

台湾核四案件分析

法 24 孙婧文 2012012856

一、案件政治背景¹

为了对本案能够有更好的了解与分析，在对本案的判决结果与意见进行分析之前，笔者先对与本案事实相关的政治背景做以陈述与分析。

所谓“核四”是台湾“第四核电厂”的简称。早在 70 年代下半期，以蒋经国为首的国民党为了满足岛内经济发展的用电需要，先后顺利的建成了第一、第二、第三核电厂。

到 80 年代初，台湾成为亚洲“四小龙”以后，为了进一步满足经济发展需要，执政的国民党当局邮局定投资约 2000 亿元新台币建设第四核电厂。但是，自兴建“核四”的决定出台，相关争论的声音就连年不断，而且愈演愈烈。关于对“核四”的争议与斗争至案件发生（2001 年）大约经历了两个阶段：

第一个阶段属于拥“核四”与反“核四”的斗争。在 1986 年以前，反“核四”的力量是零星的、影响甚微；自 1986 年民进党成立之后，该党则将反“核四”写进其党章，并与“台独”一起成为其政治倾向的两张“王牌”。自此，反“核四”的力量变得有组织起来，民进党利用各种场合、各种手段对拥建“核四”的力量展开斗争。

第二个阶段进入到续建“核四”与停建“核四”的斗争。民进党于 2000 年 5 月上台，作为执政党的民进党无疑要运用手上的权力尽快使“核四”停建，于是朝野上下由拥“核四”和反“核四”的斗争，变成了停止建设核四还是继续建设核四的斗争。

在 2000 年 10 月 3 日，前任“行政院长”唐飞由于支持核四修建而与民进党政见不符，被迫下台。10 月 27 日，上任不久的新任民进党的“行政院长”张俊雄即在陈水扁许可的情况下向全岛人民宣布停止修建“核四”。从而引发了本次案件。

尽管无论是支持停建还是兴建“核四”的理由都是从环保以及经济效益的角度而言。但是结合背景仔细考虑就不难发现，“核四”斗争的实质是政治斗争。本是经济建设领域中的不同意见和经济政策问题本可以通过讨论协商的方法解

¹ 参考“台湾‘核四’之争的实质”张志明 黄文真 《海峡纵横》2000 年 第 6 期

决，但是却争吵了十多年，并且不断升级。本案中民进党径直宣布停止建设“核四”针对的是国民党，但同时也从某种程度上体现了台湾政治中的斗争局面。按照陈水扁的说法，“核四”修建涉及“良心与良知道德的问题”是“新政府区别于旧政府所在”。

“核四”问题在笔者看来，俨然已经成为与美国“堕胎问题”类似的划分党派意识形态的价值符号。

二、所适用的规则

为更好地对法院意见进行分析，现对本案中所适用的主要规则加以汇总

1. 【本院释字第三九一号】

解释曾引学术名词称之为“措施性法律”。

主管机关依职权停止法定预算中部分支出项目之执行，是否当然构成违宪或违法，应分别视情况而定。诸如维持法定机关正常运作及其执行法定职务之经费，倘停止执行致影响机关存续者，即非法之所许；若非属国家重要政策之变更且符合预算法所规定之要件，主管机关依其合义务之裁量，自得裁剪经费或变动执行。

2. 【宪法第五十七条（被删除）】

行政院向立法院负责

3. 【宪法增修条文第三条第二项第一款】

行政院有向立法院提出施政方针及施政报告之责。立法委员在开会时，有向行政院院长及象征元各部会首长质询之权。

4. 【宪法增修条文第三条第二项第二款】

行政院对于立法院决意之法律案、预算案、条约案，如认为有窒碍难行时，得经总统之核可，欲决议案送达行政院十日内，移请立法院复议。立法院对于行政院移请复议案，应送于达十五日内做成决议，入围休会期间，立法院应与七日内自行集会，并于开议十五日内做成决议。复议案预逾期未决议者，原复议失效。复议时，如经全体立法委员二分之一以上决议维持原案，行政院院长应即接受该决议。

5. 【宪法增修条文第三条第二项第三款】

立法院对于国家重要政策如与行政院所采有有异，可对行政院院长提出不信任

案。

三、法官意见的分析

（注 1：所有对案件分析的理由皆为笔者基于院法院意见以及结合本课所学原则、规则与政策自行分析，并非照搬原法院意见。

注 2：画下划线部分为笔者基于政策、原则、制度分析之关键词；为方便阅读。）

（一）多数意见

1. （关于管辖权）

1.1 本案涉及“行政院停止执行法定预算与立法院发生适用宪法之争议”，与政府不同部门分支职权之争议。关于政府职之划分乃宪法规范之基本内容之一。因此，此部分内容可以作为法院管辖之范围。

