

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 391 號

解釋日期：民國 84 年 12 月 08 日

資料來源：司法院公報 第 38 卷 1 期 11-21 頁

總統府公報 第 6075 號 6-19 頁

守護憲法 60 年 第 187-188 頁

司法院大法官解釋（七）（98 年 10 月版）第 358-376 頁

相關法條：中華民國憲法 第 63、70 條

解 釋 文： 立法院依憲法第六十三條之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，各本所司之制衡原理，應為憲法所不許。

理 由 書： 立法院依憲法第六十三條之規定，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。

預算案亦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，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。而現時立法院審議預算案常有在某機關之科目下，刪減總額若干元，細節由該機關自行調整之決議，亦足以證明預算案之審議與法律案有其根本之差異，在法律案則絕不允許法案通過，文字或條次由主管機關自行調整之情事。是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。

又憲法第七十條規定：「立法院對行政院所提預算案不得為增加支出之提議」，立法院審議中央政府總預算案應受此一規定之限制，而立法院不得在預算案之外以委員提案方式為增加支出之提議，復經本院釋字第二六四號解釋釋示有案。立法委員於審議預算案時，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民負擔之目的。

大法官會議主席 院 長 施啟揚

大法官 翁岳生

劉鐵錚

吳 庚

王和雄

王澤鑑

林永謀

林國賢

施文森
城仲模
孫森焱
陳計男
曾華松
董翔飛
楊慧英
戴東雄
蘇俊雄

部分不同意見書：

大法官 城仲模

本件聲請解釋機關立法院為立法委員審查總預算案時，可否在不變動總預算金額之前提下，對中央政府各機關所編列預算之數額在科目間酌予移動增減並追加或削減原預算之項目，適用憲法第七十條發生疑義，聲請解釋。其聲請之主旨至為明確，解釋文相應認為：立法院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，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，責任政治難以建立，有違行政權與立法權分立等。本席基於當前我國國會組織與秩序，尚待循序漸進以臻周至，固未持異見；惟解釋方法卻另擇預算案與法律案性質不同為切入點，尤其解釋理由書竟以三分之二強的篇幅，細說二者之區別，並稱預算案為形式意義之法律等，不無商榷之處，爰提部分不同意見書如次：

憲法第五十九條「行政院應將年度預算案提出於立法院」，第六十三條「立法院有議決預算案之權」之規定，同在建構制衡機能；憲法第七十條「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議」，係對立法院議決預算案所設之特別限制條款。聲請解釋機關認為：立法院對於預算案之審查，基於反映民意，能機動性地體察社會發展之所需，在不變動中央政府總預算金額之情形下挹彼注茲，酌予調整，以參與國家政策之最終決定，原本具有政治性格，並擁有潛在優位性，惟司法院釋字第二六四號解釋，就政府各單位預算之數額，在不變動總額情形下，其數字上得否酌予移動增減並追加或削減原預算之項目，未為言及，乃有聲請解釋之提出。本解釋文對於如斯確切之聲請，不從國家政體、議會政黨政治、國家政策、施政計畫、資源分配之合理與公平、公共政策目標間的優先順序及主要預算活動者之互動關係等，並綜論憲政國家預算制度之本質，正面論述，卻另從預算案與法律案性質有別之觀點加以論釋，顯有圓鑿方枘或避重就輕之嫌，其與吾人所熟知之拉丁法諺：「文詞回應須遵從主要疑義以為解釋（Verba accipienda sunt secundum subjectam materiam）」所揭示者，實有不合。

