



# 立法院審議預算調整融資財源內容之法律效力探討－高階人員政策論述知能精進座談紀要

行政院主計總處於 111 年 6 月 23 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預算案，決議增列移用以前年度歲計賸餘或減列債務舉借數之適法性提出見解。

廖玉琳（行政院主計總處公務預算處專門委員）

## 壹、前言

為提升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，行政院主計總處規劃不定期辦理高階人員政策論述知能精進座談，110 年 12 月 24 日舉辦第 1 場座談會，探討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，111 年 6 月 23 日接續

辦理第 2 場座談會，邀請李顯峰、陳清秀及陳國樑 3 位教授，就立法院審查預算案，決議增列移用以前年度歲計賸餘或減列債務舉借數之適法性予以探討，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

立法院於審查中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算（以下簡稱肺炎特別預算）第 3、4 次追加預算

案及 111 年度中央政府總預算案過程中，針對融資財源部分，分別提案增列移用以前年度歲計賸餘 600 億元、100 億元及減列債務舉借數 300 億元。依預算法第 6 條規定，歲入、歲出之差短，以公債、賒借或以前年度歲計賸餘撥補之。行政部門編列預算時，歲入歲出差短採用何種財源彌平，係由其視整體財政情勢及歷年累計賸餘可供移用數等決定之，其中累計賸餘係政府歷年收支預算



● 行政院主計總處高階人員政策論述知能精進座談情景

執行產生之結餘，尚須審酌留供預算執行之彈性調節空間，爰有關累計贖餘之適當安全存量，以及政府可承擔之債務水準，其政策取捨，似屬施政計畫內容之一環，宜由行政部門衡酌決定。

再者，依預算法第 49 條規定，預算案之審議，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。立法院依上開規定，針對歲入、歲出按款項目節逐項審議決定後，其歲入歲出差短似應由行政部門配合立法院審議結果，通盤考量前述各項風險因素後，調整

移用以前年度歲計贖餘或債務舉借數。又大法官釋字第 391 號略以，立法機關審議預算案尚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。故立法院決議增列移用以前年度歲計贖餘或減列債務舉借數，是否有違權力分立原則等問題值得進一步探討。

### 參、李顯峰教授從責任政治歸屬與預算同一性原則分析

#### 一、預算審議變動施政計畫易致責任政治難以歸屬

- (一) 87 年預算法修正後，當歲入（實質收入）不足以支應歲出（實質支出），須舉借債務或移用以前年度歲計贖餘始能平衡時，其彌補差短之方式，在符合公共債務法及政府有累計贖餘之前提下，即有調整、配置空間。
- (二) 肺炎特別預算暨共計 3 次追加預算金額，觀察截至 111 年 5 月底止，各級政府公共債務餘額仍符合債限規定。預算

## 論述》預算·決算

法第 23 條規定，除非預算年度有異常情形，融資性財源不得充當經常性用途，肺炎疫情應屬於異常年度情形。

- (三) 立法院審議預算時，應以預算法第 49 條所定架構為範圍，避免變動或調整施政計畫，致責任政治難以確立，因此，有關累計賸餘之適當安全存量及政府可承擔之債務水準，宜由行政部門衡酌決定。

### 二、預算同一性原則可作為預算審議之衡量界限

- (一) 「預算同一性」原則係指立法部門之預算議決權限，必須在不過度變動行政部門所提預算案，即維持立法部門所議決之預算案與原行政部門所為提案仍具有基本的「同一性」的範圍內行使。
- (二) 立法部門議決後之預算案若與原行政部門所為提案不具有基本的「同

一性」，將掏空憲法分派預算提案權予行政部門的實質意義，違背權力分立。惟若立法部門之預算審議決定沒有損及「預算同一性」，基於財政民主主義之理念，其政策形成亦應受到保障與尊重。

- (三) 立法院審議預算是否有侵犯行政院之預算提案權，可參酌「預算同一性」原則，進行個案之認定，以作為立法院議決行為之界限。至於「同一性」的認定，則是以立法院所造成之變動，是否影響行政院原欲達成之政策目標（如法定行政任務之履行等）而為個案判斷。
- (四) 立法院於審查肺炎特別預算案及總預算案過程中，針對融資財源部分，分別提案增列移用以前年度歲計賸餘及減列債務舉借數，依「預算同一性」原則衡酌，似乎不致於影響行政院

原欲達成之政策目標，然而可尊重行政院對於財政能量之整體考量，因此，仍宜由立法院與行政院進行協調。

## 肆、陳清秀教授從預算審議界限與歲計賸餘用途分析

### 一、預算審議應遵守憲法規定

- (一) 預算編製涉及政策目標、方向及負擔的責任政治，應尊重行政部門的編製權限。而行政部門提出之預算案，涉及資源分配，即國民生活權益事項，基於主權在民原則，應經立法部門審議通過。
- (二) 立法院審議預算，涉及立法部門權限之行使，憲法第 70 條明確規定：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」大法官釋字第 391 號、第 264 號解釋亦指出，立法部

