

司法院釋字第五二〇號解釋

中華民國 90 年 1 月 15 日

院台大二字第 01570 號

解 釋 文

預算案經立法院通過及公布手續為法定預算，其形式上與法律相當，因其內容、規範對象及審議方式與一般法律案不同，本院釋字第三九一號解釋曾引學術名詞稱之為措施性法律。主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情況而定。諸如維持法定機關正常運作及其執行法定職務之經費，倘停止執行致影響機關存續者，即非法之所許；若非屬國家重要政策之變更且符合預算法所定要件，主管機關依其合義務之裁量，自得裁減經費或變動執行。至於因施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，則應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權，依照憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條規定，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢。本件經行政院會議決議停止執行之法定預算項目，基於其對儲備能源、環境生態、產業關連之影響，並考量歷次決策過程以及一旦停止執行善後處理之複雜性，自屬國家重要政策之變更，仍須儘速補行上開程序。其由行政院提議為上述報告者，立法院有聽取之義務。行政院提出前述報告後，其政策變更若獲得多數立法委員之支持，先前停止相關預算之執行，即可貫徹實施。倘立法院作成反對或其他決議，則應視決議之內容，由各有關機關依本解釋意旨，協商解決方案或根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局，併此指明。

解釋理由書

本件行政院為決議停止興建核能第四電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，及與立法院適用同一法律之見解有異，聲請解釋。關於解釋憲法部分，與司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款中段中央機

關因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議規定相符，應予受理；關於統一解釋部分，聲請意旨並未具體指明適用預算法何項條文與立法機關適用同一法律見解有異，與上開審理案件法第七條第一項第一款所定聲請要件尚有未合，惟此部分與已受理之憲法解釋係基於同一事實關係，不另為不受理之決議。又本件係就行政院停止執行法定預算與立法院發生適用憲法之爭議，至引發爭議之電力供應究以核能抑或其他能源為優，已屬能源政策之專業判斷問題，不應由行使司法權之釋憲機關予以裁決，不在解釋範圍，均合先敘明。

預算制度乃行政部門實現其施政方針並經立法部門參與決策之憲法建制，對預算之審議及執行之監督，屬立法機關之權限與職責。預算案經立法院審議通過及公布為法定預算，形式與法律案相當，因其內容、規範對象及審議方式與法律案不同，本院釋字第三九一號解釋曾引用學術名詞稱之為措施性法律，其故在此。法定預算及行政法規之執行，均屬行政部門之職責，其間區別在於：賦予行政機關執行權限之法規，其所規定之構成要件具備，即產生一定之法律效果，若法律本身無決策裁量或選擇裁量之授權，該管機關即有義務為符合該當法律效果之行為；立法院通過之法定預算屬於對國家機關歲出、歲入及未來承諾之授權規範（參照預算法第六條至第八條），其規範效力在於設定預算執行機關得動支之上限額度與動支目的、課予執行機關必須遵循預算法規定之會計與執行程序、並受決算程序及審計機關之監督。關於歲入之執行仍須依據各種稅法、公共債務法等相關規定，始有實現可能。而歲出法定預算之停止執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情形而定，在未涉及國家重要政策變更且符合預算法所定條件，諸如發生特殊事故、私經濟行政因經營策略或市場因素而改變等情形，主管機關依其合義務之裁量，則尚非不得裁減經費或變動執行，是為所謂執行預算之彈性。

法定預算中維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費，因停止執行致影響機關之存續，若仍任由主管機關裁量，即非法之所許。其因法定預算之停止執行具有變更施政方針或重要政策之作

用者，如停止執行之過程未經立法院參與，亦與立法部門參與決策之憲法意旨不符。故前述執行法定預算之彈性，並非謂行政機關得自行選擇執行之項目，而無須顧及法定預算乃經立法院通過具備規範效力之事實。預算法規中有關執行歲出分配預算應分期逐級考核執行狀況並將考核報告送立法院備查（參照預算法第六十一條），執行預算時各機關、各政事及計畫或業務科目間經費流用之明文禁止（參照同法第六十二條），又各機關執行計畫預算未達全年度百分之九十者，相關主管人員依規定議處（參照中華民國八十九年八月三日行政院修正發布之行政院暨所屬各機關計畫預算執行考核獎懲作業要點第四點第二款），凡此均屬監督執行預算之機制，貫徹財政紀律之要求。本院釋字第三九一號解釋係針對預算案之審議方式作成解釋，雖曾論列預算案與法律案性質之不同，並未否定法定預算之拘束力，僅闡明立法機關通過之預算案拘束對象非一般人民而為國家機關，若據釋字第三九一號解釋而謂行政機關不問支出之性質為何，均有權停止執行法定預算，理由並不充分。至預算法雖無停止執行法定預算之禁止明文，亦不得遽謂行政機關可任意不執行預算。矧憲法增修條文對憲法本文第五十七條行政院向立法院負責之規定雖有所修改，其第三條第二項第二款仍明定：「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未決議者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。」從而行政院對立法院通過之預算案如認窒礙難行而不欲按其內容執行時，於預算案公布成為法定預算前，自應依上開憲法增修條文覆議程序處理。果如聲請機關所主張，執行法定預算屬於行政權之核心領域，行政機關執行與否有自由形成之空間，則遇有立法院通過之預算案不洽其意，縱有窒礙難行之情事，儘可俟其公布成為法定預算後不予執行或另作其他裁量即可，憲法何須有預算案覆議程序之設。

預算案除以具體數字載明國家機關維持其正常運作及執行法定職掌所需之經費外，尚包括推行各種施政計畫所需之財政資源。且依現代財政經濟理論，預算負有導引經濟發展、影響景氣循環之功能。在代議民主之憲政制度下，立法機關所具有審議預算權限，不僅係以民意代表之立場監督財政支出、減輕國民賦稅負擔，抑且經由預算之審議，實現參與國家政策及施政計畫之形成，學理上稱為國會之參與決策權。本件所關核能電廠預算案通過之後，立法院於八十五年五月二十四日第三屆第一會期第十五次會議，亦係以變更行政院重要政策，依當時適用之憲法第五十七條第二款規定決議廢止核能電廠興建計畫，進行中之工程立即停工並停止動支預算，嗣行政院於同年六月十二日，亦以不同意重要政策變更而移請立法院覆議，可見基於本件核能電廠之興建對儲備能源、環境生態、產業關連之影響，並考量經費支出之龐大，以及一旦停止執行善後處理之複雜性，應認係屬國家重要政策之變更，即兩院代表到院陳述時對此亦無歧見。是本件所關核能電廠預算案自擬編、先前之停止執行，以迄再執行之覆議，既均經立法院參與或決議，則再次停止執行，立法機關自亦有參與或決議之相同機會。法定預算已涉及重要政策，其變動自與非屬國家重要政策變更之單純預算變動，顯然有別，尚不能以所謂法定預算為實質行政行為，認聲請機關有裁量餘地而逕予決定並下達實施，或援引其自行訂定未經送請立法機關審查之中央機關附屬單位預算執行要點核定停辦，相關機關立法院執此指摘為片面決策，即非全無理由。

民主政治為民意政治，總統或立法委員任期屆滿即應改選，乃實現民意政治之途徑。總統候選人於競選時提出政見，獲選民支持而當選，自得推行其競選時之承諾，從而總統經由其任命之行政院院長，變更先前存在，與其政見未洽之施政方針或政策，毋迺政黨政治之常態。惟無論執政黨更替或行政院改組，任何施政方針或重要政策之改變仍應遵循憲法秩序所賴以維繫之權力制衡設計，以及法律所定之相關程序。蓋基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代程序合法。憲法第五十七條即屬行政與立法兩權相互制衡之設計，其中同條第二款關於重要政策，立法院決議變更及行政院移請覆

議之規定，雖經八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文刪除，並於該第三條第二項第三款增設立法院對行政院院長不信任投票制度，但該第五十七條之其他制衡規定基本上仍保留於增修條文第三條第二項，至有關立法院職權之憲法第六十三條規定則未更動，故公布於八十八年一月二十五日之立法院職權行使法第十六條，仍就行政院每一會期應向立法院提出施政方針及施政報告之程序加以規定，同法第十七條則定有：「行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備質詢。前項情事發生時，如有立法委員提議，三十人以上連署或附議，經院會議決，亦得邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢。」所謂重要事項發生，即係指發生憲法第六十三條之國家重要事項而言，所謂施政方針變更則包括政黨輪替後重要政策改變在內。針對所發生之重要事項或重要政策之改變，除其應修改法律者自須向立法院提出法律修正案，其應修改或新頒命令者應予發布並須送置於立法院外，上開條文復課予行政院向立法院報告並備質詢之義務。如前所述，法定預算皆限於一定會計年度，並非反覆實施之法律可比，毋庸提案修正，遇此情形則須由行政院院長或有關部會首長向立法院院會提出報告並備質詢，立法委員亦得主動依同條第二項決議邀請行政院院長或部會首長提出報告並備質詢。上開報告因情況緊急或不能於事前預知者外，均應於事前為之。本件停止預算之執行，已涉國家重要政策之變更而未按上述程序處理，自有瑕疵，相關機關未依其行使職權之程序通知有關首長到院報告，而採取杯葛手段，亦非維護憲政運作正常處置之道。行政院應於本解釋公布之日起，儘速補行前述報告及備詢程序，相關機關亦有聽取其報告之義務。

行政院院長或有關部會首長依前述憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條向立法院提出報告之後，若獲多數立法委員之支持，基於代議民主之憲政原理，自可貫徹其政策之實施。若立法院於聽取報告後作成反對或其他決議，此一決議固屬對政策變更之異議，實具有確認法定預算效力之作用，與不具有拘束力僅屬建議性質之決議有間，應視其決議內容，由各有關機關選擇適當途徑

解決：行政院同意接受立法院多數意見繼續執行法定預算，或由行政院與立法院朝野黨團協商達成解決方案。於不能協商達成解決方案時，各有關機關應循憲法現有機制為適當之處理，諸如：行政院院長以重要政策或施政方針未獲立法院支持，其施政欠缺民主正當性又無從實現總統之付託，自行辭職以示負責；立法院依憲法增修條文第三條第二項第三款對行政院院長提出不信任案，使其去職（不信任案一旦通過，立法院可能遭受解散，則朝野黨派正可藉此改選機會，直接訴諸民意，此亦為代議民主制度下解決重大政治衝突習見之途徑）；立法院通過興建電廠之相關法案，此種法律內容縱然包括對具體個案而制定之條款，亦屬特殊類型法律之一種，即所謂個別性法律，並非憲法所不許。究應採取何種途徑，則屬各有關機關應抉擇之問題，非本院所能越俎代庖予以解釋之事項。然凡此均有賴朝野雙方以增進人民福祉為先，以維護憲法秩序為念，始克回復憲政運作之常態，導引社會發展於正軌。

大法官會議 主 席 翁岳生

大法官	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	黃越欽	謝在全	

部分協同意見書

大法官 陳計男

本件關於聲請統一解釋部分，本席贊同多數大法官意見，認應不予受理。惟對於聲請解釋憲法部分，多數大法官意見，雖認係合於司法院大法官審理案件法（以下簡稱審理案件法）第五條第一項第一款中段規定，而予受理，本席對此部分之結果，雖勉可贊同，但理由不盡相同，說明如次：

甲、就程序部分

- 一、按各國釋憲制度並不一致，我國大法官審理解釋案件，依憲法規定係屬國家司法權之行使，自應遵守「不告不理」之法則，用符民主法治國家，分權與制衡原則之制度性設

計。所謂「不告不理」並非漫無限制，祇須有人（或機關）聲請（於釋憲案件）或提起訴訟（於一般訴訟），不須另具備一定要件，即可謂已合「不告不理」法則，而得發動國家司法權，其理至明，不待贅述。故審理案件法對於大法官審理解釋案件或政黨解散案件，均有關於聲請要件及程式之相關規定（參照審理案件法第五條至第八條、第十九條）。其聲請不合規定者，應不受理（同法第五條第三項、第七條第三項。在政黨解散案件，依同法第三十二條準用行政訴訟法第一百零七條規定，則以裁定駁回之）。基此，大法官受理釋憲案件，無論其聲請所涉及之內容、重要性如何？在未符合聲請釋憲要件以前，實不應僅因有人（或機關）聲請，並以其所涉內容重要或有急迫性，即秉於守護憲法（實體法）之使命感，逕為受理，而置程序之正義於不顧。本院前此，雖偶有類此情形，並為若干實體法學者所贊同，但本席以為在審理案件法對於聲請要件之規定，未為修正以前，大法官仍應實體正義與程序正義並重，不宜違反「先程序後實體」之審理原則。

