

# 预算法之基本原理之探讨

陈清秀<sup>\*</sup>

---

## 目次

- 一、概说
  - (一) 预算之意义及功能
  - (二) 预算之法律性质
- 二、预算法之基本原理
  - (一) 概说
  - (二) 预算民主主义与责任政治原理
  - (三) 遵守整体经济均衡之原则
  - (四) 健全财政主义——收支均衡原则
  - (五) 财政适正管理营运主义
  - (六) 年度预算原则与事前原则
- 三、财政政策方向与新预算管制模式
  - (一) 德国当前财政政策方向
  - (二) 德国近年来预算管理方向：预算执行弹性化原则与落实健全财政主义
  - (三) 欧洲共同体之一般预算所适用之财政规范
  - (四) 台湾地区“行政院”主计总处中央总预算核编及执行之工作重点
- 四、结论

**关键词** 预算民主主义 整体经济均衡 财政政策

---

---

\* 台湾东吴大学法律系专任教授、法学博士。

## 一、概说

### (一) 预算之意义及功能

#### 1. 预算计划之意义

预算计划是为了确认及满足在可预见的预算年度期间内之公共任务的财政需要。预算计划乃是预算执行及经济执行之基础。<sup>[1]</sup> 预算案系以具体数字记载政府机关维持其正常运作及执行各项施政计划所须之经费,每一年度实施一次即失其效力。故预算案实质上为行政行为之一种,但基于民主宪政之原理,预算案又必须由立法机关审议通过而具有法律之形式,故有称之为措施性法律(Massnahmegesetz)。

#### 2. 预算功能

预算之意义功能,依据德国学者 Hatmut Maurer 教授之见解,具有下述几种:<sup>[2]</sup>

##### (1) 财政管理功能

预算之编制可以掌握了解未来一段期间(预算年度)之收入及支出状况,并确认是否收支平衡。此一财政管理功能在于使政府的支出需要与填补财源相互一致。

##### (2) 国家政策功能

预算计划表现政府及国会多数的政策目标,由于大多数国家任务的执行,均与经费预算支出相链接,因此,从预算计划可以导出哪些国家任务在何种范围内继续被执行。例如社会福利预算、教育文化预算以及国防预算支出等金额之增减,体现国家政策方向之重点。由此可见预算计划具有国家政策的意义。

就此有认为预算计划对于个别的行政单位分配其支出及其因此所必要之收入,以进行财务管理相关活动之管制,因此具有行政管制功能。

##### (3) 经济及社会政策功能

国家是最大的事业主以及投资人,透过其预算政策之决定,包括是否、在哪些地方以及以何种金额进行投资,均可持续对于经济产生影响。为经济政策及社会政策目的,而可以投入整体预算或个别的财政收入。例如公共财政支出可能是以稳定景气为目的、所得财富重分配为目的、以确保经济成长为目的或防杜环境危害为目的,均可达成经济及社会政策功能。<sup>[3]</sup>

### (二) 预算之法律性质

#### 1. 具有行政内部之法律效力之法律说

预算计划授权行政部门进行经费支出,并履行义务负担。预算计划并不创设或废止各项请求权或义务(参照德国联邦预算法第 3 条规定)。

有关预算之法律性质,德国学说上有认为由于国会对于预算案进行审议,不仅进行形式上监督,也进行实质的功能归类,故通过之预算案也具有一种法律的形式。但预算案与一般大部分法律不同,而类似于组织法律,仅具有联邦政府之“内部效力”(Innenwirkung),政府机关被授权执行

[1] 参见德国联邦预算法第 2 条规定。

[2] Maurer, Staatsrecht1, 5. Aufl., 2007, S. 719. 另参见 Horst Zimmermann/Klaus-Dirk Henke, Finanzwissenschaft, 8. Aufl., 2001, Franz Vahlen GmbH, S. 79 亦有类似见解。

[3] Horst Zimmermann/Klaus-Dirk Henke, Finanzwissenschaft, 8. Aufl., 2001, Franz Vahlen GmbH, S. 80.

有关预算案所列之各项支出。从预算计划并不能导出行政部门负担给付特定支出之义务。<sup>[4]</sup>

法国学说也认为预算属于授权行为及预定行为，亦即“国家预算是一种行为，用以对于国家或同受法律拘束之其他职务之履行所需之年度收入及支出，予以预定及授权”，亦即立法机关对于行政机关执行职务之授权。<sup>[5]</sup>

日本学说对于预算之法律性质则有三说：预算行政说、预算法规范说（特殊国法形式说）以及预算法律说三说，其中预算法规范说（预算对政府有其一定之拘束力）为日本通说<sup>[6]</sup>。台湾学者蔡茂寅教授也从法律之制定程序、名称、规范形式、构造及本质性要素等观点探讨，认为预算法规范说乃至特殊法律说最可能被接受。<sup>[7]</sup>

《中华人民共和国预算法》第9条规定：“经本级人民代表大会批准的预算，非经法定程序，不得改变。”也明定预算之拘束力。

有关预算案之法律性质，台湾地区“司法院”释字第391号解释理由中也有详细说明：“预算案亦有其特殊性而与法律案不同；法律案无论关系院或‘立法委员’皆有提案权，预算案则祇许‘行政院’提出，此其一；法律案之提出及审议并无时程之限制，预算案则因关系政府整体年度之收支，须在一定期间内完成立法程序，故提案及审议皆有其时限，此其二；除此之外，预算案法律案尚有一项本质上之区别，即法律系对不特定人（包括政府机关与一般人民）之权利义务关系所作之抽象规定，并可无限制地反复产生其规范效力，预算案系以具体数字记载政府机关维持其正常运作及执行各项施政计划所须之经费，每一年度实施一次即失其效力，两者规定之內容、拘束之对象又持续性完全不同，故预算案实质上为行政行为之一种，但基于民主宪政之原理，预算案又必须由立法机关审议通过而具有法律之形式，故有称之为措施性法律（Massnahmegesetz）者，以有别于通常意义之法律。”<sup>[8]</sup>

## 2. 预算案有无外部效力

有关预算案有无外部效力之问题，亦即在国家与第三人间之法律关系上，有何种特别意义？德国通说<sup>[9]</sup>认为预算法律所确认之预算计划，原则上并无外部效力。即使在预算中预定支出而受益之人民，也并未因为预算案而创设权利，亦即预算计划只是授权行政机关支出预算科目编列之金额，也仅限于如此而已，该预算计划并不存在支出义务。而人民依法律取得之给付请求权，也不会因为预算并未编列支出经费而消灭。但有关预算计划之确认，仍有某种意义。例如：如果欠缺预算计划之有关补助支出项目根据，而径行对于人民进行补助给付，则在外部关系上，除非专业法律另有特别规定外，也是违法。倘若国会希望在法律上赋予行政机关负担义务进行补助给付时，

[4] Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl., 2007, Art. 110 Rn. 14ff.

[5] 黄源浩：《预算权力之法律规制——以法国法为中心》，发表于2012.3.24中国财税法学研究会筹备组主办，第十六届海峡两岸财税法学术研讨会，《论文集》（上册），第85页。

[6] 蔡茂寅：《预算法之原理》（第1版），台湾元照出版社，2008年版，第45~52页。

[7] 同上，第64页。

[8] 本件解释理由书中也提及：“‘立法院’依‘宪法’第六十三条之规定，有议决法律案、预算案、戒严案、大赦案、宣战案、媾和案及条约案等之权限，‘立法院’审议各种议案之过程及方式，依其成文或不成文之议事规则规定，有应经三读程序者（如法律案及预算案），有仅须二读者（法律案、预算案以外之议案），更有虽经二读，但实质上未作逐条讨论即付表决者，此类议案通常为条约或国际书面协议，盖审议时如对‘行政院’提出之原案作条文之修改或文字之更动，势将重开国际谈判，如属多边公约，缔约国为数甚多，重新谈判殆无可能，立法机关仅有批准与否之权。所以有上述之差异，皆系因议案性质不同之故。”

[9] Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl., 2007, Art. 110 Rn. 16; BVerwGE38, 121/125; 58, 45/48.

