

釋字第 520 號解釋協同意見書

王澤鑑大法官 提出

- 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執行法定預算，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執行法定預算，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，立法院得制定相關法律，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。