

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書

(出國類別：考察)

日本政府現行預算作業制度及 財政行政上之改革考察報告

行政院研考會／省(市)研考會 編號欄

服務機關： 行政院主計處
出國人 職 稱： 研究委員
姓 名： 黃耀生

出國地點： 日本
出國期間： 88 年 6 月 22 日至 29 日
報告日期： 88 年 10 月

日本政府現行預算作業制度及財政行政上之改革考察報告

壹、前言	1
貳、日本政府預算作業制度	3
一、憲政體制	3
(一)三權分立責任內閣制	
(二)日本中央政府組織體系	
(三)預算編製權及審議權	
二、主要法規	5
(一)憲法	
(二)財政法	
(三)日本國會計法	
(四)預算決及會計令	
三、相關機關組織職掌	5
(一)大藏省	
(二)預算制度審議會	
(三)總理府經濟企劃廳	
(四)會計檢查院	
四、日本政府預算制度	8
(一)預算基本原則	
(二)會計年度	
(三)預算種類	
(四)預算內容	
(五)預算科目種類	
五、行政部門預算編製情形	19
(一)概算需求基準及提出概算需求	
(二)概算審查	

(三)預算案的編成	
六、預算審議情形.....	22
(一)國會組織	
(二)國會權力	
(三)國會預算審議程序	
(四)預算之修正	
(五)預算如未能如期成立時之補救措施	
七、預算執行情形.....	27
(一)預算之分配	
(二)預算執行彈性	
(三)決算之編審	
八、地方政府財政.....	31
(一)中央與地方政府財政關係	
(二)地方政府財政計畫	
參、近年來財政構造改革.....	35
一、推動財政改革，立法通過財政構造改革法.....	35
二、依據財政構造改革法，編成一九九八年度預算.....	36
三、因應亞洲風暴及金融危機，修正財政構造改革法.....	37
四、全力恢復景氣，凍結財政構造改革法.....	38
五、展望中長期財政構造改革.....	38
肆、大藏省組織改革.....	43
一、大藏省背景說明.....	43
(一)職務輪調制	
(二)預算作業程序	
(三)掌握省廳預算資訊	
(四)總體經濟預算控制原則	
二、大藏省解體論.....	45
(一)主計局從大藏省分離，直屬內閣	

(二)大藏省功能減肥	
三、大藏省改革為財務省.....	49
(一)財務省主要任務	
(二)財務省主要行政機能	
伍、心得及建議.....	51
一、預算作業制度方面主要特點.....	51
(一)單年度預算原則	
(二)建設國債原則	
(三)預算內容之繼續費、准許轉入經費及國庫債務負擔行為 等三者為日本預算「單年度預算原則」之例外	
(四)公共事業範圍項目於年度預算加以規範	
(五)以預算科目代號，區分公債（或非公債）支應科目經費	
(六)經由特種基金設置，分配地方交付稅給地方政府	
(七)總體經濟預算控制原則，對分配額度內容不作實質審查	
二、財政改革方面.....	53
(一)近年來財政急速惡化，導因於減稅與公共支出擴張	
(二)以經濟為優先考量，停止推動財政構造改革，使財政惡 化狀況雪上加霜	
(三)短期內似無法達成財政重整目標	
(四)日本推動經濟振興方案之成效，長期而言有待觀察	
(五)我國財政改善成效顯著，妥適因應亞洲金融風暴影響	
三、行政改革方面.....	55
(一)大藏省權力過度集中，發生一連串弊端，改革已成為全 國之共識	
(二)推動行政改革，強化內閣機能，削減大藏省權力	
(三)財務行政機關之整合與分離，應視各國體制及法律規 定，以及財務功能發揮上通盤檢討而定	
參考資料.....	57

壹、前言

一、考察目的

八十七年十月預算法修正公布實施後，本處仍積極研擬相關配合辦理事項，如繼續經費及未來承諾授權等預算編列及審議方式，以及其他預算編製上之檢討，瞭解日本預算作業制度及實際運作情形，可作為現行規劃或未來研究上之參考。另近年來日本政府正面臨改善財政及解決經濟問題之際，有關財政及行政上之改革作法，其成效及利弊得失，均值得我借鏡之處。而所推動行政改革方案，在中央政府所屬各省廳中，日本大藏省職掌編製預算、稅課徵收、國庫及金融業務管理等，該省已列為本次行政改革之對象，瞭解該省組織運作、改革方式及其成效，對於強化我預算作業制度及主計功能將有所助益。

二、考察重點

- (一)瞭解日本政府預算編製、審議方式及執行情形。
- (二)近年來日本政府財政構造改革之作法。
- (三)大藏省組織運作及行政改革。

三、考察經過

本次計畫奉派黃研究委員耀生赴日本出國考察。為初步瞭解日本政府預算作業、財政及行政上改革作法，展開相關前置作業，除經由網路查詢政府預算資料外，並多方搜集各種資料。嗣於八十八年五月廿六日分別函請外交部及亞東關係協會，協助安排拜訪行程事宜。考察期間八十八年六月二十日至

二十九日，期間安排拜會大藏省主計局、眾議院議員藤井裕久(前任大藏大臣)、民間學術機構三和綜合研究所等。整個拜會行程，除提供相關資料之外，對於重要關鍵問題，均能充分說明及討論，深感受益良多。本次出國計畫能順利完成，經由外交部及台北駐日經濟文化代表處等單位協助，以及本處第一局同仁負責資料翻譯等工作，均在此感謝。

貳、日本政府預算作業制度

一、憲政體制

(一)三權分立責任內閣制：依日本憲法規定，日本天皇代表國家精神象徵，在政治上不負實際行政責任。國會為國家權力之最高機關，為國家唯一之立法機關，由眾議院及參議院之兩議院組成。行政權歸屬於內閣，就行政權之行使，對國會負連帶責任。司法權屬於最高裁判所及下級裁判所。

(二)日本中央政府組織體系：內閣由首長總理大臣及其他國務大臣(如我國部會首長)組成，總理大臣由國會議員中提名，國務大臣由總理大臣任命，但其中半數由國會議員中選任。詳圖 2-1 日本中央政府組織。

(三)預算編製權及審議權：日本政府預算之編製權及提案權為內閣之職權，預算審議權則歸屬國會。編製預算由內閣之大藏省負責，大藏省對各機關所編送之概算予以審查，並作必要之調整。惟對國會、裁判所(法院)及會計檢查院等三者，因與內閣同為憲法上之獨立機關，故與行政機關須將概算要求書直接送交大藏省之程序不同，而是直接送交內閣整理彙編。內閣對概算要作成決議之前，應先徵詢其意見，如有刪減時，應將原編送歲出估計情形附記於歲入歲出預算，並註明國會如對此該等歲出額度加以修正時，其必要之財源。

二、主要法規：

- (一)憲法：係規範日本財政及預算制度之基本法源。其中第四章國會及第五章內閣係明定預算行政編製及國會審議之分工原則，第七章財政揭示財政及預算處理之基本原則及大綱。
- (二)財政法：具有預算法之性質，有關國家預算及其他財政之基本事項均於本法加以規定。其中第一章財政總則規範歲入歲出之定義、歲出財源之限制、公債發行及借入之限制及國家財產處分管理，第二章會計區分，第三章預算及第四章決算係規範預算編製、預算執行及決算等辦理原則。
- (三)日本國會計法：係規範收入支出及買賣、借貸、發包、契約管理事項等有關預算執行管理原則。
- (四)預算決算及會計令：係規範會計年度劃分、預算之編製及執行、決算、收入、支出、契約等有關細則之處理規定。

三、相關機關組織職掌

- (一)大藏省：大藏省於一九六九年設置。初期組織尚不完備，至一九八六年掌理有關歲入歲出、租稅、國債、造幣、銀行等

業務，並監督地方財務後，始確立中央財政機關大藏省之基礎。之後經歷第一、二次世界大戰，為加強戰時體制，以及配合戰後全面經濟開放，大藏省組織功能不斷擴大，一九四九年設置國稅廳，一九六四年設置證券局及國際金融局，經過不少變遷，致有今日組織規模。

- 1.主要職掌：大藏省職務有七大項，即國家的財務、貨幣、金融、外匯、證券交易、造幣業務、印刷業務。主要權限包括有，國家預算、決算及會計制度的統一，國家預算決算的編成，國家預備費的管理，國家預算的執行，國內稅及關稅的課徵，資金運用部資金的管理，國有財產管理，國庫金出納及管理，國債發行及還本付息，貨幣發行及管理，金融機構監督及管理，國際金融業務等。
- 2.組織體系：詳圖 2-2 大藏省組織表。本部內部部局，為大藏省全體事務之總指揮，大藏省所需處理的業務，全部由此計劃，並依其命令而執行。其中主計局負責編製國家預算及決算、預算執行及控制、會計制度的統一、預備金的管理等。主稅局負責租稅(不含關稅部分)制度之調查及計劃、稅收估測及其決算之調查、稅務會計師制度之建立。主稅局負責租稅評估與國稅廳所掌租稅征收，兩者業務關係密切，共同完成稅務行政。理財局負責國庫收支之調整、國債發行及還本付息、貨幣及紙幣發行及管理、資金運用部資金的管理及運用、國有財產管理等。

- (二)預算制度審議會：為大藏省之機構，由學者、新聞業者、商業主管等組成，主要負責國家預算，決算及會計制度等有關重要事項之調查審議事項。年度編製預算期間，該審議會針對下年度預算提出「歲出刪減比例及建議報告」，作為大藏省編製預算之參考。
- (三)總理府經濟企劃廳：主要負責產業調查，擬定政府經濟政策。經濟企劃廳每年發表年度經濟政策，分析預測國內外經濟趨勢及國民所得。
- (四)會計檢查院：有關國家收入支出之決算，於每年統由會計檢查院加以檢查，內閣於次年度連同檢查報告提出國會。會計檢查院對內閣具有獨立地位。

