

憲法

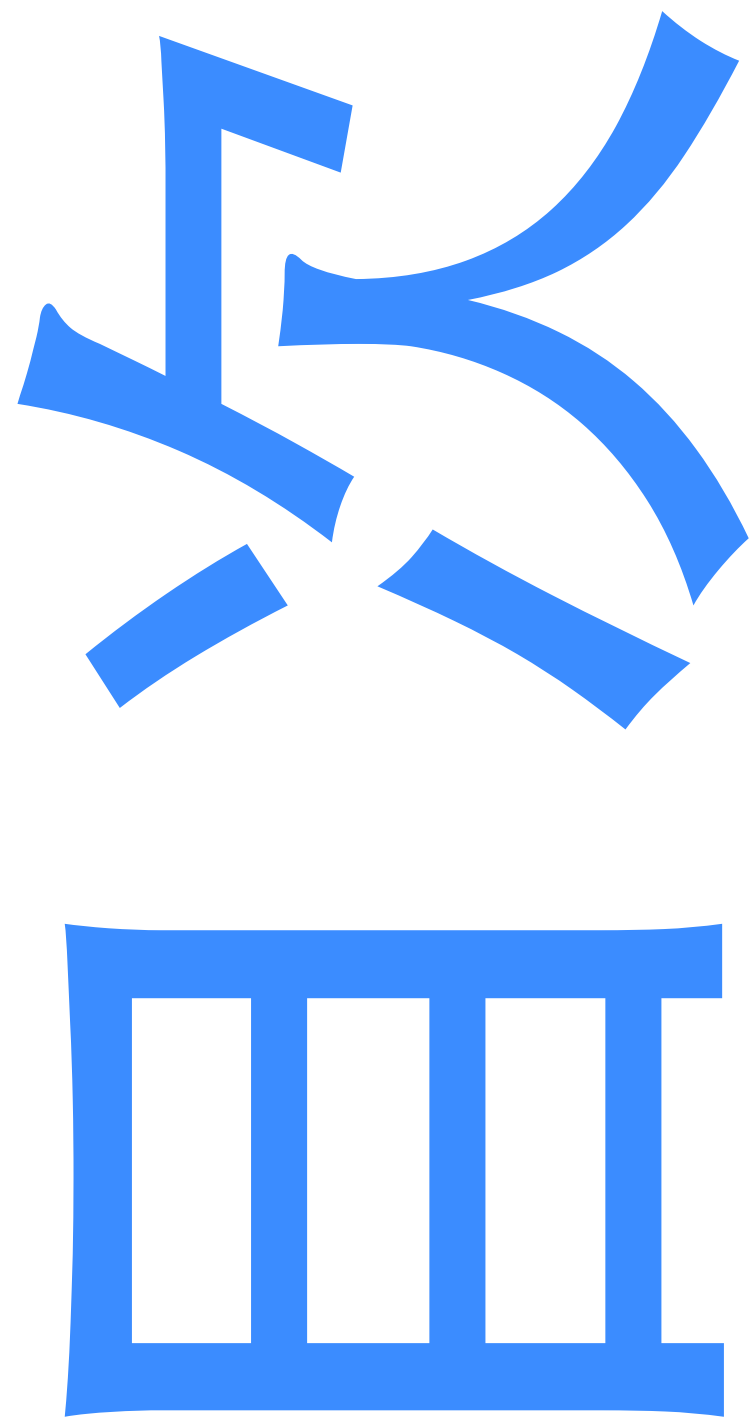
權力分立



詹鎮榮 Chan, Chen-Jung

國立政治大學法律學系特聘教授

<https://drcjchan.com>



壹、水平權力分立

- 01 立法院 vs. 總統
- 02 立法院 vs. 行政院
- 03 立法院 vs. 司法院
- 04 立法院 vs. 監察院
- 05 行政院 vs. 司法院
- 06 行政院 vs. 考試院

貳、垂直權力分立

- 01 立法權與執行權之劃分
- 02 中央專屬立法事項
- 03 事物之本質
- 04 地方自治之制度性保障

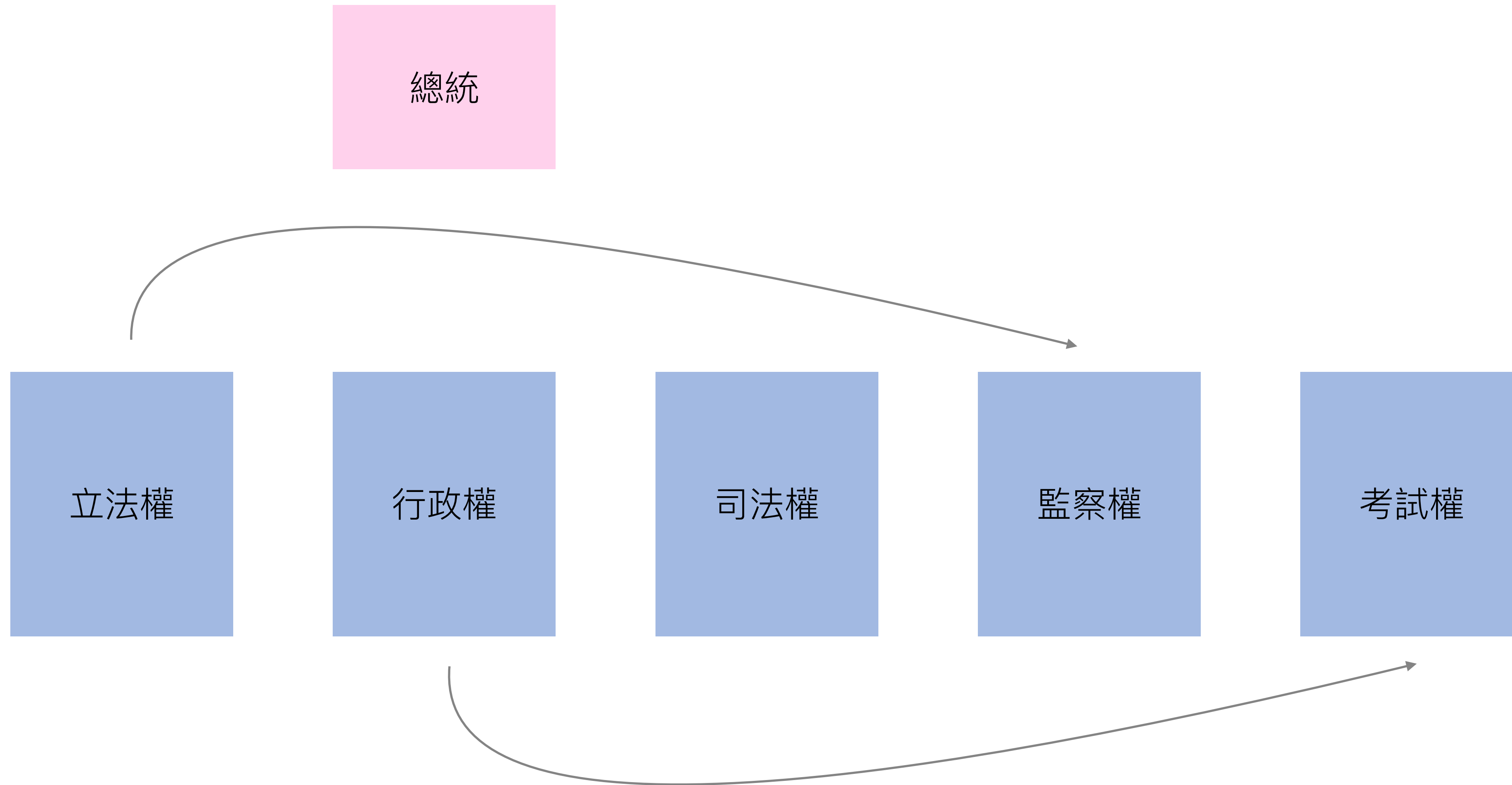


壹

水平權力分立



五權區分架構



權力分立之核心內涵

司法院釋字第793號解釋

- 按權力分立原則為憲法基本原則之一，其意義不僅在於權力之區分，亦在於權力之制衡，以避免因權力失衡或濫用，致侵害人民自由權利。
- 關於權力之區分，自應依憲法之規定為之；於憲法未明文規定國家權力之歸屬機關時，則應依據事物屬性，由組織、制度與功能等各方面均較適當之機關掌理，俾使國家決定及其執行能更有效、正確（本院釋字第613號解釋參照）。
- 至權力之相互制衡仍有其界限，如未牴觸憲法明文規定，亦未侵犯其他憲法機關之權力核心領域，且未對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙、逕行取而代之或導致責任政治遭受破壞，致機關彼此間權力關係失衡（本院釋字第391號、第585號及第613號解釋參照），即無違權力制衡之要求。

權力區分



權力制衡

Gewaltenteilung

01

立法院 vs. 總統



人事提名

1



人事提名權與同意權之行使

司法院釋字632解釋

監察院係憲法所設置並賦予特定職權之國家憲法機關，為維繫國家整體憲政體制正常運行不可或缺之一環，其院長、副院長與監察委員皆係憲法保留之法定職位，故確保監察院實質存續與正常運行，應屬所有憲法機關無可旁貸之職責。

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。

憲法機關
忠誠義務

憲法法庭113憲判9判決

- 按憲法增修條文第5條第1項、第6條第2項、第7條第2項及憲法第104條明定，司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院長、副院長、監察委員與監察院審計長，均由總統提名，經立法院同意任命之，乃憲法基於權力分立與制衡之考量所為制度設計。
- 依此，總統享有各該憲法機關人事任命程序上之程序發動權與人選形成權，立法院就總統提名人選則享有審查、同意權。總統與立法院以此分權制衡之協力方式，共同決定相關憲法機關人事之繼任人選，除避免由單一憲法機關全權決定其他憲法機關之成員，以防偏頗外，亦

在確保各該憲法機關得以實質存續並順利運行，俾維護國家整體憲政體制之正常運行。

- 是總統與立法院均負有依憲法規定，忠誠履行憲法所分別賦予之人事提名權與同意權之憲法義務與責任，即總統應於各該憲法機關成員任期屆滿前，適時提名繼任人選咨請立法院同意，立法院亦應積極行使同意權，就是否同意總統提名之人選為決議。基於憲法機關之憲法忠誠義務，無論總統或立法院，均不得消極不行使其憲法上分別享有之提名權、同意權，致影響相關憲法機關之實質存續，破壞憲政體制之健全運作（釋字第632號解釋意旨參照）。

【155】

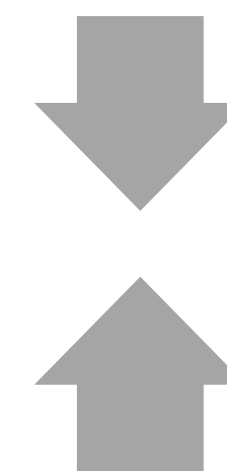
人事審查權之行使界限

憲法法庭113憲判9判決

立法院就總統或行政院院長提名之人選，依憲法或法律規定行使同意權，其審查與議決之程序與方式，基於國會自律原則，原則上固得由立法院自為規範，惟其所為程序規定，不得實質妨害總統或行政院憲法職權之行使，更不得以內部程序規定，變相限制或剝奪立法委員於立法院院會就人事同意權案為投票表決之權利，否則即有逾越憲法職權，違反憲法權力分立原則之虞。【157】

又，依憲法或法律規定，由總統或行政院院長提名、立法院同意所為人事任命，乃屬政治任命性質，提名機關與同意機關係於政治程序中衡酌人選之資格與適任性，而分為人事案之提名或同意與否之決定，與文官體系公務員屬依法任用性質截然不同。就立法院作為同意機關而言，其於人事任命案最主要、甚或可說唯一之權力，即為同意或否決提名機關所提名之人選；立法院為妥適行使此一政治權力，自有權亦有必要對被提名人之資格與適任性予以審查。是立法院之人事審查權，應屬其人事同意權之輔助性權力，其行使自不得逾越人事同意權之權限範疇。【158】

國會自律原則



人事同意權範疇

憲法法庭113憲判9判決

- 被提名人協力與配合立法院人事審查程序之要求，究其性質，充其量僅屬被提名人為避免其人事任命案遭立法院否決致蒙受不利益，而自願承受之負擔，**非屬法律意義上之義務，自不得以法律手段強制其履行**。如被提名人對立法院於人事審查程序上，就其資格與適任性相關問題所為詢問或資料提供之要求，拒絕答復或配合，致立法委員對其資格與適任性存有疑慮者，立法委員自有投票不同意其人事任命之權力，亦僅得以此方式反對被提名人之人事任命，促使其人事任命案未獲通過；除此之外，立法院並無其他得對被提名人行使之權力，更無對被提名人施以法律制裁之權限與正當性。
- 況被提名人於立法院議決同意其任命案，並由總統或行政院院長依法任命前，並不具被提名出任之公職人員身分，尚不負各該職務之義務或責任，亦無對立法院負責問題；立法院自無超越其人事同意權行使之權限範圍，即同意或不同意被提名人之人事任命案，立法課予被提名人特定義務之權限，更無於義務違反時，立法施以行政罰制裁之權限。【160】

