



附件3

1 專家諮詢意見書

案號：114年度憲國字第 1 號

專家學者、機關或團體

姓名或名稱：

黃俊志

身分證明文件字號：

住(居)所、所在地、事務所或營業
所：

電話：

電子郵件位址

送達代收人：

送達處所：

機關/團體代表人

姓名：

身分證明文件字號：

稱謂/職業：

住所或居所：

電話：

傳真：

電子郵件位址：

憲法法庭收文號	
114	年度
憲A	字第 1177 號

1 為（憲法訴訟類型）提出專家諮詢意見事：

2 應揭露事項

3 一、相關專業意見或資料之準備或提出，是否與當事人、關係人或其
4 代理人有分工或合作關係。

5 二、相關專業意見或資料之準備或提出，是否受當事人、關係人或其
6 代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值。

7 三、其他提供金錢報酬或資助者之身分及其金額或價值。

8 專業意見或資料

9 一、無
10 二、無
11 三、無

12

13

14 附屬文件之名稱及其件數

文件編號	文件名稱或內容	備註

15

16

17 此致
18 憲法法庭 公鑒

19

20 中華民國 114 年 7 月 25 日

21

22

具狀人
撰狀人

〈114 年度憲國字第 1 號監察院聲請案專家諮詢意見書〉

黃俊杰

中正大學財經法律系特聘教授

目	次
壹、立法院刪減監察院預算之定性	二、預算審議之規範設計
貳、預算審議作為財政憲法之核心事項	（一）列席人員及報告事項
參、預算審議之憲法基礎	（二）審議之基礎及決定對象
一、「預算審議」為國家重要事項	（三）預算限制之類型及效力
二、「預算審議」之憲法限制	（四）預算審議之期程
（一）預算規範層級之憲法要求	三、預算審議與立法院職權之行使
（二）優先編列科目之審查	（一）預算案應經三讀會議決
1. 應優先編列之法定科目	（二）三讀會之程序
2. 優先編列科目之比較	伍、結論：本案爭點題綱之意見
（三）預算案權力分立與制衡之設計	一、立法院總預算案審議之憲法限制
1. 立法院審議上限之界定	二、立法院預算刪減權之憲法界限及效力
2. 行政院之移請覆議	三、特定機關預算刪減之法定預算，得為法規範憲法審查之客體
3. 預算案決議之覆議程序	四、法規範憲法審查之審查基準與密度
4. 變更法定預算執行之審議	五、判決違憲特定機關年度預算需求之處理及逾法定預算年度之考量
（四）財政責任履行之權責均衡	
肆、預算審議之法定程序	
一、預算審議之法律規範	

壹、立法院刪減監察院預算之定性

憲法法庭於 2025 年 5 月 28 日受理 114 年度憲國字第 1 號監察院「為行使職權，認中華民國 114 年度中央政府總預算案中，有關刪減監察院歲出預算之法定預算部分，有違憲疑義，聲請法規範憲法審查，並溯及自 114 年 1 月 1 日失効。」之聲請案。¹

本案係立法院於中華民國 114 年度中央政府總預算案（以下稱「114 年度總預算案」）審議中，通案及個案「刪減」監察院相關預算項目之費用，主要涉及立法院行使憲法預算審議權之憲法界限等議題。

就此，憲法法庭提出下列爭點題綱：

一、立法院就中央政府總預算案之審議，除受憲法第 70 條規定及相關司法院解釋與憲法法庭裁判之拘束外，是否亦受何等憲法原則之拘束？

二、立法院就中央政府總預算案中各機關原編預算項目之數額予以刪減者，其刪減權限是否存有如何之憲法界限？逾越該等憲法界限所為預算數額之刪減，於憲法上應如何評價？

三、（續前）立法院就總預算案特定機關原編列預算之數額予以刪減，得否為本庭法規範憲法審查之客體？得為審查之事項內容與範圍如何特定？

四、（續前）如得為本庭法規範憲法審查之客體，審查基準與密度為何？

五、本件聲請案如經本庭受理，並認定受審查之客體違憲者，所涉特定機關之年度預算需求得為如何因應處理？另如本庭作成判決時，已逾法定預算年度，應為如何之考量？

以下擬分析預算審議作為財政憲法之核心事項、預算審議之憲法基礎與預算審議之法定程序，並嘗試歸納提出對於本案爭點題綱之意見作為結論。

貳、預算審議作為財政憲法之核心事項

立法院審議 114 年度總預算案，係憲法明確規定之法定類型國會行為，²為憲法「財政」領域之核心事項。蓋國家統治權之運作，均需要金錢（以具體「數字」呈現國家任務與財政聯結），而規定每年金錢之收入與支出者，則為預算之主要內容。³

「財政（Finanzen）」係作為國家存續之要件，在現代國家中，是無法拋棄之構成要素，蓋任何國家欠缺財政即無法生存。⁴尤其，針對國家功能之實踐，公

¹ <https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=52&id=355780>（2025/07/12）。

² Norbert Achterberg，Parlamentsrecht，1984，S.706ff.將國會行為之類型，分為法律、單純之國會決議與國會內部之法律行為等。

³ 例如，德國基本法第 110 條第 1 項規定，每一會計年度之國家收入及支出，均應經由預算案表現出來。BVerfGE 55，274(300ff.)；82，159(179)；91，186(202)；93，319(343)。

⁴ Klaus Vogel，Der Finanz-und Steuerstaat，in：Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland，Bd.I，1987，Rz.1.

有財產（建築物、辦公設備、車輛等）及公務員均係必要之構成部分，且對國權之行使及國法之運用，亦具有絕對之重要性；彼等之存在，無法僅經由人民之自然給付（例如，工役或兵役等）而獲得實現，因此，現代國家必須仰賴人民之「金錢（Geld）」給付。此時，財政國（Finanzstaat）係以「金錢」作為民主法治國家憲法核心要素之同義詞，其係從國家財政功能面向觀察國家實際需求之特徵，而作為憲法之國體。⁵

國會審查預算案之理論基礎，得區分為正當性基礎與合法性基礎。⁶關於合法性基礎，包括憲法及法律等方面，係基於法治國家運用「法律支配」作為手段，較能順利達成保障人權之訴求目的，⁷屬財政法治原則之憲法要求；至於，正當性基礎，主要係基於民主原則，由具有直接民主正當性之國會，在預算案之重要事項，表徵國會對國家事務之參與權，屬財政民主原則之憲法要求。

國家機關與國民之間，形成民主正當性之聯繫，得建構制度性以及功能性之代議式民主。⁸其中，國會具有直接民主正當性，得以公開之國會程序、多數決原則、融合多元思想以及寬容對待不同意見之方式，來制定法律，建立並維持國家及社會秩序，原則上似較能符合正義之要求。⁹基於財政民主原則之觀點，國會對國家事務參與權具有正當性基礎，而預算案亦應由代表民意之國會審議，係民主法治國家財政憲法之重要表徵。

所謂預算，係指國家於一會計年度內，以歲入歲出為中心所訂立之財政計畫，經國會決議而成立，授權並課政府以執行義務之制度。¹⁰將國會之審查與議決之程序，列為預算定義之核心要素，主要係實現國民（經由民意代表）參與國家重要事項（憲法第 58 條及憲法第 63 條等規定），故經由民主正當性之內在聯繫，以預算（議決/通過）方式表達對國家施政計畫之管制。

就此，釋字第 520 號解釋理由書指出：「預算制度乃行政部門實現其施政方針並經立法部門參與決策之憲法建制，對預算之審議及執行之監督，屬立法機關之權限與職責。…預算案除以具體數字載明國家機關維持其正常運作及執行法定職掌所需之經費外，尚包括推行各種施政計畫所需之財政資源。且依現代財政經濟理論，預算負有導引經濟發展、影響景氣循環之功能。在代議民主之憲政制度下，立法機關所具有審議預算權限，不僅係以民意代表之立場監督財政支出、減輕國民賦稅負擔，抑且經由預算之審議，實現參與國家政策及施政計畫之形成，學理上稱為國會之參與決策權。」

當然，多數決原則係財政民主程序之基本要求，不過，多數決定之財政立法

⁵ Klaus Vogel, Der Finanz- und Steuerstaat, Rz. 2f.

⁶ 黃俊杰/郭德厚，國會審查預算案所作決議之憲法界限探討，台北法學論叢，第 52 期，頁 1 以下之說明。

⁷ 許宗力，論法律保留原則，法與國家權力，1992，頁 121 以下。

⁸ Michael Sachs, in: Sachs(Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., 2003, Art. 20 Rn. 35 f.

