

1.1.3 藍色緊箍咒——預算之附帶決議問題 ▶▶▶ 考.古.題

立法院於審議某年度中央政府總預算案時，就監察院之預算部分做成三項主決議，試評論此等主決議之合法性及其效力如何？（50%）

1. 自次年度起，監察委員之「專業研究經費」不得編列。
2. 監察院之歲出預算（人事費除外）凍結四分之一，俟監察院秘書長向立法院司法及法制委員會專案報告對現行政府重大違失之調查處理結果後，始得動支。
3. 監察院應即分案調查「美牛事件」。

【99 台大】

析 Analysis.

江湖傳說指出，本題為蔡茂寅老師的「愛題」，曾經有每 2 年考一次，換湯不換藥的循環，可是這個規律已於 102 年宣告結束，103 年到 105 年也沒考，不過 106 年再度霸氣回歸。為了防止研究所考生被突襲，筆者在此還是放著供各位讀者參考。另外，由於基本概念較為單一，擬答會回縮到正常篇幅，請讀者放心。

至於讀者可能會問：為何不放 106 年的新版題目？因為新版只有兩個小題，涉及的問題比較少，所以這裡還是以完整的舊題目做解答，不是筆者不想改啊（雖然我不能否認，不過新題目在後面有講解）。

綱 Outline.

(一) 預算之主決議

1. 預算主決議之定義
2. 預算主決議之內容
3. 預算主決議之界限
4. 預算主決議之效力
5. 我國預算主決議之問題

(二) 題示主決議之合法性與效力

1. 自次年度起，監察委員之「專業研究經費」不得編列之主決議為「違法無效」
2. 監察院之歲出預算（人事費除外）凍結四分之一，俟監察院秘書長向立法院司法及法制委員會專案報告對現行政府重大違失之調查處理結果後，始得動支之決議為「違法無效」
3. 監察院應即分案調查「美牛事件」之主決議應為僅為「單純建議」

答 本題字數 1271
Answer.

(請從本頁第 1 行依序開始書寫)

預算主決議為何及題示主決議之合法性、效力問題，本文分述如下：	批註欄
(一) 預算之主決議	
1. 預算主決議之定義	
預算之主決議，應係就「預算金額」及「科目」所為之決議，惟我國立法實務在審議預算時創造與前述二者無關之主決議，意指與前述真正的預算主決議採用相同程序作成，而採用「主決議」之名稱，實為「其他決議」之一種，學者有稱其為「不真正之主決議」。	
2. 預算主決議之內容	
按預算法第 52 條第 1 項規定，法定預算之主決議內容以「條件」或「期限」為主。惟我國立法實務常有非屬此二者之主決議。	
3. 預算主決議之界限	
承前述，預算主決議本應限於「條件」、「期限」。惟行政機關仍有預算編製、執行權，而立法權僅有「審議權」，故學者指出，基於「權力分立」，立法院所為之預算主決議之範圍應限於與預算本身不可分割的條件或期限。若否，則屬「形式濫用」。	
4. 預算主決議之效力	
若為「條件」或「期限」此類與預算不可分割之主決議，則應	

與法定預算有同一效力；若非屬此之主決議，按學者見解，原則上應「無」拘束力，縱肯認行政應尊重立法，此類形式濫用之主決議應僅具「建議」性質。	批註欄
5. 我國預算主決議之問題	
由於我國立法權對於預算僅有「審議權」，而預算執行之「監督權」又歸於監察院審計部，立法院之決算權亦受有限制。在此之下，立法院透過此種主決議之方式以「擴權」，雖有破壞憲政秩序之權力分立設定，然實亦指出我國權力分立之問題，值得修憲者重視。	
(二) 題示主決議之合法性與效力	
本文就題示主決議之合法性與效力，分述如下：	
1. 自次年度起，監察委員之「專業研究經費」不得編列之主決議為「違法無效」	
此一決議，係限制行政院不得編列監察委員之專業研究經費，其「不影響」預算本身之效力，且可獨立存在，性質類似行政處分之「負擔」。而其規範內容係涉及預算之「編製權」，此一權力在我國憲政秩序下已劃歸行政院專屬，本決議應已逾越立法院所享有之審議權範圍，侵害行政院專屬之預算編制權，與權力分立有違，而屬「違法」，不應承認其效力。	
2. 監察院之歲出預算（人事費除外）凍結四分之一，俟監察院秘書長向立法院司法及法制委員會專案報告對現行政府重大違失之調查處理結果後，始得動支之決議為「違法無效」	
系爭決議規定，該筆預算在監察院秘書長向立法院司法及法制委員會報告後始得動支，就形式上觀之，似課予監察院須先報告後方得動支該預算之「條件」。然學者有指出，除非此一「報告」純屬程序上要求，否則本決議已將立法院之審議權不當延伸至「預算執行權」，應受違法或違憲評價。本文認為，基於權力分立觀點，學者見解實值贊同。若題示主決議「非」屬程序要求，應屬「違法」而「無效」。	