1.2 而关于本案所引发的关于何种发电方式更为优良则属于能源专业领域之问题。由于宪法同时具有最高大法与政治宣告（社会契约与人民主权的展现）两种属性，其不可避免的政治性与抽象性要求释宪机关职责乃综合运用多种手段解释宪法之含义，以维护宪法根本大法之意义与效力。因此，关于评价何种发电方式更优的问题不属于法院释宪之范围，不予裁判。

2. （关于行政机关享有自由裁量权）

2.1 多数意见通过“严格解释”的方式区分了“措施性法律”（本院解释第三九一号）与法律案。

2.2 多数意见通过探求预算制度设立之“立法目的”以及法定预算停止执行之实际后果的手段确定，在“未涉及国家重要政策变更且符合预算法所定条件”情况下，行政机关可以享有一定“自由裁量权”。

2.3 基于行政机关日常工作之实际需要以及行政机关所拥有的专业性的特点，立法、司法机关都应对行政机关所享有之自由裁量权表示尊重。此乃权力分割理论之应有内容。

3. （关于自由裁量权之限制）

3.1 根据宪法第三条第二项第二款所增设之复议程序可知，执行法定预算案并非属于行政之核心领域，得由行政机关绝对自由裁量。否则增设之复议程序将失去意义，与立法目的不符。

3.2 依据经济理论，预算案负有引导经济发展、影响景气循环之功能。对社会经济政策影响巨大。涉及重要政策变动，自与单纯预算变动有别。因此应有民意机关参与，学理称之为国会之参与决策权。维护国会之参与权乃基于对社会整体利益之政策考量，故具有合理性

3.3 依据以往政治运作之事实，立法院先前已经对关于核四案件行使过复议，并未得到两院制反对。

4. (关于程序正当原则)

依据行政院职权行使法第十七条，行政院在涉及重大事项发生之时，应当履行向立法院报告及备询程序。此程序乃民主政治之正当程序，并且符合权力分割理论。因此，法院判决行政院应补行该报告与备询程序。

5. (关于法院最终之判决)

本案多数意见在依据民主之宪政原理，提出四种在立法院与行政院意见相左时的解决方案。

笔者认为，依据司法机关之解释法律之职能以及中立性之特点，自不能干涉立法机关与行政机关最终选取何种方式。基于此，法院仅仅提出几种意见作为参考有一定合理性。但是，法院之职能本在于解释法律，而非提供意见。并且作为中立之法院，参与提供民主运作之实际操作之意见提供，仍无法摆脱越俎代庖之嫌。

至于法院最终仅仅判决行政院对报告之程序进行弥补而在此基础上并不做实质之裁决，虽有“避重就轻”之嫌，但在笔者看来，不失为法院在面临巨大政治争议的情况下维持现状平稳之手段。正如本文第一部分所述，“核四”虽从表面看涉及经济发展与环境之问题，仅仅基于此，法院似有理由进行实质性裁决。但是，“核四”实乃台湾绿营蓝营之政治斗争。如法院对此草率做出判决，则实质在党派斗争之中扮演重要角色。即使是依据支持“能动性法院”的“程序裁判理论”，法院亦无权力参与实质之政治斗争。且由非民选机关之法院对于党派斗争产生实质之影响，极易导致台湾政治社会产生不可预估之动荡。

因此，笔者认为多数意见并未进行实质性判决乃基于慎重考虑之举。

进一步而言，根据 Ely 的程序性司法审查理论，法院在案件中（尤其在重大的宪法案件）所扮演的角色应是对程序的裁判而不是结果性的。在“核四”案件

中多数意见所强调之“程序正义”，即旨在保护代议政治程序之公正性。因此，此案中多数意见之判决不仅基于政策之考量具有合理性，基于法理学说之考量亦具有正当性。

（二）法官个别意见

（注：本部分将主要选取九位大法官的个别意见之**主要点**进行分析，对于**相似之处**将做以省略）

1. 【陈计男大法官之协同意见】

1.1 （关于本案之受理程序）

1.1.1 “不告不理”原则之内涵并非仅仅基于有人或机关向法院声请便可满足。基于民主法治国家之分权与制衡之制度性设计，在受理释宪案件之前应先对此案是否构成释宪之要件进行审理，以此满足“程序正义”。

