

司法院釋字第三三四號解釋

中華民國 83 年 1 月 14 日

院台大議字第 01279 號

解 釋 文

廣義之公債，係指包括政府賒借在內之一切公共債務而言。而中央政府建設公債發行條例所稱之公債，則指依法以債票方式發行之建設公債。惟為維護國家財政之健全，國家全部舉債之上限，宜綜合考量以法律定之，併予指明。

解釋理由書

本件係立法院因與行政院間，就其職權上適用中央政府建設公債發行條例第二條所持之見解，彼此有異，聲請本院統一解釋，符合司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款之規定，應予受理，並經本院依同法第十三條第一項通知聲請機關立法院及關係機關行政院指派代表，於中華民國八十二年十二月二十三日到場，在憲法法庭行言詞辯論，並邀請財經學者到庭陳述意見，合先說明。

本件聲請解釋機關主張略稱：現行中央政府建設公債發行條例第二條對公債發行總餘額設有限制，性質上乃政府就其債務負擔對人民承諾之上限，旨在防止人民稅負過重及避免政府之財政危機。如政府一年以上之賒借，不列入上述條例之公債未償總餘額內，則將使法律設限之規定，形同具文，政府支出亦將因此而漫無限制，且得以逃避立法機關之監督。至於財政收支劃分法第三十四條之規定，係強調各級議會之職權，不得作為一年以上賒借之法源依據，政府支應建設及軍事採購等支出，而向銀行賒借一年以上之借款數額，應受中央政府建設公債發行條例第二條上限規定之限制等語。

關係機關主張略稱：中央政府建設公債發行條例所稱之公債，依立法意旨及文義解釋，當然係指依該條例發行之公債而言。其所設上限，自亦僅對此種建設公債有其適用，並不及於賒借。且財政收支劃分法第三十四條第一項，將公債與一年以上賒借並列，亦足見兩者不可混為一談，中央政府一年以上賒借即係依該法規定編入預算與公債

收入分列科目，一併送請立法院審議，並無不受立法機關監督或藉故規避之情形等語。

本院斟酌聲請機關及關係機關之主張暨學者陳述之意見，作成本解釋，其理由如下：

按政府在預算收支上發生入不敷出，不能平衡時，基於財政上之需要，並於承諾定期還本付息之條件下，向個人、商業團體、金融機構、外國政府或國際組織借款，均屬廣義之公債，而狹義之公債，則指以發行債票方式之募款而言，政府舉債方法以及應受之法律規範各國有其不同之制度。我國關於公債之發行，訂有中央政府建設公債發行條例及其他為特定建設制定之公債發行條例（例如中央政府興建台灣北部區域第二高速公路建設公債發行條例）；國庫券之發行，除國庫法外，尚有國庫券發行條例；對國外借款則另行制定政府發展經濟社會向國外借款及保證條例；一年期以上之賒借，則見諸財政部收支劃分法之規定。其中中央政府建設公債發行條例係專就中央政府為籌集建設資金，而依法發行之無記名式或記名式債票或其他憑證（該條例第六條參照）所設規定，該條例第二條所稱「未償總餘額」，自係指根據上述方式發行之建設公債未償總餘額，並不包括中央政府依其他法律發行之短期債票或聲請解釋機關所指政府向銀行賒借一年以上之借款在內。惟賒借與發行公債均屬政府之公共債務，其為政府財政之工具實質上並無差異，而政府發行建設公債、短期債票或向國外借款均有特為制定之法律加以規範，並訂有最高額度或依年度總預算訂有比例上之限制。中央政府一年以上之賒借，雖係依財政收支劃分法第三十四條第一項之規定，編列預算送由立法院審議，完成法定程序後，向銀行等機構借貸，但賒借最高數額既不適用中央政府建設公債發行條例上限之規定，又無其他法律之限制，將使中央政府建設公債發行條例上限之規定，形同具文，與前述政府其他舉債須受不同法律限制之情形相較，亦有失均衡。此項一年以上之賒借僅以編列年度預算方式，接受立法機關之審議，難免有捨發行公債以規避法律限制之情形。為維護國家財政之健全，國家全部舉債之上限，宜綜合考量以法律定之，併予指明。

大法官會議 主 席 林洋港

大法官 翁岳生 翟紹先 楊與齡 李鐘聲
楊建華 楊日然 馬漢寶 劉鐵錚
鄭健才 吳 庚 史錫恩 陳瑞堂
張承韜 張特生 李志鵬

不同意見書

大法官 鄭健才 劉鐵錚

- 一、本件解釋文當為：中央政府為籌集建設資金，支應重大建設，而依財政收支劃分法第三十四條程序所為一年以上之國內外賒借，應受中央政府建設公債發行條例第二條關於公債發行總餘額之限制。
- 二、本件解釋理由書當為：

