

〈憲法解釋與憲法結構〉 相關解釋要旨

湯德宗

◎憲法有聲書

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
第六屆（83.10～92.09：釋字 367～566）			
387 (84.10.13)	基於民意政治與責任政治之原理，行政院院長及其所屬部會首長（含政務委員）應於立法委員改選後第一次集會前提出總辭。	§§57, 55-I [釋 419-II]	[憲法結構] Q 當時（'97 修憲前）我國憲法結構（政府體制）為何？ Ω 以「民意政治與責任政治原理」為基礎，解釋行政院應於立法院改選後總辭，意即肯定我國（其時）為「內閣制」。
	〈吳庚大法官不同意見書〉 本件解釋之對象為立法院立法委員任滿改選，行政院院長及政務委員（即所謂閣員）應否總辭。 本席主張屬於政治問題 ，應援本院釋字第三二八號關於固有疆域疑義之先例，不作實體解釋。 我國憲法…未規定行政院院長之任期…並非憲法顯有闕漏，而係欲將此一問題委諸政治上實際運作加以解決，不必硬性規定。…此項問題既 非憲法闕漏 ，自亦不應由本院以解釋方式彌補闕漏。 內閣是否隨國會改選而總辭，在內閣制國家其答案屬肯定，但		Q 「政治問題」之認定於抽象審查與具體審查有無不同？ Q 本件爭議（於其時）不予解釋，似亦無妨？ Q 憲法解釋旨在解決「憲法闕漏」？何謂「憲法缺漏」？憲法修改可能導致「憲法缺漏」？

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
387 (續)	除極少數者外（如日本現行憲法第七十條及德國基本法第六十九條），鮮有以憲法明文加以規定之例；在總統制之下，雖亦有內閣之設，然內閣成員不隨國會改選而離職，亦屬周知之事實；至於混合總統及內閣兩制之政體（如法國第五共和），國會改選及新總統就任，內閣均常隨之更迭，凡此皆為自然形成之憲政例規，以因應不同之情勢。蓋政治情勢猶如白雲蒼狗，變化多端每出意料之外，以國會改選而言，即有定期改選及特殊議題改選（通常指國會任滿前政黨因特定政治議題發生僵持，而解散國會訴諸選民）之不同，特殊議題改選如內閣獲勝，當然繼續執政，毋庸辭職；定期改選如議會僅有兩大政黨，而原執政黨又獲過半數席位時，內閣亦無須辭職，英國即有此慣例。而所謂辭職又有真正辭職與禮貌性辭職(protokollarischer Zurücktritt)之分，前者必須重新任命，後者僅須以書面或口頭表達留一紀錄即可，何種辭職屬真正辭職，何種辭職為禮貌性質，端視憲政慣例而定，本無成文規範可循。我國政制原非完全之內閣制，憲法增修之後，尤其難依內閣制方式運作，加以總統與立法委員之任期互有參差，行政院介乎其間，究		Q 何以內閣制憲法鮮以明文規定內閣總辭？ Q 「憲法解釋」與「憲政慣例」之關係？其於不成文憲法與成文憲法有無不同？ Q 憲法「解釋」與憲法「修改」之不同？ Ω 成文憲法之「解釋」須「忠於憲法文本」，包含憲法既設之「憲法結構」（政府體制） Q 本件應不予受理？ Ω 制憲（或修憲）時決定採擇何種憲法結構確屬「政治問題」，惟行憲後按既定之憲法結構，判斷憲法爭議應循如何途徑解決，則非屬「政治問題」。

