

刊登於月旦法學教室第 60 期，2007 年 10 月，第 60-70 頁。

財政法：第七講

預算之審議及其界限（上）

蔡茂寅

台灣大學法律學院教授

預算編製的目的在於執行，而在執行之前應經過議會審議，又為舉世各國之通例。我國在預算案成為法定預算之前，應經立法院審議，三讀通過，並由總統公布後，方得據以執行¹，就預算應經議會審議而言，與世界各國之通例相符。由於我國立法機關採一院制，在立法權內部並無分權、制衡之構造，就此而言，在預算審議上與主要國家有所不同。政府預算資源之配置是否和人民之偏好相契合，與預算審議品質有密切關係，依據財政民主主義以及國民主權，政府預算必須經過議會審議通過，議會之預算權無疑為其監督政府財政及一切運作之重要權限。

立法機關如何審議預算，各國之情況各有不同，除共產國家外，主要以英國的內閣制型態及美國的總統制型態為主要模型，就結論而言，我國較接近英國的內閣制型態。概略言之²，採總統制的美國預算審議，其前提為立法機關擁有龐大的預算審議人力，其審議權限包括增額修正及減額修正在內，幾乎不受限制³。採內閣制的英國，創始由國會就行政機關所提的預算案行使同意權之「預算承認制（或稱「同意制」）」，為世界各國預算審議制度的濫觴，但由於內閣制中立法、行政兩權並非截然劃分，互相對立，因此國會審議預算時，通常並無充足之人力，其審議權亦僅止於減額修正，而不及於增額修正權⁴。

壹、議會承認制的實質理由—財政民主主義之要求

預算承認制雖已成舉世各國之通例，但政府預算為何應經議會審議？仍為理論上值得探討之課題。探究預算制度的母國——英國的歷史經驗，可以發現，預算制度原先係為對政府（實則為國王）的徵稅作用加以制衡而發展出來的制度，亦即，政府在徵收租

1 預算法第 2 條規定：「預算之……經立法程序而公布者，稱法定預算」，明文規定應經立法程序。

2 有關美國總統制及英國內閣制之預算審議制度之說明，可參照林鴻柱，預算審議制度之探討，立法院院聞，28 卷 4 期，2000 年 4 月，88 頁以下。

3 有關美國的預算審議制度，可參照廖文正，簡述美國國會預算審議制度，立法院院聞，32 卷 11 期，2004 年 11 月，116 頁以下。

4 有關英國預算審議制度之詳細介紹，參照廖文正，英國國會預算審議制度及其特色，立法院院聞，33 卷 10 期，2005 年 10 月，95 頁以下。

稅前應經納稅人的同意，而為取得納稅人對【月旦法學教室第 60 期，2007 年 10 月，第 60 頁】政府收入權的同意，則必須告知其用途。換言之，今日預算的主要功能在於對政府支出的統制，但在其起源時，其主要作用卻在對政府收入的統制，支出統制在當時只不過是一個附屬的目的，這與英國採取租稅立法必須每年審議的「年稅主義」有直接關聯，而與今日絕大部分國家就強制性收入要求須有法律依據，不得僅依預算為收入依據的情形有所不同。

要求政府財政必須受到民主統制的「財政民主主義」，在今日一般被理解成「財政議會主義」，即政府的財政作用必須受到人民代表，而非人民直接的監督。此乃代議制民主制度下的必然歸趨，但是否意味由人民自行參與的直接民主制度絕無生息之土壤？則未必盡然。至少在補救間接民主制度弊病的意義上，直接民主制度的機能尚未可輕言放棄⁵。時至今日，財政議會主義在我國，大部分場合係在強調政府之支出，須由人民代表議會議決，而不及於收入層面，因此特別在預算法上具有意義。蓋就強制性收入而言，憲法第十九條所規定的「租稅法律主義」，乃是就財政收入作用，基於自由主義的觀點，以法律保留的方式保障人民的財產權，一般而言，其機能已受到普遍性的肯認⁶。惟就租稅以外之收入作用常有缺乏法律依據的情形，此時僅以法定預算為依據，在民主統制上是否足夠？為一值得探討之問題；況且財政作用還包括管理、營運作用在內，此等作用是否絕無受到民主統制之必要，而可全然委諸行政權之手？亦值得質疑。

