



預算法第 68 條適用及執行問題之探討－高階人員政策 論述知能精進座談紀要

行政院主計總處於 112 年 12 月 15 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 68 條，中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關得實地調查預算及其對待給付之運用狀況，並得要求預算執行機關、公共工程之承攬人、物品或勞務之提供者、接受國家投資、合作、補助金或委辦費者、管理國家經費或財產者、接受國家分配預算者、由預算經費提供貸款、擔保或保證者、受託辦理調查、試驗、研究者、其他最終領取經費之人或受益者提供報告。其規定之適用及執行問題提出見解。

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、111

年 6 月 23 日及同年 12 月 28 日已舉辦 3 場座談會，分別就立法院決議凍結預算及後續不同意解凍之適法性、增列移用以前年度歲計賸餘或減列債務舉借數之適法性，以及預算法第 95 條相關規定之適用範圍等 3 項議題探討，112 年 12 月 15 日賡續邀請徐仁輝、蔡茂寅及黃世鑫 3 位教授，就預算法第

68 條相關規定之適用及執行問題予以研討，本文特摘述與會人員發言重點，供各界參考。

貳、議題及背景說明

經查預算法第 68 條係於 87 年修正時，由前立法委員黃國鐘參考「德國國家及聯邦預算準則法」及「德國國家預算法」提案增訂，根據其提案說

明，茲以德國審計機關之審查單位包括預算執行機關、接受國家補助支出之單位、管理國家經費或財產之單位、接受國家分配預算者，又國家所提供之貸款、擔保或委託，應就受益人審查是否有足夠資格以免於國家招致不利之結果，或審核國家之索賠條款等。

復由上開提案說明分析，係將審計機關之職權範圍擴至中央主計機關及中央財政主管機關，惟實務上，三者職責各有分際，各司其職；又現行審計法第 15 條雖規定，審計機關為行使職權，得向有關之公私團體或個人查詢，或調閱簿籍、憑證等，惟實務上，審計人員向公私團體或個人查詢或調閱文件等資料之需要，多係透過函文公務機關派員陪同，赴公私團體查閱文件或查詢資訊，如涉及不法案件，應按事證明確程度，移送法務部檢察署等機關偵辦。

鑑於立法院前就衛生福利部辦理新冠肺炎疫苗採購之過程及履約情形提出質疑，要求本總處依預算法第 68 條規定實地調查預算及運用狀況，並要

求物品或勞務之提供者（高端公司）提供報告。該等要求雖係為強化預算資源配置，惟政府預算之給付對象甚為廣泛，且接受政府預算者如係依契約規範提供物品或勞務服務，無論採購金額大小或是否違法事證，政府均可逕自調查或要求提供報告，似不符比例原則，又該等受查單位（人員）倘拒不提供資料，中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關尚無相關法規可供裁處，故預算法第 68 條之規範對象、啟動時機、調查範圍及實質效力等，似有釐清必要。

參、徐仁輝教授從本條實施範圍過大，惟相關規範仍具解釋彈性，分析可行之建議做法

一、本條適用範圍甚廣，如擴大實施，可能產生的問題

- (一) 受查核對象除預算執行機關外，尚含公共工程的承攬商、提供物品、清潔保全服務業者、接

受國家投資（國營臺灣鐵路股份有限公司）、合作（漢翔航空工業股份有限公司）、補助（工業技術研究院）等各行各業，涉及經濟層面廣泛，勢必產生巨大的社會成本。

- (二) 在既有公務外，現有人力將無法負荷龐大的書面報告，或派員實地調查，相關查核工作將流於形式。
- (三) 基於權責劃分與信賴原則，且預算經費的績效考核涉及專業領域，理應由預算執行機關負責，如要求中央主計機關、審計機關與中央財政主管機關大範圍進行書面報告或派員實地查核，其產生的效益有限，而付出的成本卻很巨大。

二、本條「中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關『得』實地調查……」，相關規範仍具解釋彈性，為達操作之可行性，建議本總處可採取之做法

論述》預算·決算

(一) 針對重大個案進行：年度進行中，由幕僚單位擇定績效不彰、潛藏弊案、金額重大或輿論聚焦等重大案件類型，採實地或書面報告之調查方式，簽奉首長核可後，據以進行。

(二) 訂定本條之作業規則：為利調查作業有所依循，該規則可包括實施範圍（如依經費金額大小、業務性質等）、查核方式、作業程序、查核內容、行政裁處等。本總處定期即就符合條件者予以調查。

