

憲法結構與違憲審查 --司法院大法官釋字第五二〇號解釋評釋

壹、前言

貳、釋字第五二〇號解釋解析

一、案情概要

二、主要爭點

(一) 憲法解釋部分

(二) 統一解釋部分

三、多數意見

(一) 法定預算的規範效力應分別而論

(二) 停止執行核四預算事關重要政策之變更，立法院應有參與決策權

(三) 本案行政院決策程序確有瑕疵，應儘速向立法院補行報告並備質詢

(四) 立法院不同意行政院停止執行核四預算時，兩院應協商解決或依憲法機制解決僵局

四、協同意見與不同意見

(一) 補行報告前，行政院停止執行核四預算之決定是否有效

(二) 補行報告後，立法院之反對決議有無拘束行政院之效力

(三) 釋憲功能之認知不一

參、釋字第五二〇號解釋透視

一、拒絕執行法定預算的憲法意義

(一) 內閣制國家預算爭議解決饒富彈性

(二) 總統制國家預算爭議解決須嚴格遵循覆議途徑

二、我國現制為「弱勢總統制」

(一) 九七修憲後憲法結構變成為「總統制」

(二) 弱勢總統制之意義

(三) 弱勢總統制並非「半總統制」

三、本件爭議循覆議途徑解決並無困難

肆、結論

壹、前言

自從本所上次舉辦「憲法解釋之理論與實務」研討會以來，兩年間司法院大法官總計作成四十四件¹解釋，其中爭議最多的要屬最近公布的釋字第五二〇號解釋。一方面因為本案所牽涉的事實問題-- 核能電廠興建-- 素具爭議；另一方面因為其間所牽涉的法律問題-- 行政院可否片面決定停止執行立法院審議通過的預算-- 也是頗具爭議的憲法難題。

作者基本上反對興建核能電廠。然主要並非顧慮核電廠安全問題，而是基於環境倫理的考量-- 人類應與自然萬物和諧共存、後世子孫的環境權不應該因為今人一世的方便而犧牲。關於核廢料（包括核一、二、三廠已經產生者，及核四廠預定產生者），我國除了以「儲存」方式，「以拖待變」之外，迄無有效的解決對策（包含委外「處置」的具體規劃）。在核廢料問題未能有效解決以前，吾人實在沒有資格「奢談」核能利用！當然，不贊成興建核四是一回事，應循如何程序變更興建核四的既定政策方為合憲是另外一回事，兩者不應混為一談。釋字第五二〇號解釋所釋示者僅限於後者，本文以下討論亦然。

關於本件解釋，社會大眾普遍的反應是「看不懂」²，包括：不明白何以一件解釋竟能讓政治人物各取所需、各自表述？尤其，憲法學界何以竟也言人人殊、莫衷一是？因此，本文擬先分析本號解釋的內容（意旨），確認它的真實面目。其次，擬進而剖析本號解釋所蘊藏的關鍵，亦造成大法官意見嚴重分歧的根本原因-- 當前憲法結構(constitutional structure)下，究應如何看待（評價）行政、立法兩權關於預算執行的爭議！

¹ 即自釋字第 479 號解釋(1999/04/01)至釋字第 522 號解釋(2001/03/09)。

² 社會大眾所以「看不懂」本號解釋，我以為，主要是因為多數大法官為求通過「解釋文」作了許多妥協-- 妥協多了，義理自然難明。

我以為，關於憲法機關間的權限爭議，釋憲者必須精準掌握憲法結構，洞察憲法上權力分立、相互制衡的基本設計，才能做出正確的解釋（憲法裁判）。本件解釋所生種種困擾，皆因未能究明憲政體制所致。爰將本文定名「憲法結構與違憲審查」³，希引以為鑑。

貳、釋字第五二〇號解釋解析

評論某件解釋前，應先確認該件解釋的意旨。釋字第五二〇號解釋措辭曖昧、解讀混亂，更有必要先將其內容講清楚、說明白。以下擬分由事實經過、主要爭點（行政院、立法院所持見解）、多數意見（解釋文與解釋理由書）、與個別意見（協同意見、不同意見）等方面，探究本號解釋的意旨。

一、案情概要

台灣電力公司（台電）前於民國六十九年選定鹽寮為廠址，向經濟部提出核能四廠第一、二號機發電計畫，並於七十三年完成用地徵收程序。後因各界有異議，且用電成長趨緩，行政院並未積極推動興建，立法院乃於七十五年七月決議凍結台電七十一年度至七十五年度編列之核四先期預算 112 億元。嗣台電於八十年八月重新提出核四廠興建「可行性研究報告」、「環境影響評估報告」⁴及「投資計畫」等，行政院院會於八十一年二月二十六

³ 關於憲法結構如何影響違憲審查的範圍，尤其「政治問題」的認定，參見湯德宗，〈國大延任修憲案違憲疑義解釋案-- 大法官審查說明會意見書（二）〉，輯於氏著《違憲審查與動態平衡》，頁 7 以下，頁 571-74。

⁴ 其時環境影響評估法(1994/12/30)尚未制定，核四廠環評係依據「加強推動環境影響評估方案」（行政院 74 年 10 月 17 日臺 74 衛 19080 號函核備）辦理。該方案之法令依據有二：一為民國 72 年 10 月 13 日行政院第 1854 次院會

日通過恢復興建核四計畫，並向立法院提出「核四電廠發電計畫」相關預算。同年六月三日立法院預算委員會表決通過恢復動支核四預算。八十三年七月十二日立法院院會三讀通過核四電廠六個年度預算案計 1,125 億元。八十五年五月二十四日立法院院會以 76 票贊成及 42 票反對，通過決議：「立刻廢止所有核能電廠的興設計畫，刻正進行的建廠工程應即停工善後，並停止動支任何相關預算且繳回國庫」，依憲法第五十七條第二款規定，移請行政院變更重要（核能）政策。八十五年六月十二日行政院移請立法院覆議。同年十月十八日立法院院會表決（出席投票委員 114 人，贊成維持原決議者 0 人，反對維持原決議者 83 人）通過「原決議不予維持」之決議。八十八年三月十七日行政院原子能委員會核發核四建廠執照，迄八十九年十月二十七日行政院長張俊雄宣布停建時止，核四工程進度累計完成百分之三十三。八十九年十一月七日立法院院會決議移請監察院糾彈行政院長及相關失職人員。同年十月十日行政院向司法院聲請釋憲。九十年一月十五日司法院公布大法官釋字第五二〇號解釋。九十年二月十三日行政、立法兩院達成協議⁵，續建核四。⁶

之決議（「今後政府重大經建計畫，開發觀光資源計畫，以及民間興建可能污染環境之大型工廠時，均應事先做好環境影響評估工作，再行報請核准辦理，並由衛生署納入方案」）；二為行政院原子能委員會台 69 會核字 0683 號及 0756 號函（台灣電力公司每一核能電廠均需提出環境評估報告）。台電依據上開法令，訂有「核能電廠環境影響評估作業要點」。

⁵ 行政、立法兩院核四復工協議文：

「為考量政局穩定、經濟發展、人民福祉，並尊重國家體制及憲政法制精神，經協議同意如下結論：

一、行政院即日宣布恢復執行核能四廠法定預算，讓核能四廠復工續建，其後續預算，依相關法令處理。

二、我國整體能源未來發展，應在兼顧國家經濟、社會發展、世界潮流及國際公約精神，在能源不虞匱乏的前提下，規劃國家總體能源發展方向，務期能使我國於未來達成非核家園之終極目標。

三、行政院將提出能源相關法案，函請立法院審議。為使法案符合民意與周延妥適，法案需經朝野黨團協商同意後，始得完成立法程序。

二、主要爭點

行政院於八十九年十一月十日檢附「解釋憲法聲請書」與「統一解釋聲請書」各一份，向司法院同時聲請「憲法解釋」與「統一解釋」。⁷嗣於八十九年十二月二十一日大法官審查會中，針對大法官的提問要點⁸，又提出「綜合意見書」一份，行政院委任

四、立法院在野黨團聯盟同意於行政院宣布核能四廠復工續建後，即可開啟協商大門。

附註：

一、第一點所述「即日」係指九十年二月十四日。

二、第三點所指「能源相關法案」，僅限於核能法案，而「需經朝野黨團協商同意後始得完成立法程序」之法案，亦僅限於上述法案。

行政院院長 張俊雄／立法院院長 王金平 中華民國九十年二月十三日」。

⁶ 按台電初步估計，此次停工損失金額約為 34.89 億元。其中 3.12 億元依會計原則可列入 89 年度預算支應外，其餘 31.77 億元將列入 90 年度預算，將於行政院核定後送請立法院審議。參見 <http://www.taipower.com.tw/21.htm>

⁷ 參見行政院台 89 規字第 32242 號函。

⁸ 司法院（89）秘台大一字第 28944 號函（民國 89 年 12 月 8 日）請兩院代表到（司法）院陳述之爭點，包括：

一、聲請憲法解釋之疑義及爭議何在？（行政院代表）

二、聲請統一解釋須適用法令與他機關適用同一法令見解有異，請具體說明發生歧異之情形。（行政院代表）

三、行政院對於立法院通過之重要政策或重要事項並已編列預算，可否逕予執行？（兩院代表）

四、本件預算案所涉及之事項，於民國 85 年 5 月 24 日立法院依憲法移請行政院變更，嗣經行政院函請覆議，目前行政院是否認為本件已不屬於憲法所稱之重要政策或重要事項？（行政院代表）

五、行政院為本件之決策，有無通知立法院或向立法院提出報告之義務？（兩院代表）

六、本件預算及決算之性質為何？與公務機關預算有何不同？又何謂財政上之不法或不忠於職務之行為，不執行法定預算是否屬之？（審計部及兩院代表）

七、本件行政院停止興建電廠，並不再執行預算，是否違憲違法？（兩院代表）

八、停建電廠之後，可能發生之賠償問題，如何因應？（兩院代表）

訴訟代理人許宗力、葉俊榮及洪貴參等三人，並各自提出「補充意見書」一份。同日大法官審查會中，立法院針對前述行政院原「解釋憲法聲請書」及「統一解釋聲請書」，由高育仁、周錫瑋及營志宏等三人代表提出一份「意見書」；另，立法院委任訴訟代理人蘇永欽、湯德宗與李念祖等三人，亦各自提出一份「意見書」。茲將其中主要爭點(major issues)整理、分析如下。

（一）憲法解釋部分

本案兩院爭議的憲法問題，歸根結底其實只有一個：行政院能否逕自決定停止執行核四預算？雙方提出的論點主要有四。⁹

1. 法定預算的性質

核四興建既以立法院通過興建所需預算為基礎，行政院宣布停止興建核四，即為停止執行立法院審議通過的預算（稱為「法定預算」¹⁰）。行政院可否逕自停止執行法定預算，遂成為第一個爭點。關於法定預算的性質，向有「授權說」與「法律說」之爭。

行政院認為：¹¹法定預算（於歲出部分）係規範動支費用的上限，僅具有授權效力，並非不許行政機關因情勢變遷或政策變更，而自行縮減或停止預算之執行。其理由有三：

（1）法定預算與法律之性質不同。按大法官釋字第三九一號

九、以往有無類似本件預算未予執行之事例，如何處理？（立法院代表及審計部）。

⁹ 行政院的「釋憲聲請書」（2000/11/10）論證相當簡略，僅及於「法定預算性質」一點。

¹⁰ 預算法(2011/05/25)第二條：「各主管機關依其施政計畫初步估計之收支，稱概算；預算之未經立法程序者，稱預算案；其經立法程序而公布者，稱法定預算；在法定預算範圍內，由各機關依法分配實施之計畫，稱分配預算」。

¹¹ 參見行政院，〈行政院綜合意見書〉，頁 11-20（2000 年 12 月 21 日）；行政院，〈聲請解釋憲法聲請書〉，頁 7-11。

解釋理由書有謂：「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，但基於民主憲政之原理，預算案又必須由立法機關審議通過而具有法律之形式，故有稱之為**措施性法律**（Massnahmegesetz）者，以有別於通常意義之法律」。

(2) **行政、立法兩權分立，各有所司**。預算案之「提出」與「執行」為行政部門的職權，預算案之「審議」為立法部門之職權，兩者涇渭分明。經立法院審議通過之法定預算，僅在授權行政部門動支經費。其拘束力僅在限制行政部門開支不得超過法定預算之數額。

(3) **停止執行預算法無禁止明文，實務上且不乏先例**。預算法（及其他法律）並未課予行政機關須將法定預算全數執行完畢之義務；有關規定¹²甚且允許預算因樽節或停止執行而產生剩餘。另，因窒礙難行、有更符合公益之替代方案、情勢變更等情事

¹² 參見預算法第十三條（「政府歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還，均應編入其預算。並得編列會計年度內可能支付之現金及所需未來承諾之授權」）、第十五條第三項（「政府歲出之年度劃分如左：…三、歲出科目未明定所屬時期及支付期限者，歸入該支付義務發生日所屬之年度」）及第二十三條（「政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源」）。

，而停止執行法定預算之先例，所在多有。

反之，立法院認為法定預算既為「措施性法律」，當然具有法規範效力。¹³其理由亦有三：

(1) **法定預算的立法程序與法律案完全相同（皆經三讀）**。故大法官釋字第三九一號解釋乃謂：預算案有稱之為「措施性法律」者。

(2) **預算案與法律案並列為覆議對象**。增修條文(89/04/25)第三條第二項第二款將預算案與法律案並列為覆議對象，足見立法院通過的預算案與法律案，對於行政院皆有拘束力。否則何需規定行政院於限期內移請立法院覆議？¹⁴

(3) **所舉先例與本案實不相當**。行政院提出之停止執行預算先例，或因「不可抗力」或有「無法達成預期效益」等，而由執行單位呈報行政院停止執行。本案則純為政策變更，而由行政院主動決議停止執行，與所謂之先例迥不相同。¹⁵

2. 核四預算的性質

核四預算因曾經立法院「覆議」，問題更加複雜。理論上說，即使採取法定預算授權說（認為行政院僅負有經費開支不得超

¹³ 參見高育仁、周錫瑋、營志宏，〈解釋憲法、統一解釋法律意見書〉意見書，頁4-9（民國2000年12月21日）。

¹⁴ 增修條文(2000/04/25)第三條第二項第二款：「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」。並參見湯德宗，〈行政院停止執行核四預算釋憲案審查會意見書〉，輯於氏著《憲法結構與動態平衡》，頁559以下。

¹⁵ 本件執行機關（台電公司）並無停止執行之意願，乃因行政院之決議而停止執行預算。參見立法院，前揭（註13）意見書，頁28。

過預算上限的義務，而沒有全數執行的義務），亦可能認為：但經過覆議的法定預算則有拘束行政院（須為執行）的效力。

行政院認為：¹⁶法定預算本來僅在「授權」行政部門得進行特定施政（授權行政院「得」興建核四），縱使曾經覆議，也不因而變得拘束行政院（使行政院「應」興建核四）。其理由有二：

(1) **覆議並未創造行政院繼續興建核四的義務。**行政院覆議成功，僅使得立法院先前（民國八十五年五月二十四日）請求行政院停建核四的決議不獲維持而已。一切回復到立法院原決議前的狀況：法律既未強制、亦未禁止行政院興建核四；決定興建核四的是行政院，並獲得立法院的預算授權支持。

