

刊登於月旦法學教室第 61 期，2007 年 11 月，第 74-85 頁。

財政法：第七講

預算之審議及其界限（下）

蔡茂寅

台灣大學法律學院教授

目次

壹、議會承認制的實質理由—財政民主主義之要求

貳、預算審議的實定法依據

參、預算審議之程序

肆、預算審議之類型與範圍

（以下刊載本期）

伍、預算審議權之界限

陸、我國預算審議之生理與病理問題

伍、預算審議權之界限

如前所述，雖然預算承認制的創始理由在於透過人民代表的審議，以達到抑制政府擴張收入的目的，但是隨著時代的轉變，預算審議之目的轉而趨向抑制政府支出浪費的方向，其功能亦從看門狗的角色，逐漸擴張到「以預算為名的政策辯論」的方向。欲達到預算審議之目的，固然必須賦予議會種種權限，但預算審議終究屬權力制衡機制下的產物，必須在立法機關與行政機關間謀求均衡，又須在會計年度開始前完成審議，因此議會的審議權亦存在有種種界限。此等界限有以法律、甚至憲法明文規範者；有由法理所引申者；間有因國內欠缺討論，而尚缺乏共識者，基於提供討論、批判基礎之觀點，

以下分述可能之預算審議界限。

一、審議時程上之限制

由於法定預算必須在會計年度開始前成立，因此憲法第五九條特別規定行政院提出預算案於立法院的時限，預算法第四六條規定並將此時限提前一個月，而須於會計年度開始前四個月提案。由於預算法第十二條已將會計年度改為曆年制（前此為七月制），因此總預算案必須於每年八月底前，由行政院提出立法院。立法院於收到總預算案後，依預算法第五一條規定：「總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決，並於會計年

度開始十五日前由總統公布之；預算中有應守秘密之部分，不予公布。」據此，立法院如果完全遵守預算法之規定，則須於十一月底前完成總預算案之審議，即令有所遷延，至遲亦須於十二月底以前完成審議，以免預算之執行受到影響。

換言之，立法院審議預算時，受有時程上之限制。首先是審議之時間點限定在每年九月至十一月，其次是因而審議之期間僅有三個月。此種時程上之限制與一般法律案之審議大不相同，蓋法律案不但提案之機關多元，各權力機構均有提案權；且隨時可提案，因而亦無於特定時點應行審議之限制，【月旦法學教室第 61 期，2007 年 11 月，第 74 頁】甚至時有未能排入審議議程的情形。反觀預算審議，在解釋上縱令立法院對總預算案有意見，亦僅能透過審議方式修正，而不得拒絕審議，否則即有違民主政治之基本原則。蓋立法院對預算案並無提案權，如許其拒絕審議，將立即陷入憲政僵局，非民主政治正常發展之道，但此為政治上之理想狀態，實際上立法院將行政院所提之總預算案退回重編，在實務上早有先例。

二、歲出預算增額修正之禁止

立法院審議預算時，固然有可能全盤支持行政院所提出之總預算案，展現府會一家的團結景象，然而此種審議方式毋寧不是常態，通常只有在行政權獨大或是極權專制的國家才會出現，例如：過去我國即常有此種情況發生，現今若干集權國家亦不乏此種「和諧社會」現象。毋寧，預算審議時的常態為加以修正，預算的修正方式，理論上大別之有「積極（增額）修正」、「消極（減額）修正」、甚或「創設性修正」（新設科目）之可能，但增額修正在我國則受到禁止，而構成審議權之界限。

按憲法第七十條規定：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」明文禁止立法院對預算案為「增加支出之提議」。然而，何謂「增加支出之提議」？在語意上並非單義明確，亦非自明之理，因而在適用上往往引發爭議，司法院大法官就此即曾分別作成釋字第二六四及三九一號解釋。以下探討憲法第七十條增額修正禁止規定之射程範圍。

（一）歲入預算之增額修正不在禁止之列

上揭憲法規定僅禁止立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議，而不及於增加收入之提議，從文義解釋的觀點言之，歲入預算之增額修正當然不在禁止之列。此乃因為議會審議預算的主要功能在於扮演國庫看門狗的角色，替人民看緊荷包，自不宜與行政部門扶同為惡，甚至越俎代庖，自訂政策目標而以預算追求之，而歲入預算之增額修正並不牴觸議會之此種角色扮演，甚至有增益之的緣故所致。實務上預算審議時，議會常有將歲入目標調高，以強化歲入機關增加收入之努力義務的情形，例如：調高國營事業之法定盈餘，或調高國有財產（尤其是不動產）之出售或出租價格，但此種增額修正不應解為因之發生法律上的收入義務，未能達成目標時，依其情形，亦不宜認定為