⁹ 許宗力，行政命令授權明確性問題之研究，法與國家權力，1992，頁 215 以下。

¹⁰ 蔡茂寅，預算過程的統制，現代憲法論，2000，頁 360。

並非一定是真理之實現，其僅是試誤過程而已，因此有可能是錯誤，¹¹甚至是違憲的。在實質意義之財政民主法治國家，財政立法權仍有其憲法界限，多數決定不能背離財政正義之基本要求，尤其應受到基本權利與正義之拘束。¹²雖然，立法院有權在整體國家財政能力變更之適度合理範圍內通案或個案地刪減預算(釋字第391號解釋)，¹³但仍需維持憲法機關履行法定職權之財政基本能力，若刪減額度逾越必要性財政支出之範圍，導致個別憲法機關無法履行其憲法職權或無法履行立法院單獨立法規定之法定職權，將可能形成財政扼(絞)殺(finanzielle Strangulation; finanzielle Erdrosselung)¹⁴之違憲狀態。¹⁵

就此而言，關於立法院就114年度總預算案之審議，憲法財政領域「刪減」之規範設計，其範圍並不以憲法第70條規定為限，¹⁶除相關司法解釋與憲法法院裁判之拘束外，如前述分析，亦受下列憲法原則之拘束：(1)權力分立原則；(2)財政基本能力維持原則；(3)財政扼殺禁止原則/比例原則；(4)財政適正管理原則；及(5)任務與財政聯結原則。

基於財政民主原則，立法機關(民意代表)具備審查政府預算案之民主正當性；基於財政法治原則，預算案經由立法院議決通過(三讀程序)及總統公布之法定預算(憲法第170條)，該措施性法律係表徵國會保留原則及預算法定原則之憲法意旨。

¹¹ 113年憲判字第9號判決理由指出：「…立法院由人民直接選舉產生之立法委員組織之，為國家最高立法機關，代表人民行使立法權，其權限範圍包括議決法律案等(憲法第62條及第63條規定參照)。立法院作為由人民直接選舉產生之立法委員組成之國會，其本身固已具備機關組織與成員身分之民主正當性，惟其立法權之行使及所制定之法律，亦須充分反映民意、彰顯人民意志，始具充足之民主正當性基礎，並成為彰顯國民主權原則之民主正當性體系之樞紐。由於立法院為逾百名立法委員組織之合議體，其職權之行使，最終均須以多數決方式作成終局決定，而多數決方式僅屬民主制度運作之中性技術性、形式性法則，不具實質評價性，表決行為本身並無法反映民意內容，因此，立法權行使之民主正當性，僅能表現於從議案之形成，至以多數決方式作成終局決定之立法程序中。從而，立法院作為民主國會，其立法程序須得以彰顯人民意志，並使人民對民意代表有最低限度問責之機會，始符合憲法國民主權原則與民主原則之意旨；其具體表現方式，主要即為立法程序之公開透明原則與討論原則。」

¹² Klaus Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Bd. I, 1993, S.135ff.

¹³ 釋字第391號解釋理由書指出：「立法委員…於審議預算案時如發現有不當之支出者，得逕為合理之刪減，均足達成監督施政，避免支出浮濫致增人民負擔之目的。」

¹⁴ Rudolf Wendt, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben, in: Verfassungsstaatlichkeit, 1997, S.609.

¹⁵ 並參，113年憲判字第11號判決理由；黃俊杰，絞殺性稅捐立法違憲，月旦裁判時報，第152期，頁5-12；黃俊杰，憲法稅概念初探——憲法稅概念與法律稅概念同一性之價值取捨——，中原財經法學第1期，1995年6月，頁43以下：「立法者在行使課稅立法權時，應制定憲法稅意義的法律且最好以稅法稱之，讓人民得預見其基本權利所受限制是否在合憲範圍內並可便利課徵程序之進行。因此，憲法稅概念之範圍，是對立法者行使課稅立法權之限制，立法者僅得依憲法限制人民基本權利，但不得制定具有扼殺(Erdrosselung/絞殺)效果之稅法，蓋此等立法已非基本權利之限制，而是剝奪，將使稅源枯竭，故已逾越憲法「納稅」之本旨，應屬違憲之立法。」；事實上，此時應考慮扼殺性稅捐(Erdrosselungssteuer/絞殺稅)影響人性尊嚴及最低生存要求之憲法意旨。Franz Klein, Gleichheitssatz und Steuerrecht, Verlag Dr. Otto Schmidt KG Köln 1966, S.127.

¹⁶ 黃俊杰，權利與權力，2020，頁153以下。

在立法院就 114 年度總預算案之審議過程，基於財政適正管理原則，¹⁷原則上立法院（民意代表）有權審查及合理刪減政府預算案，惟應注意憲法授權範圍及憲法界限，避免違背憲法之明確規定及破壞權力均衡之憲法要求；尤其，為維護憲法機關忠誠義務之履行，立法院之合理調整（通案/因應國家財政經濟能力之變動預測+個案/審酌過去預算執行實際狀況及目前預算編列合理性等）預算案內容，其刪減預算額度仍然具有憲法審查（可司法性）之界限及必要性。

就此，在本件案例（114 年度總預算案）中，建議憲法法庭須審酌監察院（含憲法設置之審計部及法律設置之監察院國家人權委員會等）之組織權源與其法定任務：（1）依據憲法設置憲法機關（組織）及分配憲法職權（任務/功能）；以及（2）立法院依據法律設置監察院國家人權委員會（法律機關）及賦予法律職權（任務/功能）等。基於監察院作為法定組織（憲法機關+法律機關）履行法定任務（憲法功能+法律功能），其必要性財政支出之下限，即財政基本能力之維持，係作為具體落實「任務與財政聯結原則」之憲法審查範圍。

由於，依據憲法第 63 條規定，「預算案之審議」，係屬於由立法院議決之「國家重要事項」之例示事項；相關憲法機關依據憲法之明確規定，個別擔負對於預算審議之重要憲法功能，表徵民主法治國家權力分立與制衡原則之具體落實；原則上，針對本案之憲法審查，應以憲法本身之價值秩序作為評價觀點，回溯至權力分立之憲法原則，來決定國家權力間權限分配爭議之所在，以論斷預算案通案及個案審議均應受憲法之拘束。於此，權力分立原則係作為憲法實定規範之補充，讓司法（憲法法庭）作為憲法維護者之地位，適用憲法之價值觀點，指導、修正實定法之不完整性。

針對預算審議之國家重要事項，憲法選擇較為嚴謹之國會行為形式，來進行立法權參與和落實監督之憲政功能；期待讓憲法機關權力間相互溝通、協調、尊重與退讓，建構及維持合憲狀態之財政基本秩序。

由於，憲法已依權力分立原則，將特定職權自立法、行政或司法等部門權限中劃歸其他國家機關行使，各個部門即有嚴格遵守之憲法機關忠誠義務；因此，針對國會欠缺正當理由且恣意刪減政府預算之行為，若逾越憲法所賦予職權之界限，即可能面對是否符合憲法之爭議。

例如，釋字第 793 號解釋理由書明確指出：「…權力分立原則為憲法基本原則之一，其意義不僅在於權力之區分，亦在於權力之制衡，以避免因權力失衡或濫用，致侵害人民自由權利。關於權力之區分，自應依憲法之規定為之；於憲法未明文規定國家權力之歸屬機關時，則應依據事物屬性，由組織、制度與功能等各方面均較適當之機關掌理，俾使國家決定及其執行能更有效、正確」（本院釋字

¹⁷ 就此，奧地利聯邦憲法第 13 條第 2 項（1986 年 4 月 4 日第 47 次修正/ BGBI 212）關於穩定性委託（Stabilitätsauftrag）規定：「聯邦、各邦與鄉鎮，在預算管理上，應致力於國民經濟平衡狀態之確保。（Bund, Länder und Gemeinden haben bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes anzustreben.）」Heinz Schäffer, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgesetze, 1999, B-VG1, S. 10；並參，黃俊杰，財政憲法，2005，頁 72 以下。

第 613 號解釋參照)。至權力之相互制衡仍有其界限，如未牴觸憲法明文規定，亦未侵犯其他憲法機關之權力核心領域，且未對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙、逕行取而代之或導致責任政治遭受破壞，致機關彼此間權力關係失衡(本院釋字第 391 號、第 585 號及第 613 號解釋參照)，即無違權力制衡之要求。」

目前，憲法第 63 條規定以「議決」作為預算案審查之行為方式，同法第 70 條則宣示「禁止增加支出提議」之行為界限；至於，議決方式之種類以及範圍，原則上由立法形成自由予以具體化，惟其範圍除不可逾越憲法明確規定之立法權限外，亦應符合權力分立原則及前揭財政憲法原則之憲法判斷。

參、預算審議之憲法基礎

一、「預算審議」為國家重要事項

「預算案」之提出，係屬於憲法第 58 條第 2 項規定由行政院會議議決「重要事項」之例示事項。¹⁸就此，預算法第 2 條規定：「…預算之未經立法程序者，稱預算案…」至於，預算案之提出期限，憲法第 59 條規定：「行政院於會計年度開始 3 個月前，應將下年度預算案提出於立法院。」

