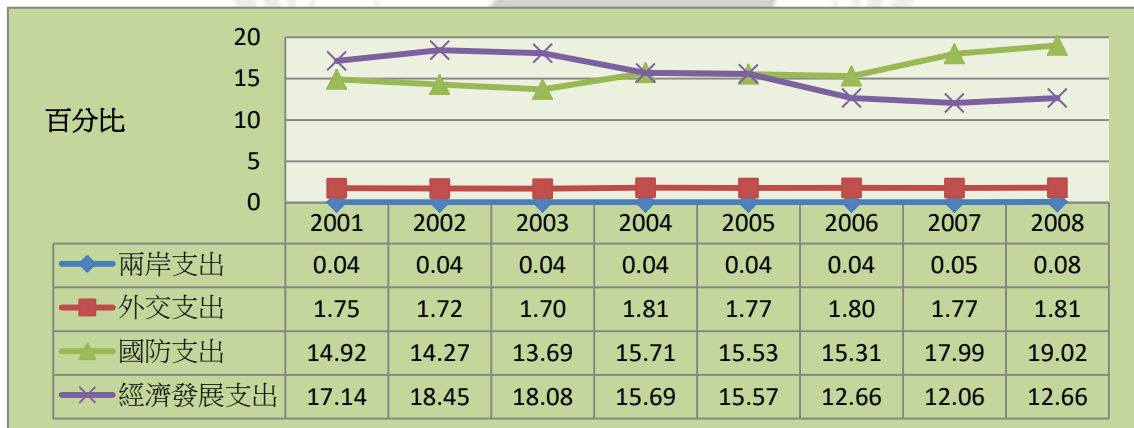


圖 4-3-4 2001 年-2008 年兩岸、外交、國防、經濟發展等支出

## 第五章 馬英九時期

本章共分為三節，第一節說明施政理念與方針，從總統的競選政見、就職演說、元旦文告探討；第二節說明中央政府預算的籌編，探討政府預算編列依據、型態與各年度情形；第三節說明施政理念、方針與預算配合度，瞭解施政理念與方針是否於預算體現，並觀察配合國家經濟成長的比率程度。馬英九擔任中華民國第十二、十三任總統，亦經由民主程序的競選而產生，起自 2008 年 5 月至 2016 年 5 月止，共計八年。

### 第一節 施政理念與方針

馬英九的施政理念方向為何？有何施政方針；經由預算資訊呈現出與其競選時提出的政見、就職時的演說、每年元旦文告吻合度與配合度又是如何？分述如次：

#### 壹、競選政見的內涵

馬英九擔任二屆總統，共計八年(2008 年 5 月-2016 年 5 月)，2008 年及 2012 年競選時分別提出政見，分述如下：<sup>85</sup>

##### 一、2008 年主要內容

全國便捷交通網，高雄自由貿易及生態港，發展中部高科技產業新聚落，桃園航空城，智慧台灣，產業創新走廊，都市及工業區更新，海岸新生……等；參與全球經濟整合活動、推動兩岸經貿動態調整，將和中共進行協商，承諾台海一百年和平，開放兩岸三通，推動兩岸共同市場，促進海峽兩岸人事物之交流；打造精銳新國軍、確保台海無戰事。全面實施募兵制，未來義務役男只需接受 3 個月訓練；外交政策：活路外交、擁抱全球。

##### 二、2012 年主要內容

提出八大願景：活力經濟、公義社會、廉能政府、優質文教、永續環境、全面建設、和平兩岸、友善國際；黃金十年確保中華民國主權的獨立與完整、確保台灣的安全與繁榮、確保族群和諧與兩岸和平、確保永續環境與公義社會；主張在

<sup>85</sup><https://zh.wikipedia.org/wiki/2008、2012年中華民國總統選舉>，2018 年 2 月 19 日到訪。

通盤評估國內外情勢發展，審酌推動兩岸商簽和平協議，以維護兩岸永續和平。確保中華民國主權獨立完整、確保台灣安全繁榮、確保族群和諧與兩岸和平、以及確保永續環境和公義社會。

### 三、2008 年及 2012 年競選時政見

彙整馬英九競選兩任總統所提政見，主要內容如下表：

表 5-1-1 2008 年及 2012 年競選時政見內容摘要

| 年<br>項目 | 2008  | 2012  |
|---------|---|---|
| 競選時政見   | 一、六三三政見<br>二、愛台十二建設<br>三、產業再造 345<br>四、全球連結<br>五、租稅金融<br>六、其他政見(兩岸關係、行政區域、客家、教育、勞動、原住民、憲政改革、農業、國防、青年、外交、婦女、人權、醫療、社福、境環、廉能、文化、交通等政策) | 一、黃金十年<br>二、八大願景<br>三、兩岸和平協議<br>四、其他政見(兩岸論述、客家政策) |

### 四、競選政見分析

就馬英九總統競選政見四大面向統計分析，即兩岸、外交、國防、經濟等方面，觀察其提出次數，作為比較其籌編預算與其配置數額資訊之基礎，以確認配合度。詳如下表、圖內容：

表 5-1-2 2008 年及 2012 年競選時政見

單位:年、次

| 年<br>項目 | 2008            | 2012        | 合計              |
|---------|-----------------|-------------|-----------------|
| 兩岸      | 13(555/4,085)   | 10(445/976) | 23(1,000/5,061) |
| 外交      | 2(16/4,085)     | 1(45/976)   | 3(61/5,061)     |
| 國防      | 1(45/4,085)     | 1(10/976)   | 2(55/5,061)     |
| 經濟發展    | 9(1,932/4,085)  | 2(45/976)   | 11(1,977/5,061) |
| 合計      | 25(2,548/4,085) | 14(545/976) | 39(3,093/5,061) |

2008 年競選政見共計 4,085 字，兩岸關係提到 13 次(555 字)、外交方面提到 2 次(16 字)、國防軍事提到 1 次(45 字)、在經濟發展方面提到 9 次(1,932 字)，合計 25 次(2,548 字)；2012 年競選政見共計 976 字：兩岸關係提到 10 次(445 字)、外交方面提到 1 次(45 字)、國防軍事提到 1 次(10 字)、在經濟發展方面提到 2 次(45 字)，合計 14 次(545 字)。兩次競選提到兩岸、外交、國防、經濟等四大面向差異 13 次，2012 年比 2008 年少了 11 次。詳如下圖：

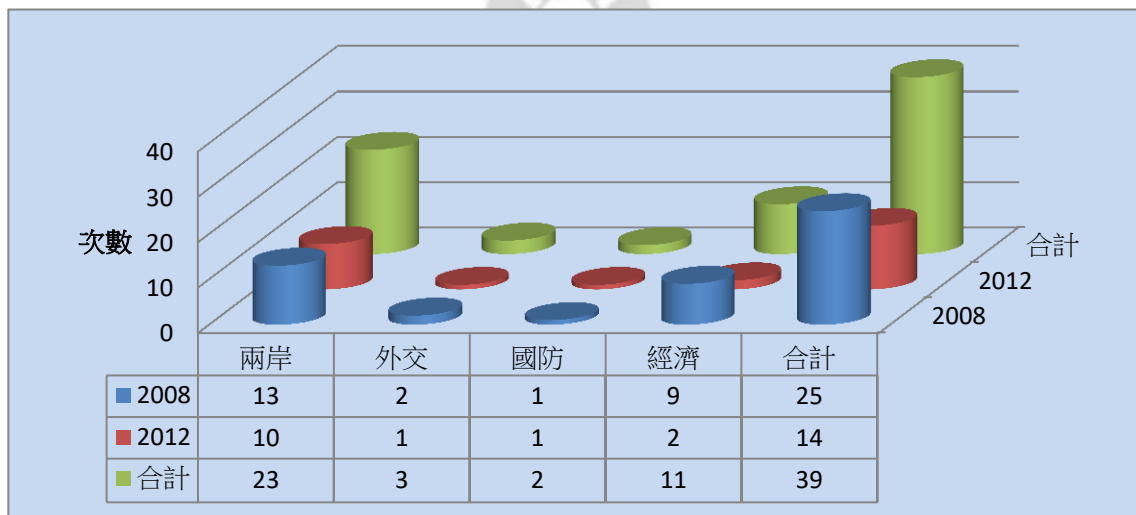


圖 5-1-1 2008 年及 2012 年競選時政見

## 貳、就職演說的內涵

### 一、2008 年<sup>86</sup>主要內容

台灣未來一定要成為和平的締造者，未來新政府最緊迫的任務，就是帶領台灣勇敢地迎接全球化帶來的挑戰，建立優良憲政傳統的最好機會追求兩岸和平與維持區域穩定，是不變的目標；一九九二年，兩岸曾經達成一中各表的共識，隨後並完成多次協商，促成兩岸關係順利的發展。今後將繼續在九二共識的基礎上，儘早恢復協商，並秉持博鰲論壇中提出的「正視現實，開創未來；擱置爭議，追求雙贏」，尋求共同利益的平衡點。

<sup>86</sup> 總統府公報，97 年 5 月 20 日，第 6081 號，頁 3-9。

四百多年來，台灣這塊土地一直慷慨的接納著先來後到的移民，滋養、庇護著我們，提供我們及後代子孫安身立命的空間，並以高峻的山峰、壯闊的大海，充實、淬礪著我們的心靈。盱衡時局，環顧東亞，台灣擁有絕佳的地理位置、珍貴的文化資產、活力創新的企業、深厚的人文素養、日漸成熟的民主、多元和諧的社會、活躍海內外的民間組織、遍佈全球的愛鄉僑民，以及來自世界各地的新移民；只要我們秉持「台灣精神」，善用我們的優勢，並堅持「以台灣為主，對人民有利」的施政原則，將台澎金馬建設為舉世稱羨的樂土、我們引以為傲的美麗家園。

## 二、2012年<sup>87</sup>主要內容

政府將以強化經濟成長動能、打造低碳綠能環境、創造就業與落實社會公義、厚植文化國力、以及積極培育延攬人才作為國家發展的五大支柱，以全面提升臺灣的全球競爭力，讓臺灣在這四年脫胎換骨、邁向幸福；動能的核心，在經濟環境自由化和產業結構優質化；和平兩岸、活路外交、堅強國防，就是以國防武力嚇阻外來威脅；國防工業自主、強化新一代兵力整建以及災害防救等方面，都有明顯成果；大幅提升國軍體能及戰技，而整飭軍紀及反貪防弊，亦有相當成果，這也是我們建軍備戰的具體成效；擁有適當的防衛力量，使政府與人民更有信心與意願，繼續穩健發展兩岸關係。

未來四年，我們仍將向外採購無法自製的防衛性武器，也將完善募兵制及相關配套，在「防衛固守、有效嚇阻」的戰略下，以「創新、不對稱」思維，建立量少但質精的堅強國防武力；同時強化我國與周邊各國關係，積極參與國際事務，推動建立制度化的戰略對話合作管道，以捍衛中華民國主權與保障臺灣安全，並對區域和平作出積極貢獻。

## 三、就職演說分析

---

<sup>87</sup> 總統府公報，101年5月20日，第7033號，頁4-12。

就馬英九總統就職時演說四大面向統計分析，即兩岸、外交、國防、經濟等方面，觀察其提出次數，作為比較其籌編預算與其配置數額資訊之基礎，以確認配合度。詳如下表、圖內容：

表 5-1-3 2008 年及 2012 年就職時施政報告

單位:次

| 年<br>政事、<br>功能別 | 2008            | 2012            | 合計               |
|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| 兩岸              | 12(468/3,739)   | 28(1,002/5,912) | 40(1,470/9,651)  |
| 外交              | 13(540/3,739)   | 27(542/5,912)   | 40(1,082/9,651)  |
| 國防              | 2(106/3,739)    | 6(325/5,912)    | 8(431/9,651)     |
| 經濟發展            | 7(288/3,739)    | 19(1,682/5,912) | 26(1,970/9,651)  |
| 合計              | 34(1,402/3,739) | 80(3,551/5,912) | 114(4,953/9,651) |

2008 年就職時施政報告共計 3,739 字，兩岸關係提到 12 次(468 字)、外交方面提到 13 次(540 字)、國防軍事提到 2 次(106 字)、在經濟發展方面提到 7 次(288 字)，合計 34 次(1,402 字)；在 2012 年就職時施政報告共計 5,912 字：兩岸關係提到 28 次(1,002 字)、外交方面提到 27 次(542 字)、國防軍事提到 6 次(325 字)、在經濟發展方面提到 19 次(1,682 字)，合計 80 次(3,551 字)。兩次就職時施政報告提到兩岸、外交、國防、經濟等四大面向差異 46 次，2012 年比 2008 年多了 46 次。詳如下圖：

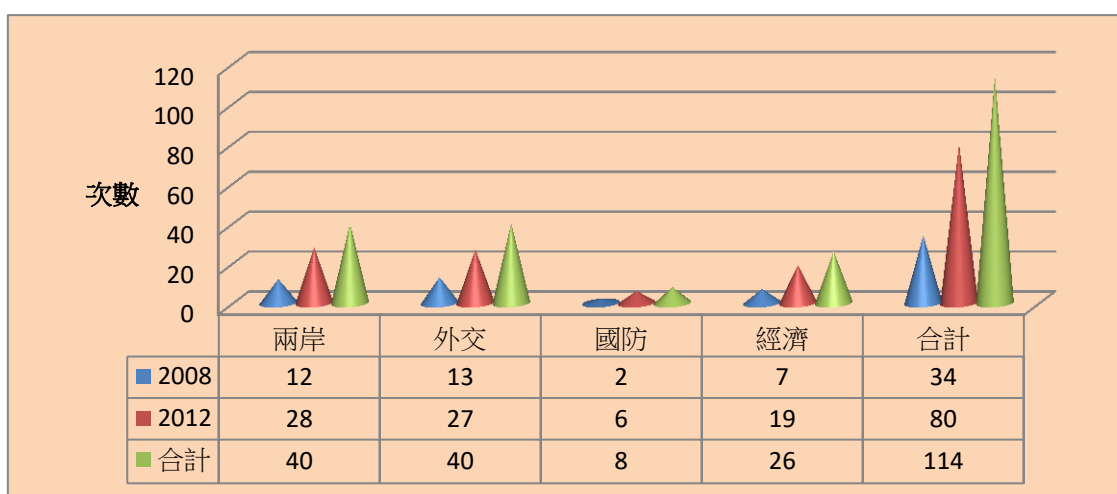


圖 5-1-2 2008 年及 2012 年就職時施政報告

### 叁、每年元旦文告的內涵

一、2009 年-2012 年主要內容，詳如下表：

表 5-1-4 2009 年-2012 年元旦文告主要內容

| 項目<br>年 | 兩岸  | 外交  | 國防 | 經濟發展   |
|---------|---|---|----|--|
| 2009    | 維護台海和平與引導兩岸關係良性發展，大三通能夠順利啟動，也得力於民進黨執政時期的小三通及假日包機政策。台灣與大陸的經貿關係將日益密切，兩岸民間交流也將更為頻繁，這對台灣而言，既是機會，也是挑戰。台灣不僅應藉此提升在全球經濟中的地位，也要在兩岸經貿關係日益深化之際，積極維護中華民國的主權與台灣的尊嚴……等。 | 外部的驚濤駭浪將考驗我們的信心與毅力，國際環境的壓力將激勵我們以更大的智慧與勇氣，啟動台灣的新動力……等。   |    | 國家也遭遇幾十年來最嚴重的經濟挑戰，全球金融危機所引發的衝擊，不敢有片刻的鬆懈；經濟挑戰仍然嚴峻，但我們無所畏懼，應該將這些挑戰轉化為淬鍊的機會……等。       |
| 2010    | 政府恢復兩岸協商，始終堅守對等、尊嚴的立場。任何攸關人民福祉的兩岸協議，政府一定虛心聽取各界意見，加強與在野黨和人民溝通，以尋求共識，爭取支持……等。   | 握國際經濟的趨勢，參與東亞區域經濟整合，拓展新興市場，以維持經濟穩定成長……等。  |    | 要積極改善經濟體質，加速產業創新的廣度與深度，推動產業結構多元化，促進傳統產業升級，提升服務業附加價值……等。                            |
| 2011    | 在憲法的架構下，維持臺海不統、不獨、不武的現狀，以「九二共識，一中各表」為基礎，恢復與大陸協商。完成雙向直航、陸客與陸生來臺觀光、就學，還簽訂包括兩岸經濟合作架構協議在內的十五項協議，大幅緩和臺海緊張情勢……等。  | 中華民國身為國際社會的成員，願意承擔責任，貢獻一己力量，成為和平的締造者、人道援助的提供者、文化交流的推動者以及新科技與商機的創造者；我們要讓中華民國在國際上成為受人尊敬、讓人感動的國家……等。 |    | 我們深信只要加強研發，鼓勵創新，培養自製能力，保護智慧財產權，臺灣有優越的條件成為全球的創新中心，世界頂級品牌的搖籃……等。                     |
| 2012    | 百年前民國初創之際，胡適倡導的「新文化運動」，以理性精神引導國家發展方向，從此自由、民主、科學，以及容忍的精神，成為這一百年來的指引。   | 在臺灣人民的努力下，不論在科技研發、藝術文化、體育競賽、設計創新、人道援助等各方面，台灣的表现都令全世界刮目相看……等。                                      |    | 40 年前，在臺灣經濟正值轉型之際，孫運璿與李國鼎為我們打下了厚實的基礎。今天，在金融風暴後、世界經濟重整之時，我們當然也要效法前賢，替下一代強化他們的實力……等。 |

資料來源：總統府公報<sup>88-89-90-91</sup>

<sup>88</sup>總統府公報，98 年 1 月 7 日，第 6841 號，頁 2-8。

<sup>89</sup>總統府公報，99 年 1 月 6 日，第 6900 號，頁 2-8。

二、2013 年-2016 年主要內容，詳如下表：

表 5-1-5 2013 年-2016 年元旦文告主要內容

| 項目<br>年 | 兩岸   | 外交   | 國防         | 經濟發展   |
|---------|--|--|------------|--|
| 2013    | 兩岸和平是亞太和平的基礎之一，也是促進經濟發展與提振投資意願的必要條件；事實證明改善兩岸關係與開拓國際空間可以相輔相成，未來中華民國要繼續在東亞扮演推動和平與促進繁榮的建設性角色……等。    | 在國際上我們一向珍惜與美國的長期友誼，所以樂見歐巴馬總統當選連任後立刻訪問亞洲，並發揮維護東亞安全秩序的關鍵作用；最近我國針對釣魚臺列嶼爭議提出「東海和平倡議」，主張在「擱置主權爭議、合作開發資源」的原則下，使東海成為和平與合作之海……等。 |            | 未來政府的產業政策，必須以增加在地就業及提高人民所得為導向。吸引外資的政策，要擺脫過度依賴租稅減免或壓低勞動成本的傳統思維，改以開放與友善的經營環境、先進與完備的基礎設施，作為引進高附加價值製造業與知識密集型服務業的優勢條件……等。   |
| 2014    | 加強兩岸經貿合作，同時我們也要適時因應中國大陸經濟轉型，調整產業結構，推動兩岸產業合作，才能有助於臺灣拓展大陸市場，也比較容易參與區域經濟整合……等。                      | 推動貿易自由化的主力，已由世界貿易組織移轉到區域或雙邊的自由貿易協定，各國紛紛藉此進行經濟結盟；目前全球已經生效的自由貿易協定至少有 384 個。這些協定簽署後，簽約國之間的關稅可以減免，貨品通關簡化，可以促成貿易與投資的擴大和轉向……等。 | 釋出閒置的軍事用地。 | 振興國內景氣採取更多積極的作為，在公共投資方面，我們將以自由經濟示範區中的桃園機場自由貿易港區為中心，透過機場客貨運輸與物流服務的便捷性與國際性，吸引相關產業在港區附近群聚發展。在創業投資方面，我們會透過金融、政府基金等不同管道促進民間投資。我們將推動「金融挺創意」計畫，利用金融市場充裕的資金，扶植創意產業發展、提升經濟成長新動能……等。 |
| 2015    | 推動兩岸的後續經貿協商，推動兩岸互設辦事機構，以促進兩岸關係更進一步的和平發展；兩岸和平發展帶來的和平紅利，尤其是在經貿方面的利益，應該由全民來分享……等。                   | 各國搶簽雙邊及多邊自由貿易協定，早已蔚為風氣，但我國卻一直落後，一直苦苦追趕。開放帶來興旺，閉鎖必然萎縮，不管我們喜不喜歡，都得面對，接受挑戰……等。  |            | 臺灣經濟景氣穩健回溫，出口持續暢旺，經濟成長率是三年來最高的，整體失業率是七年來最低的；薪資增加幅度也是四年來最高的，去年企業獲利情況良好，相當多企業計劃今年加薪。對於青年的理想性與正義感，政府也必須回應……等。   |
| 2016    | 兩岸搭橋，和平永續，成功的讓台灣海峽從過去的衝突熱點，轉變為和平大道。堅持在中華民國憲法的架構下，維持台海「不統、不獨、不武」的現狀，在「九二共識、一中各表」的基礎上，推動兩岸和平發展……等。 | 外交躍進，友善國際，努力推動「活路外交」，扮演「和平締造者」與「人道援助者」的角色，取得豐碩的成果，也贏得國際社會的尊敬……等。   |            | 慎重思考台灣已經面臨嚴重的能源問題，致力推動產業的轉型升級，包括生技、觀光等六大新興產業與雲端運算等四大新興智慧型產業，在政府和民間的努力下發展良好；加強主力產業、傳統產業、新興產業的優化轉型。近來，為因應數位經濟及物聯網時代，我們更致力推動資料開放及生產力 4.0 方案……等。                               |

