

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 463 號

解釋日期：民國 87 年 09 月 11 日

資料來源：司法院公報 第 40 卷 10 期 7-21 頁

司法院大法官解釋（十）（99年5月版）第 306-328 頁

總統府公報 第 6245 號 35-52 頁

相關法條：中華民國憲法 第 164 條

中華民國憲法增修條文 第 10 條

預算法 第 75、76 條

解 釋 文： 憲法第一百六十四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，此係憲法重視教育科學文化發展所設之規定。本條所謂「預算總額」，並不包括追加預算及特別預算在內，業經本院釋字第七十七號及第二三一號解釋在案。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。至憲法第一百六十四條所稱教育科學文化經費之具體內容如何、平衡省市預算基金等項目，是否應計入預算總額發生之爭論，中華民國八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文第十條第八項既規定：「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制。」有關該等預算之數額、所佔比例、編列方式、歸屬範圍等問題，自應由立法者本其政治責任而為決定。是以與憲法第一百六十四條之所謂「預算總額」及教育、科學、文化等經費所佔中央、地方預算之比例等相關問題，已無再行解釋之必要。

理 由 書： 憲法第一百六十四條：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市、縣不得少於其預算總額百分之三十五，其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。」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，此係憲法重視教育科學文化發展所設之規定。本條所謂「百分比」係指編製預算時，在歲出總額所佔之比例數而言，追加預算並不包括在該項預算總額之內；而所謂「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，並不包括特別預算在內，業經本院釋字第七十七號、第二三一號分別解釋在案。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。如多數立法委員審議特別預算時認有不符法定條件者，自得決議刪除，或要求行政院重新編製。與本條相關之其他問題，諸如：（一）行政院及省市府八十一年度至八十三年度等所編列之特別預算案，與預算法第七十五條規定是否相符，有無規避憲法第一百六十四條之疑問，（二）關於行政機關編製之八十五年度總預算所涉及之下列疑問：1．關於中央政府總預算歲出政事別科目中「教育、科學、文化支出」歸屬範圍問題，2．關於預算法第七十五條編列特別預算有關法定要件之適用及教科文經費提列比例問題，3．關於以「補助地方國民教育經費」方式於省及縣市政府計算教科文支出百分比問題，4．關於鄉鎮預算不宜併入縣市總預算中計列教科文支出問題，（三）憲法第一百六十四條中所稱「預算總額」，是否包含「平衡省市預算基金」？中央統籌分配稅款平衡省市預算基金收支保管及運用辦法第三條，將其全部包含列入總預算中致變相縮減中央政府應支出之教科文經費，是否違憲所發生之爭論，八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文第十條第八項既規定：「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制。」有關該等預算之數額、所佔比例、編列方式、歸屬範圍等問題，自應由立法者本其政治責任而為決定。是以與憲法第一百六十四條之所謂「預算總額」及教育、科學、文化等經費所佔中央、地方預算之比例等相關問題，已無再行解釋之必要。

大法官會議主席 施啟揚
大法官 翁岳生
劉鐵錚
吳 庚
王和雄
王澤鑑
林永謀
施文森
孫森焱
陳計男
曾華松
董翔飛
楊慧英
戴東雄
蘇俊雄

抄立法院聲請書

受文者：司法院

主 旨：為審議預算案時，認為行政院及省市府所編列之特別預算案，與預算法第七十五條規定不合，且有規避憲法第一百六十四條之

嫌，請查照惠予解釋見復。

說明：一、本院委員彭百顯等五十九人就前開事項所提之提案，經提本院第二屆第五會期第二十四次會議討論決議：「函請司法院解釋。」

二、檢附前述議案關係文書乙份。

院長 劉 松 藩

立法院議案關係文書

案由：本院委員彭百顯、陳定南、高育仁等五十九人，為審議預算案時，認為行政院及省市政府所編列之特別預算案，與預算法第七十五條規定不合，且有規避憲法第一百六十四條之嫌，爰提請本院決議，依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款及第七條第一項第一款之規定，聲請司法院大法官解釋，俾便行政機關遵行並杜爭議。請公決案。

說明：一、中央政府負擔之興建重大交通建設工程經費，除興建台灣北部區域第二高速公路所需經費一、七六七·五三億元全以特別預算案方式編製送審外，其他建設工程在八十年度以前係列入總預算案內。惟自八十一年度以後改以特別預算案方式編製送審，中央政府興建重大交通建設計畫第一、二期工程特別預算及追加預算計編列四、三七三·八一億元。中央政府收購戰土授田憑證所需之經費八八二億元，以特別預算案方式編製送審。另採購高性能戰機之經費，第一年（八十二年度）所需之經費一六五億元，以追加（減）總預算案方式編製送審。而第二年度起所需之經費三、〇〇七億元，則改以特別預算案方式編製送審。而行政院目前又提出興建重大交通建設計畫第三期工程特別預算案一、七〇〇億元。由此可看出，行政院大肆運用特別預算名目支應各項經費需求。