至於，立法院係作為國家重要事項之「議決機關」，依據憲法第 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。」¹⁹因此，「預算案」係屬於憲法第 63 條規定由立法院議決「國家重要事項」之例示事項。

憲法明確規定預算審議之重要內涵及程序，係表徵法治國家權力分立與制衡原則之具體落實。預算須經國會審議，亦係民主原則之核心內涵，而預算案係作為表達政府年度施政計畫之項目及內容，故有學者指出「預算係宣布施政方針之最明顯根據，故預算審議應歸屬立法機關為之」。²⁰

就此，釋字第 264 號解釋理由書指出：「按憲法規定，行政院應提出預算案，由立法院議決之，旨在劃分預算案之提案權與議決權，使行政院在編製政府預算時能兼顧全國財政、經濟狀況與年度施政計畫之需要，並為謀求政府用度合理，避免浪費起見，委由代表人民之立法院議決之，以發揮其監督政府財政之功能。」

二、「預算審議」之憲法限制

¹⁸ 憲法第 58 條第 2 項規定：「行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之。」

¹⁹ Iwan W. Morgan, Deficit Government—Taxing and Spending in Modern America, 1995, p. 182~p. 202. ; Hans-Jochen Vogel, Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes, in: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1983, S. 892f.

²⁰ E. A. Fitzpatrick (Budget Making in a Democracy, 1918, p. 115.)之見解。因此，議會有預算議決權，就是議會有議決施政方針之權。

（一）預算規範層級之憲法要求

「預算審議」為憲法直接明確規範國會（立法院）行為之法定類型（憲法第58條第2項及第63條規定等），其在憲法之重要性，得由「預算案」係緊接著列於「法律案」之後，屬（國家）重要事項之例示事項。

依據憲法第170條規定：「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。」因此，「法律案」經立法院審議（即「通過」），由總統公布之後，即成為憲法意義之「法律」，屬最常見（典型）之國會行為類型。

至於，「預算案」經立法院審議（即憲法第63條規定之「議決」=「議」+「決」），屬於具有法律拘束力之國會決議，釋字第520號解釋指出：「預算案經立法院通過及公布手續為法定預算」，²¹其形式上與法律相當，因其內容、規範對象及審議方式與一般法律案不同…。」就此，釋字第391號解釋理由書指出：「…預算案因關係政府整體年度之收支，須在一定期間內完成立法程序，故提案及審議皆有其時限，…預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所須之經費，每一年度實施一次即失其效力，…預算案實質上為行政行為之一種，²²但基於民主憲政之原理，預算案又必須由立法機關審議通過而具有法律之形式，故有稱之為措施性法律（Massnahmegesetz）者，以有別於通常意義之法律。」²³

關於預算規範層級之憲法要求，增修條文第10條第4項規定：「國家對於公營金融機構之管理，應本企業化經營之原則；其管理、人事、預算、決算及審計，得以法律為特別之規定。」此外，增修條文第8條規定：「立法委員之報酬或待遇，應以法律定之。除年度通案調整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次

²¹預算法第2條規定：「…預算案…經立法程序而公布者，稱法定預算。」

²²就此，釋字第391號解釋（蘇俊雄及劉鐵錚大法官）不同意見書批評：此項見解，無疑與日本戰前所持之「預算行政說」（又名「承認說」）相當；但是此種戰前日本的學說，毋寧是在說明日本民治憲法下國會與天皇的角色扮演，反映「國政專屬於天皇」的思想，戰後日本學界早已無人主張「預算行政說」，且其他多數國家亦不採此種見解，我國學說亦然。多數大法官何以肯認此項過時的學說，實為吾等所不解。在我國民主憲政法秩序之下，預算的法律性質應採「預算法律說」（又名「特殊法律說」）的觀點；其「法規範」的性格徵諸憲法第63條關於立法院議決預算案之規定，以及預算法第2條對於「法定預算」之立法程序與效力之規定，意旨甚明。就其審議程序、規範對象乃至於效力的持續性而言，預算雖與普通法律有所不同，但是此正係其特殊性之所在，尚不能據而否認其規範性。而在「預算法律說」之立場下，此項規範應由立法權與行政權協力分工共同形成；且在尊重立法者於規範形成時具有民主正當性的理念下，自無逕而否定其修正調整預算之權限的道理。

²³釋字第391號解釋理由書指出：「立法機關審議預算案具有批准行政措施即年度施政計畫之性質，其審議方式自不得比照法律案作逐條逐句之增刪修改，而對各機關所編列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目，實質上變動施政計畫之內容，造成政策成敗無所歸屬，政治責任難予釐清之結果，有違立法權與行政權分立之憲政原理。」就此，釋字第391號解釋（蘇俊雄及劉鐵錚大法官）不同意見書認為，在不增加預算案的支出總額且不損及「預算同一性」原則的前提下，立法委員除可就預算案為合理之刪減外，亦應得對各機關所編列之預算數額，在預算案之「項」、「目」、「節」等科目之間，為數額之增減調整。蓋立法院之此項預算修正權，並不抵觸憲法第70條之規範意旨，且合乎現代法治國家實現「財政民主主義」，貫徹立法院與行政院相互間實現責任政治等理念，自應為憲法所肯認。

屆起實施。」²⁴

至於，立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律（預算法第 91 條）；並且，財政紀律法第 5 條亦規定：「中央政府各級機關、立法委員所提法律案大幅增加政府歲出或減少歲入者，應先具體指明彌補資金之來源。各級地方政府或立法機關所提自治法規增加政府歲出或減少歲入者，準用前項規定。」財政紀律法第 7 條規定：「各級政府及立法機關制（訂）定或修正法律、法規或自治法規時，不得增訂固定經費額度或比率保障，或將政府既有收入以成立基金方式限定專款專用。」

（二）優先編列科目之審查

「預算」為憲法用語（概念），而預算案之提出、審議、執行及監督等，均屬重要之憲法議題，²⁵甚至由憲法直接規範其權責機關，具體落實國家權力分立與制衡原則，且為人民基本權利保障之具體化。²⁶

1. 應優先編列之法定科目

針對預算案內容之審議，憲法要求特定重要科目²⁷之支出或經費，應優先編列。例如：（1）憲法第 164 條規定：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之 15，在省不得少於其預算總額百分之 25，在市縣不得少於其預算總額百分之 35」。惟目前增修條文第 10 條第 10 項規定：「教育、科學、

²⁴釋字第 601 號解釋理由書指出：「…迴避制度之設計，原僅為避免執行職務之個別公職或公務人員，與其職務間之利益衝突。倘機關之任務無論由何人擔任，均可能與擔任職務之公職或公務人員之利害相關，則無迴避必要，亦無迴避可能，蓋除非對機關職權之行使別有安排，否則無從解決反射性之利害關聯問題。例如，行政院釐定公務員年度調薪方案，縱行使此項職權之人員亦受其利，仍無迴避之必要。又如立法院審議中央政府總預算案自包含立法院之預算在內，要無使立法院迴避審議此部分預算之理。」

²⁵例如，預算法第 24 條：「政府徵收賦稅、規費及因實施管制所發生之收入，或其他有強制性之收入，應先經本法所定預算程序。但法律另有規定者，不在此限。」

²⁶憲法係源自人民而創造新的國家統治機構，從人民之立場而言，係非常畏懼政府濫用其所掌握之統治權。因此，創造者試圖建立一個不會被某個人或團體獲得過多權威之國家統治機構，故憲法劃分國家統治權為三個不同性質（立法、行政、司法）之分支部門，此即權力分立原則。Christopher N. May & Allan Ides, Constitutional Law—National Power and Federalism, 1998, p. 233~p. 236. 並且，經由此原則，得避免某分支部門侵犯其他部門之憲法權限範圍，並藉此確保個人權利之維護；再者，由於預算案與人民及立法委員有密切關聯性，故立法委員行為法第 15 條規定：「立法委員受託對政府遊說或接受人民遊說，在遊說法制定前，依本法之規定。前項所稱對政府遊說，指為影響政府機關或公營事業決策或處分之作成、修正、變更或廢止所從事之任何與政府機關或公營事業人員之直接或間接接觸及活動；所稱接受人民遊說，指人民為影響法律案、預算案或其他議案之審議所從事之任何與立法委員之直接或間接接觸及活動。」

²⁷預算法第 97 條規定：「預算科目名稱應顯示其事項之性質。歲入來源別科目之名稱及其分類，依財政收支劃分法之規定；歲出政事別、計畫或業務別與用途別科目之名稱及其分類，由中央主計機關定之。」

文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第 164 條規定之限制。」；
(2) 增修條文第 10 條第 8 項規定：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」列表如下：

