

第一章 緒論

預算制度發軔於英國，自一二一五年英國制定大憲章(Great Charter)，明文規定「未經議會同意，不得徵稅」，嗣於一六八八年通過「民權法案」(Bill of Rights)規定「無代議士不納稅」之原則後，已確立了政府徵稅需經議會同意，而議會則由人民所選舉的代議士組成。美國並於一七六五年據此原則，要求廢止印花稅法，終於引致獨立戰爭。時至今日財稅預算權已成為國會主要權力之一，與立法權相輔為用。就國會制度之發展而言，前者甚至先於後者，由此可見國會財政預算權之地位。現代預算制度之基本原理係與英國議會史同步形成發達之「金錢法案」(Money Bill)三原理，即國家歲入應經議會同意，國家歲出應經議會審議，國家歲入歲出應由議會逐年審議。¹

國民政府於民國二十一年公布預算法、共九章凡九十六條，該法各章名稱依序為通則、預算之籌劃、概算之編擬及核定、預算之擬定及核定、預算之審議、預算之執行、追加預算及非常預算、地方預算及附則等九章。開啟我國預算審議及地方預算之先河。惟該法第九十六條規定「本法施行日期以命令行之」。遂致擱置、久未付諸施行。後由立法院徵集各機關意見，提出修正預算法，自民國二十七年(1938)度預算時，方始實行，至民國九十一年十二月十八日經過九次修正，預算體系更臻完整。

Wildavesky 認為預算的規模或結構為政治中極富爭議的主題，預算反映了社會各方面對政府角色不同的認知，無論是妥協或談判，共識或衝突皆顯現在預算內。預算就是透過政治過程來配置有限的資源，實現對美好生活不同的觀點，它是政治過程的

¹ 黃世鑫、徐仁輝、張哲琛，《政府預算》。台北縣蘆洲鄉，國立空中大學，民 84，頁 299。

中心。²

現代民主國家的政治是民意政治；也是法治政治。換言之，政府施政一方面須以人民的意見為依據，另一方面須有法律為依據，由法律詳細規定人民相互間的關係、國家機關與人民間，或國家機關與國家機關間的權利義務關係。而立法機關是制訂法律的主要機關，亦是政策合法化的主要機關³，因此其功能與運作實與人民的利益福祉息息相關。隨著社會民主化的程度日益深化，立法機關的地位及其所扮演的角色也逐漸受到社會各界的重視。⁴

政治原理在民主政治不發達時，地方預算審議問題較無爭議發生，在自主意識非常薄弱的情況下，由於服從權威，不會有衝突，一旦民主政治發達，不斷政黨輪替。民主政治呈現蓬勃發生時，地方自主意識高漲的狀態下，各不相讓的情形下，地方預算審議必引起爭議。

預算審議，為民主國家中的一件大事、爾來我國各級議會在審議各級政府預算過程中，時有引人注目之新聞發生，近因議會在審議各級政府預算過程中，預算的刪減、時常有引人注目之新聞發生，且因政黨輪替，在野黨各級議員，亦在各級議會審議預算過程中力求表現，乃製造更多使國人矚目之事；而執政黨各級議員，尤其新當選者，亦當仁不讓認真處事，遂使各級議會經常爆發為預算而發生之各項爭執，再加新聞媒體之渲染，街談巷議，多皆屏息注視其發展，於是政府預算究為何物，其內容究竟為何，亦同時引起國人之注視與關切。⁵

² 同註 1，頁 114-115。

³ 林水波、張世賢，《公共政策》。台北：五南，民 80，205-206。

⁴ 李允傑，《財務行政與政策過程》。台北：商鼎，民 86，頁 71。

⁵ 吳玉梅，《政府預算之編製審議與執行》。台北：東大，民 76，頁 2。

第一節 研究緣起與動機

壹、研究緣起

民國三十四年十月二十五日台灣光復，台灣省行政長官公署為推行地方自治，準備實施民主憲政，於三十四年十二月六日首先訂定「台灣省各級民意機關成立方案」一種，以為各級民意機關成立之依據。⁶

民國三十九年四月二十四日頒布「台灣省各縣市實施地方自治綱要」，開始實施地方自治，選舉地方議會議員，成立立法機關代表民意監督行政機關，為我國民主政治創下新頁。

近年來國內民主化、自由化、多元化及國際化之呼聲日高，對於我國政治、經濟、社會及文化各方面之倫理及制度造成極大衝突，致使國人對整個社會之基本價值漸生歧異，社會共識亦日漸褪失。在面臨政治體制、社會秩序醞釀調整之際，政府倘無法正確把握改革方向，將使我國均衡社會發展之機會逐漸喪失。⁷

預算審議係落實民主政治最原始最有效的工具。地方立法機關透過預算的審議，可以對地方行政機關發揮監督的功能，一方面制衡行政權之擴張，另一方面避免資源的浪費，而增加人民的負擔。

貳、研究動機

自政治解嚴以後，國內政治丕變，其速度令人目不暇給。政

⁶台灣省政府民政廳，〈公民民主生活教育系列之九〉，《民政叢書》，民 79，頁 1。

⁷黃世鑫，《民主政治與國家預算-我國政府預算政策的形式》。台北：財團法人張榮發基金會國家政策研究中心，民 79，頁 5-6。

府預算已成輿論及媒體普遍關注的焦點。地方政府預算之編制、審議、執行三階段，而此三階段時程之分配，以審議時間最短，但如就受人重視、引發爭議，則必在議會審議階段，時常發生。

威權體制的鬆動及民主程度的提昇，在理論上可使民眾表達的管道更為廣達順暢，監督政府努力施政的方式更為多元直接，因此政府預算政策的制定和執行的結果，將更能反映人民的集體偏好。亦即我人可以預期在民主社會之下，國家預算資源的運用更有效率，更符合全民的利益。更具體地說，民主社會中「主權在民」的理想，與預算決策過程中的重視民意，緊密結合，因而預算配置結果充分反映出民眾對於政府規模的看法、對於各種稅課方式的選擇、對於社會中不同團體承受不同稅賦的態度、以及民眾授權政府進行財富重行分配的程度；而且，政府預算就是人民檢視政府施政是否依循人民偏好選擇最有效的課責工具（tool of accountability）。簡而言之，合乎民主意涵的預算決策，必然適當地反映出人民對於公部門與私部門分際的選擇、以及資源使用的優先順序排列的選擇。⁸預算攸關地方政府政務之推行，亦對地區住民經濟生活有重大影響，故朝野對之皆極為重視，尤其民主國家政府預算，必經由議會審議通過，始能執行，而議會為顯示其能為民眾看緊荷包之功能，不僅在審議過程中錙銖必較，且常在政府預算編製之時以及成立後執行之際，不斷發動其影響力，而使政府預算全部處理過程，皆能受其控制，此等處理程序，有者詳載於憲法之中，有者規定於預算法等有關法規中，有者則依傳統作法，或實際操作技術積聚形成。預算處理之程序作法，各國皆不相同，而一國亦常因時間不同而前後又有變化。⁹

展望未來，地方政府一方面要應付經濟不佳的收入短缺的挑

⁸蘇彩足，〈民主化對於政府預算決策的衝擊與因應之道〉，《行政管理論文選輯》，第十四輯，民 89.10，頁 335

⁹同註 3，頁 1。

戰，而另一方面，也要滿足社會民間更多的需求，固定有限的資源，地方政府財源的收支分配必然錙銖必較，地方預算審議權之爭議必將持續不斷。政府預算書代表政府施政的方針，亦為政治過程的核心，是以，預算審議的探索研究，在民主國家的重要性已無庸置疑。

第二節 研究目的、研究問題

壹、研究目的

台灣地區自民國三十九年四月二十四日行政院頒布「台灣省各縣市實施地方自治綱要」開啟我國實施地方自治迄今已五十餘年，然地方自治法制化之建制直到民國八十三年七月二十九日省縣自治法及直轄市自治法（簡稱二自治法）才公布施行，揮別過去依行政命令施行地方自治的時代，正式進入法制化時期。嗣因民國八十六年第四次修憲（即相關精省作業），為配合我國地方制度之重大變革與二自治法施行之檢討。立法院於民國八十八年一月十三日完成地方制度法三讀，總統並於同年一月二十五日公布施行。

地方制度法制定施行後，地方自治相關業務逐漸為各界重視，中央及地方關係開始轉變，地方自治立法之各項法制更趨重要。從經濟的角度來看，政府的歲入歲出如無有效把關，勢必加重住民負擔。故地方立法機關預算審議時財源分配之議事運作及相關法律規定必是大眾關心的大課題。另一方面，透過預算的觀察，對不符時宜法規制度提出建言，使議員能合理審議，促使地方行政機關籌編出合理的地方預算，不僅應做到「看緊民眾的荷包」，更應把有限資源導引至最需要的用途，做最妥適的配置來

提昇民眾福祉。

貳、研究問題

個人有幸於內政部民政司任職，忝具地方議事機關經驗，對於議事運作及法規，感同身受並略有心得，爰擬以「地方立法機關預算審議之研究」作為研究題材，藉收拋磚引玉之效，引發對地方立法機關預算審議研究之興趣，希望藉此提供地方立法機關預算審議爭議問題的解決方案，本文研究目的有：

一、釐清委員會預算權限之內涵及概念。

二、探研地方立法機關預算審議程序及委員會權限行使之關係。

三、發掘預算審查實務問題暨探求運作實態。

四、檢討現行預算審查上之缺失及法規適用。

五、研擬提出適切可行之建議，以供修正地方立法機關內規或制訂自治條例之參考，並期改進預算審議功能及效率，提昇預算效能。

第三節 重要名詞界定

本文的主要研究概念包括地方、地方立法機關、預算、預算審議權、準用。以下分別就此名詞加以界定，藉釐清本文之研究範疇。

壹、地方 (local)

所謂地方有廣狹二義：就廣義而言，乃指某處之地。就狹義而言，乃中央之對稱，係指國家在轄境內為施政方便或其他目的所劃定之特定區域。此特定區域乃地方政府權力行使之範圍，係

國家基於治理之必要，依法而劃定。¹⁰亦係指國家內之一個具體的地點，如縣市、鄉鎮市或是城市。

貳、地方立法機關

地方立法機關乃與中央的立法機關相對而言，係由地方居民所直接選出的民意代表組成，代表該地區的居民行使立法監督權。依地制法第五條第二項規定：直轄市設直轄市議會、直轄市政府；縣（市）設縣（市）議會、縣（市）政府；鄉（鎮、市）設鄉（鎮、市）民代表會、鄉（鎮、市）公所，分別為直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之立法機關及行政機關。爰此，地方立法機關係指直轄市議會、縣（市）議會及鄉（鎮、市）民代表會。

參、預算 (Budget)

所謂「預算」，乃行政機關根據施政計劃，擬定一定期間內的公共財政收支計劃，經立法機關通過以為各機關執行的公文書¹¹。預算乃是政府為達成其政治經濟及社會目的所擬定之財政政策及計畫，同時也是整個財力資源分配的藍圖。另言之，預算是用數字來表達的週密業務及財政計畫，在一定時間內使業務獲得預先的安排。¹²形式上，政府預算所呈現的雖只是一堆表示貨幣價值的數字，然而隱藏在這些數字背後的實質意義，卻與國家整體的發展，乃至個別國民的生存有極為密切的關連。¹³故學者 Wildavsky 認為「預算係為達到特定政策目標之人類行為和財務資源的結合」。

Shuman (1984) 從行政部門與立法部門之間的互動角色，來

¹⁰吳堯峰，《民政議事工作詞典》。台北：五南，民 78，頁 72。

¹¹薄慶玖，《地方政府與自治》。台北縣蘆洲鄉：國立空大，民 82，頁 482。

¹²同註 10，頁 207-208。

¹³同註 1，頁 6。

觀察美國政府預算的形成過程。他認為預算與政治是分不開的，預算書本身就是政治文件，而所謂「預算的政治」乃指涉得到好處者與付出成本者之間的爭鬥。¹⁴是以，預算乃次年收支之預計。利害關係之群體使其偏好反映於預算中，而彼此相互競賽。因而其是政治過程的中心。預算為公共經濟的神經中樞，其機能猶如國民經濟私人部門的市場。更詳細一點說，預算是一國的政府在一定期間內（通常為一年），根據既定的施政方針，以國家資源與國民負擔能力為估計基礎，而預估的收支計畫書。換言之，預算書是政府施政計畫的數字表示。¹⁵內容包括歲入和歲出均與人民之權益息息相關。

地方政府預算係指一個地方政府，在一定時間內，觀察周圍環境，根據既定方針，以地方資源和住民負擔能力為估計基礎，而預定的歲入歲出計畫書。就財政觀點言，預算僅是地方政府在一定時間內支出和收入的財務計畫書。

肆、預算審議

預算之審議，係民主政治之一大特徵，立法部門代表人民行使立法權，行政部門每年所擬舉辦之政事，及其所需之經費，主要係向人民收取稅款而來，其施政計畫及預算是否切實、經濟，須由立法部門代表人民予以審議成立法案，行政部門始得動用國家資源，以從事各項建設及服務。預算之審議，雖屬立法部門之職權，但行政首長依法應邀列席立法機構，報告或答詢。¹⁶

地方預算編製完成經地方政府行政首長核定後，乃送地方議

¹⁴同註 4，頁 5。

¹⁵劉永憲，〈預算與預算制度〉，《行政管理論文選輯》，第一輯，民 75.10，頁 519。

¹⁶同註 1，頁 299-300。

會審議。由於預算審議權是地方議會的重要職權，且地方預算關係人民權益至大，因此地方議會對預算案的處理，遠較一般普通議案慎重¹⁷。我國各級地方議會對於預算案，都是以三讀程序為之。

地方政府年度歲入歲出預算審議是代議政治制度下的一項主要產物，是地方住民以選舉產生的民意代表，間接控制政府支出和收入、促使預算發揮效能的監督手段，其審議的結果即是以政治手段完成資源分配的程序。

伍、準用

因行政權事項的範圍極廣且內容亦甚複雜，行政法規無法作十分周全的規定，故除採取保持彈性規定外，有時尚規定「適用」或「準用」其他法律的有關條款，遂使他種相關法規在行政法關係上得以適用，發生其拘束力。¹⁸準用，乃法律明文規定，將關於某事項所設之規定，適用於相類似之另一事項上。此種用語用於擬處理之案件類型與引用之法條所規範的案件類型，其法律事實並不同一，但却類似的情形，然基於平等原則的考量，對他們做同一的處理。由於它們之間終究只是類似而不同一，故「準用」與「適用」在範圍上仍有區別。¹⁹

所謂「準用」與「適用」同為避免繁雜規定而設，兩者在程度上仍有差別，適用係完全依其規定辦理，不必變通。準用則祇就某事項所定之法規，於性質不相抵觸之範圍內，適用所援引之法規。換言之，準用非完全適用所援引之法規，而僅在應予準用

¹⁷同註 11，頁 483。

¹⁸張家洋、陳志華，《行政法基本理論》。台北縣蘆洲鄉：國立空中大學，民 86，頁 191。

¹⁹羅傳賢，《立法程序與技術》。台北：五南，民 85，頁 163。

事項之性質所容許之範圍內，始能類推適用而已。準用規定大體使用「準用……規定」的法條句式。²⁰例如預算法第九十六條規定：「地方政府預算，另以法律定之。前項法律未制定前，準用本法之規定。」

第四節 研究架構與方法

壹、 研究架構

地方政府總預算草案提出於地方立法機關後，便送到大會進行一讀會宣讀之後，如果大會同意，便交各委員會審查，委員會成立的目的是為了專業分工的需要。地方政府總預算草案送到委員會後，便由召集委員會安排議程，召集委員審查。有二種結果，第一種結果是審查通過或加以修正通過，再向大會提出審查報告；第二種結果是決議不予審查，退回大會。

本研究主題是預算審議，在理論上係依據其所需經費，主要係向人民收取稅款而來，其施政計劃及預算是否切實，須由代表人民的立法機關予以認可，行政部門始得動用國家資源，以從事各項建設及服務。蒐集美、英、日、德國地方立法機關預算審議之特色做為借鏡。以我國地方立法機關預算審議規則作為基礎，深入探討我國預算審議的實務運作過程，並針對地方立法機關預算審議的個案進行評析，從而提出具體可行之建議，作為日後地方立法機關預算審議改進的參考。

根據上述研究內容，提出四個研究命題作為研究架構，以地方立法機關預算審議為自變數，受到四個命題中介變數的影響，而產生依變數。本論文研究架構從文獻之探討、理論之建構、到內外環境限制之檢視，由政治運作到爭議事件的解決，兼顧理

²⁰同註 19。

素，但他認為這些為邊緣因素而未詳加以討論。但是在我國地方，筆者以議員利用審議職權建立其權威，為自己選區謀取利益、私人利益、選民福祉為最首要之目標。

二、環境的限制

委員會之外的人想要說服委員會成員採納他們的意見，以獲取他們所要的，這些壓力可能來自多方面的，包括議會成員、行政機關人員、地方派系、選區選民、財團等壓力團體，及政黨成員，這些均構成每一個議員所必須面臨的環境，由於每一位議員無法參與所有委員會，且各委員會審議單位預算不一，性質有異，因而面臨之環境限制便互異。

三、決策的規則

委員會議員均面臨一個策略性的問題，即在環境的限制下如何使個人的目標得以實現。他必須在個人的慾望以及構成其環境的影響，如地方機關、地方派系、選區選民利益、政黨等壓力團體之間尋求調適與妥協；換言之，議員個人的需求與同僚的環境在彼此互動之下，便形成了各委員會的決策規範。每一個委員會或多或少都會形成某些審議規則，不管是明示或暗示的。由於每個委員會成員加入之動機不同，面臨環境又有差異，因此我們預期他們會形成不同決策規則。對於議會、代表會進行議事所應遵守的程序與規則，一般稱之為「議事規則」。地方立法機關組織準則第二十六條規定「直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會之議事程序，除各該直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會組織自治條例及議事規則外，依會議規範之規定。前項議事規則，以規範議事事項為限，由直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會訂定，分別報行政院、內政部、縣政府備查，並函送直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所。」是以，有關決策規則，牽涉複雜龐大的法條體系如下：1. 地方制度

法(中央法規)。2. 地方立法機關組織準則。3. 各直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會組織自治條例。4. 各直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會議事規則。5. 會議規範。

四、決策過程

在地方立法機關內部的規範之下，議員仍舊有某種程度的自由來建立審議的決策風格與決策過程，此種決策風格與決策方式是受到決策規範的影響，而決策規則亦是個人目標與環境限制的妥協產物，沒有任何決策能完全滿足各方利益，但是只要大家都覺得還算滿意，目前沒有其他更好的方法來取代此種內部結構便可能維持某種程度之穩定。因此我們便稱此為其決策過程。

五、決策結果

最後的依變數是大會議員共同的決策結果，而此種結果是與前面所提到的四個變數相互關連作用之結果；委員會的決策結果可能相當專業化而受到大會同仁高度重視與尊重，此種決策也可能係為滿足各方利益而妥協之結果，也可能是主觀意識型態作用之結果。

貳、研究方法

地方立法機關預算審議之研究，就法的領域言，屬於行政法學範疇，惟其觸角所及，不僅與憲法學、政治學、議事學、比較制度論等科學相關，更與預算法、地方制度法、立法程序等緊密環環相扣，因此，本文在撰寫時，所採取的研究方法，不僅涉及文獻分析法，同時也採用歷史研究法、比較分析法等方法，並輔以案例（個案研究）分析，俾以建立預算審議之型態。

一、文獻分析法 (literature analysis) :

不管任何形式的研究或創作，如果能擷取前人的智慧和經

驗，當能走的更長、看的更遠。²²

文獻分析法，又稱資料分析法，是最傳統的研究法。本文研究方法係以文獻分析法，蒐集主要國家預算審議體制相關書籍、國內學者的著作、論述、期刊專輯、學位論文、研究報告、立法機關預算審議等資料作為檢討的主軸。進行分析比較歸納整理，最後自各國的制度設計與運用，擷取值得參考理念與作為，以建構本研究問題之理論基礎及探討分析之依據。提供我國政府調整相關制度與作法之參考，以期收強化預算審議之功能。

二、歷史研究法

從歷史的觀點，著眼於法律體系的形成過程以及社會制度的觀察，尋求演變之經過及原因。吸取過去之經驗，以作改革興替之參考，鑑往知來，使明日比今日更有成就。創造未來，藉著考訂歷史研革、變遷、解釋函文及目前法律規定詳予探討分析、融為研究基礎，再輔以學理佐證、使理論深入實務，俾利實際運作。本研究計劃將檢討過去的缺失，並透過問題與案例的探討，提出未來可行的實務作法建議。

三、比較分析法

他山之石，可以攻錯，藉由「比較」的方式。將更促使我們去瞭解西方民主先進國家的類似經驗，因此選擇聯邦國家的美、德及單一的英、日做為比較分析。瞭解它國制度優點，逐步確立問題焦點及改進之道。相互借鑑和仿效，在價值上明其利弊得失，則知存其長，而捨其短，以為未來立法定制之借鏡。

基於上述研究方法，可呈現實際運作與制度是否一致？尤有甚者，經由個案研究，可以發現現行制度蘊藏問題，經由問題發

²² 劉明德，《重構縣市政府組織》。台北：翰蘆，民87，頁8。

現，尋找解決方案。此外，案例亦可累積慣例，作為日後運作遵循典範。

第五節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本文係以地方立法機關預算審議制度為主要研究對象；包含委員會審查、府會互動、覆議程序過程、輔以個案探討。但亦可能觸及整體預算制度、爰僅就世界主要國家之預算審議體例予以歸納彙整，並與我國地方立法機關體制作一比較分析，以探討我國預算審議問題，並提出改進建議。

貳、研究限制

政府預算依其過程可區分為籌編、審議、執行及決算審計等四大階段，其中預算審議與地方立法機關議事關係最為重要，有必要從組織制度面的分析著手，在制度性的種種規範下，參與者有不同的資訊、誘因及權力，預算審議正是參與者在各種遊戲規則下，經過談判、協商之最終產物。本文因限於時間、經費及國內文獻十分貧瘠等因素無法作深入觀察分析與篇幅考量，實為本文最大之不足，謹表歉意。

第六節 章節安排

本論文內容分為六章，第一章緒論：包括研究緣起與動機、研究目的、研究問題、重要名詞界定、研究架構與方法、研究範圍與限制；第二章文獻探討：包括相關研究、地方立法機關預算審議的基本概念、法定預算性質認定及功能，並述及地方

立法機關預算審議的原則與相關整備；第三章美、英、日、德、等國預算審議制度之比較：包括肉桶與滾木法則下的美國預算過程、供給程序下的英國預算審議過程、政治平衡法則下的日本預算過程、打包禁止的德國預算法原則，同時就主要國家地方議會之委員會角色及功能；第四章我國地方預算審議的運作：包括地方預算審議之歷史淵源，府會關係架構、議會控制政府預算的原因、地方預算審議之程序、範圍與限制、我國地方立法機關議員助理制度、地方預算之覆議、地方預算之發布、未能依法定期限完成預算審議之補救措施；第五章現行地方預算審議的規範與檢討：包括預算審議的大法官釋憲文、政黨互動之態勢與黨團制度的運作、預算審議的責任化、立法機關預算審議自主性的提昇、影響預算審查或是審議的變數、地方政府總預算審議爭議案例的探討；第六章研究發現與建議：從前述各章節研究問題所獲得的結論，提出個人的見解與建議。

第二章 文獻探討

第一節 相關研究

壹、地方立法機關預算審議之相關研究

目前國內對於地方自治論述專書不多，特別針對地方立法機關立法權之研究更屬於少之又少，更何況與府際關係密切之預算審議權之研究論述專書，就更不容易找了。以下僅就所蒐集到的相關文獻作一重點探討。

一、專書

(一)、民國八十九年八月一日，學者翁興利的「地方政府與政治」。這本學術著作第二章，作者陳立剛教授所著「精省後地方政府預算審議問題之初探」。作者主要提出四點看法：第一、由府會關係基本架構、政治體制、地方派系利益糾葛之關係等政治層面導入法規的缺失，應加以修正，方能得到治本之效果。第二、地方預算審議過程中，常滋生之(1)、未能在期限內通過產生之問題；(2)、界限問題與附帶決議問題；(3)、未如期完成之協商及工程配合款爭議等問題。第三、精省後地方制度法在預算審議制度之變革。第四、地方預算審議制度變革之初步評估。陳教授做了詳細的研究探討，亦即此次地方制度法之修法似乎著眼於限縮地方立法機關對於行政部門的監督，以及強化上級自治監督機關對於審議之延宕及僵局的調解仲裁之權力。畢竟預算制度之演進和制衡能力的方向，是與我國政治高漲及強調地方自治發展的趨向違逆。亦違反了預算審議(制度)責任公開化。地方制度法之預算審議規定仍稍嫌傾向防弊之作用。尤其在擴大預算資訊流通與人民參與預算審議的過程上並無新意之規劃。地方預算

為推動地方發展之原動力。其精義在於如何建構及落實責任化之地方預算制度。

(二)、民國八十九年九月，學者張正修的著作：「地方制度法理論與實用（二）本論」。此著作針對預算審議之法定程序、全部議定與局部議定、地方立法機關對預算案可否提議增加支出、附帶決議與附帶條件或期限之預算及地方制度法對自律權之規定、覆議權之提出原因、範圍做了詳實的介紹，此誠是一針見血的正論。

(三)、民國八十三年十月，學者曹沛霖的著作：「議會政治」。此著作裡作者提出議會財政監督功能的作為，主要表現於四方面：

- 1、決定賦稅來源和徵收條件；
- 2、討論和決定國家預算以及其他特別撥款；
- 3、質詢、辯論、批准政府經費支出；
- 4、審查公共帳目；

但是，所有這些主要是通過審議和批准政府的預算和決算來實現的。根據法律規定，政府每年都要向議會提出財政年度的總收入和總支出的預算報告。預算的制定、審議是議會財政監督最強有力的機制。確實“議會只是控制，而不是發明管理財政的措施”。這種控制就是審議和批准政府提出的財政法案。這也正是“議會權威的基礎”。

(四)、民國九十一年十二月，學者趙永茂的著作：「中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論台灣地方政府的變革方向」。此著作中對府會的關係，提出就體制而言主要包括覆議制度、質詢制度以及預算之審議，此三項關係的運作能否和諧順利、則明顯受到議會內政治生態與縣市長個人風格的影響。並明確指出預算審議是府會關係中最具關鍵的部分。更提出解決途徑，包括

(1)、建立府會衝突解決途徑。(2)、促進專業的委員會和議會幕僚制度，提昇審查預算之能力，取代杯葛干擾之議事態度。

(3)、引進公民投票制度或創制複決制度的早日實施，以順利解決爭端，使地方事務順利推動。

(五)、民國八十七年八月，古登美、沈中元、周萬來等著：「立法理論及實務」。此著作中指出委員會設立的目的為(1)、便立分工(2)、便於對法案做專業化的處理(3)、便於監督行政機關(4)、培養政治領袖人才。對於促進議事之運作頗具參考價值。

(六)、民國七十六年九月，學者吳玉梅的著作：「政府預算之編制與執行」。作者提出我國政府預算之審議，既不似英、亦不似美，以往在執政黨強有力主導下，行政部門所提出者，大多皆能獲議會支持，偶有變動，幅度亦不大。行政部門編製預算之時，難免不有瑕疵，執行效力，亦難令人滿意。以往我國經濟建設，能有重大成就，造成國際艷羨之繁榮發展，強有力之行政領導，與優秀財經專家之卓越貢獻，皆功不可沒，惟今若改弦易轍，改由議會領導，對政府預算與計畫橫加干涉，隨意掣肘，其後果與影響自令人憂心。其從經濟面考量自有其道理，惟近年民主意識高漲，爾來議會審議預算之時，批評指謫迭見高潮。

(七)、民國八十三年九月，學者薄慶玖編著「地方政府與自治」。這本著作第八章地方財政，指出地方財政係以國家部份地區為對象，所以有直接性、普遍性、實踐性與積極性的特質。因此地方稅收之課徵偏重於量益原則，由於收入彈性較小，所以，以「量出為入」為體，「量入為出」為用。其支出之權限雖較小，但支出效果則顯而易見。有收入，還要對收支作適當的管理，所以有預算與決算制度。道出財政為庶政之母當用則用，當省則省。地方立法機關更應把關，發揮地方立法機關預算審議權功能。

(八)、民國九十一年二月，作者周萬來的「議案審議－立法院運作實況」。作者採用制度之研究途徑，並輔以案例分析（個案研究）方法，俾以建立議案審議之型態。制度研究途徑，可藉以描述各類議案審議之種種規定，分析各類議案適格的提案主題，檢視提出與撤回的程序，以及議決之過程，指出規定轉變的原因，導引審議進行之情形。而透過各種議案案例之間的比較，得以呈現何種議案之原有制度規定最具執行力；亦可呈現實際運作情況與原有制度間是否一致，如有不一致即代表原有制度內容不易實行，而構成促使制度興革之原動力。尤有甚者，經由案例研究，可以發現原有制度蘊藏問題，經由問題發現，設定解決對策。此外，案例研究亦可累積慣例，作為往後運作遵循之典範。作者在立法院任職參與其實務工作，體驗立法院之議事運作實況。撰寫之佳作，是瞭解議事過程必讀之工具書。

(九)、民國八十一年十二月，學者華力進等著「比較政府」。這本教科書對各國政府作比較觀察，發現某些國家有其共同的特徵，為各民主先進國家共同特徵是有較高水準的文化，經濟環境，健全的民主政治文化等。另一方面還可就各國政府體制與實際政治運作與其文化、歷史、社會環境等因素息息相關，互為因果。更了解一國的政治體系與運作必須了解這一國的文化、歷史、社會、經濟等背景。換言之，政治體系及其運作是不可能孤立起來的。從比較政治的研究中，當然找不到一個最佳體制或政治發展法則，但從這共相與殊相的了解，不僅對整個人類的政治現象可得到深入了解，同時也供各國政治學者或政治家在對其本國政治得到更深入的了解，並對本國政治的改進得較切實可行的辦法。近年來我國政治問題爭議多而激烈，其中許多問題如對各國政治了解較多，許多爭議當可淡化甚至息爭。本書精義促使大眾明瞭政治生態隨環境而變（橘生於淮則為枳）之精髓，如對政

治能參與了解，就較能辨別有無可能性。

本研究試圖引述國內專家學者著作中，其對地方政府與自治、地方府會關係法制及預算審議的理論、設計、建造、經營管理與衝突等重要論述，來引述研究主題。

二、論文與期刊

傅正彥係以結構觀點、關係基礎的政治聯盟、互動過程中人的因素作為研究架構，對南投縣自彭百顯主政以來的府會關係爭議情形作詳盡的探討。²³

張壹智係以地方政府體制的分立政府或一致政府為自變數，研究其對於「府會關係」的影響。其中，以三種指標作為測量依據，其分別為：行政部門所提法案通過的比例、各縣市政府年度預算的刪減幅度，以及縣市議會的立法生產力。²⁴洪添祥係以文獻分析法、法制研究法、比較研究法探討地方自治立法權有利因素，並研究立法權如何強化，如受不當侵害時，有何救濟，但亦不能無限擴張或不當侵害人民自由、權利，因此必須有適當限制，使立法權正常發展。²⁵

黃文彥係以國會委員會制度與政府預算審議制度兩條主軸進行觀察，接著對兩者進行加以分析，再以我國立法院委員會為中心，探討政府預算審議過程之實際運作，審視過去與現在的差異何在？以及未來可能之變化？²⁶陳韻如係從結構功能研究途徑、行為科學之研究途徑、系統理論之研究途徑、組織理論之研究途徑，探討台灣地方議會制度與現制之研究，並以彰化縣、台中市議會為個案研究。文中採用文獻分析法、實地觀察法和問卷

²³傅正彥，〈南投縣府會關係之研究〉，碩士論文，東海大會政治系，民89，頁94-106。

²⁴張壹智，〈「分立政府」與「一致政府」，對於府會關係的影響：以台灣地區縣市政府為例〉，碩士論文，國立中正大學政治學系暨研究所，民91.7，頁23。

²⁵洪添祥，〈地方立法權之研究〉，碩士論文，銘傳大學公共事務學研究所，民91.1，頁5-10。

²⁶黃文彥，〈立法院委員會審查預算功能之研究〉，碩士論文，國立台灣大學三民主義研究所，民88，頁10。

調查法進行研究，獲取更多的資訊，並瞭解地方議會現況與困境。²⁷

謝如媛係由預算制度、預算規模與結構、中央與地方財政劃分三個面向，分別研究我國與德國的政府預算，其次，再以這三個面向，進行我國與德國政府預算的比較分析。最後提出未來對德國與我國政府預算研究方向的建議。²⁸蘇孔志係就現今地方縣市議員普遍關心之「地方基層建設經費」議題進行研究。探討議員在審議預算或相關法案時，所可能產生的「肉桶立法」行為，用以檢視在目前縣市政府中針對縣市議員所編列之「地方基層建設經費」之編列情形。藉由相關文獻分析，試圖找出影響議員爭取「地方基層建設經費」行為之因素。²⁹

黃正雄以文獻分析、法制研究的方式就各級地方議會對於總預算案及決算案審議、覆議問題，作一詳盡的探討，認為府會間的運作應有明確的規範，並尋求府會間相互溝通協調的一套模式。³⁰李文龍係採取結構功能途徑為分析架構，重視結構性與非結構性的因素對府會關係的影響；並以功能途徑來分析府會關係之經營與管理；運用社會學家 T. Parsons 的 A.G.I.L 模式，即調適 (Adaptation)、目標達成 (Goal-attainment)、整合 (Integration) 與模式維持 (Latency or pattern maintenance) 之四大功能來分析驗證，藉以作為日後建構府會關係良性互動的參考，從而建構政治經驗理論，佐以彰化縣府會關係之實際體驗，加以驗證所得資料，從而提出多項發現及建議，作為相關決策與修法的參考。³¹

