

編碼：RES-111-01

「立法院審議預算案所作決議之研究」

委託機關：行政院主計總處

受託研究單位：東吳大學

行政院主計總處編印

印製日期：中華民國 111 年 11 月 30 日

「立法院審議預算案所作決議之研究」

委 託 機 關： 行政院主計總處

受託研究單位： 東吳大學

計畫主持人： 陳清秀教授

協同主持人： 范秀羽副教授

協同主持人： 簡玉聰助理教授

協同主持人： 呂理翔助理教授

研究助理： 林韋廷

研究助理： 黃于軒

研究期程： 111 年 3 月 1 日至

111 年 11 月 30 日

本研究報告內容僅供行政院主計總處業務參考

中華民國 111 年 11 月 30 日

研究大綱

提要.....	1
第一章 前言.....	8
第一節 研究主題背景及有關研究之探討	8
一、 研究主題背景.....	8
二、 有關研究之探討.....	10
第二節 研究方法與過程	11
第二章 我國關於立法院審議預算案所作決議之探討	13
第一節 關於立法院審議預算案所作決議之相關法令規定.....	13
一、 預算法令規定.....	13
二、 有關預算案決議之「應行配合注意事項」	14
第二節 關於立法院審議預算案所作決議之實際類型.....	18
一、 概說.....	18
二、 總預算之決議類型.....	20
三、 附屬單位預算之決議類型.....	25
四、 有關預算決議之爭議類型.....	33
第三節 地方政府執行議會預算案決議之規定	51
第三章 各國立法例關於國會審議預算案所作決議之探討	55
第一節 美國立法例：國會審議預算案所作決議之探討.....	55
一、 概說：預算制度概說.....	55

二、美國國會審議預算案所作決議之相關法令規範	59
三、美國國會審議預算案所作決議之類型	62
四、美國國會審議預算案所作決議之效力探討	65
五、美國預算決議制度對我國之啟發	78
第二節 日本立法例：國會審議預算案所作決議之探討	80
一、日本國會預算審議制度概說	81
二、日本國會審議預算案所作決議之相關法令規範	91
三、日本國會審議預算案所作決議之類型	93
四、日本國會審議預算案所作決議之效力探討	97
五、日本預算決議制度對我國之啟發	102
第三節 德國立法例：國會審議預算案所作決議之探討	116
一、概說：預算制度概說	116
二、德國國會審議預算案所作決議之相關法令規範	120
三、德國國會審議預算案所作決議之類型	124
四、德國國會審議預算案所作決議之效力探討	127
五、德國預算決議制度對我國之啟發	133
第四節 各國立法例比較	134
一、預算夾帶禁止原則	134
二、預算編製過程中納入國會執政黨意見	135
三、預算整體性原則與配合法律規範之原則	136
四、預算凍結應有正當理由	136
五、國會凍結預算應有特殊重大理由	137

六、各國政治結構性因素差異	138
第四章 關於立法院審議預算案所作決議之法理分析	140
第一節 立法院有關審議預算案之立法裁量權	140
一、概說	140
二、預算案決議得附加條件或期限	145
三、預算案得附加「附帶決議」	152
第二節 立法院審議預算案之裁量界限	157
一、立法院審議預算時，應遵守憲法	157
二、立法院審議預算時，應遵守法律規定，有關維持機關運作 及法定義務負擔之履行所需經費，不得決議刪減	164
三、夾帶禁止原則	165
第三節 「預算案決議」與「預算法制及行政法制」之友善和諧 互動關係	168
一、「預算案決議」與「預算法制」之友善和諧互動關係	169
二、「預算案決議」與「預算編製權及執行權行使」之友善和 諧互動關係	170
三、「預算案決議」與「行政法制」之友善和諧互動關係	171
第五章 結論及建議	173
第一節、結論	173
一、預算審議權限之裁量權行使	173
二、立法院審議預算權限行使之界限	175
三、立法院審議預算案決議之效力	176

第二節、建議	192
一、善用預算法規解釋權，發布有關預算法令執行疑義之解釋 令函等行政規則	192
二、發布通案性之預算決議應行注意事項	193
三、預算法制以及行政法制之整備	194
四、明確界定預算案之適用範圍	194
五、每年預算案決議之效力疑義研討	195
參考文獻	196
附表一：111 年 9 月 21 日專家學者會議紀錄	205
附表二：111 年 10 月 7 日機關代表會議紀錄	212
附表三：111 年 10 月 17 日專家學者會議紀錄	219
附表四：111 年 11 月 8 日期末報告審查會議紀錄	223

提要

壹、研究緣起

依預算法第 52 條規定：「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；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。」現行立法院審議預算時，除就預算科目及金額增減外，另決議包括凍結預算、要求專案或書面報告、對特定業務研提改善措施或修正法規、附加期限超過 1 年以上等，樣態多元。為使各機關執行有明確依據，有必要釐清該等決議效力及期限。

貳、研究方法及過程

本研究首先採取「比較法」研究方法，首先蒐集分析美國、日本及德國國會對於預算案審議之類型及其效力，據以為我國預算法制之參考。其次蒐集實務上我國立法院審議預算案所作成之決議類型，再以憲法及預算法之法理，解析立法院審議預算案之權限範圍以及其法治界限，以確認預算案決議之效力及其適用範圍。

參、重要發現

1. 預算法第 52 條第 1 項規定：「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。」明文承認預算決議得附加之條件或期限，但不得牴觸法律。預算案之決議，如涉及動支預算有關之「條件或期限」，除其條件或期限違法之外，原則上有其拘束力，行政機關應予以遵守，始得合法動支預算。
2. 至於不涉及預算動支之條件期限以外之其他決議，如屬於國家重要政策事項性質，屬於立法院依據憲法第 63 條之審議權限範圍，其決議

應亦有拘束力（釋字第 520 號解釋）。又如與財政收支預算有關之規範事項，屬於立法權範圍時，仍有其法律拘束力。

3. 倘不涉及財政收支預算有關之規範事項，而係夾帶其他事項，雖然名稱為主決議，並納入法定預算中，但探求其實質內容，解釋上仍應歸屬定性為預算法第 52 條第 2 項規定之「附帶決議」，屬於建議參考性質，行政機關得參考辦理，並無法律上拘束力。但除跨年度計畫經費或未來義務負擔授權之特殊情形外，依據年度預算原則，原則上均以預算執行年度為限，逾期即失其效力。故行政院發布每年執行預算案審議意見之應行注意事項，不宜納入長年期之決議規定，而應就其具有合理性之跨年期之決議事項，通盤檢討納入其他法令規範之。例如納入「各機關預算編製要點」、「各機關預算執行要點」等規範，或納入預算法之解釋令函中，以使其發生通案長期效力，完善預算法制。又如「附帶決議」涉及行政實體法或程序法令事項，而具有通案長期效力性質者，則宜修正導入行政實體法或程序法令規定，以完善實體法體系內容。
4. 預算法第 52 條第 2 項規定：「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。」預算案之附帶決議，在不牴觸現行法規之規定範圍內，屬於建議參考性質，行政機關「得」參照辦理。如有牴觸相關法令，或雖不違法，但窒礙難行時，當可附具理由委婉回覆，不受其決議之拘束。又如其決議內容雖然於法不合，但具有合理性時，行政機關可作為通盤檢討修正相關法令之參考。

5. 預算案之附帶決議，如涉及預算法制之修正變更，已非單純預算案之審議意見，在修法之前，因牴觸預算法規定，應無法律上拘束效力（類推適用預算法第 52 條第 1 項但書規定）。如附帶決議涉及預算編製及預算執行權之行使，已非單純預算案之審議意見，如涉及侵犯行政權之核心領域（例如要求就具體事件為特定行為），應為法所不許，以免違反依法行政原則。倘若其附帶決議不涉及具體事件，例如係建議改善預算收支之行政作業流程，或改善法令規範，而具有合理性時，則行政機關得於解釋適用相關法令時或預算編製及預算執行時，納入參考。
6. 預算案之附帶決議，如涉及修正或變更行政法規（尤其實體法規）時，行政機關在修法之前，無法參照辦理。尤其預算之執行，應符合公平公正之原則以及依法行政原則，並應注意不得違法損害人民權益。
7. 行政機關享有「預算編製權」以及「預算執行權」，承擔施政成敗之政治責任，而立法機關則享有「預算審議權」，以行使國民主權。本於府會之「友善夥伴關係」，雙方作為憲法機關，應互相尊重其權限之行使、分工合作，對於相關提案建議意見，宜多溝通協調，以追求預算及法治之合理性為共同目標，遇有預算案審議決定凍結預算而附加條件解凍之情況，應本於比例原則，協調限縮凍結經費範圍，以維持行政機關業務正常推動不受影響。

肆、 主要建議意見

有關立法院審議預算案所作成之決議，不僅涉及預算法制、預算編製以及預算執行問題，也常涉及行政法規以及行政法令執行面向問題。為因應此類決議，建議行政機關可以採取下列措施：

編號	建議事項	理由	主辦機關/協辦機關
1.	善用預算法規解釋權，發布有關預算法令執行疑義之解釋令函等行政規則	行政院主計總處作為預算法之中央主管機關，可依行政程序法第 159 條規定，善用對於預算法之解釋權限，就預算案決議相關法律解釋適用問題，發布相關解釋令函，以供各機關遵循。	行政院主計總處 /各部會
2.	訂定「行政院及所屬各機關處理立法院審議預算案審議意見應行配合注意事項」	一、 為使各機關處理立法院審議預算案之審議意見，有共同性遵循規範，建議可以提升位階，採取每年可以通案性適用之法令，訂定「行政院及所屬各機關處理立法院審議預算案審議意見應行配合注意事項」。	行政院主計總處 /各部會

		二、 在此可以一併參考臺 北市政府訂頒「臺北市政 府暨所屬各機關處理市議 會審議預算案審議意見作 業要點」，作為各機關處理 立法院審議預算案審議意 見處理依據。	
3.	明確界定預 算案決議之 適用範圍	一、 涉及跨年度之財政收 支之預算案決議，就該預算 年度應具有規範效力。但依 據預算年度效力原則，逾期 即失其效力，故在以後其他 年度，應僅屬建議性質，可 供行政機關參照法令辦理， 並無法律拘束力。建議由主 管機關邀請學者專家檢視 確認後，發布相關函釋以確 認其得否繼續適用。 二、 跨年度適用之決議， 具有立法規範性質，如具有 合理性，建議全部或部分納	行政院主計總處 /各部會

		入修正行政法規，或者以應 行注意事項發布配合辦理。	
4.	預算法制以 及行政法制 之整備	一、 立法院決議常涉及民意需求反應，不少意見具有參考價值，可供參考辦理。在預算編製及執行法制上，經由立法院決議，可以藉此通盤檢討相關法制是否完備，有無可以改善修法空間。 二、 在行政管理及行政法制方面，經由立法院決議，可以藉此通盤檢討相關行政法制及實際執行面上是否完備，有無可以改善或修法空間。	行政院主計總處 /各部會
5.	每年預算案 決議之效力 疑義研討	各機關對於立法院預算案所 作成決議，如有涉及效力疑義 或窒礙難行者，得邀請學者專 家研商澄清疑義，尋求合理解 決辦法，以妥適處理相關決 議。	行政院主計總處 /各部會

關鍵詞：預算、立法院決議、條件、期限、夾帶禁止原則

第一章 前言

第一節 研究主題背景及有關研究之探討

一、研究主題背景

依預算法第 52 條規定：「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；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。」現行立法院審議預算時，除就預算科目及金額增減外，另決議包括凍結預算、要求專案或書面報告、對特定業務研提改善措施或修正法規、附加期限超過 1 年以上等，樣態多元。為使各機關執行有明確依據，有必要釐清該等決議效力及期限。

例如決議附加條件，必須完成相關法令制定或修正後，始得動支預算；暫時凍結預算，俟向立法院專案報告後始得動支；要求以後年度編列政令宣導預算經費方式，並禁止移用其他科目經費；要求特種基金使用於特定項目經費時，應經立法院委員會同意；要求公營事業對於某地區颱風受災戶給予減免收費；要求自某一年度期新設立特種基金應經立法院同意等。此類決議之效力及其適用範圍在預算法上，應如何解釋適用，有待澄清。

又司法院大法官釋字第 520 號解釋理由書指出：「預算制度乃行政部門實現其施政方針並經立法部門參與決策之憲法建制，對預算之審議及執行之監督，屬立法機關之權限與職責。預算案經立法院審議通過及公布為法定預算，形式與法律案相當，因其內容、規範對象及審議方式與法律案不同，本院釋字第三九一號解釋曾引用學術名詞稱之為措施性法律，其故在此。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為；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（參照預算法第六條至第八條），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。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。而歲出法定預算之停止執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情形而定，在未涉及國家重要政策變更且符合預算法所定條件，諸如發生特殊事故、私經濟行政因經營策略或市場因素而改變等情形，主管機關依其合義務之裁量，則尚非不得裁減經費或變動執行，是為所謂執行預算之彈性。

法定預算中維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費，因停止執行致影響機關之存續，若仍任由主管機關裁量，即非法之所許。其因法定預算之停止執行具有變更施政方針或重要政策之作用者，如停止執行之過程未經立法院參與，亦與立法部門參與決策之憲法意旨不符。故前述執行法定預算之彈性，並非謂行政機關得自行選擇執行之項目，而無須顧及法定預算乃經立法院通過具備規範效力之事實。

預算案除以具體數字載明國家機關維持其正常運作及執行法定職掌所需之經費外，尚包括推行各種施政計畫所需之財政資源。且依現代財政經濟理論，預算負有導引經濟發展、影響景氣循環之功能。在代議民主之憲政制度下，立法機關所具有審議預算權限，不僅係以民意代表之立場監

督財政支出、減輕國民賦稅負擔，抑且經由預算之審議，實現參與國家政策及施政計畫之形成，學理上稱為國會之參與決策權。」由上述解釋可知預算編製及執行屬於行政機關之執行權事項，而預算審議及監督，屬於國會之參與決策權之範圍。上述行政權及立法權之行使，其二者之界限分際，如何調和分工及合作協同辦理，以增進人民福祉，值得探討。

二、 有關研究之探討

國內學者研究立法院就預算案所為之決議及附帶決議之效力，主要有蔡茂寅教授，其發表多篇此類主題之文章，值得參考。其次黃源浩教授對於預算法上夾帶禁止原則亦有深入研究，其介紹法國法之立法例相當深入。又黃俊杰教授亦曾發表相關文章，探討預算凍結合法性問題。黃昭元教授介紹美國與英國國會之議案，依其決議方式不同，而效力各異，並非所有國會通過之議案均有法律上拘束效力¹。其認為立法院關於立法權行使以外之一般決議之效力，原則上應該沒有憲法上之拘束力，其理由包括（1）維護法律保留原則，（2）維護憲法之覆議制度，（3）維護立法程序之完整性，如承認立法院決議之拘束力，恐將掏空立法程序本身。且一般決議從決策理性而言，其決議程序相對封閉，也有可能受到少數委員或其助理或利益集團之控制與影響，未必反映多數民意。（4）提升國會尊嚴，彰顯立法功能²。

¹ 黃昭元，立法院決議的效力——規範形式與效力的關係，台灣法學雜誌，第 21 期，2001 年 4 月，頁 135 以下。

² 黃昭元，同前註 1，頁 137 以下。

另有部分實務界人士亦分析探討立法院就預算案所為之決議及附帶決議之效力，相當可供參考。但國內學者就此主題，進行系統化分析比較研究，尤其與外國立法例進行比較研究，仍然相當少見。有關預算法規定附加條件期限或附帶決議，是為我國特色規範，為外國所少見。此一制度如何運作，行政機關如何因應，較為公平合理，值得從法理上以及憲法上深入檢討。故本研究參考外國立法例，進行比較法研究，可供未來法制上及實務運作上之參考。

另外，或可參考臺北市政府暨所屬各機關處理市議會審議預算案審議意見作業要點，就各決議之效力與各機關如何有因應措施，做一些釐清。該要點第 3 條即對主決議、附加於預算之條件或期限與附帶決議之名詞清楚界定，並將市議會審議預算案所作審議意見，指明為綜合決議、附帶意見、附帶建議等名稱及無涉及預算動支之但書意見其性質與附帶決議相似者，視為附帶決議。就審議意見為主決議情形者，亦有覆議或對違法意見得不予遵行之相關程序因應。就審議意見為附加於預算之條件或期限之情形者，亦有覆議或對違法意見應不受拘束之相關程序。就審議意見為附帶決議者，該要點第 8 條即明定預算之動支不受拘束。

第二節 研究方法與過程

本研究計畫採取「比較法」研究方法，搜集美國、日本及德國立法例進行分析研究。其次採取「實證研究」方法，搜集實務上立法機關審議預算案之決議案例，進行類型化分析整理，以歸納預算決議及附帶決議之類型特徵，其所衍生之合法性問題，進行探討。

本研究包含美國、日本、德國立法例情況，有關國會審議預算決議之情況，透過學理及法制上探討，釐清立法院審議預算案所作決議之效力及期限，其重點包括：

- 一、從學理面及法制面探討決議之性質及效力。
- 二、蒐集及比較世界主要國家預算審議制度及決議樣態。
- 三、針對立法院審議預算案所作決議類型，依法理分析其效力及期限。

未來將就立法院審查預算案所作決議，提出符合法制原理，同時能配合行政實務需求之建議。

第二章 我國關於立法院審議預算案所作決議 之探討

第一節 關於立法院審議預算案所作決議之相關法令規定

一、預算法令規定

按早年立法院審議預算時，常有在野黨委員或不同意見委員杯葛預算案，為進行安撫，乃容許其提出意見作為附帶決議，以供行政機關參考，但因行政機關未必參酌辦理。為強化其附帶決議之效果，立法院乃提案修正預算法增列第 52 條規定：「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。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。」本條係預算法於民國 87 年 10 月 15 日立法院修正時，黃國鐘委員提案後經黨團協商增列，其目的在貫徹立法院之附帶決議意志，關於立法院審議預算案所作之附帶決議或應注意事項，要求行政機關應參照法令規定辦理³。

立法院於審議預算時，常有許多通案決議及其他個別委員會之決議，作為行政機關動支預算之條件或其他應行注意辦理事項。其中有涉及預算支出之條件或期限，或不涉及預算動支條件，但應行辦理事項。

³ 有關立法經過，參見黃國鐘，立法院或其委員會「預算決議」對於行政機關之拘束力，考銓月刊，第 34 期，2003 年 4 月，頁 38 以下。

為落實執行立法院之上述預算決議，在「各機關單位預算執行要點」第 7 點規定：「各機關歲入、歲出預算，如有依預算法第五十二條第一項或地方制度法第四十一條第二項規定，由立法院或議會決議所定之附加條件或期限，除為法律、自治法規所不許者外，應按其條件或期限辦理情形，妥為規劃分配，於該項條件尚未成就或期限尚未屆滿前，應暫不予執行，並速與立法院或議會協商解決。」

二、 有關預算案決議之「應行配合注意事項」

又行政院每年整理立法院審議預算案之通案決議以及有關行政院部分決議中，有涉及各機關應配合辦理者，每年訂定有關預算案決議之「應行配合注意事項」，例如行政院民國 110 年 4 月 9 日院授主預彙字第 1100100923A 號函訂定發布「中央政府各機關執行立法院審查 110 年度中央政府總預算案所作決議之應行配合注意事項⁴」，其第 2 點規定：「二、立法院凍結預算或其他有關業務推動之各項決議，相關主管機關應本於權責，參照現行法令規定妥為處理，如屬向立法院相關委員會提出報告經同意後始得動支經費者，各機關應儘速將解凍報告函送立法院，以利業務之推動。」似乎比較著重尊重立法院預算決議之原則，要求原則上應「參照現行法令規定妥為處理」。上述應行配合注意事項之重點如下：

（一） 預算作業程序之要求

1. 新興計畫應及早完成核定程序

為落實計畫預算精神及符合預算法規定，各機關新興計畫或尚未核

⁴ 行政院 111.03.25 院授主預彙字第 1110100912A 號函：「中央政府各機關執行立法院審查 110 年度中央政府總預算案所作決議之應行配合注意事項，自即日起停止適用。」

定之延續性計畫，應儘早研擬及完成核定程序（第 6 點）。

2. 預算編列應注意事項：要求遵守「具體明確性原則」

為利立法院監督各部會預算編列情形，有關行銷費、廣告費須詳細列明費用項目及金額，執行時並應加強控管（第 9 點）。

（二） 提升預算執行效能

1. 按預算分配計畫時程執行，以提升預算執行成效

為加強各項施政計畫與預算執行成效，各機關應依分配預算及計畫進度切實嚴格執行，其中屬公共建設計畫部分，應督促所屬及地方政府儘速完成招標作業，並加速執行，俾達成振興景氣及便利民眾生活之政策目標（第 1 點）。

2. 科技預算應有效連結產業應用及發展

各部會科技發展計畫應配合國家建設長期展望妥慎規劃，其創新研發成果，應加速轉化為產業升級、轉型與國際競爭力提升之驅動力，讓整體科技預算有效鏈結產業應用及引導企業創新發展，活絡重點科技與產業發展（第 4 點）

3. 貴重儀器設備應開放共同使用

各機關貴重精密儀器及設備請評估擴大開放共同使用，以提升使用效益（第 5 點）。

（三） 預算經費流用之管制：人事費禁止移用作為獎金用途

人事費應嚴格控管執行，並對人員進用妥為規劃，人力運用力求精簡，以避免人事費不足。另人事費若有結餘不得充作獎勵金、福利金或任何名

目之獎金（第 3 點⁵）。

各機關以其他科目替代通案刪減項目，應切實控制該替代科目預算之執行，除因應緊急事件外，不得申請動支第二預備金（第 11 點）。

（四） 預算執行方式

1. 補助款資訊公開

為便利人民共享及公平利用政府資訊，保障民眾知的權利，各部會應將「申請捐、補助費用之相關辦法」列入網頁「政府資訊公開」專區內，以利民眾查閱（第 14 點）。

2. 政府補助資源分配透明化

為利瞭解政府補助資源分配之情形，各機關補助團體或個人之經費，於網際網路公開時，應增列直轄市或縣（市）別，就獲補助團體或個人可歸屬之直轄市或縣（市）分別列示（第 13 點）。

3. 政府計畫型補助款資訊透明化

各主管機關應於每年 4 月底前於網站公布前一年度對直轄市及縣市政府計畫型補助款情形，其中編列於單位預算之補助款應依工作計畫、編列於附屬單位預算之補助款應依業務計畫詳列金額，並向立法院財政委員會提出書面報告（第 12 點）。

4. 機關廣告宣傳資訊透明化

⁵ 「中央政府各機關執行立法院審查 111 年度中央政府總預算案所作決議之應行配合注意事項」第 4 點規定流用之限制：「四、各機關之大陸地區旅費、國防部與外交部以外機關之國外旅費及出國教育訓練費，除依「行政院及所屬各級機關因公派員赴大陸地區案件編審要點」第 5 點或「行政院及所屬各級機關因公派員出國案件編審要點」第 5 點，報經各部會或行政院核定者，得以動支第一預備金方式辦理外，應按立法院審議結果覈實列支，不得流用。」

各機關自製或委外製作之網路宣傳品，皆須註明機關名稱；另各機關編列廣告費用及宣傳費用，須符合預算法第 62 條之 1 規定，按季將辦理方式、政策效益及執行情形函送立法院備查（第 10 點）。

有關機關構之「廣告宣傳費用」或「法令政策業務宣導費用」之預算編列。就此 111 年度「中央政府各機關執行立法院審查 111 年度中央政府總預算案所作決議之應行配合注意事項」（中華民國 111 年 3 月 25 日行政院院授主預彙字第 1110100912A 號函訂定發布全文十六點）第 11 點亦有規定：「為利立法院能明確掌握各機關編列政策宣導之實際預算，各機關於四大媒體上處理政策及業務宣導之相關工作者（即小編人力），以委外或勞務承攬方式辦理之經費，應納入政策及業務宣導費彙計表表達，以利預算之呈現；各機關辦理活動、說明會、園遊會或發放各式宣導品等，應明確揭示辦理或贊助機關名稱，以避免產生置入性行銷之疑慮。」其使用「媒體政策及業務宣導費」名稱，應較為妥適。

（五） 強化財團法人之監督

各主管機關應強化辦理財團法人業務實地查核，確保其支出及活動符合設立之公益目的（第 7 點）。

（六） 接受日本政府或人民所遺留財產之保全措施：財團法人接收日產應歸還國家

各主管機關應全面清查所轄機關（基金）職工福利委員會之財團法人及國立大學接收日產情形，於完成清查前應先暫時停止處分不動產，並依法納為政府捐助之財團法人或國立大學校務基金接受監督，且將接收之財產歸還國家（第 8 點）。

（七） 預算及決算資訊公開

各機關除機密預算外，應將所有預算及決算書完整資料公布於網站上，以便民眾查閱，並依行政院秘書長 96 年 10 月 9 日院臺法字第 0960092454 號函及行政院主計總處 102 年 7 月 30 日主資公字第 1026000714 號書函規定辦理（第 15 點）。

上述「應行配合注意事項」規定多與預算編製、執行、預算資訊透明化有關，而具有合理關聯性，倘若不違反預算法或其他法律規定，應為法之所許。其中有疑義者，預算經費流用之管制規定，如不符合預算法關於流用規定，則屬於增加法律所無之限制，但仍屬於行政院指揮監督權限範圍，如係立法院附帶決議事項，則僅具有建議性質，提供行政院參考，並無法律上拘束力。

又關於「強化財團法人之監督」規定，如係立法院附帶決議事項，則僅具有建議性質，提供行政院參考，並無法律上拘束力。

另外關於接受日本政府或人民所遺留財產之保全措施，固然與預算收入有關，但並非預算收支事項本身，故如係立法院附帶決議事項，則僅具有建議性質，提供行政院參考辦理，並無法律上拘束力。

以上附帶決議，如納入行政院訂定發布之「應行配合注意事項」中規範，則其法律上拘束力來自於該行政規則本身（行政程序法第 160 條），而非來自於立法院附帶決議。

第二節 關於立法院審議預算案所作決議之實際類型

一、 概說

預算法規定之預算案決議，有主決議以及附帶決議，主決議與預算收入支出有關，係針對預算科目及金額所為決議。而附帶決議則與預算收入支出無關，不涉及預算科目及金額，而涉及施政上有關事項，附帶決議通常要求行政機關應為某些施政上行為。依預算審議實務發展之慣用語(非法定用語)分為：

- (一)通案決議：適用各機關所為之預算決議（附款）。
- (二)決議或主決議：適用個別機關或機構所為之預算決議（附款）。
- (三)附帶決議：立法院各委員會所做與預算案無關之決議，屬建議性質，不得逾越法令規定。

實務上從 84 年度以後，立法院各委員會所作附帶決議通常均未經由院會審議通過並轉知機關(構)辦理。故實務運作上立法委員不問提案實質內涵為何，多提出「主決議」之型態意見，而未提出附帶決議。亦即縱然不涉及預算凍結與預算刪減，實質上具有附帶決議之性質，為能發生決議之效力，均提出「主決議」之形式，經朝野協商後包裹一起送院會三讀通過，並納入總預算案之審查意見中⁶。近年來總預算審查報告並無使用「附帶決議」名稱之決議⁷。但在地方政府，以臺北市總預算審查意見書

⁶ 此係立法院預算中心提供之資訊。

⁷ 近年來極少數作成「附帶決議」，例如在「中央政府海空戰力提升計畫採購特別預算案」有一個附帶決議，要求在採購辦法中納入查核規定，涉及法令研修建議事項。又立法院曾在 104 年度中央政府總預算附屬單位預算審查總報告中，關於台電公司部分，提出一個附帶決議：「(1) 落實全國能源會議共識，2 個月內提出成立節能專責機構規畫案。(2) 提供 105 年度節能計畫俾利有效落實節能，全民動起來。」；關於教育部部分，提出一個「附帶決議」，其要旨為：「針對 105 年度台電不再補貼各級學校用電電費，教育部應轉請行政院出面協調台電與地方政府，協商尋求解決方案，使各級學校用電及其費用不致影響教學且不排除教育經費，未達成共識前，台電不得逕自取消對各級學校之用電優惠補貼。」

中，則仍大量出現「附帶決議」名稱之決議⁸。

由上述實務運作發展經過觀察，附帶決議有二種類型，一為僅屬於委員會層級之附帶決議，並未送院會三讀通過，不具有立法院決議之效力，僅供行政機關參考。另一為不涉及預算動支條件或期限，而提出執行預算有關或無關之建議，要求行政機關辦理，名義上雖為「決議」，實質上仍屬於附隨於預算案之「附帶決議」性質。據觀察，近年來有關立法委員針對預算所提提案，各部會或機關收到時，如果有疑義，通常一般會先與提案委員溝通協調，並以修正文字或請求黨團協助等方式處理，故相關附帶「決議」部分，似未反應有窒礙難行之處。

二、 總預算之決議類型

以中華民國111年度中央政府總預算案審查總報告之預算決議為例，其決議之類型如下：

（一） 要求建立或修正法令規範，以提升預算執行效益

1. 研訂「出席視訊會議報告規定」

疫情期間因公出國計畫與國際會議等多改以視訊方式辦理，為強化我國參與國際組織活動及國際會議，提升國際交流及國際能見度，請行政院比照「行政院及所屬各機關出國報告綜合處理要點」，於1個月內研訂「出席視訊會議報告規定」，俾利行政院及所屬各機關遵循辦理，公開供民眾各界查詢，裨益所獲相關國際資訊得以流通共享（內政委員會決議十

104 年度台電取消對各級學校之用電優惠補貼所增加之支出，教育部應報請行政院動支預備金支應。」

⁸ 中華民國 111 年台北市總預算案審議意見書，<https://dbas-tbs.gov.taipei/Budget/Preview/Show?year=111&type=0&stage=3>，最後瀏覽日：2022.11.23。

七⁹)。

2. 檢討修正國外出差旅費報支要點規定

鑑於國家財政困窘，行政院應鼓勵公務人員應以身作則，本節約原則之支用經費，爰應請行政院於1個月內就搭乘旅途遠近，及實際情形檢討現行國外出差旅費報支要點規定，以符社會之期待（通案決議六）。

3. 修正政府派任財團法人「董事長、總經理薪資標準規範」

有鑑於行政院業自78年度起取消公務人員房屋津貼，立法院審議103年度中央政府總預算案決議略以，自104年度起，各財團法人除應比照公務人員取消交通補助費外，亦不得再發放高層主管之房屋津貼。爰此，中央各主管部會應立即修正派任或推薦至各該事業之「董事長、總經理薪資標準規範」，並取消違法律貼（通案決議十二¹⁰）。

4. 要求預先整備作業，提早因應預算增加計畫

111年度包含調整軍公教人員薪資待遇（中央政府部分163億元）、受雇勞工育嬰留職停薪津貼加給補助（47.89億元）、辦理產檢假薪資補助（3.62億元）等新增計畫，因總預算案三讀日期與春節連續假期相當接近，請行政院人事行政總處、行政院主計總處、財政部國庫署及相關部會，預先各自主管法規及行政作業提前準備（例如：全國軍公教員工待遇支給

⁹ 中華民國 111 年 2 月 18 日華總一經字第 11100016111 號總統令公布，中華民國 111 年度中央政府總預算案審查總報告（修正本）（第一冊），頁 54。
（<https://www.president.gov.tw/Page/294/48184?DTitle=中央政府總預算>，最後瀏覽日：2022.11.23。

¹⁰ 同前註，頁 27。

要點、中央政府總預算統籌科目經費核定動支數額通知單及各機關付款憑單等），以利各項發放作業順利（通案決議四¹¹）。

（二） 要求建立行政管理制度

1. 建立農藥安全管理制度，以保障國民健康權益

有鑑於農藥生產及使用，所衍生環境汙染及農藥殘留諸多問題，嚴重威脅生態環境與人類健康，聯合國於2017年1月24日發表食物權問題特別報告（Report of the Special Rapporteur on the right to food），報告中強調免於農藥毒害，為人類應有之基本人權，並將之列入第34屆人權理事會議議程。指出農藥長期累積之毒素，使得罹患癌症、阿茲海默症、帕金森氏症、內分泌失調、發展失調、基因突變及不孕症等人數與日俱增，世界各國因應減少農藥危害趨勢，紛紛提出相關政策，如歐盟提出為達到農藥永續使用架構（2009/128/EC）指令，要求會員國設置量化目標、對象、方法、時間表、指標等，惟農藥造成環境毒性影響及食物飲水殘留等，與國人健康息息相關，影響甚鉅，爰此，行政院應督導行政院農業委員會、衛生福利部、行政院環境保護署等相關單位正視並整合有關農藥管理制度等跨部會相關系統管理與監測作為及權責分工業務等精進方案，並於3個月內向立法院相關委員會提出書面報告（通案決議七¹²）。

（三） 要求行政機關遵守法令

1. 要求落實財政紀律法規範

¹¹ 同前註，頁 24。

¹² 同前註，頁 25。

依照財政紀律法所授權訂定的稅式支出評估作業辦法規定，相關法律案送立法院審議前，行政院必須審查通過稅式支出評估，並且業務主管機關必須將稅式支出評估報告及公聽會會議紀錄送交立法院財政委員會及相關委員會，業務主管機關屢次未依照前開辦法將相關資料與法案併送交立法院（例如延長當沖降稅的證券交易稅條例），也未同時將評估報告登載於機關網站，無視法令規定，亦不理會立法院長期以來決議的要求。爰此，要求行政院各部會提出涉及租稅減免的法案送立法院審查時，除應確實依照稅式支出評估作業辦法規定外，同時應將相關稅式支出評估報告併同修正草案送立法院備查（通案決議十¹³）。

2. 要求遵守預算法規定政府捐助財團法人決算公開制度

預算法第41條第3項規定，政府捐助之財團法人，每年應由各該主管機關就以前年度投資或捐助之效益評估，併入決算辦理。109年度總決算編製要點規定，各主管機關須於主管決算編製主管機關對各部門捐助財團法人之效益評估表。108及109年度中央政府各主管機關主管決算之公開情形，多數主管機關則未依法公開，致民眾難以知悉主管機關對各部門捐助財團法人之效益評估情形，爰此，行政院應立即依政府資訊公開法規定各主管機關自110年度起主動公開主管決算（通案決議十四¹⁴）。

（四） 要求預算執行方式與未來預算編列方式透明化

1. 政策宣導費

¹³ 同前註，頁 27。

¹⁴ 同前註，頁 28。

為利立法院能明確掌握各機關編列政策宣導之實際預算，要求行政院主計總處：1. 各機關辦理活動、說明會、園遊會或發放各式宣導品等，應「明確揭示辦理或贊助機關名稱」，以避免產生「置入性行銷」之疑慮。2. 各機關於四大媒體上處理政策及業務宣導之相關工作者（即小編人力），以委外或勞務承攬方式辦理之經費，應納入「政策及業務宣導費」彙計表表達，以利預算之呈現（通案決議二¹⁵）。

2. 法定義務支出整體統計附表

111年度中央政府總預算案歲出編列2兆2,621億元，其中依法律義務必須編列之支出1兆5,262億元，占歲出總額之67.47%，比重近七成，且111年度較110年度增加129.76億元，對歲出結構與其他新興計畫額度有重大關聯性，因分散於各機關預算內，並未於總預算案總說明及主要附表列表揭露，如直接於中央政府總預算案總說明附中列表揭露，將使歲出資訊更公開透明。行政院應於112年度中央政府總預算案附中列明法律義務支出之項目、金額、預算編列機關、依據等資料，俾利預算審議之參考（通案決議三¹⁶）。

3. 中央各部會對於地方政府計畫型補助款之公開制度

各主管機關應於每年4月底前於網站公布前一年度對直轄市及縣市政府計畫型補助款情形，其中編列於單位預算之補助款應依工作計畫、編列於附屬單位預算之補助款應依業務計畫詳列金額，並向立法院財政委員會提出書面報告¹⁷。

¹⁵ 同前註，頁23。

¹⁶ 同前註，頁24。

¹⁷ 中央政府各機關執行立法院審查111年度中央政府總預算案所作決議之應行配合注意事項第13點。

（五） 要求統一調薪標準

前一次（107年度）軍公教人員調薪3%，竟發生高階公務人員調薪高達7%。茲為確保基層軍公教人員調薪4%，111年度軍公教人員調薪應一律採調薪4%（通案決議四¹⁸）。

三、 附屬單位預算之決議類型

以民國 110 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分案審查總報告所記載之附屬單位預算的決議類型，可以分析如下：

（一） 要求建立或修正法令規範，以提升預算執行效益

1. 要求落實法源依據

中央銀行外匯資產之運用概可分為自行投資及委外經營兩部分，依立法院預算中心評估報告指出，關於中央銀行外匯資產之委外經營，據中央銀行說明係適用中央銀行法第 33 及第 35 條之規定辦理，其委外投資金額、受託機構之選擇標準等事項，並訂定行政內規予以管理。惟中央銀行外匯資產之管理及運用除前揭法條外，尚依同法第 34 條辦理，該法並未授權中央銀行得將外匯資產之運用委外辦理，中央銀行將部分外匯資產委外經營，欠缺法源依據，爰要求中央銀行法制化辦理，並於 3 個月內向立法院財政委員會提出書面報告。（財政委員會之中央銀行部分通過決議 8¹⁹）

（二） 建立管理制度

¹⁸ 中華民國 111 年度中央政府總預算案審查總報告（修正本）（第一冊），同前註 9，頁 24。

¹⁹ 中華民國 110 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分案審查總報告（修正本）（上冊），頁 177。

1. 要求提升營運績效

臺灣菸酒股份有限公司泡麵類產品 108 年度銷售收入衰退，較 107 年度下跌逾二成，應注意市場變化及掌握消費者喜好，以研發新產品及開拓產品通路，以提升營運績效，爰要求臺灣菸酒股份有限公司於 3 個月內向立法院財政委員會提出書面報告。（財政委員會之臺灣菸酒股份有限公司部分通過決議 20²⁰）

2. 要求兼顧社會企業責任

台糖公司身為國營事業亦是養豬大戶，追求經營績效，也會兼顧企業社會責任，推動友善畜牧責無旁貸，盼成為帶領國內友善養殖的火車頭，鼓勵國人「在地人吃在地豬」，台糖公司安心豚品牌也成為臺灣最幸福的御守。在未來的現代化豬場改建計畫中，注入循環經濟理念，並建構兼顧生產、環境及動物三方平衡的新農業模式。爰此，請台灣糖業股份有限公司於 2 個月內向立法院經濟委員會提出「如何在推動政府政策及友善畜牧當下兼顧社會企業責任」報告。（經濟委員會之台灣糖業股份有限公司部分通過決議 3²¹）

3. 要求進行行政管理檢討

有鑑於台灣電力股份有限公司發生「台電綜合研究所供應組前財務女課長，在任內近 11 年，以『螞蟻搬象』手法，A 走台電 3,010 萬餘元公款，直到 2017 年退休才停止。台北地院刑事庭考量她自首，依 44 個業務侵占罪併判 3 年 4 個月，得易科罰金 120 萬元，追徵犯罪所得 2,027

²⁰ 同前註，頁 212。

²¹ 同前註，頁 17。

萬餘元確定」事件及「南投武界壩閘門無預警放水，導致下游野營民眾 4 人死亡意外，南投檢察官認為，當晚值班人員針對閘門故障的發覺、通報和示警有疏失，經台電內部檢討後，除了研擬新增開閘警報且同步連動外，轄下 21 處水壩控制室也擬增設監視器，確保值班第一線人員的需要及工作狀態」等行政管理及工安疏失事件。爰此，為落實國會對國營事業監督之目的，促成該公司營運目標之達成，要求台灣電力股份有限公司 1 個月內向立法院經濟委員會提出「行政管理檢討」書面報告。

(經濟委員會之台灣電力股份有限公司部分通過決議 107²²)

4. 建立水質標準安全管理制度，以保障國民健康權益

民國 110 年 1 月 14 日屏東市發生民眾紛向台灣自來水股份有限公司第七區管理處通報家中自來水水質混濁，然自來水公司第七區管理處官網並無任何相關資訊，告知民眾處理情形，僅於媒體受訪時表示水質混濁原因及處理進度，而未即時提醒該區自來水用戶，恐有不知情民眾因此誤飲。依「自來水法」第 10 條，自來水事業應供應國民充裕而合於衛生之用水。所供應之自來水水質，應符合自來水水質標準，以清澈、無色、無臭、無味、酸鹼度適當，不含有超過容許量之化合物、微生物、礦物質及放射性物質為準；並依「自來水水質標準」定期調查水質水量及紀錄。經查台水公司目前提供災防告警細胞廣播服務僅限淨水場場內或取水口遭人入侵下毒恐危害民眾生命安全時，發布緊急停水警訊通知。爰請台灣自來水股份有限公司及經濟部於 3 個月內研議將水質污染或水質不符合水質標準納入災防告警細胞廣播訊息服務示警項目，並向立法院經濟委員

²² 同前註，頁 132-133。

會提交書面報告，以確保民眾飲用水安全和公眾健康。(經濟委員會之台灣自來水股份有限公司部分通過決議 40²³)

(三) 要求遵守法令

1. 要求落實污染防治法規範

台灣糖業股份有限公司多處畜牧場因廢水、污泥問題，2019 年遭裁罰 13 次居冠，作為國營企業卻未遵守法令規範，顯見有嚴重內部管理問題，且長期沒有做好改善措施。110 年度台灣糖業股份有限公司公司污染防治(治)支出為 3 億 2,070 萬 8 千元(包括購建固定資產為 7,647 萬 1 千元，費用支出 2 億 4,423 萬 7 千元)爰此，為落實國會對國營事業之監督目的，促成該公司營運目標之達成，要求 110 年度台灣糖業股份有限公司「產銷營運計畫—(三)環境保護污染防治(治)支出」就上開計畫執行疏失及其改善對策，於 2 個月內向立法院經濟委員會提出書面報告。(經濟委員會之台灣糖業股份有限公司部分通過決議 29²⁴)

2. 有違國營事業管理法之疑慮

依據國軍退除役官兵輔導委員會提供之資料顯示，自 2000 年至今，退輔會於欣欣客運股份有限公司與大南汽車股份有限公司之直接與間接持股加總，均超過 50%，而現今欣欣客運董事長及大南汽車董事長均為退輔會所推薦。