如上所述，財政民主主義雖然側重在支出方面的統制，但並非謂對收入作用即全然置之不理，至少在形式上「此一主義係透過預算審議的方式由人民代表組成的國會基於民主主義的原理，對財政作用全盤行使統制權。其具體表現除了租稅法律主義外，主要在預算審議及決算審議（如僅居於自由主義之立場，則後者似可不必）。然而，為何僅以事前同意的預算審議以及事後監督的決算審議方式進行統制，而不及於預算執行的事中監督？更不及於預算編製階段的參與？屬於政治制度設計的問題，應當留待其他場合再予討論。吾人在此僅關心目前的預算審議制度是否足以發揮民主統制的機能？有無存在生理現象及病理現象？該制度是否需要再予精進等問題。

財政民主主義的實質理由，吾人過去曾經著文討論⁷。要言之，不外基於：

一、財政作用在經濟上與政治上之重要性，為統制國政時所不可或缺，因此有必要由主權者國民密切參與。

5 例如較小範圍的直接民主方式本即不可廢，甚至在我國全國性的公民投票，姑不論其政治意義何在，最近亦被廣泛運用。

6 即令有租稅法律主義的保障，人民的財產權亦常受行政權擴張的侵害，例如，租稅行政實際上往往非依法律為之，而係依行政解釋為之（日本甚至將之稱為「租稅通達主義」）。又實質課稅原則的運用，固然有租稅公平的考量，但仍無法避免行政權擴張的事實。

7 參照拙著，財政作用之權力性與公共性——兼論建立財政法學之必要性，台大法學論叢，25 卷 4 期，1996 年 7 月，53 頁以下。

二、財政作用所具有的權力性與公共性，雖然具有隱而不彰的性格，實則時而逾【月旦法學教室第 60 期，2007 年 10 月，第 61 頁】於侵害行政，益發使其需受到民主統制。

三、由於財政收入乃來自於國民之信託財產，其管理、使用自須向人民代表議會負責。

四、財政作用之統制乃是與立法作用並行的兩大民主統制機制，缺一不可。甚且，以預算審議方式替人民看緊荷包の效用有時尚逾於立法統制所發揮之效用。

貳、預算審議的實定法依據

由立法機關審議預算雖為預算法制上的應然，但我國制度設計上的實然如何？則仍有必要就實定法之依據加以探討。按憲法第五九條規定：「行政院於會計年度開始三個月前，應將下年度預算案提出於立法院。」明文規定行政院之預算提案權及義務，據此，立法院即有三個月之預算審議期間（另參照預算法四六、五一之規定），由上揭規定亦可推導出立法院有處理預算案之權，否則，即無規定由行政院向立法院提案之必要。但就立法院處理預算案之權限，依憲法第六三條規定：「立法院有議決法律案、預算案……之權」，則進一步將立法院之預算議決權著之憲書，就其議決結果之覆議，則在憲法增修條文第三條第二項第二款加以規定。此外，憲法第七十條並就立法院的預算議決權設有「增額修正禁止」の界限。

除了上述憲法及其增修條文的規定外，有關預算審議之實定法規範主要規定在預算法第三章第四八條以下，但程序規定及實體規定均屬不足。至於就立法院審議議案之一般程序，則規定在立法院職權行使法第二章第七條以下，以及屬立法院內規之立法院議事規則；而專就預算審議程序所設之規定，則為同屬立法院內規之「中央政府總預算案審查程序」⁸（下稱「預算審查程序」）。【月旦法學教室第 60 期，2007 年 10 月，第 62 頁】

