

## 釋字第 520 號解釋部分協同意見書

陳計男大法官 提出

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，應不予受理（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。