

立法院

-- 從「負責」到「制衡」

湯德宗

◎ 憲法有聲書

目 次

前言（續前講）

[釋字 613](#)（獨立行政機關的合憲性）

0.1 背景事實

國家通訊傳播委員會組織法(94/11/09)第 4 條

Q 立法院可否如此（「實質上幾近完全」）「剝奪」行政院長（實即總統）對於 NCC 委員的人事決定權？

0.2 多數意見（解釋要旨及論理）

- .1 獨立機關(independent regulatory agency) 設立宗旨
- .2 「行政一體」乃為體現「責任政治」
- .3 獨立機關亦有「行政一體」原則之適用
- .4 權力分立、相互制衡之界線
- .5 行政院對通傳會委員之人事幾無決定權，違反權力分立原則

Q 須「不絕如縷」、「藕斷絲連」？

Q 違反「權力分立」乃因立法院「實質剝奪」行政院長之人事決定權？抑或「逕自取而代之」？

壹、立法院定位〔憲§ 62〕

一、「最高」立法機關

Q：何謂「最高」立法機關？

（一）立法院、國民大會、監察院「共同」相當於「國會」？

Q 既是「共同」，何能「最」高？

1. 釋字[076](#)（本文）

Ω 憲改後立法院權力擴大，持續邁向一院制國會

→（原有）立法權＋修憲提案權＋彈劾總統權…

（二）國會至上（國會主權）原則

1. 國民主權原則 v. 國會至上（國會主權）原則

1.1 二元民主 v.

1.2 一元民主

國內主權(internal sovereignty) =
立法主權(legislative sovereignty) +
政治主權(political sovereignty)

2. 依法行政原則 (GG §20-III)
 - 2.1 法律優位 (憲§ 172)
 - 2.2 法律保留(Prinzip des Vorbehalt des Gesetzes) v.
「行政保留」原則 (1958 法國憲法 §37)
[中央法規標準法](#) § 5
 - Q 機關組織概須以法律定之？
 - Q 法律保留原則之強度於「組織法」與「作用法」有異？
 - Q 法律保留原則之強度，於「總統制」與「內閣制」有別？
 - 2.3 授權明確性原則 (釋313, Cf. 《新論·卷二》頁344)
- (三) 憲法保留原則 (E.g., 釋字392/憲§ 8; 釋字443)
- (四) 違憲審查制度 (憲§ 78; 釋字185, 405)
- (五) 直接民主 (→ [公民投票法](#))
法律創複: 由「國大創複」 (§ 27-II) 到「人民創複」 (增修§ 1-II)
憲法複決 (增修 § 1-I)
政策公投(policy plebiscite)
 - Q 直接民主與違憲審查之關係 (公投之結果受違憲審查) ?
- (六) 地方自治之憲法保障 (自治立法權 v. 國家立法權)
E.g., 憲 § 110
- (七) 事物本質之限制
 1. 個案立法(bill of attainder)之禁止
 2. 溯及立法(ex post law)之禁止
 - 2.1 利益立法不可溯及？
 - 2.2 刑罰嚴禁溯及 (罪刑法定)
 3. 個別性法律(Einzelfallgesetz)之合憲性？
 - 3.1 釋字520
 - 3.2 釋字585

二、比較憲法

- (一) 一院制國會 v. 兩院制國會 (參/眾議院; 上/下議院)
- (二) 歷史遺跡
 1. 由階級到選區 (代表性的區隔) .

三、「代表人民」行使立法權

- (一) 代議 (間接民主/治權) 機關

(二) 法定代表 v. 委任代表 (§ 133)

貳、立法院職權 ([立法院職權行使法](#)鳥瞰)

一、法案(bills)議決權 (§ 63 ≡ 「立法權」)

(一) 法律案 (§§ 57, 63 ; 增修 § 3-II-(2) ; 釋字 520)

1. 提議

1.1 行政院提案 (§ 58-II)

1.2 立法委員提案 (立法院[議事規則](#) §8-II)1.3 司法院提案 (§ 77 ; 釋字[175](#))

1.4 考試院提案 (§ 87)