資料來源：總統府公報<sup>92,93,94,95</sup>

<sup>90</sup>總統府公報，100 年 1 月 5 日，第 6956 號，頁 2-8。

<sup>91</sup>總統府公報，101 年 1 月 4 日，第 7011 號，頁 2-6。

<sup>92</sup>總統府公報，102 年 1 月 2 日，第 7066 號，頁 2-9。



### 三、就元旦演說分析

就馬英九總統侍每年元旦文告四大面向統計分析，即兩岸、外交、國防、經濟等方面，觀察其提出次數，作為比較其籌編預算與其配置數額資訊之基礎，以確認配合度。詳如下表、圖內容：

表 5-1-6 2009 年~2016 年元旦文告

單位:次

| 年<br>項目  | 2009            | 2010            | 2011          | 2012         | 合計                |
|----------|-----------------|-----------------|---------------|--------------|-------------------|
| 兩岸       | 11(958/5,524)   | 32(1,279/5,800) | 14(390/3,180) | 1(30/2,280)  | 58(2,657/16,784)  |
| 外交       | 7(180/5,524)    | 11(292/5,800)   | 9(300/3,180)  | 2(65/2,280)  | 29(837/16,784)    |
| 國防       | 0(0/5,524)      | 0(0/5,800)      | 0(0/3,180)    | 0(0/2,280)   | 0(0/16,784)       |
| 經濟<br>發展 | 29(1,260/5,524) | 19(1,100/5,800) | 4(150/3,180)  | 3(360/2,280) | 55(2,870/16,784)  |
| 合計       | 47(2,398/5,524) | 62(2,671/5,800) | 27(840/3,180) | 6(455/2,280) | 142(6,364/16,784) |

表 5-1-7 2009 年~2016 年元旦文告(續)

單位:次

| 年<br>項目  | 2013            | 2014            | 2015          | 2016            | 合計                | 總計<br>(2009-2016)  |
|----------|-----------------|-----------------|---------------|-----------------|-------------------|--------------------|
| 兩岸       | 17(722/4,761)   | 16(418/5,651)   | 25(608/3,099) | 38(1,120/8,430) | 96(2,868/21,941)  | 154(5,525/38,725)  |
| 外交       | 6(304/4,761)    | 10(380/5,651)   | 4(114/3,099)  | 27(802/8,430)   | 47(1,600/21,941)  | 76(2,437/38,725)   |
| 國防       | 0(0/4,761)      | 1(10/5,651)     | 0(0/3,099)    | 2(35/8,430)     | 3(45/21,941)      | 3(45/38,725)       |
| 經濟<br>發展 | 19(684/4,761)   | 60(1,140/5,651) | 6(266/3,099)  | 19(832/8,430)   | 104(2,922/21,941) | 159(5,792/38,725)  |
| 合計       | 42(1,710/4,761) | 87(1,948/5,651) | 35(988/3,099) | 86(2,789/8,430) | 250(7,435/21,941) | 392(13,799/38,725) |

每年元旦講話提到兩岸、外交、國防、經濟等四項議題，詳細情形如下：2009 年合計 47 次(2,398 字)、2010 年 62 次(2,671 字)、2011 年 27 次(840 字)、2012 年 6

<sup>93</sup>總統府公報，103 年 1 月 8 日，第 7121 號，頁 3-12。

<sup>94</sup>總統府公報，104 年 1 月 7 日，第 7175 號，頁 2-7。

<sup>95</sup>總統府公報，105 年 1 月 6 日，第 7227 號，頁 3-16。

次(455 字)、2013 年 42 次(1,710 字)、2014 年 87 次(1,948 字)、2015 年 35 次(988 字)、2016 年 86 次(2,789 字)，合計 392 次(13,799 字)。詳如下圖：

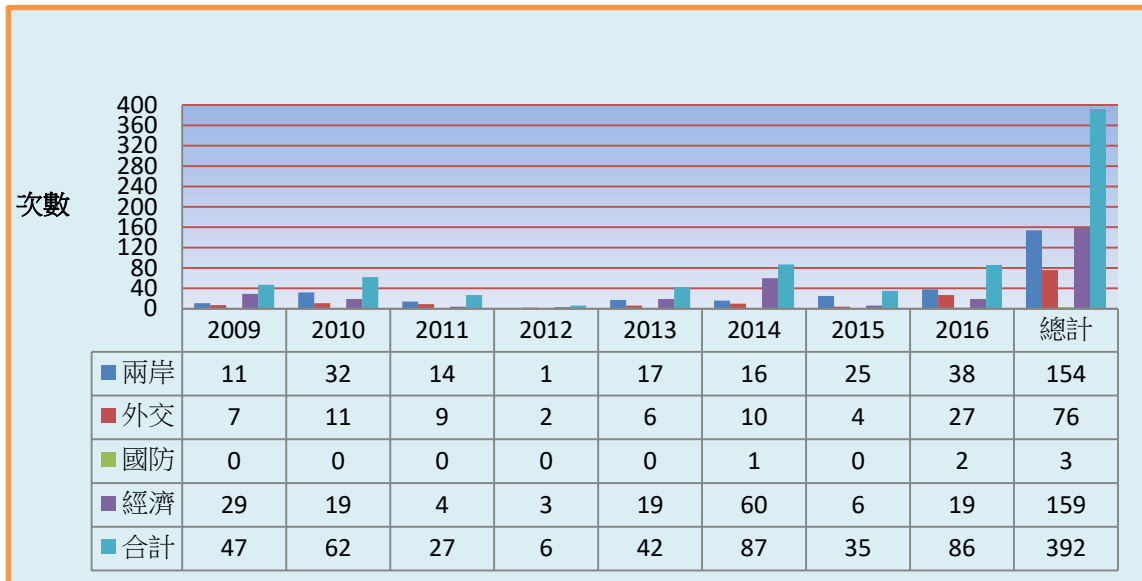


圖 5-1-3 2009 年-2016 年元旦文告



## 第二節 預算籌編

### 壹、預算編列原則

政府預算編製程序，在憲法、預算法及其他相關法令中，已有明確規定，各年度總預算案仍依序辦理，茲將各年度(民國 98 年度至民國 105 年度)籌編作業主要內容說明如次：

一、民國 98 年度：<sup>96</sup>(一)配合行政院民國 98 年度施政方針，制定預算的政策，以 6 大事項為施政重點，如次：1.啟動愛臺的 12 建設，營造優良投資環境與提升國家競爭力；2.擴大照顧弱勢族群，推動國民年金制度，暨建構全民照護之社福與醫療體系；3.進行法規鬆綁與賦稅改革，強化廉政肅貪作為與建立廉能有效率之政府；4.創造互利雙贏之兩岸新局面，務實走出臺灣外交活路，建構穩固紮實之國土安全網；5.全面推動節能減碳措施，保障能源與糧食安全與落實永續發展環境；6.建構優質教育環境，發展文化觀光與產業，提升科技之研發能力；(二)審酌國家財經情勢，訂定預算籌編之原則；(三)統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；(四)衡酌財政府政收支情形，編定妥適總預算案。

二、民國 99 年度：<sup>97</sup>(一)配合行政院民國 99 年度施政方針，制定預算的政策，以 6 大事項為施政重點，如次：1.加速災後重建工作，推動治山防洪與建立永續環境；2.促進兩岸的交流，務實拓展的外交，確保國家的安全；3.擴大公共建設，培植新興產業與振興經濟發展；4.積極照顧弱勢，並加強防疫整備，及建構社會安全網；5.建立廉能政府，推動組織改造，與提升服務效率與品質；6.深化人才培育，加強科技研發與促進多元文化發展；(二)審酌國家財經情勢，訂定預算籌編之原則；(三)統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；(四)衡酌政府財政收支情形，編定妥適總預算案。

<sup>96</sup>立法院圖書館，<https://lis.ly.gov.tw/budgetc/budgetkmout>，民國 107 年 1 月 7 日到訪。

<sup>97</sup>同前註 96。

三、民國 100 年度：<sup>98</sup>(一)配合行政院民國 100 年度施政方針，制定預算的政策，以 6 大事項為施政重點，如次：1.加速公共方面的建設，推動六大新興產業與振興經濟景氣；2.完善落實重建工作，並強化治山防洪，確保國土能夠永續發展；3.推動組織改造工程，精進政府服務之品質，與重塑效能政府；4.保證兩岸和與平發展，推動活路外交的政策，進而拓展國際空間；5.持續照顧弱勢群體，強化醫療服務方面體系，完備社會的安全網；6.厚植人力資本，促進科技之創新，尊重多元之文化社會；(二)審酌國家財經情勢，訂定預算籌編之原則；(三)統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；(四)衡酌政府財政收支情形，編定妥適總預算案。

四、民國 101 年度：<sup>99</sup>(一)配合行政院民國 101 年度施政方針，制定預算的政策，以 6 大事項為施政重點，如次：1.賡續推動公共建設，加速產業再造，創新繁榮經濟；2.兼顧環境保護與經濟發展，加強國土保育，與永續國家生機；3.穩定兩岸和平交流，務實拓展外交，與提升臺灣國際地位；4.完善社福與醫療體系，強化社會安全，實現社會公平與正義；5.培育優質人力，鼓勵科技創新研發，促進多元之文化發展；6.啟動新組織架構，打造廉能政府，與提升國家競爭力；(二)審酌國家財經情勢，訂定預算籌編之原則；(三)統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；(四)衡酌政府財政收支情形，編定妥適總預算案。

五、民國 102 年度：<sup>100</sup>(一)配合行政院民國 102 年度施政方針，制定預算的政策，以 6 大事項為施政重點，如次：1.賡續推動公共建設，均衡城鎮區域發展，促進經濟繁榮；2.兼顧保育、開發與防災需求，追求環境永續，營造樂活之家園；3.啟動教育革新，健全文化發展環境，與培育優質人力；4.建構完善社福與醫療體制，落實成果共享，與實現社會公義；5.深化兩岸交流，務實拓展外交，與積極展現臺灣之軟實力；6.加速組織改造，推動廉能政治，與提升政府服務效能；(二)審酌國家財經情勢，訂定預算籌編之原則；(三)統籌政府財力資源，分配各主管機關

---

<sup>98</sup>同前註 96。

<sup>99</sup>同前註 96。

<sup>100</sup>同前註 96。

歲出額度；(四)衡酌政府財政收支情形，編定妥適總預算案。

六、民國 103 年度：<sup>101</sup>(一)配合行政院民國 103 年度施政方針，訂定預算的政策，以 6 大事項為施政重點，如次：1.促進國內經濟發展，並增進國民就業；2.強化基礎設施建設，平衡城鄉差距；3.扶助弱勢族群，實現社會的正義；4.推動多元化之能源政策，邁向低碳永續的家園；5.培育優質人才，提升人文素養；6.務實拓展外交，兩岸和平發展；(二)審酌國家財經情勢，訂定預算籌編之原則；(三)統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；(四)衡酌政府財政收支情形，編定妥適總預算案。

七、民國 104 年度：<sup>102</sup>(一)配合行政院民國 104 年度施政方針，訂定預算的政策，以 6 大事項為施政重點，如次：1.振興國內經濟發展，健全國家之財政；2.強化公共建設，縮短城鄉差距情形；3.完善弱勢族群照顧，建立安心的社會；4.落實國土保育，打造永續生存環境；5.整合人才培育，厚植於文教科科技；6.深化兩岸交流合作，全面拓展務實外交；(二)審酌國家財經情勢，訂定預算籌編之原則；(三)統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；(四)衡酌政府財政收支情形，編定妥適總預算案。

八、民國 105 年度：<sup>103</sup>(一)配合行政院民國 105 年度施政方針，訂定預算的政策，以 7 大事項為施政重點，如次：1.落實經濟之轉型，實現智慧城市與智慧生活；2.落實社會之轉型，實現弱勢族群照顧；3.落實政策思維之轉型，精進治理效能；4.打造樂活家園，提升永續生存環境；5.確保民眾的幸福，提升安全管理；6.以前瞻創新教育，來提升人才培育；7.鞏固的兩岸和平，提升國家國際之參與；(二)審酌國家財經情勢，訂定預算籌編之原則；(三)統籌政府財力資源，分配各主管機關歲出額度；(四)衡酌政府財政收支情形，編定妥適總預算案。

檢視以上各年度預算籌編方式，雖然預算籌編已訂定原則性規定，也考量財經情勢與列入施政方針等因素，惟均列有先行匡列各主管機關的預算額度，對於

---

<sup>101</sup>同前註 96。

<sup>102</sup>同前註 96。

<sup>103</sup>同前註 96。

總統施政理念的列入預算相當有限，顯然在管控方面略顯不足，亦既是理念與預算沒有密切結合，而且編列模式就是由上而下的，亦可見僅求穩定性預算的心態濃厚，難有突破創新之作為，也缺乏零基預算精神作為。

## 貳、各年度預算情形

馬英九總統任期內中央政府預算編列資訊，經常門、資本門占有不同之比重，經常門約占總預算的八成，而資本門約為二成，詳細如下表、圖：

表 5-2-1 2009 年~2016 年中央政府歲出預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>年 | 經常門           |       | 資本門         |       | 合計            |     |
|---------|---------------|-------|-------------|-------|---------------|-----|
|         | 預算數           | %     | 預算數         | %     | 預算數           | %   |
| 2009    | 1,476,880,450 | 81.61 | 332,786,554 | 17.39 | 1,809,667,004 | 100 |
| 2010    | 1,457,793,324 | 85.01 | 257,144,079 | 14.99 | 1,714,937,403 | 100 |
| 2011    | 1,520,432,848 | 85.02 | 267,979,083 | 14.98 | 1,788,411,931 | 100 |
| 2012    | 1,613,363,218 | 83.22 | 325,274,107 | 16.78 | 1,938,637,325 | 100 |
| 2013    | 1,598,456,499 | 83.80 | 309,110,888 | 16.20 | 1,907,567,387 | 100 |
| 2014    | 1,614,423,708 | 84.25 | 301,804,006 | 15.75 | 1,916,227,714 | 100 |
| 2015    | 1,620,708,121 | 83.77 | 313,927,914 | 16.23 | 1,934,636,035 | 100 |
| 2016    | 1,665,724,687 | 84.30 | 310,141,614 | 15.70 | 1,975,866,301 | 100 |

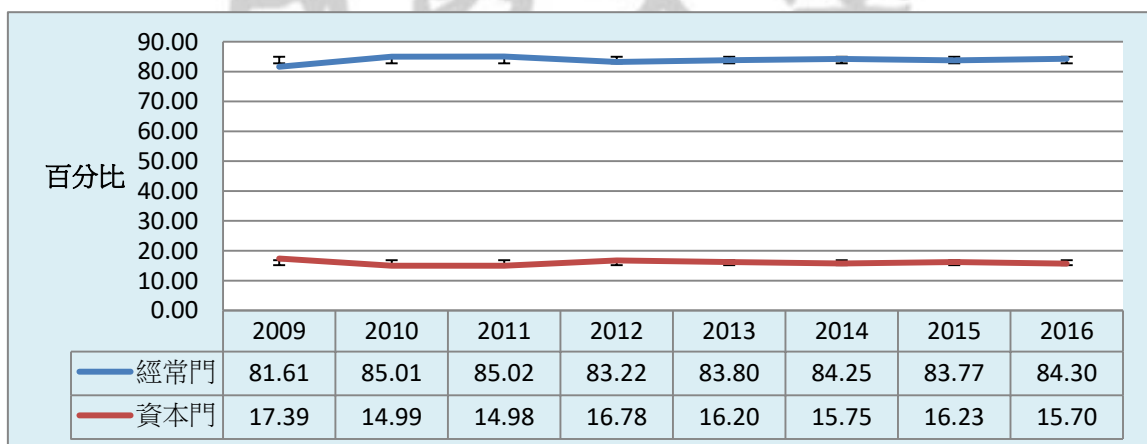


圖 5-2-1 2009 年-2016 年中央政府預算數

若將各年度兩岸支出、外交支出、國防支出、經濟發展支出等四大支出預算資訊，占總預算比例分析，各有不同比例，詳如下表、圖：

表 5-2-2 2009 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |       | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %     | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 932,237     | 0.05  | 22,040      | 0.00  | 954,277     | 0.05  |
| 外交支出             | 31,066,458  | 1.72  | 536,425     | 0.03  | 31,602,883  | 1.75  |
| 國防支出             | 282,148,757 | 15.59 | 26,085,252  | 1.44  | 308,234,009 | 17.03 |
| 經濟發展支出           | 76,804,797  | 4.24  | 18,4527,236 | 10.20 | 261,332,033 | 15.59 |

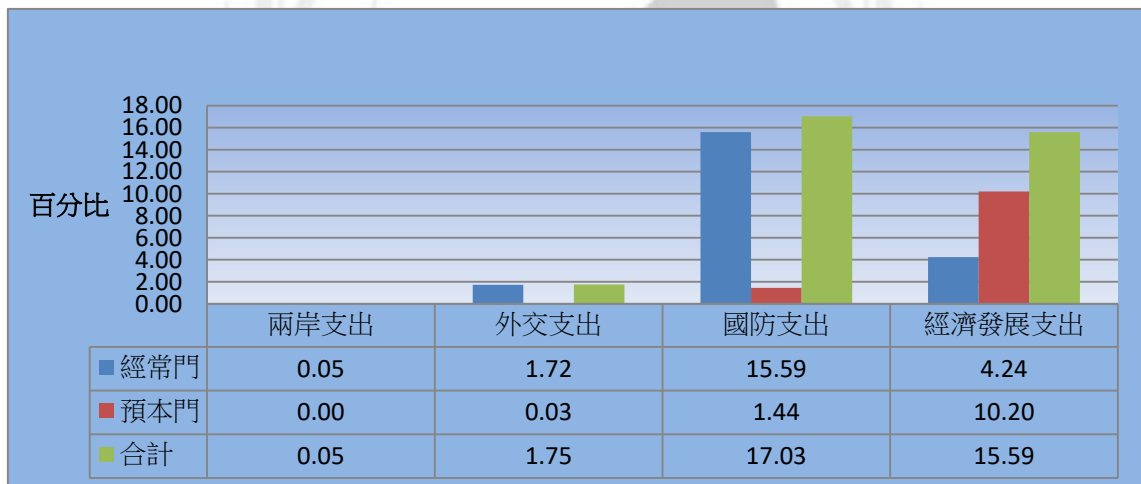


圖 5-2-2 2009 年中央政府歲出政事、功能別

表 5-2-3 2010 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |      | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %    | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 1,077,075   | 0.06  | 20,000      | 0.00 | 1,097,075   | 0.06  |
| 外交支出             | 30,336,443  | 1.77  | 689,915     | 0.04 | 31,026,358  | 1.81  |
| 國防支出             | 268,270,152 | 15.64 | 18,071,448  | 1.05 | 286,341,600 | 16.70 |
| 經濟發展支出           | 74,164,132  | 4.32  | 126,346,140 | 7.37 | 200,510,272 | 11.69 |