²⁷ 陳韻如，〈地方議會之組織與行政管理-以彰化縣與台中市議會為例〉，碩士論文，東海大學公共行政研究所，民 89.5，頁 26-28。

²⁸ 謝如媛，〈中德政府預算之比較〉碩士論文，國立台灣大學三民主義研究所，民 89，頁 57。

²⁹ 蘇孔志，〈從地方基層建設經費之編列看縣市議員財政監督行為之研究——以台中縣議會為例〉，碩士論文，國立中正大學政治學系暨研究所，民 88.7，頁 36。

³⁰ 黃正雄，〈地方行政機關與立法機關之互動關係探討〉，《地方自治論述專輯》。第二輯，內政部，民 85.1，頁 265-266。

³¹ 李文龍，〈彰化縣府會關係之研究〉，碩士論文，東海大會公共事務碩士在職專班，民 92.5，頁 11。

民國八十八年六月，薄慶玖教授榮退論文集「地方政府論叢」。第十章學者江大樹：〈地方財政困境與預算審議制度之檢討—南投縣個案分析〉研究論文，以文獻分析法、法制研究法。研究結論為通盤檢討並提高縣市自主財源比例，透過統籌分配稅款與補助制度的法治化、公式化，合理保障各縣市皆能維持其基本財政需求之收支平衡。至於，適度增加地方府會對於預算編列及審議的互動規範，無疑亦有迫切需要，包括統一擬定各項費用編列標準、課予地方應有財政責任、引進府會僵局解決機制等，並強調加強監督縣市自治，有效介入，合理調解地方府會爭議，為未雨綢繆的重要課題。

民國八十九年十二月，中國地方自治雜誌第六一六期（第五十三卷第十二期），「專論二」「論地方府會衝突之調節機制設計取向」，作者劉文仕於文內對於一、預算議決權（一）預算權的行使程序及其限制，（二）預算議決權的拘束力：包括 1. 照案通過或象徵性的些許刪除但形同照案通過 2. 單純的決議 3. 變體的決議 4. 附付款的決議 5. 附帶決議，（三）預算審議權的衝突：包括 1. 限期審議的違反與補救 2. 覆議的提起與重行審議的特別規定等處理作一簡單的敘述。並對個案解析權力爭議的對策擬議調解機制。其觀點主張可促進法制的探討。

民國九十年九月，中國地方自治雜誌第六二五期（第五十四卷第九期），「國會通訊」「預算審議程序迫切需要的改革」，涉及本研究，作者紀俊臣教授於文中提出 1、程序正義係政策合法化之基礎。2、立法院審議國家總預算案之程序：（1）一讀會預算案審議決定預算案之命運（2）委員會預算案審查促進預算案之運作（3）二讀會預算案審議設定預算之規模（4）三讀會預算案審議體現預算案之屬性。3、當前立法院審議國家總預算案之程序瑕疵檢視：（1）預算中心意見未受委員適當重視（2）召集委

員主持議事未臻政治中立 (3) 黨鞭督導黨團決策取向欠缺權威 (4) 出席委員審議預算凸顯公器私用。4、改革立法院審議國家總預算案缺失之可行作為：(1) 制定計畫法制 (2) 行塑計畫預算 (3) 培養預算專家 (4) 強化審議工具 (5) 提昇委員會功能。5、結語：改革預算審議程序以建構計畫預算機制。本文作者真知灼見提出多年來觀察中央及地方審議年度預算案之經驗。換言之，對預算審議權之研究探討是一篇必讀的文獻。

民國九十一年六月，月旦法學雜誌第八十五期，學者陳立剛教授之「台灣預算審議制度問題及改進方向」涉及本研究，文中提出一、政府預算的相關概述。二、預算審議的程序：包括 (一) 行政院長報告與質詢 (二) 分組審查 (三) 綜合整理 (四) 聯席會議審查 (五) 院會議決 (六) 預算公布 (七) 預算之覆議 (八) 預算未完成之補救措施。三、預算審議參與者角色扮演及過程中之互動。四、預算審議的特質：代理人觀點的分析。伍、我國預算審議的問題觀察：包括 (一) 基本政治體制的問題 (二) 政黨協商的問題 (三) 委員會的結構及運作 (四) 幕僚機制的強化 (五) 預算資訊的公布、散播。六、我國預算審議問題的改進方向：包括 (一) 制度安排設計上，1. 憲政體制之釐清 2. 黨團協商的改進 3. 委員會專業化 (二) 事前監督、預算資訊編列上。(三) 審議監督效率上 (四) 行政、立法制衡機制上，1. 幕僚單位的強化 2. 預算資訊透明化、公開化及流通。七、結語並提出國會預算審議制度改進的看法。(一). 一國之中央體制應採何種體制，應充分考量該國憲法、法律、政治文化及政治生態發展等因素。(二). 我國國會之基本權力應予強化，不僅包含事前的立法及預算之權，更應具有完整的調查權及事後的彈劾、審計之權，俾能有效的監督總統制及行政部門的運作，以減少代理人的成本。(三). 預算資訊公開化、透明化是全民監督預算的關鍵。4. 政黨協商制

度意在提升議事效率與政黨功能，尤其在三黨不過半的現狀使得各政黨黨團變成具決定性的預算參與者。本文作者從制度論中的代理人理論觀點來闡述我國預算審議的問題癥結所在，並基於此描述，指出未來預算審議改進方向之名著。

在台灣民主多元化的政治生態環境中，尤其中央與地方政權輪替，衝擊地方政治生態轉變，且地方行政機關與地方立法機關存在著複雜、多變和不可預測的微妙關係，文獻回顧吸取過去之經驗，以作改革興替之參考，建構了學習的標的；也為本文從理論的探討、融為研究基礎，使理論深落實務，俾利地方立法機關預算審議權之行使，提供實務運作的參考範疇。

貳、相關理論

長期以來觀察我國政府預算資源的運用，受到效率不彰、分配不均、不符公平正義原則的質疑，但並未因民主化的進展而有稍歇。此外，近年來財政收支規模的急遽擴張和預算赤字的產生，更引起許多民眾的批評和困惑。公共選擇學者 Tullock 曾經指出，在民主政治下，俾斯麥主義（Bismarkism）是導致政府預算規模大幅度成長的最主要因素之一。換言之，政府採取福利國家的政策，以拉攏選民，故移轉性支付擴增快速，以致公共支出規模持續增加。此一說法，相當符合政治體制轉型中的台灣。³²

在民主社會中，預算資源配置的決策過程同時受到需求與供給兩個層面的影響。若干公共選擇學者在闡釋預算決策的需求因素時，抱持「人民高於國家」（citizen-over-state）的觀點，主張選民和利益團體的偏好決定公部門預算決策的結果。人民要求政府提供公共財、糾正外部性、進行社會財富重分配，政府存在的目的即在於執行這些「民欲」（the will of people）；因為政府中

³²同註 8，頁 348。

的官僚、公職候選人和民意代表，以當選為其唯一目標，為了討好選民和利益團體的成員，他們所制定的預算決策的結果，必將反映出選民的集體偏好。故政府只是一部將個人偏好轉化為政治結果的投票機器而已，或可視政府為集結和平衡個人對於公共政策需求的組織制度。³³

不過上述觀點過於理想化，有些公共選擇學者認為，預算決策的影響力不全然是來自於個人或利益團體的偏好和欲望，一樣重要或甚至更重要的供給者（也就是政府）的影響力。供給面的強調者維持政府官員自利的假設，可是他們允許在政府官員的目標函數中加入當選以外的變數，事實上，政府中的多數官僚並不參加選舉。官僚、民意代表等官員不只為選票而活，他們也追求財富、名聲與快樂，所以他們的私人偏好一樣影響公部門預算決策的結果。此派學者所提出的「官僚的目標在極大化部門的預算」、財政幻覺等理論，具有「國家統治人民」(state-rules-citizens)的色彩，政府官員的偏好才是具有決定性的影響因素，一般人民和政治制度對於政治領袖和官僚的自利行為頂多構成鬆散的限制，因此政府人員除了是公民的集體偏好的執行者之外，還扮演其他更廣的角色。³⁴

正如克來比爾 (Krehbier) 所指出：「要瞭解立法組織，則需要有一個能連接理論與實務經驗的研究途徑」。確實，理論分析提供立法組織行為的邏輯基礎，並經由此基礎建立相關假設，再進一步以實証分析結果驗證相關理論的解釋力或適用性。立法組織行為的觀察重點不外乎法案與預算，而政府預算審議之研究是以預算為切入點之立法組織之研究。³⁵

英國哲儒艾克敦 (Lord Acton) 名言：「權力傾向於腐化，

³³同註 8，頁 349-350。

³⁴同上註，頁 350。

³⁵李允傑，《國會與預算：政府預算審議之實證研究》。台北：商鼎，民 88，頁 35。

絕對的權力傾向於絕對的腐化。」於是在國家制度或官僚結構的設計上，為了避免權力腐化，傷害民主政治的發展，有識之士便主張讓權力產生牽制與制衡（check and balanco）的作用，以形成多元的決策中心，而不主張將所有的決策集中於一個人或一個機關組織身上。³⁶

著名政治經濟學者林布隆（C.E.Lindblom）強調政策分析不但是一門應用性的科學，而且是一套考慮民主實際的有用知識。所謂政策制定是針對過去現象，加以逐步的修剪增訂而已，而不是全然的創新，所以它具有漸進調適的性質。難怪林布隆自認為其所倡導的政策決定方式，應被稱為「漸進主義」（incrementalism）。³⁷行政機關預算的編製，每年度皆以前一年度的預算額度為基數，以漸進方式加計而成。預算審議過程只是手段的選擇、修正與調適而已。基本上，漸進主義是一種手段取向（means-oriented）的計劃型態。³⁸

愛尊尼（A.Etzion）強調漸進主義只注重既定政策的短期和有限的因應方案，往往忽略了基本的社會革新。因此提出了混合掃描模式（mixed-scanning model）以為補充，認為我們在作決策時，一方面要顧及基本決策（fundamental decision），另一方面要考慮漸進決策。在愛尊尼看來，免不了要透過社會中的秀異份子來作由上而下的控制，惟它還應配合著社會中由下而上的共識形成（upward Consensus formation），如此才能避免公共政策的利益僅在表達上層精英者的偏好，促使社會有更大的改革空間。

³⁹

福利斯德（John Forester），提出了批判實用主義的規劃模

³⁶林鍾沂，《公共事務的設計與執行》。台北：幼獅，民80，頁57。

³⁷同上註，頁109。

³⁸朱志宏、丘昌泰，《政策規劃》。台北縣蘆洲鄉：空大，民84，頁150。

³⁹同註36，頁116。

式。且非常重視以溝通行動（communicative action）來規劃一項公共政策。基本上政策規劃是一種社會行動的形式，何謂社會行動？最簡單的社會行動不過就是“說話”而已；當我們與別人說話之時，必然會試圖了解對方的立場與感受，也試圖將自己的觀念傳達給對方。這種互動的說話方式其實就是溝通的技巧。並認為透過質疑（Questioning）的過程，可以使真理愈辯愈明。⁴⁰

預算理論是以辯證方法在發展，首先，理論強烈主張理性（Rationality），希望預算過程能從每一元獲得的效用最大；然而第二種理論產生，反駁最大化的追求，而主張決策過程甚少出現理性；當代理論則在此兩極端之間；儘管愈來愈多的主張贊成中間觀點，但這三種觀點對預算理論皆有影響。⁴¹

預算過程與社會環境的假設以及觀點，每一個理論皆有其貢獻，但也各有其偏重與不周延之處；目前預算理論的最新趨勢是綜合各家理念，並強調預算變遷與環境的關係，同時主張預算決策係介於完全理性的經濟分析與非理性的政治談判之間。⁴²在預算審議過程中，相關參與者的特殊考量，如政黨色彩、地方派系、選區利益與利益團體的壓力，以及經濟、社會、意識型態的因素，都將影響預算審議的過程。

參、本文之貢獻

依據現行地方制度法之規定，地方政府所提之總預算案或建設計畫，均需獲地方立法機關的審議通過，方能成為法定預算、交付執行。因而地方政府為求整體施政目標之達成，多試圖建立良好的府會關係。

府會間因角色不同、立場迥異，依我國「權能分立」的憲政

⁴⁰同註 38，頁 166。

⁴¹同註 1，頁 141。

⁴²同上註，頁 142。

體制，地方行政機關掌握行政執行權，依法行政執行公權力，積極執行給付行政之公權力；反之，地方立法機關應以法定代表名義，行使立法、監督、質詢等權，並有預算審議權以控制政府支出和收入完成資源分配。

本論文的研究主題為「地方立法機關預算審議之研究」，企圖探索影響地方立法機關預算審議過程的問題和因素，以及解決預算審議的可能途徑。然而由於影響府會審議預算的因素非常複雜及廣泛，因此本研究僅對「地方立法機關預算審議的基本概念」、「美、英、日、德等國預算審議制度之比較」、「我國預算審議權的運作探討」、「現行地方預算審議的規範與檢討」等四個重點內容，採取結構功能途徑加以探討分析，文中採用文獻分析、歷史研究、及法制比較分析，以完整解釋預算審議的源由與爭議，瞭解爭議演變的真實情況。同時對預算審議之行使運作，提供可能的解決途徑，兼顧理論與實務之結合，期能根據本論文的研究結論，作為爾後地方立法機關預算審議權行使的參考。

第二節 地方立法機關預算審議的基本概念

預算與決算，為國家財政制度之兩翼。預算制度，係限制政府收支之數額與範圍；而決算制度，則稽核政府之收支，是否恪遵預算之項目與數字及有無不忠不法之行為，以保護國家與人民之利益，並以供其後施政之參考。⁴³

英國政治思想家洛克在論述政府財政與人民及其代表的關係時說“政府沒有巨大的經費就不能維持，凡享受保護的人都應該從他們的產業中支出他的一份來維持政府。但是這仍須得到他自己的同意。即由他們自己或他們所選出的代表所表示的大多數

⁴³林紀東，《中華民國憲法逐條釋義》，第二冊，再版。台北：三民，民66，頁265。

同意。因為如果任何人憑著自己的權勢，主張有權向人民徵得賦稅而無需取得人民的那種同意，他就侵犯了有關財產權的基本規定，破壞了政府的目的。”⁴⁴因此可以說預算審議權與現代議會幾乎是同時誕生的。而且從現代議會肇始之日起，即是它的主要功能。當時新興資產階級的“不出代議士不納稅”這句口號就清楚地說明了這個問題。

“沒有程序，就沒有民主”。這是議會政治的一條重要原則。議會是以承認“人民主權”為前提的。⁴⁵從議員選舉、議員宣誓就職組成議會運作到任期屆滿，從會議召開到審議議案，整個過程都充滿“程序政治”的特點。“程序政治”與“人治”是不相容的。

預算程序，對於每一件事情的表達，永遠根據缺乏與自由裁量的假設，沒有缺乏就沒有選擇的必要，沒裁量就沒有選擇的可能。因此在節約與浪費者之間，必有監督者或辯護者，當沒有監督者時，政府的金錢將會耗盡；當沒有監督者時，重要的施政勢必停頓。這些情況，促使人們瞭解更多的理性，比正常預算程序背後的施政更為重要。

為使國家財政上之收入與支出不至於浮濫，各國立法機關對於種種財政案類均有議決權。預算一經議會通過，就成為一項限制。我國亦同。

第三節 法定預算性質認定及功能

壹、預算法案之性質

一、預算事前議決性

預算在執行之前，須經議會之議決，為預算事前議決原則，

⁴⁴佐藤功，《比較政治制度》。北京：法律出版社，民 73，頁 206。

⁴⁵曹沛霖，《議會政治》。新竹：理藝出版社，民 83，頁 125。

我國預算法第四十六條規定：「中央政府總預算案……由行政院於會計年度開始四個月前提出立法院審議，並附送計畫。」第五十一條規定：「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……。」第五十四條規定：「總預算案之審議，如有部分未經通過，致總預算全案不能依第五十一條期限完成時，各機關預算之執行，依下列規定為之：

（一）收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。

（二）支出部分：

1. 新興資本支出及新增科目，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。但依第八十八條規定辦理者，不在此限。

2. 前目以外之科目得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。

（三）履行其他法定義務之收支。

（四）因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。

二、預算拘束性

預算一經立法機關或國會之同意即成立。雖其執行權賦予行政部門或內閣，但政府仍應依預算執行，政府不能隨意變更。其執行須受預算之拘束。⁴⁶

三、預算提案專屬權

英國自一七〇六年起，即不得由議員「提出支出法案」，僅許政府提出，美國於一九一二年制定「預算及會計法」(Budget and Accounting Act)，將編製預算權委交總統，在總統府內設置預算局(Bureau of the Budget)管理編製事宜。⁴⁷我國中央總預算案之

⁴⁶許劍英，《立法審查-理論與實務》。台北：五南，民91，頁186。

⁴⁷同上註。

提出，其提案權專屬於行政院。

貳、預算之定位

預算乃係一會計年度內以歲入歲出為主要內容之國家財政行為之準則，其法定性質為何？有謂由國會經由審查而議決之預算案，其本質上是一種對政府的授權，使政府能為了達到一定施政上的目標，而經由國會所同意收支的預算書。

德國自威瑪憲法以來其傳統見解，由於預算法案必須以法律的名義提出於國會，並於預算法的形式由國會通過，而承認其具形式法之本質。⁴⁸惟因德國基本法第一百十條第二項規定要求預算案須以法律案之形式來作為國會議決的對象，使德國憲法學界產生對預算法律是否具法規範本質的疑惑。⁴⁹此外，由於預算法律的相對拘束對象獨為國家機關，並無在外部直接對人民生效，此乃如同組織法之性質，因此亦有學者稱其為一「組織法律」。⁵⁰

日本學者淺野一郎氏就各種議論概略予以分類，而為下列三說：第一說：財政事項原即為行政作用，而國會對於財政事項所附隨之預算，事前予以審議核准，此說稱為預算承認說或稱預算行政說。第二說：預算雖非法律，但具備與法律同樣性格之國法形式，此為預算法形式說，或稱為預算法規說。第三說：指預算應按法律之形式制定，故稱為預算法律說。

就上述各說而言，預算法律說為少數，預算法形式說則屬通說。蓋比較而言，其缺點較少，為較中肯穩當之見解。換言之，預算在限定其目的及金額、指示其財源等之同時，含有限定時期之意義，具有法性質似頗為明確。然如僅針對國家機關之行為加以規律之事項；或一會計年度之行為加以規律等觀點而論，與對

⁴⁸同註 46，民，頁 187。

⁴⁹同上註。

⁵⁰同註 48。

國民一般性規律之法律，兩者並不難加以區別。因此，預算與法律作為個別事項立法規範，而以「預算」之法形式顯示，以此觀點考量似屬妥當。⁵¹我國司法院大法官會議釋字第三九一號解釋，則稱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法律形式，故稱為措施性法律。

參、預算之功能

預算制度發展之初，其主要目的係在落實民主議會監督功能，即透過議會預算的審議，監督控制國家歲入歲出，以防止行政機關職權的擴張，以及避免政府支出的過度膨脹，加重民眾的租稅負擔。除上述政治監督功能之外，尚有下列功能：

一、資源配置功能

預算提供了最佳的辯論與決策機會，讓有限的資源作適當配置，以實現政府施政的優先次序及計劃目標。如何決定施政優先次序和目標，誠屬政治性的課題，但預算反映了社會上各種不同利益談判衝突的結果；當資源愈是貧乏時，衝突的痕跡愈明顯。預算就是這種政治文件，它記載著在這競爭資源的過程中的優勝劣敗。同時，預算也是政治所有工作計劃（Work Program）的彙總，它反映著有關政府將作什麼以及花多少成本的決策，這些資源配置的決策是行政機關和立法機關在高度例行和形式的制度下所為的。⁵²

二、經濟穩定功能

整體經濟經常影響政府的預算政策，例如經濟衰退會造成個人所得和公司利潤的降低，因而預算收入減少，同時失業保險和其他福利支出上升，擴大預算赤字。相反的，當經濟復甦時，租

⁵¹同註 46。

⁵²同註 1，頁 116。

稅收入增加，支出下降，赤字亦減少。⁵³

三、財務制度化功能：

財務制度化功能：即政府可以透過預算，將政府之收入與支出作有系統之歸類與安排，以明確而合理的處理財政問題。⁵⁴

四、行政管理功能

每年一度的預算循環提供了政府行政和立法部門一個很好的定期工具，去檢視各機關的工作計畫的績效和資源使用狀況。各機關為了爭取預算資金，必須為他們的工作計畫的成本效益負責，否則將爭取不到資金。是故，預算過程加強了行政責任。同時行政首長和立法機關亦可藉由制度化的預算過程來提高對官僚的控制，行政首長有專責的中央預算機構（如我國的行政院主計處，美國的預算管理局），立法機關則靠其對預算的審議權，來實現他們對行政機關的管理與監控。⁵⁵

五、資金移轉功能

在多數國家，中央政府常擁有較多的稅收或較大稅基的國稅，是故，地方政府（包括省或縣市政府）須依賴中央政府的資金移轉（或稱補助款）以支應其預算。事實上，這種政府間資金的移轉常佔了政府整個預算規模相當重要的部分。政府間資金移轉的結果，讓各層級政府能按非固定的比例共同分擔許多國內主要的事務，例如福利、教育、醫療和交通。這種政府間的補助款制度不僅是融資或幫助地方政府財政，更讓中央藉由補助地方預算，而要求地方政府能依照中央政策或指導，以實現中央政策目標。同樣的，省政府亦可藉補助款制度，要求縣市地方政府配合省政府的施政。⁵⁶

⁵³同註 1，頁 117。

⁵⁴同註 7，頁 21。

⁵⁵同註 1，頁 117-118。

⁵⁶同上註，頁 118-119。

六、經濟發展功能

世上有許多國家尤其是社會主義皆訂有中期（通常五年）或長期（五年以上）的社會和經濟發展計畫，這些計畫須靠政府預算來達成。在非共黨國家中，法國是以訂定許多中期發展計畫並靠預算來實現計畫最有名的例子，日本亦有類似的經驗。在美國雖有強烈的意識反對計畫經濟，但仍是以前不同型態存在公經濟內，例如五年期的設計計畫預算

（Planning-Programming-Budgeting System, PPBS）的目的：即在將五年的計畫目標轉換成每年的預算。另外，美國的許多地方政府也發展出多年度的資本建設計畫，同時亦熱衷於中期的財務規畫以避免財政困難，這些皆是計畫影響每年預算的例子。⁵⁷

第四節 地方立法機關預算審查原則與相關整備

壹、地方立法機關預算審查的原則

一、不得為支出增加之提議

地方制度第四十條第二項規定：「直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會對於直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所所提預算案不得為增加支出之提議。」因此，預算審查自應謹守此原則。

二、為未來承諾之授權

但應以一定之金額於預算內表達，預算法第八條：「政府機關於未來四個會計年度所需支用之經費，立法機關得為未來承諾之授權。前項承諾之授權，應以一定之金額於預算內表達。」

三、依歲出規模、預算餘絀、計畫績效，優先順序加以審議

⁵⁷同註1，頁119。

審議時應依地方制度法第四十一條規定，歲入以擬變更或擬設定之收入為主，需就來源別加以決定；歲出以擬變更或擬設定之支出為主，故就機關別、政事別及基金別分別決定之。上述名詞之意思：

(一)歲出規模：指歲出金額之大小，係經由全國總資源供需估測推估未來年度之歲入，再據以規範未來年度之歲出額度。

(二)預算餘絀：指歲入及歲出之短差，以衡量長期債務之舉借與償還，或移用以前年度歲計賸餘。

(三)擬變更之歲入：指上年度雖有歲入項目，但本年度打算調整徵課率者。

(四)擬設定之歲入：指上年度無此歲入項目，本年度打算新增加之歲入項目者。

(五)來源別：指依歲入之來源如課稅、工程受益費或營業賸餘等加以編排之預算。

(六)擬變更之歲出：指上年度已列之計畫，本年度打算變更內容或增減金額者。

(七)擬設定之歲出：指上年度未列之計畫，本年度打算新成立之計畫者。

(八)機關別：指按機關單位編排之預算，即單位預算別。

(九)政事別：指就一級政府施政性質所區分之歲出，如一般政務支出、國防支出、教育科學文化支出等。

(十)基金別：指按基金編排之預算，即普通基金預算及特種基金預算別。

四、營業基金審查

營業基金應依預算法第五十條規定，按業務計畫、營業收入、生產成本、資金運用、轉投資及重大之建設事業等五大部分進行審查。

關於這五大部分之內涵，依施庚生及施顯超氏於解析預算法乙文，做了如下之詮釋，茲轉載如下：

（一）業務計畫：指本年度及未來之工作內容，應就經營政策、重要投資目標與產銷或營運目標分別訂定。審查時應就目標及經營績效之規劃加以審查，即業務目標與政府經濟建設目標是否相符，營業成長、經營效能、投資報酬率及資金運轉率等績效規劃是否妥適。

（二）營業收支：指依業務計畫，預估營業量值，計畫營運成本預計損益。審查時應採趨勢分析、比率分析及百分比分析並用，以觀察其增減，衡量得失，並審度支出有無不當或不經濟。

（三）生產成本：指依業務計畫，訂定成本計畫標準，將生產成本之計算方式，單位成本，耗用人工及材料之數量與製造費用等，並將固定成本及變動成本加以分析。審查應注意成本之計算是否過高，有無不當或不經濟之處。

（四）資金運用：指就業務計畫所需之資金來源與用途加以預估。審議應注意資金來源是否確實，投資及舉借長期債務之效益如何，並分析償債之能力及其對營運資金之影響。

（五）轉投資及重大建設事業：指營業基金之重要投資計畫，係構成資金運用之主要部分，亦是業務計畫之重要項目。審議應注意該投資是否為經營策略所需要，其營收效益又如何，若為重大建設事業更應考量是否符合政府之施政方針。至於其他特種基金之審查，則以基金運用計畫為主。

貳、相關整備

立法審查之主要標的，包括法律案、預算案、行政命令及人民請願案等，雖各國通例，委員會之權責，或為協助院會或為具分工性質，但其共同之特徵，則是委員會之審查並非最終之階

段，且委員會又具專業功能，其審查結果，常為院會接受，所作之實質審查，更是影響立法行為之主要關鍵。⁵⁸

一、議程安排

議程安排為議案進行審查的前置作業。一項議案是否順利排定審查日程，影響該議案之是否被冰封或擱置的命運。委員會會議日程之排定，係屬委員會日常公務之一項，依據修正前立法院各委員會辦事通則第六條之規定：「各委員會召集委員輪流處理各該委員會日常公務，其輪值之辦法由召集委員商定之。」依此規定，則有關委員會每周會議日程之排定，向例均由召集委員會議共商後決定，嗣於第二屆第二會期第三十次會議修正增列第二項，規定立法院各委員會議程之排定由輪值召集委員決定。⁵⁹惟此一制度自運行以來，常有安排議程受召集委員個人因素影響，導致議程安排不盡妥善之弊，此次修正爰將上述通則廢止，另於立法院各委員會組織法增列第四條之一，規定各委員會之議程，應由召集委員會議決之。雖有回歸舊制之感覺，究竟比較務實。

⁶⁰

二、資料蒐集

立法品質之優劣，固然繫於立法者的專業素養與立法態度，惟充足的立法資料，往往能有效彌補專業之不足，各國在協助提供立法者立法所需資料之服務，不外乎設置國會圖書館與研究機構等二途徑，茲分述之。⁶¹

（一）國會圖書館

1. 美國

美國國會圖書館的方針任務，是利用館藏為國會服務，該

⁵⁸ 同註 38，頁 130-131。

⁵⁹ 立法院第二屆第二會期立法院公報初稿第三四期，頁 24-25。

⁶⁰ 同註 46，頁 131。

⁶¹ 同上註。

館設有：(1) 國會研究服務部，是專門為國會服務的研究與情報中心；(2) 法律圖書館，下設美英法律部，拉丁美洲法律部；歐洲法律部、遠東法律部和近東與非洲法律部等五個服務部門；(3) 研究服務部……等七個部門，其中國會研究服務部是該館核心，有八百多人，主要負責解答國會議員、國會各委員會及其工作人員所提出的各種問題，並為議員起草分析報告。⁶²

2. 德國

德國眾議院圖書館是一個以參考諮詢服務為主的圖書館，主要功能在蒐集圖書、期刊資源。⁶³

3. 日本

依據日本國會法第一百三十條之規定，國立國會圖書館，是為提供議員調查研究，而附屬於國會之機構。圖書館事務中，主要擔任國會服務事務的是調查及立法考察局（國立國會圖書館法第十五條）。其中除局長、次長外，並有具備兩議院常任委員會必要的相關知識之專門調查員（館法第十六條第二項），除局內設置的綜合調整室及法令議會資料調查室外，並配屬十所調查室，調查室由一名專由調查員擔任主任，掌握室務。局內執行的立法考察業務，及受委員會、國會議員等請託而進行調查，請託之調查有法律案等案件分析、評估、調查國政審議上必要的內外法律制度、法律要綱之起草等。（館法第十五條一號～三號）⁶⁴

（二）國會研究機構

1. 美國

美國國會設有四個研究機構，分別為：(1) 國會研究服務處（Congressional Research Service）；(2) 國會會計總處

⁶²同註 46，頁 132。

⁶³謝生富等，〈八三年度立法院中高級文官法、瑞、德、國會考察團考察報告〉，《立法院院聞》，第二二卷第五期，民 83.5，頁 38。

⁶⁴同註 46，頁 133。

(General Accounting Office);(3)國會預算局(Congressional Budget office);(4)科技評估局(Office of Technology Assessment)等，專門負責政策分析與法案評估之工作。國會研究處之前身為一九一四年成立的「立法諮詢處」(Legislative Reference Service)經過一九四六年以及一九七〇年的兩次「國會改組法」(Legislative Reorganization ACT of 1946, 1970)。通過之後，國會研究服務處始成為一個具有永久地位的獨立機構，從事協助參、眾兩院各委員會，就相關的法案進行分析、研究及評估等工作。會計總處係一個獨立且超黨派的政策分析機構，其職權包括：評估政府計畫之施行成果，評鑑政府計畫報告，並於必要時重新加以分析與鑑定。國會預算局係依據一九七四年的國會預算暨保留管制法而成立的，亦屬一超黨派的研究機構，主要的工作內容包括：評估立法提案在五年內的預算成本，追蹤國會的預算決議，並評估是否與其他法案的預算目標牴觸，預測經濟趨勢；分析可能影響聯邦政府預算之議題，分析立法提案引發通貨膨脹的可能性，對主要預算案提出年度報告。科技評估局成立於一九七二年，其主要工作為不定期的為國會委員會提供有關科技計畫之效益評估報告。⁶⁵

2. 德國

德國國會設有資訊及研究服務處，掌理各項專業研究，提供研究報告等業務。

3. 日本

日本國會法第一百三十條規定是為協助議員之調查研究於國會內設國立國會圖書館。國會法第一百三十一條復規定為協助議員草擬有關法制的草案，於各議院設法制局，主要功能為法律案之潤飾工作。議員提出法律案時，議院法制局自構想階段即參

⁶⁵朱志宏，《立法論》。台北；三民書局，民84，頁137-140。

與策劃，亦作背景調查、做合理性的評估、檢視，再彙整作成法律案。⁶⁶

上述係一些國家在協助立法蒐集資料所設置機構的情形，我國方面，則早期僅於各常設委員會設置專門委員一人從事法案之研究，並協助蒐集立法所需之相關資料，俟於民國七十八年一月三十日修正立法院組織法增訂第二十六條之一而設置成立立法諮詢中心，並分設法案、預算及編譯等三組，分別掌理法律案、預算案之研究、分析、評估、諮詢及其他有關立法資料之編譯，用以提供立法委員作為委員會立法審查之參考及使用。八十八年元月，立法院並通過法制局及預算中心，至於圖書館的設置，雖同時更名為國家圖書館，惟仍屬立法院內部的設置，其規模甚至不及一所國立大學圖書館之藏書及服務。因此，從長期來看，實有擴大規模之必要，良以立法資料之蒐集與研究，才是開啟完善立法之鑰，至於擴大圖書館規模時，倘有困難，似可考慮納編國家圖書館為立法院圖書館。⁶⁷

三、法案聽證

國會為蒐集或獲得最新資料，制定合理可行之法律，保障人民權益，邀請政府官員、學者專家、當事人與議案有關的關係人或議員同僚到委員會陳述意見，以為委員會審查之依據或參考。

⁶⁸

地方預算編製完成，經地方政府行政首長，提送地方議會審議，地方立法機關，為集思廣益，博采周諮，維持正義，及加強政治溝通，促進參與起見，以諮商或聽證之方式徵詢相關機關、團體、專家學者或利害關係人之意見，資為進一步的刪減修正，以符合民意的需求。