(2) **立院決議的內容違憲。**縱認立法院通過核四興建預算在前，又經（停建核四）「覆議」失敗在後，而隱含有課予行政院作為（興建核四）義務的意思，該決議亦僅屬「單純決議」，且決議之內容干涉個案執行（核屬行政權的核心領域），故而違憲、無效。換言之，核四興建與否既為行政院的權限，非立法院所得置喙。過去行政院既有權作成興建核四的決定，現在行政院自亦有權停建核四。¹⁷

綜上，行政院同時採取「極端的預算授權說」與「形式的權力分立說」。「極端的預算授權說」以為：立法院通過核四預算僅在批准行政院興建核四的政策，並未課予行政院作為（興建）的義務；此一定性且不因其是否經過覆議而有異。「形式的權力分立說」以為：行政、立法兩權可以嚴格區分，涇渭分明；核四興建與否純屬行政權範疇，立法院無論如何不能越俎代庖、進行干涉。

¹⁶ 參見行政院，前揭（註11）綜合意見書，頁5-10, 20-22。

¹⁷ 參見許宗力，〈行政院聲請解釋憲法補充意見書〉（2000/12/21），頁4-10 & 17。

立法院以為：¹⁸核四預算經立法院決議變更於前，復經行政院移請覆議於後，自屬重要政策及事項，對行政院更具有拘束力。其理由有三：

(1) **核四為重要政策乃兩院向來之共識。**按立法院前於民國八十五年五月二十四日通過決議，要求行政院廢止核四興建計畫，即認定其為行政院之「重要政策」，而依憲法第五十七條第二款之規定，移請行政院變更。嗣行政院不同意變更，而移請立法院覆議，亦認其為「重要政策」。行政院八十五年六月十二日台八十五經字第一八四七二號函文說明二明載：「核四計畫為政府長期審慎評估，所決定之重大經濟政策，為確保我國經濟持續發展，維護國家信譽及民眾福祉，核四計畫確有移請覆議之必要，俾維持政府重大政策施政之一貫性」。即使本案系爭之「核四停建」決定，亦曾經行政院第二七〇六次院會決議，與行政院釋憲聲請書所謂之其他法定預算未執行事例，僅循普通行政程序核定者不同。

(2) **行政院重要政策及事項應經立法院議決，始合乎民主原則。**憲法第六十三條明定立法院有議決國家重要事項之權；憲法第五十八條第二項規定行政院須將應行提出於立法院之國家重要事項，提出於行政院會議議決之。上述規定旨在確保不具民意基礎的行政院所為之重大決策符合民意，乃貫徹憲法上「民主原則」及其所衍生之「民意政治」與「責任政治」所必要。¹⁹

(3) **經覆議之事項行政院不得逕自變更，乃維護覆議制度所必要。**按立法院議決之法案原有拘束行政院之效力，故憲法規定行政院認為窒礙難行時，得移請立法院覆議以尋求變更。其經立法院覆議確定的事項，行政院理當更受拘束。否則覆議制度何用？！

¹⁸ 參見立法院，前揭（註13）意見書，頁18-20。

¹⁹ 參見蘇永欽，意見書（2000/12/21），頁2-3；李念祖，意見書（2000/12/21），頁18-20。

上述「核四預算具有拘束行政院效力」的論證，實際包含兩種不同思路。一為「重大政策」說，以為核四預算因「覆議」而成為「重大政策」，凡「重大政策」之決定（含變更）皆應經立法院議決。一為「覆議制度」說，以為經立法院議決的法案（含預算案）即有拘束行政院的效力，覆議制度旨在使行政院得促請立法院再次考慮；凡經立法院覆議的法案（含預算案），對於行政院即為確定。「重大政策」的論證實際係以「內閣制」（行政對立法負責）作為前提，而「覆議制度」的論證則以「總統制」（覆議乃行政、立法制衡之機制）作為前提，兩者立論基礎雖不相同，但於本案恰是異曲同工，獲致相同結論！

3. 核四停建的決策程序

如前所述，行政院方面既認為立法院通過核四興建預算僅在「授權」行政院「得」於特定金額內興建核四，並未課予作為（興建）之義務；又，即使曾經「覆議」在案，對前述法定預算之性質亦無影響，則行政院片面決定停建核四（停止執行核四預算）並非違憲。至於應經如何程序作成決策，充其量只有法律問題，不涉憲法問題。

行政院以為²⁰：立法院職權行使法第十七條²¹雖課該院以重要事項發生，或施政方針變更時，向立法院院會報告之義務，但並未限制須於「事前」（變更前）報告，更未規定須取得立法院同意始得變更。本案經濟部長前曾於十月十一、十二日列席「立法院經濟及能源委員會」說明，行政院長並擬於十月三十一日向立法院進行「事後」（決定停建後）報告，因立法院拒絕而未果。

²⁰ 參見行政院，前揭（註13）綜合意見書，頁23-25。

²¹ 立法院職權行使法(2000/05/24)第十七條：

「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」。

行政院殆已仁至義盡。²²

立法院以為²³：行政機關原有依法定預算執行之義務，非經覆議成功不得拒絕執行；經過覆議之法定預算更為「重要政策及事項」，更有拘束行政院的效力。行政院欲變更重要政策及事項，應向立法院報告，並獲得同意，始得為之。茲所謂行政院「向立法院報告」，依憲法第六十三條之規定於「事前」（決定停建前）為之，固無不可；即使依前揭立法院職權行使法第十七條之規定於「事後」（決定停建後）為之，亦無不可。²⁴但無論如何，僅能於獲得立法院同意後開始執行（停建核四）。準此，行政院於民國八十九年十一月七日以台八十九經字第三一九〇七號函令經濟部「請照本院第二七〇六次會議決議辦理」，已然違憲！

所謂「停建核四的決策程序」，不僅在探究「應經如何程序作成（停建）決策方為正當」，更重要的是「如其未經正當決策程序」時，「究竟發生如何法律效果」。就此，立法院三位訴訟代理人的意見並不相同。²⁵

蘇永欽教授採取「預算授權說」，不認為法定預算當然有強制行政院執行的義務，故本案行政院尚不構成「實體違憲」；但停建核四（停止執行核四預算）乃應經立法院議決之「重要事項」，行政院（未經立法院同意）「逕自」停止執行法定預算（變更重大政策），已構成「程序違憲」。²⁶湯德宗教授以為，行政院（未經覆議成功）「片面」停止執行「法定預算」固為違憲；

²² 許宗力（意見書，頁22）認為，立法院拒絕行政院長到會說明係濫用權力，違反各憲法機關應相互「忠誠合作」的不成文憲法義務。

²³ 參見立法院，前揭（註13）意見書，頁18-23；李念祖，前揭（註19）意見書，頁12-13。

²⁴ 參見蘇永欽，前揭（註19）意見書，頁5。

²⁵ 本件大法官僅釋示前一問題（何為正當程序），而刻意迴避後一問題（違反正當程序的效果）。詳後述貳、三、（三）之說明。

²⁶ 參見蘇永欽，前揭（註19）意見書，頁1-2。

對於曾經覆議之法定預算（如本案），新的行政院（未經覆議成功）即「片面」停止執行，亦為違憲。其立論全由「覆議制度」的本旨出發，未援引「預算授權說」或「預算法律說」，也不區別「實體違憲」與「程序違憲」。²⁷李念祖律師雖傾向內閣制觀點，主張循憲法第六十三條解決本案爭議，但並未援引「預算授權說」或「預算法律說」，也不區別「實體違憲」與「程序違憲」。²⁸

4. 兩院爭議解決之道

行政院認為：在行政院具有預算執行全權的前提下，立法院對於預算執行縱有反對意見，「至多僅得依憲法增修條文第三條第二項第三款提起不信任案而已」。²⁹蓋

(1) **九七修憲後，憲法第五十七條第二款已停止適用。**按憲法第五十七條第二款原規定，立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。現行憲法增修條文第三條第二項既無類似規定，應認為立法院不得再主動決議，移請行政院變更重要政策。又，現行憲法增修條文第三條第二項第三款增定立法院得對行政院長提出「不信任案」，應認為修憲者欲以「不信任案」取代「移請行政院變更政策」。³⁰

(2) **九七修憲調低覆議門檻後，覆議制度已無意義。**按覆議制度原在防止立法部門以普通多數決，強迫行政部門採取其所不樂見的法案（政策）。九七修憲雖然保留了覆議制度，但將覆議

²⁷ 參見湯德宗，前揭（註14）意見書，頁4-5。

²⁸ 參見李念祖，前揭（註19）意見書，頁4-7，11-13。

²⁹ 參見行政院，前揭（註13）綜合意見書，頁23；大法官孫森焱之協同意見書亦採此見解。

³⁰ 參見許宗力，前揭（註17）意見書，頁19。然而，如是說法僅在確認我國現制為內閣制的前提下才能成立。蓋總統制國家憲法本來就沒有類似我國憲法第五十七條第二款的規定。

的門檻由原先的「出席立委三分之二」，調降為「全體立委二分之一」，致「幾乎僅有促使立法院再次考慮的程序意義」。³¹

反之，立法院認為：不論是單純的「法定預算」，或曾經覆議的「重大政策」所牽涉的「法定預算」，行政院皆應忠實地執行；非經立法院同意，不得停止執行。其理由有三：

(1) **預算為兩院共享之權力，必須協力作成。**自憲法第五十九條、第六十三條之規定觀之，我國憲法將預算之「提案權」交由行政院，而將其「議決權」劃歸立法院。預算之作成既須經兩院之程序，預算之變更豈能任由行政院單方決定即生效力？³²

(2) **兩院關於預算發生爭議應循「覆議」途徑解決。**按預算為行政、立法兩權共享之權力。預算案由行政院「提出」，經立法院「審議」通過，再交由相關機關（含行政院）執行，並接受立法院監督。兩院在如此密切之互動過程中，意見難免分歧；尤其九七修憲後，行政院院長改由總統全權任免，行政、立法兩院意見分歧的情形可以想見將更為平常。為使兩權「分立之中，仍相聯屬」，雖有歧見仍能循序解決，不至僵持不下，演成憲政危機，增修條文第三條第二項第二款乃維持「覆議」(reconsideration)制度。覆議既為解決行政、立法兩院政策爭議而設，自不容以任何方式規避，以免權力分立、相互制衡的基本構造遭受破壞。新政府為推動新的施政理念（含履行競選承諾），當然可以嘗試變更法定預算，但必須遵循覆議程序為之，俾立法院有覆議之機會，而不容以「停止執行」為名，架空立法院的覆議權！³³

(3) **除非獲得立法院同意，本案實際無從善後。**按核四停建

³¹ 參見許宗力，前揭（註17）意見書，頁18。調低覆議表決門檻雖然對於總統較（修憲前）為不利，但能否因此以為，「覆議」制度已經喪失了「化解兩院爭議」的作用，不無商榷。

³² 參見立法院，前揭（註13）意見書，頁21。

³³ 參見湯德宗，前揭（註14）意見書，頁4-5, 7。

諸多後續問題牽涉甚廣，例如損失賠償³⁴、撤銷徵收（發還土地）、拆除整地等，皆涉及預算之變更、追加或新編，非經立法院協力，無法完成。³⁵此為兩院互動制衡之設計使然，不容一方片面決定。

綜觀上述兩院論辯，多偏重於相關法條的文義解釋、歷史解釋、乃至目的解釋。縱使偶有涉及體系性、功能性思考者³⁶，率僅點到為止。不深論憲政體制定位問題，儼然成為本案兩造（兩院）之默契！前述各項論證，個別觀之，皆有所本、言之成理；非洞悉憲法權力結構、盱衡整體憲法秩序，難以論斷孰是孰非。

（二）統一解釋部分

行政院以立法院於民國八十九年十一月七日（逕以二讀程序）通過決議，「函請監察院就行政院長張俊雄及相關失職人員蔑

³⁴ 經濟部估計，台電終止與包商簽定之合約，將需支付台幣 751 億至 903 億元。參見林信義，〈核四計畫再評估結論建議書--應停止興建核四廠〉，頁 7/10(2000/09/30)，載行政院，前揭（註 9）釋憲聲請書，附件四。

³⁵ 參見立法院，前揭（註 13）意見書，頁 22-28。

³⁶ 例如許宗力，前揭（註 17）意見書，頁 19（「最後我們要澄清的一點是，行政院縱有權變更其興建核四之決定，亦不至於導致行政權過度膨脹」），但未再申論立法院縱提出「不信任案」，因總統無須依照立法院改選的結果，任命新的行政院長，致其倒閣了無實益，應如何理解的問題。又如洪貴參，意見書，頁 5（「就本案而言，行政院得基於權力分立之原則，決定核能四廠興建與否，而後再尋求立法院於財政預算上之支持、授權」），但未討論如此解釋之後果--當立法院不於財政預算上支持時，將如何解決？

例如蘇永欽，前揭（註 19）意見書，頁 6（「根本原因恐怕還是在於行政院的組成，自民國 89 年 5 月 20 日起，即已逸出民主政治常軌，形成無法對立法院負責的少數政府」）。惟「分裂政府」在總統制國家毋寧為常態，其行政並不向立法負責，卻未必因此就與「民意政治」乖違！尤其，蘇氏亦坦承「我國中央政府體制，在民主政體類型中如何定位，向有爭論」，何以逕以內閣制思維模式論證？

視法律、違法失職之行爲，予以依法糾彈」³⁷爲由，認與該院就職權上適用法律（預算法）所持見解有異，並聲請司法院爲「統一解釋」。

立法院以爲³⁸上開情形與司法院大法官審理案件法規定的「統一解釋」要件³⁹不符，司法院應不予受理。其理由有二：

（1）所稱立法院函請監察院糾彈之決議，非屬立法院「行使職權」適用法律之行爲。釋字第四一九號解釋⁴⁰（1996/12/31）釋示：「憲法所定屬於立法院職權之事項，立法院依法定之議事程序所作各種決議，按其性質有拘束全國人民或有關機關之效力」。行政院聲請書所指立法院「函請監察院糾彈失職人員」之決議，既非立法院行使「職權」所表示之見解，自無拘束力。

（2）前揭立法院決議既不生拘束力，乃無「爭議」可言。前揭立法院決議既無拘束監察院之效力，亦無拘束行政院之效力。此

³⁷ 參見《立法院公報》，第 89 卷第 61 期（上），頁 54-60（2000 年 11 月 11 日）。

³⁸ 參見湯德宗，前揭（註 14）意見書，頁 1-2。但蘇永欽以爲「法律統一解釋部分因行政、立法兩院各有決議，對於預算法解釋明顯分歧，符合大法院受理解釋要件」。參見其前揭（註 19）意見書，頁 1。

³⁹ 參見司法院大法官審理案件法(1993/02/03)第七條第一項（「有左列情形之一者，得聲請統一解釋：一、中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者。但該機關依法應受本機關或他機關見解之拘束，或得變更其見解者，不在此限」）；同條第三項（「聲請統一解釋不合前二項規定者，應不予受理」）。

⁴⁰ 釋字第四一九號解釋(1997/12/31)：「依憲法之規定，向立法院負責者為行政院，立法院除憲法所規定之事項外，並無決議要求總統為一定行為或不為一定行為之權限。故立法院於中華民國八十五年六月十一日所為『咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院同意』之決議，逾越憲法所定立法院之職權，僅屬建議性質，對總統並無憲法上之拘束力」。並參見湯德宗，〈副總統兼任行政院長釋憲案鑑定意見書〉，輯於氏著，前揭（註 3）書，頁 616-617（「查本件釋憲聲請案所牽涉之『立法院以二讀會議決通過資請總統重新提名行政院院長決議乙案』，既未經三讀程序，且無有條文，自非『法律案』，不生法律效力，不能拘束總統」）。

