

由轉型正義論立法院「以凍代刪」預算之爭議 —兼論主決議和附帶決議之法律效力

黃世鑫*

【摘要】

本文探討立法院審查中央政府預算時，決議預算執行時以「凍」代「刪」所引發的憲政爭議。基本上，預算審查是爲了「落實」法定程序，也必須深入體察預算內容的「財政」實質意義和預算形成過程的「政治」權力關係。換句話說，預算籌編與審議，應歸屬於「政策」形成層次，而立法院對預算審議及執行的監督，必須受自身權限所規範。否則，立法權侵犯行政權所導致的直接結果，除了削弱政府整體的治理能力，危及國民生命財產的安全保障外，更可能造成憲政體制混亂，破壞既有的民主憲政秩序。

關鍵字： 轉型正義、預算審查、預算執行、立法權、行政權、凍結、權限

*國立台北大學財政學系教授。

作者感謝羅傳賢、蔡茂寅、徐永明提出寶貴意見（台北大學公共事務學院主辦公共事務論壇：政黨輪替後政府財政預算之新挑戰，2007.12.3）。



前言

從公元 2000 年所謂政黨輪替後，在短短不到十年的期間，我國中央政府的預算，無論是在編製、審議、或甚至執行、決算階段，均面臨朝野爭議，抵制、杯葛的激烈衝突事端；例如：立法院程序委員會對水患治理、重大軍事採購條例的杯葛，立法院以所謂的主決議、附帶決議凍結預算的執行，以及監察院審計部辦理國務機要費、特別費決算的爭議等，尤其甚者，96 年度中央政府總預算案已逾法定審議期限，達半年以上，仍猶未能議決。這些事端，其導致的直接結果，除了削弱政府整體的治理能力，危及國家、國民生命財產的安全保障外，更已造成憲政體制的混亂，破壞既有的民主憲政秩序，嚴重戕害我國民主政治的發展。

由於這些事端，已脫離一般正常民主政治政黨競爭的常軌，逾越正常民主憲政規範，其是非曲直，與 228 事件、中國國民黨黨產問題，如出一轍，均非現行法律秩序或民主政治運作機制所能審斷。而是正如德國憲法學者 von Arnim 在論及前東德唯一獨享政權達半世紀之社會統一黨 (SED) 之黨產時，提到：「一般而論，這是有關在轉型為法治國和民主政治之過程中，如何處理過去極權制度下之 (獨裁) 政黨的問題，特別是在其在極權統治期間所搜括之財產，應歸屬於何人。」¹ von Arnim 並特別強調，此之「法治國」係指「實質法治國」²。這也就是一般所謂的「轉型正義」(transitional justice)。

換言之，前述之有關我國中央政府預算爭議，並非只是一般正常民主政治體制下之行政 v.s.立法、執政黨 v.s.在野黨、或預算執行 v.s.審計等權力彼此間之爭

¹ "Es geht, allgemein gesprochen, um das Problem, wie die (Einheits-)partei eines totalitären Systems nach dem Übergang zu Rechtsstaat und Demokratie behandelt, insbesondere, wem das in der Zeit ihrer totalitären Herrschaft angesammelte Vermögen rechtlich zugeordnet werden soll." von Arnim(1993), S. 11.

² 「形式」意義的法治國，一直到威瑪共和結束，納粹興起時為主流，指的是「權力分立」、「法律優越」、「法律保留」、和「行政的司法管制」，這種思潮並與「法律實證主義」(Rechtspositivismus) 合流，即「惡法亦法」(Gesetz ist Gesetz)；自一九三三年，因納粹和共黨國家的統治經驗，憲政思潮轉移至實質意義；即基本法第二十條第三款：法律之制定，必須合乎憲政規範 (verfassungsmäßige Ordnung)，受基本權利之限制 (基本法第一條第三款)，甚至基本法的修正，亦受此限制 (基本法第七十九條第三款)，另外，亦不能違反基本法第一條第二款之「不可損害和交易的人權」(unverletzliche und unveräußerliche Menschenrechte)，以及憲法法庭之審查。詳細內容參考：von Arnim(1993), S.54-59.

鄭昆山：「二、立法與法治國的理念。有二個概念很重要：一是形式上法治國的理念、二是實質法治國的理念。在台灣我們應該要特別強調實質法治國理念，意思是人民抗爭的權利，我們應該要尊重人民有抗爭的權利。像今天台灣的法律，都帶著所謂中華民國國家的名稱，從公平正義的概念來思考，我很難加以接受。實質法治國，人民的抗爭權利，我們應該還是持續不斷地加以推動。」(2006年2月26日在台大校友會館舉辦的「轉型期正義」座談會)。



執，而是對法治民主政治³之實值價值內涵認知的錯亂，且其根源，亦係來自對轉型正義的漠視！⁴以致於，在野黨憑其國會之多數，挾形式之民主，赤裸裸的濫用多數暴力。

一、轉型正義的困境

「轉型正義」，所謂「轉型」，確切的說，係指「民主化轉型（democratic transitions）」，也就是：

“By ‘transition’ is meant the shift from a nondemocratic regime type to a democratic one, not merely a change of government or a process of liberalization within an authoritarian regime.” (Barahona de Brito, and Aguilar, González-Enriquez, 2001, p. 11) ,

