



研析訂定地方預算法之必要性

預算法第 96 條規定「地方政府預算，另以法律定之」，各界或有關注，爰本文特就是否訂定地方預算法之必要性，加以深入探討，俾供各界參考。

黃耀生、何 蓓（行政院主計總處公務預算處研究委員、視察）

壹、前言

自 60 年修正預算法第 96 條為「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。」後，期間各界對是否訂定地方預算法普遍存有不同意見，茲依據「中央行政機關法制作業應注意事項」規定，法規草擬之前，應以政策目標為依據，確立可行性作法，檢討現行法規，在無現行法規可資適用或修正適用者，方須草擬新法規。爰就訂

定地方預算法之必要性加以研析，重點包括：預算法第 96 條對地方準用本法及另訂定地方預算法規定之意旨；地方制度法（以下簡稱地制法）對地方預算之規定已具另以法律定之實質；現行法制作業架構，預算法之規範使政府預算作業制度達成一致性，地制法則規範因地制宜事項；國外實務作業情形及相關單位意見；現行法制作業基礎如何強化地方預算籌編作業及執行管控之作法。

貳、預算法第 96 條之立法意旨

37 年修正之預算法，增訂第 73 條「地方政府預算，得準用本法之規定」明定地方政府準用本法，使各級政府能共同遵守政府預算作業制度，以利統一財政收支處理之作法，嗣於 60 年修正預算法，將前述條文修正為「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。」主要係比照 49

年決算法之體例修正，探求 49 年之立法背景，源於當時立法院委員會討論時，委員提出對地方決算如何準用，是否亦送審計部提到立法院備查，而經總統公布之疑慮，因而延伸針對地方審計權之歸屬產生爭議，對於上述準用之疑義，雖經辯論後仍無結論，未來應如何釐清，則另以法律解決之。

又有關「準用」一詞，係指就某些事項所定之法規，於性質不相牴觸之範圍內，適用於其他事項之謂。即準用非完全適用所援引之法規，而僅在性質容許之範圍內類推適用。例如地方政府準用預算法第 12 條規定，其會計年度應於每年 1 月 1 日開始至同年 12 月 31 日終了。另依預算法第 51 條規定：「總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決，並於會計年度開始十五日前由總統公布之」，地方政府未準用而係依地制法第 40 條規定由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所發布之。

參、地制法對地方預算已作實質規定

嗣 88 年訂定之地制法，業配合地方業務屬性訂有地方預算之規定，類皆承襲預算法之相關規定如第 39 頁附表，如第 40 條規定總預算案提送議會時間、議會審查期限、議會對預算案不得為增加支出之提議、未能依限完成審議之執行規定；第 42 條決算審議時程及公布程序等之因地制宜事項專章規定。至地制法未規定地方預算之籌劃、編造及執行等全盤的作業程序，因涉及全國一體適用之預算作業制度範疇，依立法經濟原則，現以準用預算法規定辦理。另從何者優先適用角度分析，依地制法第 1 條第 2 項規定：「地方制度依本法之規定，本法未規定者，適用其他法律規定」，則地方預算應優先適用地制法之規定，次再適用預算法之規定，二者間雖有部分規定相類似，但不會產生競合或雙頭馬車之混淆問題。

又以 99 年 12 月 25 日縣（市）改制直轄市為例，因應

改制後之市政府及市議會於該日方成立，其改制後首年度（即 100 年度）總預算案勢必無法依地制法第 40 條第 1 項規定時程（即 99 年 9 月底前）編送並如期（即 99 年 11 月底前）完成審議，考量編列時程及為避免影響政府正常運作，爰地制法增訂第 40 條之 1，另訂改制後之首年度直轄市總預算案之送達、完成審議及發布期限，以及預算執行之補救措施，俾使地方政府於改制之特殊期間，其相關預算籌編、審議及執行等事宜能依法有據，並妥適解決部分無法準用預算法問題，故已具有另以法律定之實質。

肆、國外實務作業情形

依憲法第 111 條揭示的均權原則，事務有全國一致的性質者屬中央，有地方之性質者，屬於地方。為維持全國法律秩序與財政秩序的統一性，有必要由中央統一立法，制定全國性的法律，以便一體適用，但考量地方特殊的差異，應容許

論述》預算・決算



地方自治團體享有一定程度自治空間，以因應地方特殊需要。配合上述情形，在法制作業上由中央法規作大綱性立法與原則性立法，在細節上則容許地方自治團體進行處理。

又政府憲政體制，概分為聯邦制或單一國家。德國屬於聯邦國家，主要預算決策法源，包括基本法、聯邦及各邦預算準則法、聯邦預算法等。聯邦及各邦預算準則法係規範政府預算制度，聯邦及各邦一體適用。在預算制度規範原則之下，聯邦政府配合其業務需要另訂定聯邦預算法。另以日本單一國家為例，分別訂有憲法、財政法、預算決算及會計令等規定。財政法規國家預算及其他財政之基本事項，包括會計區分、預算編製、執行及決算等事項，預算決算及會計令則屬於細部作業規範。日本為配合地方自治，另訂定日本地方自治法，除訂定地方議會及執行權責劃分規定之外，並對地方自治團體訂定財務事項，包括會計年度區分、預算案送審及預算議決時程，以及預算編

