

核四預算停止執行釋憲之評議：兼論立法院之預算動支審查權是否違憲

核四預算案解釋文及解釋理由書公布之後，引發社會各界對於解釋文及解釋理由書之內涵，存有極大的歧見及不同的解讀。在建立憲政體制與維護法律尊嚴之前提下，立法院的預算審議權不可逾越行政院之預算決策權，否則將導致「政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立」的憲政危機。

黃世鑫 / 國立台北大學財政學系教授

前言

核四預算案解釋文及解釋理由書公佈之後，果然如所預期，引發社會各界的一陣騷動；除了各政黨主席、黨團，立法院院長、委員，及行政院官員等政治人物，均表示對大法官之釋憲文，給予高度肯定，強調尊重大法官之決議，但卻亦各本乎其既定立場，分別就五二〇號解釋文暨其解釋理由書，發表不同的詮釋外，大眾傳播媒體亦以相當大的篇幅報導並予評論。然綜觀各方意見，很明顯的，對解釋文及解釋理由書之內涵，存在著相當大的歧見，各有不同的解讀。也因此，五二〇號解釋文暨其解釋理由書，對行政院停止執行核四法定預算所引發之爭議，似乎並未能達

成「釋疑」、消弭紛爭的效果，反而，重啟爭議。

由於這次的釋憲，雖然解釋文暨其解釋理由書獲得十五位大法官之三分之二的支持，但不僅反對的三位，提出不同意見書，支持的十二位大法官中，亦有半數，即六位，分別提出協同意見書。顯見，這次的釋憲，其解釋文暨其解釋理由書已存在相當多值得爭議之處。究其源由，除了因這次的釋憲之解釋標的，具有高度政治性和社會爭議之外，主稿大法官對「政府預算」之陌生，以及漠視現行預算法相關規定，亦應是反而製造爭議的主要肇端。

除此之外，由於這次的憲政爭議，乃係因政黨輪替所引發，而導致行政院與立法院對預算權的爭奪；因此，表面上好像係一純政治問題，但如由民主政治之發展較

成熟的國家之經驗，其不僅不是一單獨的個別事件，而係一相當嚴肅的憲政問題；類似之爭議，未來勢必仍層出不窮。

例如，就在大法官做出五二〇號解釋之前不久，紛擾多時的九十年度中央政府總預算案，終於在行政院幾乎完全缺席的情況下，由在野聯盟主導，於新世紀開始的第四天凌晨二時三十四分，順利完成審議程序，成為法定預算。姑且不論九十年度中央政府總預算在我國政府預算史上，所可能具有的其他歷史意義，最值得議論的應是：立法院以所謂主決議的方式，對多項支出，要求必須向立法院或相關委員會報告或經同意後，始能動支。立法院這項「史無前例」的措施，想必是「東施效顰」，模仿美國聯邦政府預算的「撥款（appropriation）制度」，也就是預算的執行，自國會通過撥款法案，及總統簽署同意開始。惟熟知美國聯邦政府預算制度者，應該相當清楚，這樣的「模仿秀」，對正邁向民主憲政的我國，不只是「橘逾淮為枳」而已，其勢必帶來另一次的憲政危機，而且，其產生的衝擊，遠甚於核四預算之停止執行。

因此，誠如王澤鑑大法官於協同意見書所指出的：「本件釋憲案之聲請、受理及解釋，具有重大憲政意義。…本件解釋應不盡在於論斷行政院決議停止興建核能第四發電廠，並停止執行相關預算是否違憲違法，更在於本諸現行憲法規定、責任政治及行政權與立法權分立之制衡原理，建構一套因執政黨更替或政府改組變更施政方針或重要政策所應遵循的憲法程序。」

