

釋字第 520 號解釋之部分不同意見書

施文森大法官 提出

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。