



國立臺灣大學社會科學院公共事務研究所

碩士論文

Graduate Institute of Public Affairs

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

「凍」彈不得？立法院預算審議過程之預算凍結現象

Frozen or not? The Phenomenon of Budget Freeze in the

Legislative Yuan's Budget Approval Process

李承彥

Li, Cheng-Yan

指導教授：蘇彩足 博士

Advisor : Tsai-Tsu Su, Ph.D.

中華民國 111 年 8 月

August, 2022



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

MASTER'S THESIS ACCEPTANCE CERTIFICATE
NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY

「凍」彈不得？立法院預算審議過程之預算凍結現象

Frozen or not? The Phenomenon of Budget Freeze in the Legislative
Yuan's Budget Approval Process

本論文係李承彥（姓名）R09343007（學號）在國立臺灣大學公共事務研究所完成之碩士學位論文，於民國 111 年 8 月 4 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明。

The undersigned, appointed by the Graduate Institute of Public Affairs on 04 (date) 08 (month) 2022 (year) have examined a Master's thesis entitled above presented by LI, CHENG-YAN (name) R09343007 (student ID) candidate and hereby certify that it is worthy of acceptance.

口試委員 Oral examination committee:

蘇 彩 足 陳 立 剛 羅 清 俊
(指導教授 Advisor)

系主任/所長 Director:

王宏文

中文摘要



2022 年度我國中央政府總預算案之公務預算部分，在歷經四個多月的立法院的審議後，終於在同年 1 月 28 日完成三讀程序。回顧歷年中央政府總預算案的審議過程，立法院各黨團皆提出大量的「減列案」、「凍結案」，以及「主決議案」等預算提案，致使預算審議時間被拉長，中央政府總預算案也因此遲遲無法於法定期限內完成審議。

縱觀預算審議的過程可以見得，最耗費時間者為「預算凍結案」。因其在需要討論凍結的金額之餘，尚需費時討論預算之解凍條件及其解凍期限等問題。大量的預算凍結議案使得我國中央政府總預算案審議完竣日期遙遙無期，而預算審議之延宕，勢必會對政府運作產生不良影響。對此，研究者透過「次級資料分析法」，以資料庫分析近年來預算凍結之情形，又輔以「深度訪談法」以及「參與觀察法」，透過研究探討研究者所獲得之第一手資料，以針對立法院預算審議過程中所發生之預算凍結現象進行探討。

本研究首先針對預算凍結的提出、法源依據與法律效力等面向進行探討。接著分析近年來有關預算凍結的情形、發展與現象。最後進而研析可能影響預算凍結之因素。在研究範圍方面，將選擇自 2001 年起至 2022 年止，一共 22 個年度之中央政府總預算案資料，作為研究的主軸。而在有關「預算凍結總金額」與「凍結總案數」的部分，則主要針對 2012 年至 2022 年的預算凍結現象進行分析。

本文之研究發現有四，在「預算凍結的提出時機與法律效力」方面，預算凍結現象係依照《預算法》第 52 條所作之「附加條件」，其亦演變為立法院審議總預算案時之議事慣例。目前預算凍結仍局限在立法權監督行政權的情況之下，惟實務上尚未發生太大型之因預算凍結而導致之行政機關癱瘓等情事，致使吾人對於預算凍結現象之討論與關注度尚顯不足。



又從「預算凍結的發展趨勢」觀察顯示出，立法委員在進行預算凍結提案之時，或有其特殊之考量，及受到相關環境背景因素等影響。致使其在進行預算凍結時，不但會考量行政機關預算屬性之性質，在提案趨勢上，亦明顯呈現凍結金額下降，但是整體凍結案件數量上升之狀態。

而透過研究發現，「影響預算凍結之因素」眾多，就政治制度而言，影響因素包含朝野政黨的和諧、黨團協商制度，以及選舉制度等。在行政與立法部門內部的因素方面，亦會受到府會關係、部會首長、立法院長，以及新科立委等因素之影響。又外部的影響，則涵蓋公民監督團體以及特定社會事件等因素。

至於在「預算凍結的政治意義」方面，影響立法委員提案預算凍結的政治意義極為複雜，或許不能由單一角度判斷之。雖然預算凍結提案存有立法權超越其監督權應有界限之疑慮，然當立法委員在提案的過程中，係為了解決選區民眾相關需求，若是在合理的範圍內爭取民眾的需求及權益，亦並非是一件錯誤的事。

本研究以為，立法院近年來逐漸走向「提案多，金額小」的預算凍結模式。此一模式造就行政機關的負荷量繁重，亦徒增立法資源的耗損，致使議事品質遭受影響。另一方面，倘若立法委員透過預算凍結，做為達致宣傳政績之目的，或視其為議事上的手段，如此是否符合現行之法律規範，尚有爭議。又對於「預算凍結」現象是否存有立法權越權侵害行政部門之執行權的疑慮，無疑是在觀察我國中央政府總預算案審議過程中，一個非常值得討論及深入分析研究的議題。

關鍵詞：預算凍結、立法院、預算審議、中央政府總預算案、預算提案

ABSTRACT

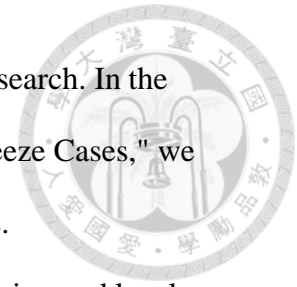


After more than four months of deliberation by the Legislative Yuan, the official budget of the country's 2022 Central Government General Budget finally completed the third reading process on January 28 of the same year. Looking back at the deliberation process of the central government's general budget over the past years, various party groups in the Legislative Yuan have proposed a large number of budget proposals such as "reductions," "freezes," and "main resolutions," which have lengthened the budget review time. As a result, the budget proposal has been delayed to complete the deliberation within the statutory time limit.

Focus on the budget review process; it can be seen that the "budget freeze" is the most time-consuming. In addition to discussing the amount to be frozen, it takes time to discuss the conditions for unfreezing the budget and its unfreezing period. Many budget freeze proposals make the review and completion date of the country's central government's general budget still far away, and the delay in budget review is bound to harm government operations. In this regard, the researcher uses the "secondary data analysis method" to analyze the situation of the budget freeze in recent years with the database, supplemented by the "in-depth interview method" and the "participatory observation method" to explore the first results obtained by the researcher through research, in order to discuss the phenomenon of budget freeze that occurred during the budget review process of the Legislative Yuan.

This study first discusses the proposal of a budget freeze, the basis of legal source, and its legal effect. Then analyze the situation, development, and phenomenon related to budget freeze in recent years. Finally, it further analyzes the factors that may affect the budget freeze. Regarding the research scope, the central government budget data for 22

years from 2001 to 2022 will be selected as the central axis of the research. In the section on "Total Budget Freeze Amount" and "Total Number of Freeze Cases," we mainly analyze the phenomenon of budget freeze from 2012 to 2022.

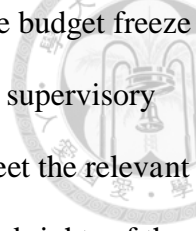


The research of this paper has four findings. In terms of "the timing and legal effect of budget freeze," the phenomenon of budget freeze is an "additional condition" made following Article 52 of the "Budget Law," which has also evolved into a situation when the Legislative Yuan considers the general budget. Procedures. The budget freeze is still limited to the legislative power supervising the executive power. However, in practice, there has not been a large-scale paralysis of the executive organs caused by the budget freeze, which makes our discussion and attention on the budget freeze phenomenon still insufficient.

The "Development Trend of Budget Freeze" observation shows that legislators may have special considerations when making budget freeze proposals and are affected by relevant environmental background factors. As a result, when it freezes the budget, it will not only consider the nature of the budget of the administrative agency, but also, in the trend of proposals, the frozen amount has decreased, but the overall number of frozen cases has increased.

Through research, it has been found that many factors "affect the freezing of the budget." In terms of the political system, the influencing factors include the harmony of the ruling and opposition parties, the party group consultation system, and the electoral system. In terms of factors within the executive and legislative departments will also be affected by the relationship between government and council, heads of ministries, ǰ the president of the legislature, and new legislators. External influences include factors such as citizen monitoring groups and specific social events.

As for the "political significance of the budget freeze," the political significance of the budget freeze that affects the Legislative Council's proposal is extraordinarily



complicated and may not be judged from a single angle. Although the budget freeze proposal has doubts that the legislative power exceeds the limit of its supervisory power, of course, the legislators are in the process of proposing to meet the relevant needs of the people in the constituency. If they strive for the needs and rights of the people within a reasonable range, they will also not be the wrong thing to do.

This study believes that in recent years, the Legislative Yuan has gradually moved towards a budget freezing model of "more proposals and less amount." This model creates a heavy load on the executive organs and increases legislative resource consumption, affecting the quality of deliberations. On the other hand, if legislators freeze the budget to publicize political achievements or regard it as a means of deliberation, it is still controversial whether it conforms to the current legal norms. There is also doubt whether the "budget freeze" phenomenon has overstepped its legislative power and infringed upon the executive power of the executive department. It is undoubtedly a topic worthy of discussion and in-depth analysis and research in observing the deliberation of the country's central government's general budget.

Keywords: Budget Freeze, Legislative Yuan, Budget Review, Central Government General Budget, Budget Proposal

目錄



論文口試委員審定書	I
中文摘要	II
ABSTRACT	IV
目錄	VII
圖目次	IX
表目次	X
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	3
第二節 研究問題	7
第三節 研究範圍與方法	9
第四節 文獻探討	15
第二章 政府預算凍結之提出與法源	19
第一節 預算凍結之提出時機	19
第二節 預算凍結之法源依據	26
第三節 預算凍結之法律效力	30
第四節 預算凍結提案之動機與爭議	34

第三章 政府預算凍結趨勢與其影響.....	44
第一節 預算凍結案件數與金額：時間趨勢之分析.....	44
第二節 預算凍結案件數與金額：依主管機關劃分.....	52
第三節 預算凍結案件數與金額：依立法院委員會劃分.....	66
第四節 預算凍結造成之影響.....	74
第四章 政府預算凍結之影響因素.....	87
第一節 分立政府與一致政府之因素.....	88
第二節 立法部門之因素.....	92
第三節 行政部門之因素.....	102
第四節 外部影響之因素.....	107
第五章 結論.....	113
參考文獻.....	121
附錄.....	126



圖目次



圖 2-1	中央政府總預算案審議流程圖.....	22
圖 2-2	中央政府總預算案預算提案流程圖	25
圖 3-1	凍結案數.....	48
圖 3-2	凍結率.....	49
圖 3-3	各主管機關預算凍結案數.....	57
圖 3-4	各主管機關凍結金額佔當年總凍結金額.....	63
圖 3-5	各主管機關凍結金額佔當年歲出預算金額.....	65
圖 3-6	各委員會凍結案數.....	71
圖 3-7	各委員會凍結案數佔當年總凍結案數比例.....	72
圖 3-8	各委員會凍結金額佔當年總凍結金額.....	73

表目次



表 1-1	本研究訪談對象及受訪者代號.....	13
表 3-1	中央政府總預算案凍結金額與比例	46
表 3-2	立法院各屆次平均凍結案數與平均凍結金額	50
表 3-3	凍結案數最高之前五名機關.....	53
表 3-4	各主管機關凍結案數.....	56
表 3-5	各主管機關凍結金額.....	61
表 3-6	各主管機關凍結金額佔當年中央總預算總凍結金額比例 ..	62
表 3-7	各主管機關凍結金額佔其當年歲出預算金額比例.....	64
表 3-8	立法院各委員會變更情形一覽表	66
表 3-9	歷年黨團協商階段待協商提案總數	77
表 3-10	黨團協商階段待協商提案之提案黨團分析	80
表 3-11	中央政府總預算案公務預算部分延宕天數	86
表 4-1	各任立法院長任內平均凍結案數與凍結金額	96
表 4-2	2017 年黨團協商針對單位首長出席狀況之發言記錄.....	106

第一章 緒論



2022 年度中央政府總預算案之公務預算部分，在歷經四個多月立法院的審查以及朝野黨團協商與溝通後，預算之三讀程序終於在 2022 年 1 月 28 日完竣。¹立法院第十屆第四會期雖於去（2021）年 12 月 31 日結束，然而立法院尚有法案及預算案等提案，並未能按時於法定會期內通過。對此，立法院為處理中央政府總預算案公務預算部分之審議，又特別在第十屆第四會期結束之後，於 2022 年 1 月 5 日至 28 日召開臨時會，²並且於臨時會召集各黨團協商。希望能加快處理相關提案議程，後才得以於 2022 年之農曆春節前完成中央政府總預算案三讀之審議程序。

回顧本（2022）年度中央政府總預算案審議過程中，造成預算審議延宕之因素，除了因中國國民黨黨團（下稱「國民黨團」）拒絕審理預算之外，³民主進步黨黨團（下稱「民進黨團」）亦引發抽出中央政府總預算案之公務預算部分「逕付二讀」⁴之爭議。再者，本（2022）年度預算審議的過程中，亦有大量的預算提案在預算審議過程中被立法院各黨團提出。根據中央社的報導，⁵立法院游錫堃院長指出，中央政府總預算案在黨團協商階段即有多達六千多案提案待協商，其中預算提案又包含「減列案」、「凍結案」，以及「主決議案」

¹ 范正祥（2022 年 1 月 28 日）。立院三讀 111 年度中央政府總預算 刪減 270 億元。中央社，2022 年 3 月 21 日，取自：<https://www.cna.com.tw/news/aip/202201285006.aspx>。

² 王揚宇（2022 年 1 月 3 日）。綠營提案 5 日開臨時會 納一修憲、二預算、十法案。中央社，2022 年 3 月 21 日，取自：<https://www.cna.com.tw/news/aip/202201030062.aspx>。

³ 王承中、王揚宇、林育瑄（2021 年 11 月 29 日）。藍拒審明年度總預算案 綠籲莫自我閹割立委職權。中央社，2022 年 3 月 21 日，取自：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202111290083.aspx>。

⁴ 王揚宇（2021 年 12 月 22 日）。總預算逕付二讀遭質疑 綠批始作俑者是國民黨。中央社，2022 年 3 月 21 日，取自：<https://www.cna.com.tw/news/aip/202112220118.aspx>。

⁵ 范正祥（2022 年 1 月 21 日）。立法院臨時會朝野協商 拚 24 日總預算三讀。中央社，2022 年 3 月 21 日，取自：<https://www.cna.com.tw/news/aip/202201210211.aspx>。

等。為了審議上述預算提案，尤其是在「凍結案」的部分，又因為需討論「凍結數額」以及「解凍條件」，致使預算審議時間被更加拉長，中央政府總預算案也因此遲遲無法於法定期限內完成審議。



第一節 研究背景與動機



立法院黨團協商階段大量的預算提案，使得中央政府總預算案通過的時間，比法定時間延長許多。遲遲無法通過的總預算案，雖然不至於會造成政府停止運作，但也使得行政部門許多新增之計畫無法順利付諸實行。此外，大量的預算提案，亦造成行政部門與立法部門時間成本的耗損。

本節以下內容將針對本文之研究背景及研究動機進行說明，以探討立法院中央政府總預算案審議過程中的預算凍結現象。

壹、研究背景

回顧 2022 年度中央政府總預算案審議過程可謂一波三折。首先，國民黨團於 2021 年 11 月底以行政院內閣團隊「行政不中立」為由，宣布拒審 2022 年度中央政府總預算案。⁶而後，民進黨團於 2021 年 12 月 21 日以多數黨之優勢，於院會中提案將年度中央政府總預算案之公務預算部分，自目前各委員會審查階段抽出後逕付二讀，並經院會表決通過。⁷在經歷朝野協商之後，各黨團達成共識，決議將各委員會中央政府總預算案公務預算部分，回歸委員會審查，並承諾會於 2021 年底前於各委員會審查完竣。⁸然而，即使於年底前自委員會審查完竣，後續尚有二讀會、黨團協商及三讀會等程序，中央政府總預算案也因此仍無法於 2021 年底前三讀通過。

⁶ 余曉涵（2021 年 11 月 29 日）。國民黨拒審預算案 立院交委會提前結束。中央社，2022 年 2 月 20 日，取自：<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202111290039.aspx>

⁷ 徐偉真（2021 年 12 月 21 日）。國會首次！綠委強行表決將明年度公務預算逕付二讀。聯合報，2022 年 2 月 20 日，取自：<https://udn.com/news/story/10253/5977322>。

⁸ 范正祥（2021 年 12 月 23 日）。化解總預算逕付二讀爭議 朝野協商共識 24 日提復議。中央社，2022 年 3 月 21 日，取自：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202112235004.aspx>

根據《中華民國憲法》第 68 條之規定：「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。」立法院第十屆第四會期雖於 2021 年 12 月 31 日正式結束，然而攸關政府運作的中央政府總預算案仍然未及審議完竣，需留待臨時會進行後續程序。又根據《預算法》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。」而 2022 年度中央政府總預算案不僅無法於會計年度開始一個月前由立法院議決，更遑論於所謂會計年度開始十五日前由總統公布之。

以 2022 年度中央政府總預算案之情形為例，在黨團協商階段，待協商之預算提案總計共有 6,113 案。⁹這六千多案的預算提案包含「減列案」、「凍結案」及「主決議案」等，主要來自於委員會審查階段未有共識並保留至黨團協商階段之部分，亦有黨團協商階段由各黨團所新增之提案，每一案皆須逐案討論並協商。立法院長游錫堃曾表示：「全部提案 6113 案，如果協商不順利，在院會動用表決，包括『提案宣讀』、『按表決器』、『計算及宣布表決結果』等，平均一個案大約 2 分鐘，6113 案至少必須 200 個小時以上。」¹⁰

由上述之情形可以初步發現，縱然執政黨於國會席次中佔多數，然而在預算審議的過程中仍然無法暢行無阻。除了是因為預算審議的流程本身就極為繁複之外，立法院黨團或甚至是個別立委，對於特定預算項目的減列或是凍結等議題往往爭論不休，使得原本就需費時費力的預算審議，更加曠日廢時。而大量的預算提案，不論是「減列案」、「凍結案」，抑或是「主決議案」，皆使得審議時間加長。基本上在觀察預算審議的過程中即可以發現，「減列案」需討論其減列之數額，而「主決議案」基本上都由機關遵照辦理之，最耗費時間者是「凍結案」。

⁹ 范正祥（2022 年 1 月 21 日）。立法院臨時會朝野協商 拚 24 日總預算三讀。中央社，2022 年 3 月 21 日，取自：<https://www.cna.com.tw/news/aip/202201210211.aspx>。

¹⁰ 游錫堃（2022 年 1 月 17 日）。希望今天的協商順利！儘速通過今年度的總預算。2022 年 2 月 20 日，取自：<https://www.facebook.com/yousikun.fans/posts/10158428714992539>。

因為「凍結案」除了需要討論凍結的金額之外，還需要耗費時間討論預算解凍的條件以及其所訂定之解凍期限等問題。這也使得審議時間冗長之餘，大量的凍結議案更使得預算審議完竣日期遙遙無期，而預算審議之延宕勢必還是會對政府運作產生不良影響。

貳、研究動機

回顧近年歷次中央政府總預算案審議過程，因為預算審議不及而延宕預算公布的情事，也非特例。例如，2021 年度中央政府總預算案經立法院四個多月來的審查及朝野黨團數度協商溝通，在 2021 年 1 月 29 日才終於完竣三讀的程序。詹嫻珺、張正輝（2017）提及，2017 年度中央政府總預算案審議過程中，由於在野黨團的強力監督，使得預算審查期間提案件數較往年約多出一倍。經過各部會積極商洽各提案委員，以及黨團的溝通協調之後，最終審議結果於「凍結案」的部分共有 2,156 件，凍結總金額共 636 億元。又其中須向立法院專案報告者計 874 件，凍結金額 388 億元。可見近年來有關預算凍結的現象屢見不鮮，在預算凍結提案的數量上亦居高不下。

此外，近年來隨著開放國會的聲浪逐漸興起，在民間積極呼籲之下，打開政府與國會的大門，納人民間的聲音，已成為立法院的當務之急。立法院長游錫堃於 2020 年 6 月 2 日在各黨團代表的支持之下出席「開放國會行動方案記者會」，¹¹宣布啟動「開放國會行動方案」，期待讓國會之運作更加透明、更有可信度，也更加親民。而民間組織所串聯而成的國會相關監督團體在開放國會的浪潮之下亦相繼萌芽，致使越來越多民眾開始針對立法院之運作情形投入關注。此外，又由於資通訊科技之發展，立法院開始透過網路直播的方式，讓社會大眾一窺原先神秘的國會運作過程。

¹¹ OCF Lab（2020 年 8 月 12 日）。立法院的長期工程 - 「開放國會」如何向社會打開更多扇門？2022 年 2 月 20 日，取自：<https://lab.ocf.tw/2020/08/12/openparliament/>。

由於研究者深感政府預算案審議之複雜繁瑣，因此時常透過國會議事轉播頻道，想更深入瞭解中央政府總預算案審議的相關過程。在觀看議事轉播的經驗中，研究者又尤其對朝野召開黨團協商，共同商議總預算案審議之過程深感興趣。有鑑於前文所述之種種現象，研究者希望能藉由本研究進一步探索中央政府總預算案審議過程中有關預算凍結的部分。

本研究首先將對於預算凍結的提出、法源依據與法律效力開始探討，接著分析近年來有關預算凍結的情形，並對預算凍結的發展與現象進行分析，並進而研究分析可能影響預算凍結的因素。

第二節 研究問題



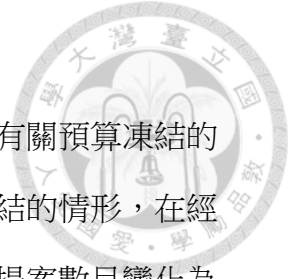
本研究針對中央政府總預算案在立法院審議的過程中，所提出之預算凍結提案為主題。在研究問題方面，首先從「預算凍結的提出」、「預算凍結的相關法律依據」，以及「預算凍結的法律效力」作為起點。接著分別針對「預算凍結的發展與現象」，以及「近年來預算凍結的概況」等面向進行探討。其後，接續研究影響立法院做出預算凍結決議的各項可能因素，並希望能在立基於現有文獻所列的發現之餘，進一步發掘出其他可能影響立法院預算審議過程中預算凍結現象發生的重要因素。

壹、政府預算凍結的提出時機與法律效力

立法院在審議中央政府總預算案的過程中，於各個階段皆有相對應的法律規範，預算凍結更是一個常被提及的現象。

對此，本研究首先欲從立法院審議中央政府總預算案的程序開始，了解《預算法》及中央政府總預算審查程序中，對於預算審議過程的相關規範。並探討在預算的審議過程中，預算凍結的提案可能會於哪些階段被提出？接著討論立法院在審議中央政府總預算案時，得以將中央政府總預算案進行預算凍結之法源依據為何？又其是如何在法條中授權立法委員，讓立法委員得以在審議時做出預算凍結的行為？

預算凍結可被視為對中央政府總預算案所附加的條件。在有關預算凍結法律效力的部分，將著重探討這樣的「附加條件」是否可以有效影響行政機關的相關作為？亦將探究該附加條件的界限於何處？再者，進一步探討預算凍結的法律效力為何？最後，本研究亦希望了解在立法院審議中央政府總預算案的過程當中，立法委員於提出預算凍結相關提案之時，其背後是否有隱含的政治意義或動機？



貳、政府預算凍結的發展趨勢與其影響

而在談論完預算凍結的法源依據之後，本研究將分析近年有關預算凍結的情形。透過收集近年中央政府總預算案審查總報告當中預算凍結的情形，在經過初步整理之後，觀察近年來預算凍結的總金額以及凍結案的提案數目變化為何？

此外，本研究亦將透過釐清各行政機關主管之預算遭受凍結的情形，進一步分析立法院針對各機關及其所屬單位進行預算凍結的概況為何？又其對於行政部門和立法部門，分別造成了什麼影響？

參、政府預算凍結的影響因素

本研究將整理過往文獻，如期刊及學位論文等，分別歸納並找尋可能影響預算凍結的相關因素。又由於造成預算凍結或者是影響預算凍結的可能因素眾多，單純透過相關文獻所得出的因素可能只佔其中一部分。對此，本研究將透過深度訪談的方式，配合自身在立法院的參與觀察，嘗試找尋是否還有其餘尚未被發現到的可能影響因素。

第三節 研究範圍與方法



本節內容將探討研究之研究範圍及研究方法。在研究範圍的選擇上，由於 1998 年《預算法》之修正，將我國預算制度由原先的「七月制」改為「歷年制」。故從 2001 年至今，我國之中央政府總預算案皆自一月起編列。又綜合近期博碩士論文所涵蓋的範圍，本研究將選擇自 2001 年起至 2022 年止，一共 22 個年度之中央政府總預算案資料，作為研究的主軸。而在有關「預算凍結總金額」與「凍結總案數」的部分，則將接續鄭雪梅（2011）一文之研究，針對 2012 年至 2022 年的預算凍結現象進行分析。

在研究方法上，本研究主要將以「次級資料分析法」、「深度訪談法」以及「參與觀察法」的方式進行研究分析，以充分回應研究問題，探討立法院在審議中央政府總預算時所發生之預算凍結現象。

壹、研究範圍

回顧近年博碩士論文中，有關預算之相關研究可以發現，鄭雪梅（2011）與游憲廷（2009）的研究範圍皆是從 2001 開始，並分別於 2011 年及 2008 結束。相關研究之所以會選用 2001 年作為研究開端，與《預算法》的修法息息相關。《預算法》在 1998 年修正公布全文 100 條，定於 1998 年 10 月 29 日施行，並將 2001 年起的會計年度，由原先的「七月制」改為「歷年制」，意即我國之會計年度將自 1 月開始。也因如此，2001 年之中央政府總預算案是 1998 年《預算法》修法後，第一次自元月開始計算其會計年度之總預算案，其後中央政府總預算案之編列，便未再有大幅度的更動。

雖然劉秀秀（2015）一文採用 1981 至 2013 年，共 33 年期的資料，然而因為我國預算制度的變革以及行政院各機關目前已經進行大幅度的組織再造，在數據上也多有缺漏之處，因此本研究將不會續以該時段為研究範圍。又與本

研究主題較為相關的林晏瑜（2014）的研究，在數據上則是採用 2005 年至 2012 年的資料做分析，然 2012 年距今（2022 年）已經過十年之久，在此期間，有關立法院中央政府總預算案之審議情形亦有些許不同之處。對此，本研究期許能延續上述相關博碩士論文的時間軸，在既有研究的基礎上繼續向前邁進，針對其後之資料進行分析探討。

綜合以上所述，本研究之研究範圍將綜合近期博碩士論文所涵蓋的範圍，選擇自 2001 年起至 2022 年止，一共 22 個年度之中央政府總預算案資料作為研究主軸。

而在有關「預算凍結總金額」與「凍結總案數」的部分，則將接續鄭雪梅（2011）從 2001 開始至 2011 年之研究，接續其研究範圍，針對 2012 年至 2022 年的預算凍結現象進行分析，並更進一步以各主管機關以及各部會的角度，分別分析預算凍結之金額與凍結案數。

貳、研究方法

本研究採用「次級資料分析法」，針對立法院中央政府總預算案的相關資料進行彙整，並建構分析所需之資料庫。又將以「深度訪談法」之方式，規劃訪談立法院的資深國會助理、議事人員，以及黨團助理，以進一步了解立法院預算審議之實際情形。又研究者於 2021 年下半年，透過於立法院實習期間的「參與觀察」，對於研究主題亦取得更深入之了解和體悟。以下將詳述本研究所採用的研究方法。

一、次級資料分析法

次級資料是對初級資料加以分析、比較和彙整後的綜合性資料（謝金青，2011）。David & Kamins（2000）表示次級資料能提供一個相當便捷及經濟的

路徑以回答不同的問題，此外次級資料也有另一個意義，那就是將原始研究所收集的資料，往新的方向進行分析。


本研究將採用「次級資料分析法」，首先進行立法院中央政府總預算案相關資料的彙整，而後由研究者自行建構分析之資料庫。在進行相關分析之前，需自行建構分析之資料庫之原因，係由於透過立法院的相關統計發現，雖然立法院在每一會期皆會有立法委員部分（包含立法委員之出席率、發言率、質詢率等資料），以及議案審議部分的相關統計。然而在預算凍結相關資料的收集上，卻會面臨資料蒐集上的難題。對於立法院內部而言，中央政府總預算案僅為眾多提案之一，縱然總預算案由於牽涉中央政府的所有單位，其規模及重要程度絕對超過許多法律案，但是在立法院的相關統計之中，卻鮮少針對預算審議的資料。也因如此，研究者必須自行建立數據資料庫，以利後續統計分析。

研究者透過整理立法院相關議事資料，輔以 2001 年至 2022 年預算審議最終所提出之中華民國年度「中央政府總預算案審查總報告」中，有關預算的歲出、歲入、刪減率、凍結率等資料，建立一長時間的資料集。

在立法院不論提案或者決議，會影響立法院預算審議的進行之因素眾多，不論是外在與內在的政治因素皆有可能左右預算案的審議，其背後更可能蘊含非常複雜的動機與目的。對此，本研究將透過此資料集進一步分析，以探討預算審議過程中之預算凍結現象。

二、深度訪談法

訪談是一個互動的過程，藉由不斷對話的過程中蒐集更為深入的資料。故深度訪談之目的並僅限於將訪談前便已存在之事實挖掘而出，而是經由研究者預先規劃的題目，以深入訪談的方式獲得資料，在訪談之後經記錄整理、分析、比較，以助於對研究的現象或行動有全面性的認識（王文科、王智弘，2017）。



本研究選擇實際參與政府總預算案審議之對象進行深度訪談，用於了解現行立法院在審議中央政府總預算案之過程以及實際情形。研究者第一步將依訪談對象不同而設計相異的題目，再視情況以及受訪者所回答之內容，斟酌考量是否要進一步追問受訪者相關的內容。並將於訪談結束之後修改訪談大綱，以利下一次的訪談工作。而在訪談結束後，亦會將受訪者所回答之內容以重點方式記錄，並深入地進行分析，期許能夠發掘更多實際場域內的資料，以補足次級資料收集時的不足。

本研究規劃以訪談立法院資深「委員助理」為主，並輔以較為資深之「議事人員」及「黨團助理」，以進一步了解立法院預算審議之實際情形。為充分尊重受訪者的隱私，有關每位受訪者之個人資訊均以代號進行匿名處理，並刪除訪談中可資識別特定當事人等較為敏感的資料（如受訪者之服務單位、職稱等），以重點摘要稿之形式呈現訪談結果。表 1-1 為本研究訪談對象及受訪者代號，訪談內容之摘要稿則參見附錄二到附錄七。

表 1-1 本研究訪談對象及受訪者代號



訪談對象	說明	受訪者代號	訪談日期
議事人員	透過資深議事人員針對在委員會的觀察，可以長時間比較不同時期的提案趨勢。	議事人員 A	2022 年 6 月 18 日 15:00
		議事人員 B	2022 年 6 月 24 日 13:00
黨團助理	黨團助理的優勢在於，可由別於委員助理以及議事人員以外，從第三人的角度去觀察各委員會的運作模式，以及對預算凍結提案現象之觀察。	黨團助理 A	2022 年 6 月 16 日 15:00
委員助理	主要將訪談資深委員助理，希望透過資深助理的觀點比較立法院不同屆期之變化。	委員助理 A	2022 年 6 月 21 日 14:30
		委員助理 B	2022 年 6 月 19 日 10:00
國會聯絡人	國會聯絡人具備在行政部門與立法部門間互動的經驗。透過其長時間的觀察，闡述從行政部門看到立法院預算凍結的觀點。	國會聯絡人 A	2022 年 6 月 21 日 11:30

資料來源：研究者自行整理。

三、參與觀察法

縱然部分文獻指出，參與觀察法有時候被認為是不科學的（Easthope, 1971），然而 Lazarsfeld（1972）卻認為參與觀察法應該是一種，在描述性及探索性研究初期中，相當有用的工具。因為參與觀察法可以使研究者在第一現場，去了解某一個特定的現象、行為或事件，並運用科學的步驟及方式，藉此進行有系統的觀察與紀錄。因此，參與觀察法雖並非以建立解釋性理論來達成科學目標，卻屬於觀察中形式較為特殊的獨特資料蒐集方法（Danny, 1999）。

在「參與觀察法」方面，研究者有幸於 2021 年下半年至某立法委員國會辦公室實習，由於該委員隸屬於立法院「社會福利及衛生環境委員會」，致使研究者有機會接觸到與預算審議相關的業務內容。研究者作為實習生的角色，經由立法委員及主管之引領，學習如何協助委員問政，並協助處理勞動及衛生業務。在工作內容方面，除了幫忙準備每週三日的委員會質詢之外，也於預算會期負責預算審查之資料收集、整理以及提案撰寫，亦有實際參與預算審查過程，協助立法委員在委員會進行審查。透過於立法院實習期間的參與觀察，使研究者對於研究主題取得更深入之認識。

第四節 文獻探討



回顧近二十年以來社會科學領域之博碩士論文，在預算相關研究領域之論文不在少數。例如施華芬（2021）的研究探討影響我國政府預算的因素；在政府預算編製方面，有吳佳芳（2021）比較我國中央政府在三位不同總統期間之預算編製。王瑜惠（2017）同樣關注中央政府預算編製，不過是著重以決算與移動平均法為基礎，對不同會計科目提出預算數計算方法。而除了討論在各年度總預算相關文獻之外，則有蔣正揚（2018）針對我國中央政府追加預算進行研究，亦有葉芷文（2021）提出紓困振興特別預算之研究。立法院預算審議方面，丁幼珠（2020）以立法院審議行政院院本部預算為例，針對立法院預算審議過程進行研究，蔡明志（2021）則是以 2020 年交通部主管預算案為個案，研究分析立法委員於預算分組審查之角色。

然而在上述眾多有關預算或是立法院之研究中，針對立法院預算審議之預算凍結現象進行研究者則相對較少。研究者搜尋近年有關預算凍結或是預算審議相關的博碩士論文，並盤點其相關重要性與貢獻性後彙整如下。


林晏瑜（2014）以「以凍代刪」作為研究主軸，提及立法委員在委員會審查預算時，通常是以「凍結」的方式來對行政部門進行要脅，目的是利用立法權在審議預算時的權力，以凍結的方式替代預算數額的減列。透過這樣的方式，使立法權得以介入預算之執行，在其藉由預算之凍結來代替預算數額之減列之時，頗有立法權干預行政權之行使的疑慮。此外，該項研究亦分析 2005 年至 2012 年度中央政府總預算案，針對在不同政府時期所通過之法定預算當中，其「預算刪減率」及「預算凍結率」的資料進行探討，以比較兩個政府在不同時期是否具有顯著的差異。

本篇論文之研究主題奠基於「分立政府」與「一致政府」之下立法院預算的審議，並針對個別機關的委員會預算審查之情形探討，對比院會審議後之預算「刪

減率」與「凍結率」進行比較分析。而鄭雪梅（2011）一文同樣提及「預算刪減」及預算凍結。該篇論文選擇以立法院「經濟委員會」作為研究標的，並針對「經濟部」及「農委會」兩個機關來做探討。其又進一步談及朝野黨團協商之過程，針對其進行動態深度分析。研究結果發現，整體來看，「分立政府時期」的預算審議較「一致政府時期」而言，易造成行政部門與立法部門之間，在預算審議過程中所生之僵局。因為「分立政府時期」的預算審議過程當中，朝野政黨經常流於意識形態之爭，以至於總預算案往往成為政治角力的犧牲品，所以分立政府會是形成政治預算僵局的因素之一。而由另一個角度來說，「一致政府」或「分立政府」時期之差異，亦顯示出立法院審議中央政府總預算案其實有時候是沒有政黨間的執政與在野之分，而僅存在行政權與立法權的對抗。

有關行政權與立法權的對抗，就能延伸到吳文弘（2003）有關行政院與立法院之間預算爭議的解決機制。該篇研究背景當時，我國正處於少數政府之政治僵局，執政黨控制之行政院與在野黨所掌握多數席次之立法院之間，時常呈現緊張對峙的關係。兩院為預算之爭議問題，亦不斷地相互杯葛，造成立法院效率不彰的問題，行政院之行政效率亦相對低落。該篇文章認為，透過《預算法》之修改，可補足《中華民國憲法》規定的不足，以彌平現行預算法制上的缺漏之處。其亦從歷史分析、比較法制與學理研究的面向切入，針對我國行政院與立法院日益嚴重之預算爭議問題加以剖析，並藉由分析比較美國、英國、德國、日本、法國等五個先進國家的預算法制作為比較，並對我國現行《預算法》之解釋及運用加以檢討，針對不足之處提出改進方案。

在高全國（2002）的研究當中，係以立法院預算審議之界限與效力為核心。除了比較我國與英國、美國及日本在預算審議制度，以及國會預算審議之界限上的異同處之外，更從司法院大法官會議之解釋進行探討。該篇研究提到立法院「減額預算修正權」之問題，觸及立法院預算之審議範圍，最後更指出立法院預算審議之效力、審議預算所生附帶決議之效力，以及法定預算之效力等問題。



而劉秀秀（2015）則是採用 1981 年至 2013 年共 33 年間的「歲出機關別」資料。探索中央政府各部會的歲出之中，「經常門」與「資本門」預算審議的結果，並且試圖探索其可能影響的因素以及具體的影響結果為何。該研究之自變項囊括政治經濟、財政與法律等因素，然焦點仍著重在中央政府總預算案的刪減及刪減比例上。文章中發現，「總統與立法委員之選舉」，對各部會之歲出及經常門和資本門預算刪減率的影響，具有統計上的解釋力。「經濟成長率」對於各部會總歲出與經常支出之預算審議結果，亦有顯著之影響。此外，除了資本支出，各部會「總歲出」以及「經常支出」，在預算審議過程中均存在「漸進主義」之現象。同樣關注於總預算案刪減數額及比例者還有廖文正（2004）一文，不過其論文內容主要著重於，透過探討我國立法院在 2003 年針對中央政府總預算案的審查經過，進行預算審議制度的相關文獻分析，並與其他主要民主國家進行比較，提出立法院預算審議制度之相關建議。

而游憲廷（2009）一文，同樣有提及預算刪減及凍結。其主要是從一個比較巨觀的視角談論我國分立政府時期，即 2001 年至 2008 年中央政府總預算案審查時，所發生的行政與立法衝突，並進一步分析在立法院當中預算審議權的功能。針對立法院當中預算審議權之研究尚有林鴻柱（2003），該篇文獻首先從政府預算的基本概念開始談起，提及國會預算審議權與民主憲政制度，並比較美國、日本、英國、法國及我國預算審議制度，最後探討預算審議權爭議事件，以及立法院預算審議權的現行規範與相關檢討。透過預算審議的內容與方式，以及預算決議效力問題，並進而延伸至預算審議效率的問題上。

2000 年以前的相關博碩士論文也有提及逾 20 年前之預算審議相關議題。例如李自揚（1993）以 1983 年至 1993 年中央政府總預算案之預算審議程序，探討立法院預算審議制度過程及其影響結果之因素。彭女玲（1993）、張嘉仁（1994）、黃文彥（1999）等針對探討立法院預算局，以及立法院常設委員會審查預算功能不彰的原因。甚至應用「新制度經濟學」的角度，分析個人與制度之間的互動，

