

預算法講義

～目錄～

第一章	預算法之基礎理論.....	1
第二章	預算的基本原則與法律性質.....	5
第三章	預算之效力—兼論大法官釋字第 520 號解釋.....	10
第四章	預算主決議與附帶決議之效力.....	15
第五章	預算之編製.....	19
第六章	預算之審議權及其界限.....	23
第七章	預算增額修正之禁止—評司法院大法官釋字第 391 號解釋.....	27
第八章	預算之執行.....	29
第九章	特種基金與附屬單位預算.....	35
第十章	決 算.....	39

◆預算法之規範架構

第一章	總則	§1
第二章	預算之籌劃及擬編	§28
第三章	預算之審議	§48
第四章	預算之執行	§55
第五章	追加預算及特別預算	§79
第六章	附屬單位預算	§85
第七章	附則	§91

第一章 預算法之基礎理論

壹、序言

一、預算的功能：對財政作用（收、支、管、營）之民主統制的重要媒介

〔財政民主主義〕：影響行政質與量

國民對國家以預算方式表現的施政計畫進行監督及統治的重要手段

二、透過預算的審議對整體國政進行監督

→我國採〔預算同意制〕：行政與立法之互動

—中央（憲§59、§63）：行政院編製→立法審議

—地方（預§96）：地方行政機關編製→地方立法機關審議

◎機能論：預算的絕大部分係由行政部門執行，立法機關在專業能力、人力、物力資源上通常難以肩負編制預算之重責大任的現實情況

貳、預算的概念

一、預算（預先算定）之定義：

國家「原則上」於一會計年度內以收入與支出為中心所定立之財政計畫，經議會議決而成立，授權並課政府以執行義務之制度。

◎例外：跨年度預算

—繼續經費（預§5 I ②）

—法定經費（預§5 I ③）

—特別預算（預§83）

◆預算¹

歲入：國家一切收入－（債務之舉措＋前年度歲計賸餘之移用）

歲出：國家一切支出－債務之償還

（一）形式意義的預算：財政權之賦予（執行支出與收入之依據）

1.憲法上意義：立法院賦予行政權執行預算內容之權限

例：裁減經費（預§71）²→財政權未必全部賦予其下之各部會

2.行政法上意義：國家賦予各國家機關動支歲出預算金額範圍內款項的權限

法定預算成立後，須經「分配預算」程序³（預§55）

→受中央主計機關核定（預§§56、57）／執行受上級機關監督（預§58↓）

例：動支預備金（預§70），將其附加或補足於動支機關之單位預算

（二）實質意義的預算：政府（或私人）一定期間財政計畫之系統性計數表示

¹ 預§13

「政府歲入與歲出、債務之舉措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。並得編列會計年度內可能支付之現金及所需未來承諾之授權。」

◆歲出預算 v. 歲入預算

歲出預算：政府各機關一會計年度內為推行各項政務之一切支出計畫，但不包括債務之償還

歲入預算：政府一會計年度內為支應上項支出計畫所籌措之收入，但不包括債務之舉措及以前年度歲計賸餘之移用

² 預§71

「預算之執行，遇國家發生特殊事故而有裁減經費之必要時，得經行政院會議之決議，呈請總統以令裁減之。」

³ 預§2

「各主管機關依其施政計畫初步估計之收支，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。」

二、平衡預算

(一) 預算之效力主要集中在支出部分（不因此授權政府得僅依預算之依據而為收入）

→收入部分主要受租稅法律主義之拘束，歲入預算不能取代法律，必須在個別實定法找法源

(二) 健全財政主義要求下之「**平衡預算義務**」（經常門預算應收支相符→以經常收入支應支出）⁴

預算既僅屬預先算定，難免有實際執行的結果與先前之試算不符，仍應力求平衡

—行政機關→預算案「編製」階段

預估歲入時（配合既定歲出目標）

—短估：尚符合財政健全主義（除非有財產之讓受有圖利他人之情事）

—多估：立法院應同時刪減收支，而不宜僅就收入刪減，再責由行政部門自行刪減支出

—立法機關→預算案「審議」階段

三、歲出預算之規範效力在「授權性」而非強制性（課予義務）

議決金額是賦予政府處理該財政事項之**最高限額**，而非要求政府具體為預算所定的支出或債務負擔行為

—收入預算：一會計年度內國民負擔總額的估計

—支出預算：賦予政府支出合法性根據的最重要因素→**授權性法規**

參、預算之分類與內容

一、國家預算與地方預算→適用主體之不同

(一) 中央政府總預算

預算係以基金為基礎單位構成，預算中已定用途之現金或其他財產，均稱為**基金**（一般、特種）

◆預§16 之分類

—總預算

—單位預算

—單位預算之分預算

—**附屬單位預算**（與總預算分開編制）

—營業基金：供營業循環運用之國營事業預算

—非營業基金：特種基金預算—（營業基金+信託基金）

—作業基金

—特別收入基金

—資本計畫基金

—債務基金

—附屬單位預算之分預算

(二) 附屬單位預算：與總預算案同時提出於立法院（預§46）

(三) 追加預算與特別預算

1. 追加預算⁵

「法定預算」未列有某項經費，或雖列有此項經費，但不足支應時，所提出追加經費預算

⁴ 預§23

「政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，**資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘**不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。」

⁵ 預§79

「各機關因左列情形之一，得請求提出**追加歲出預算**：一、依法律增加業務或事業致增加經費時。二、依法律增設新機關時。三、所辦事業因重大事故經費超過法定預算時。四、依有關法律應補列追加預算者。」

預§81

「法定歲入有**特別短收**之情勢，不能依第 71 條規定辦理時，應由中央財政主管機關籌劃抵補，並由行政院提出**追加、追減預算**調整之。」

(1)追加預算如遭濫用：歲出膨脹，增加國民負擔，應限於歲出大幅增加、歲入嚴重短缺時

(2)追加預算係對法定預算內容的變更或補正→必須由立法機關審議〔財政民主主義〕

2.特別預算⁶

為因應情事之緊急需要，例外得在特別預算審議通過之前，先支付一部份

(四)地方預算：中央政府事前之自治監督（維持最低限度之全國一致性，避免各自為政）

二、概算、預算案、法定預算與分配預算：依存立時期不同、法律地位而區分（預\$2）

—各主管機關就每一年度之歲出及歲入應編成年度「概算」（內部程序）

→以歲出為主，歲入僅實際有收入之機關編列

—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」（內部程序）

→預算案之存立，以繫屬於立法院的期間為主（約為9～11月，憲\$59、預\$51前段）

—經立法院三讀通過、總統公布（預\$51前段），即完成法定程序，稱為「法定預算」

三、法定預算（實行預算、本預算）、暫行預算與施行預算

因立法院被解散、或立法院之議事效率不彰，法定預算不能在期限前審議通過而成立

為維持政府正常運作，避免「預算空白」之臨時性或替代性的預算制度

(一)暫行預算（暫定預算、假預算）：過渡用

使政府在無法定預算依據的情況下，亦得臨時性為必要最小限度之支出

◎前提：法定預算之成立雖有遲延，但在會計年度內將會成立

(二)施行預算：替代用（實行預算的一種）

◎前提：法定預算在年度內不能成立，產生完全取代法定預算的效果，有違〔財政民主主義〕

惟前年度預算仍經立法機關審議通過，具有授予財政權之效果，特其期限屆滿，而以施行預算名義延長其效力而已，與完全未經立法機關授權，而由行政機關獨斷決定之情形仍有別

(三)我國制度（預\$54）⁷：

「擬制的暫行預算」（法定預算在會計年度內能通過為前提、毋須經立法院另行審議通過）+

「施行預算」色彩（依上年度之法定預算+無期間之限制）

肆、預算的本質概念

一、計劃性：單年度財政營運之計畫

(一)指針性：設定目標，而不具完全的法效性

(二)綜合調整性：整合一切合理、可用之人力、物力資源

(三)時間性：設定達成目標之時間→可分短、中、長期目標

(四)構造柔軟性：目標達成度與資源投入的質量之間應該具備彈性與可變性

二、法律性

(一)議會（統制）性：必須經議會審議、議決→〔財政民主主義〕

(二)法拘束性：在實體效果上產生某種程度的法律拘束力

⁶ 預\$83

「有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：一、國防緊急設施或戰爭。二、國家經濟重大變故。三、重大災變。四、不定期或數年一次之重大政事。」

⁷ 預\$54

「總預算案之審議，如不能依第51條期限完成時，各機關預算之執行，依下列規定為之：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：（一）新興資本支出及新增計畫，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。但依第88條規定辦理或經立法院同意者，不在此限。（二）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。」

