

行政院聲請書

中華民國八十九年十一月十日
台八十九規字第三二二四二號

受文者：司法院

主旨：為本院決議停止興建核能四廠並停止執行相關預算，適用憲法發生疑義，並與立法院行使職權，發生適用憲法之爭議，及本院適用法律與立法院適用同一法律所持之見解有異，請貴院解釋惠復。

說明：

- 一、依據中華民國八十九年十一月八日本院第二七〇八次會議決議辦理。
- 二、檢附「解釋憲法聲請書」及「統一解釋聲請書」各一份。

院長 張 俊 雄

解釋憲法聲請書

為行政院決議停止興建核能四廠並停止執行相關預算，與立法院行使職權，發生適用憲法之爭議，並引發適用憲法發生疑義，特聲請解釋。

壹、聲請解釋憲法之目的

- 一、憲法第五十三條規定：「行政院為國家最高行政機關」，憲法增修條文第三條第二項第一款（中華民國八十九年四月二十五日修正公布）規定，行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。本院既為憲法所定之最高行政機關，自有訂定關於國計民生等公共事務之施政方針，並為順應國際潮流、考量國家永續發展等因素，對已擬定之施政計畫作必要修正之權限。核能四廠（以下簡稱核四）既經本院審慎評估決議

同意經濟部建議停止興建，並以建立非核家園作為日後施政方向，實無逾越憲法賦予本院之權限。

二、預算案具有立法機關批准行政機關年度施政計畫之性質，業經 貴院釋字第三九一號解釋在案，其解釋理由書並指明「預算案、法律案尚有一項本質上之區別，即法律係對不特定人（包括政府機關與一般人民）之權利義務關係所作之抽象規定，並可無限制的反覆產生其規範效力，預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所須之經費，每一年度實施一次即失其效力，兩者規定之內容、拘束之對象及持續性完全不同，故預算案實質上為行政行為之一種……是立法機關審議預算案具有批准行政措施即年度施政計畫之性質……」，故本院編列預算經立法院審議通過，並經總統公布後，取得執行之授權，實質上為行政行為之一種，與法律案性質不同。茲因前經立法院審議通過預算之核四計畫自推動以來，社會經濟情勢已發生重大變遷，本院考量我國核廢料處理情形、核能安全、先進國家非核化之趨勢及經濟部提出有更符合公益之替代方案等因素，基於行政權與立法權分立之憲政原理，從政策上決定停止興建核四，並配合政策變更而停止核四預算之執行，揆諸 貴院首開解釋，具合憲性與正當性。

三、詎立法院於本（八十九）年十一月七日依該院親民黨黨團之提案，認「行政部門忽略其『依法行政』的基本職責，一再以各種方式規避其執行法律的責任，甚而拒絕執行法律！不僅是法治社會中極壞的示範，更是公然違法失職！立法院就行政院院長蔑視法律、違法失職之行徑，函請監察院予以彈劾懲處，以為儆戒。」該院並據以作成決議：「函請監察院就行政院院長張俊雄及相關失職人員蔑視法律、違法失職之行

為，予以依法糾彈」(附件一)。依前述之說明，立法院上開決議，有違前揭憲法賦予本院之職掌及釋字第三九一號解釋之意旨。

貳、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

- 一、本聲請案之提出，係因本院依法為停止興建核四並停止執行相關預算之決議，適用前揭憲法第五十三條及增修條文第三條第二項第一款規定發生疑義，並與立法院行使職權，發生適用憲法之爭議，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之規定，向 貴院聲請解釋。
- 二、八十三年七月十二日立法院通過興建核四相關預算，八十五年五月二十四日立法院院會決議，立即廢止所有核能電廠興建計畫案，本院乃於同年六月十二日依憲法相關規定，移請立法院覆議，案經立法院於同年十月十八日決議：「原決議不予維持」，核四預算因而得以繼續執行。惟時至今日，本院經審慎評估、通盤考量我國核廢料處理情形、核能安全、先進國家非核化之趨勢、有更符合公益之替代方案及為國家永續發展等因素，核四計畫不宜再續予維持，爰提經本院第二七〇六次會議通過停止繼續興建核四(附件二)。
- 三、詎立法院親民黨黨團提案認「司法院釋字第三九一號解釋文，曾提及『預算不等同法律』，行政院竟遽以斷章取義，倡言行政院可逕以判斷預算案之執行與否。蓋預算案非僅由立法機關『形式上的批准許可』，而是其內容作『實質上的審議』，而非對行政機關動支國庫的『概括授權』。是故預算案不能僅視之為『行政行為』，而更應視為『法律行為』，預算案既獲立法院決議通過，即視同為法律案，行政機關均應一體遵行，怠無疑義。」該院並據以作成決議：「函請監察院就行政院院