應優先編列之法定科目 { 國民教育之經費（教育、科學、文化之經費）
救濟性支出（社會救助和國民就業等）

2. 優先編列科目之比較

關於前揭應優先編列之法定科目，憲法第 164 條規定係重視垂直權力分立（中央→省→市縣）之教育、科學、文化之經費，其各別預算總額之最低下限（中央 15% → 省 25% → 市縣 35%）；就此，增修條文係著重預算優先編列之特定科目（救濟性支出+國民教育之經費），但未特別註明該等科目應占預算總額之比率或最低下限。

（三）預算案權力分立與制衡之設計

預算審議為我國財政憲法之核心事項，憲法針對「預算審議」權力分立與制衡之制度設計，其重要規範如下：

1. 立法院審議上限之界定

憲法第 70 條規定：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」

釋字第 264 號解釋指出，本條規定「旨在防止政府預算膨脹，致增人民之負擔」。因此，針對立法院第 84 會期第 26 次會議決議：「請行政院在本（七十九）年度再加發半個月公教人員年終工作獎金，以激勵士氣，其預算再行追加」，係對於行政院所提預算案為增加支出之提議，雖係以委員提案方式作成，實質上仍與前述憲法規定牴觸，自不生效力。

由於，本號解釋限制國會之「增額預算權」，曾被立法院認為解釋過於嚴格及機械化，主張立法院有權在原預算之總額下，為某部分預算之增減，方符合憲法規定之原意，而提出聲請解釋（即「釋字第 391 號解釋」之聲請解釋案）。

2. 行政院之移請覆議

依據憲法第 57 條規定「行政院依左列規定，對立法院負責」，其中第 3 款規

定：「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院 10 日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職。」

目前，憲法增修條文第 3 條第 2 項規定「行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第 57 條之規定，停止適用」，其中第 2 款規定：「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院 10 日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達 15 日內作成決議。如為休會期間，立法院應於 7 日內自行集會，並於開議 15 日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。」

因此，經「立法院決議之預算案」，行政院如認為有窒礙難行時，係得經總統之核可，於該決議案送達行政院 10 日內，移請立法院覆議。

針對憲法增修條文對憲法本文第 57 條行政院向立法院負責之規定雖有所修改，其第 3 條第 2 項第 2 款仍明定：「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院 10 日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達 15 日內作成決議。如為休會期間，立法院應於 7 日內自行集會，並於開議 15 日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員 2 分之 1 以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。」從而行政院對立法院通過之預算案如認窒礙難行而不欲按其內容執行時，於預算案公布成為法定預算前，自應依上開憲法增修條文覆議程序處理。

3. 預算案決議之覆議程序

依據立法院職權行使法第五章「覆議案之處理」第 32 條規定：「行政院得就立法院決議之法律案、預算案、條約案之全部或一部，經總統核可後，移請立法院覆議。」

前揭覆議案之審查，係「不經討論，即交全院委員會，就是否維持原決議予以審查。²⁸全院委員會審查時，得由立法院邀請行政院院長列席說明。」（立法院職權行使法第 33 條）至於，覆議案審查後，係「應於行政院送達 15 日內提出院會以記名投票表決。如贊成維持原決議者，超過全體立法委員二分之一，即維持原決議；如未達全體立法委員二分之一，即不維持原決議；逾期未作成決議者，原決議失效。」（立法院職權行使法第 34 條）

4. 變更法定預算執行之審議

²⁸若立法院休會期間，行政院移請覆議案，則應於送達 7 日內舉行臨時會，並於開議 15 日內，依第 33 條及第 34 條規定處理之。（立法院職權行使法第 35 條）

針對預算案經立法院通過及公布手續之法定預算，主管機關得否依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，釋字第 520 號解釋指出：「是否當然構成違憲或違法，應分別情況而定。」諸如：(1) 維持法定機關正常運作及其執行法定職務之經費，倘停止執行致影響機關存續者，即非法之所許；(2) 若非屬國家重要政策之變更且符合預算法所定要件，主管機關依其合義務之裁量，自得裁減經費或變動執行。

至於，因施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，則應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權，依照憲法增修條文第 3 條及立法院職權行使法第 17 條規定，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢。

因此，本件所關核能電廠預算案通過之後，立法院於 85 年 5 月 24 日第 3 屆第 1 會期第 15 次會議，亦係以變更行政院重要政策，依當時適用之憲法第 57 條第 2 款規定決議廢止核能電廠興建計畫，進行之工程立即停工並停止動支預算，嗣行政院於同年 6 月 12 日，亦以不同意重要政策變更而移請立法院覆議，可見基於本件核能電廠之興建對儲備能源、環境生態、產業關連之影響，並考量經費支出之龐大，以及一旦停止執行善後處理之複雜性，應認係屬國家重要政策之變更，即兩院代表到院陳述時對此亦無歧見。

尤其，本件所關核能電廠預算案自擬編、先前之停止執行，以迄再執行之覆議，既均經立法院參與或決議，則再次停止執行，立法機關自亦有參與或決議之相同機會。本件法定預算已涉及重要政策，其變動自與非屬國家重要政策變更之單純預算變動，顯然有別，尚不能以所謂法定預算為實質行政行為，認聲請機關（行政院）有裁量餘地而逕予決定並下達實施，或援引其自行訂定未經送請立法機關審查之中央機關附屬單位預算執行要點核定停辦，相關機關立法院執此指摘為片面決策，即非全無理由。

民主政治為民意政治，總統或立法委員任期屆滿即應改選，乃實現民意政治之途徑。總統候選人於競選時提出政見，獲選民支持而當選，自得推行其競選時之承諾，從而總統經由其任命之行政院院長，變更先前存在，與其政見未洽之施政方針或政策，毋迺政黨政治之常態。惟無論執政黨更替或行政院改組，任何施政方針或重要政策之改變仍應遵循憲法秩序所賴以維繫之權力制衡設計，以及法律所定之相關程序。蓋基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代程序合法。

憲法第 57 條即屬行政與立法兩權相互制衡之設計，其中同條第 2 款關於重要政策，立法院決議變更及行政院移請覆議之規定，雖經 86 年 7 月 21 日修正公布之憲法增修條文刪除，並於該第 3 條第 2 項第 3 款增設立法院對行政院院長不信任投票制度，但該第 57 條之其他制衡規定基本上仍保留於增修條文第 3 條第 2 項，至有關立法院職權之憲法第 63 條規定則未更動，故公布於 88 年 1 月 25 日之立法院職權行使法第 16 條，仍就行政院每一會期應向立法院提出施政方針及施政報告之程序加以規定，同法第 17 條則定有：「行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備

質詢。前項情事發生時，如有立法委員提議，30 人以上連署或附議，經院會議決，亦得邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢。」所謂重要事項發生，即係指發生憲法第 63 條之國家重要事項而言，所謂施政方針變更則包括政黨輪替後重要政策改變在內。針對所發生之重要事項或重要政策之改變，除其應修改法律者自須向立法院提出法律修正案，其應修改或新頒命令者應予發布並須送置於立法院外，上開條文復課予行政院向立法院報告並備質詢之義務。如前所述，法定預算皆限於一定會計年度，並非反覆實施之法律可比，毋庸提案修正，遇此情形則須由行政院院長或有關部會首長向立法院院會提出報告並備質詢，立法委員亦得主動依同條第 2 項決議邀請行政院院長或部會首長提出報告並備質詢。上開報告因情況緊急或不能於事前預知者外，均應於事前為之。本件停止預算之執行，已涉國家重要政策之變更而未按上述程序處理，自有瑕疵，相關機關未依其行使職權之程序通知有關首長到院報告，而採取杯葛手段，亦非維護憲政運作正常處置之道。行政院應於本解釋公布之日起，儘速補行前述報告及備詢程序，相關機關亦有聽取其報告之義務。

行政院院長或有關部會首長依前述憲法增修條文第 3 條及立法院職權行使法第 17 條向立法院提出報告之後，若獲多數立法委員之支持，基於代議民主之憲政原理，自可貫徹其政策之實施。若立法院於聽取報告後作成反對或其他決議，此一決議固屬對政策變更之異議，實具有確認法定預算效力之作用，與不具有拘束力僅屬建議性質之決議有間，應視其決議內容，由各有關機關選擇適當途徑解決：行政院同意接受立法院多數意見繼續執行法定預算，或由行政院與立法院朝野黨團協商達成解決方案。於不能協商達成解決方案時，各有關機關應循憲法現有機制為適當之處理，諸如：行政院院長以重要政策或施政方針未獲立法院支持，其施政欠缺民主正當性又無從實現總統之付託，自行辭職以示負責；立法院依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款對行政院院長提出不信任案，使其去職（不信任案一旦通過，立法院可能遭受解散，則朝野黨派正可藉此改選機會，直接訴諸民意，此亦為代議民主制度下解決重大政治衝突習見之途徑）；立法院通過興建電廠之相關法案，此種法律內容縱然包括對具體個案而制定之條款，亦屬特殊類型法律之一種，即所謂個別性法律，並非憲法所不許。究應採取何種途徑，則屬各有關機關應抉擇之問題，非本院所能越俎代庖予以解釋之事項。然凡此均有賴朝野雙方以增進人民福祉為先，以維護憲法秩序為念，始克回復憲政運作之常態，導引社會發展於正軌。²⁹

