

## 講座：一堂課上手國家組織法

壹、 權力分立基礎概念.....	1
一、 權力分立之定義.....	1
二、 權力分立原則之功能與判斷.....	1
貳、 中央政府體制之界定.....	4
一、 基礎體制概念.....	4
二、 我國體制探討.....	5
三、 釋字爭議.....	8
參、 行政權之爭議.....	10
一、 行政之原則與功能.....	10
二、 權限爭議.....	10
肆、 立法權之爭議.....	13
一、 立法之原則與功能.....	13
二、 立法委員之特權.....	16
三、 權限爭議.....	16
伍、 總統權限之爭議.....	20
一、 總統之職權（功能）.....	20
二、 總統特權.....	21
三、 權限爭議.....	21
四、 總統特權之思考架構.....	22
陸、 監察權之爭議.....	23
一、 監察員之職權（功能）.....	23
二、 權限爭議—釋字第 632 號解釋.....	24

## 壹、權力分立基礎概念

### 一、權力分立之定義

所謂「權力分立」原則，即是將國家所涉及之各種事務，依照不同性質區分至不同作用當中，例如：典型可區分至行政、立法、司法三種不同作用中；從而，國家各種事務的處理權限即分塊至各不同功能的部門當中。雖此原則之原意僅指「分權」；然而學理闡述中，亦考量權力集中必將導致濫權，故將此原則的意涵加上牽制與制衡的元素。因此，「權力分立」原則所強調者乃「分權制衡」。而又依照制衡角度的不同，有論者將中央各部門的牽制關係稱為「水平的權力分立」，而中央與地方的牽制關係則稱為「垂直的權力分立」。

由上面的定義可以觀察到，「權力分立」不僅積極賦予各部門明確之權限，也變相區隔出各部門間不可逾越與相互牽制的色彩；同時，也因為彼此制衡，導致特定事務時常難以單由其中一部門獨立完成，因此以另一角度觀察，亦產生所謂「權限分享」的樣態，與權限間的制衡呈現互為表裡的關係。

### 二、權力分立原則之功能與判斷

#### (一) 權力分立原則之功能

##### 1. 積極與消極互動面向：

###### (1) 以積極面向觀察

此面向乃透過不同部門間進行分工，以提高政府效率。然而，此面向實際上會與權力的制衡間產生緊張關係，因政府權限若分工越細，將產生特定事項處理時，各部門摩擦機會升高，亦因此可能阻擋效率的追求。

###### (2) 以消極面向觀察

此面向則是權力分立中「制衡」的主要展現，強調各部門分權明確，使各權力間不抵觸彼此的權限，以防止權力的濫用。

##### 2. 權力分工與基本權利互動面向：

###### (1) 以權力分工面向觀察

以部門權力的分工面向來看，權力分立之所以需明確各部門權限，乃基於防止單一部門專權的緣故；又防免專權之原因乃在防止政府濫用權限進而侵害人民的基本權利。

###### (2) 以基本權面向觀察

若以基本權的面向來看，即是為了保障人民之基本權利不受侵害，故須有權力分立原則的牽制，使政府行使權力時不致濫權。

※舉例—釋字第 613 號解釋即強調基本權之保障意旨

關於委員任滿提名及出缺提名之規定，實質上幾近完全剝奪行政院之人事決定權，逾越立法機關對行政院人事決定權制衡之界限，違反責任政治暨權力分立

原則。又上開規定等將剝奪自行政院之人事決定權，實質上移轉由立法院各政黨（團）與由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦組成之審查會共同行使，影響人民對通傳會應超越政治之公正性信賴，違背通傳會設計為獨立機關之建制目的，與憲法所保障通訊傳播自由之意旨亦有不符。

3. 結論—功能特性有三：

- (1) 追求效率
- (2) 防止權力集中而濫權
- (3) 保障人權

(二) 權力分立爭議之判準

1. 形式論

- (1) 此論理強調行政、立法、司法三者之絕對分立，不允許任何混合，應絕對劃清。故其檢視的方式係先依形式判斷事務屬於何部門中，再檢驗實然面是否符合。
- (2) 此判斷方式的優點乃權限劃分清晰、責任明確；惟缺點則是權力之定性於實然面十分難判斷，並且明確區分權限亦將造成事務處理缺乏彈性。

2. 功能論

- (1) 此論理強調權力間之「制衡」，因此容許在不侵犯其他權力核心的條件下，為一定程度的混合或組合。因此，在事務權限的分析上，並不拘泥於形式上的定性，允許單一事務同時屬於數個權力部門。
- (2) 此判斷方式的優點乃有助於事務處理的彈性與效率；然而所產生的缺點乃事務處理難以預測，且無法確立責任政治。

※舉例—釋字第 613 號解釋林子儀大法官意見書

形式論取向強調權力分立，認為在憲法無明文例外規定時，立法權即應由國會行使，行政權即應由總統及其所屬部會行使，司法權即應由聯邦法院行使。因此法院在審理具體案件時，其主要即在確定系爭的權力屬於立法權、行政權、司法權中的那一種權力，以及行使該權力的機關是屬於國會、總統或法院，再觀察其相互間的搭配是否符合基本前提。

而功能論取向則強調三權間的制衡，政府的組織設計只要不危及各權力的核心功能，以及不影響各權力間的制衡關係，應允許其可彈性地將各權力予以混合。

功能論者與上述形式論者最大差異之處即在以實用的觀點闡釋權力分立制衡原則，認為為使政府能因應社會的變遷，應允許政府組織作彈性的設計，以維持有效率的政府體制。不過彈性設計亦應有其界限，以防止政府其中一個權力部門獨大。因此，功能論者認為憲法的權力分立制衡原則，是在維持立法、行政、及司法三個部門間權力的均衡。其認為三個權力部門均有憲法所賦予的核心功能，這些核心功能或權力是不能被其他權力所侵奪的。所以，要討論某一政府的組織設計是否違反權力分立制衡原則，主要的關鍵即在視這樣的設計是否侵奪了三個權力部門中任何一個部門的核心功能而定。

### 3. 權力分立動態平衡理論

- (1) 此論理除強調「制衡」之外，更強調其具有開放流動的性質。亦即各權力部門間的拉鋸乃處於「動態平衡」的狀態；因此，制衡應是持續性的憲法對話，透過各部門間一次次協調與互動以找尋共識。
- (2) 此理論與其稱為判斷方式，以觀察角度相稱應更為精確。其優點乃判斷彈性，且可透過反覆對話以反映社會現況；然而，缺點乃此觀察方式無法透過單次爭議即界定權限的劃分。

