

# 立法院凍結預算之法律效力 探討－高階人員政策論述知能 精進座談紀要

行政院主計總處於 110 年 12 月 24 日舉辦高階人員政策論述知能精進座談，邀請專家學者就立法院審查總預算案時，決議凍結預算及後續不同意解凍之適法性提出見解。

翁燕雪（行政院主計總處公務預算處專門委員）

## 壹、前言

近來外界對於行政院主計總處（以下簡稱本總處）主管業務及相關延伸議題諸多關切，且立法委員質詢亦多有批評或詰問，為提升本總處高階人員政策溝通與論述能力，並強化政策推動所衍生相關法規適用效力或議事文書拘束力等之回應表達及處理知能，爰規劃辦理高階人員政策論述知能精進座談，110 年 12 月 24 日



● 行政院主計總處高階人員政策論述知能精進座談情景

舉辦第 1 場座談會，邀請徐仁輝、蔡茂寅及黃世鑫 3 位教授，就立法院審查總預算案時，決議凍結預算及後續不同意解凍之適法性予以探討，本文特就 3 位學者發言做重點摘述，供各界參考。

## 貳、議題及背景說明

立法院自審查 90 年度中央政府總預算案起，除就歲入預算作增減及歲出預算作刪減外，另作成預算「須俟報告或經其同意後始得動支」（即凍結預算）等決議，目前實務上，行政部門為維持與立法機關和諧關係，加以監察部門亦有應俟立法院同意解凍後，始得動支之認知，爰均照立法院決議辦理。

然預算案經立法院審議通過及總統公布，即成為法定預算，凍結預算須經立法院解凍程序，將致使由總統公布後之法定預算仍無法執行，對行政部門造成一定程度影響；又機關向立法院提出報告後，倘立委仍不同意動支或僅同意部分動支，也等同刪減預算，故立法院所作凍結預算決議之效力

等問題仍有待進一步探討。

## 參、徐仁輝教授從公共行政觀點分析

### 一、凍結預算影響施政計畫績效

依預算法第 37 條規定，各機關歲出預算應按政事別、計畫或業務別與用途別科目編製，故我國歲出預算係以計畫為基礎編列，又自 51 年度開始推行績效預算制度，目的在「預算配合計畫，計畫表達績效」，施政計畫與預算執行屬各機關法定職權，立法院凍結預算勢必影響施政計畫之執行進度，從計畫預算觀點觀之，立法院凍結預算明顯傷及計畫預算制度推行。

### 二、凍結預算形同毀損預算契約

預算本質如同民意機關代表人民與行政機關簽訂提供公共財貨與勞務的「契約」，賣方行政機關有責任使用預算資金來完成承諾的產出，買方則必須依約提供資金。目前政府預算編製已非按過去以投入

（input）成本為基礎編列，而是按機關計畫或產出（output）編列，在預算契約關係中，預算的撥付亦應從昔日「成本撥補」概念，提升為「交易價格」的意涵，交易價格在契約成立時（即預算確定）即有撥付資金義務。

行政機關獲得法定預算，如同賣方收取價金，有義務依約提供公共財貨與勞務，買方亦有責任依約撥款，凍結款項撥付，致使預算契約有瑕疵，責任歸屬將難以釐清。經立法院三讀的法定總預算屬法律文件，立法院以附帶決議方式凍結預算，形同要求行政機關暫停計畫執行，不僅違反契約，亦侵犯行政機關之預算決策與執行權，也等同否定自身的議決，如再不同意解凍，意義上為撤銷該計畫預算，形同撕毀預算契約。

## 肆、蔡茂寅教授從憲法觀點分析

### 一、凍結預算逾越憲法賦予立法院之預算審議權

## 論述》預算·決算

立法院審查預算所作主決議應僅限對特定「預算科目及金額」附加條件或期限，即對當年度法定預算實際執行時所附加之條件或期限，其效力不可能超過法定預算本身之效力，但現行決議內容包羅萬象，已非預算上固有意義之主決議。至決議預算執行時須向立法院報告或經同意後始得動支，倘報告僅是備查性質，而非事前准駁或增減金額，並未違法；超出此範圍，則逾越憲法賦予立法院之預算審議權，大法官釋字第 391 號、第 520 號解釋已有明確說明。

