

釋字第 520 號解釋協同意見書

蘇俊雄大法官 提出

本件解釋導因於八十九年底行政院與立法院間就停止興建核能第四電廠之決策所引發的機關爭議；而行政院得否決策不執行立法院通過之法定預算，則為其間主要之爭議問題。聲請解釋的行政院主張，其就法定預算之執行與否具有決定權，毋需另經立法院之同意；惟關係機關立法院則認為行政院無權決定不執行法定預算，並從而拒絕行政院長就此案到院說明，另決議移請監察院發動彈劾。由於雙方就預算執行與政策變更之權限分際問題，在看法上存有重大分歧，復因朝野對峙之政治情勢，故本件爭議已形成難解之憲政僵局，影響國計民生甚鉅。本件爭議既已合法提出釋憲聲請並經受理，則如何本於責任政治與權力分立制衡等憲法結構原則，釐清本件爭議所涉法理問題之是非曲直，進而闡明化解憲政僵局、回歸憲政運作之正途，自應為大法官責無旁貸之重要任務。

秉於上開認知，本件解釋作成下述三項主要判斷：(一) 在合乎法定條件限制的情況下，應容認主管機關得依合目的性之政策考量，為預算執行與否之決斷；(二) 本件爭議因另涉及國家重要政策之變更，本於行政院對立法院負責之憲法意旨，行政院就其所為之政策決定，尚負有向立法院報告並備質詢之義務，立法院就此亦不得拒絕；(三) 本件爭議於補行上揭程序後，相關機關均應本於「憲法忠誠」之義務與信念，依憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局。此三項基本原則之確立與揭示，符合憲法所定之權限分派秩序，並適切踐行了大法官仲裁機關爭議、維護憲政運作的任務要求，應值吾人肯認贊同。

惟本件爭議中相關機關提出了諸多論點，解釋理由書未及一一詳予辨明澄清，尚存有說理未盡之憾；其中有關重要政策變更之決策程序以及憲政僵局之解決方式等重要議題之理由構成，亦無法盡表吾人

法理確信之根據，甚或容有再為斟酌檢討之餘地。爰提出協同意見書，就本案所涉之主要關鍵議題，依次論證檢討如下，俾期強化本件解釋之法理基礎、澄清可能衍生之誤會。

一、法定預算的規範效力與規範內涵

由立法院通過的法定預算，是否即具有「課予行政部門執行預算之義務」的規範效力呢？針對這項本件爭議中的主要焦點問題，本件解釋固然多所著墨，並有定見，惟並未明白表述大法官的判斷結論。為期能明確定紛止爭，在此爰先就此項問題進行論證檢討。

按預算案經立法院審議通過及公佈後即為「法定預算」，其形式上與法律相當，學術上則進一步將之定性為是一種「措施性法律」。法定預算既為法律規範之一種，其規範性自不容否認；惟法規範的內容態樣繁多，是否均會課予受規範對象以特定之行為義務，尚且不能一概而論。因此，單從法定預算作為措施性法律的規範定位，尚不足據以推論認定行政部門是否具有執行預算之義務的問題；我們毋寧還必須檢証確認法定預算的「規範內涵」，才能判定其是否具有「課予義務」此一面向的規範效力。

當我們進一步從法定預算本身之形式、內容以及預算法上之相關規定，探究其規範內涵時，則正如同多數的公法學者所正確指出的，針對歲出部分進行規範的法定預算，基本上是在限定政府就特定事項為財政支出的最高額度限制，亦即是在設定預算執行機關得以支用預算之事務範圍，及其支用時之上限額度。就此而言，法定預算實為一種「授權性的法律規範」，其中尚不具有「課予義務」之規範內涵，亦從而並不能發生「要求政府必須為特定預算支出」的規範效力。主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，因此並不當然構成違憲或違法，而應分別情形視有無其他法規範設定其行為義務而定。

以上所揭法理判斷，與多數通過之解釋理由尚無不同。本件解釋文及解釋理由固曾提及：不執行法定預算有即構成違法者，如維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費，因停止執行致影響機關存續之情形；惟此際作成違法判斷之關鍵，毋寧是因為此時之預算執行係為履行其他法規規定之義務，若不執行預算將造成違反該等法規之結果，而尚非謂不執行法定預算之本身即構成違法。準此，關係機關立法院指摘行政院不執行法定預算即為違法之說詞，實已對法定預算之規範內涵存有誤解，不可不慎察。