轉型正義主要係針對二十世紀末期之席捲拉丁美洲、東歐、前蘇聯、和非洲之「自由化」(liberalization) 的浪潮，即唾棄軍事獨裁和極權政體，追求自由與民主過程⁵，而衍生的懲罰或赦免 (punishment or impunity) 之爭議；亦即對「邪惡的過去 (evil pasts)」，社會應該如何處理？並由此引發探究國家對「過去」的處理與其「未來」二者間的關係。轉型正義之意義，不純然只是消極的在於對「過去」懲罰的道德訴求，而是藉由各種可能的懲罰，積極的傳達政治轉化和法治的規範啓示 (normative message)，藉此以深化民主⁶。

“... that the contemporary understanding of transition has a **normative component** in the move from less to more democratic regimes.

³ “...when discretion over policy is provided to all adult members of the community – that is, when the rules that prescribe and proscribe correlated behavior are effectually and continuously self-imposed – the power to exercise choice is democratically constituted and controlled. When such rules are determined by individuals or minority fragments of a community (dictators, oligarchies, plutocrats, elites), power is held and is used undemocratically.” (Tool and Samuels, 1989, p. viii)

⁴ 「台灣目前政治上的許多現象，可以歸諸於台灣轉型過程中，缺乏正義價值的追求；所謂寧靜革命之所以平和，可能是出於許多正義問題的靜默。」(徐永明，2006)。

⁵ 二十世紀以來計有三波：包括二次大戰後之紐倫堡大審 (The Nuremberg International Military Tribunal)，1970 年代中期的南歐：希臘、葡萄牙、西班牙，以及 1980 年代中期由拉丁美洲開始至 90 年代擴展至東歐、非洲、和亞洲。(Barahona de Brito, and Aguilar, González-Enriquez, 2001, pp. 3-4)

⁶ “At the time, I concluded that, despite the moral argument for punishment in the abstract, various alternatives to punishment could express the normative message of political transformation and the rule of law, with the aim of furthering democracy.” (Teitel, 2000, p. vii)



“The phenomenology of transition points to a close tie in the **normative shifts in understandings of justice and law’s role** in the construction of the transition. Indeed, one might conceptualize transitions along a transformative continuum in their relation to the predecessor regime and value system varying in degree from “radical” to “conservative” change.” (Teitel, 2000, pp. 5-6)

具體而言，誠如 Barahona de Brito 等所言：轉型正義所面對的問題，首先必須針對過去壓迫者的「遺毒」應如何加以處置⁷，否則其往往將嚴重危及轉型期過程之穩定：

“One of the most important political and ethical questions that societies face during a transition from authoritarian or totalitarian to democratic rule is how to deal with **legacies of repression**. It is often the problem with the greatest potential to destabilize a transitional process.” (Barahona de Brito, and Aguilar, González-Enriquez, 2001, p. 1)

其次，部份有關法律、道德、和政治之「根本問題」也應予審視，以「確認 (affirm)」法治和民主政府之內涵：

“Further, some of **the most fundamental issues regarding law, morality, and politics** are raised at such times, as societies look back and attempt to understand a collective failure to contain violence, and struggle to find solutions to legacies of violence that may **affirm the rule of law and democratic government**.” (Barahona de Brito, and Aguilar, González-Enriquez, 2001, p. 1)

「很重要的是轉型正義基本上牽涉到現在的社會，如何批判跟詮釋過去威權時代的價值性，甚至於形成相對立的價值觀。也就

⁷“ Legacies of regression have been dealt with in transitional periods through amnesties, trials or purges, through the establishment of truth commissions, by financial compensation, and with symbolic gestures such as the building of monuments or the proclamation of commemorative days of ‘remembering’”. (Barahona de Brito, and Aguilar, González-Enriquez, 2001, p. 1)



是說牽涉到整個社會在某一個時代，某一個時空裡，對過去的事情所涉及到的正義的評價。也因此就是關於一個政權的正當性的共識；透過對話形成批判過去政權、過去的統治的正當性。」(徐永明，2006)

我國在 1987 年 7 月 15 日解除戒嚴，結束長達一世紀的殖民式的極權統治，開啓政治的民主化。半年後，1988 年 1 月 13 日蔣經國總統去世，副總統李登輝繼任，1991 年 5 月 1 日第一次增修憲法，1993 年 2 月 1 日國會全面改選，1996 年 5 月 20 日總統直選，李登輝代表中國國民黨贏得第一任直選總統。直到 2000 年 5 月 20 日，陳水扁代表民主進步黨競選總統，並獲得勝利，才完成所謂的政黨輪替，但在立法院方面，仍然由中國國民黨和其友黨取得多數席位，繼續掌控立法權。

由於這種特殊的歷史因素，故儘管在政黨輪替以後，過去獨裁統治的政黨，表面上，已淪為在野黨，卻仍然享有實質的宰制力量，且其影響力擴及國家、社會各階層；所謂的民主化，只是一種假象；所謂的民主政治，亦是虛有其表，完全不具實質法治國之內涵；民主政治之「規範」，亦仍受到扭曲。2006 年 2 月 26 日，魏千峰在台大校友會館舉辦的「轉型期正義」座談會就指出：