### 二、凍結預算有擴張預算審議權及於執行權之嫌

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。」所謂「條件」，係指法律行為效力之發生或消滅，繫於將來成就與否客觀上不確定之事實；所謂「期限」，則係法律行為效力之發生或消滅，繫於將來發生之確定事實（即日期、時限屆至）。期限必會屆至，但預

算決議如係須經立法院同意始得動支，則一方面因立法院將來未必同意動支，另一方面立法院也可能再加條件，此時預算能否動支即係繫於立法院單方面的意志，而非客觀不確定之事實，已逸脫法律上「條件」範疇，而屬純粹之隨意條件，故有不當擴張預算審議權及於執行權之嫌。既然憲法並未賦予立法院此等權限，此類主決議即有違法乃至違憲之虞。

### 伍、黃世鑫教授從政治責任觀點分析

#### 一、各國預算權隸屬因政府體制與政治文化傳統而異

現代國家之政府預算與民主政治的發展密不可分，預算制度的建立是落實民主政治最具體的呈現，亦是最有效力的政治工具，因此，政府預算是高度政治性的議題，預算權之授予，往往因政府體制與政治文化傳統之差異，而有不同。預算權主要分預算決策權、預算執行權、預算執行監督權、與執行後監督權（決算），以美國為例，該

國預算大權，憲法係賦予國會，再由國會透過立法，逐漸與總統分享，其預算決策權分為兩個階段，即授權（authorization）和撥款（appropriated），通常待撥款法通過後，才真正完成預算之法定程序，行政部門可據以執行預算。

#### 二、立法院僅有消極之預算決策監督權，責任政治方能建立

就我國而言，根據憲法第 59 條、第 63 條、第 70 條規定及大法官釋字第 264 號、第 391 號解釋，憲法對預算之實質內容，包括收、支項目、金額等預算決策權，幾乎完全賦予行政院；至立法院之預算審議權，只是為防止政府預算膨脹，增加人民之負擔的「消極」或「被動的」決策監督權，只具有同意、認可權。又預算法有關預算權之規範，與預算決策權有關的，為預算之籌劃、編造，根據預算法第二章之規定，這部分之權責完全屬於行政院，換言之，立法院無權要求行政院應該支出哪些項目和金額。也因此，根據大法官會

議之釋文，政策成敗或政治責任之歸屬才明確。

### 三、「以凍代刪」係立法權侵犯行政權

立法院決議預算須向立法院報告或經同意後始得動支，應是仿效美國的撥款制度，但國情不同，法律規制亦不相同，立法權藉預算之「解凍」，得以介入預算之執行，不只違反預算法及憲法規定，更嚴重侵犯、干預行政院、司法院、監察院、考試院之職權，尤其是其各相關委員會透過「法定預

算動支同意權」，勢將成為「太上院」，衍生比 391 號釋憲文指出的「導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，有違行政權與立法權分立，各本所司之制衡原理，應為憲法所不許。」更為嚴重之後果，建議聲請釋憲。

### 陸、結語

徐仁輝教授從公共行政觀點分析，認為立法院凍結預算影響施政計畫績效，且形同毀損預算契約；蔡茂寅教授從憲法觀點分析，認為凍結預算逾

越憲法賦予立法院之預算審議權，有擴張預算審議權及於執行權之嫌；黃世鑫教授從政治責任觀點分析，認為各國預算權隸屬因政府體制與政治文化傳統而異，我國立法院僅有消極的預算決策監督權，責任政治方能建立，「以凍代刪」是立法權侵犯行政權。3 位教授從不同面向分析立法院凍結預算問題，對增進本總處高階人員政策溝通與論述能力極有助益，為持續發揮學習成效，111 年度將繼續擇定適切議題，邀請專家學者座談。❖

111年版

## 主計法規輯要

本書以主計法規為主並收錄  
其他重要且常用之法規

定價每本  
新台幣 **350** 元