

1 附件一格式四（各頁得雙面列印，上下左右邊界為 2.5 公分）

2

1 專家諮詢意見書

附件 3

案號：114 年度 憲國 字第 / 號

專家學者、機關或團體

姓名或名稱：

黃源浩

身分證明文件字號：C120149450

住(居)所、所在地、事務所或營業

所：台北市文山區辛亥路四段101巷140弄11號

電話：0921892513 傳真：

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：

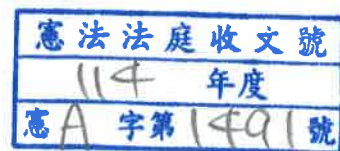
稱謂/職業：

住所或居所：

電話：

傳真：

電子郵件位址：



2 為（憲法訴訟類型）提出專家諮詢意見事：

3 應揭露事項

4 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
5 其代理人有分工或合作關係。

6 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
7 其代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值。

3

1

4

26116

1 附件一格式四（各頁得雙面列印，上下左右邊界為 2.5 公分）

2

1 三、其他提供金錢報酬或資助者之身分及其金額或價值。

2

專業意見或資料

3 一、

4 二、

均和另紙。

5 三、

6

7

8

附屬文件之名稱及其件數

文件編號	文件名稱或內容	備註

9

10

11

此致

12

憲法法庭

公鑒

13

14

中華民國 年 月 日

15

16

具狀人黃清法(簽名蓋章)
撰狀人(簽名蓋章)

本人黃源浩受憲法法庭指定，就114年度憲國字第1號聲請案，提出專業意見。謹依憲法訴訟法第19條第3項規定，就相關專業意見或資料之準備或提出，揭露相關資訊如下：

		是/否	如是，其情形
一	相關專業意見或資料之準備或提出，是否與當事人、關係人或其代理人有分工或合作關係。	否	
二	相關專業意見或資料之準備或提出，是否受當事人、關係人或其代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值。	否	
三	其他提供金錢報酬或資助者之身分及其金額或價值。	否	

此 致

憲法法庭

陳報人：

黃源浩

(簽章)

2025.09.06

(日期)

茲針對憲法法庭 114 年度憲國字第 1 號聲請案，提供諮詢意見如次：

壹、前言

首按本案之源起，乃因立法院於民國 114 年第 11 屆第 2 會期第 18 次會議通過，經總統於 114 年 3 月 21 日公布之「中華民國 114 年度中央政府總預算案」中，刪減監察院歲出預算部分，所引發之合憲性爭議。按政府機關預算之審議及刪除，原則上乃立法院之權限範圍。之所以會發生爭議，關在於此等刪減，整體幅度甚鉅。而其刪減，就不同預算項目及幅度雖有差異¹，但監察院認為均未有具體之正當理由，且已達到無法進行正常職權業務推行之地步。乃以此等刪減足以構成權力分立原則之違背，因而提起憲法訴訟。

復按預算權力的憲政化，乃現代法治國家發展歷程中無法迴避的議題。本案所涉及之立法院刪減預算相關問題，首先應確認財政預算法學中，有無得以直接援用之學術上共識見解得以判斷。在學術領域中，試圖對預算權力進行一定程度的限制拘束，乃至於提出預算法相關根本建制性原則者，由來已久。其中諾馬克（Fritz Neumark）所提出的預算法制諸原則²，諸如預算單一性原則、預算年度性原則、預算誠實性原則、預算總體性原則、預算分殊化原則等，雖於學說上備受重視，但於「國會刪減預算是否有界限」此一問題並無直接之答案。因此，此問題之探究，不可避免地應當從我國過去實務中卻已經確立之預算法制原則來觀察。另外，本案處理之議題，乃監察院而非行政院之預算遭到刪除，但在預算及政府會計法制中區別實益有限，本意見未予進一步區分，尚祈諒察。

貳、我國憲政體系中被確立過的預算法制原則在本案中的適用

¹ 例如，其中「國家人權業務」項目遭刪減幅度達 96.9%，「議事業務」、「調查巡察業務」全數刪除等。

² 國內文獻中早有學者引述諾馬克教授所提出之預算法制基本原則。參見帥元甲，預算法釋論與實務，頁 8，台北：三民，1983。關於此等預算法制原則之討論，另可參見黃源浩，預算權力之法律規制－以法國法為中心，月旦法學雜誌，105 期，頁 63 以下。