提出「立法委員」對預算審議行為的影響。不過由於上述文獻與本研究所欲探討之內容相關性較低，因此並不列入分析比較之列。



第二章 政府預算凍結之提出與法源

《中華民國憲法》第 63 條規定：「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。」因此，立法院作為中央最高立法機關，負責議決每年度中央政府總預算案。而《預算法》第 1 條：「中華民國中央政府預算之籌劃、編造、審議、成立及執行，依本法之規定。」指出我國預算審議之相關流程。《中央政府總預算案審查程序》第 1 條：「中央政府總預算案之審查，依本程序之規定。」亦作為探討我國中央政府總預算案審議情形的法源依據之一。

因此，有關中央政府總預算案之審議，可從《預算法》及《中央政府總預算案審查程序》分別探究之。以下將就立法院對行政院所提之年度中央政府總預算案之審查程序，以及目前立法院實際運作情形進行研究分析。分別針對「預算凍結案」於立法院審議中央政府總預算案之過程中，可能被提出之階段加以研究。並探討預算凍結案提出之法源依據，簡要描述近年預算凍結之概況。

第一節 預算凍結之提出時機

首先談及立法院預算審議時，所可能採取之三種模式。針對中央政府總預算案審議的過程當中，立法委員可以針對預算案的歲出部分做出以下三種選擇。第一種情形為預算「照列」，也就是行政部門所提出來的預算案，將會由立法部門全部接受，順利通過審議。第二種情形是預算「減列」，即立法委員針對行政部門所提出來的預算案進行部分的刪減，在減列時可以用百分比或具體金額來作為刪減的單位。第三種情形為預算「凍結」，預算凍結是立法委員針對行政部門所提出來的預算案，對其金額進行部分的凍結。換言之，即在預

算案上附加某個條件，並在其條件尚未完備之前，該筆預算的凍結部分將不得動支。是故，預算凍結作為預算審議之方式之一，亦被視為對行政機關的一種警示之用。¹²

又預算凍結的基本精神為，該項預算是通過而並非要刪減，但是對其綁上一個附加條件，假如這個條件成熟或成就之時，該筆預算就自然解凍，基本上即會變成合法、可以使用的預算。

至於我國中央政府總預算案之審議方式及相關流程，依照《預算法》第 46 條規定：「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，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。」行政院會於各年度八月底前，須函請立法院審議該年度中央政府總預算案。

而在立法院收到總預算案後，將根據《中央政府總預算案審查程序》第 3 條之規定：「總預算案提報院會前，應由財政委員會研擬年度總預算案審查日程，並依前項規定研擬年度總預算案審查分配表併同總預算案提報院會後，交付財政委員會依分配表及日程將預算書分送各委員會審查。」因此立法院也會在總預算案提報院會前，由財政委員會研擬該年度總預算案審查日程，包含各委員會分組審查時間、擬具審查報告並提交至財政委員會彙整之期限，以及財政委員會彙整審查總報告後提報院會之日程等。

根據《預算法》第 48 條規定：「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。」因此，每年在總預算案由行政院送達立法院後，即提報立法院院會交程序委員會排定日程，於院會邀請行政院長、主計長和財政部長列席院會，分別報告施政

¹² 議事人員 A：「第三種就是有些錢刪不下去，但是你看行政機關又很浮濫，又做得漫不經心，又做得不是那麼的好，所以你想給他一個警惕。這個警惕就是我不是刪你，但是我要給你一個警惕，所以就用預算凍結。」（議事人員 A；2022/06/18）

計畫及歲入歲出預算編製之經過，並由立法委員就施政計畫及有關預算上的一般重要事項提出質詢。

在進行詢答程序之後，將總預算案交付財政委員會依照中央政府總預算案審查日程以及審查分配表，分送各委員會進行審查。各委員會得邀請相關單位首長進行預算報告及詢答後，並進行預算及預算相關提案之審議。該審議進行方式，係依總預算案所列科目順序，就歲入歲出逐項宣讀審查。

各委員會分組審查完竣，由各該審查會議召集委員將審查結果起草書面報告，經各該審查會議通過後，提交財政委員會會議綜合整理，並草擬書面總報告後，最終提報院會審議。

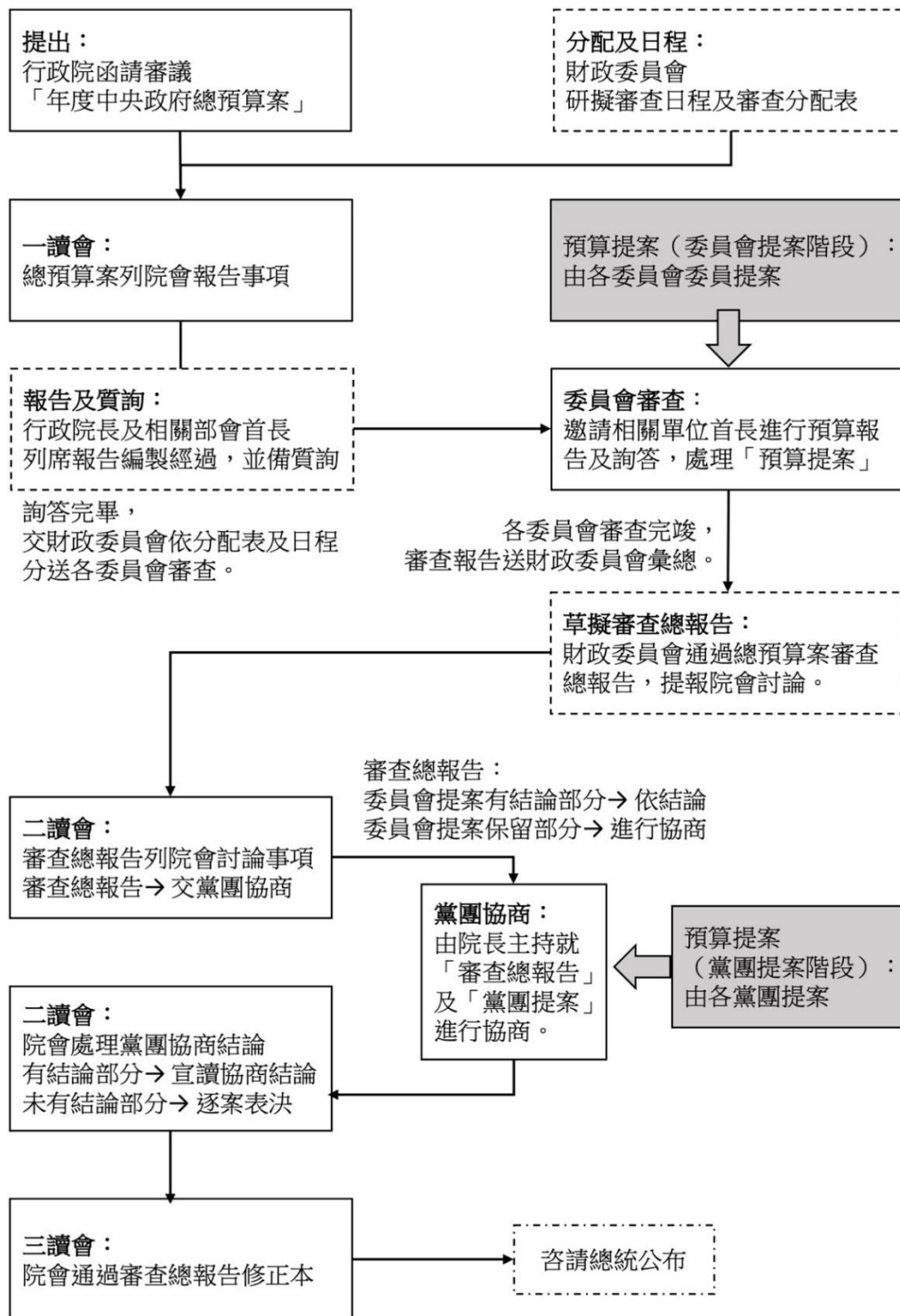



圖 2-1 中央政府總預算案審議流程圖¹³

資料來源：立法院，研究者自行繪製。

¹³ 立法院於審議「中央政府總預算案」時之相關預算提案類型包括：「增列案」、「減列案」、「凍結案」，以及「主決議案」。



中央政府總預算案審查總報告，送交院會進行二讀。惟實務上，院會為處理各黨團或立法委員對預算審查之爭議，均先經各黨團協商獲得結論後，再續行處理。黨團協商階段將針對委員會審查時未有結論，並保留協商之預算提案進行審議。此外，各黨團亦可於黨團協商階段，以黨團之名義提出預算提案，提案內容包含預算之「增列案」、「減列案」、「凍結案」及「主決議案」等。是故，黨團協商階段將處理委員會保留部分之提案，以及各黨團新增之提案部分，進行協商。

於黨團協商之後，預算案將交付院會審議。而針對黨團協商有結論之部分，即依據協商結論宣讀之；在黨團協商未有結論之部分，則逐案於院會中進行表決。最後由院會依據協商結果與院會表決結果，提出中央政府總預算案審查總報告之修正本，並經院會三讀後，即通過該年度中央政府總預算案，並得咨請總統公布之。圖 2-1 為中央政府總預算案審議流程圖，由此可知，在預算審議的過程中，有關預算提案之提出可以在兩個階段進行，分別可於「委員會審查階段」提出，以及「黨團協商階段」，由各黨團提出。

壹、於各委員會審查階段時提出

有關年度中央政府總預算案之審議，預算提案之提出可以於兩個時間點進行。第一階段是在立法院委員會審查時，即可以提出預算提案。可提案之類型分別包含「歲入」的增列案及減列案、「歲出」的減列案、歲出及歲入預算的凍結案，以及預算主決議案等。在第一階段，個別立法委員將於委員會上提出相關預算提案並送交至該委員會，其後各主管機關會開始向個別委員所提出的提案進行預算說明，期望個別立法委員能夠將其提案撤案、數額進行調整，或請委員改為主決議案。

因此，在委員會審查階段時，若個別議案已經取得委員的同意得作更正，機關即可於審查會議上發表更正後的議案版本，以及其中有關委員同意更改的

部分。倘若該機關就個別議案之說明，尚未與委員取得共識，並得到委員修正之同意前，則需將該項議案於委員會上進行討論。若在委員會上經主席協調後可以取得共識，即可直接於會議中更改其提案內容。然而如果在審查會議當中經主席協調後，個別委員和行政機關之間仍然無法取得共識，則將進行保留，委員會即會把該委員之提案直接送交黨團協商。

貳、於黨團協商階段時提出

而第二階段的提案，係來自於預算案經委員會審查完竣之後，在提交院會審查前會經由黨團協商的程序。於委員會審議完竣之後，相關議案將會進入二、三讀會流程。

此時個別委員可以透過黨團提出預算提案，各黨團亦可以提出預算提案並交付黨團協商討論。因此，在朝野黨團協商時總共會有兩大來源之提案，分別來自於委員會審查時所保留之提案，以及各黨團與黨團協商時所新增的提案。有關中央政府總預算案預算提案之流程，其流程圖如下圖 2-2 所示。

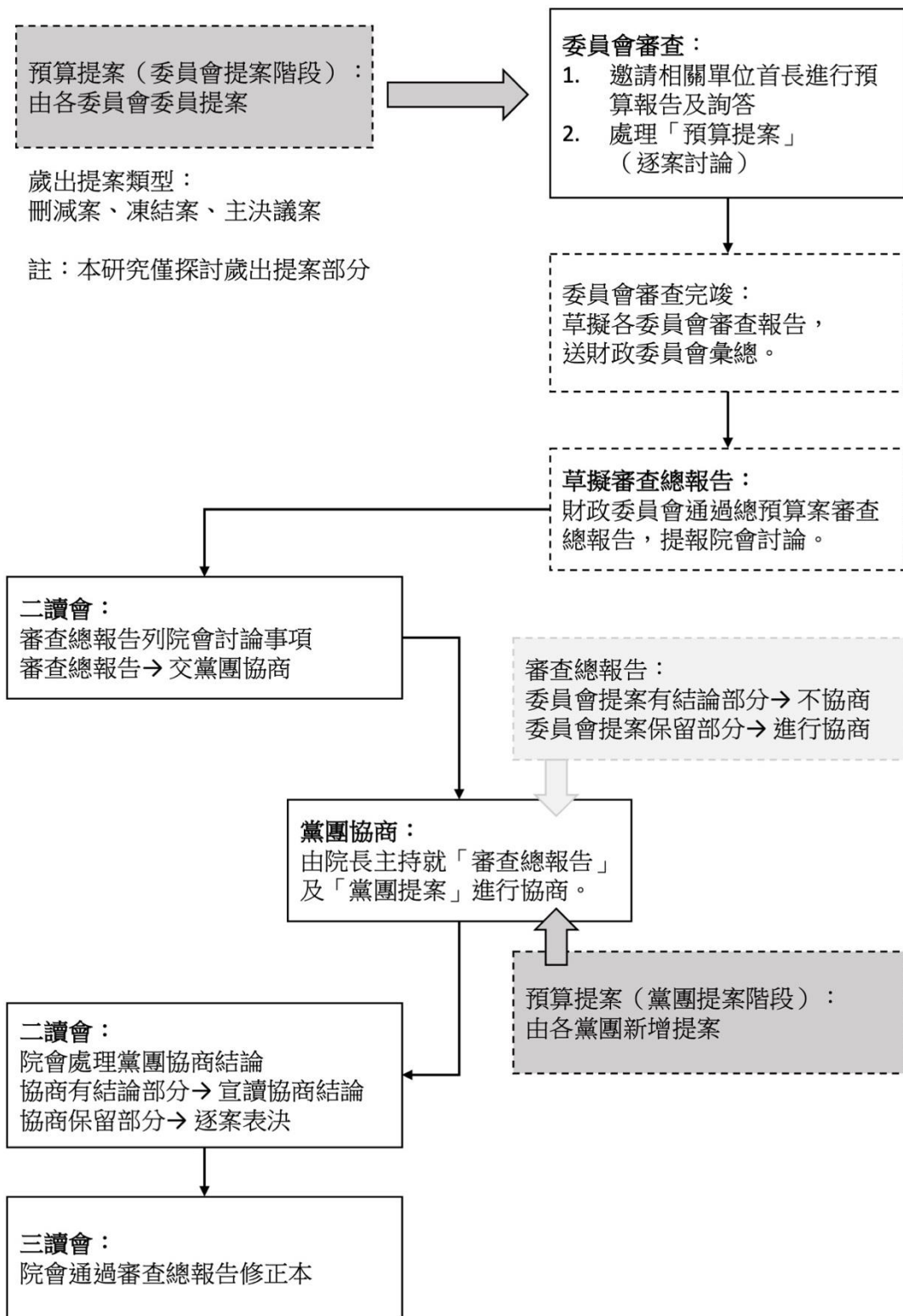


圖 2-2 中央政府總預算案預算提案流程圖

資料來源：立法院，研究者自行繪製。

第二節 預算凍結之法源依據

預算凍結提案的提出，主要是根據《預算法》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。」因此，立法院在審議中央政府總預算時，還能針對法定預算額外附加其他條件，只要不是屬於法律所不許者，行政機關皆應依據立法院就預算案所提出之附加條件，參照法令辦理之。而立法院如果有設定相關期限，則各機關亦應在該期限之內，根據立法院所附加之條件辦理。

壹、立法意旨

《預算法》第 1 條規定：「中華民國中央政府預算之籌劃、編造、審議、成立及執行，依本法之規定。預算以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的。預算之編製及執行應以財務管理為基礎，並遵守總體經濟均衡之原則。」

由此可見，有關預算的相關法律規定，可以從《預算法》一探究竟。然而，預算並非僅止於政府所需的經費，通常可見政府所公布之法定預算，往往僅作為決策結果之展現，而預算決策過程之中，卻更蘊含許多有待研究觀察之現象。在政府預算審議的過程當中，不僅是行政機關以及立法機關在資源配置上的角力，更是社會上各個利益團體、政治勢力競逐資源的場域（蘇彩足，1996）。

而立法院在中央政府總預算案審查當中的角色，因為囿於《中華民國憲法》第 70 條之限制，¹⁴使得立法院僅得對歲出預算部分進行減列，不得為增加支出之決議。政府預算審議的過程作為政府資源分配的政治角力場域，立法委

¹⁴ 《中華民國憲法》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。」

員更是身在其中。致使實務上往往存有希望行政機關能針對某些預算之科目或經費，做不同程度的安排或配置之情事發生。對此，《預算法》當中所訂定之相關規範，即可在立法機關所提出的建議或是條件上，強化對行政機關所產生的拘束力與強制力，以充分落實立法權監督行政權之責。

貳、法律沿革

《預算法》第 52 條為該法於 1998 年修正時所新增之條文。根據立法院公報（1998）提及，本條文為修正《預算法》時所新增之，在當時行政院函請審議之「預算法修正草案」中原並無本條條文。而相類似條文修正草案可見於立法委員黃國鐘委員之提案：「法定預算之附帶決議及注意事項，應由各機關依法遵照辦理」。其立法理由即為，要求行政院能重視立法院所提出之附帶決議與注意事項。

而在當時，立法院「預算委員會」與「財政委員會」第二次聯席會議，於逐條審查《預算法》之修正草案之時，審查現場亦有其他立法委員提出不同見解。例如洪昭男立法委員認為該條文並無實際意義，因為實務上無法區別「附帶決議」與「注意事項」兩者之間的差別。洪昭男委員並提出，應該將該條文所稱之「各機關依法『遵照辦理』」之法條文字修改為「參照辦理」。

而馮定國立法委員以及陳志彬立法委員也有相同樣的見解，兩位委員皆認為在法條文字用詞上，應以「參照辦理」較為妥當。最後主席裁定將該條文修正為「法定預算之附帶決議，應由各機關依法律參照辦理。」最終，該條修正條文於二讀會時，即依據政黨協商時之條文通過，為目前現行之《預算法》第 52 條，並無附加其他修正理由（主計月報社，2011）。

不過在 1998 年《預算法》修正之前，針對「法定預算之附帶決議及注意事項，應由行政機關辦理」的規定，實其來有自。為了加強附帶決議對行政機關的拘束力，立法院過往曾於 1958 年制定《中央政府總預算施行條例》。後自

1974 年開始，每年行政院皆依照往例，提出總預算施行條例，並於 1983 年改訂立《中央政府總預算執行條例》，其中之第 11 條即規定：「立法院決議通過之總預算所定應行辦理或注意事項，應由各該主管機關切實辦理，並由行政院主計處、財政部及審計機關，分別就其主管事項負責監督」。該條例而後於 1994 年由《中央政府預算執行暫行條例》取而代之。然該暫行條例實屬於過渡性質，其施行期間自 1994 年 7 月 1 日起，至 1996 年 6 月 30 日止。而後，在行政部門與立法部門通盤檢討中央政府總預算之相關施行與執行細節後，1998 年大幅修改《預算法》時，即將立法院所做附帶決議拘束力之法律規範，移至《預算法》修正條文中（莊振輝，2011）。

參、條文研析

《預算法》第 52 條第 1 項所稱之規定，¹⁵指的是立法院在中央政府總預算案的審查過程當中，於「預算案審查總報告」中針對特定預算科目及金額所附加的條件或期限之決議事項。換言之，其即對法定預算與實際執行時所附加之條件或期限。《各機關單位預算執行要點》第 7 條指出：「各機關歲入、歲出預算，如有依《預算法》第五十二條第一項或《地方制度法》第四十一條第二項規定，由立法院或議會決議所定之附加條件或期限，除為法律、自治法規所不許者外，應按其條件或期限辦理情形，妥為規劃分配，於該項條件尚未成就或期限尚未屆滿前，應暫不予執行，並儘速與立法院或議會協商解決。」

因此立法院在預算案審查中報告當中所設定之條件及期限，既然屬於法定預算的附加條件，則其效力將無法逾越法定預算本身之效力。此外，《預算法》第 52 條所稱之「法律所不許者」，應該屬法律上一般之陳述用語，其目的在於使法律條文更為周全，而至於何種法律所不許者，仍然需要依照決議內容

¹⁵ 《預算法》第 52 條第 1 項指出：「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。」

個案處理判斷。至於有關附帶決議之定義或範圍，依照《預算法》第 52 條第 1 項與第 2 項之規定，¹⁶基於附加條件或期限者，係屬於附款之形式，故附帶決議內容之效果，應經由各個主管機關單位參照法令辦理之。至於屬於建議之性質者，則不得逾越法令規範（主計月報社，2011）。

蔡茂寅（2008）認為，實務上立法院所做的決議通常為將某項預算先行凍結，在得到立法院某常設委員會同意後始得動支。此種決議類似附加條件審議之通過，為《預算法》明文承認之決議方式。因為預算既得刪除，而作更為輕微之附加條件，應無不可。然而更進一步探究則可以發現，此種決議其實並非真正的「條件」。因為條件的成就與否，是關係到未來之不確定事實，而上述決議者將「條件」之成就與否，繫於立法院一方之主觀意志，與法律上所稱之「條件」的本質相違背。反而在將預算審議權延伸至行政權執行之過程中，可能有不當擴張預算審議權之疑慮。至於在有關將預算凍結作為附加條件之法律效力部分，則將於後續內容中闡述。

綜上所述，根據《預算法》第 52 條之相關規定，立法院在審議中央政府總預算的過程當中提出，針對特定預算科目及金額所附加之條件或期限等決議事項，即屬對法定預算與實際執行時所附加的條件或期限，是故，其效力不能超過法定預算本身之效力。「附加條件或期限」則屬於附款之類型，應該隨主要意思表示而存在。至於「附帶決議」則屬於非附款之類型，就立法院所做的預算凍結決議事項中，有關於經同意後始得動支經費之決議，係基於行政部門與立法部門的和諧互動關係，應視實務上之運作情形尋洽立法院相關委員會，並獲立法院函復同意始得動支後，方能夠動支其經費。倘若被凍結之預算屬於依法律義務必須之支出，在維持機關基本運作需求之下，應向立法院協調允許各機關在解凍前，就該項急需部分先行執行之（主計月報社，2011）。

¹⁶ 《預算法》第 52 條第 2 項規定：「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。」

第三節 預算凍結之法律效力



預算的凍結是目前立法審議過程中，實務上的說法。然而回歸到《預算法》的本質，其實也不難發現，預算凍結在法律意義上即為對預算的附加條件。本節欲進一步了解，預算凍結作為預算案之附加條件，其在法律層面的意義為何。又其分別在《中華民國憲法》層次上，與《預算法》層次上，會有什麼樣的解讀。

壹、凍結提案之法律效力

近年來，立法院每到審議總預算之場合，總可見政黨對立情況嚴重。在政黨立場及預期心理等因素的影響下，立法院對於預算之減列及刪除，似乎擁有無限制的強大權力。立法院於預算審議時，屢見已公布之法定預算決議案出現「經同意後始准動支」等字樣，此即實務上所稱之預算凍結。換言之，立法委員在委員會審查預算時，以凍結預算的方式要脅行政部門，其目的在於立法權以預算之「凍結」替代「減列」。預算凍結是否作為立法權得以介入預算之執行，並干預行政權之行使之方式，實務上仍有爭議（林晏瑜，2014）。

根據《中華民國憲法》第 63 條（立法院之職權）規定：「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。」預算案對於立法院來說就如同法律案一般，係屬國家重要事項，並具有議決之權。因此，國家預算的審議，無疑是屬於「立法權」。

又《中華民國憲法》第 59 條（行政院提出預算案之期間）指出：「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。」在《預算法》當中亦有更進一步的規範，《預算法》第 46 條規定：「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，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。」由此可見，國家預算的編製，則是屬於「行政權」的範疇。

綜上所述，由《中華民國憲法》與《預算法》之規定可知，我國中央政府總預算編成及提案權，專屬於行政院；而法律案之制定與預算案之審查，則歸屬於立法院之職權（李允傑，2007）。

倘若立法院在進行預算審議的時候，若是能透過「擬變更」或是「擬設定」的方式，針對行政院所提出的預算案進行審議，則行政權與立法權之間的爭議應該難以發生。然而，當立法院透過使用附加條件的狀況之下，設定一定的條件迫使行政院必須根據其條件辦理時，是否存有容易引發憲政爭議之疑慮。又因為預算審查是為了「落實」法定程序，對此，亦必須深入體察預算內容的「財政」實質意義和預算形成過程的「政治」權力關係。

換言之，預算的籌編與審議應歸屬於「政策」形成的層次，而立法院對預算審議及執行的監督，必須受自身立法權限所規範。否則若立法權侵犯到行政權的範疇之內，則可能造成憲政體制的混亂，以及目前既有民主憲政秩序的破壞（黃世鑫，2010）。

實際上，預算的減列是有法律依據的，在《中華民國憲法》內即就有提到預算的審查權。預算的減列其實是在《中華民國憲法》裡面所規定的，因此減列是《中華民國憲法》所賦予立法院的，又根據《預算法》第 52 條所規定的附加條件，其並沒有明確的指出預算凍結提案是否有法源的依據。對此，議事人員 A 表示，其實預算凍結並沒有法律效力，但行政機關依然會遵照辦理之原因，其實在於預算凍結的提案亦是與預算案整體一起經過立法院三讀程序通過，對於行政機關還是有一定的強制力。議事人員 A 亦提及，倘若行政機關欲以預算凍結欠缺法律明文規定之角度進行抗爭，亦可能言之成理、也站得住腳。但實務上，行政機關往往為維繫議事的和諧，並基於尊重國會的立場，預算凍結也因此形成一種「議事慣例」（議事人員 A；2022/06/18）。

貳、凍結提案之實務問題

針對預算凍結之法律效力層面，受訪者亦談及實務上因預算凍結欠缺明確法律規範所引發之問題。黨團助理 A 提及凍結的合憲性爭議，早在 2000 年以前即有預算凍結的現象發生，惟當時之預算凍結主要是偏向的實質意義的凍結，與目前凍結提案數大幅增加之情形不同。又其實預算凍結在法理上仍有問題存在。依據黨團助理 A 的看法，我國並非總統制國家，立法院亦並非撥款局，預算通過之後的執行權應當歸屬在行政部門（黨團助理 A；2022/06/16）。因此，進行預算凍結後的行政與立法的分野，應該要區分的非常清楚。倘若僅按照《預算法》的相關規定，將預算凍結視作附加條件，則「附加條件」亦不具備充足立場限制預算的執行。現況之下，預算凍結已成為限制預算執行的方式之一，行政機關要執行某項預算，需要經由立法院同意，其實不論是在法律上或實務上均是有爭議的。

就黨團助理 A 的看法認為，預算凍結其實並不應該演變成一種行政與立法之間的慣例。因為當立法院本質應當去監督行政院之各項施政作為，但立法部門又以預算凍結限制行政部門之預算的執行權，不讓行政部門順利執行。如此將難以區分行政部門與立法部門之間的分際，又二者之間是否可以建立這樣的關係，其實仍有待商榷。

另一方面，提及預算凍結之法律效力，則在預算解凍之後，該項預算應如何處理？議事人員 B 提及預算解凍之方式，¹⁷ 早期在行政機關直接發文到委員會即可以解凍預算，但是就近年之情形而言，基本上都需要排進院會一讀，之後再由委員會進行排審（議事人員 B；2022/06/24）。換言之，在實務上並非只要行政機關將書面報告書送至立法院即可完成解凍。較為謹慎之行政機關在發送公文至立法院後，尚需要至委員會排審。當議事處將該項解凍提案排進院會

¹⁷ 議事人員 B：「立法院長其實都非常的喜歡講，而且每個院長都會講，就是說只要你預算送來的報告書就可以解凍了。」

一讀之後，才會排進委員會審查。於委員會審議完成，並送院會備查之後，行政機關方能解凍預算，正式地動用該項經費。然而，在法律層面上，預算解凍基本上亦沒有一定的規範及程序，以案量龐大之「主決議案」而言，更是難以控管，實務上解凍案需要排審的情形，亦不具備法源依據。



第四節 預算凍結提案之動機與爭議



壹、預算凍結提案之動機

預算凍結提出的動機十分複雜，往往所見的預算提案僅是一個經由立法委員審議後，最終產出的結果。從預算提案的誕生到其最終之產出，皆會被許多的因素影響。對此，本研究試圖從預算凍結案提出的動機進行討論，並且根據受訪者的看法與意見，簡單歸納出幾點可能影響預算凍結提案提出之動機。亦將針對預算凍結提案所衍生之爭議進行分析。

一、作為利益交換的籌碼

黨團助理 A 表示，影響預算凍結案提出之最直觀的動機，基本上可說是個別委員的利益交換。透過提出預算凍結案的形式，立法委員其實可以從中獲得一些與行政部門交換的籌碼。其特別指出，在立法院預算審議的過程當中，除了體現政黨之間的角力，以及議事手段上的運用之外，個別委員的利益交換，才是影響立法委員提出預算凍結之因素所在。¹⁸

例如透過相關資料之分析可以見得，預算凍結現象最明確者，主要體現在外交及國防委員會，尤其以國防部的預算凍結案特別多。深究其原因其實不難發現，係因為國防採購案之金額龐大、內容更是繁複。又其中更有些預算提案牽涉到機密採購，這些並非一般民眾得以了解之資訊，就連立法院內部的員工都不一定清楚，甚至更可以說是限於軍火商方能得知。根據黨團助理 A 表示，綜觀立法院外交及國防委員會之預算審議情形，大致可以發現是哪些委員會特別去針對其預算項目提凍結案。又有時候，其所設定的附加條件是很明確的，久而久之即可得知是什麼原因，只是不一定能為外界所了解。預算凍結作為個

¹⁸ 黨團助理 A：「預算凍結就是委員個別利益的交換，這就是靈魂。」

別委員的利益交換籌碼，甚至在排解凍案的時候，還必須經過特定委員同意才可以排入審查。換言之，當行政部門所承諾立法委員的條件達成，或者是立法委員希望行政部門來做的相關事項，行政部門都有做到，才有解凍的可能（黨團助理 A；2022/06/16）。

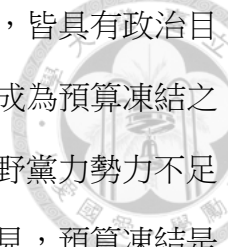
又議事人員 B 表示，預算凍結其實就是一個立法委員蠻好發展的空間，此一部份也可以從許多的社會事件發生後，立法委員相關的提案可以看出。有時候可能是有利益團體來拜託，又或是有利益團體將其已經關注很久的案子，透過立法委員的提案，把利益團體的想法，或是委員自身之想法穿插在預算凍結案之中（議事人員 B；2022/06/24）。

另一方面，從行政部門的立場出發來看，不論是執政黨立委跟在野黨立委的部分，都可以看到有將預算凍結作為利益交換的籌碼狀況發生。因為在野黨希望說能夠極大化自身聲量，並將選民的聲音具體傳達。然而，由於在野黨委員並不具備執政資源，亦無法充分得到行政部門的支持，所以其在爭取相關利益交換的要求力道會更強。對此，國會聯絡人 A 表示，¹⁹有關立法院預算凍結提案之動機，其實著重在行政與立法之間的微妙互動關係上，其更是造成預算凍結現象發生的關鍵（國會聯絡人 A；2022/06/21）。

二、作為政黨立場的表達

議事人員 A 進一步指出，預算凍結的提案實為一種政治立場的表示。其指出，預算凍結提案背後隱含一定之政治動機與政黨立場。尤其又以國防、外交、核能、替代能源、美豬、核食、南海爭議等政策議題上，較易產生比較嚴重之政黨立場分歧。是故，爭議性比較大的相關政策議題，就有政黨立場存

¹⁹ 國會聯絡人 A：「這個環境就是魚幫水、水幫魚的一個環境，所以其實把行政單位逼急了，對立法委員也沒有好處。因為他也是需要行政部門的支持，他才能繼續在這個環境生存下去。」



在，意即在立法院進行預算審議之過程中，有很多政策之提案，皆具有政治目的、政黨立場在其後。對此，具備政黨立場之預算提案，更易成為預算凍結之目標。又預算凍結作為在野黨對執政黨反對力量的象徵。當在野黨力勢力不足以刪減預算時，則會使用預算凍結來表達心中的訴求。由此可見，預算凍結是在整個政治氛圍及政治實力影響情況之下而生的結果。由於預算凍結並非將該筆預算減列，對執政黨而言壓力較小。因此，在執政黨及在野黨力量懸殊的狀況下，在野黨為落實預算監督，將會更傾向使用預算凍結作為預算審議時的手段。於在野黨而言，只要事先將功課做好，然後將要求、訴求明確地讓人民認同，透過電視、文字記錄等方式，證明在野黨的眼光是正確的，即可作為政治上的加分之處。換言之，預算凍結對在野黨而言是一種政治加分，亦是在野黨在審查預算上的武器，故在野黨一定會多加使用（議事人員 A；2022/06/18）。

同樣地，黨團助理 A 亦指出：「其實預算凍結本來就是一種政治手段」。回到預算提案本身，預算凍結對於黨跟委員個人，其出發的面向不盡相同。對於政黨而言，預算凍結即可作為一種政治立場的表述。其更以核四廠之停工為例，在野黨針對核四廠後續的預算有質疑，進而針對該筆預算進行凍結。在野黨作為執政黨之相對立場，其可能會指出經費之評估顯有問題，所以先採取預算凍結之方式，待行政機關提出更為詳盡之說明，方能解凍。此即可作為政治立場不同之明顯案例（黨團助理 A；2022/06/16）。

三、作為議事杯葛的手段

黨團助理 A 表示，從預算提案量增加的原因來看，預算提案量增加的原因，主要與各政黨的屬性及各政黨議事上的策略有關。由此可得知，立法委員進行預算凍結提案的動機之一，即欲以預算凍結作為議事杯葛的手段（黨團助

理 A；2022/06/16）。同樣地，議事人員 A 亦認為預算凍結，²⁰某一種程度是表現出政治抗爭的手段，所以其就成為一種綜合性，且是在妥協之下的產物，也因如此，預算凍結之提案一定會越來越多。

議事人員 A 也提到，²¹目前立法院主要是兩大政黨在角力，透過預算凍結作為議事杯葛的手段，由在野黨質疑行政部門預算的純淨性、公正性等等，換個角度想其實這或許是在野黨的天職。預算的審查，可透過三種方式，即「預算照列」、「預算減列」，以及預算凍結，在野黨在政黨勢力不足之情況下，如果對於所通過預算並不甘心，即可採用預算凍結之手段，在無意使預算順利通過的情況下，又面對無力或不適合減列之預算，即可採以預算凍結之預算審議方式。又在野黨只要能講得出理由，經由電視上直播而出，在人民覺得其所言有理的情況下，執政黨亦不敢阻擋預算凍結之情事發生。議事人員 A 亦舉了一個審查預算的經典金句。在教育委員會預算審查時，每一個執政黨跟在野黨的委員經常講的話就是：「窮不能窮教育，苦不能苦孩子。」無論在野黨還是執政黨，通常對教科文預算，教育部、文化部、中央研究院、臺大醫院等歸屬教育委員會審查之預算，基本上都是非常禮遇，且認為說這是為了下一代的教育，在預算提案要比較容忍，較不適宜以其作為議事杯葛的手段（議事人員 A；2022/06/18）。

議事人員 B 則觀察到，很多時候是黨團要求個別立法委員需要提多少預算提案，故立法委員其實是為了盡到個人的責任去寫預算案。換言之，實務上往往演變為，必須要生出這麼多案子，而不是立法委員真的對該些議題有這麼多意見。在此情形下，其也可能拿舊的提案出來抄，將年度、金額等資訊做修正，甚至是以預算中心報告進行更改，實為立法院實務上非常常見的現象。對

²⁰ 議事人員 A：「預算審查就是不爽，我對預算不爽，給你過我不爽，給你砍我又砍不下去。」

²¹ 議事人員 A：「在野黨就是要杯葛，杯葛是他的天職，他質疑你預算執行的能力，他就是耍杯葛你。」

此，議事人員 B 會覺得許多預算凍結之提案其實僅是為了衝量，而無法有充足的時間去進行一些本來就想做的提案，亦無法進行更精細的專業問政，對於我國的發展而言，其實會較為可惜（議事人員 B；2022/06/24）。

黨團助理 A 也提到，尤其是這幾年在野黨黨團會要求，其政黨所屬之每一位委員需要提交多少預算提案，以作為政黨之間談判，或交換法案的籌碼，其實該些因素都與提出預算凍結之動機相關（黨團助理 A；2022/06/16）。

委員助理 B 則表示，預算凍結的提案作為議事杯葛的手段之一，必定是會越來越多的。甚至有時候一些覺得有些雞毛蒜皮的東西，都還是得提出來談的原因，即是希望能把預算提案的數量做大，未來在朝野協商的時候才會較有助力（委員助理 B；2022/06/19）。

四、作為尋求政府回應的方式

另一項觀點指出，說當執政黨跟反對黨勢力懸殊，反對黨的力量不夠強大的時候，在野黨會用傾向採用預算凍結之手段，以迅速的得到執政黨的澄清或是改變。可以說，預算凍結作為尋求政府回應的方式，是一個當在野黨必須得到執政黨迅速改變的時候，所採用的手段之一（議事人員 A；2022/06/18）。而黨團助理 A 亦持有同樣看法，其指出，實務上原來就會以在野黨為主，提出比較多的案子。以現在的時代力量及民眾黨為例，該些在野黨立法委員由於在委員會人數不足，故轉而至院會階段提出較多提案（黨團助理 A；2022/06/16）。

委員助理 B 雖然認為，凍結案對行政部門而言，實際上是沒什麼效果的。其指出，預算凍結對行政機關而言，只是將預算可以動支的時間稍微緩一下而已。意即預算凍結僅為實務上許多原本是要減列的案子，後來因朝野協商或一些內部意見，後轉變成凍結案。立法部門即會要求行政部門於一個月之內提出書面報告，作為解凍之條件。委員助理 B 特別指出，由於立法院第十屆以民進黨佔據絕對多數，故在朝野最後進行朝野協商審查預算之時，其實是以其人數

優勢，不讓國民黨針對預算案進行減列。倘若在野黨硬要跟執政黨爭下去，即會付諸表決，表決亦是執政黨獲勝，提案仍沒有通過之可能性。對此，許多委員原本想減列的議案，後來就改成凍結案。行政機關於書面報告提出之後就可以開始動用該項經費（委員助理 B；2022/06/19）。



貳、預算凍結提案之爭議



一、將預算凍結視為立法院合理的監督模式

預算凍結的提案其實可以被視為是立法委員對於行政機關的監督，即是立法權監督行政權。議事人員 B 認為，行政權既然要同意立法委員用預算凍結的方式來作為監督手段，那行政機關當然可以答辯表示行政部門的不同意見。例如行政機關如果當初並未針對其必須花費之經費進行說明，向立法委員強調該筆經費之重要性，即代表其並沒有善盡告知的義務，此一情形下，即屬行政機關的失責（議事人員 B；2022/06/24）。

倘若行政機關已經針對如果凍結這筆預算對行政部門會造成什麼影響，善盡說明的義務。在行政部門如果有做答辯，但是立法委員還是執意要進行預算凍結的情形之下，一旦出現問題了，議事人員 B 認為，那麼立法委員確實就該對該責任負責。反觀，如果是行政部門沒有去向立法委員進行預算溝通的答辯，其後真的發生問題，此一情形即屬行政機關未能做到政策溝通之責任。

議事人員 B 在訪談中亦有分享到：「像之前常常有會計會後跑來跟我說：『怎麼辦，這個錢不用不行。』。我就說：『那你怎麼現場不講？』他就說：『沒辦法，就是首長不講。』因為首長的考量可能他是當下沒聽懂，也可能是他的政治判斷為，現在為了這筆小錢，到時候惹委員不開心，凍我更多的錢我更不划算。」

