

憲法結構與憲法解釋

-- 憲法守護要領

湯德宗

◎ 憲法有聲書

目次

壹、憲法結構再探

一、總統制(presidential system, presidentialism)

1. 原理(underlying philosophy)

行政、立法兩權分立，彼此利害分殊

→ 你是你，我是我；若是不合，你奈我何！

2. 典範(paradigm)

美國憲法：分立部門競逐共享權力(separated institutions competing for shared powers)

3. 困難(difficulty)

「分裂多數」(split majority)→ 政治僵局(deadlock)

二、內閣制(parliamentary system, parliamentarianism)

1. 原理(underlying philosophy)

行政、立法兩權合一，彼此利害共同

→ 你中有我，我中有你，本是命運共同；情非得已，一齊打破，重新再塑，依舊如是！

2. 典範(paradigm)

英國憲法：”The parliament may do as it wishes. The only limitation is not a legal one, but that of political expediency.”

3. 困難(difficulty)

「沆瀣一氣」或「群龍無首」

三、半總統制／雙首長制(semi-presidentialism)

1. 原理(underlying philosophy)

「總統制」與「內閣制」的某種混合，欲藉總統、總理「分享行政權」(左右共治)，克服「分裂多數」(split majority)
→ 時而分權、時而分工；運用之妙，變化多端

2. 典範(paradigm)

法國第五共和憲法（內閣制基礎上，突出總統領導）

3. 難處(difficulty)

（行政雙元）難以劃分、搖擺不定

四、比較憲法結構與憲法解釋方法

1. 憲法解釋與憲法修改不同（釋字 704_湯德宗協同意見）

2. 憲法解釋應忠於憲法結構（憲法結構指導憲法解釋）

3. 相同事實置於不同憲法結構，容有不同評價或處置

3.1 總統制違憲審查任務導向：化解僵局

3.2 內閣制違憲審查任務導向：保障民權

3.3 半總統制違憲審查任務導向：釐清權限

貳、指標憲法解釋演習

一、釋字 387

Q 立法院改選後、開議前，行政院應否總辭？

1. 多數意見

隱然以「內閣制」之理解作為解釋之基礎

1.1 民意政治與責任政治原理

1.2 內閣集體責任，非閣員個別責任

2. 吳庚〈不同意見〉

2.1 本件為「政治問題」，宜聽任政治部門自行解決

Q 「政治問題」因憲法結構而有異？

2.2 本件爭議已然消失，無解釋之必要

Q 然多數大法官何以仍作成解釋？

Q 抽象解釋與具體解釋之差別誠在於「發動司法審查之誘因與審理方式」？

Q 不同憲法結構下，違憲審查應扮演不同角色？

3. 本號解釋的貢獻

二、釋字 419

Q 新任總統就職時，就行政院長循例提出之總辭，得批示慰留或退回，而無須再提名院長並咨請立法院同意？

1. 行政院長於新任總統就職時提出之總辭為「禮貌性辭職」

Q 對行政院長之「禮貌性辭職」，總統應有裁量權限？

Q 本件何以非為「政治問題」，而聽任政治部門自行解決？

2. 立法院無權通過決議咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院同意

3. 本號解釋的貢獻

三、釋字 520

1. 案情摘要

2. 主要爭點

2.1 Q 法定預算的性質？

2.2 Q 核四預算的性質？

2.3 Q 核四停建的正當法律程序？

2.4 Q 兩院爭議的解決途徑？

3. 多數意見（解釋文及理由書）

3.1 法定預算之規範效力應分別而論

- 釋字第三九一號解釋並未否定法定預算有拘束力
- 覆議制度為法定預算具有拘束力之佐證
- 「措施性法律」之拘束力殆介乎「授權說」與「法律說」之間（Q 2012 退休公務人員年終慰問金）
- 法定預算停止執行之合憲性至少應區分為三種

3.2 停止執行核四預算事關重要政策之變更，立法院應有參與決策權

- 預算乃行政、立法共享之權力
- 立法院經由預算審議，取得參與形成國家政策之權力

Q 係指何種憲法結構？內閣制國會豈能淪落至此？

- 停止執行法定預算涉及國家重大政策之變更時，行政院執行預算之彈性即應受到立法院參與決策權之限制

Q 如何「受限」？須經其同意？僅須向其報告？

- 停止執行核四預算屬於重要政策之變更

3.3 本案行政院決策程序確有瑕疵，應儘速向立法院補行報告並備質詢

- 新政府嘗試變更既定重要政策乃政黨政治之常態
- 惟新政府變更既定重要政策須尊重立法院之參與決策權

Q 立法院參與決策權之內容？

- 立法院應許行政院補正程序（聽取報告並質詢）

3.4 立法院不同意行政院停止執行核四預算時，兩院應「協商」或選擇適當「憲法機制」解決僵局

- 何謂「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」？

- 何謂「或根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局」？

4. 協同意見與不同意見

- 4.1 補行報告前，行政院停止執行核四預算之決定是否有效？
- 4.2 補行報告後，立法院之反對決議是否有拘束力？

5. 觀想

5.1 拒絕執行法定預算的憲法意義

- 內閣制：預算爭議解決饒具彈性
- 總統制：預算爭議須循覆議解決
- 我國現制（弱勢總統制）
行政、立法兩權分立、彼此利益分殊；
總統無法「主動」解散立院，立院亦缺乏倒閣誘因（總統「被動」解散立法院機會甚微）；
遇分裂多數，極易形成政治僵局→
釋憲機關應致力指引紛爭解決途徑，而非就紛爭逕行裁判（釋憲分際之把握）