1.5 監察院提案 (§ 90 ; 釋字[003](#))2. 審議 ([職權法](#)Chap. II/ §7 「議案」三讀「審議」)2.1 一讀會 ([職權法](#) §8)2.2 二讀會 ([職權法](#) §§9~10 之 1)2.3 三讀會 ([職權法](#) §11)3. 後續程序 (§§ 170, 72, 57 ; 增修 § 3-II-(2) ; 釋字[342](#))

3.1 移送總統及行政院 (§§ 170, 72)

3.2 退回覆議

§ 57 (限制行政院 10 日內提出)

增修 § 3 (限制立法院 15 日內決議)

釋字[520](#)

Q 固應補行報告並備詢，但究竟須經立院同意否？

[職權法](#)Chap. 5, §§ 32~35

(二) 預算案 (§ 63)

1. 三讀審議 ([職權法](#)Chap. II/ §7)

2. 不得提議增加支出 (§§ 63, 70)

2.1 釋字[264](#)2.2 釋字[391](#)

3. 不得單獨增加本屆立委報酬或待遇 (三次增修 §7→ §8)

4. 應優先編列教、科、文經費 (§ 164, 三次增修 § 10-X, ~)

5. 「憲法機關」之預算刪減應有界限

釋字 520：不得致其無法履行憲法職權

Q 「權力分立」相互制衡，且應相互尊重（相互毀滅，何能制衡）？

6. 法定預算之效力應分別而論 ([釋字 520](#))

(三) 戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案

1. 審議 (概經二讀，[職權法](#) § 7)

2. 條約案（釋329：不容僭越）

（四） 議決國家其他重要事項之權

❏ 此指通案或個案？

1. § 57-I-2 「重要政策」決議變更

2. 增修 §3-II-3 「不信任案」

（五） 議案審議不跨屆原則（[職權法](#) §13）

二、人事同意權

（一） 行政院院長（§ 55-I→ 增§ 3-I；釋字387？）

（二） [行政院部會首長](#)（未有如美國之「禮貌性」同意權）

（三） 司法院院長、副院長、大法官（§ 79-I；增修 § 5-I）

（四） 考試院院長、副院長、考試委員（§ 84；增修 § 6-II）

（五） 監察院院長、副院長、監察委員（§§ 91, 92；增修 § 7-II）

（六） 審計長（§ 104；釋字357，*Cf.* 《新論·卷二》頁 369~371）

三、憲法修正案提議權

（一） § 174-I-2

1. ❏ 何以規定於「國大開會前半年公告之」？

Ω 釋字 499 「公開透明程序」？

2. ❏ 立法院如何審議修憲案？

（二） 增修 §1

1. ❏ 何謂「經公告半年，應於三個月內投票複決」？

2. [職權法](#) §14

須經三讀程序→ 符合「自由民主憲政秩序」？

四、緊急命令追認權（[職權法](#) §15）

五、領土變更提議權（增修 § 4-V；釋字328）

六、彈劾總統、副總統提議權（增修 § 4-VII→ [職權法](#) Chap. 7）

七、罷免總統、副總統提議權（增修§ 3-IX→ [職權法](#) Chap. 7-1）

八、不信任案（倒閣案）（§ 57-I-(2) → 增修 § 3-I & II-(3)；釋419 [3]→ [職權法](#) Chap. 6）

九、決算權（§§ 60, 90, 105）

❏ 立法院能拒絕認可「決算審核報告」？

「[職權法](#)」未有決算審核之規定

十、附帶權力

（一） 聽取總統國情報告（增修 § 4-III）

❏ 「[職權法](#)」未有相應規定？

（二） 聽取行政院施政方針及施政報告

1. § 57-I-(1)→ 增修 § 3-2-(1)

2. 釋字 520（須補行報告，但立法院不同意則？）

3. [職權法](#) Chap. 3（尤其 §17）

- (三) 質詢權 (職權法 §18~)
 - 1. 院會質詢
 - 1.1 憲 § 57-I-(1)→ 增修 § 3-2-(1)
釋字461 (口頭或書面)
 - 1.2 質詢方式
 - 政黨質詢
 - 個人質詢
 - 2. 委員會質詢 (§ 67-II ; 釋字 461)
- (四) 文件調閱權
 - 1. 釋字293
 - 2. 釋字325 (二次憲改後)
- (五) 調查權 (釋字585)
 - Q 何謂「本院釋字 325 號解釋應予補充」?
 - Q 立法院之職權尚有不足?

