

預算偷雞摸狗 作戰訓練計劃能切實？

陳國樑／政大財政系教授兼系主任

October 22, '23

「預備金」之設置，用意在於備不時之需，編列預備金時如已預定用途，如何因應突如其來用錢所需？偷天換日將特定支出以預備金名義編列，是規避立法機關監督；若其用意在於便於經費之流用，則是視法律與財政紀律如無物。

政府預算於年度開始前即已預先編籌，實際執行預算時，必然會發生在籌編當下，難以預料或無法設想之情事，為使政事得以順利推動、提高施政效率，是以《預算法》乃設有預備金之機制。

我國預備金制度分為「第一預備金」及「第二預備金」：「一備金」於公務機關單位預算中編列，其金額不得超過經常支出總額之 1%；「二備金」則於中央政府總預算中編列，其金額視財政情況決定。

一備金用於各該機關執行歲出分配預算遇經費有不足時，經報請上級主管機關核定，轉請主計總處備案，即可支用，不須再經立院同意。按此，一備金乃用於已編列之經費不敷使用時，而非用於新增業務或突發緊急事件。一般而言，總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用，但一備金並不受流用限制；雖編列在經常門，動支時經費門皆可，使用上比較有彈性。

二備金則是政府整體的預備資金，各機關因應政事臨時需要，必須增加計畫及經費（或原列計畫費用，因奉准修訂致原列經費不敷、增加業務量致增加經費）時，可經行政院核准動支；事後須由行政院編具動支數額表，送請立法院審議。由於二備金之編列與動支，皆由行政院主導，較常用於特殊事故或緊急情況，因此，常被外界稱為行政院的「救命錢」。

國防部所屬單位預算對於一備金之編列，103 年度（目前網頁所公布可回溯的最早年度）至 112 年度，每年均編列 8 億元，唯獨日前於編制 113 年度預算時，暴增至 28 億元、突然間多冒出了 20 億元。

113 年度中央政府總預算案中，國防部所屬單位預算之經常支出合計為 3,770 億元，依法可編列一備金之上限為 37.7 億元，按此，國防部編列一備金 28 億元，並無違法之虞。但事情恐怕沒有那麼單純。

今年 5 月，約莫是在 113 年度預算編籌作業的概算階段，國防部修訂了行政規則《國軍軍事投資建案作業規定》，增設：「國防部報經行政院核准，得以第一預備

金支應已逾預算編列時程之新增迫切性建案」之規定，由於一備金不須經立法院審議，等同所有根據修正後新規定、以一備金支應之建案，皆不須經過立法機關審議，有如是「快速通關」條款。

國防部一手修改內規、放寬使用一備金的條件，另一手於預算中大幅增編一備金的作法，自然召來立法部門關注。國防部為說明正當性，以去年 8 月發生的金門屢遭無人機襲擾事件為例，指稱反制系統預算於 113 年才得編列，造成「戰力罅隙」。

許多國人聽到國防部此一說明，只怕會倒抽一口氣，隨即恐懼的涼意，從脊椎直竄腦門：「天啊！難不成國防部壓根不知道，預備金可即時用來建置反制系統，何須等到 113 年才編列預算？」又，「113 年編列預算，豈不要等到 114 年方得執行？」

堂堂國防部，如果只是在預算編列上，耍些雞鳴狗盜伎倆，規避立法監督、便宜行事，貽笑國人也就算了，讓人擔心的是，作戰訓練計劃是不是也盡搞些自以為是的小聰明？

主計總處為國防部緩頰的說詞，也讓人失望。老謀深算的主計長竟謂：「增加 20 億元是因為中共的船艦頻繁繞台，導致國軍各項油料花費很多，所以要第一預備金增加支出。」奇怪了，共軍船艦繞台，已然是「常態」，豈是這一、兩天才發生的事，主計長要提醒國防部的是，因應共軍船艦繞台所需之軍費支出，應於一般預算中編列，怎麼會去「呼應」其增加一備金的作法？

按主計長邏輯，因應中共對我在國際政治的打壓，外交部應增加一備金的編列；因應中共對我農產品出口禁令，農業部也應增加一備金的編列。其他所有部會，全都應該類推適用。