二、台北市政府負擔部分之台北都會區大眾捷運系統及台北市區鐵路地下化計畫之經費，全以特別預算案方式編製送審。此兩項計畫之經費，中央政府在八十年度以前係編入總預算案內，惟自八十一年度起改以特別預算方式編製。凡此，編列方式不一，全視各級政府政策而定，顯然違反依法行政之原則。

三、前述之各項施政計畫，早已列入各該政府之各年度施政方針及施政計畫內，屬既定之施政計畫，並可預先測度各該計畫之經費總額及各年度之分配額，應依預算法之規定，將各年度之分配額，編列於各該年度之總預算內，實不應以特別預算案之方式編製送審。

四、預算法第七十五條所定提出特別預算之情事，為戰爭、國防緊急設施、國家經濟上重大變故、重大災變、緊急重大工程、不定期或數年一次之重大政事等五款。今以特別預算案編製送審之交通建設工程，僅具重大工程之要件，與緊急且重

大工程之要件不合；而採購高性能戰機所需之經費，已於第一年（八十二年度）以總預算追加（減）預算案方式編製送審，非屬國防緊急設施，亦與特別預算所定要件不合。

- 五、司法院釋字第七十七號及釋字第二三一號解釋，憲法第一百六十四條所謂「預算總額」，係指政府編製年度預算時所列之歲出總額而言，並不包括追加預算及特別預算在內。各級政府為規避憲法第一百六十四條所定教育、科學、文化經費之下限規定，乃昧於事實及預算法之規定，將非屬緊急突發之重大事故，且屬既定之施政計畫，以其所需經費龐大，將相對增加教育、科學、文化之經費，故而違法以特別預算案方式送請民意機關審議，行政部門這種預算編製方法，似有違憲之嫌。
- 六、預算法第九條規定，政府預算，每一會計年度辦理一次。同法第三十四條規定，繼續經費預算之編製，應列明全部計畫之經費總額及各年度之分配額；各年度之分配額，編列各該年度預算。是以，各級政府施政計畫，若超過一年者，仍應按年編列各該年度所需之經費。然各級政府編製之特別預算，皆超過一年，以中央政府採購高性能戰機之特別預算案而言，實施期間自八十三年度至九十年度，計八個會計年度。而重大交通建設工程計畫特別預算更是年復一年不斷提出，涵蓋項目既多且廣，行政院以編製特別預算方式，規避民意機關按年度審議，而民意機關審議特別預算，僅能減少刪除某項計畫或刪減其經費，未能在總預算內予以全盤評估，而行政機關一再追加預算，致其計畫之成本效益評估不實，浪費國家有限資源。
- 七、各級政府以特別預算案方式編列既定施政計畫所需之經費，除可規避教育、科學、文化經費之下限外，並造成降低各級政府年度總預算之總額及各政事別之支出效果。例如，收購戰士授田憑證之經費及採購高性能戰機之經費，以特別預算案編製送審，將使當年度中央政府總預算數額相對地減少，並減少同數額之國防支出，也降低國防支出占國家預算之比例，如此亦會扭曲國家總預算支出結構。
- 八、預算為政府施政計畫之具體表達，需依據年度施政方針，就下年度興辦之事項通盤考量，妥為規劃，把握優先次序，擬定施政計畫，根據計畫編製年度總預算案。各機關於執行既定計畫時，若因重大事故、增加業務、政事臨時需要及增設新機關等情形，致原列經費不足時，依法得流用有賸餘之科目經費、動支第一預備金、動支第二預備金或提出追加預算，遇緊急突發之重大事故，得於年度總預算外，提出特別預算。如此，預算編製程序，方為覈實嚴謹。
- 九、為便於客觀比較分析各級政府各年度預算成長情形，使國家

有限資源，作合理有效之運用，各級政府編製預算方式應一致。中央與地方共同負擔之重大工程，不應出現中央政府編入總預算案，而地方政府編入特別預算案之不一致現象，或者，先前列入總預算案，往後年度改列入特別預算案之不一貫性。

- 一〇、中央政府編製之特別預算案，除收購戰士授田證之財源為歲計賸餘外，皆以發行公債及賒借作為財源，其將產生債務代替負擔之移轉及加速政府財政僵化暨財政危機。
- 一一、檢陳聲請司法院大法官統一解釋編列特別預算之相關要件與規定聲請書乙份。

提案人：	彭百顯	陳定南	高育仁		
連署人：	張俊雄	許添財	顏錦福	魏 鏞	方來進
	林源山	林濁水	黃爾璇	張旭成	陳光復
	尤 宏	洪性榮	余玲雅	林志嘉	趙惠娃
	蔡式淵	游日正	謝長廷	盧修一	林正杰
	李進勇	翁金珠	施台生	葉菊蘭	黃信介
	劉文慶	魏耀乾	林瑞卿	姚嘉文	戴振耀
	廖大林	蘇嘉全	施明德	蔡貴聰	葉憲修
	洪奇昌	柯建銘	廖永來	葉耀鵬	陳志彬
	朱星羽	李慶雄	黃昭輝	郭廷才	蔡同榮
	李顯榮	王國清			林光華

