

淺談主財人員對於預算凍結案應有的基本知識

鄭承泰

國防大學主任教官

壹、前言

113年度我國中央政府總預算案，在歷經三個多月的立法院審議後，終於在112年12月19日完成三讀程序。回顧歷年審議過程，立法院各黨團均依其權責對中央政府總預算案提出「減列案」、「凍結案」及「主決議（包含無關預算之決議事項）」等預算提案，期間與行政部門溝通詢答，並於立法院審議期中議決¹。

綜觀預算審議的過程可以見得，最需要時間者是為「預算凍結案」，因其在委員會審議時，在討論凍結的金額之餘，尚需討論預算之解凍條件及報告方式等事項。另總統公布「中央政府總預算案審查總報告（修正本）」後，各單位依決議要求撰寫「書面（或專案）報告」呈報國防部審查後，函送立法院辦理。為期新會期開始即可交付委員會審查，必須預為整備，始如期完成預算解凍作業。鑑此，本文係針對「預算凍結案」提出、法源依據及綜合分析等面向進行說明。

貳、提出時機與法源依據

《中華民國憲法》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。」因此，立法院是負責議決每年度中央政府總預算案。另《預算法》第1條規定：「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。」指出我國預算審議之相關流程。因此，有關中央政府總預算之審議，可從「預算法」探究之，分述如後：

一、立法院提案類型

立法院審議時，立法委員針對預算案「歲出預算」同意照列外，可能採取以下三種決議：

（一）預算「減列」：立法委員針對行政部門所提出來的預算案進行部分刪減，在減列時可以用百分比或具體金額提出。以113年度中央政府總預算案為例，歲出原列2兆8,818億元，審議結果減列299億元，改列2兆8,519億元。

¹ 預算法第51條，總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決。

(二)預算「凍結」：因為預算刪減後便無法挽回，故立法委員審議預算如果認為某項預算有疑義時，就可以藉由「凍結預算」要求行政部門透過書面（或專案）報告進一步解釋經費用途。實務上凍結預算的提案文字例如以「○○工作計畫凍結十分之一，俟該機關向立法院提出書面（或專案）報告後始得動支」。所以當預算被凍結後，部會想要動支這筆預算時，除按決議要求完成附帶條件（如：工程進度達多少百分比、美方同意供售，或需經委員同意後始得動支等），須撰擬書面報告函送立法院，或是由首長出席立法院委員會進行專案報告，經出席委員討論同意後，預算才能解凍。但無論透過哪一種方式，行政部門均應向提案委員（黨團）剴切說明以爭取認同，並排入議程辦理解凍，以順遂機關政策及業務推展。

(三)主決議（包含無關預算之決議事項）：立法院於審議預算時，除了針對預算刪減及凍結外，另可能對於特定計畫或政府施政方式提出相關建議，要求行政機關於執行預算時納入考量，實務上，主決議的內容型態不一，包括要求行政機關調整執行方式及回應人民期待案等。如112年度立法院就作成決議，為使立法院監督政府編列各項預算更為明確，讓民眾得以清楚知悉政府於各機關編列「媒體政策及業務宣導費」之全貌，爰要求自113年度起，行政院編列之中央政府總預算案總說明及附表中，應新增「媒體政策及業務宣導費」彙計表。

二、預算凍結之法源依據

立法院自民國90年審查中央政府總預算案起，除就歲入預算作增減及歲出預算作刪減外，另作成預算「須俟報告或經其同意後始得

動支」（即凍結預算）等決議，主要是根據《預算法》第52條：「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。立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理。」因此，立法院在審議中央政府總預算時，可以針對法定預算額外附加其他條件，相關條文解釋彙整如表1。

三、行政機關應處作為

有關立法院審議預算案所決議：「須俟專案報告或同意後始得動支經費」，依司法院釋字第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，並於會計年度開始十五日前由總統公布。」

考量立法權與行政權分際所在，其一在於追求效率，其二則在於避免集權，為利預算儘早解凍，同時本於行政部門與立法機關和諧互動關係，仍宜依目前實際運作情形，洽請立法院相關委員會安排專案報告及獲立法院函復同意動支後始予動支經費，以利年度各項施政之推動。

參、綜合說明

為有效回應立法委員預算提案，適時澄清委員疑慮，行政部門於預算審議期間需依其提案內容備妥相關說帖，積極向委員溝通說明爭取認同。統計中央政府總預算案中的公務預算部分，其三讀日以及總統公布日如表2。

