

主計月刊 | 第673期 | 2012.01

論述》專論·評述



我國政府預決算監督潛藏的 制度危機

議會擁有荷包權，已成為代議民主政體的一項重要特徵，而預算及決算審議制度在監督政府運作上具有神聖性，本文從檢視預算法第54條與決算法第28條歷年來的適用情形及問題檢討，提出再修法之建議。

張四明（台北大學公共行政暨政策學系教授）

壹、前言

預算法第54條的概括授權旨在針對法定預算不成立時，提供一個「臨時預算」的處理機制，以避免政府運作陷入立即的危機。不過，自從民國87和89年兩度修正適用以來，中央政府總預算案屢次超過預算法第51條所訂之期限，其中尤以96年度總預算案拖延至會計年度中才由立法院議決，形成我國預算史上最為特殊的個案。另外，決算法第28條於民國89年修訂時，原意是希望強化立法院對政府決算的審議

權，但決算審核報告絕大多數依該法第1項規定，因逾越一年內完成的期限而自動生效，反倒讓立法院介入決算監督的努力形同虛設。

自從「光榮革命」以後，英國議會在1689年通過「權力法案」，確立「未經議會同意，不能徵收賦稅」的政治傳統。其後，1760年北美殖民地爆發波士頓茶葉黨事件，也提出「議會沒有代表，就沒有義務繳



● 作者近照

稅」的主張，自此議會擁有荷包權（power of purse），已成為代議民主政體的一項重要特徵。1921年美國國會通過預算暨會計法（Budget and Accounting Act）將荷包權區分為二，總統開始掌握聯邦預

算提案權，但國會仍然保留預算審查權；亦即，聯邦預算必須由人民所委任的代表審議通過，總統方能依照國會的授權來徵取歲入與動支經費。由此可見，預算審議制度在監督政府運作的神聖性。

根據制度論（institutionalism）觀點的啓發，強調制度安排會影響參與者的行為反應。本文從檢視預算法第54條與決算法第28條歷年來的適用情形，剖析我國政府預決算監督現存的兩道缺口，其實潛藏著立法院預算監督失靈的深層問題；本文進而從比較主要國家的運作經驗，於相關修訂屆滿十週年之際提出再修法建議，以緩解因制度設計不良而引爆的民主課責危機。

貳、預算法第54條與決算法第28條適用情形

一、歷年來總預算案送交立法院審議完成的時間

參照行政提案、立法審議

的民主課責架構，預算法第46條規定中央政府總預算案，由行政院於會計年度開始四個月前提出立法院審議；同法第51條敘明，總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決，是為中央政府總預算審議的法定期限。預算法歷經民國87年的結構性修訂以來，會計年度由原先的七月制改為曆年制，90年度首度適用新的預算週期進行預算籌編，自此行政院均依照預算法第46條之規定，於八月底前向立法院提出總預算案。

不過，歷年來總預算案審議完成的時間都逾越預算法第51條所訂期限，從一個月到近兩個月不等的時間，形成所謂「法定預算」不成立的空窗期；其中，尤以96年度總預算拖延至會計年度中才通過（單位預算部分），引發的爭議與不良危害影響最大。另外，附屬單位預算部分（營業或非營業特種基金預算），也大多拖延到會計年度中五、六月間才審議完成。

政府會計年度已經開始，但預算不成立屢次成為常態的

現象，讓預算法第54條的概括授權顯得格外重要。該條文提供總預算案如未能依期限完成時，新年度預算執行的暫行處理原則；大抵而言，收入部分原則依上年度標準及實際發生數先覈實收入，支出部分除了新興資本支出及新增計畫外，其餘均可沿用上年度預算之執行數覈實支用。由於總預算審議雖無法在法定期限內完成，但大抵在年度開始之初立法院即議決通過，因此有關公務預算之執行尚且順暢無礙。至於附屬單位預算部分，依同法第88條規定，本來就可以因經營環境發生重大變遷或正常業務之確實需要，陳報行政院核准者得先行辦理，所以預算法第54條暫行原則的實質效益並不大。