聲請統一解釋預算法第七十五條所定編列特別預算要件及特別預算擴大適用是否牴觸憲法第一百六十四條規定總說明

預算是政府施政以貨幣價值所作之具體表達，一方面表現政府在各會計年度將對國民作何種服務，另方面則顯現政府將以何種方式籌措所需資金。是以，政府在編製預算之前，須詳細研析國民經濟之情況、審度各年度全國總資源供需之趨勢和國家政治設施之需要，針對現狀，確立具體方針，本此方針，予以編列各項歲入及分配各項經費，期使全國有限資源能合理分配，並有效利用，以達到富國裕民之目標，並避免浪費人民血汗錢。

預算之籌劃擬編，預算法第二章自第二十六條至第四十四條已有規定，明定各主管機關須遵照施政方針，擬定其所主管範圍內之施政計畫及事業計畫與歲入、歲出概算。是以，各年度施政所需之經費，應全數列入總預算案內，於年度執行中，若因事實需要而修訂原列計畫、原列計畫增加業務量、增設新機關或因應政事臨時需要，得依預算法第六十四條及第七十一條之規定，動支第二預備金或提出追加歲出預算。除非發生戰爭、天災人禍、世界性經濟恐慌或緊急重大工程，才可編列特別預算。故在正常情況下，不應編列特別預算，若編列特別預算，會扭曲各政事別預算所占比例，且無法使國家資源作合理分配，再加以政府編列特別

預算之經費來源，全是發行公債或向金融機構賒借，更加重租稅負擔，甚至會造成財政危機。

中央政府負擔之興建重大交通建設工程經費，除興建台灣北部區域第二高速公路外，在八十會計年度以前係列入總預算內，例如，八十年度編列南港宜蘭快速公路工程經費三十四億元、台北市區鐵路地下化計畫經費近三十一億元及台北都會區大眾捷運系統計畫經費二百六十六億元。但自八十一年度起改以特別預算案方式編列，每期編列兩個年度之預算，至八十四年度已編列第一、二期特別預算及追加預算四、三七三・八一億元；目前行政院又提出第三期重大交通建設計畫工程特別預算案一、七〇〇億元。有關採購高性能戰機之經費，第一年（八十二年度）係以追加歲出預算方式編列首期經費一六五億餘元、其餘所需經費三、〇二二億餘元，依付款時程以「賒借收入」為財源一次編列跨越九個年度（八十二年度至九十年度）之特別預算方式編列。編列施政計畫所需經費前後不一致，全視行政機關政策而定，與預算法第七十五條之規定不合。行政機關將興建重大交通建設工程及採購高性能戰機經費，改以特別預算方式編列，旨在規避憲法第一百六十四條「教育、科學、文化之經費在中央不得少於其預算總額百分之十五」之規定，並降低國防預算占總預算之比例。

壹、聲請統一解釋之目的

法治國家必須「依法行政」，政府部門更應「以身作則」守法，不應刻意規避法律。若現行法律窒礙難行，應循修法途徑解決，如此，規勸人民守法才有效。現行預算法第七十五條對於提出特別預算之情況計列五款，文義已很清晰，然行政部門昧於事實，自八十一年度起將可預測之經費，改以特別預算案提出，違法行事已非常顯著，再者，一再擴大濫用特別預算名目，也有刻意規避憲法第一百六十四條之嫌。但行政院仍堅持係依法編列預算，致行政與立法部門歧見無解，有賴貴院大法官群聚智力解決。如此，才能使行政部門依法編列國家預算案。

貳、法律見解發生歧異之經過及涉及之法律條文

預算法第七十五條規定：有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：

- 一、國防緊急設施或戰爭。
- 二、國家經濟上重大變故。
- 三、重大災變。
- 四、緊急重大工程。
- 五、不定期或數年一次之重大政事。

中央政府負擔之興建重大交通建設之全部或部分經費，興建台灣北部區域第二高速公路經費，全由中央負擔，以特別預算案方式提出於立法院，其餘部分，因事先已可預測，並加以規劃評估，在八十會計年度以前，係列入總預算案內，例如，八十年度列有南港宜蘭快速公路工程經費、台北市區鐵路地下化計畫經費、台北都會區大眾捷運系統

計畫經費等。但自八十一年度起又改以特別預算案方式提出，顯示編列方式前後不一致，任由行政部門認定，認事用法顯然不當；有關採購高性能戰機之經費，原先係於八十二年度以追加歲出預算案方式提出首期經費，嗣後將其餘經費改以特別預算案方式提出，亦前後不一致，全視行政部門政策而定。以特別預算案方式編列，顯與預算法第七十五條規定不合，亟待釐清。

參、擴大運用特別預算規避憲法之條文。

憲法第一百六十四條規定：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市、縣不得少於其預算總額百分之三十五。」鈞院釋字第七十七號及釋字第二三一號解釋，憲法第一百六十四條所謂「預算總額」，係指政府編製年度預算時所列之歲出總額而言，並不包括追加預算及特別預算在內。各級政府為規避憲法第一百六十四條所定教育、科學、文化經費之下限規定，乃昧於事實及預算法之規定，將非屬緊急突發之重大事故，且屬既定之施政計畫，以其所需經費龐大，將相對增加教育、科學、文化之經費，故而違法以特別預算案方式送請民意機關審議。行政院部門這種預算編製方法似有違憲之嫌。