長張俊雄及相關失職人員蔑視法律、違法失職之行為，予以依法糾彈。」

四、依憲法第六十三條規定，立法院固有審議預算案之權，惟該項審議僅具有立法機關批准行政機關年度施政計畫之性質；復依憲法第五十三條、憲法增修條文第三條第二項第一款規定及司法院釋字第三九一號解釋所揭示責任政治之意旨，並基於行政權與立法權分立之憲政原理，本院當有政策決定之權。故於總統改選內閣改組後，鑒於過去評估核四計畫所依據之基礎與數據已有改變，經通盤審慎評估，政策上決定必須停止興建核四，經立法院通過之相關預算已無繼續執行之必要，因而經本院會議決議停止繼續興建。

五、綜上所述，立法院上開決議認該院依憲法第六十三條規定議決之預算，課以本院完全執行之義務，與本院行使職權適用前揭憲法第五十三條及增修條文第三條第二項第一款發生疑義，並因之與立法院行使職權，發生適用憲法之爭議。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、核四繼續興建與否屬本院政策得決定之事項

依司法院釋字第三號解釋，「我國憲法依據孫中山先生創立中華民國之遺教而制定，載在前言。依憲法第五十三條（行政）、第六十二條（立法）、第七十七條（司法）、第八十三條（考試）、第九十條（監察）等規定，建置五院。本憲法原始賦予之職權，各於所掌範圍內，為國家最高機關獨立行使職權相互平等，初無軒輊」。復依憲法第五十三條規定「行政院為國家最高行政機關」，憲法增修條文第三條第二項第一款亦規定，行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，本院既為國家最高行政機關，依照 貴院上開解釋意旨，自當獨立行使行政權，並負政策成敗責任。本質上，核四繼續興

建與否，乃屬行政權之施政範疇，應由本院決定。況行政部門具有較佳之科學與技術上之知識及配備，就核能電廠之構造分析、風險調查、危險防止等因素進行評估，並作成較為周延之裁量與判斷。

再者，為增進人民福祉及公共利益，施政計畫於必要時加以修正、調整，符合事物之本質，屬於本院之職權。準此，本院為順應國際潮流、考量國家永續發展等因素，認核四不宜繼續興建，爰決定變更施政計畫，停止核四之興建，並未逾越行政權之界限，不生違憲情事。

依照權力分立之原理，立法權固得監督行政權，但不得逕行決定或變更施政計畫內容，司法院釋字第三九一號解釋指出：「……蓋就被移動增加或追加原預算之項目言，……復涉及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，有違行政權與立法權分立，各本所司之制衡原理，應為憲法所不許。」即明白揭示此一旨趣，本院及立法院自當遵守。

二、預算案與法律案性質不同

依司法院釋字第三九一號解釋，預算案與法律案性質不同。該號解釋係針對立法委員於審議總預算中，是否可以比照審議法律案之方式，逐條逐句增刪修改之疑義，作出否定之解釋，且於解釋理由書中敘明：「預算案亦有其特殊性而與法律案不同：法律案無論關係院或立法委員皆有提案權，預算案則祇許行政院提出，此其一；法律案之提出及審議並無時程之限制，預算案則因關係政府整體年度之收支，須在一定期間內完成立法程序，故提案及審議皆有其時限，此其二；除此之外，預算案、法律案尚有一項本質上之區別，即法律係對不特定人（包括政府機關與一般人民）之權利義務關係

所作之抽象規定，並可無限制的反覆產生其規範效力，預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所須之經費，每一年度實施一次即失其效力，兩者規定之內容、拘束之對象及持續性完全不同，故預算案實質上為行政行為之一種」，足見預算案乃行政部門在一定會計年度內，為執行政策所擬定之財政行為準則，不應視同為法律案。

