

論預算單一性原則^{*}

黃源浩^{**}

〈摘要〉

預算單一性原則，乃要求單一公法人之年度總預算，應當將全體收支項目明列在單一之預算文書中，而在效果上排斥了複式預算以及總預算以外特別預算的存在，以便利議會或其他預算監督機關之審查。此一原則毫無疑問，在諸多「古典」之財政預算法制原則中，占有一特異之地位、面目異常模糊。蓋一方面，其乃經常被諸多財政法學者論述且強調之預算基本原則。另一方面，此一原則在各國財政預算法制中所存在例外之多，亦使人不免疑惑，其地位是否被過度地強調。我國司法院大法官釋字第 463 號，雖然引入了預算單一性之要求，但並未將此一要求之內涵詳加說明，以致於在預算實務中似未發生應有之拘束效果，尤為重要事例。本文乃透過比較法制之研究，探悉預算單一性原則在法國及我國財政預算法制中之地位及發展，並試圖透過其主要例外領域之探討，描繪出此一原則在整體財政預算法制中之真正面目及例外範圍之合理標準。並透過此一原則之討論，檢討我國現行財政預算相關制度中，有關特別預算、附屬單位預算以及特種基金制度之相關法律問題，以為我國財政預算法制之深入發展提供一定之論述基礎。

關鍵詞：預算、預算法、預算單一性原則、特別預算、附屬預算、特種基金

^{*} 本文為科技部前身行政院國家科學委員會 100-2410-H-030-006-研究計畫之主要成果。另針對本文兩位匿名審查人之悉心審查及指正，以及編輯的細心，作者在此表示衷心感激。

^{**} 輔仁大學法律學院財經法律學系專任副教授；法國艾克斯馬賽第三大學法學博士。
E-mail: 081610@mail.fju.edu.tw

• 投稿日：03/16/2014；接受刊登日：09/29/2014。

• 責任校對：詹詠媛、王柏硯。

• DOI:10.6199/NTULJ.2015.44.01.02

◆ 目 次 ◆

壹、緒論：問題之提出

貳、預算單一性原則之意義及形成

一、概說：作為「基本原則」的預算單一性要求

二、預算單一性與其他相類似原則之區分

三、預算單一性原則之形成

四、小結：地位崇高，但看起來沒什麼實際用處的預算法制原則

參、預算單一性原則之功能

一、概說

二、便利國會審查之功能

三、預算文書清晰明確以及促進預算效能之功能

四、預算非結合關係之維持以及禁止未經授權的預算行為

五、維持預算誠實性的前提制度

六、小結：國會優位及國家行為之可預測性

肆、預算單一性原則之例外

一、概說：例外與原則之間

二、技術意義之例外：附屬預算以及特種基金預算

三、實質意義之例外：特別預算（budgets extraordinaires）

四、小結

伍、預算單一性原則在整體財政法中的再思考

一、概說

二、法國法中的預算單一性原則：地位鞏固的預算法制基礎

三、我國法制中的預算單一性原則

四、小結：一點一滴流失的國會權力

陸、結論

壹、緒論：問題之提出

憲政國家之各項公共任務，有賴於預算權力之行使，更賴於憲法規範對預算權力之有效規制。就此等規制之實質意義而言，國家預算之編列審議構成了行政與立法權力之重要互動方法，應遵守憲法上有關行政立法關係的權限分配規定；就形式意義而言，預算更應經由國會一定之審查程序方得成為法定預算，而使政府之行為確保其一定程度之合法基礎，乃現代法治國家憲政體制及預算法制共通之基本原則¹。透過預算之授權，乃使得行政機關得以有效推動其政策、履行其行政任務。因此若干學者乃指出，**預算在某種意義上可謂係「國家財政行為之數字化描述**（Une description chiffrée de l'activité financière de l'État）²」，即本此旨。然則，正如法治國家之基本原則係立基於長期以來之演變發展³，方使得法律優位與法律保留等制度成為現代國家中論述完備之共通基礎。國會或立法權力，對於預算之支出、管控及規制乃至於審查，亦為長年以來政治制度演變折衝之結果⁴。就此等發展

¹ Voir A. Maucour-Isabelle, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la V^e République*, Dalloz, Paris 2005, p. 27-29. 另外，蔡茂寅教授亦嘗指出「財政議會主義」或「財政民主主義」，亦即要求國家財政管理及支出作用應受議會統制，構成財政法學具有指導地位之基本原則之一。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74。

² M. Bouvier/M.-C. Esclassan/J.-P. Lassale, *Finances publiques*, 7^e éd., LGDJ, Paris 2004, p. 340. 另就法國法制中有關預算法律屬性之相關討論，參見黃源浩（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之說明。

³ P. Amselek, *Le budget de l'État sous la V^e République*, LGDJ, Paris 1966, p. 9-17.

⁴ 例如，A. Maucour-Isabelle即強調，1789年法國大革命之導火線即來自於法皇路易十六日漸膨脹不受約制之開支。其後之法國政制變革多端，雖歷經復辟、共和頻仍更迭，財政及預算問題始終未曾脫離重大政治爭議之範圍，而廣為各方矚目。A. Maucour-Isabelle, *op. cit.*, n. 1, p. 27-29. 在此一理解之下，財政及預算制度於現代國家之重要性，恐非「財政為庶政之母」等空泛用語所得詳盡描述。

演變之歷程而論，國會對於財政預算權力之掌握及審查向來為行政立法兩權衝突之焦點，而古典意義之下之預算法原則，亦在這樣的法制時代背景下發生⁵。於此等預算法制原則之中，**預算單一性原則**（le principe d'unité budgétaire ; Einheit des Haushaltes）毫無疑問係最經常於財政預算法相關文獻中被引用、而其地位亦可謂最難以界定、面目最為模糊之預算法制基本原則之一⁶。稱其經常被引用，蓋因此一原則所具有之古典地位，使其自 19 世紀以來一向成為財政法學相關文獻論述強調之對象，且為各主要國家預算法制實務上所承認具有重要地位之基本原則⁷；其地位在若干財政法學者的心

⁵ 就此係採用 A. Maucour-Isabelle 之分類，其認為古典意義或發展於 19 世紀的預算法原則，包括預算單一性原則、預算總體性原則以及預算平衡原則等，主要均以國會依其作為人民代表之意義、所發揮者乃代議制度下看緊人民荷包之功能。A. Maucour-Isabelle, *op. cit.*, n. 1, p. 88-95.

⁶ W. Gilles, *Les transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier public contemporain*, Dalloz, Paris 2007, p. 3-5. 另見蔡茂寅（2008），《預算法之原理》，頁 37-40，台北：元照。

⁷ 而如 J. C. Ducros 所指出，預算單一性可謂現今支配法國預算財政法制之諸多原則中，最早被實定法化者。J. C. Ducros, *La rationalisation des choix budgétaires et les principes du budget de moyens*, RSF 1974, p. 652. 而就其地位而言，在此特別指出者，乃於 Cons. Const. 29 déc. 1994, Décision n° 94-351 DC, Loi de finances pour 1995 一案之合憲性審查決定中，法國憲法委員會直指預算之單一性為預算法上「**重要之基本規則**」之一。L. Philip 則指出，透過法國憲法委員會歷年來所作成之合憲性審查決定，乃使法國財政法上預算年度性（annualité）、總體性（universalité）及單一性等原則成為財政憲法（la constitution financière）中主要之憲法價值。L. Philip, *La spécificité et l'exemplarité du contrôle de la constitutionnalité des lois financières*, in: « Mouvement du droit public »: Mélanges en l'honneur de Franck Moderne, Dalloz, Paris 2004, p. 747. 尤其特別值得留意者，乃歐洲聯盟之預算法制之中，亦承認預算單一性之原則性地位。參見陳麗娟（2005），《歐洲共同體法導論》，增訂 2 版，頁 240，台北：五南。也因此，歐洲法院自 1980 年代以來，即已動用預算單一性原則作為歐盟財政法制司法審查的重要手段。見 CJCE 3 juill. 1986, France c/ Parlement européen, aff. C-34/86.; M. Bazex, *Le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes sur les actes budgétaires*, RTDE 1987, p. 457. 此外，在德語財政預算法制之相關文獻中，預算單一性原則早在 20 世紀初，即為著名之財政法學者 Fritz Neumark 教授列為預算制度重要基本原則之一。就此，德國基本法第 110 條第一句前段乃規定：「**聯邦之一切收入及支出均應編入預算案**（Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind in den Haushaltsplan einzustellen）」，事

目中無疑是決定性的。例如富有盛名的法國戰前公法大師 G. Jèze 就曾經這樣講過：「當預算單一性的規則未被遵守，即對整個公共財政造成最嚴重的威脅⁸」。但在另一方面，稱其地位難以界定，乃在於其自 19 世紀在預算法制中形成以來，這一原則向來被認為例外範圍太過寬泛，且相對而言，行政機關針對預算之編列與呈現亦被認為享有相當之裁量權限⁹，以致於這樣一個基本要求作為一個預算財政法律上所稱之「原則」，地位難免風雨飄搖、有欠穩固¹⁰。但是弔詭的是，雖然在相關文獻中莫不指出此一原則在內容上的不確定以及容任太多的例外，但在重要的財政預算法制文獻中，又都一致地承認這一原則確實存在，並不斷重申其重要性¹¹。以法國憲法委員會所作

實上乃喻示預算文書之單一及完整。也因此，德國財政法學者多半以此一規定作為預算單一性及總體性要求之依據。G. Kisker, Staatshaushalt, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. IV, Heidelberg 2000, §89 Rn. 66-68. 不僅如此，國內文獻中亦早有學者引述諾馬克教授所提出之預算法制基本原則。參見帥元甲(1983)，《預算法釋論與實務》，頁8，台北：三民。

⁸ G. Jèze, Cours de sciences des finances et de législation financière française, Théorie générale du budget, 6^e éd., Girard, Paris 1922, p. 193.

⁹ J. Berthe/Y. Rolland, Le principe de l'unité du budget, Cahiers de comptabilité publiques n° 1 «Les grands principes du droit budgétaire de l'État: Actes des journées Cour des Comptes-Université », Centre de publications de l'université de Caen, Caen 1989, p. 29.

¹⁰ 於此試看P. Boiteau在19世紀時所提出之見解：「在法國，預算的單一性要求向來根本不被尊重，……（主要的原因）在於復辟之前，根本沒有真正意義的預算制度」。P. Boiteau, Budget général de l'État, in L. Say (dir.), Dictionnaire des finances, Tome I, Berger-Levrault, Paris 1889, p. 506. 另外，L. Troabas亦指出：「預算之單一性原則，乃要求所有之收入以及所有之支出，應展現於同一份預算文書之中。……單一性之要求理論上應該要成為預算法上具有絕對性之重要適用規則，然而事實上，很不幸地，這個規則經常受到忽略」。L. Troabas, Précis de science et législation financières, Dalloz, Paris 1942, p. 60-61. 此外，戰後重要之財政法學者P. Amselek則認為，此一原則在歷經長年演變以後，於法國第五共和之制度中，無論就實質意義或形式意義而言，均顯過時。P. Amselek, *op. cit.*, n. 3, p. 50-101. 而就我國法制而言，司法院釋字第231號解釋謂：「憲法第一百六十四條所謂『預算總額』，係指政府編製年度總預算時，並不包括因有緊急或重大情事而提出之特別預算在內」，乃明確承認總預算之外另有特別預算之可能，即足以構成預算單一性原則之重要例外，在基本態度和法國戰前舊制相近，詳後述。

¹¹ W. Gilles, *op. cit.*, n. 6, p. 19.

成的有關年度財務法的合憲性審查決定為例，其乃被再三宣告為「**預算法制的基本規則 (règle fondamentale)**¹²」或者「**重要原則 (principe)**¹³」，並未因例外制度之充斥而放棄此一原則在實定法中的崇高地位。而以我國為例，此一矛盾情形亦可謂相當明顯。蓋在我國法制中針對若干重要的財政預算法原則基本上均欠缺憲法直接之明文規定，然則司法院大法官釋字第 463 號解釋以及 231 號解釋等，反而卻曾在解釋中承認了預算單一性之要求¹⁴。而與法國法制上之論述相同者，乃大法官亦指出此一原則容有若干例外之存在，其規範意義似與司法院大法官解釋所揭示之其他預算原則有所不同¹⁵。進一步來說，預算單一性原則的重要例外為我國財政預算實務中經常可見、

¹² Cons. const., 29 décembre 1994, Décision n° 94-351 DC, Loi de finances pour 1995., considérant 6.

¹³ Cons. const., 28 décembre 1995, Décision 95-396 DC, Loi de finances pour 1996. 另外，在 n° 99-424 DC、n° 2001-448 等案中亦復如此。而在近期的決定中，法國憲法委員會似較傾向以「原則」稱呼預算單一性的要求。J. Lauze, Les grands principes du droit budgétaire d'une loi organique à l'autre, RDP 2001, p. 1695.

¹⁴ 如司法院釋字第 463 號解釋文所指：「政府就未來一年間之計畫所預期之收入及支出編列預算，以使國家機關正常運作，並規範國家之財政，原則上應制定單一之預算。惟為因應特殊緊急情況，有預算法第七十五條各款規定之情形時，行政院得於年度總預算外另提出特別預算，其審議依預算法第七十六條為之」。此外，司法院釋字第 231、釋字第 77 號，亦就預算單一性之例外情形有所著墨，顯見預算單一性原則及其例外諸問題，在我國並非僅具有學理上之探究意義，更曾為實務所關注。

¹⁵ 與法國憲法委員會之功能相近，我國司法院大法官於歷年來所為之解釋之中，所提出之諸項預算法制基本原則，大體上型塑了我國預算法制之前提理解。此等原則包括本文所討論之**預算單一性原則（司法院釋字第 463 號解釋）**、特別公課費率類別應依預算程序審議（司法院釋字第 426 號）、禁止國會增加預算支出提案之原則（司法院釋字第 264、391 號解釋）、公共服務之延續性（la continuité du service public）作為國會行使預算權力之界限（司法院釋字第 520 號）等等。此一現象在比較法制上猶如 Loïc Philip 所稱，乃因法國憲法委員會歷年來所作成之合憲性決定，構成法國預算法制憲法化（constitutionalisation）之主要動力。L. Philip, La constitutionnalisation du droit budgétaire français, « Etudes de finances publiques », Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul-Marie Gaudemet, Economica, Paris 1984, p. 49-50. 另關於法國預算法制之憲法化過程中，憲法委員會合憲性決定所發生之作用，中文文獻略可參見黃源浩，前揭註 2，頁 63。

並為司法院大法官釋字第 231 號等解釋所承認之「特別預算」；但是，特別預算在憲法上究竟有無界限，司法院大法官卻保持沈默，似又有意容忍此等預算單一性原則的例外不斷擴張其範圍。在此等理解之下，**預算單一性原則做為預算法制中經常被引述之原則，無論在我國或法國財政預算法制中，實屬面目模糊**¹⁶；其作為古典之預算法重要原則之一，歷經長期發展之際，究竟有無其與時俱進之現代意義，抑或如 M. Duverger 教授所言，**此一原則早已成為被揚棄之過時制度，而僅存在於財政學教科書當中**¹⁷？或者僅具預算權力受法律規制象徵性意義¹⁸？其於整體財政預算法制之中存在之功能為何？對此一原則之抵觸或例外，究竟於何等條件之中方得為法治國家之法秩序所接受？特別是法國近年來，基於社會福利支出日益增加，不僅在學說上漸有將社會財政從國家財政尤其中央政府總預算中獨立劃分的趨勢，這是否意味著預算單一性經過幾個世紀的演進、終於在法國財政預算法制中被宣告放棄？或者進一步言之，法國財政預算法制中所稱之預算單一性，得以在學說及實務上為我國刻正萌芽生根之財政預算法學研究帶來何等借鑑之效果？尤其是我國預算財政法制中，長年以來面對著「特別預算常態化」以及「特種基金肥大化」的種種現象，不僅對預算單一性原則造成嚴重威脅，久

¹⁶ 例如我國司法院釋字第463號解釋，雖在內容承認預算單一之要求，然並未明示預算單一性原則構成預算法上之原則；法國憲法委員會雖在一連串合憲性審查決定中承認此一原則，然卻經常與預算總體性、預算誠實性等原則併同說明，較少直接以單一性為對象說明其內容，如Cons. Const. 21 déc. 1999, Décision n° 99-422 DC, La loi de financement de la sécurité sociale pour 2000一案，法國憲法委員會所述：「本件審查提案議員所主張者，乃此等權限之移轉構成國家任務之去預算化而在性質上被排除在國家總預算之外，此等措施構成對預算單一性、總體性以及誠實性原則之違反。」，此外於Cons. Const. 29 déc. 1994, Décision n° 94-351 DC, Loi de finances pour 1999、Cons. Const. 29 déc. 1999, Décision n° 99-424 DC, Le principe de sincérité d'une loi de finances等案情形亦同。

¹⁷ 「實際上，在今日預算單一性之規則僅存在在財政學的教科書裡面，也只有那裡找得到（en fait la règle de l'unité n'existe plus aujourd'hui que dans les manuels de science financière, et là seulement）」M. Duverger, *Les finances publiques*, PUF, Paris 1950, p. 89.

¹⁸ 如P. Amssek所指稱者，乃預算單一性原則「只是一頂非常具有象徵性的帽子（un chapeau très symboliques）」P. Amssek, *op. cit.*, n. 3, p. 50.

而久之，這類非常態預算反而有凌駕常態總預算的趨勢。如此一來，對於財政預算之憲政秩序，究竟有怎樣的威脅？凡此種種，均非明確易解之問題，且於財政預算法學之深化研究有密不可分之關連，但在國內不僅少見討論，甚至容忍此一原則在實務中再三遭到違反。是故，究明預算單一性原則之具體內容、以法國法制經驗思考我國預算財政法至之發展方向，乃本文問題意識之所在焉。

貳、預算單一性原則之意義及形成

一、概說：作為「基本原則」的預算單一性要求

預算單一性之原則，於我國與法國相關之財政預算法制文獻中，均有所提及，並且在我國與法國的財政法相關文獻中，被不約而同地指出其具有預算法制基本原則之地位。例如黃世鑫教授即曾指出：「（預算單一性，係指）有關政府之支出與收入均應編入同一預算，不應有『附屬預算（Nebenhaushalte）』的存在。在複式預算制度雖然有經常和非經常預算、營業和資本預算，或行政和財務預算之分。但若其同時提出審議，或相繼連續提出，則並不違反此項原則。至對於一些必須單獨計算之公營企業或基金，雖允許有獨立之預算，但亦應附屬於總預算¹⁹」。蔡茂寅教授亦曾指出：「將國家預算以一般會計經理，以防止會計制度之膨脹與紊亂，並利於統制與監督，此稱為『預算單一原則』，亦可稱為『單一會計主義』或『會計統一原則』。預算單一原則，要求政府之收入與支出必須編列於同一預算，乃是就其形式而言，與預算完全性原則在內容上要求所有的政府收入與支出必須完整編列於預算書上有所不同，兩者具有互相補充性，而得以並存²⁰」。而以

¹⁹ 黃世鑫（2000），《民主政治與國家預算：我國政府預算政策之形成》，頁30，台北：財團法人國家政策研究中心。此外，帥元甲先生引述F. Neumark教授的說法，認為預算的單一原則包括了兩個面向：1. 國家收支應統一編列，維持單一體系、2. 一項預算內限定同一項目，不得含有兩個項目。帥元甲，前揭註7，頁90。

²⁰ 蔡茂寅，前揭註6，頁37。相對於預算單一性之要求將預算年度之收入及支出以

法國現行財政預算法制而言，預算單一性之要求業已取得其實定法上之地位，其主要涉及者乃國家年度總預算之呈現或編製方式之要求，而非僅涉及會計制度之統一。**預算單一性原則，在法國法上係指所有的國家收入及支出，應表現於單一之文件或會計帳目或文件（un texte unique）之中、以便同一預算年度之整體收入及支出同時受到國會審查權力之監督²¹。而這樣的要求，也可以擴張及於其他具有獨立編列預算資格的公法人，特別是地方團體的預算文書中²²。法國 2001 年財政組織法（Loi organique de 2001 relatives aux lois de finances ; LOLF）²³第 6 條第 3 項後段規定：「所有收入及支出均**

單一文件展現，事實上在比較法制中亦存在著不同與此的選擇，亦即所謂「複式預算」，乃將同一年度之收支記載於不同文件之謂。目前中國大陸預算法即採此一體例。中華人民共和國預算法第26條規定：「中央預算和地方各級政府預算按照複式預算編製」，而在實際編制中，主要係將國家預算分成「經常性預算」與「建設性預算」兩種預算文書。參見熊偉（2006），〈民主視野下的預算法改革〉，劉劍文（主編），《民主視野下的財政法治》，頁236，北京：北京大學。又我國法制中原則上係採取單一預算，但在同一年度預算草案中亦將國家收支劃分為「經常門」以及「資本門」，此可參照我國預算法第10條規定：「（第一項）歲入、歲出預算，按其收支性質分為經常門、資本門。（第二項）歲入，除減少資產及收回投資為資本收入應屬資本門外，均為經常收入，應列經常門。（第三項）歲出，除增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，應屬資本門外，均為經常支出，應列經常門」。依帥元甲先生的說法，可謂單一預算中兼採複式預算之優點者。帥元甲，前揭註7，頁88。在這樣的意義之下，本文作者認為，預算單一性原則應當與單一會計原則為一體之兩面、互為表裡。

²¹ M. Bouvier/M.-C. Esclassan/J.-P. Lassale, *op. cit.*, n. 2, p. 244; J.-P. Camby, Le Conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire, RFFP n° 51, p. 55; P. Amselek, *op. cit.*, n. 3, p. 49. 此一單一帳目，於我國法制中主要係指預算法第17條之中央政府總預算：「政府每一會計年度，各就其歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還全部所編之預算，為總預算。前項總預算歲入、歲出應以各單位預算之歲入、歲出總額及附屬單位預算歲入、歲出之應編入部分，彙整編成之。總預算、單位預算中，除屬於特種基金之預算外，均為普通基金預算」。另外就地方政府之預算言，法國法制上基本亦認為就地方議會所享有的地方預算權限而論，地方預算當然亦有單一性原則之適用。CE 10 sect., juillet 1987, Région Île-de-France.

²² D. Landbeck, Les principes budgétaires locaux, PUAM, Aix-en-Provence 2001, p. 54.

²³ 財務組織法（LOLF），為法國第五共和憲政制度中財政制度之重要設計。這樣的法律名稱中雖有「組織」二字，但與組織無必然直接關係。一般被認為其位階

由單一帳目加以說明，稱做**總預算**²⁴」。此一總預算，乃預算之主要單一文件、統一載明了特定年度中國家所有收支行為之內容，亦即如 G. Jèze 所指出者，乃要求：「預算應該以單一文書呈現，俾以使收入和支出兩相對照後，得以比較出整體上財政收支係均衡、有結餘或有赤字之方式編列²⁵」。是故，預算單一性之要求，在延伸的意義上意味著所有國家（或具有獨立預算之公共團體）行為均應被要求具有其在預算上之授權依據。因此，編列於總預算之外、未經議會授權之行為固然在原則上遭到禁止²⁶；即便就收入之面向而論，當特定財政收入具備有經常性、固定性之特徵而未於年度總預算中清晰表明者，即有可能構成對預算單一原則之違背²⁷。而在具體之制度內容上，法國財政法學者 G. Orsoni 則認為，預算單一性之原則，可以由形式意義以及實質意義兩方面加以說明：

（一）形式意義之預算單一性

預算單一性之原則就形式意義而言，乃要求國家等具有獨立地位之公法人之年度預算文書應屬單一，亦即針對預算年度內之歲入、歲出等收支項目，均應展現於同一文書之中：此等預算文書，即為預算法上所稱之「總預算（le budget général）」²⁸。所謂同一文書，並非僅意味著單一之書面，即便是多數之書面資料，倘若係同時提出於國會使其得以於同一會期或者相續的

係介乎於憲法與普通法律之間，用以規範預算財政之重要原則及基本要求。詳細說明參見黃源浩，前揭註2，頁77-79。

²⁴ 相對於此，我國預算法第17條第1項之規定為：「政府每一會計年度，各就其歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還全部所編之預算，為總預算」，可供參考。

²⁵ Cité par B. Plagnet, Unité Budgétaire (Principe d'), in: L. Philip (dir.), Dictionnaire Encyclopédique de Finances Publique, Tome II, Economica, Paris 1991, p. 1585.

²⁶ M. Bouvier/M.-C. Esclassan/J.-P. Lassale, *op. cit.*, n. 2, p. 244. 反面言之，即便是預算外行為，通常亦屬在國會預算程序中已取得其他形式授權之事項。

²⁷ Cons. Const. 29 déc. 1994, Décision n° 94-351 DC, Loi de finances pour 1995.

²⁸ 相形於中央政府所編列之總預算，在法國法制中，地方政府之預算亦同樣受預算單一性原則之拘束，故推理上亦在國家之外，存在著地方層級的總預算。D. Landbeck, *op. cit.*, n. 22, p. 184.

會期之中對照行使其審查權力，即得以被認為已符合單一性之要求²⁹。事實上以現代國家年度總預算之複雜程度而言，亦難與 19 世紀政府預算之簡單程度相比擬。此等形式意義所著重者，毋寧仍在於便利國會有效行使其審查權力、得以在相接續的一段時間中進行預算辯論為主。就我國之預算法制而言，雖未特別強調形式上將年度總預算編列記載於單一文書，然預算法第 46 條規定：「**中央政府總預算案與附屬單位預算及其綜計表，經行政院會議決定後，交由中央主計機關彙編，由行政院於會計年度開始 4 個月前提出立法院審議，並附送施政計畫**³⁰」，此處將中央政府總預算案與附屬單位預算及其綜計表交由中央主計機關彙編，乃寓有使其彙總於單一預算文書、俾便立法機關進行審查之意，亦可謂係預算單一性原則在形式意義方面於我國預算法制中之展現。進一步言之，當現代國家之預算程序（尤其就年度預算而言）係由行政部門編列提出、而由國會審議程序進行其授權時，**所有之收入與支出均應在同一法案（或預算草案、預算文件）中同時（或密切緊接的時間中）由國會進行審議**、不得任意將年度總預算法案分割成不同部分或者承認總預算之外的部門預算，以使國會無法同時通盤考量此等收入與支出在財政上所產生之整體效用³¹。是以在總預算文書之外觀形式上，要求單一之預

²⁹ G. Orsoni, *Science et législation financières: Budgets publics et lois de finances*, Economica, Paris 2005, p. 235. 事實上以現代國家功能之複雜、組織之龐大，意圖真正以單一之文書完全描述年度之預算，殆有實際上之困難。是故，不僅法國財政法學者有此一見解，美國預算實務中亦採此一看法。E. Zoller, *Les pouvoirs budgétaires du Congrès des États-Unis*, RFFP n° 86, p. 283.

