無預算何以追加？專業的墮落

陳國樑
政大財政系教授／政大財稅研究中心主任

10 Oct. '26

九月三日，行政院通過了史上規模最大、金額高達六〇七六億元的追加預算案。然而，隨即遭立法院預算中心打臉的是：作為追加基礎與依據的年度總預算，直到半個月後的九月十八日才由總統公布，方才成為法定預算。一個法律效力未定的預算，竟然能被預先「追加」，這正是國家最高主計機關——行政院主計總處，親手寫下的預算奇觀。

更令人震驚的，不僅是程序上的低級失誤，而是主計總處事後硬拗的態度。十月一日，主計總處發布新聞稿，對於外界質疑「追加預算案適法性」提出「澄清」；然而，三點論述荒腔走板，問題顯然不在技術官僚欠缺專業能力，而在於本應恪守專業、捍衛預算程序的主計總處，已經淪為政治護航的工具。

第一，追加預算係對既有法定預算進行動態修正，自須以法定預算為前提；法定預算尚未成立，即欠缺提出追加預算的法定基礎。九月三日行政院通過提案時，總預算尚待總統於兩週後公布，行政院竟將預算案視為法定預算，將追加預算建構於法理真空。

面對這項程序上的致命瑕疵，主計總處在新聞稿第一點辯稱，立法院三讀後「金額已臻明確」，且考量「時空背景不同」，因此提出追加預算「應屬妥適」。然而，金額明確，不等於法定預算已經成立；時空背景不同，更不能自行取代法定程序。主計總處強詞奪理，試圖合理化違法越權行為，完全站不住腳。

第二，按司法院釋字第四四三號解釋，給付行政若涉及公共利益重大事項，仍須有法律或法律授權的命令為依據。預算不能取代法律，成為增加人民給付的法源。行政院在相關修法尚未完成前，即預先編列老農津貼與國民年金等新增給付，乃以預算逆闖法律，牴觸法律保留與國會預算監督的憲政原則。

面對「法源未備，預算先行」的根本疑義，主計總處在新聞稿第二點宣稱採取「修法與預算籌編並行」，並承諾「未完成修法不授權動支」。然而，承諾不動支只是對未來支出的限制，無法補足提案當時欠缺的法律授權；以行政機關內部的自我拘束規避國會審查，無異於掩耳盜鈴。

第三，依據公共財政之「預算整體性原則」及財政紀律規範，追加預算雖源於臨時重大事由，其籌編仍附屬於總預算體系，攸關國家整體財政資源分配、財政承載力與總量平衡。本次追加併計後，歲出追加高達六千餘億元，九成五資源高度集中於國防與經濟發展，實質上重塑了當年度財政總量與資源配置。更值得注意的是，原本經國會審查所建立的四七七三億元歲入歲出賸餘，竟翻轉為四七五億元短絀；原本的零舉債，也轉為舉借債務二〇八五億元。一瞬間「豬羊變色」，國會審查成果全數抹煞殆盡。

面對割裂國庫與排擠資源的指責，主計總處在新聞稿第三點，竟宣稱追加預算係因應政事臨時需要，與總預算的資源配置「不能混為一談」。此種刻意切割國庫資源配置的說詞，無異自欺欺人，不僅悖離預算整體性原則，更忽視財政總量控管的基本精神與憲法預算分配的意旨。

總結：預算制度乃憲政基石，預算程序更不是行政機關可以為迎合執政者需求而任意扭曲的技術細節，而是確保公共資源依法分配、國會監督有效運作、財政紀律得以維繫的制度防線。主計總處面對預算案適法性的質疑，若持續自創歪理為執政者護航，便是專業的墮落，從財政紀律的守門人，淪落為財政紀律的破壞者。