

政府恆久預算之研究

The Study of Government Permanent Budget

莊振輝

摘 要

恆久預算並未設定期限，僅設定支用條件，並依設定之條件按年永久支用。外國皇室之經費及法定義務支出多具有恆久經費性質，立法機關不須逐年審議。其設立之目的係基於對皇室之尊重，以及刪法定經費將徒勞無功。若廢止或修正法律，以及變更設定之條件或期限，則恆久經費隨之變動。因法定經費具恆久之性質，且美、英等先進國家均設有恆久經費，復可改進預算制度，並避免預算審議延宕，我國之恆久經費可酌加修正後恢復設置。立法院仍可掌控預算之審議與監督。本論文提出三項建議，一為設立新型態之恆久經費，二為以落日預算為原則，恆久預算為例外。三為抑制法定經費之擴增趨勢，俾政府有編列預算之裁決空間。

Abstract

It does not set up disburse terms for permanent budget, only set up expending conditions to use permanently by every year. Most of royal allocations and statutory obligations have permanent allocations characteristic, legislature don't need to review year by year. The purpose of setting up permanent budget is respecting for the royal family, and deleting allocations for legal expense is no use. The permanent budget will change by abolishing or revising act, and modifying conditions or terms. Allocations for legal expenses have permanent characteristic, it can improve budget system and avoid delayed of budget review. U. S. A. and United Kingdom also have permanent budget, ours can add the revision of setting up recovery. Legislative Yuan also can control budget review and supervision. The study propose three suggestions, first is setting up a new style of permanent budget, second is using sunset budget as principle, expect permanent budget, third is inhibiting the expand trend of allocations for legal expenses. It can have discretion space for complicating budget by government.

壹、前言

政府機關執行預算，依其支用是否設定終止日期分類，可區分為落日預算（sunset budget）及恆久預算（permanent budget）二類。此二種預算係相對之名詞，前者之支用有時間限制，當已屆設定之終止期限則不得再行支用，應由公庫收回列入歲計賸餘，作為以後年度編列預算之財源。後者則未設定終止期限，除非變更原設定之用途或條件，否則立法機關不予逐年審議。各項不同之經費有不同之支用期限，部分係法律之規定，部分則由最高行政機關統一設定，執行機關也可自行設定，但應經最高行政機關之核定。支用期限可以一定程序將之提前或延後。我國於民國87年修正《預算法》，刪除恆久經費，迄今已逾19年。因此，各界普遍對於恆久經費較為陌生。恆久經費可以經由重新定義，而賦與迥異於傳統之新型態，有助於我國預算制度之賡續改革而臻於完善。職是之故，本文探討傳統之恆久經費，並建構新型態之恆久經費。

政府各機關、各政事所編列之計畫及其各項經費，組成政府預算之內容。故經費係公共預算之重要概念。落日預算所編列者為落日經費（sunset allocations），恆久預算所編列者為恆久經費（permanent allocations）。本文首先研究恆久預算之意義、性質、目的、變動，並比較歲定經費、繼續經費與恆久經費之差異。其次自立法意旨與條文研析恆久經費改為法定經費。再研析設立恆久經費之可行性，最後綜合

本論文之研究結論提出具體改進建議事項。

貳、恆久預算概論

司法院大法官會議釋字第391號闡釋，政府預算之本質與法律不同，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。

該解釋文係指預算與法律之基本原則，二者均有例外情況。法律之例外為限時法，並非無限制的反覆產生其規範效力，制定並頒布法律時已明定其施行期間。例如《擴大公共建設投資特別條例》第16條規定：「本條例自公布日施行至中華民國九十八年十二月三十一日止。」該條例之公布日為93年6月13日，施行期間僅有5年6月17日。¹預算之例外則為恆久經費，並非每一年度實施一次即失其效力，而係反覆施行至設定之法律變更或廢止。

一、恆久預算之意義

相對於落日預算之設定最終支用截止日期，恆久預算並未設定期限，僅設定支用條件，並依設定之條件按年永久支用。

（一）皇室經費

外國皇室之經費通常屬於恆久經費，原則上一經設定後可以永久支用，但仍應視各國實務規定而定。英國議會於1689年建立王室支出制度，每年固定撥款60萬英

¹ 《中央法規標準法》第13條規定，法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第三日起發生效力。93年6月13日公布，自15日起生效。