四、日本政府預算制度：

(一)預算基本原則：

- 1.單年度預算原則：所有歲出及歲入項目均需納入年度預算內，而各年度歲出由該年度歲入加以支應。惟繼續費、准許轉入費及國庫債務負擔行為等係為此原則之例外。各年度預算均視為單一年度預算，與多年度預算不同。歲入包含租稅及公債收入，歲出包含社會安全支出、公共事業支出、地方交付稅及債務支出等，年度歲出預算等於歲入預算，即屬平衡預算。
- 2.建設國債原則：依財政法規定，國債發行僅能支應作為公共事業之用。年度預算並規範公共事業範圍及建設國債的發行額度。如發行建設國債後，歲入歲出仍有差短時，必需經由年度特別立法授權，始可發行「特別赤字國債」，並於年度預算案內說明發行額度，經國會審議通過。

(二)會計年度：採四月制，即每年四月一日起至次年三月三十一日止。

(三)預算種類：日本預算種類區分為「一般會計預算」、「特別會計預算」及、「政府關係機關預算」等三類為日本年度國家預算。另非屬上述預算種類，即「財政投融资計畫」(Fiscal Investment and Loan Program, FILP) 為日本財政制度之一，詳圖 2-3 日本預算系統。並分項說明如下：

- 1.一般會計預算：為國家基本預算。歲出預算包括社會安全、教育、國防、公共工程、經濟合作、能源等，係直接反應政府政策之預算。歲入主要來源為租稅收入(除指定用途收入，如地方道路稅等外)及公債收入。一般會計預算大部分係移轉或補助至各種特別會計預算及地方政府，少部分直接支付私有部門。雖僅為日本預算制度的一部分，確影響整體之預算，故所稱之日本預算，即以此預算為其代表。
- 2.特別會計預算：係國家基於特定目的，依法律而設置之。如造幣局、印刷局、國民年金、郵政壽險、國立學校或醫院、產業投資、資金運用部資金、國債整理基金、地方交付稅及讓與稅(Local Allocation and Local Transfer)等。每個會計預算均有特定收入來源，包括捐助、使用費、利息收入、借款收入等，以及由一般會計預算所移轉之收入來源。
- 3.政府關係機關預算：係依特別法設置之法人，其資本由政府全額出資。賦予彈性的人事管理及會計，並經由公司型態管理結構，以提高經營效率。至一九九八年止，計有國

民金融公庫、住宅金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫等九個公庫及日本輸出入銀行與日本開發銀行等二銀行。因其營業性質與整體政府政策有相當密切關係，其預算必需經由國會通過。

- 4.財政投融资計畫：係以透過國家制度與信用所匯集的各种公共資金為財源，如郵政儲金、簡易保險及政府保證債等，並由政府運用此財源，規劃投資及融資給各公務機構。由於具有公共性質，故必需運用於公眾利益上，如道路、自來水供應及住宅等對策。為有效運用，配合國家財政及貨幣政策，統籌由大藏省加以管理。年度財政投融资計畫(融資年限在五年之內之計畫除外)與國家預算整編後，提送國會審議成為國家預算的一部分。由於財政投融资規模相當龐大，且逐年不斷增加，一九九八年度高達一般會計預算歲出的六四%，因此被稱為日本政府的「第二預算」。目前我國中長期資金運用係仿照日本作法，運用國內郵局儲金及簡易保險等資金，於政府重大建設及民間投資計畫上。

(四)預算內容：日本財政法規定，預算內容由下列五個部分所組成，詳圖 2-4 日本一般會計預算主要內容，並說明如下：

- 1.預算總則：係摘要說明歲入歲出預算、繼續費、准許轉入費及國庫債務負擔行為等綜合性規定外，另包括有關公債發行限額、公共事業範圍、國庫券及臨時借款之限額、國庫債務負擔行為之限額、預算執行(如科目間流用)等有關事項。係規範預算基本架構。
- 2.歲入歲出預算：為預算之主要部分。係規範當年度政府全部收支之預算。
- 3.繼續費：係指國家所辦理工程、製造及其他事業，如其完成需要數個年度，有其特殊需要時，得估定經費總額及每年分攤額，先經國會議決，並依議決，分數個年度支出。繼續費支出以五個年度為限，惟經國會議決，得延長其年限。又為避免被不當使用，依財政法規定，繼續費成立後之各年度審議預算時，國會仍得就繼續費內容予以重新審議(目前為止尚未曾發生此情形)。據大藏省官員說明，繼續費之編列在憲法解釋上仍有其爭議，行政作業上儘量避免編列繼續費，故近年來僅有日本防衛廳編列大型防衛艦及潛水艇建造等二項繼續費。惟業務有需要時，則以補正預算(區分為修正及追加預算，後項為我國採用)等其他替代方式編列預算辦理。年度繼續費如事先經國會同意，仍可轉入下年度繼續支用。
- 4.准許轉入費：指歲出預算中，因經費之性質或因預算成立後發生無法預期之狀況等事由，在該年度內無法完成支出者，得預先經國會議決，轉入年度繼續使用。

- 5.國庫債務負擔行為：國庫債務負擔制度，指政府可在准許年度內，因特定計畫訂定契約致發生債務行為，並支付全部或部分於下年度支付。上述國庫債務負擔行為需經國會預先議決，始可辦理。

圖 2-4 日本一般會計預算主要內容

預算總則

平成 11 年度一般會計預算 預算總則

(歲入歲出預算)

第 1 條 平成 11 年度歲入歲出預算、歲入歲出總額各為 81,860,122,402 千元，揭露於「甲號歲入歲出預算」。

(繼續費)

第 2 條 「財政法」第 14 條之 2 規定，既定繼續費的總額及年比率的改定及新規定的繼續費，揭露於「乙號繼續費」。

(繰越明許費)

第 3 條 「財政法」第 14 條之 3 規定，准予轉入下年度可使用之經費，揭露於「丙號繰越明許費」。

(國庫債務負擔行為)

第 4 條 「財政法」第 15 條第 1 項規定，在平成 11 年度國家負擔債務行為，揭露於「丁號國庫債務負擔行為」。

(歲入歲出預算等之內容)

第 5 條 「財政法」第 28 條規定的「歲入預算明細書」、「各省各廳的預定經費要求書」、「繼續費要求書」、「繰越明許費要求書」及「國庫債務負擔行為要求書」，於附表揭露。

(公債發行限額)

第 6 條 「財政法」第 4 條第 1 項規定，平成 11 年公債可發行額為 9,340,000,000 千元（已將「甲號歲入歲出預算」中，公共事業等預備金中尚未決定用途的金額扣除在外）。

(公共事業費之範圍)

第 7 條 「財政法」第 4 條第 3 項規定「公共事業費」之範圍：

所管	組織	項
國會	眾議院 參議院 國立國會圖書館	眾議院設施費 參議院設施費 國立國會圖書館設施費
		略 ：
大藏省	大藏本省 財務局 稅關 國稅廳	大藏省本省設施費、公務員宿舍設施費、特定國有財產備費。 財務局施設費 稅關設施費、船舶建造費 稅務官署設施費

(一時借入金等之最高額)

第 8 條 「財政法」第 7 條第 3 項規定，大藏省證券及一時借入金最高額為 24,000,000,000 千元。

(災害復舊等國庫債務負擔行為的限度額)

第 9 條 「財政法第 15 條第 2 項規定，在平成 11 年度、所謂災害復舊等緊急必要之國庫負擔債務行為額度為 100,000,000 千元。

略
：

(預算的移用)

第 12 條 根據行政組織、法令的改廢而伴隨著職務權限的變更，而無法執行預算時，可依據主管，所屬或組織的設置，廢止或名稱的變更，在主管、所屬或組織間作預算之調整。

(預算的移用)

第 14 條 依據「財政法」第 33 條第 1 項但書的規定可移用者，第 1 表所揭露情形為不同組織間經費之移用，第 2 表所揭示者，為組織內項目間之移用，第 3 表所揭示者，為不同組織不同項目的移用情形。

第 1 表：不同組織間的移用

所管	可移用機關
1. 總理府	防衛本廳(施設整備費)和防衛施設廳(施設運營等關係費)

第 2 表：各項之間之移用

所管	組織	可移用項目
建設省	建設本省	1. 海岸事業費與海岸事業工程費。 2. 河川災重復租事業費與河川災害關連事業費

第 3 表：各組織間及各項之間之移用

：
略
：

(公共事業等預備費之使用)

第 15 條 「甲號歲入歲出預算」中之公共事業預備費，不得使用在第 7 條所揭示計畫經費以外之事項。

：
略
：

甲號 歲入歲出預算

歲入

主管	部	款	項	金額 (千元)
大藏省	租稅及印紙收入	租稅		45,908,000,000
			所得稅	45,908,000,000
			法人稅	15,685,000,000
			遺產稅	10,428,000,000
			地價稅	1,948,000,000
			消費稅	3,000,000
			酒稅	10,376,000,000
			煙稅	1,981,000,000
			：	896,000,000
			：	：
歲入統計				81,860,122,402

歲出

主管	組織	項	金額 (千元)	
大藏省	大藏本省	大藏本省	73,153,110	
		大藏本省設施費	119,756	
		公共事業等預備金	500,000,000	
		預備金	350,000,000	
		：	：	
		計	22,994,606,675	
		財務局	財務局	65,917,275
			財務局設施費	122,385
			計	66,039,660
		：	：	
文部省	大藏省 文部本省	所管合計	23,856,008,292	
		文部本省	81,497,097	
		：	：	
		：	：	
		略	略	
：	：			
：	：			
歲出總計			81,860,122,402	

乙號 繼續費

主管	組織	項	總額 (千元)							事由
				平成 7 年度	8 年度 (千元)	9 年度	10 年度	11 年度	12 年度 (千元)	
總理府	防衛本廳	平成 7 年 度甲型警 備艦建造 費	原定	131,399,523	632,842	11,837,044	15,817,493	59,850,514	43,261,630	— 平成 7 年度甲型 — 警備艦建造費， 因外幣匯差的關 係，必須修正其 總額及年比率。 平成 7 年度潛水 艦建造費，需求 有高估，重新估 算後，必須修正 其總額及年比 率。
			改定	131,399,553	632,842	11,837,044	15,817,493	59,850,514	43,261,660	
		平成 7 年 度潛水艦 建造費	原定	50,757,583	99,324	4,014,622	21,412,668	4,537,333	20,693,636	
			改定	50,748,106	99,324	4,014,622	21,412,668	4,537,333	20,684,159	

