

## 釋字第 520 號解釋協同意見書

黃越欽大法官 提出

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，未經國會審議即宣布停止或不執行預算，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）。

本件台寬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。惟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、產業關連之影響、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，始符合憲法之精神。

#### 五、憲法賦予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斲傷。

〔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 nichtoheitlicher Verwaltungshandlungen im neuen Bundeshaushaltsrecht, OeHW 1987, S.1ff.; Otto Kotzaurek, Finanzschuld oder Verwaltungsschuld?, OeHW 1977, S. 73 ff.