

## 立法院審議預算附加決議之效力

立法院審議預算附加各種決議事項，對行政部門是否具一定拘束力？經常引起爭議，本文經就所蒐集國內外相關資料，加以整理分析，並提出相關疑點及表達個人淺見，拋磚引玉，期盼更多關切此議題者，能提供解決此爭議之寶貴意見。

◎黃耀生（行政院主計處第一局研究委員）

### 壹、前言

立法院依憲法第 63 條規定，固有審議中央政府總預算案之權限，惟預算經立法院審議通過及總統公布，即成爲法定預算，法定預算之執行、監督既屬行政及審計機關之職權，立法院於審查中央政府總預算案另作經同意後始准動支已公布之法定預算等決議，此類決議對預算之動支設定額外之程序要求，是否係屬立法院之預算審議權範圍？又決議形式、內容及其效力如何？對行政機關是否具有一定拘束力，產生疑義。

### 貳、爭議的緣起

一、九十三年度預算案完成立法程序，立法院咨請總統：「本院通過『93 年度中央政府總預算案』，咨請公布，並檢附該預算案審查總報告（修正本）乙份，請查照並轉行知照」。總統以華總一義字第 09300019961 號總統令：「茲依中華民國 93 年度中央政府總預算案審查總報告（修正本），公布中華民國中央政府總預算」，另以華總一義字第 09300019962 號總統令行政院：「一、立法院 93 年 2 月 2 日以太．．．咨請公布。二、檢附該預算案審查總報告（修正本）乙份，請查照並轉行知照」。

行政院函各機關以，九十三年度總預算案業奉總統令公布，茲檢送 93 年度中央政府總預算「歲入來源別歲出政事別預算表及參考表」及「歲出機關別預算表」各一本，請查照並轉知所屬照案執行。行政院另函各機關，檢送「中華民國 93 年度中央政府總預算案審查總報告（修正本）」一本，請查照。

二、依立法院總預算案審查總報告內容分析，主要項目伍「院會審議結果」、陸「決定事項」及柒「通案決議」，係針對歲入歲出總額之核定、決議事項處理程序及通案刪減之項目等說明規範，項目捌「各組審議結果」則列舉各預算科目經費增刪減等。「決定事項」中，說明審查報告所列暨院會所收「附帶決議」均交本院預算及決算委員會處理。故原則上，審查預算所附加之決議類型，除已明示爲「附帶決議」事項之外，其餘決議事項，應指在各分組審議之預算科目及金額，所作「另有通過本項之決議事項」。惟有少數例外，如無法歸屬各預算科目之通案性決議，則列於通案決議項目中，如提案責成行政院訂定「公股管理與處分辦法」送立法院審核後，始得繼續釋出公股。對特定預算科目金額所作之決議事項，立法院視爲主決議（經查主決議一詞並未有法律依據），係與法定預算具有相同拘束力，並於審查報告內表明，各機關未按照「法定預算」、「主決議」執行，機關首長應予議處。主決議較具爭議，其種類繁雜，大致可歸納如下類型：

- (一) 須俟報告或同意後始得動支預算。
- (二) 要求法律通過及配套措施完備後，始得動支預算。
- (三) 要求本院變更預算編列之型態。
- (四) 要求各機關於執行上應對特定事項為專案動支經費、第二預備金或經費流用。
- (五) 要求機關應檢討特定業務或調整計畫執行方式。

三、立法院認為審議預算所作決議事項均有法源依據，對於行政機關當具一定拘束力，未依決議辦理者則應移送監察院查處。另基於對總統公布之內容有不同見解，部分認為總預算案審查報告（含各決議事項）係經總統公布，與法定預算相同而具法定拘束力，亦有部分認為總統僅公布中央政府總預算即法定預算，至審查報告僅轉行政部門查照轉知辦理。次依預算法第 52 條規定，對法定預算之動支附加條件或期限如可被容許之決議事項，如前述第一及第二類型，惟除此之外與預算動支無關而係單獨存在之決議，如第三、四至五類型，其效力又如何？又附加條件或期限範圍有無限制？其效力期間又如何？如決議事項效力可否及於以後年度，以上均造成行政部門預算編製及執行上之困擾。