丙號繰越明許費

主管	組織	事項
國會 裁判所	眾議院	(項) 眾議院設施費
	參議院	(項) 參議院設施費
	國立國會圖書館	(項) 國立國會圖書館設施費
	裁判所	(項) 裁判所設施費
	:	
	:	
	略	
	:	
	:	
大藏省	大藏本省	(項) 大藏本省設施費 公務員宿舍設施費

丁號 國庫債務負擔行為

主管	組織	事項	限度額 (千元)	行為年度	國庫負擔之年度	事由
國會	眾議院	眾議院設施整備	2,066,075	平成 11 年度	平成 11 年度及 12 年度	國會審議間現場轉播電視設施之裝置, 因需花費相當時日。 議員會館中央監視設備之改裝。 國立國會圖書館關西館之新營運及支館上野圖書館之設備整修, 需費時日。
	參議院	參議院設施裝備	487,200	平成 11 年度	平成 11 年度及 12 年度	
	國立國會圖書館	國立國會圖書館設施裝備	24,438,768	平成 11 年度	平成 11 年度以後 3 年度內	
				: 中略 :		
大藏省	大藏本省	公務員宿舍建設	7,368,942	平成 11 年度	平成 11 年度及平成 12 年度	公務員宿舍之建設, 需費時日。

(五)預算科目種類：

1. 主管別：國會、裁判所、內閣、總理府、大藏省、自治省等十六個主管別。
2. 主要經費別分類：社會保障關係費、文教及科學振興費、國債費、恩給關係費、地方交付稅交付金、地方特例交付金、防衛關係費、公共事業關係費、經濟協力費、中小企業對策費、能源對策費、主要糧食管理費、產業投資特別會計、其他事項經費、公共事業等預備費、預備費、決算不足差短費等十七項大分類，其下再分為二十四項中分類。
3. 目的別分類：國家機關費、地方財政費、防衛關係費、國

土保全及開發費、產業經濟費、教育文化費、社會保障關係費、恩給費、國債費、公共事業等預備費、預備費及其他等十二項大分類，其下再分為三八項中分類。

4.財政法公債金對象、非對象的分類：係依財政法規定，說明該項支出由公債金支應。

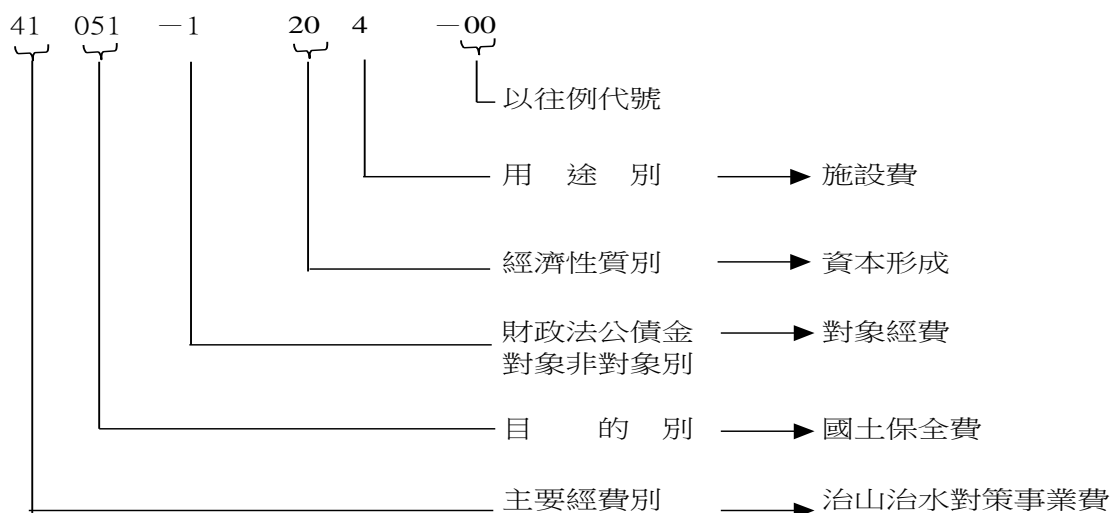
5.經濟性質別分類：經常支出、資本形成、會計間重複、經常補助金、社會保障給付、社會扶助金、其他經常性移轉、對地方政府補助金及其他等九項大分類，其下再分十九項中分類。

6.用途別分類：人事費、旅運費、物件費、施設費、補助委託費、轉入其他會計等。

範例圖 2-5 預定經費要求書中科目別內容：

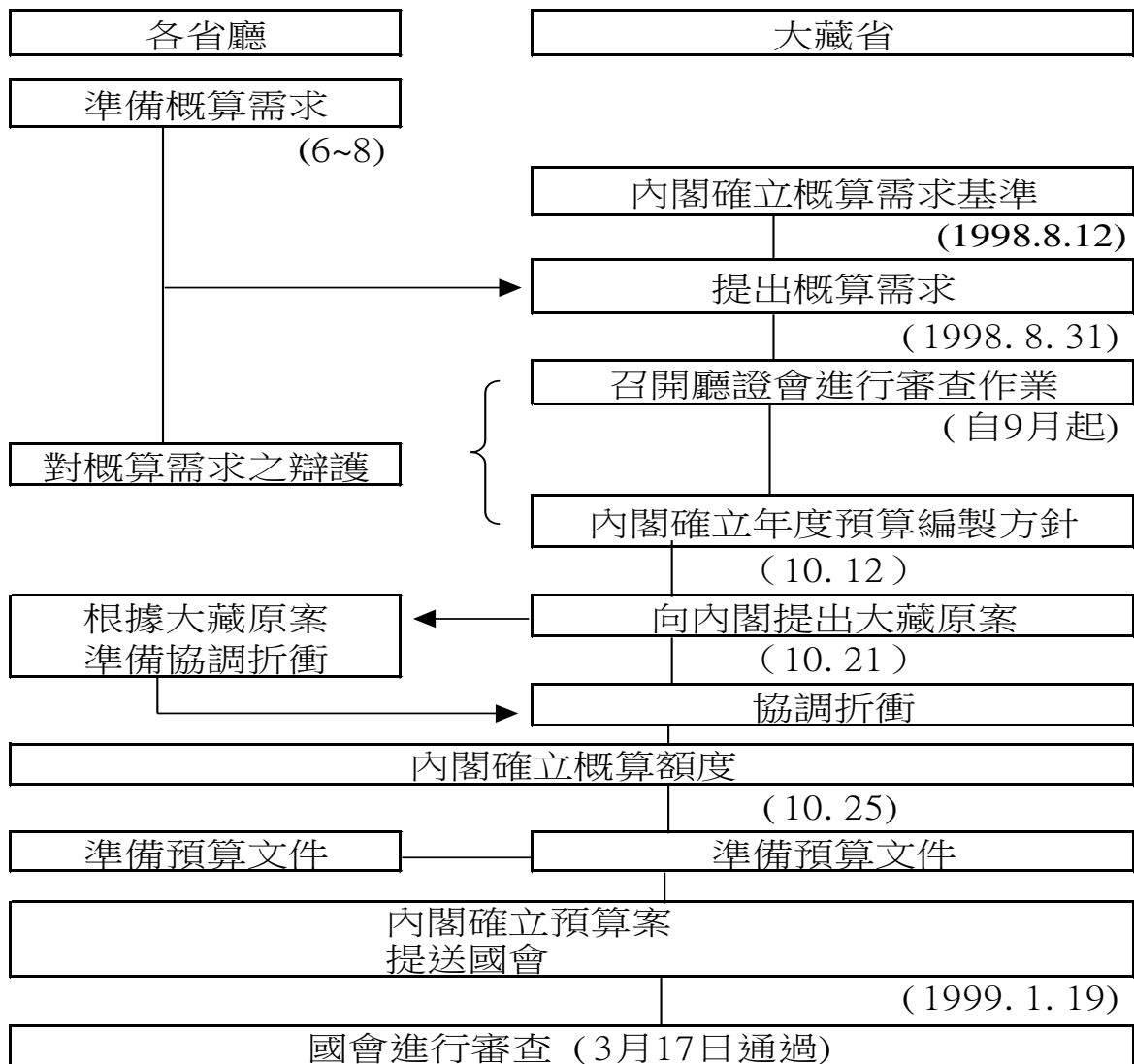
圖2-5 預定經費要求書中科目別內容

項 目	平成11年度 要求額(千元)	前 年 度 預算額(千元)	比較增△減額 (千元)
008海岸事業費	31,337,307	44,563,762	△ 13,226,455
41051-1204-00 直轄海岸保全 施設整備事業 費	4,340,307	6,242,762	△ 1,902,455



五、行政部門預算編製情形：預算籌編工作，歲入預算由主稅局負責編製，歲出預算則由主計局負責編製，而預算編製以歲出預算為重心。會計年度始於四月一日，而預算編製作業開始於上一年六月至八月期間。預算編製程序雖於法律上有所規範，惟實務上常依當時政策之推動而有少許調整，依一般現行作業流程說明如下，詳圖 2-6 一九九九年度預算案籌編過程：

圖2-6 1999年度預算案籌編過程



註：1999年度始於1999年4月1日

(一)概算需求基準及提出概算需求(每年六月至八月)：

1.內閣確定概算需求基準：預算作業初期，各機關應於八月底前向大藏省提出概算需求。在概算需求提出之前一個月，主計局研擬並經內閣決定公布「概算需求基準」(公布前已獲得各機關共識)，作為各機關提出概算需求之依據。概算需求基準，以上年度預算案為基礎預估增加或減少比例，以設定一個上限基準。此基準規定各機關歲出劃分為經常性支出及投資性支出，並設定其一致性上限。各機關應在此基準限額內，對各項支出排列優先順序編製概算需求。詳圖 2-7 一九九九年度概算需求基準。