则其应制定实质意义之法律，加以规范。<sup>[10]</sup>

因此人民不得以其属于预算计划中所拟定执行计划之受益人范围，而请求行政机关给付该项预算编列之补助款项。但如果行政机关在其他类似情况给予补助，而欠缺事理上之正当理由，却不给予某甲申请人补助时，则其固然不得援用预算计划或行政准则，但得主张宪法上平等原则。<sup>[11]</sup>

在预算案中已经有支出依据的情形，虽然欠缺实体法上规定依据，行政机关仍得为给付，而通常尚不违反法律保留原则。释字第 443 号解释理由书即指出：“关于给付行政措施，其受法律规范之密度，自较限制人民权益者宽松，倘涉及公共利益之重大事项者，应有法律或法律授权之命令为依据之必要，乃属当然。”

## 二、预算法之基本原理

### (一) 概说

法律秩序的全部或至少是大部分，是在特定的指导性的法律思想、原理原则或一般的价值标准的支配之下。法律秩序的功能是在于对于构成规范的基础的价值决定，在法律思想下，加以正当化，并加以统一，且因此尽可能排除价值判断的矛盾。其对于法律的解释以及制定法内的暨超越制定法的法律漏洞补充，均有帮助。发现下述的法律规定意旨上的关联：亦即在此法律规定意旨上的关联内，各个个别的法律规范以及规律，彼此立于法律秩序的指导原理之下，并且以可以概观(透视)的排列方式，亦即以体系的形式加以说明，乃是学术上法学的最重要任务。<sup>[12]</sup>

公正的预算法乃是经由各项合乎事理的原则的体系所产生，此种体系又称为内在的体系(Das inneres System)。预算法之内在体系的发现与建立，乃是取向于价值以及体系的思考方式，内在体系具有阐明预算法律秩序内部的价值判断的统一性，并对之加以说明的任务。

为使预算法规素材的整体有秩序地加以结合在一起，其基础骨干乃是构成一个或数个预算法的基础的各项原理、原则、价值判断或法则，亦有称之为指导理念、指导思想或指导原则、立法旨趣、事物法则性、目标或目的观念、法律计划、法律目的、目的的体系、立法理由。

有关预算的基本原则，财政学者有认为可以区分如下三大类：<sup>[13]</sup>

1. 有关涉及国会功能的预算原则：包括事先原则、公开原则以及透明性原则。
2. 有关确认预算计划之构造以及强制行政部门公开之原则：包括预算单一性原则、收支平衡原则、特定目的连结禁止原则(统收统支)、完整性原则。
3. 有关行政统制功能的预算原则：包括准确性原则，以及有关支出范围及种类之三大特殊性(a. 超过预算支出或预算外支出，必须经过财政部长同意；b. 原则上仅能使用于预算科目所定个别用途目的支出，不得流用；以及 c. 原则上仅能在预算年度支出)。

在法学上，有关预算法的基本原则，学者见解不一，有认为主要有以下原则：①公开性原则(预算内容公开，接受社会监督)；②真实性原则(收支数字必须真实准确)；③完整性原则(全部收支完

<sup>[10]</sup> Maurer, Staatsrecht1, 5. Aufl., 2007, S. 720.

<sup>[11]</sup> Maurer, Staatsrecht1, 5. Aufl., 2007, S. 721.

<sup>[12]</sup> Karl Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Aufl., 1983, S. 420.

<sup>[13]</sup> Horst Zimmermann/Klaus-Dirk Henke, Finanzwissenschaft, 8. Aufl., 2001, Franz Vahlen GmbH, S. 81/84.

整编列,不应有预算外之收支及财政活动);④统一性原则(各机关之预算编列之基准、程序统一);⑤年度性原则(年度预算)。<sup>[14]</sup>另有从预算法的法理学思考,认为公共预算应强调民主财税、法治财税,强调社会公共利益的最大化,因此,要完善预算法之内容,应以公共财税理论为指导,并确立预算民主原则与法治原则,有关预算主体、内容、运作程序、责任等应由法律规定,依据法律执行;另应强化预算法之人权保障精神,以维护人性尊严、生存权与受益权。<sup>[15]</sup>

也有学者认为预算的原则包括总计会计主义、会计年度独立原则、预算单一原则、明确性原则与严密原则、事前原则与公开原则。<sup>[16]</sup>

德国学说则认为具有宪法位阶之预算原则,包括下述几项:完整性原则、单一性原则、真实性与明确性原则、事前原则、期间性(年度)原则、预算分殊化原则、总额原则、预算平衡、预算公开原则以及经济性原则。至于全部填补原则,亦即统收统支原则,因为许多例外,而不具有宪法位阶效力。<sup>[17]</sup>

本文认为主要有下述原则:

## (二) 预算民主主义与责任政治原理

### 1. 预算民主主义——预算案应经民意机关审议

预算案系以具体数字记载政府机关维持其正常运作及执行各项施政计划所须之经费,每一年度实施一次即失其效力,基于民主宪政之原理,预算案必须由立法机关审议通过而具有法(措施性法律)之形式。

#### (1) “立法院”对国家重要事项之参与决策权

2001.1.15“司法院”大法官释字第520号解释:“预算案经‘立法院’通过及公布手续为法定预算,其形式上与法律相当,因其内容、规范对象及审议方式与一般法律案不同,本院释字第三九一号解释曾引学术名词称之为措施性法律。主管机关依职权停止法定预算中部分支出项目之执行,是否当然构成违宪或违法,应分别情况而定。诸如维持法定机关正常运作及其执行法定职务之经费,倘停止执行致影响机关存续者,即非法之所许;若非属国家重要政策之变更且符合预算法所定要件,主管机关依其合义务之裁量,自得裁减经费或变动执行。至于因施政方针或重要政策变更涉及法定预算之停止执行时,则应本‘行政院’对‘立法院’负责之‘宪法’意旨暨尊重‘立法院’对国家重要事项之参与决策权,依照‘宪法’增修条文第三条及‘立法院’‘职权行使法’第十七条规定,由‘行政院’院长或有关部会首长适时向‘立法院’提出报告并备质询。本件经‘行政院’会议决议停止执行之法定预算项目,基于其对储备能源、环境生态、产业关联之影响,并考虑历次决策过程以及一旦停止执行善后处理之复杂性,自属国家重要政策之变更,仍须尽速补行上开程序。其由‘行政院’提议为上述报告者,‘立法院’有听取之义务。‘行政院’提出前述报告后,其政策变更若获得多数‘立法委员’之支持,先前停止相关预算之执行,即可贯彻实施。倘‘立法院’作成反对或其他决议,则应视决议之内容,由各有关机关依本解释意旨,协商解决方案或根据‘宪法’现有机制选择适当途径解决僵局,并此指明。”

#### (2) “司法、考试、监察三院”所属非独立行使职权而负行政职务之人员,于其提出之法律案及

[14] 刘剑文、熊伟:《财政税收法》(第5版),法律出版社2009年版,第122页。

[15] 彭礼堂:《中国预算法完善的法理学思考》,发表于2012.3.24中国财税法学研究会筹备组主办,第十六届海峡两岸财税法学术研讨会,《论文集》(上册),第172~174页。

[16] 前注[6],蔡茂寅书,第31~44页。

[17] Sickmann, in: Michael Sachs, GG, 1999, Art. 110 Rn. 46.