被提名人具結之違憲性

憲法法庭113憲判9判決

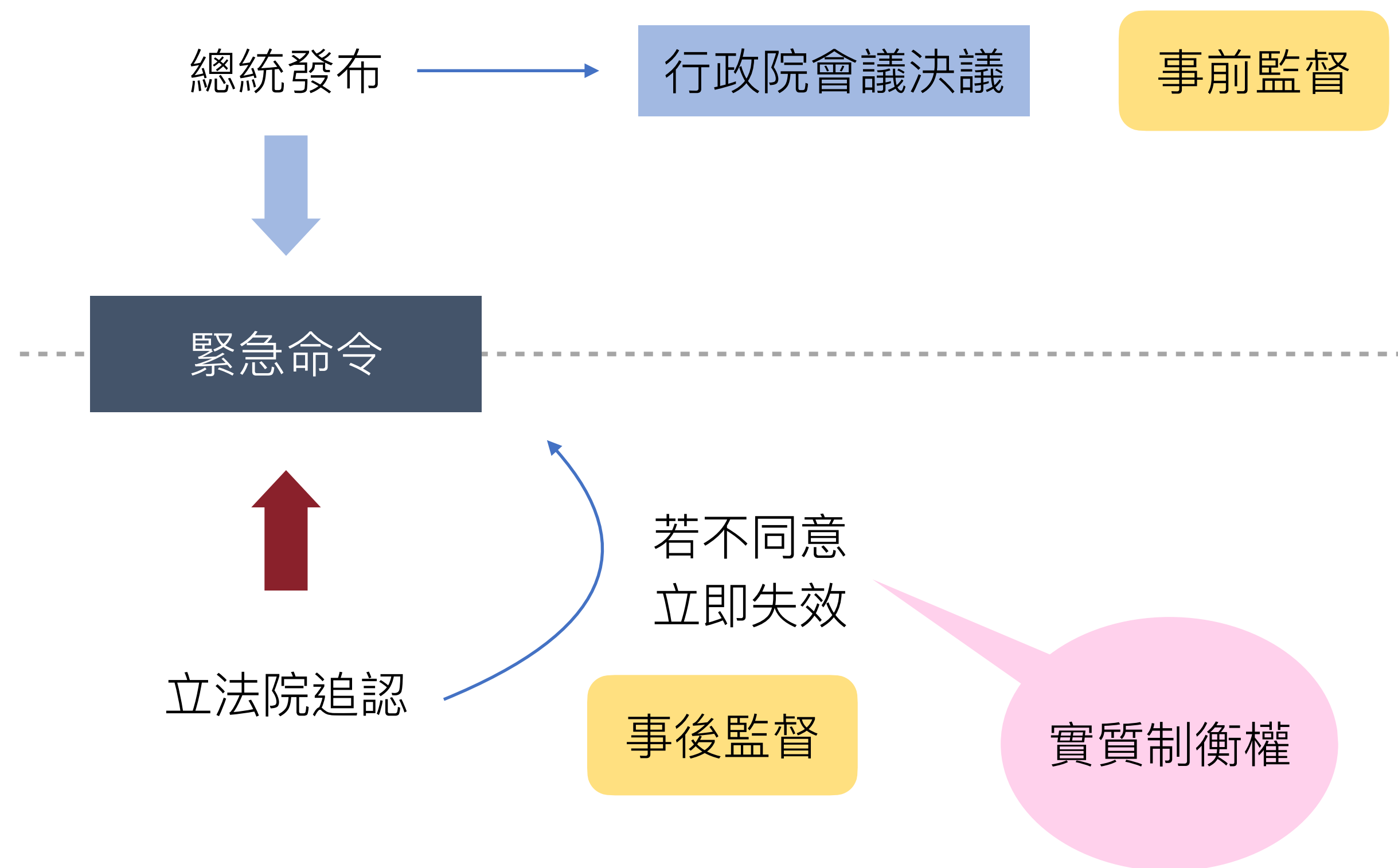
- 立法院職權行使法第29-1條第3項規定：「被提名人應於提出書面答復及相關資料之同時，提出結文，並應於結文內記載已據實答復，絕無匿、飾、增、減，並已提出相關資料，絕無隱匿資料或提供虛偽資料。但就特定問題之答復及資料之提出，如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並提出書面釋明者，不在此限。」
- 本項規定仿上述訴訟上證人具結規定，要求被提名人為真實性具結，其應具結事項，則為被提名人就立法院各黨團或個別立法委員之提問所為書面答復，究其目的，應係為取得被提名人就其書面答復內容之真實性擔保。然而，被提名人乃立法院人事審查與同意程序之當事人，並非屬第三人性質之證人，其身分、法律地位亦完全不同於訴訟程序中之證人，兩者實無可比擬。
- 又，證人係就特定訴訟案件之應證事實而為證言，被提名人則係就其獲提名出任職務之資格與適任性問題為書面答復，而是否具備出任相關職務之資格與適任性之提問與回應，均具有高度屬人性、評價性，非屬事實性陳述性質，無真偽之分，亦無從以具結方式擔保其表意內容之真實性，是此類屬人性、評價性之陳述，本質上並不具有真實性擔保之內在要求。基此，被提名人就立法院各黨團或個別立法委員之書面提問所為答復，與證人就應證事實為證言絕不相同，其答復內容並無真實性擔保之內在要求，從而被提名人就其答復內容亦無真實性擔保之附隨義務可言。是本項規定課予被提名人就其書面答復內容有真實性具結義務部分，已逾越立法院人事同意權之權限，因而逾越立法院憲法職權範圍。【175】



緊急命令

緊急命令之發布與追認

憲增 §2 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。



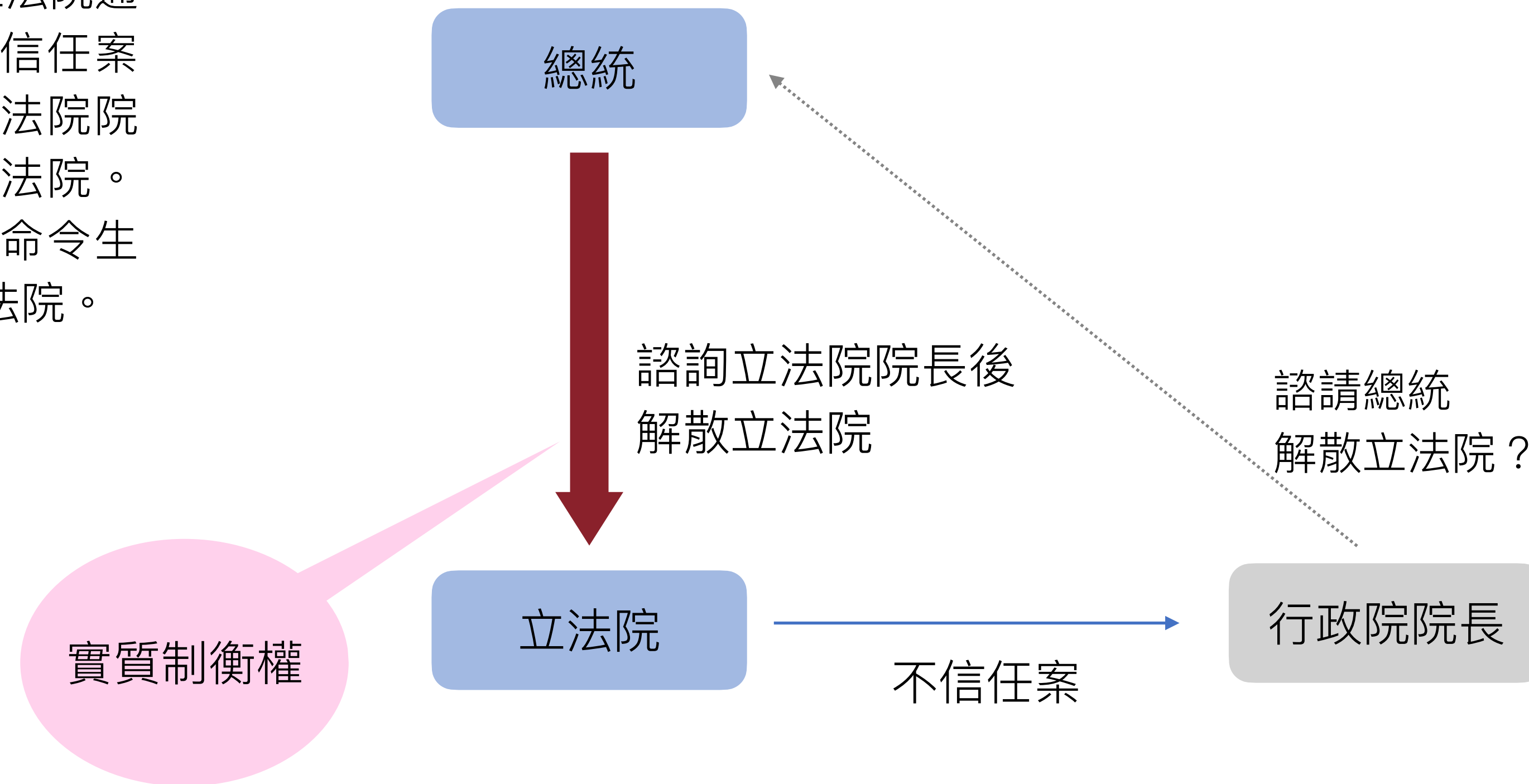
解散國會

3



解散立法院

憲增 §2 V：總統於立法院通過對行政院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。



4

國情報告

總統赴立法院進行國情報告

立法院職權行使法
§15-1：「（第1項）依
中華民國憲法增修條文
第4條第3項規定之精
神，立法院於每年集會
時邀請總統至立法院進
行國情報告。（第2
項）總統於每年2月1日
前向立法院送交國情報
告書，並於3月1日前赴
立法院進行國情報告。

（第3項）新任總統於
就職兩週內向立法院送
交國情報告書，並於1
個月內赴立法院進行國
情報告。」

憲法法庭113憲判9判決

- 第1項僅屬立法院自我拘束之規定，其規範效力不及於總統；且立法院依本項規定所為邀請，對總統並無憲法上之拘束力，總統亦不因此即須應邀至立法院進行國情報告，仍有權盱衡其職務運作與當前國情等具體狀況，而決定是否應邀至立法院為國情報告。於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。【84】
- 第2項及第3項關於要求總統依條文所定期限，主動向立法院送交國情報告書及赴立法院進行國情報告之規定，乃屬以法律要求總統為憲法所無之特定行為，其立法已逾越立法院憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則。【85】

總統赴立法院進行國情報告

憲法法庭113憲判9判決

立法院職權行使法 §15-2：「（第1項）立法院得經全體立法委員四分之一以上提議，院會決議後，由程序委員會排定議程，就國家大政方針及重要政策議題，聽取總統國情報告。（第2項）總統就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題，得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告。」

- 第1項規定明定由立法院內部之程序委員會排定議程，聽取總統國情報告，實質上無異於立法院自我授權，片面決定總統赴立法院進行國情報告之時程與相關事宜之安排，顯已逾越立法院憲法職權範圍。此外，第1項規定中明文指定「就國家大政方針及重要政策議題」，聽取總統國情報告，惟憲法並未賦予立法院有得指定總統國情報告之議題、範圍與內容等之權限，此部分之規定亦屬逾越立法院憲法職權範圍。綜上，本條第1項規定逾越立法院之憲法職權，違反憲法權力分立原則。【87】
- 第總統固非不得主動咨請立法院同意，至立法院進行國情報告，立法院亦得衡酌相關因素，決議是否同意。然總統為國情報告之議題、範圍與內容，乃屬總統本於職權得自行決定之事項，立法者尚不得立法予以限定，此不因總統至立法院為國情報告，係被動應邀抑或主動咨請而有不同。是本項規定有關「就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」之限制部分，逾越立法院之憲法職權範圍，牴觸權力分立原則。【88】