（四）財政責任履行之權責均衡

本案（立法院刪減 114 年度總預算案）已經總統公布為「法定預算」，雖非

²⁹ 113 年憲判字第 9 號判決理由指出，若立法院有逾越其憲法職權且濫用權力之嫌，可能違反憲法權力分立原則。原則上，基於憲法機關相互尊重原則，政治問題係「應於政治程序解決之民主基本精神」處理相關爭議。

前述「(三)預算案權力分立與制衡之設計(關於政治爭議解決途徑)」之範圍，惟監察院必須面對「114年度法定預算」導致財政基本能力無法維持之憲法問題，因此主張立法院逾越財政扼殺禁止之憲法界限，根本無法落實財政責任履行之權責均衡。

就財政責任分配法定主義或財政負擔法律保留原則而言，³⁰依據憲法之規範設計，原則上國家財政決定(分配)議決權係歸屬立法院之憲法職權，惟應衡量任務責任與支出負擔聯結(Konnexität von Aufgaben-und Ausgabenverantwortung)之合理判斷標準，³¹以符合財政正義(Finanzgerechtigkeit)之要求。³²

釋字第550號解釋曾以核心領域作為中央法律要求地方負擔國家財政責任之憲法界限，其指出：「所謂核心領域之侵害，指不得侵害地方自治團體自主權之本質內容，致地方自治團體之制度保障虛有化。」就此，學者指出：「…國家資源分配與財政制度的設計問題，…立法形成自由並非毫無界限，…必須遵守憲法所設定的基本決定與框架。…立法機關…必須顧及『不足禁止』原則…，基於『任務與財政關聯原則』，保障合於任務所需的適當財政配置。」³³

因此，面對立法院刪減114年度總預算案導致監察院財政基本能力無法維持時，則應有其憲法界限，蓋憲法機關因出現財政困境無法履行法定職權，其憲法組織亦僅徒具形骸而已，且憲法所設定功能將事實萎縮。事實上，立法院要求憲法機關負擔憲法及中央法令所形成之財政責任時，至少亦應讓其在事前有完善程序得共同參與決定，尊重履行法定義務最低限度財政基本能力之憲法要求。

基於財政責任履行之權責均衡，立法院針對監察院履行法定任務審查114年度總預算案之同時，亦應注意是否核實通過監察院履行法定任務所需必要之財政支出，善盡「填補保障(Deckungsgarantie)」之財政責任，以避免破壞監察院法定任務與財政基本需求之平衡，並符合「任務與財政聯結」憲法原則之內涵及界限。³⁴

為確保監察院履行法定任務需求以發揮基本之憲政功能，其憲法機關法定職

³⁰ 黃俊杰，財政憲法，2005，頁120以下。

³¹ Hartmut Maurer, Staatsrecht I, 2001, S. 738f.

³² Michael Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 728.

³³ 李建良，論地方自治與財政憲法，台灣本土法學雜誌，第35期，頁43。

³⁴ Joachim Wieland (黃俊杰譯)，財政憲法、稅捐國家與聯邦調配，德國聯邦憲法法院五十周年紀念論文集(下冊)，2010，頁809以下指出，基本法之財政憲法規範，構成聯邦國家秩序之基石。財政憲法應該維護將國民經濟之收益，適當地分配給聯邦及其成員之財政秩序。此種分配，係維持聯邦國家運作能力之必要前提。聯邦憲法法院指出立法者負有下列義務：應闡明基本法第106條第3項第4句第1款與第2款憲法預先規定「基本原則」之內涵；尤其是「經常性收入」與「必要性支出」之構成要件，應該被形塑為具確定性以及可預見性，即能夠從其中得出劃分比例。此「經常性」應該透過法律規定與其他收入加以區隔，且在評價上作為「必要性」支出構成要件之範圍；其次，立法者負有任務應清楚地去建構基本法第107條第2項第1句「財力」之概念。就此，立法者必須探尋可實用與經濟上之合理指標，以作為各邦間收入之比較。換言之，必須採取可信賴之客觀化指標。BVerfGE 55, 274 (300)；72, 330 (415f.)；86, 148 (239)；101, 158 (215ff.)

權之核心領域，立法院不得無正當理由而任意以刪減預算方式，造成憲法機關固然組織形式存在，惟憲法職權（功能/作用）卻實質被剝奪或過度限制之狀態，否則即有違憲法保障權力劃分及均衡之意旨。

肆、預算審議之法定程序

一、預算審議之法律規範

預算，係以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的；³⁵政府預算，每一會計年度辦理一次（預算法第1條及第11條）。³⁶預算之未經立法程序者，稱預算案；其經立法程序而公布者，稱法定預算（預算法第1條及第2條）。

由於中華民國中央政府預算之籌劃、編造、審議、成立及執行，³⁷係依預算法之規定（預算法第1條及第2條）。就此，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，³⁸由行政院於會計年度開始4個月前提出立法院審議，並附送施政計畫。」

³⁹

關於政府預算之權責機關、程序及時程，簡述如下：（1）行政院彙編總預算案（會計年度開始4個月前完成）⁴⁰→（2）總預算案送至立法院（會計年度開始4個月前送達）→（3）立法院審議總預算案（會計年度開始1個月前議決）→（4）總統公布總預算（會計年度開始15日前公布）→（5）各機關執行法定預算（會計年度開始至終了）→（6）年度終了後實際收支資料整理（會計年度終了後2個月內）→（7）行政院編製總決算送至審計部審核（會計年度終了後2

³⁵預算法第16條規定：「預算分左列各種：一、總預算。二、單位預算。三、單位預算之分預算。四、附屬單位預算。五、附屬單位預算之分預算。」

³⁶預算法第12條規定：「政府會計年度於每年1月1日開始，至同年12月31日終了，以當年之中華民國紀元年次為其年度名稱。」

³⁷預算法第92條規定：「未依組織法令設立之機關，不得編列預算。」至於，「地方政府預算，另以法律定之。前項法律未制定前，準用本法之規定。」（預算法第96條）

³⁸預算法第44條規定：「中央財政主管機關應就各主管機關所送歲入預算，加具意見，連同其主管歲入預算，綜合編送中央主計機關。」

³⁹預算法第17條規定：「政府每一會計年度，各就其歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還全部所編之預算，為總預算。前項總預算歲入、歲出應以各單位預算之歲入、歲出總額及附屬單位預算歲入、歲出之應編入部分，彙整編成之。總預算、單位預算中，除屬於特種基金之預算外，均為普通基金預算。」

⁴⁰依據主計總處「年度總預算案之籌編」，可區分如下：（1）行政院訂定施政方針、中央暨地方政府預算籌編原則及總預算編製作業手冊（會計年度開始8個月至9個月前）；（2）行政院核定中程計畫預算收支推估結果及各主管機關中程歲出概算額度（會計年度開始7個月前）；（3）各主管機關及所屬在歲出概算額度範圍內編製概算，包括歲入、歲出及債務之償還（會計年度開始6個月前）；（4）行政院審查各機關概算，核定各機關歲入、歲出預算額度與債務之償還、舉借及以前年度歲計賸餘之移用（會計年度開始5個月前）；（5）各主管機關及所屬在歲入、歲出預算額度範圍內編製預算案送行政院（會計年度開始4個月前）；（6）行政院彙編總預算案（會計年度開始4個月前完成）。並參，<https://www.dgbas.gov.tw/News.aspx?n=1523&sms=10693>（2025/07/25）

個月至 6 個月內)。

針對預算審議之法定程序，主要係指預算法第三章「預算之審議」之規範內容；此外，立法院職權行使法第二章「議案審議」及第五章「覆議案之處理」等，亦與預算審議有關。說明如下：

二、預算審議之規範設計

關於預算審議之規範設計，主要為預算法第三章「預算之審議」(第 48 條至第 54 條)及相關規定。

(一) 列席人員及報告事項

關於預算審議之列席人員及報告事項，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。」

此外，總預算案於立法院院會審議時，得限定議題及人數，進行正反辯論或政黨辯論。各委員會審查總預算案時，各機關首長應依邀請列席報告、備詢及提供有關資料，不得拒絕或拖延(預算法第 53 條)。