⁶⁶ <立法院八一年中高級職員美加日韓國會考察團考察報告(下)>，《立法院院聞》，第二卷九期，民 82.9，頁 13。

⁶⁷同註 46，頁 136。

⁶⁸羅傳賢，《行政程序法基礎理論》。台北：五南，民 82，頁 181。

因為一個內容複雜，涉及範圍甚廣的立法計畫，往往不是某一個組織所能全權處理，常涉及若干組織的權責。在此種立法計畫起草過程中，為徵詢統一內部及有關機關意見，集思廣益，精益求精，而由主管機關召集各有關機關舉行之溝通協調會議，稱之為「諮商」或「會商」(consultation)。而聽證 (hearing) 係行政或立法有關機關為制定合理可行之法律，聽取學者要求、利害關係人或有關團體代表意見之手續。經過這樣的聽證程序，積極方面才能使民主與效能得兼；消極方面才不致偏頗缺失，窒礙難行。在行政機關階段可稱之為「法規聽證」或「法案聽證」，在立法機關階段則稱之為「立法聽證」或「國會聽證」。⁶⁹

一般而言，諮商與聽證不同之處，可分成以下三點說明：

1.參加人員不同：諮商以各機關代表為主要對象，聽證以利害關係人為主要對象。至於專家學者，於諮商或聽證時皆可參與。

2.目的不同：諮商之目的，在統一內部及有關機關之意見，或集思廣益，以利於行。而聽證之目的，在維護人民權益，兼聽博諮，消除偏私，企求公正與合理公平。

3.範圍不同：諮商之適用範圍，則為內部行政法案及機密法案，且緊急性法案有時亦可舉行諮商。而聽證則用於外部法案之制訂，故不適用於內部行政法案、國防或外交機密法案，以及緊急性之法案。⁷⁰

⁶⁹同註 19，頁 114。

⁷⁰同上註，頁 114-115。

第三章 美、英、日、德國預算審議制度之特色

如政治學者的觀點，預算本就是一種政治產物，預算的形成係受到政治制度、官僚體系、政黨協商、派系妥協與競爭的結果，由於各國之國情不同及政制體制迥異，有關預算之審議爰成不同特色與體例；基於他山之石，可以攻錯，以下僅就美英日德等主要國家預算審議，作簡要之歸納探討。

預算為地方自治團體在一個年度內，針對年度施政計劃，將全年的財務收支，預定一個詳細行政計劃，經過立法機關通過後，作為地方自治團體行政機關執行的依據。預算的編製，在我國是屬於地方行政機關的權責，這種編製方法，即英美兩國，亦不例外。行政機關編製預算，須依據施政計劃與實際需要，預算編竣，依照規定，行政機關應送達地方議會，地方議會審議時，應由縣政府會計主任和財政科長列席議會，加以詳細說明。⁷¹

第一節 肉桶與滾木法則下的美國預算過程

壹、政治體制

美國政治體制為典型三權制衡的國家設計，行政、立法、司法三權分立相互制衡：總統為最高行政首長；立法部門為兩院設計，由參眾兩院共同行使立法權；在三權分立的原則下，國會有權審理行政部門的預算。是以，美國預算案之審議機關為國會（分屬參眾兩院），為協助國會對預算審查需求，國會內設有國會預算局（Congressional Budget Office；CBO）。

貳、預算審議

⁷¹高應篤，《地方自治學》。台北：台灣中華，民 62，頁 416。

美國國會依據憲法規定，有“看管荷包的權力”（Power of the purse），除非依法撥款，不得自國庫支用任何經費，故政府經費之配置原屬國會主要權力之一。一九二一年預算會計法賦予總統預算編製權後，國會在預算審議上扮演著制衡的角色，致力預算平衡，要求施政績效，並提出國會對施政優先順序的意見。⁷²

國會預算局（CBO 其組織如圖 3-1）的主要工作兩大類。其一是預算分析，這包括對國會議員所提法案的成本分析，及通貨膨脹的影響；紀錄國會審議的各項預算數額，以作為監督行政部門支用的情形；提出未來五年的計畫，以作為國會審議總統所提

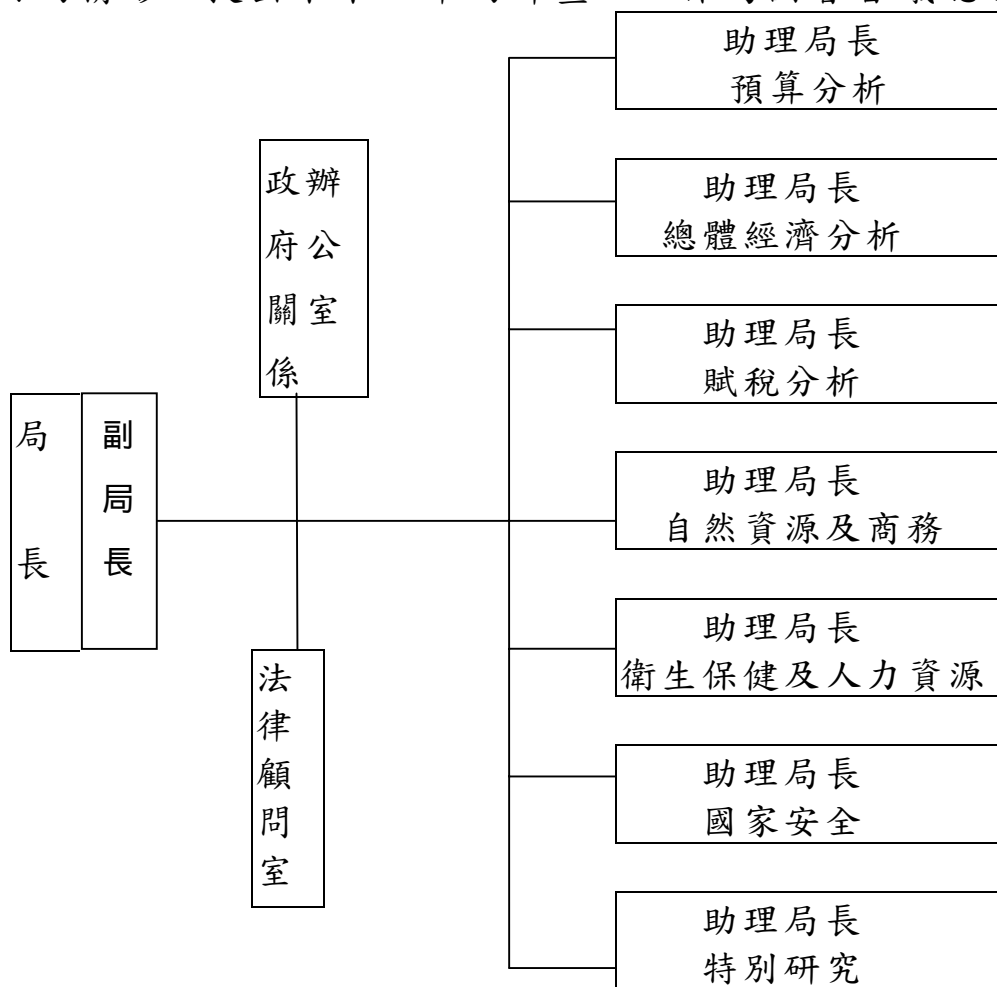


圖 3-1 美國國會預算局組織圖

資料來源：引自石素梅，《美國聯邦政府預算作業制度》。台北：作者自印，民 87，頁 96。

⁷²石素梅，《美國聯邦政府預算作業之研究》。台北：作者自印，民 87，頁 120。

年度預算案的依據，這也是國會對各類預算底限（baseline）的根據；最後是項預算的精確評估。其次是政府的分析，這是包括財政政策分析，以及行政部門所提出的各種計畫分析。⁷³

國會考慮總統預算提案並且核准、修正或否決這些提案。國會可以改變預算需求數，刪除預算計畫或增加總統原未提出之計畫；也能增加或減少賦稅收入和其他收入來源。藉著預算決議（Budget Resolutions）的通過，國會同意總收入、支出及其他事項的適當額度。預算決議提供一個架構，依此架構國會各委員會準備撥款法案和其他收入、支出法律。國會每年提供十三個撥款法案之支出額度，它也可以改變永久法律以影響總收入、支出額度。⁷⁴

參、地方議會

一、美國各級地方議會中，以州議會的組織最具規模，郡的政治機關為郡政委員會，市之組織型態雖有多種，但除市長議會制外，多採「權力一元制」。大體上說，美國各州議會都採用兩院制，唯一例外的是納布拉斯加（Nebraska）。其兩院名稱，大體上與聯邦國會相同，即上院稱為「參議院」，下院稱為「眾議院」。

⁷⁵

美國五十個州的內部結構雖然非常近似，但是每一個州還是有它的特點、風格、傳統和派系鬥爭的歷史，使得每州有了不同的味道，因而發展出自己獨特的風格和機構，所以對於所有的州一概而論是很危險的。⁷⁶

二、美國地方政府預算作業概況；以紐約州與洛杉磯市政府、

⁷³楊志恆，《預算政治學的構築》。台北：業強，民 82，頁 44。

⁷⁴同註 72，頁 268。

⁷⁵同註 11，頁 177。

⁷⁶薄慶玖，《地方政府（下）》。台北：華視，民 68，頁 58-59。

費城市議會、維斯洽斯特縣議會、紐約市議會為例：

(一) 紐約州憲法第七條“州財政”規範了預算制度如下：

州長每年應向議會提出一份支出、收入平衡之預算案，並說明如果達成收支之平衡。州長提交預算案之同時，也應提送完成預算所需的撥款法案；州長在預算案送達後三十日內，經由議會之同意，有權修改預算案及法案；州長及各部門首長在議會審查期間，有權在議會作說明。州長所送撥款法案，議會除刪減法案內項目外，不能作變更，但可以增加撥款項目，惟所增加者與原法案項目需明確不同且可分開陳述。除非依撥款法案所定，以及在法案通過後兩年內，州庫及其基金不得支付任何經費。⁷⁷

1. 紐約州預算之審議程序⁷⁸

(1). 預算聽證會

議會審查州長所送預算案程序的一部分為「議會財政委員會預算聽證會」，針對州長建議的預算法案提出質詢。聽證會傳統上是二天，包括一系列約十場的公共聽證會，接受有關地方預算補助、州業務推行及資本預算等辯證，由各部門首長列席回答財政委員會的質詢。

(2). 預算決議

議會審議程序之前半段，主要係修正整體州預算，將議會關心問題納入考量，俟達成預算決議後，再就撥款法案及其他財政有關之個別法案予以審議決定。

(3). 州長同意權

州長對議會於撥款法案內所增加之項目有單項否決權 (Line-item veto)，另外，立法及司法部門之撥款法案亦須經州長同意，而州長否決之項目，如經議會三分之二的反否決，仍可成為法律。由於極易引起爭議，州長及議長雙方均不輕易動用。

⁷⁷同註 72，頁 162-163。

⁷⁸同上註，頁 168-169。

(二) 洛杉磯市政府預算程序

洛杉磯市政府會計年度自每年七月一日至次年六月三十日止，其預算審議程序如下

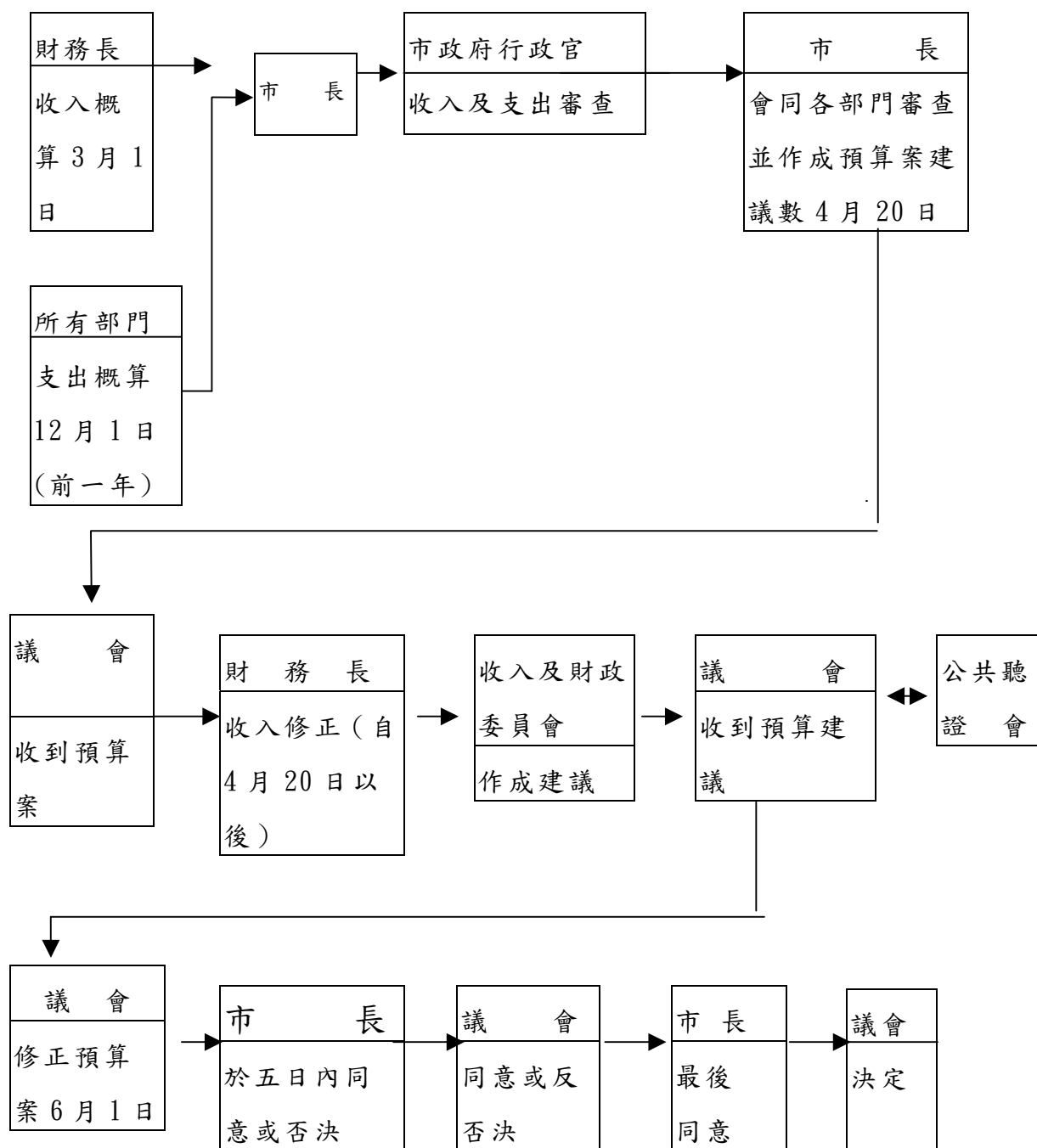


圖 3-2 洛杉磯市預算作業程序圖

資料來源：引自石素梅，《美國聯邦政府預算作業之研究》。台北：作者自印，民 87，頁 172。

(三)費城市議會

費城市議會是市政府的立法部門，市議會最重要的一項職責是研究、修訂及採行預算、決定稅目以及其他稅收措施，故市議會對如何獲致及支付公帑，掌有最後的權限。市議會設十四個常設委員會，擔任審查提案及法案的工作，並向全體大會提供建議。市憲章明白規定議會通過一項措施之後，即送至市長處簽署，然後生效。如果他不同意，他應備具理由交還議會覆議，但議會可以三分之二的多數，推翻他的否決。如果市長收到法案後十天內仍不送還議會，則不論他贊成與否，該項法案仍將成為法律。⁷⁹

普通預算的編列，修訂及立法須經過一番冗長的過程。財政局長每年六月起開始編造預算，十月一日以前，必須將預算草案提交市議會，其後兩個月間，議會幾乎每天每人都要開會聽取意見及審議。煞費苦心。往往在最後幾天需要連夜開會，有時週末亦不例外，以便在最後限期十二月一日以前，把預算及撥款法案趕速通過。凡預算案交議會委員會審查時，必須採全院委員會的方式。每年在研議市財務計劃時。市議會對接受市經費的各部門及法院均加嚴密的審查，以確定經費的用途，官員們也必須準備為他們的預算要求作證。至於工商界及民間團體乃至個人均得應邀出席公開的聽訊，他們的觀點和意見都將成為市議會全盤審議預算的參考。公開聽訊之後，議會多數黨議員對於一般經費預算的標準達成協議之後，全院委員會即再度召開會議將他們的處理辦法提出報告，作成審查意見，下次市議會即正式投票表決。⁸⁰

市議會最重要職掌便是它控制著全市的錢庫，每年要處理數以億計的公帑。凡該市的捐稅及其他收入，依照預算所作的支

⁷⁹ 李宗黃，《美國地方自治考察記》。台北：中國地方自治學會，民 53，頁 168-172。

⁸⁰ 同上註，頁 172-173。

出，乃至以發行公債的方式借款等，均由市議會加以控制。市憲章規定議會應籌措充分的收入以平衡預算。為符合此一要求，它應稽徵捐稅並對各種服務事項訂定收費的標準。⁸¹

在舉行公債方面，依照賓州州議會的決定，不能超過某種最高限度此一限度。因納稅能力的高低以及以往負債數額的大小等因素，年有不同。市議會在此一限制之下，經全體議員三分之二的贊同，得授權舉債。有時尚須具備其他保證，以免該市負債過多，無力承擔。因此，費城的債信一向尚稱良好。⁸²

(四)維斯洽斯特縣議會

維斯洽斯特縣議會(Board of Superuisors)有議員四十五人(二年一任)，每年自十一月一日到四月一日，每週一下午，紐約州議員於阿爾班尼集會，本縣議員則於縣內開會，討論縣務。自四月至十月則每月開會一次。若有特殊事故則召開臨時會議。議長由議員推選，任期一年。議會之工作為決定興革事項及買賣縣有財產。一般議案，由半數通過即可成立，但修正預算，出售財產及否決縣長之否決等議案則需三分之二之多數。議會內各常設委員會乃由議長於每年一月指派，計有預算與撥款委員會、縣官員與局處委員會、立法委員會、雜務委員會、公園與娛樂委員會、公用事業委員會、公共工程委員會等。必要時，可設立特別委員會以處理特殊事務。⁸³

(五)紐約市議會

紐約市議會的議員是由全市各選舉區選舉出來的，市議會是該市的立法機構。每年會期為十個月，七、八兩個月休會。通常每一星期有一個下午開會，平均每年開會三十五次。紐約市議會在職權方面，受有特別限制。預算委員會對若干議案有否決權。

⁸¹同註 79，頁 173。

⁸²同上註。

⁸³同上註，頁 215。

議會對於支出預算只能減削，不能增添金額及項目，甚至於審核預算以二十六天為期，逾期如不決定，則經預算會批准後即可自動成立。如市長否決議會對預算之削減，則議會須有四分之三議員之同意方能堅持其削減案。紐約市預算案應於四月一日由市長提出，五月一日前由預算委員會通過，而市議會則須於四月二十日前決定該預算案。⁸⁴

「財政為庶政之母」地方政府若無自給自足的財政，根本無法談自治。一般而言，地方自治的財政權，包括財政收入權、財政支出權、及財政管理權，是實質的取之於民、用之於民的財務運作。但是在實際的運作上，州的財政收入權尤其受到很大的限制。⁸⁵

州和地方的財政支出及財務管理也是受自治體本身內部的規範和監督。近年來對於預算的計劃、預算的提出、預算通過後的支出控制、及公有財產的管理等事權已逐步集中到行政首長身上。本世紀以前，對於這些權限，行政首長必需與立法部門及其他官員來分享，造成彼此牽制，以防弊端。目前行政首長甚至可以任命自己的親信擔任預算主管，不僅從事行政各部門的財政估算，同時與立法部門做非正式協商及溝通。不管如何，一個憲政民主體制內，立法部門對政府經費及課稅擁有最後的決定權。但是一些程序皆在自治體範圍內完全，而不受聯邦政府之干預。但州議會在撥款權威上仍有限制，某些州規定，議會通過的撥款法案不得超出歲入；有些州則規定議會祇能在州長所提出的預算中增列一些固定的項目；一般都會對議會的撥款議案型態加以限制。⁸⁶預算後的支用程序仍由議會授權委員會加以控制，防止不當的款項轉移。而且各地方政府也有自己的預算制度。

⁸⁴同註 79，頁 205。

⁸⁵楊志誠。《中華民國憲政民主之探討》。台北：大中國圖書，民 90.9，頁 371。

⁸⁶同上註，頁 373。

第二節 供給程序下的英國預算審議過程

壹、政治體制

英國採行君主政體，英王為名義上國家的元首，內閣掌行政權，首相即多數黨黨魁，閣員由首相自下院議員中提名，經英王同意後任命。內閣對國會負責。英國是現代民主政治的發源地，是議會內閣制的肇始者，也是所有實行內閣制國家的典範，所謂「巴力門」(Parliament)就是英國議會的名稱，至今已成為所有實行議會內閣制的通用名稱。

在英國憲法中，立法與行政間關係，劃分最明顯清楚的即是財政。政府為了應付開支必須開闢稅源增加收入。國會對此考慮是否必要，事後審核支出是否合理。⁸⁷每年議會的開幕演說，乃執政黨的政綱說明會，形式上由君主發表演說。又稱「英王演說」。英王演說結束後，上院及下院便展開對演說內容的辯論，分別為期四天與六天。辯論中，反對黨得就執政黨提出的未來一年政府政策與立法計畫，加以批評、監督。每年的預算日，財政大臣對下院發表財政部演說，說明政府稅收與支出等各項財政政策。財政演說後，議會便展開為期數天的辯論，成為反對黨監督政府財政政策的重要場合。且反對黨每年約有二十日，可以提出附屬動議進行辯稱，稱為「反對黨日」。反對黨領袖得自行挑選黃道吉日，對政府政策進行辯論。⁸⁸

貳、預算審議

英國國會審議預算的過程通常稱為「供給程序」(Supply procedure)，平民院每一會期的規定為二十九日為「供給日」

⁸⁷陳堯聖，《英國國會》。台北：商務印書館，民75，頁127。

⁸⁸黃琛瑜，《英國政府與政治》。台北：五南，民90，頁164。

(Supply Days)，用以完成供給程序。亦即撥款案 (The Appropriation Act) — 平民院每年指定預算 (Estimates) 辯論時間僅有二十九天，最後一天在七月中。

參、地方議會

英國地方政府是採用「權力一元制」的國家，各級地方議會為各該地方之唯一統治機關，沒有與地方議會相抗衡的地方行政機關存在。換言之，在英國，各地方政府係以其議會為立法機關，亦以議會為行政機關。⁸⁹

每年夏天，地方政府的每一個委員會都編製次年或未來數年（在滾動計畫）的歲出概算；然後在秋天時送請政策及資源委員會或財政委員會初審，同時協調委員會也對歲入部分做初步的評估。在耶誕節前，中央政府會公布次年對地方政府的補助款。然後地方政府開始討論歲出及中央補助款、歲計剩餘 (reserve) 及其他可掌握的歲入來源。預估歲入不足歲出部分則由地方房地產稅來支應。為徵收足額的房地產稅，地方議會在早春召開正式的大會決定適當的稅率，並自四月起生效。但中央政府有權限制房地產稅收入的總額，如此地方政府可能被迫削減支出。⁹⁰

英國地方制度的結構，是由中央直接下轄各地方政府，不管是過去的六層行政劃分〔行政縣 (administrative county)，縣轄市 (county borough)，都市 (municipal borough)、市區 (urban district)、鄉區 (rural district)、教區 (parish)]，或是現代的三層行政劃分〔縣 (county)、縣區 (county district)、教區 (parish or community)，各地方都已有傳統的自治功能。但近代以來都需依法取得中央議會的授權，在授權範圍內，地方選出議會推動

⁸⁹同註 11，頁 172-173。

⁹⁰朱志宏譯，威廉·漢普敦著，《英國地方政府與都市政治》。台北：國民大會憲政研討會，民 80，頁 73。

自治功能。為了提升公共服務的質與量，配合了地方政府法案（Local Government Act），將結構簡化後，順利地也把地方政府的權力（authority）集中，以有效執行中央授予的自治事項。⁹¹

由教區或社區往上則有兩層地方政府，皆擁有自治權。亦都各自成立議會，執掌地方的立法與行政兩權，其政府結構與中央相同，惟其行政權委由議會之下的委員會或次委員會（sub-committee）行使。⁹²

根據一九七二年地方政府法案第 83 及 137 條，地方議會可以在某一經費限度範圍內，擁有自由裁決權以執行自治權，以一九九三年而言，縣被允許在每居民 1.9 英鎊的經費範圍內，自由裁決處理相關事務。⁹³

地方政府的職權看來似為明確，但由於英國乃中央議會掌控一切的單一國體制，因此，其自治權隨時可以透過中央議會的立法將其改變。⁹⁴在單一國體制下，英國地方政府祇能在中央議會的授權範圍內推展其自治權。

英國地方政府在過去四百年中幾乎都是自己決定財政，包括課征稅率及方式。但是最近幾年，英國政府對地方稅制推動了一系列的改革，地方政府的財政自主權已不再是不可碰觸的問題。最明顯的是，中央政府已經可以限制地方議會的開支，並設定上限；同時也對它們的課稅權威開始規範，進一步有效地控制各地方的預算。⁹⁵

關於地方稅的繳納，每一位納稅人都會從地方議會收到一份稅單報告，附帶有一份年度預算的詳細說明資料。這些資料也都會登載在地方議會的年報上，供人查閱。這一份資料上將詳列：

⁹¹同註 85，頁 377-378。

⁹²同註 85，頁 378-379。

⁹³同註 85，頁 379。

⁹⁴同註 85，頁 379。

⁹⁵同註 85，頁 386。

議會通過的預算及開支計劃，根據該項計劃的收支情形及應課征之稅額，及地方財政單位對稅收方式及程序的詳細說明等。整個預算計劃的開支項目概略可以分為兩大類：日常支出（Current Expenditure）及資本支出（capitalexpenditure）。一般而言，日常支出較無可爭議，因為支出項目都屬於對地方的日常性服務，如垃圾處理、基礎教育教科書、營養午餐、地方公園維護的人事費等，地方人民享受地方提供的服務，由地方人民付費很容易理解。比較有爭議性的開支應該是資本支出，包括大型計劃（project）的土地購買、道路建造、建築物建造及大型設備的購置等。⁹⁶

第三節 政治平衡法則下的日本預算過程

壹、政治體制

日本憲法第 65 條規定：「行政權屬於內閣」，天皇僅為形式上的國家元首，並無實權，為議會內閣制國家。國會首先選出內閣總理大臣（首相）後，再由內閣總理大臣任命國務大臣組成內閣，負責推動國家的行政工作。

日本憲法第四十一條規定：「國會為國權之最高機關」。由於國會是作為主權者之國民的直接代表機關，所以居於各種國家機關之上，為最重要的機關。但這個所謂「最高」，是在政治層面上最高，不是在法律層面高於一切國家機關的意思。在這種意義上，日本的政治係以國會為中心來運作的制度。又規定：「國會為……國家之唯一立法機關」。它的意思是說，除國會的立法以外，原則上不能再有立法。這裡的所謂「立法」，是實質上的立

⁹⁶同註 85，頁 387。

法限制國民的權利，或者課國民以義務的規範⁹⁷。日本屬於內閣制之國家，行政部門首長由國會中的多數黨或是多數聯盟組成，因此，國會對於行政部門進行預算審議之時，通常僅就行政部門所提出的預算案進行小幅度的修改。此與同為內閣制的英國、德相近，與採總統制的美國及採雙首長制的法國有較大差異。

貳、預算審議

所謂預算優位論就是把經濟發展視為預算的最主要目標，而要發展國家實力必得經濟不斷成長，因此預算過程乃政治過程最重要的一環。政治精英們都瞭解只要經濟成長，預算大餅就會擴大，大家才可分到大餅中自己想要的部份。⁹⁸

基本上，日本預算決策是在背後中進行的，僅有少數利益接近的政治精英參與。據研究日本預算政治學的教授坎培爾（John Creighton Campbell）的心得，他認為這些精英對預算的編製都有共識，即經濟成長。

各派閥在競爭之餘，為達到平均照顧各派閥的利益，會尋找一套反應派閥實力的分配方式。另外，大藏省為避免各省廳之間，為擴充自己機關的預算產生爭執，也都以平均照顧方式來分配預算，以避免發生不平之鳴，引起人民的社會抗爭活動。⁹⁹

大藏省的優勢地位，是日本政府結構「平衡」的特徵。其之能夠維持它的權力地位，是藉著「不去用它的權力」避免捲入政爭漩渦，引發政治勢力為爭奪預算而造成政治混亂，以免經濟成長沒有保障，國家發展受到影響，沒有任何一位政治菁英承擔得起這個責任。

有關廳省全般性的預算項目由預算委員會負責審議，而與各

⁹⁷陳鵬仁譯者，《日本的國會》。台北：幼獅文化，民82，頁2。

⁹⁸同註73，頁183。

⁹⁹同上註，頁182。

廳省所屬預算有關者，則按其屬性分由各小組委員會審議。審議過程中，可以要求各廳省大臣出席說明，並備參考資料。如認有不宜之處也可資詢相關官員。各小組委員會審議後，草擬審議意見送預算委員會審議。預算委員會綜合各小組委員會意見後，再作成預算審查情形，向院會報告審議經過與意見，並進行討論，若還有疑義可再請官員出席說明並接受質詢，討論完畢即進行表決，並將議決案送交參議院審議。

參、地方議會

一、日本地方自治法第八十九明文規定：普通地方公共團體設置議會，為其議事機關，然而對於町村規定不設議會，而設選舉人總會。

二、地方自治法第九十條明文規定：各都、道、府、縣議員人數以及各市、町、村議員人數，均依人口多寡定其數額。議員為直接民選，任期四年。由議員選出議長、副議長各1人。都道府縣議會為處理議會事務，設事務局。地方議會均設各種常任委員會及特別委員會。地方議會之職權為：1. 議定權（議決各議案）、2. 同意權（同意各委員會人選）、3. 監督權、4. 意見提出權、5. 調查權、6. 請願權、7. 不信任議決權。¹⁰⁰

三、普通地方公共團體議會有議決預算事項之權：¹⁰¹且議會得議決增加預算，但不得侵害普通地方公共團體首長提出預算之權限。¹⁰²

四、日本地方議會預算的提案權：日本地方自治法第一一二條規定：「地方議會議員對於應經議會議決之案件，得向議會提出議案。但對於預算案，不在此限。」又同法第二一二條規定：「地

¹⁰⁰張世賢、陳恒鈞，《比較政府》。台北：五南，民91，頁322-323。

¹⁰¹日本地方自治法第九十七條2項。

¹⁰²同上註。

方政府首長應於每會計年度編造歲入歲出預算，並應於年度開始前送經議會議決。此時，都道府縣政府應於年度開始三十日以前，市町村政府應於二十日以前向議會提出。地方政府首長提出預算時，並應附具政令規定之有關預算之說明書。」，準此，可知預算的提案權，專屬於地方行政首長。¹⁰³

預算審議的方式：地方議會審議預算，通常採取左列幾種方式：

104

1. 設置預算特別委員會，將預算及有關的議案全部委託其審議。
2. 不另設特別委員會，將預算及有關的議案分開委託常設委員會審議。

上舉兩審議方式各有利弊，就法理上看，自以全部委託審議方式為宜，蓋預算具有不可分割的整體性，但其短處在於：(1)未參加預算委員會的議員，無法直接參與預算的審議；(2)預算委員會活力充沛，議員爭先參加，影響其他委員會的活動；(3)預算內部繁雜，委由一委員會審議勢必拖延時日，或顧慮不周，草率審議。至於分開委託審議方式，雖可消除前項弊端，惟其本身亦有短處：審議缺欠一貫性；綜合調整不容易。按日本目前的實況，大多數的都道府縣皆採用分開委託審議方式，而市町村則多採全部委託審議方式，委由全員委員會或議員協進會處理。

地方公共團體與議會之制衡關係(自治法第一七六條):(一)對於普通地方公共團體議會議決之條例制定改廢或預算案有異議時，該普通地方公共團體首長，除本法有特別規定者外，自送達之日起十日內，得敘明理由交還覆議。(二)依前項規定覆議，經出席議員三分之二以上維持原議時，確定其議決。(三)普通地方公共團體如認為議會議決或選舉有逾越其權限、違反法令或

¹⁰³施嘉明，《日本地方議會》。台北：台灣商務，民 57.5，頁 128。

¹⁰⁴同上註，頁 129-130。

會議規則時，都道府縣知事得向自治大臣申請審查。(四)自治大臣經審查結果，如認為議會議決或選舉，逾越其權限、違反法令或會議規則時，得裁定撤銷該議決或選舉，對此裁定不服時，議會或議長，得向裁判所提起訴訟。¹⁰⁵

第四節 打包禁止的德國預算法原則

壹、政治體制

德國的立法權由眾議院（Bundestag）和參議院（Bundesrat）所分享，眾議院是由人民直接選舉產生，參議院即是代表各邦。表面上眾議院似乎有較大的權力，但是隨著德國聯邦制度的發展，參議院制衡的角色及地位正日趨強化中。

眾議院是德國政治的重心、其主要功能在於選舉總理，控制官僚體系，參與聯邦法官的選舉，以及制訂法律。其制訂法律必須依據聯邦政府所設定的指導方針而為，如影響各邦利益的法案，必須與參議院分享立法權。

在基本法上，聯邦總理的職權大為增加，除了規定由總理控制聯邦政府，也規定只有總理才向國會負責。

總統是全國統一的象徵；國會眾議院則成為有效的政治代表機構，參議院則是聯邦制度的支柱，並且越來越扮演制衡眾議院的角色。強有力的行政決策機關則由總理的大權獨攬及制度化的成長，而證明德國政治制度設計的成功。