二、預算執行之彈性與紀律--預算法制對於預算執行之規範要求

法定預算本身固然並未課予行政部門實現預算內容的法定任務，惟由此亦無法逕而推論認為預算執行機關得自由決定是否執行預算，其決策不受任何拘束限制。相反地，預算法乃至審計法針對預算之執行，另設定有多重之程序上與實質上的規範要求；故此等規範是否寓有「主管機關應為預算執行」之義務要求，在此尚有論證檢討之餘地。

具體檢視預算法制上之相關規定，則我們固然可以發現，預算執行之成效是預算行政之考核、控管上的重要課題；但在另一方面，法制上亦有保留予預算執行機關得為裁減經費或變動執行的彈性決策空間。整體而言，預算法制的規範重點，應可認為係在維持預算行政的「財政紀律」，亦即其規範目的在於：確保國家之財政運作得有一定之合理性、穩定性與可預測性，並從而杜絕預算行政發生枉法浪費之情事；而在追求預算計畫之穩定性的同時，預算法制無疑也顧慮到了國家行政的靈活需求，因此容認主管機關就預算之執行與否以及執行程度等問題，仍得保有一定的決策空間。換言之，在預算法制的規範要求下，行政部門原則上固應誠信地執行由其所提出並獲立法院同意通過的預算計畫；惟

其若因情事或政策之變更而決定不執行法定預算時，若其所為決策符合法制上之專業紀律要求，則仍為預算法制所允許。

基於上述之理解與詮釋，預算法制上有關「預算行政紀律之要求」，尚非即為「執行預算義務之課予」；因為在合乎專業紀律要求之情況下，主管機關仍有為不執行預算之決策空間。除了規範內涵上的差異外，此等「紀律規範」與「課予義務規範」的控制機制，毋寧亦存有相當之不同；蓋關於「主管機關所為變動預算之決策是否符合預算法所定條件」這項問題，法制上係委由專業、中立之審計機關進行認定判斷後，再由作為預算監督機關之監察院與立法院進行責任之追究，而非可由司法機關逕自作成「違法」或「合法」之判定。故於本件爭議中，我們並不能僅因行政院決議停止執行核四預算即遽指其屬違法，而毋寧必須肯認其具有發動變更預算執行之決策權限；至於其所為實際決策是否符合法制上之紀律規範要求，則應由審計部門進行專業審查，非國會或司法機關所得率予認定。

三、預算行政與預算監督的權限分派秩序

如果我們跳脫相關法律概念之詮釋與適用，轉而探討憲政體制下關於預算事務的權限分派秩序，並據以確定行政權與立法權間之權限分際，則對於本件爭議中有關行政部門有無執行法定預算之義務的問題，我們或許能夠獲得更為清楚而完整的答案。

按預算機制事涉國家財政資源之分配，對於國家機關之正常運作、國家政策之確定與實現乃至於社會經濟之發展，俱有深遠重大之影響。為強化預算行政之正當性與合理性，採行代議民主之憲政制度，莫不將分權制衡之機制導入預算制度之運作。準此，在預算決策之形成確定階段，存有預算案之提出權與審議權之區分；而在預算執行之階段，亦有區隔執行權與監督權的設計。預算行政之各階段雖均有不同之多數憲法機關的參與，但在責任政

治的規範原則下，政治責任之歸屬仍應有釐清之必要；在分權制衡的運作過程中，如何維持各憲法機關適當之權限分際，乃為重要之課題。

從這種權限分派秩序的觀點檢視本件爭議所涉法理問題，則若將法定預算乃至預算法制上之相關規定，解為具有課予行政部門以執行義務之規範效力，無疑會混淆了行政權與立法權間的權限分際，而與功能法觀點下的權力分立原則有所牴觸。蓋法定預算雖經立法院審議通過，但從預算案之提出以至法定預算之執行，均屬行政部門的權責；預算政策之形成與實現，除涉及法定機關之存續或法定義務之履行者外，原則上亦應由行政部門擔負起主要的政治責任。故如果將法定預算之內容一律解為具有課予執行義務之效力，不僅將無法明確界定政策形成之責任歸屬，而且亦將使預算之執行失去彈性，無法滿足行政權的機動需求。至於認為「行政院須經立法院之同意，方得為預算執行上之變更」的見解，除欠缺實證法上之根據外，亦混淆了預算執行權與預算監督權間的分際。質言之，關於特定預算項目之授權與否的問題，法制上固可容認國會得以「同意權保留」之方式實施監督；惟已經授權之預算項目的執行決策，究屬行政權之核心事項，故國會所為預算監督，於此僅能追究其政治責任，而不能逕代行政部門決定。