相關公務員應負財務責任。蓋歲入預算之主要作用在於指明財源，並預估其數額，不宜一律認其具有強制力，但對歲入機關具有事實上拘束力，則屬無庸質疑。

（二）禁止「真正的增額修正」—總額增加之禁止

引發釋字第二六四號¹解釋之原因事實，係因立法院決議請行政院加發公務員之年終工作獎金，因而被大法官認定屬增加支出之提議而無效，其理由則在於「防止政府【**月旦法學教室第 61 期，2007 年 11 月，第 75 頁**】預算膨脹，致增人民負擔」。由於引發本號解釋的原因事實乃是立法院確實就預算案為增加支出之提議，預算總額將因此增加，屬於「真正的增額修正」，就此而論，大法官之見解仍在文義解釋之範疇內，並未因此擴張憲法第七十條的概念範疇。反而在本號解釋，因大法官認為預算審議之功能主要在替人民看緊荷包，不宜與此目的背道而馳，因此在預算總額不增加的前提下，僅在預算科目間做增減調整的「不真正增額修正」，似乎不在禁止之列。

（三）預算「科目調整權」亦在禁止之列

釋字第三九一號解釋²則進一步擴張憲法第七十條的概念範疇，及於縱使在歲出預算總額不增加的情況下，立法機關審議預算時，任何在預算科目款、項、目、節間的移動增減金額，亦即連「不真正的增額修正」或立法院的「科目調整權」³均在禁止之列，為立法院的增額修正權劃下嚴格的界限。至於其理由，則主要在於強調預算（案）與法律（案）性質不同，因此審議範圍與方式亦隨之有所差異；若任令立法院得為不真正的增額修正，將導致「政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立」。當時的城仲模大法官所提出的部分不同意見書，則尚提及禁止不真正增額修正的理由為，「當前我國國會組織與秩序，尚待循序漸進以臻周至」。

綜觀釋字第三九一號解釋所持之理由，首先，預算與法律之區別論固非無見，但除論證過於寬疏外，欲直接由此導出不真正增額修正的禁止，在邏輯上似仍應加強其必然性的論證。換言之，立論上似應從預算之功能、性質，乃至議會審議之功能導出其審議之界限，而非僅倡言預算不同於法律，即可得出禁止其不真正增額修正的界限。其次，責任政治論亦屬言之成理，但如果增額修正有責任政治的問題，其實減額修正的問題恐

1 釋字第 264 號解釋之解釋文：「憲法第 70 條規定：『立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議』，旨在防止政府預算膨脹，致增人民之負擔。立法院第 84 會期第 26 次會議決議：『請行政院在本（79）年度再加發半個月公教人員年終工作獎金，以激勵士氣，其預算再行追加』，係就預算案為增加支出之提議，與上述憲法規定抵觸，自不生效力。」

2 釋字第 391 號解釋之解釋文：「立法院依憲法第 63 條之規定有審議預算案之權，立法委員審議中央政府總預算案之權，立法委員於審議中央政府預算案之權，立法委員於審議中央政府總預算案時，應受憲法第 70 條『立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議』之限制及本院相關解釋之拘束，雖得為合理之刪減，惟基於預算案與法律案性質不同，尚不得比照審議法律案之方式逐條逐句增刪修改，而對各機關所編列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目。蓋就被移動增加或追加原預算之項目言，要難謂非上開憲法所指增加支出提議之一種，復涉及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，有違行政權與立法權分立，各本所司之制衡原理，應為憲法所不許。」

3 科目調整權之用語，參照蘇彩足，政府預算審議制度——理論與實務之探討，華泰，1997 年 4 月，67 頁以下。

怕更嚴重。蓋立法院如為歲出預算之減額修正，行政機關據以執行之結果，如因此而無法達成政策目標，則此時之政治責任究竟歸於何方？恐怕在立法、行政兩權間即容易衍生爭議。二〇〇四年的立法委員選舉，執政黨提出「在怎麼野蠻」的競選廣告，猛烈抨擊在野黨刪減預算之行爲，而引發巨大政治效應之事，相信國人應該記憶猶新，而可爲例證。至於城仲模大法官的部分不同意見書，雖然點出真正的問題癥結，但所指摘者【月旦法學教室第 61 期，2007 年 11 月，第 76 頁】恐怕仍屬現實問題，而非理論問題⁴。

