

預算政治學的構築

著者／楊志恆

業強出版社

F 810.3 / 18

智庫叢書 027

預算政治學的構築

楊志恆

出版序

四十年來的經濟發展，使我國呈現一片民生富庶之繁榮景象，然而，快速經濟成長亦使我國經濟結構產生急遽變化，不僅凸顯了既有之社會問題，亦衍生出無數矛盾現象。尤其，近年來國內民主化、自由化、多元化及國際化之呼聲日高，對於我國政治、經濟、社會及文化各方面之倫理及制度造成極大衝擊，致使國人對整個社會之基本價值漸生歧異，社會共識亦日漸褪失。

在面臨政治體制、社會秩序醞釀調整之際，政府倘無法正確把握改革方向，將使我國均衡社會發展之機會逐漸喪失，四十年來國人努力發展之經濟成果亦難以維持。

進一步言，未來我國能否於激烈的國際競爭中脫穎而出，並擁有高品質的精神與物質生活，端繫於國人是否能儘速建立眾所認同之現代社會倫理，以及社會各階層人士能否對國家發展方向，及社會上重大問題的解決之道產生基本共識。

過去國家或社會如有重大問題發生，向由政府機關負

實研究與提出對策，然而，今日社會日趨多元化，各種問題繁雜交錯，實非行政機關所能獨立處理。

一個短視又受制於利害關係而未經深思熟慮的政策決定，將可能使人民和國家同時付出無可彌補的代價。因此，獨立、客觀又周延的政策研究，是現代國家所不可或缺的。

由於國內知識份子的人力資源極為有限，我們認為應投注更多的知識資源來灌溉自己的家園，扭轉過去「勤耕他人莊稼，却任自家田園荒蕪」的不正常現象。

為此，國家政策研究中心結合國內外的學者專家，針對國內迫切需要解決的問題進行系列研究。為兼具政策主張的理想性與實用性，不僅在研究過程中多方徵詢實務界及理論界的意見，更將研究結果提供各界批評討論，「智庫叢書」就是匯集各方智慧孕育而成的最後成果。

「智庫叢書」把國家迫切的問題和其解決方案，提供給國人參考。我們期望能建立更高的共識，減少摸索的成本，以期我國更有自信的挺立於國際舞台，並為人類文明奮鬥史創立一新典範。

國家政策研究中心執行長
張瑞猛

作者序

對一位社會科學的學徒而言，學識底子的累積功夫是一輩子的事業，他的最終目標是希望以哲學家的身份來圓滿畢生的知識之追求。然而對於這一終身事業，有人從哲學領域一頭栽進去，有人則從零星的社會現象之觀察慢慢積累開始，前者對一位初學的人而言，往往會給人少年老成之形象，後者則是隨年齡閱歷之增長而日臻圓熟。兩者就知識的追求過程而言各有酸甜，或許殊途同歸，然而就心路歷程而言，前者可能會顯得孤寂，後者則相形多彩多姿。

事實上筆者在大學及碩士班研究生歲月裡，衷心的是政治哲學領域的公平正義思想之探究，尤其是對美國當代哲學家約翰·洛爾斯(John B. Rawls)的正義理論頗為傾心。然而在讀他的著作時，總覺得有許多抽象性、理念性的哲理，並非直接以冥思的方式就可以融會貫通的。相反地，必須要由零星的社會現象作具體研究後，方能領悟那些哲理的意涵。例如在探討分配的正義時，若不從國家預算如何

分配於人民的福祉着眼，則這些哲理充其量也只是學究的調調，毫無生命力。因此在一陣浪漫式的政治哲學研究歲月後，覺得還是回過頭來選擇第二條路比較好，即從預算的研究開始新的知識追求生涯。

可是當走回第二條路時發現，國內研究預算除了數字性的研究外，甚少從政治學的角度來看這問題。大一政治學告訴我們，生活即政治，亞里斯多德說政治學乃所有學科之母。既然政治學那麼地萬能，奈何沒有人以之來探討國家預算的問題？因此在和恩師許介麟教授討論決定作預算研究後，馬上面臨的問題便是從那裡取得「範本」來參考。幾經深思及參考美、日文獻後，發現事實上預算的分配與政治權力的分配是一體兩面，若把預算換成權力，那麼政治學的理論不就可以完全運用於預算研究了嗎？甚至這種角度比泛經濟、財政的觀點要來得逼真。受此鼓舞後，「預算政治學」變成一個既陌生又充滿開發價值的新領域，對社會科學學徒而言，找到一片新天地的歡喜便成為克服困難的支持力量。