貳、預算審議

德國的憲政體制是採聯邦內閣制，預算制度的設計充分反映出內閣原則的特性，由內閣主導聯邦政府預算，國會審議功能並

¹⁰⁵台灣省政府經濟建設及研究考核委員會，《地方自治立法監督之研究》，民 88.5，頁 76-77。

不明顯，也少見大幅增減聯邦預算的狀況。¹⁰⁶

參、地方議會

在德國聯邦系統中，於聯邦及各邦之下尚有另一個層面：鄉及鄉協會。從法律形式的觀點來看，「鄉」並不能被視為自主的國家領域，而是臣屬於邦之下，因為其必須服從邦的法律及監管。但是就自治團體自治的政治意義而言，尤其是對於垂直的權力分配原則而言，可將鄉、城以及縣稱為民主政治聯邦國家的第三層面。¹⁰⁷

德國自治團體在憲法及決策系統方面所具有的結構十分多樣化，也因此外人難窺一斑。在鄉的行政組織中，除了二元原則之外，也有獨裁原則存在；在議會憲法之外，尚存有市長憲法，而對於自治團體規則問題具有立法權能的各邦，又常制定迥異的自治團體政治規定。一些已過時的自治方式仍然處於支配地位，而一些由佔領當局所引進的機關仍佔優勢，尤其是屬於昔日英國佔領區的德北及德西各邦。¹⁰⁸

一、預算自治規章有拘束力的確定預算員額，賦予義務之授權及收支項目等。其不同於都市計畫，因其僅具有內在效力，且具時效性，而內容係以特定要素為準，來評估及預測將來之事務，有關其內容在執行其間仍可改變。¹⁰⁹

二、地方自治規章，具外部法效力，屬實質法規範之一種。由於其屬地區性法規，在位階順序上當然不及於中央法規，其效力低於中央或國家之法規命令，但中央法規不得入侵到地方

¹⁰⁶謝如媛，〈中德政府預算之比較〉，碩士論文，國立台灣大學三民主義研究所，民 89.6，頁 57。

¹⁰⁷張安藍譯，kurt sontheimer，Wilhelm Bleek，《德國政府與政治》。台北：五南，民 88，頁 306。

¹⁰⁸同上註。

¹⁰⁹趙永茂、孫同文、江大樹，《府際關係》。台北：元照，民 90，頁 279。

自治之領域，否則有違憲之嫌疑。地方自治之自主權系基於國家授權而來，屬實質之法規範，且其自主權為基本法第二十八條所明定，立法機關亦應尊重之。¹¹⁰

三、德國為聯邦國家，其中聯邦、邦各為國家。邦可分為城市邦(Stadtstaat)與土地邦(Flaechenland)前者類似我國之院轄市，後者類似我國之省。一般所稱之地方自治在二者中均有進行。德國的地方自治體具有統治權主體的法律地位，在此種法律地位下，地方自治體如同國家機關，是實現國家權力之一部分機制，故地方自治體可執行與國家相同的公權力，但必須說明的是，在德國，地方自治乃說明各自治團體得行使一定之國家行政權作用，此時地方自治乃間接的國家行政。此之行政權除通常事務管轄權外，並包括地域高權、章呈高權及制頒法規命令、組織高權、人事高權、財政及預算高權與計畫高權等。其中行政監督又可分為自治團體內部的自行監控和上級行政機關的監督。自治團體內部的自行監控，如地方議會對預算及人事案的決定權，再者，會計審議部門的控制，如北萊因-威斯伐利亞邦的會計審計部門直屬於市議會。¹¹¹

四、鄉鎮內部管理權

負責之行政機關於執行決策時，機關內部應自行監控。包括由會計審核部門的控制。地方議會也有監督權。地方議會是行政機關領導人的上司主管。行政機關首長應向地方議會提出財務報告及資料提供之義務。地方議會得要求行政高級官員定期報告決議案執行的情況。地方議會的一項重要控制權就是對預算及人事案的決定權。這兩項都包含行政機關的行為範圍，不得踰越。審

¹¹⁰同註 109。

¹¹¹同註 105，頁 44-47。

查行政機關的一個基本監督工作便是審查會計委員會。審查委員會審核預算後，向鄉鎮民代會提議接受鄉鎮領導人提出的年度預算案或是駁回預算案。審核會計部門本身也是一個獨立的監督機關。¹¹²

第五節 美、英、日、德國家其地方議會、委員會之角色及功能

在現代民主國家，議會是具有立法高權，並負有監督行政機關之權責，由於立法業務日益龐雜，為有效處理為數龐大，專業性質的法案，並為節省院會審查法案的時間，藉減輕院會的工作負擔，因此現代民主國家之國會均設有多種委員會。¹¹³

委員會（Committee 一種小型的工作團體，成員來自較大的組織體並負有特定責任。）制度是近代國家進行議會政治的運作中所產生的制度。委員會制度的歷史會因為國家不同而有所不同，但設置委員會的動機，在代議制中是要將特定問題委託少數專家以求審議更有效率。¹¹⁴E.Jewell 和 Patterson 兩位美國立法學者曾說：「委員會制度，是抵擋在二十世紀將國會變成行政機關『附庸機關』這種趨勢的主要方禦陣線。」因此，為使國會能與行政機關互相抗衡，則必先提高委員會之效率。¹¹⁵質言之，為強化國會，吾人須先設法健全委員會制度，釐清委員會職權，並提昇委員會的專業程度。

壹、委員會設置的目的

¹¹²內政部，《德、法地方自治法規彙編》。民 84，頁 71。

¹¹³同註 65，頁 114。

¹¹⁴張正修，《地方制度法理論與實用》。台北：學林文化事業，民 89，頁 368。

¹¹⁵同註 65，頁 115。

現代民主國家國會設置委員會主要目的如下：

一、可提供法案的詳細思慮：

不僅減輕院會的立法負擔，且可比院會進行更徹底、更精確的審查。

二、監督權行使：

委員會可為監督行政權和調查政府施政行為而設立。因為它們具備專門知識與能力，才能有效行使監督職權。

三、特定目的之功能：

用來調查民眾關心的事務，例如，著名的艾文委員會（Irvin Committee）。

四、便利分工：

在專業分工日趨龐雜，社會利益趨於多元之際，為有效處理各類法案，必須分工，發展院會的次級組織以減輕院會的負荷。

五、培養政治領袖人才：

議員在反映選區與政黨利益考量之下，必須對特殊政經議題投以長期的觀察分析。在長期間政的經驗累積下，具有高度的立法能力，常為行政部門所網羅，成為內部幹才，委員會實為培育政治領袖與國會專業議員的最佳訓練所。

貳、美國的地方議會委員會之角色及功能

紐約市的預算委員會並非一普通機構，乃係由民選官員所組成，對市財務加以指導，對預算行使同意權。各官員對於討論案之表決權並非每人一票，如市長、主計長及議會長三人各有三個表決權。曼哈坦區及布魯克林區二區長各有兩個表決權，其他三個區長則各僅一個表決權。預算委員會有權決定市債之發行及管理市有不動產及批准特許權。在預算會服務的各區區長之任期，

一如市議會，四年一任。¹¹⁶

一般來說，在參議院或眾議員中提出經宣讀標題後，即送到該院的有關委員會去審查。委員會審查重要法案時，通常都舉行公開討論，贊成或反對該法案的有關人士都可以發表意見，促使該院通過該項法案，或是打消。假如委員會認為該法案應該正式成為法律，即繕具一份報告，呈交院會，說明這項法案的好處，為什麼應當通過該案。如果委員會不贊同該法案，則無須再作報告給所屬參議員或眾議院。法案遇到這種情形，等於被擱置了，除非贊同該法案的議員能夠說服該員所屬議院大多數議員都支持該案，投票請院會審查，在這種情形下，即使委員會不呈送報告，院會亦得審查該法案，不過該種情形不多，也不容易。由上可見，委員會在州議會中實有舉足輕重的地位。¹¹⁷

參、英國地方議會委員會之角色及功能

英國議會，其議事運作之特色是以議院中的讀會制為中心，所有的議案是在第二讀會討論並可決其基本原則後才交付給常任委員會。因此委員會要打銷議案而不提出報告是不被允許的，而且委員會的審查範圍僅限於二讀會對議案所議決之基本原則。不只如此，委員會審查結束後，經委員會的報告而成為議院討論的對象僅限於原案，而不是委員會的修改。¹¹⁸

英國地方議會的委員會，可分為得設委員會與法定委員會兩種。所謂得設委員會（permissive committees），乃是依據各種法規中的「任意條款」（permissive clauses）的規定而設立的。因此，議會之是否設置此類委員會，全由議會自行決定。所謂法定委員會（statutory committees），乃中央法律規定必須設置

¹¹⁶同註 79，頁 205。

¹¹⁷同註 76，頁 67。

¹¹⁸同註 114，頁 369-370。

的某種委員會，以處理某些法定事務，因此這種委員會又被稱為必設委員會（obligatory committees）。由於各級地方議會的政務範圍不一，所以各級議會的法定委員會的多寡亦不一致。此外又有所謂常任委員會（standing committees）與特別委員會（special committees）之分。所謂常任委員會，乃議會所設，經常存在以處理政務者。特別委員會，乃為適應特別業務需要或為研究特種問題而設，當任務終了時，即予結束，是以，並非經常存在。此外，還有一種聯合委員會（Joint committees），其職掌不限於一縣，而與參加聯合委員會的各機關均有關係。¹¹⁹

由於議會政務日趨繁複，所以為某一業務設立某一委員會後，如發現該委員會職務繁重，為便利事務處理起見，則得於該委員會中設置次委員會（sub-committees）。倘有特種重要事務而須專案處理者，更得於次委員會設置小組委員會（sub-sub-committees）這與一般行政機關之下設科，科下設股或組，實在沒有什麼區別，乃事勢所必然。由於各委員會要處理地方政府的行政事務，是以英國地方議會的委員會與其他國家地方議會的委員會有所不同。大體上說，英國地方議會的委員會與一般國家議會的委員會有以下的不同：（一）一般議會之委員會多為審查議案或調查某種事項而設，其任務以審查或調查之後，向議會提出報告為範圍。不過有一點須注意，即各級地方議會對於委員會雖得授予政權，但通常都不授委員會以舉債或徵稅之權。換言之，委員會雖有行政權，但關於舉債或征收地方稅捐事宜，則不得自行處理，必須由議會議決之。（二）英國各級地方議會的委員會，不但有行政權，而且有些法律規定，某種事項非先經委員會審查並接獲報告後，則議會對這些事項不能逕行處理。（三）一般議會的委員會，其構成份子大都以議員為限，但英國各地方議會委員會

¹¹⁹同註 68，頁 56。

中，除以議員為主要構成員外，有些委員會更得容納非議員的外界人員參加。¹²⁰

肆、日本地方議會委員會之角色及功能

一、由於議會所處理案件，日趨複雜，且專門化，為期審議慎重，並提高行政效率，設置常任委員會及特別委員會二種。常任委員會，依條例，得在法定數以內設置。每一議員限任一種常任委員，不得兼任二種以上之常任委員。常任委員會，對屬於該部門之地方公共團體事務，舉行調查，審查議案、及陳情等，為預算及其他重要議案、陳情等，得召開公聽會，聽取關係人或專家學者意見（法一〇九）。常任委員會之分設，過去係按各該地方公共團體業務部門之分類，惟為防止本位主義或干涉執行機關之執行，於一九五六年（昭和三十一年）修正地方自治法時，廢止按業務部門分設之規定，委由地方公共團體自主決定，如分為預算、條例、陳情等類。常任委員會之活動，原則上，限於議會開會中舉行，但議會所議決之特定案件，於休會中，仍得審查（法一〇九五）。¹²¹

二、特別委員會，限在會期中，審查所提付案件（法一一〇）。特別委員會，於審議完畢所提付案件時，雖在會期中，仍應撤銷，雖在會期中如有審議未了時，於會期終了當然撤銷，但經議會議決所提付特定案件，在休會中仍得審查。¹²²

三、觀其在地方議會採行委員會制度可得一證，考其目的在於藉議會經常不斷的活動以批評及監督政府的行政。然而現行的委

¹²⁰同註 75，頁 58-59。

¹²¹張炳楠、蔡信重，《日本地方自治制度》。台灣省政府民政廳，民 62.9，頁 75。

¹²²同上註，頁 76。

員會制度由於法制上及現實上的種種限制，迄未發生預期的效果，例如因委員會的活動僅限於議會的會期內，致使不能有繼續的調查研究，又因經費的困難及對議員的報酬猶未脫離昔日名譽職的觀念，致使委員會的活動，無法充分展開。不過，常任委員會的存在，在行政事務漸趨專門化、技術化而公務員組織又日益膨脹強化的現行地方制度下，的確能居於住民與政府間負起溝通民意的使命，此即不容否認的事實，並早為有識之士所贊許。¹²³

四、委員會的職權：¹²⁴

(一)審查委託案件：地方自治法第一〇九條及一一〇條分別規定：「常任委員會就所管議案及陳情等有審查權限」，「特別委員會就議會議決委託之案件有審查權限」。

(二)調查所管事務：地方自治法第一〇九條規定：「常任委員會對於屬於其所管之事務有調查權」，但特別委員會若無議會的授權則無此項職權，此即兩者在本質上相異處。

(三)要求說明人列席：常任委員會及特別委員會在審查或調查案件的過程中遇有必要時，得以議長名義函請地方政府首長或其他有關人員列席委員會，提出說明或提出必要的參考資料。

(四)召開公聽會：常任委員會及特別委員會，對於預算、其他重要議案、請願或陳情等，為期審議的公正得召開公聽會，聽取與案件確有直接利害關係的人或學識經驗豐富的人之意見。

伍、德國地方議會委員會之角色及功能

德國各邦議會中分置若干常設委員會 (standing committees)，如教育及宗教事務、預算、經濟、法律、及請願

¹²³同註 103，頁 69。

¹²⁴同上註，頁 74。

等委員會是。其中最主要者乃為「長者委員會」(the council of elders, Aeltestenrat)。這一委員會是由議長、副議長、及依黨團勢力比例選出的若干議員組成之，其中通常包括有各黨團領袖。該會的任務為編製議程、解決各黨團所引起有關會務處理的爭議問題。嚴格的黨紀使黨團領袖在「長者委員會」及邦議會大會中處於極重要的地位。蓋邦議會中的真正決議，大都是出之黨團或委員會的決定。¹²⁵

揆上所述，英、德國家則係因「權力合一」體制且地方議會係決策機關；甚至可以說地方議會等同於地方政府，有關立法或行政之權限，皆由該機關行使，並無預算審議嚴重爭執問題，而我國地方自治採取「權力分立」，預算籌編屬行政機關，預算審議屬立法機關。預算編列中的議員小型工程配合款，有類似肉桶與滾木法則的美國預算過程，預算的編製，係以前年度預算金額為基準，亦有類似平衡法則下的日本預算過程。但我國地方政府及議會並無日本再議制度（覆議制度）中，對於自治監督的審查不服時，議會或首長均得向法院提起訴訟之規定。其覆議另外特色，亦就是針對議決事項的性質採取不同的覆議及處理方法。較符事務性質之輕重，值得我們借鏡。「預算為施政之本，財政為預算之源」。一切預算必需建立法制基礎之上。美國各地方政府也有自己的預算制度，而我國地方政府的預算制度則還在準用中央預算法規，實有必要儘速訂定地方政府預算法回歸地方自治。

¹²⁵ 羅孟浩，《各國地方政府》。台北：正中，民 63，頁 554。

第四章 我國地方預算審議權的運作

第一節 地方預算審議權之歷史淵源

壹、我國地方預算審議制度之創建

皇考續文獻通考、憲政考於光緒三十三年載「資政院奏訂政院院章略稱：立憲國之有議院，所以代表民情，其議員多由人民公舉，凡立法及預算、決算，必經議院協贊，足是啟國人信服之心。」¹²⁶此時乃有西方預算之概念輸入。

清之府廳州縣地方自治，宣統元年十二月二十七日所奏定，其議決機關為議事會，其職權包括：1. 本府、廳、州、縣自治經費歲出入預算事項；2. 本府、廳、州、縣自治經費決算事項；3. 本府、廳、州、縣自治經費籌集方法；4. 本府、廳、州、縣自治經費處理方法…等職權。¹²⁷

宣統二年，度支部試辦宣統三年預算，歲入分為八類，歲出分為十八類，但因歲入較歲出額少列約四千二百萬兩，咨政院復核時，乃酌增其歲入，而削減其歲出。似已略具編審功能。宣統三年度支部又奏定「試辦全國預算暫行章程」二十八條，「試辦特別預算暫行章程」九條，此又訂頒有關預算之法規。但至十月，辛亥革命發生，其試辦之預算其實施情形究竟如何，史無記載，惟言「次年（指宣統三年）即指光復，故有預算而無決算」。¹²⁸

府廳州縣地方自治之下，為城鎮鄉地方自治，城鎮鄉議事會

¹²⁶ 同註 5，頁 37。

¹²⁷ 金體乾，《台灣的地方自治》。台北：正中書局，民 39，頁 43。

¹²⁸ 同註 5，頁 37。

職權包括：……3. 歲出入預算，預算外預備費之支出；4. 歲出入決算報告；5. 自治經費籌措方法；6. 自治經費處理方法…等職權。

綜上述滿清末年之地方自治制度，似為一種半地方自治制度形態。

貳、民國初年續行之預算審議制度

民前一年，辛亥革命成功，各省代表齊集武昌，籌組中華民國臨時政府，於十二月一日（陰曆十月十日），訂定「中華民國臨時政府組織大綱」¹²⁹，其內容即有：第十條：參議院之職權如左：……（三）議決臨時政府之預算。（四）檢查臨時政府之出納。（五）議決全國統一之稅法、幣制及發行公債事件。其後，民國元年元月二日，此一組織大綱又經修正公布，惟有關上述參議院之職權，僅將條次由第十條改為第十一條，其內容則不變。由於以上條款之存在，使我國政府預算，應由議會議決之規定，首見於政府法規中。

民國肇建；三年有地方自治條例，及其施行細則；八年有縣自治法；十年有縣自治施行細則，續有市鄉自治之議定。雖先後頒布，然均未施行，故民國建元以後，北京政府時期，迄未有正式推行地方自治，惟此時較為可以查考之自治資料，廣東省曾一度頒行縣自治暫行條例其議會之職權計有一項，內含議決縣預算及決算。

國民政府本建國大綱之規定，於民國十六年遷都南京以後，十七年九月公布縣組織法，十八年六月五日重頒縣組織法，令自

¹²⁹ 「中華民國史事元年紀要」，民 63.9，第十四頁。

十八年十月十日施行。¹³⁰縣各級組織綱要，於二十八年九月頒行。同年十月制定實施辦法三項，交各省政府分別訂定實施計劃。實現縣為自治單位，首定事權，次定財權。其定財權者，即分別規定縣及鄉鎮之財政：1. 縣之收入，2. 縣之支出，3. 統收統支，一切公開。實行監督：1. 鄉鎮之收入，2. 設置財產保管委員會，從事生產。¹³¹縣參議會條例，市參議會條例，均於第二條規定議決縣市預算，審核決算事項，其議決之預算、審核之決算，及有關人民權利義務之單行規章，應報上級備案。

參、台灣省創行地方自治時期

民國三十年八月九日國府公布之縣參議會組織條例及民國三十四年一月三十日國府公布之市參議會組織條例。縣市參議會握有議決縣市預算，審核縣市決算權，但議決之預算，及審核縣市決算權，以及有關人民權利之單行規章，應報省政府，或上級機關備案。倘不予備案，即為無效。

民國三十五年始建立縣市預算制度。進行之程序：（一）改行我國會計年度及制度，自三十五年四月起，採歷年制；（二）配合縣市財政收支劃分辦法，釐訂編審三十五年縣市預算辦法，派員督導辦理；（三）縣鄉財政暫予統支，規定收支科目實例，俾求統一合理。¹³²預算一經核定，必須依法執行，絕對不許超過預算，及未有法案，或核定預算之開支。

縣市財政監督辦法於三十六年六月十七日公布，其中有兩點，與縣預算之編審有關：（一）縣總預算，應先送縣參議會作

¹³⁰同註 127，頁 74。

¹³¹同註 127，頁 82。

¹³²同註 127，頁 229。

初步審議後，再由縣呈報，呈奉省府總預算核准後，仍須報告縣府參議會；(二) 縣總預算如不克送參議會審議時，應通知縣議會。如有意見，可逕送省政府參考。另有兩點與經費之動用有關；(一) 縣預算所列第二預備金，在法定範圍內，縣府如動支，應彙報縣參議會；(二) 中央及省之補助地方款，應照規定辦理，並報告縣參議會。¹³³

民國三十九年四月二十二日公布之台灣省各縣市實施地方自治綱要第三十七條規定：「縣市與鄉鎮預算決算應分別由縣市議會，鄉鎮市民代表會審議通過後公布之，並分別由縣市政府或鄉鎮（區）公所遞送上級主管機關備查。」

第二節 府會關係架構

府會的互動關係是地方政治的樞紐，從雙方的互動情況，可以了解地方的政治經濟結構、政經資源的分配過程與狀況，及地方政治衝突的焦點所在。因此地方府會關係之穩定與否，不僅影響地方政治之和諧及政治體系之順利運作。如果府會關係運作失靈，進而引起府會間的緊張與衝突，導致議會議事失序，預算案無法過關，地方政府將缺乏經費推動政務，而面臨重大困難。

地方立法機關之預算審議過程基本上仍屬於地方府會關係之一環，因此在研究地方立法機關預算審議權問題之前，亦有必要對府會關係作一研究探討。

壹、地方政府的設計結構

衡觀當今世界各國的地方行政機關與地方立法機關之間的關係，就其組織結構及權限為分類標準，府會之關係在制度上有

¹³³同註 127，頁 232。

四種類形：

一、立法機關與行政機關結合成一體者，如美國的委員制與英國的地方制度。

二、立法機關的權限超越行政機關者，如美國的市經理制，議會有權作決定，掌握實權，地方行政機關的負責人由議會任免。

三、行政機關的權限超越立法機關者，如法國的地方制度，其行政機關的權限優越於立法機關，地方立法機關無法產生制衡功能。變成地方行政機關的諮詢機構。

四、行政機關與立法機關地位平行者，如美國的市長議會制，日本現行的地方制度均是，各有其獨立的權限，彼此制衡，議會僅能有監督，而不能有執行權，行政機關亦無權指揮議會或干涉其議事，兩者地位平等，權限明確劃分。目前我國地方政府採取的府會關係型態，即屬第四種地方行政機關與立法機關地位平行類型，地方行政首長與地方民意代表均由選民投票產生，而各自向選民負責，彼此地位平等，各有各的權限，劃分相當明確。

貳、新地方主義 (New Localism) 與地方議會¹³⁴

新地方主義強調地方政府與議會自治程度的強化，而減少中央（聯邦）的干預及財政補助。在此趨勢之下，地方公共經理人與地方的議會，事實上就地方行政效率言是互相影響，但也是共榮共存的。地方議會與地方政府之公共經理人之間，可以存在著四種關係模式，以描述地方政治生態：

- 一、強勢議會 - 強勢公共經理人 (地方政府)
- 二、強勢議會 - 弱勢公共經理人 (地方政府)
- 三、弱勢議會 - 強勢公共經理人 (地方政府)
- 四、弱勢議會 - 弱勢公共經理人 (地方政府)

¹³⁴ 詹中原，《新公共管理-政府再造的理論與實務》。台北：五南，民 86，頁 275-277。

在上述四種模式中，一個運作順暢健全的地方議會，配合行政能力良好充分的地方行政體系，對於地方建設，是可欲的理想。James Svava 討論到地方議會與公供經理人間的責任界限，特別以圖 4-1 來表示其「兩分而雙重性」(dichotomy & duality) (1989)。

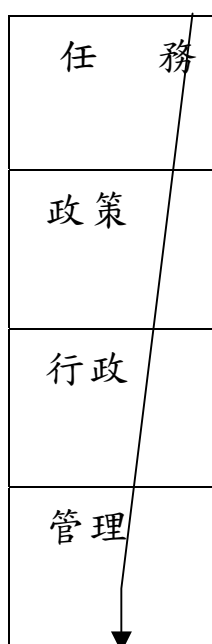
地方議會任務

地方政府程序的內涵

地方行政任務

議會責任

1. 裁定服務目的、範圍、稅收標準、有關制度議題的觀察。
2. 通過規定。擬定新的計畫和方案，批准預算。
3. 執行的決定。處理民怨、監視行政機關。
4. 對經理人管理改變的建議，檢視地方政府的績效。



1. 地方事務之建議及分析地方情況和趨勢。
2. 將所有的議會的決定作成政策推薦、分配預算，公共分派服務。
3. 從事執行管理並建立程序。
4. 控制人員、物質和資訊等組織資源來支持政策和行政運作功能。

經理人責任

圖 4-1 地方議會與公共經理人的行政管理權限圖

在 Svava 之模式中，可以發現公共管理的觀點，地方議會與行政組織的權限，而相互的逾越；均將形成所謂「不適度的侵權」(improper incursions)。及 H. Denton J. Pisciotte (1993) 將地方議會與公共經理人的關係類歸為四種類型：

1. 相互信任型 (confidant): 公共經理人的角色是「行政文官」(executive)，其所討論的事務集中在計畫、及財政等事項上。

此種關係具有「未來」前瞻的影響，但其佔議會所有時間分配 5%，而地方政治運作之重要性却佔 80%。

2. 諮商顧問型 (advisor)：公共經理人扮演的仲裁者 (arbiter) 其關係重點在於紛爭的解決，及地方法規制定，其影響在於「規範標準」(standards) 建立。此種事務佔議會時間 10%，其重要性有 10%。

3. 推薦仲介型 (conduit)：公共經理人是政策之倡導者 (advocate)，地方政治的人事推薦，是議會及經理人關係的基礎，其影響在於人事程序 (procedures)，此部分工作佔議會時間 30%，但重要性佔 5%。

4. 技術功能型 (technician)：公共經理人的角色為公共事務之「代行者」(trustee)，其關係之基礎為「例行性運作」。而影響為功能性作用。但是這部分工作佔去議會 55% 的時間，而這些行政運作的技術細節 (公共工程執行的技術) 重要性，對議會言僅 5%。

參、地方府會之互動及其爭議

我國地方政府的設計，均採取類似總統制的架構，例如直轄市長、縣(市)長、鄉(鎮、市)長與直轄市議會、縣(市)議會議員、鄉(鎮、市)民代表會代表均分別由人民選舉產生，此種傾向總統制設計結構，也就是美國地方政府所謂首長議會制之組織形態，如果行政首長與議會分由不同政黨主政或控制，極易出現府會失和的分離政府現象，自非所有選民之福，以往縣(市)就曾發生過不少縣(市)長與縣(市)議會分由不同政黨主政的現象，只不過由於縣(市)層級較低，因此影響面仍屬局部，惟由於府會失和，造成預算案及其他重要施政計畫無法在議會順利通過，業務推動受阻之案例則並不罕見，亦影響地方首長蟬聯之

預算案係年度計畫的數字表示，預算審議係經費支出的合法化過程，所以現代民主國家均須經議會同意，由地方行政部門彙整，向立法機關提案，由立法機關依一定的程序進行三讀審查，審查通過後，再由地方行政機關發布實施。此項預算案之審查，就行政部門而言，係下年度計畫及經費支出之總體表現，重要性如同條例案，但時間之迫切性尤大於法律案；就立法部門而言，係與行政部門互動中，最具有影響效果之遊說作為，立法部門之成員必然把握機會，遂其特別政治目的而公器私用。¹³⁶因之，地方議會審議總預算案的過程，就是預算政治（budget politics）之實踐。蓋預算審議期間是府會關係最緊張、刺激，赤裸的政治鬥爭期。在審查預算案的會期，府會之間的互動特別頻繁與密切。地方行政首長、單位主管、府會聯絡員等，為求來年施政業務順利推動，莫不希望能全數通過或減少刪減幅度；於是在此會期開始之前，便會以拜訪或聚餐方式與民代展開說明、溝通、協調。期能讓地方民意代表瞭解預算案的內容及其重要性，當然，最主要是期盼能「手下留情」讓預算案能順利過關。議員本於民意代表的職責應該堅持嚴格審議的原則，但是基於選區、本身的利益反而藉此機會提出需求藉以滿足，否則即以延審預算或大幅刪減預算加以要脅。是以，預算審議期，是府會關係密切發展期或決裂期。

如民進黨屏東縣長蘇貞昌和彰化縣長周清玉在民國八十二年選舉中蟬連失敗，即明顯與議會互動關係不佳有關。¹³⁷

¹³⁵黃正雄，〈地方行政機關與立法機關之互動關係探討〉，《地方自治論述專輯》。第二輯，內政部，民85.1，頁265-266。

¹³⁶紀俊臣，〈預算審議程序迫切需要的改革〉，《中國地方自治雜誌》，第265期（第54卷第九期），民90.9，頁45。

¹³⁷連哲偉，〈民進黨執政縣市之府會關係：新竹縣、彰化縣及高雄縣比較分析（1989-1993）〉，碩士論文，政治大學政治研究所，民84，頁141。

特別是地方行政首長由民選產生後，其依據競選期間主要政見所編列之預算，如果遭到大幅刪減，則政見無法成為政策，難以向選民交待，這種以刪除預算為手段的議會文化，府會關係固然難以和諧，地方資源無法有效、合理地分配，則不但地方首長民選的政治意義也遭到扭曲。¹³⁸

因此就地方制度法的規定而言，當前地方政治體制可謂是「混合制」係混合首長制與議會內閣制之特質。¹³⁹

一、地方府會預算審議的法律關係

事實上，依據地制法的規定，其重要樞紐主要繫於下列規定：

(一)地方總預算案，由地方行政機關編製、執行，地方立法機關審議議決，並由地方行政機關發布。

(二)地方立法機關對於所提預算案不得為增加支出之提議。

(三)地方行政機關對於地方立法機關議決之預算案認為窒礙難行之議決，可提覆議案。

(四)地方行政機關對於總預算案未審議完成，得報請上級協商且覆議案，仍維持原決議，仍可報請協商。

二、府會係制衡而非對立

地方制度法所建構之政治運作關係，其立法旨趣就是：¹⁴⁰

當今民主政治就是議會政治(parliamentary politics)，就是政黨政治(party politics)，議會政治強調議會決定政策，取得行政行為之正當性(legitimacy)和合法性(legitimation)：政黨政治著重多數政黨決定行政首長的產生，以及行政政策係由政黨互動和妥協，乃至協商所作成。議會政治受制於多數暴力，而政黨政治則

¹³⁸社論，〈北市總預算大幅刪減反映的府會關係〉，《聯合報》，民國 84.7.4，版 2。

¹³⁹李介，〈從體制設計解決府會衝突：台北與東京府會關係對立的比較〉，《中國時報》，民國 84.6.6，版 11。

¹⁴⁰紀後臣，《精省與新地方制度法—始末、設計、發展系論》。台北：時英，民 88，頁 307-308。

有意識型態作祟的困境。為使地方政治生態由惡質而衍生為理性化，地方制度法對府會關係之設計，係堅持理性制衡(cheks and balances)，而儘量排除理性之僵持和對立，府會各有所司，依其基本機制設計原理，有效發揮機制運作之功能。

三、府會係分工復合作

政府係行使法定之行政權，而議會則為行使立法權(legislative powers)之主體，無論行政或立法，皆為權力分立之主要內容。質言之，設計責有所負，能有所為之政治機制，係府會機制之特質體現。因之，府會間本當分工合作，以團隊(team)展現績效，以合作激勵團隊，從而獲致設計該機制之預期成效(effectiveness)。地方制度法有鑑於地方政治生態互動之行為偏差，爰由機制之整合，功能之重整，以實現分工合作的效能府會機制。

地方制度法公布乃繼受省縣自治法、直轄市自治法，在自治法公布前，台灣地區係以「台灣省各縣市實施地方自治綱要」及相關規程作為推動地方自治之主要依據，並規範府會關係，惟台灣省各縣市實施地方自治綱要及相關規程僅是行政命令，因此府會關係爭議不斷，自治法公布後，立即執行發生效果。但並未對我國府會運作之本土性問題作出精確規定，地方制度法作了一定改良。惟無論如何，以有限法條，規範無窮人事，不論法條如何精密，在個案之解釋適用時，仍存有一定的問題。

四、地方議員及派系之利益糾葛

台灣地方派系為提供派系活動、生存之經費，必須向地方行政部門爭取地方建設經費及承包各項工程。不同派系或政治團體彼此之間為了選舉動員和競爭地方政經資源，往往將選舉之恩怨

延伸到議會議政之間。而地方首長也往往運用基層建設的發包，議員經費的撥給，及議員選區補助款之發放等方式，來尋求聯盟和議事上之合作。但如果行政機關未能滿足議員或地方派系之需索，便會發生地方行政首長及不同派系議員之間的嚴重衝突，造成地方議事困擾，甚至是預算的審議嚴重癱瘓，彭百顯主政之南投縣即為其中一例。根據一項實驗研究顯示，以新竹、彰化及高雄等三縣為例，地方行政首長當以小型工程分配和其他政經交換，作為其聯盟凝聚之手段。但一旦利益分配不均或不滿產生時，則此暫時的利益聯盟，隨即煙消雲散，府會關係可能陷入僵局。¹⁴¹

五、議員本身個人認知不清

台灣的地方政治制度是防弊重於興利，議會對於行政機關首長不僅有總質詢權，甚至可以干涉縣市長的人事任免權，並且可要求列席說明，忽略地方行政部門的專業性、技術層面，反而增加無謂的抗爭。特別是分立的兩權，若未能釐清各自的職權和角色，並於議事過程和府會互動中彼此相互尊重，則往往會藉由法律模糊之處擴大自己的權力，以求施政便宜行事。其次，地方議會議員因未了解本身職權和角色，往往容易受到政黨衝突、派系糾葛、利益團體，以及個人黨籍色彩影響，而引發府會之間的爭執。