二、審理案件法第五條第一項第一款中段係規定：「中央或地方機關……，或因行使職權與他機關之職權，發生適用憲法之爭議……。」準此規定，自須聲請機關之職權行使，與他機關之職權，發生適用憲法之爭議時，其聲請始符規定。本件發生爭議之具體個案，依行政院聲請意旨係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，發生憲法上之爭議云云。按立法院職權之行使與立法委員職權之行使有別。前者依立法院職權行使法之規定，係由立法委員，依開會、決議等過程，集體行使；後者，可由立法委員個別行使。本件聲請人對於立法院議決預算案職權之行使（憲法第六十三條），與立法院並無爭議。聲請人對預算之執行，自認係行政權之行使，其經行政院會議決議，停止核四廠之興建及其預算之執行，即無違憲違法可言。可知聲請人本身對於其職權之行使亦

無疑義（至立法院對之有無疑義，應否由立法院聲請解釋，則係另一問題）。顧行政院會議作成停止核四廠興建與其預算之執行，並對傳播界發布消息後，雖引起在野政黨立法委員之不滿，並經立法院決議函請監察院糾彈行政院院長及相關人員。惟查，對於行政人員之糾彈，係監察院之職權（參照憲法增修條文第七條第一項），函請糾彈僅在促使監察院依法行使職權，是立法院之決議函請監察院糾彈行政院院長及相關人員，尚非在行使立法院依憲法第六十三條所定之職權，縱其函送之緣由，係因停止核四廠之興建與其預算之執行，但查立法院既未對行政院會議停止核四廠之興建與其預算執行之決議，依憲法第六十三條或憲法增修條文第三條第二項規定，直接對之作成任何決議，即難謂已合於行政院因行使職權與立法院之職權，發生憲法爭議之聲請釋憲要件。矧此項核四廠應否停建係屬政策之考量，雖停建之結果，可能即發生該項預算之執行與否問題，但行政院此項重要政策之變更，憲法已定有重要政策變更之相關規定，自應依其程序辦理，該項預算之執行，亦隨之可獲解決，無待解釋。是核四廠停建之爭議，應屬政治問題而非法律問題，自宜循政黨協商或憲法所定程序（在外國尚有公民投票）解決，始為正辦，不屬司法解釋範圍。第邇來各媒體一致反應，立法、行政兩院及多數國民，均期待大法官作出解釋，以便遵循解決爭議。為符合全民強烈需求，並期對憲政之順利運作，及安定政局有所助益等不得已情形下，本席勉可贊同本號解釋之意旨，而不再堅持不予受理之意見。第基於前述審理法之規定，本席認本號解釋與一般憲法解釋案，在性質上仍有差異。

乙、就實體部分

- 一、預算案與法定預算不同，行政院提出之預算案，須經立法院審議三讀通過，並經總統公布，始成為法定預算（預算法第二條）。行政院對於立法院決議之預算案認有窒礙難

行時，須經由覆議程序解決（憲法增修條文第三條第二項第二款）。惟預算案一經公布成為法定預算後，即無覆議程序問題。重要政策或法律案經立法院通過公布後，行政院雖有執行之義務，但非一成不變或不可變。行政院認為必要時，自得依憲法所定程序修正、變更或廢止之，無待深論。

二、按憲法增修條文第三條，對於行政院應如何對於立法院負責，及行政院與立法院間，就行政院之施政方針、重要政策之爭執，如何解決，均定有一定機制可資遵循。預算案係由行政院提出，故立法院通過之預算案，行政院未移請覆議經總統公布，成為法定預算後，行政院原則上自有執行之義務，依一、之說明，亦不得再事移請覆議。雖歲出預算之執行，具有相當之彈性，惟如應執行之預算涉及重要政策之執行時，無論其預算編列於何單位，為單位預算抑為附屬單位預算，因該預算之停止執行即無異變更（或廢止）重要政策之執行，自與一般預算之單純停止或變更有異。國家重要政策係由行政院向立法院報告，為立法院接受，所共同形成，難謂可由行政院片面決定逕為變更。從而，涉及重要政策執行之預算，行政院（無論是否因行政院構成員之更替）如因情事變更或認須變更其施政方針或重大政策，而決定不執行時，自應先循重要政策變更（或廢止）之程序，向立法院提出報告並備立法委員之質詢以示對立法院負責。立法院亦不得拒絕行政院報告之提出。立法院對於行政院所提重要政策變更（或廢止）之報告後，如有意見或不贊同時，因憲法增修條文第三條第二項規定已停止憲法第五十七條之適用，雖不得以決議移請行政院變更（比較憲法第五十七條第二款規定），但仍可經由政黨協商；或循通過法律案使行政院負執行之憲法上義務；或依憲法增修條文所定爭議機制（例如行政院倘認法律案窒礙難行時，得提出覆議或立法院通過對行政院長不信任案等）處理，本亦不生適用憲法之疑義。本件具體個

案之爭議，原即可依上述方式解決，所遺憾者，兩院未能循此而成僵局，行政院旋將此政治問題聲請本院解釋。是本號解釋當非對適用憲法疑義所為解釋，僅在重申憲法規定之解決途徑而已，故與一般解釋案性質有別，爰提出協同意見如上。

協同意見書

大法官 孫森焱

一、預算案由行政院提出於立法院審議

按依憲法第五十九條規定，行政院應將年度預算案提出於立法院。第六十三條則規定立法院有議決預算案之權。依憲法第五十八條第二項規定，應行提出於立法院之預算案及其他重要事項，須提出於行政院會議議決之。蓋行政院為國家最高行政機關，因此，總統依法公布法律、發布命令，須經行政院院長或行政院院長及有關部會首長之副署，由此可知行政院應對政院治之成敗負責。另一方面對於行政院之施政方針，憲法增修條文第三條第二項定有立法院為制衡之機制。

二、預算本於施政方針而編製

憲法增修條文第三條第二項第一款規定，行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。所謂施政方針，是指年度開始時，說明該年度施政的目標；施政報告則指年度結束後報告施政的結果。前者與預算有關，藉以查明預算與施政方針是否配合；後者與決算有關，以查明施政的實際情形是否與施政方針一致。國家施政無不需要經費，預算法第三十條規定，行政院應於年度開始九個月前，訂定下年度之施政方針。預算案則由各主管機關遵照施政方針擬定歲入、歲出概算而編列，由行政院於會計年度開始四個月前提出立法院審議，並附送施政計畫（參看預算法第四十六條）。

三、法定預算之性質

關於法定預算（預算法第二條）之性質，學說上雖有「預算行政說」及「預算法律說」之分，惟依釋字第三九一號解釋

謂：立法院審議預算案時，不得對各機關所編列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目。「蓋就被移動增加或追加原預算之項目言，要難謂非上開憲法所指（按指憲法第七十條）增加支出提議之一種，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。」並於解釋理由闡釋預算案實質上為行政行為之一種。因預算案必須由立法機關審議通過而具有法律之形式，故有稱之為措施性法律。立法院審議預算案有批准行政措施，即年度施政計畫之性質。又云：「立法委員對行政院所提預算案所顯示之重要政策如不贊同時，自得就其不贊同部分，依憲法所定程序議決移請行政院變更。」此在民國八十四年十二月八日釋字第三九一號解釋發表之際，憲法第五十七條尚未經憲法增修條文規定「停止適用」。

四、預算與重要政策無從由立法院代為籌謀

依釋字第三九一號解釋，預算案實際上為行政行為之一種，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，有如上述。是預算之編製，因施政方針之內容而定，預算編列之項目關於支出部分，依法律之規定應予支出之法定經費，行政機關固不得扣留不予支出，若有關計畫型資本支出，則因情事變更或施政方針之改變，得由行政院或主管部會核定停止計畫之實施。關此，行政院訂有「行政院列管計畫調整撤銷作業規定」（民國八十九年十二月一日修正為「行政院所屬各機關列管計畫調整撤銷作業要點」）可稽。反之，依憲法第七十條規定：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」其立法意旨，釋字第二六四號解釋理由書載：憲法規定，行政院應提出預算案，由立法院議決之，旨在劃分預算案之提案權與審議權，使行政院在編製政府預算時能兼顧全國財政、經濟狀況與年度施政計畫之需要，並為謀求政府用度合理，避免浪費起見，委由代表人民之立法院議決之，以發揮其監督政府財政之功能。憲法第七十條規定係防止政府預算膨

脹，致增加人民之負擔而設。從而立法院無從為行政院籌謀重要政策，決定施政計畫，擬編預算，以決議移請行政院實施。

五、立法院對於行政院之制衡

立法院對於行政院所提預算案欲實施之重要政策，如不贊同，就該不當之支出部分得逕為合理之刪減。行政院對於立法院議決之預算案如認為有窒礙難行時，得依憲法增修條文第三條第二項第二款之規定，移請立法院覆議。另一方面，依憲法第六十三條規定立法院亦有議決國家重要事項之權。憲法第五十七條第二款原規定立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院如不同意該決議，同條款亦設有覆議之規定。然憲法第五十七條規定經增修條文第三條明定停止適用，立法院對於行政院之重要政策得以決議移請行政院變更之規定，於增修條文第三條規定則未見採用。是立法院對於國家重要政策如與行政院所採有異，惟有循制定法律途徑，促使行政院依法行政。依增修條文第三條第二項第三款規定對行政院院長提出不信任案，亦屬可行之程序。

六、行政院對於計畫型資本支出不負執行之絕對義務

對於計畫型資本支出得因情事變更或施政方針之改變而停止計畫之實施，蓋施政方針之提出為行政院固有之職權，此於政黨輪替之情形為然。從而法定預算之拘束力與規範性法律有異，其特性無非預算法第六十二條所定總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費不得互相流用（各科目規定的經費不得流用）。同法第二十五條第一項所定政府不得於預算所定外，動用公款等行為（科目未規定的經費不得支出）。第六十四條規定各機關執行歲出分配預算，遇經費有不足時，應報請上級主管機關核定，始得支用第一預備金（各科目所規定的經費不得超出），是為預算之固定性。準此以觀，行政院並不負執行預算之絕對義務。立法機關審議預算案雖有批准行政措施之性質，有關重要決策除經立法程序制定法律，對於政府機關及一般人民均有規範效力外，行政院尚無不可變更之理由，尤其在野黨原即反對執政黨施行之重要政策，一旦政黨輪替，

竟強令新執政黨奉行其原來所反對的施政方針，有違民意政治之原理。

七、立法院有議決重要事項之權

依憲法第六十二條規定，立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。雖然增修條文第二條規定總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，第三條第一項規定行政院院長由總統任命之，立法院為最高民意機關之地位，並未因而變更。預算乃本於施政方針而擬編，是宣布施政計畫最具體的方法，嗣後倘因情事變更或因政黨輪替而變更施政方針，行政院依增修條文第三條第二項第一款規定，有向立法院提出之責。本件所關核能電廠預算案通過之後，行政院決定停止執行，係屬國家重要政策之變更，有如解釋理由書多數意見所述。立法院依憲法第六十三條規定有議決該重要事項之權。如果立法院採取杯葛手段，拒絕行政院院長之報告，自係怠忽職權之行使，有違維護憲政運作之常軌。至立法院所為此項決議之性質及行政院提出報告之時間，依立法院職權行使法第十七條第一項規定：「行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備質詢。」第二項規定：「前項情事發生時，如有立法委員提議，三十人以上連署或附議，經院會議決，亦得邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢。」上開第一項僅稱「提出報告，並備質詢。」並未規定施政方針之變更應得立法院同意；又依第二項規定以觀，乃於「前項情事發生時」始經院會議決，邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢。並未規定「上開報告因情況緊急或不能於事前預知者外，均應於事前為之。」