不過，由於國內甚少人做類此研究，許多論點或許有爭議之處，見仁見智，在本書定稿之前，前輩的批評總不免給自己心理上帶來許多衝擊，特別是恩師的嚴格要求，一再改稿，心理的起伏變化如乍暖還寒的天氣變化。在寫作的歲月裡，也承蒙國策中心內為善不欲人知的同仁對我的文筆之潤飾，蕭全政教授的指點迷津，及國策中心張執行長瑞猛的

精神鼓勵，這些人對此書之完成影響很大，將來本書若對國家社會能說上有所貢獻，願將此榮耀與其共享。

楊志恆於國策中心
1991年11月27日

目 錄

第一章 緒 論	1
第二章 美國的預算過程	5
第一節 美國的行政領導結構	7
第一項 幕高政低的政治運作	
第二項 核心內閣及其行動模式	
第二節 聯邦政府預算的編成	19
第一項 預算編製的幕僚	
第二項 聯邦政府預算的編製過程	
第三節 聯邦政府預算支出的內容	31
第四節 國會的預算審議	41
第一項 國會審議預算的主要幕僚單位	
第二項 美國國會預算審議過程	

第三項 CBO 對預算內容的建議

第四項 總統的說服活動

第三章 日本的預算過程	63
第一節 日本的政治決定過程	66
第一項 首相領導下的決策結構	
第二項 「黨高政低」的本質	
第二節 日本政府預算的編成	75
第一項 大藏省的角色	
第二項 預算的編製過程	
第三項 自民黨黨部的介入	
第三節 日本政府預算支出的探討	92
第四節 國會預算審議過程	102
第一項 預算案審議的時間分配	
第二項 在野黨於國會審議中的角色	
第四章 我國的預算過程	111
第一節 我國行政領導模式的探討	115
第二節 我國預算的編成過程	122
第一項 預算編成的主要幕僚機關	
第二項 預算的編製過程	
第三節 我國預算支出內容的分析	137
第一項 國防預算政治學	

第二項 社會安全、社會福利暨教育預算 的本質——保守本流的形成	
第四節 我國預算審議過程	161
第一項 過去預算審議的評述	
第二項 八十一年度預算案審議的變革及評述	
第三項 評估與建議	
第五章 美、日及我國預算之比較	179
第一節 預算過程的比較	180
第一項 內桶與滾木法則下的美國預算過程	
第二項 政治平衡法則下的日本預算過程	
第三項 本位主義作祟下的我國預算過程	
第四項 主計處與OMB、大藏省之比較	
第二節 預算內容之比較	190
第六章 結語	201
附錄(一) 美國聯邦預算支出功能別	
附錄(二) 日本政府機關預算支出分配情形	
附錄(三) 我國的統治機關及其主要預算分配	

第 1 章

緒 論

自從英國的格拉斯頓 (Peel Gladstone) 在一八六八年提出「政府支出以政策為依歸」的格言，而揭開預算政治舞台的序幕後，迄今已歷經 120 多年。這句奠定日後各國預算過程基礎的名言，在今天看來表面上的意義猶在，但實際上卻有截然不同的內涵。

以當今世界最富強的美國而言，總統的選舉結果雖與其所揭示的政策主張有關，但不論他是競選連任，或是繼續前任同黨總統的政策主張而出來競選，其能否當選和以前的預算結構與執行幾乎沒有太大的關聯。例如美國雷根總

統在一九八四年尋求連任前，其預算是赤字連年，且有惡化的傾向，然而仍高票蟬聯。在他的對手以預算惡化作為政見攻擊他時，他仍能夠獲勝，所憑藉的是什麼？簡言之就是他有所「辦法」運用預算過程進行預算分配來維護他的政權。

再就當今被稱為預算分配最不平衡，但卻是金權政治最猖獗的日本而言，預算雖然與執政黨所提政策緊密配合，但它似乎與選舉結果沒有太大關聯。原因是執政的自民黨巧於運用編列預算的技術，將黨的利益輸入大藏官僚的預算過程中；且自民黨在考慮自己利益的同時，也顧及到可能產生的政治風險，因此儘可能在擬訂政策時，迎合在野政黨及各種社會團體的胃口，使自己不但贏得預算分配的利益，且亦贏得人民選票的支持。