8 立法院曾於 1952 年訂定「國家總預算案審查程序」，為現行「中央政府總預算案審查程序」的前身。中央政府總預算案審查程序：第 1 條、中央政府總預算案之審查，依本程序之規定。第 2 條、總預算案函送本院後，定期由行政院長、主計長及財政部長列席院會，分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過。立法委員對前項各首長報告時，得就施政計畫及關於預算上一般重要事項提出質詢，有關外交、國防機密部分之質詢及答復，以秘密會議行之。第 3 條、總預算案交付審查後，應由預算及決算委員會召集全院各委員會聯席會議，依十二組決定分組審查辦法及審查日程。有關外交、國防機密部分，以秘密會議行之。全院各委員會聯席會議開會時，各委員會會議停開。第 4 條、總預算案經全院各委員會聯席會議決定分組審查辦法及審查日程後，由預算及決算委員會會同各有關委員會審查，並由各該審查會議有關委員會召集委員擔任主席。第 5 條、各組審查總預算案時，得邀請有關機關首長列席報告、備詢及提供有關資料，並進行詢答、處理。第 6 條、分組審查完竣後，由各該審查會議有關委員會召集委員，將審查結果起草書面報告，提交預算及決算委員會會議綜合整理，並草擬書面總報告提報全院各委員會聯席會議審查，其有關外交、國防機密部分，以秘密會議行之。前項綜合整理如發現各組審查意見有互相牴觸時，得由預算及決算委員會召集有關各組舉行聯席審查。第 7 條、全院各委員會聯席會議審查完竣後，即提請院會議決，並由預算及決算委員會召集委員出席報告，有關外交、國防機密部分，以秘密會議行之。第 8 條、追加預算案及特別預算案，其審查程序與總預算案同，但必要時經院會聽取編製經過報告並質詢後，得逕交預算及決算委員會會同有關委員會審查並提報院會。前項審查會議由預算及召集委員擔任主席。第 9 條、本程序經院會通過後施行。

參、預算審議之程序

預算審議究應依何種程序為之？單依憲法規定尚不明確，惟預算法第二條則規定：「經立法程序而公布者，稱法定預算。」明言預算審議應經立法程序，而立法院職權行使法第七條更進一步規定：「預算案應經三讀會議決」，而不得僅以單純決議或二讀程序為之。以下參照「預算審查程序」之規定，說明立法院審查預算之程序⁹。

一、行政院提出預算案

依憲法第五九條規定，行政院應於會計年度開始三個月前，將下年度預算案提出於立法院，但其後預算法修正時，為期立法院有較充足之預算審議期間，乃於第四六條規定，行政院應於會計年度開始四個月前，將中央政府總預算案與附屬單位預算及其綜計表，提出立法院審議，並附送施政計畫。據此，自二〇〇〇年度起，行政院均依預算法規定於每年八月底前向立法院提出中央政府總預算案。

二、程序委員會編列議程，列入報告事項

立法院收到行政院所送之中央政府總預算案等相關文書資料後，由程序委員會舉行會議編列院會議程、列入報告事項¹⁰。

三、院會一讀會

依程序委員會所列院會議程，主席將年度中央政府總預算案宣付朗讀議案標題，朗讀完了，即完成一讀程序¹¹。並決定邀請行政院長、主計長及財政部長列席報告日期。

四、院會邀請行政院長、主計長及財政部長列席預算報告

依預算法第四八條規定：「立法院審議總預算案時，由行政院長、主計長及財政部長列席，分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過。」此乃針對預算審查所設之特別程序，蓋法律案、條約案皆由相關部會首長在委員會審查前進行報告及備詢¹²，僅有預算審查由行政院長報告施政計畫，蓋預算之主要目的乃在實現施政計畫，並由財政部長報告歲入預算、行政院主計長報告歲出預算及預算編製之經過，各負其責。另依「中央政府總預算案審查程序」第二條第二項規定，立法委員對於前項各首長報告，得就施政計畫及關於預算上一般重要事項提出質詢，有關外交、國防機密部分之質詢及答覆，以秘密會議行之。此種「行政院向立法院提出預算案編製經過報告之質詢，應於報告首日登記，詢答時間不得逾十五分鐘」（立法院職權行使法二八 I），為關於預算案質詢權之特別限制。至於質詢之進行，【月旦法學教室第 60 期，2007 年 10 月，第 63 頁】「採