八、對於重要政策變更之覆議效果

立法院曾依憲法第五十七條第二款規定，決議移請行政院停止動支本件所關核能電廠涉及之法定預算，經行政院依同條款規定移請覆議，嗣立法院議決：「原決議不予維持」，僅表

示立法院對法定預算決議消極不予變更（刪除），此與行政院變更施政方針之重要事項，積極停止執行法定預算，係屬二事，不得因立法院決議維持原法定預算，即推論行政院嗣後亦不得變更施政方針。否則行政院決定不予施行之重要政策，竟由立法院決議應予施行，不啻由立法院限制行政院變更施政方針。他方面由立法院代為決定施政方針而不負行政之責，有違行政權與立法權分立，各本所司之制衡原理。

九、法定預算之停止執行涉及重要政策之處置

主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，如涉及施政方針或重要政策之變更，則應由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢，乃依憲法增修條文第三條第二項第一款規定，行政院應向立法院負責之故。立法院就此，如決議不贊同，憲法第五十七條第二款原設有覆議之規定，覆議時如經出席委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職。然上開規定已經憲法增修條文第三條明定停止適用。本件解釋理由書謂：行政院執行法定預算與否，若有自由形成之空間，則行政院倘不欲按立法院通過之預算案內容執行時，縱有窒礙難行之情事，儘可俟其公布成為法定預算後不予執行，則憲法何須有預算案覆議程序之設。惟按同條款所定行政院對立法院決議之預算案認為有窒礙難行時，得經總統之核可移請立法院覆議，乃因預算案係行政院為施政目標，依照施政方針擬定歲入、歲出概算而編列，施政方針之提出為行政院固有之職權。因而憲法第七十條規定立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議，有如二、四、六項所述。由此推之，行政院對於立法院決議之預算案所以認為窒礙難行，非因立法院增加或變更預算案編列之項目（參看釋字第三九一號解釋），實為就預算案編列之歲入、歲出經立法院刪減至窒礙難行之故。於此情形，若未經覆議程序，而認行政院應依法定預算執行，就行政院言，亦係執行其施政之目標，與原施政方針尚不致柄鑿不入。如果行政院停止該預算之執行，充其量亦係其秉持之政策消極不能施展。其結果豈非符合立法院

刪減預算，已至窒礙難行所欲達成之目的？至若行政院變更施政方針，尤其因政黨輪替，新執政黨與其反對黨對於重要政策所採立場有異，行政院院長經該院會議議決停止執行其所屬政黨原來反對之政策，立法院決議不贊同時，倘有特別拘束力（詳見十項所述），無異立法院借箸代籌，為行政院設定施政方針，強制其積極執行不欲施行之重要政策。憲法第五十七條就此原設有第二款規定，賦予行政院移請立法院覆議之機制，其立法意旨與同條第三款規定行政院對於立法院決議之預算案得移請覆議，立法意旨有別。以憲法增修條文第三條第二項第二款（相當於憲法第五十七條第三款）設有覆議程序之規定為由，認為行政院對法定預算之執行與否，無自由形成之空間云云，顯將互不相容之二者混淆，難認允當。顧此情形，要屬行政院應依憲法增修條文同條項第一款規定負責之問題。立法院對於國家重要政策如與行政院所採有異，其制衡機制，已於五項述及。

十、停止法定預算之執行不因立法院作成反對決議而發生特別拘束力

行政院依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，如涉及施政方針或重要政策之變更，經立法院議決不贊同，乃對施政方針或重要政策之變更而為，行政院原得移請立法院覆議之機制，因憲法第五十七條第二款規定已停止適用，立法院即無從依此程序決議使行政院院長接受該決議或辭職。因此，所謂法定預算之效力，仍為原有預算之固定性（詳三、六項所述）而已，別無其他拘束力。若云立法院決議不贊同行政院變更施政方針或重要政策，即有拘束行政院之效力，然則行政院如不遵照該決議辦理，應亦不致發生已停止適用之憲法第五十七條第二款規定之效果。

十一、依現行憲法規定，行政院院長自行辭職無助於爭議之解決

本解釋理由謂對於立法院不贊同變更重要政策時，行政院院長得選擇同意接受立法院不贊同之決議，繼續執行法定預算；或因其施政欠缺民主正當性，又無從實現總統之付託

，辭職以示負責部分。關於前者，誠如解釋理由書所云：「總統經由其任命之行政院院長變更先前存在，與其政見未洽之施政方針或政策，毋迺政黨政治之常態，」則行政院院長同意接受立法院多數意見繼續執行法定預算，非經總統同意不為功。關於後者，若行政院院長為執政黨黨員，受總統之付託而擔任此職務，其施政即為貫徹執政黨重要政策，乃因與在野黨政見不同之故而自行辭職，總統任命之繼任行政院院長，究應繼續堅持施行執政黨之政策，抑或遵從立法院多數之反對決議？如屬前者，行政院與立法院間之爭議並未獲得解決；如屬後者，苟未經總統同意或執政黨變更原來堅持之政策，亦無從達成。是行政院院長自行辭職，於本件行政院與立法院間爭議之解決，無何增益。矧繼任之行政院院長倘若唯有遵從立法院多數之反對決議一途可循，則與停止適用之憲法第五十七條第二款規定「行政院院長應即接受該決議」，又何以異？抑有進者，責令行政院院長應即接受該決議，就本案涉及之事例言，即係由立法院決定施政方針，強制行政院執行其反對之重要政策並負行政責任，其矛盾已不言而喻；如行政院院長認有窒礙難行之情形，依立法院與行政院之制衡原理，亦應有憲法增修條文第二條第五項相類之規定，承認總統有解散立法院之權限，將該重要政策之趨向，訴諸最新民意定奪，方屬公允。

以上意見與多數意見提出之理由未盡相同，爰提出協同意見書如上。

協同意見書 大法官 蘇俊雄

本件解釋導因於八十九年底行政院與立法院間就停止興建核能第四電廠之決策所引發的機關爭議；而行政院得否決策不執行立法院通過之法定預算，則為其間主要之爭議問題。聲請解釋的行政院主張，其就法定預算之執行與否具有決定權，毋需另經立法院之同意；惟關係機關立法院則認為行政院無權決定不執行法定預算，並

從而拒絕行政院院長就此案到院說明，另決議移請監察院發動彈劾。由於雙方就預算執行與政策變更之權限分際問題，在看法上存有重大分歧，復因朝野對峙之政治情勢，故本件爭議已形成難解之憲政僵局，影響國計民生甚鉅。本件爭議既已合法提出釋憲聲請並經受理，則如何本於責任政治與權力分立制衡等憲法結構原則，釐清本件爭議所涉法理問題之是非曲直，進而闡明化解憲政僵局、回歸憲政運作之正途，自應為大法官責無旁貸之重要任務。

秉於上開認知，本件解釋作成下述三項主要判斷：(一)在合乎法定條件限制的情況下，應容認主管機關得依合目的性之政策考量，為預算執行與否之決斷；(二)本件爭議因另涉及國家重要政策之變更，本於行政院對立法院負責之憲法意旨，行政院就其所為之政策決定，尚負有向立法院報告並備質詢之義務，立法院就此亦不得拒絕；(三)本件爭議於補行上揭程序後，相關機關均應本於「憲法忠誠」之義務與信念，依憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局。此三項基本原則之確立與揭示，符合憲法所定之權限分派秩序，並適切踐行了大法官仲裁機關爭議、維護憲政運作的任務要求，應值吾人肯認贊同。

惟本件爭議中相關機關提出了諸多論點，解釋理由書未及一一詳予辨明澄清，尚存有說理未盡之憾；其中有關重要政策變更之決策程序以及憲政僵局之解決方式等重要議題之理由構成，亦無法盡表吾人法理確信之根據，甚或容有再為斟酌檢討之餘地。爰提出協同意見書，就本案所涉之主要關鍵議題，依次論證檢討如下，俾期強化本件解釋之法理基礎、澄清可能衍生之誤會。

一、法定預算的規範效力與規範內涵

由立法院通過的法定預算，是否即具有「課予行政部門執行預算之義務」的規範效力呢？針對這項本件爭議中的主要焦點問題，本件解釋固然多所著墨，並有定見，惟並未明白表述大法官的判斷結論。為期能明確定紛止爭，在此爰先就此項問題進行論證檢討。

按預算案經立法院審議通過及公佈後即為「法定預算」，其形式上與法律相當，學術上則進一步將之定性為是一種「措

施性法律」。法定預算既為法律規範之一種，其規範性自不容否認；惟法規範的內容態樣繁多，是否均會課予受規範對象以特定之行為義務，尚且不能一概而論。因此，單從法定預算作為措施性法律的規範定位，尚不足據以推論認定行政部門是否具有執行預算之義務的問題；我們毋寧還必須檢證確認法定預算的「規範內涵」，才能判定其是否具有「課予義務」此一面向的規範效力。

當我們進一步從法定預算本身之形式、內容以及預算法上之相關規定，探究其規範內涵時，則正如同多數的公法學者所正確指出的，針對歲出部分進行規範的法定預算，基本上是在限定政府就特定事項為財政支出的最高額度限制，亦即是在設定預算執行機關得以支用預算之事務範圍，及其支用時之上限額度。就此而言，法定預算實為一種「授權性的法律規範」，其中尚不具有「課予義務」之規範內涵，亦從而並不能發生「要求政府必須為特定預算支出」的規範效力。主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，因此並不當然構成違憲或違法，而應分別情形視有無其他法規範設定其行為義務而定。

以上所揭法理判斷，與多數通過之解釋理由尚無不同。本件解釋文及解釋理由固曾提及：不執行法定預算有即構成違法者，如維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費，因停止執行致影響機關存續之情形；惟此際作成違法判斷之關鍵，毋寧是因為此時之預算執行係為履行其他法規規定之義務，若不執行預算將造成違反該等法規之結果，而尚非謂不執行法定預算之本身即構成違法。準此，關係機關立法院指摘行政院不執行法定預算即為違法之說詞，實已對法定預算之規範內涵存有誤解，不可不慎察。

二、預算執行之彈性與紀律——預算法制對於預算執行之規範要求

法定預算本身固然並未課予行政部門實現預算內容的法定任務，惟由此亦無法逕而推論認為預算執行機關得自由決定是否執行預算，其決策不受任何拘束限制。相反地，預算法乃至

審計法針對預算之執行，另設定有多重之程序上與實質上的規範要求；故此等規範是否寓有「主管機關應為預算執行」之義務要求，在此尚有論證檢討之餘地。

具體檢視預算法制上之相關規定，則我們固然可以發現，預算執行之成效是預算行政之考核、控管上的重要課題；但在另一方面，法制上亦有保留予預算執行機關得為裁減經費或變動執行的彈性決策空間。整體而言，預算法制的規範重點，應可認為係在維持預算行政的「財政紀律」，亦即其規範目的在於：確保國家之財政運作得有一定之合理性、穩定性與可預測性，並從而杜絕預算行政發生枉法浪費之情事；而在追求預算計畫之穩定性的同時，預算法制無疑也顧慮到了國家行政的靈活需求，因此容認主管機關就預算之執行與否以及執行程度等問題，仍得保有一定的決策空間。換言之，在預算法制的規範要求下，行政部門原則上固應誠信地執行由其所提出並獲立法院同意通過的預算計畫；惟其若因情事或政策之變更而決定不執行法定預算時，若其所為決策符合法制上之專業紀律要求，則仍為預算法制所允許。

