



各級政府預算與不同預算型態之位階研究

法律秩序於國家與社會之實務運作上具有相當之重要性，因此法學有位階理論。政府預算屬於措施性法律，其收支規模鉅大，對於國家之建設發展以及人民之福祉有非常重大之影響，乃國之大事。預算秩序如同法律秩序，若因未能深入瞭解而有失序情事，其不利影響深遠。然而現有文獻卻未見探討預算位階理論與預算秩序。本文爰研究探討中央與地方各級政府、公所之預算位階，以及各種不同預算型態之位階與同階之優先適用，共得出十項結論。

莊振輝（立法院預算中心前副主任）

壹、前言

政府預算之收支規模龐大且內容繁複，必須以多元化方式始能充分表達。其編製之型態有總預算、特別預算、追加預算、追減預算之分。總預算每一年度編製一次。特別預算及追加、減預算則視有實際需要時編製，前者可以分期編列，後者可以分次編列，期數及次數均不受限制。預算之種類分為總預算、單位預算、附屬單位預算、單位預算之

分預算、附屬單位預算之分預算等五類。面對如此多元之預算表達方式，各種預算之位階如何定位？宜深入探討之。

公共預算乃國之大事，政府每一年度投入相當多之人力、物力、財力從事預算過程（budget process）之各種程序。各機關必須依據法定預算始能動支經費，因此預算與所有政府機關、公營事業、非營業基金等均有直接關係，必須籌編、執行、考核預算。主要負責機

關則為行政院主計總處、財政部、審計部。各相關人員愈瞭解預算之內涵則愈能提升預算之品質。各種預算之位階為政府預算領域之重要一環，然而遍查現有文獻卻罕見有探討政府預算位階理論或實務者，本文爰作探討。囿於篇幅限制，探討中央及地方各級政府、公所之相同與不同層級政府預算之位階，以及總預算、特別預算、追加預算、追減預算等不同預算型態之位階與同階之優先適用。

貳、各級政府預算之位階

政府有行政層級之分，所編製之預算是否也有預算層級之分，二者是否一致？茲研析如次：

一、中央及地方各級政府層級

中央及地方各級政府有上、下級關係，地方政府與公所亦有上、下之層級。精省後臺灣省及福建省政府皆為行政院之派出機關，已非地方自治團體。直轄市於形式上雖然屬於省級行政區，高於縣級之縣及市。但在實質上彼此之上級機關皆為行政院，屬於相同層級。直轄市、縣、市為第一級行政區，鄉、鎮、縣轄市、山地原住民區為第二級行政區。各級政府（公所）預算若依行政層級區分，有同級與不同級之分。前者例如各縣、市總預算，後者例如中央政府與直轄市、縣、市總預算，或直轄市與山地原住民區總預算，或縣與鄉、鎮、市總預算。

二、不同層級政府總預算之位階

我國實施地方自治，上述之各級地方自治團體均各自獨立編製總預算。中央及地方各級政府於行政層級，雖有上、下級之分，但預算層級則無上、下級或隸屬關係。各直轄市及縣、市均獨立編製總預算，而非中央政府總預算下之單位預算。各鄉、鎮、市均獨立編製總預算，而非所隸屬縣總預算下之單位預算；各山地原住民區均獨立編製總預算，而非所隸屬直轄市總預算下之單位預算。因此各級政府及各公所¹總預算之位階均相同。上級政府對下級政府（公所）雖有補助款，分別編列補助支出及補助收入，但無損於各級政府及公所總預算之獨立性，其預算位階均相同。

茲舉一案例以說明，上級政府編列某一專案計畫補助下級政府，若雙方編列之預算支出及收入金額不同，無法彼此修正。例如：苗栗縣政府自94年度至103年度，每年均嚴重虛列中央政府補助款。以100年度為例，預算編列168.98億元，實際收入僅9.73億元，虛列159.25億元，比率高達94.24%²。下級政府係以實際收入之補助金額編列決

算，因此預算及決算之金額相差懸殊。當然，下級政府之立法機關於審議總預算案時可能提出質疑，並可將之修正為上級政府編列之補助金額。析言之，上、下級政府有縱向層級關係，其總預算則屬橫向平行關係。苗栗縣政府自縣長易人後，自105年度起已有改善，當年度之補助及協助收入決算數95.314億餘元，占預算數99.114億元³之96.17%；嗣後每一年度均在96%以上。

三、相同層級政府總預算之位階

我國之第一級行政區共計22個，其中6直轄市屬於同級政府，13縣及3市亦屬同級政府，實質上則全數皆屬同級政府。第二級行政區共計368個，包括：各直轄市所轄之6山地原住民區，各縣所轄之24山地原住民鄉、122鄉、38鎮、14縣轄市，以及直轄市及市所轄之164非山地原住民區。該164區於行政區劃雖然與鄉、鎮、市同級，但所設之區公所為市政府之派出機關，而非地方自治團體。因此全數編列於各市總預算下之單位預算。各相同層級政府及公所皆獨立編

論述》預算·決算

製總預算，互不相屬。同級政府及公所之間雖然可能有協助款，雙方互相編列協助收入及協助支出，但無損於各自總預算之獨立性，其預算位階均相同。

參、政府預算型態之位階

政府預算有多元化之分類方式，我國採雙軌之預算與基金分類制度，除預算分類外，並做基金分類。又有來源別、政事別、機關別、計畫別、用途別、經濟性質別……等各種不同之分類方式。就預算之編製型態而言，則有總預算、特別預算、追加預算及追減預算。