5.2 本件爭議應循「覆議」途徑解決

- 覆議之標的已不存在？
- 覆議僅適用於「法律案」，不及於「法定預算」，更不及於「施政方針或重大政策之變更」？
- 所謂「窒礙難行」，係指立法院將預算刪減至「窒礙難行」的地步，非指重大政策之變更？
- 本件已逾覆議期限，不得移請覆議？
- 本件原因事實曾經覆議，依「一事不再理」原則，不

得更行覆議？

5.3 試重擬解釋文（如附件一）

5.4 後續追蹤（兩院協議文如附件二）

四、釋字 585

1. 事實背景
2. 關鍵爭點

2.1 真調會成員之任命（組織條例 §2-I, 15-II, 16）可完全排除總統及行政院之參與？

Q 何以未如釋字 613 認定系爭規定「幾近完全剝奪（行政院長之）人事任命權」？

2.2 真調會能否獨立行使職權（組織條例 §4, 12-I）

Q 何以真調會必須受立法院監督（不許全然獨立）？
又何以僅受立法院監督（而非各院共同監督）？

2.3 真調會成員免職（組織條例 §15-I「除名」）

Q 何以真調會不得「自律」，而須「他律」？

2.4 立法院調查權定性（參見解釋文[1]）

Q 「釋字 325 號解釋應予補充」，何故？

2.5 真調會定位

解釋文[2]：立法院於特殊例外情形，委外協助調查之暫時性特別委員會（並參見釋字 633 [5]）

Q 「真調會」係（行使特定調查權之）獨立行政機關？
或（為立法目的而行使調查權之）立法輔佐機關？

Q 立法院設置真調會行使調查權，係為行使憲法所賦予之何種職權？「三一九槍擊事件之真相調查」為立法院的憲法職權？

3. 如「真調會」定位為「獨立」行政（調查）機關？

3.1 真調會委員之任免規定，依然違反權力分立原則？

(Cf. 釋字 613 「幾近完全剝奪」)

3.2 憲法不許設置「獨立」(不受任何國家機關指揮監督之)專案調查機關(=憲法怪獸)？

Q 美國(三權分立)何能允許設立「獨立檢察官」？

Cf. Morrison v. Olson (108 S. Ct. 2597 (2008))

3.3 依本件解釋之意旨，究應如何組成「可昭公信」的真調會？

Q 立院藍、行政綠，如何能超越？

4. 觀想

4.1 本件爭議發生於「內閣制」國家？

Q 首相涉及醜聞得拒絕國會調查？爭議最終將如何？

4.2 本件爭議如發生於「總統制」國家？

美國國會立法設置「獨立檢察官」調查專案(E.g., Watergate scandal 1972, Lewinsky scandal 1998)

4.3 「半總統制」國家如何處理本件爭議？

4.4 本號解釋對三一九槍擊事件調查之影響？

Ω 修正追蹤：「真調會條例」(95/05/01)

Ω 釋字 633

五、釋字 613

1. 背景事實

2. 爭點

通傳會委員之選任(通傳會組織法(94/11/09) §4)

可否「實質上幾近完全剝奪」行政院院長之人事決定權？

Q 系爭規定似曾相識？真調會組織條例之翻版？

2. 多數意見(要旨及論理)