3. 監察院應即分案調查「美牛事件」之主決議應為僅為「單純建議」	批註欄
題示主決議，係要求監察院為特定行為。其內容與預算本身並	
「無」關聯，不應屬於預算之主決議，觀其實質僅具預算「附	
帶決議」。而預算之附帶決議，雖本為立法院之權限，然按預	
算法第 52 條第 2 項規定，附帶決議對行政部門僅具「參考」價	
值，並無拘束力，屬「單純建議」之議案。然在我國現行實務下，	
因行政權多尊重代表民意之立法院，而使此類本僅具建議性質	
之附帶決議有其「事實上」拘束力。	

文 Extension.

蔡茂寅，預算主決議與附帶決議之效力，《預算法之原理》，2008 年 5 月，頁 103-130。

筆者的碎念時間

宥於篇幅（再寫深一點會比前面兩題篇幅還更可怕……），有興趣的讀煩請自行參閱前述蔡茂寅老師的專書，裡面有深入剖析及更多的實務惡搞案例。

記得：如果考試上遇到類似案例，抓住「主決議 = 條件、期限」，八九不離十就會得到正確答案，不過要小心看似條件，卻與「立法院」有關的時候，通常都是違法。拿民法的概念來說，條件以不正當之方式使其成就、不成就有特殊的法律效果（視為已成就或不成就，民 § 101 參照），如果條件是否成就繫於立法院手中，那就是等於以當事人單方之意思決定條件是否成就，在民法上不應容許，在這裡也是。

題 Extension.

立法院於審議預算時做成兩項主決議，其一為「潛艦國造」相關預算必須在向立法院報告具體方案後始得動支；其二為總統出訪外國之伴手禮，每件不得逾越新台幣 1 萬元，每次出訪總金額不得逾越新台幣 20 萬元。試評論此兩項主決議之合法性與適當性。

【106 台大】

► 小提示：這兩個決議的問題其實一模一樣，都是立法院把手伸到預算執行權了，只是方式不一樣：潛艦國造的部分可以照抄【題型 1.1.3】的監察院之歲出預算部分；伴手禮部分看似未要求總統府為特定行為，形式上似乎是附帶決議，但是已經涉及錢要怎麼花的問題了（伴手禮只能買多少），筆者認為此亦已涉預算執行權，照蔡老師見解應為違法違憲。

►►► Topic2 統籌分配稅

1.2 搶錢大戰——統籌分配稅 ►►► 考.古.題

何謂統籌分配稅？就納稅人基本權觀點說明其憲法意義與地方自治制度保障之關係。（50%）

【99 台大】

析 Analysis.

統籌分配稅，其實就是新聞、選舉常提到的「統籌分配款」，由於稅收占統籌分配款財源的大宗，稅收的分配也是地方政府吵架的戰場，更是 2008 年大選前的馬、扁前哨戰。法源在「財政收支劃分法」，法律對直轄市與非直轄市的大小眼造就現在的六都齊放與人人搶升格的荒謬（筆者認為）劇碼。下面就藉由本題擬答簡單介紹其概念。

綱 Outline.

- (一) 統籌分配稅之意義
- (二) 統籌分配稅之憲法基本權意義
 - 1. 平等權意義
 - 2. 居住遷徙自由意義
- (三) 統籌分配稅與地方自治保障之關係
 - 1. 地方自治須有財政基礎
 - 2. 地方自治涉及「個人自我實現」
 - 3. 統籌分配稅無法完全滿足財政自主

答 Answer.

本題字數 1273

(請從本頁第 1 行依序開始書寫)

(-) 統籌分配稅之意義	批註欄
<p>由於國家各地區之經濟發展程度、地理人文環境有別，加上政策等因素，造成各地區財政收入並不均等。由於此種財政收入不均之現象可能對各地區平衡發展造成衝擊。在現行稅法幾乎完全由中央制定時，中央政府更有調整各地區財政不均狀態之義務。故我國現行財政收支劃分法制定「統籌分配稅」制度，將國家部分稅收重新分配予各地方政府，以平衡此種財政收入「水平不均」之現象，促進區域均衡發展。</p>	
<p>(二) 統籌分配稅之憲法基本權意義</p>	
<p>1. 平等權意義</p>	
<p>憲法第 19 條規定，人民有納稅義務，而此納稅義務係依據個人之負擔能力，以量能課稅原則進行衡量。故原則上，人民不論居住於何地，均有「相同」的納稅義務。既然人民負擔之納稅義務不因居住之地區而有異，人民自有權要求國家於各地區提供相同的公共服務，藉統籌分配稅平均分配稅收，使各地居</p>	

