

刊登於月旦法學教室第5期，2003年3月，第86-94頁。

財政法：第一講 預算的基礎概念

蔡茂寅

台灣大學法律學院副教授

編按：本講座以財政法為題，內容上先就預算法逐次刊載，將依次就預算法之基礎理論（含概念、法律性質、效力等）、預算之編製、審議執行與決算等分講說明，從法學的觀點詳為分析。日後如有餘裕，將探討財政法之其他問題（如財政收支劃分制度、財政收入論等），逐一解說。

壹、序言

國家凡百施政，莫不需要財源的支應，而攸關國家財政收入如何取得？如何將收入作最有效的支出？收入與支出之間又如何取得平衡？等諸問題，在在均需要事前詳密的計畫；提供此等財政計畫，並透過國民代表議會的審議，藉以構成對財政作用之民主統制的重要媒介者，厥為預算。

申言之，隨著國家機能的擴張，不可避免地導致國家財政規模的擴大，馴至國家成為一國之內最大的消費者、資金保持者與信用保持者；同時，為國家活動提供財源基礎的財政作用—包括財政的收入、支出與管理營運作用—亦日受重視，其結果亦使得財政作用的民主統制成為法學界的重要課題¹。在代議民主制度的前提下，除了法案的審議之外，預算案的審議可說是議會最重要的職權，也是國民對國家以預算方式表現的施政計畫進行監督及統制的重要手段。易言之，國家固然透過預算的執行以達成所欲追求的政策目標，國民以及其代表所組成的議會亦透過預算的審議，對整體國政進行監督。預算在民主國家的重要性，由此可見一般。本講先就預算之定義、本質概念加以說明，以為系列連載的先聲。

貳、預算的定義

預算一辭源自英國的 budget，本指財政大臣向議會報告時裝放財政計畫書的皮囊，後來即沿用為專指其內的財政計畫，明治維新時日人將之翻譯成「豫算」，意指「預先算定」之意。在我國，對預算所做的定義類多自財政學的觀點為之²；比較周詳的定義如，

1 有關財政作用的民主統制之研究，可參照拙著，財政作用之權力性與公共性—兼論建立財政法學的必要性，台大法學論叢，25卷4期，1996年，53頁以下。

2 例如，參照黃世鑫、徐仁輝、張哲琛編著，政府預算，空中大學出版，1995年，115頁之定義。

預算者，「國家在一定期間內，由行政機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，經立法機關議定，作為該時期之收支準則」³，似仍未盡周延。本文則嘗試自法的觀點作一界定。

一、預算的定義—財政權的賦予【月旦法學教室第5期，2003年3月，第86頁】

所謂預算，乃是指國家於一會計年度內以歲入歲出為中心所定立之財政計畫，經議會決議而成立，授權並課政府以執行義務之制度。就其內容而言，預算乃是一個會計年度內政府之歲入與歲出的預測、算定，換言之，乃是政府一年期財政計畫之系統性的計數表示（實質意義的預算）。就其形式而言，由於有關預算的成立必須滿足一定的法律要件，因此，就其法律上之性質（效力）而言，預算乃是賦予財政權之形式，亦即預算在形式上為執行歲出（包括國家各機關之負擔債務與現金支出）之根據（形式意義的預算）。至於其目的，依預算法第一條第二項所定，係「以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的」。

這裡所謂的財政權之賦予，乃是一種形式意義的預算，包含以下兩層意義：

（一）憲法上的意義

指的是立法權賦予行政權執行預算內容之權限。這是因為此時牽涉到國家權力（立法與行政）機構相互間的制衡關係，而優為憲法層次之課題的緣故。

（二）行政法上的意義

指的是國家賦予包括行政機關、立法機關與司法機關在內的各機關動支歲出預算金額範圍內款項的權限。蓋執行預算的機關雖不以行政機關為限，但仍以行政機關為主，而在法定預算成立之後，尚須經過「分配預算」之程序（預算法二、五五參照）；各機關之分配預算除須由中央主計機關核定（預算法五六、五七）外，其執行並受上級機關的監督（預算法五八以下），因此其屬行政法層次之課題，自屬無疑。

