

## 釋字第 520 號解釋協同意見書

孫森焱大法官 提出

### 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長及有關部會首長之副署，由此可知行政院應對政治之成敗負責。另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。