總統赴立法院進行國情報告

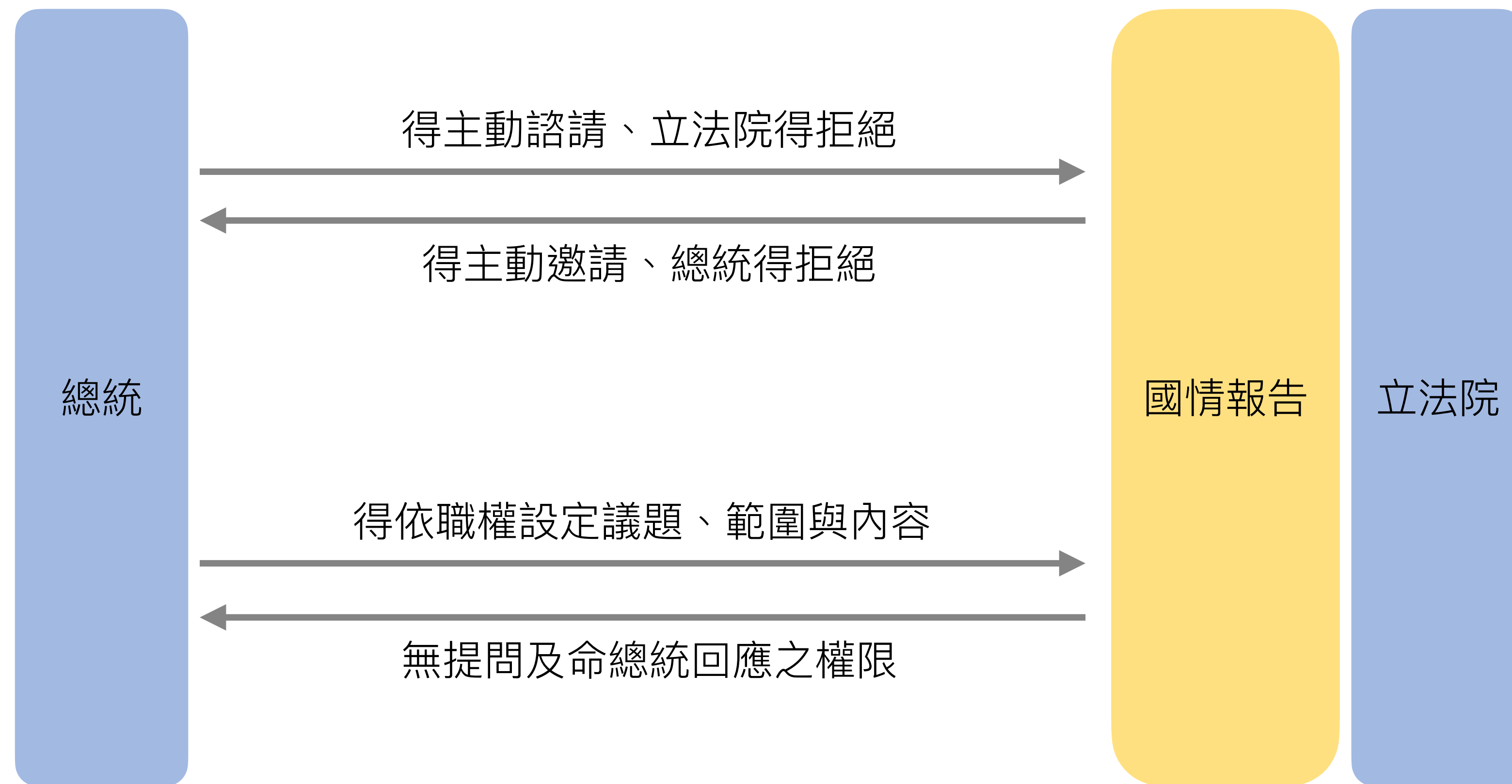
立法院職權行使法§15-4：

「（第1項）立法委員於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭處，提出口頭或書面問題。（第2項）立法委員進行前項口頭提問時，總統應依序即時回答；其發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。（第3項）就立法委員第1項之書面問題，總統應於7日內以書面回覆。但事項牽涉過廣者，得延長5日。」

憲法法庭113憲判9判決

憲法增修條文第4條第3項僅規定：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。」並無總統國情報告完畢後，尚須即時口頭回答或會後書面答覆立法委員提問之明文。是本條各項規定係立法院於憲法未有明文下，逕於規範自身職權行使之法律中，明定總統應即時或限期回應立法委員之口頭或書面提問，其規定已逾越立法院之憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則。【91】

總統之國情報告權



02

立法院 vs. 行政院



人事提名

1



司法院釋字613解釋

- 立法權對行政權所擁有關於獨立機關之人事決定權之制衡，一般表現在對用人資格之限制，以確保獨立機關之專業性，暨表現在任期保障與法定去職原因等條件之設定上，以維護獨立機關之獨立性，俾其構成員得免於外部干擾，獨立行使職權。
- 然鑑於通傳會所監督之通訊傳播媒體有形成公共意見，以監督政府及政黨之功能，通訊傳播自由對通傳會之超越政治考量與干擾因而有更強烈之要求，是立法權如欲進一步降低行政院對通傳會組成之政治影響，以提昇人民對通傳會公正執法之信賴，而規定通傳會委員同黨籍人數之上限，

或增加通傳會委員交錯任期之規定，乃至由立法院或多元人民團體參與行政院對通傳會委員之人事決定等，只要該制衡設計確有助於降低、摒除政治力之影響，以提昇通傳會之獨立性，進而建立人民對通傳會能超然於政黨利益之考量與影響，公正執法之信賴，自亦為憲法所保障之通訊傳播自由所許。

- 至於立法院或其他多元人民團體如何參與行政院對通傳會委員之人事決定，立法者雖有一定之自由形成空間，惟仍以不侵犯行政權之核心領域，或對行政院權力之行使造成實質妨礙為限。

行政之核心領域：人事決定權

司法院釋字613解釋

1. 依通傳會組織法第四條第二、三項規定，通傳會委員竟由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例共推薦十五名，行政院院長推薦三名，交由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦十一名學者、專家組成之審查會以五分之三與二分之一兩輪多數決審查，審查完成後，行政院院長應於七日內依審查會通過同意之名單提名，並送立法院同意後即任命之。由於行政院院長僅能推薦十八位通傳會委員候選人中之三位，審查階段對人事則完全無置喙餘地，並且受各政黨（團）依政黨比例推薦組成之審查會審查通過之名單所拘束，有義務予以提名，送請立法院同意，對經立法院同意之人選並有義務任命為通傳會委員，足見行政院所擁有者事實上僅剩名義上之提名與任命權，以及在整體選任程序中實質意義極其有限之六分之一通傳會委員候選人之推薦權，其人事決定權實質上可謂業已幾近完全遭到剝奪。
2. 行政掌法律之執行，執行則賴人事，無人即無行政，是行政權依法就具體之人事，不分一般事務官或政治任命之政務人員，擁有決定權，要屬當然，且是民主法治國家行政權發揮功能所不可或缺之前提要件。據此，上開規定將國家最高行政機關之行政院就通傳會委員之具體人事決定權實質上幾近完全剝奪，除為憲法上責任政治原則所不許，並因導致行政、立法兩權關係明顯失衡，而牴觸權力分立原則。

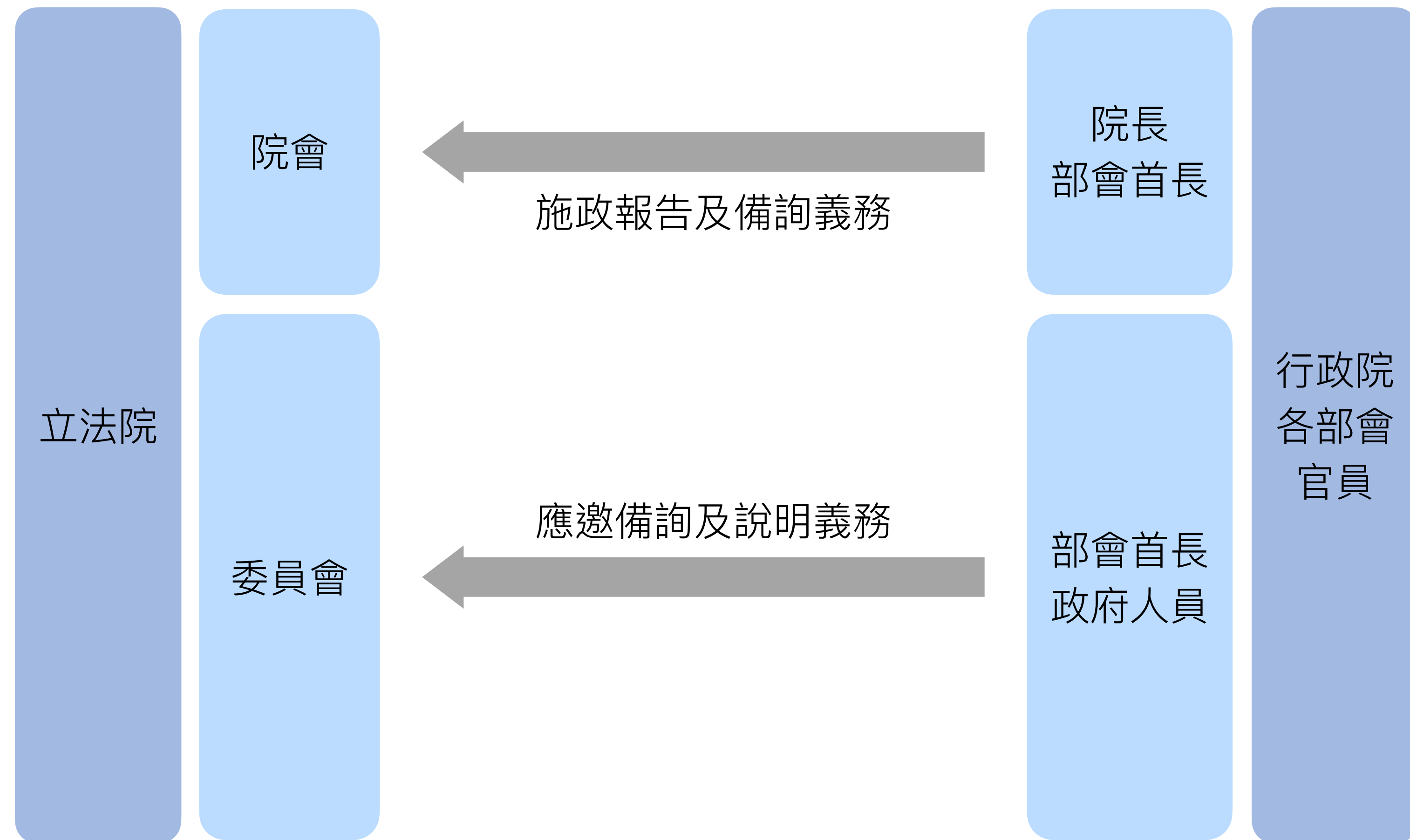
2

質詢&備詢

憲法法庭113憲判9判決

- 立法院與行政院分別為憲法所定之國家最高立法機關與最高行政機關，依憲法規定分別掌有立法權與行政權，並相互制衡，為民主政治運作之核心場域。基於民主原則之民意政治與責任政治原理，我國憲法明文規定行政院應依憲法所定方式，對立法院負責，乃憲法權力分立原則下之具體制度設計。所謂行政院對立法院負責，係指負民主原則之民意政治與責任政治所要求之政治責任。政治責任最終即是民意責任，因此，行政院對立法院於憲法上所應負之政治責任，其表現型態固有不同，惟最終均是對民意負責，不同於依法律規定所承擔，且出現爭議時得由法院審查、判斷之法律責任。【97】
- 行政院雖應依憲法所定方式，對立法院負責，惟非謂行政院作為憲法機關，與立法院間存有本質性之權力從屬關係，立法院亦無一般性凌駕於行政院之上之憲法地位。相反地，憲法權力分立原則下，所有憲法機關，包括總統及立法院、行政院、司法院、考試院、監察院五院在內，均依憲法所設計之權力分立制度，分別享有憲法所賦予之職權，各司其職，各有其憲法功能；除總統作為國家元首，依憲法之規定享有一定程度超然於五院之憲法地位外，五院間均屬平等之平行憲法機關，其僅有憲法民主原則下之民主正當性型態與相應憲政責任，以及權力分立制度下之權力監督制衡關係之不同，並無憲法地位與權限高下優劣之分。【98】