鎊額度供王室支用，稱為「王室年俸」。²嗣後逐漸增加，國庫於2016會計年度撥款約4,200萬英鎊。³皇室尚有私產收入及投資收入，因此總支出超過撥款金額。英國中央政府預算將皇室之經費列入「界下項目」（below the line items），國會並不逐年審議，屬於恆久經費之性質。

日本於第二次世界大戰前制定之《大日本帝國憲國》，俗稱《明治憲法》，第66條規定：「皇室經費依現在定額，每年由國庫支出之，除將來須增額者外，毋須經帝國議會之協贊。」⁴二戰後在當時駐日盟軍統帥麥克阿瑟（Douglas MacArthur, 1880—1964）主導下，制定新《憲法》，刪除該條之規定並沿用迄今。另制定第88條規定：「皇室之一切財產屬於國家。皇室之一切費用必須列入預算，經國會決議通過。」內閣依據《憲法》規定，每年將皇室費用編入預算，由國會逐年審議。⁵因此現行皇室經費屬於歲定經費而非恆久經費。

（二）法定義務支出

除皇室之經費外，只要一經設定後除非有變動，否則毋須經立法機關重行審議者，均具有恆久預算之性質。英國中央政府之收入分為一般收入（ordinary revenue）及特別收入（extra-ordinary revenue）。前者不須經過國會逐年審議，後者則每年必須經過國會審議通過。支出則分為臨

時性支出（supply service）及永久性支出（consolidated fund service）。前者必須經過國會逐年審議，通過後始能動支；後者毋須經過國會逐年審議。⁶英國之一般收入及永久性支出具有恆久預算之性質。美國國會對於聯邦政府之法定義務支出採取永久撥款方式，亦屬恆久經費。

二、恆久經費之性質

恆久經費具有下列二項性質：

（一）立法機關不逐年審議

政府部分經費具有恆久性質，例如公務人員之薪俸，只要政府存在一天必然需要公務人員管理政府，因此其薪資永久發放。又如維持政府機關之基本運作費用，只要機關存在一天則必須支付，否則機關無法運作。個別機關可能裁撤，但是不可能裁撤所有機關。此種經費究竟屬於歲定經費抑或恆久經費，關鍵在於立法機關是否逐年審議。必須逐年審議者屬於歲定經費，一經設定後除非變更設定之條件或金額，否則不需審議者屬於恆久經費。世界各國規定不一，美、英等國均不逐年審議。

（二）未用罄經費不以發生債務或契約責任為要件，得轉入下年度繼續支用

歲定經費於會計年度結束後，其未經使用經費應即停止支用。已發生而尚未清償之債務或契約責任部分，若經核准得轉

² BBC NEWS, “Queen to receive £6m pay increase from public funds”, 27 June 2017. retrieved Sep. 12, 2017 from : <http://www.bbc.com/news/uk-40412343>.

³ 彭建，〈英國政府預算制度的演進及特徵〉，《東北財經大學學報》，2008年第2期（總第56期），頁45-49。

⁴ 日文漢字均典出我國古籍。明治《憲法》使用協讚二字，協助輔佐之意，源出於《三國志·蜀志·卷四十二·來敏傳》：「與尚書向充等並能協贊大將軍姜維。」取自《維基文庫》<https://zh.wikisource.org/wiki/%E4%B8%89%E5%9C%8B%E5%BF%97/%E5%8D%B742#.E4.BE.86.E6.95.8F>

⁵ 日本財務省，《平成27年度予算》（東京：自印，2015年），頁39。

⁶ 涂懷瑩，〈由民主國家之國會預算權論立法院預算權之行使〉，《法律評論》，第54卷第8期，頁14-23。

入下年度列為以前年度應付款或保留數準備。相較於歲定經費之「會計年度」觀念，繼續經費係建立於「多年度會計期間」之觀念。於設定之期間內不以發生債務或契約責任為限，只要未經使用部分即可轉入下年度繼續支用，但仍必須經申請保留之程序。設定期間終了後若仍有未經使用之經費，則必須依《預算法》第72條規定，年度終了前已發生債務或契約責任者，始得申請保留轉入次年度繼續支用。⁷