一、概說

誠如法國財政法學大師 Loïc Philip 所言，預算法領域的法規範，經常以憲法位階呈現，而構成法國合憲性審查基準叢（bloc de constitutionnalité）的一個重要環節³。在我國法制中亦復如此。雖然預算法在國會立法層面，呈現出比較多的技術性考慮。但是在過去，司法院大法官透過解釋，事實上也已經建立起我國憲政體制中，行使預算權力的各種基礎原則與界限。這特別指的是司法大法官釋字第 364 號、391 號、520 號、463 號、613 號等解釋所涉及到的預算法原理。這當中，可以區分出以下幾個重點：預算權力之行使應當盡可能地維持公共服務的延續性、預算權力受權力分立原則之拘束，同時應當與責任政治並行考慮。

二、盡可能地維持公共服務的延續性

在我國過去的大法官解釋中，首先被確立的預算法制基礎原則之一，在於預算權力之行使，應當盡可能地維持公共服務的延續性（la continuité des services publics）⁴。誠然，這樣的原則在我國法制中是透過另外一種現象的防杜，也就是「盡可能地避免出現預算僵局」推理出來的。而所謂「預算僵局（dilemme budgétaire）」，係指因預算未能於年度開始前及時通過等因素，導致政府機構必須拉下鐵門，停止公共服務的情形⁵。就此而言，司法院大法官釋字第 520 號解釋早就針對國會與政府間的預算互動關係劃下底線：針對法定機關執行職務及其正常運作之相關預算及執行，可謂係預算程序參與各方之憲法義務。倘若

³ L.Philip, La constitutionalisation du droit budgétaire français, « Etudes de finances publiques », Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul-Marie Gaudemet, Economica, Paris 1984, p.49.

⁴ Cons. const., 25 juill. 1979, n° 79-105 DC, consid. 5. 就此，法國憲法委員會認為「此一原則之採行，理由主要在於便利國會進行有效之監督，並且在充足之時間（en temps utile）內，確保維持國計民生之延續（pour assurer la continuité de la vie nationale; Cons. Const. 25 juillet 2001, Décision n° 2001-448 DC, Loi organique relative aux lois de finances.）」。也就是說，預算審議應當在國會進行「規律且深入（régulièrement et approfondi）的審查」，以及對於國家機關所提供之公共服務不致於造成斷裂不連續的情況兩者間平衡考慮。A.Baudu, Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France, Dalloz, Paris 2010, p.633.

⁵ 參見黃源浩，預算年度性原則之研究－與法國法之比較，台北大學法學論叢第 95 期，頁 2。

未能及時通過及執行，以致於「影響機關存續」者，即非憲法秩序所得容許⁶。換言之，我國預算制度的基本圖像，應該是一個穩定、可預期、有發展延續性的財政收支狀況。進一步來說，因為預算僵局導致特定行政業務無法推行或者機關必須拉下鐵門固然有違此一原則；特定公共服務，今年有預算可以就辦理、明年沒有預算就不辦理，當然也有背於此一原則。這也就是司法院大法官釋字第 520 號所稱「影響機關存續」的真意。也因此，本案涉及監察院年度預算之大幅刪減，也應當在這一脈絡下理解其合憲性：刪除機關年度出國參訪的經費，可能於公共服務的延續提供比較沒有必然的關連。但是特定業務範圍經費的全面刪除，意味著這個領域的業務全面停擺，可能要等到下次國會大選之後才能夠恢復，這恐怕就不是憲政制度對於預算權力行使的正常態樣了。

三、預算權力的行使，受權力分立原則之拘束，同時應當與責任政治並行考慮

透過過去司法院大法官解釋，可以引導出的第二個原則，在於預算權力的行使，受權力分立原則之拘束，同時應當與責任政治並行考慮。毫無疑問，權力分立原則以及責任政治的確立，是現代法治國家無待明言的當然原理，亦在不同國家法治中對於預算權力的行使造成直接的影響⁷。這樣的原理，正如釋字第 613 號解釋所指出：「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，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