又依據經濟部商業司商工登記公示資料查詢系統顯示，欣欣客運與大南汽車現任董事長均為退役中將王興尉先生。有鑑於退輔會長年在欣

²³ 同前註，頁 162-163。

²⁴ 同前註，頁 27。

欣客運與大南汽車兩家公司中，直接加間接持股過半，而兩公司之董事長又均為退輔會所推薦，現任董事長又均為退將王興尉先生，前述現象是否有刻意規避國營事業管理法第 35 條第 1 項中「國營事業董事、監察人或理、監事，不得兼任其他國營事業董事、監察人或理、監事」以及其他國營事業規範或立院監督強度之疑慮，爰要求國軍退除役官兵輔導委員會針對前述疑義與相關檢討策進作為，於 3 個月內向立法院外交及國防委員會提出書面報告。（外交及國防委員會之作業基金—國軍退除役官兵安置基金部分通過決議 17²⁵）

3. 要求金管會落實預算推動之資訊公開計畫

110 年度金融監督管理委員會之金融監督管理基金預算案「推動金融資訊公開計畫」編列預算數為 2,237 萬 8 千元，高於 109 年度預算數 2,145 萬元，亦比 108 年度決算數 1,971 萬 3 千元增加甚多。該計畫內容係辦理持續推動財務會計準則、評價準則及審計準則與國際接軌，提升金融機構於資本市場財務資訊透明度。茲因金融控股公司、銀行等屬於特許事業，實質掌握國人存款、貸款及投資行為之細節國人應有知悉是由何人實質控制渠等所信賴之金融控股公司或銀行的權利。而有關 108 年 12 月 25 日發布之「金融控股公司法第 16 條第 2 項持有已發行有表決權股份申報應注意事項」及「銀行法第 25 條第 2 項持有已發行有表決權股份申報應注意事項」現已生效，金融控股公司及銀行應向金融監督管理委員會申報股權結構實質受益人及最終控制權人，但申報結果迄今未向國人主動公開揭露，與金融監督管理委員會推動之金融資訊公開已相互違背，金融監

²⁵ 同前註，頁 380。

督管理委員會可稱為帶頭違反透明原則。爰要求金融監督管理委員會於 2 個月內向立法院財政委員會提出金融機構大股東適格性審查之書面報告。(財政委員會之特別收入基金—金融監督管理基金部分通過決議 18²⁶)

(四) 要求預算執行方式與未來預算編列方式透明化

1. 要求編列購入地熱能源支出相關預算

查台灣電力股份有限公司近年有關再生能源發電購入費用之說明，有關地熱能源編列僅 108 年度有編列 467 萬元以來，往後年度皆無編列相關預算，然台電公司實際上仍有向民間地熱能源廠商購入電力。為使政府預算能夠如實呈現並且也讓民眾了解我國發展再生能源之情形，台灣電力股份有限公司應自 111 年度起，將相關地熱能源購入費用如實編列，並於 1 個月內以書面報告方式說明未編列地熱能源購入費用年度之原因，送立法院經濟委員會。(經濟委員會之台灣電力股份有限公司部分通過決議 82²⁷)

2. 委託調查研究費應為適當說明

依據行政院所定「附屬單位預算共同項目編列作業規範」之規定，營業基金編列委託調查研究費應與業務有關，限於專業知識與技術或現實環境與法令規定，需委託他人始能達成特定目的者，方得委託並從嚴覈實編列。惟 110 年度台灣電力股份有限公司「服務費用—專業服務費—(D)委託調查研究費—研究發展之委託研究經費」編列 7 億 9,638 萬 9 千元，並未就預計委託研究或辦理之計畫明細、研究內容、預期成效及所需金額

²⁶ 同前註，頁 625-626。

²⁷ 同前註，頁 123。

等資料為適當說明。請台灣電力股份有限公司於 1 個月內向立法院經濟委員會提出「研究發展費用—委託調查研究費」編列內容書面報告。(經濟委員會之台灣電力股份有限公司部分通過決議 90²⁸)

3. 廣告費要有詳細說明

住宅基金項下「行銷及業務費用」，108 年度決算數為 1,924 萬 7 千元，109 年度預算編列為 4,830 萬 1 千元，然 110 年度編列 6,950 萬 1 千元，則大幅超過 108 年決算三倍以上之預算。其中，廣告費為 5,388 萬元，卻未見詳細之預算運用說明，為瞭解以往業務所託播之媒體、廣播媒體、新媒體及戶外媒體等相關廣告媒體宣導成效及 110 年度宣導之規劃，爰凍結該項預算，俟內政部向立法院內政委員會提出書面報告後，始得動支。(內政委員會之營建建設基金部分通過決議 1-3²⁹)

4. 其他費用比例及內容

110 年度行政院農業委員會農田水利事業作業基金各項費用彙計表，其中「其他」項下「其他費用」預算數編列 5 億 5,751 萬 3 千元，若以 17 個農田水利作業基金來均分，每個可分配到 3,279 萬 5 千元的「其他費用」，相較於其他行政院農業委員會所屬基金，農田水利事業作業基金的「其他費用」預算數編列顯然偏高許多，且在預算書亦未說明內容，預算支出不詳。為落實國會對農田水利事業作業基金監督之目的，促成該基金政策目標之達成，要求 1 個月內提出「其他費用」書面報告送立法院經

²⁸ 同前註，頁 126。

²⁹ 同前註，頁 294。

濟委員會。(經濟委員會之作業基金—農田水利事業作業基金部分通過決議¹³⁰)

5. 要求新南向政策預算經費使用之績效

110 年度行政院國家科學技術發展基金續編列新南向政策相關經費，惟散見於「推動整體科技發展計畫」及「培育、延攬及獎助科技人才計畫」各基金用途計畫，未明列計畫名稱內容、110 年度編列數及以前年度預算數等，疑規避立法院監督，且多數工作項目之分項計畫未訂定量化績效指標，其可行性尚未評估，無法衡量其成效。爰請科技部檢討新南向政策預算編制作業，說明相關子計畫及分年度額度等，並於 111 年度預算書內彙整揭露新南向政策相關子計畫及分年度經費等資訊於 2 個月內向立法院教育及文化委員會提出檢討改善書面報告。(教育及文化委員會之特別收入基金—行政院國家科學技術發展基金部分通過決議¹³¹)

(五) 要求落實待遇平等

中華郵政於民國 92 年改制公司以來，人員進用制度丕變，自此分為改制後仍具公務員身分的轉調人員；以及改制後進來的職階人員(含約僱人員)，兩者之人事制度迥然相異：起薪、薪級、加給、陞遷及其它權益事項如各類假別等等，皆產生巨幅變化。

有關職務待遇津貼部分，現由交通部轉陳行政院，待行政院核定。而有關職階人員與轉調人員請假、給假相關權益仍有不同。為落實待遇平等，請中華郵政股份有限公司於 6 個月內至少召開 2 次會議，邀集郵政

³⁰ 同前註，頁 523。

³¹ 同前註，頁 644。

產業工會及郵政企業工會，針對兩類人員休假、給假權益進行討論。爰請中華郵政股份有限公司於 6 個月內召開上開會議，並向立法院交通委員會提出書面報告。(交通委員會之中華郵政股份有限公司部分通過決議 33³²)

(六) 整合基金捐贈成立之高度相似性質財團法人

現有「警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金」(下稱「警民基金」)與「財團法人義勇消防人員安全濟助基金會」、「警察及消防人員安全濟助基金(已併入警民基金)」、「消防人員醫療照護公益信託基金」、「財團法人消防發展基金會」等單位，提供因公死亡、因公失能、因公受傷之慰問金，設立目的與慰問類型具有高度相似性質，造成資源重複與行政管理贅冗。請內政部盤點現存由政府捐助設立且與警民基金濟助性質相似之財團法人，並於 3 個月內向立法院內政委員會提出整併評估之書面報告。(內政委員會之特別收入基金—警察消防海巡移民空勤人員及協勤民力安全基金部分通過決議 6³³)

四、 有關預算決議之爭議類型

有關立法院預算決議，較具有爭議者，大致可歸納如下類型³⁴：

- (一) 要求訂定相關法規或法規通過後以及有關預算計畫任務之執行配套措施完備後，始得動支預算。而該等法規未必與預算案有直接關係

³² 同前註，頁 237。

³³ 同前註，頁 340。

³⁴ 黃耀生，立法院審議預算附加決議之效力—法制面與實務面之探討，主計處第一局研究報告，2004 年，頁 18 以下。

例如環境教育基金 100 年度「環境教育推動計畫」編列推動環境教育認證需 4,040 萬元，惟依環境教育法第 10 條規定中央主管機關及中央目的事業主管機關應辦理環境教育機構及環境教育人員之認證辦法，由中央主管機關定之。上開認證管理辦法迄未完成法制作業程序，無法據以辦理認證業務，爰決議「凍結該項業務經費 1/10，俟完成法制作業程序始得動支。」

又如勞動部 106 年度就業安定基金「青年就業領航計畫」（尚在規劃階段）預算，凍結 5,000 萬元，俟勞動部通盤檢討計畫內容，完善配套措施，並向立法院社會福利及衛生環境委員會提出書面報告後，始得動支。

（二） 向立法院委員會提出專案報告待立法院或其委員會同意後，始得動支預算

先行凍結全部或部分預算，須直到向立法院委員會提出專案報告待立法院或其委員會同意後，始得動支預算。倘若立法院審議期限過長，已經無法於預算年度開始前審議完成時，甚至在預算年度結束後方才審議完畢時，則此項附加動支條件，已無法成就，實質上變成刪減預算之結果。

（三） 要求行政院在以後年度變更預算編列之型態，或自某年度起，如無編列特定項目預算科目時，即不准流用其他預算科目之經費

例如「103 年度起，除依立法院要求妥適表達編列之專項宣導經費，除突發事件所需外，不得動支任何經費進行宣導。」其決議要求項目跨越多年度甚至無期限。

（四） 要求各機關應對特定事項編列預算，為專案動支經費、第二預備金或經費流用

例如要求行政院農業委員會應自 101 年度起，分年撥補充實農損基金預算，以穩定休耕補助財源。又如建請文化部、主計總處應每年編列充足預算，不能低於 102 年度預算的捐助額度，俾使中央通訊社得以執行任務。又如要求行政院動支預備金，支應台電取消各級學校用電費用補貼，導致學校必須額外支出之用電費用。

(五) 要求行政機關應檢討特定業務或調整計畫執行方式

例如基於不符合成本效益之考量，要求停止投資某項事業。

(六) 特種基金動支特定項目費用，不得依據預算法授權以併決算方式辦理

例如 103 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分審查總報告—通案決議(四)決議：「為避免預算執行彈性遭致濫用，導致經費無法有效控管，爰自 105 年度起，各該特別收入基金一般行政管理費用支出不得以併決算方式辦理。」

(七) 限制附屬單位預算適用預算法第 88 條補辦預算之規定

特種基金有關動支提供特定用途使用時，應事先經過委員會同意後始得動支，否則其經費支出，不得併入決算辦理。例如立法院社會福利及衛生環境委員會於 99 年 12 月 9 日通過決議要求就業安定基金於核准「促進中小企業創新增僱員工補助」經費使用時，應請經濟部向該會報告經同意後，始得動支」，但因經濟部未能配合辦理。乃決議「要求就業安定基金應依立法院決議，該筆經費動支須經立法院社會福利及衛生環境委員會同意後始得動支，否則就業安定基金不得以任何理由調整 100 年度預算及併 100 年度決算或補辦預算方式辦理該項計畫。」

(八) 限制成立特種基金

自 100 年度起，擬新設之特種基金非經立法院同意，不得逕行設立。此與預算法只敘及「特種基金定義，及附屬單位預算之編製內容」之情形有別。

(九) 要求公營事業減免收費

建請台灣電力公司對於某次颱風受災之蘇澳地區居民電費給予半價減免，以紓解災民之生活壓力，加速災後復甦。

有關立法院審議預算案所作決議案例及其相關問題，可以表列如下：

立法院審議預算案所作決議案例及其相關問題

樣態	年度	立法院決議內容	疑義問題
一	107 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分審查總報告—臺灣金控決議 1	107 年度中央政府總預算案財政部主管臺灣銀行股份有限公司附屬單位預算案，於「業務費用」項下「服務費用」下「公共關係費」編列 44,288 千元。因臺灣銀行參貸慶富聯貸案，面臨貸款損失達十六億元，又因該行辦理前揭案件於徵信、授信、撥款等業務，核有未建立及未確實執行相關內部控制制度等缺失，遭金融監督管理委員會重罰四百萬元，核至今日尚未提出任何求償計畫。有鑒於國家當前財政困窘，公股行庫雖長期負責政策性任務，獲利速度不如民營銀行，惟董事或其他負責人對於銀行監理必要所設定之法規仍應恪守，更不應放任具體監理誠命規範而未執行，有鑒於此，爰要求臺灣銀行提出貸款損害及遭主管機關罰鍰損失之具	107 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分於 107 年 12 月 26 日方經總統公布，財政部於 108 年 3 月 13 日將專案報告函立法院。經費未動支。

		體求償計畫，於二個月內於立法院財政委員會提出專案報告前，凍結預算五分之一，計 9,000 千元。	
105 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分審查總報告—桃園國際機場股份有限公司決議 19		桃園機場保全股份有限公司 105 年度廣告費、業務宣導費預算共編列 81 萬元，較 104 年度預算 40 萬 5 千元增幅 1 倍，105 年度新增國外旅費、大陸地區旅費預算共編列 64 萬元，104 年度並無編列。機場保全公司為桃園國際機場公司獨資投資之子公司，承接桃園機場之保全工作，業務較為單純，廣告費、業務宣導費及國外、大陸旅費預算編列之必要性及預算增幅之合理性需要審酌，基於政府財政困窘應本於撙節原則，爰減列該預算數共 145 萬元之二分之一，並且凍結剩餘數之二分之一，俟桃園機場股份有限公司針對廣告費、業務宣導費、國外旅費、大陸地區旅費相關計畫	105 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分於 106 年 1 月 26 日方經總統公布，立法院第 9 屆第 2 會期於 105 年 12 月 31 日結束，因為已無時間向委員會提出專案報告，相關經費凍結之決議形同刪減經費。

		及支用方式，向立法院交通委員會提出專案報告並經同意後，始得動支。	
111 年度 中央政府 總預算案 審查總報 告文化部 決議（一 二四）		111 年度文化部第 3 目「文化資源業務」第 1 節「文化資源業務推動與輔導」項下「社區營造及村落文化發展」預算編列 2 億 9,684 萬 6 千元，凍結百分之五，俟文化部向立法院教育及文化委員會提出書面報告後，始得動支。	立法院審查預算案時，決議凍結機關預算，須向立法院提出報告或俟立法院同意解凍後，始得動支經費。倘遭凍結預算經向委員會報告後，立委仍不同意動支或僅部分同意動支，形同刪減預算。 預算案之審議應有時限性，上開決議將造成由總統公布後之法定預算仍無法執行，形成變相延長預算案審議期限，似有違預算案審議有時限性原則。

二	106 年度 中央政府 總預算案 附屬單位 預算營業 及非營業 部分審查 總報告－ 就安基金 決議 13(1)	政府為促進青年人口順利進入 勞動市場，就業安定基金 106 年 度編列「青年就業領航計畫」計 畫總計 2 億 5,000 萬元，促進青 年穩定就業、累積工作經驗，並 提升專業技能，協助青年儲備未 來教育及發展經費。惟相關計畫 尚處規劃階段，尚未有詳細說 明，基於保障青年就業權益，「青 年就業領航計畫」應訂有相關配 套措施。爰 106 年度就業安定基 金「青年就業領航計畫」預算除 減列數額外，凍結 5,000 萬元， 俟勞動部通盤檢討計畫內容，完 善配套措施，並向立法院社會福 利及衛生環境委員會提出書面 報告後，始得動支。	
	100 年度 中央政府 總預算案 附屬單位 預算營業	環境教育基金 100 年度「環境教 育推動計畫」編列推動環境教育 認證需 4,040 萬元，惟依環境教 育法第 10 條規定：「中央主管機 關及中央目的事業主管機關應	在實體法規範未制 定前，可否動支預 算？

	及非營業 部分審查 總報告— 環保基金 決議 20	辦理環境教育機構及環境教育人員之認證。各級主管機關應自行或委託環境教育機構，辦理本法所定環境教育人員之訓練、環境講習或認證。第 1 項環境教育機構之資格、認證收費基準、評鑑、認證之有效期限、撤銷、廢止、管理及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。第 1 項之環境教育人員，得依其學歷、經歷、專長、薦舉、考試或所受訓練予以認證；其資格、認證之有效期限、撤銷、廢止、管理及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。第 1 項中央目的事業主管機關辦理之環境教育機構及環境教育人員認證，應報中央主管機關備查。」上開認證管理辦法迄未完成法制作業程序，無法據以辦理認證業務，爰凍結該項業務經費 1/10，俟完成法制作業程序始得動支。	
--	--	---	--

三	100 年度 中央政府 總預算案 附屬單位 預算營業 及非營業 部分審查 總報告— 臺鐵決議 12	交通部臺灣鐵路管理局轉投資事業，除亞太電信外，尚有台糖持股僅 0.005%，100 年度預計收到現金股利每股 0.5 元，全年獲利 17 萬 6,000 元，不僅無助彌補臺灣鐵路管理局每年超過百億元的虧損，也與本業毫無關聯，徒增困擾，應適時出售或撤資，停止對台糖之投資。	可否以成本效益觀點，要求停止機關投資？
四	100 年度 中央政府 總預算案 附屬單位 預算營業 及非營業 部分審查 總報告— 就安基金 決議 13	立法院社會福利及衛生環境委員會已於 99 年 12 月 9 日通過決議「要求就業安定基金管理會於核准『促進中小企業創新增僱員工補助辦法』時應請經濟部向該會報告經同意後始得動支」，惟經濟部中小企業處不思相關經費之確定性，仍執意於該處網站公告於 100 年 3 月 1 日至 100 年 6 月 30 日受理中小企業申請，並從中小企業發展基金動支 2,500 萬元委外	限制附屬單位預算適用預算法第 88 條補辦預算之規定

		成立專案辦公室，公然藐視立法院決議。其次，就業安定基金管理會歷次開會均有多位委員表達反對立場，但經濟部不僅未予以重視，並且出席 99 年 12 月 10 日第 59 次就業安定基金管理會時，以「一旦受理申請即承諾企業給予補助，且經濟部並無編列相關預算支應，屆時就業安定基金若無法支應經費，將會衍生更大影響與困擾。」為理由，來威脅就業安定基金委員須同意該筆 9 億元經費，以免造成政府施政困擾。在此除譴責經濟部藐視立法院決議外，爰要求就業安定基金應依立法院決議，該筆經費動支須經立法院社會福利及衛生環境委員會同意後始得動支，否則就業安定基金不得以任何理由調整 100 年度預算及併 100 年度決	
--	--	--	--

		算或補辦預算方式辦理該項計畫。	
	103 年度 中央政府 總預算案 附屬單位 預算營業 及非營業 部分審查 總報告 —通案決議(四)	根據 102 年度中央政府總決算審核報告所載，該年度 23 個特別收入基金中，有多達 8 個基金 15 項業務計畫經費編列不足，而以超支併決算方式辦理，金額高達 84 億餘元，包括離島建設基金、研發替代役基金、學產基金、農業特別收入基金、有線廣播電視事業發展基金……，其中部分基金更出現同一計畫年年超支情事，明顯濫用預算執行彈性。 依預算法第 4 條第 1 項第 2 款第 5 目規定：「有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金。」之精神，特別收入基金本應衡酌財務資源可能流入情形，據以規劃辦理符合設置目的之各項計畫用途之支出，亦即應本量入為出原則規劃及執	決議內容所述「自 105 年度起…」及於以後年度且無期限。限制附屬單位預算適用預算法第 87 條得併決算之規定

	行年度預算。行政院同意屬「政事型」功能之特別收入基金比照「業權型」之作業基金適用超支併決算之作法，不僅有違預算法有關特別收入基金設置之意旨，亦有規避國會監督之嫌；為避免預算執行彈性遭致濫用，導致經費無法有效控管，爰自 105 年度起，各該特別收入基金一般行政管理費用支出不得以併決算方式辦理。	
100 年度 中央政府 總預算案 附屬單位 預算營業 及非營業 部分審查 總報告 通案決議 (一)	為利政府資源有效運用及控管，依立法院決議：「要求針對性質類似、功能不彰之非營業基金進行檢討」，爰自 100 年度起，擬新設之特種基金非經立法院同意，不得逕行設立；並請審計部加強查核，於年度決算審核報告中一併提出。	決議內容所述「自 100 年度起…」及於以後年度且無期限。 預算法只敘及「特種基金定義，及附屬單位預算之編製內容」。

100 年度 中央政府 總預算案 審查總報 告農委會 決議 (十二)	行政院農業委員會應自 101 年 度起，分年補撥充實農損基金 預算，以穩定休耕補助財源。	該等決議超出法定 預算期限，且涉及行 政部門預算編製權 及執行權。
102 年度 中央政府 總預算案 審查總報 告文化部 決議 (三十六)	建請文化部、主計總處應每年 編列充足預算，不能低於 102 年 度預算的捐助額度，俾使中央 通訊社得以執行上述任務，協 助政府做好對國內外傳播的工 作。	
103 年度 中央政府 總預算案 審查總報 告通案決 議(十)	依據審計部決算審核報告指出， 過去政府辦理政令宣導採購，曾 發生未編有專項預算，逕由相關 科目勻支經費辦理 (如由各工作計畫之業務費支 應等)，……由各項工作計畫之 業務費支應辦理廣告或宣導，勢 將排擠其他業務支出，值此政府	決議內容所述「103 年度起……」及於以 後年度且無期限。

	財政困難之際，為能有效監督控管執行成效，允宜透過編列專項預算方式，明確列示各機關辦理廣告或宣導之計畫，俾有效監督控管。102 年度立法院審議預算亦通過決議要求「103 年度起，各機關編列政策宣導經費，應於預算書表內將經費編列情形妥適表達，以利國會及社會大眾監督。」103 年度起，除依立法院要求妥適表達編列之專項宣導經費，除突發事件所需外，不得動支任何經費進行宣導。	
106 年度 中央政府 總預算案 審查總報 告農委會 決議 (三十一)	要求行政院、行政院農業委員會未來編列禁伐補償回饋經費時，不得再從原住民族綜合發展基金撥補，所需財源應由農委會建請行政院召集財、主單位籌措支應。	該等決議超出法定預算期限，且涉及行政部門預算編製權及執行權。
中央政府 嚴重特殊	近年我國財政狀況漸趨改善，累計賸餘逐年攀升，3 年來增加	歲入歲出短差採用何種財源彌平，係由

	傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算第3次追加預算案 (109年1月15日至111年6月30日) 審查報告(一四七)	632億餘元；截至109年底，累計賸餘已達1,113億餘元，惟中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算追加預算案並未規劃移用以前年度歲計賸餘作為部分經費財源，建請應規劃酌增移用以前年度歲計賸餘支應本追加預算案所需財源，以減少債務舉借之數額。	行政部門衡酌各項風險因素決定，預算案送請立法院審議後，債務舉借或移用以前年度歲計賸餘係配合立法院審議結果調整，立法院決議增列移用以前年度歲計賸餘或減列債務舉借數，除造成政策成敗無所歸屬，似有違行政立法權力分立原則。
	110年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分審查總報告—	自105年開始電子支付消費比重加重，但由財金資訊股份有限公司所推動的台灣pay績效不彰，請財金資訊股份有限公司提出相應檢討報告。	財金資訊股份有限公司係央行轉投資公司(持股比率約37%)，決議內容與中央銀行無關。

	央行決議 16		
	110 年度 中央政府 總預算案 附屬單位 預算營業 及非營業 部分審查 總報告— 台水決議 23	為強化台南及高雄地區蓄豐濟枯的能力，使南化水庫蓄水量保持高水位，俾於旱象持續時得以將水庫發揮最大效能，故請台灣自來水股份有限公司於高屏溪川流量足以供給高雄地區外，多餘水量應盡可能北送支援台南地區。針對支援端（高雄）及受援端（台南）之供水操作模式及弱勢管段分析結果，應對於弱勢管段予以優先汰換，研擬標準操作模式，以提升高雄北送支援臺南之穩定度，俾南部地區順利度過早期。爰建請台灣自來水股份有限公司於 1 個月內提出書面說明報告送立法院經濟委員會。	決議內容與預算無直接關係。
	110 年度 中央政府 總預算案	高雄市彌陀區共有 3 處加油站，靠海的南寮站為中油公司直營站，主要提供漁港作業船隻及	決議內容與預算無直接關係。

	附屬單位 預算營業 及非營業 部分審查 總報告— 中油決議 16	周遭住民加油，其餘兩站則在台 17 線上，分別為中油公司民營站及台塑公司加油站。考量彌陀人口密集區距離南寮站、永安站與梓官站等直營站均有相當距離，地方民眾殷殷期盼台灣中油公司增設直營加油站已久。鑑此，請台灣中油股份有限公司於 1 個月內提出「高雄市彌陀區增設直營加油站可行性評估」送立法院經濟委員會，期能儘早提供當地居民可靠且便利的加油服務。	
	100 年度 中央政府 總預算案 附屬單位 預算營業 及非營業 部分審查 總報告—	鑑於去年梅姬颱風重創宜蘭縣蘇澳地區及宜花間的蘇花公路，災民生計至今仍未完全復甦，苦不堪言。立法院經濟委員會前於 100 年 1 月 6 日提案通過要求台灣電力股份有限公司應針對天然災害受災者，於災後一定期間內，半價減免其復原重建必要的電費支出，以紓	決議內容與預算無直接關係。

	台電決議 47	解災民之生活壓力，加速災後復甦；本案電費半價減免，應予回溯 2010 年梅姬颱風蘇澳地區之災後復原重建，期限自 10 月 15 日起至 11 月 14 日止。惟自 1 月 6 日通過迄今台灣電力股份有限公司未遵照辦理，明顯藐視國會，建請台灣電力股份有限公司應於本決議通過後 1 個月內辦理電費半價減免。	
--	------------	---	--

第三節 地方政府執行議會預算案決議之規定

在地方政府，以台北市預算審議為例，有關附條件期限及附帶決議之處理原則，臺北市政府則於民國 89 年 5 月 17 日(89)府主一字第 8900371600 號函訂頒「臺北市政府暨所屬各機關處理市議會審議預算案審議意見作業要點」，作為各機關處理市議會審議預算案審議意見處理依據。

在實際運作上，「臺北市議會議決預算時，如有註記『但書』且有『預算始得動支』之文字者，府會雙方均有共識，係預算法的附加條件或附加期限。至但書以外的決議，市政府原則上均視為『附帶決議』。前述但書

或附帶決議，均曾經議會二、三讀。至市府發布法定預算時，則並未附錄前述但書或附帶決議³⁵。」

臺北市處理市議會審議預算案審議意見作業要點之重點如下：

一、主決議與附帶決議之意義及範圍

本要點對於主決議、條件、期限以及附帶決議之意義及範圍具體明定（第 3 點）：

（一）主決議係指市議會審議預算案時依地方制度法第 41 條第 1 項及預算法第 96 條準用第 49 條規定，就歲入、歲出項目之金額，決定其增、刪之審議意見。

（二）附加於預算之條件或期限，係指市議會依地方制度法第 41 條第 2 項及預算法第 96 條準用第 52 條第 1 項規定，就預算之動支附以須一定條件成就或俟將來確定事實到來，始得執行，通常以但書之形式表現。

（三）附帶決議，係指市議會在所通過之各筆預算本身之外，另外對於特定市政業務之執行，提出要求或建議。市議會審議預算案所作審議意見，指明為綜合決議、附帶意見、附帶建議等名稱及無涉及預算動支之但書意見其性質與附帶決議相似者，視為附帶決議。

二、預算案審議意見之列管

本府主計處（以下簡稱主計處）於接獲市議會議決之預算案審議意見書後，應即轉發各機關（構），同時將審議意見整理提報市政會議，並副知本府研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）列管（第 4 點）。

³⁵ 此係台北市政府主計處提供之實務上作法之意見。

三、審議意見之類型定性

各機關就市議會所作審議意見，應即依第 3 點規定，本於職權，區分其類型，分別執行。對於審議意見之類型有疑義之機關，應於收到文後 7 日內送主計處彙整簽奉市長指派人員集會研商（第 5 點）。

四、主決議之執行

審議意見為主決議者，依下列規定執行（第 6 點）：

（一）主決議合法之處理

主決議與憲法、法律、基於法律授權之法規或自治條例無牴觸時，應即遵照辦理，認為窒礙難行時，各機關應於十四日內，依地方制度法第 39 條第 1 項規定，就窒礙難行部分敘明理由，送主計處彙整簽奉市長核定後，於議決案送達本府之日起三十日內，送請市議會覆議。

（二）主決議違法之處理

主決議與憲法、法律、基於法律授權之法規或自治條例牴觸時，得參照地方制度法第 39 條及第 43 條第 1 項規定，選擇依下列方式之一處理：

- 1、於覆議期間內，循覆議方式處理。
- 2、報請中央主管機關解釋，於中央主管機關解釋其違法時，得不予遵行。
- 3、延攬學者專家研究，經審慎研究結果仍認屬違法無效時，得不予遵行。

五、條件期限之處理

審議意見為附加於預算之條件或期限者，依下列規定處理（第 7 點）：

（一）合法之處理

條件或期限與憲法、法律、基於法律授權之法規或自治法規無牴觸時，應即遵照辦理；認為窒礙難行時，各機關應於十四日內，依地方制度法第

39 條第 1 項規定，就窒礙難行部分敘明理由，送主計處彙整簽奉市長核定後，於議決案送達本府之日起三十日內，送請市議會覆議。

(二)違法之處理

條件或期限與憲法、法律、基於法律授權之法規或自治法規牴觸時，應不受拘束，並於議決案送達本府之日起三十日內，就牴觸部分附具理由，簽奉市長核定後，依地方制度法第 39 條第 1 項規定函復市議會。

六、附帶決議之處理

審議意見為附帶決議者，依下列規定處理（第 8 點）：

(一)預算之動支不受拘束。

(二)認為執行有困難、或與憲法、法律、基於法律授權之法規或自治法規牴觸或不符合本府政策目的時，應於檢討確定後十四日內敘明理由，簽奉市長核定後，依地方制度法第 39 條第 1 項規定，函復市議會妥為說明。

(三)除前款情形外，應即遵照辦理。

七、預算案決議合法性疑義之處理

本府各機關認為主決議或附加於預算之條件或期限，與憲法、法律、基於法律授權之法規或自治法規有無牴觸發生疑義時，得先行發布議決案，於議決案送達本府之日起三十日內敘明理由，簽奉市長核定後，就有無違背法律、自治法規有疑義時，聲請中央主管機關解釋；就有無違背憲法有疑義時，應依地方制度法第四十三條第五項規定，聲請司法院大法官解釋，並副知市議會。於中央主管機關或司法院作成解釋之前，本府得暫不執行有違法疑義部分（第 9 點）。

第三章 各國立法例關於國會審議預算案所作 決議之探討

第一節 美國立法例：國會審議預算案所作決議之 探討

一、概說：預算制度概說

預算審議權屬於美國國會立法權之一部分，是故為正確了解美國國會之預算審議制度，宜先就美國國會與我國國會在組織與立法權之根本差異略作介紹，以下乃簡要說明美國兩院制國會與該兩院間就法案審議之分工情形、以及美國總統對國會立法活動之影響力。

(一) 兩院制國會與代表性

美國憲法第 1 條明定，聯邦政府之立法權授予採行兩院制(Bicameralism)的國會：眾議院(House of Representatives)和參議院(Senate)³⁶。此一兩院制的選擇，是源自美國建國之初，制憲會議上，為了平衡各州人口數差異和各州利益，所作出之一大妥協。目前兩議院國會議員之選舉，於眾議院，將美國全國依人口分成 435 個選區³⁷，所以人口

³⁶ 美國憲法第 1 條第 1 項即開宗明義，美國國會採兩院制，請參 U.S. CONST. art.1, § 1: “All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.”

³⁷ 眾議院席次的算法理論上是根據美國憲法第 1 條第 2 項第 1-3 項之計算方式得出，請參 U.S. CONST. art.1, § 2, cls. 1-3: “The House of Representatives shall be composed of Members chosen every second Year by the People of the several States, and the Electors in each State shall have the Qualifications requisite for Electors of the most numerous Branch of the State Legislature.”

較多的州會選出較多之眾議員，由此表彰美國選民於國會之代表性，此 435 席的眾議員一任任期為 2 年。參議院當中則有 100 席之參議員，由美國 50 個州每州都選出 2 名參議員，使得各州在參議院中具有相等的代表性，參議員一任任期為 6 年，任期相互交錯，每 2 年舉辦一次參議員選舉（亦即，每次選舉只會改選 1/3 席次的參議員）。

兩議院在立法角色和權責上，原則上處於平等地位。雖然只有眾議院可以就關於徵稅之法案進行提案，而只有參議院可以確認總統對人事案

No Person shall be a Representative who shall not have attained to the Age of twenty-five Years, and been seven Years a Citizen of the United States, and who shall not, when elected, be an Inhabitant of that State in which he shall be chosen.

Representatives and direct Taxes shall be apportioned among the several States which may be included within this Union, according to their respective Numbers, which shall be determined by adding to the whole Number of free Persons, including those bound to Service for a Term of Years, and excluding Indians not taxed, three fifths of all other Persons. The actual Enumeration shall be made within three Years after the first Meeting of the Congress of the United States, and within every subsequent Term of ten Years, in such Manner as they shall by Law direct. The Number of Representatives shall not exceed one for every thirty Thousand, but each State shall have at Least one Representative; and until such enumeration shall be made, the State of New Hampshire shall be entitled to chuse three, Massachusetts eight, Rhode-Island and Providence Plantations one, Connecticut five, New-York six, New Jersey four, Pennsylvania eight, Delaware one, Maryland six, Virginia ten, North Carolina five, South Carolina five, and Georgia three.

When vacancies happen in the Representation from any State, the Executive Authority thereof shall issue Writs of Election to fill such Vacancies……” . 但 435 席此一數字是由聯邦法律根據 1910 年之人口普查資料 (Thirteenth Decennial Census in 1910) 而定的，不但與今日美國各州人口分布有差距，也難以正確代表自 1910 年以來大量成長的美國人口，久為各界批評，但由於更改席次可能影響政治權力之分配與公平性，茲事體大，所以美國國會迄今尚未有成熟之更動共識。

之提名及批准與外國之條約案，但一般法律案的議決，必須經過兩議院都分別議決相同形式的法案，然後再提交給總統簽署生效(sign into law)，如果總統不同意兩議院通過之法案，則會否決(veto)該法案。

(二) 兩議院議事規則概觀

由於兩個議院依據美國憲法，分別都有權力制定適用於該議院的議事規則³⁸，所以眾議院和參議院議決法案的方式，也各自不同，某程度上也反映了，基於憲法，它們在組織上存在之民主代表性差異。整體而言，由於眾議院的議員席次很多，法案討論往往耗時費日，是以，眾議院之議事規則和議事慣例，使得議院中的多數可以透過表決等程序手段，以多數決快速地議決法案³⁹。相對地，參議院採行之議事規則和程序，則著重於審議過程而不是快速表決，也因此個別參議員可以利用議事程序作為槓桿，來與其他參議員談判與交換籌碼。⁴⁰在兩個議院當中，分屬不同政黨的各黨議員會形成黨團，黨團會自行選出該黨的政黨領袖(Party Leader)，而由這些各黨的政黨領袖會共同計畫和協調出該議院之國會議程。尤其是眾議院的多數黨領袖(House Majority Leader)擁有極大的權力與特權制定政策議程，並決定議院就那些法案進行審議。在參議院，雖然多數黨領袖(Senate Majority Leader)通常會就待審議事項進行提案，

³⁸ 美國憲法第1條第5項第2款，U.S. CONST. art.1, § 5, cl. 2: “Each House may determine the Rules of its Proceedings, punish its Members for disorderly Behaviour, and, with the Concurrence of two thirds, expel a Member.”

³⁹ 每屆眾議會都會發布自己的議事規則手冊，稱為 The House Rules and Manual，最新與歷屆資料，請參閱以下網站：<https://www.govinfo.gov/app/collection/hman/117>。

⁴⁰ 每屆參議會都會發布自己的議事規則手冊，稱為 The Senate Manual，最新與歷屆資料，請參閱以下網站：<https://www.govinfo.gov/app/collection/sman>。

但在議事程序上，參議院的多數黨並不佔有優勢，多數黨領袖通常依然必須與少數黨領袖、甚至所有參議員充分討論，才能夠順利地進行議場的議事活動。例如，參議員可以透過對於議事中程序問題(point of order)的靈活運用，來達成自己的政治影響力。

(三) 常設委員會之功能與角色

在參眾兩議院中，常設委員會(standing committee)掌握了主導特定領域政策所需之專業能力⁴¹。換言之，即由兩黨議員所組成的委員會通常會主導整個議院對於立法的制定與評估。議員通常只會選擇參與少數幾個委員會，但通常會持續參與相同的委員會多年，以利在特定政策領域培養出高度的專業知識。所有委員會的主席都將由多數黨的議員擔任，但主席往往與委員會中少數黨的最資深議員(Ranking Member)密切合作，少數黨的最資深議員的角色近乎於副主席。通常在個別委員會中，多數黨和少數黨議員的比例也會逼近該議院中的整體黨派比例。

國會議員與行政人員在委員會中之主要工作為起草與審議立法提案，但委員會也會處理其他任務。例如，一項法律一旦通過施行，國會具有監督政策實施情形之優先地位與責任，而此時，委員會就發揮著主導功能。兩個議院都授予委員會重要的權力與裁量空間，以監督和調查各項公共政策所引發之問題與其效果。

(四) 與行政權（總統）之互動關係

⁴¹ 目前眾議院有 20 個常設委員會，參議院也有 16 個常設委員會。另外還有少數專責委員會(select committee)，以及 4 個兩議院常設共同委員會(standing joint committee)，後者不負責立法事項，而是監督立法程序之進行。

雖然立法構想與行動都由國會發動，但美國總統也對立法過程具有影響力。美國總統為聯邦政府各行政機關的年度預算提出建議案，也經常就立法事項提出建議。究其根柢，總統藉由其對立法所掌握的否決權(veto)而得以影響國會通過法案的內容。由於在總統的否決下，國會不但須藉由兩議院都以 2/3 超高多數決，才可以略過總統的否決(overriding a veto)而頒布法律，此等立法也是極度不尋常的情形，所以，國會在審議法案時，通常也就必須將總統對法案的立場與態度考量在內。

法案審議立法的過程存在極大的不可預測性，而且不同法案的審議過程也各有極大的差異。許多法案的審議過程事實上都未遵循一般理解的國會立法流程。在本文以下第二部分將就國會所有議案審議行為進行介紹，嗣後於第三部分，簡介美國國會之財政權力，隨後再於第四部分，進行國會預算審議程序之一般性介紹。不過，由於國會議案與預算審議都是高度政治性的活動，深受國會議員、政黨與民意等因素之影響，所以在實務運作上，預算案審議的程序依然存在著許多程序規範之外的變數。

二、美國國會審議預算案所作決議之相關法令規範

美國國會預算審議權之行使，因屬於代議民主之展現，被認為是高度政治行為，故而其進行方式與效力高度繫諸議會與議事之自治，儘管有少數預算相關之法令規範與議事慣例存在，主要也在於約束與制度化行政機關向國會提出預算與執行預算之方式，就預算之審議本身，依然保留許多政治協商之彈性予國會議員。以下先就美國國會本於美國聯邦憲法之財政權力進行簡要介紹，以清楚描繪美國國會就預算審議之權力來源與權力本質。

(一) 美國憲法之國會財政權力概觀

美國憲法賦予國會徵稅(levy taxes)、通過撥款(appropriations)為政府運作提供資金(finance government operations)、及為使用撥款設定條件(conditions governing the use of appropriations)之權力。這項權力被稱為國會的「財政權」(power of the purse)。這項權力可溯源於憲法多項條文，尤其是第1條第9項第7款，其規定道：「除了依法律所定之撥款外，不得從國庫中提取任何款項；所有公共資金之收支情形均應定期公佈⁴²。」

準此，任何行政機關(agency)，如未經美國國會撥款，均不得從國庫中提取資金支應其運作。即以基本之文義解釋理解此一憲法之規定，亦指應由國會決定是否為一特定之政府行為或活動提供資金，並訂定該等資金之數額。雖然憲法並未明文國會行使此等權力之方法與程序，長此以往，美國國會，在實務上，均以以下兩種方式，行使其財政權力：(1)年度性：透過逐年頒布法律來增加收入和撥款，諸如審議及通過年度撥款法律(annual appropriations acts)，以及(2)常規性：透過頒布作為常規之「財政法律」(fiscal statutes)來掌控與管理聯邦政府之財政收入與撥款事項，例如「反赤字法」(The Anti-deficiency Act)⁴³即為此等常規性財政法律之適例。

⁴² 美國憲法第1條第9項第7款，U.S. CONST. art.1, § 9, cl. 7: “No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law; and a regular Statement and Account of the Receipts and Expenditures of all public Money shall be published from time to time.”

⁴³ 31 U.S.C. §§ 1341 - 1342, 1511-1519.

所謂「預算」(budget)，一般而言通常指稱管理資金、確定支出數額並為支出供應資金之計畫。然而，「聯邦預算」(federal budget)之涵義則更廣泛，不僅包含以聯邦預算程序進行之計畫，也包含該計畫的最終執行結果，換言之，聯邦預算也包含該特定財政年度間所有現行之支出與收入法律所造成之所有財政影響。此稱之現行法律包括：(1)先前年度已頒布之常規性（永久性）法律、(2)任何跨年度之永久性撥款(permanent appropriations)、以及(3)專門為該財政年度所頒布之撥款法律(appropriations acts)。

(二) 美國國會預算審議程序之相關法律與組織

自 1921 年開始，美國國會即立法訂定協調與計畫聯邦政府支出與收入之程序架構。1921 年預算與會計法(The Budget and Accounting Act of 1921)⁴⁴ 責求總統每年應向國會提交一份年度預算提案 (annual budget proposal)，並在組織上設置「管理和預算辦公室 (Office of Management and Budget (OMB)) 及「政府問責辦公室」(Government Accountability Office (GAO)) (其前身為總審計辦公室 (General Accounting Office))。1974 年，美國國會進一步頒布了國會預算與截流⁴⁵控制法(The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974) (下稱「預算法」)⁴⁶，當中規定預算決議之執行事項，並設置

⁴⁴ 參見如 31 U.S.C. §§ 1104, 1105. 在 1921 年預算與會計法立法以前，美國行政權下沒有單一機關負責處理預算之提案，而是由各行政機關與相關單位分別自行向國會各委員會提交各自的預算請求，機關間毫無橫向聯繫可言。直至 1921 年預算與會計法之出現，始責求美國總統必須統籌所有行政機關之預算，並逐年向國會提出預算提案。

⁴⁵ 預算截留 (Impoundment) 是指總統不允許行政機關支用其原已撥配的款項。

⁴⁶ 2 U.S.C. §§601-688 (1974) .