圖 2-7 1999 年度概算需求基準

(1)公共事業關係費	0	的範圍內
(2)科學技術振興費	5%	
(3)社會保障關係費	+5,700 億元	
(4)其他經費中，與上年度相同預算額度(但有 關人事費，應加計人 事相關經費)		
特別額度		
• 景氣對策臨時緊急特別額度	4 兆元	
(公共事業關係費)	2.7 兆元	
(其他事業經費)	1.3 兆元	
• 情報、科學技術、環境等 21 世紀發展基礎整備特別額度	1,500 億元	
公共事業重點化分配措施	5,000 億元	
• 物流效率化的經濟構造改革特別額	1,500 億元	
• 環境、高齡者等福祉、中心市街地活性化等 21 世紀經濟發展基礎整備特別額	1,000 億元	
• 生活關連等公共事業重點化額度	2,500 億元	

2.機關提出概算需求：依財政法及預算決算與會計令規定，

各機關應編製所管事項有關之歲入歲出、繼續費、准許轉入費及國庫債務負擔行之估計書送大藏大臣，此稱為概算需求。概算需求準備作業，由各省廳最基層之課單位經費調整開始。

(二)概算審查：(每年九月至十二月)

- 1.召開聽證會進行審查作業：當大藏省收到各省廳概算需求後，由主計局主計官召開會議聽取各省廳對各預算項目詳細說明，要求額外相關補充資料。主計官以預算項目為基礎，瞭解以往年度執行情形，調查所提供資料的真實性，考量未來經費執行後之效應，以及管理層面等問題。相對地，各省廳代表對於各項預算項目予以答辯，以求預算順利通過。本項審查作業從九月持續進行至十二月。經過初步審查後，主計局召開局部會議，針對國家整體預算予以檢討，同時與主稅局及理財局間，對歲入額度、公債發行規模及財政投融资計畫等事項進行討論，並與其他省廳，如總務廳，就政府員額及薪資調整進行協調。經整體預算調整作業及相關審議程序後，各案彙整完成概算案提經大藏省會議決定，此議定之概算案稱為「大藏原案」，並將此案提出內閣會議。
- 2.內閣公布預算編製方針並確定概算額度：在十二月底前，內閣公布「預算編製方針」作為預算編製之原則，依據此方針大藏省編製大藏原案，提出於內閣會議報告，並同時將原案公布於各省廳。在原案公布後一週內，大藏省與各省廳進行最後協調折衝，協調層次最高至大藏大臣對相關省廳大臣或廳長。在十二月底時，經最後協調後完成大藏原案，再提出於內閣會議正式通過，確立概算額度。

(三)預算案的編成(一月中旬)：

- 1.預算書之編製：內閣確定概算額度後由大藏大臣通知各省廳。各省廳據以作成預算經費要求書、繼續費要求書、准許轉入費要求書及國庫債務負擔行為要求書等，送交大藏大臣。大藏大臣亦編製下年度歲入預算明細書，連同上述各書類文件彙編年度政府預算案。
- 2.向國會提出預算案：大藏大臣將年度政府預算案再送交內閣，經正式確認後，決定向國會提出年度政府預算案，全部預算編製作業終告完成，每年大致在一月中旬左右。

六、預算審議情形：依據日本憲法規定，內閣應編製每會計年度之預算，提供國會審查並經其議決。又內閣須於一定時期，至少每年一次對國會及國民報告國家財務狀況。國家支出或使國家負擔債務，須經國會之議決。茲就國會組織、權力及預算審議程序說明如下：

(一)國會組織：

- 1.國會之成員：國會由眾議院及參議院組成。眾議院由 500 人組成，任期四年（但眾議院被解散時其任期則至屆滿前終了），其中 300 人由小選舉區產生，200 人由政黨比例代表產生。參議院由 252 人組成，任期六年，每 3 年改選二分之一，其中 100 人由全國不分區產生，152 人由地方選區產生。
- 2.國會之委員：委員會主要從事大會交議之法律、預算、條約及訴願等案件的審查，並在職權範圍內上進行必要之調查工作。對於一般預算案及重要歲入法案審查時，委員會必需召開公廳會，聽取各利益團體及民眾意見，如有審查或調查需要時，則可召喚證人出席。各委員會主席委由各

議院議長指定之，除主席一人外，亦由議員中選出數位指導委員(Directors)，如主席因某些理由無法勝任時，指導委員可解除其職務，對於委員會之會議紀錄，主席及指導委員必需同時簽名。委員會可分為以下二種：

- (1)常設委員會：依各黨派所屬議員人數比例配額之，眾議院設置 20 個常設委員會，參議院設有 17 個。各委員會各負責特定政府業務，包括內閣、地方行政、法務、外務、大藏、教育、衛生及福利、農林水產、工商、運輸、通信、勞動、建設、社會安全、科技、環境、預算、審計、議院管理、規則等 20 種委員會。兩院中各以預算委員會委員具有重要性的地位且人數最多(眾議院有 50 人，參議院 45 人)，審查政府歲入及歲出預算。各委員會均有專屬幕僚人員。
- (2)特別委員會：各議院認為有特別必要或非屬常設委員會所管轄職權內之案件，得設置特別委員會，其委員人選與常設委員會一樣選任之。

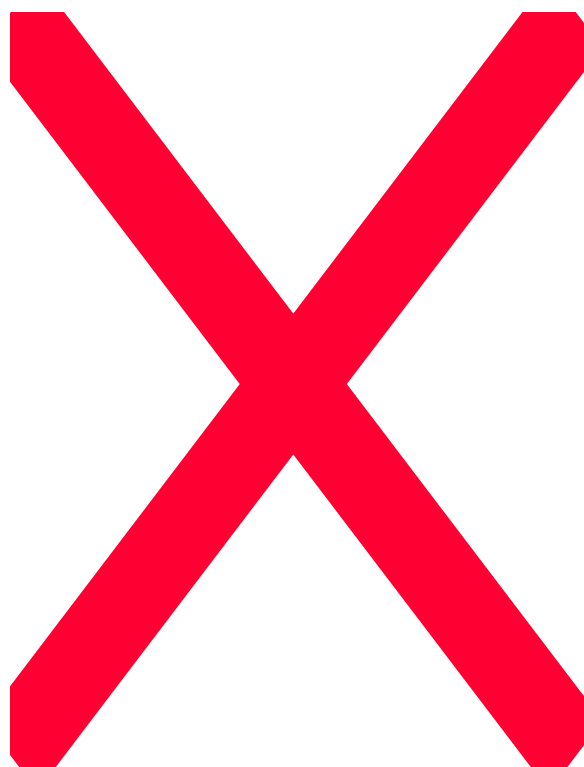
- 3.國會會期：會期可分為一般會期、臨時會期、特別會期三種。一般會期每年於一月份召開一次，期程 150 天。內閣決定是否召開臨時會期，惟如有四分之一以上議員要求時，或因議員任期結束而重新選舉後 30 天之內，則內閣必需召開。因解散國會而重新選舉後 30 天之內，則必需召開特別會議。

(二)國會權力：詳圖 2-8 日本國會對各項議案議決流程。

- 1.立法權：依憲法規定，國會為國家唯一之立法機關，惟立法事項並不包括參眾兩議院之內規、內閣政令、司法規

則、特定公共團體之特別法等均屬憲法直接授權制定法規。而眾議院通過的法律案必須送參議院表決，參院如果不同意，退回眾院，眾院必須有三分之二多數票方能通過。

2.預算議決權：依憲法規定，國家財政之處理、租稅、新課稅或使國家負擔債務及支出者，均須由國會議決之。而預算應先提出於眾議院，眾議員對財政法案有優先審議權。



(三)國會預算審議程序：

- 1.提出預算案：在每年一月份召開國會一般會期期間，由內閣向眾議院提出預算案，並從提出之日起五天內將同一案送參議院，以供其預備審查。
- 2.施政方針及財政報告：預算案提出眾議院後，先由內閣總理大臣在眾議院作施政方針報告，再由大藏大臣說明有關本年度財政經濟狀況，以及下年度財政經濟政策(包含預算編審方針、內容及特色)，即所謂「財政演說」。隨後亦於同一日赴參議院作相同演說，演說完畢後，預算案審查正式開始。
- 3.預算之審議：經向大會報告後由眾議院議長交付預算委員會審查。由該委會先行實施大體審查，並召開公廳會聽取各界意見(由各政黨推薦人選參加，包括學識豐富者或有利害關係者)，以上約需一星期時間。
- 4.交付分科會或各委員會審查：在大體審查後，便進入分科會的審查，即按各省廳預算別作細部審查。分科會委員由預算委員會主席任命。並設置主查一職，由分科會委員互選之，負責會議進行及表決，並將審查結果向預算委員會報告。參議院預算委員會，不以分科會方式進行，而係以委託該院各委員會審查，並將結果向其報告。預算委員會彙整各分科會或各委員會審查意見後向大會提出報告。
- 5.院會決議通過：經預算委員會報告後，院會以記名投票方式對預算案作成議決，完成眾議院審查工作。參議院審議程序大致相同，惟如與眾議院議決不同時，則依前述規定

處理。而在院會尚未議定前，內閣於取得眾議院之同意可撤回或修正預算案，議定後則不得撤回或修正。

(四)預算之修正：預算之修正可分為減額修正及增額修正。依國會法規定，國會對預算原案有所修正之提案時，則眾議院須議員 50 人以上、參議院須議員 20 人以上之連署方可行之。同時各議院院會及其委員會，對於預算修正之提案，應給予內閣陳述意見之機會。

(五)預算如未能如期成立時之補救措施：當內閣預期年度預算無法於四月一日通過時，則內閣得提出「暫定預算」(主要為政府員工薪資待遇)。暫定預算於年度預算成立時，即之失其效力，而依暫定預算所為之支出及負擔之債務，視為該年度預算所為。