上述憲法上意義與行政法上意義的財政權賦予，在便宜上可將之稱為憲法意義之預算與行政法意義之預算，此兩者雖然只不過是將一個預算在概念上一分為二，但是兩者在範圍上並非完全一致。申言之，憲法意義之預算即令已經成立，行政院亦未必將財政權之全部賦予其下之各部會；反之，即使缺少憲法意義之預算，在事後須得到國會承認的前提下，賦予行政院各部會財政權之事亦非無之，例如，憲法意義之預算成立後，行政院仍可動支預備金，而將其附加或補足於動支機關之單位預算上即為一例⁴。

實質意義的預算乃是，將政府在一個會計年度內所需之經費以及充當經費的財源對

3 侯伯烈、陳可粵編著，財務行政，台灣商務印書館，1981年，17頁。

4 預算法第70條規定，「各機關…得經行政院核准動支第二預備金及其歸屬科目金額之調整，事後由行政院編具動支數額表，送請立法院審議…」。本條所定之「歸屬科目金額之調整」，為一種超過預算最高限額之支出或是預算外支出，因此其所追加或補足者乃是行政法意義之預算。

照配合，並將其種類與金額作系統性、組織性地集計、編纂而成的計畫。因此，預算既為國家財政計畫之基準與運用的指針，依此可以得知國家財政之內容與方向。然而，預算在一國財政制度上的特徵，卻是在於自形式面向所觀察到的意義與特質，亦即，在於有關其成立及效力的法律要件上。蓋實質意義的預算不但國家有之，企業、家庭與個人亦均可能有之，後者之預算即令可能經由內部的特別程序所慎重作成，並據以施行，其在性質上究屬得任意作成、任意變更，因此不具強行的拘束力，要屬無可置疑；而國家與地方之政府預算，不但其成立須經法定程序，一旦成立更有拘束執行機關不得任意違背、變更的效力，故只有著眼於形式意義的預算才有可能區別政府預算與私人預算。

二、定義之說明

上揭定義，可再補充說明如下：【月旦法學教室第5期，2003年3月，第87頁】

（一）會計年度

預算通常係以一個會計年度為對象（預算法十一），而須每年提出審議，踐行法定程序，但其內容並不以一個會計年度為限，例如，「跨年度預算」（預算法上的跨年度預算有「特別預算」（預算法八三）；「繼續經費」及「法定經費」（預算法五I②））就是一種例外。我國現行的會計年度始於每年一月一日，終於同年十二月三十一日，以當年的中華民國紀元年次為其年度名稱（預算法十二），業已回復到曆年制。

收入與支出並無「期間」的概念，將之以一年為期區分觀察時，稱為歲入與歲出，總括歲入與歲出的概念則可稱為「歲計」（會計法五參照）。預算必須包括歲入和歲出的全部，此在預算法第十三條有明文規定。但是此時的歲入必須包括國家之一切收入，歲出則必須包括國家之一切支出，稱為「總計預算主義」，而不得以收支相抵後的淨額作為財政收入額而編入預算。預算在原則上雖須包括歲入和歲出的全部，但在實際運用上，例如，追加預算通常以歲出預算為其主要內容（預算法七九、八十）。

（二）以立法權與行政權間的互動為前提

將「經議會決議」一事列為預算概念的要素之一，除了係屬對現行制度的描述之外，無可否認地，亦含有將「財政民主主義」的民主統制理念落實於預算制度的目的。又關於預算概念中之「授權並課政府以執行義務」的概念要素，主要係在強調預算具有「規範性」，而不同於一般不具拘束力的財政計畫。

在我國，中央政府總預算案的編製機關，依憲法所定，應為行政院（憲法五九）；行政院並應將每年編製的總預算案提出立法院，請求審議（憲法五九、六三）。即使司法院、監察院與考試院，甚至總統府的預算，形式上每年仍由行政院彙整編製，並提出於立法院審議。至於各級地方自治團體由於準用預算法規定的結果（預算法九六），亦是由各級政府編製預算，送請地方議會審議。由此可知，在我國實定法上，預算必須以議會與行政部門間的互動為前提。

然而，上述的說明並不意味，預算在本質上必須由行政機關編製。以美國為例，其聯邦政府總預算即是由聯邦議會編製並議決，在此過程當中聯邦政府在實質上容或有相當程度的影響力，但預算在形式上係由議會編製之事實則無人可以否認。因此，預算編製權應該歸屬於那一個國家權力機構的問題，顯然是制憲者在設計制度時所考慮的一個「政策課題」，絕不是在本質上應該歸屬行政權或是立法權的問題，而應為「立法論」或「制憲論」層次的課題。只不過若是衡諸預算的絕大部分係由行政部門執行，並且立法機關在專業能力和人力、物力資源上通常難以肩負編製預算之重責大任的現實情況，則在憲法上將預算的編製權劃歸行政部門，而由立法部門進行審議，以維持「財政作用的民主統制」機制的設計，在機能論上應該有其現實的合理性。

