



# 行政與立法關係中 的預算制度

一個台灣  
經驗的省思

The Budgetary System in Legislative-  
Executive Relations:  
An Interdisciplinary Reflection on the  
Taiwanese Experience



國立政治大學社會科學學院  
COLLEGE OF SOCIAL SCIENCES, NCCU



政大出版社  
Chengchi University Press



國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

題名/著者: 行政與立法關係中的預算制度: 一個台灣經驗的省思/郭昱瑩、蔡馨芳、李承彥、翁燕菁、蔡榮祥、劉兆隆、伍大開、曾庭琳、陳國樑、石恩銘、吳妍臻、姚名鴻作; 楊婉瑩, 陳敦源主編  
版本: 初版  
出版: 臺北市: 國立政治大學政大出版社, 2026.05  
識別碼: ISBN 978-626-7615-33-1 (平裝) | CIP 115004761  
主題詞: LCSST: 行政立法關係 | LCSST: 預算編審  
分類號: 572.56

## 行政與立法關係中的預算制度： 一個台灣經驗的省思

作者 | 郭昱瑩、蔡馨芳、李承彥、翁燕菁、蔡榮祥、劉兆隆、伍大開、曾庭琳、陳國樑、石恩銘、吳妍臻、姚名鴻(依本書文章順序編排)

主編 楊婉瑩  
執行主編 陳敦源  
編輯助理 周聖傑、蔡雅瑀  
封面設計 許綺珊  
合作出版 國立政治大學社會科學學院  
發行人 李蔡彥  
發行所 國立政治大學政大出版社  
出版者 國立政治大學政大出版社  
總編輯 廖棟樑  
執行編輯 林淑禎  
地址 11605臺北市文山區指南路二段64號  
電話 886-2-82375669  
傳真 886-2-82375663  
網址 <http://nccupress.nccu.edu.tw>

經銷 元照出版公司  
地址 10047臺北市中正區館前路28號7樓  
網址 <http://www.angle.com.tw>  
電話 886-2-23756688  
傳真 886-2-23318496  
郵撥帳號 19246890  
戶名 元照出版有限公司

法律顧問 黃旭田律師  
電話 886-2-23913808

初版一刷 2026年5月  
定價 540元  
ISBN 9786267615331  
GPN 1011500562

政府出版品展售處

- 國家書店松江門市：104臺北市松江路209號1樓  
電話：886-2-25180207
- 五南文化廣場臺中總店：400臺中市中山路6號  
電話：886-4-22260330

**尊重著作權·請合法使用**

本書如有破損、缺頁或倒裝，請寄回更換

# 目次

主編序 .....	i
楊婉瑩、陳敦源	

## 第一篇 財政劃分、預算審議與政治治理

財政收支劃分法修正之影響分析 .....	003
郭昱瑩	

壹、前言	005
貳、行政立法分析：財政收支劃分法修法沿革	006
參、法制分析：財政收支劃分法新舊條文對照比較	007
肆、財政分析：財政收支劃分法修正對中央與地方政府的 財政影響	013
伍、結論與建議	025

新績效預算制度之評估：尋找地方政府績效管理與預 算規劃的遺失連結 .....	041
蔡馨芳	

壹、前言	043
貳、文獻回顧	045
參、研究設計及方法	053
肆、研究發現及討論	055
伍、結論及研究限制	062

「凍」彈不得？立法院預算審議過程之預算凍結現象  
..... 071

李承彥

壹、前言	073
貳、預算凍結之緣起與發展	074
參、預算凍結之政治動機與影響因素	079
肆、預算解凍之條件、程序與實際圖像	088
伍、預算凍結之法律效力與影響	091
陸、結論與省思	095

## 第二篇 憲政上的立法與行政關係再思

僵局何解？試論大法官任命及審理程序困境及其解方  
..... 105

翁燕菁

壹、前言	107
貳、困境溯源：大法官任命及審理程序回顧	110
參、審酌解方：憲法枷鎖下的權力再平衡	125
肆、代結語	144

國會權力行使與行政和立法的衝突：以台灣 2025 年  
中央政府總預算案審查和立法增加預算為例..... 161

蔡榮祥

壹、前言	163
貳、少數政府與對立國會之行政和立法衝突	164
參、憲政體制與國會審查預算的權力	168
肆、2025 年中央政府總預算審查和立法增加預算	173
伍、立法院審議預算行為之合憲性	178
陸、結論	184

從我國元首權的角度分析總統在行政權的界限..... 195  
劉兆隆

壹、緒論與問題的提出	197
貳、元首權的內涵	197
參、我國元首是否兼有行政權？	199
肆、國安高層會議是總統介入行政權的關鍵	205
伍、國安會秘書長的背景分析	212
陸、結論	219

