

财税法学前沿问题研究

法治视野下的预算法修改

中国财税法学研究会 / 主办

刘剑文 / 主编



CAISHUIFAXUE
QIANYANWENTI
YANJIU

FAZHISHIYEXIA
DE
YUSUANFA
XIUGAI

预算法基本原理之探讨 陈清秀

宪法预算制度初论 蒋劲松

关于预算法存在的主要问题和修订重点 俞光远

预算公开的目标及实现途径 甘功仁

论预算审批制度的完善——兼评我国《预算法》的修改 朱大旗 李蕊

财税法治的形成与《预算法》修改——以预算审批权为核心 汤洁茵

预算案的法律效力——考察最近5年的中央预算文件 叶姗

论《预算法》中预算监督内容的缺失及完善——以“五万亿”投资为视角



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

财税法学前沿问题研究

法治视野下的预算法修改

中国财税法学研究会 / 主办

刘剑文 / 主编



CAISHUIFAXUE
QIANYANWENTI
YANJIU

FAZHISHIYEXIA
DE
YUSUANFA
XIUGAI



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

财税法学前沿问题研究:法治视野下的预算法修改.

3 / 刘剑文主编. —北京:法律出版社,2014.3

ISBN 978 - 7 - 5118 - 5856 - 6

I. ①财… II. ①刘… III. ①财政法—法的理论—研究—中国②税法—法的理论—研究—中国 IV.
①D922.201

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 315463 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/陈 妮	装帧设计/汪奇峰
出版/法律出版社	编辑统筹/财税出版分社
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/北京京华虎彩印刷有限公司	责任印制/吕亚莉
开本/787 毫米×960 毫米 1/16	印张/22.75 字数/447 千
版本/2014 年 3 月第 1 版	印次/2014 年 3 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	销售热线/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn	咨询电话/010-63939796
中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
全国各地中法图分、子公司电话:	
第一法律书店/010-63939781/9782	西安分公司/029-85388843
上海公司/021-62071010/1636	北京分公司/010-62534456
	重庆公司/023-65382816/2908
	深圳公司/0755-83072995
书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 5856 - 6	定价:59.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑委员会

主 任	刘剑文				
委 员	王 征	俞光远	汤贡亮	贾绍华	刘修文
	刘 佐	陈少英	杨临萍	廖益新	张 怡
	张富强	熊 伟	朱大旗	施正文	周序中

前 言

2012年3月,春暖花开之季,中国财税法学研究会第一次会员代表大会暨第十六届海峡两岸财税法学术研讨会在厦门成功召开,本届会议由中国财税法学研究会筹备组主办,厦门大学法学院和厦门大学国际税法与比较税制研究中心(CITACT-XMU)承办,福建省法学会财税法学研究会协办,共收到会议论文158篇,与会嘉宾包括来自海峡两岸的200余名专家学者。

本届年会开幕式之后即举行了中国财税法学研究会第一次会员代表大会,由研究会筹备组组长刘剑文教授和副组长王征先生主持。刘剑文教授介绍了研究会筹备情况,并宣读了中国法学会的批复文件。之后,大会表决通过了《中国财税法学研究会章程》与《中国财税法学研究会会费管理办法》;大会经全体与会会员公开无记名投票,选举了研究会理事与监事。接下来召开了中国财税法学研究会第一届理事会,并经全体与会理事的公开无记名投票,选举了研究会的常务理事、秘书长、副会长、常务副会长与会长,同时聘任了研究会的副秘书长。选举结果如下:刘剑文当选为研究会会长,王征当选为研究会常务副会长,俞光远、汤贡亮、贾绍华、刘修文、刘佐、陈少英、杨临萍、廖益新、张怡、张富强、熊伟、朱大旗、施正文当选为研究会副会长,周序中当选为研究会秘书长。

