



政府預算位階之研究

法律有位階，下位不得牴觸上位。大法官會議稱政府預算為措施性法律，其位階如何定位？若有競合，並不適用法律之新法優於舊法、特別法優於普通法等原則。預算可分為總預算、特別預算、追加減預算等三類。總預算及特別預算互相獨立編列，彼此不能改廢，其位階相同。追加及追減預算可以修正總預算及特別預算，其位階較高。政府執行預算，必須依據經追加、減預算修正後總預算及特別預算。

莊振輝（開南大學會計學系副教授）

壹、前言

政府預算案必須經過立法機關審議通過，及總統公布後成為法定預算，各機關始可據以執行。其形式上與法律相當，但其內容、規範對象及審議方式與一般法律案不同，司法院大法官會議第 391 號解釋，曾引學術名詞稱之為措施性法律。法律有上位與下位不同之位階。下位規範不得牴觸上位規範。《中央法規標準

法》第 11 條規定，法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。相同位階之法律若發生競合，則適用「新法優於舊法」、「特別法優於普通法」、「舊特別法優於新普通法」、「新特別法優於舊普通法」之原則。預算既然屬措施性法律，則下位預算是否不得牴觸上位預算，牴觸者無效？若發生競合時是否比照法律原則，適用「新預

算優於舊預算」、「特別預算優於普通預算」、「舊特別預算優於新普通預算」、「新特別預算優於舊普通預算」之原則。政府之總預算相當於法律之普通法，特別預算相當於特別法。政府預算又有追加預算及追減預算，為法律所無，益增其複雜性。現有文獻研究法律位階者頗多，但未見探討預算之位階，本文爰作研究。

貳、不同年度相同種類預算之位階

依《預算法》之規定，政府每年度必須編製總預算，追加、減預算及特別預算則編列時間未定，於有需要之年度編列之。

一、不同年度總預算之位階

不同年度之總預算若發生競合，是否比照法律體制，適用「新預算優於舊預算」之原則？新預算係指編列年度在後之預算，舊預算則指編列年度在前之預算。《預算法》第5條規定，經費係依法定用途與條件得支用之金額。按其得支用期間可分為歲定經費、繼續經費、法定經費等三種。

（一）歲定經費

歲定經費之支用以一會計年度為限，其效力原則上僅及於編列之會計年度。年度結束後若依法定程序奉核准保留，則其效力及於繼續執行之年度。不同年度之歲

定經費則互相獨立，於各該年度分別支用，位階相同。02年度無法改廢01年度預算。例如01年度編列甲計畫600萬元，02年度不再繼續編列。01年度終了，甲計畫奉准保留200萬元於次年度繼續支用。縱使行政院於02年不度再繼續編列甲計畫，或雖繼續編列，但立法院於審議預算案時全數刪除，亦不影響繼續執行甲計畫上年度保留之200萬元。

（二）繼續經費

繼續經費依設定之條件或期限，分期繼續支用，其效力及於各編列年度。假設01年度編列乙計畫工程經費，預算書之說明欄記載總經費3,000萬元，分3年編列，01年編列1,000萬元，02年度編列1,200萬元，03年度編列800萬元。02年度因經濟景氣衰退，政府財政困難，行政院決定緊縮該工程，總經費修正為2,800萬元，02年度僅編列1,000萬

元，03年度不變。或行政院仍照1,200萬元編列，但立法院通案刪減200萬元，僅核列1,000萬元。01年度預算無法修正02年度預算，因此01年度預算書所記載之「02年度編列1,200萬元」，無法修正02年度預算書記載之「02年度編列1,000萬元」。但02年度乙計畫預算之位階是否高於01年度？

法定預算之各預算科目均編列金額，並加說明。例如銓敘部108年度預算案，營建工程科目金額列14,366千元。說明欄：「新增建築物耐震補強工程計畫總經費107,869千元，分3年辦理，本年度編列第1年經費14,366千元。」若法定預算僅包括科目及金額，則繼續經費之各年度法定預算數互相獨立，位階均相同。若將預算書之「說明」視為法定預算之一部分，則同一預算科目所編繼續經費，以後年度預算可修正以前年度預

論述》預算·決算



算。02 年度編列乙計畫 1,000 萬元，可修正 01 年度預算數所記載之 1,200 萬元。

法定預算之內容應包括預算科目、預算金額、預算說明等三部分，始為完整。各預算科目之文字精簡，例如「營建工程」，難以了解究竟係執行何種營建工程？建築面積多寡？樓層幾層？分幾年度執行？…等。若僅有科目及金額而無說明，則難以執行。因此，各年度總預算所編同一計畫之繼續經費，以後年度編列數可修正以前年度編列數，其位階較高。

（三）法定經費

法定經費係依設定之條件，於法律存續期間按年支用。部分歲定經費及繼續經費屬於法定經費。公務人員薪資係依據《俸給法》之規定發給，屬於法定經費中之歲定經費，其位階依上述歲定經費之研析。《法律扶助法》第 6 條第 1 項規定：

「基金會之基金為新臺幣一百億元，除鼓勵民間捐助外，由主管機關逐年編列預算捐助。」該 100 億元屬於法定經費中之繼續經費，其位階依上述繼續經費之研析。

二、不同特別預算之位階

政府不同年度之特別預算均為獨立編列，並無「新特別預算優於舊特別預算」原則之適用。特別預算雖屬同一計畫，但可能分期編列，例如民國 95 年度編列之「中央政府易淹水地區水患治理計畫特別預算」，執行期間自 95 年度至 102 年度，分 3 期編列。第 1 期執行期間自 95 年度至 96 年度，第 2 期執行期間自 97 年度至 99 年度，第 3 期執行期間自 100 年度至 102 年度。各期特別預算均獨立編列，位階相同。若欲修正，必須編列各期特別預算之追加、減預算，而非以後期之特別預算修正前期之特別預算。