大法官在釋字第三九一號解釋所揭示的見解，誠然見仁見智，因此對之贊否兩論均各有其理，然稽其用心，堅持權力分立理論，防微杜漸，以免立法院損公肥私，亦屬用心良苦。姑不論我國立法機關之實情如何，如果具備比較法研究的宏觀視野，當可發現預算的增額修正（尤其是不真正的增額修正），似乎在理論上並非必然應予禁止，例如：美、日法制，即足作為參考⁵。吾人認為，憲法第七十條之解釋，寬嚴之間，均無不可，重要者在於必須重新檢視預算審議之功能何在。替人民看緊荷包為立法機關不變之宗旨，防止國民代表議會之成員自肥亦屬民主制度之鐵則，凡此均無待深論。然而，預算審議本即具有政策審議之性質，立法與行政兩權之間，如何在國民利益極大化的前提下求取均衡，殆屬必須嚴肅對待之課題。尤其在預算過程中，議會參與（民主統制）機制的弱化現象極為明顯，只有預算審議能予議會法定的參與管道，遂使議會擴張審議權及於行政權（如編制權、執行權）的情形日益嚴重，解決之道應該是建立健全的審議機制，公開、透明，全面接受國民監督，而非加以過分嚴格的限制，否則不免如同立法院的許多決議一般，反而衍生出憲政學理的爭議。

三、減額修正有無界限？

預算審議時除照原案通過之情形外，常態為就歲出加以刪減，即採歲出預算減額修正的方式。相較於憲法就歲出預算之增額修正特設有禁止規定，（歲出與歲入之）減額修正不但憲法上未有禁止規定，即連預算法上亦未有任何規定，顯見預算之減額修正在實定法上未見其界限。然而，實定法未設規定，是否表示就此立法院之審議權在理論上亦屬完全自由，漫無界限？恐怕亦不盡然如此。以下檢討幾種可能構成減額修正之界限的問題狀況。

（一）法定經費之刪減問題

依預算法第五條第一項規定，法定經費係指「依設定之條件，於法律存續期間按年支用」之經費，只要法律未經廢止或變更，即得按年支用，但仍須經過立法院之審議通

4 就本號解釋，筆者過去曾有評論，參照拙著，立法院之預算增額修正權，月旦法學雜誌，9 期，1996 年 1 月，63 頁以下。

5 對於歲出預算之增額修正，日本並不禁止，而僅於國會法設較為嚴苛之程序規定。參照稹重博，財政法原論，弘文堂，1991 年 6 月，169 頁以下。

過。法定經費過去稱為「恆久經費」，係仿英、日等國之皇室經費係由法定，一經設定，即不再逐年編列預算之例，惟我國並無此一概念，過去亦無先例⁶，因此現行預算法將之改為「法定經費」，並定義為「於法律存續期間按年支用」，實則每年均經過審議，與其他經費無異。

本文所謂之法定經費，係指因法律之強行規定而編列之經費，雖然每年均須經過立法院審議，但其編列之依據係因法律規定，故屬行政院之義務，因此亦得稱之為「義務經費」，只要行政院未編列此等預算，即有違法之虞。例如：依預算法第二二條規定，【**月旦法學教室第 61 期，2007 年 11 月，第 77 頁**】「預算應設預備金」，如行政院未在預算中編列預備金，即屬違法，而立法院如將此等科目刪除，亦應同受違法評價。由於法律亦係立法院所制定，在法律未經變更或廢止的情況下，立法院如透過刪減或刪除預算之方式，固可發揮與修法相同之作用，但不免本末倒置，並且有違誠信原則。例如：公務員之權利義務採法定主義，其待遇亦然，如立法院刪減或刪除公務員之法定俸給預算，除非在合理的短期間內（例如同一會期）即進行公務員俸給法的相關修正，以使法律與法定預算趨於一致，否則應解為該預算審議違法，甚至應堅持法律修正應先於預算審議的立場，以避免立法院透過預算審議的方式以達到實質修法的目的。又例如：老年國民福利津貼為法定經費，立法院如不透過修法方式將之變更或廢止，而逕將該筆預算刪減或刪除，在無其他例外情事的情形下，原則上應判斷其審議為違法。

職是之故，就結論上言之，法定經費之審議，由於其預算金額明確，立法院之權限乃受到重大限制，原則上此等科目或金額之刪除固然構成違法，即連刪減亦應解為違法，以免造成法律與預算之不一致。此乃因為法定經費本由立法院所設定，其本源既來自立法權，立法機關自不得違反誠信原則而不予支持。惟立法院為立法機關，如非違憲而僅為違法問題，其違法之效果如何？尚須進一步探究。至於法定經費之刪減是否可能構成違憲？雖然吾人傾向肯定說，但仍須大法官以有權解釋加以定調，冀回復預算審議應有的憲政秩序。

（二）必要經費之刪除與刪減問題

法定經費係依法律所設定之條件支出，故可計算出歲出之金額，其刪減或刪除均構成違法，但歲出預算縱未達到法定經費之程度，如其支出顯然必要，則就之有無另行承認「必要經費」之概念，似乎值得探討。例如：總統為憲法機關，應依法行使職權，除其法定之待遇屬法定經費外，其行使職權所需之必要費用雖然具體金額並非事先依法設定，但亦應獲得確保，否則即可能危及國家安全及國政運作；又例如：司法院亦屬憲法機關，如立法院因不滿司法實務運作而將其業務經費全數刪除，雖然此等經費尚難謂為