三、「計劃性」與「法律性」的相剋與相容

—相剋

—法律（假設指針）：重視形式上的合法性

—計畫（目的指針）：著重在一定期間內達成目標的實質內容

—相容：均屬設定指針的規範

—計畫之不確定要素降到最低（存在一個會計年度之短期計畫特性、各部門專業化）

—法律的強行性擔保計畫目標的實現

第二章 預算的基本原則與法律性質

壹、預算的基本原則

一、總計預算主義（預§13）

（一）定義

預算編製時應以歲入與歲出各自之總額編列，而非僅以歲入與歲出相抵後之淨額編入預算
→預§6 限縮歲入與歲出之概念（前者排除非實質性收入、後者排除債務之償還）

（二）比較：純計預算主義（淨收入／淨支出）

存在議會監督所不及的財政收支活動，使議會喪失檢討、審議未列於預算書上之支出的相對優先性，勢將妨害預算整體效率之提昇

例：附屬單位預算（預§86、§89）編列於總預算書時

→將非營業基金之作業賸餘或公積撥充基金額排除在外，而不必編入總預算

◎為適應營業基金的市場機制而設→然有害預算整體之通觀性，不利〔財政民主統制〕

（三）因應議會制度之缺陷

1.專業能力不足

2.審議對象龐雜、時間倉促緊迫

→以使議員、乃至主權者國民得以在不具備專業知識的情況下，瞭解國家財政收支的全貌

（四）功能：通觀財政全貌，適正經理、明確化預算執行責任

二、會計年度獨立原則

（一）定義：各會計年度的收支與他年度的收支分立

〔權責發生制〕：作為收支原因之法律上權利義務關係發生，即以該時期決定會計年度之歸屬

例：預§14、§15 歲入及歲出之年度劃分原則、預§61 歲出分配預算之轉入支用以同年度為限

（二）功能：政治責任歸屬明確、使國家財政健全（避免跨年度財政支應）

例：執行預算時若遇到歲入不足之場合，本該以撙節或裁減支出的方式因應，而不應先為支出原因行為，而待下年度之經費支應

（三）例外：經費有難以以會計年度區分的事實，割裂適用的結果→造成政務推行困難

繼續經費（預§76）、特別預算（預§83）→跨年度

三、預算單一原則

（一）定義：「形式上」要求政府之收入與支出必須編列於同一預算（採取單一會計方式編列）

（二）比較：預算完全性原則（「內容上」要求所有政府收支完整編列於預算書上）→有互補關係

（三）功能：增加財政通觀性及統一性、彰顯各收入與支出間不存在結合、對應關係，避免財政僵化（各項收入均以總支出支應）〔國庫統一制度〕

（四）例外：避免國家事業之績效計算、資金營運情況不明確→有害適切計算與經理

1.特種基金（預§4）：專款專用→應朝限縮的方向通盤檢討

2.經常門與資本門（預§23）⁸：

發行公債所得之收入需對應於資本門支出→對經濟建設（福留子孫）

◎資本預算最大之作用在於作為發行公債之依據→資本支出往往有擴大趨勢

⁸ 預§23

「政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。」

3.特別預算（完全分立於法定預算而分別編列、提出）

4.追加預算？（雖與本預算分立，但究屬本預算之變更，是否屬單一原則之例外，仍有可議）

四、**明確原則**（預§97：「預算科目名稱應顯示其事項之性質。」→來源別、用途別）

（一）定義：預算的編列層次分明、科目明確、用語單義統一

（二）功能：易於編製、審議、執行，避免爭議

△國務機要費、特別費爭議（因科目、歸屬、定義不明）

五、**嚴密原則**

（一）定義：預算估計力求準確，使預估與結果之間的落差縮小

（二）功能：使預算審議具有實益、使預算成為具有法效性的規範

◆縮小計畫與現實間之差距之可行作法

—技術調整

—改善景氣預測技術

—與景氣連動之收支變動預測技術

—期間調整

—縮小預算執行期間

—縮小預算編制準備期與實施期之時間差

六、**事前原則**

（一）定義：預算應於會計年度開始前合法成立

（二）功能：加強民主統制

（三）例外：預算空白之解決方法（預§54）→施行預算、暫行預算

七、**公開原則**

（一）定義：預算須對國民公開

（二）功能：受國民監督、與資源之有效分配、經濟之安定成長等政策目標之達成息息相關

（三）內涵

1.預算案、法定預算及預算執行之結果應該有規律的、以易解的方式對外公開，使國民易於瞭解此種資訊

2.預算審議除國家安全上之理由，而應守秘密之部分外，應完全公開，使編制機關與審議機關同受國民之監督

3.對於預算之批評應該完全自由，並且不得因此蒙受任何不利益

貳、預算的法律性質—日本學說

（以「法定預算」為對象→立法機關之議決，對其屬性有何影響？）

◆議會之財政權

—事前：預算之審議

—事中（管理權）：報告之聽取／同意權之行使

—事後：決算之審議

一、**預算行政說**：預算係行政行為→與現今〔財政民主主義〕不符

(一)〔訓令說〕：預算乃天皇對行政機關之訓令，不具法規範性

→上級對下級機關或長官對屬官所發之職務命令，僅發生內部拘束力

(二)〔承認說〕：預算乃國會對政府一年期的財政計畫加以承認之意思表示，僅於國會與政府間有其效力→與法律乃是國家與國民間之行為有所不同

◆〔承認說〕預算與法律差異之處

一預算為議會對政府所為之意思表示（法律係對國民）

一預算之效力僅發生於議會與政府間

→批評：組織法亦具有相同特性，但無人能否認其法律性

一預算之效力僅只存在於各該會計年度內，原則上以一年為限

→批評：限時性立法可得到明證

一預算並無變更法規之效力，新的預算亦無優先舊法之效力

二、〔**預算法規範說**〕（**特殊國法形式說**）：預算雖與法律有異，但仍不失為法規範之一種

「預算」與「對政府僅具自我拘束力的行政行為」應可加以區別

一歲出預算：限定支出之**時期、目的、金額**＋授權之效果

一歲入預算：指明收入之財源＋某程度限定收入**時期**之效力

→批評：與法律間之效力位階不明，無法指明解決之道

（法律與預算之不一致應盡可能避免，但鑑於預算審議程序一般而言不如法律周詳，並僅以一個會計年度為對象之性質所限，似難承認其有改廢法律之效力）

三、〔**預算法律說**〕：預算係法律之一種，但制定程序與效力與一般法律有差異

參、我國預算之法律性質

一、大法官之見解

(一)〔#391〕⁹立委審議預算得否移動或增減預算項目？

→形式法律之行政行為、措施性法律，理由構成接近預算行政說中之〔承認說〕

一**實質上**：行政行為

一**形式上**：特殊之法律

◆預算案之特殊性

	法律	預算
提出	關係院或立委	行政院
審議時限	無	有
規定內容	權利義務	具體數字記載所需經費
拘束對象	不特定人	政府機關
持續性	無限制反覆	一年度、一次

◎批評

一將預算誤為「預算案」

一縱令區別預算與法律有所不同，要不能據此正當化預算之性質應為行政行為

(二)〔#520〕：維持措施性法律之見解，但不再強調其為行政行為（強化了預算的法規範性）

⁹ 「預算案實質上為行政行為之一種，但基於民主憲政之原理，預算案又必須由立法機關審議通過而具有法律之形式，故有稱之為措施性法律者，以有別於通常意義之法律。」

二、本文見解→求之於法律之特徵（尤其是本質要素）

（一）區辨預算性質之目的：與法律衝突時之效力位階問題

（二）差異

1.法定程序：法定預算所踐履者為特殊立法程序

- 預算提案權專屬行政院
- 議會審議時之修正權受到限制
 - 減額修正（○）
 - 增額修正（×）
- 預算合法成立後，尚須經決算程序，方屬完足

2.名稱：不牴觸中標法之規定，而為一種「無名法律」

3.規範形式與構造

（1）規範形式

- 法律：文字表示
- 預算：一年期財政計畫的計數表示

（2）規範構造

- 法律：設定一定條件—預告其結果（「若P則Q」的假設構造）
- 預算：不明顯具有此種規範結構（僅歲出預算→設定目的、上限—授權或課以執行義務）

4.法律本質性要素

（1）社會性（著眼於法律係社會規範之一種）

- A.〔預算行政說〕—〔全體社會說〕：對國民不生直接拘束力，否認法規範性
不承認一切部分社會之法→欠缺理論一貫性（因不否認組織法規之法規範性）
- B.〔預算法規範說〕—〔寬鬆的全體社會說〕：承認拘束政府機關（部分社會）的預算仍為法規範之一種，不過有別於全體社會的法律，並且不能牴觸全體社會法罷了
- C.〔預算法律說〕—〔部分社會說〕：具備某種法的特徵而得與其他部分社會區別之集合體
僅拘束執行機關，其效力不直接及於一般國民

（2）一般性（#391 似認此非法規範之本質要素）

- 就類型上屬於相同範疇之人與生活關係，應給予平等的規範、指令
- 禁止個別性法律、措施性法律（預算具有對象特定、事項具體而具備一次性的**具體性特徵**）
- ◎縱令此種法規範與一般法律之間仍有等差，至少難以否認預算具有某種程度之法規範性

（3）強行性

- 法律為擔保其實效性，必須有強制力以為後盾（強行性乃強制力的先行概念）
- 預算執行過程中所受的審計監督→手段有事前拒簽、事後剔除追繳、對執行預算人員之懲處
仍得擔保法定預算被遵守（有一定的強制力）
- 授權法性質：預算範圍內之收入與支出，均屬合法
- 限制法性質（較薄弱）
 - 歲入預算：實際收入與預算數不相符合的情形屬常有→強行性甚低
 - 歲出預算：支出**金額、時期、目的**加以限定，但無拘束執行機關必須完全依照之效力
→部分強行性

三、預算的法律性質與效力之關係

—採〔預算法規範說〕

- 仍須個別檢討此等法規範之法效性，不得遽論其法效性應十分低下

- 採〔預算法律說〕→有引申過廣之疑慮（兩者差異仍鉅大，不應機械式的適用法規適用原則）
→歲入與歲出並應分別論列其效力，以得到客觀可行之結論

肆、預算的機能

使一財政計畫適於民主統制，並透過預算之執行以追求國民福祉與公共利益

- 一、政治機能：政府政策具體化的財政工具，執行成效關乎政績之優劣
- 二、財政機能：實現政策目標所需之最高支出額，與將來可能獲取之收入相互對照並獲得保障
- 三、財務統制機能：劃定政府財政活動界線的統治機能（尤其在歲出預算）
- 四、經濟政策機能：發揮所得重分配、促進社會福利、調整景氣、促進經濟成長
- 五、計畫機能：整合各種政策目標、活動、資源之有效機制，提高資源分配之效率（量出為入）

第三章 預算之效力—兼論大法官釋字第 520 號解釋

壹、預算與法律之不一致

一、預算法律性質論之界限（兩者不一致之效力位階？）

- （一）〔預算行政說〕：法律優先原則→預算不得牴觸法律
- （二）〔預算法規範說〕：效力優先性非可一概而論
 - 法規命令、行政規則→法律優先
 - 法律→可能有新舊法或特別法與普通法之關係
- （三）〔預算法律說〕：優先劣後仍須個別論列

二、預算與法律之不一致

（一）有法律、無預算：未編制預算、預算被刪減除

1. 歲入預算

◎**預算外收入**：法律規定收入依據，但法定預算中並未列有該筆預算，而由行政機關依法行政之結果，所得之收入

- 自由性收入（○）
- 強制性收入¹⁰→須「追加」預算或「併入」決算
→行政院未編製／立法院刪除強制性收入：違法（法未明文→現屬政治責任之範疇）

◆**雙重授權（機能不同、效果各異）**

- 法律授權：財政行為之原因行為（例：行政行為）之授權
- 預算依據：財政行為之授權

2. 歲出預算→因法律規定而造成義務性支出（例：公務員俸給）

(1) 預算外支出禁止¹¹

(2) 支出應具備：行政行為依據（法律）＋財政行為依據（預算→具體之授權行為）

(3) 解決方法（避免導致行政權限無由發動）：

- A. 因行政院未編列：僅能以預算案違法（或違憲）為由，退回重編
（憲§70、〔#391〕：立法院無由將該筆預算補行列入）
- B. 因可歸責立法院使之未成立：限制其審議權

（二）有預算、無法律

◎**區別標準**：對此收入/支出之「原因行為」有無受到法律保留原則之拘束？

- （V）：該原因行為仍無法行使（例：賦稅不得徵收）
- （X）：該歲出或歲入預執行即無違法之處（例：行政指導、出租公有財產等）

☆預算並非屬法律保留原則所指稱之「法律」，從而不生法規創造力

¹⁰ 預§24

「政府徵收賦稅、規費及因實施管制所發生之收入，或其他有強制性之收入，應先經本法所定預算程序。但法律另有規定者，不在此限。」

¹¹ 預§25

「政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為。（第一項）違背前項規定之支出，應依民法無因管理或侵權行為之規定請求返還。（第二項）」

1.歲入預算

- 強制性收入→租稅法律保留、干預保留（非稅之強制收入）
- 自由性收入（○）

2.歲出預算：同樣視有無法律保留而定

三、預算與法律衝突時（認為預算乃是與法律同位階之法規範為前提）

（一）積極同位原則：依一般法規適用原則

→評：法律與預算之規範對象不同，因機能不同、效果有異，不生優先劣後、相互取代關係

（二）消極同位原則（實務）：不能相互取代（對不同行為之授權→兩者所適用範圍不同）

→預算不得改廢法律（反之亦然）

貳、預算的效力

「以一個會計年度為限，由議會對行政部門的支出與債務負擔行為確認其正當性」

◆預算

- 歲入：強制性收入、自由性收入、半強制性收入
- 歲出：金額、目的、時期

一、歲入預算之效力

指明歲入來源並預估其金額，故其效力甚為薄弱

→原則上不拘束行政機關，收入超過部分（預算外收入）非當然違法；不足部分通常亦無責任

（一）**強制性**收入→應依法律規定收納（原因行為屬典型侵益行政→受法律保留原則之拘束）

- 1.無真正賦予歲入機關財政權之效力→不具有「法規創造力」
- 2.預§24：法律與預算雙重授權
- 3.歲入預算係強制性收入之「必要條件」→無歲入預算即無強制性收入

（二）**自由性**收入

- 1.法定預算即足作為財政權賦予之依據
- 2.縱欠缺預算依據而構成「**預算外收入**」亦合法
- 3.歲入預算係自由性收入之「充分條件」→有歲入預算即有自由性收入
- 4.須以法定預算作授權之例子
 - 處分公有財物（預§25）
 - 大宗動產/不動產買賣（預§26）
 - 增加預算外債務（預§27、財劃§34）

