

釋字第 520 號解釋協同意見書

戴東雄大法官 提出

本席就多數大法官通過之解釋文，固表贊同；惟就解釋理由書部分內容之論斷，猶認有補充闡明之處，為資明確，爰提出協同意見書如下：

- 一、預算制度乃行政部門實現其施政方針並經立法部門參與決策之憲法建制。對預算之審議及執行之監督，立法機關之權限與職責，因各國憲法建制不同而有差異。依我國現行預算法之明文規定，立法院對預算執行之監督，僅限於預算法第二十二條關於超過五千萬預備金之動支，應先送立法院備查；以及預算法第六十一條有關中央主計機關應將各機關執行歲出分配預算之重要事項考核報告送立法院備查。
- 二、法定預算及行政法規之執行，均屬行政部門之職責，其間區別在於：賦予行政機關執行權限之法規，其所規範之構成要件具備，即產生一定之法律效果，若法律本身無決策裁量或選擇裁量之授權，該管機關即有義務為符合該當法律效果之行為。立法院通過之法定預算屬於對國家機關歲出、歲入及未來承諾之授權規範(參照預算法第六條至第八條)，其規範效力在於設定預算執行機關得動支之上限額度與動支目的、課予執行機關必須遵循預算法規定之會計與執行程序並受決算程序及審計機關之監督。關於歲入之執行仍須依據各種稅法、公共債務法等相關規定，始有實現可能。關於法定預算之歲出部分，則屬預估性質，不足時可由行政院提出追加(參照預算法第七十九條)；經費如有剩餘，除經行政院核准得轉入下一會計年度者外，應即停止使用(參照預算法第七十二條及第七十四條)；其遇有特殊事故，尚得裁減經費(參照預算法第七十一條)、調整收支(參照預算法第八十七條)，凡此皆足

認法定預算之是否執行與如何執行，行政院享有裁量之空間。至國營事業機構之資產投資預算或其他受市場法則影響之附屬單位預算，乃私經濟行政之一環，因經營策略或市場因素而改變，其執行內容應有較大之裁量空間，更無疑義（參照預算法第八十八條及第九十條）。是法定預算之執行，除預算法有明文之限制規定外，主管機關依其合義務性之裁量，決定法定預算中某一項目不執行或停止執行，尚不能遽指為違憲或違法，其是否為法之所許，仍應視具體情形而定，此為解釋理由書所謂「執行預算之彈性」。

三、法定預算之執行，各機關應遵照預算法之規定辦理，至於有無執行之義務，須視具體情形而定。例如維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費（法定經費），若停止執行，將影響機關之存續，故行政機關有執行之義務（參照預算法第五條第一項第三款）。反之，法定預算如屬於國營事業機構之資產投資預算，乃私經濟行政之一環，其是否執行，須考量經營策略或市場因素，故除涉及變更施政方針或重要政策者外，各事業機構有相當大之執行彈性。至其因法定預算之停止執行具有變更施政方針或重要政策之作用者，須經立法院之參與，而所謂「立法院之參與」，依本解釋文所載，係指：「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。」

四、前述執行法定預算之彈性，並非行政機關得自行任意選擇執行之項目，尚須顧及法定預算乃經立法院通過具備規範效力之事實。所謂法定預算之「規範效力」，依解釋理由書所載：「在於設定預算執行機關得動支之上限額度與動支目的、課予執行機關必須遵循預算法規定之會計與執行政程序、並受決算程序及審計機關之監督」，以及「預算法規中有關執行歲出分配預算應分期逐級考核執

行狀況並將考核報告送立法院備查（參照預算法第六十一條），執行預算時各機關、各政事及計畫或業務科目間經費流用之明文禁止（參照同法第六十二條），又各機關執行計畫預算未達全年度百分之九十者，相關主管人員依規定議處（參照八十九年八月三日行政院修正發布之行政院暨所屬各機關計畫預算執行考核獎懲作業要點），凡此均屬監督執行預算之機制，貫徹財政紀律之要求。」又依解釋理由書所載：「法定預算皆限於一定會計年度」，故法定預算之規範效力亦僅限立法院審議通過之會計年度，依預算法第七十二條規定，會計年度結束後，其經費未使用者，應即停止使用，併此指明。

五、本院釋字第三九一號解釋，係針對預算案之審議方式，作成解釋，雖曾論列預算案與法律案性質之不同，並未否定法定預算之拘束力，僅闡明立法機關通過之預算案，拘束之對象非一般人民而為國家機關，故據釋字第三九一號無法得出行政機關不問支出之性質為何，均有權停止執行法定預算。又預算法雖無停止執行法定預算之禁止規定，亦不得遽謂行政機關可任意不執行預算。惟主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，如解釋文所示，亦不當然構成違憲或違法，而應分別視情況而定。