眾議院和參議院之預算委員會 (Budget Committees)以及國會預算辦公室(Congressional Budget Office (CBO))。上開法律形成國會頒布和總統簽署支出與收入相關措施之現有程序，並被統稱為聯邦預算程序(federal budget process)。聯邦預算程序協助聯邦政府，在面對相互競逐之國家需求和政策時，可以獲取充分資訊，並作出關於預算之適當決定。亦即，確定優先順序、為這些優先事項分別配置資源、並確保法律按照這些優先順序執行預算。

三、美國國會審議預算案所作決議之類型

無論是預算之決議或其他立法活動，凡是美國國會的議案審議行為(Congressional action)，都由國會各議院視其需求，以下列四種形式之一的提案展開：法案(bill)、聯合決議(joint resolution)、共同決議(concurrent resolution)、簡單決議(simple resolution)。參眾兩院最常用的形式是法案。以下將逐一介紹每種形式議案審議行為的定義與特徵。

(一) 法案(bill)

1. 法案概述

法案是大多數立法所採用之形式。法案的類型多有，包含永久性或臨時性(permanent or temporary)立法；一般性或特殊性(general or special)立法；公共法案或私人法案(public or private)。一項法案原則上可以由眾議院或參議院提出審議⁴⁷，然而有一項重大的例外：根據憲

⁴⁷ 由眾議院提出的法案以 H.R. 命名，後面接著編號。參議院法案的名稱則為 S.，後面接著編號。同伴法案 (companion bill) 一詞則指國會其中一議院所提出，但與在另一議院已提出法案相似或相

法第 1 條第 7 款規定，所有增加收入的法案（也就是向人民課徵稅費的法案）應由眾議院提出，但參議院可以提出或同意此類法案的修正案（amendments）。此外，雖然憲法並未明文，但根據慣例，一般撥款法案（general appropriation bills）也由眾議院提出。

2. 公共或私人法案

如上所述，法案可以分為公共或私人法案（public or private）。公共法案是指對公眾有普遍影響的法案，而意在影響特定個人或私法人而非全體民眾之法案，則被稱為私人法案。私人法案之典型事例，如就移民和歸化事項或對美國聯邦政府索賠等事項之救濟。

3. 從法案到法律

即便一項法案已經經過兩院議決同意，也僅在滿足以下條件後，始得頒布為聯邦政府法律（law）：

- (1) 總統批准並簽署法案（sign into law）；或
- (2) 在國會會期當中，總統未能在 10 天內（星期日不計）將其異議之法案退回給原提案之議院；或
- (3) 總統的否決（veto）被兩議院各以全體 2/3 票數推翻（override）。

倘若國會在將已通過之法案送往總統後即休會，使得總統無法在時限內退回其有異議之法案，此一法案因未經總統簽署，將不會成為法律，此也被稱作為「口袋否決」（pocket veto）。

(二) 聯合決議（joint resolution）

同之法案。

聯合決議得單獨由眾議院或參議院提出審議⁴⁸，而非（如其名稱所錯誤暗示的）需由兩院聯合提出。法案和聯合決議之間，其實並無實質上之區別，此兩種形式有時也可以交互運用。不過，法案與聯合決議間，依然存在形式上之區別，亦即，聯合決議可以在決議條款前加上一段序言（preamble）。以法案形式提出之法規，嗣後也可以由聯合決議進行修正，反之亦然。原則上兩者的程序完全相同，除了提案修改憲法的聯合決議之外，亦即：當修改憲法之聯合決議獲得兩議院各 2/3 之批准後，無須再被提交給總統批准，此一聯合決議將直接送至美國檔案館（Archivist of the United States），以便提交給各州，在聯合決議所定期限內，全國超過 3/4 州數之立法機構必須批准此一修正案，始能成為憲法一部分。除此之外，聯合決議成為法律之方式與法案並無二致。

（三） 共同決議（concurrent resolution）

一項將同時影響兩議院運作之事項，通常以共同決議之方式提案⁴⁹。在現今實務當中，正如聯邦最高法院在 *INS v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983) 一案所述，共同決議和簡單決議通常不具有立法之性質，因為並未「提交」（presented）給總統批准，而僅用於表達事實、原則、意見及兩議院之意圖。共同決議與法案不同，其被運用之場合被嚴格侷限於上述之範圍內。一旦兩議院都依程序通過一項共同決議後，該決議將由眾議院之書記（Clerk of the House）與參議院之秘書（Secretary of the Senate）

⁴⁸ 源於眾議院之聯合決議被命名為 H. J. Res.，後面再接上單獨編號。源於參議院之聯合決議則被命名為 S. J. Res.，後面再接上編號。

⁴⁹ 源於眾議院之聯合決議被命名為 H. Con. Res.，後面再接上單獨編號。源於參議院之聯合決議則被命名為 S. Con. Res.，後面再接上編號。

各自簽署，並轉呈到美國檔案館(Archivist of the United States)，以便對外公告為國會紀錄(Congressional Record)之一部分。此外，共同決議，如其名稱所造成之錯誤暗示不同，並不表示一項或多項決議被共同提出之情形。

(四) 簡單決議 (simple resolution)

僅僅關涉單一議院之規則、運作或意見之事項，將以簡單決議之形式提出⁵⁰。簡單決議只須由提出該決議之議院進行審議。簡單決議通過後，由眾議院之書記(Clerk of the House)與參議院之秘書(Secretary of the Senate)認證，並公布於國會紀錄(Congressional Record)當中。

四、美國國會審議預算案所作決議之效力探討

為了解美國國會審議預算案決議之效力，首先，應就美國國會預算審議程序進行概述。上述曾介紹之聯邦預算程序(federal budget process)，可分為四個階段：(1)預算之形成(budget formulation)，(2)國會預算程序(congressional budget process)（在此期間，國會將通過其預算案，並頒布法律以為財政年度撥款），(3)預算之執行與控制(budget execution and control)，以及(4)審計與評估(audit and evaluation)。以下將詳細介紹聯邦預算程序之四個階段。

(一) 預算之形成(budget formulation)

如前所述，美國總統對立法具有一定的影響力。美國總統為聯邦政府各行政機關的年度預算提出建議案，也經常就立法事項提出建議。為促進

⁵⁰ 源於眾議院之聯合決議被命名為 H. Res.，後面再接上單獨編號。源於參議院之聯合決議則被命名為 S. Res.，後面再接上編號。

立法與行政部門間之互相溝通，有各種正式與非正式渠道協助雙方進行協商。此等經常發生的立法行政間之溝通當中，對年度預算審議而言，最重要的就是美國總統每年向國會轉達預算提案的訊息。美國總統的預算提案，連同政府各部門官員在眾議院和參議院各自的撥款委員會(Appropriations Committees)之證述，會一併成為眾議院和參議院撥款委員會起草各項撥款法案(appropriation bills)之基礎。

美國聯邦政府藉由冗長的預算編製與審查之行政程序，展開對年度聯邦預算之籌畫。此一程序通常早在所欲規劃之財政年度之數年以前就已經展開。此階段之主要參與者有二，(1)各行政機關與個別組織單位，他們會審查當時之業務情形、各專案之目標與未來之計畫，以及(2)總統行政辦公室內之「管理和預算辦公室」(Office of Management and Budget (OMB))，其享有廣大的監督權限，負責監控、協調與制定一份經過統整的預算書(consolidated budget submission)。

通常在每年 2 月份的第一個周一，美國總統向國會提交從當年 10 月份開始之財政年度的「預算要求」(budget request)⁵¹ (即，在 2022 年 2 月，總統提交了 2023 財政年度的預算要求，該年度從 2022 年 10 月 1 日至 2023 年 9 月 30 日。)然而，此一特定預算要求之準備工作早在提交國會之約 10 個月以前就已經展開。例如，對於 2022 年 2 月提交給國會之 2023 財政年度預算申請，預算過程在 2021 年春季就已經展開。換言之，聯邦政府之行政機關，必須同時處理多達 3 個財政年度之預算計畫

⁵¹ 此一由總統向國會提出之「預算要求」事實上也會包含包含立法權與司法權在內的整個聯邦政府系統之預算需求在內，參見 31 U.S.C. § 1105.

與執行事項：(1)本年度，即正在進行之財政年度；(2)從當年10月1日開始之下一個財政年度，以便籌措該年度所需之資金（也為了製作總統之預算要求，這個財政年度被稱為「預算年度」(budget year)）；以及(3)再下一個財政年度，他們正在為其準備資訊並蒐集資金需求。在此一行政預算編製過程當中，聯邦行政機關會從財政部(Department of the Treasury (Treasury))、經濟顧問委員會(Council of Economic Advisers (CEA))和前述的管理和預算辦公室(OMB)蒐集預估之財政收入和經濟情勢之預測。

此外，經修訂之前述1921年預算與會計法(The Budget and Accounting Act of 1921)，也規定總統應於在7月15日以前，再向國會提交一份補充預算摘要(supplementary budget summary)，提供資料以協助國會評估總統之預算要求。此一摘要被稱為會期中審查(mid-session review)，其中包括最新的總統對政策所需預算之估計、對預算中所載資訊之簡要更新、以及對預算年度比較基準(baseline)之估計。

(二) 國會預算程序(congressional budget process)

在總統提交預算要求後，國會之預算程序隨即展開。由於憲法規定之財政權完全屬於國會所有，總統之預算要求僅能算是一項請求。是以，國會於通過預算決議和制定撥款等其他法律時，當然有絕對權限，得以選擇採納、修改或根本忽略總統之預算提案。換言之，國會就預算之審議在憲法與法律上，享有完整而不需與其他機關分享之絕對權限。（當然，如前所述，美國總統可能利用其在其他立法事項上之否決權，增加行政權之談判籌碼，以政治壓力迫使國會同意總統之預算提案，自不在話下。）

1. 整體性限制之訂定與分配

就國會審議預算之詳細程序，國會特地制定了前揭之「預算法」。目前該法之現行法版本，為國會預算案相關程序之主要規範。國會依據該法之程序，規劃每年適當之國家財政收入(revenues)與支出(spending)額度。該法所規定之國會預算程序，旨在協調各項預算決定，如收入之來源和數額及支出之項目與數額。其基本作法是先規定全年度財政之總體規模與其下各部分之具體比例。國會每年都會通過一項共同決議(concurrent resolution)，此一共同決議也被稱為「預算決議」(budget resolution)，先對收入和支出都訂出整體性限制(overall constraints)，再把所訂之對支出的整體性限制額度分配在各類方案與政府工作上。眾議院與參議院之預算委員會，在準備起草關於預算之共同決議時，會舉辦多場聽證會(hearings)，以審查總統預算要求中之經濟假設與所列之優先支出事項。參議院撥款委員會也可以要求國會預算辦公室(CBO)對總統提出之預算要求進行分析。

每年美國國會都會盡可能在4月15日之前，作成對下一財政年度預算的共同決議（即前述「預算決議」）。嗣後，美國國會也可能再通過預算決議，以修改剛通過的年度預算共同決議。此等以共同決議形式所作成之預算決議，如前所述，不會經過總統簽署，所以不會成為法律。

2. 預算決議與現行法之協調程序

於通過預算決議之後，於每年約5月到9月之間，也就是新的財政年度開始之前，美國國會也會進行與財政相關之立法審議。美國國會用於實施此等收入和支出限制的其中一項機制被稱作「協調程序

(reconciliation process)」。協調程序是一個多步驟的程序，旨在使現行法律與最近通過的預算決議互相調和、互不衝突。協調程序的第一步，是依據預算共同決議中之文字，指示眾議院和參議院的委員會對法律之相應修改進行提案與議決，以達成預算共同決議中所設定之限制。此間對委員會的指示(reconciliation instructions)，會明確規定委員會所必須達成之支出削減或收入變化之數額，但留給委員會裁量空間以自行決定需要作成何等法律或法案之具體修正。其後的步驟則是，將各個受到指示的委員會之修法建議，合併為一項或多項綜合性協調法案，由預算委員會(Committee on the Budget)，或是，當只有一個委員會受到指示時，則由該受到指示的委員會向整個議場報告，並由眾議院進行審議。在參議院，由委員會報告的協調法案有權得到加速的審議順位，並因此容許超過簡單多數（即 51 位）的參議員展開對該法案的審議，以確保在有限的時間內得對協調法案進行審議。美國國會的目標是在每年所訂的特定日期之前，完成協調程序以及對協調法案的議決工作。

3. 伯德規則：協調程序中的程序問題

為了避免參議員趁機混入與預算不相關的修法事項（稱為「無關事項」(extraneous material)），根據預算法的規範，協調法案的內容必須與協調預算有關。此原則被編入預算法第 313 條，被稱為「伯德規則」(Byrd Rule)⁵²，以西維吉尼亞州參議員 Robert C. Byrd 的名字所命名。第 313 條中，對協調法案中無關預算協調之事項提出異議，屬於參議院議事的一項程序問題(point of order)，而必須由參議院的會議主持者(Presiding

⁵² 2 U.S.C. § 644. 全文可參 <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/644>。

Officer) (依憲法原則上由美國副總統擔任)⁵³進行裁決，如經會議主持者裁決受理(sustain)此一程序問題，系爭協調法案中具有無關事項之條款(provision)或整部法案(title)就被刪除，而不得繼續交由大會審議⁵⁴。如前所述，參議院與眾議院不同，參議員即便屬於黨派少數，也經常得以透過各種程序手段(如藉由合法之冗長辯論(filibuster)延宕議事)來達到談判目的，是以伯德規則就可以克服這些狀況，而使得議會更有效率地進行預算審議。

不過，會議主持者要確定何謂無關事項也並非易事，伯德規則當中提供了一些標準以資判斷何謂「無關條款」(extraneous provision)，不過，

⁵³ 美國憲法第1條第3項第4款，U.S. CONST. art.1, § 3, cl. 4: “The Vice President of the United States shall be President of the Senate, but shall have no Vote, unless they be equally divided.” 副總統擔任參議院的會議主持者，但並無投票權，除非參議院表決時呈現 50 票比 50 票的僵局。如遇副總統缺位，則參議院會依照 Standing Rules of the Senate 的第1條來決定如何選任出會議主持者：“APPOINTMENT OF A SENATOR TO THE CHAIR

In the absence of the Vice President, the Senate shall choose a President pro tempore, who shall hold the office and execute the duties thereof during the pleasure of the Senate and until another is elected or his term of office as a Senator expires.

In the absence of the Vice President, and pending the election of a President pro tempore, the Acting President pro tempore or the Secretary of the Senate, or in his absence the Assistant Secretary, shall perform the duties of the Chair.

The President pro tempore shall have the right to name in open Senate or, if absent, in writing, a Senator to perform the duties of the Chair, including the signing of duly enrolled bills and joint resolutions but such substitution shall not extend beyond an adjournment, except by unanimous consent; and the Senator so named shall have the right to name in open session, or, if absent, in writing, a Senator to perform the duties of the Chair, but not to extend beyond an adjournment, except by unanimous consent.”

⁵⁴ 2 U.S.C. § 644(a).

個案判斷上依然存在許多爭議與模糊空間。簡單來說，具有以下特徵之一者就屬於「無關條款」⁵⁵：

- a) 不會對支出或收入造成任何改變。
- b) 對支出或收入造成之改變僅是因為提案之委員會未能完成其餘協調程序之初所受指示(reconciliation instructions)之附隨結果。
- c) 不屬於系爭協調法案提案委員會之管轄範圍。
- d) 如果系爭條款所屬之提案整體，未能實現參議院所下之指示，且就支出有所增加或就收入有所減損。
- e) 在系爭協調法案所涵蓋財政年度後之其他財政年度增加淨支出或減少收入，但如系爭條款所屬之提案整體依然保持收支持平，則不屬之。
- f) 包含有關社會安全稅(Social Security Tax)信託基金的建議。

不過，滿足以下任一但書者，則應例外不被認定為「無關條款」⁵⁶：

⁵⁵ 此 6 項標準之全文請參見 2 U.S.C. § 644(b)(1)：「(A)除第(2) 款規定之外，凡根據本法第 641 條審議之協調法案或協調決議中之條款，尚未造成支出或收入之變化，包括因支出或收入之條款和條件之變化所造成之應付支出和應收收入之變化，均應被視為無關條款（但減少之支出或增加之收入正好抵消增加之支出或減少之收入者，則不因本款而被視為無關條款）。(B)任一條款縱然造成支出或收入之變化，如此一變化之淨增減係因如提案該條款所屬法案之委員會未能達成其於協調程序之初所受指示之附隨結果，則該條款應被視為無關條款。(C)被提案之條款本身或其所屬法案不屬於提案委員會之管轄範圍，則該條款應被視為無關條款；(D) 如任一項條款其所造成之支出或收入之變化僅係該條款非預算部分之附隨結果，則應被視為無關條款。(E) 如任一條款於該協調法案或協調決議所涵蓋財政年度後之財政年度將增加或可能增加淨支出，或將減少或可能減少收入，且此等增加或減少大於該年度該法案中其他條款所造成之支出減少或收入增加，則應被視為無關條款；以及 (F) 如任一款違反了本法第 641 (g) 條之規定，則應視為無關條款。」

⁵⁶ 此 4 項但書之全文請參見 2 U.S.C. § 644(b)(2)：「A Senate-originated provision shall not be considered extraneous under paragraph (1)(A) if the Chairman and Ranking Minority

- a) 如能緩解另一條款就收支所造成之直接影響，而使得系爭條款與該它條款之效力合併後，降低了淨支出；
- b) 系爭條款將導致系爭調解法案所涵蓋財政年度後之財政年度之支出大幅減少或收入大幅增加；
- c) 系爭條款可能會減少支出或增加收入，而國會預算辦公室(CBO)目前尚未就該等事項進行預估；或
- d) 系爭條款可能會大幅減少支出或增加收入，但現有資料不足以準確預估計其增減數額。

就議事規則而言，伯德規則具有很強的效力位階，參議院必須以全體 3/5 票數（在無席次缺位未補下，多達 60 票）之高度共識才可以駁回

Member of the Committee on the Budget and the Chairman and Ranking Minority Member of the Committee which reported the provision certify that: (A) the provision mitigates direct effects clearly attributable to a provision changing outlays or revenues and both provisions together produce a net reduction in the deficit; (B) the provision will result in a substantial reduction in outlays or a substantial increase in revenues during fiscal years after the fiscal years covered by the reconciliation bill or reconciliation resolution; (C) a reduction of outlays or an increase in revenues is likely to occur as a result of the provision, in the event of new regulations authorized by the provision or likely to be proposed, court rulings on pending litigation, or relationships between economic indices and stipulated statutory triggers pertaining to the provision, other than the regulations, court rulings or relationships currently projected by the Congressional Budget Office for scorekeeping purposes; or (D) such provision will be likely to produce a significant reduction in outlays or increase in revenues but, due to insufficient data, such reduction or increase cannot be reliably estimated.”

(waive)依據伯德規則所提出之程序問題，或是推翻(sustain an appeal to)會議主持者對伯德規則已經作出之裁決⁵⁷。

與此相關的配套措施尚有：一旦美國國會作成對下個財政年度預算之共同決議後，預算法也規定，國會議員得以在議事中提出程序問題，將對不符合預算決議中所定之支出與收入限制的立法提出異議，使其優先獲得議會討論。

1. 撥款與其他財政法律

與前述協調程序同一時期（約於每年 5 到 9 月之間），國會也審議與收入和支出相關之立法提案，包括數項年度常規撥款法律(regular appropriations acts)⁵⁸。如前所述，預算決議是審議與通過行政權所提出之預算提案。相對地，撥款法律，則是國會容許行政機關向國庫(Treasury)動支資金(draw money)之具體授權。國會所審議之所有將影

⁵⁷ 在預算法之後續增補中，自 1990 年開始，明確訂定此一超高多數決之表決門檻：“Pub. L. 101 - 508, §13214(b)(2)(B), struck out at end "An affirmative vote of three-fifths of the Members, duly chosen and sworn, shall be required to sustain an appeal of the ruling of the Chair on a point of order raised under this section, as well as to waive or suspend the provisions of this subsection."及 ” Subsec. (b). Pub. L. 101 - 508, §13214(b)(2)(B), (C), redesignated subsec. (d) as (b) and struck out former subsec. (b) which provided that no motion to waive or suspend the requirement of section 636(b)(2) of this title, as it related to germaneness with respect to a reconciliation bill or resolution, could be agreed to unless supported by an affirmative vote of three-fifths of the Members, duly chosen and sworn, which super-majority was to be required to successfully appeal the ruling of the Chair on a point of order raised under that section, as well as to waive or suspend the provisions of this subsection.”

⁵⁸ 不過大約僅有四成之撥款是基於此時所通過的年度撥款法律所為，其餘聯邦政府所支用之款項則是由其他法律所授權。

響收入或支出之立法，都必須符合前述預算決議中所定之整體性限制額度與分配方式。撥款法案由眾議院和參議院撥款委員會(Appropriations Committees)及其子委員會(subcommittees)所草擬。每個子委員會都對特定聯邦之行政機關或專案有管轄權⁵⁹，並負責草擬一份年度撥款法案。依據憲法之規定，所有增加收入（稅收）之相關法案都應由眾議院提出；又根據慣例，眾議院也負責提出撥款措施之議案。依據國會「預算法」之規定，眾議院和參議院撥款委員會將預算決議中分配給他們之額度，再在其子委員會之間進行細分（稱為「第 302(b)條分配額」）。⁶⁰一旦各子委員會收到屬於該子委員會之分配數額，子委員會就會開始起草其撥款法案，以資助可自由支配之支出項目(discretionary spending programs)。倘若一份撥款法案將導致超出第 302(b)條分配額之限制，此即構成一項議事上之程序問題(point of order)。

國會預算辦公室(CBO)為每份撥款法案都會準備一份成本預估，如同其為任一國會委員會所提報之立法措施所提供之成本預估。兩議院各自之預算委員會(Budget Committees)會利用成本預估中之資訊以確定撥款法案是否符合委員會之分配數額、子委員會之分項分配數額、以及預算決議中之預算總額。如果這些年度常規撥款法案未能在截止日期之前獲得頒布（通常都沒有），國會則須在新的財政年度開始前，通過一項延續性決議(continuing resolution)，為下一個財政年度的政府運作提供資

⁵⁹ 目前參議院與眾議院之撥款委員會下均各有 12 個子委員會，眾議院撥款委員會之 12 個子委員會清單，請詳參：<https://appropriations.house.gov/subcommittees>；參議院撥款委員會之 12 個子委員會清單，請詳參：<https://www.appropriations.senate.gov/subcommittees>。

⁶⁰ 詳見第 302(b)條，2 U.S.C. § 633.

金。當一個政府機關於其本年度撥款到期之前，未獲得新的撥款時，該機關就只能被迫暫停由年度撥款法律所資助之常規運作，僅有涉及生命安全或財產保護之緊急情況不在此限。

(三) 預算之執行與控制(budget execution and control)

1. 反赤字法

所有已頒布之法律，倘能為一財政年度提供撥款之法律基礎，就會成為政府對該財政年度之財政計畫的一部分。預算之執行與控制時期，是指由撥款所提供之預算權限仍可有效用於清償所生債務之期間。行政機關在此階段應根據財政法律與撥款法律，支用國會撥給該機關之經費，以執行其所預定之政策方案與法定任務，同時展開下一財政年度預算的第一階段。「反赤字法」(The Anti-deficiency Act)即屬其時期之主要財政法律之一。該法控制資金控制與管理財務，並通過劃分(apportionments)、撥款預留(allotments)、次級撥款預留(sub-allotments)和資金分配(allocation of funds)等制度來實現該法資金控制之立法目的。該法也責令行政機關首長以法規命令(regulation)建立行政的資金控制制度(system of administrative control of funds)。該制度也被稱為資金控制制度(funds control system)，而其法規命令則被稱為資金控制法規(funds control regulations)。

2. 資金分配與資金控制制度及法規

隸屬總統之管理和預算辦公室(OMB)負責向行政部門各行政機關分配撥款之數額(apportioning appropriated amounts)，從而使由國庫(Treasury)管理之撥款帳戶中之資金可用於清償所生債務。分配的目的

是為了有效且依序地使用獲配的預算權限，並確保債務之發生與支出之作成都以控制下的速度進行，以避免對補充撥款之需求，也防止在財政年度結束前出現赤字。於管理和預算辦公室(OMB)分配資金後，行政機關就有責任按照其資金控制制度和資金控制法規來分配資金。資金控制制度和資金控制法規之目的在於：(1)防止超額負債或支出之發生；(2)確定債務或支出之責任歸屬。超過撥款數額、分配數額、或撥款預留數額之債務或支出，即構成對「反赤字法」(The Anti-deficiency Act)之違反。

3. 隨收隨付制：確保年度預算共同決議之執行

眾議院和參議院都存在一項執行預算之機制，俗稱為「隨收隨付制」(pay-as-you-go)，或簡稱為 PAYGO 制。根據此一制度量入為出之精神，美國國會不得在財政年度的特定期間內，審議任何會增加赤字或減少盈收的立法。此外，美國國會也不得審議關於預算之共同決議、就已作成之預算共同決議提出修正案、或討論預算共同決議相關之會議報告，除非這些議案都不會造成在財政年度的特定期間內增加赤字或減少盈餘的效果。

4. 1995 年無資金援注事務改革法

1995 年無資金援注事務改革法(Unfunded Mandates Reform Act of 1995)⁶¹，就前述之預算法進行增補，就聯邦政府未提供資金援注之跨政府委辦事項(unfunded intergovernmental mandates)，訂定相關要求責令國會中委員會必須遵守。所謂聯邦政府未提供資金援注之跨政府委辦事項，是指聯邦政府對一個州政府(state government)、地方政府(local government)或部落政府(tribal government)，施加大量的財政要求或

⁶¹ 2 USC §1501 et seq (1995) .

義務。該法也規定了一項獨特的程序問題，以執行該法對超過特定門檻的跨政府委辦事項的要求。在眾議院，未提供資金援注之跨政府委辦事項之程序問題不由主席裁決，而是由主席將該程序問題提交給大會審議。隨後，眾議院或全體委員會(Committee of the Whole)將投票表決是否將依舊進行系爭跨政府委辦事項。

(四) 審計與評估(audit and evaluation)

各行政機關有責任以自己之審查與控制系統，確保其發生之債務和因此衍生之支出均符合授權與撥款立法及其他有關債務與支出之法律與法規之規範。此外，有一系列之聯邦法律均旨在控制和改善行政機關之財務管理：如 1978 年監察總長法(The Inspector General Act of 1978)、1990 年首席財務官法(Chief Financial Officers Act of 1990)、1994 年政府管理改革法(Government Management Reform Act of 1994)及 1996 年的聯邦財務管理改進法(Federal Financial Management Improvement Act of 1996)等。

1993 年，國會頒布了政府績效與成效法(Government Performance and Results Act (GPRA))，以績效預算改善國會之支出決策與對行政機關之監督。該法要求聯邦行政機關對達成專案之成果負責，並要求各行政機關明確規劃其任務，並設定專案目標，並衡量對達成該等目標之績效。該法也要求各行政機關每年向管理和預算辦公室(OMB)及國會提交一份績效計畫和績效報告，涵蓋該行政機關預算中每項計畫活動。該行政機關之計畫必須建立目標，以確定一個專案行動所要達到之績效標準，並描述實現目標所需之操作流程和資源。計畫績效報告將行政機關之績效與前

一財政年度的計畫進行比較。管理和預算辦公室(OMB)審查計畫和財務報告，並監督各行政機關為實現計畫目標所為之努力。國會通過立法程序、正式聽證會與調查對行政部門各機構進行監督。國會利用監督聽證會，例如，評估一項計畫之有效性及其是否以具有成本效益之方式進行管理，以確定該行政機關是否確實執行國會立法之意圖。

「政府問責辦公室」(GAO)有權結算美國政府之所有帳戶，並就撥款資金是否可得與其使用情況發布各項法律決定與意見。政府審計準則(Government Auditing Standards)(俗稱黃皮書)包含了對政府組織、專案行動、各項活動和職責，以及對承包商、非營利組織和其他非政府組織所接受之政府資助進行審計之標準。此等標準通常被稱為美國公認之政府審計標準(U.S. generally accepted government auditing standards)，當法律、法規、協議、契約或政策要求時，查核師和查核機構即應予以遵守。內部控制標準，即所謂聯邦政府內部控制標準(Standards for Internal Control in the Federal Government)，則為建立及維護內控並辨識與解決重大績效及管理問題提供了整體架構。此外，如前所述，1974年預算法也要求主計長(Comptroller General)監督行政部門向國會報告截流提案(proposed impoundments)之成效。

五、美國預算決議制度對我國之啟發

綜上所述，美國預算法案相關決議制度與我國制度存有一項根本性之差異，即美國聯邦憲法將財政權完全劃歸國會所有，總統所代表之行政權所提出之預算要求在法律層次上僅屬於建議性質。國會享有絕對權限選擇採納、修改或根本忽略總統之預算提案，這也包含通過決議增加預算。

美國總統僅能就國會所通過之法案(與支出有關的一般性法案、跨年度或各財政年度之撥款法案等)行使否決權⁶²，但對於國會以共同決議形式通過之「預算決議」(budget resolution)，則無置喙權力。換言之，美國國會在預算審議上所享有之權力，因更不受行政權干預，甚可謂大於其就其他事項之立法權力。相對而言，我國憲法將預算案之提案權交由行政權享有，並以憲法第 70 條明定，我國立法院就行政院所提之預算案，不得為增加支出之提議，也於憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款賦予行政權對於窒礙難行之預算案，得經總統核可後移請立法院覆議，此等均明確就立法權對預算案之審議加諸更多的憲法上權力限制、而必須尊重行政權之預算提案權。相較於美國國會經常以通過法律(法案)的方式行使其財政權力，我國憲法則明確區分「法律案」、「預算案」及「國家其他重要事項之決議案」等之不同，尤其「法律」所具備之效力顯然與其他立法議案在程序與實體上均有重大差別，而「預算」則必須與主動提案之行政權分享權力。在在顯示對預算事項之審議，我國立法者並不得混用不同之立法手段以為決議。

簡言之，在兩國憲法之框架下，相較於美國國會在預算事項上，無論藉由立法(一般性法案、跨年度或各財政年度之撥款法案)或是預算決議，確實掌握為人民動支花錢之主動財政權力(即前述 power of the purse)；我國立法院則係透過被動審議預算案，擔綱為人民看守錢包、節制花費之任務，而負責提出預算案之行政權才是在動支花費上具有主動角色者。

⁶² 且就聯邦政府而言，此處之總統否決權必須對法案整體進行，而無法就其中部分項目行使個別否決權(the line-item veto)。美國國會曾立法創設就預算事項之個別否決權給總統，但後續已為美國聯邦最高法院於 Clinton v. City of New York, 524 U.S. 417 (1998)一案中宣告違憲。

承上所述，既然美國國會根據美國聯邦憲法所享有之財政預算權力，無論在權力本質、需否與行政權分享、審議預算手段樣態多元性等節上，均較於我國憲法授予立法院之權限更為廣闊，則在預算案上受憲法限制更多之我國立法院，於預算案相關決議上，自不應少於美國國會就預算案決議所受之限制。如前所示，美國國會就兩議院共同通過（無須總統簽署）之預算決議定有「協調程序」，也就是為了調和預算決議與各項既存立法之衝突或矛盾，而進行之法案審議與法律增補程序。此等法案審議與法律增補，仍需踐行相關之立法程序。此一協調程序足證，美國國會儘管就預算審議享有極大財政權力，依然十分注重對其預算決議之整體合法性，而非輕率地通過預算決議。且即便就以審議見長而通常程序費時之參議院而言，也發展出前揭「伯德規則」，來避免（通常是）在野黨或少數黨之參議員在預算決議之協調程序中，為彰顯自身政治影響力而再提出與預算不相關之事項致使預算程序受到妨礙或延宕。

則在我國之憲政體制下，在預算案僅具備被動審議權之立法者，倘若欲就施政或政策提出興革或建議，應另外利用法律案之方式，餞行三讀等嚴謹立法程序或其他立法手段應餞行之決議程序為之，而不應將主決議（院會）或附帶決議（委員會）包裹於預算案當中審議，以免致使預算案之整體性與周延性，在原應被動進行之預算案審議階段，遭到議會政治本不穩定之多方競逐角力所侵蝕破壞，與我國憲法刻意區分不同種類立法手段、並劃定不同之立法與行政之權力平衡之意旨有違。

第二節 日本立法例：國會審議預算案所作決議之探討

一、日本國會預算審議制度概說

世界各國國會對政府預算之審查與決議，常因行政部門與國會間之政治生態關係而呈現有所不同之風貌。當一國之國會與行政部門長期處於同一政黨執政體制下時，國會對政府預算之審查與決議，容易淪為形式意義化，在執政黨內部強力動員運作下，國會經常追隨並過度尊重行政部門，淪為行政部門預算決定之橡皮圖章。在此情形下，國會對預算之審查與決議，經常呈現過度消極不作為之態勢，導致國會預算審議權之行使難以發揮應有之財政控管實質作用，喪失為人民權益把關之應有功能。相反地，當一國之國會與行政部門經常處於政黨輪替且輪替不完全時，國會之預算審查與決議，常因朝小野大之國會多數黨對行政部門執政之國會少數黨過度抵制與監督，呈現過度預算監督積極作為，經常發生國會預算審議權之行使逾越國會預算實質審查應有之分際，淪為另一種形式意義之國會對財政預算箝制與干涉，導致行政部門陷於難以依法行政之境地，對人民依法應受行政尊重或保護之權益造成損害。就人民人權法益消極與積極保障之觀點而言，前述兩種國會預算審查狀況，可謂過猶不及，均有進行檢討改進之必要⁶³。

日本國會預算審議，在眾議院及參議院兩院制及內閣總理大臣任命與預算審議決議之眾議院優先議決權機制下，內閣編列提出之預算案，隨時都有眾議院多數黨支持，因此，長期處在經常追隨並過度尊重行政部門，呈現過度消極不作為之態勢。如此體制下，日本國會預算審議決議，經常無修正照案通過，縱使少數年度發生預算修正決議，也僅僅係不到

⁶³ 簡玉聰，論國會預算審查權之法律界限，世新法學，第3卷第2號，2010年6月，頁52。

1%所得稅減稅增額修正或伴隨物價不到 0.3%老年福祉年金增額修正⁶⁴，即使連一般立法常見之附帶決議，日本國會預算審議決議也屬罕見。純就國會預算審議決議而言，日本可謂過度消極不作為代表之一，與我國西元 2000 年後立法院各類預算審查決議之積極作為，大有不同，或許難謂適切比較法研究對象，但日本財政法學界針對國會預算審議可能之決議類型及其法律效力、法律界限或法制原理建構之法理論，仍頗值我國解決立法院各類預算審查決議爭議之參酌。準此，本文將對日本議會內閣制預算審議制度進行比較法之觀察與檢討，試圖釐清日本國會預算審議各種決議之法律界限或法制原理，以供我國立法院各類預算審查決議爭議解決之參酌。

（一） 日本議會內閣預算審議制度

一國國會對政府預算之審查與決議，如前所述，常受行政部門與國會間之政治生態關係影響與左右，緣此，欲解日本國會預算審議決議爭議，我們必須先就日本中央政府行政部門與國會之預算審議制度結構，進行必要之掌握與理解。

1. 日本中央政府議會內閣制

首先，日本中央政府行政部門與國會之權力分立關係，係採行所謂議會內閣制之政治關係。日本國憲法第 65 條規定「行政權歸屬於內閣」；第 66 條第 1 項規定「內閣依法律所定，由其首長之內閣總理大臣及其他國務大臣組織之」；第 67 條第 1 項規定「內閣總理大臣，由國會決議自國會議員中指名之」；同條第 2 項規定「眾議院與參議院作成不同指名決

⁶⁴ 小島昭，預算課程論と財政民主主義の再検討，日本財政法学会編，財政法叢書①預算過程論の諸問題，學陽書房，1984 年 12 月，頁 69。

議，經依法律所定，召開兩議院協議會，意見仍不一致時，或眾議院作成指名決議後，除國會休會期間外，十日內，參議院未作成指名決議時，以眾議院之決議為國會之決議」；第 68 條第 1 項規定「內閣總理大臣任命國務大臣，但其過半數應自國會議員中任命之」。因此，雖然根據日本國憲法第 42 條規定「國會由眾議院及參議院兩議院構成之」，但眾議院在內閣總理大臣之指名上擁有憲法明定之優先議決權⁶⁵，有關行政權之內閣組成，眾議院之多數黨，擁有最終決定權，因此，日本中央政府體制，可謂眾議院多數黨之議會內閣制。

眾議院多數黨之議會內閣制強調內閣與議會之協力關係⁶⁶，內閣總理大臣由眾議院多數黨黨魁被提名任命，由內閣總理大臣及內閣總理大臣任命之國務大臣組成內閣，依日本國憲法第 66 條第 3 項規定，就行政權之行使，對國會負連帶責任，此連帶責任係政治責任⁶⁷。準此，其依法行政，不論法律案或預算案，隨時都有眾議院多數議員支持與信任。此種眾議院多數議員支持與信任發生變動時，例如：日本國憲法第 69 條規定「眾議院通過不信任案或否決信任案，10 日內眾議院未被解散時，內閣應總辭」；同法第 70 條規定「內閣總理大臣缺位時或眾議院議員總選舉後初次召集國會時，內閣應總辭」。⁶⁸此外，依據前述日本國憲法第 69 條規定之情形及同法第 7 條第 3 項規定，天皇得依據內閣之建議或承認，為國

⁶⁵ 日本國憲法第 59 條、60 條、61 條及 67 條，針對法律案決議、預算決議、條約承認及內閣總理大臣提名，設有眾議院優先議決權規定。芦部信喜，憲法，岩波書店，1994 年，頁 224；森英樹、大久保史郎、浦部法穂，現代憲法講義 1(講義編)，第 2 版，法律文化社，1997 年，頁 229。

⁶⁶ 辻村みよ子，憲法，日本評論社，2000 年，頁 452。

⁶⁷ 辻村みよ子，同前註，頁 468；芦部信喜，同前註 65，頁 248。

⁶⁸ 辻村みよ子，同前註，頁 468-469；芦部信喜，同前註 65，頁 248-249。

民解散眾議院⁶⁹進行眾議院總選舉，並於選舉後，眾議院多數黨黨魁被提名任命為內閣總理大臣，再由內閣總理大臣及內閣總理大臣任命之國務大臣組成內閣，繼續維持內閣依法行政，不論法律案或預算案，隨時都有眾議院多數議員支持與信任之眾議院多數內閣制。

如此眾議院多數議員支持與信任之眾議院多數內閣制，使行政部門存立在眾議院多數之信任基礎上，重視立法部門對行政部門之控管，但也容易因眾議院多數黨同時掌握立法及行政兩權，導致在眾議院多數黨之政黨運作下，國會對行政之民主控管無法有效運作，尤其是眾議院依據日本國憲法相關規定，相對於參議院，擁有優先議決權之法律案決議、預算決議、條約承認及內閣總理大臣提名等國會權責事項。

2. 議會內閣制預算審議制度

(1) 日本預算用語概念

日本預算制度之所謂預算，有本預算、當初預算、補正預算、暫定預算等預算概念分類。所謂本預算，係指每年度由財務大臣作成預算案經內閣決議後，向國會提出經國會審議通過，於每一會計年度初始前成立之預算，又稱為當初預算，本預算內容包括預算總則、歲入歲出預算、繼續經費、跨年度支用經費及國庫債務負擔行為，該當於我國預算法第 17 條第 1 項規定之總預算。所謂補正預算，係指內閣依據財政法第 29 條規定，為了填補法律上或契約上國家義務經費不足、基於本預算作成後發生之事由特別需要緊急支出之經費或進行債務負擔，而有必要追加預算，或基

⁶⁹ 辻村みよ子，同前註，頁 471；芦部信喜，同前註 65，頁 252-253；森英樹等，同前註 65，頁 230-231。

於本預算作成後之事由，對預算進行追加以外之變更時，準用本預算作成程序並向國會提出審議通過之預算⁷⁰，該當於我國預算法第 79 條規定之追加預算。所謂暫定預算，係指當初預算之本預算，因預算編列或預算審議延宕，未能於會計年度開始前成立時，內閣為銜接年度開始至本預算成立之空窗期間，依財政法第 30 條規定，主要針對經常性經費與公共事業繼續建設經費，於必要時暫時編列，提交國會審議承認之預算⁷¹。暫定預算通常係 10 天至 2 個月左右之短期間預算，於本預算成立後，被本預算吸收而失效，基於暫定預算之支出或債務負擔，視為該年度本預算之支出或債務負擔。我國預算法上，類似預算對策，僅有預算法第 54 條，總預算案審議，未能依第 51 條規定，於會計年度開始一個月前完成時，各機關法定收支預算之執行規定，並無暫定預算制度。日本在戰前帝國時代，明治憲法第 71 條也曾經設置我國預算法第 51 條類似之前年度法定收支執行制度，但戰後在日本國憲法下，已經廢除並轉為暫定預算制度⁷²。

(2) 日本年度預算編列提出與審議時程

日本會計年度，依財政法第 11 條規定，為每年度 4 月 1 日開始，終於翌年 3 月 31 日。本預算之編列、提出與審議時程，大致如下：

前年度 8 月 31 日前，依據預算決算及會計令第 8 條規定，於前年度 8 月 31 日前，眾議院院長、參議院院長、最高裁判所長官及會計檢查院長，應依財政法第 17 條第 1 項規定，就其每會計年度主管之歲入、歲出、

⁷⁰ 小林武，予算と財政法三訂版，新日本法規，2002 年 6 月 27 日，頁 316-319。

⁷¹ 小林武，同前註，頁 256-260。

⁷² 高見勝利，基本講座 芦部憲法講義ノ一ト拾遺—統治の機構と作用(26)国会の財政統制と予算修正権，法学教室，第 267 号，2002 年 12 月，頁 59。

繼續經費、跨年度支出經費及國債負擔行為，製作概估書類，送交內閣，供內閣預算統合整理；內閣總理大臣及各省大臣，應依同法第 17 條第 2 項規定，就其每會計年度主管之歲入、歲出、繼續經費、跨年度支出經費及國債負擔行為，製作概估書類並送交財務大臣。