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
387 (續)	應於何時以何種方式辭職，宜聽任政治部門自行解決，本件解釋徒增政治上處理之困難而已。		Q 本件解釋果造成政治困擾？
419 (85.12.31)	副總統得否兼任行政院院長憲法並無明文規定，副總統與行政院院長二者職務性質亦非顯不相容，惟此項兼任如遇總統缺位或不能視事時，將影響憲法所規定繼任或代行職權之設計，與憲法設置副總統及行政院院長職位分由不同之人擔任之本旨未盡相符。引發本件解釋之事實，應依上開解釋意旨為適當之處理。	§§49, 50, 51	[水平分權] Q 「與憲法本旨…未盡相符」，未必影響重大，何需受理並解釋？ Ω 現時既無利益衝突，未來利益衝突的機會亦渺，有必要禁止兼任？利益衝突之避免 v. [政府效率？]
	行政院院長於新任總統就職時提出總辭，係基於尊重國家元首所為之禮貌性辭職，並非其憲法上之義務。對於行政院院長非憲法上義務之辭職應如何處理，乃總統之裁量權限，為學理上所稱統治行為之一種，非本院應作合憲性審查之事項。		[權力相互尊重] Q 「禮貌性辭職」既非憲法上之義務，行政院於總統就職時可不總辭？ Q 總統對於「禮貌性辭職」應有裁量權？
	依憲法規定，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。		[權力相互制衡] Q '97修憲後仍應如此解釋？
520 (90.01.15)	預算案經立法院通過及公布手續為法定預算…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。…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	§57； 增修 §3； [釋 391]	[憲法結構與憲法解釋]

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
520 (續)	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。		Ω「補行報告並備詢」旨在促進思辯，未必能解決兩院爭議。
	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。		Q 何謂「根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局」？本件解釋何不逕予指明？ Ω 非確認憲法結構，無從（據以）指明爭議解決途徑！ Q 何以曰「併此指明」？本件豈非典型之「機關爭議」？ Ω 非為謀求解決爭議，何故聲請解釋？「抽象解釋」若此，於事有補？
	〈解釋理由書〉 立法院通過內容為對具體個案而制定之個別性法律，並非憲法所不許。	§62	Q 立法院有制定「個別性法律」之義務？ Ω 增修 §3-II 既規定立法院覆議之可決門

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
520 (續)			檻（須有全體立委過半數之同意），倘立法院擬制定個別性法律以解決原應循「覆議」解決之爭議，於理應不得循一般立法可決門檻（達法定出席立委人數之過半數之同意）為之！
新制（92.10～：釋字 567～）			
585 (93.12.15)	立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。 （真調會條例）第四條規定「本會及本會委員須超出黨派以外，依法公正獨立行使職權，對全國人民負責，不受其他機關之指揮監督，亦不受任何干涉」，其中「不受其他機關之指揮監督」係指「不受立法院以外機關之指揮監督」之意；第十五條第一項「本會委員有喪失行為能力、違反法令或其他不當言行者，得經本會全體委員三分之二以上同意，予以除名」，關於真調會委員除名	§§8, 10, 11, 12, 23, 37, 41, 62, 79, 95, 96	[立法院調查權定性→真調會定位] Q 三一九事件真相調查與立法院行使憲法職權有何重大關聯？ Q 立院調查權之界限？ [真調會之職權行使] Q 「不受其他機關之指揮監督」何不從其文義理解，而必限縮解為指「不受立法院以外機關之指揮監督」？ Q 立法院不得以法律設置獨立行政機關以調查「特定」事件？ Ω 釋字 520: 立院得制定「個別性法律」

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
585 (續)	之規定， 並非排除 立法院對真調會委員之免職權，於此範圍內，核與憲法尚無違背。		Q 縱認真調會乃由立法院所設置，立法院即應對其委員具有免職權？ Ω 主要（三級以上）行政機關皆須由立法院以法律設置（機關組織法律保留原則），然立法院並不因而對其首長（或合議制成員）具有免職權！
	（真調會條例）第二條第一項前段「本會置委員十七人，由第五屆立法院各政黨（團）推薦具有專業知識、聲譽卓著之公正人士組成之，並由總統於五日內任命」…第十五條第二項「本會委員除名或因故出缺時，由原推薦之政黨（團）於五日內推薦其他人選遞補之；其逾期未提出推薦人選者，由召集委員逕行遴選後，總統於五日內任命之」暨第十六條「第二條及第十五條應由總統任命者，總統應於期限內任命；逾期未任命，視為自動生效」等規定有關真調會委員之任命，應經立法院院會決議並由立法院院長為之，方為憲法之所許。		[真調會成員之任命] Q 如以真調會為獨立行政（調查）機關，而非立法院附屬機關，則其委員仍應由立院決議產生？ Q 真調會之法律定位應依其「職權內容」，或依「任命方式」而定？ Ω 如以其為「獨立行政機關」，則立法院不得「完全剝奪」行政院長之人事任命權（釋字 613 參見）？如以其為立法院所屬之機關，則應說明真調會與立法院行使何種憲法職權具有重大關聯。

