

## 法國財政法上的預算夾帶禁止

黃源浩\*

〈摘要〉

現代國家行使權力、履行統治職能，毫無疑問需有預算制度支持。而預算作為法治國家制度，又受憲法規範直接之拘束。在法國憲政制度之中，禁止財務法中夾帶與預算無關事項，毫無疑問係第五共和成立以來，諸多預算法制原則中最受矚目者之一。在法國第五共和之憲政發展過程中，透過憲法委員會之歷次合憲性審查決定，不僅將此一抽象之原則有效地具體化，並藉此清楚地展現預算權力行使之憲法界限。本文擬自法國法制及實務見解出發，介紹說明法國財政法制中禁止預算夾帶此一要求之內涵及形成過程。並在比較之基礎上，論述探討禁止預算夾帶是否亦在我國憲政制度中被承認，以作為相關問題後續研究之參考。

關鍵詞：預算、財政法、預算法、預算夾帶、立法權、禁止增加支出之提議、法國憲法、預算誠實性原則、預算同一性

---

\* 輔仁大學財經法律系助理教授，法國艾克斯馬賽第三大學法學博士。  
作者感謝本文匿名審稿人的寶貴意見。E-mail: 081610@mail.fju.edu.tw  
• 投稿日：07/20/2011；接受刊登日：01/02/2012。  
• 責任校對：張家茹、許哲涵。

◆ 目 次 ◆

壹、緒論：問題之提出

貳、「預算夾帶」作為法律概念

一、概說：預算夾帶之概念起源

二、預算夾帶在法國憲政秩序中之規範基礎

三、法國憲法委員會與預算夾帶

四、小結：歷經長期演變的預算法制原則

參、禁止預算夾帶之憲法基礎論爭

一、概說：預算權力之歸屬

二、禁止預算夾帶與禁止國會為增加支出之提議

三、禁止預算夾帶與預算審議程序之正當

四、禁止預算夾帶與國家行為之可預測性、預算誠實性原則

五、小結：憲政實踐中逐步確認之預算權力界限

肆、禁止預算夾帶在法國財政法制上之緩和

一、概說

二、法國憲法委員會在若干案件中展現之緩和立場

三、小結：財政預算權力之緊縮與放寬

伍、預算夾帶與我國預算財政法制

一、概說：「禁止預算夾帶」作為預算法制之一般性原則？

二、我國預算法制與預算夾帶之禁止

三、禁止預算夾帶與法律保留、授權明確性及立法明確性

四、禁止預算夾帶與國會之預算附帶決議

五、小結

陸、結論

## 壹、緒論：問題之提出

現代國家，不可能自外於富有效能而受到憲政制度全面約制規範之財政制度<sup>1</sup>。蓋國家權力推動各項政務、維持治安及各項基礎之政府功能，所支應之人力物力無不意味著金錢之給付或財政資源之直接開支。而在國家機關本身並不直接握有生產工具以從事生產活動之前提下，國家所得以支配之主要財政資源，毫無疑問來自各式各樣由人民承受之公共財政負擔<sup>2</sup>。而此等負擔在收入及支出方面，均受有法律之嚴格規範：就收入而言，乃以各項租稅及規費等公課或公共負擔（les charges publiques）相關法律為主要依據。就支出而言，乃以各項財政規範為基礎。而其中構成財政支出相關法律主要問題者，毫無疑問又係以預算權力之規制作為其核心<sup>3</sup>。在此一現象之下，如何使預算權力之行使與憲政秩序之基本價值相互一致，乃成為現代法治國家所不可迴避之重要議題。

法國憲法委員會，自違憲審查權力開始針對國家預算行為進行審查以來，乃透過諸多合憲性審查決定之作成，重新型塑古典自由主義理論意義之

<sup>1</sup> 蔡茂寅（1996），〈財政作用之權力性與公共性：兼論建立財政法學之必要性〉，《臺大法學論叢》，25 卷 4 期，頁 73-76。

<sup>2</sup> 此等財政上負擔，狹義上指涉人民給付予國家之公法上金錢給付；廣義上，則亦可能包括因公共利益而由公權力行為所造成之財產上不利後果，例如公用徵收。因此，P. Delvolvé 乃將此等公共財政負擔定義為：「因公共利益而使人民所承受之所有類型的（財產上）拘束（toutes sortes de sujétions subies par les particuliers dans l'intérêt public）」。P. Delvolvé, *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, LGDJ, Paris 1969, p. 7; P.-M. Gaudemet, *Réflexions sur le principe d'égalité devant les charges publiques: Grandeur et misères d'un principe*, in: « *Droit Public Contemporain: Mélanges Stassinopoulos* », LGDJ, 1974, p. 337. 另一方面，在國家機關例外行使生產或直接服務功能、而以設立公營事業之方式參與市場活動之際，其收入及支出亦受有公法之特別規範，構成例外之財政資源。參 C. Louit, *Les finances des entreprises publiques*, LGDJ, Paris 1974, p. 10-45 之說明。而此等公營事業機構之存在，無論其營利之程度如何或有無行使公權力（la puissance publique），均負有一定之公共服務（service public）功能，並非僅具單純營利目的之私法上企業所得比擬。

<sup>3</sup> 參黃源浩（2007），〈預算權力之法律規制：以法國法為中心〉，《月旦法學雜誌》，150 期，頁 63-65。

預算法制原理原則在現代法制中之地位<sup>4</sup>。尤其透過**財務組織法**（Loi organique relatives aux lois de finances; LOLF）<sup>5</sup>以及財務法或年度財務法（lois des finances）之合憲性審查，更使法國憲法委員會有機會在預算財政法制**憲法化**（la constitutionnalisation）之過程中，詳細描述或說明憲政國家財政預算法律秩序之應然態樣<sup>6</sup>。而其中最受矚目者，當係「**預算夾帶**（les cavaliers budgétaires）」此一現象在法國憲法委員會所作成歷來合憲性審查決定中，所遭受到之違憲指斥<sup>7</sup>。蓋在法國憲法委員會歷來審理案件中，「預算夾帶」不僅構成最主要之年度財務法相關規定違憲之理由，同時亦因其在本質上係著重於**對議會所享有之預算決定權力加以限制**，在議會民主或財政民

<sup>4</sup> 針對法國憲法委員會，尤其其所作成之法律合憲性審查決定對於預算法制形成之影響，參 L. Philip, Le développement de contrôle de constitutionnalité et l'accroissement des pouvoirs du juge constitutionnel, RDP 1983, p. 402 et suivantes. 中文文獻，則可參黃源浩，前揭註 3，頁 72-77 之說明。

<sup>5</sup> 關於法國法上「組織法」之概念，主要規定於法國憲法第 46 條：「本憲法所稱各組織法，其通過與修改依下列條件為之：組織法草案提出後，必須屆滿十五日，始得提交最先受理該法案之議院進行審議及表決。組織法之審議適用本憲法第四十五條所規定之程序。如國會兩院不能獲得協議，該草案需在國民議會之最後讀會時，並經議員絕對多數之贊成，始得通過。有關參議院之組織法，須由國會兩院以同樣方式表決通過。組織法須經憲法委員會宣告未抵觸憲法者，始得公佈」。此等法律在法律屬性上，可謂係位階在憲法之下、普通法（loi ordinaire）之上之特殊法律，與政府組織並無必然之關係。Voyez J.-C. Car, Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958, Economica/PUAM, Paris 1999, p. 33-87. 又此一重要之財政規範在 2005 年以前係由 1959 年**財務組織政令**取代，而在習慣上諸多法國學者也會在若干文獻中將此一（舊）政令直接稱作「財務組織法」，特請留意。另就 2001 年財務組織法之相關立法目的討論，參 D. Catteau, La LOLF et la modernisation de la gestion publique, Dalloz, Paris 2007, p. 35 et suivantes。

<sup>6</sup> L. Philip, La constitutionnalisation des finances publiques, in: « La constitutionnalisation des branches du droit », Economica/PUAM, Paris 1998, p. 65 et suivantes.

<sup>7</sup> G. Orson, Science et législation financières: Budgets publics et lois de finances, Economica, Paris 2005, p. 134-135. 進一步具體言之，乃法國憲法委員會自 1976 年 12 月 28 日所作成之合憲性審查決定、宣告對預算夾帶之拒斥後，方使得憲政秩序中預算夾帶之問題受到多方矚目。M.-C. Bergerès, Les cavaliers budgétaires, RDP 1978, p. 1386 et suivantes.

主制度之下<sup>8</sup>，其違憲或合憲決定推論之基礎安在？更非在理論及司法實務運作上不生疑難之事項。是故，在法國財政預算法制中，如何之預算編列或年度財務法規定構成預算夾帶？此等預算夾帶所發生之具體效果為何？尤其重要者，乃夾帶通常係由國會進行，則在國會被承認在預算財政領域享有相對較大之作為空間之際，以預算夾帶為名義對國會所行使之預算權力加以拘束，其憲法上之正當性為何？而在財政制度中，此等正當性基礎之爭議又復經歷何種演變？又得以對於我國財政預算相關法制有何比較對照之意義？均不能謂無進一步深入思考之空間。值此預算財政法學之重要性於我國法制中漸受矚目之際，說明介紹法國法制中主要之預算法制議題並思考其對法治國家憲政秩序之意義，實有其預為相關憲政爭議釐清前沿之功能，而為本文問題意識之所在焉。

## 貳、「預算夾帶」作為法律概念

### 一、概說：預算夾帶之概念起源

作為預算財政法學上所經常被討論之議題，所謂「預算夾帶」並非法國預算財政法制上之獨特現象，在若干國家法制中亦可發現內容相近之制度或論述<sup>9</sup>。不過，主要由職司規範審查功能之憲法審判機關將此一概念具體化

<sup>8</sup> 近代國家財政民主之相關制度說明，參高全國（2002），《預算民主統制之研究：以立法院預算審議之界限與效力為核心》，頁 18-31，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

<sup>9</sup> 按法文「cavalier」與英文「rider」一詞在語意上大體相當。而美國預算財政法制之中，亦存在類似之預算夾帶（budget's rider）問題。關於美國法制中預算夾帶問題之說明，可參高全國，前揭註 8，頁 166。而在德國法上，與預算夾帶禁止相關之規定被稱作「Bepackungsverbot」，陳新民教授將之譯作「打包禁止」，乃由德國基本法第 110 條第 4 句規定：「預算法中僅能容納與聯邦收支及該法當時之有關規定。預算法得規定其條款於次一預算法公布時或依第一百五條之授權於較晚之時始告失效（In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Bundes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird）。」推演而出，其內容尚可進一步區分

並漸次釐清其內涵，則可謂法國預算、財政法學在二十世紀發展過程中最顯著之特徵。在此一理解之下，首先應特別注意者，乃「預算夾帶」並非嚴格意義之法律上正式名詞<sup>10</sup>，在法國預算法制之中，係用以形容描述財務法<sup>11</sup>內被夾帶進入若干**本質上並非應由財務法加以規範之事項**，卻乘隙夾帶、規定於年度財務法中，「如同騎在馬上一般」，以享受年度財務法（亦即授權動用預算之年度法律）在法國立法或國會程序上之便利<sup>12</sup>。在憲法委員會之相關合憲性決定中，則經常將之稱作「與財務法目的有異之規定（*disposition étrangère à l'objet des lois de finances*）」<sup>13</sup>。而在財政法學者相關著作中，

---

為兩類的打包禁止：首先為「事項之打包禁止」（*sachliche Bepackungsverbot*），乃指該條項前段：預算法只能規定聯邦歲入與支出的規定。其次尚有「時間的打包禁止」（*zeitliche Bepackungsverbot*），乃該條項後段規定，年度通過的預算法基本上只適用該預算年度，僅在特殊情形下容許編列跨年度預算，此乃為避免侵犯到後來立法者所享有預算權故。陳新民（2001），〈由釋字五二〇號解釋檢視我國憲法的預算法制〉，《國政研究報告》，載於 <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-015.htm>（最後瀏覽日：12/03/2010）。按「事項打包禁止」之內容，亦指要求預算相關法規僅得規定與預算實施有關之事項，乃與法國預算法制中所稱夾帶禁止內容相當；而「時間之打包禁止」所涉及者則為預算之年度性（*annualité budgétaire*）原則。關於打包禁止之進一步說明，參 Kisker, Staatshaushalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, Heidelberg 1990, §89, Rn. 29。另外，參黃錦堂（1998），〈論立法院之預算審議權：評釋字第三九一號解釋並兼論大法官會議應有之功能定位及解釋立場〉，《臺大法學論叢》，27 卷 3 期，頁 24。

<sup>10</sup> M.-C. Bergerès, Les cavaliers budgétaires, RDP 1978, p. 1379.

<sup>11</sup> 所謂「財務法」，在法國法上專指用於預算年度授權之法律。參法國 1959 年財務組織政令第 1 條第 1 項之規定：「財務法決定國家財政收入及支出之性質、數額及用途，並考慮其所欲達成之經濟與財政平衡（Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent）。」因此「預算」僅為數據，形式上均以法律方式通過。其類型尚可進一步區分為年度財務法、財務法之修正法、財務管制法（les lois de règlement）以及社會安全財務法等數種不同類型，參 G. Orsoni, Science et législation financières: Budgets publics et lois de finances, Economica, Paris 2005, p. 211-215。中文文獻，參黃源浩，前揭註 3，頁 79-80 之說明。

<sup>12</sup> L. Saïdj/J.-L. Albert, Finances publiques, 5<sup>e</sup> éd., Dalloz, Paris 2007, p. 333-334.

<sup>13</sup> L. Philip, Les fondements constitutionnels des finances publiques, Economica, Paris 1995, p. 17. 尤其應特別指出者，乃法國憲法委員會雖對此一概念之形成具有決定



對於預算夾帶之定義所著重之特徵亦相當一致。例如，「**某些措施被放進具有財務法性質之法律中，但根本與國家預算沒有直接之關連或影響**（les mesures introduites dans les textes ayant le caractère de lois de finances, ...qu'elles n'avaient pas d'incidence financière directe sur le budget de l'État.）」<sup>14</sup>或「若干不具備預算性質的立法措施，卻在財務法之規定中出現（une mesure ne possédant aucun caractère budgétaire, présentée dans le cadre de la loi de finances）」<sup>15</sup>等。在實際之效果上，禁止預算之夾帶乃使得法國預算法制中之年度財務法或其他具財務法屬性之法律案被要求「僅能包含有（嚴格意義的）財政收入與支出的年度性授權」<sup>16</sup>，否則即可能受到違憲之評價。雖然在第五共和之前之第四共和時期，法國財政法制之中並非不存在對預算夾帶此等行為之評價，但此等評價多半係單純之學術上討論，很難具體指出其具有何等實務價值。在此等理解之下，吾人所得以發現者，乃預算夾帶，尤其其在法律上所造成之具體效果，在法國法制中主要係由法國憲法委員會透過歷次合憲性決定補充其內容此一現象<sup>17</sup>，其制度目的，主要在於限縮立法機關與行政機關所共同行使之預算財政權力；而亦透過憲法委員會，使得法國財政法制中確立了如下的基本原則：年度財務法

---

性之地位，但在相關規範合憲性審查決定中，亦未曾直接使用「預算夾帶」一詞。又法國法制中「財務法」之作用，大約與美國財政法上之預算撥款法案相當，乃以年度預算動用之授權作為其主要內涵；而與後述之「財務組織法」或「財務組織政令」構成財務預算編列之基本依據不同，尚請留意。

<sup>14</sup> B. Genevois, La jurisprudence du Conseil constitutionnel: Principe directeurs, STH, Paris 1988, p. 170.

<sup>15</sup> C. Chatail, Finances publiques, 6<sup>e</sup> éd., Paradigme, Orléans 2004, p. 69. 相近定義，參 P. Amserek, Le budget de l'Etat sous la V<sup>e</sup> République, LGDJ, Paris 1966, p. 242。

<sup>16</sup> Cons. const. 30 décembre 1991, Décision n 91-302 DC, Loi de finances pour 1992: Rec. Cons. const. p. 137, Considérants 17-24. 另方面，在法國社會財政法制之中，亦同樣存在著類似之預算夾帶問題，通常被稱做「社會預算夾帶（cavalier social）」。參 M.-J. Aglaé, Les cavaliers sociaux, RDP 2000, p. 1153 et suivantes。本文為限縮爭點，針對社會預算之夾帶問題尤其社會預算夾帶其他無關項目之論述，在此不深入討論。

<sup>17</sup> G. Orsoni, Science et législation financières: Budgets publics et lois de finances, Economica, Paris 2005, p. 133-137.

僅能規定與財政預算支出有直接關聯之事項，否則即可能因夾帶而被宣告為違憲<sup>18</sup>。

在法國憲法委員會所作成之合憲性審查決定中，首度宣告財務法之相關規定構成夾帶而違憲者，始自 1976 年<sup>19</sup>。首件涉及預算夾帶之案件，乃因在 1976 年度修正財務法（La loi de finances rectificative pour 1976）中，法國行政部門設置了若干**性質上與財務預算沒有必然關聯的事項**<sup>20</sup>。這包括：因為進行審判制度改革而允許延長若干司法人員之任期、授權予行政機關因預防動物疫病所得採取之若干緊急性措施、涉及若干公務人員之地位保障規定、社會安全法典之修正以及有關兵役事項之一般性規定等等<sup>21</sup>。在此一案件之合憲性審查決定做成以後，法國憲法委員會乃在 1958 年憲法本文未設有直接規定之情形下，陸續補充禁止預算夾帶之內容，其結果，乃在法國預算法制之中，明白劃出預算權力之禁區（domaine interdit）<sup>22</sup>，並清楚展現了財務法作為預算授權的法律，和一般國會立法的區別。蓋正如 J.-P. Camby 所指出者，乃「夾帶」此一現象之重點主要係展現在「**立法機關在立法條文中加進了和這部法典沒有關係的規定**（un dispositif introduit dans un texte législatif alors qu'il n'a pas de lien avec celui-ci）<sup>23</sup>」，而使得法律規範之目的受到混淆。然則立法上的夾帶本即為國會立法過程中經常可見之現象，初始

<sup>18</sup> L. Philip, La constitutionnalisation du droit budgétaire français, in: « Études de finances publiques: Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet », Economica, Paris 1984, p. 58.

<sup>19</sup> Cons. const. 28 décembre 1976, Décision n° 76-74 DC, La loi de finances rectificative pour 1976.

<sup>20</sup> M.-C. Bergerès, Les cavaliers budgétaires, RDP 1978, p. 1376-1379.

<sup>21</sup> Cons. const. 28 décembre 1976, Décision n° 76-74 DC, La loi de finances rectificative pour 1976, considérant 2. 不過，在這件合憲性審查決定中，法國憲法委員會認定前述措施列入年度修正財務法違憲之理由，主要係違反了 1959 年財務組織政令第 42 條之規定。M.-C. Bergerès, Les cavaliers budgétaires, RDP 1978, p. 1379. **如此之論述，事實上造成了相當長時期中，禁止預算夾帶此一要求在合憲性基礎方面之爭論，詳後述。**

<sup>22</sup> L. Saïdj/J.-L. Albert, Finances publiques, 5<sup>e</sup> éd., Dalloz, Paris 2007, p. 333.

<sup>23</sup> J.-P. Camby, Cavalier, in : « Constitution et finances publiques: Études en l'honneur de Loïc Philip », Economica, Paris 2005, p. 319.



未必與預算及財務法之制度有何等直接之關係<sup>24</sup>。雖然在其他領域之立法上夾帶問題，亦經常引起合憲性問題的相關論述<sup>25</sup>，但是預算夾帶（以及近年來特別受到重視的社會夾帶）卻在法國財政法制中具有特別之地位。此一問題之來源，實包括兩種不同層面的制度設計：國會之預算權力可否限制，以及如何限制。首先就國會所享有之預算權力可否限制而言，毫無疑問法國第五共和之憲法制度在整體上乃以相當程度縮減國會權力為其特徵，而在財政預算領域尤然<sup>26</sup>。但就限制之內容亦即如何限制而言，即非當初 1958 年第五共和憲法制訂之際業已作成之判斷。因此，「禁止預算夾帶」在法國財政法制中所具有之意義，實際上不僅指出預算權力之界限，更得被視作係財政預算權力與憲政秩序相互磨合協調之結果。

## 二、預算夾帶在法國憲政秩序中之規範基礎

### （一）法國財政法學說理論與預算夾帶之禁止

雖在現今之法國財政法相關文獻中，「預算夾帶」之討論經常被當作預算制度受憲法規制之重要問題：特定年度中，預算授權之財務法規定遭指稱構成夾帶之際，即有可能面臨憲法委員會違憲之宣告<sup>27</sup>。然必須承認者，乃

<sup>24</sup> 反面言之，若干涉預算之相關事項，立法者亦可能將之規定在不具財務法屬性之一般法律之中，形成所謂「去預算化（debudgetisation）」。<sup>24</sup> 此等規範是否亦為憲政秩序所不許，於法國法上亦屬爭議頻仍。J. C. Ducros, *Les changements du contenu du budget de l'Etat: budgétation et débudgetisation*, RFFP, n°44, 1993, p. 101.

<sup>25</sup> 在此特別指出的，是法國法制中要求普通法律之立法者，不得在其中夾帶應由組織法規範之事項。Cons. const. 29 décembre 2003, Décision. n° 2003-488 DC, *Loi de finances rectificative pour 2003*, consid. 25。

<sup>26</sup> P. Amselek, *Le budget de l'Etat sous la V<sup>e</sup> République*, LGDJ, Paris 1966, p. 188 et suivantes; R. Chiroux, *Un élément actif du contrôle parlementaire en matière budgétaire sous la V<sup>e</sup> République : le rapport général de la Commission des finances du Sénat*, in : « Mélanges Gaudemet, Etudes de finances publiques », Economica, Paris 1984, p. 223-225; A. Maucour-Isabelle, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la V<sup>e</sup> République*, Dalloz, Paris 2005, p. 25.

<sup>27</sup> L. Philip, *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Economica, Paris 1995, p. 17.