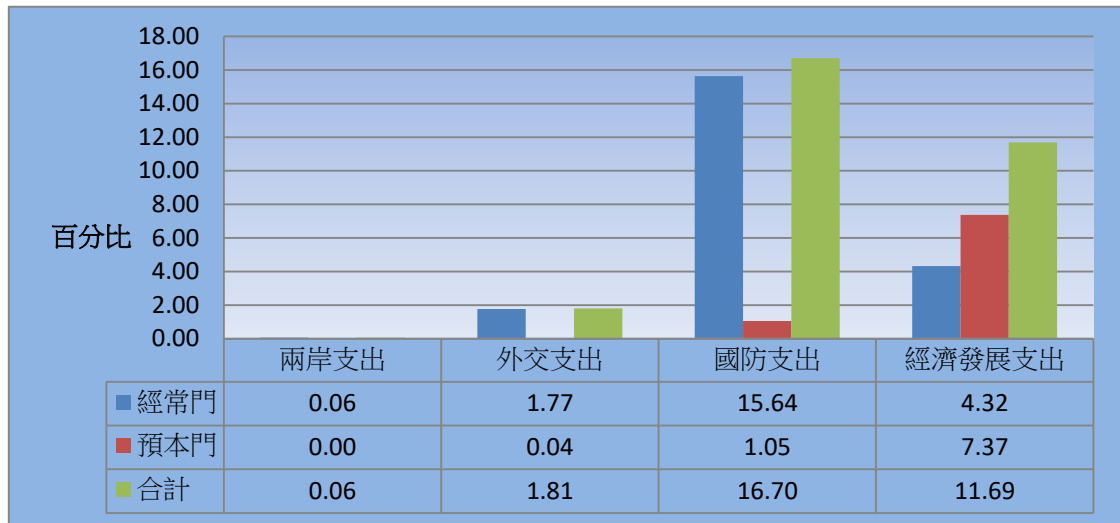


圖 5-2-3 2010 年中央政府歲出政事、功能別

表 5-2-4 2011 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |      | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %    | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 1,171,324   | 0.07  | 18,118      | 0.00 | 1,189,442   | 0.07  |
| 外交支出             | 29,092,581  | 1.63  | 728,465     | 0.04 | 29,821,046  | 1.70  |
| 國防支出             | 274,732,688 | 15.36 | 11,602,795  | 0.65 | 286,335,483 | 16.01 |
| 經濟發展支出           | 72,506,567  | 4.05  | 147,061,315 | 8.22 | 219,567,882 | 12.27 |

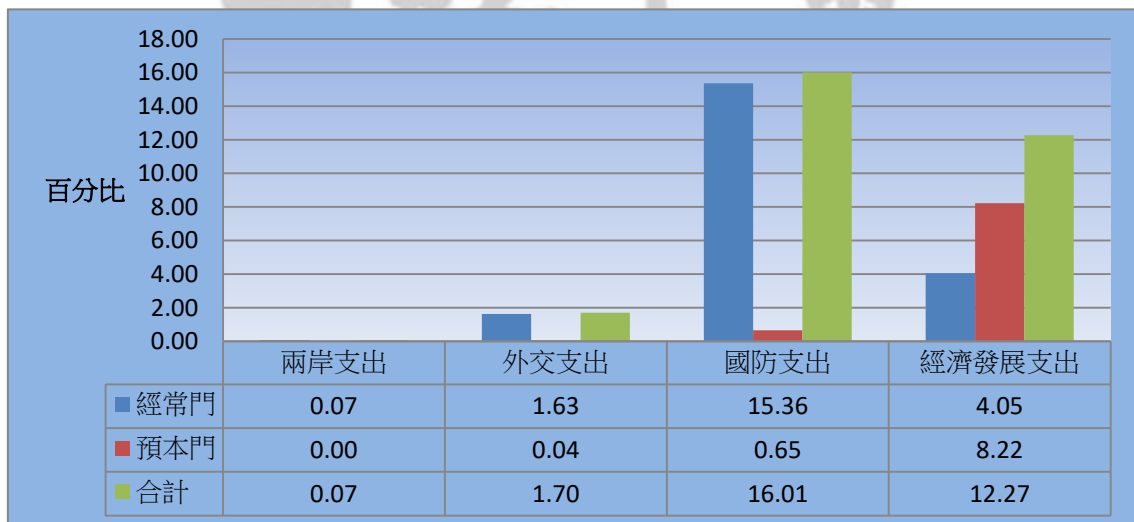


圖 5-2-4 2011 年中央政府歲出政事、功能別



表 5-2-5 2012 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |      | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %    | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 1,208,322   | 0.06  | 26,586      | 0.00 | 1,234,908   | 0.06  |
| 外交支出             | 27,279,572  | 1.41  | 621,469     | 0.03 | 27,901,041  | 1.44  |
| 國防支出             | 296,092,489 | 15.27 | 13,348,390  | 0.69 | 309,440,879 | 15.96 |
| 經濟發展支出           | 79,460,711  | 4.10  | 188,705,403 | 9.73 | 268,166,114 | 13.83 |

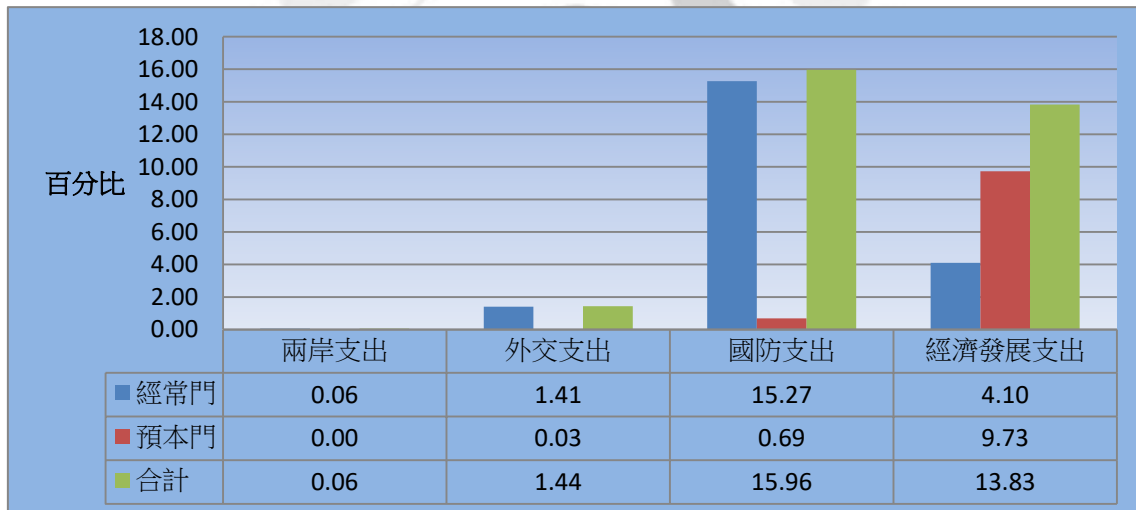


圖 5-2-5 2012 年中央政府歲出政事、功能別

表 5-2-6 2013 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |      | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %    | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 1,049,763   | 0.06  | 20,971      | 0.00 | 1,070,734   | 0.06  |
| 外交支出             | 24,958,221  | 1.31  | 515,312     | 0.03 | 25,473,533  | 1.34  |
| 國防支出             | 294,175,807 | 15.42 | 11,275,340  | 0.59 | 305,451,147 | 16.01 |
| 經濟發展支出           | 82,168,625  | 4.31  | 178,493,115 | 9.36 | 260,661,740 | 13.67 |

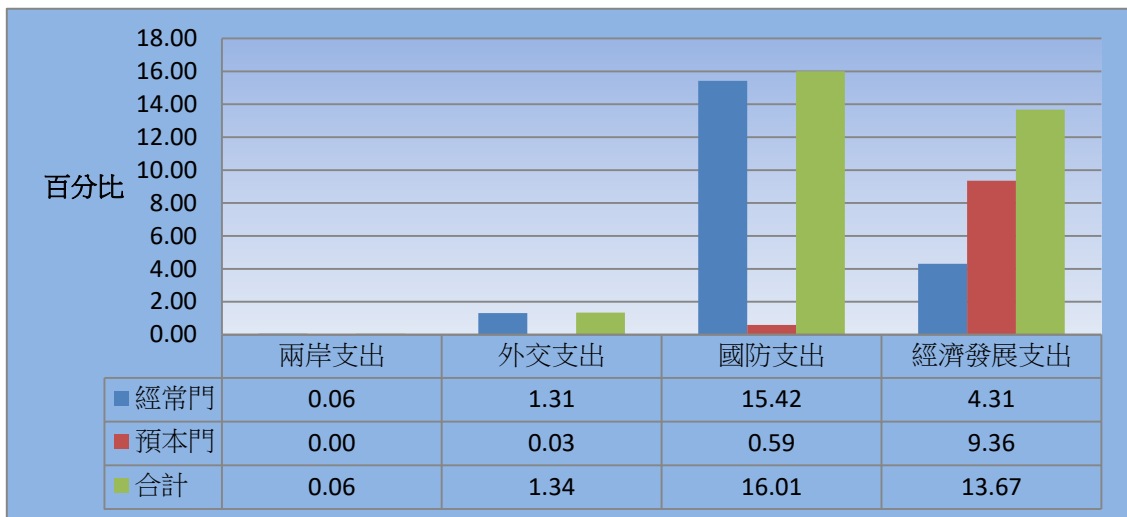


圖 5-2-6 2013 年中央政府歲出政事、功能別

表 5-2-7 2014 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |      | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %    | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 967,924     | 0.05  | 12,116      | 0.00 | 980,040     | 0.05  |
| 外交支出             | 23,679,339  | 1.24  | 548,169     | 0.03 | 24,227,508  | 1.27  |
| 國防支出             | 299,460,178 | 15.63 | 4,856,796   | 0.25 | 304,316,974 | 15.88 |
| 經濟發展支出           | 92,921,901  | 4.85  | 176,700,607 | 9.22 | 269,622,508 | 14.07 |

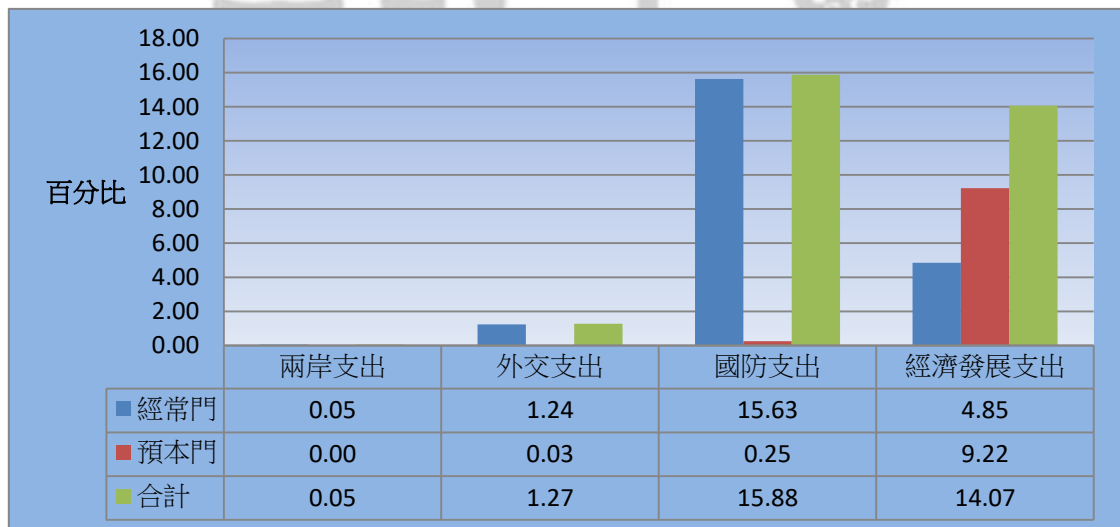


圖 5-2-7 2014 年中央政府歲出政事、功能別

表 5-2-8 2015 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 資本門         |      | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %    | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 926,488     | 0.05  | 14,878      | 0.00 | 941,366     | 0.05  |
| 外交支出             | 23,437,402  | 1.21  | 757,815     | 0.04 | 24,195,217  | 1.25  |
| 國防支出             | 284,337,795 | 14.70 | 21,631,301  | 1.12 | 305,969,096 | 15.82 |
| 經濟發展支出           | 95,954,463  | 4.96  | 163,832,918 | 8.47 | 259,787,381 | 13.43 |

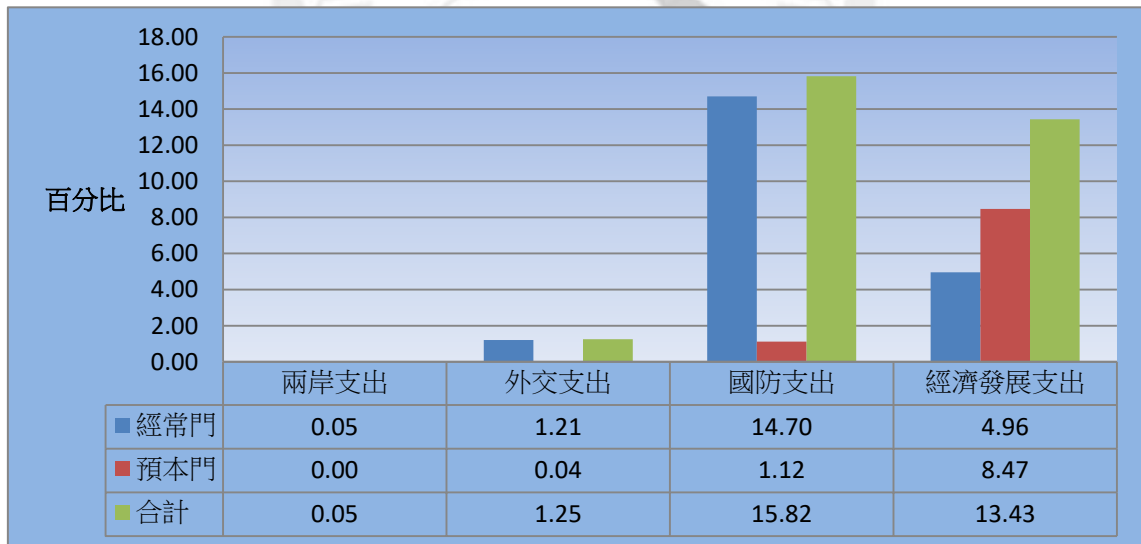


圖 5-2-8 2015 年中央政府歲出政事、功能別

表 5-2-9 2016 年中央政府歲出政事、功能別預算數

單位:新台幣千元、百分比

| 項目<br>政事、<br>功能別 | 經常門         |       | 預本門         |      | 合計          |       |
|------------------|-------------|-------|-------------|------|-------------|-------|
|                  | 預算數         | %     | 預算數         | %    | 預算數         | %     |
| 兩岸支出             | 911,703     | 0.05  | 19,587      | 0.00 | 931,290     | 0.05  |
| 外交支出             | 23,925,459  | 1.21  | 505,967     | 0.03 | 24,431,426  | 1.24  |
| 國防支出             | 302,548,988 | 15.31 | 7,255,895   | 0.37 | 309,804,883 | 15.68 |
| 經濟發展支出           | 89,920,383  | 4.55  | 177,333,871 | 8.98 | 267,254,254 | 13.53 |

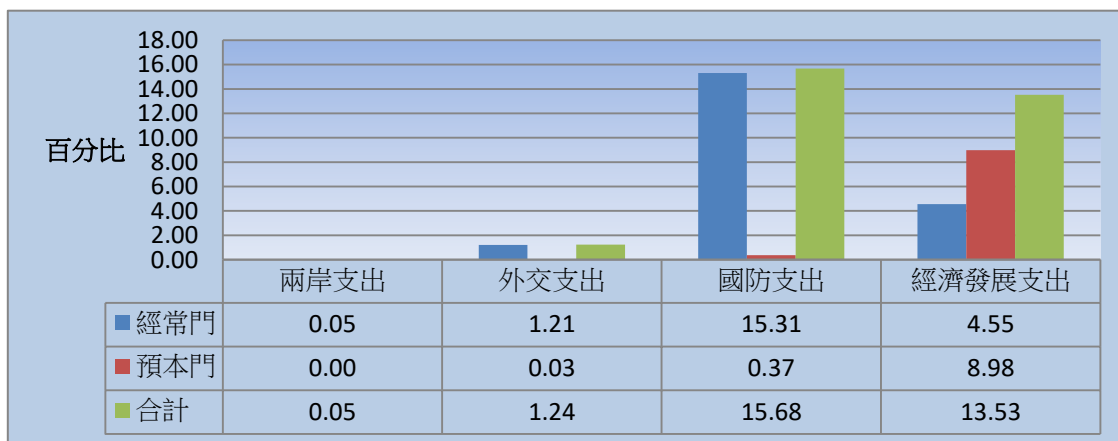


圖 5-2-9 2016 年中央政府歲出政事、功能別

按兩岸支出、外交支出、國防支出、經濟發展支出等四大支出預算資訊，占總預算比例分析，2009 年至 2016 年情形，詳如下圖：



圖 5-2-10 2009 年-2016 年兩岸支出

兩岸支出占預算總數為 0.05% 至 0.07% 之間，以 2011 年占預算總數比率最高，為 0.07%。



圖 5-2-11 2009 年-2016 年外交支出

外交支出占預算總數為1.24%至1.81%之間，以2010年占預算總數比率最高，為1.81%，次之為2009年的1.75%，最低則為2016年的1.24%。

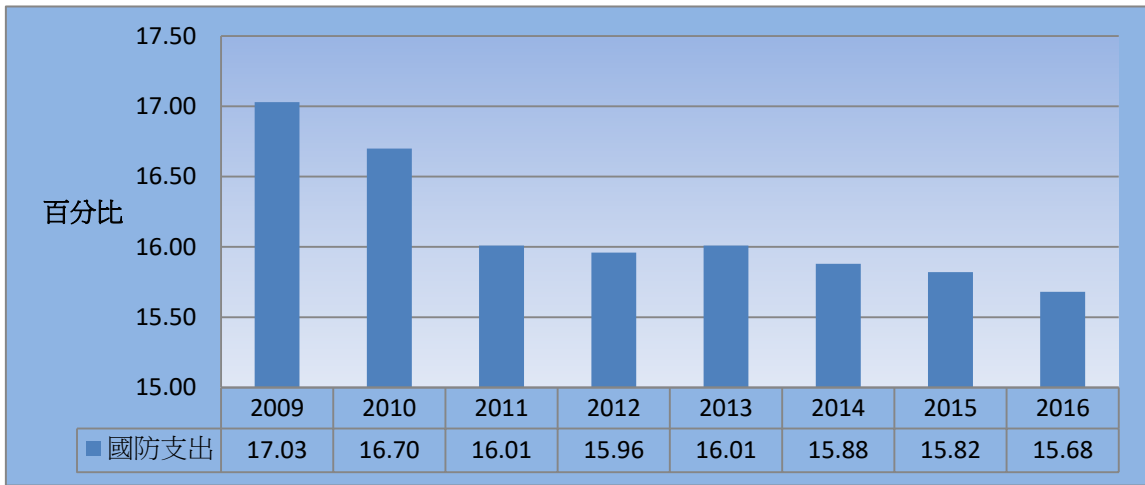


圖 5-2-12 2009 年-2016 年國防支出

國防支出占預算總數為15.68%至17.03%之間，以2009年占預算總數比率最高，為17.03%，次之為2010年的16.70%，最低則為2016年的15.68%。

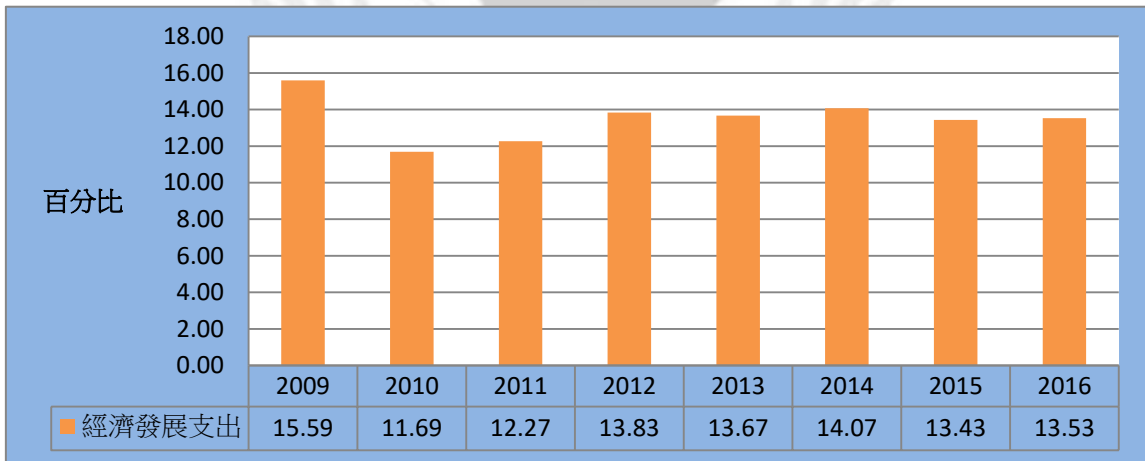


圖 5-2-13 2009 年-2016 年經濟發展支出

經濟發展支出占預算總數為11.69%至15.59%之間，以2009年占預算總數比率最高，為15.59%，次之為2014年的14.07%，最低則為2010年的11.69%。