解釋理由書以全文七成之篇幅，猶如教科書之筆法細說與本解釋文相關卻不相屬

的預算案與法律案制度性之歧異，顯有理由說明方法輕重倒置之偏差，不合法律解釋邏輯，且與司法院大法官數十年來已確立解釋文理由書之撰述傳統有悖。預算案及法律案因同為立法院議事規則所明定應經三讀程序者，可見其具國會議事事項中最重要事項的昆仲關係；惟兩者究有重大不同，亦無人持有異論。因此，以其間之差異，一一點述，詳細釋說不得比照，邏輯上反而似在強調其原為「相同」，馴至形成解釋上的自我矛盾。此種偏離主題又非能自圓其說的情況，復與拉丁法諺「一般文詞回應應限定於依主題或關係人之性質為之（*Verbageneralia restringuntur ad habilitatem rei vel aptitudinem personae*）」，顯有乖謬，實難謂其並無不當。

法律學上輒有「法（*Jus, Recht, droit, law*）」或「法律（*lex, Gesetz, loi, law or act*）」之稱謂。前者亦稱廣義之法律，或實質意義的法律（*Gesetz im materiellen Sinne*），諸如我國國民大會通過的憲法、立法院通過總統公布的法律，行政機關訂定發布的規章命令，或甚其他具有法源性質的任何法規範（*Rechtsnormen*），如類屬間接法源的判例、先決例、習慣等，均屬之；後者亦稱狹義之法律，或形式意義的法律（*Gesetz immateriellen Sinne*），諸如我國中央法規標準法第二條所稱之法、律、條例、通則是。不問實質意義的法律或形式意義的法律，又均可按其成為法的目的、功能、作用、時代性、久暫性、專業性、技術性等區別為規範性法律（*Normengesetz*）及處置性法律（*Massnahmegesetz*）；前者如憲「法」、民、刑、訴訟「法」，後者如發展觀光「條例」、第一屆資深中央民意代表自願退職「條例」等是。形式意義的法律，通常包括於實質意義的法律之中，即前者與後者輒有重疊現象。在德國憲法或基本性聯邦法律上，未見有法定形式意義的法律與實質意義的法律之明確區分，其間之態樣、內容與關係，最多是法界學術性著書立論時的說明而已；法學界常稱預算案的確定（憲法第一百十條第二項）、國際間條約的同意簽署（憲法第五十九條第二項）等均係形式意義的法律，至於非屬於立法機關立法事項的法規命令或自治條例（*autonome Satzungen*），雖不經國會審議程序，卻是道地的實質意義之立法。預算案的確定，在德國固被認為是形式意義的法律，但其並不對全體國民直接發生拘束力，因此，並不產生法秩序的問題；相反地，預算案確定後，來年會計年度國家活動的總方針、經濟社會國防文化等羣羣大者的政策方向之決定，才能於焉發軔，凡此極其重要的國家作用之定案，豈能以其非實質意義的法律視之？綜上論析，在我國現行實定法秩序中，引用國外憲法、法律制度或其相關著作，期能解釋我國之法現象與原理，而稱「預算案」之議決確定，即為法律（*Gesetz*），顯然是乖違現實的一種抽象的援引比附而已，按諸理法寧不審慎。

不同意見書：

大法官 蘇俊雄
劉鐵錚

立法院依憲法第六十三條之規定有審議預算之權。立法委員於審議中央政府總預

算案時，固應受憲法第七十條「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」規定的限制，以及本院相關解釋之拘束；但是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。立法院之此項預算修正權，並不牴觸憲法第七十條之規範意旨，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。此項解釋原則與多數意見通過之解釋文及解釋理由，法理見解不盡相同，爰提不同意見書，說明理由如後：