### 4. 機關功能最適論

- (1) 此論理強調「功能法上的正確性」，亦即認為不同機關有不同組織結構與政策作成程序，而國家事務分配到各該部門，乃為使該事務能受最合適與完善之處理。因此，在衡量權限分配時，應考量國家設立該機關之目的，特定事務只能在組織結構、決策程序均最佳條件的機關中處置。
- (2) 此判斷方式的優點乃完善事務處理之效率與正確性；惟缺點是實際上事務如何為最正確的分配，亦屬難題。

※舉例—釋字第 585 號解釋許宗力大法官意見書

權力分立目的除在防止國家濫權，以保障人民自由權利外，亦在促使國家決定達到儘可能正確之境界，則機關組織設計本身明顯絕非目的，反而是為了最適實現國家任務之手段，質言之，並不是先設機關，再決定配置何種任務，而是先確定欲達成何種國家任務，再決定組織如何設計，以助成任務之達成。因此，組織法是否違反權力分立，應檢驗的應該是該國家任務是否配屬於適當之機關？該機關之組織設計是否適於達成該國家任務之目的？而不是根據組織特徵檢驗任務之賦予是否得當。

### 5. 結論—判斷步驟

- (1) 確立權限劃分之界限為何？
- (2) 查看各機關處理事務是否已積極超出自己範圍，或消極未為自己應盡的範圍？

※舉例—釋字第 632 號解釋「機關忠誠義務」

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。……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。

## 貳、中央政府體制之界定

### 一、基礎體制概念

#### (一) 內閣制

##### 1. 形式特徵：

###### (1) 行政組織之形成以議會信任為基礎

內閣制是以元首權與行政權分離為出發點，且元首並無實權（通常亦非由人民直接選舉產生）。有些國家規定內閣總理係由元首提名，經議會同意而任命，故元首必須任命議會信任之人；亦有直接讓內閣由議會的多數黨組成，不再經由議會行使同意程序。故內閣總理並非總統的屬下，議會信任乃內閣組成的基本要素，而議會不再信任內閣時，即能予以倒閣。

###### (2) 有副署制度

內閣制的制度下，元首僅具代表國家之象徵性地位，內閣則為負責決策與執行之部門；但因內閣之決定常以元首名義公布，因此在元首公布法令前，需經內閣總理之副署。此副署制度正表明其權限乃在內閣身上。

###### (3) 負責之對象

內閣係以即集體責任之方式對議會負責，其施政最重要的乃是以獲得議會同意為最高目標，蓋內閣是對議會負責，而非總統。因此，即便總統不同意，而議會同意，內閣依然加以實行。

##### 2. 權限行使：

###### (1) 行政與立法之結合

- ① 議員得兼任內閣閣員，以彰顯「信任」的色彩。
- ② 閣員可出席議會參與政策辯論，蓋內閣施政之目標乃在獲得議會認同，因此得參與並說服議員支持。

###### (2) 行政與立法之制衡

- ① 議會若認為內閣之政策不利於人民，可對內閣提不信任案。
- ② 若內閣自認能獲得人民信賴，亦得請總統解國會。

#### (二) 總統制

##### 1. 形式特徵：

###### (1) 行政組織之形成以總統之信任為基礎

總統制下並無所謂的內閣，只有相似的機關「國務院」，其任命以獲得總統之信任為基礎；雖然重要的職位仍須獲得議會同意，但僅係審查各國務員的品性道德，不涉及政策觀點，故又稱為「禮貌性同意」。

###### (2) 無副署制度

總統制下乃將元首與行政權合一，總統既是國家元首亦是行政首長，

並無「副署制度」之適用。

(3) 總統不對議會負責

總統制下，總統代表行政權體系，直接對人民負責；國務院的運作亦不對議會負責，而是對總統負責。

2. 權限行使：

(1) 行政與立法之分立

- ① 議員不兼任部會首長。
- ② 國務院成員因對總統負責，因此毋庸列席議會。

(2) 行政與立法之制衡

- ① 總統制下並無不信任權與解散權，因此若總統認為議會通過之法案窒礙難行，得行使否決權；需經 2/3 以上維持原案始得推翻否決。
- ② 議會並無不信任之權限，故僅能以預算控制加以限制行政。

(三) 雙首長制

1. 形式特徵：

- (1) 元首與行政首長皆具權限，總統由人民選舉產生，並由總統任命內閣。
- (2) 總統可簽署若干法案或獨立行使職權，無須副署制度。
- (3) 內閣向議會負責；然總統對人民負責。

2. 權限行使：

- (1) 總統與內閣間具控制關係，內閣由總統派任，內閣各部會首長亦由內閣總理提請總統任命。
- (2) 內閣與議員的關係分立，因此內閣與議員不得兼任；惟議會對內閣有不信任之權限，解散議會的權限則由總統行使，而非內閣。
- (3) 總統與議會的關係則為，總統具有法案的否決權，且能主動解散國會；而議會僅得以預算控制相對抗，其不信任案的提出僅能對內閣為之。

## 二、我國體制探討

(一) 以憲法本文觀察

1. 整體偏向內閣制

- (1) 第 53 條：「行政院為國家最高行政機關。」
- (2) 第 55 條：「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之。」
- (3) 第 37 條：「總統依法公布法律，發布命令，須經行政院院長之副署，或行政院院長及有關部會首長之副署。」

2. 仍有疑慮的部分

- (1) 第 75 條：「立法委員不得兼任官吏。」
- (2) 第 57 條：「行政院依左列規定，對立法院負責：

- 一、行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。
- 二、立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職。
- 三、行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職。」

## (二) 修憲後之爭議

### 1. 第 2 次修憲—1992 年 5 月 28 日公布

該次修憲主要變動為增訂當時的增修條文第 12 條，其中第 1 項明定總統由人民直接選舉之。其內容為：「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施。」

### 2. 第 3 次修憲—1994 年 8 月 1 日公布

該此修憲主要變動為全文修正增修條文第 2 條，將前次總統直選的規範納入外，更增訂總統之其他權限。

- (1) 正副總統仍由全體人民選舉之。
- (2) 總統無須行政院長之副署，不適用第 37 條之規定。
- (3) 新任行政院長之任命仍經立法院同意後生效。
- (4) 總統仍有發布緊急命令權限。
- (5) 總統具國家安全大政方針之決定權。