等立法院「見解」，核其性質，僅屬建議或告發，難謂有何爭議（「見解有異」），按大法官釋字第二號解釋⁴¹之意旨，並無「統一解釋」之實益！

三、多數意見

首先，在程序部分，本件解釋多數大法官認為：行政院聲請「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」。惟因統一解釋部分與已受理之憲法解釋係基於同一事實關係，乃不另為不受理之決議，僅在「解釋理由書」中敘明而已。

其次，在實體部分，針對前述本案四個憲法爭點，本件多數大法官明確釋示了其中第一、第二個爭點。對於第三個爭點，僅指示「作成決策的正當程序」，而未宣示「違反正當程序的決策效力」。亦即，既未宣告行政院片面停止執行核四預算的決定「合憲」，亦未宣告其「違憲」！至於第四個爭點（兩院關於預算執行發生爭議應如何解決），則以「併此指明」的方式，模糊帶過。茲析述如下。

（一）法定預算之規範效力應分別而論

⁴¹ 參見大法官釋字第二號解釋（「適用法律或命令發生疑義時，則有適用職權之中央或地方機關皆應自行研究，以確定其意義而為適用，殊無許其聲請司法院解釋之理由。惟此項機關適用法律或命令時所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者，苟非該機關依法應受本機關或他機關見解之拘束或得變更其見解，則對於同一法律或命令之解釋必將發生歧異之結果，於是乃有統一解釋之必要。故限於有此種情形時，始得

本件解釋主文（「解釋文」）的前三（第一至第三）句，旨在釋示前述第一個主要爭點：

「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。」

上開解釋文與解釋理由書合併觀察，大法官回應兩造主張的用心，至為明顯。析言之：

1. 釋字第三九一號解釋並未否定法定預算有拘束力

解釋理由書明確駁斥行政院關於前揭爭點 1.所持之見解，謂：「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」。

2. 覆議制度乃法定預算具有拘束力之證明

解釋理由書並明白贊同立法院於前揭爭點 1.所持之見解，謂：「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

聲請統一解釋」）。

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」。⁴²

3. 「措施性法律」之拘束力殆介乎「授權說」與「法律說」間

本案多數大法官決定以釋字第三九一號解釋為基礎，闡明「法定預算」與「法律」在拘束力上的差異。解釋理由書謂：「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

⁴² 大法官孫森焱對此則持異議：「憲法第五十七條就此原設有第二款規定，賦予行政院移請立法院覆議之機制，其立法意旨與同條第三款規定行政院對於立法院決議之預算案得移請覆議，立法意旨有別。以憲法增修條文第三條第二項第二款（相當於憲法第五十七條第三款）設有覆議程序之規定為由，認為行政院對法定預算之執行與否，無自由形成之空間云云，顯將互不相容之二者混淆，難認允當。顧此情形，要屬行政院應依憲法增修條文同條項第一款規定負責之問題」。參見大法官孫森焱之協同意見書。

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」。準此以觀，法定預算作為「措施性法律」，其拘束力大體介於「預算授權說」與「預算法律說」之間，要非全有或全無。是前揭解釋文第二句乃謂：主管機關停止執行法定預算是否合憲，應分別情況而定。

4. 法定預算停止執行是否合憲，應分別而論

前揭解釋文第三句將法定預算停止執行的合憲性至少分成三種。第一種為（當然）「違憲」，即解釋文所謂：「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」。⁴³

第二種為（當然）「合憲」，即解釋文所謂：「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」。「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」⁴⁴，「是為所謂執行預算之彈性」⁴⁵！

第三種為「須有立法院參與決策」者，即（下述）解釋文第四句所謂：「因施政方針或重要政策變更」而「涉及法定預算之

⁴³ 蘇俊雄大法官試進一步提出認定之標準，謂：「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」。參見大法官蘇俊雄之協同意見書。

王澤鑑大法官亦有類似見解（「法定預算如為預算法第五條第一項第三款規定之法定經費，例如攸關憲法機關或其他法定機關之存續，主管機關擅自不執行或停止執行而影響公務機關法定職務正常運作時，將抵觸該憲法或該法律有關組織或行使職務之規定，而造成違憲或違法之結果」）。參見大法官王澤鑑之協同意見書。

⁴⁴ 參見本件解釋理由書。

⁴⁵ 參見本件解釋理由書。

停止執行」時，「行政院長或有關部會首長」應「適時向立法院提出報告並備質詢」。以下，解釋文轉而釋示第二個主要爭點。

（二）停止執行核四預算事關重要政策之變更，立法院應有參與決策權

解釋文的第四句，釋示前述第二個主要爭點：

「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。」

將上開解釋文與解釋理由書相關部分合併觀察，可窺知四項意涵：

1. 預算乃行政、立法共享之權力

解釋理由書開宗明義，闡明預算權的意義，謂：「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」。

2. 立法院經由預算審議，取得參與形成國家政策之權力

在預算為兩院共享的權力前提下，解釋理由書進一步說明，立法院對於國家政策及施政計畫的形成，應有參與決策的權力。謂：「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」。

3. 停止執行法定預算涉及國家重大政策之變更時，行政院執行預算之彈性即應受到立法院參與決策權之限制

一方面立法院有所謂「參與決策權」，他方面行政院有所謂「執行預算之彈性」，已分述如前，惟兩者之關係如何？解釋理由書說明：「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」。準此，行政院停止執行預算的裁量權，當涉及重要政策或施政方針之變更時，應受到立法院參與決策權的限制⁴⁶。須有立法院參與決策。

4. 停止執行核四預算屬於重要政策之變更

闡明何以停止預算執行涉及重要政策變更時，立法院應有參與決策權之後，解釋理由書進一步說明，何以本案屬於「重要政策之變更」。謂：「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

⁴⁶ 解釋理由書並再次駁斥行政院的主張，謂：「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」。

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」。

又，「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」⁴⁷。至此，第三個主要爭點的答案已呼之欲出。

（三）本案行政院決策程序確有瑕疵，應儘速向立法院補行報告並備質詢

解釋文第五句明確指出本案行政院決策應遵循之程序：

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。

細繹上開解釋文，約含三個意思：

1. 新政府嘗試變更既定重要政策乃政黨政治之常態

此為前開解釋文中隱含的前提，並明載於解釋理由書：「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

⁴⁷ 參見本件解釋理由書。

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」。此語並顯示：多數大法官以為，總統依據憲法得指揮行政。

2. 惟政府變更既定重要政策仍須尊重立法院參與決策權

解釋理由書謂：「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⁴⁸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』」。

鑑於「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」，多數大法官以為：⁴⁹停止執行法定預算涉及重要政策之變更時「須由行政院院長或有關部會首長向立法

⁴⁸ 解釋理由書並謂：「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。」

⁴⁹ 參見本件解釋理由書。

院會提出報告並備質詢，立法委員亦得主動依同條（按指立法院職權行使法第十七條）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」。準此，上開解釋文所謂「適時」（報告並備詢），乃「原則上應於事前為之」之意。⁵⁰

3. 本案行政院決策程序確有瑕疵，應速補正，立法院應予補正之機會

「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」。⁵¹

多數大法官既認為立法院對於關係國家重要政策變更之法定預算停止執行，應有「參與決策權」，並指明行政院未事先向立法院報告並備詢為「有瑕疵」，而限定「行政院應於本解釋公布之日起，儘速補行報告及備詢程序」，則合理的推論應當是：在補行報告並備質詢前，行政院片面宣布停止執行核四預算之決定應「不生效力」。但大法官對此刻意保持緘默。更因解釋文最後添加了令人費解的兩句話（下詳），終於演變為兩院各執一詞、各說各話的局面。⁵²

⁵⁰ 這一點大法官孫森焱與戴東雄皆不以為然，渠等認為報告備詢於事前或事後為之均可，蓋立法院職權行使法第十七條僅課予行政院報告之義務，並未要求須於事前為之。參見大法官孫森焱之協同意見書；大法官戴東雄之協同意見書。

⁵¹ 參見本件解釋理由書。

⁵² 技術上說，這個漏洞乃因解釋文前後敘述方式不一所致。質言之，於前述第一、第二種情形，解釋文皆明示其法律效果（即「非法之所許」、「自得變動執行」）；唯獨於第三種情形，解釋文（第四句）僅申明立法院有「參與決策權」，而避免論及法律效果。如能前後一貫，釋示「非經如何程序、

（四）立法院不同意行政院停止執行核四預算時，兩院應協商解決或依憲法機制解決僵局

解釋文最後兩句（第六、第七句）試圖「附帶地」指點兩院解決本件爭議的途徑。謂：

「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。」

前揭解釋文首句乃當然之理，不待多言。次句情形（立法院作成反對決議）為本案關鍵所在，奈何解釋文模稜兩可，說而不明。析言之：

1. 何謂「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」

所謂「應視決議之內容」，似暗示立法院之反對決議「具有拘束力」，所以「應視」其內容而如何之處；惟所謂「協商解決方案」，則表示立法院之反對決議「不具有拘束力」，故有關機關還須「協商」解決方案。兩者語意矛盾，究竟立法院的反對決議對於行政院有無拘束力？

解釋理由書說得更矛盾：「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

滿足如何條件，不得停止執行法定預算」，則不至有此漏洞。

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」。既謂立法院的反對決議乃「對政策變更之異議」，「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」，即表示立法院之反對決議對於行政院「具有拘束力」；何以又謂「應視其決議內容，由各有關機關選擇適當途徑解決」？

其實，本案兩院立場始終對立，至為明顯。如果兩院能夠「協商解決方案」，何來本件「爭議」？何需勞動大法官「釋憲」？

2. 何謂「或根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局」

或有感於前揭解釋文所謂「或根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局」過於抽象，解釋理由書乃「例示」可茲化解兩院僵局的憲法機制：「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」。最後，大法官還不忘聲明，指示兩院爭議解決途徑並非司法機關的任務，謂：「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」。上開見解似是而非，應予辨明。

(1) 行政院長辭職未必能化解兩院爭議。本案行政、立法兩院所以發生爭議，乃因彼此政策見解不同。更換行政院長，不論

是出於自願（自行請辭）或（因立法院通過不信任案⁵³而）被迫（辭職），皆不能確保繼任的行政院長會改變原有立場（而續建核四）。蓋九七修憲後，行政院長改由總統全權任免，不須經立法院同意；只要總統繼續堅持停建核四，新任行政院長何能辜負所託？！

(2) 立法院倒閣亦未必能化解兩院爭議。按不信任案（由國會通過不信任案迫使內閣下台）乃內閣制國家為確保「行政向立法負責」的基本原則，所採取的憲法機制。倒閣後，內閣總理亦得呈請國家元首解散國會，提前改選，並依國會改選結果，重新組成內閣。我國現制下，立法院通過不信任案，行政院長固應即辭職，並得同時呈請總統解散立法院（是即總統的「被動解散國會權」），進行改選。但因行政院長乃由總統任命，不須經過立法院同意，縱使與總統敵對的政黨⁵⁴在立法院改選中贏得多數席次，也無法組閣。此時兩院爭議勢將繼續。正因為倒閣成功也無法組閣，立法委員通常並沒有通過不信任案的制度誘因（institutional incentives）。故作者嘗謂憲法增修條文的不信任投票乃「形同虛設」！⁵⁵現制下立法院提出不信任案，僅當立法院（因倒閣而）改選後，總統所屬政黨贏得多數席次時，才能化解行政、立法兩院歧見。但此一勝選前提，毋寧可欲而不可求。

(3) 立法猶非本案爭議解決途徑。至於前揭解釋理由書例示的第三種途徑-- 由「立法院通過興建電廠之相關法案」，雖不失

⁵³ 參見憲法增修條文第三條第二項第三款（「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。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。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；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案」）。

⁵⁴ 嚴格地說，在總統制下，稱「執政黨」或「在野黨」，並不妥當（精確）。

⁵⁵ 參見湯德宗，〈論九七憲改後的權力分立-- 憲改工程的另類選擇〉，輯於氏著，前揭（註14）書，頁7以下，頁40-43。

為解決爭議的「可能」⁵⁶途徑，但非「須經」途徑！蓋立法院是否制定興建電廠的法律，屬於「立法裁量」之範圍⁵⁷，大法官不能強制立法院立法。大法官釋憲僅於其指示「應」如何（而非「得」如何）之途徑時，才有拘束相關機關之效力。

解釋理由書並說明：「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」。⁵⁸所謂「個別性法律」，想係德文“Einzelfallgesetz”之中譯，乃指國會就「個別事件」所為之立法，而非指針對「特定個人」施予制裁（處罰）或優惠（獎賞）之立法；後者在美國憲法中稱為“bill of attainder”⁵⁹，因干涉司法權之運作，應屬違憲之立法。

(4) 機制例示並未窮盡。前述例示的解決途徑外，理論上尚有其他爭議解決途徑，罷免總統即是其一。按現制下，總統既然不能主動解散立法院，則由立法院提出罷免總統案，交由人民公決，使總統去職，亦不失為化解爭議的可能方法。但是，憲法增修條文為求政局安定，不使罷免總統成為兒戲，罷免的可決門檻⁶⁰設得很高，罷免總統實際很難成功。當然，總統罷免後，改選的

⁵⁶ 我以為這是「最終」解決方法。因為對於一個人數眾多的合議制機關（如立法院）而言，最容易使用的手段是消極的杯葛，而非主動的立法。

⁵⁷ 參見湯德宗，〈立法裁量之司法審查的憲法依據-- 違憲審查正當性理論初探〉，輯於氏著，前揭（註3）書，頁？以下。

⁵⁸ 前此釋字第三九一號解釋引用「措施性法律」(Massnahmegesetz)一辭，意義不明，引起爭議，好不容易經本件解釋獲得澄清。本件復提出「個別性法律」一詞，爭論可期。其實，前揭文句刪除「即所謂個別性法律」等字，對語意並無影響，卻可避免無謂的困擾。

⁵⁹ U.S. CONST. art I, § 9, cl. 3.（「為處罰（可得）特定個人所為之立法或溯及既往之法律不得通過」(No Bill of Attainder or ex post facto Law shall be passed)）。

⁶⁰ 參見憲法增修條文第二條第九項（「總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過」）。

結果僵局亦可能繼續（例如新當選總統仍主張停建核四）。

按本案行政院所以聲請釋憲，無非期待大法官明確指示：系爭之行政院片面宣布停建核四之決定是否有效。⁶¹如果大法官以為系爭之行政院決定，在憲法上無法論斷其是非，則應以「政治問題」(political questions)⁶²為由，宣告「不予受理」！本件大法官既決議受理，即應具體釋示系爭之行政院決定，在憲法上為有效「或」無效。不論大法官釋示其為有效「或」無效，本件爭議皆告解決。奈何大法官僅釋示「行政院須儘速補行報告、備詢程序」，卻未宣示「補行程序前，行政院原片面停止執行核四預算之決定不生效力」。繼又「併此指明」若干似是而非的爭議解決途徑，且謂：「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」。如此種種，不免令人懷疑，本件解釋之目的何在？為化解機關權限之爭議乎？為抒發己見以明志乎？⁶³

實則，大法官乃憲法「法官」，憲法解釋旨在「裁判」憲法爭議，並在裁判（論理）過程中一併「闡明」（「解釋」）憲法（相關規定）之意涵。萬不可為求「解釋」而解釋，反置現實爭議於不顧（不作裁判）！此亦本件解釋公布後，兩院爭議依舊，