民均享有相同水準之公共服務，以實現憲法第 7 條之「平等原則」。	批註欄
2. 居住遷徙自由意義	
憲法第 10 條保障人民之居住遷徙自由，此規定係保障人民有自由設定住、居所及旅行之自由（釋 443 參照）。而為使人民能充分享有此一自由，非由國家於各地均提供相同水準之教育、醫療等公共服務則難以達成，故須藉由統籌分配稅分配國家財源，均衡各地發展以實現之。	
(三) 統籌分配稅與地方自治保障之關係	
1. 地方自治須有財政基礎	
按學者指出，地方自治之基礎在於「地方事務自主負責」，亦即地方政府應可自由決定其地區之施政方針、區域發展方向。而此地方事務自主負責之基礎，即在於「地方財政自主負責」，在地方得自由掌握其財政之收入與支出下，才能自主推展其政策、設置管理公共財，以回應居民需要，並自行控管支出，自負政策成敗，而不受中央控制。自地方居民之面向觀之，其能自我決定其應負擔之地方租稅，藉此參與最接近其生活領域之公共政策，並控管地方政府財政收支，以使地方居民更關注地方自治。釋字第 550 號解釋亦明示，地方自治團體亦享有「財政自主權」。	
2. 地方自治涉及「個人自我實現」	
地方自治之理論基礎在於，個人能自我實現之處，國家即應停止干預，亦即公權力之行使僅具有「補充性」。而在公權力團體之階層下，下級公權力團體能處理之事項，上級公權力團體即不應插手，此為「就近原則」之展現。由於接近人民之事務，應由其自主決定，依就近原則，若事務須公權力介入，應由最接近人民之地方自治團體為之，而非人民參與程度及可能性較低之中央政府，以保障其自主決定權。故地方自治之目的在於提供人民實現「個人自主決定」，以參與公共事務決定之手段。	

3. 統籌分配稅無法完全滿足財政自主	批註欄
承前述，統籌分配稅為「中央」將從各地區人民繳納之租稅，	
分配給各地方自治團體。雖然此一分配得使地方平均獲得推行	
自治事務之財源，然而仍不脫中央介入之本質，中央仍得藉由	
統籌分配稅之分配，插手地方財政，而使地方無法達成「財政	
自主」的目標。另觀諸我國現行地方稅法通則，僅賦予極有限	
的地方課稅權，實務上地方稅之課徵亦處處受制於中央政府，	
使得統籌分配稅仍為地方財政來源之大宗，地方財政難以自立，	
地方自治事務無法自主，「有違」地方自治制度之保障。統籌	
分配稅僅能平衡地方財政之不均，仍不足以保障地方財政自主。	

實 Extension.

釋字第 550 號解釋理由書（節錄）

地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政需要，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。前述所謂核心領域之侵害，指不得侵害地方自治團體自主權之本質內容，致地方自治團體之制度保障虛有化，諸如中央代替地方編製預算或將與地方政府職掌全然無關之外交、國防等事務之經費支出，規定由地方負擔等情形而言。至於在權限劃分上依法互有協力義務，或由地方自治團體分擔經費符合事物之本質者，尚不能指為侵害財政自主權之核心領域。關於中央與地方辦理事項之財政責任分配，憲法並無明文。財政收支劃分法第三十七條第一項就各級政府支出之劃分，於第一款雖規定「由中央立法並執行者，歸中央」，固非專指執行事項之行政經費而言，然法律於符合首開條件時，尚得就此事項之財政責任分配為特別規定，矧該法第四條附表二、丙、直轄市支出項目，第十目明定社會福利支出，包括「辦理社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健等事業及補助之支出均屬之」。本案爭執之全民健康保險法第二十七條即屬此種特別規定，其支出之項目與上開財政收

支劃分法附表之內容，亦相符合。至該條各款所定補助各類被保險人保險費之比例屬立法裁量事項，除顯有不當者外，尚不生抵觸憲法問題。

法律之實施須由地方負擔經費者，即如本案所涉全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於保險費補助比例之規定，於制定過程中應予地方政府充分之參與，俾利維繫地方自治團體自我負責之機制。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，並視對其財政影響程度，賦予適當之參與地位，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，且應就法案實施所需財源，於事前妥為規劃，自應遵守財政收支劃分法第三十八條之一之規定。立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。

筆者的碎念時間

此號解釋在台大法研所曾經考過，解釋理由書其實還算白話，請讀者可直接參閱。

雖然大法官說，地方自治團體有財政自主權，可是地方稅法通則賦予中央政府有否決權，所以實務上往往有地方受到某些企業（例如雲林、高雄）嚴重汙染荼毒，地方議會決議開徵環境稅（所謂的「地方稅」），送到中央卻以「有害經濟發展」（還是政商關係？）打槍（只要「不予備查」即可），所以在現行的法制下，釋字第 550 號解釋給予地方自治團體的財政自主夢想，仍然只是癡人說夢……。