有关预算案涉及之事项，有应邀到“立法院”之各种委员会备询义务

1998.7.24“司法院”大法官释字第461号解释：“——‘宪法’增修条文第三条第二项第一款规定‘行政院’有向‘立法院’提出施政方针及施政报告之责，‘立法委员’在开会时，有向‘行政院’院长及‘行政院’各部会首长质询之权，此为‘宪法’基于民意政治及责任政治之原理所为制度性之设计。‘国防部’主管全国国防事务，‘立法委员’就‘行政院’提出施政方针及施政报告关于国防事务方面，自得向‘行政院’院长及‘国防部’部长质询之。至‘参谋总长’在行政系统为‘国防部’部长之幕僚长，直接对‘国防部’部长负责，自非‘宪法’规定之部会首长，无上开条文之适用。

“‘立法院’为国家最高立法机关，有议决法律、预算等议案及国家重要事项之权。‘立法院’为行使‘宪法’所赋予上开职权，得依‘宪法’第六十七条规定，设各种委员会，邀请政府人员及社会上有关系人员到会备询。鉴诸‘行政院’应依‘宪法’规定对‘立法院’负责，故凡‘行政院’各部会首长及其所属公务员，除依法独立行使职权，不受外部干涉之人员外，于‘立法院’各种委员会依‘宪法’第六十七条第二项规定邀请到会备询时，有应邀说明之义务。‘参谋总长’为‘国防部’部长之幕僚长，负责国防之重要事项，包括预算之拟编及执行，与‘立法院’之权限密切相关，自属‘宪法’第六十七条第二项所指政府人员，除非因执行关系国家安全之军事业单位而有正当理由外，不得拒绝应邀到会备询，惟询问内容涉及重要国防机密事项者，免予答复。至‘司法、考试、监察三院’院长，本于五院间相互尊重之立场，并依循宪政惯例，得不受邀请备询。三院所属非独立行使职权而负行政职务之人员，于其提出之法律案及有关预算案涉及之事项，亦有上开‘宪法’规定之适用。”

### (3) 国会或议会监督范围包括公营事业之预算

1992.3.13“司法院”释字第293号解释：“‘银行法’第四十八条第二项规定‘银行对于顾客之存款、放款或汇款等有关资料，除其他法律或中央主管机关另有规定者外，应保守秘密’，旨在保障银行之一般客户财产上之秘密及防止客户与银行往来资料之任意公开，以维护人民之隐私权。惟公营银行之预算、决算依法应受‘议会’之审议，‘议会’因审议上之必要，就公营银行依规定已属逾期放款中，除收回无望或已报呆账部分，仍依现行规定处理外，其余部分，有相当理由足认其放款显有不当者，经‘议会’之决议，在银行不透露个别客户姓名及‘议会’不公开有关资料之条件下，要求银行提供该项资料时，为兼顾‘议会’对公营银行之监督，仍应予以提供。”

### (4) 监督范围扩大及于政府捐助之财团法人

台湾地区“预算法”第41条第4项规定：“政府捐助基金累计超过百分之五十之财团法人及日本撤退台湾接收其所遗留财产而成立之财团法人，每年应由各该主管机关将其年度预算书，送‘立法院’审议。”其立法理由指出由于政府捐助之财团法人，至2005年底止，高达172个，捐助金额高达1226亿元，但现行法规对于其预算审议、资金运用计划与效益并无强制规范与约束力，“立法院”就上述资金运用计划与效益也无法进行实质审议，逃避“立法院”监督，成为政府酬庸、恣意支用经费，造成预算审议与监督之漏洞。<sup>[18]</sup>

### (5) 预算之合法性原则(预算与法律保留)

基于民意代表待遇法定原则，应先以法律规定适当之项目与标准，始得据以编列预算支付之。1992.6.26“司法院”释字第299号解释即谓：“‘中央’民意代表之待遇或报酬，应视其职务之性质，分别以法律规定适当之项目与标准，始得据以编列预算支付之，以建立民意代表依法支领待遇之制度，本院释字第二八二号解释已明示其旨。”

<sup>[18]</sup> 参见2008年4月15日赖士葆等40人拟具“预算法”第41条条文修正草案之说明，“立法院”公报，97卷23期，第39~40页。

## 2. 责任政治原理

### (1) 不得为增加支出之提议

1990.7.27“司法院”释字第264号解释：“‘宪法’第七十条规定：‘立法院’对于‘行政院’所提预算案，不得为增加支出之提议”，旨在防止政府预算膨胀，致增人民之负担。‘立法院’第八十四会期第二十六次会议决议：‘请‘行政院’在本(79)年度再加发半个月公教人员年终工作奖金，以激励士气，其预算再行追加’，系就预算案为增加支出之提议，与上述‘宪法’规定抵触，自不生效力。”

1995.12.8“司法院”释字第391号解释：“‘立法院’依‘宪法’第六十三条之规定有审议预算案之权，‘立法委员’于审议中央政府总预算案时，应受‘宪法’第七十条‘立法院’对于‘行政院’所提预算案，不得为增加支出之提议’之限制及本院相关解释之拘束，虽得为合理之删减，惟基于预算案与法律案性质不同，尚不得比照审议法律案之方式逐条逐句增删修改，而对各机关所编列预算之数额，在款项目节间移动增减并追加或削减原预算之项目。盖就被移动增加或追加原预算之项目言，要难谓非上开‘宪法’所指增加支出提议之一种，复涉及施政计划内容之变动与调整，易导致政策成败无所归属，责任政治难以建立，有违行政权与立法权分立，各本所司之制衡原理，应为‘宪法’所不许。”

其解释理由书指出：“现时‘立法院’审议预算案常有在某机关之科目下，删减总额若干元，细节由该机关自行调整之决议，亦足以证明预算案之审议与法律案有其根本之差异，在法律案则绝不允许法案通过，文字或条次由主管机关自行调整之情事。是立法机关审议预算案具有批准行政措施即年度施政计划之性质，其审议方式自不得比照法律案作逐条逐句之增删修改，而对各机关所编列预算之数额，在款项目节间移动增减并追加或削减原预算之项目，实质上变动施政计划之内容，造成政策成败无所归属，政治责任难予厘清之结果，有违立法权与行政权分立之宪政原理。……”

又“宪法”第70条规定：“‘立法院’对‘行政院’所提预算案不得为增加支出之提议”，“立法院”审议中央政府总预算案应受此一规定之限制，而‘立法院’不得在预算案之外以委员提案方式为增加支出之提议，复经本院释字第264号解释释示有案。‘立法委员’于审议预算案时，虽不变动总预算金额，仅对各机关原编预算之数额在款项目节间作移动增减，然就被移动而增加或追加之原预算项目言，要难谓非上开‘宪法’所指增加支出提议之一种，其情形与不增加总预算金额，在预算案之外，以委员提案方式为增加支出之提议，实质上亦无不同，既涉及施政计划内容之变动与调整，易导致政策成败无所归属，责任政治难以建立，尚非‘宪法’之所许。至‘立法委员’对‘行政院’所提预算案所显示之重要政策如不赞同时，自得就其不赞同部分，依‘宪法’所定程序决议移请‘行政院’变更，其相关之预算项目，自亦随之调整；或于审议预算案时如发现有不当之支出者，复得径尽为合理之删减，均足达成监督施政，避免支出浮滥致增人民负担之目的。”

### (2) 增加支出法律之限制

德国基本法第113条规定：“1. 提高联邦政府所提预算计划之支出之法律，或导致增加新的支出或未来新支出之法律，应经联邦政府之同意。此亦适用于其本身将导致减少财政收入或在未来减少收入之法律。联邦政府得要求联邦议会应停止此种法律之决议。在此一情形，联邦政府应于六周内，对于联邦议会提出意见书。2. 联邦政府得于联邦议会决议上述法律之四周内，要求联邦议会重行决议。3. 依据第78条规定之法律被制定时，联邦政府如果于事前已经进行第1项第3句及第4句或第2项规定之程序时，则仅能于六周内拒绝同意。在该期间届满时，视为已经同意。”本条规定以健全国家财政为目的，并便于预算管理，对于具有财政作用之法律加以管制。