一 依憲法第六十三條之規定，立法院有審議預算之權。憲法第七十條限制立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議，則係憲法上明定之預算議決的界限。解釋憲法第七十條規定，則立法委員於審議預算時，在不增加預算案總金額的原則下，對於各機關所編列之預算的數額為科目間增減調整的修正議決，是否亦屬憲法第七十條禁止之「增加支出之提議」的範圍？多數通過之解釋文及解釋理由書就此係持肯定之見解，認為立法院此種預算修正為憲法所不許。惟多數大法官所持之見解主要則是涉及「財政憲法」上關於預算之法律性質的界定問題，而認為預算「實質上為行政行為之一種」，但基於民主憲政的原理，其必須由立法院審議通過，而成為「形式意義」的法律；立法院之預算議決乃相當於「批准」之性質，不能增減調整預算內之科目金額，逕行改變年度施政計畫這種「行政措施」之細節。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」的性格徵諸憲法第六十三條關於立法院議決預算案之規定，以及預算法第二條對於「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。因此，得否以我國現實預算審議的若干特殊安排，遽而援引「預算行政說」之觀點，嚴格禁止立法委員調整預算之細節，而捨諸多當代財政法學界發展形成之理論於不顧？學術上自得討論批判；而多數大法官據以支持「預算行政說」之「責任政治」與「權力分立」等理由，是否得以使「預算行政說

」與我國之民主憲政法秩序相容，從憲法解釋之立場，更有深入商榷之必要。

- 二 多數通過之解釋文認為如果承認立法委員在預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違反此等憲法原理之標準，做充分而合理之推論與說明；從其文義觀察，則似乎只要立法委員就各機關編列之預算項目一有流動調整，就會「實質上變動施政計畫之內容」，而違反了責任政治與權力分立之原理。問題在於，多數通過之解釋文亦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之內容，又何以此時即無違憲之疑義？預算之調整修正與預算之刪減，同屬立法者之預算議決行為，亦均會對行政部門之施政造成影響，多數意見實無法合理說明對此二者為不同處理之論據。由此可見，多數意見似僅思及權限之「分立」，從「預算行政說」的立場僵硬地切割設定預算之提案權與議決權，從而單純地禁止立法委員為預算內容的積極調整行為；但卻未慮及權力間之「制衡」原理，以致法理上輕重失衡，無法導引出判斷是否違反責任政治與權力分立原則的合理標準。

再就基本觀念而言，憲法上之責任政治原理，不僅只適用於行政權；就民意政治而言，立法委員對其選民，亦負有積極參與政策形成之責任。政策形成既非專屬於行政權，在法治國依法行政的理念下，更有施政法律基礎之要求，而應重視立法者在政策形成上之民主正當性。此項理念，在預算之政策形成上亦然，故各國多不否認立法者就政府之預算案增刪變動之正當性，而僅基於預算之特殊性以及機能性之考量，對其權限行使加以合理限制。對於我國憲法第七十條有關立法院預算議決之界限規定的解釋，除了考量其規範意旨外，自亦應準此理念，以免對立法者之政策形成權限做不必要之限制。

另從權力分立之觀點來說，預算之編製權與提案權，本質上並無必然歸屬於行政權或立法權的道理；故法理上考量之重點，應在力求立法權與行政權之間，於各國之制度背景下，各有合理的參與空間。以美國為例，其國會擁有預算之提案權；為了保障行政部門之合理參與，乃使行政部門（OMB）於事前有提供預算基礎資料之權責，總統則於事後享有預算否決權。而在我國，憲法已將預算案之提案權分派予行政院，則基於權力分立與制衡之原理，我國之規範重心毋寧應在強調「財政民主主義」，亦即「財政議會主義」之要求，以確保立法權之合理參與。

因此，若從責任政治與權力分立之憲政原理思考，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，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力分立原理下的預算性質以及預算程序。此外，多數通過的解釋文另以預算案與法律案之不同，欲佐證其採取之「預算行政說」，亦存有法學方法論及邏輯推理上的問題；蓋預算案與法律案的審議程序乃至規範性格雖然存有差異，但並不表示預算案因此必然就是「實質的行政行為」，而立法者就其細節毫無參與之餘地。多數意見之論證與立場既不足採，吾等乃認為有必要重新探尋責任政治與權力分立原理對於預算程序之合理的規範準則；基於財政民主主義應係此等規範準則之重心的考量，乃有必要對於憲法第七十條做進一步之分析解釋，探求立法院議決預算之合理界限，據以判斷立法委員在不變動總預算金額之前提下對各機關原編預算之數額在款項目節間作移動增減的合憲性。