（三）平衡預算之義務？

預算乃是議會與行政部門各自行使制衡作用下的產物，其內容雖然涵蓋歲出與歲入的全部，但其效力主要仍然集中在歲出部分。預算的成立固然產生授權政府得為支出的效果，但卻不因此授權政府得僅依預算之根據而為收入。這是因為就歲入部分而言，國家的主要財政收入仍然以「稅課收入」為大宗，而租稅之徵收必須受嚴格的「租稅法律主義」的拘束，從而必須在個別實定法上【月旦法學教室第 5 期，2003 年 3 月，第 88 頁】尋找法源，並不能只以預算為其唯一的法律依據所致。因此，一般而言，歲入預算並不能取代法律，單獨賦予國家收入的權限。

儘管如此，預算在內容上仍然必須包含歲出預算和歲入預算兩部分，方為完足。蓋預算主要雖為賦予歲出財政權的形式，但國家欲為支出則必須要有財源依據，若不考慮財源之有無或其多寡，即令率爾議定歲出預算，其將不能如所計畫般支出，以致不能達成預定之政策目標，亦可謂不待著蔡而明。是故歲出預算之審議，首先必須與歲入預算對照以觀，先檢討收支能否平衡？歲入是否確實？歲出財源是否穩當？國民的負擔是否過重？其次再及於歲出的妥當性。

國家的成立為達成保障人權目的的一種手段，有其必須遂行的任務，而遂行此等任務又必須有財源上的依據，因此，國家的財政作用即不免帶有「量出為入」的性質。然而另一方面，國家必須永續存在，因之就不能偏廢「健全財政主義」的要求，是故在某種程度，國家財政仍須遵行「量入為出」的原則，歲出終究不能完全解免來自歲入的限制。預算法規定歲出和歲入均應編入預算，當係本於此意。蓋預算既僅屬預先算定之性質，則實際執行的結果與先前之試算不符，毋寧乃是當然之事，但是預算案在編製之時即須力求收支平衡，以免連試算階段財政亦不健全⁵。惟行政機關於預估歲入時每有多估或短估，以求配合既定歲出目標之情事，於短估之情形，因為尚屬符合健全財政主義之

5 預算法第 45 條第 2 項規定，總預算案歲入、歲出未平衡時，中央主計機關應會同中央財政主管機關提出解決辦法。

要求，除非如財產之讓售有圖利他人之情事時則另當別論，否則應可接受；但於多估之情形，立法院即應盡責審議，同時刪減歲入與歲出，而不宜僅只刪減歲入，再責由行政部門自行刪減支出，就此而言，立法機關於審議預算時亦受平衡預算義務的拘束。

（四）歲出預算的規範效力

預算乃是議會賦予政府處理財政事項權限的形式，此種形式表現在議會所議決的金額，乃是賦予政府處理該財政事項的最高限額，而非要求政府具體為預算所定的支出或是債務負擔行為。例如，雖然在政府預算上編列國家賠償之歲出科目和具體數額，但在實際上未被人民求償或法律上不生賠償義務時，政府未執行該筆預算並無違法或違憲之虞一事，可得明證。就此點而論，吾人語及預算的規範效力時，即使在歲出預算部分，仍然著重於其「授權」的特質，而非「課以義務」的屬性，應該可以肯定。

預算固然在歲出和歲入部分的規範效力各自有所不同，透過議會的審議，事實上乃是給予國民代表議會一個對於整體國政批判、檢討的機會，並提供國民一個統制、監督國家財政作用的絕佳機會。執是以觀，預算不應該只是一個必須履踐的形式而已，還必須具有實質的規範意義才行。正因為如此，歲入預算雖然是一個會計年度內國民負擔總額的估計，歲出預算卻是賦予政府支出合法性根據的最重要因素，此種「授權性法規」的性質，相信不論在實定法上⁶抑或理【月旦法學教室第5期，2003年3月，第89頁】論上都無人可以否認。

