

憲法與會審法規之 關聯

第一章





壹、基本觀念

憲第170條

本憲法所稱之法律，謂經立法院（三讀）通過，總統公布之法律。

憲第171條

法律與憲法牴觸者無效。

法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。

貳、行政院

一、憲增3 II

憲增第3條〈94公務簡升〉

行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第五十七條之規定，停止適用：

- 一、行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。
- 二、行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，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十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間¹，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體（不是出席）立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議（新規定下不用辭職）。

預第30條

行政院應於年度開始九個月前，訂定下年度之施政方針。

預第48條

立法院審議總預算案時，由行政院長、主計長及財政部長列席，分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過。

憲第68條

立法院會期，每年兩次，自行集會，第一次自二月至五月底，第二次自九月至十二月底，必要時得延長之。



經典題型

一、行政院對於立法院決議之預算案，如認為有窒礙難行時，得如何處理？
〈94公務簡升〉

解答：請參憲法增修條文第3條。

二、憲58 II

憲第58條

行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之（行政院會議是首長制）。

預第45條

中央主計機關將各類歲出預算及中央財政主管機關綜合擬編之歲入預算，彙核整理，編成中央政府總預算案，並將各附屬單位預算，包括營業及非營業者，彙案編成綜計表，加具說明，連同各附屬單位預算，隨同總預算案，呈行政院提出行政院會議。

前項總預算案歲入、歲出未平衡時，應會同中央財政主管機關提出解決辦法。

三、憲59

憲第59條

行政院於會計年度開始三個月前，應將下年度預算案提出於立法院（預46）。

預第46條

中央政府總預算案與附屬單位預算及其綜計表，經行政院會議決定後，交由中央主計機關彙編（將行政院會議修改後的預算案再重新彙編），由行政院於會計年度開始四個月前提出立法院審議，並附送施政計畫。

預第51條

總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決，並於會計年度開始十五日前由總統公布之；預算中有應守秘密之部分，不予公布。

地第40條 〈94公務委升〉

直轄市總預算案，直轄市政府應於會計年度開始三個月前送達直轄市議會；縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案，縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應於會計年度開始二個月前送達縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會。直轄



市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會應於會計年度開始一個月前審議完成，並於會計年度開始十五日前由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所發布之。

研析補充

- 一、預算法第46條規定為4個月前，與憲法所規定的3個月前並不一致，惟一般學者認無違憲之虞。因早點送總比晚點送好（可提高立法院審議品質）。
- 二、因此，根據預算法第46條及地方制度法第40條規定：
 - （一）中央政府總預算為會計年度開始4個月前送達立法院審議。
 - （二）直轄市政府應於會計年度開始3個月前送達議會審議。
 - （三）縣市政府及鄉鎮市公所應為會計年度開始2個月前送達議會及代表會審議。
- 三、另根據地方制度法第40條之1規定，改制後之首年度直轄市總預算案，應由改制後之直轄市政府於該年度1月31日之前送達改制後之直轄市議會。

經典題型

- 一、立法院本會期正審議民國95年度中央政府總預算案，請回答下列問題：
 - （一）中央政府總預算案，行政院應於何時前提出立法院審議？
 - （二）台北市總預算案，台北市政府應於何時前送達台北市議會審議？
 - （三）縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案，縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應於何時前送達縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會審議？
〈94公務委升〉

解答：

- （一）民國94年8月31日前。
- （二）民國94年9月30日前。
- （三）民國94年10月31日前。

四、憲60

憲第60條

行政院於會計年度結束（2/28）後四個月內，應提出決算於監察院（決21）。

預第12條

1-4 政府會計年度於每年一月一日開始，至同年十二月三十一日終了，以當年之



中華民國紀元年次為其年度名稱。

決第2條

政府之決算，每一會計年度辦理一次，年度終了後二個月，為該會計年度之結束期間。

結束期間內有關出納整理事務期限，由行政院定之。

決第21條

中央主計機關應就各單位決算，及國庫年度出納終結報告，參照總會計紀錄，編成總決算書，並將各附屬單位決算包括營業及非營業者，彙案編成綜計表，加具說明隨同總決算，一併呈行政院，提經行政院會議通過，於會計年度結束後四個月內，提出於監察院。

各級機關決算之編送程序及期限，由行政院定之。

研析補充

結束（2/28）≠終了（12/31）。目前實務上沒有這兩個月的差距，故事實上是在4/30之前送到監察院。

參、立法院

一、憲63

憲第63條

立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。（預48-54）

預第48條

立法院審議總預算案時，由行政院長（報告施政計畫²）、主計長（歲入、歲出預算編製之經過）及財政部長（歲入預算編製之經過）列席，分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過³。

預第49條

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，其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別決定之；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。

預第50條

特種基金預算之審議，在營業基金以業務計畫、營業收支、生產成本、資金

² 似應報告施政方針較合理。

³ 審議之程序，請參第二章。



運用、轉投資及重大之建設事業為主；在其他特種基金，以基金運用計畫為主。

預第51條

總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決，並於會計年度開始十五日前由總統公布之；預算中有應守秘密之部分，不予公布。

預第52條

法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律所不許者，不在此限。

立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理。

預第53條

總預算案於立法院全院各委員會聯席會議及院會審查時，得限定議題及人數，進行正反辯論或政黨辯論。

預第54條

（臨時預算—假預算）總預算案之審議，如不能依第五十一條期限完成時，各機關預算之執行，依下列規定為之：

一、收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。

二、支出部分：

（一）新興資本支出及新增計畫，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。但依第八十八條規定辦理或經立法院同意者，不在此限。