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
585 (續)			Q 本件爭議於內閣制國家需勞動大法官釋憲？
613 (95.07.21)	〈解釋理由書〉 承認獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間。	§§11, 53, 56； 增修§ 3；	
	行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提昇效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則。憲法第五十三條所揭示之行政一體，其意旨亦在使所有行政院掌理之行政事務，因接受行政院院長之指揮監督，而得經由行政院對立法院負責之途徑，落實對人民負責之憲法要求。	通傳會組織法 §§4, 16 [釋 391] [釋 585]	[獨立行政機關為行政一體原則之例外]
	獨立機關之存在對行政一體及責任政治既然有所減損，其設置應屬例外。唯有設置獨立機關之目的確係在追求憲法上公共利益，所職司任務之特殊性，確有正當理由足以證立設置獨立機關之必要性，重要事項以聽證程序決定，任務執行績效亦能透明、公開，以方便公眾監督，加上立法院原就有權經由立法與預算審議監督獨立機關之運作，綜合各項因素整體以觀，如仍得判斷一定程度之民主正當性基礎尚能維持		Q 獨立行政機關之合憲空間會因憲法結構而有不同？本件解釋設想而未明言之憲法結構為何？

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
613 (續)	不墜，足以彌補行政一體及責任政治之缺損者，始不致於違憲。將職司通訊傳播監理之通傳會設計為依法獨立行使職權之獨立機關，使其從層級式行政指揮監督體系獨立而出，得以擁有更多依專業自主決定之空間，因有助於摒除上級機關與政黨可能之政治或不當干預，以確保社會多元意見之表達、散布與公共監督目的之達成，自尚可認定與憲法所保障通訊傳播自由之意旨相符。		
	權力之相互制衡仍有其界限，…不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙（本院釋字第五八五號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞（本院釋字第三九一號解釋參照），例如剝奪其他憲法機關為履行憲法賦予之任務所必要之基礎人事與預算；或剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此間權力關係失衡等等情形是。		[權力相互制衡之界限]
	依通傳會組織法第四條第二、三項規定，「行政院所擁有者事實上僅剩名義上之提名與任命權，以及在整體選任程序中實質意義極其有限之六分之一通傳會委員候選人之推薦權，其人事決定權實質上可謂業已幾近完全遭到剝奪」，「除為憲法上責任政治原則所不許，並因導致行政、立法		Q 係爭通傳會之任命方式如何侵犯行政權之核心領域？或如何對行政權之行使造成實質妨礙？

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
613 (續)	兩權關係明顯失衡，而牴觸權力分立原則」。 〈許宗力大法官協同意見書〉 本席不否認，剝奪最高行政首長之人事權，在內閣制國家是有此可能，並可能不構成違憲。蓋在內閣制國家，國會是唯一民選之憲法機關，因而有濃厚國會主權思維，內閣總理基本上不是人民直選，而是由國會選出，立法相對於行政，傳統上認為擁有較強之民主正當性，同時也因內閣總理與閣員原則上俱由國會議員擔任，行政、立法兩權不僅未截然劃分與對立，甚至一定程度之融合，是一般而言，立法對行政機關的人事有較大影響力，不僅有訂定資格、任期等一般條件之消極監督功能，甚且還承認其擁有積極建構功能(Kreation)。是類似本件系爭規定，在內閣制國家確實不無解為合憲之可能。 然我國憲政體制與內閣制國家則迥然有別。然由於總統與立法院俱由人民直接選舉，具雙元民主特性，行政院固須對立法院負責，行政院院長仍由總統直接任命，並無須立法院之同意，是行政權之民主正當性並非由立法權所從出，立法權亦不擁有比行政權更強之民主正當性，而獨攬所有國家重要事項，立法委員甚至被嚴格禁止兼任官吏（憲法第七		[憲法結構與憲法解釋之關聯] Q 本件爭議在內閣制國家有勞動大法官解釋？ Q 係爭規定在內閣制國家可能被認為合憲，我國現制與內閣制有別，尚不足以據此論斷其為違憲？ Q 倘若修憲規定監察或／及考試院委員由行政、立法兩院分享任命權，則本件爭議即可合憲？