本届年会的学术研讨主题为“法治视野下的预算法修改”。如中国财税法学研究会会长刘剑文教授在闭幕致辞中所言,理财即为治国,预算法是中国最重要的民生法律,预算能力建设是提高国家建设能力的基础。为了可以期许的未来,为了可以安居的现在,从天堂回到故乡,从星空回到大地,从虚幻回到真实,告别抽象的幸福,中国人对于美好生活的守卫与追求日益具体。房价、牛奶、孩子在校的免费午餐,生老病死、衣食住行和管治官员等都和国家预算法治建设密切相关。“理论联系实际,中国学者应当研究中国的法律问题”是我们长期坚持的优良学风。为了开好这次研讨会,避免学者讨论问题时自说自话,我们特邀全国人大常委会预算工委姚胜副主任、法案室刘修文主任和组织本次预算法修改的全国人大常委会法工委经济法室袁杰副主任与会,让专家、学者与立法者面对面地互动,为良法之治、为预算法的修改出谋划策,希冀通过财税体制改革和财税法治建设来寻找政治体制改革的突破口。

为了扩大财税法学研究成果的社会影响力,经中国财税法学研究会会长会议研究,决定从158篇会议论文中遴选出30篇与年会主题密切相关的论文,汇编成本次年会的论文集并公开出版。我们根据具体议题,将精选出来的论文分组为六篇:

第一篇为“预算法基本原理”,共收录了6篇论文。陈清秀的《预算法基本原理之探

讨》研究了预算法的基本原则和我国台湾地区的财政政策方向与新预算管制模式;蒋劲松的《宪法预算制度初论》探讨了宪法预算制度的功能、内容、地位及形态;郭维真的《转型中国的预算国家建构:以基本原则为切入点》从基本权保障原则、国民主权原则和法治原则三个层面探讨了预算国家构建的宪政问题;王鸿貌的《论预算国家视野中的预算制度与预算法的功能》分析预算控制和控制预算及其我国预算改革和预算法修改的目标偏差;蒋悟真和王盈的《正当程序理念视角下预算法的修订与完善》深入分析了预算法的正当程序理念;吴怡风的《预算与宪法解释——以中国台湾地区“大法官”释字 391 号、520 号解释为中心》阐述了宪法之下的预算法性质及其行政权与立法权之制衡。

第二篇为“预算的演进与预算法改革路径”,收录了 5 篇论文。陈国文的《美国进步时代预算法制建设的路径和推动力量》回顾了美国预算制度的发展历程并总结了预算法制的发展路径;杨大春的《中国现代预算思想的起源与早期发展》分五个阶段介绍了中国预算制度的起源与发展;马海涛的《2000 年以来中国预算管理制度改革回顾、成效与展望》高度概括了中国当代预算法改革的成就与问题;俞光远的《关于预算法存在的主要问题和修订重点》集中总结了预算法存在的问题与修法中的重点和难点;华国庆的《〈预算法修正案(草案)〉评析》全面评价了预算法修正案草案。

第三篇为“预算年度、预算支出与地方举债权”,收录了 4 篇论文。翟继光的《预算年度制度比较研究》全面分析了预算年度制度确立与变更的原因;闫海的《我国法定支出的形式、法理及治理》论述了法定支出的法理逻辑与预算效应;张智勇的《论我国对税式支出的预算法律规制》研究了税式支出的预算管理及其法律规制;王旭坤的《赋予地方政府举债权与“预算改革”》对预算法修改中如何规范地方政府举债权进行了深入思考。

第四篇为“预算公开与公众参与”,收录了 5 篇论文。甘功仁的《预算公开的目标及实现途径》分析了预算公开的目标定位、具体要求和制度保障;朱孔武的《预算透明的法理及其策略》研究了预算透明的政治基础、中国逻辑和现实策略;韦大乐和肖国平的《论公民的预算参与权及其实现》分析了公民预算参与权的界定与功能;马存利的《善治视阈下公民参与公共预算的法制问题》比较了国内外公民参与预算的不同模式;程国琴的《社团在公共预算中的角色担当——从权利和权力竞争与合作的角度分析》探讨了社团如何参与公共预算的问题。

第五篇为“预算编制与预算审批”,收录了 5 篇论文。丁国民的《预算调控职能下的预算编制主体制度设计——兼论我国〈预算法〉的修改》探讨了预算编制主体制度设计的具体问题;朱大旗和李蕊的《论预算审批制度的完善——兼评我国〈预算法〉的修改》研究了人大的预算监督权和预算审批权如何落实的问题;张献勇的《强化人大审批权导向下的预算法变革》提出了“预算议会”构建的路线图;汤洁茵的《财税法治的形成与〈预算法〉修改——以预算审批权为核心》在国家权力谱系中分析了预算审批权的保障和约束;乔博娟和徐阳光的《立法机关参与预算过程的具体主体与程序性规则》探讨了立法机关在预算过程中的独立性保障、参与主体的落实和程序规则的设计等问题。