- 三 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。」其既為憲法明定之對立法院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斷（primitive judgement）的意義。換言之，在我國的預算形成程序上，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，維持權力分立及制衡的關係。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、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，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」原則，據以作為立法部門議決行為之界限。

「預算同一性」原則，係指立法部門之預算議決權限，必須在不過度變動行政部門所提預算案，即維持立法部門所議決之預算案與原行政部門所為提案仍具有基本的「同一性」的範圍之內行使。蓋立法部門議決後之預算案若與原行政部門所為提案不具有基本的「同一性」，將掏空憲法分派預算提案權予行政部門的實質意義，從權力分立的觀點，自然不被容許。相對的，若立法部門之預算審議決定沒有損及「預算同一性」的話，基於財政民主主義之理念，其政策形成亦應受到保障與尊重。至於「同一性」的認定，則是以立法者所造成之變動，是否會影響行政機關原欲達成之政策目標（如法定行政任務之履行等）而為個案判斷。

援引「預算同一性」之法理輔助說明我國憲法對於立法院預算議決之限制，毋寧是必要的。多數通過之解釋文及解釋理由，既言立法委員對於原預算項目間

之流用調整「要難調非」憲法所指增加支出之提議的一種，又言立法委員對於預算案之不當支出得逕為「合理」之刪減，惟均未明確交待其推論與認定之基準；其是否對於憲法上之各項價值與原理已為充分的考量？是否有為客觀之判斷？自不免令人質疑。故為使憲法解釋得有客觀之評價基準，並兼顧行政權整體考量國家財政之權能與財政民主主義之要求，以「預算同一性」之法理補充說明憲法第七十條規定，其必要性與適當性均應予以肯定。

從而，對於立法委員在審議預算案時，不變動總預算金額而僅對各機關原編預算之數額在各預算單位間做移動增減之調整決定，是否有牴觸憲法第七十條之規定的問題，應可從二點來判定其容許性。首先，立法委員若不變動總預算之金額，其議決行為即應認為無違反憲法禁止立法委員於審議預算時「增加支出」的規範意旨，蓋此際並沒有會增加人民負擔之疑慮；其次，上述立法委員之預算修正，是否有侵犯行政院之預算提案權，則應求諸前引之「預算同一性」原則，進行個案之認定。抽象而言，立法委員若直接就我國預算單位之「款」為更動，勢必會改變預算之同一性而不應允許；在「項」際或「目」際間為預算之調整，尚須參酌個案之內容為判斷；至於對預算之「節」的調整，因其對於預算同一性之影響顯然甚微，應為憲法所容許。因此，立法委員在不增加總預算支出而就原預算科目下之金額有所調整流用，只要不損及預算同一性，即不牴觸憲法第七十條之規定，應屬於合憲之行為。

- 四 上述之解釋與判斷，容許立法委員在一定之界限內具有調整各預算項目金額之權限，亦可避免立法院在不同意行政院所提預算之一部分時，採取全部退回、或者全數刪除之「零和對立」的方式，毋寧可形成較有效率之權力分立與互動之模式。論者或謂若肯認立法委員之此項權限，將難以防止國會之濫權，故應禁止其為此等預算議決；惟行政者未必即代表公益，立法者亦未必均會謀私濫權，在多數決之機制以及較具透明性、公開性與多元性之議會程序下，立法委員此項權限之行使，亦應得達成合理性之要求，而不應一味之禁止。