#### ※第三次修憲—增修條文第 2 條第 1 至 5 款規定

- I 總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施…。
- II 總統發布依憲法經國民大會或立法院同意任命人員之任免命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。
- III 行政院院長之免職命令，須新提名之行政院院長經立法院同意後生效。
- IV 總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條<sup>1</sup>之限制。

<sup>1</sup> 憲法第 43 條：「國家遇有天然災害、癘疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置。但須於發布命令後一個月內提交立法院追認。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」

但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

V 總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。

### 3. 第 4 次修憲—1997 年 7 月 21 日公布

#### (1) 增修條文第 2 條變動

- ① 刪除第 3 項關於新任行政院長提名須經立法院同意之規定。
- ② 增加第 5 項關於不信任案與解散立法院之規定。

#### (2) 增修條文第 3 條變動

- ① 任命行政院長無須立法院同意，不適用第 55 條規定。
- ② 移請覆議之事項、表決門檻與後續期間限制的改變。

#### ⊗ 第四次修憲—增修條文第 2 條與第 3 條規定

##### 增修條文第 2 條第 1 至 5 款（原第 3 款刪除，但增訂第 5 款）

I 總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施…。

II 總統發布依憲法經國民大會或立法院同意任命人員之任免命令，無須行政院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。

III 總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條<sup>2</sup>之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

IV 總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。

V 總統於立法院通過對行政院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。但總統於戒嚴或緊急命令生效期間，不得解散立法院。立法院解散後，應於六十日內舉行立法委員選舉，並於選舉結果確認後十日內自行集會，其任期重新起算。

##### 增修條文第 3 條（第 1 項與第 2 項）

I 行政院院長由總統任命之。行政院院長辭職或出缺時，在總統未任命行政院院長前，由行政院副院長暫行代理。憲法第五十五條之規定，停止適用。

II 行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第五十七條之規定，停止適用：

- 一、行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。

<sup>2</sup> 憲法第 43 條：「國家遇有天然災害、癘疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置。但須於發布命令後一個月內提交立法院追認。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」



二、行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。

三、立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。

#### (四) 結論

##### 1. 雙首長制之外觀

- (1) 第2次修憲後總統已直選，已非虛位元首之內閣制。
- (2) 雖有覆議權限，但第3次修憲增加不信任全與解散國會權，亦非總統制之制衡方式。
- (3) 若以總統於增修條文第2條已有實權，且無須本文第37條之副署觀察，可知不僅行政有權限，總統亦具實權，應為雙首長制。

##### 2. 偏向內閣制或總統制？

###### (1) 偏向總統制之概念

增修條文第3條第1項規定，行政院長之任命已毋庸立法院同意。可知行政權之權限來自總統，而非立法。

###### (2) 偏向內閣制之概念

增修條文第2條第5項與第3條第2項增加立法不信任之權限與行政提請總統解散國會之權限。此乃內閣制中行政與立法制衡的方式。

### 三、釋字爭議

#### (一) 釋字第387號解釋

依憲法第五十七條規定行政院應對立法院負責。民主政治以民意政治及責任政治為重要內涵；現代法治國家組織政府、推行政務，應以民意為基礎，始具正當性。從而立法委員因任期屆滿而改選時，推行政務之最高行政機關為因應最新民意，自應重新改組，方符民主政治之意旨。

行政院院長之任命，既須經由立法院同意，基於民意政治之原理，自應於每屆立法委員任期屆滿改選後第一次集會前提出辭職，俾總統得審視立法院改選後之政治情勢，重行提名新人選，咨請立法院同意以反映民意趨向。

## (二) 釋字第 419 號解釋

### 1. 副總統兼任行政院長非憲政慣例

憲政慣例在不成文憲法國家，恆居重要地位，其規範效力亦不容置疑。至於在成文憲法之下，雖亦有憲政慣例之概念，但僅具補充成文憲法之作用，尚不能與前者相提並論。所謂慣例係指反覆發生之慣行，其經歷長久時間仍受遵循，而被確信具有拘束行為之效力時，始屬不成文規範之一種。若雖有行為之先例，但因亦曾出現相反之先例或因有抵觸成文規範之嫌，拘束力備受質疑者，即不能認其為具備規範效力之慣例。本件副總統兼任行政院院長，以往雖有二例，然亦有因當選副總統而立即辭卸行政院院長之一例，況此種兼任是否抵觸憲法，既有爭論，依上開說明，自不能認已成為我國之憲政慣例而發生規範效力。

### 2. 副總統得否兼任須視職務是否不相容

我國憲法規定行政院院長由總統提名經立法院同意任命之（第五十五條第一項），行政院對立法院決議之事項移請覆議時，須經總統之核可（第五十七條第二款及第三款），總統公布法律、發布命令須經行政院院長之副署，其屬緊急命令者尚須經行政院會議之通過（憲法第三十七條、增修條文第二條第四項），而行政院無論學理上及實際上皆係由院長主導之獨任制官署，論者以總統與行政院院長兩種職位互有制衡之作用，非無理由。是總統與行政院院長不得由一人兼任，其理甚明。副總統為總統之備位，若由副總統兼任司法、考試或監察三院之院長，其違反五權分立原則而為憲法所不許，實毋庸辭費。至於副總統兼任行政院院長則既不生顯然抵觸權力分立原則之問題，自難從權力分立之觀點遽認其為違憲。

### 3. 新任總統就職行政院長是否須總辭

憲法對行政院院長之任期並未規定，因而關於行政院院長何時卸職或留任亦無明顯之規範可循。憲法第五十七條雖明定行政院對立法院負責，但以往因為立法院未能全面定期改選，故無從按立法院改選結果所反映之民意，定行政院院長及其僚屬（副院長及全體政務委員）之去留。為避免行政院院長毫無任期之限制，遂於每屆總統改選後，由院長率同僚屬向新任總統提出總辭，四十餘年來寢假成為例規。惟行政院須於新任總統就職時提出總辭，在現行憲法上尚無明確之依據。