綜上，各種經費係以設定期間作為年度結束後，得否申請保留之要件。準此，恆久經費既未設定期間，則不以發生債務或契約責任為要件，可保留轉入次年度繼續支用。但下述二點不可不明。

1. 主管機關自行決定是否轉入次年度

依同法第76條：「繼續經費之按年分配額，在一會計年度結束後，未經使用部分，『得』轉入下年度支用之。」條文中之「得」字並不具強制性，可由主管機關視情況決定是否轉入次年度，或不再支用繳回國庫。準此，恆久經費也是由主管機關決定，而非「應」轉入下年度支用，「應」字具強制性，並未授權主管機關自行決定。

2. 可於法律明定保留之條件

以上係依預算學理研析恆久經費之性質，法律若未明定則依法理。政府若認為恆久經費之保留必須以發生債務或契約責任為限，可於法律條文明定之，則優先適用法理。

三、恆久經費之目的

設立恆久經費之目的有二：

(一) 對皇室之尊重

君主制（monarchy）國家之君主為國家元首，縱使虛位元首仍然是國家之象徵，對外代表國家，對內透過內閣統治臣民，當然僅係象徵性之統治。因此英國政府稱為「女王陛下之政府」（Her Majesty's Government），政府機關均冠以Her Majesty名稱，例如財政部稱為“Her Majesty's Treasury”；英國軍隊稱為“Her Majesty's Armed Forces”。⁸日本於第2次世界大戰前甚至將天皇神格化。⁹部分國家為表示對君主之尊重，將皇室經費列為恆久經費。

(二) 刪法定經費徒勞無功

議會審議預算是否得刪法定經費？就學理而言應不得刪減，因為刪除後相對人若提起訴訟，請求機關支付法律所規定之支出。例如公務人員依據《公務人員俸給法》規定請求給付之薪俸，購買公債者要求政府依據《民法》有關債權債務之規定，給付還本付息支出。法院顯然會判決原告勝訴，則政府除照規定支付法定支出外，尚需負擔延遲利息費用及損害賠償，故刪法定經費將徒勞而無功。部分國家將法定義務支出列為恆久經費，議會不需逐年審議，當然也不會有刪減或刪除之情事發生。

⁷ 莊振輝，〈預算法逐條釋論及案例解析·下冊〉（臺北：自印，2011年），頁1137-1138。

⁸ 莊振輝，〈政府預算依體制分類之研究〉，《主計月刊》，第720期，2015年12月，頁38-43。

⁹ 藤間生大，〈繼體天皇擁立の思想的根柢—万世一系・天皇神格化の思想の確立〉，《歷史評論》，1960年2月号，第114期，頁14-23。

四、恆久經費、歲定經費及繼續經費之比較

為充分瞭解恆久經費、歲定經費及繼續經費之性質異同，茲列表說明如次：

(一)期限

恆久經費未設定期限，故可按年永遠支用。歲定經費及繼續經費均設定支用期限，前者以一會計年度為限，後者依所須執行期間設定期限，其執行期間當然必須超過一個會計年度，否則屬於歲定經費性質。至於是否設有上限，法律並未作限制，視其實際需要而定。中央政府實務上編列最長者為「中央政府採購高性能戰機特別預算」，自民國82年度至90年度，長達9年。地方政府則為「臺北都會區大眾捷運系統建設計畫後續路網南港線東延段特別預算」，自91年度至101年度，更長達12年之久。¹⁰

