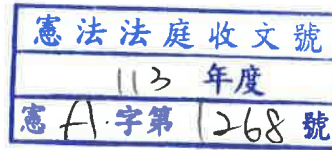


暫時處分裁定聲請補充理由書

聲請人 監察院
代表人 陳菊(院長)

訴訟代理人 李元德律師



1
2 為提出暫時處分裁定聲請補充理由事：

3 針對 鈞庭垂詢聲請人，何以本案聲請應以憲法訴訟法第 47 條第 1
4 項為依據，而非憲法訴訟法第 65 條第 1 項之問題，聲請人監察院陳
5 述理由如下：

6 壹、本案係憲法訴訟法第 47 條第 1 項之「國家機關聲請法規範憲法
7 審查」，而非憲法訴訟法第 65 條第 1 項之「機關爭議案件」

8 一、憲法訴訟法第 47 條第 1 項與憲法訴訟法第 65 條第 1 項，兩者
9 聲請審查之「標的不同」

10 (一)按，憲法訴訟法第 47 條第 1 項規定：「國家最高機關，因本身
11 或下級機關行使職權，就所適用之法規範，認有抵觸憲法者，
12 得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。」

13 (二)次按，憲法訴訟法第 65 條第 1 項規定：「國家最高機關，因行
14 使職權，與其他國家最高機關發生憲法上權限之爭議，經爭議
15 之機關協商未果者，得聲請憲法法庭為機關爭議之判決。」

16 (三)憲法訴訟法第 47 條第 1 項，強調國家機關以抽象之「法規範」
17 為聲請標的，應無疑義。而憲法訴訟法第 65 條第 1 項之聲請標
18 的，則係於具體個案中，引發憲法上權限爭議之「權力行使行
19 為」。首先，觀諸法條文字，憲法訴訟法第 65 條第 1 項並未提
20 及法規範，而係針對「與其他國家最高機關發生憲法上權限之
21 爭議」為規範。再者，違憲之抽象法規範，其執行必是違憲之
22 權力行使，並致生權限爭議；但權限爭議之發生，卻未必皆是
23 源自於法規範違憲。

1 (四)茲舉司法院釋字第 520 號解釋為例。司法院釋字第 520 號解釋
2 之事實背景，係該號解釋聲請人行政院認為核四計畫不宜再續
3 予維持，經立法院通過之相關預算已無繼續執行之必要，於是
4 提經行政院第 2706 次會議通過停止興建核四。但相對人立法院
5 認為立法院通過之預算案，行政機關應一體遵行。立法院遂決
6 議函請監察院對行政院長及相關人員予以糾彈。該號解釋聲請
7 人行政院認「立法院上開決議」與憲法賦予行政院之執掌及司
8 法院釋字第 391 號解釋不符，於是聲請釋憲【附件 12】。司法
9 院大法官乃依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款中
10 段(憲法訴訟法第 65 條第 1 項之前身)予以受理【附件 13】。

11 (五)釋字第 520 號解釋之聲請標的，為行政院得否自行停止預算執
12 行之「具體爭議個案」中，立法院決議函請監察院對行政院長
13 及相關人員予以糾彈之「立法院權力行使行為」。與任何抽象
14 法規範或預算案是否違憲無涉。藉由此一案例得以說明：憲法
15 訴訟法第 65 條第 1 項，是針對具體個案中引發憲法上權限爭議
16 之權力行使行為而設，與憲法訴訟法第 47 條第 1 項為抽象法規
17 範憲法審查，兩者標的不同，有著明確的功能區分。

18 (六)本案之聲請標的為民國(下同)113 年 6 月 24 日修正公布之立法院
19 職權行使法第 45 條第 1 項、第 46 條之 2 第 2 項、第 46 條之 2
20 第 3 項、第 47 條第 1 項及第 53 條之 1 第 2 項關於立法院調查
21 權行使範圍及其拘束力之規定，以及立法院職權行使法第 45 條
22 第 2 項、第 47 條第 2 項、第 59 條之 3 第 1 項後段、第 59 條之
23 3 第 2 項及第 59 條之 5 第 2 項關於受調查對象之規定，為抽象
24 法規範。本案既非對具體個案中，引發憲法上權限爭議之「權
25 力行使行為」聲請憲法判決，自應適用憲法訴訟法第 47 條第 1
26 項，而非憲法訴訟法第 65 條第 1 項。

27 二、引發憲法上權限爭議之「權力行使行為」可能經協商而排除爭

1 議狀態；但違憲之抽象「法規範」無法透過協商治癒違憲瑕疵
2 (一)按，憲法第 171 條規定：「法律與憲法牴觸者無效。法律與憲
3 法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。」憲法第 173 條規
4 定：「憲法之解釋，由司法院為之。」
5 (二)憲法訴訟法第 65 條第 1 項設有「經爭議之機關協商未果」之要
6 件，故國家最高機關之權力行使行為，若與他機關發生權限爭
7 議，應先由機關間盡力協商，在合憲秩序下互相協調以化解爭
8 議。蓋具體權力行使行為(例如：立法院議決是否函請監察院彈
9 劾行政院長、是否成立調查專案小組)，可能透過機關間積極對
10 話，達成弭平爭議之結果(例如：原提案者撤回議案)。
11 (三)然而，經立法院通過，總統公布生效之抽象法規範存有違反權
12 力分立制衡原則，以及違反憲法增修條文所保障之監察權獨立
13 性等違憲爭議時，已無法經由機關自行協商，使違憲而無效之
14 法律變為有效，必須由 鈞庭進行解釋(憲法第 171 條及第 173
15 條參照)。由此益徵，憲法訴訟法第 47 條「國家機關聲請法規範
16 憲法審查」訴訟類型之規範功能，與憲法訴訟法第 65 條是各司
17 其職。
18 (四)本案聲請標的之立法院職權行使法相關條文，已於 113 年 6 月
19 24 日公布，其是否違憲之爭議無法且不得由機關自行協商解
20 決，自非憲法訴訟法第 65 條之規範對象。故本案僅應適用憲法
21 訴訟法第 47 條第 1 項，聲請 鈞庭作成憲法判決。

22 三、憲法訴訟法第 47 條第 1 項與憲法訴訟法第 65 條第 1 項，兩者
23 聲請之「判決種類不同」

24 (一)按，憲法訴訟法第 51 條規定：「憲法法庭認法規範牴觸憲法者，
25 應於判決主文宣告法規範違憲。」

26 (二)次按，憲法訴訟法第 67 條規定：「本章案件，憲法法庭應於判
27 決主文確認相關機關之權限；亦得視案件情形，另於主文為其

1 他適當之諭知。」

2 (三)由上開規定可知，對應憲法訴訟法第 47 條第 1 項「國家機關聲
3 請法規範憲法審查」之判決，係宣告「法規範違憲」；對應憲
4 法訴訟法第 65 條第 1 項「機關爭議案件」之判決，則係「確認
5 相關機關之權限」。本案之爭議，並非立法院某一具體權力行
6 使行為是否逾越權限，而係立法院職權行使法部分條文是否牴
7 觸憲法上權力分立原則。自判決主文之種類觀之，本件亦應屬
8 於憲法訴訟法第 47 條第 1 項之「國家機關聲請法規範憲法審
9 查」。

