

## 財政法：第三講 預算之效力—兼論大法官釋字第五二〇號解釋

蔡茂寅

台灣大學法律學系教授

近代憲政體制下，立法機關對於其他權力機構（尤其是行政機關）的制衡手段，首推立法權與預算權之行使，此兩者構成立法機關最重要的事前監督、制衡手段。反向言之，法律由於係事先得到國民代表議會同意之抽象規範，具有民主正當性，因此具有法規創造力，乃是民主國家的通則。同理，依預算法第二條等相關規定，法定預算既須由立法院三讀通過，總統公布，而與一般法律制定時所經之立法程序至少在形式上已無二致，可謂在權力分立制度下，業已得到國民代表的同意，因此發生一定的法規範效力，應無疑義。然則，具有法規範效力的預算，其效力與法律之間，就其對象、內容、強度、範圍等究屬有別，因而有必要就歲入與歲出預算分別檢討之。其次，正如同在預算的法律性質理論所探討的一般，不論就預算的法律性質採取何種見解，其實均難以直接導出預算的效力範疇及內容為何，但亦難以據此否認預算具有某種程度之拘束力。職是之故，預算與法律之關係，亦屬必須檢討之課題。以下分別檢討預算與法律之關係、以及預算之效力問題。

### 壹、預算與法律之關係

當預算與法律規定不相一致時，兩者間之效力位階究應如何決定之問題，如僅依預算之法律性質理論，實並無法直接導引出結論。申言之，第一，如採預算行政說之見解，亦不能否認預算具有一定之法效果，此正如同行政處分性質上為行政行為之一種，但其法效性仍受到肯定一般；惟其在效力位階上仍受法律優先原則之拘束，此時預算不得牴觸法律，應屬確論。第二，如若採預算法規範說之見解，則預算之規範性固無足疑，但其與法律間之效力優先性究竟孰為高下？則仍非自明之理。蓋此時預算可能為法規命令、行政規則性質，亦可能為法律性質；而其縱屬法律性質，與法律間因同時存在之緣故，仍可能有新舊法或特別法與普通法之關係，因此效力優先性仍非可一概而論。第三，縱令吾人採預算法律說（不管是一般法律抑或特殊法律）之見解，預算與法律不一致時究應如何處理之問題，仍屬無法迴避。蓋除非承認預算與法律在效力內容與位階上絕無二致，因而得依一般法律適用原則處理，否則，兩者有不一致產生時，其適用上之優先劣後問題仍屬不可迴避。

#### 一、預算與法律之不一致【~P. 83】



就預算與法律之不一致，其可能之情形約如上圖所示：

（一）就有法律而無預算之情形而言

1. 法律雖已規定收入或支出之依據，但一開始如未編列預算，此時由於憲法第七十條以及大法官議決釋字第三九一號解釋之限制，立法院無由將該筆預算補行列入，僅能以預算案違法（或違憲）為由，退回行政院，要求重編；如未重行編入該筆預算，則此時預算與法律將產生不一致。此時預算與法律之不一致，雖可歸責於行政院，但行政院仍可透過追加預算的方式補救，惟尚難據此一律解為行政院有辦理追加預算之法律上義務，蓋此時之義務仍較偏向政治責任之性質。

2. 如預算案中雖編有該筆預算，但最後被立法院刪除全部金額者，法定預算與法律間亦會有不一致之情形產生，此時可歸責於立法院，但應分別情形處理。

申言之，如若係歲入預算未能成立，則除非有預算法第二四條及第二六條情形，否則一般而言，預算外的收入並非不可能，既已收入之後，僅需併入決算辦理即可。但就、歲出預算與法律不一致之情形而言，由於預算法第二五條第一項規定：「政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資行為」，因此預算外之支出應受禁止。抑且，與抽象之法律相較，預算具有就具體事項為財政授權之性質，如欠缺此一具體之授權行為，政府自不得為支出行為。於此情形，應將行政行為與財政行為分別處理。亦即，縱令行政行為已得法律之授權，但因作為財政基礎之財政行為（例如，財政部接管基層農會之相關費用、拆除大隊拆除違章建築之相關費用等）未有法定預算之依據，此時仍不得為支出，其結果因此導致行政權限亦無由發動。

（二）就有預算而無法律之情形而言

此時應區別造成該收入或支出（即財政行為）原因之行為是否受到法律保留原則之拘束？若答案為肯定，則該原因行為仍無法行使（例如，賦稅即不得徵收、違章建築即不得強制拆除等）；反之，如若該原因行為並不受法律保留原則拘束，則該歲出或歲入預算之執行（例如，行政指導、出售公有財產等），即無違法之處。換言之，就有預算而無法律之情形而言，此時除非有例外規定，否則預算並非屬法律保留原則所指稱之法律，從而亦不生法規創造力。

此處有須強調者為：預算與法律之不同處表現在其性質上者，厥為預算乃個別具體之財政管理權的展現，法律則屬一般性規範，縱令兩者同具授權性質，但由於兩者規範事項有異，因此在適用上，其效果亦有不同。如若認為兩者具有效力上之同質性，即有援用一般法律適用原則處理之可能，惟實務上就此問題仍採消極同位原則，以下說明之。

## 二、消極同位原則

預算與法律同經立法院三讀之立法程序而成立，其民主正當性與法律殊無二致，因【~P. 84】此有認為預算乃是與法律同位階之法規範。然而，即令承認預算與法律同位，兩者間究屬積極同位抑或消極同位關係？仍須進一步探究。

按如採積極同位原則，則應依同時存在同位階之複數法律時之法規適用原則以解決預算與法律不一致之問題，無如放眼舉世各國，採積極同位原則者，毋寧乃屬例外中之例外。憲如採此一原則，則首先，以預算制定法律事項即應受承認；其次，以法律規定預算事項，亦將成為可能。前者如法國第四共和，乃將其嚴格限定於財務事項。而在第

五共和時期，則將其限定在作為預算前提之稅制或伴隨預算之法律與預算明顯牴觸時，方有可能將該等法律作為預算之一部分同時審議<sup>1</sup>。就我國之情況而論，預算與法律必須分別提案，因此此等問題應不存在。後者如美國的撥款法（appropriation）與授權法（authorization）雖不得相互修正，但是授權法中兼有撥款法並未受到禁止，此乃是以法律規定通常之預算事項，由於此時並未經過撥款委員會，因此有詆之為後門支出（backdoor spending）者<sup>2</sup>。美國雖有此種制度，但無非肇因於其特殊之歷史背景與憲政構造<sup>3</sup>，抑且此一制度亦造成美國嚴重的財政不均衡，故並非其他國家所可任意仿效。