參、預算之分類與內容

預算自不同之觀點，可為種種不同的分類，例如，前此所述之「形式意義的預算」與「實質意義的預算」，以及「憲法意義的預算」與「行政法意義的預算」均是有意義之分類。另外在財政學上亦有種種有意義之分類⁷，因本文之屬性所限，於茲不贅。但自預算法的觀點來看，仍有如下述之重要分類必須在此說明：

一、國家預算與地方預算

預算因其適用主體之不同，可分為國家預算與地方預算。國家預算又可分為：

（一）中央政府總預算：依預算法所定，「政府歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還，均應編入其預算」(預算法十三)，而政府每一會計年度，就前揭規定所編之預算，即稱為總預算(預算法十七I)。細究政府總預算之內容，可發

6 依據決算法第24條所定，審計機關審核政府總決算，應注意「歲入、歲出是否與預算相符，如不相符，其不符之原因」。在審計法第2條，除規定「監督預算之執行」為審計職權之外，並於同法第21條規定，「審計機關或審計人員，對於各機關違背預算…之不當支出，得事前拒簽或事後剔除追繳之」。可見歲出預算在現行實定法上具有相當的規範效力。

7 例如，傳統行政預算(traditional executive budgeting system)、功能預算(functional budgeting system)、零基預算(zero-base budgeting system)、設計計畫預算(PPBS)等。其詳可參照前揭，政府預算，147頁以下。

現預算係以基金為基礎單位所構成。詳言之，預算中已定用途之現金或其他財產，均稱為基金（預算法四），而總預算中除了特種基金預算外，均為普通基金預算（預算法十七III），因此預算可謂是以基金之方式而存在。

除了中央政府總預算之外，依預算法所定，預算內容尚可分為「單位預算」、「單位預算之分預算」、「附屬單位預算」及「附屬單位預算之分預算」（預算法十六）。其中有關附屬單位預算部分，在實務上係與總預算分開編製，再分成「營業基金」與「非營業基金」預算編列，並與總預算案同時送由立法院審議；但前者的實際審議期間通常在後者審議完畢之後，因此有必要另項說明。

（二）附屬單位預算：我國的附屬單位預算分成「營業基金」與「非營業基金」預算兩部分，前者指供營業循環運用之國營事業預算以及信託基金，後者指特種基金預算中作業基金、特別收入基金、資本計畫基金及債務基金，通稱為非營業基金⁸。

在預算法實務上，附屬單位預算案（及綜計表）係與總預算案同時提出於立法院（預算法四六），但非營業特種基金預算案雖與總預算案同時由立法院進行審議；國營事業預算案之審議則在總預算案審議完畢（十一月底以前，預算法五一）後才進行。以預算規模而言，前者有九十七個單位，在九十二會計年度之收入與支出數額已逾一兆元；國營事業雖已有民營化之進程，但以九十二會計年度為例，其營業總收入及總支出之預算金額各約二兆六千餘億元及二兆四千餘億元，其預算規模仍遠高於歲入、歲出各約一兆三千餘億元之總預算規模。由此亦可見附屬單位預算在實務上之重要性。

（三）追加預算與特別預算：除此之外，有別於每一會計年度編列的中央政府總預算【月旦法學教室第5期，2003年3月，第90頁】算，國家得於預算執行期間中，因特殊事由造成歲出增加或法定歲入短收時，提出追加預算或追減預算（預算法七九、八一）；並得於有預算法所定事由發生時，與年度總預算平行或於總預算執行期間中，另行提出特別預算（預算法八三）。

追加預算係在「法定預算」未列有某事項經費，或雖列有此項經費，但不足支應時，所提出之追加經費預算。惟追加預算如遭濫用，難免歲出膨脹，增加國民負擔，故各國均嚴加限制。依預算法所定，追加（減）預算只有在歲出增加或歲入嚴重短缺時才需辦理，以維預算收支之均衡，但在歲出減少或歲收超額時均不必辦理追加預算。是故在此範圍內亦可佐證，預算效力在原則上只提供最高限額之支出授權與限制，對於歲入則在授權與統制兩方面效力均較為薄弱。由於追加預算係屬對法定預算內容的變更或補正，在財政民主主義的要求之下必須由立法機關進行審議，其編造、審議與執行之程序均與