10 四、憲法訴訟法第 47 條第 1 項與憲法訴訟法第 65 條第 1 項，兩者 11 為平行獨立之訴訟類型，並無先行與補充之關係

12 (一)憲法訴訟法第 47 條「國家機關聲請法規範憲法審查」之訴訟類
13 型，是針對抽象法規範為聲請與審查，法律違憲爭議本質上即
14 無法由機關協商解決，應由 鈞庭作成違憲宣告之判決(憲法第
15 171 條及第 173 條參照)。而憲法訴訟法第 65 條「機關爭議案件」
16 之訴訟類型，是針對國家最高機關具體權力行使行為生權限爭
17 議為聲請與審查，此時方有先行協商之必要。兩者為平行獨立
18 的兩種訴訟類型，憲法訴訟法第 65 條之協商並非憲法訴訟法第
19 47 條之先程序。

20 (二)況且，若法規範發生違憲爭議，皆須先靜待具體權限爭議事件
21 發生，再經協商程序，協商未果後方可提起憲法訴訟。首先，
22 此為兩種訴訟類型之嚴重混淆。再者，如此將導致憲法訴訟法
23 第 47 條聲請 鈞庭審查抽象法規範之功能遭到架空。更有甚
24 者，憲法第 43 條暫時處分之規範，也將因此無用武之地而形同
25 虛設。

26 (三)故本案聲請應適用者，為憲法訴訟法第 47 條第 1 項，自始不存
27 在是否未依憲法訴訟法第 65 條協商之疑慮。

1 貳、綜上，本案聲請之依據確為憲法訴訟法第 47 條第 1 項，懇請 鈞
2 庭准許暫時處分之聲請，並宣告本案聲請標的違憲失效。

3 此致

4 憲法法庭 公鑒

5 中 華 民 國 113 年 7 月 12 日

6 具狀人 聲請人 監察院

7 代表人 陳菊(院長)

8 撰狀人 訴訟代理人 李元德律師

1

附屬文件之名稱及其件數

文件編號	文件名稱或內容	備註
附件 12	司法院釋字第 520 號解釋行政院聲請書影本乙份。	
附件 13	司法院釋字第 520 號解釋影本乙份。	

2

行政院聲請書

中華民國八十九年十一月十日
台八十九規字第三二二四二號

受文者：司法院

主旨：為本院決議停止興建核能四廠並停止執行相關預算，適用憲法發生疑義，並與立法院行使職權，發生適用憲法之爭議，及本院適用法律與立法院適用同一法律所持之見解有異，請貴院解釋惠復。

說明：

- 一、依據中華民國八十九年十一月八日本院第二七〇八次會議決議辦理。
- 二、檢附「解釋憲法聲請書」及「統一解釋聲請書」各一份。

院長 張 俊 雄

解釋憲法聲請書

為行政院決議停止興建核能四廠並停止執行相關預算，與立法院行使職權，發生適用憲法之爭議，並引發適用憲法發生疑義，特聲請解釋。

壹、聲請解釋憲法之目的

- 一、憲法第五十三條規定：「行政院為國家最高行政機關」，憲法增修條文第三條第二項第一款（中華民國八十九年四月二十五日修正公布）規定，行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。本院既為憲法所定之最高行政機關，自有訂定關於國計民生等公共事務之施政方針，並為順應國際潮流、考量國家永續發展等因素，對已擬定之施政計畫作必要修正之權限。核能四廠（以下簡稱核四）既經本院審慎評估決議

同意經濟部建議停止興建，並以建立非核家園作為日後施政方向，實無逾越憲法賦予本院之權限。

二、預算案具有立法機關批准行政機關年度施政計畫之性質，業經 貴院釋字第三九一號解釋在案，其解釋理由書並指明「預算案、法律案尚有一項本質上之區別，即法律係對不特定人（包括政府機關與一般人民）之權利義務關係所作之抽象規定，並可無限制的反覆產生其規範效力，預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所須之經費，每一年度實施一次即失其效力，兩者規定之內容、拘束之對象及持續性完全不同，故預算案實質上為行政行為之一種……是立法機關審議預算案具有批准行政措施即年度施政計畫之性質……」，故本院編列預算經立法院審議通過，並經總統公布後，取得執行之授權，實質上為行政行為之一種，與法律案性質不同。茲因前經立法院審議通過預算之核四計畫自推動以來，社會經濟情勢已發生重大變遷，本院考量我國核廢料處理情形、核能安全、先進國家非核化之趨勢及經濟部提出有更符合公益之替代方案等因素，基於行政權與立法權分立之憲政原理，從政策上決定停止興建核四，並配合政策變更而停止核四預算之執行，揆諸 貴院首開解釋，具合憲性與正當性。

三、詎立法院於本（八十九）年十一月七日依該院親民黨黨團之提案，認「行政部門忽略其『依法行政』的基本職責，一再以各種方式規避其執行法律的責任，甚而拒絕執行法律！不僅是法治社會中極壞的示範，更是公然違法失職！立法院就行政院院長蔑視法律、違法失職之行徑，函請監察院予以彈劾懲處，以為儆戒。」該院並據以作成決議：「函請監察院就行政院院長張俊雄及相關失職人員蔑視法律、違法失職之行

為，予以依法糾彈」(附件一)。依前述之說明，立法院上開決議，有違前揭憲法賦予本院之職掌及釋字第三九一號解釋之意旨。

貳、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

- 一、本聲請案之提出，係因本院依法為停止興建核四並停止執行相關預算之決議，適用前揭憲法第五十三條及增修條文第三條第二項第一款規定發生疑義，並與立法院行使職權，發生適用憲法之爭議，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之規定，向 貴院聲請解釋。
- 二、八十三年七月十二日立法院通過興建核四相關預算，八十五年五月二十四日立法院院會決議，立即廢止所有核能電廠興建計畫案，本院乃於同年六月十二日依憲法相關規定，移請立法院覆議，案經立法院於同年十月十八日決議：「原決議不予維持」，核四預算因而得以繼續執行。惟時至今日，本院經審慎評估、通盤考量我國核廢料處理情形、核能安全、先進國家非核化之趨勢、有更符合公益之替代方案及為國家永續發展等因素，核四計畫不宜再續予維持，爰提經本院第二七〇六次會議通過停止繼續興建核四(附件二)。
- 三、詎立法院親民黨黨團提案認「司法院釋字第三九一號解釋文，曾提及『預算不等同法律』，行政院竟遽以斷章取義，倡言行政院可逕以判斷預算案之執行與否。蓋預算案非僅由立法機關『形式上的批准許可』，而是其內容作『實質上的審議』，而非對行政機關動支國庫的『概括授權』。是故預算案不能僅視之為『行政行為』，而更應視為『法律行為』，預算案既獲立法院決議通過，即視同為法律案，行政機關均應一體遵行，怠無疑義。」該院並據以作成決議：「函請監察院就行政院院

長張俊雄及相關失職人員蔑視法律、違法失職之行為，予以依法糾彈。」

四、依憲法第六十三條規定，立法院固有審議預算案之權，惟該項審議僅具有立法機關批准行政機關年度施政計畫之性質；復依憲法第五十三條、憲法增修條文第三條第二項第一款規定及司法院釋字第三九一號解釋所揭示責任政治之意旨，並基於行政權與立法權分立之憲政原理，本院當有政策決定之權。故於總統改選內閣改組後，鑒於過去評估核四計畫所依據之基礎與數據已有改變，經通盤審慎評估，政策上決定必須停止興建核四，經立法院通過之相關預算已無繼續執行之必要，因而經本院會議決議停止繼續興建。

五、綜上所述，立法院上開決議認該院依憲法第六十三條規定議決之預算，課以本院完全執行之義務，與本院行使職權適用前揭憲法第五十三條及增修條文第三條第二項第一款發生疑義，並因之與立法院行使職權，發生適用憲法之爭議。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、核四繼續興建與否屬本院政策得決定之事項