³⁰ 而在年度總預算便利國會行使審查權力之考量下，此一預算文書當然亦不排除得以編作數份複本，以便利個別或不同政黨之國會議員行使其審查權力。L. Saïdj, *Finances publiques*, 3^e, Dalloz, Paris 2000, p. 41. 此可參見預算法第47條之規定：「各機關概算、預算之擬編、核轉及核定期限以及應行編送之份數，除本法已有規定者外，由行政院定之」。

³¹ M. Bouvier/M.-C. Esclassan/J.-P. Lassale, *op. cit.*, n. 2, p. 244. 進一步來說，將所有歲入歲出放在同一部預算文書中，倘若各政事別所編列之預算在呈現上無法用統一之標準衡量，這樣的單一總預算也只是一種大雜燴。因此，**形式上的單一性當然就隱含了統一的會計基礎要求**。蔡茂寅，前揭註6，頁37。

算文書、經過國會同一程序之審查，所發揮之功能實為便利立法機關實質行使審查權力之考量也。

（二）實質意義之預算單一性

預算單一性原則就實質面向加以觀察，單一性之要求意味著政府機關預算外行為之禁止：特別是當特定財政收入具備有**經常性、固定性之特徵**（par nature un caractère permanent）而未在受議會審查之年度預算中清晰表達者，即有可能構成預算單一性原則之違背³²。此一要求一方面禁止無組織法上地位之非法定機關編列及支用預算³³，另方面就行為法之面向而言，年度總預算既然為國家「**所有收入與支出**（toutes les recettes et toutes les dépenses）」之數字化描述，此即意味著未經國會以預算程序授權、或未明確標明預算來源之國家行為，均於法不許。蓋正如學者所示，乃預算本身即具有授權之效果³⁴，單一性之要求乃使**所有之收入與支出均在國會程序中為單一之預算文書所表明，並統一取得授權之依據**³⁵。而在預算文書中，當國家所有之收入與支出均在同一總預算文件中，此即意味著國會對於國家整體財政收支之狀況得以具有通盤性之瞭解並加以同意³⁶。故在此一意義之下，預算單一性之要求乃在於與預算之年度性、總體性以及誠實性原則等其他預

³² Cons. Const. 29 déc. 1994, Décision n° 94-351 DC, Loi de finances pour 1995.

³³ 此可參見我國預算法第92條規定：「**未依組織法令設立之機關，不得編列預算**」。當然，這樣的結果和我國法制中組織保留密度向來較高的公法上傳統，不可謂無關。

³⁴ 就此，蔡茂寅教授乃特別強調，此一授權主要係指歲出之授權。至於歲入之授權主要係由租稅徵收之授權所構成，其仍受「租稅法律主義」之高度拘束。蔡茂寅（1997），〈預算法之基礎理論〉，《全國律師》，1卷12期，頁61。至於對預算授權關係的檢討，參見P. Amselek, Pour en finir avec l'idée de budget-acte d'autorisation de recettes, in: « Étude de droit public », Édition Panthéon-Assas, Paris 2009, p. 701 et suivantes.

³⁵ M. Bouvier/M.-C. Esclassan/J.-P. Lassale, *op. cit.*, n. 2, p. 244. 這樣的看法在法國實務中亦被中央行政法院所強調，亦即預算單一性之主要功能在於**排除未經授權之財務行為**。CE, sect., 10 juill. 1987, Région Île-de-France.

³⁶ G. Orsoni, *op. cit.*, n. 29, p. 235; P. Amselek, *op. cit.*, n. 3, p. 49.

算原則相互作用，俾使得行政機關與國會之預算審查關係中，得以使國會進行實質且有意義之整體性審查³⁷。進一步言之，預算單一性事實上即意味著「預算外行為之禁止」，在法國預算財政相關制度之中，被認為不僅具有中央政府財政預算法制之原則價值，**同時在其他預算受到民意或者人民選任代表監督之公法上團體，亦有其適用**³⁸。是以無論預算之編列與中央政府之預算間存在如何之獨立性，均在此一意義之下受到預算單一性之拘束。尤其地方團體，在法國 1958 年第五共和憲法中被賦予相當程度之自主管理地位；此等地位在制度之設計上，又一向被強調**財政之意義遠大於稅捐收入之意義**³⁹。然既然預算單一性在實質之意義上仍著重在於人民所選任代表對於公共支出之同意，此一要求乃毫無困難得以貫穿於地方財政預算之制度中，成為規制地方團體財政預算作用之重要原則⁴⁰。又實質意義的預算單一性，在財政收支方面的功能特別應當被考慮者，當在於固定項目之收入支出，不得以具有便宜措施性質的方式編列、或被任意移列出總預算之外。特別是後

³⁷ 也因此，J.-P. Camby乃認為**預算之單一性原則與預算之總體性原則在某些範圍內是不易區分的**。J.-P. Camby, *op. cit.*, n. 21, p. 55-56. 不過法國近期財政預算法學文獻中，亦有不少學者指出預算之總體性原則隨著社會預算與國家總預算之分殊化或所謂「去預算化（debudgétation）」現象於法國法制中日漸被確立，預算總體性原則之重要性已不若以往。R. Pellet, *Réformer la Constitution financière: pour de nouveaux principes budgétaires*, RDP 2002, p. 316-320; R. Pellet, *La fin de l'universalité budgétaire*, in: « Constitution et Finances Publiques »: Études en l'honneur de Loïc Philip, Economica, Paris 2005, p. 529 et suivantes. 相形之下，預算單一性之原則雖容有眾多例外，反而更能維持其於整體財政預算法制中之重要地位。

³⁸ J. C. Ducros, *op. cit.*, n. 7, p. 654.

³⁹ 參見黃源浩（2006），〈法國地方稅制之危機與轉機〉，《臺大法學論叢》，35卷3期，頁210之說明。

⁴⁰ 此可參見法國憲法第72條第1、3項之規定謂：「（第一項前段）法蘭西共和國之地方團體為市鎮（les communes）、省（les départements）、區域（les régions）、特別地位之團體（les collectivités à statut particulier）以及由憲法第74條所規定之海外領地（les territoires d'outre-mer）。其餘之地方團體，由法律創設之。……（第三項）此等地方團體，在法律所定之條件下由經選舉產生之地方議會（des conseils élus）『自主管理』之（s'administrent librement），並得就其職權之行使，享有命令權」。另關於「自主管理」內含之探討，參見黃源浩，前揭註39，頁204。

述所謂的「特別預算」制度中，倘若特定收入或支出已經被認為具有常設或固定屬性者，即應當要求行政機關在編列年度預算時，將此一部份收支項目編列入中央政府總預算之中。因此，**在若干意義上，實質意義的預算單一性亦可謂係要求特別預算不得夾帶年度預算之事項**⁴¹。具體而言，此等要求不僅止在於便利國會在審查程序中確實探知年度預算之實質收支結果，更在於避免行政部門透過編列預算之程序，將若干具有重大爭議之預算項目甚至法律案或一般性政務事項，利用特別預算通常情勢急迫、動見觀瞻的特性，夾帶矇混過關，而喪失了國會預算監督的真實意義。

二、預算單一性與其他相類似原則之區分

（一）預算單一性與預算總體性原則

作為預算法制中經常被強調之原理原則，預算單一性之要求雖然集中在形式上的要求也就是預算文書的單一，但在內容上，經常被認為與其他預算財政法制中同樣被強調之基本原則有所不易區分之處⁴²。其中最為顯著之原則，即同樣為德國財政法學者 F. Neumark 教授所強調的「預算總體性」或者「預算完整性」原則。所謂「總體性（universalité）」在德語文獻中被稱作「完整性（Vollständigkeit）」原則，**乃要求在同一年度之國家整體收支，應該無遺漏地全數被載明在預算草案之中，俾使國會得以就整體財政收支情形作為考量**⁴³。在這樣的定義之下，吾人不得不承認預算的總體性原則與單一性原則，雖在內容上有細微之差異，但在實質的功能上其實十分接近：前者所要求者，乃收入與支出之任何項目，均無所遺漏且完整地在預算草案或預算文書中被載明，俾使財政收支項目均能無遺漏地受到國會的監督審

⁴¹ 關於將應編列於年度預算項目之收支夾帶於特別預算之中所可能造成之問題，以及預算法制中所可能面臨之各種形式夾帶，參見黃源浩（2012），〈法國財政法上的預算夾帶禁止〉，《臺大法學論叢》，41卷2期，頁521。

⁴² W. Gilles, *op. cit.*, n. 6, p. 266.

⁴³ 國內文獻有將「預算總體性」或「預算完整性」稱為「預算完全性原則」者，並認為此一原則與預算單一性之要求具有補充性，得以並存。考其實際內容與本文所介紹者相同。參見蔡茂寅，前揭註6，頁36。

查⁴⁴。後者則較為取向於預算的存在形式或者呈現技術，乃要求以單一之預算文書便利國會議員或者其他審查者進行審查及預先得知預算整體之盈虧結果⁴⁵。換言之，總體性之要求，倘若不是透過單一的預算文書，即無法發揮實際的功能；而預算文書單一的目的，也不過**就是為了確保不存在總預算之外的「小金庫」或者分項預算等增加複雜程度的預算罷了**。在這樣的意義之下，支持不區分預算單一性與預算總體性原則的學者，亦不乏其人。例如 L. Saïdj 教授即認為，預算單一性原則和預算總體性原則雖然在傳統的財政法文獻中被分開說明，但在實際上兩者不應分離觀察，其共同結合的目的都是在於為了確保預算的誠實及明確，以便利國會進行審查程序⁴⁶。換言之，在考慮到實際功能主要都在於便利國會審查以及避免隱匿重要預算資訊的情況下，這兩個原則事實上被強分為二的意義，似乎有限⁴⁷。

在法國法制中，預算單一性與預算總體性兩個要求之所以存在著相互混淆的可能性，原因不僅止於實質內容的相近似，來自二者在法國法制中，經常被認為出自於同一個憲法規範，也就是（現已被取代、但實際上影響至為深遠的）1959 年財務組織政令（L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux loi finances）⁴⁷⁻¹ 第 18 條的規定：「**國家收入之整體由各種財政資**

⁴⁴ A. Baudu, Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France: Éclairage historique et perspectives d'évolution, Dalloz, Paris 2010, p. 232.

⁴⁵ M. Bouvier/M.-C. Esclassan/J.-P. Lassale, *op. cit.*, n. 2, p. 257.

⁴⁶ L. Saïdj/J.-L. Albert, Finances publiques, 5^e, Dalloz, Paris 2007, p. 73.

⁴⁷ 即使不考慮和預算單一性原則不易區分的問題，預算總體性的存在價值事實上在財政法學中，亦受到相當的質疑。例如，R. Pellet 即認為，預算總體性的主要具體制度反映在預算的非結合關係，而非結合關係的進一步具體內容在稅收面向加以觀察，則為稅收的無對價性。但是，在現今法治國家的財政稅收體系中，指定用途或目的的稅捐日益普及，這也連帶地使得無對價性的傳統概念甚至非結合關係趨向空洞化，而危及預算總體性之原則地位。R. Pellet, *La fin de l'universalité budgétaire*, in: « Constitution et Finances Publiques »: Études en l'honneur de Loïc Philip, Economica, Paris 2005, p. 516.

⁴⁷⁻¹ 1959 年財務組織政令為法國第五共和首部財務組織法，只是當時並未履行組織法之立法程序，而係以政令之形式代替。這部政令現在已經為 LOLF 所取代。詳細說明，參見黃源浩，前揭註 2，頁 72。另外法國法中有所謂「年度財務法」，性質相當於英美法上的預算法案：逐年通過、每次之規定僅有當年度效力。

源整合而成，不得就預算中收入減除支出後呈現。國家收入之整體擔保支出整體之執行，所有收入及所有支出均劃歸於單一帳目，稱做總預算」。在這一條文中，單一帳目之規定乃直接引申自預算單一性的要求；而「預算不得就收入減除支出後呈現」以及「國家收入整體擔保支出整體之執行」，則形成了預算總體性原則當中兩個主要派生原則「預算總額原則」以及「預算非結合關係」之具體內容。在此一意義之下，預算單一性原則與預算總體性原則二者間實可謂具有高度之關聯性，甚至可看做是同一事物的兩個不同面向，彼此間很難被完全脫離或分隔觀察適用。這樣的看法，在法國憲法委員會的若干合憲性審查決定作成過程中，更可看出端倪：主張特定年度財務法規定有抵觸預算單一性要求嫌疑之違憲審查案件提案國會議員，通常在主張之際係將預算單一性與預算總體性兩項原則併同主張⁴⁸。而面對這樣的主張，法國憲法委員會也經常同時將系爭法律有無抵觸兩個原則的判斷結果一併說明，或者直接以兩個原則審查立法措施是否具有合憲性⁴⁹。這樣的合憲性審查中經常可見的慣例，似乎也坐實了若干預算財政法學者所認為的「預算單一性與預算總體性根本是同一個原則」這樣的看法。

法國憲法委員會，對於預算總體性原則與預算單一性原則在內容及功能上的相近並不否認，然而在實際的法國憲政運作以及相關之法規範合憲性解

⁴⁸ 當然，吾人也不能排除這樣的主張方式，可能有憲法爭訟過程中訴訟技巧的考量。如眾所知法國的違憲審查制度係以事前審查為原則（即便近年引入了所謂『先決問題審查』制度，但大體上仍然是以事前審案件為大宗），而憲法委員會基本上又不受到提案人（通常是國會中反對派的國會議員）主張違憲理由的拘束，也不生訴外裁判（*non ultra petita*）問題，因此提案人在移送憲法委員會的理由中，只要能「喚起」憲法委員會的矚目注視，即有可能使特定法律被宣告違憲。在這樣的制度中，「亂槍打鳥」式的聲請事由，其實不難想見。相關說明，參見G. Drago, *Le contentieux constitutionnel des lois, contentieux d'ordre public par nature*, in: « L'unité du droit »: Mélanges Roland Drago, Economica, Paris 1996, p. 11-18.

⁴⁹ 例如後述的Cons. const. Décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, Loi de finances pour 1995一案中，法國憲法委員會的用語是「預算單一性及總體性的基本規則妨礙了……（les règles fondamentales de l'unité et de l'université font obstacle à.....）」。或者Cons. const., Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, Loi de finances pour 2000一案，也是將單一性和總體性原則放在一起，作為審查特定立法措施是否合憲之標準。

釋決定中，二者仍被認為所著重之重點並不相同，也連帶地使得這兩個原則的要求在財政法制中存在著一定程度的區分。這樣的見解主要見諸法國憲法委員會有關預算編列的相關決定之中，特別是強調預算總體性之要求，主要在於維持或比較強調「**預算收入全部擔保國家預算支出全部**」的意義⁵⁰。換言之，在預算的非結合關係前提下，預算之收入與支出均為國家整體政務所需，不宜也無法將較有獲取財政資源能力之政務與無法取得足夠財源之政務差別待遇。這樣的原則進一步來說，所強調的是公共任務相互間之平等：**並沒有任何職務之執行應當優先於其他職務而得以在整體財源支出中享有優先的地位，除非法律有例外的明文規定**⁵¹。因此，各種公課作為歲入項目收歸國庫以後，均係以其總體支應國家整體債務之支出，乃財政法制中特別被強調的原則⁵²。總體而言，在前述討論之中，吾人首先不能否認者，乃預算單一性與預算總體性原則二者事實上是一體之兩面，均要求預算以單一文書呈現、總預算外別無其他預算。只不過前者的功能取向於國會審查便利的考量，而後者事實上是法治國家社會連帶（la solidarité sociale）的一種展現，因此在相關論述中將其分別論述，仍有其一定之意義⁵³。蓋在法治國家之

⁵⁰ W. Gilles, *op. cit.*, n. 6, p. 269. 當然，這樣的基本原則是在法國憲政體制之下、特別強調單一國家的財政秩序情形下所產生的。而在另外一方面，地方團體在法國法制中所享有的財政地位，也使其在財政秩序中另外產生了相同的要求，詳後述。

⁵¹ J.-P. Camby, *op. cit.*, n. 21, p. 56.

⁵² 雖然預算的非結合關係，在目前的法國財政預算法中也面臨了空前的危機。這不僅僅是因為各種指定用途的稅捐在財政領域中大行其道，更在於2001年通過的LOLF事實上對於非結合關係所明文容許的例外。此可參見LOLF第16條規定：「若干收入，得以被指定直接充派特定之支出用途。此等指定用途以附屬預算、特種基金或者相對於總預算、附屬預算及特種基金以外之會計程序所創設之特別專戶之形式存在」。換句話說，只要財務法有明文規定，預算項目與特定行政事務的結合，並非不能容許。進一步說明，參見R. Pellet, *op. cit.*, n. 47, p. 517.

⁵³ 這樣的密切依存關係，在法國憲法委員會Cons. const. 25 juillet 2001, Décision n° 2001-448 DC, Loi organique relative aux lois de finances一案中所指出的：「預算的年度性原則、**總體性原則以及單一性原則**，反應了憲法上的雙重誠命：一方面是確保公共帳目的清晰，另一方面則是使國會得以進行較有效的審查」。進一步說明，參見J. Lauze, *op. cit.*, n. 13, p. 1695.

中，國家之重要功能乃在於促進並維持社會連帶機制之運作。因此單一之國庫以及單一之預算，基本上係保障社會整體生活之一致性，進而維持社會連帶的憲法價值⁵⁴。因此，雖然二原則彼此在功能上難以完全切割，仍可承認為財政預算法制中不同面向的兩個重要基本原則。另外，雖然在諸多合憲性審查決定的案例中，法國憲法委員會習慣將預算單一性與預算總體性原則合併使用，但是單獨只引用預算單一性原則的判例，並非不存在⁵⁵。另外，在法國憲法委員會的用語上，即便同時引用這兩個原則，也通常會使用複數的「原則（les principes）」或「規則（les règles）」稱呼。因此，這兩個原則雖然關係至為密切，但是應當還是可以被清楚地區分開來。

（二）預算單一性與財政收支單一性之原則

在法國財政預算法制領域中，單一性之要求不僅及於政府所提出之預算草案或預算文書應以單一預算案之方式呈現，另方面在財政收支之領域上，也存在著單一之要求，此被稱作「財政收支之單一性」或者「國庫之單一性」（Unité de Trésorerie）⁵⁶。所謂財政收支之單一，最簡單的定義就是：除了法律明確規定的例外以外，任何具有獨立性的公共組織（特別是國家、地方團體以及公營造物）均應將其財政資源儲存於國庫或者其他經指定的統一帳戶；因此原則上所有的公共部門亦只存在一個單一的收支窗口，在效果上足以使所有的公共債權債務關係或者公共財源的收支均由單一收支組織負責經手⁵⁷。這樣的制度在法國預算法上，可以直接見諸 LOLF 第 26 條第 3 項

⁵⁴ L. Philip, *op. cit.*, n. 15, p. 53.

⁵⁵ 如後述 Cons. const. Décision n° 84-184 DC du 30 décembre 1984, Loi de finances pour 1985 案。另外，法國憲法委員會在其他的年度財政法合憲性審查決定中，預算總體性原則不與單一性同時援用，而與其他原則，例如預算誠實性原則同時引用者，亦有案例可循，見 Cons. const. Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, Loi de finances pour 1999, Consider. 6.

⁵⁶ X. Cabannes, *Le principe de l'unité de Trésorerie en droit public financier*, LGDJ, Paris 2000, p. 2.

⁵⁷ L. Saklj/J.-L. Albert, *op. cit.*, n. 46, p. 94. 依照黃世鑫教授的見解，這樣的中央公庫制度似為法國法制的特色。黃世鑫，前揭註 19，頁 36。相對而言，在法國地方財

的規定：「除財務法有明示之規定外，地方團體及其設立之公共組織均應將其流動財產寄存於國庫」。相對而言，當實際之款項支付均由統一之國庫支付之際，這樣的單一性就成為了收付的單一，也就是出納收支的單一（Unité de Caisse）。進一步言之，國庫之功能除了收支款項以外，最主要有於透過各種措施規劃並維持現金支付的流動性，而這樣的流動性出於考慮到不同領域之地方團體支付能力、營收能力以及財產狀況均有不同，在考慮到財政連帶以促進財政困難地區財政流動性的考量之下，乃有必要使國庫的收支活動，特別是直接牽涉到財政流動性的金錢收付出納，應當以單一之國家機關為之。因此在中央與地方財政制度存在著緊密連結的法制中，單一之收付機構及國庫即成了財政上當然之結果。在法國法制中，財政收支之單一性主要係由拿破崙時期的財政大臣 Mollien 伯爵（Comte Mollien）以 1806 年 7 月 16 日之命令所創設。在當時所被特別強調者，乃國庫制度之使命係「在所有的公組織之間創設一連帶關係，俾使每一組織的財政融通性均能為眾組織所用（les disponibilités de chacun à la disposition de tous）⁵⁸」。當然必須承認者，乃財政收支的單一或者國庫的單一性雖然也在財政預算法制文獻中經常被討論，不過這樣的要求和預算單一性原則要求將年度預算以單一之預算計畫或文書呈現、以便國會審查，在實質的內涵上並不相同⁵⁹。進一步言之，這樣的要求與其說是財政預算法制中的原則，不如更明確言之，係屬公共財務會計部門在設計上的基本原則。就財政預算的法制比較言，這樣的原則在法國法中雖有 2001 年財務組織法的規定作為依據，然與我國現行國庫收付制度容許地方團體設立公庫之情形有別，因此無論在法國或我國，當均不至與預算單一性之要求有所混淆⁶⁰。

政稅收制度中，地方團體也不像我國一樣，可以自行設置「地方稅務局」或地方之稅捐稽徵處。稅捐（即便名義上是地方稅）徵收均係由中央經手、統一解繳國庫，再由中央政府轉撥地方團體。參見黃源浩，前揭註39，頁224-225。

⁵⁸ Cité par G. Orsoni, *op. cit.*, n. 29, p. 415.

⁵⁹ X. Cabannes, *op. cit.*, n. 56, p. 1.

⁶⁰ 此可參見我國公庫法第2條第2項規定：「中央政府之公庫稱國庫，以財政部為主管機關；直轄市之公庫稱直轄市庫，縣（市）之公庫稱縣（市）庫，鄉（鎮、市）之公庫稱鄉（鎮、市）庫，以各該直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公

（三）預算單一性原則與預算同一性

在我國預算財政法制之中論述預算單一性原則之同時，所應當特別說明、與預算單一性要求乍看類似但有所區分者，乃在於司法院大法官釋字第 391 號解釋所提出之「預算同一性」。所謂預算同一性，**在法國財政預算法制中不存在相類概念或名詞，主要的預算法原則中也未有相類似要求⁶¹**。考其主要內容，所涉及的問題主要在於國會在預算審查的程序中，針對行政部門所提出之年度總預算草案，能否在總額不變動的前提下，就預算科目在不同款、項、節、目間流用的問題。或者進一步言之，針對行政部門所提出的預算草案，立法機關增刪修改預算，能否比照法律案的修法方式問題。司法院大法官釋字第 391 號解釋就此採否定見解，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刪並追加或削減原預算之項目**」。而所謂「同一」乃要求審查增刪後之預算不得與預算草案所列之項目相去太遠、無

所為主管機關」，既就不同層級政府分別設有公庫作為收支機關，顯然不採類似法國財政法制中之「財政收支單一性」要求，也不生總體公共財產流動性互相擔保的問題。

⁶¹ 若真要論述這類預算項目的流用問題，在法國法上可以分成兩部分被強調：「總預算」與「附屬預算」間的經費挪用，可能牽涉到預算單一性的問題。這可參見後述 Cons. const. Décision n° 84-184 DC du 30 décembre 1984, Loi de finances pour 1985 一案法國憲法委員會的見解。倘若是關於「總預算」當中不同預算項目間的挪用，則可能會有違反預算分殊化原則（le principe de spécialité）的風險，不過此一原則在法國法制中，似未有直接之具體效果可言。另一方面在我國法制中，由司法院大法官所提出的國會刪減預算界限，倒並不是完全在法國公法領域中找不到相類的說法。例如司法院釋字第 520 號解釋所指出的「維持法定機關正常運作及其執行法定職務之經費，倘停止執行致影響機關存續者」，解釋上可以成為國會行使預算審查權的界限，而在公共服務延續性（continuité）的考量下，成為預算權力行使之各方均不得逾越之界限。關於公共服務之延續性被承認具有憲法價值，可參見 Cons. const., 25 juill. 1979, n° 79-105 DC, Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail。另關於法國公法上有關延續性概念的討論，參見 J. Gicquel, Sur la continuité de l'État, in: « Au carrefour des droits »: Mélanges Louis Dubouis, Dalloz, Paris 2002, p. 571 et suivantes。

法辨識為同一預算之謂⁶²。按此等要求，雖在終局之目的上係為避免預算在編列及審核之關係中，避免無法追究特定預算增刪措施的政治責任所設，與現代國家預算法制之基本精神並無何等重大抵觸、亦在我國憲政制度中有其一定程度的實用考量⁶³。但就本文所探討之預算單一性而言，預算同一性之要求與「預算應以單一文書呈現」，仍屬具有明顯區別之不同原則。因此，雖然名稱看來近似，預算單一性與我國法上大法官釋字第 391 號所提出之「預算同一性」仍屬有別，當屬無疑。

三、預算單一性原則之形成

（一）法國法上之預算單一性原則

1. 預算單一性於實定法中之地位

在法國財政及預算法學之相關文獻中，預算單一性原則之所以被學者稱做「古典之預算法原則」，其來有自。在某種意義上，其與預算之總體性原則、預算之年度性（*annualité*）原則等共同構成了預算法制萌芽之初即已被普遍承認之重要原則⁶⁴。然則於實定法上，預算單一性取得其直接之法律依據，仍係經歷長期演變發展之結果。以法國預算法制而言，1789 年大革命、

⁶² 參見黃源浩，前揭註41，頁568-569。

⁶³ 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與解釋立場〉，《臺大法學論叢》，27卷3期，頁3。具體來說，我國法上的「預算同一性」要求雖在法國法制中不存在相同之概念，但其功能似與若干學者所強調之「預算分殊化（*la spécialité budgétaire*）」原則接近，當容另文討論之。

⁶⁴ G. Orsoni, *op. cit.*, n. 29, p. 245 et suivantes. 中文文獻，則可參見黃源浩，前揭註2，頁85-87之說明。不過，在法國憲政實務中，預算總體性原則也和預算單一性原則一般，並不被認為係一嚴格的預算法則。這可以參見法國憲法委員會在Cons. const. Décision n°93-328 du 16 décembre 1993, Loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle一案中，針對公營事業收入得否支應總預算一般性支出的討論中所指出：「除有特別規定外，預算總體性的結果係要求預算收入應以毛額（*montant brut*）形式呈現，並禁止就特定收入之全部或部分劃歸支應特定支出」。換言之，在立法者設置有特別規定的情況下，例外並不是完全不可以存在。

拿破崙王朝以後之復辟王朝（La Restauration）時期以後至第四共和時期此一階段，可謂係各項預算原則包括預算單一性原則最主要形成及發展之階段⁶⁵。例如，共和 8 年霜月 22 日憲法（Constitution du 22 Frimaire An VIII）第 45 條前段之規定：「政府根據年度性的財務法律，管理國家收支。此一法律按照項目決定收支的總數額」，**具體改變了大革命之前襲用的、依照行政部門別編列的分項預算制度，而改採近代意義的年度總預算制**，即被不少學者認為在解釋上可謂構成了預算單一性原則在法國憲政制度中的濫觴⁶⁶。不過單一預算真正被實現或者法制化，還是要到波旁王朝復辟時期的 1817 年以後：為了對抗拿破崙時期不受控制的財政支出及戰爭費用，反而是在復辟王朝真正實現了這樣傾向自由主義以及確保議會地位的理想⁶⁷。此後，預算單一性的要求在法國憲法或國會立法中幾次出現、也幾度被廢除，甚至到了第三共和時期，著名之公法學者 J. Barthélemy 即曾指出，預算單一性與其他古典的預算基本原則（包括預算總體性、年度性、誠實性等）事實上已經足以在長年的慣行中該當於法國憲法中的憲政習慣⁶⁸。在此一階段之中，透過國會與行政機關間之對抗關係，所漸次形成之效果乃近代意義之法治國家（État de droit）於法國法制中逐漸之生根落實。**在立法機關逐步取得了相對於行政權之優勢地位之後，國會權力乃試圖透過包括預算單一性原則在內的**

⁶⁵ 另一方面，復辟以前的法國財政預算制度中，無論在形式上或實質上，**預算單一性都不被當作一回事**。就形式而言，當時預算收入與預算支出係由兩部法律、依照不同的法定程序進行，收支不列在同一份預算文書中，自然也不生單一性的問題。而在實質上，特別預算的浮濫使用也使得年度總預算無法正確表現出國家財政負擔及收支的內容。A. Baudu, *op. cit.*, n. 44, p. 232.