**第三篇 良善地方財政管理：  
預算編制與補助效果之探討**

地方政府稅收預估與預算編制 ..... 227  
伍大開、曾庭琳、陳國樑

壹、緒論	229
貳、文獻回顧	232
參、我國地方政府稅收預測概況	243
肆、研究方法	248
伍、研究結果	256
陸、結論與建議	265

補助與地方政府支出 ..... 275  
石恩銘、吳妍臻、陳國樑

壹、緒論	277
貳、文獻回顧	279
參、資料與模型	285
肆、實證結果	290
伍、結論	297

我國地方政府非自籌收入依存度與自籌財源努力之  
分析 ..... 303

姚名鴻

壹、前言	305
貳、文獻回顧	309
參、研究方法	312
肆、實證分析	318
伍、結論與建議	329

## 主編序

# 轉型與責任： 政大社科院之專業發聲的第一波成果展示

本書緣起於 2025 年 5 月 29 日在政治大學社會科學學院舉辦的《立法與行政關係：以預算制度為核心的本土檢視》研討會。當時的台灣正面臨立法院因總預算案審議而掀起前所未見的政治攻防，以及隨之而起的大罷免風波。這個情勢讓財政制度與政黨競爭之間的張力躍上媒體議程，一向隱密與複雜的預算制度過程，成為公眾熱衷議論的政治焦點。然而，在此高度政治化與充滿情緒性輿論的氛圍中，社會對於問題的本質、制度演變的成因、以及從台灣自身歷史脈絡出發的反思，都顯得稀薄。正因如此，社科院從學術視角提出回應：以制度邏輯為起點、以脈絡釐清為基礎、以分析研究為方法，重新檢視行政與立法兩者在當前政治環境下的互動與挑戰，本書所奠基的研討會，就是在這樣一個勇於起身應對社會需要的時刻成形。

事實上，同一時間，政大社科院的優質期刊《社會科學論叢》，正面臨高教環境的改變，包括少子化下高教人力資源縮限、國際化下年輕學者喜用英文投稿導致回應本土問題的中文稿源稀缺、以及跨學科期刊轉型為 TSSCI 期刊不易等多重困境，主編群正思索著期刊的未來出路問題。一本優質期刊的成立與運作，承載著包括作者與社會大眾對於編輯團隊，能否確實負起知識生產的責任，持續為整個社會所面對的問題思考對策，並提出對症下藥方向的期待；雖然學界與實務界之間仍然隔了層布幕，政大社科院雖無法扮演「社會工程」引擎的角色，但是從知識即能源力量的角度，我們應該堅持論叢發聲的傳統；因而，我們決定將期刊轉型為「年度的研討會，會後發表專書」的方式，繼續基於學術

良心對台灣實務議題，盡到知識份子的社會責任，本書是這個轉型實驗的第一波結果。

本書所收錄的九篇文章，即是在這樣的背景下逐步成形。社科院籌劃並邀請政治、公共行政、與財政等三學系合辦研討會，組成三個專題討論場次。過程中，三個學系的系主任——公行系陳敦源（也是本書主編）、政治系蘇彥斌、以及財政系陳國樑主任，協助擬定具體議題，並邀請學者投稿，獲得各校跨領域學者的熱烈迴響。與會學者在繁忙的教研之餘，能對於本土治理問題進行嚴肅、冷靜且紮實的討論，充分展現了台灣社會科學界對公共議題的關切與責任。研討會當天，無論是會場中的學術討論，還是場外的意見交換，都讓我們深刻感受到：預算制度雖常被視為行政過程中的技術問題，實則牽動憲政體制、政府能力、與政黨競爭的治理焦點，是觀察一國政府效能的絕佳切入口。

會後，我們向發表人正式發出收錄專書邀請，在編輯過程中，從研討會對評論意見的回應、到會後另外送匿名外審提供修改建議，歷經來回數次的意見修改，使論證更精準、文稿更清晰、脈絡更明確。本書依據研討會的三大主題，精選九篇論文編排為三大篇。透過以下對各章要旨的簡要介紹，讀者能更快速地掌握核心觀點，進而展開更深層次的探究。

本書第一篇主題為「財政劃分、預算審議與政治治理」。首先，郭昱瑩教授在〈財政收支劃分法修正之影響分析〉（第一章）中指出，立法院通過《財政收支劃分法》修正案後，中央分配給地方的統籌稅款將大幅增加，但未全面檢討中央與地方間的事權分配，可能影響部分中央施政項目的推動，並擴大城鄉財政差距，建議中央一般性補助款應重新評估，以確保財政分配的公平性與可持續性。蔡馨芳教授在〈新績效預算之評估：尋找地方政府績效管理與預算規劃的遺失連結〉（第二章）則是揭示，台灣地方政府在預算編列過程中實際運用績效資訊的情形，實證顯示績效預算制度在實務上多為形式操作，未能有效連結績效管理與資源配置，亟需透過制度改革提升其可用性與決策影響力。第三

章〈「凍」彈不得？立法院預算審議過程之預算凍結現象〉李承彥博士生則是點出，以往預算凍結，雖行政機關厭惡仍屬可控制的風險；但今年預算凍結，成為預算覆議的導火線之一，增加預算過程的不確定性，該章並強調預算凍結不只是法律問題，更是憲政問題，反映立法與行政互動的新風險與挑戰。