七、預算執行情形：

(一)預算之分配：

1.內閣分配預算：預算成立後，大藏大臣按國會之議決，編製各省廳應負責執行之歲入歲出預算、繼續經費及國庫債務負擔行為之經費呈送內閣，再由內閣分配予各省廳，大藏大臣並將此分配通知會計檢查院。由於提送國會審查議決之預算科目，僅劃分為部、款、項三級，詳圖 2-9 歲入歲出預算科目之劃分。在預算科目及金額上為明確劃分各省廳首長之責任歸屬範圍，仍將「項」之下再區分為目(同我國工作計畫科目)。上述部、款、項三級又稱為「立法科目」或「議定科目」，而目及目以下則稱為「行政科目」，係委由行政部門加以規範。

圖 2-9 日本歲入歲出預算科目之劃分

(歲入預算)		(歲出預算)	
	例		例
各省各廳之「主管別」	總理府	各省各廳之「所管別」	大藏省
「部」	租稅及印紙取入	「組織別」	大藏本省
「款」	租稅	「項」	國債費
「項」	所得稅	「目」	
「目」		「目之細分」	

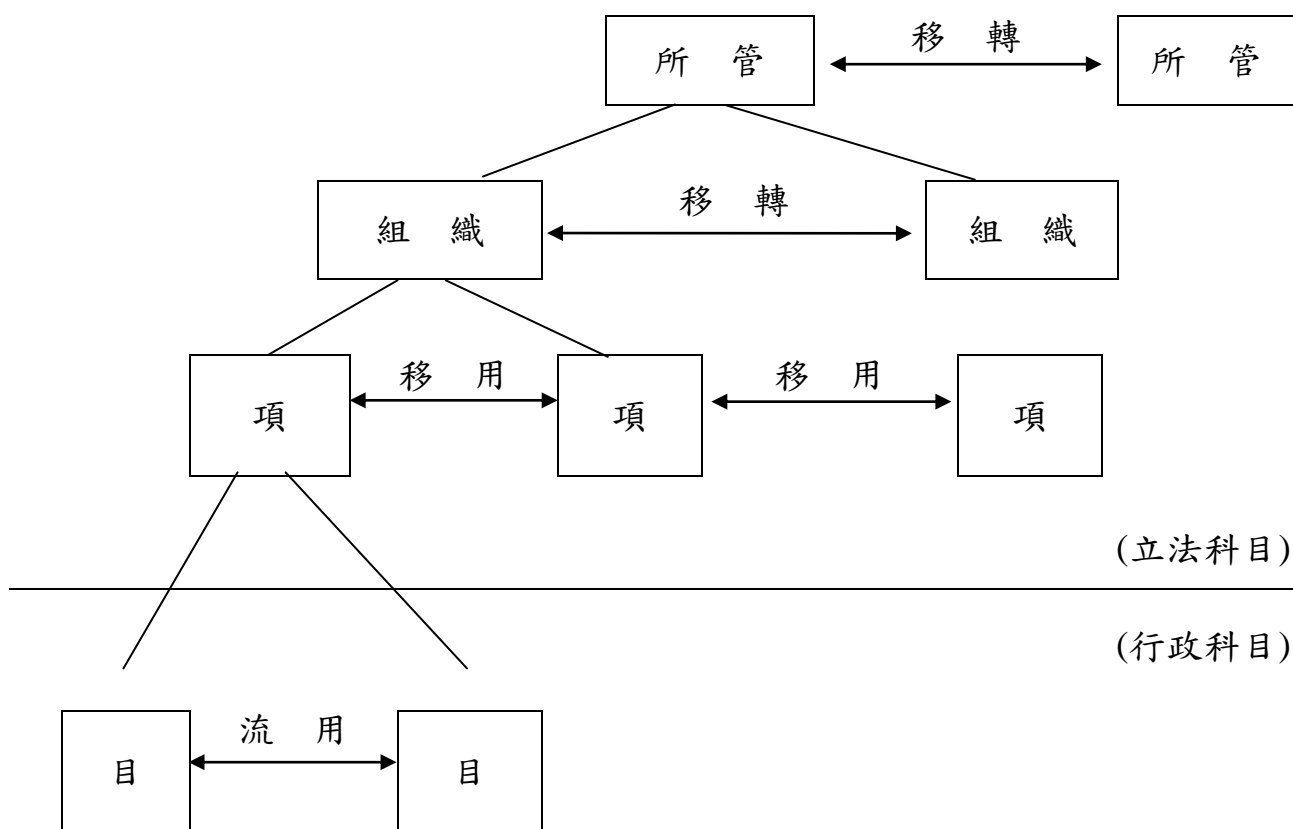
2.大藏省核定支付計畫書及支付負擔行為之實施計畫書：各省廳在收到歲入歲出預算、繼續費及國庫債務負擔行為之分配預算時，依行政命令所定，按每項支出主管人員，訂定所需支出額，編製有關支付計畫書，送請大藏省核定。大藏省在考量國庫庫款、歲入及金融狀況暨經費支出狀況等，以及有無符合內閣核定之支付計畫方針後，核定其支付計畫，並將核定結果通知各省廳及日本銀行。又上述規定分配之歲出預算、繼續經費及國庫債務負擔行為中，關於公共事業支出及其他大藏省指定之經費，各省廳各按其所需支出負擔行為(指成為國家支出之原因之契約及其他行為)，編製有關實施計畫書，經提送大藏省核定後通知該省廳及會計檢查院，以作為預算執行考核之依據。

(二)預算執行彈性：

1.科目間的移用及流用：所謂「移用」係指經費性質類似且具關聯性之不同組織或項之間移用，此種移用必須事先經國會之議決(在預算總則內表達說明)並經大藏省同意方

可辦理。而「流用」係指同目及目以下的細目間流用，僅須大藏省同意即可辦理。以上經大藏省同意後，並須通知會計檢查院，其移用或流用金額，在歲入歲出決算報告書表達並說明理由。另基於業務職掌的移動，使得原職務上既有預算科目及金額，亦隨同其移轉至其他主管或組織，稱為預算經費之移轉，如同移用處理程序辦理。詳圖 2-10 預算立法及行政科目區分與經費流用。

圖 2-10 預算立法科目、行政科目區分與經費流用



2.預備費之使用：內閣為彌補難以預料之預算不足，可於歲入歲出預算內編列預備費科目經費，經國會之議決後，執

行時則由大藏大臣管理支付。對於預備費支付金額，應編製動支預備費總報告書於下屆國會常會開會後提出國會報告，請求同意，並同時提送會計檢查院。上述預備費支用，除經大藏大臣所指定經費，經其同意後即可辦理外，其餘均須內閣會議決定始可支用。

3.補正預算：內閣基於下列情形，得準照預算編製程序辦理「追加補正預算」或「變更補正預算」，即有二種型態之補正預算，提送國會審議：

(1)為彌補法律上或契約上屬於國家義務之經費不足，或基於預算編成後發生之事由，特別緊急且必要經費之支出，或為債務負擔所必要的預算追加，即為追加補正預算，類似我國追加預算。

(2)因預算編成後發生之事由而有對已成立之預算加以變更時，即為變更補正預算。主要係針對經費的刪減與內容的變更為主，並非屬經費的追加。

(三)決算之編審：

1.決算編製及審議：會計年度結束後，各省各廳首長依大藏大臣之規定，編製歲入及歲出決算報告書及有關國家債務計算書，於七月底前提送大藏大臣。至繼續經費於事業完成時，編製繼續經費決算報告書並予提送。大藏大臣據此編製歲入歲出決算，經內閣同意後，於十一月三十日前提送會計檢查院。經會計檢查院查核後，將決算及檢查報告一併送還內閣。內閣將決算及會計檢查院檢查報告，另隨附一份對檢查報告所揭露事項各省廳所採取因應措施，以及與檢查報告不同意見之說明等，於十二月時提送國會，

並各由兩院決算委員會審議。

- 2.歲計賸餘之處理：依財政法規定，每會計年度有歲入歲出決算賸餘時，應將其轉入下年度之歲入。又各會計年度歲入歲出決算，如有賸餘時，除法律另有規定者外，將其賸餘，不少於二分之一金額，於產生決算賸餘年度後二年內，撥充作為償還公債及借款之財源，既國債整理基金內。
- 3.決算調整基金：設置目的主要係為平衡一般會計預算。如因無法預期之稅收短收，而產生歲入歲出差短時，運用調整基金予以補足。惟如調整基金未有足夠資金時，則由國債整理基金先以撥充支應，嗣於下年度由一般會計預算編列預算補回。

八、地方政府財政

(一)中央與地方政府財政關係：原則上，地方政府依其收入來源支應地方自治事項所需之經費。惟地方政府間財政狀況不同。故依各地區之對稅負擔及基本所需行政服務事項，由中央政府運用各種財源，調整其差異。詳圖 2-11 地方交付稅及國庫支付金流程，並分項說明如下：

- 1.地方交付稅：係在國稅中提撥一定比率，分配給地方政府，作為維持公共服務品質所需之必要財源。主要係考量各地方政府的財政基準收入及財政基準需求後，加以計算所不足之收入。而為不影響地方自治精神，對於地方交付稅不指定其用途。

(1)提撥稅目及比例：

所得稅、公司稅、酒稅之 32%

消費稅之 29.5%

煙草稅 25%

(2)提撥方式：每年度地方交付稅，經由一般會計預算，轉入「地方交付稅及讓與稅特種基金」內，再分配給地方政府。如當年度財源不足支付各地方政府所需之財源時，則可由該特種基金借款支應。

(3)交付稅種類：

A.一般交付稅：對於財政基準收入低於基準需求，補足其差短，佔地方交付稅總額 94%。

B.特別交付稅：依據特別財務需要，如短期支應天然災害所需經費，且已無法由一般交付稅加以支應。本項佔地方交付稅總額 6%。

2.地方讓與稅：地方讓與稅，基於便利性，由中央政府徵收，並依據客觀標準移轉給地方政府。

(1)提撥稅目及比例：

地方道路稅

石油稅之二分之一

飛行燃料稅十三分之二

汽車重量稅之四分之一

特別噸稅

(2)提撥方式：不經由一般會計預算，而直接存入地方交付稅及讓與稅特種基金內，再分配給地方政府。

3.國庫支付金：係指中央對地方政府為實施特定事務所需經費而予以補助。國庫支付金包括負擔金、委託費及獎勵性或援助性補助等，經由一般會計預算支付給地方政府。國庫支付金協助地方政府維持行政運作水準，以及對重大災