肆、府會關係之建造¹⁴²

一、依循民主憲政原理

¹⁴¹陳立剛，〈精省後地方政府預算審議問題之初探〉，《地方政府與政治－精省後之財政自主與地方分權》，台北：商鼎，民88，頁40-41。

¹⁴²同註140，頁313-315。

府會間有角色之不同，功能性的差異，其機制設計之基本理論，係建構在「權力分立」的憲政體系，行政機關有效行使行政權(administrate powers)，以依法行政之原則，行使公權力，積極執行給付行政之福利服務作為；反之，立法機關應以法定代表之執行名義，行使立法權，完成地方法規(或稱地方自治條例)之立法，並且加強預算審議，以及其他立法權，如質詢、調查等權力之行使，促使行政權能正當行使(due process of law)，而立法權得以扮演監督行政機制之角色。

二、形塑現代議會政治

地方制度法係地方政治組織的基本大法，其機制的設計具有導引作用，對於議會政治的現代化(modernization)，如能賦予活力，當有裨益於地方政治的發展。現代議會政治即是講求理性的公共選擇(rationally public choice)。

三、塑造理性政治環境

由當前的非理性政治環境，發現政治環境之非理性，基本上係人為所形成，嗣後要改造此種情況，就要經由制度上的設計，以形塑符合現代化政治發展的社會，問題是理性的政治環境究竟何所指？比較保守的看法，就是政治社會能理性互動，而理性互動乃是彼此講求程序正義，根據事實問政，絕不無的放矢。

四、實際法制規範

法律為規範事項之準繩，地方制度法業已明確規範，理應加以落實。地方府會關係為地方政府制度的核心內容，值得關心。我國各級地方政府組織皆採權力分立，即設置縣(市)議會及鄉(鎮、市)民代表會以行使立法權；設置縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所以行使行政權，二者地位平等，各司其事，互不統屬。

五、預算新觀念之建立

近幾年來，由於社會經濟不斷的進步，工商業發達，政府的

職能日益擴大，為整體持續性，需有長、短、中程之別，提出可行性重點方案及完整計畫目標，為此府會雙方對於新觀念之建立，新思維之培育，實刻不容緩。

六、制定計畫法制

政府應責成相關部會及早起草如日本行政計畫法之「計畫法」，使預算案並非以預算法為準繩，而係依計畫為計畫之數字化之表達，使預算之執行即係計畫之執行，相信預算案審議將可更趨理性，而不失民主風骨。¹⁴³

伍、府會關係之經營¹⁴⁴

府會間之關係經營，原則上係平常心看待，但如無憲政主義之信仰，其經營可能功敗垂成。

一、加強政治溝通

議會政治就是溝通政治，祇有不斷之溝通，始能排除「先入為主」之主見。事實上，政治溝通可因事實之澄清，而事半功倍。

二、建構協調機制

府會之關係係制衡而非對抗，兩者之間應有調節機制，以減少社會成本，此乃當下認為協調溝通之重要所在。

三、主導民氣導向

政府施政如完全為制度設計所操控，似無不可，但民氣非可預測，以致府會之整合頗為不易。社會間常有人光說不練；有時胡亂批評，竟然不能化為行動。如果能借重民氣，以消除其他之結構問題，將可獲致必要之改造。

四、認知民主真諦

¹⁴³同註 136，頁 52。

¹⁴⁴同註 140，頁 316。

民主政治是一種較符合民意的生活方式，往往有其職責所在，如地方制度法加以規範，自然社會資源可以充分有效運作。此外，議事專家能瞭解民主之真諦，就能降低不必要之爭執，從而形成具有發展性之工作環境。

薄慶玖教授指出地方議會係一坐而論道的機關，其一切決議皆有賴行政機關為之執行，是以若說地方議會與行政機關是對立的，倒不如說二者是相輔相成的好。府會之間的互動關係，除法律規定外，如何尋求相互溝通協調的一套互動模式，避免升高雙方的對恃，影響府會關係，造成兩敗俱傷而受害，攸關地方政局的發展與大眾福祉。

五、充實預算審議與分析基本知能

預算是一門很複雜深奧之學問，議員當選只證明眾望所歸，並不能表示其便有預算審議的本領，因此，先進民主國家，美國的州及地方議會都在新任議員上任時，例有一週之密集講習，包括議事規則、施政計畫及政策分析，預算審議與分析-----等。

六、責任原則

地方機關所提預算案，應與地方立法機關意旨調和，對預算之執行，尤應該力行節約，乃為地方行政首長對預算之責任。

七、彈性原則

預算書中應有適當彈性條款之規定，為適應經濟情況之變化，授權地方行政首長於預算執行期中，作必要之調整，俾符合實際需要。

第三節 議會控制預算原因

預算攸關政府政務之推動，乃各政府機關依其施政計畫所編造之收支明細，為政府施政之準據。政府施政用錢是否合乎人民

權益，為各國議會審議預算之目的。¹⁴⁵ 近代民主國家，無不重視政府預算之編製、審查、與執行，大多在憲法或相關法律中，明文規定政府收入、支出或預算成立及執行之程序有所規定，其原因大概有下列幾點：

一、政府向人民徵稅，應獲同意 — 人民固然有納稅義務，但政府徵稅必須獲得人民或其代表人的同意。

試考世界歷史文獻，可以發現：議會政治的發展，一開始就和人民納稅問題發生關連，例如近代民主制度發源地的英國，於一二一五年經由英王約翰（John）簽署發布之大憲章，其內容之一，即規定國王要向封建領主徵稅，必須獲得封建領主的同意，引導出國家徵稅須經人民同意的先河。

國家為維持其生存與發展，政府為有效的推行政務，自必須有足夠的資財，以供應各項支出。國家取得財源的方法固然不少，如公營事業、專賣事業的收入等，而課徵人民的租稅為其主要的來源。在往昔專制時代，由於「普天之下，莫非王土」的觀念，君主可以任意徵稅，但在民主國家，人民的財產，既應受法律的保障，則政府向人民徵收租稅，自必依據法律。所以各國憲法，大都於人民納稅義務之上，明白冠以「依法律」字樣。例如德國威瑪憲法第一三四條規定：「一切人民均應按其資力，依據法律規定，分擔公共費用」；巴拿馬憲法第四八條更明白規定：「法律所未規定之捐稅，或其徵收未照法定手續辦理者，任何人均不負繳納之義務」，此之所謂「依法律」，是指各種賦稅法。即關於稅源的確定、稅率的高低、納稅的範圍以及徵收的方式，均以稅法詳細規定之。納稅既為人民的義務，所以人民若不履行，國家得加以罰鍰，或由法院強制執行。¹⁴⁶

¹⁴⁵ 林騰鶴，《中華民國憲法》。台北：三民，民 87，頁 281。

¹⁴⁶ 參照所得稅法第一一〇條、一一二條，遺產稅法第二四、二五條及張治安，《中國憲法及政府》。台北：國立空中大學附設空專書（中華電視），民 87.2，頁 200。

二、政府支出應符合程序

英美法中所特別重視的「正當法律程序」(due process of law)，即是根據重視手段所確立的實用原則。個人追求私人目的之手段，固然不能違背法理。政黨之追求政權，實現理想，以及政府之為政謀國，無論目的如何光明正大，更重要的是方法和手段，必須具有肯定目的之合理作用。¹⁴⁷

行政機關依法取得財源，如動支經費不合規定或造成浪費，仍然是遭蹋人民的血汗錢；所以必須適當地管理，受民主的監控。

三、控制預算即控制施政

我國憲法學者林紀東更認為「議決預算權掌握國政之樞紐，實際上較立法權尤為重要，享有議會預算權之後，議會之權力乃更強大矣」。¹⁴⁸

預算乃政府在一定時間內收入和支出的施政計畫之顯示，議會控制預算，亦即控制政府之施政。故議會對政府的監督，必先著眼於財政。這有幾個原因：1. 控制權是監督權中最重要的一種。議會如無預算權，政府元首甚至不必召開議會。2. 議會既代表政權，自必力求政府用度之合理與經濟，藉謀減輕國民的負擔。3. 政府預算，實為政府施政的總綱領，議會對預算如能控制，對政府的政策已能把握其鎖鑰。為了這個原因，一般議會均重視預算方面的職權。¹⁴⁹

四、預算執行應有監督

政府預算之執行，亦應受議會之監督和審查。民主國家的議會，對於法定預算的執行和撥款程序完成以後，行政機關是否按規定執行，仍然不能放鬆。我國各級政府總決算編製完成後，由行政機關送審計機關審核。審計機關完成審核，並將審計報告送

¹⁴⁷ 荊知仁，《憲法論衡》。台北：東大，民 80，頁 6。

¹⁴⁸ 林紀東，《比較憲法》。台北：五南，民 69，頁 337。

¹⁴⁹ 鄒文海：《政治學》。三民，台北：63，頁 328。

立法機關，故預算乃為監督政府計畫實施及考核績效的依據。

地方政府編列地方總預算，涉及地方政府的施政方向、重大建設，也顯示其所轄範圍內不同區域、不同階層、不同族群之人口，所能分配的財政資源。而地方議員由基層選民所選出，必須為其選區爭取財政資源和建設經費，同時議員本身可能也各有所圖，希望在特定的預算上能夠分配到更大的額度。地方議員一方面背負地區選民的期許和壓力，另一方面為個人利益著想，不免透過各種管道積極運作，例如以私人關係遊說、向行政官員關說、聯合派系成員向行政部門爭取資源分配等方式，或者在施政總質詢和預算審查時向行政部門施壓，希望地方政府所編列的年度預算能夠符合己意。¹⁵⁰各級民代面對遽增之龐大預算，基於為民看緊公帑荷包而又不致阻攔政府實際運作之雙重目的，除了應致力預算審核外，更應落實監督各項計畫之執行過程及成果，以免虎頭蛇尾。¹⁵¹

第四節 地方預算審議之法定程序、範圍及限制

行政部門的編製權，與立法部門的審議權，應立於平等均衡的地位上，議員在議會大會審查預算案，是行使其職權，但對職權的行使，須對事不對人，秉持常理原則，負起審查預算的重責大任，以勤儉治縣，支用節約，為民看管荷包，莫辜負選民之寄託。

¹⁵⁰ 行政院研究發展考核委員會：《中央與地方分權問題暨地方府會關係之研究-省（市）與縣（市）政府案例分析》。台北：紅螞蟻，民 87，頁 162。

¹⁵¹ 詹中原：《權力遊戲規則-國會與公共政策》。台北：五南，民 83，頁 490。

壹、地方預算審議之法定時程：

對於地方預算案之審議，地方制度法第四十條第一項規定：「直轄市總預算案，直轄市政府應於會計年度開始三個月前送達直轄市議會；縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案，縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應於會計年度開始二個月前送達縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會。直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會應於會計年度開始一個月前審議完成，並於會計年度開始十五日前由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所發布之。」

綜上規定，我們將地方總預算案之審議相關法定時程，整理如下表：

表 4-1 地方總預算案之審議相關法定時程表

期程規定	會計年度開始三個月前	會計年度開始二個月前	會計年度開始一個月前	會計年度開始 15 日前	會計年度開始
最終提案日期	10 月 1 日	11 月 1 日	12 月 1 日	12 月 15 日	次年 1 月 1 日
提案或發布機關	直轄市政府提案	縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所提案		由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所發布	

審議機關	送達直轄市議會審議	縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會審議	直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會審議完成		
------	-----------	---------------------	-----------------------------	--	--

由上表可知，地方政府總預算編製完成後經地方行政首長核可送地方立法機關，其審議的法定期間，直轄市議會為二個月，而縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會僅為一個月。

貳：地方立法機關預算審議法定程序

內政部頒：○○縣(市)議會議事規則(範本)規定：縣(市)規章及預算案應三讀會議決之。其規定如下：

一、三讀會：

三讀會即三讀程序，指議會對於單行規章和預算案經三讀之議決程序，依照地方立法機關議事規則，其三讀程序如次：

(一)第一讀會：由主席宣讀議案標題行之，全案內容有宣讀必要者，得指定人員為之。標題宣讀後，即交付相關委員會審查，但得決議不經審查而逕付二讀。

(二)第二讀會：於各審查委員會審查或經第一讀會決議不經審查逕付二讀之議案，提付討論時行之。第二讀會應將議案宣讀，依次或逐條提付討論或就原案要旨或審查意見，先作廣泛討論，出席議員得提案將全案重付審查，應有二人以上之附議，經大會通過後為止。

(三)第三讀會：應於第二讀會之下次會議行之。但由主席提議或出席議員過半數同意，於二讀會後繼續進三讀。第三讀會，除發現議案內容互相牴觸或與中央法規牴觸者外，僅得為文字之

修改，不得變更原意。第三讀會應將全案提付表決。

二、審查委員會

(一)審查委員會，由召集人為主席，審查會不因出席未達過半數而延會，其表決以出席議員過半數之同意行之。對少數意見，並得列入記錄。

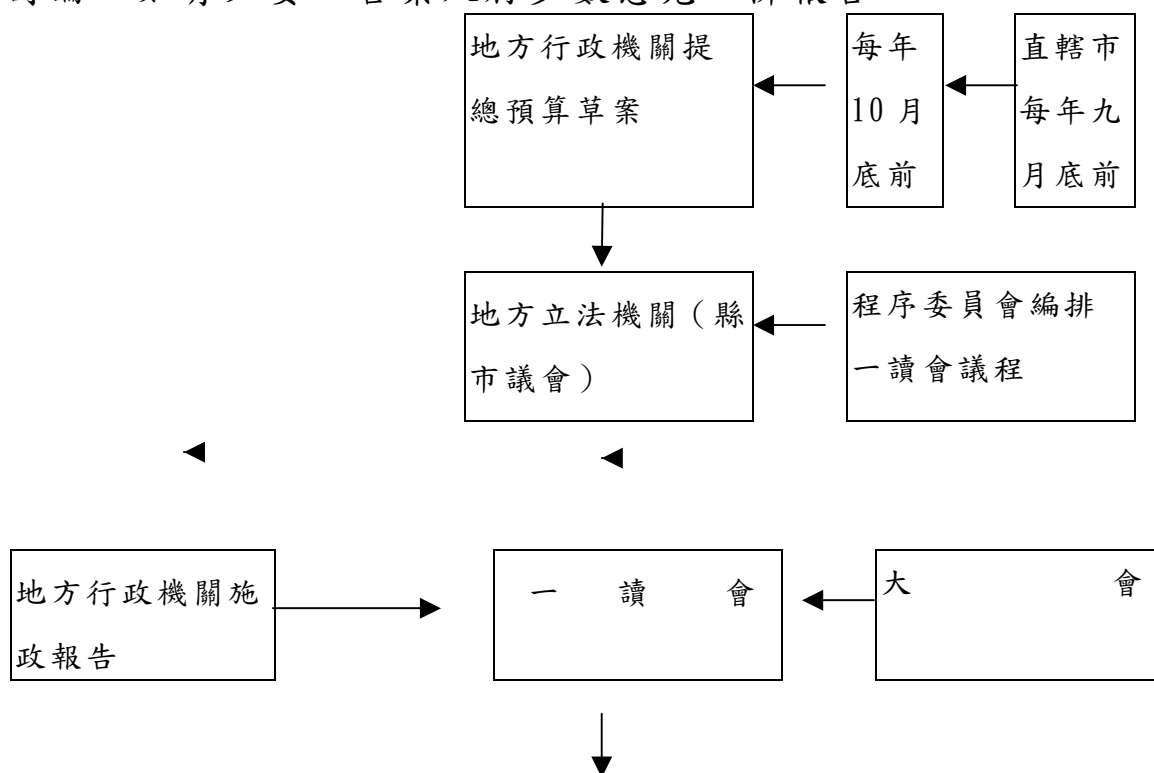
(二)審查委員會得請提案單位派員列席說明，但不得參與討論表決。

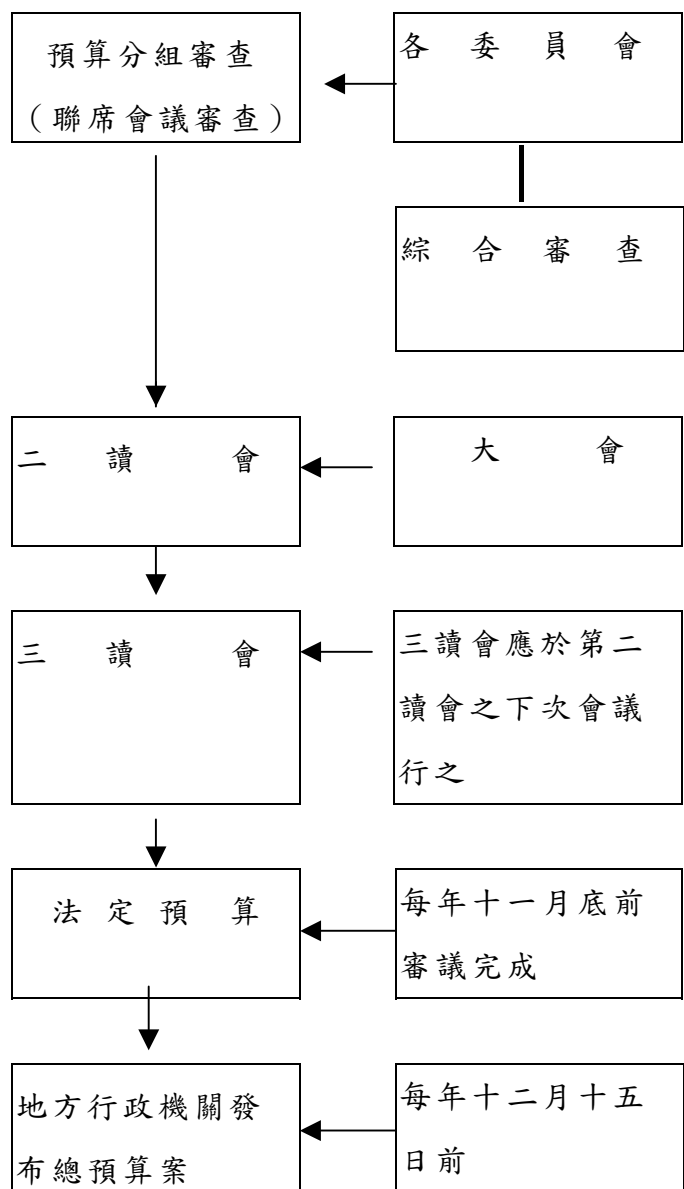
(三)議案之內容，涉及二個以上審查委員會者，得由有關審查委員會會同審查之。審查會由業務有關之審查委員會召集人為主席。

(四)預算案及決算案報告之審查，應由財政審查委員會召集召開各審查會會同審查之，並以該召集人為主席。

(五)預算案及決算報告之審查，應由財政審查委員會召集人召開各審查委員會會同審查之，並以該召集人為主席。地方總預算案之審議相關法定時程。

(六)審查委員會審查議案，應簽註意見，或提出報告，提付會討論，如有必要，召集人將少數意見一併報告。





圖：4-2 地方議會預算審議流程

程序雖是為制定的，但一定要事先得到公認。一旦得到公認便宜宣告合法，不得中途被非法改變。這就是說，如果要改變，必須依法廢止，制定新的程序。¹⁵²

顯然，我們把議會政治作為“程序政治”研究時，不能忽視它的另一方面，因為“程序政治”並不是一切，“沒有程序就沒有民主”，但也可能利用程序，扼殺民主的。¹⁵³

¹⁵²同註 45，頁 126。

¹⁵³同上註，頁 128。

三、議事自律原則：

各國立法機關為能有效發揮應有的功能，均須藉助一套為全體議員所能共同服膺遵循的議事規則不可。議事規則的功能既然在於幫助立法機關議事之順暢，而議事之目的又在於行使憲法所賦予立法機關的職權，則議事規則由立法機關本身自行訂定，自最為恰當，故有所謂「議事自律權」之存在，議事自律權除指議會對於議事程序的形成擁有排他性之決定權外，其真正目的更係於確保議會得以獨立、自主地行使立法與質詢等議會之固有職權。¹⁵⁴由此可見，立法機關具有自律之特質，不受外力干涉。

地方立法機關組織準則第二十六條規定：直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會之議事程序，除各該直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會組織自治條例及議事規則規定外，依會議規範之規定。

前項議事規則，以規範議事事項為限，由直轄市、縣市議會、鄉(鎮、市)民代表會訂定，分別報行政院、內政部、縣政府備查，並函送直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所。經查議事規則為規範議事機關職權之運作法規，又大法官會議釋字第三四二號解釋-----依其自行訂定之議事規範----曾否踐行其議事應遵循之程序，除明顯抵觸憲法者外，乃其內部事項，屬於議事依自律原則應自行認定之範圍，並非釋憲機關審查之對象。

由於在委員會中不須嚴格遵守議事規則，各委員發言亦無時間限制。討論畢，亦未嚴格執行表決，僅於各委員間有嚴重分歧意見時為之。但內政部¹⁵⁵函復高雄市議會規定：「關於貴會審查預算所召開之聯席會議(全體審查委員會聯席審查)縱係全體議員參加，但在性質上仍屬委員會之一種，自有貴會議事規則第四十

¹⁵⁴同註 19，頁 13。

¹⁵⁵內政部七十七年八月二十四日台內民字第六二四五 00 號函。

條第二項規定之適用。(---審查委員會除曾在委員會為保留發言權外，不得為與審查意見相左之發言)又內政部曾以函¹⁵⁶略以：「有關縣市議員在審查會聲請保留發言權提出之時機，應於主席作成決議後，對於決議不同意時，當場即時，並列入記錄。」。由上項釋函規定審查預算案時議員未持相反意見且未保留發言者，於大會議決預算案時不得有不同意見。

參、地方預算審議之範圍

內政部頒布之○○縣市議規則(範本)第五十八條規定：「開會期間，得視業務性質設三至六個委員會，分別審查議案---」，實施以來委員會之審查，遂成預算審查的前哨，但並未就分組之特性，建立具體的預算審查規範，而仍循舊例，故其審查原則，一般而言有四：

一、核對施政方針與施政計畫

(一) 縣市議會審議總預算案時，得邀請縣市首長列席報告施政計畫及行政部門主管作業報告，故民意代表應逐項進行比對查看是否符合？有否落實推行？經費運用情況？績效如何。且議會經由預算案議決權之行使，具有批准年度施政計畫之性質。

(二) 浮濫編列——大里市代會擱置預算個案案例

台中縣大里市民代會審查市公所今年度追加減預算案，發現原預算十三億元，但卻追減八億餘元，認為預算編列有浮濫之嫌，而且需求市公所成立「要錢小組」，爭取上級多予補助也未果，決定擱置該追減預算案。¹⁵⁷

大里市公所編列總預算案時，以量出為入編列，先確定工作項目，訂定施政方針、施政計畫，從市民代表會通過後再尋找補

¹⁵⁶內政部七十四年七月六日台內民字第三二一六三五號函。

¹⁵⁷黃國斌，〈浮濫編列 大里市代會擱置預算案〉，《台灣日報》，民 92.9.26，版 11。

助收入財源，採收支對列方式編列(虛列預算)，屆時如無法爭取補助來源，即相對控制支出，辦理追減預算。本案顯示其施政計畫之未落實。

二、檢查年度預算編列

依機關別所編列的預算，每一項均應有法律根據，使預算與法律相結合。

1、地方制度法第三十六、三十七條均規定，地方立法機關有議決行政機關組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例之職權。故應詳查機關單位編排之預算，在機關組設未通過前，其預算應不予審議，而組織條例通過者，則應詳予審議。

2、法案未過先編預算

(1) 九十三年度中央政府總預算案，案內編列九十三年度司法院之預算，將最高法院等單位預算改編分預算，因司法院組織法修正草案，尚未經立法院審議通過，而預算業已依法案通過之方式編列，造成朝野爭議，影響立法院議事空轉現象，國親兩黨以預算編列違法，預算該重新編定。而民進黨則稱是立法懈怠，立法院應好好檢討，按「未依組織法法令設立之機關，不得編列預算」的預算法之規定。應刪除不得編列。

(2) 超過預算額而無法增加法律規定編制員額。

地方行政機關依地方行政機關組織準則擬組織自治條例職稱及人數，經各該地方立法機關通過後，報上級機關備查¹⁵⁸。地方行政機關之聘(僱)用人員、技工、工友人數及用人計畫所需人事費用，應循預算程序辦理，地方行政機關增加員額時，應配合預算之編列，相對精簡現有聘(僱)用人員。故無法律規定編列之人事預算費用，顯然違法，故經審查時，均應予刪除。¹⁵⁹

¹⁵⁸地方行政機關組織準則第三、四條規定。

¹⁵⁹地方行政機關組織準則第二十八條規定。

三、精算合法性項目經費之合理性

根據預算書所列預算數額合理性說明的標準驗算所列金額是否合理？有否符合預算所追求經濟與效率的目標？其預算經費資源配置是否合理？有無被扭曲的現象？於歲入與歲出之間有否掌握財政赤字之緊縮？將歲出經費分配，恆繫於歲入收入之狀況？對於特定計畫項目經成本效益評估後是否表現合法？¹⁶⁰

四、作專業技術性審查

即將多年之預算、決算案作一比較探討分析，並參考其執行績效，以作診斷。

五、全部議定與局部議定

預算審議的職權範圍有全部議定與局部議定之區分。全部議定，係指對於一切收支，不論有無法律規定，亦不論收支是否永久性與繼續性，均須由立法部門逐一審議通過方屬有效。此制的優點，在於加強議會、代表會對於政府財務的控制。但它的缺點是：（一）浪費議會審議時間，不能對變更或新增之收支，進行有效嚴密的審議。（二）忽視其他有關財務收支法律的獨立性，而使財務收支陷於預算的附庸。（三）預算一旦不能完成立法程序，即可能造成無法依原有規定的稅法或稅自治條例徵收租稅，也會造成各項歲出款項無法支用。至於局部議定制，係指歲入與歲出預算，凡根據法律規定編列者，均不必再行議定，其新增加或變更部份，則須經立法之程序。此制的優點，即是全部議定制缺點。大部份的國家皆採局部議定制，尤其英美兩國實行較著¹⁶¹。依地方制度法第四十一條規定來看，我國地方立法機關的預算審議較近局部議定制。

以上審查規範，並無法能對預算案作精準的刪減，但確能對

¹⁶⁰同註 46，頁 204。

¹⁶¹同註 114，頁 442-443

預算審議建立一套嚴謹的規範，亦能避免審查預算之任意刪減。

肆、地方預算審議之限制

一、議案來源限制

預算案須地方立法機關審議，法有明文規定，而這類議案一定是由地方行政機關提出，議員不得提出的。

二、格式上的限制

在法案的形態上，一個法案，不能超過一個議題，蓋在一個會議規範上已有一個必須遵循的原則，即「一個時間，只能討論一個動議」。於議決政府預算時，常有「附帶決議」，要求政府辦理某些事項，這種夾帶似的附帶決議，似違背了一案不得超過一個議題的原則，實不足取法。¹⁶²

三、不得為增加支出之提議

地方制度法第四十條第二項規定：直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會對於直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所所提預算案不得為增加支出之提議。此種規定，乃是世界多數國家之通例，德國基本法第一百十三條規定，國會有預算增額權即屬於例外之規定。

四、預算分配之限制及優先編列。

依據憲法第一百六十四條規定：「教育、科學、文化之經費，---在市縣不得少於其預算總額百分之三十五，其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。惟總統於民國八十六年七月二十二日令公布之，中華民國憲法增修條文第十條第八項，對於教育、科學、文化經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制。」

五、審議期限之限制

¹⁶²同註 11，頁 313。

(一) 依照地方制度法第四十條第一項規定，審議期間直轄市議會為每年 10 月～11 月，為期二個月，而縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會審議期間為每年 11 月 1 日至 11 月 30 日僅一個月期間。

(二) 高雄市議會藉審九十三年度預算案迫准加開體制外的第九次臨時會。

高雄市涉及議長選舉賄選案的議員有三十四人，其中二十三名議員已陸續宣判，另有十一名議員將在二十七日、下月四日宣判，目前因辯論庭議員未到，無法審的議員只有四人，地院將擇期再傳，而高市議會連開八次臨時會，也打破市議會臨時會記錄，以往最高記錄為七次，而高雄市議會於九十二年十一月二十五日第八次臨時會時，否決市政府提出的一百四十六億元賒借貸款案，迫使市政府提覆議案，屆時議會即可繼續開臨時會，涉及議長選舉賄選案的議員可以取得規避法院傳喚的保護傘。¹⁶³

本案因涉內政部曾於八十八年三月二十九日，做出有關違反地方制度法第三十四條第四項召開臨時會規定之會期、會次，不得支領交通費、出席費、膳食費，但會議的決議仍然有效的函釋。本案內政部於案發後提出解釋指出，那是因八十八年地制法剛公布施行時，當時定期會會期遠比現在規定長，所必需採行的過渡措施，有其特殊時空背景，但該函釋目前已停止適用。故本案如未在最後一次臨時會十一月二十九日截止前，順利通過高雄市相關預算案，僅能依照地方制度法第四十條規定辦理，也就是收入部分暫時依上年度標準及實際發生數，覈實收入；在支出部分，新興資本及新增科目，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支，已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支，其他履行法定義務之收支。¹⁶⁴

¹⁶³包喬晉，楊濡嘉，〈高雄市議會可能續撐保護傘〉，《聯合報》，民 92.11.26，版 A 4。

¹⁶⁴何博文，〈內政部：非法開第九次臨時會無效〉，《中國時報》，92.11.26，版 A7。

上述內政部解釋涉及地方制度法第三十四條第四項規定：前項臨時會之召開，議長、主席應於十日內為之，其會期包括例假日或停會在內，直轄市議會每次不得超過十日，每十二個月不得多於八次；縣市議會，每次不得超過五日，每十二個月不得多於六次；鄉(鎮、市)民代表會每次不得超過三日，每十二個月不得多於五次，但有第三十九條第四項之情事時，不在此限。三十九條第四項係指覆議案之召開，不受臨時會召集次數之限制。故主管官署所發表上述言論明顯有誤。

伍、監督機關扮演角色

縣政府對於鄉(鎮、市)總預算得於事後審查，並依法予以處置，有關各縣政府在審核轄內鄉(鎮、市)預算時，如發現有違背憲法、法律、中央法規或縣規章者，自應依「地方制度法」第七十五條規定，由縣政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

地方制度法第四十條第四、五項條文賦予行政院、內政部、縣政府對於所轄之地方總預算案於審議未完成而產生爭議時，具有處理之仲裁權。

第五節 我國地方立法機關議員助理制度

國會助理對於立法及預算審議品質的提昇有其重要的影響力及貢獻，因此助理制度宜予不斷檢討改進。助理的功能在於協助議員完成議員的職能，對議員的職權不能越俎代庖，以免代議政治變質。但民主政治的過程及內容，經常有出人意外之演變。

從若干角度來觀察，美國國會已成為一個更加獨立的政治機關，更有能力來照料自己，也更能抗拒來自總統及行政官僚體系的壓力與諂媚。探究起來，美國國會日漸茁壯的獨立性部份得益

於專業助理的急遽擴充。¹⁶⁵

一般言之，立法助理應以其專門的學識與能力為任職要件，因此以採聘用制較易網羅人才。而一旦聘用以後，以才當其位為考核之依據，而非如一般公務人員之任職採「永業制」，以使立法助理能日新月異，無論於法案之設計、草擬、資料之蒐集分析等均具前瞻性。¹⁶⁶

壹、法源根據

地方制度第五十二條第三項規定，各費用支給項目及標準，另以法律定之，非依法律不得自行增加其費用。而立法院於一九九九年十二月根據地方制度第五十二條第三項之規定，訂定了「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」。復查該條例第二條規定：「本條例所稱地方民意代表，係指直轄市議會議長、副議長、議員；縣（市）議會議長、副議長、議員；鄉（鎮、市）民代表會主席、副主席、代表。」

貳、議員聘用公費助理

地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例第六條規定：「直轄市議會議員每人最多遴用助理六人，縣（市）議會議員每人最多遴用助理二人。前項助理費用，每人每月支給不得超過新台幣四萬元，並得比照軍公教人員年終工作獎金酌支春節慰問金。」

有關縣（市）議會議員助理費支付方式，以同意議會以補助方式，撥付議員自行遴聘助理；另有關助理納入勞基法雇主所應

¹⁶⁵同註 151，頁 501-502。

¹⁶⁶曾濟群，《國會立法與程序》。台北：台灣書局，頁 30-31。

支付之相關費用，應由議員自行負擔。¹⁶⁷

參、提昇地方立法機關議員助理素質

目前地方民意代表所聘用之助理人員在預算案或審議案所能發揮之功能並不明顯。除此之外，一般議員的用人哲學是找親朋好友來消耗，因此未能加強訓練，也未加入整體組織，甚至缺乏監督，且助理們也覺得這不是真正的事業，既無穩定性，亦無升遷的機率，因此助理流動性高，水準多只有大學、高中畢業，未必具有法政背景¹⁶⁸。地方議會、內政部主管機關也鮮少針對助理展開訓練、辦理講習或聯誼。

第六節 地方預算之覆議

壹、預算覆議。

地方立法機關審議通過之總預算，如將原編預算之內容及金額大幅變動及削減，致行政機關執行產生窒礙難行，而向地方立法機關提出覆議。誠如魏達斯機（Aaron Wildavsky）所言：「假使把政治視為個人在政策中的偏好衝突過程，那麼預算便是這項衝突的結果」。從而，魏達斯機指出，在衝突的預算政治模式中應考慮幾個因素：組織內部的妥協、主要參與者的權力分配、政治策略、便於計算以及獲得預算額度的預期結果等，研究預算即是比較分析政府政策的一部分，並在衝突之中做出可為不同參與者接受的方案。¹⁶⁹