第六篇为“预算执行与预算监督”，收录了5篇论文。刘剑文和侯卓的《论预算的拘束力与执行力——超收预算收入与突击支出的审思》从超收角度入手探究了预算的拘束力和执行力的强化问题；叶姗的《预算案的法律效力——考察最近5年的中央预算文件》从文本出发分析了预算案的性质和效力来源；王永礼和李卫民的《超收及其用于追加支出制度的法律介评》对超预算收入用于支出安排进行了详细的法律解析并提出了合理化的制度通道；陈少英的《论〈预算法〉中预算监督内容的缺失及完善——以“4万亿”投资为视角》分析了预算法定原则被弱化和预算监督如何强化的问题；郑琳的《论政府预算问责机制的法律缺陷》提出了有效的预算问责机制的标准并据以提出完善中国预算问责机制的法律对策。

编委会在遴选论文时，遵循论文质量优先和密切联系年会主题的原则，但囿于篇幅，仍有很多佳作未能收入本书，部分入选的篇幅较长的论文在编辑过程中也进行了压缩和调整，书中难免有疏漏和不当之处，敬请各位作者和读者予以谅解。在本书的编辑过程中，中国财税法学研究会副会长、中国人民大学法学院教授朱大旗，中国财税法学研究会副秘书长、中国人民大学法学院副教授徐阳光以及中国人民大学法学院博士研究生乔博娟、胡明等做了大量辛勤的工作，特此说明并致谢。

中国财税法学研究会

2013年3月5日

目 录

第一篇 预算法基本原理

预算法基本原理之探讨	陈清秀(3)
宪法预算制度初论	蒋劲松(23)
转型中国的预算国家建构:以基本原则为切入点	郭维真(45)
论预算国家视野中的预算制度与预算法的功能	王鸿貌(54)
正当程序理念视角下预算法的修订与完善	蒋悟真 王 盈(69)
预算与宪法解释	
——以中国台湾地区“大法官”释字 391 号、520 号解释为中心	吴怡凤(78)

第二篇 预算的演进与预算法改革路径

美国进步时代预算法制建设的路径和推动力量	陈国文(89)
中国现代预算思想的起源与早期发展	杨大春(97)
2000 年以来中国预算管理制度改革回顾、成效与展望	马海涛(125)
关于预算法存在的主要问题和修订重点	俞光远(130)
《预算法修正案(草案)》评析	华国庆(139)

第三篇 预算年度、预算支出与地方举债权

预算年度制度比较研究	翟继光(153)
我国法定支出的形式、法理及治理	闫 海(162)
论我国对税式支出的预算法律规制	张智勇(170)
赋予地方政府举债权与“预算改革”	王旭坤(181)

第四篇 预算公开与公众参与

预算公开的目标及实现途径	甘功仁(201)
--------------------	------------

预算透明的法理及其策略	朱孔武(212)
论公民的预算参与权及其实现	韦大乐 肖国平(222)
善治视阈下公民参与公共预算的法制问题	马存利(229)
社团在公共预算中的角色担当	
——从权利和权力竞争与合作的角度分析	程国琴(237)

第五篇 预算编制与预算审批

预算调控职能下的预算编制主体制度设计	
——兼论我国《预算法》的修改	丁国民(249)
论预算审批制度的完善	
——兼评我国《预算法》的修改	朱大旗 李 蕊(257)
强化人大审批权导向下的预算法变革	张献勇(266)
财税法治的形成与《预算法》修改	
——以预算审批权为核心	汤洁茵(274)
立法机关参与预算过程的具体主体与程序性规则	乔博娟 徐阳光(287)

第六篇 预算执行与预算监督

论预算的拘束力与执行力	
——超收预算收入与突击支出的审思	刘剑文 侯 卓(295)
预算案的法律效力	
——考察最近5年的中央预算文件	叶 姗(311)
超收及其用于追加支出制度的法律介评	王永礼 李卫民(324)
论《预算法》中预算监督内容的缺失及完善	
——以“4万亿”投资为视角	陈少英(334)
论政府预算问责机制的法律缺陷	郑 琳(345)

