

政府關門？總預算案僵局的真相看過來

陳國樑

政大財政系教授暨系主任／政大財稅研究中心主任

13 Oct. '24

近日，114 年度中央政府總預算案的審議，佔據了政治新聞的版面。外界對於總預算案立法程序的僵局〔註 1〕，有不少錯誤解讀；認為總預算案無法議決，將導致政府無錢可用、無法推動政事，甚至還傳出政府即將關門的說法，這些都是危言聳聽的訛傳，應予釐清。

首先，根據《預算法》，總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院完成審議（議決），並於會計年度開始 15 日前由總統公布。按目前政府會計年度起迄規定，下一年度中央政府總預算案，應在 11 月 30 日前由立法院議決，並在 12 月 16 日前咨請總統公布、函請行政院辦理。但實際上，中央政府總預算案，從來不曾於上述時間期限內議決。

拿最近的五個年度來說，109 至 112 年度，中央政府總預算案三讀通過的日期，都是在一月分、新會計年度已經開始；113 年度中央政府總預算案，雖然趕在 112 年 12 月 19 日完成三讀，但也還是拖過了法定的期限。因此，總預算審議延宕是結構性的問題，眼下一時的卡關，並不須小題大作。

其次，將中央政府總預算案退回程序委員會，是依法審議預算案。

根據《立法院職權行使法》，預算案應經三讀會議決。其中一讀程序，是從一讀開始到院會作出決定之過程。院會進行中，由主席宣告請宣讀員按次宣讀報告事項，宣讀員朗讀議案之標題完畢，即屬一讀程序之開始。但此時一讀程序尚未結束，須待院會對議案作出決定後，一讀程序方纔算完成。

院會作出之決定，主要有以下種類：一、交付審查：依程序委員會意見，交付特定委員會審查，或經院會決議改交其他委員會審查；二、逕付二讀；三、退回程序委員會。因此，將總預算案退回程序委員會，並非政治操弄的手段，而是立法委員本諸職權，依法審議總預算案。

第三，我國預算程序有「不關門機制」的設計，並不會因為總預算案未能完成三讀程序，而停止政府一般政事的運作。

根據《預算法》，總預算案未能於期限內完成議決，各機關預算之執行，按「馬照跑、舞照跳」的原則處理；簡單來說，「該收的稅費照收」、「該發的金錢照發」、

「延續中計畫照做」、「必須借的錢照借」，是以絕對不會出現政府關門的情形。

在「馬照跑、舞照跳」原則下，唯有「新增計畫」與「新興資本支出」，須俟預算案完成審議程序後，始得動支。影響情形如何？由於我國中央政府總預算結構嚴重僵化，新增計畫與新興資本支出占總預算的比重相當低，無法動支的影響有限。以 100 元作為比喻，近年來中央政府總預算中，法定義務支出及延續型計畫約為 90 元，新增計畫及新興資本支出僅約為 10 元。

而且，大門不開，可以敲敲後門。根據《預算法》，新增計畫與新興資本支出，在預算案編列的額度內，只要立法院同意，仍可執行！因此，藍白兩黨，若要拆解消卸阻擋「新興治水預算」或「軍公教加薪」的政治壓力，大可在總預算案議決前，先行通過新興治水及加薪的經費。

以上討論雖然簡短，但很清楚呈現的是，總預算案的一時卡關，甚至是一直無法議決，並不是什麼大不了的事〔註 2〕；行政院訂有《中央政府總預算案未能依限完成時之執行補充規定》的行政規章，正是為了避免總預算案之審議，因故全部或部分未能通過，而使政府施政中輟。

真正讓人擔心的是，行政院編列預算，無視立法院三讀通過的法律，知法違法；面對總預算案被退，不知檢討修正，態度肆無忌憚。何以向來以行事圓融溫和著稱的行政院長卓榮泰，表現如此驕慢不恭、倨傲蠻橫？莫非是賴清德總統默許甚至直接授意？果真如此，期待總統跟據《憲法》所賦予職權，召集行政與立法兩院調解商議總預算爭議，恐怕是緣木求魚了。

〔註 1〕：根據《憲法》，立法院會期，每年兩次；根據《憲法增修條文》，每屆立委任期四年，故共有八個會期。其中，偶數的下半年會期（二、四、六與八），由於預算審查為重頭戲，也被稱之為「預算會期」。第 11 屆立院第二會期，於 9 月 20 日開議，藍白兩黨立委於院會聯手，將 114 年總預算案退回程序委員會。9 月 24 日程序委員會，國民黨立院黨團提案，總預算案暫緩排入院會討論，經表決通過。10 月 4 日院會，議事日程並無總預算案付委的提案，民進黨要求增列總預算案付委，為藍白兩黨封殺；總預算案遭「三殺」。10 月 11 日，行政、立法兩院院長聯名午宴，曙光乍現；但最後還是未能打開僵局，「和解飯」破局。

〔註 2〕：面子問題大於實質影響。102 年度中央政府總預算案之附屬單位預算，從未完成審議。