(二)條件

無論何種經費均必須設定條件，條件

為經費成立之要件之一。歲定經費中例如公務員薪俸，其條件於《公務人員俸給法》設定之。公務人員之俸給，分本俸（年功俸）及加給，俸級、俸點、職務加給、技術或專業加給、地域加給等，均有詳細規定。各機關動支人事費給付薪資，必須依照該法及相關行政命令所設定之條件發放。繼續經費中例如機關興建辦公房舍，其條件於預算中設定，包括樓層、樓板面積、工程管理費等。日本戰前之皇室經費屬於恆久經費，其條件於《皇室典範》及《皇室經濟法》等法律設定之。天皇、內廷皇族、宮家等如何界定，其經費包括內廷費、宮廷費、皇族費等均有規範。

(三)設定、變更及廢止

恆久經費一經設定則永久支用，因此其設定較為嚴格，僅能依據法律為之，不得以行政命令、契約等設定。既由法律設定則其變更或廢止亦僅能由法律為之。歲定經費及繼續經費除依據法律設定外，亦可以預算設定之；其變更或廢止亦同。

恆久經費、歲定經費及繼續經費比較表

經費種類	恆久經費	歲定經費	繼續經費
期 限	未設定期限	設定期限為一年	依執行所需期間設定期限
條 件	設定條件	設定條件	設定條件
設定、變更及廢止	依據法律	依據法律、行政命令、契約或預算	同歲定經費

資料來源：本研究編製

五、恆久經費之變動

恆久經費並非一經設定後永遠不能變動，下列情況可以變更之。

(一)廢止法律

恆久經費因關係重大必須以法律設定，設定之法律若予廢止，則恆久經費自然隨之廢止。

¹⁰臺北市政府主計處，《臺北市政府主計處志》（臺北：自印，2006年），頁165。

(二)修正法律取消恆久經費

恆久經費可以《憲法》或法律廢止之。例如上述日本於二戰後修憲，取消原來皇室經費不必逐年經過國會審議之規定。我國於民國87年修正《預算法》，刪除實施逾66年之恆久經費規定。

(三)變更設定之條件

若僅變更設定之條件而不設定期限仍屬恆久經費。日本於明治22（1899）年制定《皇室典範》，與《憲法》同層級¹¹，規範皇位繼承順序、皇室制度與結構等相關之法律。明治40（1917）年及大正7（1918）年制定《皇室典範增補》。¹²當時皇族經費屬於恆久經費，皇族之身分變更後其設定之條件隨之變更，但仍屬恆久經費。

(四)設定期限

恆久經費本不設定期限，一旦設定期限則失去恆久性質，變更為歲定經費或繼續經費。若設定之期限為一年則為歲定經費，若超過一年則為繼續經費，於設定之期限內分期繼續支用。例如某法律所設定之法定經費原屬恆久經費，嗣後修正該法律為落日法或限時法，則原恆久經費因已設定期限，而改變其性質為歲定或繼續經費。

參、恆久經費改為法定經費之研析

恆久經費並非新設，自民國21年制定《預算法》當時即有恆久經費之規定，至87年修正《預算法》始刪除之。修法後已歷近20年時間，是否有必要恢復恆久經費之設置，首先探討當年刪除恆久經費之緣由。

依法律規定之義務支出均具有恆久經費之性質，只要法律未廢止，政府依法必須編列預算而為強制性支出（mandatory expenditure）。公務員薪資係依據《公務人員俸給法》之規定發給，公債之還本付息支出係依據《民法》有關債權債務之規定支付，屬於法定經費殊無疑問，但究竟屬於歲定經費或恆久經費則仍有待釐清。三種經費之劃分攸關其編製、審議及執行，其關鍵則在於審議。歲定經費必須逐年審議，繼續經費及恆久經費若仍須逐年審議通過後始能支用，則劃分經費種類之意義不大。茲研析如次：

一、預算法有關恆久經費之遞嬗

我國於民國21年制定《預算法》，第5條規定經費分為歲定經費、繼續經費與恆久經費等三種。此後歷經26年、37年、42年等三次全案修正，以及46年、48年等二次少數條文修正¹³，均維持恆久經費之規定，60年再作全案修正，行政院原提修正草案擬刪除恆久經費，但立法院程烈委員認為公債之本利、林園管理費、聯合國之經費、五星上將之優待費用等，均為經過一次立法後，祇要不廢止，均不變更，係所謂之「恆久經費」，決議仍予維持。¹⁴ 87年復作全案修正，始刪除恆久經費之規定。