行政院長及各部會首長之備詢義務



參謀總長至立法院備詢義務？

司法院釋字461解釋

1. 中華民國八十六年七月二十一日公布施行之憲法增修條文第三條第二項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，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，此為憲法基於民意政治及責任政治之原理所為制度性之設計。國防部主管全國國防事務，立法委員就行政院提出施政方針及施政報告關於國防事務方面，自得向行政院院長及國防部部長質詢之。至參謀總長在行政系統為國防部部長之幕僚長，直接對國防部部長負責，自非憲法規定之部會首長，無上開條文之適用。
2. 立法院為國家最高立法機關，有議決法律、預算等議案及國家重要事項之權。立法院為行使憲法所賦予上開職權，得依憲法第六十七條規定，設各種委員會，邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。鑑諸行政院應依憲法規定對立法院負責，故凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。參謀總長為國防部部長之幕僚長，負責國防之重要事項，包括預算之擬編及執行，與立法院之權限密切相關，自屬憲法第六十七條第二項所指政府人員，除非因執行關係國家安全之軍事業務而有正當理由外，不得拒絕應邀到會備詢，惟詢問內容涉及重要國防機密事項者，免予答覆。

憲法法庭113憲判9判決

- 立法委員質詢權既屬立法院行使其議決法律案、預算案等憲法職權所必要之輔助性權力，並為落實憲法權力分立原則下立法權監督、制衡行政權，及維護民主原則之民意政治與責任政治要求之重要憑藉，是行政首長就立法委員於開會時所質詢之事項與問題，原則上應為充分且翔實之答復，俾使立法委員得藉此獲得問政與監督施政所必要之資訊。被質詢之行政首長就立法委員質詢事項之重要內容，無正當理由而不予答復或不予充分答復者，即有妨礙立法院對行政院施政之憲法上監督權限，從而違反行政院應對立法院負責之憲法要求之虞。【101】
- 惟另一方面，立法委員對行政首長之質詢權非毫無限制。基於維護憲法權力分立制度、第三人基本權及國家安全與福祉等憲法上極重要公益，立法委員對行政首長之質詢權應受到相應之限制；亦即被質詢之行政首長就立法委員涉及上述事項之質詢，於提供充分理由說明後，自有權不予答復，或不予揭露相關資訊。於此範圍內，立法委員之質詢權應行退讓。【102】

權力分立制度

第三人基本權

國家安全福祉

受質詢首長之不予答復情境

非屬行政權責範圍

基於憲法權力分立制度，凡立法委員質詢之事項，非屬行政院之權責範圍，或屬行政權自主負責之行政特權領域，或涉及非得由個別立法委員藉由院會質詢方式，請求提供之各國家機關保有之文件資料者（釋字第325號及第729號解釋意旨參照），則自始不屬立法委員質詢權所得行使之範圍，受質詢之行政首長自得不予答復或揭露相關資訊。【103】

人民基本權之保障

立法委員之質詢內容如涉及第三人，而被質詢之行政首長就此之答詢或相關資訊之揭露，可能危害第三人受憲法保障之生命權與人身安全（如涉及情報人員或情報協助人員、派赴敵後工作者等之資訊）、隱私權、資訊隱私權或營業秘密等重要基本權者，被質詢之行政首長經權衡立法委員行使質詢權以獲取相關資訊之利益，與揭露相關資訊對第三人基本權可能造成之危害，如認第三人基本權應優先受到保護時，其就立法委員之質詢即得不予答復或揭露相關資訊。【104】

國家安全等公益

立法委員之質詢內容涉及國家安全、國防軍事、兩岸外交等行政特權性質之國家機密事項，或行政院與其所屬機關（構）依法或依契約負有保密義務之事項，基於維護上開憲法上極重要公共利益或避免義務衝突，受質詢之行政首長亦得不予答復或揭露相關資訊。【105】

質詢爭議之憲法解決方案

憲法法庭113憲判9判決

政治協商

立法委員向行政首長行使質詢權，行政首長基於上述維護憲法權力分立制度、第三人基本權及國家安全與福祉等理由，認有保密之必要而拒絕答詢或揭露相關資訊，致生爭議時，本於憲法機關之憲法忠誠義務，立法院與行政院宜循政治協商方式解決。協商未果者，立法院自得依憲法相關規定，對行政院院長提出不信任案，促使行政院院長去職。除上述爭議解決方式外，立法院尚不得自行立法強制行政首長履行其答詢義務、課予行政首長其他作為或不作為義務，亦不得自我授權且單方決定行政首長究否具有不予答詢或揭露相關資訊之正當理由。【107】

提出不信任案

質詢權與文件調閱權之區分

憲法法庭113憲判9判決

- 憲法賦予立法委員之質詢權，主要係就行政院對立法院提出之施政方針及施政報告所生相關問題而行使；立法委員藉由對行政首長施政相關事項之質詢與行政首長之答復，而得以掌握必要之資訊，並據以監督行政院施政。是立法委員質詢權係屬對人詢答而取得問政資訊或監督施政之手段，質詢權範圍並不包括對物性之資料取得權限；立法委員尚不得藉由其對行政首長行使質詢權之機會，要求行政首長應對質詢委員個人提供其所要求之公務資料。
- 立法院為行使憲法所賦予之職權，本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，乃立法院之參考資料獲取權及文件調閱權（釋字第325號解釋意旨參照），均屬立法院向行政院取得問政所需資料之手段。由此益證，立法委員之質詢權，與立法院之參考資料獲取權、文件調閱權係屬不同屬性之權限，無論行使主體、行使對象、獲取資訊方式及行使時點，皆有不同（本庭113年憲暫裁字第1號裁定理由第28段參照），不得混為一談。是本項有關被質詢之行政首長不得拒絕提供資料部分之規定，已逾越立法委員依憲法增修條文第3條第2項第1款所得享有之質詢權範圍，而牴觸憲法。【118】

「反質詢」之合憲性

憲法法庭113憲判9判決

- 所謂反質詢，應係指原為被質詢人之行政首長，於質詢程序自行易位為質詢人，向原為質詢人之立法委員，就具體事項或問題提出質疑或詢問，並有意要求特定立法委員答復之謂。
- 行政首長以問題或疑問句等語句形式答復立法委員之質詢，或提問以釐清質詢人所質詢之問題等情形，基於表意人就表意方式與語句選擇本有一定自主性，如行政首

長之表意並非出自質詢立法委員並要求其答復之意圖者，則即便行政首長言語表達方式有禮儀上之爭議，仍屬對立法委員質詢之答復，均非本項規定「質詢之答復，不得超過質詢範圍之外，並不得反質詢。」所稱反質詢。

- 於此前提下，本項後段明定被質詢人不得反質詢部分，乃理之當然，尚不生牴觸憲法問題。

不予理會質詢之罰鍰規定

憲法法庭113憲判9判決

- 第5項規定：「被質詢人經主席依前項規定制止、命出席或要求答復卻仍違反者，由主席或質詢委員提議，出席委員5人以上連署或附議，經院會決議，處被質詢人2萬元以上20萬元以下罰鍰。」第6項則規定：「前項情形，經限期改正，逾期仍不改正者，得按次連續課處罰鍰。」係立法院立法自我授權得經其院會決議，以裁處被質詢之行政首長罰鍰與連續處罰之法律制裁手段，迫使其履行本條第1項至第3項規定所要求之作為或不作為。【133】
- 行政首長就立法委員之質詢負有答詢義務，係憲法增修條文第3條第2項第1款所明定，乃行政院對立法院負責之一環，行政首長於此係負政治責任，非法律義務與責任，尚非立法院得立法自我授權，以法律制裁手段，不論刑罰或行政裁罰手段，迫使行政首長依其規定方式為答詢義務之履行者。
- 是立法院就第5項裁罰規定及第6項連續裁罰規定，其立法均已逾越其憲法職權範圍，並對行政院及相關首長行使其憲法職權造成一定程度之限制而侵犯行政院之憲法職權，違反憲法權力分立原則。【134】

僅具政治責任
之憲法義務？

憲法法庭113憲判9判決

- 行政院院長及行政院各部會首長乃屬中央公務人員，對其為彈劾之提議、審查與決定，均須由監察委員依憲法所定要件與程序為之，**與立法院之憲法職權無涉，亦非其所得置喙**。本項規定就質詢事件，明定立法院得將相關行政首長移送彈劾，實已介入憲法明定之監察委員彈劾提議權，逾越立法院之憲法職權範圍，並有干擾監察院彈劾權行使之疑慮，違反憲法權力分立原則。【138】
- 退一步言，即便將本項「移送彈劾」之規定，解釋為僅屬立法院對監察院提出之彈劾建議，其與人民向監察院所為檢舉或陳情之效力並無二致，均不具法律上拘束力，監察院與監察委員均仍應獨立行使職權，依法處理，不受立法院移送案之拘束，然而，立法院、行政院與監察院均屬平行憲法機關，其互動關係均具有憲法意義。**立法院一旦引據無法律拘束力之本項規定，將行政院之院長或所屬各部會首長，移送於監察院，「建議」其提出彈劾，仍將引發立法權、行政權與監察權間之憲政爭議，並不因本項規定所定僅屬無法律效力之彈劾建議權，即有不同**。僅就此而言，基於憲法機關相互尊重原則，以及政治問題應於政治程序解決之民主基本精神，本項立法關於移送彈劾部分，即便不具拘束力，立法院亦有逾越其憲法職權且濫用權力之嫌，違反憲法權力分立原則。

質詢是立法院行使憲法上職權之輔助性權力，故得質詢之事項與範圍，以其法定職權為限。逸出其職權範圍以外事項，或屬行政權固有事項、侵害人民權益事項，以及涉及國家安全等機密事項，將構成質詢之界限。

質詢屬於對人之詢答，與文件調閱權有別。政府官員之答復，若以提問方式呈現，只要非角色更換，具有期待立法委員回答之意圖者，則仍屬回復方式之一，並非不可。

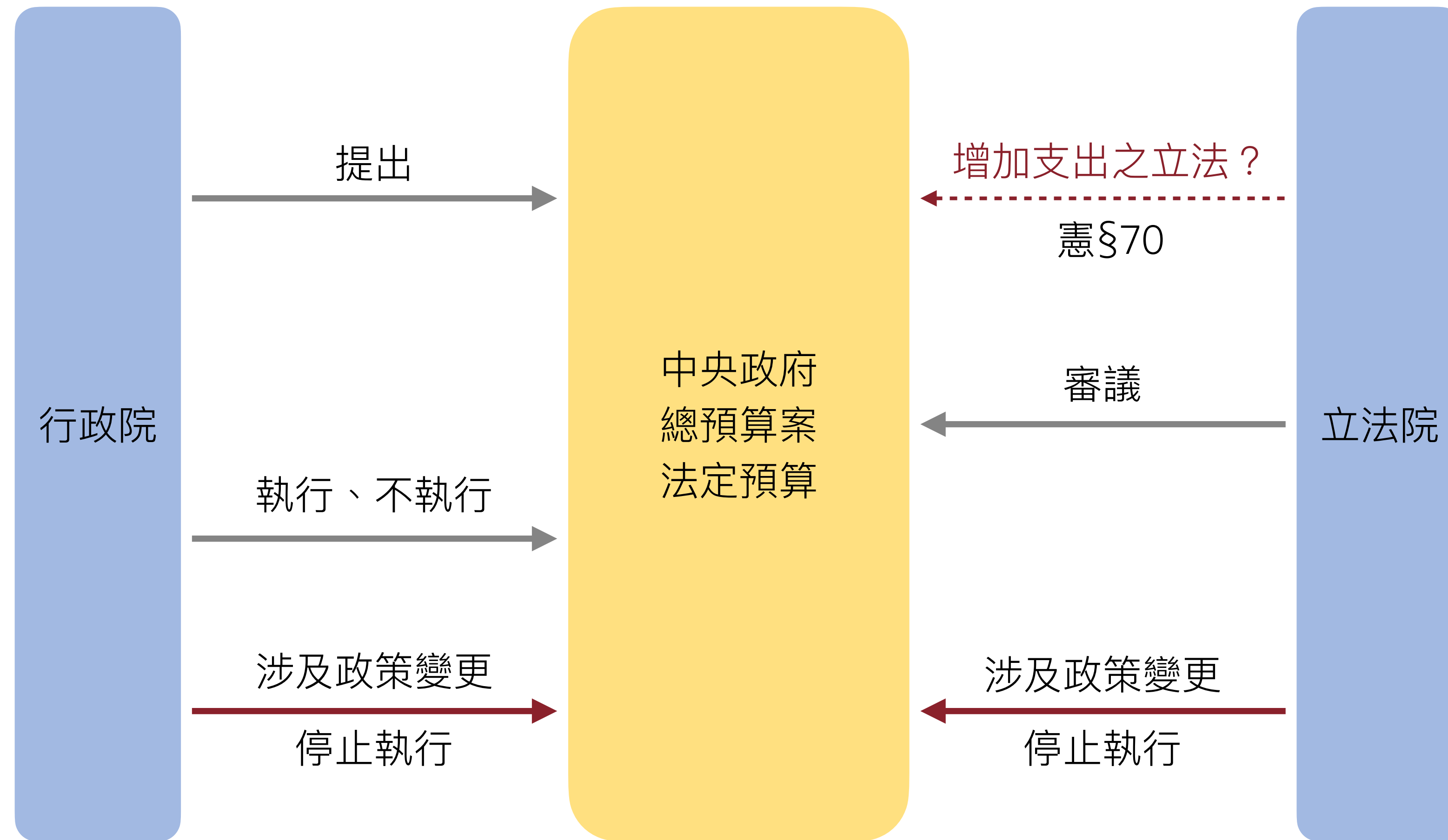
行政院院長及各部會首長對立法院負責，係屬憲法上所定之「政治責任」。其針對立法院所質詢事項，消極不配合，固然違反憲法上之義務，但政治責任應政治解決，立法者不得自行立法，規定制裁效果，逕自單方賦予行政院院長及各部會首長法律責任。若此，將違反憲法權力分立原則。