再者，「追加預算」⁴¹及「特別預算」⁴²之審議程序，係均準用本法關於總預算之規定(預算法第 82 條及第 84 條本文)。

(二) 審議之基礎及決定對象

關於預算審議之基礎及決定對象，預算法第 49 條規定：「預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別決定之；歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別決定之。」並且，財政紀律法第 9 條規定：「預算案之審議，應注重支出增加、收入減少之原因、替代財源之籌措及債務清償之規劃。」

至於，「特種基金預算」之審議，預算法第 50 條規定：「特種基金預算之審議，在營業基金以業務計畫、營業收支、生產成本、資金運用、轉投資及重大之建設事業為主；在其他特種基金，以基金運用計畫為主。」；關於「附屬單位預

⁴¹預算法第 79 條規定：「各機關因左列情形之一，得請求提出追加歲出預算：一、依法律增加業務或事業致增加經費時。二、依法律增設新機關時。三、所辦事業因重大事故經費超過法定預算時。四、依有關法律應補列追加預算者。」

⁴²預算法第 83 條規定：「有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：一、國防緊急設施或戰爭。二、國家經濟重大變故。三、重大災變。四、不定期或數年一次之重大政事。」此外，預算法第 84 條但書規定，特別預算合於前條第 1 款至第 3 款者，為因應情勢之緊急需要，得先支付其一部。

算」之審議，除信託基金依其所定條件外，凡為餘絀及成本計算者，準用營業基金之規定（預算法第 89 條）。⁴³

（三）預算限制之類型及效力

關於預算限制之類型及效力，預算法第 52 條規定：「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。」⁴⁴

（四）預算審議之期程

關於預算審議之期程，預算法第 51 條規定：「總預算案應於會計年度開始 1 個月前由立法院議決，並於會計年度開始 15 日前由總統公布之；預算中有應守秘密之部分，不予公布。」

至於，總預算案之審議，如不能依第 51 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 88 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 3 款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。」（預算法第 54 條）

三、預算審議與立法院職權之行使

（一）預算案應經三讀會議決

依據立法院職權行使法第二章「議案審議」第 7 條規定：「立法院依憲法第 63 條規定所議決之議案，除法律案、預算案應經三讀會議決外，其餘均經二讀會議決之。」⁴⁵因此，預算案係應經三讀會議決。

此外，立法院職權行使法對於國會不連續原則⁴⁶在預算審議之適用，加以法

⁴³ 關於「附屬單位預算」之審議，本章未規定者，準用本法其他各章之有關規定（預算法第 90 條）。

⁴⁴ 黃俊杰，權利與權力，2020，頁 172 以下。

⁴⁵ 釋字第 391 號解釋理由書指出：「立法院依憲法第 63 條之規定，有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案及條約案等之權限，立法院審議各種議案之過程及方式，依其成文或不成文之議事規則規定，有應經三讀程序者（如法律案及預算案），有僅須二讀者（法律案、預算案以外之議案），更有雖經二讀，但實質上未作逐條討論即付表決者，此類議案通常為條約或國際書面協定，蓋審議時如對行政院提出之原案作條文之修改或文字之更動，勢將重開國際談判，如屬多邊公約，締約國為數甚多，重新談判殆無可能，立法機關僅有批准與否之權。所以有上述之差異，皆係因議案性質不同之故。」

⁴⁶ 所謂「國會不連續原則」，得區分為形式不連續與實質不連續。實質之國會不連續，係指法案之不連續，假設法案未於當屆國會通過三讀，下屆國會審議時必須重頭開始；Norbert Achterberg，

律之限制，其第 13 條規定：「每屆立法委員任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。」

釋字第 520 號解釋理由書指出：「…基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代程序合法…」就此，原則上預算審議應進行公開透明之法定程序，但若涉及國家機密者，得以秘密會議行之。就此，立法院職權行使法第 28 條之 1 規定：「立法院對於行政院或審計長向立法院提出預算案編製經過報告及總決算審核報告，其涉及國家機密者，以秘密會議行之。」

（二）三讀會之程序

依據立法院職權行使法第 8 條規定：「第一讀會，由主席將議案宣付朗讀行之。政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會，提報院會朗讀標題後，即應交付有關委員會審查。但有出席委員提議，二十人以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀。立法委員提出之其他議案，於朗讀標題後，得由提案人說明其旨趣，經大體討論，議決交付審查或逕付二讀，或不予審議。」

如前揭說明，預算案係「政府機關提出之議案」，故原則上應先送程序委員會，提報院會朗讀標題後，即應交付有關委員會審查。

至於，預算案之類型，包括總預算案、追加預算案及特別預算案等。原則上，「追加預算案及特別預算案，其審查程序與總預算案同。但必要時，經院會聽取編製經過報告並質詢後，逕交財政委員會會同有關委員會審查，並提報院會處理。前項審查會議由財政委員會召集委員擔任主席。」（立法院職權行使法第 28 條之 2）⁴⁷

依據立法院職權行使法第 9 條規定：「第二讀會，於討論各委員會審查之議案，⁴⁸或經院會議決不經審查逕付二讀之議案時行之。第二讀會，應將議案朗讀，依次或逐條提付討論。第二讀會，得就審查意見或原案要旨，先作廣泛討論。廣泛討論後，如有出席委員提議，15 人以上連署或附議，經表決通過，得重付審查或撤銷之。」⁴⁹

Parlamentsrecht，1984，S.208 指出，國會結束之法律效果，是其組織之不連續性（形式之不連續性）與其功能之不連續性（實質之不連續性）。

⁴⁷例如，依據（2020 年 2 月 25 日制定）嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 11 條規定：「本條例所需經費上限為新臺幣 6 百億元，以特別預算方式編列；其預算編製及執行不受預算法第 23 條、第 62 條及第 63 條之限制。前項所需經費來源，得以移用以前年度歲計賸餘或舉借債務支應。為因應各項防治及紓困振興措施之緊急需要，各相關機關得報經行政院同意後，於第 1 項特別預算案未完成法定程序前，先行支付其一部分。」嗣後，行政院會 2020 年 2 月 27 日通過「中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算案」新台幣 600 億元，包括防疫補償金共 18.2 億元；餐飲、零售、商圈、市場的消費優惠措施（抵用券）匡列 20 億元；補助民眾於藝文場所消費等 3 億元等，全案送立院三讀通過後實施…。

⁴⁸針對「第二讀會討論各委員會議決不須黨團協商之議案」，立法院職權行使法第 10 條之 1 規定：「…得經院會同意，不須討論，逕依審查意見處理。」

⁴⁹至於，「法律案在第二讀會逐條討論，有一部分已經通過，其餘仍在進行中時，如對本案立法之原旨有異議」，立法院職權行使法第 10 條規定：「…由出席委員提議，25 人以上連署或附議，經表決通過，得將全案重付審查。但以一次為限。」此外，議案於完成二讀前，同法第 12 條規定：

依據立法院職權行使法第 11 條規定：「第三讀會，應於第二讀會之下次會議行之。但如有出席委員提議，15 人以上連署或附議，經表決通過，得於二讀後繼續進行三讀。第三讀會，除發現議案內容有互相牴觸，或與憲法、其他法律相牴觸者外，祇得為文字之修正。第三讀會，應將議案全案付表決。」

歸結言之，針對總預算案於立法院之審議，係總預算案於行政院送達立法院後，由立法院定期邀請行政院長、主計長及財政部長等列席，分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過，在由立法委員就施政計畫及預算上一般重要事項提出質詢後，即將總預算案交付相關委員會分組審查；至於，分組審查完竣後，係由財政委員會將各分組審查結果予以綜合整理，並草擬書面總報告，提報立法院院會進行二、三讀程序，且於會計年度開始 1 個月前議決，咨請總統公布。

伍、結論：本案爭點題綱之意見

一、立法院總預算案審議之憲法限制

依據憲法及增修條文之明確規定，立法院就中央政府總預算案之審議，並非僅受憲法第 70 條規定之拘束；此外，除相關司法解釋與憲法法院裁判之拘束外，亦受下列憲法原則之拘束，包括：(1) 財政民主原則；(2) 財政法治原則；(3) 權力分立原則；(4) 財政扼殺禁止原則/比例原則；(5) 財政基本能力維持原則；(6) 財政與任務聯結原則；及 (7) 財政適正管理原則等。

二、立法院預算刪減權之憲法界限及效力

基於憲法明確規定、財政民主原則、財政法治原則及財政適正管理原則等，立法院就中央政府總預算案中各機關原編預算項目之數額，得在維持憲法機關忠誠義務履行所必要之財政基本能力維持範圍內，依符合憲法及法律規範三讀會之正當議事程序，考量目前國家財政經濟能力之變更，以及個別機關編製預算與所負法定任務之關聯性，進行合理的通案及個案之刪減，其刪減範圍應與刪減對象之機關權限具有實質關聯性，刪減額度亦相對應於被刪減機關權限行使計畫之合理評估，不得造成無法維持監察院履行其憲法機關忠誠義務所必要財政基本能力之維持，甚至達到監察院憲法機關無法正常運作之財政扼殺程度，將構成違反比例原則之憲法要求。