⁶¹ 就此而言，解釋文分兩段表決，第二段（即前揭第六、七兩句）最後以「併此指明」作結，毋寧為正確。

⁶² 關於「政治問題」法院應不受理之原則，參見參見湯德宗，〈權力分立與違憲審查-- 大法官抽象釋憲權之商榷〉，輯於氏著，前揭（註3）書，頁？以下，頁105-10；李念祖，〈再論「政治問題」理論在我國憲法解釋上之運用〉，輯於氏著，〈司法者的憲法〉，頁175以下（台北：五南，2000年8月）；李建良，〈論司法審查的政治界限-- 美國「政治問題原則」初探〉，輯於氏著，〈憲法理論與實踐（一）〉，頁269以下（台北：學林，1999年7月一版）；李建良，〈政治問題與司法審查-- 試評司法院大法官相關解釋〉，輯於氏著，前揭書，頁393以下；廖國宏，〈論「政治問題」大法官不予審理原則〉，台灣大學三民主義研究所碩士論文（1999年7月）。

⁶³ 並參見大法官陳計男之部份協同意見書（本文下述頁？）。

各界解讀分歧⁶⁴的重要原因。

四、協同意見與不同意見

本件解釋除前述「多數意見」外，並有六份「協同意見書」（含一份「部分協同意見書」）與三份「不同意見書」（含兩份「部分不同意見書」）。十五位大法官總計有十種意見，堪稱「棘手案件」。

據悉⁶⁵，大法官將本件解釋文分為兩部分進行表決。前述解釋文（第一句至第五句）關於「本案應補行報告並備詢」部分，以十三（票）比二（票）通過；解釋文（第六、七句）關於「本案應指引政治解決途徑」部分，則以十二（票）比三（票）通過。以下擬就前述解釋文中懸而未決的兩個關鍵問題，以及困擾全體大法官的「釋憲制度功能」認知問題，析論「個別意見」⁶⁶（含協同意見）與「多數意見」的異同。

（一）補行報告前，行政院停止執行核四預算之決定是否有效

本件解釋多數意見固指示行政院應儘速向立法院補行報告並備詢，但未指明系爭之行政院（停建核四）決定於補行報告前是否有效。關於這點，發表「協同意見」的六位大法官中，僅一

⁶⁴ 認為行政院補行報告前，停建核四之決定不生效力者，例如李念祖、朱百強，〈從釋字第五二〇號解釋看行政與立法關係〉，《台灣本土法學雜誌》，第20期，頁43以下，頁48-49（2001年3月）；認為已經生效者，例如黃昭元，〈走鋼索的大法官--解讀釋字第五二〇號解釋〉，同雜誌，頁66以下，頁72-73。

⁶⁵ 參見中國時報，2000年1月16日，二版。

⁶⁶ 關於歷來大法官解釋不同意見之研究，參見湯德宗，〈大法官解釋不同意見的實證研究〉，輯於氏著，前揭（註3）書，頁?以下。

人明示其立場，兩人暗示其立場。

大法官王澤鑑於協同意見書中明確表示，行政院停止執行核四預算之決定，於向立法院補行報告前已經生效。謂：「本件解釋的主要意旨係在確立一項憲法上基本原則：即行政院得因重要政策變更而停止法定預算之執行。重要政策變更…其規範意義有二：…（二）行政院在憲法上既得因重要政策之變更而停止法定預算，其停止執行法定預算之效力，不因未適時向立法院提出報告並備質詢而受影響」。上述見解較多數意見更維護行政院。

大法官蘇俊雄於協同意見書中謂：「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」。其稱系爭行政院決定為「擬議」，並以引號標示點觀之，似強烈暗示：行政院須於「事前」向立法院報告，報告前系爭之行政院決定「尚不生效力」。

大法官黃越欽之協同意見書就此亦有相同結論，謂：「行政機關如因其施政計畫或施政方針改變，而對法定預算不予執行，則已不復為預算法規範之範疇，而應循憲法程序為之，即至少應以等同於法律位階之程序（例如循立法程序制定相關法律）或高於法律位階之程序（例如循修憲程序或透過公民投票），始得對法定預算之拘束力予以廢棄或排除而重新編製，否則國會與行政機關雙方即違反憲法中對預算「共同協力完成」之預算高權(Budgethoheit)原則。尤其對行政機關而言，未經國會審議即宣佈停止或不執行預算，已與『依法行政』原則有所不符」。準此，行政院不得片面決定停止執行核四預算！氏並指出行政院應循之程序：「本件…應認係屬國家重要政策之變更，構成憲法第六十三條重大事項，基於對國會預算高權之尊重，應依憲法第六十三條之規定踐行法定程序，始符憲法之精神」。是亦以為，非經立法院議決，系爭之行政院決定不生效力！

雖前述三位大法官見解相左，卻皆發表「協同意見」。則「協同意見」與「不同意見」究竟有何不同？其可任由大法官自由選擇歸類？至於發表「反對意見」的三位大法官，皆以為系爭之

行政院決定於補行報告前尚未生效，而將辯論重心置於立法院聽取報告後，作成之反對決議應否具有拘束行政院之效力問題。

（二）補行報告後，立法院之反對決議有無拘束行政院之效力

導致本件「一本解釋，各自表述」的原因，亦為多數意見、協同意見與不同意見之主要區別，即為立法院（於行政院報告後）作成之反對決議之效力問題。多數意見於此語焉不詳、似是而非，已如前述。發表「協同意見」的六位大法官中有四人明白表示，立法院之反對決議（對行政院）不具拘束力。惟其等立論概從「文義」入手，並未深入「體系」（憲法結構）問題。

大法官蘇俊雄於協同意見書中謂：「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」。

大法官戴東雄協同意見書意見略同：「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政程序、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」。並謂：「於不能協商達成解決方案時，…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，…決定停止興建核能電廠，…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」。

大法官王澤鑑協同意見書謂：「本解釋理由書謂：『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』，查其意旨，係謂法定預算仍屬存在，非謂行政院停止執行法定預算之決議當然失其效力，而負有執行相關預算之法律義務」。

大法官孫森焱於協同意見書不僅認為：「停止法定預算之執行不因立法院作成反對決議而發生特別拘束力」。並指明理由，謂：「行政院依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，如涉及施政方針或重要政策之變更，經立法院議決不贊同，乃對施政方針或重要政策之變更而為，行政院原得移請立法院覆議之機制，因憲法第五十七條第二款規定已停止適用，立法院即無從依此程序決議使行政院院長接受該決議或辭職」。⁶⁷

反之，發表「不同意見」的三位大法官皆認為立法院作成之反對決議具有拘束行政院之效力，亦即，行政院長應即接受該決議。大法官施文森於「部分不同意見書」指出：「解釋理由中既謂：『若立法院於聽取報告後作成反對或其他決議，此一決議…且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。』其所稱確認法定預算之拘束力究何所指？多數意見並未敘明。實則，依憲法增修條文第三條第二項第二款規定，行政院對於立法院通過之預算案認有窒礙難行時，得於預算案公布成為法定預算前，移請立法院覆議，覆議經決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。此一憲法條文已明文宣示立法權與行政權之互動關係，即憲法所設覆議程序在於賦予行政院有變更立法

⁶⁷ 姑不論其說僅由形式（法條變動）觀察，原無以辨明九七修憲對於憲政體制之影響，上開論理在形式上說亦有瑕疵。蓋本件乃行政院擬停止執行業經立法院決議之核四法定預算，顯屬憲法增修條文第三條第二項第二款明定之事項，與憲法本文第五十七條第二款規定之情形（由立法院主動決議要求行政院變更重大政策）不同。何能以九七修憲後憲法本文第五十七條第二款已經刪改為由，而拒絕適用現行之憲法增修條文第三條第二項第二款之規定？！

院已通過之預算案之機會，立法院所為覆議決議無論係維持原案或有所變更，對於行政院均有拘束之效力，其意在使具有民意基礎之立法院負起終局之政治責任，此為憲法依民主政治代議制度之法理所設計之制衡機制，亦與憲法第六十三條立法院有議決預算案及國家重要事項權限之規定相呼應，至於公布後之法定預算，對於行政院之拘束效力當更甚於尚未公布前之預算案，其變更尤無排除該款適用之理。是故，依多數意見於法定預算之執行有重大變更時行政院應向立法院報告及備詢，立法院並有聽取之義務，此亦為行政院變更法定預算取得民主正當性之程序建制，立法院於聽取報告後作成之反對或其他決議，本質上類同經決議維持原案之預算覆議案，對於行政院有拘束力，應依憲法增修條文第三條第二項第二款規定：『行政院院長應即接受該決議』。

大法官董翔飛「部分不同意見書」以為：「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」。

大法官劉鐵錚之「不同意見書」以為，本件「解釋文」應更加一句：「倘立法院作成反對決議，行政院院長應即接受該決議」。蓋「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一審議預算案，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）釋憲功能之認知不一

按本件爭議因行政院片面宣布停止執行核四預算，立法院不以為然，乃決議將行政院長張俊雄列為不受歡迎人物，立即停止總質詢而起。今釋字第五二〇號解釋拒不宣示系爭行政院決定依據憲法是否有效，而僅要求行政院應儘速向立法院補行報告並備質詢。如此處置能否認為已經就本件「爭議」作成「解釋」？又，前揭解釋文「併此指明」如立法院作成反對決議，兩院應「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」，是否必要？凡此皆涉及大法官彼此對於「釋憲功能」或「釋憲目的」之認知。

1. 「併此指明」部分是否必要？

首先，關於解釋文最後兩句「併此指明」部分，是否必要一節，大法官之間非無疑義。此由大法官蘇俊雄之「協同意見書」清晰可見，氏謂：「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」。

按本件多數大法官所以勉予同意「併此指明」解決僵局之憲

法機制，與「解釋文」僅能就「行政院應儘速向立法院補行報告並備質詢」形成可決之多數⁶⁸，而未能明確宣示系爭行政院決定是否有效，似有密切關連。奈何「併此指明」的內容似是而非，對於解決本案爭議並無助益，已析述如前。

2. 指示補行程序，而不判斷系爭決定之效力，堪稱「憲法解釋」？

本件多數大法官對於系爭之行政院（停止執行核四預算）決定是否有效一節，避不釋示，僅指示行政院應儘速向立法院補行報告並備質詢；繼而模稜兩可地「併此指明」解決僵局之憲法機制。如此已就「憲法爭議」作成「憲法解釋」？

大法官劉鐵錚之「不同意見書」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：協商不成或行政院長辭職，而繼任之行政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」。上開意見書，其義也明（本件解釋並無實益），其言也溫（「有未盡全功之憾」）！

⁶⁸ 參見司法院大法官審理案件法第十四條第一項（「大法官解釋憲法，應有大法官現有總額三分之二之出席，及出席人三分之二之同意，方得通過。…」）。

大法官施文森之「部分不同意見書」於此亦有質疑，謂：「釋憲之目的及釋憲者之權限，係就憲法未有明文規定而發生之憲政爭議，依照憲法意旨與基本原理原則，補充憲法規定不足之闕漏，以為紛爭解決之依據，而非扮演意見諮詢者之角色，對相關機關提供不具拘束力之建言。…解釋文指出：『應視決議之內容，由各有關機關…根據憲法現行機制選擇適當途徑解決僵局』，解釋理由並就此『適當途徑』提出四項建議供有關機關選擇，即（一）行政院與立法院朝野黨團協商、（二）行政院長辭職、（三）立法院提出不信任案、及（四）個別立法。此四者中，前二者屬於經由政治途徑解決之領域；後二者屬於立法者依憲法本得行使之權限。無論對於何者，其採行與否，相關機關知之甚詳，何勞多數意見為之提醒，況本件爭議即係相關機關捨此不由所發生，問題關鍵實在於行政院片面停止執行法定預算時，立法院如何貫徹其當初通過此項預算之意旨，以及立法院除提出不信任案及法律案外，於增修條文下是否仍有其他制衡機制存在？多數意見僅謂行政院應向立法院報告，至於報告之後續效果與責任歸屬則未為進一步釐清，等於將問題推回立法及行政機關，對於引發本件釋憲爭議之解決並無助益」。

大法官董翔飛之「部份不同意見書」除同指責前揭「解釋文」末句及「解釋理由書」相關說明之不當外，並觸及「憲政僵局」與「政治問題」關係問題。氏謂：「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」。並指摘：「解釋文末段『由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劃為唯一選擇外，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」。上開意見似以爲：「非憲法規範之必然」而得任由政治部門（行政院、立法院）斟酌採取者，乃「政治問題」，大法官不宜介入；反之，大法官解釋憲法應明確宣示「憲法規範之必然」，以解開憲政僵局。

3. 協同意見、不同意見歸類錯亂

至此，敏銳的讀者想必已經察覺：本號解釋各件「協同意見」與「不同意見」之歸類顯有錯亂。析言之：

(1) 有名為「協同意見」，而實為「不同意見」者。大法官黃越欽發表之「協同意見書」伊始即明白指出：「法定預算具有法律規範效力，不但對行政機關，對立法機關亦有其拘束力。對行政機關而言，預算為其施政計畫之具體實現，預算之執行乃其權限與職責，行政部門並無拒絕執行法定預算之憲法法源依據；對立法機關而言，憲法賦予立法機關審議預算之權乃是賦予一項『決策參與任務』(Mitwirkungsbefugnis)，不僅是權利也是義務，立法機關對於憲法賦予之權限，既不得再授權，也不得放棄」。繼又指出：「至於行政機關如因其施政計畫或施政方針改變，而對法定預算不予執行，則已不復為預算法規範之範疇，而應循憲法程序為之，即至少應以等同於法律位階之程序（例如循立法程序制定相關法律）或高於法律位階之程序（例如循修憲程序或透過公民投票），始得對法定預算之拘束力予以廢棄或排除而重新編製，否則國會與行政機關雙方即違反憲法中對預算『共同協力完成』之預算高權(Budgethoheit)原則。尤其對行政機關而言，未經國會審議即宣佈停止或不執行預算，已與『依法行政』原則有所不符」。嗣並具體指明：「本件核能電廠之興建，…應認係屬國家重要政策之變更，構成憲法第六十三條重大事項，基於對國會預算高權之尊重，應依憲法第六十三條之規定踐行法定程序，

始符憲法之精神」。準此，行政院停止執行核四預算不僅須向立法院報告、備詢，且應依據憲法第六十三條之規定，經立法院議決始得為之。如是見解實際上與發表「不同意見書」之三位大法官（施文森、董翔飛、劉鐵錚）相同，何以竟名為「協同意見」？！⁶⁹

(2) 「部分不同」與「不同」實無不同。大法官施文森以其於解釋文第一部份（即「行政院應儘速補行報告並備詢」）曾投贊成票，而發表「部分不同意見書」。惟「解釋文」因拒不宣示系爭行政院決定之效力，「補行報告並備詢」殆僅為「中性」之「訓示規定」，已如前述。施大法官之基本立場（「立法院於聽取報告後作成之反對或其他決議，本質上類同經決議維持原案之預算覆議案，對於行政院有拘束力，…行政院院長應即接受該決議」），實際與劉鐵錚大法官所持之「不同意見」並無不同。

