

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(四)，臺北，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，臺北，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

萬元補助地方教育經費，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「中央對省市政府補助事項處理原則」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。本案臺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，以臺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，臺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）；本文僅以臺灣省最大之縣為例，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，臺北，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、臺北縣各鄉鎮市歲出總預算影印本乙份（八十五年度總預算，臺灣省財政統計年報第二十七期，南投，臺灣省政府，頁三十四）。

六、臺北縣總預算歲出歲入簡明對照表影印本乙份（臺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 |
| 郝慕明 | 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 | 簡錫璵 |
| 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)