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
613 (續)	十五條)，凡此，在在顯示我國行政、立法兩權乃平等並嚴格區分與對立，就此而言已與內閣制相去甚遠，是無論如何，至少可以確定的是，我國憲法並未建構一個國會至上或國會優位之憲政體制。既然不是國會至上或國會優位的憲政體制，自難援引內閣制國家之例為系爭規定之合憲性辯護。 惟姑且不論法、韓只是部分委員由國會任命，與我國行政院之人事權完全被剝奪，已有所不同，在此須特別澄清者，法、韓通傳會之所以部分委員由國會任命，乃因有其自身的憲法規定脈絡可循所致，蓋其各自憲法均有由國會與行政權分享憲法法院人事任命權之例，是立法者參酌此一精神，就與憲法法院有相類似獨立性需求之通傳會委員之人事任命，也規定可由國會與行政權分享，或還有所本，如果兩國憲法沒有立法、行政分享憲法法院法官任命權之規定，而立法者仍就不具憲法機關性質之通傳會委員規定由國會可以分享任命權，相信不可能不會產生憲法爭議。我國情形則當然與法、韓迥然有別，無論是大法官，或監察、考試委員，完全沒有與其相類，由立法權與行政權分享人事任命權之規定。故效顰法、韓之例，試		Ω 迴避憲法結構及其建置原理終難圓滿解決本件爭議！

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
613 (續)	圖一步步證立國會對獨立機關人事不是當然沒有任命權，乃至國會獨攬或完全剝奪行政對獨立機關之人事權並不違反權力分立，未免過於牽強。		
627 (96.06.15)	憲法並未明文規定總統之「國家機密特權」，惟依權力分立與制衡原則，行政首長依其固有之權能，就有關國家安全、國防及外交之國家機密事項，有決定不予公開之權力，屬行政首長行政特權之一部分，本院釋字第五八五號解釋足資參照，此即我國憲法上所承認行政首長之國家機密特權。 總統於憲法及憲法增修條文所賦予之行政權範圍內，為最高行政首長，負有維護國家安全與國家利益之責任。是總統就其職權範圍內有關國家安全、國防及外交資訊之公開，認為有妨礙國家安全與國家利益之虞者，應負保守秘密之義務，亦有決定不予公開之權力，此為總統之國家機密特權。立法者並賦予總統單獨核定國家機密且永久保密之權限，此觀國家機密保護法第七條第一項第一款、第十二條第一項自明。其他國家機關行使職權如涉及此類資訊，應予以適當之尊重。惟源自於行政權固有權能之「國家機密特權」，其行使仍應符合權	§52； [釋 388] [釋 585]	[行政首長之行政特權] Q 何謂「固有之權能」？其於內閣制與總統制有無不同？ Q 本件與釋字 585 動機背景有何不同？ Ω 本件乃為拒絕「行政」調查（檢察官偵查），而釋字 585 係為拒絕「國會調查」？ Q 總統為「最高行政首長」？ Ω 本件解釋為大法官首次釋示總統於憲法（含增修條文）賦予行政權之範圍內，為最高行政首長。 Q 行政院長亦有「行政首長行政特權」？