## 參、從學理上及法制上探討決議之效力

### 一、立法院決議之效力

- (一) 行使法定職權：立法院為合議制機關，以決議方式形成意志並對外表示。立法院行使憲法所賦予職權，依憲法第 63 規定「立法院有議決法律案、預算案．．及其他國家重要事項之權」此等職權之行使，須以決議方式行之，並依各該決議之內容對外發生效力。立法院決議逾越或抵觸立法院的職權範圍，該項決議即屬於建議性質或決議不生效力，而無憲法拘束力，如大法官釋字第 264 號及 419 號等案例。
- (二) 立法程序：多數決原理已成為基本之憲政原則，立法院採合議制，職權之行使應以立法院名義行之，即立法院決議應經院會通過，使對外發生拘束力。亦即「立法過程」要求慎密，依立院職權行使法第七條規定，法律案及預算案應經三讀程序。
- (三) 覆議制度：依憲法增修條文第 3 條第 2 項規定，行政院得對立法院決議之法律案、預算案等移請立法院覆議。覆議制度除有彰顯權力分工與制衡之功能外，亦有促使立法院重

新討論並表決的程序意義。故依憲法規定，一項法律案或預算案之生效，在程序上至少需要經過兩權三機關之合作，即立法機關通過法律案或預算案後，都要移送行政院及總統，行政院有覆議之提出權，總統則有核可與公布之參與權，而非立法機關可以單獨決定。由於立法機關於審查預算案提出各項決議，行政院並無提出覆議之機制，如立法院自己通過的決議，就可當然拘束其他政府部門，等於承認立法院自己以單方面行為就可創造具有形成的憲法規範，而不需要其他部門參與，將造成權立分立之失衡。

(四) 法律保留原則。依法行政為一切行政行為必須遵循之首要原則，以避免行政行為侵犯立法機關之權限，或立法機關過分擴張權限，而延伸至行政之核心部分。立法院認為其決議具有相當於法律之效力，對於行政機關重要事項具有拘束力，仍應以增修訂定法律方式為之，以維護法律保留原則。

## 二、預算附加決議之效力

(一) 依據憲法權力分立原則，民主法治國家之預算提案、審議、執行與成效監督應分由不同權力機制掌理。依憲法第 53 條及第 59 條規定，行政院為全國最高行政機關，負有向立法院提出預算之責。大法官釋字第 520 號解釋理由書說明，立法院為全國最高立法機關，有預算審議之權，所通過之「法定預算」屬於對國家機關歲出、歲入及未來承諾之授權規範，其規範效力在於設定預算執行機關得動支之上限額度與動支目的、課予執行機關必須遵循預算法規定之會計與執行程序、並受決算程序及審計機關之監督，而法定預算之執行，均屬行政部門之職責。是故立法院認為審議預算時所作之決議，為憲法第 63 條規定預算案議決範圍，及預算法第 2 條規定總統公布法定預算之一部分，且其決議如法定預算須經報告後始得動支經費，似有侵犯行政部門之執行權，逾越憲法及大法官釋示規定之疑義。且附加之決議如有滯礙難行時，可否適用憲法增修條文第 3 條規定覆議程序，憲法並未有明確規定。

(二) 對立法院審議預算時所作之決議事項，亦有學者持肯定之見解。依憲法規定，立法院審議預算時，不得為增加支出之提議，但對於刪減幅度未予設限。既然對歲出預算可部分或全數刪減，則舉重明輕，立法院對預算之執行附加條件或期限，應為法所容許，且預算法第 52 條已有明定，是故具有一定效力。惟對立法院所作預算主決議或附帶決議，其效力仍應視其決議內容是否逾越預算審議權之範圍、侵及行政機關之預算編製權或執行權而定。

## 三、附加決議與預算法第 52 條規定

八十七年修正預算法增列第 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。立法院就總預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理」係屬立法院朝野協商時所增加之條文經院會二、三讀通過，並無提案說明。依上述條文所作成之決議，其表現形式是否以「條件」或「期限」為限，始對行政機關發生法律上之拘束力？解釋上仍有疑義。可能的解釋方式之一：鑒於預算法第 52 條第 1 項已明文規定法定預算附加之決議僅能以「條件」或「期限」之形式呈現，復為避免擴張解釋有侵害行政機關預算執行權之虞，對於上開決議能否表現為「條件」或「期限」以外其他法律行為附款之型態，自宜採否定之見解為當。另一種解釋方式則認為，由於立法者在制定預算法第 52 條第 1 項之規定時，並無伴隨法定預算所作成決議之類型僅限於「條件」或「期限」之意思，是以宜認為凡為立法院預算審議權間有正當合理關連之決議，不論其表現為「條件」、「期限」，抑或其他法律行為附款種類，對於行政機關均有法律上之拘束力。