前述（廣義之）不同意見之歸類所以錯亂，主要乃因大法官審理案件法施行細則(1993/05/08)第十八條第二項係以「解釋文草案之原則」，而非以「解釋文草案之結論」，區分「協同意見」與「不同意見」。按區別「協同意見書」與「不同意見書」（含全部與一部不同意見書），原在計算解釋之可決人數（協同意見列入多數意見計算），決定解釋能否通過，故應有客觀之認定標準，不能任由大法官依個人心證，自由選擇歸類。本件為關於機關權限爭議之「具體解釋」，原應嚴格以「解釋文所載之結論」區別（認定）「不同意見書」與「協同意見書」。⁷⁰奈何本件解

⁶⁹ 部份論者以「協同意見」詮釋「多數意見」，略謂孫森焱、蘇俊雄、戴東雄、王澤鑑等四位大法官之協同意見皆明白表示，立院之反對決議（對行政院）並無拘束力，故多數意見亦應如是解。參見黃昭元，前揭(註64)文，頁75。惟依相同論證，亦可由前揭黃越欽大法官之協同意見書，認定多數意見乃以為系爭行政院決定非經立院議決不生效力乎？！

⁷⁰ 大法官解釋中，有名為「協同」實為「不同」，或名為「不同」實為「協同」者。其在「抽象解釋」，因系爭點未必單一（例如釋字第329號解釋有關「條約」之定義）、系爭利益非必具體，認定何者為「解釋文之原則」，何者為其「理由」，有時確有困難，尚情有可原。參見湯德宗，〈大法官解釋不同意見的

釋文內容模稜兩可（未判定行政院系爭決定有效與否），連帶造成上述錯亂現象。

另，本件解釋尚有一罕見之意見歸類問題，應併予指明。按大法官依據「先程序、後實體」之原則，前於審查會中先就本案憲法解釋應否受理一點，以十一比四決議受理，⁷¹嗣有本號解釋之作成。大法官陳計男於〈部分協同意見書〉中首先質疑本案憲法解釋之受理，略謂：「查立法院既未對行政院會議停止核四廠之興建與其預算執行之決議，依憲法第六十三條或憲法增修條文第三條第二項規定，直接對之作成任何決議，即難謂已合於行政院因行使職權與立法院之職權，發生憲法爭議之聲請釋憲要件。矧此項核四廠應否停建係屬政策之考量，雖停建之結果，可能即發生該項預算之執行與否問題，但行政院此項重要政策之變更，憲法已定有重要政策變更之相關規定，自應依其程序辦理，該項預算之執行，亦隨之可獲解決，無待解釋。是核四廠停建之爭議，應屬政治問題而非法律問題，自宜循政黨協商或憲法所定程序（在外國尚有公民投票）解決，始為正辦，不屬司法解釋範圍」。繼而謂：「第邇來各媒體一致反應，立法、行政兩院及多數國民，均期待大法官作出解釋，以便遵循解決爭議。為符合全民強烈需求，並期對憲政之順利運作，及安定政局有所助益等不得已情形下，本席勉可贊同本號解釋之意旨，而不再堅持不予受理之意見」。上開意見固在顯示個人為顧全大局之無奈，然嚴格言之，凡以為程序上應不予受理者，於嗣後形成實體解釋時，應僅能發表不同意見，而不應以「協同意見」列入「多數意見」計算。⁷²

實證研究》，輯於氏著，前揭(註3)書，頁?以下，頁446-53。

⁷¹ 參見黃錦嵐／台北報導，〈大法官決議受理核四釋憲聲請〉，中國時報，2000年11月25日；張國仁／台北報導，〈核四釋憲案：大法官尚未作成解釋文〉，工商時報，2000年11月25日。

⁷² 本件意見似僅能理解為：嗣後陳氏已不再堅持不受理之見解，並改採應為實體解釋之立場，而有此協同意見書之作。

總結以上分析，釋字第五二〇號解釋公布以來種種怪象，諸如：一本解釋、各自表述，兩院爭議依舊、各界解讀分歧等等，皆因本件大法官僅「解釋」而不「裁判」所致---僅釋示「行政院應儘速向立法院補行報告並備質詢」，但不判定系爭之（行政院停止執行核四預算之）決策依據憲法是否有效。究大法官所以僅「解釋」而不「裁判」，實因其等未能究明我國現行憲法結構，對於憲政體制定位迄無共識所致！以下即由此透視釋字五二〇號解釋的困境。

參、釋字第五二〇號解釋透視

欲突破釋字第五二〇號解釋之困境，非由比較憲法的宏觀角度，洞察憲法結構，盱衡本件爭議在憲法上之意義，無以為功。

一、拒絕執行法定預算的憲法意義

本件爭議緣於行政院片面決定停止執行業經立法院審議通過的核四預算。行政部門拒絕執行法定預算，乃典型的行政、立法兩權爭議。此等爭議之處理，因各國憲政體制而有異。

（一）內閣制國家預算爭議解決饒富彈性

內閣制(parliamentary system, parliamentaryism)國家，行政部門與立法部門合為「國會」(parliament)，乃國家最高法律主權⁷³之

⁷³ 嗣因民主化運動，國會議員（尤其眾議院下議院）改由人民選舉產生的結果，國民乃保有「政治主權」(political sovereignty)，而委由國會行使「立法主權」(legislative sovereignty)。See MARKKU SUSKI, BRINGING IN THE PEOPLE: A COMPARISON OF CONSTITUTIONAL FORMS AND PRACTICES OF THE REFERENDUM 15-17 (1993).

所在，是謂「國會至上」(supremacy of parliament)或「國會主權」(sovereignty of parliament)原則⁷⁴。次按「行政向立法負責」之原則⁷⁵，首相（或總理）作為政府元首(head of government)須由國會推選（或經國會同意）產生，並以獲得國會信任作為繼續執政的前提。對於「行政向立法負責」這項內閣制建制的原則，國內尚有許多誤解，亟待澄清。

首先，首相（或總理）須經由國會推選（或經由國會同意）而產生，實為確保「行政向立法負責」不可或缺的手段。我國行憲後由於歷經長期的威權統治⁷⁶，有謂：憲法第五十五條第一項「行政院長由總統提名，經立法院同意任命之」之規定，已賦予總統廣泛的（行政院長人選）裁量權。久之，「經立法院同意」的意義逐漸模糊。其實，以內閣制的母國---英國為例，首相係由女王所任命，但女王「必須」選擇足以獲得下議院支持之人（亦

⁷⁴ 迄 1973 年大英國協加入歐體，承諾臣服於歐體條約所創設的法律秩序（承認歐盟法律優先於英國國內法）之前，英國國會向被視為「全能」且「至高」。國會可以就任何事件，制定或廢止法律，而且可以溯及既往，憲法對國會的立法權未有任何限制。在英國且未有「違憲審查」制度，沒有法院可以質疑國會所通過的法律是否合憲。See S. E. FINER, VERNON BOGDANOR & BERNARD RUNDEN, COMPARING CONSTITUTIONS 43-47 (1995) [hereinafter FINER, BOGDANOR & RUNDEN].

⁷⁵ 在英國，「政府（向國會）負責」(accountability of the government)係透過兩項憲政慣例(constitutional conventions)達成：內閣的「集體責任」(collective responsibility)與部長的「個別責任」。「集體責任」的意涵包括：一、內閣閣員應形成統一陣線，在國會裡為內閣的政策辯護，亦即，內閣整體就其「政策」(policy)向國會負責。一旦內閣會議作成決定，每一個參與會議的部長，除非辭職，應絕對地負責。二、當政府在眾議院的信任投票中落敗時，首相應即請求國王解散國會，或應即率同閣員總辭。另，各部部長就其所轄部會之管理(administration)，或就其個人行為，應個別地向國會負責，是為「個別責任」(individual responsibility)。See FINER, BOGDANOR & RUNDEN, *supra* note 74, at 82; ANTHONY H. BIRCH, THE BRITISH SYSTEM OF GOVERNMENT 172-177 (REVISED 8TH ED. 1991).

⁷⁶ 參見 Dennis T. C. Tang (湯德宗), *Judicial Review and the Transition of Authoritarianism in Taiwan*, 輯於氏著，前揭(註 3)書，頁?以下。

即可以駕馭多數下議員之人）出任首相。亦即，通常情形，女王須任命由在下議院選舉中獲得絕對多數的政黨領袖出任首相；僅當未有任何政黨在眾議院獲有絕對多數席次時，或正常的政黨競爭中止時（例如在兩次世界大戰期間），女王才享有裁量權。⁷⁷由此可見，我國憲法第五十五條第一項規定行政院長須「經立法院同意」而後任命，乃為確保「行政院向立法院負責」。⁷⁸

其次，確保「行政（持續）向立法負責」的機制厥為「不信任投票」(vote of no confidence)與「解散國會」。兩者相互為用、相互制衡。按內閣制下，最終的權力既在於國會，內閣執政必須獲得國會的信任，一旦國會不再信任內閣（通過所謂「不信任案」），首相應即率同閣員總辭，或即請求國王解散國會。首相固可選擇（請求國王）解散國會，並舉行改選一途，惟嗣如改選結果，敵對政黨贏得國會多數席次時，原內閣即不能繼續執政。蓋新首相（及內閣）須由能夠駕馭（新）國會多數者出任，始符合「行政向立法負責」的基本精神。⁷⁹

國會對政府（內閣）表示不信任的方式，除由國會（反對黨）主動提出「不信任案」，並且表決通過外；政府亦可事先聲明將某項特定表決視為「信任案」(a matter of confidence)，宣告一

⁷⁷ 例如 1924 年喬治五世國王(King George V)即命國會第二大黨主席籌組內閣，1931 年喬治五世運用他的裁量權，以麥氏能立於最佳地位，籌組聯合政府，解決財政危機為由，再度任命 Ramsay MacDonald 為首相，即使其時麥氏只是小黨（勞工黨）的領袖。某些情況下，國王甚至可任命非政黨領袖出任首相，例如 1916 年喬治五世任命 Lloyd George 擔任首相，1940 年喬治六世任命邱吉爾擔任首相。See FINER, BOGDANOR & RUNDEN, *supra* note 74, at 75.

⁷⁸ 至於憲法第五十七條將傳統的（典型的）內閣制作了若干修正，但仍不失內閣制「行政向立法負責」的基本精神，詳見湯德宗，〈論兩岸關係條例第九十五條之合憲性-- 憲法第五十七條闡微〉，輯於氏著，前揭(註 14)書，頁?以下，頁 367-375。

⁷⁹ 此與我國憲法增修條文第三條第一項之規定（「行政院長由總統任命之」，不須經立法院同意），顯然有別。

且表決失敗，內閣將行總辭。⁸⁰德國憲法因為採取所謂「建設性不信任投票」(konstruktives Mißtrauensvotum)，眾議院須先選出繼任總理人選，才能將原有內閣推倒，其總理(Bundeskanzler)的地位乃較英國首相(prime minister)更為鞏固。需補充說明者，內閣制國家的「不信任投票」或「信任投票」通常為「一役定江山」，並無總統制國家所謂「覆議」(二次決戰)可言。

又，為貫徹「行政向立法負責」的原則，內閣制國家的國家元首(不論其為世襲的君主或民選的總統)，並無隨意免職首相(總理)之權。德國基本法第六十七條規定，總統僅能依據聯邦眾議院(Bundestag)之請求，將總理免職。英國國王通常將首相免職的原因不外因首相以個人原因請辭時(例如一九七六年之Harold Wilson)，或因首相不克繼續領導所屬政黨(例如一九九〇年之Margaret Thatcher)，或因其所領導的政府在眾議院的不信任投票中挫敗，或因在倒閣後國會改選中失利等。⁸¹

至於解散國會(並行改選)的權力，按英國憲政慣例為首相一人(非內閣集體)所有，德國憲法規定原則上僅總理得請求國家元首(總統)解散國會、重新改選，特殊情形下總統亦可為之。⁸²解散國會權旨在針對國會多數對政府採取敵對態度，而形成僵局時，提供政府(內閣)解決僵局的手段---訴諸選民(依照國會改選結果重新籌組內閣，俾內閣與國會步調得以重歸一致)。當然，賦予行政首長(首相或總理)解散國會權，亦寓有「警告」或「威脅」敵對立法者就範之目的，亦為制衡國會「不信任投票」之有利武器。

⁸⁰ 至於內閣提案在國會某個委員會的表決失利，並不構成信任問題，內閣不須為此總辭。蓋委員會之決議恆得於院會翻案。See FINER, BOGDANOR & RUNDEN, *supra* note 74, at 68.

⁸¹ *Id.* at 76. 理論上講，英國國王或許有些許免職首相的裁量權，但僅於極端特殊，或謂「革命性情況」(revolutionary situations)下方得行使。

⁸² 參見基本法第六十三條第四項。

綜上所述，內閣制的建制原理即「行政(政府)、立法(國會)合一，行政向立法負責，彼此利害共同」。在此前提下，嚴格言之並無所謂「權力分立」(separation of powers)之概念，⁸³毋寧只有「分工」(division of functions)，而無「分權」(division of powers)。⁸⁴一方面「行政、立法合一」，⁸⁵一方面「行政向立法負責」，其結果實際係由以內閣為首的「政府」負責「統治國家」，國會的功能僅在「控制政府」而已。關於這種內部分工、制衡的關係，憲法僅規定了最極端的控制機制---「不信任投票」與「解散國會」，⁸⁶此外一概聽任彼此協商，並無固定模式(程序)可循。以條約之簽署為例，美國憲法明定須經立法部門(參議院)批准，按前述國會至上理論，原應推論在英國條約亦應經過國會批准。然而實際上條約係由部長以英王(Her Britannic Majesty)之名義締結，不需送國會批准，國會亦無權廢棄。宣戰亦然，國會僅在已宣戰後才被告知，而不需事先徵得其同意。換言之，理論上政府(內閣)僅能在國會許可的範圍內行使統治權，但內閣

⁸³ 或謂：就英國而言，「權力分立」的概念是不確實的(imprecise)、被混淆的(confused)，且令人困惑的(confusing)。毋寧應代之以「制衡」(checks and balances)的觀念，即問：是否、在如何範圍內、及在哪一方面，政府三個部門之一，得將其意志強加於其他部門之上，或得以阻止其他部門採取行動？See FINER, BOGDANOR & RUNDEN, *supra* note 74, at 56.

⁸⁴ A. BIRCH, *supra* note 75, at 172.

⁸⁵ 在英國，所有的部長合稱為「政府」(“the government”)，亦稱「部會」(“the ministry”)或「行政」(“the administration”)。總理由部長中挑選少數(近年來約在十七位至二十三位之間)組成「內閣」(Cabinet)。法律(House of Commons disqualification Act 1975)並未限定部長須是國會議員，但明定眾議院任何時候，出席投票的部長人數不得逾九十五位。See FINER, BOGDANOR & RUNDEN, *supra* note 74, at 78.