## 參、行政權之爭議

### 一、行政之原則與功能

#### (一) 行政一體原則

##### 1. 內涵

此原則係指基於憲法第 53 條之規定：「行政院為國家最高行政機關。」故所有行政措施皆透過行政院加以對外負責，既然架構上是單一對外負責之樣態，則行政體系上自應具有一體性，亦即組織上具從屬、科層之關係，以利上對下之監督而建立能夠為所有行政行為負責之樣態。也因具有行政一體的特性，在權力分立的架構上行政才能展現其「責任政治」之內涵，姑不論行政院長已由總統逕行選任，依照憲法增修條文第 3 條之規定，行政院仍需對立法院負責，而立法委員又由人民所選，具高度民主正當性；是以，行政需藉由立法間接向人民實現其責任政治，而行政一體則是其實現責任政治的必備要素。

##### 2. 科層化組織與例外

基於行政一體原則之實現，必須建立上對下之從屬關係，以便利上級對下級作為監督並負責。因此，各部會首長乃依照憲法第 56 條之規定由行政院長提請總統任命，且各部會間並非競爭關係而係合作關係，皆為行政院長之直接部屬並「集體」對外向立法院負責。僅有少數例外，例如：「獨立機關」，詳見以下爭議說明。

#### (二) 功能

##### 1. 執行任務之權限

憲法對於總統、立法、司法、考試及監察各院之職權，皆有列舉之規定；惟對於行政院採概括之方式，僅於第 53 條規定行政院為最高行政機關矣已。此乃源於行政旨在處理公共事務，具繁雜與多元性，故並無規範一定之範圍。

##### 2. 委任立法之權限

立法透過母法授權亦能委任行政予以立法，由行政制定法規命令；惟因為權力分立之故，須遵守法律保留原則之授權明確性。

### 二、權限爭議

#### (一) 釋字第 613 號解釋—獨立機關之爭議

##### 1. 行政一體與責任政治

**行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋**

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。……民主政治以責任政治為重要內涵，現代法治國家組織政府，推行政務，應直接或間接對人民負責。根據憲法增修條文第三條第二項規定，行政院應對立法院負責，此乃我國憲法基於責任政治原理所為之制度性設計。是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。

### 2. 立法權不得剝奪行政首長之人事決定權

立法院如經由立法設置獨立機關，將原行政院所掌理特定領域之行政事務從層級式行政體制獨立而出，劃歸獨立機關行使，使其得依據法律獨立行使職權，自主運作，對行政一體及責任政治即不免有所減損。惟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。於我國以行政院作為國家最高行政機關之憲法架構下，賦予獨立機關獨立性與自主性之同時，仍應保留行政院院長對獨立機關重要人事一定之決定權限，俾行政院院長得藉由對獨立機關重要人員行使獨立機關職權之付託，就包括獨立機關在內之所有所屬行政機關之整體施政表現負責，以落實行政一體及責任政治。

### 3. 獨立機關之正當性要求

然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。

## (二) 釋字第 520 號解釋—行政與立法互動

### 1. 預算執行為行政之權限

法定預算及行政法規之執行，均屬行政部門之職責，其間區別在於：賦予行政機關執行權限之法規，其所規定之構成要件具備，即產生一定之法律效果，若法律本身無決策裁量或選擇裁量之授權，該管機關即有義務為符合該當法律效果之行為……而歲出法定預算之停止執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情形而定，在未涉及國家重要政策變更且符合預算法所定條件，諸如發生特種事故、私經濟行政因經營策略或市場因素而改變等情形，主管機關依其合義務之裁量，則尚非不得裁減經費或變動執行，是為所謂執行預算之彈性。

### 2. 立法院參與之權限

法定預算中維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費，因停止執行致影響機關之存續，若仍任由主管機關裁量，即非法之所許。其因法定預算之停止執行具有變更施政方針或重要政策之作用者，如停止執行之過程未經立法院參與，亦與立法部門參與決策之憲法意旨不符。故前述執行法定預算之彈性，並非謂行政機關得自行選擇執行之項目，而無須顧及法定預算乃經立法院通過具備規範效力之事實。

預算案除以具體數字載明國家機關維持其正常運作及執行法定職掌所需之經費外，尚包括推行各種施政計畫所需之財政資源。且依現代財政經濟理論，預算負有導引經濟發展、影響景氣循環之功能。在代議民主之憲政制度下，立法機關所具有審議預算權限，不僅係以民意代表之立場監督財政支出、減輕國民賦稅負擔，抑且經由預算之審議，實現參與國家政策及施政計畫之形成，學理上稱為國會之參與決策權。本件所關核能電廠預算案通過之後，立法院於八十五年五月二十四日第三屆第一會期第十五次會議，亦係以變更行政院重要政策，依當時適用之憲法第五十七條第二款規定決議廢止核能電廠興建計畫，進行中之工程立即停工並停止動支預算，嗣行政院於同年六月十二日，亦以不同意重要政策變更而移請立法院覆議，可見基於本件核能電廠之興建對儲備能源、環境生態、產業關連之影響，並考量經費支出之龐大，以及一旦停止執行善後處理之複雜性，應認係屬國家重要政策之變更，即兩院代表到院陳述時對此亦無歧見。是本件所關核能電廠預算案自擬編、先前之停止執行，以迄再執行之覆議，既均經立法院參與或決議，則再次停止執行，立法機關自亦有參與或決議之相同機會。法定預算已涉及重要政策，其變動自與非屬國家重要政策變更之單純預算變動，顯然有別，尚不能以所謂法定預算為實質行政行為，認聲請機關有裁量餘地而逕予決定並下達實施，或援引其自行訂定未經送請立法機關審查之中央機關附屬單位預算執行要點核定停辦。

## 肆、立法權之爭議

### 一、立法之原則與功能

#### (一) 議會不連續原則與國會自律原則

##### 1. 議會不連續原則（屆期不連續原則）

###### (1) 內涵：

係指本屆議事程序所未能了結之議案及決議對於下一任議會而言，視同不存在，旨在強調民主正當性的維護。

###### (2) 面向：

可分為人、事、機關三個面向的不連續，人的不連續係指：任期一經結束議員之資格即行喪失，事的不連續係指：所有未於該任期內完成議決之提案視同已結束；而機關的不連續係指：所有議會的組織及委員會等隨著任期結束而終結。