「每個國家都有其政治問題，在政治轉型裡，常常受到舊政權的政治菁英的牽制，很多國家雖然政黨輪替，其國家的國會、執政黨換成民主派人士，但在國會裡大部分是朝小野大，通過法律很不容易。」

同次座談會，鄭昆山亦以東、西德合併之經驗為例：

「從德國的經驗來思考，東德在一九九〇年十月三日併入西德之後，整個德國將東德的法官重新換血、重新考試，假如不夠格擔任民主法治社會的法官，就要去轉行，但是台灣沒有這樣做。我覺得台灣的司法正義，有很大的問題及疑問。台灣法官的水準、意識形態，造成枉法裁判的問題，此部分也有相當大思考的空間。」

職是之故，為何從 2000 年政黨輪替以來，不僅政府的行政部門幾乎完全失能，



行政權未能有效行使，且行政權與立法權、執政黨與在野黨之互動，亦完全背離民主政治之規範與常軌，其問題根源，不言而喻！

蓋這種由長期極權統治，在相當短時間「和平」轉移政權的民主發展歷程，必然存在典型的轉型正義問題⁸。即如陳志龍所言：

「不法的政權結束之後，可是不正義還是留著，不正義的事實要如何來解決？就是要透過各方面來追求真相，才有可能和解，如果不正義要大家忘記，怎麼可能和解。台灣表面上講的是人權立國、憲法民主法治，可是沒有把人權的價值移進來。」(2006年2月26日台大校友會館舉辦的「轉型期正義」座談會)

惟對轉型正義問題，大多置焦於「過去」的重大歷史事件；例如 228 事件⁹、陳文成等命案、以及國民黨黨產問題等之平反、究責，對其對當前和「未來」民主政治的發展、深化，可能產生之阻礙，則予忽視¹⁰。

自公元 2000 年所謂政黨輪替以來，形式上，我國的民主政治的發展，似乎往前邁一大步，但實質上，卻是呈現轉型期的脫序與失控；特別是在中央政府之預算的審議和執行，幾乎已淪為政黨「惡鬥」的場所，完全無視憲法和法律規範，違背民主政治之常軌。以下將就涉及預算執行權之立法院以「凍」代「刪」決議之憲政爭議，加以探討。

⁸ 包括：“How is the social understanding behind a new regime committed to the rule of law created? Which legal acts have transformative significance? What, if any, is the relation between a state’s response to its repressive past and its prospects for creating a liberal order? What is law’s potential for ushering in liberalization?” (Teitel, 2000, p. 3)

⁹ 2006 年 2 月 26 日在台大校友會館舉辦的「轉型期正義」座談會，陳儀深提到：「最近有幾個社團結合二二八受害者家屬，到法院提起告訴，希望透過法律獲得平反並要求加害者賠償，此法律行動主要是期待法院做公正的判決，但法官經常受到社會觀念的影響，如果社會認同還是非常分歧模糊，且二二八的真相與是非尚未完全清楚，此時要期待法官做出正確的判決並不容易。如果只是透過既有的法律程序，會面臨找證據、法律時效等等瓶頸與限制，但是說到政治責任或歷史責任，我們就可以理直氣壯，因此，目前我們需要用「轉型期正義」(Transitional justice)的角度來處理，才能夠說得清楚。」而戴寶村則提到：「據我的觀察，轉型期正義當然也包含二二八的問題，站在歷史正義的轉型，將我的論點和大家互相參考。今天的座談會或是最近幾天紀念二二八的活動，都和二二八有密切的關係。如果將二二八事件當成轉型期的正義來思考時，可包括歷史事實真相的瞭解，...。」

¹⁰ 陳志龍：「轉型期的正義，最主要是觀念問題，就是舊的觀念如何改變，既成的事實如何來追究。我們的觀念還是舊的觀念，由上而下包括政府、政黨以及人民。新的觀念應該是由下而上，和藍綠沒有關係，任何藍綠應該要以人民的利益為利益，紅色應該是由上而下，藍綠應該是由下而上。」(2006年2月26日台大校友會館舉辦的「轉型期正義」座談會)



二、『以凍代刪』：立法權侵犯行政權

根據 2006 年 5 月 29 日自由時報報導：

「近年來立院審議中央政府總預算案，「以凍代刪」的情況日趨嚴重，今【95】年度總預算遭立院凍結額度更高達二千四百餘億元¹¹，創民進黨執政以來的新高紀錄，這些遭凍結的預算，雖已陸續經立院同意解凍動支，但截至上週為止，仍高達七百四十八億餘元遭凍結預算卡在立法院。

由於本會期是否延會，須視明天院會直航修法處理情況而定，一旦確定無法延會，即有近二十個部會單位、逾七百億元的凍結預算，因為來不及在休會前完成解凍程序，而須持續凍結至下會期，屆時，多個單位將面臨斷炊危機及陷入無預算可推動業務的窘境。