三、法定預算之拘束力有一定範圍

基於行政權與立法權分立之憲政原理，預算案之提出與執行屬行政部門之職權，預算案之審議屬立法院之職權，權責分明。依憲法第五十九條、預算法第二條、第二十八條、第三十條、第三十一條及第三十二條之規定，政府機關依其施政方針、施政計畫、擬定政策內容、推估概算，依一定法定程序編列預算案後送立法院審議，經立法院審議通過後，行政部門獲得執行之授權，故預算係行政權基於施政需要而來，自得因政策之變更而調整。詳言之，預算在歲出部分，係規範動支費用之上限，僅具授權效力，與法律之拘束力有所不同，其拘束力在於不得超過法定預算數額動支經費，並非不容許行政部門因情事變更或政策變更而縮減或停止預算之執行。司法院釋字第三九一號解釋文「……蓋就被移動增加或追加原預算之項目言，……復涉及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，有違行政權與立法權分立，各本所司之制衡原理，應為憲法所不許。」足資佐證。

四、預算之停止執行，法無明文禁止，實務上不乏先例

預算之性質既係授權行政部門在法定預算所定之數額內動支經費，而非課以行政部門必須將法定預算全數執行完畢之義務，因而預算法及其他法律，對於行政部門停止執行法

定預算，並無禁止之明文規定。復依決算法第十三條、第十五條第三項及第二十三條等之相關規定，預算因撙節或停止執行所產生之賸餘，亦屬法之所許，過去數十年亦有法定預算遇確實窒礙難行、更符合公益之替代方案或情事變更等情形，而停止執行若干國營事業資本支出計畫之案例，如台寬公司林口—深澳電廠供煤系統工程計畫（七十五—八十年度）、中油公司高廠第四低硫燃油煉製工場計畫（七十九—八十三年度）、台寬公司高屏電廠竹門分廠更新工程計畫（七十九—八十三年度）、台寬公司澎湖發電廠第九—十部機發電工程計畫（八十一—八十三年度）、中油公司北部油輪碼頭輸儲設備興建計畫（八十二—八十六年度）及合作金庫新總庫大樓新建工程（八十八年度）等（附件三）。本院基於上開原則及先例，並考量我國核廢料處理情形、核能安全及先進國家非核化之趨勢等因素，決議停建核四並停止執行相關預算，不生違反法律或侵越立法權之問題。

五、停止興建核四並停止執行相關預算，具有政策上之正當理由

核四計畫自六十九年五月二十七日推動以來，社會經濟情勢已發生重大變遷，國際綠色思潮澎湃發展，七十五年四月二十六日車諾比核能電廠發生輻射外洩事故後，更激發國際反核浪潮，減、廢核能發電成為先進國家之趨勢，而國內環保意識亦已覺甦，讓臺灣成為永續發展之綠色矽島，已成為國人追求目標。

經濟部鑒於核四計畫自推動以來，社會經濟情勢已發生重大變遷，過去評估所依據之基礎與數據或有改變，爰於本年六月十六日成立「核四再評估委員會」，就核四存廢之議題進行討論，並依其討論結果，於本年九月三十日向本院建議停建核四，並提出替代方案（附件四）。

本院經通盤審慎考量並提經本院第二七〇六次會議討論後，基於（一）不建核四不會缺電。（二）具體可行之核四替代方案。（三）核廢料是萬年無解之難題。（四）核災萬一發生危機處理堪憂。（五）核四合約中止損失尚可忍受。（六）永續發展台灣經濟逐漸建立非核家園等理由，決議停建核四。

肆、關係文件之名稱及件數

一、立法院第四屆第四會期第十二次會議議事錄

二、中華民國八十九年十月二十七日行政院第二七〇六次會議議事錄。

三、國營事業計畫型資本支出停辦情形表。

四、經濟部八十九年九月三十日經（八九）秘字第八九三三六九八七號函及附件。

五、中華民國八十九年十一月八日行政院第二七〇八次會議議事錄。

六、相關法規條文。

（本聲請書附件略）

統一解釋聲請書

為行政院依據法定職權，決議停止興建核能四廠並停止執行相關預算，與立法院適用法律所持之見解有異，特聲請統一解釋。

壹、聲請統一解釋之目的

本院基於法定權責決議停止興建核能四廠（以下簡稱核四），符合預算法相關規定，惟立法院於中華民國八十九年十一月七日通過決議，認本院停止興建核四，不顧立法院於八十五年已作成之興建決議，有違法失職情事，兩院適用法律所持見解發生歧異，