⁶ 進一步來看，盡可能地避免預算僵局的出現不僅只是司法院大法官過去揭示過的立場，同時也是現行預算法的明文規定。我國預算法第 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。」換言之，除了「新興資本支出及新增計畫」以外，均可以按照去年度之預算直接動支；甚至就歲入部分而言，也無礙於在年度預算未通過的情形下，逕行依據過去年度調度債務舉措以核實辦理，這其實就是出於避免預算僵局導致公共服務延續性中斷的考量。

⁷ 以法國預算法治為例，法國憲法委員會在 1958 年以後針對預算所進行的合憲性審查決定中，特定預算措施被宣告違憲的重要案件類型，在於構成所謂「預算夾帶」，亦即在年度預算法中夾帶有與預算無關的事項。這一制度可謂法國戰後財政憲法領域作為重要的發展面向之一，而維持禁止預算夾帶之理由，當然即包括權力分立以及責任政治的確立。參見黃源浩，法國財政法上的預算夾帶禁止，國立臺灣大學法學論叢，41 卷 2 期，頁 517 以下。

自由權利。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；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，而使機關彼此間權力關係失衡等等情形是」。因此，本件立法機關對於監察院預算之大幅刪減，就其內容而言非常接近於大法官所稱之「履行憲法賦予之任務所必要之基礎人事與預算⁸」而有違憲之高度風險。而責任政治的要求，在我國法制中也可以指出，乃司法院大法官釋字第 391 號所提出的所謂「預算同一性」要求當然結果。雖然預算在一般的基礎上被認為是行政與立法兩個部門所共同分享的國家權力，但是我國憲法（及相關法制）的原始設計，卻很清楚地以限制立法部門而非行政部門為主要的制度考慮。立法權對於行政部門提出的預算，原則上只能刪、不能提議增加支出⁹。由行政部門所草擬提出的預算在國會程序中即便要變更刪減，尚應當遵守所謂「預算同一性」的要求：即便是刪除修改，也不能將預算刪改至與提出於國會的原始版本相去太遠的地步¹⁰。換言之，預算的正常程序，應該由行政部門發動草擬，並且由其評估歲入與歲出之後，量度財政收入而決定施政內容。而此一政策選擇倘若有決策錯誤，亦應由行政部門承擔。立法機關即便享有審議刪除的權力，但倘若有過度的行使致使特定政策執行成敗無法判斷責任歸屬，亦難謂與憲法有合。

參、立法院的預算決策作為合憲性審查之客體

立法院對於行政部門（於本案係監察院）提出之預算予以大幅刪減所可能面臨之合憲性問題，已如前述。惟在程序上，尚且應處理憲法法庭規範憲法審查之範圍問題。事實上，此一問題絕非單純的技術性問題，以法國法制經驗而論，國會採取的各種預算措施得否在憲法合憲性審查程序中被檢驗，實際上也是歷

⁸ 當然，這仍然應該依照被刪減預算的具體內容判斷。諸如刪減水電費逼使相對機關在夏季無法使用冷氣、電梯達到「修理」機關的效果，和接近完全刪除「議事業務」、「調查巡察業務」仍應為不同之區別。

⁹ 參見司法院大法官釋字第 364 號：「憲法第七十條規定：『立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議』，旨在防止政府預算膨脹，致增人民之負擔。立法院第八十四會期第二十六次會議決議：『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』，係就預算案為增加支出之提議，與上述憲法規定牴觸，自不生效力」