## 3. 地方自治之尊重与监督

基于地方财政自主权，有关地方预算之管理，也属于地方自治财政权之范围。然而由于地方

预算收支之管理，攸关国家整体财政能力至巨，因此，有由中央统一进行“框架式立法管理”之必要，亦即内容上限制于有关地方预算之各项原则，由中央统一规定。其由中央统一管理之事项，尤其涉及确保整体经济均衡之要求（符合景气要求）以及多年度之财政计划，而涉及程序性规定以及共通的体系要求之事项。

例如德国基本法第 109 条第 3 项即规定：“联邦法律经联邦参议院之同意，得规定联邦与各邦所共同适用之预算法之各项原则、有关景气调整之预算管理以及多年度财政计划之各项原则。”德国据此制定有“联邦及各邦有关预算法原则之法律”（Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder）（简称预算原则法，Haushaltsgundsätzgesetz, HGrG），作为联邦与各邦应共同遵守之预算法原则。

又如日本也由中央统一制定“地方财政法”，规范地方财政事项。其立法目的，在于规定地方公共团体之财政之营运、有关国家财政与地方财政之关系等之基本原则，并确保健全地方财政，以促进地方自治之发达为目的（第 1 条）。该法第 2 条特别规定地方财政运营之基本原则为：“地方公共团体应努力使其财政健全营运，且不得采取违反国家政策、拖累国家财政或其他地方公共团体之财政之政策措施。”又有关地方预算之编制，“地方公共团体应当依据法令之规定，以合理的基准，算定其经费，并列入预算。地方公共团体应依据所有的资料，正确地把握其财源，且符合经济之实际状况，算定其收入，并列入预算”（第 3 条）。关于预算之执行，“地方公共团体之经费，不得超过为达成其目的所必要之最少限度之支出。地方公共团体之收入，应适合实际的、且严正地加以确保。”（第 4 条）。此外，对于地方发行公债之限制、公营企业之特别会计、地方财产管理以及有关中央与地方共同办理事务之财政经费之负担等事项，进行规定。

台湾地区“预算法”第 96 条也规定：“地方政府预算，另以法律定之。前项法律未制定前，准用本法之规定。有关地方自治团体之预算规范，也准用预算法规定。”又“地方制度法”第 71 条也规定地方政府预算筹编应遵守中央所订预算筹编原则规定办理：“直辖市、县（市）、乡（镇、市）年度总预算、追加预算与特别预算收支之筹划、编制及共同性费用标准，除其他法律另有规定外，应依‘行政院’订定之中央暨地方政府预算筹编原则办理。地方政府未依前项预算筹编原则办理者，‘行政院’或县政府应视实际情形酌减补助款。”（“财政收支划分法”第 35 条之 1 亦有类似规定）中央对于地方预算之收支管理，进行严密监督，仅容许地方有限度的财政自主空间。

又地方自治为“宪法”所保障之制度。基于住民自治之理念与垂直分权之功能，并基于地方自治团体在“宪法”及法律保障之范围内，具有自主、独立之地位，以及中央与地方各设有立法机关之层级体制，国家机关自应予以尊重。故地方自治团体行政机关公务员，除法律明定应到“立法院”之各种委员会备询者外，得衡酌到会说明之必要性，决定是否到会。于此情形，地方自治团体行政机关之公务员未到会备询时，“立法院”不得因此据以为删减或搁置中央机关对地方自治团体补助款预算之理由，以确保地方自治之有效运作，及符合“宪法”所定中央与地方权限划分之均权原则（1999. 12. 31“司法院”大法官释字第 498 号解释）。

### （三）遵守整体经济均衡之原则

台湾地区“预算法”第 2 条第 1 项规定：“预算以提供政府于一定期间完成作业所需经费为目的。预算之编制及执行应以财务管理为基础，并遵守总体经济均衡之原则。”

本条揭示预算之编制及执行应遵守“总体经济均衡之原则”，乃是参考德国立法例。按德国基本法第 109 条第 2 项规定：“联邦及各邦就其预算经济，应考虑整体经济之均衡的需要”，德国联邦预算法（Bundeshaushaltsordnung(BHO), 2010. 12. 9 最后修正）第 2 条第 3 句规定：“预算之编制及执行，应考虑总体经济之均衡（相同重要）的需要。”其所谓有关“总体经济均衡”，是指物价稳定、

高度的就业水平(极低的失业率)、对外经济(国际经济)的均衡以及相当的经济成长(BVerfGE 79, 311/338f)。<sup>[19]</sup>此一宪法上概念之意义并非固定,仍可继续发展。

尤其如果配合欧盟条约规定关于禁止过度财政赤字之解释,则避免过度财政赤字也可纳入整体经济均衡之范围。此一遵守总体经济均衡之斟酌,仅要求允许与其他宪法目标之权衡。例如环境保护之考虑。对应于此,法院之审查权限受到限制。又基于遵守总体经济均衡之原则,中央对于地方之预算,也可以制定法律规定中央与地方共同应遵守之预算法的原则、有关符合景气需要之预算管理以及多年度之财政计划所应共同遵守之原则。又为避免妨害总体经济均衡,中央得制定法规,规范地方发行公债之最高金额、条件、期限,以及课予中央及地方自治团体义务在中央银行保持无息存款(景气调整准备金)(参见德国基本法第109条第3项及第4项)。<sup>[20]</sup>

为考虑整体经济之均衡的需要,台湾地区每年在编制预算前,会进行“‘全国’总资源供需估测”,参采经济计量模型,根据国内外经济发展情势等资料,预测“全国”未来可用经济资源之供给与需求状况,俾利于“全国”资源之合理分配与有效利用。该构想是由刘大中博士提议,并于1971年纳入“预算法”明订之。<sup>[21]</sup>

现行“预算法”第28条第1款即规定:“中央主计机关、中央经济建设计划主管机关、审计机关、中央财政主管机关及其他有关机关应于筹划拟编概算前,依左列所定范围,将可供决定下年度施政方针之参考资料送‘行政院’:一、中央主计机关应供给以前年度财政经济状况之会计统计分析资料,及下年度全国总资源供需之趋势,与增进公务及财务效能之建议。”

#### (四) 健全财政主义——收支均衡原则

健全财政主义是指国家及地方自治团体之支出,应当可以经由举借公债等借款以外之收入,加以支应。如果国家经常依赖借款,则容易流于财政赤字,而债留子孙。例如日本财政法第4条第1项即规定:“国家之岁出,应以公债或借入金以外之岁入,作为财源。”亦即原则上以税捐作为岁出财源。在例外情形,“公共事业费、出资金以及贷付金之财源,在经过国会议决之范围内,得以发行公债或借款为之。”(同条但书)此类支出,性质上并非消费支出,而属于为形成国家资产之投资性支出,从资产而获得受益具有长期性,也可及于后一世代。<sup>[22]</sup>故健全财政主义,可以伸张社会的正义,尤其是世代的正义,避免有关现代国家财政支出依赖将来的世代负担。

健全财政主义要求政府收支保持平衡,也可称为收支平衡主义。台湾地区“预算法”第23条第1项也规定:“政府经常收支,应保持平衡,非因预算年度有异常情形,资本收入、公债与赊借收入及以前年度岁计剩余不得充经常支出之用。但经常收支如有剩余,得移充资本支出之财源。”《中华人民共和国预算法》第3条也规定:“各级预算应当做到收支平衡。”要求各级政府收支保持平衡,以健全国家财政。

又德国基本法第115条也规定,收入与支出原则上无庸举债,即必须平衡。如果举债未超过国民净生产总额之0.35%,则仍符合此项原则。如因自然灾害或国家无法控制之紧急状态,而重大影响国家财政状态时,则可经过国会多数同意后,不受限制举债。但举债应与偿债计划连结,并应于嗣后相当期间内偿债。

[19] 萧文生:《自法律观点论公共债务》,收于萧文生:《国家·经济监督·财政秩序》,台湾元照出版社2011年版,第330~332页。

[20] Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl., 2007, Art. 109 Rn. 4ff.