肆、聲請解釋之理由及聲請人對本案件所持之立場與見解

聲請解釋預算法第七十五條所定提出特別預算之要件，及任意利用特別預算是否牴觸憲法，旨在確立行政部門提出特別預算案之範圍，避免特別預算案浮濫，而影響國家有限資源分配及加重人民負擔，甚至造成政府財政危機或財政破產。

預算乃循計畫而編列，計畫乃應政府施政需要而規劃，其可預為測度部分，自當循一般常軌，納入年度總預算，於執行計畫時，若因修訂原列計畫、增加業務量或其他重大事故，致原列經費不足時，尚可動支預備金或辦理追加預算方式行之，以遂行政務。但對緊急突發之重大事故，非事前所能計及，如無特別因應措施，勢將貽誤無窮，乃有特別預算之設。使國家遇有特別重大事故突發時，能循合法途徑，作緊急應變之措施，以掌握時效儘速達成，並維法治精神。但因特別預算係在年度總預算之外提出，較一般追加預算分批彙辦能收濟急之功，且不須併入總決算之內，避免正常預算之執行、分析與比較，是為特別預算之立法意旨。是以，特別預算案之提出，必須加以嚴格限制，以避免浮濫。

預算法第七十五條第一款所稱國防緊急措施，應指為應付國際情勢或海峽對岸某種動態之需，在國防上必須作緊急之措施，以防不測，同時依預算法第七十六條規定，賦予行政部門得先支付其一部分經費，以應急需。而採購高性能戰機，事先已可確定，應循一般常軌，納入年度總預算內，而與本款所稱之國防緊急措施不合，不符編列特別預算之情事。

預算法第七十五條第四款所稱之緊急重大工程，需具有緊急且重大工程二項情事，僅具重大工程要件，仍應列入年度總預算內。再者，重大交通建設工程，政府業已事先規劃，列入年度總預算並無困難，故

亦不符編列特別預算。

伍、關係文件之名稱

- 一、中華民國八十年度中央政府總預算案（第一冊）。
 - 二、中央政府興建重大交通建設計畫第一期工程特別預算案。
 - 三、中華民國八十二年度中央政府追加（減）預算案（第一冊）。
 - 四、中央政府採購高性能戰機特別預算案。
 - 五、中央政府興建重大交通建設計畫第二期工程特別預算案。
 - 六、中央政府興建重大交通建設計畫第三期工程特別預算案。
- （本聲請書附件略）

抄立法委員陳漢強等八十五人聲請書

受文者：司法院

主 旨：立法院立法委員陳漢強等八十五人，為行政機關編製之八十五年度總預算中，教科文經費落實憲法第一百六十四條所規定之比例，是否違反憲法對教育科學文化經費之保障，殊有疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款，聲請大法官解釋。

聲請釋憲總說明

壹、聲請解釋憲法之目的

我國憲法第一百六十四條前段規定：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市、縣不得少於其預算總額百分之三十五。」其目的在保障教育科學文化經費之來源，具有一定之數目，使執政者縱不重視之，亦無法將其移作他用，而利此類事業之發展（林紀東，民七十，中華民國憲法逐條釋義，台北，三民書局，頁三四八）。但行政院卻以「技術犯規」之方式，將似是而非之教育科學文化經費計入憲法第一百六十四條規定中央教科文支出百分比；又將重大交通建設工程、高性能戰機購置等經費逕以「特別預算」方式編製，閃避百分比之計算；復以「補助地方國民教育經費」之方式，使省及縣市政府重複計算教科文支出百分比；另縣為地方自治之基層單位，而鄉鎮預算理應併入縣市總預算中計列教科文支出，省縣政府卻陽奉陰違。本席等認為此乃違反憲法第一百六十四條所揭示保障教育科學文化經費之精神，因有聲請解釋之必要。

貳、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文

本聲請書所聲請解釋之事項有四，均為適用憲法第一百六十四條所發生疑義之事項，爰說明如下：

憲法第一百六十四條前段規定：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市、縣不得少於其預算總額百分之三十五。」其保障教育科學文化經費之旨意甚明。然：

- 一、八十五年度中央教科文預算形式上雖符合憲法第一百六十四條之要求，但在本院審議時仍受立法委員強烈質疑，此因行政院長期以來為求

教科文經費符合憲法之規定，將不應歸屬於教科文支出之經費，如國防機密預算中「武器研發」經費、農委會之「農業科技研究發展」等經費，灌入教科文經費支出，使中央教科文支出佔預算總額比例膨脹至憲法第一百六十四條之規定。是否有當，謹聲請解釋。

二、行政院自七十九年起改依「政事別」計列教科文支出比例，且因預算規模日趨龐大，為免教育科學文化之經費水漲船高，甚爾將重大交通建設工程、戰機購置等中長程計畫之經費編製成「特別預算」，使預算總額降低，以達縮減中央教科文經費支出之目的（立法諮詢中心，民八四，八十五年度中央政府總預算案綜合評估報告，台北，立法院，頁一八九）。是否有當，謹聲請解釋。