就此情形來看，理想上而言，倘若行政機關覺得立法權監督行政權的預算凍結案有任何不合理之處，原則上應於預算審議的過程當中即提出。則此類型的凍結案基於行政立法雙方均無異議的條件之下，應屬合理且正常的監督手段。惟實務上亦受限於預算審議的時間限制，以及現場的溝通氣氛等因素。

又因為有些預算可能是比較專業的，部分委員其實也不甚清楚他的運作規則。尤其以社會福利及衛生環境委員會而言，許多預算是補助款或者補償之類

的性質。對此，行政機關還是要儘量說明白，向立法委員說明清楚該筆經費沒有辦法被凍結。議事人員 B 認為我國目前屬於五權分立，不可能給行政權那麼大的權利。在預算提案的手段繁多，凍結有分很多種不同的方式的凍結，然後可以附加的解凍條件其實也非常多，是故，預算凍結即是一種監督的方式（議事人員 B；2022/06/24）。

又國會聯絡人 A 認為，透過預算凍結提案的方式來監督行政部門是很合理的方式。因為立法委員其實就是覺得行政部門某些方面做得不到位，或者甚至是行政部門的規定、各項執政的立場與角度是有問題的，以至於會對基層民眾造成一定的困擾。所以，預算凍結其實立法機關提醒行政單位的方式之一。

然實務上的確會有部分的提案為陳情人反映的地方訴求。當面對此一情況時，國會聯絡人 A 表示，一般來說，行政部門皆會跟立法院取得一個平衡點。在可以做的方案上，行政機關一定會儘量滿足，讓立法委員在跑基層進行選民服務的時候，不會受到太大的阻攔。可是當行政部門提出異議的時候，一定是這個執行是有困難的。例如，當行政部門認為某一事件可能與現有法律扞格，或是在地方上窒礙難行時，立法者也應各退一步，以維持立法與行政之間的平衡。因為委員在跑地方或在服務地方的時候一定有他的訴求，可是大家退一步，立法委員提的東西行政部門也能接受，行政部門也告訴立法委員行政端執行的困難點在哪裡，通常 99% 以上都會順利取得一個平衡點。

可是有時候遇到一些比較理性問政的委員的時候，他不會去管行政部門的意見，他就是希望都能夠滿足或是解決他們口中所謂的不公平的狀況。惟行政部門基於依法行政的原則，當遇到難以執行的問題，可能來自於現有的機制之爭議、受限於預算限制，或是法規方面的問題。若是無法解決前置問題，則行政部門將難以執行、民眾陳情的訴求也不會被滿足，立法委員的問政亦沒辦法得到完全的滿意的回覆，將會造成三輸的局面（國會聯絡人 A；2022/06/21）。



二、將預算凍結視為立法權的擴張

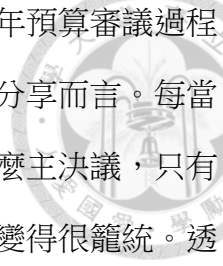
其實對於《預算法》第 52 條所稱的「附加條件」，在立法院審議現場所呈現出來的樣態即是附帶決議。附帶決議的性質本質上應該就是僅止於建議，就如同附帶決議的前身為「注意辦理事項」。建議行政部門在執行業務的時候，應該要注意到什麼部分，而並非去限制行政部門執行該項筆預算。

因此附加條件的意思應該是說，立法部門建議行政部門去執行這筆預算的時候要注意到什麼事情，而並非是行政部門要執行該筆預算時，還要經過立法部門的同意。因為本質上立法部門已經審過預算，立法院應該只有審查權而沒有執行權，立法部門對於行政部門的監督，並不是透過限制執行權來達致。

因此，訪談過程中黨團助理 A 也表示，他個人從「凍結案」而言就覺得是立法院的擴權。而在附加條件的部分，則是認為「主決議」是沒問題的，因為那就是建議的性質，或者為立法委員去反映地方在執行上的需求。例如以交通建設為例，行政部門可能只做了高速公路規劃，但是地方上可能仍對交流道有需求，立法委員建議行政部門納入考量，這個其實就是屬於建議性質的。

黨團助理 A 強調：「我個人認為不應該用凍結預算去做手段，我比較嚴格，我比較希望很明確的分立，執行權是行政部門的，你要讓他去做，你才可以歸責。你現在用凍結的手段，去說我要同意，你才可以做，那如果這個工程延宕我要不要歸責於立法院？權責會不清，所以我個人是從凍結案我就認為是擴權，因為沒有辦法做最後的究責。」

然而實務上預算凍結的提案，已經變成是一個不成文的慣例，行政部門與立法部門雙方亦默許了這件事情，預算凍結也因此變成好像是一件正常的事情。對此，黨團助理 A 的看法為：「積非成是」。其也回憶道：「以前附帶決議是不併入三讀的，另外收入一本交給預算委員會，以前有預算委員會。交給預算委員會去處理，所以當初的立法就是一些討論，其實比較是在於建議。」



其實從訪談的過程中不難發現，「主決議」是立法院在長年預算審議過程當中，自行發明的名詞。根據研究者的觀察以及受訪者的經驗分享而言。每當於黨團協商之時，民進黨團總召都會提到，《預算法》沒有什麼主決議，只有附帶決議。所謂附加條件，係指附加條件及期限，然其實則會變得很籠統。透過觀察早期提案就可以發現，早期討論的重點是在於注意事項跟附帶決議，二者均屬於建議，針對行政部門在執行這筆預算之時，希望行政機關要注意到的相關情事。

黨團助理 A 甚至覺得，透過預算凍結的方式，可能會是在幫助行政院逃脫責任。因為預算之執行即屬於是行政部門的責任。那當立法委員或立法院去限制行政部門，讓立法部門去做撥款的動作，或是類似撥款的動作，那立法部門就應該要負擔責任。於我國的結構而言，本來就並非由立法部門來承擔預算執行權之責任，所以黨團助理 A 是認為，預算凍結之現象自始就不應該發生（黨團助理 A；2022/06/16）。

第三章 政府預算凍結趨勢與其影響

第一節 預算凍結案件數與金額： 時間趨勢之分析



本研究以 2001 年作為研究開端，與《預算法》的修法息息相關。《預算法》在 1998 年進行大幅度地修正，並且自 2001 年起將會計年度，由七月制改為歷年制以來，我國近年預算制度未再有大幅度之修正，因此本研究將以 2001 年至 2022 年預算凍結之案件數與金額進行討論。

壹、資料來源與收集

鄭雪梅（2011）透過整理 2001 年至 2011 年中央政府總預算凍結之情形進行研究，本研究引用其中 2001 年至 2011 年之預算凍結提案總數及凍結總金額數據資料作為依據。此外，上述所提之研究資料自 2001 年至 2010 年是由立法院民主進步黨黨團所提供，2011 之資料是由當時行政院主計處所提供。

本研究 2012 年至 2016 年之數據資料，即為總統府公報所附「年度中央政府總預算案審查總報告（修正本）」（修正本）所載之數據，並由研究者自行統計各項決議中凍結提案之「提案數」與「凍結金額」部分。因立法院在審議年度中央政府總預算完竣之後，會咨請總統公布，在公報當中也會附上該年度之「年度中央政府總預算案審查總報告（修正本）」。審查總報告中羅列中央政府總預算案之審查緣起、預算編製政策方向及原則、預算重要內容、審查經過、審議總結果，以及各委員會審議結果。其中「審議結果」包含各機關歲入及歲出之預算數、增列數、減列數以及立法院於預算審查時所通過的各項決議，其中決議包含「主決議」與「凍結案」兩大部分。

而 2017 年至 2022 年之數據資料為主計總處提供，該筆資料是由主計總處函請各機關主計單位，針對上述年度之預算凍結提案與凍結金額回填資料，再由主計總處進行最後彙整之。



貳、預算凍結提案數與凍結金額


表 3-1 整理 2001 年至 2022 年預算凍結提案概況，包含各年度中央政府總預算案之金額、立法院刪減金額、凍結金額、凍結案數、刪減率與凍結率，其中刪減率為刪減金額除以預算案金額之百分比；凍結率為凍結金額除以預算案金額之百分比。

表 3-1 中央政府總預算案凍結金額與比例

年度	歲出金額 (千元) (A)	刪減金額 (千元) (B)	凍結金額 (千元) (C)	凍結案 (件) (D)	刪減率 (%) (B/A)	凍結率 (%) (C/A)
2001	1,608,147,394	32,667,562	110,706,000	17	2.03	6.88
2002	1,599,289,471	80,564,938	18,193,000	5	5.04	1.14
2003	1,572,367,870	22,113,657	62,616,000	39	1.41	3.98
2004	1,611,281,276	19,711,366	48,980,000	71	1.22	3.04
2005	1,635,615,000	27,288,860	207,810,000	107	1.67	12.71
2006	1,608,203,424	36,431,553	213,000,000	206	2.27	13.24
2007	1,663,807,421	34,416,195	62,239,000	301	2.07	3.74
2008	1,699,478,897	13,622,444	114,480,000	295	0.80	6.74
2009	1,829,988,997	20,321,993	93,053,000	251	1.11	5.08
2010	1,734,950,382	20,012,979	92,159,000	308	1.15	5.31
2011	1,789,622,210	19,778,026	70,605,081	362	1.11	3.95
2012	1,938,974,923	135,876	84,924,633	236	0.01	4.38
2013	1,944,608,461	37,041,074	207,400,932	781	1.90	10.67
2014	1,940,732,242	24,504,528	112,890,394	1,001	1.26	5.82
2015	1,959,658,165	25,022,130	86,780,869	703	1.28	4.43
2016	1,998,192,346	22,326,045	75,433,611	456	1.12	3.78
2017	1,997,995,520	23,999,573	63,557,470	2,196	1.20	3.18
2018	1,991,773,071	24,910,762	73,074,819	1,559	1.25	3.67
2019	2,022,029,637	24,051,876	27,203,813	1,211	1.19	1.35
2020	2,102,196,982	24,628,238	20,622,880	534	1.17	0.98
2021	2,161,517,070	25,620,193	18,004,394	1,153	1.19	0.83
2022	2,262,064,189	27,343,466	13,807,833	1,712	1.20	0.61
平均	1,849,492,687	26,659,697	85,342,851	614	1.48	4.80

資料來源：鄭雪梅（2011）、總統府公報、主計總處，研究者自行繪製。

註 1：刪減率為刪減金額/預算案金額*100%；凍結率為凍結金額/預算案金額*100%



就以 2022 年中央政府總預算案審議為例，在立法院預算審議完竣後，經統計凍結數額總計為 138 億多元，占當年法定預算數額 2 兆 2,510 億多元的 0.61%。其中，在預算的審議過程當中所提出的決議案為 6,907 件，通案決議為 15 件。各機關總提案數為 6,892 件，其中凍結案數為 1,712 件，凍結案佔總提案數之 24.8%。此外，2022 年中央政府總預算案共減列 273 億多元，刪減率為 1.20%，高於凍結率的 0.61%。

綜觀 2001 年至 2022 年中央政府總預算凍結之概況，可以發現 2006 年之預算「凍結金額」最高，為 2,130 億元；2005 年次高，凍結金額達 2,078 億元；2013 年則為第三高凍結金額為 2,074 億元。2022 年則為自 2001 年以來，凍結數額最低者，僅凍結 138 億元；2021 年則為自 2001 年以來凍結數額次低者，凍結金額為 180 億元。顯示近兩年凍結金額皆創下自 2001 年以來凍結數額新低。而 2001 年至 2022 年之運算凍結金額平均則為 853 億多元，所以近 7 年之預算凍結數額，皆低於 22 年之平均。

而在「凍結案數」部分，以 2017 年的 2,196 件凍結案最高，凍結案數第二高者則是 2022 年，以 1,712 件凍結案緊追在後。2001 年至 2004 年凍結案件數皆低於百件以下，2002 年甚至僅有 5 案，2006 年至 2012 年間凍結案件數也都在兩、三百件之間。而自 2001 年至 2022 年以來，每年平均有 614 件凍結案，近 6 年以來，除了 2020 年以外其餘皆高於 22 年來的平均，顯見近年預算凍結提案數量有明顯增高。

根據圖 3-1 可知，2001 至 2022 年預算凍結案數統計，大致上可以分為三個階段。第一個階段是 2001 年至 2012 年間，凍結案數皆不超過四百案。第二個階段是 2013 年至 2016 年之間，整體凍結案數有明顯的成長。然而在第三個階段，也就是 2017 年至 2022 年間，則可以看出凍結案數有大幅度的成長。

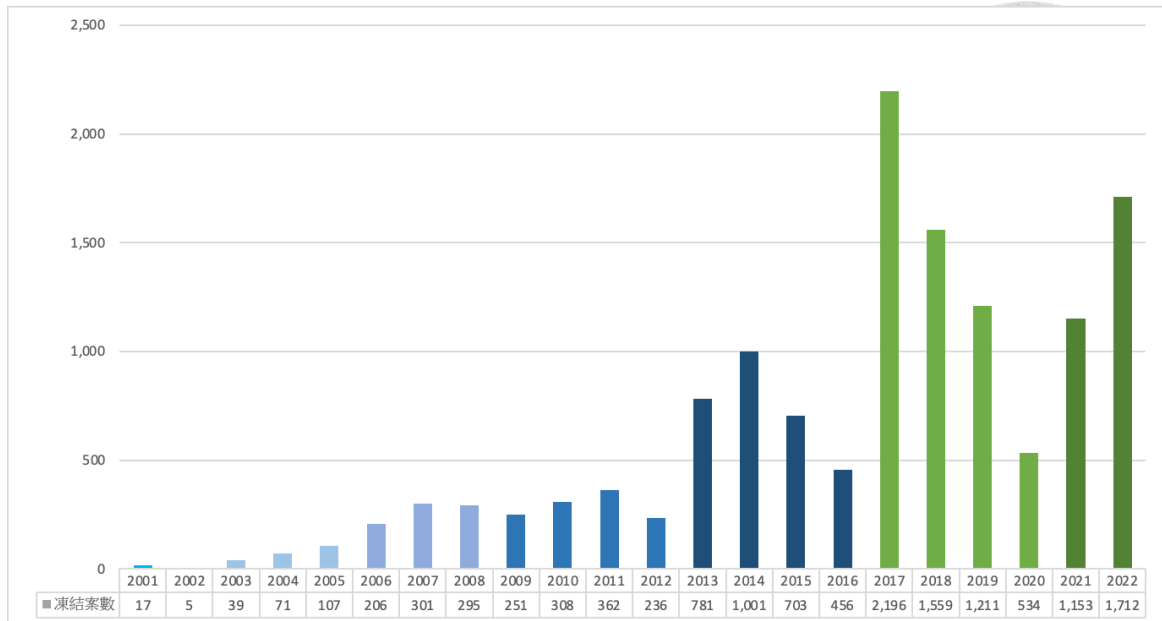


圖 3-1 凍結案數

資料來源：鄭雪梅（2011）、總統府公報、主計總處，研究者自行繪製。

從近年預算凍結的「提案數」而言，自 2017 年至 2020 年之間，預算的凍結案提案數呈現逐年下降的趨勢。從 2017 年的 2,196 案逐步下降到 2020 年的 534 案，然而在 2021 年及 2022 年卻又開始呈現上升的狀況，從 2020 年的 534 案逐步上升到 2022 年的 1,712 案。

然而相較在 2001 年至 2016 年間，決議案件數呈現逐年增加的趨勢。從 2001 年的 147 案到 2014 年的 2,556 案到達頂峰後，連兩年下降。此外凍結案件數大致上也呈現增加的趨勢，從 2001 年的 17 案到 2014 年的 1,001 案到達頂峰後，也連續兩年下降。

從中央政府總預算案凍結金額與比例（表 3-1），可以發現中央政府總預算案法定預算數額逐年上升，然而其凍結數額則不定。此外，在決議案件數及凍結案件數的數據上皆有變化。也因此，在凍結率的部分整體而言，雖然在近年是有下降的趨勢，總預算案的刪減率在近年則是呈現較為穩定的水準。

不過根據凍結金額而言，從 2017 年的 635 億多元上升 2018 年的 730 多億元後，就逐年呈現下滑的趨勢，一路降至 2022 年的 138 億多元，雖然 2021 年

與 2022 年之凍結提案數相較 2020 年，多出將近一倍與兩倍之多，但是在整體凍結金額方面並沒有超過 2020 年的水準。

而從圖 3-2 可知，在凍結金額佔總歲出比例方面，趨勢也如同凍結金額，從 2017 年的 3.22% 上升到 2018 年的 3.72%，便一路下降到 2022 年的 0.61%，也就是在 2017 年到 2018 年之間有微幅上升的現象。然而在 2018 年在 2019 年之間卻呈現巨幅的下滑，至於 2019 年至 2022 年之間，則呈現緩步下降的趨勢。

雖然凍結預算的提案數在近年呈現上升的趨勢，然而根據圖 3-2 所示，在預算凍結數額佔總歲出之比例，則呈現較不穩定的態樣。其中在 2005 年及 2006 年達到頂峰，分別為 12.92% 與 13.55%，其他年份之凍結比率則皆未超過 10%。

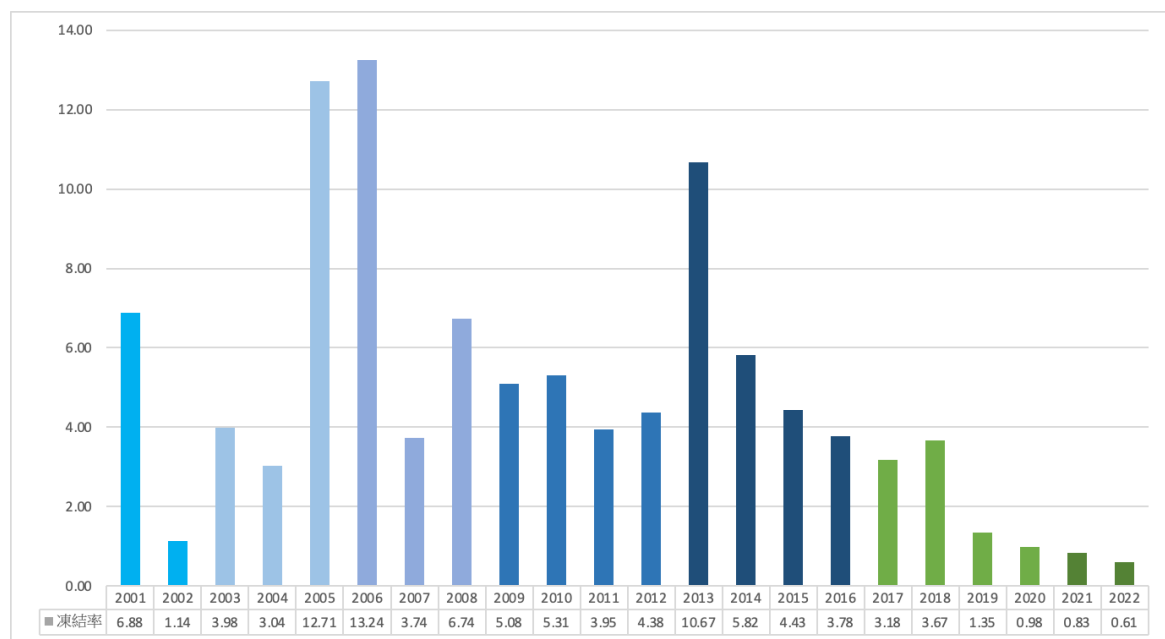


圖 3-2 凍結率

資料來源：鄭雪梅（2011）、總統府公報、主計總處，研究者自行繪製。

在 2000 年政黨輪替後，第一次審查 2001 年度中央政府總預算時，時任行政院院長張俊雄於 2000 年 10 月 27 日宣布停建核四，立法院國民黨、親民黨，以及新黨，三黨聯手以刪減預算作為報復的手段。不過在隔年，也就是 2001

年，民進黨提出：「再怎麼野蠻，也不能刪教育費用」的口號，使得國民黨受到重挫，以致朝野政黨在審查總預算時，總擔心因為刪減預算而招致負面評價，進而得罪選民。另一方面，為了鞏固立法委員自身選區的最大利益，以及為地方建設爭取經費等理由，使得當時朝野立委對預算減列採取較為保守的態度對待，因此遂以大量凍結預算的方式取而代之。

而下表（表 3-2）為 2001 年至 2022 年各立法院長任內平均凍結案數與凍結金額統計表。對照所示之預算凍結案數與凍結率，可以發現在第四屆到第七屆（即 2001 年至 2012 年間）立法院中凍結金額雖大，但是凍結提案數較少。第八屆（即 2013 年至 2016 年間）開始，凍結提案數量大增，連帶凍結金額也隨凍結提案數變化。第九屆（即 2017 年至 2020 年間）時，預算凍結提案數雖然超越前屆水準，不過在提案數方面卻是呈現逐年下降的趨勢。在第十屆（即 2021 年至 2022 年間）立法院之預算凍結提案數則又呈現逐年上升趨勢。

表 3-2 立法院各屆次平均凍結案數與平均凍結金額

年度	屆期	院長	平均凍結案數	平均凍結金額
2001-2002	第 4 屆	王金平	11	64,449,500
2003-2005	第 5 屆	王金平	72	106,468,667
2006-2008	第 6 屆	王金平	267	129,906,333
2009-2012	第 7 屆	王金平	289	85,185,429
2013-2016	第 8 屆	王金平	735	120,626,452
2017-2020	第 9 屆	蘇嘉全	1,375	46,114,746
2021-2022	第 10 屆	游錫堃	1,433	15,906,114

資料來源：鄭雪梅（2011）、總統府公報、主計總處，研究者自行繪製。



在鄭雪梅（2011）的研究中，透過整理 2001 年至 2011 年中央政府總預算凍結之情形，指出立法院為民意機關，基於選舉的考量，立法院的審查預算時並非總是進行大幅刪減預算。特別的現象是，將歲出預算用凍結的方式代替刪減的方式進行審議。以中央政府總預算案 2001 年至 2011 年的凍結比例為例，在 2005 年於 2006 年凍結幅度甚至高達 12.92% 及 13.55%。其並且提出，在分立政府時期預算凍結比例平均達 6.55%，比起一致政府時凍結比例的平均高約 1.72%，顯示出分立政府時期在預算凍結部分率高於一致政府時期。而在林晏瑜（2014）的研究中也有相同發現，並以「以凍代刪」作為主題研究。

然而上述兩研究距今較久，在時空背景的變化下，中央政府總預算案之預算凍結情形已經有了大幅度的變化，特別是以 2017 年為分水嶺，更為大量的凍結案被提出，然而在凍結金額方面卻不如凍結案數成長一般，有大幅上升的趨勢，反而還有呈現逐年下降的情況，因此「以凍代刪」的現象事實上已經不復存在。在時空背景的變換之下，過往研究的發現或許已不再適用，取而代之的是大量的凍結提案當中，伴隨著凍結總金額的逐漸萎縮。至於影響立法委員開始改以大量提案但卻金額較小的凍結提案，取代過往金額較大但數量較少的凍結提案的因素，本研究會於第四章的部分再詳加探討。

第二節 預算凍結案件數與金額： 依主管機關劃分



預算凍結的主要概況已於上一節敘述，本節更進一步探討中央政府總預算當中，各機關所主管之預算其凍結情形，以及在立法院各委員會當中，是否存在差異進行探討，試圖從「行政部門」與「立法部門」兩個視角出發，分別探討近年預算凍結之概況。

本研究所稱之各主管機關是以預算編列當中，款、項、目、節中的「款」，為本章之分析單位。就以第一款「總統府主管」為例，是以總統府、國家安全會議、國史館、國史館臺灣文獻館及中央研究院等五個單位預算所組成。然而因「中央政府組織再造計畫」於本研究區段進行改組，部分機關名稱及組織業經眾多調整，故本研究仍以目前 2022 年之機關名稱為主。

此外，本節透過研究各主管機關預算案凍結案件數、凍結金額，針對這兩個面向分別進行探討。其中在凍結金額的部分，亦將從凍結金額、各機關主管預算之凍結金額佔當年總凍結金額之比例，以及各機關主管預算之凍結金額佔其歲出預算金額的比例，分別探究之。

壹、凍結案件數

有關各主管機關所轄之中央政府預算，根據凍結案件數自 2012 年起至 2022 年止，共計 11 年來的資料顯示，在行政院所主管之總預算案當中，從 2012 年至 2020 年都可以看到行政院所主管預算之凍結案數都名列前 5 名，這個部分其實可以從兩個面向分別來探究之。

第一個面向，行政院主管的預算，其所屬單位非常的多，所以整體而言其凍結案數，確實會比其他機關主管的凍結案數還要來得高。但是其實也可以從

另外一個角度思考，即以行政院主管之各機關預算，可能都較容易成為朝野立委所監督的焦點之一。

再者，可以聚焦到許多機關主管之預算，他們時常登上各主管機關凍結案數前 5 名的行列之中，但是卻有一些機關主管的預算，從未在前 5 名的排行榜上。就以立法院審議其他各院的主管預算而言，除了行政院之外，在司法院、考試院，以及監察院所主管的預算上，立法院並沒有提出太多預算凍結的提案。

表 3-3 凍結案數最高之前五名機關

年度	第一名		第二名		第三名		第四名		第五名	
	主管機關	案數	主管機關	案數	主管機關	案數	主管機關	案數	主管機關	案數
2012	行政院	42	環保署	29	農委會	25	教育部	24	經濟部	20
2013	勞動部	93	衛福部	80	行政院	74	環保署	71	內政部	66
2014	行政院	108	內政部	101	文化部	86	教育部	82	勞動部	78
2015	衛福部	76	交通部	63	教育部	57	行政院	56	內政部	56
2016	交通部	66	衛福部	65	行政院	59	環保署	39	教育部	38
2017	行政院	341	交通部	251	經濟部	163	內政部	162	農委會	149
2018	國防部	257	財政部	216	交通部	168	行政院	154	外交部	130
2019	國防部	270	交通部	184	行政院	107	外交部	86	衛福部	75
2020	國防部	132	衛福部	59	環保署	52	行政院	45	財政部	39
2021	國防部	213	行政院	149	衛福部	128	內政部	75	海委會	91
2022	國防部	289	行政院	146	內政部	171	衛福部	128	海委會	128

資料來源：總統府公報、主計總處，研究者自行繪製。

從表 3-3 來看，2012 年至 2022 年，這 11 年以來，凍結案數最高之前五名機關當中，可以發現行政院均名列前五名之列。而在進入前五名之列的部會，第二多的則是衛福部，總計有 7 個年度均進入了前五名的排行榜當中。再來分

別是內政部，有 6 次的時間進入到前五的部會。當中還有交通部與國防部，分別是有 5 個年度進入到前五名之列。

而在近 5 年當中，都是由國防部拿下凍結案數第一名的部分。從 2018 年開始，國防部一進入前五名的排行榜當中，就直接拿下第一名的位置。是故，從 2018 年直到 2022 年，國防部持續 5 年位居機關凍結案數排行榜榜首，是一個非常值得觀察的現象。

受訪者黨團助理 A 提到：「國防部預算，是非常好凍結的部分。」因為國防部的預算與民生相關的事務其距離較遠，因此當凍結國防部之預算時，比較不容易造成民眾生活上的直接影響。此外，國防部預算規模相較於其他部會而言數額較高，且補助性質的預算亦不如其他部會來得多。如若國防部預算遭受到凍結，不會直接影響到整個機關的運作，也不會進一步影響到一般民眾的生活，或是造成民間團體運作上的困擾，因而在國防部的預算凍結的案數整體而言是偏高的，而且是高出位列第二名的部會許多（黨團助理 A；2022/06/16）。

此外，因為衛福部所轄之業務可以分成是醫藥衛生以及社會福利這兩大部分，這兩大部分都是民眾時常關注的焦點，根據受訪者（議事人員 B）所表示可以發現衛福部的預算，在衛環委員會的審議過程當中是比較被看重的，意即就衛福部之情形而言，衛福部以「法律案」與「預算案」這兩大立法院所審查的項目當中，預算案可以說是衛福部每年的重點討論以及注目的焦點（議事人員 B；2022/06/24）。

而內政部及交通部位列排行榜之中，內政部可以說是人民從出生到死亡都管轄的一個部會。雖然社會福利部分的業務在組織再造之後，已經移交給衛福部，內政部已不再管轄社會福利部分的相關業務。然而，內政部及其所屬機關所管轄涵蓋的範圍仍然相當的廣泛，從消防、警政、地政、戶役政等等，都屬於是內政部所管轄的範圍。再來交通部的部分，則是因為交通建設涉及到許多與民眾直接相關的事務，或者是有關各個地方所需要的交通建設計畫預算，因

此交通部的預算也會成為立法委員們所關注的一大焦點，因此在預算凍結的提案數上具有很明顯的差異。

表 3-4 與圖 3-3 則是透過自總統府公報與主計總處所收集到的資料，整理出並呈現 2012 年至 2022 年中央政府總預算案各主管機關凍結案數概況，並以網底上色標註該年度凍結案數前五名之預算主管機關。

表 3-4 各主管機關凍結案數

款別	年度	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
		101	102	103	104	105	106	107	108	109	110	111
總統府主管		8	13	9	1	0	22	8	14	5	9	19
行政院主管		42	74	108	56	59	341	154	107	45	149	146
立法院主管		0	2	0	0	0	2	20	9	2	2	32
司法院主管		1	32	28	10	6	14	17	13	4	9	17
考試院主管		0	5	8	13	1	12	19	46	3	20	33
監察院主管		0	6	11	8	1	24	35	8	1	14	16
內政部主管		17	66	101	56	33	162	56	23	24	75	171
外交部主管		1	22	10	26	7	103	130	86	13	56	66
國防部主管		9	18	22	27	13	94	257	270	132	213	289
財政部主管		3	24	43	36	16	139	216	55	39	57	74
教育部主管		24	40	82	57	38	120	16	20	11	34	74
法務部主管		1	19	37	8	3	42	24	70	10	35	101
經濟部主管		20	38	50	38	13	163	22	24	20	38	52
交通部主管		5	53	57	63	66	251	168	184	26	34	59
勞動部主管		18	93	78	42	14	52	43	31	18	25	43
僑務委員會主管		0	10	6	14	5	19	20	34	6	23	27
原子能委員會主管		13	11	19	19	11	35	5	8	3	6	3
農業委員會主管		25	29	56	30	5	149	12	13	6	16	39
衛生福利部主管		12	80	65	76	65	133	118	75	59	128	128
環境保護署主管		29	71	63	43	39	68	50	44	52	46	68
文化部主管		-	43	86	37	29	84	15	21	9	20	30
科技部主管		8	13	29	11	16	57	6	5	2	10	23
金融監督管理委員會主管		-	4	13	18	0	53	44	10	1	9	36
海洋委員會主管		0	0	9	4	7	16	65	12	21	91	128
國軍退除役官兵輔導委員會主管		0	15	7	10	3	33	32	29	22	34	37
蒙藏委員會主管		0	0	3	1	2	3	-	-	-	-	-
省市地方政府		0	0	0	0	4	4	7	0	0	0	0
災害準備金		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
第二預備金		0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1
調整軍公教人員待遇準備		-	-	-	-	-	--	-	-	--	-	0
計		236	781	1001	704	456	2196	1559	1211	534	1153	1712
平均		8.74	26.93	34.52	24.28	15.72	75.72	55.68	43.25	19.07	41.18	59.03

資料來源：總統府公報、主計總處，研究者自行繪製。備註：網底標註為該年度凍結案數前五名。

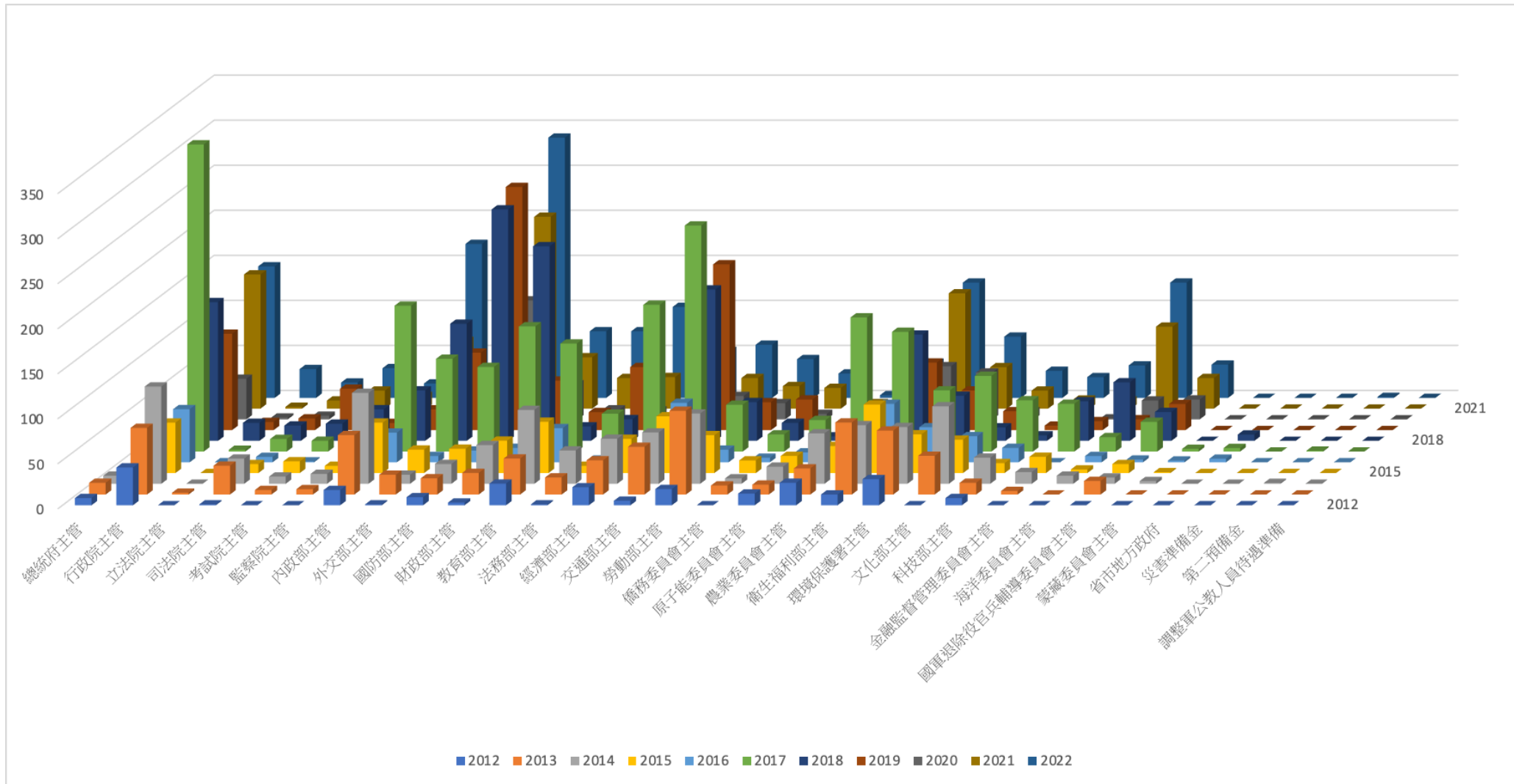


圖 3-3 各主管機關預算凍結案數
 資料來源：總統府公報、主計總處，研究者自行繪製。

議事人員 A 認為各主管機關所被凍結的案件數量，是呈現浮動不穩定的狀況，並非特定機關就固定會被凍結較多。議事人員 B 亦觀察到並沒有哪個主管機關就特別容易被凍結，其實主要預算凍結案件數之多寡，跟該主管機關所管轄的業務內容，以及其管轄的業務是否會成為民眾的焦點，具有一定程度的關聯，當然也跟該主管機關的預算多寡有相關（議事人員 A；2022/06/18、議事人員 B；2022/06/24）。

此外黨團助理 A 也歸納出主管機關被凍結可能性高的因素，並舉例說如果會該年度某部會被凍結的預算數額或是凍結案件數特別高，第一個部分，有可能是首長的態度影響。其次，也有可能是那年發生與該部會相關的社會議題，被討論或者成為民眾關注的焦點。黨團助理 A 表示，若特定主管機關凍結案數特別高，基本上一定會有特別的事件發生，例如該部會首長之態度特別強硬，並與立法委員較常站在對立面，行政與立法關係較為緊張之下，就會造成該年度該機關凍結案數較高，此外，有關凍結案數的部分，其亦表示與該部會的預算規模以及採購案數量多寡有一定程度關聯（黨團助理 A；2022/06/16）。

以上都是可能影響預算被凍結的因素，因此本研究將在第四章的部分，根據文獻的資料，以及訪談的過程中受訪者所提供的意見，彙整後做出進一步的討論。

貳、凍結金額

在各主管機關預算案之凍結金額數的部分，自 2012 年起至 2020 年之間，中央政府總預算各主管機關凍結金額的數額來看，在 2013 年以及 2014 年凍結金額相較其他年份高出甚多。凍結金額在 2018 年以前主要都大約落在七、八百億左右的數額。自 2019 年起至 2022 年以來，整體預算凍結的金額正逐漸的下滑當中，近年預算凍結的總金額並沒有像是在 2018 年以前的金額如此的高。

因此我們把預算凍結的金額換算成，各主管機關他所凍結的金額佔當年凍結金額的比例來看。從 2012 年到 2020 年以來，首先是 2012 年經濟部以及 2013 年的勞動部，還有 2018 年的省市地方政府，與 2020 年的農委會，以這幾個比較特別的數據來看，其實都可以發現，單單一個部會就占了非常高的凍結金額的比例。

例如在 2012 年經濟部的預算審查當中，因為核電相關議題以及經濟不景氣的因素，造成經濟部該年度預算遭到比較大幅度的凍結。再來是 2013 年勞工委員會（現勞動部）的預算，主要是因為在 2012 年的年底，基本工資的調漲以及勞保基金、勞退基金等面臨破產的相關疑慮，其實也造成了朝野立委對勞動部非常不滿，所以出現預算凍結比較高漲的情況。

再者，在交通部的部分，其實可以發現從 2013 年至今，交通部的預算凍結的金額數都非常的龐大。主要是因為在交通部的部分，其預算所編列的數目本來就非常的龐大。原因在於，交通工程建設動輒上千億元，因此光就金額來看，比起其他部會偏高，是故即使只要凍結百分之一，其實就會佔了非常大的金額。此外，也是因為交通部所管轄的預算，其實都是民眾非常有感的部分，即十分容易成為朝野立委所關注的焦點之一。因此，交通部的預算凍結從 2013 年至今，其實都一直呈現著蠻高的幅度。

2018 年的省市地方政府，其實也是非常值得注意的一個部分，主要是因為配合精省以及凍省，朝野的立委就此提出了相關的決議。例如在民進黨籍的立法委員張宏陸就認為，臺灣省政府其實已經虛級化了，但是每年還需要編列那麼多的預算。民進黨籍立委吳琪銘其實也建議，台灣省政府、福建省政府未來應該要走入歷史，相關的業務應該要進行移撥。而當年度台灣省政府就編列了一億一千八百多萬元的預算，且其中人事費的佔比其實將近七成。又省諮議會以及福建省政府亦是相同的概念，所以在 2018 年，立法委員即將省市地方政府的預算，進行了大幅度的凍結。

再來是 2020 年的農業委員會預算，農業委員會該年的預算凍結數增高，其實是因為在 2019 年年初的時候，爆發人稱「1450 事件」。有民意代表發現農委會編列一千四百五十萬元的預算，聘請 4 位專業的「小編」，引發社會大眾對該經費之使用產生強烈質疑。那也因此，在當年度年底的預算審議過程當中，農委會就也變成了大家所矚目的焦點，該年也是農委會自 2012 年以來，就預算凍結的比例佔總金額，首次突破三成的比例。