消極同位原則謂：預算雖與法律同位，但尚不得據以改廢法律。此乃世界主要國家所採行之制度，我國亦然。究其原因，除了一般並不承認預算得以充當法律保留原則時之授權法律之外，亦與預算屬對個別收入、支出之財政行為之授權，而一般法律屬對行政行為（得擴大至司法行為等）之授權，性質上為抽象規範，兩者所適用之範圍不同有關。換言之，預算既屬對財務行為之授權，則只要預算合法成立，在此範圍內，其執行並無違法之處，但預算執行機關得否行使作為原因行為之行政權限？其關鍵在於該原因行為有無受到法律保留原則之拘束？而與預算上依據之有無分屬不同問題，不宜混淆。依此，預算與法律不一致之問題，其實並非必然須面對之課題<sup>4</sup>。

## 貳、預算的效力

政府預算與私人預算之間最大的差別在於，前者在其成立要件與效力上均有較後者更為嚴格的規定，尤其是有關前者的規範效力如何之問題，一向是具有爭議性的課題。一般而言，對於預算效力之最大公約數的理解乃是：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。換言之，超過此範圍之預算效力，除非有實定法上之依據，否則即屬見仁見智，不易獲致一致性的共識。

在財政法領域，預算乃是與法律並行的兩大重要法源之一，然而因其並不以一般國民的行為作為規範對象，而係專就國家機關之財務行為提供規範，因此有其不同於一般【~P. 85】法律規範的特色，而具有「內部行為法」乃至「組織法」之性質，亦有因之而稱其為「形式意義的法律」乃至「政治意義的法律」者<sup>5</sup>。惟如上所述，預算與法律雖經相同之立法程序而成立，但前者雖得作為財務行為之授權規範，通常卻不得單獨作為行政行為之授權規範，在財政作用隱而不彰的法學思考下<sup>6</sup>，預算之法源性即難認為完足。但此並非表示由立法院通過的預算毫無拘束力，而僅祇顯示其法規創造力較難肯認，以下區分歲入預算與歲出預算，分別說明預算之效力問題。

### 一、歲入預算的效力

1 甲斐素直，財政法規と憲法原理，八千代出版，1996年，66頁。

2 同前註，67頁。

3 例如美國採嚴格的三權分立制度，預算既屬於立法權之一環，則不論提案權及審議權均屬於議會，此與世界主要國家均採行源自英國之「預算承認制」—由行政機關編製、提案，再由立法機關承認—之制度明顯不同。再者，美國係採總統制，此亦與內閣制之預算過程有所不同。

4 相同結論，參照甲斐素直，前揭書，69頁以下。

5 參照陳新民，由釋字第520號解釋檢視我國憲法的預算法制，憲法解釋之理論與實務（第三輯），中研院發行。

6 其分析參照拙著，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，53頁以下。



歲入預算在性質上只是對特定年度內國家收入的預估，既非命令歲入機關應該獲取預算金額之收入，亦非准許歲入機關僅祇獲取預算金額之收入即為已足。換言之，歲入預算之作用主要在指明歲入之來源，並預估其金額，歲入機關通常不得僅依預算而為收入，反之，預算外之收入亦非當然構成違法。

歲入屬財政作用之一環，在外觀上與作為其原因行為之行政行為（法律行為與事實行為、公法行為與私法行為均屬可能）常成渾然一體，難以區隔。例如，稅務行政為行政作用之一環，但亦構成稅課收入之原因行為；公營事業之盈餘乃重要之事業收入，其原因則為營業行為。換言之，此時之原因行為往往係以為國庫獲取收入為目的，手段與目的間頗具牽連、吸收之關係，因此常生混同之現象。

儘管如此，「強制性收入」<sup>7</sup>應依法律規定收納，應無疑義，例如，租稅與規費（屬「半強制性收入」）之徵收，應分別依法律之規定<sup>8</sup>，蓋此等收入之原因行為屬於典型之侵益行政（例如，課稅處分），受到法律保留原則之拘束所致。至於「自由性收入」，雖然通常無須法律規定以為收入之依據，因此預算作為收入法源之之重要性格外受到肯認，但是歲入預算所列的金額仍只是對該年度可能收入的估計，其效力無非在提示歲入機關的工作目標，而無真正的授權或限制意義。換言之，歲入預算既無真正賦予歲入機關財政權之效力，則實際歲入超過預算金額固無違法之處，甚至多多益善；不足預算金額之歲入亦祇意味預算編列不夠精確或經濟景氣惡化太劇，而不至於構成追究歲入官員法律責任的事由。超過歲入預算金額的收入固然不受禁止，歲入機關亦無僅憑法定預算而足額徵收預算金額之收入的義務或權限。【~P. 86】

然而，歲入預算的效力雖如上述，但是否毫無授權規範或是統制規範的效力？則還有商榷的餘地。例如，預算法第二四條即明定，「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」，當係著眼於強制性收入無償剝奪人民財產權之重大侵益性質所致，是故此時除了法律根據之外，另再要求預算上之依據，以昭慎重，並維人民權益。於此情形，法律及預算同屬必要之授權規範，應無疑義。雖然同條但書亦設有，「法律另有規定者，不在此限」的除外條款，然此僅表示強制收入應經預算程序的規定存有例外而已，初非一概否定預算程序的必要性。

再者，就處分公有財物以獲取收入的方式（屬自由性收入）而言，預算法第二五條規定，「政府不得於預算所定外，…處分公有財物…」<sup>9</sup>；第二六條規定，「政府大宗動產、不動產之買賣…，均須依據本法所定預算程序為之」，可見政府於獲取自由性收入時，歲入預算具有授權規範的效力。此乃因為作為此等收入原因之行政行為，依傳統理論，不受法律保留原則拘束，因而乃轉求其依據於法定預算之故。另外在政府欲藉由舉債方式以獲取收入時（屬非實質性收入），預算法第二七條雖然規定，「政府非依法律，不得於其預算外增加債務…」，明示在預算外法律得單獨成為舉債之根據，但若輔以財政收支劃