製原則性規範。上述兩種憲政體制，對政府籌編、執行及決算等之政府預算制度均作原則規範，一體適用，並未針對邦或地方政府訂定所謂邦或地方預算法。日本僅就中央與地方差異部分，或屬於因地制宜事項，特於地方自治法內訂定，以因應地方自治團體預算作業需要。

我國屬於單一國家，亦訂定地制法，由地方準用預算法，使全國預算作業制度一致性，地制法則規範因地制宜事項，如再訂定地方預算法將重複立法並不符合立法經濟原則，且國外亦無此體例。另原立法院立法諮詢中心（88 年設置法制局及預算中心）曾表示，地方政府準用預算法，實施上未見重大困難，而中央與地方之法律不一致，極易影響人民之權益，預算法仍宜一體適用為妥，制定地方專用之預算法，並無此需要。

伍、現行法制作業基礎如何強化地方預算籌編作業及執行管控

地方自治，以一定區域為基礎的團體，以自己機關處理自己事務之意義。對地方預算之實質收支內容，應本於財務權責處理。我國適用地方財務行政之主要法律包括，地制法、預算法、決算法、會計法、審計法、財政收支劃分法、公共債務法、公庫法等，其中由地方準用方式辦理者，其立法目的係為政府財務收支作業能一致性處理。又長期以來地方預算籌編及執行，行政院依地制法第 71 條規定，於各年度中央及地方政府預算籌編原則授權訂定包括：直轄市及縣（市）地方總預算編製要點或單位預算執行要點、預算共同性費用編列基準等一致性規範，地方機關如不遵守，依該條第 2 項規定，行政院或縣政府應視實際情形酌減補助款，以確保預算籌編原則能具體執行，另因應個案問題，行政院主計總處亦訂有其他監督規範，如「行政院主計總處對地方預算編列及執行預警項目表」。

陸、結語

預算法第96條第1項規定「地方政府預算，另以法律定之」，其訂定雖有其時空背景，惟綜上研析結果，目前法制體制已完備，現行法律均可適用，相關問題亦可在現行法規中謀求改進，已符合預算制

度全國一體適用原則並兼顧地方自治需求之政策目標，爰訂定地方預算法似無充足理由。又依地制法規定，如有強化地方預算籌編作業及執行管控之必要，則可循修訂現行地制法、財政收支劃分法或預算法等規定辦理，概因訂定地方預算法不僅容易造成制度上分歧，法

制作業複雜，且國外亦無此體例。另就實質意義而言，自我國訂定地制法作為規範地方自治專屬法規，觀其規定內容已逐步朝向當時立法者構思之目的，已具地方預算實質規定之意義，差別僅未以地方預算法之名義完成，故應無訂定地方預算法之必要性。❖

附表 地方制度法與預算法等相關條文對照表

地方制度法	憲法、預算法、決算法、財政收支劃分法
第三十五條第一項第二目及第七目 直轄市議會之職權如下：一、議決直轄市法規。二、議決直轄市預算。…七、審議直轄市決算之審核報告。 第三十六條第一項第二目及第七目 縣（市）議會之職權如下：一、議決縣（市）規章。二、議決縣（市）預算。…七、審議縣（市）決算之審核報告。 第三十七條第一項第二目及第七目 鄉（鎮、市）民代表會之職權如下：一、議決鄉（鎮、市）規約。二、議決鄉（鎮、市）預算。…七、審議鄉（鎮、市）決算報告。	第六十三條（憲法） 立法院有議決法律案、預算案……及國家其他重要事項之權。
第四十條第一項 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	第四十六條（預算法） 中央政府總預算案與附屬單位預算及其綜計表，經行政院會議決定後，交由中央主計機關彙編，由行政院於會計年度開始四個月前提出立法院審

論述》預算・決算



附表 地方制度法與預算法等相關條文對照表（續 1）

地方制度法	憲法、預算法、決算法、財政收支劃分法
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。	議，並附送施政計畫。 第五十一條（預算法） 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；預算中有應守秘密之部分，不予公布。
第四十條第二項 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。	第七十條（憲法） 立法院對行政院所提預算案不得為增加支出之提議。
第四十條第三項 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。	第五十四條（預算法） 總預算案之審議，如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： （一）新興資本支出及新增計畫，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或經立法院同意者，不在此限。 （二）前目以外計畫得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。 三、履行其他法定義務收支。 四、因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。
第四十條第四項 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	