單位：億元

表 3-5 各主管機關凍結金額

款別	年度	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
		101	102	103	104	105	106	107	108	109	110	111
總統府主管		1.45	8.44	1.90	0.02	0.00	17.26	3.45	0.52	0.22	0.29	0.93
行政院主管		17.87	29.78	26.32	9.63	110.41	10.53	10.29	8.54	2.46	6.25	5.48
立法院主管		0.00	0.13	0.00	0.00	0.00	0.02	0.22	0.10	0.03	0.04	0.21
司法院主管		0.05	24.81	2.47	1.16	0.24	0.40	0.23	0.13	0.64	0.72	0.23
考試院主管		0.00	0.98	0.11	0.98	0.01	1.52	0.25	0.11	0.03	0.07	0.14
監察院主管		0.00	0.25	0.57	0.20	0.08	1.76	0.44	0.14	0.01	0.27	0.65
內政部主管		4.19	114.16	83.77	86.90	19.07	19.15	39.78	5.75	1.88	16.74	3.19
外交部主管		0.03	42.88	23.06	5.65	0.24	28.21	1.43	3.00	1.64	3.81	3.27
國防部主管		7.05	4.33	22.09	5.09	3.42	30.53	52.79	68.25	45.06	38.09	15.42
財政部主管		3.70	25.13	47.91	7.11	1.57	20.55	17.34	14.74	13.47	14.15	3.58
教育部主管		17.58	45.91	105.54	168.01	27.13	35.01	55.52	14.81	3.18	4.15	2.91
法務部主管		0.12	27.00	4.01	0.87	0.13	13.69	12.50	0.33	0.01	0.27	0.10
經濟部主管		722.03	56.45	63.34	91.30	83.17	96.83	35.18	41.80	5.59	5.08	4.78
交通部主管		6.43	142.99	401.93	389.09	368.27	167.73	63.25	79.35	56.00	74.57	66.48
勞動部主管		10.53	1302.91	13.94	5.89	99.78	3.19	0.76	0.46	0.20	0.37	0.22
僑務委員會主管		0.00	1.44	1.26	0.67	0.40	0.31	0.67	0.46	0.04	0.21	0.36
原子能委員會主管		1.24	1.23	3.30	2.55	1.38	1.54	0.56	0.41	0.04	0.07	0.03
農業委員會主管		36.05	48.73	156.78	34.69	8.39	46.11	7.87	20.16	68.84	3.49	5.33
衛生福利部主管		13.09	63.50	40.03	18.21	13.84	11.13	4.90	4.06	2.37	2.36	0.61
環境保護署主管		5.24	14.28	51.10	5.14	3.22	5.13	3.21	1.19	2.39	1.05	0.88
文化部主管		-	17.21	26.48	23.16	6.05	12.25	3.77	4.30	0.74	2.34	2.28
科技部主管		2.60	74.58	18.45	0.64	5.38	97.98	3.48	1.31	0.02	2.94	4.64
金融監督管理委員會主管		-	0.04	0.33	0.40	0.00	0.24	0.33	0.25	0.04	0.11	0.09
海洋委員會主管		0.00	0.00	4.98	1.10	1.50	2.02	5.63	0.08	0.61	0.72	11.85
國軍退除役官兵輔導委員會主管		0.00	26.87	21.67	9.34	0.55	5.00	2.01	1.80	0.72	1.90	0.74
蒙藏委員會主管		0.00	0.00	0.06	0.02	0.04	0.04	-	-	-	-	-
省市地方政府		0.00	0.00	0.00	0.00	0.09	0.06	404.90	0.00	0.00	0.00	0.00
災害準備金		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
第二預備金		0.00	0.00	7.50	0.00	0.00	7.40	0.00	0.00	0.00	0.00	3.70
調整軍公教人員待遇準備		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.00
計		849.25	2074.01	1128.90	867.81	754.34	635.57	730.75	272.04	206.23	180.04	138.08
平均		31.45	71.52	38.93	29.92	26.01	21.92	26.10	9.72	7.37	6.43	4.76

資料來源：總統府公報、主計總處，研究者自行繪製。

表 3-6 各主管機關凍結金額佔當年中央總預算總凍結金額比例

款別	年度	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
		101	102	103	104	105	106	107	108	109	110	111
總統府主管		0.17	0.41	0.17	0.00	0.00	2.72	0.47	0.19	0.11	0.16	0.67
行政院主管		2.10	1.44	2.33	1.11	14.64	1.66	1.41	3.14	1.19	3.47	3.97
立法院主管		0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.03	0.01	0.02	0.15
司法院主管		0.01	1.20	0.22	0.13	0.03	0.06	0.03	0.05	0.31	0.40	0.16
考試院主管		0.00	0.05	0.01	0.11	0.00	0.24	0.03	0.04	0.02	0.04	0.10
監察院主管		0.00	0.01	0.05	0.02	0.01	0.28	0.06	0.05	0.00	0.15	0.47
內政部主管		0.49	5.50	7.42	10.01	2.53	3.01	5.44	2.11	0.91	9.30	2.31
外交部主管		0.00	2.07	2.04	0.65	0.03	4.44	0.20	1.10	0.80	2.12	2.36
國防部主管		0.83	0.21	1.96	0.59	0.45	4.80	7.22	25.09	21.85	21.16	11.16
財政部主管		0.44	1.21	4.24	0.82	0.21	3.23	2.37	5.42	6.53	7.86	2.59
教育部主管		2.07	2.21	9.35	19.36	3.60	5.51	7.60	5.44	1.54	2.30	2.11
法務部主管		0.01	1.30	0.36	0.10	0.02	2.15	1.71	0.12	0.01	0.15	0.07
經濟部主管		85.02	2.72	5.61	10.52	11.03	15.23	4.81	15.36	2.71	2.82	3.46
交通部主管		0.76	6.89	35.60	44.84	48.82	26.39	8.65	29.17	27.16	41.42	48.15
勞動部主管		1.24	62.82	1.23	0.68	13.23	0.50	0.10	0.17	0.10	0.21	0.16
僑務委員會主管		0.00	0.07	0.11	0.08	0.05	0.05	0.09	0.17	0.02	0.11	0.26
原子能委員會主管		0.15	0.06	0.29	0.29	0.18	0.24	0.08	0.15	0.02	0.04	0.02
農業委員會主管		4.24	2.35	13.89	4.00	1.11	7.25	1.08	7.41	33.38	1.94	3.86
衛生福利部主管		1.54	3.06	3.55	2.10	1.83	1.75	0.67	1.49	1.15	1.31	0.44
環境保護署主管		0.62	0.69	4.53	0.59	0.43	0.81	0.44	0.44	1.16	0.58	0.64
文化部主管		-	0.83	2.35	2.67	0.80	1.93	0.52	1.58	0.36	1.30	1.65
科技部主管		0.31	3.60	1.63	0.07	0.71	15.42	0.48	0.48	0.01	1.63	3.36
金融監督管理委員會主管		-	0.00	0.03	0.05	0.00	0.04	0.04	0.09	0.02	0.06	0.06
海洋委員會主管		0.00	0.00	0.44	0.13	0.20	0.32	0.77	0.03	0.30	0.40	8.58
國軍退除役官兵輔導委員會主管		0.00	1.30	1.92	1.08	0.07	0.79	0.27	0.66	0.35	1.05	0.54
蒙藏委員會主管		0.00	0.00	0.01	0.00	0.01	0.01	-	-	-	-	-
省市地方政府		0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	55.41	0.00	0.00	0.00	0.00
災害準備金		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
第二預備金		0.00	0.00	0.66	0.00	0.00	1.16	0.00	0.00	0.00	0.00	2.68
調整軍公教人員待遇準備		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.00
計		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
平均		3.70	3.45	3.45	3.45	3.45	3.45	3.57	3.57	3.57	3.57	3.45

資料來源：總統府公報、主計總處，研究者自行繪製。

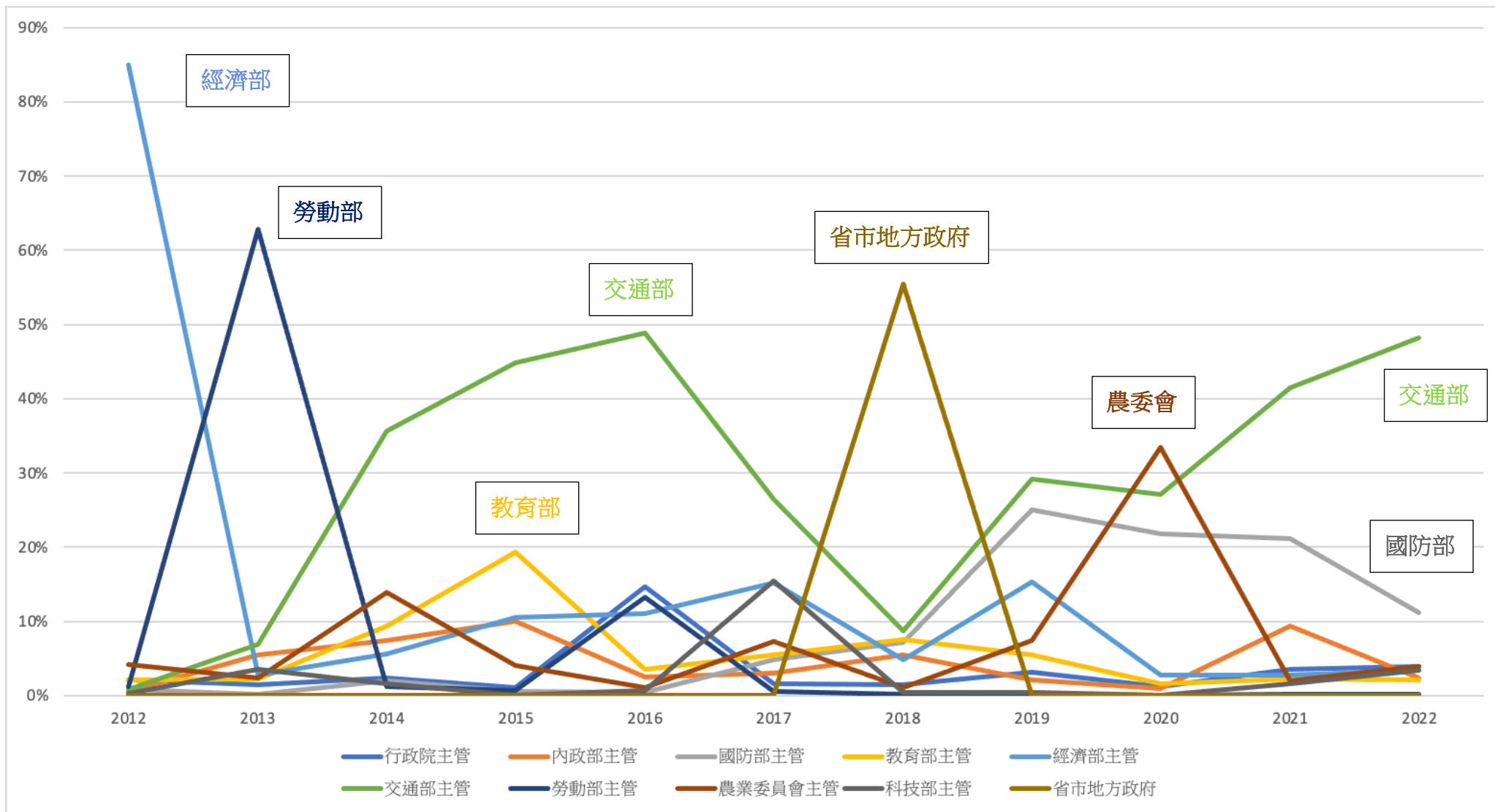


圖 3-4 各主管機關凍結金額佔當年總凍結金額

資料來源：總統府公報、主計總處，研究者自行繪製。

備註：本圖僅列出任一年度超過 10% 之主管機關，完整圖表請參見附錄九

表 3-7 各主管機關凍結金額佔其當年歲出預算金額比例

款別	年度	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
		101	102	103	104	105	106	107	108	109	110	111
總統府主管		0.99	5.53	1.15	0.01	0.00	11.04	2.50	0.37	0.16	0.20	0.63
行政院主管		3.58	11.61	10.28	3.70	43.84	4.48	4.23	3.24	0.92	1.20	2.14
立法院主管		0.00	0.35	0.00	0.00	0.00	0.06	0.62	0.27	0.08	0.10	0.61
司法院主管		0.02	11.30	1.09	0.54	0.10	0.16	0.10	0.06	0.27	0.29	0.09
考試院主管		0.00	0.40	0.04	0.37	0.00	0.55	0.09	0.04	0.01	0.03	0.05
監察院主管		0.00	1.15	2.69	0.91	0.34	8.19	2.07	0.63	0.05	1.10	2.58
內政部主管		0.25	6.73	8.75	9.83	2.09	2.26	4.64	0.69	0.30	2.53	0.40
外交部主管		0.01	16.76	9.50	2.33	0.10	11.52	0.54	1.15	0.58	1.29	1.07
國防部主管		0.22	0.14	0.71	0.16	0.11	0.95	1.61	1.97	1.26	1.04	0.41
財政部主管		0.18	1.28	2.41	0.37	0.08	1.11	0.94	0.83	0.79	0.82	0.21
教育部主管		0.91	2.29	5.09	7.71	1.20	1.44	2.31	0.60	0.12	0.16	0.11
法務部主管		0.04	9.10	1.38	0.29	0.04	4.35	3.90	0.10	0.00	0.08	0.03
經濟部主管		115.22	9.58	10.42	16.58	13.84	17.46	6.41	7.82	1.01	0.91	0.80
交通部主管		0.57	12.20	34.24	34.52	31.55	14.62	7.86	9.67	7.26	9.98	8.05
勞動部主管		1.17	99.43	1.09	0.48	8.36	0.26	0.06	0.04	0.01	0.02	0.01
僑務委員會主管		0.00	10.76	8.34	4.80	2.83	2.30	4.30	3.50	0.31	1.60	2.54
原子能委員會主管		3.88	3.98	11.03	8.45	4.67	5.57	2.00	1.60	0.16	0.30	0.12
農業委員會主管		3.27	4.15	12.64	2.78	0.68	3.82	0.60	1.53	4.22	0.25	0.36
衛生福利部主管		1.61	8.34	2.85	1.04	0.69	0.53	0.23	0.18	0.10	0.09	0.02
環境保護署主管		8.70	29.05	108.35	11.65	7.26	10.68	6.56	2.32	3.86	1.78	1.07
文化部主管		-	10.53	16.45	13.61	3.60	6.30	2.05	2.12	0.37	1.28	1.24
科技部主管		0.57	16.08	4.17	0.13	1.14	18.77	0.81	0.30	0.00	0.68	0.92
金融監督管理委員會主管		-	0.28	2.26	2.73	0.00	1.65	2.27	1.65	0.24	0.67	0.55
海洋委員會主管		0.00	0.00	3.37	0.72	1.06	1.42	3.34	0.04	0.28	0.29	4.80
國軍退除役官兵輔導委員會主管		0.00	2.05	1.73	0.74	0.04	0.43	0.17	0.15	0.06	0.15	0.06
蒙藏委員會主管		0.00	0.00	4.40	1.59	3.14	3.62	-	-	-	-	-
省市地方政府		0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	24.97	0.00	0.00	0.00	0.00
災害準備金		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
第二預備金		0.00	0.00	10.00	0.00	0.00	10.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.00
調整軍公教人員待遇準備		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.00
平均		5.23	9.42	9.46	4.35	4.37	4.95	3.04	1.46	0.80	0.96	1.17
中位數		0.11	4.07	3.11	0.83	0.51	2.28	2.00	0.60	0.16	0.29	0.40

資料來源：總統府公報、主計總處，研究者自行繪製。備註：因各預算提案之凍結金額個別分開計算，因此總凍結金額累加後可能超過 100%。

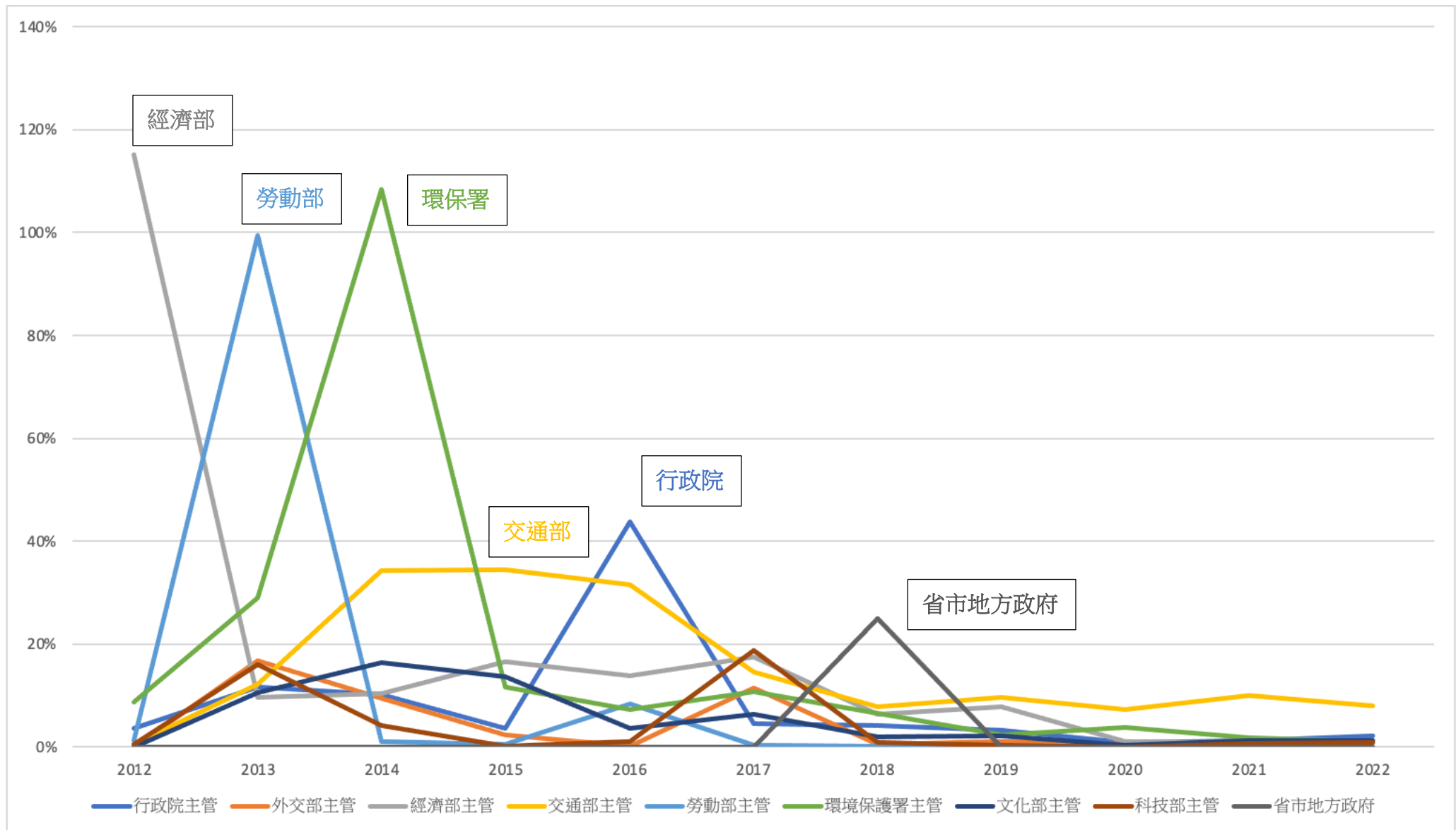


圖 3-5 各主管機關凍結金額佔當年歲出預算金額

資料來源：總統府公報、主計總處，研究者自行繪製。

備註：本圖僅列出任一年度超過 15% 之主管機關，完整圖表請參見附錄十。

第三節 預算凍結案件數與金額： 依立法院委員會劃分



在談論完從行政機關的角度來看立法院在審議中央政府總預算案過程中，凍結預算的提案提出後。本節則從立法院的視角，也就是立法院各委員會審議所屬機關預算凍結的概況進行分析。而立法院各委員會業經更迭，自原先 12 個委員會縮減到如今的 8 個委員會。由表 3-8 可以見得，由於立法院於 2007 年進行委員會大幅改造，從原先 12 個委員會轉變成 8 個委員會，所以其實自 2007 年以來，立法院皆是以 8 個委員會的運作方式，來進行中央政府總預算案審議的分工。

表 3-8 立法院各委員會變更情形一覽表

修正變更時間	委員會變更情形	委員會數
1952 年 12 月 12 日	內政、外交、國防、經濟、財政、預算、教育、交通、邊政、僑政、民刑商法、法制	12
1958 年 7 月 18 日	內政、外交、國防、經濟、財政、預算、教育、交通、邊政、僑政、司法、法制	12
1992 年 1 月 16 日	內政及邊政、外交及僑政、國防、經濟、財政、預算、教育、交通、司法、法制	10
1999 年 1 月 12 日	內政及民族、教育及文化、司法、法制、預算及決算、財政、國防、經濟及能源委員會、外交及僑務、交通、科技及資訊、衛生環境及社會福利	12
2007 年 12 月 7 日	內政、外交及國防、經濟、財政、教育及文化、交通、司法及法制、衛生環境及勞工	8
2009 年 1 月 6 日	內政、外交及國防、經濟、財政、教育及文化、交通、司法及法制、社會福利及衛生環境	8

資料來源：立法院，研究者自行繪製。

從立法院八個委員會分別來看，自 2012 年至 2022 年之間的各委員會審議中央政府總預算案的過程當中。從凍結案數統計其實可以發現，基本上就跟前一節，以行政部門的角度出發來看之結果其實是差不多的。因為個別機關凍結案數或是凍結金額特別高的情況之下，也會造成該所屬委員會凍結案數或是凍結金額同步增高。

因此，個別委員會的凍結案數或是凍結金額固然重要，但或許更重要的是各委員會凍結案占當年總凍結案數的比例。從圖 3-6 可以發現，近 5 年來，即 2018 年到 2020 年以來，外交國防委員會其實凍結的案數占當年總凍結案數的比例其實是偏高的。這跟我們在受訪者（黨團助理 A）訪談的過程當中所提及，在外交及國防委員會凍結的提案數非常多之情形是相符的。可以從兩個不同的面向來分析，首先第一個是，外交國防委員會所管轄的外交部及國防部，這兩個部會所負責的業務範圍，是跟一般民眾的生活比較遠的。換言之，當這兩個部會的預算遭到凍結時，基本上不太會立即影響到一般民眾的日常生活。反觀一般民眾常常會想到的社會福利及衛生環境的預算，或者是教育文化方面的預算，上述兩個委員會的預算是跟一般民眾的日常生活比較接近的，其實只要一被凍結或是被減列之後，他對於社會的影響非常大的。然而相較於外交與國防的預算，其實即使被凍結了，對民眾來說也不一定有感，所以在外交國防委員會當中，他被凍結的可能性也較高（黨團助理 A；2022/06/16）。

再者，第二個原因其實也可以從受訪者（議事人員 B、黨團助理 A）的訪談當中得知。其實外交及國防委員會預算審議的風格，以及就其過往的議事慣例而言，即較為容易發生凍結案數較多的現象。以近 5 年外交及國防委員會之情況來看，其預算往往成為立法委員關注之焦點，又由於個別委員所堅持的項目可能有所不同，在相疊加的情形之下，導致整體在凍結案數的佔比呈現較高的現象（議事人員 B；2022/06/24、黨團助理 A；2022/06/16）。


而在社會福利及衛生環境委員會的部分，其實前幾年也都是案件數偏多的情況，根據受訪者的觀察可以發現（議事人員 B；2022/06/24）。在 2012 年開

始，社福衛環委員會就開始朝向凍結案數多的方向，這個現象其實跟委員會的屬性很有關係。因為立法院兩大審議標的，分別是「法案」及「預算」，社福衛環委員會就是以預算為主要重點的委員會之一。雖然以凍結案數佔總凍結案數的比例而言，該委員會在近幾年來之比例上其實是呈現下滑的趨勢。

另一方面，若從各委員會凍結金額占當年的總凍結金額比例來看的話，其實可以看出，跟前述行政部門角度，其實是有相關類似的情形。例如在 2012 年的部分就是以經濟委員會為主，因為經濟部所主管的預算被凍結的金額非常高。而在 2013 年，又以社福衛環委員會的凍結比例的高，是因為勞動部的預算凍結金額比較高的緣故。又交通委員會在 2014 年到 2017 年之間的預算凍結的情形比較高，也是因為交通部主管的預算凍結的金額高。在 2018 年，則是因為隸屬於財政委員會所負責審議之省市地方政府，而使財政委員會之凍結金額數較高。所以上述幾個凍結金額比較高的委員會，其實亦可以從行政部門及個別主管機關的預算凍結情形來看。

另外一個值得觀察的地方在於，從 2019 年到 2020 年以來，就交通委員會的預算而言，其遭到凍結的金額佔當年總凍結金額的比例是在逐步的攀升當中。根據受訪者所提供的經驗分享（議事人員 B；2022/06/24、黨團助理 A；2022/06/16），其實也可以發現因為交通委員會其審議的機關即交通部以及國家通訊傳播委員會。而在交通部的部分，其實一直以來都是交通委員會預算審查之重點。至於審查的相關的態樣以及方式，亦與行政部門之特性相關。所以在各委員會當中所呈現出的數據，亦可以跟前一節提及行政部門之角度出發相互呼應。

目前立法院八個委員會中，各委員會性質差異頗大，每個委員會所管轄的部會數目及規模也不一。也會有部分委員會花比較多心力在法案，另一個部分之委員會花比較多心力在預算上。就如同議事人員 B 在訪談過程中所提及，就以司法及法制委員會而言，預算相對於法案對該委員會之重要性較低。又因為司法及法制委員會可以審議的預算數額不多，所管轄的部會預算規模較小。反



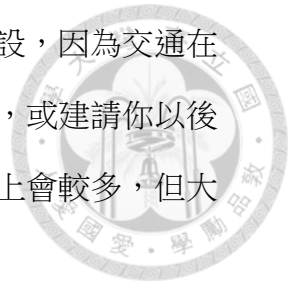
觀社會福利及衛生環境委員會，其預算就算是蠻重要的焦點。然而社會福利及衛生環境委員會的凍結案數目可能很多，不過凍結的總金額理論上都不會太高，因為其實立法委員們都有一個觀念，與民眾生活息息相關的預算，其實要減列或是大幅度凍結都很困難。就如同議事人員 B 說到：「衛環委員會的預算講好聽一點都是福國利民，反正這個是民脂民膏不能砍，這個是對人民有利，就算你再討厭他，反對黨也不敢說我不要疫苗預算，不可能去砍他。」黨團助理 A 也影提到類似的觀點：「例如說像衛環、教育這些經費，大家會凍，但是不敢凍太多，就是因為衛環可能直接是社福的，或者是醫藥的，會有很多案，但大家都凍不多。」（議事人員 B；2022/06/24、黨團助理 A；2022/06/16）。

這其實也可以解釋為什麼衛生福利部的預算被凍結的比較少，或是凍結的金額不高，因為衛福部所負責的業務與人民息息相關，不是只有醫藥的層面，例如說健保部分也大多沒有立法委員敢凍結。或是像是農委會，很多都是補助性質的，通常大家不太敢去凍結，因為很容易會被拿出來做文章。所以容易被凍結的預算，通常是那些對人民不會有直接的影響，例如像是外交、國防，還有像科技專案計畫。因為經濟部之科技專案計畫是補助給企業界，所以企業界也知道該筆預算遲早會核發的，對企業的影響小。因為上述的預算都不是直接跟人民相關的，亦比較不會成為被預算凍結之對象。

黨團助理 A 也表示，並不一定是哪個部會或部會就比較特別，有時候可能大家對那個項目特別有意見，所以大家都提同一個項目。在交通建設方面也是，可能眾多委員關心要補助地方的一些交通建設，若都針對同一個議題來提案，加起來就會變很多。此外，影響凍結的因素眾多且複雜，受訪者亦回憶道：「我記得交通就是有一陣子都是偏遠地區的補助，他有一個計畫，一提出來大概可能七、八案都是同一個項目，每一個都給你凍 1/5，就超過他原來的預算，所以不一定是對交通部特別有意見。」

黨團助理 A 也提到：「其實提的案量多，可能代表建議的案子多。」也就是說，希望能藉由採納立法委員的建議，可以對地方的交通建設有進一步之規

劃。又或者立法委員提的凍結案，亦可能也是為了爭取交通建設，因為交通在委員會刪減地方建設的預算都不會很多，通常都是要求、希望，或建請你以後要納入這個地方的建設之類的議題。所以在交通委員會的案數上會較多，但大多會以建議案為主（黨團助理 A；2022/06/16）。



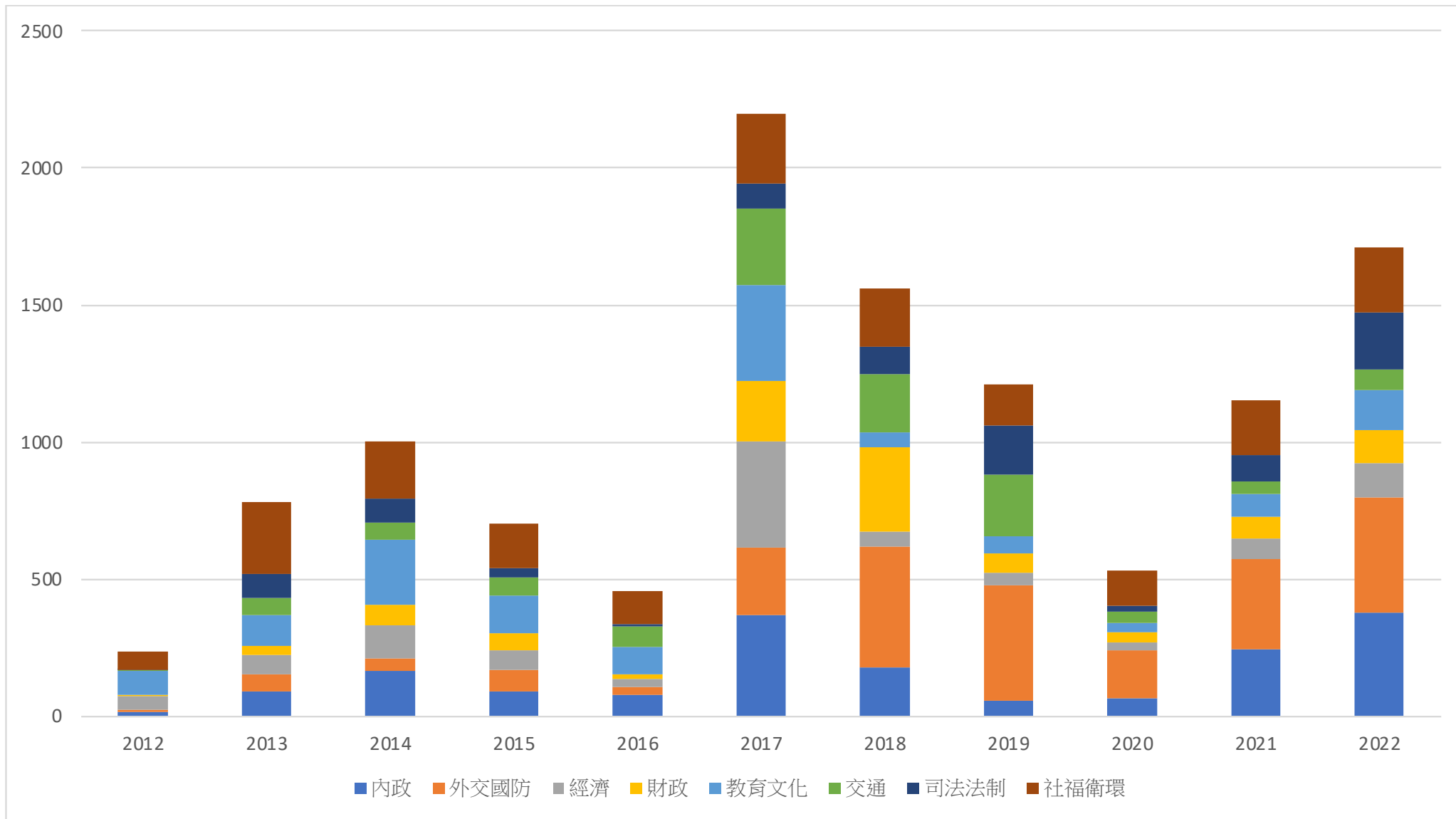


圖 3-6 各委員會凍結案數

資料來源：總統府公報、主計總處，研究者自行繪製。

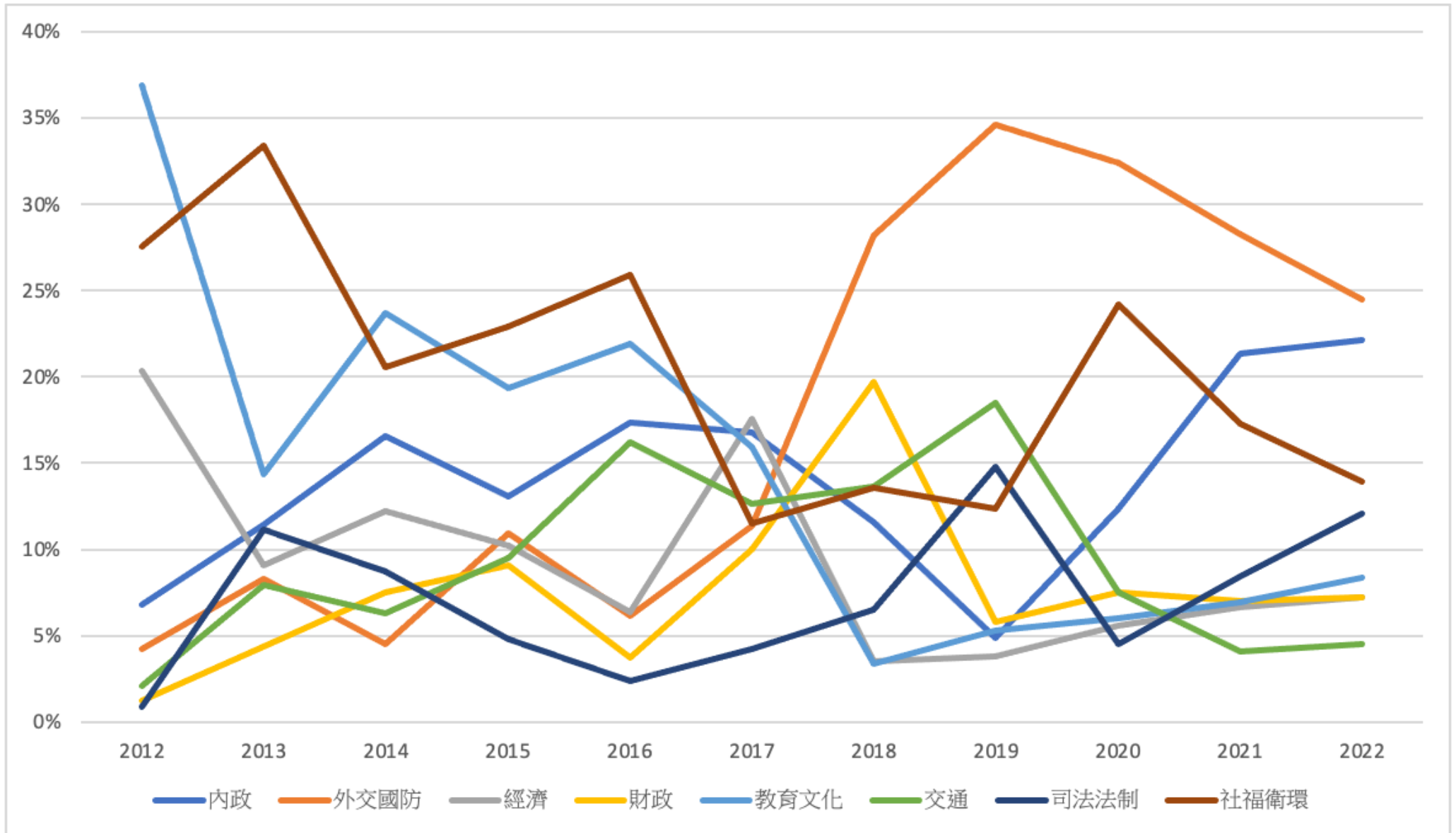


圖 3-7 各委員會凍結案數佔當年總凍結案數比例

資料來源：總統府公報、主計總處，研究者自行繪製。

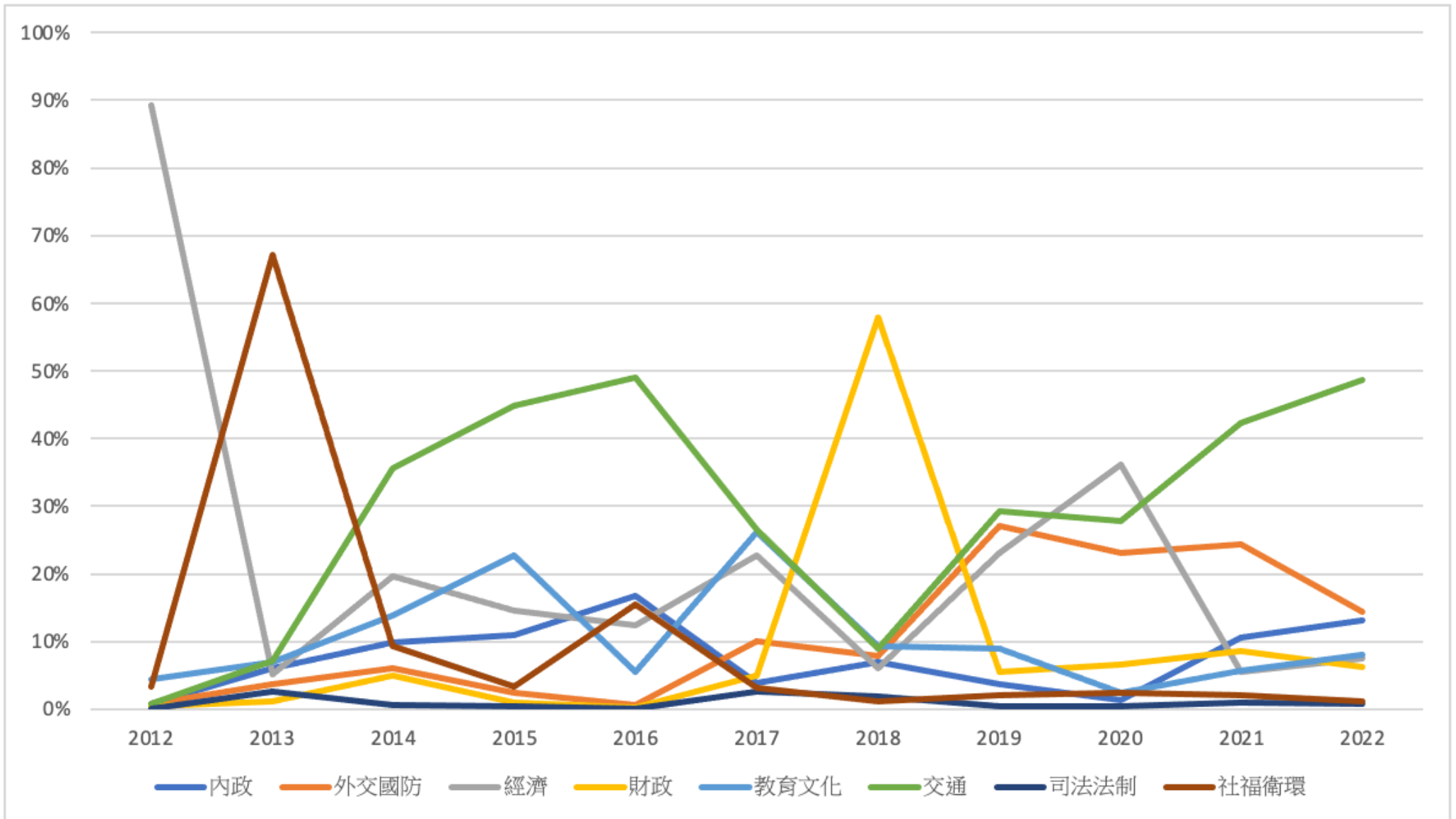


圖 3-8 各委員會凍結金額佔當年總凍結金額

資料來源：總統府公報、主計總處，研究者自行繪製。

第四節 預算凍結造成之影響



大量的預算提案不只造成預算審議期間需要耗費更多的時間與精力之外，在中央政府總預算案中的公務預算部分，其法定的三讀日以及總統公布日都延宕許多，且自 2001 年至 2022 年以來，從未及於預算法所規定之日期前完竣，然而預算三讀及公佈的延宕，雖不會造成政府運作的停擺，但卻會進而使得政府新增計畫執行時的困難。

