

專家諮詢意見書

案號：114年度憲國字第1號

專家學者 姓名：陳愛娥



為114年度憲國字第1號監察院聲請案提出專家諮詢意見事：

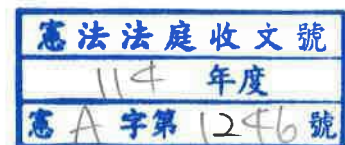
應揭露事項

並無所載應揭露事項；惟陳明本人現擔任監察院訴願審議委員會委員。

此致

憲法法庭

公鑒



中華民國 114 年 8 月 4 日

陳愛娥

(簽名蓋章)

1 專家諮詢意見書

案號：114年度憲國字第1號

專家學者 姓名：陳愛娥

2 為114年度憲國字第1號監察院聲請案提出專家諮詢意見事：

3 應揭露事項

4 並無所載應揭露事項；惟陳明本人現擔任監察院訴願審議委員會委員。

5 專業意見

6

7 憲法法庭為審理114年度憲國字第1號監察院聲請案之必要，請本人就下述爭點

8 題綱所提問題，提供書面專業意見：

9

10 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

11 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？

12 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

13 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

14 減，於憲法上應如何評價？

15 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

16 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？

17 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？

18 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

19 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

1 度，應為如何之考量？

2

3 就前述問題，為兼顧向來憲法解釋與裁判之見解，以及其他憲政國家憲法學理
4 與實務經驗，爰擬先檢視司法院憲法解釋與憲法法庭裁判中，就預算案審議界
5 限、其他重要之立法權與行政權權限爭議所為論斷(壹)，其次則觀察德國憲法學
6 理與聯邦憲法法院就相關問題所為論述(貳)，以前述我國與德國法制經驗為基
7 礎，嘗試就前述問題提出個人淺見。

8

9 壹、司法院解釋與憲法法庭裁判就預算案審議界限、其他重要之立法權與行政權
10 權限爭議所為論斷

11

12 一、司法院釋字第264號解釋

13

14 針對立法院就預算案為增加支出之提議的爭議，司法院釋字第264號解釋理由
15 書論及預算案之提案權與議決權的劃分及其各自的職責：「按憲法規定，行政院
16 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
17 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
18 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
19 府財政之功能。為貫徹上述意旨，憲法第七十條明文規定：『立法院對於行政院
20 所提預算案，不得為增加支出之提議』，以防止政府預算膨脹，致增人民之負
21 擔。…」就此見解，蕭文生教授認其屬，「國會與君主的對抗以及避免國會為討
22 好選區選民而膨脹預算支出」之「歷史的遺跡」¹；黃錦堂教授則明確質疑，將立

¹ 蕭文生，國家法 I——國家組織篇，初版第1刷，2008/8，頁337。

- 1 法院審議預算功能限於「防止政府預算膨脹，致增人民之負擔」，見解恐過於保
- 2 守，且「未能參考外國最新發展，值得懷疑」²。

3

4 二、司法院釋字第391號解釋

5

6 關於立法院審議預算得否移動或增減預算項目，司法院釋字第391號解釋除引
7 用憲法第70條規定外，更訴諸預算案之特殊性、責任政治與權力分立之要求作為
8 其解釋憲法第70條規定之根據。該號解釋文表示：「立法院依憲法第六十三條之
9 規定有審議預算案之權，立法委員於審議中央政府總預算案時，應受憲法第七十
10 條『立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議』之限制及本院相關
11 解釋之拘束，雖得為合理之刪減，惟基於預算案與法律案性質不同，尚不得比照
12 審議法律案之方式逐條逐句增刪修改，而對各機關所編列預算之數額，在款項目
13 節間移動增減並追加或削減原預算之項目。蓋就被移動增加或追加原預算之項目
14 言，要難謂非上開憲法所指增加支出提議之一種，復涉及施政計畫內容之變動與
15 調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，有違行政權與立法權分立，
16 各本所司之制衡原理...」；解釋理由書第2段論及預算案之特殊性：「預算案亦
17 有其特殊性而與法律案不同；法律案無論關係院或立法委員皆有提案權，預算案
18 則祇許行政院提出，此其一；法律案之提出及審議並無時程之限制，預算案則因
19 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
20 時限，此其二；除此之外，預算案、法律案尚有一項本質上之區別，即法律係對
21 不特定人（包括政府機關與一般人民）之權利義務關係所作之抽象規定，並可無
22 限制的反覆產生其規範效力，預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作

² 黃錦堂，論立法院之預算審議權—評釋字第三九一號解釋並兼論司法院大法官應有之功能定位與解釋立場，收錄於：臺大法學論叢第27卷第3期，1998/04，頁5。

1 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，兩者規定之內
2 容、拘束之對象及持續性完全不同，故預算案實質上為行政行為之一種，但基於
3 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」；解釋
4 理由書第3段則論及其所持之責任政治的觀點：「...立法委員於審議預算案時，
5 雖不變動總預算金額，僅對各機關原編預算之數額在款項目節間作移動增減，然
6 就被移動而增加或追加之原預算項目言，要難謂非上開憲法所指增加支出提議之
7 一種，其情形與不增加總預算金額，在預算案之外，以委員提案方式為增加支出
8 之提議，實質上亦無不同，既涉及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗
9 無所歸屬，責任政治難以建立，尚非憲法之所許。至立法委員對行政院所提預算
10 案所顯示之重要政策如不贊同時，自得就其不贊同部分，依憲法所定程序決議移
11 請行政院變更，其相關之預算項目，自亦隨之調整；或於審議預算案時如發現有
12 不當之支出者，復得逕為合理之刪減，均足達成監督施政，避免支出浮濫致增人
13 民負擔之目的。」

14

15 然而，關於多數意見引用之責任政治的觀點，蘇俊雄、劉鐵錚大法官所提不同
16 意見書之深刻檢討，值得留意：「多數通過之解釋文認為如果承認立法委員在預
17 算審議程序中對於預算細目之修正權，則易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難
18 以建立，有違行政權與立法權分立，各本所司之原理。『責任政治』與『權力分
19 立』誠為憲法上重要的組織原理，但是多數通過之解釋文，並未就其判斷是否有
20 違反此等憲法原理之標準，做充分而合理之推論與說明；...多數通過之解釋文亦
21 肯認立法院有合理刪減預算之權限，而此權限之行使結果當然亦會變動施政計畫
22 之內容，又何以此時即無違憲之疑義？...」³；「...若從責任政治與權力分立之憲

³ 該不同意見書第二點第1段。

1 政原理思考，憲法既將預算案視為一特殊的法規範而非行政部門內部的施政計畫，
2 且將預算案之提案權與議決權分別分派給行政院與立法院，使二者能共同參與形
3 成國家預算秩序，基於財政民主主義的原則，自應確保立法院在預算形成程序上
4 的參與空間，方能落實責任政治與權力分立的理念。多數通過的解釋文及解釋理
5 由書所採取的『預算行政說』，認為預算案之規範性格僅具形式意義，實質上仍
6 係行政行為，毋寧過度維護行政權，不足以說明現代民主法治國家責任政治與權
7 力分立原理下的預算性質以及預算程序。…」⁴；「憲法第七十條規定：『立法院
8 對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。』其既為憲法明定之對立法院
9 預算議決行為的限制，自係判斷立法院諸預算議決行為是否合憲的主要依據。考
10 察其規範意旨，一方面誠如司法院釋字第264號解釋所闡明者，旨在避免『政
11 府預算膨脹，致增人民之負擔』；另一方面，根據財政憲法之學理，其亦寓有保
12 障行政院之主動提案權責，要求立法部門應尊重行政機關對於預算規畫之原初判
13 斷（primitive judgement）的意義。換言之，在我國的預算形成程序上，行政院具
14 有第一次之形成權，其後立法院議決權之行使，須對之加以尊重，維持權力分立
15 及制衡的關係。不過，對於行政院預算提案權之尊重，絕不表示立法院之議決權
16 是只能刪減預算而不能調整預算；對於行政院預算提案權之尊重，尚不足以排除、
17 否定特定型式之立法院議決權的行使行為。毋寧，不論是刪減預算或調整預算，
18 立法院的議決行為均存有一定之界限，以避免因立法者之參與及制衡，掏空了憲
19 法對於行政院提案權之保障。就此，財政法學理上，乃發展出『預算同一性』原
20 則，據以作為立法部門議決行為之界限」⁵。