7 依財政學的分類，財政收入可依其收入時有無強制性區分為：1.「強制收入」，以租稅收入為主，又稱為「權力收入」；2.「自由收入」，以公營事業收入為主，又稱「私經濟收入」；3.「中間性收入」，亦即半強制、半自由的收入，以專賣、規費等收入為準。參照莊義雄，財務行政，三民書局，1993年，157頁。

8 憲法第19條規定：「人民有依法律納稅之義務」；財政收支劃分法第24條則規定，規費之徵收，「應依法律之所定」，均為適例。

9 另在國有財產法第7條亦規定，「國有財產收益及處分，依預算程序為之；其收入應解國庫。」

分法之規定<sup>10</sup>，則預算亦得為公共債務之法源而無疑。甚至在屬半強制性收入之規費的徵收，財劃法第二四條也規定，「司法機關、考試機關及各級政府之行政機關徵收規費，應依法律之所定，未經法律規定者，非分別先經立法機關或民意機關之決議，不得徵收之」。明定預算得作為法律不備時之授權規範，尤具意義<sup>11</sup>。

綜上可知，歲入預算不得單獨作為強制性收入的法規範依據，在此範圍內不具有「法規創造力」，由於其僅係對財務行為之授權，因此亦不得作為「法律保留原則」所指稱之「法律」。但就「自由性收入」而言，由於其原因行為通常不受法律保留原則之拘束，因此法定預算似得作為收入之法源，而難否認其具有授權規範效力。然而，探討法規範之效力，除了授權性之問題外，尚須探討其限制性的問題，換言之，規範之強行性為不可避免之課題。就歲入預算而言，如上所述，並無強制歲入機關必須據以完全執行的性質，因此其義務賦課性仍有待商榷。據此，歲入預算之法律效力可謂甚為薄弱。

以下再分兩種例外場合敘明歲入預算的效力問題：

（一）歲入預算在議會不能通過或是被刪除之場合

首先就「強制性收入」而言，縱然此時在解釋上承認政府仍得單憑個別實定法的規定課徵租稅等以獲取收入，但此種「預算外收入」（尤以該筆歲入預算被全數刪除時為【~P.87】然），即令在會計處理上得「併同決算辦理」，因而不致發生問題<sup>12</sup>，但是此時歲入機關被議會追究政治責任的機率當必甚高。於此情形下，即難否認歲入預算具有事實上之拘束力（而非法律上之拘束力）。

次就「自由性收入」而言，如前所述，由於預算之不存在即意味該個別財務行為未獲授權，因而在法律有明文規定的特殊情況下，往往導致歲入機關不得獲取該項收入（例如，參照預算法二五、二六）；但除上述情形外，預算外之收入似尚不構成違法。至於就「半強制性收入」而言，由於在我國並非絕無「法律保留原則」的適用，此由財劃法第二四條、地制法第六七條第三項規定可知，因此在欠缺法律依據的情況下，現實上，歲入預算即得替代性的提供法律依據，此時即難一概否認歲入預算的授權規範效力。至若該項預算不能成立或被刪除時，由於此時預算為該項收入之唯一法源依據，因此應認為政府不得獲取該筆收入。此時自得例外肯認歲入預算之授權規範效力，但因規費法已正式施行，此一問題在實定法解釋上已失其意義。

歲入預算在立法機關不能成立與行政機關一開始即未編列該筆歲入預算之情形，在結果上雖無二致，均屬欠缺法定歲入預算，但在民主正當性上似乎應該分別處理。蓋在前者之場合，已可明白解為立法機關反對獲取該筆收入，特別是財政上之收入權限並非劃歸給立法機關，因此刪除預算之行為並未影響歲入機關獲取收入之法定權限而已，立法機關如真不欲歲入機關獲取該項收入，斧底抽薪的作法應該是將行政機關獲取該筆收入之法律（行政）上依據除去，使得行政權之行使無所附麗，方屬根本之解決辦法。至

10 財劃法第34條規定，「各級政府非依法律之規定，或議會之議決，不得發行公債或為一年以上之國內外賒借。」此處之「議會議決」當係指預算而言。另目前已有公共債務法等作為政府舉債之法律依據與限制，併此指明。

11 惟目前規費法已於2002年12月正式施行，因此本條後段之規定，大致喪失其意義。

12 依「中央政府總決算編製要點」第12點規定，「各機關經收之歲入，包括所有預算外之收入及預算內之超收等各款，均應於12月31日前繳庫，並併入決算，不得坐抵或挪移墊用。其已收因故未於上項規定期限內解庫者，得延長至次年度1月15日前解繳，並仍列作當年度之收入。財政部主管之稅課收入，得視實際情形，由財政部另定之。」可為佐證。



若歲入預算遭到減額修正之情形，則因歲入預算僅屬預估金額之性質，除非該筆收入可由歲入機關單方面掌控（例如，出售公有財產之收入），否則減額修正似僅具形式上預算平衡之效果。就後者之場合而言，由於行政機關一開始即未編列歲入預算，因而立法機關亦無由就此表示意見，此時應由行政機關辦理追加預算，方屬正辦，否則在誠信上不免予人規避立法監督的疑慮。

## （二）歲入預算遭到增額修正之場合

立法機關在審議歲入預算時，常有將某項收入調高，藉以督促國營事業機構提高經營效率，充裕國庫；或是避免預算執行機關以不當之低價管理、處分公有財產，藉以圖利他人的情形。前者如調高公營銀行、公營事業之繳庫盈餘；後者如調高公有土地或房舍的出租、出售收入，或是調高公營事業民營化之釋股收入等。由於預算終屬對將來會計年度內收支的預估、試算，其與市場狀況、實際情形不符者，事所恆有，況且交易行為並非政府單方面所可決定，因此調高收入往往導致該筆收入反而無從實現的窘境。然而，歲入預算之增額修正，對歲入機關而言其實具有拘束力，此等拘束力表現在此時歲入機關不敢以低於歲入預算金額處分或管理公有財物，而寧可不獲取該筆收入，以免因此被立法機關追究政治責任。在此情形應【~P. 88】可肯認歲入預算具有事實上或政治上之拘束力<sup>13</sup>。但是從性質上言之，此時歲入預算之拘束力仍是表現在「禁止層面」，而非課歲入機關以完全執行之「強制層面」，因此其效力雖不得一概否認，但亦難以認為堪稱完全。惟從預算執行的行政內部監督來看，似可證立歲入預算在解釋上對於政府並非毫無拘束力，執行預算的機關仍不得任意忽視，置之不理<sup>14</sup>。