9 以下有關預算審議程序之說明，得力於立法院預算中心廖文正研究員有關「立法院審議中央政府總預算案及相關問題」簡報資料之處甚多，特此申謝。

10 立法院議事規則第 14 條：「由政府提出之議案及委員所提法律案，於付審查前，應先列入報告事項。」

11 立法院職權行使法第 8 條第 1 項規定：「第一讀會，由主席將議案宣付朗讀行之。」

12 紀俊臣，預算審議程序迫切需要的改革，中國地方自治，54 卷 9 期，2001 年 9 月，46 頁。

即問即答方式為之。但經質詢委員同意，得採綜合答覆」（同條 II）。行政院就未經答覆部分，「應於二十日內以書面答覆。但內容牽涉過廣者，得延長五日」（同條 IV 參照），蓋預算審議最重時效，如答覆遷延過久，將可能導致預算審議亦隨同延宕，嚴重者可能導致預算審議權空洞化，故有如上之特別規定。

行政院長及財政部長、行政院主計長完成報告及備詢程序後，由院會作成下列決定：

（一）決定將中央政府總預算案交付審查

經過上述總預算報告及答覆質詢後，院會通常作成如下決定：「○○年度中央政府總預算及其附屬單位預算及綜計表（營業部分、非營業部分）案，交預算及決算委員會召集全院各委員會聯席會議審查。」

（二）作成其他決議

如報告與質詢不順利，或立法院對總預算案另有其他意見，亦可能作成其他決議。例如：立法院審查二〇〇四年度中央政府總預算案時，於邀請行政院長、主計長及財政部長列席報告該預算案編製經過並答覆委員質詢後，曾作成決定：「1.九十三年度中央政府總預算案中，涉及相關法律規定須重新檢討之處，請行政院於十月二十日前將修正案函送本院，併同上開總預算案交預算及決算委員會召集全院各委員會聯席會議審查。2.有關公共建設計畫所須後續經費二百三十六億元及投資農業金庫未編足九十八億元經費，行政院如未納入前述修正案時，為維護財政紀律，嗣後不得以追加預算或特別預算再編列相關預算函送本院審議」。此種決議乃是對預算編製權的介入，應該謹慎為之。

五、全院各委員會聯席會議（決定分組審查辦法及審查日程）

依上揭「預算審查程序」第三條規定，總預算案交付審查後，應由預算及決算委員會召集全院各委員會聯席會議，依立法院目前常設委員會之數目，分十二組決定分組審查辦法及審查日程¹³。有關外交、國防機密部分以秘密會議行之。

六、分組審查

決定分組審查辦法及審查日程後，由各委員會召開審查會議，並由主審委員會之召集委員擔任各該審查委員會主席。此種分組審查之目的在於借重立法委員資深制，以進行專業審查，但預算及決算委員會之委員對其他委員會之審查均得會同為之（審查程序四參照），在政黨對決激烈的情況下，不無可能動員預算及決算委員會之委員集體蒞臨某一委員會，以取得人數上的優勢。各組審查總預算案時，得邀請有關機關首長列席報告、

13 憲法第 67 條第 1 項規定：「立法院得設各種委員會。」據此，立法院組織法第 10 條規定立法院設有：內政及民族、外交及僑務、科技及資訊、國防、經濟及能源、財政、預算及決算、教育及文化、交通、司法、法制、衛生環境及社會福利等 12 個常設委員會。另依立法院各委員會組織法之規定，目前各委員會之席次上限為 21 席，但配合立委減半，席次勢須再予調降。

備詢及提供有關資料，並進行詢答、處理（審查程序五參照）。

依憲法第六十七條第二項規定：「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到【月旦法學教室第 60 期，2007 年 10 月，第 64 頁】會備詢。」如能善用此一制度，廣泛邀請具有代表性、專業性人員列席，則預算審議將有助於反映民意。另依立法院職權行使法第五十四條之規定：「各委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第六十七條第二項之規定舉行公聽會。」此種公聽會為相當正式之諮詢會議，具有一定程度之強制性（立法院職權行使法五六、五七等參照），並須提出報告（同法五八參照），其報告則「作為審查該特定議案之參考」（同法五九）。據此，除邀請政府相關人員備詢外，立法院各委員會於審議預算時，得邀請。相關人士備詢、召開公聽會廣泛徵詢各界意見，其審議權有可能因此稍稍擺脫立法院人力、物力不足的困境，如能善用，對於預算審議權之健全化應該甚有助益。