壹：五二〇號解釋之評議

一、五二〇號解釋文暨其解釋理由書之內容

首先，必須確認的是聲請釋憲之爭執點；誠如解釋理由書所明確指出者：「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，聲請解釋。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；關於統一解釋部份，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，。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，。」據此，本次的釋憲之解釋標的，原為行政院經院會決議通過停止核四預算之執行，適用憲法發生疑義，並與立法院之職權，發生適用憲法之爭議；換言之，爭議之所在，一在於行政院經院會決議通過停止核四預算之執行，是否違法違憲；另一在於行政院停止執行法定預算是否侵犯憲法賦予立法院之職權，這兩項爭議，均涉及預算權在行政院與立法院間的劃分問題。惟前項因並無具體之法律適用疑義的提出，因此，大法官並未受理，僅就後一項作出解釋。¹

其次，就解釋文及其解釋理由書之內容而言，主要包括下列諸端：（一）闡釋法定預算與法律之關係；惟兩者關係之比較，並未能得到停止執行法定預算是否「當然」違法違憲之結論；²（二）將法定預算之經費分為三類：第一，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。³第二，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，須顧及法定預算乃經立法院通過具備規範效力之事實。立法機關自亦有參與或決議之相同機會。第三，非屬國家重要政策變更之單純預算變動。其中核四預算屬於第二類。（三）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。（四）針對所發生之重要事項或重要政策之改變，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。（五）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。（六）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關，應視其決議內容，由各有關機關選擇適當途徑解決。

（七）所謂適當途徑解決，有主要有兩種：第一，採政治協商途徑；即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。第二，循憲法現有機制；包括：行政院院長，自行辭職以示負責；立法院依對行政院院長提出不信任案，使其去職，但立法院亦可能遭受解散；以及立法院通過興建電廠之所謂個別性法律。

二、五二 號解釋之爭議

由以上五二 號解釋文暨其解釋理由書之內容的分析，可以綜合歸納出下列要點：第一，行政院停止法定預算之執行，只有當法定預算涉及維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費，或變更施政方針或重要政策之作用者，始有違法違憲之可能。第二，行政院因執政黨更替和行政院改組而停止核四法定預算之執行，乃政黨政治之常態；惟因其涉及變更施政方針或重要政策，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，並應於事前為之。第三，行政院變更施政方針或重要政策，因仍未向立法院院會提出報告並備質詢，故有程序上之瑕疵；惟立法院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。第四，前述之程序上之瑕疵，應行補正；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，但立法院亦有聽取其報告之義務。第五，完成補正程序後，如立法院接受行政院之報告，則行政院可貫徹其政策之實施；惟如立法院有異議，則有多種途徑解決；其可能是由行政院接受立法院之決議，繼續執行核四預算；可能是行政院與立法院朝野協商；可能是行政院院長辭職，將問題留給總統；⁴這是由行政院方面主動採行的途徑。立法院方面，則可能提出不信任案，並導致解散國會，全面改選；或制定興建電廠之所謂個別性法律。換言之，行政院並無非接受立法院決議不可之義務。

除了根據以上這些要點，欲較準確的掌握解釋文暨其解釋理由書之全貌和內涵，對不同意見書和協同意見書之主張，亦不能忽視。綜合而言，如果對以上所有的這些關鍵性文件，作系統性的分析、整理，同時，摒除意識形態之矇蔽，五二 號解釋，其實相當明確，並不存在所謂模糊不清的問題。只是因一方面，解釋文對其所要解釋之爭議問題焦點，並未明確把握，有失焦之憾，致引發無謂之引申與穿鑿附會；另一方面，其對原已有相當明確規範之預算法的相關規定，予以漠視，導致無謂的爭議叢生。

有關五二 號解釋之解讀，一般認為尚有爭議的，有下列幾點：⁵（一）行政院經院會決議通過停止核四預算之執行，因有程序瑕疵，故仍屬違法違憲；⁶（二）由於施政方針或重要政策的變更，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，應於事前為之，因此，除了表示變更施政方針或重要政策，須經立法院同意外，⁷行政院停止核四預算執行之效力，亦應消失，即核四預算應即恢復執