第二篇主題為「憲政上的立法與行政關係再思」。第四章〈僵局何解？試論大法官任命及審理程序困境及其解方〉中，翁燕菁副教授認為，當前大法官任命程序在政治極化與分立政府背景下，已出現制度性僵局風險，恐影響憲法訴訟機能的正常運作；她主張透過修法設計提名與同意權的權力共享機制，以確保憲法權利的即時有效救濟，並避免法治倒退。第五章〈國會權力行使與行政和立法的衝突：以台灣 2025 年中央政府總預算案審查和立法增加預算為例〉蔡榮祥教授認為，當前國會權力的行使，常因欠缺制度性界限，導致與行政部門的衝突頻繁升高；面對可能的政治極化與監督濫用的風險，他呼籲應建立更清晰的權力分際與協商機制，以維護憲政秩序與政府運作效率。第六章〈從我國元首權的角度分析總統在行政權的界限〉劉兆隆副教授指出，我國總統透過制度化的國安高層會議，實質擴張行政權限，對行政院長的角色產生位階變化；由於「國家安全」概念，涵蓋範圍廣、定義模糊，使得總統得以藉此強化對政策與行政的主導權。

第三篇主題為「良善地方財政管理：預算編制與補助效果之探討」。第七章〈地方政府稅收預估與預算編制〉伍大開助理教授指出，稅收預估非單純的技術問題，而是制度設計與誘因配置的綜合結果。若地方政府長期「故意低估」以保留操作空間，將損害預算制度的正當性與公共財政的透明度；他呼籲應正視此一「制度性低估」問題，宜透過預算改革，提升台灣地方治理能力與財政紀律。第八章〈補助與地方政府支出〉石恩銘助理教授研究顯示，中央無條件補助款，對地方支出具顯著刺激效果，應明確驗證「捕蠅紙效果」的存在。相較之下，地方自籌財源對支出影響反而不明顯，突顯地方政府對中央補助的高度依

賴。最後，第九章〈我國地方政府非自籌收入依存度與自籌財源努力之分析〉姚名鴻教授認為，我國地方政府對非自籌收入的高度依賴，已成為抑制自主財源開發的誘因；透過量化分析，他強調應強化財政激勵機制，以提升地方政府財務自主性與責任。

當本書彙編完成後我們更加確信：台灣面臨的許多政治爭議，看似源自政治對立與政黨競爭，但其深層原因事實上與制度設計、治理能力、中央地方關係、行政與立法互動等「結構性問題」有關。從財政劃分到預算審議、憲政設計到行政權限、及地方財政到中央補助，無一不是國家治理的核心議題。更重要的，這些分析必須回到台灣自身的政治文化與制度脈絡。正如研討會閉幕時，我們面對與會的學者們提出：「學者的任務不是迎合輿論，而是在喧囂中保持冷靜，在簡化中揭示複雜」的呼籲，因為在這個過程中我們體會到，西方的憲政與財政制度固然值得借鏡，但台灣的政治文化與歷史路徑造就了獨特的制度需求，本土研究因而更顯必要，這陳述也代表政治大學社會科學學院創院以來對社會的承諾，當然，也顯示《社會科學論叢》的期刊轉型實驗，獲致成功。

本書的出版，除了期望深化台灣社會對預算制度與行政——立法關係的理解，也盼望成為跨領域對話的新起點。社科院在未來將持續推動此類活動，並延續社會發聲的初衷：以理性、專業來面對公共議題，以提供台灣社會政治發展紮實而細緻的學術支撐。另外，本書雖以預算制度為核心，但真正的問題遠超過制度本身，焦點是如何在分立政府與政治極化下，維繫有效治理、維持憲政秩序、並確保民主品質。希望這本專書能成為學界、官界與社會各界面對治理挑戰時的重要參考，也期待未來能有更多跨領域的合作，共同為台灣的民主與治理品質貢獻心力；事實上，就在本書即將出版的當口，社科院在2026年3月20日舉辦《人工智慧時代公共性再定位》（*Repositioning 'Publicness' in the AI Era*）國際研討會，作為第二波的社會發聲與期刊轉型實驗。

最後，我們要向所有參與研討會與本書撰稿的老師表達最誠摯的

謝意。無論是提供深刻評論、分享研究成果，或是在會後積極投入寫作，因著您們的努力，使本書得以呈現如此寬廣而堅實的內容。我們也要感謝社科院團隊、協辦系所與行政同仁的協助，讓研討會得以順利完成，並成就今日的成果。西方阿拉伯裔大儒 Edward Said (1935-2003) 曾經說：「知識分子是一位具有代表、體現並闡述某種觀點或態度能力的人，他的角色是向大眾發聲，提出令人不安的問題，挑戰正統與教條，而非順從並複製它們。」(引自 *Representations of the Intellectual*, 1994)，我們希望，從政治大學社會科學學院 1993 年成立至今所追求的學術自主與社會發聲能量，可以在我們以本書所開展的，以學術基底回應社會重要議題的「研討會—專書」公共知識生產活動中，持續深根發展，一年新似一年！

國立政治大學社會科學學院 院長 楊婉瑩

國立政治大學公共行政學系 教授 陳敦源

謹識於 2025 年 12 月