### 第三節 施政理念與預算配合度

從政見、演說、文告與中央政府預算比較，自 2008 年至 2016 年國內生產毛額，有 2 個年度是負的年增率，係 2008 年的-1.91%及 2009 年的-1.44%，其他年度均係為正的年增率。<sup>104</sup>詳如下表、圖：

表 5-3-1 2008 年至 2016 國內生產毛額、經濟成長統計表

單位:新台幣百萬元、百分比

| 項目<br>年 | 生產毛額       |       | 經濟成長率 | 備註 |
|---------|------------|-------|-------|----|
|         | 金額         | 年增率   |       |    |
| 2008    | 13,150,950 | -1.91 | 0.70  |    |
| 2009    | 12,961,656 | -1.44 | -1.57 |    |
| 2010    | 14,119,213 | 8.93  | 10.63 |    |
| 2011    | 14,312,200 | 1.37  | 3.80  |    |
| 2012    | 14,686,917 | 2.62  | 2.06  |    |
| 2013    | 15,230,739 | 3.70  | 2.20  |    |
| 2014    | 16,111,867 | 5.79  | 4.02  |    |
| 2015    | 16,770,671 | 4.09  | 0.81  |    |
| 2016    | 17,152,093 | 2.27  | 1.40  |    |

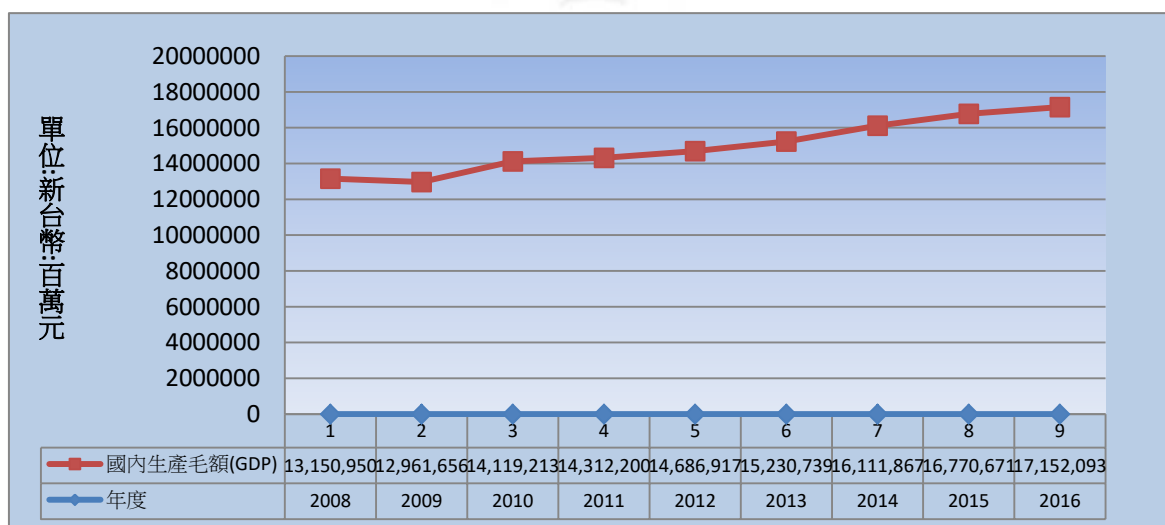


圖 5-3-1 2008 年至 2016 國內生產毛額

<sup>104</sup> 同前註 62。

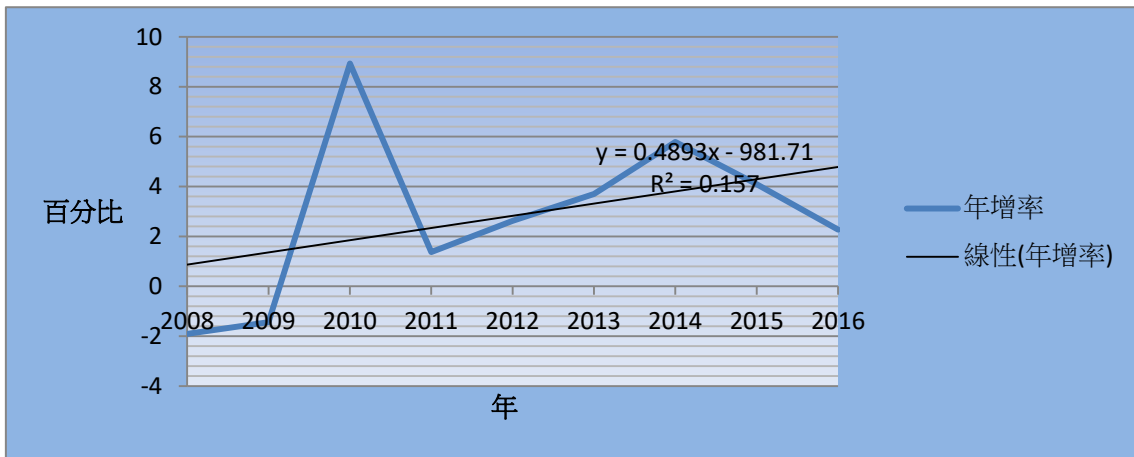


圖 5-3-2 2008 年至 2016 年國內生產毛額年增率

#### 壹、比較國內生產毛額與中央政府預算編配比率

依據預算法規定歲出，是指除增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，應屬資本門外，均為經常支出，應列經常門。以這樣定義即是經常門的支出，主要為政府機關的水電費、人事費、以及轉移性支出如老農津貼，各種津貼等。而公共建設，電腦軟體的採購等固定資本形成的支出，則屬於資本門的支出。經常門是一種消耗型的預算，資本門則是資本的形成累積，對於政府長遠財政較有利。

而觀察中央政府自 2008 年度至 2016 年度國內生產毛額年增率呈現曲線，2010 年年增率特別高，達 8.93%。

比較中央政府的自 2009 年至 2016 年預算如下圖，預算經常門門編配比列介於 81.61% 至 85.02% 之間、資本之編配比列介於 14.99% 至 17.39% 之間，似乎與國內生產毛額無正相關。

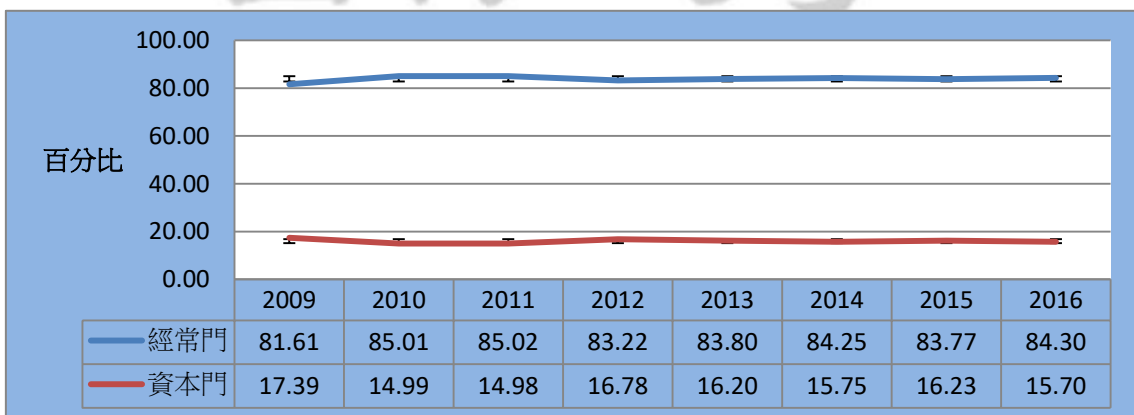


圖 5-3-3 2009 年-2016 年中央政府預算數

貳、比較國內生產毛額與中央政府兩岸、外交、國防、經濟發展等預算編配比率

自 2009~2016 年期間，從兩岸支出、外交支出、國防支出、經濟發展支出等四面向對照於同時期國內生產毛額(GDP)，其結果預算編列配置與國內生產毛額無正相關，亦即未能適時隨 GDP 成長同步提供預算比例。從下表、圖即可瞭解：

表 5-3-2 2009 年至 2016 年兩岸、外交、國防、經濟發展等支出占總預算

單位:百分比

| 年<br>項目 | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 兩岸支出    | 0.05  | 0.06  | 0.07  | 0.06  | 0.06  | 0.05  | 0.05  | 0.05  |
| 外交支出    | 1.75  | 1.81  | 1.70  | 1.44  | 1.34  | 1.27  | 1.23  | 1.34  |
| 國防支出    | 17.03 | 16.70 | 16.01 | 15.96 | 16.01 | 15.88 | 15.82 | 15.68 |
| 經濟發展支出  | 15.59 | 11.69 | 12.27 | 13.81 | 13.67 | 14.07 | 13.43 | 13.53 |

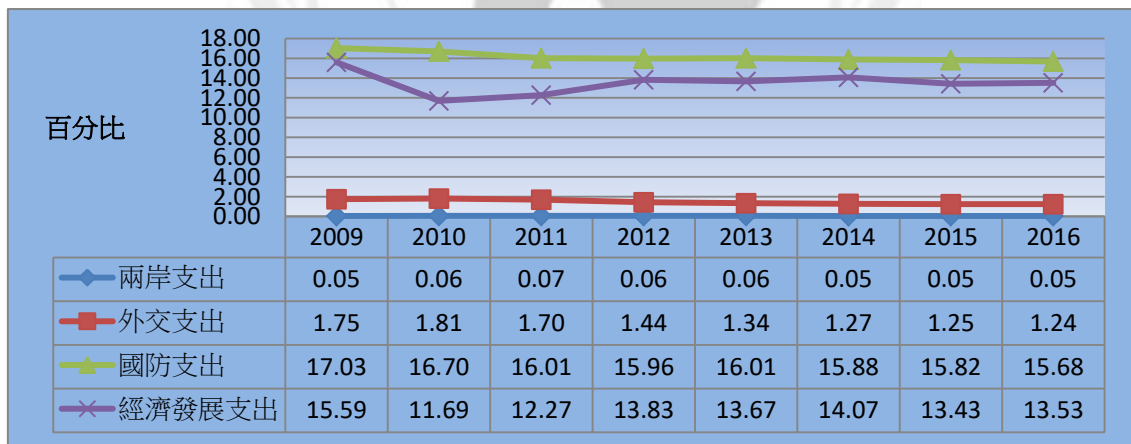


圖 5-3-4 2009 年~2016 年兩岸、外交、國防、經濟發展支出





國防大學

National Defense University

## 第六章、預算資源配置的比較

預算的分配與國家發展息息相關，就國家財政健全的層次、國家中長期經濟發展的層次，來妥善預算的配置。有計畫地一步一步的走，走一步，留下一個腳印；做一點，落實一點效果，不但有助於國家財政的健全，抑且可以達成花一文錢，收到一文錢效果的境界。總統的施政理念與施政方針要落實必須結合預算的分配，因為預算是一切政務的基礎，沒有預算一切將成為空談。以下就三位總統時期，分別從預算籌編以及施政理念與預算配置關係來加以比較，詳細如次：

### 第一節 預算籌編的比較

#### 壹、三位總統時期預算之比較

中央政府預算經常門與資本門之比率自 1990 年起 71.63% 與 28.37%，迄 2016 年 84.30% 與 15.70% 止，經常門逐年增加，資本門逐年減少。

李登輝總統任期內預算經常門由 1990 年的 71.63% 增至 2000 年的 81.04%，平均是 72.63%、預算資本門由 1990 年的 28.37% 降至 2000 年的 18.96%，平均是 27.37%，預算經常門呈現上升趨勢，預算資本門呈現下降趨勢。

陳水扁總統任期內預算經常門由 2001 年的 80.14% 增至 2008 年的 83.42%，平均是 79.97%、預算資本門由 2001 年的 19.86% 降至 2008 年的 16.58%，平均是 20.03%，預算經常門呈現上升趨勢，預算資本門呈現下降趨勢。

馬英九總統任期內預算經常門由 2009 年的 81.61% 增至 2016 年的 84.30%，平均是 83.87%、預算資本門由 2009 年的 18.39% 降至 2016 年的 15.70%，平均是 16.13%，預算經常門呈現上升趨勢，預算資本門呈現下降趨勢。

比較三位總統任期內中央政府預算出現一個特性，就是預算經常門都呈現上升趨勢，而預算資本門都呈現下降趨勢。亦即是人事、業務消耗性支出逐年增加、資產建設性的支出逐年減少，此一現象代表著對國家永續長遠的發展非常不利。行政部門以過去支出標準作為基礎，而編列當年度的預算，經常被視為理所當然，必須改變這樣的思維與做法，始能為國家帶來良性與健全的發展。詳如下表、圖：

表 6-1-1 1990 年-2016 年中央政府預算經常門、資本門之比率

單位：百分比

| 總統  | 年    | 經常門   | 資本門   |
|-----|------|-------|-------|
| 李登輝 | 1990 | 71.63 | 28.37 |
|     | 1991 | 69.01 | 30.99 |
|     | 1992 | 67.10 | 32.90 |
|     | 1993 | 68.07 | 31.93 |
|     | 1994 | 68.36 | 31.64 |
|     | 1995 | 74.44 | 25.56 |
|     | 1996 | 74.56 | 25.44 |
|     | 1997 | 76.66 | 23.34 |
|     | 1998 | 75.92 | 24.08 |
|     | 1999 | 72.15 | 27.85 |
|     | 2000 | 81.04 | 18.96 |
| 陳水扁 | 2001 | 80.14 | 19.86 |
|     | 2002 | 76.69 | 23.31 |
|     | 2003 | 76.18 | 23.82 |
|     | 2004 | 79.38 | 20.62 |
|     | 2005 | 79.03 | 20.97 |
|     | 2006 | 82.05 | 17.95 |
|     | 2007 | 82.84 | 17.16 |
|     | 2008 | 83.42 | 16.58 |
| 馬英九 | 2009 | 81.61 | 18.39 |
|     | 2010 | 85.01 | 14.99 |
|     | 2011 | 85.02 | 14.98 |
|     | 2012 | 83.22 | 16.78 |
|     | 2013 | 83.80 | 16.20 |
|     | 2014 | 84.25 | 15.75 |
|     | 2015 | 83.77 | 16.23 |
|     | 2016 | 84.30 | 15.70 |

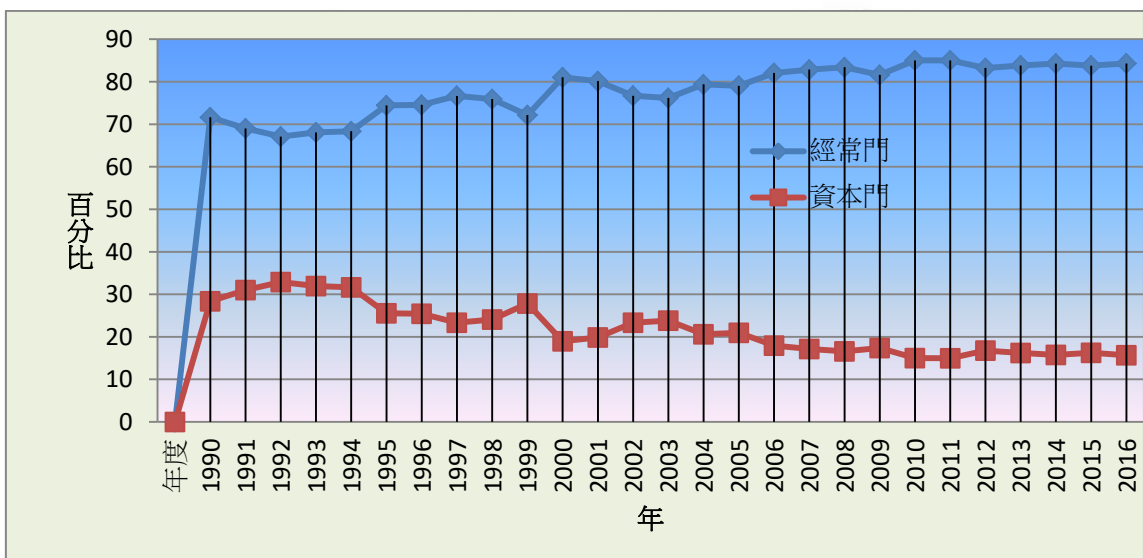


圖 6-1-1 1990 年-2016 年中央政府預算經常門、資本門之比率

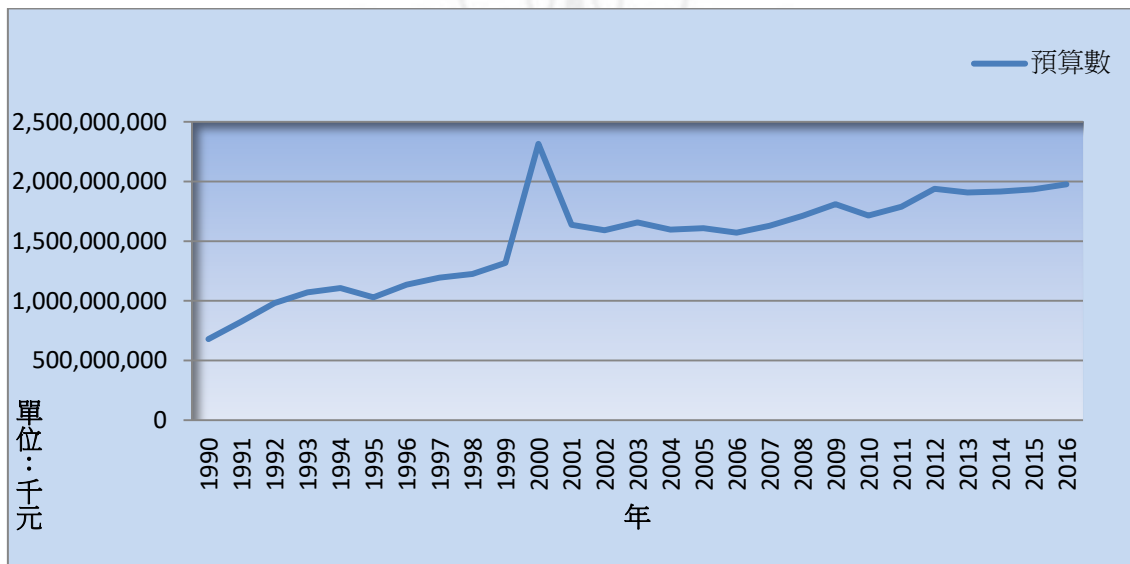
如果從預算數字觀察，則中央政府預算由 1990 年的 680,044,396 千元，上升至 2016 年的 1,975,866,301 千元。

李登輝總統任期內預算由 1990 年的 680,044,396 千元上升至 2000 年的 2,314,769,216 千元；陳水扁總統任期內預算由 2001 年的 1,637,079,123 千元上升至 2008 年的 1,711,717,426 千元；馬英九總統任期內預算由 2009 年的 1,809,667,004 千元上升至 2016 年的 1,975,866,301 千元，預算均呈現上升趨勢，詳如下表、圖：

**表 6-1-2 1990 年-2016 年中央政府預算數**

單位：新台幣千元

|      |               |      |               |      |               |
|------|---------------|------|---------------|------|---------------|
| 1990 | 680,044,396   | 1991 | 827,190,123   | 1992 | 981,219,108   |
| 1993 | 1,070,718,166 | 1994 | 1,107,713,280 | 1995 | 1,029,217,843 |
| 1996 | 1,134,829,082 | 1997 | 1,194,260,587 | 1998 | 1,225,264,656 |
| 1999 | 1,317,197,273 | 2000 | 2,314,769,216 | 2001 | 1,637,079,123 |
| 2002 | 1,590,738,472 | 2003 | 1,656,760,149 | 2004 | 1,597,269,910 |
| 2005 | 1,608,326,140 | 2006 | 1,571,685,071 | 2007 | 1,628,351,207 |
| 2008 | 1,711,717,426 | 2009 | 1,809,667,004 | 2010 | 1,714,937,403 |
| 2011 | 1,788,411,931 | 2012 | 1,938,637,325 | 2013 | 1,907,567,387 |
| 2014 | 1,916,227,714 | 2015 | 1,934,636,035 | 2016 | 1,975,866,301 |