前年度 12 月 31 日前，財務大臣，應依財政法第 18 條第 1 項規定，針對前條規定之概估，進行檢討及必要調整，製作歲入、歲出、繼續經費、跨年度支出經費及國債負擔行為概算，並經過內閣會議決定。內閣就國會、裁判所及會計檢查院相關歲出概算，作成前項決定時，應徵求眾議院院長、參議院院長、最高裁判所長官及會計檢查院長之意見。內閣依據財政法第 19 條規定，對國會、裁判所及會計檢查院相關歲出概估進行減額時，就對國會、裁判所及會計檢查院送付之相關概估，應附記其詳細於歲入歲出預算，並於修正國會、裁判所及會計檢查院相關歲出金額時，記明其必要財源。財務大臣依據財政法第 20 條規定，每會計年度，應基於第 18 條之內閣會議決定，製作歲入預算明細書。眾議院院長、參議院院長、最高裁判所長官、會計檢查院長及內閣總理大臣及各省大臣，每會計年度，應於第 18 條內閣會議決定之概算範圍內，製作預定經費要求書、繼續經費要求書、跨年度支出經費要求書及國庫債務負擔行為要求書，送交財務大臣。財務大臣，依據財政法第 19 條規定，應基於歲入預算明細書、眾議院、參議院、裁判所、會計檢查院及內閣、內閣府、數位廳及各省之預定經費要求書等，作成政府預算並經內閣會議決定。

前年度 1 月中，內閣應按常例，依據財政法第 27 條規定，於前年度 1 月中，將每會計年度之政府預算案提出給國會審議。日本國憲法第 60

條第 1 項規定「預算應先向眾議院提出」，並且依據日本國憲法第 58 條「內閣向一個議院提出議案時，為預備審查，應於提出日 5 日內，將同一議案提交於另一個議院」規定，將預算案提交參議院。

前年度 3 月底前，參議院應審議通過預算。預算通過眾議院審議後，參議院開始審議，並且最慢在 3 月底前要審議通過，讓國會審議通過預算成立⁷³。

預算編列、提出與審議之實際時程，以平成 29(2017)年度為例，實際時程大致如下：

【平成 29(2017)年度預算成立時程】

日期	時程
2016 年 8 月 31 日前	開始平成 29 年度政府預算案編製作業
2016 年 12 月 22 日	平成 29 年度政府預算案內閣決議
2017 年 1 月 20 日	第 193 次國會召開常會，政府提出預算案
2017 年 1 月 21 日	眾議院預算委員會開始審議
2017 年 2 月 25 日	眾議院預算委員會召開公聽會
2017 年 2 月 27 日	眾議院預算委員會及院會議決照案通過預算案。 (因為眾議院擁有預算優先議決權，所以在此時點，預算可謂實際上已經確定在會計年度開始前(3 月 31 日前)成立)
2017 年 2 月 28 日	參議院預算委員會開始審議。
2017 年 3 月 9 日	參議院預算委員會召開公聽會。

⁷³ 財政法第 16 条～第 28 条。

2017 年 3 月 27 日	參議院預算委員會、院會議決通過預算案。 (預算完全照內閣提案通過)
-----------------	--------------------------------------

(3) 國會預算審議與眾議院優先議決權

日本通常國會前半主要議題即是預算審議，日本國憲法第 83 條規定「中央處理財政權限，基於國會決議行使之」，同法第 85 條規定「國費之支出或國債之負擔，應以國會之決議為必要」，同法第 86 條規定「內閣應作成每會計年度之預算，向國會提出，並接受國會審議及通過國會決議」。此外，憲法第 73 條第 5 款規定，內閣除了一般行政事務之外，執行下列事項「作成預算並向國會提出」。根據前述憲法規定，日本中央政府預算作成提出權屬於內閣。內閣應於前年度 1 月中，按常例，依據財政法第 27 條規定，將每會計年度之政府預算案提出給國會審議。日本國憲法第 60 條第 1 項規定「預算應先向眾議院提出」。同時，依據日本國憲法第 58 條「內閣向一個議院提出議案時，為預備審查，應於提出日 5 日內，將同一議案提交於另一個議院」規定，內閣應將預算案提交參議院。

預算向眾議院提出後，首先進行說明預算內容及內閣財政方針之財政演說，慣例上，內閣總理大臣進行施政方針演說，外務大臣進行外交演說。演說結束後，預算審議開始，眾議院議長將預算付託預算委員會。預算委員會之審議，分成委員會全體及數個分科會進行預算審查，委員會全體針對預算全盤關係事項，分科會針對各省廳主管之個別事項，分別進行審查。預算審議依據國會法第 51 條第 2 項規定，總預算審議，應召開公聽會。經過預算委員會基本質詢、全面質詢、專門質詢，最終質詢。最後，在眾議院院會，由預算委員長針對預算審議經過及委員會決定進行報告，

經過討論後，進行院會決議。眾議院審議決議通過後，參議院開始本預算審議，其審議過程大致上與眾議院相同⁷⁴。最後，參議院本預算審議，應於前年度3月底前完成，國會審議通過預算成立。國會之預算決議，依日本國憲法第56條規定，應有議員總數三分之一以上出席，方能開議並決議。國會預算決議，除憲法特別規定外，應有出席議員過半數同意，方能作成決議。贊否同數時，由議長決定。

日本國會本預算審議，因為國會採兩院制，國會預算決議，原則上依法應由兩院作成一致通過決議時，本預算才算通過成立。參眾兩院原則上係對等關係，但兩院在某些重大國家事項意見不同時，如果導致國家意思無法決定，將產生不妥當之情況。因此，如果眾議院與參議院之預算審議決議不一致時，預算是否成立，將成問題。有關此點，日本國憲法第60條規定「預算應先向眾議院提出」之眾議院預算先議權，政府預算應先向眾議院提出，由眾議院先進行審議。此外，日本國憲法第60條第2項明定「有關預算，參議院作成與眾議院不一致決議時，依法律所定，召開兩院協議會意見仍不一致者，或參議院收到眾議院決議通過之預算後，除非國會休會期間，未於30日內作成決議時，以眾議院之決議為國會之決議」，賦予眾議院有預算審議之優先議決權。眾議院預算審議優先議決權之理由，在於眾議院有解散制度且任期比參議院短，透過選舉較能迅速反映民意。優先議決權，意味在預算審議事項，眾議院權限較大，決議優先。

有關眾議院預算優先議決權之適用要件，主要有決議不一致及依法律所定。所謂決議不一致，係指眾議院決議通過並送交參議院之預算，在

⁷⁴小林武，同前註70，頁245-246。

參議院被否決或被修正通過，參議院否決應將否決決議通知眾議院，參議院修正，應將修正預算送回眾議院。所謂依法律所定，係指國會法第 83 條以下之規定，依國會法第 83 條規定，眾議院決議通過或修正通過預算時，應送交參議院，決議否決預算時，應通知參議院；參議院同意或否決眾議院送交之預算時，應通知眾議院；參議院修正眾議院送交之預算時，應送回眾議院；眾議院同意或否決參議院送回之修正預算時，應通知參議院。依國會法第 83 條之 2 第 3 項規定，參議院否決眾議院送交之預算時，將預算送回眾議院。依國會法第 83 條之 3 第 2 項及第 3 項規定，眾議院就預算依日本國憲法第 60 條第 2 項規定，以眾議院之決議為國會之決議時，應通知參議院；參議院應即將眾議院送交或送回之預算，送回眾議院。依國會法第 85 條第 1 項規定，就預算，眾議院不同意參議院送回案或參議院否決眾議院送交案或不同意眾議院送回案時，眾議院應要求召開兩院協議會。依國會法第 89 條至第 98 條規定，兩院協議會由各院推選 10 名委員組織之；議長由各院委員互選輪流擔任，初任議長抽籤定之；兩院協議會應由各院委員三分之二出席，方能開會議決。協議案以出席委員三分之二以上多數決成案；兩院協議會成案應送交兩院討論。兩院協議會未成案應由各院之委員議長應向各院報告⁷⁵。

眾議院就國會預算決議，在前述要件之下，擁有預算審議之優先議決權，此眾議院預算優先議決權，加上議會內閣制內閣總理大臣提名任命之眾議院優先議決權⁷⁶，日本中央政府預算審議，可謂隨時在眾議院多數黨

⁷⁵ 小林武，同前註 70，頁 250-252。

⁷⁶ 芦部信喜，同前註 65，頁 224。

信任與支持之下運作，本預算在眾議院審議通過時，可謂不待參議院審議結果，實質上已然成立。因此，日本國會預算審查，實質上係掌握在內閣執政之眾議院多數黨手中，內閣在野之眾議院少數黨，即使掌握參議院多數，在國會預算審查時，只能透過議事杯葛，讓預算委員會空轉，或要求集中審議，試圖拖延審議，讓本預算無法在前年度3月31日前成立，或透過參議院可能之多數，進行預算審查之杯葛，作成不同修正或否決，不過這些眾議院少數黨之國會預算審議問題，在眾議院多數黨優先議決權下，通常不具有最終決定性影響。如此預算編列與審議運作之政治生態環境，讓日本國會預算審議存在日本特色之問題結構。

二、日本國會審議預算案所作決議之相關法令規範

日本國會預算審議，在前述眾議院預算優先議決權體制下，國會作成預算審議決議，原則上係由眾議院與參議院院會作成決議，兩院之委員會不論作成任何決議，在法律上院會皆不受其拘束。甚至於偶而發生院會作成與委員會不同決議或委員會未作成決議但院會卻作成決議之情形。至於預算審議決議之相關法令規定主要如下：

（一）日本國會預算審議決議程序規定

有關日本國會預算審議決議之相關法令規定，我們可分程序規定與實體規定，分別加以觀察。首先，有關預算審議決議之程序法令規定，主要有憲法第56條、第60條第2項、國會法第57條之2、第57條之3、第83條、第83條之2、第83條之3及第85條等規定。

首先，有關預算審議決議之出席權數與表決權數，日本國憲法第56條規定，國會預算審議決議，應有議員總數3分之1以上出席，方能開

議並決議。國會預算決議，除憲法特別規定外，應有出席議員過半數同意，方能作成決議。贊否同數時，由議長決定。

其次，有關預算修正動議，國會法第 57 條之 2 規定，眾議院應有議員 50 人，參議院應有議員 20 人以上贊成。

尚且，預算審議決議，不論否決決議、照案通過或修正通過，原則上以兩院一致決議為成立要件，因此、國會法第 83 條規定，眾議院決議通過或修正通過預算時，應送交參議院，決議否決預算時，應通知參議院；參議院同意或否決眾議院送交之預算時，應通知眾議院；參議院修正眾議院送交之預算時，應送回眾議院；眾議院同意或否決參議院送回之修正預算時，應通知參議院。國會法第 83 條之 2 第 3 項也規定，參議院否決眾議院送交之預算時，將預算送回眾議院。國會法第 85 條第 1 項規定，有關預算，眾議院不同意參議院送回案或參議院否決眾議院送交案或不同意眾議院送回案時，眾議院應要求召開兩院協議會。

進而，兩院決議不一致時，日本國憲法第 60 條第 2 項明定「有關預算，參議院作成與眾議院不一致決議時，依法律所定，召開兩院協議會意見仍不一致者，或參議院收到眾議院決議通過之預算後，除非國會休會期間，未於 30 日內作成決議時，以眾議院之決議為國會之決議」，賦予眾議院有預算審議決議之優先議決權。國會法第 83 條之 3 第 2 項及第 3 項規定，眾議院就預算依日本國憲法第 60 條第 2 項規定，以眾議院之決議為國會之決議時，應通知參議院；參議院應即將眾議院送交或送回之預算，送回眾議院。

再者，國會法第 57 條之 3 規定，各議院或各議院委員會，就預算總額之增額修正、委員會或議員提案伴隨預算之法律案或法律修正案、伴隨預算增額或預算決議，應讓內閣有陳述意見之機會。

（二） 日本國會預算審議決議實體規定

日本國會預算審議決議之實體規定，基於國會自律原則，日本國會法或財政法未設任何有關預算審議決議之類型概念定義、法律效力或法律界限之明文規定。

三、 日本國會審議預算案所作決議之類型

日本國會預算審議，如前所述，在眾議院預算審議優先議決權，加上議會內閣制內閣總理大臣提名任命之眾議院優先議決權支配下，可能作成之預算審議決議類型，大致檢討如下：

（一） 經常照案通過決議

首先，各國國會對政府預算之審查與決議，常因行政部門與國會間之政治生態關係而呈現有所不同之風貌。當一國之國會與行政部門長期處於同一政黨執政體制下時，國會對政府預算之審查與決議，容易淪為形式意義化。

日本國會預算審議與決議，預算審議之眾議院優先議決權及議會內閣制內閣總理大臣提名任命之眾議院優先議決權支配下，長期處在眾議院多數黨之支持與信任體制下，國會對內閣預算之審查與決議，雖然難免於眾議院少數黨之強力杯葛與監督，但常常在內閣執政之眾議院多數黨內部強力動員運作下，強渡關山，經常決議照案通過，未做任何修正，導致日本國會預算審查決議，經常追隨並過度尊重行政部門之內閣，被批評

淪為行政部門預算決定之橡皮圖章。因此，日本國會預算審議與決議最主要問題，當在於眾議院多數黨，經常呈現過度消極不作為之態勢，難以發揮應有之財政控管實質作用，喪失為人民權益把關之應有功能。因此、日本國會預算審議與決議，在眾議院多數黨過度消極不作為之下，經常作成之決議，即為未做任何修正即照案通過。

除照案通過決議外，依據前述國會法第 83 條等決議程序規定，國會亦可能作成否決決議，但在日本眾議院優先議決權體制下，隨時掌握眾議院多數黨之內閣預算，眾議院從未作成否決決議，參議院雖曾偶而出現否決決議，但在眾議院優先議決權下，無法成為最終國會預算審議決議。

（二） 預算修正通過決議

其次，根據國會法第 57 條之 2 及第 83 條決議程序規定，日本國會預算審議決議，亦可能作成修正通過決議，日本國會預算審議決議，縱使過度消極如前所述，但既然是國會預算審議與決議，過程中，難免有眾議院少數黨預算修正主張之爭議，如果最終院會決議通過修正，偶而也會形成預算修正通過決議。因此，日本仍有少數年度發生預算實質修正通過決議，但也僅僅係不到 1%所得稅減稅增額修正或伴隨物價不到 0.3%老年福祉年金增額修正這類輕微修正之預算決議，因此，國會預算修正決議之效力及法律界限，仍有學界討論之關心。

所謂預算修正通過決議，其修正內容樣態各種各式，依其修正內容又可區分為消極修正(又稱減額修正)或積極修正(又稱增額修正)如下：

1. 消極修正通過決議

一般而言，刪除預算案一部分原有科目、刪減預算科目金額或對通過預算之執行附加條件或期限，皆屬於消極修正⁷⁷。有關於此，國會預算審議之預算修正決議，通常係指此類消極修正，殆無疑問。

2. 積極修正通過決議

所謂積極修正決議，係指國會預算審議決議對預算案增設新預算科目或增加預算案原有科目金額之積極修正。國會預算審議決議得否積極修正，有待進一步檢討。

有關預算積極修正，日本國憲法第 73 條第 5 款及第 86 條規定，預算作成權屬於內閣，只有內閣才能對國會提出預算案，但同法第 41 條規定國會係國權最高機關；同法第 83 條規定國家財政處理權限應基於國會決議行使之；同法第 85 條規定國費支出及國債負擔應基於國會決議；同法第 86 條規定內閣應向國會提出預算接受國會審議與決議；國會法第 57 條之 3 規定，各議院或各議院委員會，就預算總額之增額修正、委員會或議員提案伴隨預算之法律案或法律修正案、伴隨預算增額或預算決議，應讓內閣有陳述意見之機會。根據這些憲法或法律規定之意旨，國權最高機關國會基於預算審議權之預算修正權，被理解為應包括對內閣預算案之積極修正，不限於消極修正⁷⁸。

3. 預算審議附帶決議

日本國會對法律案或法律修正案之審查決議，常見各委員會附帶決議之決議方式，但有關預算審議，日本國會除了前述一般正常國會預算審

⁷⁷ 小林武，同前註 70，頁 255。

⁷⁸ 河野一之，新版予算制度，学陽書房，1977 年，頁 91-92。

議之消極修正或積極修正外，預算委員會幾乎很少作成預算審查通過決議之附帶決議⁷⁹。日本國會對法律案或法律修正案附帶決議之實際案例，數不在少。例如：參議院財政金融委員會之確保財政運作必要財源之特例公債發行相關法律案附帶決議：「一、政府就下列事項應充分考量之：因為本法律案成立，政府自平成 24 年度至平成 27 年度，雖然得以發行特例公債，但此係為了順利執行已成立之預算，以確保國民生活安定，避免經濟活動混亂之限時措施，政府應本此宗旨，財政營運不得有任何認為放寬財政紀律而任令發行特例公債之情形，特別應遵守附則第二項規定。二、鑒於財政紀律之維持、特例公債發行額之抑制，係國會基於財政民主主義之責任義務與權能，平成 24 年度至平成 27 年度特例公債發行時，參議院充分發揮角色機能之預算審議中，應更慎重仔細進行議論，政府應從維持財政紀律之觀點，充分善盡說明責任。三、政府就基礎財政收支，目標將平成 27 年度前之赤字對 GDP 比減少至平成 22 年度水準之半數、平成 32 年度前黑字化，為善盡萬全邁向實現，就中長期財政健全化之路徑進行法制化檢討⁸⁰」。

⁷⁹ 相關法律修正案附帶決議，可參考橫山利秋，商法等改正に伴う附帶決議について，旬刊商事法務，第 907 号，1981 年 6 月 5 日，頁 21-25；鮫島真男，国会の「附帶決議」の意義と性格—会社法改正問題に関連して，旬刊商事法務，第 734 号，1976 年 4 月，頁 710-715；參議院厚生労働委員会，障害者自立支援法案に対する附帶決議，月刊障害者問題情報，第 271 号，2005 年 10 月，頁 85-93；社会保険実務研究所，社会福祉法改正案が賛成多数で衆院通過:10 項目の附帶決議，週刊国保実務，第 2972 号，2015 年 8 月，頁 24-25；風俗営業等取締法一部改正附帶決議(衆議院・參議院)（警察の現在；市民と警察），法学セミナー，第 36 号，1987 年 7 月，頁 147-149 等文獻。

⁸⁰ 參議院財政金融委員會，財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律案に対する附帶決議，2012 年 11 月 15 日。
https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/

四、日本國會審議預算案所作決議之效力探討

針對日本國會預算審議法令規定或實際可能作成之審議決議，其效力如何？日本法令未設明文規定，相關爭議解決，皆仰賴學說論理。

（一）經常照案通過決議效力問題

未修正照案通過之國會預算審議決議效力若何？法令並未明文規定。日本國憲法僅於第 83 條規定「中央處理財政權限，基於國會決議行使之」，同法第 85 條規定「國費之支出或國債之負擔，應以國會之決議為必要」，同法第 86 條規定「內閣應作成每會計年度之預算，向國會提出，並接受國會審議及通過國會決議」。因此，照案通過之國會預算審議決議，應即適法成立生效，拘束當年度預算分配執行。但如此照案通過國會預算審議決議之適法成立生效，應以內閣預算案依法編列為前提，如果內閣預算案違法編列，預算之違法性不因照案通過之國會預算審議決議而獲得矯正。法理論上，根據憲法前述規定之國會預算審議權，容易被誤解為僅係中央政府內部權力分立之國會權限，並被誤解為國會議員得任意行使之權利。然而，國會預算審議權之法律性質，在日本財政法學上，除中央政府內部財政權權力分立之權限性質外，尚有中央政府與外部國家主權者人民之財政權信託授權關係。國家主權者人民對國家財政，基於主權而擁有原始之國民財政權，透過憲法規定信託授權並權力分立予內閣與國會，因此，國會預算審議權之法律性質，不能無視國會與主權者人民間在憲法上之信託授權關係。基於主權者人民對國會預算審議權之信託授權，國會在憲

法上對授權者人民負有依法行使預算審議權之責任與義務⁸¹。如果內閣違法編列提出預算案，國會卻未依法審議，逕行決議未修正照案通過，該決議通過之法定預算，不但具備違法編列之瑕疵，更具有國會違反憲法上依法審議預算責任與義務之違憲瑕疵。準此，國會預算審議決議之適法性與正當性，不論過度消極之預算護航或過度積極之預算杯葛，皆應重視國會是否慎重履行對主權者人民依法行使預算審議權之憲法責任與義務，進行判斷。日本國會預算審議在眾議院未曾發生之阻擋總預算案交付審查或否決總預算決議，亦屬國會違反憲法上對主權者人民依法行使預算審議權之憲法責任與義務，屬國會預算審議權違憲行使之一。

（二） 預算修正通過決議

預算修正通過決議，係國會院會通過之預算審議決議，不論消極修正或積極修正，通常對內閣預算有其法律上之拘束力。但是，這並非意味國會預算修正權，不論消極修正或積極修正，皆可任意為之。由於憲法規定預算作成提案權專屬於內閣，國會預算修正權之行使，應以不侵害內閣預算作成提案權為法律上之限度，有關此點，日本政府統一見解認為國會之預算修正，應在不損害內閣預算作成提案權之範圍內行使之。至於具體上何種程度之預算修正屬於不損害內閣預算作成提案權之範圍內？應綜合考量預算修正是否損害預算綜合性或動搖預算架構，進行個案認定⁸²。預算修正內容相當於新提案時，顯係侵害內閣預算作成提案權，例如將一般會計預算變更為特別會計預算或針對預算案設置附加新特別會計項目之

⁸¹ 山本德崇，預算課程の検討—法律学の視角から，日本財政法学会，頁 87-89。

⁸² 小林武，同前註 70，頁 256。

修正，或修正內容幾乎完全否定預算案之意旨，例如將救災費變更為薪資費或將數億元之經費刪減成數百元或將數億元經費增額為數百億元等，應被認定損害內閣預算作成提案權⁸³。由於內閣預算作成提案權係憲法保障之內閣權限，損害內閣預算作成提案權之預算修正，將會違憲無效。因此，若國會預算審議決議全額刪除或凍結某些行政單位預算或院會修正決議附加期限或條件，侵害內閣基於依法行政義務之預算作成提案權，係屬逾越預算修正權範圍之違法預算修正決議。

此外，預算修正決議之效力，有時取決於修正內容之屬性，日本內閣作成提出之預算案內容，包括預算總則、歲入歲出預算、繼續費、跨年度支出費及國庫債務負擔行為，其中，歲入預算部分，法律性質上係屬歲入財源之預估而已，並非歲入預算之法律根據，任何項目歲入皆另有法律依據讓行政部門依法歲入，只要各項歲入之法律依據無任何調整變更，國會預算審查針對歲入預算做成任何增額修正或減額修正，行政部門之依法歲入權限都不會因之有所增減。因此，歲入預算之增刪修正決議，對行政部門之依法歲入權責，不具備法律效力之意義⁸⁴。

（三） 預算通過決議附帶決議之效力

所謂附帶決議，如發生在預算審議決議時，其法律性質及效力如何？值得我們進一步探討。日本國會各議院之決議，可區分為各議院院會作成代表各議院意思之決議及各議院委員會作成僅代表委員會意思之決議。日本國會對法律案或法律修正案之附帶決議，係屬後者各議院委員會作

⁸³ 河野一之，同前註 78，頁 93。

⁸⁴ 河野一之，同前註 78，頁 94-95。

成僅代表委員會意思之決議。各議院委員會審議案件，認為有必要決定委員會若干意思時，得作成附帶決議，這種委員會之附帶決議，並非院會決議，不代表各議院意思，僅代表委員會意思，因此，原則上僅須向議長報告即可，無需通過院會決議。日本各議院委員會之附帶決議，如果沒有法律之效力規定，原則上無法律效力⁸⁵。附帶決議，即屬無法律效力規定之決議，僅具有政治效果而已，雖然僅具政治效果，但預算係落實依法行政施政計畫之財政中間管理作用，如果附帶決議係依法行政合理容許範圍內事項，行政部門通常會尊重附帶決議，如果附帶決議事項逾越依法行政合理容許範圍，行政機關仍應依法行政，不受附帶決議拘束⁸⁶。

附帶決議，係各議院委員會在決議通過法律案本案後，針對通過之本案附帶做成之決議，因此，附帶決議並非本案決議附加之條件或期限，係與本案個別議決之決議。附帶決議雖向議長報告，但非院會議決之對象。附帶決議，係舊日本帝國議會時期形成之慣例，戰後在日本國憲法下國會才是國權最高機關唯一立法機關，因此，委員會附帶決議，在戰後初期曾經被定性為原則上不得為之。然而，實際上各議院委員會在審議法律案或法律修正案時，卻經常作成附帶決議⁸⁷。附帶決議之內容多種多樣，幾乎都是對政府之要求或願望。例如授權命令內容或運用相關事項、將來法律修正或制度改善相關事項或必要之預算增額措施等，不問其用語如何，皆

⁸⁵ 例如：參議院可以做成內閣不信任決議，但因憲法僅明文規定眾議院內閣不信任決議之法律效果，參議院內閣不信任決議，並非對內閣有法律拘束力之決議，僅對內閣具有政治壓力效果而已。

⁸⁶ 鮫島真男，同前註 79，頁 710-712。

⁸⁷ 鮫島真男，同前註 79，頁 712-713。

非國會之意思，亦非議院之意思而無法律效力，僅係委員會之要求或願望⁸⁸。

日本之附帶決議，通常係委員會審議法律案時，遭遇決議通過阻力，為緩和反對意見，將部分反對意見或主張內容作成附帶決議，讓法律案能順利議決通過。因此，附帶決議雖無法律效力，但通常會對行政部門形成強大政治效果⁸⁹。因為日本國會之法律案審議採委員會中心主義，法律案提出後，議長通常直接付託給適當委員會審議，委員會審議通過後，才會進入院會審議，行政部門如果無視附帶決議，日後法律案在各委員會審議時，會被追究不遵從附帶決議之政治責任，導致法律案審議難以在委員會議決通過。所以附帶決議如果係依法行政合理容許範圍內事項，行政部門通常會尊重附帶決議。

綜據上述日本國會預算審議問題之解決法理，首先，針對國會預算審議決議，區分為議院院會決議或議院委員會決議：若是議院委員會決議，則屬非預算修正之決議，對通過之預算無法律拘束力，僅屬議院委員會對行政部門預算，單獨附加之政治性決定，僅具有政治壓力效果，行政部門可以尊重，但法律上不受其拘束，雖然僅具政治效果，但如果附帶決議係依法行政合理容許範圍內事項，行政部門通常會尊重附帶決議，如果附帶決議事項逾越依法行政合理容許範圍，行政機關仍應依法行政，不受附帶決議拘束。若係議院院會決議，則屬預算修正之決議，進一步區分為眾議院院會決議及參議院院會決議，若兩議院決議不一致時，依據眾議院預算

⁸⁸ 鮫島真男，同前註 79，頁 713。

⁸⁹ 鮫島真男，同前註 79，頁 715。

優先議決權，應以眾議院院會決議之預算修正決議為決議，參議院院會決議對眾議院院會決議通過之預算無法律拘束力。若兩議院決議一致時，對預算具有法律拘束力，但法律拘束力僅限於不損害行政部門預算作成提案權之範圍內。若兩議院院會一致或眾議院優先議決之預算修正決議逾越不損害行政部門預算作成提案權之界線，則屬違憲無效，不具法律拘束力。至於預算修正決議是否逾越不損害行政部門預算作成提案權界線？應綜合考量預算修正是否損害預算綜合性或動搖預算架構，進行個案認定。尤其是行政部門預算作成及提案，應完全依據施政計畫為之，而施政計畫應完全依據依法行政原則及法律保留原則等行政法原理原則擬定之。兩議院院會一致或眾議院優先議決之預算修正決議，若損及預算作成提案準據施政計畫之依法行政原則或法律保留原則，即屬損害預算綜合性或動搖預算架構之預算修正，逾越國會預算修正權界限之違法預算修正決議。

五、日本預算決議制度對我國之啟發

相對於前述日本議會內閣預算審議問題，我國自西元 2000 年出現首次不完全政黨輪替後，我國立法院預算審查與決議，從以往長期過度消極不作為之預算審議，轉變為過度積極作為之預算審議。立法院不論院會、委員會或個別立法委員，在預算審查與決議上，突變為無所不為且無所不能為。立法院之預算審議決議，偶見擱置總預算不進行審查、某行政部門預算遭全數刪除或全額凍結，對通過預算附加期限或條件等預算審查與決議，或要求預算執行前專案或書面報告或對特定業務研提改善措施或提出檢討報告等等委員會附帶決議。此等預算審查與決議，問題狀況或與

日本大有不同，但前述預算審議決議之日本學理議論，仍有可供借鏡參酌之處，以下，將就我國預算審查決議態樣分別檢討之。

（一） 國會擱置總預算不進行審查

首先，我國國會預算審查問題最嚴重者，莫過於行政部門依期依法編列並提送立法院之總預算案，被阻擋於程序委員會，無法排上議程交付委員會開始分組審查。此種預算審查杯葛，偶見於我國第一次不完全政黨輪替之時期，近年來已不復見，但將來仍有不完全政黨輪替之可能，我們容有檢討之必要。此種阻擋總預算案付委審查之杯葛，若無法適時解除，不僅立法部門無法實質審查行政部門預算案以確保其適法性，更將引發整體政府施政預算無法後續分配執行之危機，傷及政府施政所應保護或保障之人民基本人權。因此，以立法部門多數實力杯葛總預算案付委審查，是否為國會預算審查權可得行使方法之一？有無逾越國會預算審議權法律界線？我們容有從有無違反憲法上國會對主權者人民依法行使預算審議權之責任與義務？杯葛總預算付委審查有無侵害行政部門預算作成提案權？等前述日本法理進行檢討之必要。

如前所述，國會預算審查權，係人民於制憲時，基於本身人權保障之必要，就直接影響其人權保障水準之行政部門預算編列，為了確保其依法編列之適法性，將適法性之外部監督權限授予預算編列應準據施政計畫之依法行政原則之法律立法者，由其以間接民主之正當性，行使財政民主主義統制之權限。此權限之直接目的在於依據依法行政原理及法律保留原理審查確保行政部門預算編列之適法性，最終目的則在於透過適法之預算確保人民基本人權保障之實現。就此最終目的而言，現代國家在法律

上規定之行政任務，不論給付行政或干預行政，其最終目的均在於直接或間接確保人民基本人權保障之實現。給付行政係以直接行政給付或服務之方式，實現生存權、受教權等社會性人權及人性尊嚴保障之實現，干預行政則以社會公益為中介，形式上雖為直接對風險或危險原因者進行干預控管，實質上真正目的則在於間接保護不特定人之生命、身體、健康、自由或財產等重大基本人權不受該等風險或危險之侵害。準此，不論給付行政或干預行政，若因預算編列或審查之不法或不當，而無法分配執行，以致行政任務無法施行，均將傷害人民基本人權保障或法律上權利之實現。因此，國會預算審查權，就其方法手段之審查權行使而言，形式上似乎僅為立法部門與行政部門雙方權力分立制衡關係之問題，實則就主權者人民在憲法上對立法部門授予預算審查權之目的觀之，應為人民與立法部門及行政部門三方關係之權限。若僅就立法部門與行政部門雙方關係而言，立法部門為擁有審查行政部門預算權限之權利主體，行政部門為接受預算審查之義務主體，立法部門似乎得自由決定如何行使其預算審查權。然而，若就授權者之人民與被授權者之立法部門雙方關係觀之，基於權力信託關係，立法部門之立法委員領取人民稅金支應之公費，有憲法上之責任與義務在合於授權目的範圍內依法行使預算審查權，以確保授權之直接與最終目的均得以達成⁹⁰。

有鑑於此，國會若將總預算案阻擋於程序委員會使其無法排上議程交付委員會開始分組審查，乃預算審查權之違法消極不行使，其結果將使立法部門無法對預算案進行實質審查以確保其適法性，進而損及人民之

⁹⁰ 簡玉聰，同前註 63，頁 72-73。

基本人權保障與法律上之權益，屬嚴重違背人民依據憲法對國會信託授權目的及違反依法行使預算審議權責任與義務之行為。因此，立法部門預算審查權之行使，就授權人人民之觀點觀之，不僅僅是權限之問題而已，更是立法部門對信託授權者之人民所應履行之職責與義務。因此，立法部門預算審查權之權限行使與義務履行，應嚴守前述直接與最終目的之分際⁹¹，不得違背立法院對人民之職責與義務。國會將總預算案阻擋於程序委員會使其無法排上議程交付委員會開始分組審查，乃立法部門違背對人民預算審查職責與義務之最嚴重典型，屬違憲無效行為。

國會將總預算案阻擋於程序委員會使其無法排上議程交付委員會開始分組審查，尚有行政部門與立法部門預算監督權限問題，國會之預算審查權，如前所述，日本兩議院之預算審查決議權，有不得損害行政部門預算作成提案權之法律界限。國會將總預算案阻擋於程序委員會使其無法排上議程交付委員會開始分組審查，將使後續預算分配執行無法進行，導致行政部門依據依法行政原則及法律留原則等擬定之施政計畫無法如期實施，準據施政計畫依法編列並向國會提案之預算案，失去編列與提案之意義，嚴重侵害行政部門之預算作成提案權，嚴重逾越國會預算審查權之法律界限。我國憲法依此法理，不容許國會將總預算案阻擋於程序委員會使其無法排上議程交付委員會開始分組審查。

（二） 國會刪除或凍結預算修正決議

1. 國會大幅或幾乎全數刪除預算修正決議

⁹¹ 簡玉聰，同前註 63，頁 73。

其次，立法部門預算審查問題嚴重性僅次於杯葛總預算案審查者，非大幅或幾乎全額刪除個別行政部門單位預算莫屬。此種預算審查修正決議，同樣偶見於我國第一次不完全政黨輪替之時期，近年來雖已不復見，但將來仍有不完全政黨輪替之可能，仍有檢討之必要。大幅或幾乎全額刪除個別行政部門單位預算，不僅顯示立法部門未客觀依法實質審查個別行政部門預算案以確保其適法性，更將引發該行政部門單位施政預算無法分配執行，導致施政計畫無法如期依法實施之危機，傷及應受該行政部門單位施政所保護或保障之人民基本人權。預算法第 22 條規定，立法院審查刪除或刪減之預算項目及金額，不得動支預備金。因此，行政部門單位依法編列之預算，若遭大幅或幾近全額刪除，將引發立法部門未實質審查行政部門預算案以確保其適法性、違反人民對立法部門信託授權目的，以及國會預算修正權有無逾越不得損害行政部門預算作成提案權法律界線之疑義。對於行政部門依法編列之預算，立法部門之預算審查，得否大幅或幾乎全額加以刪除？我們有必要從預算編列之法律性質、人民信託授權立法部門預算審查權之目的及國會預算修正權界線等觀點進行檢討⁹²。

行政部門之預算編列，如前所述，在依法行政原則及法律保留原則支配之下，應依據施政計畫準據之立法部門制定之各種行政作用法及各種稅法等歲入法等組織法與作用法為之，亦即，不論歲入或歲出之預算，均應依法編列之，完全符合各種組織法與作用法之規定。行政部門之預算案，究竟是否完全確實依法編列，即為立法部門預算審查之核心。實質而

⁹² 簡玉聰，同前註 63，頁 73-74。

有意義之國會預算審查，在於依據立法部門本身制定之各種相關法律及其實際適用依法行政及法律保留原則擬定之施政計畫相關基礎事實，進行專業之審查，發現違法編列部分則加以矯正或刪除，若為確實依法編列之預算則應依法迅速給予通過。準此，大幅或幾乎全額刪除個別行政部門單位預算，顯非實質而有意義之預算審查，不僅未能依法確認預算案有何違法之處，更盲目地大幅或幾乎全額刪除依法編列之適法預算，顯然逾越依法審查之預算適法性審查分際，違反了立法部門本身制定之法律規定，傷及依法行政原則並違反禁反言之法理，可謂立法部門預算審查之結果，具有違反本身制定法律規定之違法性，論理上應當無效。因此，預算法第22條第2項對立法院審查刪除或刪減之法定經費預算項目及金額，設有但書得以動支預備金。然而，通常在此種情況下被刪除之預算內容，並非定然全屬於法定經費，因此，大幅或幾近全額刪除是否應當全部無效，容有爭議檢討之餘地⁹³。

其次，就人民信託授權立法部門預算審查權之目的而言，預算審查權之直接目的在於確保行政部門預算編列之適法性，最終目的則在於確保人民基本人權保障之實現。大幅或幾乎全額刪除依法編列之適法預算，將導致直接目的與最終目的，不僅無法順利達成，更將反而因此受損。因此，立法部門預算審查權之行使，若無正當理由與合理基礎事實證明預算案違法而任意地大幅或幾乎全額刪除預算，將不僅僅是權限濫用而已，更是

⁹³ 簡玉聰，同前註63，頁74。

違背人民信託授權之目的，嚴重違反立法部門預算審查權之權限行使與義務履行，應嚴守之直接目的與最終目的之分際⁹⁴。

此外，國會大幅或幾乎全數刪除某部門預算，尚有前述日本國會預算修正權法律界線問題，國會之預算修正權，如前所述，日本兩議院之預算審查決議權，有不得損害行政部門預算作成提案權之法律界限。國會大幅或幾乎全數刪除某部門預算，將使該行政部門後續預算分配執行無法進行，導致行政部門依據依法行政原則及法律留原則等擬定之施政計畫無法如期依法實施，準據施政計畫編列並向國會提案之預算案，失去預算編列與提案之意義，屬嚴重侵害行政部門預算作成提案權之預算修正決議，嚴重逾越國會預算修正權之法律界限。我國憲法依此法理，不容許國會大幅或幾乎全數刪除某部門預算之預算修正決議，若國會作成此種預算修正決議，應為違反依法預算審查之違法無效決議，同時也是逾越國會預算修正權界限之違憲無效決議。

2. 國會大幅或幾乎全數凍結(附加條件或期限)與預算修正決議

再者，我國國會預算審查決議問題嚴重性次於大幅或幾乎全額刪除預算，但卻是偶見者，乃大幅或幾近全額凍結行政部門單位之預算。所謂凍結預算，係指國會審查通過預算時，對後續預算分配執行，附加條件或期限，條件成就或期限屆至後，方得分配執行之謂。我國預算法第 52 條針對預算凍結修正決議，規定「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。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」。因此，立法部門預算審查，有

⁹⁴ 簡玉聰，同前註 63，頁 74-75。

時為避免前述明顯違法或違憲之總預算杯葛或大幅或幾近全額刪除預算所可能引發之爭議，退而求其次，在形式上讓預算案通過，實質上則設定某些條件或期限，讓通過後之預算分配執行可否決定權掌握在立法部門手中。凍結預算決議，最常見者主要包括設定行政部門執行某些特定事項後、向立法院相關委員會報告後或向立法院相關委員會報告並經其同意後始得動支預算等條件或期限⁹⁵。

凍結預算決議所附加之條件或期限，依其內容，看似寬嚴有別，但即使是向立法院相關委員會報告後始得動支之條件，有時候條件相關各該委員會亦有可能以不將該報告案排入議程之方式，技術性地使預算被凍結機關報告無門，使單純報告義務實質上變成同意條件。該等條件不論何者，均因留有主控權在立法部門，導致行政部門依法編列並通過立法部門適法性審查之預算實際上無法分配執行。因此，行政部門單位依法編列之預算，若經立法部門審查通過後，仍遭大幅或幾近全額以條件或期限加以凍結，將引發立法部門是否逾越預算修正之適法性審查界限，以及違反人民對立法部門信託授權目的之疑義。對於行政部門依法編列提案之預算，立法部門之預算審查，得否大幅或幾近全額附加條件或期限加以凍結？亦有必要從預算作成提案權之法律性質及人民信託授權立法部門預算審查權之法律目的等觀點進行進一步檢討⁹⁶。

首先，附加條件或期限之預算凍結決議，依據前述日本國會預算審議決議之檢討，應先區分為院會主決議或委員會之附帶決議。附加條件或期

⁹⁵ 簡玉聰，同前註 63，頁 75。

⁹⁶ 簡玉聰，同前註 63，頁 75-76。

限之預算凍結決議，若僅係委員會之附帶決議，性質上非屬立法院院會之預算修正決議，對院會決議通過之預算，僅具政治壓力效果，不具法律拘束力。若屬附加條件或期限之委員會附帶決議，該等附帶決議對動支條件或期限設定之效力，非屬我國預算法第 52 條第 1 項規定應由院會主決議設定之條件或期限，對行政部門預算分配執行，不具法律拘束力。

至於附加條件或期限之預算凍結決議，若係院會之主決議者，依我國預算法第 52 條第 1 項「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」規定，可知，立法院預算主決議設定附加之條件或期限，並非全然有效，對行政部門並非全然具有法律拘束力，因此，院會主決議設定附加條件或期限之範圍或界線，我們有必要進一步加以檢討。有關此點，論者有認為，立法部門不應附加立法院單方意志所得操控之條件或期限，如立法院院會主決議附加此類條件或期限，應認為該當預算法第 52 條第 1 項但書「但該條件或期限為法律所不許者，不在此限」之規定，不具法律拘束力。亦有認為此類條件或期限，違憲入侵行政核心領域而不具拘束力者。相對地，亦有該從該等決議內容符合條件之概念，認為預算決議乃國會預算審查權核心部分，既有預算刪除權當然有附加條件或期限權力等觀點，肯認具法律拘束力者。學界立場未定於⁹⁷。

然而，上述諸多主張不論肯定或否定，難以彼此說服相對一方。如前所述，立法部門之預算審查，得否大幅或幾近全額對通過審議之預算加以凍結？必須從預算作成提案權之法律性質及人民信託授權立法部門預算

⁹⁷ 簡玉聰，同前註 63，頁 76。

審查權之目的等觀點進行進一步檢討。人民信託授權立法部門預算審查權之目的，如前所述，直接目的在於確保預算編列之適法性，最終目的在於確保該等預算相關法律規定之人權保障獲得實現。院會主決議附加條件或期限決議之內容，若逾越預算適法性確保之分際，則為立法部門違反本身制定之法律，刻意操控行政機關依法應分配執行之費用支出權限，阻礙依法應執行之法定事務，將導致最終目的之人權保障受到損害。因此，難認此類條件或期限應具法律拘束力。相反地，若附加條件或期限係確保預算適法性所必須，且有利於最終目的之達成，此乃立法部門預算審查權之重要內涵，當然應具法律拘束力。然而，近年來大幅或幾乎全額附加條件或期限決議內容，幾乎都是前者⁹⁸。