⁶⁶ B. Jean-Antoine, *Les normes constitutionnelles financières en droit français de 1789 à nos jours*, LGDJ, Paris 2010, p. 76. 不過，B. Jean-Antoine在此也不忘提醒，這部憲法有關預算權的條文雖然漂亮地將古典意義的預算原則都放了進去，但執政的拿破崙根本也不太把它們當一回事，仍然經常以特別預算架空原有的總預算。

⁶⁷ 不過應當特別留意的是，復辟王朝時期事實上對於預算單一性的要求也不是完全貫徹。1816年4月18日所通過法律的第16條即規定：「預算區分為普通預算及特別預算」，**其中所承認之特別預算，正好就是對單一性原則威脅最大的制度**。而在當時財政大臣路易男爵（Le Baron Louis）的主導下，直到1817年才真正實現法國第一個單一預算。A. Baudu, *op. cit.*, n. 44, p. 232-233.

⁶⁸ Cité par B. Jean-Antoine, *op. cit.*, n. 66, p. 152-153.

各項預算法制原則於審查程序中之引入，對行政權力為進一步有效之約束控制。然則吾人亦不能否認，乃就法國整體財政制度而言，預算單一性之原則於制度引入之初僅有單純之論理上意義而欠缺法律上之直接效果，蓋就法國預算制度而言，自 1831 年起，法國之國會方以「章」（Chapitre）為單位開始審查國家預算，尚未完全形成於現今制度意義中之單一性要求⁶⁹。然而就預算相關法制觀察，此一時期針對預算單一性之法制化或至少得以尋得其實定法上之依據，已由主要公共會計（comptabilité publique）之領域開始展現。此主要得以參見法國 1838 年以法王敕令制頒之公共會計總則政令（L'ordonnance du Roi portant règlement général sur la comptabilité du 31 mai 1838）之相關規定⁷⁰。不過，雖在歷史上得以尋得若干早期法規範寓有預算單一性之意旨者，然而在法國財稅法制之中，以實定法明文直接承認預算單一性地位、且在實務中穩定長期地真正實現此一要求者，仍係二次大戰以後，自第五共和開始之法國財政制度⁷¹。尤其是 1959 年財務組織政令第 18 條第 1 項後段規定：「所有收入及所有支出均劃歸於單一帳目，稱做總預算⁷²」。此一原則，嗣後又於 2001 年財務組織法（LOLF）第 6 條第 3 項後

⁶⁹ G. Guillaume, Les vicissitudes du principe de l'unité budgétaire, AJDA n° 7-8, 1990, p.499 et suivantes.

⁷⁰ R. Hertzog, Les pouvoirs financiers du Parlement, RDP 2002, p. 300. 其後，制頒於 1862 年之法皇拿破崙三世所頒佈敕令（Le Décret du 31-V-1862），可謂為法國歷史上首部以公共預算為規制對象之法規範，其第 5 條則亦納入了預算單一性之相關規定。J. C. Ducros, *op. cit.*, n. 7, p. 652.

⁷¹ 當然，在此之前所存在之憲法規範所採取的預算單一性要求，當然也影響了第五共和的憲政制度。其中應特別被指出者，乃 Joseph Bartélemy 教授在 1941 年為維琪政權所起草的憲法草案（嗣後並未成為憲法）當中第 142 條的規定，不僅重整了過去各種財政規範中對於預算單一性之規定，其基本精神至今仍經常被引用。該條文之規定為：「國家的所有收入以及所有支出，應在一單一文件（un texte unique）中被呈現，其包括因應請求而提供的獨立性服務預算」。B. Jean-Antoine, *op. cit.*, n. 66, p. 153.

⁷² 關於 1959 年財務組織政令相關說明及其在法國財政法制中之地位，參見黃源浩，前揭註 2，頁 78。另在此一時期關於預算單一性之規定，尚可參見 1956 年公共會計命令第 6 條（Le Décret du 19 juin 1956）：「總預算包括國家所有負擔及財源之整體」。

段規定被再一次確認：「所有收入及支出均由單一帳目加以說明，稱做**總預算**」，均在財政預算之基礎法制中，以實定法直接規範預算單一性之要求。因此，在法國第五共和之整體財政法制中，預算單一性作為一個被經常提出的財政法原則，可謂除了有長期的憲政運作基礎之外，亦存在著一定程度的實定法規範，使得此一要求得以直接在法律層次被滿足，無待他求⁷³。進一步言之，即便在地方政府的財政制度之中，預算單一性原則亦可謂受到重視及貫徹之基本財政預算制度，不僅在中央政府的預算法制中受到重視，即便在地方團體的預算財政法制中亦然。因此，在法國財政法制之中，預算單一性之要求普遍被認為係預算監督制度之當然結果：只要是公共團體之預算而得以納稅人之稅款支應支出者皆有適用，實可謂其來有自。

2. 預算單一性之憲政基礎以及實際之憲政運作

在法國整體憲政制度中，預算單一性原則作為財政預算法制中的重要原則，經常被承認具有憲法的價值或地位。不過就 1958 年第五共和之憲法規範而言，預算單一性原則其實並未在憲法本文中被明文規定⁷⁴。因此，在法國憲法制度中，此一要求的憲政基礎不得不另往他求。當然在推理上應當特別強調，雖然在現行憲法條文中無法找到預算單一性之直接規定，並不表示

⁷³ 這當中所應特別留意者，乃在於法國第五共和憲法制度中，組織法地位。此等法律因程序特殊、規範事項亦受憲法明文直接拘束，因此在法位階上，向來被認為介於普通法與憲法之間，甚至亦得以成為所謂「合憲性區塊（bloc de constitutionnalité）」的一部份。L. Favoreu, *Le principe de constitutionnalité: Essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in: « Mélanges Charles Eisenmann », Cujas, Paris 1975, p. 33-48.

⁷⁴ 不過，G. Guillaume認為1958年第五共和憲法第47條第4項之規定：「某項會計年度收支之財政法案，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，並以命令撥發經費，俾支應有關業務費用」。似具有暗示**要求預算之通過原則上應以整體、單一手續為之，僅在例外之情況中得以部分議決之方式應急，可謂具有若干程度之單一性意涵**。G. Guillaume, *op. cit.*, n. 69, p. 52. 與G. Guillaume相同見解者亦包括J. Berthe/Y. Rolland, *op. cit.*, n. 9, p. 17. 此外，法國亦有學者認為第五共和憲法第34條得以直接作為預算單一性之憲法規範基礎者，如J. Lauze, *op. cit.*, n. 13, p. 1694. 不過這樣的見解似均屬少數說，**本文原則上仍傾向認為1958年第五共和憲法中就預算單一性之要求並未設有直接規定**。

此一要求即被認為不具有憲法規範之地位。首先，法國 1789 年人權宣言第 14 條規定了有關納稅公民有權經由國會程序監控國家財政支出的基本意旨。同宣言第 15 條又復規定：「社會有權向公務機關人員就其工作問責」，其中所謂「問責（demander compte）」一詞，在 1789 年當時的法語用法中，可謂同時包含了追究行政責任（responsabilité）以及釐清會計帳目（comptabilité）兩個面向⁷⁵：進一步言之，除追究政治或行政責任之外，國會對於行政部門的監督方法尚且包括財務會計帳目的查詢閱覽。也因此，預算單一性原則乃得以在便利國會對於預算及財政科目監督的功能性考量之下，受到預算法制之承認。不過，正如法國財政法學者對於財政預算法制的規範效力經常指出的一般，乃在於雖然 1958 年第五共和憲法之前即已存在著此一憲法要求，然而預算單一性原則，卻可謂自第五共和時期開始，方在法國整體財政預算制度中得到確實之鞏固以及確認⁷⁶，尤其指預算法制之「憲法化」此一現象，尤為明顯。就法國財稅法制而言，預算原則被納入所謂「合憲性區域」（bloc de la constitutionalité），並透過憲法委員會合憲性審查之範圍成為實際上具有拘束效力之法規範，實際上啟始於 1974 年以後⁷⁷。蓋在 1958 年第五共和憲法以前，法國憲政制度中並不存在著有實質意義之規範控制或違憲審查制度；而在 1974 年以後，法國憲法委員會方才透過一連串之合憲性審查決定漸次釐清並型塑法國預算法制中所承認之基本原則。是故，在現今之預算法制文獻中，此等原則之所以對國會及行政機關發生其相當之拘束效力，法國憲法委員會之貢獻著力，實屬不可否認⁷⁸。在這樣的意義之下，法國財政法實務中預算單一性原則所展現出來的實際運作面貌，特別是憲法委員會所曾經做過的決定，當有探究之必要。

⁷⁵ B. Jean-Antoine, *op. cit.*, n. 66, p. 44.

⁷⁶ 這當中重要的判斷指標之一，當在於法國財政實務中沿用多年的特別預算制度，經歷了多次廢除、恢復之拉鋸以後，總算在第五共和以後有效遏止此類預算單一性例外制度之死灰復燃，詳後述。

⁷⁷ L. Philip, *op. cit.*, n. 15, p. 49.

⁷⁸ J.-P. Camby, *op. cit.*, n. 21, p. 53-56.

(1)憲法委員會 1984 年 12 月 30 日有關 1985 年年度財務法的 84-184DC 號合憲性審查決定⁷⁸⁻¹

法國憲法委員會最早在年度財務法之合憲性審查決定中論及預算單一性原則者，首見於 1984 年 12 月 30 日有關 1985 年年度財務法的 84-184 號合憲性審查決定中。所涉及之主要爭點，在於：原本法國郵政存戶使用支票者，該支票帳戶之存款亦有利息，而利息基本上係由法國中央政府編列於總預算支付。1985 年新年度財務法中廢除了郵政支票帳戶的利息預算，同時也刪除了有關由中央政府總預算名目項下附屬預算支付利息的相關預算，將此一部份的收支項目移出總預算，改列到郵政附屬預算之中。這樣的規定遭到法國參議院反對派的議員指摘有違憲之虞。特別是在中央政府總預算與附屬預算之關係中，附屬預算既然亦屬國家預算之一部分，依照「全體收入擔保全部支出」之原理，要求確認年度總預算以外另存在著「附屬預算」，違反預算單一性之原則而屬違憲。該等議員乃依程序在年度財務法公佈生效前向憲法委員會提出請求。在該案的合憲性審查決議中，**法國委員會首先承認了預算單一性原則與預算總體性原則在法國憲法上的地位**。但是，在預算單一性的要求之下，中央政府所編列之年度總預算與附屬預算的關係應如何處理，並未在學理上達成一致見解。當時尚被列在附屬預算中的電信以及郵政預算，係由同一主管機關主管，但在預算中以不同部分呈現並被執行（présenté et exécuté en deux branches），特別指的是「郵政」和「電信」兩種預算項目被刻意區分⁷⁹。而這樣的編列方式雖然在形式上使得預算文書中「年度總預算」與「附屬預算」被分開來，但是主要所表現的是一種「功能性的內容（portée fonctionnelle）」，並未表示此等預算實際上真的是兩種不同的預算。因此，即便在預算單一性原則之中，國家總體收入擔保總體支出的

⁷⁸⁻¹ Cons. const. Décision n° 84-184 DC du 30 décembre 1984, Loi de finances pour 1985.

⁷⁹ 而在此應特別留意者，乃郵政與電信預算在民營化以前，構成法國年度預算程序中「附屬預算」（主要係公營事業機構的預算）之最主要預算內容。但在 1991 年郵電民營化以後，這兩個預算名目已經排除在國家預算之外，已不構成附屬預算一部份。反面言之，也使得原本規模龐大的法國附屬預算，實際上已萎縮至無關重要之地步，詳後述。

原則，並不會因為設置了附屬預算而受到違背。在這樣的意義之下，**法國憲法委員會等於是確認了附屬預算作為預算單一性原則之例外，在沒有妨礙單一性要求的基本功能之下，與憲法並無抵觸。**在這號合憲性審查決定中，法國憲法委員會可謂係針對法國憲政制度中對於預算單一性原則的地位進行表態。也就是說，雖然預算單一性的要求在法國法制中歷史甚至比第五共和以及財務法合憲性審查的制度還要悠久，**但這樣的一個原則不應當被當作嚴格而沒有彈性的形式意義教條來理解。**考慮到單一預算的主要制度目的仍然在於便利國會等有權審查機關進行審查，因此在實質上無礙於審查便利的功能性考量之下，年度預算以「中央政府總預算」、「附屬預算」以及「特種基金預算」等不同預算文書分別載明並非必然抵觸單一性之要求：**只要此等預算文書均係在緊密相續之審查程序中被提出、僅展現出若干預算與總預算之功能區分而不足以混淆國會對於國家整體財政收支盈虧數額之判斷，基本上不應當被視作預算單一性原則之違反。**

(2)憲法委員會 1994 年 12 月 29 日有關 1995 年年度財務法的 94-351DC 號合憲性審查決定⁸⁰

在 1995 年年度財務法第 34 條中，法國政府針對公務員老年連帶基金（Le fonds de solidarité vielllesse）規定了以申請退休公務員所扶養人數（包括子女及配偶）為基礎所提供的退休金加成給付。**這等給付事項，原本係編列在法國中央政府總預算之中，但在 1995 年度的年度財務法之中，卻被改列到附屬預算之中。**這樣去預算化（débugétisation）的操作手段（泛指任何就總預算削減、將預算項目挪至其他預算之措施），首先面臨的就是原本編列於總預算的收支項目挪至附加預算，有沒有抵觸預算單一性要求的問題？或者更進一步言之，總預算與其他附屬預算項目，能否自由挪移的問題。在該案審查決定中，法國憲法委員會乃明示，既然給付退休公務員加成給付的工作係「**具有固定的性質**」，這樣的支出即不應當由附屬預算支應編列。蓋

⁸⁰ Cons. const. Décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, Loi de finances pour 1995. 另外，與本案情節接近者尚有 Cons. Const. 28 déc. 1995, Décision n° 95-369 DC, Loi de finances pour 1996 一案，為篇幅考量，在此未予討論。

附屬預算之收支相較於總預算（以稅收作為最主要之財政來源），其收入較不穩定。因此相關收支的預算項目應當被列在總預算中，以穩定之總預算規定項目支應，否則即有抵觸預算單一性原則的可能⁸¹。在這一合憲性審查決定中，法國憲法委員會首度提出了一個在法國預算財政實務中廣受引用的標準，**也就是特定收支項目倘若具有固定之特徵者，均應當以總預算項目而非附屬預算或者特種基金的預算項目編列**。這樣的態度不僅喻示了「總預算為原則、總預算以外之其他預算項目為例外」，更在實際上成為預算單一性原則在法國憲政實務中之審查重點或者主要之表現⁸²。事實上，在 1958 年第五共和憲法制度中，由於早已停用戰前備受爭議的特別預算與年度總預算分離制，因此在實際的爭議案例中，多半將問題重點放在總預算與附屬預算等項目的編列中。在這樣的意義之下，憲法委員會雖然揭示了「具固定性意義之收支不應被移出於年度總預算之外」的原則，但並未直接在該案當中宣告遭提案議員指摘違反預算單一性原則因而構成違憲之預算確有抵觸憲法原則情事。

(3) 憲法委員會 1999 年 12 月 29 日有關 2000 年年度財務法的 99-424DC 號合憲性審查決定⁸²⁻¹

本案所牽涉的爭執，主要也在於特定預算項目，究竟應當編入總預算或者特種基金預算的問題。法國 1999 年度的財務法中，為因應青年就業機會的急遽下降，特別是在諸次經濟危機與歐洲整合的背景之下，所造成的工作機會減少，決定推動所謂「**青年就業（emplois-jeunes）促進方案**」。這一方案的主旨在於，以政府預算輔導青年就業者進入公共就業體系，特別是擔任各級政府部門的臨時人員、實習人員、中小學的輔助教師、司法機關的輔助

⁸¹ J.-P. Camby, *op. cit.*, n. 21, p. 55. 而應當特別指出的是，在此一合憲性審查決定中，法國憲法委員會係同時以預算單一性與預算總體性原則作為審查之標準。其中關於預算總體性部分，特別要求者乃具固定性之支出項目亦應當以固定之財源支應之。

⁸² W. Gilles, *op. cit.*, n. 6, p. 267.

⁸²⁻¹ Cons. const. Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, Loi de finances pour 2000.

社工人員。其主要的經費來源，除了由公司稅被預計可能增加的稅收中支應以外，另外主要在於對雇主課徵「加班薪資附加捐（La contribution sur les heures supplémentaires）」以及「公司收益社會捐（La contribution sociale sur les bénéfices des sociétés）」兩項附加在所得稅之附加捐以支應。而這類附加捐在法國財政法制中，主要均係劃入特種基金而非由中央政府之年度總預算加以規範，因而引發了有關此等臨時就業空缺在預算法制中的規範問題。在該案年度財務法合憲性審查的提案理由中，首先提案議員質疑了這類預算的收入及支出項目故意地、制度性地低估（des mécanismes de sous-évaluation）公共雇用人員的數額，因而有預算誠實性的問題。其次，這樣的收支項目無論在支出面向和收入面向，均脫離了年度財務法的規範，而主要以**編列在特種基金預算**之方式呈現，也和預算總體性原則以及預算單一性原則的要求，有所抵觸。在該案的合憲性審查決定中，針對提案議員的攻擊，法國憲法委員會乃指出，此等臨時性的擴張支出並不構成應當編列在總預算的事由。**蓋原則上，僅有固定的國家支出項目被認為有必要在中央政府的年度總預算中表現出來。**本件所牽涉到的預算，有關項目是針對地方團體等國家以外的公法人的補助、其餘事項則主要構成臨時性的擴張支出。因此，即便這樣的預算編列方式對於國會的審查造成一定的不便（les inconvénients），但在結論上仍應可認為，系爭規定並未與預算單一性原則以及預算總體性原則有所抵觸。

3. 從法國憲法委員會相關合憲性審查決定觀察預算單一性原則

在前述有關法國憲法委員會在歷來相關財政規範合憲性審查決定之討論中，吾人確實得以將此一原則在法國財政法實務上的真實樣貌，與本文的問題提出做一連結。誠然，在抽象的學說理論以及憲法原則上，無人否認預算單一性之要求構成了憲政秩序中預算制度的基本要求。但是，這一原則雖然地位崇高、再三被憲法法官確認其具有憲法地位，但看起來在憲政經驗中，似乎並未在重要的爭議案件中真正發生決定性的功能⁸³。或至少在第五

⁸³ 特別是相對於其他在法國憲政實務中，最經常被反對黨議員提出作為預算違憲審

共和的憲法規範審查案例中，看不太出來這樣的原則對於法治國家財政預算法制具有何等重要性。簡單說，由前述案例之說明似可發現，法國憲法委員會除了在前引的有限案例中重申預算單一性原則的基本定義之外，至多僅指出在總預算與附屬預算之間，具有固定性的收支付不應當由附屬預算編列而已⁸⁴；總結法國的憲政經驗，即便特定預算項目確實發生了應當編列在總預算或者附屬預算這類的爭執，只要這類預算的編列呈現不至於發生「在國家預算整體的規劃中形成明顯的分割（*démembrements apparentis, d'aménagement de la règle dans le budget de l'Etat*）」⁸⁵，或不致於對國會產生明顯之審查不便的情形，原則上也可以被接受。相對而言，法國憲法委員會亦對於附屬預算之存在抱持著相對友善的態度；至多僅有在「固定性收支不得編列於附屬預算」這個面向上有比較明確的論述⁸⁶，而未曾具體宣告特定之預算措施因為抵觸此一要求而違憲。這樣一個在憲政運作以及相關爭議案件中甚少發生決定性影響的原則，在這樣的實務運作中似乎只能夠發揮預算及公共會計項目收支分類的功能。要稱其為「重要的基本原則」，似乎找不到什麼實際案例、特別是被明確宣告違憲規定的佐證，也難怪會被稱做「只存在在財政法教科書之中」⁸⁷。無獨有偶地，這樣的尷尬情況似乎在我國憲

查事由的其他原理原則，例如禁止預算夾帶，**預算單一性似乎從未在憲法委員會的相關決定中被認為真正對預算措施造成何等重要的實際影響**。關於預算夾帶之禁止，參見黃源浩，前揭註41，頁568。

⁸⁴ Cons. const. Décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, Loi de finances pour 1995.

⁸⁵ L. Levoyer, *L'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du parlement français*, LGDJ, Paris 2002, p. 219. 而依照L. Levoyer的說法，這樣的態度也明顯地被後來的LOLF所繼受。

⁸⁶ 參見法國憲法委員會在Cons. Const. 29 déc. 1994, Décision n° 94-351 DC, Loi de finances pour 1995一案中所指出：「鑑於，對預算單一性及總體性原則之尊重，同樣亦適用於立法者及行政機關。因此等基本規則之作用，乃使國家機關之費用支出，倘若在性質上呈現一定程度之固定性時，即不應該由未經立法者決定之財源加以支應；而此等要求，對於國家機關意圖提高其提撥予公務員退休基金之費用（*des majorations de pensions*）以履行其對退休之公務人員法律上所應負擔之照顧義務時，亦有所適用」。

⁸⁷ 當然，作者要在此提醒讀者諸君，法國憲法委員會對於預算單一性的說明這種鍋冷灶涼的情況，不一定表示無米可炊，也有可能是因為飽餐多時、問題早成昨日

政實務的運作中也面臨了相類的問題。因此，在論述法國法上的預算單一性原則之後，當然應就我國法制中的預算單一性原則加以說明，特別是我國司法院大法官相關解釋的態度，以資比較。

（二）我國法上之預算單一性原則

1. 預算法與其他財政法令中之預算單一性

與法國法制度不同者，乃我國制度中，預算單一性之原則並未實際上被明文規定於預算財政之相關國會立法之中：不僅預算法未直接提及此一要求，憲法本文有關預算之規定，亦未言及。表面上看來，此等預算法上原則之討論，似多僅具有學術討論之意義。然則此一現象並非意味著預算單一性原則於我國法制中完全遭到否認。相反地，我國財政預算法制中，對於預算單一性原則雖未直接承認，但在解釋上此一原則實際上亦具有相當之法律基礎⁸⁸。我國預算法第 13 條前段規定：「政府歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還，均應編入其預算」、第 17 條第 1、2 項則規定：「（第一項）政府每一會計年度，各就其歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還全部所編之預算，為總預算。（第二項）前項總預算歲入、歲出應以各單位預算之歲入、歲出總額及附屬單位預算歲入、歲出之應編入部分，彙整編成之」。要求歲出與歲入同時編列於預

黃花。至少在法國憲政史上，真正的爭議問題涉及的特別預算制度，真正引起重大爭議的時點主要在復辟政權以後、第三、第四共和時期。在第五共和相對而言已經不太是問題矣。這樣的情形依據M. Bouvier的說法，乃在於19世紀以來的各項預算法制原則已經漸次被鞏固承認，乃使得這些原本在預算財政法制中的核心議題，在論述上漸次被邊緣化。M. Bouvier, *Du centre à la périphérie: les nouvelles figures de la constitutionnalisation du droit public financier*, in: B. Mathieu (dir.), « 1958-2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française », Dalloz, Paris 2008, p. 475-476.

⁸⁸ 相對於此，日本財政法中針對預算單一性亦無明文規定，然依據蔡茂寅教授之說法，此一現象亦無礙於預算單一性原則於日本財政法制中被普遍承認。蔡茂寅（1998），〈略論預算法上之特種基金：以空氣污染防治基金為例〉，《財稅研究》，30卷2期，頁18註9；蔡茂寅，前揭註6，頁38註7。另W. Gilles亦述及日本法制此一現象，W. Gilles, *op. cit.*, n. 6, p. 4.