附表 地方制度法與預算法等相關條文對照表（續 2）

地方制度法	憲法、預算法、決算法、財政收支劃分法
（市）政府、鄉（鎮、市）公所得就原提總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。	
第四十條第五項 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，或對維持政府施政所必須之經費、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已造成窒礙難行時，準用前項之規定。	
第四十條之一 改制後之首年度直轄市總預算案，應由改制後之直轄市政府於該年度一月三十一日之前送達改制後之直轄市議會，該直轄市議會應於送達後二個月內審議完成，並由該直轄市政府於審議完成日起十五日內發布之，不受前條第一項規定之限制。會計年度開始時，前項總預算案如未送達或審議通過，其預算之執行，依下列規定為之： 一、收入部分依規定標準及實際發生數，覈實收入。 二、支出部分，除新興資本支出外，其維持政府施政所必須之經費得按期分配後覈實動支。	第五十四條（預算法） 總預算案之審議，如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： （一）新興資本支出及新增計畫，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或經立法院同意者，不在此限。

論述》預算・決算



附表 地方制度法與預算法等相關條文對照表（續 3）

地方制度法	憲法、預算法、決算法、財政收支劃分法
三、履行其他法定及契約義務之收支，覈實辦理。 四、因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。	（二）前目以外計畫得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。 三、履行其他法定義務收支。 四、因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。
第四十一條第一項 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、政事別及基金別分別決定之。	第四十九條（預算法） 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。
第四十一條第二項 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。	第五十二條第一項（預算法） 法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律所不許者，不在此限。
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。	第五十二條第二項（預算法） 立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理。
第四十二條 直轄市、縣（市）決算案，應於會計年度結束後四個月內，提出於該管審計機關，審計機關應於決算送達後三個月內完成其審核，編造最終審定數額表，並提出決算審核報告於直轄市議會、縣（市）議會。總決算最終審定數額表，由審計機關送請直轄市、縣（市）政府公告。直轄市議會、縣（市）議會審議直轄市、縣（市）決算審核	第二十一條（決算法） 中央主計機關應就各單位決算，及國庫年度出納終結報告，參照總會計紀錄，編成總決算書，並將各附屬單位決算包括營業及非營業者，彙案編成綜計表，加具說明隨同總決算，一併呈行政院，提經行政院會議通過，於會計年度結束後四個月內，提出於監察院。 第二十六條（決算法）

附表 地方制度法與預算法等相關條文對照表（續 4）

地方制度法	憲法、預算法、決算法、財政收支劃分法
報告時，得邀請審計機關首長列席說明。 鄉（鎮、市）決算報告應於會計年度結束後六個月內送達鄉（鎮、市）民代表會審議，並由鄉（鎮、市）公所公告。	審計長於中央政府總決算送達後三個月內完成其審核，編造最終審定數額表，並提出審核報告於立法院。 第二十八條（決算法） 總決算最終審定數額表，由立法院審議通過後，送交監察院，由監察院咨請總統公告；其中應守秘密之部分，不予公告。
第四十九條第一項 直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會大會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請前條第一項各該首長或單位主管列席說明。	第四十八條（預算法） 立法院審議總預算案時，由行政院長、主計長及財政部長列席，分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過。
第六十七條第一項 直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之收入及支出，應依本法及財政收支劃分法規定辦理。	第五條（財政收支劃分法） 對於各級政府財政收支之監督，依法律之規定。 第三十五條（財政收支劃分法） 各級政府之一切支出，非經預算程序不得為之。 第二十五條第一項（預算法） 政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行爲。
第六十八條第一項 直轄市、縣（市）預算收支之差短，得以發行公債、借款或移用以前年度歲計賸餘彌平；鄉（鎮、市）預算收支之差短，得以借款或移用以前年度歲計賸餘彌平。	第六條（預算法） 稱歲入者，謂一個會計年度之一切收入。但不包括債務之舉借及以前年度歲計賸餘之移用。稱歲出者，謂一個會計年度之一切支出。但不包括債務之償還。歲入、歲出之差短，以公債、賒借或以前年度歲計賸餘撥補之。
第六十九條 各上級政府為謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助；對財力較優之地方政府，得取得協助金。	

論述》預算・決算



附表 地方制度法與預算法等相關條文對照表（續 5）

地方制度法	憲法、預算法、決算法、財政收支劃分法
各級地方政府有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府得酌減其補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增其補助款。 第一項補助須明定補助項目、補助對象、補助比率及處理原則；其補助辦法，分別由行政院或縣定之。	
第七十條第二項 直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）辦理其自治事項，應就其自有財源優先編列預算支應之。	
第七十一條 直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準，除其他法律另有規定外，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理。 地方政府未依前項預算籌編原則辦理者，行政院或縣政府應視實際情形酌減補助款。	第三十二條第一項（預算法） 各主管機關遵照施政方針，並依照行政院核定之預算籌編原則及預算編製辦法，擬定其所主管範圍內之施政計畫及事業計畫與歲入、歲出概算，送行政院。 第三十五條之一（財政收支劃分法） 各級政府年度總預、追加預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準，除其他法律另有規定外，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理。 地方政府未依前項預算籌編原則辦理或有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府應視實際情形酌予減列或減撥補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增補助款。
第七十二條 直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）新訂或修正自治法規，如有減少收入者，應同時規劃替代財源；其需增加財政負擔者，並應事先籌妥經費或於法規內規定相對收入來源。	第九十一條（預算法） 立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律。

資料來源：行政院主計總處。