六、憲法增修條文第三條第二項第二款規定：「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，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未決議者，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，行政院應即接受該決議。」從而行政院對立法院決議通過之預算案，如認窒礙難行而不欲按其內容執行時，於預算案公布為法定預算前，自應依上開憲法增修條文

覆議程序處理。惟本件行政院聲請釋憲案之標的，係已經立法院通過，總統公布成為法定預算，故本件屬於法定預算之執行問題，而與上開憲法增修條文覆議程序無關。至憲法增修條文第三條第二項第二款所設之覆議程序，係憲法賦予行政院之權限，行政院有考量之餘地；原則上，行政院有兩種途徑可以選擇：(一)自信其政策正確，必然得到民眾之支持，而主動提出覆議，以維護其政策。如經立法院覆議而行政院失敗時，行政院應即接受該決議(已廢止之憲法第五十七條第三款規定：接受該決議或辭職)。(二)行政院如認為因立法院刪減特定政策或其中一項目之工程預算過多，無法以該項法定預算達到預期之成果時，祇好放棄該政策或該項目而不執行法定預算。例如行政院就棲蘭山設立國家公園之預算被立法院刪減成只剩四分之一，而無法達到國家公園之水準時，行政院祇好不執行該僅剩四分之一之法定預算，放棄設立棲蘭山國家公園，以免興建一不像樣之國家公園，而遭人民批評。又如法定預算非可歸責於行政院之因素而遷延工程之進行時期，致市場因素變動，設備費增加。此時行政院認為因情勢變更，非追加預算，無法竟其功，且從評估投資經營成本效益，已不符整體社會之利益，而選擇停止執行法定預算，不再興建，並負起相關政策成敗之責任(釋字第三九一號解釋參照)。例如探勘油井，國際油價下滑，如繼續探勘，非追加預算不可，且經營上已無經濟效益。此時，立法院能否主動決議強制行政院繼續探勘油井？尤其立法院因無法主動決議追加預算(參照憲法第七十條)，故宜採取否定說，方符行政權與立法權分立之原則；否則立法院與行政院之責任歸屬又要混淆不清。總之，行政院如遇有立法院通過之預算案不合其意(通常是預算被刪除或刪減)，而行政院又想貫徹其政策時，則可依上開憲法規定向立法院提出覆議，此為憲法設立預算案覆議程序制度之目的所在。

七、本件所關核能電廠預算案通過之後，立法院於八十五年五月二十四日第三屆第一會期第十五次會議，以變更行政院重要政策，依當時適用之憲法第五十七條第二款規定，決議廢止核能電廠興建計畫，進行中之工程立即停工並停止動支預算，嗣行政院於同年六月十二日，亦以不同意重要政策變更而移請立法院覆議。可見基於本件核能電廠之興建對儲備能源、環境生態、產業關連之影響，並考量經費支出之龐大，以及一旦停止執行，善後處理之複雜性，應認係國家重要政策之變更，固無疑問；惟民主政治為民意政治，總統或立法委員任期屆滿即應改選，乃實現民意政治之途徑。總統候選人於競選時提出政見，獲選民支持而當選，自有推行其承諾之政治上義務，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，毋迺民主憲政運作之常規。惟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。蓋基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代程式合法。憲法第五十七條即屬行政與立法兩權相互制衡之設計，其中同條第二款關於重要政策，立法院決議變更及行政院移請覆議之規定，雖經民國八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文刪除，但有關該立法院對行政院之制衡方式於憲法增修條文第三條第二項第三款以不信任案規定予以取代，而憲法第五十七條之其他制衡規定基本上仍分列於增修條文第三條第二項第一款及第二款。故公布於民國八十八年一月二十五日之立法院職權行使法第十六條，仍就行政院每一會期應向立法院提出施政方針及施政報告之程序加以規定，同法第十七條則定有：「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。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，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。」所謂施政方針變更則包括政黨輪替後重要政策改變在內。針對所發生之重要事項或重要政策之改變，除其應修改法律者自須向立法院提出法律修正案，其應修改或新頒命令者應予發布並須送置於立法院外，上開條文復課予行政院向立法院報告並備質詢之義務。行政院為履行此項報告義務，於依憲法第五十八條第二項規定，提出於行政院會議議決後，始能向立法院院會進行報告及備詢程序。立法院職權行使法第十七條雖規定行政院對立法院有報告之義務，但未明文應於「事前」為之，況同條第二項規定，立法院經委員提議亦得主動邀請行政院向立法院報告，可知上開行政院向立法院報告之義務並非必須於事前為之，是本件解釋理由書所載「…報告因情況緊急或不能於事前預知者外，均應事前為之。」即有不妥。就本案事實而言，有關核能電廠之法定預算，行政院會議於八十九年十月二十七日決議停止執行，行政院院長於同年同月三十一日遭立法院杯葛而未能完成報告程序，惟相關規定既未要求事先報告，則本件停止預算之執行處理程序尚不違反前開憲法及法律之規定。