## 二、歲出預算的效力

預算對政府行為所生之拘束力，如前所述雖然亦及於歲入面，但其效力主要仍以表現在歲出面為主。從而，雖然吾人並不否認歲入預算亦具有某種程度的規範效力，而非只是單純的歲入金額之預估，但是預算作為國家財務行為規範的實益，主要仍然集中在歲出預算部分，則為各方所共認。詳言之，歲出預算之規範效力，主要表現在拘束政府支出之金額、目的及時期上，其授權性十分明顯，但其強行性則主要表現在禁止性方面，至於強制歲出機關必須據以完全執行的強制性則難以確認。以下分述之：

### （一）支出之金額

如前所述，歲出預算雖不具有強制預算執行機關須為全額支出之義務，但卻具有有限支出之最高數額的效力。亦即，支出係以法定預算各歲出預算機關（含主管機關與單位預算機關、分預算機關等）各科目所定之金額為最高限度。逾越各科目金額的支出，原則上固然構成違法，但不足額之支出則不當然構成違法；再者，各單位預算機關除有例外情形外，逾越該機關預算金額之支出即構成違法。不過，由於歲出預算終究僅屬對

13 例如，政府機關在歲入預算上常有編列「罰鍰收入」的情形，此種預算雖不得單獨成為課徵罰鍰的法律依據，但其預估的歲入金額則通常會成為有權課罰鍰機關全力以赴的「努力目標」。此時即不得謂此種歲入預算完全不具有事實上之強制效力。

14 例如「為使中央政府各機關預算執行更為嚴密有效」起見，立法院曾經在 1994 年制定「中央政府預算執行暫行條例」，並在該條例第 4 條明定，「各單位預算機關列有歲入預算者，應依法切實徵收」。由於該條例亦屬法律層次之規範，因此亦可見出行政機關有切實執行歲入預算之義務，但此種義務應僅屬努力義務。惟該條例係屬「限時立法」，業於 1998 年會計年度終了時失其效力。

將來會計年度內支出的預測、試算，如限制過嚴，將不免脫離現實，並可能因而違逆預算支出之目的，轉非國民之福，是故為緩和此種支出金額效力的拘束，即有種種預算調整制度以保留其彈性，藉資因應。以下分述之：

1. 「預備金」制度。按歲出預算究為對將來支出之預估，因此與現實需用金額之間往往存有落差，若因預算金額過低，以致不能達成原先的計畫目標，亦非國家與國民之福。是故，除了事後追加預算之外，在預算內設置不定用途、以備不時之需的「預備金」，就成了一种調節預算金額限制的重要手段。換言之，預備金之設置，除了具有緩和歲出預算支出目的限制的功能之外，就各預算科目的金額限制而言，由於預備金的流入，支出金額上限的限制亦將不再存在。

依預算法第二二條規定，「預算應設預備金，預備金分第一預備金及第二預備金二種：一、第一預備金於公務機關單位預算中設定之，其數額不得超過經常支出總額百分之一。二、第二預備金於總預算中設定之，【~P. 89】其數額視財政情況決定之。」各機關於執行歲出預算如遇經費有所不足時，得經一定行政程序後，動支第一預備金（預算法六四參照）；各機關遇有需要增加經費時，得在事前經行政院核准，事後送立法院審議的條件下，動支第二預備金並調整歸屬科目金額（預算法七十）。惟不論第一預備金或第二預備金之動支，均須受到預算法第二二條第二項及第三項規定之限制。似此，預備金即構成歲出預算之限定支出最高數額效力的例外。惟第一預備金僅在單位預算內具有調節功能，而第二預備金則在單位預算間亦具有調節之功能，因此更構成單位預算機關歲出金額上限的例外規定。

2. 經費流用的許可。按預算法第六二條規定，「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」，是為經費禁止流用之原則。但同法第六三條則規定，「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。」因此，除了上揭但書基於財政健全原則所定，「不得流用為用人經費」的限制外，歲出預算執行機關針對依「用途別」編定之科目<sup>15</sup>，遇有預算金額不足支應實際需要時，例外仍得依規定流用經費。職是之故，就經費流入部分而言，可謂突破法定預算支出金額之限制。惟我國總預算科目之編製，屬於最下階單位的「節」，在性質上應屬「工作計畫」，更為具體的「用途別」科目則只列在說明欄，因此各「用途別」科目間的流用，在實務上是否構成歲出金額效力的例外，仍可再予斟酌。

最後，法定預算授權行政部門在最高金額以內動支經費之限制，可能因為追加預算之辦理而被解除。惟追加預算經議會通過者亦屬法定預算之一種，因此嚴格說來，並非預算調整制度之一環，從而亦不具解消法定預算金額限制之效力。

## （二）支出之目的

凡列在總預算主要表中之款、項、目、節各級科目，無論政事別、機關別、業務計畫或工作計畫<sup>16</sup>，其計畫內容與預算金額，均係經立法機關審議成立，而成為法定預算。

15 依「總預算編審辦法」附表所定，「用途別科目」分為「第一級科目」與「第二級科目」。第一級科目包括人事費、業務費、維護費、旅運費、軍事裝備及設施、設備及投資、補助及捐助、獎助及損失、債務費、以及預備金等十項。

16 依預算法第 37 條所定，「各機關單位預算，…歲出應按政事別、計畫或業務別與用途別科目編製之，…」；又依

預算既已分列各種科目編製，為尊重議會之預算審議權，使不致徒具形式而不具實質意義，歲出機關執行預算時應依預算所定之目的為支出，而不得為目的外之使用，此稱為「目的外使用之禁止」。換言之，預算編製之科目，層次分明，並依其性質分門別類，即已指明各機關編列該預算科目之目的，於經議會審議通過後，該科目即成政治契約之一部分，自得拘束預算執行機關。預算法第六二條本文規定，預算科目間之經費不得互相流用，即係為體現此一精神而設。