行；⁸（三）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之程序補正後，立法院如有異議，行政院有接受之義務，⁹否則，行政院院長即應辭職。

首先，就第一項爭議而言，很顯然的，持此種主張者，將本次的釋憲之兩項解釋標的，混為一談；即行政院停止核四預算之執行，是否違法違憲，與其停止執行法定預算，涉及施政方針或重要政策之變更，是否侵犯憲法賦予立法院之職權。因為，對行政院停止核四預算之執行，是否違法違憲問題，依五二 號解釋之理由書已明確指出，其並未受理；換言之，核四預算之停止執行，根本上，並不存在違法違憲問題；至少，無論是聲請解釋的行政院或所謂相關機關的立法院，均未提出停止核四預算之執行有違反哪一項法律，特別是預算法，或憲法的哪一項規定。當然，此項爭議的產生，大法官之解釋文，亦應有其值得討論之處；固然，解釋之理由書曾明確指出，關於停止核四預算之執行，是否有適用憲法發生疑義，其並未受理，但其解釋文之論述卻以此為主要之基礎；此即，其將歲出預算分為三大類，其中第一和第二類，才有違法違憲之可能；並確認停止核四預算之執行，屬第二類，即具有變更施政方針或重要政策之作用，且據以作為其解釋行政院停止執行法定預算是否侵犯憲法賦予立法院職權之基礎。不過，無論如何，就五二 號解釋之意旨，行政院停止核四預算之執行，根本上，並無違法或違憲之問題，應無爭議。

其次，有關其他之爭議，均係因程序上的瑕疵所引起，且其爭議之癥結，在於行政院對施政方針或重要政策之變更，是否應於事前獲得立法院之同意，始能為之。

對此，由五二〇號解釋之釋示意旨在於：「應本行政院對立法院負責之憲政意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院院會提出報告並備質詢。」顯然可見，其只是單純的主張，有關施政方針或重要政策之變更，應經此一程序，但並無應經立法院之同意，始能為之之意涵。¹⁰另外，雖然解釋理由書亦有「應於事前為之」之字句，但所謂「事前」，究竟指何時，解釋理由書並無明示。¹¹

除此之外，五二〇號解釋亦明確指出，行政院停止核四預算之執行，雖然具有變更施政方針或重要政策之作用，但此種施政方針或重要政策之變更，係因政黨輪替而發生，乃政黨政治之常態，因此其符合責任政治之民主憲政體制，正當性自無庸置疑。再者，本案之程序瑕疵，亦非可單方面歸責於行政院；因為依憲法增修條文第三條第二項第一款後段，及立法院職權行使法第十七條第二項之規定，立法院如認為行政院因停止核四預算之執行而變更施政方針或重要政策，為執行憲法賦予之監督職權，亦可主動邀請行政院到院報告並予質詢；惟立法院不僅未如此行使其職權，反而以杯葛手段，拒絕行政院到立法院作施政方針；不只是怠忽作為憲法機關之應有的職責，¹²更顯然妨礙行政院行使其應盡之憲法職責。因此，此種程序上的瑕疵，明顯的係因立法院違反其作為全國最高民意機關之憲法職責所造成，故大法官指其「非維護憲政運作正常處置之道」，當有其依據。¹³

不僅如此，解釋理由書有相當多的篇幅在於說明，當程序補正之後，如果行政院與立法院仍然意見不一致，其可能採取的

各種可能解決途徑，相當多元；由此亦可見，立法院之決議，並非可以凌駕一切。

¹⁴

三、回歸預算法：沒有爭議的爭議

綜合以上之分析，總結五二〇釋憲文之內涵，應該可以得到下列幾點結論：第一，行政院經院會決議通過停止執行核四預算，並無違法違憲之任何疑慮；¹⁵第二，由於政黨輪替，「新政府」變更前任政府之政策，特別是有重大爭議之重大政策，乃政黨責任政治之具體表現，其政策之成敗，在既有的憲政體制下，自有其責任歸屬的承擔；¹⁶第三，民主政治為民意政治，任何重大政策之變更或決定，應公開透明化；故民意機關的參與¹⁷屬必要條件；第四，民意機關的參與，不能變更行政部門之政策主張，否則將導致釋字第三九一號解釋所闡釋在案的「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。」的憲法意旨。¹⁸