「禁止預算夾帶」此一制度之法制化、納入憲政秩序之規範中甚為晚近，至早也應該是二十世紀中葉、第四共和憲法以後的事<sup>28</sup>。在此之前，重要之財政法學者多半未承認或者漠視此一對立法者預算權力加以限縮之制度。最著之例如 G. Jèze 教授，其在 1909 年出版之財政法著作中，針對預算之內容尚且曾如此明示：「在現代文明國家的制度中，**國會在同一部文件中不只規定了預算，同時放進了有關執行預算之法律規定**，甚至徵收稅捐、舉債以及出售不動產之授權等，均非少見之現象，而這些事項在解釋上都未必是『**固有意義的預算 (budget proprement dit)**』」<sup>29</sup>。可見在當時之憲政體制及財政法學說實務之中，國會在預算中進行一定程度之夾帶尚非被明確禁止，亦不為財政法學者所關注討論<sup>30</sup>。然則在第五共和以後，此一情況開始有所變化。此一變化之產生，毫無疑問來自於憲法委員會司法審查權力之介入，促使憲政秩序中預算法原則之效力被承認並被實際執行<sup>31</sup>。誠如 L. Philip 教授所指出者：「直到一九五八年以前，法國的預算法制還是由幾個不具約束力的憲法原則及某些不太被遵守的立法原則所構成。預算法的原則雖然不斷地

<sup>28</sup> 雖然若干學者認為，在法國法上對預算夾帶之禁止可以更往前追溯至第三共和時期，1913 年 7 月 30 日所制訂之法律。J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire*, RFFP, n°51, 1995, p. 51. 不過依本文作者之查考，在第三共和時期出版的財政法著作中，基本上少有論述及於預算夾帶，至多僅述及增加支出提案之禁止。L. Trotabas, *Précis de science et législation financières*, 7<sup>e</sup> éd., Dalloz, Paris 1942, p. 40-41. 因此，即便禁止預算夾帶可以追溯其起源自第三共和時期的若干規定，在當時的法制環境之下恐仍屬意義有限，或者至少不被當作一個嚴肅的財政法議題加以對待。

<sup>29</sup> G. Jèze, *Cours élémentaire de science des finance et de législation financière française*, Nouvelle Édition, V. Giard & E. Brière, Paris 1909, p. 22.

<sup>30</sup> 即使在第四共和時期，預算夾帶之禁止得以由 1946 年憲法第 16 條尋得直接之依據，亦難認當時預算夾帶之禁止已成為法國財政法制中重要之原則。蓋以法國合憲性審查制度於當時尚未有效運行，在實務上之形成法律原則之功能較為有限之故。關於法國合憲性審查制度之演進史，尤其第四共和時期相關法制說明，參 J. Bougrab, *Aux origines de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République*, Dalloz, Paris 2002, p. 393 et suivantes。

<sup>31</sup> A. Maucour-Isabelle, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la V<sup>e</sup> République*, Dalloz, Paris 2005, p. 27.

被確認，但並未嚴格地被適用，政府及國會均任意違反。同時，這些原則看起來也比較像是願望的表達而非真正的法律。但在一九五八年憲法及其判例累積之下，預算法制完全地轉變了，成為真正意義的法律原則，倘予違反，會有制裁效果<sup>32</sup>。」因此，歷經了第三共和、第四共和時期的演變，實際上到了第五共和時期，禁止預算夾帶此一號稱「共和國國會法上最古老法則之一」<sup>33</sup>的預算法原則，方在法國之憲政體制中透過憲法委員會之歷次合憲性審查決定，真正被實踐。

## （二）第三共和與第四共和時期禁止夾帶預算之憲政規範

然於法國法制上，預算夾帶之現象雖在第三共和時期甚至更早即出現，但這絕非意味著法國財政法制對之採取者，乃完全之放任容忍態度。在法國財政法律制度之中，試圖對預算夾帶之現象有所規範，主要啟始於第三共和時期。1913年7月30日所通過之法律第105條規定：「財務法中僅得設置與收入或支出直接有關之事項，排除其他問題（Il ne peut être introduit dans la loi de finances que des dispositions visant directement les recettes ou les dépenses, à l'exclusion de toute autre question.）」<sup>34</sup>。此一條文可謂法國實定法上首度出現之預算夾帶禁止規定，亦形成了法國現代預算財政法律制度中「預算夾帶」此一概念之雛形<sup>34</sup>。到了1920年，新修正的國會議事規則（le Règlement de la Chambre des députés）第102條則引述了前述規定，成為：「在法案中，禁止提出任何與收入或支出無直接關連之事項」。在1921年，此禁止之規定又被進一步補充：「除非此等規定係用以確保公共支出之控制或具有減縮公共支出之性質（Cette disposition n'est pas applicable aux

<sup>32</sup> L. Philip, La constitutionnalisation du droit budgétaire français, in « Études de finances publiques: Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet », Economica, Paris 1984, p. 49.

<sup>33</sup> 在此引述為 J.-P. Camby 教授之用語。J.-P. Camby, Le Conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire, RFFP, n°51, 1995, p. 51。

<sup>34</sup> J.-P. Camby, Cavalier, in : « Constitution et finances publiques: Études en l'honneur de Loïc Philip », Economica, Paris 2005, p. 320.

amandements tenant à assurer le contrôle des dépenses publiques ou de nature à réduire les dépenses)」，更加進一步將禁止夾帶之內容加以明確化。不過，就實際效果言，此等規範之存在顯然並未對國會所行使之預算權力造成任何妨礙。法國憲政制度中直接賦予其憲法地位者，當在於 1946 年第四共和憲法第 16 條之規定：「預算案應由國民會議議決。此等法案僅得包括**嚴格意義之財政規定**（Cette loi ne pourra comprendre que **les dispositions strictement financière.**）」<sup>35</sup>。此一條文在某種意義上，總結了第三共和至第四共和之間，有關禁止預算夾帶之相關規範。然則此一規定在法國財政法制上並未引起太多關注，這當然與第四共和存續的時間太短、所累積之憲政經驗有限有關。不過真正的轉變關鍵，實際上仍繫諸於合憲性審查制度在第五共和憲政制度中之引入及落實。特別是在 1974 年法國合憲審查程序之改革以後，憲法委員會透過一連串合憲性審查決定之作成，方才確立禁止預算夾帶此一要求之憲法地位<sup>36</sup>。

### （三）第五共和憲政制度與預算夾帶之禁止

在 1958 年第五共和憲法生效之後，「**預算應以財務法形式提出、由國會議決**」此一原則並未更動<sup>37</sup>，然則禁止預算夾帶之直接規定，卻被移出了憲法之外，而規定進入法國 1959 年財務組織政令（L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances）第 1 條之中：「（第一項）年度財務法決定**國家財政收入及支出之性質、數額及用途，並考慮其所欲達成之預算與財政平衡**。……年度財務法同時並得規定各種性質租

<sup>35</sup> 關於法國 1946 年第四共和憲法之相關說明，尤其涉及其中國會權力之合理化（la rationalisation du pouvoir parlementaire）之制度論爭，直接影響國會享有財政預算權力之多寡，亦因此相當程度地左右了第五共和憲法起草人的基本思維。略可參 J. Bougrab, *Aux origines de la Constituion de la IV<sup>e</sup> République*, Dalloz, Paris 2002, p. 326-342。

<sup>36</sup> L. Philip, *Le développement du contrôle de constitutionnalité et l'accroissement des pouvoirs du juge constitutionnel*, RDP 1983, p. 401.

<sup>37</sup> A. Mabileau, *La compétence financière du Parlement de la cinquième République*, RSF 1961, p. 48-52.

稅之稅基、稅率及徵收方法（第三項）<sup>38</sup>。」。此等規定雖未如第四共和憲法強調「**嚴格意義之財政規定**」，然則條文既將年度財務法所得規定之事項，明確限縮在「國家財政收入及支出之性質、數額及用途」等方面，也就是在解釋上，相當程度意味著對於非屬此等性質之事項尤其涉及行政機關一般性之職權或與國家財政收支無直接相關之事務，應以普通法律案提出議決，不得列於年度財政法中<sup>39</sup>。1959 年財務組織政令的第 1 條規定，並且在 2001 年 LOLF 第 1 條第 1 項中被直接繼受，規定謂：「在本組織法所規定條件及保留事項下，財務法在實踐上，決定國家公共開支的性質、數額以及指定之用途；並在結果上保持財政及預算的平衡」。（Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte），亦賡續了 1959 年財務組織政令第 1 條規定，得以在法律制度中作為憲法委員會宣告特定財務法規定構成預算夾帶之依據。

<sup>38</sup> 所謂「政令（Ordnance，此一類型之法規範國內文獻亦有譯為『條例』者）」，其依據來自於法國 1958 年憲法第 38 條之規定：「（第一項）政府為執行其施政計畫，得要求國會授權在一定期限內，以政令方式採取原屬法律範疇之措施。（第二項）政令於徵詢中央行政法院之意見後，由部長會議頒佈之。政令自公佈之日起生效，但如在授權期限內未將政令草案送請國會追認者，該政令即行失效。（第三項）在本條第一款所規定之期限屆滿後，政令之修改僅限於法律範疇事項，並須依據相關法律，始得為之。」。在此應特別留意者，乃此部法典雖以「政令」形式存在，實際上自 1959 年以來即發揮相當於法國憲法第 34 條第 5 項及第 47 條第 1 項所稱「組織法」之功能，而目前業已失效，自 2005 年 1 月起，已完全由 2001 年所通過之財務組織法（LOLF）所取代。參黃源浩，前揭註 3，頁 78-79。

<sup>39</sup> 而在此另有一前提問題，不諳法國法制者特別容易混淆，應特別提請讀者留意，乃年度「財務法」與「財務組織法」並不相同。大體上，**年度財務法係每年編列議決，年度預算即以此形式，逐年取得國會法律形式上之授權。但是財務組織法則為財務預算之基礎規定，其並非按年度通過，而位階一般亦認為在普通法律之上（憲法之下），並構成法國財政憲章（Charte des finances de l'État）之一部分。**相關說明，參黃源浩，前揭註 3，頁 68-69、77-79。又針對 2001 年財務組織法通過後，法國國會預算審議程序之演變相關問題，可參 J.-P. Camby, Droit budgétaire et droit parlementaire, RFFP, n° 79, 2002, p. 25-31。



毫無疑問者，乃法國預算財政法制發展之過程中，自第四共和過渡至第五共和之階段，係整體財政稅收權力變動最屬劇烈之階段：在國會享有稅收及支出主要決定權之基本前提下<sup>40</sup>，如何使得此等權力得以合理化地使用，乃成為第五共和憲法起草人所再三斟酌之重點。而在此一過程中，第三共和及第四共和時期之憲政經驗尤其國會所進行之各項夾帶，仍在法國第五共和之憲政秩序中被考慮。是故，此一規定雖存在於財務組織政令之中，但未能於 1958 年第五共和憲法中直接尋得其依據；然促使此一要求在法國財政法制中被徹底嚴格遵守之關鍵，仍在憲法委員會在歷次合憲性審查決定中所持之態度<sup>41</sup>。尤其在相關爭訟案件中，法國憲法委員會經常係採取職權審查之方式，指出未必為憲法爭訟雙方當事人所指出或爭執之預算夾帶問題<sup>42</sup>。因此，若要認為第五共和憲法委員會的相關合憲性審查決定才是禁止預算夾帶真正的法源依據，事實上也與法國預算財政學說的多數看法，相去不遠<sup>43</sup>。因

<sup>40</sup> 此等權力之基礎，毫無疑問繫諸於 1789 年人權宣言所揭示之「納稅人同意」(le consentement du contribuable) 此一要求，並因之形成了國會在稅捐徵收以及預算支出兩方面之同意權力。A. Mabileau, *La compétence financière du Parlement de la cinquième République*, RSF 1961, p. 45。

<sup>41</sup> L. Favoreu/L. Philip, *Les grands décisions du Conseil constitutionnel*, 11<sup>e</sup> éd., Dalloz, Paris 2001, p. 881. 而正如同 A. Maucour-Isabelle 所指出者，乃第四共和國會在憲政經驗上所展現之諸多問題，促使了第五共和體制之下對國會所享有之預算權力採行了更嚴格的態度。A. Maucour-Isabelle, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la V<sup>e</sup> République*, Dalloz, Paris 2005, p. 25. 另 A. Mabileau 亦就此採行相類見解，並認為 1958 年第五共和憲法之財稅制設計，主要均係針對第三、四共和時期所實際發生之問題而來。Voyez A. Mabileau, *La compétence financière du Parlement de la cinquième République*, RSF 1961, p. 46-47.

<sup>42</sup> G. Orsoni, *Science et législation financières: Budgets publics et lois de finances*, Economica, Paris 2005, p. 133. 當然，在此存在著一個制度比較上之前提。乃以法國現行憲法爭訟制度，由憲法委員會所進行之規範合憲性審查乃客觀訴訟 (un contentieux objectif) 的一種；提起憲法爭訟之一方所持之理由，沒有拘束法院 (憲法委員會) 之效力，原則上亦不生禁止訴外裁判 (ne ultra petita) 問題。G. Drago, *Le contentieux constitutionnel des lois, contentieux d'ordre public par nature*, in : « L'unité du droit : Mélanges en l'honneur du professeur Roland Drago », Economica, Paris 1996, p. 9 et suivantes.

<sup>43</sup> L. Philip, *La constitutionnalisation du droit budgétaire français*, in : « Études de finances publiques: Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie

此，在學說及法制演變的探討之外，憲法爭訟的運作實況，實不可不予討論。

### 三、法國憲法委員會與預算夾帶

#### （一）財務法內容之區分

在法國第五共和憲政制度之下，憲法委員會對財政秩序之相關作為，主要集中在強化憲法本文及相關規範中所欠缺之細節，亦即透過實務運作深化財政預算內容之區別。就具體結果言，主要係透過憲法委員會之相關合憲性決定，將國會每一年度所通過之年度財務法之內容區分為必要事項、非必要事項以及禁止事項等不同領域<sup>44</sup>。在年度財務法（或年度財務法之修正法）之中，所規範之主要內容為國家之財源及公共開支之財政負擔<sup>45</sup>。因此，其所發生之功能即為預算之明確授權，並因此將預算之性質與功能與財務法律清楚劃分<sup>46</sup>。當然，財政法本身在憲法以及財政組織法的相關規範中即存有相當程度之區分。例如，年度財務法被要求區分為「歲入」及「歲出」兩大部分，雖然均意味著國會對行政部門之授權，不過審議程序亦有些微之區分<sup>47</sup>。審議支出時，國會係針對總預算（budget général）、附屬預算（budget annex）及特種基金（comptes spéciaux）分項進行表決<sup>48</sup>，並在分項表決之後，針對預算整體另為最終之表決。因此，預算夾帶之現象，通常係在審議歲出之際被發現，並進而經由國會議員提案，成為憲法委員會合憲性審查之標的。

---

Gaudemet », *Economica*, Paris 1984, p. 57-61.

<sup>44</sup> A. Maucour-Isabelle, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la V<sup>e</sup> République*, Dalloz, Paris 2005, p. 95.

<sup>45</sup> F. Luchaire, *La loi organique relative aux lois de finances devant le Conseil constitutionnel* (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001), *RDP* 2001, p. 1458.

<sup>46</sup> 相對於此，德國基本法 110 條第 2 句，要求聯邦之預算案應於會計年度開始以前以年度預算法之形式通過，事實上也發生了與法國法相同之效果，而以各項行政措施之授權作為預算之主要內容。參黃錦堂，前揭註 9，頁 19。

<sup>47</sup> 黃源浩，前揭註 3，頁 77。

<sup>48</sup> 法國法上特種基金制度，參 A. Kouévi, *Les comptes spéciaux du Trésor*, LGDJ, Paris 2000, p. 40 et suivantes。

## （二）經由憲法委員會進行之具體化

毫無疑問，在法國相關財政預算法制之文獻中，預算夾帶之相關問題之所以引起諸多之注意，乃來自於法國憲法委員會歷次合憲性決定中，對於構成預算夾帶之年度財務法經常予以違憲之宣告<sup>49</sup>。而在此等合憲性審查之案例中，法國憲法委員會可謂透過歷次合憲性決定之作成，將原本內容空洞、功能模糊之相關條文規定賦予其相對應之意義，並使其成為在法國財政法制中可具體操作之制度<sup>50</sup>。在前述之說明中，吾人可以得知者，乃「禁止預算夾帶」作為一憲法上規範財政預算秩序之基本要求，其形成及適用與法國憲法委員會連續不斷地經由合憲性審查決定加以肯定有關<sup>51</sup>。特別是在第四共和至第五共和憲政規範有所轉變之際，在 1958 年憲法本文刪除第四共和憲法第 16 條之直接規定之情形下，倘非憲法委員會之肯定態度，此一原則之存續及其面貌，恐非吾人今日所能想像。而在這些主要被宣告違憲的夾帶案件中，法國憲法委員會通常以「與國家財政資源和財政負擔沒有直接的關係（ne concerne pas directement la détermination des sources et des charges de l'État）」形容立法機關所通過的財務法草案中所存在的規定構成預算夾帶。不過，具體而言，究竟哪些夾帶在財務法當中的規定會被憲法委員會宣告為違憲的預算夾帶行為，不得不回顧過去的合憲性審查相關決定以進行類型化之處理。在法國憲法委員會所作成的相關合憲性決定之中，「與國家財政資源和財政負擔沒有直接的關係」而構成預算夾帶的事項，甚屬繁多。大體上，吾人得以根據此等合憲性審查決定為基礎，大致將被宣告為違憲之預算夾帶之類型，分成三個主要類型：

<sup>49</sup> 據 G. Orsoni 教授指出，在憲法委員會所作成有關財務法違憲之宣告案件中，大有超過三分之一係以構成預算夾帶為理由。G. Orsoni, *Science et législation financières: Budgets publics et lois de finances*, Economica, Paris 2005, p. 133.

<sup>50</sup> L. Philip, *La constitutionnalisation des finances publiques*, in « La constitutionnalisation des branches du droit », Economica/PUAM, Paris 1998, p. 65-67.

<sup>51</sup> J.-P. Camby, Cavalier, in : « Constitution et finances publiques: Études en l'honneur de Loïc Philip », Economica, Paris 2005, p. 319.

### 1. 財務法中設置有關人事及職位之事項，構成預算夾帶

首先，法國憲法委員會經常在財務法的合憲性審查中，指出在此等法律中加入有關政府人事及職位之事項，因與年度預算以歲入歲出之授權此一目的無直接關連，構成違憲之夾帶。例如，1981 年第三次年度修正財務法當中，設置了有關競爭管制委員會（la commission de la concurrence）的組成、成員的提名等人事及職位之細部事項，即被法國憲法委員會宣告與財務法的性質不合<sup>52</sup>。此外，在 1983 年度財務法第 106 條有關在中央政府所轄教育機構中增設臨時雇員的有關條件，以使得未具資格之教師得以擔任支援教師之相關規定，與年度財務法之性質不合，構成違憲之預算夾帶<sup>53</sup>。此外又如 1989 年度財務修正法當中，規定了有關新喀里多尼（Nouvelle-Calédonie）海關有關人員得以被列入和大都會地區相同的公務員團體之中。此一法律之規定，既未創設新的職缺、亦未就職務的變動造成任何財務影響，於是被法國憲法委員會宣告構成與財務法無關之夾帶<sup>54</sup>。因此，倘若行政機關或國會在財務法當中設置某一職位或者規範了某種公務機關人事權限變動之事項規定者，即有可能遭憲法委員會宣告構成違憲之預算夾帶。

### 2. 雖然與財政收入支出有關，但關係較為間接者，亦可能構成夾帶

在法國憲法委員會所作成之相關合憲性審查決定中，有若干案例顯示，雖然特定事項被認為與歲入歲出之財政收支授權有關，但倘若此等關聯僅具有間接之關聯者，亦可能為法國憲法委員會認為與嚴格意義之財務授權規定不合而構成違憲之夾帶。例如，在 1986 年的一次合憲性審查決定中，法國憲法委員會指出，授權予政府得以行政命令適用累進公式以計算個人的住宅

<sup>52</sup> Cons. const. 31 décembre 1981, Décision n° 81-136 DC, Troisième loi de finances rectificative pour 1981. 本件競爭管制委員會，在法國法制中屬於獨立機關（Autorité Administrative Indépendante; AAI）之屬性。

<sup>53</sup> Cons. const. 29 décembre 1982, Décision n° 82-154 DC, Loi de finances pour 1983.

<sup>54</sup> Cons. const. 29 décembre 1989, Décision n° 89-270 DC, Loi de finances rectificative pour 1989.

補助款項，被認為與財務法之性質無關，因而構成違憲之夾帶<sup>55</sup>。此外，在 1988 年年度財務修正法當中，設置若干有關公共會計或審計人員得以在法國租稅程序法典 L81 條所定程序之下為便利稽查稅捐以外財政收入所進行之調查程序，被判定與財務法性質無關，構成違憲之預算夾帶<sup>56</sup>。另外，1991 年的年度財務法當中，授權法國審計法院得以有權針對由政府基於科學、社會及人文事由撥款支持的組織機構，行使審查權，因與財政收入與支出之決定無直接相關，因此也構成了違憲的夾帶<sup>57</sup>。**當然必須承認，所謂直接相關與間接相關，在判斷上極為不易。**其中爭議最大之案例當屬 1995 年的年度財務修正法當中，規定了公路主管機關得向高速公路經營特許公司（les sociétés concessionnaires d'autoroute）徵收某種平衡性稅捐。但是，這樣的授權規定雖然與國家財政的歲入有密切相關，仍然被法國憲法委員會指出其與稅捐課徵的基本法律規範內容，亦即「稅基、稅率和徵收方法」無關，仍然構成違憲之預算夾帶<sup>58</sup>。當然，關聯性的間接也可以在某些案例中清楚被觀察到。例如 2002 年的年度財務法當中，規定了有關市鎮所收取的觀光稅（la taxe de séjour）相關事項。其中第 98 條，要求市鎮長或其他跨市鎮合作公共團體的負責人應在每一年度中，向當地議會提出觀光稅的收支及使用情形報告。當中第 99 條並且要求，倘若下一年度有提高稅率之打算時，市鎮長應當在此一報告中明確說明。此一規定亦被法國憲法委員會宣告為違憲之夾帶<sup>59</sup>。

<sup>55</sup> Cons. const. 29 décembre 1986, Décision n 86-221 DC, Loi de finances pour 1987.

