



預算法第 95 條適用範圍之探討 — 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 12 月 28 日舉辦高階人員政策論述知能精進座談，邀請專家學者就預算法第 95 條，監察委員、主計官、審計官、檢察官就預算事件，得為機關或附屬單位起訴、上訴或參加其訴訟。其規定之適用範圍提出見解。

黃子茵（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（以下簡稱本總處）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 日及 111 年 6 月 23 日已舉辦 2 場座談會，分別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，以及增列移

用以前年度歲計賸餘或減列債務舉借數之適法性 2 項議題，111 年 12 月 28 日接續辦理第 3 場座談會，邀請黃世鑫、陳清秀及張文郁 3 位教授，就預算法第 95 條相關規定之適用範圍予以探討，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 112 年度中央政府總預算案過程中，部分立法委員提案要求本總處應依法執行職權，說明採購新冠肺炎

炎疫苗之過程及履約情形，倘涉及違法行為，須依預算法第 95 條提起訴訟。

經查預算法第 95 條係於 87 年修正時，由前立法委員黃國鐘援引政府採購法第 110 條，主計官、審計官或檢察官就採購事件，得為機關提起訴訟、參加訴訟或上訴之規定，於朝野協商時提案增訂，當時主計機關、審計機關、檢察機關等，均表達保留之立場。又依其立法意旨，經參考立法院公報附錄說明，其目的係為防止預算或採

購機關之主管礙於情面或營私舞弊，規避追究公務員及廠商之行政責任，特賦予監察委員、主計官、審計官、檢察官於廠商明顯違約且機關不作為之前提下，要求公務員及廠商之民事損害賠償，以維護國庫權益。

然目前公務員服務法、公務員懲戒法等已就失職或違法公務員訂有行政作業流程及財務責任追究之相關規範，又如違反民法規定之契約、不當得利、侵權行為等經起訴及法院判決確定，各機關本須依權責按民法、民事訴訟法請求民事損害賠償，有觸犯刑事法令者，應移送司法機關處理，監察委員、主計官、審計官、檢察官等人員並非契約當事人或利害關係人，雖按預算法第 95 條之立法意旨係以保障國庫權益之考量，賦予起訴、上訴或參加其訴訟之權，惟與民法、民事訴訟法等既有法制規範有無牴觸，以及實務上如何適用與執行，似有釐清必要。

參、黃世鑫教授以違反法律明確性原則分析

一、預算事件之定義並未明確



● 行政院主計總處高階人員政策論述知能精進座談情景

(一) 根據立法院公報所載，86 年 5 月 2 日委員會彙整行政院版本及數位立委所提預算法修法版本，未見預算法第 95 條相關內容，嗣於 87 年 9 月 25 日朝野協商時，亦無相關討論資料，僅表達係依朝野協商通過，至無足夠訊息，解釋法條內容。

(二) 雖參考立法院公報附錄所述，該條立法意旨係為「追究公務員及廠商之民事責任，並防止預算或採購機關之主管礙於情面或營私舞弊，規避其追討之行政責任。」，惟仍無法了解「預算事件」之語意，

亦無法評估監察委員、主計官、審計官、檢察官參與起訴、上訴或參加其訴訟之時機。

二、其他法律已針對公務人員或機關（構）涉及不法或不當情事之行政責任及財務責任訂定相關追究程序規範，預算法第 95 條似屬「畫蛇添足」

(一) 預算過程包括編製、審議及執行，所謂監察委員、主計官、審計官、檢察官就「預算事件」，得為機關或附屬單位起訴、上訴或參加訴訟，應係發生於預算執行階段，特別是指與「採購」

論述》預算·決算

案件有關之預算執行。

(二) 考量政府採購法第 110 條既已規定，主計官、審計官或檢察官就採購事件，得為機關提起訴訟、參加訴訟或上訴；另公務人員如涉不法情事，依刑事訴訟法相關規定，檢察官依偵查所得之證據，足供證明有犯罪嫌疑，應提起公訴，其他公務人員亦可因執行職務知有犯罪嫌疑者，有告發之義務，且預算執行屬行政行為，如有不法或不當，對於公務員或機關應承擔之行政責任及財務責任，公務員服務法、民法等均有相關法規適用，故無需於預算法中再「畫蛇添足」。