綜上所述，在現代民主法治國家，預算應視為由行政權與立法權共同參與形成之特殊法規範。而從責任政治、權力分立制衡等原理，乃至於由此進而推認的財政民主主義之要求，於預算提案權歸屬行政部門而其議決權歸屬於立法部門之國家，更應肯認立法者除得刪減預算，亦得有調整流用預算細部項目金額之權限。惟上開預算議決權之行使，於我國受有憲法第七十條之限制，不得增加總預算之支出以免增人民之負擔，亦不得損及「預算同一性」原則以合乎權力分立制衡原理之要求。是項推論與判斷未獲多數意見採納，爰為此不同意見書如上。

受文者：司法院

主旨：為本院委員審查總預算案時，可否在不變動總預算金額之前提下，對中央政府各機關所編列預算之數額在科目間酌予移動增減並追加或削減原預算之項目，適用憲法第七十條發生疑義，請查照惠予解釋見復。

說明：一、本院委員陳水扁等二十三人及委員洪昭男等二十四人分別就前述事項所提之提案，經本院第二屆第一會期第十二次會議併案討論決議：「函請司法院解釋」。

二、檢附關係文書各乙份。

院長 劉 松 藩

附件：

立法院議案關係文書

中華民國八十二年四月二日印發

案由：本院委員陳水扁、王建□、洪昭男、程建人、施明德、張俊宏等二十三人，為本院委員於審查八十三年度中央政府總預算案時，對於行政院所提出之預算案，可否在不變動總預算案金額之前提下，對中央政府各機關所編列預算之數額，在數字上予以移動增減並追加或削減原預算之項目，適用憲法第七十條發生疑義，特依「司法院大法官審理案件法」第五條第一項第三款之規定，聲請司法院大法官會議解釋。是否有當，請公決案。

說明：壹、聲請解釋憲法的目的

一、憲法第七十條規定「立法院對行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」係指立法院對於行政院所提中央政府總預算之金額總數，不得為增加支出之提議，以防止政府之浪費並減輕人民之負擔。對於政府各機關預算之數額，只要不變動中央政府總預算金額，應可在數字上予以移動「增減」，自非屬憲法第七十條所限制之範圍。

二、中央政府總預算案之編列，其目的乃在建設國家、為人民謀取福利，以符合人民之需要。倘將憲法第七十條「立法院對行政院所提預算案，不得為增加支出之提議」解釋為立法院僅有權刪除中央政府總預算中某部分的預算，而不得增加某部分切合人民實際所需的預算，則有違背立法院為中央民意機關所應有的功能。故賦予立法院更大的彈性空間以審查預算，在立法院不變動總預算金額之情況下，對政府各機關預算之數額，在數字上酌為增減，始切合憲法第七十條之立法原意，並符合人民之最所需。

貳、疑義性質及經過

立法院為行使職權適用憲法發生疑義之事項，爰說明如下：一、本聲請之提出係依據司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定：



「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義」。

二、憲法第七十條規定「立法院對行政院所提預算案，不得為增加支出之提議」。立法院為行使憲法第六十三條所賦與之預算權，審理八十三年度中央政府所編列之總預算，對於中央政府各機關之預算，依法雖有權削減部分預算，然可否在不變動總預算金額之情況下，為增加部分預算之提議，適用憲法第七十條發生疑義，故聲請解釋。

參、聲請解釋之理由及對本案所持之見解

一、基於立法院為最高立法機關之根據，其對預算案之增修權的內容，不僅可為金額之增加，且包括預算項目之追加或削減，並對於行政院所提出之預算，有最終且完全的權限，只要在根本上不使預算失其「同一性」之大修正，應為憲法所不禁止，藉以充分發揮國會機能之必要。

二、中央政府總預算之編列，係依據該年度歲入總額之估算而為支出之計畫，中央政府既在考量全年總歲入之金額下編列預算，立法院基於反映民意、參與國家政策之決定，在不增加中央政府總預算之前提下，亦即在不影響中央政府之財政負擔下，有權對政府各機關預算之數額在數字上酌為增減。如此非但未違背憲法第七十條之規定，且能機動性地體察社會發展之所需，並照顧人民之福祉。