#### 四、附加條件或期限之決議形式

##### （一）條件或期限之意義：

- 1.所謂「條件」，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」，則係指使法律行為效力之發生或消滅，繫於將來發生之確定事實（即期日、時限屆至）。又依民法第 99 條規定「附停止條件之法律行為，於條件成就時，發生效力」及第 102 條「附始期之法律行為，於期限屆至時，發生效力」條件與期限乃法律行為之附款，係對法律行為效力所附加之限制，並於條件或期限成就時發生效力，如「某計畫經費，於發生嚴重疫情時始得動支」（指條件）或「某計畫經費，於 12 月 21 日精省後不得動支」（指期限）。故本條文第一項規定，原則上，係指立法院審查報告中針對特定「預算科目及金額」附加條件或期限之決議事項，即法定預算內容實際執行所附加條件或期限。
- 2.附加條件或期限僅止於當年度歲入歲出金額內有其效力。依大法官釋字第 391 號解釋理由書說明，法律案與預算案之規範效力有所不同，預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所須之經費，每一年度實施一次即失其效力。而條件或期限既然屬法定預算之附款，則其效力不可能超過法定預算本身，即其效力應終止於當年度預算執行。

##### （二）條件或期限之限制範圍：

- 1.屬純粹隨意條件者，無效。舉凡以當事人一方主觀之意思為效力成就之依據者，均難謂之法律上之條件。因此要求預算之動支應先得到立法院之同意，或責成行政院訂定「公股管理與處分辦法」送立法院審核後，始得繼續釋出公股，因繫於預算審議者一方之意思，故逾越預算法第 52 條第 1 項所定之附加條件規定之範疇，則屬「法定外決議」，對行政部門原則不生法律上拘束力，僅屬建議性質。
- 2.不得違反比例原則，即手段須適合及有助於所追求目的之達成，並求最少侵害，及

手段與目的間應成比例。如立法院對法定預算之動支設定「須俟報告或同意後始得動支預算」之程序要求，部分並未敘明要求報告或同意後始得動支預算之目的為何，惟依其所要求報告之內容觀之，應係為監督預算核撥計畫及執行進度之目的，則以未報告或未同意即不得動支預算為其手段，恐難合乎目的性要求與必要性原則，有違反比例原則之嫌。

- 3.不得違反預算審議時效原則。大法官釋字第 391 號解釋理由書「預算案因關係政府整體年度之收支，須在一定期間內完成立法程序，故提案及審議皆有其時限」及預算法第 51 條規定「總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決……」，預算之審議應有時限性，如立法院所作「須俟報告或同意後始得動支預算」之決議，將造成總統公布後之法定預算仍無法執行，形成變相延長預算審議期限，有違預算審議有時限性原則。

#### 五、非屬附加條件或期限之決議形式

立法院之決議內容如非以附加條件或期限，而屬「負擔」之形式呈現者，有學者認為由於「負擔」可獨立存在，其內容應以法律方式規定為宜，否則即屬決議方式之濫用，而有合法性之疑慮，縱使承認該等預算決議之容許性，亦不宜承認其發生如法律般之法規創造力，而僅能承認其具有法定外決議之效力，對行政機關不生法律拘束力。又對立法院依預算法第 52 條第 1 項所作成決議之容許性，採取較為寬鬆之看法，認為凡與預算審議權具有正當合理關連之決議，不論其是否表現為「條件」或「期限」之形式，對於行政機關均發生法律上之拘束力，但決議內容仍不得逾越立法院預算審議權之合理範圍，甚至有侵及行政院預算執行權。例如立法院決議要求國家科學技術發展基金下年度應以單位預算特種基金形態編列、或審查公路總局 93 年度預算案時要求「該局須自九十四年度起分年編列經費進行遊園南路之拓寬改善工程」等，其容許性及效力應受質疑，且部分涉及行政部門預算編製權及執行權，似有侵犯行政權之疑義。