中央政府建設公債發行條例（以下簡稱公債條例），依其第一條「中央政府為籌集建設資金，支應重大建設，依本條例之規定，發行中央政府建設公債」之規定，乃專為「中央政府為籌集建設資金，支應重大建設」因事制宜而設之特別法，屬於狹義法。而財政收支劃分法（以下簡稱劃分法），依其第二條「中華民國各級政府財政收支之劃分、調劑及分類，依本法之規定」之規定，雖亦涉及中央政府財源之籌集，但相對於公債條例而言，則祇為總的財源籌集之普通法，屬於廣義法。依特別法優於普通法及狹義法優於廣義法之法律適用原則，中央政府為籌集建設資金支應重大建設，本應依公債條例，以發行公債之「方式」為之，俾符該條例之「要式」要求，能否援引劃分法第三十四條「各級政府非依法律之規定，或議會之議決，不得發行公債或為一年以上之國內外賒借」之規定，而改以「一年以上之國內外賒借」之「方式」為之，因不在本件聲請機關聲請解釋之範圍，本院未便併予解釋。即使認為可行，亦不過在舉債「方式」上，以「賒借」代替「發行公債」而已，而非謂此種「賒借」與「發行公債」係互不相屬之二種舉債。因之，公債條例第二條既設有：「公債之發行總餘額，不得超過當年度中央政府總預算及特別預算歲出總額的百分之九十五」之規定，作為中央政府為籌集建設資金，支應重大建設之「上限」（最高限制），以謀資源分配之

平衡，自應連同代替「發行公債」之「賒借」一併計算在內，受該「上限」規定之限制。至於中央政府非為籌集建設資金，支應重大建設之目的，而為之「一年以上之國內外賒借」，純屬劃分法第三十四條規定之適用問題，而與上述公債條例第二條之「上限」規定無關。又「賒借」是否以「為籌集建設資金，支應重大建設」為目的，則屬事實認定問題，均無待言。

三、對於多數通過之解釋文及解釋理由書，未敢同意之理由如下：

(一)本案爭執之焦點不在「公債」與「賒借」有無區別，而在賒借應否受公債條例第二條關於公債之發行總餘額，不得超過當年度中央政府總預算及特別預算歲出總額的百分之九十五之限制。

(二)公債條例，就公債之發行，設有三種限制。第一種為「目的限制」，第二種為「方式限制」，第三種為「數量限制」。其中第一、二種限制，為該條例第一條所明定，其文為：「中央政府為籌集建設資金，支應重大建設，依本條例之規定，發行中央政府建設公債」，亦即非為「籌集建設資金，支應重大建設」之目的，不得依該條例發行公債（能否依其他法令發行其他公債，如愛國公債之類，則與本案毫無關連），而為籌集建設資金，支應重大建設，則必須以發行公債之方式（以債票或登記形式發行，見同條例第六條）為之，是為「要式」。第三種限制，即上述第二條之規定是。

(三)至於各級政府之賒借，則以上述劃分法第三十四條之規定為依據，此種賒借，該法未如公債條例設有「目的限制」。致亦有因「為籌集建設資金，支應重大建設」之目的，而依賒借方式為之者。於是侵入公債條例之目的領域，而成為「為達支應重大建設之同一目的，既可以發行公債之方式為之，亦可以賒借方式為之」，其意似謂：公債條例所設之「方式限制」，已為劃分法所突破。

(四)問題在公債條例所設之「方式限制」，縱可為劃分法所突破，亦非當然連同公債條例所設之「數量限制」，亦為劃分法所突破。「方式限制」之突破，僅係得以「賒借」代替「發行公

債」之意，已見前述；劃分法就「數量限制」部分，既未另設規定，則公債條例所設之「數量限制」，自不至「無疾而終」。而劃分法第三十四條旨在增強民意監督，僅屬程序上之規範，亦無從將之解為係在實體上賦予「無限制舉債」之權力。

- (五)依多數通過之解釋文，不但使公債條例「數量限制」之「真義」，尚須重新立法作文字之修正，始能「重現」，形成立法之浪費，誤時誤事。且行使解釋權，欠缺目的論之省思，猶之掘井而不及泉，亦不能謂非司法之浪費。
- (六)統一解釋，專以確定法律或命令之正確含義為務，與憲法解釋截然不同。故在統一解釋之場合，本院並無就立法之價值加以判斷或就立法之懈怠加以糾正或警告之權限。本件多數通過之解釋文於確定公債條例第二條之含義之外，又旁及應如何立法之提示，究依何種規範力量使之足以拘束立法機關，將難於說明。
- (七)「依法行政」然後據以「編預算」，不能將此過程顛倒，藉口「預算」係經民意機關通過，而謂「依預算行政，即是依法行政」。