（三）歲入預算之修正

- 1.無法定預算之情形（依民主正當性，分別處理）

（1）立法機關刪除預算：方式濫用→應修法刪去獲取該筆收入之法律依據

（刪除預算之行為，並未影響歲入機關獲取收入之法定權限）

（2）立法機關減額修正：較保守預估→僅具形式上預算平衡之效果

（除非該收入可由歲入機關單方面掌控，例：出售公有財產之收入）

（3）行政機關未編列：應由行政機關「追加預算」（否則有規避立法監督之疑慮）

2.立法機關增額修正：**事實上或政治上拘束力**（以免遭立法機關追究政治責任），僅在**禁止層面**

- 督促國營事業機關提高經營效率，充裕國庫（非課以完全執行之強制層面）
- 避免預算執行機關以不當之低價管理、處分公有財產，藉以圖利他人（禁止層面）

二、歲出預算之效力→預算效力主要表現於此（金額、目的、時期）

（一）支出之「金額」

1.不能多，只能少（**限定支出之最高數額的效力**）

—逾越各科目金額的支出→原則上構成違法

—不足額之支出→不當然違法

2.緩衝制度（預算調整制度）：

(1)經費流用：預\$63「用途別」科目之流用→※修法¹²

(2)預備金（在預算內設置→有別於事後追加預算）：緩和「目的」及「金額」上限之限制

—第一預備金（預\$22 I ①、\$64）

—第二預備金（預\$22 I ②、\$70）

→動支限制（預\$22 II、III）

（二）支出之「目的」

1.目的外使用禁止

預\$62 本：科目間禁止流用→尊重議會審議權（經審議通過後，該科目即成政治契約之一部分）

「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。」

2.緩衝制度（調劑立法機關的民主統制要求、預算的有效利用）：

(1)預\$62 但「但法定由行政院統籌支撥之科目及第一預備金，不在此限。」

—第一預備金：**單位預算中緩解支出目的限制的最重要機制**

—由行政院統籌支撥之科目：軍公教人員生活津貼及各項補助→目的不設嚴格限制

(2)預\$63：就經費流出部分，亦可獲得解除支出目的之限制

（三）支出之「時期」（預\$61、72）

1.原則：今年的經費今年用（賸餘不得在下一年度由原執行機關依原目的繼續使用）

2.原因：**單一年度預算** + **會計年度獨立原則**

3.例外（避免對其他國家作用的平順運作帶來障礙）：

(1)出納整理期間之支出

（決\$2 II、103 年度中央政府總決算編製要點第 7 點）→因採權責發生制（當然結果）

(2)依權責發生制所為之支出（預\$72 但）

「但已發生而尚未清償之債務或契約責任部分，經核准者，得轉入下年度列為以前年度應付款或保留數準備。」→會計年度結束前造成支出的原因（例：已締約並取得勞務，但未付款）

(3)繼續經費（預\$5 I ②、\$39、\$76）

→雖一次列明計畫所需之多年度經費，但須於各該年度分別編製預算，每年仍應由立法院審議

¹² 修正理由：此設計雖考量到經費使用的彈性，但可流出額度彈性過大，容易產生浮濫弊端，造成預算的實質效益降低
舊預\$63：「各機關之歲出分配預算，其計畫或業務科目之各用途別科目中有一科目之經費不足，而他科目有賸餘時，應按中央主計機關之規定流用之但不得流用為用人經費」

新預\$63：「各機關之歲出分配預算，其計畫或業務科目之各用途別科目中有一科目之經費不足，而他科目有賸餘時，得辦理流用，流入數額不得超過原預算數額 20%，流出數額不得超過原預算數額 20%但不得流用為用人經費，且經立法院審議刪除或刪減之預算項目不得流用」

參、釋字 520 號解釋及其評釋

一、[#520]（國會編核四預算，但行政機關欲停建核四）¹³

- （一）違法：維持法定機關正常運作及執行法定職務之經費→影響法定機關存續者
- （二）合法：非屬國家重要政策之變更＋符合預算法所定要件→主管機關依其合義務之裁量
- （三）應經立法機關參與：施政方針或重要事項
 - 1. 參與性質：**必要的程序上參與**（行政院對立法院負責之憲法意旨＋立法院之參與決策權）
 - 2. 反對之效力：不當然違法，須另尋他途解決

二、商榷之處

（一）就法定預算之強行性應區分歲入與歲出分別論列

1. 「歲入」預算效力

就自由性收入而言，由於收入原因行為毋須受到法律保留原則之拘束，因此歲入預算即得單獨成為收入之依據（本號解釋有所疏漏）

2. 「歲出」預算效力

（1）未區分不執行與不完全執行

（2）未提及禁止效力

（3）歲出預算之強行性

A. 強制力（強制預算執行機關據以執行之效力）

→區別不執行與不完全執行，論列其是否構成違法（出於何種原因），有究明之必要

B. 禁止力（預算之執行不得違反法定歲出預算所定之時期、目的與金額）

（二）「預算不執行」之違法性商榷

1. 法定機關僅機能停擺，不會因此無法存續→無該當可能性

2. 以預算手段達成修法（憲）目的，較可能發生在「審議機關」而非「執行機關」

（三）合法之「預算不執行」

若因經濟情勢變動等因素，以致歲出預算無法執行或需裁減時→依預§71 裁減經費

通案性裁減之性質，尚由行政權內部（總統及行政院）自行決定，舉重明輕，對屬於個案決定不與執行之情形（本案），更無不得由行政部門決定之理

（四）「立法院之程序參與權」商榷

未經立法機關程序參與者→存在有得（應）經補正之瑕疵

1. 立法院參與權並無效果（無法直接導出停止執行預算行為之違法性）

2. 所有歲出預算所經程序相同（民主正當性同），為何因用途不同而效力不同

（本號解釋從歲出之用途論列不執行之合法性）

¹³ 「預算案經立法院通過及公布手續為法定預算，其形式上與法律相當，因其內容、規範對象及審議方式與一般法律案不同，本院釋字第 391 號解釋曾引學術名詞稱之為措施性法律。主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情況而定。諸如維持法定機關正常運作及其執行法定職務之經費，倘停止執行致影響機關存續者，即非法之所許；若非屬國家重要政策之變更且符合預算法所定要件，主管機關依其合義務之裁量，自得裁減經費或變動執行。至於因施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，則應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權，依照憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條規定，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢。本件經行政院會議決議停止執行之法定預算項目，基於其對儲備能源、環境生態、產業關連之影響，並考量歷次決策過程以及一旦停止執行善後處理之複雜性，自屬國家重要政策之變更，仍須儘速補行上開程序。其由行政院提議為上述報告者，立法院有聽取之義務。行政院提出前述報告後，其政策變更若獲得多數立法委員之支持，先前停止相關預算之執行，即可貫徹實施。倘立法院作成反對或其他決議，則應視決議之內容，由各有關機關依本解釋意旨，協商解決方案或根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局，併此指明。」

肆、代結論：行政機關不執行歲出預算「非」屬違法

一、法定預算之效力

（一）歲入預算：授權性與強行性甚低，僅其與法律並用時具有完全之法規效力

（二）歲出預算：意義在授權、禁止，而非強制（課予義務）

預算執行權之賦予，功能上具有對行政部門「授益」之性質，難謂其目的在課執行機關以執行之義務

二、預算執行過程之控制：行政部門內部控制＋獨立審計監督（避免陷於違法與浪費）

三、除涉及違法外，預算執行與否應由行政部門自行決定（責任政治）→預§79 未規定追減預算

（一）不完全執行預算

預算之動支，由於必須遵守節約及效率原則，若不完全執行亦得達成政策目標，性質上無不許之理，且應加以鼓勵，使國家資源發揮最大效用

（二）不予執行

在政策目標已然放棄之前提下，預算不予執行，當然亦非法所不許，但必須由選民決定此種政策目標之放棄是否應負起政治責任

第四章 預算主決議與附帶決議之效力☆☆☆

壹、立法院決議之相關概念

一、法定決議與法定外決議

(一) 法定決議

1. 類型

(1) 憲法上之決議 (如憲§63)

(2) 法律上之決議 (如中標§7 審查行政命令之權)

2. 立法院職權擴張之原則→原則上立法院不得自行擴張其職權

(1) 應依憲法之規定

(2) 具體之決定權應由憲法個別授權 (立法者本被賦予者為抽象的法規制定權)，例：人事同意權

(3) 須與立法權相容，且不得侵害他權力機關之憲法職權

(二) 法定外決議 (指憲法規定外之決議)

1. 除法定、自律性質決議，其他對外決議均屬之

◎地方議會既得透過議員提案方式以擴張其決議權，則無法定外決議存立之餘地

2. 其效力原則上應受質疑

憲§63「其他重要事項」之概括職權→受到同條列舉議決權之類比上的對照限制，性質上亦受到立法權範疇的制約

二、預算之主決議及附帶決議

(一) (不真正的) 主決議與附帶決議之區別

1. 作成程序

(1) 主決議：經院會三讀通過，總統公布 (與法定預算同時作成之決議)

(2) 附帶決議：通常僅由各委員會決議，未經議會議決，亦未經總統公布

2. 內容

(1) 主決議：以與預算不分割的「條件」或「期限」為主 (預§52 I) 應附隨於主意思表示而存在
「法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律所不許者，不在此限。」

(2) 附帶決議：除主決議外之事項 (預§52 II)「立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理。」→排除「條件」與「期限」，為執行或編製預算之注意事項

3. 存在形式

(1) 主決議：與預算不可分割 (可與法定預算分離而獨立存在，實不應亦毋須做成主決議)

(2) 附帶決議：法定外之單純決議，少有經院會決議者

(二) 主決議之範圍、界限及效力

1. 主決議之範圍與界限

(1) 容許性：歲出減額修正之舉重明輕

◆立法院審議歲出預算權

—增額修正 (×)：憲§70、〔#264〕、〔#391〕

—減額修正 (○)：原則上得為任何幅度與形式之刪減

(2) 範圍與界限：限定與預算不可分割之條件或期限

→不許其他附款之附加 (不生法律拘束力，僅具建議性質)