此外，預算作成提案權之法律性質，如前所述，係行政機關依法行政重要之一環，立法部門之預算審查，係在於由立法部門本於立法者之角色進行外部監督預算編列與提案之適法性。行政部門預算如已依法編列並提案，則具備適法性，審查通過後即不得再附加條件或期限凍結預算之依法分配執行。因此，真正問題所在，當集中於適法性之判斷基準，亦即預算修正權之法律界限。有關此點，前述日本國會預算修正權法律界限論理，可資借鏡，若國會大幅或幾乎全額附加條件或期限之院會主決議內容，損害行政部門預算作成提案權，則附加條件或期限之院會主決議，應被定性逾越預算修正權之法律界線，屬違憲無效之預算修正決議。大幅或幾乎全額附加條件或期限之院會主決議，將使該行政部門後續預算分配執行窒礙難行，導致行政部門依據依法行政原則及法律留原則等擬定之

⁹⁸ 簡玉聰，同前註 63，頁 77。

施政計畫無法如期依法實施，準據施政計畫作成並向國會提案之預算，失去預算作成與提案之意義，屬嚴重侵害行政部門預算作成提案權之預算修正決議，嚴重逾越國會預算修正權之法律界限。我國憲法依此法理，不容許國會大幅或幾乎全數附加條件或期限之預算修正決議，若國會作成此種預算修正決議，在逾越預算修正權法律界限部分，應為違反依法行政原則之違法無效決議，同時也是逾越國會預算修正權界限之違憲無效決議，應屬於我國預算法第 52 條第 1 項但書「但該條件或期限為法律所不許者，不在此限」之無效決議。

3. 國會部分凍結(附加條件或期限)與預算修正決議

相對地，若國會院會主決議在預算修正權之範圍內，對某些預算附加條件或期限，以改善預算分配執行效率，則屬我國預算法第 52 條第 1 項規定之「法定預算附加條件或期限者，從其所定」，對行政部門預算分配執行具有法律拘束力。國會院會主決議在預算修正權合理範圍內，既然可以消極修正刪減預算，在同樣修正權合理範圍內，當然亦可以決議附加條件或期限等較刪除對預算影響較為輕微之預算修正。準此，我國預算法第 52 條第 1 項規定之「法定預算附加條件或期限者，從其所定」之法律效力，應被限縮在國會預算修正權範圍內，亦即，附加條件或期限不得損害行政部門之預算作成提案權，其法律判斷基準在於有無損害依法行政原則及法律保留原則支配下之施政計畫如期依法實施可能性，如果立法院院會決議對部分預算附加之條件或期限，對於依照施政計畫之預算分配執行有助益，不影響行政部門施政計畫依據依法行政原理及法律保留原理應遵行之依法施政，則該等條件或期限之附加，係有法律拘束力之預算

修正，我國預算法第 52 條第 1 項規定，行政部門應從其所定，但是，該等條件或期限之附加，足以損害行政部門依據依法行政原理及法律保留原理應遵行之依法施政者，則屬於逾越國會預算修正權界限，違反依法行政原理及法律保留原理，侵害行政部門預算作成提案權之違法違憲預算修正，不具法律拘束力，該當於我國預算法第 52 條第 1 項但書規定，行政部門可以不從其所定。

（三） 委員會預算附帶決議

相對地，當立法院預算審查決議要求行政部門專案或書面報告、對特定業務研提改善措施或提出檢討報告等附加期限或條件之凍結預算時，該等凍結預算決議，如果僅係委員會附帶決議，依前述日本法制原理，對行政部門之預算分配執行，不具法律拘束力，對行政部門僅有政治壓力之效果。這種委員會之附帶決議，並非院會決議，不代表立法院意思，僅代表委員會意思，因此，原則上無需通過院會決議。如果沒有法律之效力規定，原則上無法律效力。附帶決議，即屬無法律效力規定之決議，僅具有政治效果而已。僅屬立法院委員會對行政部門預算，單獨附加之政治性決定，僅具有政治壓力效果，行政部門可以基於政治考量予以尊重，但法律上不受其拘束，雖然僅具政治果，但預算係落實依法行政施政計畫之財政中間管理作用，如果附帶決議係依法行政合理容許範圍內事項，行政部門通常會尊重附帶決議，如果附帶決議事項逾越依法行政合理容許範圍，行政機關仍應堅持依法行政執行預算，不受附帶決議拘束。相對地，該等凍結預算決議，如為院會主決議，即非單純附帶決議，屬立法院預算修正之主決議，應適用我國預算法第 52 條規定，主決議附加之期限或條件，屬

對預算之修正決議，在預算修正權法律界限範圍內者，為合法之預算修正決議，行政部門依法應從其所定，如係逾越預算修正權法律界限範圍者，才是同條第 1 項但書「該條件或期限為法律所不許者」，行政部門不須從其所定。至於，如果立法院委員會決議通過以附帶決議方式，附加期限或條件者，參照同條第 2 項「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」規定，在合理預算修正權法律界限範圍內者，行政部門自當予以尊重遵行，若逾越合理預算修正權法律界限範圍者，行政部門自行參照法令辦理，法律上不受其拘束。

綜上而言，透過日本國會預算審議法制與法理之檢討，我們針對國會預算審議決議各種爭議問題解決得以借鏡之法理，主要有三。其一，國會預算審議權，不僅僅係國會對行政部門之監督權限，同時也是國會對信託授權之主權者人民之依法行使預算審議權之責任與義務，若國會預算審議決議違背此依法行使預算審議權責任與義務，應係違憲之預算審議決議。其二，國會預算審議決議區分為議院院會決議或議院委員會決議：若是議院委員會決議，則屬非預算修正之附帶決議，其問題狀況較單純，對院會已通過之預算無法律拘束力，僅屬議院委員會對行政部門預算，單獨附加之政治性決定，僅具有政治壓力效果，行政部門可以尊重，但法律上不受其拘束。其三，相對地，若係議院院會決議，則屬預算修正之決議，其問題狀況較複雜，必須進一步區分為眾議院院會決議及參議院院會決議，若兩議院決議不一致時，依據眾議院預算優先議決權，應以眾議院院會決議之預算修正決議為決議，參議院院會決議對眾議院院會決議通過之預算無法律拘束力。若兩議院決議一致時，雖對行政部門預算分配執行

具有法律拘束力，但法律拘束力僅限於不損害行政部門預算作成提案權之範圍內。若兩議院院會一致或眾議院優先議決之預算修正決議逾越不損害行政部門預算作成提案權之界線，則屬違憲無效，不具法律拘束力。至於預算修正決議是否逾越不損害行政部門預算作成提案權界線？應綜合考量預算修正是否損害預算綜合性或動搖預算架構，進行個案認定。尤其是行政部門預算作成及提案，應完全依據施政計畫為之，而施政計畫則應完全依據依法行政原則及法律保留原則等行政法原理原則擬定之。兩議院院會一致或眾議院優先議決之預算修正決議，若損及預算作成及提案準據施政計畫之依法行政原則或法律保留原則，即屬損害預算綜合性或動搖預算架構，逾越國會預算修正權界限之無效預算修正決議，行政部門法律上不受其拘束。

借鏡前述日本國會預算審議決議問題解決之法理，程序委員會阻擋總預算案付委審查，非立法院院會決議，無法律拘束力，甚且即使是院會決議，也屬違背國會對人民之依法行使預算審議權責任與義務，且侵害行政部門預算作成提案權最為嚴重之違憲違法預算阻擋行為，即使立法院院會在憲法上也無此等權限，更何況只是程序委員會之決定。至於大幅或幾乎全額刪除個別行政部門單位預算之院會決議，則屬逾越國會預算修正權法律界限之決議，侵害行政部門預算作成提案權，為違憲違法之無效決議。大幅或幾乎全數凍結某部門預算之院會決議，亦屬違反同樣法理之違憲違法無效決議。至於決議要求行政部門專案或書面報告、對特定業務研提改善措施或提出檢討報告等附加期限或條件之部分凍結預算決議，如係委員會之附帶決議，僅係政治壓力之政治性決定，不具法律拘束力，

如係院會決議，則屬國會預算修正決議，如此附加之條件或期限內容，如在國會預算修正權法律界限範圍內，不損害行政部門預算作成提案權，依我國預算法第 52 條第 1 項前段規定，具有法律效力，行政部門應從其所定，但院會決議附加條件或期限之預算修正內容，如逾越國會預算修正權法律界限，損害行政部門預算作成提案權者，則屬預算法第 52 條第 1 項後段規定，該條件或期限為法律所不許者，不在此限，不具有法律效力，行政部門不必從其所定。

第三節 德國立法例：國會審議預算案所作決議之探討

一、概說：預算制度概說

德國的政府預算係由「預算法律」（Haushaltsgesetz）與「預算計畫」（Haushaltsplan）所構成。預算法律係典型的「措施性法律」（Maßnahmegesetz），具有計畫性法律（Plangesetz）與組織性法律⁹⁹（Organgesetz）的性質，以預算專法的形式，按年度對歲入預估以及歲出用途進行規劃，包含對各項預算科目的具體規定或其他補充性規定¹⁰⁰。進一步而言，預算計畫係年度預算法律之附件，並伴隨預算法律生效施行而獲確立。預算計畫必須以系統性方式彙整該預算年度準備給付的支出（Ausgaben），以及準備用以填補這些給付的預期收入，以符合基本法明

⁹⁹ Hartmut Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, 8. Aufl., 2018, Art. 110, Rn. 24. .

¹⁰⁰ Unter anderem, Christoph Degenhart, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 37. Aufl., 2021, Rn. 148.

確要求的預算平衡原則 (Ausgleich des Budgets)¹⁰¹。因此，預算具有授予行政部門執行權的意義 (Ermächtigung)，行政權必須根據此項授權進行支出以履行其職務¹⁰²。相對於此，預算法律與預算計畫並沒有創設或取消權利義務或其他法律上拘束效果 (Verbindlichkeit) 的功能—只有實體法 (materielles Recht) 才能產生這種效力。因此，必須再次強調的是，預算法律不僅在收入面只代表收入的預估，而非收入權限的賦予，在支出面也只是給付的授權¹⁰³，政府在法律上並沒有義務實際支付預算中列出的費用¹⁰⁴。

根據「基本法」第 20 條第 1 項，德國是一個聯邦國家，各項國家任務係由聯邦與各邦各自依憲法分配的框架內予以執行。按照基本法的垂直分權構想，公權力的行使與國家任務的實現，原則上是各邦的權限，但以「基本法」沒有禁止或有特別規定者為限（基本法第 30 條¹⁰⁵）。在基本法的垂直分權架構下，原本設計是以各邦為施政主體，聯邦處於例外、補充性的地位，僅在某些全國一致性事務（如國防、外交）或為達成所有國民一致性生活情況 (gleichwertige Lebensverhältnisse) 之目標時，聯邦可擁有立法權，必要時甚至自行執行¹⁰⁶。但德國 (BRD) 自 1949 年建立以來，聯邦不斷地援用前述基本法第 30 條但書規定，擴大其立法權限

¹⁰¹ 基本法第 110 條第 1 項第 2 句：「預算計畫應收支平衡」。

¹⁰² Vgl. Hartmut Siekmann, Art. 110 GG, Rn. 12 f..

¹⁰³ BVerwGE 6, 282/287 f.; BVerwG NJW 1977, 1838; BVerwG DVB1 1978, 212; OVG Münster 1982, 381.

¹⁰⁴ Vgl. Hartmut Siekmann(Fn.102), Rn. 25.

¹⁰⁵ 基本法第 30 條：「國家權力之行使及國家職責之履行，為各邦之事，但以本基本法未另有規定或許可者為限」。

¹⁰⁶ 參見：基本法第 70 條第 1 項「本基本法未賦予聯邦立法之事項，各邦有立法之權」；以及基本法第 73 條所列各款聯邦專屬立法事項。

範圍，雖然使各領域規範漸趨一致，但聯邦體制下各邦固有的自主性與獨特性也漸漸喪失¹⁰⁷。

上述分權傾斜的情況也出現在預算事務的規範。聯邦在財政經濟上的主導地位，在 20 世紀後葉主要是為了以財政手段因應經濟蕭條，刺激景氣復甦，即採取所謂「對抗景氣循環之財政經濟政策」(antizyklische Fiskal- und Wirtschaftspolitik)。1967 年預算法制改革 (Haushaltsrechtsreform) 後奠定德國現行預算制度。在此之前，政府預算的功能僅止於「需求填補」(Bedarfsdeckungsfunktion)。此後，除了這項功能之外，聯邦與邦還應該經由預算共同承擔、實現「整體經濟均衡」(Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) 需求，亦即預算編製時必須同時考量對於整體經濟景氣的調控 (steuernd)¹⁰⁸。這點也反映在財政改革運動的代表性法律—1969 年公布施行的預算原則法 (Haushaltsgrundsatzgesetz, HGrG)¹⁰⁹，此法律本質為框架性法律 (Rahmengesetz)，強調聯邦和各邦有義務根據統一原則適用各自的預算法，就此可參見該法第 2 條的規定：「預算之目的在於確定和涵蓋財務要求，或者在採行雙重預算管理¹¹⁰的制度下，還包括在預算核准期間實現聯邦或州政府任務預期必要的支出。預算計畫是預算管理和經濟管理的基礎。在預算的編製和執行時，必須考慮到整體經濟均衡的要求。」該法於是分為兩部分，在第 48 條之前，規範整體預算法制的相關法律框架，

¹⁰⁷ Vgl. Hans-Jürgen Papier, Freiheit in Gefahr, 2021, S. 199.

¹⁰⁸ Vgl. Hartmut Siekmann, (Fn.102), Vor Art. 104a, Rn. 34 f.

¹⁰⁹ BGBl. I 1969, S. 1273.

¹¹⁰ 雙重預算管理 (doppisch basierte Haushaltswirtschaft) 即指預算計畫除預測收入以填補財政需求外，也應規劃財政支出所欲達成的效果；參見：Robert F. Heller, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl., 2010, Rn.678 ff.。

自第 49 條之後，則是聯邦與各邦必須一致適用的預算法則。聯邦預算法（Bundeshaltsordnung）則是從次年（1970）起生效¹¹¹，其規範了聯邦預算的編製和執行，出納事宜（Kassenwesen）、會計及審計事務。此乃聯邦政府根據預算原則法的立法委託所制定新的預算管理規定，以實現前述預算法制的新任務。各邦為達成前述目的各自訂頒邦預算法，不過其段落順序與聯邦預算法大體相同。

在 2000 年之後，為了符應歐盟整合目標，符合歐盟財政紀律要求（Einhaltung der Haushaltsdisziplin），是以財政預算規範不只「聯邦化」，受到歐盟法支配的程度越來越明顯¹¹²。基本法第 109 條至第 115 條的基礎構想仍是建立在聯邦國原則的基礎上。基本法第 109 條規定聯邦與各邦就各自預算管理事務具有自主地位且彼此獨立¹¹³。該條第 2 項進一步規定，聯邦和各邦共同履行歐盟關於財政紀律的法律義務，並在此框架內，達成 1969 年以來預算經濟的核心目標——整體經濟均衡的要求¹¹⁴。在 2009 年之後，鑒於公債負擔對於國家總體財政的不利影響，在第二次聯邦制度改革（Föderalismusreform II）中，在基本法第 109 第 3 項引入了債務規則，簡稱為「債務抑止」（Schuldenbremse）制度¹¹⁵。根據該規則，聯邦和各邦在預算計畫的提出與議決，不再以財政需求的填補為預算編列的指導方針，相反的，預算計畫必須以量入為出為原則，除非發生基本法所規定的例外情況，不得透過舉債貸款（Kreditaufnahme）的收入來達成預算上的收支平衡，亦即禁止「結構性預算赤字」（strukturelle

¹¹¹ BGBl. I 1969, S. 1284.

¹¹² Hartmut Siekmann, (Fn. 102), Art. 109, Rn. 1.

¹¹³ Hartmut Siekmann, (Fn. 102), Art. 109 GG, Rn. 8 ff.

¹¹⁴ Hartmut Siekmann, (Fn. 102), Art. 109 GG, Rn. 2, 12 ff., 41

¹¹⁵ Hartmut Siekmann, (Fn. 102), Art. 109 GG, Rn. 50 ff.

Haushaltsdefizite) 為德國現行預算法治的基本原則，除非為了因應非常態經濟發展情況所造成之影響，或為均衡景氣循環所訂之規範，或因為國家無法控制且對國家財政上造成重大影響之天然災變或特殊緊急事故，始得借貸¹¹⁶。

基本法第 110 條至第 115 條包含專門適用於聯邦政府的預算管理規定，參照前述第 30 條規定，此部分專屬聯邦的憲法規定。這裡包括規範預算的提出、議決與執行（第 110 條，詳參後述）、在年度聯邦預算不能及時獲得聯邦議會同意的情形，可採用臨時預算在新的一年生效，以維持必要的聯邦政府運作（第 111 條）。當發生難以預先避免的支出，或有計畫外的支出需求時，聯邦財政部長擁有所謂「緊急授予的決定權」（Notermächtigungsrecht；第 112 條）。會計和審計的程序，包括聯邦審計院的功能，規範於第 114 條。第 115 條則規定聯邦專屬適用的舉債規則，相較於聯邦和各邦共同適用的第 109 條第 3 項，本條有更多細節性的規範¹¹⁷。

二、德國國會審議預算案所作決議之相關法令規範

就本研究案的主旨：釐清立法院審議預算案所作決議之法理依據，在德國基本法的架構下，思考的切入點自然是該法第 110 條對於國會（聯邦議會）審議預算的權限是否已劃定憲法的界限，質言之，國會在同意、

¹¹⁶ 參見：Hartmut Siekmann, (Fn.102), Art. 109 GG, Rn. 64；基本法並於第 109 條之 1 規範在預算上緊急狀況發生時得經聯邦參議院同意制定特別法律，內容包括：1. 對聯邦與各邦之預算經濟，由共同委員會（穩定小組）為持續性監督；2. 急迫性預算危難確認之要件與程序；3. 避免預算危難整頓計畫之建構與實施之原則。因與本研究計畫主題尚無直接關聯，以下不予論述。

¹¹⁷ 依據該條第 2 項規定，聯邦財政的收入與支出原則上不得經由舉債來實現收支平衡，但如果借貸收入未超過名義上國內生產總值之 0.35% 時，並不算違反前述禁止舉債原則。另外也要求聯邦政府應於適當時間內返還借貸而生的債務。

否准、刪減行政部門（聯邦政府）提出的預算計畫之外，是否有權透過決議暫時限制特定預算項目的支出，待國會認為「時機成熟」（條件成就）時再決議放行？若容許這樣的制度，固然具備貫徹民意、落實民主的外觀，但是否可能造成預算執行成敗責任難以歸屬的問題？在這背後的權力分立與政治責任歸屬的課題，在思考時亦不可忽略。由於預算原則法（HGrG）具有拘束聯邦與各邦的效力，使聯邦與各邦各自的預算制度具有相當高的一致性，因此以下除於邦層級有特別值得注意的制度，將集中於聯邦預算制度進行論述。

基本法第 110 條規定如下：

聯邦之一切收支均應編入預算案；聯邦企業及特種基金得僅列示其進項或銷項。預算計畫應收支平衡。

預算計畫應為單一會計年度或依年別分為數會計年度，於第一會計年度開始前經制定預算法確定之。預算計畫之一部亦得規定依會計年度劃分而適用於不同期間。

前項第一句之法律案以及預算法與預算計畫之修正案，應於提送聯邦議會之同時送交聯邦參議院；參議院有權於六週內（修正案則於三週內）就上開法律案或修正案表示其意見。

預算法律僅得納入聯邦之收入與支出的相關規定，而且僅能涉及該預算法律議決適用的期間。預算法律得規定其條款於次一預算法律公布時或依第一百十五條之授權於較晚之時始告失效。

基於預算法律作為政府支出授權基礎的本質，德國基本法於第 110 條第 4 項第 1 句明定「禁止夾帶」原則（Bepackungsverbot）。「禁止夾帶」的目的在使預算計畫的內容純粹—以收入與支出為限，且限定於明確的期間。質言之，預算法律僅能規定歲入與歲出的項目與金額，且其效力

僅能包含系爭預算法律之適用期間(預算年度),亦即限制預算法律內容,以避免次一年度的行政權與新的民意受今年度預算計畫的拘束,也不致使預算法律的核心功能—確認收入和支出金額以及授權國家必要時舉債以實現收支平衡,遭受不當編列的預算計畫破壞。因此禁止夾帶原則所包含的預算計畫集中化與透明性義務,具有確保國會預算立法權的正當行使,並促使公眾民意有效監督預算審議的功能¹¹⁸。不過在實踐上應予以注意的是,本質上必須跨越會計年度的預算項目,並不受禁止夾帶原則拘束,如在預算計畫中設置公積(Rücklage)在次年度之後始予以使用,另外償還過去舉借債務的本金或利息,均屬於此類情形。

此外,預算計畫中與未來會計年度事項有關的內容,亦非必然違反禁止夾帶原則,預算法中「義務承擔授權」(Verpflichtungsermächtigung)制度即為適例¹¹⁹。前已述及,德國的預算法律中不得含有實體權利義務關係(包含授予權限、承擔法律責任)之規定,亦不發生對外生效的法律效果,只以同意確認預算計畫為目的,乃該國預算法制的基本原則¹²⁰。這項原則一方面明定於德國預算原則法第3條第2項與聯邦預算法第3條第2項:「預算計畫既不產生亦不解除任何請求權或責任¹²¹。」,另一方面反映在德國預算原則法第8條第2項與聯邦預算法第6條的「義務承擔授權」概念上。依據前揭規定,在預算計畫中除了應有的收入(erwartende Einnahme)、預計將給付的支出(voraussichtlich zu leistende Ausgabe)之外,僅可包含對未來必須承擔之義務的授權,亦即對於承諾未來年度支

¹¹⁸ Hartmut Siekmann, (Fn. 102), Rn. 87.

¹¹⁹ Hartmut Siekmann, (Fn. 102), Rn. 88.

¹²⁰ BVerfGE 38, 121/125.

¹²¹ 原文:「Durch den Haushaltsplan werden Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben.」。

出義務的授權¹²²。依據聯邦預算法第 16 條規定，義務承擔授權係指編列預算時，應針對各該項目支出分別進行估算，若可就未來多個預算年度應承擔的義務提出承諾，應在預算計畫中註明各該年度之金額¹²³。「義務承擔授權」並不牴觸禁止夾帶原則或「預算年度原則」（Periodizitätsprinzip），此項授權係預估未來將發生的給付義務，並不影響年度預算計畫中的支出授權（Ausgabenermächtigung），義務承擔授權之金額亦不計入年度預算必須收支平衡的範疇中¹²⁴。再者，基於憲法對於預算透明性的要求，若國家財政經濟上某些事項（例如跨年度的建設或研發委託計畫），可預期將於往後預算年度產生支出的負擔，自須於該事項發生之年度就於預算計畫中登載並預估未來各年度可能需要支出的金額，以有效貫徹民主監督。至於行政部門在預算擬定時預估的內容，國會審議是否及如何確認義務承擔授權，學理上認為均屬於預算立法者的形成自由（Gestaltungsfreiheit）¹²⁵。

為貫徹基本法 110 條第 4 項的「禁止夾帶」原則，在法律位階進一步規定「全面涵蓋誠命」（Gebot der Gesamtdeckung）（亦即統收統支原則），作為編製預算計畫的基本要求。具體而言，依據預算原則法第 7 條及聯邦預算法第 8 條，所有收入原則上應用於填補所有支出，亦即特定收入與特定支出之間原則上無對應關係，除非法律或在預算計畫中予

¹²² 預算原則法第 5 條及聯邦預算法第 6 條就此部分定義之原文：「Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren」。

¹²³ 聯邦預算法第 38 條另有針對行政部門執行「義務承擔授權」預算之規定。

¹²⁴ 有關德國預算法要求收支平衡的「全體涵蓋誠命」，又名「涵蓋原則」（Deckungsprinzip），詳參後述。

¹²⁵ Christian Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 283.

以許可，才能將特定範圍的收入使用於特定的支出目的上¹²⁶。這種收入的目的拘束性（Zweckbindung）（專款專用）毋寧是例外情形，因此聯邦預算法第 17 條第 3 項要求，目的拘束性收入和相對應的支出項目必須明白記載於預算計畫中，而且必須在目的性拘束的收入及支出項目的說明（Erläuterung）中分別詳述，才能落實預算計畫的透明性要求。不過德國預算法學者認為，這項說明義務本質上只是宣示意義（deklaratorisch）的要求，如果說明程度不足尚不至於影響預算計畫或個別收入、支出項目的效力¹²⁷。這一點是與下述具拘束力的預算註記制度最大不同之處。

三、 德國國會審議預算案所作決議之類型

除了前述以法律或預算計畫許可具目的拘束性的「專款專用」外，德國國會在審議預算案時，基於前述預算立法者的形成自由，也可以對預算執行方式做成決議，透過「預算註記」制度（Haushaltsvermerk），使國家特定範圍的收入專屬使用於某預算支出項目。在制度發展歷史上，這種國會對預算執行的註記，使支出附有條件的設計，也是 1967/69 年預算法制改革後，以預算計畫擔負整體經濟調控任務的一環，另一方面，在預算規劃與審議分屬行政與立法部門的憲政架構下，聯邦政府與聯邦議會對總體經濟政策的角力將在預算註記制度上具體呈現。

不過，預算原則法與聯邦預算法均未對預算註記作一般性的規範，毋寧散見於個別條文中，唯一共通點在於各類型預算註記均代表前述預算原則之例外，是預算立法者對於預算執行所為具拘束力的預算指示

¹²⁶ 兩處條文內容相同，原文：「Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist.」

¹²⁷ Christoph Gröpl, BHO/LHO Komm., 2. Aufl. 2019, § 8 BHO, Rn. 13.

(verbindliche Anweisung)，以達成特定目的。以下介紹聯邦預算法下幾種註記類型：

1. 可流用註記 (Übertragbarkeitsvermerk)：聯邦預算法第 19 條授權編列預算時得就支出項目的使用標示「可流用註記¹²⁸」。質言之，該條第 1 項規定投資性支出 (Ausgaben für Investitionen) 和源於目的拘束性收入的支出 (Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen) 可流用至其他項目。其他支出項目在有助於經濟性與節約性的使用方式下，也可以在預算中被宣示為可流用的¹²⁹。
2. 支應容許性註記：聯邦預算法第 20 條就不同支出項目間「支應容許性」 (Deckungsfähigkeit) 的規範，也是取向於經濟性、節費之目的，提高預算支用彈性的制度設計。該條第 1 項規定對於約聘雇人員薪俸與勞工薪資之支出彼此間可以互相支應；就公務員俸給之支出，在有助於約聘雇人員薪俸或勞工薪資的情況下，可以單向的以前者支應後者。另外，為有助於更有效的實現補助目的之支出 (Ausgaben für Beihilfe)，支援性支出 (Unterstützungen) 也可以支應補助項目。
3. 基於合理目的之支應註記：依據聯邦預算法第 20 條第 2 項規定，除了前述支出項目單向或雙向的支應外，若基於行政運作的需求，或支

¹²⁸ 該條規定如下：「(1)投資支出和目的拘束性收入可以留用。如果可以促進支出項目經濟且節省地使用，其他費用也可以在預算計畫中被宣示為可轉移的。(2)為填補應予流用的支出（支出剩餘；Ausgabereste），應擬定支應方式。應以是否足以填補次一會計年度必須支應的支出剩餘為標準衡量支出方式是否恰當；在次一會計年度預期可以準備充分且經由小額的現金流動就可以支應的支出剩餘，則毋庸予以考慮。」

¹²⁹ 依同條第 2 項規定，為了支應應予流用之支出（其餘支出），必須對支出方法進行估算。支出方式應以其是否足以負擔下一個預算年度必須支應的其餘支出為標準進行衡量；但如果預期下一預算年度可經由合乎會計要求的方式減少支出（Ausgabenminderung）來支應其餘支出，則不需要考量這部分其餘支出的支應方法。

出項目間事理上的關聯性，或為促進經濟和使財政資源的運用更具效率，得依同條第 3 項具體預估使用目的（Verwendungszweck）後¹³⁰，將其他支出項目或義務承擔授權在預算計畫上宣示為單向或相互容許支應。

4. 凍結支用註記（Sperrvermerke）：與本研究案主題相關的，同時也是德國預算審議實務上最常見的預算註記類型是凍結支用註記，在這項預算註記類型上，最能展現擔當預算審議的立法權在預算決策時—尤其政策爭議性較高時—的支配地位。依據聯邦預算法第 22 條，基於特殊原因目前尚不應支付的支出項目，或就該財務負擔尚不應作成義務承擔授權的情形，可以在預算計畫中註記「凍結支用」（Sperrvermerke）。在例外特殊情況下，預算法並賦予民意機關預算執行的決定權，質言之，凍結支用註記得明訂，在該情況下，給付支出或使用義務承擔授權需要聯邦議會的同意始得為之。

因此，恢復使用該遭凍結的預算就區分為兩類程序：「簡單凍結」與「加重凍結」的取消。針對前者，聯邦預算法第 36 條授權由聯邦財政部取消先前所為的凍結，取消凍結須由該筆預算的目的事業主管機關提出申請，經財政部檢視認定之前凍結的相關原因已經不再存在，即可以解除（簡單凍結；einfache Sperre）。但若是後者「加重凍結」（qualifizierte Sperre）的情形，則根據聯邦預算法第 22 第 3 句，支用預算進行給付或對預算執行機關授權以履行義務，必須經聯邦議會的同意。不過按照目前預算審議的實務情況，實質決定者為預算委員會。

¹³⁰ 聯邦預算法第 20 條第 3 項規定：「支出與義務承擔授權，如未具體預定其使用目的，不得將之宣示為容許支應的項目。」

特別值得思索的地方是，預算原則法中也對凍結預算支用之註記有所規定，但僅於第 25 條規範簡單凍結的規定¹³¹，並無有關加重凍結的規範，換言之，聯邦或各邦是否準備讓立法者在預算執行上具有決定權限，仍有選擇如何形塑的彈性空間。

5. 其他註記類型：依照 2021 年 12 月公布的聯邦預算編列指南（Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes），除了前述在聯邦預算法或預算原則法中有規範的預算註記類型外，其他較罕見（亦與本研究案主旨不具關聯）的類型包括：支出彈性化（Flexibilisierung von Ausgaben）、全體涵蓋誠命之例外（Ausnahmen vom Grundsatz der Gesamtdeckung）與自主營利註記（Selbstbewirtschaftung）¹³²。

四、德國國會審議預算案所作決議之效力探討

然而，即使有預算註記制度，全面涵蓋原則係根據憲法民主、法治原則對預算計畫的要求而來，仍不應完全棄守。質言之，該原則是為了防止國家在履行給付任務時濫用「專款專用」制度，而未能適切平等地實現國家任務，憲法不允許國家僅使用含有特定目的之收入，達成其預設的目的而無視其他財政需求；相反地，亦不得因為該具有特定目的之收入項目尚未實現，所以就不予支出。因此預算註記制度應屬全面涵蓋原則之例外¹³³，但是在具體落實全面涵蓋原則時，仍應該確保預算立法者預算管理的靈

¹³¹ 預算原則法第 25 條（預算管理的凍結）：如受收入或支出的發展情況影響，主管財政事務的部會得以是否履行義務或支出是否已給付做為同意動支的前提。

¹³² 編列指南 5.8 點；參見：<https://reurl.cc/GE9Lod>（last visited：2022.11.23）

¹³³ Herbert Wiesner/Bodo Leibinger/Reinhard Müller, Öffentliche Finanzwirtschaft: Ein Grundriss für die öffentliche Verwaltung in Bund und Ländern, 14. Aufl., 2017, Rn. 398.

活性，並且使預算立法者在決定收入的使用方式與設定政治目標優先性時，亦具備充分的形成自由¹³⁴。

由於執行預算係行政權的任務，因此預算法律與預算計畫草案的提案權（Initiativrecht）專屬於行政權，在德國聯邦層級就是聯邦政府，因為聯邦政府與聯邦議會同為憲政機關，相對於後者在預算審議時基於民意，對於國家收入、支出的監督與認可所呈現出的政治選擇（價值判斷），聯邦政府根據它的政治指引性任務的本質—確定政策目標，制定政府計畫和執行該計畫，編製預算的權限自然不得與執行權分開¹³⁵。德國雖然是一個內閣制國家，聯邦政府與聯邦議會的多數黨基本上是同一的，但在基本法強調責任政治的架構下，預算編製權與預算審議權分屬不同機關執掌—此係憲法上的應然要求¹³⁶。

不過，在德國國會預算審議的實務上，前述專屬聯邦政府的預算計畫提案權的重要性已漸漸不明顯。由於預算計畫代表執政者的政治規劃藍圖，在德國議會內閣制的體制下，聯邦政府就次一年度提出的預算，勢必引起少數黨的反對與激烈的爭論，尤其因為在全議會的聯席會上限於時間無法進行深入的討論，在一讀會後進行預算法律草案的實質審議的聯邦議會預算委員會（Haushaltsausschuß）就成為必爭之地，對整個預算審議程序也具有關鍵性地位¹³⁷。預算委員會本身雖然沒有預算提案權，但

¹³⁴ Unter anderem, Peter Badura, Die politische Willensbildung des Volkes in der parlamentarischen Demokratie, in: Hanno Kube/Gerd Morgenthaler/ Rudolf Mellinghoff u. a. (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts, Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, Band I: Staat und Verfassung, 2013, §58, Rn. 12 ff.

¹³⁵ Unter anderem BVerfGE 45, 1/46 f.; 102, 176/187.

¹³⁶ Hartmut Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, §21, Rn. 71.

¹³⁷ Michael Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 10, Rn. 59, 67; 參見，聯邦議會處務規則第 95 條。第 95 條第 1、4 項：「(1) 預算提案是預算法律和預算計

是黨團或個別議員均可提出預算修正案 (Abänderungsanträge)，於此也包含對於前述預算註記項目提出修正案。預算委員會可對預算修正的議案進行決議，在決議前，預算委員會進行的程序稱為「清理會議」(Bereinigungssitzung)，在此程序將討論各項尚未解決的問題，聯邦參議院 (Bundesrat) 對修正議案所持之立場、聯邦政府的反對意見 (Gegenäußerung) 以及相關專業委員會的建議都會在此程序中討論¹³⁸。預算委員會之後將做成報告，並就最終決議提出委員會之建議 (Beschlussempfehlungen) 提交院會，以進行二讀。其建議通常在院會可以得到多數議員的支持，由此可知預算委員會對預算財政政策具有決定性的影響力¹³⁹。由此可見，聯邦政府固然擁有預算法律草案的提案權，但經由種種預算修正案後決議的結果，可能與聯邦政府提案時設定的預算經濟目標已相去甚遠。

就前述最常見且時生爭議的「預算凍結註記」而言，依德國聯邦議會處務規則 (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages; BTGO) 第 96 條，預算委員會應在審查預算提案 (Finanzvorlage) 時判斷評估該提案對於聯邦當年度或未來年度的財政情況的影響，並且向聯邦議會提出報

畫之草案、提案修正之提案 (補充提案)、已通過的預算法律和預計畫算之修正提案 (追加預算提案) 以及其他與預算相關的提案。所有預算提案都將提交預算委員會；配合各專業委員會的要求，預算委員會應聽取他們的意見。第 63 條第 2 項準用之。預算委員會應整理呈現相關委員會的意見。補充提案原則上無需經一讀議長即可送交委員會審議。追加預算提案得根據資深議員委員會 (Ältestenrat) 的建議，在不進行一讀程序的情況下由議長竟予送交委員會，然後再協商處理。(2) 略。(3) 略。(4) 預算委員會最遲應在收到聯邦參議院的聲明後的該週內討論追加預算提案。該委員會的報告將被列入下屆聯邦議院會議的議程。如果委員會未在規定期限內完成審議，未提交委員會報告的法案將被列入下屆聯邦議院會議議程。」

¹³⁸ Herbert Wiesner/Bodo Leibinger/Reinhard Müller, Öffentliche Finanzwirtschaft, 15. Aufl. 2021, Rn. 496.

¹³⁹ Gröpl, BHO/LHO Komm., 2. Aufl. 2019, § 1; BHO, Rn. 43.

告，就此包含滿足特定前提時解除「預算凍結註記」：動支特定預算項目的授權，在預算案提出時要件尚不具備，但在預算執行過程中，由於現實情況的發展，預算動支的要件已具備，這種情形尤其是在大型投資項目（建設項目，開發和採購項目，如根據聯邦預算法第 24 條進行軍事採購）。在這些大型項目的執行過程中，諸如從規劃階段過渡到開發階段的時期，如已經超過一定的金額限度而對國家財政或整體發展有重大意義時，除了在該當會計年度的預算審議核准程序外，國會也希望有監督權和表達意見的權利¹⁴⁰。

公法學理上對由國會在同意預算後，透過解除凍結預算註記來介入預算的執行，尚無一致的立場。一方面有認為，此制度嚴重破壞預算審議與預算執行分由立法、行政兩權執掌的權力分立精神，且將導致責任歸屬難以釐清的困境¹⁴¹；況且，有關預算委員會在什麼情況可以發動此項權限，包括提案修正預算計畫，為特定預算項目添加凍結支用的註記，以及解除原有的註記，目前只有在聯邦議會處務規則中未盡明確的規定，相對於其在國家財政上的重大影響，規範層級與密度均過低¹⁴²。另一方面，支持的見解則取向於預算執行管理的彈性。對於預算內容之決議可附加動支條件，在議會審查預算時，款項的使用項目或相關條件尚未成熟有進一步評估、審查之必要，動支凍結註記的添加與解除機制有助於達成行政與立法兩權之共同利益，避免在審議階段僅能做全有全無的決定，反而浪費資源。故國會仍可同意預算項目，但國會對或動支內容、方式或相關程序有一定的意見時，則可要求行政部門於上述條件滿足時，必須提出報告或採

¹⁴⁰ Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Einzelfragen zur parlamentarischen Haushaltskontrolle von Investitionsprojekten, 2020, S. 5.

¹⁴¹ Stern, Staatsrecht II, S. 1224; Mahrenholz, AK GG, Art. 110, Rn. 68a.

¹⁴² Hartmut Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, §13, Rn. 131.

取相關措施等，即可經預算委員會的同意實際執行該筆預算¹⁴³。因此，雖然聯邦議會或預算委員會因此在預算執行上間接取得「支配性」的地位（Dominanz），只要預算法律與預算計畫有明確的規定，但在憲法權力分立原則上並不致產生令人疑慮的後果¹⁴⁴。

按照本研究的觀察，德國財政法法學界採肯定見解應屬多數，一如海德堡大學財政憲法學者 H. Kube 中肯地指出，行政部門執行預算的權限固然會因為凍結註記等同意保留決議（Zustimmungsvorbehalt）的影響，但只要保留或暫時凍結的範圍是明確、可預見的，這樣的限制可以經由國會所代表的民主正當性，因而由其承擔決策的政治責任而獲得正當化，並且還應該考量國會審議預算時勢必要面對某些困難，如就某些預算執行領域的未來發展，在預算審議時還沒辦法適切的預測評估，因此才選擇使用暫時凍結、同意保留的作法，待國會掌握充分的資訊後再為決策。正由於凍結註記或同意保留必須在預算法律或預算計畫中清楚明確的規定，故仍可認為已經遵守預算編製應符合的預先性原則（Vorherigkeitsgrundsatz）以及標的特定原則（Spezialitätsgrundsatz）¹⁴⁵。Kube 進一步指出，基於相同理由，將預算執行的同意（「解封」）交由預算委員會來行使，或授權由財政部長決定，並不致減損其正當性，因為這是議會全體決定且全體負責，故具備充

¹⁴³ 參照黃耀生，同前註 34，頁 17。

¹⁴⁴ Hartmut Siekmann, (Fn. 99), Art. 110 GG, Rn. 90 f..

¹⁴⁵ Hanno Kube, Haushalts- und Abgabenrecht, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht: Band 3: Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabenrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes, 4. Aufl., 2021, § 66, Rn. 218.

分的民主正當性，而且授權決定的預算項目、範圍明確，即不致對行政部門執行預算的權限構成違憲的侵害¹⁴⁶。

按照德國聯邦憲法法院 1983.12.15 裁判¹⁴⁷見解，凍結註記或同意保留的決議，除非在審議程序中個別的議員或黨團（於此尤其指少數黨）未擁有表示意見的機會而無法對於預算決議有所影響的情形，因已牴觸議會民主的基本原則，才可能經由法院裁判宣告其違憲。此見解主要源自於聯邦憲法法院就 1984 年聯邦政府預算法律中情報工作預算項目之凍結註記涉及的機關爭議所為之裁判。以下簡述之。

1983 年 12 月，聯邦議會決議，1984 年預算法律中有關情報工作之預算，必須得到預算委員會全體成員加上準用「議會監督情報工作法」規定選出的議員同意後，才能全數動支（該年度情報工作預算總額約有 4 億 1500 萬馬克），在此之前，最多可凍結 75% 的預算，因此少數黨議員及黨團於聯邦憲法法院提出機關爭議（Organstreit），並聲請「暫時處分」（einstweilige Anordnung），要求聯邦議會應該停止後續的預算審議程序（包含送交聯邦參議院同意），聯邦政府應該立即將包含完整情報工作內容的預算法律草案提出到議會進行審議，至少應能在聯邦議會的預算委員會，或必要時在該委員會的工作小組中進行討論，經過上述程序後再對 1984 年預算法律重新進行審議與表決。聯邦憲法法院即認為議會明確的民主多數決決議本身應予以尊重，其在駁回裁定中明確的指出，以裁判將具備民主正當性的預算法律決議宣告無效，將屬於對立法權的重大侵害，且其效果將使整體聯邦行政活動無法進行，必須是如不宣告無效將造成重大危害或基於其他重要憲政理由，始可能為之。在本案，如果按照聲

¹⁴⁶ Hanno Kube, (Fn. 145), Rn. 219, 220.

¹⁴⁷ BVerfGE 66, 26. Beschluss vom 15.12.1983 – 2 BvE 14/83.