⁴ 該不同意見書第二點第4段。

⁵ 該不同意見書第三點第1段。就本號解釋多數意見與蘇俊雄、劉鐵錚大法官所提不同意見書的分析，另參見：湯德宗，大法官有關行政、立法兩權關係主要解釋析論，收錄於：同著者，權力分立新論，卷一 憲法結構與動態平衡，初版第1刷，2005/4，頁291-295, 330。

1

2 實則，司法院釋字第391號解釋理由書第2段所論，「預算案實質上為行政行為
3 之一種，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
4 之形式」，顯然受到德國公法學者 Paul Laband 在1871年，為解決普魯士1862年
5 至1866年間之憲政爭議而提出的，將預算法律案定性為純粹形式意義之法律的理
6 論影響，認預算的主要功能屬於行政權，只是被著以法律的形式外衣而已⁶；據此，
7 國會對預算案的確定表示不是**意志行為**(Willensakt)，毋寧只是一種**認知行為**
8 (Erkenntnisakt)，預算法律案的實質作用只限於「**事先宣布之政府支出責任的解**
9 **除**」，就立法權與行政權在預算的權限劃分上，其明白傾向於行政權，甚至不承
10 認預算具有形成性地(konstitutiv)支出授權的法律效力，毋寧只是無法律拘束力的
11 準則⁷。此等植基於制憲君主體制背景之預算法律案的理解，已非今日德國憲法學
12 的多數見解(詳見下文的討論)，兩位大法官質疑司法院釋字第391號解釋的多數意
13 見「過度維護行政權，不足以說明現代民主法治國家責任政治與權力分立原理下
14 的預算性質以及預算程序」，可謂確有所本⁸。

15

16 三、司法院釋字第520號解釋

⁶ Hans-Wolfgang Arndt, Staatshaushalt und Verfassungsrecht, Jus 1990, S. 344. 蘇俊雄、劉鐵錚大法官就本件解釋所提不同意見書則認，多數意見所採見解「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，毋寧是在說明日本明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」（不同意見書第一點第1段）。

⁷ Matthias Pechstein, Die Begründung von rechtsverbindlichen Ausgabeverpflichtung der Exekutive durch den gesetzlich festgestellten Haushaltsplan als verfassungsrechtliches Problem, VerwArchiv 86/1995, S. 362f.

⁸ 蕭文生教授明白指出，預算案須經立法院議決公布後始成為法定預算，各機關在法定預算範圍內方得動支經費，質言之，立法院始為國家預算之最終決定者：蕭文生，前揭書（見註1），頁335。

1

2 針對政府部門有無執行已通過預算之義務的爭議，司法院釋字第520號解釋適
3 當地指出，國會審查預算非僅限於減輕國民負擔，其亦享有參與決策權，與先前
4 的解釋立場顯然有別。本號解釋文指出：「...主管機關依職權停止法定預算中部
5 分支出項目之執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情況而定。諸如維持法定
6 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
7 之所許；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
8 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
9 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
10 重要事項之參與決策權，依照憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條
11 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。本件經行
12 政院會議決議停止執行之法定預算項目，基於其對儲備能源、環境生態、產業關
13 連之影響，並考量歷次決策過程以及一旦停止執行善後處理之複雜性，自屬國家
14 重要政策之變更，仍須儘速補行上開程序。...」。解釋理由書第2段對預算制度
15 加以界定，尤其突顯行政執行預算的彈性：「預算制度乃行政部門實現其施政方
16 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
17 之權限與職責。...法定預算及行政法規之執行，均屬行政部門之職責，其間區別
18 在於：...立法院通過之法定預算屬於對國家機關歲出、歲入及未來承諾之授權規
19 範...，其規範效力在於設定預算執行機關得動支之上限額度與動支目的、課予執
20 行機關必須遵循預算法規定之會計與執行政程序、並受決算程序及審計機關之監
21 督。...歲出法定預算之停止執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情形而定，
22 在未涉及國家重要政策變更且符合預算法所定條件，諸如發生特殊事故、私經濟
23 行政因經營策略或市場因素而改變等情形，主管機關依其合義務之裁量，則尚非

1 不得裁減經費或變動執行，是為所謂執行預算之彈性。」解釋理由書第3段、第4
2 段則明確論及立法部門藉由預算審議參與決策之憲法意旨：「...其因法定預算之
3 停止執行具有變更施政方針或重要政策之作用者，如停止執行之過程未經立法院
4 參與，亦與立法部門參與決策之憲法意旨不符。故前述執行法定預算之彈性，並
5 非謂行政機關得自行選擇執行之項目，而無須顧及法定預算乃經立法院通過具備
6 規範效力之事實。...」、「預算案除以具體數字載明國家機關維持其正常運作及
7 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
8 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
9 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
10 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
11 之形成，學理上稱為國會之參與決策權。...」。

12

13 四、司法院釋字第601號解釋

14

15 針對立法院刪除大法官司法專業加給之預算爭議，司法院釋字第601號解釋
16 指明，立法院刪減預算不得影響憲法賦予司法院大法官職權之行使：「司法院大
17 法官之俸給，...係由本俸、公費及司法人員專業加給所構成，符合大法官在整體
18 公務人員中職務與地位相當之俸給給與，均屬依法支領之法定經費...。立法院審
19 議九十四年度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
20 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
21 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。...與大法官依據憲

1 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
2 官審判獨立制度性保障之憲法意旨，尚有未符。」⁹

3

4 五、司法院釋字第613號解釋

5

6 司法院釋字第613號解釋之處理標的固涉及行政院之人事決定權，而非關立
7 法院之預算審議，但其就(尤其牽涉立法權與行政權之權限劃分之)權力分立原則
8 的意義所為之原則性的論述，允宜留意。該號解釋文指出：「...基於權力分立原
9 則，行使立法權之立法院對行政院有關通傳會委員之人事決定權固非不能施以一
10 定限制，以為制衡，惟制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明白規定外，亦不能將
11 人事決定權予以實質剝奪或逕行取而代之。...」：解釋理由書第5段進一步說明：
12 「...行使立法權之立法院對行政院有關通傳會委員之人事決定權仍非不能施以一
13 定限制，以為制衡。蓋作為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於
14 權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家
15 機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地，要亦在於權力之制衡，
16 即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利。
17 惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲
18 法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙（本院釋字
19 第五八五號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞（本院釋字第三九一號解釋參
20 照），例如剝奪其他憲法機關為履行憲法賦予之任務所必要之基礎人事與預算；
21 或剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此間

⁹ 該號解釋理由書第23段。

1 權力關係失衡等等情形是。」¹⁰大法官對權力分立原則之論述應可支持，但其持
2 續援用釋字第391號解釋關於「責任政治」的粗略論述，尚可斟酌。

3

4 六、司法院釋字第632號解釋

5

6 司法院釋字第632號解釋所涉為立法院對監察委員之人事同意權的行使，而非
7 關立法院之預算審議，但就權力分立原則的落實仍具有原則性意義，應予留意。
8 該號解釋文指出：「...是監察院係憲法所設置並賦予特定職權之國家憲法機關，
9 為維繫國家整體憲政體制正常運行不可或缺之一環，其院長、副院長與監察委員
10 皆係憲法保留之法定職位，故確保監察院實質存續與正常運行，應屬所有憲法機
11 關無可旁貸之職責。為使監察院之職權得以不間斷行使，總統於當屆監察院院長、
12 副院長及監察委員任期屆滿前，應適時提名繼任人選咨請立法院同意，立法院亦
13 應適時行使同意權，以維繫監察院之正常運行。總統如消極不為提名，或立法院
14 消極不行使同意權，致監察院無從行使職權、發揮功能，國家憲政制度之完整因
15 而遭受破壞，自為憲法所不許。...」；該號解釋理由書第4段則強調，使監察院
16 得以運作之相關創設機關均應致力於使此憲政機關得以運作：「...監察院係憲法
17 所設置並賦予特定職權之國家憲法機關，為維繫國家整體憲政體制正常運行不可
18 或缺之一環，其院長、副院長與監察委員皆係憲法保留之法定職位，故確保監察
19 院實質存續與正常運行，應屬所有憲法機關無可旁貸之職責。依據憲法增修條文
20 第七條第二項之規定，監察院院長、副院長及監察委員係由總統提名，經立法院
21 同意任命。此乃制憲者基於權力分立與制衡之考量所為之設計，使總統享有監察
22 院人事之主動形成權，再由立法院就總統提名人選予以審查，以為制衡。為使監