例：負擔，應以法律方式規定為宜，否則屬決議方式之濫用→立法權不當侵害行政權

2. 主決議之效力：不具法規創造力

(1)縱主意思表示之法定預算亦難認有強行性（授權性質較高）

(2)非抽象反覆及「條件→結果」構造

主決議僅只要求行政機關遵照辦理的內容，通常屬具體決定

(三)附帶決議之範圍、界限及效力

1.內容：排除條件、期限

2.效力：建議性質（範疇難以劃定）→事實上拘束力（政治上壓力）

3.程序：亦須經院會決議通過（組織適正要求），故目前僅由委員會通過即有待商榷

貳、預算決議之類型

一、條件與期限類型之決議→有法律拘束力

◆預算§52

—條件

—須為法律上條件（未來客觀不確定事實）→不包含立法者一方主觀意思

—條件須合法

—期限

—合法性

—合理性（不當連結禁止）

二、其他類型→法定外決議

—與預算編製、執行有關

原則上屬於行政權，立法院僅具有限監督權，如不當延伸，將違反權力分立而違憲

—與預算無直接關聯→無法律上拘束力，至多僅政治上、事實上拘束力

參、預算決議之效力

一、條件（預§52 I 肯認）

所謂「條件」，指的是「法律行為效力之發生或消滅，繫於將來成否客觀上不確定之事實」

◎不包括：以當事人一方（預算審議者）主觀之意志為效力得喪之依據→不具有拘束力

—須得到同意（×）→違法條件

—須到立法院報告（×）→違法條件

歲出機關能否進行報告，仍屬立法院得片面決定之事項，而非僅屬程序上之機制

二、期限與條件、期限混合類型→分別判斷

三、其他之主決議類型

（一）與預算編製有關

權屬行政院，原則上立法院做成決議時應該謹慎，以免違反權力分立原則（致無拘束力）

（二）與預算執行有關

權屬各該預算執行機關，會計監督權屬審計部，立法院僅在不違憲範圍內得行使有限度的監督權

（三）與預算無直接、有機之關連（法定外決議）

原則上無法律拘束力，但有相當程度屬反映民意之政策建言→事實上拘束力

【專題】實務上各種預算決議類型之效力問題

一、對預算之動支設定「需俟報告或同意後始得動支預算」之額外程序要求

—「需俟報告後動支」

—程序上之要求，目的在蒐集資訊：期限（○）

—其他型態：違法條件（×）

—「需俟同意後動支」：違法條件（×）

◎違法條件：審議權不當延伸至執行權→無拘束力，應受違法（違憲）之評價

二、強令各機關於執行上對特定事項為專案動支經費、第二預備金或經費流用

◆預算之執行

—事先應得到立法機關之同意〔事前原則〕

—執行→專屬執行機關之權限，不容其他機關侵奪

如強令動支預算，已侵越行政機關之職權範圍→構成違法

決議強調其「強制力」、義務規範之性質→與歲出預算性質矛盾（授權性），無認許之餘地

三、刪減稅課收入，並責由行政院自行調整減列經常支出〔真正的主決議〕→法定決議

—刪減稅課收入

為法定權限範圍內之決定→應在精確預估之情形下為之，否則以政治力凌駕於專業性之上

—責由行政院自行調整減列經常支出，以符平衡預算之要求

立法院審議預算時，主要職責應在於逐條審議歲出預算，避免行政機關濫權，因而以（違反專業的）刪減歲入、再反向要求行政院自行減列歲出之方式，不符合人民期待

→審議方式不當（但難以否定其效力）

四、要求行政院變更預算編列之型態（例：附屬單位預算→單位預算）→與預算直接相關

—原則：違法（預算編製權業已劃歸給行政院）

—例外：該預算編列確實明顯違反預算法之相關規定，而有害於立法院之審議權行使

五、要求行政院所屬基金暫緩某項投資（或要求為某項投資）

→與預算無關之具體決定，僅為預算之「負擔」附款，無允許之理，僅屬建議性質

六、要求法律通過及配套措施完備後，始得動支預算

—配套措施完備：條件（○）

—法律通過

→繫於立法院單方之意志，非屬法律上之條件

—原則：違法（×）

—例外：立法院已有具體之立法時程→期限（○）

七、限制附屬單位預算適用預§88 補辦預算之規定（決議：不得以補辦預算辦理之）

→抵觸法律規定，並違反禁反言原則（×），無效力可言

立法者如欲發生限定法律適用範圍之效果，應透過修正法律之方式為之，否則將破壞法安定性

肆、考題歸類

一、須俟報告或同意後始得動支預算

- 同意：非法律上條件，且條件不合法
- 報告：若係程序上要求（例：資訊蒐集），屬「期限」→其他則屬違法條件（※93 財政二 2.、97 財政二、99 財政二 2.、106 財政二 1.）

二、決議刪除歲入預算，由行政院自行調整歲出科目

- 合法但不當，理由：
 - 違反逐條審議歲出預算之職責
 - 立法機關於審議階段亦負有平衡預算義務（※93 財政二 1.）

三、要求行政院變更預算編列之型態

- 原則侵犯行政院之預算編製權→除非違反預算法，而有害審議權（※100 財政一(一)）

四、命行政機關為一定作為或不作為之主決議

- 違反權力分立（※92 財政二、99 財政二 1.&3.）

五、凍結預算之主決議

- 非法律上條件，且條件不合法（※95 財政二、97 財政二）

六、刪法定預算之主決議

- 屬方式濫用（※97 財政二）

第五章 預算之編製

壹、預算週期（以一個會計年度為期的政府收支計畫，從其開始編制到完成決算程序的時程）

編制階段（憲§59+預§46）→審議（憲§63+預§51）→執行（預§12）→決算（憲§63、§105）

→行政院於每年8月底前向立法院提出預算案→立法院於每年11月底前審議完成→總統於12月16日前公布

◆預算過程之權力制衡機制

一 編制階段

僅有司法概算獨立、立法概算之實質上受尊重

一 審議階段

立法權透過預算承認（同意）制監督行政權的重要機制

一 執行階段

一 執行權主要由行政機關職掌

一 執行之監督：監察院審計部以審計監督之方式為之（立法院幾無置喙餘地）

一 決算階段

行政院提出決算於監察院→審計長審核，提出審核報告於立法院→立法院進行審議

貳、我國預算編制權專屬行政院

一、憲§59 僅規定「提出」，非無解釋空間（未明定編制權專屬於行政院）

二、我國劃歸行政院之原因：

（一）行政院為執行機關→最能符合實際需要、財政收入之權責實由行政院負責

（二）立法院編制、專業能力不足，政治考量過多→可能扭取整體之資源分配、減弱權力制衡色彩

（三）預算法明訂編制權歸屬行政院（預§46）

◎非不可將預算編制權歸給立法機關，或由立法機關適度參與，以精確反映人民需求

參、我國政府預算之結構

一、依預算之種類與層次區分（預§16）

◆總預算

一 單位預算→單位預算之分預算

一 附屬單位預算→附屬單位分預算

（一）總預算（預§17）

1. 歲入與歲出

（1）單位預算（預§40）：總計預算主義

預§18

一 機關單位

一 基金單位

（2）附屬單位預算（預§86）

純計預算主義→僅表示與普通基金間之收支關係，無法得知實際收支→有礙預算之整體通觀性

一 營業基金

一 非營業基金

2. 債務之舉借

3. 以前年度歲計賸餘之移用

4. 債務之償還

（二）單位預算（預§18）

- 1.法定預算機關（有單獨組織法規者，規模太小則編列為分預算）
- 2.應編列「全部」歲出歲入之特種基金預算

（三）附屬單位預算（預§19）應編列「一部」（指預§86 I）歲出歲入之特種基金 →特種基金絕大部分編列於附屬單位預算

（四）單位預算及附屬單位預算之分預算（預§20）

乃單位預算及附屬單位預算之內部結構（以機關別或基金別分類）

二、依基金別區分（預§4）

（一）基金定義：「已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產」

→一切預算均以基金之型態存在

（二）分類：

- 1.普通基金：歲入之供一般用途者
- 2.特種基金：歲入之供特殊用途者
 - (1)營業基金
 - (2)債務基金
 - (3)信託基金
 - (4)作業基金
 - (5)特別收入基金
 - (6)資本計畫基金

三、依收支性質區分（預§10）

（一）劃分

- 1.資本門
 - (1)歲入：減少資產及收回投資（資本收入）
 - (2)歲出：增置或擴充、改良資產及增加投資（資本支出）
- 2.經常門：除資本門收支以外之一切收支

（二）區分實益（預§23 後段）：性質與效果有所不同，應分別就其收入限定用途

- 資本支出（國家資本之投入）：把餅做大→資本收入與經常收入均得支應
 - 具有長期投資或取得耐久財之意義→有可能增益經濟與稅收之成長
 - ◎非實質性收入（建設公債、賒借收入）→限定於資本支出用途
- 經常支出（維持國家正常運作之日常費用）：一次性的消費財→僅得以經常收入支應
 - ◎具有決定第一預備金編列上限之效果（預§22）

（三）問題

- 財源之自由性提高，但區分意義減損
 - 資本門收入範圍太窄→經常門收入範圍廣泛（因扣除關係）
 - 資本門支出範圍太寬→經常門支出範圍減縮（因扣除關係）

四、依科目層次區分（預§37）

（一）歲入科目

- 1.款（來源別科目，例：稅課收入）→與財劃法的收入項目相對應
- 2.項（收入機關）
- 3.目（來源別子目，例：所得稅）
- 4.節（來源別細目，例：營所稅）

（二）歲出科目

- 1.歲出政事別科目：
 - 政事別（例：民政支出）
 - 業務計畫（例：原民會）
 - 工作計畫（例：非營業特種基金）
 - 用途別（例：原住民特種基金）
- 2.歲出機關別科目：
 - 主管機關（例：司法院主管）
 - 單位預算機關（例：司法院）
 - 業務計畫（例：一般建築及設備）
 - 工作計畫（例：交通設備）

肆、預算編製之相關法律規範

一、司法概算獨立（預§93）

- （一）本條設計一方面確保司法機關不受不當干涉（限制行政機關之編製權），另一方面兼顧權力制衡（**僅限制行政機關的編制權，而不及於立法機關之審議權**）
 - 行政院得以外加意見之方式，表明見解，以利於立法院之審議
- （二）司法院仍不得直接提案於立法院
 - 1.預算提案權專屬於行政院
 - 2.避免破壞總預算整體之均衡性（全國之供需及收支）

二、試行報告事項（預§29）

使知悉國家資源及其運用效益，並對空氣污染及稀有動物之保護等，做一番檢視分析

（一）國富統計

一國在某特定時點，全體國民所擁有財富之總值，依當時幣值評估獲得之總金額

（二）綠色國民所得帳→環境成本

反映經濟發展的同時，對自然環境與資源的利用程度及衝擊效應

（三）稅式支出→租稅優惠（例：儲蓄投資特別扣除額）

係政府部門透過租稅體系間接達成經濟及社會政策目標之支出

→放棄以租稅方式獲取的財政收入，以達到與徵收租稅後加以支出行為相同或更大之效益

（四）移轉性支付→所得重分配（例：社會救濟金、補助金、退休年金、公債利息）

以是否消耗民間資源加以區分

政府將國民所得透過「租稅→國庫→政府支出」的過程，使民間資金由國民一方移轉於他方

三、法定應編列事項

- （一）重大建設及重大計畫之編列程序（預§34）→立法機關在編制階段有限參與之意義
- （二）歲出概算優先順序（預§43 I）→使立法機關於審議時得以參照取捨
- （三）補助地方政府經費之說明（預§38）
- （四）預備金（預§22）→為因應預算編製失算的情形，乃以不特定支出目的的預備金制度因應

伍、我國預算編製之相關法律問題

一、編製過程欠缺民主統制（與行政專業的技術因素難以調和）

- （一）編制階段具積極形成性格，審議階段僅具消極性格（憲§70 增額修正禁止）
- （二）如何預先建立回饋機制（避免預算編製脫離民意）→於編制階段反映民意

二、科目定義不明確（預§97→為落實明確原則）

歲出預算之編列，其政事別、計畫或業務別與用途別科目之定義，關係到動支預算之範圍以及因此衍生的合法性問題，必須謹慎應對
→致生國務機要費與特別費事件

三、跨年度預算制度不夠健全（預§39）

「繼續經費預算之編製，應列明全部計畫之內容、經費總額、執行期間及各年度之分配額，依各年度之分配額，編列各該年度預算。」

- 似含有一次審議，即拘束以後各年度之意義
- 繼續經費逐年編列預算重複接受審議（減損跨年度預算制度之效果），反使最初之審議不夠慎重

四、特種基金規模過分龐大→有違預算單一原則→應盡可能加以限縮，以維持「例外」性質

- （一）與總預算規模主從不分
- （二）模糊附屬單位預算所該具有之市場性

因將營業與非營業性質之特種基金均編列為附屬單位預算→予人含混、夾帶的印象

- （三）大多列為附屬單位預算而產生純計預算主義的缺點（有害財政通觀性）
→有違總計預算主義

第六章 預算之審議權及其界限☆☆☆

壹、預算之審議

意義：透過審議賦予預算民主正當性（民主統制）

◎預算權

- 行政：編製、提案、執行權
- 立法：審議權、決算權（不完整）

貳、預算審議之類型與範圍

一、我國預算審議之類型：被動型

◆審議之類型→依立法機關審議之寬嚴及其功能是否發揮區分

- 相對積極型：可主動提出增加支出預算之意見（美國）
- 被動型**：預算政策由行政機關主導，但立法機關亦可被動對預算規模、收支方針提出修正
- 邊際型**：立法機關可對新增或變更之預算額度及公共計畫項目做小幅度之刪減，但無法審查全部預算，審議權受到嚴格限制→部分審議制
- 橡皮圖章型：僅做核准預算之背書動作，而未能對預算進行實質審查