¹¹ 日本於第二次世界大戰後制定之新《皇室典範》，屬於法律，其位階在憲法之下。

¹² 伊藤博文，《帝國憲法義解·皇室典範義解》（東京：丸善株式會社，1935年），頁131-193。

¹³ 依據行政院訂頒之《中央行政機關法制作業應注意事項》第4點規定，修正條文達全部條文二分之一者，稱為全案修正；修正條文在4條以上，未達全部條文之二分之一者，稱為部分條文修正。修正條文在3條以下者，稱為少數條文修正。全案修正俗稱大修，少數條文修正俗稱小修。

¹⁴ 莊振輝，《預算法逐條釋論及案例解析·上冊》（臺北：自印，2011年），頁79。

二、立法意旨研析

經費之劃分可追溯自於民國21年制定《預算法》，當時係由立法委員衛挺生（1890-1977）、陳長蘅（1888-1987）等五人起草。斯人已逝，陳長蘅等人並未遺留政府預算之吉光片羽¹⁵，僅有衛挺生既述且作，政府預算相關文獻頗豐，恆久經費之立法本意可自衛氏發表演論而窺知一二。渠提出歲定經費係逐年擬定通過之經費，繼續經費係依設定之條件或期限得按年繼續支用之，如建築之完成為終了，在未完成以前，其經費不必逐年通過而得繼續動用。¹⁶「擬定」係指行政院擬定，「通過」係指立法院審議通過。由此可以瞭解，繼續經費僅於設定之當年度加以審議，嗣後年度不再續審。衛氏更進一步指出，恆久經費與繼續經費不必審議。¹⁷當然，設定之時必須審議，第二年後則不必審議。又渠認為僅有救災準備金定為恆久經費，各級政府應以3%之預算為救災準備金。¹⁸

三、相關條文研析

《預算法》制定及嗣後歷次修法，各條條文之間均絲縷相關，前後呼應，始能成為一部完善之法律。21年制定《預算法》，第45條規定：「歲出案之審議以歲定經費及擬設定之繼續經費為『限』，對於原有繼續經費及恆久經費，非依法律不得變更或廢止之。」此種審議方式屬於部分審議制，立法院每年僅審議歲定經費及新設定之繼續經費，以前年度業已審竣

之繼續經費及恆久經費不再審議。本條規定即為呼應第5條經費分類之規定。嗣後於26年修法將「擬設定之繼續經費」修正為「擬設定或擬變更之繼續經費」。37年及42年維持不變，60年修法刪除「歲定經費」並將「擬設定或擬變更之繼續經費」修正為「擬設定或擬變更之支出」。綜上，自21年至60年修正《預算法》，均維持部分審議制規定。但立法院審議預算時均採全面審議制，無論歲定、繼續與恆久經費均予審議，違反《預算法》之規定。

87年修法時，除行政院提案外，立法委員共提出12個不同修正案。行政院所提修正案並未修正相關條文，現行條文係立法委員所提修正案¹⁹，修正為：「…歲出以擬變更或擬設定之支出為『主』…」。「主」係指主要審議範圍，既有主要當然有次要。次要審議範圍為未變更或未設定之支出。外國預算審查實務或採全部審議制，或採部分審議制，並無此種審議方式。作者因此將之名為「混合審議制」，兼採二種審議制。第5條有關經費分類條文則刪除恆久經費，增加法定經費一種。

修正後經費分為歲定經費、繼續經費與法定經費等三種。部分歲定經費屬於法定經費，例如政府依據《民法》有關債權及債務之規定，每年支付之債務還本及付息支出，既是歲定經費也是法定經費。部分繼續經費也屬於法定經費，例如政府依據《莫拉克颱風災後重建特別條例》編列之「中央政府莫拉克颱風災後重建特別預算」，除少數執行期間為一年之歲定經費外，大部分均屬繼續經費，其執行期間