以上的這幾點結論，如果就現行憲法，包括釋憲文，以及預算法對預算權在各憲法機關，特別是行政院與立法院間的劃分之規定，加以週延的考量，應可發現其並不存在任何爭議；換言之，正如陳計男大法官之協同意見書所指陳者：「是核四廠停建之爭議，應屬政治問題而非法律問題，是本號解釋當非對適用憲法疑義所為解釋，僅在重申憲法規定之解決途徑而已。」

首先，必須先確認所謂核四預算到底是什麼？核四預算指的是核能四廠第一、二號機發電工程的興建所需經費。根據台電九十年度之預算書所載，計劃總經費為

1697億7千萬餘元，其預算之編列為七十一年度85億6千萬餘元，七十二年度2億5千萬餘元，七十三年度1億5千萬餘元，七十四年度2億4千萬餘元，七十五年度18億2千萬餘元，七十六至八十三年度未編，八十四年度1125億餘元，八十五年度1億5千萬餘元，八十六年度1億6千萬餘元，八十七至九十年度未編，九十一年度預計編列245億7千萬餘元，九十二年預計編列184億4千萬餘元，九十三年預計編列28億1千萬餘元，九十四年預計編列1千萬餘元。上述各年度七十一年度至七十五年度隻預算應已執行完畢，目前引發爭議的應是八十四至八十六年度的1128億餘元¹⁹。至於九十一至九十四年度約500億元的預算，尚須逐年由行政院編列提出於立法院審議。

根據預算法的現行規定（第十一條），我國只有「年度預算」，並無「多年度預算」之規定；且即使是如核四預算之屬所謂「繼續經費」（第五條），亦是只能「逐年編列」（第三十九條）；換言之，所謂「法定預算」，其實其效力只有一年。

另根據預算法第七十二條、七十四條規定，會計年度結束後，其經費未經使用者，除經核准並由主管機關核轉行政院核定外，應即停止使用。據此規定，系爭中的八十四年度核四預算，已超過其法定有效期間，長達五年，行政院自然可隨時停止支用，並追究相關業務單位之行政責任，否則，如其仍然未予檢討，繼續支用，反而有違法或應負政治責任之虞；不僅如此，此種藐視現行預算法規定，「浮濫編列預算」，乃是監察院、立法院應追究者。

其次，所謂施政方針、施政計畫之報告；根據預算法第三十、三十一、三十二、三十三條之規定，施政方針之訂定完全屬行政院權責，施政計畫之擬定，則屬各主管機關權責。至預算法第四十八條只是規定，立法院審議總預算案時，由行政院長、主計長及財政部長列席，分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過。換言之，其只是單純的讓立法院審議總預算案，可以了解總預算之編製的根據和經過，並未賦予立法院決議之權，且數十年來，亦從未有議決施政計畫之前例。

基本上，有關預算權在行政院與立法院間的劃分，我國預算法其實已有明確之界定；因此，下文將就規範預算權在行政院與立法院間的劃分之現行規定，系統化的詳予介紹，除了有助於釐清前述有關停止核四預算執行之爭議，強化五二號解釋之內涵外，特別對未來將仍層出不窮的預算權之爭奪，例如所謂的立法院預算動支審查權，所衍生之憲政爭議的消弭，亦當有所助益。