八、行政院院長或有關部會首長依前述憲法增修條文第三條第二項第一款及立法院職權行使法第十七條向立法院提出報告之後，若獲多數立法委員之支持，基於代議民主之憲政原理，自可貫徹其政策之實施。若立法院聽取報告後，作成反對或其他決議，此一決議固屬對政策變更之異議，具有確認法定預算效力之作用，而此處所謂「法定預算之效力」，係指解釋理由書所載：「設定預算執行機關得動支之上限額度與動支目的、課予執行機關必須遵循預算法規定之會計與執行程序、並受決算程序及審計機關之監督」。依此意旨，尚無法推論出行政院重要政策之變更須經立法院之同意，蓋依本院釋字第三九一號解釋之意旨，立法院就預算案之審

議，不得涉及施政計畫內容之變動與調整，故應視立法院決議之內容，由各有關機關選擇適當途徑解決。

九、行政院提出前述報告後，倘立法院作成反對或其他決議，應視其決議內容，由各有關機關選擇適當途徑解決：行政院同意接受立法院多數意見繼續執行法定預算，或由行政院與立法院朝野黨團協商達成解決方案。於不能協商達成解決方案時，各有關機關應循憲法現有機制為適當之處理，諸如：(一)行政院院長以重要政策或施政方針未獲立法院支持，其施政欠缺民主正當性又無從實現總統之付託，自行辭職以示負責；惟行政院院長亦得鑑於核四建廠計畫自推動以來，社會經濟及國際情勢已發生重大變遷，經組成「核四再評估委員會」審慎評估後，以「不建核四不會缺電」、「具體可行的核四替代方案」、「核廢料是萬年無解的難題」、「核災萬一發生危機處理堪憂」、「核四合約中止損失尚可忍受」、「永續發展台灣經濟逐漸建立非核家園」等六項理由，決定停止興建核能電廠，以符合憲法對人民生存權之保障，並深信能獲得多數人民之支持，而選擇堅持其政策主張，依本院釋字第三九一號解釋意旨，負政策成敗之責任。(二)立法院依憲法增修條文第三條第二項第三款對行政院院長提出不信任案，使其去職（不信任案一旦通過，立法院可能遭受解散，則朝野黨派正可藉此改選機會，直接訴諸民意，此亦為代議民主制度下解決重大政治衝突習見之途徑）。(三)立法院依憲法第六十三條通過能源法案及其他相關法案。

十、總之，本件為行政院停止執行法定預算與立法院發生適用憲法之爭議。根據我國現行憲法規定，預算之提案專屬於行法院（參照憲法第五十八條、第五十九條），立法院無此權限。又立法院對於行法院所提出之預算，不得為增加之支出之提議，此為憲法第七十條所明定。因此，立法院對預算案之權限與法律案不同，僅能

以預算刪減權監督行政院不可以濫用預算提案權，做出與民眾利益違背的政策；或防止行政院浮濫編列預算，而為不必要之浪費，此經本院釋字第二六四號解釋闡釋在案。又依憲法第五十七條第二款規定，立法院原可透過決議移請行政院變更重要政策之方式，行使參與預算決策之權。惟此款規定現已改為由立法院對行政院主動提出不信任案（憲法增修條文第三條第二項第三款），故立法院已無主動決議移請行政院變更政策之權限，行政院也無機會依該項款規定行使覆議程序。本件預算自擬編、先前之停止執行，以迄再執行之覆議，雖經立法院參與決議，惟於現行憲法之規定下，行政院再次停止執行，憲法所提供立法機關得參予決策之相同機會，除提出相關法律案外，為提出不信任案。重要政策已制定成法定預算之一部分，與非屬國家重要政策變更之單純預算變動有別。其變更固然須經立法院之參與，惟所謂立法院之參與，尚不得涉及施政計畫內容之變動與調整，否則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。此釋憲意旨經本院釋字第三九一號解釋闡釋在案，因此，在該號之解釋未為變更以前，各機關仍應受其拘束（參照釋字第一八五號解釋），併此指明，爰提出協同意見書如上。