參、立法委員

一、名額與選罷

- (一) 固定總額(增修 § 4-I:七屆起減為 113 人) v. 彈性總額 (§ 64)
- (二) 區域代表 v. 比例代表 (增修 § 4-I & II)
- (三) 選區
 - 1. 原為大 (複數) 選區
六次增修 §4 未有規定;選罷法(80.07.16) §42 規定由中選會決定並公告。→ 第六屆立委選舉公告 (中選一字第 0933100268 號(93.09.27))
 - 2. 現為小 (單一) 選區 (七次增修 §4-I)
選罷法(95.05.30) §42→ 中央選委會公告 (升銘:查補?)
- (四) 罷免
 - 1. 區域立委:原選區 (§ 133)
 - 2. 全國不分區立委:所屬政黨 (釋字331)

二、任期 (§ 65 三年→ 增修 § 4-I 四年)

- (一) 立委任期與憲法結構的關係
- (二) 定期改選 (釋字031→ 150→ 261)

三、特權

- (一) 言論免責權 (Cf.《新論·卷二》頁 491~)
§ 73 ; 釋字401, 435
 - 1. 制度緣起
 - 2. 建制目的
 - 2.1 維護立法權獨立

2.2 強化權力分立原則

3. 免責範圍

3.1 「言論及表決」應解為「言論、表決及功能上與之相當之正當立法行為」

3.2 「立法委員」應擴張兼指「在立法任務合理範圍內之立法委員助理或立法院職員」？

3.3 「在院內」應解為係指「於立法院會期中開會時以立法委員為（思辯及溝通）對象」之意

4. 非屬免責範圍之行為

5. 限制言論免責特權之法理依據

(二) 不受逮捕特權

§ 74→ 增修 § 4-VIII（限在會期中）

四、待遇

(一) 薪俸（比照部長，立委行為法 §13）

(二) 公費助理（6~10 人，立法院組織法 §32）

五、行為

(一) 禁止兼任官吏（§ 75；釋字001, 004, 030）

(二) 理性問政（立法委員行為法 §7）

(三) 利益迴避（立法委員行為法 第 5 章）

(四) 遊說及政治捐獻

1. 立法委員行為法 第 4 章

2. 政治獻金法(93.03.31)

3. 遊說法草案

(五) 自律懲戒

1. 事由（立法委員行為法 §25）

2. 程序（立法委員行為法 §26）

3. 懲戒種類（立法委員行為法 §28）

肆、立法院組織（§§ 66, 67, 76）

一、院長、副院長

(一) 產生（§ 66）

(二) 職權

二、委員會

(一) § 67-I

(二) 立法院組織法 §§10, 7, 8 & 9

三、下設單位（立法院組織法 §15）

(一) 法制局

(二) 三一九槍擊事件真相調查委員會（委外辦理之任務編組？）

四、黨團（立法院組織法 §33）

五、立法院會期

（一） 例會（§ 68）

 會期延長（職權法 §5）

（二） 臨時會（§ 69，立法院組織法 §6）

（三） 休會（增修 § 4-IV）

（四） 解散後之自行集會（增修 § 4-VI）

【進階閱讀】

湯德宗，〈三一九槍擊事件真相特別調查委員會條例釋憲案鑑定意見書〉，收於氏著，《權力分立新論 卷一：憲法結構與動態平衡》，頁 495～559（2005）。

湯德宗，〈立法委員言論免責權釋憲案專家學者說明書〉，收於氏著，《權力分立新論 卷二：違憲審查與動態平衡》，頁 491～519（2005）。

DCM YARDLEY, INTRODUCTION TO BRITISH CONSTITUTIONAL LAW 10~44 (Chap. 2: Parliament) (1990).