肆、陳清秀教授從推定合憲原則分析

一、善意解釋立法目的

依立法院公報附錄說明，預算法第 95 條適用前提，係監察委員、主計官、審計官、檢察官發現廠商明顯違約且機關不作爲，包括機關有應收之預

算而未收，或違法動支預算，為維護國庫權益，得為機關訴訟，賦予其訴訟實施權，應係特別代理機關為訴訟上請求，監督政府預算的財政收入及支出，性質上屬於公益訴訟，可參考日本現行於地方政府類似之立法例。

二、研議訂定細部規則甫得落實執行

(一) 考量機關權責本應相互尊重，各目的事業主管機關應就其政策之成敗得失負責，故為避免濫訟，預算法第 95 條應屬極端例外案例始得啟動適用。

(二) 現行預算法第 95 條並未就實際操作程序提供具體規範，且條文內容涉及監察委員、審計官、檢察官之權責，經參考國外立法例，渠等人員相較主計官更適合擔任公益訴訟之代表人，故預算法主管機關如為本於職權落實執行本條，仍應協調監察院、審計部及法務部等機關，檢討另訂如何執行本條之相關要點或行政規則等

細部規範。

伍、張文郁教授從訴訟法觀點分析

一、職權命令合法性

依行政程序法第 159 條規定，行政機關為能執行法律，得就細節性和技術性事項，訂定行政規則，例如採行作業要點或注意事項補充，故預算法或政府採購法之規範雖不夠明確，惟按行政程序法觀點，為達執行必要，各權責機關仍得以訂定相關行政規則實施。

二、監察委員、檢察官、審計官及主計官如何發動

監察委員依憲法增修條文、審計官依審計法及檢察官依法院組織法規定，得獨立行使職權，尚無需經機關首長指揮監督，即可執行職務權限，至主計官似無相關法律授權，如欲依預算法第 95 條行使權限，理應依機關內部行政流程，簽請機關首長同意，以機關名義參與訴訟，惟恐與立法者之原有目的不同。

三、性質為「法定訴訟擔當」

- (一) 以行政職務操作、行政程序法或訴願法之立法體制而言，國家之權限，應分由各機關執行，如無憲法或法律之特別授權，各機關僅得按其組織法或作用法所定主管事項行使職權，不可越權。
- (二) 監察、檢察、審計及主計機關均非締約機關，理應按其組織法或作用法行使職權，故預算法第 95 條，係以法律授權供該等機關享有訴權，得為國庫進行訴訟。惟實務上，締約當事機關倘已自行起訴，監察、檢察、審計及主計機關不得起訴，僅得參加訴訟，例如國有土地被人無權占有，除非國有財產署未依其職權請求不當得利或不排除侵害，監察、審計等機關甫得依本條規定起訴，亦即預算法第 95 條係補充性規定，係因應原當事機關怠惰不依其職權行使之例外規範。

四、訴訟被告對象之釐清

對於廠商行使民法之侵權行為、不當得利或債務不履行之損害賠償，尚無疑義，惟基於公法勤務關係，公務員如有違法失職，得以停職等行政處分或移送懲戒等，除非與廠商同屬共同侵權行為人，似不會直接對公務員請求民事損害賠償。

五、訴訟之目的係為請求損害賠償

預算法第 95 條，係於原機關之怠於作為，已有損及國庫利益啓動，屬國家對人民請求損害賠償。惟實務上，主計官及審計官並無法律專業，如何主動蒐集事實並引用法規證明國庫損害、原機關怠於職守之事實及侵害權力之因果關係，或須委任訴訟代理人，以達成本條操作之可行性。

六、缺乏要求怠於作為之原機關移送卷宗之配套權限

監察、檢察、審計及主計機關無第一手資料，尚無法主動負起舉證責任辦理起訴，故應有相關法規授權該等機關享有要求原機關移送卷宗之權限。

陸、結語

黃世鑫教授以違反法律明確性原則分析，認為預算法第 95 條中「預算事件」定義未明，且考量其他法律已就公務人員或機關（構）涉及不法或不當情事之行政責任及財務責任訂定追究責任相關規範，故無須於預算法中再「畫蛇添足」；陳清秀教授從推定合憲原則分析，認為基於維護國庫權益，應予善意解釋預算法第 95 條之立法目的，並得採研議訂定細部規則落實執行；張文郁教授從訴訟法觀點分析，認為預算法第 95 條係因應原當事機關怠惰不依其職權行使之例外規範，又各權責機關得訂定相關行政規則，達成國家請求損害賠償之執行必要，惟應有相關法規授權該等機關享有要求原當事機關移送卷宗之權限。3 位教授從不同面向分析預算法第 95 條相關規定之適用範圍，將有助本總處高階人員提升政策溝通與論述能力，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。