七、草擬書面報告

依上揭「預算審查程序」第六條之規定，各委員會依審查日程，分組審查完竣後，由各該審查委員會召集委員將審查結果起草書面報告，提交預算及決算委員會綜合整理，並由該委員會草擬書面總報告，提報全院各委員會聯席會議審查。如有未及處理部分或各組審查意見互相牴觸時，得由預算及決算委員會召集有關各組舉行聯席審查，以尋求解決之道。

八、全院各委員會聯席會議

依上揭「預算審查程序」第七條之規定，預算及決算委員會將草擬之書面總報告提報全院各委員會聯席會議審查，通常召開三天會議討論審查總報告。全院各委員會聯席會議審查完竣後，即提報院會議決，並由預算及決算委員會召集委員出席報告。有關外交、國防機密部分，則另行召開秘密會議行之。實務上為求議事順遂，於提報院會前，均先經各黨團協商，以尋求共識並獲得初步結論。

九、黨團協商

世界主要國家均採行民主政治，而民主的實踐又有賴於代議制民主制度，但現代民主政治之有效運作，又使其必然採行政黨政治。此諸要件結合之下，乃使得議會黨團制度的建立成為潮流，一般民主國家議會中的主要政黨，皆設有黨團，美國民主、共和兩黨在兩院中皆設置由全體黨籍議員組成的黨團會議（簡稱黨團），民主黨稱為 Caucus，共和黨稱為 Conference。我國在推行民主政治、政黨政治之後，在立法院內已正式承認黨團之組織及運作，甚至承認無黨籍之委員亦得成立準用黨團規定之政團（立法院組織法三三規定參照），自此立法院逐漸成為政治重心，亦使我國之代議民主制度、政黨政治開啓新頁。在民進黨未正式成立之前，立法院並無黨團協商機制，到一九九六年第三屆立法院成立，黨團協商才逐漸成為立法院議事過程中的重要機制，一九九九年一月十二

日「立法院職權行使法」制定通過後，黨團協商在第四屆立法院始正式走入法制化階段。

協商是一種互相讓步與妥協的過程，黨團協商的目的，在於使議會中各項議案的進行，能透過這項技術性的規範，使不同意見透過政黨加以整合、並約束其所屬議員服從組織紀律，以免民主政治趨向混亂。就此而言，黨團協商可說是黨團的首要功能之一。【**月旦法學教室第 60 期，2007 年 10 月，第 65 頁**】

而在立法院設立黨團的實益，其一在於只有黨團才可指派代表參與黨團協商，可對議案先行協商作出結論供院會討論；其二則是黨團具有提案權，除了憲法特別規定之議案外，均可逕以黨團的名義提案，不受連署或附議人數門檻之限制。

惟黨團協商制度實施後亦屬有褒有貶，一般認為存在有如下之缺失：

（一）阻礙議案審議之時程

依立法院職權行使法第七一條規定：「黨團協商經各黨團代表達成共識後，應即簽名，作成協商結論，並經各黨團負責人簽名，於院會宣讀後，列入紀錄，刊登公報。」此為協商順利、達成共識之情形；如協商不順利，任何黨團對某一協商議案有意見時，可採拒簽或拖延簽名方式，以阻礙議案之審議時程。如此一來，為期審議順利的良法美意，反而遭到惡用，阻礙議事之有效進行。有鑑於此，立法院乃於二〇〇二年增定立法院職權行使法第七一條之一，規定議案自交黨團協商逾四個月無法達成共識者，由院會定期處理。如此規定，雖有助於一般議案之進行，但因預算案審議時限較短，此規定對議事效率之提昇並無幫助。

（二）黨團組成門檻過低

依立法院組織法第三三條規定，立法委員席次在六人以上或政黨得票比率在百分之五以上之政黨均得組織黨團，因此乃出現一個六人拼湊而成的小聯盟可與一個七、八十人、甚至上百人的黨團，在黨團協商時平起平坐，擁有相同否決權力的詭異現象。如此規定固然有利於小政黨，但如小黨團蓄意杯葛，則綁架議案的戲碼將層出不窮。尤其預算審議牽涉到高度複雜的資源分配議題，各黨派、各委員間競爭激烈，以小博大的情形更是屬見不鮮。