貳：立法院預算動支審查權之評議

一、憲法賦予行政院與立法院之預算權界限

現代國家之政府預算係與民主政治的發展有密不可分的關係，預算制度的建立，係落實民主政治最具體的呈現，亦是最有效力的政治工具。因此，政府預算係高度政治性的議題，預算權之授予，往往因政府體制與政治文化傳統之差異，而有不同。同時，亦隨著政治環境的變遷，預算權亦會有所轉移，特別是在行政權、立法

權、司法權分立且相互制衡的國家，典型的如總統制的美國，預算權的爭奪，往往成為行政部門與立法部門政治角力的焦點。

預算權主要分預算決策權、預算執行權、預算執行監督權、與執行後監督權（決算）。美國立憲之初，憲法第一條就明確規定，將課稅權，債務之舉借、償還，提供國防及一般福利等權力賦予國會；同時，並規定除非依法撥款，不得自國庫支付任何經費。據此，美國立憲之初的預算決策權，完全賦予國會，總統只有「被動」的預算執行權。至1921年，透過預算及會計法（The Budget and Accounting Act），國會始逐漸將部份的預算決策權釋出，委託給（delegate）總統，但仍保留相當大的主導權；同時，並成立國會會計總處，負責預算執行之監督；除此之外，根據1974年的國會預算及截流控制法（Congressional Budget and Impoundment Control Act）對總統之遞延（deferrals）和撤銷（rescissions）支出之執行，亦加以規範。基本上，美國的預算決策權分為兩個階段，即授權（authorization）和撥款（appropriated），且通常必待撥款法通過之後，才真正完成預算之法定程序，行政部門可據以執行預算。值得特別強調的是，美國之預算大權，憲法係賦予國會，然後由國會透過立法，逐漸與總統分享，其間並產生相互奪權的歷程，迄今猶未完全底定。

但就我國而言，首先，就預算決策權而言，根據憲法第五十九條之規定，行政院於會計年度開始三個月前，應將下年度預算案提出於立法院。第六十三條規定，立法院有議決法律案、預算案、...之權。第

七十條規定，立法院對行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。同時，大法官會議 79.7.27.釋字第二六四號解釋：「憲法第七十條『立法院對行政院所提預算案，不得為增加支出之提議』，旨在防止政府預算膨脹，致增人民之負擔。...」84.12.8釋三九一號解釋：「立法院依憲法第六十三條之規定有審議預算案之權，立法院於審議中央政府總預算案時，應受憲法第七十條『立法院對行政院所提預算案，不得為增加支出之提議』之限制及本院相關解釋之拘束，雖得為合理之刪減，惟基於預算案與法律案性質不同，尚不得比照法律案之方式逐條逐句增刪修改，而對各機關所編列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目。蓋就被移動增加或追加原預算之項目言，要難謂非上開憲法所指增加支出提議之一種，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。」

根據上述規定及大法官會議之解釋，憲法對有關預算之實質內容，包括收、支項目、金額等預算決策權，幾乎完全賦予行政院。立法院之預算審議權，只是為防止政府預算膨脹，增加人民之負擔的「消極」或「被動的」決策監督權，只是具有同意、認可權。換言之，立法院無權要求行政院應該支出那些項目和支出金額。也因此，根據大法官會議之釋文，政策成敗或政治責任之歸屬才明確。

當然，除了立法院的消極決策監督權外，行政院的預算決策權，並非毫不受規範；例如憲法亦有關預算決策權限制之規定，如修憲前的教、科、文預算之編列，

以及修憲後，有關司法院預算之編列等，其規範之對象，亦是針對行政院。除此之外，由於預算係行政的必要手段，在依法行政的基本原則下，預算的編列，當然必須以「法律」為基礎；由此，一方面可看出行政院與立法院在預算上之相對權限；同時，另方面亦可看出立法院之消極決策監督權之意義之所在；換言之，立法院在預算審議權上，雖然只享有消極決策監督權，但由於預算的編列必需以「法律」為基礎，法律的制訂，立法院則享有較具決定性的決策權，因此預算乃是行政院為執行立法院所通過的法律之必要手段。也因此，立法院之預算審議權旨在防止所謂「非法」預算，以及預算的浮濫。