6 參照帥元甲編著，預算法釋論與實務，三民，二版，1983 年 6 月，80 頁。

法定經費，但屬義務性支出的必要經費應無疑義，此時之審議即有違法甚或違憲之虞⁷。

以預算審議手段將憲法機關或法定機關之預算刪除或不合理刪減，以達到使其機能停頓之目的，在實務上有此經驗⁸。此種「假預算審議之名，行修法或修憲之實」的行為，固然應該受到批評，但所謂的「實質修法或修憲」，其概念範疇何在？則應該進一步確認。例如：在立法委員應進行改選之年度，立法院將辦理選舉經費全數刪除或不合理刪減，以致無法辦理選舉，此種審議除涉及自肥問題外，違法刪減、刪除必要（此時金額雖未確定，但以前例徵之，已甚接近【月旦法學教室第 61 期，2007 年 11 月，第 78 頁】明確，故甚或可稱為「準法定」）經費亦屬顯然。然而例如在法定機關（例如：NCC），立法院如將其辦公經費全數刪除，固然造成該機關因此無法運作，但無法運作似乎尚未達到實質修法廢除該機關之程度，因此該等審議之違法性雖然應該檢討，但與刪除法定經費之情形仍然有別。進一步言之，透過預算審議亦可能達成類似實質修憲的效果，但其概念範疇仍須進一步確定。例如：將修憲前的國民大會之辦公經費全數刪除，固然造成國大；無法運作，但亦與將之廢除不同，因此仍須進一步確認。

釋字第三九一號解釋雖然在解釋文明言：「在款、項、目、節間移動增減，並追加或削減原預算項目。」均所不許，但同時亦提及「得為合理之刪減」，問題在於：何謂合理之刪減？換言之，全數刪除必要經費固然有違法之虞，但刪減多少或刪減到剩餘多少才有違法問題？則難以一概界定。依吾人所信，由於此問題牽涉到立法、行政兩權、乃至於立法權與其他權力機構間的權力制衡問題，應該從憲政層次探討此一問題。蓋在憲政學理上權力分立僅為保障國民人權的重要手段，行政、立法兩權均受此目的拘束，因此應以是否重大影響國民之人權作為減額修正審議之界限，至於具體個案上應如何認定，則應另設救濟機制解決。

進一步言之，由於立法院之預算審議權為其與立法權並列之最重要職權，要加以限制必須有堅強之理由，因此吾人認為除法定經費構成其審議時之界限外，法定機關必要經費之刪減、刪除以及運用，如果牽涉到重大人權問題或是國家安全問題時，應在立法權與行政權間設一事先協商機制，如果協商不成，立法院仍予以刪除或不合理刪減時，在行政權提起救濟後，應創設一暫時執行機制，以使國家安全或重大人權不致受到危害，並伺最終救濟結果之出現。

（三）政策性預算全數刪除是否違背民主原則？

立法機關審議預算時，另有一種可能涉及違憲或違法之情形為，雖然就法定經費或

7 大日本帝國憲法（即通稱之明治憲法）第 67 條規定：「基於憲法上大權之既定歲出、以及依法律之結果或法律上屬政府之義務之歲出，如未得政府之同意，帝國議會不得將之廢除或刪減。」雖屬戰前之規定，但暫捨當時帝國議會之弱化現象不論，於今日仍具有歷久彌新之意義。

8 有關此一問題之例證及分析，可參照高全國，預算民主統制之研究——以立法院預算審議之界限與效力為核心，台灣大學法律學研究所碩士論文，2002 年，222 頁以下。

義務支出並無不合理刪減或刪除之問題，但將執政黨所提出之政策性預算全數刪除，以達到靠立法權贏回失去的行政權之目的，則有重大的違法或違憲疑慮。蓋民主政治在於透過選票產生執政黨，並由執政黨提出以預算為財源依據的政策爭取選民支持，在立法權為在野黨控制的情況下，往往出現將政策預算全數刪除或刪減到面目全非的程度，以惡意杯葛執政黨創造政績。此種審議方式屬政黨或政治人物惡鬥的產物，嚴重違反民主原則，其違法性疑慮濃厚，應該加以規範。惟政策性預算本即為政黨攻防之重心，期待在野黨無條件支持執政黨所提出的政策預算，不但不切實際，反而亦有違民主政治的基本原則，因此本文僅只強調將政策性預算「全數刪除」，而進行惡意杯葛的例外狀況，此種狀況在地方自治史上不乏其例⁹。