依司法院釋字第三號解釋，「我國憲法依據孫中山先生創立中華民國之遺教而制定，載在前言。依憲法第五十三條（行政）、第六十二條（立法）、第七十七條（司法）、第八十三條（考試）、第九十條（監察）等規定，建置五院。本憲法原始賦予之職權，各於所掌範圍內，為國家最高機關獨立行使職權相互平等，初無軒輊」。復依憲法第五十三條規定「行政院為國家最高行政機關」，憲法增修條文第三條第二項第一款亦規定，行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，本院既為國家最高行政機關，依照 貴院上開解釋意旨，自當獨立行使行政權，並負政策成敗責任。本質上，核四繼續興

建與否，乃屬行政權之施政範疇，應由本院決定。況行政部門具有較佳之科學與技術上之知識及配備，就核能電廠之構造分析、風險調查、危險防止等因素進行評估，並作成較為周延之裁量與判斷。

再者，為增進人民福祉及公共利益，施政計畫於必要時加以修正、調整，符合事物之本質，屬於本院之職權。準此，本院為順應國際潮流、考量國家永續發展等因素，認核四不宜繼續興建，爰決定變更施政計畫，停止核四之興建，並未逾越行政權之界限，不生違憲情事。

依照權力分立之原理，立法權固得監督行政權，但不得逕行決定或變更施政計畫內容，司法院釋字第三九一號解釋指出：「……蓋就被移動增加或追加原預算之項目言，……復涉及施政計畫內容之變動與調整，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，應為憲法所不許。」即明白揭示此一旨趣，本院及立法院自當遵守。

二、預算案與法律案性質不同

依司法院釋字第三九一號解釋，預算案與法律案性質不同。該號解釋係針對立法委員於審議總預算中，是否可以比照審議法律案之方式，逐條逐句增刪修改之疑義，作出否定之解釋，且於解釋理由書中敘明：「預算案亦有其特殊性而與法律案不同：法律案無論關係院或立法委員皆有提案權，預算案則祇許行政院提出，此其一；法律案之提出及審議並無時程之限制，預算案則因關係政府整體年度之收支，須在一定期間內完成立法程序，故提案及審議皆有其時限，此其二；除此之外，預算案、法律案尚有一項本質上之區別，即法律係對不特定人（包括政府機關與一般人民）之權利義務關係

所作之抽象規定，並可無限制的反覆產生其規範效力，預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所須之經費，每一年度實施一次即失其效力，兩者規定之內容、拘束之對象及持續性完全不同，故預算案實質上為行政行為之一種」，足見預算案乃行政部門在一定會計年度內，為執行政策所擬定之財政行為準則，不應視同為法律案。

三、法定預算之拘束力有一定範圍

基於行政權與立法權分立之憲政原理，預算案之提出與執行屬行政部門之職權，預算案之審議屬立法院之職權，權責分明。依憲法第五十九條、預算法第二條、第二十八條、第三十條、第三十一條及第三十二條之規定，政府機關依其施政方針、施政計畫、擬定政策內容、推估概算，依一定法定程序編列預算案後送立法院審議，經立法院審議通過後，行政部門獲得執行之授權，故預算係行政權基於施政需要而來，自得因政策之變更而調整。詳言之，預算在歲出部分，係規範動支費用之上限，僅具授權效力，與法律之拘束力有所不同，其拘束力在於不得超過法定預算數額動支經費，並非不容許行政部門因情事變更或政策變更而縮減或停止預算之執行。司法院釋字第三九一號解釋文「……蓋就被移動增加或追加原預算之項目言，……復涉及施政計畫內容之變動與調整，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，應為憲法所不許。」足資佐證。

四、預算之停止執行，法無明文禁止，實務上不乏先例

預算之性質既係授權行政部門在法定預算所定之數額內動支經費，而非課以行政部門必須將法定預算全數執行完畢之義務，因而預算法及其他法律，對於行政部門停止執行法

定預算，並無禁止之明文規定。復依決算法第十三條、第十五條第三項及第二十三條等之相關規定，預算因擲節或停止執行所產生之賸餘，亦屬法之所許，過去數十年亦有法定預算遇確實窒礙難行、更符合公益之替代方案或情事變更等情形，而停止執行若干國營事業資本支出計畫之案例，如台寬公司林口—深澳電廠供煤系統工程計畫（七十五—八十年度）、中油公司高廠第四低硫燃油煉製工場計畫（七十九—八十三年度）、台寬公司高屏電廠竹門分廠更新工程計畫（七十九—八十三年度）、台寬公司澎湖發電廠第九—十部機發電工程計畫（八十一—八十三年度）、中油公司北部油輪碼頭輸儲設備興建計畫（八十二—八十六年度）及合作金庫新總庫大樓新建工程（八十八年度）等（附件三）。本院基於上開原則及先例，並考量我國核廢料處理情形、核能安全及先進國家非核化之趨勢等因素，決議停建核四並停止執行相關預算，不生違反法律或侵越立法權之問題。

五、停止興建核四並停止執行相關預算，具有政策上之正當理由

核四計畫自六十九年五月二十七日推動以來，社會經濟情勢已發生重大變遷，國際綠色思潮澎湃發展，七十五年四月二十六日車諾比核能電廠發生輻射外洩事故後，更激發國際反核浪潮，減、廢核能發電成為先進國家之趨勢，而國內環保意識亦已覺甦，讓臺灣成為永續發展之綠色矽島，已成為國人追求目標。

經濟部鑒於核四計畫自推動以來，社會經濟情勢已發生重大變遷，過去評估所依據之基礎與數據或有改變，爰於本年六月十六日成立「核四再評估委員會」，就核四存廢之議題進行討論，並依其討論結果，於本年九月三十日向本院建議停建核四，並提出替代方案（附件四）。

本院經通盤審慎考量並提經本院第二七〇六次會議討論後，基於（一）不建核四不會缺電。（二）具體可行之核四替代方案。（三）核廢料是萬年無解之難題。（四）核災萬一發生危機處理堪憂。（五）核四合約中止損失尚可忍受。（六）永續發展台灣經濟逐漸建立非核家園等理由，決議停建核四。

肆、關係文件之名稱及件數

- 一、立法院第四屆第四會期第十二次會議議事錄。
- 二、中華民國八十九年十月二十七日行政院第二七〇六次會議議事錄。
- 三、國營事業計畫型資本支出停辦情形表。
- 四、經濟部八十九年九月三十日經（八九）秘字第八九三三六九八七號函及附件。
- 五、中華民國八十九年十一月八日行政院第二七〇八次會議議事錄。
- 六、相關法規條文。

（本聲請書附件略）

統一解釋聲請書

為行政院依據法定職權，決議停止興建核能四廠並停止執行相關預算，與立法院適用法律所持之見解有異，特聲請統一解釋。

壹、聲請統一解釋之目的

本院基於法定權責決議停止興建核能四廠（以下簡稱核四），符合預算法相關規定，惟立法院於中華民國八十九年十一月七日通過決議，認本院停止興建核四，不顧立法院於八十五年已作成之興建決議，有違法失職情事，兩院適用法律所持見解發生歧異，

爰聲請統一解釋，以確認本院決議停止興建核四，從而停止執行核四預算之合法性。

貳、法律或命令見解發生歧異之經過及涉及之法律或命令條文

一、法律或命令見解發生歧異之經過

(一) 八十三年七月十二日立法院通過興建核四相關預算，八十五年五月二十四日立法院院會決議，立即廢止所有核能電廠興建計畫案，本院乃於同年六月十二日依憲法相關規定，移請立法院覆議，案經立法院於同年十月十八日決議：「原決議不予維持」，核四預算因而得以繼續執行。惟時至今日，本院經經濟部建議停止興建核四（附件一）後，審慎評估、通盤考量我國核廢料處理情形、核能安全、先進國家非核化之趨勢、有更符合公益之替代方案及為國家永續發展等因素，認核四計畫不宜再續予維持，爰提經本院第二七〇六次會議通過停止繼續興建核四（附件二）。