其次，預算執行權屬於政府各機關和所屬機構，及執行監督權屬於行政院，以及預算執行後監督權屬於監察院，例如憲法第六十條規定，行政院於會計年度結束後四個月，應提出決算於監察院；此部份，目前較少有爭議。²⁰

二、預算法有關預算權之規範

除了憲法以及相關釋憲文之對預算權劃分之界定外，根據預算法第一條第一項之規定：中華民國中央政府預算法之籌劃、編造、審議、成立及執行，依本法之規定。我國的預算法主要係屬程序法；主要係規範政府預算的作成，能夠符合通行的預算、與民主政治運作的基本原則。在結構方面，如何讓政府預算週延、系統化；而在程序方面，如何讓政府預算的決策，公開、透明化。除此之外，亦落實憲法所賦予之預算決策權（包括決策監督權）、執行權、執行監督權；至於預算執行後監督權，則屬決算法。換言之，預算法所規範者，不僅是行政院，立法院亦應受其約

束。

首先，與預算決策權有關者，為預算之籌劃、編造；根據預算法第二章之規定，這部份之權責完全屬於行政院，故其主要規範行政院和其所屬機關之任務與作業程序。有關預算之籌劃與編造，預算法第三十一條及九十條授權行政院制定預算編製辦法，作為辦理之依據。

其次，預算決策監督權係由憲法所賦予，預算法有關預算之審議，旨在規範、甚至限制立法院之決策監督權；例如預算法第四十九條規定，立法院對預算之審議，主要為「部份審議」；即歲入「以擬變更或設定」之收入為主，審議時應就來源別決定之。歲出「以擬變更或設定」之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別決定之。第五十條規定，特種基金預算之審議，在營業基金以業務計畫、營業收支、生產成本、資金運用、轉投資及重大之建設為主；在其他特種基金，以基金運用計畫為主。

根據前述規定，可見就普通基金之審議而言，一方面僅以擬變更或設定者為主，另方面則僅就來源別、機關別、政事別及基金別等大分類科目決定之；就特種基金而言，則一方面，僅係就「計畫」審議，另方面，因其又相當具有專門性，因此，立法院實質上能夠發揮的審議效果，受到甚大的限制。

除此之外，立法院對預算之審議亦有時間限制（預算法第五十一條），若未依規定，於期限內完成審議，則除新興資本支出及新增科目外，得依已獲授權之原定計畫或上年度執行數，覈實動支（預算法第五十四條）。這一條規定，主要在防制立法院，以杯葛預算作為政治手段，而凌駕

行政院。

最後，預算之執行權，包括執行監督權，幾乎完全屬於政府各機關和所屬機構，以及行政院之權限；與立法院有關者，只有預算法第六十一條：各機關執行歲出分配預算，應按月或分期實施計畫之完成進度與經費支用之實際狀況逐級考核之，並由中央主計機關將重要事項考核報告送立法院備查。預算法第二十二條，各機關動支預備金，其每筆數額超過五千萬元者，應先送立法院備查。但因緊急災害動支者，不在此限。第七十條，第二預備金之動支，應於事後由行政院編具動支數額表，送立法院審議。

綜合前述，無論係就憲法與其增修條文、釋憲文，或預算法的規定，預算權幾乎完全歸屬行政院，立法院只有被動、消極的「預算決策監督權」。因此，立法院之決議，部分法定預算動支前，需先向立法院報告，或經相關委員會同意，不僅，明顯違反預算法之相關規定，同時，更嚴重侵犯、干預行政院、司法院、監察院、考試院之職權；立法院，尤其是其各相關委員會透過「法定預算動支同意權」，勢將成為「太上院」；衍生比三九一號釋憲文所指出的：「涉及施政計畫內容之變動與調整，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。」之更為嚴重之後果。