<sup>56</sup> Cons. const. 29 décembre 1988, Décision n 88-250 DC, Loi de finances rectificative pour 1988.

<sup>57</sup> Cons. const. 28 décembre 1990, Décision n 90-285 DC, Loi de finances pour 1991.

<sup>58</sup> Cons. const. 21 juin 1993, Décision n 93-320 DC, Loi de finances rectificative pour 1993. 不過，在若干文獻（如 Lexis Nexis 公司所出版的 Juris Classeur 法律文獻資料庫）中，亦有認為之所以被判斷成預算夾帶者，乃此等收入係用以挹注一專屬已民營化之行政任務之特別基金，性質上較傾向公私合營，因而與嚴格意義之國家財政無關者。JurisClasseur Administratif > Fasc. 1461: DROIT CONSTITUTIONNEL FINANCIER > INTRODUCTION > A. - Ordonnance du 2 janvier 1959 > 2° Contenu des lois de finances, n 32.

<sup>59</sup> Cons. const. 27 décembre 2001, Décision n 2001-456 DC, Loi de finances pour 2002.



### 3. 財務法中存在其他與歲入歲出無關事項

除了人事職位事項以及與財政收支關聯間接之事項外，財務法當中亦經常被安插若干明顯與預算授權無關之事項。例如，在 2003 年年度財務修正法，當中第 58 條將若干類型之護照效期，由六個月延長為一年，被宣告構成夾帶<sup>60</sup>。此外，同法第 100 條規定有關地區金融儲備監理基金（les caisses d'épargne et de prévoyance régionales）所派駐在全國金融儲備監理基金監管委員會的代表行使職權的相關規定，也在同一個合憲性審查決定中，同時被法國憲法委員會宣告構成違憲之夾帶<sup>61</sup>。近年的相關合憲性決定之中，例如 2009 年度財務修正法第 53 條，出於考慮到身心障礙人士之居住便利，修改了法國都市法典（Code de l'urbanisme）第 L112-1 條以及建築與居住法典（Code de la construction et de l'habitation）第 L111-1-7 條有關建築許可發放之規定，亦在合憲性審查中遭到法國憲法委員會宣告構成違憲之夾帶<sup>62</sup>。在同一決定中，法國憲法委員會也同時宣告了在財務法中授權政府得以規定有關失業保險參加條件以及地方團體對於若干混合性質的工會所給予之補助等事項，構成違憲之預算夾帶。

### 四、小結：歷經長期演變的預算法制原則

在前述有關預算夾帶之概念形成以及制度演進之發展過程說明中，吾人所得知悉者，乃預算夾帶之禁止於法國財政法制之中並非天外飛來之制度，毋寧為**法國憲政秩序演進發展過程中，針對預算財政權力行使所漸次累積之要求**<sup>63</sup>：雖然預算制度要求將所有國家行為均得以預算表現，但仍在授權動支預算之財務法中排斥與財務法無直接關聯或不具嚴格財政意義之

<sup>60</sup> Cons. const. 29 décembre 2003, Décision n 2003-488 DC, Loi de finances rectificative pour 2003. consid. 26-29.

<sup>61</sup> 關於此類基金之功能，參 J.-F. Boudet, La caisse des dépôts et consignations, L'Harmattan, Paris 2006, p. 295 et suivantes。

<sup>62</sup> Cons. const. 29 décembre 2009, Décision n 2009-600 DC, Loi de finances rectificative pour 2009.

<sup>63</sup> M.-C. Bergerès, Les cavaliers budgétaires, RDP 1978, p. 1374-1375.

規定<sup>64</sup>。雖然不可否認，此一制度之憲法上規範基礎容有一定程度之討論空間，尤其自 1958 年第五共和憲法以後，禁止預算夾帶已失卻其在憲法本文中受直接規範之地位。然則透過法國憲法委員會長期以來之肯定，此一要求乃在法國憲法秩序中，仍然被賦予其難以動搖之地位<sup>65</sup>。因此，**在實際憲政運作中所不能否認者，乃自 1958 年第五共和憲法施行以來，「禁止預算夾帶」此一要求可謂係隨著法國合憲性審查制度之逐漸鞏固而在憲法爭訟之領域取得其獨特之地位**<sup>66</sup>。不過，在憲政制度之中，特定制度的存在未必即為合理。倘若預算夾帶的制度無法在憲法位階之相關法源中尋得其合憲性基礎的話<sup>67</sup>，合憲與違憲之判斷似乎僅能憑藉著憲法委員會的恣意，則此一制度的存在只不過標示著法治國家之原則實屬空談而已。尤其在法國第四共和憲法過渡到第五共和憲法之際，憲法條文本文排除了禁止預算夾帶的規定，以致於實際上，此一原則的內容根本係依靠著憲法委員會的合憲性審查決定所逐步建構。因此，在說明此一現象的同時，當不可否認：禁止預算夾帶之合憲性基礎，必須進一步論述。

<sup>64</sup> 在此特別被指出者，乃預算總體性之要求，亦構成預算重要之原則。J. Lauze, *Les grands principes du droit budgétaire d'une loi organique à l'autre*, RDP 2001, p. 1748-1961. 又關於預算總體性原則，參黃源浩，前揭註 3，頁 85。

<sup>65</sup> L. Saidj/J.-L. Albert, *Finances publiques*, 5<sup>e</sup> éd., Dalloz, Paris 2007, p. 333-334.

<sup>66</sup> M.-C. Bergerès, *Les cavaliers budgétaires*, RDP 1978, p. 1386 et suivantes.

<sup>67</sup> 也就是 L. Favoreu 教授所說的「合憲性區塊 (bloc de constitutionnalité)」之中，存在著支持禁止預算夾帶的相關規範。參 L. Favoreu, *Le principe de constitutionnalité: essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, in : « Mélanges Charles Eisenmann », Cujas, Paris 1975, p. 34 et suivantes。尤其應該特別強調者，乃 L. Favoreu 教授在該文中指出，合憲性之基礎，並不以憲法本文之條文為限。

## 參、禁止預算夾帶之憲法基礎論爭

### 一、概說：預算權力之歸屬

在論述憲政秩序中對於預算夾帶禁止之相關問題之前，所應解決之前提問題，無疑問係預算權力之歸屬，亦即瞭解在行政與立法兩種相互抗衡之權力之間，何者享有對預算支出主要之同意權力<sup>68</sup>。具體以言，探討預算夾帶之憲法基礎之前，毫無疑問需先解決一前提問題，亦即此一規定所拘束之對象為誰？蓋**現代國家之預算權力分配，可謂由行政機關與國會分享預算之決策權力**：預算案之程序，通常係由行政機關編列提案、國會審查議決<sup>69</sup>。就此一意義而言，禁止預算夾帶此一要求所拘束者，毫無疑問當同時包括立法及行政兩種權力在內<sup>70</sup>。事實上以法國憲政制度之歷史經驗而言，亦復如此：預算夾帶出於行政機關者，通常意味著行政權意圖使若干爭議性較大之規範利用憲法所提供與預算亦即財務法較為便利之程序強渡關山；而國會議員亦可能利用審議預算之機會（尤其提案增修年度財務法條文之權力）夾帶若干與財政預算制度無直接關聯或者其他有爭議之措施，俾達成其規避政治爭議之效果<sup>71</sup>。是故，在法國憲法委員會所作成之合憲性審查決定中宣告構

<sup>68</sup> Voyez R. Hertzog, Les pouvoirs financiers du Parlement, RDP 2002, p. 301-303.

<sup>69</sup> 若以我國法制而論，則預算案之提案權及議決權，係分別由行政院及立法院為之，此一設計並被認為係國民主權原則與權力分立原則所導出之必然結果。陳慈陽（2001），〈論行政院與立法院對預算權限之行使：以核四釋憲案為研究對象〉，《人權保障與權力制衡》，頁 203，台北：自刊。甚至有學者主張預算權形式上由國會與行政部門分享，實質上就人民在憲法上對立法部門之授權觀之，應為人民、行政部門與立法部門三方面關係之權限。簡玉聰（2010），〈論國會預算審查權之法律界限〉，《世新法學》，3 卷 2 期，頁 72。而在此一意義之下，考量人民之財政負擔，國會經常受有不得增加支出之提議之限制。參後述法國憲法第 40 條之規定。又法國法上禁止國會為增加支出之提議，於第四共和時期即已存在，參 A. Mabileau, La compétence financière du Parlement de la cinquième République, RSF 1961, p. 54 之說明。

<sup>70</sup> C. Chatail, Finances publiques, 6<sup>e</sup> éd., Paradigme, Orléans 2004, p. 69.

<sup>71</sup> G. Orsoni, Science et législation financières: Budgets publics et lois de finances,

成預算夾帶之措施，若干案例係由提案要求審查之國會議員指摘，若干案例卻係由憲法委員會依職權宣告此等瑕疵之存在，其來有自<sup>72</sup>。

而以法國 1958 年第五共和憲法言，此等問題之說明亦不可輕忽所牽涉之憲法直接規定，以及在法國憲法制度中各項相關之規範之存在。蓋在一般性之基礎上，**法國第五共和憲法之基本特徵乃在於強調行政權力之穩定作用，並相對應地大幅削弱立法權力之作用**<sup>73</sup>。然則，存在於第四共和憲法條文中之預算夾帶禁止卻未在第五共和憲法條文中出現，反而列入了財務組織政令之範圍。在此一意義之下，預算權力之歸屬對於預算夾帶禁止所造成之基本問題，即在於此一禁止限制，其對象究竟為何？係禁止行政權之夾帶？抑或禁止立法權之夾帶？誠如 P. Amselek 教授所指出者：「必須特別指出的是，夾帶預算絕非國會的專利。事實上在過去的歷史經驗中，行政機關也經常在財務法中夾帶各種與預算目的沒有關係之各種規定。**理論上經由行政機關所進行的夾帶會比由國會進行的夾帶較為不嚴重，因為還有國會審查這關，國會得以刪除預算之方式排除行政機關所進行之預算夾帶。反之，來自**

Economica, Paris 2005, p. 133; A. Maucour-Isabelle, La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la V<sup>e</sup> République, Dalloz, Paris 2005, p. 95.

<sup>72</sup> J.-P. Camby, Le Conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire, RFFP, n 51, 1995, p. 59. 又法國 1958 年第五共和憲法第 61 條第 2 項規定：「法律在未公佈前，得由共和國總統、總理、國民議會議長、參議院議長、六十名國民議會議員或六十名參議院議員，提請憲法委員會審議」。關於國會議員提案要求憲法委員會進行法律草案之合憲性審查相關程序，參 G. Drago, Contentieux constitutionnel français, 2<sup>e</sup> éd., PUF, Paris 2006, p. 398。

<sup>73</sup> A. Mabileau, La compétence financière du Parlement de la cinquième République, RSF 1961, p. 53-60. 不過，在此存在著一比較法制上的先決問題應特別加以說明。法國第五共和憲政制度在一般性之基礎上被認為係強調行政權力之優越地位，而對立法權力以及預算權力加以相當程度之限縮。國內文獻就此一憲政制度的基本描述，參黃錦堂，前揭註 9，頁 24-26。**但在財政預算之領域，實際之憲政經驗並非完全如此。**例如 H. Message 教授即曾指出，第五共和憲政制度長年運作的結果，國會的財政預算權所受到的限縮實際上未如想像般嚴格。H. Message, Peut-on mesurer le pouvoir du Parlement?, RFFP, n 41, 1993, p. 14 et suivantes. 相同見解，見 L. Philip, La constitutionnalisation des finances publiques, in: « La constitutionnalisation des branches du droit », Economica/PUAM, Paris 1998, p. 66。

於國會的夾帶，行政機關就比較無能為力、難以反對<sup>74</sup>。」因此，雖然禁止夾帶解釋上可以看作同時係針對行政與立法兩種權力而來，不過，恐怕在制度的原意上，仍然是以國會權力作為其主要拘束對象。誠然，在一般性之基礎上，國會所得以享有之決定權力構成民主制度中重要之一環，亦使得法治國家（l'État de droit）此一要求得以透過國會所享有之優位決定權力，被具體地實現<sup>75</sup>。然而，國會在預算領域的優越地位並非意味著國會所享有者乃不受節制毫無拘束的權力。因其選舉、組成之方式以及定期改選之特徵，使得國會對於選民在財政領域過度討好，成為民主制度下難以避免之情況，正如 G. Jèze 所嚴詞指摘者，議會在涉及財政及預算支出之領域，經常表現出「浪費、無能、不負責任（Les assemblées sont gaspilleuse, incompétentes, irresponsables.<sup>76</sup>）」之現象，這使得對於國會在財政預算領域所享有之決定權予以一定程度之限制成為必要<sup>77</sup>。而針對國會所享有之預算權力加以限制，主要所使用之手段包括在預算領域中禁止國會為增加支出之提議、要求國會審查預算應在一定期限內完成避免預算延宕導致政務不易推行等。而此等以限制拘束國會所享有之財政決定權力為基礎之原則，即構成了法國第五共和財政法制中限制禁止預算夾帶之重要基礎。

## 二、禁止預算夾帶與禁止國會為增加支出之提議

在憲政秩序中，禁止預算夾帶之制度存在之正當性，當然不能僅繫諸單純之憲法或財務組織法中法條之明文規定。吾人在此必須深入追問者，乃如此之制度在法國憲政經驗中，為何受到支持及長期之矚目？P. Amselek 在 1966 年總結第三共和與第四共和的憲政經驗，指出禁止預算之夾帶，其目的

<sup>74</sup> P. Amselek, Le budget de l'Etat sous la V<sup>e</sup> République, LGDJ, Paris 1966, p. 243.

<sup>75</sup> Voyez G. Vedel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Réédition, Dalloz, Paris 2002, p. 372 et suivantes. 另外 J.-P. Camby 亦指出國會之同意（consentement parlementaire）本即在財政及稅收領域中具有其不可否認之地位。J.-P. Camby, Le Conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire, RFFP, n 51, 1995, p. 51.

<sup>76</sup> G. Jèze, La crise politique française, RDP 1934, p. 226; J. Bougrab, Aux origines de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République, Dalloz, Paris 2002, p. 138.

<sup>77</sup> J. Caritey, Le contrôle parlementaire en matière financière, RDP 1974, p. 1455-1458.



乃在於更進一步地維護預算法制中「**禁止國會為增加支出之提議**」此一原則，如此之見解在過去數十年之法國財政法文獻中，一再受到學者之引述<sup>78</sup>。按在法國預算財政領域中，國會所享有之相關權力受到之限制，首先來自於憲法條文明文禁止國會為增加預算之提案<sup>79</sup>。作為法國預算財政制度中存在已久的要求，法國 1958 年度第五共和憲法第 40 條明文規定：「**國會議員所提法案及修正案，若其結果足以減少公共財務收入，或足以創設或增加公共財務支出者，不予接受**<sup>80</sup>」。P. Amselek 教授於是認為，以第五共和憲法第 40 條作為預算法制中立法機關行使預算權力之主要憲法界限，倘若立法者之提案故意以型式上未涉及增加支出、而實際上足以使預算負擔增加之條文型式以規避此一規定時，禁止在年度財務法草案中增加與預算執行無關之事項、

<sup>78</sup> 事實上不止 Paul Amselek。Loïc Philip 教授在近年所出版、針對 1959 年所通過施行的財務組織政令第 42 條的評註中，仍然認為「禁止國會為增加支出之提議」這一要求足以引導出禁止預算夾帶之結論。L. Philip, *Commentaire de L'ordonnance de 1959 et loi organique de 2001 relatives aux lois de finances.*, La Document Française, Paris 2004, p. 33.

<sup>79</sup> 而在若干領域，例如因中央政府立法移轉權限、導致增加地方團體財政負擔之際，中央政府乃有義務填補此等因權限移轉所導致負擔增加而造成之財政損失。就此，法國憲法第 72 條之 2 第 4 項規定：「在國家與地方團體間，任何權限之移轉均併同賦予該團體行使此一權限之相對應之資源。任何權限之創設或延伸足以導致地方團體增加支出者，**均應併同制定授予地方財源之法律**。」乃所謂「財政補償原則」（le principe de la compensation financière）之適用範圍，某種意義上亦可謂對立法權力在中央地方權限移轉之過程之中，財政預算權力行使之限制，為其所涉及者較傾向中央與地方關係之問題，在此茲不列述。關於「財政補償原則」之相關說明，參 M.-J. Tulard, *Les compensations des transferts de compétence État-collectivités territoriales*, RFP, n 81, 2003, p. 102。中文文獻，則可參黃源浩（2006），〈法國地方稅制之危機與轉機〉，《臺大法學論叢》，35 卷 3 期，頁 216-219 之說明。

<sup>80</sup> 該條文法文原文：「Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.」。當然，此一預算權力行使之界限亦為長期以來法國憲政制度演進之結果。關於「禁止國會提案增加支出」此一制度在法國憲政體系中之變遷，參 A. Maucour-Isabelle, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la V<sup>e</sup> République*, Dalloz, Paris 2005, p. 30-33。

因而導致實際上支出之增加，即有其論理上之依據。其更進一步地指出，「預算夾帶之禁止」在法國預算法制中派生出兩個要求：其一是 1959 年財務組織政令第 1 條所已明文規定的財務法內容；其二則在於同一政令第 42 條（同時也是 1958 年憲法第 40 條）所揭示之此一原則<sup>81</sup>。該政令**第 42 條第 1 項**謂：「任何對於財務法的增修、附加條文均不得提出。除非其係以刪除或縮減公共開支、增加公共收入或確保公共開支之控制為目的。」<sup>82</sup>，乃使得禁止增加預算之提議在法國法制中受到嚴密的封鎖，甚屬明顯。

雖在一般性基礎上，P. Amserek 的講法有其立基於第三共和以及第四共和憲政經驗之基礎：特別是在預算經驗中，國會議員試圖增加某些支出以討好選區之選民，經常為民主政治中選舉制度可以想見之弊端<sup>83</sup>。然則必須指

<sup>81</sup> P. Amserek, *Le budget de l'Etat sous la V<sup>e</sup> République*, LGDJ, Paris 1966, p. 246-251.

<sup>82</sup> 該條文法文原文為：「Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques.」。又關於此二條文在法國憲法委員會實際作成之合憲性審查決定中之運用，參 I. Bouhadana, *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France: origines, évolutions et enjeux*, LGDJ, Paris 2007, p. 199-200。不過，必須特別指出的是本條規定在 2001 年新版本的財務組織法中已不存在，因此目前具有規範效力者，僅法國憲法第 40 條之規定。

<sup>83</sup> 就此而論，美國預算法制中所存在之夾帶禁止，其主要目的乃特別強調此類討好選區之預算應加以限縮。相關說明，參高全國，前揭註 8，頁 17。不過，相對於此，仍應該特別指出「禁止國會增加預算支出之提議」並非在所有國家預算制度中均被普遍接受。若干國家對於國會議決預算權之界限，有採取較為寬鬆之態度者。例如德國基本法第 113 條第 1 項前段即規定有國會之**預算增額權**：「法律如增加聯邦政府所提預算案中之支出或增列新支出或將來不免有新支出時，應得聯邦政府之同意（Gesetze, welche die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhen oder neue Ausgaben in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung.）」。詳細評述，參陳慈陽，前揭註 69，頁 207-209；以及陳慈陽（1997），〈立法院對預算審查案議決權之範圍及其應有之限制〉，《憲法規範性與憲政現實性》，頁 211-214，台北：翰蘆。此外，日本財政法第 19 條亦規定，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。因此，在日本法制中可謂基本上也承認國會之「增額預算權」，參司法院釋字第 391 號聲請書第 5 段。相形之下，我國憲法第 70 條有關禁止國會增加預算支出提議之制度，與德、日法

出，在第五共和之憲政經驗中，以維持「禁止國會為增加支出之提議」作為禁止預算夾帶之正當性基礎，實際上不免顯露出其推論上一定程度之盲點：首先以歷史經驗觀察，在第五共和之憲政經驗中，**遭憲法委員會合憲性審查決定所宣告違憲之預算夾帶，大部分係由行政機關所進行，而非國會**<sup>84</sup>。顯見在預算制度及憲政經驗中，有夾帶需求者未必是立法權；而是理論上和選區選民關係較為間接的行政部門。其次，倘若將禁止增加支出作為禁止預算夾帶之唯一理由，在推論上即意味著**未增加任何財政負擔之夾帶**有可能因為未增加預算支出而被容許，然在第五共和之合憲性審查相關案例中，憲法委員會之見解顯非如此。因此 C. Chatail 乃指出，預算夾帶在法國法制中所以被禁止，主要是因該等行為與財務法所欲達成之目的無關，**不一定涉及國家財政增加負擔或降低收入來源**<sup>85</sup>。這樣的推理，可以在法國憲法委員會 1997 年一件合憲性審查之決定中清楚展現<sup>86</sup>。在該案中，針對 1998 年度財務法中修正有關「農業空間管理基金 (fonds de gestion de l'espace rural)」之任務，主要涉及放寬在農業再生重劃區 (zone de revitalisation rurale) 建築住宅之相關規定，此等事項雖在實際之效果上**不會增加國家財政負擔或涉及其他財政資源之變化**，但仍被法國憲法委員會認為與年度財務法之性質不符，構成夾帶而被宣告違憲。因此，未增加支出的夾帶照樣被憲法委員會所禁止。更何況自第五共和後，法國之憲政實踐中針對禁止國會為增加支出之提議此一要求已歷經相當程度之變遷緩和<sup>87</sup>。以「禁止國會增加支出之提議」作為主

---

制迥異，反而和法國第五共和憲法之現行制度較為接近。

<sup>84</sup> 依 L. Favoreu/L. Philip 之整理，尤其以法國教育部 (Le ministère de l'Éducation) 所執掌事項之財務法草案被憲法委員會宣告構成預算夾帶者為最多。L. Favoreu/L. Philip, *Les grands décisions du Conseil constitutionnel*, 11<sup>e</sup> éd., Dalloz, Paris 2001, p. 881.