##### 2. 國會自律原則

###### (1) 內涵：

係指民意機關在對抗行政權之過程中，基於「民主代表」與「權力分立」原理，發展出議會自律原則；此原則除涉及立法與行政間之制衡外，尚涉及司法對於立法行為之審查應放寬等概念。

###### (2) 相關釋字闡釋：

- ① 釋字第 342 號解釋即認為，立法院審議法律案可自行訂立議事規範，除明顯牴觸憲法外，乃內部事項，為其自律原則之範圍。

「立法院審議法律案，須在不牴觸憲法之範圍內，依其自行訂定之議事規範為之。法律案經立法院移送總統公布者，曾否踐行其議事應遵循之程序，除明顯牴觸憲法者外，乃其內部事項，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍，並非釋憲機關審查之對象。」

- ② 釋字第 499 號解釋即提醒，國會自律原則並非毫無限制，若已逾越限度而應受合憲性監督時，僅為釋憲機關介入審查之密度問題，並非無庸檢驗。

「至於相關機關所踐行之議事程序，於如何之範圍內為內部自律事項，何種情形已逾越限度而應受合憲性監督，則屬釋憲機關行使審查權之密度問題，並非謂任何議事程序皆得藉口內部自律事項，而規避其明顯重大瑕疵之法律效果…。」

- ③ 釋字第 735 號解釋則闡釋，於不信任案提出、審議程序係屬國會自律之事項。

「立法院職權行使法第三十七條乃關於不信任案提出、進行審議程序之規定，固屬立法院國會自律事項，惟仍應注意符合系爭憲法

規定所示，不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內完成記名投票程序之意旨，自屬當然，併此指明。」

## (二) 立法院之職權 (功能)

立法所展現之職權 (即其功能) 種類甚多，其中最重要者乃「質詢權」與「調查權」，以下亦會將其他職權一併介紹。

### 1. 人事同意權

立法院之所以會有人事同意權，係基於權力分立之理念而生，蓋立法具有直接之民主正當性，故當有其他職位欲產生時，雖不符合直接民主正當性，仍應以其他方法補足之，而此方式即是立法的人事同意權，藉此使各該未經人民直接選出之職位，得以此獲得間接的民主正當性。例如憲法增修條文第 5 條第 1 項、第 6 條第 2 項、第 7 條與憲法第 104 條關於司法院正副院長、大法官、考試院正副院長、考試委員、監察院正副院長、監察委員及審計長。其中，關於監察委員任命之部分，涉及釋字第 632 號解釋之爭議，詳細內容將於監察權部分論述之。

### 2. 立法權

憲法第 62 條規定：「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。」

### 3. 議決權

#### (1) 預算議決權

- ① 憲法第 59 條：「行政院於會計年度開始三個月前，應將下年度預算案提出於立法院。」以及憲法第 70 條：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」

② 關於預算之爭議

A. 釋字第 391 號解釋即闡釋，預算議決不得增加預算之提議，尚包含預算間之科目調整。

「立法委員於審議預算案時，雖不變動總預算金額，僅對各機關原編預算之數額在款項目節間作移動增減，然就被移動而增加或追加之原預算項目言，要難謂非上開憲法所指增加支出提議之一種，其情形與不增加總預算金額，在預算案之外，以委員提案方式為增加支出之提議，實質上亦無不同，既涉及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，尚非憲法之所許。」

B. 釋字第 520 號解釋則闡釋，預算之執行若涉及重要政策之變更，應具決策參與權。(詳見前述行政權的爭議部分)

#### (2) 條約議決權

憲法第 63 條規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」

#### 4. 質詢權

##### (1) 內涵：

此權力乃在透過詢問各該受質詢人或受邀列席之人，從答覆、交流中確保各該施政皆能有立法之制衡。

##### (2) 相關規範對象：

- ① 憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款：「行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第五十七條之規定，停止適用：一、行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」
- ② 憲法第 67 條第 2 項：「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。」
  - A. 參謀總長因屬國防部部長之幕僚長，故僅須備詢。
  - B. 其他院之院長基於各院相互尊重之理念，僅須依憲法第 71 條列席陳述意見。
  - C. 地方官員因涉及地方自治之保障，故除非法律明定其到會備詢外，不負義務。

#### 5. 調查權

##### (1) 內涵：

調查權乃立法院行使職權所必要之輔助性權力；惟因與監察院之調查權雷同，故釋憲實務對此亦提醒：此二者之性質、功能及目的均屬有別，無重疊扞格之處。

##### (2) 範疇：

- ① 釋字第 325 號解釋曾闡釋，立法院因有調查權以輔助職權之行使，因此具有文件調閱權，然而須注意獨立行使職權受憲法之保障者，應不受干涉。
- ② 釋字第 585 號解釋更認為，此調查權不限於文件調查權，更得要求相關人民或政府人員陳述意見。
- ③ 釋字第 729 號解釋則補充釋字 325 號解釋之見解，提醒即便是獨立行使職權之檢察官偵查文件，尚可區分是否偵結或是否仍有另案犯罪相關等事由，決定得否調閱文件。

#### 6. 不信任案提出權

規定於憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款。

#### 7. 決算審定權

憲法第 60 條：「行政院於會計年度結束後四個月內，應提出決算於監察院。」以及第 105 條：「審計長應於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院。」



## 8. 正副總統彈劾權

憲法增修條文第 4 條第 7 項：「立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，聲請司法院大法官審理，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。」

## 二、立法委員之特權

### (一) 言論免責權

#### 1. 內涵：

立委之言論免責權規定於憲法第 73 條：「立法委員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任。」用意在於使民意代表行使職權不受到壓迫，以達到主權在民之理念，故此權利並非私權，縱使表示拋棄亦不生效力。

#### 2. 免責之範疇：

- (1) 按照釋字第 435 號解釋，應限於院內，且限於與議事有關之言論。
- (2) 按照釋字第 401 號解釋，免責程度包含不負刑事、民事、行政責任，僅受內部懲戒之拘束。

### (二) 不受逮捕權

依據憲法增修條文第 4 條第 7 項規定：「立法委員除現行犯外，在會期中，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。憲法第七十四條之規定，停止適用。」此一特權乃在限制司法權之行使，以俾其能出席會期，展現民意；故此特權亦非私權，縱使表示拋棄亦不生效力。