惟歲出預算究為對將來支出之預先算定，其與現實間所生之落差往往難以避免，若膠柱鼓瑟毫無變通，有時反生禍害；況且【~P. 90】立法機關之審議預算亦係為監督政府，督促其有效利用歲入資源，絕非祇為防弊即可不顧現實需要。是故在立法機關的民主統制要求與預算的有效利用之間，即須有一制度以為調劑。預算法第六二條但書所定，「法定由行政院統籌支撥之科目及第一預備金，不在此限」，當係本於此意。蓋因第一預備金設於公務機關單位預算中，自成科目<sup>17</sup>，而不受支出目的之限制，乃是單位預算中緩和支出目的限制的最重要機制；而由行政院統籌支撥之科目亦就其支出目的不設嚴格限制，現制下係指，軍、公教人員生活津貼及各項補助而言。其次，預算法第六三條規定經費之流用，就流出部分而言，亦可謂獲得解除支出目的之限制，因而亦屬例外規定。

### （三）支出之時期

歲出預算的效力不只拘束支出機關得為支出之目的與金額，對支出時期亦設有限制。亦即，每一會計年度之歲出預算的金額應於該年度內使用完畢，若有賸餘，不得在下一年度由原執行機關依原目的繼續使用，此乃採用「單一年度預算」與「會計年度獨立」原則之當然要求。預算法第六一條規定，歲出分配預算之執行不得提前支用，惟遇有賸餘時，得轉入下月或下期，但「以同年度為限」；此外，同法第七二條亦規定，「會計年度結束後，…其經費未經使用者，應即停止使用。…」可視為歲出預算之時期效力的表現。此種時期效力，一方面課歲出機關應於年度內儘可能完成支出的義務；另一方面則亦限定當年度預算只能在當年度為支出，而不得當然轉入下一年度繼續支用。

然而，國家乃以永續存在、持續活動為目的，因為會計年度的創設而作一年期的財務區分，固具有限定期間以達成預算平衡目標並據以為年度收支決算的作用，但是若太嚴格拘執於「單一年度預算」與「會計年度獨立」原則，則亦有可能對行政乃至其他國家作用的平順運作帶來障礙，防弊優於興利，轉非國民之福。是故，對於預算支出時期的拘束，即設有例外規定以為調節。以下分述之：

1. 出納整理期間之支出：依決算法第二條第一項規定，「政府之決算，每一會計年度辦理一次，年度終了後二個月，為該會計年度之結束期間」。在結束期間內主要係為帳簿之整理，但在此期間之支出，則另設有特別規定。按同條第二項規定，「結束期間內有關出納整理事務期限，由行政院定之。」而依行政院所定之「中央政府決算編製要點」第七點規定，「各機關之可支庫款、保留庫款及動支預備金各款，在十二月三十一日前尚未

<sup>17</sup> 「中華民國八十六年度中央政府總預算編審辦法」第6條規定，「歲出預算，應按政事別、機關別及用途別科目分別編列」。而預算法所定之「計畫別」則列在機關別之下。

17 例如，「歲出機關別共同性預算科目」共設有6項業務計畫（其下再設「工作計畫」項目），分別為一般行政、營業基金、非營業基金、投資支出、一般建築及設備，以及第一預備金等。至於第二預備金在「歲出政事別科目」中只列為「中分類」，並不列為「大分類」，況且亦需事後送請立法院審議，因此在性質上與第一預備金並不相同。



發生債務或契約責任者，應即停止支用。其已發生之債務或契約責任，無論本年度或以前年度，經主辦會計人員詳加審核後，各機關應於次年度一月十五日截止支付，國防部所管軍費支出得延至次年度一月二十日截止支付，並依實際開立付款憑單之日期予以記帳。」由上可知，在出納整理期間內之支付，即使在形式上已逾會計年度的終期，仍得列為該年度之支出。

2. 依權責發生制所為之支出：國庫法第【~P.91】二一條前段規定，「會計年度結束時，各機關未支用之分配預算額，除已發生而尚未支付之應付款，經依法核准保留者外，應即停止支付。」而所謂之「依法核准保留」之分配預算指的是，「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歲出應付款或保留數準備」（預算法七二但）。若再考慮會計法第十七條後段規定，「政府會計基礎、除公庫出納會計外，均採權責發生制」的規定<sup>18</sup>，則在「權責發生制」（與「收付實現制」相對）之下，只要在會計年度結束前造成支出的原因，例如，已締約並取得對方之勞務，而尚未付款之情形，則仍列入本年度決算，惟其實際支出則需在下一年度。

3. 繼續經費：預算的編列雖以一個會計年度為範圍，但遇有某一特殊業務或重大工程建設，必須跨越數個會計年度始能克竟全功時，預算法上即設有「繼續經費」制度以保障經費之繼續支用（預算法三九），以免計畫的完成受到阻礙。此種具有跨年度預算性質的繼續經費即係對歲出預算之時期效力的一個例外。

依預算法第五條規定，繼續經費係指，「依設定之條件或期限，分期繼續支用」之經費，就其編製，同法第三九條規定，「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。」可見繼續經費亦須於各該年度分別編製預算。而依同法第七六條規定，「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。」由是可知，繼續經費之按年分配額如未能於年度內執行完畢時，當然得轉入下一年度支用，而具有如同日本財政法所定之「繰越明許費」<sup>19</sup>的性質，因而構成歲出預算時期效力的例外。惟繼續經費雖係一次列明計畫所需之多年經費，但每年仍應由立法院審議，特其預算動支之時期限制有所解消而已。

## 參、釋字第五二〇號解釋及其評釋

為解決核四預算停止執行之重大爭議，司法院大法官於二〇〇一年初做出釋字第五二〇號解釋，對歲出預算之效力問題明白表示其見解。本號解釋不但在政治上具有相當之重要性，就預算之效力問題更是重要的有權解釋。以下轉引本號解釋，並評述之。

司法院大法官議決釋字第五二〇號解釋（2002/1/15）

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

18 另外在決算法第13條第1款、第2款，對於「權責發生制」亦設有規定；預算法第13條第3款對於歲出之年度劃分，則規定：「歲出科目未明定所屬時期、支付期限及預計支出時間者，歸入該支付義務發生日所屬之年度。」亦可視為採權責發生制的表現。