算、彙編於總預算之中，在實際的效果上即為預算單一性原則實質意義之展現，所強調者乃「**總預算之外別無其他預算**」的實質功能⁸⁹。另外，我國公共債務法第 4 條第 5 項則規定：「中央及各級地方政府總預算及特別預算每年舉債額度，不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額之百分之十五」，乃將「總預算」與「特別預算」分別規定，亦寓有**政府收支納入總預算係原則、納入特別預算構成例外之意義**。況且在我國財政預算相關文獻中，預算單一性之要求事實上不乏強調其具有實際之作用者，反而不似法國財政預算法學者，對其實際之功能質疑甚多⁹⁰。因此，預算單一性原則在我國法制中，仍可稱作係預算法制之重要基礎原則之一，並無疑義。不過解釋上雖然如此，在我國法制中要如同法國財政法制般、透過長期的法制演變推導出如此要求，規範基礎仍有欠明確。因此，司法院大法官在釋憲實務中所認識的預算單一性要求，當不可避免地直接成為我國法上之規範基礎。

2. 司法院大法官解釋與預算單一性

然就預算及司法實務而言，闡述預算單一性原則之意義者，首推司法院大法官釋字第 463 號解釋：針對憲法第 164 條明確規範中央及地方之教育科學文化之預算，須達預算總額之一定比例，以確保國家及各地方自治團體對於人民之教育、科學與文化生活得有穩定而必要的公共支出⁹¹。其中「**預算總額**」是否應計入追加預算及特別預算之數額，**憲法本文及預算法均未設有明文規定**。而大法官於解答此一問題之際，乃說明總預算與追加預算及特別

⁸⁹ 參見黃世鑫，前揭註 19，頁 30。不僅如此，我國預算法第 25 條第 1 項尚規定：「**政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為**」，此等禁止「預算外行為」之態度，正好與預算單一性、特別是實質意義的預算單一性之基本功能相符。

⁹⁰ 例如，民國 70 年代帥元甲先生所引用的 F. Neumark 預算原則，即便在近日出版的財政預算法文獻中，仍被引用。參見帥元甲，前揭註 7，頁 8。近期文獻，參見羅承宗（2011），〈特別預算〉，氏著，《新世紀財稅與預算法理論與課題》，頁 64，台北：翰蘆。

⁹¹ 在此應特別留意的是，憲法增修條文第 10 條第 10 項事實上已經架空了憲法本文第 164 條之規定。雖然如此，本文仍認為這樣的條文適用關係與本文有關的討論、也就是「總預算」的意義及預算單一性之要求並無妨礙。

預算間之關係，指出「政府就未來一年間之計畫所預期之收入及支出編列預算，以使國家機關正常運作，並規範國家之財政，原則上應制定單一之預算」；然而於單一之預算之外，行政院得於年度總預算外另提出特別預算，乃構成預算單一性原則之例外。雖在文字上，大法官係以「單一之預算」描述中央政府總預算之編列方式而為實際引述「預算單一性原則」。然就其效果而言，實已承認預算之單一性，亦構成我國財政預算法制中之基本原則，僅有在例外之情形下，方可能容許非單一之預算⁹²。不過，相較於法國財政法制中對於預算單一性之要求，不僅存在著較長久的憲政規範，同時也在憲政實務中發生過若干爭議性案例，大法官釋字第 463 號僅指出預算原則上應當以單一預算文書為之，但是，**相對於原則，究竟在怎樣情況之下容許例外存在？**並沒有在大法官相關解釋中做出必要之闡明⁹³。在此一意義下，相對於法國財政法制，預算單一性之例外制度在我國法制中亦可謂更加經常地被使用，例如本文後述的「特別預算」，至今仍為既存制度⁹⁴。但在國會立法的層次也就是現行預算法相關的規定中，並未詳細說明單一預算原則的原則和例外應當如何區分。因此，預算單一性之要求在我國可謂主要由司法院大法官透過釋字第 463 號解釋所提出，並透過大法官解釋確認單一性之要求乃預算財政法制中重要基本原則，當屬無疑。

⁹² 事實上不僅我國，在法國財政領域中有相當多的學者再三強調，預算單一之要求長期以來不過是個「原則」。J. C. Ducros, *op. cit.*, n. 7, p. 654.

⁹³ 當然，相對於我國法制，法國憲法委員會對於預算單一性的要求事實上闡述也是有限。不過，在各個財務組織法有所規定以及過去之財政或公共會計規範曾多次言及單一性要求的情形下，這個原則在法國財政預算法制上還是受到了比較多的矚目。B. Jean-Antoine, *op. cit.*, n. 66, p. 76.

⁹⁴ 司法院大法官釋字第463號解釋作成於民國87年，在此之前我國特別預算之數量（自民國40年度起算）約有20次左右。但自87年度起至民國102年度止，特別預算之數量又增加20餘次，總數達45次之譜。見游亦安（2011），《中央政府特別預算「常態性」編列之研究》，頁28-29，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。民國87年以後暴增的特別預算，雖在一定程度上係因921震災、88風災等天然災害因素所引起，但不可否認者，乃司法院大法官釋字第463號對特別預算之寬鬆態度，助長了這類預算法制中違反單一性原則的違章建築的存在。

四、小結：地位崇高，但看起來沒什麼實際用處的預算法制原則

在綜述法國及我國預算財政法制中單一性原則之形成流程及演變史以後，吾人得以在憲法制度中，大體窺見預算單一性原則在整體憲政制度中所具有之尷尬地位。首先正如前述，無論是法國憲法委員會或我國大法官，對於預算單一性原則的存在以及其在整體憲政制度中的地位均加以承認，甚至再三強調。但是，弔詭的現象也由此而生：**無論在我國或者法國憲政司法實務中，事實上從未見得憲法法官具體宣告過這樣的原則實際上造成怎樣的直接效果⁹⁵**，或者至少準確言之，很難得有預算措施因為抵觸了這樣的預算法制原則而真正地遭到憲法法官違憲之指摘。然則，這樣的一個原則卻在法國及我國的憲政實務中，一再被確認，甚至進一步地繼續擴張其適用範圍⁹⁶。其次，法國憲法委員會及我國司法院大法官的相關規範違憲審查案例中，亦不約而同地解決了一個論理上的前提問題，亦即預算單一性原則作為一財政法上確實存在之原則，其所存在法律價值或位階究竟何在？直言之，當行政機關針對特定年度之預算編列，被認為對預算單一性原則有所抵觸之際，此一預算當係可能被評價為違法抑或違憲？**就法國與我國實務言之，均認為此一原則應當具備者，乃憲法原則之位階，或者具備憲法之價值，而足以使得違反此一要求之預算措施被評價為違憲⁹⁷**。進一步來說，這樣的結論是怎麼

⁹⁵ 依照W. Gilles的看法，二次大戰以後預算單一性原則真正在法國法制中會引發特定預算措施合憲性之疑慮，或者此一原則真正對法國財政制度有實際影響者，是在第四共和時期，也就是戰後R. Schuman擔任法國財政部長的年代，因為過度使用**特別預算**的制度所引起。迄至1958年憲法實施、違憲審查制度在法國法上開始成為一個有實際意義的制度之後，反而因為特別預算制度的廢棄而使得預算單一性原則失去其主要規制之對象。W. Gilles, *op. cit.*, n. 6, p. 413.

⁹⁶ 在此特別指的是法國法制中發展出的預算單一性原則，甚至直接影響及於歐盟財政法制，為歐盟相關制度所繼受。詳本文後述。

⁹⁷ 就憲法訴訟的技術性角度言，法國年度預算因為均以法律形式通過（即所謂年度財務法），本身直接在第五共和憲法制度中得以成為違憲審查之標的，並無疑義。參見黃源浩，前揭註2，頁63。而在我國法上，特定年度之預算本身為司法院大法官釋字第520號、391號解釋稱為「措施性法律」、「形式上與法律相當」，特

被普遍接受的？就應當由法國與我國財稅法律制度之演進過程加以觀察。首先如前文所言，要求單一之預算文書、經過同一程序之審查，所發揮之功能實為便利國會實質行使審查權力之考量⁹⁸。倘若以法國財稅法制之演進流程加以觀察，國會相對於行政機關，具有針對國家財政收入及支出之優位決定權限，乃早於 1789 年大革命時期所提出之人權宣言所肯認。蓋 1789 年人權宣言第 14 條⁹⁹提出了所謂「納稅人同意」的要求，並成為「租稅法律主義」或者「租稅合法性」的主要實質內涵¹⁰⁰。然而必須特別強調者，乃納稅人針對財政稅收事項之同意，實際上同時包括收入與支出兩方面，這在推論上即意味著國會針對預算支出有效之控制及審查此一要求，亦取得如同收入層面之「租稅法律主義」或租稅合法性原則一般重要的憲法地位。經由預算單一性原則起源之觀察，乃使預算單一性脫離其單純之技術性目的，而必須由憲法層面、國會對於行政權力之有效控制之角度加以思考。在此一意義之下，無論係於我國或法國相關實務見解，均承認預算單一性之要求構成重要之憲法上原則：不僅拘束行政機關，同時亦拘束國會，二者均被要求不得任意加以違反¹⁰¹。綜合來說，預算單一性原則之地位，透過法國及我國憲法判例的說明，已經可以被確認具有憲法位階；違反此一要求的預算作為，亦可能被評價為違憲。但是弔詭的現象事實上也可以被觀察出來：無論在法國或我國的憲政經驗中，憲法法官均很少在憲法規範審查的相關判例中宣告某個具體

定年度的預算措施亦非完全無法成為釋憲之客體（參見司法院釋字第264號）。

⁹⁸ P. Amselek, *op. cit.*, n. 3, p. 49.

⁹⁹ 該條規定為：「所有公民均有權利，經由其自身或其代表，參與並以自由意志決定公共負擔之必要性（la nécessité de la contribution publique），及決定其用途、數額（la quotité）、名目（l'assiette）、徵收方法（le recouvrement）及存續期間（durée）。乃在學理上構成所謂「納稅者同意（le consentement du contribuable）」。

¹⁰⁰ 就此，G. Orsoni乃直指國會此一制度設置之原意，本即用以同意或審查國家之財政之收入與支出，此二者乃國會所享有之平行權力也。G. Orsoni, *op. cit.*, n. 29, p. 123-124. 相同見解，另見R. Hertzog, *op. cit.*, n.70, p. 301-303. 針對法國大革命於稅法及財政制度之意義以及納稅人同意原則之演變，可參見A. Décroix, *Question fiscale et réforme financière en France (1749-1789)*, PUAM, Aix-en-Provence 2006, p. 485 et suivantes.

¹⁰¹ L. Philip, *op. cit.*, n. 15, p. 52.

的制度抵觸預算單一性原則。而在另一方面，學說理論以及相關制度的發展（至少在法國法制之中）亦明顯地未有放棄此一原則的傾向¹⁰²。這當中可以觀察的指標有二：首先是歐洲聯盟的預算制度，也引入了預算單一性的要求作為預算法制的基本原則¹⁰³。另一方面在法國內國法上，素有法國財政憲法（la Constitution financière）之稱的**2001 年財務組織法（LOLF）**也被指出，不僅沒有放棄預算單一性的原則，反而在內容上繼續鞏固了單一性的要求¹⁰⁴。顯見預算單一性要求在法國財政法上，絕不是聊備一格、無甚實際作用的學術名詞。在這樣的理解之下，要探知預算單一性原則在現代國家整體法制中的真正面貌，當然不能不就此一原則的功能以及實踐上的各種例外情形加以討論。

參、預算單一性原則之功能

一、概說

就預算法制之發展而言，不可否認者乃所有現存之預算財政法制原則之形成，均有其意圖解決之實際問題，預算單一性之要求亦不例外。就憲法上權力分立及相互制衡之角度而言，古典之預算法則（包括預算單一性、年度性、總體性、誠實性等原則）多半意味著在預算領域中某種程度承認立法權力相對於行政權力之優位性，並在這一基礎上強調各項預算法基本原則的工具性價值。而在具體之預算審議過程中，單一性之要求更可謂係此等優位性

¹⁰² 尤其以法國財政預算法制發展的過程來看，這樣的疑惑更被凸顯。首先，法國法上若干重要的財政預算法制原則、即便在1958年憲法設有明文規定的情況下，會因其欠缺實用性而遭到放棄。例如法國與我國憲法均設有規定的「禁止國會為增加支出之提議」，基本已在現行的法國財政法制中被架空。相反地，預算單一性原則不但未被放棄，反而更有被進一步強化的趨勢。

¹⁰³ 關於歐盟預算法制的進一步說明，參見陳勁（2010），〈歐盟預算結構及其預算改革芻議〉，《全球政治評論》，31期，頁52。

¹⁰⁴ 主要指的是前引LOLF第6條第3項對於總預算之規定，以及若干確保總預算完整性之規定。參見J. Lauze, *op. cit.*, n. 13, p. 1694 et suivantes.

地位之擔保手段：透過預算清楚且明確展現於單一預算文書之考量，一則便利於立法機關於國會程序中確實得以有效行使其審查權限；二則透過預算外行為之防免，使行政機關之行政行為得以具有相對較高之可預見性¹⁰⁵。而在此等功能之相互作用中，吾人尚可見得要求將總預算編列於單一之預算文書，實具有高度之目的性思考隱在其中。不過，雖然在一般性的基礎上，這一類的預見可能性要求通常會使得參與預算程序的各方（國會、行政部門首長，甚至公民）均能有機會確實知悉預算所編列的內容並且對之實施有意義的監督管制。但是，正如同國家財政稅收權限的分配關係中，國會仍被認為獨佔有其他國家權力難以匹配的決定空間，而這樣的決定空間所需面對者，卻又是由行政部門所提出的、複雜萬端、專業細緻甚至故意有所隱瞞扭曲的預算草案。在行政立法兩個部門資訊不對等且立法機關專業程度有限的前提下，預算單一性的功能，也當然難免地展現其高度偏惠於國會權力的功能性特徵。

二、便利國會審查之功能

（一）國會優位的當然效果

前已言及，於預算制度中要求總預算登載於單一之預算文書、經過同一程序之審查，所發揮之功能實為便利國會實質行使審查權力之考量。而就近代國家就提供公共服務（service public）之角度而言，**為維繫公共服務有效且延續之提供，每一公共服務之項目更被要求具有一定程度之財務獨立性，此乃公共服務之財務獨立要求**¹⁰⁶。據此等原則，所有重要之公共服務皆應具有其固有特定之預算。因此，單一之預算乃得以使得國會得以真正地評估國

¹⁰⁵ J.-P. Camby, *op. cit.*, n. 21, p. 57.

¹⁰⁶ 亦即，在要求公共服務具備一定程度之延續性（continuité）以及普遍性（universalité）之前提下，國家應將提供此等服務所需之預算以固定方式編列，同時使每一項目之公共服務事項均與其他項目之公任務得以在預算上有所區分。有關公共服務之基本討論，參見L. Cluzel-Métayer, *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz, Paris 2006, p. 496 et suivantes.

家整體的負擔和收入、便利國會得於同一程序中通盤考量國家收入及支出之整體配置，進而達到有效控制、避免浪費之效果¹⁰⁷。蓋就總預算之構成言，其乃要求將預算年度中所有財政資源及其開支明列於單一之預算文書之中，毫無疑問係為便利國會行使其固有之審查權力而設¹⁰⁸。誠如 A. Baudu 所指出者，乃現代法治國家的預算法原則，絕大多數根源於憲法在整體財政秩序規制及政治權力分配之關係中，對於國會優位之尊重：這樣的尊重，在最原始的意涵上來自於國民作為納稅義務人，對於國家徵收稅捐的同意。這樣的同意，在某種延伸的解釋上，也被當作係國會享有預算同意權的主要基礎¹⁰⁹。進一步言之，這樣的推理在法國法制上特別受到重視，蓋在 1789 年人權宣言的相關規定中，第 13 條規定了有關租稅徵收的必要性以及量能課稅的要求、14 條規定了有關納稅義務人選任代表同意作為課稅前提的規定（即所謂「租稅法律主義」），而第 15 條的行政問責，則在國家財政稅收秩序中被當作確保國會優位意志受到尊重的工具性原則。因此，預算單一性，乃在於要求預算文書為單一文書，進而使國會行使審查權力之際得以明確知悉年度預算之內容。進一步言之，預算單一性原則在發展史上，自 19 世紀此一概念成形以來在諸多財政法的文獻中，亦主要是被當作一種工具性的原則來加以觀察的。特別是在代議制度發展初期、政黨規模和組織不足以支撐大規模的預算研究幕僚作業的年代，這樣的要求來自於便利（未必受過必要的財務會計訓練的）國會議員得以在預算文書中發現預算中所可能夾藏的缺

¹⁰⁷ 是故，猶如法國 1862 年公共會計命令（le décret du 31 mai 1862）所揭示者，**預算文書清晰之要求，係為儘可能達到較大的審查程度**（*exigence de clarté permettant une plus grande capacité de contrôle*）。G. Orsoni, *op. cit.*, n. 29, p. 235.

¹⁰⁸ Voir R. Hertzog, *op. cit.*, n. 70, p. 298; 303 et suivantes; P. Amselek, *op. cit.*, n. 3, p. 49-50. 而必須特別強調者，乃財政預算之控制權力除由國會行使之事前監督外，由審計機關（於法國主要係審計法院，Le Cour de Compte）所行使之事後監督權力亦不可偏廢。本文因篇幅所限，未能深入探究審計權力之作用、特別是未能詳細論述法國財政法制中，以司法權作為審計權歸屬性質此一設計之利弊得失，尚祈見諒，並請參閱蕭文生（2005），〈現代民主法治國原則下的政府審計制度〉，《國立中正大學法學集刊》，18 期，頁 297。

¹⁰⁹ A. Baudu, *op. cit.*, n. 44, p. 39 et suivantes.

陷，甚至隱藏的赤字。這也就是 L. Say 所說的：「一個單一的預算會有實益，主要是在於其得以排除被隱藏在眾多小規模預算中的政府措施中所可能出現的恣意（l'arbitraire du gouvernement）¹¹⁰」。

（二）受限之國會權力，是否與預算單一性之要求存在矛盾？

當然，在論述有關預算單一性之原則被承認及實踐之際，以「便利國會審查」這樣的功能來作為預算單一性的制度依據或主要功能，在權力分立的制度設計層面上、特別是行政以及立法兩部門的關係中，在法國法上存在著一個不可避免的推理上先決問題：法國第五共和憲法，向來被認為在制度設計及權力分配中是一部較為偏惠於行政部門、並進而在所謂「**國會權力合理化**（*rationalisation du pouvoir parlementaire*）」的基本原則下對於國會權力有較多限制的憲法¹¹¹。在這樣的意義之下，強調便利國會從事預算審查為主要目的的預算單一性原則，會不會因此在推理上產生和第五共和憲法在價值取捨上相互衝突的問題¹¹²？這一問題的答案，當屬否定。蓋即便不考慮到法國第五共和憲法制度中實際的行政立法權力分配關係，單純由 1958 年第五共和憲法即可看出端倪：基本上法國憲法第 34 條仍然承認了立法部門在公共

¹¹⁰ L. Say, *Le budget devant les Chambres*, *Revue des deux Mondes* 15 janvier 1885, p. 290.

¹¹¹ 關於此等合理化措施對於法國第五共和憲政運作中國會預算權力所受到之實際影響，參見黃源浩，前揭註 41，頁 546-548。

¹¹² 這樣的問題，在我國預算財政法制中所面臨的困境，並不如法國法制明顯。首先，雖然權力分立之要求在我國司法院大法官所進行之解釋中，經常被強調乃「五權分治、平等相維」（參見司法院釋字第 3 號）的制度，但在實際的憲政運作中，**仍透過法律優位及法律保留制度，事實上承認了國會（立法權力）相對於行政部門的優位性**。其次，司法院大法官釋字第 520 號解釋理由書第二段復謂：「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**」，實質上已承認了國會享有之預算權力相對於行政部門之優位性；也因此，方在憲法制度中禁止國會為增加支出之提議，以為權衡。關於我國法制中預算權限的分配問題，參見黃錦堂，前揭註 63，頁 27。

支出領域的優勢地位，而在制憲之際，除了「禁止國會為增加支出的提議」以及若干通過預算的程序性要求以外，憲法本文仍可謂並沒有否認國會在此一領域所享有的審查權限。因此，國會權力的合理化設計，並沒有架空國會審查的空間；以便利國會審查為主要目的的預算單一性原則，當然也不至於因此受到質疑。

（三）法國國會的預算審查程序與預算單一性原則

預算單一性原則之主要功能雖係為便利國會之審查而設，然就法國法制而言，推理上饒有問題者，乃現行法國國會之預算程序是否在審議過程中足以與此一目的相互矛盾？此一問題主要來自於法國現行預算形式上係以年度財務法之形式審議，而國會於審議之際，分二部分進行議決：先議決歲入部分，再議決歲出部分¹¹³。是故，在預算程序上，當國會議決總預算中財政收入之部分時，對於預算年度中之支出數額，表面上看來似乎並未有所認識。不過，這樣的議決型態，在法國現行財政法制之中似乎不能用以作為反對預算單一性原則存在之主要原因。蓋在法治國家財政法制中，預算之審議表決權力除了細節項目的預算外，主要之功能乃在於取得議會之終局同意：特別是在預算可能發生赤字、與預算平衡之要求有所抵觸之際，尋求國會同意以取得政治上之正當性。是故，雖然議決程序中先表決歲入、後表決歲出，只要這樣的表決型態無礙於議會在總預算文件中所顯現出的終局數字清晰判斷有無赤字出現即可。進一步言之，即便出現了預算赤字，倘若國會意圖以增加收入（加稅或出售公有財產等）及刪減政府支出以控制收支間的差額赤字時，刪減政府支出亦通常在政治上較為便利。因此，歲入歲出之議決先後順序，並不影響預算單一性原則對於國會所得以帶來之審查上便利。進一步言之，即便在法國第五共和憲法制度中所謂「國會權力合理化」的相關制度考量下，設計出偏惠於國會的預算程序亦非不合理。蓋在法國 1958 年憲法本文中，第 34 條第 4 項已經將國會的預算權力在憲法中明訂：「在組織法所規定之保留條件下，年度財務法規定國家之財源及其負擔」，而透過「年

¹¹³ 法國國會對預算之審議程序，參見黃源浩，前揭註 2，頁 80 之說明。

度財務法」此一形式意義之法律所規定之預算，已事實上承認了立法部門在預算程序中所享有的主導地位。因此，以國會審查便利為考量的預算單一性原則，與法國第五共和憲法所採取的行政立法權限分配體制之間，似難謂存在著衝突¹¹⁴。

三、預算文書清晰明確以及促進預算效能之功能

（一）「一堆預算碎片」之防止

正如 L. Say 所言，單一性的原則，就是清晰的原則（Le principe de l'unité est le principe de clarté）¹¹⁵。預算單一性之要求，其主要功能之二，來自於國家行為清晰明確之要求，亦即透過預算之規範，使得國家機關之作為具有更高之透明以及可預見性¹¹⁶。這樣子的功能一方面在於支持或強化前述的便利國會審查的考量，二方面就編列預算的行政機關而言，也可以看做是促進預算效能的一種重要手段。蓋早在 1932 年，S. Milatchitch 即曾指出，倘若預算非以單一之文件呈現而任由各機關自行以複數之預算文書提出，**這將會使年度總預算事實上形成「一堆預算碎片（un morcellement budgétaire）」**，不僅不利國會審查，也會導致（特別是執掌相近的）行政機關間預算的重複編列，使預算的整體效能大打折扣¹¹⁷。因此，單一性所帶來的預算文書清晰明確效果，當有助於預算整體效能的提升。進一步言之，預算單一性所要避

¹¹⁴ 雖在一般性的基礎上，1958 年第五共和憲法之基本制度邏輯在於強化行政權力之運作而試圖削弱國會所掌有之權力，然而這樣的嘗試在預算財政領域中，顯然並未成功。參見黃源浩，前揭註 41，頁 538。而在我國現行憲政制度中，這樣的提問被深入處理的必要性更低。蓋在我國憲法制度中，雖然號稱「五權分治彼此相維」（參見司法院釋字第 175 號解釋文），但五權政府之中，立法機關顯然在預算收支的權限上，享有較為優越的地位（參見司法院釋字第 520 號解釋）。因此，以便利國會審查為目的的預算法制原則，相對得以直接被承認具有憲法地位。

¹¹⁵ L. Say, *op. cit.*, n. 110, p. 282.

¹¹⁶ L. Saïdj, *op. cit.*, n. 30, p. 41; E. Douat/X. Badin, *Finances publiques*, 3^e, PUF, Paris 1999, p. 224.

¹¹⁷ S. Milatchitch, *La règle de l'unité dans le budget de l'État français*, Thèse Bordeaux, 1932, p. 190.

免的「一堆預算碎片」現象，不僅便利了國會的審查，在預算治理（Gestion）的角度而言，**也有助於行政部門、特別是行政首長將有限的財政資源作最符合效能的分配及運用**。蓋在現代國家的政府部門構成言，行政首長下轄各功能不同的部會。但各部會在編列預算之際，基本上少有橫向協調，以致於在整體政務運作之過程中，預算案倘若沒有經過行政機關整體判斷，**很容易發生有限且不被容許無限膨脹的財政資源「不知該買醬油還是該買醋」的現象**。因此，單一之預算並不僅是為了便利國會的審查控制，**同時也可以透過單一預算文件，便利行政部門、特別是總縮行政權力而負有協調各部會資源分配之行政首長（在我國即為行政院長）進行內部控制**¹¹⁸。這樣的功能就法治國家之憲政制度而言，並非難於理解。蓋國家行為之可預見性（visibilité）本即為重要之基本要求¹¹⁹；而國家行為之簡明易懂、清晰明確，更為法國憲法委員會所再三強調¹²⁰。而維持公共財政帳目之清晰明確（la clarté des comptes publics）雖在某種意義上可謂財政預算法制中普遍存在之一般性要

¹¹⁸ 當然，這樣的內部控制在不同的層面上，會有不同的機關進行協調，未必完全由最高行政首長進行。例如在法國內閣會議中，財政部長即被認為在一般性的行政開支中，係最常對其他部門過度膨脹之支出進行內部管控者。這也使得財政部相較於其他部會，在預算收支領域享有較大的發言空間。G. Zalma, L'hégémonie du ministre des finances dans le droit budgétaire de l'État, RDP 1985, p. 1653 et suivantes. 在另一方面，這樣的預算內部管控在我國財政預算法制中，尤其特別具有實益。蓋以我國行政實務中，行政院長以外的各部會首長，多半均由資深之行政官僚升任。在這樣的行政內部權力結構中，經常可見機關本位主義濃厚、政務推行欠缺橫向聯繫的情況。以致於在各部會政策推行之際，**常見「左手救火、右手放火」的不協調現象**。例如，中央銀行及金管會等單位為避免資金過度投入房地產市場而提高金融機構所可能面臨風險，對不動產放款進行金融管制以圖使過熱之市場降溫；但財政部國有財產局卻在這時**編列大筆出售精華地區國有土地之預算收入，造成房地產政策相互衝突情形**。理論上，此時即應由行政院長預先透過預算編列程序中的單一文件亦即總預算草案預先發現此一現象，預作協調，以維持國家政策之統一性及預算效能。

¹¹⁹ CE Sect. 12 février 1993, Commune de Gassin et SA Sagie; P. Wachsmann, Sur la clarté de la loi, in: Mélanges de Paul Amselek, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 809 et suivantes.

¹²⁰ Cons. Const. 16 déc. 1999, Décision n° 99-142 DC; Cons. Const. 19 déc. 2000, Décision n° 2000-437 DC, Loi de financement de la sécurité sociale.

求¹²¹，然與預算單一性之原則關係尤為密切¹²²。蓋提出於國會審議之預算文書，透過將歲出及歲入同時載明，乃得使國會議員於議決總預算之際得以知悉財政收支之健全程度，並進而作成有關之政治判斷：知悉預算是否均衡、要否容許赤字預算之存在，或者容許若干重大之公共支出、刪除或反對其認為不必要之開支¹²³。而這樣的政治判斷和整體財政資源配置考量，不僅在國會而言有出於審查之必要，就行政機關特別是政務首長而言，亦有必要。因此，誠如 Léon Say 所指出：「只有在將所有預算『鎖（enfermer）』在同一部文件的情況下，才方便輕易地看見結果並一眼抓到重點¹²⁴」。而清晰明確之預算項目記載，更足以使得國會或者應當負擔政策成敗的行政部門首長於預算必須有所取捨之情形下，得以判斷預算需求之輕重緩急，進而於有限之財政預算資源中，選擇最有效益之配置而作成決定¹²⁵。

¹²¹ Cons. Const. 25 juillet 2001, Décision n° 2001-448 DC, Loi organique relative aux lois de finances; G. Orsoni, *op. cit.*, n. 29, p. 234; L. Saïdj, *op. cit.*, n. 30, p. 155.

¹²² L. Trotabas, *op. cit.*, n. 10, p. 60-61.