立法院職權行使法第三十三條第一項規定：「覆議案不經討

¹⁶⁷ 行政院主計處八十九年五月二十六日台八十九處忠六字第 0 八九三四六號函；內政部八十九年六月五日台（八九）內民字第八九 0 五三六 0 號函。

¹⁶⁸ 黃錦堂，〈地方府會法制之研究〉。《地方政府論叢》。台北：五南，民 88。頁 221。

¹⁶⁹ 同註 26，頁 13-14。

論，即交全院委員會，就是否維持原決議予以審查」。是以，覆議案乃行政機關認為立法機關議決之議案窒礙難行，於一定期限內，要求立法機關係就原議決之議案，重行明確表示其意志，故於覆議時不對原通過之議案進行討論，僅就是否維持表示意見。

縣市政府(鄉鎮縣轄市公所)依規定送請議會或代表會之覆議案，各審查小組聯席會議審查後，提出大會就「是否維持原決議案」以「無記名投票表決」---依照上述規定縣市議會及代表會，大會對此項覆議之處理，僅能就是否維持原決議予以表決，自不能予以擱置¹⁷⁰之規定縣市議會(代表會)應印製表決票。表決票之內容：為「一、贊成維持原決議」「二、不贊成維持原決議」兩項，供議員(代表)選擇。

縣市政府依規定提請覆議之提案，縣市議會程序委員會不得逕予退回，基於民意機關係屬合議制之本旨，縣議會程序委員會對於縣政府提案僅得作程序或形式之審查，對符合法定形式要件之提案，自不得逕予決定保留。¹⁷¹另依南投縣議會程序委員會設置辦法第四條規定：「程序委員會職掌如下----關於各種提案手續是否完備，內容是否符合本會權責之審查事項----。」---依該程序委員會設置辦法第四條規定，審查提案手續是否完備、內容是否符合該會權責外，自不得逕予決定退回。¹⁷²

貳、覆議之期程限制

地方制度法第三十九條規定：「直轄市政府對第三十五條第一款至第六款及第十款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達直轄市政府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請直轄市議會覆議。第八款及第九款之議決案，如執行有困難時，應

¹⁷⁰ 台灣省政府六十七年七月十五日府民二字第六七〇二六號令刊六十年秋十七期省府公報。

¹⁷¹ 內政部八十五年一月三日台(八五)內民字第八五七八〇〇二號函。

¹⁷² 內政部八十八年九月二十三日台(八八)內民字第八八八二二六四號函。

敘明理由函復直轄市議會。縣（市）政府對第三十六條第一款至第六款及第十款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達縣（市）政府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請縣（市）議會覆議。第八款及第九款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復縣（市）議會。鄉（鎮、市）公所對第三十七條第一款至第六款及第十款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達鄉（鎮、市）公所三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請鄉（鎮、市）民代表會覆議。第八款及第九款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復鄉（鎮、市）民代表會。直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會對於直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所移送之覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，應於七日內召集臨時會，並於三日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。-----。」。

表 4-2 覆議處理期程表

期 程 規 定 機 關 別	提出期間 (議決案送 達)	作出決議 期間(覆議 案送達)	休會期間 (召集臨時 會期間)	臨時會(作 出決議期 間)	逾 期 未 議 決 原 決 議 失 效
直轄市政府	30 日內				
縣(市)政府	30 日內				
鄉(鎮、市) 公所	30 日內				
直轄市議會		15 日內	7 日內	3 日內	
縣(市)議會		15 日內	7 日內	3 日內	
鄉(鎮、市) 民代表會		15 日內	7 日內	3 日內	

由上表可知，地方政府提出覆議期間仍議決案送達 30 日內，地方立法機關應於 15 日內作出決議，逢休會期間，應於 7 日內召開臨時會，臨時會 3 日內作出決議。逾期未議決原決議失效。預算案即回歸未完成審議狀態。依地方制度法第四十條第三、四項規定辦理。

參、覆議次數規定-再提覆議

行政機關對地方立法機關所為之覆議案，經地方立法機關重行議決後，如仍未符其意，可否再度提出覆議？就此，原先省縣自治法並無相關明文規定，因此以往若干案例曾引發爭議。早期，內政部相關函釋曾作過如下限制：覆議如未有出席代表三分之二維持原議決時，其有時間性或性質特殊之原案，經依規定程序重付討論後，所為之決議基於尊重民意及符合議事學理之立法原意，鄉（鎮、市）公所應照案執行，不得申請再覆議。經查此乃省縣自治法通過以前的舊規範，當時地方政府提起覆議，須先送自治監督機關核可。民國 85 年，此一規範模式經省府民政廳函請內政部修正如下：關於鄉（鎮、市）民代表會審議年度總預算之覆議案，未有出席代表三分之二維持原議決案時，其重付討論所為之決議，鄉鎮市公所如仍認為窒礙難行時，得依省縣自治法第 22 條規定之程序，就該窒礙難行之決議，另請鄉鎮市民代表會覆議。87 年 8 月 22 日南投縣政府爰將再覆議案送到議會時，議長強調：縣府提出覆議案的再覆議案，完全沒有法源依據，同時，動輒以窒礙難行為由一再提出覆議，如此將會沒完沒了。¹⁷³

地方制度法第三十九條第五項規定直轄市、縣（市）、鄉（鎮、

¹⁷³江大樹，〈地方財政困境與預算審議制度之檢討-南投縣個案分析〉《地方政府論叢》。台北：五南，民 82，頁 314-315。

市)預算案之覆議案，如原決議失效，直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會應就直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所原提案重行議決，並不得再為相同之決議，各該行政機關亦不得再提覆議。

肆、維持原議決案人數爭議.

一、憲法對於維持原決議案之人數規定：

中華民國八十九年四月二十五日憲法增修條文第三條第二項第三款規定：行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。

二、地方立法機關維持原決議案人數之規定.

地方制度法第三十九條第四項規定：「-----。覆議時，如有出席議員、代表三分之二維持原議決案，直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所應即接受該決議」。由上項條文，可知覆議案除受期限限制外，其維持原決議案之人數為代表三分之二。覆議過程中地方行政機關首長只要擁有地方民意代表人數之三分之一加一即可覆議成功，不需過半數。在兩權互相制衡對等機關，明顯有利於行政機關。

中央立法機關與地方立法機關，對於行政機關所提覆議案維持原決議之人數明顯不同，有中央、地方一國兩制之嫌，中央、地方非一體之議論，值得進一步研究探討利弊得失，作為下次修法參考。

南投縣埔里鎮民代表會認為埔里鎮八十八年下半年及八十九年度總預算案，多數為虛列，且平時埔里鎮公所對於預算外之經費，均未依規定提請該會同意先行墊付後再辦理追加預算，請本府依地方制度法第40條第4項規定協商決定。¹⁷⁴當時公所、代表會雙方所會關係不佳，兩方派系人馬較勁。鎮長派掌控6席鎮民代表，該鎮代表共16席，審議總預算案需有二分之一以上議決通過，即需9席代表贊同始能通過，故鎮長派擬以覆議方式逼迫預算案通過，而反對派為防覆議案即採議事杯葛，以流會方式處理。¹⁷⁵且地方總預算案在年度開始後三個月內未完成審議，由地方行政機關報請上級邀集協商，於一個月內決定之；逾期未決定者，由邀集協商之機關逕為決定之。僅限定地方行政機關始能報請協商，而地方立法機關則否。有疏於對等之地位。

伍、重行議決

覆議案如未有出席民意代表三分之二維持原決議，如原決議失效，地方立法機關應就原提案重行議決，並不得再為相同之決議，如有相同之決議，應屬無效。（地制法第三十九條第五項）

第七節 地方預算之發布

壹、法律依據

依地方制度法第四十條第一項後段規定「直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會應於會計年度開始一個月前審議完成，並於會計年度開始十五日前由直轄市政府、縣（市）

¹⁷⁴南投縣政府八十九年元月二十七日八九投府民治字第八九0二三四七八號函八十八下半年及八十九年度總預算會議協商記錄五、（一）。

¹⁷⁵埔里鎮民代表會第十六屆第二次定期大會議事錄。

政府、鄉（鎮、市）公所發布之。」¹⁷⁶

貳、總預算之發布程序

依地方制度法第四十條第一項之規定，由地方立法機關送達，由地方行政機關發布，如果地方行政機關首長同意發布，即表示接受地方立法機關審議之結果。總預算經地方行政機關首長發布後即完成全部立法程序，稱為法定預算。

按鄉（鎮、市）為地方自治團體，鄉（鎮、市）公所與鄉（鎮、市）民代表會分別為該團體之行政與立法機關，各有所司，其中鄉（鎮、市）民代表會之職權，地方制度法第三十七條係採列舉之規定，明確規定其職權；而鄉（鎮、市）公所之職權，地方制度法則採概括之規定，於第五十七條規定鄉（鎮、市）公所置鄉（鎮、市）長，對外代表該鄉（鎮、市），並綜理鄉（鎮、市）。是以，鄉（鎮、市）預算之編列及業務執行，係屬鄉（鎮、市）公所之權責，惟鄉（鎮、市）民代表會依法則有審議其預算之權。

177

第八節 未能依法定期限完成預算審議之補救措施

地方制度法第三十九條對於預算案之審議訂有「時限」規定，固然有助地方府會間明確、適時互助，頗利完成預算審議，但是府會雙方或單一方未遵守這些程序規範，乃會造成預算審議困境。

¹⁷⁶發布：係指命令訂定完成使其生效之表示。

¹⁷⁷內政部八十八年十一月十七日台（八八）內民字第0八五六八號函釋。

壹、未於期限完成預算審議補救規定

預算案如未依地方制度法第四十條第一項之規定於法定期限完成預算審議時，行政機關應如何處理？以解決預算審議未能如期完成之困境，地方制度法第四十條第三、四項分別做如下之規定：

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案，如不能依第一項規定期限審議完成時，其預算之執行，依下列規定為之：

一、收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。

二、支出部分：

（一）新興資本支出及新增科目，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。

（二）前目以外之科目得依已授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。

（三）、履行其他法定義務之收支。

（四）、因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案在年度開始後三個月內未完成審議，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就原提預算案未審議完成部分，報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商，於一個月內決定之；逾期未決定者，由邀集協商之機關逕為決定之。

透過上列規定可知，預算案如未能於法定期限內完成審議時，行政機關依第四十條第四項在收入支出方面得辦理與不得辦理之部分可以整理如下表：

表 4-3 未能於法定期限內完成審議，得辦理支出表

	科 目	可辦理與否
(A) 收入		依 1. 上年度標準及 2. 實際發生數，覈實收入
(B) 支出	(一)、新興資本支出及新增科目	須俟本年度預算完成審議程序後，始得動支。

	(二)、(一)以外之科目	依1.已授權之原訂計畫覈實動支或是依2.上年度執行數覈實動支。
	(三)、其他法定義務之收支	應履行之
(C)債務舉借	為因應A與B收支調度需要，得覈實辦理	

資料來源：轉引自張正修：《地方制度法理論與實用》，學林文化，台北市，民89，頁442。

此外，依據地方制度法第四十條第四項規定，在年度開始後三個月內未完成審議時，直轄市報請行政院、縣市政府報請內政部、鄉鎮市公所報請縣政府邀各有關機關就原提地方總預算案未完成審議的部分進行協商，於一個月內決定之。

逾一個月仍未能決定時，則可由邀集協商之機關逕為決之。

貳、覆議案維持原決議或重行議決之相關規定¹⁷⁸

地方制度法第四十條第五項規定，直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算案經覆議後，仍維持原決議，或依前條第五項重行議決時，如對歲入、歲出之議決違反相關法律，基於法律授權之法規規定或逾越權限，或對維持政府所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費之刪除除外，準用前項(第四項)之規定。上開條文內容範圍：

(一)維持政府施政所必需之經費：係屬暫時權宜之措施，基於行政部門應尊重立法部門及不防礙行政部門施政之考量下，指總預算案內各機關所列資本支出計畫及各新興之經常支出計畫以及第一、二預備金以外之各項計畫經費，其每月可支用之數額，除「法律規定應負擔之經費」及「上年度已確定數額之繼續經費」外，應於十二分之一範圍內支用之。

¹⁷⁸行政院主計處八十四年九月十九日台(84)處忠字第0九三0六號書函。

(二) 有關「法律規定應負擔之經費」，當指依法律規定應負擔之經費，毋需另為解釋。

(三) 至「上年度已確定數額之繼續經費」，係指依預算法第三十九條規定繼續經費之編製，應列明全部計畫之內容、經費總額、執行期間及各年度之分配額，依各年度之分配額，編列各該年度預算。

第五章 現行地方預算審議的規範與檢討

第一節 預算審議的大法官釋憲文

關於預算審議權之行使，歷年來經大法官會議解釋之案件：

一、釋字第七十七號解釋（預算總額不含追加預算）

憲法第一百六十四條所謂教育科學文化之經費在市縣不得少於其預算總額百分之三十五，原係指編制預算時在歲出總額所佔之比例數而言，至追加預算實因預算執行中具有預算法第五十三條所定事情始得提出者，自不包括在該項預算總額之內。

二、釋字第二一二號解釋（民意機關審議工程受益費）

各級政府興辦公共工程，由直接受益者分擔費用，始符公平之原則，工程受益費徵收條例本此意旨，於第二條就符合徵收工程受益費要件之工程，明定其工程受益費為應徵收，並規定其徵收之最低限額，自係應徵收。惟各級地方民意機關依同條例第五條徵收計畫書時，就該項工程受益費之徵收，是否符合徵收要件，得併予審查。至財政收支劃分法第二十二條第一項係指得以工程受益費作為一種財政收入，而為徵收工程受益費之相關立法，不能因此而解為上開條例規定之工程受益費係得徵收而非應徵收。

三、釋字第二三一號解釋（預算總額不包括特別預算在內）

憲法第一百六十四條所謂「預算總額」係指政府編製年度總預算時所列之歲出總額而言，並不包括因有緊急或重大情事而提出之特別預算在內。

四、釋字第二六四號解釋（就預算案為增加支出之提議不生效力）

憲法第七十條規定：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議」，旨在防止政府預算膨脹，致增人民負擔。立法院第八十四會期第二十六次會議決議：「請行政院在本（七十九）年度再加發半個月公教人員年終獎金，以激勵士氣，其預算再行追加」，係就預算案為增加支出之提議，與上述憲法規定抵觸，自不生效力。

五、釋字第二九三號解釋（議會因審議上之必要，要求銀行提供資料）

銀行法第四十八條第二項規定「銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密」，旨在保障銀行之一般客戶財產上之秘密及防止客戶與銀行往來資料之任意公開，以維護人民之隱私權。惟公營銀行之預算、決算應受議會之審議，議會因審議上之必要，就公營銀行依規定已屬逾期放款中，除收回無望或已報呆帳部分，仍依現行規定處理外，其餘部分，有相當理由足認其放款顯有不當者，經議會之決議，在銀行不透露個別客戶及議會不公開現有資料之條件下，要求銀行提供該項資料時，為兼顧議會對公營銀行之監督，仍應予以提供。

六、釋字第三四二號解釋（審議議決案是否遵循議事程序屬議會依自律原則應自行認定之範圍）

立法院審議法律案，須在不抵觸憲法之範圍內，依其自行訂定之議事規範為之。法律案經立法院移送總統公布者，曾否踐行其議事應遵循之程序，除明顯抵觸憲法者外，乃其內部事項，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍，並非釋憲機關審查之對象。是以總統依憲法第七十二條規定，因立法院移送而公布之法律，縱有與其議事規範不符之情形，然在形式上既已存在，仍應依中央法規標準法第十三條之規定，發生效力。法律案之立法程

序有不待調查事實即可認定為牴觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者，則釋憲機關仍得宣告其為無效，惟其瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，如尚有爭議，並有待調查者，既非明顯，依現行體制，釋憲機關對於此種事實之調查受有限制，仍應依議會自律原則，謀求解決。

七、釋字第三九一號解釋

立法院依憲法第六十三條之規定有審議預算之權，立法委員於審議中央政府總預算時，應受憲法第七十條「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議」之限制及本院相關解釋之拘束，雖得為合理之刪減，惟基於預算案與法律案性質不同，尚不得比照審議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，複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。

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需之經費，每一年度實施一次即失其效力，兩者規定之內容、拘束之對象又持續完全不同，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者，以有別於通常意義之法律。而現時立法院審議預算案常有在某機關之科目下，刪減總額若干元，細節由該機關自行調整之決議，亦足以證明預算案之審議與法律案有其根本之差異，在法律案則絕不允許法案通過，文字或條次由主管機關自行調整之情事。是立法機關預算案具有批准行政措施即年度施政計畫之性質，其審議方式自不得比照法律案作逐條逐項之增刪修改，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，實質上變動施政計畫之內容，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上憲政原理。

八、釋字第五二〇號解釋（立法與行政互動問題）

預算案經立法院通過及公布手續為法定預算，其形式與法律相當，因其內容、規範對象及審議方式與一般法律案不同，本院釋字第三九一號解釋曾引學術名詞稱之為措施性法律。主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情況而定。諸如維持法定機關正常運作及其執行法定職務之經費，倘停止執行致影響機關存續者，即非法之所許；若非屬國家重要政策之變更且符合預算法所定要件，主管機關依其合義務之裁量，自得裁減經費或變動執行。至於因施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，則應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權，依照憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條規定，由行政院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢。

九、釋字第五二七號解釋理由書

中華民國八十八年一月二十五日地方制度法公布實施後，各級地方自治團體之機關及職位之設置程序，應由地方立法機關依

照法律及中央主管機關擬訂之組織準則，制定組織自治條例，始得辦理，此觀該法第二十八條、第五十四條及第六十二條之規定甚明。違反此一程序設立之機關及所置人員，地方機關自得刪除其相關預算。

第二節 政黨互動之態勢與黨團制度的運作

壹、政黨的功能

儘管政黨可以透過其主要的功能（爭取政治的職位以及掌握政府的權力）來加以界定，然而政黨對政治體系的影響，可說既廣泛又複雜。因此，若要對政黨功能提出簡單化的解說，毋寧是項冒險。符合憲政主義要求的政黨，乃是在選舉競爭的脈絡之下運作，它們是民主政治的表徵。事實上，此類政黨的存在，經常被視為檢視民主體系是否健全的指標。另一方面，在政黨獨佔政治權力的政體中，政黨更常被形容為壟斷和政治控制的機制。儘管如此，我們依然能指出政黨的一般功能如下：一、代表的功能。二、菁英的培養和甄選。三、目標的擬定。四、利益的表達與整合。五、社會化與動員。六、政府的組織。¹⁷⁹

在決定黨內的權力在何方，派系的存在與傾向，亦與正式組織一樣地重要。所有政黨（甚至明顯具一元化特徵的政黨）皆有某些政治和意識型態上的敵對存在，這種敵對反映在組織與團結的團體之間，它在決定政黨領袖的權威上，扮演舉足輕重的角色。¹⁸⁰

貳、政黨與地方議會的關係

¹⁷⁹楊日青等重譯，Andrew Heywood 著，《政治學新論》。台北：韋伯文化，民 88，頁 395。

¹⁸⁰同上註，頁 403。

政黨制度透過許多方式，塑造了更為廣泛的政治過程。它們影響可供選民選擇的範圍和本質，並影響政府的凝聚力和穩定性。再者，政黨營造了行政部門與議會之間的關係，建立有利於衝突或共識的情境，並塑造政治文化的一般特性。¹⁸¹

參、派系力學

同黨的候選人必須相互競爭以爭取選票，頭破血流之際，同志愛自是無法培養，候選人被迫仰賴派系的支持才能生存。派系領袖除了提供成員競選經費外，還要替他爭取黨的提名，當然，更少不了在演講會上露面，推薦給選民¹⁸²由於政策只不過是派系鬥爭的代理，而派系利益往往重於黨，甚至整個政府利益，因此預算經費往往被視為派系爭執的象徵，就不可能有理性的辯論或決策，難逃被派系的紛爭所糟蹋。派系把政黨政治轉變成菁英之間的遊戲，只為一些政客的利益作配合，不僅沒有實質的政策影響，更反映不出政治責任。¹⁸³

肆、利益取向，而非公共利益取向¹⁸⁴

府會間之對立關係，常有「利益」(interest)的糾葛，但利益原有公利與私利之分，議會政治係在確保公利之保障和維護，但台灣之地方政治生態，已顯著扭曲公利之政治價值，竟公然在議事廳，市政廣場，爭取個人的利益，以公器遂其一己之私。府會間不和諧，不是執政者一意孤行，而是議員之建設配額不足，所產生的利益反射。設若利益取向不能快速轉化為公共利益取向，臺灣之地方政治生態，將永無脫胎換骨之機會，甚至每下愈況，

¹⁸¹ 同註 179，頁 418-419。

¹⁸² 施正峰，《當代政治分析》。台北：前衛，民 87、頁 130-131。

¹⁸³ 同上註、頁 134。

¹⁸⁴ 同註 140，頁 311。

形成混亂無效能的議會政治。

第三節 預算審議的責任化¹⁸⁵

一、依地方制度法第三十五、三十六、三十七條規定，地方立法機關有議決直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）預算之權；但由於地方派系之嚴重對立，地方「府會關係」向來不和諧，甚至互相攻訐，造成議事效率不彰顯，地方基礎建設亦難逃池魚之殃。地方制度法除延用省縣自治第二十三條有關「議會審議預算怠惰條款」的精神外，並有更具規則性之設計，即於該法第四十條有如下之規定：

（一）地方立法機關應於會計年度開始一個月前審議完成。

（二）地方立法機關如未審議完成，應有因應措施，俾使建設不中斷。

（三）會計年度開始三個月內，預算未審議完成，即由上級行政機關協商解決；如未能於一個月內完成議決，即由該邀集協商之機關逕行決定。

（四）預算案之覆議以一次為限，唯不合理之審議可以視同審議未完成，報請上級政府協商或裁決。

（五）預算案之覆議，可以採取「部分覆議」（item veto）又稱「條款覆議」，以節省審議所付出之社會成本或政治成本。

二、依照現行地方自治體制與政經生態，地方政府根本難以抗拒議會所提各項需索。有時，基於共同爭取上級補助以支應地方財政支出，府會雙方往往並未嚴格互審彼此預算，亦即，只要利益均霑，現行地方預算編列及審議，其實通常缺乏應有的財政責任觀念，這也正是各級政府預算赤字及債務壓力日漸沉重的主要

¹⁸⁵同註 140，頁 27-28。

原因之一。¹⁸⁶

議事審議過程中，若淪陷於法案綁架釀成議事空轉的地步，抑或淪為菜市場喊價方式主宰法案及預算之審議，則更顯露出議程不符民眾的需求與冀望。

第四節 立法機關預算審議自主性的提昇

「讀會」(readings) 是立法機關的專有名詞，其所指涉的是大會審查法案的三個階段：一讀會。二讀會與三讀會。根據委員會在審議法案時能否獨立自主，而不受到外力政黨或利益團體之影響，可將委員會分為兩種：獨立自主 (autonomous) 的委員會與易受滲透 (Permeable) 的委員會。依此標準，美國國會的常設委員會屬於獨立自主的委員會，英國國會的委員會屬於易受滲透的委員會，而德國國會的常設委員會則界於兩者之間。¹⁸⁷

壹、美國國會近年之改革

美國國會改革的一個重要核心，是美國國會權力結構的「分權化」，分權化的結果使得與每位議員能在相當不受領導管束的情況下，更由他們自己喜好的方式來問政，可以揮灑個人能耐的空間，更為寬廣。此外，美國國會的組織變革也削弱了政黨的影響力：「小組委員會政府」之出現，意味著國會領袖必須和更多議員保持關係，須有更多獨立的權力核心來偵察需要調解的各項利益，以及更多的單獨性活動，另一方面，國會普遍的開設性毫無疑問地也減小了政黨企圖迫使議員合作的力道，因為越是曝光，政黨控制就必然是退縮。¹⁸⁸

¹⁸⁶ 同註 173，頁 336。

¹⁸⁷ 同註 65，頁 185。

¹⁸⁸ 同註 151，頁 501。

美國國會的常設委員會屬於獨立自主的委員會，殆無疑問；其有「小國會」(Little Legislatures)之稱，是美國國會日理萬機之處，且對法案握有生殺予奪之大權。-----委員會若決定待審的法案有討論的價值，即會召開聽證會。Malcom. E. Jewel等學者指出，在美國國會，「不舉行聽證會即逕行通過一項法案的情形，極其少見」。如果委員會決定對某特定法案不舉行聽證會，這就表示該法案將被束諸高閣了。¹⁸⁹

貳、德國國會的自主性

德國國會常設委員會的自主性雖高，但內閣仍有一定的影響力。在德國內閣閣員以及一般行政官員經常積極參與委員會法案審議的工作。此外，在德國國會常設委員會中，政黨組織亦扮演相當活躍的角色。在委員會中，不同政黨的委員，各自形成一個工作小組，其在委員會審查法案的過程中，定期開會，鼓吹政黨的立場。不過，委員會通常不會特別拘泥於政黨的立場，而會積極尋求最佳的解決方案。

第五節 影響預算審查或審議的變數

影響預算的主要變數是：(一)經濟預算，(二)財務預測能力，(三)支用規模，(四)政治結構，及(五)菁英修養(Culture)。經濟財富，按富庶與貧困二分法加以分析。財務預測能力，以預測可用資源的流量關聯於支用承諾的能力予以衡量。政治的不穩定結合財務的不定性，在不斷的變遷中，不祇是必須決定些什麼，抑且是由誰來決定。預定多少收入可以籌集，多少金錢可以支用，可以從外界加以確定。一個政府加之於支出與收入限制的

¹⁸⁹同註 65，頁 185。

能力，顯然的取決於附屬單位能夠做些什麼。規模是效果的肇端，從大的支用單位，分成小的支用單位，好使增量決策，易於取決。為便於政治結構之比較，可按有效配置資源決策的層次予以分級。菁英規範之比較，根據三種層面：信賴，比例，與公斷。由知一切的預算程序，不出這三種規範的範圍。問題是所有的這三種規範是否公平的使用，或者是一種主宰力量？然則，我們必須綜合許多層次與菁英規範，以假設處理衝突的政治風格。¹⁹⁰

壹、濫砍預算的屠宰場

年度預算審議期間，地方立法機關基於政黨、派系、地區、個人等政策立場之不同，而對審議之機關預算，未能斟酌預算的必要性、迫切性及時宜性，進行不當的砍殺，抑或有條件的複審。此種政治性的審議考量，造成不必要的民怨，喪失專業的品質。當然不利於自身形象之維護與創造。

貳、個別議員的掣肘

議員在一個會期內，同時要職司預算審議、法案審查和質詢監督的重要職責，經常面臨時間的壓力。於是個別議員乃利用這種壓力，透過質詢、垃圾提案，抑或消極封鎖，一則阻礙預算案的順利審議，二則藉機討價還價，進行勒索交換的議事策略，致讓立法機關無法交出亮麗的成績，成為民眾指責的對象，有必要促其改善。

我國現行地方議會的預算審議權其實是消極的，而非積極的。以往，臺灣各級地方自治團體角色職能並未真正發揮，絕大部分地方事務皆依中央法令規定照章執行，本身並無太多自治空

¹⁹⁰ 李增榮，〈預算程序比較理論之研究〉，《行政管理論文選輯》，第5輯，民80.3，頁621-622。

間。其次地方制度法第四十條第二項係參照憲法第七十條意旨，規定地方議會對於地方政府所提預算案不得為增加支出之提議，或許是導致議員審查意願不高的另一因素。再者，地方自治團體相當比例的歲入預算，乃是來自中央或上級政府所撥補助，這對地方議會傾向於消極性預算審查，同樣不無影響。¹⁹¹

雖然如此，倘就地方議會權力運作考量，其仍可基於預算審議權，藉由下列兩種方式擴大本身政治利益與對地方事務的影響力：一、是議會預算自肥，二、是參與財政分配。前者乃議會採單位編列方式，增加議員個人及助理或議會職員的各項待遇、福利，這些費用名目相當多。¹⁹²惟地方民意代表支給及村里長事務補助費補助條例公布後尚有好轉，但由於地方民代之屢屢要求再爭取福利及主管官署未能把關，又有日趨還原現象-----：後者所謂參與財政分配，主要係指眾所周知的議員工程配合款制度，這種類似「分贓政治」或「肉桶立法」之預算編列過程，普遍存在各級政府，早已成為一種積非成是的財政支出模式。¹⁹³

第六節 地方政府總預算審議爭議案例的探討

壹、全案退回

地方立法機關將整本預算全案退回，固然政治性的意味較高，但吾人亦得從法律面加以討論。省縣自治法，直轄市自治法並未有「全案退回」之明確授權，地方制度法亦然，這從而屬於議會之權限。但於此，乃發生中央得否經由立法之授權而介入之問題，尤其針對派系對立致預算審議困難之鄉鎮市。¹⁹⁴學者黃錦

¹⁹¹同註 173，頁 335。

¹⁹²同上註。

¹⁹³同上註，頁 336。

¹⁹⁴同註 168，頁 202-203。

堂採肯定說，蓋中央固然必須尊重地方自治團體之公法人地位，但亦得於必要範圍內予以匡正，以適應國家社會之發展需要。惟無論如何，此處之爭議在實務上仍不具重要性，蓋即使議會退回全案，只要經由協調，預算案得經由小幅修改而重新送請審議。而因為預算案之整本退回畢竟涉及預算之全部凍結，對地方之發展不利，地方議會最後接受而展開審議。¹⁹⁵

退回案例(一)

花蓮縣議會第十五屆第四次定期大會預備會議，審查花蓮縣政府九十三年度總預算案，跨黨派問政聯盟政策會認為縣府部分局科室預算成長幅度過大，要求退回總預算案，與會議員經過激辯後，最後決議要求縣府重編總預算案，於十一月七日前再送議會審查。¹⁹⁶

退回案例(二)：

嘉義縣溪口鄉民代表會函請縣府督促鄉公所重編嘉義縣溪口鄉八十八年下半年及八十九年度總預算案送會審議。¹⁹⁷

原由：嘉義縣溪口鄉民代表會於八十八年五月十二日起十天的審議溪口鄉八十八年下半年及八十九年總預算案審查時，發現年度預算案編列與實際不符，經於大會討論，鄉長同意退回重編，但經一個半月之久未見溪口鄉公所作業或作何反應。

分析探討：

(一)、鄉公所因地方制度法第四十條之規定不能於規定期限審議完成時，其預算執行經費有法源。

(二)、年度開始後三個月未完成審議，報上級機關協商，於一個月內決定之，由邀集協商之機關逕為決定之。

(三)、鄉公所居上述規定有恃無恐，而鄉民代表會散失審議

¹⁹⁵同註 168，頁 203。

¹⁹⁶《眾聲日報》，92.10.30，版 9。

¹⁹⁷嘉義縣溪口鄉民代表會：八十八年七月七日(八八)溪鄉代議字第三五二號函。

權，造成代表會代表意見紛歧。

主管機關函復：現行地方自治法規及議事規則中，鄉(鎮、市)民代表會尚無得將年度總預算案退回重新編擬之規定，鄉(鎮、市)民代表會於審查總預算案，如認為部分內容欠妥(抵觸上級法規)，可依規定程序予以刪減或刪除，如認為全案內容欠妥，可協調鄉(鎮、市)公所自動撤回作適當調整或修正，又會議規範第四十七條規定「預算案之討論，以三讀會之程序為之。」是以，有關鄉(鎮、市)總預算案之審議自應於完成三讀程序，將議決送達鄉(鎮、市)公所後方始完成法定程序，如未依前項讀會程序之規定辦理，而將總預算退回，尚於法無據。惟據報本案係經所會於大會中討論結果，經鄉長之同意全案退回重編，但經一個半月之久未見該公所作業或作何回應。為期所會和諧及鄉政順利運作起見，仍請該所會雙方妥為協調，如該鄉公所無意重編送審，則該鄉民代表會應本於職權，可就該鄉公所原提總預算案儘速召開臨時會依法審議，俾利鄉政之推行。¹⁹⁸

貳、個案申請覆議

行政首長僅就預算案中被否定(就窒礙難行部份)之項目提出覆議，亦即非以整本之預算案為覆議，是採總統制的一項必然設計，內閣制則否。

附屬單位預算未依法定期限完成審議，得適用地方制度法第四十條第四項規定：按地方制度法對於地方預算未依法定期限完成審議之處理，雖係就總預算為規定，而並未就附屬單位預算為特別規定，惟參照預算法第十七條第二項，總預算歲入、歲出應以各單位預算之歲入、歲出總額及附屬單位歲入、歲出之應編入部分，彙整編成之規定。本案，雲林縣斗六農產品市場股份有限

¹⁹⁸內政部：八十八年七月十三日台(88)內中民字第八八七 00 三八號函。

公司預算暨屬附屬單位預算性質，如有上開未依法定期限完成審議之情形，應亦得適用地方制度法第四十條第四項之規定。¹⁹⁹

追加減預算案之覆議及協商程序，得適用地方制度法第四十條第五項規定：本案經會商行政院主計處以八十九年四月十九日台（八九）處實一字第0二四六三號函復以：依預算法及決算法規定，追加預算年度決算係併入總預算辦理，故追加預算可視為總預算之一部分，且依預算法第八十二條：「有關追加預算之編造、審議、及執行程序，均準用本法關於總預算之規定」之立法意旨，本案馬公市八十八下半年及八十九年度總預算第一次追加減預算案之覆議及協商案相關程序，應可準用「地方制度法」第四十條第五項規定辦理。²⁰⁰