<sup>85</sup> C. Chatail, *Finances publiques*, 6<sup>e</sup> éd., Paradigme, Orléans 2004, p. 70.

<sup>86</sup> Cons. const. 30 décembre 1997, Décision n 97-395 DC, Loi de finances pour 1998.

<sup>87</sup> 特別是在第五共和之始，法國國民議會財政委員會 (la Commission des finances de l'Assemblée nationale) 以及憲法委員會均傾向對於法國憲法 40 條採取效果上較為嚴格之解釋。以致於在相當一段時期中，任何涉及增加支出之提案均無法在國會內部程序中成案。此等現象自 1985 年 Cons. const. 28 décembre 1985, Décision n 85-203 DC 一案後，已逐漸和緩。A. Maucour-Isabelle, *La rénovation des pouvoirs*

要之理由以禁止預算之夾帶，恐在推理上說服力略顯薄弱。

禁止預算夾帶究竟是否為禁止國會為增加支出提議之當然結果？抑或係立基於 1959 年組織政令第 1 條之嚴格解釋？事實上必須特別強調者，乃綜合觀察法國憲法委員會合憲性決定之長期發展，對於構成預算夾帶之財務條文被宣告違憲之基礎，未能採取一貫之立場。誠然，在 1976 年，法國憲法委員會宣告禁止預算夾帶之首例案件（甚至早期的若干案例中），拒斥預算夾帶措施之主要理由確實在於此等夾帶於年度財務法中之事項不可避免增加了嗣後之預算支出<sup>88</sup>。但這絕不表示，歷經了長年的憲政實踐以後，法國憲法委員會仍然僅以「禁止國會為增加支出之提議」作為禁止預算夾帶之憲法基礎。就此，I. Bouhadana 即曾指出，**在若干憲法委員會之合憲性決定中，宣告預算夾帶違憲之原因係與 1959 年財務組織政令第 42 條（關於國會不得增加支出之提議）抵觸；但嗣後所作成之決定，則多半援引同組織政令第 1 條之規定**<sup>89</sup>。這固然在一方面反映了「禁止國會為增加支出之提議」此一原則在法國財政法制上之變遷，同時在法國憲政經驗中似乎又顯示了「禁止國會增加支出之提議」和預算夾帶制度的關連性實際上相對有限，或者憲法委員會在宣告特定預算構成違憲夾帶之際，「**是否增加支出**」僅被當作諸多考量事由之一來看待。因此，要探究禁止預算夾帶之正當性，乃不得不另闢蹊徑，自預算審議之程序正當甚至權力分立之要求探究其存在之原因：這也是在推理上得以解釋「禁止預算夾帶」此一要求為何得以同時拘束行政及

---

budgétaires du Parlement sous la V<sup>e</sup> République, Dalloz, Paris 2005, p. 33-34. 又針對「禁止國會增加支出之提議」在法國法制上的演變，作者特別感謝本文審查人之提醒，乃在於 2001 年 LOLF 通過以後，該法第 47 條事實上已經幾乎完全放棄了法國財政法制中早期禁止增加提議的僵固立場。該條第一、二項規定：「（第一項）根據憲法第 34 條以及第 40 條之規定，財政支出，得因行政任務之需要而增加經費。（第二項）任何開支增加均應附具理由並且提出足以證明之方法」。D. Catteau, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, Dalloz, Paris 2007, p. 343. 此一規定，確實對於法國財政法制中「禁止國會增加支出之提議」有決定性之影響，當待另文討論，在此不做深入論述，尚祈讀者諒察。

<sup>88</sup> M.-C. Bergerès, *Les cavaliers budgétaires*, RDP 1978, p. 1386 et suivantes.

<sup>89</sup> I. Bouhadana, *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France: origines, évolutions et enjeux*, LGDJ, Paris 2007, p. 199-200.

立法權力之重要面向。

### 三、禁止預算夾帶與預算審議程序之正當

#### （一）法國法制中預算特殊程序之考慮

在法國財政法制相關論述中，涉及預算夾帶禁止之討論，其憲法上之正當性基礎在討論上較無爭議者，多半指向預算審議正當程序之要求；而此等正當性要求亦非僅出於單純程序性正當之考量，更在於使國會得以享有足夠之時間有效行使其監督之權力<sup>90</sup>。預算的程序考量事實上在眾多面向中均存在，就財務法之特性而言，其功能主要在於授權行政部門動支年度預算，因此通常延宕未決的風險小於其他一般性法律：無論如何，財務法至少會在新年度開始前的 12 月 31 號之前通過<sup>91</sup>。不僅如此，在 1958 年第五共和憲法中，為確保預算之及時通過，尚賦予預算及財務法程序上若干便利。亦即相對於財務法，非財務法性質之其他法律在法國法上所適用之程序較為複雜<sup>92</sup>，亦無法適用第五共和憲法中有關便利財務法通過而避免憲政僵局出現之有關規定。此等規定，主要見諸法國 1958 年第五共和憲法第 47 條規定：「國會依照組織法所規定之條件，表決財務法草案（Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique）」<sup>93</sup>。如國民議

<sup>90</sup> J.-P. Camby, Le Conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire, RFFP, n 51, 1995, p. 59.

<sup>91</sup> M.-C. Bergerès, Les cavaliers budgétaires, RDP 1978, p. 1375. 當然，如果真的延宕未過，所造成的政治動盪風險恐亦為行政立法兩部門所無法承擔。

<sup>92</sup> Voyez P. Terneyre, La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, RDP 1985, p. 691 et suivantes.

<sup>93</sup> 為因應日漸升高之社會安全方面之財政需求，法國憲法乃於 1996 年增訂第 47 條之 1 規定，獨立賦予社會財政之憲法地位。該條第 1 項亦仿第 47 條第 1 項規定為：「國會依照組織法規定條件，表決有關社會安全財政支出（loi de financement de la sécurité sociale）之法律草案」。此涉及社會財政在整體財政法制中之地位，略可參 R. Hertzog, La spécificité des finances sociales, in L. Philip (Ed.), « Les finances sociales, unité ou diversité », Economica, Paris 1995, p. 166; G. Orsoni, Science et législation financières: Budgets publics et lois de finances, Economica, Paris 2005, p. 613 et suivantes。



會在財務法草案提出後四十日內，尚未從事一讀審議，政府得將該法案提請參議院於十五日內議決。然後依照第 45 條所訂程序處理之。如國會在七十日內仍未議決，政府得就該草案所規定條款以**政令**付諸實施（Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance）。某項會計年度收支之財務法案，在某年度開始前未能及時提出送請公佈，政府得緊急要求國會授權，徵收稅捐，並以命令（décret）撥發經費，俾支應有關業務費用。本條文所訂期限，如逢國會休會，則不予計算。審計法院協助國會及政府監督財政法案之執行。」此一規定提供予財務法之便利有二：首先為年度財務法被要求應在一定之時限內議決通過，避免國會程序之延宕導致預算僵局。是故，在法國國會之預算審議程序中，**國會可謂係負有一定程度之義務，應在一定期間內完成年度預算（即年度財務法）之審議，而審議之時程在法律上及政治上均顯得相當短促**<sup>94</sup>。尤其在法國憲法本文中，出於避免因國會少數黨杯葛預算所導致之預算審議延宕或財務法無法議決，前述的通過期限倘若未能被遵守，則該一年度之預算即可能被容許在沒有法律依據的情形下，由行政機關逕行依政令實施<sup>95</sup>。其次，倘若授權之財務法有所延宕，行政部門甚至可以在要求國會緊急授權的前提下，徵收稅捐並以命令支付必要之經費開支。在此等設計之下，國會所享有之預算審議權對行政部門之威脅性（相對於第三、四共和時）大減，亦為法國憲政實務中不爭的事實。

<sup>94</sup> 事實上不僅如此，即令是法國憲法委員會，也承擔不起延宕預算的指摘。因此規範年度預算的財務法不僅只經常在議會即將「放寒假」的 12 月底才完成國會議決程序；即令被若干反對派議員指摘有預算夾帶情事而聲請憲法委員會審查，時間通常也很難餘裕。因此，本文前引有關年度財務法的合憲性審查決定中，法國憲法委員會幾乎都是在 12 月底，每年的 27、28 或 29 日新年假期開始前幾天完成審查程序，其來有自。當然，在法國憲政經驗中，如此緊迫的時程並不是沒有出過問題。參鍾國允（2004），〈論法國憲法委員會合憲性審查之標的〉，《政大法律學評論》，77 期，頁 69-70。

<sup>95</sup> A. Mabileau, La compétence financière du Parlement de la cinquième République, RSF 1961, p. 66-67. 另外國內文獻中介紹法國預算程序的特殊規定者，可參黃錦堂，前揭註 9，頁 26。

在前述有關法國預算程序特殊設計有關說明中，吾人所得以知悉者，乃**避免預算程序之延宕，尤其避免國會因政黨相持所造成之僵局，係第五共和憲政制度成立之初所謂「國會權力合理化」相關設計之重要考量**。尤其在歷史經驗上，容許預算夾帶經常係預算程序延遲之主要因素，蓋其不僅使預算程序繁瑣，更易引起反對派議員杯葛之故<sup>96</sup>。因此，在預算程序之有效進行考量下，預算夾帶乃受到禁止。類似的說法，事實上不僅只在於近期學者有所闡明。事實上第五共和憲法施行未久，Paul Amselek 亦曾指出：「預算夾帶之消除，係基於憲政經驗中某些存在已久的考量。長期以來，國會即已展現了明顯的傾向，會在預算辯論的時期夾入和此等辯論沒有關連卻足以對其有利的法律規定，其目的乃在於利用財務法所踐行的立法程序較為便捷此一原則（尤其預算無論如何一定會被議決，比較不至於在國會程序中被眾多法律草案埋沒不予處理）。這樣的夾帶在第三共和與第四共和時期所造成的直接結果是預算的議決變得日益艱鉅沈重，這反而經常構成了預算遲延的主要原因<sup>97</sup>。」是故，將若干容易引起重大爭議之事項隱藏於以預算授權為主要目的之財務法中，將毫無疑問構成預算特殊程序的濫用，乃憲法秩序所不許，可以明見。

## （二）避免國會辯論程序之形骸化

雖然在第五共和憲法之基礎原理中，試圖限縮或合理化國會所享有之權力，避免因行政立法部門間之爭執造成憲政秩序之動盪，亦係憲法起草者之重要考量。也因此，在制度設計中賦予預算程序特殊之程序地位，俾便在行政立法權力發生嚴重分歧之際，仍能維持行政權之正常運作<sup>98</sup>。然而，國會

<sup>96</sup> M.-C. Bergerès, Les cavaliers budgétaires, RDP 1978, p. 1378-1382.

<sup>97</sup> P. Amselek, Le budget de l'Etat sous la V<sup>e</sup> République, LGDJ, Paris 1966, p. 243.

<sup>98</sup> R. Chiroux, Un élément actif du contrôle parlementaire en matière budgétaire sous la V<sup>e</sup> République : le rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, in : « Etudes de finances publiques : Mélanges en l'honneur de P. M. Gaudemet », Economica, Paris 1984, p. 223-224.

權力之「合理化」限縮並非意味著國會權力之全面退讓<sup>99</sup>。相反地，在法國憲政秩序之發展過程中，**透過憲法委員會之合憲性審查權力行使，至少在財政稅收相關領域，乃實質上強化或扭正了國會在此一領域的決定地位**<sup>100</sup>。在此一理解之下，如何使國會在預算領域中發揮其固有之決定功能以維持國家權力間之均衡，乃成為法國預算法制中相對而言重要之考量<sup>101</sup>。因此，預算夾帶之禁止，在諸多法國財政法學者之論述中，所具有之功能與其說是避免國會為增加預算支出之提議，毋寧更在於國會之審查、辯論功能實質正當之維持。例如，在相關 J.-P. Camby 論述中，其即明確指出禁止預算夾帶之真正理由，當在於**避免行政機關或國會議員（特別是與行政機關立場一致的多數黨議員）利用法國憲法上預算審議的特殊程序性規定，圖圖吞棗地偷渡若干內容可能有爭議的法律規範，進而使得國會程序中具有重要意義的審查及辯論程序遭到架空，甚至危及權力分立的基本結構**<sup>102</sup>。而這樣的考量，當不可避免自法國憲政制度中第四、五共和過渡之際，對國會權力加以合理化（*rationalisation du pouvoir parlementaire*）<sup>103</sup>相關措施的基本界限：國會權力之行使固然有受限之傾向，但法治國家之中，權力分立之基本要求以及民主原則仍然需加以維持。進一步言之，預算之議決及稅捐之徵收等**國會固有之財政權力**，即便在合理化之考量之下，仍在法國法制中被強調<sup>104</sup>。因此，

<sup>99</sup> L. Philip, Pour une rationalisation des pouvoirs dans le cadre des institutions de la V<sup>e</sup> République, in: « Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel: Constitutions et pouvoirs », Montchrestien, Paris 2008, p. 421-425.

<sup>100</sup> 因此，和制憲者的原始設想有所差異：國會雖然在權力分配上受到弱化的對待，但反而是透過憲法委員會的合憲性審查決定，鞏固了國會在財政稅收上的地位。

L. Philip, La constitutionnalisation des finances publiques, in: « La constitutionnalisation des branches du droit », Economica / PUAM, Paris 1998, p. 66°.

<sup>101</sup> J. Caritey, Le contrôle parlementaire en matière financière, RDP 1974, p. 1455-1458.

<sup>102</sup> J.-P. Camby, Cavalier, in: « Constitution et finances publiques: Études en l'honneur de Loïc Philip », Economica, Paris 2005, p. 319.

<sup>103</sup> L. Philip, Pour une rationalisation des pouvoirs dans le cadre des institutions de la V<sup>e</sup> République, in: « Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel: Constitutions et pouvoirs », Montchrestien, Paris 2008, p. 421-425.

<sup>104</sup> 特別是 1789 年人權宣言第 14 條，要求在納稅人同意之情形下方得開徵稅捐以及由其本人或代表議決公共支出，被指出係國會「首要之特權（la première

如何透過制度，確保國會所行使之預算審查權具有實際之意義而避免辯論、審查程序之形骸化，特別是**保障反對派議員在預算審議表決程序中所享有的預算公開辯論權（débat budgétaire）**<sup>105</sup>，恐怕才是法國憲法委員會在歷次合憲性決定中，禁止預算夾帶所意在言外的真正考量。進一步言之，行政機關編列預算、立法機關審議預算，並透過國會議事殿堂中公開之質詢及辯論，所展現者乃權力分立原則之下，民主價值之維護功能<sup>106</sup>。因此，倘若容許行政機關（甚至是立法權本身）隱匿、夾帶應以辯論程序討論之事項於預算書中、透過年度預算書所列預算項目浩瀚如海洋的特性藏匿重大爭議之項目，將使得國會之辯論質詢程序被形骸化，淪於毫無意義之具文<sup>107</sup>。因此，**預算編列之目的固應經過公開之辯論；而足以被夾帶在預算程序中「抄捷徑（aller vite）」或矇混過關因而迴避正當之辯論程序者，當然不能為法治國家之憲政秩序所接受**<sup>108</sup>。否則，法治國家民主正當程序中最為重要的政治責任追究，將會在此等混水摸魚、徒具形式的審查過程中完全無法彰顯。

#### 四、禁止預算夾帶與國家行為之可預測性、預算誠實性原則

在財政法制中要求預算不得夾帶性質上與財政預算事項有異之相關規定，其憲法上之基礎尚可能由國家行為之明確可預見以及法律之明確性（la clarté de la loi）此一原則推導而出。進一步言之，在預算財政領域中，所要求者乃預算之明確及誠實<sup>109</sup>。按在一般性基礎上，國家行為應具備一定程度

---

prérogative)」。A. Mabileau, La compétence financière du Parlement de la cinquième République, RSF 1961, p. 45.

<sup>105</sup> R. Etien, La participation de l'opposition au débat budgétaire, in: « Étude de finances publiques: Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet », Economica, Paris 1984, p. 251 et suivantes.

<sup>106</sup> 關於預算在民主制度中之功能，參簡玉聰，前揭註 69，頁 80-81。

<sup>107</sup> 雖然必須承認，在預算之編列技術上，年度總預算之章節隨著政事類別之增加而暴增，乃使得預算之辯論本身日漸困難。P. Amselek, Le budget de l'État et le Parlement sous le Ve République, RDP 1998, p. 1448.

<sup>108</sup> J.-P. Camby, Cavalier, in: « Constitution et finances publiques: Études en l'honneur de Loïc Philip », Economica, Paris 2005, p. 327.

<sup>109</sup> L. Philip, Les fondements constitutionnels des finances publiques, Economica, Paris

之明確性已為法國憲政制度所採擇接受；在此一意義之下，國家行為明確之要求不僅拘束行政權力之相關措施，也同時拘束立法及司法權力。而所謂明確，意味著法律規範在內容上具備一定程度之可接近性（l'accessibilité）以及可理解性（l'intelligibilité）<sup>110</sup>。另一方面，法國預算法制之基本結構亦使得明確性之要求得以更加直接地介入預算領域。蓋第五共和之制度中，「預算」大體上被強調回歸其會計帳目之性質，而國會所進行之預算（年度）授權，係以「財務法」之形式、在財務組織法（或政令）所規定之條件下逐年以立法程序使其發生效力<sup>111</sup>。進一步言之，在法國法上「預算」與「財政法」之分離使得預算之授權均以法律為之而讓預算本身單純地回歸到會計帳目或者「國家財政行為數字化描述（une discription chiffrée de l'activité financière de l'État）」之功能；相對而言更強化了財務法之法律性質<sup>112</sup>，也使法國法上所稱之得預算夾帶實際上均係出現在財務法當中，而非預算帳目。就此而言，法律之明確性要求當得以毫無困難地對於財務法發生效力；蓋其實質上雖係國會對預算動支之授權，形式上仍具有法律之外觀。是故，倘若在預算之中夾帶太多與預算無關聯之事項，將因而造成財務法欠缺必要之可接近性與可理解性，當不可避免與憲法所欲保障之價值有所出入。

而在另外一方面，除了傳統意義下的預算法原則例如預算單一性、預算整體性之外，法國憲法委員會更在近年相關合憲性審查決定中，強調預算應該合乎誠實性（principe de sincérité budgétaire）之要求<sup>113</sup>。在此等要求之下，

1995, p. 10.

<sup>110</sup> P. Wachsmann, Sur la clarté de la loi, in: « Mélanges: Paul Amselek », Bruyland, Bruxelles 2005, p. 809. 針對此，法國憲法委員會在 Cons. const. 16 décembre 1999, Décision n°99-421DC 一案中，更將法律規範之可接近性及可理解性這兩項要求賦予憲法價值。進一步說明，參 J. Moreau/F. Terré, La simplification du droit, in: « Droit et actualité: Étude offerts à Jacques Béguin », Litec, Paris 2005, p. 540-541。

<sup>111</sup> 參黃源浩，前揭註 3，頁 68-71。當然必須再次強調，乃財務法之立法程序受法國憲法第 47 條之拘束。

<sup>112</sup> 也因此，法國預算實際上均通過年度財務法之形式、接受憲法委員會之合憲性審查。黃源浩，前揭註 3，頁 69-70。

<sup>113</sup> Cons. const. 29 décembre 1993, Décision n 330 DC；P. Amselek, Le budget de l'État et le Parlement sous la Ve République, RDP 1998, p. 1471.



預算之用途及行政權力編列相關預算所希望達成之效果，均被期待在一定程度上清楚展現於年度財務法之中。預算誠實性，在法國財政法制中可謂係各項財政預算原則之中，最為晚近方才發展成形者，不過在司法裁判加以承認之後，很快地即被認為得以在預算領域中普遍適用，包括中央與地方財政預算法制皆然<sup>114</sup>。誠實性的要求，雖在一般性的基礎上可以被看做係便利國會監督權力行使的當然結果，不過預算的明確及誠實表明，實際上也在政治資訊充斥的今天，扮演著提供選民政治判斷或追究議員政治責任的效果，因此所針對的對象，其實並非僅有行政權力，亦同時拘束著個別之國會議員，以作為向選民負責之方式。因此，在禁止預算夾帶之制度中，吾人實可發現其在憲法上之正當性，事實上隱喻有責任政治之基本原理，以及預算作為國家行為中政策取捨之基本象徵功能。

## 五、小結：憲政實踐中逐步確認之預算權力界限

在前述有關預算夾帶禁止之憲法基礎討論中，吾人所得以知悉者，乃禁止預算夾帶之憲法基礎在法國法制中之討論，實際上業已趨向多面向發展，並非以單一理由作為其憲法依據。誠然，在 1958 年憲法初始通過、第五共和憲政制度剛剛施行之際，法國財政法學者通常傾向以維持「禁止預算夾帶，係為防止國會為增加支出之提議」為主要之論述基礎<sup>115</sup>。然則隨著法國憲法委員會相關決定之累積，禁止預算夾帶之憲法要求事實上已不再侷限於其原始之目的，更在於確保國會預算審查之程序正當以及國家行為之透明可預測：此等程序正當及國家行為之透明可預測要求，更可謂係自權力分立、

<sup>114</sup> D. Landbeck, La notion de sincérité en finances publiques, RFDA 2002, p. 798.