三、「補助地方國民教育經費」在中央、省市及縣市各計算一次教科文支出比例，好比「一個女兒同時嫁三個人」，重複計列於憲法第一百六十四條之各級政府教科文支出百分比中。故發生適用預算法第二十九條、第三十三條及財政收支劃分法第三十條、第三十一條、第三十二條之疑義，謹聲請解釋。

四、縣為地方自治之基層單位，鄉鎮教科文預算自應包括於縣市百分比之內，雖有省府（四八）主字第一〇九一〇八號函轉行政院解釋在案，但省、縣政府主計單位仍以憲法並無明文規定為由，陽奉陰違。是否有當，謹聲請解釋。

參、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、八十五年度中央政府教育科學文化支出共計一千七百零四億六千三百零六萬一千元，其中編列於教育部、國科會及文建會僅一千一百五十四億七千六百七十四萬三千元，其餘五百四十九億八千六百三十一萬八千元，則以「政事別」之方式，將其他部會「看起來像，實際不是」的經費灌入教科文支出中（如附件一），用以補足憲法第一百六十四條規定之比例。譬如國防機密預算中之「武器研發」經費，依照聯合國編印之「聯合國職能別分類手冊」（如附件二）規定，「與防衛有關之應用科學研究與實驗科學發展」應歸屬於國防支出，而非歸屬於「不具任何特定應用目的的研究」之「基礎科學研究」（即我國憲法第一百六十四條所指的科學），兩者性質純屬不同，但行政院卻將其列為教科文中之科學支出（如附件三），實為不當。其他如經濟部本身總預算二百五十四億八千零一十三萬元之中有百分之五十一，即一百三十一億二千一百七十二萬七千元被編列為教科文支出，工業局的預算更有百分之八十一屬教科文支出，農委會有十七億五千六百四十三萬八千元「農業科技研究發展」經費亦算入教科文支出；非但如此，甚而交通部、退輔會、衛生署、總統府皆有教科文支出（詳如附件一）。究竟國家預算中何者歸屬教育？何者歸屬科學？何者歸屬文化？至今仍混淆不清、爭議不斷；今年施政總質詢時，連院長戰與汪主計長錕表示其支出方式乃一向如此，且是因應中華民國特殊情況之作法。殊不知以我國現今教育科學文化整體發展觀之，較諸世界先進國家仍顯落後；如中小學班級人數過多、幼兒教育尚未普及等，如今還用似是而非之經費灌水侵蝕教科文資源，實為不當。況聯合國職能

別分類表有十分清楚之經費歸類方式，縱然全世界沒有任何一個國家有如同我國憲法第一百六十四條，將教育、科學、文化放在一起作為一大類，但仍無礙於教科文所佔預算總額比例之計算。因此將教科文經費所指之範圍予以釐清，十分重要，否則憲法對教科文經費比例之保障便形同具文。

二、預算法第七十五條規定，特別預算應以：1、國防緊急設施或戰爭，2、國家經濟上重大變故，3、重大災變，4、緊急重大工程，5、不定期或數年一次之重大政事為限，倘政府於年度進行中，並無上項事故發生，自應依法定預算執行，不能另行編列特別預算。釋字第二三一號針對特別預算曾解釋在案。但行政院為達憲法第一百六十四條規定之下限，自七十九年起改依政事別計算教科文經費支出之比例，並為避免教育科學文化之經費水漲船高，故意將重大交通建設工程、高性能戰機購置等經費編製成「特別預算」，使預算總額降低，以達限縮中央教科文經費支出之目的。八十五年度編列「重大交通建設」及「軍機採購」之特別預算總金額更高達二兆一千七百五十五億二千八百五十二萬元，比中央政府八十五年度預算總額還多（八十五年度預算總額為一兆一千三百四十八億二千九百零八萬二千元）。而此類經費皆為行政院中長期計畫，且可分年編列，實非釋字第二三一號所謂緊急或重大情事，若以數年一次之緊急重大工程編列，則增設國立中正、東華大學何嘗不可編列特別預算。因此非顯有戰爭、天災或經濟上重大變故之情形，似不應於年度總預算外再編列特別預算。退一步言，即屬「緊急」與「重大」，亦不可逾越憲法第一百六十四條之保障，否則另立特別預算以減縮教科文經費，就是變更憲法之價值判斷。