1.1.2 该法官通过“严格解释”审理案件法第五条第一项第一款中“机关之职权”得出得需发生机关职权之执行之申请，得符合释宪要件。法官在对以立法院之职权形式与立法委员职权之行使后，认为依宪法六十三条进行声请并不符合要件。

1.1.3 本案性质本属政治性问题，依据“政治问题不干涉”之原则，本不应有法院进行受理。唯基于衡平全民之强烈需求与期待宪政之顺利运作之利益，勉强对本案进行解释。但本号解释之性质仍与一般宪法解释不同。

1.2 （关于本案解释之性质）

本案仅为重申宪法所规定的在两院僵局情况下的解决途径，并非是适用宪法所造成疑义之解释。

笔者认为此法官之观点在多数意见之上更加淡化法院之解释所具有的实际效力。其对于政治问题的立场似乎更加的中立。

2. 【孙森焱大法官之协同意见】

2.1 （关于立法院反对停止法定预算之不执行之效力）

2.1.1 法定预算具有固定性

2.1.1.1 基于行政权与立法权分立之原理以及责任政治之建立，法定预算之性质为政治行为。

2.1.1.2 施政方针之提出为行政院之固有职权，更为政党更替之必然。

如果强制新政党执行原党派之施政方针，有违民意政治。

2.1.2 如果立法院决议不赞同行政院变更其施政方针，即对行政院产生拘束力，则与未废除宪法第五十七条第二款效果相同。不符合废除该法条之立法目的。

2.2 （关于行政院院长辞职）

2.2.1 基于行政院院长辞职与解决立法院与行政院之争议无实际意义，该法官认为行政院院长无需通过辞职手段解决僵局。

2.2.2 基于对删去宪法第五十七条第二款“行政院院长应接受该决议”之目的考量，以及类推宪法增修之第二条之规定，应该承认总统有解散立法院之权限。

2.3 （对于该法官之观点评价）

笔者认为，该法官与协同意见更加强调行政院在对抗与制约立法院之权力。该法官否定行政院院长辞职对于两院僵局解决之效力，反而强调通过重新诉诸民意，即解散立法院的方式解决僵局。

这种观点固然一定程度上可以保证政党政治之灵活性与自主性，但是不免有动辄寻求“直接民主”，推翻原民意机关之“革命性”倾向。况且基于经济学理论，笔者认为此种解决手段之成本过于高昂。因此笔者对于此法官之观点保有异议。

3.【苏俊雄大法官之协同意见】

3.1 仅就法理而言，行政院停止执行核四预算之决议无越权违宪之嫌疑。

3.1.1 该法官通过判断法定预算之“规范内涵”而非仅仅停留在将法定预算作为措施性法律的规范定位，从而得出授权性的法律规范并非对行政机关“课以义务”。

3.1.2 预算法治之规范重点在于维持预算行政之“财政纪律”。通过探求“财政纪律”之规范目的可知，法定预算在于平衡预算计划之稳定性与行政之灵活性。基于该种政策考虑，也可推定行政院享有执行预算法制之自由裁量权。

3.1.3 基于在预算形成阶段有提出权与审议权之分，在预算执行阶段有执行权与监督权之分；该种行政与立法权限分派之制度设计以及明确责任归属与行政机动之需求之考量，立法机关不能代行政机关决定执行与否之事由。

3.2 （关于重大政策变更之程序要求）

3.2.1 宪法增修文第三条第二项第一款所规定之报告之程序乃行政与立法两权之间最基本的政策沟通渠道。因此两院于本案中为遵守该程序而任由政治对立现象产生，有违宪政程序。

3.2.2 尽管法院所裁决之“尽快补行程序”无法实际一举解决争议问题，但涉及两院对此问题“宪政忠诚”之价值宣誓。该种价值宣誓蕴含责任政治之政治伦理，具有规范性意义。

3.3 （关于多数意见所列处理僵局之选择方案）

法院本为裁判与解释法律之价值中立之机关，但多数意见所提供之解决方案似有“身兼裁判与教练”之嫌。法院提供之解决方案似乎暗示了一种政治问题的价值取向，有违反分权制衡、强加法官之价值于政治问题的可能。

4. 【戴东雄大法官之协同意见】

4.1 （关于行政院停止预算之执行处理程序）

该法官依据立法院职权性质法第十七条未明文规定法院之报告义务需“事前”为之，认为纵使行政院有在国家重要政策变更时向立法院报告之义务，由于未要求事先履行该程序，行政院于该案之程序并未违宪。