綜合以上三點論證，本件爭議中行政院所為停止執行核四預算之決議，若僅就預算制度之規範法理而言，則應無逾越其權限分際之違憲或違法疑義。本件解釋就此雖未明白表述此項判斷結論，但依本席所見，解釋意旨應與上述論證一致。

四、重大政策變更的憲政程序要求

應否興建核四廠的問題為我國近年來之重大政策爭議，行政院就此作成停建核四之決策，自亦屬國家重要政策的重大變更。

由於相關爭議於八十五年時曾歷經立法院為變更政策之決議而行政院再為覆議推翻的憲政程序，在憲政運作上已累積有高度之爭議性；再加上停建所需善後事宜繁雜，另須後續預算計畫之支應與配合--因此，本件爭議實不能僅單純界定為停止執行法定預算之問題，而必須再行檢討此項重大政策變更於相關憲法規範下的權限互動問題。

在此首先應予澄清確認的是：相關政策爭議於八十五年間所歷經之覆議程序，既未課予行政院有興建核四廠之義務，自不禁止行政院嗣後改變其政策立場；而基於會期不連續原則，此項覆議結果亦無拘束新國會之效力。故除據以表徵相關政策所具有之高度爭議性以外，此段憲政運作之歷史與本件爭議尚無直接之關係；論者每持此項史實主張行政院已無變更轉寰其政策立場之餘地，實係對相關爭議之事實情形未有詳察，且於覆議制度之程序效力亦有誤解。

其次，關係機關立法院亦曾主張，本件爭議所涉政策決斷，係屬憲法第六十三條所定之「重要事項」，故應經立法院之議決。惟從體系解釋之觀點而言，該條所定之「國家其他重要事項」，應係指其他憲法規範授權、或法律規範保留予立法院為議決之事項，惟有如此，其所為決議方有規範效力可言；我國憲法學通說更強調，立法院此種重要事項議決權，仍須受權力分立原則之約制，不得侵及其他機關之決策權限。準此，本案系爭之停止預算執行決策，既屬行政院之權責，且亦尚未就後續之處理問題提出預算案或法律案於立法院，故立法院尚不得逕依憲法第六十三條之規定即取得此項政策變更之主導權。

在公共政策之形成上，行政院固然享有一定之政策形成主導權限，且若所決策之事務屬於其權限作用之核心事項，並毋需先經立法院之同意授權。然而，基於代議民主政治的理念以及我國

憲政體制上的權限制衡機制，行政院必須就其所為政策決定對立法院負起政治責任；行政院對於政策之形成確定因而並無壟斷性之決策高權，而必須接受立法院之監督制衡，藉責任政治之運作而與代議機關共同對國民負責。尤其，本件爭議所涉停止興建核四廠之決議，關係重大而複雜，其後續處理尚需龐大經費支出，倘若立法院並不支持此項政策，而對相關之預算案拒絕授權，則此項停建核四之政策宣示，殆無執行可能性可言；故本件重大政策變更，遠非行政院自行決議停止執行相關預算即可蹴成，尚需積極尋求立法院之支持，始有落實之可能。就此而言，立法院就此等重大政策之參與決策形成權限--無論是藉由質詢、不信任投票等方式追究政治責任，抑或是透過立法或預算審議等方式參與政策事項之具體形成--無疑均具有舉足輕重之影響力，並非行政院得以行政保留為由片面加以拒絕。

