

行政院

-- 國家最高行政機關

湯德宗 教授

◎ 憲法有聲書

目 次

壹、行政院的定位

一、國家最高行政機關 (§ 53)：由實質最高到形式最高？

Q 何謂「最高」行政機關？

(一) 憲法本文

「五權分治、平等相維」的弱勢內閣制

1. 行政院 v. 立法院 (§ 57)

1.1 行政院向立法院「負責」

A. 院長就任：§ 55-I (→ 增修§ 3-I)

B. 報告並備詢 § 57-I-(1) (→ 增修§ 3-II-(1))
釋字 461 → (釋字 520)

C. 總辭 (時機與方式)

準不信任案：§ 57-I-(2) (→ 增修§ 3-II-(3)並得
呈請總統解散立法院)，釋字 520

準信任案：

§ 57-I-(3) (→ 增修§ 3-II-(2)僅須接受)；
釋字 387, 釋字 419[2]

1.2 法律保留原則

重要事項概須向立法院提出法律案
(§ 58-II；中央法規標準法§ 5)

Cf. 法國 1958 憲法 §34 (列舉式立法權)
v. §37 (其餘概屬命令範疇)

2. 行政院 v. 總統

2.1 總統「提名」

A. 「提名」之裁量空間？

Cf. 法國自 1886 以來之「憲政慣例」

Cf. 德國 GG § 63-I (聯邦總理由聯邦眾議院
基於聯邦總統之推薦，不經辯論選舉之)

B. 未有行政院長「免職」之規定

2.2 「副署」 (§ 37) → 總統無日常行政權

2.3 「核可」覆議

A. 不核可 → (解釋上) 須總辭

Q 總辭時得併請解散立法院？

B. 核可 → 覆議 → 接受或辭職

Q 總辭時得併請解散立法院？

(二) 臨時條款 ['66 & '72 臨時條款 §§ 4, 5]

1. 大政方針決定權

1.1 打破權力分立 (國安會組織綱要§ 6-II)

1.2 決議應付執行 (國安會組織綱要§ 9)

2. 行政組織調整權

(三) 一、二次增修 ['91 增修§ 9-I]

1. 國家安全會議組織法 (82/12/30)

1.1 行政權切分？

1.2 國安會性質？

§ 2 (「國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關」)

Q 總統決定國家安全有關大政方針可不召開國安會？

(四) 三次增修〔§ 2-III & IV & V〕

(五) 四次增修～：形似「半總統制」的弱勢總統制〔§ 3-I〕

1. 行政院 v. 立法院 (增修§ 3)

1.1 行政院向立法院「負責」？

A. 院長就任：

不需立院同意，總統逕為任命 (增修§ 3-I)。

B. 報告並備詢 (增修§ 3-II-(1))

釋字 461 (今仍有效?)

釋字 520 (補行報告並備詢後，立院仍不同意，應如何處理?)

C. 總辭？

不信任案：

增修§ 3-II-(3)，總辭時並得呈請總統解散立法院；惟在野黨立院改選獲勝，仍不能組閣！

Q 如此「不對稱制衡」的結果？

信任案：

增修§ 3-II-(2)，覆議失敗僅須接受，無須辭職！

Q 其理安在？隱含意義？

Q 釋字 387, 釋字 419[2] 今仍適用？

1.2 法律保留原則

重要事項概須向立法院提出法律案 (§ 58-II ; 中央法規標準法 § 5)。

政府組織再造：

國家機關組織「法律保留」原則放鬆
行政院組織法 §§ 6, 14 v.

中央法規標準法 § 5-I-(3)

政府組織再造〔增修§ 3-III & IV〕

中央行政機關組織基準法 (93/06/23)

§ 3 (分類)

§ 4 (適度鬆綁)

§ 6 (定名)

§ 21 (獨立機關成員)

§ 23 (內部單位分類)

§§ 29, 31, 32

(行政院組織規模確定為 13 部、4 委員會、5 獨立機關)

→ 中央行政機關組織基準法 (99/02/03)

§§ 29, 31, 32

(行政院組織規模確定為 14 部、8 委員會、3 獨立機關)

→ 中央政府機關總員額法(99/02/03)

2. 行政院 v. 總統

2.1 誰「任」&「免」誰？

Q Why does this matter?