按地方制度法第四十條第五項規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案經覆議後，仍維持原決議，或依前條第五【月旦法學教室第 61 期，2007 年 11 月，第 79 頁】項重行議決時，如對歲入、歲出之議決違反相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越權限，或對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費之刪除已造成窒礙難行時，準用前項之規定」。而同條第四項則規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案在年度開始後三個月內未完成審議，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就原提總預算案未審議完成部分，報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商，於一個月內決定之；逾期未決定者，由邀集協商之機關逕為決定之」。其程序解決機制採用協商預算以及由自治監督機關逕行決定預算之方式，以快速解決爭議，其中至少協商方式可以仿效。至於實體基準，上揭條文第四項則揭櫫：議決違法（含法規）、逾越權限、刪除法定經費、必要經費及繼續經費造成窒礙難行等原則。其中「刪除法定經費、必要經費及繼續經費造成窒礙難行之基準，具有高度參考價值，與本文之思考亦屬不謀而合。

（四）其他不合理刪減

如上所述，法定經費之刪減或必要經費之不合理刪減或刪除，或政策性經費之全數刪除可能構成違法或違憲，除此之外的減額修正，立法院之目的可能在促使歲出機關節約、抑制浪費，亦可能因不認同某項計畫而加以刪減，凡此均屬其行使預算審議權之合理手段，應無違法之疑慮。但減額修正在我國有無其他可能構成違法或不當之情況？以下將疑慮較高之情況分項檢討之。

1. 僅刪減歲入，而不管歲出

雖然立法院審議預算時，歲出預算為其主要目標，其維持或刪減為行政、立法兩權攻防的核心，但歲入預算有時仍為雙方爭議的焦點。歲出預算的審議，關係到立法院為

9 例如雲林縣林內鄉 2001 年度之總預算案，經代表會審議之結果，將之刪減到值剩數百萬元，如再扣除災害準備金後即所剩無幾，即屬其例。

人民看緊荷包의監督者乃至看門狗的角色，又係政策是否實現的基礎所在，向爲兵家必爭之地，但因預算在編製階段必須維持平衡，因此歲入之多寡，與歲出即屬息息相關。立法院審議預算時，常有僅刪減歲入，而由行政院自行調整歲出，以維持平衡預算，從而藉此達到刪減歲出之目的的情事。此種審議方式，一方面反映了在歲出預算審議的粗疏，令人對立法院有怠忽職權的疑慮；另一方面因歲入預算之作用僅在指明歲入之來源並預估其數額，立法院在無相關經濟資料佐證的情況下，似乎不宜越俎代庖代爲預測，以免預算失真。就此而論，僅政治性地刪減歲入，而由行政院自行調整歲出的審議方式，其妥當性值得檢討。但如立法院經謹慎審議，詳閱相關經濟數據後，再據以刪減歲入，則不生妥當性之問題。

2. 統刪問題

立法院審議歲出預算時，另有一種「整批交易」的模式爲統刪，即不管個別歲出預算的編製合理性如何，均將之統一刪減一定比例或金額，再由行政院或主管機關自行調整¹⁰。此種審議方式亦反映了立法院在預算審議時政治性過高，不夠認真行使職權，未仔細檢討個別歲出預算的合理性與需要之金額，而出之以討價還價式的統刪，雖有簡便、高效率的優點，但一方面將助長行政機關浮編預算之風，並變相懲罰合理編製預算之機關，無論如何不值得鼓勵。

四、錢坑法案之限制

國民代表議會之職責，在透過立法及預算審議以達到興利除弊之目的。就預算審議言之，首重在就此檢視政策之財政基礎是否確實？有無違法、浪費、無效能之情事，因此其審議方法主要爲減額修正，憲法第七十條並設有增額修正禁止之規定，其目的即在透過此規定以杜絕浪費，並進而避免立法委員肉桶分肥、監守自盜。然而，僅在預算審議時禁止增額修正，其實對於達成上述目的，僅具有一半的功能，蓋立法機關尚能透過立法方式，在源頭上創造出法定經費的依據，以使行政院據以編列預算，達到照顧特定人、事、物的目的，嚴重者並進而危及國家財政健全、社會公平。因此，如何限制此等「錢坑法案」，即屬增額修正禁止的重要配套措施。

按預算法第九一條規定：「立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律。」即揭明預算增額修正的配套措施，以維持財政之健全性。然而，本條規定由於牽涉到立法權行使之限制問題，故而格外謹慎，僅規定於提出錢坑法案前，「應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源」，爲一種協商前置之規定，至於無法指明彌補資金之來源時，並非即限制其立法權，因此似僅屬程序機制之一種，實體上之意義有限。況且，徵諸過去的