壹、對立法部門造成的影響

根據《預算法》第 52 條的規定，²²立法院在審查中央政府總預算案時，可針對法定預算附加條件以及期限。此外，根據立法委員所提出之附帶決議，機關應參照辦理之。然而，目前在立法院審議預算的過程中，其實常常會聽到預算凍結一詞。根據受訪者表示，²³預算凍結一詞其實並無法律依據，受訪者的意見認為，行政機關若要用「沒有明確法源依據」這個角度來去進行抗爭的話，行政機關其實也站得住腳。但是因為附帶決議其實是附於預算的本體之上，並且是經過三讀通過的，所以基於尊重國會的立場上而言，行政部門與立法部門之間的互動關係也就變成一種「議事慣例」，意即行政機關對國會三讀通過的部分，通常都會予以尊重（議事人員 A；2022/06/18）。

所以也就演變成，在預算凍結的部分，因為亦經過三讀的程序，就「議事慣例」上而言，對行政機關而言亦是有一定程度的強制力。也因為預算凍結的

²² 預算法第 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。」

²³ 議事人員 A：「預算凍結沒有任何法律依據。你現在去 Google 中華民國的任何一個法律資料庫，你 Google 預算凍結，沒有這四個字。所以立法運用這個手段去控制行政機關，是完全沒有法源的喔！」

手段對行政機關具有一定強制力，所以預算凍結是在整個政治氛圍還有政治實力的情況之下衍生而出之手段。預算凍結並非將整筆預算進行減列，對執政黨而言，所能產生之壓力及影響力亦比較小，故預算凍結在立法院預算審議之過程之中，其所使用的次數就會越來越多。

而另一位受訪者則是從立法院的觀點出發來探討，議事人員 B 表示：「因為我會覺得也很浪費紙，例如說很多提案都提一模一樣的，他其實改一句而已，你可以把三個要求放在同一張啊。」就立法院的實務情形而言，其實許多提案之相似度非常高，又或者是有的委員為了提高提案的數目，會將原本可以寫成一案的部分，拆成多案來提案，但是其實該些提案在案由的部分都是一樣的，僅在最後對行政機關的要求上，可能有些許之不同。

實際上，如此情形卻會造成很多資源的浪費。在立法資源的浪費上，例如不論是簽名或是修改，每一案都要印出來，無疑造成許多不必要之開支。此外，行政機關也疲於奔命，因為每當提案成立後，行政部門還是需要回文，立法院各委員會亦都會要求要提報院會，報院會之後還要再看個案是屬於需審查還是僅需備查。在上述之一連串流程下來，議事人員 B 認為：「都很浪費資源，追根究底去看案子的差異性很大嗎？其實不會，甚至其實部會所回的報告也是一樣的，或者只是改幾個字而已。」（議事人員 B；2022/06/24）。

議事人員 B 是從立法資源的部分來探討，而黨團助理 A 則是從另一個角度切入來觀察這件事。其指出，立法院其實光討論該些案子就需要花很多時間。而在行政部門方面，亦要花許多人力。某些提案可能只要有一半的委員進行提案，行政部門的人力每天都要去拜託立法委員或是立法委員的助理，去到各個立法委員的辦公室前面等待機會說明。上述需要行政部門與立法部門需要溝通的時間大概就需要半個月，再加上委員會審查預算的時候又大概需要一個月的時間。黨團助理 A 也提到：「等於是預算會期，這些部會大概也不用再辦什麼公事了。」對此，黨團助理 A 認為行政部門與立法部門間的溝通是必要的，但

某些不必要，且又造成資源浪費之提案不應該是常態（黨團助理 A；2022/06/16）。



在前一章有關預算凍結提出之時機部分，本研究提到預算凍結案的提出有兩個階段，第一個階段是在委員會審查階段，各委員可以透過連署的方式提案，並於委員會上討論。第二個階段是在黨團協商階段時，可以用各黨團做為代表提出提案。

其中值得探討的面向，可以發現在黨團協商階段時，討論的焦點是在委員會審查時懸而未決，以至於保留到黨團協商階段來做討論，換言之，立法院於審議中央政府總預算時，討論的重點會著重在黨團協商階段，由各黨團所新增的提案。

根據下表 3-9 可以發現，從 2001 年至 2022 年以來，在 2008 年之前的年度，黨團協商階段大多都是以討論委員會審查所保留的部分為主。但是從審查 2009 年度中央政府總預算案時期開始，黨團協商階段即成為了討論各黨團所新增之提案的主要戰場。其中黨團協商所新增之提案數目，更佔了待黨團協商提案總數的九成以上。此外，除了 2012 年以外，自 2005 年開始待黨團協商提案總數都高達了千案以上，甚至在 2022 年達到新的高峰，即 6,113 案，創下了歷史的新高。

表 3-9 歷年黨團協商階段待協商提案總數



年度 總預算案	委員會審查 保留提案		黨團協商 新增提案		待黨團協商 提案總數
2001	249	82.5%	53	17.5%	302
2002	82	64.6%	45	35.4%	127
2003	407	78.0%	115	22.0%	522
2004	685	80.6%	165	19.4%	850
2005	836	66.1%	428	33.9%	1,264
2006	1,930	85.8%	320	14.2%	2,250
2007	1,974	81.9%	435	18.1%	2,409
2008	1,540	90.8%	156	9.2%	1,696
2009	63	2.5%	2,430	97.5%	2,493
2010	107	7.8%	1,260	92.2%	1,367
2011	120	8.9%	1,229	91.1%	1,349
2012	96	12.7%	661	87.3%	757
2013	596	19.9%	2,403	80.1%	2,999
2014	143	5.7%	2,356	94.3%	2,499
2015	153	7.3%	1,935	92.7%	2,088
2016	86	7.3%	1,089	92.7%	1,175
2017	138	2.8%	4,811	97.2%	4,949
2018	88	2.6%	3,335	97.4%	3,423
2019	108	5.0%	2,049	95.0%	2,157
2020	39	1.6%	2,434	98.4%	2,473
2021	123	3.4%	3,544	96.6%	3,667
2022	169	2.8%	5,944	97.2%	6,113

資料來源：鄭雪梅（2011）、立法院，研究者自行繪製。

會有如此大的變化，當然其中一個很重要的因素就是「政黨輪替」的影響。其實就立法院為預算審議而言，本來都是強調委員會中心主義，希望儘量是在委員會的時候處理。黨團助理 A 亦表示，民進黨在早期執政時期，以及後來在野的那段期間，皆還是儘量以在委員會審查的時候去進行討論。

然而，黨團助理 A 亦從另一個觀點來看，歷年黨團協商階段待協商提案總數會有如此大的變化，亦與政黨的屬性不同有關。就民進黨的立場而言，皆比較傾向預算是合理的審酌，不會太去刁難，因為預算是政府運作需要。而且民進黨團以前大概也不會特別為了拿預算來要求部會需要與提案人做進一步的溝通。或許其中可能會有一些要求，但是從受訪者的觀察，其認為民進黨比較不會使用預算提案作為要脅行政部門之手段（黨團助理 A；2022/06/16）。

而其中也可以發現，早年在立法院預算審議過程中有一個特別的提案類型稱作「對案」。根據黨團助理 A 的說明指出，早期行政部門針對在野黨所提出的提案，要求其修正或者是建議撤銷該決議，該項建議亦為一項提案，因其為對應不同立場的表述，而稱作「對案」。早期之所以存在「對案」，其最主要的意義是用來說明。行政部門認為如果沒有針對某一提案回以「對案」進行說明，該提案極有可能無法被充分討論。然「對案」實際上僅為一種形式，亦有浪費資源的疑慮，因而在立法院預算審議過程中亦逐漸減少。

所以後來由民進黨執政之後，其實就跟行政部門討論達成共識，就不提對案了，因為其實實際上沒有太大意義，亦可能造成一些不必要之資源浪費。而且一旦提案，例如說一千、兩千、三千案，那對案就是幾乎要相對。現今的「對案」，主要指稱執政黨與在野黨不同立場的表述。例如有提案留待表決，部分立場不同的決議案決議案，執政黨與在野黨亦會針對對方的提案，另外提起一個對案一起表決，以宣示自身立場。

表 3-10 為黨團協商階段待協商提案之提案黨團分析。黨團助理 A 也認為，朝野協商應該是各個政黨就有爭議的部分，例如意識形態，或是對政策有實際爭議的部分，拿來黨團協商進行討論，那才是真正需要的，並不是委員個

別的任何提案都需要在黨團協商進行討論，如此將可能造成資源上之不必要的浪費（黨團助理 A；2022/06/16）。





表 3-10 黨團協商階段待協商提案之提案黨團分析

年度 總預算案	委員會 保留提案	國民黨團 提案	國民黨團 對案	民進黨團 提案	無黨團結 聯盟提案	台聯黨團 提案	親民黨團 提案	立院新聯 盟提案	時代力量 黨團提案	民眾黨 黨團提案	合計
2011	120	376	417	388	48						1,349
2012	96	56	339	258	8						757
2013	596	106	1,194	611		455	37				2,999
2014	143	55	1,173	715		413					2,499
2015	153	72	915	633		315					2,088
2016	86	66	505	219		251		48			1,175
2017	138	4,310		86			249		166		4,949
2018	88	2,523		33			200		681		3,423
2019	108	1,360		12			186		491		2,157
2020	39	1,864		6			71		493		2,473
2021	123	2,855		51					457	181	3,667
2022	169	4,628		74					837	405	6,113

資料來源：立法院，研究者自行繪製。

貳、對行政部門造成的影響

綜觀 2001 年至 2022 年預算凍結提案的總數，可以發現凍結的案數逐漸在攀升，但是減列的數額基本上都維持一個很穩定的情形。主要是因為，預算減列通常不會是預算提案的大宗。因為依照立法部門與行政部門的默契，在減列太多的情況之下，行政部門的業務在推展上也是有相當程度的難度。而在業務無法進行推展的狀況之下，其實也會有基層民眾反應。主要是因為業務單位無法推動一定會影響到地方上的民眾，第一波受到影響的就是地方政府，或者是一些民間的社團或組織等。當這一部分的經費受到壓縮時，民眾或團體其實還是會反過頭來尋求立法部門當中，民意代表的幫助，而這個壓力其實還是會回到民意代表自身。

因此，在立法委員進行預算提案的同時，並不會減列太多的數額。行政部門也會積極說明其預算的重要性與必要性，希望透過行政部門的說明，針對該筆預算的是執行在哪一個部分的業務，以尋求立法委員不提出預算減列。

所以，受訪者也在訪談的過程中表示（國會聯絡人 A；2022/06/21），其實民意代表在處理相關的預算的時候也非常的小心得謹慎，因為預算取之於民，用之於民，這個錢編列為預算之後，仍會回歸地方使用，並不會留在行政部門。故立委凍結行政部門的經費越多，其實會受影響仍是基層的民眾。當基層民眾的權益受到影響，反而會轉向民意代表反應，形成一個循環。又根據受訪者（議事人員 A；2022/06/18）的描述可以發現，²⁴許多立法委員就轉而提出凍結提案，因為在無法達成預算減列的情況之下，仍可以該機關造成一定程度的作用。因此，立法委員在進行預算審議之過程中，還是會傾向從原先的減列案

²⁴ 議事人員 A：「縱觀這個預算，當然就越來越多。因為預算凍結是在野黨對執政黨的反對訴求、反對力量的一個象徵。那現在國民黨對民進黨，他是一個小黨，而且他黨的特質也不是那種很兇悍的個性。所以我們剛剛講，給他 pass，或全部給他刪減，刪減的部分他力量不夠，Pass 他又不甘心，那怎麼辦？他只有用預算凍結，用預算凍結來表達他心中的訴求。」

改為凍結案，或甚至是主決議案。也像是委員助理 B 所提到的，²⁵因為若是堅持要減列預算，極有可能在執政黨的強力護航之下，該筆提案會直接交由表決，依照目前立法院的席次來說，有非常大的可能該筆提案就因此被否決掉了（委員助理 B；2022/06/19）。

然而對於行政單位來說，從實質面而言，預算凍結對於業務單位的負擔其實會比較重的，亦會對於行政部門造成一定程度的壓力。實務上之解凍條件，不論是書面報告或者是專案報告，基本上都必須要送立法院審查，很難像是過往只發公文到委員會就可以逕行解凍。所以就受訪者表示，其實不管是專案報告或是書面報告，對於行政部門來說的行政成本其實還是相當的大。就以往的認知，提交書面報告後始得動支，其實並不是只要行政部門把公文發到立法院就可以將該筆預算解凍。現況下，幾乎都要排入議程當中，而且由各部會赴立法院報告之後才有辦法解凍該筆預算。一旦業務的經費遭到凍結，勢必會影響到行政部門業務的推廣。又當行政機關要解凍時，也需要花費一番力氣說服朝野的立委同意經費解凍。所以在行政部門一端，業務單位其實仍需要付出非常大的心力去處理預算解凍的部分（國會聯絡人 A；2022/06/21）。故預算凍結對行政機關帶來的影響其實是會比較大的。

在目前，不論是委員會提案階段或是黨團提案階段，各提案委員或黨團都會依據該針對的議題，其中要程度或是急迫性，分別訂定期限之，通常短則一個月，長則一年皆有可見。然而近年在黨團協商階段時，院長皆會與各黨團協議，若期限長於三個月的就依照提案內容辦理，但是如果其期限定於三個月以

²⁵ 委員助理 B：「我覺得應該是這幾年來，特別是我看這個任期，因為民進黨佔的比較多數，而且是絕對的多數，所以朝野在最後審預算的時候，在做朝野協商的時候，不讓我們這邊刪。所以委員也想說好啦，本來是刪減的，例如說刪一千萬，後來就說好，我們刪五百萬，後來改成凍結，然後書面報告出來之後就可以開始用，就是這樣子。因為如果說你硬要跟他們爭下去那就是表決，那表決就是他們贏，這個案子根本就過不了。」

內者，就一律改為三個月為期限。也因此，最終的提案結果以三個月為期限者會佔大宗，在本研究中受訪的國會聯絡人就曾提到相關的經驗。²⁶

根據研究者的觀察，許多預算金額比較龐大的部會，業務單位幾乎都需要處理上百案的預算提案，因為業務的範圍較為廣泛，預算的金額也夠多，所以不論是「減列案」、「凍結案」或甚至是「主決議案」的數量一定都是非常龐大的。以教育部、經濟部、農委會等等與民眾生活息息相關的部會為例，其各式各樣的提案數量一定也是多的。又像是近幾年因為新型冠狀病毒疫情的影響，使得原本就預算多或者業務量多的部會，例如衛福部，更是因為疫情的關係，而使各式提案數跟主決議案數依然維持多數。

雖然立法院在面對如此大量的提案，某些委員會在審查預算時即會採取併案處理的模式進行審議。例如某甲立委與某乙立委所提的這些案子相同，或有同樣的幾名立委針對同一個司處的預算提案，可能全部併一案處理。但是個別委員所提的案子，還是可以針對個案單獨提列出來，要求寫一個書面報告或是專案報告。

造成提案數量增多之原因，就民意代表的問政方式來說，如此一來勢必會有提案記錄在案，因為立法委員需要留下書面記錄，一方面可以對公民監督國會聯盟的要求有交代，另一方面也是在展現各別立法委員的問政品質。可是當一個立委開始這樣做時，就會有其他委員群起效法。每當有五個立委刻意增加提案數量，或甚至是十個立委也這樣做的同時，提案的數量就會呈現一個非常明顯的提升。

此外，預算提案也是有分一輪、二輪的，上述講的情況僅是一輪的情形。所以在這樣彼此互相要求，監督問政品質的狀況下，可想而知總體的提案數量一定就會有明顯之提升。根據國會聯絡人 A 表示：「所以業務單位現在也大概

²⁶ 國會聯絡人 A：「因為有的時候他們提案一個月，那院長現在都是三個月以內全部改三個月，有的是半年、一年，但是一般來說，就像你說的以三個月為大宗，這個是最重要的。」

知道這樣的狀況，所以該做的還是要做，因為這是委員問政的一個要求跟堅持。」

就受訪者的意見而言，²⁷其實大量的凍結提案，還是會造成行政部門在運作上的一個難題，因為其實行政部門除了處理這些提案所要求的報告之外，還有許多業務需要被推展的，甚至在許多時候在處理預算或者編列預算同時，每天也都還有很多很多的會議需要召開，此外，在立法院開會時期，每週的一、三、四還有常規的委員會需要赴立法院備詢。各部會的長官以及其所屬機關首長，還有行政團隊都要去針對立法院包含問政的部分或者質詢的部分進行處理。所以，其實也能看到行政部門總是十分把握立法院休會期間，因為這樣就可以多騰出時間來處理本身業務該做的事情（國會聯絡人 A；2022/06/21）。

回顧自《預算法》於 1998 年修正全文一百條，並將我國之會計年度由原先的「七月制」改制為「歷年制」以來（即 2001 年至 2022 年之中央政府總預算案的公務預算部分），僅有 2008 年、2012 年、2016 年等三年之總預算案，有即時於會計年度開始前三讀通過。換言之，我國 22 年來從未依據《預算法》第 51 條之規定，將總預算案於會計年度開始一個月前由立法院議決。²⁸

此外，以《預算法》規定而言，總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決，也就是立法院應於前一年之 11 月 30 日前審議完竣。並於會計年度開始 15 日前由總統公布之，也就是前一年度 12 月 16 日之前公佈之。因此根據表 3-11「中央政府總預算案公務預算部分延宕天數」之公務預算三讀日及總統公布日計算，中央政府總預算案公務預算部分之三讀日平均延宕超過 50 天，而

²⁷ 國會聯絡人 A：「如果以單一年度的預算案來說，今年度算提案數比較多，111 年的預算，我們凍結案，專案加書面有七十幾案。這個算多一點點，但是主決議大概落在五百多案左右。所以行政部門光要去處理這個東西，你要騰出人手去做，很多事情就不要做了。」

²⁸ 《預算法》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。」

年度「中央政府總預算案審查總報告（修正本）」之總統公布日更是延宕超過 57 天之久。

雖然根據《預算法》第 54 條之規定，²⁹總預算案之審議，如不能依期限完成時，得依上年度執行數先行動支。因此，政府基本運作雖基本不受影響，然而，若有新興資本支出及新增計畫，仍需要等待預算審議完成後才始得動支。

²⁹ 《預算法》第 54 條：「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。」

表 3-11 中央政府總預算案公務預算部分延宕天數

年度	立法院三讀日	延宕天數	總統公布日	延宕天數
2001	2001 年 1 月 3 日	34	2001 年 1 月 20 日	35
2002	2002 年 1 月 8 日	39	2002 年 2 月 15 日	61
2003	2003 年 1 月 10 日	41	2003 年 2 月 7 日	53
2004	2004 年 1 月 13 日	44	2004 年 2 月 11 日	57
2005	2005 年 1 月 21 日	52	2005 年 2 月 5 日	51
2006	2006 年 1 月 13 日	44	2006 年 2 月 6 日	52
2007	2007 年 6 月 15 日	197	2007 年 7 月 25 日	221
2008	2007 年 12 月 21 日	21	2008 年 1 月 23 日	38
2009	2009 年 1 月 15 日	46	2009 年 2 月 2 日	48
2010	2010 年 1 月 13 日	44	2010 年 2 月 11 日	57
2011	2011 年 1 月 12 日	43	2011 年 2 月 9 日	55
2012	2011 年 12 月 13 日	13	2012 年 1 月 18 日	33
2013	2013 年 1 月 15 日	46	2013 年 2 月 6 日	52
2014	2014 年 1 月 14 日	45	2014 年 2 月 5 日	51
2015	2015 年 1 月 23 日	54	2015 年 2 月 4 日	50
2016	2015 年 12 月 18 日	18	2016 年 1 月 6 日	21
2017	2017 年 1 月 19 日	50	2017 年 2 月 22 日	68
2018	2018 年 1 月 30 日	61	2018 年 2 月 5 日	51
2019	2019 年 1 月 10 日	41	2019 年 1 月 30 日	45
2020	2020 年 1 月 20 日	51	2020 年 2 月 5 日	51
2021	2021 年 1 月 29 日	60	2021 年 2 月 9 日	55
2022	2022 年 1 月 28 日	59	2022 年 2 月 18 日	64

資料來源：總統府公報，研究者自行繪製。

註 1：行政院原於 98 年 8 月 31 日送達，嗣因 98 年 9 月 10 日行政院內閣改組及回應民意要求政府撙節開支，撤回原案後復於 98 年 9 月 24 日再行函送。

註 2：根據《預算法》之相關規定，公務預算三讀日延宕天數計算之基準日為 11 月 30 日，總統公布日延宕天數計算之基準日為 12 月 16 日。

第四章 政府預算凍結之影響因素

在劉秀秀（2015）、林晏瑜（2014）、鄭雪梅（2011）、游憲廷（2009）的文章當中，皆有提及「分立政府與一致政府」對政府預算的影響性。而鄭雪梅（2011）、游憲廷（2009）、廖文正（2004）指出，「黨團協商」在預算審議過程中的重要性。劉秀秀（2015）則特別提及「選舉」也會對預算造成一定程度影響。而鄭雪梅（2011）則對「中央政府體制」與「國會之政治生態」提出不同看法。

本研究透過深度訪談的方式，分別針對立法部門內「黨團助理」、「議事人員」、「委員助理」，以及行政部門內之「國會聯絡人」進行深度訪談。藉由受訪者在立法部門與行政部門豐富的經驗，提供不同的意見與觀點。並就立法院審議中央政府總預算案的過程當中，針對政府部門預算提出凍結案的影響因素，進行分析與討論。

又本研究於第二章第四節提及「預算凍結提案之動機與爭議」，該處主要著重於個別立委提出預算凍結提案之動機，係屬於個人的直接動機，或是黨團的動機。然而，影響預算凍結之提出，尚受到許多外界因素之影響，又該些因素是否會強化立法委員之提案動機？對此，本章將脫離個人動機之層次，分別從憲政體制架構之分立與一致政府、立法部門、行政部門，及其他等因素進行探討，以從另外一個層次研析該些因素是否會直接或間接地，對預算凍結之提案產生影響。

第一節 分立政府與一致政府之因素




在我國現行的憲政體制與及政黨體制之下，憲政設計係以雙首長制為藍圖，但卻沒有遵循議會的多數黨或多數聯盟組閣的慣例，使得行政與立法部門之間關係，較為接近總統制之下的分立與一致政府（吳重禮，2006）。

Elgie（2001）將分立政府的概念延伸應用在總統制、內閣制、以及半總統制的國家當中。也就是說在總統制底下，分立政府有兩種形態，其一為國會由不同於總統所屬的政黨掌握過半數的席次。其二是沒有任何的政黨掌握絕對多數的席次。

游憲廷（2009）表示，在分立政府時期，立法院的預算審查是採用大幅度刪減歲入，小幅度刪減歲出，然後再大幅凍結歲出預算的方式，以該些方式與行政部門抗衡。鄭雪梅（2011）的研究中也顯示出此一現象，不同的部會在分立政府與一致政府時期的預算，其預算刪減數、凍結數額會有相異的狀況。就以預算凍結而言，分立政府時期出現「預算僵局」之情形，確實會高於一致政府時期。林晏瑜（2014）則是認為，在一致政府時期，立法部門與行政部門皆屬同一政黨，國會多數黨較能夠支持政黨的政策以及主張。而在分立政府時期，由於在野黨是多數黨，在立法院議事之過程中，便會傾向較嚴格的監督，並且亦會將政黨對立的現象表現在預算審議的結果上。

然而劉秀秀（2015）的研究當中抱持不同看法，在該研究中表明，就分立政府與一致政府的政府型態而言，對於各部會的總歲出的預算刪減率沒有顯著的影響。又，在部會預算的層次上，不同時期各部會的審議結果，亦並無明顯的差異。並且推論出這樣的現象，可能與立法院存在「黨團協商」的制度有關。

透過研究者的訪談過程可以發現，在分立政府與一致政府時期，所呈現出來的差異，也跟政黨性質略有關聯。就如同議事人員 A 在訪談過程中所提到



的，其認為國會執政黨跟在野黨永遠是對立的。實務上，在執政黨與在野黨席次差距不大的情況之下，黨團協商就會有其必要性。然而，當執政黨與在野黨之席次差距幅度較大的時候，對在野黨是不利的。以目前（2022年）之立法院政黨席次情形為例，民進黨之於國民黨而言是絕對的多數。議事人員 A 更進一步表示：「在政黨性格上面來看的話，國民黨比較溫良恭儉讓，所以國民黨在執政多數的時候，他也沒有讓民進黨有被碾壓的感覺。」（議事人員 A；2022/06/18）是故，不同政黨之特性以及性質上之差異，亦會影響在分立政府或一致政府時期，預算審議方式的差異。進一步而言，政黨所展現出的風格，亦對政黨採取預算凍結作為預算審議方式，產生一定之影響。

不過，在分立政府與一致政府時期的差異上，不同時期之差異其實亦基於立法院的生態總是需要行政跟立法之間勢必得做出妥協。因此，府會之間的關係也對預算凍結造成相對應的影響。也就是說，在府會關係比較緊張的時候，預算凍結的數目就會比較多一點，但最終被凍結的預算基本上還是會令行政機關始得動支。

國會聯絡人 A 其實也提出相同的看法，因為實際上，立法委員是站在監督政府的角色。在立法委員提出預算凍結提案時，亦是適度表達及闡述了其角色，並行使立法委員的職權。預算凍結其實在立法部門與行政部門協商的過程中達成共識的一種方式。或甚至有人稱之為「妥協」。是故，其亦為行政部門與立法部門雙方各取所需，也能夠讓整個行政部門的機制，還有預算後續的執行能夠穩步持續運作的關鍵之一（國會聯絡人 A；2022/06/21）。

從立法部門的角度來看，或許認為行政部門比較希望以預算凍結的方式取代預算之減列。例如議事人員 A 就提到：「行政部門喜歡你凍，他不喜歡你刪，所以預算凍結是一個偉大的發明。」由此可知，在野黨希望用預算凍結的方式，來彰顯自己的實力，行政部門亦希望用預算凍結的方式，來躲避刪減預算的下場。因為預算即使被凍結了，其實只要經過解凍就可以用，該筆預算並沒有被刪減。所以基本上，行政部門還是會希望立法委員在進行預算審議時，

採取預算凍結就好，而不要進行減列。因此，預算凍結可以說是雙方妥協之下的產物，亦可以說是雙方都獲利的結果（議事人員 A；2022/06/18）。

但是預算凍結與否，其實也跟政治環境有很大關係。就如同目前在實務上，立法部門都會希望行政部門能跟針對預算提出提案之個別委員事先溝通好，在審議時即可直接採用溝通後的提案。是故，經由溝通協商後之預算提案，在預算凍結的部分即不會很多，因為大部分都被改成「主決議案」，甚至部分「主決議案」有時候會由部會進行撰寫（議事人員 B；2022/06/24）。

預算凍結可以說是行政立法都喜歡（議事人員 A；2022/06/18）。立法權在凍結預算的時候，可以彰顯立法權的實力。例如以目前的預算審議而言，由於立法權在彰顯實力，凍結行政部門預算之時，基本上都以 3 個月之內提交書面報告之解凍條件為主。若以預算使用的額度分配來看，立法權凍結行政權 20% 之預算，行政部門仍有 80% 的經費可以使用，對於前半年的業務推動並不會產生太大影響。因此，立法委員在提出預算凍結時，某方面僅是要成就一些手段。例如想要行政部門交出評估報告，或是要求行政部門做相關之條件，該些條件要實踐或許並不困難，僅為是讓行政機關做出一個快速的轉變，或是快速的提供資料的一個手段而已（議事人員 A；2022/06/18）。

議事人員 B 回憶道：「像之前 105 案海，其實我們以前就是在王院長時代，我們是真的用一個 A3，然後全部貼上去，以前沒什麼宣讀本。」其實根據訪談的結果可以發現，立法院於 2017 年審議總預算案情形開始（立法院第九屆第二會期），當時正逢前瞻基礎建設計畫審查時，由於該議題極具爭議性，造成案件數量太多，議事人員根本就來不及處理如此大量的提案。所以在其之後，就都沒有逐案詳細以文字檔的方式紀錄，改而直接使用掃描檔案的方式去審查每一個預算提案。議事人員 B 也提到：「那如果說還有什麼特別的，現在目前其實是現在很多都特別預算，這也是一個可能。」是故，當年度較具爭議性的政治因素或新聞因素，將可能引起立法委員針對該項事件特別關注，故亦

會成為影響立法院預算審議過程中預算凍結現象發生的主要因素之一（議事人員 B；2022/06/24）。



第二節 立法部門之因素



壹、黨團協商制度之影響

黨團協商制度的目的，不外乎是希望促進議事和諧、提升議事效率、解決各項紛爭等。然而，黨團協商亦背負不少罵名，像是沒有公開而廣泛的政策討論、剝奪委員會進行專業性審查的權力，或是少數黨或個別委員可綁架法案等等。另一方面，黨團協商或許還是有其正面意義，因為可以藉由黨團協商制度，達成各黨都同意改變之結果，且少數者意見在黨團協商之中，亦可被納入政策制定過程中。

此外，朝野黨團協商的方式，也在這二十年之間有了極大的變化。過去立法院在審議中央政府總預算案的過程中，朝野黨團協商在針對各委員會審查階段所保留的提案，以及在黨團協商階段才又新增的提案，都是採逐案協商討論的方式進行處理。其後再交由各機關先行向委員說明，以討論是否能以撤案或改列以主決議案辦理之。不過，如果是重要政策或影響程度極大的預算減列，主席通常建議將該減列案改列為凍結案，令行政機關以書面報告或專案報告的方式解凍預算後，才予以同意動支該項預算。

2017 年度中央政府總預算案在 2016 年 12 月 26 日完成分組審查作業。其中，針對歲出部分共提出 8,827 件，在委員會就已處理完畢的件數共 8,688 件，剩餘的 139 件保留送院會處理。有鑑於提案數量龐大，因此立法院長在 2017 年 1 月 6 日召開朝野黨團協商會議，各黨團新增提案件數非常多，連同上述委員會保留提案，提案數甚至高達 4,949 案。

根據受訪者表示，立法院本來都是強調委員會中心主義，所以希望預算提案能盡量在委員會處理，不論是執政黨或是在野黨之立法委員，都還是盡量以在委員會審查的時候討論（黨團助理 A；2022/06/16）。不過此一情形，也是跟政黨的屬性不太一樣，例如以民進黨的立場而言，會比較傾向預算是合理之審

酌，因為政府運作需要，而不太會在預算之審議上太做刁難。然而在野黨（國民黨）可能的想法比較不一樣，因為像是民進黨在野的時候最高的提案也大概是 900 多案，在當時已經是有意要杯葛，但是仍然不會極端到像是現在案件數那麼高的情況發生。不過議事人員 A 在訪談中表示：「在政黨性格上面來看的話，國民黨比較溫良恭儉讓，所以國民黨在執政多數的時候，他也沒有讓民進黨有被碾壓的感覺。」顯示出與黨團助理 A 相反之看法。或許除了政黨的性質之外，政治局勢的不同對於立法院在預算提案上，亦有一定程度的影響。

根據立法院公報內容記載，立法院長於逐案協商前，會先請行政部門積極與各提案委員及黨團溝通說明，降低待處理案件數，以利後續協商進行，且為加速凍結提案處理，及簡化後續解凍報告處理程序，決議凍結案處理原則為：各黨團提案經行政部門與各黨團協商同意者，照案通過；至各委員會已通過之凍結案及各黨團所提尚未處理之凍結案部分，其凍結比率以 20% 為上限，各委員會應於開議日後 3 個月內審查，經同意後始得動支；若未完成審查，則准予動支。

根據立法院公報內容指出，為符合立法院委員會中心主義，及尊重各委員會審查時所作成凍結案之決議，因此針對有關凍結案處理原則決議略作修改。調整為「各黨團所提尚未處理之凍結案部分，其凍結比率以 20% 為上限」、
「各委員會召集委員均得排定審查，不受輪值排定議程限制」，以確保後續相關解凍報告均能順利排程審查。

黨團協商對於執政黨與在野黨的意義也各有不同，首先對於執政黨來說，朝野黨團協商除了避免整體議事杯葛、節省動員。協商一則可以避免贏者全拿的影響，二來也能模糊責任歸屬。而對在野黨來說，朝野黨團協商也並非完全沒有益處，協商給予和多數黨交易的籌碼，阻延預算案審查通過。且在表決之時，更可突顯多數黨之一黨獨大，讓多數黨承擔強行通過預算審查之後，可能出現的各種反彈聲浪。


在這種各黨皆得利，況且個別委員皆可參與決策的情況之下，朝野黨團協商比起院會的逐案表決更具可觀察性。個別委員或黨團的妥協與交易，更是使得朝野黨團協商更佳精彩可期，或許有很多人將「黨團協商」與「密室協商」劃上等號，但做為執政黨與在野黨溝通之管道，朝野黨團協商之存在還是有其必要性。

就以 2017 年的總預算審查為例，朝野協商提案件數高達 4,949 案，較往年約多出一倍。但由於各部會勤於溝通，經同意照案通過、撤案或改為修正案件數達 4,276 案，有效降低逐案協商案件數至 673 案。由此可知，對於立法院各黨團及委員的提案內容，若能主動掌握、充分瞭解及加強論述，即可加速協商會議的進行。

貳、中央層級選舉之影響

目前的研究主要是透過政治景氣循環理論，探討選舉對於預算所產生的影響。執政黨通常利用自身行政資源以及政策制定的權力，採取擴張性的財政政策來刺激短期的經濟成長，藉以換取選民的支持（Nordhaus, 1975）。而王鼎銘、詹富堯（2005）認為政治景氣循環在目前確實存在，也存在於台灣中央層級以及地方層級的選舉當中。傅彥凱（2002）在文章中也歸納出民主國家在選舉前與選舉後，經濟政策的走向，並認為選舉因素會導致公共支出在選舉前增加。

劉秀秀（2015）的研究發現，當總統選舉年與立委選舉年來臨時，立法委員審查預算時會減少對各部會總歲出預算的刪減。由此可見，在部會預算的層次上，立法院中負責審查各部會預算的委員會成員，會透過減少預算刪減的方式幫助其所身處的黨派在選戰中獲勝。此外，立法委員也會減少對於社會福利相關支出的減列，以獲得選民的支持。



2020 年 1 月 11 日為臺灣舉行總統副總統與立法委員選舉的日子，立法院第九屆第八會期也於 2019 年 12 月 31 日正式結束。立法院第十屆委員任期自 2020 年 2 月 1 日開始，至 113 年 1 月 31 日結束。然而，立法院第九屆立法委員針對 2020 年度中央政府總預算案的審查，卻尚未在 2019 年底前通過。朝野立委對於預算審查日期的看法也多有分歧。原本執政黨希望能在 2019 年結束前審查完畢，但在野黨則希望選後再議，因此使得立法院不得不加開臨時會處理中央政府總預算案。

從立法院的數據來看，自 2001 年起至 2022 年為止，只要每逢選舉的時候預算提案的提案數皆呈現下降的趨勢，根據受訪者（黨團助理 A；2022/06/16）表示，其實在選舉期間大家忙於選舉，根本沒有空有辦法來管理有關預算提案的部分，以至於預算提案的數量通常都會減少很多。

而且這樣的事件不只發生在第七會期或者是第八會期的時候，受訪者表示，因為很多的立法委員其實在縣市首長的選舉當中就會被其政黨徵召，或代表該政黨去參選縣市地區的首長。以至於，其實從第六會期前就可以看出預算提案有逐漸在下滑的現象。換言之，只要進入選舉期間，不論是中央層級的選舉或是地方層級的選舉，都會造成預算提案數量的減少（議事人員 B；2022/06/24）。

國會聯絡人 A 也表示：「通常像選舉前一年，大家要投入選舉或是去輔選，比較沒有空去處理這件事。」因此選舉的因素對於預算之審議，其實也是有非常大的影響，甚至可以說是佔非常大的比例。可以看到大概在每屆任期第四年的時候，預算之提案數通常都會是最低的。因為在該些時段，立法委員都會以自己的生存為優先，著重在投入選舉之中，因為如果選舉沒有選上就沒有下一屆，此現象又尤其以立法院第九屆最是明顯。所以整體而言，總體提案數量還是會與立法委員有多少心力能投入在預算之審查上，具有一定之連帶關係。



參、立法院長個人風格之影響

立法院自 2001 年以來，歷經王金平、蘇嘉全、游錫堃三任院長。三位院長於立法院的資歷，甚至是政治背景都有極大的不同。此外，立法院院長對於議事規則的嫻熟程度、對於各黨團的協調能力、主持朝野黨團協商的方式，以及協商技巧上也有不同之處。

王金平院長最為人稱道的就是對議事的掌握程度，以及對於朝野兩大政黨之間溝通協調的能力。因此在當初朝野黨團協商時，總能讓執政黨與在野黨都能有良好的溝通管道，因此從表 4-1 可見，其在任之平均凍結案數為三任院長中最低者。

而蘇嘉全院長上任後，首先是面對民進黨在立法院取得絕對多數之背景。在當時，仍有親民黨與時代力量等小黨在立法院取得席次。此外，面對開放國會等聲浪逐漸增大，立法院開始提供議事轉播，在開放國會的浪潮之下，也須面對黨團協商時，小黨在立法院欲與執政黨取得相對平等的地位之訴求。因此，以蘇嘉全院長任內的預算凍結情形來看，其平均凍結案數提高不少。而除了因應小黨提案數的增高之外，「公民監督國會聯盟」的影響力也可見一斑。至於有關「公民監督國會聯盟」的影響，將在本章第四節中詳加闡述。

至於游錫堃院長則是延續尊重小黨的風格，在黨團協商時讓小黨有平等的發言以及提案機會。因此，在承襲第九屆立法院的運作模式之下，游錫堃院長於第十屆當中兩個年度的平均凍結案數，仍然較高。