害整建提供足夠的財源。

- (1)負擔金：中央政府有義務分擔地方政府經費項目，如義務教育、依整體性國家計畫之公共建設、與災害有關計畫等
- (2)委託費：支付地方政府執行中央所委託辦理事項所需經費，委託事項如全國性選舉、統計調查等。
- (3)獎勵性或援助性補助：支援及獎勵地方政府特定行政事務。

4.特別補助金：因永久性減稅，造成地方政府稅收不足，經由特種基金予以補足。

(二)地方政府財政計畫：依規定每年度編製中央政府預算時，內閣必須同時編製地方財政計畫，併送國會審議，並以地方財政計畫做為補助地方之方針，必要時據以修正相關制度及稅率。地方財政計畫由內閣自治省大臣負責編製，推估地方財政歲入來源及歲出金額。地方財政計畫已成為地方政府年度財務管理重要指標。

參、近年來財政構造改革

一、推動財政改革，立法通過財政構造改革法：九〇年代初期，由於泡沫經濟的破滅，為避免經濟衰退，日本政府自一九九三年度起推出數次經濟振興方案及減稅措施以刺激經濟，造成日本財政狀況漸趨惡化，依 OECD 於一九九八年六月發表數據，日本至一九九七年度財政赤字已達 GDP5.8%（日本政府公布為 5.9%），總債務佔 GDP 達 87.1%。而歐美國家現均已共有共識，為求長期成長之目的，必須更進一步刪減財政赤字，並將其視為重大課題。日本財政已處於危機階段，為歐美先進國家財政狀況不良國家之一，故日本政府必須緊急進行財政改革並達財政重整目標，以減輕下一代負擔，創造更安定合理的福利的社會，以及健全活力的經濟環境。基於此認知，首先在一九九六年十二月十九日內閣會議通過「財政健全化目標」之財政構造改革計畫，一九九七年一月二十一日成立「財政構造改革會議」由橋本首相大臣為召集人。依據各界輿論，同年三月十八日由總理大臣提出「財政構造改革五項原則」。依此原則召開數次會議討論結果決定「財政構造改革之推進方案」，並於六月三日經內閣會議確定。為了將財政構造改革的各種方案及範圍能法制化，九月廿九日向第一四一次臨時國會提出「財政構造改革之特別措置(處理)法」(財政構造改革法)，並於十一月廿八日立法通過，十二月五日公布實施。有關財政構造改革法之內容重點說明如下：

- (一)財政赤字：財政赤字佔 GDP 比率，二〇〇三年度前必須下降至 3% 或以下。
- (二)赤字國債之發行：各年度預算必項調降赤字國債，至二〇〇

三年度前停止發行赤字國債。

(三)主要經費之限額：一九九八至二〇〇〇年度（為集中改革期間），對各主要歲出項目經費給予一定限額。

(四)財政政策之指導原則：賦稅、社會安全捐及財政赤字佔國民所得比率，即所謂「國民負擔率」不得超過50%。

二、依據財政構造改革法，編成一九九八年度預算：一九九八年度預算與財政構造改革之關係，說明如下：

(一)與財政健全化目標的關係：

1.財政赤字（依財改法規定，至二〇〇三年度前將財政赤字佔GDP比率下降至3%或以下），一九九八年度預算之財政赤字GDP為9.7%，較上年度（5.9%）增加3.8%，惟如扣除26兆日元之國鐵清算事業機構及國有林地累積債務後，則一九九八年度財政赤字GDP為4.7%，較上年度減少1.2%。

2.赤字國債（依財改法規定，至二〇〇三年度，赤字國債發行額為零），一九九八年度預算之赤字國債7.1兆日元，較上年度減少3,400億日元，如果稅制改革未予實施時，則可減少至1.25兆日元。

3.公債依存度（依財改法規定，二〇〇三年度公債依存度較一九九七年度之比率下降），一九九八年度預算之公債發行額為15兆5,570億日元，公債依存度為20%，較上年度原預算下降1.6%，如與上年度預算修正後比較，則下降3.5%。

(二)與量的縮減目標的關係：依財改法規定，對於主要經費能作有效的「量的縮減」，即在有限財源範圍內，有效的分配，

不分地方，而對歲出全盤作徹底的檢討。具體而言，一九九八年度預算中，一方面增加科學技術發展費為 4.9%，社會保障關係費 2%，另一方面減少防衛關係費 0.3%，公共事業關係費 7.8%，政府開發援助 10.3%，歲出規模較一九九七年度減少 1.3%，達 570.5 兆日元，為歷年來下降幅度最明顯的一次。

(三)有關國鐵長期債務及國有林業累積債務之處理：根據一九九七年十二月十五日內閣會議「對國鐵長期債務處理方案及國有林野事業之根本解決方案」會議決議，由內閣向國會提出法案，並在一九九八年度預算中編列經費約 26 兆日元，對於國鐵長期債務及國有林業累積債務加以根本解決。

三、因應亞洲風暴及金融危機，修正財政構造改革法：在財政構造改革法實施後，日本政府面臨許多無法預期經濟問題，在國內方面，一九九七年發生嚴重金融機構倒閉，同時在國際上，亞洲正面臨金融及經濟風暴，加上對於泡沫經濟崩潰的後遺症尚未完全解決之際，導致國內經濟更加惡化。由執政黨召開財政構造改革會議，除延續財政造改革基本理念外，為彈性因應經濟情勢，於一九九八年四月廿四日決定「財政構造改革法之彈力化」(財政構造改革法修正案)，據此財政構造改革法修正案於五月十一日向國會提出，五月廿九日立法通過，內閣並提送一九九八年度第一次追加預算(符合財改法修正案之規定，發行赤字國債)。修正案內容摘要說明如下：

(一)赤字國債發行範圍之彈性化：

(修正前)各年度縮減赤字國債之發行額

(修正後)在發生顯著異常之災害及經濟活動嚴重停滯等情

形下，赤字國債發行額度可較上年度增加。

(二)財政健全化目標年度的延長：財政健全化目標，財政赤字佔 GDP 比率降至 3% 或以下，赤字國債為零。

(修正前)二〇〇三年度

(修正後)二〇〇五年度

(三)一九九九年度預算中對社會保障關係費量的縮減目標：

(修正前)大約不超過 2%

(修正後)增加額儘可能控制在一定的範圍內

四、為全力恢復景氣，凍結實施財政構造改革法：一九九八年十一月廿七日，為因應長期性景氣低迷及相當嚴重的日本經濟，內閣於是策劃訂定緊急經濟對策，並向國會提出「財政構造改革推進之特別措置停止法案」於十二月十一日立法通過，主要內容說明如下：

(一)全面停止財政構造改革法之實施。

(二)在日本經濟恢復後，再依據當時經濟及財政狀況通盤診斷後予以解凍。

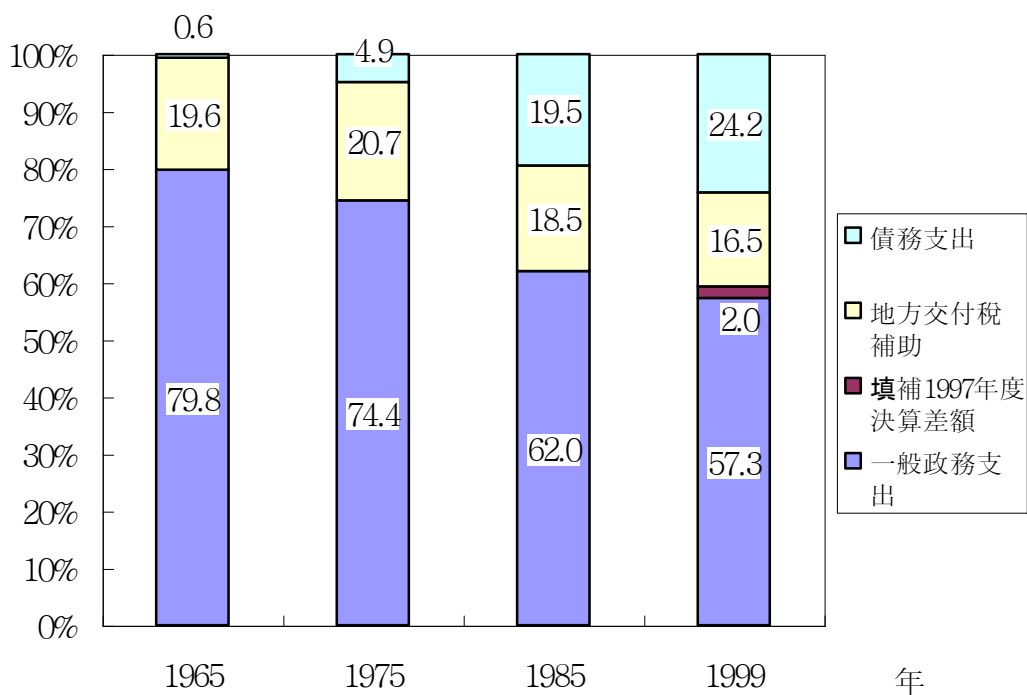
(三)解凍再施行後，依據那時的經濟及財政狀況，提出相關配套措施。

五、展望中長期財政構造改革：

(一)一九九九年度日本政府預算：為全力恢復經濟景氣，除凍結財政構造改革法外，並提出緊急經濟對策，編列所謂「十五個月預算」，即一九九九年度預算與一九九八年度第三次追加預算整體考量緊密結合，以確保一九九八至一九九九年度間經濟對策不會中斷。一九九九年度預算之國債發行額 31.1 兆日元，佔 GDP 比率 6.3%，佔歲出總額達 37.9%，債務支

出 19.8 兆日元，佔歲出總額 24.2%，致財政惡化已無法避免。而一般政務支出（不包括債務支出及地方分配稅款）佔歲出比例，從一九六五年度 79.8%，降至一九九九年度 57.3%，相對債務支出從 0.6% 升至 24.2%，使預算分配更無彈性，已有僵化現象，詳圖 3-1 預算分配。