10 例如：2006 年度立法院就總預算案之審查報告，年度總預算亦同此情形。

實踐經驗，預算法對立法院而言似僅屬任意法規，不具任何強制力，因此，本條至多具有促請注意的訓示規定意義，但揭示財政健全原則，仍具有一定之宣示意義。

論者亦指出：「『德國聯邦眾議院議事規則』規定，法律案若無法平衡收支，則就此宣告終結。『日本國會法』則提高『肉桶法案』之連署人數，並賦予內閣陳述意見機會。美國一九八七年『平衡預算與緊急赤字控制再確定法』及一九九〇年『預算執行法』，皆要求量入為出，並定有年度撥款上限。一九九七年『分項否決法』，授予總統有分別項目否決之權力，凡悖離平衡預算精神、犧牲公益成全少數人私益、不符良好公共政策之方向者，均為總統否決之範圍¹¹。」從比較法觀點論列錢坑法案之限制，值得參照。

五、預算決議之界限（方式及內容）

預算審議權與立法權為立法院行使民主統制，制衡行政權的最重要工具，兩者固然相互為用，輔車相依，缺一不可，但相互之間因其各自制度功能之不同，亦存在有不可逾越之界限。蓋「立法權行使之結果在於制定抽象法規範，以供行政機關（亦包括司法機關）遵循，再配合『法律保留』、『法律的法規創造力』、以及『法律優先』等法治主義之諸原則，構成對行政權民主統制重要的一環；而預算審議權之行使在於透過財政權【**月旦法學教室第 61 期，2007 年 11 月，第 81 頁**】賦予之方式，提供行政機關施政時物的基礎」¹²，二者性質不同，因而難以相互逾越。以下分述之。

（一）決議方式之界限

如上所述，立法院就預算之審議，其決議應以三讀方式為之，除預算法第五二條第一項規定之條件、期限外，不論各委員會或院會所作之附帶決議，雖然對行政院均可能有一定之事實上拘束力，但不應認為發生與法定預算相同之效力。近年來十分盛行的主決議，固係為規避並改正附帶決議程序上與法定預算相異的缺失而來，其決議程序與法定預算相同，因而得以避免「程序濫用」的批評，但在內容上仍宜有所限制。蓋預算為財政計畫的計數表示，主要以表列方式記載歲入來源別、歲出政事別，及其分別之金額，立法院之審議結果主要為上揭表列金額之維持或增刪，或與其效力相結合之附款，故縱然不妨以文字表述此等決議之內容，但仍不應脫離「金額審議」之範疇。如果在預算決議中夾帶立法事項，一方面因為預算通常係就具體計畫所編列，因此其決議通常亦具備具體性而欠缺法律所必要的抽象性（或稱一般性），容易產生「個別法或「措施法」的不公平問題；另一方面亦易陷入「假預算之名，行立法之實」的批評，因而具有決議方式濫用的瑕疵。

以常理言之，預算決議須以三讀方式為之，因此立法院之單純決議如於預算審議時

11 黃國鐘，跨世紀之預算制度——新預算法條文素描，收錄立法院公報法律案專輯，預算法修正案 1100 頁以下。

12 拙著，預算主決議與附帶決議之效力，台灣本土法學雜誌，57 期，2004 年 4 月，78 頁。

一併爲之，似具有舉重明輕之效果，並無必然禁止之理。亦即，一般之方式或程序濫用，均以較簡易之程序夾帶本應以更周詳之程序決議的事項，但在預算主決議則以三讀程序夾帶應以相同程序做成之決議（即法律），甚至無須以三讀方式做成之更簡易決議，因而程序上並無簡省之效果，但因與預算審議的財源效果搭配，其收效乃十分宏大，而應予特別重視。

然而，所要注意者在於：除憲法賦予立法院的權限之外，立法機關無權自行創設其權限，否則即可能破壞權力分立制度，最終甚至可能侵害國民權益，因此在解釋上，除憲法所定之決議權，即法定決議外，立法機關自行創設之決議（即法定外決議），雖屬國民代表集體意志之展現，而應予重視，但應解爲僅有建議、建言之效果，而不具備法的拘束力，以免混淆權力分際。就此而論，預算決議應針對預算事項爲之，夾帶立法事項固有違憲並濫用預算決議方式之虞；即令夾帶憲法第六三條規定之其他決議事項，亦非所宜，有之，亦屬決議方式之濫用。例如：法定預算之主決議若爲：「血液酒精濃度〇〇以上之駕駛人，除吊銷執照外，累犯時主管機關應強制治療之。」即屬濫用預算決議以行立法，應認爲違憲；但若主決議爲：「主管機關應調查酒駕之受害人，並妥善照顧之。」則可認爲僅屬建議事項。至於預算主決議若爲：「酒駕取締案件累計達一萬件時，主管機關得動支〇〇預算，增置警力加強取締。」則可認爲屬動支預算之條件或期限，而可允許。