¹⁰ 司法院釋字第793號解釋理由書第28段重申此意旨。

1 察院之職權得以不間斷行使，總統於當屆監察院院長、副院長及監察委員任期屆
2 滿前，應適時提名繼任人選咨請立法院同意，立法院亦應適時行使同意權，以維
3 繫監察院之正常運行。立法院就總統所提監察院人事議案積極行使同意權，不論
4 為同意或不同意之決定，即已履行憲法所定行使同意權之義務；若因立法院為不
5 同意之決定，致監察院暫時無從行使職權者，總統仍應繼續提名適當人選，咨請
6 立法院同意，立法院亦應積極行使同意權，此係總統與立法院之憲法上義務。是
7 總統如消極不為提名，或立法院消極不行使同意權，致監察院不能行使職權、發
8 揮功能，國家憲政制度之完整因而遭受破壞，自為憲法所不許。...」。

9

10 七、憲法法庭113年憲判字第9號判決

11

12 最後應該提及憲法法庭113年憲判字第9號判決，該號憲法判決主要涉及，立法
13 院職權行使法關於聽取總統國情報告、質詢、人事同意權、調查權之行使、聽證
14 會之舉行等規定之合憲性審查，雖未直接涉及立法院預算審議權限之行使，惟其
15 審查依據主要為權力分立原則，大法官於此對權力分立原則的開展，值得留意。
16 關於立法院與行政院의 互動，尤其行政院如何對立法院負責，大法官指出：「立
17 法院與行政院分別為憲法所定之國家最高立法機關與最高行政機關，依憲法規定
18 分別掌有立法權與行政權，並相互制衡，為民主政治運作之核心場域。基於民主
19 原則之民意政治與責任政治原理，我國憲法明文規定行政院應依憲法所定方式，
20 對立法院負責，乃憲法權力分立原則下之具體制度設計。所謂行政院對立法院負
21 責，係指負民主原則之民意政治與責任政治所要求之政治責任。政治責任最終即
22 是民意責任，因此，行政院對立法院於憲法上所應負之政治責任，其表現型態固
23 有不同，惟最終均是對民意負責，不同於依法律規定所承擔，且出現爭議時得由

1 法院審查、判斷之法律責任」¹¹、「行政院雖應依憲法所定方式，對立法院負責，
2 惟非謂行政院作為憲法機關，與立法院間存有本質性之權力從屬關係，立法院亦
3 無一般性凌駕於行政院之上之憲法地位。相反地，憲法權力分立原則下，所有憲
4 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
5 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
6 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
7 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
8 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
9 地位與權限高下優劣之分」¹²。在討論立法院調查權得調查之事項的脈絡裡，大
10 法官論及議決預算案為立法院的核心職權，同時強調行政權亦有其權力核心範圍：
11 「由於立法院憲法上核心職權，如議決法律案、預算案、條約案與監督行政院施
12 政等，均與政府施政與行政權之運作密切相關，是立法院調查權所得調查之事項，
13 通常係針對政府施政。惟行政院之施政雖須對立法院負責，行政權之運作仍享有
14 一定自主形成政策並自我負責之空間，屬行政權之權力核心範圍；行政首長依其
15 行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，例如涉及國
16 家安全、國防或外交之國家機密事項，有關政策形成過程之內部討論資訊，以及
17 有關正在進行之犯罪偵查之相關資訊等，均有決定不予公開之權力，乃屬行政
18 權本質所具有之行政特權（釋字第585號解釋意旨參照），立法院對此應予適當
19 之尊重。…」¹³。最後，大法官仍強調立法院享有國會自律權：「基於立法院之
20 國會自律權，立法院就其憲法職權之行使，於不牴觸民主原則、法治國原則等憲
21 法基本原則之前提下，原則上得自行規定其相關程序與進行方式，包括各種議案

¹¹ 判決理由第97段。

¹² 判決理由第98段。

¹³ 判決理由第212段。

- 1 提交院會討論、決議前之議事程序或相關準備程序等。基此，立法院為利於各種
- 2 委員會審查立法院院會交付之議案，明定委員會得依憲法第67條第2項之規定，
- 3 舉行公聽會（職權行使法第9章規定參照），與聽證會（職權行使法第9章之1規
- 4 定參照），於其所定程序與內容未逾越立法院憲法職權與憲法相關規定之前提下，
- 5 原則上屬國會自律之範疇，不生牴觸憲法問題。…」¹⁴。

6

7 八、小結

8

- 9 綜觀之，關於預算審議之爭議，(一)司法院釋字第264號解釋首先指出，「按憲
- 10 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
- 11 決權」；然而，其將立法院審議預算功能限於「防止政府預算膨脹，致增人民之
- 12 負擔」，見解恐過於保守。(二)司法院釋字第391號解釋認為，「立法院依憲法第六
- 13 十三條之規定有審議預算案之權...雖得為合理之刪減，惟...尚不得...對各機關所
- 14 編列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目。蓋就被移
- 15 動增加或追加原預算之項目言，要難謂非上開憲法所指增加支出提議之一種，復
- 16 涉及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建
- 17 立」，「預算案實質上為行政行為之一種，但基於民主憲政之原理，預算案又必須
- 18 由立法機關審議通過而具有法律之形式」。蘇俊雄、劉鐵錚大法官就本號解釋所
- 19 提不同意見書，深刻批評多數意見關於責任政治的論據，認為「多數通過的解釋
- 20 文及解釋理由書所採取的『預算行政說』，認為預算案之規範性格僅具形式意義，
- 21 實質上仍係行政行為，毋寧過度維護行政權，不足以說明現代民主法治國家責任
- 22 政治與權力分立原理下的預算性質以及預算程序」，「在我國的預算形成程序上，

¹⁴ 判決理由第338段。

1 行政院具有第一次之形成權，其後立法院議決權之行使，須對之加以尊重，維持
2 權力分立及制衡的關係」。本人傾向支持此不同意見書之論述。(三)司法院釋字第
3 520號解釋一方面界定預算制度—「預算制度乃行政部門實現其施政方針並經立
4 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
5 職責。...法定預算及行政法規之執行，均屬行政部門之職責」，並突顯行政執行
6 預算的彈性；另一方面(與司法院釋字第264號、第391號解釋見解不同地)強調，
7 「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
8 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
9 政策及施政計畫之形成，學理上稱為國會之參與決策權」。(四)司法院釋字第601
10 號解釋則指明，立法院刪減預算不得影響憲法賦予司法院大法官職權之行使、違
11 反法官審判獨立之制度性保障的憲法意旨；此實寓有憲法機關忠誠之要求。
12
13 關於尤其是牽涉立法權與行政權權限劃分之權力分立原則的意涵，(一)司法院
14 釋字第613號解釋指明權力分立原則的意義與其要求：「權力分立原則，其意義
15 不僅在於權力之區分，...要亦在於權力之制衡，...惟權力之相互制衡仍有其界限，
16 除不能牴觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其
17 他憲法機關權力之行使造成實質妨礙...，例如剝奪其他憲法機關為履行憲法賦予
18 之任務所必要之基礎人事與預算」。(二)司法院釋字第632號解釋強調，「確保監
19 察院實質存續與正常運行，應屬所有憲法機關無可旁貸之職責」，使監察院得以
20 運作之相關創設機關均應致力於使此憲政機關得以運作。(三)憲法法庭113年憲判
21 字第9號判決強調，「立法院與行政院...依憲法規定分別掌有立法權與行政權，
22 並相互制衡，為民主政治運作之核心場域。基於民主原則之民意政治與責任政治
23 原理，我國憲法明文規定行政院應依憲法所定方式，對立法院負責，乃憲法權力