基於上述之理解與詮釋，預算法制上有關「預算行政紀律之要求」，尚非即為「執行預算義務之課予」；因為在合乎專業紀律要求之情況下，主管機關仍有為不執行預算之決策空間。除了規範內涵上的差異外，此等「紀律規範」與「課予義務規範」的控制機制，毋寧亦存有相當之不同；蓋關於「主管機關所為變動預算之決策是否符合預算法所定條件」這項問題，法制上係委由專業、中立之審計機關進行認定判斷後，再由作為預算監督機關之監察院與立法院進行責任之追究，而非可由司法機關逕自作成「違法」或「合法」之判定。故於本件爭議中，我們並不能僅因行政院決議停止執行核四預算即遽指其屬違法，而毋寧必須肯認其具有發動變更預算執行之決策權限；至於其所為實際決策是否符合法制上之紀律規範要求，則應由審計部門進行專業審查，非國會或司法機關所得率予認定。

三、預算行政與預算監督的權限分派秩序

如果我們跳脫相關法律概念之詮釋與適用，轉而探討憲政體制下關於預算事務的權限分派秩序，並據以確定行政權與立法權間之權限分際，則對於本件爭議中有關行政部門有無執行法定預算之義務的問題，我們或許能夠獲得更為清楚而完整的答案。

按預算機制事涉國家財政資源之分配，對於國家機關之正常運作、國家政策之確定與實現，乃至於社會經濟之發展，具有深遠重大之影響。為強化預算行政之正當性與合理性，採行代議民主之憲政制度，莫不將分權制衡之機制導入預算制度之運作。準此，在預算決策之形成確定階段，存有預算案之提出權與審議權之區分；而在預算執行之階段，亦有區隔執行權與監督權的設計。預算行政之各階段雖均有不同之多數憲法機關的參與，但在責任政治的規範原則下，政治責任之歸屬仍應有釐清之必要；在分權制衡的運作過程中，如何維持各憲法機關適當之權限分際，乃為重要之課題。

從這種權限分派秩序的觀點檢視本件爭議所涉法理問題，則若將法定預算乃至預算法制上之相關規定，解為具有課予行政部門以執行義務之規範效力，無疑會混淆了行政權與立法權間的權限分際，而與功能法觀點下的權力分立原則有所抵觸。蓋法定預算雖經立法院審議通過，但從預算案之提出以至法定預算之執行，均屬行政部門的權責；預算政策之形成與實現，除涉及法定機關之存續或法定義務之履行者外，原則上亦應由行政部門擔負起主要的政治責任。故如果將法定預算之內容一律解為具有課予執行義務之效力，不僅將無法明確界定政策形成之責任歸屬，而且亦將使預算之執行失去彈性，無法滿足行政權的機動需求。至於認為「行政院須經立法院之同意，方得為預算執行上之變更」的見解，除欠缺實證法上之根據外，亦混淆了預算執行權與預算監督權間的分際。質言之，關於特定預算項目之授權與否的問題，法制上固可容認國會得以「同意權保留」之方式實施監督；惟已經授權之預算項目的執行決策，究屬行政權之核心事項，故國會所為預算監督，於此僅能追

究其政治責任，而不能逕代行政部門決定。

綜合以上三點論證，本件爭議中行政院所為停止執行核四預算之決議，若僅就預算制度之規範法理而言，則應無逾越其權限分際之違憲或違法疑義。本件解釋就此雖未明白表述此項判斷結論，但依本席所見，解釋意旨應與上述論證一致。

四、重大政策變更的憲政程序要求

應否興建核四廠的問題為我國近年來之重大政策爭議，行政院就此作成停建核四之決策，自亦屬國家重要政策的重大變更。由於相關爭議於八十五年時曾歷經立法院為變更政策之決議而行政院再為覆議推翻的憲政程序，在憲政運作上已累積有高度之爭議性；再加上停建所需善後事宜繁雜，另須後續預算計畫之支應與配合——因此，本件爭議實不能僅單純界定為停止執行法定預算之問題，而必須再行檢討此項重大政策變更於相關憲法規範下的權限互動問題。

在此首先應予澄清確認的是：相關政策爭議於八十五年間所歷經之覆議程序，既未課予行政院有興建核四廠之義務，自不禁止行政院嗣後改變其政策立場；而基於會期不連續原則，此項覆議結果亦無拘束新國會之效力。故除據以表徵相關政策所具有之高度爭議性以外，此段憲政運作之歷史與本件爭議尚無直接之關係；論者每持此項史實主張行政院已無變更轉寰其政策立場之餘地，實係對相關爭議之事實情形未有詳察，且於覆議制度之程序效力亦有誤解。

其次，關係機關立法院亦曾主張，本件爭議所涉政策決斷，係屬憲法第六十三條所定之「重要事項」，故應經立法院之議決。惟從體系解釋之觀點而言，該條所定之「國家其他重要事項」，應係指其他憲法規範授權、或法律規範保留予立法院為議決之事項，惟有如此，其所為決議方有規範效力可言；我國憲法學通說更強調，立法院此種重要事項議決權，仍須受權力分立原則之約制，不得侵及其他機關之決策權限。準此，本案系爭之停止預算執行決策，既屬行政院之權責，且亦尚未就後續之處理問題提出預算案或法律案於立法院，故立法院尚不

得逕依憲法第六十三條之規定即取得此項政策變更之主導權。

在公共政策之形成上，行政院固然享有一定之政策形成主導權限，且若所決策之事務屬於其權限作用之核心事項，並毋需先經立法院之同意授權。然而，基於代議民主政治的理念以及我國憲政體制上的權限制衡機制，行政院必須就其所為政策決定對立法院負起政治責任；行政院對於政策之形成確定因而並無壟斷性之決策高權，而必須接受立法院之監督制衡，藉責任政治之運作而與代議機關共同對國民負責。尤其，本件爭議所涉停止興建核四廠之決議，關係重大而複雜，其後續處理尚需龐大經費支出，倘若立法院並不支持此項政策，而對相關之預算案拒絕授權，則此項停建核四之政策宣示，殆無執行可能性可言；故本件重大政策變更，遠非行政院自行決議停止執行相關預算即可蹴成，尚需積極尋求立法院之支持，始有落實之可能。就此而言，立法院就此等重大政策之參與決策形成權限——無論是藉由質詢、不信任投票等方式追究政治責任，抑或是透過立法或預算審議等方式參與政策事項之具體形成——無疑均具有舉足輕重之影響力，並非行政院得以行政保留為由片面加以拒絕。

重大政策既事涉行政、立法兩院職權，有賴此二院於制衡互動過程中協力共同形成，則如何維持行政、立法兩權之理性溝通與互動，允為憲政運作上之重要課題。準此，我國憲法增修條文第三條第二項第一款乃規定：「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」此項規範不惟是行政院對立法院負責的一種基本機制，同時也架構出行政、立法兩權間一項最為基本的政策溝通管道，應可認為係憲法對於重大政策之形成或變更的基本程序要求。尤其，為謀後續之憲法制衡機制的順利運作，並使國政爭議得於憲政體制下獲致制度性的解決，此項負責機制的維持，應屬兩院之共同憲法義務。故行政院本於其權責而為重大政策變更之「擬議」時，負有向立法院報告說明並備質詢的憲法義務；立法院於行政院提議為前述報

告時，亦不得加以拒絕，而有聽取之憲法義務。本件爭議中行政、立法兩院未循此憲政制度途徑溝通政策歧異，任令情緒對立導致政治動盪，已非僅政治運作策略之當否問題，而實有違背此項憲政程序規範所課義務。基於此項認定，本件解釋乃要求爭議機關應儘速補行上開程序，俾使憲政機制及早回復正當之運作。

五、憲政僵局的解決方式與憲法機關的忠誠義務

經由上述的分析說明，我們或許可對本件爭議的憲法性質能有更為清明而客觀的認識：本件爭議實為一種行政、立法兩院就重大政策存有重大歧見的憲政僵局問題，惟爭議雙方均未依循憲政體制上的制度性管道尋求僵局之解套。本件解釋要求儘速補行憲政規範上最為基本的政策溝通程序，當然並無法一舉解決此項爭議問題；畢竟，這項具有高度爭議性的政策問題，仍應由負政治責任之政治部門，於政治過程中做成評價決定。然而，透過此項處理要求之宣示，本件解釋毋寧也再次確認：憲法機關在憲政運作上負有「憲法忠誠」之義務，必須遵循並努力維繫憲政制度的正常運作，既不得僭越其職權，亦不容以意氣之爭癱瘓損害憲政機制的功能。此項「憲法忠誠」的規範要求，雖未見諸憲法明文規定，但不僅為憲政制度之正常運作所必需，亦蘊含於責任政治之政治倫理，其規範性應不容置疑。故本件爭議於補行前述程序後，相關機關仍應本於此項忠誠義務之要求，以憲政體制所設機制，積極地尋求歧見與僵局的解決。

鑑於憲政制度上存有多種模式能夠處理本件爭議，且究應選擇何項機制的問題，應留待政治部門自行判斷決定，故本件解釋文就此並未多言。為明確解釋意旨，多數通過之解釋理由書末段另例示了可能之處理程序與選擇方案。此項解釋方法固有致使大法官「身兼裁判與教練」之疑義，惟考量我國憲法解釋傳統以及憲政運作仍未臻成熟等情節，本席不擬多表質疑。於進一步檢討解釋理由所做例示之實質妥當性後，本席以為尚有二點問題值得再為澄清或斟酌檢討。首先，解釋理由中所提

「若立法院於聽取報告後作成反對或其他決議，此一決議固屬對政策變更之異議，實具有確認法定預算效力之作用，與不具有拘束力僅屬建議性質之決議有間…」等語，應係指該等決議具有「確認法定預算之授權仍然存在」的效力，尚非謂行政院即須受立法院之反對決議拘束而無持異見之餘地；解釋理由書就此所為之表述，恐易引致誤解，應有澄清之必要。其次，多數通過之解釋理由似認為立法院若進而制定要求興建特定電廠的「個別性法律」，尚非憲法所不許。惟公法學理上固未禁止「措施性法律」之存在，但對所謂之「個案性法律」（Einzelfallgesetz）仍多所質疑；解釋理由就此是否混同「措施法」與「個案法」之概念，恐有檢討的餘地。尤其，立法者雖得制定措施性法律，但不得因而侵及行政權之核心領域；故在未受理案件並依權力分立原則審查該等立法之具體內容以前，本席以為其合憲性恐不應遽予肯認。因此，立法院固得就興建或停建核電廠事宜制定措施性法律加以規範，但其具體規範內容之合憲性，仍應有受規範審查檢證控制之餘地。

本案自大法官受理審查後即已備受關注，爭議不斷；值此政治對立情緒稍見緩和的時刻，至盼各界能理智而冷靜地傾聽本件解釋所要傳達的訊息。為表明本席參與作成此項解釋的法理確信，爰提出協同意見如上。

協同意見書 大法官 戴東雄

本席就多數大法官通過之解釋文，固表贊同；惟就解釋理由書部分內容之論斷，猶認有補充闡明之處，為資明確，爰提出協同意見書如下：

- 一、預算制度乃行政部門實現其施政方針並經立法部門參與決策之憲法建制。對預算之審議及執行之監督，立法機關之權限與職責，因各國憲法建制不同而有差異。依我國現行預算法之明文規定，立法院對預算執行之監督，僅限於預算法第二十二條關於超過五千萬預備金之動支，應先送立法院備查；以及預算

法第六十一條有關中央主計機關應將各機關執行歲出分配預算之重要事項考核報告送立法院備查。

二、法定預算及行政法規之執行，均屬行政部門之職責，其間區別在於：賦予行政機關執行權限之法規，其所規範之構成要件具備，即產生一定之法律效果，若法律本身無決策裁量或選擇裁量之授權，該管機關即有義務為符合該當法律效果之行為。立法院通過之法定預算屬於對國家機關歲出、歲入及未來承諾之授權規範（參照預算法第六條至第八條），其規範效力在於設定預算執行機關得動支之上限額度與動支目的、課予執行機關必須遵循預算法規定之會計與執行程序並受決算程序及審計機關之監督。關於歲入之執行仍須依據各種稅法、公共債務法等相關規定，始有實現可能。關於法定預算之歲出部分，則屬預估性質，不足時可由行政院提出追加（參照預算法第七十九條）；經費如有剩餘，除經行政院核准得轉入下一會計年度者外，應即停止使用（參照預算法第七十二條及第七十四條）；其遇有特殊事故，尚得裁減經費（參照預算法第七十一條）、調整收支（參照預算法第八十七條），凡此皆足認法定預算之是否執行與如何執行，行政院享有裁量之空間。至國營事業機構之資產投資預算或其他受市場法則影響之附屬單位預算，乃私經濟行政之一環，因經營策略或市場因素而改變，其執行內容應有較大之裁量空間，更無疑義（參照預算法第八十八條及第九十條）。是法定預算之執行，除預算法有明文之限制規定外，主管機關依其合義務性之裁量，決定法定預算中某一項目不執行或停止執行，尚不能遽指為違憲或違法，其是否為法之所許，仍應視具體情形而定，此為解釋理由書所謂「執行預算之彈性」。