二、我國預算審議之範圍：全部審議制（預\$49、50）

- 優點：可有效監督政府整體財政收支，符合預算原則
- 缺點：因審議時間有限，可能會降低審議品質

參、預算審議權之界限

一、審議時程上的限制：法定預算必須在會計年度開始前成立

- 開始：憲\$59、預\$46→會計年度開始前四個月提出預算案
 - 結束：預\$51→會計年度開始前一個月
- 審議期間為每年9~11月

◎與一般法律案之審議大不相同

縱令立法院對總預算案有意見，亦僅能夠過審議方式修正，而不得拒絕審議，否則有違民主政治之基本原則（否則將陷入憲政僵局）

二、**歲出**預算增額修正之禁止（憲\$70、〔#264〕、〔#391〕）

憲\$70：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議」

（一）不禁止歲入預算增額修正

強化歲入機關增加收入之努力義務（事實上拘束力）

→議會審議預算的主要功能在於扮演國庫看門狗，不得自訂政策目標而以預算追求之，歲入增額修正並不牴觸議會此種角色

（二）總額增加（真正的增額修正）之禁止〔#264〕¹⁴

- 1.該解釋尚在憲\$70之文義範圍內
- 2.理由：防止政府預算膨脹，致增人民負擔
- 3.疑問：在總額不增加前提下之預算科目間增減調整（不真正的增額修正），似不禁止

¹⁴「按憲法規定，行政院應提出預算案，由立法院議決之，旨在劃分預算案之提案權與議決權，使行政院在編製政府預算時能兼顧全國財政、經濟狀況與年度施政計畫之需要，並為謀求政府用度合理，避免浪費起見，委由代表人民之立法院議決之，以發揮其監督政府財政之功能。為貫徹上述意旨，憲法第七十條明文規定...以防止政府預算膨脹，致增人民之負擔。立法院第八十四會期第二十六次會議決議：「請行政院在本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」，乃對於行政院所提預算案為增加支出之提議，雖係以委員提案方式作成，實質上仍與前述憲法規定牴觸，自不生效力。」

(三) 預算科目調整權亦禁止〔#391〕¹⁵

1.該解釋擴張憲§70之文義範圍

2.縱使在總額不增加之情況下，科目間（款、項、目、節）金額移動增減亦禁止理由：

(1)預算（案）與法律（案）性質不同

(2)政策成敗無所歸屬，責任政治難以成立

【評析】

1.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

2.若增額修正有責任政治的問題，於減額修正時問題恐怕更嚴重，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，政治責任應如何歸屬？

→比較法上，非必然應予禁止

解決之道，應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

三、歲出預算減額修正之界限？（憲法及預算法上皆未有禁止之規定）

(一) 法定經費（義務經費→強行規定之編列，具自動計算性質）之刪除與刪減

預§5 I

「法定經費，依設定之條件，於法律存續期間按年支用。（第一項第三款）法定經費之設定、變更或廢止，以法律為之。（第二項）」

→每年均經過審議，與其他經費無異，但編列之依據係因法律規定，故屬行政院之義務，行政院若未編列此等預算，固有違法之虞

例：預備金（預§22）

1.違法

(1)違反設定法定經費之法律

(2)違反公法上誠信原則（禁反言）→方式濫用

例：立法院刪除公務員之法定俸給預算，除在合理期間內進行相關修法，使法律與法定預算趨於一致，否則應解為該預算審議違法

→應堅持法律修正應先於預算審議，避免立法院透過預算審議方式以達到實質修法目的

2.違憲（有待大法官解釋，應持肯定見解）

(1)破壞憲政秩序（立法機關於制定設定法定經費之法律時→放棄此部份經費之刪減權）

(2)人權保障（社會福利經費→涉及社會權）

3.救濟

現制：覆議、聲請大法官解釋

→有創設暫行性救濟措施（暫時執行機制）必要（因預算審議違法，無構成當然無效之先例）

(二) 必要經費（未達法定經費之程度，如其支出顯然必要）之刪除與刪減

例：總統作為憲法機關

—法定待遇：法定經費

—行使職權所需之必要費用：必要經費（具體金額非事先依法設定，但亦應獲得確保）

¹⁵ 「立法院依憲法第六十三條之規定有審議預算案之權，立法委員於審議中央政府總預算案時，應受憲法第七十條...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。」

- 1.全數刪除有違法之虞（使法定機關達到機能停頓之目的）
- 2.「得合理刪減」→個案判斷
- 3.界限：法定機關之必要經費之運用→刪減牽涉到重大人權問題、國家安全問題
- 4.機制：事先協商機制→提起救濟→事後暫時執行機制

（三）**政策性預算**（執政黨所提出）之全數刪除（不能期待在野黨無條件支持執政黨所提預算）

- 1.違反民主原則
- 2.關鍵：惡意杯葛，以立法權奪回行政權
- 3.參考基準：地制§40V「經費之刪除已造成窒礙難行」

◎程序解決機制：**協商預算**（可仿效）→由自治監督機關逕行決定預算

（四）**其他不合理刪減**

◎合理刪減：立法院之目的在於促使歲出機關節約、抑制浪費，或不認同某項計畫→無違法之虞

1.僅刪減歲入，而不管歲出

(1)歲出部分：怠忽職權

歲入與歲出息息相關→維持平衡

(2)歲入部分：逾越權限（專業性）

歲入預算部分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，不宜代為預測，以免預算失真

2.統刪

不管個別歲出預算的編制合理性，均將之統一刪減一定比例或金額，再由主管機關自行調整

(1)批評：怠忽審查職權

(2)問題：助長浮編預算風氣、變相懲罰合理編製機關，使預算審議之政策辯論意義盡失

四、**錢坑法案**之限制

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，進而危及國家財政健全、社會公平

（一）預§91：必須先找到財源（增額修正的配套措施→以維持財政健全性）

「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。」

→為一種協商前置之規定，僅屬程序機制，實體上意義有限

（二）批評：僅訓示規定意義，無法律效果

（三）比較法

- 1.提高連署人數，賦予內閣陳述意見機會
- 2.要求量入為出，並定有年度撥款上限
- 3.授予總統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）

五、**預算決議之界限**（方式及內容）

預算審議權與立法權（立法權行使民主統治、制衡行政權的最重要工具）

→相互之間因各自制度功能之不同，亦存在有不可逾越之界限

- 立法權：制定抽象法規範，供行政機關遵循，配合法律保留、法律優先、法規創造力等原則
- 預算審議權：透過財政權賦予之方式，提供行政機關施政時物的基礎

(一) 決議方式之界限

1. 應針對預算事項，而不應脫離「金額審議」之範疇

→ 歲出、歲入金額之維持或增刪，或與其效力相結合之附款

2. 決議中央帶立法事項

(1) 個別法或措施法之不公平問題（預算通常係就具體計畫所編列）

(2) 決議方式濫用→「假預算審議，行立法之實」

◎ 法定外決議（除憲法所定之決議權，立法機關自行創設之決議）

雖屬國民代表集體意志之展現，而應予重視→僅有建議、建言之效果，而不具備法拘束力

→ 預算決議夾帶立法事項，縱令夾帶憲§63 規定之其他決議事項

— 以行立法（×）：違憲（混淆權力分際）

— 建議事項（○）

— 動支預算之條件或期限（○）

(二) 決議內容之界限

若不當延伸至「編製權」或「執行權」→違法或違憲

陸、我國預算審議之問題

一、專業性不足→解決方法：

(一) 立法院預算中心：作為預算審議時之重要幕僚機構

(二) 公費立委助理

(三) 立委職權意識→正確職權意識的建立

二、審議拖延，法定預算難以如期成立

行政院之總預算案應盡量貼近民意要求＋若係立法院怠惰所致，應反求諸己

三、預算回饋機制不彰→反饋下一年度之預算編列（提高預算之理性）

過去式的決算審議在立法院向來不受重視→預算審議與決算審議脫勾處理

第七章 預算增額修正之禁止—評司法院大法官釋字第 391 號解釋

一、〔#391〕從預算之法律性質導出審議權之界限

(一) 本號解釋認為預算係形式法律之行政行為、措施性法律：

1. 預算提案權專屬行政院
2. 預算提案及審議均有時限
3. 預算之規定內容、拘束對象及持續性與法律均有別

(二) 批評：

1. 未論證預算（案）與法律（案）性質差異必導致兩者審議界限差異
2. 預算性質為行政行為並無法導出審議權即應受限以及應如何受限
3. 應就憲§70 規定內容細密解釋，提出明確判斷基準

二、不同意見書：不損及預算同一性

(一) 不損及預算同一性之前提下得為項、目、節間增減調整：

1. 責任政治亦及於立法院，且預算總額不會增加
2. 可能造成零和對立（僵局）

—款：損及預算同一性（×）

—項、目：有待個案權衡

—節：變動甚微（○）

〔蘇俊雄及劉鐵錚大法官所提出之不同意見書〕¹⁶

¹⁶ 「立法院依憲法第六十三條之規定有審議預算之權。立法委員於審議中央政府總預算案時，固應受憲法第七十條...規定的限制，以及本院相關解釋之拘束；但是在不增加預算案的支出總額且不損及「預算同一性」原則的前提下，立法委員除可就預算案為合理之刪減外，亦應得對各機關所編列之預算數額，在預算案之「項」、「目」、「節」等科目之間，為數額之增減調整。立法院之此項預算修正權，並不牴觸憲法第七十條之規範意旨，且合乎現代法治國家實現「財政民主主義」，貫徹立法院與行政院相互間實現責任政治等理念，自應為憲法所肯認。此項解釋原則與多數意見通過之解釋文及解釋理由，法理見解不盡相同，爰提不同意見書，說明理由如後：

一 依憲法第六十三條之規定，立法院有審議預算之權。

...惟多數大法官所持之見解主要則是涉及「財政憲法」上關於預算之法律性質的界定問題，而認為預算「實質上為行政行為之一種」，但基於民主憲政的原理，其必須由立法院審議通過，而成為「形式意義」的法律；立法院之預算議決乃相當於「批准」之性質，不能增減調整預算內之科目金額，逕行改變年度施政計畫這種「行政措施」之細節。此項見解，無疑與日本戰前所持之「預算行政說」（又名「承認說」）相當；但是此種戰前日本的學說，母寧是在說明日本民治憲法下國會與天皇的角色扮演，反映「國政專屬於天皇」的思想，戰後日本學界早已無人主張「預算行政說」，且其他多數國家亦不採此種見解，我國學說亦然。多數大法官何以肯認此項過時的學說，實為吾等所不解。

在我國民主憲政法秩序之下，預算的法律性質應採「預算法律說」（又名「特殊法律說」）的觀點；其「法規範」的性格徵諸憲法第六十三條關於立法院議決預算案之規定，以及預算法第二條對於「法定預算」之立法程序與效力之規定，意旨甚明。就其審議程序、規範對象乃至於效力的持續性而言，預算雖與普通法律有所不同，但是此正係其特殊性之所在，尚不能據而否認其規範性。而在「預算法律說」之立場下，此項規範應由立法權與行政權協力分工共同形成；且在尊重立法者於規範形成時具有民主正當性的理念下，自無逕而否定其修正調整預算之權限的道理。...

二 ...「責任政治」與「權力分立」誠為憲法上重要的組織原理，但是多數通過之解釋文，並未就其判斷是否有違反此等憲法原理之標準，做充分而合理之推論與說明；從其文義觀察，則似乎只要立法委員就各機關編列之預算項目一有流動調整，就會「實質上變動施政計畫之內容」，而違反了責任政治與權力分立之原理。問題在於，多數通過之解釋文亦肯認立法院有合理刪減預算之權限，而此權限之行使結果當然亦會變動施政計畫之內容，又何以此時即無違憲之疑義？預算之調整修正與預算之刪減，同屬立法者之預算議決行為，亦均會對行政部門之施政造成影響，多數意見實無法合理說明對此二者為不同處理之論據。...

