

立法院聲請書

中華民國 84 年 6 月 12 日

(84)台院議 1662 號

受文者：司法院

主 旨：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，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

中華民國 84 年 5 月 19 日印發

中華民國 84 年 5 月 31 日更正

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

建臺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。中央政府收購戰士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、臺北市政府負擔部分之臺北都會區大眾捷運系統及臺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。

十、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。

十一、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 陳婉真 林源山 林濁水

黃爾璇 張旭成 陳光復 黃煌雄

尤 宏 洪性榮 余玲雅 林志嘉

趙綉娃 呂秀蓮 蔡式淵 游日正

謝長廷 盧修一 林正杰 沈富雄

李進勇 翁金珠 施台生 葉菊蘭

黃信介 蘇煥智 劉文慶 魏耀乾

林瑞卿 姚嘉文 戴振耀 謝聰敏

廖大林 蘇嘉全 施明德 蔡貴聰
葉憲修 許國泰 洪奇昌 柯建銘
廖永來 葉耀鵬 陳志彬 邱垂貞
朱星羽 李慶雄 黃昭輝 郭廷才
蔡同榮 林光華 李顯榮 王國清

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抵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，除興建臺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、臺北市區鐵路地下化計畫經費近三十一億元及臺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，興建臺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、臺北市區鐵路地下化計畫經費、臺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）