三、八十五年度中央政府教科文支出一千七百零四億六千三百零六萬一千元中，有一百四十一億二千六百萬補助地方教育經費，在教科文百分比中被重複計算；即在中央的百分之十五中被計算一次，在省的百分之二十五中又被計算一次，在市縣的百分之三十五中再被計算一次，好比一個女兒同時嫁三個人，明顯違反憲法第一百六十四條將中央、省及縣市教科文經費佔預算總額百分比分別規定之精神。此係預算法第二十九條、第三十三條及財政收支劃分法第三十條、第三十一條、第三十二條之規定與中央政府總預算編審辦法中「中央對省市縣補助事項處理原則」第五條、第六條、第七條之規定（附件四）。中央及省市縣政府將「國民教育經費補助款」重複列入預算，並重複計算教科文百分比。查依國民教育法第十六條之規定，辦理國民教育經費，乃由直轄市或縣市政府編列預算支應，故該筆經費應依受補助政府之權責範圍，計入該級政府教科文經費比例中，至於撥款補助之中央政府則不應加以計列。因憲法第一百六十四條所規定者，只是各級政府教育科學文化經費最低比例，撥款補助乃是該級政府滿足憲法規定之比例有餘，協助財政有困難者，但不應將此經費用以填補他級政府未符憲法規定之比例，以膨脹教育支出，削減整體教育預算，故預算法第二十九條、第三十三條及財政收支劃分法第三十條、第三十一條

、第三十二條之規定顯屬違反憲法第一百六十四條保障教科文經費之意旨，應宣告其為無效。

四、中華民國憲法雖然規定我國為三級政府（中央、省市及縣市），但於省縣自治法制定公布後，鄉（鎮、市）更確立其在地方自治中之定位。憲法規定縣（市）為地方自治之基層單位，其下之鄉鎮預算雖屬分別編製，但計算教科文支出比例時，為符合憲法第一百六十四條之精神，確保地方教科文經費之充足，自應納入縣計算，其理自明。教育部曾於民國四十七年報請行政院解釋，因而有省府（四八）主字第一〇九一〇八號函轉行政院解釋：「……（三）查憲法第一百六十四條規定：『教育、科學、文化經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市、縣不得少於其預算總額百分之三十五。』依照我國中央與地方係三級政府之體制，鄉鎮預算應包括於縣市預算之內，當無疑義。本案台灣省各級政府與鄉鎮預算雖屬於分別編製，然其教育科學文化經費應佔百分比，自應包括鄉鎮在內為其計算標準，以符憲法精神。」但至今三級政府之主計單位卻以憲法並無明文規定為由，陽奉陰違，使鄉（鎮、市）教科文經費，因未有比例限制之情形下，變相違憲，以台北縣各鄉鎮之歲出為例，八十五年總預算為二百六十三億零六百八十一萬零二十六元，教育支出僅四億四千七百三十九萬八千九百二十八元，佔預算總額百分之一點七；文化支出僅二億五千四百九十五萬七千八百八十九元，佔預算總額百分之零點九六（如附件五）。若以此數據與該縣之教科文經費平均後，台北縣八十五年度之教科文比例僅百分之三十三點七九，顯然與憲法第一百六十四條市縣教科文百分比要求不符（如附件六）；本文僅以台灣省最大之縣為例，其他財力較差之縣，情形更慘。況釋字第二五八號曾對憲法未明文規定之直轄市教科文經費所應佔比例予以解釋，為貫徹憲法第一百六十四條之意旨，特聲請解釋。綜上所述，憲法第一百六十四條既有明文規定教科文經費在其預算總額中所佔之比例，行政院就應針對教育、科學、文化之實際需要編列預算。由制憲史料觀之，五五憲草擬定之初，即據以規定：「中央與地方應寬籌教育上必要之經費，並保障其獨立。」但制憲國民大會代表認為憲法若僅規定教育機會均等，恐係空言，必須保障教育經費方為實際；又因中央之任務極繁，支出項目特多，故所佔之比例甚小；縣市任務較簡，支出項目較少，且以促進教育文化發展，為其重要任務之一，故所佔比例較大；省之任務、支出項目，均介於中央與縣市之間，故其所佔比例亦多於中央而少於縣市。此種規定，甚為妥當，故經決議通過而定為憲法第一百六十四條等七條（喬寶泰，六十七年元月，中華民國憲法與五五憲草之比較研究，台北，中央文物供應社）。退一步言，縱因時代背景不再，如遇特殊困難而有窒礙難行處，亦應於修憲時提出討論，行政機關不可以「技術犯規」違反憲法規定。如今行政院將其他部會「看起來像，實際不是」的經費灌入教科文支出中，用以補足憲法第一百六十四條規定之比例，又將「重大交通建設工程」及「採購高性能戰機」等，這些事屬行政院中長程計畫，

卻以特別預算之方式編列。中央政府之教科文支出中「補助地方教育經費」，在教科文佔預算總額百分比中竟然被重複計算三次，根本是笑話一樁。而我國目前所實施的四級政府及預算制度，規避了憲法對於三級地方政府教科文支出之保障，致使縣市政府教科文支出比例「虛胖」（因計算百分比時未加入該縣鄉鎮支出，才導致縣教科文支出比例高於憲法之規定）。本案中行政院不僅扭曲國家資源分配之社會正義（公平）原則，並侵害憲政秩序，使憲法對教科文之保障形同具文，為維護憲法尊嚴，謹聲請解釋。