<sup>115</sup> 例如 P. Amselek 教授在 1966 年出版之論文。P. Amselek, Le budget de l'État sous la V<sup>e</sup> République, LGDJ, Paris 1966, p. 243. 值得注意的是，30 餘年後，在 1958 年憲法施行 40 週年之際，P. Amselek 教授為 RDP 雜誌撰寫有關第五共和預算制度施行檢討有關文章，總結其自開始實施起 30 餘年之觀察，指出當初第五共和憲法的預算制度尤其對國會權力之限縮嘗試，就制憲者的原始意圖而言相當地「遠離現實 (loin de la réalité)」。P. Amselek, Le budget de l'État et le Parlement sous la Ve République, RDP 1998, p. 1471. 作為法國戰後重要之財政法學者，親歷第五共和之成立及長年演變，夫子自況，其間意義實值吾人再三思索。

維持國會相對於行政權力之優越地位、甚至便利明辨國會中多數黨與少數黨間政治責任等考量所引導而出。蓋正如 P. Jan 教授所指出者，「在民主政治之中，政府固然仰仗著穩定的多數行使統治權力。…但是，一個成熟穩定的民主政治，更應該留給反對力量該有的空間(En démocratie, le Gouvernement doit pouvoir s'appuyer sur une majorité cohérente et stable...Mais une démocratie apaisée doit faire toute sa place à l'opposition)」<sup>116</sup>。因此，倘若在預算審查中容許（無論來自行政部門或立法部門）之夾帶，將使得國會之審查（因迫於預算審議時程的政治壓力或者看不懂複雜的預算項目）淪於無意義之橡皮圖章之際，國會中反對黨的控制功能可謂完全被架空，連帶危及權力分立的憲政制度，並使得政治責任之歸屬判斷不易。因此，雖在 2001 年新制訂之財務組織法中，刪除了 1959 年財務組織政令第 42 條有關「禁止國會增加支出提議」之規定，但是相形之下，禁止預算夾帶之要求仍毫無疑問地繼續在法國財政預算法制中發揮其規範效力：顯見在推理上，二者的關聯性較屬間接。直言之，禁止預算夾帶之原因不僅為法國憲法第 40 條所禁止的國會增加支出提議；更在於維持權力分立原則之下立法權面對行政部門所應具備的基本制衡功能<sup>117</sup>。因此，雖然直接法條依據已變動（或者準確言之，已由早期的組織政令第 42 條，改為組織政令第 1 條，或者 LOLF 第 1 條第 1 項），而在第五共和之憲政秩序中，法國憲法委員會之合憲性審查決定，仍繼續以禁止預算夾帶為標準，審議財務法之合憲性。而在憲政實踐之中，法國憲法委員會的相關財務法合憲性審查決定更再三強調，**禁止預算夾帶此一原則所對抗者，不僅為行政權力所進行之夾帶，同時也包括立法機關所進行之夾帶**。而在事實上，禁止二者所進行之夾帶，所考慮的合憲性基礎是有所不同的：對於禁止行政部門所進行之夾帶而言，主要是避免偷渡若干有爭議的事項，也就是程序正當的要求。而對於國會進行的夾帶的禁止，則著眼在保障反對黨議員在議事程序中的辯論功能及監督地位。這樣的論點主要著

<sup>116</sup> P. Jan, Les séparations du Pouvoir, in: « Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel: Constitutions et pouvoirs », Montchrestien, Paris 2008, p. 259.

<sup>117</sup> Voyez M. Troper, La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, LGDJ, Paris 1980, p. 72 et suivantes.

眼者，實在於預算辯論被當作民主制度及權力分立原則中的重要價值，從而得以避免立法機關中的少數黨議員淪於多數暴力之犧牲者，從而**避免應深入辯論之事項因夾帶於財務法中而矇混過關**。因此，在法國諸多預算法原則之中，此一原則可謂係在憲政實踐中逐步被展現；其所著重之重點及制度存在之理由，亦會隨著法國預算以及財務法合憲性審查在不同時代中，展現其不同之面貌<sup>118</sup>。

## 肆、禁止預算夾帶在法國財政法制上之緩和

### 一、概說

在第五共和憲政制度之中，隨著司法審查或合憲性審查制度之施行，在財政預算領域中所造成之直接效果不僅為相關法制之憲法化（constitutionnalisation），更在於透過憲法委員會之合憲性決定，時時檢視特定之預算財政制度於憲政秩序中所具有之意義<sup>119</sup>。誠如 L. Philip 教授所指出：「有些法律領域，例如都市計畫法，主要係由行政命令所構成。又有些法律領域，例如刑法，主要係由立法機關所承認的原則所構成。**唯獨預算法，主要是由憲法所構成**<sup>120</sup>。」因此，在實際之憲政運作中，預算法財政法制所展現之面貌，雖經常與此等制度原初設想之目的有所出入，然在憲政實踐中，均能透過實際之憲政運作適應其不同時期之需求，並表現出一定程度之彈性<sup>121</sup>。因此，在憲法委員會所作成之法律合憲性審查決定中，透過一定程

<sup>118</sup> L. Philip, La constitutionnalisation des finances publiques, in: « La constitutionnalisation des branches du droit », Economica/PUAM, Paris 1998, p. 65-67.

<sup>119</sup> 黃源浩，前揭註 3，頁 72-73。

<sup>120</sup> L. Philip, La constitutionnalisation du droit budgétaire français, in: « Études de finances publiques: Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet », Economica, Paris 1984, p. 50.

<sup>121</sup> L. Favoreu et les autres, Droit constitutionnel, 12<sup>e</sup> éd., Dalloz, Paris 2009, p. 83 et suivantes.

度的態度轉變展現制度適應時代需求之變遷，並不少見<sup>122</sup>。進一步言之，自1976年首例預算夾帶被法國憲法委員會宣告違憲以來，不可否認者，乃此一預算權力行使之界限於法國財政法制中即存在相當程度之爭議<sup>123</sup>。畢竟在推論上，財務法中夾帶有與此等法律性質相異之規定，**在抽離了「禁止國會增加支出之提議」此一考量之後，很難直接看出容許預算的夾帶具有何等具體之明顯立即危害**<sup>124</sup>。尤其在考量到禁止預算夾帶之功能主要在於防制預算程序被濫用之情形下，過度嚴格之規範是否必要，並非不存在深入探究之空間<sup>125</sup>。況且在比較憲法制度之中，並非所有國家均對於預算中夾帶其他與預算無關之事項採取嚴格之態度，法國憲法委員會透過合憲性審查決定所維持之嚴格要求，其必要性不能不謂受到相當之質疑。蓋正如 G. Orsoni 教授所指出者，乃預算權力之行使、審查及控制雖然都是為了確保公共服務的有效運作而存在，但此等目的與手段間，仍然存在著一定程度的合理性考量<sup>126</sup>。因此，法國憲法委員會在一手確立了禁止預算夾帶之要求在憲政體制中之地

<sup>122</sup> 當然，在此處不得不特別引述 L. Favoreu 教授對於第五共和違憲審查制度的看法。氏以為，相對於行政領域中的合法性要求，「合憲性」的要求在整體法國憲政領域中出現即被確立的時間較晚，因此必須長期觀察第五共和憲法委員會之相關判例，才能清楚地發現此一制度的生成及轉變。L. Favoreu, *Le principe de constitutionnalité: essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, in: « Mélanges Charles Eisenmann », Cujas, Paris 1975, p. 33 et suivantes.

<sup>123</sup> J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire*, RFFP, n 51, 1995, p. 59-60.

<sup>124</sup> M.-C. Bergerès, *Les cavaliers budgétaires*, RDP 1978, p. 1375-1377. 應該特別強調者，乃在這篇出版於1978年的論文中，M.-C. Bergerès認為法國憲法委員會始終沒有說清楚的根本問題就是「**到底是根據憲法哪一條規定來宣告預算夾帶違憲的？**」。當時距離預算夾帶宣告違憲的首件案例不久，如此疑問可謂直指核心。不過，歷經30餘年的發展，即便在憲法委員會透過相關判例已經確認了禁止預算夾帶不可動搖的地位以後，考慮到其主要合憲性基礎在於預算程序正當性以及維持權力分立的情形之下，預算夾帶在整體憲政秩序中所造成的損害，恐仍屬間接。

<sup>125</sup> G. Orsoni, *Science et législation financières: Budgets publics et lois de finances*, Economica, Paris 2005, p. 136.

<sup>126</sup> G. Orsoni, *Les finances publiques sont-elles encore les finances de l'État?*, in: « Mélanges: Paul Amselek », Bruylant, Bruxelles 2005, p. 644-648.

位以後，亦開始在若干案例中展現其緩和之面向。

## 二、法國憲法委員會在若干案件中展現之緩和立場

預算夾帶之禁止，在法國財政預算制度中雖係經由憲法委員會的相關合憲性審查決定所形成，不過，在歷經數十年之演變之後，法國憲法委員會針對財務法中所呈現之預算夾帶現象，亦在若干案例中，開始展現其緩和之一面。此等緩和立場之展現，首先見諸 1996 年 385DC 以及 386DC 兩案之合憲性審查決定<sup>127</sup>。事實上，在歷經了幾次重大的審查權限及範圍之變動之後，**法國憲法委員會可謂越來越明確地朝向嚴格意義的司法權力或憲法法院的方向發展**<sup>128</sup>。因此，在合憲性審查權力行使之過程之中，時時注意到特定憲政制度之合目的性並反思其在憲法所具有之真正價值，毋寧為憲法委員會在判例言詞之外，所經常考慮之項目<sup>129</sup>。因此，在法國憲法委員會所做成之合憲性決定中，雖然例外情形並不多見，但仍可具體指出若干有夾帶嫌疑的財政法上措施被容許合憲存在。因此，此等對於「禁止預算夾帶」之緩和立場，當亦在論述法國預算財政法制時一併考慮。

### （一）Décision n 96-385 DC du 30 décembre 1996 一案

在該案中，法國憲法委員會受理國會議員之提案進行年度財務法之合憲性審查。當中若干條文之規定受到違反禁止預算夾帶原則之指摘，主要係在 1997 年度財務法中，設置有關平衡地方財政收支的補償基金制度等事項。特別是在該一年度財務法當中，以包裹立法之方式夾帶了原本應該由法國地方總法典（Code général des collectivités territoriales）所應該規定的事項。

<sup>127</sup> J.-P. Camby, Cavalier, in : « Constitution et finances publiques: Études en l'honneur de Loïc Philip », Economica, Paris 2005, p. 327.

<sup>128</sup> 也因此，在目前的相關憲法文獻中，多半認為將憲法委員會之成員稱作「憲法官（juge constitutionnel）」並非不合宜。L. Favoreu, La légitimité du juge constitutionnel, RIDC 1994, p. 557, 575。

<sup>129</sup> Voyez P. Amselek, L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, in: « Études de droit public », Panthéon-Assas, Paris 2009, p. 37-45.



事實上，此等立法方式對於在法國憲法委員會合憲性審查決定之案例中不乏被宣告構成違憲夾帶之情事，亦在合憲性審查之過程中遭到提案議員明確指摘構成與憲法秩序有悖之夾帶措施。然而在合憲性審查決定中，該案中仍被法國憲法委員會以「構成對國家預算之直接影響（qui ont une incidence directe sur les charges de l'État）」為理由，宣告合憲<sup>130</sup>。

## （二）Décision n 2001-453 DC du 18 décembre 2001 一案

在近期法國憲法委員會所作成之財務法合憲性審查決定中，得以觀察「禁止預算夾帶」此一要求開始展現若干緩和趨向者，尚有 2001 年，2001-453 DC 一案。在該案中，法國憲法委員會受理 2002 年度社會安全財務法（Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002）之合憲性爭訟案件。其中所涉及之主要問題，乃憲法爭訟之提案議員指摘該一財務法中存在諸多條文欠缺法律之可接近性及可理解性，並以其對預算整體平衡性之不良影響，構成法國憲法委員會所稱之預算夾帶行為。蓋法國社會安全法典第 LO111-3 條第 1 項規定，由社會安全財務法（La loi de financement de la sécurité sociale）所授權之社會安全預算應包含四個部分：第一部份為過去年度之預算總結，第二部分為審議預算年度之相關預算，第三部分為未來下一年度有關收入以及一般性財務平衡的相關制度（une partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir），第四部分則應當包括未來下一年度預計支出之預算。然而，行政部門卻在其所提出之 2002 年度社會安全財務法的草案中，**規定授權予行政**

<sup>130</sup> 當然，在解讀此一合憲性決定之際，無法否認其背景係在法國去中央化（la décentralisation）過程中，為維持「財政補償原則」所必要，似亦因此使得法國憲法委員會網開一面，容許例外之存在。關於法國去中央化以及財政補償諸問題，參黃源浩，前揭註 79，頁 18 之說明。不過，例外終究是例外，事實上，類似的公法上特別基金在嗣後的案例中，法國憲法委員會之標準又趨向嚴格，如前引 Cons. const. 29 décembre 2003, Décision n 2003-488 DC, Loi de finances rectificative pour 2003 一案所設置之地區金融儲備監理基金。因此，此等緩和現象之標準為何，向來頗受質疑。

部門有關增設若干職司社會安全工作之行政組織事項<sup>131</sup>，此等涉及增設公法上特別基金之相關組織規定，是否構成憲法委員會所不允許之預算夾帶？雖然在相關合憲性審查決定中經常可見違憲之宣告<sup>132</sup>，但法國憲法委員會卻一反常態，在該案之合憲性審查決定中認為，在法國社會安全法典第 LO-111-3 等條文的設計中，倘若此等基金的設置目的係出於強制性之必要目的的話，這表示其目的已經被預先詳細定義，(les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et l'Etat sont précisément définis)，因此並不構成憲法爭訟案件中提案人所指稱的預算夾帶情事。

### 三、小結：財政預算權力之緊縮與放寬

在前述有關禁止預算夾帶在法國法上緩和之說明之中，吾人得以發現，乃禁止預算夾帶在長期之預算財政法制中，固有其重要之原則地位。然則隨著預算財政法制之逐步健全以及規範審查制度之確立，禁止預算夾帶之必要性，仍時時受到憲法審判機關的審查檢視。因此，在法國近年相關財政預算法制文獻之中，對於法國憲法委員會長年以來禁止夾帶預算所採取之傳統態度，亦存有若干反思之看法出現<sup>133</sup>。此等反思或緩和，雖然相對於法國憲法法院的一貫立場（支持禁止夾帶）而言看似薄弱，但作為不同見解的開端，亦難因其作用微小而完全否認其存在。正如同 P. Amselek 教授所指出者，乃法國第五共和制度之原初設計經常在長年的憲政實現中被發現有適用上的困難，因此透過憲法委員會歷年來合憲性審查決定之累積，實可謂展現了法國財政憲法適應環境之變遷結果。不過，任何財政預算之制度在憲政體制中

<sup>131</sup> 在本案中，主要是增設及擴張「全國受雇工人疾病保險基金（la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés）」的相關組織。

<sup>132</sup> 例如前引 Cons. const. 29 décembre 2003, Décision n 2003-488 DC, Loi de finances rectificative pour 2003. consid. 28 一案中所設置之「地區金融儲備監理基金」。

<sup>133</sup> 不過，另外一方面，針對社會領域的財政預算夾帶現象，法國憲法委員會所維持的禁止夾帶相對而言則受到學者較多之支持。因此，在某種意義上這也促成了法國財政法制中，將社會財政、國家財政及地方財政分別處理、構成法國財政法學三大領域分立的發展趨勢。參 L.Saïdj, Recherche sur la notion de finances publiques en droit constitutionnel et financier positif, RDP 1982, p. 1316 et suivantes。

之運作，仍應該時時回首檢視其被提出及維持之目的何在。當預算夾帶被認為與「禁止國會增加支出之提議」僅有間接之關連性之際，吾人所得以發現者，乃法國學者亦同樣對於此一制度被嚴格要求存在著若干程度的質疑。相對應於此一質疑，法國憲法委員會似亦在**尊重國會享有較為優位的預算審議決定權力**的情況之下，開始有跡象、採取了若干緩和的態度<sup>134</sup>。此等態度雖然在現行的法國財政預算法制中尚難被清楚地確認，僅存的幾個案例也很難被擴大理解為法國憲法委員會已放棄禁止預算夾帶的一貫立場。不過，此一現象至少提供了吾人在深入瞭解法國相關憲政制度之際所應該存在之某些前提理解。緩和之現象雖然存在，但禁止預算夾帶已在法國預算財政法制中具有無可否認之合憲性基礎，同時對國會與行政部門所行使之預算權力構成拘束限制，乃屬確定。

## 伍、預算夾帶與我國預算財政法制

### 一、概說：「禁止預算夾帶」作為預算法制之一般性原則？

在介紹說明法國財政法制中關於預算夾帶禁止之制度演變以後，在比較法制上殊值進一步探究者，當然在於**此一要求是否亦在我國財政法制以及憲政制度中同樣被承認**<sup>135</sup>？當然，首先必須承認法國與我國憲政制度中，對於

<sup>134</sup> 另一方面，總體而言 1958 年第五共和憲法雖然意圖限縮國會權力，但至少在預算財政領域中，國會所享有之權力日漸擴張，可謂係已確定之事實。B. Plagnet, La loi organique française relative aux lois de finances et réforme de l'état, in: « Etudes en l'honneur du professeur Jean-Arnaud Mazères », Litec, Paris 2009, p. 631-632.

<sup>135</sup> 在我國憲政實務中，近期若涉及行政與立法部門間權限爭議之案件，爭論之各方亦曾以「預算夾帶」為由，質疑若干預算編列方式之合憲性。例如國防部編列之 95 年度預算中，即曾遭指摘夾帶有若干涉及重大軍購特別預算之事項等。參蘋果日報（09/01/2005），立委轟軍購預算夾帶，載於 [http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art\\_id/2017911/IssueID/20050901](http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/2017911/IssueID/20050901)（最後瀏覽日：01/03/2011）。此外，國內學說認為導源於德國基本法第 110 條第 4 句之「打包禁止」或「夾帶禁止」得作為我國之借鑑者，如黃錦堂，前揭註 9，頁 28。不僅如此，針對地方團體所享有之預算權限，亦有指出不得違反禁止預算夾帶之原

國會預算財政權力之行使方式設有不同之基本設計，也因此，即便承認了「預算夾帶」同樣為我國財政法制中所存在之現象，其內容自然無法與法國法制所指稱者完全一致。主要的差異。當然來自於法國憲法第 34 條第 5 項規定：「（年度）財務法依據組織法所規定之條件及限制，明定國家財政之來源及支出（La loi de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique）。」在此一制度之下，法國年度財政預算大體上係以**年度財務法**之形式存在，並以之作為年度財政收支撥款授權之依據<sup>136</sup>。因此，法國預算夾帶之禁止乃著重在禁止年度財務法夾帶其他應由立法機關以普通法規定之事項。相對於法國法，預算係由國會逐年通過之年度財務法加以規定；但在我國法制之中，基本上並不存在著類似法國這種以國會立法形式按年度通過的預算或財務法：直言之，我國的預算在形式或外觀上比較像是帳目數字，而非嚴格意義的法律<sup>137</sup>。是

---

則者，如黃碧吟（2006），《地方立法機關預算審議主決議與附加決議之研究》，頁 26，銘傳大學公共事務學系研究所碩士論文。因此在我國法制中，必須深入探討者，乃預算夾帶是否合憲。倘若我國之憲政秩序根本容許夾帶，則前述違憲之指摘或預算法原則之提出恐至多僅有政治意義，並無法律意義之可言。

<sup>136</sup> 關於法國財政法上「年度財務法」之說明，參黃源浩，前揭註 3，頁 79-81。在第五共和之前涉及預算法律屬性之傳統爭議，亦即預算究竟係法律抑或行政行為，則可參 G. Jèze, Cours élémentaire de science des finance et de législation financière française, Nouvelle Édition, V. Giard & E. Brière, Paris 1909, p. 23-26。尤應特別留意者，乃「預算行政說」、「預算法律說」於我國司法實務上經常被引述討論（參司法院釋字第 391 號解釋），而在法國此類爭議在第五共和以後基本上已不存在。又相對於此，陳慈陽教授則指出預算案在一民主國家中以何種形式提出，可以有法律案型式以及預算案型式兩種可能性，二者均經國會以立法程序通過。而在德國法上，基本法第 110 條第 2 項係要求預算以法律形式作為國會議決之對象。陳慈陽，前揭註 69，頁 211。就此以言，德國法制基本設計實與法國第五共和預算制度要求以年度財務法通過預算，事實上也相當近似。只是德國法制中在憲法與年度的財務立法中間，缺少了像法國「財務組織法（LOLF）」這種位階上介於憲法與法律間之特殊法律。

<sup>137</sup> 雖然司法院釋字第 520 號解釋認為立法院通過之預算「形式上與法律相當」。不過，在司法院釋字第 391 號解釋中，仍然明確指出「預算案與法律案性質不同」。因此，所謂形式上與法律相當也者，指的其實是預算與法律相同，均應經過立院議決。關於釋字第 520 號解釋，參蔡茂寅（2008），《預算法之原理》，頁 92-102，台北：元照。事實上即使是大法官本身，都曾經在釋字第 391 號解釋中承認預算

故，在進一步探究禁止預算夾帶是否亦可能為我國預算財政法制所接受之前，實存在一比較法上之先決問題：「**禁止預算夾帶**」此一要求在不同法制之財政法領域中，是否具有相同（或至少大體接近）之內容，而成為現代法治國家財政預算法制之一般性要求？以我國目前法制而論，雖然不可能出現與法國法上所稱預算夾帶完全相同之情形，不過在財政預算實務中，**立法機關以及行政部門利用審議及編列預算之程序，夾帶若干有待深入辯論之事項，或若干具有爭議之預算項目**，其實在我國憲政制度中並不陌生。此等現象，以我國之預算實務而言主要展現在特別預算夾帶應以一般預算編列之事項、以致於若干預算項目與特別預算之目的不合<sup>138</sup>；甚至在預算中未清楚表明預算實際內容等情形。此外，在我國預算審議程序中，立法機關常以「附帶決議」方式，要求行政部門負擔一定程度作為義務，此等義務，未必均與嚴格意義之歲入歲出項目有關，似亦可當作我國預算之審議過程中所常見之夾帶類型。此等預算之夾帶內容，**在憲法條文欠缺直接規定、相關大法官解釋欠缺論述之情形下，欲直接將之解釋為與憲法秩序抵觸之夾帶，似有其不能否認之推理上困難**<sup>139</sup>。不過，既然在本文前揭論述中，嘗指出在法國法制經驗及相關論述中，禁止夾帶事實上係「禁止國會為增加預算之提議」及避免國會辯論程序形骸化以及預算程序正當等諸種考量綜理整合而成<sup>140</sup>，欲以

---

案與法律案之審議方式有所不同，詳後述。

<sup>138</sup> 所謂特別預算（budgets extraordinaires），係指為因應重大之特殊政經情勢變化所發生之重大支出而在正常之年度總預算之外，另行特別編列之預算。G. Jèze, *Science des finances et législation financière française*, V. Giard & E. Brière, Paris 1917, p. 162. 此等預算因為與預算單一性原則（le principe d'unité budgétaire）有所抵觸，於第五共和以後在法國法制之中已不再使用。相形之下，我國預算實務中卻偏好在年度總預算之外，另行編列特別預算。參莊振輝（2005），〈追加預算及特別預算之研究〉，《財稅研究》，37 卷 5 期，頁 91。

<sup>139</sup> 尤其是，在本文前述無法以「禁止國會為增加支出之提議」作為禁止預算夾帶之唯一正當化理由之情形下，勢必應由憲法上其他面向思索論述此一原則在我國法制中之憲法基礎。

<sup>140</sup> 亦即 L. Philip 以及 J.-P. Camby 教授均同意的限制國會預算權力行使，以達成之合理化要求。J.-P. Camby, Cavalier, in: « Constitution et finances publiques: Études en l'honneur de Loïc Philip », *Economica*, Paris 2005, p. 319.