¹⁵ 陳長蘅主要研究中國人口問題。

¹⁶ 衛挺生，《衛挺生主計論文選集》（臺北：行政院主計總處，1998年），頁22。

¹⁷ 同前註，頁27-28。

¹⁸ 同前註，頁28。

¹⁹ 立法院，《預算法修正案》，立法院公報：法律案專輯，第238輯（上），預算（一），（臺北：自印，1998年），頁1-5。

有二年度、三年度及四年度者。

肆、設立恆久預算之研析

任何典章制度均應隨時代環境之變遷賡續改進，期使制度能臻於完善。我國於民國20年建置預算制度，迄今已86年。在接近一個世紀之長久時間，公共預算理論日新月異，實務制度推陳置新，民主先進國家不斷改革預算制度。我國也積極從事改革，尤其係政府播遷來臺後迄今。曾經存在長達65年之恆久預算制度，是否有必要恢復設置，頗值得檢討。作者淺見認為可以設置，其理由有四，述之如次：

一、法定經費具恆久經費之性質

一般提及恆久預算咸認為係為皇室或世襲制度而設，事實上並非全然如此。法定經費只要法律未廢止前，每年均應依法編列，因此具有恆久預算之性質。而限時法僅占法律之少部分，大部分法律屬於永久法，在制定時即認為應永久繼續存在²⁰，可以無限制的反覆產生其規範效力。因此由永久法設定之法定經費屬於恆久經費殊無疑義。《公務人員俸給法》、《民法》等均屬於永久法。

二、先進國家均有恆久經費

恆久經費之重大特徵之一為除新設或變動外，立法機關不予審議。世界各國之預算審議制度有部分審議制、全部審議制、混合審議制等三種。部分審議制僅審查部分預算，世

界各國規定不一。美國國會審議之預算授權（budget authority）分為二類，第一類為逐年授權（annual authority），大多數經費屬於此類，國會每年均予審議；第二類為永久授權（permanent authority），一次議定後按年永遠支用，包括信託基金經費、支付公債利息及其他法律授權經費。例如美國之《國際廣播法》（International Broadcasting Act of 1994）第309節規定，國會對自由亞洲電台（Radio Free Asia, RFA）之撥款期限至2009年9月30日止。國會於2010年修法刪除撥款期限規定，改為永久授權。²¹英國國會每年僅審議界上項目（above the line items），至於界下項目（below the line items）則不予審議。

全部審議制則不分法定及非法定經費、界上及界下，是否設定或變更，均全部審議。混合審議制則兼採部分審議制及全部審議制，劃分為主要審議範圍及次要審議範圍，我國《預算法》之規定屬之。美國國會之永久授權及英國之界下經費均屬於恆久經費型態。

三、改進預算制度

我國《預算法》並無立法院不得刪減甚至刪除法定經費之規定。實務上曾經有刪除之案例，立法院司法與預算委員會聯席會，於審議85年度中央政府總預算案時，將監察院預算全數刪除。法制與預算委員會聯席會審議86年度中央政府總預算案時，將國民大會預算全數刪除。²²立法院可否不經過廢止機關組織法令，而以刪除該機關預算方式達成實質廢止政府機關

²⁰管歐，〈永久法·暫時法〉，《法律類似語辨異》（臺北：五南圖書公司，2006年），頁65。

²¹U. S. 111th Congress (2009-2010), “S. 3104 - A bill to permanently authorize Radio Free Asia, and for other purposes”, Congress.gov, retrieved Aug. 18, 2017 from: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/senate-bill/3104>.

²²許劍英，《立法審查理論與實務》（臺北：五南圖書公司，2000年），2版，頁149。

之目的？更何況監察院與國民大會均係與立法院同級之憲政機關。黃世鑫²³、許劍英²⁴等學者多持否定立場。倘若可以恣意爲之，則立法院將來與其他任何機關發生齟齬，例如總統府或其他四院，挾審議預算之權力將該機關預算全數刪除，達成實質廢立該機關之目的。世界各國《憲法》將預算審議權賦與立法機關之本意，係爲防止行政部門藉由籌編預算之權力，任意收入與支出，徵斂無度而加重人民之負擔。因此作者認爲立法機關若以刪除預算作爲政爭工具，其不當性僅次於《憲法》第139條規定：「任何黨派及個人不得以武裝力量爲政爭之工具。」