三、不同年度追加、減預算之位階

追加預算是在原法定預算上追加，並非另立預算，係總預算之增量預算（參考文獻 1）。政府不同年度之追加、減預算也是獨立編列，並無「新追加、減預算優於舊追加、減預算」原則之適用。因此 02 年度之追加、減預算無法修正 01 年度之追加、減預算，二者位階相同。

參、相同年度不同種類預算之位階

政府同一年度除總預算外，若有編列追加、減預算及特別預算，其相互間之位階如何？研析如次：

一、總預算與特別預算之位階

法律若發生競合，除上述「新法優於舊法」原則外，若屬普通法及特別法關係，應依「特別法優於普通法」之原則

決定其優先適用。預算則無「特別預算優於普通預算」之適用。特別預算與追加預算不同，追加預算係總預算之附加部分，屬於總預算之一環，年度結束時需併入總預算辦理總決算。特別預算則係與總預算並立之獨立預算，執行終了後單獨辦理決算，稱為特別決算（參考文獻 2）。總預算每年度均須編列，屬於普通預算性質。特別預算則於發生特殊事故時編列，二者互相獨立，位階相同。特別預算無法改廢總預算；反之，總預算亦無法改廢特別預算。特別決算與總決算也各自編列分開表達。雖然特別決算之收支賸餘或短絀，係轉入總決算之累計餘絀，但不影響特別預算獨立於總預算外之獨立性。

二、總預算與其追加、減預算之位階

有別於特別預算與總預算之關係，追加、減預算與總預算並非獨立關係，而係對總預

算科目及金額進行調整。行政院分別提案，總預算先提出。若有增加或減少之必要，再提出追加、減預算。追加、減預算係附麗於總預算，不能單獨存在。若無總預算則無追加、減預算之存在。

立法院審議通過追加、減預算案後，行政院據以調整總預算後一併執行。因此追加、減預算具有修正總預算之效力，可以改廢總預算，其位階較高。例如中央政府 100 年度總預算原編列歲出 1 兆 7,698 億 4,418 萬 4,000 元，年度中追加 185 億 6,774 萬 7,000 元。則總預算改按 1 兆 7,884 億 1,193 萬 1,000 元執行。其中教育部「私立學校教學獎助」科目，原列預算數 204 億 8,242 萬 8,000 元，追加 10 億 3,900 萬元，改按修正後 215 億 2,142 萬 8,000 元執行。其餘追加科目亦同。

三、特別預算與其追加、減預算之位階

特別預算也可以辦理追加、減預算，追加預算係特別預算之增加，亦屬增額預算；追減預算係特別預算之減少，同屬減額預算。某特別預算之追加、減預算與該特別預算並非獨立關係，而係對特別預算科目及金額之調整。行政院係分別提案，特別預算日期在前，追加、減預算日期在後。例如「中央政府興建臺灣區南北高速公路工程特別預算」，共分四期辦理。其中第一期工程特別預算，執行期間自 60 年度至 66 年度，辦理一次追加、減預算。第二期工程特別預算，執行期間自 63 年度至 68 年度，共辦理二次追加預算。立法院審議通過追加、減預算案後，行政院將之併入原特別預算後執行。因此追加、減預算具有修正特別預算之效力，可改廢特別預算，其位階較高。無論是否辦理追加、減預算，總預算及特別預算均可獨立存在。反之，追加、減預算無法脫離總預算及特別預算而單獨存

論述》預算·決算



在，但追加、減預算之位階較高。

四、總預算與特別預算之追加、減預算之位階

總預算及特別預算互相獨立，若有需要均可分別辦理追加、減預算。特別預算之追加、減預算僅能修正該特別預算，無法修正總預算。因此二者同一位階。

五、總預算之追加、減預算與特別預算之位階

總預算之追加、減預算僅能修正該年度總預算，無法修正任何年度之特別預算。因此二者同一位階。

六、不同特別預算之追加、減預算之位階

某特別預算之追加、減預算僅能修正該特別預算，無法修正其他特別預算。因此二者同一位階。例如上述「高速公路第二期工程特別預算」之追加預算僅能修正第二期工程特

別預算，無法修正第一期工程特別預算。

七、總預算之追加、減預算與特別預算之追加、減預算之位階

追加、減預算之效力僅能修正其所附麗之總預算或特別預算，因此各追加、減預算彼此獨立，位階相同。

肆、結論

我國預算有總預算、追加減預算、特別預算等三種不同類型。總預算每一年度必須編列一次，追加、減預算及特別預算則為不定期編列，當符合《預算法》之規定情事時始得編列之。若三者之規範發生競合，則何者為上位，何者為下位？必須釐清，政府各機關始能據以執行。綜合本文研究結果，提出下列幾點結論：

- 一、總預算及特別預算互相獨立，彼此不能改廢，其位階相同。
- 二、各年度總預算互相獨立，

彼此不能改廢，其位階相同。

三、無論同一年度或不同年度之特別預算，均互相獨立，彼此不能改廢，其位階相同。

四、追加及追減預算可以修正總預算及特別預算，其位階較高。

五、同一總預算範圍內，應適用「新追加、減預算優於舊追加、減預算」原則。

六、政府執行預算，必須依據經追加、減預算修正後之總預算及特別預算。

參考文獻

1. 莊振輝（2005），追加預算及特別預算之研究，財稅研究，36卷5期，91-106頁。
2. 莊振輝（2011），預算法逐條釋論及案例解析，下冊，1218頁，臺北：自印。❖