預算審議

3



法定預算之停止執行



司法院釋字第391號解釋

1. 立法機關審議預算案具有批准行政措施即年度施政計畫之性質，其審議方式自不得比照法律案作逐條逐句之增刪修改，而對各機關所編列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目，實質上變動施政計畫之內容，造成政策成敗無所歸屬，政治責任難予釐清之結果，有違立法權與行政權分立之憲政原理。
2. 憲法第七十條規定：「立法院對行政院所提預算案不得為增加支出之提議」，立法院審議中央政府總預算案應受此一規定之限制，而立法院不得在預算案之外以委員提案方式為增加支出之提議，復經本院釋字第264號解釋釋示有案。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。**

核四法定預算之停止執行

司法院釋字520號解釋

主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情況而定。

1. 諸如維持法定機關正常運作及其執行法定職務之經費，倘停止執行致影響機關存續者，即非法之所許；
2. 若非屬國家重要政策之變更且符合預算法所定要件，主管機關依其合義務之裁量，自得裁減經費或變動執行。
3. 至於因施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，則應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權，依照憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條規定，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢。本件經行政院會議決議停止執行之法定預算項目，基於其對儲備能源、環境生態、產業關連之影響，並考量歷次決策過程以及一旦停止執行善後處理之複雜性，自屬國家重要政策之變更，仍須儘速補行上開程序。其由行政院提議為上述報告者，立法院有聽取之義務。

國會之參與決策權
(憲§63)

預算案與法律案之區別

憲法第70條是否亦適用於
增加預算支出之法律案？

預算案	法律案
僅行政院可提案	行政院、立法委員皆可提案
審議具時效性	審議不具時效性
措施性法律	一般事件、不特定人之規範

普發現金立法之違憲疑義

有無違反憲法
第70條規定？

因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別條例

第3條：本條例所定強化經濟、社會、民眾消費及國土安全韌性措施之項目如下：十一、發放現金每人新臺幣一萬元，強化民眾消費韌性，擴大內需，提振經濟效益。

第6條：（第1項）本條例所需經費上限為新臺幣五千七百億元，得視國際情勢變化，分期編列特別預算；其預算編製與執行不受預算法第二十三條、第六十二條及第六十三條規定之限制。

第7條：（第1項）依本條例規定自政府領取之補助及其他給與，免納所得稅。

4

不信任案



不信任案提出之時機

司法院釋字735解釋

- 中華民國憲法增修條文第三條第二項第三款規定：「行政院依左列規定，對立法院負責，……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。……」旨在規範不信任案應於上開規定之時限內，完成記名投票表決，避免懸宕影響政局安定，未限制不信任案須於立法院常會提出。憲法第六十九條規定：「立法院遇有左列情事之一時，得開臨時會：一、總統之咨請。二、立法委員四分之一以上之請求。」僅規範立法院臨時會召開之程序，未限制臨時會得審議之事項。是立法院於臨時會中審議不信任案，非憲法所不許。
- 立法院組織法第六條第一項規定：「立法院臨時會，依憲法第六十九條規定行之，並以決議召集臨時會之特定事項為限。」與上開憲法規定意旨不符部分，應不再適用。如於立法院休會期間提出不信任案，立法院應即召開臨時會審議之。

03

立法院 vs. 司法院



司法院釋字601解釋

- 司法院大法官由總統提名，經立法院同意後任命，為憲法第八十條規定之法官。為貫徹憲法第八十條規定「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉」之意旨，大法官無論其就任前職務為何，在任期中均應受憲法第八十一條關於法官「非受刑事或懲戒處分，或禁治產之宣告，不得免職。非依法律，不得停職、轉任或減俸」規定之保障。法官與國家之職務關係，因受憲法直接規範與特別保障，故與政務人員或一般公務人員與國家之職務關係不同。
- 憲法第八十一條關於法官非依法律不得減俸之規定，依法官審判獨立應予保障之憲法意旨，係指法官除有懲戒事由始得以憲法第一百七十條規定之法律予以減俸外，各憲法機關不得以任何其他理由或方式，就法官之俸給，予以刪減。
- 司法院大法官之俸給，係由本俸、公費及司法人員專業加給所構成，均屬依法支領之法定經費。立法院審議九十四年度中央政府總預算案時，刪除司法院大法官支領司法人員專業加給之預算，使大法官既有之俸給因而減少，與憲法第八十一條規定之上開意旨，尚有未符。司法院院長、副院長，依憲法增修條文第五條第一項規定，係由大法官並任，其應領取司法人員專業加給，而不得由立法院於預算案審議中刪除該部分預算，與大法官相同。

憲法法庭113憲判9判決

立法院調查權行使所欲調查事項，涉及司法案件而在法院審理中時，基於司法審判權乃司法院所屬各級法院之核心職能，專屬應獨立審判之法官行使，不受任何干涉或妨礙，為維護法院獨立審判之憲法要求，立法院就此類事項，不得行使調查權。立法院已成立調查委員會行使調查權中，其調查事項嗣後成立司法案件，於法院審理中時，基於相同理由，立法院亦應主動停止調查。【213】

立法院職權行使法第46條之2第2項規定：「裁判確定前之訴訟案件就其偵查或審判所為之處置及其卷證，立法院不得行使調查權。尚未確定之訴願事件，或其他依法應獨立行使職權之機關本於職權處理中之案件，亦同。」依此，立法院就下列事項，不得行使調查權：（1）檢察機關或法院於訴訟案件裁判確定前之偵查或審判階段，就該案件所為之處置及其卷證。簡言之，依本項之規定，有權機關就上開訴訟案件或事件，於相關偵查、訴訟或行政程序中所為處置及因此所生卷證，均非屬立法院調查權所得調查之事項範圍。【263】

憲法法庭113憲判9判決

又憲法係保障上述相關人員獨立行使職權，就個案事項免於受外力干涉，而為自主評價判斷，是凡屬上開獨立行使職權人員，就個案事項所為之評價判斷，或足以表徵其評價判斷之程序中處置及其卷證，即不受立法院調查權所及，**非以程序進行中為前提；於程序終結後，原則上亦有其適用**。詳言之，司法機關審理或處理案件所表示之法律見解或事實判斷，不論於相關程序進行中，抑或於終結程序之檢察機關處分書或裁判書中所為，亦不論於偵查、審判程序中，或偵查終結、裁判確定後，立法院均不得行使調查權；訴訟案

件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證，包括個案裁判確定前，檢察機關於偵查程序中、法官於審判中所為處置及其卷證，無論於偵查程序中、偵查終結後、審判程序中，抑或裁判確定後，亦均不得成為立法院調查權所調查之事項。【265】

基於權力分立原則及法院獨立審判之憲法要求，立法院除不得對本條所定事項行使調查權外，對審判中訴訟事件之原因事實或刑事案件之社會事實，以及經確定裁判判斷之事項，亦均不得行使調查權。【266】

04

立法院 vs. 監察院



監察院憲法地位之更迭與專屬調查權

司法院釋字325解釋

- 本院釋字第七十六號解釋認監察院與其他中央民意機構共同相當於民主國家之國會，於憲法增修條文第十五條規定施行後，**監察院已非中央民意機構**，其地位及職權亦有所變更，上開解釋自不再適用於監察院。
- 惟憲法之五院體制並未改變，**原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使**。立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第五十七條第一款及第六十七條第二項辦理外，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，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，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制。

在行使彈劾、糾舉、糾正憲法職權範圍內，享有專屬調查權。

司法院釋字585解釋

- 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。
- 真調會既為隸屬於立法院下行使立法院調查權之特別委員會，自無須向監察院負責，亦不受監察院之監督。而其行使之調查權亦與監察院之調查權有別，且其調查權之行使及調查之結果亦不能影響監察院調查權之行使。
- 是真調會條例第十二條第一項規定「本會對於調查之事件，應於三個月內向立法院提出書面調查報告，並公布之。如真相仍未查明，應繼續調查，每三個月向立法院及監察院提出報告，並公布之」，其中關於真調會有向監察院提出報告義務之規定，殊有悖於前述之原則，應予檢討修正，以釐清真調會之職責，並避免影響監察院調查權之行使。

憲法法庭113憲判9判決

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、審計權等監察權，依憲法第95條、第96條規定，享有文件調閱權與調查權，亦屬為行使其憲法職權所必要之輔助性權力。由於立法院與監察院憲法職權、功能與任務均不同，立法院調查權與監察院調查權作為各該憲法機關行使其職權之輔助性權力，其功能與目的自隨之不同，其非不得平行行使，原則上不生相互排斥問題。惟立法院與監察院分別行使調查權，而其所調查之事項相同時，因兩院調查權之行使而受詢問之關係人或受調閱文件、資料之相關機關，即可能因義務重複而蒙受職權行使與職務履行上之不利，是立法院與監察院先後就同一事項行使調查權時，均應審慎衡酌行使調查權之必要性，並避免過度干擾相關機關或人民。【215】

此類立法院與其他憲法機關或國家機關就立法院行使調查權所生爭議，性質上乃屬憲法爭議，自應由發生爭議之相關機關循合理之政治途徑協商解決之，其仍未果者，則應由擬行使立法院調查權之立法院，依法循憲法訴訟途徑，聲請憲法法庭審理解決之。掌有立法權之立法院尚不得立法自我授權其調查權行使之優越性，要求反對其調查權行使之其他憲法機關或國家機關應主動起訴排除立法院調查權之行使。【216】

05

行政院 vs. 司法院



公務人員年終考績丁等免職

憲法法庭111憲判9判決

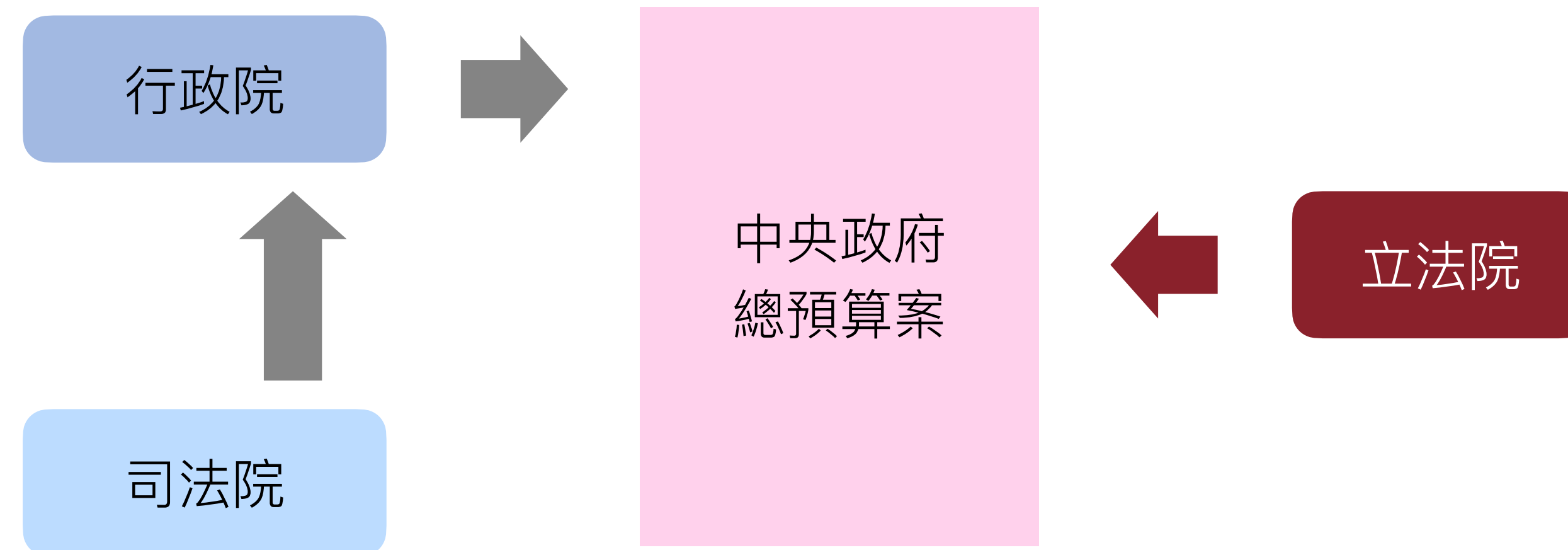
1. 各國所採權力分立原則之具體制度安排容有差異，然多強調以下3個層面：（1）權力之定性區分：多數國家之憲法係將政府權力依其性質區別為行政權、立法權及司法權三大類。（2）權力之歸屬機關：將上述不同性質之權力，分別歸屬於組織及程序等功能最適之不同機關行使，以發揮功效；原則上並禁止同一機關行使兩種以上權力，以避免權力集中。（3）權力之相互制衡：行使不同權力之機關間應相互制衡，以避免權力失衡或侵害人權。
2. 於憲法解釋上，應承認並保障行政機關於所屬公務人員發生特定之法定事由，且情節重大時（包括不能勝任、嚴重妨礙公務之有效施行或其他重大失職行為等），得依正當法律程序，予以考績免職。反之，如完全剝奪行政機關對所屬公務員之免職權，反與機關功能最適原則有悖，而有違反憲法權力分立原則之虞。