#### 六、附帶決議

依預算法第 52 條第 1 項與第 2 項規定作整合解釋，及基於附加條件或期限屬於附款之類型，自應隨主意思表示而存在，故附帶決議其內容應排除附加條件或期限。由於效果僅由「各該機關單位參照法令辦理」，不得逾越法令之範圍，而僅屬建議性質，是以其範圍較難以劃定。

#### 七、各機關對決議事項辦理情形

依審計部最近 3 年度（八十九至九十一年度）總決算審查報告所附「立法院審議總預算案決議事項各機關辦理情形」內容說明，除部分經檢討無法照決議事項內容辦理，如要求各部會員工上下班交通補助費應逐年刪除，因牽涉較廣，為免影響公務人員士氣，經人事局簽奉院長核示：「暫緩檢討」等之外，原則上均依照決議事項辦理或對計畫辦理（業務檢討）情形酌予補充說明。其中向「委員會報告後始得動支預算」之決議，各部會依立法院議程安排作報告後

大致上均獲准同意動支。

## 肆、世界主要國家預算審議制度之比較

### 一、美國國會

- (一) 美國憲法對於國會權力的行使，是依表現形式而區別其效力，國會的決議案計有四種類型，法案 (bills)、聯合決議 (joint resolution) 協同決議 (concurrent resolution) 簡單決議 (simple resolution)。前兩者有法律拘束力，後兩者則只是表達對某項政策的國會意見 (sense of Congress)，並沒有法律拘束力，但依其情形可能產生某種程度的政治效果。
- (二) 美國國會發展出四種決議，並賦予不同效力，主要係考慮「權力分立原則」同時兼顧「議事效率」。「法案及功能上相當於法案者」(bills and functional equivalents of bills) 皆應送呈總統 (批准或否決)，以維護權力相互制衡的體制。國會的決議要產生法律拘束力，就必須讓總統有否決的機會。
- (三) 儘管有分權，但行政與立法部門仍然是一體的，兩者應共享權利，所謂「共享」，即是認為不論是行政或立法部門都不應享有權力可以單獨強迫另一個部門實施自己的意志決定，也不能以單方行為而產生法律規範並拘束他方。在表現形式上，應明示為法律案或共同決議案，在程序上，則必須符合美國憲法所要求的「兩院審議及送呈條款」(Bicameralism and Presentment Clause)。
- (四) 美國「預算案」係以「法律案」之形式，即所謂撥款法案 (appropriation acts)。各項撥款法案之形式、內容或議決程序原則上均與法律一樣，具有法律拘束力。撥款法案係屬法律，仍有總統否決權之適用。
- (五) 美國國會議員為選區利益，經常於撥款法案 (appropriations bills) 中夾帶附加若干新公共福利與建設條款 (riders)，這種以增加撥款案中的金額或撥款案來為地方謀求利益的立法，在美國政治過程中稱為「肉桶立法」(pork-barrel)。對撥款案即預算附加條件之規範，美國聯邦法院提出四個具體限制標準：
1. 預算權的行使必須意在實現「公共利益」。
  2. 國會所附加之條件必須「明確」。
  3. 國會附加之條件，如果和原預算案利益無關，即不具有正當性。
  4. 其他的憲法條款也可能構成對預算權條件的限制，亦即國會不得附加違憲條件。

## 二、英國國會

- (一) 國會制定的法律在英國國法上具有最高效力，所謂議會主義（parliament sovereignty），僅指國會立法行為，亦就制定法而言，單獨「決議」本身並不享有和法律同樣的效力。仍必須是國會多數意思經由一定之程序，並以法律之形式，始能對其他機關或人民產生實質拘束力。
- (二) 英國歷年來不成文法規定，下議院不得為任何增加預算的提案，亦不得作任何條件之附加。