目前國防部尚有三百三十二億餘元預算尚待立院解凍，是所有部會中待解凍金額最多的單位，這些費用包括軍用機場噪音防治經費、海軍光華六號、辦理無人飛行載具系統等，而且有部分預算是支應美方的專備款項，延遲付款將產生違約與罰款問題。

至於三十億元的地方政府教師退休專案補助款，也因卡在預算解凍程序未完成而無法動支，恐影響退休教師權益。

其他像國科會的預算若未能儘速解凍，將影響已簽約執行儀器、衛星等預算，延宕的結果，也會產生違約罰款問題；新聞

¹¹ 約佔總預算百分之十六。另 95 年度歲出預算遭刪減 364 億餘元。93 年度凍結四百八十一億餘元，94 年度凍結 2129 億餘元，另根據 2006 年 11 月 27 日自由時報報導：審議中的 96 年度中央政府總預算案分組審查計凍結 1100 億元。



局預算是除人事與水電費外遭凍結四分之三，已形同無預算可以推動業務；考試院與銓敘部預算遭凍結額度也相當高，並多次向立院反應，指預算未解凍已嚴重影響其業務的推動。」

公元 2000 年，政黨輪替前，由於行政權與立法權均為中國國民黨所掌控，且行政權凌駕立法權，雖然立法院之預算審議，形同虛設，立法院淪為行政院之「預算局」。但至少「政策成敗、政治責任之歸屬明確」。惟政黨輪替後，只有行政權歸民主進步黨，立法權則仍由中國國民黨掌握。初期，在政府預算方面，立法院猶能遵循憲法、預算法賦予之權責，對行政院所提之預算案，嚴加把關，對所謂浮濫之支出，加以刪減。但在民主進步黨以「再怎麼野蠻，也不應刪除...」之選戰廣告反制後，立法院乃改弦易轍，以「凍結」替代「刪減」，且不僅凍結之金額達千億元，其範圍更擴及各部會。雖然凍結預算之效果比預算之刪減，表面上，似乎較為輕微，但其實質之影響，卻甚為深遠。

按就政府預算之週期，預算之籌編、執行歸屬行政權，審議歸屬立法權，行政、立法各有所司，權責分明。根據現行法律規定，預算審議後，其執行全屬行政權，行政部門負成敗之完全責任。然以「凍結」替代「刪減」，立法權藉預算之「解凍」得以介入預算之執行，並干預行政權之行使，導致「政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立」。因此，就我國現行預算法之規定，立法院固有刪減預算之權責，但是否得以凍結預算之執行，仍有釐清之必要，且其更可能已涉及憲法之爭議，有違憲之疑慮。

（一）預算案與法律案之本質的差異

由於立法院對歲出預算附加「凍結」之條件，係包括在「總預算」之中，因此，預算案與法律案是否相同，首先應予釐清，因其關係到這種附加「凍結」條件之法律效力的強弱。有關此一問題，大部份的法律學者，往往只是單純的從預算案之需經「三讀」程序，並由總統公布等之形式要件，過度強調其「法律」性格¹²，而忽視預算只是「落實」法律之執行，以及預算之內容之「財政」之實質意義和預算之形成過程之「政治」權力關係¹³。

根據大法官釋字 391 號解釋文明確指出：「預算案與法律案性質不同」；同時於同號之解釋理由書更有具體的說明：

¹² 羅傳賢對於法律學者之論點有相當週延的整理（羅傳賢，2007，頁 78-83）。

¹³ 林紀東亦特別強調「預算之政治的性格」（林紀東，民 66，頁 401）



「預算案亦有其特殊性而與法律案不同；法律案無論關係院或立法委員皆有提案權，預算案則祇許行政院提出，此其一；法律案之提出及審議並無時程之限制，預算案則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，此其二；除此之外，預算案、法律案尚有一項本質上之區別，即法律係對不特定人（包括政府機關與一般人民）之權利義務關係所作之抽象規定，並可無限制的反覆產生其規範效力，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，兩者規定之內容、拘束之對象及持續性完全不同，故預算案實質上為行政行為之一種，但基於民主憲政之原理，預算案又必須由立法機關審議通過而具有法律之形式，故有稱之為措施性法律（Massnahmegesetz）者，以有別於通常意義之法律。」

大法官釋字 391 號解釋特別強調：「預算案實質上為行政行為之一種」，而其須經立法機關審議通過，只是為賦予其「法律之形式」。

除此之外，大法官釋字 520 號之解釋理由書，除再次確認 391 號解釋之見解外¹⁴，對立法院與行政院在執行法律與預算之權責差異，更有明確之解析，並特別指出，行政院對已經立法院審議通過之法定預算，其行政裁量權遠超越一般的法律規定：

「法定預算及行政法規之執行，均屬行政部門之職責，其間區別在於：賦予行政機關執行權限之法規，其所規定之構成要件具備，即產生一定之法律效果，若法律本身無決策裁量或選擇裁量之授權，該管機關即有義務為符合該當法律效果之行為；立法院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（參照預算法第六條至第八條），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

¹⁴ 「預算案經立法院審議通過及公布為法定預算，形式與法律案相當，因其內容、規範對象及審議方式與法律案不同，本院釋字第三九一號解釋曾引用學術名詞稱之為措施性法律，其故在此。」