三、預算之提案權屬行政機關，係因預算之龐大化、技術化、專業化之需要，基於「合目的性」的考量下，以行政機關最為適任所賦與之權限，但是此未必為理論上所必然。如果始終認定預算為行政作用之一種，則由權力分立的觀點來看，提案權當然屬於行政機關，惟於預算何以須經國會（立法院）議決之問題，恐難自圓其說。因此，在另一方面須加以考量者，為預算之「政治性格」，預算乃國家收入支出計畫，以國民之負擔為基礎，為決定租稅及國民賦課限度之標準，其形成乃與國民有最關心之利害關係，故應由國民之代表者為徹底之審查，與最終之決定。倘就賦課國民之租稅，及其他歸其負擔之費用支出，應由國民參與之原則，為全面之貫徹，則預算提議權屬於國會不僅不與國會之任務相矛盾，而且在理論上顯然較行政機關更合理。現雖基於合目的性之必要，預算提案權屬行政院，幾乎為不變之原則，然國會對於行政院作成之預算「潛在優位性」之性質，應承認立法院具有某限度之預算增額修正權較為合理，且切實際。

四、如將憲法第七十條之規定，解釋過於嚴格，立法院並挹彼注茲之決議，亦不能為之，顯非憲法授權立法院通過預算之本意，故透澈觀之，



本條之規定，實無其意義。因此，本條之規定既由於英國之傳統而來，實際上又未必必要，其解釋自不必過於機械化，應認為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。五、就外國立法例而言，日本財政法第十九條，本於國會有增額預算權為前提，遂規定：國會就國會、法院或會計檢查院之提出預算額，為增額修正時，應明記必要之財源。另外，其國家公務員法，關於人事院，亦為同一之規定。由此觀之，先進國家之立法例或實務作法大都肯定國會之「增額預算權」，我國亦應作如此之解釋，以符世界民主國家之潮流。

聲請人：陳水扁 王建□ 陳光復 洪昭男
魏 鏞 邱連輝 程建人 陳唐山
林濁水 許添財 呂秀蓮 葉耀鵬
方來進 陳婉真 余玲雅 謝長廷
盧修一 尤 宏 沈富雄 張俊宏
葉菊蘭 施明德 蔡同榮

立法院議案關係文書

中華民國八十二年四月二日印發

案由：本院委員洪昭男等二十四人，為本院委員於審查八十二年度中央政府總預算時，對於行政院所提出之預算，依大法官會議釋字第二六四號解釋，固然明文解釋不得為增加預算支出之決議，惟就可否在不變動總預算金額之情形下，對政府各單位預算之數額，在科目間酌予移動增減或追加其項目，適用憲法第七十條發生疑義，爰聲請大法官會議為憲法疑義之釋疑。特提案聲請大法官會議加以解釋，是否有當？請公決案。

說明：一、依憲法第七十條規定「立法院對行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」其立法意旨主要是在議會政治之下，議員代人民掌握預算案的審議權，看緊政府錢包，防止政府浪費，而形成「加稅須經議會同意」之原則，來保障人民的稅負分擔。並於憲法第五十九條規定「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」；憲法第六十三條規定「立法院有議決法律案、預算案……之權」，憲政構造把預算之提案權賦予行政院、預算的審議權歸屬於立法院，其制度設立符合權力分立原則。

二、大法官會議釋字第二六四號解釋：「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。為貫徹上述意旨，憲法第七十條明文規定，立法院對行政院所提預算案，不得為增加支出之提議，以防止政府預算膨脹，致增人民之負擔。立法院……對於行政院所提預算為增加支出之提議，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。」釋字第264號解釋僅言「防止政府預算膨脹，致增人民之負擔」，至於可否在不變總額情形下，對政府各單位預算之數額，在數字上酌予移動增減並追加或削減原預算之項目，則未言及，行政院主計長於本院預算、財政委員會聯席會議，對「立法委員於審查年度總預算案時是否有就預算總額內作科目間調整之權」提案之初步研究報告，將不得增加預算支出之解釋，比附援引於預算總額內不得作科目調整之適用，顯然超出釋字第264號之解釋範圍，且侵犯了立法院對預算實質審查權之法定職權，行政機關無權以行政命令或行政院會之決議來約束立法院。