（三）黨團協商紀錄只有結論，立法原意難以查考

一般而言，法律草案逐條說明之功能，除了敘明制定條文之必要性和內容的合理性外，亦說明其立法原意，嗣後作為歷史解釋的重要依據，亦可藉此探求立法者之真意。法案於審查過程中如有修正，其討論內容及委員會審查結論在立法記錄中均有詳實記載，並刊登於立法院公報，以備查考。現行政黨協商制度僅記錄協商結論，協商過程未公開亦未記錄，不但立法原意難以查考，密室政治的疑慮亦難祛除。預算審議涉及重大資源分配，如果僅有結論而無理由，對陽光政治的建立實則有害。

（四）黨團協商代表未貫徹利益迴避原則

一九九九年公布施行的立法委員行為法對於立法委員的行為雖然有所規範，但尚不脫立法院自律的範疇，有關利益迴避的部分，則僅具道德勸說意義，違反行為之懲戒亦由立法院紀律委員會為之，即使懲戒也不痛不癢，因此該等「任意法」之實效性實令人懷疑。在黨團協商過程中，尤其是爭議性較大的法案協商，經常可見利益團體穿梭其間，毫不避諱。預算審議時之游說，不論來自行政機關或利益團體，均足影響立法委員公正行使職權，應該有一健全法制以因應之。

由於黨團協商具有部分取代院會討論的功能，其重要性不言可喻，所達成的共識、獲致的結論亦具有一定程度之規範性。依立法院職權行使法第七一條規定，黨團協商經各黨團代表達成共識後，應即簽名，作成協【月旦法學教室第 60 期，2007 年 10 月，第 66 頁】商結論，並經各黨團負責人簽名，於院會宣讀後，列入紀錄，刊登公報。該結論於院會宣讀後，反對者須經出席委員提議，十五人以上之連署或附議，才能提出異議；異議經表決後，即屬確定，委員不得再行異議或反對（同法七二參照）、經協商之議案，於廣泛討論或逐條討論時，委員之發言權均受限制（同法七三參照）。

十、院會二讀會

經履行上述程序後，或依立法院職權行使法第八條第二項規定¹⁴，即進入二讀會程序¹⁵。依上揭「預算審查程序」第七條規定：「全院各委員會聯席會議審查完竣後，即提請院會議決，並由預算及決算委員會召集委員出席報告，有關國防、外交機密部分，以秘密會議行之。」故於二讀會時，預算付委及聯席審查之情形，以及書面總報告之內容，係由預算及決算委員會召集委員向院會報告，至於預算之實際內容，則仍由行政機關對立法院負說明與說服之責任。第二讀會之審查方式，「應將議案朗讀，依次或逐條提付討論」（立法院職權行使法九 II 參照），並「得就審查意見或原案要旨，先作廣泛討論」（同法九 III）。

十一、院會三讀會

依立法院職權行使法第七條規定，預算案、法律案應經三讀會議決。「第三讀會應於第二讀會之下次會議行之。但如有出席委員提議，三十人以上連署或附議，經表決通過，得於二讀後繼續進行三讀」（同法十 I）。「第三讀會，應將議案全案付表決」（同條 III），三讀會時，「除發現議案內容有互相抵觸，或與憲法、其他法律相抵觸者外，只得為文字之修正」（同條 II）。第三讀會為立法院就預算審議所為的最終「立法」程序，之後再咨

14 立法院職權行使法第 8 條第 2 項規定：「政府機關提出之議案……。……有出席委員提議，40 人以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀。」此即一般所謂的逕付二讀程序，可省略付委審查之程序。

15 立法院職權行使法第 1 項規定：「第二讀會，於討論各委員會審查之議案，或經院會議決不經審查逕付二讀之議案時行之。」

請總統公布。

十二、總統公布

如果上述程序均順利進行，則預算審議應於會計年度開始一個月（即十一月三十日）前完成，即由立法院經三讀程序議決，並於會計年度開始十五日（即十二月十六日）前由總統在總統府公報以「令」公布之（並參照預算法五一規定）。預算案經立法院三讀通過並經總統公布後，即成為法定預算（同法二參照）。依憲法第三七條規定：「總統依法公布法律，發布命令，須經行政院長之副署。」¹⁶由於法定預算被視為形式上之法律，故公布時須經行政院長之副署。另立法院在決議之後，除咨請總統公布外，亦須將該決議案送交行政院，俾行政院對之決定是否提起覆議。行政院如決定接受立法院之該決議，則須在總統公布後重新調整、編製法定預算。【月旦法學教室第 60 期，2007 年 10 月，第 67 頁】