【27】

3. 憲法第77條所定「公務員之懲戒」，在解釋上，應不包括行政懲處，亦非要求必須由法院擔任公務員懲戒及懲處之第一次決定機關。聲請人主張憲法第77條規定蘊含「懲戒一元化」原則，致所有公務員之免職，包括向來屬行政懲處之免職，均須由法院作成第一次決定，而有所謂法官保留原則之適用，實難以成立。【39】
4. 憲法增修條文第6條第1項第3款規定則將憲法第83條所定「任用」修正為「任免」，明白確認公務員之任命及免職俱屬行政權之範圍；同條項款另規定「公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項」屬考試院職權。雖未同時明文規定上開公務員任免、考績等事項之執行，移歸行政院掌理。然包含任命及免職之人事權本即為行政權之固有核心事項，而公務員任免之執行事項既不再屬考試院職權，則依我國憲法有關中央政府組織及職權之規定，憲法未明文劃歸其他憲政機關行使之有關公務員任免之人事行政權，在解釋上，即應由享有概括行政權之行政院掌理。

增修§5 VI

司法院所提出之年度司法概算，行政院不得刪減，但得加註意見，編入中央政府總預算案，送立法院審議。



06

行政院 vs. 考試院



增修第6條第1項

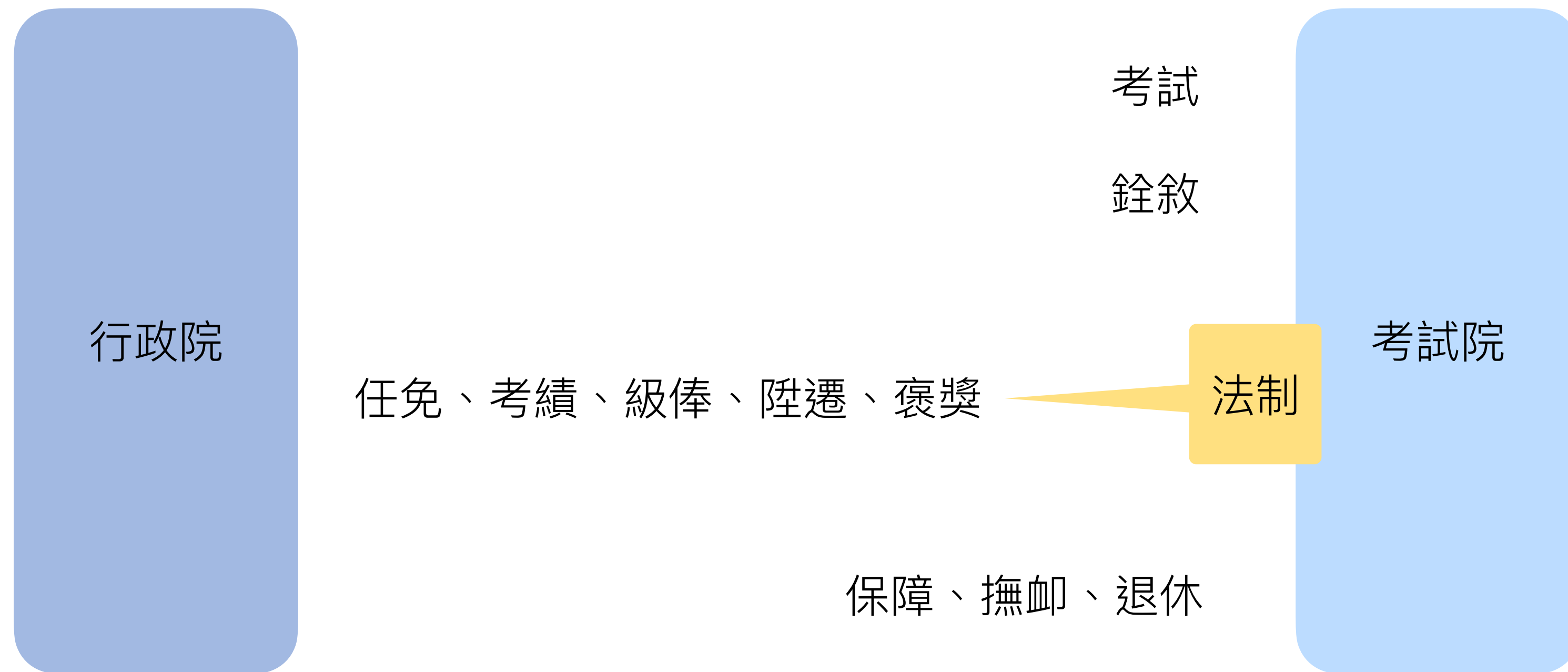
考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：

- 一、考試。
- 二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。
- 三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。

憲法第85條

公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，並應按省區分別規定名額，分區舉行考試。非經考試及格者，不得任用。