二、總決算審議程序與自動生效適用情形

依據決算法第26條規定：審計長於中央政府總決算送達後三個月內完成其審核，編造最終審定數額表，並提出審核報告於立法院。慣例上，總決

論述》專論·評述



算審核報告每年七月底前送達立法院，並於九月或十月份安排審計長向立法院報告審核經過，審計長報告程序之後，理論上是交付財政委員會會同有關委員會聯席審查。

不過，由於第二會期也是下年度總預算案審議的熱門檔期，財政委員會暨有關委員會需積極投入總預算審查，多半在預算審查結束之後才辦理總決算審議，以致時間上嚴重拖延。加上多數立法委員對決算審核報告的興趣缺缺，遠不如對於預算審查的關注與厚愛，因此總決算審議的時間相對受到壓縮，而且審查過程顯得很倉促。每當委員會審查完畢並提出總報告到院會審議時，經常逾越決算法第28條一年的期限，院會對此「自動生效」的窘境雖然常有怨言，但依法只能予以備查在案。

以98年度總決算審議為例，決算審核報告於99年7月底提送立法院，立法院10月13日邀請審計長列席報告，計有98年度中央政府總決算審核報告、中央政府振興經濟擴大公

共建設特別決算審核報告，及中央政府振興經濟消費券發放特別決算審核報告等三案，之後再交由財政委員會審查。惟該會期需緊鑼密鼓投入100年度總預算案審查，委員會審查決算的程序長時間被擱置不理。嗣後經立法院第七屆第六會期及第七會期，分別由財政委員會舉行全體委員會議，並會同相關委員會舉行聯席會議6次，始完成委員會審查程序。但因該決算審核報告送達立法院已超過一年，依決算法第28條第1項規定，視同審議通過，財政委員會只能送請院會查照，立法院院會並於100年10月7日第七屆第八會期第4次會議予以備查。

前述「自動生效」的窘境也屢屢出現在早些年份的總決算審議過程；譬如，94年度中央政府總決算審核報告（含附屬單位決算及綜計表）、中央政府基隆河整體治理計畫（前期計畫）特別決算審核報告（91～94年度）、中央政府擴大公共建設投資計畫特別決算審核報告（94年度），於第七屆第一

會期第6次會議依決算法第28條第1項規定，視同審議通過。再如，95年度中央政府總決算審核報告、中央政府擴大公共建設投資計畫特別決算審核報告（95年度），於第七屆第二會期第4次會議依決算法相關規定自動生效。又如，96年度中央政府總決算審核報告（含附屬單位決算及綜計表）、中央政府擴大公共建設投資計畫特別決算審核報告（96年度）、中央政府易淹水地區水患治理計畫第一期特別決算審核報告（95～96年度），也在第七屆第四會期第6次會議因為逾越一年期限未完成，視同審議通過。

參、政府預決算監督潛藏的雙重危機

現行政府預、決算監督的制度安排存在雙重的缺口；第一道缺口是，預算法第54條概括授權用「臨時預算」來替代，但未強制處理預算不成立的問題；第二道缺口出現在決算法第28條「自動生效」的機

制，幾乎讓立法院對政府決算的監督形同虛設。以下分別說明這兩道缺口潛藏的危機。

一、預算法第54條概括授權潛藏的危機

預算法第54條的概括授權條款，是立法院得以擱置預算審查任務的憑藉；自從修法實施以來，總預算不再有限期必須通過的壓力，立法委員不眠不休、連番夜審總預算的情景不再，反倒是動輒訴諸預算執行之暫行原則來替代法定預算。加上公元2000年臺灣首度政黨輪替，朝野政黨之間的互動關係持續不佳，預算審查屢次淪為政黨惡鬥的犧牲品，更增添立法院預算審議過程的不確定性，總預算逾越期限未通過成為司空見慣的現象。更離譜的是，預算法大開以「臨時預算」填充的方便之門，卻沒有強制朝野政黨儘速解決政治僵局的要求，更容易助長立法與行政雙方都不負責任的行為，最終陷入一個“立法不審、行政也不急”的民主困境當中。96年度總預算案一再拖