19 日本財政法第14條之3規定：「歲出預算經費金額之中，其性質上或基於預算成立後之事由，可預見於年度內不能完成支出時，得預先經國會之議決，轉入下年度支用。依前項規定得轉入下年度使用之經費，稱繰越明許費。」此種支出顯然排除歲出預算的時期效力，但設有應經國會議決之程序要件，以為統制機制。

範對象及審議方式與一般法律案不同，本院釋字第三九一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【~P. 92】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、產業關聯之影響，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。

#### 一、解讀釋字第五二〇號解釋

首先，關於預算之法律性質，本號解釋文重申釋字第三九一號解釋之見解，而謂：「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，本院釋字第三九一號解釋曾引學術名詞稱之為措施性法律。」至於其效力問題，理由書中則謂，「立法院通過之法定預算屬於對國家機關歲出、歲入及未來承諾之授權規範（參照預算法六至八），其規範效力在於設定預算執行機關得動支之上限額度與動支目的、課予執行機關必須遵循預算法規定之會計與執行程序、並受決算程序及審計機關之監督」。

其次，如上引解釋文所示，大法官對於歲出預算之效力並未從正面明示其見解，僅從反面就法定預算不予執行是否構成違憲或違法之問題，十分含蓄地表示其意見。易言之，本號解釋並未就歲出預算是否課執行機關以完全執行之義務，有所議論，而係就居於另一極端之完全不予執行之問題有所著墨，因此就歲出預算不完全執行之問爾，並無法從本號解釋尋求解決途徑。至於就歲入預算之效力問題，本號解釋理由書表示：「關於歲入之執行仍須依據各種稅法、公共債務法等相關規定，始有實現可能」，似乎並不承認歲入預算之授權規範性，衡請歲入預算之性質（強制或自由），似尚失諸簡略。

依本號解釋所示，歲出預算之不執行是否構成違憲或違法？應分別以下三種情形而論，即：

（一）違法：例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。

（二）合法：若非屬國家重要政策之變更且符合預算法所定要件，而由主管機關依其合義務之裁量，裁減經費或變動執行者。

（三）程序參與：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，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。

惟就第三種情形而言，立法機關之參與，其法律上性質及效力究竟如何？本號解釋似仍偏向「必要的程序上參與」之見解。**【~P. 93】**換言之，立法機關如贊成行政機關停止執行預算之決定，則該決定之適法性固無疑義；但立法機關如反對停止執行預算，則行政機關之停止執行預算，似亦非當然構成違法。蓋本號解釋文僅言及：「行政院…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」，並未明言立法機關之反對將使停止執行預算行為構成違法，而尚須另尋他途解決。

## 二、釋字第五二〇號解釋之商榷

本號解釋之標的為立法權與行政權的互動關係，並涉及核四停建之重大爭議，因此具有高度政治性，依解釋文所示，究竟立法院所享有者僅為政策參與權？抑或是與行政院共享政策決定權？論者間意見分歧，學者之評釋亦多集中於此<sup>20</sup>，反而有關預算之效力問題並未成為論爭的焦點。實則本號解釋乃是大法官首次對於法定預算之效力問題予以回應，因此無論在理論上或實務上均有其不可忽視的重要性，惟對於法定預算之效力問題，以及分別對於歲入預算及歲出預算之效力問題，本號解釋所示之見解雖非無見，但仍有若干值得商榷之處，顯見此一課題之專業性及複雜性。以下分述之：

### （一）關於法定預算之效力問題

如上引解釋理由書所示，「法定預算屬於對國家機關歲出、歲入及未來承諾之授權規範（參照預算法六至八）」，就此，大法官明言法定預算屬授權規範，其見解值得贊同。然而，就其規範效力，大法官的見解則又與上揭授權規範性不相一致，而謂，「其規範效力在於設定預算執行機關得動支之上限額度與動支目的、課予執行機關必須遵循預算法規定之會計與執行政程序、並受決算程序及審計機關之監督」。蓋如果強調法定預算之規範效力在「設定支出之金額上限與動支目的」，則其性質屬限制法而非授權法；更何況又有「遵循法規、程序，並受監督」之必要，就此，甚至可謂具有義務性而非授權性。

如本文所述，關於法定預算的效力問題，最大公約數的理解乃是：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。因此，吾人雖不否認其具有相當程度之拘束力，但顯然法定預算之授權性遠高於其義務性，就其強行性而言，亦須區分歲入預算與歲出預算分別論列，而不宜混為一談。況且，就歲出而言，法定預算之規範效力表現在限制動支金額、目的及時期等方面，本號解釋漏未言及支出**【~P. 94】**時期之限制，因而亦難謂完全。職是之故，本號解釋對於法定預算效力之理解，即難謂無前後矛盾，論述不完全之情形。

再者，法定預算雖為「措施性法律」，但為何僅具授權效力，而不具限制法之效果？

20 有關本號解釋之評釋極多，可參照月旦法學雜誌，67期，2000年，24-57頁，本月企劃「核四停建之法與政策分析」（由陳春生、李建良、葉俊榮執筆），以及同期之「核四停止興建相關法律問題座談會」（許志雄主持）；台灣本土法學雜誌，20期，2001年，43-108頁，專題研討「核四案大法官解釋研討會：以釋字第五二〇號解釋看行政與立法關係」（林子儀主持），以及同期之研究報告（由李念祖、朱百強、蘇永欽、許宗力、黃昭元執筆）；月旦法學雜誌，70期，2001年，80-91頁，「釋字第五二〇號解釋座談會」（李鴻禧主持）。另就預算效力問題著墨較多者，可參照黃世鑫，核四預算停止執行釋憲之評議——兼論立法院之預算動支審查權是否違憲，新世紀智庫論壇，13期，2001年；陳新民，前揭文。



大法官在本號解釋將其理由求諸法律與預算之峻別。按本號解釋理由書謂：「法定預算及行政法規之執行，均屬行政部門之職責，其間區別在於：賦予行政機關執行權限之法規，其所規定之構成要件具備，即產生一定之法律效果，若法律本身無決策裁量或選擇裁量之授權，該管機關即有義務為符合該當法律效果之行爲」，而認為法規具有「要件該當即發生效果」的執行性，至於法定預算則不具備此種性質。惟同樣經由立法院三讀通過，因而具備等同於法律之民主正當性的法定預算為何僅具授權性，而不具強行性？本號解釋之峻別理論，其實無法提供具有說服力的論據，此乃本號解釋之一大局限。