以上兩個當今預算過程最具有特色的國家，不但改變了格拉斯頓的歷史名言之內涵，更揭開「預算政治學」這門尚未正式定名的學科之研究。迄今坊間有關「預算政治學」的研究，亦以這兩個國家的預算過程及預算分配為主。這種研究方式，確實比「權力論」，或「系統論」要更能切入一般政治現象的內涵。蓋政治現象的產生，不外是「人、制度與金錢的互動」，因此欲找尋政治現象的意義，預算過程的研究正可提供三者的互動關係之內容。此外，藉著比較各國預算過程的研究可以知己知彼，並借取他人之所長改進自己之短，使我們的預算能夠作更有效的使用。這是本書研究目的之所在。

本書在整體架構上，先是探討美國、日本及我國的預算過程，其次是比較各國預算過程與預算分配，並提出對我國目前缺失的改進建議。在此要強調的是，撇開過去「非常時期、非常體制」所衍生的不合理的現象，我國的預算過程在理論上並不比美、日差，甚至有他們所不及的優點。問題在於國家在變、社會在變、人民也在變，我們的國家正處於必須要改變才能再出發、再發展的歷史轉捩點，然而預算過程中僵化的現象，卻使得改變的進度牛步化、混亂化。為使國家的發展順利進行，政府應先破除僵化的現象，並活用預算的功能。建設一個富強的國家是全民共同之心願，人民納稅所累積的歲入預算，就是希望政府好好運用它來實現此一願望，因此我們認為好好檢討並改進預算過程及其效能，是政府責無旁貸的工作。希望本書的分析，有助於這個問題的思考。

第 2 章

美國的預算過程

美國是三權分立的民主國，也是總統制的政府體制之典型，總統在整個政治體系中，不但是行政部門的最高首長，也是政策決定過程的最重要主導人。而立法部門的國會參、眾兩院主要的職責是審議及監督總統的施政。

總統與國會議員是分別經由人民直接選舉產生，因此各自有他們的民意基礎。總統是以全國為選區，由全國人民中的合法公民，以州為單位舉行公民直接選舉，獲得各州多數公民選票的候選人，即當選為總統。在選舉過程中，各州參議員數加眾議員數之和即為該州全部選舉人團票，而總

計各州選舉人團票，獲得全國選舉人團體數過半數者，即當選為總統，任期四年。

參議員數每州固定兩名，共 100 名；任期六年，每兩年改選三分之一，由各州公民依多數決選舉產生，代表所選出的州之民意。眾議員數共 435 名，每兩年全部改選一次，選區則是依人口數，在各州分成若干選區，由各州各選區公民依多數決選出一位，以目前的 2 億 4580 萬人口來算，每位眾議員平均大約代表 56 萬 5000 人民。

反映這種選舉區域劃分及行政、立法制衡關係的，就是總統與國會在職權上的分配。總統的主要職責有下列七項，分別是●：

- 一、作為國家元首的責任。
- 二、執行美國的法律及維持安定的秩序。
- 三、任免包括文、武官員在內的聯邦政府官員。
- 四、主導美國的外交政策與外交關係。
- 五、作為最高軍事統帥，及主導全國國防事務。
- 六、督導聯邦政府行政機關的施政。
- 七、特赦、大赦、緩刑及授與榮典。

至於國會的職責大致有下列四項●：

- 一、制定法律。
- 二、預算審議。
- 三、彈劾權的行使。
- 四、參議院的人事及條約同意權的行使。

美國的行政領導結構

基本上，美國政府事務可分為兩部分，一是總統依憲法賦予的行政權所從事的政治活動；另一是必須國會立法授權才可以從事的政治事務。兩者的主要區別是，前者在人事的任用方面，總統享有彈性的決定權，例如白宮辦公室裡的人員；後者在人事任用方面，重要主管須參議院同意，所用之職員則是經文官任用制度甄選而來的聯邦官員，例如國防部、國務院等部門。不過兩者的預算支出都須國會撥款委員會的同意才可動用。