8 依「中華民國九十二年度中央政府總預算附屬單位預算編審辦法」第2條第2項所定，附屬單位預算包括營業部分及非營業部分，凡營業基金所編列之預算為營業部分附屬單位預算（以下簡稱營業預算）；凡非營業基金包括作業基金、特別收入基金、資本計畫基金及債務基金所編列之預算為非營業部分附屬單位預算（以下簡稱非營業預算）。

總預算一般（預算法八二）。

至於特別預算一般係與總預算案同時或在年度中提出之預算案，其審議程序準用總預算之規定固無疑問，但為因應情事之緊急需要，例外得在特別預算審議通過之前，先支付一部分（預算法八四）。

（四）地方預算：國家預算之外，我國的地方自治團體亦各自編有地方預算。目前直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）均分別有其完整之預算過程。由於我國並無「地方預算法」的制定，因此地方預算之編製、審議與執行亦準用「預算法」的規定（預算法九六），並在地方制度法設尚有若干特別規定⁹。

二、概算、預算案、法定預算與分配預算

預算若依其存立之時期不同或其法律地位而作區分，約可為如本標題之分類。至於其意義，依預算法所定，則分別為：「各主管機關依其施政計畫粗步估計之收支，稱概算；預算之未經立法程序者，稱預算案；其經立法程序而公布者，稱法定預算；在法定預算範圍內，由各機關依法分配實施之計畫，稱分配預算」（預算法二）。換言之，由行政院所編製的中央政府總預算案，乃是預算編製機關在提請立法院審議前的最終完成階段，在此之前，各主管機關¹⁰就每一年度之歲出及歲入應該編成年度概算¹¹，經由行政院審查、討論後，再由主計處彙核整理編成中央政府總預算案。因此，預算案的存立期間，基本上仍以繫屬於立法院的期間為主（約在每年九至十一月，憲法五九、預算法五一前段參照）。預算案若經立法院三讀通過，並經總統公布（預算法五一後段），即屬完成法定程序，稱為法定預算，接著就進入預算執行的分配預算階段。

一般所稱的預算，因其使用場合之不【月旦法學教室第5期，2003年3月，第91頁】同，應可作更為精確的區分。例如，預算之編製實則包括「概算」與「預算案」的編製；其審議之對象則專指「預算案」而言；探究預算之法律性質應是指究明「法定預算」之法律性質。唯一般均以「預算」一詞概括預算之所有階段，本文在此除非必要亦不特為區分。

三、法定預算與暫行預算

預算係以每一會計年度開始前由議會審議通過、經公布而成立為常態，此種確定預算如前所述，在預算法上稱為法定預算（預算法二，亦可稱為「實行預算」或「本預算」）。

9 就此，姑參照拙著，地方財政權之保障，收錄拙著，地方自治之理論與地方制度法，學林出版公司，2003年（近刊）。

10 預算法上的「主管機關」有其特殊含義，例如，依「中央政府各級機關單位分級表」所定，中央政府中，共包括有國民大會、總統府、五院及行政院所屬各機關在內之二十五個主管機關。但是直屬行政院的機關並非全是主管機關，例如，行政院新聞局、人事行政局、經建會、公平會、青輔會、研考會、消保會、陸委會等均為「單位預算機關」，而不列為主管機關。

11 此種概算仍以歲出為主，歲入概算則僅實際有收入之機關方才編列。

然而，若因立法院被解散（憲增二 V、三 II③），或因其他原因以致法定預算不能在期限前審議通過而成立時，為維持政府正常運作，避免「預算空白」造成國家機能麻痺，即有必要設計一臨時性的預算制度，以供政府在法定預算成立前亦得據為支出，此種預算稱為「暫行預算」（或稱「暫定預算」、「假預算」（votes on account））。由於設置暫行預算之目的乃是在於，使政府在無法定預算根據的情況下亦得為必要最小限度的支出，因此其係以歲出預算為主，自不待言。

然而，暫行預算亦須經過議會的審議才能成立，因此，若不能及時審議通過，則「預算空白」的發生即屬難以避免。美國歷史上有多次「政府關閉」的經驗，其原因係因法定預算未能成立，而暫行預算亦付之闕如或期限已滿之故¹²。暫行預算既係臨時性質，則其期限通常甚短；如屆終期法定預算尚不能成立，自可再續以另一暫行預算無妨。