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。關於歲入之執行仍須依據各種稅法、公共債務法等相關規定，始有實現可能。而歲出法定預算之停止執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情形而定，在未涉及國家重要政策變更且符合預算法所定條件，諸如發生特殊事故、私經濟行政因經營策略或市場因素而改變等情形，主管機關依其合義務之裁量，則尚非不得裁減經費或變動執行，是為所謂執行預算之彈性。」

(二) 立法院「預算審議權」之限制

綜前所述，行政院與立法院在預算案與法律案之權限分際，有其實質上之差異，這種差異，亦反映在對立法院預算審議權之限制。

政府預算週期分籌編、審議、執行、與決算。而依憲法第 59 條規定：行政院於會計年度開始三個月前，應將下年度預算案提出於立法院。第 63 條規定：立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。即依憲法規定，預算籌編權專屬行政院，審議權則專屬立法院。不過，立法院之預算審議，並非毫無限制。憲法學者林紀東表示：

「國會之預算審議權，應受一定限制，憲法縱無明文規定，條理（一般法律原則）上亦應受某程度之限制，此尤於與預算有關之法律，業已制定之時為然。因國會亦應受法律之拘束，國會既自定法律，豈能不予尊重，如對內閣提出執行該法律所必要之預算，竟予否決，寧非自相矛盾？且因此而致內閣不能執行法律，或不履行國家應盡之義務，亦非國會所樂為也」。¹⁵

除此之外，依大法官 520 號解釋理由書指出：「**預算制度乃行政部門實現其施政方針並經立法部門參與決策之憲法建制**，...。」換言之，預算籌編與審議，屬於「政策」形成層次。按政府預算乃是為落實執政者的政策，預算籌編係呈現執政者的政策，所以，預算法第 28 條規定，行政院籌編預算，由確立「施政方針」開始。而立法院係透過「審議權」的行使參與政策之決定，故如毫不加規範，可

¹⁵ 引自：羅傳賢，2007，頁 86。



能如大法官會議 391 號解釋理由書所疑慮的：「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。」

有關立法院預算審議權之限制，首先，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，故立法院只有消極的刪減權。不僅如此，依大法官會議 391 號解釋文：

「立法院依憲法第六十三條之規定有審議預算案之權，立法院於審議中央政府總預算案時，、、、雖得為合理之刪減，惟基於預算案與法律案性質不同，尚不得比照法律案之方式逐條逐句增刪修改，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。蓋就被移動增加或追加原預算之項目言，要難謂非上開憲法所指增加支出提議之一種，復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，有違行政權與立法權分立，各本所司之制衡原理，應為憲法所不許。**」

換言之，立法院亦不得對各機關原編預算之數額在「款項目節」等科目之間作移動增減。否則既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。

其次，預算法第 1 條明文規定：中華民國中央政府預算之籌劃、編造、審議、成立及執行，依本法之規定。即立法院預算審議權之行使，亦受預算法相關規定之制約。依預算法第 49 條規定：預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，其中歲入以**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。此種以「擬變更或擬設定」之收入或支出為主要之審議項目，即所謂的「部份審議制」。此種規定，一方面固然係考慮立法院審議預算之人力、物力、和時間的限制，但另一方面，則係基於政府之施政，有其延續性，不宜年年更動，增加其不確定性。

再者，與此相關的為，根據預算法第 5 條之規定：稱經費者，謂依法定用途與條件得支用之金額。經費按其得支用期間分左列三種：一、歲定經費，以一會



計年度為限。二、繼續經費，依設定之條件或期限，分期繼續支用。三、法定經費，依設定之條件，於法律存續期間按年支用。**法定經費之設定、變更或廢止，以法律為之。**此亦即，立法院於審議預算時，對「法定經費」，在法律未**變更或廢止之前**，不得任意刪減。

除此之外，為免立法院藉預算之審議，杯葛政府之施政，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，並於會計年度開始十五日前由總統公布之；預算中有應守秘密之部分，不予公布。且若立法院未於第 51 條規定之期限，完成審議，第 52 條規定，除新興資本支出及新增計畫外，各機關得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。

（三）主決議和附帶決議之法律效力¹⁶

按立法院對預算之凍結，主要係根據預算法第 52 條規定；依預算法第 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¹⁷。立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理。第 1 項對特定預算科目附加條件或期限所作之決議事項，立法院視為主決議。

首先，值得注意的是，第 52 條係規定於第三章：預算之審議，而非第四章：預算之執行，故其主要應係**規範立法院預算審議權之行使**。換言之，立法院於審議預算之際，無論是就特定之預算項目附加條件或期限¹⁸，或於審議預算案所通過之一般性的附帶決議，均不得違背法律。如果立法院決議逾越憲法所定職權範圍，或與憲法規定抵觸，則依大法官會議 419 號、264 號解釋，該項決議即屬於建議性質、或自不生效力。

其次，預算法第 52 條係於八十七年十月二十九日所增訂。在此之前，立法院於每年度審議通過總預算時，亦通過該年度之「中央政府總預算執行條例」或「中央政府預算執行暫行條例」（85-87 年度），作為執行預算之依據。依 81 年度中央政府總預算執行條例第 13 條規定：「立法院決議通過之總預算所訂應行辦理事項或注意事項，應由各該主管機關依照辦理，並由行政院主計處、財政部及審計機關，分別就其主管事項負責監督，並於次會期將辦理情形向立法院提出報告」。88