從美國的政治制度而言，總統每四年必須改選一次，為了尋求連任，以及鞏固他的權力，總統必須有所作為，因此在政府事務的處理上比較偏重於前者，以彰顯他的政績。另一方面，這批在政治命運上與總統政績息息相關的工作伙伴，也必然是總統的親信，他們在以維護總統的政權為目的下，展開各項政策的規劃。他們的政策規劃所關注的有總統的國際聲望，各種利益團體在選舉時的支持，國會議員的施惠等。這種規劃表面上是以國家利益為標榜，事實上白宮幕僚的國家利益，就是總統的利益。總統的政權不保，他們自然要隨之下台，基於這種依存關係，總統的利益當然會被優先考慮，國家的利益只是隨著總統利益的關注，而被附帶的予以照顧。

第一項 幕高政低的政治運作

美國總統制實際政治運作上之特色，簡而言之，就是「幕高政低」。環繞在總統周圍的白宮幕僚，由於朝夕與總統相處，加上他們不是總統的故舊，便是忠誠度極高的事業伙伴，因此儘管他們不具聯邦政府官員的身份，但是其政治地位及影響力，卻非一般行政部門官員所能及。

白宮幕僚除了白宮辦公室(White House Office)，另外尚有預算管理局(Office of Management and Budget 簡稱 OMB)、國家安全會議(National Security Council 簡稱 NSC)、政策發展局(Office of Policy Development 簡稱 OPD)、經濟顧問委員會(Council of Economic Adviser 簡稱 CEA)、美國貿易代表署(Office of the U. S. Trade Representative)、科技政策局(Office of Science and Technology Policy 簡稱 OSTP)、環境品質委員會(Council on Environmental Quality 簡稱 CEQ)、行政局(Office of Administration)等通稱為輔佐單位(Supporting Organization)，它們的工作是幫助總統策劃及評估各種政策。在人事任命上，這些單位的主管由總統提名，但須參議院同意，並且要出席國會作證，任期不定，隨總統的需要而撤換。原則上，這些輔佐單位必須在總統與國會之間保持中立客觀立場，尤其是在資料的提供方面，須把為總統策畫的政策，所根據原始資料及決策過程向國會

提供忠實的報告。不過就實際情形而言，這些輔佐單位對自己角色的認定是幫助總統而不是國會，況且總統又有隨時撤換他們之權，因此國會要求提供原始資料是不太可能的。這點也就是為什麼國會要成立預算局(Congressional Budget Office 簡稱 CBO)的原因。隸屬於白宮的 OMB 是幫助總統策訂預算政策的單位，為了使總統的預算政策能在國會審議中順利過關，OMB 基於預算審議攻防的敵對關係，是不可能給國會重要的情報，國會也深知 OMB 的處境，因此成立 CBO 以資對抗。

白宮幕僚的政治地位及影響力之所以比一般行政部門高，主要的原因有下列幾項，茲分述如下：

一、逃避國會的牽制

依據美國憲法的設計，行政與立法兩權是彼此制衡的關係。國會對總統的牽制主要來自人事任命同意權，以及行政官員不得拒絕出席國會作證的規定，此外還有撥款支付政府事務的財政權。總統為了逃避國會的牽制，以施展他的政治抱負，最好的方式就是擴充白宮幕僚單位，並賦予他們更大的權力。

在美國歷任總統中，逃避國會牽制最高明的例子就是雷根總統的援助尼加拉瓜反軍政策。在雷根任總統的前六年中，國際上兩伊戰爭一直是國會所關心的外交問題，伊朗所支持的回教恐怖組織常在歐洲及中東地區劫持美國人質。為了交換人質，國會同意雷根政府軍售武器給伊朗。由

於白宮與國會對這項外交政策均同意秘密進行，並授與總統相當大的裁量權。雷根即利用這個機會，在他的國家安全顧問麥克法蘭(Robert C. McFarlane)及彭岱特(John M. Poindexter)策劃下，由彭岱特的幕僚諾斯中校(Oliver L. North)將賣武器給伊朗的錢，轉交給尼加拉瓜反抗軍，以執行雷根反桑定左派政權的外交政策。此事在一九八六年曝光，然而諾斯中校是白宮幕僚人員，可以不到國會接受調查，且他又一再聲稱整個事件是他在直屬長官彭岱特授權下所為。後來國會雖然組特別委員會進行調查，但在白宮幕僚人員「棄傳保帥」的策略下，只有麥克法蘭、彭岱特及諾斯等幕僚人員被起訴，雷根則繼續擔任他的總統職位^①。