该法官基于“严格解释”，认为无明文规定即默示肯定行政院于决策先后皆可履行报告之程序。笔者对此保持异议。行政院向立法院报告之程序之设立乃是基于民主政治分权制衡之理论而构建。其目的在于使立法院能够针对重大政策变更时行使监督权。如果允许行政院“事后”履行报告之程序，难免有“先斩后奏”之嫌，无法达到该程序之立法目的。

5. 【黄越钦大法官之协同意见】

5.1 （关于法定预算之性质）

5.1.1 该法官基于本院解释三九一号解释将法定预算称之为措施性法律以通过比较外国宪法法院之案例得出法定预算之性质相当于特殊类型法律。因此，该法官认为法定预算对于立法机关亦有拘束力，立法机关对于宪法赋予之权限不得径直进行放弃与授权。

5.1.2 基于法定预算之性质，行政院对于执行法定预算仅享有极为有限之自由裁量权。

5.1.3 通过比较宪法之方法，该法官提出“预算高权”之概念。对行政机关而言，未经国会审议即宣布停止执行预算违背“依法行政”之原则。

5.2 （关于计划性资本输出）

5.2.1 该法官认为计划性资本输出区别于一般经常性预算，通常是中长期预算且具有政治计划之意义。行政部门对此种预算不但具有较大裁量权并且负有裁量义务。

核四建设之预算涉及成本效益与风险评估等经济政治政策，因此行政院有义务对是否继续该项目进行考量。

5.2.2 行政院向立法院报告之目的唯在使其成本效益与风险评估“客观化”。

6. 【王泽鉴大法官之协同意见】

6.1 （关于本案解释之意旨）

6.1.1 该法官认为本案之解释之目的不仅在于论断停止执行预算是否违宪，更在于构建一套因执政党更替或政府改组变更施政方针所遵循的宪法程序。

6.1.2 **笔者认为**，诚如王大法官所认为，重大宪法案件之审判之意义不一定在于实质问题之解决。一如“马伯里诉麦迪逊”一案，美国最高法院实质上并没有针对原告做出任何实质判决，但是其在判决书中做确立的违宪审查制度与“政治问题不审查”等原则却是美国宪政之基础与法院之胜利。

6.2 （关于本案之行政院）

6.2.1 该法官通过探求宪法增修条文第三条第二项第一款之规范意义，认为行政院停止执行法定预算不因法院对之反对质询而失其效力，仅仅负有相关法律义务。

6.2.2 立法院反对行政院重要政策变更之决议不具有强制行政院接受或辞职之效力。

6.2.2.1 宪法第五十七条第二款关于“行政院院长应即接受该决议或辞职”条款被删除。

6.2.2.2 重要政策是否变更以及是否辞职属于行政机关自行判断选择政治责任之问题，此符合权力分立与政治责任之原则。

6.2.3 通过上述分析，**笔者认为**王大法官明显的倾向于支持行政机关在处理预算案时拥有较大的裁量权。王大法官意在通过此判决确立“行政院的因重要

事项变更而停止法定预算执行”之宪政原则。

如果确立此项原则，在今后遇到类似两院关于职能适用之僵局时，会减少关于解决方案之摩擦，大大降低决策成本。但是于此，法院则会在此种情况下通过确立原则之方式直接干预政治问题。但换种思路，我们也可以将此原则视作“能动性法院”所作出的程序性的干预，以维护民主政治之正运转。

7. 【施文森大法官之部分不同意见】

7.1 （关于多数意见之判决）

7.1.1 该法官认为法院释宪之目的在于弥补宪法之阙漏，以解决纠纷。而本案之多数判决仅就程序事项加以论述，未做出合宪违宪之终局裁决。此判决未将后续效果与责任厘清，于实际解决僵局无益。

7.1.2 **笔者认为**，法院释法之一大职能在于定纷止争维护社会安定。但是本案涉及立法与行政机关之职能争议，本身具有极大争议性与重要性。如处理不慎，则极易导致政局动乱，甚至会引发败诉方采用超出宪政秩序之手段维护自身权利。加之考虑到 2001 年台湾之民主发展状况，法院之判决未必会得到实际之执行，于法院之权威亦会构成威胁。

因此，笔者更倾向于多数意见之判决对实质问题的规避。

7.2 （关于立法院之反对决议）

7.2.1 该法官基于宪法增修条文第三条第二项第二款“行政院院长应即接受该决议”认为立法院于听取报告后做成之反对决议对于行政院有拘束力。

7.2.2 如果在立法院做出反对决议后，行政院仍得单方决定执行与否，则使立法院之对国家重大事项参与权失去实际意义。

7.2.3 第五十七条第三款“或辞职”删去后，行政院院长不得通过规避之方式反对立法院之意见。

7.2.4 结合 7.1 之分析，施文森大法官之所以推崇做出实质之判决是因为其明显的认为行政机关应当听从立法院之决策。**但笔者认为**，施大法官仅仅基于 7.2 所述之理由并不足以充分论证在本案中立法院之权力越于行政院之上。该法官在论证过程中并没有反驳行政院之自由裁量所具有的合理性。