再就基本觀念而言，憲法上之責任政治原理，不僅只適用於行政權；就民意政治而言，立法委員對其選民，亦負有積極參與政策形成之責任。政策形成既非專屬於行政權，在法治國依法行政的理念下，更有施政法律基礎之要求，而應重視立法者在政策形成上之民主正當性。此項理念，在預算之政策形成上亦然，故各國多不否認立法者就政府之預算案增刪變動之正當性，而僅基於預算之特殊性以及機能性之考量，對其權限行使加以合理限制。對於我國憲法第七十條有關立法院預算議決之界限規定的解釋，除了考量其規範意旨外，自亦應準此理念，以免對立法者之政策形成權限做不必要之限制。

另從權力分立之觀點來說，預算之編製權與提案權，本質上並無必然歸屬於行政權或立法權的道理；故法理上考量之重點，應在力求立法權與行政權之間，於各國之制度背景下，各有合理的參與空間。...而在我國，憲法已將預算案之提案權分派予行政院，則基於權力分立與制衡之原理，我國之規範重心母寧應在強調「財政民主主義」，亦即「財政議會主義」之要求，以確保立法權之合理參與。

（二）補充：

- 1.行政機關就「節」之間既可依法例外允許流用（預\$63），則立法院應亦可調整
- 2.歲出預算無法強制行政機關執行，即無肉桶分肥之問題→主要在授權性
- 3.「項」、「目」際間之移動增刪，由於變動幅度過大，在目前情況下，仍有困難度

◎立法院逕自創設政府原案所無之科目→該當憲\$70，且無視於行政院之第一次判斷權→應為不許

因此，若從責任政治與權力分立之憲政原理思考，憲法既將預算案視為一特殊的法規範而非行政部門內部的施政計畫，且將預算案之提案權與議決權分別分派給行政院與立法院，使二者能共同參與形成國家預算秩序，基於財政民主主義的原則，自應確保立法院在預算形成程序上的參與空間，方能落實責任政治與權力分立的理念。...預算案與法律案的審議程序乃至規範性格雖然存有差異，但並不表示預算案因此必然就是「實質的行政行為」，而立法者就其細節毫無參與之餘地。...基於財政民主主義應係此等規範準則之重心的考量，乃有必要對於憲法第七十條做進一步之分析解釋，探求立法院議決預算之合理界限，據以判斷立法委員在不變動總預算金額之前提下對各機關原編預算之數額在款項目節間作移動增減的合憲性。

三 憲法第七十條規定...既為憲法明定之對立法院預算議決行為的限制，自係判斷立法院諸預算議決行為是否合憲的主要依據。考察其規範意旨，一方面誠如司法院釋字第二六四號解釋所闡明者，旨在避免「政府預算膨脹，致增人民之負擔」；另一方面，根據財政憲法之學理，其亦寓有保障行政院之主動提案權責，要求立法部門應尊重行政機關對於預算規畫之原初判斷的意義。換言之，在我國的預算形成程序上，行政院具有第一次之形成權，其後立法院議決權之行使，須對之加以尊重，維持權力分立及制衡的關係。不過，對於行政院預算提案權之尊重，絕不表示立法院之議決權是只能刪減預算而不能調整預算；對於行政院預算提案權之尊重，尚不足以排除、否定特定型式之立法院議決權的行使行為。毋寧，不論是刪減預算或調整預算，立法院的議決行為均存有一定之界限，以避免因立法者之參與及制衡，掏空了憲法對於行政院提案權之保障。就此，財政法學理上，乃發展出「預算同一性」原則，據以作為立法部門議決行為之界限。

「預算同一性」原則，係指立法部門之預算議決權限，必須在不過度變動行政部門所提預算案，即維持立法部門所議決之預算案與原行政部門所為提案仍具有基本的「同一性」的範圍之內行使。蓋立法部門議決後之預算案若與原行政部門所為提案不具有基本的「同一性」，將掏空憲法分派預算提案權予行政部門的實質意義，從權力分立的觀點，自然不被容許。相對的，若立法部門之預算審議決定沒有損及「預算同一性」的話，基於財政民主主義之理念，其政策形成亦應受到保障與尊重。至於「同一性」的認定，則是以立法者所造成之變動，是否會影響行政機關原欲達成之政策目標（如法定行政任務之履行等）而為個案判斷。...

從而，對於立法委員在審議預算案時，不變動總預算金額而僅對各機關原編預算之數額在各預算單位間做移動增減之調整決定，是否有抵觸憲法第七十條之規定的問題，應可從二點來判定其容許性。首先，立法委員若不變動總預算之金額，其議決行為即應認為無違反憲法禁止立法委員於審議預算時「增加支出」的規範意旨，蓋此際並沒有會增加人民負擔之疑慮；其次，上述立法委員之預算修正，是否有侵犯行政院之預算提案權，則應求諸前引之「預算同一性」原則，進行個案之認定。抽象而言，立法委員若直接就我國預算單位之「款」為更動，勢必會改變預算之同一性而不應允許；在「項」際或「目」際間為預算之調整，尚須參酌個案之內容為判斷；至於對預算之「節」的調整，因其對於預算同一性之影響顯然甚微，應為憲法所容許。因此，立法委員在不增加總預算支出而就原預算科目下之金額有所調整流用，只要不損及預算同一性，即不抵觸憲法第七十條之規定，應屬於合憲之行為。

四 上述之解釋與判斷，容許立法委員在一定之界限內具有調整各預算項目金額之權限，亦可避免立法院在不同意見行政院所提預算之一部分時，採取全部退回、或者全數刪除之「零和對立」的方式，毋寧可形成較有效率之權力分立與互動之模式。論者或謂若肯認立法委員之此項權限，將難以防止國會之濫權，故應禁止其為此等預算議決；惟行政者未必即代表公益，立法者亦未必均會謀私濫權，在多數決之機制以及較具透明性、公開性與多元性之議會程序下，立法委員此項權限之行使，亦應得達成合理性之要求，而不應一味之禁止。

綜上所述，在現代民主法治國家，預算應視為由行政權與立法權共同參與形成之特殊法規範。而從責任政治、權力分立制衡等原理，乃至於由此進而推認的財政民主主義之要求，於預算提案權歸屬行政部門而其議決權歸屬於立法部門之國家，更應肯認立法者除得刪減預算，亦得有調整流用預算細部項目金額之權限。惟上開預算議決權之行使，於我國受有憲法第七十條之限制，不得增加總預算之支出以免增人民之負擔，亦不得損及「預算同一性」原則以合乎權力分立制衡原理之要求。是項推論與判斷未獲多數意見採納，爰為此不同意見書如上。」

第八章 預算之執行

壹、預算執行之機關與程序

命令（原因行為）與出納分離原則

一歲入預算

- 命令：財政部、各歲入機關
- 出納：代庫銀行（中央銀行）

一歲出預算

- 命令：各歲出機關
- 出納：各地區支付處

◆預算執行之意義（決算係執行成果之報告書）

- 各單位預算機關及附屬單位預算機關分別執行其單位預算及附屬單位預算
- 中央政府執行其法定預算

一、預算執行之出納機關

預算之執行，其最終之結果係以銀錢出納之方式為之，財政部為一般性的主管機關，但財政部並未自設實體國庫，而係委由銀行代理

預算執行之一般性主管機關雖為財政部，其下設國庫署，但實際上辦理銀錢出納者則為國庫代理銀行中央銀行

二、歲入預算之執行

關於歲入預算之執行，由於財政部掌理稅收，為最大之歲入機關，故主要由財政部為之，但各編列有歲入預算之機關，亦均為執行機關，各歲入機關雖然各有其獲取收入之權限，但為免發生弊端→由代庫銀行經辦實際出納業務〔命令與出納分離原則〕

各歲入機關所為者係實際發生歲入效果之命令，或為課稅處分、罰鍰處分、財產出售行為等，但均屬發生歲入效果之法律上原因

三、歲出預算之執行

關於歲出預算之執行，各預算機關均為執行機關，均有支出之權限，但仍應遵守公庫法§7所揭禁之命令與出納分離原則

換言之，雖然各歲出機關均有支出之權限，但此權限僅為**支出命令權**，得為支出之原因行為，至於實際支出乃是由支出機關通知各地區支付處以**開立國庫支票**方式辦理，至於國庫支票之兌現銀行則為代庫銀行

貳、分配預算

一、分配預算之定義（預§2後段）：分配＋按時期或按計畫進度為收支

「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。」

因法定預算係以整個會計年度為對象，就預算之具體執行而言，就其收支更應按時期或按計畫進度行之，此即分配預算

由於法定預算係立法院對其他國家機關所為之財政權賦予，其具體執行仍由各主管機關及單位預算機關為之，行政院即應將各預算執行機關所須執行之預算加以分配，亦屬預算分配之本意

二、分配預算之功能：控制預算之執行、避免會計年度內各時期收支失衡

預§55

「各機關應按其法定預算，並依中央主計機關之規定編造歲入、歲出分配預算。(第一項)前項分配預算，應依實施計畫按月或按期分配，均於預算實施前為之。(第二項)」

分配預算可視為各機關單位**預算之實施方案或時間表**。中央主計機關更將分配預算作為預算執行控制之主要工具，除對國家整體財政收支及國庫財務調度有所助益外，亦有助於達成預定之經濟目標及效果

蓋以一會計年度為對象之法定預算，雖然遵循「平衡預算」原則，但究以一會計年度為單位，如未有精確之分配預算，即可能發生會計年度內之某一時期入不敷出，而無以事先因應的情事。

—**集中支付制**：為免預算執行時，各機關間豐瘠失衡的情形發生

—**分配預算**：為免會計年度內各時期收支失衡的情形發生，並期於發生前早做因應

參、預算執行之控制

一、原則性規範

(一) **命令與出納分離原則** (公庫§7)¹⁷→防止弊病

(二) **會計年度獨立原則** (預§11) 各會計年度的收支與他年度的收支分立

「政府預算，每一會計年度辦理一次。」

各會計年度之經費應以該年度之收入支應之，特定年度的收入支出應與其他年度的收入支出分立

所謂「每一會計年度辦理一次」→每一會計年度：**編制、審議、執行一次**之意（除追加預算可能在編制、審議階段構成例外情形），執行則僅在一會計年度內為之，原則上不許跨年度（提前或延後）執行

(三) **預算平衡與收支性質限制原則** (預§23)

「政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。」

→關鍵在「**經常收支之平衡**」

—資本門收入→經常門支出 (×)

—經常門收入→資本門支出 (○)→把餅作大之效果

◎本條可連結「**赤字公債禁止原則**」→防止世代不正義

(四) **強制性收入先經預算程序原則** (預§24)

「政府徵收賦稅、規費及因實施管制所發生之收入，或其他有強制性之收入，應先經本法所定預算程序。但法律另有規定者，不在此限。」→**法律與預算雙重授權**

本條屬於與法律保留原則並行的特別限制規定，僅拘束強制性收入，但仍容許有例外情形

按政府於一會計年度內之一切收支均應編入預算，以維持預算之通關性及精確性，並確保財政民主統治機能的有效發揮，但預算外之收入並未當然構成違法，蓋預算所未預估之收入如於年度中合法發生，國庫自無拒絕之理

惟此等收入如屬強制性收入，除需受法律保留原則之拘束，應於有法律依據之情況下方得據以收入，而不得僅以預算作為「法律依據」

¹⁷ 公庫§7 I 「政府各機關（以下簡稱各機關）關於現金、票據、證券之出納、保管、移轉及財產之契據等之保管事務，除本法、其他法律或地方政府財產管理自治條例另有規定外，均應由代理銀行或代辦機構辦理之。」

(五) **預算外支出之禁止原則** (預\$25)