爲改進預算制度，可於《預算法》恢復恆久經費之設置，或明定法定經費除非新設或變動，否則不需逐年審議，也不得刪減，如此則賦予恆久經費之性質。可適度節制立法院之預算審議權，防止刪除法定機關及法定經費所產生之憲政危機。

四、避免預算審議延宕

立法院每年均未能遵照《預算法》第51條之規定，於會計年度開始一個月前由立法院議決，其重要原因之一爲採全部審議制。未依《預算法》規定分爲主要審議範圍及次要審議範圍，非屬新設定或變動之法定經費仍然逐年審議，因而影響審議時間。爲解決立法院年年未能如期審竣中央政府總預算之問題，解決方法之一爲設立不必逐年審議之恆久經費。

五、立法院仍可掌控預算審議

政府若將法定支出設定爲恆久經費，並明

定除非其設定條件變動或編列金額變動，否則立法院不予審議。此種方式不失之過嚴也不失之過寬，因爲若不能刪減法定經費，仍然審議其意義不大。又無論原設定條件或金額若有變動，仍須於變動年度審議。故立法院仍可充分掌控預算之審議權，不虞行政院藉由立法院不審議恆久經費而恣意增列灌水經費，再將之流用於其他用途別科目。

伍、結論與建議

一、結論

世界各國因國體、政體與國情之不同，其預算制度互異，可參考先進國家良好之制度，藉由他山之石，可以爲錯，可以攻玉之特性以改進本國制度。現代社會變遷快速，隨著歷史巨輪之前進，典章制度不斷修正以因應環境之變動，因此鮮有永恆不變之制度。尼波爾於2008年5月28日廢除君主，改國體爲共和制。係最新之改制共和國。英國早有廢除君主制之提議，最新調查有31%贊成廢除君主制，26%尚未決定，43%反對。反對比率創歷年新低。18至24歲年輕人有45%贊成。歷史之洪流趨勢，只有廢除君主制改採共和制，廢除共和制改採君主制鮮少可能發生。因此皇室預算在可預期之未來將逐漸萎縮，但恆久經費並不以皇室或世襲制度爲限。可以經過蛻變而產生新的經費型態，賦與法定經費有恆久經費之性質。可改進預算制度並避免預算審議延宕，且立法機關仍可掌控預算審議權，防止行政機關恣意增加恆久經費。

²³黃世鑫，〈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〉，《政策研究學報》，第9期，2010年7月，頁19-38。

²⁴許劍英，同註21，頁150。

二、建議

綜合本研究結論，謹提出下列建議：

(一)設立新型態之恆久經費

恆久經費未設定支用期限，且立法院並不逐年審議，因此其設定必須較歲定經費及繼續經費為嚴格。恆久經費則僅能由法律設定，其變更及廢止也必須以法律為之。而不能以行政命令、契約，或逕於預算中設定之。又為使立法院能充分掌控預算審議權，當行政院變更恆久經費原設定之條件或金額者，仍應於變更年度重新審議。以國防部為例，國防預算主要內涵為三區分：人員維持、作業維持及軍事投資。其中人員維持費主要編製國防部及所屬單位之軍文職人員薪資及退撫經費，均係依據法律之規定發放及提撥，屬法定義務支出。若能列為恆久預算，除有助於國防施政穩定推動外，同時可減少立法院審議預算所耗用之時間，使預算審議更具效率。

(二)以落日預算為原則，恆久預算為例外

政府編列預算應以原則為主，例外為輔。若僅有原則而無例外則失之過嚴，缺乏彈性。若例外過多則失之過寬，必然損及基本原則。政府應以落日預算為原則，恆久預算為例外。法定義務支出除新設或變動外，不必逐年審議。非屬法定義務之裁決性支出（discretionary expenditures）應規定其支用期限。歲定經費原則以年度終了日，繼續經費原則以編列期間終了日為其支用期限。若於終了日之前已發生債務或契約責任，則再做例外規定，允許遵循保留程序而延長其支用期限。若於年度終了日之前實施裁減經費、節約措施，或未