⁸⁶ 因行政(內閣)、立法(國會)同進同退、利害共同，相互制衡一般亦不至於輕易走到極端(不信任投票)。惟多黨林立、無一過半，致需組織聯合政府時，「利害共同」關係可能變得脆弱。蓋甲黨與乙黨聯合可組織聯合政府，與丙黨聯合亦可組織政府時，將容易發生倒閣，政局不穩的情形。

實際多能有效掌控國會，國會殆形同「橡皮圖章」。⁸⁷

以本件核四爭議為例，在內閣制國家原無固定處理模式，政府（內閣）如有把握停建核四可獲國會支持，儘可逕自宣布停止執行核四預算，再向國會報告；甚或俟國會議員提出質詢時始補為報告，亦無不可。⁸⁸惟如其錯估形勢，一意孤行，則須隨時準備面對國會的「不信任案」，以決定去留。準此理解，法定預算之性質，在「內閣制」國家似以「預算授權說」較為可行。

（二）總統制國家預算爭議解決須嚴格遵循覆議途徑

由於英國殖民時期的經驗，美國制憲先賢們(the Framers)對於權力抱持高度懷疑，凡內閣制所採「行政（政府）、立法（國會）合一，行政向立法負責，彼此「利害共同」等基本原則，概不予繼承，另精心創設「行政（部門）、立法（部門）分立，各由人民選舉產生，各自向人民負責，故而彼此「利害分殊」之「總統制」(presidential system, presidentialism)。

首先，總統制厲行「三權分立」，與前述內閣制僅有「分工」而無「分權」者迥異。以總統制的母國---美國為例，憲法第一條至第三條分別規定「立法權」、「行政權」及「司法權」，各條將之分別授與「由參議院與眾議院聯合組成的聯邦國會」、「聯邦總統」及「單一之最高法院及國會嗣後設立之下級法院」。⁸⁹掌握各該憲法權力之掌權者則各由不同選民，在不同選舉中選出，並擁有不同之任期。⁹⁰質言之，眾議員任期兩年，按聯邦所轄

⁸⁷ A. BIRCH, *supra* note 75, at 25.

⁸⁸ 當然，類似核電廠興建爭議，一般皆需在執政黨（掌握國會多數席次從而組閣之政黨）內部先形成共識，謀定而後動。

⁸⁹ U.S. CONST. art. I, § 1; art. II, § 1; art. III, § 1.

⁹⁰ 美國憲法規定議員在任期內，不得擔任聯邦文官(U.S. Const. Art. I, §6, cl. 2)，更進一步落實行政、立法「分立」。

各州人口分配名額，由人民普選產生；⁹¹參議員任期六年，每兩年改選其中三分之一，每州固定選出兩名，初由各州議會間接選舉，後改為直接民選。⁹²總統、副總統則由各州選派與該州在聯邦參、眾兩院所佔議員名額同額之選舉人(electors)，組成選舉人團(Electoral College)，以過半數之多數選舉產生；⁹³任期每屆四年，自一九五一年起連選連任以一次為限。⁹⁴至於最高法院的法官則由總統提名，經參議院三分之二多數同意後任命。一旦任命，除有行為不檢之情事外，享有終身職保障。⁹⁵

其次，並厲行權力混合(blending)，俾相互制衡。舉其綦綦大端：國會兩院議決通過之法案(bill)必須送呈總統簽署，總統可以退回覆議（是即「總統否決權」(presidential veto)），覆議(reconsideration)時如有參、眾兩院各三分之二的多數議員主張維持原案，總統否決即被推翻，該原案便成為法律。⁹⁶又總統任命主要官員或與他國簽訂條約，皆需經參議院同意。⁹⁷總統固為三軍統帥，但國會才有宣戰之權。⁹⁸眾議院有權對總統提出彈劾案

⁹¹ *Id.* art. I, § 2, cl. 3. 按 1929 年 6 月 18 日通過的法律，眾議員人數即固定在 435 人。1941 年起回復「等比法」(“method of equal proportions”)，允許在一定範圍內，由 435 人酌為增減。

⁹² *Id.* art. I, § 3, cl. 1; amend. XVII (1913).

⁹³ *Id.* art. II, § 1, cl. 2 & 3. 如果無人得票超過半數，則改由眾議院選舉總統，參議院選副總統。

選舉人團原是法定代表，可依其自由意志決定選舉何人為總統，但實務上自 1796 年以來，已變質為政黨之傀儡。選舉人既無任期，亦無薪俸，選完總統、副總統後即喪失其選舉人身份。

⁹⁴ *Id.* art. II, § 1; amend. XXII (1951).

⁹⁵ *Id.* art. II, § 2, cl. 2; art. III, § 1.

最高法院以外的各聯邦法院法官，也是依照同一程序任命，只不過他們被當成憲法 art. II, § 2, cl. 2 中之“Other Officers”而已。

⁹⁶ U.S. CONST. art. I, § 7, cl. 2.

⁹⁷ *Id.* art. I, § 2, cl. 2.

⁹⁸ *Id.* art. I, § 8, cl. 11; art. II, § 2, cl. 1.

，但參議院才有權審判，審判時又須由最高法院院長擔任主席。⁹⁹總統或國會單獨或聯合採取之活動，聯邦最高法院可以違憲為由，加以否定。¹⁰⁰而總統可藉提名權，參議院可藉同意權，牽制聯邦最高法院，國會並得界定下級聯邦法院之管轄權，以及聯邦最高法院之上訴管轄權。如是設計堪稱使「分立的部門角逐分享的權力」(separated institutions competing for shared powers)。¹⁰¹

為貫徹「行政、立法分立」從而「利害分殊」之原則，美國憲法並未賦予國會以（內閣制之）「不信任投票」權。因此，總統在任期屆滿前，除因觸犯叛國罪、賄賂罪或行為不檢等情形，並經繁複而困難之彈劾程序審理外，國會不能使其去職。¹⁰²另一方面，總統亦無「解散國會」之權。雖然雙方皆無足以致他方於死地的「殺手鐮」，但前述各種權力交錯的制衡設計，確實使得任何一權欲順利行使其權力時，皆需獲得其他權力之協力。換言之，各權力部門皆可阻撓其他權力部門實現其計畫，誠所謂「成事不足、敗事有餘」也。正因為三權分立且大致對等，某些情況下並能相互否決，¹⁰³故總統制容易產生政治「僵局」(deadlock, gridlock)。

就本件核四爭議而言，在總統制國家必須謹遵「覆議」(reconsideration)程序解決，而不得（如內閣制般地）任由政府（

⁹⁹ *Id.* art. I, § 2, cl. 5; art. I, § 3, cl. 7.

¹⁰⁰ *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137(1803).

¹⁰¹ Chares O. Jones, *The Separated Presidency*, in *THE NEW AMERICAN POLITICAL SYSTEM* (Anthony King ed.) 1 (1990); R. NEUSTADT, *PRESIDENTIAL POWER: THE POLITICS OF LEADERSHIP* 101 (1976)（認為美國憲法係依據「不同部門行使共有權力」原則(the principle of separated branches exercising shared powers)而設計）。

¹⁰² 參見美國聯邦憲法第二條第四項（「總統、副總統及美國政府之文官，受叛逆罪、賄賂罪或其他重罪輕罪之彈劾而定讞時，應免除其職位」）。法國總統僅能因叛國行為被彈劾免職，彈劾時需有國會兩院以絕對多數記名投票，並由特級法院(*Haute Cour de Justice*)審判之（參見法國第五共和憲法第六十八條）。

¹⁰³ See FINER, BOGDANOR & RUNDDEN, *supra* note 74, at 57.

總統）裁量，並以其去留作擔保（蓋總統制下國會沒有不信任投票權，不能使總統提前去職，已如前述）。按美國聯邦憲法第一條第七項第二款¹⁰⁴規定：「凡經參眾兩院一致同意之命令、決議或投票，均應送呈合眾國總統經其批准後方生效力，如總統不予批准，則參眾兩院可依通過法案之程序與限制，分別以三分之二之多數，重予通過，使之生效」。俗稱「送呈條款」(Presentment Clause or Presentation Clause)。上開條文並未區分法律案與預算案，而統稱為「法案」(bills)。

美國聯邦最高法院(US Supreme Court)一貫認為，任何企圖規避「覆議」程序的行為，概屬違憲！所謂「規避覆議」，不外「國會」企圖剝奪總統否決法案的機會，與「總統」企圖剝奪國會覆議（推翻總統之否決）之機會兩種。前者可以所謂「立法否決權」(legislative veto)¹⁰⁵為例——法律規定總統（或其他行政機關）之特定

¹⁰⁴ U.S. CONST. art I, § 7, cl. 2: “Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a law, be presented to the President of the United States: If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his Objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with the Objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law.”

¹⁰⁵ 「立法否決權」(legislative veto)，一稱「國會否決權」(congressional veto)，係法律中的一種程序條款，規定總統或行政機關所為特定行為，須於各該法律所定期間內，送請國會決議始能生效。依國會決議方式之不同（肯定或否決），立法否決權又可區別為兩大類。典型的立法否決權，係以「否決」方式表現，亦即，總統或行政機關的特定行為，僅國會在法定期間內未予否決時，才能生效。另一種或可稱為「廣義的立法否決權」，係以「肯定」或「肯決」之方式表現，亦即，總統或行政機關的特定行為，須經國會於法定期間內以決議表示「同意」，始能生效。兩者之區別在於：國會在法定期間內「不作為」之法律效果正好相反；前者總統或行政機關之行為因而生效，後者則因而不生效力。參見湯德宗，〈三權憲法、四權政府與立法否決權——美國聯邦最高法院 *INS v. Chadha* 案評釋〉，輯於氏著前揭，（註 14）書，頁？

作為，須於法定期間內，送經國會決議始生效力。美國聯邦最高法院已於 *INS v. Chadha* 案¹⁰⁶明白宣示：國會行使「立法否決權」的結果，總統既無從對之進行否決，無異於剝奪總統（按前揭憲法「送呈條款」之規定）否決法案的權力，故應認為違憲。

同理，總統剝奪國會（按前揭憲法「送呈條款」之規定）對於總統之否決更行「覆議」之機會時，亦為違憲。美國聯邦最高法院在 *Kendall v. U.S. ex rel Stokes*¹⁰⁷案中明白宣示：總統並無拒不執行國會決議之預算之權，蓋許可總統逕自「保留」(impound)國會決議通過之預算，無異於剝奪國會覆議之權力，故為違憲而無效！又在 *Clinton v. City of New York*¹⁰⁸案，美國聯邦最高法院判定：系爭之 Line Item Veto Act of 1996 授權總統於簽署預算法案後，猶得於法定情形下，逕自決定「取銷」(cancel)¹⁰⁹特定支出或賦稅優惠之規定，無異於剝奪國會覆議的機會，故為違憲而無效！

準此，法定預算之性質，在「總統制」國家應以「法律預算

以下，頁 438-42。

¹⁰⁶ 462 U.S. 919, 103 S. Ct. 2764 (1983). 關於本案評釋，詳見湯德宗，前揭（註 105）文。

¹⁰⁷ 37 U.S. (12 Pet.) 524 (1838).

¹⁰⁸ 524 U.S. 417, 118 S. Ct. 2091, 141 L.Ed.2d 393 (1998).

¹⁰⁹ 此所謂「取銷」，實為「停止執行法定預算」之意。按該法(2 U.S.C. § 691(a)(1994 ed., Supp. II) 授權總統得「完全取銷」(cancel in whole)下列三種業經簽署成為法律之規定：(1)屬於裁量性預算權(discretionary budget authority)之任何金額，(2)任何新的直接開銷(new direct spending)項目，(3)任何有限度的稅賦優惠(tax benefit)。除國會兩院各以普通多數決通過「否決法案」(disapproval bill)，明確表示反對外，總統之「取銷」決定於其送達於國會後即生效力。似此「取銷」之舉，無異於否決國會通過之法案，而不予國會「覆議」(reconsideration)之機會。

本案之評釋，See, e.g., *The Supreme Court: Leading Cases*, 112 HARV. L. REV. 122, at 122-32 (1998); Matthew T. Kline, *The Line Item Veto Case and the Separation of Powers*, 88 CAL. L. REV. 181 (2000).

說」為可行。因為如採取「預算授權說」，則立法院決議之預算法案將無拘束行政院之效力，則前揭憲法增修條文第三條第二項第二款所謂「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…移請立法院覆議」之規定，豈非形同具文？行政院大可不必於前揭限期（十日）內移請覆議，俟預算法案確定後，片面決定「停止執行」即可！其實，總統制下因為行政、立法分立，並皆由人民選舉產生，彼此且無使對方提前去職之機制，乃有「覆議」制度之設，以維護權力制衡，並化解兩權爭議。因此，任何企圖規避覆議制度的作法（含片面停止執行法定預算），皆應認為違憲而無效。

二、我國現制為「弱勢總統制」

由前述說明可知，本件核四爭議之解決，將因其發生於「內閣制」或「總統制」憲法結構下，而有不同。然則我國現行憲政體制（憲法結構）究竟屬於「內閣制」抑或「總統制」？對此關鍵問題，本案大法官竟無一人肯於面對。過去十年六次憲改的成效，不言而喻！

（一）九七修憲後憲法結構變成為「總統制」

一般以為我國憲法（本文）¹¹⁰係採取所謂「修正式內閣制」。張君勱氏嘗委婉說明其所以為「修正式」內閣制，乃因既維持了責任內閣制之精神，並緩和了不信任投票之尖銳。¹¹¹作者嘗分析，憲法第五十七條乃以導入（經總統核可）「覆議」為手段，試圖調和內閣制「行政向立法負責」（統治效率高但政局未必穩）以及總統制「維持政府安定」（政局穩定但統治效率偏低）之

¹¹⁰ 參見憲法第五十五條、第五十七條及第七十五條之規定。

¹¹¹ 參見張君勱，《中華民國民主憲法十講》，頁 70（1979 年，五版）。

（相對）優、缺點。而其結果很可能形成「穩定有餘而效率不足」¹¹²之「弱勢內閣」！¹¹³

嗣歷經「動員戡亂時期臨時條款」以及民國八十年、八十一年與八十三年等三次「憲改」之修正，憲法結構乃一變為「半總統制」或稱「雙首長制」。¹¹⁴而現行憲法結構，則為民國八十六（西元一九九七）年第四次修憲所底定。¹¹⁵因總統改為直接民選，論者多以為憲法結構已更向「總統制」方向修正。惟作者以為，九七修憲後我國憲法結構實際已變成「總統制」，且相對於典型的總統制（如美國）而言，為一「弱勢總統制」。

1. 行政院長改由總統直接任命，不須經立法院同意，殆已無「行政向立法負責」可言

前已言之，「典型內閣制」乃以「行政向立法負責」作為基本建制原理：首相（或總理）作為政府元首(head of government)須由國會推選（或經國會同意）產生，並以獲得國會信任作為持續執政的前提。我國憲法本文採用「修正式內閣制」，按憲法第

¹¹² 蓋依同條規定，覆議成功之行政院院長僅能獲有三分之一以上而不及過半數之立委支持，顯已無法有效推動施政。至覆議失敗之行政院院長，縱已無法獲得立法院三分之一以上立委之支持，猶得選擇「接受該決議」而不辭職，此時施政更難推動；如其選擇「辭職」，則因我國憲法未（如典型內閣制國家）規定行政院得同時（呈請總統）「解散國會」，解釋上總統僅得重新提名行政院院長，送立法院同意。惟其時立法院如已不存在有效之議會多數（例如多黨林立、無一過半），則單純改組行政院亦無法推動施政。所幸憲法第六十五條規定立委每任僅三年，故「穩定有餘而效率不足」之政府，每次出現將不逾三年。

¹¹³ 參見湯德宗，前揭(註78)文，頁367-75。

¹¹⁴ 詳見湯德宗，前揭(註55)文，頁27-36。

¹¹⁵ 至民國88年之第五次憲改乃一齣失控的國大鬧劇，幸為大法官釋字第49九號解釋及時廢棄。參見湯德宗，〈國大延任修憲案違憲疑義解釋案--大法官審查說明會意見書（一）、（二）〉，輯於氏著，前揭(註3)書，頁557以下。民國89年第六次修憲僅為嗣應前揭大法官解釋，就國大任務化、虛形化進行配套改制而已。