**圖 6-1-2 1990 年-2016 年中央政府預算數**

國內生產毛額自 1990 年起 4,480,288 百萬元，迄 2016 年 17,152,093 百萬元止，逐年增加，各年度詳細數額如下表、圖：

表 6-1-3 1990 年-2016 國內生產毛額

單位：新台幣百萬元

|      |            |      |            |      |            |
|------|------------|------|------------|------|------------|
| 1990 | 4,480,288  | 1991 | 5,023,763  | 1992 | 5,614,679  |
| 1993 | 6,205,338  | 1994 | 6,784,442  | 1995 | 7,396,650  |
| 1996 | 8,036,590  | 1997 | 8,717,241  | 1998 | 9,381,141  |
| 1999 | 9,815,595  | 2000 | 10,351,260 | 2001 | 10,158,209 |
| 2002 | 10,680,883 | 2003 | 10,965,866 | 2004 | 11,649,645 |
| 2005 | 12,092,254 | 2006 | 12,640,803 | 2007 | 13,407,062 |
| 2008 | 13,150,950 | 2009 | 12,961,656 | 2010 | 14,119,213 |
| 2011 | 14,312,200 | 2012 | 14,686,917 | 2013 | 15,230,739 |
| 2014 | 16,111,867 | 2015 | 16,770,671 | 2016 | 17,152,093 |

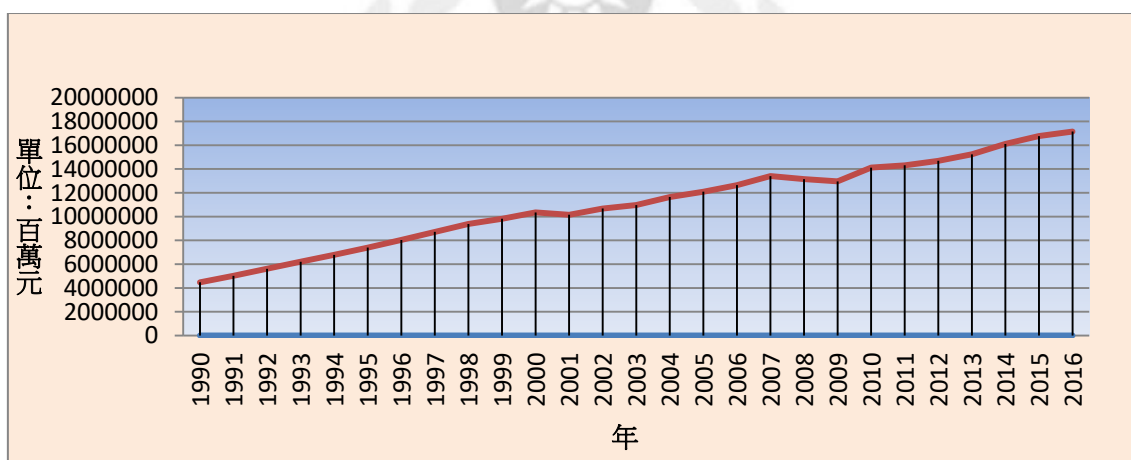


圖 6-1-3 1990 年-2016 年國內生產毛額

結果顯示，編列各年度預算並未隨著國內生毛額等幅度增減，國內生產毛額曲線呈現正向往上升，相對的預算數卻僅緩和的增加，產生比較大落差，詳如下圖：

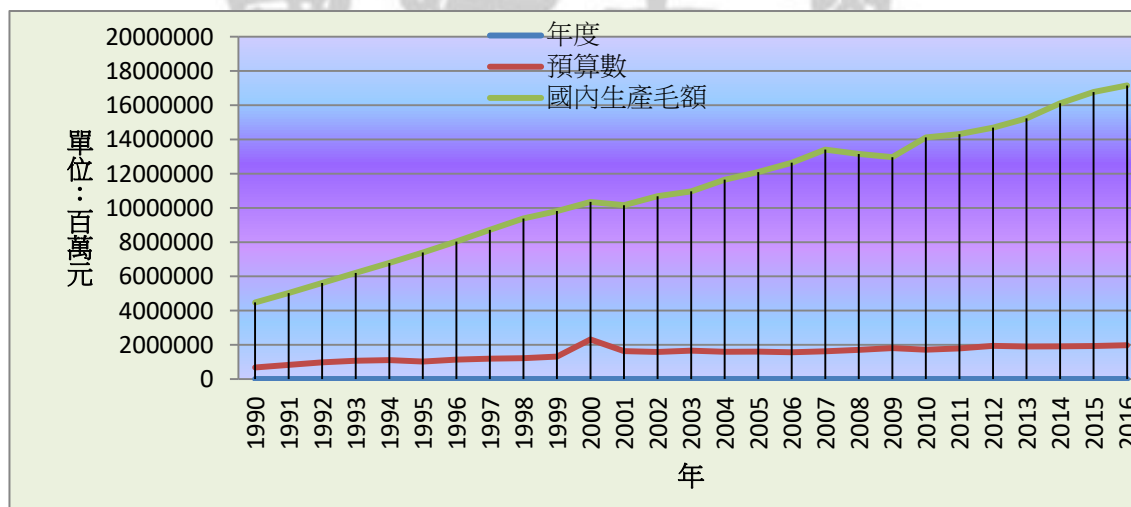


圖 6-1-4 1990 年-2016 年中央政府預算數與國內生產毛額

## 貳、總統施政理念方針與預算配合情形

從觀察總統施政理念方針在兩岸方面、外交方面、國防方面、經濟發展方面落實於中央政府預算的情形：

### 一、兩岸方面

由於民國 76 年 11 月政府開放民眾赴大陸探親，兩岸民間往來日趨密切，行政院乃於 77 年 8 月，以任務編組方式成立「行政院大陸工作會報」，協調各主管機關處理有關大陸事務。79 年 4 月，政府為了強化大陸政策的決策功能及工作推動的效率，特別擬訂「行政院大陸委員會組織條例（草案）」。經立法院在 80 年 1 月 18 日三讀通過，並由總統於同月 28 日公布施行，正式成為政府統籌處理大陸事務的專責機關。<sup>105</sup>自中華民國八十一年七月三十一日總統（81）華總（一）義字第 3736 號令制定公布全文 96 條開始兩岸的交往有了公開正式的法律依據。我國與中共長期不接觸的情境起了重大變化。

自從政府開放兩岸探親，及之後的各種交流、旅遊、經商等，兩岸的事務繁多，政府成立專責部門處理相關事務，確實有必要，以應付各種需求，相對也是一種管制的目的。由於交流的頻繁，而政府的重視程度可以說與日俱增，從政府人力、物力、預算等投入可略知一二，此處我們從預算角度看政府重視程度，由預算額度占當年度政府總預算的比率分析。

李登輝總統二屆任內編列兩岸支出預算，自 79 年度起占當年度總預算比率 0.02%，迄 89 年度止的 0.04%，平均每個年度為 0.42%。

陳水扁總統二屆任內編列兩岸支出預算，自 90 年度起占當年度總預算比率 0.04%，迄 97 年度止的 0.08%，平均每個年度為 0.05%。

馬英九總統二屆任內編列兩岸支出預算，自 98 年度起占當年度總預算比率 0.05%，迄 105 年度止的 0.05%，平均每個年度為 0.06%。

<sup>105</sup> 行政院大陸事務委員會，<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=D0A96AFB69833077>，民國 107 年 3 月 1 日到訪。

綜合言之，兩岸支出占中央政府總預算的配置比率並不多，界於 0.05% 至 0.42% 之間，以李登輝總統的比率 0.42% 為最高，次之為馬英九總統的 0.06%，最後為陳水扁總統的 0.05%。詳如下表：

表 6-1-4 三位總統編列兩岸支出比較

單位：百分比

| 兩岸支出  |      |     |      |     |      |
|-------|------|-----|------|-----|------|
| 李登輝   |      | 陳水扁 |      | 馬英九 |      |
| 年度    | 比率   | 年度  | 比率   | 年度  | 比率   |
| 79    | 0.02 | 90  | 0.04 | 98  | 0.05 |
| 80    | 0.16 | 91  | 0.04 | 99  | 0.06 |
| 81    | 0.72 | 92  | 0.04 | 100 | 0.07 |
| 82    | 0.70 | 93  | 0.04 | 101 | 0.06 |
| 83    | 0.89 | 94  | 0.04 | 102 | 0.06 |
| 84    | 1.36 | 95  | 0.04 | 103 | 0.05 |
| 85    | 0.57 | 96  | 0.04 | 104 | 0.05 |
| 86    | 0.04 | 97  | 0.08 | 105 | 0.05 |
| 87    | 0.04 |     |      |     |      |
| 88    | 0.05 |     |      |     |      |
| 89    | 0.04 |     |      |     |      |
| 平均(年) | 0.42 | -   | 0.05 | -   | 0.06 |

## 二、外交方面

中華民國憲法第 141 條規定：「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平」，該條文明確指出我國外交政策方針之基本精神與原則。<sup>106</sup>所謂外交支出，即凡辦理使領及其他涉外事務有關之支出均屬之。<sup>107</sup>

外交工作依循以臺灣為主，對人民有利原則，全力捍衛中華民國國家主權，秉持目的正當、程序合法、執行有效、互惠互利原則推動我與友邦合作，深化我與邦交國全面關係，提升我與無邦交國家實質關係，以務實、靈活、彈性、自主

<sup>106</sup> 中華民國外交部，<https://www.mofa.gov.tw/Upload/RelFile/2535/110653/df1e9d3e-cfd3-4137-90fb-e18fc1444204.PDF>，民國 107 年 3 月 5 日到訪。

<sup>107</sup> 行政院主計總處，<https://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas01/106/106hb/menu.htm>，歲出政事別科目歸類原則與範圍，民國 107 年 3 月 6 日到訪。

原則，推動參與對我國整體發展及人民利益攸關之功能性及專業性國際組織，開拓我國國際空間，結合民間豐沛實力，擴大國際人道救援，對國際社會做出實際貢獻，爭取國際輿論支持，提升我國國際形象及堅固我國國際地位。故我國外交及有關涉外事務，應該以爭取及維護國家利益為最高目的，外交政策之最終目標在於確保並提供國家生存與永續發展之良好環境。

李登輝總統二屆任內編列外交支出預算，自 79 年度起占當年度總預算比率 1.26%，迄 89 年度止的 1.89%，平均每個年度為 1.42%。

陳水扁總統二屆任內編列外交支出預算，自 90 年度起占當年度總預算比率 1.75%，迄 97 年度止的 1.81%，平均每個年度為 1.77%。

馬英九總統二屆任內編列外交支出預算，自 98 年度起占當年度總預算比率 1.75%，迄 105 年度止的 1.34%，平均每個年度為 1.49%。

綜合言之，外交支出預算占中央政府總預算的配置比率並不多，界於 1.42% 至 1.77% 之間，以陳水扁總統的比率 1.77% 為最高，次之為馬英九總統的 1.49%，最後為李登輝總統的比率 1.42。詳如下表：

表 6-1-5 三位總統編列外交支出比較

單位：百分比

| 外交支出  |      |     |      |     |      |
|-------|------|-----|------|-----|------|
| 李登輝   |      | 陳水扁 |      | 馬英九 |      |
| 年度    | 比率   | 年度  | 比率   | 年度  | 比率   |
| 79    | 1.26 | 90  | 1.75 | 98  | 1.75 |
| 80    | 1.34 | 91  | 1.72 | 99  | 1.81 |
| 81    | 1.34 | 92  | 1.70 | 100 | 1.70 |
| 82    | 1.19 | 93  | 1.81 | 101 | 1.44 |
| 83    | 1.27 | 94  | 1.77 | 102 | 1.34 |
| 84    | 1.35 | 95  | 1.80 | 103 | 1.27 |
| 85    | 1.37 | 96  | 1.77 | 104 | 1.23 |
| 86    | 1.38 | 97  | 1.81 | 105 | 1.34 |
| 87    | 1.46 |     |      |     |      |
| 88    | 1.82 |     |      |     |      |
| 89    | 1.89 |     |      |     |      |
| 平均(年) | 1.42 |     | 1.77 |     | 1.49 |



### 三、國防方面

依據中華民國憲法所昭示，我之國防係以保衛國家安全，維護世界和平為目的，而我當前國防理念、軍事戰略、建軍規劃與願景，均以預防戰爭為依歸，並依據國際情勢與敵情發展，制訂現階段具體國防政策，以「預防戰爭」、「國土防衛」、「反恐制變」為基本目標，並以「防衛固守，重層嚇阻」的戰略構想，建構具有反制能力之優質防衛武力。<sup>108</sup>凡國防部本部及所屬三軍之裝備、軍事設施、工程及設備、軍事行政、政治作戰、作戰教育訓練、情報、動員、通信、補給修護、裝備、勤務支援、軍事人員等有關軍事之支出均屬之。<sup>109</sup>

中共自 1949 年迄今始終不放棄以武促統，期間除持續增加對台導彈部署數量，並屢藉大型的針對性演習，威嚇我政治經濟穩定。而其近年經濟大幅度成長，並多方挹注於國防軍備，發展軍事武力。我國為維持台海穩定及避免產生兩岸軍力傾斜，我國正朝透過建立兩岸軍事互信機制、形成海峽行為準則等方向努力；檢視我國歷年來投入國防經費比率，在不與敵進行軍備競賽的情況下，建構基本防衛能力及發展反制武力，保衛國土安全。

李登輝總統二屆任內編列國防支出預算，自 79 年度起占當年度總預算比率 31.20%，迄 89 年度止的 15.89%，平均每個年度為 23.05%。

陳水扁總統二屆任內編列國防支出預算，自 90 年度起占當年度總預算比率 14.92%，迄 97 年度止的 19.02%，平均每個年度為 15.81%。

馬英九總統二屆任內編列國防支出預算，自 98 年度起占當年度總預算比率 17.03%，迄 105 年度止的 15.68%，平均每個年度為 16.14%。

綜合言之，國防支出預算占中央政府總預算的配置比率界於 15.81% 至 23.05% 之間，以李登輝總統的比率 23.05% 為最高，次之為馬英九總統的 16.14%，最後為陳水扁總統的比率 15.81%。詳如下表：

<sup>108</sup> 中華民國國防部，<https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?p=71861>，民國 107 年 3 月 5 日到訪。

<sup>109</sup> 同前註 51。

表 6-1-6 三位總統編列國防支出比較

單位：百分比

| 國防支出  |       |     |       |     |       |
|-------|-------|-----|-------|-----|-------|
| 李登輝   |       | 陳水扁 |       | 馬英九 |       |
| 年度    | 比率    | 年度  | 比率    | 年度  | 比率    |
| 79    | 31.20 | 90  | 14.92 | 98  | 17.03 |
| 80    | 27.86 | 91  | 14.27 | 99  | 16.70 |
| 81    | 25.25 | 92  | 13.69 | 100 | 16.01 |
| 82    | 24.00 | 93  | 15.71 | 101 | 15.96 |
| 83    | 22.30 | 94  | 15.53 | 102 | 16.01 |
| 84    | 23.03 | 95  | 15.31 | 103 | 15.88 |
| 85    | 21.67 | 96  | 17.99 | 104 | 15.82 |
| 86    | 21.13 | 97  | 19.02 | 105 | 15.68 |
| 87    | 21.02 |     |       |     |       |
| 88    | 20.15 |     |       |     |       |
| 89    | 15.89 |     |       |     |       |
| 平均(年) | 23.05 | -   | 15.81 | -   | 16.14 |

#### 四、經濟發展方面

經濟發展是指追求自身利益最大化的人們，經過不斷的技術經濟組織和社會經濟制度創新，使其經濟總福利在經濟總規模持續擴張的過程中得以不斷改善。也就是說經濟發展的最終目的是要提高人民的生活水準，也就是改善人民生活。

拼經濟，在現代人的生活裏，經常會聽到的術語，政府要就業增加、收入增長、環境改善，增加各種軟體與硬體建設，以提高經濟增速成長。凡辦理農、林、漁、牧、水利、自然資源保育等業務有關之支出均屬之；凡辦理工、礦、營造、水電、燃料及能源等業務有關之支出均屬之；凡辦理陸、海、空運及郵政、電信等業務有關之支出均屬之；凡辦理一般經濟及商業事務、貿易、投資促進、專利、商標、標準、觀光、氣象、經濟專業人員訓練及其他有關經濟發展業務之支出均屬之。<sup>110</sup>我國中央政府對於經濟發展的定義已如前述，而實際投入的預算為何？如下分述。

李登輝總統二屆任內編列經濟發展支出預算，自 79 年度起占當年度總預算比率 15.95%，迄 89 年度止的 15.69%，合計 11 個年度比率為 160.29%，平均每個年度為 14.57%；陳水扁總統二屆任內編列經濟發展支出預算，自 90 年度起占當年度總預算比率 17.14%，迄 97 年度止的 12.66%，合計 8 個年度比率為 122.31%，平均每個年度為 15.29%；馬英九總統二屆任內編列經濟發展支出預算，自 98 年度起

<sup>110</sup>同前註 51。

占當年度總預算比率 15.59%，迄 105 年度止的 13.53%，合計 8 個年度比率為 108.06%，平均每個年度為 13.51%。

綜合言之，經濟發展支出預算占中央政府總預算的配置比率界於 13.51% 至 15.29% 之間，以陳水扁總統的比率 15.29% 為最高，次之為李登輝總統的 14.57%，最後為馬英九總統的比率 13.51%。詳如下表：

表 6-1-7 三位總統編列經濟發展支出比較

單位：百分比

| 經濟發展支出 |       |     |       |     |       |
|--------|-------|-----|-------|-----|-------|
| 李登輝    |       | 陳水扁 |       | 馬英九 |       |
| 年度     | 比率    | 年度  | 比率    | 年度  | 比率    |
| 79     | 15.95 | 90  | 17.14 | 98  | 15.59 |
| 80     | 17.78 | 91  | 18.45 | 99  | 11.69 |
| 81     | 18.14 | 92  | 18.08 | 100 | 12.27 |
| 82     | 17.74 | 93  | 15.69 | 101 | 13.81 |
| 83     | 16.06 | 94  | 15.57 | 102 | 13.67 |
| 84     | 13.60 | 95  | 12.66 | 103 | 14.07 |
| 85     | 11.81 | 96  | 12.06 | 104 | 13.43 |
| 86     | 9.85  | 97  | 12.66 | 105 | 13.53 |
| 87     | 10.49 |     |       |     |       |
| 88     | 13.18 |     |       |     |       |
| 89     | 15.69 |     |       |     |       |
| 平均(年)  | 14.57 |     | 15.29 |     | 13.51 |

#### 五、三位總統比較

就兩岸支出、外交支出、國防支出、經濟發展支出在中央政府總預算配置情形，綜合比較三位總統任期內預算配置情形：在兩岸方面的支出預算占中央政府總預算的配置界於 0.05% 至 0.42% 之間，以李登輝總統的比率 0.42% 為最高，次之為馬英九總統的 0.06%，最後為陳水扁總統的 0.05%；外交方面支出預算占中央政府總預算的配置比率界於 1.42% 至 1.77% 之間，以陳水扁總統的比率 1.77% 為最高，次之為馬英九總統的 1.49%，最後為李登輝總統的比率 1.42%；國防方面支出預算占中央政府總預算的配置比率界於 15.81% 至 23.05% 之間，以李登輝總統的比率 23.05% 為最高，次之為馬英九總統的 16.14%，最後為陳水扁總統的比率 15.81%；

經濟發展支出預算占中央政府總預算的配置比率界於 13.51% 至 15.29% 之間，以陳水扁總統的比率 15.29% 為最高，次之為李登輝總統的 14.57%，最後為馬英九總統的比率 13.51%。詳如下表：

表 6-1-8 三位總統兩岸、外交、國防、經濟發展等支出預算比較

單位：百分比

| 總統<br>項目 | 李登輝   | 陳水扁   | 馬英九   |
|----------|-------|-------|-------|
| 兩岸支出     | 0.42  | 0.05  | 0.06  |
| 外交支出     | 1.42  | 1.77  | 1.49  |
| 國防支出     | 23.05 | 15.81 | 16.14 |
| 經濟發展支出   | 14.57 | 15.29 | 13.51 |

## 第二節 施政理念與預算配置關係的比較

### 壹、李登輝時期

中華民國第八任與第九任總統任期 10 年，其施政理念與方針與預算現配置為何，首先第八任總統自 79 年至 85 年，合計 6 年，從其競選政見、就職演說、元旦文告等；對於兩岸方面共計提到 19 次，預算占 0.64%；外交方面共計提到 10 次，預算占 1.29%；國防方面共計提到 2 次，預算占 25.61%；經濟發展方面共計提到 18 次，預算占 16.55%。

