



# 政府各種補救措施預算之研究

法定預算若未能於會計年度開始日前成立，有各種不同之預算補救措施，可區分為實行預算、施行預算、暫時預算、暫付預算等四種。世界各國現行制度，加拿大、荷蘭、葡萄牙、及部分拉丁美洲國家等採實行預算；法國採施行預算；美、英、日等採暫時預算；海峽兩岸及德、韓等採暫付預算，各種補救預算各有其優缺點。

莊振輝（開南大學會計資訊學系副教授）

## 壹、前言

總預算案若未能於會計年度開始前成立，則各機關無法定預算可用，必須有因應機制，政府始能正常運作。預算補救措施可概分為實行預算、施行預算、暫時預算、暫付預算等四種。世界各國因國情不同而採用互異之補救預算，各有優缺點。部分國家原採用某種補救措施，惟經實施結果發現未臻完善，而改採其他措施。部分國家之預算籌編與審議制度完善，但補救措施則有甚多缺

失，致影響預算之執行。有鑑於政府補救預算係整體預算制度不可或缺之一環，本文乃做研究。

## 貳、實行預算 (implemented budget)

預算若因故未能如期審議通過，則暫按上年度法定預算，或本年度行政部門所提預算案暫時執行，稱為實行預算。俟立法機關審議通過預算案，並經公告後，改按法定預算執行，實行預算未執行部分

之法定效力終止。加拿大及芬蘭係暫按本年度預算案執行，荷蘭、葡萄牙，及部分拉丁美洲國家則按上年度法定預算執行。中國大陸之 1995 年《預算法》，以及日本於二戰前制定之《財政法》，均按上年度法定預算執行。

### 一、加拿大（現行規定）

加拿大規定，由國會授權政府按本年度預算案所編經費之四分之一範圍內先行支出。<sup>1</sup>

### 二、芬蘭（現行規定）

芬蘭規定，由國會決定是否暫時按照行政部門提出之本年度預算案執行。<sup>2</sup>

### 三、荷蘭、葡萄牙、及部分拉丁美洲國家（現行規定）

預算未審議通過前，行政部門得先支出，但每月金額不得超過上年度同期之水準。<sup>3</sup>

### 四、中國大陸（1995年初至 2014 年底）

中國大陸 1995 年施行之《預算法》規定，自預算年度開始後，各級政府預算草案於本級人民代表大會批准前，本級政府可先按上一年同期之預算支出數額安排支出。預算經本級人民代表大會批准後，則改按批准之預算執行。

### 五、日本（1890 年至 1945 年）

日本於第二次世界大戰前施行《明治憲法》，第 6 章「會計」第 71 條規定：「帝國議會如未議定預算，或預算不能成立時，政府應照上年度之預算施

行。」此種規定偏向行政權，故日本於二戰後已揚棄此一制度。<sup>4</sup>

### 參、施行預算（applied budget）

國會若未於法定期限前審議通過預算，則行政部門所提出之預算案視同審議通過，稱為施行預算。上述實行預算（implemented budget）係暫按行政部門所提預算案執行，俟法定預算通過後則停止執行，與施行預算有所區別。法國於 1958 年制定之《第五共和憲法》規定，若國民議會（assemblée nationale）於《財政法》草案<sup>5</sup>提出後 40 日內，尚未從事第一讀會審議，政府得將該法案提請參議院（Sénat）於 15 日內議決之。如國會在 70 日內仍未議決，政府得就該《財政法》草案所規定條款以條例付諸實施。<sup>6</sup>

既將草案付諸實施則視同審議通過。故施行預算顯然違反財政民主原則，縱使開發中國家亦罕見採用，更何況位列先進國家之法國！緣何做此規定？其來有自。法國於第二次

世界大戰後之次（1946）年制定新《憲法》，開始第四共和時期。由於憲政體制脆弱與不穩定，小黨林立，組閣時折衝協調不易，內閣難產，因此修憲緊縮國會預算權力，相對賦予內閣較大之行政權。<sup>7</sup>