¹⁰ 黃源浩，論預算單一性原則，國立臺灣大學法學論叢 44 卷 1 期，頁 90。

經相當波折¹¹。這一問題，可能可以從幾個方面理解。首先在我國法制中，政府部門提出的年度預算，向來被當作是一種特殊性質的法律（所謂措施性法律）來看待。司法院大法官就此也曾經在釋字第 520 號解釋中，認為預算是一種「形式意義的法律¹²」。進一步來說，規範合憲性審查之本旨，在於處理基本權侵害以及機關間權限衝突等問題，似不宜在司法政策上過度拘泥於法律形式。更何況，我國過去憲政經驗中，司法院大法官並非不曾針對立法院非法律形式的決議進行合憲性審查¹³。就此而言，本意見會傾向支持針對前述立法院刪減預算的措施進行合憲性審查。而在審查密度方面，考慮到預算刪減權力為國會較為重要之財政權力，論理上應當尊重立法者在此一範圍內享有的裁量權，故宜採較為寬鬆之標準¹⁴。

肆、具體意見之提出

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？

本意見認為，憲法規範對於預算權力之行使，並非僅有「禁止增加提議」。出於公共服務延續性的考慮，應當別重視者為司法院大法官釋字第 520 號解釋針對國會與政府間的預算互動關係所劃下底線：針對法定機關執行職務及其正常運

¹¹ 「預算」在法國法制中，雖然也是國會權限的主要範圍，但畢竟不是形式意義的法律。但在法國法上，可以使得預算實際上受到合憲性審查的原因，在於每一預算年度，政府均以提出年度財務法的方式，取得國會的批准。這也使得採取事前審查制度的法國，得以透過年度財務法的審查實際上使得預算被納入合憲性審查的範圍內。參見 L.Philip, *La constitutionalisation du droit budgétaire français*, « Etudes de finances publiques », Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul-Marie Gaudemet, Economica, Paris 1984, p.49 et suivantes.

¹² 該號解釋前段指出：「預算案經立法院通過及公布手續為法定預算，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，本院釋字第三九一號解釋曾引學術名詞稱之為措施性法律」。

¹³ 這特別可以參見司法院大法官釋字第 264 號解釋：「憲法第七十條規定：『立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議』，旨在防止政府預算膨脹，致增人民之負擔。立法院第八十四會期第二十六次會議決議：『請行政院在本（79）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』，係就預算案為增加支出之提議，與上述憲法規定牴觸，自不生效力」，乃以立法院的決議作為審查客體。

¹⁴ 以法國法制為例，法國憲法委員會面對立法機關享有較為明顯裁量權之事項，通常採取「明顯評價錯誤（L'erreur manifeste d'appréciation）」標準。亦即僅有在立法者判斷明顯瑕疵之際，方宣告違憲。

作之相關預算及執行，可謂係預算程序參與各方之憲法義務。倘若未能及時通過及執行，以致於「影響機關存續」者，即非憲法秩序所得容許。另一方面，預算刪減權的行使，亦不能混淆特定政策政治責任的歸屬及判斷，更不能有侵奪其他國家部門權力、牴觸權力分立之情事。

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？

首先，如果刪除預算但不足以使機關實質停擺，而僅造成機關執行職務上之不便，例如水電交通費、出國考察費用被刪除，應當給予立法權較高之尊重。反之，倘若對於核心業務之範圍，將預算全部刪除，如本案所涉及的「國家人權業務」項目遭刪減幅度達 96.9%，「議事業務」、「調查巡察業務」全部刪除等，不僅使預算草案與刪除後之預算完全不同、構成前述「預算同一性」之違反，也會構成大法官釋字第 520 號所稱之「影響機關存續」。此際即應將該等刪除之立法行為，評價為違憲。

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？

我國過去釋憲實務中，並非不曾針對立法院非法律性質的決議進行合憲性審查的案例。司法院大法官釋字第 264 號解釋既得針對建議加發公務員薪資的立法院決議進行審查，反面觀察，當亦有針對逾越權限範圍的刪除決議進行審查的權限。

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？

在審查密度方面，考慮到預算刪減權力為國會較為重要之財政權力，論理上應

當尊重立法者在此一範圍內享有的裁量權，故宜採較為寬鬆之標準。而本案情形，即便採寬鬆標準，合憲性之風險仍然顯而易見。

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？

倘若宣告前述預算刪除違憲，應由監察院另根據預算追加（減）程序處理之。此一部分可類推適用多年期政府預算程序。倘若年度已終了，則應依其事務性質決定要否移至後續年度補辦。