肆、蔡茂寅教授從本條屬任意規定性質，分析本總處具有適用與否之裁量，且對私人拘束效力低

一、本條之立法體例存有疑義

本條雖係於 87 年參考「德國國家及聯邦預算準則法」及「德國國家預算法」增訂，惟

其規範範圍已逾德國法之相關規定，亦無其他國家的比較法足供參考，屬我國「獨見創獲」之制度。

二、本條規定已逾預算法之射程範圍

預算法主要係規範預算之編製、審議及執行，主要是針對行政或立法機關內部事務訂定職權、職務相關規定，拘束對象為機關而非人民，性質上屬內部法性質，與規範人民權利義務之外部法有別。鑑於本條所定提供報告之對象除預算執行機關外，尚包括公共工程之承攬人、物品提供者等私法自治領域，與預算法之射程範圍似有相違。

三、本條偏向任意規定性質

本條雖賦予中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關要求提出報告之權限，但用語既為「得」而非「應」，表示相關機關於具體情況下，有其裁量權，而被要求提出報告之個人、團體或公司除契約另訂規範外，應不受本條規定，而發生法律上之義務，亦

即不受相關機關此等要求之拘束。

四、本條係屬抽象的立法規範（未有具體事件，對應具體結論），且中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關具是否行使之裁量空間

立法院縱使提出相關決議，依本條要求本總處實地調查高端公司，仍僅具建議性質，不發生法律上拘束行政機關之效力。

五、預算執行過程之監督，應屬審計機關職權

審計法規定，審計職權包括監督預算之執行，而主計之核心業務包括歲計、會計及統計三部分，其中會計法所訂內部審核，著重於收支之控制、憑證、帳表之複核與工作績效之查核，性質上屬預算執行過程中之核准權或備查權，故本條要求中央主計機關於預算執行中負監督之責，似與我國憲政體制之五權分立原則相違。

伍、黃世鑫教授從本條立法理由及條文內容均未明確，分析實務操作疑義

一、本條立法理由似將「決算審核」職權，誤用於「預算執行之考核」

- (一) 德國之預算體制不同於我國，德國「聯邦及各邦預算法通則」之規範範圍包括籌編、審議、執行及審計，不同於我國除預算法外，另有決算法及審計法。
- (二) 本條對應德國「聯邦及各邦預算法通則」之第 42 條、第 43 條及第 44 條，經檢視，該等條文著重於審計機關之任務，係針對行政機關、特種基金、公營企業或由聯邦、邦政府得到補助、獲得聯邦或邦政府之任務讓與（政府應作事項，例如教育、文化、科學研究，基於特定行政目的，讓與民間辦理）等決算審核，

並無涉及工程之承攬、物品、勞務等私法契約，且主要係規範審計機關審核之對象和應審查項目，並不及於審查之方式，顯示預算法第 68 條之立法似錯誤參考德國預算相關法律。

二、本條條文內容不明確

- (一) 本條規範對象包括中央主計機關、審計機關及中央財政主管機關，惟其權責各有分際，各司其職。
- (二) 另本條規定提供報告之對象，其中「接受國家分配預算者」，係僅限政府機關或含括民間單位，語意未明；「其他最終領取經費之人或受益者」，涉及範圍極廣，甚含公職人員領取薪資，或受補助之一般民衆，倘要求其須提供報告，似無意義；如係政府與人民合資經營，政府資本超過 50% 者，或公有營業及事業機關轉投資於其他事業，其轉投資之資本額超過該事業資本 50% 者，審

計法已有相關規定，惟除此之外，如實地調查個人、團體或企業，並得要求提供報告，恐涉及干涉人民之權利，限制其自由權或財產權。

陸、結語

徐仁輝教授以預算法第 68 條之適用範圍廣泛，實務執行確屬不易，惟既有規範仍具解釋彈性，建議本總處採擇定重大個案簽奉首長核可或研擬作業規則等適法可行做法，據以推動；蔡茂寅教授從預算法第 68 條屬任意規定性質，且屬抽象立法規範，分析本總處具有適用與否之裁量空間，且對私人可構成之法律拘束力甚低；黃世鑫教授以預算法第 68 條似錯誤參考德國預算相關法律，且條文內容所涉查核對象廣泛且不明確，恐有違法律明確性原則，實務操作尚具疑義。3 位教授從不同面向分析預算法第 68 條相關規定之適用及執行問題，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。❖