抄立法院聲請書 中華民國八十二年一月二十一日
(82)台院議字第0二六八號

受文者：司法院

主旨：函送本院委員彭百顯等二十四人提案，為政府向銀行賒借一年以上之借款，支應重大建設及軍事採購等支出，應否列入「中央政府建設公債發行條例」所規定之公債未償還總餘額內，請查照惠予解釋見復。

說明：

- 一、上開提案經提本院第九十會期第二十二次會議討論決議：「函請司法院大法官會議解釋」。
- 二、檢附關係文書乙份。

院長 劉松藩

臨時提案

立法院議案關係文書

中華民國八十二年一月十四日印發

案由：本院彭委員百顯等二十四人，為請院會決議，聲請司法院大法官會議解釋，政府向銀行賒借一年以上之借款，支應重大建設及軍事採購等支出之金額，應否列入「中央政府建設公債發行條例」所規定之公債未償還總餘額內。提請院會公決案。

說明：

- 一、中央政府建設公債發行條例規定公債發行未償餘額之上限，旨在避免引發政府財政危機及形成財政支出之僵化（詳立法院議案關係文書院總第九八〇號）。
- 二、預算法第二十五條規定，政府非依法律，不得於其預算外增加債務；其因調節國庫收支而發行國庫券時，依國庫法規定辦理。財政收支劃分法第三十四條第一項規定，各級政府非依法律之規定，或議會之議決，不得發行公債或為一年以上之國內外賒借。
- 三、無論是以發行公債或向銀行賒借，皆為因應財政上之需要，為政府所負之債務，需依約還本付息。且依中央政府建設公債發行條例第九條之一規定，中央銀行不得承受公債之發行。但經行政院送經立法院決議准予承受者，不在此限。其主要目的在避免財政危機，若將一年以上之賒借排除於未償公債總餘額外，則政府可毫無限制向銀行賒借，變成變相發行公債，增加往後人民之負擔，並引發財政危機，致民意機關未能有效監督。
- 四、謹附聲請解釋總說明乙份。
- 五、以上提案敬請院會公決。

聲請解釋總說明

壹、聲請解釋之目的

政府支應建設及軍事採購等重大建設支出，而向銀行賒借一年以上之借款數額，是否為中央政府建設公債發行條例第二條之適用範圍，本院與行政院在適用上見解有異，爰依司法院大法官會議法第四條及第六條之規定，聲請大法官會議統一解釋，以資釐清政府債務範圍，避免後代子孫負擔及引發財政危機，而致政府破產。

貳、疑義之性質與經過

- 一、中央政府興建臺灣北部區域第二高速公路建設，於第一期工程特別預算編列賒借收入七〇．八一五五五億元，於第二期工程特別預算編列四三三．九四三三四億元賒借收入；另外，中央政府為採購高性能戰機，於八十二年度中央政府追加（減）預算案中編列，預計自八十二年度至八十五年度向國內銀行融資一、二八二．〇七億元。顯示政府財政之賒借收入愈來愈多。
- 二、行政院於計算各級政府發行公債未償還餘額時，皆將一年以上之賒借數額排除，以向銀行及勞工退休基金等單位長期借款，規避公債發行上限。

參、聲請解釋之理由及對本案所持之見解

- 一、預算法第二十五條規定，政府非依法律，不得於其預算外增加債務；其因調節國庫收支而發行國庫券時，依國庫法規定辦理。財政收支劃分法第三十四條第一項規定，各級政府非依法律之規定，或議會之議決，不得發行公債或為一年以上之國內外賒借。預算法及財政收支劃分法明定政府舉債要件，無非避免增加人民負擔及避免政府財政危機。
- 二、中央政府建設公債發行條例第二條規定，本公債之發行總額，不得超過當年度中央政府總預算及特別預算歲出總額的百分之九十五。旨在避免引發政府財政危機及形成財政支出之僵化（詳立法院議案關係文書，院總第九八〇號政府提案四〇七二號）。並於同條例第九條之一規定，中央銀行不得承受公債之發行。但經行政院送經立法院決議准予承受者，不在此限。是以，政府公債發行對象，限於金融機構及

一般大眾；而政府長期賒借對象為金融機構及勞工退休基金，僅對象較狹窄而已。

三、無論是以發行公債或向銀行賒借作為政府財源，皆係因應財政上之需要，為政府所負之債務，需依約付息還本。若將一年以上之賒借數額排除於未償公債總餘額外，則各級政府可毫無限制向銀行賒借，變成變相發行公債，增加往後人民之負擔，並引發財政危機，而致政府破產。

提案人：彭百顯 林志嘉 左光煊 曾芙美 蔡璧煌 莊國欽
廖福本 蔡中涵 鄭余鎮 黃天生 張俊雄 洪奇昌
許國泰 陳定南 謝長廷 余政憲 盧修一 陳水扁
葉菊蘭 邱連輝 李慶雄 歐忠男 林正杰 魏耀乾