三、法定預算之執行，各機關應遵照預算法之規定辦理，至於有無執行之義務，須視具體情形而定。例如維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費（法定經費），若停止執行，將影響機關之存續，故行政機關有執行之義務（參照預算法第五條第一項第三款）。反之，法定預算如屬於國營事業機構之資產投

資預算，乃私經濟行政之一環，其是否執行，須考量經營策略或市場因素，故除涉及變更施政方針或重要政策者外，各事業機構有相當大之執行彈性。至其因法定預算之停止執行具有變更施政方針或重要政策之作用者，須經立法院之參與，而所謂「立法院之參與」，依本解釋文所載，係指：「應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權，依照憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條規定，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢。」

四、前述執行法定預算之彈性，並非行政機關得自行任意選擇執行之項目，尚須顧及法定預算乃經立法院通過具備規範效力之事實。所謂法定預算之「規範效力」，依解釋理由書所載：「在於設定預算執行機關得動支之上限額度與動支目的、課予執行機關必須遵循預算法規定之會計與執行程序、並受決算程序及審計機關之監督」，以及「預算法規中有關執行歲出分配預算應分期逐級考核執行狀況並將考核報告送立法院備查（參照預算法第六十一條），執行預算時各機關、各政事及計畫或業務科目間經費流用之明文禁止（參照同法第六十二條），又各機關執行計畫預算未達全年度百分之九十者，相關主管人員依規定議處（參照八十九年八月三日行政院修正發布之行政院暨所屬各機關計畫預算執行考核獎懲作業要點第四點第二款），凡此均屬監督執行預算之機制，貫徹財政紀律之要求。」又依解釋理由書所載：「法定預算皆限於一定會計年度」，故法定預算之規範效力亦僅限立法院審議通過之會計年度，依預算法第七十二條規定，會計年度結束後，其經費未使用者，應即停止使用，併此指明。

五、本院釋字第三九一號解釋，係針對預算案之審議方式，作成解釋，雖曾論列預算案與法律案性質之不同，並未否定法定預算之拘束力，僅闡明立法機關通過之預算案，拘束之對象非一般人民而為國家機關，故據釋字第三九一號無法得出行政機關不問支出之性質為何，均有權停止執行法定預算。又預算法雖無

停止執行法定預算之禁止規定，亦不得遽謂行政機關可任意不執行預算。惟主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，如解釋文所示，亦不當然構成違憲或違法，而應分別視情況而定。

- 六、憲法增修條文第三條第二項第二款規定：「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未決議者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院應即接受該決議。」從而行政院對立法院決議通過之預算案，如認窒礙難行而不欲按其內容執行時，於預算案公布為法定預算前，自應依上開憲法增修條文覆議程序處理。惟本件行政院聲請釋憲案之標的，係已經立法院通過，總統公布成為法定預算，故本件屬於法定預算之執行問題，而與上開憲法增修條文覆議程序無關。至憲法增修條文第三條第二項第二款所設之覆議程序，係憲法賦予行政院之權限，行政院有考量之餘地；原則上，行政院有兩種途徑可以選擇：(一)自信其政策正確，必然得到民眾之支持，而主動提出覆議，以維護其政策。如經立法院覆議而行政院失敗時，行政院應即接受該決議（已廢止之憲法第五十七條第三款規定：接受該決議或辭職）。(二)行政院如認為因立法院刪減特定政策或其中一項目之工程預算過多，無法以該項法定預算達到預期之成果時，祇好放棄該政策或該項目而不執行法定預算。例如行政院就棲蘭山設立國家公園之預算被立法院刪減成只剩四分之一，而無法達到國家公園之水準時，行政院祇好不執行該僅剩四分之一之法定預算，放棄設立棲蘭山國家公園，以免興建一不像樣之國家公園，而遭人民批評。又如法定預算非可歸責於行政院之因素而遷延工程之進行時期，致市場因素變動，設備費增加。此時行政院認為因情勢變更，非追加預算，無法竟其功，且從評估投資經營成本效益，已不符

整體社會之利益，而選擇停止執行法定預算，不再興建，並負起相關政策成敗之責任（釋字第三九一號解釋參照）。例如探勘油井，國際油價下滑，如繼續探勘，非追加預算不可，且經營上已無經濟效益。此時，立法院能否主動決議強制行政院繼續探勘油井？尤其立法院因無法主動決議追加預算（參照憲法第七十條），故宜採取否定說，方符行政權與立法權分立之原則；否則立法院與行政院之責任歸屬又要混淆不清。總之，行政院如遇有立法院通過之預算案不合其意（通常是預算被刪除或刪減），而行政院又想貫徹其政策時，則可依上開憲法規定向立法院提出覆議，此為憲法設立預算案覆議程序制度之目的所在。

- 七、本件所關核能電廠預算案通過之後，立法院於八十五年五月二十四日第三屆第一會期第十五次會議，以變更行政院重要政策，依當時適用之憲法第五十七條第二款規定，決議廢止核能電廠興建計畫，進行中之工程立即停工並停止動支預算，嗣行政院於同年六月十二日，亦以不同意重要政策變更而移請立法院覆議。可見基於本件核能電廠之興建對儲備能源、環境生態、產業關連之影響，並考量經費支出之龐大，以及一旦停止執行，善後處理之複雜性，應認係國家重要政策之變更，固無疑問；惟民主政治為民意政治，總統或立法委員任期屆滿即應改選，乃實現民意政治之途徑。總統候選人於競選時提出政見，獲選民支持而當選，自有推行其承諾之政治上義務，從而總統經由其任命之行政院院長，變更先前存在，與其政見未洽之施政方針或政策，毋迺民主憲政運作之常規。惟任何施政方針或重要政策之改變仍應遵循憲法秩序所賴以維繫之權力制衡設計，以及法律所定之相關程序。蓋基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代程式合法。憲法第五十七條即屬行政與立法兩權相互制衡之設計，其中同條第二款關於重要政策，立法院決議變更及行政院移請覆議之規定，雖經民國八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文刪除，但有關該立法院對行政院之制衡方式於憲法增修條文第三條第二項第三款以不信任案規定予

以取代，而憲法第五十七條之其他制衡規定基本上仍分列於增修條文第三條第二項第一款及第二款。故公布於民國八十八年一月二十五日之立法院職權行使法第十六條，仍就行政院每一會期應向立法院提出施政方針及施政報告之程序加以規定，同法第十七條則定有：「行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備質詢。前項情事發生時，如有立法委員提議，三十人以上連署或附議，亦得邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢。」所謂施政方針變更則包括政黨輪替後重要政策改變在內。針對所發生之重要事項或重要政策之改變，除其應修改法律者自須向立法院提出法律修正案，其應修改或新頒命令者應予發布並須送置於立法院外，上開條文復課予行政院向立法院報告並備質詢之義務。行政院為履行此項報告義務，於依憲法第五十八條第二項規定，提出於行政院會議議決後，始能向立法院院會進行報告及備詢程序。立法院職權行使法第十七條雖規定行政院對立法院有報告之義務，但未明文應於「事前」為之，況同條第二項規定，立法院經委員提議亦得主動邀請行政院向立法院報告，可知上開行政院向立法院報告之義務並非必須於事前為之，是本件解釋理由書所載「…報告因情況緊急或不能於事前預知者外，均應事前為之。」即有不妥。就本案事實而言，有關核能電廠之法定預算，行政院會議於八十九年十月二十七日決議停止執行，行政院院長於同年同月三十一日遭立法院杯葛而未能完成報告程序，惟相關規定既未要求事先報告，則本件停止預算之執行處理程序尚不違反前開憲法及法律之規定。

- 八、行政院院長或有關部會首長依前述憲法增修條文第三條第二項第一款及立法院職權行使法第十七條向立法院提出報告之後，若獲多數立法委員之支持，基於代議民主之憲政原理，自可貫徹其政策之實施。若立法院聽取報告後，作成反對或其他決議，此一決議固屬對政策變更之異議，具有確認法定預算效力之作用，而此處所謂「法定預算之效力」，係指解釋理由書所載

：「設定預算執行機關得動支之上限額度與動支目的、課予執行機關必須遵循預算法規定之會計與執行程序、並受決算程序及審計機關之監督」。依此意旨，尚無法推論出行政院重要政策之變更須經立法院之同意，蓋依本院釋字第三九一號解釋之意旨，立法院就預算案之審議，不得涉及施政計畫內容之變動與調整，故應視立法院決議之內容，由各有關機關選擇適當途徑解決。

- 九、行政院提出前述報告後，倘立法院作成反對或其他決議，應視其決議內容，由各有關機關選擇適當途徑解決：行政院同意接受立法院多數意見繼續執行法定預算，或由行政院與立法院朝野黨團協商達成解決方案。於不能協商達成解決方案時，各有關機關應循憲法現有機制為適當之處理，諸如：(一)行政院院長以重要政策或施政方針未獲立法院支持，其施政欠缺民主正當性又無從實現總統之付託，自行辭職以示負責；惟行政院院長亦得鑑於核四建廠計畫自推動以來，社會經濟及國際情勢已發生重大變遷，經組成「核四再評估委員會」審慎評估後，以「不建核四不會缺電」、「具體可行的核四替代方案」、「核廢料是萬年無解的難題」、「核災萬一發生危機處理堪憂」、「核四合約中止損失尚可忍受」、「永續發展台灣經濟逐漸建立非核家園」等六項理由，決定停止興建核能電廠，以符合憲法對人民生存權之保障，並深信能獲得多數人民之支持，而選擇堅持其政策主張，依本院釋字第三九一號解釋意旨，負政策成敗之責任。(二)立法院依憲法增修條文第三條第二項第三款對行政院院長提出不信任案，使其去職（不信任案一旦通過，立法院可能遭受解散，則朝野黨派正可藉此改選機會，直接訴諸民意，此亦為代議民主制度下解決重大政治衝突習見之途徑）。(三)立法院依憲法第六十三條通過能源法案及其他相關法案。
- 十、總之，本件為行政院停止執行法定預算與立法院發生適用憲法之爭議。根據我國現行憲法規定，預算之提案專屬於立法院（參照憲法第五十八條、第五十九條），立法院無此權限。又立法院對於行政院所提出之預算，不得為增加支出之提議，此為

憲法第七十條所明定。因此，立法院對預算案之權限與法律案不同，僅能以預算刪減權監督行政院不可以濫用預算提案權，做出與民眾利益違背的政策；或防止行政院浮濫編列預算，而為不必要之浪費，此經本院釋字第二六四號解釋闡釋在案。又依憲法第五十七條第二款規定，立法院原可透過決議移請行政院變更重要政策之方式，行使參與預算決策之權。惟此款規定現已改為由立法院對行政院主動提出不信任案（憲法增修條文第三條第二項第三款），故立法院已無主動決議移請行政院變更政策之權限，行政院也無機會依該項款規定行使覆議程序。本件預算自擬編，先前之停止執行，以迄再執行之覆議，雖經立法院參與決議，惟於現行憲法之規定下，行政院再次停止執行，憲法所提供立法機關得參予決策之相同機會，除提出相關法律案外，為提出不信任案。重要政策已制定成法定預算之一部分，與非屬國家重要政策變更之單純預算變動有別。其變更固然須經立法院之參與，惟所謂立法院之參與，尚不得涉及施政計畫內容之變動與調整，否則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。此釋憲意旨經本院釋字第三九一號解釋闡釋在案，因此，在該號之解釋未為變更以前，各機關仍應受其拘束（參照釋字第一八五號解釋），併此指明，爰提出協同意見書如上。