按進度完成預定工作，或原定歲出預算有節減之必要，而依規定列為準備者，則並做例外規定，提前其支用期限。

(三)抑制法定經費之擴增趨勢，俾政府有編列預算之裁決空間

世界各國近數十年來，政府法定支出逐漸攀升且無降低之趨勢，主要係社會福利支出之大幅攀升所致。其主因除各國紛紛邁向福利國家（welfare state），以提升全民福祉外，也與實施民主選舉為爭取選票，而發放超過國家負擔能力之社福支出有關。大多數政黨為取得執政權而投選民之所好，一再加碼社會福利支出。法定支出之增加導致政府可裁決性支出相對縮減，政府均衡施行各項政務或稱為全方位施政因而受限。上述政府預算應以落日預算為原則，恆久預算為例外。但若法定經費已超過非法定經費，則主客易位，恆久預算轉變為原則而落日預算反成為例外，不利國家施政。因此政府應抑制法定經費之成長，使得政府編列預算之可裁決空間不會受到限縮。

參考文獻

1. 立法院,1998.《預算法修正案》,立法院公報：法律案專輯,第238輯(上),預算(一).臺北：自印.
2. 司法院大法官會議釋字第329號.
3. 行政院,《中央行政機關法制作業應注意事項》.
4. 涂懷瑩,<由民主國家之國會預算權論立法院預算權之行使>，《法律評論》，第54卷第8期,頁14-23.
5. 莊振輝,2011.《預算法逐條釋論及案例解析》.臺北：自印.

6. 莊振輝,〈政府預算依體制分類之研究〉,《主計月刊》,第720期,2015年12月,頁38-43.
7. 許劍英,《立法審查理論與實務》,2000.臺北:五南圖書公司,2版.
8. 陳壽《三國志·蜀志·卷四十二·來敏傳》.取自《維基文庫》<https://zh.wikisource.org/wiki/%E4%B8%89%E5%9C%8B%E5%BF%97/%E5%8D%B742#.E4.BE.86.E6.95.8F>
9. 黃世鑫,〈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〉,《政策研究學報》,第9期,2010年7月,頁19-38.
10. 彭建,〈英國政府預算制度的演進及特徵〉,《東北財經大學學報》,2008年第2期(總第56期),頁45-49.
11. 臺北市政府主計處,2006.《臺北市政府主計處志》.臺北:自印.
12. 管歐,〈永久法·暫時法〉,2006.《法律類似語辨異》.臺北:五南圖書公司.
13. 衛挺生,1998.《衛挺生主計論文選集》,臺北:行政院主計總處.
14. BBC NEWS, "Queen to receive £6m pay increase from public funds", 27 June 2017. retrieved Sep. 12, 2017 from: <http://www.bbc.com/news/uk-40412343>.
15. U. S. 111th Congress (2009-2010), "S. 3104 -

A bill to permanently authorize Radio Free Asia, and for other purposes", Congress.gov, retrieved Aug. 18, 2017 from: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/senate-bill/3104>.

16. 日本財務省,2015.《平成27年度予算》.東京:自印.
17. 日本,《皇室典範》,《RONの六法全書 on LINE》.<http://www.ron.gr.jp/law/law/kousitut.htm>
18. 伊藤博文,1935.《帝國憲法義解·皇室典範義解》.東京:丸善株式會社.
19. 藤間生大,1960/2.〈繼體天皇擁立の思想的根拠—万世一系・天皇神格化の思想の確立〉,《歷史評論》,第114期,頁14-23.

莊振輝



現任開南大學會計系副教授；政治大學會計系、會計研究所碩士；曾任立法院副院長辦公室主任、預算中心副主任、行政院主計處簡任視察、簡任編審、視察、專員等職；發表140篇論文於遠景基金會季刊（TSSCI）、大學學報、主計月刊、主計季刊、審計季刊、台灣經濟論衡、財稅研究、研考雙月刊、今日會計、空大學訊、會計師會訊、實用稅務月刊等；榮獲82年行政院傑出研究獎、83年全國優秀主計人員。