三、以中央政府總預算編製的程序性及技術性而言，大都符合編審辦法，然而在預算案的內容，我們可以清楚看出，它與行政部門所提的法律案卻有很大差距，這種脫節的現象，歸因於行政院向立法院提出法律案時，根本沒有考慮到該法案若通過，政府預算也須增加支出多少，即「預算與政府政策脫節」現象。致生行政院之施政方針與預算報告呈現南北二個極端之現象。也由於政府預算案中無法提出具有公信力的編列依據，導致立法院審議時，易形於討價還價的審查方式。再者，就預算結構而言，預算結構的僵化由來已久，使得每遇到新的重大工程建設就必須舉債來挹注，政府財政赤字愈來愈嚴重。

四、鑑於預算之「政治的特質」，預算乃以國民之負擔為基礎，並分配於國民追求利益的最大化原則。是則由代表國民的議會，來參與審查預算，充分討論國家資源之分配與追求利益最大化，則憲法第七十條規定不得增加預算支出之提議，實際涵意如何，實有待進一步解釋。立法院對行政院所提出之預算，有最終且完全之權限，是則立法院為國家最高之立法機關，只要在不增加國民全體總負擔之情形下，為預算總金額不變之情形下，對政府各單位預算之數額，在科目間作數額之調整，或追加其項目，更能增進國家資源分配及運用效能。

五、由於本院委員於審查八十二年度中央政府總預算案時，關於中央政府各部門之單位預算，依法雖有權削減部分之預算，但可否在不變總預算金額之情形下，為增加部分科目預算之決議或追加其項目？適用憲法第七十條發生疑義，且由於大法官會議釋字第264號解釋未明文解釋，滋生適用疑義，故提案聲請司法院大法官會議加以解釋。

六、附聲請司法院大法官會議解釋總說明一份。

七、以上提案，敬請大會公決。

聲請解釋總說明

壹、聲請解釋憲法之目的

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。」立法意旨在防止政府預算膨脹，致增人民之負擔，以發揮監督政府財政之功能。大法官會議亦作成釋字第264號解釋，明文規定立法院對於行政院所提預算案為增加支出之提議，實質上仍與憲法規定牴觸，自不生效力。惟在不變動中央政府總預算金額之情形下，對政府各單位預算之數額，在科目間酌予移動增減或追加其項目，憲法及大法官會議並未有明文，致本院委員審查八十二年度中央政府總預算之職權時，適用憲法第七十條發生疑義，故聲請解釋。

貳、疑義性質及經過

- 一、由於本院委員於審查八十二年度中央政府總預算時，對於中央政府各部門之單位預算，依法雖有權削減部分預算，然可否在不變動總預算金額之情形下，為增加部分預算之提議，或追加其項目，適用憲法第七十條及大法官會議釋字第264號解釋發生疑義，故聲請解釋。
- 二、依司法院大法官會議法第三條第一項第一款及第四條第一項第一款前段之規定，立法院於其行使職權適用憲法發生疑義時，有權向司法院大法官會議聲請解釋。