表 4-1 各任立法院長任內平均凍結案數與凍結金額

年度	屆期	院長	平均凍結案數	平均凍結金額
2001-2016	第 4~8 屆	王金平	321	103,829,470
2017-2020	第 9 屆	蘇嘉全	1,375	46,114,746
2021-2022	第 10 屆	游錫堃	1,433	15,906,114

資料來源：鄭雪梅（2011）、總統府公報、主計總處，研究者自行繪製。

以王金平前院長為例，王前院長擔任立法院第四屆至第八屆之立法院院長。過去媒體對王金平院長素有「喬王」之封號，³⁰也曾對媒體宣稱：「國會沒有協商就沒有妥協，政治是一個妥協的藝術。」³¹資歷深厚的王前院長對於議事規則的嫻熟程度不在話下，也當然對於立法院的運作，以及各黨團，甚至是個別委員之間的溝通管道都極為暢通。因此，在處理預算相關協商時，應該較為能夠取得大多數立法委員的支持與同意。

而蘇嘉全前院長，是立法院史上第一位民進黨籍的立法院長。蘇前院長雖然曾任兩屆立法委員，但並未有立法院相關運作經驗。尤其繼任於王前院長之後，難免會被大眾所比較。例如國民黨立法委員李彥秀就曾經對媒體披露，並表示：「蘇嘉全院長可能對於整個立法院，議事運作跟朝野黨派溝通還不是那麼嫻，熟碰到幾次政黨協商跟內部衝突的狀況，其實私底下都是跟柯總召協調的機會比較多。」³²

而現任院長游錫堃，不僅是新任立委即接掌立法院院長的首例，更是行憲後由行政院長轉換跑道，出任立法院長的第一人。³³曾有媒體針對立法院長游錫堃之表現提出問卷調查，並發放給 113 名立法委員填寫。結果顯示，有 37 人認為游錫堃「嚴守議事中立無立場」、13 人認為「常幫民進黨護航」，2 人認為「太偏袒在野黨」，9 人認為游錫堃「議事規則不熟悉常狀況外」。³⁴顯見現任

³⁰ 周怡孜（2019 年 1 月 16 日）外界封「喬王」 王金平欣然接受：若於法不容，神仙也喬不來。風傳媒，2022 年 3 月 28 日，取自：<https://www.storm.mg/article/829797>。

³¹ 黃建豪（2019 年 10 月 25 日）。坦然接受「喬王」封號 王金平：政治是妥協的藝術。新頭殼，2022 年 3 月 28 日，取自：<https://newtalk.tw/news/view/2019-10-25/316975>。

³² 謝曜州（2016 年 6 月 24 日）權力升級？ 柯建銘助理任政院副秘書長。TVBS，2022 年 3 月 28 日，取自：<https://news.tvbs.com.tw/politics/660645>。

³³ 何思慎（2020 年 2 月 2 日）游錫堃初登板讓人捏冷汗。中時新聞網，2022 年 3 月 28 日，取自：<https://www.chinatimes.com/opinion/20200202002569-262105?chdtv>。

³⁴ 林惟崧（2021 年 2 月 9 日）菜鳥立委遭譏「議事規則不熟悉狀況外」 游錫堃：政治立場不同被誤解。蘋果新聞網，2022 年 3 月 28 日，取自：<https://tw.appledaily.com/politics/20210209/I4VZCPDOSBH4POP3GQWEQFWUAU/>。

院長在目前立法委員的意見中，尚有部分意見認為其對議事規則不熟悉，且在立法院的運作上會比較無法掌握好狀況。

議事人員 A 歷經三任不同立法院院長時期。議事人員 A 表示：「黨團協商制度最主要就是在野百合運動的國會改造那一次出現，第二屆國會開始的時候。那個時候協商的制度大家也在摸索。」通常委員會做成預算凍結或者減列之決議，都是已經做出決定的。而王金平院長具備十幾年之主持朝野黨團協商的經驗，基本上在王金平院長主持的預算協商，每當在預算協商過程中具有恩怨或者一些其他背景因素之時，王金平院長通常都會說：「啊，你們先去談一談吧！啊，你們先去溝通一下吧！我們先跳過去了。」

王金平院長樹立的風格，是比較希望行政部門與立法部門彼此之間要溝通，把爭議焦點先解決，再送到黨團協商討論。也因此，王院長希望行政部門能夠跟立法部門好好溝通，黨團協商的討論速度就會比較慢。

至於蘇嘉全院長，其風格與王金平院長其實沒有太大的不同。當然亦有部分觀察指出，在國會開始進行議事轉播之後，蘇嘉全院長所進行黨團協商時，議事的速度變得更慢。這其實是因為每個黨的委員都喜歡發言，立法委員透過發言時國會頻道的電視與網路不斷地在轉播，能將其議事表現廣而傳播。因此，立法委員們當然就會比較喜歡發言，而且發言的時間也會相對較長。

由此可見，主要是在預算審議過程中出現爭議而停滯不前時，較會突顯院長的影響力及重要性。立法院長的議事風格差異，對於協商的討論方式，以及預算凍結現象的發生頻率，亦可能會帶來一定的影響。

黨團助理 A 也表示：「院長的角色也是很重要，是因為在各黨團有不同的意見的時候，他是負責行政院跟立法院之間的協調。」例如說行政院不肯讓步，且在立法院又有黨團堅持的時候，立法院院長就要擔任溝通橋樑的角色，讓行政與立法之間，或是各黨團之間能有有效的溝通協調（黨團助理 A；

2022/06/16)

然而，由於立法院長並不會將預算凍結視作一種議事上的手段，故此現象的發生頻率反而不一定與立法院長有直接的關係。院長的角色主要體現在各黨團有不同的意見之時，作為行政權與立法權之間的協調橋樑，亦極具重要性。



肆、新科立委之影響

立法院的政黨板塊變動極大，每屆期皆有為數不少得新科立委加入立法院的運作當中，而這些新科立委會不會對於中央政府的總預算審議帶來變化，也是值得矚目的焦點之一。例如第九屆立法委員，就任時也創下多項新紀錄，包括新科立委最多，也是國會席次減半以來最年輕的立法院。³⁵

然而新科立委對於議事規則的掌握程度，多半不如資深立委般熟稔。例如時任第九屆時代力量新科立委的林昶佐，在外交及國防委員會審查外交部修正「護照條例施行細則」案時，誤將委員會初審通過，誤稱一讀通過，因為對於立法院議事程序的不熟稔，導致誤認立法程序，而成為當時之一大烏龍。³⁶

而在第十屆立法委員時，也有媒體報導指出，³⁷因為國民黨有不少從未擔任過民意代表的委員就任，在質詢或議事運作上引發爭議，時任國民黨團總召林為洲甚至表示考慮利用聚會時間，讓資深立委對新科立委做經驗分享，使新科委員在立法院的議事殿堂上能夠更得心應手。

尤其每一屆立法委員改選之後，會有新任的立法委員進到立法院，許多新任立法委員，可能原先是地方縣市議會的議員，在選上立委之後容易把地方的問政與質詢模式，甚至是處理預算的經驗帶到國會當中。但國會聯絡人 A 也表示：「其實會跟中央有點格格不入，因為畢竟地方跟中央其實是完全不一樣的體系，這都需要時間去彌補跟磨合。」所以從國會聯絡人的角度來看，立法院之第一會期就是在磨合期階段，有許多需要跟新科立委磨合與討論協調之處，

³⁵ 張志雄、林國煌（2016年2月1日）。新科立委報到 新國會創下多項紀錄。公視新聞網，2022年3月28日，取自：<https://news.pts.org.tw/article/316050>。

³⁶ 三立新聞政治中心（2016年4月6日）。立法程序還不熟？林昶佐搞烏龍 初審、一讀分不清。三立新聞網，2022年3月28日，取自：
<https://www.setn.com/news.aspx?newsid=135866&user=674577&p=0>。

³⁷ 鄭齡（2020年3月16日）新科立委狀況多 藍黨團：將透過經驗分享協助。中央廣播電台，2022年3月28日，取自：<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2055656>。

而新科立委平常的問政、與各部會間的協調處理，均需要仰賴經驗的助理發揮作用（國會聯絡人 A；2022/06/21）。

國會聯絡人 A 也提到新科立委在影響預算凍結方面，或者說在整個預算提案上面是一個非常重要的因素。包含新科立委平常的問政，以及其平常跟各部會的一些協調處理。又對於甫上任的立法委員而言，「預算中心」或許對於其提案模式而言，是一個長期穩定的影響因素。因為預算中心在寫報告的時候，亦會挑幾個比較主要的項目來寫，所以那幾個部分就會變成特別突出之議題。也使得立法委員或是立法委員的助理，也都一窩蜂地針對這幾個部分的預算進行提案。

行政部門無不希望預算能順利通過審查不被杯葛，在國外的案例中可以看到，若預算遲遲無法通過，這可能會造成政府的停擺。雖然這個狀況目前在國內都還沒發生過。若將焦點轉回到國內，國會聯絡人 A 表示：「其實政治人物跟行政部門的配合都還蠻到位的。」我國行政立法之間的府會關係，可以如此的順暢，其實還是歸因在立法院這邊的立法委員們，不論是個別委員，或是各黨團的領導者，大家都有默契跟共識在，並且在負責立法院各黨團都是有經驗且資深的立委，國會聯絡人 A 說到：「其實他們有經驗這點是非常的重要。」是故，我國在行政立法雙方的配合上，仰賴立法院有經驗、資深的朝野立委。不論是個別委員，或是各黨團的領袖，均有一定的默契及共識存在。政治人物跟行政部門之間的配合間順暢無礙，進而使得政府的施政不會面臨停擺，能夠順利運行。

綜上所述，新科立委對於立法院預算審議之影響，仍然要取決於民意代表本身的思維模式，以及其能夠接受程度，需要花時間去彌補、磨合。也因此，第一會期其實是立法院的磨合期，新科立委在影響預算凍結方面亦是非常重要的一項因素。

第三節 行政部門之因素



壹、部會業務性質與其預算規模之影響

透過本研究深度訪談可以發現，在影響行政部門的因素當中，與其主管之業務性質有很大的關聯，例如議事人員 B 覺得，預算凍結提案數之多寡，跟各主管機關所要管轄的東西，以及該部會是否容易遭遇質疑有蠻大關係。像是衛生福利部所轄之業務，可以分成醫藥衛生以及社會福利，此兩大部分皆是民眾非常關注的焦點。而根據受訪者表示，衛生福利部的預算可以說是每年的中央政府總預算審議重點討論，以及注目的焦點之一（議事人員 B；2022/06/24）。

受訪者提到，國防部的預算是在立法院之預算審議過程中，非常好凍結的部分。因為國防部的預算跟民生相關的事務，其距離非常的遠，所以凍結國防部的預算，亦比較不會造成民眾生活上面的直接影響。而且國防部預算相較於其他部會而言，數額較大，補助性質的預算亦不如其他部會來得多。綜上所述，若國防部之預算遭受到凍結，並不會直接影響到整個機關的運作，或甚至是影響一般民眾或是民間團體的運作。

就國防部之凍結金額來看，雖然沒有特別多，但是其被凍結的案數特別多。例如國防部主管的預算，近幾年在案數上呈現非常明顯的增幅。根據受訪者之看法，大概從 2017 年開始，由於軍火商遊說的對象，通常是找在野黨之立法委員，因為要找到反對的意見，軍火商才能夠拿到籌碼，因為執政黨之改換，亦使國防採購的生態慢慢在改變。所以，國防部的凍結金額不一定高，但凍結案件數量會較高。又其凍結比例雖然沒有特別多，但是他由於軍購案的採購性質影響，在採購案量多及預算規模高的情況之下，也導致其凍結的案數及金額，相較其餘部會顯得較高（黨團助理 A；2022/06/16）。

其實許多立法委員在提出預算提案時，也會一並考量到各部會預算規模的大小，例如國會聯絡人 A 就在訪談中提到：「如果一目提一個案子的話，這樣

光教育部可能至少 15 案跑不掉，而且這還是限制在一個司處只提一個案子，15 案就跑不掉了。」所以行政部門整體預算規模、歲出金額的規模，以及司處的結構亦是主要的影響因素之一。資源比較多的部會，例如例如以教育部 2800 億，經濟部、交通部，及農委會等，大概都是幾千億以上的預算，其預算凍結的提案數自然不會太少（國會聯絡人 A；2022/06/21）。

又因為委員助理辦公室在擬定預算提案時，參考的依據會取決於各部門的預算規模，預算規模如果大，連帶凍結案件數就會多。以教育文化委員會而言，科技部之預算才 400 億，故不太可能期待科技部的預算會有多少的提案量跟金額。所以預算提案多寡的問題，其實仍是取決於各行政部門的年度預算，主要是從各部會的預算規模來看。

黨團助理 A 也提到，行政機關的預算規模亦是可能的影響因素。例如說立法委員在凍結之比例上均凍結五分之一，當該部會的預算跟計畫的金額比較多時，其凍結起來之金額，就會比預算跟計畫的金額較低之部會來得高。倒不一定是說特別要凍結哪個行政部門的預算（黨團助理 A；2022/06/16）。

另一方面，行政部門所提出的新的計畫，亦可能會受到立法委員的特別重視。立法委員在審議該筆預算的過程中，即會就思考此一計畫是否有必要性？預算的編列的方式是否合理？由於新的計畫並沒有前例經驗可依循，立法委員極可能以預算凍結的方式，要求行政單位提出更進一步的說明。也因為許多行政部門是於 2013 年的時候進行組織再造後新設立。設立之初，亦有很多新的計畫，立法委員可能會覺得部份新的計畫尚有疑慮，沒有辦法說服立法委員審議通過，因而先對該項計畫提出預算凍結。議事人員 B 補充到：「我會覺得比較有可能就是第一個就是到底是不是新的計畫，新的計畫如果你沒辦法說服委員的話，可能比較容易被凍。」顯示出，其實預算提案之過往的經驗，亦真的會影響預算凍結的比例（議事人員 B；2022/06/24）。

綜上所述，以部會的角度來看，原則上應該沒有一個部會始終都是預算凍結之下的苦主。影響預算凍結的因素之一，與行政主管機關所掌理的事務相關。例

如說像衛福部、教育部等部會的預算，雖然亦可能面臨預算凍結，惟該些經費涉及社會福利、醫藥衛生，教育事項等與民眾密切相關的業務，故立法委員通常不大會針對該些項目進行凍結。換言之，若該部會掌理的事項皆為與人民直接相關，通常預算凍結的金額就不會特別高。

另一方面，亦應視該部會之業務應視行政部門整體之預算規模、歲出金額的規模，以及司處的結構進行考量。該些因素亦會於預算凍結之現象產生影響。換言之，資源比較多的部會，例如教育部、交通部、經濟部，及農委會等，其受到預算凍結的案量就比較大。

貳、部會首長之個人影響力

部會首長之個人因素，也有可能對預算凍結與否產生影響，不論是首長本人對於立法院預算審查的重視程度，或是首長本身的行事風格，甚至是與國會之互動關係等都有可能對預算遭到凍結與否產生一定程度影響。

此外在 2017 年時，時任行政院主計總處公務預算處的李國興處長，曾於專案報告時指出：「部會首長親自出席協商會議，可表達對立法院的尊重及對本身預算的重視，有利於爭取委員支持。」³⁸由此可見，機關首長的出席與否，在目前的觀察當中，確實會對該機關的預算審議造成一定影響。

議事人員 A 提到一個觀點，當部會首長發生「個人爭議」的時候，立法委員亦可能針對其主管部會提出預算凍結案。例如部會首長質詢時態度不佳，或總是言不及義、虛應故事之時，將更可能造就凍結其特支費的情形發生。主要原因與該部會無關，亦無涉該部會所屬之委員會，完全係肇因於首長的個人爭議。

然而也可以進一步試著推論其原因，研究者根據上述有關主計總處之報告，並實際觀察 2017 年中央政府總預算案之黨團協商後。認為可能的原因在於，若出席者為機關首長，在委員詢問時本就比較客氣，此外首長握有最終決策權，當委員現場提出要求時，首長可以立刻辯駁或是答應，不像是代理者常以需要再回去請示為由，而給不出答案。

根據比較，首長本人出席黨團協商時，確實能夠得到黨團協商時在場委員的支持，並且從立法院公報當中的發言紀錄亦可以看出端倪。表 4-2 以 2017 年黨團協商中央政府總預算案時，針對在場委員對各機關首長出席黨團協商時，由首長本人出席狀況之發言記錄作為例證。

³⁸ 行政院第 3533 次會議進行「106（2017）年度中央政府總預算審查結果及檢討」

表 4-2 2017 年黨團協商針對單位首長出席狀況之發言記錄

機關	首長	相關發言紀錄
教育部	潘部長文忠	主席：教育部是部長親自來說明，今天很少由部長親自來的，應該給他一些獎勵。
文化部	鄭部長麗君	主席：謝謝鄭部長，你最成功了，這些黨團都很幫忙。
科技部	楊部長弘敦	主席：科技部楊部長親自到場，部長親自到的都比較容易過關。
總統府	劉代秘書長建忻	主席：總統府劉代理秘書長已經來了，我們要給劉秘書長一些面子。
原能會	謝主委曉星	主席：你親自出馬，不容易。
工程會	吳主委宏謀	主席：謝謝吳主委，首長親自過來的話案子都會很好過啦！
交通部	賀陳部長旦	李委員昆澤：好啦，部長都已親自到這裡了。

資料來源：立法院公報，研究者自行繪製。

備註：上表依審查順序排序

第四節 外部影響之因素



壹、公民監督團體

由於開放國會的浪潮下，有越來越多民眾開始關心起立法院的運作，也有許多公民監督團體，藉由評鑑的方式來針對立法委員作出評價。由公民所組成的國會監督團體，例如「公民監督國會聯盟」³⁹與「口袋國會」⁴⁰等。

該些國會監督團體會於各個會期推出評鑑辦法，其中以「公民監督國會聯盟」（下稱「公督盟」）為例，其所公布之「立法院第十屆第二會期立法委員評鑑」評鑑作業辦法，當中「基本表現指標」項下之預算審查項目，即要求立法委員應合理刪減與凍結預算。並且將立法委員所提出之「歲出預算刪減案」與「預算凍結案」列入評鑑，每會期 10 筆採計成案即為滿分。在其分數之評比上，對於預算之合理刪減與凍結提案的認定，均是以委員會決議通過為採計標準，且每一位提案委員皆列入計分採計。

雖然公督盟的用意是基於希望立法委員能就預算加強監督、積極審查各部會預算是否浮編，或是過去年度預算執行是否失職等。因而將「歲出預算刪減案」及「預算凍結案」列入評鑑的指標。然而，公督盟評鑑作業辦法之提出，也有可能造成立法委員為了追求績效指標，而刻意以大量提案的方式，確保提案有足夠的筆數能於委員會「成案」。因此，「公民監督國會聯盟」所公布之立法委員評鑑作業辦法，進而成為影響立法委員進行預算刪減或預算凍結之動機之一。

議事人員 B 談到：「公督盟應該是真的影響到案件量很大的關係。」加上助理若是新進人員，一開始無從學習起，就很有可能抄襲過往舊的提案。議

³⁹ 「公民監督國會聯盟」前身為「社會立法運動聯盟」於 2007 年 4 月 18 日後改為現名，以監督國會，提出評鑑報告，淘汰不適任的立委，改善國會生態為目標。

⁴⁰ 「口袋國會」是由「財團法人二十一世紀基金會」所設立，嘗試整合並簡化國會與立委資訊的檢索路徑，以提供民眾一個更為簡潔、統一的檢索平台為目標。

事人員 B 更提到：「或者有時候離譜的是，可能我們三個委員做的都一樣，就很像，還發現那種你只要把提案人的名字拿掉，你就不知道提案人誰是誰。」

當然造成上述現象的影響因素可能有兩個部分，一個可能是「政治」因素，也就是政治性的考量或規定，例如黨團規定每位立法委員的辦公室要提多少案量。然而，另外一方面就是立法委員要計算公督盟所規定之的案件數，或者甚至也不用公督盟之規定，單純就是立法委員了要宣傳提了多少案子（議事人員 B；2022/06/24）。根據議事人員 B 的觀察：「其實蠻多委員會蠻在意這個，例如說有的人就是一定要簽在主提案人。講難聽那不是他寫的，不是他辦公室寫的，這個人緣就會蠻差的。」也因此，「公民監督國會聯盟」評選優秀立委的評分機制，成為立法委員增加自身提案量的誘因之一，個別委員的提案量增加，亦會對預算凍結案件量的增加產生極大影響，而且也可能造成預算提案更加浮濫。

「公民監督國會聯盟」是 2008 年的時候成立，在其剛成立之時，影響力並不是這麼的大，對立法委員的影響力或者是約束力也並不是那麼雄厚。然而，自立法院第九屆或是第十屆之情形而言，都可以看到公督盟的影響力愈發劇烈。

公督盟主要為監督立法委員的問政品質，包含立法委員平日的問政、預算的審查、法案的處理。然而事實上，該評鑑作業辦法考量的一些評核基準，是不是真的有公平性，亦具思考的空間。依據國會聯絡人 A 表示：「其實我在服務各個委員辦公室的過程當中，大家覺得其實不合理啦。」客觀而言，「公民監督國會聯盟」監督的是立法委員的問政品質，包含委員平日的問政、預算的審查、法案的處理。但事實上，其考量、評核的基準，並不能說是完全的公平。受到褒揚的優質的立委，也不見得真的能夠幫到選民，或能夠有效與行政部門建立一個相輔相成的監督機制。

公督盟的考量依據，通常會以立法委員出席委員會的次數、所提的預算數等，來作為考核委員問政品質的基準。其實以行政部門的觀點而言，預算的提

案數並不完全具有實質的代表性意義。這樣的評估模式對民意代表而言亦是綁手綁腳，無疑限縮了立法委員的立法質詢監督權（國會聯絡人 A；2022/06/21）。

另一方面，又以第十屆公督盟的評鑑為例，根據公督盟之規定，立法委員至少一定要提出五案的預算提案。此無疑對行政機關而言，亦造成蠻大的壓力，在預算審議之過程中，一旦立法委員提出預算凍結提案，即使凍結的金額很少，但行政部門方面仍需要寫出一個報告來做回應。

綜上所述，由於「公民監督國會聯盟」在評選優秀立委的機制中，預算凍結的提案數亦會計算分數，導致可能會有立法委員與行政機關達成共識的情形發生，藉由凍結較低金額，一方面不影響行政機關正常業務推動，另一方面亦能增加立法委員在該項目的評核分數。也因如此，近年來預算凍結的提案數逐漸攀升，但是凍結的金額並不高。

是故，預算凍結提案數增加，與公民監督團體針對立法委員的評核成績有關。立法院進行預算及法案的審查，理所應當可受公評。惟公民監督團體應依循他可受公評之處進行評核，當今相關團體規定一定之遊戲規則來蒐集資料，進行立法院立法委員問政品質之監督，是否頗有本末倒置的疑慮，仍值得觀察探討。

貳、社會事件與新聞

在本研究訪談的過程中，議事人員 A 提到「新聞焦點」也是影響預算凍結提案的一大因素，就以新聞焦點舉例來講，例如目前正進行的臺鐵公司化改革，因此臺鐵局的預算就可能會被立法委員凍結，並要求行政部門專案報告或者提交書面報告。此外，議事人員 A 舉例：「近年很重要的一個議題，就是少子化的私校退場機制。」因此，該議題也會是明年度預算審議時的焦點之一。在每個部會裡都會有特定的議題，該些特定議題即是造成凍結案的主因，因為特定的議題就會造成立法委員在進行預算審議時的關心。例如鐵路的改革將影響臺鐵局的預算；少子化下的私校退場機制將影響高校、職校的補助款；文化部所屬之公共電視、華視出現紕漏，亦將遭成有關部會的預算成為焦點，在下一期預算審議時就會有較多的預算凍結現象發生（議事人員 A；2022/06/18）。

議事人員 A 也舉例到：「在發生政策爭議的時候，例如說最近芒果、蓮霧、龍膽石斑魚被大陸說不准進口、停止進口。那像這樣農業檢驗的錢、農業補貼、漁業補貼的錢，通常行政機關提出來的錢，立法部門就會凍結百分之二十，讓他提出檢討報告，讓他提出轉換市場的評估報告，你可不可以找到替代的市場，提出評估報告，然後就讓你解凍。」因為立法委員不敢減列預算，但是立法委員可以要求行政部門，進行其他替代的行為，例如提交書面報告，或是要求行政部門必須有因應的作為。議事人員 A 也提到：「像政府有很多預算要用在桃園的三接，三接將來會有問題，會有什麼問題？你進度的問題、海岸的部分，相關部會中油的預算就會被凍結」因為該些具有爭議的事情，在預算審查時立法委員就會先將其凍結一部分，以俟行政機關提出更進一步之說明或報告（議事人員 A；2022/06/18）。

意即當政策發生重大爭議之時，在審查預算的情況下，與該項政策相關的預算凍結即容易會被凍結。例如當相關的農漁業產品被進口國要求禁止進口時，與農業檢驗、農業補貼，以及漁業補貼等相關的預算提案，即可能遭到凍

結。待主管行政機關提出相關檢討報告、轉換市場評估報告後方能解凍。而這些附帶的辦理事項，根據議事人員 A 的觀察，在立法院的慣例大約都是訂在三個月之內，那所以當政策發生重大爭議的時候，審查預算的情況下特定機關的預算就會被凍結。

議事人員 B 也有類似的看法，其在訪談中提到：「可能政治或新聞因素，例如當年東廠案爆發時，⁴¹預算就可能被凍結很多……例如黨產會成立的時

候，其實內政從來沒有收過那麼多凍結的提案……因為以前就是案件數都很少，法案才是內政的重點，但那時候突然爆量。」意即，當年度較具爭議性的政治因素或新聞因素，將可能引起立法委員針對該項事件特別關注，故亦會成為影響立法院預算審議過程中預算凍結現象發生的主要因素之一（議事人員 B；2022/06/24）。

黨團助理 A 也答道：「如果會某一年突然哪個部會特別高，有可能是那年發生那個部會相關的議題。」國會聯絡人 A 則表示：「常常會有一些突發的狀況，其實行政單位在推各項業務的事，尤其像跟教育比較有關的部分的話，跟各級學校，包含考試、招生，因為每次年度預算審查都是在九月之後，下半年，那其實上半年度會有很多招生的問題，其實這種招生的問題跟考試，這都可能會發生一些狀況。」所以立法委員們平常關心的議題，還有媒體新聞的報導，都會是立法委員在擬定預算提案時重要的參考依據（黨團助理 A；2022/06/16、國會聯絡人 A；2022/06/21）。

綜上所述，在預算審議過程中，當年度較具爭議性的政治因素、社會事件或新聞因素，皆可能引起立法委員針對該項事件特別關注。是故，探討影響預算凍結的因素某方面須要就事論事，端視預算審議期間的爭議事件為何。當有一些事件發生時，就會推波助瀾使該項爭議事件成為預算審議時的關注焦點。

⁴¹ 李紹瑜（2019 年 10 月 01 日）。【東廠案】前促轉會副主委張天欽遭彈劾 監院：違反行政中立。上報，2022 年 07 月 23 日，取自：

https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=24&SerialNo=72451。

故，該些爭議性之社會事件與新聞因素，亦會成為影響立法院預算審議過程中預算凍結現象發生的主要因素之一。



參、選區利益

「選區的利益」也會造成預算凍結的現象增多。議事人員 A 舉例：「例如說我要求高鐵從左營延長到屏東，但是交通部跟高鐵遲遲沒有把計畫提出來」其以高鐵由左營延伸至屏東的規劃為例，當涉及該選區利益的時候，不論是哪一個黨派，只要是高雄跟屏東的立法委員通常就會凍結相關部會的預算，所以交通部的預算可能被凍結很多筆。換言之，此議題無關政黨立場，主要與屏東及高雄區域立委的選區需求、選區利益相涉。在此情形下，有關部會之預算即有可能遭到凍結，待提出延伸計畫的相關作業規範，或可行性評估報告後始得動支（議事人員 A；2022/06/18）。

以另一個角度來思考，預算凍結其實是立法委員將選區或選民需求，反映給行政機關的一個極佳機會。也因此，在立法委員進行提案時，或許亦會蘊含一定之選區利益目的。部分立法委員可能在提案時會挾帶爭取選區利益或建設的提案，或更現實而言，其是為了下一屆連任進行。但立法委員爭取選區利益此一因素極為複雜。立法委員在提案的過程中，為了解決選區民眾相關需求，同樣也是為了要爭取民眾對他的支持度。而若是在合理的範圍內爭取民眾的需求及權益，也並非是一件錯誤的事。

也因此，「選區利益」亦可能成為影響立法院預算審議過程中，立法委員提出預算凍結提案的主要考量之一。

第五章 結論



壹、研究發現

本研究針對立法院預算審議過程之預算凍結的發展與現象進行初步探討。研究者透過次級資料分析法，分析近年來有關預算凍結的情形，並針對可能影響預算凍結的因素進行探討。又輔以「深度訪談法」以及「參與觀察法」，透過研究者所獲得之第一手資料，深入分析我國立法院預算審議過程中預算凍結現象的政治意義和法律效力。

本研究之主要研究發現有四，以下將詳述有關「預算凍結的提出時機與法律效力」、「預算凍結的發展趨勢」、「預算凍結的影響因素」，以及「預算凍結的政治意義」。

一、預算凍結的提出時機與法律效力

綜觀立法院審議中央政府總預算案的過程當中，所提出的預算凍結的情形。首先從預算凍結案的提出開始，在「預算凍結案」的提出部分，總共可在兩個地方提出。其一，當委員會審議各機關所主管之預算時，個別委員可在委員會上提出預算提案；再者，在黨團協商階段時，可由黨團作為單位提出相對應的預算提案。上述的預算提案，包含了預算之「凍結案」、「主決議」及「減列案」等。

至於預算凍結的提出，是根據《預算法》第 52 條之規定所辦理。⁴²然而，研究者在透過訪談以及文獻回顧的過程當中，可以發現各方學者專家以及實務工作者對於《預算法》第 52 條所作「附加條件」的看法皆略有不同。此外，對

⁴² 預算法第 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。」

於可以做出的「附加條件」所附加期限的效果、以及該附加條件之界限上，相關論者也都各持己見。

在預算凍結的法律效力部分，因為根據《預算法》第 52 條所規定，立法委員可以在審查預算時附加條件和期限。然而，此一條件及期限，在其界限與範圍上亦各自有不同的意見。本研究綜合受訪者以及文獻回顧可知，預算凍結並沒有一個實質上清楚的法律授權，而是引用《預算法》第 52 條所謂的「附加條件」。然而，這樣的附加條件如果過度擴張，可能使得政府行政體系無法繼續順利運作。在這樣的情況下，它究竟是一種立法權的監督，還是立法權擴權干涉到行政權，值得吾人深思。

本研究認為，就目前而言，預算凍結仍然侷限在立法權監督行政權之情況下。然目前實務上並沒有太嚴重因預算凍結而造成政府無法推行行政措施的情形發生。因此，對於預算凍結現象之討論與關注度缺乏關注，而其其實是在觀察我國中央政府總預算案審議過程中一個非常值得深究的重要議題。

二、預算凍結的發展趨勢

根據近年來預算凍結提案的概況來看，從 2001 年至 2020 年以來，可以發現整體的預算凍結的金額逐漸下降，但是整體凍結的案件數量卻呈現上升的狀態。尤其在黨團協商階段時所提出來的預算提案，更是不斷地攀升。

研究者嘗試分別從行政部門以及立法部門這兩個視角來進行探討。從中央政府各主管機關預算案凍結的概況可以發現，近幾年來「國防部」之預算凍結情形最為顯著，而「行政院」所主管之預算則是從 2012 年至 2022 年以來都排行於前 5 名之列。

由該些主管機關所被凍結的預算來看，可以歸納出幾個重點。首先，與民眾比較相關的預算科目較不容易遭受凍結，即使被凍結，也極有可能僅是被凍結很少的一部分。其次，距離民生較遠的預算部分，例如外交及國防等事務，

其被凍結的次數或者是金額都會偏高。此亦顯示出，立法委員在進行預算凍結之提案之時，或許有其特殊之考量，或相關環境背景因素影響，致使其在進行預算凍結時，會考量行政機關預算屬性。而在「凍結案」之提案趨勢上，亦明顯呈現凍結金額下降，但是整體凍結的案件數量上升之狀態。



三、預算凍結的影響因素

透過研究發現，影響預算凍結之因素眾多，以下將從「政治制度的因素」、「行政與立法部門內部的因素」、以及「外部的影響因素」等三種不同的面向來切入。

1. 政治制度的因素

首先，在政治制度的因素部分，本研究發現在分立政府或一致政府時期，會影響預算凍結提案數之因素，主要是與朝野的和諧有關。當朝野的關係比較緊繃時，會造成提案數量相對較高的情形發生。而在黨團協商制度方面，其原意是希望能夠藉由各黨團坐下來仔細協商並討論預算，但是近年來卻被用作黨團杯葛預算的議事手段，致使在朝野黨團協商的階段，反而呈現提案數量大幅增加的情形發生。根據 2008 年之前的資料顯示，我們所看到預算的提案幾乎都是以委員會保留提案為主。而在 2008 年之後基本上都集中在朝野黨團協商階段，意即立法院所處理絕大多數的預算提案幾乎都是在黨團協商階段才新增的提案。

此外，「選舉」也是造成預算凍結提案數變化的一個主要影響因素。首先，在選舉年的時候，不論是中央層級的選舉，還是地方層級的選舉，因為許多的立法委員可能會被其所屬的黨派徵召，或是代表著其政黨參選地方縣市首長，致使其在預算審議上無法投入大量心力，預算凍結之提案數在選舉年前後，亦有減少之現象。以立法院第七會期及第八會期時段為例，可以發現各個

委員會的提案數量以及黨團協商時的提案數量都有下降，因為在第七會期於第八會期立法委員們幾乎都會忙於選舉，可能沒有空去理會有關預算的審查，所以在每逢選舉年之時，預算提案的數量都有下降的情形發生。



2. 行政與立法部門之影響因素

在行政與及立法部門的內部因素方面，首先在「府會關係」部分，當府會關係互動良好的時候，預算提案有可能會減少，因為行政機關可以好好的跟立法部門來進行預算的溝通與協調。但是，如果今天府會關係並非如此順暢的情況之下，立法院會將預算凍結視為是一種政治手段去控制行政機關，或者是去作為與行政機關談判的籌碼，更可能以預算凍結做為議事杯葛的手段之一。

而當然在「部會首長」的角色方面，對於預算凍結提案現象之影響亦非常的重要。倘若部會首長對於該項預算足夠重視，或者是部會首長願意出面代表該行政機關，去進行預算的溝通與協調時，相對該部會的預算提案數量就會減少許多。尤其透過立法院之議事錄記載可以見得，以 2017 年黨團協商之情形來看，只要係由首長親自出席的場合，基本上都可以獲得比較大多數委員的協助，或者是說願意以撤案或改為主決議的方式來處理針對該行政部門預算的提案。

而談到黨團協商，最重要的就是「立法院長」的角色，立法院長的角色在本研究著重分析研究的區段，總共歷任三任立法院院長，分別是王金平院長、蘇嘉全院長及游錫堃院長。首先是王金平院長，王院長是以嫻熟的議事手段與順暢的黨團協商模式著稱，所以在王金平院長的時代，黨團協商的部分其實是非常順利的，故在預算凍結之提案數上亦不算多。而在蘇嘉全院長上任以來，歷經民進黨的第二次執政，蘇嘉全院長實際上很希望以尊重小黨的模式進行預算之審議。所以可以發現在兩大黨之外的其餘小黨，提案的數量亦呈現長足之成長。那目前（2022 年）是游錫堃院長的時代，因為朝野關係發展，以及整體

預算提案方式的演變，導致立法院之實務上大量的提案係於黨團協商階段才提出來進行審議，此亦是一值得觀察之特殊情形。

又在整個立法部門裡面，「新科立委」也是一個非常重要的影響因素，首先是新科立委可能剛開始進來立法院的時候，還不知道立法院的運作程序或者是相關的規範。再者，立法院其實在許多情形上非常習慣依照慣例來去進行預算審議，新科立委在不熟悉相關慣例的情況之下，即有可能會為了在當選初期求表現，所以新增非常大量的提案。另一方面，新科立委可能對於某些提案非常的堅持，又或者是對於預算凍結的數額並沒有很好的掌握，那也會造成整體預算凍結的提案上升。

3. 外部影響因素

最後，在外部影響的因素，可以分成兩個部分，其中一個是「公民監督團體」的角色。其中又以「公民監督國會聯盟」之影響最為顯著。其實，公督盟在 2008 年成立以來，自立法院第七屆時，始逐漸形成一股強而有力的監督力量。又尤其以立法院第八屆之時，可以見得整體的提案數都呈現大幅的上升，此一現象亦是與公督盟的一些相關計分條件有關。而在立法院第九屆以及第十屆，都可以看到公督盟影響立法院預算審議的身影。就以最新第十屆的第四會期，公督盟之計分標準為例，公督盟要求每位立法委員至少需要提出五案有關的預算提案，用以佐證立法委員有確實監督政府的預算。如此之計分標準，其實會造成立法委員為了求績效求表現，以及為滿足公督盟的要求而去提起相關的預算提案。

此外，當某一個社會事件發生，其實也是一個非常強而有力的外部影響因素。以 2012 年到 2020 年之間來看，例如在「1450 事件」發生當時，在審查隔年度的農業委員會的預算之時，農委會的預算就遭受到大量的凍結。換言之，當年度較具爭議性的政治因素或新聞因素，將可能引起立法委員針對該項事件

特別關注，故亦會成為影響立法院預算審議過程中預算凍結現象發生的主要因素之一。



四、預算凍結的政治意義

有關預算凍結的政治意義，或有論者擔憂立法委員會透過預算凍結的方式來達到其政治目的，或是說立法委員在進行預算提案之背後，是否隱含一些政治動機。透過訪談研究發現，在實務上確實是有此一情形之發生，亦有個別立法委員可能會藉由預算凍結作為審議預算上的手段，要求行政部門承諾相對應的條件，頗有超越「監督權」應有界限的疑慮。

但另一方面來看，實務上立法委員提出相關之預算凍結提案，很多時候其實是在反映選民及選區的需求。立法委員做為監督整個政府運作之專業角色，反映選民及選區的需求亦是他們在審核中央政府總預算案時所做出的一種態度展現。因此，在此情形之下之政治意義的展現，其實並不是如此負面的一個形容詞。換言之，影響立法委員提案預算凍結的政治意義極為複雜，或許不能由單一角度判斷之。而當立法委員在其提案的過程中，為了解決選區民眾相關需求，若是在合理的範圍內爭取民眾的需求及權益，亦並非是一件錯誤的事。

貳、研究省思

近年來，在預算凍結的提案數目如此高漲的情況之下，立法院逐漸走向「提案多，金額小」的預算凍結模式。這個模式造成整個行政機關的負荷，各部會幾乎在預算三讀後的三個月內，都忙於奔波在預算解凍書面報告或是專案報告當中，確實造成了行政機關非常大的人力和時間負擔。

「提案多，金額小」的預算凍結模式不僅為行政機關帶來困擾，也造成立法資源的負荷，整個議事品質會不會因為大量的預算凍結提案而被影響，甚至排擠了立法委員撰寫真的有需求之預算提案的時間？為了追求量以及數字，而沒有兼顧品質的預算凍結模式，是一個值得我們思考的問題。我們耗費了這麼多的行政與立法資源，真的就只是為了帳面上的數字嗎？還是我們應該專注於更重要的事情上？

另一方面，當立法委員透過預算凍結的方式來作為宣傳的目的，或是作為議事的手段，這樣是否符合立法院在審查中央政府總預算案時所依據的《預算法》第 52 條的規定：「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。」？此處所稱之附加條件或期限者，尤其是在附加條件的部分，是否僅得針對其所審議之該筆預算進行建議性質的預算提案？或是可否用預算凍結的方式來達到提案委員背後所欲實現的政治目的？以及目前立法院實際運作上的預算提案模式是否在《預算法》第 52 條所劃設的範圍之內？上述問題，仍值得研究者深思探討。

參、未來研究建議



一、以單一年度的個案作為研究標的

對於未來研究建議的部分，可以從單一年度的某個預算的提案開始，從委員的手上提出時開始追蹤，在經過委員會的審查後，可能交付到院會，或者可能是保留黨團協商的階段。意即，在預算相關之研究上，我們其實亦可以從一個提案的出生到死亡進行追蹤。

此外，立法院近期也積極開發預算提案的系統，預計將在第十屆第六會期即將上線，期待這個系統在上線之後，能帶給後續研究者一個非常具有系統性的研究標的。

二、研究預算提案從提案之初到三讀通過的歷程

此外，本研究著重於探討我國中央政府總預算之預算凍結現象。惟預算凍結是從立法監督者之立場來看，可實務上，在行政部門的預算編列應如何去分配，受限於太多的複雜因素，亦有許多的問題所在。建議後續研究者也可以從行政的角度來探討預算編列情形。

另一方面，亦希望可以透過預算提案從無到有的一個過程當中，觀察最後是否能存活到中央政府總預算案審查總報告當中，抑或者預算凍結的提案到最後變成了主決議的比例，這些都非常值得未來後續的研究。

參考文獻




壹、外文文獻

- Easthope, G. (1971). **A History of Social Research Methods**. New York: Longman.
- Elgie, R. (1998). The Classification of Democratic Regime Type: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions. **European Journal of Political Research** 33(2): 219-238.
- Elgie, R. (ed.) (2001). **Divided Government in Comparative Perspective**. New York: Oxford University Press.
- Emerson, R. M. (1969). **Judging Delinquents**. Chicago: Aldine.
- Frey, B. S. (1978). Politico-economic Models and Cycles. **Journal of Public Economics** 9(2): 203-220.
- Lazarsfeld, P. F. (1972). **Qualitative Analysis**. Boston: Allyn & Bacon
- May, A. M. (1987). The Political Business Cycle: An Institutional Critique and Reconstruction. **Journal of Economic Issues** 21(2): 713-722.
- Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. **The Review of Economic Studies** 42(2): 169-190.
- Shugart, M. S. (1995). The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government. **American Political Science Review** 89(2): 327-343.