憲法無明文規定，在我國憲政制度中完全排除禁止預算夾帶之可能，亦非當然之論。因此，在國內諸多文獻均承認國會所享有之預算審議權力具有一定界限之情況之下，禁止預算夾帶是否即構成此等界限，當必須由我國預算法制之基礎問題出發，乃屬當然。

## 二、我國預算法制與預算夾帶之禁止

### （一）憲法本文對於「預算案」及「法律案」之區分

在我國預算財政相關法律制度之中，大體上並未如法國或德國法一般，得以直接尋得**禁止預算夾帶**之明文依據。雖在我國憲法本文中設有如同法國憲法之明文規定<sup>141</sup>，**禁止國會為增加預算之提議**，不過正如前述，此一理由即便在法國，也僅被認為係禁止預算夾帶之部分原因，無法完全涵蓋此一要求合憲基礎之全部；也難以認為足以在我國當然、直接導出「禁止預算夾帶」之結論。在前述之討論中，吾人既已察覺，禁止預算夾帶實際尚在法國法制中亦係憲法委員會所作成合憲性審查決定長期累積之結果，這似乎意味著，在我國法制中難以承認預算夾帶之要求得以在欠缺實定法基礎之情形下，逕以預算法上基本原則之型態出現<sup>142</sup>。然則，此一實定法上欠缺依據之情形，是否得以直接推論出「預算夾帶」在我國財政預算法制中不具任何地位，甚且得以容許行政或立法權力任意地在預算案中夾帶與財政收入支出無關之規定？**推論上似乎亦非如此簡單**<sup>143</sup>。蓋首先必須指出者，乃預算權力無論歸

<sup>141</sup> 按我國憲法第 70 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。」，司法院釋字第 264 號解釋則指出此一規定係「旨在防止政府預算膨脹，至增人民負擔」。與前述法國第五共和憲法第 40 條規定「國會議員所提法案及修正案，若其結果足以減少公共財務收入，或足以創設或增加公共財務支出者，不予接受」採取相同之態度。不過在德國憲法制度中未有相類規定、反而在基本法第 113 條容許預算增額權之情形下，我國憲法第 70 條之設計，似因此在國內文獻中存有若干不以為然之評論。參黃錦堂，前揭註 9，頁 5。

<sup>142</sup> L. Philip, La constitutionnalisation des finances publiques, in: « La constitutionnalisation des branches du droit », Economica/PUAM, Paris 1998, p. 65-67.

<sup>143</sup> 事實上，在我國中央政府預算審議程序中，立法院針對行政部門在預算中夾帶若

屬於行政或立法部門，其並非完全不存在行使的界限<sup>144</sup>。另一方面，在我國憲法本文所設計之國會程序之中，「預算案」與「法律案」無論其性質或功能如何相類，大體上仍在法律上被分別處理，這使得國會在預算審議過程中，不可避免會面臨若干與行使立法權限時有所區分之限制<sup>145</sup>。此觀諸憲法有關行政院之職權，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。」增修條文第 3 條第 2 項第 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十日內，移請立法院覆議。」，大體上均將「法律案」與「預算案」分別陳列即明。進一步言之，預算案與法律案之最大區分，更在於我國法制環境中，預算案與法國法相類似，被要求相對較為緊迫之通過時程。此參諸我國憲法第 59 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」。以及我國預算法第 51 條規定：「總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決，並於會計年度開始十五日前由總統公布之；預算中有應守秘密之部分，不予公布。」即足以證明<sup>146</sup>。是故，在本文前述分析說明中，既然得以歸納總結禁止預算夾帶之原因，不僅在於避免國會做成增加支出之決議，更在於預算審議程序正當、避免國會立法言詞辯論程序之形骸化並進而確保各方意見充分表達以及政治責任之追究，如此將法律案與預算案分別規範，實隱有「避免行政部門或國會多數黨利用預算審議

---

干與預算執行關連性有欠之事項，一直不吝於動用質詢權力作為監督或非難行政機關之夾帶。不過也必須承認，在憲法制度中對於預算夾帶欠缺直接禁止明文的狀況下，此種現象經常只是被當作對於立法院預算監督權行使的妨礙問題；與其說是法律問題，不如說具有更高的政治上可非難性。

<sup>144</sup> 簡玉聰，前揭註 69，頁 81。

<sup>145</sup> 參黃俊杰、郭德厚（2003），〈國會審查預算案所作決議之憲法界限探討〉，《台北大學法學論叢》，52 期，頁 5-10。

<sup>146</sup> 當然，具體的區別仍在於倘若我國法制中，中央政府總預算延宕未通過，基本上不發生法國憲法第 47 條所規定，容許政府以政令動支預算之情形。黃錦堂，前揭註 9，頁 26-27。

時程之限制，於預算審議程序中夾帶（或偷渡）應以法律案提出議決之事項」此一結果，而在實際之內含上，與法國法制所稱之「禁止預算夾帶」容有共通之基本精神。因此，「法律案」與「預算法案」在我國憲法本文被分別規範處理，至少可以在一定程度中被解釋為制憲之際制憲者隱喻有將二者區分生效程序之要求。另外，在我國立法機關行使權力之實務運作中，預算法案與法律案的審議方式事實上也大體合致於將二者分別對待的憲法要求。在如此之理解之下，少數例外之預算夾帶之現象，當亦不可避免地成為我國憲政制度中所可能面對之問題。

## （二）我國財政預算法制實務中所面臨之預算夾帶現象

雖然在我國法制之中，預算夾帶之意義與法國法制有所出入，然則憲法本文中將「法律案」與「預算法案」的分別規範，可以推導出制憲者希望二種程序彼此間「橋歸橋、路歸路」地互不混淆這樣的立場，已如前述。不過，正如本文前所指出，這樣的立場似乎只是一種隱而未明的原則，非但未有直接且明確的憲法本文規範基礎，立法機關在預算審議之過程中（正如同法國立法機關在 1976 年以前一般<sup>147</sup>）利用審議預算權力夾帶與預算年度收支無關之事項，並非少見。總結我國過去之實務經驗，在預算審議程序中所曾經出現之夾帶，至少可以分成下列幾種類型：

### 1. 以預算手段代替法律案之審議

在我國法制中，立法機關以預算決議處理原本應以法律案處理之事務，經常可見<sup>148</sup>。此種情況，可謂為我國法制中構成預算夾帶嫌疑最著之案例。例如，2006 年立法機關審議「精省」後台灣省之預算，在「廢省」尚未通過之情形下，將台灣省之預算全數刪除。亦即，在「臺灣省政府功能業務與

<sup>147</sup> L. Philip, La constitutionnalisation du droit budgétaire français, in « Études de finances publiques: Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet », Economica, Paris 1984, p. 49.

<sup>148</sup> 黃錦堂（2000），《地方制度法基本問題之研究》，頁 245-246，台北：翰蘆。

組織調整暫行條例」尚未屆期失效之前，立法機關即已透過預算手段使得台灣省之組織實際因無預算可用而提前遭凍結。而當時之行政院院長亦順勢而為，在省政府主席、副主席及省府委員任期屆滿後均遇缺不補。是故，預算案與法律案之界限不明，導致應以法律案程序處理之爭議事項，透過預算方法（尤其是預算的全面刪除）達到相同效果，事實上和預算本身所應具備的嚴格的歲入歲出事項，有所出入<sup>149</sup>。又或者如在我國公營事業民營化之過程中，在授權民營化之相關法律尚未通過之情形下，中央政府總預算即已編列民營化之售股收入作為年度財源時，亦可能夠成預算夾帶<sup>150</sup>。是故，倘若行政部門在所提出於立法機關審議的年度總預算中，未能明確劃分應以「法律案」與「預算案」提出之項目，並進而利用預算程序較為急迫之特性，足以夾帶規避原本應經由立法程序逐案逐條討論之項目時，當有可能夠成我國法制中之預算夾帶；亦與法國法制中所強調「財政法僅能規定嚴格意義之歲入歲出授權」之制度原意較為接近。

## 2. 在特別預算中夾帶年度預算之事項

在我國預算實務之中，可能構成預算夾帶者，尚包括行政機關在特別預算中夾帶應以年度預算編列之預算項目，以致若干有爭議之預算，得以透過

<sup>149</sup> 不僅如此，黃錦堂教授亦曾指出：「…國內未建立起適度之審議界限，立法委員藉預算審查而刪去法定組織之預算者，並非沒有。（粗體為作者所加）」黃錦堂，前揭註 9，頁 7。事實上，將法定機關之預算全數刪除以代替修法廢除機關，即可認作係預算夾帶之一種特殊態樣。至於立法機關未有廢除機關之意思，僅係以預算之刪除「修理」行政機關者，在一定程度內亦可認為可能構成立法權力之濫用。參紀俊臣（2001），〈預算審議程序迫切需要的改革〉，蘇永欽（編），《國會改革：台灣民主憲政的新境界？》，頁 263，台北：財團法人新台灣人文教基金會。事實上，這樣的作法不僅就「禁止夾帶」的角度言有爭議空間，在推理上，立法者自己制訂法律設置機關，卻又自己刪除了維持機關所必需之預算，恐怕也有違反禁反言原則之危險。

<sup>150</sup> 例如，財團法人臺灣營建研究院（2011），〈治水預算夾帶公營事業公股釋出之收入預算〉，載於 [http://www.tcri.org.tw/chtv2/asp/News\\_Detail.asp?NEWS\\_ID=1543](http://www.tcri.org.tw/chtv2/asp/News_Detail.asp?NEWS_ID=1543)（最後瀏覽日：02/10/2011）。事實上在我國法制中，公營事業移轉民營條例原規定若干事業部得移轉民營。此一規定嗣後雖在民國 80 年時修法取消，但未有法律依據之售股，事實上仍可能發生。

特別預算之程序（特別是在通過時程上的急迫性）以夾帶、朦混應經過深入辯論以及表決釐清政治責任之預算項目<sup>151</sup>。此種預算夾帶之態樣在法國法中基本上已不復存在，但在我國預算實務中仍屬常見。例如，行政院於 2006 年度所編列之「易淹水地區水患治理第 1 期特別預算」及「石門水庫及其集水區整治計畫第 1 期特別預算案」當中，即被指稱可能有夾帶若干地方小額工程款項預算之情形：此等被夾帶之預算事實上均係應由一般之年度預算支應，但卻利用特別預算夾帶過關<sup>152</sup>。此一現象正如前述，乃在我國財政預算實務中常見之案例。主要之功能，乃在於**提案之行政部門利用特別預算之急迫性所形成之政治上壓力，迫使立法機關（尤其在國會中的少數黨議員）無法透過公開之辯論程序以釐清特定決策所應負擔之政治責任**，當亦構成我國法制中所存在之預算夾帶現象之一。尤其在禁止預算夾帶之憲法基礎，包含了確保國會所進行之預算辯論程序之實質正當以及避免程序遭到濫用之考量下，限縮特別預算之適用範圍並將之與一般性之年度總預算作明確區分，當為我國法上重要之考量。

<sup>151</sup> 「特別預算」在我國法制之中，主要見諸預算法第 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」。而在預算通過時程上，雖然預算法本身並未將年度總預算與特別預算為不同之區隔或者賦予其特殊之程序，但由預算法第 83 條前三款規定觀之，均屬性質上較為急迫之事項。也因此，同法第 84 條但書亦賦予此等特別預算預先支用之空間，足見其通常屬急迫之政事。當然，如此論述的基本前提當在於，承認除總預算以外，國家尚得以特殊之政事需求另外編列特別預算。事實上，在我國法制中，因特別預算使用浮濫，論者早有訛議。羅承宗（2006），〈特別預算之研究：兼評大法官釋字第二三一、四六三號解釋〉，《中原財經法學》，16 期，頁 142。事實上在法國法制中，自第五共和以降，亦以特別預算與預算單一性（l'unité budgétaire）原則有悖，排斥特別預算之使用。J. C. Ducros, *La rationalisation des choix budgétaires et les principes du budget de moyens*, RSF 1974, p. 653-654. 囿於篇幅，本文在此針對預算單一性之相關要求及法制不作深入處理，尚祈讀者諒察。

<sup>152</sup> 參倪宏坤（2006），〈2006 回顧：治水預算膨脹為 1,410 億「利」委自肥？〉，載於 <http://e-info.org.tw/node/18072>（最後瀏覽日：01/21/2011）。



### 3. 以預算附帶決議方式課予行政部門一定程度之作為義務

在我國預算夾帶相關問題之論述中，尚包括立法機關並非以正式程序、而係以附帶決議之情形提出要求者。**特別是在我國預算實務中，經常可見立法機關透過審議預算之程序，提出一定程度之「建議」要求行政部門處理**<sup>153</sup>。在此特別應予處理者，乃立法機關所進行之附帶決議，倘若係在預算案審議過程中所作成者，是否構成憲政秩序中應予禁止之預算夾帶行為？在我國法制之中，大法官釋字第 264 號曾指出：「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。」僅述及附帶決議倘若抵觸憲法第 70 條之要求時，違憲而無效。至於此種情形中，倘若未造成「增加支出」之效果，而僅係單純夾帶其他與預算無關之要求，亦有可能構成類似法國法制中所稱之「預算夾帶」。不過，此一類型之夾帶與前二種類型不同，在於我國預算法第 52 條設有明文規定。因此其合憲性問題，本文將在後述第伍、四段時特別處理之。

### 4. 違反憲法第 164 條之夾帶

在我國制度中，論述有關預算禁止夾帶所可能夠成之態樣之際，應特別關照者乃憲法第 164 條之規定：「教育，科學，文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五。其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。」教科文預算上限的規定，使得我國法制中的預算夾帶面臨「預算案夾帶法律案」之外的另一種可能性，亦即在中央政府總預算中，非教科文預算事項夾帶於教科文預算中。此種情形，本文認為構成違憲之預算夾

<sup>153</sup> 針對此，我國預算法第 52 條乃規定：「立法院就預算案所為之附帶決議，應由各機關單位參照法令辦理。」參蔡茂寅，前揭註 137，頁 382。

帶，亦有可能為我國憲政制度中，拒卻預算夾帶之最主要規範依據<sup>154</sup>。因此，雖此一規定實際上功能有限，但在推理上當不失為我國預算法制中所曾經出現之預算夾帶態樣之一<sup>155</sup>。

### （三）我國法上禁止預算夾帶之合憲基礎

在說明前述我國財政預算實務中所曾經出現的預算夾帶現象之後，在推理上進一步所應探究者，當為「禁止預算夾帶」是否亦為我國憲政序所要求。誠然，國內引述德國文獻之學者，有明確認為德國法制中所稱之**預算打包禁止或夾帶禁止**有得以在我國法制中被繼受者<sup>156</sup>。然則吾人亦必須承認，相對於德國法制（基本法第 110 條第 4 句設有明文）及法國法制（第四共和憲法本文及第五共和長期之判例累積），我國憲法本文中對於預算所設之程序規範及夾帶限制，相對而言難謂明確。也因此，不僅使得我國財政預算法制之發展，存有不少司法權力介入以及具體化之空間；更如同法國法制一般，當無可避免，應由職司憲法審判權之司法院大法官所作成之相關解釋，探究預算權力在整體憲政秩序中所受到之限制<sup>157</sup>。因此，在探討我國預算法制中是否存在類似法國之禁止夾帶要求之前，當不可避免先自我國憲政實務中，探究預算權力（尤其國會所享有者）所受到之限制究竟為何。正如本文所指出

<sup>154</sup> 不過，此一條文的實際規範效果在過去的憲政經驗中顯然相當有限，例如蘇永欽教授即曾指出，在過去的預算實務中經常可見明顯違反憲法第 164 條要求之情形，但未曾透過釋憲制度加以處理。因此，實際上構成了「違憲卻有效」的一種態樣。蘇永欽（1999），〈試釋違憲〉，《違憲審查》，頁 23，台北：學林。另方面，自從憲法增修條文第 10 條第 10 項規定：「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制。」以後，實質上已架空了憲法本文教科文預算所應佔預算總額之規定，乃使此一類型之夾帶，於我國現行憲政制度中，討論實益似屬有限。

<sup>155</sup> 關於 1997 年修憲取消教科文預算下限之整體評述，參蔡茂寅（1997），〈取消憲法教科文預算下限平議〉，《稅務旬刊》，1651 期，頁 18。

<sup>156</sup> 黃錦堂，前揭註 9，頁 28。

<sup>157</sup> 尤其在近年若干憲政爭議案件之中，吾人更可見得此等因預算基礎法制欠缺所導致之爭議難解情形。論者有以為，此乃因憲法本身係一「框架秩序」，相形之下賦予立法權較大之作為空間故。黃俊杰、郭德厚，前揭註 145，頁 6-8。

者，乃在實質之支出面向上，我國憲法本文與法國憲法相同，均禁止國會在預算審議程序中，進行增加支出之提議。不過，正如法國法上經常被指出的看法，乃「禁止國會為增加支出之提議」實質上僅能構成禁止預算夾帶之原因之一。相形之下，於我國法制中探究預算之審議程序中國會審查權力所受到之最主要限制，當不可避免追溯自司法院大法官釋字 391 號解釋所提出之「預算同一性」要求。

#### （四）由「預算同一性」所引導出之預算法制要求

##### 1. 「預算同一性」之意義

就我國憲政制度而言，憲法本文就預算權力之規範，相對而言實難認為對預算權力之行使，存有完整之規範。不過，在這些少數的憲法條文中，吾人仍可看出制憲者對於預算權力行使所劃出之基本界限：年度預算之通過設有時程規定，並且因此在程序上將預算案與法律案分別處理。首先在憲法第 59 條設有規定：「行政院於會計年度開始三個月前，應將下半年度預算案提出於立法院。」另外，憲法第 63 條則規定：「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。」不僅如此，大法官釋字第 520 號解釋理由書亦指出：「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。」乃在基礎制度上，將預算提出及審議之權力歸屬明確區辨<sup>158</sup>；也因此提供了類似法國預算制度所被強調之憲法環境。但在憲法中，關於預算夾帶（無論係由行政權力或立法權力進行）均未有直接規定。僅在憲法 70 條訂有類似法國憲法第 40 條之「禁止國會為增加支出之提議」規定。在此一制度下，預算夾帶之禁止是否亦同為我國法制所承認，容有探究餘地。不過，預算夾帶之禁止雖在我國未有明文限制，然則我國憲政體制中，對於預算權力行使之限制本即不以憲法第 70 條為限<sup>159</sup>。在我國

<sup>158</sup> 簡玉聰，前揭註 69，頁 54。

<sup>159</sup> 雖然學者有針對憲法第 70 條以及司法院釋字第 264 號解釋，明示係對立法權過度制約者。黃錦堂，前揭註 9，頁 29。

憲政運作實務之中，涉及國會預算權力之限制者，尚包括大法官釋字第 391 號所提出之「預算同一性」原則<sup>160</sup>。所謂「預算同一性」，主要係針對國會在預算審查程序之中，得否在不變動或增加預算總額之前提下，針對行政機關所提出之預算科目在不同款、項、節、目間流用，所涉及之爭議<sup>161</sup>。大法官在釋字 391 號解釋中，認為「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」，其目的在於避免因此等預算項目之流用或削減一方面可能構成憲法第 70 條所禁止的「增加支出之提議」，二方面可能因為「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」。按大法官所提出之「預算同一性原則」此一概念，為法國預算財政法制所無；事實上，對於中央政府總預算所涉及的項目改動或流用，亦較

<sup>160</sup> 此可參司法院釋字第 391 號解釋：「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（粗體為作者所加）」。

<sup>161</sup> 在此可參黃錦堂教授的見解。氏以為，所謂科目流用，最狹義是指將同一部會所提出預算內「節」所列施政項目內容與金額刪除、減少或新增。狹義則指同一部會內目、節，廣義則指同一部會內項、目、節在不超出該部會預算總額之情形下挪（移）用。最廣義，則指國會有權對於預算針對行政機關所提預算案之任何款、項、目、節加以刪增挪移。依司法院釋字 391 號解釋之見解，立法機關不得預算總額不變之情形下「在款、項、節、目間移動增減並追加或削減原預算之項目」。黃錦堂，前揭註 9，頁 3。相較於此，法國司法實務中對於預算項目間的挪移也較我國釋字第 391 所指出者寬鬆。在法國委員會 Cons. const. 27 décembre 2002, Décision n 2002-464 DC, Loi de finances pour 2003 一案中，該委員會指出：「財務法在國會之議決，在各大項目所賦予各部會開支總額上限之限制內，其內容並未包含著使行政機關負有支出之義務（obligation de dépenser）」。乃以部會預算大項（grandes catégorie）之總額授權，在此一範圍內，基本上容許機關行使其合目的性之裁量而決定其預算項目之撥補流用。