爰聲請統一解釋，以確認本院決議停止興建核四，從而停止執行核四預算之合法性。

貳、法律或命令見解發生歧異之經過及涉及之法律或命令條文

一、法律或命令見解發生歧異之經過

(一) 八十三年七月十二日立法院通過興建核四相關預算，八十五年五月二十四日立法院院會決議，立即廢止所有核能電廠興建計畫案，本院乃於同年六月十二日依憲法相關規定，移請立法院覆議，案經立法院於同年十月十八日決議：「原決議不予維持」，核四預算因而得以繼續執行。惟時至今日，本院經經濟部建議停止興建核四（附件一）後，審慎評估、通盤考量我國核廢料處理情形、核能安全、先進國家非核化之趨勢、有更符合公益之替代方案及為國家永續發展等因素，認核四計畫不宜再續予維持，爰提經本院第二七〇六次會議通過停止繼續興建核四（附件二）。

(二) 詎立法院親民黨黨團提案認「司法院釋字第三九一號解釋文，曾提及『預算不等同法律』，行政院竟遽以斷章取義，倡言行政院可逕以判斷預算案之執行與否。蓋預算案非僅由立法機關『形式上的批准許可』，而是其內容作『實質上的審議』，而非對行政機關動支國庫的『概括授權』。是故預算案不能僅視之為『行政行為』，而更應視為『法律行為』，預算案既獲立法院決議通過，即視同為法律案，行政機關均應一體遵行，怠無疑義。」該院並據以作成決議：「函請監察院就行政院院長張俊雄及相關失職人員蔑視法律、違法失職之行為，予以依法糾彈」（附件三）。

(三) 查預算法、決算法及審計法相關法律規定，對於行政部門停止執行法定預算，並無禁止之明文。惟立法院認預算案既經該院依憲法第六十三條決議通過，即視同法律案，本院院長前開行為有蔑視法律、違法失職之情事，因與本院就職權上適用預算法所持見解有異，爰聲請統一解釋。

二、涉及之法律或命令條文

(一) 本聲請案之提出，係因本院依法停止興建核四並停止執行相關預算，經立法院決議，本院宣布停建核四並停止執行相關預算，係屬規避執行法律之責任，違法失職，與本院適用預算法之見解有異，爰依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款之規定，向 貴院聲請解釋。

(二) 按預算法第二條規定：「預算經立法程序而公布者，稱法定預算」，本院認為，法定預算僅屬立法院批准行政院年度施政計畫之性質，其法律效果在於就歲出預算授權行政機關在法定預算所定之時期、目的與最高數額範圍內動支經費，不生拘束行政機關必須完全執行之義務，此觀諸預算法第四章「預算之執行」及第六章「附屬單位預算」之規定自明。惟立法院親民黨黨團認「行政部門忽略其『依法行政』的基本職責，一再以各種方式規避其執行法律的責任，甚而拒絕執行法律！不僅是法治社會中極壞的示範，更是公然違法失職！立法院就行政院院長蔑視法律、違法失職之行徑，函請監察院予以彈劾懲處，以為儆戒。」該院並據以作成決議：「函請監察院就行政院院長張俊雄及相關失職人員蔑視法律、違法失職之行為，予以依法糾彈」，與本院適用預算法上揭規定

之見解發生歧異，為此特聲請對法定預算之性質及前揭預算法規定為統一解釋。

參、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、預算案與法律案性質不同

依司法院釋字第三九一號解釋，預算案與法律案性質不同。該號解釋係針對立法委員於審議總預算中，是否可以比照審議法律案之方式，逐條逐句增刪修改之疑義，作出否定之解釋，且於解釋理由書中敘明：「預算案亦有其特殊性而與法律案不同：法律案無論關係院或立法委員皆有提案權，預算案則祇許行政院提出，此其一；法律案之提出及審議並無時程之限制，預算案則因關係政府整體年度之收支，須在一定期間內完成立法程序，故提案及審議皆有其時限，此其二；除此之外，預算案、法律案尚有一項本質上之區別，即法律係對不特定人（包括政府機關與一般人民）之權利義務關係所作之抽象規定，並可無限制的反覆產生其規範效力，預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所須之經費，每一年度實施一次即失其效力，兩者規定之內容、拘束之對象及持續性完全不同，故預算案實質上為行政行為之一種」，足見預算案乃行政部門在一定會計年度內，為執行政策所擬定之財政行為準則，不應視同為法律案。