二、行政官僚的僵化，無法配合總統施政

二次大戰對於美國不論在國內或國際上，都是一個重要的轉捩點。在國內由於戰後的重建工作，需要推動的改革計畫相當多，國際上又有蘇聯的競爭，為了爭取國際霸權地位，國會授與總統很大的行政權。例如一九四七年通過的國家安全法(National Security Act 1947)，並成立國防部(以前只有陸、海軍部)，以及國家安全會議的設置，和中央情報局的設立。總統在國會授權下，權力確實增加很多，也相繼推出不少興革計畫。然而總統的創新與改造在施政的配合上，卻發生行政官僚無法貫徹執行的現象。這種情形以甘乃迪(John F. Kennedy 1961-1963)擔任總統時最為

嚴重。甘乃迪是一位活躍的總統，為了實現他在競選時承諾的「新開拓綱領」(New Frontier)，他不斷地推出各種改革政策。然而在推展政治抱負過程中，他發覺阻力竟然是來自行政官僚。他認為這些永久性的行政機構既不熱心推動他的改革政策，更不明瞭這些改革的急切性^②。在這種情況下，甘乃迪只好依賴思路、理想與他相同的白宮幕僚人員，並要求他們扮演積極性的角色。幕僚人員們平時就是總統的親密朋友，或忠誠度很高的事業伙伴，所以當總統需要他們在任何時間提供所需資料時，都能有效率地拿出來。甚至總統在決策時遇上困難，他們也能適時地提出對總統最有利的建議方案。此外，幕僚人員還幫助總統向國會議員、媒體及民衆作政策性解釋及溝通工作。甘乃迪遇刺後，詹森(Lyndon B. Johnson, 1963-1969)繼任總統職位，他更進一步運用白宮幕僚作為和外界各種社團接觸的管道，使得白宮幕僚又多了一項任務，即總統公關事務的開展。這些工作都是行政官僚無法與總統配合的地方。

三、總統為降低行政官僚和國會威脅而擴張權力

總統之所以成為美國政策決定的核心人物，除了憲法規定總統是全國最高行政首長外，實際上還因他確實握有實權，即掌握政策決定的所有情報資訊。這項重要的資源是他所獨享的。一個強而有力的行政官僚及其幕僚，無疑地將對總統獨享這項資源產生威脅，甚至可能變成總統行使行政權的競爭者。因此總統通常是採取矮化行政官僚的行政

領導方式。矮化的方式就是將內閣會議僅定位在諮詢的角色。有必要的話，則召見有關部長參加國家安全會議，或個別約見。而且總統也不賦予行政首長決策的委任權。這樣的作法使得總統在控制政策決定的情報方面，完全居於主動的地位。甚至在國會方面，總統經常私下邀請國會兩黨領袖及議員餐敘，以主動掌握國會的動態。而幫助總統聯繫行政官僚及國會的單位，就是白宮幕僚。知己知彼，使得白宮幕僚在政策決定過程中，扮演總統的得力助手，進而使總統能夠完全掌握全國政治事務。

在這方面的例子，以季辛吉(Henry A. Kissinger)擔任尼克森總統的國家安全顧問時期最為有名。季辛吉擔任國家安全顧問時，NSC的幕僚一下子擴充三倍，約有五十名高級專業顧問，而且獲取了空前的權力。季辛吉是尼克森主要外交政策的推動者。結束越戰的談判、打開北京政權之門，以及與蘇聯冷戰的開始，都是他的傑作。他的作法有二，首先是改變顧問的角色，使以前呆板被動的角色變成積極參與外交談判活動的政治人物。一九六九年初他即致力於秘密外交活動，並擁有與北越代表在巴黎談判的權力。一九七一年他由巴基斯坦秘密旅行到北京與中共領導人見面，打破了美國與中共二十年的敵對狀態，並把美國外交政策引導到聯合中共對抗蘇聯的局面。其次，季辛吉完全隱瞞當時的國務卿羅吉斯(William P. Rogers)。他不將主要的情報及談判內容告訴羅吉斯，以減少國務院的干涉。減少國