1 分立原則下之具體制度設計」；「行政院雖應依憲法所定方式，對立法院負責，
2 惟非謂行政院作為憲法機關，與立法院間存有本質性之權力從屬關係，...相反地，
3 憲法權力分立原則下，所有憲法機關...均依憲法所設計之權力分立制度，分別享
4 有憲法所賦予之職權，各司其職，各有其憲法功能」；在討論立法院調查權得調
5 查之事項的脈絡裡，大法官論及，議決預算案為立法院的核心職權，同時強調行
6 政權亦有其權力核心範圍，其包含行政權之運作應享有一定自主形成政策並自我
7 負責之空間；最後，大法官強調立法院享有國會自律權：「基於立法院之國會自
8 律權，立法院就其憲法職權之行使，於不牴觸民主原則、法治國原則等憲法基本
9 原則之前提下，原則上得自行規定其相關程序與進行方式」。

10

11 貳、德國憲法學理與裁判就預算案審議有關之權限劃分的論述

12

13 關於德國憲法學理與裁判就預算案審議有關之權限劃分的討論，以下將依序說
14 明：(一)預算的意義、民主體制中預算高權的顯現與國家預算法的定位；(二)其次
15 則進一步討論，國會之預算高權在憲法中的意義；(三)但亦應指出行政權在預算
16 程序中的獨立地位—其預算提案獨占與解釋優先；(四)然而，劃分國會之預算高
17 權與行政權之提案獨占權限間的界限，仍應以權力分立原則為據而為論斷，且國
18 會自律(Autonomie)亦屬權力分立原則之要求；(五)因實踐上的諸多因素導致國會
19 對預算主導權的減損，則得以強化其監督權的方式加以彌補；(六)最後則論及，
20 德國憲法裁判實務對預算作為規範審查之標的與相關裁判方式的問題。

21

22 一、預算的意義、民主體制中之預算高權與國家預算法的定位

23

1 財力是現代國家行動力的前提要件，也是干預國家、社會國家提供金錢或具金
2 錢價值之給付的來源；質言之，金錢是國家權力的基礎。但是國家憲法不能接受，
3 由金錢統治世界。出於經濟上的智慧，18世紀的專制體制就已引進預算的技術
4 (die Technik des Etats)，藉此，國家統治者得以概觀、調控，乃至監督行政的財政
5 作為，如是，能有助於有責任地、經濟地處理公部門的金錢。然而，經濟性誠命
6 涉及運用公共手段於特定目的，其以目的之存在為前提，但其本身就目的之界定
7 未予說明，填補此漏洞者即公益的倫理(das Ethos des Gemeinwohls)，質言之，國
8 家權力手段(包括財政)必須有助於公共事務，而不是有權者的情緒或自身利益。
9 然而，公益是一項高度抽象的理念；在專制時代，由王權決定公益的具體內涵，
10 國家權力民主化之後，此一權限則歸屬於國會體制的國民代表(die
11 parlamentarische Volksvertretung)；自此，由國民代表決定國家支出的理由與金額，
12 藉此引導國家與財務有關的行為¹⁵。在民主體制中，國民政治意志的形成是透過
13 選舉、被期待自主負責而為決定的國民代表(Volksvertretung)來促成；作為國家形
14 式，民主體制是藉由自由選舉產生、能獨立決定之國民代表來顯示的，平等的、
15 受控制與被正當化的代表(Repräsentation)。只有代表性地行使政治權力
16 (repräsentative Ausübung politischer Gewalt)才能促成，依正當法律(nach
17 Rechtsgesetzen)而為支配¹⁶。
18
19 藉由取得預算高權(Budgethoheit)，國會參與領導國家並監督行政權；民主憲政
20 的思想在預算高權中開闢道路，後者構成權力分立的穩定因素。然而，在與行政

¹⁵ Josef Isensee, Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein, JZ 20/2005, S. 971.

¹⁶ Paul Kirchhof, Das Parlament als Mitte der Demokratie, in: M. Brenner/P. M. Huber/M. Möstl(Hg.), Der Staat des Grundgesetzes - Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag, 2004, S. 241.

- 1 權的關係上，預算高權在政治上的分量搖擺不定。實務上，多數權力間的平衡必
- 2 須一再重新校準；即使在民主體制下，對於財務問題的影響力始終是「國內實際
- 3 權力的試金石」。預算有助於財務權力的法制化(Verrechtlichung der Finanzgewalt)。
- 4 預算賦予國家支出以法律形式的授權，使國家支出受到預期收入(die
- 5 veranschlagten Einnahmen)的拘束，而後者又需要法律的基礎；藉此，預算確保了
- 6 財務行為的可預估性、可限制性、可預見性、可受監督與公開性¹⁷。
- 7
- 8 就預算相關問題加以規制的國家預算法(das Staatshaushaltsrecht)為實質的憲法法，
- 9 其涉及憲政機關，尤其是聯邦眾議院與聯邦政府間的關係，質言之，其所涉者為
- 10 政治問題。預算憲法的內容有兩個面向。其一涉及憲政機關之關係的權力、管轄、
- 11 程序與方式等問題；其關乎預算的周期循環(der Haushaltskreislauf)、財政規劃與
- 12 財政監督。其二則牽涉預算法內容上的規定，即關乎預算原則(die
- 13 Haushaltsgrundsätze)¹⁸。預算周期循環的鮮明概念足以描述預算在時間上的發展：
- 14 由政府的預算提案、國會對預算計畫以預算法律加以確定、透過政府與行政對預
- 15 算的執行、其後提出決算，以及財政監督與免責(Entlastung)，這些階段顯示預算
- 16 的周期循環性(Periodizität)¹⁹。在鑑定問題的脈絡裡，主要牽涉的當然是第一個面
- 17 向，下文進一步處理者亦限於此。在進一步討論前應指出，依德國憲法傳統，基
- 18 本法第110條第2項第1句區分預算計畫與預算法律；前者由預算年度的收入與支
- 19 出的對比所構成，後者則包含前述計畫的「確定」(Feststellung)以及，處理(包含

¹⁷ Josef Isensee, a.a.O.(Fn. 15), JZ 20/2005, S. 972.

¹⁸ Markus Heintzen, § 120 Staatshaushalt, in: J. Isensee/P. Kirchhof(Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Aufl., 2007, Rn. 2, 8.

¹⁹ Michael Drooge, § 88 Haushaltsverfassung, in: W. Kahl/M. Ludwig(Hg.), Handbuch des Verwaltungsrechts Band III, 2022, Rn. 39. 蕭文生教授則將預算制度分為預算籌編、預算審議、預算執行與預算審計；蕭文生，前揭書(見註1)，頁335；用語雖有不同，內容實則無異。

1 所有個別計畫、附錄與說明)之法律的附件，即法律的構成部分²⁰。

2

3 德國聯邦憲法法院在依基本法第112條之超出預算(Haushaltsüberschreitung)的脈
4 絡裡論及，在預算計畫流程中不同憲政機關扮演的角色，並且特別突顯國會的地
5 位：「預算計畫的成立必須有多數憲政機關的參與。在例行的、長時間的不同部
6 門商談後，聯邦財政部長提出預算草案，透過聯邦政府取得最後的形式；...依基
7 本法第110條第2項，確定此預算計畫的權限歸屬於立法者。立法者藉由對(既屬一
8 種經濟計畫，同時亦為出以法律形式的，領導國家之高權行為的)預算計畫的決定，
9 就預算期間中政治上的重要領域作出經濟性的、原則性決定。在與其他參與預算
10 計畫提出之機關的關係上，立法者享有突出的地位，此不因基本法第110條第1項
11 要求所有預期收入與將來支出均須納入預算計畫且須確保收入與支出的平衡，而
12 有所減損。經濟上的情境、既存與向來之法律上義務、中期與長期的規劃，以及
13 其在財務上的強制性，事實上固然會限制立法者的決定空間，然而，立法者仍保
14 有法律上廣泛的、獨享之決定與確定的權限。其優越地位亦顯現於聯邦眾議院與
15 聯邦參議院有權且有義務，依基本法第114條監督聯邦政府的預算執行」²¹。

16

17 如是，國會享有之預算高權可說是：演進到國會民主體制、共和的法治國家之
18 憲法發展的成熟果實，今天已成為憲政秩序神聖的構成要素，成文憲法(die
19 Verfassungsgesetze)確保了國會的預算高權與國家財政的重要原則。然而，僅僅成
20 文憲法的擔保，尚不足以顯示其實質的重要性。正是國家財政的相關規定讓人懷
21 疑，得否由此得出具法律上的意義。它很少是法院院裁判的議題，德國傳統法學
22 向來忽視財政，鮮少留意及此；因此，其解釋廣泛地交由國會與政府中的政治行

²⁰ Markus Heintzen, § 120 Staatshaushalt, a.a.O.(Fn. 18), Rn. 50.