參、聲請解釋之理由及說明

- 一、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。」其立法意旨主要是議會政治下，基於「加稅須經議會同意」之原則，由議員代人民掌握預算案的審議權，目的在看緊政府錢包，防止政府浪費，保障人民的稅負免於過重。並在憲法第五十九條規定「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」；憲法第六十三條規定「立法院有議決法律案、預算案□□之權」，憲政體制上把預算之提案權賦予行政院；預算案之審議權歸屬於立法院，其制度之設計符合權力分立之原則。惟立法院之預算審議權，應認為只要不變動中央政府總預算金額，可以對政府各單位預算數額內，在科目間酌予移動「增減」，或為追加其項目，自非屬憲法第七十條及大法官會議釋字第264號解釋所得限制之範圍。
- 二、大法官會議釋字第264號解釋：「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或議決權，使行政院在編製政府預算時，能兼顧全面財政、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。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，致增人民之負擔。立法院□□對於行政院所提預算為增加支出之提議，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。」，釋字第二六四號解釋僅言「防止政府預算膨脹，致增人民之負擔」，至於可否在不變總額情形下，對政府各單位預算之數額，在數字上酌予移動增減並追加或削減原預算之項目，則未言及，行政院主計長於本院預算、財政委員會聯席會議，對「立法委員於審查年度總預算案時是否有就預算總額內作科目間調整之權」提案之初步研究報告，將不得增加預算支出之解釋，比附援引於預算總額內不得作科目調整之適用，顯然超出釋字第二六四號之解釋範圍，且侵犯了立法院對預算案實質審查權之法定職權，行政機關無權以行政命令或行政院會之決議來拘束立法院。是故，行政院之行政命令，四十八年十月十四日之台四十八內字第五八二一號令，其並無拘束立法院之效力。行政院焉能以行政命令來防制立法院修改法律或拘束預算審查之職權。

三、以中央政府總預算編製的程序性及技術性而言，大都符合編審辦法，然而在預算案的內容，我們可以清楚看出，它與行政部門所提的法律案卻有很大的差距，這種脫節的現象，歸因於行政院向立法院提出法律案時，根本沒有考慮到該法案若通過，政府預算必須增加支出多少，即「預算與政府政策脫節」現象。致生行政院之施政方針與預算報告呈現南北二個極端之現象。也由於政府預算案中無法提出具有公信力的編列依據，導致立法院審議時，易形於討價還價的審查方式。再者，就預算結構而言，預算結構的僵化由來已久，使得每遇到新的重大工程建設就必須舉債來挹注，政府財政赤字愈來愈嚴重。

四、依行政院主計處於八十二年三月卅一日，就預算總額內科目調整權之報告，認為：「總預算審查過程中，各位委員如有建議，行政部門當會非常重視，作為編列下年度總預算案的參考」。按立法院於預算審查時，每每作成龐大的附帶決議，作為增加預算支出或追加項目之要求，行政機關亦於下一個年度編訂預算時遵照立法院之附帶決議編製，是則實務上，總預算金額內科目無異可行調整。復以，政府部門之單位預算被立法院刪除之後，政府之預算可以在其單位預算金額範圍內，科目自行調整，又可以違背立法院之決議，增加被刪減之項目或預算數額，何以立法院獨不能在總預算金額內，在科目間酌予增加或追加其項目？

五、鑑於預算之「政治的特質」，預算乃以國民之負擔為基礎，並分配於國民追求利益的最大化原則。是則由代表國民的議會，來參與審查預算，充分討論國家資源之分配與追求利益最大化，則憲法第七十條規定不得增加預算支出之提議，似有待商榷。立法院對行政院所提出之預算，有最終且完全之權限，是則立法院為國家最高之立法機關，只要在不增加國民全體總負擔之情形下，為預算總金額不變之情形下，對政府各單位預算之數額，在科目間作數額之調整，酌予移動「增減」，或為追加其項目，自不違背憲法第七十條規定及大法官會議釋字第二六四號

解釋。

提案人：	洪昭男	徐成焜	趙振鵬	陳水扁
連署人：	丁守中	陳哲男	翁重鈞	陳建平
	張俊宏	徐中雄	蕭金蘭	潘維剛
	陳朝容	高天來	嚴啟昌	陳清寶
	林聰明	林錫山	謝深山	李源泉
	曹爾忠	何智輝	王建□	陳志彬