務院的干涉間接地使得國會監督權無法觸及，這使得尼克森在外交決策方面，享有完全獨立的權力^①。

白宮幕僚單位的地位，雖然隨歷任總統的行政領導風格之不同而起伏著，但幕僚們在鞏固總統的行政權力方面之貢獻，則是任何一位總統所不敢忽視的。尤其是對那些想要有積極作為的總統，例如甘乃迪、尼克森、雷根等，更是重視幕僚的功能。此外，為了回應民眾對總統日益增加的要求，總統只有任用更多的幕僚人員來處理。再者行政部門間的協調，總統公衆形象的塑造，以及面對國會幕僚日益擴充等等，都是總統不斷擴充白宮幕僚的原因。白宮幕僚的擴充，以及總統對幕僚的依賴日益加深，已變成美國政治上的一大特色。對於這種現象，有些學者諷刺地說，美國總統事實上已成為白宮幕僚的囚犯^②。

第二項 核心內閣及其行動模式

總統所從事的政府事務，必須國會授權及監督的政治活動部分，是以十四個行政部門所主管的政治事務為主。他們分別是國防部、國務院、財政部、司法部、農墾部、教育部、內政部、能源部、住宅及都市發展部、商業部、健康福利部、退伍軍人事務部、勞工部、運輸部。各行政部門首長依憲法規定，必須經參議院同意才能任用，而在十四位部長中，又以國務卿、國防部長、財政部長及司法部長四位較為重要。他們通常是與總統的政治理念相同，^③與總統關係很

好的朋友。特別是國務卿、國防部長，他們同時又是國家安全會議的成員，對總統的外交、國防政策之決定，有很大的影響力。至於財政部長的地位也很重要，他和OMB、CEA主管是總統預算政策的策畫人。另外，司法部長是總統的行政權與獨立的司法權間的橋樑，地位也相當重要。由於這四位首長不論是與總統私下的關係，或是主管事務的重要性，均高於其他部門，因此被稱為「華盛頓第一內閣」(Washington's First Cabinet)或「核心內閣」(Inner Cabinet)①。另外其他部門首長的任命，總統考慮的因素通常著眼於利益團體、地域的平衡，以及人種代表等政治性因素。

這樣的行政結構表現在政治行動模式，我們以在一九九一年二月布希總統的波灣危機決策小組的任務分配為例來作說明。一九九〇年八月美國決定出兵波灣，八月七日布希總統正式簽署實施「沙漠盾牌」計畫同時，即命令建立波灣地區美軍中央司令部，由諾曼·史瓦茲科夫將軍任總司令，全權指揮駐波灣的陸海空三軍。空軍由參謀長聯席會議成員空軍上將杜根指揮（後因在報紙上發表空軍戰略涉及洩密而被革職）。駐波灣水域海軍由第七艦隊司令亨利·莫茨海軍中將指揮。後勤安全系統司令為帕戈尼斯少將。在華盛頓五角大廈成立本土統帥部，國防部長錢尼和參謀長聯席會議主席鮑威爾上將負責實現美國政府與前線軍隊之間的戰略指揮意圖的協調。在政府內則成立了準戰時內閣，布希總統任總統帥；國家安全顧問史考克羅的任務是隨時

向布希總統提供最新的情報和分析，並提供國家安全問題和波灣危機的戰略性意見；國務卿貝克負責建立和鞏固反伊拉克的國際聯盟，並為戰爭結束後的政治與新的安全結構提出計畫及付諸行動；貝克同史考克羅一樣都可直接向總統報告。國防部長錢尼是總統最高戰爭顧問，負責協調軍方意見直接向總統提出軍事報告，並在軍隊中實施總統的戰略意圖；參謀長聯席會議主席鮑威爾將軍負責向錢尼報告軍情，也可以應召向總統報告，他的任務是把白宮的政治意圖變成戰場上的軍事戰略，而史瓦茲科夫將軍則將戰場情況向鮑威爾將軍報告，負責戰場的全盤指揮②。此外，國家安全顧問助理蓋茨（在伊朗遊案發時任中央情報局副局長，一九八九年八月擔任此職，目前則是中央情報局局長）負責情報收集及分析；白宮幕僚長蘇奴奴負責會議的召開與協調工作；副總統奎爾也參與決策會議③。