一、總預算與預算補救措施預算之位階

政府於正常情況下每一年度僅編列一次總預算，各年度總預算互相獨立，時間在後之年度總預算無法修正時間在前之總預算，因此並無優先適用之問題。然而預算若未能於會計年度開始前完成法定程序，大多數國家皆制定預算補救措施，以避免「政府關門」（government shutdown）或稱為「政府停擺」之事件發生。英國

由內閣編造臨時預算（temporary budget）送國會審議通過後暫時執行；日本亦同，稱為暫定預算，⁴部分南美洲國家暫時按上年度預算執行；芬蘭由國會決定是否暫時按行政部門提出之本年度預算案執行；美國由立法部門及行政部門協商解決辦法，協商若不成將導致政府關門；德國於法律明定得支出項目。⁵我國於民國 21 年制定《預算法》時已有「假預算」，亦即暫時性之代理預算之規定，42 年修法改為由立法院議定補救辦法，87 年修法改為明定各機關得先支出之項目。⁶

各國所規定之預算補救措施相當於有前後二套法定預算。法定預算有專有名詞及一般名詞之別，前者係《預算法》第 2 條：「預算……經立法程序而公布者，稱法定預算……。」後者則泛稱法律所規定之預算，例如預算補救措施係《預算法》第 54 條所規定暫時執行之預算。成立時間在後之正式總預算，其位階高於時間在前之所有國內外各種類型之補救措施預算。因為總預算為正式預算，補救措施僅為權宜性之暫時預算，於總預算成立之前，為避免政府因無經

費可以動支，導致停止運作而暫時執行，當總預算案完成法定程序後則改依總預算執行，並廢止原來之補救措施預算。

二、特別預算與緊急支出預算之位階

總預算編列各機關之基本運作，以及執行法定職掌所需經費，因此必須有預算補救措施，否則將造成政府無法運作之困境。特別預算與總預算不同，並未編列機關之是類經費，故無預算補救措施之必要。因此原則上必須完成法定程序後始能據以動支，但若有緊急需要可以依據《預算法》第 84 條規定，合於國防緊急設施或戰爭、國家經濟重大變故、重大災變等 3 款條件者，為因應情勢之緊急需要，得先支付其一部。

特別預算因緊急需要而先支付之經費，係依據上揭《預算法》之但書規定，因此亦相當於有前後二套法定預算，成立時間在後之正式特別預算，其位階高於時間在前之先行支付之權宜性預算。⁷特別預算完成法定程序後則改依特別預算執行，並併入原來緊急支出之經費列入特別決

算辦理。

三、追加及追減預算之位階

同一年度總預算範圍內，追加、減預算可以修正總預算之內容，猶如法律之增定與刪除條文可以修正原有條文，故應優先適用。若年度內編製二次以上，則編列時間愈後之追加、減預算，其優先性愈高，可以修正編列時間在前之追加、減預算以及原編列之總預算。類似於法律所適用之「新法優於舊法」或「後法優於前法」之原則，作者稱之為「新預算優於舊預算」或「後追加、減預算優於前追加、減預算」。例如 X 年度總預算之甲計畫編列 10 億元，第 1 次追加預算修正為 12 億元，則改依 12 億元執行；第 2 次追加預算修正為 15 億元，則改依 15 億元執行；餘此類推。特別預算之追加、減預算之優先適用性與上述總預算適用之原則相同，但僅限於修正其所附麗之原編預算。

肆、結論

綜合上述研析結果，提出十項結論如次：

(一) 中央及地方各級政府、公所於行政層級雖有上、下級之分，但各自

編製總預算彼此互相獨立，無位階之高低。

(二) 上級政府對下級政府（公所）雖有補助款，但無損於各級政府及公所總預算之獨立性，其預算位階均相同。

(三) 同級政府及公所之間雖有協助款，但無損於各自總預算之獨立性，其預算位階均相同。

(四) 各年度總預算彼此互相獨立，無位階之高低。時間在後之年度總預算無法修正時間在前之總預算。

(五) 總預算之位階高於法定預算成立前之暫時性補救措施預算。

(六) 特別預算無論是否同一年度編列，亦無論執行期間是否相同，彼此互相獨立，並無位階高低之問題。

(七) 特別預算之位階高於法定預算成立前，因緊急需要而先支付之權宜性預算。

(八) 追加預算及追減預算可以修正總預算或特別預算之內容，應優先適用。

(九) 同一總預算或特別預算

，若編列二次以上之追加、減預算，其編列時間愈後者愈優先適用，可以修正編列時間在前之追加、減預算以及原編預算。

(十) 不同總預算或特別預算之追加、減預算，無法修正非所附麗之原編預算，並無位階高低之問題。

註釋

1. 公所不包括僅編列單位預算之直轄市之非山地原住民區，以及市所隸屬之行政區，以下皆同。
2. 審計部苗栗縣審計室（民 104），民國 103 年度苗栗縣總決算審核報告，乙 -15 頁。
3. 審計部苗栗縣審計室（民 106），民國 105 年度苗栗縣總決算審核報告，丙 -1 頁。
4. 日本財務省（2014），平成 27 年度一般會計歲入歲出暫定予算概算。
5. 莊振輝（民 99），政府預算補救措施之研究，國立虎尾科技大學學報，29 卷，2 期，49-63 頁。
6. 莊振輝（民 100），預算法逐條釋論及案例解析下冊，822 頁。
7. 政府動支經費必須依據預算，《預算法》既規定得先支付部分經費，則該經費具有預算之性質，爰以權宜性預算稱之。❖