

## 釋字第 520 號解釋部分不同意見書

董翔飛大法官 提出

### 一、憲法權限爭議應循分權制衡機制解決

本件行政院聲請釋憲主旨係因其自行決議停止執行興建核四電廠預算與立法院職權之行使適用憲法發生權限爭議，自應循憲政結構、分權原理以及兩院間之權限關係尋找答案。行政、立法兩院乃我國憲法上之重要機關，並位於權力核心領域，有關兩院之權限及相互制衡關係，原憲法第五十七條及增修條文第三條第二項均有周詳之設計，即行政院依下列規定，對立法院負責：行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，立法委員在開會時有向行政院院長及各部會首長質詢之權；行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於決議案送達行政院十日內移請立法院覆議，立法院並應於十五日內作成決議，逾期未議決者，原決議失效，覆議時如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議；立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案，如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院。解釋文及解釋理由既已肯認上開規定「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責」，乃行政院對立法院負責之主要憲法條款，停止執行核四電廠法定預算亦屬國家政策之變更，且係憲法第六十三條「立法院得議決之國家其他重要事項」以及立法院職權行使法第十七條所稱之「重要事項發生及施政方針變更」，則不論依照上開任一條款之規定，行政院院長均有向立法院提出報告，並備質詢，藉以爭取立法院多數認同與支持，以踐行憲法應盡之義務至為明顯，而本案已經兩度覆議定案，並執行有年，

行政院藉所謂政黨更迭或政黨政綱為由，逕自片面決議停止執行，已明顯違反憲法既定程序，未盡其應盡之憲法義務，行政院此種越過憲法「先斬不奏」的違憲行為，竟不見解釋文為「違憲」之宣示，甚至連「程序瑕疵」亦未出現，僅以「自屬國家重要政策之變更，仍須儘速補正上開程序」輕描淡寫一語帶過，不免予人有「高舉輕放」之感。

## 二、緊急命令尚須獲得立法院追認，國家重要政策變更，豈能不經國會同意

按總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故所發布之緊急命令，尚且須於十日內送交立法院予以追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。而一個沒有民意基礎但須對立法院負責的行政院院長，竟可不依憲法及相關法律規定程序向立法院報告徵詢立法院同意，即可拒不執行涉及國家政策之法定預算，如此拒不履行憲法義務之行為尚不構成違憲，無異是默認行政院有不遵守憲法的特權。行政院既可不遵循憲政程序片面決定廢棄核能電廠法定預算，同樣亦可推及其他法定預算甚或一般法律，苟如此，行政權豈非變成獨大，而憲法秩序所賴以維繫的分權制衡機制，勢將瓦解無存。

## 三、行政院負責的對象為立法院而非總統

總統、行政院院長在我國憲政架構中，分別扮演國家元首與國家最高行政首長角色，並各有一定的功能與權限，憲法賦予總統的職權大多屬於元首權的範圍，如戒嚴權、緊急命令權、赦免權，且須經由行政院院會的決議始得行使，行政院院長為國家最高行政首長，依據憲法第五十五條第一項規定，由總統提名經立法院同意任命，增修條文第三條雖將其改由總統單獨任命，但行政院院長對立法院負責之規定，始終沒有改變，從表面上看，總統似乎可以逕行任命，但依政黨政治理論，及本院釋字第三八七

號解釋意旨觀之，總統則必須任命受立法院多數黨團歡迎之人物，否則很難走進立法院大門，可見總統有權任命行政院院長是一回事，總統候選人於競選期間提出之政見可否經由其任命之行政院院長落實其競選諾言，則又未必盡然，依議會政治經驗，總統任命之行政院院長不一定與其同一個政黨，即使同屬一個政黨，也不一定理念相同，尤其與在野黨組成的聯合政府即更明顯，是解釋理由所言「總統候選人於競選時提出政見，獲選民支持而當選，自得推行其競選承諾，從而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」，是否「毋迺政黨政治之常態」容有斟酌餘地，其後雖有「惟無論執政黨更替或行政院改組，任何施政方針或重要政策之改變仍應遵循憲法秩序所賴以維繫之權力制衡設計，以及法律所定之相關程序」補述，但總覺有欠妥適，或有被斷章取義之虞，本院釋字第三九一號解釋文中「預算案與法律案性質不同」一詞，原係指「尚不得比照審議法律案之方式逐條逐句增刪修改」而言，但卻被聲請機關斷章引用，並作為停止執行法定預算之有力依據，能不慎乎。

#### 四、協商解決非解決憲政爭議妥適途徑

司法解釋貴在依循憲法原理釐清憲政爭議，予聲請者乃至全國人民明確答案，俾有所遵循。解釋文末段「由各有關機關依本解釋意旨，協商解決方案或根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局」，而所謂適當途徑，解釋理由書所列諸項，其中除由行政院接受立法院不同意決議，繼續執行興建核四電廠計畫為唯一選擇外，餘如（一）行政院院長以主要政策未獲立法院支持為由自動請辭，（二）由立法院提出不信任案迫使行政院院長去職，以及（三）由立法院通過興建電廠之相關法案等，則均非憲法或法律規範之必然，而以上這些選項性質上已涉及政治問題，本屬立法、行政

固有之職權，何時辭職，什麼時候倒閣，毋庸大法官解釋，本可自行斟酌。基於司法自制，政治性問題司法權本不宜輕易介入，否則真的就有越俎代庖之嫌。

憲政僵局如何打開，端賴司法解釋，而本號解釋竟以「朝野黨團協商解決」退回相關機關，如果朝野協商真能解決憲政上的僵持，又何必有勞大法官解釋，本席鑒於解釋文諸多論點尚待商榷，解釋結果稍嫌軟弱，並欠明確，期期以為不然，爰提出部分不同意見如上。