## 三、權限爭議

### (一) 釋字第 461 號、498 號解釋—質詢權之爭議

#### 1. 釋字第 461 號解釋：

至參謀總長在行政系統為國防部部長之幕僚長，國防部參謀本部組織法第九條定有明文。就其執掌事項直接對國防部部長負責，自非憲法增修條文第三條第二項第一款所稱之部會首長。立法委員即無從依該規定，於立法院會議時對於參謀總長行使質詢權。

至司法、考試、監察三院既得就其所掌有關事項，向立法院提出法律案；各該機關之預算案並應經立法院審查，則其所屬非獨立行使職權而負行政職務之人員，於其提出之法律案及有關預算案涉及之事項，亦有依上開憲法規定，應邀說明之必要。惟司法、考試、監察三院院長，固得依憲法第七十一條規定列席立法院會議陳述意見，若立法院所設各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請政府人員到會備詢，本於五院間相互尊重之立場，並依循憲政慣例，得不受邀請列席備詢。

## 2. 釋字第 498 號解釋：

中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法、適當與否或其他一定之監督（同法第四章參照）。是地方自治團體在憲法及法律保障範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予尊重。

惟考量權力分立及憲法上中央與地方均權之原則，就地方自治團體行政機關公務員到會備詢應作適當之規範。地方自治既受我國憲法制度性之保障，有一定之自主權限，為與中央政府共享國家權力行使，並共同協力之主體，且中央與地方各設有立法機關，建立層級體制。是地方自治團體行政機關人員受立法院各種委員會邀請到會備詢時，除法律明定應到會備詢者外，尚不負到會備詢之義務。惟得衡酌到會說明之必要性，決定是否到會。

## （二）釋字第 435 號、401 號解釋—言論免責權之爭議

### 1. 釋字第 435 號解釋：

憲法第七十三條規定：「立法委員在院內所為言論及表決，對院外不負責任。」旨在保障立法委員受人民付託之職務地位，並避免國家最高立法機關之功能遭致其他國家機關之干擾而受影響。立法委員得藉此保障，於無所瞻顧及無溝通障礙之境下，暢所欲言，充分表達民意，反映多元社會之不同理念，形成多數意見，以符代議民主制度理性決策之要求，並善盡監督政府之職責。故此項言論免責權之保障範圍，應作最大程度之界定，舉凡立法委員在院會或委員會之發言、質詢、提案、表決以及與此直接相關之附隨行為，如院內黨團協商、公聽會之發言等均屬應予保障之事項。其中所謂對院外不負責任，係指立法委員不因行使職權所為之言論及表決而負民事上損害賠償責任或受刑事上之訴追，除因其言行違反內部所訂自律之規則而受懲戒外，並不負行政責任，業經本院釋字第 401 號解釋釋示在案。

憲法保障立法委員之言論，使豁免於各種法律責任，既係基於維護其職權之行使，若行為已超越前述範圍而與行使職權無關，諸如蓄意之肢體動作等，顯然不符意見表達之適當情節致侵害他人法益者，自不在憲法上開條文保障之列。

### 2. 釋字第 401 號解釋

憲法依民主憲政國家之通例，乃賦予國民大會代表及立法委員言論及表決之免責權，俾其能暢所欲言，充分表達民意，善盡監督政府之職責，並代表人民形成各該民意機關之決策，而無所瞻顧。憲法第三十二條規定國民大會代表在會議時所為之言論及表決，對會外不負責任；第七十三條規定立法委員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任。其目的係為保障國民大會代表及立法委員不因其行使職權所為言論及決議而負民事上之損害賠償責任或受刑事上之訴追，除其言行違反內部所訂自律之規則而受懲戒外，並不負行政責任，此乃憲法保障國民大會代表及立法委員之言論及表決對外不負法律上責任。

### (三) 釋字第 325 號、585 號、729 號解釋—立法與監察之調查權互動

#### 1. 釋字第 325 號解釋

為使立法院發揮其功能，憲法於第五十七條第一款規定，「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責……」，於第六十七條第二項規定，「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢」，則立法委員本得於開會時為質詢或詢問，經由受質詢人或應邀列席人員就詢問事項於答覆時所說明之事實或發表之意見，而明瞭有關事項。如仍不明瞭，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，以符憲法關於立法委員集會行使職權之規定，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。但國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，例如法官依據法律獨立審判，不受任何干涉，考試委員、監察委員獨立行使職權，憲法第八十條、第八十八條、憲法增修條文第十五條第六項均有明文保障；而檢察官之偵查與法官之刑事審判，同為國家刑罰權正確行使之重要程序，兩者具有密切關係，除受檢察一體之拘束外，其對外獨立行使職權，亦應同受保障。

#### 2. 釋字第 585 號解釋

立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。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。

立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段，本院釋字第三二五號解釋應予補充。

監察院為國家最高監察機關，其為行使憲法所賦予之彈劾、糾舉、糾正、審計權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，仍應專由監察院行使。其與立法院於憲法之職能各有所司，各自所行使之調查權在權力性質、功能與目的上並不相同，亦無重疊扞格之處。

#### 3. 釋字第 729 號解釋

按檢察機關之偵查卷證與偵查追訴犯罪有重要關係，有其特殊性與重要性。正在進行犯罪偵查中之案件，其偵查內容倘若外洩，將使嫌疑犯串證或逃匿，而妨礙偵查之成效，影響社會治安，基於權力分立與制衡原則及憲法保障檢察機關獨立行使職權，立法院自不得調閱偵查中之相關卷證。至於偵查結束後，經不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案（例如檢察實務上之簽結）之案件，既已終結偵查程序及運作，如立法院因審查目的與範圍均屬明確、且與其

憲法上職權有重大關聯之特定議案所必要，又非屬法律所禁止，並依法定組織及程序調閱者，因尚無實質妨礙偵查權行使之虞，自得於經其院會決議調閱上述已偵查終結之卷證。另個案雖已偵查終結經不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案，惟卷內證據資料如與檢察官續查同一被告或他被告另案犯罪相關者，倘因調閱而洩漏，將有妨害另案偵查追訴之虞，為實現檢察官獨立行使職權追訴犯罪，以落實國家刑罰權，檢察機關得延至該另案偵查終結提起公訴、或不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案後，再行提供調閱之卷證資料。……立法院與監察院職權不同，各有所司。立法院之文件調閱權，以調閱文件所得資訊作為行使立法職權之資料；而監察院之調查權，則係行使彈劾、糾舉、糾正等監察職權之手段，二者之性質、功能及目的均屬有別，並無重疊扞格之處。是立法院行使文件調閱權，自無侵犯監察院調查權之問題，檢察機關自不得執此拒絕調閱。