¹²³ G. Jèze, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 6^e, Girard, Paris 1922, p. 161-162; J.-P. Camby, *op. cit.*, n. 21, p. 55. 就此尤其可參酌法國憲法委員會 Cons. Const. 28 déc. 1995, Décision n° 95-369 DC, Loi de finance pour 1996一案之見解：「（預算單一性原則之功能）在於使立法者得以預見，由預算所支應的諸項負擔之中，何者可以在預算項目中刪除。（il était loisible au législateur de la retrancher de la liste des dépenses dont ce budget doit assumer la charge）」。

¹²⁴ Cité par P. Amselek, *op. cit.*, n. 3, p. 50.

¹²⁵ 此乃L. Saïdj所謂「公共選擇之合理化（Rationaliser les choix publics）」之展現也。Voir L. Saïdj, *Rationaliser les choix publics*, RFFP n° 73, p. 169-171. 就此，我國預算法第43條則規定：「各主管機關應將其機關單位之歲出概算，排列優先順序，供立法院審議之參考。前項規定，於中央主計機關編列中央政府總預算案時，準用之」，而國內文獻中亦有學者強調預算單一性之原則足以促進預算制度之機敏性。參見蔡茂寅，前揭註6，頁38。

（二）單一預算與財政文書之簡化

另一方面言之，預算單一性之要求實亦寓有預算文書記載簡化（simplification）之功能¹²⁶。蓋政府之預算、會計、財務制度本與企業之預算、會計財務制度有別，著重之重點通常非在於盈虧狀況之展現，而在於表現國家財政之健全程度以及財政支出背後所蘊含之政策取舍。在此等前提之下，**預算文書之清晰明確尚包含有有效控制及政治責任追究之寓意**：特定預算在國會程序中是否獲得國會許可，通常與特定政策之實施與否有特定之關連性；而一旦預算通過之後，清晰明確之預算亦便利於審計機關追究預算執行時所可能發生之行政責任。在此一意義之下，預算單一性原則所要求之預算文書清晰明確，實有其基於歷史經驗以及實現國會有效監督所生之考量隱在其中。特別是在近代國家財政法制之中，由於歲入歲出的項目隨著政事別的擴張而增加，國會對於預算的監督事實上已經由著眼在個別支出項目的正當性或必要性判斷，轉而朝向知悉並控制整體財政支出與公共收入間是否存在平衡關係考量¹²⁷。因此，年度預算究竟是否平衡？是否應舉債以支應國家財政之需求等項目，方才為國會監督預算真正之重心。也因此，以單一之預算文件將預算項目無遺漏地統一表達，事實上也足以使未必受過專業會計審計訓練的國會議員得以在眾多預算文書中清楚得知整體財政收支健全之程度。在這一意義之下，預算單一性原則所具有之預算文書清晰明確功能，事實上也足以作為「便利國會審查」此一功能的重要支柱。

¹²⁶ E. Douat/X. Badin, *op. cit.*, n. 116, p. 224.

¹²⁷ 也因此，M. Bouvier乃認為現代的財政預算法制，正在跳脫傳統的、以國會審查為核心的基本思考，漸次引入效能及平衡等有效治理的考量。M. Bouvier, *Les transformations de la légitimité de la gouvernance financière publique*, in: « Mélanges Pierre Beltrame », PUAM, Aix-en-Provence 2010, p. 117-121.

四、預算非結合關係之維持以及禁止未經授權的預算行為

（一）收入與支出之非結合關係

在預算中，要求年度收支均以單一文書表現的要求，除前述有關便利國會審查以及預算文書清晰明確之功能外，於我國財政法文獻中，蔡茂寅教授復指出預算單一性之功能，**尚包括預算非結合關係之維持**¹²⁸。所謂預算之非結合關係（non-affectation），係指預算之編列雖在項目上得以被區分為不同型態之政事別或功能別，但是此等政事或功能區別之劃分並不足以直接賦予第三人（人民）請求之基礎、無法訴請法院執行特定之既存國家預算¹²⁹。進一步言之，在預算之編列過程中，非結合關係意味著預算之收入與支出事實上賦予了執行預算之部門，也就是行政權力相對應較為寬闊的決定空間。要求預算僅得記載於單一之文書或預算草案之中、或者在總預算之外原則禁止存在有其他部分性之預算，雖然在直接之功能中難以觀察出預算編列的非結合效果，不過正如前述，乃在於單一性之要求事實上無法完全與預算總體性之要求獨立分隔觀察；而**預算總體性，在單一之預算文書中更能夠明確展現「總體收入擔保總體支出」的非結合關係**。在這樣的意義之下，單一之預算文書可謂係非結合關係的基礎之一，並非不可理解。當然，即便不考慮到與預算總體性原則結合後所發揮的效果，預算單一性原則本身確實也在現在的財政預算學說中，提供了行政機關、特別是行政首長在通盤考量各項政務輕重緩急後總體考量及調整財政支出的空間。蓋以現代國家的內閣編組方式，通常是由總綰行政權力之最高行政首長率領各專業不同之部會；而各行政部會由於各有專業的管轄劃分，名義上受到行政一體原則的拘束，事實上各為其政、也各自具有不同程度的財政支出需求。雖然就財政收入的面向而言，國家收入被認為應係一整體，不得任意將特定收入與特定支出目的相連結。但在另方面，編列預算的各行政部會卻難免出於本位主義，盡可能地擴張自己職權或義務範圍內的預算額度。因此，有限的財政資源應當如何有效配

¹²⁸ 蔡茂寅，前揭註6，頁38。

¹²⁹ G. Orsoni, *op. cit.*, n. 29, p. 255-256.

置，乃行政首長不可迴避的、調和鼎鼐的工作。而預算單一性原則在這樣的意義之下，不僅如前述提供了國會判斷預算輕重緩急之空間。同時也在預算非結合關係的前提下，**給予行政首長在有限的財政資源間整體考量、決定要挖哪面東牆、補哪面西牆的空間**。是故，無論對行使財政監督權力的國會或者行政首長，預算單一性原則均可謂係預算有效治理之基本前提¹³⁰。

（二）預算單一與禁止未授權之行為

雖然預算單一性原則在一定程度上、特別是與預算整體性原則同時觀察時，可以被觀察出維持預算與國家行為間「非結合關係」的功能出來。但是，這樣的推理在邏輯上並非可逆的論理。首先，非結合關係的意旨主要在於預算財政法制中對於國家公共收入與支出間關係的規定，特別是在將國家主要的財政工具、也就是稅收定義為「公法上不具對價關係的金錢給付」¹³¹這樣的意義下而在財政支出的預算領域所得到的當然結果。但是，這樣的「非結合關係」事實上並不曾被嚴格地要求。在預算編列的過程中，各行政部門也都會依循著分殊化的原則，按照不同政務別編列預算。在這樣的意義之下，預算單一性原則的另外一個功能就被突顯出來了：既然預算意味著立法部門對於行政部門的授權，這是否可以表示，未經過編列於預算之國家行為，即可被當作未經授權的行為加以觀察？或者更進一步來說，**預算單一性在實際的功能上，包含了預算外行為的禁止？甚或特定國家機關之行為倘若未有預算依據，即可能被定性為有瑕疵（違法或違憲）的行為？**這樣的爭議在法國公法上，長年以來一直存在，雖然在述及預算單一性的實質意義功能時，經常被學者指出有這樣的效果¹³²。不過因為法國違憲審查制度本身在 2008 年以前僅提供法規範事前審查的機制，以致於這類的案件大概都會集中在行政

¹³⁰ W. Gilles, *op. cit.*, n. 6, p. 411.

¹³¹ 這樣一個在財稅法領域中廣被引用的有關稅捐的定義，係法國重要的公法學者 G. Jèze 所提出。O. Nègrin, *Une légende fiscale: la définition de l'impôt de Gaston Jèze*, RDP 2008, p. 140 et suivantes.

¹³² 特別是未經過預算，禁止舉債，也禁止清償既存債務。J. Berthe/Y. Rolland, *op. cit.*, n. 9, p. 19.

機關行為的事後審查案中，特別是由行政法院所進行的行政行為合法性審查程序。在法國中央行政法院相關判例中，亦存在著少數判例，將行政機關（特別是地方團體所設置之行政機關）違反預算單一性原則所進行之預算外行為當作瑕疵行為來看待。在這樣的看法當中，似亦可將預算單一性之功能在非結合關係之外，另外加上「禁止未經授權之國家行為」此一較為間接的效果¹³³。

在我國法制之中，預算單一性原則所涉及的「預算外行為」禁止要求，尚可進一步被區分為幾個範疇加以觀察。首先，作為預算單一性被明文承認之例外，在法制中所應特別要求者乃「總預算」與「附屬預算」「特種基金」以及「特別預算」之預算項目間費用流動及移轉的問題。既然預算意味著授權，則國會一旦依照特定之預算名目通過某一預算項目時，理論上即不應容許行政機關在預算執行的階段復行將預算任意流用。例如，為防制空氣污染目的所設置之「空氣污染防制基金」，其支出僅得用於與空氣污染防制有直接關聯之行政業務之中。因此，中央之環保署倘若以此一基金補助地方自治團體設置空氣污染防制設施（例如植林、設置空氣污染監測系統等）固無問題。但倘若用於其他用途，例如我國實務上所發生過的、縣市政府借支經費

¹³³ 當然，這樣的禁止規範究竟應當被強調到如何程度，本文作者態度寧可傾向保守。特別是在我國法制中，問題可以分成幾個不同層次加以觀察。首先，我國最高行政法院在論及**行政給付措施的法律保留**時，基於預算之本質係一授權關係，因此認為即便沒有嚴格意義的國會立法而僅有預算授權，亦可承認給付行政措施的合法性。此可參見最高行政法院92判字第816號判決：「給付行政並非限制相對人之自由與權利，故憲法第二十三條有關法律保留原則之適用不若干涉行政之嚴格，通常情形給付行政祇須有國會通過之預算為依據，其措施之合法性即無疑義」。在這個意義之下，以預算有無作為判斷特定行政行為是否無瑕疵，似屬訴訟上可以操作的具體標準。但是，這樣的邏輯並不能夠被無限上綱到完全禁止「無預算」的行政行為中。例如我國預算實務中，各級政府（尤其地方團體）預算審查之過程中，因議員不滿意機關政策或答詢，憤而將機關特定預算刪除（或刪至剩一元等等）藉以「修理」機關首長之情形，時有所見。參見簡玉聰（2010），〈論國會預算審查權之法律界限〉，《世新法學》，3卷2號，頁51。倘若議會將機關首長交通費用刪除，機關將其他預算（如作業費或其他預備性費用）移作交通費用，恐怕也難以評價為違法（蓋倘若確屬違法，其中當有審計責任之問題）。是故，對於「預算係屬授權；無預算即無授權」這樣的邏輯，實有深入思考之空間。

作為一般性質之政務開支，則恐怕違反「禁止預算外行為」之原則而與預算單一性原則有悖。

五、維持預算誠實性的前提制度

除了前述傳統財政法制中被指出之便利國會審查功能以外，預算單一性原則在法國財政法制中被維持與強調，在近幾年的司法實務、特別是法國憲法委員會對於授權年度預算之財政法所進行之合憲性審查中，再三被指出與**預算之誠實性**原則有關¹³⁴。這樣的說法在直觀的推理上並不難被理解，蓋倘若預算之編列被要求不得隱藏有預算原始目的以外的其他考量、不得遮掩或隱藏其實際目的的話，簡潔且單一的年度總預算文書，從復辟以來向來被承認為檢視預算編列是否合宜誠實的重要基礎¹³⁵。是故，論者乃有謂預算單一性實際上乃維持預算誠實性原則之前提制度¹³⁶。**所謂預算誠實性，乃要求預算之編列，應確實與其名目上所擬適用之政事別相一致，特別是在若干具有相當程度政治爭議性的預算中，不得以隱藏之名目使國會無法實際判斷此等預算之真實用途。**特別是在若干具有高度政治性敏感的預算編列程序中，倘若容許預算隱藏有重大政治性爭議項目在其中未被（在國會辯論以前）指明，將不可避免地形成容許規避政治爭議之結果；而此等爭議的公開辯論，本即為民主政治的核心制度之一。蓋在我國法制與法國法制之中，中央政府年度預算之編列權力主要歸屬於行政部門。**國會原則上僅享有預算審核之權力，而無法在國會程序中增列預算支出**¹³⁷。是故，針對行政部門所編列、送

¹³⁴ Cons. Const. 21 déc. 1999, Décision n° 99-422 DC, La loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

¹³⁵ R. Guerrier de Dumast, Histoire et théorie du budget de l'état en droit français, Thèse de l'université Nancy, 1886, p. 113.

¹³⁶ D. Landbeck, *op. cit.*, n. 22, p. 184.

¹³⁷ 此可參見我國憲法本文第70條：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議」。以及法國1958年第五共和憲法第40條：「國會議員所提法案及修正案，若其結果足以減少公共財政收入，或足以創設或增加公共財務支出者，不予接受」規定。**不過必須特別指出的是，禁止增加預算之憲法規定，在近年法國財政法制中事實上已被架空，財政法學者多半亦不認為此一要求有被嚴格執行之必**

交立法部門審查之預算文書，當以單一之文書型態存在，便利國會審查各項預算之用途。進一步言之，預算單一性原則之功能，在預算誠實性的考量之外，更進一步地寓有儘量避免不可預期的預算赤字出現、維持預算平衡的考量。在法治國家的財政秩序中，赤字預算不是不可以被允許，但在程序上應當確保赤字預算係經過國會正當之辯論程序，並在國會議決時被當作明顯而非隱藏之議題受到國會議員的討論。甚至在預算審查及議決之程序中，年度預算有無赤字出現更應當被當作國會程序中被明確指出、以喚起議會審查時特別加以重視關照的事項。當然，同意政府以赤字預算之方式編列年度預算，負擔審查之責的國會自然也應當在議決之前明瞭此一決議本身所可能具備之政治風險：一旦預算文書非以單一文書形式存在，即有可能使從事預算審查議決之國會議員誤判國家整體之財政情勢，自然於政治責任之判斷以及追究有所不便。是故，即便在政府預算日益複雜化的今日，透過單一預算文書讓國會、特別是不同黨派的國會議員能夠在審議表決時明確知悉預算之盈虧結果，當係預算單一性原則所被強調之重要根本性功能之一¹³⁸，也是在預算項目表決後得以有效判斷政治責任歸屬的基本前提¹³⁹。

六、小結：國會優位及國家行為之可預測性

在前述說明之中，吾人所得以知悉者，乃預算單一性之原則於財政法制中之存在，毫無疑問係一具有工具性價值的預算法制基本原則。蓋出於國會優位及國家行為之可預測性等考量，乃以要求預算文書僅以單一文書呈現，俾以便利國會議員進行審查甚或進行政治判斷。而此等考量，又復與憲法制度中權力分立及法律優位之原則，有不可分之關係。尤其以現代國家之國會審議預算制度而言，國會議員均以通才而非專才之地位代表選民進行預算及財政之監督，對複雜異常之國家事務欲以有效之管控，過度複雜難解、疊床

要。相關說明，參見黃源浩，前揭註41，頁539-544。

¹³⁸ P. Amselek, *op. cit.*, n. 3, p. 49-50.

¹³⁹ 特別是在我國法制中，預算之政治責任考量向為司法院大法官所重視。黃源浩，前揭註41，頁568-571。

架屋之預算型態勢不可採，因而維持預算文書清晰明確實屬必要¹⁴⁰。尤其立法部門相對於行政機關，固然亦同時分享行使國家之預算權力而僅為整體財政預算制度中之一枚「齒輪（rouage）」¹⁴¹，然不可否認者，乃此一齒輪實支配著整體預算財政秩序之有效運行：**雖非扮演發動機之角色，至少亦有引導國家財政權力正常行使之效果**¹⁴²。而人民投票選出國會議員，經常意味著對特定政策所導致之重大預算支出之贊成與否，因而在國會代表人民有效行使預算監督控制權力之理解下，方使得預算單一性之原則取得在整體預算法制中之合理性，而用以確保國會優位及國家行為之透明、可理解預測¹⁴³。進一步言之，行政部門雖然實際上係預算之編列或發動者，但是未能經過國會同意者，預算收支亦無法取得其統治上之正當性而得以解免政治紛爭。在此一意義之下，單一之預算文書可謂現代法治國家面對不斷膨脹、日益複雜繁瑣化的預算文書所應遵守之技術性底線：否則行政部門將得以任意在年度預算中夾帶對其有利但政治上有爭議之預算、利用「一堆預算碎片」所帶來之掩護效果，不為議會察覺。如此一來，恐將使法治國家中國會優位及國家行為之可預測性等要求淪於空談。因此在法國憲政實務中，法國憲法委員會所指稱預算單一性之原則「**主要反映了兩方面的誠命要求，以確保國家會計帳目的清晰以及國會審查的有效性**¹⁴⁴」，當可謂針對此一原則主要功能重要之評註。相對而言，我國大法官釋字第 463 號解釋雖然指出了預算單一性的基本要求，但未在解釋文或解釋理由書中說明此一原則或基本要求對於法治國家預算制度之意義為何。不過，有鑑於我國預算財政制度中行政部門與立法部門二者的互動關係實際上**仍然強調立法權相對於行政權之優越地位，基於預算監督有效的考量，此等理由在我國預算法制中，當亦可成為重要之考量**

¹⁴⁰ 甚或如 J. C. Ducros 所指出者，在預算文書得以公開之情形下，單一性之要求亦得以使對於預算有興趣之大眾透過公開預算資訊清楚知悉國家財政活動之內容，並提供意見。J. C. Ducros, *op. cit.*, n. 7, p. 653.

¹⁴¹ R. Hertzog, *op. cit.*, n. 70, p. 298.

¹⁴² L. Philip, *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Economica, Paris 1995, p. 112 et suivantes.

¹⁴³ E. Douat/X. Badin, *op. cit.*, n. 116, p. 224.

¹⁴⁴ Cons. const. n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, Loi de finances pour 1983.

因素，而足為大法官釋字第 463 號解釋，尋得若干補充之推理依據。但在另一方面，正如本文前所指出者，乃在於預算單一性要求雖然在制度功能上存在有明確可辨之目的，但在制度發展史上一向被承認存在諸多例外。因此，單一之預算文件固然在法治國家中被承認，但這並不表示所有的預算都能夠以單一的文件呈現。因此，此等例外與原則間的關係，當有進行進一步討論之價值。

肆、預算單一性原則之例外

一、概說：例外與原則之間

雖在法律制度中，特定原則之存在，經常意味著例外的難以排除。然而就預算單一性原則而言，其在推理上所發生之最大疑義，主要亦來自於此：容許太多之例外之存在，不免使其得否成為一個「重要原則」，受到根本性之質疑¹⁴⁵。蓋如前述，預算單一性原則自於預算法制中成形以來，所經常面對者即不同時期之財政制度中所經常存在之預算彈性之要求，此乃使得以國會欲圖以單一之預算文書、一次之議決即足以涵蓋同一年度中所有預算支出之需求，實難以完全排除其實際上之困難¹⁴⁶。另一方面，隨著國家行政職能之

¹⁴⁵ Voir P. Amselek, *op. cit.*, n. 3, p. 50.

¹⁴⁶ 預算彈性之要求，在推理上存在於幾個不同的層次。首先，即便在國會依循正常程序通過的法定預算，財政法上亦非不承認行政機關享有一定程度便宜處理、裁量行政之空間。因此即便在預算已經通過的情況下，機關仍存有一定程度、彈性選擇執行法定預算的可能。如法國憲法委員會在 Cons. const. n° 2002 464 DC du 27 décembre, Loi de finances pour 2003 一案中即曾明確指出：「鑑於……國會對於年度財務法以及劃歸與各個部會所支配使用的、依據重大政事項目劃分的支出以及財源上限，對於各部會而言，並不意味著各部會有把已通過的法定預算全部花光的義務（Considérant, ……., que le vote par le Parlement, dans la loi de finances, des plafonds afférents aux grandes catégories de dépenses et des crédits mis à la disposition des ministres n'emporte pas, pour ces derniers, obligation de dépenser la totalité des crédits ouverts;）」。其次，在各國預算中，為避免突發政事所造成之預算緊縮，多半亦設有預備金、追加預算或修正預算等制度，乃使預算之編列及

擴張、公共服務或行政給付之範圍日漸擴大，若干性質特殊之預算，或因與國家統治權或公權力之行使無涉、或因以任務性質特殊等事由，特定之財政收支難以列入國庫為統一之支出考量者，亦所在多見。是故，預算單一性作為一向在財政預算法制中被廣泛引述的原則，仍然不得不承認，其在**財政法上也一直容忍較多的例外制度存在**¹⁴⁷。此等例外之存在，不僅在我國司法院大法官釋字第 463 號解釋之解釋文中約略可以推得，即便在法國財政預算法制實務發展史中，亦可直接觀察得見。例如，自第五共和成立以來，構成主要的財政規範內容的 1959 年財務組織政令當中，第 18 條第 2 項即明文承認預算單一性存在若干例外範疇。此一態度其後復為 2001 年財務組織法第 6 條所繼受。因此，在預算文書或預算草案之中，除總預算以外存在著若干獨立性質之預算，並非罕見。在此一意義之下，傳統的財政法理論一向指出，預算單一性之原則乃存在三種重要之例外，包括特別預算、附屬預算或附屬事業單位預算以及特種基金或特種帳戶等不同名目之分項收支¹⁴⁸。這些例外預算之存在，雖然在學理上都被統一處理，不過如果從財政預算法制的發展史來看待，**三者**在預算財政法律制度中對預算單一性原則所帶來的威脅程度，並不相同。而在比較法上更加特別的是，這都是我國與法國財政預算法制中所會（或曾經）面對的問題。因此，以下謹將此等例外區分為「技術意義之例外」以及「實質意義之例外」，以說明不同例外制度之意義及在財政預算法制中之地位。

執行存在有一定程度之彈性。

¹⁴⁷ X. Cabannes, *op. cit.*, n. 56, p. 191 et suivantes.

¹⁴⁸ 這樣的區分在法國法上存在多年。以 19 世紀第三共和時期非單一的複數預算被大量運用的 1890 年為例，當時的國會預算審查項目就包含了總預算、附屬預算、特別預算以及特種基金預算。這當中，也僅也有附屬預算得以接續著總預算為國會審查，其餘預算類型，均有自己獨立的收支系統及審查期程。R. Thion de la Chaume, *L'accroissement des budgets de l'état au XIXe siècle: cause et remèdes*, Thèse de l'université de Paris, 1900, p. 16.

二、技術意義之例外：附屬預算以及特種基金預算

（一）概說

所謂「技術意義之例外」，係指此一例外預算形式之存在，雖然在形式上無法完全回應預算單一性的要求，但在實質之功能上、特別是考量到預算單一性主要之目的在於「確保國會對於年度預算的審查控制」這樣的功能之下¹⁴⁹，屬於技術上可以容忍的審查不便。此等技術意義之例外在法國法制之中，主要涉及的是總預算之外的附屬預算以及特種基金兩類。在我國法制之中，雖與法國法上的意義與範圍存在若干出入，但基本上在中央政府總預算之外，亦存在著附屬單位預算與特種基金的相類制度。以法國財政制度為例，附屬預算以及特種基金預算形式上並未編列在年度總預算之中，但在實際之預算編列及審議過程中，或者因為所造成之影響相對較為輕微、或者因為實質上並未妨礙國會所得以行使的預算審議控制權力，因此被稱作「例外」，僅係就其形式或技術意義而言。此等技術意義之例外，在法國與我國預算法制中同時均存在，但在實際的運作結果上卻大不相同，以下僅分項說明之。

（二）法國法上的附屬預算與特種基金預算

1. 法國法上的附屬預算

在法國預算財政法制中，論及預算單一性原則之例外，所經常討論者除前述之特別預算之外，尚包括「附屬預算」或「附屬單位預算」之存在，通常在制度上不列入中央政府總預算範圍之中¹⁵⁰。按如我國法制一般，法國係

¹⁴⁹ Cons. const. n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, Loi de finances pour 1983.

¹⁵⁰ 此可參見我國預算法第16條規定：「預算分左列各種：一、總預算。二、單位預算。三、單位預算之分預算。四、附屬單位預算。五、附屬單位預算之分預算」不過，形式上雖然本條規定將附屬單位預算與總預算分開並列，但在實質意義上，附屬單位預算經常亦就其歲入及歲出直接編入總預算中。此可參見我國預算法第86條規定：「附屬單位預算應編入總預算者，在營業基金為盈餘之應解庫額及虧損之由庫撥補額與資本由庫增撥或收回額；在其他特種基金，為由庫撥補額或應

在傳統上設有龐大之公營事業之國家¹⁵¹，由國家經營特定之企業以滿足現代行政機關所被強調之行政給付或公共服務功能¹⁵²。此等公營事業機構於法國法上雖如我國一般，存在著多種法律上組織之可能性，然而就粗略之分類而言，大體上亦可依其法律上之組織型態，區分為兩大類典型：其一為機關性質之公營事業機構，其二則為依據公司法或特別法設立登記、取得有**私法上法人資格之公司**（Société）¹⁵³。此等特殊類型之國家組織，其法律上之設立型態雖各有其異，然均負擔或多或少之行政任務或公共服務功能。於法國預算財政法制之中，大體上，公司制之公營事業機構係排除在公預算之範圍之外¹⁵⁴，故論及附屬單位預算時，通常範圍即較我國法制所述之範圍限縮許

繳庫額。各附屬單位預算機關辦理以前年度依法定程序所提列之公積轉帳增資時，以立法院通過之當年度各該附屬單位預算所列數額為準，不受前項應編入總預算之限制。另外應特別留意者，乃附屬預算與預算之附件（les annexes budgétaires）並不相同。預算在我國或法國法制中，均非不許在總預算或單位預算中增附附件，以便促進國會審查之便利。L. Tallineau, Les annexes budgétaires et la modernité, in: « Constitution et Finances Publiques »: Études en l'honneur de Loïc Philip, Economica, Paris 2005, p. 589 et suivantes.

¹⁵¹ M. Fromont, Les entreprises publiques, instruments de la planification française, RSF 1968, p. 767.

¹⁵² 當然亦不可否認者，乃此等龐大之公營事業機構或公共企業，自1980年代起均面臨強烈之民營化或放寬國有化管制之需求，參見J. Dufau, Les entreprises publiques, Éditions du Moniteur, Paris 1991, p. 41 et suivantes. 至於此等公營企業或公營事業機構於民營化過程中所遭遇之法律問題，以及此等民營化或放寬管制過程中所涉及憲法問題，雖亦為法國財政法制中重要之議題，且於我國制度而言容有相當深入探究比較之必要，然為限縮爭點故，請容在此從略。而就我國法制中行政任務之民營化諸問題，參見許宗力（2002），〈論行政任務的民營化〉，翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會（編），《翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集：當代公法新論（中）》，頁581，台北：元照。

¹⁵³ C. Louit, Les finances des entreprises publiques, LGDJ, Paris 1974, p. 15 et suivantes; J. Dufau, *op. cit.*, n. 152., p. 71, 85.