職是之故，就結論言之，應以其他決議方式爲之，而便乘預算決議之方式，不論其內容爲何，均屬決議方式之濫用；反之，於【月旦法學教室第 61 期，2007 年 11 月，第 82 頁】預算決議時，順便爲其他之決議，尤其性質上應爲立法事項之決議時，更屬決議方式之濫用而無疑。我國法治之歷史尚淺，尤應特爲重視法實證主義之基本要求，就此而言，立法院議決權之界限，毋寧採「寧緊勿鬆」之態度，應屬符合現時之要求。

（二）決議內容之界限

立法機關行使立法權時，其決議除應經三讀程序外，並以條文方式爲之，其程式受到中央法規標準法之規範，而其內容架構則維持「設定一定之條件，並預告其結果」，採「若 P 則 Q」的假設命題形式。立法院如欲創設一般性的法規範，即須以立法方式爲之，若借用預算審議以達此目的，如上所述，即涉及方式之濫用問題。除此之外，決議之內容亦可能抵觸憲法或法律之界限，例如：決議如超出預算審議之範疇而不當延伸到預算編製權或執行權，亦可能構成違法或違憲。實務上例如：立法院決議：「某預算先行凍結，於得到立法院某常設委員會同意時始得動支。」乍見之下，此種決議類似附條件審議通過，爲預算法明文承認之決議方式，蓋預算既得刪除，更爲輕微之附條件通過，當無不許之理。惟細究之，則可發現，此種決議並非真正之條件，蓋條件者，其成就與否繫乎將來不確定之事實，而上述決議則將「條件」之成就與否繫乎立法院一方之主觀意志，

與法律上條件之本質相違，反而因將審議權延伸至執行過程，不當擴張預算審議權之範疇，而有抵觸權力分立原則之虞。

質言之，預算決議之內容應謹守就歲出、歲入為維持或增刪之界限，至多僅容許就之附加條件或期限，如逾越此範圍，除顯可認為屬建議、建言性質之附帶決議外，其屬決議內容甚或方式之濫用，而應受違法甚至違憲之判斷，自不待言。

陸、我國預算審議之生理與病理問題

我國的政治發展，從殖民時代，遞次過渡到一黨專政、行政權獨大的威權統治時代，其後歷經民主抗爭、政黨輪替後朝小野大等過程，預算審議亦從無到有，從橡皮圖章式審查、進展到碰觸禁忌以及合法性審查、到最近的政黨惡鬥型審查，一路走來，十分艱辛。雖然其間的進步亦屬有目共睹但整體而言，預算審議似尚難言已符合國民之期待，而達到先進國家之正常化階段，究其原因，可謂生理問題與病理問題夾雜、糾葛不清，以下就現象面與其解決之道略述之。

一、預算審議之專業性有待加強

立法委員為民意代表，受選民付託，為民喉舌，在（無賄選等）正常情況下無疑應屬社會賢達，然而，多年來除選風不正的病理問題，立法委員不具審議預算之專業能力，亦為顯著之生理現象。蓋立法委員所代表者為民意，並不必然保證其亦為足以擔當審議預算重任之專業人士，除少數特例外，或有認真之資深立委因其經驗而漸次具備此等能力者，但資淺立委中具備此等能力者仍屬鳳毛麟角，求之而不可得。欲解決此一問題，只有從增加立法院及立委之專業幕僚著手。

依立法院組織法第十五條規定，立法院設預算中心，同法第二一條規定，立法院預算中心負責有關中央政府預算、決算及其他相關法案之研究、分析、評估及諮詢等事項。自預算【月旦法學教室第 61 期，2007 年 11 月，第 83 頁】中心設置以來，雖然人力有限¹³，但預算中心仍然按時就預、決算提出研究報告，提供立法委員審議時參考，而優為預算審議時之重要幕僚機構。

此外，立法委員除私費助理外，尚得設置公費助理若干名¹⁴，以輔佐其議事與選民服務，此等公費助理如能聘任具備審議預算之專業能力者擔任，相信可有效提高立委審議預算之專業性。無如由於助理之職稱、待遇等均未臻理想，以此條件能否聘任具備此

13 立法院組織法第 26 條規定：「預算中心置主任 1 人，職務列簡任第 12 職等至第 13 職等；副主任 1 人，職務列簡任第 11 職等至第 12 職等；組長 5 人，由研究員兼任；研究員 11 人至 17 人，職務列簡任第 10 職等至第 12 職等；副研究員 13 人至 19 人，職務列簡任第 10 職等至第 11 職等；助理研究員 13 人至 19 人，職務列薦任第 8 職等至第 9 職等；科員 1 人，職務列委任第 5 職等或薦任第 6 職等至第 7 職等；操作員 1 人，職務列委任第 3 職等至第 5 職等；辦事員 1 人，職務列委任第 3 職等至第 5 職等。」