基本上，總統的職責，廣義的說，主要是國家安全的保障，具體的說，就是美國基本國家利益的保障，而表現在外交與國防安全政策上的，即本土的防衛、美國經濟之繁榮、有利的國際秩序，以及美國人生活理想之發揚等四個目標的達成④。為了使總統能夠迅速地掌握問題，並適時地制訂有效的對策，在行政組織上另外有一個任務性編組的單位，即國家安全會議(NSC)作為總統在國家安全問題上的最高諮詢機構。

國家安全會議的設置是依據一九四七年的國家安全法

而來。它的主要任務依據該法第 101 條中規定：統一有關國家安全方面在內政、外交和軍事政策，並就各軍事機關和其他政府機關在國家安全問題上，更有效的合作方面，向總統提出建議。雖然是提供建議的諮詢機關，但總統的決定也往往在這裡完成。因此，除特別的緊急情況外，國家安全會議事實上成了審議有關國家安全問題的場所，而被稱為美國政府的最高政策決定機構●。

國家安全會議的成員有總統(主席)、副總統、國務卿、國防部長，而中央情報局長、參謀長聯席會議主席，分別作為情報及軍事方面的顧問而出席會議。另外，根據會議內容需要，總統可指定有關負責人列席。

在國家安全會議下，設有中央情報局，其主要任務是：就有關國家安全的情報問題，和情報活動的調整，向國家安全會議提出建議和注意事項，情報的協調、鑑定與分發，國家安全會議交賦的命令，及輔助各行政機構有關國家安全事務。中央情報局局長直接向總統及國家安全會議負責。

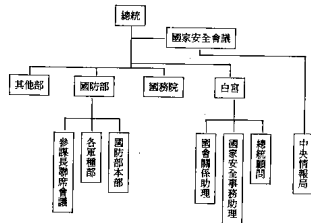
綜合地說，國家安全會議的任務共計有四項●：一、在政策方面向總統建議，進而政策調整、政策立案、政策合法化；二、危機對策的決定；三、決定預算；四、提供情報，並討論國家安全問題。

至於國家安全會議與各部之間，雖無上下的隸屬關係，但是當總統提出諮詢時，或者國家安全會議準備討論問題時，首先會要求有關部門提出書面，由各該部門人員與國家

安全會人員共同進行研究、討論，並整理出可供會議選擇的評估意見，再經政策審議委員會向國家安全會議提出。政策審議委員會是由中央情報局局長主持，負責審查向國家安全會議提出的意見，是國家安全會議作出正式決定之前的一個必要程序。

整個國家安全會議的組織架構，可以附圖 2-1 示之。透過這樣的決策過程，總統決定國家的政策、各部的施政，以及分配各機關的預算。因此各行政機關在預算要求上，想要編列多少預算，其決定權並不在機關首長手上，而是要看國家安全會議決定要各部門做什麼事而定，各部僚屬們只是配合總統在國家安全目標上所提出的總體政策，做與自己部門業務有關的事務及預算編列而已。

附圖 2-1



從波灣危機決策小組的例子，以及國家安全會議的設置，可以明顯地看出美國總統在進行行政領導時，所仰賴的並不是龐大的聯邦政府官僚機構，而是透過少數的決策精英組成的「核心內閣」指揮聯邦官僚機構來執行他的政治意圖。這樣的組合，基本上有兩個特色：（一）它是一個很有彈性的跨部會組合。從組成份子結構來看，它包括部會首長、白宮幕僚，成員可視總統的政策而增減。例如福特總統為加強對行政機關中的不法活動之整頓，增列司法部長；卡特總統重視國內經濟，財政部長與經濟顧問會議主席當時便成為國家安全會議常客。（二）反應迅速，符合總統需求。國家安全會議及其所領導的幕僚人員，在處理總統指定工作時，可以不受像國務院那樣的官僚體系之層級節制，故當任何國際危機或外交上重大事故發生時，它毋須經由重重關卡而能迅速反應。況且由它作成決策也遠比官僚機構容易達到保密的效果。