協同意見書

大法官 黃越欽

本件關於聲請統一解釋法律部分，多數大法官意見認應不予受理，本席表示贊同。對於聲請解釋憲法部分，在結論方面本席雖對多數意見表示贊同，但在論證方面略嫌不足，爰提出協同意見書，說明如下：

- 一、預算案經行政院提出於立法院審議通過及公布之後，即成為法定預算，形式與法律相當而屬於特殊類型法律之一種，本院釋字第三九一號解釋稱之為措施性法律。法定預算具有法律規範效力，不但對行政機關，對立法機關亦有其拘束力。對行政機

關而言，預算為其施政計畫之具體實現，預算之執行乃其權限與職責，行政部門並無拒絕執行法定預算之憲法法源依據；對立法機關而言，憲法賦予立法機關審議預算之權乃是賦予一項「決策參與任務」（Mitwirkungsbefugnis），不僅是權利也是義務，立法機關對於憲法賦予之權限，既不得再授權，也不得放棄。無憲法的授權，國會不得將此權限擴張或限縮（參照本院釋字第三九一號解釋）。在外國憲法法院判例中，有國會立法預先授權行政部門對預算中某部分之執行得自由裁量，免於國會審查，而經宣判為立法機關違憲之事例（參見奧地利憲法法院判例，19. 12. 1962, VfGH G1/62, G2/62）。

二、惟施政計畫已制成法定預算者，行政院並非不得因應實際狀況適度予以改變或停止執行。但應在憲法秩序之內，循適當規範踐行法定程序始得為之。按預算在編列之際只是建立在預測之基礎上，是對未來發展作預估，不能也不必與未來事實完全相符，因此預算之拘束力並非毫無彈性。法律對行政機關預算的執行因此賦予若干裁量權（例如預算法第七十一條、第八十七條等），但極為有限。至於行政機關如因其施政計畫或施政方針改變，而對法定預算不予執行，則已不復為預算法規範之範疇，而應循憲法程序為之，即至少應以等同於法律位階之程序（例如循立法程序制定相關法律）或高於法律位階之程序（例如循修憲程序或透過公民投票），始得對法定預算之拘束力予以廢棄或排除而重新編製，否則國會與行政機關雙方即違反憲法中對預算「共同協力完成」之預算高權（Budgethoheit）原則。尤其對行政機關而言，未經國會審議即宣佈停止或不執行預算，已與「依法行政」原則有所不符。

三、一般經常性預算具有「年度性」，即以一年為執行之期限，惟基於政府「給付行政」廣泛之目標，並非一切施政計畫均能在一年內完成，尤其現代國家越來越多涉及私經濟活動，以中長期預算（例如政府投資能源、通訊、交通等工程）取得資源與勞務，遂行國家功能、滿足行政上服務之需要，此種情形為計畫型資本支出。行政部門對此種預算支出，不但有相當範圍之

裁量權，甚且負有裁量義務。

按相對於經常預算有「年度性」，即以一年為限，計畫型資本支出則為行政部門之財政計畫，往往跨越一年以上，係一種財政計畫之中長期預算，通常具有政治計畫之意義，兩者有顯著不同：

- (一)資本型之預算，尤其計畫型資本支出，乃係國家為從事私經濟行為所編製之預算〔註一〕（參見德國預算法第六十五條）。
- (二)計畫型資本支出係跨年度預算，不但不可能在一個會計年度中完成，甚且不可能在一個國會任期內完成，故係以「現在」政府與國會決議，拘束「未來」政府與國會〔註二〕。
- (三)由於行政部門對計畫型資本支出之盈虧負責，因此不但有權對成本效益與風險予以評估，甚至有義務對該項預算支出是否繼續，加以考慮（預算法第六章第八十五條以下）。

本件台電核四廠興建計畫之預算，係國家從事私經濟行為之計畫型資本支出，行政部門對其負盈虧責任。依預算法第五十八條之規定，附屬單位預算所列固定資產之建設、改良、擴充，應考量投資計畫之成本與效益。因此行政部門不但有權對成本效益與風險予以評估，甚至有義務對該項預算支出是否繼續，加以考慮。有關成本效益與風險評估，現行「中央政府附屬單位預算執行要點」及「國營事業固定資產投資計畫編製評估要點」有所規定，依上開兩項要點評估結果，對法定預算停止執行者已達二十件以上，行政機關原非不得據此主張已為評估，並停止該項預算之執行。然而目的在使成本效益與風險評估「客觀化」之上開要點，卻僅由行政院自行訂定，而未送請立法機關審查，有關機關應秉本解釋之意旨，儘速檢討改進。

- 四、民主政治之常軌為公職人員之選舉與政黨輪替，政黨或公職候選人競選時之政見或政治主張，自有政策承諾之意義，不論總統候選人之政見或政黨之主張，在當選執政後，即可能成為施政計畫或施政方針。唯一切施政計畫非以預算之方式無從具體

落實，政見欲成為具體可行之政策，必須經過預算程序，可謂「無預算即無施政」。新政府固然得接收一切原政府之施政成果，然基於政治責任之考量，於執政黨輪替之際，新政府對原法定預算並非當然承受不可。

在計畫型資本支出，其預算不能在一年內執行完畢，甚至不能在一個國會任期內完成而跨越國會任期者，則新政府與新國會是否受原法定預算拘束而毫無改變之權，即非無疑問。按預算既以對未來之預測為基礎，政府對計畫型資本支出預算予以檢討，毋乃其職責所在，因此不但在於政黨更迭或行政院改組時，可能提出新的施政計畫，即使並無此類情況，行政部門亦非不得改變施政計畫。於此情形，「國會預算高權」之重要性愈形顯著，蓋跨越任期之國會控制權能，並非前國會之延續，亦非前國會之授權，而是基於主權在民之原則，受全民之付託，而直接來自憲法之授權〔註三〕，為國會之固有權。行政部門於此情形下，欲以新施政計畫改變原法定預算，仍須經過國會之參與、審查與監督，始符合憲法之基本精神。

本件核能電廠之興建，在執政黨輪替後，行政部門並非不得提出不同之施政方針，改變原法定預算之執行。但衡量其對儲備能源、環境生態、產業關聯之影響、經費支出之龐大，以及停止執行善後處理之複雜性，影響國計民生極為深遠，應認係屬國家重要政策之變更，構成憲法第六十三條重大事項，基於對國會預算高權之尊重，應依憲法第六十三條之規定踐行法定程序，始符憲法之精神。

五、憲法賦與國會參與預算決策任務之預算高權，尚包括：

(一)執行監督權，以確保預算之貫徹。

如民國八十九年十二月六日修正之預算法第四十一條第三項：各部門投資或經營之其他事業及政府捐助之財團法人，每年應由各該主管機關就以前年度投資或捐助之效益評估，併入決算辦理後，分別編製營運及資金運用計畫送立法院。預算法第五十四條第一項第二款：新興資本支出及新增計畫，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。但依第八十

八條規定辦理或經立法院同意者，不在此限。

(二) 決算審計權，以維護財政紀律。

如決算法第二十六條及第二十七條，立法院有權對審計長所提出之中央政府總預算審查報告，審議有關預算之執行、政策之實施及特別事件之審核、救濟等事項。民國八十九年十二月十三日修正之決算法第二十六條之一，審計長應對立法院提出政府半年結算報告。

國家預算乃是對行政部門施政所提供之財政資源，不論行政部門基於何種理由所發生之負債，最後無非仍由政府預算對其虧損予以填補（預算法第八十五條），行政部門並無於政府預算外擔負債務之負債能力〔註四〕。重大建設工程之停止所引起之龐大虧損，欲由行政部門以法律規定外之其他方法彌蓋，或轉嫁於公營事業之消費大眾，不僅於預算法無據，抑且將對憲政制度中國會之預算參與決策權，以及行政、立法對預算共同協力完成之預算高權造成嚴重之斷傷。

〔註一〕 Fischer-Menshausen, Herbert: Mittelfristige Finanzplanung und Haushaltrecht, in: Heinz Haller (Hrsg.), Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, Berlin 1969, S. 56-57, 62.

〔註二〕 Boekenfoerde, Ernst-W.: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1964, Planung zwischen Regierung und Parlament, in: Der Staat 1972, S. 480 ff.; Christian Bruenner: Politischer Planung im Parlamentarischen Regierungssystem, Wien New York 1978, S. 283 ff.

〔註三〕 Maunz Theodor: Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch., 20 Aufl., Muenchen 1975; Maunz-Duerig-Herzog, Grundgesetze, Kommentar zu Art 39, S. 14 ff.; Mangoldt-Klein, Grundgesetz, Bd II, S. 899-901; Kelsen, Staatsrecht, S. 179.

[註四] Karl Wenger: Ansatz zur inhaltlichen Determinierung nichthoheitlicher Verwaltungshandlungen im neuen Bundeshaushaltsrecht, OeHW 1987, S.1ff.; Otto Kotzaurek, Finanzschuld oder Verwaltungsschuld?, OeHW 1977, S. 73 ff.

協同意見書

大法官 王澤鑑

- 一、本件釋憲案之聲請、受理及解釋，具有重大憲政意義。關於行政院得否因重要政策變更而停止法定預算，憲法未設明文，而對本院釋字第三九一號解釋意旨又有不同之詮釋。是本件解釋應不盡在於論斷行政院決議停止興建核能第四發電廠，並停止執行相關預算是否違憲違法，更在於本諸現行憲法規定、責任政治及行政權與立法權分立之制衡原理，建構一套因執政黨更替或政府改組變更施政方針或重要政策所應遵循的憲法程序。
- 二、法定預算關於歲出部分屬於預估之授權性質，法律既規定有執行之彈性，故主管機關不執行或停止執行法定預算，並非當然違憲或違法，應視個別情況而定。法定預算如為預算法第五條第一項第三款規定之法定經費，例如攸關憲法機關或其他法定機關之存續，主管機關擅自不執行或停止執行而影響公務機關法定職務正常運作時，將牴觸該憲法或該法律有關組織或行使職務之規定，而造成違憲或違法之結果。如法定預算屬於國營事業機構之資產投資預算或其他市場法則影響之公務預算，乃私經濟行政之一環，除法律別有規定外，因經營策略或市場因素之改變，主管機關對該營業收支之估計、投資計畫成本效益之分析以及營業盈虧之考慮等等，直接負有經營監督與成敗之責任。又預算法第四條依財源不同而分為普通基金與特種基金；特種基金又依任務屬性不同，而分為單位預算與附屬單位預算。是此種法定預算之執行與否，行政院應有較大之選擇空間，其依負責之態度，決定具體個案或其中一項目之法定預算不執行或停止執行，尚不能遽指為違憲或違法。

- 三、本件解釋的主要意旨係在確立一項憲法上基本原則：即行政院得因重要政策變更而停止法定預算之執行。重要政策變更乃屬憲法增修條文第三條第二項第一款施政方針問題，其規範意義有二：(一)行政院院長或有關部會首長應適時向立法院院會提出報告並備質詢，立法委員得依立法院職權行使法第十七條第二項決議，邀請行政院長或部會首長提出報告，並備質詢。(二)行政院在憲法上既得因重要政策之變更而停止法定預算，其停止執行法定預算之效力，不因未適時向立法院提出報告並備質詢而受影響。本解釋理由書謂：「若立法院於聽取報告後作成反對或其他決議，此一決議固屬對政策變更之異議，實具有確認法定預算效力之作用」，查其意旨，係謂法定預算仍屬存在，非謂行政院停止執行法定預算之決議當然失其效力，而負有執行相關預算之法律義務。
- 四、行政院院長或有關部會首長依前述憲法增修條文第三條及立法院職權行使法向立法院提出報告，若立法院於聽取其報告後作成反對或其他決議時，應如何處理，解釋文及解釋理由書提出兩個途徑：一為依本解釋意旨政黨協商解決方案；一為根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局。前者非屬解釋對象，所以特別指出，旨在強調朝野協商亦屬處理憲政爭議之重要機制。關於後者，解釋理由列舉四種可供選擇之途徑：(一)、行政院同意接受立法院多數意見，繼續執行法定預算；(二)、行政院院長以重要政策或施政方針未獲立法院支持，自行辭職以示負責；(三)、立法院依憲法增修條文第三條第二項第三款對行政院長提出不信任案；(四)、立法院自行通過興建電廠之相關法案。
- 五、應特別指出者，本件解釋意旨係認前述四種選擇，乃現行憲法所提供之機制，行政院院長得接受立法院之決議或自行辭職，然此乃行政院院長自行判斷選擇之政治責任問題，並非立法院之反對決議所具之憲法上效力。蓋誠如解釋理由書所云，立法院於聽取行政院報告後所作成的決議，僅屬對政策變更之異議，此項異議應不具對行政院院長應為接受該決議或自行辭職之強制拘束力。就現行憲法規定、責任政治及行政權與立法權分