第一篇 预算法基本原理

预算法基本原理之探讨

陈清秀*

一、概说

(一) 预算之意义及功能

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。^① 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)。

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:^②第一,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。第二,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。第三,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

* 东吴大学法律学系兼任教授,中国台湾地区“财政部”法规委员会委员、“行政院”诉愿审议委员会委员。

① 参见《德国联邦预算法》第2条规定。

② Maurer, Staatsrecht I, 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。

济成长为目的或防止环境危害为目的,均可达成经济及社会政策功能。^①

(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(参见《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。^②

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,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。^③国内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。^④

中国大陆《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,中国台湾地区“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,预算案则只许‘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,并可无限制的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,两者规定之内容、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

① Horst Zimmermann/Klaus - Dirk Henke, Finanzwissenschaft, 8. Aufl., 2001, Franz Vahlen GmbH, S. 80.

② Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl., 2007, Art. 110 Rn. 14ff.

③ 蔡茂寅著:《预算法之原理》,台湾元照出版公司2008年版,第45~52页。

④ 同上,第64页。

常意义之法律。”^①

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之间之法律关系上,有何种特别意义?德国通说^②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,则在外部的关系上,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,则其应制定实质意义之法律,加以规范。^③

因此,人民不得以其属于预算计划中所拟订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。^④

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

法律秩序的全部或至少是大部分,是在特定的指导的法律思想、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的意旨上的关联;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

① 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。”

② Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl., 2007, Art. 110 Rn. 16; BVerwGE 38, 121/125; 58, 45/48.

③ Maurer, Staatsrecht I, 5. Aufl., 2007, S. 720.

④ Maurer, Staatsrecht I, 5. Aufl., 2007, S. 721.

以说明,乃是学术上法学的最重要任务。^①

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:^②(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)。^③

有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。^④

德国学说则认为具有宪法位阶之预算原则,包括下述几项:完全性原则、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)、特殊性、面额原则、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。^⑤

本文认为主要有下述原则:

(一) 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

① Karl Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Aufl., 1983, S. 420.

② Horst Zimmermann/Klaus - Dirk Henke, Finanzwissenschaft, 8. Aufl., 2001, Franz Vahlen GmbH, S. 81/

③ 刘剑文、熊伟著:《财政税收法》(第5版),法律出版社2009年版,第122页。

④ 蔡茂寅著:《预算法之原理》,台湾元照出版公司2008年版,第31~44页。

⑤ Sickmann, in: Michael Sachs, GG, 1999, Art. 110 Rn. 46.

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)我国台湾地区“立法院”对台湾地区重要事项之参与决策权

2001年1月15日“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391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;若非属台湾地区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3条及“立法院”“职权行使法”第17条规定,由“行政院长”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,自属台湾地区重要政策之变更,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)台湾地区“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”案及有关预算案涉及之事项,有应邀到台湾地区“立法院”之各种“委员会”备询义务

1998年7月24日台湾地区“司法院大法官”释字第461号解释:“宪法”增修条文第3条第2项第1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”主管台湾地区“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”为台湾地区“最高立法机关”,有议决“法律”、预算等议案及台湾地区重要事项之权。“立法院”为行使“宪法”所赋予上开职权,得依“宪法”第67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67条第2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67条第2项所指“政府”人员,除非因执行关系台湾地区安全之军事业务而有正当理由外,不得拒绝应邀到会备询,唯询问内容涉及重要“国防”机密事项者,免于答复。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) 台湾地区“国会”或“议会”监督范围包括公营事业之预算

1992年3月13日台湾地区“司法院”释字第293号解释:台湾地区“银行法”第48条第2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年年底止,高达172个,捐助金额高达1226亿元新台币,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。^①

(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年6月26日台湾地区“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。”

2. 责任政治原理

(1) 不得为增加支出之提议

1990年7月27日台湾地区“司法院”释字第264号解释:“宪法”第70条规定:“立

^① 参见2008年4月15日赖士葆等40人拟具台湾地区“预算法”第41条条文修正草案之说明,台湾地区“立法院”公报,第97卷第23期。