法國現行預算制度更加嚴格<sup>162</sup>。考其原意，乃指由行政機關所提出之政府預算，國會行使其審查權力時，不得過度違背預算當初提出所希望達成之主要目的，以免通過之預算面目全非，根本與當初之目的無涉，是所謂「同一性」之意義<sup>163</sup>。此項同一性之要求，並非意味著國會對於行政部門所提出之預算僅能照章全盤接受，其當然存在有刪除預算之可能性<sup>164</sup>。不過，除了刪除預算以及在預算款項節目間移動增減外，推理上影響「預算同一性」之另一種可能實際上即來自於預算夾帶：於預算中增加與預算目的無關之規定，致使其目的完全被變更而與原本之編列目的不具同一性，並進而影響因政策或預算決策失敗之際，政治責任追究之可能。

<sup>162</sup> 法國法制中所存在之預算法制原則概要說明，參黃源浩，前揭註 3，頁 81-88。此外，於法國財政法相關文獻之中，雖存在有預算單一性原則，不過與司法院釋字第 391 號解釋所稱之預算同一性，仍屬有別。W. Gilles, *Les transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier public contemporain*, Dalloz, Paris 2007, p. 3-5。於法國預算法制中，與同一性之要求勉強可謂相近者，乃預算分殊化原則。所謂預算之分殊化原則（le principe de spécialité），事實上指涉者乃預算經費或金額之分殊化，亦即要求在預算書中，不同性質及目的之經費，當依政事別或行政之功能別，區分不同章節加以編列。G. Orsoni, *Science et législation financières: Budgets publics et lois de finances*, p. 261。此一原則於法國預算法制中被引入，始於 1817 年，當時即要求預算之編列應依內閣不同之部會為基礎，區分章節及會計項目為之。是故，1959 年財務組織政令第 7 條第 3 項乃規定：「預算金額應依其性質及目的，分章（chapitre）編列。其中得以有若干章節包括有概括之金額規定（des crédits globaux），用以支應偶發性或臨時性支出。」整體而言，與我國司法院釋字第 391 號解釋所要求者，乃有相當出入。

<sup>163</sup> 因此，在司法院釋字第 391 號解釋之聲請理由中，提出聲請之立法委員陳水扁等 23 人乃強調「基於立法院為最高立法機關根據，…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。」相關評釋，參黃錦堂，前揭註 9，頁 10-11。

<sup>164</sup> 然則此一否定答案，並非意味著國會所享有之預算刪減權力不受拘束無所界限。至少就我國法制而言，司法院釋字第 520 號解釋乃已揭示**影響法定機關存續之預算不執行**，並非憲法所許。在同一原理亦即國家延續性（la continuité d'Etat）或公共服務延續性之考量下，應認為該等預算之刪除亦受限制。關於國家延續性，參 Cons. const. 25 juill. 1979, Décision n 79-105 DC; J.-P. Markus, *La continuité de l'Etat en droit public interne*, RDP 1999, p. 1067 et suivantes。又關於立法機關刪除預算界限之整體性討論，事涉複雜，請容在此略未詳論。



## 2. 「預算同一性」之要求隱含有禁止預算夾帶之意旨

因此，在大法官釋字第 391 號解釋中，吾人所得以發現者，乃所謂「預算同一性」此一要求，在某種意義之中隱含著禁止預算夾帶之意旨。蓋考究解釋文中對於預算項目禁止在「款、項、目、節」等細項任意挪動，主要之目的禁止刪減預算至目的無法辨別之程度，以合乎責任政治之原理。因此，大法官乃特別強調「預算法案」與「法律案」不同，「尚不得比照審議法律案之方式逐條逐句增刪修改」。進一步言之，立法機關固然不得任意挪動行政部門所提出之預算項目，反面言之，亦等於承認禁止任意夾帶至原始目的無法辨認之程度。此等限制之目的，均在於確保國會之意志以及憲法上所要求的預算辯論程序被尊重。特別是免於預算程序中，存在有部分國會議員夾帶特定之利益之情事。況且正如若干學者所指出者，乃憲法第 70 條所規定之「禁止增加支出之提議」除了避免政府預算膨脹以外，尚有尊重行政機關對於預算規劃原初判斷之意涵<sup>165</sup>；此等原初判斷倘若失誤，提出預算之機關自然應當承擔政治責任。因此，行政機關之政策作為與意圖，均應在此一界限之下，透過國會公開之辯論程序取得其在憲法程序上之正當性。直言之，即便我國法制上並不存在如法國憲法中所設置之預算特別程序規定，避免預算夾帶在立法權力行使之程序正當性方面，仍有實益<sup>166</sup>。主要在於預算之審議方式相較於立法程序存在著逐條表決之可能性，預算之審議多少具有其概括審議以及時程較為緊迫之特性。因此，此等特性極容易被用於掩護若干有爭議的法律規範夾帶過關。因此，出於國會行使預算權力應受到尊重、國會之預算審議辯論程序被當作預算程序核心的考量之下，舉輕以明重，較諸預算科目在不同款、項、節、目間流用更容易使原初預算目的被掩蓋的夾帶行為，亦應當在我國憲政制度中遭到禁止。因此，「預算同一性」此一要求之存在，當可間接迂迴地推論出，無論為行政機關或國會，均不得在預算中任意夾帶與預算項目無關之事項。正如釋字 391 號對於調整預算科目之禁止，乃在於

<sup>165</sup> 黃俊杰、郭德厚，前揭註 145，頁 16。

<sup>166</sup> 特別是在若干預算的通過具有政治上急迫壓力之情形下，此等遭到濫用之情形，當更為嚴重。

「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」，舉輕以明重，較諸調整預算科目在不同款、項、節、目間流用更容易使政策成敗歸屬難以判斷、追究政治責任更加困難之預算夾帶行為，基於與「預算同一性」之同一法理，推理上亦應在我國憲法秩序禁止之列。進一步言之，正如本文前所指出，在「禁止國會為增加支出之提議」以外，法國法上支持禁止預算夾帶之重要理由，來自於避免預算程序被濫用以及國會辯論程序之形骸化。在便於追究政治責任的考量下，國會將行政部門所提出之預算案修改至面目全非之地步（違反預算同一性要求），固非憲政秩序所許；在預算中夾雜與預算無關之事項，無論是由國會或行政部門操刀，將更使選民不易判斷究竟應由在野黨或執政黨負擔政治責任。因此，雖然推論迂迴，吾人當可以認為在政治責任之考量下，事實上得以同時導出「預算同一性」以及「禁止夾帶」兩項要求。

### 三、禁止預算夾帶與法律保留、授權明確性及立法明確性

在我國法制中，禁止國會審議之預算夾帶與預算項目無關之事項，其合憲性基礎尚可能來自於授權明確性要求。蓋與法國法制不同，在行政與立法兩種國家權力的互動關係中，授權明確性則在我國因受到德國法制影響，在公法領域中被普遍接受<sup>167</sup>。所謂授權明確，在德國法上係要求立法機關授權

<sup>167</sup> 至於其詳細內容，參許宗力（1993），〈行政命令授權明確性原則問題之研究〉，《法與國家權力》，增訂 2 版，頁 215，台北：月旦。相形之下，法國法上對於行政與立法權之間的授權關係，較不強調明確之授權，蓋以法國憲法本文規定觀之，較近似於對國會權限採取列舉保留之規定方式。不過，在近年若干案例中，法國憲法委員會亦曾針對所謂「消極的無權限（incompétence négative）」此一類型的立法宣告違憲，主要係指國會針對若干立法規範針對若干應受制裁的行為要件「欠缺足以避免恣意的明確清晰（en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire）」，因而被宣告違憲。Cons. Const. 25 juillet 1984, Décision n° 84-176 DC, Considérant 6. 依照 L. Favoreu/L. Philip 的看法，這似乎和德奧法制中所要求之立法授權明確，內容大致相一致。L. Favoreu/L. Philip, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 11<sup>e</sup> éd., Dalloz, Paris 2001, p. 201-202. 不過，即令如此，作者亦必須指出在法文財政法文獻中述及預算夾帶時，並未有引述此

與行政機關制訂行政命令之際，就授權之範圍、目的及內容應該清楚明確。預算既然亦為國會之授權行為或國家行為之一部分，以國會授權（l'autorisation ; Ermächtigung）予行政部門作為主要之行為內涵<sup>168</sup>，推理上自然亦有授權明確性之適用。另方面，即便不論及對於行政機關授權制訂法規命令，僅在立法行為之中我國法制亦要求一定程度之明確性<sup>169</sup>。相較於法國法制中，對於國家行為或授權措施的明確性，僅有單純的「清楚（la clarté）」此一要求；我國法制中乃進一步要求國會授權所應具備者，在範圍、目的和諸內容方面，均應清楚明白<sup>170</sup>。**預算最原始之功能，在於國會對於行政機關之授權，也因此推理上，應可承認授權明確性與立法明確性之要求，應有適用於國會預算權力行使之餘地**<sup>171</sup>。因此，倘若在預算審議過程當中，因國會（或更明確言之，部分之國會議員）或行政機關當中任何一方所進行之預算夾帶，導致立法機關所審議之預算項目中，存在著若干行為目的遭到有意掩蓋之行為時，應可認為此等預算中之夾帶項目乃構成違反授權明確之要求，而為憲法秩序所不容。尤其在我國法制之中，大法官釋字 520 號解釋既

等判例為禁止夾帶之合憲性基礎者；至多僅在若干案例中論及財務法的明確性、可接近性及可理解性。顯見即使內容相近，適用上仍有一定程度之差距。

<sup>168</sup> 陳慈陽，前揭註 83，頁 207；黃源浩，前揭註 3，頁 67。

<sup>169</sup> 參司法院釋字第 432 號解釋。

<sup>170</sup> 參司法院釋字第 246 號解釋不同意見書，以及司法院釋字第 276、313、346、390、394、402、426、497、514、522、538、547、559、604 等諸號解釋。此一要求，在推理上毫無疑問與德國基本法第 80 條第 1 句前段：「聯邦政府、聯邦各部部長及邦政府得根據法律之授權，發佈法規命令。此等授權之內容、目的及範圍應由授權之法律明定（Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden.）」有一定程度之學理上繼受關係。

<sup>171</sup> 尤其在我國制度之中，雖然與德國、法國不同，並非將年度預算案以法律案或財務法之形式提出，不過司法院釋字第 391 及 520 諸號解釋，仍然因襲德國公法之推論模式，將預算稱做「措施性法律（Maßnahmegesetz）」，而承認其具有**形式意義之法律地位**。深入論述，請參陳慈陽（1997），〈預算案之性質暨預算審查權行使之範圍限制：評析司法院大法官會議第三九一號解釋文〉，《憲法規範性與憲政現實性》，頁 218-226，台北：翰蘆。因此，無論由法律的明確性或國會對行政權力授權的明確性觀點出發，均難以否認預算領域有授權明確原則之適用。

然承認預算得以作為所謂「形式意義之法律」，則解釋上並無排斥授權明確原則之適用之可能。

進一步言之，在我國法制之中，預算審議正當程序之要求及預算夾帶禁止，並不會因為我國未如法國般設有預算快速審議通過之相關程序而不存在。當然必須承認者，乃預算之授權與法律之授權畢竟在形式上有所差異。預算之提出，經常僅以政事別與金額數目進行，這通常即意味著行政機關在預算之執行層面上，通常以預算範圍為基礎，被容許較大之執行方式之彈性<sup>172</sup>。正如 J.-L. Guièze 所指出的：「傳統上，法國財政稅收制度明確區分財源之徵收與財務之支出。前者係誠命（impérative）的，而後者卻並非如此<sup>173</sup>」。因此，國會在財政稅收領域中的所從事的兩種授權應該被明確區分<sup>174</sup>。一方面，國會通過稅法授權給行政機關徵收稅捐，此一授權基於量能課稅平等負擔的考量，無法容許機關任意裁量，乃產生機關對於此一公法債權一定程度之收取義務<sup>175</sup>。但是在另外一方面，授權給國會得以動用預算則和徵收稅捐不同，被容許機關在此一領域中享有較大之彈性作為空間<sup>176</sup>。不

<sup>172</sup> P. Amselek, *Le budget de l'État et le Parlement sous la Ve République*, RDP 1998, p. 1461.

<sup>173</sup> J.-L. Guièze, *Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière financière*, LGDJ, Paris 1974, p. 173.

<sup>174</sup> 甚至如前面所強調，在國會審議程序中，歲入與歲出的授權亦係被分別處理：在法國憲政實務中，出於財政穩健的考量，甚至在 2001 年財務組織法第 42 條中，明文要求國會審議預算之際，程序上應先議決歲入，再議決歲出。黃源浩，前揭註 3，頁 81。不過，近年亦有有力學者著文指出，兩種授權其實只有歲出授權才是預算的重心。參 P. Amselek, *Pour en finir avec l'idée de budget-acte d'autorisation de recettes*, in: « Réformes des finances publiques & modernisation de l'administration: Mélanges Robert Hertzog », Economica, Paris 2011, p. 2 et suivantes。

<sup>175</sup> 也因此稅捐之債作為法定之債，係羈束之法律關係，而非裁量之法律關係；原則上，債權債務關係乃在應稅行為完成之際當然發生。Cass. civ. 5 novembre 1924, *Sté. Des Vignoble de Panéry*.

<sup>176</sup> M. Conan, *La non-obligation de dépenser*, LGDJ, Paris 2004, p. 13 et suivantes. 事實上不僅法國，在我國法制中，學者亦有認為依據司法院釋字第 520 號及第 469 號等解釋之意旨，在預算案通過審議成為法定預算以後，除非係為「維持法定機關正常運作」之預算、行使法定危險防止與管理之行政職務而使行使預算之機關



過，如此的區分並不會在推理上影響了授權明確性及立法明確性原則在預算領域之適用。畢竟在預算領域中，解決預算彈性之需求者另有其他制度。在預算領域，尤其嚴格財政意義之歲入及歲出授權之外，倘若任意夾帶與預算授權無直接關連之事項者，當有可能因違反授權明確性之要求而容有合憲性之疑義。

#### 四、禁止預算夾帶與國會之預算附帶決議

在我國預算及財政法制中，論述禁止預算夾帶之問題，最後所不可迴避者，乃預算法第 52 條有關法定預算附條件、期限以及預算附帶決議之合憲性問題。前已言及，在我國財政法制中所出現的各種夾帶態樣，要不然已因憲政制度之變革而討論實益有限（如違反憲法第 164 條之夾帶）；要不然係財政法規範中漏洞之展現（如特別預算夾帶年度預算、以預算手段代替法律案）。唯獨我國預算法第 52 條准許在預算中附加條件、期限和附帶決議，因有實定法之直接依據，因而引起之問題較為棘手。按該條規定為：「**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。**」其中第 52 條第 1 項所規範之「條件及期限」，論者已有指出其係對於「主決議」本身進行限縮，在與預算項目直接相關之前提下，除非有其他濫用情事，應無不許之理<sup>177</sup>。但在學理上，真正構成問題者其實是預算法第 52 條第 2 項：「**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。**」其效果乃在文義上容許國會在預算審議程序中，進行主決議之外的「附帶決議」<sup>178</sup>。就此而言，附帶決議之意義及拘束力如何？即構成問題。首先，依

---

面臨裁量收縮至零時，方可謂預算創設義務，否則預算僅具有授權規範之功能。李惠宗（2009），《憲法要義》，5 版，頁 543-544，台北：元照。

<sup>177</sup> 蔡茂寅，前揭註 137，頁 117。就此，蔡茂寅教授復進一步指出，例如附加附款之形式僅限條件和期限，而立法機關在預算中創設出其他附款型態（如負擔），即可能構成決議方式濫用，有立法權不當侵害行政權之虞。

<sup>178</sup> 在此一區分之下，我國憲政制度中預算有關國會所行使之審查及議決權力，亦因此被罕見地區分為「主決議」與預算法第 52 條第 2 項所稱之「附帶決議」。蔡茂寅（2004），〈預算主決議與附帶決議之效力〉，《台灣本土法學雜誌》，57 期，頁 77。



照目前國內多數學說見解，預算法第 52 條第 2 項所稱之「附帶決議」，在具體內容上和法國憲政制度中所禁止之「預算夾帶」，相當近似。例如，蔡茂寅教授即認為，預算審議權為立法院主要職權之一，立法院於審議預算時，係就歲入與歲出之科目與金額做成決議，此為法定預算之主要部分，惟除此之外，立法院就預算科目與金額以外之事項，雖亦常做成各種決議，但僅能當作係「搭預算審議便車」的其他決議<sup>179</sup>。準此，我國預算法第 52 條第 2 項所稱之「附帶決議」，當係指嚴格財政意義、亦即歲入與歲出授權之外事項之決議。例如實務見解中即有指出附帶決議係「立法院於審議中央政府總預算案時，除就預算科目及金額作增刪減外，另附加作成各種決議事項，要求行政機關應行配合辦理」者<sup>180</sup>。

在我國預算法當中，容許立法機關所進行之附帶決議，有無可能被解釋為與憲法秩序有所抵觸之預算夾帶？在我國法制中禁止預算夾帶之原因，既然亦在於維持預算程序正當及辯論程序之實質效果，則事實上問題之關鍵，當在於此等決議措施對於行政部門之拘束力問題。蓋憲法問題基本上無法因預算法之明文規定而排除，倘若國會在預算審議過程中得以任意附加決議課予行政機關法律上的執行義務者，事實上將不可避免會面臨此等附帶措施之實施所可能遭遇的政治責任問題。蓋在憲法當中，行政立法二部門之互動關係既然得以法律規範之通過使行政部門遵守立法門之意志，設置附帶決議之功能安在，本即有待深思。因此，在預算法制度之中，本文認為原則上應該

<sup>179</sup> 蔡茂寅，前揭註 137，頁 114。此外，羅傳賢教授亦認為：「預算案附帶決議之法律依據雖為預算法第五十二條第二項…但在實務上，附帶決議係與預算科目或項目分開處理，決議程序亦於預算案通過後再送有關機關參考處理，並未隨同法定預算經總統公布。其性質如同立法指導，內容大多為立法委員對實施特定目的或對某事項之希望、勸告或監督性質之建議。由於僅具建議或參考辦理性質，各有關機關應衡量相關法律與行政命令的規定，只要沒有明顯抵觸法令，基於對國會預算控制權的尊重，似應儘可能配合辦理，否則事後宜提出其未能辦理之理由即可。」（粗體為作者所加）羅傳賢（2004），《國會與立法技術》，頁 307，台北：五南。

<sup>180</sup> 黃耀生（2004），《立法院審議預算附加決議之效力：法制面與實務面之探討》計畫報告，頁 1，行政院主計處，載於 <http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/532313432771.doc>（最後瀏覽日：12/20/2010）。

將立法機關根據預算法第 52 條第 2 項所規定之附帶決議，解為單純國會決議，並與國會經過立法程序所制訂之法律，在效力上有所區分：基本上，此等決議不生行政機關之執行義務問題，僅具建議性質<sup>181</sup>。以避免行政機關執行之後，所造成政治責任劃分不清之窘境；並且避免和我國憲政制度中避免從事預算夾帶之原則相互衝突。

## 五、小結

雖然在我國憲政制度之中，無法探詢得知「禁止預算夾帶」在憲法上之直接基礎，不過在上述說明之中，吾人仍可發現，禁止預算夾帶實際上仍為我國憲政體制之下對於預算權力行使所具有之界限。此等界限，首先來自於預算審議的程序正當要求，當然可以引導出來帶於預算中之事項倘若與歲入歲出無直接關聯者，將因具有濫用預算程序之風險而蒙有違憲之危機。正如大法官釋字第 391 號解釋中，蘇俊雄劉鐵錚兩位大法官所提不同意見書第 3 段所指出：「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。在此等理解之下，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<sup>182</sup>。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

<sup>181</sup> 進一步分析，參蔡茂寅，前揭註 137，頁 118-119、119 頁註 17。另本文審查人認為，應區分附帶決議與預算事項是否有直接關聯，作者原則上亦同意此一立場。不過「直接關聯」的判斷恐仍宜另做深入討論，俾臻周全。

<sup>182</sup> 黃錦堂，前揭註 9，頁 28。

「要難謂非」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 70 條規定，其必要性與適當性均應予以肯定。其次，預算夾帶之禁止亦可謂係我國法制中立法明確性原則之進一步延伸。

## 陸、結 論

一、所謂「預算夾帶」，係指在預算（授權之年度財務法）中混入與預算執行無關，而應以立法程序議決之事項。在法國預算財政法制中，禁止預算夾帶，構成預算提案及審議過程中重要之憲法界限。雖然在 1958 年第五共和憲法本文並無直接之依據，但法國憲法委員會仍在相關財務法合憲性審查中，透過判例形成禁止預算夾帶之具體內容。其在憲法上存在之正當性基礎因此並非單一，法國憲法第 40 條所規定「禁止國會為增加預算之提議」、預算審議程序之正當性考量甚至國家行為之可預測性、預算誠實之要求均足以作為此一憲法價值之基礎。尤其在預算程序正當避免預算審查程序及辯論程序形骸化的考量之下，禁止行政或立法部門利用預算審議時程急迫的特徵，以夾帶預算矇混若干應進行公開辯論的事項、俾以保障反對黨在議會中的辯論功能和監督地位，更可謂維持權力分立之原則之重要基礎。因此，**雖在近年若干合憲性審查決定中，法國憲法委員會似有對禁止預算夾帶鬆綁或放寬之傾向，但在一般性之基礎上，其仍為法國憲政制度中，維繫財政預算法制重要原則。**在如此之發展過程中，吾人所得以發現者，不僅為一個預算法制中的古典原則被落實和具體化，更為法國預算財政法制中，憲法委員會主導財政法制憲法化的具體事例。因此，對法國財政法制之觀察，實不可僅以單純之憲法條文或單一的個別法條為推論，當同時觀察整體憲政制度之運作實況，實屬當然。