立之制衡原理言，立法院不同意行政院重要政策變更之決議，亦不應具有強制行政院必須接受或辭職之效力，其理由有四：(一)憲法第五十七條第二款關於「立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職」之規定，業經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所刪除；(二)憲法增修條文第三條第二項第二款雖有行政院應即接受該決議之規定，然此係針對行政院對於立法院決議之法律案、預算案或條約案，而本件係關於行政院施政方針或重要政策變更，應無適用之餘地；(三)重要政策變更乃屬施政方針，應由行政院院長自行判斷是否接受立法院之決議或自行辭職，始符責任政治之憲政原理；(四)本諸立法院和行政院制衡機制，立法院得制訂相關法律，而使行政院負有執行義務。立法院亦得提出不信任案，不信任案一旦通過，立法院即可能遭受解散，則朝野黨派正可藉此改選機會，直接訴諸民意。誠如解釋理由書所云，此實為代議民主制度下解決重大政治衝突習見之途徑。

部分不同意見書 大法官 施文森

多數意見認為在代議民主之憲政制度下，經由預算之審議，立法機關對國家政策之實現及施政計畫之形成有參與決策權，並謂核四預算涉及國家重要政策，其變動與非屬國家重要政策之單純預算變動，顯然有別，行政院院長或有關部會首長應適時向立法院提出報告及備質詢，立法院亦有聽取之義務，本席表示贊同。惟多數意見所持之法理有欠一貫與周延，其結論亦有失大法官職司釋憲應有之立場，按：

- 一、憲法第五十七條為增修條文第三條所取代後，立法院對於行政院之重要政策不贊同時，已無主動以決議移請行政院變更之權，故於增修條文下，立法院不同意行政院單方面停止核四預算

之執行，又不依增修條文第三條第二項第三款之規定提出不信任案或另行通過興建電廠之相關法律時，乃發生行政院停止執行法定預算與立法院如何貫徹監督與落實參與決策權之爭議。而釋憲之目的及釋憲者之權限，係就憲法未有明文規定而發生之憲政爭議，依照憲法意旨與基本原理原則，補充憲法規定不足之闕漏，以為紛爭解決之依據，而非扮演意見諮詢者之角色，對相關機關提供不具拘束力之建言。

二、多數意見基於立法者之決策參與權，除依行政、立法分權制衡之憲政法理指明行政院負有向立法院報告並備詢之義務外，對於經行政院向立法院報告後，立法院對於行政院停止執行核四預算之報告作成反對或其他決議者，於解釋文指出：「應視決議之內容，由各有關機關……根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局」，解釋理由並就此「適當途徑」提出四項建議供有關機關選擇，即(一)行政院與立法院朝野黨團協商、(二)行政院院長辭職、(三)立法院提出不信任案及(四)個別立法。此四者中，前二者屬於經由政治途徑解決之領域；後二者屬於立法者依憲法本得行使之權限。無論對於何者，其採行與否，相關機關知之甚詳，何勞多數意見為之提醒，況本件爭議即係相關機關捨此不由所發生，問題關鍵實在於行政院片面停止執行法定預算時，立法院如何貫徹其當初通過此項預算之意旨，以及立法院除提出不信任案及法律案外，於增修條文下是否仍有其他制衡機制存在？多數意見僅謂行政院應向立法院報告，至於報告之後續效果與責任歸屬則未為進一步釐清，等於將問題推回立法及行政機關，對於引發本件釋憲爭議之解決並無助益。

三、解釋理由中既謂：「若立法院於聽取報告後作成反對或其他決議，此一決議……且有確認法定預算效力之作用，與不具有拘束力僅屬建議性質之決議有間。」其所稱確認法定預算之拘束力究何所指？多數意見並未敘明。實則，依憲法增修條文第三條第二項第二款規定，行政院對於立法院通過之預算案認有窒礙難行時，得於預算案公布成為法定預算前，移請立法院覆議，覆議經決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。此一憲

法條文已明文宣示立法權與行政權之互動關係，即憲法所設覆議程序在於賦予行政院有變更立法院已通過之預算案之機會，立法院所為覆議決議無論係維持原案或有所變更，對於行政院均有拘束之效力，其意在使具有民意基礎之立法院負起終局之政治責任，此為憲法依民主政治代議制度之法理所設計之制衡機制，亦與憲法第六十三條立法院有議決預算案及國家重要事項權限之規定相呼應，至於公布後之法定預算，對於行政院之拘束效力當更甚於尚未公布前之預算案，其變更尤無排除該款適用之理。是故，依多數意見於法定預算之執行有重大變更時行政院應向立法院報告及備詢，立法院並有聽取之義務，此亦為行政院變更法定預算取得民主正當性之程序建制，立法院於聽取報告後作成之反對或其他決議，本質上類同經決議維持原案之預算覆議案，對於行政院有拘束力，應依憲法增修條文第三條第二項第二款規定：「行政院院長應即接受該決議」。

四、經前述程序後，若行政院仍得無視立法院之決議，而單方決定預算執行與否，不僅使憲法有關分權制衡及預算案覆議之制度設計，形同具文，亦使多數意見所為行政院應向立法院報告，以保障立法院對於國家重大事項決策參與權之美意落空，失卻其實質意義。多數意見既明言立法院之反對決議具確認法定預算之效力，行政院院長只有接受決議一途，要無其他選項可資代替，此可從憲法第五十七條第三款原有「或辭職」之規定，業經增修條文第三條第二項第二款刪除即可得知，行政院院長不能再以辭職規避或運用其他途徑延緩法定預算之執行，如此方符前開增修條文所確立民意政治下分權制衡之法理，並得據以解決本件之爭議，避免政治風暴持續擴大。

大法官職司釋憲，其首要功能厥為於憲法紛爭中依據憲法之意旨，毅然作出終局合憲或違憲之明確釋示，增補憲法規定之不足，使全國各級政府機關與人民知所遵行。大法官於過去五百一十九號解釋中，對於合憲與否多予指明，例外附帶提示系爭法令如何修正，多數意見於本號解釋中，似別創一格，僅就程序事項加以論述，對於問題核心之權限爭議，竟以相關機關原無爭議之事項提供建言

，難免答非所問、捨本逐末。多數意見於理由之結尾又謂：「究係採取何種途徑，則屬各有關機關應抉擇之問題，非本院所能越俎代庖予以解釋之事項。」無異確認本件爭議屬政治問題之範疇，一切回歸原點。本席基於良知及對憲法之確信，爰提部分不同意見如上。

部分不同意見書 大法官 董翔飛

一、憲法權限爭議應循分權制衡機制解決

本件行政院聲請釋憲主旨係因其自行決議停止興建核四電廠預算與立法院職權之行使適用憲法發生權限爭議，自應循憲政結構、分權原理以及兩院間之權限關係尋找答案。行政、立法兩院乃我國憲法上之重要機關，並位於權力核心領域，有關兩院之權限及相互制衡關係，原憲法第五十七條及增修條文第三條第二項均有周詳之設計，即行政院依下列規定，對立法院負責：行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，立法委員在開會時有向行政院院長及各部會首長質詢之權；行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於決議案送達行政院十日內移請立法院覆議，立法院並應於十五日內作成決議，逾期未議決者，原決議失效，覆議時如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議；立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案，如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院。解釋文及解釋理由既已肯認上開規定「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責」乃行政院對立法院負責之主要憲法條款，停止執行核四電廠法定預算亦屬國家政策之變更，且係憲法第六十三條「立法院得議決之國家其他重要事項」以及立法院職權行使法第十七條所稱之「重要事項發生及施政方針變更」，則不論依照上開任一條款之規定，行政院院長均有向立法院提出報告，並備質詢，藉以

爭取立法院多數認同與支持，以踐行憲法應盡之義務至為明顯，而本案已經兩度覆議定案，並執行有年，行政院藉所謂政黨更迭或政黨政綱為由，逕自片面決議停止執行，已明顯違反憲法既定程序，未盡其應盡之憲法義務，行政院此種越過憲法「先斬不奏」的違憲行為，竟不見解釋文為「違憲」之宣示，甚至連「程序瑕疵」亦未出現，僅以「自屬國家重要政策之變更仍須儘速補正上開程序」輕描淡寫一語帶過，不免予人有「高舉輕放」之感。

二、緊急命令尚須獲得立法院追認，國家重要政策變更，豈能不經國會同意

按總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故所發布之緊急命令，尚且須於十日內送交立法院予以追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。而一個沒有民意基礎但須對立法院負責的行政院院長，竟可不依憲法及相關法律規定程序向立法院報告徵詢立法院同意，即可拒不執行涉及國家政策之法定預算，如此拒不履行憲法義務之行為尚不構成違憲，無異是默認行政院有不遵守憲法的特權。行政院既可不遵循憲政程序片面決定廢棄核能電廠法定預算，同樣亦可推及其他法定預算甚或一般法律，苟如此，行政權豈非變成獨大，而憲法秩序所賴以維繫的分權制衡機制，勢將瓦解無存。

三、行政院負責的對象為立法院而非總統

總統、行政院院長在我國憲政架構中，分別扮演國家元首與國家最高行政首長角色，並各有一定的功能與權限，憲法賦與總統的職權大多屬於元首權的範圍，如戒嚴權、緊急命令權、赦免權，且須經由行政院院會的決議始得行使，行政院院長為國家最高行政首長，依據憲法第五十五條第一項規定，由總統提名經立法院同意任命，增修條文第三條雖將其改由總統單獨任命，但行政院院長對立法院負責之規定，始終沒有改變，從表面上看，總統似乎可以逕行任命，但依政黨政治理論，及本院釋字第三八七號解釋意旨觀之，總統則必須任命受立法院多數黨團歡迎之人物，否則很難走進立法院大門，可見總統有

權任命行政院院長是一回事，總統候選人於競選期間提出之政見可否經由其任命之行政院院長落實其競選諾言，則又未必盡然，依議會政治經驗，總統任命之行政院院長不一定與其同一個政黨，即使同屬一個政黨，也不一定理念相同，尤其與在野黨組成的聯合政府即更明顯，是解釋理由所言「總統候選人於競選時提出政見，獲選民支持而當選，自得推行其競選承諾，從而總統經由其任命之行政院院長，變更先前存在，與其政見未洽之施政方針或政策，毋迺政黨政治之常態」，是否「毋迺政黨政治常態」容由斟酌餘地，其後雖有「惟無論執政黨更替或行政院改組，任何施政方針或重要政策之改變仍應遵循憲法秩序所賴以維繫之權力制衡設計，以及法律所定之相關程序」補述，但總覺有欠妥適，或有被斷章取義之虞，本院釋字第三九一號解釋文中「預算案與法律案性質不同」一詞，原係指「尚不得比照審議法律案之方式逐條逐句增刪修改」而言，但卻被聲請機關斷章引用，並作為停止執行法定預算之有力依據，能不慎乎。