五十七條之規定，立法院（之多數）既不能「立即倒閣」，行政院也不能「解散立法院」，行政院所以猶能勉強「向立法院負責」，實際端賴憲法第五十五條第一項規定之（立法院）「同意」權（相當於行政院長上任前之「信任投票」）。惟九七修憲將此不絕如縷之負責機制一刀斬斷，憲法增修條文第三條第一項明定「行政院長由總統任命之。…憲法第五十五條之規定，停止適用」，此後民選總統全權任命行政院長，不再須經立法院同意。雖憲法增修條文同條第二項形式上仍保留「行政院…對立法院負責」等字樣，然究其意涵，確已質變為：行政院（依左列規定）受立法院之監督（制衡）！吾人解釋憲法須由憲法結構、建制原理中窺悉義理，不可一味死守文字，此亦「體系解釋」效力一般應優先於「文義解釋」之故也。

2. 總統直接任免行政院長，乃使其得以實質上指揮行政

前揭現行憲法增修條文第三條第一項規定（行政院長由總統任命）之意義，非僅在於徹底斬斷「行政向立法負責」之機制，抑且在於確立總統作為行政權核心之地位。蓋前此我國中央政府體制所以為「半總統制」，主要乃因具備「總統與行政院分享行政權」¹¹⁶、「行政院向立法院負責」、「總統之存立與立法院無關」等特徵。其時，總統與行政院長之分享行政權，殆處於一種「水平分工」狀態。九七修憲一方面增訂「行政院長由總統任命之」，一方面維持九四年修憲增訂之今憲法增修條文第二條第二項（「總統發布依憲法經國民大會或立法院同意任命人員之任免命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定」），乃確立了總統「任免」行政院長之全權！總統與行政院長之間遂微妙地轉化為「垂直分工」（委任授權）的關係！¹¹⁷

¹¹⁶ 過去兩位蔣總統握有行政實權，實因其身兼國民黨領袖（總裁或主席），而國民黨始終執政的緣故。但上述兩條件如有任何一項改變，行政實權勢必由行政院長掌握。故雙行政首長間的權力擺盪並非憲法所禁止。

¹¹⁷ GIOVANNI SATORI, COMPARATIVE CONSTITUTIONAL ENGINEERING: AN INQUIRY

雖九七修憲後，行政院依然存在，且「行政院為國家最高行政機關」等字樣亦獲維持，確實與總統制（如美國）常見之「一人行政」（“a one person executive”）不同。但總統制之建制原理既為「行政、立法分立」、「彼此利益分殊」，則只需「總統指揮行政」（the president directs the executive）（如我國現制），即可稱之為總統制！¹¹⁸

3. 法案覆議制度益證明現制為總統制

關於憲法第五十七條第三款¹¹⁹規定之法案覆議，憲法增修條文第三條第二項第二款¹²⁰增列了立法院應限期覆議之期限¹²¹，降低了覆議表決門檻（由原三分之二的特別多數決降為全體委員二

INTO STRUCTURES, INCENTIVES AND OUTCOMES 84 (1994)。揆諸國內年來政治發展，包括籌組經發會、召開政府首長研習營、改組內閣等，皆奉總統之命辦理，益見其說之不爽。

¹¹⁸ 詳見湯德宗，前揭（註55）文，頁5。

¹¹⁹ 憲法第五十七條：「行政院依左列規定，對立法院負責：

一、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。

二、立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職。

三、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。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職」。

¹²⁰ 憲法增修條文(1997/07/21)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，認為窒礙難行時，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，應於送達十五日內做成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內做成決議。覆議案逾期未為決議者，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，行政院長應即接受該決議。」

¹²¹ 此原可透過解釋或憲政慣例達成，蓋其為憲法第五十七條可得推知之本旨，甚明。惟修憲明定既有助於打破立法、行政僵局，仍應予肯定。

分之一的普通多數決），並規定覆議失敗後，行政院長只應接受該決議，無庸辭職。按憲法本文因採取「修正式內閣制」，為求政局穩定，不使「立即倒閣」，第五十七條第三款乃使覆議失敗之行政院長猶得選擇「接受立法院決議」或「辭職」。今前揭憲法增修條文將原「或辭職」三字刪除，致覆議失敗之行政院長僅「應即接受該（立法院之）決議」而已，除解釋為行政院長就其政策係對總統負責，故而「應不辭職」外，實無從理解！

有謂¹²²九七修憲將覆議表決門檻由原（憲法第五十七條第三款規定）之出席立委三分之二之特別多數決(special majority)，調降為全體立委二分之一以上之普通多數決(simple majority)，已使覆議制度喪失意義，從而本件核四爭議可無庸考慮循覆議途徑解決。姑不論此一調降覆議表決門檻之決定，乃九七修憲時民進黨與國民黨達成之協議，乃為因應總統直接任免行政院長（不須經立法院同意）之變革，而採取之相應措施（配套設計），絕非無心疏失，不能率爾棄之不顧！前說根本之謬誤，猶在於未能正確認知覆議制度於總統制下所扮演之爭議解決功能！以前揭美國憲法規定為例¹²³，凡覆議規定所及之行政、立法兩權爭議（按即各種「法案」），僅能循覆議途徑解決。捨此基本原理不論，僅究表決門檻高低技術問題，恐難免捨本而逐末也。至於調低覆議表決門檻之意義，當於下節（參、二）詳論。

4. 不信任投票缺乏制度誘因，乃形同虛設

配合總統直接任免行政院長之修正，九七修憲乃（於憲法增修條文第三條第二項第三款）將前此憲法（本文）第五十七條第二款之（立法院）「重大政策變更請求權」，改為正式之「不信任案」投票。亦即，立法院得經全體立法委員三分之一以上之連署，對行政院院長提出不信任案，並得以全體立法委員二分之一

¹²² 參見許宗力，前揭（註17）意見書，頁18。

¹²³ 參見本文前揭頁37以下。

以上之贊成，通過不信任案，迫使行政院長辭職。惟行政院長既已改由總統全權任免，不需經立法院同意，則縱迫使行政院長去職，亦不能確定總統將任命立法院所贊同（「信任」）之新行政院長！尤有甚者，同一增修條文同款復規定，行政院長於提出辭呈後，「並得同時呈請總統解散立法院」。此種僅能「捨身倒閣」，而不能「挺身組閣」的反誘因(disincentive)設計，使行政、立法兩權更形「利益分殊」！當分裂多數出現（立法院多數委員與總統分屬不同政黨）時，立法院大可以否決法案（含法律案、預算案等）、讓行政院覆議挫敗等方式，達成杯葛之目的，何需通過不信任案，而落得「玉石俱焚」？¹²⁴

（二）弱勢總統制之意義

總結以上分析，九七修憲後我國憲法結構已悄然變成「總統制」！猶需補充說明者，我國現制究與美國不同，僅堪稱為「弱勢總統制」。

所謂「弱勢總統制」非指現行選制下，當選總統無需絕對多數，僅需相對多數而言，而指前述覆議表決門檻降低對於行政權主導施政的影響。質言之，前揭憲法增修條文第三條第二項第二款將覆議表決門檻由原（憲法第五十七條第三款規定）之出席立委三分之二之特別多數決，調降為全體立委二分之一以上之普通多數決，其結果行政院移請覆議幾無勝算。蓋當初行政院如能獲有立委過半數之支持，即不致發生立法院議決之法案有「窒礙難行」之情事；當初既無力阻止立法院通過決議於前，嗣後欲以相同表決門檻將之覆議推翻，豈非難事？！相較之下，美國總統將國會通過之法案退回覆議時，僅須獲有參、眾兩院之一之三分之一以上議員之支持，即可覆議成功（令國會原先通過之法案胎死腹

¹²⁴ 反倒是當總統與立法院多數屬於同一政黨時，可能出現「策略性」的倒閣，於有利時機提前改選立法院，以爭取立法院內更多席次。

中）。美國總統相對於國會，顯然較我國總統立於較強勢之地位。¹²⁵

惟自另一角度觀察，弱勢總統制亦有其相對較易避免形成「僵局」之立意。按總統（代表行政部門）和國會之多數分由不同政黨掌握時，政治學上輒以「分裂之多數」(divided majority, split majority)稱之。覆議制度原在解決分裂多數所自然形成之憲政僵局，而覆議門檻之高低則影響僵局解決之機率。質言之，美國總統於不能掌握國會兩院之多數（過半數）時，固無法通過其欲求之法案（含法律案、預算案等），但如其仍可獲得國會兩院之一之三分之一以上議員之支持時，即足以否決國會議決之法案。此際，除非雙方互為退讓妥協，彼此終將一無所獲，是謂「僵局」。反觀我國現制，憲法增修條文第三條第二項第二款規定立法院覆議時，如有全體立委二分之一以上決議維持原案，則行政院長應即接受該決議。如此規定

¹²⁵ 判斷憲法結構（憲政體制）為何的關鍵，在於行政與立法兩權（力部門）彼此的制衡關係，至於立法權的大小則非重要。按各國立法權之大小，本難比較。差可確論者，於採取「行政保留」（或稱「命令保留」）之國家（例如法國第五共和憲法），其立法權之範圍既受有限制（參見法國第五共和憲法第三十四條），國會制定之「法律」與行政部門訂定之「命令」各有所司、分庭抗禮，乃不及採取「法律保留」之國家。按採取「法律保留」之國家，其立法權之行使，除不得侵犯司法權，制定所謂“bill of attainder”者外（參見美國憲法第一條第九項第三款），範圍上鮮有限制。行政部門不僅須「依法行政」，且需恪遵「法律保留原則」。我國憲法採取「法律保留」，殆無爭論。

另，各國立法部門又有「一院制國會」與「兩院制國會」之分別。前者如我國現制，後者如美國、英國、德國、日本。惟尚不宜以此逕認一院制國會之立法權必然大於兩院制之國會。蓋就行政、立法兩權制衡之結構設計而言，行政部門乃以「國會整體」（或為一院之決議、或為兩院一致之決議）作為對象。一國憲法究為「內閣制」、「總統制」（含本文所謂「弱勢總統制」）或「半總統制」，乃取決於「行政、立法兩權之制衡關係」，至其「國會」可為一院制、可為兩院制，可能採取或不採取「行政保留」制度。總之，「憲法結構」認定問題，與所謂「國會權力大小」問題無必然關係。坊間輿論不無誤會。

雖使總統立於相對較為弱勢之地位，但既需聽從立法院之（普通多數）決議，則發生僵局之機會自亦相對減少。或謂現行選制下，總統當選無需絕對多數；而國人對於過去「強人政治」之種種心悸猶存，乃有此種弱勢總統制之設計。¹²⁶當然，如此憲法結構下，弱勢總統欲積極推動施政，勢需加強與立法院之溝通協商，避免「輕為許諾」，並伺機「順勢而為」。

（三）弱勢總統制並非「半總統制」

究目下輿論所以猶多未能明確肯認現制為「總統制」，一方面係因學界長期以來普遍青睞「內閣制」，間或對「總統制」有所誤解。¹²⁷另一方面則由於國人對於「半總統制」或「雙首長制」的建制原理認知未詳，而現制在外觀上又容易使人如此誤判。此與近十年來六次憲改率為權謀見用、且戰且走，不曾開誠布公，向國人坦陳修憲的通盤構想有關。¹²⁸

主張現制為「半總統制」或「雙首長制」者，有謂：憲法本文相關規定，尤其第五十三條（行政院為國家最高行政機關）、第六十二條（立法院為國家最高立法機關）、第六十三條（立法院有議決法律案…及其他國家重要事項之權）等，於九七修憲後依然存在（有效適用），不能理解修憲何以竟能「牽一髮而動全身」，僅以前揭憲法增修條文第三條第一項、第二項，及增修條文第二條第二項等區區數條之增修，即將原來的「內閣制」，改

¹²⁶ 余意以為，為在台灣多元社會謀求最大共識，總統選制應改以絕對多數為當選，並將覆議表決門檻回復為三分之二，以利制衡派系利益。

¹²⁷ 例如，所謂總統制容易出現「政治強人」云云。殊不知內閣制下的首相（或總理）因為「行政、立法合一」、「利害共同」的基本設計，其實際權力往往遠大於總統制下的總統。

¹²⁸ 影響所及，有認為憲法非為一門學問，僅是政治鬥爭的工具者（憲法懷疑論者）；亦有宣稱研究憲法可不必究明憲政體制者（憲政體制無用論者）。這些主張皆不利於憲政主義的確立。

頭換面變為「總統制」！此說死守法條、緊咬文字（尤其增修條文第三條第二項所謂「行政院依左列規定對立法院負責」），拒絕深究憲法結構，衡酌前揭九七修憲增修條文之結構意義。其不當已析論如前，不贅。

另一種認為現制為「半總統制」或「雙首長制」的主張，堪稱「修憲情節」論。略以：憲法增修條文第三條第一項所以規定「行政院長由總統任命之」，旨在模仿法國第五共和憲法例¹²⁹，使總統在立法院未有多數黨或未能形成多數聯盟時，享有獨立任命行政院院長的權力，而非用以全然取代憲法第五十五條第一項之規定。渠等援引九七修憲時白紙黑字的「提案理由說明」佐證所謂修憲的「原始意圖」（original intent），提出「歷史解釋」¹³⁰：

我國現行制度有關總統、行政院與立法院之關係，有產生僵局之現象。因此在此次修憲，對三者間之關係，作以下…調整：…行政院長由總統任命之，無須經立法院同意。總統於立法院無多數黨或其聯盟時，可順利任命行政院院長，有助維持政局之安定。

¹²⁹ 參見法國第五共和憲法第八條第一項（「共和國總統任命總理，…」）。

¹³⁰ 第三屆國民大會第二次會議修憲提案第一號／貳、修訂內容要點／四、關於總統、行政院與立法院關係之部分。參見《第三屆國民大會第二次會議修憲提案（第一～一二八號）》（國民大會秘書處，1997年5月）。

並參見第三條第一項修正條文之說明：「現行行政院長由總統提名，經立法院同意的設計，一旦立法院無任一政黨控制過半席次時，恐不利於政治之穩定。本項調整旨在賦予總統根據民意逕行任命行政院院長的權力。惟該項權力之行使仍必須考量立法院之政治情勢，任命多數黨可接受之人選」（同前揭，頁14）。

另悉，修憲協商時某黨代表曾質疑：一旦憲法第五十五條第一項停止適用後，總統可否不任命在立法院居於多數的敵對政黨領袖出任行政院長？參與協商之民進黨代表表示：總統若不任命在立法院居於多數之政黨領袖出任行政院長，政務勢難推動，除非政治癱瘓，何以此為！

姑不論前揭修憲提案說明對於所謂「僵局現象」容有誤解，是否確為修憲國代之共識，向有爭論。縱使假定有此共識，亦僅為一「歷史解釋」。按歷史解釋雖有助於闡明法規範的意涵，但並不具有最終拘束力。法規範之意涵主要仍需經由「體系解釋」與「目的解釋」探尋。當歷史解釋與體系解釋不相牟時，一般仍需以體系解釋為準。

所謂前揭增修條文乃「取法法國第五共和立法例」的說法，其實並不具有說服力。蓋其忽略了法國前此（第三、第四共和）原為內閣制，所以第五共和雖規定總統直選，並使總統任命總理，但當出現「分裂的多數」（即國會多數黨與總統所屬政黨不同）時，仍可因循內閣制的傳統，形成「左右共治」（總統交出組閣權，由國會多數政黨組成內閣）的憲政慣例。反觀我國，憲政基礎原本薄弱，前此威權統治下，所謂「修正式內閣制」受到諸多壓抑，實際沒有內閣制傳統可言。在此背景下，復以憲法增修條文第三條第一項（「行政院長由總統任命之」），明文停止憲法第五十五條第一項（「行政院長由總統提名，經立法院同意任命之」）的適用，則當出現「分裂的多數」時，如何能確保總統將建立「左右共治」的憲政慣例？揆諸 2000 年五月所謂「政權更迭」以來的憲政發展事實，新總統不擬樹立「左右共治」的憲政慣例，已至為明顯！¹³¹