[21] 主计月报社编:《预算法研析与实务》(第1版),2011年版,第44页。

[22] 金子宏「總說」雄川一郎·鹽野宏·園部逸夫『現代行政法大系10-財政』(有斐閣·1984)12頁。

有关公共债务之举债有其限制,其合宪性基础可以归纳如下:1. 举债之主要目的在于有助于支应以国家正常收入无法负担的国家支出。2. 特殊且急迫性之计划,无法延迟的计划,例如国家遭遇重大灾难或经济上发生重大变故。3. 为刺激经济,景气调整,以事后之收入得以偿还举债之本息。4. 创造具有未来收益之资本财或事业财产,可举债支应。<sup>[23]</sup>

### 1. 预算真实性与透明性原则

从预算收支平衡原则导出不成文的要求:预算在实体上真实之要求以及预算在形式上透明性之要求。依据预算之真实性原则(精确性原则),有关预计的各项收入以及各项支出,均应尽最大可能性的精确估计。亦即预算编制必须真实可靠,符合客观实际情况;有关预算收入之编制,应当与国民生产总值增长率相适应,按照规定应当列入收入的,不得隐瞒少列。<sup>[24]</sup> 此一真实性原则,在实务上仍相当不容易达成,因为在预算年度可能遭遇不可预测之突发事故之支出,且收入预估也未必准确。<sup>[25]</sup>

又在预算中,有关支出以及未来年度承诺支出之授权,以履行国家任务所必要者为限;且仅容许各项支出在预算年度中可预计到期,并应现金支出的项目,才能估列(所谓到期原则,Fälligkeitsprinzip)。<sup>[26]</sup>

依据预算透明性原则,预算案中各项科目之表达,应依据一贯的体系,清楚明确地分类。如此可使预算真实性原则之遵守容易加以控制。换言之,有关预算内容信息之公开范围,应具体明细化到类、款、项层次,以保障人民对于预算之信息知情权以及预算监督权,才能落实预算公开原则。<sup>[27]</sup>

又基于预算透明性原则,要求预算科目之特殊个别化(分殊化),以使预算案更透明(所谓个别项目表达原则或预算分殊化原则)。亦即要求在预算书上不同性质及目的之经费,应依政事别或行政之功能别,区分不同章节加以编制。<sup>[28]</sup> 台湾地区“预算法”第37条即规定:“各机关单位预算,岁入应按来源别科目编制之,岁出应按政事别、计划或业务别与用途别科目编制之,各项计划,除工作量无法计算者外,应分别选定工作衡量单位,计算公务成本编列。”

但预算之公开透明原则,亦有其例外限制。在涉及保密需要情形,例如基于国家安全考虑,或基于给予政府机关小额自由裁量使用之意思,即无庸具体明确表达,甚至应以保密计划进行预算之管理(参见德国联邦预算法第10a条)。

依此,各项收入按照其发生原因;各项支出及义务授权,按照其目的用途,分别估计。如果愈是遵守个别项目表达原则,则国会对于预算案之影响可能性就愈强,在预算执行上也更加拘束政府。

在岁出预算之执行上,禁止目的外使用,并限制移用或流用,以防止预算执行上遭受杜撰或发

<sup>[23]</sup> 萧文生:《自法律观点论公共债务》,收于萧文生:《国家·经济监督·财政秩序》,台湾元照出版社2011年版,第401~403页。

<sup>[24]</sup> 刘剑文、熊伟:《财政税收法》(第5版),法律出版社2009年版,第126~127页。《中华人民共和国预算法》第29条即规定:“各级预算收入的编制,应当与国民生产总值的增长率相适应。按照规定必须列入预算的收入,不得隐瞒、少列,也不得将上年的非正常收入作为编制预算收入的依据。”

<sup>[25]</sup> Horst Zimmermann/Klaus-Dirk Henke, Finanzwissenschaft, 8. Aufl., 2001, Franz Vahlen GmbH, S. 79.

<sup>[26]</sup> 参见§8 HGrG, §11 BHO。

<sup>[27]</sup> 甘功仁:《预算公开的目标及实现途径》,发表于2012.3.24中国财税法学研究会筹备组主办,第十六届海峡两岸财税法学术研讨会,《论文集》(上册),第55~59页。

<sup>[28]</sup> 黄源浩:《预算权力之法律规制—以法国法为中心》,发表于2012.3.24中国财税法学研究会筹备组主办,第十六届海峡两岸财税法学术研讨会,《论文集》(上册),第96页。

生不正当情事。台湾地区“预算法”第62条即规定：“总预算内各机关、各政事及计划或业务科目间之经费，不得互相流用。但法定由‘行政院’统筹支拨之科目及第一预备金，不在此限。”<sup>[29]</sup>

## 2. 避免过度的公共财政赤字

为避免过度的公共财政赤字，台湾地区“公共债务法”第4条第1项即规定政府举债之限制：“中央及各地方政府在其总预算、特别预算及在营业基金、信托基金以外之特种基金预算内，所举借之一年以上公共债务未偿余额预算数，合计不得超过‘行政院’主计处预估之前三年度名目国民生产毛额平均数之百分之四十八；其分配如下：一、中央为百分之四十。二、直辖市为百分之五·四，其中台北市为百分之三·六，高雄市为百分之一·八。三、县（市）为百分之二。四、乡（镇、市）为百分之〇·六。”

德国基本法在2006年基于欧洲联盟基本条约第104条所建立之国家稳定条款，导入基本法第109条第5项规定，国家（联邦及各邦）负有义务共同遵守欧洲联盟所订定之财政规律，以避免过度的公共财政赤字。如有违反而遭受欧盟制裁（例如罚锾）时，则由联邦及各邦各分担65%及35%。各邦总体分担部分，其中35%按照各邦居民人口数负担，其余65%按照各邦之贡献比例（各邦之财政赤字占所有各邦之整体财政赤字之比例）负担。<sup>[30]</sup>

上述所谓财政赤字“过度”，是指其赤字超过国内生产毛额之3%以及其债务状态超过国内生产毛额之60%，并应加计规定之相对指标因素。上述欧盟法上之义务，经由基本法规定，明订为联邦及各邦之宪法上义务。<sup>[31]</sup>

《中华人民共和国预算法》第27条规定：“中央政府公共预算不列赤字。中央预算中必需的建设投资的部分资金，可以通过举借国内和国外债务等方式筹措，但是借债应当有合理的规模和结构。……”第28条规定：“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。”也要求不得编列赤字预算，以健全国家财政。

## （五）财政适正管理营运主义

财政适正管理营运主义，<sup>[32]</sup>表现在预算的管理上，大概可从三个面向观察：1. 预算之完整性原则与单一性原则，2. 统收统支原则（整体填补之要求），3. 经济性及节约性之原则。以下分述之：

### 1. 预算之完整性原则与单一性原则

#### （1）预算之完整性原则（总计预算主义）

为达成预算计划之财政管理功能目标，应实施预算“完整性与精确性”之预算原则。

所谓“完整性原则”，是指全部的各项收入与各项支出，一方面应以全部金额评价表达，另一方面也应分离的个别的评价（预算编制之面额原则）。只有在例外情形，才准许以收入及支出之剩余表达。

亦即完整性原则（Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit）（日本称之为“总计预算主义”）是指政府各项可期待之收入以及各项预计之支出，全部均应编入预算，均应于预算计划案中表达，并应在一个单一计划中表达。其目的在使预算计划及决定之整体国家财政总量，可以在国会及内阁

<sup>[29]</sup> 在例外情形，“预算法”第63条规定：“各机关之岁出分配预算，其计划或业务科目之各用途别科目中有一科目之经费不足，而他科目有剩余时，应按中央主计机关之规定流用之。但不得流用为用人经费。”

<sup>[30]</sup> Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl., 2007, Art. 109 Rn. 7ff.

<sup>[31]</sup> Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl., 2007, Art. 109 Rn. 9.