縣（市）總預算案依法覆議後，有關預算之執行得依地方制度法第四十條第三項規定辦理：查依地方制度法第四十條第一項規定，縣（市）議會總預算案，縣（市）議會應於會計年度開始一個月前審議完成，並於會計年度開始十五日前由縣（市）政府發布之。本案貴府對於市議會之九十年度總預算案，認為有窒礙難行，已依同法第三十九條第二項規定提出覆議，當視為總預算案未完成審議，有關預算之執行，自得依同法第四十條第三項規定辦理。²⁰¹

我國現行地方政治體制係為採權力分立的「混合制」，其最大危機來自分裂政府，亦即行政與立法部門分屬不同黨派所主導的政權結構僵局。在此權力二元化或權力分立制度化，地方政府與議會關係透過覆議制度來化解雙方立場衝突。然而，覆議制度其實只能消極否決議會的不穩定多數所作決議，實務上難以積極

¹⁹⁹內政部：八十九年二月十六日台（八九）內民字第八九六四二七四號函釋。

²⁰⁰內政部：八十九年五月一日台（八九）內民字第八九〇四五六二號函釋。

²⁰¹內政部：九十年一月十二日台（九十）內民字第九〇〇二一五九號函釋。

化解府會雙方政策衝突。因此，未來地方制度法似宜參酌日本地方政治體制的不信任案議決制度²⁰²，對於地方公共團體議會有關預算的議決有異議時，地方首長得自接到送達之日起十日內，敘述理由交還覆議；覆議有出席議員三分之二以上之同意，確定其議決；如認為有逾越其權限時，得向上級自治監督機關申請審查，如確有其事得裁定撤銷該議決；不服前項裁定，得自裁定之日起 60 日內，向裁判所提出訴訟。同法第 177 條規定，地方公共團體首長如認議會議決之收支有窒礙難行時，應敘述理由交還覆議；議會如仍議決刪除或核減所列經費時，在特殊緊急情形時得視為不信任議決。第 178 條規定，議會以三分之二以上議員出席，出席人數四分之三通過不信任議決時，地方首長得於十日內解散議會；首長如未在期間內解散議會，或在解散後新召集的議會仍以過半數作出不信任議決時，地方首長即被解除職務。適當引進覆議案提出後縣長辭職、解散議會、上級裁決、司法訴訟等各種可行的僵局解決機制，方能確保地方自治團體重大政策議題能夠順暢進行。²⁰³

參、附帶決議

就議會之預算審議權，常出現「附帶決議」。附帶決議係各委員會於分組審查預算時及聯席會議於綜合審查時，針對各項預算案之討論之發言、討論，經由主席徵詢議員之意見而決議列為附帶決議。附帶決議之內容，從而係議員對各筆預算之動支設定之條件或所課予行政機關於執行預算時應採行之方式或注意要求。²⁰⁴地方制度法第四十一條第三項規定，地方立法機關就預算案所為之附帶決議，應由直轄市政府、縣市政府、鄉鎮市公所參

²⁰²同註 173，頁 327。

²⁰³同上註，頁 337-338。

²⁰⁴同註 168，頁 203-204。

照法令辦理。

地方制度法第四十一條第二項所稱法定預算附加條件或期限認定疑義特舉竹南鎮民代表會案例為例：²⁰⁵

一、地方制度法第四十一條第二項所稱之「法定預算附加條件或期限者」，該條件或期限因屬法定預算之附加，故應與法定預算有直接相關者為限。復查竹南鎮民代表會（第十六屆第二次定期會）審議八十八年下半年及八十九年度總預算決議：「一、社區各項補助款及建設經費須本會同意後始得勻支各社團補助款亦同。二、各課室建設經費三百萬元以下亦需送請本會同意。三、歲入部分垃圾焚化爐回饋金五一〇〇萬元動支前須經本會同意。四、興建納骨堂配合款五千五百萬元須經本會同意才能動支餘照原案通過」所為四項決議均屬預算執行之核可權，與法定預算之決議係屬二事，且預算須經該會同意始得動支，無異賦予該會再次審議預算權，與附加條件於條件成就時，其效力發生或消滅之意旨有別，應非屬地方制度法第四十一條第二項附加條件性質。

二、地方制度法第五條第二項規定，鄉（鎮、市）民代表會及鄉（鎮、市）公所分別為鄉（鎮、市）之立法機關及行政機關。鄉（鎮、市）民代表會依地方制度法第三十七條第二款規定，有議決鄉（鎮、市）預算之權限，預算執行權則屬鄉（鎮、市）公所。本案竹南鎮民代表會（第十六屆第二次定期會）所為決議，涉預算執行之核可，顯已逾越該會職權，應屬附帶決議性質，該所自得依同法第四十一條第三項規定辦理。

肆、挾帶禁止

地方立法機關得否經由預算權之行使，排除或迴避某些法律或地方法規的規定？國內以往地方民意代表，常自認為「只要我

²⁰⁵內政部：八十九年十月二十日台（八十九）內民字第八九〇八〇三〇號函釋。

喜歡，有何不可？」此種想法，吾人認為不妥。地方議會不得就屬於中央之立法權加以立法，除非中央之法律有明文授權。依此推論，地方議會亦無權經由預算之審議以改變或迴避中央之法律。其次，地方議會亦不得經由預算案之審議而迴避地方法規之規定，除非其先行修改地方法規。²⁰⁶德國基本法第一百一十條第四項規定預算審查時即有「挾帶禁止」(Bepackungsverbot)規定。

針對上述，地方制度法第四十一條第二項規定：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，自治法規所不許者，不在此限。業已排除上述爭議。但對於審議所附加之條件或期限是否違反法律自治法規之後續判定，決定仍延續由上級政府認定解釋。但日本、德國法係規定由府會之一方，向行政法院提出機關訴訟。

伍、建設配合款等問題

一、建設配合款編列

建設配合款亦稱議員小型工程配合款。係指在各縣市及鄉鎮市公所每年承循舊規，依例在預算中編列小額地方工程配合款給予地方民代，提供選區建設之用。依規預算之編列為地方首長之權限，因此小額工程款之編列額度，除與真正工程需要相關外，亦繫於議員與首長之私交與派系之異同上。雖然小型工程款向來存有流弊，頗受『分贓政治』之譏，但是縣(市)、鄉(鎮、市)地方首長普遍願意以小型工程款作為利益交換媒介，藉此獲取民代在縣政運作上的支持。在實務上，地方議員恆要求行政首長編列選區上建設配合款，每位鄉鎮市民代表約兩百萬左右，縣市議員所分配之金額更多，台北縣每位議員每年度約一千萬元²⁰⁷，經由

²⁰⁶同註 168，頁 207-208。

²⁰⁷《中國時報》，民 88.3.13，版 17，(北縣焦點)報導。

縣府，議會之協商，自下年度起原先在縣政府「預算補助支出」項目下所核支之議員配合款(每人每年六百萬元)須議員一句話或建議，就可由縣府直接核發給民間組織或社團，鄉鎮市公所或代表會難再「攔阻」。另外每人四百萬元之議員配合款，仍維持由縣政府以縣統籌分配稅款支應。南投縣八十八年以往每年每位議員各有三百二十萬元的工程配合款，其經費編列於縣府經濟發展及社會福利兩項歲出預算當中。

南投縣議員林福彰：「----台灣省二十一縣市、三百多個鄉鎮市，那一個縣市或鄉鎮市沒有？如果該多數都沒有的話，我認為南投縣議員去要這項小型工程配合款，是個恥辱。請問縣長，你一個人一手全攬了，將來服務民眾，難道都不需議員，鄉鎮市民代表幫忙？我覺得這樣做，對議員的尊嚴來說是個侮辱。同樣是選民選出來的你把議員看成體無完膚，不當成議員-----」。²⁰⁸

在於相關規定的模糊特定，讓村里小型工程不經議價或發包的公開手續，而私下交予選舉樁腳逕行施工，以利益輸送的方式，回饋「柱仔腳」的政治支持。對仰賴政治事業為生的民意代表而言，利用小型工程款所提供的各種選民服務，等於將公共資源私有化，再細部割成可以民眾交換政治支持的私有財，這種「慷全民之慨」的利益輸送過程，不但不需擔負任何成本，更能獲取「服務選民，協助政府建設」的美名，最重要的是，可以藉此獲取選民支持的保證。²⁰⁹

二、議員要求配合款的理由

縣長是民選，議員亦是民選，縣長有行政資源可以做人情，

²⁰⁸南投縣議會第十四屆第一次定期大會議事錄。南投：南投縣議會，頁 889-891。

²⁰⁹同註 137，頁 22。

議員亦要還人情，且可為選區帶來建設，維繫自己在選區選民的地方，以利連任。尤其可以因零碎的村里小型工程鞏固選票的來源。

三、彭百顯反對小型工程款的看法²¹⁰

(一) 議員沒有工程款不會影響議員的尊嚴，應回歸體制行政與監督分權。

(二) 南投縣的尊嚴已提高，沒有利益掛勾的可能，更不會有利益輸送。

(三) 希望以專題公聽或討論的方式和縣議員對談。

(四) 建立人民可接受之完整、合理、健全的制度。

本文不涉入建設工程配合款利弊之爭辯，但在總量管制方面應為總量最佳的配置，在決定量額時，固應依地方之需要，也應考慮整體之發展與推動順序，原則上應有最佳之外溢效果事項為優先。

陸、案例的探討

一、有關代行處理費用支付疑義案例：

按地方制度法第七十六條第四項規定：「代行處理所支出之費用，應由被代行處理之機關負擔，各該地方機關如拒絕支付該項費用，上級政府得自以後年度之補助款中扣抵減充之。」其立法意旨係規範上級政府對有關被代行處理機關所應支付之費用，原則上應由被代行處理機關負擔，如該機關拒絕支付，僅得於被代行處理機關以後年度之「補助款」中扣抵或不扣抵而自行吸收，並非條文中規定「得」自補助款扣抵，亦「得」自其他款扣抵。有關「統籌分配稅」依財政收支劃分法規定為各級地方自治團體之自有財源，非前開扣抵費用之標的。本案既認符合地方

²¹⁰傅正彥，〈南投縣府會關係之研究〉，碩士論文，東海大會政治系，民89，頁94-106。

制度法第七十六條有關代行處理之要件，而本於自治監督權責代行處理，有關代行處理費用之扣抵標的，仍請依上開說明意旨辦理。²¹¹

二、台北縣汐止市民代表會審議汐止市八十八年下半年及八十九年度總預算議決：「---歲入歲出差額請公所就本身的預算內自行調整」。因而汐止市公所未撥付該市市民代表會八十八年下半年及八十九年度總預算案內之經常門人事費及相關必要支出影響代表會議事運作案。

處理概述：

(一) 台北縣政府函釋²¹²汐止市民代表會略以：「---歲入歲出差額請公所就本身的預算調整乙節」，而其「本身」即指汐止市公所，並不包括代表會，其意已甚明。

(二) 請台北縣汐止市公所依預算法及相關規定於文到七日內撥付汐止市民代表會之經常門人事費及相關必要支出，以維持該代表會議事運作。

(三) 台北縣政府依地方制度法第七十六條規定，由統籌分配稅款項下先行調度予該代表會，並由縣政府以後年度補助汐止市公所之統籌分配稅款扣減抵充之。

三、太平市九十年總預算案法理爭議

八十七年一月二十七日地方制度法開始實施，五年來，大家在摸索中渡過，亦逐漸熟悉體認其運作，就時空背景而言，地制法是伴隨精省的產物，但在落實地方自治，提昇行政效能等因素，互為目的手段下，地方制度法確實存有不少疏漏，以台中縣太平

²¹¹內政部：九十一年三月二十六日台內民字第0九一000三三二九號函。

²¹²台北縣政府：八十八年八月三十日八八北府民一字第三0四0八號函。

市民代表會，審議九十年預算為例。

(一)、前言——太平市歷史沿革概述。

台中縣太平市舊稱「烏榕頭」，在清朝時代，與現在台中市的中、東、南區全部、西、北二區的部分，以及太平市、大里市的全部和烏日鄉的一部分合屬藍興堡。清光緒二十一年（西元 1895）前，太平屬臺灣府臺灣縣藍興堡，同年，甲午戰爭失敗，臺灣割讓給日本，次年改屬臺中縣臺中辦務署藍興堡，明治三十四年（清光緒二十七年，西元 1901 年）改臺中廳藍興堡，大正九年（民國九年，西元 1920 年）改屬臺中州大屯郡，並命名為太平庄。光復後民國三十四年，改屬臺中縣大屯區太平鄉，民國三十九年改為台中縣太平鄉。民國八十五年改制為太平市。行政區域劃分 19 里，462 鄰，土地面積 120.7473 平方公里；男 85,899 人、女 83,562 人合計 169,461 人；戶數 49,763 戶。²¹³

(二)、台中縣地方派系產自民國四十一年第一屆縣長選舉，而分紅、黑兩大派系在地方上相互對抗、制衡，造成幾十年來的地方政治角力。直到楊天生自組第三勢力（灰派）與紅、黑兩派分庭抗禮後，才開始呈現三派共享地方政治、經濟、社會等方面的特權。

(三)、立法機關砍預算 行機關出險招²¹⁴

地制法沒套好招，台中縣太平市公所出絕招；去年初，地制法實施一週年，台北縣辦了一場研討會，會中有專家針對府會關係大膽「預言」，認為在此一體制下運作，會有更多行政機關在預算遭刪後，以報復手段「調整」立法機關預算，以癱瘓立法機關運作。

當時，台北縣蘆洲市就有類似案例，而不到一年，該預言再

²¹³內政部，《地方行政概況》，民 92 年 9 月，頁 297-298。

²¹⁴曾鴻儒，〈立法機關砍預算 行政機關出險招〉，《自由時報》，民 90.6.17，中部綜合版，版 14。

度應驗。去年底，太平市民代表會審議公所年度預算，在所、會互動不佳的氣氛下，公所預算歲入部分遭刪除近三億元，歲出則被砍了二億四千多萬元，並決議「歲入歲出不能平衡由公所自行調整」。

一個地方公所預算遭刪除近三億元是何等大事，但公所更絕，在調整預算時，索性只保留二百多萬元編制內人員人事經費，其他二千多萬元的代表會行政管理、業務管理、議事業務與建築設備經費等，全數被「調整」掉。

公所這招釜底抽薪，令太平市民代表會先是傻眼，接著跳腳，一狀告進台中縣政府、內政部、監察院，指責公所違法，要求這些上級機關協助處理。

撇開政治紛爭不談，太平市公所、代表會既然都能各自援引有利自己的地制法條文護衛自己的立場，地制法顯然就有扞格之處。太平市民代表會的問題，其實不乏解決方案，由公所墊付編列追加預算案送審，其實都能解決，但問題的根源一樣不能解決，行政機關預算必須送立法機關審議，但今天太平市公所反其道而行，砍掉立法機關的預算，既然未違法，那很明顯的就是法律不周延的問題。

(四)、本案爭議演變過程

太平市因地方派系，市長江連福與代表會主席廖鳳山關係緊張，審查九十年度總預算案，經太平市民代表會第二屆第五次定期大會以收支不平衡，短缺為由，議決刪減歲入二億五千八百萬，刪減歲出二億四千一百一十萬元，並議決「歲入歲出不能平衡由公所自行調整」。(其議決內容為：一、歲入部份：(一)一款一項一目房屋稅刪減四千萬元。(二)一款二項一目契稅刪減一千萬元。(三)一款三項一目娛樂稅刪減一百萬元。(四)一款五項一目地價稅刪減九百萬元。(五)四款二項一目清潔規費刪減六

百萬元。(六) 八款一項二目上級補助經費刪減一億五千萬元。

(七) 八款一項二目納骨堂中央補助經費刪減八千二百萬元，二、歲出部份：(一) 二款一項一目三節彙編九十年度為民服務手冊刪減三六〇萬元。(二) 二款一項一目三節參照縣府補助各報媒體記者聯誼經費刪減三〇萬元。(三) 二款一項二目二節里鄰長訓練講習紀念品或改發代金費，刪除「紀念品或」四個字。

(四) 十四款一項八五目一節本市花園公墓「孝思堂、懷恩堂」納骨堂、納骨櫃更新修護八、七二〇萬元(中央補助八、二〇〇萬元，本所自籌五二〇萬元)依本會第二屆第五次臨時會甲字第一號案大會議決「不予審查不通過」。(五) 二九款一項五二目一節上級補助款(收支對列)刪減一億五千萬元。三、歲入歲出不能平衡由公所自行調整。四、餘照原列通過。送達公所調整發布。太平市公所逕行調整後，除留下太平市民代表會編制內員工部份人事費貳佰壹拾貳萬陸仟元外，將太平市民代表會全部行政管理、業務管理、議事及設備等預算悉數刪除，致太平市民代表會業務無法運作，影響甚鉅。

表 5-1 太平市民代表會九十年度歲出預算經太平市公所調整公布前後比較表 (金額單位：元)

項目(單位)	代表會原審查通過金額	公所自行調整後金額	調整差額	說明
1.1.1.1(代表會)	5, 036, 000	2, 126, 000	-29, 100, 000	只剩下代表會正式員工半年薪資
1.1.1.2(代表會)	1, 782, 000	0	-1, 782, 000	代表會業務管理費用

1.1.2.1(代表會)	18,817,000	0	-18,817,000	代表會全部議事費用
1.1.85.1(代表會)	155,000	0	-155,000	代表會全部辦公機具設備費用
合計	25,790,000	2,126,000	-23,664,000	

資料來源：太平市民代表會

太平市民代表會函²¹⁵請公所撥付九十年一月至二月份研究費及八十九年春節慰問金一個半月之研究費新台幣參佰肆拾參萬貳仟柒佰捌拾參元整。太平市公所復函²¹⁶略以：「貴會請撥付九十年年度預算（第一期）新台幣柒佰柒拾參萬零陸佰柒拾捌元整乙案，除一般行政，行政管理人事費新台幣壹佰壹拾捌萬柒仟伍佰零捌元准予撥付外，餘因預算調整後已無是項經費可撥，若貴會確認為亟需使用之經費，敬請惠予依據「省市府預算撥款及墊付款之處理原則」規定辦理為宜。且太平市長江連福表示²¹⁷公所刪除市代表會預算史無前例，這陣子全省許多長期受制於代表會而低聲下氣的鄉鎮市長，都打電話向他請教相關反制代表會的辦法，有意效法，這種骨牌效應有助於所、會良性互動。卻更使本案火上加油，爆發火勢更旺之爭鬥，愈難協商。案查太平市民代表會²¹⁸請釋台中縣政府銜轉²¹⁹內政部謂：「太平市公所是否有權逕

²¹⁵太平市民代表會：90年1月5日九0太平市代字第023號函暨90年1月18日九0太平市代字第062號函。

²¹⁶太平市公所：九十一年一月二十日九0太平民字第七六0號。

²¹⁷郭濬成，《自由時報》，民90.1.17，太平報導。

²¹⁸太平市民代表會：九十年一月十日九0太平代字第37號。

²¹⁹台中縣政府：九十一年一月十八日九十府民地字地一五三六四號函。

自刪減代表會審議通過之代表會人事費、一般經常性支出、公共設施管理維護及依法律必須負擔之經費」等各項支出。主管官署內政部延至九十年三月八日²²⁰函復台中縣政府略以：-----查地方制度法第五十二條第一項規定：『-----鄉（鎮、市）民代表得支研究費等必要費用；在開會期間並得酌支出席費，交通費及膳食費。』同法第三項規定：『-----各費用支給項目及標準，另以法律定之。』復查各級地方民意代表費用支給及村(里)長事務補助費補助條例第八條規定，地方民意代表費用之支給，依本條例之規定，各鄉(鎮、市)公所自應依上開規定編列預算支付。及同法條第九條規定，本條例規定之費用，應依地方自治團體編列預算辦理之。本案太平市公所將該市民代表會全部行政管理、業務管理、議事業務及建築設備等預算悉數刪除，顯已造成該會業務無法運作。第一項第二項規定由地方自治團體編列預算辦理之。本案太平市公所將該市民代表會全部行政管理、業務管理、議事業務及建築設備等預算悉數刪除，顯已造成該會業務無法運作。影響至鉅，宜由貴府本指導監督立場妥處。

太平市公所復函²²¹太平民代表會並副知台中縣政府：略以「----依貴會之決議加以調整完竣，且已依規定提送市務會議，公告及函報台中縣政府備查。台中縣政府也已錄案，並於九十年三月十六日以九十計預字第七四六四五號函送「台中縣各鄉鎮、市九十年度總預算彙編本」在案。調整後之法定程序已明確完成，惟調整後貴會行政管理、業務管理、議事業務及建築設備等預算確已造成業務無法運作。所以本所依據台中縣政府函文：『為免影響太平市民代表會業務運作本案請貴所依預算法相關規定儘速妥處，並將處理結果報府』。謹請 貴府速依「省市政府預撥

²²⁰內政部：九十年三月八日台（九〇）內中民字第九〇〇一九六六號函。

²²¹太平市公所：九十年三月二十六日九〇太市民字第8716號函。

款項及墊付款之處理原則」規定惠予同意本所辦理先行墊付，並以追加減預算方式處理，以符法定程序及貴會業務運作。」

太平市民代表會接獲太平市公所上開函文後，再致函台中縣政府並函知太平市公所²²²略以：「---內政部九十年三月八日台（九0）內中民字第九00一九六六號函說明二釋示：依「地方制度法」、「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例，規定：「公所自應依上開規定編列預算支付」，並依法應「由地方自治團體編列預算辦理之。」本會依法編列之預算，公所竟予刪減，已明確違法，合先敘明。三、鈞府前函說明三指示太平市公所「依預算法相關規定儘速妥處」，該所也依示請本會依「省市政府預撥款及墊付款之處理原則」同意該所辦理墊付在案。四、經查依鈞府所示「預算法內並無相關墊付之規定，公所函請本會依前開處理原則同意辦理墊付，是否適法？如係適法，惠請鈞府明示適用該原則第二點第幾款規定？因本會認為公所刪減本會預算後之太平市總預算係不合法之預算，不合法之預算不能因公告完竣後便成為合法預算。故本會不能依不合法之預算同意辦理墊付。事涉法理之爭，謹請鈞府明確釋示。五、因本會已無法維持正常運作之經費，再請鈞府能依「地方制度法」第七十六條規定代行撥款協助解決本會燃眉之急。」

內政部²²³函復台中縣政府略以：「二、有關本（九十）年度太平市民代表會遭刪除之各項費用，應否依「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」第九條規定或得刪減部分編列一節，查依地方制度法第五十二條規定，鄉(鎮、市)民代表得支研究費等必要費用；在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費。及地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例第九

²²² 太平市民代表會：九十年三月二十七日九0太平市代字第一三七號函。

²²³ 內政部：九十年四月十七日台（九0）內中民第九00三三三五號函。

條規定，本條例之費用，應依地方制度法第七十條第二項、財政收支劃分法第三十七條第一項、第二項規定，由地方自治團體編列預算辦理之。故本案應請太平市衡酌財政狀況依上開規定辦理。三、另該市九十年總預算業已完成法定程序，有關代表會遭刪除之各項費用，如何依預算之規定予以補救一節，查貴府函請太平市公所依預算法相關規定妥處，係貴府意見，本部並未知悉其函復意旨及預擬之詳細作業，故本案代表會遭刪除之各項費用，如何依規定予以補救，應由貴府依原函復意旨及預擬之詳細作業程序予以明釋。」

監察院函²²⁴台中縣政府略以：「貴縣太平市民代表會陳述：為該市公所刪除該會全部行政管理等預算，致該會業務無法運作，涉有違失等情乙案」，請儘速妥處逕復並副知本院。

台中縣政府民政局局長蔡其昌表示：「代表會刪除公所預算，要求公所自行調整後，公所選擇代表會的預算作為『調整』對象，確實是高招，因為翻遍相關法令，公所的行為並未違法，要解決，只能從後續行政手段來彌補。針對此所會糾紛，副縣長劉世芳日前邀集民政局、財政局與主計室等單位研商後，認為可由市公所，透過墊付方式來解決，也可以辦追加減預算或動用預備金處理。劉世芳並表示，由於縣府只是公所與代表會的監督單位，對兩個單位無實質上的約束力，各項處理方式是縣府提出的「建議」，縣府不會介入處理此事。²²⁵

台中縣太平市民代表會²²⁶函台中縣政府略以：「---再依『行政程序法』第一一一條第六項：「未經授權而違背法規有關管轄之規定或缺乏事務權限者，第七項：「其他具有重大明顯之瑕疵

²²⁴監察院：九十年四月二十日(九十)院台業貳字第九 00 一六二二八九號函。

²²⁵曾鴻儒，〈太平所會預算紛爭；縣府堅不介入〉，《自由時報》，民 90.4.30，豐原報導。

²²⁶太平市民代表會：九十年五月十五日九 0 太市代字第一九二號函。

者」，無效，等規定。太平市公所此次之調整本會預算及其預算之公告，顯係無效。二、本會並以九十年三月二十七日九〇太平代字第一三七號函再請鈞府明確釋示太平市公所函請本會同意。該所依「省市府預撥款及墊付款之處理原則」辦理墊付（因行政院訂定「各級地方政府墊付款處理要點」自九十年四月十三日生效，「省市府預撥款及墊付款之處理原則」自同日起已停止適用。），究係適用該原則第幾點第幾款規定？唯鈞府迄今仍未能釋示。三、依地方制度法第五十六條規定，鈞府係鄉鎮市自治之指導監督機關，鈞府之行政釋示自有約束下級官署及公務員之效力。再依同法第七十五條第六項規定：「鄉鎮市公所辦理自治事項違背憲法、法律、中央法規或縣規章者，由縣政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行」。鈞府本應有依法指導監督之權責。謹請鈞府本自治指導監督機關權責，明確釋示，太平市公所擅自調整本會預算是否適法，並明確釋示所依據法令條文，俾本會日後審查公所預算有所法令依循。四、鈞府如無法本諸自治指導監督機關權責認定太平市公所此舉是否違法，建請鈞府轉請上級機關為明確之釋示或聲請大法官會議解釋。事涉地方民意機關審查行政機關預算之法令依據，謹請鈞府莫再輕忽敷衍拖延塞責，致本會會務無法推行，並戕害代議制度及民主政治。五、本會因預算案未能依法解決，自九十年元月起除所有代表依「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」規定應領之各項費用未能領取外，所有維持機關正常運作之經費亦告闕如，已無法運作，如鈞府需另呈請釋示時，為維本會會務正常運作，謹請鈞府能依「地方制度法」第七十六條規定代行撥款供本會正常運作所需，以免嚴重影響地方政務之推行。

台中縣政府²²⁷函太平市民代表會略以：---四、為增進貴市所、

²²⁷台中縣政府：九十年五月十六日九十府民地字第一三七五一七號函。

會和諧團結，請公所依據「各級地方政府墊付款處理要點」或以「動支第二預備金」並「辦理追加減預算」方式妥處，以維持代表會之業務運作，並符合地方制度法、預算法等相關規定。

太平市民代表會²²⁸函台中縣政府略以：「---二、鈞府前開函示請公所依『各級地方政府墊付款處理要點』或『動支第二預備金』，並『辦理追加減預算』方式妥處。因涉及俟後代表會審查公所預算之法令依據，請鈞府明確釋示究係適用前開「處理要點」及「預算法」或「動支第二預備金」之規定條文內容，俾憑遵循。本案之墊付如係依前開要點第三點第五款規定辦理，則公所顯明知本會預算是「依法律必需之支出」，則其擅自調整本會之預算顯係故意違法，而鈞府既知公所違法卻未能本自治指導監督機關職責依「地方制度法」第七十五條規定辦理，亦似有失職之虞。----四、本會依法應編列已編列之預算，公所竟違法擅予調整，致除本會代表自九十年元月起依法應領取之各項費用無法領取外，本會之各項業務費用及維持公共設施之經費也告闕如，會務已無法正常運作。依法令規定「應編而未編」，太平市公所已明顯違法。---五、依「行政程序法」第一一一條第六款：「未經授權而違背法規有關管轄之規定或缺乏事務權限者」、第七款：「其他具有重大明顯之瑕疵者」，無效，---唯鈞府前此之函示皆一味迴避「地方制度法」第七十五條之規定，似有曲解法令、枉法包庇失職之嫌。且鈞府前開函所示之墊付及動支第二預備金，其認事用法，於法似有未契。---」

台中縣政府九十年五月二十四日²²⁹函略以：「---二、如何適用『各級地方政府墊付款處理要點』一節，請依該要點第五款規定辦理相關事宜---。」

²²⁸ 太平市民代表會：九十年五月二十四日九〇太市代字第二一一號函。

²²⁹ 台中縣政府：九十年五月二十四日九十府民地字第一四五八二六號函。

台中縣太平市民代表會²³⁰函太平市公所略以：『---議決「歲入歲出不能平衡由公所自行調整」查議決案之解釋本係由立法機關解釋，並循立法機關解釋意旨執行。---本會代表自九十年元月起各項依法應領取之費用未能領取外，本會維持正常運作之所有經費亦告闕如，已無法維持正常之運作；本會所有員工維持生活所需之薪資自（六）月起亦無法支付----本會不能依不合法之預算同意辦理墊付。』

監察院九十年七月二十五日²³¹函內政部，略以：「---為該市公所刪除該會全部行政管理等預算，致該會業務無法正常運作，涉有違失等情乙案，請妥處逕復並副知本院。」

台中縣政府²³²函略以：『---貴市總預算之編列，雖經代表會議決由公所自行調整，惟依地方制度法第四十一條第三項規定公所仍應依法令辦理。是以，依地方制度法第四十三條第三項規定貴市總預算顯有抵觸中央法令。---又依財政廳五十年十月五日財三字第二七三六六號函規定，如發覺鄉鎮市公所總預算有與中央法令抵觸時得令其修正並辦理追加減預算。是以，請貴市公所以「辦理追加減預算方式」，解決貴市九十年度總預算之爭議，以免影響市民代表會會務運作，確保貴市市民權益。』

縣長廖永來表示：太平市公所與代表會相處不睦，是縣府相當不願意見到的情況，希望雙方能夠本著相互尊重的精神，加強溝通，協調解決；而目前地方自治的精神，強調的是自治團體的觀念，行政機關之間已非過去上對下的主從關係，而是對等的夥伴關係，縣府協調召開協調會，希望公所與市代會能充分溝通協調。²³³

²³⁰ 太平市民代表會：九十年六月五日九〇太市代字第二二九號函。

²³¹ 監察院：九十年七月二十五日（九十）院台業貳字第九〇〇一六四四八二號函。

²³² 台中縣政府：九十年八月九日九十府民地字第二二六三一八號函。

²³³ 洪宇雅，《民眾日報》，民 90.8.31，中縣報導。

監察院九十年九月二十四日函²³⁴略以：「台中縣太平市公所刪除該市民代表會全部行政管理等預算，致該會無法正常運作，涉有違失等情乙案敬悉，本院已派請委員調查中，請靜候處理結果」。

監察院九十一年五月十日函²³⁵、九十一年九月九日函²³⁶內政部就台中縣太平市九十年度預算爭議案例，對於如何依據地方制度法迅速處理該總預算案及如何建立處理機制暨處理期程等相關措施及作為，應加以交代，並召開檢討會議。監察院並以函²³⁷內政部略以：內政部對於太平市九十年度總預算爭議函釋不明確及未召開會議詳實檢討改進，實有不當。

(五)本案涉及法規：

1.地方制度法第三十八條規定：鄉(鎮、市)公所對鄉(鎮、市)民代表會之議決案應予執行，如延不執行或執行不當，鄉(鎮、市)民代表會得請其說明理由，必要時得報請縣政府邀集有關機關協商解決之。

2.地方制度法第四十一條第三項：直轄市議會、縣(市)議會、(鄉鎮、市)民代表會就預算案所為之附帶決議，應由直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所參照法令辦理。

3.地方制度法第五十二條第一項：直轄市議員、縣(市)議員、鄉(鎮、市)民代表得支研究費等必要費用；在開會期間，並得酌支出席費、交通費及膳食費。

4.地方制度法第五十六條：縣(市)政府置縣長，對外代表縣(市)，綜理縣(市)政，縣長並指導監督所轄鄉(鎮、市)自治。

5.地方制法第七十八條第二項：直轄市、縣(市)、鄉(鎮、

²³⁴ 監察院：九十年九月二十四日(九十)院台調臺字第九00八00六三號函。

²³⁵ 監察院：九十一年五月五日(九一)院台內字第0九一0一0三一四七號函。

²³⁶ 監察院：九十一年九月九日(九一)院台內字第0九一0一0八0五五號函。

²³⁷ 監察院：九十二年一月十日(九二)院台內字第0九一九00六九一號函。

市)辦理其自治事項應就其自有財源優先編列預算支應之。

6.地方制度法第七十五條規定：鄉(鎮、市)公所辦理自治事項違背憲法、法律、中央法規或縣規章者，由縣政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。鄉(鎮、市)之總預算如有違法時，縣政府自可依上開規定處理。

7.地方制度法第七十六條規定，鄉(鎮、市)依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得由縣政府命其於一定期限內為之，逾期仍不作為者，得代行處理。

8.地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例第三條規定：地方民意代表每月得支給之研究費，不得超過下列標準----七、鄉(鎮、市)民代表會主席：參照鄉(鎮、市)長本俸、專業加給及主管職務加給。八、鄉(鎮、市)民代表會副主席：參照縣轄市副市長本俸、專業加給及主管職務加給。九、鄉(鎮、市)民代表會代表：參照鄉(鎮、市)公所單位主管薦任第八職等本俸一級及專業加給。前項所稱專業加給，係指一般公務人員專業加給。