### 肆、暫時預算（provisional budget）

行政部門估計立法部門無法如期審竣預算案，為免預算有空窗期，乃預估完成審議尚需時間，並編列此一時間內維持政府運作所需經費預算，稱為暫時預算或暫定預算（tentative budget）。行政部門提出於議會先行審議通過後暫時執行。俟法定預算成立後，暫時預算立即失其效力，各機關應執行法定預算。除非具緊急性，否則暫時預算通常儘量避免編列新興資本支出等經費，以免議會需耗費較多時間審議而影響其時效性。

### 一、我國（1937 年至 1953 年）

## 論述》預算·決算



我國於民國 21 年制定《預算法》，規定總預算案如有一子案或數子案未能通過，致全案未能依規定期限審竣時，應於 6 月 5 日前送呈假預算於國民政府。26 年修正《預算法》，規定預算案之審議如有一部分未經通過，致總預算全案不能依規定期限審竣，立法院應於 12 月 5 日以前編成假預算，並議決其施行條例，由中央政府公布之。行政院應於假預算公布後 1 個月內，針對總預算內未審議通過部分，提出修正案後送立法院審議。年度總預算施行條例應規定假預算之廢止日期。37 年修法，假預算條文僅酌做文字修正，其規定大致相同。42 年修法，刪除有關假預算之規定，改由立法院議定補救辦法並通知行政院。我國實施期間長達 21 年之假預算，屬於暫時預算之性質。

### 二、美國（現行規定）

美國國會採取二階段審議預算，第一階段先審議預算授權，依 1974 年《國會預算法》（Congressional Budget Act of

1974）之規定，國會參、眾二院應於 4 月 15 日之前完成第一次預算共同決議（concurrent resolution），確立預算授權之經費支出總額。各常設委員會（standing committee）審議預算時若未依規定之時間，當期限截止則自動停止討論，逕付表決。或將已交付委員會審查之議案，自動撤回逕付二讀。<sup>8</sup>因此預算授權通常可如期審竣，縱有延宕因距會計年度開始日 10 月 1 日為時尚久，通常不影響預算執行。但隨後審議撥款法案（appropriation bills），則有可能未能在會計年度開始前完成。為免影響各機關之運作，由國會提出臨時撥款聯合決議案（continuing resolution, CR），規定在一定時間內某些未獲得撥款之部門或專案計畫，參照上一年度之撥款繼續運作。繼續決議案屬於聯合決議案（joint resolution）之一種，與法案（bill）之立法程序相同，應由總統簽署後始生效力。<sup>9</sup>總統若拒不簽署，則無法成為法律。

### 三、英國（現行規定）

英國之會計年度採四月制，每年 4 月 1 日開始，次年 3 月 31 日終了。內閣本應考慮國會審議所需時間，假設為 X 個月，則應於 4 月 1 日減 X 個月之前提出，國會始有足夠時間於年度開始前審竣。惟英國內閣依慣例均於同年度 3 月份始向國會提出預算案。國會不可能審議完竣，因此內閣另行提出預付預算（votes on account）案送請國會審議，屬於暫時預算之一種。英國內閣依照慣例，按各部會上年度公共支出總額之 45% 先行通過預付預算，以支應新年度 4 月至 7 月間之運作經費。<sup>10</sup>

### 四、日本（1945 年迄今）

日本於明治時期進行西化運動，參考英國之會計年度採四月制。現行《財政法》第 27 條規定：「內閣將每會計年度預算，於前一年度之十二月向國會提出，為常例。」既為常例則僅為原則性規定，因此該法第 30 條復規定：「內閣

遇必要時，得編製關於一會計年度中一定期間之暫定預算，向國會提出。」日本內閣罕有依照規定於 12 月中提出預算案。例如平成 25（2013）年 2 月 28 日始向國會提出平成 25 年預算案，國會於同年 5 月 15 日審竣，因此內閣於當年 3 月 27 日向國會另提出暫定預算。國會於 3 月 29 日審竣<sup>11</sup>，自 4 月 1 日開始執行至 5 月 15 日止。

## 伍、暫付預算 (temporary budget)

部分國家於法律明定，若預算未能如期完成可先行支出部分項目。嚴格言之，法律雖有規定得先支出，但其支出之性質畢竟與法定預算有別，屬於暫付之性質。嗣法定預算通過始為一般支出。