<sup>[32]</sup> 有关此问题之探讨，参见廖钦福：《现代财政国家与法1——财政法学之构筑与法课题之展开》，台湾元照出版社2011年版，第149~253页。

政府支配之下。亦即在预算之外的收入及支出循环(所谓黑箱作业之小金库私房钱),乃为法所不许。此一完整性原则有助于预算之透明化与国民负担之公平。<sup>[33]</sup>

上述完整性原则,限制特别会计制度之设置,原则上岁入及岁出均应在一般会计中列记。并区别收入与支出,且要求统一管理营运,使收入与支出之全体可以通观,并防止岁入与岁出之混同,以确保财政之适正管理营运。<sup>[34]</sup>

从完整性原则之要求,导出预算编制之总额预算原则(Brunto Prinzip),亦即要求各项收入及各项支出,原则上均应分别独立编列表达,而不是以收入减除支出后之净额表达,其目的在使立法机关可以发挥其监督功能。<sup>[35]</sup>

德国联邦预算法第 11 条规定预算之完整性、单一性以及到期原则:“对于每个预算年度,应编制一个预算计划。该项预算计划应包括在预算年度内所有可期待的各项收入,预计应给付之各项支出以及预计必要之义务授权(Verpflichtungsermächtigungen)。”有关义务授权,只有在预算计划中有授权之范围内,有关联邦或各邦在未来预算年度内负担给付支出义务之措施,才为法之所许。在未事先规定之需要以及不可避免之需要之情况,得经主管财政部允许(同意)例外。<sup>[36]</sup>

台湾地区“财政收支划分法”第 35 条即规定:“各级政府之一切支出,非经预算程序不得为之。”“预算法”第 13 条第 1 项亦规定:“政府岁入与岁出、债务之举借与以前年度岁计剩余之移用及债务之偿还,均应编入其预算。并得编列会计年度内可能支付之现金及所需未来承诺之授权。”“预算法”第 25 条也规定:“政府不得于预算所定外,动用公款、处分公有财物或为投资之行为。违背前项规定之支出,应依民法无因管理或侵权行为之规定请求返还。”因此,各级政府之支出,原则上除法规另有规定外,不得以预算上所未列入之财源,进行费用支出。

有关完整性原则,亦有例外情形。例如德国基本法第 112 条规定:“超过计划的支出(指超过预算所编列支出金额)以及计划外之支出(指预算计划并未编列该项支出项目),必须经财政部长之同意。财政部长仅于有不可预见之需要以及不可避免之需要之情形,始得同意。其具体细节得由联邦法律规定之。”在上述例外情形,无庸变更预算法律及预算计划,即可加以取代。如果延后支出,将对于国家的政治、经济或社会利益产生重大损害时,则具有不可避免之需要。<sup>[37]</sup> 如果所需金额愈大,则系争国家利益也必须愈大。如果嗣后追加预算,仍可解决支出问题时,则不存在有不可避免之需要。<sup>[38]</sup>

## (2) 单一性原则

有关“预算单一性原则”,乃是为了更好地把握国家所有的收入及支出,同时并使国会有决定变动优先级之可能性,因此,要求的所有的收入及支出,均在单一的预算案中加以表达。而除有特别的正当理由以及法律明文规定外,应避免特别的预算以及附属的预算。<sup>[39]</sup>

1998. 9. 11. “司法院”大法官释字第 463 号解释亦谓:“政府就未来一年间之计划所预期之收

<sup>[33]</sup> Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl., 2007, Art. 110 Rn. 3; BVerfGE 82, 159/178ff; 91, 186/201F; 93, 319/343.

<sup>[34]</sup> 同前注<sup>[22]</sup>,第 14 页。

<sup>[35]</sup> Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl., 2007, Art. 110 Rn. 4.

<sup>[36]</sup> HGrG § 22(1).

<sup>[37]</sup> BVerfGE 45, 1/36.

<sup>[38]</sup> Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl., 2007, Art. 112 Rn. 6.

<sup>[39]</sup> Horst Zimmermann/Klaus-Dirk Henke, Finanzwissenschaft, 8. Aufl., 2001, Franz Vahlen GmbH, S. 11.

入及支出编列预算,以使国家机关正常运作,并规范国家之财政,原则上应制定单一之预算。惟为因应特殊紧急情况,有‘预算法’第七十五条各款规定之情形时,‘行政院’得于年度总预算外另提出特别预算,其审议依‘预算法’第七十六条为之。”

## 2. 统收统支原则(整体填补之要求)

### (1) 原则

“统收统支原则”(整体填补之要求)(Gebot der Gesamtdeckung)(§ 7 HGrG, § 8 BHO)系指所有的各项收入,原则上均应统筹作为所有各项支出之支应财源。从而可避免对于特定类型之支出项目,优先支应。否则,有关特定目的收入无法动用,将使得其他重要支出无法筹措足够财源清偿。

德国联邦预算法第8条规定:“所有的收入应当作为满足所有支出之手段。只有在法律明定或预算计划允许之范围内,收入可以限制于使用在特定目的用途。预算受需要满足原则之支配,以满足公共任务之支出需要。”

《中华人民共和国预算法》第22条规定:“预算收入应当统筹安排使用;确需设立专用基金项目的,须经国务院批准。”也承认统收统支原则。

### (2) 例外情形

有关统收统支原则,亦有例外情形。例如台湾地区“宪法”第164条明确规范中央及地方之教育科学文化之预算,须达预算总额之一定比例,以确保国家及各地方自治团体对于人民之教育、科学与文化生活得有稳定而必要的公共支出,此系“宪法”重视教育科学发展所设之规定。本条所谓“预算总额”,并不包括追加预算及特别预算在内(释字第463号解释及释字第77号及第231号解释)。

上述“宪法”第164条所称教育科学文化经费之具体内容如何平衡省市预算基金等项目,是否应计入预算总额发生之争论,1997年7月21日修正公布之“宪法”增修条文第10条第8项规定:“教育、科学、文化之经费,尤其国民教育之经费应优先编列,不受‘宪法’第一百六十四条规定之限制。”有关该等预算之数额、所占比例、编列方式、归属范围等问题,自应由立法者本其政治责任而为决定。是以与“‘宪法’第一百六十四条之所谓‘预算总额’及教育、科学、文化等经费所占中央、地方预算之比例等相关问题,已无再行解释之必要。”(1998.9.11.“司法院”大法官释字第463号解释)

又如部分法律特别规定设置专款专用之基金预算,有关基金预算之合法性,1997.5.9“司法院”大法官释字第426号解释提出下列标准:

#### a. 应有法律依据

特别公课亦系对义务人课予缴纳金钱之负担,其征收目的、对象、用途自应以法律定之,如由法律授权以命令订定者,其授权符合具体明确之标准,亦为“宪法”之所许。

#### b. 费用负担基准应具有事件合理性

空气污染防治费,按移动污染源之排放量所使用油(燃)料之数量征收费用,与法律授权意旨无违,于“宪法”亦无抵触。

#### c. 应公平课征

“空气污染防治法”所防制者为排放空气污染物之各类污染源,包括(1)装置于公私场所之固定污染源,及(2)机动车辆排放污染物所形成之移动污染源。主管机关自“中华民国”84年7月1日起仅就油(燃)料征收,而未及固定污染源所排放之其他污染物,显已违背公课公平负担之原则。

#### d. 设置特种基金之单位预算,经“立法院”审议通过后实施

由主管机关依预算法之规定,设置单位预算“空气污染防治基金”加以列明,编入“中央政府”

年度总预算，经“立法院”审议通过后实施，与“宪法”尚无违背。

e. 支出用途应符合征收目的

主管机关征收费用之后，应妥为管理运用，俾符合立法所欲实现之环境保护政策目标，不得悖离征收之目的。

3. 经济性及节约性之原则

行政法上效率原则，也适用于预算法上。有关预算计划之编制及执行，应遵守经济性及节约性(Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit)之原则。对于所有财政效力之措施，均应进行相当的经济性调查。在适当的领域，应进行成本效益之评估(参照 2010.5.27 德国修正“联邦及各邦有关预算法原则之法律”第 6 条规定)。此一成本效益之评估，系指以最小的经费，达成最大之效果。