（一）施行預算：暫行預算在概念上為一種臨時預算，係以法定預算雖有遲延，但在會計年度內將會成立為前提。惟在實際上，規定法定預算不能如期成立時，政府得沿用前年度預算的情況並非無之，例如，日本在明治憲法（正式名稱為「大日本帝國憲法」）時代即以「施行預算」的名稱導入此一制度（明憲七一）¹³。此種施行預算係以法定預算在年度內不能成立為前提，並產生完全代替法定預算的效果，因此並不屬於暫行預算之概念範疇，而是「實行預算」的一種。由於此種「施行預算」過分偏厚行政權，有違財政民主主義的精神，故日本在戰後亦已揚棄此一制度。

（二）我國的情形：預算法第五四條規定如次：

「總預算案之審議，如有部分未經通過，致總預算全案不能依第五一條期限完成時，各機關預算之執行，依下列規定為之：

1. 收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。

2. 支出部分：

（1）新興資本支出及新增科目，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。但依第八八條規定辦理者，不在此限。

（2）前目以外之科目得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。

3. 履行其他法定義務之收支。

4. 因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。」

上揭規定在概念上屬於暫行預算的一【月旦法學教室第 5 期，2003 年 3 月，第 92 頁】種，仍以法定預算在會計年度內能順利通過為前提，但現實上仍有施行預算的色彩。

12 最近一次的政府關閉發生在 1995 年底，其介紹可參照當時各報報導，並參照拙著，美國預算僵局的啟示，台灣時報，1995 年 12 月 22 日，三版。

13 明治憲法第 71 條之規定為，「預算未能於帝國議會議定或成立時，政府應施行前年度之預算。」

肆、預算的本質概念

上節所述的預算概念，雖然已經考慮了財政民主主義的貫徹，以及財政營運合理化的要素，但對於構成預算概念的兩大本質性要素——計畫性與法律性，仍有必要詳加說明，以便進一步了解預算的性質。蓋若非如此，則因各國政制各殊，預算制度之設計與實務運作亦各不相同，將使預算概念之界定徒生過大之歧異，而有難以作一致性的理解之虞。是故，本節所述者可謂是，對預算性質所做之最大公約數的描述。另外，編製預算時仍須遵守建制的若干基本原則，使不致逸脫其本質要素，並維持預算本應具有的功能。

預算在性質上乃財政計畫的一種，但是在法治國原則之下，其規範意義亦不容一概否認，以下就其本質概念述之。

一、計畫性

預算不僅止於國家收支之估算，在性質上更為單年度財政營運之計畫。換言之，預算乃是就國家活動的全體，估算必要之支出，並預先推計必要財源的作業，因此在性質上，或多或少均應預先計畫。這裡的計畫是指，就國家活動之某一領域，在將來的一定期間內，合理地就達成該領域之政策目標所需的手段（支出與財源）預先設定指針的機能或構想。而課預算性質以計畫性的背景因素乃是在於，過去以自由主義經濟社會所要求的節約（或稱「國民負擔的最小化」）為本，由政府提供必要最低限度的公共財之理念固然並非全然退潮，但是政府透過各種財政政策，積極扮演主導社會、經濟機能的角色卻已成為今日的現實，是故預算的計畫性亦隨著國家機能的擴張而有必要提升。

預算此一財政計畫與其他的計畫一般，均需具有指針性、綜合調整性以及時間性、構造柔軟性等屬性。並且由於計畫不管如何精密，既然其屬對將來情勢的預估與先期反應，在性質上終究不免受限於人類預知將來能力的有限性，因此為免膠柱鼓瑟，反而造成「信度不信足」的不合理後果，計畫的效力通常受有限制。換言之，由於計畫與現實之間恆存在有落差，是故計畫通常被認為僅具有指針性（program）的效力，此觀諸單純的經濟計畫通常不生法的拘束力一事，可得佐證。

儘管在財政學上，可能僅以計畫性做為預算的理論概念即為已足，但緣於預算乃為人民控制政府最有效之工具的特性，因此在財政法上，必須強調其以「規範性」和「權利性」為內涵的法律性，並據以拘束預算執行機關，在概念上方稱完備。職是之故，不但預算的編製過程充滿各種法規範（例如，預算法）的拘束，其審議程序亦如立法過程一般慎重，凡此均足以佐證預算此一財政計畫應具有不同於其他政府計畫的法效性。