## 三、德國國會

- (一) 德國預算係由「預算法律」與「預算案」所構成，預算法律為年度預算條例之形式，係對於歲入歲出之運用，作個別具體之規定及其他補充規定，預算案為政府預算年度一切收支之編列，預算案係以附件方式，附加於預算法律之後，一併公布。
- (二) 預算法律中，僅能規定與預算案中歲入歲出有關之事項，且其效力僅及於預算法律之適用期間，即所謂「夾帶禁示原則」。預算法律為一種「限時法」，不宜包含與預算審議無關之事項及其他一般性之問題，以免造成法律之不明確性，並影響預算審議之進度。預算法律不能作長期性之規定，亦即不能有超越預算有效期間之規定，違反夾帶禁示之規定，將導致預算法律規定無效。
- (三) 國會擁有「款項動支附記」權，對於預算內容之決議可附加動支條件。當議會審查預算時，款項的使用項目或相關條件尚未成熟有進一步評估、審查之必要，動支限制機制實有助於達成行政與立法兩權之共同利益，避免全有全無，從而避免浪費資源。如已經過評估應予興建或動支，但國會對工程興建或動支內容、方式或招標有一定的意見，而要求行政部門必須提出報告或採取相關措施等，此種附加條件則引發憲政爭議，因容易造成行政責任無法釐清問題。

## 伍、結語

- 一、立法院於審議中央政府總預算案時所作之各項決議，是否為預算審議權範圍並為總統公布法定預算之一部分，而與法定預算具有相同拘束力，具有爭議，並有逾越憲法規定及大法官釋示之疑義。如決議事項有滯礙難行時，可否適用憲法增修條文第 3 條規定覆議程序，憲法並未有明確規定。
- 二、亦有持肯定見解者，認為立法院對歲出預算可部分或全數刪減，則舉重明輕，對預算之執

行附加條件，應為法所容許，且預算法第 52 條已有明定，是故具一定效力。且美國及德國國會審議制度，在一定規範條件下，亦容許對預算動支附加條件之規定。總之，雖容許立法院對預算作主決議或附帶決議，惟其效力仍應視其決議內容是否逾越預算審議權之範圍、侵及行政機關之預算編製權或執行權而定。

三、依預算法第 52 條之規定，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。有關「須俟報告或同意後始得動支經費」決議事項，其決議內容並非繫於將來成就與否客觀上不確定之事實，已逾越預算法第 52 條第 1 項所定之附加條件之範疇，屬「法定外決議」，對行政院原則上不生法律上拘束力，僅屬建議性質，惟仍不能否定其可能具有事實上或政治上之拘束力。

基於考量行政與立法兩權之共同利益，避免全有全無，從而避免浪費資源，是以認定此類決議從此無效，則可能發生立法院將其預算全數刪除之情形，未必對行政部門有利。又以最近三年度對決議事項之辦理情形，原則上，各機關依立法院議程安排作報告後均獲准同意動支，故本於和諧互動關係，建議目前仍應洽請立法院安排報告以獲准同意動支經費，各機關執行上如有面臨困難時，則以專案報院就個案協助解決，由行政院法規委員會提供法制上參考意見，其中有關預算籌編及執行事宜，則由主計處協助處理。

四、另為減少各機關執行上困擾，故在預算審查時，如經機關向立法院作必要說明之後，該院如仍堅持作「俟報告或同意後始得動支預算」之決議時，建議各機關宜協調溝通該院明示所要求之報告內容及其目的，以求明確及符合比例原則，同時為避免因報告議程安排而影響機關基本運作，應儘量限縮凍結經費範圍，並對預算員額內晉用之人員所需人事費、基本業務維持費或履行法定義務之支出等可先行動支之條款列入除外之規定。

## 參考文獻

1. 立法院公報，法律案專輯第 238 輯，預算法修正案。
2. 黃昭元，「立法院決議的效力」，刊於臺灣本土法學雜誌第 21 期，第 133 至 139 頁。
3. 蔡茂寅，「預算主決議與附帶決議之效力」，台大公法論壇學術研討會，93 年 1 月 10 日。
4. 許宗力，「法與國家權力」，論法律保留原則，第 173 至 175 頁。
5. 吳庚，「行政法之理論與實用」第七版，行政處分之附款，第 337 至第 344 頁。
6. 吳文弘，行政院與立法院間預算爭議之解決機制，預算法法制之健全化，91 年碩士論文。
7. 高全國，預算民主統制之研究，以立法院預算審議之界限與效力為核心，91 年碩士論文。
8. 鍾宜家，國會預算審查權限之研究，由肉桶立法等相關法制以論，91 年碩士論文。