

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

## 立法院 -- 從「負責」到「制衡」

湯德宗 教授

◎ 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

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？

→ 97/01/09 修正第 4 條第 3 項：「本會委員由行政院院  
長提名，經立法院同意後任命之」。

0.2 多數意見 (解釋要旨及論理)

0.2.1 獨立機關(independent regulatory agency)設立宗旨

0.2.2 「行政一體」乃為體現「責任政治」

0.2.3 獨立機關亦有「行政一體」原則之適用

0.2.4 權力分立、相互制衡之界線

0.2.5 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

「閣制」有別？

2.3 授權明確性原則（釋字 313；Cf.《權力分立新論

• 卷二：違憲審查與動態平衡》，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；釋字 645）

法律創制：

由「國大創制」(§ 27-II)到「人民創制」(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-I）

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.2/§ 7「議案」三讀「審議」）

2.1 一讀會（職權法§ 8）

逕付二讀（職權法§ 8-II 但書&III）

2.2 二讀會（職權法§§ 9~10 之 1）

2.3 三讀會（職權法§ 11）

**Q** 二讀通過後猶得變更（復議）法案內容？

**Ω** 職權法§ 11-II：第三讀會，除發現議案內容有互相牴觸，或與憲法、其他法律相牴觸者外，祇得為文字之修正。

E.g., 立法院 2010/04/20 二讀通過「個人資料保護法」修正草案，引發侵害言論自由爭議。

Ω 「復議」：立法院議事規則 §§ 42~45

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. 2/§ 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 以下)

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 (釋字 329：不容僭越)

(四) 議決國家其他重要事項之權

Q 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?)

行政院部會首長

(二) 司法院院長、副院長、大法官

(§ 79-I；增修§ 5-I)

(三) 考試院院長、副院長、考試委員

(§ 84；增修§ 6-II)

(四) 監察院院長、副院長、監察委員

(§§ 91, 92；增修§ 7-II；釋字 632)

(五) 審計長

(§ 104；釋字 357；Cf. 湯德宗，《權力分立新論·卷二：違憲審查與動態平衡》，頁 369~371。)

三、憲法修正案提議權

(一) § 174-I-(2)

1. Q 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. Q 立法院如何審議修憲案？

(二) 增修§ 1

1. Q 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§ 2-IX → 職權法 Chap. 7-1）

八、不信任案（倒閣案）

（§ 57-I-(2) → 增修§ 3-I & II-(3)；釋字 419 [3] →

職權法 Chap. 6）

九、決算權（§§ 60, 90, 105）

Q 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）

Q 「職權法」未有相應規定？

Ω 97/05/28 新增 Chap.2-1 (§§ 15-1~15-5)

(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 以下）

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, 633）

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？

(六) 就「國是問題」發表意見（立法院議事規則§ 22-II）

Q 應遵守立法委員行為法 § 7-I？

參、立法委員

一、名額與選罷

(一) 固定總額（增修§ 4-I：第七屆起減為 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

→ 公告立法委員選舉直轄市縣市選舉區之變更

(中選一字第 0963100022 號(96/01/31))

(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 → 釋字 150 → 釋字 261)

三、特權

(一) 言論免責權

(Cf. 湯德宗,《權力分立新論•卷二：違憲審查與動態平衡》,頁 491 以下。)

§ 73; 釋字 401, 釋字 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 (限於會期中)

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(1999/01/25) § 32→
  - 8~14 人, 立法院組織法(2007/12/29) § 32

五、行為

- (一) 禁止兼任官吏  
(§ 75; 釋字 001, 釋字 004, 釋字 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 Chap. 5)
- (四) 遊說及政治捐獻
  1. 立法委員行為法 Chap. 4
  2. 政治獻金法(93/03/31)
  3. 遊說法(96/08/08)
- (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 增訂三版）。

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 增訂三版）。

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