(二) 詎立法院親民黨黨團提案認「司法院釋字第三九一號解釋文，曾提及『預算不等同法律』，行政院竟遽以斷章取義，倡言行政院可逕以判斷預算案之執行與否。蓋預算案非僅由立法機關『形式上的批准許可』，而是其內容作『實質上的審議』，而非對行政機關動支國庫的『概括授權』。是故預算案不能僅視之為『行政行為』，而更應視為『法律行為』，預算案既獲立法院決議通過，即視同為法律案，行政機關均應一體遵行，怠無疑義。」該院並據以作成決議：「函請監察院就行政院院長張俊雄及相關失職人員蔑視法律、違法失職之行為，予以依法糾彈」（附件三）。

(三) 查預算法、決算法及審計法相關法律規定，對於行政部門停止執行法定預算，並無禁止之明文。惟立法院認預算案既經該院依憲法第六十三條決議通過，即視同法律案，本院院長前開行為有蔑視法律、違法失職之情事，因與本院就職權上適用預算法所持見解有異，爰聲請統一解釋。

二、涉及之法律或命令條文

(一) 本聲請案之提出，係因本院依法停止興建核四並停止執行相關預算，經立法院決議，本院宣布停建核四並停止執行相關預算，係屬規避執行法律之責任，違法失職，與本院適用預算法之見解有異，爰依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款之規定，向 貴院聲請解釋。

(二) 按預算法第二條規定：「預算經立法程序而公布者，稱法定預算」，本院認為，法定預算僅屬立法院批准行政院年度施政計畫之性質，其法律效果在於就歲出預算授權行政機關在法定預算所定之時期、目的與最高數額範圍內動支經費，不生拘束行政機關必須完全執行之義務，此觀諸預算法第四章「預算之執行」及第六章「附屬單位預算」之規定自明。惟立法院親民黨黨團認「行政部門忽略其『依法行政』的基本職責，一再以各種方式規避其執行法律的責任，甚而拒絕執行法律！不僅是法治社會中極壞的示範，更是公然違法失職！立法院就行政院院長蔑視法律、違法失職之行徑，函請監察院予以彈劾懲處，以為儆戒。」該院並據以作成決議：「函請監察院就行政院院長張俊雄及相關失職人員蔑視法律、違法失職之行為，予以依法糾彈」，與本院適用預算法上揭規定

之見解發生歧異，為此特聲請對法定預算之性質及前揭預算法規定為統一解釋。

參、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、預算案與法律案性質不同

依司法院釋字第三九一號解釋，預算案與法律案性質不同。該號解釋係針對立法委員於審議總預算中，是否可以比照審議法律案之方式，逐條逐句增刪修改之疑義，作出否定之解釋，且於解釋理由書中敘明：「預算案亦有其特殊性而與法律案不同：法律案無論關係院或立法委員皆有提案權，預算案則祇許行政院提出，此其一；法律案之提出及審議並無時程之限制，預算案則因關係政府整體年度之收支，須在一定期間內完成立法程序，故提案及審議皆有其時限，此其二；除此之外，預算案、法律案尚有一項本質上之區別，即法律係對不特定人（包括政府機關與一般人民）之權利義務關係所作之抽象規定，並可無限制的反覆產生其規範效力，預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所須之經費，每一年度實施一次即失其效力，兩者規定之內容、拘束之對象及持續性完全不同，故預算案實質上為行政行為之一種」，足見預算案乃行政部門在一定會計年度內，為執行政策所擬定之財政行為準則，不應視同為法律案。

二、法定預算之拘束力有一定範圍

基於行政權與立法權分立之憲政原理，預算案之提出與執行屬行政部門之職權，預算案之審議屬立法院之職權，權責分明。依憲法第五十九條、預算法第二條、第二十八條、第三十條、第三十一條及第三十二條之規定，政府機關依其施政方針、施政計畫、擬定政策內容、推估概算，依一定法定程序編列預算案後送立法院審議，經立法院審議通過後，

行政部門獲得執行之授權，故預算係行政權基於施政需要而來，自得因政策之變更而調整。詳言之，預算在歲出部分，係規範動支費用之上限，僅具授權效力，與法律之拘束力有所不同，其拘束力在於不得超過法定預算數額動支經費，並非不容許行政部門因情事變更或政策變更而縮減或停止預算之執行。司法院釋字第三九一號解釋文「……蓋就被移動增加或追加原預算之項目言，……復涉及施政計畫內容之變動與調整，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，應為憲法所不許。」足資佐證。

三、預算法等相關法律對行政部門停止執行法定預算並無禁止之明文

(一) 預算之性質既係授權行政部門在法定預算所定之數額內動支經費，而非課予行政部門必須將法定預算全數執行完畢之義務，因而預算法及其他相關法律，對於行政部門停止執行法定預算，並無禁止之明文規定。至預算法第四章「預算之執行」係有關預算執行之規範，僅在提供預算執行之相關程序規定，亦未課予行政部門必須將法定預算全數執行完畢之義務。預算法第六十七條復規定：「各機關重大工程之投資計畫，超過五年未動用預算者，其預算應重行審查。」準此，預算法允許各機關重大工程之投資計畫，於五年內尚可斟酌衡量各項情事，決定是否予以執行；縱令執行機關於五年內從未動支該筆預算，亦僅使該筆法定預算之授權失效，從而如欲維持該預算，應由立法院重新審查而已。就此觀之，法定預算之停止執行，應為預算法所允許。

(二) 依決算法第十三條、第十五條第三項及第二十三條等之相關規定，預算因擲節或停止執行所產生之賸餘，亦屬法之所許。

四、預算之停止執行不乏先例

依過去案例，法定預算如有窒礙難行、更符合公益之替代方案或情事變更等情形，亦多以停止預算執行之方式為之，如台○公司林口一深澳電廠供煤系統工程計畫（七十五一八十年度）、中○公司高廠第四低硫燃油煉製工場計畫（七十九一八十三年度）、台○公司高屏電廠竹門分廠更新工程計畫（七十九一八十四年度）、台○公司澎湖發電廠第九一十部機發電工程計畫（八十一一八十三年度）、中油公司北部油輪碼頭輸儲設備興建計畫（八十二一八十六年度）及合○金庫新總庫大樓新建工程（八十八年度）等（附件四）。

五、核四預算停止執行並無違反預算法

按核能四廠第一、二號機發電工程預算係台○公司之計畫型資本支出預算，屬附屬單位預算。其預算之編製、審議及執行，應依預算法第六章（第八十五條至第九十條）規定辦理。依預算法第八十五條規定，附屬單位預算所列資產之建設、改良、擴充，應考量投資計畫之成本與效益。有鑒於此，中央政府附屬單位預算執行要點第九點爰規定計畫型資本支出，於年度進行中，如因財務狀況欠佳，資金來源無著，或因情勢變遷，無法達成預期效益，或因其他原因，經詳予檢討，認為應予緩辦或停辦時，原計畫係依相關規定送請本院經建會審議者，應專案報由主管機關核轉本院核定。本案經經濟部成立「核四再評估委員會」，從能源政策、產業政策及社會總成本等觀點重新評估，並依評估結果，簽報本院，經提第二七〇六次會議通過停止興建，並無違反預算法。