請人之主張，勢必無法於 1984 年度開始前完成預算審議，以致 1984 年開始後必須有至少一段時間是在無預算授權下施政。這一點本身就已然抵觸所有憲政機關在編製審議預算時均應遵守的「預先性原則」；基本法雖然容許在極度例外情形下，可以在當年度預算法律未通過時執行預算，但在本案並無此情形。

聯邦憲法法院進一步認為，少數黨議員及黨團所提出之聲請主張固然重要，但憲法的議會民主制度對於預算審議程序的要求是，每一個黨團（尤其是反對黨）或每一位議員原則上都應該有機會表達其對於預算資源分配、預算運用選擇之意見，因此可以對預算計畫的決議發揮一定影響力¹⁴⁸，在本案雖然有部分預算內容在審議時並不完整，但法院認為這僅是相對而言非常有限的部分，相對於聯邦政府整體預算執行所可以實現的重大公益，明顯並不相當，因此在本案僅以保障反對黨審議預算、對預算計畫表達意見的權利，自不足以正當化將已議決的預算計畫重新進行審議。

五、德國預算決議制度對我國之啟發

在本研究主題的脈絡下，德國預算法制首先值得我國深思的是其對於預算透明原則的重視。這一點主要反映在預算計畫應遵守「全面涵蓋原則」與「禁止夾帶原則」的憲法誡命上，不僅如此，「義務承擔授權」也屬於預算計畫的必要記載事項，將未來預算年度必須負擔的支出項目呈現出來，並且按年度估算可能需要承擔的金額，讓立法者對國家未來財政負擔能更有效的掌握。

其次，由於政策上的實際需要，特定收入、支出項目具有「目的拘束性」（專款專用）雖屬全面涵蓋原則之例外，但這也是確保預算立法者在

¹⁴⁸ 這也是聯邦憲法法院向來的立場，主要：參見 BVerfGE 45, 1/38; 74, 324/353。

財政經濟上的形成自由所不可或缺的制度。德國預算法制上除了透過不具拘束力的預算項目說明表現目的關聯性之外，主要還是透過預算註記的方式，以具拘束力的註記手段確保政策目的，包括「可流用註記」、支出項目間單向或互相的「支應容許性」註記，以及「凍結支用註記」等類型等。質言之，我國預算法未來應可嘗試將立法者審議預算案時所為之決議予以類型化，使各類型決議的要件與相應的法律效果均能明確化，降低立法者恣意形成決議的風險。

除了決議類型明確化外，鑒於預算決議對國家整體經濟財政發展的重要影響，決議程序的制度化也是國內未來可以努力的方向。德國聯邦議會的預算委員會在對預算修正議案決議前，進行所謂「清理會議」的程序將討論各項尚未解決的問題，各憲政機關、不同利益代表及議會其他專業委員會的意見都集中在此程序中討論。預算委員會之後將作成報告及就修正案表示委員會的立場提交院會，以利二讀會的實質討論，應是可以仿效的作法。目前立法院在委員會階段固然可以召開公聽會，邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見，會前應書面通知出席人員，會後也必須將公聽會報告送交本院全體委員及出席者（立法院職權行使法第 56 至 58 條），但建議可將委員會討論預算決議之任務另外獨立一節進行規範，明確規範應邀請出席的人員代表，尤其是執行預算的行政部會有義務表達實質意見，使爭議能在委員會階段尋得折衷辦法，以避免預算決議於事後窒礙難行。

第四節 各國立法例比較

從上述外國立法例比較可知，有下列幾項值得參考之處：

一、 預算夾帶禁止原則

即令依據憲法享有極大財政權力之美國國會，都於預算決議後，透過協調程序審視各項法律，以確保預算決議與原有法律體系相符，更為確保預算審議程序提升效率，並確保法案經由周詳辯論立法程序以提升法案品質，故在預算法律中明定「伯德規則」（Byrd Rule）（禁止夾帶與預算無關之事項）（Extraneous provisions）來管控與預算不相關之相關決議（2 U.S. Code § 644），並容許由其他國會議員提出程序異議問題，加以否決此一無關預算之決議事項，以落實執行博德規則¹⁴⁹。德國立法例也有夾帶禁止原則，也禁止與財政事項無關之決議，同時法定預算之效力以預算年度為限，不得規範預算年度以外未來其他年度之事項，其預算決議之效力，原則上於預算年度屆滿時消滅。

二、 預算編製過程中納入國會執政黨意見

日本作法是在預算編製階段，即可由執政黨國會議員參與表示意見，進行黨政協商，亦即為避免國會爭議，經常在概算提出後，於預算編製過程中，即讓國會執政黨有事先參與表示意見之機會，內閣政府即可將國會對於預算意見納入預算編製中考量。因此極少在預算送交國會審議中發生重大爭議¹⁵⁰。故在國會審議預算階段，較無爭議問題須要附帶決議，此有其政治運作之圓融性。因此較少發生預算案之附帶決議問題¹⁵¹。

¹⁴⁹ 有關博德規則之實際運用，可參見 Congressional Research Service ,The Budget Reconciliation Process: The Senate' s “Byrd Rule” Updated November 22, 2016, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30862/16>，最後瀏覽日：2022.11.23。

¹⁵⁰ 神野直彥，財政學，改訂版，有斐閣，2007年，頁130。

¹⁵¹ 在地方自治團體之議會，仍有議會附帶決議或附加動支條件之情形。例如大阪府議會之某一委員會附帶決議：「大阪市與大阪府合作經營事業，預算支出原本約定出資金額若干元，雙方各自負擔1/2，

三、 預算整體性原則與配合法律規範之原則

再者，日本憲法固然容許國會審議預算時，得進行減額或增額預算決議，但為保障內閣之預算作成及提出權限，預算決議不應嚴重損及預算同一性，亦即全盤否定或全面修正預算案，導致損害預算之整體架構時，構成侵害內閣之預算作成及提出權，應為法所不許¹⁵²。同時預算審議應配合法律之執行，減額修正預算之結果，不得導致無法執行法律之結果，兩者應有互相配合一致之義務。因此，減額修正預算應有限制，或者在刪除執行法律所必要之預算時，應修正或廢止法律¹⁵³。

四、 預算凍結應有正當理由

德國預算計畫有「凍結註記」，其凍結預算具有合理之目的，其類型有二¹⁵⁴：

- (一) 確保預算之成熟性：需要「再查明支出需求（澄清事實關係）」之情形。

但大阪市議會刪減部分預算金額，導致無法按照原定計畫合作架構執行，在預算執行時，提醒應注意上述問題，妥為因應對策。」
(<https://www.pref.osaka.lg.jp/attach/20308/00000000/260318%20hutai%20ketugi.pdf>，最後瀏覽日：2022.11.23.)。又如令和3年千葉縣東金市議會對於公款撥付公立醫院事業營運經費之預算支出，附帶決議要求應於由第三方公正委員會查明營運狀況獲得結論後，始得動支預算(<https://www.komei.or.jp/km/togane-ueno-takashi/files/2020/03/78095403f73e5c4be628d67d539025d7.pdf>，最後瀏覽日：2022.11.23.)。

¹⁵² 伊藤正己，憲法，第3版，弘文堂，1995年，頁666。

¹⁵³ 同前註。

¹⁵⁴ Norbert Dittrich, (Fn. 154), § 22 Rn. 4. 1f.

例如預算施政計畫支出固然有其必要，但有關評估實際需求之各點仍有待澄清，導致預算案尚未成熟，故仍應後續由財政部或國會委員會之參與，而非逕行刪減預算。

又如相關重大建設計畫之基礎文件（說明建設標的、建設時程、建設必要性、評估所需成本費用及其財源之書面文件）尚不齊全，而應註記暫時凍結預算（德國聯邦預算法第 24 條第 3 項第 3 句）。

（二）「確保預算收支平衡」，縮減預算規模

例如為確保預算收支平衡，基於收入或支出的發展需要，聯邦財政部可以在與主管的聯邦部會協商後，決定是否作出負擔承諾或經費支出，必須取決於其批准之預算凍結註記（德國聯邦預算法第 41 條）。或為全球性減少預算支出而在整體預算中凍結部分預算。

又有基於調節景氣之預算凍結，亦即為國民經濟均衡發展，在執行預算過程中，對於超過國民經濟負擔能力之情形，內閣政府得授權財政部就特定預算支出、建設措施之開始或未來義務承擔，應取決於聯邦財政部之同意（德國為促進經濟穩定及成長之法律第 6 條，Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft，StWG）¹⁵⁵。

五、國會凍結預算應有特殊重大理由

德國預算加重註記要求必須有「特殊理由」始得為之。此種加重註記預算動支，必須另外經國會（預算委員會）同意後，始得動支預算，也類似我國立法院暫時凍結預算之作法。由於其影響預算之行政執行權，故應於預算政策上屬於「特別重大案件」，始具有正當性¹⁵⁶。此一見解值得我

¹⁵⁵ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft，
<https://www.gesetze-im-internet.de/stabg/BJNR005820967.html> (last visited : 2022.11.23.)

¹⁵⁶ Norbert Dittrich, BHO, 63. Aktualisierung, Stand 1. Juli 2022, § 22 Rn. 9.

國參考。另外德國預算實務上有「同意保留」，亦即在動支預算之前，須經聯邦財政部長或國會（眾議院）預算委員會之同意，其作用在使國會對於預算執行具有影響力。考量國會通過預算計畫之執行，原則上應屬於行政權之範圍，故此種國會影響力某種程度干預行政權，涉及憲法上權力分立之界限問題¹⁵⁷。其中凍結預算之解凍方式之一，係要求應經過聯邦財政部長同意始得動支預算，亦即由聯邦財政部長協助對於預算條件成就或負擔履行之把關。而未必需要經過國會同意作為動支預算之要件。

六、各國政治結構性因素差異

美國採取總統制，德國及日本採取內閣制，因此國會審議預算之權責較為統一及單純，相關爭議相對較少。而我國憲法所採取國家體制，具有雙首長制度精神，並非單純總統制，亦非內閣制，加上立法院因實際上並無調查權（釋字第 585 號解釋¹⁵⁸），要處理人民陳情案件有其困難，僅能以經由預算審議時附加決議進行要求行政機關處理。又行政院長之提名，毋庸獲得國會（立法院）同意，國會無法有效監督行政部門，只能透過預算審議時附加決議進行監督。且國會亦無法監督總統職權行使等，故僅能

¹⁵⁷ Michael Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 1. Aufl., 2014, S. 349.

¹⁵⁸ 釋字第 585 號解釋指出：「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。」、「立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段，本院釋字第三二五號解釋應予補充。惟其程序，如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。」現行立法院職權行使法並未制定「國會調查權行使」之法律規範，而係考量由監察院行使調查權，故國會（立法院）監督仍有不足之處。

在審議預算案時，以附加決議方式行使其監督權力¹⁵⁹。以上制度結構性因素，導致致立法院有關決議數量極多，且內容繁雜，而與其他國家有重大差異。

¹⁵⁹ 以上政治背景因素之分析，係參考立法院前任法制局局長羅傳賢教授在期末審查報告所發表之意見。

第四章 關於立法院審議預算案所作決議之法律分析

第一節 立法院有關審議預算案之立法裁量權

一、概說

有關預算案之審議，係對於行政院提出之預算收支計畫案，審議決定是否同意授權，如認為不合法或不適當時，得決議予以刪減，屬於廣義立法權行使之一種，立法機關應享有「立法裁量權」（決定餘地），在依據預算法或其他法律有特別規定預算審議職權行使規範之前提下，行使其審議預算案之裁量權。

有關立法院審議預算案，其裁量決定權之行使，應依據預算法第 49 條規定：「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。」辦理。

倘若預算案涉及法定義務支出，則審議預算之裁量權收縮至零，不得刪減以免違法。在此表現預算不得違反法律，法律優位於預算¹⁶⁰（同理，在地方自治團體，則是預算不得違反自治條例、自治條例優位於預算¹⁶¹）。實務上立法院對於法定義務支出通常亦均照案通過，只有針對不屬於法

¹⁶⁰ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl., 2018, Art. 110 Rn. 15. ; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2015, Art. 110 Rn. 300.

¹⁶¹ 碓井光明，自治體預算の規範性質と法政策，收於日本財政法學會編，地方財政の變貌と法，第 1 版，2005 年，頁 182。

定義務支出項目之預算經費，方進行刪減預算，例如民國 111 年度中央政府總預算案審查結果，「一般事務費：除現行法律明文規定支出不刪外，其餘統刪 5%¹⁶²。」

「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（參照預算法第六條至第八條），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。」（釋字第 520 號解釋理由書）。

有關預算之法律性質，德國學說上有認為由於國會對於預算案進行審議，不僅進行形式上監督，也進行實質的功能歸類，故通過之法定預算也具有一種法律的形式。但法定預算與一般大部分法律不同，而類似於「組織法律」，僅具有聯邦政府之「內部效力」（Innenwirkung），政府機關被授權執行有關預算案所列之各項支出，並應遵守法定預算所設定之目標以及注意事項，原則上不得逾越預算金額¹⁶³。從預算計畫並不能導出行政部門負擔給付特定支出之義務¹⁶⁴。

亦即法定預算並未課予行政機關「負擔義務」動支預算所同意之經費，法定預算僅具有授權規範性質¹⁶⁵。行政機關有無應執行行為之義務，仍應依據外部法規範或契約法律行為是否承擔義務定之。其餘情形，行政機關

¹⁶² 中華民國 111 年度中央政府總預算案審查總報告（修正本）（第一冊），同前註 9，頁 19。

¹⁶³ Hartmut Siekmann, in: Sachs(Hrsg.), GG, 9. Aufl., 2021, Art. 110 Rn. 25.

¹⁶⁴ Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl., 2007, Art. 110 Rn. 14 ff.

¹⁶⁵ 李建良，論民意政治與權力分立之關係——解讀司法院大法官釋字第五二〇號解釋，黃宗樂教授六秩祝賀——公法學篇（一），學林，2002 年，頁 21。

原則上有以自己的政治責任之形成自由¹⁶⁶。我國實務上亦認為：「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。」（釋字第 520 號解釋理由書¹⁶⁷）。

法國學說也認為預算屬於授權行為及預定行為，亦即「國家預算是一行為，用以對於國家或同受法律拘束之其他職務之履行所需之年度收入及支出，予以預定及授權」，亦即立法機關對於行政機關執行職務之授權¹⁶⁸。

日本學說對於預算之法律性質則有三說：預算行政說、預算法規範說（特殊國法形式說）以及預算法律說三說，其中預算法規範說（預算對政府有其一定之拘束力）為日本通說¹⁶⁹。國內學者蔡茂寅教授也從法律之制

¹⁶⁶ Hartmut Siekmann, (Fn. 163) Art. 110 Rn. 28.

¹⁶⁷ 但法定預算涉及重大政策時，行政機關有遵守其經立法院審議通過之重大政策方針之義務，倘欲變更重大政策，導致可否停止執行預算問題，釋字第 520 號解釋指出：「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。」

¹⁶⁸ 黃源浩，預算權力之法律規制——以法國法為中心，月旦法學雜誌，第 150 期，2007 年 11 月，頁 67。

¹⁶⁹ 蔡茂寅，預算法之原理，元照，2008 年，頁 45-52。

定程序、名稱、規範形式、構造及本質性要素等觀點探討，認為預算法規範說乃至特殊法律說最可能被接受¹⁷⁰。

有關法定預算與法律之差異，參照司法院釋字第 391 號解釋理由，可以區別如下：

1. 提案權之歸屬差異：法律案無論關係院或立法委員皆有提案權，預算案則只許行政院提出。
2. 提出及審議有無時程之限制：法律案之提出及審議並無時程之限制，預算案則因關係政府整體年度之收支，須在一定期間內完成立法程序（所謂事前原則，在實施預算年度開始之前應完成審議），故提案及審議皆有其時限。
3. 規範對象及實施期間之差異：預算案與法律案在本質上有所區別，法律係對不特定人（包括政府機關與一般人民）之權利義務關係所作之抽象規定，並可無限制的反覆產生其規範效力。法定預算係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所須之經費，每一年度實施一次即失其效力，兩者規定之內容、拘束之對象又持續性完全不同。
4. 法定預算屬於措施性法律（限時法性質）：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（Massnahmegesetz）者，以有別於通常意義之法律¹⁷¹。

¹⁷⁰ 蔡茂寅，同前註，頁 64。

¹⁷¹ 本件解釋理由書中也提及：「立法院依憲法第六十三條之規定，有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案及條約案等之權限，立法院審議各種議案之過程及方式，依其成文或不成文

釋字第 391 號解釋特別指出法定預算在「每一年度實施一次，即失其效力」，亦即並無跨越年度期間之效力。

有關預算案有無外部效力之問題，亦即在國家與第三人間之法律關係上，有何種特別意義？就此學者有指出：「德國通說¹⁷²認為預算法律所確認之預算計畫，原則上並無外部效力。即使在預算中預定支出而受益之人民，也並未因為預算案而創設權利，亦即預算計畫只是授權行政機關支出預算科目編列之金額，也僅限於如此而已，該預算計畫並不存在支出義務。而人民依法律取得之給付請求權，也不會因為預算並未編列支出經費而消滅。但有關預算計畫之確認，仍有某種意義。例如，如果欠缺預算計畫之有關補助支出項目根據，而逕行對於人民進行補助給付，則在外部關係上，除非專業法律另有特別規定外，也是違法。倘若國會希望在法律上課予行政機關負擔義務進行補助給付時，則其應制定實質意義之法律，加以規範¹⁷³。」¹⁷⁴

由於預算係規範行政機關年度收支事項，僅具有規範政府機關內部之效力，因此無法對於人民創設權利義務關係（外部法律規範方有此種拘束效力），性質上不適合以預算案之決議（或附帶決議），內含規範具有

之議事規則規定，有應經三讀程序者（如法律案及預算案），有僅須二讀者（法律案、預算案以外之議案），更有雖經二讀，但實質上未作逐條討論即付表決者，此類議案通常為條約或國際書面協定，蓋審議時如對行政院提出之原案作條文之修改或文字之更動，勢將重開國際談判，如屬多邊公約，締約國為數甚多，重新談判殆無可能，立法機關僅有批准與否之權。所以有上述之差異，皆係因議案性質不同之故。」

¹⁷² Jarass/Pieroth, (Fn. 160), Art. 110 Rn. 16; BVerwGE 38, 121/125; 58, 45/48.

¹⁷³ Maurer, Staatsrecht I, 5. Aufl., 2007, S. 720.

¹⁷⁴ 陳清秀，現代財稅法原理，第 3 版，元照，2020 年，頁 585 以下。

外部效力之「實體法事項」，此係法定預算之本身法律性質（內部組織法性質）之要求（有基於夾帶禁止原則導出此一要求）¹⁷⁵。就此德國聯邦預算法第 3 條第 2 項規定對於第三人之各項請求權或義務，不得依據預算計畫加以創設或撤銷廢止。德國聯邦憲法法院判決認為此一適用對象之「請求權」包括各種權利在內，不限於狹義的請求權¹⁷⁶。故法定預算雖然形式上具有法律之形式，但其收支在滿足現行法規定之公共任務，並履行國家之實體法上規定之給付義務，法定預算原則上不得牴觸現行外部法規範，具有外部效力之法律優先於法定預算而適用，在此並不適用「後法優於舊法原則」。故「新的預算法案決議」並無法變更以前已經存在的「舊有的實體法規範」¹⁷⁷。

二、 預算法案決議得附加條件或期限

（一） 附加條件或期限之立法目的

有關預算法案之裁量決定，為使預算支出更能符合經濟效能原則，達成行政公共任務目的，實現公共利益，並維護相關利害關係人權益，以實現社會正義，立法院得決議附加附款（條件或期限），作為動支預算法案之前提要件，因其與預算動支授權具有密切不可分之關係，故屬於主決議之範圍。就此預算法第 52 條第 1 項規定：「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。」明文承認條件或期限之法律上拘束效力。此與行政程序法第 93 條第一項前段規定：「行

¹⁷⁵ Hartmut Siekmann, (Fn. 163), Art. 110 Rn. 88.

¹⁷⁶ BVerwGE 79, 311. Hartmut Siekmann, (Fn. 163), Art. 110 Rn. 35.

¹⁷⁷ Hartmut Siekmann, (Fn. 163), Art. 110 Rn. 36.

政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。」相類似。故法定預算附加條件或期限，在合理範圍內，有其合法性。亦即立法院審議預算時，既然得「刪減」預算支出金額，則依據「舉重明輕」原則，取代「刪減預算支出」，而改以「有條件或期限動支預算」，應屬較為「溫和理性」之審議裁量作法。

其中倘若依據憲法上法律保留原則，參照大法官釋字第 443 號解釋理由書：「關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」有關預算支出之合法性，不僅需有「法定預算之授權」，更需有「行政實體法上之依據」時，則立法院決議要求行政機關在「符合法定要件」之後，始得動支預算，於法尚無不合。在類似情形，行政程序法第 93 條第 1 項後段規定：「（行政機關）無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。」亦認為「為確保法定要件之履行而以該要件為附款內容者」，以符合依法行政原則，而為法之所許。

是故倘若行政機關編製預算，欲進行「給付行政」之大量補助款，因涉及給付金額利益龐大，影響人民權益至鉅，已屬於「涉及公共利益之重大事項者」，仍應有法律或法律授權之命令為依據之必要。退而言之，縱然涉及給付金額不大，但涉及人數眾多，為符合國家資源公平分配原則，避免私相授受，僅給予特定少數人利益，而要求行政機關應對於該項預算支出「法制化」與「透明化」，訂定發布有關「補助作業辦法」（職權命令）或「補助作業要點」（行政規則）之後，始得動支補助款預算，以確

保行政機關對於預算支出，不致於違反大法官釋字第 443 號解釋而為違法支出，以符合依法行政原則以及國家資源全民共享之平等原則，應為法之所許。

（二）條件、期限之意義

立法院審議預算決議有關「條件、期限」之概念範圍為何，不無疑義。就此如參考民法上所謂「條件、期限」之法律概念，「條件與期限，乃法律行為之附款，均為當事人對其法律行為效力所附加之限制，所謂「條件」，係指法律行為效力之發生或消滅，繫之於將來成否之客觀上不確定事實；所謂期限，則係法律行為效力之發生或消滅，繫於將來確定發生之事實，二者有所不同，自應區辨。」（最高法院 109 年度台上字第 872 號民事判決）

條件可以區分為停止條件與解除條件。預算動支之授權效力，如果繫於將來不確定是否發生之事實，作為成就條件，即屬於停止條件。是否不確定發生之判斷標準，是以作成決議之立法機關之觀念為準¹⁷⁸。在條件成就時，即得動支預算。例如附加條件必須某項補助法律制定公布後，始發生得動支預算之效力，即屬之。

解除條件是預算動支之授權效力之消滅，繫於將來不確定之事實，作為成就條件，即屬於解除條件。如果該項事實發生，則授權動支預算之效力即告自動終止（消滅）。

¹⁷⁸ 行政程序法上之附條件之行政處分，有關事實之不確定性，即係以行政機關之觀念為準（Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl., 2010, §36 Rn. 19.）。

如果條件之成就，繫於當事人之意思，亦即可依當事人一方之意思決定其成就與否之條件，並非真正條件（*unechte Bedingung*），而具有「隨意條件」（*Potestativbedingung*）之性質。此類隨意條件，在行政法上，仍不排除承認其為條件，例如建築許可處分附加附款註記，於當事人建設停車場完成後，方始發生效力¹⁷⁹。在民法上，最高法院 90 年度台上字第 56 號民事判決「按依當事人一方之履約與否之意思，而決定其成就與否之條件，屬學說所謂之隨意條件，依私法自治原則，固難謂其為無效。」亦承認此類隨意條件。

所謂「期限」（*Befristung*），如參考民法規定，民法所謂期限，係當事人以將來確定事實之到來，決定法律行為效力之發生或消滅之一種附款¹⁸⁰。在行政程序法上，期限係指指定某一特定時點或可得特定時點之日期，作為一項法律行為之內部法律效力之發生、存續期間或終了消滅之前提要件（例如某項文書送達後二個月內）。在此僅須嗣後發生可得特定，即為已足（例如民國 111 年度縣市長選舉日）。倘若依據機關之認識，其期間之開始或終了所繫之事實無法確定，則應屬於條件之範圍，而非在此所謂期限¹⁸¹。

預算法上所謂「條件、期限」之範圍，可否包含「負擔」？不無疑義。按所謂「負擔」（*Eine Auflage*），在行政程序法上，係指在基礎行政處分中連結一項附款，要求受益人應為作為、忍受或不作為。例如行政機關給予受益人補助款處分，同時課予一項負擔，要求其「應按照計畫目的使

¹⁷⁹ Kopp/Ramsauer, (Fn. 178) Rn. 19a; BVerwGE 29, 265.

¹⁸⁰ 陳聰富，民法總則，2 版，元照，2016 年，頁 303。王澤鑑，民法總則，2013 年版，頁 450。

¹⁸¹ Kopp/Ramsauer, (Fn. 178) , §36 Rn. 15.

用」。或核發建築許可執照，附加附款要求當事人應設置「消防設施」¹⁸²。亦即負擔是要求當事人應為一定之行為。

就此實務上以往行政院（法規會）曾於 93 年 5 月 12 日院台規字第 0930018275 號書函表示立法院審查預算通過決議之效力，依據預算法第 52 條第 1 項「附加條件或期限」規定，應與民法條件或期限等同；決議如課予行政機關作為義務或不作為義務，則此類負擔性質之決議，屬於法定外決議，對於行政機關並不發生法律上拘束力，以免侵犯預算之行政執行權。例如決議要求行政機關應先訂定「公股管理與處分辦法」並送經立法院審核後，始得辦理公股釋股。此一決議要求訂定辦法，並非繫於將來客觀上不確定之事實，故不屬於「條件」之意義範圍，而應屬於課予「負擔」之形式。由於其決議涉及釋股預算之執行，已經逾越立法院審議預算權之合理範圍，甚至有侵犯預算之行政執行權之虞，應認為此一「法定外決議」，不具有法律上拘束力。但該項「法定外決議」具有建議性質，可能有事實上拘束力或政治上拘束力¹⁸³。上述書函採取狹義的文義解釋，僅限制於典型之「條件或期限」，方始發生預算法第 52 條第 1 項規定之法律上拘束力。

在預算決議要求行政機關履行某項負擔行為（例如只附帶要求應向委員會或院會提出「專案報告」，但並未要求應經立法院或委員會「同意」）之後，即可動支預算，並非「客觀上、不確定之事實」，實際上可

¹⁸² Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt, § 36 VwVfG , <https://images.jurawelt.com/download/studentenwelt/skripten/nebenbestimmungva.pdf> (last visited : 2022.11.23.)

¹⁸³ 本件書函曾經參考法律學者蔡茂寅及黃昭元教授所發表於台灣本土法學雜誌上之學說見解。

能具有「隨意條件」，亦即只要行政機關一方「主觀上」願意履行負擔，即可使條件成就，得動支預算¹⁸⁴。此種隨意條件雖非典型之條件，但屬於預算審議之立法裁量權範圍，如前所述，一般承認其條件之效力，亦即仍不失為「廣義之條件」，故本文認為此類「負擔」應可涵蓋在「條件」之「文字意義可能性範圍」，而為法之所許。在此有爭議者，在於因此負擔導致變相延長預算審議期限，違反預算案事前審議原則，並非妥適之作法。故如能僅小額比例預算凍結，等報告後再予以動支，似屬較為折衷之作法。

但法定預算如「附加負擔」，例如要求行政機關應向其委員會「專案報告」，並應經立法院或委員會「同意」後，始得動支之情形，部分學者有認為此時因負擔可以獨立存在，即不應以主決議方式為之，而應以法律規定為宜，否則即屬決議方式之濫用。況此時亦有不當侵犯行政權之虞；退而言之，亦僅得承認其具有法定外決議之效力，對於行政機關不生拘束力¹⁸⁵。

¹⁸⁴ 立法院實務運作，決議內容之樣態包括「提出書面報告後，始得動支」、「提出專案報告，經同意後，始得動支」等，惟不論其決議內容是否有「經同意後始得動支」之文字，立法院收到行政機關所提報告之處理方式，包括「交○○委員會審查」或「交○○委員會」等，行政機關多於獲復「准予動支」後始予執行，考量行政機關提出報告後尚需立法院審查處理，故可否認為行政機關一方主觀上願意履行負擔，即可成就條件，而屬「隨意條件」？就此問題，本文認為仍應分別觀察，倘若其決議僅要求提出「書面報告」或「專案報告後始得動支」，並未要求必須「經同意後，始得動支」，則依法毋庸經同意，即得動支，故仍屬於隨意條件性質。至於行政機關多於獲復「准予動支」後始予執行，乃是尊重國會之「多餘程序」，並無影響其決議之事件本質內容，屬於隨意條件之性質。

¹⁸⁵ 蔡茂寅，預算之主決議與附帶決議之效力，台灣本土法學雜誌，第 57 期，2004 年 4 月，頁 83 以下。黃耀生，同前註 34，頁 12。

本文認為有關立法院要求行政機關進行專案報告，並經立法院或委員會同意之後，始得動支預算之決議，或其他附加「應制定公布有關法規」始得辦理該項預算收支之決議，係相當於「附加負擔」，此種履行負擔（或並經國會同意）始得動支預算之作法，倘若其附加負擔之目的，在使預算收入或支出所需「配套法令及或相關行政措施」完備，則有助於「預算收入或支出」之行政目的之達成，類似於確保「預算收入或支出之法定要件」之滿足，而具有合理性¹⁸⁶，並避免預算審議「全有或全無」之規範（預算照案通過或全部刪除），應係立法裁量權之合理運用。且參考德國預算法第 22 條規定：「基於特殊原因目前尚不應支付的支出項目，或就該財務負擔尚不應作成義務承擔授權的情形，可以在預算計畫中註記『凍結支用』（Sperrvermerke）。在義務承擔授權，準用之。在特殊情況下，可以使用凍結註記規定支出之給付或使用承諾授權，需經聯邦議院的同意。」之立法例，亦有類似制度，似難指為違法。

反之，如果專案報告與凍結預算支出之項目，並無任何事物關聯性，亦即欠缺合理關聯，而係趁機要求行政機關執行其他事務，甚至要求執行有違法或不當之虞之行為時，則構成「不當連結」，屬於立法裁量權之濫用，應有違反「不當連結禁止原則」¹⁸⁷，或違反「預算法上夾帶禁止原則」。

¹⁸⁶ 行政程序法第 93 條規定行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附加條件、期限、負擔附款。其無裁量權者，以法律有明文規定或為確保「行政處分法定要件」之履行，而以該要件為附款內容者為限，始得為之。故為確保法定要件之履行，而以該要件為附款內容（負擔等）者，亦為法之所許。

¹⁸⁷ 臺灣桃園地方法院行政訴訟判決 102 年度簡字第 110 號判決：「所謂不當連結禁止或不當連結禁止原則（Kopplungsverbot），係指國家權力機關在其權力作用上祇應考慮到合乎『事務本質』之要素，不可將與『權力作用目』不相干的要素納入考慮。此原則系出於人民與國家之地位不完全對等之考量，如國家得以無限制的連結各種武器對付人民，則人民將毫無招架能力。行政程序法第 94 條關於行

此類情況，似宜在預算審程過程中，透過黨政協商或朝野協商程序，加以協調導正，避免作出不當決議，以致徒增行政機關困擾。

三、 預算案得附加「附帶決議」

預算法第 52 條第 2 項規定：「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。」明文承認預算審議時得附加附帶決議。有關此類附帶決議，並不涉及動支預算之條件或期限，故不屬於預算主決議之範圍。依其情形，通常係對於行政機關有關施政之「建議意見」，以反映民意。亦即「附帶決議」之判斷標準，應本於事件本質，客觀合理解釋，係指立法機關在所通過之各筆預算本身之外，另外對於特定行政業務之執行，提出要求或建議。立法機關審議預算案所作審議意見，指明為通案決議、綜合決議、附帶意見、附帶建議等名稱，且無涉及預算動支之條件、期限（但書）意見，其事件性質與附帶決議相當者，均視為附帶決議

188。

政處分附款之規定，及同法第 137 條第 1 項第 3 款關於『雙務契約』之規定，均明文要求『正當合理之關聯』，即屬不當聯結禁止原則於行政法上之體現。我憲法雖未明文規定『不當聯結禁止原則』，惟所要求手段與目的間應有實質正當關聯性者，適與比例原則之適當性、必要性原則，若合符節。且不當聯結禁止原則旨在防止國家機關於其所轄權力領域內無法控制地氾濫，因而學者認為除上述行政程序法之明文規定外，自法治國家原則所衍生之『國家理性』應具有憲法之位階，為避免國家權力濫用，禁止國家機關權力之恣意，應肯認此為法治國原則之派生原則，而具有憲法位階之效力，從而立法機關亦受其拘束之。」

¹⁸⁸ 臺北市政府暨所屬各機關處理市議會審議預算案審議意見作業要點第 3 點第 3 款。

附帶決議必須經立法院院會通過，如僅由委員會通過，不符合組織法規定，應不發生附帶決議之效力，即無預算法第 52 條規定之適用¹⁸⁹。但其反映民意，提供建議，如具有合理性，仍得由行政機關參考辦理。

就此有認為在「個別預算科目」中就施政計畫所作決議，而與該項科目預算具有合理關聯者，原則上應視為具有拘束力之條件期限負擔性質。反之，如果是在「整體預算」之外，所作成決議，並未與個別預算科目施政計畫連結，應可認為附帶決議性質¹⁹⁰。

本文認為有關是否屬於預算法第 52 條第 2 項規定之附帶決議，似應實質認定判斷，依據個別決議內容，是否涉及與預算之財政收支計畫，具有合理關聯性者為準，如具有合理關聯性，且具有條件期限性質，或為確保法定收支要件之滿足，而附加負擔之附款，除有牴觸法令外，原則上可認為具有法律上拘束力。而應尚不宜僅按照預算案之決議所附加之體系上位置進行形式上區分。

有關附帶決議之效力，應區分其決議內容分別觀察：

（一） 附帶決議涉及立法權行使範圍之事項（法定決議）

立法院之職權，依據憲法第 63 條規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」其中包括「有議決國家其他重要事項之權」。倘若立法機關行使憲法所賦予之權責範圍事項時，則其決議屬於立法權行使之一環，構成「法定決議」，自有其法律拘束效力。

¹⁸⁹ 黃耀生，同前註 34，頁 14。

¹⁹⁰ 此係立法院法制局前局長羅傳賢教授在本案期末報告審查時所表達之意見。

亦即倘若附帶決議事項屬於上述「國家其他重要事項」時，則是否在法定預算之外，另行承認其拘束力？即有探討餘地。倘若此類附帶決議在不違反「夾帶禁止原則」之前提下，本於國民主權原理，或許似應承認其法律上拘束效力（釋字第 520 號解釋意旨）¹⁹¹。

然而由於法定預算原則上屬於授權規範性質，故附隨於「法定預算」之決議或附帶決議，其效力不應強於「法定預算」之效力，故主決議要求行政機關遵照辦理之內容，倘若屬於與年度預算收入及支出有關聯之財務管理事項，雖然不涉及國家重要事項，但仍屬於立法權行使之事件性質時，則仍應具有法律上拘束效力。亦即預算案決議之規定，如與預測年度收入或授權費用支出或授權負擔未來債務（義務承擔授權）有直接關連性時，方始為法之所許¹⁹²。

反之，倘若與年度預算收入及支出並無關聯之事項，實質上另外構成「法律案」之義務負擔時，似與法定預算之性質不相容，恐構成違反「預算法上夾帶禁止原則」，而為法所不許¹⁹³。蓋預算案屬於內部法授權財政收支規範性質，不得含有「實體權利義務關係」之規範，亦不發生對外生效之法律效果。

德國學者也有不少認為法定預算之附帶決議，賦予行政機關權限或義務負擔（例如成立人力部門），如涉及預算收入及支出有關聯之財政作

¹⁹¹ 蔡茂寅，同前註 185，頁 77 以下。

¹⁹² Gröpl, (Fn. 160), Art. 110 Rn. 300.

¹⁹³ 同說：蔡茂寅，同前註 185，頁 83 以下。

用事項，而不違反夾帶禁止原則時，仍應承認其拘束力。只有在其附帶決議規定導致違反夾帶禁止原則時，方始無效¹⁹⁴。

（二） 附帶決議涉及行政權等行使範圍之事項（法定外決議）

倘若附帶決議事項並不屬於上述「國家其他重要事項」時，亦不屬於立法權行使之事項性質，而是應歸屬於行政院及其他各院之權責事項時，則基於憲法上五權平等及權力分立原則，立法院應尊重行政權等其他四權之行使，倘若逾越立法機關之權限範圍，而作成附帶決議時，參照釋字第 419 號解釋，立法院所為決議，逾越憲法所定立法院之職權時，僅屬建議性質，對於行政機關等「並無憲法上之拘束力」¹⁹⁵。故在解釋預算法第 52 條第 2 項附帶決議之拘束力規定時，應進行合憲性目的限縮解釋。

故立法機關於審議預算時，倘若「順便夾帶」對於行政機關動支預算，執行行政任務過程中，促請行政機關應注意事項，提出建議，在不涉及立法權事項，而單純屬於行政權、司法權、考試權或監察權等其他四權事項時，則其附帶決議，僅係「建議」性質，提供行政機關參考，並無法律上拘束效力¹⁹⁶。亦即就專屬於行政權等其他四權事項，立法機關應尊重其權限行使，不得侵犯，以符合憲法上權力分立原則。如有附帶決議，應僅係

¹⁹⁴ Jarass, (Fn. 160), Art. 110 Rn. 9.