「政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為。(第一項)違背前項規定之支出，應依民法無因管理或侵權行為之規定請求返還。(第二項)」→及於收入行為民主統制之貫徹(原因行為不當然受法律保留之拘束)
蓋如允許政府得為預算外之支出，則因支出之原因行為(通常為行政行為)並不當然受法律保留原則之拘束，則不但因此使得預算審議失去意義，財政民主主義趨向空洞化，抑且將使行政行為亦有脫離民主統制的疑慮

◎第二項之評析

民法無因管理與侵權行為之相關規定，與本條之原因事實是否相符，已有可議之處，而預算執行是否宜以私法關係視之，從而一律援引民法規定，以為處理之依據？

(六) **大宗財物買賣應經預算程序原則** (預\$26)

「政府大宗動產、不動產之買賣或交換，均須依據本法所定預算程序為之。」
與預\$25 具有相互補充功能(可將大宗財產之買賣、交換涵蓋)
但預算程序上，只要機關單位於預算中籠統編列，並經成立法定預算，即屬程序合法，而使議會無從監督之憾，惟因本條規定之故，大宗財物之變動即需有個別、明確之預算依據始得為之，構成國有財產管理上之特別規定

(七) **預算外舉債之禁止原則** (預\$27)

「政府非依法律，不得於其預算外增加債務；其因調節短期國庫收支而發行國庫券時，依國庫法規定辦理。」→例外得以法律排除此原則，但應以追加預算辦理
按依「總計預算主義」，既然債務舉借屬必要的預算科目，則不經預算程序之公債，應無存在之空間，但為求財政健全主義不致遭受侵蝕，故進一步設本條規定

二、執行分配預算之規範

(一) 歲入分配預算之執行

- 強制性收入：法律(法律保留原則之拘束)
- 非強制性收入：法定預算

(二) 歲出分配預算之執行(預\$62 **禁止流用**、63 例外許可有限度的經費流用)

「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。但法定由行政院統籌支撥之科目及第一預備金，不在此限。」

—機關別

既依機關別編列，則各機關之預算自無許其自由流用之理，否則機關別預算將喪失意義

—政事、計畫或業務科目

而政事別科目與計畫或業務別科目均屬歲出預算編制時之必要、上層科目，如許其相互間得互相流用，則因該等編制科目而生之**歲出預算之支出目的與金額之限制效果勢將喪失**

三、行政監督

(一) 執行情形之報告(預\$65)→主動

(二) 執行情形之接受調查及提供報告(預\$66、\$68)→被動

(三) 列為準備(預\$69)→暫時凍結

中央主計機關審核執行報告或依調查之結果，如認為歲出預算之執行有暫時凍結之必要時，得將執行不力或有節省可能之歲出分配預算暫時凍結，列為準備，以俟時機成熟時再予啟動執行

肆、預算執行之調整

預算調整制度，因其所欲因應之情事變化之不同，而有不同之調整程度，從行政內部之流用，以至於編列、執行無支出目的限制之預備金，最後及於重新經議會決議之追加預算制度，受議會統制之程度各有不同

一、經費之流用

(一) 禁止流用原則（預\$62）

為免預算科目支出目的限制空洞化，進而導致預算審議失去意義
（歲入預算則無流用之道理與必要）

(二) 流用之許可（預\$63）

- 1.最下位階之用途別科目間允許相互流用，以微幅調劑盈虛（於同機關、同業務別科目下）
- 2.須以有餘補不足（原則）

(三) 流用要件及限制

- 1.資本門不得流用至經常門〔財政健全〕→經常門得流用至資本門
資本門支出有利於蓄積資本，厚實國家經濟實力→導致政府財政收入之增加
- 2.各計畫科目內之人事費
 - 不得自其他用途別科目流入
 - 如有賸餘亦不得流出
- 3.（原預算數額）比例上之限制
 - 流入上限：20%
 - 流出上限：20%

二、預備金（法定應編列之科目）之動支

(一) 特色：不明列其支出目的（在編制之初即維持一定彈性）

(二) 支應：科目預算之不足、未設科目之支出需要

(三) 種類：

- 1.第一預備金：設於公務機關單位預算中、有數額上限（預\$22 I (1)）
- 2.第二預備金：設於總預算中、數額不定（預\$22 I (2)）

(四) 動支要件：

1.第一預備金：預\$64

「各機關執行歲出分配預算遇經費有不足時，應報請上級主管機關核定，轉請中央主計機關備案，始得支用第一預備金，並由中央主計機關通知審計機關及中央財政主管機關。」
→濟單位預算機關其他歲出科目金額不足之窮

2.第二預備金：預\$70

「各機關有左列情形之一，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：一、原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時。二、原列計畫費用因增加業務量致增加經費時。三、因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時。」
→涉及到原編製科目之鬆綁，而具有執行上因時制宜之重大意義
→「送請立法院審議」應解釋為經立法院審議後，行政院的政治責任即告解除

(五) 動支限制：

預備金雖經立法院審議通過，但因**無支出目的之限制**，因此其審議之效力實際上僅及於「金額部分」，頗類似空白授權，因此於實際動支時，仍由議會保留一定之參與權，應屬兼顧執行彈性與財政民主統制原則之合理設計

1. 預§22 II 經立法院刪減、除者，原則上不得動支

「立法院審議刪除或刪減之預算項目及金額，不得動支預備金。但法定經費或經立法院同意者，不在此限。」

→法定經費之刪減或刪除，本屬違法行為，治本之道應為**確認該等決議之自始無效**，或設**暫時性救濟措施**，而非以動支預備金之方式因應

2. 預§22 III 超過五千萬元者，應先備查

「各機關動支預備金，其每筆數額超過五千萬元者，應先送立法院備查。但因緊急災害動支者，不在此限。」

→立法院被告知權（有民主統制的意義）

◎與預§70「事後審議」之規定矛盾

一般而言，備查屬事後蒐集資訊之監督手段，與送備查行為之效力無涉；而審議則屬事前之參與手段，其決議乃生效要件→預算法誤將兩者對調

三、追加預算、特別預算

→時機：經費流用與預備金制度均無法因應之緊急、重大情事變更

(一) 特別預算（預§83、84）

1. 審議程序除時程外（編製有時效性）準用總預算之規定

2. 預§83(4)→有被濫用之虞（非不可預估之緊急情形）→致「特別預算不特別」之批評

◎目前實務：特別預算案得與總預算案同時提出於立法院，亦得於年度中以追加預算方式提出

(二) 追加預算（預§79～82）

預§79

「各機關因左列情形之一，得請求提出追加歲出預算：一、依法律增加業務或事業致增加經費時。二、依法律增設新機關時。三、所辦事業因重大事故經費超過法定預算時。四、依有關法律應補列追加預算者。」

1. 預算單一原則之例外：總預算外之另一法定預算→自須由議會重新議決，以成立法定預算

2. 編造、審議、執行程序除時程外準用總預算之規定

3. 效力優先於總預算（從新從舊、特別法優先於普通法）

(三) 緊急撥款（國庫§23）

1. 時機：在完成追加預算程序前，有先為支出之必要

→須依法為之＋事後補辦追加預算→視為**追加預算之事前程序（暫時性措施）**

2. 緊急命令亦有緊急撥款功能（變更、修正法定預算之預算調整功能）

四、裁減經費（預§71）→在議會授權之範圍內仍應遵守「節約原則」

「預算之執行，遇國家發生特殊事故而有裁減經費之必要時，得經行政院會議之決議，呈請總統以令裁減之。」

(一) 時機：政策目標之放棄、重大情事變更

(二) 屬行政內部調整機制（行政院院會通過→總統令之）

伍、預算執行之移轉

預算在實際執行上，收入與支出常有無法於年度內完結，而須跨年度處理之例外情形

一、權益發生事項之處理（預\$72）

- 收入：收取權業已在本年度內發生，但至年度終了時仍未實際收得之收入（與估測有誤有別）
→預\$14(3)：權責發生制
- 支出：在本年度已取得對方之財務、權利或勞務，而在年度結束前尚未將價款支付對方者

二、視為結餘項目之轉帳（預\$75）

「誤付透付之金額及依法墊付金額，或預付估付之賸餘金額，在會計年度結束後繳還者，均視為結餘，轉帳加入下年度之收入。」

- 誤付（對象錯誤）
- 透付（超額支付）
- 依法墊付（無法定預算）
- 預付（有法定預算，依契約或業務實際需要，而預為支付）
- 估付（有法定預算，依規定或業務需要，先予概略估算支付→俟實際支用後，再行結算轉正）
- ◎有認為依法墊付金額或預付估付之剩餘金額，應以「經費剩餘」科目繳庫→「歲計賸餘」科目無從轉帳加入下年度之歲入

三、繼續經費之處理（預\$76）→構成單一年度預算及會計年度獨立原則之例外規定

「繼續經費之按年分配額，在一會計年度結束後，未經使用部分，得轉入下年度支用之。」

四、權責事項之終止（決\$7）：四年（修法：配合國會任期）

本年度預算延至下年度執行者，雖有事實上必要，但不宜漫無節制，否則政府之權責將無盡期
尤其保留數準備，如無期間限制，勢將導致預算決議授權期間過長，終致空洞化結果

陸、預算執行之相關法律問題

一、立法機關之民主統治手段欠缺→有限的立法監督機制

- 事前：審議權充其量僅具有被動之修正、同意權性質
→立法權時而將審議權擴充至執行權的情形（例：「以凍代刪」）
- 事中：預算執行過程的統治手段？
→造成立法院濫用主決議及附帶決議之現象
- 事後：決算權之統制功能有限

二、執行監督機制之完善化

如行政院主計處能貫徹預\$97之立法意旨，歲出預算之科目應能明白界定合法歲出之內含與外延，將可有效避免執行時之適法性爭議

「預算科目名稱應顯示其事項之性質。歲入來源別科目之名稱及其分類，依財政收支劃分法之規定；歲出政事別、計畫或業務別與用途別科目之名稱及其分類，由中央主計機關定之。」

◎現制中預算執行監督機制：行政內部監督＋監察院之審計監督

- （一）司法監督（預\$25）
- （二）國民監督機制有引進必要

三、法定預算及相關決議之效力與執行問題

◎法定外決議，原則上僅具事實上、政治上之拘束力，尚難認為具有法律上之拘束力

第九章 特種基金與附屬單位預算

- ◎預算均以基金之方式構成，但我國預算編製之上位階構造乃是採用總預算與附屬單位預算分立
 - 總預算內的單位預算→相當於「普通基金」
 - 附屬單位預算→相當於「特種基金」
- ◎預算編製若遵循「單一原則」，即須以單一會計編列，不應再行分立→利於通觀及立法院審議我國的特種基金卻是採「特別會計」
 - 優點：有其單獨計算成本效益乃至盈虧、績效的功能
 - 缺點：引起預算細分化、國家整體財政狀況難以掌握

壹、基金之意義與種類

一、基金之意義

(一) 基金之定義（預§4 I 本文）「已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產」

(二) 基金之分類

1. 普通基金：歲入之供一般用途者

→記載所有當期財力資源，作用在於充當政府經常施政之基本工具，以賦稅為主要來源

2. 特種基金：歲入之供特殊用途者

→必要性：

公共性的追求非必然與成本概念相排斥，在政府之行為例外須為個別盈虧計算（例：營業行為）或因其他目的（例：確保財源）另立獨立之會計制度以實現施政目標時，特種基金即例外有其必要性