並且，若進一步破壞憲法權力分立及相互制衡之要求，釋字第 793 號解釋理由書即明確指出「權力之相互制衡仍有其界限」，例如「牴觸憲法明文規定」、「侵犯其他憲法機關之權力核心領域」、「對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙」與「逕行取而代之或導致責任政治遭受破壞」等，因已造成機關彼此間權

「原提案者得經院會同意後撤回原案。法律案交付審查後，性質相同者，得為併案審查。法律案付委經逐條討論後，院會再為併案審查之交付時，審查會對已通過之條文，不再討論。」

力關係失衡（釋字第 391 號、第 585 號、第 613 號及第 793 號解釋），則逾越該等憲法界限所為預算數額之刪減，在憲法上評價係違背權力制衡之要求。

三、特定機關預算刪減之法定預算，得為法規範憲法審查之客體

如前所述，本案（立法院刪減 114 年度總預算案）已經總統公布為「法定預算」，雖非前述「（三）預算案權力分立與制衡之設計（關於政治爭議解決途徑）」之範圍，惟監察院必須面對「114 年度法定預算」導致財政基本能力無法維持之憲法問題，因此主張立法院逾越財政扼殺禁止之憲法界限，根本無法落實財政責任履行之權責均衡。

過去立法院曾就總預算案特定機關原編列預算之數額予以刪減者，例如，釋字第 601 號解釋，係針對立法院於 94 年 1 月 20 日審議 94 年度中央政府總預算第 5 款「司法院主管部分」，第 1 項「司法院」中第 1 目「一般行政」「人事費」下司法院院長、副院長、大法官及秘書長之司法人員專業加給部分預算時，決議刪除之。因此，立法委員柯建銘等 74 人主張立法院多數刪除大法官依法應支領之專業加給，已違反憲法第 81 條、第 7 條及信賴保護原則，發生適用憲法之疑義，為使聲請人行使審議類似預算之權力時，對何者應刪除何者不應刪除有所準繩，聲請司法院解釋。

當時釋字第 601 號解釋理由書即指出「受理」之理由，係「受理程序：本件聲請意旨，以立法院於審議 94 年度中央政府總預算案時，刪除司法院院長、副院長、大法官及秘書長 94 年度司法人員專業加給之預算，認有違憲疑義，並聲請本院解釋憲法第 81 條規定等語，符合司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款規定之程序，應予受理…。」

其次，依憲法訴訟法第 47 條第 1 項規定，國家最高機關因行使職權適用之法規範認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭宣告其違憲。預算審議依憲法第 58 條及 63 條規定，係憲法明文授權立法院之職權，屬國家重要事項之例示規定，預算案經立法院議決總統公布（憲法第 170 條）之法定預算，具備法規範性質，其程序及內容是否具備合憲性，即得作為憲法審查之客體。

尤其，釋字第 391 號與第 520 號解釋，均肯認法定預算具備法律之形式與拘束力，性質係屬措施性法律，而釋字第 601 號解釋更明確指出，立法院於預算審議過程中，對特定機關預算項目所為之刪減若違反憲法保障，其雖具有法規範性質惟應受違憲之宣告。

就此，監察院本身為國家最高機關（憲法機關），其行使職權時認為被刪減後之法定預算，有牴觸憲法之虞時，得聲請憲法法庭為違憲判決，本案憲法法庭亦於 2025 年 5 月同意受理其釋憲聲請。

至於，本案監察院聲請書記載貳一（三）（預算通案及個案刪減項目：頁 10~16），以及貳二與貳三（預算刪減議事程序及預算提案內容關聯性：頁 16~19），均屬 114 年度總預算案審查結果（法定預算=措施性法律），且釋字第 520 號解釋

理由書亦指出：「…基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代程序合法…。」故預算之國會審查程序、刪減提案內容之關聯性與刪減影響之程度，均得作為法規範憲法審查之客體；此外，並得以刪減影響程度對於監察院法定機關（憲法機關組織及法律機關組織）法定任務（憲法職權及法律職權）所產生之明確特定實質影響，作為審查之事項內容與範圍。

針對審查事項之內容，得區分如下：

（1）審議程序之合憲性審查：憲法法庭對於立法院審議總預算案所為之預算刪減，雖然立法院對預算案享有議決權之憲法權限，惟其權限行使必須遵循前揭憲法及預算法等程序正當性之規範要求，故仍需進行審議程序之合憲性審查。預算案之法定程序，原則上係由行政院編造預算案送請立法院審議，並經委員會審查、朝野協商及院會表決等程序，三讀會審議程序通過後由總統公布，始具法規範效力。在此範圍內，立法院對於影響監察院預算刪減之三讀會過程、表決程序、表決方式之決定及人數之計算等，均屬審議程序合憲性審查之對象。⁵⁰

（2）預算刪減之實體審查：當立法院於總預算案中刪減監察院原編列預算，縱使在程序上符合法定形式，但若刪減程度導致監察院無法有效執行調查、糾正、彈劾等法定職權，恐將構成對其憲法功能之實質妨礙，並可能破壞權力分立原則與制度性保障原則，侵害監察院憲法機關忠誠履行法定任務之核心領域。

原則上，憲法法庭進行實體審查之關鍵，係在於該預算刪減行為是否已對監察機關之憲政功能造成實質妨礙，進而牴觸憲法基本價值秩序中權力分立原則及制度性保障原則之核心要求。倘若立法院於預算審議過程，並非基於客觀財政經濟變動之必要或整體國家資源配置之合理考量，而僅係針對監察院特定預算項目進行不合比例或針對性恣意刪減，致使監察院職權運作停滯，或無法履行基本憲政功能，則該刪減行為將可能構成對監察院憲法保障制度功能之實質侵害，蓋設置憲法機關目的係有其存續運作之制度性保障本質，致力於確保實踐特定憲政功能之可執行性，而非僅止於形式存在之象徵意義。⁵¹

就此，釋字第 391 號解釋明確指出「預算刪減不得影響機關整體計畫與功能之發揮」，釋字第 264 號解釋亦闡明「預算若導致機關組織或權限發生實質變更，即屬違憲」，故雖立法院享有預算裁量權，該權限行使仍應遵循比例原則及財政憲法相關原則之要求；若預算刪減逾越客觀必要之限度，造成憲政機關功能因必要性財政短缺而失靈，即有可能被認定違憲。

因此，建議本案憲法法庭應審酌預算刪減之具體幅度、刪減理由之正當性與

⁵⁰ 113 年憲判字第 9 號判決理由指出，法律公布生效後，其立法程序牴觸相關議事規範所生之瑕疵，如非屬重大且明顯之違憲瑕疵，足以根本影響法律成立之基礎者，並不當然影響法律之效力，蓋「法律經立法院移送總統公布後，其法律形式與效力業已存在，為維護法安定性，其立法程序是否符合議事規範之要求發生爭議時，除自客觀存在之事證（例如立法院議事紀錄），即可認定立法程序有牴觸憲法之明顯重大瑕疵，仍得宣告形式存在之法律整體違憲失效外，乃屬立法院依國會自律原則應自行認定、處理之內部事項（釋字第 342 號及第 499 號解釋）」，則尚非憲法法庭應介入審查之範圍。

⁵¹ 基於憲法機關之憲法忠誠義務，同樣作為憲法機關之立法院，不得影響相關憲法機關之實質存續，破壞憲政體制之健全運作（釋字第 632 號解釋；113 年憲判字第 9 號判決）。

實際造成之功能影響程度，以進行實質合憲性審查，確認刪減預算行為是否構成對監察機關制度性保障之違憲侵犯；雖然，立法院擁有預算合理刪減之憲法權限，惟不得濫用其財政立法權，造成實質架空其他憲法機關職權之違憲手段。

針對審查範圍：立法院審議之總預算案，憲法法庭於審理違憲聲請時，仍應謹守審查範圍之適當界限。原則上，憲法法庭應尊重立法院在預算分配之裁量權，僅在明顯超出憲法職權界限或違反憲法保障時，針對聲請機關主張牴觸憲法之特定預算項目進行審查，尚非全面（無限制）審查，避免司法權過度干預立法機關財政裁量空間。

亦即，本案監察院主張其憲法功能因某特定預算項目被刪減或未獲通過，造成法定職權無法履行時，憲法法庭得就該預算項目進行合憲性審查，具體審酌：(1)監察院原先編列預算之性質與必要性；(2)立法院刪減該預算項目之理由是否恣意或目的正當；(3)刪減後對監察院履行法定職權造成之實質影響程度。