¹⁶ 羅傳賢（2007）第四章有相當詳盡的分析。

¹⁷ 這項規定有矛盾的地方；因所謂法定預算係指經立法程序而公布者，審議中的預算或審議通過尚未經總統公布者，均非法定預算，立法院如何附加條件或期限？

¹⁸ 「在預算科目項下陳述要求行政機關應辦理事項，由於此種決議係附著於預算科目併同處理，其後隨預算審議經由全院聯席會議、院會二及三讀程序」（黃耀生，2004）。



年度以後，因暫行條例期限屆滿後，為持續以後年度預算執行，經檢討將相關規定納入88年度中央政府各機關單位預算執行要點第52點規定：「立法院決議通過之總預算案所訂應行辦理事項或注意事項或附帶決議，應由各該主管機關參照辦理」（黃耀生，2004）。

八十七年配合預算法之全盤修正，增訂第52條。該條文草案係由當時的黃國鐘立委所提出，原草案之內容為：「法定預算之附帶決議及注意事項，應由各機關依法遵照辦理。」其理由，依黃國鐘立委之說明，係為「避免行政機關不把本院所提之『附帶決議』與『注意事項』放在眼裡」；同時，其並將草案之內容修正為：法定預算之附帶決議及注意事項，應由各機關**依法律**遵照辦理，主要理由為：「違反法律的附帶決議或注意事項不生法律之效力，這亦符合法治國家的原則，同時亦可防止委員同仁隨意提出『附帶決議』與『注意事項』。」在委員會討論中，洪昭男委員認為附帶決議與注意事項並無不同，同時，建議依照中央政府預算執行暫行條例第二十二條規定，將「遵照辦理」修正為「參照辦理」，獲得委員會委員之支持，最後委員會審查通過之條文為：「法定預算之附帶決議，應由各機關依法參照辦理。」然至朝野黨團協商時，通過之條文內容，即為現行條文；但其協商理由，未明；不過，如由黃國鐘立委於提案之立法理由觀之，其應係參照民法第九十九條第一項：「附停止條件之法律，於條件成就時，發生效力。」，並由其而引申：「附帶決議及注意事項有可能附動支預算之停止條件」。

綜上，由立法院增訂此一條文之立法意旨，五十二條第一項規定之主要內涵，在於限縮法定預算之「動支授權」的權限，立法院得於預算完成立法程序後，於執行時，仍有介入之餘地。而其法律效力為何，即對行政部門執行預算有何約束力，除了視該項決議是否逾越立法院之職權或有無抵觸憲法或法律而定外。亦決定於憲法對行政部門之「預算執行權」的保障程度。至於第二項之附帶決議，則應僅具「建議」之性質¹⁹。

¹⁹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。（黃耀生，2004）這種論點，完全曲解凍結預算之意義；凍結預算不是單純只是預算「金額」多寡，而是立法院逾越「審議」權。除此之外，如前述，立法院之預算刪減權，亦有學者認為並非毫無限制。

亦有學者認為，預算附加決議係突顯我國立法院於審議預算並無撥款權之困境，立法委員採取預算審查後附加條件之決議，以達成相當於美國國會撥款委員會的實權效益。（黃耀生，2004）這種論點，顯見對美國國會與總統之預算權之分配之無知。按美國國會與總統之間，百年來一直爭奪預算權

（"The fundamental struggle over the budget is thus between the president and the Congress. The politics



除此之外，羅傳賢根據歷次大法官對有關預算決議之解釋的分析，得到如下之結論：

「總之，大法官以憲法有無明文規定之形式為實際判斷標準，輔以引用權力分立或責任政治之實質判斷基準作為理由之論據、再者，司法院大法官會議之見解，均未承認立法院之預算單純決議具有直接拘束其他機關之效力。

由以上解釋可知立法院對預算案之審議，其所能扮演的角色絕非全能，而僅能發揮消極把關之功能，不宜進而於積極任事之心態下，擅作主張，甚至自以為是的附加決議。」（羅傳賢，2007，頁 166）

（四）預算凍結之法律效果

誠如前述，立法院凍結預算之主要目的，在於藉預算之「解凍」，得以介入預算之執行，並干預行政權之行使。然預算法第 1 條明文規定：中華民國中央政府預算之籌劃、編造、審議、成立及執行，依本法之規定。同時，就預算法之內容，關於預算之籌編、審議、及執行，分別於第二、三、四設專章加以規定，行政院籌編、執行預算之權限與立法院之審議預算之權限，劃分清楚、明確，各有所司。遍查整部預算法，並未賦予立法院得以凍結預算。