¹⁵⁴ P. Amselek, *op. cit.*, n. 3, p. 58. 又P. Amselek乃於此強調，此等企業因具備獨立之法律上人格，具備一定之財務及預算上獨立性（toutes dotées de l'autonomie financière et budgétaire），乃足以使其盈虧及財務狀況由政府之總預算中獨立出來。當然亦不能否認者，乃此等企業仍與國家機關之總預算間存在盈餘繳庫、補貼或補償經營損失、借支、經營方針決定等各種問題，均與總預算編列有關，然在此請容捨而未論。

多，專指以非從事營業活動之政府機關以契約關係所從事的交易活動。不過無論如何，在法國法制及我國法制之中，均不能否認存在著若干公共服務性質之政府職能，在財政收支劃分之過程中被認為不宜歸於一般性之國庫收支及預算文書者，即為此處所討論之附屬單位預算。在法國法制中，「附屬預算」此一預算類型自 1836 年以來（la loi du 9 août 1836），即設有定義性規定，明確承認其在預算制度中之地位¹⁵⁵。最近之實務上定義性規定，則可參見 LOLF 第 18 條第 2 項，僅指：「**未具備獨立法人格的國家組織所從事之服務，其收入來自於該組織所提供之貨物或勞務服務，而收取之規費**¹⁵⁶」。在這些附屬預算的項目中，早期（特別是 1980 年代以前）最重要的是所謂的「P 和 T」兩種預算：前者指的是法國郵政（La Poste），後者指的是法國電信（France Télécommunications），在附屬預算中佔了最主要的收支項目¹⁵⁷。原則上此等預算並非由具備獨立法人格之公企業或者公營事業機構執行，卻又在內容上容有若干「工商服務」的功能、得以收取規費之方式支應其財政需求¹⁵⁸。不過，自從 2001 年新的財務組織法開始實施以來，附屬預算之範圍已被大幅地縮減。目前在法國財政法制實務中，僅剩下政府公報（Les journaux officiels）以及民航服務總署（Direction générale de l'Aviation civile）

¹⁵⁵ 一般而言，法國財政制度中附屬預算之制度高峰期約在 19 世紀至 20 世紀中葉，彼時法國不僅設有龐大之公營事業機構以作為行政服務之提供者，同時為數眾多的殖民地預算也是以附屬預算之形式編列。

¹⁵⁶ 該條文原文引註於此，俾供參考：「aux seules opérations de l'État non dotées de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de service donnant lieu au paiement de redevances」。在法國財政法制中，附屬預算之範圍原本相當廣泛，尤其公營事業機構、殖民地預算以及下列預算項目均以附屬預算編列之：獎章及錢幣的鑄造相關預算（Les monnaies et médailles）、解放榮譽團（L'ordre de la libération）、榮譽勳位團（L'ordre de la légion d'honneur）、農業社會服務（Les prestations sociales agricoles）、國家印刷廠（L'imprimerie nationale）等等。

¹⁵⁷ M. Bouvier/M.-C. Esclassan/J.-P. Lassale, *op. cit.*, n. 2, p. 245. 這兩個預算項目自 1991 年 1 月起，隨著法國電信和郵政的民營化、改組為私法上公司組織以後，已使得附屬預算在法國法上無甚重要性可言矣。

¹⁵⁸ Cons. Const., 30 décembre 1997, Décision n° 97-395 DC, Loi de finances pour 1998, L. Sarrailh/J.-L. Albert, *op. cit.*, n. 46, p. 279.

下轄的民航服務經費，仍以附屬預算之形式存在¹⁵⁹。相形之下，附屬預算此一預算類型與其說是「附屬」的預算類型，不如準確言之，將之形容為總預算的附屬文件較為合宜¹⁶⁰。附屬單位預算，在法國法制之中基本上係將其與中央政府年度總預算相互區分，並因之被明確承認構成預算單一性原則之例外。不過，在預算法制中附屬預算的價值事實上日漸式微。由於預算單一性原則的適用範圍在理論上較傾向「**被嚴格定義的行政服務**（services publics étroitement définis）」¹⁶¹，因此就附屬預算這類通常僅就輔助性公務之政府職能而言，本即構成預算單一性原則適用之例外。

2. 法國法上的特種基金預算

在諸多法治國家所承認之預算財政制度中，構成預算單一性原則例外之制度，尚包括有特種基金（Les comptes spéciaux du Trésor）或特種帳戶此等預算財政領域中之特殊制度¹⁶²。蓋在一般性之基礎上，特別預算所表現之主要特徵乃在於其與一般性之預算全然之區別：不僅支用之項目特殊，通常財源之來源亦屬特殊而與一般財政資源有別¹⁶³。因此，在中央政府總預算之編

¹⁵⁹ 當然，在法制上更值得進一步探討的問題，當然在於國會行使的預算權力能不能對公營事業機構（特別是具有法人格的公司組織而言）進行監督或者控制審查的問題。大體上，這一問題在法國法上的展現相當複雜，與我國亦有重大出入。例如，在公營事業民營化（特別是1980年代末期開始大規模向民間釋股）以前，法國傳統上在公共財政法制中理論上承認此等具有獨立法人格之公企業具有相對而言較高的財政預算上獨立性。參見 A. S. Mescheriakoff, *L'autonomie des entreprises publique; éléments pour une théorie*, RDP 1985, p. 1576-1585。不過，事實上在這些公營企業經常需由國家機關編列預算補貼（尤其是涉及基本公共服務功能，而在市場上不具競爭地位者，例如法國郵政），即便採取私法之組織型態，由於補助預算編列於總預算之中，事實上仍在總預算補貼項目下受國會監督。至於不仰賴補貼過活的公營企業，則政府通常僅能以佔股份（dotation en capital）的方式影響企業。M. Bouvier/M.-C. Esclassan/J.-P. Lassale, *op. cit.*, n. 2, p. 518-524。在我國法制中，帥元甲先生亦有相類見解。帥元甲，前揭註7，頁114-115。

¹⁶⁰ J. Berthe/Y. Rolland, *op. cit.*, n. 9, p. 18。

¹⁶¹ A. Kouévi, *Les comptes spéciaux du Trésor*, LGDJ, Paris 2000, p. 84。事實上以法文直譯的角度而言，在法國法上應稱為「特種帳戶」為妥，蓋此等帳戶專款，未必均取得法人格之故。

¹⁶² G. Orsoni, *op. cit.*, n. 29, p. 237。

列關係中，特種基金通常被賦予特殊之地位而在形式上得以被排除在總預算之外¹⁶⁴。在法國法制與我國法制之中，均存在著總預算之外的特種基金，而容許其在中央政府總預算之外，就其收入及支出獨立運作¹⁶⁵。而在法國法上，特種基金則構成總預算、附屬預算之外另一個預算類別，與後述之我國現制不同。在法國公共預算及財政收支實務中，國家機關出於特定行政任務之需要，將特定之財政收支劃出年度總預算之外，另以特定之收支專戶記載此類特定政務內容，稱特種基金。此等基金之運作，在實定法上，主要之依據可以見諸法國 LOLF 第 19 條規定：「僅有在財務法設有規定情形下，方得設立特種帳戶。其種類區分為如下四種：1.特別指定用途基金 2.營業基金 3.金融操作基金 4.財政補償帳基金。只有在財務法有明文規定之情形下，方得將特定財源被撥充至特別基金」在法國法上，此類肩負特定公共任務的特殊公法上財產組合，基本上均未必有公法人之資格¹⁶⁶。因此，與其將之稱作「基金」，不如將之視作單純之收支帳戶更能接近其制度原意。而其所以在財政預算制度中特殊，乃在於收入與支出之程序，均與一般性之政府預算應納入總預算有所不同。在收入面向上，其所支應之財源收入，**除國家機關之財政補助外，主要係依靠規費以及附加稅（para-fiscalité）¹⁶⁷支應之。**此類基金，

¹⁶⁴ 張嫻安（1993），〈特別捐（特別費）與特種基金制度（上）〉，《輔仁法學》，第12期，頁1。

¹⁶⁵ 應當特別留意者，乃此類特種基金在我國法制中之預算地位，主要均係以附屬預算之形式編列之。此可參見我國預算法第19條規定：「（第一項）特種基金，應以歲入、歲出之一部編入總預算者，其預算均為附屬單位預算。（第二項）特種基金之適用附屬單位預算者，除法律另有規定外，依本法之規定」。

¹⁶⁶ M.-H. Douchez, Les « Fonds » publics, RDP 1983, p. 745-750.

¹⁶⁷ 所謂附加稅，**係指為特定行政目的、甚或為特定工商組織財政之目的，以特定群體為對象所徵收之稅捐。**此等稅捐，原本在法國財政稅收實務中被大量徵收，但近年來因歐盟整合，此類在歐洲其他國家不易找到相類稅目的特殊稅種，被認為與歐盟整合有所抵觸，因此目前（特別是在2001年LOLF開始逐步實施以後）在法國稅制中已不存在這類稅捐。W. Gilles, *op. cit.*, n. 6, p. 14.3。中文文獻參見黃源浩（2004），〈法國稅法規範基本問題〉，《財稅研究》，36卷3期，頁170。**我國法上曾經開徵過所謂「附加捐」，不過基本上係將特定稅捐附著於其他稅捐而徵收，與法國法上的附加稅其實是獨立稅種並不相同。**另外在德國法制之中，基本上不存在著附加稅這種稅目，所以德國重要之稅法學者K. Tipke教授，基本

由於收入及支出與一般總預算不同，既不以普通稅捐作為財政資源、支應之範圍亦與一般性的行政業務得以區分。因此在總預算之編列過程中，得以被排除在年度總預算之外，而形成預算單一性原則之例外。

（三）我國法上之附屬預算與特種基金

我國財政預算法制中雖亦存在著「特種基金」以及「附屬單位預算」，不過在制度上，遠較法國法制複雜。蓋在一般性的基礎上，政府預算與企業收支間最大之區別，在於政府之收支基本上採取基金制（credit système），**所有收入與支出在總預算名目下，均劃歸為各種基金，包括普通基金及特種基金。**此可參酌我國預算法第 4 條規定：「（第一項）稱基金者，謂已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產。基金分左列二類：一、普通基金：歲入之供一般用途者，為普通基金。二、**特種基金：歲入之供特殊用途者，為特種基金，其種類如左：**（一）供營業循環運用者，為營業基金。（二）依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者，為債務基金。（三）為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者，為信託基金。（四）凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金。（五）有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金。（六）處理政府機關重大公共工程建設計畫者，為資本計畫基金。（第二項）特種基金之管理，得另以法律定之」。進一步來說，中央政府總預算在我國預算實務中可以被區分為兩大部分：其一是各有法定預算之機關單位年度預算與由特種基金的非營業部分所構成的「**單位預算**」¹⁶⁸，其二則為預算法第 19 條所規定之「**附屬單位預算**」¹⁶⁹，其主要包括者，乃政府經營之國營事業（即營業基金）及為應施政需要設立

上係將法國法上的附加稅當作類似德國法上的特別公課來看待。參見 Tipke/Lang, Steuerrecht, 20 Aufl., Köln 2009, §3 Rn. 24.

¹⁶⁸ 參見預算法第 18 條規定：「左列預算為單位預算：一、在公務機關，有法定預算之機關單位之預算。二、在特種基金，應於總預算中編列全部歲入、歲出之基金之預算」。

¹⁶⁹ 預算法第 19 條：「特種基金，應以歲入、歲出之一部編入總預算者，其預算均為附屬單位預算」。

之非營業特種基金。針對我國法制中特種基金與附屬預算、總預算之關係，蔡茂寅教授有一針見血的重要評語：「預算均以基金方式構成……雖然總預算內的單位預算約略相當於基金中的『普通基金』，附屬單位預算約略相當於『特種基金』，但在理論上其必然的對應性並不明顯，造成實務上許多困擾……¹⁷⁰」。換言之，我法制中的總預算文書形式上僅被區分為「單位預算」、「附屬單位預算」二者，未就特種基金另外編列獨立之預算文書。這和法國現制中將預算文書區分為「總預算」、「附屬預算」以及「特種基金預算」三者有別。不過，相對於法國第五共和法制的作法，係將政府部門所從事的若干「工商服務」性質的收支活動納入附屬預算範圍，我國法制中基本上對此採取較法國更加廣泛之定義，特別是將公營事業之預算收支以營業基金之名義納入附屬單位預算之中。附屬單位預算與單位預算在總預算中的分離，乃使得年度預算文書不再單一，當然構成對預算單一性原則的抵觸。不過，這樣的抵觸是否與預算單一性要求之制度目的當然違背而構成不能容忍之例外、或者僅有技術性不變無礙於單一預算制度目的之達成，當然應該從法國與我國預算實務的運作觀察起。

（四）附屬預算、特種基金與預算單一性原則間的關係

雖然在相關的財政預算法制文獻中，附屬預算與特種基金均被認為構成預算單一性原則所承認或容許之例外，事實上，這樣的例外在法國法制中一向被認為僅係構成輕微審查不便的可容許制度，和預算單一性原則所希望達到的效果之間，並無違背。蓋就法國法制而言，雖然在形式上，「總預算」、「附屬預算」以及「特種基金預算」在法國預算實務中係被分別列載在三種不同的預算文件中，形式上與預算單一性之要求有所出入。但在實質的預算審議程序中，議會所進行的年度預算議決（也就是年度財務法之議決），係以三種預算分項逐次（依序是總預算、附屬預算以及特種基金預算）進行第一次議決後，再將三者以最終之單一決議進行第二次之總決議。因此，在議會同一會期之中，各項預算文書之議決既然係在密接的時間內連續進行，事

¹⁷⁰ 蔡茂寅，前揭註6，頁275-276。

實上也就足以達到預算單一性原則所希望的、便利國會進行總體性的審查控制此一主要目的¹⁷¹。因此，正如法國憲法委員會在論述附屬預算與總預算之關係時所指出者，乃此等預算之存在僅因特定之功能性考量而存在，實質上並非真的使得年度總預算分殊成不同的預算文書¹⁷²；在實際的預算審查運作中，也不會發生國會審查年度預算之際，將年度總預算脫離「附屬預算」以及「特種基金預算」而使其獨自通過生效的情形。進一步來說，這樣的制度也可以展現出預算單一性原則在法國法上的細微轉變：19 世紀的預算法文獻，多半強調所有的預算項目應當在單一預算文書亦即總預算中呈現¹⁷³；而 1958 年第五共和憲法以後的法國預算財政法制文獻，則多強調**只要在附屬預算及特種基金預算對於總預算「不構成國家整體預算的規劃中形成明顯的分割**（*démembrements apparentis, d'aménagement de la règle dans le budgets de l'Etat*），即得以被接受¹⁷⁴。預算的審查程序中，只要使得國會得以在一段密接的連續時間審查及通過總預算、附屬預算及特種基金預算，並且在三者分別決議後再綜合進行最後一次的總表決，即可謂合乎預算單一的要求¹⁷⁵。因此，就法國法制而言，特種基金、附屬預算等分離之預算文書項目，實際上也是緊密接續著總預算之後在國會進行審議表決，在推理上亦可認為對於預算單一性所要達到的主要功能、亦即「**避免因一堆預算碎片所導致之審查困難**」不致受到影響。在這樣的意義之下，即令例外存在，當亦屬可以容忍之範圍。

相對於法國預算財政法制中得以將「附屬預算」以及「特種基金」當作預算單一性原則技術意義之例外、並認為此等形式上例外不足以妨礙預算單一性原則最基礎之功能。在我國法制中，則必須承認與法國法制落差甚大、

¹⁷¹ G. Orsoni, *op. cit.*, n. 29, p. 235.

¹⁷² Cons. const. Décision n° 84-184 DC du 30 décembre 1984, Loi de finances pour 1985.

¹⁷³ R. Guerrier de Dumast, *op. cit.*, n. 135, p. 113-114.

¹⁷⁴ L. Levoyer, *op. cit.*, n. 85, p. 219.

¹⁷⁵ 亦即雖有眾多預算文件，但設有最後一次之總表決足以讓立法機關進行綜合考量（*une synthèse*）之評估者，即應可認為以足以達成預算單一性之功能。J. Lauze, *op. cit.*, n. 13, p. 1695.

對於預算單一性原則的違背程度也更加嚴重：由於在我國預算法制之中，並不似法國法制在分項表決總預算、附屬預算以及特種基金預算之後尚存在著最後一次（所有預算加總）的總表決；**因此在國會預算實務上，總預算與附屬單位預算，在審議通過期程上各自分離而獨立存在的情形更加常見**¹⁷⁶。具體來說，我國中央政府預算審查程序，向來是存在著嚴重的「整體預算明顯分割」的情形。蓋在立法院所審議之預算實務中，我國總預算當中所謂公務預算（主要為單位預算與特種基金中的非營業基金）以外的附屬預算（主要為營業性之特種基金預算）事實上是和公務預算在審議上相分離的。歷年來，總預算中「公務預算」部分通過之後，甚至在新的預算年度開始執行、甚至執行到將要新預算年度又將屆至之際，舊年度的非公務預算部分的附屬單位預算方才勉強通過，這樣的情形並非少見。以致於總預算當中的「附屬單位預算」部分，在國會預算實務上經常成為所謂「**預算當決算審**」的項目¹⁷⁷。換句話說，在我國中央政府年度預算的審議實務中，**向來容許立**

¹⁷⁶ 我國法制之中，特種基金亦係編入附屬預算之中。而其中單位預算與特種基金中的非營業基金，在預算實務中被稱作「公務預算」。事實上，**每年遵守預算法所規定審議流程在立法院及時通過者，通常僅為公務預算、甚至僅為單位預算**：「多年來，官方宣稱立法院皆於每年五月底（本文作者註：現已改為12月31日）前審議完畢的總預算案，其實只是公務預算而已，並未包括附屬單位預算營業部分」。參見劉淑惠（1997），〈立法院議事過程的變遷：政治民主化的影響〉，李鴻禧教授祝賀論文集編輯委員會（編），《李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集：現代國家與憲法》，頁930-931，台北：元照。

¹⁷⁷ 所謂的「**預算當決算審**」，是我國預算財政法制中的怪象之一。考其原因，乃因為預算法第54條對於立法院未能在年度時限內即時通過的年度預算，容許「**得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支**」，亦即依照舊年度預算先行動用。這當然是一個為了避免因國會政爭導致預算出現僵局卡關的善意規定，但在實際的立法程序中，會造成立法委員對於動見觀瞻、政治上具有重要性的公務預算（總預算中單位預算加上非營業基金預算）及時在年度屆至前審議通過以後，**對於沒有什麼政治爭議性或者（因為正在進行民營化導致）沒有什麼「油水」可撈的附屬單位預算或營業性基金預算意興闌珊，任其懸宕未決、遲至預算年度都快要終了，方才通過**。這樣的情形以民國102年度為例，該年度之國營事業預算，並未在前一年度之101年12月31日前通過，反而延宕至102年年底方才審議竣事。參見中國時報（09/30/2013）記者楊毅特稿，〈本會期又要預算當決算審？〉，A2版。本文認為，這樣的現象，原因之一當來自於我國整體財政預算法制對於

法機關就年度預算中單位預算以及一部份的非營業基金預算在每年預算年度終了、新預算年度開始前先行獨自審議通過；剩下未通過的部分（主要包括附屬單位預算以及營業基金部分；有時亦包括非營業基金預算），尚可容許在新的會計年度中再行審議通過¹⁷⁸。這樣的作法雖然有一定程度的憲政慣例作為依據¹⁷⁹，但無論從任何面向加以觀察，這樣的作法對於中央政府總預算任意割裂、肢解，使其通過時期無法密接相連、不利於國會整體判斷國家整體預算收支，當為對預算單一性原則最直接之違背。是故，附屬預算以及特種基金預算作為預算單一性原則形式上或技術上的例外，似乎僅有在法國預算法制中說得通，我國目前情形並不與焉¹⁷⁹⁻¹。

預算單一性原則之誤認。

¹⁷⁸ 以民國103年度中央政府總預算而言，亦復如此。民國103年度中央政府總預算案三讀通過之議案中明確指出：「歲出部分：103年度中央政府總預算案原列歲出總額為1兆9,407億3,224萬2,000元。審議結果，共計減列245億0,452萬8,000元，茲因103年度中央政府總預算案先行審議單位預算，其涉及附屬單位預算營業及非營業部分之國庫增撥額等均暫照列，俟附屬單位預算另定期專案審議確定後，再行調整……」。足見我國立法院預算審議實務之中，將「單位預算」以外之附屬預算以及基金預算任意割裂未予（在新預算年度開始前）及時審議通過的情形，非常嚴重、亦為立法機關習以為常。參見立法院公報處（2014），《立法院公報》，103卷08期，頁445，台北：立法院。

¹⁷⁹ 附屬單位預算在我國和嚴格意義的總預算（亦即所謂公務預算）在審議上相分離，有其歷史因素。依學者劉淑惠見解，原因在於：「在過去，國營事業機關預算並未被納入中央政府總預算案中，直至民國60年12月修正公布『預算法』後，才將國營事業預算編入，次年審議六十二年度中央政府總預算時，由於『附屬營業基金綜合預算案』（附屬單位預算營業部分）被視為是中央政府總預算案中的專案審查部分，當時立法院將其排於中央政府總預算審畢後的延會期審議，並於當年的八月十八日審查通過。自此以後，附屬單位預算營業部分即依例於延會期中審議」。劉淑惠，前揭註176，頁931註17。

¹⁷⁹⁻¹ 作者在此除強調我國特種基金預算法制因抵觸預算單一性原則，因而有與憲法秩序不相容之風險外，另外要特別指出，我國近年來在學術上已有學者指出特種基金或特別公課「肥大化」之現象。亦即原本被強調特定收支用途、不列入總預算之特別公課以及特種基金，近年來大幅擴張，已經成為總預算以外重要之收支帳目。參見廖欽福（2010），〈特別公課肥大化：從中油超收空氣污染防治費談起〉，《台灣法學雜誌》，149期，頁35-37。如此不僅有抵觸預算單一性之原則、致使總預算文書難以真正展現國家財政收支之全貌以外，同時立法院預算中心在「103年度中央政府總預算案整體評估報告」中指出至103年度，歷年來已提撥基金而

三、實質意義之例外：特別預算 (budgets extraordinaires)

(一) 概說：特別預算之意義

在各國預算制度中，針對國家機關經常性之支出無預期之增加，以及非經常性之重大支出之發生，多半設有一定之因應辦法。尤其在特定年度總預算通過之際，雖就未來一會計年度中所將進行之國家行為有所預定並授權，然而天有不測風雲，預算支開之狀況欲完全合致於預算編列時之際即完全加以預期，實難達成。是故，預算制度中存有若干彈性運用之空間，乃屬常態。以我國預算法制為例，此包括預備金制度、預算追加以及特別預算三種可能性¹⁸⁰，乃在推理上構成預算單一性原則重要之例外。其中預備金係編列於總預算之中，與預算單一性之要求較無直接之抵觸¹⁸¹。而追加預算雖在總預算通過審議之際未被列入總預算之中，然與預算單一性原則所發生之衝突亦較有限¹⁸²。是故，此等預算彈性運用之相關措施，就預算單一性之制度而言所

尚未動用之額度高達3105億餘元，形同各機關之「私房錢」「小金庫」。此一問題所牽涉者，乃預算單一性之另外一個面向，亦即預算整體性原則。此雖亦為重要問題，唯限於篇幅及集中爭點故，尚請容另文討論之。

¹⁸⁰ 羅承宗教授則認為除預備金、追加預算以及特別預算之外，尚包括經費流用之許可。見羅承宗（2006），〈特別預算之研究：兼評大法官釋字二三一、四六三號解釋〉，《中原財經法學》，16期，頁122-123。

¹⁸¹ 雖未有直接之述明，然蔡茂寅教授（2008）於其所著「預算法之原理」一書中，乃認為預算單一性原則之例外包括「特種基金制度」、「經常門與資本門預算區分制度」以及「追加預算與特別預算」等三項，並未將預備金制度視為預算單一性原則之例外，似與本文所採見解相一致。參見蔡茂寅，前揭註6，頁39-40。

¹⁸² 就預算制度而言，追加預算 (budget supplémentaire) 亦非總預算初始編列之預算。我國預算法第79條就此乃規定：「各機關因左列情形之一，得請求提出追加歲出預算：一、依法律增加業務或事業致增加經費時。二、依法律增設新機關時。三、所辦事業因重大事故經費超過法定預算時。四、依有關法律應補列追加預算者」。然則財政預算法學者通常認為，追加預算係總預算之增量預算，屬總預算之一環，年度結束時須併入總預算辦理總決算，是故在某種意義上仍可認作係在預算單一性之範圍之內，一般在學理上亦被認為與預算之單一性要求無悖，故在此略過不予討論。參見G. Orsoni, *op. cit.*, n. 29, p. 518；中文文獻，則可參見莊振輝，〈追加預算及特別預算之研究〉，《財稅研究》，37卷5期，頁98。

發生之困難主要來自於**特別預算**之承認與否¹⁸³。所謂特別預算，在基礎之制度上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。此一預算之存在或稱「特別」，乃強調其與在支出及收入等面向上，均與年度總預算分離，也不必遵守通常總預算的時程，甚至在預算執行後的決算及審計程序，均與總預算分別辦理¹⁸⁴。例如，G. Jèze 即指出，所謂特別預算係指相對於國家之正常預算之收入及支出（les recettes et dépenses ordinaires）而言所編列之預算，此等預算之存在乃為了支應重大公共工程、戰爭、疫病或天然災害之爆發而設，在程序上通常無法依循正常之年度預算審議管道進行¹⁸⁵。L. Troabas 將之定義為：「所謂『特別』係相對於普通時期的預算而言（例如相對於平時所從事的重大公共工程），此等預算不應被載入普通的總預算中，蓋因總預算係由正常之財源支應、用以確保一般的公共服務之運行。相對而言，特別預算之特徵可由兩方面觀察：收入項目的特別，以及支出項目的特別」。在法國預算財政法制中，**特別預算不僅在審議時期及程序上與普通預算有別，其收入來源亦與普通之年度預算或中央政府總預算有所出入**¹⁸⁶。例如以歷史經驗而言，E. Douat/X. Badin 即曾指出，自 19 世紀以來的經驗顯示，法國之特別預算收入主要係通過公共借貸或發行公債、甚至附加徵收特別稅捐之方式支應之，其目的主要在於避免因收支劇烈波動影響正常之年度預算，也避免影響正常的年度預算收支¹⁸⁷。另外我國大法官釋字第 463 號解釋亦曾明確指出：「……

¹⁸³ J. C. Ducros, *op. cit.*, n. 7, p. 654.

¹⁸⁴ J. C. Ducros, *op. cit.*, n. 7, p. 653-654.

¹⁸⁵ G. Jèze, *op. cit.*, n. 123, p. 162. 例如，法國政府為支應第一次世界大戰的戰費需求，不僅編列有特別預算，而且此一預算之收入項目亦主要依靠開徵資本特別稅（l'impôt extraordinaire sur le capital）應付。G. Jèze, L'impôt extraordinaire sur le capital comme moyen de liquider les charges financières de la guerre, RSLF 1919, p. 169 et suivantes.

