



114 年度中央政府總預算案 首次辦理覆議之經過

114 年度中央政府總預算案遭立法院大幅刪減及凍結，行政院經過審慎研議後提出覆議，係行政院史上首次針對總預算案提出覆議，為記錄此重要過程，特撰文說明供各界參考。

陸瀛謙、柯亭劭（行政院主計總處公務預算處科長、視察）

壹、前言

114 年度中央政府總預算案行政院依法於 113 年 8 月底送立法院審議，經立法院各委員會分組審查完竣後，嗣立法院韓院長自 114 年 1 月 15 日起召集各黨團代表協商總預算案相關事宜，惟朝野政黨無法取得共識，立法院隨即排入 114 年 1 月 20 日院會議程，就保留待院會表決案件 467 案，進行

逐案表決，經歷跨日近 20 小時表決，於 1 月 21 日下午 1 點 32 分，由立法院江副院長宣布 114 年度中央政府總預算案照審查報告修正通過。嗣行政院考量立法院本次總預算案審議結果，在實際執行上確有窒礙難行，為避免影響各項政務之推動，業於 114 年 2 月 27 日呈請總統核可後於同日移請立法院覆議，本文僅就總預算案覆議原因及經過予以說明。

貳、114 年度中央政府總預算案窒礙難行之說明

114 年度中央政府總預算案立法院宣讀結果，各委員會審查結果刪減 67 億 3,763 萬元、院會處理項目刪減 1,068 億 6,162 萬 9,000 元、通案統刪不低於 939 億 7,500 萬元，由行政院核實辦理各機關通刪項目之預算調整減列。經行政

院審慎研議結果，確有多項窒礙難行之處，說明如下：

一、歲出刪減總數有爭議，要求行政院自行調整刪減數高達 636 億餘元，有違權力分立原則，亦與預算法第 49 條規定不符

依憲法第 59 條、第 63 條及憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，行政院具有制定施政方針，並依施政方針編製預算、提出預算案於立法院審議及執行預算之權，以推動各項重要政策及政務；立法院則有議決預算案之權，以發揮監督及制衡之功能。爰施政計畫之形成及相關預算之提出、預算之審議及執行，具有行政權與立法權協力分工之意義，此乃憲法民主原則及權力分立原則之具體實踐。又依預算法第 49 條規定，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。114 年度總預算案歲出刪減總數有不符合憲法民主原則與權力分立原則及預算法第 49 條規定之情形：

(一) 刪減總數未宣讀，審查後歲出總數有爭議

往年總預算案立法院三讀內容，均包含總刪減數及審查後歲出總額，本次並未宣讀；依宣讀內容計算刪減 2,075 億 7,425 萬 9,000 元，惟經行政院主計總處（以下簡稱本總處）計算僅刪減 1,438 億 9,679 萬 9,000 元，造成審查後歲出數額有爭議，難以執行。

(二) 要求行政院自行調整刪減數高達 636 億 554 萬 7,000 元，有違權力分立原則

依立法院審查通案決議，通案統刪數不低於 939 億 7,500 萬元，扣除已核實計算之通刪數 303 億 6,945 萬 3,000 元，尚須由行政院自行調整刪減數 636 億 554

萬 7,000 元。由於須自行調整刪減數額過於龐大，將影響行政院施政整體資源配置及施政計畫內容之變動，實質上妨礙行政權之行使，有違行政權與立法權分立，各本所司之制衡原理，恐導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，亦與預算法第 49 條立法院審議歲出預算應就機關別、政事別及基金別決定之規定不符，且因金額龐大，行政院亦無法調整因應或補足，執行上顯有窒礙。

二、預算刪減幅度及金額創歷史新高，針對特定機關及特定預算項目巨幅刪減，已影響法定機關正常運作及履行其法定職務

依司法院釋字第 391 號及第 520 號解釋，預算案係以具體數字記載政府機關每年度維持其正常運作及執行各項施政計畫所需之經費，包括推行各

論述》預算·決算



項施政計畫所需之財政資源；立法院審議預算案時如發現有不當之支出者，得逕為合理之刪減。因此，立法院審議預算案時所為之刪減如影響法定機關正常運作及履行其法定職務，已逾越審議預算合理刪減之範圍。114 年度總預算案審議刪減結果已有影響法定機關正常運作及履行其法定職務，逾越預算審議合理監督範圍之情形：

(一) 總刪減數較前 3 年平均增加 6 倍，刪減程度已衝擊業務運作

114 年度總預算案刪減數 2,076 億餘元（刪減率 6.6%），較前 3 年平均刪減數 291 億餘元（刪減率 1.1%），刪減數大幅增加 1,785 億餘元，較前 3 年平均增加 6 倍。

(二) 部分刪減提案之刪減數已逾原編預算案數，顯不合理
依本總處計算結果院會表決刪減數為 1,067 億 8,971

萬 6,000 元，與立法院宣讀數 1,068 億 6,162 萬 9,000 元，差異數計 7,191 萬 3,000 元，係因立法院宣讀數有通過決議累加致刪減數已逾原編預算案數之情形，以外交部為例，該部 114 年度預算案編列「媒體政策及業務宣導費」1 億 1,127 萬元，依立法院計算之刪減總數達 1 億 4,080 萬 5,000 元，已超出預算數 2,953 萬 5,000 元。

(三) 刪減凍結集中特定機關業務費，已影響該等機關基本運作維持

包括監察院刪減 2.34 億元（96.5%）；不當黨產處理委員會刪減 0.12 億元（63.7%），另凍結 0.02 億元（12.9%）；行政院刪減 1.54 億元（45.4%），另凍結 1.3 億元（38.2%）；總統府刪減 0.46 億元（13.2%），另凍結 2.15 億元（61.1%），均已嚴重影響機關基本運作維持，及依據憲法或法律執行各項業務。