貳、中文文獻

- 丁幼珠（2020）。立法院預算審議過程之研究-以立法院審議行政院院本部預算為例。銘傳大學公共事務學系碩士在職專班碩士學位論文，臺北。
- 王文科、王智弘（2017）。**教育研究法（17）**。臺北：五南。

- 王昭正、朱瑞淵（譯）（1999）。**參與觀察法**。新北：弘智。譯自 Participant Observation. Danny L. J. (1999).
- 王瑜惠（2017）。**公部門預算編製研究**。輔仁大學統計資訊學系應用統計碩士在職專班碩士學位論文，新北。
- 王鼎銘、詹富堯（2005）。臺灣地方財政的政治景氣循環分析：固定效果與隨機效果模型的估算比較。**臺灣政治學刊**，**10(2)**，63-100。
- 立法院（2019）。**108 年度立法院審議中央政府總預算案所提決議、附帶決議及注意辦理事項辦理情形報告表**。臺北：立法院。
- 行政院主計總處（2021）。**110 年度中央政府總預算案立法院審議結果**。2022 年 1 月 19 日，取自：
<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=46830&ctNode=5624>。
- 吳佳芳（2021）。**我國中央政府預算編製之比較研究：以扁政府、馬政府、蔡政府為例**。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班碩士學位論文，新北。
- 吳重禮（2006）。憲政設計、政黨政治與權力分立：美國分立政府的運作經驗及其啟示。**問題與研究**，**45(3)**，133-166。
- 李允傑（1999）。**國會與預算**。臺北：商鼎。
- 李允傑（2007）。**政府預算審議之跨國比較分析：對我國的經驗啟示**。財團法人國家政策研究基金會，國政研究報告。2022 年 1 月 19 日，取自：
<https://www.npf.org.tw/2/2908>。
- 李自揚（1993）。**立法院議決國家總預算案過程之研究**。國立中興大學公共政策研究所碩士學位論文，臺中。
- 周萬來（2000）。**議案審議**。臺北：五南。
- 周萬來（2004）。**立法院職權行使法逐條釋論**。臺北：五南。
- 林晏瑜（2014）。**「以凍代刪」預算審議之研究-以 2004 年至 2012 年時期為中心**。臺灣大學國家發展研究所碩士學位論文，臺北。

- 
- 林鴻柱（2003）。**立法院預算審議權之研究**。政治大學法律學研究所學士後法學組碩士學位論文，臺北。
- 施華芬（2021）。**影響台灣政府預算因素之分析**。國立彰化師範大學財務金融技術學系碩士學位論文，彰化。
- 高全國（2002）。**預算民主統制之研究—以立法院預算審議之界線與效力為核心**。國立台灣大學法律學研究所碩士學位論文，臺北。
- 高全國（2004）。二十世紀美國預算審議制度之變革—兼論我國與美國預算審議制度之異同。**財稅研究**，**36**(4)，183-196。
- 張嘉仁（1994）。**當前立法委員預算審議之研究**。國立中興大學財政研究所碩士學位論文，臺中。
- 莊振輝（2011）。**預算法逐條釋論及案例解析**。臺北：自印。
- 陳立剛（2002）。台灣預算審議制度問題及改進方向。**月旦法學**，**85**，75-84。
- 傅彥凱（2002）。民主政治下的經濟政策制定：政治景氣循環理論之分析。**中國行政評論**，**11**(3)，139-163。
- 彭女玲（1993）。**強化立法院預算審議功能之研究**。國立中興大學公共政策研究所碩士學位論文，臺中。
- 游憲廷（2009）。**立法院預算審議之研究：2001-2008**。臺灣師範大學政治學研究所碩士學位論文，臺北。
- 游憲廷（2011）。台灣行政與立法預算衝突及其解決機制之研究。**蘭陽學報**，**10**，124-138。
- 黃文彥（1999）。**立法院委員會審查預算功能之研究**。國立台灣大學三民主義研究所碩士學位論文，臺北。
- 黃世鑫（2010）。由轉型正義論立法院「以凍代刪」預算之爭議—兼論主決議和附帶決議之法律效力。**政策研究學報**，**10**，19-38。
- 黃耀生（2004）。**立法院審議預算附加決議之效力--法制面與實務面之探討**。行政院主計總處研究報告，臺北：主計總處。

葉芷文（2021）。**紓困振興特別預算之研究-以勞動部紓困方案為例**。國立高雄科技大學財政稅務系碩士學位論文，高雄。

董旭英、黃儀娟（譯）（2000）。**次級資料研究法**。新北：弘智。譯自

Secondary Research. David W. S. & M.A. Kamins (2000)

詹嫻珺、張正輝（2017）。106 年度中央政府總預算案凍結及解凍處理情形。

主計月刊，**740**，52-55。

廖文正（2004）。**立法院預算審議制度之研究**。國立政治大學行政管理碩士學位論文，臺北。

劉秀秀（2015）。**臺灣中央政府總預算審議之影響因素：民國 70 年至 102 年度**。臺灣大學政治學研究所碩士學位論文，臺北。

蔡明志（2020）。**立法院委員會審查預算之初探—以 109 年度國家通訊傳播委員會主管預算案為例**。國會季刊，**48(2)**，134-154。

蔡明志（2021）。**立法委員於預算分組審查之角色分析——〇九年度交通部主管預算案的個案研究**。中國文化大學國家發展與中國大陸研究所博士班博士學位論文，臺北。

蔡茂寅（2004）。預算主決議與附帶決議之效力。台灣本土法學雜誌，**57**，77-87。

蔡茂寅（2007）。財政法：第八講預算之執行（上）。月旦法學教室，**63**，64-74。

蔡茂寅（2008）。**預算法之原理**。臺北：元照。

蔣正揚（2018）。**中央政府追加預算之研究**。臺灣大學公共事務研究所碩士學位論文，臺北。

鄭雪梅（2011）。**我國分立政府與一致政府下立法院預算審議之研究-以 2000 年至 2011 年為例**。臺灣大學政治學研究所碩士學位論文，臺北。

謝金青（2011）。**社會科學研究法：論文寫作之理論與實務**。新北：威仕曼文化。

顏文貞（2003）。政黨輪替後中央政府總預算審議過程之研究。國立臺北大學
公共政策研究所碩士學位論文，新北。

羅承宗（2007）。略論預算之凍結。財稅研究，39(3)，122-135。

羅清俊（2004）。分配政策與預算制定之政治分析。政治科學論叢，21，149-
188。

蘇彩足（1996）。平衡預算能消弭美國聯邦預算赤字嗎。財稅研究，28(1)，
113-125。

蘇彩足（1996）。政府預算之研究。臺北：華泰書局。

蘇彩足（1997）。政府預算審議制度：理論與實務之探討。臺北：華泰書局。

蘇彩足（2000）。政府預算研究之省思：何去何從。政治學報，31，472-494。

附錄



附錄一 深度訪談大綱

本研究希望能藉由探索中央政府總預算案審議，其中有關凍結的部分。首先對於預算凍結的發展與現象進行初步的探索，接著分析近年有關預算凍結的情形，並且進一步探索可能影響預算凍結的因素，最後分別從政治面與法律面的角度切入，探討預算凍結的政治意義與法律效力。

本研究誠摯地邀請您，分享您自身在立法院寶貴的經驗！

一、預算凍結的發展與現象

1. 您認為，綜觀近年中央政府總預算案審議，在預算提案的數目上有什麼樣的變化？
2. 以及在針對總預算案審議過程中，有關預算凍結的提案數以及凍結金額，近年有什麼樣的變化？
3. 承上所述，有沒有哪個機關或哪個委員會，預算凍結的情形比較特別？

二、影響預算凍結的因素

4. 您認為，整體而言影響預算凍結的因素有哪些？
5. 您認為哪一項因素，會造成預算凍結的影響最劇？

三、預算凍結的政治意義與法律效力

6. 您認為，在立法院審議中央政府總預算的過程當中，立法委員或黨團在提出預算凍結相關提案時，是否背後有其他隱含的政治意義？
7. 您認為，提出預算凍結相關提案的界限在哪？

論文名稱：「凍」彈不得－中央政府總預算案審議之預算凍結行為
學校系所：國立臺灣大學公共事務研究所 指導老師：蘇彩足教授
研究生：李承彥

附錄二 深度訪談紀錄摘要（議事人員 A）



壹、訪談資料

受訪者：議事人員 A

訪談時間：2022 年 6 月 18 日（星期六）15：00 - 16：30

訪談地點：視訊訪談

貳、訪談紀錄摘要

一、預算凍結的發展與現象

1. 您認為，綜觀近年中央政府總預算案審議，在預算提案的數目上有什麼樣的變化？
 - (1) 立法機關對行政機關的預算提案可分為三種態樣，分別為「預算照列」、「刪減」，以及預算凍結。當立法委員針對部分預算提案無法進行刪減，又希望給行政機關一個警惕，促使其改善施政成效時，就會使用預算凍結之審議方式。
 - (2) 預算凍結的基本精神為，該筆預算需要通過，並不是刪減。故在預算凍結之時，即針對行政機關的預算提案設立一個條件，以落實立法委員對於該部門的訴求，假如條件成就後，該筆預算即自然解凍。
 - (3) 近年中央政府總預算案審議在預算提案的數目上越變越多，因為預算凍結作為在野黨對執政黨反對力量的象徵。當在野黨力勢力不足以刪減預算時，則會使用預算凍結來表達心中的訴求。由此可見，預算凍結是在整個政治氛圍及政治實力影響情況之下而生的結果。預算凍結並非將該筆預算減列，對執政黨而言壓力較小。因此，在執政黨及在野黨力量懸殊的狀況下，在野黨為落實預算監督，將會更傾向使用預算凍結作為預算審議時的手段，故其提案的次數亦會越來越多。
2. 以及在針對總預算案審議過程中，有關預算凍結的提案數以及凍結金額，近年有什麼樣的變化？
 - (1) 如同前一題所述，有鑑於執政黨及在野黨之勢力差異，在野黨立法委員為展現自身立場及訴求，將傾向以預算凍結作為其對執政黨反對力量的手段。是故，針對立法院總預算案審議過程中，有關預算凍結的提案數將會有越來越多的趨勢。

- (2) 至於預算凍結的金額部分，立法院亦逐漸在歷次的預算審議過程中形成一股默契，即任何一筆預算的凍結數大概不超過兩成。由立法院預算協商的議事錄亦可見得，該項共識產生的原因與預算凍結的本質有關。立法委員提案預算凍結，主要是為了監督行政機關繼續有效執行預算，基本上還是會將該筆預算經費分配給行政部門。故在政黨協商的共識上，預算凍結的金額部分主要以「兩成」為主，既能起到提醒行政機關之效，亦不會對該部會的施政產生太大影響。

3. 承上所述，有沒有哪個機關或哪個委員會，預算凍結的情形比較特別？

- (1) 各機關或各委員會的預算凍結情形應該是一個浮動的狀態，並非有哪些機關或委員會固定成為預算凍結的主要目標。
- (2) 當有「政策爭議」、「個人爭議」、「新聞焦點」，以及「地方需求」等四種情形發生的時候，不管是哪個部會或委員會，皆很容易有凍結案會發生。

二、影響預算凍結的因素

4. 您認為，整體而言影響預算凍結的因素有哪些？

- (1) 如前一題所述，「政策爭議」、「個人爭議」、「新聞焦點」，以及「地方需求」為影響預算凍結發生的四項主要因素。
- (2) 「政策爭議」，即當政策發生重大爭議之時，在審查預算的情況下，與該項政策相關的預算凍結即容易會被凍結。例如當相關的農漁業產品被進口國要求禁止進口時，與農業檢驗、農業補貼，以及漁業補貼等相關的預算提案，即可能遭到凍結。待主管行政機關提出相關檢討報告、轉換市場評估報告後方能解凍。
- (3) 當部會首長發生「個人爭議」的時候，立法委員亦可能針對其主管部會提出預算凍結案。例如部會首長質詢時態度不佳，或總是言不及義、虛應故事之時，將更可能造就凍結其特支費的情形發生。主要原因與該部會無關，亦無涉該部會所屬之委員會，完全係肇因於首長的個人爭議。
- (4) 「新聞焦點」可以在每個部會裡面尋找一些特定議題，該些特定議題即是造成凍結案的主因。例如鐵路的改革將影響臺鐵局的預算；少子化下的私校退場機制將影響高校、職校的補助款；文化部所屬之公共電視、華視出現紕漏，亦將遭成有關部會的預算成為焦點，在下一期預算審議時就會有較多的預算凍結現象發生。
- (5) 在「地方需求」方面，以高鐵由左營延伸至屏東的規劃為例，此議題無關政黨立場，主要與屏東及高雄區域立委的選區需求、選區利益相涉。故有關部會之預算即有可能遭到凍結，待提出延伸計畫的相關作業規範，或可行性評估報告後始得動支。

5. 您認為哪一項因素，會造成預算凍結的影響最劇？

- (1) 每當「政策爭議」出現時，將更可能會造成預算凍結的提案數增加。其原因在於「政策爭議」的背後的因素即是政黨競爭，當反對黨相較執政黨而言力量不夠強大時，即會傾向使用預算凍結當作手段，以迅速的得到執政黨的澄清或是改變。



三、預算凍結的政治意義與法律效力

6. 您認為，在立法院審議中央政府總預算的過程當中，立法委員或黨團在提出預算凍結相關提案時，是否背後有其他隱含的政治意義？

- (1) 根據《中華民國憲法》針對預算審查權之相關規範，立法院對行政部門所提出的預算案，能提出預算「刪減」，並「不得為增加支出之決議」。惟《中華民國憲法》條文中並未針對是否能針對預算案提出「凍結」進行相關規範，《預算法》中亦無明文，故在預算凍結的法律效力方面，我國目前並無一明確之法源依據。
- (2) 預算凍結雖然沒有建諸於《中華民國憲法》及《預算法》，但預算案係經過立法院三讀通過，本質上屬於措施性法律。行政機關基於議事的和諧，通常均會對院會三讀通過的事項予以尊重，預算凍結也因此形成一種議事上的慣例，實務上亦具有法律的效力。
- (3) 在政治意義方面，立法院在預算的審議的過程中勢必包含一定的政治意義。原因在於影響預算凍結的四大因素之中，最重要的即是政策上的爭議，該些爭議背後亦代表了政黨的立場。每當反對黨力量不夠強大之時，即會傾向於使用預算凍結作為迅速得到執政黨的回應之手段。我國目前在政策上爭議上較有明顯之政黨立場差異者，包含了國防政策、外交政策，以及能源政策等等，故該些領域亦較常產生預算凍結相關提案。

7. 您認為，提出預算凍結相關提案的界限在哪？

- (1) 實務上預算凍結的額度大約佔 20%，通常都會給行政部門 3 個月的時間提出書面報告，以符合相應之附加解凍條件。又解凍的手段主要可分為「書面報告送委員會之後始得動支」以及「書面報告送達委員會審查後使得動支」，二者在程序上的麻煩程度不同。
- (2) 預算凍結相關提案是沒有界限的，原因在於其某種程度上屬於在野黨表現政治抗爭的手段，亦是一種政治立場的表示。也因此，預算凍結已成為一種綜合性的、政黨協商妥協下的產物，亦作為在野黨審查預算、展現其立場，甚至是獲得政治聲量、爭取民眾支持的有利武器。故預算凍結在使用次數上將會越來越多，並無明確之界限劃分。



四、其他相關提問

8. **請問就政黨協商的氛圍及形式而言，在國會轉播實行前後，有什麼樣的轉變？**

- (1) 「政黨協商」制度主要始於第二屆國會時期的野百合運動國會改造。其後以王金平院長樹立的協商風格而言，較希望行政部門與立法部門的官員跟委員彼此之間能充分溝通。釐清其中的爭議焦點後，再送上政黨協商的場合來討論，故在預算審議的速度上較慢。
- (2) 國會轉播的制度於蘇嘉全院長任內實行。轉播制度使國會透明得到落實，亦促使立法委員在審查預算或審查法案協商時，一定要充分準備。國會電視轉播是一把利劍，能突顯出立法委員之特長及個人風格，亦能使立法委員質詢品質獲得民眾檢驗。

9. **就您的看法而言，府會之間的關係是否也對預算凍結造成相對應的影響？**

- (1) 府會關係亦會對預算凍結之案數造成影響。由於預算凍結基本上仍會令該筆預算順利過關，故行政機關的角度也會較傾向於以預算凍結的方式取代刪減預算。
- (2) 另一方面，在野黨亦希望能用預算凍結彰顯自身的實力。因此，預算凍結雖是立法與行政部門雙方妥協之下的產物，亦是雙方都能獲利的結果。

10. **由於預算審議為立法權，預算執行則屬於行政權。就您的看法而言，預算凍結此一預算審議模式，是否有立法權干預到行政權的疑慮存在？**

- (1) 由於立法權在彰顯實力，凍結行政部門預算之時，基本上都以 3 個月之內提交書面報告之解凍條件為主。若以預算使用的額度分配來看，立法權凍結行政權 20%之預算，行政部門仍有 80%的經費可以使用，對於前半年的業務推動並不會產生太大影響。
- (2) 預算凍結僅為在野黨要求行政部門做出快速的改變或快速提供相關資料的手段。嚴格來說，預算凍結並不會對行政機關產生明顯影響，僅為立法委員督促行政部門落實施政透明的方式之一。

附錄三 深度訪談紀錄摘要（議事人員 B）



壹、訪談資料

受訪者：議事人員 B

訪談時間：2022 年 6 月 24 日（星期五）14：30 - 15：30

訪談地點：立法院

貳、訪談紀錄摘要

一、預算凍結的發展與現象

1. 您認為，綜觀近年中央政府總預算案審議，在預算提案的數目上有什麼樣的變化？
 - (1) 近年中央政府總預算案之審議，在提案數量上相較以往有蠻大差距的。惟增多之案件量，主要以預算之「提案量」為主。若以預算之「通過量」來看，反而與以往情形差距不大，尤其是預算凍結的部分不會增加太多，大部分都被改成主決議。
 - (2) 預算提案數量的轉變，也與目前之政治環境有很大的關係。雖然預算的「提案量」有增多的趨勢，但實際上許多提案的差異性並不大，甚至許多的提案內容相同，僅有些微文字上的修正，頗有造成國家資源的浪費之疑慮。

2. 以及在針對總預算案審議過程中，有關預算凍結的提案數以及凍結金額，近年有什麼樣的變化？
 - (1) 在預算凍結的提案數以及凍結金額的變化上，主要與行政機關所主管的事項是否具爭議性，以及該行政機關預算是否充足有關。
 - (2) 又受到華人文化之影響，促使立法委員在提案預算凍結時，亦會參考以往慣例如何進行，故預算凍結的提案數並不會有特別明顯之變化。除非某一行政機關當年出現特別的政治爭議事件，方會影響預算凍結的提案數增加。

3. 承上所述，有沒有哪個機關或哪個委員會，預算凍結的情形比較特別？
 - (1) 影響預算凍結提案數多寡的因素，與部會及委員會均有關聯。若要細分單

位之間的差異，可由「部會」間的差異性著手，「委員會」方面則數量較少，且會比較以主宰預算審議的文化為主。

- (2) 以司法及法制委員會來說，對於預算的重視程度並不高，故其發生預算凍結現象的次數較少。在社會福利及衛生環境委員會方面，預算對於其所轄之行政機關頗具重要性，惟其預算主要用於與社會大眾密切相關之事項，故預算凍結的案數亦不多。
- (3) 又以環保署、勞動部、經濟部等行政機關為例，該些部會與 2013 年行政院組織改造後新設立，由於新部會的設立亦產生許多有新計畫，無前例可依循，亦會造成預算凍結的現象頻仍。

二、影響預算凍結的因素

4. 您認為，整體而言影響預算凍結的因素有哪些？

- (1) 可能影響預算凍結的因素甚廣，例如該項預算是否為一項新的計畫。由於新設立的項目較無過往經驗或過往的使用情形可供依循及參考，倘若該項新計畫在提案時無法妥適說服立法委員，則比較容易面臨預算凍結，待行政部門方面提出更詳細的說明後方可解凍。又縱然並非新推行的計畫，一項舊計畫的「過往的執行率」，亦會對立法委員在預算凍結上的比例產生重要影響。
- (2) 另一方面，當年度較具爭議性的政治因素或新聞因素，將可能引起立法委員針對該項事件特別關注，故亦會成為影響立法院預算審議過程中預算凍結現象發生的主要因素之一。
- (3) 再者，委員的忙碌程度、是否為新科立委、委員助理對於各類議題的熟悉程度，以及當年度是否有選舉活動，都將對預算凍結現象的產生影響。

5. 您認為哪一項因素，會造成預算凍結的影響最劇？

- (1) 除了前題所述之因素，「公民監督國會聯盟」評選優秀立委的評分機制，成為立法委員增加自身提案量的誘因之一，個別委員的提案量增加，亦會對預算凍結案件量的增加產生極大影響。
- (2) 在「公民監督國會聯盟」評核機制的影響之外，又另一個影響力極大的因素為我國的「政治氛圍」。倘若黨團規定每個人需要提多少的案件量，抑或是委員有宣傳自身提案數額的需求，皆可能對預算凍結提案數增加，產生較明顯的影響。



三、預算凍結的政治意義與法律效力

6. 您認為，在立法院審議中央政府總預算的過程當中，立法委員或黨團在提出預算凍結相關提案時，是否背後有其他隱含的政治意義？

- (1) 早在 2014 年以前，在立法院的預算審議過程中，幾乎沒有什麼凍結案的現象發生，後來在「公民監督國會聯盟」的影響之下，預算凍結的案件數遂逐漸增多。其實預算凍結屬於附帶決議的變形，其凍結的基礎，以及解凍條件為何，至今仍存在法律上的爭議。
- (2) 預算凍結的現象發展至今，已成為立法權監督行政權的主要手段之一。至於該現象是否會有立法權干涉到行政權的疑慮，關鍵在於立法權是否有妥適落實「監督」之責。
- (3) 在行政權與立法權的責任劃分方面，倘若面對凍結案，行政權有即時提出異議，則立法委員應對其負政治責任。若行政機關並未即時針對該項經費的必要性提出相關說明，則為行政機關方面的失責，如因凍結案而發生問題，則應由行政機關負未充分落實政策溝通之責。

7. 您認為，提出預算凍結相關提案的界限在哪？

- (1) 有關預算凍結的提案界限，其本質應回歸對立法權「監督」行政權的看法。在三權分立的架構之下，以立法權「監督」行政權，甚至於包括使用預算凍結的方式是合理的。
- (2) 理想上來說，倘若行政機關覺得立法權監督行政權的預算凍結案有任何不合理之處，原則上應於預算審議的過程當中即提出，則此類型的凍結案基於行政立法雙方均無異議的條件之下，應屬合理且正常的監督手段。惟實務上受限於預算審議的時間限制，以及現場的溝通氣氛等因素，恐使得預算凍結現象的發生仍有一定爭議性存在。

四、其他相關提問

8. 在預算凍結的提案方面，又可區分為「委員會保留的部分」，以及「各黨團新增的提案」。在「委員會保留的部分」，近幾年在數量上其實差不大，但在各黨團新增的提案卻差別極大，請問就您的觀察來看，為什麼會產生這樣的現象？

- (1) 在各黨團新增提案量差別方面，可能係受到立法委員所屬政黨規範之影響，例如某些政黨可能會針對個別委員的提案量提出要求。在如此情況下，立法委員將會盡到自身對政黨的責任，為了滿足政黨所規定的提案數而提案。故某些提案並非委員本身針對該項議題的意見，亦有造成資源浪費之疑慮。
- (2) 另一方面，預算提案亦存在「舊案新提」的現象，即將去年已經提過的案子

進行部分修改後重新提出。又或是許多立法委員的提案會參考「預算中心」提出的報告。故縱然數據顯示案件數增多，但在實際情況下卻存在著許多相同或類似的提案。



9. 有關本研究所探討的預算凍結現象，您是否還有其餘的補充建議？

- (1) 以監督行政部門施政成效的角度來看，除了透過立法權的監督之餘，若有長期在耕耘某項議題的團體協助，結合對該項議題真正有了解的專業人士一同監督預算，則能更有效地把事情做好。

附錄四 深度訪談紀錄摘要（黨團助理 A）



壹、訪談資料

受訪者：黨團助理 A

訪談時間：2022 年 6 月 16 日（星期四）13：00 - 14：00

訪談地點：立法院

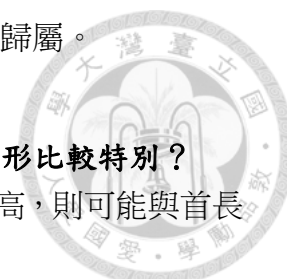
貳、訪談紀錄摘要

一、預算凍結的發展與現象

1. 您認為，綜觀近年中央政府總預算案審議，在預算提案的數目上有什麼樣的變化？
 - (1) 縱觀預算提案數目變化的影響因素，除了各黨團之外，也與歷年來執政黨的轉換有關。由於我國強調委員會中心主義，希望是在委員會審查時即處理預算提案，且針對預算的審查應為合理的審酌，不應太去刁難政府的運作需要，也不宜以預算凍結作為議事上手段。
 - (2) 預算提案量增加的原因，主要與各政黨的屬性及各政黨議事上的策略有關。另一方面，個別立法委員亦可能從預算提案中獲得利益交換籌碼，影響其增加預算提案量的意願。

2. 以及在針對總預算案審議過程中，有關預算凍結的提案數以及凍結金額，近年有什麼樣的變化？
 - (1) 由於「公民監督國會聯盟」在評選優秀立委的機制中，預算凍結的提案數亦會計算分數，導致可能會有立法委員與行政機關達成共識的情形發生，藉由凍結較低金額，一方面不影響行政機關正常業務推動，另一方面亦能增加立法委員在該項目的評核分數。也因如此，近年來預算凍結的提案數逐漸攀升，但是凍結的金額並不高。
 - (2) 早在 2000 年以前即有預算凍結的現象發生，惟在當時的時空背景之下，進行預算凍結對於立法委員而言並沒有實質意義。再者，預算凍結在法理上仍有一定問題存在。我國在政府體制上也並非總統制，故預算通過之後的執行權有明確分野，應當屬於行政部門。
 - (3) 當前的預算凍結現象，限制了行政部門的預算執行權。觀諸《預算法》針對附加條件的規定，並非是去限制預算的執行，故其在法理上頗有一定爭議，

也不利於釐清危機發生後，行政部門與立法部門間的責任歸屬。



3. 承上所述，有沒有哪個機關或哪個委員會，預算凍結的情形比較特別？

- (1) 以部會的角度觀之，若某一年某部會的預算凍結案數特別高，則可能與首長的態度、當年度該部會所發生的相關議題有關。
- (2) 若並非部會或部會首長個人因素，亦可能與該部會的預算規模及採購案多寡有關。以國防部為例，其凍結比例雖然沒有特別多，但是他由於軍購案的採購性質影響，在採購案量多及預算規模高的情況之下，也導致其凍結的案數及金額，相較其餘部會顯得較高。

二、影響預算凍結的因素

4. 您認為，整體而言影響預算凍結的因素有哪些？

- (1) 影響預算凍結的因素之一，與行政主管機關所掌理的事務相關。例如說像衛福部、教育部等部會的預算，雖然亦可能面臨預算凍結，惟該些經費涉及社會福利、醫藥衛生，教育事項等與民眾密切相關的業務，故立法委員通常不大會針對該些項目進行凍結。換言之，立法院各委員會的生態模式，亦是一個極佳的觀察點。若該委員會掌理的事項皆為與人民直接相關，通常預算凍結的金額就不會特別高。
- (2) 又預算凍結的案數也與立法院的政治生態有關。例如個別立法委員尋求業績的行為、「公民監督國會聯盟」對立法委員之深入影響。在此一條件背景之下，部分立法委員希望衝高個人的提案量，但又不敢凍結太多預算，以影響到與民眾相關之業務，故預算凍結的金額數才會越來越小。
- (3) 此外，「預算中心」對於預算凍結的案數提升，亦為一項長期穩定的影響因素。由於預算中心在出版報告時，會挑選出幾個比較具有爭議的項目。在取得各立法委員的關注後，該些項目即會變成特別突出、易發生預算凍結現象的目標。
- (4) 預算凍結演變到目前反而形成一種固定比例，係與立法院的整個政治生態有關。由於立法院長並不會將預算凍結視作一種議事上的手段，故此現象的發生頻率反而不一定與立法院長有直接的關係。院長的角色主要體現在各黨團有不同的意見之時，作為行政權與立法權之間的協調橋樑，亦極具重要性。

5. 您認為哪一項因素，會造成預算凍結的影響最劇？

- (1) 由於個別委員以增加提案數尋求利益交換，以至於預算凍結提案數亦逐漸增加。
- (2) 又部分政黨可能會要求每一位委員需要提交多少案子，拿來當政黨之間談判的籌碼。政黨之間的角力，以及議事手段的運用，均對預算凍結的提案數增

加產生一定影響。



三、預算凍結的政治意義與法律效力

6. 您認為，在立法院審議中央政府總預算的過程當中，立法委員或黨團在提出預算凍結相關提案時，是否背後有其他隱含的政治意義？

- (1) 提及預算凍結的法源基礎，《預算法》第 52 條在修正時其實並沒有規範到此一部分。故預算凍結其實是實務上對附加條件或附帶決議的一種變形。然而，「附帶決議」的性質應當屬於「建議」，建議行政機關執行時候應該注意的事項，而並非去限制行政機關執行該筆預算時，仍需經過立法院的同意。立法院的權力應只限於審查權，並沒有執行權，且立法院的監督方式亦不應該以限制行政機關的執行權為之。
- (2) 預算凍結本質上屬於一種政治手段。因為政黨跟個別立法委員的出發點會不太一樣。以執政黨而言，較可能因為相對政治立場的不同，而採用預算凍結的手段。但是個別立法委員可能會藉由預算凍結的手段，要求行政部門承諾相對應的條件，頗有超越「監督權」應有界限的疑慮。

7. 您認為，提出預算凍結相關提案的界限在哪？

- (1) 在附加條件方面，「主決議」主要為建議性質，尚屬合理。然預算凍結現象已有立法權過度擴權的疑慮。
- (2) 預算凍結至今已變成是不成文的慣例，立法與行政部門亦默許此一現象發生，惟預算屬於措施性法律，法定預算即為行政部門得以執行的依據，再以預算凍結限制行政部門的執行權，恐有一定爭議。
- (3) 現在立法院已認為凍結是附加條件，希望能將屬於行政部門的執行權明確分立，如此才能在歸責面向上清楚劃分。故不應該將「凍結預算」當作是一種議事上的手段。

四、其他相關提問

8. 請問「對案」的涵義為何？

- (1) 早期行政部門針對在野黨所提出的提案，要求其修正或者是建議撤銷該決議，該項建議亦為一項提案，因其為對應不同立場的表述，稱作「對案」。
- (2) 「對案」最主要的意義是用來說明，早期行政部門認為如果沒有針對某一提案回以「對案」進行說明，該提案極有可能無法被充分討論。然「對案」實際上僅為一種形式，亦有浪費資源的疑慮，因而逐漸減少。
- (3) 現今的「對案」主要指稱執政黨與在野黨不同立場的表述。例如有提案留待表決，部分立場不同的決議案決議案，執政黨與在野黨亦會針對對方的提案，另外提起一個對案一起表決，以宣示自身立場。

附錄五 深度訪談紀錄摘要（委員助理 A）



壹、訪談資料

受訪者：委員助理 A

訪談時間：2022 年 6 月 21 日（星期二）14：30 - 15：30

訪談地點：立法院

貳、訪談紀錄摘要

一、預算凍結的發展與現象

1. 您認為，綜觀近年中央政府總預算案審議，在預算提案的數目上有什麼樣的變化？
 - (1) 近年中央政府總預算案審議，在預算提案的案件數數目上越來越多，惟在凍結金額方面卻逐漸下降，故每案的平均凍結的金額數其實並不大。
 - (2) 以第九屆的情形為例，提案數量的增加，其實也與立法院長的態度有關。由於院長在議事程序上均依循程序來，即使是小黨亦有談判的空間，也增進小黨提案的意願。當在野黨想要取得攻防上的勝利、相關的資源，或者是在特定議題上取得媒體關注時，即可透過增加提案量的方式與執政黨進行談判。

2. 以及在針對總預算案審議過程中，有關預算凍結的提案數以及凍結金額，近年有什麼樣的變化？
 - (1) 如同前題所述，近年中央政府總預算案審議過程中，預算凍結的提案數呈現逐漸增加的趨勢，但在每一提案的「凍結金額」方面卻逐漸下降，呈現每案平均凍結金額並不大的趨勢。
 - (2) 會有如此現象發生，顯示出「公民監督國會聯盟」評核優秀立委的相關指標，對立法委員帶來的影響力。實際上，在預算審議的過程中，著實有符合預算凍結需求的提案為數不多，極大多數均是立法委員為了增加提案數字而提出。如此現象也造成資源的浪費，及行政機關方面極大的負擔。

3. 承上所述，有沒有哪個機關或哪個委員會，預算凍結的情形比較特別？
 - (1) 以委員會的角度來看預算凍結現象發生的情形，主要仍以委員會本身的「屬性」帶來較大的影響。

- (2) 以「外交及國防委員會」為例，外交部及國防部所執行之各項專案，通常預算經費的數額較高，若將一億、兩億元的預算凍結，在該些計畫中的佔比也僅為 1%、2%，並不生過於嚴重之影響。又其業務存有較多的機密預算，在審查時也是以秘密進行。再者，由於外交及國防等議題，並非與民生密切相關，透過預算凍結使行政部門再提供清楚的解釋或者更多相關資料，亦不會影響民眾的日常生活。由於此些特性，使得「外交及國防委員會」的業務經費較容易面臨預算凍結之現象。
- (3) 另一方面，通常外交部及國防部所提出的專案都會事先取得國會的認可，明年才會執行，故在時間性方面，行政部門還有很多時間可以與立法機關進行說明或討論。以軍購案而言，若延遲一、兩個月不購買，亦不會有太大影響。反觀社會福利或是交通建設等議題，若是延遲數個月不招標，該項業務即會停擺，將嚴重影響民生。
- (4) 以部會的角度來看，原則上應該沒有一個部會始終都是苦主。又行政部門整體預算規模、歲出金額的規模，以及司處的結構亦會產生影響，資源比較多的部會，例如教育部、交通部、經濟部，及農委會等，其受到預算凍結的案量就比較大。

二、影響預算凍結的因素

4. 您認為，整體而言影響預算凍結的因素有哪些？

- (1) 影響預算凍結的因素仍要就事論事，端視預算審議期間的爭議事件為何。當有一些事件發生時，就會推波助瀾使該項爭議事件成為預算審議時的關注焦點。例如鄰近各項考試期間，即可能使教育相關的經費面臨預算凍結之現象，被凍結之比例亦會比較大。
- (2) 又或者某一部會花了許多經費欲推出一項新的政策。立法委員基於監督的立場，也較會針對新的政策會提出相關建言。
- (3) 在「公民團體」的影響力部分，可分成「監督型團體」，以及「倡議型的團體」。「監督型的團體」例如「公民監督國會聯盟」、「口袋國會」、「司法正義行動聯盟」，或相關的動保團體，皆為有在關注國會的監督團體。該些團體其實對於立法委員在進行預算審議的提案過程中，皆會造成一定程度的影響。又部分倡議型的公民團體，亦會給選區的立委或者不分區立委帶來壓力。
- (4) 在「府會的互動關係」面向上，可分別從立法院及行政機關的角度分別探討談論。院與院之間的「院際關係」，以及各行政機關與立法院的互動關係，均會對預算凍結現象的產生帶來一定程度之影響。
- (5) 以「部會首長跟委員之間的關係」來看，又可依立法委員自身性格、相關經驗，及政黨不同等因素做區分。立場較為強勢的委員及立場較提倡人和的委員；在與不同風格行政機關首長的互動上，也會對預算凍結提案數的多寡產生影響。

- (6) 另一方面，由於「新科立委」剛上任時比較不理解立法院過往的運作狀態及相關的議事慣例。抑或是部分新科立委較有一定之政策堅持，或追求表現的壓力，促使他會提出較多的預算凍結提案。

又以較正面的角度看待，立法委員亦可以通過增加預算凍結提案數額的方式，以爭取地方的建設，並將地方上的需求適時反應給行政機關，落實立法委員監督行政部門的角色。

- (7) 以立法院長的角色來看，其主要是在預算審議過程中出現爭議而停滯不前時，較會突顯院長的影響力及重要性。立法院長的議事風格差異，對於協商的討論方式，以及預算凍結現象的發生頻率，亦可能會帶來一定的影響。