在正常情形下，總預算案依限經立法院議決、總統公布後，即完成立法程序，相關機關得據以執行。然而，在例外情形，總預算案可能無法如期完成立法程序，為免政府機能陷於停頓，此時即須有解決之辦法。再者，預算編製機關行政院所提出之總預算案，於立法院審議期間如經過大之修正，可能導致編製時之原意盡失，當初所提出之政策目標無由達成，或有其他重大窒礙難行之情事，此時須有一制度以供行政院促請立法重作考量，此即一般所稱之覆議制度。覆議與預算未如期完成之解決辦法，均屬例外制度，並非預算審議之必要程序，但不能不預為建置，以下分述之。

十三、覆議

依中華民國憲法增修條文第三條第二項第二款之規定，行政院對於立法院決議預算案之全部或一部，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於覆議案之處理方式為：覆議案不經討論，即交全院委員會，就是否維持原決議予以審查。全院委員會審查時，得由立法院邀請行政院院長列席說明（立法院職權行使法三三參照）。覆議案審查後，應於行政院送達十五日內提出院會以記名投票表決；如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。如贊成維持原決議者，超過全體立法委員二分之一，即維持原決議¹⁷；如未達全體立法委員二分之一，即不維持原決議；逾期未作成決議者，原決議失效（同法三四、憲法三 II②參照）。

十四、總預算案如不能依期限完成之補救辦法

16 憲法增修條文第 2 條第 2 項對憲法第 37 條設有限縮副署範圍之修正，但不影響法律公布之副署。

17 立法院職權行使法第 34 條規定「超過」及「未達」二分之一之規定方式有漏洞，蓋如此一來剛好二分之一之本數即無所歸屬，將無法決定其法律效果，故應回歸憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款之規定，贊成維持原決議者為「二分之一以上」，以包含本數。

依預算法第五一條規定，總預算案的審議時程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，俾便行政院及相關預算執行機關在會計年度開始前得據以準備施行。然或因政治上之嚴重對立，或因立法院之急情，總預算間有未能如期完成者，事屬例外，應該盡量避免，以免政府機關之運作受到不良影響。然而，我國在中央政府政黨輪替後，此種例外情形卻逐漸常態化，預算對立日益嚴重，影響國事運作，令有識之士憂心。例如二〇〇七會計年度始於二〇〇七年一月一日，而總預算案實際完成立法程序，由總統公布則遲至同年的八月十五日，延宕達九個月之久，朝野對立之嚴重情形竟至如此。

總預算案之審議，雖不能依預算法第五一條規定期限完成，但尚能在會計年度開始前完成者，至多只造成短暫不便，行政機關尚可因應；但如於會計年度開始前不能完成審議時，各機關預算之執行，依同法第五四條之規定為：

「（一）收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。（二）支出部分：1.新興資本支出及新增計畫，須俟本年度預算完成【月旦法學教室第 60 期，2007 年 10 月，第 68 頁】審議程序後始得動支。但依第八八條規定辦理或經立法院同意者，不在此限。2.前目以外計畫得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。（三）履行其他法定義務收支。（四）因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。」

由於上揭規定仍然以會計年度內法定預算能夠成立為前提所提出之暫定性的解決辦法，就此而言，具有「暫定預算」的性質；但法定預算能於年度內成立究屬主觀之期待（雖然很難想像最終不成立的情況），萬一未能成立時，亦需有一終局之解決辦法，就此而言，除「新興資本支出及新增計畫」外，其餘之收支，實際上似亦具有「施行預算」之性質¹⁸。另為避免預算執行之爭議，行政院（主計處）另訂有「中央政府總預算未能依限完成之執行補充規定」，作為各機關執行之依據。