### 一、我國（1998 年迄今）

我國《預算法》第 54 條規定，立法院如不能依限完成總預算案之審議，各機關得先支出：1. 新興資本支出及新增

計畫以外，得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。2. 新興資本支出及新增計畫，依第 88 條規定辦理或經立法院同意者得先支出。3. 履行其他法定義務收支可先行支出。

### 二、中國大陸（2015 年迄今）

中國大陸自 2015 年 1 月 1 日施行之《預算法》規定，預算年度開始後，各級預算草案於本級人民代表大會批准前，可安排上一年度結轉之支出。參照上年度同期之預算支出數額，得先支出：1. 必須支付之本年度部門基本支出及專案支出。2. 對下級政府之轉移性支出。3. 法律規定必須履行支付義務之支出。4. 用於自然災害等突發事件處理之支出。預算經本級人民代表大會批准後，按照批准之預算執行。

### 三、德國（現行規定）

德國《基本法》（Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland）第 111 條規定，預算若尚未通

過，聯邦政府得先行支出：1. 維持合法成立之機關並執行合法決定之措施。2. 履行合法成立之聯邦債務。3. 於上年度預算核定之經費範圍內，繼續營建工程、購置及其他工作，或繼續給與之補助。<sup>12</sup>

### 四、韓國（現行規定）

韓國《憲法》第 54 條第 3 項規定，預算案於會計年度開始尚未議決時，政府於國會議決預算案之前，有關下列目的之經費，得依照上年度預算執行之：1. 依憲法或法律設置之機關及其設施之維持與營運經費。2. 履行法定義務之支出。3. 以前年度業已審議通過國營企業預算之繼續費部分。

綜上，德國與韓國相當重視政府預算之補救措施，明定於位階最高之憲法層次。海峽兩岸亦重視，明定於法律層次。

### 陸、結語

預算補救措施若暫按上年度法定預算或本年度預算案執行，則屬於實行預算之性質。

## 論述》預算·決算



若由行政院或立法院提出臨時預算，經立法院審議通過，則屬於暫時預算之性質。實行預算與施行預算均傾向於行政權，但二者仍然有別，前者執行至法定預算成立即告終止，後者則取代法定預算執行至年度終了，故施行預算之缺點甚於實行預算。暫時預算除總預算外尚須編製臨時預算，徒增籌編與審議之人力、物力與時間，缺乏效率，相較之下暫付預算最適合採用。綜言之，各種預算補救措施係不得已而為之，最好能備而不用。若行政與立法部門均能按規定時間提出與審竣總預算案，各機關於會計年度開始日即可執行法定預算，不必施行補救預算。

### 註釋

1. Hoyerou Le Philippe, *Fiscal Management in Russia*. (D.C. : World Bank Publications, 1996), p. 66.
2. Lienert, Ian and Jung Moo-kyung, *The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison*. (Paris : OECD Publishing, 2004) , p. 360.
3. 陳工，〈《政府預算與管理》〉（北京：清華大學，2004年），頁69。
4. 蔡茂寅，〈預算的基礎概念〉，《月旦法學教室》，第5期，2003年，頁86-94。
5. 法國之預算案係以財政法草案之形式送請國會審議。
6. Pylee, MV, *Select Constitution of the World*. (Delhi, India : Universal Law Publishing Co., 2004) p. 198.
7. 莊振輝，〈政府預算補救措施之研究〉，《虎尾科技大學學報》，第29卷第2期，2010年6月，頁49-64。
8. 郭登敖，〈英國國會預算審查制度〉，《立法院院聞月刊》，第16卷第8期，1988年7月，頁36-47。
9. 陳治世，〈《美國政府與政治》〉（臺北：台灣商務印書館，1986年），頁14-17。
10. OECD, "United Kingdom" , *OECD Journal on Budgeting Special Issue* Vol. 4, No. 3, pp. 405-443.
11. 日本財務省，〈平成25年度予算〉2017年9月22日取自：[http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2013/index.htm#zantei](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/index.htm#zantei).
12. Christian Tomuschat, David P. Currie and Donald P. Kommers. *Basic Law for the Federal Republic of Germany*. (Berlin : German Bundestag, 2010), p. 103. ❖