圖3-1 預算分配圖



資料來源：1999年度日本預算摘要
大藏省主計局編製

(二)中期財政推估：自一九七〇年開始，大藏省每年度均向國會提出中期財政推估，以作為國會審查預算之參考資料，對於未來年度預算編製不具約束力。「中期財政推估表」係依一九九九年預算基礎而準備，並於一九九九年一月廿二日向國會提出。推估表依名目經濟成長率 1.75%及 3.5%之假設，以估算財政之中期收支情形。依據本推估表內容分析，未來四個年度即使政府嚴格管制年度支出，與一九九九年相同水準，無論在任何經濟成長率之下，公債發行額均接近 30 兆日元。顯示除非採取一連串財政改革，否則未來對於已經財政惡化狀況更是雪上加霜。大藏省主計局局長表示，基於未來日本子民及社會變遷之需要，財政構造改革一定要實施且不能失敗。一當日本經濟恢復時，從整體宏觀視野，應採取必要措施，以因應二十一世紀初的財政及稅制等課題。詳圖 3-2 中期財政推估表。

肆、大藏省組織改革

一、大藏省背景說明：大藏省成立於一八六九年，時值明治維新之後，為日本最久的行政機構之一。由於職掌草擬日本政府預算，另負責稅制及稅的徵收、國債發行、銀行、證券、保險及外匯管理等業務，整體而言，日本公、私部門的財政事務均為其管轄範圍，為日本官廳中的官廳，「霞關」(日本政府機關所在地)中權力最大的機構。大藏省最高首長為大藏大臣，為內閣重要成員，一般而言，亦多為未來首相人選。傳統上，大藏大臣較注重於政治上發展，在服務期間較短，比較少直接涉及大藏省例行性業務，而代由事務次長全權督導管理。大藏省內部具有權力之主要幹部成員均來自東京大學法學系畢業，稱為精英中的精英。內部升遷係依當年度同一批進入者為一起升遷方式。其餘有關內部重要制度及特點說明如下：

- (一)職務輪調制：由於職務上以二年一次輪調原則，審查各省廳之大藏省主計局「主查」，對於所負責的省廳預算，從初次審查至瞭解階段時，已輪調其他單位或職務，常無法對預算作詳實審查。而由於急速輪調制，在位期間，官員儘量避免處理危機事件或作有爭議性決策，而讓接任者處理，以免發生錯誤，影響升遷機會。更因在高層之輪調，使得政策更無所創新。基於內部強調一致性，而作重大決策對升遷無所助益，高層官員必須避免發生問題或弊端及強烈表現一致性之本質，才有成功升遷機會。
- (二)預算作業程序：年度預算編製由主計局負責，為大藏省最重要的局單位，局長通常為事務次長之繼任人選。主計局有三位「副局長」，每位副局長輪流督導三位「主計官」，負責特

定省廳預算審查、協調、新計畫預算審核等。主計官又稱為「第一審查者」負責審查省廳春季時所提送概算需求，但不負責實際秋季時之預算協商作業。在每位主計官下設置三位「主查」負責各省廳預算實際協商作業，審查特定省廳預算並儘力刪減其需求。每位主查獲得特定省廳限額，並審查支出有無超過此上限水準，主計官則依累計限額，作相同之處理。省廳所獲得額度超過限額時，則由局長在預算內其他項目作調整。依財政法原理，每年度均須全面審查省廳預算項目，惟實務上，主查僅嚴格審查「新計畫預算」，對於原列預算不作分析審查。致已審核過之預算，雖已過時不符實際需要，各省廳仍將其編入預算內，造成預算僵化現象，阻礙合理的預算分配。

(三)掌握部會預算資訊：大藏省對於各省廳影響力，不僅是在預算作業過程上，而是掌握在資訊取得。大藏省高層退休人員，位居金融階層重要職務，如公營銀行或事業單位，或具調查性質之單位，如中央銀行及公平交易委員會。另在公務生涯階段中，大藏省官員調任至其他省廳擔任重要工作，如省廳秘書單位，有助於大藏省瞭解省廳預算、組織及人事。而基於機關間協商需要，及認為大藏官員均是優秀公務員，省廳均能接受此安排。其他受大藏省影響(意指掌握而言)之預算或審計作業有關單位，有經濟企劃廳負責經濟預測，會計檢查院負責預算支出審查，人事院負責薪資待遇，總務廳負責行政部門組織結構調整。經會計檢查院調查發現不當支出，則由主計局於下年度不增加該省廳預算以作為懲罰。而總務廳經組織結構調整後，所增加省廳職位均優先給大藏

省。人事院除薪資待遇外，另負責公營事業單位職位之提供（給退休人員）。基於對機關之掌握，有時大藏省爭取自己的利益或有利於本身之組織結構調整或新的職位。

(四)總體經濟之預算控制原則：由於輪調制及年度預算審查時間僅四個月，使主計無法對省廳預算作實質內容審查，另一方面實質審查方式往往引起省廳及民意代表反彈，大藏省仍採「總體經濟目標」嚴格控制歲出總額，以一致平等原則增減各省廳預算。總體經濟角度而言，採取此方式對歲出預算控制是有其成效，如在一九八〇年度開始採用一致性概算基準需求控制歲出額度後，於一九九〇年度達成財政無赤字目標。惟如不採實質審查方式，對已無效用的支出依然在預算內，無法適時反應現行政策需要之優先計畫項目，易造成預算編列無效率。

二、大藏省解體論：由於大藏省兼掌預算、稅制稅收管理、金融三大項業務，權力過度集中，近年來已陸續顯露出弊端，引起民眾反彈，民間學術團體則積極討論並提出「大藏省解體論」重點係將主計局的分離直屬內閣，另一論述則降低大藏省功能，分別說明如下：

(一)主計局從大藏省分離，直屬內閣：此論述者認為，依日本憲法規定「預算作成後，必須向國會提出」故內閣應是預算編成機關，但是實際上，預算係由大藏省主計局及其主計官編成。不論採議會民主主義或議院內閣制，預算的編成，本來應由內閣來主持，從日本池田勇一內閣起，就認為預算應歸還內閣。因大藏省強硬反對(其理由是若在內閣之下另成立預算局，其權限將無法調整各省廳間的預算要求)，故至今

仍無法實現。論述者建議比照美國預算管理局架構，在總理府(協助首相處理行政事務單位)中創設「預算局」單位(較類似我國主計處隸屬行政院幕僚單位)，將預算權限集中於內閣，由內閣充分反應政策需要，對歲出計畫排列優先順序，編製合理預算。所謂的財政健全的條件，不僅確保稅收而已，對於歲出分配也應合理化，截至目前為止，大藏省對歲出分配尚未作到合理化。

(二)大藏省功能減肥：此一論述者認為，應將財政與金融功能分開，因主計局與銀行局相互依存的體質，主計局強而有力的影響金融行政，如在一九八〇年代，為避免稅收減少而必須發行國債，故對中央銀行施壓以長期維持低利率，藉刺激景氣增加稅收，達成預算平衡目標情形。另對金融監督管理過度進中，行政裁量權過大，造成與金融機構官商勾結情形，以及無法適時管理金融機構不良債權問題，建議削減大藏省權限，將金融檢查、監督分離設於首相之下。另因兼掌預算及稅收，在主計局對國稅廳的影響下，對某選區加強稽徵課稅，或配合預算之補助，間接影響地方選舉。

基於以上對大藏省改造論述，提倡所謂大藏省四分割法及三分割等，詳圖 4-1 及圖 4-2。

三、大藏省組織改革：為因應國內外環境變遷，日本政府正積極推動政府改造運動，一九九七年十二月三日內閣提出精簡政府組織之最終報告，主要係加強首相官邸機能，重組中央省廳為主，即將日本現行一府二十二省廳之行政組織，縮編為一府十二省廳，以提高行政效率，詳圖 4-3 二〇〇一年日本新中央政府體制。有關省廳重組之法律依「中央省廳改革基本法」已於一九九八年六月二十三日公布施行，預計公元二〇〇一年將具體落實。其中大藏省部分，除已於一九九八年六月將金融檢查部移出，設置於總理府下成立「金融監督廳」，並將內部單位證券局及銀行局合併成金融企劃局外，未來大藏省將改為「財務省」，有關財務省主要任務及行政機能說明如下：

- (一)主要任務：健全財政之確保、通貨制度、匯兌安定之確保、有關金融機構倒閉處理制度，乃至有關金融危機管理之企劃立案等。
- (二)主要行政機能：預算、決算、稅制、國庫、通貨制度、財政投資與融資、國有財產管理、國際金融及匯兌管理、有關金融機構倒閉處理制度，乃至有關金融危機管理之企劃立案等。詳圖 4-4 大藏省組織改革。

而大藏省外局單位「國稅廳」，暫時繼續維持現行體制，仍為財務省之外局，未來中央地方徵稅如採一元化，再研擬將國稅廳獨立，惟新制仍強調其人事獨立性，不再受大藏省影響。另強化內閣機能，將內閣總理大臣的政策主導權(政策發議權)明訂在內閣法上，並為內閣的「首長」，如對外政策、行政財政運作、經濟政策、預算編制、組織人事等國政基本方針歸由總理大臣主導。