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
627 (續)	力分立原則與制衡之憲法基本原則，而非憲法上之絕對權力。		
632 (96.08.15)	〈解釋理由書〉 憲法設置國家機關之本旨，在使各憲法機關發揮其應有之憲政功能，不致因人事更迭而有一日中斷。…美國聯邦憲法賦予總統於參議院休會期間有臨時任命權（美國聯邦憲法第二條第二項參照）；又如採取內閣制國家，於新任內閣閣員尚未任命或就任之前，原內閣閣員應繼續執行其職務至繼任人任命就職時為止（德國基本法第六十九條第三項、日本國憲法第七十一條參照）。我國憲法雖亦有類似規定，如「每屆國民大會代表之任期，至次屆國民大會開會之日為止」（憲法第二十八條第二項，依憲法增修條文第一條第二項規定，已停止適用），使前後屆國民大會代表得以連續行使職權；又如「總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿為止」（憲法第四十九條前段），及「總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，並依本條第一項規定補選總統、副總統，繼任至原任期屆滿為止」（憲法增修條文第二條第八項）；惟就監察院因監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿而繼任人選未能適時產生時，如何維繫監察院之正常運作，我國憲法及法律未設適當之處理機	§§28-II, 49 前段； 增修 §§1-II, 2-VIII ; 7-I & II	

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
632 (續)	制，則尚未以修憲或立法方式明 定上開情形之解決途徑以前，更 須依賴享有人事決定權之憲法機 關 忠誠履行憲法賦予之權責 ，及 時產生繼任人選，以免影響國家 整體憲政體制之正常運行。		Q 如憲法機關拒絕履 行其權責，又當如 何？
645 (97.07.11)	公民投票法第三十五條第一項規 定：「行政院公民投票審議委員 會，置委員二十一人，任期三年， 由各政黨依立法院各黨團席次比 例推荐，送交主管機關提請總統 任命之。」關於委員之任命，實 質上完全剝奪行政院依憲法應享 有之人事任命決定權，顯已逾越 憲法上權力相互制衡之界限，自 屬牴觸權力分立原則，應自本解 釋公布之日起，至遲於屆滿一年 時，失其效力。	§§2, 17, 27-I, 53, 56, 62, 63, 136, 174-(2) ; 增修 §§1, 3-II, 12 [釋 342] [釋 520]	[權力相互制衡之界 限] Q 須「完全剝奪」其 人事任命決定權方屬 「逾越憲法上權力相 互制衡之界限」，進 而牴處權力分立原 則？
	〈解釋理由書〉 全國性公民投票審議委員會之組 織係置於行政院內，並非獨立之 行政機關，而是在行政程序上執 行特定職務之組織，屬行政程序 法第一百十四條第一項第四款所 稱「參與行政處分作成之委員 會」；其職務係就個別全國性公 民投票案，審議是否符合規定而 屬得交由人民創制或複決之事 項，具有協助人民正當行使創制 複決權之功能，性質上屬行政 權。因行政掌法律之執行，執行 則有賴人事，是行政權依法就所 屬行政機關之具體人事，不分一		

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
645 (續)	般事務官或政治任命之政務人員，應享有決定權，為民主法治國家行政權發揮功能所不可或缺之前提要件。該委員會既設於行政院內，並參與行政院作成行政處分之程序，故對該委員會委員之產生，行政院自應享有人事任命決定權。惟有鑑於全國性公民投票審議委員會之功能與一般行政機關須為政策之決定及執行者不同，故其委員之產生並非憲法第五十六條之規範範圍，立法院固非不得參與或以其他方式予以適當之制衡，但其制衡應有界限。		
	公民投票法第三十五條第一項規定中關於委員之任命，由政黨依立法院各黨團席次之比例獨占人事任命決定權，使行政院院長對於委員之人選完全無從置喙，僅能被動接受提名與送交總統任命，實質上完全剝奪行政院應享有之人事任命決定權，顯已逾越憲法上權力相互制衡之界限，自屬牴觸權力分立原則。		