## 伍、總統權限之爭議

### 一、總統之職權（功能）

總統乃五權以外之憲法機關之一，其憲法上職權可分為以下十類：

#### （一）元首權

憲法第 35 條：「總統為國家元首，對外代表中華民國。」

#### （二）人事權

##### 1. 行政院長任命權

憲法增修條文第 3 條第 1 項：「行政院院長由總統任命之。行政院院長辭職或出缺時，在總統未任命行政院院長前，由行政院副院長暫行代理。憲法第五十五條之規定，停止適用。」

##### 2. 文武官員任免權

憲法第 41 條規定：「總統依法任免文武官員。」惟係指非由人民或其代表選出來的人員始有適用。

#### （三）軍事統帥權

憲法第 36 條規定：「總統統率全國陸海空軍。」

#### （四）發布法令權

憲法第 37 條規定：「總統依法公布法律，發布命令，須經行政院院長之副署，或行政院院長及有關部會首長之副署。」以及憲法增修條文第 2 條第 2 項：「總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。」

#### （五）締約、宣戰、媾和權

憲法第 38 條規定：「總統依本憲法之規定，行使締結條約及宣戰、媾和之權。」

#### （六）宣布戒嚴之權

憲法第 39 條規定：「總統依法宣布戒嚴，但須經立法院之通過或追認。立法院認為必要時，得決議移請總統解嚴。」

#### （七）國安、緊急命令權

憲法增修條文第 2 條第 4 項規定：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。」

#### （八）赦免權

憲法第 40 條規定：「總統依法行使大赦、特赦、減刑及復權之權。」

#### （九）授予榮典權

憲法第 42 條規定：「總統依法授與榮典。」

#### （十）院際爭執調節權

憲法第 44 條規定：「總統對於院與院間之爭執，除本憲法有規定者外，得

召集有關各院院長會商解決之。」

## 二、總統特權

### (一) 不受刑事追訴權

#### 1. 規範：

憲法第 52 條：「總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究。」

#### 2. 權限範疇：

(1) 釋字第 388 號解釋即闡釋，其性質為暫時性保障，且不得事前拋棄。

(2) 釋字第 627 號解釋更補充，其範圍僅限於「以自己為犯罪嫌疑人或被告」，不及於「為他人案件作證人」之豁免。

### (二) 國家機密特權

1. 憲法並未明文規範，乃基於權力分立原則而生。

#### 2. 權限範疇：

釋字第 627 號解釋認為，刑事程序中若涉及國家機密事項，得拒絕證言或拒絕提交證物。

## 三、權限爭議

### (一) 釋字第 388 號解釋

憲法第五十二條規定，總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究。此係憲法基於總統為國家元首，對內肩負統率全國陸海空軍、依法公布法律、任免文武官員等重要職責，對外代表中華民國之特殊身分所為之尊崇與保障。藉以確保其職權之行使，並維護政局之安定，以及對外關係之正常發展。惟此所謂總統不受刑事訴究之特權或豁免權，乃針對其職位而設，並非對其個人之保障，且亦非全無限制，如總統所犯為內亂或外患罪，仍須受刑事上之訴究；如所犯為內亂或外患罪以外之罪，僅發生暫時不能為刑事上訴追之問題，並非完全不適用刑法或相關法律之刑罰規定。

### (二) 釋字第 627 號解釋

#### 1. 刑事豁免權之範疇

總統之刑事豁免權，不及於因他人刑事案件而對總統所為之證據調查與證據保全。惟如因而發現總統有犯罪嫌疑者，雖不得開始以總統為犯罪嫌疑人或被告之偵查程序，但得依本解釋意旨，為必要之證據保全，即基於憲法第五十二條對總統特殊身分尊崇及對其行使職權保障之意旨，上開因不屬於總統刑事豁免權範圍所得進行之措施及保全證據之處分，均不得限制總統之人身自由，例如拘提或對其身體之搜索、勘驗與鑑定等，亦不得妨礙總統職權之正常行使。其有搜索與總統有關之特定處所以逮捕特定人、扣押特定物件或電磁紀錄之必要者，立法機關應就搜索處所之限制、總統得拒絕搜索或扣押之事由，及特別之

司法審查與聲明不服等程序，增訂適用於總統之特別規定。……總統之刑事豁免權，亦不及於總統於他人刑事案件為證人之義務。於該法律公布施行前，除經總統同意者外，無論上開特定處所、物件或電磁紀錄是否涉及國家機密，均應由該管檢察官聲請高等法院或其分院以資深庭長為審判長之法官五人組成特別合議庭審查相關搜索、扣押之適當性與必要性，非經該特別合議庭裁定准許，不得為之，但搜索之處所應避免總統執行職務及居住之處所。惟以他人為被告之刑事程序，刑事偵查或審判機關以總統為證人時，應準用民事訴訟法第三百零四條：「元首為證人者，應就其所在詢問之」之規定，以示對總統之尊崇。總統不受刑事訴究之特權或豁免權，乃針對總統之職位而設，故僅擔任總統一職者，享有此一特權；擔任總統職位之個人，原則上不得拋棄此一特權。

## 2. 國家機密特權之範疇

總統依其國家機密特權，就國家機密事項於刑事訴訟程序應享有拒絕證言權，並於拒絕證言權範圍內，有拒絕提交相關證物之權。立法機關應就其得拒絕證言、拒絕提交相關證物之要件及相關程序，增訂適用於總統之特別規定。於該法律公布施行前，就涉及總統國家機密特權範圍內國家機密事項之訊問、陳述，或該等證物之提出、交付，是否妨害國家之利益，由總統釋明之。其未能合理釋明者，該管檢察官或受訴法院應審酌具體個案情形，依刑事訴訟法第一百三十四條第二項、第一百七十九條第二項及第一百八十三條第二項規定為處分或裁定。總統對檢察官或受訴法院駁回其上開拒絕證言或拒絕提交相關證物之處分或裁定如有不服，得依本解釋意旨聲明異議或抗告，並由前述高等法院或其分院以資深庭長為審判長之法官五人組成之特別合議庭審理之。特別合議庭裁定前，原處分或裁定應停止執行。其餘異議或抗告程序，適用刑事訴訟法相關規定。總統如以書面合理釋明，相關證言之陳述或證物之提交，有妨害國家利益之虞者，檢察官及法院應予以尊重。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。