延未決竟然也無人問問，即是最好的明證。

其次，有了預算法第54條的概括授權，表面上總預算“有審或沒審”似乎都是一個樣？細究其實，這種認知不僅是迴避問題的駝鳥心態，也忽略以「臨時預算」來權宜填充所潛藏的各種不利衝擊。假如天真地以為繼續沿用上年度預算能解決問題，行政院何需要花費近一年時間、煞費苦心地籌編下年度總預算案，藉以表達政府未來的施政方針及重大政策呢？再者，上述的認知豈不是形同要立法院毀棄預算監督的基本職責；若是，行政向立法負責的憲政精神將進一步空洞化。

更重要的，歲入預算未經審查即逕行參照上年度標準及實際發生數來向人民徵收賦稅，不僅欠缺民主的正當性，也悖離自英國「光榮革命」以後「權力法案」所揭示的政治傳統。另外，歲出預算尚未確定前就直接沿用上年度執行數覈實支用，但假若已執行的預算數後來被刪減，容易發生政

治責任歸屬混淆不清的爭議。這些對民主課責理想不利的衝擊平常未必是顯而易見，但隨著96年度總預算審查朝野政黨不負責任的行為而悉數浮上檯面。

二、決算法第28條「自動生效」潛藏的危機

推敲決算法第28條的修法背景，其實在凸顯立法院對僅具有預算審議權，但未能直接審議總決算最終審定數額表的缺憾相當重視，此一修法顯然是為了強化立法院監督政府決算的權力。再者，決算法第28條民國89年修訂以前，總決算審核報告經常未能在一年內完成審議，以致決算審定拖延懸而未決，或者相關審核意見已不具備時效性等都是問題，因此明訂審議完成時限有其正面意義。基於此，現行決算法第28條規定：立法院應於審核報告送達後一年內完成其審議，如未完成，視同審議通過。總決算審定數額表，由立法院通過後，送交監察院，由監察院



咨請總統公告；其中應守秘密之部分，不予公告。

由於最終審定數額表是否經立法院審議通過，關係到後續解除機關首長及相關人員財務責任的時間，爲了把握審核報告審議時效的推動，或者避免決算數遲遲未能審定不好的影響等理由，因此決算法第28條才納入「如未完成，視同審議通過」以爲因應。不過，「自動生效」機制也是該法最致命的危機所在。

問題在於此一機制容或有及早確立最終審定數額表與迴避政治僵局的優點，但與背後付出的代價相較顯然不成比例。「自動生效」反映出一種“不必努力、自然成就”的心態，不僅大方鼓勵便宜行事和不必負責的行爲，也令人對決算監督的品質感到擔憂。復以，立法院對預決算監督的專業能力仍有大幅提升的空間，公民對立法委員問政態度的評價與信賴感均欠佳的情況下，是項規定容易淪爲立法院未依法認真審議的解套工具（張四明，2011）。更加嚴重的是，由於審

核報告送達院會時已經「自動生效」，委員會審查決議未經二讀會程序而欠缺法定效力，致使相關的決議形同具文，委員會的先期把關也陷入前功盡棄的窘境。

肆、預決算相關修法建議

由於公共預算素來就是政治過程的中心（Wildavsky, 1988），難免因各種爭議衍生的僵局以致預算案無法如期通過，預算法第54條概括授權沿用上年度預算數的權宜作法，形式上有迴避激烈政治衝突的功能，亦可避免因總預算未審議完成而讓國家政務推動陷入停擺的危機。然而，關鍵在於該條文只授權以「臨時預算」來填充「法定預算」的空窗期，卻未限期解決總預算審議尚未完成的問題，以致變相鼓勵立法與行政雙邊都不負責任的行爲。96年度總預算審查嚴重延宕，是此一危機的最佳寫照。