²¹ BVerfGE 45, 1/31f.

1 動者。聯邦憲法法院因此認為，必須強調：就如同其他成文憲法，基本法關於國
2 家財政的規定一樣具有拘束力。然而，此等崇高的圖像是否符合現實？國會實際
3 上是否享有自己的決定空間？其是否早已喪失國家的領導權限？國會是否只能接
4 受並認可財政計畫，而無法自己形塑？某些觀察者甚至認為，預算法律的決議或
5 多或少只是具象徵意義的行動²²。

6

7 二、預算作為領導國家的手段—預算高權的憲法構想

8

9 依預算高權的憲法構想，僅得由聯邦眾議院藉由形式的法律來確定預算計畫。
10 聯邦眾議院不得將此決定權委由聯邦政府行使。由此顯示，憲法委託(der
11 Verfassungsauftrag)國會進行政治領導(politische Führung)。國會享有「法律上廣泛
12 的、獨有的，立法者之決定與確定的權限」(BVerfGE 45, 1/32)；藉由決定預算計
13 畫，國會「為預算期間之政治重大領域(作出)經濟上的原則性決定」(BVerfGE 45,
14 1/32)。透過確定優先順序、決定如何分配，國會中的多數與其支持的政府在此決
15 定其政治上的特色；預算計畫因此包含了法律形式的政府綱領，以數字反映了政
16 府的政策，以財務上的關聯性，依其財務上的重要性來表達國家任務，並且以穩
17 定的體系、依合理與透明的嚴格規則對國家活動分門別類²³。

18

19 預算高權的功能內涵在於：藉由同意必要的、持續性的財務手段來滿足國家的
20 需求，此顯示出一種國會的權限—透過預算法律，確定由執行權定期向國會提出
21 的預算計畫，使其成為執行權財務上有效之行為基礎，亦係國會對政府進行廣泛

²² Josef Isensee, a.a.O.(Fn. 15), JZ 20/2005, S. 972.

²³ Josef Isensee, a.a.O.(Fn. 15), JZ 20/2005, S. 973; Markus Heintzen, § 120 Staatshaushalt, a.a.O.(Fn. 18), Rn. 18.

1 監督的手段(BVerfGE 129, 124/177)。因為預算高權是民主性意志決定的核心要素，
2 亦為憲政國家中民主性自我形塑的重要部分；因此，在基本法中存在一種廣泛的
3 國會預算責任，國會非僅藉議決預算法律承擔此責任，毋寧存在著每年度的預算
4 周期循環，其中最重要的階段自是國會對預算的同意，它在公眾當中也扮演最重
5 要的角色。國會的預算高權是「議會民主體制中，被選出之國民代表的地位中不
6 容放棄的核心部分」。此種功能始能確保國會在議會政府體系中決定性的權力地
7 位，因藉此國會才能為執行權界定其主要的資源。聯邦憲法法院認定，此一地位
8 與民主原則具有不可解消的關聯—「收入、支出與債務承擔屬於民主形塑的本質
9 領域」(BVerfGE 123, 267/358)，「對收入與支出承擔整體責任並擁有足夠的政治自
10 由空間(的角色)，必須由聯邦眾議院來承擔」(BVerfGE 123, 267/361f.)。最後，在
11 歐債危機的脈絡中，聯邦憲法法院進一步強化了聯邦眾議院在議會政府體制中的
12 中心地位。傳統國會的預算高權長久以來已演變成國會對整體國家的財務責任功
13 能；從聯邦眾議院在「預算政治上的整體責任」可以推導出「預算責任移轉的禁
14 止」(BVerfGE 129, 124/179)²⁴。

15
16 通過之預算支出(Ausgaben)項目僅係授予執行權，在遵守預算項目之金額限度
17 與目標拘束下為支出的權限，並未課予其支出的義務；此外，通過預算不能作為
18 收入(Einnahmen)的依據，就此需另有預算以外的根據。然而，國會不僅得藉由議
19 決預算法律來影響預算計畫，也可以對支出附加保留—在預算年度內，對已規定
20 之財務手段的運用，取決於國會或其委員會的同意，或者對支出附加動支限制附
21 記(der Sperrvermerk)。依據動支限制附記，在重新審議並取得同意前，預算計畫
22 中已規定的支出不得給付、將來的義務不得承擔、原則上已同意的人員不得運用。

²⁴ Utz Schliesky, § 5 Parlamentsfunktionen, in: M. Morlok/U. Schliesky/D. Wiefelspütz(Hg.),
Parlamentsrecht – Praxishandbuch, 1. Auf., 2016, Rn. 107-108, 111-112.

1 動支限制附記可區分為：聯邦財政部長即得取消之簡單的動支限制附記(die
2 einfache Sperre)與須經聯邦眾議院院會決議始得取消之嚴格的動支限制附記(die
3 qualifizierte Sperre)。然而，嚴格的動支限制附記之具體文字係由院會在預算法律
4 中確定，其經常規定，僅須經預算委員會重新審議與同意即得取消該動支限制附
5 記；於此涉及的是法律上容許的，將國會的權限授予委員會。嚴格的動支限制附
6 記是一種國會監督預算執行的強大手段，其在實務上具有例外的性質；然而，考
7 量到影響將來預算的長期採購計畫與方案，嚴格的動支限制附記是重要且有效的
8 手段。實務上，標準性決議(Maßgabebeschlüsse)中的報告義務、提出構想或經濟
9 性計算的期限要求，可藉由此等手段取得法律上的拘束力。此等保留手段亦符合
10 憲法賦予國會的領導角色，蓋藉此可使其發揮配合情境的作用；實務上，聯邦政
11 府也不會對附加此等嚴格的動支限制附記提出異議²⁵。

12

13 三、行政權的預算提案獨占與解釋優先

14

15 縱使對預估有諸多要求，也存在諸多法律上的規定，政治上仍然存在形塑的空
16 間。就此，首先由執行權採取行動。執行權負責財政規劃，並提出預算計畫於立
17 法團體。僅政府享有預算的提案權，與其他法律不同，憲法並未賦予國會預算提
18 案(die Budgetinitiative)的權限，質言之，其屬憲法直接規定之政府保留的範圍。
19 此等提案獨占(das Initiativmonopol)的重要性無論如何強調均不為過。政府於此扮

²⁵ Josef Isensee, a.a.O.(Fn. 15), JZ 20/2005, S. 973-974; Markus Heintzen, § 120 Staatshaushalt, a.a.O.(Fn. 18), Rn. 56, 75; Beate Hasenjäger, § 25 Haushaltsausschuss und Haushaltsverfahren, in: M. Morlok/U. Schliesky/D. Wiefelspütz(Hg.), Parlamentsrecht – Praxishandbuch, 1. Aufl., 2016, Rn. 28-29; Martin Morlok/Lothar Michael, Staatsorganisationsrecht, 4. Aufl., 2019, Rn. 649.關於「動支限制附記(der Sperrvermerk)」、「簡單的動支限制附記(die einfache Sperre)」與「嚴格的動支限制附記(die qualifizierte Sperre)」之翻譯，參採黃錦堂教授的譯文：黃錦堂，前揭文(見註2)，頁20。