若刪減項目與機關基本運作或履行憲功能直接相關，如人事經費、基本辦公經費、彈劾與調查所需必要費用等，則就監察院主張並已具體說明刪減結果足以妨礙機關之有效運作時，則該部分應屬審查範圍內；至於，若刪減與機關職權無直接關聯之預算或非必要性之財政支出，憲法法庭應自我限制，斟酌是否尚存在其他爭議處理機制，盡量避免造成憲法機關間之權限侵犯爭議，以確保遵守憲法權力分立與制衡之基礎結構。

四、法規範憲法審查之審查基準與密度

監察院作為法定機關（憲法機關組織及法律機關組織），有其必要存續及履行之法定任務（憲法職權及法律職權），故其任務與財政（執行職權之基本能力=保留必要性之財政支出）聯結之憲法基本價值，不得僅經由預算刪減造成組織形式存續而功能無法履行之財政絞殺狀態，監察院應如同 113 年憲判字第 9 號判決理由所稱，係「…作為憲法機關，其憲法上地位及職權均應由憲法自為規定，屬憲法保留之事項…」，⁵²若立法院認為該憲法機關組織無存續必要，因憲法（含增修條文）已明定應進行之憲法程序，故並非得以「114 年度總預算案」之「一次性」預算刪減之手段，造成監察院憲法地位及職權立即（在 114 年度）虛有化之結果（目的）。

就此，114 年度經立法院刪減總統公布之法定預算，係得作為法規範憲法審查之客體，已如前述，惟因立法院就「114 年度總預算案」之「一次性」預算刪減，造成監察院憲法地位及職權立即（在 114 年度）虛有化之程度，形成國家權限形式分立卻實質失能之影響，故建議審查基準與密度如下：

本案法規範之憲法審查基準，於議事程序部分，原則上係尊重國會自律原則，

⁵² 113 年憲判字第 9 號判決理由指出：「總統作為憲法機關，其憲法上地位及職權均應由憲法自為規定，屬憲法保留之事項，除憲法明文規定或授權外，尚非可由立法院制定法律，課予總統憲法所無之義務，或就總統憲法上職權之行使，增加憲法所無之限制。」

惟仍符合前揭（財政）憲法原則及憲法界限之要求，尤其審酌（立法院就「114年度總預算案」之「一次性」預算刪減）是否確實造成國家權限形式分立卻實質失能，以及如何維持憲法設置監察院地位及職權之制度核心要素，尤其是無法履行人權憲法保障事項之相關憲政問題。⁵³

此外，針對本案法規範之憲法審查密度，建議就「總預算案之通案刪減」，除該通案刪減形成法定機關欠缺財政基本能力之財政扼殺以外，得採寬鬆審查標準，審查立法目的與手段間是否具有合理關聯性；至於，總預算案「針對監察院之個案刪減」，就監察院已舉證履行憲法職權及法定任務因財政必要性支出欠缺之明確具體說明範圍，得採中度審查標準，審查立法目的與手段間是否具有實質關聯性。

五、判決違憲特定機關年度預算需求之處理及逾法定預算年度之考量

針對特定機關之年度預算需求，除追加預算（預算法第 79 條）及特別預算（預算法第 83 條）規定外，若憲法法庭認定受審查之客體「114 年度法定預算（監察院預算刪減範圍）」全部或部分違憲，得視憲法判決內容而定：

若預算案議決程序因重大明顯瑕疵而違憲：依據釋字 499 號解釋之意旨，如立法院審議預算案程序有重大明顯之瑕疵，即不生其應有之效力，立法院預算刪減行為將屬無效，則應將原案退回至立法院，重行預算案審議程序；因預算審議程序未能依預算法第 51 條規定完成，該特定機關針對其所需年度預算，依預算法第 54 條規定覈實為之，亦即有關該機關之支出，若屬常年慣性支出或原訂計畫者，依前一年度執行數執行，惟若屬新興資本支出及新增計畫，除依預算法第 88 條規定辦理或經立法院同意者外，仍須俟預算完成審議程序後始得動支。

若預算案決議內容違反權力分立原則等而違憲：依釋字 391 號及釋字 520 號解釋之意旨，立法院依憲法第 63 條規定有審議預算案之權限，原則上立法委員於審議預算時得為合理刪減，惟若具有變更施政內容、重要政策之作用，或使法定機關無法維持正常運作及履行其法定職務而影響其存續者，將導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，即有悖於立法部門參與決策行政部門實現其施政方

⁵³ 以釋字第 601 號解釋為例，憲法第 81 條關於法官非依法律不得減俸之規定，依法官審判獨立應予保障之憲法意旨，係指法官除有懲戒事由始得以憲法第 170 條規定之法律予以減俸外，各憲法機關不得以任何其他理由或方式，就法官之俸給，予以刪減。司法院大法官之俸給，係由本俸、公費及司法人員專業加給所構成，屬依法支領之法定經費。立法院審議 94 年度中央政府總預算案時，刪除司法院大法官支領司法人員專業加給之預算，使大法官既有之俸給因而減少，與憲法第 81 條規定之意旨，尚有未符。司法院院長、副院長，依憲法增修條文第 5 條第 1 項規定，係由大法官並任，其應領取司法人員專業加給，而不得由立法院於預算案審議中刪除該部分預算，與大法官相同。釋字第 601 號解釋理由書進一步指出：「立法院審議中央政府總預算案時，既非本於法律，尤非本於懲戒性法律，而逕以預算刪除之方式改變行之五十餘年之大法官俸給結構，如為憲法所許，無異促使預算權責機關藉年度預算案審議而影響大法官職權之行使。職司司法違憲審查權之大法官，倘無明確穩定之俸給保障，年年受制於預算權責機關，將嚴重影響民主憲政秩序之穩定與健全，與大法官依據憲法及法律獨立行使職權以維護自由民主憲政秩序、保障人民基本權利，故應受法官審判獨立制度性保障之憲法意旨，尚有未符。」

針之憲法建制。因此，憲法法庭宣告立法院指定刪減特定機關原編預算項目及金額違憲，該特定機關得依預算法第 63 條規定辦理流用，及踐行預算法第 64 條程序後，或於符合預算法第 70 條之 3 種情形之一者，請求動支第一或第二預備金，不受預算法第 22 條第 2 項規定之限制；此外，預算法似並未限制經立法機關審議刪除或刪減之預算項目及金額，機關不得於同年度內提出追加預算，故立法院指定刪減特定機關原編預算項目之數額經宣告違憲而不具法拘束力時，該特定機關如有符合前揭預算法第 79 條規定之情事，得提出追加預算。

至於，憲法法庭作成宣告判決違憲時，若已逾法定預算年度應為之考量：針對監察院因預算刪減致難以履行其必要性財政支出或相關法定任務時，應衡酌事務之急迫性、對公益影響之久暫、基本權利影響之輕重等因素，審慎評估優先順序，必要時得以延期施行為妥，以免對國家未來財政計畫造成難以回復之損害；倘因預算刪減致對外須負損害賠償或損失補償等之法律責任，因作成違憲判決時已逾法定預算年度，特定機關將無法「溯及回復執行」，似得容許以預算法第 83 條第 4 款不定期之重大政事為由，就特定機關所負之該等責任，於次一年度提出特別預算以資因應。

針對總預算案之預算合理刪減權，原則上係應尊重國會在符合憲法財政適正管理原則下之財政立法裁量權，惟仍符合前揭（財政）憲法原則及憲法界限之要求，尤其「一次性」之預算刪減，更應避免造成國家權限形式分立卻立即實質失能之違憲狀態，甚至實質影響該憲法機關無法履行人權保障之重要問題。

國會預算審議程序之核心事項，係應讓國家權力相互間建構溝通、協調與互相尊重之合憲狀態，以實現財政民主法治國原則之憲法價值。因此，國會預算審議程序得依國家整體財政經濟能力之變遷，針對中央政府總預算案就通案及個案行使合理刪減權，本於財政適正管理原則，妥適分配憲法機關必要之預算額度，讓其履行憲法機關忠誠義務時，確保財政之基本支出能力，遵守權力分立及制衡之憲法界限，共同穩定國家之財政憲法秩序。⁵⁴

⁵⁴ 就此，113 年憲判字第 9 號判決理由指出：「憲法權力分立原則下，所有憲法機關，包括總統及立法院、行政院、司法院、考試院、監察院五院在內，均依憲法所設計之權力分立制度，分別享有憲法所賦予之職權，各司其職，各有其憲法功能；除總統作為國家元首，依憲法之規定享有一定程度超然於五院之憲法地位外，五院間均屬平等之平行憲法機關，其僅有憲法民主原則下之民主正當性型態與相應憲政責任，以及權力分立制度下之權力監督制衡關係之不同，並無憲法地位與權限高下優劣之分。」