¹³¹ 按我國總統並無「主動」解散國會之權，與法國第五共和憲法規定不同。是民進黨籍總統自 2000 年 5 月就職以來，確可辯稱：渠所面對之立法院乃「舊國會」，除非該立法院主動倒閣成功，使其得以「被動」行使解散（國會）權外，只能「將就」執政（讓「分裂的多數」暫時僵持著）。但 2001 年 12 月立法院改選、2002 年 2 月新的立法院組成後，民進黨既未贏得過半席次，亦未能籌組「多數聯盟」，則按「半總統制」或「雙首長制」之憲法原理，即須樹立「左右共治」的「憲政慣例」！結果阿扁總統任命游錫堃出任行政院長，以行動說明其無意樹立「左右共治」的「憲政慣例」。
◎ 嗣 2004 年第六屆立法委員選舉後，民進黨雖取得 89 席立委，但仍未過半，亦未能組成多數聯盟；然陳水扁總統仍先後任命謝長廷、蘇貞昌、及張俊

反之，如憲法第五十五條第一項於今依然適用，行政院長即必須經過立法院的同意，方得由總統任命，則發生「分裂的多數」（例如 2000 年三月以後民進黨贏得總統寶座，而國民黨仍握有立法院多數席次）時，總統縱使百般不願，也不得不實行「左右共治」！九七修憲大費周章、全力動員，增訂憲法增修條文第三條第一項，明定「行政院長由總統任命之」，剝奪立法院的同意權，而今阿扁總統拒不任命國民黨領袖出任行政院長，豈能指責其「違憲」！

退一萬步說，九七修憲國代諸公如果真要實現前揭修憲提案說明的意旨，應將憲法第五十五條第一項局部修正為：「行政院長由總統提名，經立法院同意任命之。但立法院無多數黨或無法形成多數聯盟時，由總統逕行任命之」；而非全然停止適用憲法第五十五條第一項，代之以「行政院長由總統任命之」的無例外規定！不論修憲者當初是（談笑用兵？）「無心插柳柳成蔭」，抑或（計不如人？）「畫虎不成反成犬」，如今為憲政主義的長遠發展，吾人皆應坦然面對「既成事實」，研求合理改進，而非硬拗瞎掰。「非愚則誣」的論證，誠難令人信服。

其實，九七修憲後，作者即具體指陳¹³²，現制必須明確補充規定以下幾項機制，才能確立「半總統制」，俾行政雙首長間的權力可依其時政治生態來回擺盪：

- 1) 總統非有憲法規定之原因，不得將行政院長免職；
- 2) 遇有「分裂的多數」時，總統行使行政院長提名權，須尊重立法院政治生態；
- 3) 總統當選後，應宣誓脫離黨派、獨立行使職權。¹³³

雄先生出任行政院長，益證其無意建立「左右共治」之憲政慣例。

¹³² 參見湯德宗，前揭(註 55)文，頁 45。

¹³³ 總統應否超越黨派，在「半總統制」原有爭論。茲鑑於台灣之國情，余作

一、本件爭議循覆議途徑解決並無困難

行文至此，本件核四預算爭議應循憲法增修條文規定之覆議程序解決，已極明顯。惟若干論者仍從技術層面，質疑本件爭議循「覆議」解決是否可行。綜觀其等之質疑，可歸納為以下五項。

1. 覆議之標的已不存在？

或謂¹³⁴核四預算為多年期預算，自民國八十五年以後，即不再將各年度之按年分配額及經費餘額編入每年年度預算，因而立法院無從再行審議，如何可為覆議？目前實務上關於一次編列之多年期預算，經立法院審議通過後，確實即不再將各年度之按年分配額及經費餘額編入嗣後各年年度預算。惟余意以為，此僅為預算編列之「技術」問題，不應以此模糊系爭之「實質」問題。畢竟，本件解釋之多數意見以及系爭兩院皆同意，新政府為遂行新政策，得尋求變更既定政策（含停止執行法定預算）。本件核四法定預算執行完畢之部分（已消化之預算）固無從覆議，但猶未執行之部分既仍存在，如何可謂覆議標的已不存在？！

2. 覆議僅適用於「法律案」，不及於「法定預算」，更不及於「施政方針或重大政策之變更」？

或謂：「預算案與法定預算不同，行政院提出之預算案，須經立法院審議三讀通過，並經總統公布，始成為法定預算（預算法第二條）。行政院對於立法院決議之預算案認有窒礙難行時，須經由覆議程序解決（憲法增修條文第三條第二項第二款）。惟預算案一經公布成為法定預算後，即無覆議程序問題」¹³⁵。余意以為，此種說法嚴重曲解憲法設置覆議制度之本旨。對於未經總統公布，故而尚未生效執行之「預算案」，行政院尚且須經覆議

如是主張。

¹³⁴ 參見黃昭元，前揭（註64）文，頁71。

¹³⁵ 參見大法官陳計男之部分協同意見書。

成功，始得拒絕執行，何況已經總統公布並生效執行的「法定預算」，豈有任由行政院逕自拒絕執行之理？！

另有謂：「憲法增修條文第三條第二項第二款雖有行政院應即接受該決議之規定，然此係針對行政院對於立法院決議之法律案、預算案或條約案，而本件係關於行政院施政方針或重要政策變更，應無適用之餘地」¹³⁶。按本件爭議乃行政院因變更施政方針或重要政策，而停止執行法定預算之情形，為多數大法官所確認，其自不能與「單純」變更施政方針或重要政策之情形同論。在法條文字上強作文章，並不具有說服力！

3. 所謂「窒礙難行」，係指立法院將預算刪減至「窒礙難行」的地步，非指重大政策之變更？

或謂：「按同條款所定行政院對立法院決議之預算案認為有窒礙難行時，得經總統之核可移請立法院覆議，乃因…憲法第七十條規定立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議，…由此推之，行政院對於立法院決議之預算案所以認為窒礙難行，非因立法院增加或變更預算案編列之項目（參看釋字第三九一號解釋），實為就預算案編列之歲入、歲出經立法院刪減至窒礙難行之故」。¹³⁷余意以為，預算案因立法院刪減致無以實現原編預算目的，固屬「窒礙難行」，惟「窒礙難行」之情事原難窮盡臚列。所謂「窒礙難行」，僅在表示行政院不願意受到立法院議決之法案（法律案、預算案、條約案等）之拘束而已，而覆議即在給予行政院辯難、制衡立法院的機會！以本件所涉之多年期預算為例，立法院多數顧及施政計畫之連續性，固非不可一次審

¹³⁶ 參見大法官王澤鑑之協同意見書。

¹³⁷ 參見大法官孫森森之協同意見書。學界亦有採此見解，參見黃昭元，前揭（註64）文，頁71；蘇永欽，〈從五二〇號解釋看行政立法關係〉，前揭（註64）雜誌，頁80以下，頁82；蘇永欽於〈核四案大法官解釋研討會--從釋字第五二〇號解釋看行政立法關係〉的發言記錄，收於同雜誌，頁91以下，頁97。

議通過多年期預算，惟嗣後如民意變更、政府更迭，認為繼續執行法定預算為「窒礙難行」之事，而向立法院提出覆議，尋求變更，亦屬合理！

4. 本件已逾覆議期限，自不得覆議？

或謂：¹³⁸按憲法增修條文之規定，覆議須於立法院決議送達行政院「十日內」為之。本件核四預算早在民國八十三年七月審議通過在案，已逾上開十日期限，不能再循覆議程序解決。余意以為，本件（多年期預算）性質特殊，其覆議期限應自何時起算，憲法規定確非明確，應由大法官明白釋示。但以逾期為由，認為不應許覆議，則非確論。

按憲法第五十七條與憲法增修條文第三條第二項所以限定行政院須於立法院決議送達「十日內」提出覆議，無非為避免行政院以「拖」待變，懸而不決，將影響國家政務推行與人民權益保障。本此理解，應釋示新任行政院長須儘速移請覆議即是。具體而言，余意以為：新任行政院長就職之日起，應全盤檢視其所概括承受之法定預算，如有「窒礙難行」者，得於依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十六條等規定，向立法院提出施政方針及施政報告，並備質詢結束之日起「十日內」，經總統核可，移請立法院覆議；逾期不移請覆議，則視為願意繼續忠實執行法定預算！如多年期法定預算於該年度已不及移請覆議者，得於下年度預算審查通過後，依前開憲法增修條文之規定，移請覆議。

5. 本件系爭事實曾經覆議，依「一事不再理」原則，應不許再行覆議？

¹³⁸ 參見陳慈陽於「核四停止興建相關法律問題座談會」的發言記錄，收於《月旦法學雜誌》，第67期，頁83以下，頁86（2000年12月）；黃昭元，前揭（註64）文，頁71。

按覆議制度，既為解決行政、立法兩權關於「法案」（含預算案）之爭議，應依所涉法案之性質，為合理之解釋。以法律案而言，一經立法院通過、總統公布即有拘束力，故覆議應謹守前述期限。惟法律並非不得修正，其經立法院修正通過後、公布生效前，行政院如以為「窒礙難行」，自得依據前揭憲法增修條文之規定，於限期內移請覆議。條約案亦然。至預算案，如其為單一年度預算，固不容重複移請覆議；如其為多年期預算，因政黨更替而變更政策，停止執行法定預算，乃民主憲政之常態，為本件多數大法官所不爭，自無不許新政府適時提出覆議之理！實則，「一事不再理」僅為司法裁判之原則，本不適用於政治行為。¹³⁹

肆、結論

本件乃因行政院片面宣布停止執行立法院審議通過之核四預算，所引發之兩院權限爭議。多數大法官雖決議受理解釋，最後卻僅作成「行政院應儘速向立法院補行報告並備質詢」之指示，而未判定「系爭行政院停止執行核四預算之決定」是否有效。¹⁴⁰因本件僅作「闡釋」憲法相關規範，而未「裁判」兩院（關於憲法權限行使）之爭議，致解釋公布後，兩院爭議依舊，各界解讀分歧，可謂「治絲益棼」、「徒勞無功」！而究本件解釋所以未能作成「裁判」，實因大法官對於現行憲政體制（或稱憲法結構

¹³⁹ 參見湯德宗於「釋字第五二〇號解釋座談會」的發言記錄，收於《月旦法學雜誌》，第70期，頁80以下，頁81-82（2001年3月）。惟行政院對於立法院覆議時所為之（反對）決議，自不容再為覆議！

¹⁴⁰ 按本件解釋所以未能就具體爭議作出「裁判」，似與其可決門檻（需有出席大法官三分之二之同意）有關。大法官審查會決定受理本案僅以十一比四表決通過，然由公布之協同意見與不同意見，僅能確認大法官陳計男為當初反對受理的四人之一，其他三人則不明。設若本件「解釋文」明白宣告兩院之一違憲，可能無法獲得十位大法官之同意。

）之認知，迄無共識所致。前文乃由比較憲法的宏觀角度切入，盱衡本件爭議（問題）在不同憲法結構（憲政體制）下之意義，並論證何以我國現制為「總統制」，且本件爭議應循憲法增修條文所定「覆議」機制解決。

茲總結前文論述，試擬本件「解釋文」如下，敬供參考：

預算案經立法院通過及公布手續為法定預算，主管機關於確定能達成法定預算目標之前提下，得依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，是謂執行預算之彈性。本件經行政院第二七〇六次會議於民國八十九年十月二十七日決議停止執行興建核能四廠法定預算項目之決定，於依據憲法增修條文第三條第二項第二款所定覆議程序尋求變更，並經立法院決議原預算案不予維持以前，尚不生效力。嗣凡新任行政院院長欲停止執行前此立法院決議通過之當年度法定預算者，應於就任後首次向立法院報告施政方針並備詢結束之日起十日內，循上開憲法規定提出覆議；其欲停止執行之法定預算屬於一次編列多年期（跨年度）預算者，亦得於次一年度預算案審查通過後，依上開憲法規定提出覆議，併此指明。

尤有甚者，本件僅論知「補行程序」，而未就補行程序之前，行政院停建決定是否生效一節，作成判斷，能否認為大法官業已作成「司法」解釋，實值疑問。姑不論「抽象違憲審查」制得闡釋憲法有關「疑義」，是否違反「權力分立原則」，逾越司法權之界限，¹⁴¹本件乃憲法機關行使職權，適用憲法所發生之「具體（權限）爭議」，司法院大法官作為憲法「法官」，如仍得單純表示其對憲法之見解，而迴避裁判（爭議之曲直），無意定紛

¹⁴¹ 參見湯德宗，〈權力分立與違憲審查-- 大法官抽象釋憲權之商榷〉，輯於氏著，前揭（註3）書，頁2以下。

止爭，則不免令人質疑：如此「憲法解釋」制度何用？！何需授予司法院大法官以專屬釋憲權？其解釋何以應有「拘束全國各機關及人民」之效力？與其認為本件解釋開創了大法官解釋之新類型，毋寧認為本件乃一「未完成之解釋」！既未「裁判爭議」，亦未提供正確之「諮詢意見」(advisory opinions)，徒然斷傷司法威信！

本件解釋並已間接映證了「憲政體制無用論」-- 謂解釋憲法可無庸觀照憲法結構-- 之為害。其實，修憲愈是權謀見用，釋憲愈需真知灼見！唯其洞悉憲法結構，作成合乎憲法體系之憲法解釋，方能化解憲政爭議，適時樹立司法威信。本件種種似是而非之論，皆因未能究明憲政體制所致，來者能不引以為鑑？！

【後記】 2001年2月兩院協議繼續興建核四，預定2006年完工商轉。嗣經濟部以支付停工違約金、修改工程設計及施工進度落後等為由，於2006年3月呈報行政院追加預算447億餘元，並將預定商轉日期延至2009年。2009年復以工程進度延宕為由，再追加預算401億餘元，並將商轉日期展延至2011年。2011年再次追加預算140億元，並將商轉日期展延至2015年。2011年3月11日日本本州東北部發生大地震，福島核電廠發生輻射外洩事故，立法院審議追加預算時，乃作成「台電應審慎辦理包括耐震及防海嘯能力在內的核能安全總體檢，且核四須經管制機關審查同意後，方可商轉」之附帶決議。迄2013年為止，核四已四度追加預算，投資總額累計達2,838億元。2013年1月台電表示正在評估進行第五次預算追加，預計將再追加462億元。面對民間日益高張的反核聲浪，行政院長江宜樺於2013年2月25日宣布，成立核四「強化安全檢測小組」，進駐核四進行總體檢，並將「是否續建核四」交由公民投票作最後定奪。2013年2月26日立法院朝野協商結論：「於核四公投有結果前，不追加預算、不放置燃料棒，除已發包及安全檢測工作外，核四暫停施工」。

**本文原發表於中央研究院中山人文社會科學研究所主辦，「第三屆憲法解釋之理論與實務學術研討會」，2001年3月23日。後輯於劉孔中、陳新民（主編）《憲法解釋之理論與實務》（第三輯）（下冊），頁307～370（台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，2002年9月）。2013年3月增補。