¹⁹⁵ 同說，蔡茂寅，同前註 185，頁 80。釋字第 499 號解釋理由書對於國會行為之瑕疵，認為：「按瑕疵行為依其輕重之程度，產生不同法律效果。修改憲法乃國民主權之表達，亦係憲法上行為之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力（參照本院釋字第四一九號解釋理由書，載司法院大法官解釋續編，第十冊，第三三二頁）。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規定（參照本院釋字第三四二號解釋理由書，前引續編，第八冊，第一九頁）

¹⁹⁶ 黃源浩，法國財政法上的預算夾帶禁止，台大法學論叢，第 41 卷 2 期，2012 年 6 月，頁 574 以下。

供行政機關於行使行政權時之參考，並非課予行政機關義務負擔。對於此類附帶決議之建議，如不涉及違法，而具有合理性與妥當性時，因其具有國會反映民意之正當基礎，自得由各該機關本於「行政裁量權」，參照法令斟酌辦理，故具有政治上或事實上之影響力。

但如其附帶決議違法（例如對於法定義務辦理之羈束處分事項，要求其違法處理），由於預算審議之決議，其效力位階低於法律，故如與法律相牴觸時，應屬違法無效。預算法第 52 條第 2 項規定：「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。」亦承認法令效力位階高於附帶決議。在此所謂法令，狹義而言，當係指法律、法規命令、職權命令而言。廣義之法令，尚包括拘束行政機關內部之行政規則在內。

在此考量立法機關之附帶決議，既然與預算案無關，除涉及立法機關之法定職權行使事項而有法律上拘束力外，通常情形，僅屬於「建議參考」之性質，提供行政機關參考辦理，原則上並無法律拘束力。行政機關在執法時，仍應秉持依法行政原則，公正、妥當、依法執行職務，其中涉及行政裁量事項之裁量權行使，仍應遵守裁量準則，公平公正、妥當裁量，不得有裁量怠惰或濫用或其他裁量瑕疵情事。

又如附帶決議雖然不違法，但「不合理」或「與政策有違」，而有窒礙難行之處時，則行政機關亦得參照相關法令不予配合辦理，以符合行政機關公正執法原則。例如台北市議會審議 105 年度文化局及所屬市立交響樂團之預算時，曾經附帶決議「建請市立交響樂團於台北市之各場演出，不再販售門票，開放免費入場觀賞。」台北市政府研議後附具理由說

明，「經評估認為執行確有困難」。在此立法機關如認為其附帶決議仍有必要落實執行時，則應另案循立法或修法途徑解決。

第二節 立法院審議預算案之裁量界限

立法院審議預算案，固有其立法裁量權，但其裁量權之行使仍有其界限。亦即仍應受到憲法與法律之拘束，另應受到「預算案」本身之事件本質的內在拘束。

一、立法院審議預算時，應遵守憲法

立法院審議預算，涉及國會權限之行使，而憲法為國家根本大法，有拘束行政、立法、司法、考試及監察五權行使之效力。故立法院職權行使，仍應遵守憲法規定。以及其他法律規定。

（一）應遵守權力分立原則，不得侵犯行政權核心事項

就此釋字第 419 號解釋指出：「三、依憲法之規定，向立法院負責者為行政院，立法院除憲法所規定之事項外，並無決議要求總統為一定行為或不為一定行為之權限。故立法院於中華民國八十五年六月十一日所為「咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院同意」之決議，逾越憲法所定立法院之職權，僅屬建議性質，對總統並無憲法上之拘束力。」其解釋理由書表示：「立法院為國家最高立法機關，憲法第六十二條定有明文。立法院之職權，憲法第六十三條有概括之規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」之外，諸如總統依憲法第五十五條提名行政院院長、依第一百零四條提名監察院審計長，均應經立法院之同意；依憲法第三十九條決議移請總統解嚴；依憲法第五十七條第一款立法委員在開會時有聽取

行政院施政報告並向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權；依同條第二款及第三款有決議變更行政院重要政策及對行政院移請覆議事項決議是否維持原案之權；依憲法第一百零五條規定審議審計長所提出之決算審核報告之權；依憲法第一百十一條中央與地方遇有權限爭議時，亦規定由立法院解決；依憲法第一百七十四條第二款立法院亦得對憲法擬定修正案提請國民大會複決；又依憲法增修條文第二條第四項總統發布之緊急命令，須於十日內提交立法院追認；再者依本院釋字第三二五號解釋立法院院會就議案涉及事項，得決議向有關機關調閱文件原本，以上所舉皆屬憲法或有憲法效力之規範所明定屬於立法院之職權，內容甚為廣泛。上述憲法所定屬於立法院職權之事項，立法院依法定之議事程序所作各種決議，按其性質有拘束全國人民或有關機關之效力。惟任何國家機關之職權均應遵守憲法之界限，凡憲法依權力分立原則將特定職權自立法、行政或司法等部門權限中劃歸其他國家機關行使；或依制憲者之設計根本不採為憲法上建制者，各個部門即有嚴格遵守之憲法義務。前者如一般國家屬於立法機關之調查權，在我國憲法上歸屬於監察權之範疇；後者如國會對內閣之不信任投票制度及內閣用以對抗之解散國會機制，亦為我國憲法所不採。至於行政院院長之任命，立法院雖有同意權，然必須基於總統提名並咨請立法院行使職權為前提，始得為之，憲法第五十五條之規定甚為明顯。又依憲法第五十七條第二款及第三款之規定，立法院對行政院之重要政策不贊同時，得決議移請行政院變更之；立法院決議之法律案、預算案、條約案，行政院如認為有窒礙難行時，行政院均得經總統之核可移請立法院覆議，覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議時，行

政院院長應即接受該決議或辭職。上述規定即屬制憲者為取代內閣制國家不信任投票及解散國會制度所為之設計，憲法歷次增修對此復未有所更改。倘認為立法院得以讀會及過半數之決議咨請總統提名新行政院院長人選，俾其行使同意權，總統亦依其決議辦理，則無異創設為制憲者所不採之不信任投票制度。再依憲法之規定，向立法院負責者為行政院，立法院除上開憲法規定之事項外，並無決議要求總統為一定行為或不為一定行為之權限。是故立法院八十五年六月十一日所為「咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院同意」之決議，逾越憲法所定立法院之職權，僅屬建議性質，對總統並無憲法上之拘束力。」

本於憲法上劃分行政權與立法權之權力分立原則，凡屬於憲法劃歸行政權事項，立法機關不得侵犯。故立法機關對於預算案之決議，如有涉及侵犯行政權核心領域事項者，應為法所不許。

有關行政權核心事項，依據行政保留理論之法理，應不得由立法機關加以侵犯。例如對於人民之具體案件所為「行政處分」，屬於行政機關之行政權與執行權範圍，行政機關應本於「依法行政原則」，依法作成具體個案之決定，並非抽象法規之立法權事項，故立法院之預算決議，不得要求行政機關對於人民（尤其特定人）作成特定內容之行政處分。例如許可執照或駁回執照之申請案。故如預算案決議：「非經本院院會（或本議會同意），否則甲公司之某項執照（例如有線電視頻道營業執照），於到期申請換發時，主管機關不得許可其換照之申請。」即規範與預算收支無關

事項，違反不當連結禁止原則¹⁹⁷，又侵犯行政機關之行政權核心事項，有違權力分立原則，應為法所不許，其決議不生效力。

(二) 預算編製權歸屬於行政院，不得為增加支出之提議與變動施政計畫之內容，以符合責任政治原理

預算計畫之編製權涉及總體施政計畫，為符合行政機關承擔責任政治之原理，預算編製權歸屬於行政院（行政機關），並非立法機關，故立法機關審議預算作成決議時，除非預算編製有不合法之情形，得決議加以糾正外，其決議事項不得侵犯行政機關之預算編製權。例如某項行政業務費用支出，究竟應以普通基金或特種基金支應，應就具體個案情況之事件性質，本於合目的性原則，依據相關法規辦理。在此行政機關享有預算編製之合義務性之行政裁量權，立法機關原則上不得任意加以干涉。

又憲法第 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。」就此釋字第 391 號解釋理由書中指出：「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 (Massnahmegesetz) 者，以有別於通常意義之法律。而現時立法院審議預算案常有在某機關之科目下，刪減總額若干元，細節由該機關自行調整之決議，亦足以證明預算案之審議與法律案有其根本之差異，在法律案則絕不允許法案通過，文字或條次由主管機關自行調整之情事。是立法機關審議預算案具有批准行政措施即年度施政計畫之性質，其審議方式自不得比照法律案作逐條逐句之增刪修改，而對各機關所編列預算之數額，在款項目節間移動增減並

¹⁹⁷ 白友桂、馮倉寶，論立法院主決議之效力，萬國法律，第 157 期，2008 年 2 月，頁 65 以下。

追加或削減原預算之項目，實質上變動施政計畫之內容，造成政策成敗無所歸屬，政治責任難予釐清之結果，有違立法權與行政權分立之憲政原理。

又憲法第 70 條規定：「立法院對行政院所提預算案不得為增加支出之提議」，立法院審議中央政府總預算案應受此一規定之限制，而立法院不得在預算案之外以委員提案方式為增加支出之提議，復經本院釋字第 264 號解釋釋示有案。立法委員於審議預算案時，雖不變動總預算金額，僅對各機關原編預算之數額在款項目節間作移動增減，然就被移動而增加或追加之原預算項目言，要難謂非上開憲法所指增加支出提議之一種，其情形與不增加總預算金額，在預算案之外，以委員提案方式為增加支出之提議，實質上亦無不同，既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，尚非憲法之所許。至立法委員對行政院所提預算案所顯示之重要政策如不贊同時，自得就其不贊同部分，依憲法所定程序決議移請行政院變更，其相關之預算項目，自亦隨之調整；或於審議預算案時如發現有不當之支出者，復得逕為合理之刪減，均足達成監督施政，避免支出浮濫致增人民負擔之目的。」

（三）年度預算原則

釋字第 391 號解釋理由書：「預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所須之經費，每一年度實施一次即失其效力。」明文承認年度預算效力之原則。

預算計畫就某一預算年度或數個預算年度，按照年度分別經由預算法律加以確認。包括數個年度之預算，也均納入年度預算案中加以編製。

透過此一方式，每年的決算以及控制，獲得確保，此即所謂「預算之年度原則」（Jährlichkeitsgrundsatz）。我國預算法第 11 條即規定：「政府預算，每一會計年度辦理一次。政府會計年度於每年一月一日開始，至同年十二月三十一日終了，以當年之中華民國紀元年次為其年度名稱。」故法定預算原則上僅有一年期間之效力，逾期即失其效力。亦即預算決議只是對於未來會計年度支出之同意書，決議只對於「一年執行期間」發生效力¹⁹⁸。故學者有形容其屬於「限時法」（Zeitgesetz），如該預算案決議有附加實體規定，其效力亦僅於預算年度內有效而已，此與單純給付行政法律係長期有效，並無期間限制有別¹⁹⁹。

在例外情形，在「跨年度計畫經費」，例如長年工程、製造及其他事業，需要數年才能完成，而規定經費總額及年度比例金額，而預先經國會議決同意，准許在數個年度支出之費用²⁰⁰。此外，法定預算得授權行政機關負擔在未來年度履行債務之義務「負擔未來年度義務之授權（Verpflichtungsermächtigung）」，得超過一年期之拘束效力²⁰¹。就此預算法第 8 條即規定：「政府機關於未來四個會計年度所需支用之經費，立法機關得為未來承諾之授權。前項承諾之授權，應以一定之金額於預算內表達。」。「稱未來承諾之授權者，謂立法機關授權行政機關，於預算

¹⁹⁸ 黃國鐘，同前註 3，2003 年 4 月，頁 49。黃國鐘認為除了「一年執行期間」發生效力外，就執行年度前之招標採購案，或就執行年度後之「保留款」，仍不失其拘束力。

¹⁹⁹ Wernsmann, Verfassungsrechtliche Legitimation wahlperiodenübergreifender Haushaltspläne, NVwZ 2019, 1401ff.; NdsStGH, Beschluß vom 31.10.1996 – StGH 4/96 (VG Hannover), NVwZ-RR 1997, 201.

²⁰⁰ 參照日本財政法第 14 條之 2 第 1 項。

²⁰¹ Gröpl, (Fn. 160), Art. 110, Rn. 128.

當期會計年度，得為國庫負擔債務之法律行為，而承諾於未來會計年度支付經費。」（預算法第 7 條）因此有關預算案決議，如涉及此類「跨年度計畫經費」或未來義務授權，而有合理聯性之情形，則可能涉及跨年度而有其法律上之拘束效力。

又預算法第 72 條規定：「會計年度結束後，各機關已發生尚未收得之收入，應即轉入下年度列為以前年度應收款；其經費未經使用者，應即停止使用。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。」此項未經使用之經費，得轉移至下年度使用之情形，即突破年度預算在預算年度屆滿時失其效力之原則，其支出費用之授權，得在符合一定要件下，延後至下一年度行使，並未因預算年度終了而消滅²⁰²。

依據預算年度原則，倘若預算決議要求「以後年度」應辦理事項，而非預算年度辦理之事項時，則因法定預算已經一年期間屆滿而失其效力，則其法定預算所附隨之「附帶決議」亦失所附麗而歸於失效。對於行政機關即無拘束力。但此項附帶決議之建議，如具有施政合理性之參考價值時，行政機關仍不妨參考辦理，而可以考慮予以法制化，納入預算以外之「實體法令」加以規範（立法或修法），以使其發生長期性拘束效力。

例如涉及立法院有關預算編製方式之建議，具有合理性者，納入「各機關預算編製要點」中規範；涉及預算執行方式之建議，具有合理性者，納入「各機關預算執行要點」中規範。如涉及相關行政實體法規範事項，具有合理性者，則應納入實體行政法規或函釋行政規則中規範，融入「預

²⁰² Gröpl, (Fn. 160), Art. 110 , Rn. 257.

算法及行政法體系」中。如不具有合理性者，則隨著年度期間屆滿應使其失其效力。在此超越預算年度之附帶決議，不宜納入僅具有年度效力之「中央政府各機關執行立法院審查 00 年度中央政府總預算案所作決議之應行配合注意事項」中規範，以免違反預算年度效力之原則。蓋預算案決議之執行，原則上應僅賦予法定預算之年度效力。

二、 立法院審議預算時，應遵守法律規定，有關維持機關運作及法定義務負擔之履行所需經費，不得決議刪減

預算法第 52 條第 1 項規定：「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。」明文承認預算決議所附加之條件或期限，不得牴觸法律，亦即承認「法律」比較「法定預算」在效力上優位原則。

按預算支出計畫係為支應公共任務經費支出需要，倘若現行法規有法定義務負擔支出，則應編列預算支應。在法律未修正或廢止之前，立法院審議預算時，不得有牴觸上述法律之情況，以免自相矛盾，違反體系正義。故現行法法律規定，構成立法院審議預算案之界限。立法院審議預算時，應遵守法律規定，履行國家依據法規所負擔之義務或負擔支出（例如給付行政之法律），不得任意刪減此類預算支出。

又參照釋字第 520 號解釋理由書：「法定預算中維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費，因停止執行致影響機關之存續，若仍任由

主管機關裁量，即非法之所許。」維持法定機關正常運作及履行其法定職務之預算經費，亦應不得任意刪減。

釋字第 601 號解釋即指出：「司法院大法官之俸給，依三十八年一月十七日公布之總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例第二條規定「特任人員、大法官、考試委員月俸定為八百元」、第三條第一項規定「行政院、司法院、考試院院長公費定為二千元，行政院、司法院、考試院副院長公費定為一千元；其他特任人員、大法官、考試委員公費定為八百元。」及司法院組織法第五條第四項前段、司法人員人事條例第四十條第三項、第三十八條第二項規定之合憲解釋，係由本俸、公費及司法人員專業加給所構成，符合大法官在整體公務人員中職務與地位相當之俸給給與，均屬依法支領之法定經費（預算法第五條第一項第三款參照）。立法院審議九十四年度中央政府總預算案時，既非本於法律，尤非本於懲戒性法律，而逕以預算刪除之方式改變行之五十餘年之大法官俸給結構，如為憲法所許，無異促使預算權責機關藉年度預算案審議而影響大法官職權之行使。職司司法違憲審查權之大法官，倘無明確穩定之俸給保障，年年受制於預算權責機關，將嚴重影響民主憲政秩序之穩定與健全，與大法官依據憲法及法律獨立行使職權以維護自由民主憲政秩序、保障人民基本權利，故應受法官審判獨立制度性保障之憲法意旨，尚有未符。」

三、夾帶禁止原則

預算計畫應在預算年度開始之前即已經確定。此即預算案之「事前原則」（Grundsatz der Vorherigkeit）²⁰³，以使國會得有效進行監督。為

²⁰³陳清秀，預算法之基本原則，收於葛克昌／蔡茂寅／陳清秀，財政法，2021 年，頁 94。

發揮事前原則，避免節外生枝，延宕預算案之審議過程，無法及時在預算年度開始之前審議完成，故許多國家立法例引進「預算夾帶禁止原則」之制度²⁰⁴。按外國立法例倘若反映事物本質之道理者，可以作為「法理」補充適用，亦即可以作為法律客觀目的解釋之參考，或法律漏洞補充之依據（參見最高法院 59 年度台上字第 1005 號民事判決，最高行政法院 94 年度判字第 199 號判決，最高法院 96 年度台上字第 4464 號刑事判決）²⁰⁵。

德國基本法第 110 條規定：「一、聯邦之一切收支應編入預算案，聯邦企業及特別財產僅須列其收入或支出，預算案應收支平衡。二、預算案應為一會計年度或依年別分數會計年度，於第一會計年度開始前以預算法訂定之。預算案之某些部分，亦得規定係就年別而適用於不同時間。三、前項第一段之法律案，以及預算法及預算案之修正案，由聯邦議會送交聯邦參議院；參議院有權於六週內（修正案則於三週內）表示其意見。四、預算法中僅能容納與聯邦收支及該法當時之有關規定。預算法得規定其條款於次一預算法公布時或依第一百十五條之授權於較晚之時始告失效。」

其中第 2 項規定預算法律原則上僅具有年度效力，不得規範預算年度以外其他年度之事項。又預算案之本質，在於規範年度預算之收支有關事項，如與預算案無關，可能涉及政府施政之建議意見，反映民意，以供主管機關參考。基於法定預算之事件本質要求，德國基本法第 110 條第 4 項規定法定預算僅得規律預算收支事項，不得附帶規範其他與預算

²⁰⁴陳清秀，同前註，頁 95 以下；黃源浩，同前註 196，頁 520 以下。

²⁰⁵陳清秀，比較法之功能及其研究方法，收於法理學，第 3 版，元照，2020 年，頁 635 以下。

無關之事項。亦即適用所謂「夾帶禁止原則」(Das sachliche und zeitliche Bepackungsverbot)。具體言之，在法定預算中僅得容納有關國家收入及支出與法定預算年度期間之規範，而禁止不當連結(所謂夾帶禁止原則)(Das Bepackungsverbot)，不得利用法定預算，又藉機作成其他與法定預算之固有的、核心的功能(確認收入及支出、給予必要信用貸款授權)無關之規定，包括在期間上，逾越系爭預算年度而涉及其他年度之預算規範，或其事務範圍與預算收支事項無涉之事項，均為法所不許²⁰⁶。然而在實際運作上，仍有不少學者及實務見解認為年度預算法案縱然規範實體事項，只要與執行預算之標的有關聯，並與預算計畫及其說明具有直接關連性，亦即與預算案之收入及支出具有事物上之某種關聯性，而具有「財政作用之規範」，即不違反夾帶禁止原則²⁰⁷。

在法國預算法上亦有「預算夾帶禁止原則」之適用，亦即在財務法中夾帶本質上並不屬於應由財務法加以規範之事項，以享受國會程序上之便利，此種與財務法目的有異之規定，根本與國家預算沒有直接之關聯或

²⁰⁶ Bundesministerium der Finanzen, Das System der öffentlichen Haushalte, August 2015, S. 10.

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5，最後瀏覽日：2022.11.23.

²⁰⁷ NdsStGH, Beschluß vom 31.10.1996 – StGH 4/96 (VG Hannover), NVwZ-RR 1997, 201; BSGE 37, 144; Fischer-Menshausen, in: v. Münch, GG, Bd. 3, 2. Aufl. (1983), Art. 110 Rn. 25; Heuer, HaushaltsR, Art. 110 Rdnr. 18; Maunz, in: Maunz/Duřrig, GG Art. 10, Rn. 44; Piduch, BundeshaushaltsR, Art. 110 Rn. 82)。反對說，認為不得夾帶與預算無關之規定(Stern, DStR II 1980, S. 1205f.; Grawert, DVBl 1981, 1029 (1031); Stober, DÖV 1984, 265 (266f.))。

影響，因此應受違憲之評價²⁰⁸。亦即此種與預算案無關之事項尤其涉及行政機關之一般性職權或與國家財政收支無直接關聯之事務，應以普通法律案提出議決，不得列入年度財政預算法中²⁰⁹。尤其考量為避免行政機關或國會議員利用預算審議之特殊程序，偷渡許多有爭議之法案，導致國會程序中具有重要意義的審查及辯論程序被掏空，甚至危及權力分立之基本架構，故基於法治國原則，有必要承認預算夾帶禁止原則，以便使國會議員致力於行使預算案之公開辯論權²¹⁰。例如在年度財務法中設置人事及職位之事項（設置競爭管制委員會），規範個人住宅補助款計算事宜，規範會計人員對於稅捐以外之其他財政收入得進行調查程序，規範某些類型之護照效力期限等，或在預算案中修正某一特種基金之任務，因與年度預算無關，均被法國憲法委員會裁判違反預算夾帶禁止原則，而宣告違憲²¹¹。

我國現行憲法及預算法雖無類似規定，但此一夾帶禁止原則，可謂基於法定預算屬於「內部法規範」之事物本質要求，應可作為預算法治之法理加以補充適用。

第三節 「預算案決議」與「預算法制及行政法制」之友善和諧互動關係

²⁰⁸ 黃源浩，同前註 196，頁 520 以下。

²⁰⁹ 黃源浩，同前註 196，頁 528 以下。

²¹⁰ 黃源浩，同前註 196，頁 547 以下。

²¹¹ 黃源浩，同前註 196，頁 533 以下。

一、「預算案決議」與「預算法制」之友善和諧互動關係

有關涉及預算法之解釋適用，如預算案決議與預算法規定有差異時，應可檢討在實務運作上有無需要調整配合決議之要求，而對於預算法之解釋適用進行相應之調整。在此應以「事件本質之合理性」（符合事理）作為指導原則。

首先，有關立法院決議：自 100 年度起新設之特種基金，非經立法院同意，不得逕行設立。此一涉及跨年度之財務收支規範，性質上屬於立法規範，應納入預算法修法規定，在修法之前，該決議限制預算法第 21 條：「政府設立之特種基金，除其預算編製程序依本法規定辦理外，其收支保管辦法，由行政院定之，並送立法院。」成立特種基金之適用範圍，剝奪預算法規定授權行政機關成立特種基金之權限，又因屬於跨年度適用決議，依據預算年度效力原則，逾期即失其效力，故在以後其他年度，應僅屬建議性質，可供行政機關參照法令辦理，並無法律拘束力。

就此，於民國 108 年通過之財政紀律法第 8 條第 1 項及第 2 項規定：「中央政府非營業特種基金須依法律或配合重要施政需要，按預算法第四條規定，並應具備特（指）定資金來源，始得設立。前項基金屬新設者，其特（指）定資金來源應具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源，且所辦業務未能納入現有基金辦理。」，亦係本於從嚴設立之原則而與上開決議對應。

又如「未曾在年度預算書中妥適表達編列之專項宣導經費，除突發事件所需外，不得動支任何經費進行宣導。」之預算案決議，就該預算年度

應具有規範效力。如此一決議屬於跨年度適用決議，依據預算年度效力原則，逾期即失其效力，故在以後其他年度，應僅屬建議性質，可供行政機關參照法令辦理，並無法律拘束力。此一決議在以後其他年度，雖與預算法第 63 條規定²¹²不合，但如具有合理性時，亦可不修法，而「部分參採」其建議意見，考量如未編列「宣導經費」之預算經費時，則如要「流用」其他科目之預算經費，宜有正當理由，為公務上推行政務所迫切必要者為限。例如推動「新計畫、新政策或新法令」，為使資訊公開，讓民眾知悉，享受使用公共服務，即有必要進行政令業務宣導。

再如「各該特別收入基金一般行政管理費用支出不得以併決算方式辦理。」就該預算年度應具有規範效力。如此一決議屬於跨年度適用決議，依據預算年度效力原則，逾期即失其效力，故在以後其他年度，應僅屬建議性質，可供行政機關參照法令辦理，並無法律拘束力。此一決議在以後其他年度，雖與預算法第 89 條規定不合，但可檢討其決議之合理性，如具有合理性時，亦可不修法，而「部分參採」其建議意見。

二、「預算案決議」與「預算編製權及執行權行使」之

友善和諧互動關係

預算編製權，屬於行政院之行政裁量權之行使範圍，立法機關本應予以尊重，不得加以侵犯。但在行政院行使預算編製權之裁量權時，仍應考

²¹² 預算法第 63 條規定：「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，得辦理流用，流入數額不得超過原預算數額百分之二十，流出數額不得超過原預算數額百分之二十。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。」

量人民需要，如立法院「要求各機關應對特定事項編列預算，為專案動支經費、第二預備金或經費流用。」之預算案決議之建議（例如要求每年捐助某一團體機構，或撥款予特種基金，或動支預算經費進行電費補貼等），涉及「預算編製權及預算執行權」之「行政裁量權行使」，應考量統收統支原則以及成本效益等各個面向，係專屬於行政機關之權責事項，並非立法權之職權範圍事項，故其決議性質上屬於「法定外附帶決議」性質，倘若其建議意見確實有合理性之需要時，則行政機關可以納入參考辦理，但不受其拘束，亦即其決議並無法律上拘束效力，僅供參考。

三、「預算案決議」與「行政法制」之友善和諧互動關係

在「要求訂定相關法規或法規通過後以及有關預算計畫任務之執行配套措施完備後，始得動支預算。」之預算案決議（例如環境教育之認證管理辦法必須完成立法之法制作業程序後，方得據以辦理認證業務，而得為預算經費之支出），宜由主管機關檢討「行政法規」尤其行政實體法規是否完備，有無應「配合修正或完善相關配套措施」，作為預算經費支出之前提基礎或要件，故此類決議，雖與預算案無直接關聯，但畢竟屬於預算動支行為，在「行政實體法」或「法制作業程序」上是否具備「合法性要件」或符合「公平待遇原則」之問題，故其決議似可認為具有合法性與正當性。

就此學者黃源浩教授指出在公營事業民營化之法律尚未通過之情形下，行政機關即已經編列民營化釋股收入作為年度財源時，導致應以法律案程序處理之爭議事項，透過預算方式（例如刪減某機關預算，實質上發

生實體法上裁撤該機關之效果)偷渡處理，亦可能構成預算夾帶，應為法所不許²¹³。

又如「要求公營事業減免收費」之預算案決議，涉及公營事業(例如台電公司等)之「收費制度合理性」之實體法規問題，應「通案通盤檢討」實體法規，不宜違反法令個案給予特殊待遇，以符合普遍性之公平負擔原則，如要減免義務負擔，必須具有正當理由，且有實體法上之依據，不應在預算中規範此類實體事項²¹⁴。但其訴求災害損失補償問題，仍有其值得重視之議題，可以另案尋其他管道專案研議，例如透過災害防救法機制協助災後復興。

²¹³ 黃源浩，同前註 196，頁 562 以下。

²¹⁴ Hartmut Siekmann, (Fn. 163)，Art. 110 Rn. 29.

第五章 結論及建議

第一節、結論

一、預算審議權限之裁量權行使

基於財政民主主義以及預算法定原則，國家預算收入及支出，涉及國民權利義務事項，以及基本人權之實現，預算之審議權歸屬於國會，由立法院行使審議決定權。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（參照預算法第 6 條至第 8 條），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（釋字第 520 號解釋理由書）。

有關預算案之審議，係對於行政院提出之預算收支計畫案，審議決定是否同意授權，如認為不合法或不適當時，得決議予以刪減，屬於廣義立法權行使之一種，立法機關應享有「立法裁量權」（決定餘地），在依據預算法或其他法律有特別規定預算審議職權行使規範之前提下，行使其審議預算案之裁量權。

有關預算案之裁量決定，為使預算支出更能符合經濟效能原則，達成行政公共任務目的，實現公共利益，並維護相關利害關係人權益，以實現社會正義，立法院得決議附加附款（條件或期限或負擔），作為動支預算案之前提要件，因其與預算動支授權具有密切不可分之關係，故屬於主決議之範圍。就此預算法第 52 條第 1 項規定：「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。」明文承認條件或期限之法律上拘束效力。

預算案之本質，在於規範年度預算之收支有關事項，如與預算案無關，可能涉及政府施政之「建議」意見，反映民意，以提供主管機關參考，亦為法之所許。預算法第 52 條第 2 項規定：「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。」明文承認預算審議時得附加附帶決議。

按西方國家如美國、德國及法國等立法例明定「預算夾帶禁止原則」，禁止國會審議預算案時夾帶其他無關預算事項之規範，實有其正當理由。其目的有二：

- (1) 為提升預算審議效率，必須於預算年度開始之前完成審議，通過法定預算，以符合預算法上之事前審議原則，避免妨害政府機關之行政運作，導致損及人民權益
- (2) 為確保法案之立法程序所應踐行之正當法律程序（法案充分辯論，並給予各方利害關係人表達意見機會），避免在預算程序中夾帶偷渡法案，以提升立法品質。

立法院預算案附加之決議，實質上具有「附帶決議」性質者，近年來似有大量增加之趨勢，除代表民意反應之外，也可能過於浮濫，導致預算案夾帶過多與預算案事件無關事項之決議，而延宕預算之審議，甚至導致無法在預算年度開始前完成審議，而嚴重影響政府運作以及人民福祉或權益，實有適度節制之必要。然而在預算案審議過程中，國會議員反映民

意，以滿足人民施政需要，提升施政品質，以維護人民權益，亦有其正當性，不宜全盤排斥。

二、立法院審議預算權限行使之界限

立法院審議預算案，固有其立法裁量權，但其裁量權之行使仍有其界限。亦即仍應受到憲法與法律之拘束，另應受到「預算案」本身之事件本質的內在拘束。

立法院審議預算，涉及國會立法權限之行使，而憲法為國家根本大法，有拘束行政、立法、司法、考試及監察五權行使之效力。故立法院審議預算之權力行使，仍應遵守憲法規定以及其他法律規定。其中應：

- (1) 本於憲法機關相互尊重原則以及法律優位於預算之原則，立法院審議預算時，應遵守法律規定，有關維持機關運作及法定義務負擔之履行所需經費，預算有配合義務，不得決議刪減（釋字第 601 號解釋）。
- (2) 遵守憲法上權力分立原則，不得侵犯行政權核心事項，要求行政機關就特定事件為一定行為或不為一定行為（釋字第 419 號解釋）。
- (3) 憲法上「預算編製權」歸屬於行政院，立法院不得為增加支出之提議與重大變動施政計畫之內容，以符合責任政治原理（釋字第 391 號解釋）。亦即立法院不得決議增加政府支出，或決議創設行政職務或政府機關，以致變相增加支出。對於預算刪減之項目，應不損及「預算同一性原則」，故不得「實質變動」施政計畫之內容，造成政策成敗無所歸屬，政治責任難以釐清之結果，而有違反立法權與行政權分立之原理（釋字第 391 號解釋）。

- (4) 遵守年度預算原則，預算決議原則上僅在預算年度有其效力，逾期失其效力（釋字第 391 號解釋）。
- (5) 法律案與預算案之審議目的及程序均有不同，為符合憲法上正當法律程序，預算案參考美國、德國及法國立法例，應適用「夾帶禁止原則」，預算決議不應夾帶與預算無合理關聯之立法規範。有關「立法規範」應另外循正常「立法程序」審議辦理。如夾帶與預算案無合理關聯之事項決議，已經逾越預算案審議權限範圍，而涉及立法規範事項，應屬於建議性質，僅供參考，而無拘束力。

三、立法院審議預算案決議之效力

立法院審議預算案決議附加條件、期限或負擔，在不牴觸憲法與法律之範圍內，有其法律上效力。但如牴觸憲法或法律時，則不發生法律上拘束效力。其他不涉及預算財政收支事項之附帶決議，或其決議雖未使用「附帶決議」之用語，但在法律性質上，仍應探求其事物本質，例如涉及「行政權事項」，並非立法權範圍，應實質認定為「附帶決議」之性質，而則無法律上拘束效力，僅供行政機關參考而已。或縱然其決議屬於立法權範圍事項，但違反預算夾帶原則，雖納入法定預算中，但不符合憲法規定之「法律案」立法「正當法律程序」，考量法定預算僅屬於授權財政收支之「內部規範」性質，故其決議仍不發生「外部法規範」之法律上權利義務關係之效力。

有關立法院審議預算所作決議之效力，可分析如下表：

立法院 決議類型	決議類型之意義及範圍 (含舉例)	決議內容之合法性	決議內容之 違法性	規範依據或法 理
A 有關預算 之刪減	有關預算之刪減係指中央政府 總預算案審查報告或附屬單位 預算審查總報告，就歲入、歲 出、收入、支出等項目之金額， 決定其增刪之審議意見。如 111 年度總預算審查總報告通案決 議-國外旅費及出國教育訓練 費：除現行法律明文規定支出 不刪外，其餘統刪 5%，其中總 統府、國家安全會議、外交部、 領事事務局、國防部、僑務委員	不涉及機關正常運作 必要經費或法定義務 負擔支出，在合理範圍 內刪減合法。	1. 涉及機關運作必要經 費或法定義務負擔支 出，刪減違法。例如社 會救助法律規定應給 予低收入戶生活補 助金，屬於法定義務 負擔支出，該項負擔 所必要預算不得刪 減。 2. 如刪減預算幅度過 大，致變動整體施政	1. 釋字第 520 號、第 601 號解釋：憲 法機關相 互尊重義 務。 2. 法律優位 於預算原 則：預算配 合法律之 義務。

立法院 決議類型	決議類型之意義及範圍 (含舉例)	決議內容之合法性	決議內容之 違法性	規範依據或法 理
	會改以其他項目刪減替代，科目自行調整。		計畫與整體預算同一性，可能侵犯行政院之預算編製權以及責任政治原理而構成違法。例如將某機關預算之業務經費全部刪除，使該機關無法執行其任務，即屬之。	3. 釋字第 391 號解釋。

立法院 決議類型	決議類型之意義及範圍 (含舉例)	決議內容之合法性	決議內容之 違法性	規範依據或法 理
B 預算動支 之條件、期 限	1. 「條件」，係指法律行為效力之發生或消滅，繫之於將來成否之客觀上不確定事實。條件包括停止條件與解除條件。停止條件是指預算動支之授權效力，如果繫於將來不確定是否發生之事實，作為成就條件，即屬於停止條件。在條件成就時，即得動支預算。例如重大疾病醫療補助金預算，附加條件必須該項補助金之法律	1. 立法裁量權之行使。 2. 確保動支預算之合法性及合理性，得附加附款。	如附加條件期限牴觸法律，違反合法性原則。	預算法第 52 條第 1 項。

立法院 決議類型	決議類型之意義及範圍 (含舉例)	決議內容之合法性	決議內容之 違法性	規範依據或法 理
	制定公布後，始得動支預算，由於將來該法律是否通過，尚不確定，故屬於停止條件。 2. 解除條件是預算動支之授權效力之消滅，繫於將來不確定之事實，作為成就條件，即屬於解除條件。如果該項事實發生，則授權動支預算之效力即告自動終止（消滅）。例如脫貧補助款預算，附加解除條件，在將			

立法院 決議類型	決議類型之意義及範圍 (含舉例)	決議內容之合法性	決議內容之 違法性	規範依據或法 理
	來受補助人如果脫貧時(此為將來不確定發生之事實)，該補助款預算動支授權即告終止，即屬於附加解除條件。 3. 所謂「期限」，則係法律行為效力之發生或消滅，繫於將來確定發生之事實。例如某項履行採購契約之預算支出，決議應於當年度五月以後再行動支。其授權動支預算，繫於將來確定發生之			

立法院 決議類型	決議類型之意義及範圍 (含舉例)	決議內容之合法性	決議內容之 違法性	規範依據或法 理
	事實。或者附加動支預算之 期限為預算年度之五月 1 日起 3 個月內。逾期其授權 即歸於消滅。			
C 預算動支 之負擔	1. 為確保預算收入符合行政實 體法規範之依法行政要求， 決議要求行政機關訂定發布 行政法規後，始得向人民徵 收規費，此項訂定法規之負 擔，係徵收規費之合法要件。	1. 立法裁量權之行使。 2. 確保動支預算之合 法性及合理性，得附 加附款負擔。 3. 倘若其附加負擔之 目的，在使預算收入	如該項決議之負擔，與預 算收支並無合理關聯性， 而係趁機要求行政機關 處理其他行政事務，甚至 要求行政機關執行有違 法或不當之虞之行為時，	類推適用預算 法第 52 條第 1 項。

立法院 決議類型	決議類型之意義及範圍 (含舉例)	決議內容之合法性	決議內容之 違法性	規範依據或法 理
	2. 為確保預算收支符合成本效益，澄清相關預算動支之疑義，決議要求提出書面報告或專案報告後始得動支預算。此項「提出報告」行為，構成機關動支預算之負擔。	或支出所需「配套法令及或相關行政措施」完備，或提升經濟效能，則有助於「預算收入或支出」之行政目的之達成，類似於確保「預算收入或支出之法定要件」之滿足，而具有合理性與合法性。	則構成「不當連結」，屬於立法裁量權之濫用，應有違反「不當連結禁止原則」，或違反「預算法上夾帶禁止原則」，其負擔決議應屬違法無效。	
D 與預算財政收支有	1. 在有關審議預算之決議中，如不屬於條件期限或負擔，作	判斷決議內容合法性之參考原則：例如有關	判斷決議內容違法性之參考原則：如決議內容並	釋字第 419 號 解釋

立法院 決議類型	決議類型之意義及範圍 (含舉例)	決議內容之合法性	決議內容之 違法性	規範依據或法 理
關之其他 決議	為預算收支之要件（亦即不屬於類型 B 或 C 者），而是僅要求行政機關應配合辦理之其他事項，且該事項與預算財政收支有關聯者，即屬於此一類型。 2. 例如為使歲出資訊公開透明，要求總預算案總說明附中揭露列明「法律義務支出」之項目、金額、預算編列機關、依據等資料，俾利預算審議之參考。	法定義務負擔支出資訊透明化，與補助款支出之資訊公開制度以及其他與預算財政收支有關之決議，涉及預算財政收支審議權之行使，如不違反法規或夾帶禁止原則，則有法律拘束力。	非針對抽象一般性事件類型進行規範要求（此屬於國會立法機關權責範圍），而涉及「具體事件」且涉及「特定人數或可得特定人數之當事人」之「個案事件」進行規律要求時，已經涉及個案決定之行政執行權事項，即屬違反憲法上「權力分立原則」而違法干預行政權。例如決議要求機關（構）	釋字第 443 號解釋。

立法院 決議類型	決議類型之意義及範圍 (含舉例)	決議內容之合法性	決議內容之 違法性	規範依據或法 理
	3. 又如決議要求中央各部會對 於地方政府計畫型補助款，應 建立「資訊公開制度」，以利於 國會及人民監督。故要求各主 管機關應於該年 4 月底前於網 站公布前一年度對直轄市及縣 市政府計畫型補助款情形（倘 若此種決議是要求「自某一年 度起…」應辦理之事項，就該審 議預算之年度，即屬於此一類 型 D。但關於後續年度部分，則 逾越預算年度效力原則，應歸		給予某一地區特定群體 居民減免水電費之優惠， 或應與某一特定廠商解 除政府採購合約，均涉及 具體個案之行政決定，侵 犯行政權，應無法律拘束 力，僅供參考。	

立法院 決議類型	決議類型之意義及範圍 (含舉例)	決議內容之合法性	決議內容之 違法性	規範依據或法 理
	屬於 F 類型)，其中編列於單位預算之補助款應依工作計畫、編列於附屬單位預算之補助款應依業務計畫詳列金額。 4. 決議要求機關(構)給予某一地區特定群體居民減免水電費之優惠或應與某一特定廠商解除政府採購合約。			
E 與預算財政收支無關之其他	1. 與預算財政收支無關之其他決議，性質上屬於預算法第 52 條第 2 項所稱「附帶決議」性質。此類其他決議，不問名稱為	涉及預算編製、預算執行或其他行政權事項，在不牴觸法令範圍內，屬於施政「建議參考」	1. 如牴觸法規，違反合法性原則，無法律拘束力。	1. 釋字第 419 號解釋 2. 預算夾帶禁止原則

立法院 決議類型	決議類型之意義及範圍 (含舉例)	決議內容之合法性	決議內容之 違法性	規範依據或法 理
決議(附帶 決議)	何，縱然稱為主決議、通案決議或其他決議名稱，本於事務性質，均仍應實質認定為「附帶決議」。 2. 例如附帶決議要求建立食品安全管理制度以及農藥安全管理制度。 3. 又如決議要求主管機關加強監督財團法人。 4. 又如決議要求將某一財團法人所接收之日產，應收歸國有。	性質，可供行政機關參考，並無法律上拘束力。例如附帶決議要求建立食品安全管理制度以及農藥安全管理制度，與預算財政收支無關，係對於行政事務提出建議參考意見性質，可以參考法令辦理。但無法律上拘束力。	2. 如涉及具體個案之決定，侵犯行政權，無法律上拘束力。 3. 例如決議要求將某一財團法人所接收之日產，應收歸國有。此涉及具體個案之決定，侵犯行政權，並非預算立法權事項，且該日產，應否收歸國有，仍應依據法規辦理，故該決議應無法律拘束力。	3. 預算法第52條第2項。 4. 如決議內容合理，但不符合現行法令，宜修法解決。

立法院 決議類型	決議類型之意義及範圍 (含舉例)	決議內容之合法性	決議內容之 違法性	規範依據或法 理
F 決議期間 跨越以後 年度	1. 決議自某一年度起，每年機關應辦理事項，亦即對於機關課予跨越預算年度之義務負擔。 2. 例如決議自 105 年度起，各特別收入基金一般行政管理費用支出不得以併決算方式辦理。 3. 又如決議要求機關以後年度每年應編列預算採購地熱能源或要求編列預算補助一定	1. 決議自某一年度起，每年機關應辦理事項，亦即對於機關課予跨越預算年度之義務負擔，屬於抽象性立法性質，只有在預算年度有拘束力。 2. <u>但如涉及跨年度計畫經費支出項目或未來年度義務授權，則仍有跨年度效力。</u> 例如對於長年工程	1. 決議對於機關課予跨越預算年度之義務負擔（例如決議要求各特別收入基金一般行政管理費用支出，不得以併決算方式辦理），關於預算年度有拘束力，但對於後續其他年度，原則上違反年度效力原則，無法律拘束力。 2. 決議要求機關以後年度每年應編列預算採購	1. 釋字第 391 號解釋。 2. 立法程序與預算審議程序分離原則。 3. 如決議內容合理，具有長期適用之規範價值，宜由行政機關

立法院 決議類型	決議類型之意義及範圍 (含舉例)	決議內容之合法性	決議內容之 違法性	規範依據或法 理
	金額以上款項給予某一人民團體。 4. 再如對於長年工程建設預算支出，決議機關應配合辦理與該項預算支出有關事項。	建設預算支出，決議機關應配合辦理與該項預算支出有關事項，因為與跨年度計畫有合理關聯，故例外仍應有其效力。	地熱能源或要求編列預算補助一定金額以上款項給予某一人民團體。此類型涉及侵犯行政機關未來年度整體施政考量之「預算編製權」，又不符合預算年度效力原則，應無法律上拘束力。但僅可供參考。	或立法機關立法或修法解決。

1. 預算法第 52 條第 1 項規定：「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。」明文承認預算決議得附加之條件或期限，但不得牴觸法律。預算案之決議，如涉及動支預算有關之「條件或期限」，除其條件或期限違法之外，原則上有其拘束力，行政機關應予以遵守，始得合法動支預算。
2. 至於不涉及預算動支之條件期限以外之其他決議，如屬於國家重要政策事項性質，屬於立法院依據憲法第 63 條之審議權限範圍，其決議應亦有拘束力（釋字第 520 號解釋）。又如與財政收支預算有關之規範事項，屬於預算審議權之範圍時，仍有其法律拘束力。
3. 倘不涉及財政收支預算有關之規範事項，而係夾帶其他事項，雖然名稱為主決議，並納入法定預算中，但探求其實質內容，解釋上仍應歸屬定性為預算法第 52 條第 2 項規定之「附帶決議」，屬於建議參考性質，行政機關得參考辦理，並無法律上拘束力。但均以預算執行年度為限，逾期即失其效力。故行政院發布每年執行預算案審議意見之應行注意事項，原則上不宜納入長年期跨年度之決議規定，而應就其具有合理性之跨年期之決議事項，通盤檢討納入其他法令規範之。例如納入「各機關預算編製要點」、「各機關預算執行要點」等規範，或納入預算法之解釋令函中，以使其發生通案長期效力，完善預算法制。又如「附帶決議」涉及行政實體法事項，而具有通案長期效力性質者，則宜修正導入行政實體法令規定，以完善實體法體系內容。
4. 預算法第 52 條第 2 項規定：「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。」預算案之附帶決議，在不牴觸現行

法規之規定範圍內，屬於建議參考性質，行政機關「得」參照辦理。如有牴觸相關法令，或雖不違法，但窒礙難行時，當可附具理由委婉回覆，不受其決議之拘束。但如其決議內容具有合理性時，行政機關可作為通盤檢討修正相關法令之參考。

5. 預算案之附帶決議，如涉及預算法制之修正變更，已非單純預算案之審議意見，在修法之前，因牴觸預算法規定，應無法律上拘束效力（類推適用預算法第 52 條第 1 項但書規定²¹⁵）。如附帶決議涉及預算編製及預算執行權之行使，已非單純預算案之審議意見，如涉及侵犯行政權之核心領域，應為法所不許，以免違反依法行政原則。例如附帶決議要求行政機關應給予或不得給予特定人民或法人團體有關補助，不得與某公司訂約或應解約等個別案件事項之處理，屬於行政權固有領域，立法機關應不得侵犯，以免違反權力分立原則。蓋立法權屬於就抽象一般性事件類型享有立法規範權限，並無就特定具體行政行為進行決定之權限）。在此情形，其附帶決議，僅屬於建議性質，僅供參考而已，並無法律上拘束效力（釋字第 491 號解釋理由書參照）。倘若其附帶決議不涉及具體事件，例如係建議改善預算收支之行政作業流程，或改善法令規範，而具有合理性時，則行政機關得於解釋適用相關法令時或預算編製及預算執行時，納入參考。

²¹⁵ 預算法第 52 條第 1 項：「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。」

6. 預算案之附帶決議，如涉及修正或變更行政法規（尤其實體法規）時，行政機關在修法之前，無法參照辦理。尤其預算之執行，應符合公平公正之原則以及依法行政原則，並應注意不得違法損害人民權益。
7. 行政機關享有「預算編製權」以及「預算執行權」，承擔施政成敗之政治責任，而立法機關則享有「預算審議權」，以行使國民主權。本於府會之「友善夥伴關係」，雙方作為憲法機關，應互相尊重其權限之行使，分工合作，對於相關提案建議意見，宜多溝通協調，以追求預算及法治之合理性為共同目標，遇有預算案審議決定凍結預算而附加條件解凍之情況，應本於比例原則，協調限縮凍結經費範圍，以維持行政機關業務正常推動不受影響²¹⁶。

第二節、建議

有關立法院審議預算案所作成之決議，不僅涉及預算法制、預算編製以及預算執行問題，也常涉及行政法規以及行政法令執行面向問題。

為因應此類決議，建議行政機關可以採取下列措施：

一、善用預算法規解釋權，發布有關預算法令執行疑義之解釋令函等行政規則

依行政程序法第 159 條規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。行政規則包括下列各款之規定：

²¹⁶ 黃耀生，同前註 34，頁 28。

一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。

二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」

行政院主計總處作為預算法之中央主管機關，可善用對於預算法之解釋權限，就預算案決議相關法律解釋適用問題，在主計總處之權責範圍內，發布相關解釋令函，以供各機關遵循。但涉及其他機關權責部分，仍應移由各該權責機關酌處。例如德國聯邦財政部發佈有「聯邦預算法之一般行政規則」（Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung, (VV-BHO)）²¹⁷，合計 119 條規定，以供各部會執行預算法之參考。

在發布相關統一解釋性之行政規則之前，建議宜有學者專家參與，以確保其法治品質。

二、發布通案性之預算決議應行注意事項

又行政院每年整理立法院審議預算案之通案決議以及有關行政院部分決議中，有涉及各機關應配合辦理者，每年訂頒有關預算案決議之「應

²¹⁷Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung vom 14. März 2001 (GMB1 2001 Nr. 16/17/18, S. 307) in der Fassung des BMF-Rundschreibens vom 18. Juli 2022 - II A 3 - H 1012-6/21/10003 :003 (2022/0730889) (GMB1. 2022 Nr. 33, S. 742) - https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_14032001_DokNr20110981762.htm. 瀏覽日期：2022.11.20.