肆、關係文件之名稱及件數

- 一、經濟部八十九年九月三十日經（八九）秘字第八九三三六九八七號函及附件。
- 二、中華民國八十九年十月二十七日行政院第二七〇六次會議議事錄。
- 三、立法院第四屆第四會期第十二次會議議事錄。
- 四、國營事業計畫型資本支出停辦情形表。
- 五、中華民國八十九年十一月八日行政院第二七〇八次會議議事錄。
- 六、相關法規條文。

（本聲請書附件略）

解釋字號

釋字第520號

解釋公布院令

中華民國 90年01月15日

解釋爭點

政院停建核四廠應向立院報告？

解釋文

預算案經立法院通過及公布手續為法定預算，其形式上與法律相當，因其內容、規範對象及審議方式與一般法律案不同，本院釋字第三九一號解釋曾引學術名詞稱之為措施性法律。主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情況而定。諸如維持法定機關正常運作及其執行法定職務之經費，倘停止執行致影響機關存續者，即非法之所許；若非屬國家重要政策之變更且符合預算法所定要件，主管機關依其合義務之裁量，自得裁減經費或變動執行。至於因施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，則應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權，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。本件經行政院會議決議停止執行之法定預算項目，基於其對儲備能源、環境生態、產業關連之影響，並考量歷次決策過程以及一旦停止執行善後處理之複雜性，自屬國家重要政策之變更，仍須儘速補行上開程序。其由行政院提議為上述報告者，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。倘立法院作成反對或其他決議，則應視決議之內容，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，併此指明。

1

理由書

本件行政院為決議停止興建核能第四電廠並停止執行相關預算，適用憲法發生疑義，並與立法院行使職權，發生適用憲法之爭議，及與立法院適用同一法律之見解有異，聲請解釋。關於解釋憲法部分，與司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款中段中央機關因行使

1

職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議規定相符，應予受理；關於統一解釋部分，聲請意旨並未具體指明適用預算法何項條文與立法機關適用同一法律見解有異，與上開審理案件法第七條第一項第一款所定聲請要件尚有未合，惟此部分與已受理之憲法解釋係基於同一事實關係，不另為不受理之決議。又本件係就行政院停止執行法定預算與立法院發生適用憲法之爭議，至引發爭議之電力供應究以核能抑或其他能源為優，已屬能源政策之專業判斷問題，不應由行使司法權之釋憲機關予以裁決，不在解釋範圍，均合先敘明。

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，屬立法機關之權限與職責。預算案經立法院審議通過及公布為法定預算，形式與法律案相當，因其內容、規範對象及審議方式與法律案不同，本院釋字第三九一號解釋曾引用學術名詞稱之為措施性法律，其故在此。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，其所規定之構成要件具備，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情序、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。而歲出法定預算之停止執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情形而定，在未涉及國家重要政策變更且符合預算法所定條件，諸如發生特殊事故、私經濟行政因經營策略或市場因素而改變等情形，主管機關依其合義務之裁量，則尚非不得裁減經費或變動執行，是為所謂執行預算之彈性。

法定預算中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之存續，若仍任由主管機關裁量，即非法之所許。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，如停止執行之過程未經立法院參與，亦與立法部門參與決策之憲法意旨不符。故前述執行法定預算之彈性，並非謂行政機關得自行選擇執行之項目，而無須顧及法定預算乃經立法院通過具備規範效力之事實。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

2

3

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（參照中華民國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第四點第二款），凡此均屬監督執行預算之機制，貫徹財政紀律之要求。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對象非一般人民而為國家機關，若據釋字第三九一號解釋而謂行政機關不問支出之性質為何，均有權停止執行法定預算，理由並不充分。至預算法雖無停止執行法定預算之禁止明文，亦不得遽謂行政機關可任意不執行預算。矧憲法增修條文對憲法本文第五十七條行政院向立法院負責之規定雖有所修改，其第三條第二項第二款仍明定：「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。立法院對於行政院移請覆議案，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，行政院院長應即接受該決議。」從而行政院對立法院通過之預算案如認窒礙難行而不欲按其內容執行時，於預算案公布成為法定預算前，自應依上開憲法增修條文覆議程序處理。果如聲請機關所主張，執行法定預算屬於行政權之核心領域，行政機關執行與否有自由形成之空間，則遇有立法院通過之預算案不洽其意，縱有窒礙難行之情事，儘可俟其公布成為法定預算後不予執行或另作其他裁量即可，憲法何須有預算案覆議程序之設。

預算案除以具體數字載明國家機關維持其正常運作及執行法定職掌所需之經費外，尚包括推行各種施政計畫所需之財政資源。且依現代財政經濟理論，預算負有導引經濟發展、影響景氣循環之功能。在代議民主之憲政制度下，立法機關所具有審議預算權限，不僅係以民意代表之立場監督財政支出、減輕國民賦稅負擔，抑且經由預算之審議，實現參與國家政策及施政計畫之形成，學理上稱為國會之參與決策權。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，亦係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，應認係屬國家重要政策之變更，即兩院代表到院陳述時對此亦無歧見。是本件所關核能電廠預算案自擬編、先前之停止執行，以迄再執行之覆議，既均經立法院參與或決議，則再次停止執行，立法機關自亦有參與或決議之相同機會。法定預算已涉及重要政策，其變動自與非屬國家重要政策變更之單純預算變動，顯然有別，尚不能以所謂法定預算為實質行政行為，認聲請機關有裁量餘地而逕予決定並下達實施，或援引其自行訂定未經送請立法機關審查之中央機關附屬單位預算執行要點核定停辦，相關機關立法院執此指摘為片面決策，即非全無理由。

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，自得推行其競選時之承諾，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。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。蓋基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代程序合法。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，雖經八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文刪除，並於該第三條第二項第三款增設立法院對行政院院長不信任投票制度，但該第五十七條之其他制衡規定基本上仍保留於增修條文第三條第二項，至有關立法院職權之憲法第六十三條規定則未更動，故公布於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，經院會議決，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。」所謂重要事項發生，即係指發生憲法第六十三條之國家重要事項而言，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。如前所述，法定預算皆限於一定會計年度，並非反覆實施之法律可比，毋庸提案修正，遇此情形則須由行政院院長或有關部會首長向立法院院會提出報告並備質詢，立法委員亦得主動依同條第二項決議邀請行政院院長或部會首

長提出報告並備質詢。上開報告因情況緊急或不能於事前預知者外，均應於事前為之。本件停止預算之執行，已涉國家重要政策之變更而未按上述程序處理，自有瑕疵，相關機關未依其行使職權之程序通知有關首長到院報告，而採取杯葛手段，亦非維護憲政運作正常處置之道。行政院應於本解釋公布之日起，儘速補行前述報告及備詢程序，相關機關亦有聽取其報告之義務。

6

行政院院長或有關部會首長依前述憲法增修條文第三條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，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：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；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）；立法院通過興建電廠之相關法案，此種法律內容縱然包括對具體個案而制定之條款，亦屬特殊類型法律之一種，即所謂個別性法律，並非憲法所不許。究應採取何種途徑，則屬各有關機關應抉擇之問題，非本院所能越俎代庖予以解釋之事項。然凡此均有賴朝野雙方以增進人民福祉為先，以維護憲法秩序為念，始克回復憲政運作之常態，導引社會發展於正軌。

大法官會議主席 院 長 翁岳生


大法官 劉鐵錚 吳 庚 王和雄 王澤鑑


林永謀 施文森 孫森焱 陳計男


曾華松 董翔飛 楊慧英 戴東雄


蘇俊雄 黃越欽 謝在全


意見書、抄本等文件


 抄本520(含陳大法官計男提出之部分協同意見書，孫大法官森焱、蘇大法官俊雄、戴大法官東雄、黃大法官越欽、王大法官澤鑑分別提出之協同意見書，施大法官文森、董大法官翔飛分別提出之部分不同意見書，劉大法官鐵錚提出之不同意見書)