肆、預算審議之類型與範圍

一、審議之類型

由於各國政治情勢各自不同，其預算審議之實態亦各自有異，就各國立法體例中，有關預算審議大致可分為四種類型¹⁹，包括：

（一）相對積極型（Relatively active）

立法機關對於預算政策，包括支出規模、收入籌措、債務餘額等，具有影響力，並可主動提出增加支出預算之意見，以美國國會最具有預算審議之權力。此係因為美國採

18 有關暫定預算與施行預算之區別，參照拙著，財政法：第一講，預算的基礎概念，月旦法學教室，5 期，2003 年 3 月，86 頁以下。

19 參照徐仁輝，公共財務管理：公共預算與財務行政，智勝，三版，2002 年。

行嚴格三權分立的總統制，又將預算權歸為立法權一部分之必然歸趨。

（二）被動型（Reactive）

預算政策由行政機關主導，但立法機關亦可被動地對預算規模、收支方針等提出修正，如美國各州議會屬之。年來，我國立法委員之職權意識高漲，尤其在二〇〇〇年政黨輪替後，朝野在立法法競爭激烈，遂使立法院成為重要的政治中心，每年的預算審議亦成為政治上的重頭戲，朝野雙方攻防激烈，立法院的預算審議漸具有相對積極型的雛形，但由於預算政策仍由行政院主導，立法院之審議權亦受到限制（後述），故而在分類上，我國之預算審議仍屬消極型。

（三）邊際型（Margial）

立法機關可對新增或變更之預算額度及公共計畫項目作小幅度之刪減，此種預算審議權受到嚴格限制的類型。頗類似預算範圍部分審議制，但就其審議權之限制則更嚴格。

（四）橡皮圖章型（Rubber stamp）

立法機關由於相對於行政機關或政黨領袖，居於弱勢地位，因此在預算審議時僅作核准預算之背書動作，未對預算進行實質審查。此時之立法權僅屬名目上之立法權，有名無實。我國立法院在戒嚴時期之預算審查，以及現今少數支共產國家均屬之。

二、預算審議之範圍【月旦法學教室第 60 期，2007 年 10 月，第 69 頁】

世界各國立法機關審議政府預算之範圍，依其廣狹，可分為部分審議制與全部審議制兩種，以下說明之：

（一）部分審議制

凡依據法律、契約或以前年度業經核定之項目與標準等所估列者不予審議，而僅審議新增及變更之計畫者，謂之部分審議制。因此部分審議制並非由立法機關隨機或有意識選擇部分預算項目加以審議，而係專指審議新增或變更之預算項目或其他法律規定之項目而言。本制度之優點在於：因議會僅審議新增及變更之計畫，可大幅減輕議員之負擔，理論上可以加速審查並縮短審議期間，避免未能依法定期限完成總預算審議，影響到年度預算之執行。議員可使用較多之時間審查新增及變更計畫與預算，可提高預算審議之品質。其缺點則在於：原有計畫可能執行效率不彰，或已無必要繼續執行，如果行政機關仍照列計畫與預算，在部分審議制下，議會未能對此部分加以審議刪除，不符合議會全面監督政府預算之原則。

（二）全部審議制

凡政府預算之一切歲入與歲出，不論有無法律根據或契約規定等，每年度均須經立法機關之審議通過，方能成為法定預算者謂之，此與預算編製時的零基預算精神正相符合。其優點在於：本諸零基預算之精神，從零開始全部加以審議。議會每年對預算全部

內容均加以審議，可有效監督政府全部財政收支，符合預算原則。其缺點則在於：因政府預算規模日趨龐大，對所有計畫均加以審議，可能無法在規定之審議期間內全部審議完畢，甚或有實施暫定預算之情況。因審議時間有限，亦可能會降低審議品質。

我國預算審議之方法，依預算法第四九條之規定：「總預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序。其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別決定之；歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別決定之。」由於規定「為主」，並非「為限」，故知係採全部審議制。就特種基金之審議，預算法第五十條規定：「特種基金預算之審議，在營業基金以業務計畫、營業收支、生產成本、資金運用、轉投資及重大之建設事業為主；在其他特種基金，以基金運用計畫為主。」除載明主要之審查項目，而與公務預算有所不同外，亦揭櫫係採全部審議制之精神。但無論如何，上揭規定均賦予立法院審議全部預算案之權限，至於審議之實情如何？則屬另一問題。**【月旦法學教室第 60 期，2007 年 10 月，第 70 頁】**