

## 特別預算之提出是否應以制定特別條例為前提之探討

### 二、是否應先行制定特別條例再編列特別預算，對行政職權與立法職權之影響利弊互見，容待審度個案評估，俾以提高施政成效

由於現行法律並未規範特別預算之提出是否應先行制定特別條例，爰謹就以下兩種情境，分析其對行政職權及立法職權之利弊影響(詳表 5)。

#### (一)逕依預算法第 83 條規定，編列特別預算

1. **行政職權面向**：行政院可依據預算法第 83 條各款要件之規定，迅速籌編及提出特別預算。惟未有特別條例賦予鬆綁預算法、公共債務法等財政紀律相關規範，故降低施政彈性；且因歷屆國會立委通常對於行政院所提特別預算是否符合預算法第 83 條各款之法定要件，均多所質疑與爭議，故通過特別預算之政治阻力似乎較大。

2. **立法職權面向**：本院可就行政院提出之特別預算，逐一審視其是否符合預算法第 83 條各款要件之規定，以落實該法條之統制機能<sup>1</sup>；且因逕依預算法提出特別預算，故未能排除財政紀律相關法規之適用，亦未削弱本院對特別預算編製與執行之監督權，包括經資門預算編列、經費流用及年度債務流量管制等。惟對於是否符合預算法規定要件，於審查時爭議較多；加以近次特別預算執行期程短為 1 年(如 98 年度中央政

<sup>1</sup> 參羅承宗，〈特別預算之研究—兼評大法官釋字第二三一、四六三號解釋〉，中原財經法學第 16 期，2006 年 6 月。該文略以，由於司法院大法官於釋字第 463 號解釋未能藉機釐清特別預算之適用範圍，按其理由書：「...。惟為因應特殊緊急情況，有預算法第 75 條各款規定之情形時，行政院得於年度總預算外另提出特別預算，其審議依預算法第 76 條為之。如多數立法委員審議特別預算時認有不符法定條件者，自得決議刪除，或要求行政院重新編製。...。」；另有學者認該解釋將之視為立法裁量問題而由國會自行決定，致令預算法第 83 條無以落實其統制機能。

府振興經濟消費券發放特別預算)，長則 9 年(如中央政府前瞻基礎建設計畫第 1 至 5 期特別預算為 106 至 114 年)，爰本院僅就特別預算案加以審查，較難窺計畫全貌，且對政策討論之參與度亦較低。

## (二)先制定特別條例，再編列特別預算

1. **行政職權面向**：依據特別條例所編列之特別預算因具備法律授權，故其嚴謹度較高，並可於條例內鬆綁財政紀律等相關限制，以提高特別預算編列及執行之彈性，且透過行政部門與立法部門之討論，有利於長期規劃更臻完善之計畫內容。惟有關法案之提出須經立法院三讀通過<sup>2</sup>，倘再加上特別預算審議期程，則所耗費時間恐較長。
2. **立法職權面向**：由於法案之提出須經立法院三讀通過，故立法院於法案審議過程中，可就特別條例之計畫項目、執行期程及經費上限等規定提出審查意見，故可提高政策參與度，對行政部門之監督力道較強。惟此模式恐使特別預算之提出更常態化；且各該特別條例中常未明確指出所依據預算法第 83 條之法定事由<sup>3</sup>，恐弱化該條文之統制機能，失卻特別預算之立法精神；另特別預算多 1 次編列多年經費，故本院 1 次授權多年期特別預算，相較總預算採年度審議方式，恐降低本院預算審議之監督密度。

表 5 特別預算提出方式之行政及立法權限情境分析表

| 提出方式/面向                      | 行政職權                     | 立法職權                             |
|------------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| 情境一：<br>逕依預算法第 83 條規定，編列特別預算 | 利：<br>- 法律基礎清楚<br>- 反應迅速 | 利：<br>- 落實預算法之統制機能<br>- 未弱化預算監督權 |

<sup>2</sup> 立法院亦可決定逕付二讀，如：莫拉克颱風災後重建特別條例草案、丹娜絲颱風及七二八豪雨災後復原重建特別條例草案。

<sup>3</sup> 近次特別條例中，僅擴大公共建設投資特別條例及振興經濟擴大公共建設特別條例於條例中明定「依預算法第 83 條規定制定本條例」。

| 提出方式/面向                            | 行政職權   | 立法職權   |
|------------------------------------|--|--|
|                                    | 弊：<br>- 無法規鬆綁、降低施政彈性<br>- 政治阻力較大                               | 弊：<br>- 審查爭議多<br>- 難窺計畫全貌<br>- 政策參與度低                                    |
| <b>情境二：</b><br>先制定特別條例，<br>再編列特別預算 | 利：<br>- 嚴謹度高<br>- 可鬆綁法規、提高施政彈性<br>- 使長期計畫更臻完善<br>弊：<br>- 但立法耗時 | 利：<br>- 提高政策參與度<br>- 監督力強<br>- 經費上限明確<br>弊：<br>- 常態化、弱化預算法精神<br>- 降低監督密度 |

資料來源：本中心整理。

綜合上開兩種情境分析可悉，行政院是否應先行制定特別條例再編列特別預算，對行政職權與立法職權之影響利弊互見，容待審度個案評估，俾以提升施政成效。