1 演的角色不是會計而是老闆，不是單純地協助表達，毋寧是預算的真正作者。執
2 行權獨占預算提案權是基於事物的本質，因為考量法律與事實的要求，在財務可
3 能的標準下滿足政治的需求，並且要使收入與支出獲致平衡，要製作此極度複雜、
4 巨大的數字作品所必要的資訊、專業與工作能量，係由執行權所支配。雖然從法
5 律的角度來看，其僅係草案，國會無須照單全收，不僅可加以變更，甚至可整個
6 否決。但基於實際上的理由，國會不能自行規劃出自己的預算計畫，甚至連重大
7 的變更都是實務上所罕見。然而，假使景氣、就業率或收入發生(非政府提出預算
8 時所預期)的重大變更，國會仍得依其見解改變預算提案。不過實務上常見的仍然
9 是：具有媒體效應的、社會會關注的細瑣之事，例如機關首長的酬勞、公務車的
10 等級等。藉由其預算提案，政府不僅可優先對預算計畫進行政治形塑，對引導預
11 算政治的法律方針(例如經濟性、維持整體經濟平衡等原則)也享有優先的解釋權。
12 為了獲致實踐上的實效，此等原則需要具體化，一旦相關法律不明確，其內涵即
13 取決於：誰有權作有拘束力的解釋。雖然國會對此有最後的決定權，但此解釋權
14 限首先歸屬於政府，國會則廣泛地受限於政府提出的預算草案²⁶。

15
16 無論是在計畫草案的程序中(於此，不同政府部門的財務需求必須折衷)，或是
17 在藉由預算法律的確定程序，預算均屬政治性論辯的標的。預算審議乃是國會對
18 政府監督與批判的最高點與儀式。其一方面顯示，因涉及有限財政資源分配的，
19 高度政治化的決定。另一方面，政治上的論辯轉移到財政的一般場域；於此，其
20 細節隱藏在預算計畫之高度複雜的數字機制中，此不僅公眾，非預算專家的國會
21 亦難以掌握²⁷。質言之，國會之預算審議的界限，既涉及(同受憲法保障之)國會預

²⁶ Josef Isensee, a.a.O.(Fn. 15), JZ 20/2005, S. 975-976; Michael Droege, § 88 Haushaltsverfassung, a.a.O.(Fn. 19), Rn. 41.

²⁷ Michael Droege, § 88 Haushaltsverfassung, a.a.O.(Fn. 19), Rn. 12.

1 算高權與行政權預算提案獨占權限間的界分，也牽涉國會在預算審議時必須面對
2 的事實上的困難。此等疑義的處理應訴諸權力分立原則的意涵而為處理。

3

4 四、權力分立原則下國會與執行權就預算的實質分工

5

6 國會對預算案有何種程度的審議權，問題之本質在於行政與立法權彼此之間的
7 分際²⁸。在權力分立理論原本理念內涵的發展中，首先受到重視的是：由全體國
8 民推導出來之不同權力功能的緩和、限制與相互監督。聯邦憲法法院指出：權力
9 分立原則的意涵，「不在於國家權力功能之嚴格區分，毋寧係立法、行政及司法
10 機關的相互監督與限制，俾國家權力有所節制、個人自由得以保障。憲法採行三
11 權均衡分配，必須維持，沒有任何一種權力能擁有憲法所未規定的，超越其他權
12 力的優勢，而且不能剝奪任何一種權力執行其合憲任務所必要之權限」(BVerfGE
13 9, 268/279f.)。但在時代的進展中，控制權力的想法雖然並未消失，但須加以補充，
14 質言之，權力分立亦期待能促成公權力達成適合其功能的支配，適合功能的秩序
15 結構亦被認為是憲法的要求。更明確地說，為使國家權力應儘可能「正確」地作
16 成決定，應由依其組織、組成、作用與程序方式而言，具有最佳前提的機關為之。
17 但應留意，僅在依通常解釋方法尚存有需補充的空間時，適合功能之組織架構的
18 想法才具有法律上的意義。此外，憲法不僅承認古典的權力分立，也顯示出權力
19 交錯的形式，其同時運用區分與特定的交錯形式。權力機關有時是因憲法要求其
20 共同履行任務，有時則基於自願的合作，而有權力交錯的情形，交錯的目的可能
21 是為了獲致效率或監督的效益，也可能透過參與來避免衝突。但「各權力的核心
22 領域仍是不可變更的。應避免任何一種權力喪失其憲法賦予之典型任務」

²⁸ 黃錦堂，前揭文(見註2)，頁13。

1 (BVerfGE 95, 1/15)²⁹。

2

3 應進一步強調的是：觀諸實際憲法的規定，純粹的權力劃分並未實現。實則，
4 作為憲法原則，權力分立原則並非僅具有限制權力的消極意義，也具有積極證立
5 賦權的意義。權力分立要求，在具體形塑、決定權力歸屬時應遵從下述三個觀點：
6 有效性(Effektivität)的想法爭取一種配合機構運作方式的，有助於事物的歸屬方式；
7 功能性(Funktionalität)的脈絡則要求，維持各該權力的核心範圍與其民主正當性；
8 即使非屬核心範圍，亦應維持均衡性(Proportionalität)，俾相互(尤其是國會與司法)
9 的監督尚屬可能且避免權力的集中。基於國民主權，應由作為國民代表之國會對
10 政府行使監督權限；但這並不意味著國會享有無限的監督權，權力分立的功能面
11 向要求維持受監督權力的功能性，質言之，政府活動仍享有形塑權，以消極的方
12 式來表達——國會不應自行執行政府的功能。反之，亦不能對執行權自主責任之核
13 心範圍作過度的理解，以致剝奪國會原本享有的，廣泛的監督權限；權力核心範
14 圍的界定，只能在同時考量有效監督的誠命下為之³⁰。

15

16 尤其在執行預算憲法(基本法第110條以下)時，不同權力彼此交錯地共同行使國
17 家的領導權，簡言之：確定預算計畫的權限完全歸屬於立法者，就此其具有突出
18 的地位；另一方面，政府「作為憲政機關，配合其政治上的領導任務，在預算事
19 務的範圍內也是一個相對於聯邦議會的，行政權的決定性機關」(BVerfGE 45,

²⁹ Udo Di Fabio, § 27 Gewaltenteilung, in: J. Isensee/P. Kirchhof(hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Aufl., 2004, Rn. 9, 31; Rupert Scholz 著，詹鎮榮譯，內閣政體下國政領導，收錄於：蘇永欽等譯注，德國聯邦憲法法院五十周年紀念論文集〔下冊〕，2010/10，頁704。

³⁰ Martin Morlok/Lothar Michael, a.a.O.(Fn. 25), Rn. 349, 351.

1 1/46ff.)；與國會的確定獨占相對應地，政府擁有提案獨占³¹。基本法第110條將預
2 算法律(das Haushaltsgesetz)置於聯邦預算法制的中心，如前所述，它是「出以法
3 律形式的，領導國家之高權行為」；於此，國會作為國民的代表機關處於政治責
4 任的中心。作為執行權的聯邦政府則提出預算計畫(der Haushaltsplan)，負責收入
5 與支出的計算、在分配資源時確定事物的優先順序、執行事物任務的整體構想與
6 其財務支援，以及正當的負擔分配。政府必須向國會提出計畫，因只有國會可藉
7 由法律的形式來認可預算。關於預算法律的執行，國會與其預算委員會(der
8 Haushaltsausschuss)得加以監督³²；然而，為確保聯邦政府的獨立性，必須保障其
9 管轄權限的核心領域，就此，國會的規制與監督權限均受到限制；德國聯邦憲法
10 法院指出：「政府對國會與國民負責...必然以存在『執行權自主負責之核心領域』
11 為前提，此包含...原則上不得探問之提議、審議與行動的領域，例如政府本身的
12 意志形成」(BVerfGE 67, 100/139)³³。

13
14 前述現象似乎與傳統認為的，國會之預算主權的想像不符，毋寧比較接近國會
15 與政府在權力分工上的合作。事實上，權力分立的傳統模式亦與今日議會民主體
16 制的實際不符。因為政府是基於國會的信賴而成立，政府與國會中的多數在政治
17 上是同步而行的。取代先前政府與國會的對立，如今乃是國會中的政府陣營與反
18 對黨的對立；因此，議會體制(der Parlamentarismus)提供的，批判政府的能量，主
19 要由反對黨來運用。基於預算計畫的複雜性，原則上以公開方式進行的預算審議，
20 其討論的重心並非預算政治上的細節，議決年度預算前的大辯論毋寧是執政黨黨

³¹ Michael Droege, § 88 Haushaltsverfassung, a.a.O.(Fn. 19), Rn. 40.