## （二）關於歲入預算之效力問題

關於歲入預算之效力問題，本號解釋理由書僅表示：「關於歲入之執行仍須依據各種稅法、公共債務法等相關規定，始有實現可能」，而未進一步明言歲入預算本身之效力如何。按依本號解釋之見解，大法官似認為歲入預算本身不得單獨作為政府收入之授權依據，而須另行得到個別實定法之授權。此種見解就強制性收入、乃至半強制性收入而言，由於收入原因行為受到法律保留原則拘束之緣故，個別實定法之依據固屬必須，作為財務行為依據之歲入預算亦屬不可或缺，從而上揭解釋理由書之見解，應該值得贊同。只不過就歲入預算之不完全的授權性，雖有言及，但就其是否具有強行性？則未有任何說明，因此仍難謂為完全。況且，就自由性收入而言，由於收入原因行為無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，就此而言，本號解釋之見解顯然有所疏漏，而難謂為具有全體妥當性。

## （三）關於歲出預算之效力問題

如上引解釋文所示，大法官就歲出預算是否具有強行性之效力問題並未有全面性的回應，而僅就預算不執行是否構成違法之問題，做出有權解釋，不但對於歲出預算之不執行與不完全執行未加區別，對於歲出預算之禁止效力，在解釋文中亦未言及。此乃部分因為大法官解釋受限聲請解釋之聲明所致，惟就此重要問題大法官在本號解釋因未表明其見解，而失去釐清之機會，則仍屬學界之損失。

按歲出預算是否具有強行性之問題，應該就其是否具有強制力與禁止力兩方面分別觀察。前者謂歲出預算具有強制預算執行機關據以執行之效力，因此自反面言之，預算不執行與不完全執行固可加以區別，而論列其是否構成違法；其不執行（或不完全執行）究係出於何種原因（例如，出於政策變更抑或預估有誤）？亦具有法律上之意義，而有究明之必要。後者謂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，亦即在各該會計年度內，預算執行機關僅能依法定預算之科目執行，而不得牴觸之。

如上所述，本號解釋就歲出預算之效力問題，在解釋文中僅就其不執行時之違法性，區別合法、違法及程序參與三種類型分別論列，其判斷基準則在於該法定預算之性質與支出目的、尤其是停止執行之原因。換言之：1. 歲出預算之不執行，所以構成違法之原因在於：「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【~P. 95】關存續」之情形，此即一般所謂「以預算手段，達成修法（甚或修憲）目的」的取巧作法，因而受到違法判斷。然而，由於預算之停止執行所造成之直接後果僅止於使該機關（構）無法行使職權，因而陷於機能停頓之狀態，與該機關（構）之存續並無直接關連，因此此一要件似無該當之可能。況且，以預算手段達到法規目的，通常較可能發生於預

算審議機關，而與預算執行機關較不生關聯，本號解釋就此似乎有場面錯誤之情形。

2. 「若非屬國家重要政策之變更且符合預算法所定要件，而由主管機關依其合義務之裁量，裁減經費或變動執行者」，預算之不執行即屬合法。據此推論，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，只要依預算法第七一條規定裁減經費，預算之不執行即屬合法。換言之，因歲出預算之估算誤差或因不可抗力因素，而導致無意圖的停止執行預算，並無違法之虞；甚至在有意圖地停止執行預算之場合，只要不涉及到國家重要政策之變更，亦無違法之虞。若預算之停止執行涉及到國家重要政策之變更，依如下所述，亦不當然構成違法。

3. 「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，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」。就此，本號解釋顯然持「立法機關程序參與」的立場，只要得到立法機關同意，預算停止執行即屬合法；但立法機關如不同意歲出預算之停止執行，則應視其決議之內容，「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」，職是之故，在此種情形似無違法之虞。換言之，當預算執行機關有意識地為達變更施政方針或重要政策之目的而停止執行相關預算時，至少須負由立法院程序參與的義務，因此來經立法機關程序參與者，即存在有得經補正之瑕疵；但既經立法機關程序參與之後，不論其參與之結果為何，似均無法直接導出停止執行預算行為之違法性。

本號解釋就歲出預算效力問題所表示之見解，無非立基於各該歲出預算之用途與其重要性之不同，而分別論列其不執行之違法性。然而，以歲出預算之用途及重要性判斷其不執行之違法性，其實對於歲出預算之效力問題 B 屬未予正面回應；其次，若果歲出預算之不執行是否構成違法須依此等因素判斷，則難謂其效力具有一致性，更難主張歲出預算一概具有強行之效力，如此一來勢將割裂對於整體歲出預算效力之理解。申言之，歲出預算之效力如何？抑或是否具有強行性？等問題，除非立法者有特別的表示，否則一般而言須就歲出預算之整體觀察。蓋歲出預算不論其用途為何，成立時所經之程序均屬相同，其規範構造亦無相異之處，因此可以推論立法者賦予其效力之意思亦無不同，如果僅因其用途有別，據以執行之效果有所不同，即認為應異其效力，則在解釋上未免太不自然！

以法律而論，既經合法成立之後，不論受規範者為人民抑或行政機關，如能確認其屬強行法，則均具有強制或禁止之效果，但在行政法之例，可能賦予行政機關執行時之裁量權而已。惟強行法與任意法之區別，應就各法條個別觀察之，而非均以整體法律為斷，是故可能在屬強行法之法律中，摻雜有任意法之條文（行政法中之訓示規定即其適例）；亦可能在屬任意法之法律中，摻雜有強行法之條文（例如民法債編之規定，即往【~P.96】往如此），但其判準主要仍為法律之規範構造，此外要皆不離乎法律之體系解釋、歷史解釋等論理解釋方法。法定預算與法律在規範構造上雖有不同，但就本號解釋而言，以歲出預算之用途及其重要性，自反向判斷其是否具有強行性，無論如何似難肯認其具有實質之妥當性。更何況就前述之程序參與而言，亦不具有終局判斷歲出預算效力之功能！因此本號解釋雖具有重要性，但純就預算法之觀點言之，仍有立論不夠周詳之憾。



