

釋字第 520 號解釋不同意見書

劉鐵錚大法官 提出

基於憲法上主權在民、權力分立以及制衡關係等原則，特別是憲法增修條文第三條第二項第二款有關覆議規定之同一法理，本席認為行政院決議停止執行涉及國家重大政策法定預算之釋憲案，應為如下之解釋：

「因施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院參與國家重要事項之決策權，依照憲法增修條文第三條第二項及立法院職權行使法第十七條規定，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。引起本件釋憲案爭議之行政院會議決議，仍須儘速補行上開程序。其由行政院提議為前述報告者，立法院有聽取之義務，行政院提出前述報告後，其政策變更若獲得多數立法委員明示或默示之支持，先前停止相關預算之執行，即可貫徹實施。『倘立法院作成反對決議，行政院院長應即接受該決議』。」茲說明理由如後：

一、憲法第二條規定中華民國主權屬於國民全體，與憲法第一條規定中華民國為民有、民治、民享之民主共和國，均係強調國民主權與主權在民之原則。國家權力直接來自人民，只是權力的行使，則透過民意代表監督政府各機關為之，即所謂民主政治、民意政治。申言之，人民藉選舉國會議員而參與國家政策意見之作成，並透過選舉、罷免、任期制以監督人民之代表，並使其最終對人民負責。憲法第六十二條及第六十三條分別規定，「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」；「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權」。即揭示立法院藉由上述職權之行使，代表人民參與國家重要政策之形成及重要事

項之決定，以落實民意政治、實踐主權在民之憲法意旨。是立法院在上述權限上，即享有權力行使之民主正當性。

二、權力分立可謂民主國家建構憲法所依據之基本原則，我國憲法實係以行政、立法兩權互動為核心，在此基礎上所建築之權力分立與制衡關係之體制，此一核心互動關係最具體表現者厥為憲法第五十七條，現為憲法增修條文第三條第二項所取代。依後者之規定，首揭行政院對立法院負責之大原則，繼則詳列各種相互制衡之機制。此即第一款規定，行政院施政報告之責與立法院質詢之權；第二款規定：「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……移請立法院覆議。……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」；第三款規定，立法院得對行政院院長提出不信任案及總統解散立法院之權。

按預算制度乃行政部門實現其施政方針，落實各種政策，並經立法部門參與審查及決議之憲法建制，預算案經立法院審議通過及總統公布後為法定預算，形式與法律案、條約案相當，在憲法上也是與法律案、條約案並列一款，效力應無軒輊，三種議案，經立法院議決後，若未經行政院移請覆議或覆議而未成功，經總統公布施行後，國家機關即應遵守，俾符法治國原則。縱國家總預算金額龐大，預算項目包羅萬象，難以精準把握執行，而應保有若干彈性，此故吾人所可了解，預算法也有若干合理之規定。但涉及國家重大政策之法定預算，若謂行政院亦可以窒礙難行或政策變更之理由，單獨決議停止此項法定預算之執行，則憲法明文規定之覆議制度豈不等同虛設？今後對窒礙難行之預算案，行政院根本不必事先提出覆議，縱提出而未成功，亦屬毫無影響，只要事後經行政院會議議決停止執行即可。若然，則立法院代表

人民行使之國家政策參與形成權-審議預算案，豈非成為有名無實之憲法規定，權力分立與制衡關係之憲法原則，必也被破壞無遺。

三、憲法增修條文第三條第二項第二款對立法院議決之法律「案」、預算「案」、條約「案」，行政院若認為窒礙難行時，尚設有覆議制度，請求立法院重行考慮，改變決議，已如上述，則對已經行政院院長副署、總統明令公布之具有拘束力之「法律」、「預算」、「條約」，若事後因情事變遷，行政院認為有窒礙難行時，依照舉輕以明重之法理，豈非更應尊重立法院，依照憲法增修條文第三條第二項第二款覆議規定之意旨，基於同一法理，應向立法院報告並備質詢以尋求其支持（事實上對法律或條約之修正與廢止，更是必須送立法院審議，經立法院通過、總統公布，始能發生效力；亦即必須遵循與原先「制定、審議」過程相同之憲法程序）。此時，若立法院明示或默示同意行政院停止執行涉及國家重大政策之法定預算時，固無問題；然若立法院決議反對時，其效果應等同覆議失敗，依前引憲法增修條文之明文，行政院院長應即接受該決議，繼續執行該項預算，別無其他選擇。憲法增修條文第三條變更憲法第五十七條覆議失敗，行政院院長「應即接受」或「辭職」之規定，為「應即接受」，係為確保政局之安定，避免形成兩院僵局而久延不決，雖不免犧牲行政院院長之志節或責任政治之真諦，然卻可貫徹民主政治之原則，並維護憲政秩序之安定。

至若行政院院長基於其他原因，自行辭職以示負責時，固無不可，然此並非憲法義務之辭職，與依憲法第五十七條不接受立法院決議即須辭職，乃屬憲法義務之辭職，截然有別。憲法第五十七條所以規定行政院院長可在接受與辭職間作一選擇，乃係因行政院院長縱不接受立法院之決議而辭職，立法院依憲法第五十五條仍保有同意權以制衡新提名之行政院院長，即可貫徹立法院之決議；現行憲法增修條文因取消立法院之閣揆同意權，故規定