鑒於預算三讀及公布的時間，雖不會造成政府運作的停擺，但卻會造成政府「新興計畫」執行影響，為積極向提案委員溝通說明爭

表 1 相關條文解釋

項次	條文	說明	備註
1	「條件」或「期限」之意義？	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）。	
2	法定預算與附加條件或期限之主從關係、所設定條件或期限效力期間為何？	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，且必須以法律行為為前提，並於條件或期限成就時發生效力。故《預算法》第 52 條第 1 項規定，應指立法院於預算案審查報告中針對特定「預算科目及金額」附加條件之決議事項，即對法定預算於實際執行時所附加之條件或期限。預算經總統公布後，依行政院所訂中央政府各機關單位預算執行要點規定：「各機關歲入、歲出預算，如有依預算法第 52 條第 1 項，由立法院或議會決議所定之附加條件或期限，除為法律所不許者外，應按其條件或期限辦理情形，妥為規劃分配，於該項條件尚未成就或期限尚未屆滿前，應暫不予執行，並儘速與立法院或議會協商解決。」因此，立法院於預算案審查報告中所設定之條件或期限既然屬於法定預算之附加，則其效力不可能超過法定預算本身之效力，即其效力應限於涉及當年度預算執行。	
3	何謂法律所不許者？	係法律上一般陳述用語，目的在使法律條文更為周延，至於為何種「法律」所不許者，尚需依決議內容個案加以判斷。而法律所不許者，具有法律規定要作而不作之積極意義，及法律規定不該作而作之消極意義，本項意旨應包含上述兩種。例如預算中屬法定經費項目，例如依公務人員俸給法規定應支付之人事費及依法律應負擔之保險費等，立法院於審議時對其動支附加條件或期限，則會影響法定經費之順利執行，即為法律所不許。又因各項決議係針對各機關之預算項目所作，故何者為法律所不許，自應由各機關及法律相關主管機關認定。	
4	附帶決議之定義或範圍？	綜合《預算法》第 52 條第 1 項與第 2 項規定，以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，故附帶決議之內容應排除附加條件或期限。由於效果僅由「各機關單位參照法令辦理」，屬建議性質，不得逾越法令規定。	

資料來源：主計月報社 -- 預算法研析與實務、自行繪製整理。

表 2 109-113 年度中央政府總預算案公務預算部分

年度	立法院三讀日	總統公布日
109	109 年 01 月 20 日	109 年 02 月 05 日
110	110 年 01 月 29 日	110 年 02 月 09 日
111	111 年 01 月 28 日	111 年 02 月 18 日
112	112 年 01 月 19 日	112 年 02 月 16 日
113	112 年 12 月 19 日	113 年 01 月 08 日

資料來源：總統府公報、自行繪製整理。

取認同，以排入議程解凍，以下就「作業節點」、「撰寫報告」、「議事處理」、「解凍時間」及「凍結原因」等進行討論，據以了解對施政影響程度，及主財人員應有的管制作為。

一、作業節點

中央政府總預算案完成三讀程序後，立法院通過決議事項，各單位應於總統公布後，依國防部所律「書面（或專案）報告」作業節點，呈報預算科目主管單位審查與核定。以113年度為例，國防部要求各單位於113年1月10日呈報，預算科目主管單位於113年2月22日前簽奉權責長官核定，以利後續函送立法院及配合議程安排解凍事宜。

二、撰寫報告

書面（或專案）報告為審議議案之關係文書，議事人員將分送委員辦公室，爰各項數據資料、回應凍結原因及解凍之必要性，一定要嚴謹正確。以112年度函送立法院解凍報告為例（查詢「立法院全球資訊網—議案查詢」選擇預決算類型），通常報告內容區分四個段落說明，相關審查重點分述如後：

（一）前言

說明本案是依據「112年度中央政府總預算案審查總報告（修正本）」國防部所屬預算決議，第○○項次、第○○頁辦理，並摘要說明決議內容。（重點在於核對是否與總報告決議內容相符。）

（二）目前執行成效（或執行規劃）

本段主要是針對「凍結原因」回應執行現況或改進情形。（重點在於核校所提數據是否符合實況。）

（三）精進作為

依據決議內容，說明改進情形與後續

的精進作為。（重點在於確認相關作法是否與法規及實況相符。）

（四）結語

提出預算若未獲解凍，對單位施政會產生什麼影響，並建請立法院同意動支預算等結語用詞。（重點在於文字表達是否符合體例。）

三、議事處理

書面（或專案）報告完成核定後，以「一案一函稿」方式行文立法院，後續交付外交及國防委員會審查，並排入議程辦理解凍，議事處理有二種，以「113年度立法院通過決議一凍結案部分」為例，差異說明如後：