 520王大法官澤鑑提出之協同意見書


 520施大法官文森提出之部分不同意見書

 520孫大法官森焱提出之協同意見書


 520陳大法官計男提出之部分協同意見書

 520黃大法官越欽提出之協同意見書


 520董大法官翔飛提出之部分不同意見書

 520劉大法官鐵錚提出之不同意見書

 520戴大法官東雄提出之協同意見書

 520蘇大法官俊雄提出之協同意見書

聲請書/ 確定終局裁判

 行政院聲請書

相關法令

 [憲法第57條\(36.01.01\)](#)


 [憲法第63條\(36.01.01\)](#)

 [憲法增修條文第3條 \(86.7.21修正公布 \) \(86.07.21\)](#)

 [司法院釋字第391號解釋](#)

 [立法院職權行使法第16條、第17條 \(88.1.25公布 \) \(88.01.25\)](#)

 [預算法第6條、第7條、第8條、第61條、第62條\(89.12.06\)](#)

 [司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款、第7條第1項第1款 \(82.02.03\)](#)

行政院暨所屬各機關計畫預算執行考核獎懲作業要點第4點第2款 (行政院89.8.3修正發布) (89.08.03)

相關文件

抄行政院聲請書 中華民國八十九年十一月十日

台八十九規字第三二二四二號

受文者：司法院

主旨：為本院決議停止興建核能四廠並停止執行相關預算，適用憲法發生疑義，並與立法院行使職權，發生適用憲法之爭議，及本院適用法律與立法院適用同一法律所持之見解有異，請貴院解釋惠復。

說明：

一、依據中華民國八十九年十一月八日本院第二七〇八次會議決議辦理。

二、檢附「解釋憲法聲請書」及「統一解釋聲請書」各一份。

院長張俊雄

解釋憲法聲請書

為行政院決議停止興建核能四廠並停止執行相關預算，與立法院行使職權，發生適用憲法之爭議，並引發適用憲法發生疑義，特聲請解釋。

壹、聲請解釋憲法之目的

一、憲法第五十三條規定：「行政院為國家最高行政機關」，憲法增修條文第三條第二項第一款（中華民國八十九年四月二十五日修正公布）規定，行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。本院既為憲法所定之最高行政機關，自有訂定關於國計民生等公共事務之施政方針，並為順應國際潮流、考量國家永續發展等因素，對已擬定之施政計畫作必要修正之權限。核能四廠（以下簡稱核四）既經本院審慎評估決議同意經濟部建議停止興建，並以建立非核家園作為日後施政方向，實無逾越憲法賦予本院之權限。

二、預算案具有立法機關批准行政機關年度施政計畫之性質，業經貴院釋字第三九一號解釋在案，其解釋理由書並指明「預算案、法律案尚有一項本質上之區別，即法律係對不特定人（包括政府機關與一般人民）之權利義務關係所作之抽象規定，並可無限制的反覆產生其規範效力，預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所須之經費，每一年度實施一次即失其效力，兩者規定之內容、拘束之對象及持續性完全不同，故預算案實質上為行政行為之一種……是立法機關審議預算案具有批准行政措施即年度施政計畫之性質……」，故本院編列預算經立法院審議通過，並經總統公布後，取得執行之授權，實質上為行政行為之一種，與法律案性質不同。茲因前經立法院審議通過預算之核四計畫自推動以來，社會經濟情勢已發生重大變遷，本院考量我國核廢料處理情形、核能安全、先進國家非核化之趨勢及經濟部提出有更符合公益之替代方案等因素，基於行政權與立法權分立之憲政原理，從

政策上決定停止興建核四，並配合政策變更而停止核四預算之執行，揆諸貴院首開解釋，具合憲性與正當性。

三、詎立法院於本（八十九）年十一月七日依該院親民黨黨團之提案，認「行政部門忽略其『依法行政』的基本職責，一再以各種方式規避其執行法律的責任，甚而拒絕執行法律！不僅是法治社會中極壞的示範，更是公然違法失職！立法院就行政院院長蔑視法律、違法失職之行徑，函請監察院予以彈劾懲處，以為儆戒。」

該院並據以作成決議：「函請監察院就行政院院長張俊雄及相關失職人員蔑視法律、違法失職之行為，予以依法糾彈」（附件一）。依前述之說明，立法院上開決議，有違前揭憲法賦予本院之職掌及釋字第三九一號解釋之意旨。

貳、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

一、本聲請案之提出，係因本院依法為停止興建核四並停止執行相關預算之決議，適用前揭憲法第五十三條及增修條文第三條第二項第一款規定發生疑義，並與立法院行使職權，發生適用憲法之爭議，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之規定，向貴院聲請解釋。

二、八十三年七月十二日立法院通過興建核四相關預算，八十五年五月二十四日立法院院會決議，立即廢止所有核能電廠興建計畫案，本院乃於同年六月十二日依憲法相關規定，移請立法院覆議，案經立法院於同年十月十八日決議：「原決議不予維持」，核四預算因而得以繼續執行。惟時至今日，本院經審慎評估、通盤考量我國核廢料處理情形、核能安全、先進國家非核化之趨勢、有更符合公益之替代方案及為國家永續發展等因素，核四計畫不宜再續予維持，爰提經本院第二七〇六次會議通過停止繼續興建核四（附件二）。

三、詎立法院親民黨黨團提案認「司法院釋字第三九一號解釋文，曾提及『預算不等同法律』，行政院竟遽以斷章取義，倡言行政院可逕以判斷預算案之執行與否。

蓋預算案非僅由立法機關『形式上的批准許可』，而是其內容作『實質上的審議』，而非對行政機關動支國庫的『概括授權』。是故預算案不能僅視之為『行政行為』，而更應視為『法律行為』，預算案既獲立法院決議通過，即視同為法律案，行政機關均應一體遵行，怠無疑義。」

該院並據以作成決議：「函請監察院就行政院院長張俊雄及相關失職人員蔑視法律、違法失職之行為，予以依法糾彈。」

四、依憲法第六十三條規定，立法院固有審議預算案之權，惟該項審議僅具有立法機關批准行政機關年度施政計畫之性質；復依憲法第五十三

條、憲法增修條文第三條第二項第一款規定及司法院釋字第三九一號解釋所揭示責任政治之意旨，並基於行政權與立法權分立之憲政原理，本院當有政策決定之權。故於總統改選內閣改組後，鑒於過去評估核四計畫所依據之基礎與數據已有改變，經通盤審慎評估，政策上決定必須停止興建核四，經立法院通過之相關預算已無繼續執行之必要，因而經本院會議決議停止繼續興建。

五、綜上所述，立法院上開決議認該院依憲法第六十三條規定議決之預算，課以本院完全執行之義務，與本院行使職權適用前揭憲法第五十三條及增修條文第三條第二項第一款發生疑義，並因之與立法院行使職權，發生適用憲法之爭議。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、核四繼續興建與否屬本院政策得決定之事項

依司法院釋字第三號解釋，「我國憲法依據孫中山先生創立中華民國之遺教而制定，載在前言。依憲法第五十三條（行政）、第六十二條（立法）、第七十七條（司法）、第八十三條（考試）、第九十條（監察）等規定，建置五院。本憲法原始賦予之職權，各於所掌範圍內，為國家最高機關獨立行使職權相互平等，初無軒輊」。復依憲法第五十三條規定「行政院為國家最高行政機關」，憲法增修條文第三條第二項第一款亦規定，行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，本院既為國家最高行政機關，依照貴院上開解釋意旨，自當獨立行使行政權，並負政策成敗責任。本質上，核四繼續興建與否，乃屬行政權之施政範疇，應由本院決定。況行政部門具有較佳之科學與技術上之知識及配備，就核能電廠之構造分析、風險調查、危險防止等因素進行評估，並作成較為周延之裁量與判斷。