³² Udo Di Fabio, § 27 Gewaltenteilung, a.a.O.(Fn. 29), Rn. 32. 關於預算委員會在預算程序中扮演的角色與功能：Beate Hasenjäger, § 25 Haushaltsausschuss und Haushaltsverfahren, a.a.O.(Fn. 25).

³³ Peter M. Huber, § 47 Regierung und Opposition, in: J. Isensee/P. Kirchhof(Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, 3. Aufl., 2005, Rn. 15.

1 團與反對黨黨團間就預算反映出來之政治綱領的，儀式性的論辯，但結果卻自始
2 確定一由國會中的政府陣營透過接受預算草案而取得勝利。正因其等在政治上的
3 緊密相聯，政府與支持政府之國會中的多數必須就預算政策相互理解。在政府危
4 機之際，就預算所為表決可以真正顯示，政府是否還擁有國會多數的支持；藉由
5 否決預算，將清楚顯示國會的獨立性，質言之，議會政府體制的功能干擾，反而
6 顯露出憲法上權力分立的基本結構。然而，在預算審議程序中，基於相互的機關
7 忠誠(*wechselseitige Organtreue*)，參與者被促請，應共同促成預算計畫能及時決議
8 ³⁴。

9
10 於此必須進一步釐清「議會體制」的概念意涵。議會體制的正當化基礎很大部
11 分在於：由被選舉出來的國會代表全體國民的想法。「代表」的形象成為國民意
12 志與國家權力(尤其是立法權)之行使間的連結，並藉此確保國家權力行使植基於
13 國民的同意。假使將議會體制理解為具備下述特徵的政府體系的話，其幾乎可被
14 認為是西方民主體制(包含各種不同之政府體系)的上位概念：透過自由與平等選
15 舉產生的國會；此等國會不僅參與國家意志的形成、擁有廣泛的立法權限，並享
16 有憲法保障之預算與監督政府的權限³⁵；質言之，國會享有憲法保障之預算與監
17 督政府的權限，不因其屬總統制、半總統制或內閣制而有別，毋寧繫諸憲法的具
18 體形塑。德國公法學者 Christian Waldhoff 更直指，透過議決預算計畫以表達國會
19 對支出的同意，於今乃是「所有憲政國家的公共財(*das Gemeingut*)」³⁶。黃錦堂教

³⁴ Josef Isensee, a.a.O.(Fn. 15), JZ 20/2005, S. 976; Michael Droege, § 88 Haushaltsverfassung, a.a.O.(Fn. 19), Rn. 42.

³⁵ Michael Brenner, § 44 Das Prinzip Parlamentarismus, in: J. Isensee/P. Kirchhof(Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, 3. Aufl., 2005, Rn. 1, 2, 16.

³⁶ Christian Waldhoff, § 116 Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: J. Isensee/P. Kirchhof(Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 2007, Rn. 122.

1 授在比較美國、德國與法國的預算法制經驗後也指出，國會之預算審議僅是國家
2 中央政府體制的一環，各國制度設計上雖存在差異，但大體而言，「整個發展趨
3 勢係走向強化國會審查權限並充實就此有關人員、機制」³⁷。

4

5 關於國會對預算的審議權限，另應指出：國會自律(Autonomie)是基本法第20條
6 第2項顯示之國民主權與權力分立原則的展現。國會自律應確保國民代表之獨立
7 性，其他機關不應介入其工作。歷史上看來，其源自制憲君主制向議會民主體制
8 的演變，質言之，不再是國王，毋寧是代表國民的議員來領導國會的方向。國會
9 自律的核心是基本法第40條，其賦予國會獨立、自主負責地訂定自身之議事規則
10 的權限。當然，議事規則自律(Geschäftsordnungsautonomie)並非國會獨享的權力，
11 所有憲政機關原則上均獨立於其他機關，而非從屬於其他機關，尊重此等要求乃
12 是憲政機關忠誠(Verfassungsorgantreue)原則的構成部分。國會自主規定的標的首
13 先包括事務的進行(der Geschäftsgang)，質言之，國會處理其事務之程序的安排。
14 次外，也包含內部的組織，據此，國會選舉自己的機關、以委員會的方式來自主
15 組織。最後，自律權也包括貫徹程序、維持秩序所不可或缺的紀律(Disziplin)；歸
16 屬於此者包含：國會為避免外界對其作用的干擾，將家主權(das Hausrecht)與警察
17 權(die Polizeigewalt)賦予聯邦眾議院院長³⁸。

18

19 五、以強化監督權的方式彌補主導權的損失

20

21 預算高權同時也是「國會之政府監督的重要手段之一」，因此，預算高權在實
22 務上愈益向有利於執行權傾斜的現象，應以批判性的角度加以考察，質言之，此

³⁷ 黃錦堂，前揭文(見註2)，頁27。

³⁸ Martin Morlok/Lothar Michael, a.a.O.(Fn. 25), Rn. 680-682.

1 種挪移不應導致違反憲法規定³⁹。雖然預算立法者損失其領導的權力、行政在支
2 配預算手段時被賦予裁量權限，然而，藉由監督的預防措施(die
3 Kontrollvorkehrungen)，國會可以確保，前述裁量權的行使係依據預算準則(im
4 Sinne der Haushaltsmaximen)，尤其是經濟性的要求而為。但預算監督並非由國會
5 所獨占。首先應由執行權遂行自我監督，但其必須補充以國會與公眾的外部監督。
6 長久以來，對執行權的監督乃是國會的核心任務，無此，將喪失不同權力在民主
7 體制中的均衡。國會擁有諸多權限(例如質詢、調查權)以落實其監督權，雖然其
8 多由反對黨來遂行。然而，僅憑國會本身尚難充分完成預算監督的任務，為彌補
9 此漏洞，乃創設外部的財政監督機關，其擁有專業與法律上的權限——審計院(der
10 Rechnungshof)。審計院完成不可或缺的準備工作，使國會能符合事理並有效率地
11 遂行其監督任務，並使其未來在制定預算法律、事物法律(künftige Haushalts- und
12 Sachgesetzgebung)時可植基於可靠的資訊之上。審計院致力於使執行權遵守預算計
13 畫，俾後者得以落實。審計院的權威並非基於其自身的決定權，其亦不具命令與
14 強制的權限，其毋寧只向有決定權之國家機關報告，至多只提供建議；審計部僅
15 監督，不處罰。審計院的權威源自其專業與內在的獨立性。依其正當化理念，審
16 計院是一個非政治性的機關，依其性質更接近法院而非國會。正因其非政治性的
17 構造，審計院可以對國會提供補充性的服務。審計院遵循的標準僅僅是：財務作
18 為的經濟性、計算上的正確性與合法性。審計院不與國會的監督權相競爭，毋寧
19 係為國會監督權提供資訊，藉此以彌補預算之去國會化的損失。因此，國會的影
20 響越是弱化，審計院的工作就越重要；國會與審計院結合，使國會在權力分立的
21 結構上可以擴充其力量。此外，相對於政治決定的承擔者，審計院作為非政治性
22 的機關可以發揮財政國家之合理性與正直性的制衡力量⁴⁰。

³⁹ Martin Morlok/Lothar Michael, a.a.O.(Fn. 25), Rn. 652.