四、協商解決非解決憲政爭議妥適途徑

司法解釋貴在依循憲法原理釐清憲政爭議，予聲請者乃至全國人民明確答案，俾有所遵循。解釋文末段「由有關機關依本解釋意旨，協商解決方案或根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局」，而所謂適當途徑，解釋理由書所列諸項，其中除由行政院接受立法院不同意決議，繼續執行興建核四電廠計畫為唯一選擇外，餘如(一)行政院院長以主要政策未獲立法院支持為由自動請辭，(二)由立法院提出不信任案迫使行政院院長去職，以及(三)由立法院通過興建電廠之相關法案等，則均非憲法或法律規範之必然，而以上這些選項性質上已涉及政治問題，本屬立法、行政固有之職權，何時辭職，什麼時候倒閣，毋庸大法官解釋，本可自行斟酌。基於司法自制，政治性問題司法權本不宜輕易介入，否則真的就有越俎代庖之嫌。

憲政僵局如何打開，端賴司法解釋，而本號解釋竟以「朝野黨團協商解決」退回相關機關，如果朝野協商真能解決憲政上的僵持

，又何必有勞大法官解釋，本席鑒於解釋文諸多論點尚待商榷，解釋結果稍嫌軟弱，並欠明確，期期以為不然，爰提出部分不同意見如上。

不同意見書

大法官 劉鐵錚

基於憲法上主權在民、權力分立以及制衡關係等原則，特別是憲法增修條文第三條第二項第二款有關覆議規定之同一法理，本席認為行政院決議停止執行涉及國家重大政策法定預算之釋憲案，應為如下之解釋：

「因施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院參與國家重要事項之決策權，依照憲法增修條文第三條第二項及立法院職權行使法第十七條規定，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢。引起本件釋憲案爭議之行政院會議決議，仍須儘速補行上開程序。其由行政院提議為前述報告者，立法院有聽取之義務，行政院提出前述報告後，其政策變更若獲得多數立法委員明示或默示之支持，先前停止相關預算之執行，即可貫徹實施。『倘立法院作成反對決議，行政院院長應即接受該決議』。」茲說明理由如後：

一、憲法第二條規定中華民國主權屬於國民全體，與憲法第一條規定中華民國為民有、民治、民享之民主共和國，均係強調國民主權與主權在民之原則。國家權力直接來自人民，只是權力的行使，則透過民意代表監督政府各機關為之，即所謂民主政治、民意政治。申言之，人民藉選舉國會議員而參與國家政策意見之作成，並透過選舉、罷免、任期制以監督人民之代表，並使其最終對人民負責。憲法第六十二條及第六十三條分別規定，「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權」；「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權」。即揭示立法院藉由上述職權之行使，代表人民參

與國家重要政策之形成及重要事項之決定，以落實民意政治、實踐主權在民之憲法意旨。是立法院在上述權限上，即享有權力行使之民主正當性。

二、權力分立可謂民主國家建構憲法所依據之基本原則，我國憲法實係以行政、立法兩權互動為核心，在此基礎上所建築之權力分立與制衡關係之體制，此一核心互動關係最具體表現者厥為憲法第五十七條，現為憲法增修條文第三條第二項所取代。依後者之規定，首揭行政院對立法院負責之大原則，繼則詳列各種相互制衡之機制。此即第一款規定，行政院施政報告之責與立法院質詢之權；第二款規定：「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可……移請立法院覆議。……覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議」；第三款規定，立法院得對行政院院長提出不信任案及總統解散立法院之權。

按預算制度乃行政部門實現其施政方針，落實各種政策，並經立法部門參與審查及決議之憲法建制，預算案經立法院審議通過及總統公布後為法定預算，形式與法律案、條約案相當，在憲法上也是與法律案、條約案並列一款，效力應無軒輊，三種議案，經立法院議決後，若未經行政院移請覆議或覆議而未成功，經總統公布施行後，國家機關即應遵守，俾符法治國原則。縱國家總預算金額龐大，預算項目包羅萬象，難以精準把握執行，而應保有若干彈性，此故吾人所可了解，預算法也有若干合理之規定。但涉及國家重大政策之法定預算，若謂行政院亦可以窒礙難行或政策變更之理由，單獨決議停止此項法定預算之執行，則憲法明文規定之覆議制度豈不等同虛設？今後對窒礙難行之預算案，行政院根本不必事先提出覆議，縱提出而未成功，亦屬毫無影響，只要事後經行政院會議議決停止執行即可。若然，則立法院代表人民行使之國家政策參與形成權—審議預算案，豈非成為有名無實之憲法規定，權力分立與制衡關係之憲法原則，必也被破壞無遺。

三、憲法增修條文第三條第二項第二款對立法院議決之法律「案」、預算「案」、條約「案」，行政院若認為窒礙難行時，尚設有覆議制度，請求立法院重行考慮，改變決議，已如上述，則對已經行政院院長副署、總統明令公布之具有拘束力之「法律」、「預算」、「條約」，若事後因情事變遷，行政院認為有窒礙難行時，依照舉輕以明重之法理，豈非更應尊重立法院，依照憲法增修條文第三條第二項第二款覆議規定之意旨，基於同一法理，應向立法院報告並備質詢以尋求其支持，（事實上對法律或條約之修正與廢止，更是必須送立法院審議，經立法院通過、總統公布，始能發生效力；亦即必須遵循與原先「制訂、審議」過程相同之憲法程序。）此時，若立法院明示或默示同意行政院停止執行涉及國家重大政策之法定預算時，固無問題；然若立法院決議反對時，其效果應等同覆議失敗，依前引憲法增修條文之明文，行政院院長應即接受該決議，繼續執行該項預算，別無其他選擇。憲法增修條文第三條變更憲法第五十七條覆議失敗，行政院院長「應即接受」或「辭職」之規定，為「應即接受」，係為確保政局之安定，避免形成兩院僵局而久延不決，雖不免犧牲行政院院長之志節或責任政治之真諦，然卻可貫徹民主政治之原則，並維護憲政秩序之安定。

至若行政院院長基於其他原因，自行辭職以示負責時，固無不可，然此並非憲法義務之辭職，與依憲法第五十七條不接受立法院決議即須辭職，乃屬憲法義務之辭職，截然有別。憲法第五十七條所以規定行政院院長可在接受與辭職間作一選擇，乃係因行政院院長縱不接受立法院之決議而辭職，立法院依憲法第五十五條仍保有同意權以制衡新提名之行政院院長，即可貫徹立法院之決議；現行憲法增修條文因取消立法院之閣揆同意權，故規定行政院院長僅能接受立法院之決議而無其他選擇。是以立法院作出反對決議後，行政院院長縱自行辭職（非憲法義務之辭職），新任命之行政院院長也必須接受立法院決議，方能貫徹行政院對立法院負責之憲法明文，並達成維持政局穩定，避免形成憲政僵局之憲法意旨。故單純建議並認為行

政院院長自行辭職，以示負責，即可化解此一憲法爭議，而不首先確認行政院院長有應即接受立法院決議之憲法義務，無疑是本末倒置、緣木求魚，絲毫無助於此憲政僵局之消除。

或有謂憲法第五十七條第二款有關立法院主動移請行政院變更政策之權已遭凍結，而由增修條文第三條第二項第三款之立法院得提出不信任案規定取代，故行政院至立法院報告後，立法院若欲表示反對意見，僅有提出不信任案一途。對此本席仍難加以贊同。首先，姑不論本案乃係涉及重要政策之法定預算執行與否之問題，並非單純之重要政策變更問題；而不信任案規定，亦非專為取代立法院政策變更權而設，其實為憲法凍結立法院對行政院院長任命同意權之折衷產物。再者，立法院政策變更權遭到凍結，在憲政之實際運作上並非重要，蓋立法院對行政院所提出之政策亦非僅有提出不信任案之單一控制方式，立法院仍可藉由預算審議，或於法律中明定某項政策應經立法院決議（即所謂「立法否決」，台灣地區與大陸地區人民關係條例第九十五條參照），而對行政院提出之政策加以控制之可能。更有甚者，現仍有效適用之憲法第六十三條，即明文規定：「立法院有議決法律案、預算案……及『國家其他重要事項』之權」，故立法院雖因憲法第五十七條遭到凍結而無法「主動」移請行政院變更其政策；然依據憲法第六十三條之明文，其仍保有「被動」審議決定行政院所提出之重要事項（包括：重要政策）之權力。

另須加以說明者，採取與覆議同一之法理解決目前所面臨之憲政僵局，若立法院仍決議反對行政院變更涉及重要政策之法定預算之執行時，該決議亦絕非憲法第七十條，立法院不得為增加支出之提議之情形可比，此觀諸該項法定預算早經行政院提出、立法院議決、總統公布而「存在」，並非「從無到有」之事實自明。至若採取此一解決途徑，即有立法院為行政院設定施政方針，強制行政院執行其不欲施行之政策之疑慮，然初不論立法院是否果不可為行政院設定施政方針或強制行政院執行其不欲施行之政策（例如：透過憲法第六十三條議決國家

其他重要事項之權，甚或制訂所謂措施性法律），此所涉及者乃係變更早經立法院決議之「既有」政策之問題；係行政院向立法院負責之問題；係立法院代表人民參與政策制訂過程之問題。若吾人接受立法院對於任何行政院所欲施行或不欲施行之政策，均無參與決定權的看法，則憲法權力分立、權力制衡、民意政治之諸項原則豈非淪為空談，行政權獨大而立法權衰弱之情形亦非不能想像。

退一步言，縱肯認立法院僅得藉由提出不信任案以解決目前之憲政僵局，然吾人若對於國會解散重行改選之結果詳加分析，仍可佐證行政院對立法院負責，行政院對立法院所作出之反對決議僅能接受之結論，乃憲法當然之解釋。蓋立法院改選之結果，若仍由目前之在野黨獲得多數席次，則行政院當無理由再對立法院之反對決議表示異議；然縱由目前執政黨獲得多數之席次，行政院亦僅係因能篤定獲得多數同黨立法委員之支持，而能貫徹其決定，並非謂行政院可無視立法院前揭權能，而有自行片面決定變更法定預算或其他重要政策之行政裁量權。是故，對於本件解釋案件所由生之爭議，立法院是否提出不信任案，乃係立法院是否行使其憲法所賦予權限之問題，立法委員自有其行使職權之衡量標準；然其與本案解釋之標的，行政院決議停止執行涉及重大政策之法定預算，經向立法院報告後，不獲立法院同意，究竟發生何種效力，根本係不同之兩個問題，不應混為一談。

最後本席必須指出，本件解釋之核心問題，即行政院補行相關報告程序後，立法院若仍持異議而為反對決議時，該反對決議之效力問題，多數意見對此閃爍其辭，未能提出明確之解釋，實有未盡全功之憾。換言之，多數意見雖已表明立法院反對決議應具有一定之拘束力，然其結論卻又提出包括協商、辭職、不信任及立法在內之種種解決方式。姑不論此一解釋在邏輯上是否合理一貫，即就有關機關是否有遵照多數意見所示途徑辦理之義務而論，恐亦有所疑義；蓋立法院是否立法與是否提出不信任案，本為立法院得自由選擇與裁量之事項，非釋憲

機關所得過問。然縱有關機關依據多數意見之指示，採行其他解決途徑，於其仍不能獲得一致之共識而形成僵局時（例如：協商不成或行政院院長辭職，而繼任之行政院院長仍採取和前任院長相同之政策）究應如何處理？恐一切又回到現行爭議之原點，徒然浪費國家有限之資源。職是之故，對於立法院作成反對決議之效力問題，釋憲機關實有不可迴避之解釋義務。此時若憲法本身未有明文可供遵循，釋憲機關自當本於憲法相關條文之意旨、依循民主憲政之基本原則及憲法法理明確地為憲政僵局指引明路，此方為增進人民福祉、維護憲法秩序，回復憲政常態運作，導引社會發展之正道，爰為此不同意見書如上。

抄行政院聲請書

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，如台電公司林口—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)、台電公司高屏電廠竹門分廠更新工程計畫(七十九—八十三年度)、台電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，如台電公司林口一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）、台電公司高屏電廠竹門分廠更新工程計畫（七十九—八十四年度）、台電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電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）