二、法定預算之拘束力有一定範圍

基於行政權與立法權分立之憲政原理，預算案之提出與執行屬行政部門之職權，預算案之審議屬立法院之職權，權責分明。依憲法第五十九條、預算法第二條、第二十八條、第三十條、第三十一條及第三十二條之規定，政府機關依其施政方針、施政計畫、擬定政策內容、推估概算，依一定法定程序編列預算案後送立法院審議，經立法院審議通過後，

行政部門獲得執行之授權，故預算係行政權基於施政需要而來，自得因政策之變更而調整。詳言之，預算在歲出部分，係規範動支費用之上限，僅具授權效力，與法律之拘束力有所不同，其拘束力在於不得超過法定預算數額動支經費，並非不容許行政部門因情事變更或政策變更而縮減或停止預算之執行。司法院釋字第三九一號解釋文「……蓋就被移動增加或追加原預算之項目言，……復涉及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，有違行政權與立法權分立，各本所司之制衡原理，應為憲法所不許。」足資佐證。

三、預算法等相關法律對行政部門停止執行法定預算並無禁止之明文

(一) 預算之性質既係授權行政部門在法定預算所定之數額內動支經費，而非課予行政部門必須將法定預算全數執行完畢之義務，因而預算法及其他相關法律，對於行政部門停止執行法定預算，並無禁止之明文規定。至預算法第四章「預算之執行」係有關預算執行之規範，僅在提供預算執行之相關程序規定，亦未課予行政部門必須將法定預算全數執行完畢之義務。預算法第六十七條復規定：「各機關重大工程之投資計畫，超過五年未動用預算者，其預算應重行審查。」準此，預算法允許各機關重大工程之投資計畫，於五年內尚可斟酌衡量各項情事，決定是否予以執行；縱令執行機關於五年內從未動支該筆預算，亦僅使該筆法定預算之授權失效，從而如欲維持該預算，應由立法院重新審查而已。就此觀之，法定預算之停止執行，應為預算法所允許。

(二) 依決算法第十三條、第十五條第三項及第二十三條等之相關規定，預算因撙節或停止執行所產生之賸餘，亦屬法之所許。

四、預算之停止執行不乏先例

依過去案例，法定預算如有窒礙難行、更符合公益之替代方案或情事變更等情形，亦多以停止預算執行之方式為之，如台○公司林口—深澳電廠供煤系統工程計畫（七十五—八十年度）、中○公司高廠第四低硫燃油煉製工場計畫（七十九—八十三年度）、台○公司高屏電廠竹門分廠更新工程計畫（七十九—八十四年度）、台○公司澎湖發電廠第九—十部機發電工程計畫（八十一—八十三年度）、中油公司北部油輪碼頭輸儲設備興建計畫（八十二—八十六年度）及合○金庫新總庫大樓新建工程（八十八年度）等（附件四）。

五、核四預算停止執行並無違反預算法

按核能四廠第一、二號機發電工程預算係台○公司之計畫型資本支出預算，屬附屬單位預算。其預算之編製、審議及執行，應依預算法第六章（第八十五條至第九十條）規定辦理。依預算法第八十五條規定，附屬單位預算所列資產之建設、改良、擴充，應考量投資計畫之成本與效益。有鑒於此，中央政府附屬單位預算執行要點第九點爰規定計畫型資本支出，於年度進行中，如因財務狀況欠佳，資金來源無著，或因情勢變遷，無法達成預期效益，或因其他原因，經詳予檢討，認為應予緩辦或停辦時，原計畫係依相關規定送請本院經建會審議者，應專案報由主管機關核轉本院核定。本案經經濟部成立「核四再評估委員會」，從能源政策、產業政策及社會總成本等觀點重新評估，並依評估結果，簽報本院，經提第二七〇六次會議通過停止興建，並無違反預算法。

肆、關係文件之名稱及件數

- 一、經濟部八十九年九月三十日經（八九）秘字第八九三三六九八七號函及附件。
- 二、中華民國八十九年十月二十七日行政院第二七〇六次會議議事錄。
- 三、立法院第四屆第四會期第十二次會議議事錄。
- 四、國營事業計畫型資本支出停辦情形表。
- 五、中華民國八十九年十一月八日行政院第二七〇八次會議議事錄。
- 六、相關法規條文。

（本聲請書附件略）