伍、考察心得及建議

一、預算作業制度方面主要特點：

- (一)單年度預算原則：所有歲出及歲入項目均需納入年度預算內，而各年度歲出由該年度歲入加以支應。各年度預算均視為單一年度預算，與多年度預算不同。歲入包含租稅及公債收入，故年度歲出預算等於歲入預算，即屬平衡預算，與我國現行預算法規定歲入歲出之定義不同。
- (二)建設國債原則：公債發行僅能支應作為公共事業之用。年度預算規範建設公債的發行額度。惟如建設國債發行後，歲入歲出仍有差短時，必需經由年度特別立法授權，始可發行「特別赤字國債」，並於年度預算案內說明發行額度，經國會審議通過。
- (三)預算內容之繼續費、准許轉入經費及國庫債務負擔行為等三者為日本預算「單年度預算原則」之例外：
 - 1.繼續費：係指國家所辦理工程、製造及其他事業，完成需要數個年度，有其特殊需要時，得估定經費總額及每年分攤額，先經國會議決，並依議決，分數個年度支出。繼續費支出以五個年度為限，惟經國會議決，得延長其年限。又為避免被不當使用，依財政法規定，繼續費成立後之各年度審議預算時，國會仍得就繼續費內容予以重新審議。依據大藏省官省員說明，繼續費之編列在憲法解釋上仍有其爭議性，故行政作業上儘量避免編列繼續費，近年來僅有日本防衛廳編列大型防衛艦及潛水艇建造之繼續費。惟如業務有需要時，則以輔正預算(可區分為修正及追加預算二種，後項為我國採用)等替代方式編列預算辦理。日本辦理補正預算頗為頻繁，自一九八九年至一九九六年

間，每年均有補正預算，八年間共計十四次，其中一九九三年及一九九五年辦理補正預算均高達三次。

2. 准許轉入費：指歲出預算中，因經費之性質或因預算成立後發生無法預期之狀況等事由，在該年度內無法完成支出者，得預先經國會議決，使得轉入年度繼續使用。我國係依預算法規定即可辦理經費保留。繼續費亦可適用准許轉入費制度。
3. 國庫債務負擔行為：國庫債務負擔制度，指政府可在准許年度內，因特定計畫訂定契約致發生債務行為，並支付全部或部分於下年度支付。上述國庫債務負擔行為需經國會預先議決，使可辦理。

上述有關繼續費及國庫債務負擔行為之定義、預算表達及國會審議方式，似可作為我國配合預算法修正後研擬繼續經費及未來承諾之授權之參考。

- (四) 公共事業範圍項目於年度預算加以規範：依財政法規定，公債發行僅能支應公共事業之用。有關公共事業範圍，每會計年度，必須經由國會議決。公共事業範圍依經費性質，分別列於各主要經費別(類似我國政事別)內，如公共事業關係費、文教科學振興費、中小企業對策費、其他事項經費等，並未單一限於公共事業關係費之內。
- (五) 以預算科目代號，區分公債(或非公債)支應科目經費：日本政府預算未區分經常門與資本門，而係以預算科目代號，區分由公債或非公債支應科目經費。
- (六) 經由特種基金設置，分配地方交付稅給地方政府：日本政府設置「地方交付稅及讓與稅特種基金」，先由一般會計預算提撥地方交付稅(類似我國統籌分配稅款)納入基金，再由基

金分配給地方政府。如當年度財源不足支付各地方政府所需之財源時，則可由該特種基金借款支應，以確保並穩定地方政府財源。

(七)總體經濟預算控制原則，對分配額度內容不作實質審查：由於輪調制及年度預算審查時間僅四個月，使大藏省審查人員無法對省廳（部會）預算作實質內容審查，另一方面實質審查方式往往引起省廳及民意代表反彈，大藏省仍採「總體經濟目標」嚴格控制歲出總額，以一致平等原則增減各省廳預算。採總額分配雖有利於控制總歲出，惟不作實質內容審查，而僅嚴格審查新計畫項目，對已無成效的支出依然在年度預算內，容易造成支出浪費情形，且預算無法反應現行政策需要。如為降低赤字進一步控制總額度時，更易產生預算僵化現象。

二、財政改革方面：

(一)近年來日本政府財政狀況急速惡化，導因於減稅與公共支出擴張：九〇年代初期，由於泡沫經濟的破滅，為避免經濟衰退，日本政府自一九九三年度起推出數次經濟振興方案及減稅措施以刺激經濟。採取擴張性財政政策，造成龐大的預算赤字及債務，均已超過依歐盟國家所訂定馬斯垂克條約，每年財政赤字不超過 GDP3%及債務餘額佔 GDP60%之上限規定。

(二)以經濟為優先考量，停止推動財政構造改革，使財政惡化狀況雪上加霜：日本為改善財政狀況，積極推動財政構造改革計畫，除立法通過財政構造改革法(設定財政重整目標及限定主要支出經費額度)外，並依據財革法規定編列一九九八年度預算，其財政赤字、赤字公債發行及公債依存度均較上

年度為減少，似有減緩財政惡化情形。惟嗣後為全力恢復景氣，仍凍結實施財政構造改革法，並進一步提出緊急經濟對策，編列一九九九年度預算，其結果財政赤字再度上升為GDP之9.2%(OECD估計為10%)，公債依存度37.9%，公債發行未償餘額佔GDP之65.9%，故財政惡化已無法避免。而一般政務支出(不包括債務支出及地方分配稅款)佔歲出比例，從一九六五年度79.8%，降至一九九九年度57.3%，相對債務支出從0.6%升至24.2%，預算分配無彈性，已造成僵化現象。

(三)短期內似無法達成財政重整目標：依日本政府中期財政推估表分析，無論是依名目經濟成長率1.75%或3.5%之假設下，即使政府嚴格管制年度支出在一九九九年度之相同水準，未來四年內各年度公債發行額均接近30兆日元，而至二〇〇三年度止公債發行未償餘額佔GDP比率在75%至82%之間。

(四)日本推動經濟振興方案之成效，長期而言有待觀察：日本政府自一九九三年度起(至一九九八年四月止)推出數次經濟振興方案及減稅措施以刺激經濟，據估計已花了82.5兆日元，若加上穩定金融體係方面支出，則已達100兆日元，短期內對經濟應有正面影響，自一九九四至一九九八年度止實質經濟成長率為0.6%、3.0%、4.4%、1.4%及2%，長期而言，由於債務太高，導致長期利率上漲趨勢，可能降低任何刺激經濟手段之效果，故經濟能否維持成長的動能，仍有待觀察。

(五)我國財政改善成效顯著，妥適因應亞洲金融風暴影響：依據

經驗顯示，過度的政府支出，持續的預算赤字，以及鉅額的債務累積，不僅拖垮政府財政，更會扼殺長期經濟發展的生機。故目前世界主要國家正進行財政重整工作，並兼顧長期經濟成長，確保全球經濟的穩定發展。近年來我國在財政上改善，及妥適因應亞洲金融風暴影響，相對於日本而言，其成果相當顯著，未來如何持續兼顧經濟成長及財政穩健，仍是今後我們努力的方向。

三、行政改革方面：

- (一)大藏省權力過度集中，發生一連串弊端，改革已成為全國之共識：近年來爆發大藏省官員收賄醜聞，不能有效監督金融機構，並妥善處理不良債權問題，造成日本國內金融危機。上述僅是問題的表象，主要仍是大藏省權力過度集中，兼掌預算、稅制稅收管理、金融三大業務。因而民間學者有提出「大藏省解體論」重點係將主計局的分離直屬內閣，或降低大藏省功能之論述，並進而提倡大藏省四分割法及三分割法，對大藏省的改革已成為全國之共識。
- (二)推動行政改革，強化內閣機能，削減大藏省權力：依據日本立法通過「中央省廳改革基本法」，未來大藏省將改為「財務省」，除金融檢查部移出，設置於總理府下成立「金融監督廳」，並將內部單位證券局及銀行局合併成金融企劃局外，有關預算、決算、稅制、國庫等仍為其主要業務。而大藏省外局單位「國稅廳」，暫時繼續維持現行體制，仍為財務省之外局，未來中央地方徵稅如採一元化，再研擬將國稅廳獨立，惟新制仍強調其人事獨立性，不再受大藏省影響。另強化內閣機能，將內閣總理大臣的政策主導權(政策發議

權)明訂在內閣法上，並為內閣的「首長」，如對外政策、行政財政運作、經濟政策、預算編制、組織人事等國政基本方針歸由總理大臣主導。原本規劃將預算、決算業務直屬首相的總理府或放置在經濟財政諮商會議中，因改革幅度過大，目前政策仍由大藏省控制，惟整體而言，大藏省權力仍被削減。

(三)財務行政機關之整合或分離，應視各國體制及法律規定，以及財務功能發揮上通盤檢討而定：內閣制或總統制之不同，其財務行政組織設計上自有所差異，美國係屬總統制，財政部與預算管理局係分工作業，其預算功能發揮上，目前尚未有重大缺失。我國財務行政較偏向美國體制，又依預算法第四十五條規定，行政院主計處不僅彙編中央政府總預算案之歲出預算，同時彙核整理歲入預算。在預算作業上，主計處與預算編製有關單位如財政部、經建會、國科會、研考會等均須作充分溝通協調，不僅專業分工及權責分明，且能發揮財務運作效能，在行政院主導之下使整體預算反應施政政策。日本係屬內閣制，大藏省兼辦歲出歲入，權力過度集中，以及總理大臣對預算無主導權，無法及時反應其政策之缺點，目前均已檢討中，相對而言，我國制度設計則較為健全。

參考資料

- 鰯 The Japanese Budget in Brief 1998.
- 鰱 The Japanese Budget in Brief 1999.
- 鰪 The Ministry of Finance : Organization, Roles, and Functions; The Institute of Fiscal and Monetary Policy, The Ministry of Finance.
- 鰫 The Ministry of Finance, Bureaucratic Practices and The Transformation of The Japanese Economy; J. Robert Brown, Jr.
- 鰬圖說日本 財政；東洋經濟報社，平成 10 年度版。
- 鰧財政 ；財團法人大藏財務協會。
- 鰨新版預算制度；河野一之著，平成 9 年版。
- 鰩大藏省 機構；財團法人大藏財務協會。
- 鰪全圖解中央官廳 見取 圖；東洋經濟新報社。
- 鰫大藏省改造計畫；早房長治著。
- 鰬平成 11 年度一般會計預算；第 145 回國會（常會）提出。
- 鰧日本中央省廳等改革基本法暨日本行政改革會議最終報告（中譯本）；行政院研究發展考核委員會編印。
- 鰨日本政府再造的發展經驗；柯三吉，行政院研究發展考核委員會，跨世紀政府再造研討會論文集。
- 鰩比較政府；張世賢、陳恒鈞合著，五南圖書出版公司印行。