

行政院主計總處(含補助地方政府、災害準備金、第二預備金)114 年度單位預算評估報告

四、114 年度總預算案之法定義務支出存有未能優先編足之情事，以致衍生爭議，允宜研謀改進

主計總處 114 年度預算案「中央總預算核編及執行」業務計畫編列 531 萬 4 千元，與 113 年度相同，主要係辦理中央政府總預算之審議與編印、預算制度之研究改進、派員實地查核各公務機關預算執行、督導地方預算編製及執行業務暨預算資料蒐集與分析、辦理地方災害防救經費之協助相關業務、辦理地方公務預算編製作業人員專業研習等業務所需經費。經查：

(一)法定義務支出應優先編列預算辦理，俾符依法行政原則

依「中央各主管機關編製 114 年概算應行注意辦理事項」第 5 點規定略以，各機關編列歲入歲出概算時，應依行政院所定中央及地方政府預算籌編原則審慎檢討辦理；又為促進資源有效運用及維持經常收支平衡，各機關並應切實在本年度歲出概算額度範圍內，通盤檢討辦理下列事項，其中各機關依法律義務所必須之重大支出，應予逐項檢討匡列，有未合時宜或未具效益之支出，應儘速研議修正相關法令，並完成修法程序；未有效控管主管法令之修訂，致再持續增加者，得由相對減列各機關基本運作需求或各項專案檢討計畫之額度予以挹注。爰法定義務支出應優先編列預算辦理，若認有未合時宜或未具效益之支出，亦應完成修法程序後，始能停止編列，俾符依法行政原則。

(二)114 年度總預算案之法定義務支出存有未能優先編足之情事

原住民保留地禁伐補償條例於 113 年 6 月 24 日修正公布，該條例第 6 條第 1 項規定略以，自 114 年起，禁伐補償金由每年每公頃 3 萬元提高至 6 萬元。惟查 114 年度原民會單位預算

案編列 27 億 8,700 萬元補助原民基金辦理禁伐補償，較 113 年度編列補助原民基金辦理禁伐補償之 21 億元，僅增加 6 億 8,700 萬元，且依原民會說明以每年度 7 萬公頃估列禁伐補償經費推算，114 年度約以每公頃 4 萬元編列預算，法定義務支出恐有未優先編足¹之情事，爰 114 年度總預算案經本院朝野黨團多次協商方行付委審查，行政院除應依 113 年 11 月 8 日本院黨團協商結論協調可行財源以支應禁伐補償之支出外，嗣後年度預算之編列，允宜優先編足法定義務支出，以符依法行政原則。

(三)預算之籌編及提案雖屬行政院，惟預算係立法權與行政權共同參與形成

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。」及第 63 條規定：「立法院有議決法律案、預算案……及國家其他重要事項之權。」明確劃分行政院有提出預算案之權，預算之籌劃、編造當由行政院主導，而預算案之審議，則係屬立法院職權，爰預算應視為立法權與行政權共同參與形成之特殊法規範，預算之形成在立法權與行政權之間，各有合理參與之空間，有賴行政部門與立法院相互合作、尊重，方能完成年度法定預算，俾將政府有限資源合理分配，並確切落實各項施政政策與計畫。

¹ 當預算與法律規定不相一致時，兩者間之效力位階應如何決定之問題？通說採消極同位原則，預算雖與法律同位，但尚不得據此改廢法律。就有法律而無預算之情形而言，法律雖已規定收入或支出之依據，但一開始如未編列預算，此時由於憲法第 70 條以及大法官議決釋字第 391 號解釋之限制，立法院無由將該筆預算補行列入，僅能以預算案違法(或違憲)為由，退回行政院，要求重編；如未重行編入該筆預算，則此時預算與法律將產生不一致。此時預算與法律之不一致，雖可歸責於行政院，但行政院仍可透過追加預算(或基金超支併決算等)之方式補救，惟尚難據此一律解為行政院有辦理追加預算之法律上義務，蓋此時之義務仍較偏向政治責任之性質。參蔡茂寅-台灣大學法律學系教授，財政法：第三講 預算之效力—兼論大法官釋字第 520 號解釋，月旦法學教室第 14 期，頁 83 至 98。

綜上，依中央各主管機關編製 114 年概算應行注意辦理事項規定，法定義務支出應優先編列預算辦理，若認有未合時宜或未具效益之支出，亦應完成修法程序後，始能停止編列，俾符依法行政原則，惟 114 年度總預算案之法定義務支出存有未能優先編足之情事，允宜研謀改進。