二、法律性

預算之法律性係指，預算的「議會（統制）性」及「法拘束性」兩者而言。亦即，預算在程序上必須經過議會審議、作為議會議決的對象，並因而在實體效果上產生法律

拘束力。相較於計畫性之本質，法律性在邏輯上似為附屬之性質，但是由於預算不僅為一種觀念思辯的產物，更是一種現實存在、具有生成發展之歷史背景的國家制度；抑且，若著眼於預算在政治、經濟上的重要性，以及因之而生的民主統制的必要性，則在其性質上不可偏廢法律性的層面，可說不待辯而明。

究其原因，不外乎在於：第一，法律性【月旦法學教室第5期，2003年3月，第93頁】要素在起源上先於計畫性要素而生。蓋在預算起源地英國，預算制度乃是為確保議會對於造成國民負擔的租稅徵收能有效進行民主統制的需要而生，其後才漸次及於對租稅的用途之統制，其生成乃是來自於財政民主主義的動機¹⁴。換言之，對於財政作用施以議會統制的國民意志，乃是先於樹立財政計畫的國家意志而存在，甚至可說，預算的計畫性是因為議會性的要求而出現。蓋為便於議會對預算進行有效率的統制，預算必須適度計畫，以增加其整體的「通觀性」。此種計畫性其後因為預算本身對「財政營運合理化」的內在自發性要求而漸次獨立，終至單獨成為預算的本質之一，然而究其由來，其依附議會性而生的歷史，要屬不能否認。

第二，預算在程序上經由議會議決通過一事，雖然在解釋上尚不得執此以為預算在效力上即等同於法律，然而，從財政民主主義的觀點來看，若不承認議會議決預算即生某種程度拘束預算執行機關（主要為行政機關）的效力，則不但意味國民代表議會的民主正當性不具有實質意義，財政民主主義將不免於空洞化、形骸化；抑且，財政作用將如脫韁野馬一般，容易狂行失控，對國家造成不可回復的損害。職是之故，預算之法拘束性不但在理論上優為預算之本質要素，在實踐上也具有不可取代的重要意義，惟此等法律性的程度與範圍為何？則可再予討論。

三、計畫性與法律性的相剋與相容

計畫與法律在廣義上均屬一種「設定指針的規範」，然而兩者在性質卻有不相容的屬性。蓋在性質上，法律係規定從一定原因（法要件）出發，並以一定結果（法效果）為「當為」的「假設指針」，因此其屬「直線的」思考，重視形式上的合法性；計畫卻是先設定一定之結果，然後再將達成此一結果之手段彈性地體系化之「目的指針」，因此其屬「非直線的」、「多元的」思考，並著重在一定期間內達成計畫目標的「實質內容」要素。以擔保規範的實效性手段而言，在法為國家意志—亦即以國家權力為後盾的物理強制；在計畫則求諸「理性」此一非權力的權威。職是之故，強調預算之計畫性，在此意義上即無異內含排斥法律性之意味。

然而，作為國家單年度財政計畫的預算，一方面因其只存在一個會計年度之短期計

14 例如，「大憲章」（magna carta, 1215年）第12條規定議會的徵稅同意權，1628年成立的「權利請願書」（petition of right）則在第1條開宗明義地再次確認此原則，使得議會對於國王的財政收入權限獲得絕大的控制權；其後議會的統制權乃漸次及於國王（政府）的財政支出事項，馴至預算制度就此定著。1911年通過的「國會法」，在第1條即對歲出應受議會審議一事設有明文規定。

畫的特性，而且已被各部會專門化、專業化的結果；另一方面就其執行而言，因國家之主體性活動的範圍廣泛，若再加計其計數化、計量化的特質，則計畫所特有的不確定要素當可降到最低。職是之故，為擔保計畫目標的實現，此時法律所具有之「直線的強制性」即為可能，並且有用，而法律與計畫的相容性亦可求之於此。抑且，法律性的要素不但在起源上先於計畫性的要素而存在，並且只有透過法律性的強調才能使預算的民主統制有所附麗。因此在實質上，法律性的要素既是落實財政民主主義所不可或缺，則預算就不僅是具有法的形式的計畫而已，而是在內容上結合計畫性與法律性兩者而成，甚至計畫性的存在乃是為擔保法律性而生，自然其兩立應無疑問。【月旦法學教室第5期，2003年3月，第94頁】