有關預算之執行，依預算法第 2 條之規定，預算經立法程序而公布者，稱法定預算；在法定預算範圍內，由各機關依法分配實施之計畫，稱分配預算。第 55 條：各機關應按其法定預算，並依中央主計機關之規定編造歲入、歲出分配預算。即預算經立法院審議通過並經總統公布成為法定預算後，各機關即應編造歲入、歲出分配預算，而據以執行。且在有關預算執行的第四章，除第 61 條規定，各機關執行歲出分配預算，應按月或分期實施計畫之完成進度與經費支用之實際狀況

of the budget are dominated by the saga of that struggle.” Shuman (1988), p.16), 而美國憲法最初將全部之預算決策權，均賦予國會，總統只有執行權(“The Founding Fathers gave to Congress virtually every power over the budget. These powers are enumerated in Article I of the Constitution: Sec. 8.” Shuman (1988), p.16)。一直到 1921 年，國會才逐漸釋出部分預算權 (The Budget and Accounting Act of 1921, by which Congress delegated power over the budget to the president, was a historical watershed. (Shuman (1988), p.23))。



逐級考核之，並由中央主計機關將重要事項考核報告送立法院備查者外，並無立法院可以置喙之餘地。

除此之外，依大法官會議 520 解釋理由書明確指出：

「預算制度乃行政部門實現其施政方針並經立法部門參與決策之憲法建制，對預算之審議及執行之監督，屬立法機關之權限與職責。...法定預算及行政法規之執行，均屬行政部門之職責，其間區別在於：賦予行政機關執行權限之法規，其所規定之構成要件具備，即產生一定之法律效果，若法律本身無決策裁量或選擇裁量之授權，該管機關即有義務為符合該當法律效果之行為；立法院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（參照預算法第六條至第八條），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。關於歲入之執行仍須依據各種稅法、公共債務法等相關規定，始有實現可能。而歲出法定預算之停止執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情形而定，在未涉及國家重要政策變更且符合預算法所定條件，諸如發生特殊事故、私經濟行政因經營策略或市場因素而改變等情形，主管機關依其合義務之裁量，則尚非不得裁減經費或變動執行，是為所謂執行預算之彈性。」

據此，憲法賦予立法院之權限和職責為預算之「審議和執行監督」。立法院審議預算之法律效力，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。」執行監督又分為「執行中」之監督和「執行後」之監督，即決算。「執行中」之監督，主要為預算法第六十一條規定：各機關執行歲出分配預算，應按月或分期實施計畫之完成進度與經費支出之實際狀況逐級考核之，並由中央主計機關將重要事項考核報告送立法院備查。

根據歷年來的經驗，就主決議之內容，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) 要求行政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) 要求各機關應檢討特定業務或調整計畫執行方式。(黃耀生, 2004)。與凍結預算有關者, 主要為(一)、(二)。但就實際情形, 立法院對各機關預算之凍結, 五花八門, 且除其所設定之條件明顯干預預算執行之行政權外, 所凍結之項目, 亦顯然違法。

例如, 根據2006年11月27日自由時報報導, 立法院審議96年度中央政府總預算案, 分組審查計凍結1100億元, 其中, 立法院科技及資訊、預算及決算委員會審查, 九十六年度國家通訊傳播委員會(NCC)預算案, 決議凍結NCC百分之五十、新台幣二億七千三百八十八萬七千元人員維持費, 須待擬妥第三代行動通訊業務管理規範, 向立院科資委員會報告後, 始得動支。2006年11月26日東森新聞: 行政院訴願會認定追討黨產公投提案合於規定, 國民黨立法院黨團26日上午表示, 中選會無視公審會否決黨產公投案, 仍續動後續事宜, 國民黨團將全數凍結或刪除中選會相關單位預算。

就這二個案例, 首先就其所設定之條件, 所謂「第三代行動通訊業務管理規範」, 係屬 NCC 之行政權, 立法院並非行政院之上級機關, 立法院對行政機關之業務執行, 固有監督權, 但應就其是否違反相關法令, 或有無怠忽職守, 未依法令執行職務, 加以監督, 且如有違法或失職, 也應依相關法律規定和途徑處理, 似不得直接介入行政業務之辦理。另有關中選會對黨產公投案之辦理, 亦純屬「法律」層面之爭議, 國民黨立法院黨團如認中選會之處理, 與法律規定不符, 亦應循行政救濟或釋憲解決, 否則, 其無異於要求中選會違法。其次, 就被凍結的預算, 如 NCC 之人員維持費, 或中選會之全數預算, 除業務費或部分設備費外, 均屬「法定經費」, 除非修改或廢止相關法律, 否則, 立法院亦不得刪減, 遑論凍結。

結語

根據 2006 年 1 月 12 日中央社報導:

「立法院長王金平今天在總預算案三讀後說, 相關預算提案, 只是用以監督、制衡行政部門的作為; 預算凍結案也沒有實



質意義，過去從沒有未能解凍的前例。但他不願評論立法院是否擴權。

王金平晚間在議場外接受媒體詢問時說，九十五年度中央政府總預算案刪減新台幣三百六十四億餘元，達歲出幅度百分之二點三。

他說，預算凍結案「沒有任何實質意義」，只要求專案報告，用以監督、制衡行政部門的作為，過去也從未有預算凍結案未能動支的前例。立法院只是盡監督之責，行政部門說明後就可以順利通過預算。

綠營質疑立法院部分預算提案擴權、癱瘓行政部門，王金平說，「不能做如是觀」，這只是要求行政部門改善施政，再向立法院報告；立法院加一層監督政府，不會讓施政窒礙難行，也符合人民期待。