⁴⁰ Josef Isensee, a.a.O.(Fn. 15), JZ 20/2005, S. 980-981.

1

2 六、預算作為規範審查之標的與相關裁判方式

3

4 聯邦憲法法院認為財政憲法與其他憲法規定同樣，具有得司法審查之性質。該
5 院第二庭強調，財政憲法係具有法拘束力的

6 「地位、程序規定與行為框架」(BVerfGE 72, 330/388f.)；但第二庭也強調，財政

7 憲法係作為政治運作過程中具拘束性的框架秩序，在該界限內，仍存在依特殊規

8 範與條件而為開展的政治空間(BVerfGE 72, 330/388ff.)。就憲法訴訟程序而言，預

9 算計畫得為抽象規範審查之標的，且縱使相關預算年度已終結，仍得提出聲請，

10 只要預算仍具有法的規制作用，例如仍得據以承擔債務。假使抽象規範審查之聲

11 請為有理由，並不導致爭議之預算項目無效，毋寧僅針對該項目之預算法律為違

12 憲確認⁴¹。

13

14 七、小結

15

16 綜合以觀，(一)德國聯邦憲法法院論及，預算計畫流程中不同憲政機關扮演的

17 角色，並且特別突顯國會的地位：「預算計畫的成立必須有多數憲政機關的參

18 與。...聯邦財政部長提出預算草案，透過聯邦政府取得最後的形式；...確定此預

19 算計畫的權限歸屬於立法者。立法者藉由對...預算計畫的決定，就預算期間中政

20 治上的重要領域作出經濟性的、原則性決定。在與其他參與預算計畫提出之機關

21 的關係上，立法者享有突出的地位」。(二)依預算高權的憲法構想，僅得由聯邦眾

⁴¹ Markus Heintzen, § 120 Staatshaushalt, a.a.O.(Fn. 18), Rn. 55; Joachim Wieland 著，黃俊杰譯，財政憲法、稅捐國家與聯邦調配，收錄於：蘇永欽等譯注，德國聯邦憲法法院五十周年紀念論文集〔下冊〕，2010/10，頁813。

1 議院藉由形式的法律來確定預算計畫，由此顯示，憲法委託國會進行政治領導；
2 預算高權的功能內涵顯示在：藉由同意必要的、持續性的財務手段來滿足國家的
3 需求，其亦係國會對政府進行廣泛監督的手段，其係「議會民主體制中，被選出
4 之國民代表的地位中不容放棄的核心部分」；國會不僅藉由議決預算法律來影響
5 預算計畫，亦可對支出附加動支限制附記，此等保留手段符合憲法賦予國會的領
6 導角色，蓋藉此可使其發揮配合情境的作用。(三)相對於國會的預算高權，僅政
7 府享有預算提案權，其屬憲法直接規定之政府保留的範圍。政府獨占預算提案權
8 是基於事物的本質，因為考量法律與事實的要求，在財務可能的標準下滿足政治
9 的需求，並且要使收入與支出獲致平衡，要製作此極度複雜、巨大的數字作品所
10 必要的資訊、專業與工作能量，係由行政權所支配。雖然從法律的角度來看，其
11 僅係草案，國會無須照單全收，但基於實際上的理由，國會不能自行規劃出自己
12 的預算計畫，甚至連重大的變更都是實務上所罕見。(四之一)在權力分立理論原
13 本理念內涵的發展中，首先受重視的是：不同權力功能的緩和、限制與相互監督；
14 然而，在時代的進展中，控制權力的想法雖未消失，但須加以補充，質言之，權
15 力分立亦期待能促成公權力達成適合其功能的支配；此外，憲法也顯示出權力交
16 錯的形式，但「各權力的核心領域仍是不可變更的。應避免任何一種權力喪失其
17 憲法賦予之典型任務」；最後，在具體形塑、決定權力歸屬時應遵從：有效性、
18 功能性與均衡性三個觀點。(四之二)執行預算憲法時，不同權力彼此交錯地共同
19 行使國家的領導權，簡言之：確定預算計畫的權限完全歸屬立法者，國會作為國
20 民的代表機關處於政治責任的中心，相對於此，作為執行權的聯邦政府則負責提
21 出預算計畫，負責收入與支出的計算、在分配資源時確定事物的優先順序、執行
22 事物任務的整體構想與其財務支援，以及正當的負擔分配；關於預算法律的執行，
23 國會與其預算委員會得加以監督，但為確保聯邦政府的獨立性，必須保障其管轄

1 權限的核心領域，就此，國會的規制與監督權限均受到限制；議會政府體制的功
2 能干擾，反而顯露出憲法上權力分立的基本結構，然而，在預算審議程序中，基
3 於相互的機關忠誠，參與者被促請，應共同促成預算計畫能及時決議；最後，國
4 會自律應確保國民代表之獨立性，此亦屬憲政機關忠誠原則的構成部分。(五)雖
5 然預算立法者基於事實上的原因損失其領導的權力、行政在支配預算手段時被賦
6 予裁量權限，然而，藉由監督的預防措施，國會可以確保，前述裁量權的行使係
7 依據預算準則而為；然而，僅憑國會本身尚難充分完成預算監督的任務，為彌補
8 此漏洞，乃創設外部的財政監督機關，其擁有專業與法律上的權限—審計院；審
9 計部僅監督，不處罰，其權威源自其專業與內在的獨立性；國會與審計院結合，
10 使國會在權力分立的結構上可以擴充其力量。(六)財政憲法與其他憲法規定相同，
11 具有得據以司法審查的性質；就憲法訴訟程序而言，預算計畫得為抽象規範審查
12 之標的；假使抽象規範審查之聲請為有理由，聯邦憲法法院僅針對該項目之預算
13 法律為違憲確認。

14

15 參、對爭點題綱所提問題的答覆

16

17 基於前述探討，以下嘗試對爭點題綱所提問題答覆如下：

18

19 一、無論依司法院之憲法解釋與判決或德國憲法學理與實務，立法院就預算案之
20 審議，除受憲法明文規定之限制外，主要亦受權力分立原則之拘束。然而，
21 關於權力分立原則的適用，植基於對立法權與行政權在預算制度中扮演之角
22 色的適當掌握，尤其是立法院之預算高權與行政院之預算提案獨占間的平衡
23 考量。此外，憲法機關忠誠的憲法要求無疑亦發揮重要功能，質言之，憲法

1 機關對其他憲法機關職權的尊重，此亦為明確之憲法要求。

2

3 二、關於立法院刪減各預算項目數額之憲法界限的劃定，其應遵循之標準，如上

4 所述，主要為權力分立原則與憲法機關忠誠的要求，尤其不得取代行政權之

5 預算提案的功能，亦不得剝奪其他憲法機關為履行憲法賦予任務所必要之預

6 算；逾越此等界限所為預算數額之刪減，自得認定為違憲，惟為此等認定時，

7 仍應本於尊重立法院之預算高權與國會自律之前提下為之。

8

9 三、考量到司法院憲法解釋向來認定，立法院議決法律案具有形式意義法律之性

10 質，另依憲法訴訟法第 52 條立法理由第四點，立法院議決之法定預算，「其

11 效力等同於法律」，屬該條所稱「法律位階之法規範」，其自得為憲法法庭法

12 規範憲法審查之客體；其得為審查之事項內容與範圍繫諸聲請案之具體內容，

13 似難一概而論。

14

15 四、關於立法院審議預算案之審查標準，已如前述；至其審查密度，考量立法院

16 享有預算高權，且此等爭議具有高度之政治爭議性，司法機關不宜過度介入

17 而宜採低密度審查。

18

19 五、如認定受審查客體違憲，建議參採德國聯邦憲法法院之見解，採單純違憲宣

20 告、限期立法院於合理期限內為妥適審議為宜。

21

22 此致

23 憲法法庭

公鑒

24

附件一格式四（各頁得雙面列印，上下左右邊界為2.5公分）

1 中 華 民 國 114 年 8 月 4 日

2

陳愛娥

（簽名蓋章）