反觀美國針對聯邦預算不

成立的因應作法，顯得較爲圓熟而且負責任。當國會無法如期審議通過聯邦預算時，可另行通過一項繼續撥款案（continuing appropriation）送交總統簽署。總統簽署生效後，這項臨時預算可維持聯邦政府繼續運作一個月，並提供總統與國會儘速就預算爭議進行協商。假如第一回合的繼續撥款案無濟於事，國會可送出第二次繼續撥款案來換取再次協商的機會；不過，如果總統拒絕簽署即會面臨聯邦政府關閉的危機，相關爭議也將直接訴諸民意來化解。這種限期解決爭議的處理機制，是建立在“國會主動、總統認可”的基礎上才能運作；一方面既可維持政府的持續運作，提供行政與立法化解政治僵局的空間，另一方面也不至於陷入像臺灣“立法不審、行政也不急”的民主困境（張四明，2007）。

從美國限期解決爭議的制度安排啓發，預算審查伴隨其他的政治爭議在所難免，所以有必要維持預算法第54條的概

括授權，亦即以「臨時預算」來暫時填充預算不成立的空窗期，但必須同時強制立法院各政黨面對爭議，並限期解決問題。基於此，未來修法建議增訂預算法第54條第2項：「此時總預算案應列為優先審議事項，並於會計年度開始一個月內由立法院議決。」

另外，考量立法院需如期通過最終審定數額表，並由監察院咨請總統公告，以便解除機關首長與經手人員的財務責任；因此，現行決算法第28條不只納入「限期完成」的規定，還進一步建構「自動生效」機制。從修法前總決算審議長時間拖延的背景而言，維持限時完成審議是有其必要性，但應研議修正決算法第28條「如未完成，視同審議通過」等文字，以改善立法院對政府決算的事後監督近乎形同虛設的問題，並切斷立法委員懈怠、不負責之法源依據。

決算法第28條「自動生效」機制的檢討廢除，必須與總決算最終審定制度的改革調整一

併考量。從國外審計實務的常態觀察，主要國家並未實施決算之最終審定；審計機關對財務報表審計側重於表示意見，並向國會提供決算審核報告（美國）、簽證意見書（英國）、簽證報告（法國）、或者檢查報告（日本），尚無須編製最終審定數額表的外國實例。王麗珍（2011）指出現行最終審定制度面臨多項的問題，加上絕大多數受訪的審計同仁也贊成廢除最終審定制度，因此主張廢除總決算最終審定制度，不再編造最終審定數額表，並以「審計報告書」取代發給各機關的「審定書」。

在廢止最終審定制度以後，「自動生效」機制的必要性將大幅降低，有助於刪除決算法第28條「如未完成，視同審議通過」等文字。不過，考量審議決算與總預算案審查時間多所交錯重疊，以致於決算審議期間被大幅壓縮的問題，未來可適度延長總決算審核報告審議完成時間為一年半。至於，總決算審核報告屆期未能

審議完成的情況下，可考量「無保留意見」部分先行通過，有重大爭議者交付政黨協商限期內研議解決方案加以處理。決算法第28條相關的新修訂完成，將有助於強化立法院對政府決算的監督與課責。

參考文獻

- 1.王麗珍，2011，〈政府決算最終審定制度之探討〉，《政府審計季刊》，32（1）：117-137。
- 2.張四明，2011，〈我國國會監督與審計功能的聯結：兼論強化審計部與立法院之協力合作〉，發表於《公部門治理與課責》研討會（9月23日），新北市：臺北大學公共事務學院。
- 3.張四明，2007，〈誰還記得總預算案？〉，發表於《中國時報》96年5月3日A19版。
- 4.Axelrod, D. 1995. *Budgeting for Modern Government*. New York, N.Y.: St. Martin's Press.
- 5.Rubin, Irene S. 2008. *The Politics Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- 6.Wildavsky, A. 1984. *The Politics of the Budgetary Process*, 3rd ed. Boston: Little, Brown and Company.
- 7.Wildavsky, A. 1988. *The New Politics of the Budgetary Process*. Glenview, Ill: Scott Foresman. ❖