總之，美國整個行政體系雖然龐大，國會制訂的法律多如牛毛，然而在行政領導上按照憲法精神來說，只要法律不明文限制且又不違憲，總統可依其作為或不作為的領導性格，決定他要如何運用行政體系資源。綜合來說，有創新、積極性格的總統，總希望有新的政策，然而用行政機構的設置來配合他的施政，總不及採機動性組合來得有效率，也因此，在探討美國政治的實際運作時若拘泥於制度與法律規範，將看不出真貌，其主要原因除了憲法沒有明確設計行政

機構且賦予總統有相當大的彈性來依實際需要進行調整外，最重要的是美國的選舉制度，特別是總統選舉的政治性意義。總統欲鞏固他的政權或尋求蟬聯，他的施政績效就是有力的保證，為達此目的，總統的行政領導模式、施政的內容，以及與政敵之間的互動關係也就必須環繞此一軸心而轉動。

聯邦政府預算的編成

美國聯邦政府在第一次世界大戰以前，並沒有一個統一的聯邦政府總預算，而是由行政部門各別向國會提出。到了一九一六年才由全國所有的商會(The chambers of commerce)建議引進國家行政預算^①。一九二一年國會通過「預算會計法案」(The Budget and Accounting Act of 1921)，將這一計畫予以制度化，這是美國預算制度上的一大改革。根據這個法案，各部門必須先將預算支出送到總統那裡。該法案也同時成立預算處(The Bureau of Budget)，隸屬總統，以協助預算控制的工作^②。從此聯邦政府的預算編成權，就集中在總統身上。

第一項 預算編制的幕僚

美國聯邦政府的預算在編製過程中，主要是由預算管理局(OMB)、經濟顧問委員會(CEA)，及財政部三個單

位，從不同的角度協助總統完成編預算的工作，茲分述如后。

一、預管理局的主導性角色

預管理局在一九七〇年前稱為預算處，它是根據一九二一年的預算會計法的規定而成立，隸屬於財政部但由總統指揮運用。該法案的通過可說是美國預算史上的一個分水嶺，特別是預算處的成立，它改變了過去由各部門自行編製預算案的情形。不過，預算處的隸屬問題，卻一直備受爭議。一九三七年的布朗婁委員會(The Brownlow Committee)即主張完成隸屬財政部，理由是預算的編製與財政部的租稅籌劃，歲入的經收是密不可分，故應合併由財政部辦理。

然而反對者更有理由主張應隸屬總統。他們認為預算權是行政首長的權力，總統是美國最高行政首長，一切政策的最後決定者，財政部長只是總統的幕僚之一，將預算權歸財政部長只會延長預算審核及決定間的距離，妨礙總統由控制預算而指導所屬行政機關的效能^①。因此在一九三九年羅斯福總統時，遂將預算處改隸總統，到一九七〇年時，該處的職權擴大並取代了經濟顧問委員會(CEA)的某些職能，尤其是較大型或複雜的經濟計畫案，變成都由該處負責審核，名稱上也改為預管理局^②。

OMB的主要職權有下列各項^③：

(一)協助總統策劃政策內容，並藉著對行政部門的監督及管

理，以確保總統的政策意圖之實現。

(二)協助總統改進行政部門間的協調、合作功能，使政府的活動得以流暢。

(三)協助總統準備預算案，並提出政府的財政計畫。

(四)協助總統控制預算編成的行政業務。

(五)協助總統整理及協調行政部門的建議案，並根據過去的種種案例，向總統提供立法的建議。

(六)協助發展減少公文流程的改革計畫。

(七)協助總統整理各種行政命令和政策聲明。

(八)協助發展資訊系統，以提供總統必要的資料。

(九)協助總統評估政策的計畫、執行，並考核其效益。

(十)協助總統掌握行政部門的工作進度，並協調跨部會性的工作，使預算的運用達到最高經濟效益，避免人力、物力的重疊浪費。

為了執行上述的職權，OMB設立政府運作處、預算審查處、立法事務處、資訊及法規處，以及與行政部會相對應的國家安全處、國際事務處、健康及人民所得保障處、勞工、退伍軍人及教育處、運輸、商業及司法處、住宅、財政及郵政處、自然資源處、能源及科學處等等，整個OMB組織結構形同一個小內閣，如附圖2-2，這些單位經常與行政機關保持密切聯繫，舉凡相對應的行政部會之預算計畫審查，預算執行監督，立法提案的審核及建議都由它們負責辦理。

美國聯邦政府預算在OMB編製完成後，須送交國會