行政院院長僅能接受立法院之決議而無其他選擇。是以立法院作出反對決議後，行政院院長縱自行辭職（非憲法義務之辭職），新任命之行政院院長也必須接受立法院決議，方能貫徹行政院對立法院負責之憲法明文，並達成維持政局穩定，避免形成憲政僵局之憲法意旨。故單純建議並認為行政院院長自行辭職，以示負責，即可化解此一憲法爭議，而不首先確認行政院院長有應即接受立法院決議之憲法義務，無疑是本末倒置、緣木求魚，絲毫無助於此憲政僵局之消除。

或有謂憲法第五十七條第二款有關立法院主動移請行政院變更政策之權已遭凍結，而由增修條文第三條第二項第三款之立法院得提出不信任案規定取代，故行政院至立法院報告後，立法院若欲表示反對意見，僅有提出不信任案一途。對此本席仍難加以贊同。首先，姑不論本案乃係涉及重要政策之法定預算執行與否之問題，並非單純之重要政策變更問題；而不信任案規定，亦非專為取代立法院政策變更權而設，其實為憲法凍結立法院對行政院院長任命同意權之折衷產物。再者，立法院政策變更權遭到凍結，在憲政之實際運作上並非重要，蓋立法院對行政院所提出之政策亦非僅有提出不信任案之單一控制方式，立法院仍可藉由預算審議，或於法律中明定某項政策應經立法院決議（即所謂「立法否決」，台灣地區與大陸地區人民關係條例第九十五條參照），而對行政院提出之政策加以控制之可能。更有甚者，現仍有效適用之憲法第六十三條，即明文規定：「立法院有議決法律案、預算案……及『國家其他重要事項』之權」，故立法院雖因憲法第五十七條遭到凍結而無法「主動」移請行政院變更其政策；然依據憲法第六十三條之明文，其仍保有「被動」審議決定行政院所提出之重要事項（包括：重要政策）之權力。

另須加以說明者，採取與覆議同一之法理解決目前所面臨之憲政僵局，若立法院仍決議反對行政院變更涉及重要政策之法定預算之執行時，該決議亦絕非憲法第七十條，立法院不得為增加支出之提議之情形可比，此觀諸該項法定預算早經行政院提出、立法院議決、總統公布而「存在」，並非「從無到有」之事實自明。至若採取此一解決途徑，即有立法院為行政院設定施政方針，強制行政院執行其不欲施行之政策之疑慮，然初不論立法院是否果不可為行政院設定施政方針或強制行政院執行其不欲施行之政策（例如：透過憲法第六十三條議決國家其他重要事項之權，甚或制定所謂措施性法律），此所涉及者乃係變更早經立法院決議之「既有」政策之問題；係行政院向立法院負責之問題；係立法院代表人民參與政策制訂過程之問題。若吾人接受立法院對於任何行政院所欲施行或不欲施行之政策，均無參與決定權的看法，則憲法權力分立、權力制衡、民意政治之諸項原則豈非淪為空談，行政權獨大而立法權衰弱之情形亦非不能想像。

退一步言，縱肯認立法院僅得藉由提出不信任案以解決目前之憲政僵局，然吾人若對於國會解散重行改選之結果詳加分析，仍可佐證行政院對立法院負責，行政院對立法院所作出之反對決議僅能接受之結論，乃憲法當然之解釋。蓋立法院改選之結果，若仍由目前之在野黨獲得多數席次，則行政院當無理由再對立法院之反對決議表示異議；然縱由目前執政黨獲得多數之席次，行政院亦僅係因能篤定獲得多數同黨立法委員之支持，而能貫徹其決定，並非謂行政院可無視立法院前揭權能，而有自行片面決定變更法定預算或其他重要政策之行政裁量權。是故，對於本件解釋案件所由生之爭議，立法院是否提出不信任案，乃係立法院是否行使其憲法所賦予權限之問題，立法委員自有其行使職權之衡量標準；然其與本案解釋之標的，行政院決議停止執行涉及重大

政策之法定預算，經向立法院報告後，不獲立法院同意，究竟發生何種效力，根本係不同之兩個問題，不應混為一談。

最後本席必須指出，本件解釋之核心問題，即行政院補行相關報告程序後，立法院若仍持異議而為反對決議時，該反對決議之效力問題，多數意見對此閃爍其辭，未能提出明確之解釋，實有未盡全功之憾。換言之，多數意見雖已表明立法院反對決議應具有一定之拘束力，然其結論卻又提出包括協商、辭職、不信任及立法在內之種種解決方式。姑不論此一解釋在邏輯上是否合理一貫，即就有關機關是否有遵照多數意見所示途徑辦理之義務而論，恐亦有所疑義；蓋立法院是否立法與是否提出不信任案，本為立法院得自由選擇與裁量之事項，非釋憲機關所得過問。然縱有關機關依據多數意見之指示，採行其他解決途徑，於其仍不能獲得一致之共識而形成僵局時（例如：協商不成或行政院院長辭職，而繼任之行政院院長仍採取和前任院長相同之政策）究應如何處理？恐一切又回到現行爭議之原點，徒然浪費國家有限之資源。職是之故，對於立法院作成反對決議之效力問題，釋憲機關實有不可迴避之解釋義務。此時若憲法本身未有明文可供遵循，釋憲機關自當本於憲法相關條文之意旨、依循民主憲政之基本原則及憲法法理明確地為憲政僵局指引明路，此方為增進人民福祉、維護憲法秩序，回復憲政常態運作，導引社會發展之正道，爰為此不同意見書如上。