德国联邦预算法第 7 条即规定：“预算计划之编制及执行，应遵守经济性及节约性之原则。此一原则应负担义务进行审查：有关增进国家任务或公共目的的经济活动，可以经由分离独立(Ausgliederung)、去国家化或私人化达成。”

对于所有财政效力之措施，应进行相当的经济性调查。在此情形应斟酌与该项措施相连结的风险分配。在适当的类型，应当说明有关增进国家任务或公共目的的经济活动，是否以及在何种范围内，由私人提供并无法获得相同良好的或更优良的服务之可能性(利益告知程序)。

在适当的领域，应进行成本效益之评估(Kosten- und Leistungsrechnung)。

台湾地区“预算法”第 34 条规定：“重要公共工程建设及重大施政计划，应先行制作选择方案及替代方案之成本效益分析报告，并提供财源筹措及资金运用之说明，始得编列概算及预算案，并送‘立法院’备查。”也导入成本效益分析方法，作为编列预算支出之参考依据。

有关成本效益分析，在实际运作上必须决定有无适用成本效益分析之可能性及其界限。其中涉及下述三项问题：<sup>[40]</sup>①哪些成本及效益应纳入分析基础？②成本及效益如何评价？③以何种利率换算成现在价值？

例如开辟道路，建设经费可以估计，而作为公共财之供给，道路之使用并无收入，有关道路建设之效益评估，假设每日有 1000 台汽车行驶该道路，而每日可减少 1 小时的通车时间，而可扩大生产，则一个年度即可产生收益如下：

相当于一小时的生产金额  $\times 1000 \times 365$  日 = 每年之效益

再估算道路之使用年限(耐用年度)，按照折算率，换算成现在价值，计算出该道路之全部使用年限之全部现在价值，即可得出道路建设之效益。以该项效益与建设经费之成本比较，即可了解有无建设价值。<sup>[41]</sup>在此情形，可能尚须考虑道路周边空气污染而导致环境恶化以及道路周边地价上涨等因素。按有关公共支出项目，其效果可能增加生活之便利、生活质量之提升等非金钱因素，故如要一律以金钱评估其成本及效益，有时并非容易，因此，在适用以金钱衡量成本效益之评估上，仍有其限制。

又基于零基预算之精神，一般经常支出均应核实编列，不得以上年度预算数为基础，笼统增减。各机关编制年度概算时，对于原有计划之实施成效，必须加以检讨评估，其不合时宜或无效益

<sup>[40]</sup> Horst Zimmermann/Klaus-Dirk Henke, Finanzwissenschaft, 8. Aufl., 2001, Franz Vahlen GmbH, S. 93.

<sup>[41]</sup> 本件举例，参见林宏昭「公共支出の理論と實際」山田雅俊・中井英雄・岩田徹・林宏昭『財政学』(有斐閣・1994 年)62 頁。

者，即应予以删除。并就有关计划，按照其必要程度，排列优先级。<sup>[42]</sup>“预算法”第43条即规定：“各主管机关应将其机关单位之岁出概算，排列优先级，供‘立法院’审议之参考。前项规定，于中央主计机关编列‘中央政府’总预算案时，准用之。”

《中华人民共和国预算法》第30条规定：“各级预算支出的编制，应当贯彻厉行节约、勤俭建国的方针。各级预算支出的编制，应当统筹兼顾、确保重点，在保证政府公共支出合理需要的前提下，妥善安排其他各类预算支出。”也揭示预算支出节约以及合理支出原则。

#### (六) 年度预算原则与事前原则

##### 1. 年度原则

预算计划就某一预算年度或数个预算年度，按照年度分别经由预算法律加以确认。包括数个年度之预算，也均纳入年度预算案中加以编制。透过此一方式，每年的决算以及控制，获得确保，此即所谓“预算之年度原则”(Jährlichkeitsgrundsatz)。台湾地区“预算法”第11条即规定：“政府预算，每一会计年度办理一次。政府会计年度于每年一月一日开始，至同年十二月三十一日终了，以当年之‘中华民国’纪元年次为其年度名称。”

有关预算之年度原则，有主张会计年度独立原则，其意指各会计年度之经费，应以该年度之收入支应之，特定年度之收入支出应与其他年度之收入支出分立，并以台湾地区“预算法”第61条规定：“各机关执行岁出分配预算，应按月或分期实施计划之完成进度与经费支用之实际状况逐级考核之，并由中央主计机关将重要事项考核报告送‘立法院’备查；其下月或下期之经费不得提前支用，遇有剩余时，除依第六十九条办理外，得转入下月或下期继续支用。但以同年度为限。”为根据。<sup>[43]</sup>

有关岁入之归属原则，台湾地区“预算法”第14条规定：“政府岁入之年度划分如左：

- 一、岁入科目有明定所属时期者，归入该时期所属之年度。
- 二、岁入科目未明定所属时期，而定有缴纳期限者，归入缴纳期开始日所属之年度。
- 三、岁入科目未明定所属时期及缴纳期限者，归入该收取权利发生日所属之年度。”

第15条规定：“政府岁出之年度划分如左：

- 一、岁出科目有明定所属时期者，归入该时期所属之年度。
- 二、岁出科目未明定所属时期，而定有支付期限者，归入支付期开始日所属之年度。
- 三、岁出科目未明定所属时期及支付期限者，归入该支付义务发生日所属之年度。”

故岁入及岁出之归属年度，原则上采取“权责发生制”，只要作为收支原因之权利义务关系发生，即以该时期决定会计年度之归属，而非采取现金收付制。<sup>[44]</sup>

##### 2. 事前原则

预算计划应在预算年度开始之前即已经确定。此即预算案之“事前原则”(Grundsatz der Vorherigkeit)<sup>[45]</sup>，以使国会得有效进行监督。

然而如果国会无法在事前完成预算案之审议时，为避免政府空转，一切公务陷于停顿，因此必须有暂行预算之制度。台湾地区“预算法”第54条即规定：“总预算案之审议，如不能依第五十一条期限完成时，各机关预算之执行，依下列规定为之：

[42] 主计月报社编：《预算法研析与实务》(第1版)，2011年版，第44～45页。

[43] 前注[6]，蔡茂寅书，第35页。

[44] 前注[6]，蔡茂寅书，第36页。

[45] Vgl. Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG.

- 一、收入部分暂依上年度标准及实际发生数，核实收入。
- 二、支出部分：
  - (一) 新兴资本支出及新增计划，须俟本年度预算完成审议程序后始得动支。但依第八十八条  
规定办理或经‘立法院’同意者，不在此限。
  - (二) 前项以外计划得依已获授权之原订计划或上年度执行数，核实动支。
- 三、履行其他法定义务收支。
- 四、因应前三款收支调度需要之债务举借，核实办理。”

### 三、财政政策方向与新预算管制模式

#### (一) 德国当前财政政策方向

一个国家的财政政策方向，对于预算收支之原则可能发生重大影响，以德国为例，其当前财政政策，大略有下述五项，<sup>[46]</sup>可供参考：

##### 1. 经济发展

财政政策应促进经济发展与促进就业，减少失业率，使国家在经济及社会各方面现代化，强化财政支出有助于未来之发展。

##### 2. 预算之永续性

财政政策之中心目标，应维持永续地确保国家的财政行为能力。因此，未来预算之关心重点，应在于如何改善国家支出之质量。为改善预算质量，减少负债（包括既存公债债务以及社会安全体系之未来给付债务），政府应缩减经常性之消费支出，以及减少财政补贴（包括财政补助以及税捐优惠）。同时应提高具有未来效果支出之比例，投入教育研究以及创新、学术、环保以及与家庭及职业和谐协调之支出。

##### 3. 世代正义

财政政策应注意社会正义之实现，尤其注意世代正义，避免寅吃卯粮，债留子孙，造成下一代负担。

##### 4. 国民之预测可能性

按国家财政、经济上之政策与原则，不仅与专家有关，也与国民经济活动密切关连，应给予全体国民了解接受，并可据以执行，同时也可以让国民长久信赖。

##### 5. 财政政策纳入国际合作体系

财政永续性之目标在欧盟的层面上也加以实施。欧盟各会员国之政府间，在财政及经济政策上也彼此相互合作，以便能够共同永续发展。亦即欧盟各国家共同致力于欧盟总体经济发展与稳定。

#### (二) 德国近年来预算管理方向：预算执行弹性化原则与落实健全财政主义

德国近年来预算管理方向朝向预算执行弹性化原则。亦即如果有关预算之管理，可以达成公务部门更加节约的效果时，则承认行政机关运用预算之弹性。其要点包括下述几项：<sup>[47]</sup>

<sup>[46]</sup> [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_3378/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Finanz\\_und\\_Wirtschaftspolitik/Aufgaben\\_und\\_Ziele/node.html?\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_3378/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Aufgaben_und_Ziele/node.html?_nnn=true) 浏览日期：2012.3.7.