二、相形於法國法制，我國預算財政制度對於禁止預算夾帶之禁止，不僅法規範欠缺，實務運作中司法院大法官解釋所持之態度亦更加不明顯。再加上即令在法國，「禁止預算夾帶」也是歷經了長期演變才被確認的制度，意圖將之以財政法上一般性原則的地位引入國內法體系，不能謂無困難。不過，憲法直接規範之欠缺並不意味著預算夾帶在我國制度中得以被接受。除在學說論理上，已有相當之文獻指出禁止預算夾帶係我國預算法制中承認之原則外，吾人更可由我國憲法規範及司法實務運作，引導出禁止預算夾帶之要求在我國財政預算法制中所可能具備之地位。首先，與法國第五共和憲法相同，我國憲法第 70 條明文禁止國會針對預算為增加支出之提議。雖在學理上受到相當之批評（事實上也被 2001 年 LOLF 第 47 條架空了），不過此一要求在法國法上，初始亦被看做係禁止預算夾帶原因之一。因此在解釋上，由國會所進行預算夾帶所造成之違憲風險，始終存在。其次，預算夾帶在憲政秩序中被禁止，真正之有力原因在於預算夾帶將導致行政部門或國會議員將若干容易引起爭議之項目，利用預算通常被要求應在一定時限內通過此一特性而矇混過關。如此一來，**不僅憲法制度中的預算程序將遭到濫用，也與國家行為之授權明確性原則有所出入，甚至危及權力分立之基本價值，而構成大法官釋字第 391 號所稱的「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」。**因此，在我國憲政制度之中，雖然並未有直接之條文明文禁止預算夾帶，但在解釋上，應與法國憲法制度作同一解釋，禁止在預算中夾帶與預算無關之事項，而同時對於行政及立法兩部門發生拘束效力。職是之故，在我國預算實務中所經常可見之國會之預算附帶決議，原則上應被解釋為係屬無法律上拘束效力之國會單純決議，以避免做成決議後機關要否執行陷入違憲之風險。

三、因此，在我國法制之中，在承認預算夾帶同樣具有憲法價值之前提下，透過釋憲機關具體的合憲性審查案件的累積，當為我國預算財政法制進一步值得觀察的趨向。本文認為，在我國憲政經驗中，雖然得以將預算夾帶區分為不同之類型，不過在此等具有違憲風險之夾帶行為當中，乃以「特別預算中夾帶年度預算所應規定事項」，基本構成預算夾帶在我國最容易出現

之類型，亦在我國法中有被急迫處理之必要性：蓋特別預算事涉緊急、動見觀瞻，政治上常無人敢撓民意之鋒而輕易攔阻，任何事項夾帶其中均沛然莫之能御，剛好是偷渡的最佳溫床。另外，立法機關根據預算法第 52 條第 2 項在預算程序中所作成之「附帶決議」，解釋上應認為僅具有立法建議之性質，以免觸及「禁止預算夾帶」之基本界限，亦即權力分立以及政治責任之追究。因此，如何進一步釐清國會所行使之預算權力範圍及內容，並明確界定各性質互殊之預算彼此間之界限，當為我國司法實務以及預算財政法制後續所應廣續關懷之事項。此外，出於避免預算審議程序中國會辯論程序形骸化之考量，凡行政部門或者國會中的多數黨議員，在預算審議過程中夾帶應經由公開程序辯論之重要事項之際，此等預算即有可能構成憲政秩序所不容許之夾帶。不過，正如本文所特別強調者，乃預算夾帶之禁止既然係由並非出於單一之憲法規範，則如何在我國憲政實務中進一步將此一要求具體化、細緻化，當為職司規範合憲性審查之大法官所不可迴避之重要任務，亦為我國預算財政法制嗣後值得廣續觀察之重要方向。



## 參考文獻

### 一、中文部分

- 李惠宗 (2009)。《憲法要義》，5 版。台北：元照。(Hwai-Tzong Lee [2009]. *Constitutional law* [5th ed.]. Taipei: Angle.)
- 紀俊臣 (2001)。〈預算審議程序迫切需要的改革〉，蘇永欽 (編)，《國會改革：台灣民主憲政的新境界？》，頁 257-273。台北：財團法人新台灣人文教基金會。(Chun-Chen Chi [2001]. The necessary reform for the budget procedure. In Yeong-Chin Su [Ed.], *Parliament reform: A new frontier of Taiwanese Constitutionalism?* [pp. 257-273]. Taipei: New Taiwanese Cultural Foundation.)
- 高全國 (2002)。《預算民主統制之研究：以立法院預算審議之界限與效力為核心》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。(Chuan-Kuo Kao [2002]. *A study on democratic control of budget*. Unpublished master's thesis, National Taiwan University College of Law, Taiwan.)
- 倪宏坤 (2006)。〈2006 回顧：治水預算膨脹為 1,410 億「利」委自肥？〉，載於 <http://e-info.org.tw/node/18072>。(Hung-Kun Ni [2006]. A self-profit for the members of Legislative Yuan in flood control budget's increase? Retrieved from <http://e-info.org.tw/node/18072>)
- 財團法人臺灣營建研究院 (2011)。〈治水預算夾帶公營事業公股釋出之收入預算〉，載於 [http://www.tcri.org.tw/chtv2/asp/News\\_Detail.asp?NEWS\\_ID=1543m](http://www.tcri.org.tw/chtv2/asp/News_Detail.asp?NEWS_ID=1543m)。(Taiwan Construction Research Institute [2011]. Budget riders in budget of flood-control act. Retrieved from [http://www.tcri.org.tw/chtv2/asp/News\\_Detail.asp?NEWS\\_ID=1543](http://www.tcri.org.tw/chtv2/asp/News_Detail.asp?NEWS_ID=1543))
- 莊振輝 (2005)。〈追加預算及特別預算之研究〉，《財稅研究》，37 卷 5 期，頁 91-106。(Cheng-Hui Chuang [2005]. Research on supplemental budget

- and special budget. *Public Finance Review*, 37[5], 91-106.)
- 許宗力 (1993)。《法與國家權力》，增訂 2 版。台北：月旦。(Tzong-Li Hsu [1993]. *Laws and the powers of state* [2nd rev. ed.]. Taipei: Moon-Sun.)
- 陳慈陽 (1997)。《憲法規範性與憲政現實性》。台北：翰蘆。(Tsi-Yang Chen [1997]. *The normality and reality of constitution*. Taipei: Han-Lu.)
- (2001)。《人權保障與權力制衡》。台北：自刊。(Tsi-Yang Chen [2001]. *The protection of human rights and checks-and-balances among the powers*. Taipei: Author.)
- 陳新民 (2001)。〈由釋字五二〇號解釋檢視我國憲法的預算法制〉，《國政研究報告》，載於 <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-015.htm>。(Shin-Min Chen [2001]. Rethinking about our budget control system: A perspective from J. Y. Interpretation No. 520, *Report On National Policies*. Retrieved from <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-015.htm>)
- 黃俊杰、郭德厚 (2003)。〈國會審查預算案所作決議之憲法界限探討〉，《臺北大學法學論叢》，52 期，頁 1-25。(Chun-Chie Huang & Te-Ho Kuo [2003]. The constitutional limit on the parliamentary power of budget. *Taipei University Law Review*, 52, 1-25.)
- 黃碧吟 (2006)。《地方立法機關預算審議主決議與附加決議之研究》，銘傳大學公共事務學研究所碩士論文。(Bih-Yin Hwang [2006]. *Study on the local legislative council's primary and supplemental resolutions on budgetary bills*. Unpublished master's thesis, Ming Chuan University Department & Graduate School of Public Affairs, Taiwan.)
- 黃源浩 (2006)。〈法國地方稅制之危機與轉機〉，《臺大法學論叢》，35 卷 3 期，頁 195-276。(Yuan-Hao Huang [2006]. Crises and opportunities of French local tax system. *National Taiwan University Law Journal*, 35[3], 195-276.)

- (2007)。〈預算權力之法律規制：以法國法為中心〉，《月旦法學雜誌》150 期，頁 63-89。(Yuan-Hao Huang [2007]. Legal control of budgetary power: A perspective from French law. *Taiwan Law Review*, 150, 63-89.)
- 黃錦堂 (1998)。〈論立法院之預算審議權：評釋字第三九一號解釋並兼論大法官會議應有之功能定位及解釋立場〉，《臺大法學論叢》，27 卷 3 期，頁 1-46。(Giin-Tarng Hwang [1998]. The budgetary power of the Legislative Yuan. *National Taiwan University Law Journal*, 27[3], 1-46.)
- (2000)。《地方制度法基本問題之研究》。台北：翰蘆。(Giin-Tarng Hwang [2000]. *Fundamental problems of Local Governments Act*. Taipei: Han-Lu.)
- 黃耀生 (2004)。《立法院審議預算附加決議之效力：法制面與實務面之探討》計畫研究報告。行政院主計處。載於 <http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/532313432771.doc>。(Yao-Sheng Huang [2004]. Supplemental resolutions of Legislative Yuan on budgetary bills: Aspects from practice and norms (*project report*). Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan. Retrieved from <http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/532313432771.doc>)
- 蔡茂寅 (1996)。〈財政作用之權力性與公共性：兼論建立財政法學之必要性〉，《臺大法學論叢》，25 卷 4 期，頁 53-76。(Maw-In Tsai [1996]. Public finance as a regulatory power and its legitimacy. *National Taiwan University Law Journal*, 25[4], 53-76.)
- (1997)。〈取消憲法教科文預算下限平議〉，《稅務旬刊》，1651 期，頁 18-20。(Maw-In Tsai [1997]. On the repeal of minimum percentage requirement for scientific and educational budget. *Tax Affairs*, 1651, 18-20.)
- (2004)。〈預算主決議與附帶決議之效力〉，《台灣本土法學雜誌》，57 期，頁 77-102。(Maw-In Tsai [2004]. The effects of primary and supplemental resolutions on budgetary bills. *Taiwan Law Journal*, 57,

77-102.)

----- (2008)。《預算法之原理》。台北：元照。(Maw-In Tsai [2008]. *Budget law principles*. Taipei: Angle.)

鍾國允 (2004)。〈論法國憲法委員會合憲性審查之標的〉，《政大法律評論》，77 期，頁 55-107。(Guo-Yun Chong [2004]. The subject matters of constitutional review of French Constitutional Council. *Chengchi Law Review*, 77, 55-107.)

簡玉聰 (2010)。〈論國會預算審查權之法律界限〉，《世新法學》，3 卷 2 期，頁 50-86。(Yu-Tsung Chien [2010]. The legal limits of parliament's budgetary powers. *Shih Hsin Law Review*, 3[2], 50-86.)

羅承宗 (2006)。〈特別預算之研究：兼評大法官釋字第二三一、四六三號解釋〉，《中原財經法學》，16 期，頁 117-156。(Cheng-Chung Lo [2006]. A study on special budgets. *Chung Yuan Financial & Economic Law Review*, 16, 117-156.)

羅傳賢 (2004)。《國會與立法技術》。台北：五南。(Chuan-Hsien Lo [2004]. *The parliament and legislative technique*. Taipei: Wu-Nan.)

蘇永欽 (1999)。《違憲審查》。台北：學林。(Yeong-Chin Su [1999]. *The judicial review*. Taipei: Sharing.)

## 二、德文部分

Kisker, G. (1990). Staatshaushalt. In J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts* (Bd. IV). Heidelberg: C. F. Müller.

## 三、法文部分

Aglaé, M. J. (2000). Les cavaliers sociaux. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 116, 1153-1190.

Amselek, P. (1966). *Le budget de l'état sous la V<sup>e</sup> République*. Paris: LGDJ.

----- (1998). Le budget de l'Etat et le Parlement sous la Ve République. *Revue*

- du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1998, 1444-1473.
- (2009). *Études de droit public*. Paris: Panthéon-Assas.
- (2011). Pour en finir avec l'idée de budget-acte d'autorisation de recettes. In G. Eckert, J. Grosclaude, J. Martinez, C. Pierucci, & G. Siat et al., *Réformes des finances publiques & modernisation de l'administration: Mélanges Robert Hertzog* (pp. 1-16). Paris: Economica.
- Bergerès, M.-C. (1978). Les cavaliers budgétaires. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 4, 1373-1399.
- Boudet, J.-F. (2006). *La caisse des dépôts et consignations*. Paris: L'Harmattan.
- Bougrab, J. (2002). *Aux origines de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République*. Paris: Dalloz.
- Bouhadana, I. (2007). *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France: Origines, évolutions et enjeux*. Paris: LGDJ.
- Car, J.-C. (1999). *Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958*. Paris: Economica/PUAM.
- Caritey, J. (1974). Le contrôle parlementaire en matière financière. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 4, 1455-1462.
- Camby, J.-P. (1995). Le Conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire. *Revue française de finances publiques*, 51, 51-64.
- (2002). Droit budgétaire et droit parlementaire. *Revue française de finances publiques*, 79, 23-32.
- (2005). Cavalier. In L. Favoreu, R. Hertzog, & A. Roux (Eds.), *Constitution et finances publiques: Études en l'honneur de Loïc Philip* (pp. 319-328). Paris: Economica.
- Catteau, D. (2007). *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*. Paris: Dalloz.



- Chatail, C. (2004). *Finances publiques* (6e éd.). Orléans: Paradigme.
- Chiroux, R. (1984). Un élément actif du contrôle parlementaire en matière budgétaire sous la V<sup>e</sup> République: le rapport général de la Commission des finances du Sénat. In B. Beck, G. Vedel, & P. M. Gaudemet (Eds.), *Etudes de finances publiques: Mélanges en l'honneur de monsieur le professeur Paul Marie Gaudemet* (pp. 223-245). Paris: Economica.
- Conan, M. (2004). *La non-obligation de dépenser*. Paris: LGDJ.
- Delvolvé, P. (1969). *Le principe d'égalité devant les charges publiques*. Paris: LGDJ.
- Drago, G. (1996). Le contentieux constitutionnel des lois, contentieux d'ordre public par nature. In *L'unité du droit: Mélanges en l'honneur du professeur Roland Drago* (pp. 9-23). Paris: Economica.
- (2006). *Contentieux constitutionnel français* (2e éd.). Paris: PUF.
- Ducros, J. C. (1974). La rationalisation des choix budgétaires et les principes du budget de moyens. *Revue de la Science Financière*, 3, 651-662.
- (1993). Les changements du contenu du budget de l'Etat: Budgétation et débudgétisation. *Revue française de finances publiques*, 44, 101-124.
- Etien, R. (1984). La participation de l'opposition au débat budgétaire. In B. Beck, G. Vedel, & P. M. Gaudemet (Eds.), *Étude de finances publiques: Mélanges en l'honneur de Monsieur le professeur Paul Marie Gaudemet* (pp. 247-267). Paris: Economica.
- Favoreu, L. (1975). Le principe de constitutionnalité: Essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel. In *Mélanges Charles Eisenmann* (pp. 33-48). Paris: Cujas.
- (1994). La légitimité du juge constitutionnel. *Revue Internationale du Droit Constitutionnel*, 2, 557-581.
- Favoreu, L., & Philip, L. (2001). *Les grands décisions du Conseil constitutionnel* (11e éd.). Paris: Dalloz.

- Favoreu, L., Gaïa, P., Ghevontian, R., Mestre, J.-L., Pfersmann, O., Roux, A., & Scoffoni, G. (2009). *Droit constitutionnel* (12e éd.). Paris: Dalloz.
- Gaudemet, P.-M. (1974). Réflexions sur le principe d'égalité devant les charges publiques: Grandeur et misères d'un principe. In *Problèmes de droit public contemporain: Mélanges en l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos*. Paris: LDGJ.
- Genevois, B. (1988). *La jurisprudence du Conseil constitutionnel: Principe directeurs*. Paris: STH.
- Gilles, W. (2007). *Les transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier public contemporain*. Paris: Dalloz.
- Guiéze, J.-L. (1974). *Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière financière*. Paris: LGDJ.
- Hertzog, R. (1995). La spécificité des finances sociales. In L. Philip (Ed.), *Les finances sociales, unité ou diversité* (pp. 164-188). Paris: Economica.
- (2002). Les pouvoirs financiers du Parlement. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 118(1-2), 298-312.
- Jan, P. (2008). Les séparations du Pouvoir. In P. Gélard, M. Ameller, P. Avril, & R. B. Achour (Eds.), *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel: Constitutions et pouvoirs* (pp. 255- 264). Paris: Montchrestien.
- Jèze, G. (1909). *Cours élémentaire de science des finance et de législation financière française* (Nouv. éd). Paris: V.Giard & E.Brière.
- (1917). *Science des finances et législation financière française*. Paris: V. Giard & E. Brière.
- (1934). La crise politique française. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1, 225-228.
- Kouévi, A. (2000). *Les comptes spéciaux du Trésor*. Paris: LGDJ.
- Landbeck, D. (2002). La notion de sincérité en finances publiques. *Revue Française de Droit Administratif*, 2002(4), 798-806.

- Lauze, J. (2001). Les grands principes du droit budgétaire d'une loi organique à l'autre. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 117, 1748-1961.
- Louit, C. (1974). *Les finances des entreprises publiques*. Paris: LGDJ.
- Luchaire, F. (2001). La loi organique relative aux lois de finances devant le Conseil constitutionnel (décision n 2001-448 DC du 25 juillet 2001). *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 117, 1458-1462.
- Mabileau, A. (1961). La compétence financière du Parlement de la cinquième République. *Revue de la Science Financière*, 1, 45-82.
- Markus, J.-P. (1999). La contunité de l'Etat en droit public interne. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1999, 1067-1108.
- Maucour-Isabelle, A. (2005). *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la V<sup>e</sup> République*. Paris: Dalloz.
- Message, H. (1993). Peut-on mesurer le pouvoir du Parlement?. *Revue française de finances publiques*, 41, 14-29.
- Moreau, J./Terré, F. (2005). La simplification du droit. In J. Bigot, M. Billiau, C. Boiteau, & L. Cadiet (Eds.), *Droit et actualité: Étude offerts à Jacques Béguin* (pp. 533-544). Paris: Litec.
- Orsoni, G. (2005). *Science et législation financières: Budgets publics et lois de finances*. Paris: Economica.
- (2005). Les finances publiques sont-elles encore les finances de l'État?. In G. Cohen-Jonathan, Y. Gaudemet, R. Hertzog, & P. Wachsmann (Eds.), *Mélanges: Paul Amselek* (pp. 631-650). Bruxelles: Bruylant.
- Philip, L. (1983). Le développement de contrôle de constitutionnalité et l'accroissement des pouvoirs du juge constitutionnel. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1983, 401-418.

- (1984). La constitutionnalisation du droit budgétaire français. In B. Beck/G. Vedel (Eds.), *Études de finances publiques: Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet* (pp. 49-62). Paris: Economica.
- (1995). *Les fondements constitutionnels des finances publiques*. Paris: Economica.
- (1998). La constitutionnalisation des finances publiques. In B. Mathieu/M. Verpeaux (Eds.), *La constitutionnalisation des branches du droit* (pp. 65-71). Paris: Economica/PUAM.
- (2004). *Commentaire de L'ordonnance de 1959 et loi organique de 2001 relatives aux lois de finances*. Paris: La Document Française.
- (2008). Pour une rationalisation des pouvoirs dans le cadre des institutions de la V<sup>e</sup> République. In M. Ameller, P. Avril, R. B. Achour, G. Bergougous, C. Bidégaray, C. Émeri, & J.-P. Camby et al., *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel: Constitutions et pouvoirs* (pp. 419-430). Paris: Montchrestien.
- Plagnet, B. (2009). La loi organique française relative aux lois de finances et réforme de l'état. In H. Roussillon (Ed.), *Études en l'honneur du professeur Jean-Arnaud Mazères* (pp. 631-649). Paris: Litec.
- Saïdj, L. (1982). Recherche sur la notion de finances publiques en droit constitutionnel et financier positif. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 4, 1297-1342.
- Saïdj, L. & Albert, J.-L. (2007). *Finances publiques* (5e éd). Paris: Dalloz.
- Terneyre, P. (1985). La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2, 693-712.
- Trotabas, L. (1942). *Précis de science et législation financiers* (7e éd). Paris: Dalloz.

- Troper, M. (1980). *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*. Paris: LGDJ.
- Tulard, M. J. (2003). Les compensations des transferts de compétence État-collectivités territoriales. *Revue française de finances publiques*, 81, 101-118.
- Vedel, G. (2002). *Manuel élémentaire de droit constitutionnel* (Réédition). Paris: Dalloz.
- Wachsmann, P. (2005). Sur la clarté de la loi. In G. Cohen-Jonathan, Y. Gaudemet, R. Hertzog, & P. Wachsmann (Eds.), *Mélanges: Paul Amselek* (pp. 809-830). Bruxelles: Bruylant.



## **Interdiction for the Budgetary Riders in French Public Financial Law**

*Yuan- Hao Huang*<sup>\*</sup>

### **Abstract**

A contemporary state must rely on its budget system to exercise its power and to govern. Further, the budget, as a system within a state following the rule of law principle, shall be directly subject to the constraints set by constitutional law. In French constitutional law systems, the prevention of non-budget matters from being attached to financial laws is well recognized as one of the most significant principles in the various budget legal systems since the establishment of the Fifth Republic. In the history of the development of the constitutional system of the French Fifth Republic, through the several decisions made by the Conseil Constitutionnel, not only has this abstract principle been effectively concretized, but the limitation of the exercise of budget power has been also clearly defined. This article, referring to French law systems and the positions accepted in French practice, will elaborate the meaning and the development of the principle which prevents non-budget matters from being attached to financial laws. Further, using the French system as a basis of comparison, this article will also elaborate whether such principle is also recognized in the constitutional system of Taiwan, in the hope that such elaboration will provide a basis for future study in this regard.

**Keywords:** budget, public financial law, budgetary riders, legislative power, non-proposition for increase of budget, French constitution, sincerity of budget, identity of budget

---

<sup>\*</sup> Assistant professor of Department of Financial and Economic Law, Fu Jen Catholic University. E-mail: 081610@mail.fju.edu.tw