其次，第九任總統自 85 年至 89 年，合計 4 年，從其競選政見、就職演說、元旦文告等；對於兩岸方面共計提到 36 次，預算占 0.50%；外交方面共計提到 11 次，預算占 4.58%；國防方面共計提到 6 次，預算占 19.97%；經濟發展方面共計提到 32 次，預算占 12.20%。

李登輝總統二個任期內施政理念與方針，在兩岸、外交、國防、經濟發展等方面與預算並無正向相關，反而在兩岸與經發展方面第九任比第八任時提到次數更多，但預算反而是下降，施政理念與方針未能有效與預算結合。詳如下表、圖：

表 6-2-1 從競選政見、就職演說、元旦文告與預算配置關係

單位：次數、百分比

| 政見、就職、文告、支出別 | 總統、年度、次數、預算比率 | 李登輝     |       |         |       |
|--------------|---------------|---------|-------|---------|-------|
|              |               | 年度(第八任) | 次數    | 年度(第九任) | 次數    |
| 政見           | 兩岸            | 79      | 5     | 85      | 22    |
|              | 外交            | 79      | 1     | 85      | 5     |
|              | 國防            | 79      | 1     | 85      | 2     |
|              | 經濟發展          | 79      | 2     | 85      | 17    |
| 就職           | 兩岸            | 79      | 3     | 85      | 6     |
|              | 外交            | 79      | 1     | 85      | 1     |
|              | 國防            | 79      | 0     | 85      | 0     |
|              | 經濟發展          | 79      | 5     | 85      | 1     |
| 文告           | 兩岸            | 79-84   | 11    | 85-89   | 8     |
|              | 外交            | 79-84   | 8     | 85-89   | 5     |
|              | 國防            | 79-84   | 1     | 85-89   | 4     |
|              | 經濟發展          | 79-84   | 11    | 85-89   | 14    |
| 預算(比率)       | 兩岸            | 79-84   | 0.64  | 85-89   | 0.50  |
|              | 外交            | 79-84   | 1.29  | 85-89   | 4.58  |
|              | 國防            | 79-84   | 25.61 | 85-89   | 19.97 |
|              | 經濟發展          | 79-84   | 16.55 | 85-89   | 12.20 |

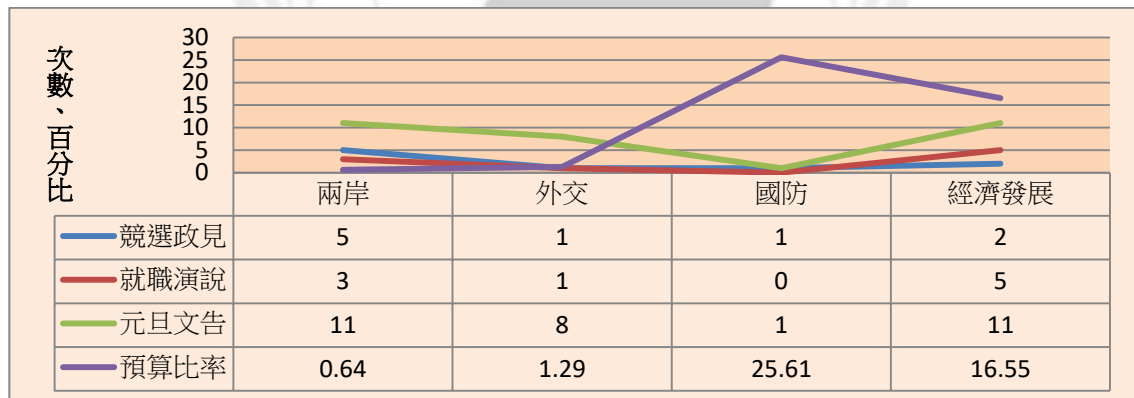


圖 6-2-1 1990 年-1995 年兩岸、外交、國防、經濟發展與預算關係

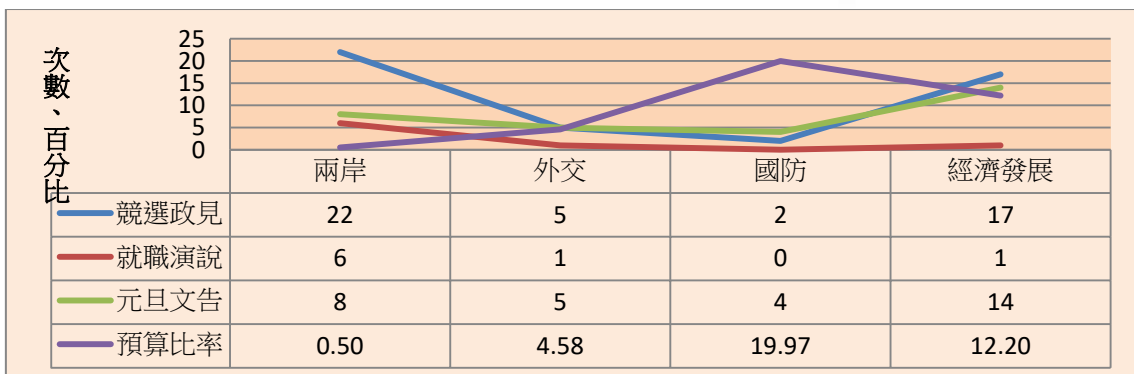


圖 6-2-2 1996 年-1999 年兩岸、外交、國防、經濟發展與預算關係

## 貳、陳水扁時期

中華民國第十任與第十一任總統任期 8 年，其施政理念與方針與預算現配置為何，首先第十任總統自 89 年至 93 年，合計 4 年，從其競選政見、就職演說、元旦文告等：對於兩岸方面共計提到 73 次，預算占 0.04%；外交方面共計提到 22 次，預算占 1.79%；國防方面共計提到 17 次，預算占 14.65%；經濟發展方面共計提到 36 次，預算占 17.34%。

其次，第十一任總統自 93 年至 97 年，合計 4 年，從其競選政見、就職演說、元旦文告等：對於兩岸方面共計提到 99 次，預算占 0.05%；外交方面共計提到 29 次，預算占 1.75%；國防方面共計提到 17 次，預算占 16.96%；經濟發展方面共計提到 50 次，預算占 13.24%。

陳水扁總統二個任期內施政理念與方針，在兩岸、外交、國防、經濟發展等方面與預算並無正向相關，反而在兩岸與外交方面第十一任比第十任時提到次數更多，但預算反而是下降，施政理念與方針未能有效與預算結合。詳如下表、圖：

表 6-2-2 從競選政見、就職演說、元旦文告與預算配置關係

單位：次數、百分比

| 總統、年度、次數、預算比率<br>支出別<br>政見、就職、文告 |      | 陳水扁         |       |             |       |
|----------------------------------|------|-------------|-------|-------------|-------|
|                                  |      | 年度<br>(第十任) | 次數    | 年度<br>(第十一) | 次數    |
| 政見                               | 兩岸   | 89          | 35    | 93          | 15    |
|                                  | 外交   | 89          | 10    | 93          | 5     |
|                                  | 國防   | 89          | 16    | 93          | 4     |
|                                  | 經濟發展 | 89          | 2     | 93          | 15    |
| 就職                               | 兩岸   | 89          | 5     | 93          | 13    |
|                                  | 外交   | 89          | 1     | 93          | 1     |
|                                  | 國防   | 89          | 0     | 93          | 2     |
|                                  | 經濟發展 | 89          | 4     | 93          | 3     |
| 文告                               | 兩岸   | 89-93       | 33    | 93-97       | 71    |
|                                  | 外交   | 89-93       | 18    | 93-97       | 16    |
|                                  | 國防   | 89-93       | 1     | 93-97       | 11    |
|                                  | 經濟發展 | 89-93       | 30    | 93-97       | 32    |
| 預算(比率)                           | 兩岸   | 89-93       | 0.04  | 93-97       | 0.05  |
|                                  | 外交   | 89-93       | 1.75  | 93-97       | 1.79  |
|                                  | 國防   | 89-93       | 14.65 | 93-97       | 16.96 |
|                                  | 經濟發展 | 89-93       | 17.34 | 93-97       | 13.24 |

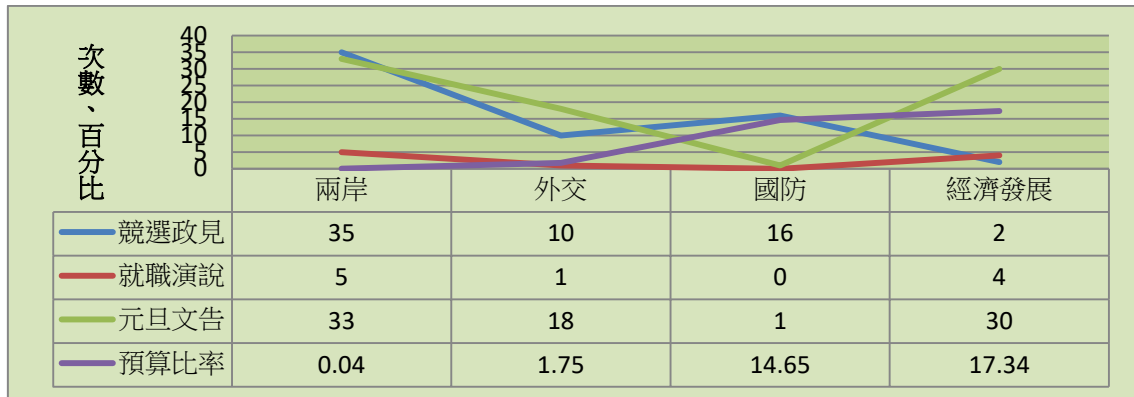


圖 6-2-3 2000 年-2003 年兩岸、外交、國防、經濟發展與預算關係

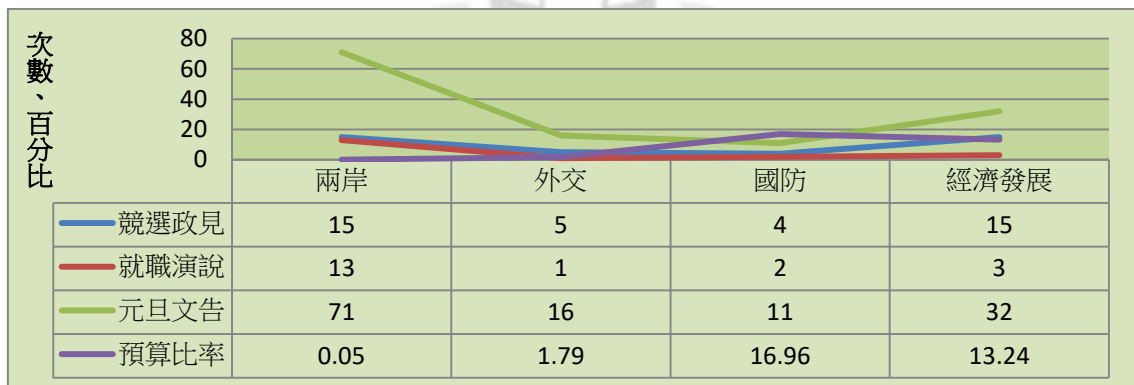


圖 6-2-4 2004 年-2008 年兩岸、外交、國防、經濟發展與預算關係

### 參、馬英九時期

中華民國第十二任與第十三任總統任期 8 年，其施政理念與方針與預算現配置為何，首先第十二任總統自 97 年至 101 年，合計 4 年，從其競選政見、就職演說、元旦文告等：對於兩岸方面共計提到 83 次，預算占 0.06%；外交方面共計提到 44 次，預算占 1.68%；國防方面共計提到 3 次，預算占 16.48%；經濟發展方面共計提到 71 次，預算占 13.34%。

其次，第十三任總統自 101 年至 105 年，合計 4 年，從其競選政見、就職演說、元旦文告等：對於兩岸方面共計提到 134 次，預算占 0.05%；外交方面共計提到 75 次，預算占 1.30%；國防方面共計提到 10 次，預算占 15.85%；經濟發展方面共計提到 125 次，預算占 13.68%。

馬英九總統二任任期內施政理念與方針，在兩岸、外交、國防、經濟發展等方面與預算並無正向相關，反而在兩岸與外交暨國防方面第十三任比第十二任時提到次數更多，但預算反而是下降，施政理念與方針未能有效與預算結合。詳如下表、圖：



表 6-2-3 從競選政見、就職演說、元旦文告與預算配置關係

單位：次數、百分比

| 總統、年度、次數、預算比率<br>支出別<br>政見、就職、文告 | 馬英九          |        |             |         |       |
|----------------------------------|--------------|--------|-------------|---------|-------|
|                                  | 年度<br>(第十二任) | 次數     | 年度<br>(第十三) | 次數      |       |
| 政見                               | 兩岸           | 97     | 13          | 101     | 10    |
|                                  | 外交           | 97     | 2           | 101     | 1     |
|                                  | 國防           | 97     | 1           | 101     | 1     |
|                                  | 經濟發展         | 97     | 9           | 101     | 2     |
| 就職                               | 兩岸           | 97     | 12          | 101     | 28    |
|                                  | 外交           | 97     | 13          | 101     | 27    |
|                                  | 國防           | 97     | 2           | 101     | 6     |
|                                  | 經濟發展         | 97     | 7           | 101     | 19    |
| 文告                               | 兩岸           | 97-101 | 58          | 101-105 | 96    |
|                                  | 外交           | 97-101 | 29          | 101-105 | 47    |
|                                  | 國防           | 97-101 | 0           | 101-105 | 3     |
|                                  | 經濟發展         | 97-101 | 55          | 101-105 | 104   |
| 預算(比率)                           | 兩岸           | 97-101 | 0.06        | 101-105 | 0.05  |
|                                  | 外交           | 97-101 | 1.68        | 101-105 | 1.30  |
|                                  | 國防           | 97-101 | 16.43       | 101-105 | 15.85 |
|                                  | 經濟發展         | 97-101 | 13.34       | 101-105 | 13.68 |

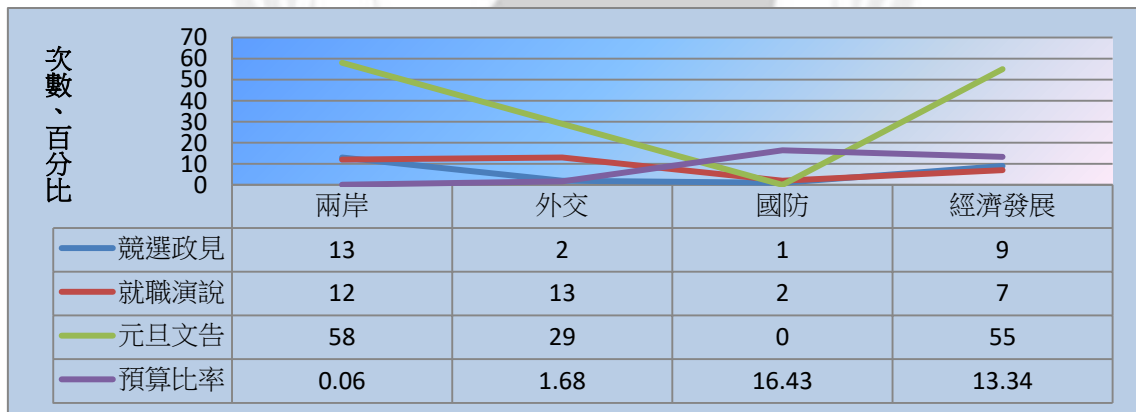


圖 6-2-5 2009 年-2011 年兩岸、外交、國防、經濟發展與預算關係

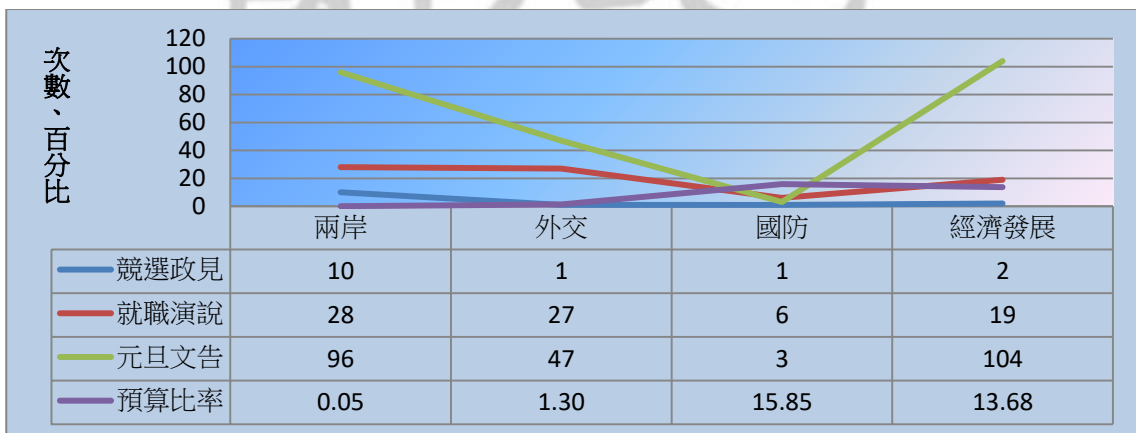


圖 6-2-6 2012 年-2016 年兩岸、外交、國防、經濟發展與預算關係



#### 肆、三位總統施政理念與預算配置關係的比較

中華民國第八任與第九任總統任期 10 年，其施政理念與方針與預算現配置為何，首先第八任總統自 79 年至 85 年，合計 6 年，從其競選政見、就職演說、元旦文告等：對於兩岸方面共計提到 19 次，預算占 0.64%；經濟發展方面共計提到 18 次，預算占 16.55%。其次，第九任總統自 85 年至 89 年，合計 4 年，從其競選政見、就職演說、元旦文告等：對於兩岸方面共計提到 36 次，預算占 0.50%；經濟發展方面共計提到 32 次，預算占 12.20%。李登輝總統二個任期內施政理念與方針，在兩岸、外交、國防、經濟發展等方面與預算並無正向相關，反而在兩岸與經濟發展方面第九任比第八任時提到次數更多，但預算反而是下降，施政理念與方針未能有效與預算結合。

中華民國第十任與第十一任總統任期 8 年，其施政理念與方針與預算現配置為何，首先第十任總統自 89 年至 93 年，合計 4 年，從其競選政見、就職演說、元旦文告等：對於兩岸方面共計提到 73 次，預算占 0.04%；外交方面共計提到 22 次，預算占 1.79%；其次，第十一任總統自 93 年至 97 年，合計 4 年，從其競選政見、就職演說、元旦文告等：對於兩岸方面共計提到 99 次，預算占 0.05%；外交方面共計提到 29 次，預算占 1.75%。陳水扁總統二個任期內施政理念與方針，在兩岸、外交、國防、經濟發展等方面與預算並無正向相關，反而在兩岸與外交方面第十一任比第十任時提到次數更多，但預算反而是下降，施政理念與方針未能有效與預算結合。

中華民國第十二任與第十三任總統任期 8 年，其施政理念與方針與預算現配置為何，首先第十二任總統自 97 年至 101 年，合計 4 年，從其競選政見、就職演說、元旦文告等：對於兩岸方面共計提到 83 次，預算占 0.06%；外交方面共計提到 44 次，預算占 1.68%；其次，第十三任總統自 101 年至 105 年，合計 4 年，從

其競選政見、就職演說、元旦文告等：對於兩岸方面共計提到134次，預算占0.05%；外交方面共計提到75次，預算占1.30%。馬英九總統二任任期內施政理念與方針，在兩岸、外交、國防、經濟發展等方面與預算並無正向相關，反而在兩岸與外交暨國防方面第十三任比第十二任時提到次數更多，但預算反而是下降，施政理念與方針未能有效與預算結合。詳細如下表：