## 肆、代結論—法定預算是否具有強制行政部門完全執行之效力？

綜上所述，法定預算之效力，表現在歲出預算與歲入預算者並不相同。就歲入預算之效力而言，吾人雖不得一概否認其不具任何法規範性，但鑑於其授權性與強行性均屬甚低，因此似僅能承認其與法律並用時始具有完全之法規效力；但即令就歲出預算而言，通常亦僅具有授權行政部門依法定預算所定之目的、金額及時期執之效力，而無課以完全執行義務之法律效果。此種推論，不但有學者認為屬於「民主政治的 ABC」<sup>21</sup>，而屬事理所當然；抑且在比較法上，除美國因統治構造與我國差異太大，而可能有不同之結論外，可說舉世各國均同此理。

蓋在憲政學理上，預算之執行，其主要權限歸屬行政部門，國會對於預算之控制，主要係透過事前審議以及事後審查決算之方式為之，此乃因行政權為積極實現國家目的，必須擁有足夠之人力、物力配備，因而居國家支出最大宗之性質使然。至於預算執行過程中之控制，除由行政部門進行內部控制，以促進預算執行之合法、節約與效能外，主要仍係透過獨立的審計監督，以避免預算執行陷於違法與浪費。

就預算執行之功能而言，由於預算乃是行政部門實現政策時最重要的工具，直接提供經濟基礎，其執行率之高低，涉及政策目標實現之比率，因此除涉及違法事由外，其執行宜由行政部門自行控制。換言之，預算之動支，由於必須遵守節約及效率原則，因此如若不完全執行預算亦得達成政策目標，不但性質上無不許之理，抑且應加以鼓勵，以使國家資源發揮最大效用；又因為行政部門既然有政策制定權，並得透過動支預算方式以實現之，則在政策目標已然放棄之前提下，預算之不予執行，當然亦非法所不許，但最後必須透過選票，由選民決定此種政策目標之放棄是否應負起政治責任。大法官在釋字第五二〇號解釋中，雖未言及政策制定權之歸屬，但明言重要政策之變更，應經立法院之參與，至於作為政策變更結果之預算不執行問題，在理論上其實仍然係由行政權決定，祇不過其源頭之政策變更權既然須經立法院之參與，則此一部分預算之不執行，在結果上亦須經立法院之參與程序而已。吾人認為，法定預算乃是議會同意行政部門動支經費以實現政策目標的工具，政策目標之實現既係行政權所期盼，則預算執行權之賦予，自功能上而言即具有對行政部門「授益」之性質，其義在授權、禁止，而非在強制，因此難謂其目的在課執行機關以執行之義務。舉例而言，屬授益性質之老人津貼，一般而言殊無強制老年國民必須領受、支用之理，同理法定預算僅是設定條件，授權執【~P. 97】行機關動支，而非課以義務。

另在預算法上，亦有甚多規定可以佐證歲出預算僅具授權性質，其執行責任通常委由行政部門內部自行控制。以下具述之。

一、立法院曾經在一九九四年制定「中央政府預算執行暫行條例」，對預算之執行設有種種限制，惟該條例係屬「限時立法」，於一九九八年會計年度終了時失其效力。其後立法院在修正預算法時，除該暫行條例之極少數規定被併入現行預算法外，其餘條文已失其效力。至於原先暫行條例上之限制規定，則「由行政院自行以行政命令定之」。此徵諸當時之立法資料，均屬可以覆按之事實。由此可以證出，即令是對預算執行之限制規

21 參照月旦法學雜誌，67期，「核四預算之相關法律問題」學術研討會，蔡宗珍教授之發言。另與會之多位學者亦持相同看法。



定，立法院亦授權由行政機關自行控制，更何況是超出法定預算拘束力範圍之外的執行義務部分，更無由立法部門僅透過預算控制之理。

二、預算法第七一條規定：「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。」此等裁減經費，屬於通案性裁減之性質，預算法亦僅規定由行政權內部（總統及行政院）自行決定。故而對屬於個案決定不予執行之情形（例如核四預算之停止執行），舉重以明輕，更無不得由行政部門決定之理。大法官在釋字第五二〇號解釋中致力區別歲出預算不執行之影響及背後所代表之意義，藉以決定其法律效果，雖屬用心良苦，惟不但對於歲出預算之效力採取割裂理解之方式，而且誤解其屬性，雖說寓有高度之政治考量，但其妥當性似宜再予商榷。

三、預算執行途中如遇有調整預算之必要時，可辦理追加預算，為預算法所明定。然預算法第七九條僅只規定「追加歲出預算」，而未規定「追減歲出預算」，究其原因在於預算可由行政部門斟酌決定不予執行或不完全執行，因而並無辦理追減歲出預算之必要。雖然預算法第八一條規定法定歲入有特別短收之情事時，應由行政院提出追加、減預算調整之。但此時之追減歲出預算係因歲入有特別短收以致必須節約支出所致，與預算停止執行之情形不同，不可混為一談。從而，以上規定仍可作為雖出預算可由行政部門決定不予執行，而並不構成違法之論據。

因此，歲出預算即令在制定程序上與法律相同，均必須經由三讀程序，但其拘束力與法律畢竟有所不同。申言之，法律具有「法規創造力」、適用「法律優先原則」與「法律保留原則」，因而具有完全之法規範效力。但是第一，法定預算中之歲出預算，由於屬內部法性質，因而不具有拘束人民權利自由的法規創造力，應屬無疑。第二，歲出預算亦難謂為適用法律保留原則時之法律，蓋其雖具有授權行政部門執行預算之效力，但行政機關欲實際拘束人民時，仍應有「真正」法律之授權，亦屬學界之共識。第三，行政機關不執行歲出預算是否即屬違法？牽涉到該預算究否是法律優先原則所指稱之「法律」，亦即該歲出預算是否得作為裁判規範的問題？依本文之論述，其屬否定，應屬明確。就預算的法律性質，我國有持「預算法律說」之見解者，但即令支持此說，亦無法直接得出預算不執行即屬違法的結論，何況大法官在釋字第三九一號解釋中，其態度乃是傾向於「預算行政說」的立場，益使上述論證，更無疑義。【~P. 98】

### 注意事項：

初次刊登於月旦法學雜誌（第 14 期）2002 年 12 月，第 76-98 頁。

本文經作者數位授權，由法源數位法學論著資料庫編輯小組重新校編。

※【~頁數】係指刊登刊物之原起迄頁碼。