（一）報告事項（處理）

解凍條件為「提出書面報告後，始得動支」，表示提出報告（無須經同意的條件），議事程序處理後，即可辦理預算解凍。

（二）討論事項（審查）

解凍條件為「提出書面報告並經同意後，始得動支」，表示提出報告，按議事程序經委員審查同意後，始得辦理預算解凍。

四、解凍時間

依據111年度至113年度「國防部所屬單位」一預算書表（公開部分），參、附屬表--立法院審議中央政府總預案所提決議、附帶決議及注意辦理事項辦理情形報告表，分析110年至112年度預算凍結案辦理情形，業經獲得「立法院外交及國防委員會」審查同意准予動支時間點，概略於5月份（如表3），表示凍結的預算必須延後至5月份始能支用，對於施政推動恐有一定程度之影響。

表 3 110-112 年度預算凍結案審查同意准予動支時間點

區分	凍結案數	解凍時間點	備考
110 年度	194	5 月	
111 年度	284	5 月	
112 年度	182	5 月	

資料來源：凍結案數為「公開預算」部分、自行繪製整理。

五、凍結原因

分析111年度至113年度委員提案，主要凍結原因與主財業務相關，計有「計畫（或工程）進度落後」、「計畫需求合理性」、「預算大幅成長」及「預算執行率偏低」等。因此，對於主財人員應有的管制作為，從「覈實編列」角度，說明如後：

（一）計畫（或工程）進度落後

在資源有限的情形下，各單位應秉持「計畫等預算」之精神，需結合計畫個案執行現況、可能風險及執行量能等因素來審慎籌編，藉以有效的運用預算，而委員也經常以「進度落後」、「預算無法如期執行」等原因來進行提案。例如：工程案是依據工程進度付款，而委員提案理由，主要是針對進度未依原規劃執行（進度落後），無法於計畫目標年度內完成。經統計這些提案，大部分是發生在年度「新興計畫」上（持續案會比較少，因為目標年度需求，會按進度調整），因為預算是在D-1年時，按「預估進度」編列，較易產生期程寬估。故屬於「分年延續性計畫經費（如：軍事投資案、工程案）」首年度需求，都要審慎評估，如發現執行進度有落後現象，除謀求改善外，後續年度需求就應該再做檢討調整，以符合實況。

（二）計畫需求合理性

凍結主因通常聚焦於「需求項目」、「預算金額」及「計算基準」等，各單位在編列預算時，要好好下功夫，將「計畫」或「預算」逐案檢討與盤點，並於「預算書表」充分表達所要執行的計畫項目。

（三）預算大幅成長

各軍種配合「建軍構想」與「兵力整建」推動，都會規劃購置新式武器裝備與零附件等「新增計畫」需求，預算額度也會較上年度成長，上述也將成為委員提案主因。故有關預算科目（或軍事投資案），有「增加（或新增案）」情形，在「預算書表」上，一定要充分表達。另做好說帖與備詢資料，在預算審議前先期向委員溝通說明預算增加理由，爭取支持。

（四）預算執行率偏低

最後，在審議過程中，如果某個預算科目（或軍事投資案）當年度執行率偏低，例如：某項計畫進度落後或驗收不合格等外在因素，無法如期配合預算月份支用，也將成為凍結主因。因此，如何確實考量計畫預定進度、實際預算執行能力、履約驗結窒礙及預計付款期程等因素，並參考歷史經驗相關類案執行狀況，詳實評估妥為預算分配，將是預算審查順利之關鍵因素之一。

肆、結 論

預算凍結，乃是中央政府總預算案審議過程中，立法委員依權責對內容提出疑義之一環，其解凍報告處理的過程中，充滿不確定性與專業性，又立法院進入新的會期，是需要熟稔相關作業程序（或節點）及法源依據，始能妥善因應。一如以往立法院開議後，各單位都會忙碌奔波預算解凍書面（或專案）報告，同時進入到「預算執行」與「預算解凍」雙重任務模式，確實會考驗人力與時間的負荷。主計人員應秉持「專業服務、協調合作」信念，配合業管同仁依決議事項完成解凍書面（或專案）報告，並與國會人員協同合作，向委員（黨團）剴切說明以爭取認同，協助單位於新會期開始即可順利排入議程解凍，加速預算執行，同時審慎籌編目標年度預算，以順遂國防施政之推動。

參考文獻

1. 主計月報社，預算法研析與實務（頁420-423），2011。
2. 翁燕雪，「立法院凍結預算之法律效力探討—高階人員政策論述知能精進座談紀要」，主計月刊（頁60-63），第787期，2021。
3. 李承彥，「凍彈不得？立法院預算審議過程之預算凍結現象」，國立臺灣大學社會科學院公共事務研究所碩士論文，2021。
4. 月旦會計財稅網，立法院審議預算所作提案，2022。
5. 黃永傳，「主計單位為應立法院審議解凍預算案之經驗談」，2022。