肆、關係文件之名稱及件數

- 一、中華民國八十五年法定預算數分析及行政院主計處提供之八十五年度中央政府總預算案教科文支出明細表影印本各乙份。
- 二、一九八〇年版「聯合國政事別分類表」影印本乙份。
- 三、八十五年度中央政府總預算編審辦法附件四「歲出政事別科目歸類原則與範圍」影印本乙份。
- 四、八十五年度中央政府總預算編審辦法附件十八「中央對省市政府補助事項處理原則」影印本乙份。
- 五、台北縣各鄉鎮市歲出總預算影印本乙份（八十五年度總預算，台灣省財政統計年報第二十七期，南投，台灣省政府，頁三十四）。
- 六、台北縣總預算歲出歲入簡明對照表影印本乙份（台北縣政府公報秋字第六期，頁十五）。

聲請人：

立法委員

陳漢強	鄭龍水	姚立明	周 荃	朱惠良
陳癸淼	黃國鐘	錢 達	馮定國	郁慕明
周陽山	林郁方	李慶華	賴來焜	高惠宇
蔡正揚	王金平	陳清寶	謝欽宗	韓國瑜
陳志彬	張光錦	黃秀孟	廖福本	高揚昇
王天競	葛雨琴	潘維剛	王志雄	林豐喜
林政則	李鳴皋	林耀興	李必賢	鄭寶清
林哲夫	巴燕達魯	劉進興	周伯倫	顏錦福
張晉城	曾振農	林忠正	林炳坤	徐中雄
郝龍斌	陳一新	徐少萍	洪秀柱	陳其邁
鄭永金	林建榮	章仁香	傅崑成	莊金生
蕭裕珍	郭政權	林源山	劉盛良	王雪珠
王 拓	蔡煌瑯	蘇貞昌	黃天福	蔡中涵
廖學廣	蘇煥智	沈富雄	簡錫璁	林濁水
謝聰敏	彭百顯	李進勇	郭廷才	林志嘉
張俊宏	鄭逢時	黃昭順	王素筠	靳曾珍麗
林錫山	陳朝容	杜振榮	游淮銀	施台生

中華民國八十五年六月二十五日

（本聲請書附件略）

抄立法委員李慶華等一百十九人聲請書

受文者：司法院

主 旨：本院委員李慶華等一百十九人，為本院於審查中華民國八十六年度中央政府總預算案時，對憲法第一百六十四條規定之「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五。」其所稱「預算總額」乙語，是否包含「平衡省市預算基金」？適用時滋生疑義，敬請惠予解釋見復。

說 明：一、本院委員李慶華等一百十九人就前開事項，依據司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義。」之規定，連署聲請司法院大法官解釋。

二、檢附下列關係文件：

（一）解釋憲法聲請書乙份。

（二）聲請人立法委員李慶華等一百十九人簽名單正本乙份。

聲請人：

立法委員

李慶華	姚立明	周 荃	傅崑成	朱惠良
陳一新	林郁方	周陽山	郝龍斌	賴來焜
郁慕明	馮定國	高惠宇	黃國鐘	朱高正
陳癸淼	簡錫璽	鄭朝明	陳文輝	彭紹瑾
許添財	范巽綠	翁金珠	林瑞卿	林光華
張旭成	謝錦川	蕭裕珍	葉菊蘭	彭百顯
巴燕達魯	顏錦福	林濁水	盧修一	沈富雄
李進勇	謝啓大	陳漢強	蔡正揚	錢 達
鄭龍水	陳清寶	王 拓	劉國昭	王天競
潘維剛	靳曾珍麗	蔡煌瑯	謝聰敏	林志嘉
李鳴皋	陳志彬	施台生	王志雄	曹爾忠
葛雨琴	楊吉雄	徐少萍	林政則	蔡明憲
林源山	廖福本	杜振榮	張光錦	高揚昇
鍾利德	陳鴻基	洪秀柱	蔡中涵	李應元
蘇貞昌	李俊毅	林哲夫	沈智慧	林建榮
張俊雄	郭政權	陳健民	簡金卿	林炳坤
莊金生	劉進興	章仁香	王雪珠	蕭萬長
陳定南	林忠正	陳其邁	洪性榮	黃天福
陳瓊讚	柯建銘	謝欽宗	鄭寶清	周伯倫
林錫山	林文郎	蕭金蘭	翁重鈞	林宏宗
趙永清	蘇嘉全	施明德	張俊宏	林豐喜
陳永興	邱垂貞	蘇煥智	廖學廣	廖大林
張晉城	余玲雅	洪奇昌	郭廷才	王令麟
丁守中	吳惠祖	徐成焜	徐中雄	

壹、聲請憲法解釋之目的

聲請大院大法官解釋憲法第一百六十四條，中央政府支出之教育、科學、文化經費，不得少於不計「平衡省市預算基金」之總支出之百分之十五。意即中央政府編列總預算時，不應將「平衡省市預算基金」計入，而變相縮減中央政府應支出之教科文經費，中央統籌分配稅款平衡省市預算基金收支保管及運用辦法第三條之規定應屬違憲。

貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

- 一、憲法第一百六十四條明文保障教育、科學、文化支出應佔各級政府支出之一定比例，以確保國家教科文支出之規模，其用意是要求各級政府支出足額比例之教科文經費，即中央百分之十五，省百分之二十五，縣（市）百分之三十五。依「財政收支劃分法」第十二條第二項、第三項之規定，「平衡省市預算基金」係交由中央統籌分配之直轄市稅款，中央只有分配權，沒有支用權，不應認作是中央政府之歲入歲出，中央統籌分配稅款平衡省市預算基金收支保管及運用辦法第三條規定：「本基金為特種基金，依預算法第十六條第二款規定，其全部歲入歲出應列入總預算，並以財政部為主管機關。」應屬違憲。
- 二、檢視中央政府之教科文支出是否合憲時，應就其實際支出部分計算。中央政府往年編列預算時，其教科文支出（不含「平衡省市預算基金」）也都達到憲法所規定之比例。惟民國八十六年度中央政府卻利用「平衡省市預算基金」，在其中增加教育補助款，而使中央政府之教科文支出相對縮減。
- 三、中央政府編列預算時向來將「平衡省市預算基金」列入其歲入歲出中，故目前中央政府總預算書中所列教科文支出之比例，內含有「平衡省市預算基金」中之教育補助款。依照中央政府以上算法，當「平衡省市預算基金」中內含之教育補助款越多，則中央政府本身支出之教科文經費越少。與民國八十五年度相較，民國八十六年度由中央政府統籌分配給臺灣省及北、高兩市之「平衡省市預算基金」中，分配作為教育補助款之預算高達二百三十九億三千萬元，比民國八十五年度多出一百三十五億元。這一百三十五億元應由中央政府支出，不應以中央無支用權的「平衡省市預算基金」去支應。
- 四、民國八十六年度中央政府統籌分配之「平衡省市預算基金」為六百七十八億元，其中教育補助款高達二百三十九億三千萬元（臺灣省二百三十一億八千萬元，高雄市七億五千萬元），使中央政府支出之教科文經費比例僅達百分之十三點八。如不及時糾正中央政府的教科文經費編列方式，長此以往，中央政府將利用「平衡省市預算基金」充作其教育支出，則整體教育支出將大為縮減，對於教育整體的傷害將難以彌補。以民國八十六年度為例，中央政府所列教科文支出（含「平衡省市預算基金」）共約一千八百一十九億元，其中科文支出六百三十五億元，教育支出一千一百八十四億元，如果民國八十六年度六百七十八億元之「平衡省市預算基金」全數被中央政府統籌分配作為教育經費，那麼中央政府支出之教育經費將僅只有五百零六億元。
- 五、以此，聲請大院大法官解釋憲法第一百六十四條，中央政府支出之教

育、科學、文化經費，不得少於不計「平衡省市預算基金」之總支出之百分之十五。依此計算，民國八十六年度中央政府教科文支出應達一千七百一十六億四千萬元（以億為單位，取小數一位），然預算中編列之支出僅一千五百七十九億九千萬元，短編部分計一百三十六億五千萬元。

參、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

- 一、憲法第一百六十四條明定教育、科學、文化經費應佔各級政府預算總額之比例，其立法精神在於保障教科文支出之規模，使其不被政府其他建設所排擠，意即各級政府應支出足額比例之教科文經費，即中央百分之十五，省百分之二十五，縣（市）百分之三十五，始合乎憲法規定。司法院釋字第二三一號中解釋「預算總額」，係指政府編製預算時所列之歲出總額而言。意即，中央政府對教育、科學、文化之支出即應佔其總支出之百分之十五。
- 二、依「財政收支劃分法」第十二條第二項、第三項之規定，「平衡省市預算基金」原係直轄市稅款，中央僅有分配權，無支用權，故「平衡省市預算基金」不應作為中央政府之歲入歲出。所以，中央政府編列總預算時，不應將「平衡省市預算基金」計入，使整體教育支出縮減，中央統籌分配稅款平衡省市預算基金收支保管及運用辦法第三條之規定應屬違憲。
- 三、中央政府編列預算時向來將「平衡省市預算基金」列入其歲入歲出中。往年中央政府尚能謹守分際，如不計「平衡省市預算基金」，中央政府教科文支出佔總支出尚維持在百分之十五的水準（如表一），而未引發爭議。然民國八十六年度，中央政府為減少其本身對教科文之支出，運用編列預算的技巧，將「平衡省市預算基金」六百七十八億元中內含二百三十九億三千萬元教育補助款，超出民國八十五年度一百三十五億元之多。因此，雖然從預算書的表面看來，其教科文支出達憲法規定之百分之十五，然扣除「平衡省市預算基金」後，中央政府支出之教科文經費比例僅達百分之十三點八一（參照表一）。

表一、中央政府教科文支出比例表（單位：千元）

肆、關係文件之名稱及件數

- 一、中央統籌分配稅款平衡省市預算基金收支保管及運用辦法。
 - 二、中華民國八十六年度中央政府總預算編審辦法。
 - 三、中華民國八十六年度中央政府總預算案。
- （本聲請書附件略）

參考法條：中華民國憲法 第 164 條 (36.01.01)

中華民國憲法增修條文 第 10 條 (86.07.21)

預算法 第 75、76 條 (60.12.17)

中央統籌分配稅款平衡省市預算基金收支保管及運用辦法 第 3 條
(84.08.02)