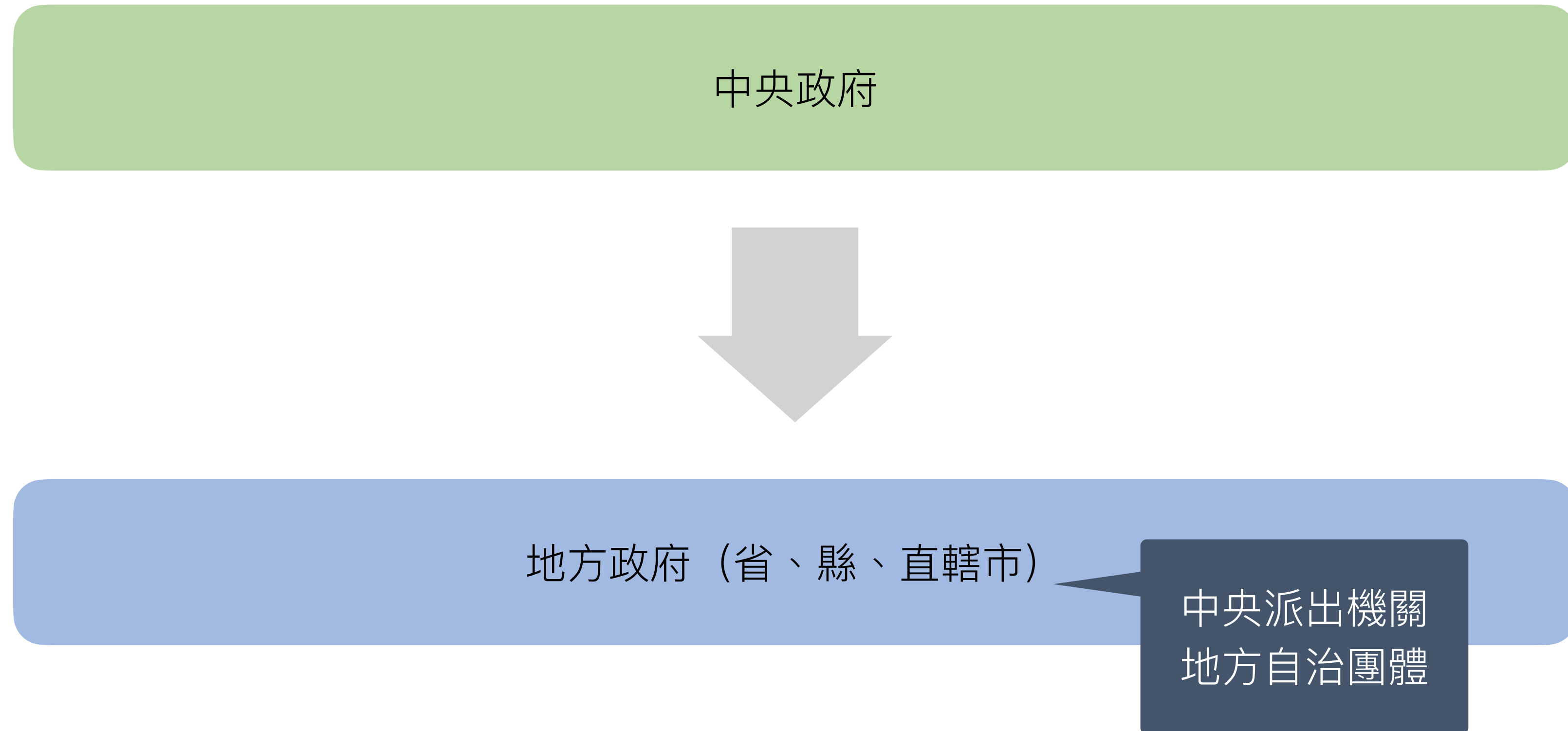
公務人員事務之職權劃分



貳

垂直權力分立



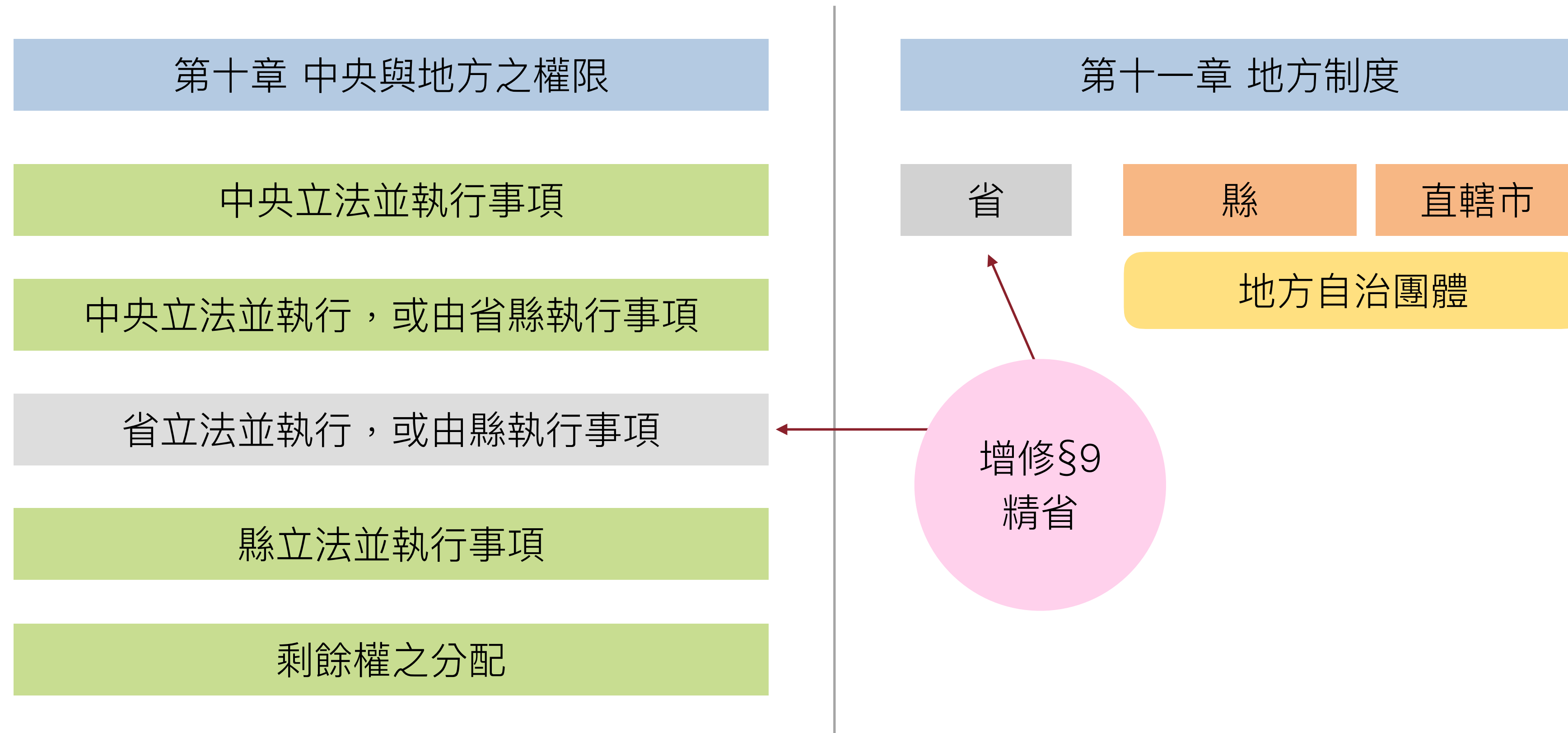


01

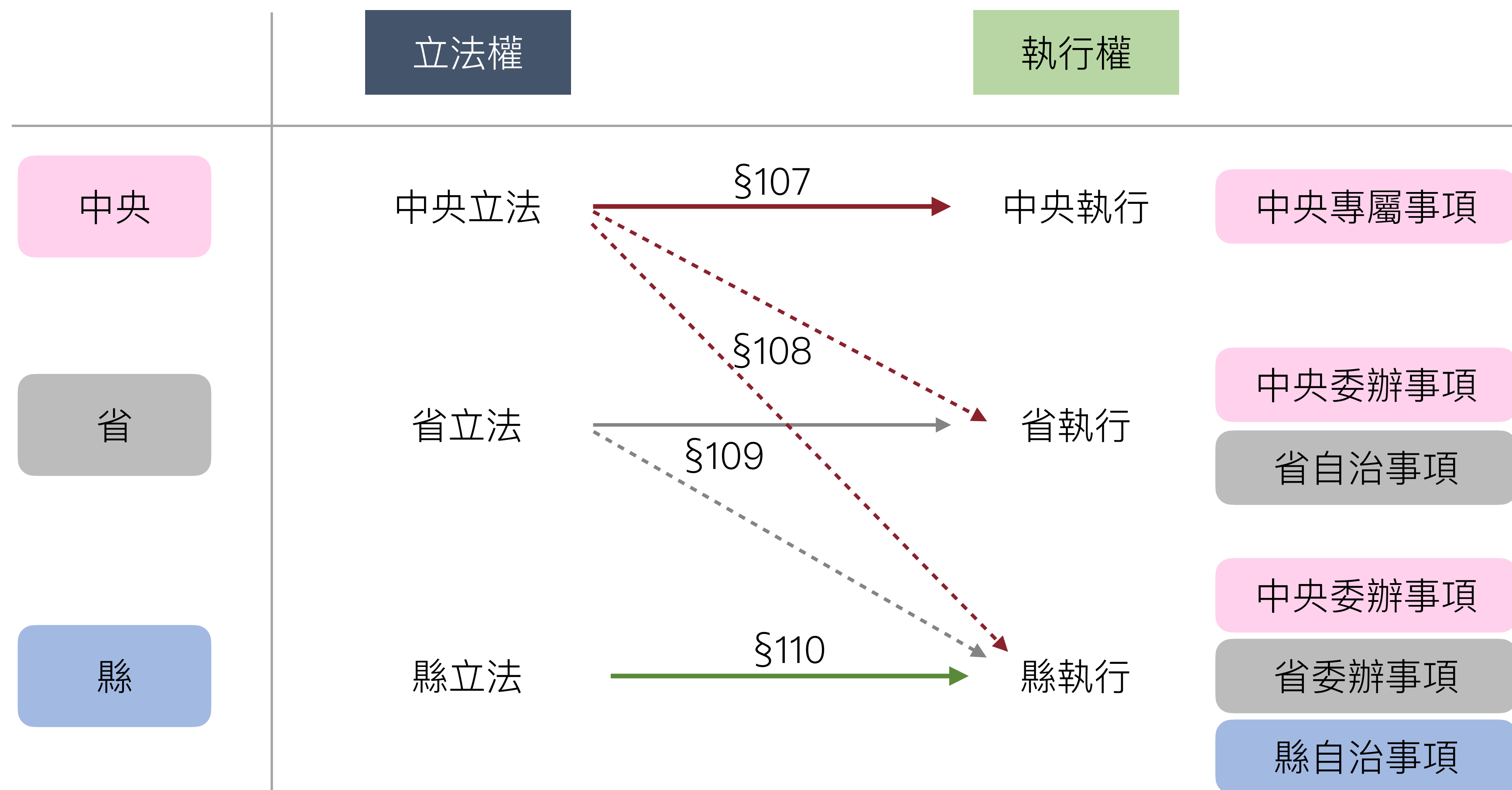
立法權與執行權之劃分



垂直權力分立之設計



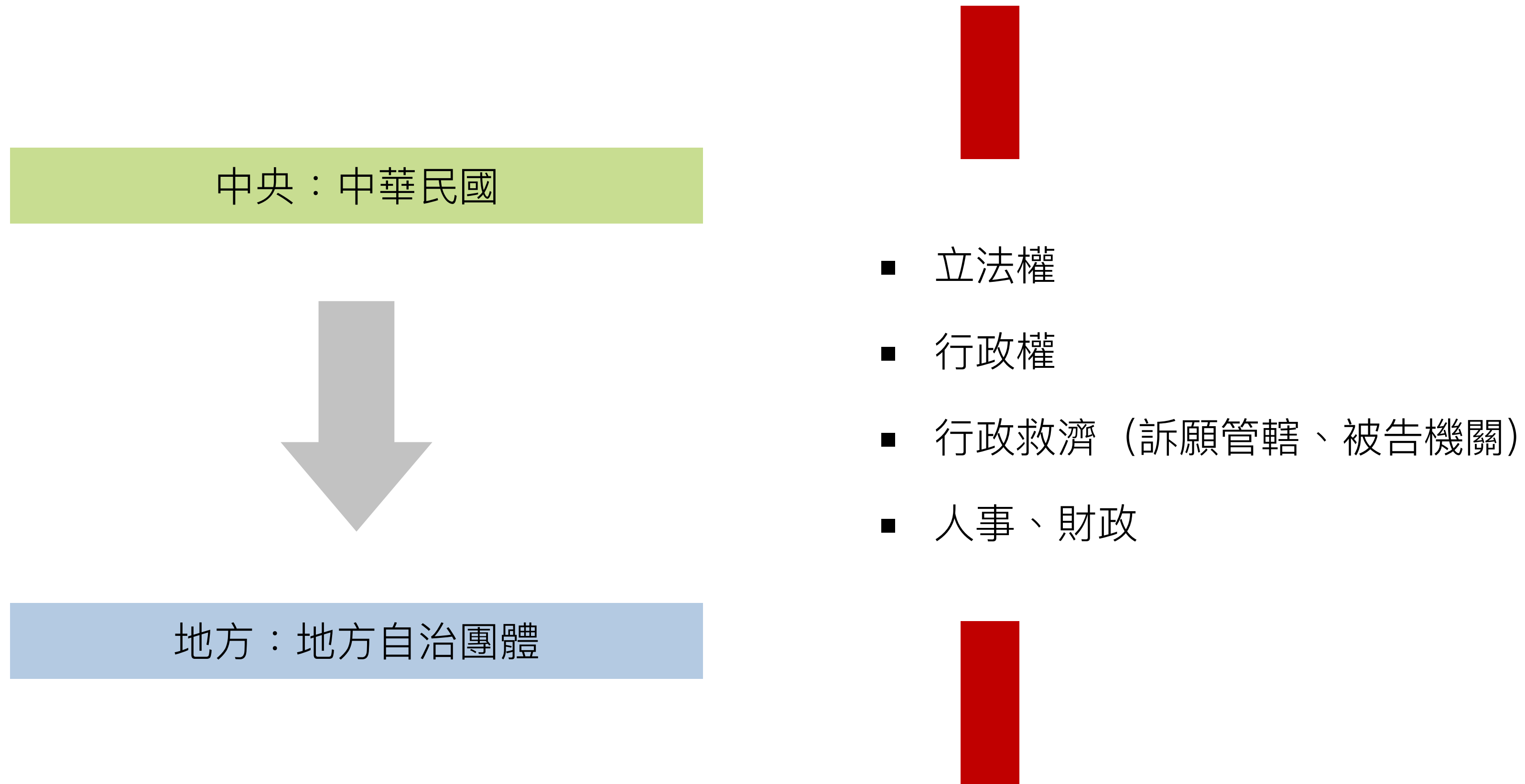
中央與地方權限之劃分



憲法法庭 111憲判6判決

1. 直轄市之自治事項，憲法或其增修條文均無明文規定予以直接保障，而係以憲法第118條規定授權立法院以法律定之。在解釋上，直轄市自治權限可能高於、等於或低於憲法所明文保障之省縣自治，立法者就此本享有一定之形成空間。
2. 然以我國有關地方自治之憲政實踐而言，立法者就直轄市之自治層級，大致與凍結前之省相當，而高於縣（市）（地制法第3條第1項及第2項規定參照）；然就直轄市自治事項之保障範圍，則與縣（市）自治事項幾乎完全相同（地制法第18條及第19條規定參照）。是就本件所涉上開食品安全標準之訂定權限爭議，應認直轄市與縣（市）享有相同之權限或應受到相同之限制，而毋須予以區別。【52】

垂直權力分立之憲法架構



地方之任務類型：任務二元論

地方自治團體

自治事項

依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。

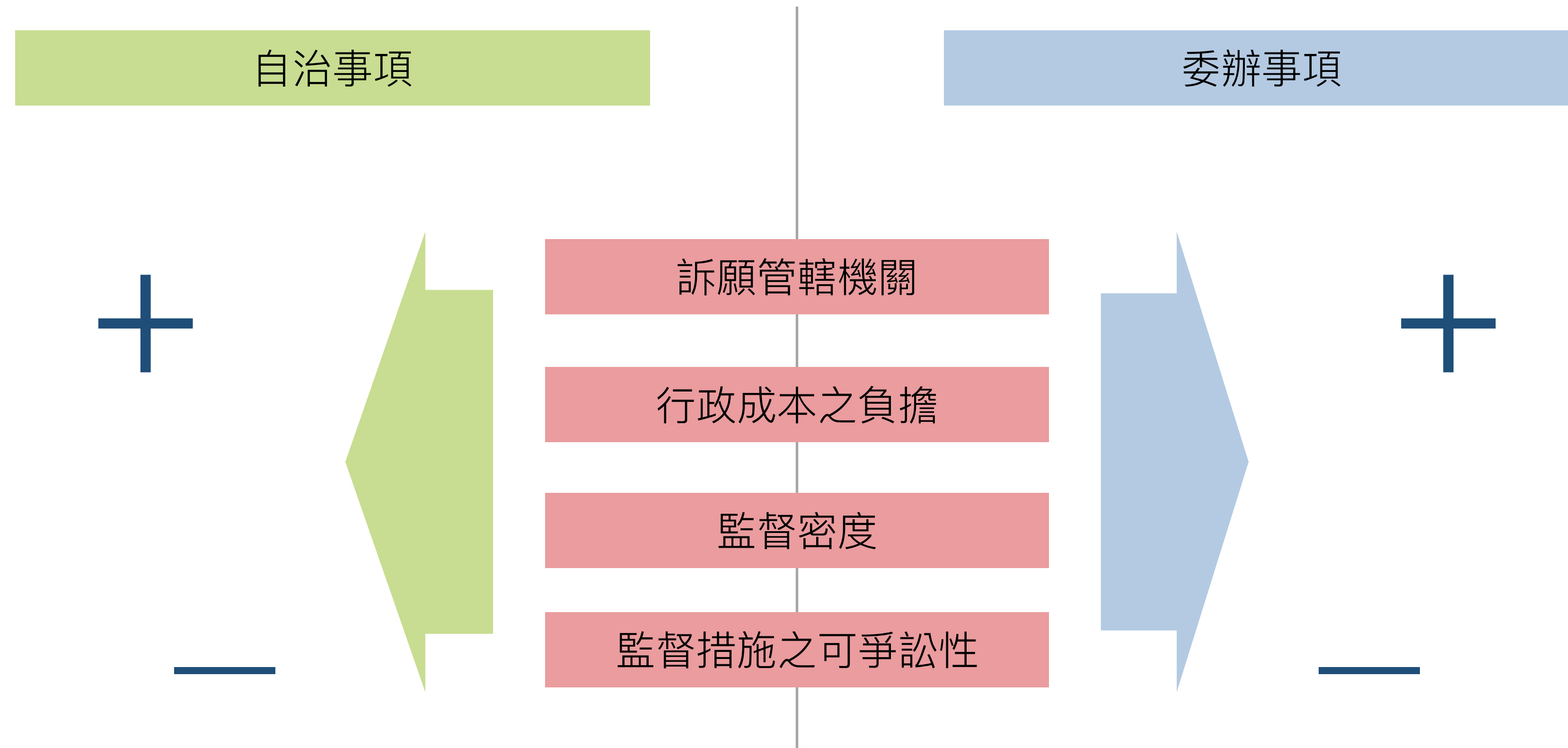
委辦事項

依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。

皆以地方自治團體自己之名義執行之

Kommunale Selbstverwaltung

自治事項與委辦事項之區分



02

中央專屬立法事項



中央專屬立法並執行事項

憲法第107條

左列事項，由中央立法並執行之：

- 一 外交。
- 二 國防與國防軍事。
- 三 國籍法及刑事、**民事、商事之法律**。
- 四 司法制度。
- 五 航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政。
- 六 中央財政與國稅。
- 七 國稅與省稅、縣稅之劃分。
- 八 國營經濟事業。
- 九 幣制及國家銀行。
- 十 度量衡。
- 十一 **國際貿易政策**。
- 十二 涉外之財政經濟事項。
- 十三 其他依本憲法所定關於中央之事項。