結語

在農曆春節假期過後，行政院長依五二號解釋，於1月30日至立法院補行報告並接受質詢之後，立法院亦於1月31日，決議不同意行政院長停止興建核四之決

定；行政院對立法院之決議，也表示不能接受；行政院與立法院的爭議，如所預期，再度產生。惟根據前述，就憲政體制的建立與法律之維護，應支持行政院之立場，否則，必將導致「政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立」的憲法危機。

【註釋】

1. 參照蘇俊雄大法官協同意見書。
2. 參照蘇俊雄大法官協同意見書第一、二、三點論證。
3. 參照蘇俊雄大法官協同意見書第一點論證。
4. 孫森焱大法官協同意見書第十一點論證。
5. 值得注意的是，這些爭議，幾乎均是根據不同意見書所陳述之主張；故具體而言，五二號解釋應並不隱含此些爭議，否則，應列為協同意見書，而非不同意見書。
6. 此乃根據董翔飛大法官之部份不同意見書所陳述之主張：「行政院藉所謂政黨更迭或政黨政綱為由，逕自片面決議停止執行，已明顯違反憲法既定程序，未盡其應盡之憲法義務，行政院此種越過憲法「先斬不奏」的違憲行為，竟不見解釋文為「違憲」之宣示，甚至連「程序瑕疵」亦未出現，僅以「自屬國家重要政策之變更仍須儘速補正上開程序」輕描淡寫一語帶過，不免予人有「高舉輕放」之感。」
7. 董翔飛大法官之部份不同意見書所陳述之主張
8. 王澤鑑大法官協同意見書第三點論證明確反對。
9. 劉鐵錚大法官不同意見書；施文森大法官不同意見書第三、四點論證。

10. 如果立法院具有同意權，由於立法院係採合議制，且我國又非內閣制，故必將產生政策成敗「無人」或「無黨」負責的困境；參照戴東雄大法官協同意見書第八點論證。
11. 孫森焱大法官協同意見書第七點論證甚至指出，所謂「均應於事前為之」並無根據；參照戴東雄大法官協同意見書第七點論證。
12. 參照孫森焱大法官協同意見書第七點論證。
13. 陳計男大法官部分協同意見書中就程序部分，主張不予受理之理由中，其實對此一部分，亦已有相當明確的闡明；蓋立法院再行政院宣布停止核四之興建後，其實立法院對其未曾有所決議，因此，陳計男大法官主張並不存在所謂「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。」
14. 參照孫森焱大法官協同意見書第九點論證；蘇俊雄大法官協同意見書第一、二、三點論證；戴東雄大法官協同意見書第九點論證；王澤鑑大法官協同意見書第四、五點論證。
15. 參照王澤鑑大法官協同意見書第二點論證。
16. 參照孫森焱大法官協同意見書第六點論證。
17. 對此種參與權，大法官係引德文“Mitwirkungsbefugnis”，惟其應只是「參與影響」政策之形成，而非「參與決策」（Mitentscheidung）；參照德國政黨法第一條：Die Parteien sind ein verfassungsrechtlich notwendiger Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Sie erfüllen mit ihrer freien, dauernden *Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes* 我國人民團體法亦直接援引作為政治團體的定義，並譯為「協助形成國民政治意志」；第四十四條：政治團體係以共同民主政治理念，協助形成國民政治意志，促進國民政治參與為目的，....
18. 參照孫森焱大法官協同意見書第四點、特別是第八點；戴東雄大法官協同意見書第十點論證。
19. 立法院於85年5月24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6月12日，亦以不同意重要政策變更而移請立法院覆議成功。這主要亦是針對八十四年度的預算。
20. 惟預算執行後監督權亦已引發立法院之爭權。