至於新聞局預算遭刪，他說，這是某黨團有立委不滿施政，認為新聞局有爭議，才有懲罰性的做法，這也是難免。

被問到立法院是否擴權？王金平說，他無法批評立委提案，但認為，今年預算審查比去年平順，協商過程也蠻順利的，去年十二月十九日協商至今，案子不少，可以如期完成審查，他感到欣慰。

王金平說，「少數議題難免有牽制性的做法」，都應被視為監督政府作為，「只能做如是解釋」。他不認為相關提案有礙施政或讓部會沒錢花。」



由立法院王院長之發言，顯見立法院凍結預算，完全視為一種「政治操作」，並未顧及其可能衍生的憲政爭議。表面上，似乎如其所言：「預算凍結案『沒有任何實質意義』，只要求專案報告，用以監督、制衡行政部門的作為」，但實質上，預算凍結案係脅迫、「懲罰」行政部門，最有效的工具。

當然，或許也真如王院長所言：「過去從沒有未能解凍的前例」，故行政院也便直行事，對此一關係立法院、行政院重大預算權限爭議的問題，也未曾循求釋憲途徑，做一根本的解決。

不過，如果那天預算凍結案不再是「沒有任何實質意義」，例如：距年度結束只有 3 個月，2006 年 9 月 28 日的一項報導指出：

「**中華民國殘障聯盟** 23 個團體代表共 40 餘人至立法院陳情：立法院審查 95 年度中央政府總預算時，凍結了『台灣健康社區六星計畫』相關預算的百分之三十；其中涉及弱勢福利項目包括內政部的『社區關懷據點實施計畫』、『照顧服務社區計畫』、『托育照顧服務社區化計畫』及勞委會『多元就業開發方案』，經費高達 8 億，已影響 8568 人就業機會，及中低收入者居家照顧服務的經費補助。殘障聯盟和社福團體 40 多位代表，今天到立法院向院長王金平院長及各黨立院黨團陳情，要求把解凍案納入各相關委員會最優先的議案。」

相信，行政院再也不能存有駝鳥心態。



參考文獻

一、中文部份

- 林紀東（民 66），中華民國憲法逐條釋義第二冊，再版，台北：三民書局。
- 徐永明（2006），追求台灣政治的轉型正義，南方快報，2006 年 12 月 20 日，名家專欄。
- 孫克難（1993），促進國防資源的有效運用—從戰機特別預算談起，財團法人張榮發基金會國家政策研究中心主辦：八十三年度中央政府總預算評估研討會（1993. 4. 17）。
- 黃世鑫（1990/2000），民主政治與國家預算：我國政府預算政策之形成，台北：國家政策研究資料中心。
- 黃世鑫（2000），兩德統一後之前東德 SED 黨產的處理經驗：他山之石，新世紀智庫論壇，9 期，頁 79~88。（曾發表於民主進步黨主辦：黑道、派系與財閥問題研討會，1999. 12. 21~22）
- 黃耀生（2004），立法院審議預算附加決議之效力—法制面與實務面之探討，行政院主計處第一局。
- 羅傳賢（2007），從五權憲法原理檢視立法權預算決議之合法性，台北：五南。

二、英文部分

- von Arnim, Hans Herbert(1993), *Wem steht das Vermögen der DDR - Parteien zu?* Baden-Baden: Nomos.
- Barahona de Brito, A. and P. Aguilar, C.González-Enriquez (2001), Introduction, in: A. Barahona de Brito and P. Aguilar, C.González-Enriquez (eds.), *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies*, Oxford University Press, pp. 1-39.
- Shuman, Howard E. (1988), *Politics and the Budget: The Struggle between the President and the Congress*, 2nd Ed., New Jersey: Prentice Hall.
- Teitel, Ruti G. (2000), *Transitional Justice*, Oxford University Press.
- Tool, Marc R., and Warren J. Samuels (1989), Introduction, in: Marc R. Tool and Warren J. Samuels (eds.), *The Economy as a System of Power*, second ed. Completely revised, New Brunswick (U.S.A.) and Oxford (U.K.): Transaction Publishers, pp. vii-xi.



On the Budget Block instead of the Deletion in Legislative Yuan by Transitional Justice: a Reference to the Legal Effect of the Main Resolutions and the Attached Resolutions

Shih-sin Huang

【Abstract】

This thesis presents the constitution debate, resulted from the decision of blocking budget instead of the deletion when the Legislative Yuan reviews the budget of central government in Taiwan. Basically speaking, budget review, in accordance with its law procedure, should shed a light on the essential meanings of public finance and the political power relations of budget formation. In other words, budget planning has to reveal a particular field of policy formation. Meanwhile, when the Legislative Yuan supervises budget execution and review in competence, it should also be regulated by norms. Otherwise, the legislative power may infringe the executive power, and, in addition to undermine government's overall governance capacity, threatening the national security of life and property, the more likely is to cause confusion in the constitutional systems and let the existing orderly democracy crippled.

Keywords: transitional justice,, budget review, budget execution, legislative power, executive power, budget block, competence