表 6-2-4 從競選政見、就職演說、元旦文告與預算配置關係比較

單位：次數、百分比

| 政見<br>演說<br>文告 | 總統<br>任期<br>次數<br>支出別 | 李登輝   |       |       |       | 陳水扁   |       |       |       | 馬英九    |       |         |       |
|----------------|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|---------|-------|
|                |                       | 第八任   | 次數    | 第九任   | 次數    | 第十任   | 次數    | 第十一任  | 次數    | 第十二任   | 次數    | 第十三任    | 次數    |
|                |                       | 競選政見  | 兩岸    | 79    | 5     | 85    | 22    | 89    | 35    | 93     | 15    | 97      | 13    |
|                | 外交                    | 79    | 1     | 85    | 5     | 89    | 10    | 93    | 5     | 97     | 2     | 101     | 1     |
|                | 國防                    | 79    | 1     | 85    | 2     | 89    | 16    | 93    | 4     | 97     | 1     | 101     | 1     |
|                | 經濟發展                  | 79    | 2     | 85    | 17    | 89    | 2     | 93    | 15    | 97     | 9     | 101     | 2     |
| 就職演說           | 兩岸                    | 79    | 3     | 85    | 6     | 89    | 5     | 93    | 13    | 97     | 12    | 101     | 28    |
|                | 外交                    | 79    | 1     | 85    | 1     | 89    | 1     | 93    | 1     | 97     | 13    | 101     | 27    |
|                | 國防                    | 79    | 0     | 85    | 0     | 89    | 0     | 93    | 2     | 97     | 2     | 101     | 6     |
|                | 經濟發展                  | 79    | 5     | 85    | 1     | 89    | 4     | 93    | 3     | 97     | 7     | 101     | 19    |
| 元旦文告           | 兩岸                    | 79-84 | 11    | 85-89 | 8     | 89-93 | 33    | 93-97 | 71    | 97-101 | 58    | 101-105 | 96    |
|                | 外交                    | 79-84 | 8     | 85-89 | 5     | 89-93 | 18    | 93-97 | 16    | 97-101 | 29    | 101-105 | 47    |
|                | 國防                    | 79-84 | 1     | 85-89 | 4     | 89-93 | 1     | 93-97 | 11    | 97-101 | 0     | 101-105 | 3     |
|                | 經濟發展                  | 79-84 | 11    | 85-89 | 14    | 89-93 | 30    | 93-97 | 32    | 97-101 | 55    | 101-105 | 104   |
| 預算比率           | 兩岸                    | 79-84 | 0.64  | 85-89 | 0.50  | 89-93 | 0.04  | 93-97 | 0.05  | 97-101 | 0.06  | 101-105 | 0.05  |
|                | 外交                    | 79-84 | 1.29  | 85-89 | 4.58  | 89-93 | 1.75  | 93-97 | 1.79  | 97-101 | 1.68  | 101-105 | 1.30  |
|                | 國防                    | 79-84 | 25.61 | 85-89 | 19.97 | 89-93 | 14.65 | 93-97 | 16.96 | 97-101 | 16.43 | 101-105 | 15.85 |
|                | 經濟發展                  | 79-84 | 16.55 | 85-89 | 12.20 | 89-93 | 17.34 | 93-97 | 13.24 | 97-101 | 13.34 | 101-105 | 13.68 |



國防大學

National Defense University

## 第七章、結論

本研究是以中央政府預算資訊作為基礎，從各種專業角度進行論證，並以資訊分析的方式，來檢視三任總統的施政理念與方針；以及政府預算編列數的相關數據，用以驗證施政理念與方針是否與預算配合、預算籌編原則、衡酌經濟成長運用資源程度、及對國家發展之影響，針對上述研究之所得，提出下列研究結果，同時針對施政理念、政策與預算配置的意涵提出具體建議，更針對尚未解決且有待進一步研究需要者提出研究方向的建議。

### 第一節 研究結果

本研究目的有三大類，即三位總統時期的中央政府預算籌編與施政理念配合的程度；三位總統時期的中央政府預算籌編原則與經濟成長之關聯程度；三位總統時期的中央政府預算規畫與配置與國家發展之影響。針對上述目的，分析資訊之後，得到以下的研究結果：

#### 一、施政理念與預算未能有效結合

李登輝總統中華民國第八任與第九任總統任期 10 年，其施政理念與方針與預算現配置，首先第八任總統自 79 年至 85 年，合計 6 年，從其競選政見、就職演說、元旦文告等：對於兩岸方面共計提到 19 次，預算占 0.64%；經濟發展方面共計提到 18 次，預算占 16.55%；其次，第九任總統自 85 年至 89 年，合計 4 年，從其競選政見、就職演說、元旦文告等：對於兩岸方面共計提到 36 次，預算占 0.50%；經濟發展方面共計提到 32 次，預算占 12.20%。二個任期內施政理念與方針，在兩岸、外交、國防、經濟發展等方面與預算並無正向相關，反而在兩岸與經濟發展方面第九任比第八任時提到次數更多，但預算反而是下降。

陳水扁總統中華民國第十任與第十一任總統任期 8 年，其施政理念與方針與預算現配置為何，首先第十任總統自 89 年至 93 年，合計 4 年，從其競選政見、就職演說、元旦文告等：對於兩岸方面共計提到 73 次，預算占 0.04%；外交方面

共計提到 22 次，預算占 1.79%；其次，第十一任總統自 93 年至 97 年，合計 4 年，從其競選政見、就職演說、元旦文告等：對於兩岸方面共計提到 99 次，預算占 0.05%；外交方面共計提到 29 次，預算占 1.75%。二個任期內施政理念與方針，在兩岸、外交、國防、經濟發展等方面與預算並無正向相關，反而在兩岸與外交方面第十一任比第十任時提到次數更多，但預算籌編數額反而是下降，施政理念與方針未能有效與預算結合。

馬英九總統中華民國第十二任與第十三任總統任期 8 年，其施政理念與方針與預算現配置為何，首先第十二任總統自 97 年至 101 年，合計 4 年，從其競選政見、就職演說、元旦文告等：對於兩岸方面共計提到 83 次，預算占 0.06%；外交方面共計提到 44 次，預算占 1.68%；其次，第十三任總統自 101 年至 105 年，合計 4 年，從其競選政見、就職演說、元旦文告等：對於兩岸方面共計提到 134 次，預算占 0.05%；外交方面共計提到 75 次，預算占 1.30%。二任任期內施政理念與方針，在兩岸、外交、國防、經濟發展等方面與預算並無正向相關，反而在兩岸與外交暨國防方面第十三任比第十二任時提到次數更多，但預算籌編數額反而是下降，施政理念與方針未能有效與預算結合。

因此，在兩岸、外交、國防、經濟發展等項目上，在預算籌編上，並未落實歷任總統於競選、就職以及各種場合所提出的政見、施政理念與方針。年度預算的籌編仍然是官僚體制結構依循往年的預算編列模式，管制考核措施與作為有待落實，避免淪為逢迎的政治民主，執政者要有謙卑之施政理念與方針，使國家更強盛，嘉惠人民更多福祉。

## 二、預算籌編的基礎選擇不當與分配比例欠佳

每年度籌編預算時，總是由上級先匡列一定的額度，再由下級編列預算逐級彙整至行政院，成為中央政府總預算案，再送立法院審議。三任總統的年度國家預算籌編均未能詳加考慮經濟成長情形、國內生產毛額及年增率、及未落實參採

零基預算的觀念與精神等。因而導致預算配置不均與失當情事，肇致預算長期消耗浪費，以至於影響到長期預算之形成，不斷增加債務之舉措，從而造成了國家政治、經濟發展的不健全，影響到國家現代化的進展。

### 三、預算經常門與資本門配置比率長期失衡

中央政府預算經常門與資本門之比率自 1990 年起 71.63% 與 28.37%，迄 2016 年 84.30% 與 15.70% 止，經常門逐年增加，資本門逐年減少。歲出預算之經常支出是消耗性的支出，無法直接對未來之收入產生影響，而資本支出直接影響未來之收益。即是經常門的支出，主要為政府機關的水電費、人事費、以及轉移性支出如老農津貼，各種津貼等，是一種消耗型的預算。而公共建設、投資、資產設備等固定資本形成的支出，則屬於資本門的支出，會有資本的形成累積的效果，對於政府長遠財政較有利。中央政府預算經常支出逐年增加，到 2016 年已占當年度預算比率 84.30%，資本支出僅剩 15.70%。顯示政府預算籌編列往經常支出傾斜，是一種久不良的現象，此舉不僅無助於政府長期預算的健全並深刻影響著國家未來的發展。

### 四、預算籌編數額與國內生產毛額未能密切契合

中央政府預算自 1990 年起編列 680,044,396 千元，迄 2016 年 1,975,866,301 千元止，逐年增加；而國內生產毛額自 1990 年起 4,480,288 百萬元，迄 2016 年 17,152,093 百萬元止，逐年增加。編列各年度預算並未隨著國內生毛額等幅度增減，國內生產毛額曲線呈現正向往上升，相對的預算數卻僅緩和的增加，資源沒有得到充分有效運用。

### 五、債務逐年遞增，占國內生產毛額同步提高

政府不斷舉債，導致財政失衡而債台高築，預算逐年膨脹。復因未能增加資本支出，反而不斷增加經常支出，如用人費、大型活動等消耗性支出；在兩岸、外交、國防、經濟發展等項目的預算也沒有得到同等幅度的增加。再加上無法有



效的節流，又無法開源，造成債務的不斷累積，使得總預算每年都必須籌編高額的債務付息支出，最後債務餘額越來越高。

## 第二節 研究建議

針對上述所得到的研究結果，就預算籌編配合施政理念與政策的實務上所呈現的政策意涵，以及未來研究方向提出建議如次：

### 一、施政理念與施政方針必須緊密結合預算，從而有效運用國家資源

研究發現政府預算籌編欠缺整體的考量，始終是採取由上而下的模式來籌編政府預算以及深受政治性干擾太多。三位總統在競選政見、就職演說、元旦文告，所提到有關兩岸、外交、國防、經濟發展等施政作為，與預算籌編並無密切鏈結與配合。所以，建議未來政府預算籌編應依據總統的施政理念與施政方針，採取零基預算精神與企業化模式，由下而上的編列模式，如此才能符合民主政治精神，回應民意的需求，發揮國家資源最大的效用。對於總統的施政理念與方針，必須有效落實管控作為，務必與預算緊密結合，以求避免被誤以為空白支票的授權，我們要以更高的標準要求從政人員兌現施政理念。

### 二、應正視財政紀律問題，落實相關法令規範

憲法、預算法、公共債務法以及財政收支劃分法對於政府各項收入與支出用途、舉債上限，以及自行制（修）訂法律或自治法規所發生的收入減少均有嚴格的規範。因此，今後應該正視財政紀律問題，嚴格依法規範支出增加時，應事先依法提出相對財源等來源，使其充分結合於施政理念、政策，及與預算緊密結合。

### 三、加入公民參與預算籌編模式

經研究得知，三位總統任期內的中央政府施政方向與政策、預算編列配置情形，尤其在兩岸、外交、國防、經濟發展等方面呈現出理念與政策並未密切結合預算、政策與預算未能吻合等情事。因此，面對全球化趨勢，政府應儘速盱衡環境變遷，建構國家發展願景，提出前瞻性政策，強化政府執行力，取得全民共識，

化口號為行動。基此，若能拋開干擾因子，確實制定政策，加入公民參與預算籌編模式，編列具體合理與實際需求相關的預算，並且落實執行，確保國家永續並健全發展。

#### 四，增列特其它事項的研究

一切施政雖然必須要有財政的支應，然而更重要就是財政資源要有妥善的分配與運用。本研究係以中央政府總預算為研究與觀察範圍，對於政府支出的政事別(功能別)比較方面，是以兩岸、外交、國防、經濟發展為主，後續研究若能夠將特別預算列入並再增列其他政事別，如社會福利支出等，當更有助於清楚瞭解政府施政的整體性、方向是否正確。







國防大學

National Defense University

## 參考文獻

### 中文部分

#### 專書

- 丘昌泰，2014。《公共管理》。台北：智勝文化事業有限公司。
- 丘昌泰，2015。《公共政策》。高雄：巨流圖書出版股份有限公司。
- 李允傑，1997。《財務行政與政策過程》。台北：商鼎文化出版社。
- 呂亞力，2012。《政治學》。台北：三民書局。
- 任德厚，2009。《政治學》。台北：三民書局。
- 吳定，2013。《公共政策》。台北：五南圖書出版股份有限公司。
- 吳定，2013。《公共政策辭典》。台北：五南圖書出版股份有限公司。
- 吳定、林鍾沂、趙達瑜、盧偉斯、吳復新等，2009。《行政學新論》。台北：五南圖書出版股份有限公司。
- 吳柏林，1994。《時間數列分析導論》。台北：華泰書局。
- 馬群傑譯，William N.Dunn 著。2011。台北：台灣培生教育出版股份有限公司。
- 徐仁輝，1999。《當代預算改革的制度性研究》。台北：智勝文化。
- 徐仁輝，2001。《預算赤字與預算改革》。台北：智勝文化。
- 徐仁輝，2014。《公共財務管理：公共預算與財務行政》。台北：智勝文化事業有限公司。
- 侯伯烈、陳可粵，1981。《財務行政》。台北：台灣商務印書館。
- 姜波英編，2011。〈孫中山思想與國家發展的理論與實踐〉，台北：國立國父紀念館。
- 彭懷恩，2014。《政治學講義》。台北：風雲論壇出版社。
- 黃世鑫，2000。《民主政治與國家預算》。台北：業強出版社。
- 孫本初，2001。《公共管理》，第三版。台北：智勝文化出版。
- 蔡茂寅，2008。《預算法之原理》。台北：元照出版有限公司。

曹俊漢，2001。《公共政策》。台北：三民書局。

薄慶玖，2014。《地方政府與自治》。台北：五南圖書出版股份有限公司。

龐建國，2012。《孫中山思想的時代意義：國家發展研究的視角》。台北：韋伯文化國際出版有限公司。

嚴強主編。2013。公共政策學。北京：社會科學文獻出版社。

蘇彩足，1996。《政府預算之研究》。台北：華泰書局。

蘇彩足，1997。《政府預算審議制度：理論與實務之探討》。台北：華泰書局。

### 期刊

王鼎銘，詹富堯，2006。〈台灣地方財政的政治景氣循環分析：固定效果與隨機效果模型的估算比較〉。《台灣政治學刊》10(2)：63-100。

石素梅，1997。〈政府預算業務之革新與展望〉。《主計月報》83(6)，25-31。

任可怡，1999。〈美國聯邦政府績效評量制度改革之初探〉。《考證季刊》19，116-125。

江淑玲，1998。〈我國政府歲出預算執行型態及其影響因素之探討〉。《第三屆商業教育學術論文發表會論文集》。彰化師範學院。

吳堯峰，1981。〈施政績效衡量基準之建立與運用〉。《研考雙月刊》5(10、11)。

吳安妮，2000。〈績效評估之新方向〉。《主計月報》530，43-52。

韋端，2001。〈財政收支之變革及展望〉。《國政研究報告，財團法人國家政策研究基金會》，財金(研)090-015 號。

邱炳乾，2001。〈影響預算參與之因素與效能的結構關係〉。國立中山大學企業管理研究所，博士論文。

汪錕，1995。〈預算制度的演進〉。《行政院主計處主計人員訓練教材》。

施富士，2000。〈我國政府支出成長之政經決策模型—各級政府總支出之實證分析〉。《財稅研究》32(3)，42-63。

范祥偉、王崇斌，2000。〈政府績效管理：分析架構與實務策略〉。《中國行政評論》10(1)，155-182。

- 徐仁輝，2002。〈預算赤字與預算改革—預算成長與赤字控制改革為國家長治久安之基石〉，《主計月刊》12-20。
- 徐仁輝，1997。〈當前我國預算決策過程之研究〉。《行政管理論文選輯》13，411-430。
- 徐仁輝，1998。〈預算改革之目標、方向與問題〉。《主計月報》86(2)，22-33。
- 徐仁輝、黃榮護、余致力，1998。〈政府績效、角色認定與行政革新〉。《公共行政學報》2，239-263。
- 徐偉初，1987。〈公共支出、公共收入及國民所得：因果關係之驗證〉。《國立政治大學學報》56，93-110。
- 徐木蘭。1999。〈360度績效評估是政府部門的胎盤素〉。《考證季刊》18，28-30。
- 張慈佳。2000。〈地方經濟之政治景氣循環現象-以台灣地區之縣市長選舉為例〉。《國科會研究彙刊》，10(3)：362-377。
- 張哲琛，2000。〈論政府預算制度〉。《今日會計》81，2-15。
- 張錫惠，1998。〈我國政府歲出預算執行型態及其改進之實證研究〉。《行政院國家科學委員會專題研究計畫》。國立政治大學會計學系執行。
- 張四明，2012。〈我國政府預決算監督潛藏的制度危機〉，《主計月刊》，第673期，52-57。
- 楊佳慧，2001。〈公部門績效管理之初探〉。《研習論壇理論與實務月刊》1，30-37。
- 姚秋旺。1994。〈從預算執行績效談預算執行相關法規〉。《國家政策雙周刊》83，6-7。
- 傅彥凱，2002。〈地方政治預算循環之實證研究：以台灣省縣市長選舉為例〉。《行政暨政策學報》35：137-167。
- 施能傑，2001。〈建構行政生產力衡量方式之芻議〉。《中國行政》69，15-46。
- 施建生，1997。〈政府預算與財政政策〉。《台灣經濟研究月刊》6(20)，7-9。
- 黃上紡，1996。〈選舉與經濟-政治性景氣循環〉。《美歐月刊》11(5)：51-66。

黃英哲、劉瑞宇，1996。〈總體政策與選舉的關係-台灣地區實證分析〉。《企銀季刊》  
19(3)：104-113。

黃瓊如，2000。〈政府歲入與歲出因果關係：台灣之實證研究〉。《財稅研究》6(32)，  
57-64。

黃細清。2001。〈健全預算管理與增進政府財務效能之探討〉。《財稅研究》33(2)，  
117-137。

傅彥凱，2005。〈財政政策制定與政治操控：中央政治預算循環之實證分析〉。《空  
大行政學報》16：41-74。

傅彥凱，2006。〈地方政府預算制定之政治經濟分析：政治預算循環的觀點〉。《選  
舉研究》13(1)：119-162。

劉昭博，2001。〈績效評估對政府知識管理影響之初探〉，政治大學公共行政學系，  
第三屆全國公共行政博碩士生論文發表會資料，125-128。

蘇彩足，1995。〈量入為出與量出為入：政府歲入與歲出之因果關係〉。《人文及社  
會科學集刊》2(7)：207-222。

#### 網站

中華民國總統府 <http://www.president.gov.tw/>

中華民國國防部 <https://www.mnd.gov.tw>

中文維基百科 <https://zh.wikipedia.org/zh-tw/>

中華民國統計資訊網 <http://www.stat.gov.tw/>

行政院 <http://www.ey.gov.tw/>

行政院主計總處 <https://www.dgbas.gov.tw/>

行政院大陸事務委員會 <https://www.mac.gov.tw>

財政部國庫署 <https://www.nta.gov.tw/>

國家發展委員會 <http://www.ndc.gov.tw/>

## 英文部分

- Akaike, H. (1974), "A New Look at the Statistical Identification Model," IEEE: Trans. Auto. Control, 19, 716-39.
- Alexander, J.( 1999 ), "A New Ethics of Budgetary Process," Administration and Society, 31 ( 4 ) , 542-576.
- Baghestani, H. and R. McNown ( 1994 ) , "Do Revenue or Expenditures Response to Budgetary Disequilibria?" Southern Economic Journal, 61, 311-322.
- Baumgartne F. R., B. D. Jones, and F. R. Baumgartne, and J. L. True ( 1998 ) , "Politic Punctuations: U. S. Budget Authority, 1947-1995," Journal of Politics, 60( 1 ), 1-33.
- Berry, W. D. ( 1990 ) , "The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept," Journal of Politics, 52(1), 167-196.
- Boex L. F. J., J. Martinez-Vazquez, and R. M. McNab ( 2000 ) , "Multi- Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies." Public Budgeting and Finance, 20 ( 2 ) , 91-113.
- Bollerslev, T. ( 1986 ) , "Generalized Autoregressive Conditional Heteroskedasticity," Journal of Econometric, 31, 307-327.
- Box, G. E., G. M. Jenkins, and G. C. Reinsel( 1994 ), Time Series Analysis: Forecasting and Control. 3rd ed., New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Chang, T and Y. H. Ho( 2002 ), "Tax or Spend, What Cause What: Taiwan's Experience." International Journal of Business and Economics, 1(2), 157-165.
- Cohen, M., J. March, and J. Olsen ( 1972 ) , "A Garbage Can Model of Organizational Choice," Administrative Science Quarterly and Society, 17, 1-25.
- Davis, O. A., M. A. H. Dempster, and A. Wildavsky ( 1966 ) , "A Theory of the Budgetary Process," American Political Science Review, 60(3), 529-547.