重大政策既事涉行政立法兩院職權，有賴此二院於制衡互動過程中協力共同形成，則如何維持行政立法兩權之理性溝通與互動，允為憲政運作上之重要課題。準此，我國憲法增修條文第三條第二項第一款乃規定：「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，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」此項規範不惟是行政院對立法院負責的一種基本機制，同時也架構出行政立法兩權間一項最為基本的政策溝通管道，應可認為係憲法對於重大政策之形成或變更的基本程序要求。尤其，為謀後續之憲法制衡機制的順利運作，並使國政爭議得於憲政體制下獲致制度性的解決，此項負責機制的維持，應屬兩院之共同憲法義務。故行政院本於其權責而為重大政策變更之「擬議」時，負有向立法院報告說明並備質詢的憲法義務；立法院於行政院提議為前述報告時，亦不得加以拒絕，而有聽取之憲法義務。本件爭議中行政立法兩院未循此憲政制度途徑溝通政

策歧異，任令情緒對立導致政治動盪，已非僅政治運作策略之當否問題，而實有違背此項憲政程序規範所課義務。基於此項認定，本件解釋乃要求爭議機關應儘速補行上開程序，俾使憲政機制及早回復正當之運作。

五、憲政僵局的解決方式與憲法機關的忠誠義務

經由上述的分析說明，我們或許可對本件爭議的憲法性質能有更為清明而客觀的認識：本件爭議實為一種行政、立法兩院就重大政策存有重大歧見的憲政僵局問題，惟爭議雙方均未依循憲政體制上的制度性管道尋求僵局之解套。本件解釋要求儘速補行憲政規範上最為基本的政策溝通程序，當然並無法一舉解決此項爭議問題；畢竟，這項具有高度爭議性的政策問題，仍應由負政治責任之政治部門，於政治過程中做成評價決定。然而，透過此項處理要求之宣示，本件解釋毋寧也再次確認：憲法機關在憲政運作上負有「憲法忠誠」之義務，必須遵循並努力維繫憲政制度的正常運作，既不得僭越其職權，亦不容以意氣之爭癱瘓損害憲政機制的功能。此項「憲法忠誠」的規範要求，雖未見諸憲法明文規定，但不僅為憲政制度之正常運作所必需，亦蘊含於責任政治之政治倫理，其規範性應不容置疑。故本件爭議於補行前述程序後，相關機關仍應本於此項忠誠義務之要求，以憲政體制所設機制，積極地尋求歧見與僵局的解決。

鑑於憲政制度上存有多種模式能夠處理本件爭議，且究應選擇何項機制的問題，應留待政治部門自行判斷決定，故本件解釋文就此並未多言。為明確解釋意旨，多數通過之解釋理由書末段另例示了可能之處理程序與選擇方案。此項解釋方法固有致使大法官「身兼裁判與教練」之疑義，惟考量我國憲法解釋傳統以及憲政運作仍未臻成熟等情節，本席不擬多表質疑。於進一步檢討解釋理由所做例示之實質妥當性後，本席以為尚有二點問題值得

再為澄清或斟酌檢討。首先，解釋理由中所提「若立法院於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，實具有確認法定預算效力之作用，與不具有拘束力僅屬建議性質之決議有間…」等語，應係指該等決議具有「確認法定預算之授權仍然存在」的效力，尚非謂行政院即須受立法院之反對決議拘束而無持異見之餘地；解釋理由書就此所為之表述，恐易引致誤解，應有澄清之必要。其次，多數通過之解釋理由似認為立法院若進而制定要求興建特定電廠的「個別性法律」，尚非憲法所不許。惟公法學理上固未禁止「措施性法律」之存在，但對所謂之「個案性法律」(Einzelfallgesetz)仍多所質疑；解釋理由就此是否混同「措施法」與「個案法」之概念，恐有檢討之餘地。尤其，立法者雖得制定措施性法律，但不得因而侵及行政權之核心領域；故在未受理案件並依權力分立原則審查該等立法之具體內容以前，本席以為其合憲性恐不應遽予肯認。因此，立法院固得就興建或停建核電廠事宜制定措施性法律加以規範，但其具體規範內容之合憲性，仍應有受規範審查檢證控制之餘地。

本案自大法官受理審查後即已備受關注，爭議不斷；值此政治對立情緒稍見緩和的時刻，至盼各界能理智而冷靜地傾聽本件解釋所要傳達的訊息。為表明本席參與作成此項解釋的法理確信，爰提出協同意見如上。