<sup>[47]</sup> Dr. Thomas Knörzer, Das System der öffentlichen Haushalte, Herausgeber: Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin, 2008. 7, 公布于德国财政部网站，浏览日期：2012.3.7.

1. 经由扩大经费填补能力(Deckungsfähigkeit),以提高预算营运之弹性。
2. 对于年度预算原则之适用加以限制,亦即扩大容许年度预算支出跨越年度使用之可能性。

联邦预算法第 19 条第 1 项规定:“有关投资支出以及基于特定目的收入之支出,可以移转(指预算年度结束时尚未使用之支出,得为其支出目的而跨越年度使用)。其他各项支出,在其促进经济的及节约的使用之范围内,得在预算计划中表示可以移转。”

3. 缓和整体填补原则(统收统支原则),以强化获得更多各项收入之诱因。
4. 以法律明文规定成本效益分析。
5. 政府对于所有具有财政效果之政策措施,均负有义务应进行经济性分析研究。
6. 排除预算法上公私伙伴关系之障碍与不明确性。
7. 强化结果与绩效导向之预算,对于预算与决算双重构造制度之妥当性重新检讨。
8. 建立财政稳定咨询委员会,以财政部长担任召集人,提供中央与地方之预算管理之建议。

近年来德国修正基本法增定第 109a 条,明文规定预算紧急状况:“为避免预算之紧急状况,联邦法律经过联邦参议院之同意,应规定经由一个共同的委员会(财政稳定咨询委员会)(Stabilitätsrat)持续监督联邦与各邦之预算管理。为确认一项紧急的预算状态之前提要件与程序,为避免预算紧急状态而采取财政上改善计划之订定及执行之各项原则,财政稳定咨询委员会之决议及其基础之咨询文件,应予公布。”

据此德国于 2009 年 8 月 10 日制定“有关财政稳定咨询委员会之设置及避免预算危机法”(Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen(Stabilitätsratsgesetz -StabiRatG)),该委员会每年应对于联邦及各邦之财政状况进行监督审查,并提出咨询建议。如审查结果发现其有预算危机时,应与该有预算危机之联邦或各邦协议财政改善计划。该委员会在 2010 年 10 月 15 日会议确认柏林等四个邦有预算危机存在,乃组成评估委员会进一步进行审查,并于 2011 年 12 月 1 日财政稳定委员会与该四邦协议成立 2012-2016 年度之财政改善计划。<sup>[48]</sup>

9. 加强预算及决算制度之现代化,以及预算法之现代化。

### (三) 欧洲共同体之一般预算所适用之财政规范

依据欧洲共同体之一般预算所适用之财政规范,<sup>[49]</sup>其中第 56 条规定,欧盟执委会委托其他单位执行其预算时,应当遵守下述原则:

1. 透明的采购程序及补助程序,且无差别待遇,并排除利益冲突。
2. 一个有效的及效率的内部控制制度,进行运作管理,包括有支出权责之官员与会计官员之权责分离。
3. 一个会计制度以便能够确认欧盟基金被正确使用,且其基金之使用可以反映在账户上。
4. 一个独立的外部稽核(an independent external audit)。
5. 公众得以欧盟规定之标准,接触有关信息。

又预定在 2013 年 1 月 1 日生效(或可能更早生效)之欧洲财政条约(“Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion”; TREATY ON STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE IN THE ECONOMIC AND MONETARY UNION)

[48] <http://de.wikipedia.org/wiki/Stabilitätsrat>, 浏览日期 2012. 3. 11.

[49] Council Regulation (EC, Euratom) No 1995/2006 of 13 December 2006 amending Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities; [http://europa.eu/legislation\\_summaries/budget/l34015\\_en.htm#AMENDINGACT](http://europa.eu/legislation_summaries/budget/l34015_en.htm#AMENDINGACT) 浏览日期 2012. 3. 4.

(简称“Fiskalvertrag”)规定各签约会员国每年应保持收支平衡或剩余,其每年因应景气之负债,未来原则上不得超过国内生产毛额之 0.5%,以控制国家负债,避免发生财政危机,如有违约,并应被处罚。<sup>[50]</sup>

#### (四) 台湾地区“行政院”主计总处中央总预算核编及执行之工作重点

台湾地区“行政院”主计总处 2012 年度施政计划,有关中央总预算核编及执行之工作重点如下:<sup>[51]</sup>

1. 研提以前年度财政、经济状况之会计、统计分析资料,与增进公务及财务效能之建议。
2. 参酌总资源供需估测趋势,推估未来 4 年中程预算收支规模,核定分行各主管机关中程岁出概算额度。
3. 依照施政方针,拟订 2012 年度“中央政府”总预算编制办法,并依照统筹财源合理分配之原则,订定“中央及地方政府”预算筹编原则。
4. 审核“中央政府”各机关单位概算,汇编 2012 年度“中央政府”总预算案,送“立法院”审议。
5. 检讨强化总预算业务作业流程及数据库建置等。
6. 检讨修订“中央政府”各机关单位预算执行要点。
7. 延续检讨改进中央对地方之补助与考核机制。

## 四、结论

预算法之基本原理,包括:1. 预算民主主义与责任政治原理。2. 遵守整体经济均衡之原则。3. 健全财政主义——收支均衡原则(包括预算真实性与透明性原则,避免过度的公共财政赤字)。4. 财政适正管理营运主义(包括预算之完整性原则与单一性原则,统收统支原则(整体填补之要求),经济性及节约性之原则)。5. 年度预算原则与事前原则。

有关预算之管理,为求国家财政永续经营发展,应谋求财政收支均衡,以及适正的预算管理营运,避免举债过度,导致债留后一世代,而违反世代正义之要求。另一方面,也应追求预算支出符合成本效益,提升效率,达到提升公共服务质量之目标。

为维持国家财政稳定健全,德国将财政预算法的基本原则纳入基本法(宪法)中明文规定,且对于中央(联邦)与地方(各邦)财政一体适用,并基于基本法规定,制定有“联邦及各邦有关预算法原则之法律”(HGrG),作为联邦与各邦应共同遵守之预算法原则,以建立全国统一的财政预算法律秩序;同时为能提高预算管理效能,组成外部监督咨询委员会,以监测联邦及各邦之财政状况,并提供咨询意见,以及对于遭遇预算危机者,协商研提财政改善计划,以健全国家财政,值得参考。

(责任编辑:许多奇)

<sup>[50]</sup> [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_53524/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Europa/Der\\_Euro/Stabilitaet/Stabilisierung-des-Euro/20120202-esm.html?\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53524/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/Der_Euro/Stabilitaet/Stabilisierung-des-Euro/20120202-esm.html?_nnn=true) 浏览日期 2012.3.11.

<sup>[51]</sup> 参见台湾地区“行政院”主计总处网站,<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1> 浏览日期 2012.3.10.