2.1 何以設立獨立機關？

2.2 「行政一體」乃為體現「責任政治」

Q 指誰應向誰如何負責？

2.3 獨立機關亦須受「行政一體」原則之拘束？

2.4 權力分立、相互制衡之界限

2.5 行政院對通傳會委員之人事幾無決定權，乃違反權力分立原則

3. 許宗力〈協同意見〉

3.1 內閣制國家因國會主權或國會優位，即使剝奪行政之人事權，仍可能為合憲

3.2 我國憲政體制與內閣制國家迥然有別，乃不能解為合憲

雙元民主特性：「由於總統與立法院俱由人民直接選舉…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。」

3.3 我國現制與法國、韓國不同，憲法上迄無國會與行政權分享人事任命權之例，自亦不能類比

4. 觀想

4.1 「內閣制」國家如何處理本件爭議？

Q 許氏之理解正確？

Ω 行政、立法兩權本屬「分工」，而非「分權」關係，任何彼此協議之人事任免安排，只要不侵害人民基本權利，殆無不可。違憲審查機關要無介入干涉之必要。

4.2 「總統制」國家如何處理本件爭議？

Ω 權力可共享，切忌獨享！

4.3 「半總統制」國家如何處理本件爭議？

Ω 通訊傳播殆非屬總統（而為總理）管轄之任務

4.4 我國現制（修正式總統制）下「獨立行政機關」的獨立空間

- 預算編列 X
- 法案提出 X
- 法規釋示 X
- 個案決策 ✓

雖能獨立作成行政處分，但行政院得以「訴願」決定推翻（變更）

- 人事任免？

六、釋字 627

1. 背景事實

2. 爭點

2.1 總統刑事豁免特權(§52)的主體範圍？

2.2 總統刑事豁免特權(§52)的事項範圍？能拒絕證言、拒提證物？

3. 多數意見

3.1 國家機密特權為「行政特權」之部分（理由書 [9]）

3.2 「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。」（理由書 [10]）

Q 解釋文：「總統刑事豁免權之有無、內容與範圍，

與中央政府體制並無直接關聯」；至於「國家機密特權」則如何？

Q 我現行憲法之「總統職權」，果如本件解釋所見？

Q 「總統陳述相關證言或提交相關證物是否有妨害國家利益之虞，應僅由承辦檢察官或審判庭法官依保密程序為之。總統所陳述相關證言或提交相關證物，縱經保密程序進行，惟檢察官或法院若以之作為終結偵查之處分或裁判之基礎，仍有造成國家安全危險之合理顧慮者，應認為有妨害國家利益之虞。」（理由書 [11]）

如經檢察官或法院審酌，認為「未有造成國家安全危險之合理顧慮者」，則應如何？

3. 觀想

3.1 本件於「內閣制」國家將如何？

Q 內閣制下「總理」對國會主張「行政特權」（含「國家機密特權」），拒絕對國會公開資訊，結果將如何？

3.2 本件於「半總統制」國家將如何？

Q 換軌（左右共治否）影響「總理」與「總統」之行政特權（含「國家機密特權」）之存否？

3.3 本號解釋對我國憲法結構（修正式總統制）之影響？

【學思策問】

Q 大法官解釋迄今已忠實反映憲法修正所導致的憲法結構變遷？為什麼？

Q 我國現制下，如果行政院長因立法院通過「不信任案」而辭職

時，可不呈請總統解散立法院？如行政院長呈請總統解散立法院，總統可不解散立法院？

【進階閱讀】

湯德宗，〈憲法結構與違憲審查-- 大法官釋字第五二〇號解釋評釋〉，輯於氏著《權力分立新論·卷一：憲法結構與動態平衡》，頁109～182（2005年增訂三版）。

Geoffrey M. McNutt, *Formal and Functional Approaches to Separation of Powers: The Political Cost of Checks and Balances in Nixon v. United States and Morrison v. Olson*, 2 GEO. MASON U. L. REV. 281 (1995).

附件一：

試擬本件「解釋文」如下，敬供參考：

預算案經立法院通過及公布手續為法定預算，主管機關於確定能達成法定預算目標之前提下，得依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，是謂執行預算之彈性。本件經行政院第二七〇六次會議於民國八十九年十月二十七日決議停止執行興建核能四廠法定預算項目之決定，於依據憲法增修條文第三條第二項第二款所定覆議程序尋求變更，並經立法院決議原預算案不予維持以前，尚不生效力。嗣凡新任行政院院長欲停止執行前此立法院決議通過之當年度法定預算者，應於就任後首次向立法院報告施政方針並備詢結束之日起十日內，循上開憲法規定提出覆議；其欲停止執行之法定預算屬於一次編列多年期（跨年度）預算者，亦得於次一年度預算案審查通過後，依上開憲法規定提出覆議，併此指明。

附件二：

行政、立法兩院核四復工協議文：

「為考量政局穩定、經濟發展、人民福祉，並尊重國家體制及憲政法制精神，經協議同意如下結論：

- 一、行政院即日宣布恢復執行核能四廠法定預算，讓核能四廠復工續建，其後續預算，依相關法令處理。
- 二、我國整體能源未來發展，應在兼顧國家經濟、社會發展、世界潮流及國際公約精神，在能源不虞匱乏的前提下，規劃國家總體能源發展方向，務期能使我國於未來達成非核家園之終極目標。
- 三、行政院將提出能源相關法案，函請立法院審議。為使法案符合民意與周延妥適，法案需經朝野黨團協商同意後，始得完成立法程序。
- 四、立法院在野黨團聯盟同意於行政院宣布核能四廠復工續建後，即可開啟協商大門。

附註：

- 一、第一點所述「即日」係指九十年二月十四日。
- 二、第三點所指「能源相關法案」，僅限於核能法案，而「需經朝野黨團協商同意後始得完成立法程序」之法案，亦僅限於上述法案。

行政院院長 張俊雄／立法院院長 王金平 中華民國九十年二月十三日」。