## 四、總統特權之思考架構

## 陸、監察權之爭議

### 一、監察員之職權（功能）

#### （一）彈劾權

##### 1. 內涵：

乃指監察院對於違法失職之公務人員得向掌理罷免、懲戒或懲罰之機關，提出控訴並要求予以懲處之權力。

##### 2. 對象：

###### ① 中央及地方公務人員

憲法第 97 條第 2 項：「監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送法院辦理。」

###### ② 正副總統彈劾權已刪除

以往於憲法第 100 條規定：「監察院對於總統、副總統之彈劾案，須有全體監察委員四分之一以上之提議，全體監察委員過半數之審查及決議，向國民大會提出之。」然憲法增修條文第 2 條第 10 項復規定：「立法院提出總統、副總統彈劾案，聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時，被彈劾人應即解職。」故權限已交由立法院行使。

#### （二）糾舉權

1. 與彈劾皆係針對公務人員違法失職行為作出懲罰；然糾舉之審查要件較彈劾低。

2. 與彈劾皆規定於憲法第 97 條第 2 項。

#### （三）糾正權

1. 糾正乃針對「事件」，與針對「人」的彈劾、糾舉不同，且糾正僅以向行政院或有關部會等所屬行政機關為限；彈劾、糾舉則得及於地方。

2. 憲法第 97 條第 1 項：「監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善。」

#### （四）審計權

此權限規定於憲法第 60 條：「行政院於會計年度結束後四個月內，應提出決算於監察院。」以及憲法第 105 條：「審計長應於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院。」

#### （五）調查權

##### 1. 內涵：

憲法第 95 條：「監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件。」以及憲法第 96 條：「監察院得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職。」

##### 2. 權力性質：

調查權為監察院行使憲法所賦予之權力（例如：彈劾、糾正、糾舉）之前



提，因此調查權為一工具性權力。至於此工具性權力之行使本身是否屬監察院之職權，則有不同見解<sup>3</sup>：有認為調查權既在輔助監察權之行使，則應繫於是否為行使彈劾、糾舉、糾正、審計等憲法賦予之權限；亦有認為調查權雖為工具性權力，卻是監察院行使各項職權之必備要件，故調查權雖為工具性權力，仍屬監察院之職權之一。

## 二、權限爭議—釋字第 632 號解釋

依據憲法增修條文第七條第二項之規定，監察院院長、副院長及監察委員係由總統提名，經立法院同意任命。此乃制憲者基於權力分立與制衡之考量所為之設計，使總統享有監察院人事之主動形成權，再由立法院就總統提名人選予以審查，以為制衡。為使監察院之職權得以不間斷行使，總統於當屆監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿前，應適時提名繼任人選咨請立法院同意，立法院亦應適時行使同意權，以維繫監察院之正常運行。**立法院就總統所提監察院人事議案積極行使同意權，不論為同意或不同意之決定，即已履行憲法所定行使同意權之義務；若因立法院為不同意之決定，致監察院暫時無從行使職權者，總統仍應繼續提名適當人選，咨請立法院同意，立法院亦應積極行使同意權，此係總統與立法院之憲法上義務。是總統如消極不為提名，或立法院消極不行使同意權，致監察院不能行使職權、發揮功能，國家憲政制度之完整因而遭受破壞，自為憲法所不許。**引發本件解釋之疑義，應依上開解釋意旨為適當之處理。又監察院院長、副院長及監察委員因任期屆滿，而繼任人選尚未產生前，立法者亦得以法律明定適當之機制，以維繫監察院之正常運行，要不待言。

<sup>3</sup> 編按：此部分的見解將涉及監察院因不當黨產條例而聲請釋憲的爭議，亦即監察院行使職權之要件是否符合的判斷。此部分不僅是權力分立的範疇，更能與釋憲程序結合。

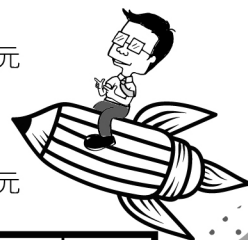
# 2020 讀家補習班 律師、司法官 解題改題班

大學好不容易學分修完，各家補習班的全修班也都補過了，但一碰到題目，還是腦袋空白不知道如何下筆嗎？沒關係！快來上讀家司律解題班，這次不僅有超強師資幫你釐清考科重點，更讓你現場直接練習寫考卷！！！就是要讓你到了考場無往不利，不當考卷上的啞巴！！！

**本次解題班包含現場考卷練習**

面授 10800元

雲端 12800元



科目	師資	上課日期	堂數
民事財產法	程穎 (陳姿嵐)	2020/3/1(日)起每週日9:30、14:00 考卷練習日:3/8、3/22	12
身分法	程穎 (陳姿嵐)	2020/4/12(日)起每週日9:30、14:00 考卷練習日:4/12	3
刑法	連芯 (簡佑君)	2020/3/16(一)起每週一、三18:45 考卷練習日:3/30、4/15	12
憲法	徐偉超	2020/2/1(六)起每週六18:45 考卷練習日:2/22	7
行政法	徐偉超	2020/3/21(六)起每週六18:45 考卷練習日:4/18、5/16	10
刑訴	益明 (林邦彥)	2020/2/1(六)起每週六9:30、14:00 考卷練習日:2/8、2/22	12
民訴	李甦 (李杰峰)	2020/1/6(一)起每週一、三、五18:45及週六14:00 考卷練習日:1/11、1/18	10
公司法	陳楓	2020/4/21(二)起每週二、四18:45 考卷練習日:4/30	6
證交法	陳楓	2020/5/12(二)起每週二、四18:45 考卷練習日:5/21	6
保險法	高宇 (高振格)	2020/5/22(五)起每週五18:45 考卷練習日:5/29	4

☆讀家保留調整上述師資權利與課程時間權利

讀家

READER PLACE

02-7726-6667 · 02-7726-6766

台北市私立讀家法律商業技藝文理短期補習班

10047 台北市中正區館前路八號四樓 北市教終字第10730162700號



以上均可無卡無息分期12期，每月最低900元就可以上課，請洽 (02) 77266667 或粉絲頁，放榜考取一律全額退費