8. 【董翔飞大法官之部分不同意见】

8.1 行政机关必须向立法机关提出报告并寻求同意。

8.1.1 依据宪政结构以及分权原理以及宽泛之解释，该法官认为无论增修条文第三条还是宪法第六十三条都说明行政院须向立法院报告。

8.1.2 根据“举重以明轻”之“当然解释”，具有民意基础之总统在发布紧急命令时尚需获得立法院之同意，没有民意基础且需对立法院负责之行政院院长更需在涉及重大事项变更之执行预算时寻求立法院之同意。

8.1.3 基于现实长期政治操作之考量，本案两度经历复议案件，若行政院径直宣布停止执行，则置既定程序之拘束力于不顾。先前之行为可以构成“先例”，如果径直改变，有违程序公平。

8.1.4 从实际后果考虑，如果法院不判决行政院拒绝执行法定预算之行为违宪，则相当于默示同意行政院之行为。无异于鼓励行政一院独大，置分权机制与不顾。从经济理论而言，将会导致寻租现象，加大利益集团决策之外部性

9. 【刘铁铮大法官之不同意见】

9.1 该大法官认为行政院必须获得立法院之同意

9.1.1 依据立法院之“最高权力机关”之地位，以及“主权在民”之原理，“民有、民治、民享”之国家纲领可知，一切重要事项最终皆需立法院之职权介入，以落实民意政治、保证民主之正当性。

9.1.2 依据体系解释，法定预算在宪法上与法律案、条约案并列，因此法定预算之性质与普通法律相同。

9.1.3 依据“举轻以明重”之法理，如果依宪法增修案第三条第二项第二款，法律案、预算案、条约案皆需进行复议制度；法律、预算、条约等具有拘束力之条文更需尊重立法院。

9.1.4 基于狭义解释，宪法所删之五十七条之“辞职”与行政院院长自行辞职不同；取代之的不信任案并非立法院表示反对之唯一途径。

9.2 多数意见之判决回避实际之争议点，判决后争议仍未解决。依据法经济学理论，有增加成本、降低效率之嫌。

附：课程总结

可以这么说，我是一个学习很少依靠兴趣的学生。但是，毫不夸张的说，自进入大学以来，不知具体从什么时候开始，我发现我对于宪法这门课保有较高的兴趣与热情。

本学期我不但选修了老师您的宪法文献选读，同时还选修了刘晗老师的比较宪法与行政法。这两门课都是需要我们课后阅读较多的文献并通过课后数次作业的形式来配合老师的授课。

通过本学期大量与宪法本身以及与其相关的政治经济理论的阅读，我发现上一学期宪法课上所习得的基本理论变得丰富与多元化，其中的复杂性与趣味性也大大超出了我之前的想象。

虽然我在每周都要读较多材料写较多相关文章的时候有时会感到压力较大（因为两堂课作业量都不小），但是我本身是很享受在读过经典与现代的理论之后进行思考、重新构建的过程，我将每一次的作业都视为我对自身阅读成果的考察。基于这种思考与功课的完成，每一次上课我都会带着问题。老师的讲授经常会让我有种“豁然开朗”“原来是这样”的感觉。这种感觉体会过了之后才发现真是非常、非常的好！！

老师您的课程与刘晗老师的课程相异又相通，在本学期关于宪法的进一步学习过程中，我所提高的不仅仅是宪法知识，更是训练了我读书、思考与写作的思维。这些对于一个之前不爱读书、不会写文章的来说是非常非常宝贵的进步。

至于对老师所讲授的知识理解程度，我个人认为虽然由于现在水平所限仍然有一些问题理解的不到位（比如法经济学无法灵活运用，德沃金的文字读起来仍然颇为费劲）；但是对于绝大多数老师所讲解的知识以及我所阅读的书目，我基本都能保证绝大部分的理解、思考。

总体来说，我觉得我对于本课所传授的内容掌握的还不错。也非常感谢老师前六次作业给了我满分，这也是对我进一步学习的鼓励。基于我对我自己本学期学习的评估，我为我自己打分为 96 分左右。

再次感谢老师一学期对我的教导~

学生：孙婧文