行配合注意事項」，例如「中央政府各機關執行立法院審查 110 年度中央政府總預算案所作決議之應行配合注意事項」，係合理可行之必要作法。

此外，為使各機關處理立法院審議預算案之審議意見，有共同性遵循規範，建議可以另案提升位階，採取每年可以通案性適用之法令，邀請學者專家及各機關代表，集思廣益，訂定「行政院及所屬各機關處理立法院審議預算案審議意見應行配合注意事項」，以澄清預算決議案之相關效力疑義，統一各機關可供遵循之作法。在此其通案性行政規則仍應考量各機關預算實際執行有無窒礙，賦予執行彈性，其內容不宜過於僵化，或針對特殊項目加強規範。

在此也可以考慮參考臺北市政府訂頒「臺北市政府暨所屬各機關處理市議會審議預算案審議意見作業要點」之作法，作為各機關處理立法院審議預算案審議意見處理依據。

三、 預算法制以及行政法制之整備

立法院決議常涉及民意需求反應，不少意見具有參考價值，可供參考辦理。在預算編製及執行法制上，經由立法院決議，可以藉此通盤檢討相關法制是否完備，有無可以改善修法空間，例如通盤檢討預算編製辦法、籌編原則及預算編製及執行要點，以完善法治。

在行政管理及行政法制方面，經由立法院決議，可以藉此通盤檢討相關行政法制及實際執行面上是否完備，有無可以改善或修法空間，以符合依法行政原則，完善法治。

四、 明確界定預算案之適用範圍

涉及跨年度之財政收支之預算案決議，就該預算年度應具有規範效力。但依據預算年度效力原則，原則上其決議逾期即失其效力，故在以後其他年度，應僅屬建議性質，可供行政機關參照法令辦理，並無法律拘束力。建議由主管機關邀請學者專家檢視確認後，發布相關函釋以確認其得否繼續適用。如具有合理性，建議全部或部分納入修法，或者以應行注意事項發布配合辦理。

五、 每年預算案決議之效力疑義研討

各機關對於立法院預算案所作成決議，如有涉及效力疑義或窒礙難行者，得邀請學者專家研商澄清疑義，尋求合理解決辦法以妥適處理相關決議。

參考文獻

中文文獻(按作者姓氏筆畫排序)

專書

陳聰富，民法總則，初版，元照，2014 年。

陳清秀，現代財稅法原理，第 3 版，元照，2020 年。

陳清秀，法理學，第 3 版，元照，2020 年。

蔡茂寅，預算法之原理，初版，元照，2008 年。

葛克昌、蔡茂寅、陳清秀主編，財政法，初版，新學林，2021 年。

專書論文

李建良，論民意政治與權力分立之關係——解讀司法院大法官釋字第五二〇號解釋，黃宗樂教授六秩祝賀——公法學篇（一），學林，2002 年 5 月，頁 31-76。

陳清秀，比較法之功能及其研究方法，收於法理學，第 3 版，元照，2020 年，頁 629-658。

陳清秀，預算法之基本原則，收於葛克昌/蔡茂寅/陳清秀，財政法，第 1 版，2021 年，頁 85-126。

期刊論文

白友桂、馮倉寶，論立法院主決議之效力，萬國法律，第 157 期，2008 年 2 月，頁 65-71。

黃昭元，立法院決議的效力——規範形式與效力的關係，台灣法學雜誌，第 21 期，2001 年 4 月，頁 133-139。

黃國鐘，立法院或其委員會「預算決議」對於行政機關之拘束力，考銓季刊，第 34 期，2003 年 4 月，頁 38-59。

黃源浩，預算權力之法律規制——以法國法為中心，月旦法學雜誌，第 150 期，2007 年 10 月，頁 63-89。

黃源浩，法國財政法上的預算夾帶禁止，台大法學論叢，第 41 卷 2 期，2012 年 6 月，頁 517-590。

蔡茂寅，預算主決議與附帶決議之效力，台灣本土法學雜誌，第 57 期，2004 年 4 月，頁 77-87。

簡玉聰，論國會預算審查權之法律界限，世新法學，第 3 卷第 2 號，2010 年 6 月，頁 50-86。

研討會報告

黃耀生，立法院審議預算附加決議之效力—法制面與實務面之探討，主計處第一局，2004 年。

網頁資料

中華民國 111 年台北市總預算案審議意見書，<https://dbas-tbs.gov.taipei/Budget/Preview/Show?year=111&type=0&stage=3>，最後瀏覽日：2022.11.23。

中華民國 111 年度中央政府總預算案審查總報告（修正本）（第一冊），<https://www.president.gov.tw/Page/294/48184?DTitle=中央政府總預算>，最後瀏覽日：2022.11.23。

中華民國 110 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分案審查總報告（修正本）（上冊），<https://www.president.gov.tw/Page/294/48054> 最後瀏覽日：2022.11.23。

日文文獻（按作者姓氏五十音排序）

專書

芦部信喜，憲法，第 2 版，岩波書店，1994 年。

伊藤正己，憲法，第3版，弘文堂，1995年。

河野一之，新版予算制度，初版，学陽書房，1977年。

小島昭，予算課程論と財政民主主義の再検討，初版，学陽書房，1984年。

小林武，予算と財政法，三訂版，新日本法規，2002年。

神野直彦，財政學，改訂版，有斐閣，2007年。

辻村みよ子，憲法，初版，日本評論社，2000年。

森英樹、大久保史郎、浦部法穂，現代憲法講義 1(講義編)，初版，法律文化社，1997年。

專書論文

碓井光明，自治體預算の規範性質と法政策，收於日本財政法学会編，地方財政の變貌と法，初版，2005年。

山本徳栄，予算課程の検討—法律学の視角から，收於日本財政法学会編，財政法叢書①予算過程論の諸問題，初版，1984年。

期刊論文

高見勝利，基本講座 芦部憲法講義ノート拾遺—統治の機構と作用 (26)国会の財政統制と予算修正権，法学教室，第267号，2002年12月，頁58-65。

鮫島真男，国会の「附帯決議」の意義と性格—会社法改正問題に関連して，旬刊商事法務，第734号，1976年4月25日，頁710-715。

参議院厚生労働委員会，障害者自立支援法案に対する附帯決議，月刊障害者問題情報，第271号，2005年10月，頁85-93。

社会保険実務研究所，社会福祉法改正案が賛成多数で衆院通過：10項目の附帯決議，週刊国保実務，第2972号，2015年8月17日，頁24-25。

風俗営業等取締法一部改正附帯決議(衆議院・参議院) (警察の現在 ; 市民と警察), 法学セミナー, 第 36 号, 1987 年 7 月, 頁 147-149。

横山利秋, 商法等改正に伴う附帯決議について, 旬刊商事法務, 第 907 号, 1981 年 6 月 5 日, 頁 21-25。

網頁資料

大阪府議會平成 26 年 3 月 18 日附帯決議, <https://www.pref.osaka.lg.jp/attach/20308/00000000/260318%20hutai%20ketugi.pdf>, 最後瀏覽日: 2022.11.23。

参議院財政金融委員會, 財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律案に対する附帯決議, 2012 年 11 月 15 日。 https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/zaimuD9E895E943AFFD9D49257AB800026553.htm, 最後瀏覽日: 2022.11.23。

令和 3 年度東金市一般会計予算, <https://www.komei.or.jp/km/togane-ueno-takashi/files/2020/03/78095403f73e5c4be628d67d539025d7.pdf>, 最後瀏覽日: 2022.11.23。

英文文獻(按作者姓氏字母排序)

Committee on Appropriations, <https://www.appropriations.senate.gov/subcommittees>(last visited: 2022.11.23)

Congressional Research Service,

The Budget Reconciliation Process: The Senate’ s “Byrd Rule” , <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30862/16>. (last visited : 2022.11.23) 。

House Committee on Appropriations ,
<https://appropriations.house.gov/subcommittees> (last visited : 2022.11.23)

The House Rules and Manual :
<https://www.govinfo.gov/app/collection/hman/117> (last visited : 2022.11.23)

The Senate Manual :
<https://www.govinfo.gov/app/collection/sman> (last visited : 2022.11.23)

德文文獻(按作者姓氏字母排序)

專書

Christian Jahndorf(2003), Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs-und Europarecht. Heidelberg :C.F.Müller.
Christoph

Degenhart(2021), StaatsrechtI:Staatsorganisationsrecht, 37. Aufl.Heidelberg:C.F.Müller

Christoph Gröpl(2019), BH0/LH0: Staatliches Haushaltsrecht. 2. Aufl. München :C. H. Beck.

Hanno Kube(2021), Besonderes Verwaltungsrecht: Band 3: Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabenrecht, Ordnungsrecht,

Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes,
4. Aufl. Heidelberg:C.F.Müller.

Hans-Jürgen Papier(2021), Freiheit in Gefahr: Warum unsere
Freiheitsrechte bedroht sind und wie wir sie schützen
können. Ein Plädoyer von Deutschlands höchstem Richter a.D.
München :Heyne Verlag.

Hartmut Maurer(2007), Staatsrecht I, 5. Aufl. München :C.
H. Beck.

Hartmut Maurer(2010), Staatsrecht I, 6. Aufl. München :C.
H. Beck.

Herbert Wiesner/Bodo Leibinger/Reinhard Müller(2017),
Öffentliche
Finanzwirtschaft: Ein Grundriss für die öffentliche
Verwaltung in Bund und Ländern, 14. Aufl. München:R. v.
Decker.

Herbert Wiesner/Bodo Leibinger/Reinhard Müller(2021),
Öffentliche
Finanzwirtschaft: Ein Grundriss für die öffentliche
Verwaltung in Bund und Ländern, 15. Aufl. München:R. v.
Decker.

Jarass/Piero(2007), Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland: GG, 9. Aufl. München :C. H. Beck.

Jarass/Piero(2018), Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland: GG, 15. Aufl. München :C. H. Beck.

Klaus Stern(1980), Staatsrecht, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung. München :C. H. Beck.

Kopp/Ramsauer(2010), Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG, 11. Aufl. München :C. H. Beck.

Maunz/Du¨rig(2013), Grundgesetz-Kommentar: GG. 13. Aufl. München :C. H. Beck.

Michael Kloepfer(2014), Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht. 1. Aufl. München :C. H. Beck

Norbert Dittrich(2022), Bundeshaushaltsordnung (BHO) – mit Aktualisierungsservice. 63. Aufl. Heidelberg : Rehm Verlag.

Robert F. Heller(2010), Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl. München: R. v. Decker.

Wiesner/Leibinger/Müller(2008), Öffentliche Finanzwirtschaft. 12 Aufl. Heidelberg :Verlagsgruppe Hühig-Jehle-Rehm.

專書論文

Christoph Gröpl(2015), in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz. : Heidelberg :C. F. Müller. Art. 110 Rn. 300.

Fischer-Menshausen(1983), in: v. Münch, GG, Bd. 3, 2. Aufl. München :C. H. Beck. Art. 110 Rn. 25.

Helmut Siekmann(2018), in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, 8. Aufl. München :C. H. Beck. Art. 110, Rn. 24.

Peter Badura(2013), Die politische Willensbildung des Volkes in der parlamentarischen Demokratie, in: Hanno Kube/Gerd Morgenthaler/ Rudolf Mellinghoff u. a. (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts, Paul Kirchhof zum 70.Geburtstag, Band I: Staat und Verfassung. Heidelberg :C.F. Müller.§58.

期刊論文

Rainer Wernsmann(2019), Verfassungsrechtliche Legitimation wahlperiodenu bergreifender Haushaltspläne, NVwZ, 1385, S. 1401–1405.

Rolf Grawert(1981), DVB1, S. 1029

Rolf Stober(1984), DÖV, 265

網頁資料

Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung vom 14. März 2001 (GMB1 2001 Nr. 16/17/18, S. 307) in der Fassung des BMF-Rundschreibens vom 18. Juli 2022 – II A 3 – H 1012–6/21/10003 :003 (2022/0730889) (GMB1. 2022 Nr. 33, S. 742) – https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_14032001_DokNr20110981762.htm.

(last visited : 2022.11.23)

Bundesministerium der Finanzen, Das System der öffentlichen Haushalte,

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushalt_srecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-

oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5
(last visited : 2022.11.23.)

Esetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der
Wirtschaft , <https://www.gesetze-im-internet.de/stabg/BJNR005820967.html>(last visited :
2022.11.23.)

Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes (HRB) ,
<https://reurl.cc/GE9Lod> (last visited : 2022.11.23.)

Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt, § 36 VwVfG ,
<https://images.jurawelt.com/download/studentenwelt/skripten/nebenbestimmungva.pdf>.(last visited : 2022.11.23.)

Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Einzelfragen zur
parlamentarischen Haushaltskontrolle von
Investitionsprojekten, <https://reurl.cc/NRz6NQ> (last
visited:2022.11.23.)

附表一：111 年 9 月 21 日專家學者會議紀錄

一、 會議事由：討論行政院主計總處委託之「立法院審議預算案所作決議之研究」，召開專家諮詢會議。

二、 會議時間：111 年 9 月 21 日（星期三）上午 10 時

三、 會議地點：東吳大學城中校區 1106 會議室

四、 主席：陳清秀教授 紀錄：林韋廷、李盈萱

五、 出席單位及人員：

- （一） 東吳大學法律系 陳清秀 教授
- （二） 臺北商業大學財政稅務系 黃耀輝 教授
- （三） 臺灣大學法律學院 蔡茂寅 教授
- （四） 臺北大學法律學院 陳愛娥 副教授
- （五） 臺北教育大學教育經營與管理系 呂理翔 助理教授
- （六） 行政院主計總處基金預算處 黃叔娟 處長
- （七） 臺北市政府主計處 鄭瑞成 處長
- （八） 新北市政府主計處 鍾智耀 主任秘書
- （九） 行政院主計總處 吳婉玉 專門委員
- （一〇） 行政院主計總處基金預算處 黃心妤 小姐

六、 出席單位及人員意見：

- （一） 臺灣大學法律學院 蔡茂寅 教授

- 1. 日本法部分：應再次確認所引用的所有條文與條號是否正確（例如 p. 34 所述日本國憲法第 58 條規定實與預算審查無關）。

2. 就整體架構而言，希望期末報告可以從規範論立場進行延伸：立法院的預算審議權界線為何？審議權如何侵害預算編製權跟執行權？
3. 預算決議類型可嘗試區分為 3 種：
 - (1) 可以做，但僅具建議性質
 - (2) 屬違法違憲
 - (3) 可以做且具拘束力
4. 釋字 520 號解釋主要是處理預算執行問題，本報告如要引用到預算審議，背景應講清楚以免搞混。
5. 文章下筆應避免似是而非的寫法：如 p. 126 第三段、第四段、p. 128 第一段畫線部分。

(二) 臺北大學法律學院 陳愛娥 副教授

1. 美國法、日本法部分：應增加「對我國制度之啟發」，凸顯本研究的意義。
2. 美國法部分：伯德規則對於我國制度的啟發是什麼？我國是否有值得借鑑之處？
3. 日本法部分：就 p. 61 第一段倒數第三行所述「逾越國會預算修正權法律界限」之部分可否說明更多，才能與本研究更具相關性。
4. 德國法部分：
 - (1) p. 63 第 2 段所述，基本法第 109 條至第 11 條…，後者應屬誤用。
 - (2) 基本法第 110 條第 4 項的翻譯不精準，正確文義應是「預算法中僅能採用涉及到聯邦收支的規定，而且僅能指涉該預算法議決適用的期間。」

- (3) P. 65 所述之「義務承擔授權」制度，可將相關條文（預算原則法第 8 條第 2 項及聯邦預算法第 6 條）原文引出，讓讀者更清楚。
- (4) P. 66 所述「禁止夾帶」原則與「預算註記」制度的不同，可再詳細論述其相異之處。
- (5) P. 67 第一段提到「預算註記」，但第二段及第三段卻又提到「可留用註記」和「凍結支用註記」，兩者所指涉事項顯然不相同，彼此關係為何？（聯邦預算法第 20 條也可詳細介紹）
- (6) P. 70 第三段提到之「聯邦議會處務規則」部分可再詳細論述。
5. 第三章第四節部分（p. 72）：小結的論述太少，應整理各國立法例共通處或相異處並我國可借鑒之處。
6. 討論題綱部分
- (1) 第三點所提：「附帶決議…效力位階低於現行法令」的說法並非正確，因為附帶決議在學理上應該不具拘束力，研究團隊應著重在學理上之論述而非跟隨主計總處的說法。
- (2) 討論題綱第四點所提：「附帶決議涉及預算法制…已非單純預算案審議意見，而無法律上拘束力」似乎肯認附帶決議在部分情形下仍有拘束力，在學理上並非妥適。
- (3) 討論題綱第五點所提：「如涉及修正或變更行政實體法…」並不精確，因為預算夾帶禁止應該不僅限實體法受影響。
7. 第四章章節編排：
- (1) 第一節「立法院有關審議預算法之立法裁量權」的第二、三點標題會讓人有例外變成原則之誤解，畢竟條件、期限、附帶決議都

是被檢視的對象，而非當然之理，並且可呼應第三章整理之決議類型（哪些決議合法？哪些決議不合法？）

8. 補充意見

(1) 德國法之預算註記制度只針對支出的用法做安排，並針對預算管控，並沒有違法疑慮，與我國預算凍結的情形並非相同。

(2) 預算分類應該以比較法作為借鏡，並從法理上規範論述哪些類型違法違憲？而非從事實面做檢視。

(3) 法制研究應該不論金額多寡都可進行規範層次的討論，且並非附屬單位受到影響較輕微就認為與本研究關聯性較低。

(三) 臺北教育大學教育經營與管理系 呂理翔 助理教授

1. P. 67 德國法之「預算註記」制度在德國文獻上並沒有認為其有侵害行政機關預算編製或執行權。

(四) 新北市政府主計處 鍾智耀 主任秘書

1. 文字部分修正：例如伯德規則之譯名應統一。

2. 預算決議之類型下標應更精確(p. 80)：如第 4 點內容其實無涉「預先修法」。

3. 預算決議之爭議類型 (p. 92 以下)：

(1) 研究團隊是如何去做認定？有些早已行之有年的決議類型，為何可以被稱之為爭議？應有更多論述基礎，以避免造成行政立法部門無所適從。

(2) 行政部門認定的共同性費用支用標準（如首長特別費），也有遭立法機關凍結或刪除情事，此情形可考慮作為爭議類型並整理。

(研究團隊可考慮找幾個規模較大的部會進行了解，針對立法機關決議下，該等機關會遇到何種困難及如何因應？)

(3) P. 92-95 的分類和 p. 96 以下的樣態應如何歸類需再釐清，分類應該統一，並詳述每個樣態的決議類型所遇到的疑義問題。

4. 預算「專案動支」等於變相延長預算法第 51 條所規定的預算審議期限，就此部分比較法（總統制與內閣制國家）上有無類似規範？學理上應該如何論述？

(五) 臺北市政府主計處 鄭瑞成 處長

1. 立法院決議可否有更明確的分類？

(1) 除了預算法第 52 條規定的附加條件、期限與附帶決議外，有無其他分類？如有明確分類後，可否有明確的定義及範圍？

(2) 舉例：台北市政府辦雙城論壇，議員於預算決議表示「若論壇舉辦時共機共艦持續擾台，則不得辦理」。實務出現：立法部門認為舉辦時真的有持續擾台情事因而要求行政部門不可動用預算；但行政機關持否定看法，故仍持續動支預算，因此造成行政和立法機關的關係緊張。（議員甚至要求審計處剔除此預算而造成審計處的兩難）

2. 台北市議會各委員會會通過「附帶意見」，該意見沒有經議會二、三讀，但各委員會仍認為有法律效力而要求行政部門遵守並向委員會備查或說明。研究團隊可否針對上開「附帶意見」一併進行研究，認定其是否屬於決議的一部分？

3. 針對決議效力，實務上出現爭議：針對上個會期的決議事項若未完成，本會期的議員會因此杯葛或擱置行政部門的預算，造成行政部門的困擾。針對上開狀況學理上應如何論述及解釋？

(六) 臺北商業大學財政稅務系 黃耀輝 教授

1. 總處應該先告訴研究團隊其自身初步想法，使研究團隊能找到相關資料來支持行政機關的論點。
2. 行政機關解決預算執行窒礙難行的方式，應該是找到立法部門通過之決議哪裡違反了預算法第 52 條的規定？如果不合就可以不做（如 p. 97 之 103 年度起…，即有違反釋字 520 號預算年度原則的見解），如果立法部門還是不接受那就應該直接聲請釋憲，或透過政黨協商機制或立法院職權行使法等來解決個案問題。
3. 從財政觀點來說，研究團隊應該著重在金額大的決議部分做討論，而非著重微不足道的部分。
4. 針對 p. 96 以下的決議類型可再明確化區分，協助主計總處釐清哪些決議違法？哪些決議非屬違法並可透過其他手段解決紛爭？（針對與主計總處無關的其他行政部門，如該部門無來向總處訴苦表明其執行上有何難處，則似乎並無研究實益）

(七) 行政院主計總處基金預算處 黃淑娟 處長

1. 主要意見

- (1) P. 97 所述「103 年度起…」的決議內容和歲定經費精神有所衝突，但立法機關還是要求行政機關遵守。

- (2) 從法律層面來論述預算類型，主計總處可以有堅實基礎來和審計機關溝通，以避免產生執行的困難。
- (3) 附加條件與附加負擔的決議類型，可以更加釐清使主計總處這邊更加明瞭其差異。
- (4) 美國法中預算法有「伯德規則」來協調程序問題，但如果預算法上無此規定，可否透過其他方式來解決類似問題？(放入第五章結論中)
- (5) 立法院凍結或刪除「首長特別費」之相關決議，總處這裡可以提供相關資料。

2. 補充意見

- (1) 總處委託研究目的，乃在某些決議類型已經干預了行政部門的預算編製權，對其造成很大困擾。
- (2) 附屬單位預算近年來都沒有在法定期限內完成審議，但卻又作成「向立法院報告才可動支」，等於實質上讓行政機關無法使用該筆預算。

七、 散會：中午 12 時

附表二：111 年 10 月 7 日機關代表會議紀錄

- 一、 會議事由：討論行政院主計總處委託之「立法院審議預算案所作決議之研究」，召開機關代表諮詢會議。
- 二、 會議時間：111 年 10 月 7 日（星期五）下午 2 時 30 分
- 三、 會議地點：行政院第 3 會議室
- 四、 主席：陳清秀教授
紀錄：林韋廷、李盈萱
- 五、 出席單位及人員：
 - （一） 東吳大學法律學系 陳清秀 教授
 - （二） 財政部 陳勁欣 副處長
 - （三） 行政院農業委員會 蘇芳玉 專門委員
 - （四） 經濟部 王慧萍 專門委員
 - （五） 勞動部 劉秀青 科長
 - （六） 衛生福利部 賴慶純 專門委員
 - （七） 行政院環境保護署 陳冠錡 主計員
 - （八） 台灣電力股份有限公司 李佩珊 副處長
 - （九） 勞工保險局作業基金 李淑華 科長
 - （一〇） 行政院主計總處公務預算處 李翊柔 專門委員
 - （一一） 行政院主計總處公務預算處 柯亭劭 專員
 - （一二） 行政院主計總處基金預算處 黃叔娟 處長
 - （一三） 行政院主計總處基金預算處 陳梅英 副處長
 - （一四） 行政院主計總處基金預算處 陳雅慧 專門委員
 - （一五） 行政院主計總處綜合規劃處 黃心妤 專員

六、 出席單位及人員意見：

(一) 財政部 陳勁欣 副處長

1. 部內基本上很尊重民意機關的意見。如果真的在決議上有相關要求，會希望民意機關以「建請」或「建議」方式為之。

(二) 勞動部 劉秀青 科長

1. 針對期中報告初步發現的第 3 點：

(1) 所謂「不涉及國家重要事項」之決議僅具建議性質，認定標準為何？哪些事項屬於國家重要事項？是否屬於不確定法律概念？又應該由誰來判斷？

(2) 預算年度原則在實務上時常遭到架空，蓋行政機關在編列預算跟決算時都會注意過往年度立法院所作決議，而不僅限於預算所作年度。

2. 針對期中報告初步發現的第 5 點、第 6 點：部內為了維護與立法機關的和諧，只要決議文字非屬「建議」或「建請」，通常都會遵照辦理，與初步結論在此所述並非一致。

3. 立法院在決議中表示「經報告後始得動支」本質上應該已經侵犯行政機關的預算執行權，研究團隊可考慮針對此違法部分作更多討論。

4. 部內希望本研究納入以下參考意見：

(1) 決議效力是否僅限於預算執行年度？主管機關就具有合理性之跨年期決議若有納入法令後，其餘決議是否各機關就可不再年年依循？

(2) 立法院所作決議類型，是否可訂立明確的處理原則以作為行政機

關處理之指引？

- (3) 遇到附帶決議的難題：部內態度是希望預算在審議時可以「不刪減」、「不凍結」，但基金預算由於近年來都是年底才完成審議，故對行政機關而言要解凍以動支可說困難重重，也在執行上產生很大困難。
- (4) 報告針對法理上的決議分類，與實務上的分類並不相同：依預算法分為主決議及附帶決議。但根據總預算案審查報告僅分成「通案決議」及「決議」；此外從立法院提案匯總表觀之，其將金額有刪減的分為一類外，其他則通稱「主決議」。
- (5) 報告所引用之「臺北市政府暨所屬各機關處理市議會審議預算案審議意見作業要點」針對決議類型和定義與報告研究較為一致，中央機關是否可參考北市府做法也訂立類似之規範，以解決目前的實務爭議。

(三) 行政院環境保護署 陳冠錡 主計員

- 1. 業務單位與立委溝通時主要都是以主決議為主。若立委有刪除或凍結預算，在金額過小的時候署內都會選擇直接讓其刪除；若決議所附條件署內難以達成，則會委由署長直接與立法院各委員會主席溝通或是交由朝野協商解決。
- 2. 立法院預算中心根據預算審議前所彙整的資料而做之相關報告與決議，行政機關不一定能接受，但目前無有效的溝通管道。
- 3. 署內針對書面報告和專案報告的處理：基本上兩者都需要做成書面。前者僅送交立法院委員會即可，後者需要署長親自到立法院跟立法

委員解釋內容。

4. 針對預算凍結的比例，研究團隊可以找尋相關資料，看看各國是否有針對此部分有明文規定以資參考。

(四) 行政院農委會 蘇芳玉 專門委員

1. 針對期中報告初步發現的第3點：實務上目前立法院都沒有再作成附帶決議，與報告之論理並不吻合。
2. 本會遇到的問題與財政部、勞動部較為類似，但因近年有立委要求只能在決議中使用「要求」之用語，因此對於行政機關的執行產生更多問題。
3. 針對預算的凍結，若解凍條件要求「送書面報告後始得動支」，行政機關無法判斷其何時得動用該筆預算？是否要立法院踐行相關立法程序使得動支？

(五) 衛生福利部 賴慶純 專門委員

1. 針對立委對於行政機關所給予的預算上「要求」，若部裡認為執行上有困難則會與立委協商而改成「研議」模式，但文字上立委還是會以「要求」形式為之。
2. 部內針對立法院提案的決議文字會盡量與立委溝通，盡量減少刪減或凍結預算而以主決議形式為之。針對政治性較高的條件要求，部內會選擇保留並送日後的院會表決或利用朝野協商的方式處理。
3. 過往曾有案例：某筆已通過審決算之「動支第二預備金」，數額表，事後在送交立法院財政委員會時不通過而被刪除，部會後續只能從院長來協助處理。

4. 實務上針對預算解凍所要求之「書面報告」或「專案報告」其性質為何？在立法院各委員會中的操作是否一致？研究報告中可以深入討論，讓實務有標準得依循。
5. 基金預算在近年來很多時候由於來不及解凍，在實務上僅得透過會計科目的調整來達成主決議的要求。

(六) 勞工保險局作業基金 李淑華 科長

1. 勞保基金主要都是依法的支出，因此立法院作成之決議多是和基金運用和職安預防相關。若立委之決議事項對於基金運用有產生窒礙難行部分，一般而言會先行溝通讓立委撤案，若無法撤案才會以主決議方式為之。
2. 針對預算凍結部分，如果立法院凍結到很細的支出，對行政機關執行會產生很大的困難，因此會希望只凍結大科目（如服務費用）的支出，或是希望委員提案併凍。
3. 若保險基金有超支部分，則會選擇使用預算法第 88 條之方式而報經行政院核可動支（預付費用轉正）。
4. 針對預算刪減部分，原則上會希望立法院那邊不要刪減，但針對小額數目的刪減跟不影響業務執行的部分行政機關則會同意刪減。而如果真的產生窒礙難行，機關則會選擇保留而提交朝野協商或院會表決來處理。

(七) 經濟部 王慧萍 專門委員

1. 近年來實務上很少看到附帶決議。部內在看到立委提案之「凍結」「刪減」之議案後都會請業務單位與委員溝通。若層級不夠則會再

請長官或是直接送朝野協商或院會表決。

2. 針對凍結預算部分，部內會希望改成「送書面報告」而不凍結預算；而在經濟委員會的操作上，送書面報告後動支仍會被列為報告案，因此仍須經由委員會內部程序始得解凍。
3. 針對刪除預算部分，部內會希望以「主決議」取代刪除預算，並且針對主決議之文字與立法委員溝通，使其更有彈性。

(八) 台灣電力股份有限公司 李佩珊 副處長

1. 公司立場希望預算「不要刪、不要凍結」，或有附加條件也會與委員溝通而將文字從「報告後始得動支」改成「送書面報告」即可。若執行上有窒礙難行之處且和立法委員溝通未果，則會送朝野協商或是院會表決來處理。
2. 公司目前仍會遵循許多先前的立法院所作決議之要求而為某些行為，與研究報告初步發現第3點所稱：「附帶決議，僅具建議性質…但以預算執行年度為限，逾期則失其效力」並不相符。
3. 過往立法院有針對公司之「維護費」預算進行凍結，但事後卻遲遲未安排專案報告，造成公司在解凍上造成很大困擾。

(九) 行政院主計總處基金預算處 黃叔娟 處長

1. 目前中央預算實務上沒有附帶決議之類型，蓋所有預算所附的要求都有經立法院三讀通過，且目前爭議在「朝大野小」下幾乎都能處理。反而值得思考的是若立法院今日變成「朝小野大」的情形，該如何處理？
2. 要求中央比照臺北市訂立「預算案審議意見作業要點」可能仍無法

根本解決目前實務上所遇到的預算審議難題，但本研究所提供的法學上論述將有助於化解審計單位跟主計總處在經費核銷上的歧見。

3. 凍結預算在目前實務上可能遭受到兩次審議程序（編列時與解凍時），是否有其必要性？特別是在政治立場相異的情形下可能有遭到濫用的情況。

（一〇）行政院主計總處基金預算處 陳梅英 副處長

1. 期中報告第 78 頁雖將決議分成 3 類（通案決議、決議或主決議、附帶決議），但在立法院預算中心的觀點而言，主決議和附帶決議並無差別。而實務上在立法院委員會審議預算時，則會將預算分成「增減提案」、「凍結提案」及「主決議」3 種；院會作成審查總報告後則統稱「決議」，因此立法院也不會因為其名稱不同而認為有不同的法律效力。研究團隊可就上開實務和法律上的用語差異進行釐清。
2. 針對凍結預算之決議事項，研究團隊可以細部進行討論，並進一步論述起源及法律上效力並參考比較法資料，避免行政機關在執行上所產生的困擾。

七、 散會：下午 3 時 45 分

附表三：111 年 10 月 17 日專家學者會議紀錄

一、 會議事由：討論行政院主計總處委託之「立法院審議預算案所作決議之研究」，召開專家學者諮詢會議。

二、 會議時間：111 年 10 月 17 日（星期一）上午 9 時 30 分

三、 會議地點：東吳大學城中校區 1105 會議室

四、 主席：陳清秀教授 紀錄：林韋廷、李盈萱

五、 出席單位及人員：

（一） 東吳大學法律學系 陳清秀 教授

（二） 東吳大學法律學系 葛克昌 教授

（三） 臺灣大學法律學系 林明昕 教授

（四） 東吳大學法律學系 宮文祥 副教授

六、 出席單位及人員意見：

（一） 臺灣大學法律學系 林明昕 教授

1. 第一章：

（1）可新增「我國決議上的爭議案例」於主題背景中，以增加問題意識。

（2）針對我國現行的預算法制，可在第一、二章中間進行整體性的介紹，並以此概說進行延伸。

2. 第二章：

（1）各國立法例部分應有更多鋪陳，並針對各國制度做更細部的著墨；綜合比較部分應再增加內容。

（2）各老師針對章節結構應盡量統一。

3. 第四章：

- (1) 夾帶禁止原則與不當連結禁止原則可能並不完全等同，因此若要將其等量齊觀，需要有進一步的論述。

4. 第六章：

- (1) 參考文獻不需要章號。
- (2) 針對德文、日文的文獻排序方式可能需要調整。

5. 其他意見：

- (1) 預算決議不可抵觸行政命令，因為立法機關針對命令有審查權，應尋求該管道來處理，而非利用預算決議來侵害行政權。
- (2) 與其訂立「預算審議應行注意事項」之實體標準，還不如針對行政權跟立法權訂出爭議解決的程序機制。蓋前者很容易淪為政治決定且過於抽象。
- (3) 若預算的條件期限有違法情事，是否真的屬於無效或無拘束力？應針對其效力作進一步的討論，而非一概認定預算條件期限違法即等於無效。
- (4) 針對長期性質的預算決議事項，應盡量立法條文化，以表現法治國家的精神。

(二) 東吳大學法律學系 宮文祥 副教授

1. 針對決議實例應盡量予以類型化。

2. 美國法部分：

- (1) 可以考慮增加參考文獻，以增加本篇報告之學術價值。
- (2) 從美國法的經驗而言，應先釐清「預算決議」是否為法律制定行

為（性質）？如果屬之，則應在遵守立法正當程序下才對行政機關具有拘束力，以避免違法三權分立及產生課責問題。因此引註 1 黃昭元老師文章所指涉之情形應再作區分，而非一概認為「一般議案的議決無法律上拘束力」。

(3) 伯德規則比我國所採用的「權利核心事項」更能有效釐清行政權和立法權之間的權力關係。

(4) 承襲美國法的脈絡，就「預算夾帶」而言並非當然禁止，蓋其屬於立法者（民意）對於行政機關撥款、政策的指引。但上開原則在美國屬當然之理的原因乃是有實定法（撥款法案）作為基礎，我國是否有比附援引的可能，尚待研究。

3. 禁止夾帶跟禁止不當連結是否相同，應再行斟酌。

4. 若針對預算決議事項沒有明確的客觀實體標準建立，而僅訴諸司法途徑解決，可能導致司法權凌駕於立法權之失衡狀況，並成為一種政治問題。

5. 不屬於國家重要政策事項之決議，應予以類型化區分該決議是否有立法行為本質及遵循立法正當程序，才可判斷其效力。

6. 結論所寫之：「預算案審議決定凍結預算而附加條件解凍之情況，應本於比例原則…」等語，應再行斟酌是否恰當，蓋比例原則多用於公權力對人民基本權的侵害情況。

（三）東吳大學法律學系 葛克昌 教授

1. 預算法第 52 條之條文本可作為結論之一，以作為立法目的的論述。但該條文所指之「從其所定」究何所指，值得再深究。

2. 第 114 頁第三段所述：「在給付行政領域依據釋字第 443 號解釋毋庸適用法律保留原則」並不正確。蓋該號解釋是以「重要性理論」判斷是否應適用法律保留，而在此編製預算的情形應仍有適用餘地。
3. 針對預算法上「條件」、「期限」與民法上之解釋並不相同，其所受到之法律保留密度亦不相同，應再加以釐清。
4. 進行外國法比較時，可先介紹該國與我國法制上的差異處。
5. 立法院透過決議附加不合理的條件、期限，本質上屬於一種脫法行為，在此情形下是否為法律所不許？在法理上可以有更多論述。
6. 第 51 頁日本法中針對「預算審查消極不行使」而造成人民基本權受害的情形所因而導致的結果，可加入至結論中。

七、 散會：上午 11 時 0 分。

附表四：111 年 11 月 8 日期末報告審查會議

紀錄

- 一、 開會時間：111年11月8日（星期二）下午2時
- 二、 地點：行政院第5會議室
- 三、 主席：黃處長叔娟
- 四、 出席人員：沈主任委員淑妃、羅教授傳賢、黃教授源浩、廖副教授元豪
- 五、 列席人員：陳教授清秀、范副教授秀羽、呂助理教授理翔、李研究助理盈萱、行政院主計總處（以下簡稱主計總處）公務預算處翁專門委員燕雪、主計總處基金預算處陳專門委員雅惠
- 六、 紀錄：黃心好
- 七、 主席報告：（略）
- 八、 討論事項：
 - （一） 專家及列席單位意見

專家及列席單位	意見
廖元豪副教授	一、 本報告採用比較法研究方法，因我國憲政體制不同，導致我國預算審議情形與其他國家不同，建議增加說明我國憲政體制之特殊性（如我國「預算案」、「法律案」獨立分開，預算是一種行政行為、預算有覆議制度，以及預算監督機關為審計部，獨立於立

	法院之外等），釐清我國可參考其他國家之處。 二、 報告第五章建議中提及預算案決議附加條件有法律上效力、預算以外決議原則上是參照性質，建議可進一步討論「附加條件之決議」和「其他決議」是否能區分？亦即決議程序、形式及內容有何不同？抑或參考立法者原意，或僅從形式上劃分。 三、 報告第五章結論中，提及與財政收支有關之其他決議有拘束力，建議可進一步說明，或補充實際案例、類型，以利區分「有關」或「無關」。
黃源浩教授	一、 不同國家憲政體制不同，難以援引比較。建議可深入介紹我國法律制度，及說明我國預算制度問題及審議困境（如我國預算審議嚴重延宕，特殊選舉文化等）。 二、 由於法律制度係依國情或解決問題設立。本報告採用比較法研究方法，建議可補充各國審議預算之案例及司法判例，以利瞭解各國法律制度源由。 三、 本研究預算決議爭議，係源於我國憲政體制問題，未來仍需努力。

	四、 報告第五章結論第二項，提及有關立法院審議預算權限行使之界限，敘述立法院審議預算案，有其立法裁量權，因裁量權仍宜有界限，倘在無法修法解決預算決議爭議前，建議報告中可以再增加「不得增加政府支出、創設職務或機關」等敘述。
羅傳賢教授	一、 報告第一章前言中，建議補充大法官釋字第520號「…立法機關所具有審議預算權限，不僅係以民意代表之立場監督財政支出、減輕國民賦稅負擔，抑且經由預算之審議，實現參與國家政策及施政計畫之形成…」，上開大法官釋字係國會之參與決策權（附加決議），為預算審議基礎；另「附加決議」為本報告討論之重點，爰建議刪除或減少「附帶決議」之說明。 二、 報告第二章有關各國立法例比較，建議可先介紹我國制度，再比較外國制度與我國不同之處及其原因，以增加各國與我國制度之關聯性。 三、 建議可補充「立法權」角度，造成我國預算決議困擾（如立法院因無調查權、審計權、無法監督總統等，爰僅能以附加決議方

	式行使其權力，致該決議數量多且內容繁雜等）。 四、 由於預算法第52條第1項何謂「附加條件」及「期限」內涵不清楚，且目前立法院所作預算主決議並無法律基礎，決議內容部分與預算無關、決議期間跨越年度等情形，可建議修正立法院職權行使法或預算法第52條，以解決我國預算審議現況，並使相關主決議等有其立法依據。
沈淑妃主任委員	一、 本研究預算決議爭議係法律及政治問題夾雜造成，研究報告內有關各國制度比較部分，仍可給我國啟發。 二、 89年政黨輪替後，由於朝小野大，立法委員提出附加決議變多，行政院法規會曾於93年間就立法院審查預算通過決議之效力提出相關見解，如預算法第52條第1項「附加條件或期限」應與民法條件或期限等同；決議如課予行政機關作為義務或不作為義務，則此類負擔性質之決議無法律上拘束力，上開意見與報告中提及動支條件、期限及負擔有其效力較不相同。

	三、 報告第五章建議第二項，建請主計總處發布通案性之預算決議應行注意事項一節，內容敘述可參考臺北市政府訂頒「臺北市政府暨所屬各機關處理市議會審議預算案審議意見作業要點」訂定，惟該要點中何謂決議之條件、期限及決議之適法性如何仍須認定，且每年立法院決議內容並不相同，採主計總處現行作法是不錯的作法。
主計總處公務預算處	一、 報告第五章建議第一項，建議主計總處對預算案決議相關法律解釋適用問題，發布相關解釋令函一節，因決議內容涉及各部會權責（如部分內容涉及人事法規，屬行政院人事行政總處權責）等，主計總處未必有解釋權。 二、 報告第五章建議第二項，建請主計總處發布通案性之預算決議應行注意事項一節： （一） 行政院每年訂頒有關預算案決議之應行配合注意事項，除彙整立法院通案決議，提醒部會遵循外，尚會考量預算實際執行有無窒礙，賦予執行彈性，或針對特殊項目加強規範。

	(二) 又立法委員所作決議效力應僅限預算當年度，倘將通案性之預算決議訂為要點或每年可以通案性適用之法令，恐造成外界誤解立法院所作決議效力期限可超過1年。
--	---

(二) 決議

本研究報告原則通過，並請受委託機構針對審查委員所提意見，補充外國立法例及我國情形，以清楚比較差異。至結論建議部分，針對立法院審議預算決議之效力，建議提出更明確之歸類，以利各機關依循，同時研議解決預算決議效力疑義之可行方案。

九、 散會：下午 4 時 30 分