（二）前目以外計畫得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。

三、履行其他法定義務收支。

四、因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。

二、憲70

憲第70條

立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議（因會打亂原本預算之平衡狀態，且這種不平衡必須增加財源，難度較高，也不符合五權分立原則〈立法權就是要幫老百姓看緊荷包〉；另外，立法委員可能為自己的選票考量，而造成國家資源浪費或分配失當；其他例如：增加收入、減少收入、減少支出則可以）。



研析補充

- 一、如果總預算總額不變，但追加甲計畫之金額，減少乙計畫之金額，是否違憲？釋字第391號解釋是為違憲。蓋就被移動增加或追加原預算之項目言，要難謂非上開憲法所指增加支出提議之一種，復涉及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，有違行政權與立法權分立，各本所司之制衡原理，應為憲法所不許⁴。
- 二、另，預算法規定：

第91條

立法委員所提法律案（不能增加支出的是預算案）大幅增加歲出（例如：通過國民年金條例）或減少歲入（修法減稅，例如：降營業稅率）者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律。

- （一）此處指的是委員自己提的法案（法案指的是未通過立法三讀，總統公布的草案），因此與憲法規定並未牴觸。
- （二）憲法雖明定立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議，惟部分立法委員可能主動提出增加歲出或減少歲入之法案，一旦立法成立，實間接突破憲法限制之美意。此一條文由立法委員主動提案立法，實為民主政治之一大進步⁵。
- （三）假設中央請客，地方買單一例如：將土地增值稅（地方稅）之稅率調降，此時，中央必須額外取得財源使地方政府收支預算平衡，其途徑通常為舉債，但卡在預算法第23條—不得將舉債收入用在經常支出（補助地方政府財政缺口款）。解套之道為用法律排除預算法第23條（如土地稅法第33條）。

⁴ 大法官釋字第391號：

立法院依憲法第63條之規定有審議預算案之權，立法委員審議中央政府總預算案之權，立法委員於審議中央政府預算案之權，立法委員於審議中央政府總預算案時，應受憲法第70條「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議」之限制及本院相關解釋之拘束，雖得為合理之刪減，惟基於預算案與法律案性質不同，尚不得比照審議法律案之方式逐條逐句增刪修改，而對各機關所編列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目。蓋就被移動增加或追加原預算之項目言，要難謂非上開憲法所指增加支出提議之一種，復涉及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，有違行政權與立法權分立，各本所司之制衡原理，應為憲法所不許。

⁵ 姚秋旺，2002，會計審計法規研析，p.75。



肆、司法院

憲增第5條

司法院所提出之年度司法概算，行政院不得刪減，但得加註意見，編入中央政府總預算案，送立法院審議（只有立法院可以刪司法院預算）。

預第93條

司法院得獨立編列司法概算。

行政院就司法院所提之年度司法概算，得加註意見（只能加註意見，不得刪預算），編入中央政府總預算案，併送立法院審議。

司法院院長認為必要時，得請求列席立法院司法及法制委員會會議（說明預算存在的必要性）。

伍、監察院

一、憲增7

憲增第7條

監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權（所以審計權歸監察院），不適用憲法第九十條及第九十四條有關同意權之規定（不再有同意權，例如：同意考試委員的提名）。

二、憲104

憲第104條

監察院設審計長，由總統提名，經立法院同意任命之。

研析補充

此一做法在加強審計長及審計部之獨立性，不受其直屬單位之指揮。審計部要負責的單位是立法院而非監察院。但由於不隸屬於立法院，可保有較佳的獨立性。

三、憲105

憲第105條

審計長應於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院（審計部雖隸屬監察院，但監察院長管不到審計部，只有負責行政監督，審計部還是對立法院負責，畢竟審計長之任命必須經立法院同意）。



決第26條

審計長於中央政府總決算送達後三個月內完成其審核，編造最終審定數額表，並提出審核報告於立法院（最終審定數額表是審核報告的一部分）。

審第34條

政府於會計年度結束後，應編製總決算，送審計機關審核。

中央政府年度總決算，應由審計部於行政院提出後三個月內完成其審核，並提出審核報告於立法院。

立法院、監察院或兩院中之各委員會，審議前項報告，如有諮詢或需要有關審核之資料，審計長應答復或提供之。

地方政府年度總決算之編送及審核，準用前列各項規定。

研析補充

為何審計權不歸屬立法院⁶（85年國發會共識，隔年修憲卻未入憲）⁷？

如果審計部隸屬於立法院，而立法委員認為其有權利指揮審計部門，則部分立法委員可能藉用審計部門的隸屬關係，直接或間接施加壓力。在目前立法委員自律功能不足，且無權力制衡的機制下，如果立法委員交叉運用預算及法案的事先審議權，及執行與決算的事後審計權，將使立法委員的權力大幅擴張。

若立法院認為有必要加強對審計功能之要求，可以考慮由立監兩院成立監督委員會，就審計部門的年度業務計畫加以審查監督，或做政策性的修正。如此，可以達成民意機構監督政府的職能，又可避免個別民意代表在政治利益的考量下，干擾審計工作的進行。

陸、基本國策

一、憲增10

憲增第10條

國家對於公營金融機構之管理，應本企業化經營之原則；其管理、人事、預算、決算及審計，得以法律為特別之規定（提升競爭力，不受預算之束縛）。教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制（修法理由：教育普及，已不合時宜；且之前國立大學數量很少，反而造成資源浪費，預算編列無彈性）。

⁶ 美國的「聯邦審計署」（Government Accountability Office, GAO）即隸屬於其國會。

⁷ 吳琮璠，2007，審計學—新觀念與本土化，p.662-663。