5. 您認為哪一項因素，會造成預算凍結的影響最劇？

- (1) 對於預算凍結提案數增加，最主要的影響因素還是「公民監督國會聯盟」針對立法委員的評核成績。現今的提案數量，僅有少數提案為立法委員幫助選區爭取建設，或者服務民眾的需求。其餘大部分的提案皆是為了符合「公民監督國會聯盟」所制定的遊戲規則，以追尋最佳立委的稱號。
- (2) 國會監督演變至今已完全顛倒扭曲，立法院進行預算及法案的審查，理所應當可受公評。惟公民監督團體應依循他可受公評之處進行評核，而並非是規定一定的遊戲規則來蒐集資料，頗有本末倒置的疑慮。若是在沒有相關公民監督團體的相關評核機制的前提之下，立法委員針對預算的提案，會比較能回到有幾分需求才提幾分的提案，不會再額外為了分數提很多額外的案件。

三、預算凍結的政治意義與法律效力

6. 您認為，在立法院審議中央政府總預算的過程當中，立法委員或黨團在提出預算凍結相關提案時，是否背後有其他隱含的政治意義？

- (1) 預算凍結其實是立法委員將選區或選民需求，反應給行政機關的一個極佳機會。也因此立法委員進行提案時，或許不能絕對地說沒有蘊含任何政治目的。
- (2) 一般來說，提及「政治」一詞，部分觀點會覺得其是很黑暗的一件事情。雖然還是會有部分立法委員在提案時會挾帶爭取選區利益或建設的提案，或更現實地是為了下一屆連任進行準備等情形發生。但此一因素極為複雜，立法委員提案在提案的過程中，為了解決選區民眾相關需求，同樣也是為了要爭取民眾對他的支持度。若是在合理的範圍內爭取民眾的需求及權益，也並非是一件錯誤的事。

7. 您認為，提出預算凍結相關提案的界限在哪？

- (1) 實務上，預算凍結的現象仍然有一定的爭議存在。然促使立法委員會有如此行為模式的主要原因，仍然是以公民監督團體的評核成績為主要考量。若是撇除此一因素的影響，立法委員除了基於幫選區爭取建設，或者是滿足選區民眾的需求以外，並不需要額外提出相關的提案，預算凍結現象也就不會頻繁出現。
- (2) 預算凍結作為預算審議時提出的附加條件，得以讓行政部門對於有爭議性的政策做出更詳盡的解釋。然而有經驗的立法者不一定需要透過這種方式來處理行政部門的問題。要達成監督行政部門的目的，存有許多不同的手段，目前預算凍結現象的發生，卻大幅增加了立法及行政部門兩方面的負擔。

四、其他相關提問

8. 請問立法院針對預算凍結的金額及解凍條件，是否存在固定的默契？

- (1) 立法院預算審議過程中，針對預算凍結的科目選擇上，立法委員為了增加提案的聲勢，會有比較一致性的團體行動。但是在解凍條件上卻不一定有一定的規則。
- (2) 可能有部分的委員辦公室認為設立差不多的解凍條件，能夠團結力量大，對行政部門發生影響力。也因而會有一定的凍結比例或一致的解凍條件等情形產生。
- (3) 惟解凍條件如何決定，仍應該取決於立法委員對於該提案的重視程度，以及委員評估提案的嚴重程度。不同類型的提案，應視其性質的不同，而設立不同的解凍條件。若建立類似公式性的規則，以因應每一個預算凍結提案，其實並沒有太大意義。

9. 關於「公民監督團體」對立法院影響力的看法？

- (1) 若提及各式公民監督團體針對立法院的影響力，其實在第十屆會是一個主要的觀察期。原因在於在第十屆已有各式各樣的公民監督團體如雨後春筍般出現，民眾的選擇需求增多，勢必會分散部分團體對於立法院的影響力。
- (2) 以「公民監督國會聯盟」為例，其已不再是唯一的品牌，正當性與公正性皆會遭受挑戰。又部分政黨開始抵制該團體的評核機制，在攻擊力上會面臨下降。再者，過往經過「公民監督國會聯盟」評選為優秀立委者，亦常常有爭議或是官司纏身，恐使該團體在民眾心目中的可信度下降。所以其日後恐有一定的生存危機，亦有會被其餘公民監督團體取代其現今的主導地位之可能。

附錄六 深度訪談紀錄摘要（委員助理 B）



壹、訪談資料

受訪者：委員助理 B

訪談時間：2022 年 6 月 19 日（星期日）10：00 - 11：00

訪談地點：視訊訪談

貳、訪談紀錄摘要

一、預算凍結的發展與現象

1. 您認為，綜觀近年中央政府總預算案審議，在預算提案的數目上有什麼樣的變化？
 - (1) 基本上預算提案數目上會越來越多。主要原因與國會評鑑的制度有關，委員提案的多寡將會影響到他的評鑑分數，為了追求評鑑成果，促使立法委員會傾向在預算審議時提出更多的議案。
 - (2) 另一方面，提案數目的增加，亦是在野黨為了在朝野協商時能站穩立場的作法。倘若在野黨的提案數量不多，在朝野協商時，其主張較可能會被執政黨所忽略。也因如此，中央政府總預算案審議的提案會越來越多。

2. 以及在針對總預算案審議過程中，有關預算凍結的提案數以及凍結金額，近年有什麼樣的變化？
 - (1) 由於上題所述之原因，隨著中央政府總預算案的提案數量增加，預算的減列案或凍結案也都會越來越多。此一現象發生的原因，主要希望能把提案的數量做大，當某一議題的提案數量是多數的，未來在朝野協商的時候才會有一定的助力，能夠仔細地受到審議。
 - (2) 雖然預算凍結的提案數量增加，其金額卻不見得會增加很多。預算凍結的金額數多寡，主要還是看預算是如何編列。因為各部會所需之經費基本上還是能經由參考去年預算及前年的決算計算得出。如果該預算編得很務實，基於維持行政運作上的需要，並沒有太多的凍結空間。倘若該項預算有浮列、浮編的情形，或是前一年度的執行率不佳，則該項預算極有可能遭到刪減或凍結。

3. 承上所述，有沒有哪個機關或哪個委員會，預算凍結的情形比較特別？

- (1) 基本上並不會有哪個機關或者哪個委員會預算凍結發生的情形比較特別。因為每一位立法委員立委皆有所屬的委員會，其對於委員會所屬部會的預算，當然會特別的關心。故委員對於所屬委員會的提案雖然會稍微增加，但並不會說特地針對某一機關或者委員會。
- (2) 若是某一行政機關預算凍結的數額真的相較於其他部會來得多，則有可能是該部會首長有得罪個別委員，或是當時該部會或委員會正好為新聞上爭議的焦點，否則立法委員基本上均會依循理性來對待各個行政機關的預算。

二、影響預算凍結的因素

4. 您認為，整體而言影響預算凍結的因素有哪些？

- (1) 在實務的操作上，倘若某一行政部門在編列預算時，相較前一年度而言增加的額度太高，有浮編的情形，則較可能會受到立法委員的關注。立法委員在審議該預算時，主要會思考其與去年相比，增加幅度是多少？該增加的幅度是否合理？也因如此，有浮編預算情形的項目極有可能會成為預算凍結的目標，以要求行政部門提出更詳細的說明。
- (2) 另一方面，行政部門所提出的新的計畫，亦可能會受到立法委員的特別重視。立法委員在審議該筆預算的過程中，即會就思考此一計畫是否有必要性？預算的編列的方式是否合理？由於新的計畫並沒有前例經驗可依循，立法委員極可能以預算凍結的方式，要求行政單位提出更進一步的說明。

5. 您認為哪一項因素，會造成預算凍結的影響最劇？

- (1) 造成預算凍結現象增加的主要影響因素，應為執政黨近年來在立法院席次佔據絕對多數。
- (2) 由於目前執政黨在立法院的席次為絕對的多數，所以執政黨與在野黨在預算審議的朝野協商之時，限縮在野黨立法委員減列預算的空間。因此，在野黨立法委員僅能「以凍代刪」，將原本欲刪減的預算提案，改以預算凍結的方式要求行政機關提出書面報告後方能動支該筆預算。
- (3) 是故，預算凍結現象某方面而言，為一種在野黨於其政治實力不足的情況下，面對朝野協商結果作出的妥協。

三、預算凍結的政治意義與法律效力

6. 您認為，在立法院審議中央政府總預算的過程當中，立法委員或黨團在提出預算凍結相關提案時，是否背後有其他隱含的政治意義？

- (1) 有關立法委員或黨團在提出預算凍結相關提案時，是否蘊含一定之政治意義。

基本上合理的預算理所應當需要支出，不合理的預算即應該要刪減。然而現狀卻演變為，在刪減預算時會存在一個需要進行談判的空間。在這樣需要朝野協商的情況之下，立法委員之間的各項討論，即可能蘊含一定的政治意義。

- (2) 另一方面，立法委員在提出預算凍結提案的時候，某些時候也是希望能創造新聞上議題。此現象尤其以需要爭取選舉連任的區域立委為主，進行預算的減列或預算凍結，某部分原因即是為了爭取在媒體上曝光的機會，創造新聞議題。

7. 您認為，提出預算凍結相關提案的界限在哪？

- (1) 以立法委員一方的角度而言，在提案預算凍結的原因，主要是希望能了解行政機關具體的政策措施為何，並非希望能藉此與行政部門談論條件。
- (2) 又如同前述，預算凍結亦為一種當在野黨政治實力不足的情況下，面對執政黨聲勢壯大，在朝野協商之後作出的妥協。基於此點，預算凍結為在野黨能夠使用的預算審議方式之一，並無一明確界限。
- (3) 預算凍結的現象在法理上仍然有一定爭議，惟此以現象發生的背景乃是基於立法委員對於行政部門的預算提案有疑慮，或是發現其預算執行率不佳，但該項目的預算可能編列尚屬合理，或者其用途十分重要，並不能任意刪減。於此情況之下，立法委員只好改採用凍結預算的方法，希望行政部門能夠提出一個書面報告來解釋其預算執行情況，或是進行未來如何檢討改進的說明。

四、其他相關提問

8. 請問您對於預算凍結現象發生的看法或意見為何？

- (1) 預算凍結現象對行政機關而言，其實效果並不大。原因在於近幾個會期的情形都是，要求行政部門在一個月或三個月之內提出一份書面報告，即可以動支該筆預算。故對於行政部門而言，預算的支用只是稍微緩一下，並非不得支用，故對於業務運作的實際影響幅度並不大。
- (2) 另一方面，亦有部份情形為原本欲進行預算刪減的提案，在經過朝野協商之後，退而求其次以凍結代替刪減，或在形式上改為主決議文。立法委員以預算凍結的方式提醒並要求行政機關於一個月或三個月之內提出一份書面報告進行相關說明。綜合以上所述，預算凍結主要發揮立法院對行政部門的警示之效，對於行政業務的運作，並不生太大影響。

附錄七 深度訪談紀錄摘要（國會聯絡人 A）



壹、訪談資料

受訪者：國會聯絡人 A

訪談時間：2022 年 6 月 21 日（星期二）11：30 - 12：30

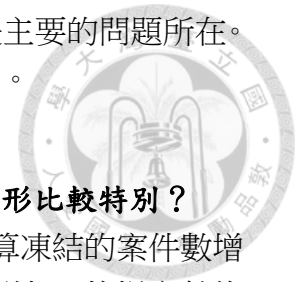
訪談地點：立法院

貳、訪談紀錄摘要

一、預算凍結的發展與現象

1. **您認為，綜觀近年中央政府總預算案審議，在預算提案的數目上有什麼樣的變化？**
 - (1) 近年中央政府總預算案審議在預算提案的數目上逐漸增多。以行政部門編列預算的角度而言，如何將經費平均分各部會，需要考量因素其實十分複雜。行政部門將預算編列完成後，立法委員才會進行提案，故立法院的角度其實是被動處理預算。而行政部門前端編列預算時的情形，亦有極為複雜、值得探討的問題存在。
 - (2) 另一方面，中央政府總預算看似年年有增加，但事實上以行政業務單位的角度來說，卻不見得每年均有受惠到。行政部門可能面臨立法委員提出的「年度統刪」，使每個部門、每個行政部會，包含司、處，都會受其影響。但在年度統刪之後，隔年度的預算卻不一定會回補，對行政單位而言將會產生一定程度的影響。
2. **以及在針對總預算案審議過程中，有關預算凍結的提案數以及凍結金額，近年有什麼樣的變化？**
 - (1) 以行政單位的經驗來看，預算凍結數跟凍結金額其實不見得是成正比，仍要以當年度朝野立委協商的氣氛狀況而定。有的時候凍結數多，但是金額不高，但亦有凍結不多，但是金額很高的情形發生。
 - (2) 預算凍結的案數及金額變化，應視當年度朝野協商的狀況而定。其原因在於，協商時會將所有案件總計在一起，並且會有一個大概要凍結多少金額的共識存在。故預算凍結提案數及金額的多寡，端視提案委員的訴求及需求狀況，立法及行政部門雙方達成共識，相互配合。
 - (3) 另一方面，因為預算凍結是從立法監督者的角色來看，可實務上在行政部門

的預算編列應如何去分配，受限於太多的複雜因素，那才是主要的問題所在。建議後續研究者也可以從行政的角度來探討預算編列情形。



3. 承上所述，有沒有哪個機關或哪個委員會，預算凍結的情形比較特別？

- (1) 以立法院八大委員會的角度來看，沒有一個委員會希望預算凍結的案件數增多。案件數一旦增加，各委員會職員要處理的業務量也會增加，故提案數的多寡還是要回到立法委員本身。
- (2) 至於預算提案多寡的問題，其實仍是取決於各行政部門的年度預算。金額越龐大的部會，例如教育部、經濟部，大概都是幾千億以上的預算，其預算凍結的提案數自然不會太少。
- (3) 民意代表在審議預算的時候亦非常小心謹慎，因為預算取之於民，用之於民，這個錢編列為預算之後，仍會回歸地方使用，並不會留在行政部門。故立委凍結行政部門的經費越多，其實會受影響仍是基層的民眾。當基層民眾的權益受到影響，反而會轉向民意代表反應，形成一個循環。
- (4) 通常來說，預算凍結對行政部門帶來的影響會比較大。一旦業務的經費遭到凍結，勢必會影響到業務的推廣。又當行政機關要解凍時，也需要花費一番力氣說服朝野的立委同意經費解凍。故預算凍結對行政機關帶來的影響其實是會比較大的。

二、影響預算凍結的因素

4. 您認為，整體而言影響預算凍結的因素有哪些？

- (1) 以行政單位在推各項業務而言，常常會面臨一些突發的狀況。以教育相關的業務為例，年度預算審查都是在下半年，上半年度與招生、考試相關的問題，都可能會發生一些狀況。一旦問題發生後，該筆預算便可能進成為預算凍結的主要目標。

- (2) 另外，需視委員在問政的時候關心的議題、接到的選民服務案件，還有媒體新聞的報導，這三大項都會是立法委員在提案時重要的參考依據。

在新科立委剛上任時會帶來比較不同的思維或是預算審議形式，又或是像選舉前一年，立法委員要投入選舉或是去輔選，比較沒有空處理預算審議的事項，皆有可能使預算凍結現象頻繁發生。

- (3) 在執政黨及在野黨方面則並沒有比較傾向的提案方式。撇開政黨色彩的部分，立法委員都是民意代表，都是為了幫人民做預算的把關，以協助民眾爭取他們最大的福利為優先。所以執政黨與在野黨的立委在問政的情形、關心的議題基本上都大同小異，不會有太大的差異性。
- (4) 就各部會部長本人的角色而言，其對於預算凍結提案亦不會有太大的影響。當然部長可能會具備指標性的作用。但預算凍結的金額及案件數的多寡仍是

取決於行政部門的實際執行面，以及單位主管對立法院的溝通協調方式。立法委員在問政或關心某專案執行的情況，也是直接找業務單位了解，並不會事事都找部長。部會首長只做政策的訂定跟大方向的處理，並沒有辦法面面俱到，細節處仍是要回到各單位處理。



5. 您認為哪一項因素，會造成預算凍結的影響最劇？

- (1) 每當立法委員改選之後，常常會地方的議員透過政治聲量選上立委。該些新科立委會將地方上的問政、質詢，甚至是處理預算的經驗帶入立法院，其實一開始會與中央的體系有些格格不入。故新科立委平常的問政、與各部會間的協調處理，均需要仰賴經驗的助理發揮作用。
- (2) 新科立委對於立法院預算審議之影響，仍然要取決於民意代表本身的思維模式，以及其能夠接受程度，需要花時間去彌補、磨合。也因此，第一會期其實是立法院的磨合期，新科立委在影響預算凍結方面亦是非常重要的一項因素。

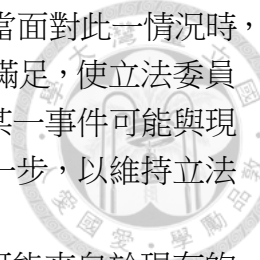
三、預算凍結的政治意義與法律效力

6. 您認為，在立法院審議中央政府總預算的過程當中，立法委員或黨團在提出預算凍結相關提案時，是否背後有其他隱含的政治意義？

- (1) 以行政機關的角度而言，立法委員在進行預算凍結相關提案時，亦是適度表達、闡述了他的監督角色，並行使其本身的職權，故就行政部門方面也能夠接受。
- (2) 其實在雙方協商的過程中，不論是妥協，或是達成共識，行政與立法雙方都是各取所需，也均是希望能讓整個行政部門的機制、預算的進行，預算的編列以及後續執行能夠穩步發展。
- (3) 我國在行政立法雙方的配合上，仰賴立法院有經驗、資深的朝野立委。不論是個別委員，或是各黨團的領袖，均有一定的默契及共識存在，政治人物跟行政部門之間的配合間順暢無礙，進而使得政府的施政不會面臨停擺，能夠順利運行。

7. 您認為，提出預算凍結相關提案的界限在哪？

- (1) 預算凍結作為預算審議的附加條件，其實這樣的方式是很合理的，並未超越《預算法》所規定的界限。因為預算凍結現象的發生，其實為立法委員覺得行政部門做得不到位，或甚至是行政部門的規定、各項執政的立場、角度是有問題的，以至於會對基層民眾造成一定程度的困擾。所以立法機關方面基於其監督權之角色，其實是提醒行政單位，在此種情形之下預算凍結作為預算審議的附加條件其實是合理的。

- 
- (2) 然實務上的確會有部分的提案為陳情人反映的地方訴求。當面對此一情況時，行政單位會與立法院取得一個平衡點，可以做的方案儘量滿足，使立法委員在基層選民服務時不會有太大的阻攔。但當行政部門認為某一事件可能與現有法律扞格，或是在地方上窒礙難行時，立法者也應各退一步，以維持立法與行政之間的平衡。
- (3) 行政部門基於依法行政的原則，當遇到難以執行的問題，可能來自於現有的機制之爭議、受限於預算限制，或是法規方面的問題。若是無法解決前置問題，則行政部門將難以執行、民眾陳情的訴求也不會被滿足，立法委員的問政亦沒辦法得到完全的滿意的回覆，將會造成三輸的局面。

四、其他相關提問

8. 請問就您的觀點而言，「預算減列」及預算凍結，哪一項方式對於行政機關的負擔程度較大？

- (1) 以實質面的情形來看，預算凍結對業務單位的負擔會比較重。因為依立法院跟行政單位的之間的默契，通常預算的減列不會是大宗。若是刪減太多，行政部門的很多業務無法推動，相形之下會產生連鎖反映。
- (2) 當行政機關的業務無法順利推行，影響及於地方政府或一般民眾需求，當其經費受到壓縮後，也會反過頭來再尋求民意代表協助，故此項壓力其實仍會回到民意代表身上。在此一背景之下，立法委員減列預算也並不會刪減太多。而且當在協商時，行政部門亦可反應該項目的經費具體是進行什麼業務，以尋求預算不要被減列或凍結。

9. 請問預算凍結提案的解凍條件，在實務上的具體運作情形為何？

- (1) 就預算凍結的解凍條件而言，通常需要提出「專案報告使得動支」的情形大概會佔八成以上，但是仍應以各委員會的狀況而定。以近幾年來的情形而言，不管是書面報告還是專案報告，行政機關都需要將報告送到立法院，不能僅發一份公文進行說明即可解凍，故二者的差異其實是並不大的。
- (2) 以往「書面報告使得動支」的情形為，行政單位只要發個公文至立法院進行說明即可以解凍。但近幾年的狀況已經不是如此，現況下，不論是書面報告或專案報告，行政部門均需要排入立法院審議的議程內，進行相關的說明之後方能解凍。所以其實兩種方式對於行政機關來說均需要花費較多心力處理。業務單位也都會希望凍結的金額能夠越少越好，如此在行政業務的推廣上才不會有綁手綁腳的問題。

10. 請問「公民監督國會聯盟」對立法院的監督，是否也會對行政部門帶來一定程度之影響？

- (1) 客觀而言，「公民監督國會聯盟」監督的是立法委員的問政品質，包含委員平日的問政、預算的審查、法案的處理。但事實上，其考量、評核的基準，並不能說是完全的公平。受到褒揚的優質的立委，也不見得真的能夠幫到選民，或能夠有效於行政部門有一個相輔相成的監督機制。
- (2) 「公民監督國會聯盟」的考量依據通常會以立法委員出席委員會的次數、所提的預算數等，來作為考核委員問政品質的基準。其實以行政部門的觀點而言，預算的提案數並不完全具有實質的代表性意義。這樣的評估模式對民意代表而言亦是綁手綁腳，無疑限縮了立法委員的立法質詢監督權。

附錄八 立法院屆次對照表（2000 - 2022 年）



西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉					
2000 年	89 年	1	第 4 屆	第 3 會期		執行 89 年度 總預算案	李登輝 (第 9 任)	蕭萬長	王金平	2000/03/18 第 10 任總統 副總統選舉					
		2													
		3													
		4													
		5													
		6													
		7													
		8													
		9			第 4 會期		審查 90 年度 總預算案				陳水扁 (第 10 任)	唐飛			
		10													
		11													張俊雄
		12													

西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉		
2001 年	90 年	1	第 4 屆		審查 90 年度總預算案	執行 90 年度 總預算案	陳水扁 (第 10 任)	張俊雄	王金平			
		2		第 5 會期								
		3										
		4										
		5										
		6										
		7										
		8										
		9		第 6 會期	審查 91 年度 總預算案							
		10										
		11										
		12										
						2001/12/01 第 05 屆立 法委員選 舉、90 年縣 市長選舉						

西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉		
2002 年	91 年	1	第 4 屆		審查 91 年度總預算案	執行 91 年度 總預算案	陳水扁 (第 10 任)	張俊雄	王金平	2002/01/26 91 年縣市 議員選 舉、鄉鎮 市長選舉		
		2	第 5 屆	第 1 會期						游錫堃	王金平	
		3										
		4										
		5										
		6										
		7										
		8										
		9		第 2 會期								
		10										
		11										
		12										
									2002/12/07 91 年直轄 市長、議 員選舉			



西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉	
2003 年	92 年	1	第 5 屆	第 3 會期	審查 92 年度總預算案	執行 92 年度 總預算案	陳水扁 (第 10 任)	游錫堃	王金平		
		2									
		3									
		4									
		5									
		6									
		7									
		8									
		9		第 4 會期	審查 93 年度 總預算案						
		10									
		11									
		12									

西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉		
2004 年	93 年	1	第 5 屆		審查 93 年度總預算案	執行 93 年度 總預算案	陳水扁 (第 10 任)	游錫堃	王金平			
		2			第 5 會期							
		3										
		4										
		5										
		6										
		7										
		8										
		9		第 6 會期	審查 94 年度 總預算案						陳水扁 (第 11 任)	
		10										
		11										
		12										

西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉		
2005 年	94 年	1	第 5 屆		審查 94 年度總預算案	執行 94 年度 總預算案	陳水扁 (第 11 任)	游錫堃	王金平			
		2	第 6 屆	第 1 會期						謝長廷	王金平	
		3										
		4										
		5										2005/05/14 94 年任務 型國大代 表選舉
		6										
		7										
		8										
		9		第 2 會期	審查 95 年度 總預算案							
		10										
		11										
		12										2005/12/03 94 年縣市 長、議員 選舉/鄉鎮 市長選舉

西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉
2006 年	95 年	1	第 6 屆		審查 95 年度總預算案	執行 95 年度 總預算案	陳水扁 (第 11 任)	謝長廷	王金平	
		2		第 3 會期						
		3								
		4								
		5								
		6								
		7								
		8								
		9		第 4 會期						
		10								
		11			審查 96 年度 總預算案					
		12								
									2006/12/09 95 年直轄 市長、議 員選舉	



西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉
2007 年	96 年	1	第 6 屆	第 5 會期	審查 96 年度 總預算案	執行 96 年度 總預算案	陳水扁 (第 11 任)	蘇貞昌	王金平	
		2								
		3								
		4								
		5								
		6		第 6 會期	審查 97 年度 總預算案					
		7								
		8								
		9								
		10								
		11								
		12								

西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉
2008 年	97 年	1	第 6 屆			執行 97 年度 總預算案	陳水扁 (第 11 任)	張俊雄	王金平	2008/01/12 第 07 屆立法 委員選舉
		2	第 7 屆	第 1 會期					王金平	2008/03/22 第 12 任總統 副總統選舉/ 全國性公民投 票案第 3 案至 第 6 案
		3								
		4								
		5								
		6								
		7								
		8								
		9		第 2 會期	審查 98 年度 總預算案					
		10								
		11								
		12								
						馬英九 (第 12 任)	劉兆玄			

西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉	
2009 年	98 年	1	第 7 屆		審查 98 年度總預算案	執行 98 年度 總預算案	馬英九 (第 12 任)	劉兆玄	王金平		
		2		第 3 會期							
		3									
		4									
		5									
		6									
		7									
		8									
		9		第 4 會期							
		10									
		11						審查 99 年度 總預算案			
		12									
							吳敦義			2009/12/05 98 年縣市長、 議員選舉/鄉鎮 市長選舉	

西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉	
2010 年	99 年	1	第 7 屆		審查 99 年度總預算案	執行 99 年度 總預算案	馬英九 (第 12 任)	吳敦義	王金平		
		2		第 5 會期							
		3									
		4									
		5									
		6									
		7									
		8									
		9		第 6 會期							
		10									
		11								審查 100 年度 總預算案	
		12									
									2010/06/12 99 年縣市村 里長選舉/鄉 鎮市民代表 選舉		
										2010/11/27 99 年直轄市 長、議員、 里長選舉	



西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉	
2011 年	100 年	1	第 7 屆		審查 100 年度總預算案	執行 100 年度 總預算案	馬英九 (第 12 任)	吳敦義	王金平		
		2		第 5 會期							
		3									
		4									
		5									
		6									
		7									
		8									
		9		第 6 會期							
		10			審查 101 年度 總預算案						
		11									
		12									

西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉	
2012 年	101 年	1	第 7 屆			執行 101 年度 總預算案	馬英九 (第 12 任)	吳敦義	王金平	2012/01/14 第 13 任總統 副總統選舉、 第 08 屆立法 委員選舉	
		2	第 8 屆	第 1 會期				馬英九 (第 13 任)	陳冲	王金平	
		3									
		4									
		5									
		6									
		7									
		8									
		9		第 2 會期	審查 102 年度 總預算案						
		10									
		11									
		12									



西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉
2013 年	102 年	1	第 8 屆		審查 102 年度總預算案	執行 102 年度 總預算案	馬英九 (第 13 任)	陳冲	王金平	
		2		第 3 會期						
		3								
		4								
		5								
		6								
		7								
		8								
		9		第 4 會期						
		10			審查 103 年度 總預算案					
		11								
		12								

西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉	
2014 年	103 年	1	第 8 屆	第 5 會期	審查 103 年度總預算案	執行 103 年度 總預算案	馬英九 (第 13 任)	江宜樺	王金平	2014/11/29 103 年直轄市長、議員選舉 /縣市長、議員選舉/鄉鎮 市長選舉//直轄市山地原住 民區長選舉/ 鄉鎮市民代表 選舉/直轄市 山地原住民區 民代表選舉/ 村里長選舉	
		2									
		3									
		4									
		5									
		6									
		7									
		8									
		9		第 6 會期	審查 104 年度 總預算案						
		10									
		11									
		12									



西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉	
2015 年	104 年	1	第 8 屆		審查 104 年度總預算案	執行 104 年度 總預算案	馬英九 (第 13 任)	毛治國	王金平		
		2		第 7 會期							
		3									
		4									
		5									
		6									
		7									
		8									
		9		第 8 會期							
		10			審查 105 年度 總預算案						
		11									
		12									

西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉
2016 年	105 年	1	第 8 屆			執行 105 年度 總預算案	馬英九 (第 13 任)	毛治國	王金平	2016/01/16 第 14 任總統 副總統選舉、 第 09 屆立法 委員選舉
		2	第 9 屆	第 1 會期				張善政		
		3								
		4								
		5								
		6					蔡英文 (第 14 任)	林全	蘇嘉全	
		7								
		8								
		9								
		10	第 2 會期	審查 106 年度 總預算案						
		11								
		12								



西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉	
2017 年	106 年	1	第 9 屆		審查 106 年度總預算案	執行 106 年度 總預算案	蔡英文 (第 14 任)	林全	蘇嘉全		
		2		第 3 會期							
		3									
		4									
		5									
		6									
		7									
		8									
		9		第 4 會期							
		10			審查 107 年度 總預算案					賴清德	
		11									
		12									

西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉	
2018 年	107 年	1	第 9 屆		審查 107 年度總預算案	執行 107 年度 總預算案	蔡英文 (第 14 任)	賴清德	蘇嘉全		
		2		第 5 會期							
		3									
		4									
		5									
		6									
		7									
		8									
		9									
		10									
		11	第 6 會期	審查 108 年度 總預算案			2018/11/24 107 年直轄市 長、議員選舉/ 縣市長、議員 選舉/鄉鎮市長 選舉/直轄市山 地原住民區長 選舉/鄉鎮市民 代表選舉/直轄 市山地原住民 區民代表選舉/ 村里長選舉/ 全國性公民投 票案第 7 案至 第 16 案				
		12									



西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉
2019 年	108 年	1	第 9 屆		審查 108 年度總預算案	執行 108 年度 總預算案	蔡英文 (第 14 任)	賴清德	蘇嘉全	
		2		第 7 會期						
		3								
		4								
		5								
		6								
		7								
		8								
		9		第 8 會期						
		10			審查 109 年度 總預算案					
		11								
		12								

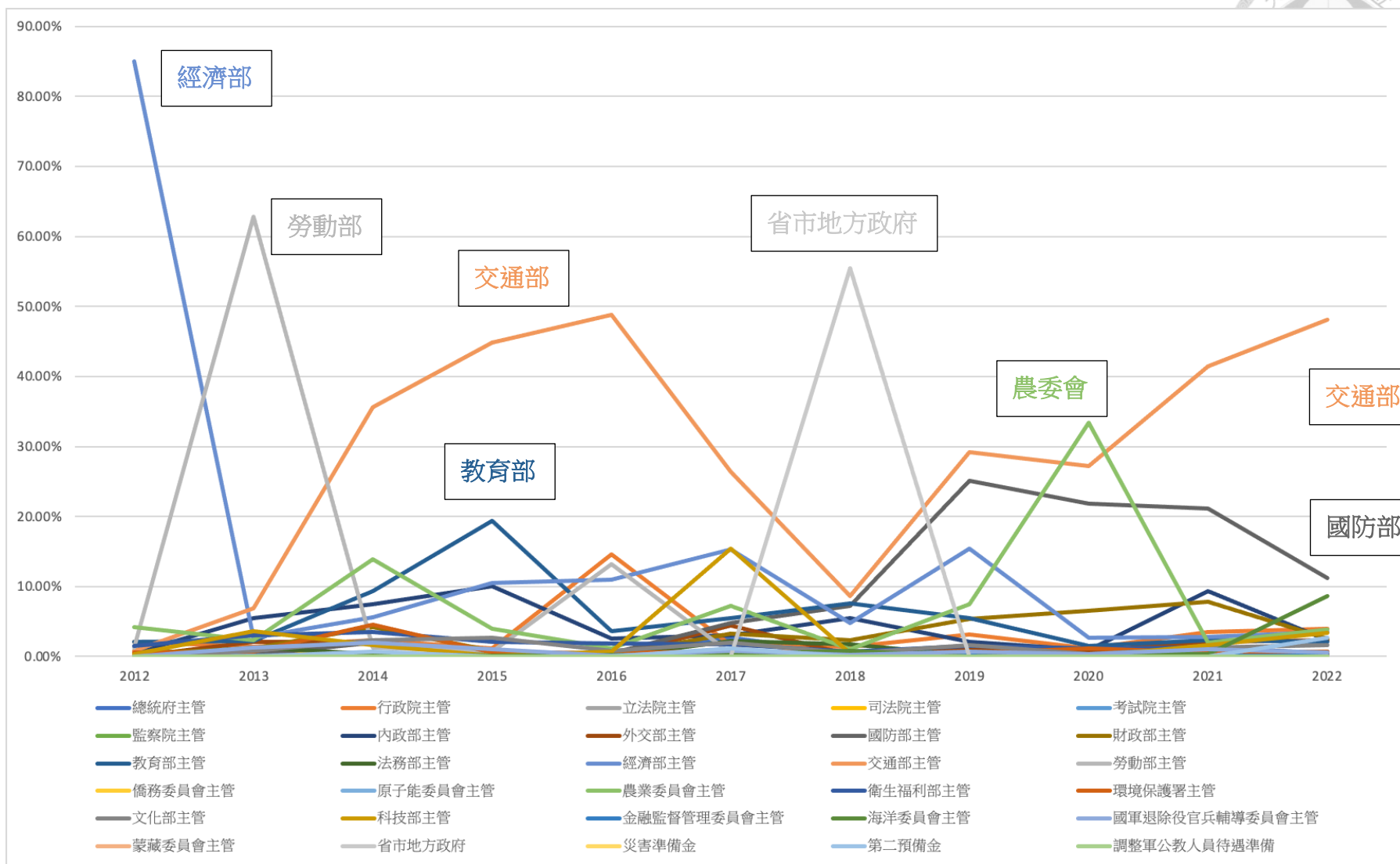
西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉			
2020 年	109 年	1	第 9 屆		審查 109 年度總預算案	執行 109 年度 總預算案	蔡英文 (第 14 任)	蘇貞昌	蘇嘉全	2020/01/11 第 15 任總統 副總統選舉、 第 10 屆立法 委員選舉			
		2	第 10 屆	第 1 會期									
		3											
		4											
		5											
		6											
		7											
		8											
		9	第 2 會期				審查 110 年度 總預算案			蔡英文 (第 15 任)	游錫堃		
		10											
		11											
		12											



西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉		
2021 年	110 年	1	第 10 屆		審查 110 年度總預算案	執行 110 年度 總預算案	蔡英文 (第 15 任)	蘇貞昌	游錫堃			
		2		第 3 會期								
		3										
		4										
		5										
		6										
		7										
		8										
		9		第 4 會期	審查 111 年度 總預算案							
		10										
		11										
		12										2020/01/11 全國性公民投 票案第 17 案 至第 20 案

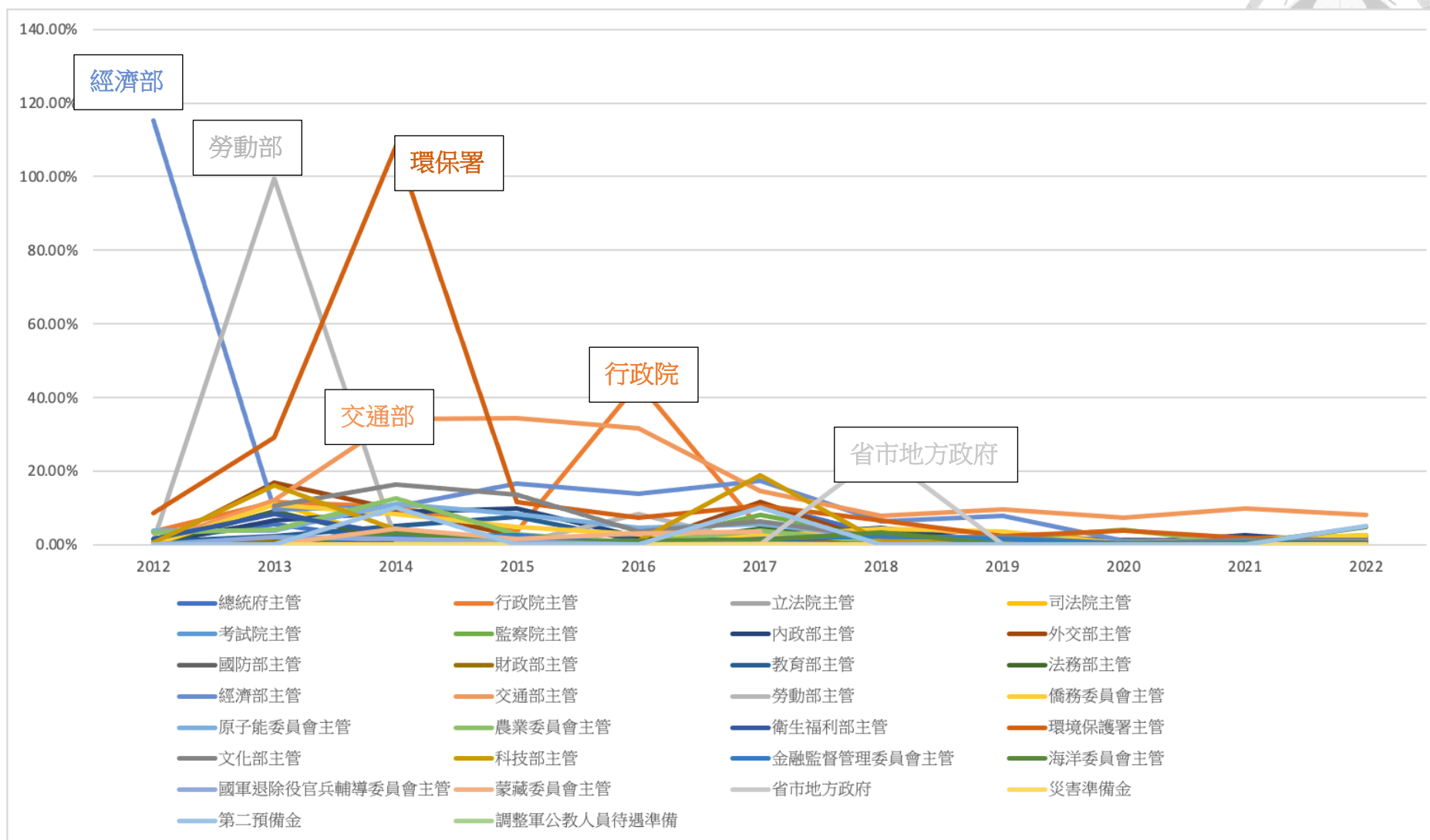
西元年份	民國年份	月份	立法院屆次	立法院會期	總預算案審查	總預算案執行	總統	行政院長	立法院長	選舉
2022 年	111 年	1	第 10 屆	第 5 會期	審查 111 年度總預算案	執行 111 年度 總預算案	蔡英文 (第 15 任)	蘇貞昌	游錫堃	
		2								
		3								
		4								
		5								
		6								
		7								
		8								
		9		第 6 會期						
		10								
		11								
			12							

附錄九 各主管機關凍結金額佔當年總凍結金額



資料來源：總統府公報、主計總處，研究者自行繪製。

附錄十 各主管機關凍結金額佔當年歲出預算金額



資料來源：總統府公報、主計總處，研究者自行繪製。