再者，為增進人民福祉及公共利益，施政計畫於必要時加以修正、調整，符合事物之本質，屬於本院之職權。準此，本院為順應國際潮流、考量國家永續發展等因素，認核四不宜繼續興建，爰決定變更施政計畫，停止核四之興建，並未逾越行政權之界限，不生違憲情事。

依照權力分立之原理，立法權固得監督行政權，但不得逕行決定或變更施政計畫內容，司法院釋字第三九一號解釋指出：「……蓋就被移動增加或追加原預算之項目言，……復涉及施政計畫內容之變動與調整，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，應為憲法所不許。」即明白揭示此一旨趣，本院及立法院自當遵守。

二、預算案與法律案性質不同

依司法院釋字第三九一號解釋，預算案與法律案性質不同。該號解釋係針對立法委員於審議總預算中，是否可以比照審議法律案之方式，逐條逐句增刪修改之疑義，作出否定之解釋，且於解釋理由書中敘明：「預算案亦有其特殊性而與法律案不同：法律案無論關係院或立法委員皆有提案權，預算案則祇許行政院提出，此其一；法律案之提出及審議並無時程之限制，預算案則因關係政府整體年度之收支，須在一定期間內完成立法程序，故提案及審議皆有其時限，此其二；除此之外，預算案、法律案尚有一項本質上之區別，即法律係對不特定人（包括政府機關與一般人民）之權利義務關係所作之抽象規定，並可無限制的反覆產生其規範效力，預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所須之經費，每一年度實施一次即失其效力，兩者規定之內容、拘束之對象及持續性完全不同，故預算案實質上為行政行為之一種」，足見預算案乃行政部門在一定會計年度內，為執行政策所擬定之財政行為準則，不應視同為法律案。

三、法定預算之拘束力有一定範圍

基於行政權與立法權分立之憲政原理，預算案之提出與執行屬行政部門之職權，預算案之審議屬立法院之職權，權責分明。依憲法第五十九條、預算法第二條、第二十八條、第三十條、第三十一條及第三十二條之規定，政府機關依其施政方針、施政計畫、擬定政策內容、推估概算，依一定法定程序編列預算案後送立法院審議，經立法院審議通過後，行政部門獲得執行之授權，故預算係行政權基於施政需要而來，自得因政策之變更而調整。詳言之，預算在歲出部分，係規範動支費用之上限，僅具授權效力，與法律之拘束力有所不同，其拘束力在於不得超過法定預算數額動支經費，並非不容許行政部門因情事變更或政策變更而縮減或停止預算之執行。司法院釋字第三九一號解釋文「……蓋就被移動增加或追加原預算之項目言，……復涉及施政計畫內容之變動與調整，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，應為憲法所不許。」足資佐證。

四、預算之停止執行，法無明文禁止，實務上不乏先例

預算之性質既係授權行政部門在法定預算所定之數額內動支經費，而非課以行政部門必須將法定預算全數執行完畢之義務，因而預算法及其他法律，對於行政部門停止執行法定預算，並無禁止之明文規定。復依決算法第十三條、第十五條第三項及第二十三條等之相關規定，預算因撙節或停止執行所產生之賸餘，亦屬法之所許，過去數十年亦有法定預算遇確實窒礙難行、更符合公益之替代方案或情事變更等情形，而停止執行若干國營事業資本支出計畫之案例，如台電公司林口 - 深澳電廠供煤

系統工程計畫（七十五 - 八十年度）、中油公司高廠第四低硫燃油煉製工場計畫（七十九 - 八十三年度）、台電公司高屏電廠竹門分廠更新工程計畫（七十九 - 八十三年度）、台電公司澎湖發電廠第九 - 十部機發電工程計畫（八十 - 八十三年度）、中油公司北部油輪碼頭輸儲設備興建計畫（八十二 - 八十六年度）及合作金庫新總庫大樓新建工程（八十八年度）等（附件三）。本院基於上開原則及先例，並考量我國核廢料處理情形、核能安全及先進國家非核化之趨勢等因素，決議停建核四並停止執行相關預算，不生違反法律或侵越立法權之問題。

五、停止興建核四並停止執行相關預算，具有政策上之正當理由

核四計畫自六十九年五月二十七日推動以來，社會經濟情勢已發生重大變遷，國際綠色思潮澎湃發展，七十五年四月二十六日車諾比核能電廠發生輻射外洩事故後，更激發國際反核浪潮，減、廢核能發電成為先進國家之趨勢，而國內環保意識亦已覺甦，讓臺灣成為永續發展之綠色矽島，已成為國人追求目標。

經濟部鑒於核四計畫自推動以來，社會經濟情勢已發生重大變遷，過去評估所依據之基礎與數據或有改變，爰於本年六月十六日成立「核四再評估委員會」，就核四存廢之議題進行討論，並依其討論結果，於本年九月三十日向本院建議停建核四，並提出替代方案（附件四）。

本院經通盤審慎考量並提經本院第二七〇六次會議討論後，基於（一）不建核四不會缺電。（二）具體可行之核四替代方案。（三）核廢料是萬年無解之難題。（四）核災萬一發生危機處理堪憂。（五）核四合約中止損失尚可忍受。（六）永續發展台灣經濟逐漸建立非核家園等理由，決議停建核四。

肆、關係文件之名稱及件數

一、立法院第四屆第四會期第十二次會議議事錄

二、中華民國八十九年十月二十七日行政院第二七〇六次會議議事錄。

三、國營事業計畫型資本支出停辦情形表。

四、經濟部八十九年九月三十日經（八九）秘字第八九三三六九八七號函及附件。

五、中華民國八十九年十一月八日行政院第二七〇八次會議議事錄。

六、相關法規條文。

（本聲請書附件略）

統一解釋聲請書

為行政院依據法定職權，決議停止興建核能四廠並停止執行相關預算，與立法院適用法律所持之見解有異，特聲請統一解釋。

壹、聲請統一解釋之目的

本院基於法定權責決議停止興建核能四廠（以下簡稱核四），符合預算法相關規定，惟立法院於中華民國八十九年十一月七日通過決議，認本院停止興建核四，不顧立法院於八十五年已作成之興建決議，有違法失職情事，兩院適用法律所持見解發生歧異，爰聲請統一解釋，以確認本院決議停止興建核四，從而停止執行核四預算之合法性。

貳、法律或命令見解發生歧異之經過及涉及之法律或命令條文

一、法律或命令見解發生歧異之經過

（一）八十三年七月十二日立法院通過興建核四相關預算，八十五年五月二十四日立法院院會決議，立即廢止所有核能電廠興建計畫案，本院乃於同年六月十二日依憲法相關規定，移請立法院覆議，案經立法院於同年十月十八日決議：「原決議不予維持」，核四預算因而得以繼續執行。惟時至今日，本院經經濟部建議停止興建核四（附件一）後，審慎評估、通盤考量我國核廢料處理情形、核能安全、先進國家非核化之趨勢、有更符合公益之替代方案及為國家永續發展等因素，認核四計畫不宜再續予維持，爰提經本院第二七〇六次會議通過停止繼續興建核四（附件二）。