2.2 「副署」(§ 37)：

由「量變」(縮減範圍)到「質變」(形同虛設)？

2.3 「核可」覆議

A. 不核可 → (解釋上) 須辭職

Q 辭職時得併請解散立法院？

B. 核可 → 進行覆議 → 接受或辭職

Q 辭職時得併請解散立法院？

2.4 總統「間接」但「實質」指揮行政！

Q 總統制下總統須「直接」(而不能經由行政院長「間接」) 指揮日常行政？

Q 「聖君賢相」的憧憬？

2.5 國家安全會議組織法 (92/06/25)

2.5.1 行政權切分

新增§ 2-II (「前項所稱國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」。)

2.5.2 國安會性質

§ 2-I (「國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關」)

Cf. 釋字 627 :「總統依憲法及憲法增修條文所賦予之行政權範圍內，就有關國家安全、國防及外交之資訊，認為其公開可能影響國家安全與國家利益而應屬國家機密者，有決定不予公開之權力，此為總統之國家機密特權」)

Q 總統就其他行政事務不具有國家機密特權？

Q 行政院長就其他行政事務具有國家機密特權？

貳、行政院的組織 (§§ 54, 55, 56, 61)

一、主要成員

Q 行政院主要成員？

(一) 院長 [增修§ 3-I ; 釋字 419[1]]

行政院組織法 (69/06/29)§ 7-I →

行政院組織法 (99/02/03 公布, 101/01/01 施行)§ 10-I

(二) 副院長 [§ 56, 55-II → 增修§ 3-I]

行政院組織法 (69/06/29)§ 7-II →

行政院組織法 (99/02/03 公布, 101/01/01 施行)§ 10-II

(三) 各部會首長 [§ 56]

Q 行政院下轄多少部會？

Ω 原「八部二會」(§ 3) + 主計處、新聞局 (§ 5)

+ 衛生署、環保署等 17 個其他部會 (§ 6)

+ 依其他法律設置之 7 個部會 (含中央銀行 (依中央銀行法§ 1 設立)) + 人事行政局 (依'66 & '72 臨時條款§ 5; 一次增修§ 9-II 設立) 等計 37 個部會 →

行政院組織法 (99/02/03 公布, 101/01/01 施行)

14 部 (§ 3) + 8 會 (§ 4) + 主計總處、人事行政總處 (§ 6) + 中央銀行 (§ 7) + 故宮博物院 (§ 8) + 3 獨立機關 (§ 9) = 29 個部會

(四) 政務委員 (minister without portfolio) [§ 56]

行政院組織法 § 4-II (5~7 人) → (7~9 人) 新法 (99/02/03)

§ 5-I ;

職司政策及法案之審查；專案主持；各部會聯繫協調；院長交辦事項等。

Q 區分內閣「集體責任」與部長「個別責任」？

Q 憲§ 56 僅言「任命」，未言「免職」？

二、行政院幕僚

- (一) 秘書長、副秘書長（行政院組織法§ 9） →
秘書長 1 人、副秘書長 2 人（新法(99/02/03) § 12-I）
Q 秘書長兼任政務委員與否之意義？
- (二) 秘書處（行政院組織法§ 10 →刪除（新法 99/02/03））
- (三) 其他編制（行政院組織法§ 13 → 新法(99/02/03) § 14）

三、行政院會議（§ 58）

- (一) 會議成員
出席者：§ 58-I；
列席者：行政院會議議事規則 (70/05/18)§ 14
- (二) 會議作用
重要政策、法案、各部會共同關係事項之審議（§ 58-II, § 63）
- (三) 決議性質
行政院會議議事規則 (70/05/18)§ 5

參、行政院與所屬機關

一、行政一體原則

- (一) 預算
- (二) 人事
- (三) 決策之指揮監督
 - 1. 個案指示
 - 2. 個案糾正（訴願制度）
 - 3. 通案政策指示

二、獨立行政機關（釋字 613）

- (一) 設立宗旨
 - 1. 個案決策獨立
 - 2. 專業合議機關

(二) 行政一體原則之（部分）例外？

- 1. 人事獨立
- 2. 預算獨立？

肆、預算與決算（§§ 59, 60）

一、預算

- (一) 提出（§ 59）
- (二) 立院審查（§ 70；釋字 264, 釋字 391, 釋字 520）
- (三) 執行（§ 57-I-(3)；增修§ 3-II-(3)；釋字 520）

二、決算

- (一) 提出（§ 60）
- (二) 監察院審計（§ 104, 105；釋字 357）

【進階閱讀】

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〉，收於氏著，《權力分立新論·卷一：憲法結構與動態平衡》，頁 421~494（2005 增訂三版）。

J.P.A. Gruijters, *The Case for a Directly Elected Prime Minister in the Netherlands*, in *PARLIAMENTARY VERSUS PRESIDENTIAL GOVERNMENT* (Arend Lijphart ed.) 191~193 (1995).