¹⁸⁶ 相形之下，我國法制中之特別預算經常僅強調支出面的特別，對於收入面而言，常付之闕如，或者直接以舉債解決收入問題。不僅如此，在實務運作中，自 921 震災災後重建特別預算開始，均以特別之國會立法作為法源，並一貫地排除公共債務法舉債流量之限制。參見游亦安，前揭註 94，頁 40。

¹⁸⁷ E. Douat/X. Badin, *op. cit.*, n. 116, p. 225. 當然亦可能靠徵收特定目的稅捐（如戰

惟為因應特殊緊急情況，有預算法第七十五條各款規定之情形時，**行政院得於年度總預算外另提出特別預算……**」，乃明示特別預算制度在我國法制上的合憲性。而相對於此，我國預算法第 83 條則規定：「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」，即在定義上清晰指明此等預算之編列乃以非經常性之重大事務為前提¹⁸⁸，而在收支方面無法依總預算既有之彈性機制加以涵蓋。進一步言之，特別預算既然在基礎之內容上與年度總預算相互分離，這即意味著預算領域中存在一定程度之特殊化預算制度為財政預算領域中所存在之現象。然則此等現象，在不同時期之法治國家財政預算秩序中所受到之評價亦不相同，特別是在我國尚且承認特別預算、而法國預算制度已於戰後相關制度中不復存在之情形下，特別預算與預算單一性原則間究竟存有如何之關係，乃有深入探究之餘地。而此等探究，當不可避免先由法國預算法制及我國預算法制中所存在之特別預算制度之比較開始思考。

（二）法國法上之特別預算

1. 特別預算在法國預算制度中之存在

就法國財政及預算法制之發展歷程言，在制度上構成預算單一性原則重要之例外之一，闕在於法國預算制度於二次大戰以前、甚至自 19 世紀以來即設有特別預算制度¹⁸⁹。依照 L. Troabas 的看法，特別預算制度在法國財政法制中被承認，來自於傳統公共支出之理論，係將日常應用之支出（亦即普

爭稅）、出售特定公有財產或者發行公債之收入以支應。

¹⁸⁸ 是故，L. Saïdj 即認為此等涉及特別預算之行為，以歷史經驗觀察通常係具有高度政治性之決定或政府行為（acte du gouvernement）之一部分，往往因此迴避掉了若干本質上屬預算財政法領域的爭執問題。L. Saïdj, *op. cit.*, n. 30, p. 160.

¹⁸⁹ G. Jèze, *op. cit.*, n. 123, p. 161-163. 就此，**國內有文獻指出我國之特別預算制度，乃世界各國所無者**。參見莊振輝，前揭註182，頁91。實則此一陳述當得以進一步補充描述如下：其餘主要國家並非不存在特別預算之制度，法國早期預算制度中亦有之，然戰後第五共和時期起此一預算編列方式已不復存在爾。

通總預算所支應範圍)應與特殊目的之支出(特別預算)加以區別觀察,俾以在預算獨立性之意義下被正當化。此乃要求特別之預算(例如,相對於正常時期所採取之重大工程)得以不被單純而完整地由總預算加以包括:**正常之財政資源,應僅應用於確保公共服務之正常運作及維持**。然而,如此的論述並無價值可言,直言之,其原因即在於無法處理因應不同時期所需的特別預算。某些支出係每日進行的(例如,對某些受雇人之薪資),有些係按月或按年支付(公共服務的正常經營),有些甚至是每 2 年或 4 年支付一次(特別是若干既存設施的維護),甚至有些還會需要更長的支付週期(公共工程或軍事設施之建設、維修)。就此等不同之支出項目而言,究竟何者構成特殊之支出因而得以特別預算加以支應,並沒有標準可言。因此,**特別預算雖然也構成了國家支出的一部份,然而其卻使得與國家收入與支出之整體(亦即總預算),被分離觀察**¹⁹⁰。是故在某種意義上,特別預算之承認根本不僅只為預算單一性原則之例外之容認,更在某種層面上顯示者此等開支為國家支出費用之「非預算化(la débudgétisation)」,於現代意義之法制國家中難以自圓其說地認為與預算法之原則有所合致,戰後於法國預算實務中基本上已然絕跡¹⁹¹,亦少有於公共財政或財政法制之領域中探討者。

2. 法國預算法制對特別預算制度之排斥

相對於其他預算制度中對單一性原則所構成之例外,特別預算於法國預算制度中最受質疑以及被認為與預算單一性原則相互抵觸者,主要來自於此等預算不僅支出之目的特殊,其收入來源亦通常為特別之財源。故在此一基礎之上,特別預算之收入及支出與總預算完全分隔,亦使得總預算所表現之收支平衡狀態成為虛像:**重大之支出,或以嗣後年度攤提之方式由總預算支應,或由特殊之財源(包括公債之發行、借支、特定公有財產之處分等)加**

¹⁹⁰ 就此,19世紀以來之法國財政法文獻,即有特別強調此乃總預算外收支之特別授權。G. Fontaine, *Principes de législation financière et la comptabilité de l'état*, Polytechnique, Paris 1905, p. 39.

¹⁹¹ W. Gilles, *op. cit.*, n. 6, p. 105-107.

以因應¹⁹²。在收入與支出兩面向均完全脫離於正常之預算程序之情形下，此等預算之支出雖亦經過國會之議決，然與預算單一性原則所欲強調之預算文書清晰明確之功能以及便利國會判斷財政整體負擔之效果有所出入，是以在制度之始，即被認為構成預算單一性原則之違反或例外。然則，在法國預算財政發展歷程中，特別預算卻未因其對預算單一性原則造成直接的正面挑戰而受到完全的摒棄。相反地，自 1789 年大革命以來，歷屆政權的行政部門多半會利用各種政治藉口設置特別預算，其中最主要被使用的理由，當屬戰爭等無法預期的重大偶發性支出¹⁹³。然則，立法部門當然也不會坐視預算權力遭到特別預算制度的架空，因此這樣慘烈的拉鋸史也不讓人意外：第一帝國時期大量運用特別預算支應戰爭費用以及重大公共工程支出，至拿破崙政權覆滅後之復辟時期，特別預算制度亦曾一度廢止，然而至七月王朝及第二帝國（即路易拿破崙）時期又行恢復。普法戰後、第三共和時期特別預算的制度曾一度短暫地廢止、嗣後又恢復¹⁹⁴。而在一次大戰以後以及維琪（Vichy）政權、二次大戰以後之第四共和時期，仍均存有特別預算制度，同時也歷經了多次存廢、修改的演變¹⁹⁵。嗣後至第四共和結束後，第五共和成立，隨著

¹⁹² L. Trotabas, *op. cit.*, n. 10, p. 62.

¹⁹³ 特別是戰雲密布之際，行政部門以特別預算之形式所提出之戰爭預算，國會（尤其是反對黨的議員）懷於遭行政部門炒作、凝聚之民氣，很難期待有加以反對的政治擔當。然則，國會部門也不是不瞭解，這類的預算等於是行政部門利用戰事或重大公共工程支出擴張不受國會管轄之權力範圍。因此，整個法國特別預算的演變史，就是在這樣「廢除/恢復」的拉鋸之間完成的。參見 A. Voituriez, *Des comptes d'administration et de leur contrôle*, Thèse de l'université de Paris, 1899, p. 232 et suivantes.

¹⁹⁴ G. Jèze, *op. cit.*, n. 123, p. 162. 在此特別指的是 1890 年 12 月 26 日法律，自 1891 年起廢止特別預算。G. Fontaine, *op. cit.*, n. 190, p. 41.

¹⁹⁵ 兩次大戰間的戰間期，可謂是法國特別預算制度的高峰。1914 年的戰爭使得特別預算又再度被重視。開戰之初，出於歷史經驗，所有的預算皆改由臨時性之經費法案加以取代由國會每三個月議決一次、同時也動用了所有的可用財源以圖達成預算的平衡。其後為代表預算之正常化，改稱「軍事支出特別預算（le budget extraordinaire des dépenses militaires; 1920）」。1921 年 12 月 31 日法律復加強此一分殊化制度，直至 1922 年吾人甚至即可發現於預算中之每一章節均有特別支出之標題。與此同時，因應戰爭支開之需求亦使得特別預算有所增加：例如「執行和

1959 年財務組織政令之預算單一性成文化，法國特別預算之制度方才真正走入歷史。不過仍應特別留意的是，於 1959 年以後，此等重大支出之預算均已被列入年度總預算中¹⁹⁶。因此，**雖在法制中並未設有對於特別預算明文禁絕之規定，但此一預算編列方式、亦即在單一之預算文書之外另外存在之預算文書，事實上已在法國財政法中不再出現。**換言之，在預算單一性之要求下，任何固定性、經常性之支出，均應被納入年度之單一預算文書，以避免若干預算項目得以透過特別預算，在事實上規避國會之預算審查程序，乃成為第五共和預算法制最重要的特徵矣¹⁹⁷。

（三）我國法上之特別預算

雖然與法國戰前預算法制中所承認的「特別預算」在若干面向上有所出入，但就我國預算實務而言，特別預算目前仍為我國預算法制中之重要預算編列方式，**影響國家整體財政收支甚鉅。**蓋自預算法立法以來，中央政府年度預算中之總預算不足支應特定之重大支出，尤其是重大公共工程或者突發之天然災害，因而由行政機關編列特別預算以資支應之情形，可謂相當常見。早期在我國法制之中，編列為特別預算之預算項目多半與威權統治時期之政治局勢有關。而在民主化以後，因種種原因而使得特別預算仍然經常被使用¹⁹⁸。尤其近年來，重大公共工程及軍事採購之支出，經常引發社會輿論

平條約所應徵收及支付之特別預算」（由 1920 年 7 月 31 日法律第 140 條以及 1925 年 7 月 13 日法律所創設）、「亞爾薩斯及洛林地區特別預算」（由 1919 年 10 月 18 日法律第 5 條、1920 年 7 月 31 日法律第 72 條、31 條，以及 1921 年 12 月 31 日法律第 62 條所規定）等等。**在這樣的情形之下，法國預算法制在戰前確實也出現過特別預算常態化編列的現象。**L. Troabas, *op. cit.*, n. 10, p. 63.

¹⁹⁶ 通常被列入總預算第五、第六兩篇之中。E. Douat/X. Badin, *op. cit.*, n. 116, p. 225.

¹⁹⁷ 特別是特別預算通常涉及重大受矚目之議題，在政治上動見觀瞻，**特別容易將普通年度總預算所應處理之政務「灌水」至特別預算中**，造成預算夾帶的現象。我國預算實務中常見的「五年五百億」這類預算口號，事實上多半有類似問題。黃源浩，前揭註 41，頁 579。

¹⁹⁸ 大體上，我國預算實務中行政部門編列特別預算之理由有幾。首先，在我國過去之預算實務中，特別預算之出現經常是因為特定重大財政支出，倘若編列於總預算之中，依憲法本文規定，則應相對應地擴增教科文預算，否則即有可能違背憲

關注之際，此等涉及重大財政秩序變動之措施，其在預算法制中所發生之問題，主要即在於**得否以特別預算編列此等重大支出**。在某種意義上，特別預算之存在與機關預算不足或因應收支無可預期之重大變動之解決，以及總預算中被承認容有若干彈性此一要求有關。按我國法制中解決機關預算不足之方法有四，分別為預備金、預算經費流用、追加預算及特別預算四種¹⁹⁹。其中僅有特別預算構成總預算以外之預算，所涉及之預算單一性問題亦特別直接。前已言及，依照預算法 83 條的規定，有下列情事之一時，行政院得提出特別預算：1. 國防緊急設施或戰爭。2. 國家經濟重大變故。3. 重大災變。4. 不定期或數年一次之重大政事。因此，相對於法國法制，我國目前預算財政制度中，仍然存在著「特別預算」此一類型。換言之，同樣作為憲法位階的預算法制原則，**在我國財政制度之中（至少在憲政實踐之層面）得以承認特別預算構成單一預算之例外**²⁰⁰。相對而言，我國預算財政法制實務中，對於特別預算之使用頻率事實上遠高於法國法制。尤其在近幾年的財政法制實務中，透過特別預算所能夠引起的輿論以及政治上的注意力，因此經常被借助利用。在這的意義之下，我國預算法制早被論者指出有特別預算常態化編列的傾向，實可謂其來有自。

法本文有關教科文預算比例之規定。事實上此一規定已經為憲法增修條文凍結，但是特別預算仍然存在。其次，特別預算亦可能係因為重大財政支出收入不確定，為規避公債法有關舉債上限之規定而以特別預算編列特定收支。最後當然是選舉制度不完備以及惡質選風，政治人物不僅愛亂開支票，同時還會大力宣傳這類財政支出作為「政績」，以致於「X年X百億XX預算」，經常成為選舉時的政治炒作議題。

¹⁹⁹ 羅承宗，前揭註180，頁5。

²⁰⁰ 這樣的情況雖然在合憲性層面上不能謂無問題，但依前述司法院釋字第463號解釋以及231號解釋之內容而言，**僅提出預算單一之概念而未曾明確說明其內容的情況下，即便認為「特別預算」可能有合憲性之問題，亦難以直接認定此一制度必然在我國法制中與憲政秩序有所出入。**

（四）特別預算與預算單一性

毫無疑問，在中央政府總預算之外另設有特別預算，此一制度當然與預算單一性原則，要求預算文書係單一文書這一基本原則有所出入²⁰¹。但在另一方面，特別預算之存在原因，特別是無法事先預料的重大政事支出，包括天災地變、戰爭暴動等事務之因應預算，又難以期待負責編列預算之行政部門得以事先知悉或預期此等事由之發生、因而提早於總預算中有所因應。因此，在考量到特定政事或政府業務本身存有一定程度之不確定性，大法官對於預算單一的要求向來認為不包括特別預算，並一再宣告特別預算制度之合憲性。例如釋字第 231 號即指出：「憲法第一百六十四條所謂『預算總額』，係指政府編製年度總預算時所列之歲出總額而言，並不包括因有緊急或重大情事而提出之特別預算在內」；而釋字第 463 號更進一步指出：「政府就未來一年間之計畫所預期之收入及支出編列預算，以使國家機關正常運作，並規範國家之財政，**原則上應制定單一之預算**。惟為因應特殊緊急情況，有預算法第七十五條各款規定之情形時，行政院得於年度總預算外另提出特別預算」。但在另一方面，特別預算之承認乃使得國家特定年度之收支預算文書分別記載於二以上之文書，與預算單一性原則、特別是前述形式意義之預算單一性原則有所出入，亦屬確然。不能否認，在我國憲政實務中，特別預算之所以被如此這般地廣泛應用，原因比法國法上的歷史經驗更加複雜。蓋以法國財政法文獻所指之理由言，特別預算之出現原因，主要在於若干不可預期的重大支出（例如戰爭經費之預算）或者重大之公共工程支出，有可能對於一般性之公共服務預算造成排擠效應，因而以獨立之預算文書冠以「特別」之名，圖以區分「正常」與「非常」時期，避免對國家日常運作造成影響²⁰²。

²⁰¹ 具體來說，法國的憲政經驗也顯示，預算單一性和特別預算制度，剛好呈現了十分明顯的對立消長關係。A. Baudu, *op. cit.*, n. 44, p. 232-233.

²⁰² 特別在公共服務的延續性考量下，此類**重大波動之預算**有其實際上之功能，不可否認。不過以歷史經驗觀察，正如M. Duverger所指出的，在第四共和的政治環境中，基本上出於政治情勢的動盪，以致於在預算中要區分「正常」和「異常」已變得沒有意義，相形之下，所謂的「特別預算」，也就變得只是個名詞罷了。M. Duverger, *op. cit.*, n. 17, p. 89.

然則在我國財政實務經驗中，所謂特別預算有時只是將平時之總預算加總以圖牟取政治上之利益，特別是若干「特別預算」，事實上其中所編列之項目僅為普通年度總預算中已固定編列之項目，僅有特別之名，未必有特別之實。因此，正本清源之道在於一方面透過預算法之修正，將預算法中有關特別預算之要件、違反之法律效果加以進一步明確化，另一方面，透過司法院大法官對於前揭釋字第 463 號解釋予以補充、指出特別預算之制度界限，方能有效防免此一制度在我國預算財政法制中受到濫用之現況繼續擴張。**在這樣的意義之下，特別預算可謂係對預算單一性原則威脅最為直接之預算制度**，而在法國法上已遭揚棄，卻在我國法制中繼續留存，乃預算單一性原則在我國及法國法制中最主要之差異所在²⁰³。尤其在具體的制度比較上，法國戰前所通行的特別預算，尚強調收入以特別財源支應。這與我國現制未特別要求特別預算歲入應當與年度總預算區隔的情形相比，我國目前制度對於預算單一性原則之違反，程度當然較法國舊制更於嚴重，但仍在我國憲政制度中得到合憲的評價。這只能說，司法院大法官釋字第 463 號解釋，對於預算單一性效力之論述，實在不能說已盡到相當之考慮。

四、小結

預算單一性原則在財政法學說中所受到的諸多批評之一，乃在於此一原則所承認的例外太多。這樣的例外對於預算單一性原則在發展的歷程中所造成的影響，當然是絕對性的，但是卻未對於預算單一性原則的深化擴張造成重大影響。以法國法制觀察，財政預算之權力主要可展現國家財政（*Finance étatique*）、地方財政以及社會財政等幾個不同之層面²⁰⁴。而在不同的層面

²⁰³ 尤其應該特別強調者，乃法國法制中存在之特別預算，不僅支出項目為總預算之特別項目，就收入項目言亦為特別項目，通常為借貸、發行公債、出售特定之公共財產收入作為支應此等特別開銷支出。G. Fontaine, *op. cit.*, n. 190, p. 39.

²⁰⁴ 大體上就法國財政法制相關問題之討論而言，均區分為國家財政、地方財政以及社會財政等不同之面向。就此近期之文獻多半傾向認為，以目前歐洲整合之進程加以觀察，公共收入及支出受法律規制之相關範圍，亦可能包括跨國界性質之歐洲財政制度。是故，財政預算單一性原則相關法律問題之討論，尚應附帶論及此一原則於歐洲聯盟層次之適用問題。G. Orsoni, *op. cit.*, n. 29, p. 495, 613 et 664.

中，預算單一性原則均有其適用。另一方面在推理上，無論為形式意義之例外或者實質意義之例外，這些與原則不盡相符的既存制度，應當僅有在對此一原則的主要功能未有嚴重妨礙、或者具有更重要的合目的性考量時才得以被容許。例如在前述預算單一性原則的例外類型中，法國法制中之附屬單位預算以及特種基金預算事實上可謂各種預算中對單一性原則違反程度較低的一種²⁰⁵。相反地，特別預算制度不僅容許預算之審議程序與總預算徹底割裂分離，同時在執行時程上以及決算程序上，均與總預算不一致。特別是特別預算經常是跨年度預算，執行完畢後經常遇到的情形是，當初提出特別預算之政治人物已經下台或者歷經政黨輪替不再執政，更將使得**特別預算要追究審計責任或者政治責任，格外困難**。在這樣的意義之下，特別預算的存在，可謂是預算單一性原則的首要大敵，當無疑義。總此而言，預算單一性原則雖然對於議會民主制度存在著重要的功能，但是在實際的財政制度運作中，既然存在著如許例外，無論在實質意義或形式意義上，其均非被現代法治國家預算財政法制完全貫徹之制度，亦不能否認。

或見G. Orsoni, Les finances publiques sont-elles encore les finances de l'État ?, in: Mélanges Paul Amserek, Bruylant, Bruxelles 2005, p. 632 et suivantes.

²⁰⁵ 亦即如本文前所強調，只要在年度總預算審議之際，**附屬預算以及特種基金預算得以在緊密連接的時間內廣續完成審議，通常即不被認為構成與年度總預算明顯的割裂**。這樣的態度，除了解釋為何將這兩種預算得以視作預算單一性的形式意義或技術意義例外以外，在法國近年預算財政法制之重大變革，更有意義。蓋為因應日漸擴張的社會財政預算支出、解決因該等預算在年度總預算中所佔比例日益增加所導致之預算審議困難，法國近年來在社會預算方面歷經重大變革。這特別指的是：法國憲法第47條第1項規定：「在組織法所規定條件下，由國會議決年度財務法案（Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique）」。「這個條文中的年度財務法案，即為法國預算制度中年度總預算之法律形式。但是，在1996年2月22日的憲法增修條文中，法國憲法第47條之1第1項增加了如下規定：「在組織法所規定條件下，由國會議決**年度社會安全財務法案**（Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.）」。「換言之，社會預算與非社會預算，目前在法國法制中係由兩部年度總預算文書（法案）規範。就預算單一性原則最基本的內涵言，這樣的制度當然也與單一性之要求有出入。但是，這樣的出入除了有憲法規範的直接依據之外，既然得以在緊密時間內由國會連續完成審議，對預算單一性的妨礙也只會是技術性的。

伍、預算單一性原則在整體財政法中的再思考

一、概說

在前述有關預算單一性原則的功能及憲政運作上之地位等相關問題之探討之後，吾人乃得以清楚發現，預算單一性原則整體在財政法制中的矛盾地位。首先無論是在我國或者法國法制之中，均因此一原則所確保的國會審查預算的優勢地位，而被賦予崇高之地位²⁰⁶：**無論係我國司法院大法官或者法國憲法委員會，均不否認此一原則的憲法價值或憲法位階**。在前述有關預算單一性原則功能及例外的討論之中，吾人更可以發現單一之預算不僅有幫助國會行使審查預算審查權之功能，更有利於行政首長進行橫向的資源配置，可謂係現代財政法制中，強調資源整體運用的重要工具性原則²⁰⁷。但在憲政經驗中，無論我國與法國，在憲法法官所進行的規範審查案例中，其實並不若其他原則如「禁止預算夾帶」般，對預算權力之行使造成實際上之威脅²⁰⁸。這樣的憲政現實，似乎也呼應了 P. Amselek 的說法：預算單一性原則既然只是一頂「非常具有象徵性的帽子」，那麼是否意味著在預算財政發展的趨勢中，帽子終究會被摘去、這一原則也將逐漸顯露出其聊備一格的本質，而隱沒在各項財政預算法制的新興原則之中，僅具備法制史的意義？這樣的想法，很明顯地又和預算單一性原則在財政預算法制中的近期發展相互抵觸：至少作為一個正朝向歐洲化發展、並且被 2001 年財務組織法深化肯認的制度來說，雖然在憲政實務中討論不甚熱絡，也不應該作為否認此一原

²⁰⁶ 事實上，自19世紀末以來的財政法文獻，多半亦強調此一原則僅有在國會財政權力相對運作良好的法制中方有意義。A. Bochar, *L'évolution de la fortune de l'état*, Giard et Brière, Paris 1910, p. 142.

²⁰⁷ D. Catteau, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, Dalloz, Paris 2007, p. 315 et suivantes.

²⁰⁸ 在法國憲法實務中，年度財務法所規定之預算收支用度，乃以違反禁止夾帶原則遭法國憲法委員會宣告為違憲之案例最多。參見黃源浩，前揭註41，頁520。相對地，雖然預算單一性在法國憲法實務中亦經常被提出討論，但並未有真正被宣告違憲之案例。

則重要地位的理由²⁰⁹。在論述了預算單一性的功能以及在我國及法國財政法制中所分別面對的例外以後，最後則應當檢討此一原則在我國與法國法制的整體地位，以論證究竟這個原則，是不是應當被當作單純的具文或者不具備實際意義的口號來看待：事實上，無論在法國或我國法制，答案恐怕都是否定。

二、法國法中的預算單一性原則：地位鞏固的預算法制基礎

預算單一性原則在法國法制中的地位，可以由這一原則的發展史推出現今在法國財政法制中的地位。出現於 19 世紀、復辟政權時代的預算單一性原則，原本被強調的是嚴格的單一性，亦即僅有狹義的總預算，連附屬預算、特種基金均在被禁止之列，更不用說是從拿破崙時期以來對代議體制下國會權力侵害最多的特別預算了²¹⁰。可是正如同 G. Jèze 所明確指出的，預算制度的發展以及國會預算權力的行使，從來都是政治問題，也都與現實的政治運作發展相連結，並非單純的立法技術或國會程序問題²¹¹。就具體的爭議項目而言，預算單一性原則在法國法上所面臨的真正問題，當在於特別預算此一預算類型在理論上以及實務上的被接受程度。蓋作為真正足以影響預算單一性原則正常功能的預算類型，**特別預算在法國法制中被大量運用（或者廢除後重新啟用）的時機，多半是共和政體及議會民主制度面臨重大挑戰的政**

²⁰⁹ H. Message 即曾以法國 1992 年國會預算審查之結果為例，審查後歲入項目增加 0.046%，而歲出被刪減者僅達 0.036%。但這樣輕微的數字，仍然不應作為廢棄國會預算權力的理由。H. Message, *Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ?*, RFFP n° 41, 1993, p. 14 et suivantes.

²¹⁰ R. Guerrier de Dumast, *op. cit.*, n. 135, p. 113 et suivantes.

²¹¹ G. Jèze, *Aspect politique des problèmes financiers*, RSLF 1928, p. 26-27. 而在另一方面，附屬預算之所以被當作技術性的例外而對於預算單一性的影響不似特別預算嚴重，當然也是因為附屬預算在法國法上占整體預算比重一直降低的緣故。降低的原因，不僅止於殖民地預算的消失、公營事業機構預算的減縮。在 70 年代以前，法國的公共借貸（*emprunts publics*）預算基本上也是以附屬預算的形式編列。但是，隨著公共借貸預算規模漸次膨脹且成為每年度不可或缺的常設化預算，已被移列入總預算當中，因此使得附屬預算的重要程度日益降低。J. Berthe/Y. Rolland, *op. cit.*, n. 9, p. 18-19.

治動盪時期。而一旦承平日久，議會的權力足以和政治領袖或者行政部門相互抗衡之際，預算單一性的價值才會又受到重視而使得特別預算被適用的空間受到限縮。而自第五共和以來真正建立了相對較為穩固的議會民主體制，使得行政立法權力間的互動關係法制化並割除了特別預算這一糾纏多年的病灶以後，預算單一性才總算被確立了具有憲法價值，並足以用來防范特別預算這類制度的死灰復燃。這樣的整體發展傾向，也足以解答本文最初的提問：預算單一性的原則作為便利國會行使預算審查權力的工具性原則，在第五共和的憲政體制中確實看來鍋冷灶涼、討論的價值有限。但是，這並不表示預算單一性的原則沒有價值。相反地，單一性的相關辯論已經在 19 世紀歷次有關特別預算存廢的爭議中被再三提出、反覆檢證。而在這個意義之下，作為一個地位已經被鞏固的原則，既然其必要性不再受到質疑，在相關的討論中當然也不再受到重視²¹²。但是，這絕不能被理解為這一原則已經沒有任何實務及學理上討論之價值。蓋作為國會有效控制預算的輔助性工具，一旦受到威脅而又回復到 19 世紀那段與特別預算拉鋸的歷史，恐怕受到威脅的將不再僅是預算法制，而是整個議會民主的體制。因此，誠如 G. Jèze 所言：「**當預算單一性的規則未被遵守，即對整個公共財政造成最嚴重的威脅**²¹³」。

三、我國法制中的預算單一性原則

如果可以用「鍋冷灶涼」來形容法國第五共和憲政制度中預算單一性原則被討論的情形，相形之下，我國大法官釋字第 463 號解釋所承認的預算單一性，就猶如超市中不慎誤買的冷凍食品一般，被遺忘在冰箱的冷凍庫中長期沒有解凍，而這也是我國目前預算法中所面臨重大危機的來源。不過，預算單一性原則被冰進冷凍庫的原因並非如法國一般，是因為消滅了此

²¹² 而在另一方面，預算單一性的便利審查及控制功能，也使得這一制度在歐洲聯盟的財政建制中特別有意義。蓋不僅預算單一性之要求得以便利國會審查公共預算之支出，同時對歐盟機關而言，也便於其確保特定國家的財政支出與歐洲聯盟相關規範相一致。L. Levoyer, *op. cit.*, n. 85, p. 217-218.