門審議預算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。

- (三) 立法院決議減列債務舉借數，並非增加「預算支出」，故不違反上述憲法規定。

## 二、預算審議應遵守法律規定

- (一) 有關預算之審議，預算法或其他法律有特別規定預算審議職權行使規範者，應遵守其規定，不得與之相牴觸。立法院審議預算時，應遵守法律規定，履行國家應負擔之義務或支出，不得有抵觸法律之情況，以免自相矛盾，違反體系正義。
- (二) 預算法第 23 條規定，預算年度有異常情形，以前年度歲計賸餘得充經常支出之用。防疫預算本身相當於天然災害的異常支出，而異常支出

得移緩濟急，立法院決議運用以前年度歲計賸餘支應防疫異常支出需要，符合預算法規定及移緩濟急之精神，同時也符合防疫特別條例規定。

- (三) 發行公債增加政府財政負擔，為維持財政永續發展，應盡量避免債留子孫，違反世代正義，尤其防疫預算是緊急災害支出並非資本支出，其效益無法及於未來年度，基於「受益負擔原則」及「建設公債原則」，立法院決議減列發行公債，符合公債管制原則，而改移用以前年度歲計賸餘來支應，亦具有事件本質之合理性及正當性。

## 三、歲計賸餘用於減少舉借債務於法並無不合

依日本、德國立法例，決算之歲計賸餘，由法律規定或議會議決其特定用途，包括作為準備金，以因應未來發生天

然災害、景氣不好致稅收短收，或納入下年度預算收入，以減少籌措財源、舉借債務，或作為提前償還債務之財源。參考外國立法例比較結果，立法院決議將歲計賸餘用於防疫經費支出，減少舉借債務，於法並無不合。

## 伍、陳國樑教授從行政權與立法權分析

### 一、行政權與立法權必有矛盾

民主政治的本質即為多變與矛盾，權力分立從來沒有明確界線；換言之，違反權力分立原則的疑慮永遠存在，若有立法權侵犯行政權的疑慮，則反之亦然。

### 二、歲入歲出短差因應方式尚非立法院不得議決項目

- (一) 按憲法設計，預算案分為提案權與議決權，前者在行政院、後者在立法院。行政院所提預算案包括歲入、歲出短差

## 論述》預算·決算

之因應，立法院針對預算案的議決，當然包括行政院對於歲入、歲出短差因應方式之提案。

(二) 預算法第 49 條規定，預算案之審議，歲入以擬變更或擬設定之收入為主，歲出以擬變更或擬設定之支出為主，法上並未禁止立法院對於歲入、歲出短差因應方式進行審議，且禁止沒有意義，因為債務舉借數或移用以前年度歲計賸餘係配合立法院審議結果調整，減列舉債因應之歲出，在其他條件不變下，等同減列債務舉借數。

(三) 行政部門認為累計賸餘係審酌留供預算執行之彈性調節空間，為施政計畫之一環，然而於法上，其並非立法院不得議決之理由，又於理上，由於累計賸餘欠缺彈性、不能因應經濟局勢變化，且可能有人為扭曲問題，並非「好的」

彈性調節工具，行政部門若認為有需要，可另行設計緩衝機制。

### 三、立法院所作決議符合憲法第 70 條之立法意旨

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。」其立法意旨在於防止政府預算膨脹，致增人民之負擔。另依財政學之「巨靈論」，政府是搜刮人民、極大化收入的實體，應有憲政機制約束政府這個巨靈。立法院決議增列以前年度歲計剩餘，即在避免未來的浪費；決議減列負債，即在避免人民未來的負擔，該等均符合憲法規定意旨。

### 四、行政權與立法權之矛盾，仍須透過折衝、協商，立法院所作決議似不致於違反行政權，倘行政院認為確有窒礙難行，可依憲法規定行使覆議權或聲請釋憲。

### 陸、結語

李顯峰教授從責任政治歸屬與預算同一性原則分析，認為立法院審議調整融資財源似不致影響行政院原欲達成之政策目標，然而可尊重行政院對於財政能量之整體考量，因此，仍宜由立法院與行政院進行協調；陳清秀教授從預算審議界限與歲計賸餘用途分析，認為立法院決議將歲計賸餘用於防疫經費支出，減少舉借債務，於法並無不合；陳國樑教授從行政權與立法權分析，認為立法院所作決議似不致違反行政權，倘行政院認為確有窒礙難行，可依憲法規定行使覆議權或聲請釋憲。3 位教授從不同面向分析立法院審議融資財源問題，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，仍將繼續擇定適切議題，邀請專家學者座談。❖