（二）詎立法院親民黨黨團提案認「司法院釋字第三九一號解釋文，曾提及『預算不等同法律』，行政院竟遽以斷章取義，倡言行政院可逕以判斷預算案之執行與否。蓋預算案非僅由立法機關『形式上的批准許可』，而是其內容作『實質上的審議』，而非對行政機關動支國庫的『概括授權』。是故預算案不能僅視之為『行政行為』，而更應視為『法律行為』，預算案既獲立法院決議通過，即視同為法律案，行政機關均應一體遵行，怠無疑義。」該院並據以作成決議：「函請監察院就行政院院長張俊雄及相關失職人員蔑視法律、違法失職之行為，予以依法糾彈」（附件三）。

（三）查預算法、決算法及審計法相關法律規定，對於行政部門停止執

行法定預算，並無禁止之明文。惟立法院認預算案既經該院依憲法第六十三條決議通過，即視同法律案，本院院長前開行為有蔑視法律、違法失職之情事，因與本院就職權上適用預算法所持見解有異，爰聲請統一解釋。

二、涉及之法律或命令條文

(一) 本聲請案之提出，係因本院依法停止興建核四並停止執行相關預算，經立法院決議，本院宣布停建核四並停止執行相關預算，係屬規避執行法律之責任，違法失職，與本院適用預算法之見解有異，爰依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款之規定，向貴院聲請解釋。

(二) 按預算法第二條規定：「預算經立法程序而公布者，稱法定預算」，本院認為，法定預算僅屬立法院批准行政院年度施政計畫之性質，其法律效果在於就歲出預算授權行政機關在法定預算所定之時期、目的與最高數額範圍內動支經費，不生拘束行政機關必須完全執行之義務，此觀諸預算法第四章「預算之執行」及第六章「附屬單位預算」之規定自明。惟立法院親民黨黨團認「行政部門忽略其『依法行政』的基本職責，一再以各種方式規避其執行法律的責任，甚而拒絕執行法律！不僅是法治社會中極壞的示範，更是公然違法失職！立法院就行政院院長蔑視法律、違法失職之行徑，函請監察院予以彈劾懲處，以為儆戒。」該院並據以作成決議：「函請監察院就行政院院長張俊雄及相關失職人員蔑視法律、違法失職之行為，予以依法糾彈」，與本院適用預算法上揭規定之見解發生歧異，為此特聲請對法定預算之性質及前揭預算法規定為統一解釋。

參、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、預算案與法律案性質不同

依司法院釋字第三九一號解釋，預算案與法律案性質不同。該號解釋係針對立法委員於審議總預算中，是否可以比照審議法律案之方式，逐條逐句增刪修改之疑義，作出否定之解釋，且於解釋理由書中敘明：「預算案亦有其特殊性而與法律案不同：法律案無論關係院或立法委員皆有提案權，預算案則祇許行政院提出，此其一；法律案之提出及審議並無時程之限制，預算案則因關係政府整體年度之收支，須在一定期間內完成立法程序，故提案及審議皆有其時限，此其二；除此之外，預算案、法律案尚有一項本質上之區別，即法律係對不特定人（包括政府機關與一般人民）之權利義務關係所作之抽象規定，並可無限制的反覆產生其規範效力，預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所須之經費，每一年度實施一次即失其效力，兩者規定之內

容、拘束之對象及持續性完全不同，故預算案實質上為行政行為之一種」，足見預算案乃行政部門在一定會計年度內，為執行政策所擬定之財政行為準則，不應視同為法律案。

二、法定預算之拘束力有一定範圍

基於行政權與立法權分立之憲政原理，預算案之提出與執行屬行政部門之職權，預算案之審議屬立法院之職權，權責分明。依憲法第五十九條、預算法第二條、第二十八條、第三十條、第三十一條及第三十二條之規定，政府機關依其施政方針、施政計畫、擬定政策內容、推估概算，依一定法定程序編列預算案後送立法院審議，經立法院審議通過後，行政部門獲得執行之授權，故預算係行政權基於施政需要而來，自得因政策之變更而調整。詳言之，預算在歲出部分，係規範動支費用之上限，僅具授權效力，與法律之拘束力有所不同，其拘束力在於不得超過法定預算數額動支經費，並非不容許行政部門因情事變更或政策變更而縮減或停止預算之執行。司法院釋字第三九一號解釋文「……蓋就被移動增加或追加原預算之項目言，……復涉及施政計畫內容之變動與調整，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，應為憲法所不許。」足資佐證。

三、預算法等相關法律對行政部門停止執行法定預算並無禁止之明文

(一) 預算之性質既係授權行政部門在法定預算所定之數額內動支經費，而非課予行政部門必須將法定預算全數執行完畢之義務，因而預算法及其他相關法律，對於行政部門停止執行法定預算，並無禁止之明文規定。至預算法第四章「預算之執行」係有關預算執行之規範，僅在提供預算執行之相關程序規定，亦未課予行政部門必須將法定預算全數執行完畢之義務。預算法第六十七條復規定：「各機關重大工程之投資計畫，超過五年未動用預算者，其預算應重行審查。」準此，預算法允許各機關重大工程之投資計畫，於五年內尚可斟酌衡量各項情事，決定是否予以執行；縱令執行機關於五年內從未動支該筆預算，亦僅使該筆法定預算之授權失效，從而如欲維持該預算，應由立法院重新審查而已。

就此觀之，法定預算之停止執行，應為預算法所允許。

(二) 依決算法第十三條、第十五條第三項及第二十三條等之相關規定，預算因撙節或停止執行所產生之賸餘，亦屬法之所許。

四、預算之停止執行不乏先例

依過去案例，法定預算如有窒礙難行、更符合公益之替代方案或情事變更等情形，亦多以停止預算執行之方式為之，如台電公司林口 - 深澳電廠供煤系統工程計畫（七十五 - 八十年度）、中油公司高廠第四低硫燃油煉製工場計畫（七十九 - 八十三年度）、台電公司高屏電廠竹門分廠

更新工程計畫（七十九 - 八十四年度）、台電公司澎湖發電廠第九 - 十部機發電工程計畫（八十 - 八十三年度）、中油公司北部油輪碼頭輸儲設備興建計畫（八十二 - 八十六年度）及合作金庫新總庫大樓新建工程（八十八年度）等（附件四）。

五、核四預算停止執行並無違反預算法

按核能四廠第一、二號機發電工程預算係台電公司之計畫型資本支出預算，屬附屬單位預算。其預算之編製、審議及執行，應依預算法第六章（第八十五條至第九十條）規定辦理。依預算法第八十五條規定，附屬單位預算所列資產之建設、改良、擴充，應考量投資計畫之成本與效益。有鑒於此，中央政府附屬單位預算執行要點第九點爰規定計畫型資本支出，於年度進行中，如因財務狀況欠佳，資金來源無著，或因情勢變遷，無法達成預期效益，或因其他原因，經詳予檢討，認為應予緩辦或停辦時，原計畫係依相關規定送請本院經建會審議者，應專案報由主管機關核轉本院核定。本案經經濟部成立「核四再評估委員會」，從能源政策、產業政策及社會總成本等觀點重新評估，並依評估結果，簽報本院，經提第二七〇六次會議通過停止興建，並無違反預算法。

肆、關係文件之名稱及件數

- 一、經濟部八十九年九月三十日經（八九）秘字第八九三三六九八七號函及附件。
 - 二、中華民國八十九年十月二十七日行政院第二七〇六次會議議事錄。
 - 三、立法院第四屆第四會期第十二次會議議事錄。
 - 四、國營事業計畫型資本支出停辦情形表。
 - 五、中華民國八十九年十一月八日行政院第二七〇八次會議議事錄。
 - 六、相關法規條文。
- （本聲請書附件略）

其他公開之卷內文書



釋字第520號解釋其他公開之卷內文書_OCR

發布日期：2001-01-15 瀏覽人次：50193

◀ 第520筆/共813筆 ▶ 回列表

<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310701>