(四) 刪減集中特定項目，弱化國際連結與影響民眾權益資訊之傳達

1. 大陸地區旅費統刪 80%；
國外旅費及出國教育訓練費統刪 60%

將嚴重影響臺灣與國際的連結，包括毒品走私、電信詐欺、洗錢防制、國際金融監管單位合作，資安以及體育外交都將受到影響，長期爭取之國際交流成果亦付諸流水。

2. 媒體政策及業務宣導費統刪 60%

將弱化政府與人民溝通說明重大政策的能力，使政府無法透過媒體澄清說明各項重大政策，並助長錯假訊息橫行，危害國家與社會。

3. 特別費統刪 60%

將影響對基層員工獎（犒）賞、慰勞（問）及因公餽贈等，不利員工士氣。

(五) 一般事務費通刪 10% 為往年之 2 倍至 3 倍，且未考慮各機關實際業務差異及辦理必要性，影響機關基本業務運作及業務推展

一般事務費主要係機關基本業務運作所需，除辦公廳舍清潔維護、警衛保全、檔案管理等勞務委外工作，尚有機關辦理訓練、救災任務等所需經費，例如考試院辦理公務人員考試錄取人員訓練、升官等考試或晉升官等訓練等法定訓練，以受訓學員人數每年約 1 萬人次，本次遭刪減 739 萬元，約有 590 位學員學習權益受影響，將導致國家各機關用人政策及重要業務推展窒礙。

(六) 部分通刪項目（國外旅費及出國教育訓練費、國內旅費、特別費）設有不得流用之限制；且指定刪減項目未授權科目自行調整

造成預算執行無法因應情勢變化及實際需要，辦理預算流用及動支預備金，使預算執行無彈性，影響業務推動。

三、預算凍結金額較前 3 年平均增加 9 倍，多項凍結案之解凍條件難以達成，將造成機關運作無法延續；部分主決議內容亦有窒礙難行

立法院對於預算之凍結，參照前揭司法院釋字第 391 號及第 520 號解釋意旨，亦不應影響法定機關之正常運作及履行其法定職務。114 年度總預算案審議之凍結案有金額過高、解凍條件難以達成，部分主決議內容窒礙難行之情形：

(一) 凍結總數較前 3 年平均增加 9 倍，不確定性大幅提高，不利相關標案及業務之推動

經本總處核算結果，凍結數高達 1,381 億餘元（凍

結率約 4.6%），較前 3 年平均凍結數 140 億元（凍結率約 0.5%），大幅增加 1,241 億餘元，較前 3 年平均增加 9 倍。因凍結之預算具高度不確定性，未來執行時將影響廠商參與投標意願，且不利相關業務之推動。

(二) 多項凍結案之解凍條件難以達成，將造成機關運作無法延續

行政院等 6 機關業務費凍結 70%，俟執行 30% 之後始得申請解凍並須經過立法院同意後始得動支，因解凍相關程序冗長，在立法院同意解凍前，其餘 70% 經費無法動支，將造成機關基本維運無法延續，產生業務執行空窗期，影響政府運作及人民權益。另部分決議解凍條件為「經立法院院會同意後始得動支」，解凍程序由往例委員會審查，拉高層級為須由立法院召開全院委員會審查，將增加解凍變數及難度。

論述》預算·決算



(三) 原住民族委員會預算凍結案違反司法院釋字第 391 號解釋，逾越憲法賦予立法院之預算審議權限

原住民族委員會部分預算凍結提案，解凍條件涉及調整預算支用內容，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，違反司法院釋字第 391 號解釋有關預算審議不得比照法律案作逐條逐句增刪修改之意旨。

(四) 主決議要求各機關政策宣導費用，單一廠商得標金額不得超過 5%，違背政府採購法立法目的

主決議要求各機關 114 年度總預算案中所編列之政策宣導費用，由單一媒體（含相關企業），該年度得標金額合計不得超過該部會該項預算金額 5%，惟以廠商 114 年得標達一定金額限制其不得再參與機關採購案投標，

恐有違政府採購法第 37 條第 1 項有關機關訂定投標廠商之資格，不得當限制競爭之規定。

參、移請立法院覆議

查憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款規定，行政院對於立法院決議之預算案，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 10 日內，移請立法院覆議。

考量立法院針對 114 年度中央政府總預算案審議結果，已違反憲法權力分立與責任政治原則，且刪減及凍結情形亦影響法定機關正常運作與履行其法定職務，為使國家政務順利推動，行政院爰依照上開憲法增修條文規定呈奉總統核可，於 114 年 2 月 27 日將全案移請立法院覆議。

上開覆議案，於 114 年 3 月 11 日經立法院第 11 屆第 3 會期第 2 次全院委員會審查，並邀行政院卓院長率同各部會首長列席說明後，旋提 114 年

3 月 12 日同會期第 4 次會議以記名投票表決，以 61 票反對、51 票贊成，通過維持原決議，並依該院審查報告呈請總統公布，嗣經總統於 114 年 3 月 21 日公布在案。

肆、結語

本次覆議案雖以失敗告終，惟考量立法院所作之通案刪減決議，既未經朝野協商同意且刪減數額如此之鉅，又特定機關業務費刪減幅度過大，已影響機關基本運作維持及依據憲法或法律執行業務，行政院將研議合法合憲的救濟方式，確保國家可以持續穩定向前。❖