14 立法院組織法第 32 條規定：「立法委員每人得置公費助理 6 人至 10 人，由委員任免；立法院應每年編列每一立法委員一定數額之助理費及其辦公事務預算。」

等專業能力之人士，本堪懷疑；復以立委通常亦均將之配置於選民服務等政治性工作，遂使良法美意未能發揮應有之作用，殊屬可惜。

立法委員及其配備之專業能力不足，本即為預算審議時專業能力欠缺之生理及病理現象，除一般性的專業能力不足現象外，更因牽涉到民主政治文化未臻成熟之因素，遂使預算審議時的病理現象益為彰顯。具體言之，預算審議欠缺最重要的政策辯論與執行效能之檢討，反而側重資源掠奪或政治抗爭、杯葛；等而下之者，欠缺理性之菜市場式的討價還價，或為反對而反對的情形也屢見不鮮，此為植基於專業能力不足之結果，令人為審議式民主的品質與前景產生懷疑。極言之，專業能力不足為預算審議時一切病理現象之重要根源，必須就源根治，方能提高預算審議之功能。

雖然，吾人認為，預算審議專業性之建立，首重在立委正確職權意識的建立。蓋只有政治上的非理性對抗趨向緩和，彼時立委願捨譁眾取寵、訴諸極端之方式，而以其專業表現爭取選民支持，選民亦願意以此作為評價、取捨立委之標準時，預算審議專業性的建立才可能踏出第一步。否則，縱令有優勢配備（實則，是否應如此？尚待討論後匯聚共識），徒善不足以為政的憾事仍將年年發生。其次再談提高立委的專業能力，以及強化立法院幕僚單位及立委助理的專業性，方為標本兼治之道。復次者，我國畢竟與採總統制、嚴格三權分立制度的美國有所不同，故議會幕僚單位之強化，論者認為仍有其極限¹⁵。再者，專業委員會審查制度、審查前聽證或公聽會的導入等，亦被認為有助於提高預算審議的專業性。但前者在我國實施的結果，成效似屬不彰；後者雖有採行之價值，但受限於上述立委正確職權意識是否已建立，以及預算審議期間相對有限等困境，其必要性雖可肯認，但欲普遍推動，在短期間內仍有一定之困難。

二、審議拖延，法定預算難以如期成立【月旦法學教室第 61 期，2007 年 11 月，第 84 頁】

預算審議之法定期間，即令捨憲法第五九條而就預算法第四六、五一條之規定，亦只有三個月期間，在如此短暫期間內立法院要詳細進行審議，本非易事。

抑且，預算審議本即涉及政治與法律兩種層面，在前者往往重於後者的情況下，遂使因政治對抗而導致法定預算難以如期成立的例外情形，近年來逐漸常態化，而成為政府及國人揮之不去的夢魘。換言之，審議期間短暫之生理現象，業已逐漸以法定預算無法如期成立的病理現象方式展現。

平心而論，法定預算無法如期成立，其原因固有多端，而且往往係因政治對抗而起，因而未可全然將之歸責於立法院的怠惰，但如其情形嚴重，影響政府運作，雖有預算法第五四條及上揭「中央政府總預算未能依限完成之執行補充規定」，以為因應，但仍屬例

15 參照林鴻柱，預算審議制度之探討，立法院院聞，28 卷 4 期，2000 年，96 頁。

外措施，而不宜將之常態化。況且，因立法院之怠惰而導致法定預算無法如期成立的情況，時而亦難以否認，因此，除要求行政院之總預算案應儘量貼近民意要求外，立法院之反求諸己，近年來已漸成各方之共識。

三、預算回饋機制不彰

預算審議雖係針對下一會計年度之財政收支計畫為之，以使預算執行機關遵照執行，因而著重在其將來性，但並非意味過去之執行經驗即無參考價值，相反地，過去的執行經驗應為預算編製、審議乃至執行時的重要參據。尤其是預算審議時的回饋機能最為重要，蓋我國之預算編製權專屬行政院，絕大部分之預算亦歸行政院執行，是故決算結果在此兩階段之回饋機能，仍不脫自律性質；而因預算審議權歸屬立法院，此時決算之回饋機制如能正常發揮，即可在他律的情況下提高預算之理性。雖然在正常情況下決算的回饋機能會有延遲，但尚屬正常生理現象，例如：二〇一〇年度的決算審核報告至遲於二〇一一年的九月份可於立法院與二〇一二年度預算同時接受審議，其執行得失可為預算審議之重要參考資料。無如，因為屬過去式的決算審議在立法院向來不受重視，此等病理現象影響所及，不但實際上預算審議與決算審議脫勾處理，亦使預算審議無法得到決算審核及審議結果的回饋，其結果不但使預算審議的理性基礎趨於薄弱，亦使決算制度的功能大受減損，為我國預算審議制度的一大憾事。【月旦法學教室第 61 期，2007 年 11 月，第 85 頁】