◎預算單一原則（確立一般財源充當一般經費之需的「非結合關係」）

將國家之所有收入統一收納於國庫，再從國庫中應各種支出目的而為支出

—各個收入不特定支出目的

—各個支出不指明財源

→預算應盡可能以單一會計處理，使歲入與歲出明確區分對照

二、特種基金之種類（預§4 I (2)）→依用途別為分類依據

(一) 營業基金

1. 國營事業預算

2. 透過市場機制，從事營業行為，追求盈餘

3. 編製（預§86）及執行（預§88）較具彈性→得隨市場情況隨時因應，調整營業支出

(二) 信託基金（所有權屬信託者，而非國家）

1. 退撫、勞退基金

2. 基金不足支應時由政府預算撥補支應（非純為他人利益而管理之單純信託性質）

(三) 債務基金

1. 考量代際負擔公平，為有效降低公債餘額

2. 具有循環運用、投資之性質，故列為附屬單位預算

(四) 作業基金

1. 運用基金及其孳息執行各項任務之留本基金→不以獲取盈餘為目的，但仍應追求最高之效益

2. 以自償性格作為共同特徵須再商榷（自償性高低不一）

(五) 特別收入基金

1. 專款專用（收入面與之出面相互關連）

2. 特定收入來源通常係因法律強制規定，主要基礎在於原因者付費（非稅公課）

例：社會福利基金、就業安定基金

—優點：反應成本、約束需求，減輕財政負擔

—缺點：限定國家特定收入之用途，不免產生排擠效應，違反「非結合原則」，對財政健全性有不良影響→僅能作為例外制度

(六) 資本計畫基金

處理重大公共工程建設

貳、特種基金之利弊→規模過大，產生反客為主之現象

一、特種基金之優點

(一) 確保財源，專款專用

1. 鯨吞理論：避免政府鯨吞所有收入，使納稅人明白所繳交稅金之用途

2. 俱樂部財理論：將用途限定於「有共同利益群體」之間，能避免產生擁擠成本

3. 防水艙理論：避免政府於一個支出項目上之缺失或浪費，其不良影響擴散至其他部分，有害財政健全→避險作用

(二) 降低總預算規模，避免預算失真（虛胖現象）→純計主義：真實反映預算規模

—一般單位預算：政府會計

—特種基金收支：財務會計

(三) 保持執行彈性→必須敏感反應市場變化，以決定其損益虧損（例：預\$88）

二、特種基金之缺點

(一) 違反預算單一→降低民主統治

現行預算制度，即在總預算外另外分立附屬單位預算，其下並有甚多各自獨立之特種基金，既獨立計算盈虧，其實態難以掌握

(二) 易致財政僵化→特種基金優先保障（財源特定）、專款專用→減損「以有餘補不足」的功能

(三) 「避難到特種基金」，規避預算審議（為獲取執行之便利）

凡與市場契合性較低，具有高度可預測性、不易變動之性質者→謹慎賦予執行彈性

參、特種基金之相關問題

一、特種基金之財源

特種基金財源應能自主支應，不應仰賴普通基金挹注（實然則非）

二、特種基金之編製（※100 財政一 2.）

(一) 依預\$17Ⅲ、\$18、\$19 特種基金可編列於**附屬單位預算**（實務多編於此）或單位預算

(二) 依特種基金之性質區分其編製

—單位預算：不計盈虧之公務預算性質

→**政事型基金**（債務基金、特別收入基金、資本計畫基金）：實現政府施政目標

—附屬單位預算：循環性質，與市場機制有密切關係

→**業權型基金**（營業基金、作業基金）：具營業或準營業性質→執行上具較大彈性

◎附屬單位預算既具有例外之性質，其編製應採限縮原則，而應僅以與一般公務預算性質上差距較大（或難以相容）之業權型基金為對象

→契合實際需要＋符合預算編製時之單一、明確等原則

—信託基金

三、特種基金之設立、裁撤與合併

(一) 特種基金之設立

層請行政院核准+預算程序(立法院授予財政權)

(二) 特種基金之裁撤與合併

→須定期檢討其存續之必要性

1. 特種基金之裁撤

(1) 因情事變更或設置目的達成，而已無存續必要

(2) 限時性基金已屆終期

(3) 基金之績效不彰→應建立一評鑑制度加以評價

→裁撤後，權益歸屬國庫

2. 特種基金之合併

「同機關、同性質」合併原則

肆、特種基金之民主統制

◎特種基金不但是預算上之制度，更為行政組織之一種→負有行政任務、具有獨立運作之特色

一、特種基金之設立無須法律保留，其屬行政事項

→仍應經法定預算之程序(統制意義有限)

二、特種基金之管理→著重管理委員會之公正組成

(一) 預§4Ⅱ：「得」另以法律定之→立法有裁量權

(二) 如何導入監督機制係重要課題→委員組成應公正客觀

—符合設立目的

—符合「最小費用、最大效益」之節約、效率原則

—不可偏廢管理過程中之專業性與民主性要素

三、特種基金之監督

(一) 行政監督

設立時之核准+設立後之監督考核

→主管機關通常擁有包括任命(管理委員會、董事會)權在內之相當權限

(二) 立法監督

—預算監督：特種基金之創設→非經立法院之同意，不得設立

—法規命令審查權：行政院訂定之收支保管及運用辦法(應送立法院)

—預算審議：特種基金每年之預算

(三) 審計監督(審計部就各特種基金有關收支之執行成效，得隨時實地調查)

—合法性監督

—效能性監督

→與普通基金並無太大差異

伍、附屬單位預算

一、編製(預§85、§86Ⅰ、§89、§45Ⅰ、§46)

形式上應編成綜計表，隨同提出立法院審議

二、審議(預§50)

實務上均於審議總預算案後，始審議附屬單位預算案

三、執行（預§87、§88、§77、§78）

附屬單位預算（較具彈性）與單位預算最大不同之處在執行

一預§87

法定預算成立後之分期實施計畫等，尚得「配合業務增減需要隨同調整收支」，並「併入決算辦理」，而賦予因時制宜之彈性

一預§88

明定「得先行辦理」之權宜措施，抑且解免預§25～§27 之限制

第十章 決 算

◎決算法之定位

係就預算之編制與執行結果加以檢視、追究責任，並產生回饋作用的機制→具有統制機能

壹、決算之概念

一、決算之概念、性質與機能

(一) 統制機能

審計部的審核（專業監督的統制）＋立法院的審議

(二) 回饋作為將來預算編制、審議及執行之參考

政府決算除可顯示施政成果的體表徵、提示國家財政經濟演變之趨勢外，亦可分析衡量政府施政績效與缺失，藉供以後年度釐定方針、編製預算及改進財務管理之參據，最後解除機關首長及相關人員之財務責任，公開財政取信於民

◎預先算定→決定性算定

「預測→實現→檢討→回饋」之完整機制

二、決算之性質

(一) 決算為預算之延伸

(二) 決算是會計的一環

(三) 決算乃審計之依據

憲§60 行政院提出決算於監察院→憲§105 審計長提出審核報告於立法院

(四) 決算是國庫財政調度的完結

三、決算過程

(各機關編造)決算→(中央主計機關彙編)總決算→(審計部)審核→(立法院)審議→(總統)公告

貳、決算之審核

一、決§26

「審計長於中央政府總決算送達後三個月內完成其審核，編造最終審定數額表，並提出審核報告於立法院」

二、決算審核之功能

(一) 追究預算執行責任

(二) 藉此檢討預算執行成果而反映、回饋於預算編製過程

→決算之審核係決算制度之核心

參、決算之審議

一、立法院對決算審核報告之審議屬憲§63之「國家其他重要事項」，應經二讀會議決之（立院職權行使§7）

二、立法院審議對象係審核報告而非決算，故由審計長負答覆質詢之責（決算§27）

三、決算審核報告之審議具有審計長向立法院負責之意義，並為決算制度加入民主統制成分

立法院如認決算審核報告有錯誤、遺漏、重複、詐偽等問題→通知審計機關依審計法再審查

肆、決算之公告

一、公告前之立法權參與

決§28

「立法院應於審核報告送達後一年內完成其審議，如未完成，視同審議通過總決算最終審定數額表，由立法院審議通過後，送交監察院，由監察院咨請總統公告；其中應守秘密之部分，不予公告」

透過總決算之公告，可增進人民對政府實際財政狀況及謀求人民福利所做努力之瞭解，達到財務公開取信於民之目的，從而解除各機關首長施政之財務責任，具有政府資訊公開之正面意義

二、最終審定數額表之效力問題

(一) 理論上：公告後應生解除財務責任、行政責任與政治責任之效果→以免有害法安定性

(二) 實際上：審計§27→不因公告而當然解除財務責任

伍、地方政府之決算

一、〔#235〕肯認審計一條鞭制度（中央派任地方審計）→由中央直貫地方（地方決算權不完全）

二、有學者認由地方獨立行使審議權係地方自治要素之一（許宗力師）

從地方自治之原理言，欲使自治落實，非自治權得以完整行使不可，而包括審計權再內之財務自主權正是一般所承認地方自治傳統、典型要素之一。憲法既無相反規定，則承認地方有權自設機關對一般財務措施自為審計，當是唯一可能的合理解釋

三、關鍵乃專業性與獨立性，組織上歸屬並非重點（中央與地方分權之屬性不高）

決算審核在性質上為會計檢查，其後仍由地方立法機關審議→形式上已有地方參與

考量現實問題（地方財政之監督法制尚未臻健全），目前妥協式的設計有相當程度之妥當性

陸、我國政府決算之問題

一、審計資源欠缺（決算法要求過高）→例：決算§23、§24

就審計部之人力、物力質量觀之，欲負擔如此重大之職責，顯然有事實上困難；而就決算審核之實務觀之，除合法性、合規性審核外，其他部分均有聊備一格之嫌

二、決算審議之定位與效果不明

(一) 決算審議定位不明

—議案說：拘束力如一般議案→為對政府財政行為之最後確認

（憲§63似採此說）

—報告說：僅係財政報告

（實務運作上似採此說）

(二) 決算審議效果不明

—決算之審計審核：解除財務責任

—決算之審議：僅限政治責任之追究，而不具有任何法律效果

→曾有多數未審議通過，必要性與法效果令人質疑

三、決算審核與審議分工不明

審核報告經立法院審議通過，對於預算過程之終結，僅具形式意義，而乏實質功能，蓋提出審核報告之審計部並非預算之主要執行者，實際上執行預算並提出決算者，反而毋須直接對立法院負責，且立法院之審議對象既為審核報告，則其權限具有被動性（受限於審核報告之範圍、良窳）

（一）決算審核效果在確認財務責任

審計部所提出之總決算最終審定數額具有最終審定性，立法院審議時，不得逕以多數決變更之，亦即，如經審計部剔除者，不得逕行回復之，數額表上所載數額，亦不得以決議變更之；但如立法院照案通過，並經總統依法公告，則生財務責任解除之效果

（二）決算審議效果在追究政治責任

目前的制度設計，混淆了專業審計以及政治責任追究的分際

△立法院對於最終審定數額表有不同意見時，應如何處理？

為尊重立法機關行使職權起見，應解為此時立法院之決議有拘束審計部重啟審計之會計檢查的功能，則審計部應重行檢討該疑義部分

→立法院具有對最終審定數額表不同意時之**審計程序發動權**（非實體上之變更或決定權）

兼顧審計專業＋回應國民代表議會監督之必要與功能

四、決算制度之機能不彰

（一）監督功能不彰（因不具資源分配的意義）

- 1.審計人員中立性、專業性有待加強
- 2.合法性監督雖日益發揮，但基於人力物力限制，**效能性、經濟性監督**難以期待

（二）回饋功能不彰

- 1.編製：決算此一過去經驗之描述，對將來所需導向之預算編製回饋作用有限
- 2.審議：雖可恰與下年度預算同時審議而具**對照功能**，但立法院一向輕忽決算審議

五、決算資訊之相關問題

（一）決算資訊不易瞭解

（二）決算資訊未能充分支援管理決策功能

（三）決算資訊未能充分公開

◆財政的民主統制措施

－事前統制措施

- －租稅法律主義
- －公共債務法之立法
- －預算之審議
- －預備金動支之限制＋立法院之備查權（預\$22）

－事後統制措施

- －決算審核報告之審議
- －第二預備金動支數額表由立法院審議（預\$70）