²¹³ G. Jèze, *op. cit.*, n. 8, p. 193.

一原則所要對抗的制度；相反地，是因為特別預算、「預算當決算審」等現象在我國憲政制度中瓦釜雷鳴的現況；而其背後真正的原因，當然在於對預算單一性價值的認識有所不足。因為此等認識不足，所以在我國財政預算法制中，長期容忍將公務預算特別是機關單位預算獨立於附屬預算以及特別基金預算之外、獨立審議。以致於先天上，我國中央政府年度總預算根本無法完全顯示政府年度收支整體的真正面貌。其次則在我國法制中，尚在大量使用早已被其他國家揚棄的特別預算制度。正如前述，相形於法國法制，我國現存的特別預算制度不僅大量適用總預算外的特別預算制度，**同時，此等預算的收支未必與年度總預算收支相區隔，對於國會預算審查權力的干擾，較法國法制更加嚴重。**這樣的干擾可以具體指出兩方面的危害：首先，我國的特別預算並非一定設有特別之財源收入，對總預算本即會產生一定之排擠效果。而司法院大法官釋字第 231 號解釋又容許特別預算之收支不計入公共債務法的總額上限，這等於是在財政紀律的要求之外，另外開了一個自由收支的方便後門。其次，特別預算在收支監督及會計審計監督上通常比一般年度總預算困難。原因主要來自於決算法第 22 條第 1 項規定：「特別預算之收支，應於執行期滿後，依本法之規定編造其決算；其跨越兩個年度以上者，並應由主管機關依會計法所定程序，分年編送年度會計報告」。亦即特別預算以其所涉項目之重大，通常為多年期之預算；等到進行決算之際，當初濫收濫支的公務員或政務首長很可能早就升調他就，益增審計責任追究的困難。在這樣的意義之下，論者有謂：「了解地方生態的人都知道，治水特別預算對地方來說雖是『救命錢』，但其申請、使用及核銷等規定寬鬆、有彈性，均不如公務預算『指定科目』來得嚴謹，經常淪為地方民代或派系綁樁、固樁工具²¹⁴」，可謂相當接近特別預算收支之實情。誠然，在我國法制之中，已有不少文獻指出特別預算制度的不妥、亦有建議直接將之廢除者。但是，這樣的論述中多半未能指出預算單一性原則的違反對法治國家的財政法制究竟有何影響。而在推理之基礎上，多半也僅循著大法官釋字第 463 號解釋，將特別預算當作預算單一性之例外。正如前述 G. Jèze 所指出的現象，特別

²¹⁴ 中國時報（11/13/2012），〈公帑落水，難脫綁樁嫌疑〉，A10版。

預算在歷史經驗中通常是被用來凝聚政治人物政治資本的炒作工具。這樣的制度倘若繼續容任其存在，所受到威脅的將不只是正在萌芽生根的財政預算法學，而是建立起來更加不易的共和政體以及民主政治。而在歷史的經驗上，**特別預算挾其政治上動見觀瞻的特性，也經常被認為係夾帶原本應當以年度總預算加以規定事項的溫床**²¹⁵。直言之，這樣的制度存在本身，也與財政預算法制中另外一項重要原則、亦即禁止為預算夾帶的原則相互抵觸²¹⁶。在這樣的意義之下，繼續於我國法制中容許特別預算制度之存在，所引發之問題恐將難以收拾。

四、小結：一點一滴流失的國會權力

綜合整理預算單一性原則在法國法上及我國法上的發展歷程以及各種例外制度對於此一原則的威脅，首先不能不指出，預算的權限在憲政制度中乃是行政權力與立法權力相互拉扯以及此消彼長的具體展現，則毫無疑問，預算單一性原則得否被實踐，當然也是這樣的權力拉扯之下所反射出的結果。以法國法制的發展歷程及趨勢加以觀察，單一性原則（以及其所象徵的國會對預算的有效控制）的被具體實踐，可謂是國會權力面對行政部門（或者復辟政權時期的王權）一點一滴爭取而來的權力。歷經了復辟王朝、第三及第四共和，終在第五共和確立了單一預算的地位。相對於法國民主政體的發展歷程，我國的民主政治事實上所經歷的歷程相當短淺。在這樣的意義之下，司法院大法官釋字第 463 號解釋所稱「**原則上應制定單一之預算**。惟為因應特殊緊急情況，有預算法第七十五條各款規定之情形時，行政院得於年度總預算外另提出特別預算」，並未針對行政部門究竟在何種情形下得提出特別預算、以及特別預算究竟在什麼情形底下得以被容許。在這樣的意義之下，**釋字第 463 號以及預算法第 83 條這樣欠缺具體明確要件、特別是未清楚指明到底在怎樣的程度下特別預算之提出不被容許，事實上所足以導致**

²¹⁵ R. Thion de la Chaume, *op. cit.*, n. 148, p. 16.

²¹⁶ 關於預算夾帶的禁止，參見黃源浩，前揭註41，頁521。

者，乃國會權力對於預算的實質控制及審查可能性，一點一滴地流失²¹⁷。特別是在我國憲法條文有關教科文預算上限規定被增修條文凍結適用之際，類似釋字第 463 號解釋所面臨之問題在現今之憲政體制中已很難想像會再次出現。司法院大法官倘若仍然基於釋字第 463 及 231 兩號解釋的一貫邏輯、未能正視預算單一性原則對於整體財政秩序的重要意義，所導致者將是立法以及其他預算監督權力的空洞化，恐將直接危害建立不易的民主憲政體制。在這樣的意義之下，如何透過追加預算等法治國家通用之預算制度，解決特別預算所面對之問題並回歸預算單一性的原則要求，當為我國預算財政法制中亟待解決之具體問題²¹⁷⁻¹。

陸、結 論

一、所謂「預算單一性」，在形式意義上係指要求國家年度之預算應以單一文書呈現，亦即總預算應當包含了預算年度內的歲入及歲出的所有項目。就此而言，法國財政法學者 P. Hervieu 所定義的預算單一性，包含著整

²¹⁷ 甚至司法院大法官釋字第 231 號，在整體觀察上也是一個較偏惠於行政權力的解釋、未及於思考對整體財政秩序的影響，實值吾人進一步深思。本文匿名審稿人問及，法國與我國憲政體制之不同，是否可以從預算單一性的討論中觀察得出？本文作者認為，理論上法國第五共和憲法是一個對國會權力多所限制、對行政部門較為偏惠的憲政制度。但即便如此，國會在預算審議的程序中，仍然能透過預算單一性、排斥特別預算等原則實質上對於行政權力能發生一定的牽制效果。反之，我國法理論上不強調行政權力優位，反而是「五權分治、平等相維」，可是事實上行政權力（至少在預算這個面向）反而比法國還強大。行政部門可以任意提出特別預算，國會也不敢攔阻。

²¹⁷⁻¹ 本文匿名審稿人問及，在我國法制之中，有無解決問題之道？作者個人認為，整體憲政制度之中均有不少值得思考之處，如檢討國會議員之產生方式（目前的區域立法委員選舉方式太過傾向以個人條件而非政黨政見作為決勝關鍵，以致於立法委員太過重視選區經營）、審計權力之再擴張加強等，均不失為有幫助的方法。但最關鍵者，仍在於掌握司法最後一道防線的大法官認識預算單一性的價值，重新型塑法治國家預算法原則在憲政秩序中的重要地位。

體性 (totalité) 以及格式的統一性 (uniformité) 兩項指標，其來有自²¹⁸。在實質的意義上，單一的預算意味著預算外行為之禁止，特別是當特定行為具有經常性、固定性的特徵、而又未在年度總預算中呈現時，即有可能構成此一原則之違反。而這樣的制度，在設計上主要還是為了便利國會進行預算審查而來的²¹⁹。預算單一性原則作為財政預算法制中經常被強調的重要原則，就實際的作用以及影響的層面而言，不得不承認確實是一個相對較為欠缺實際規範效力的原則。這樣的情形在表面上看來，**原因主要來自於預算單一性的要求自形成以來，就容許了太多的例外，以致於其最原始的內容，也就是要求年度總預算以單一預算文書或預算草案表現，事實上很難被無條件地實現。**不過，這樣的困難現況並不表示預算單一性原則在整體財政預算法制中無任何功能可言。畢竟其所揭示的基本邏輯，也就是透過單一的、明確可辨識的預算文書，使國會議員得以在進行預算審查之際，清楚知悉預算的實際內容以及其所可能帶來之結果，特別是預先知悉預算是否平衡、有無重複編列的無意義預算、有無赤字、對於赤字有無未來的解決方法等等，均有特別之意義。進一步來說，正如 J. Berthe 和 Y. Rolland 所指出的，乃預算單一性原則的發展過程中，特別被強調**和國家任務與行政功能的與時俱進**²²⁰。在行政任務日益複雜化的今日，單純強調國會控制審查的便利，已難以完全呼應現代國家預算財政法制之實際需求。因此，這樣的原則雖然看來規範效力較為不足，但絕非表示應當完全予以漠視，這也是我國大法官釋字第 463 號解釋要求預算「原則上」應記載於同一預算文書所意在言外、未經深入闡述之意旨。在這樣的前提之下，思考我國與法國預算財政法制之發展歷程，雖在時程上遠近有別，不過預算單一性的要求僅被當作規範力較弱的原則來看待這一點，倒是在我國與法國法制中相當近似。雖然隨著我國憲政發展的

²¹⁸ P. Hervieu, Rapport général sur la présentation du budget, in: R. Jacomet (dir.), « La réforme budgétaire », Tome I, J'Epargne, Paris 1954, p. 13.

²¹⁹ Cons. const. 25 juillet 2001, Décision n° 2001-448 DC, Loi organique relative aux lois de finances.

²²⁰ J. Berthe/Y. Rolland, *op. cit.*, n. 9, p. 29.

深化，相關的預算原則有可能再進一步面臨其他方面的挑戰，但是至少預算單一性的要求作為編列預算的基礎形式要求，已在我國法制中被確認。

二、不過，預算單一性原則雖然在我國與法國的財政預算法制中同樣被強調，但在兩國法制中此一原則目前所面臨的最大挑戰並不相同。在我國制度之中，預算單一性原則的強調，所要處理的直接問題當然是特別預算，尤其是所謂「特別預算常態編列」這一現象。也就是說，是在怎樣的情況之下特別預算能夠被容許、在怎樣的情形下應當回歸原則性的單一預算要求，這樣的標準在今日仍屬法制上的空白。而在法國法中，**透過特別預算的否認，大體上已經解決了特別預算對於預算單一性原則抵觸的疑義**，但在另一方面，因應現代社會結構的變遷、社會福利預算的興起，特別是法國 1996 年修憲之後，憲法條文將國家總預算與社會預算透過不同年度財務法立法的方式加以區隔，必須指出，這事實上也構成了預算單一性的違反。當然，在一般的邏輯基礎上，由於法國法制中對於這類單一性的緩和措施有憲法條文的依據，應當可認為已相當程度地減緩了合憲性方面的疑慮。但是，相對於法國預算法制之變革，我國社會福利預算之支出日漸龐大、特別是高齡化社會來臨後所帶來的醫療保險預算需求，恐將成為未來預算財政實務中吞噬國家主要財政資源的巨浪。因此，我國預算財政法制，在承認預算單一性作為預算法制的基本原則之際，似有必要未雨綢繆、提前展開因應社會福利支出嚴重影響日常政務運作此一現象的預算制度。

三、預算單一性原則在我國預算財政法制中所面臨的最大挑戰，與法國法制不同。在法國法治之中，歷經多年演變，在將特別預算制度徹底拒斥於財政預算法制之後，預算單一性原則自 1958 年第五共和以降，即在財政預算的實務中少見有重大爭議案例，未再受到實際之矚目。這樣的實況似乎也坐實了若干學者對於預算單一性原則存在必要性的質疑。但是，**這樣的現狀只能說是預算財政法制發展成熟的結果**。相反地，在我國預算財政法制之中，預算單一性的價值在整體憲政制度之中，事實上可謂完全遭到誤認。以致於在我國現行預算財政法律制度中，**存在著嚴重威脅預算制度甚至議會民主制度的兩大病灶**。其一為中央政府總預算的審議程序中，將「公務預算」

與附屬單位預算的審議程序任意切割，使得國會在審議總預算之際，無法在單一預算文書中正確認識到整體收支狀況。其次則為特別預算制度在中央政府預算的層級中被過度浮濫地使用。特別是近年以來，特別預算之編列與所支應之項目，已有常態化之傾向而漸漸失卻其「特別」之原意：各級政府也寧可動用在編列負擔上、審計責任上甚至政治責任上均不易受到究責的「特別預算」取代每年審議、追究審計責任的年度總預算。這樣的作法，當然是一種制度的濫用，更構成了預算單一性原則的違背。而這樣的違背及制度濫用，司法院大法官釋字第 463 號解釋恐難辭其咎。**特別是在大法官釋字第 463 號解釋引入了預算單一性的要求作為我國憲政制度中所承認的預算法制原則、但卻未將其具體內涵進行必要說明的情況之下，在該號解釋之中對於「特別預算」這樣的預算違章建築輕輕放過。以致於這樣的制度在我國法制中遭到濫用，事實上其來有自。**也因此，解鈴仍須繫鈴人。除了在預算法相關規定中重新設計、規範特別預算之要件外，如何透過司法院大法官針對前述特別預算之使用進行補充解釋、界定並劃分現行財政預算法制中特別預算之界限、重返法治國家預算法制所應遵守的預算單一性原則，當為我國預算法制之當務之急。

參考文獻

一、中文部分

- 立法院公報處（2014）。《立法院公報》，103 卷 08 期。台北：立法院。
- 帥元甲（1983）。《預算法釋論與實務》。台北：三民。
- 張嫻安（1993）。〈特別捐（特別費）與特種基金制度（上）〉，《輔仁法學》，12 期，頁 1-48。
- 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。
- 許宗力（2002）。〈論行政任務的民營化〉，收於：翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會（編），《翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集：當代公法新論（中）》，頁 581-610。台北：元照。
- 陳勁（2010）。〈歐盟預算結構及其預算改革芻議〉，《全球政治評論》，31 期，頁 47-75。
- 陳麗娟（2005）。《歐洲共同體法導論》，增訂 2 版，台北：五南。
- 游亦安（2011）。《中央政府特別預算「常態性」編列之研究》，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文（未出版），台北。
- 黃世鑫（2000）。《民主政治與國家預算：我國政府預算政策之形成》。台北：財團法人國家政策研究中心。
- 黃源浩（2004）。〈法國稅法規範基本問題〉，《財稅研究》，36 卷 3 期，頁 170-188。
- （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。doi: 10.6199/NTULJ.2006.35.03.03
- （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。
- （2012）。〈法國財政法上的預算夾帶禁止〉，《臺大法學論叢》，41 卷 2 期，頁 517-590。doi: 10.6199/NTULJ.2012.41.02.02

- 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司法院大法官應有之功能定位與解釋立場〉，《臺大法學論叢》，27卷3期，頁1-45。doi: 10.6199/NTULJ.1998.27.03.01
- 廖欽福（2010）。〈特別公課肥大化：從中油超收空氣污染防治費談起〉，《台灣法學雜誌》，149期，頁35-37。
- 熊偉（2006）。〈民主視野下的預算法改革〉，收於：劉劍文（主編），《民主視野下的財政法治》，頁236-261。北京：北京大學。
- 劉淑惠（1997）。〈立法院議事過程的變遷：政治民主化的影響〉，收於：李鴻禧教授祝賀論文集編輯委員會（編），《現代國家與憲法：李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，頁913-954，台北：元照。
- 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。doi: 10.6199/NTULJ.1996.25.04.03
- （1997）。〈預算法之基礎理論〉，《全國律師》，1卷12期，頁58-75。
- （1998）。〈略論預算法上之特種基金：以空氣污染防治基金為例〉，《財稅研究》，30卷2期，頁14-27。
- （2008）。《預算法之原理》。台北：元照。
- 蕭文生（2005）。〈現代民主法治國原則下的政府審計制度〉，《國立中正大學法學集刊》，18期，頁297-352。
- 簡玉聰（2010）。〈論國會預算審查權之法律界限〉，《世新法學》，3卷2號，頁50-86。
- 羅承宗（2006）。〈特別預算之研究：兼評大法官釋字二三一、四六三號解釋〉，《中原財經法學》，16期，頁117-156。
- （2011）。《新世紀財稅與預算法理論與課題》。台北：翰蘆。

二、法文部分

Amselek, P. (1966). *Le budget de l'État sous la Ve République*. Paris: LGDJ.

- (2009). *Pour en finir avec l'idée de budget-acte d'autorisation de recettes*. In P. Amselek (dir.), *Étude de droit public* (pp. 701-716). Paris: Édition Panthéon-Assas.
- Baudu, A. (2010). *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France: Éclairage historique et perspectives d'évolution*. Paris: Dalloz.
- Bazex, M. (1987). Le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes sur les actes budgétaires. *Revue Trimestrielle de Droit Européen (RTDE)*, 1987, 457-462.
- Berthe, J./Rolland, Y. (1989). Le principe de l'unité du budget. *Cahiers de comptabilité publique, n°1 «Les grands principes du droit budgétaire de l'État: Actes des journées Cour des Comptes-Université »*, 17-47.
- Bochard, A. (1910). *L'évolution de la fortune de l'état*. Paris: Giard et Bière.
- Boiteau, P. (1889). *Budget général de l'État*. In L. Say (dir.), *Dictionnaire des finances* (t. I, pp.503-520). Paris: Berger-Levrault.
- Bouvier, M./Esclassan, M.-C./Lassale, J.-P. (2004). *Finances publiques* (7e éd.). Paris: LGDJ.
- Bouvier, M. (2008). *Du centre à la périphérie: les nouvelles figures de la constitutionnalisation du droit public financier*. In B. Mathieu (dir.), 1958-2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française (pp. 475-487). Paris: Dalloz.
- (2010). *Les transformations de la légitimité de la gouvernance financière publique*. In Mélanges Pierre Beltrame (pp. 117-131). Aix-en-Provence: PUAM.
- Cabannes, X. (2000). *Le principe de l'unité de Trésorerie en droit public financier*. Paris: LGDJ.
- Camby, J.-P. (1995). Le Conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire. *Revue française de finances publiques (RFFP)*, n° 51, 51-64.

- Catteau, D. (2007). *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*. Paris: Dalloz.
- Cluzel-Métayer, L. (2006). *Le service public et l'exigence de qualité*. Paris: Dalloz.
- Décroix, A. (2006). *Question fiscale et réforme financière en France (1749-1789)*. Aix-en-Provence: PUAM.
- Douat, E./Badin, X. (1999). *Finances publiques* (3e éd.). Paris: PUF.
- Douchez M.-H. (1983). Les « Fonds » publics. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger (RDP)*, 1983, 739-798.
- Drago, G. (1996). *Le contentieux constitutionnel des lois, contentieux d'ordre public par nature*. In « L'unité du droit »: Mélanges Roland Drago (pp. 9-23). Paris: Economica.
- Ducros, J. C. (1974). La rationalisation des choix budgétaires et les principes du budget de moyens. *Revue de Science Financière (RSF)*, 1974, 651-662.
- Dufau, J. (1991). *Les entreprises publiques*. Paris: Éditions du Moniteur.
- Duverger, M. (1950). *Les finances publiques*. Paris: PUF.
- 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.
- Fontaine, G. (1905). *Principes de législation financière et la comptabilité de l'état*. Paris: Polytechnique.
- Fromont, M. (1968). Les entreprises publiques, instruments et la planification française. *Revue de Science Financière (RSF)*, 1968, 767-781.
- Gicquel, J. (2002). *Sur la continuité de l'État*. In « Au carrefour des droits »: Mélanges Louis Dubouis (pp. 571-580). Paris: Dalloz.
- Gilles, W. (2007). *Les transformations du principe de l'unité budgétaire dans le système financier public contemporain*. Paris: Dalloz.

- Guerrier de Dumast, R. (1886). *Histoire et théorie du budget de l'État en droit français*, thèse l'université de Nancy.
- Guillaume, G. (1990). Les vicissitudes du principe de l'unité budgétaire. *Actualité de droit administratif (AJDA)*, n° 7-8, 499-514.
- Hertzog, R. (2002). Les pouvoirs financiers du Parlement. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger (RDP)*, 2002, 298-312.
- Hervieu, P. (1954). *Rapport général sur la présentation du budget*. In R. Jacomet (dir.), *La réforme budgétaire* (t. I, pp. 12-19). Paris: J'Epargne.
- Jean-Antoine, A. (2010). *Les normes constitutionnelles financières en droit français de 1789 à nos jours*. Paris: LGDJ.
- Jèze, G. (1909). *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*. Paris: V. Giard & E. Brière.
- (1919) L'impôt extraordinaire sur le capital comme moyen de liquider les charges financières de la guerre. *Revue de Science et Législation Financière (RSLF)*, 1919, 169-211.
- (1922). *Cours de sciences des finances et de législation financière française, Théorie générale du Budget* (6e éd.). Paris: Girard.
- (1928). Aspect politique des problèmes financiers. *Revue de Science et Législation Financière (RSLF)*, 1928, 26-46.
- Kouévi A. (2000). *Les comptes spéciaux du Trésor*. Paris: LGDJ.
- Landbeck, D. (2001). *Les principes budgétaires locaux*. Aix-en-Provence: PUAM.
- 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 (RDP)*, 2001, 1691-1748.
- Levoyer, L. (2002). *L'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du Parlement français*. Paris: LGDJ.
- Louit, C. (1974). *Les finances des entreprises publiques*. Paris: LGDJ.

- Maucour-Isabelle, A. (2005). *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Ve République*. Paris: Dalloz.
- Mescheriakoff, A. S. (1985). L'autonomie des entreprises publique; éléments pour une théorie. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger (RDP)*, 1985, 1576-1585.
- Message, H. (1993). Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement?. *Revue français de finances publiques (RFFP)*, n° 41, 14-29.
- Milatchitch, S. (1932). *La règle de l'unité dans le budget de l'État français*, thèse l'Université de Bordeaux.
- Négrin, O. (2008). Une légende fiscale: la définition de l'impôt de Gaston Jèze. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger (RDP)*, 2008, 140-152.
- 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 Mélanges Paul Amselek (pp. 631-650). Bruxelles: Bruylant.
- Pellet, R. (2002). Réformer la Constitution financière: pour de nouveaux principes budgétaires. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger (RDP)*, 2002, 313-339.
- (2005). *La fin de l'universalité budgétaire*. In « Constitution et Finances Publiques »: Études en l'honneur de Loïc Philip. Paris: Economica.
- Philip, L. (1984). *La constitutionnalisation du droit budgétaire français*. In « 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.

- (2004). *La spécificité et l'exemplarité du contrôle de la constitutionnalité des lois financières*. In « Mouvement du droit public »: Mélanges en l'honneur de Franck Moderne (pp.743-756). Paris: Dalloz.
- Plagnet, B. (1991). *Unité Budgétaire (Principe d')*. In L. Philip (dir.), Dictionnaire Encyclopédique de Finances Publique (t. II, pp. 1585-1589). Paris: Economica.
- Saïdj, L. (2000). *Finances publiques* (3e éd.). Paris: Dalloz.
- (2001). Rationaliser les choix publics. *Revue français de finances publiques (RFFP)*, n° 73, 169-173.
- Saïdj, L./Albert, J.-L. (2007). *Finances publiques* (5e éd.). Paris: Dalloz.
- Say, L. (1885). Le budget devant les Chambres. *Revue des deux Mondes*, janvier 1885(15), 290-292.
- Tallineau, L. (2005). *Les annexes budgétaires et la modernité*. In « Constitution et Finances Publiques »: Études en l'honneur de Loïc Philip (pp. 589-602). Paris: Economica.
- Thion de la Chaume, R. (1900). *L'accroissement des budgets de l'État au XXIe siècle: cause et remèdes*, thèse l'université de Paris.
- Trotabas, L. (1942). *Précis de science et législation financières*. Paris: Dalloz.
- Voituriez, A. (1899). *Des comptes d'administration et de leur contrôle*, thèse l'université de Paris.
- Wachsmann, P. (2005). *Sur la clarté de la loi*. In Mélanges Paul Amselek (pp.809-830). Bruxelles: Bruylant.
- Zalma, G. (1985). L'hégémonie du ministre des finances dans le droit budgétaire de l'État. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger (RDP)*, 1985, 1653-1685.
- Zoller, E. (2004). Les pouvoirs budgétaires du Congrès des États-Unis. *Revue français de finances publiques (RFFP)*, n° 86, 267-308.

三、德文部分

Kisker, G. (2000). Staatshaushalt. In J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts* (Bd. IV, § 89, S. 235-293). Heidelberg: C. F. Müller.

Tipke, K./Lang, J. (2009). *Steuerrecht* (20 Aufl.). Köln: Otto Schmidt.



On the Principle of Unity of Budget

Yuan-Hao Huang^{*}

The principle of "unity of budget" requires a government entity to itemize all its revenues and expenditures in a single budget. The intended purpose of this principle is to exclude any special budget that is outside of the scope of the total budget and multiple budgets, which would in turn, to facilitate an easier review by the relevant legislation body or other budget reviewing agencies. This principle, undoubtedly, has a unique but vague position in the "classic" principles of public finance and budget laws. On the one hand, it is a fundamental principle that is often discussed and emphasized by many academics. However, on the other hand, given that many exceptions to this principle that exist in the budget systems of countries worldwide, it begs the question of whether this principle has been over-emphasized. For example, in the Judicial Yuan's Interpretation No. 463, the Judicial Yuan introduced the requirement of unity of budget to Taiwan. However, since the content of such principle has not been elaborated in detail, the vagueness seem to have prevented the principle from having a binding effect in practice. Through the study of comparative laws, this article proposes to explore the status and the development of the principle of unity of budget in the public finance systems of France and Taiwan, respectively. Furthermore, this article proposes to analyze the major exceptions to this principle, so as to illustrate the true face of this principle in the public financial systems and to identify the standards for reasonable boundaries for such exceptions. Through the discussion of this principle, this article will also criticize the legal issues arose from the extraordinary budget, annex budget and special funds in Taiwan's public finance and budget system, in the hope that

^{*}Associate Professor of Law, Department of Financial and Economic Law, Fu Jen Catholic University.

E-mail: 081610@mail.fju.edu.tw

such critique it will provide a stepping-stone for further academic discussion on Taiwan's public finance and budget system.

Keywords: budget, budget Law, unity of budget, extraordinaire budget, annex budget, special fund