9.財政收支劃分法第三十七條之一：地方政府應就其基準財政收入及其他經常性之優先支應下列各項支出：一、地方政府編制內員額與經上級政府核定有案之人事費用及相關費用。二、一般性經常支出、公共設施管理維護及依法律規定必須負擔之經費。三、地方基本設施或小型建設經費。四、其他屬地方政府應行辦理之地方性事務經費。地方政府依前項規定辦理後，其收入不足支應支出時，應由其所獲分配之統籌分配稅款予以優先挹注。

10.大法官會議釋字第五二〇號：「主管機關依職權停止法定預算中部份支出項目之執行，是否當然構成違憲或違法，應分

別情況而定。諸如維持法定機關正常運作及法定職務之經費，倘停止執行致影響機關之存續者，即非法之所許」

11.刑法第一二九條第二項：公務員對於職務上發給之款項、物品，明知應發給而扣留不發或剋扣者。未遂犯罰之。

12.各級地方政府墊付款處理要點第三條第五款規定為依法律或經核定有案之契約義務必需之支出，而辦理追加預算或特別預算時效上不足因應時，得支用墊付款。

13.公務人員保障法第二條規定：「公務人員身分、工作條件、官職等級、俸級等有關權益之保障，適用本法之規定。」又同法第七條第二項規定：「公務人員之身分應予保障，除依法律規定不得授權。基於身分之請求權，其保障亦同」

(六)本案影響層面：

1.增長雙方派系惡鬥，對於市政之推展，無疑雪上加霜有害無益。

2.太平市民代表會因無業務費支應於九十年三月六日遭中華電信公司停話。電力公司亦屢催繳電費。

3.台中縣政府²³⁸函台灣電力公司請惠予同意暫緩斷電，俟預算問題排除後再一併儘速補行繳納，以利代表會公務運行。

4.太平市民代表會²³⁹函報台中縣政府第二屆第六次定期大會會期應於五月份召開，因九十年度預算議事業務相關經費，太平市公所自行調整該項經費為零，致會議無法如期召開。

5.太平市民代表會依法應繳納之公、勞、健保費、勞退基金、公教住宅貸款、退撫基金，因員工自九十年六月份起即未領得薪資，由台中縣政府²⁴⁰函請相關單位惠予同意暫緩繳納及免加

²³⁸ 台中縣政府：九十年三月二十七日九十府民地字第八四五〇號函。

²³⁹ 太平市民代表會：九十年三月二十七日九〇太市代字第一五六號函。

²⁴⁰ 台中縣政府：九十年七月二日九十府民地字第一八二四四四號函。

徵罰金、滯納金等。

(七) 太平市九十年預算爭議案評析

1. 太平市九十年度總預算案，即經太平市民代表會第二屆第五次定期大會，以及收支不平衡，短缺為由，刪減預算，太平市公所即應依地方制度法第三十九條規定提出覆議，尋求良性溝通避免傾軋。

2. 地方總預算案編製前，鄉(鎮、市)內所有機關，均需編製預算表及相關資料送鄉(鎮、市)公所彙編預算時公所即應本權責卓處，編製預算草案時太平市公所即未反對太平市民代表會相關預算。不應預算被刪，挾怨反制，實非正常管道。

3. 刪減預算不請求覆議，就是接受。公所於代表會預算案審議通過時以刪減預算過多，而挾怨報復，藉發布時刪立法機關預算。是不合法的，不能改變或修改立法機關之決議案，僅能提出覆議。雖然本案有歲入歲出不能平衡由公所自行調整之授權。按授權代理應在被代理人指揮監督之下，處理事務，故被代理人對於代理人之行為，即不應違背授權人之本意才是。

4. 預算雖非法律，但具備與法律同樣性格之同法形式，此為預算法形式說或稱為預算法規說。(日本學者淺野一郎)即審議預算屬廣義的立法權行使，我國司法院大法官會議釋字第三九一號解釋，稱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法律形式，故有稱為措施性的法律，如按委任立法，即立法機關將立法權之一部，授權於行政機關之制度，又按授權理論，似應基於授權人立場，不應違反授權人意思為之。

5. 本案發展初期指導監督單位，台中縣政府、內政部未能迅速作出明確之函復，演變到九十年八月始函復總預算顯有牴觸中央法令請公所以「辦理追加減預算方式」解決九十年總預算之爭議。似有怠忽職責之嫌。本案因內政部未能迅速處理亦未建立

處理機制暨處理期程等相關措施。及作為均未能有所交待，亦未召開任何檢討會議以求周延。又釋文略以「市公所之作為似有不當」「已造成該會業務無法運作」二語，語意不明確，監察院因此認為內政部實有不當，應檢討改進。

第六章 結論與建議

綜合以上各章節有關地方立法機關預算審議的理論建構以及爭議事件的個案評析之後，根據本文研究結果，提出以下的研究發現及建議，作為爾後預算審議行使的參考。

第一節 研究發現

預算審議乃是現代民主國家實施分權制衡的重要運作機制，透過議會定期審查年度預算，可以控制財政收支，監督施政成果，並預防發生橫徵暴斂或浪費公帑。

政府提出之預算案必須經過議會審議，始能成為法定預算，取得法律地位，發生預算之效力，此亦為立法部門控制行政部門，最有效之手段。如何提高審查效率，剔除不良支出，實為民主政治實行核心要點，目前預算審議值得檢討之處歸納如下：

壹、預算審議的時間問題：

行政院總預算案雖於九月中旬送出，立法院由於施政總質詢未畢，未能立即開始審議。而且立法院每於審議之初，先由行政院長及有關官員提出報告，並由立法委員廣泛質詢；分組審查時，亦先由各機關首長先提出報告，並答復質詢。可是各級政府民意代表往往在審查預算時，趁機發表與預算項目無關之政治演說，加上反對黨在程序上作計畫之拖延，浪費時間，執政黨為謀依限完成，每每約束黨籍委員發言，造成反對黨控制審查局面的現象。由於預算審查時間大為縮減，各民意代表無法對每一項目仔細審查，即使某一項目被提出檢討，卻又常意見糾紛，爭執不

已，致使其他項目之審查更顯倉促。²⁴¹

預算法規定我國政府會計制度為曆年制，直轄市政府於會計年度開始三個月前送達直轄市議會、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所於會計年度開始二個月前送達縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會，地方立法機關均應於會計年度開始一個月前審議完成。是以，地方總預算案進出地方立法機關在直轄市議會僅二個月，縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會僅一個月，惟此每年審議總預算之定期會，包括例假日或停會在內，直轄市議會不得超過七十日；縣市議會議員總額四十人以下者不得超過三十日；四十一人以上者不得超過四十日；鄉(鎮、市)民代表會代表總額二十人以下者，不得超過十二日，二十一人以上者，不得超過十六日。會期屆滿而議案尚未議畢或其他必要時，提經大會決議延長會期，延長之會期，直轄市議會不得超過十日，縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會不得超過五日，並不得作為臨時會，又扣除依立法機關組織準則第二十一條質詢日期，縣(市)議會質詢日期不得超過五分之一，鄉(鎮、市)民代表會質詢日期不得超過總日期四分之一及審查議案時間。對於總預算之審查討論時間，已經非常微少。議員又忙於問政、開會、服務選民，且厚厚之預算書，根本無空暇時間閱讀。反觀美國國會審議期間，從二月至九月中旬計八個月；德國應於國會休會前將預算書送請國會審議。

貳、刪減預算時，執行單位不能表示意見：

聯席審查時，每因一二位議員憑一己之見刪減某一項目預算，由於有關機關本身不能向地方立法機關正式提出意見，必須經由議員提議，始能要求恢復，但議員間不願相互得罪，多不肯

²⁴¹ 李金桐，〈我國預算制度之檢討與改進〉，《行政管理論文選輯》，第三輯，民 77.12，頁 604-605。

接受委託，造成執行單位某些必要支出無端被藉口以「懲罰性」、「象徵性」名義刪除，影響政事推行。

參、助理人員或幕僚機構不足：

各級民意代表雖為一時俊彥，但也並非萬能，不可能對地方行政部門每一事項皆能有充分瞭解，因而必須藉重助理或幕僚機構之資料參酌，俾利其問政及審查預算。可惜目前地方民意機關，未能設有審查預算之專責機構（譬如美國之預算處），同時，每一位議員之助理人員待遇偏低，無法聘請專業人才，何況，目前從事助理工作者也未必對預算作業均嫻熟清楚，難怪民意代表常慨嘆人才不足，預算書「看攏無」。

肆、專業審查能力制度尚待建立

九十三年度南投縣政府將賒借四十五億元。縣長林宗男施政報告時，說明何以增加，並未明指貸款用途。議員林民政質疑，借款用在那裡？林宗男答覆總預算書裡逐項條例。林民政說，厚厚兩大本，如何讀起？要求列出簡表。

縣府總預算書兩本，疊起來二十公分高。曾任鄉長和一屆議員的林民政，表示「看攏無」。除了他，還有其他同仁「霧煞煞」²⁴²由於地方民意代表預算審查的能力本自個人素養、學識，特別是問政經驗的累積，但由於選舉制度因素，致使地方民意代表變動率偏高，致使預算審議權權威無法建立。

伍、當前府會關係運作失靈的緣由

當前府會關係惡化失靈，除肇因於地方政治體制的結構性因

²⁴²陳志成，〈縣府貸款 45 億元，惹爭議〉，《中國時報》，民 92.11.4，版 5。

素外，一些非結構性的因素亦影響府會關係甚鉅。非結構性的因素涉及地方政治生態，包括地方派系、選舉文化、利益團體、意識型態、利益糾葛、政治人物的選舉恩怨、行事風格等面向，這使得法條上的規定，與實際實務產生脫勾現象。因此地方府會之間是派系對立而非政黨對立；其次，是私益取向而非公共利益取向；再者，以往台灣地方政經結構是派系主導而非政黨主導的現象，從而也影響到議事效能的發揮，嚴重妨礙地方政務的推動，及雙方政治的良性發展。兩權之間目前缺乏客觀而具有強制力的仲裁機構，如雙方缺乏自制力與互諒、妥協之基礎，府會之間潛在衝突的因素，隨時均有可能被激化。

地方制度法仍承繼省縣自治法、市自治法二法，對於存在已久的地方府會關係之衝突及其僵局，仍未作適當的處理及安排，故未因新法的公布施行，而使緊張氣氛趨於緩和，反而因權力與監督體系的失序更加惡化。

陸、民意代表不能增加支出

對預算案不得為增加支出之提議限制，且受司法院大法官釋憲第三九一號之解釋，基於預算案與法律案性質不同，尚不得比照審議法律案之方式逐條逐句增刪修改，而對各機關所編預算之數額，在款項目節間移動增減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及調整，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。因此我國地方立法機關對於預算之影響力不若行政部門。

地方制度第四十條第二項明訂地方立法機關對於地方行政機關所提預算案不得為增加支出之提議。無非在防止浪費，以減

輕人民的負擔，同時也避免地方民代為自己選區爭取利益，而為增加支出之提議。此制源於英國內閣制政府，卻並非廣為世界各國所通用，最明顯的美國聯邦與各邦立法經常出現的「肉桶立法」。而我國限制民意代表不能增加支出，預算提案權專屬行政機關。造成地方行政首長用於籠絡自己派系人員，地方民意代表要爭取地方建設，只有私下拜託行政首長編入預算書內，如不從，僅從反對立場刪減預算著手，以展示審議權威，演成小型建設配合款之爭議。

柒、預算審查流於形式

地方民意代表因常僅就其本身關心事項，或選區利益事項提出質詢，耗費長久之答詢時間，造成預算審查時間縮短，而無法窺其全貌，最後造成多數機關經費以喊價殺價，通案比例刪除之形式調整。

捌、預算決算雙軌審議問題

依地方制度法規定，地方立法機關有議決地方預算之職權，但預算執行的監督卻由監察院審計部負責，地方立法機關僅有審議地方決算之審核報告。這種雙軌的審議制度，卻造成地方立法機關有議決預算的權力，但卻無法有效監督預算的執行。亦造成地方民意代表未能、無法認真審議的原因。

玖、缺乏財經議事法令的幕僚襄贊

地方民意代表助理人員，均偏向服務民眾，爭取連任，而僱用人員欠缺預算財經、議事專家，未納入編制，依議員個人主觀性任用，且地方議會、內政部主管單位未加予訓練，無法提昇工作知能。

拾、委員會審查制度尚未提供形成專業的誘因

世界主要國家國會委員會委員的加入，除依照政黨比例外，亦需依照年資，而我國地方立法機關每會期均重新選任，加入何種委員，取決於議長或運氣的好壞，使地方民意代表於任期內遊走於數個委員會。且委員會冷熱有別，審議金額與影響力差異甚大。由抽籤決定，專業識能並非加入委員會的依據。

預算委員會透過聯席審查制度，可以遊走於各分組委員會，成為唯一可以全面介入預算審查的議員，且加入預算委員會亦不無以專業屬性為考慮因素。

拾壹、選區利益優於專業審查

地方民意代表均會在預算審議過程中，主動關心選區選民的需求，做為地方建設，服務選民之用，於是與行政部門形成一個共生體，行政部門散編於各單位預算中，地方代表則為這些單位所提預算案護航。猶如魚幫水、水幫魚。

第二節 研究建議

壹、建立府會衝突解決的機制

為解決府會間政治角力與民意衝突的糾葛，行政首長與議會黨團領袖，甚至各政黨領袖，應多發揮政治智慧，加強溝通與協調，使地方行政機關與地方立法機關各讓一步，尋求彼此可以接受的途徑，建立制度以外的慣例與互補模式，以緩和政治僵局，並鋪設較和諧的府會互動關係，以免因政治角力而傷及住民的權益。其次，必要時，可採取覆決的制度，以解決府會間的政治衝突，使府會衝突以制度化的途徑加以解決。²⁴³

²⁴³ 趙永茂，〈精省後地方政府與政治的變革方向〉，《地方政府論叢》，台北：五南，頁 93。

但地方行政首長如過於濫用其覆議權，亦必須考慮其政治成本與民眾社會利益。此外，就長期而言，各政黨亦應加強內部規範制度，避免因個人的政治表現而加深政治衝突。必要時，亦宜修訂現行覆議制度，加寬地方立法機關行使覆議權的範圍，使地方府會衝突的制度解決，有更寬廣的法律基礎，而不是一味依賴政治的協調來解決。²⁴⁴

宜同時考量修改地方選舉制度，至少將現行縣議員中選區制改為半數政黨比例制；各政黨並應在縣級議會厲行專業、菁英化提名政策，提名地方優秀人才共同參與，全面提昇地方立法機關會議問政品質。²⁴⁵

近年議會審議預算案時，因地制法對於預算審議規定，與地方民意代表理念相差甚遠。因此批評指責，迭見高漲，主張在議會設立預算幕僚機構加強對預算案之審核，甚者，亦有主張由議員自提預算案者，若果如此，將使我國預算之處理，造成重大改變，但如在行政部門編製預算時，亦能廣徵議員意見，儘可能容納其意見於草案中，無法或未能接受之意見，亦應事前溝通，使反對意見降低。

貳、儘速訂定「地方創制複決法」，以發揮制衡力量

長期以來府會、所會關係不佳，地方派系從中作梗，而無相對內部監督制衡，使得我國地方自治與理想漸行漸遠，其主要原因受限於「住民自治」，不能對地方立法機關之議決案予以複決。

²⁴⁴同註 243，頁 93。

²⁴⁵同上註，頁 92。

參、適度引用聽證審查

地方立法機關或委員會應多舉辦「聽證會」邀請學者、專家進行辯論聽證會，聽取新年度預算案及重大施政計畫意見，求取合理配置最大公約數，而使政府預算更能符合民眾需要，資源配置更具效率。

肆、合理延長預算審議期間

地方制度法規定直轄市政府應於會計年度開始前三個月將預算書草案送達直轄市議會。縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所於會計年度開始前二個月將預算書草案送達縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會審議。惟並未規定不得提前提出，因此，似可仿倣德國方式，於每年審議預算會期之上次會休會前，送地方立法機關轉送議員，俾利議員詳審，以節省審議時間，增進預算審查效能。如逢選舉年，行政首長異動，仍可透過追加減預算予以調整。

伍、儘速訂定「地方政府預算法」

從地方政府收支結構與融資財源內容觀查，地方政府編制預算。未努力開闢自治財源，為擴增支出而虛列收入、輕忽實際需求，未予優先核實編入預算，不顧財政短缺，濫開增加財政負擔的支票，不重視施政需求的優先次序，遇有收不敷支時，則向行庫透支短期融通，或向中央借支，規避公共債務法等相關規範。不斷擴增赤字，帶來財政潛沉危機，債留子孫，不負責任的作法，進而影響地方未來的發展。因此，如何健全地方政府預算制度，仍刻不容緩的重要課題。

現行預算法係於民國二十一年九月二十四日國民政府制定公布，歷經九次修訂，最近一次於九十一年十二月十八日總統

公布施行，其所涵蓋的規範，係以中央政府的預算為主；決算法亦僅規範中央政府。至於地方政府的預算，則依預算法第九十六條規定：「地方政府預算，另以法律定之。前項法律未制定前，準用本法之規定。」。八十九年十二月十三日總統公布之決算法第三十一條亦作如同之規定。

在前述準用之規範下，地方財政問題仍層出不窮，依八十八年一月二十五日總統公布之現行財政收支劃分法第五條規定對各級政府財政收支之監督，應依法律之規定；又地方制度法第四十一條規定，直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算案之審議，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，分別決定之；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。決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、自治法規所不許者，不在此限。然地方預算之編列、執行、審議、決算亦造成認知差異、糾紛等財政問題，是故，應可從預算法第九十六條規定考量，另制定「地方政府預算法」以健全地方預算制度，並建立完整監督機制。

陸、長遠規劃建立整套管理機制

儘速建立府會衝突協商機制，解決地方預算審議權之爭議。預算權屬於地方立法機關掌握，這是現代民主國家的基本設置；固然行政機關執行預算應擁有彈性，但仍必須要在地方立法機關得以監督以及參與的規範內運作。

柒、提昇預算審議品質，建立領袖專業委員審議制度

我國地方民意代表採多名額選舉方式產生，致黨意無法貫徹。及變動率高而影響專業審議能力，面對此現象，似可尋選舉

方式變更，在地方亦採政黨比例方式推動。由政黨推舉方式，參與專屬領域，常駐專業之委員會。由資深、專業委員任召集委員，以便嫻熟委員會各項議事運作，方能促使委員會功能展現。

捌、應編出人人看得懂的地方預算書

各級政府的年度預算，收支規模龐大，負責監督的地方民意代表，理應看得懂預算才能審查是否浮濫不實，企業界看得懂預算，才會投資，引進商機，促進繁榮。地方民眾也想了解自己的血汗錢，政府到底用於何處，為何地方政府還在虛列預算？往簡化、透明、易懂的方向，義無反顧的改革。

玖、增加彈性的支出權

地方制度法第四十條第二項的限制規定，用意甚佳，目前適合國情，但是明顯忽視了現代福利國家，議會本應有監督施政是否周全，從而要求增加預算的必要性，雖其條文引自憲法第七十條的規定。但是我們實不應否認地方立法機關來履行各種憲法民意委託的基本權。日前大法官 264.391 號解釋文，對國會採僵硬的解釋，已極為落伍，形同僵化預算審議權。

如果比較德國基本法的例子，吾人可以得到幾個結論²⁴⁶ 第一、不要企圖阻止國會的討好選民的立法，以免徒勞無功；第二、應經修憲，明訂立法院為增加支出及減少歲入的決議，應經行政院同意。基本法的「限時表態」制度應可採用；第三、如果立法院的上述決議已獲絕對多數支持時，或可採用德國威瑪憲法的成例，無須再經行政院的同意。地方政府亦似可準用。

²⁴⁶陳新民，〈論國會不能增加預算出支的商榷〉，<http://www.npf.org.tw/monthlr/00102/theme-100.ht> 民 92.5.14

拾、訂定遴用助理人員準則及加強預算審議相關知識

目前直轄市議會議員每人有四位助理，縣(市)議會議員每人有兩位助理，但欠缺預算相關之專業知識，無法提昇審議品質，對此應加強訓練、講習，灌輸法令知識，俾利提供議員作為審議參考。且助理人員遴用無規定標準，僅憑議員個人主觀意見，利用親朋好友充數，素質參差不齊，無法對議事、預算審議等議案提供意見，至少應半數需具有法定資格。予以強化助理群。

拾壹、增設專業助理人員：

為增進代議士審議預算之效率：各審查小組可設置專業助理人員，聘用對預算作業嫻熟之專業人才與預算籌編單位、蒐集並分析資料，以供有關議員瞭解問題，俾利其政策決定。²⁴⁷

拾貳、強化預算審議爭議之理性運作。

當預算審議發生爭議時之理性運作，其途徑如下：

一、先法律再政治：地方制度法對於預算審議制度業已建立依循準則，府會雙方宜打開心結，尋求法律途徑解決，避免政治手段介入，引起媒體大肆渲染，造成民眾誤解，宜依法行政、依法參與，爭議性自可減少。

二、先協商再解釋：宜主動或委請上級機關邀請府會相關人員及學者、專家、地方重要人士，先協商，建立協商管道，解決雙方鴻溝，相信問題必能在彼此善意、諒解、體認之下取得共識，其行政解釋已顯得不重要。藉由協商是避免對立的不二法則。

三、先行政再立法：行政機關採行首長制，立法機關採行合議制，合議制機關意見要統一較難，行政首長個人即能以首長權決定協商與否？故應由行政機關主動提請上級機關邀請立法機關

²⁴⁷同註 241，頁 610。

人員會商，俾早日化解爭議。

四、先間接再直接：雙方爭執所爭的可能僅是面子而已，如透過第三者先溝通或勞請高層首長出面談話，有些個案爭執，即能化解於無形，消除彼此心結。

拾參、鼓勵地方民意代表進修，提高問政品質

地方立法機關民意代表素質良莠不齊，應加強職責與專業素養，建議主管機關鼓勵議員進修，並補助學分費，以修習學分的方式與各地區大學相關學系合作，設立立法、議事、預算審議權行使課程，俾提昇高問政品質。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

- 石素梅，《美國聯邦政府預算作業之研究》。台北：著作自印，民 87。
- 古登美、沈中元、周萬來，《立法理論及實務》。台北縣蘆洲鄉：國立空中大學，民 86.8。
- 朱志宏：《立法論》。台北：三民書局，民 84。
- 朱志宏譯，威廉·漢普敦著，《英國地方政府與都市政治》。台北：國民大會憲政研討會，民 80。
- _____、丘昌泰，《政策規劃》。台北縣蘆洲鄉：空大，民 84。
- 江炳倫、黎劍瑩合譯：《比例國會委員會制度》，(J. D. Less & M. Shaw (ed) 編著)，國民大會憲政研討委員會，72 年 6 月初版。
- 吳玉梅，《政府預算之編製審議與執行》。台北：東大，民 76。
- 吳堯峰，《民政議事工作詞典》。台北：五南，民 78。
- 李允傑，《財務行政與政策過程》。台北：商鼎，民 86。
- _____，《國會與預算：政府預算審議之實證研究》。台北：商鼎，民 88。
- 李宗黃，《美國地方自治考察記》。台北：中國地方自治學會，民 53。
- 佐藤功，《比較政治制度》。北京：法律出版社，民 73。
- 林紀東，《中華民國憲法逐條釋義》。第二冊，再版。台北：三民，民 66。
- _____，《比較憲法》。台北：五南，民 69。
- 林鍾沂，《公共事務的設計與執行》。台北：幼獅，民 80。
- 林騰鶴，《中華民國憲法》。台北：三民，民 87。
- 金體乾，《台灣的地方自治》。台北：正中書局，民 39。
- 施正峰，《當代政治分析》。台北：前衛，民 87。
- 施嘉明，《日本地方議會》。台北：台灣商務，民 57.5。
- 荊知仁，《憲法論衡》。台北：東大，民 80。
- 紀後臣，《精省與新地方制度法—始末、設計、發展系論、》。台

- 北：時英，民 88。
- 翁興利，《地方政府與政治》。台北：商鼎，民 88。
- 高應篤，《地方自治學》。台北：台灣中華，民 62，頁 416。
- 陳堯聖，《英國國會》。台北：商務印書館，民 75。
- 陳鵬仁譯著，《日本的國會》。台北：幼獅文化，民 82。
- 張正修，《地方制度法理論與實用》。台北：學林文化事業，民 89，
- 張世賢、陳恒鈞，《比較政府》。台北：五南，民 91。
- 張安藍譯，*kurt sontheimer, Wilhelm Bleek*，《德國政府與政治》。
- 台北：五南，民 88。
- 張炳南、蔡信重，《日本地方自治制度》。台灣省政府民政廳，民 62.9。
- 張治安，《中國憲法及政府》。台北：國立空中大學附設空專用書，
(中華電視)，民 87.2。
- 張家洋、陳志華，《行政法基本理論》。台北縣蘆洲鄉：國立空中
大學，民 86。
- 華力進等，《比較政府》。台北縣蘆洲鄉：國立空中大學，民 81.12。
- 黃世鑫，《民主政治與國家預算-我國政府預算政策的形式》。台
北：財團法人張榮發基金會國家政策研究中心，民 79。
- _____、徐仁輝、張哲琛，《政府預算》。台北縣蘆洲鄉，國立空
中大學，民 84。
- 黃琛瑜，《英國政府與政治》。台北：五南，民 90。
- 曹沛霖，《議會政治》。新竹：理藝出版社，民 83。
- 許劍英，《立法審查-理論與實務》。台北：五南，民 91。
- 曾濟群，《國會立法與程序》。台北：台灣書局。
- 楊日青等重譯本，Andrew Heywood 著：《政治學新論》。台北：
韋伯文化，民 88。
- 楊志恆，《預算政治學的構築》。台北：業強，民 82。
- 楊志誠，《中華民國憲政民主之探討》。台北：大中國圖書，民
90.9。

- 詹中原，《新公共管理-政府再造的理論與實務》。台北：五南，民 86。
- _____，《權力遊戲規則-國會與公共政策》。五南，台北市，民 83。
- 鄒文海，《政治學》。台北：三民，63。
- 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實務：兼論台灣地方政府的變革方向》。台北：翰蘆，民 91。
- _____、孫同文、江大樹，《府際關係》。台北：元照，民 90。
- 劉世忠譯，Alan Grant 著，《美國政府與政治》。台北：五南，民 88。
- 劉明德，《重構縣市政府組織》。台北：翰蘆，民 87。
- 薄慶玖，《地方政府與自治》。台北縣蘆洲鄉：國立空中大學，民 82。
- _____，《地方政府(下)》。台北：華視，民 68。
- 羅孟浩，《各國地方政府》。台北：正中，民 63。
- 羅傳賢，《行政程序法基礎理論》。台北：五南，民 82。
- _____，《立法程序與技術》。台北：五南，民 85。

二、期刊專輯

- 江大樹，〈地方財政困境與預算審議制度之檢討-南投縣個案分析〉，《地方政府論叢》。台北：五南，民 82，頁 299-346。
- 李金桐，〈我國預算制度之檢討與改進〉，《行政管理論文選輯》，第三輯，民 77.12，頁 601-612。
- 李增榮，〈預算程序比較理論之研究〉，《行政管理論文選輯》，第五輯，民 80.3，頁 607-626。
- 紀俊臣，〈預算審議程序迫切需要的改革〉，《中國地方自治雜誌》，第 265 期(第 54 卷第九期)，民 90.9，頁 45-54。
- 陳立剛，〈精省後地方政府預算審議問題之初探〉，《地方政府與政治-精省後之財政自主與地方分權》，台北：商鼎，民 88，頁 37-52。

- 黃秀端，〈立法院內不同類型委員會的運作方式〉。《東吳政治學報》，民 89.9，頁 35-70。
- 黃錦堂，〈地方府會法制之研究〉，《地方政府論叢》。台北：五南，民 88。頁 175-236。
- 趙永茂，〈精省後地方政府與政治的變革方向〉，《地方政府論叢》，台北：五南，頁 75-98。
- 劉文仕，〈論地方府會衝突之調節機制設計取向〉。《中國地方自治雜誌》，第 616 期(第 53 卷第 12 期)，民 89.12，頁 15-48。
- 劉永憲，〈預算與預算制度〉，《行政管理論文選輯》，第一輯，民 75.10，頁 519-536。
- 蘇彩足，〈民主化對於政府預算決策的衝擊與因應之道〉，《行政管理論文選輯》，第十四輯，民 89.10，頁 333-356。

三、論文

- 李文龍，〈彰化縣府會關係之研究〉，碩士論文，東海大會公共事務碩士在職專班，民 92.5。
- 洪添祥，〈地方立法權之研究〉，碩士論文，銘傳大學公共事務學研究所，民 91.1。
- 陳韻如，〈地方議會之組織與行政管理-以彰化縣與台中市議會為例〉，碩士論文，東海大學公共行政研究所，民 89.5。
- 連哲偉，〈民進黨執政縣市之府會關係：新竹縣、彰化縣及高雄縣比較分析（1989-1993）〉，碩士論文，政治大學政治研究所，民 84。
- 傅正彥，〈南投縣府會關係之研究〉，碩士論文，東海大會政治系，民 89。
- 張壹智，〈「分立政府」與「一致政府」，對於府會關係的影響：以台灣地區縣市政府為例〉，碩士論文，國立中正大學政治學系暨研究所，民 91.7。
- 黃文彥，〈立法院委員會審查預算功能之研究〉，碩士論文，國立台灣大學三民主義研究所，民 88。
- 楊樹源，〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」體制運作之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例〉，碩士論文，國立中正大學政治學系暨研究所，民 90。

謝如媛，〈中德政府預算之比較〉碩士論文，國立台灣大學三民主義研究所，民 89。

蘇孔志，〈從地方基層建設經費之編列看縣市議員財政監督行為之研究---以台中縣議會為例〉，碩士論文，國立中正大學政治學系暨研究所，民 88.7。

四、文件

行政院研究發展考核委員會：《中央與地方分權問題暨地方府會關係之研究-省（市）與縣（市）政府案例分析》。台北：紅螞蟻，民 87，頁 162。

內政部，《德、法地方自治法規彙編》。民 84，頁 71。

_____，《地方行政概況》，民 92 年 9 月，頁 297-298。

台灣省政府民政廳，〈公民民主生活教育系列之九〉，《民政叢書》，民 79，頁 1。

黃正雄，〈地方行政機關與立法機關之互動關係探討〉，《地方自治論述專輯》。第二輯，內政部，民 85.1，頁 265-266。

「中華民國史事元年紀要」，民 63.9，第十四頁。

〈立法院八一年中高級職員美加日韓國會考察團考察報告（下）〉，《立法院院聞》第二一卷九期，民 82.9，頁 13。

立法院第二屆第二會期立法院公報初稿第三四期，頁 24-25。

謝生富等，〈八三年度立法院中高級文官法、瑞、德、國會考察團考察報告〉，《立法院院聞》，第二二卷第五期，民 83.5，頁 38。

南投縣議會第十四屆第一次定期大會議事錄。南投：南投縣議會，頁 889-891。

埔里鎮民代表會第十六屆第二次定期大會議事錄。

地方行政機關組織準則第三、四條規定。

地方行政機關組織準則第二十八條規定。

五、報紙

包喬晉，楊濡嘉，〈高雄市議會可能續撐保護傘〉，《聯合報》，民 92.11.26，版 A 4。

何博文，〈內政部：非法開第九次臨時會無效〉，《中國時報》，

92.11.26， 版 A7。

李介，〈從體制設計解決府會衝突：台北與東京府會關係對立的比較〉，《中國時報》，民 84.6.6，版 11。

洪宇雅，《民眾日報》，民 90.8.31，中縣報導。

陳志成，〈縣府貸 45 億元，惹爭議〉，《中國時報》，民 92.11.4，版 5。

曾鴻儒，〈太平所會預算紛爭；縣府堅不介入〉，《自由時報》，民 90.4.30，豐原報導。

_____，〈立法機關砍預算 行政機關出險招〉，《自由時報》，民 90.6.17，中部綜合版，版 14。

《中國時報》，民 88.3.13，版 17，（北縣焦點）報導。

黃國斌，〈浮濫編列 大里市代會擱置預算案〉，《台灣日報》，民 92.9.26，版 11。

《自由時報》，民 90.1.17，太平報導。

《眾聲日報》，92.10.30，版 9。

社論，〈北市總預算大幅刪減反映的府會關係〉，《聯合報》，民 84.7.4，版 2。

六、網路

國庫署：〈強化政府財政收支管理及運用之研究〉，

http://www.dnt.gov.tw/business/business_107-1.asp，2003/7/23。

陳新民，〈論國會不能增加預算支出的商榷〉，http：

[//www.npf.org.tw/monthlr/00102/theme-100.htm](http://www.npf.org.tw/monthlr/00102/theme-100.htm) 民 92.5.14

貳、西文部分

I. Books

- Thornton, G.C., *Legislative Drafting*, London: Butterworth & Co. Ltd, 1987.
- Jewell, Malcolm E. and Samuel C., Patterson *The Legislative process in the United States*. New York: Random House, Inc., 1977.
- Miers, David R. and Alan C., Page *Legislation*. London: Sweet & Maxwell, 1990.
- Molan, Michael T., *Administrative Law*, London: HLT Publications, 1990.
- Niskanen, W.A. Jr., *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine- Atherton, 1971.
- Walter, J. Oleszek., *Congressional Procedures and the Policy Process*. Washington, D.C.: CQ Press, 1989.