- Davis, O. A., M. A. H. Dempster, and A. Wildavsky (1974) , “Toward a Predictive Theory of Government Expenditure: U.S. Domestic Appropriations,” *British Journal of Political Science*, 4(4), 419-452.
- Dezhbakhsh, H., S. Tohamy, and P. Aranson (2003) , “A New Approach for Testing Budgetary Incrementalism,” *Journal of Politics*, 65(2), 532-558.
- Dickey, D. A. and W. A. Fuller (1981), “Likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with a Unit Root,” *Econometrica*, 49, 1057-1072.
- Dickey, D. A. and W. A. Fuller(1979), “Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series with a unit root,” *Journal of the American Statistical Association*, 74, 427-431.
- Enders, W. (2004) , “Applied Econometric Time Series. New York: John Willey & Sons, Inc.
- Engle, R. F. (1982) , “Autoregressive Conditional Heteroscedasticity with Estimates of the Variance of United Kingdom Inflation,” *Econometrica*, 50, 987-1007.
- Hamilton, J. D. and M. A. Flavin(1986), “on the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing,” *American Economic Review*, 76, 808-819.
- Johansen, S. and K. Juselius (1990) , “Maximum Likelihood Estimation and Inference on Cointegration with Application to the Demand for Money,” *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 52, 169-209.
- Johansen, S. (1991) , “Estimation and Hypothesis Testing of Cointegration Vectors in Gaussian Vector Autoregressive Models,” *Econometrica*, 59, 1551-1580.
- Johansen , S. (1988) , “Statistical Analysis of Cointegration Vectors,” *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12, 231-285.
- Jones, B. D. and F. R. Baumgartne, and J. L. True (1997) , “Does Incrementalism Stem

- from Political Consensus or from Institutional Gridlock?" *American Political Science Review*, 41 ( 4 ) , 1319-1339.
- Kingdon, J. ( 1984 ) , *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, Boston: Little Brown.
- LeLoup, L.T. (1988), "From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evolution in Theory and Practice," in Rubin, I. ed., *New Directions in Budget Theory*, Albany, N.Y.: SUNY Press.
- Neuby, B. ( 1997 ) , "On the Luck of Budget Theory," *Public Administration Quarterly*, 21 ( 2 ) , 131-142.
- Perron, P. ( 1997 ) , "Further Evidence on Breaking Trend Functions in Macroeconomic Variables," *Journal of Economics*, 80, 355-385.
- Phillips, P. C. B. and P. Perron ( 1988 ) , "Testing for a Unit Root in Time Series Regression," *Biometrika*, 75, 335-346.
- Reddick, C. G. ( 2002a ) , "Testing Rival Decision-Making Theories on Budget Outputs: Theories and Comparative Evidence," *Public Budgeting and Finance*, 1-25.
- Reddick, C. G. ( 2002b ) , "Canadian Provincial Budget Outcome: A Long-Run and Short-Run Perspective," *Financial Accounting and Management*, 18 ( 4 ) , 355-382.
- Reddick, C. G. ( 2003a ) , "Budgetary Decision Making in the Twentieth Century: Theories and Evidence," *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 15 ( 2 ) , 251-274.
- Reddick, C. G. ( 2004 ) , "Rational Expectations Theory and Macro Budgetary Decision-Making : Comparative Analysis of Canada, UK, and USA," *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 16 ( 3 ) , 316-356.
- Reddick, G. and S. Hassan ( 2003b ) , "Long-Run and Short-Run Budgeting: Empirical Evidence for Canada, UK and USA," *Journal of Public Budgeting, Accounting and*



- Financial Management, 15 (3) , 345-379.
- Rubin, T.(1992), “Budgeting: Theory, Concepts, Method, and Issues,” in Rabin, J.( ed. ),  
Handbook of Public Budgeting, New York: Marcel Dekker, 3-22.
- Wlezien, C.(1995), “The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending,”  
American Journal of Political Science, 39, 981-1000.
- Wlezin, C. and S. Soroka (2003) , “Measure and Models of Budgetary Policy,” The  
Policy Studies Journal, 31 (2) , 237-286.
- Wildavsky, A. (1984). The politics of Budgetary Process (4th ed.). Boston : Little  
Brown Company.1-5 °
- Wood, B. D. (2000) , “The Federal Balance Budget Force: Modeling Variations from  
1904-1996,” Journal of Politics, 62, 817-845.



附錄一

中央政府每年度預算均有大幅度的增長情形，茲將中央政府各年度(民國 79 至 105 年度)預算數詳細情形統計如下表：

表 1 中央政府各年度預算數

單位：新台幣千元；百分比

| 年度            | 歲入            |       |             |       |               | 歲出            |       |             |       |               | 債務餘額<br>(百萬元)  |
|---------------|---------------|-------|-------------|-------|---------------|---------------|-------|-------------|-------|---------------|--|
|               | 經常門           |       | 資本門         |       | 合計            | 經常門           |       | 資本門         |       | 合計            |  |
| 79            | 560,658,076   | 82.40 | 119,786,320 | 17.60 | 680,444,396   | 487,419,752   | 71.63 | 193,024,644 | 28.37 | 680,444,396   | 201,165  |
| 80            | 635,546,726   | 76.83 | 191,643,397 | 23.17 | 827,190,123   | 570,845,874   | 69.01 | 256,344,249 | 30.99 | 827,190,123   | 266,879  |
| 81            | 680,058,909   | 69.31 | 301,160,199 | 30.69 | 981,219,108   | 658,373,283   | 67.10 | 322,845,825 | 32.90 | 981,219,108   | 566,819  |
| 82            | 774,396,041   | 72.32 | 296,322,125 | 27.68 | 1,070,718,166 | 728,878,738   | 68.07 | 341,839,825 | 31.93 | 1,070,718,166 | 798,561  |
| 83            | 836,958,841   | 78.60 | 227,818,366 | 21.40 | 1,064,777,207 | 757,286,016   | 68.36 | 325,572,510 | 31.64 | 1,107,713,280 | 914,944  |
| 84            | 846,461,962   | 82.24 | 182,755,881 | 17.80 | 1,029,217,843 | 766,152,896   | 74.44 | 263,064,947 | 25.56 | 1,029,217,843 | 1,101,869  |
| 85            | 942,156,971   | 83.02 | 192,672,111 | 17.00 | 1,134,829,082 | 846,161,945   | 74.56 | 288,667,137 | 25.44 | 1,134,829,082 | 1,224,888  |
| 86            | 1,017,770,022 | 85.22 | 176,490,565 | 14.80 | 1,194,260,587 | 915,542,943   | 76.60 | 278,717,644 | 23.34 | 1,194,260,587 | 1,382,171  |
| 87            | 1,088,207,834 | 88.81 | 137,056,822 | 11.20 | 1,225,264,656 | 930,179,984   | 75.92 | 295,084,672 | 24.08 | 1,225,264,656 | 1,369,402  |
| 88            | 1,115,921,823 | 84.72 | 201,275,450 | 15.28 | 1,317,197,273 | 950,369,944   | 72.15 | 366,827,329 | 17.85 | 1,317,197,273 | 1,312,852  |
| 88 下半<br>及 89 | 1,904,498,148 | 95.91 | 81,147,175  | 6.09  | 1,985,645,323 | 1,875,948,515 | 81.04 | 438,820,701 | 18.96 | 2,314,769,216 | 依據預算法第六條規定，自<br>本次預算起，歲入不包括公<br>債及賒借收入、移用以前年<br>度歲計賸餘，歲出之債務支<br>出不包括債務還本。<br>2,450,535 |
| 90            | 1,323,270,808 | 94.88 | 71,372,683  | 5.12  | 1,394,643,491 | 1,312,009,016 | 80.14 | 325,070,107 | 19.86 | 1,637,079,123 | 2,759,386  |
| 91            | 1,229,563,376 | 94.57 | 70,600,301  | 5.43  | 1,300,163,677 | 1,219,893,917 | 76.69 | 370,844,555 | 23.31 | 1,590,738,472 | 2,849,404  |
| 92            | 1,286,518,575 | 94.48 | 75,119,242  | 5.52  | 1,361,637,817 | 1,262,173,699 | 76.18 | 394,586,450 | 23.82 | 1,656,760,149 | 3,124,741  |
| 93            | 1,290,702,828 | 95.65 | 58,750,488  | 4.35  | 1,349,453,316 | 1,267,952,968 | 79.38 | 329,316,942 | 20.62 | 1,597,269,910 | 3,362,141  |
| 94            | 1,290,960,096 | 96.80 | 42,659,266  | 3.20  | 1,333,619,362 | 1,271,030,737 | 79.03 | 337,295,403 | 20.97 | 1,608,326,140 | 3,549,617  |
| 95            | 1,341,989,800 | 96.92 | 42,592,616  | 3.08  | 1,384,582,416 | 1,289,642,803 | 82.05 | 282,042,268 | 17.95 | 1,571,685,071 | 3,622,642  |
| 96            | 1,449,977,558 | 97.40 | 38,712,293  | 2.60  | 1,488,689,851 | 1,348,850,227 | 82.84 | 279,500,980 | 17.16 | 1,628,351,207 | 3,718,196  |
| 97            | 1,582,521,606 | 97.67 | 37,775,683  | 2.33  | 1,620,297,289 | 1,427,904,710 | 83.42 | 283,812,716 | 16.58 | 1,711,717,426 | 3,778,059  |
| 98            | 1,631,870,630 | 97.53 | 41,360,686  | 2.47  | 1,673,231,316 | 1,476,880,450 | 81.61 | 332,786,554 | 18.39 | 1,809,667,004 | 4,126,259  |
| 99            | 1,490,863,275 | 96.31 | 57,123,170  | 3.69  | 1,547,986,445 | 1,457,793,324 | 85.01 | 257,144,079 | 14.99 | 1,714,937,403 | 4,536,455  |
| 100           | 1,574,295,979 | 95.65 | 71,518,621  | 4.35  | 1,645,814,600 | 1,520,432,848 | 85.02 | 267,979,083 | 14.98 | 1,788,411,931 | 4,750,915  |
| 101           | 1,644,045,829 | 95.06 | 85,385,815  | 4.94  | 1,729,431,644 | 1,613,363,218 | 83.22 | 325,274,107 | 16.78 | 1,938,637,325 | 4,996,615  |
| 102           | 1,671,946,861 | 96.46 | 61,312,197  | 3.54  | 1,733,259,058 | 1,598,456,499 | 83.80 | 309,110,888 | 16.20 | 1,907,567,387 | 5,146,572  |
| 103           | 1,630,549,087 | 95.51 | 76,607,644  | 4.49  | 1,707,156,731 | 1,614,423,708 | 84.25 | 301,804,006 | 15.75 | 1,916,227,714 | 5,275,929  |
| 104           | 1,699,617,363 | 95.66 | 77,085,370  | 4.34  | 1,776,702,733 | 1,620,708,121 | 83.77 | 313,927,914 | 16.23 | 1,934,636,035 | 5,296,759  |
| 105           | 1,780,091,755 | 97.68 | 42,286,018  | 2.32  | 1,822,377,773 | 1,665,724,687 | 84.30 | 310,141,614 | 15.70 | 1,975,866,301 | 5,343,977  |

作者：陳炳源整理

下圖 1、2、3 分別就中央政府歲入、歲出預算編列情形，繪製整理如下：

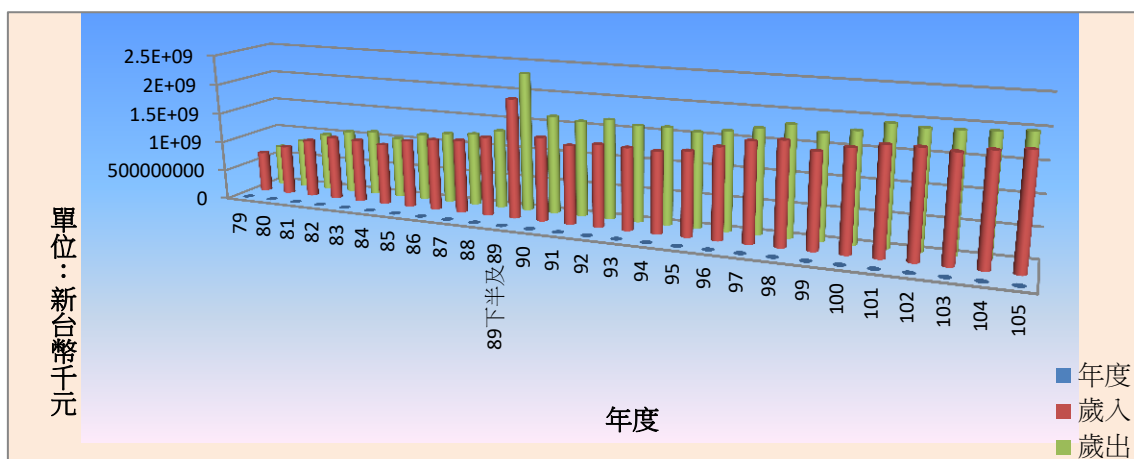


圖 1 中央政府 79 年度至 105 年度歲入、歲出預算數

依據預算法第六條規定，稱歲入者，謂一個會計年度之一切收入。但不包括債務之舉借及以前年度歲計賸餘之移用。稱歲出者，謂一個會計年度之一切支出。但不包括債務之償還。歲入、歲出之差短，以公債、賒借或以前年度歲計賸餘撥補之。本條文於中華民國八十七年十月二十九日總統（87）華總（一）義字第 8700223400 號令修正公布，亦即 88 年度以前係將債務之舉借及以前年度歲計賸餘併入總預算表達，之後，則另成立融資基金，表達債務之舉借及債務之償還情形；又政府預算年度自 88 年度下半年度起改為每年 1 月 1 日起至 12 月 31 日止為一個年度，因此，89 年度包括 88 年 7 月 1 日至 12 月 31 日的半年期間，共計一年半。再就歲入歲、出各別年度預算數額情形，詳細如下圖 2、3、4：

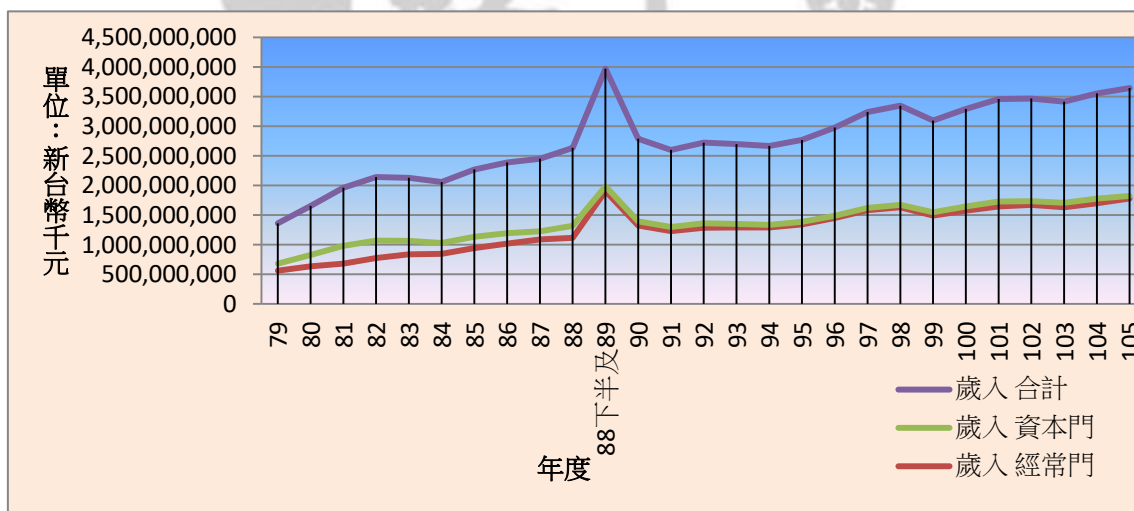


圖 2 中央政府 79 年度至 105 年度歲入經常門、資本門預算數

由圖看歲入經常門、資本門預算數比較情形，歲入經常門的收入遠高於資本門的收入。

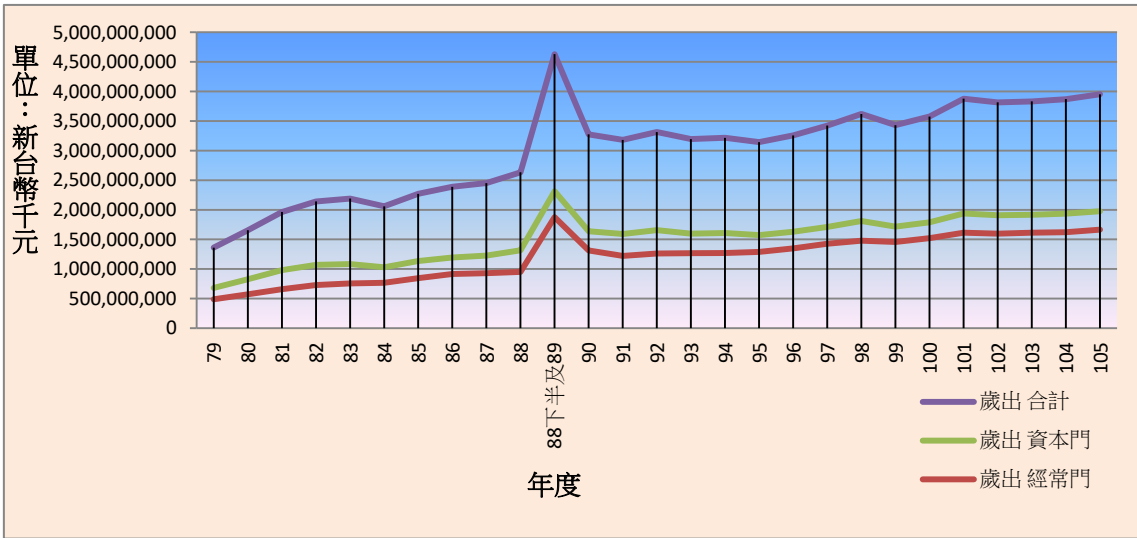


圖 3 中央政府 79 年度至 105 年度歲出經常門、資本門預算數

由圖看歲出經常門、資本門預算數比較情形，歲出資本門預算占總預算的比例則遠低於歲出經常門，平均只有百分之十幾而已。

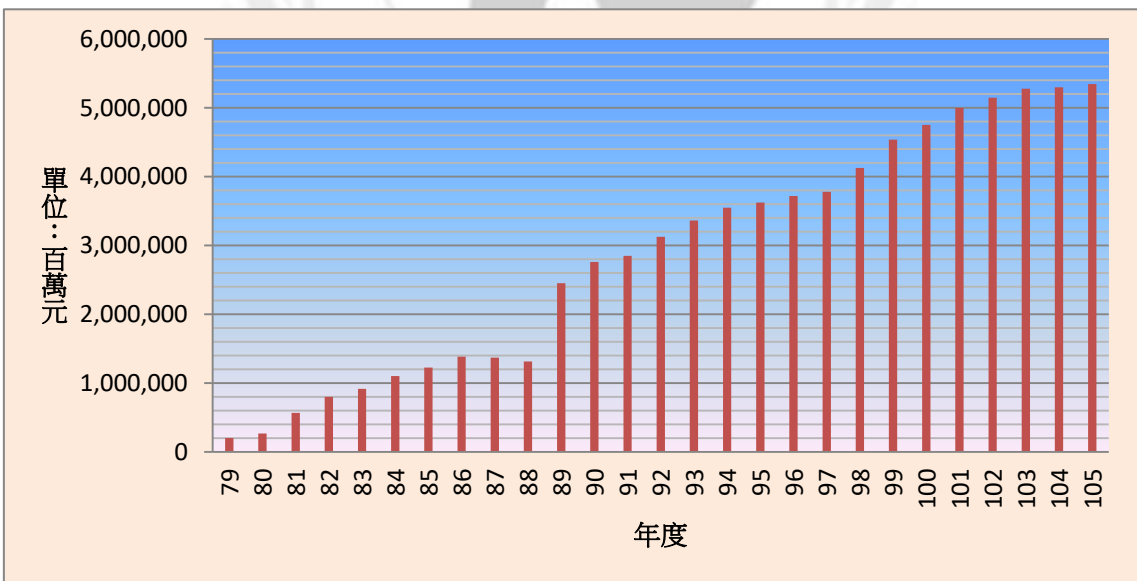


圖 4 中央政府 79 年度至 105 年度債務未償餘額

由圖看政府債務未償餘額自 79 年起的新台幣 2 千零 1 拾 1 億餘元逐年上升，至 105 年債務未償餘額已高達新台幣 5 兆,3 千 439 億餘元，增加 26.56 倍。