憲法法庭111年憲判第6號判決

- 憲法第107條第11款明定國際貿易政策係由中央獨占立法及執行權，而中央係依我國正式參與並受拘束之世界貿易組織協定（WTO Agreements）及食品安全檢驗與動植物防疫檢疫協定（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，簡稱SPS Agreement）之相關規範，先後開放含有萊克多巴胺之牛肉及豬肉進口，然仍繼續禁止國內使用上述動物用藥。因此聲請人所定各該自治條例顯係以國外輸入之肉品為規範客體（系爭自治條例一至四均只限制進口豬肉及其產製品，系爭自治條例五則同時禁止牛、雞、豬肉及其產製品），且係針對中央已開放且得合法進口之貨物而為管制。
- 此等管制，雖未直接牴觸憲法第107條第11款規定專屬中央之國際貿易政策立法權，然因此所致之國內市場障礙，則亦有可能間接影響我國對外貿易政策之執行及相關國際貿易條約之履行，致對外可能違反國際法義務。
- 雖然對外之違反國際法，未必即當然並自動構成對內之違反憲法，然本庭於權衡決定系爭食品安全標準立法權究應由中央獨占，或由中央與地方分享時，亦應將上述影響納入考量，並力求國際法與國內法之調和。【81】

國際貿易政策

開放含有萊克多巴胺之牛肉及豬肉進口

國貿政策執行

內國市場之交易障礙



系爭規定無違國際貿易政策之中央立法權限

個人鑑定意見內容

1. 憲法第107條第11款本身並未對「國際貿易政策」之概念內涵為進一步之立法定義，故其所得以包含之概念範疇，原則上容有廣、狹之解釋理解空間。有鑑於本案係屬聲請憲法解釋案件，故有關國際貿易政策之概念理解，應優先從「**憲法觀點**」出發，而為詮釋；至於國際及國內對於國際貿易政策之法制及運作實務，雖可作為理解上之補充素材，但並不宜以之作為憲法解釋之唯一認知基準。
2. 屬於憲法第107條第11款所定中央專屬立法並執行之國際貿易政策事項，在貨物輸入部分，應「**限縮理解**」在准許進口之貨物品項、輸入者資格、進口證件、適宜性查驗、報關放行程序、進口貨品在內國市場上市之要件，以及貿易救濟等事務。
3. 「國際貿易政策之立法權限」與「國際貿易障礙之內國排除」應分屬二事，不宜混為一談。前者，應從憲法第十章及第107條規定之體系與目的解釋認定，而後者，至少在憲法中央與地方權限劃分架構下，應屬內國各級政府如何透過自行享有之立法與行政權限手段，共謀調適方案，俾消弭國際貿易上之技術性障礙事由，但**非謂任何涉及貿易障礙事務，即可認定中央當然取得專屬立法權限**。
4. 禁止萊豬於內國部分市場流通（系爭地方自治條例規定）性質上應**不在憲法第107條第11款所定國際貿易政策之概念射程範圍內**。

代理教師職前年資採計立法權限

憲法法庭113憲判7號判決

合格代理教師於目前教育實務上已屬不可或缺之人力，其職前年資之採計與否，當屬前述教育人事制度之相關事項，為憲法第108條第1項第4款教育制度之一環，屬中央立法之範圍。代理教師待遇及與其待遇相關事項，為代理教師重大權益事項之一，即理應同為中央立法權限之範圍。103年聘任辦法第9條第2項及現行聘任辦法第16條第2項明定，代理教師之待遇支給基準，由中央主管教育行政機關定之，即為例證。從而與代理教師待遇息息相關之薪級、薪額、計敘標準等事項，自應同為中央立法權限事項。【60】

綜上，教育部就合格代理教師職前年資採計事項，未基於系爭規定一之授權，自行訂定具體規範，而透過發布系爭規定二，並以系爭函二至四釋明，就中小學合格代理教師之職前年資提敘事項，授權地方政府訂定補充規定，致使新北市政府發布系爭規定三及四，就中小學合格代理教師之職前年資提敘事項，訂定補充規定，形同默許地方行政機關因地制宜，就合格代理教師職前年資採計與否有另行立法之權，於此範圍內，**上開規定及函釋違反憲法第108條第1項第4款規定，教育制度相關事項，應由中央立法之意旨，亦即違反中央與地方之權限分配原則。**【61】

1. 憲法第108條第1項第4款所定之「教育制度」，意涵與範圍應如何理解，除文義外，更應與其他規範進行體系觀察。尤其，同法第110條第1款規定「縣教育」由縣立法並執行之，為憲法明定縣之自治事項，不待於中央法律明文授權，地方始可取得自治立法權限。中央立法的教育制度與縣教育的自治事項兩者間應如何區別，本判決中並未交代。其僅基於教師人事制度（年資採計）屬於教育制度之一環為論證之基礎，即逕行導出應屬中央立法事項，論述過於簡約與武斷。若依此邏輯，舉凡與教育有關之學制、學位、教師資格、聘用等權益，以迄於學生招生、入學、學習、畢業條件等，無一不屬於教育制度之一環，則吾人是否可推論出皆屬中央立法權限，地方自治團體全然無自治立法權，恐有商榷之餘地。
2. 實則，在地方自治團體享有教育制度立法權之前提下，根據我國憲法垂直權力分立架構，仍不排除中央之框架立法權限。換言之，為維持全國最低限度之法秩序一致性，或是避免地方立法過於恣意，中央仍得就地方自治事項為框架立法，以為地方立法權設定界限。中小學代理教師職前年資併計問題，不僅涉及到全國性的教師人事制度，但也同時涉及到地方自治團體轄內教育制度問題。基於代理教師工作權、財產權及平等權之保障，不排除中央得為最低程度保障之全國一致性框架立法，但並非因此即可謂此僅屬中央之立法權限，地方全然無置喙空間。

03

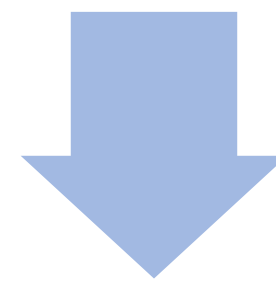
事物之本質



剩餘權之分配：事務之本質

憲法第111條

除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其**事務**有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，**有一縣之性質者**屬於縣。



應如何認定事務有一縣之性質？一直轄市之性質？

事務本質之判準：
轄區封閉性

1. 除憲法明文劃歸中央專屬立法權事項（憲法第107條及第108條規定參照）外，各縣就憲法第110條所定各事項，本於地方自治因地制宜之精神，就其「有一縣之性質者」（憲法第111條規定參照），應有其自治立法及執行權。
2. 按任一地方自治團體，不論縣（市）或直轄市，均有其法定轄區，而為該地方自治立法及行政權所應及且所能及之空間範圍。故不論是「有一縣之性質」或「有一直轄市之性質」者，就地方自治團體之執行權而言，當然應以其轄區為空間範圍。除法律別有規定者外，各該地方自治行政機關原則上並不得跨縣（市）或跨直轄市行使其執行權，自不待言。至如一地方自治立法係以位於各該地方轄區內之人、事、物等為其規範對象，原則上可認屬各該地方自治立法權之範圍。反之，地方轄區外之人、事、物等，原則上即非地方自治立法權所得及之範圍。【65】
3. 至於地方自治立法究係僅以其轄區內之人、事、物為其規範對象，或已逾此界限而對其轄區外之人、事、物有所規範，就其判斷，除應依地方自治條例規定之文義認定外，亦應考量其規範效果及實際影響。地方自治條例規定之文字在表面上縱僅以各該地方居民或事物為其規範對象，然如其規範效果或適用結果對於轄區外居民或事物，會產生直接、密切之實質影響，則應認該地方自治條例之規範內容，已超出一縣（市）或一直轄市之轄區範圍，而應屬跨地方轄區甚至全國性質之事項，自不應完全交由各地方自治團體自行立法並執行。【66】

中央專屬事項

1. 憲法第108條第1項第18款「公共衛生」、第110條第1項第1款「縣衛生」，以及地方制度法第19條第9款「縣衛生管理」及第18條第9款「直轄市衛生管理」，雖有可能包含食品安全事項，但因語意模糊，概念範圍廣狹難斷，故難以作為認定之單一規範。分權規定之準據法，應優先以規範內容較具體明確之食安法為斷。
2. 食安法針對不同事項，規定有中央與地方應如何分權之劃分模式（各級主管機關、地方主管機關等）。該法第15條第4項規定，動物用藥殘留標準之訂定，應以「風險評估」為基礎。故而，動物用藥殘留標準之訂定可謂為食品安全行政領域之一種風險評估機制。又同法第4條明定，食品安全風險評估事項係由「中央主管機關」行使之。
3. 根據憲法單一國體制連結憲法第110條第1項第11款及第118條規定，在無法律明文賦予縣及直轄市享有自治事項（法律賦予之自治事項）之情形下，中央享有所有國家事務之立法與執行權限。衛福部訂定動物用藥殘留標準，因係根植在食安風險評估之專屬權限基礎之上所為，故該標準訂定之事項，性質上亦屬中央專屬。

1. 學校辦理午餐及各級主管機關對學校餐飲衛生管理，主要之中央法令依據為學校衛生法第22、23條及23-1至23-3條等規定。因該法係以「學校」為規範對象，就「校園內衛生」相關事項，進行管制與監督。是以，前者涉及直轄市所設立，或由其主管教育行政機關所核定之高級中等以下公、私立學校的教育興辦與管理，屬於直轄市之自治事項；高級中學法第5條、國民教育法第10條、私立學校法第3條、地方制度法第18條第4款第1目定有明文。
2. 若進一步聚焦在「飲食教育」之面向，則晚近更有食農教育法第6條之規定，賦予直轄市、縣（市）對地方性食農教育享有自治權限。而就後者「衛生管理」而言，除學校衛生法第2條及第3條明定直轄市政府為主管機關，其與轄內各級學校應依本法辦理學校衛生外，根據地方制度法第18條第9款第1目規定¹²，學校衛生管理亦屬直轄市之自治事項。

詹鎮榮，萊豬案延長賽：「不得檢出」之魔咒——最高行政法院113年度上字第28號判決評釋，台灣法律人41期，2025年3月，頁129-139。

04

地方自治之制度性保障



釋字第467號解釋：自治立法權、自主組織權

中央與地方權限劃分係基於憲法或憲法特別授權之法律加以規範，凡憲法上之各級地域團體符合下列條件者：一、享有就自治事項**制定規章並執行之權限**，二、具有**自主組織權**，方得為地方自治團體性質之公法人。

中華民國八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文第九條施行後，省為地方制度層級之地位仍未喪失，惟不再有憲法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人。符合上開憲法增修條文意旨制定之各項法律，若未劃歸國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限且得為權利義務之主體者，**於此限度內，省自得具有公法人資格**。



釋憲時為確保仍有尚未調整之法律存在，所為之過渡性擔保機制

釋字第498號解釋：自主組織權

地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間

依法並有權責制衡之關係。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，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。

釋字第527號解釋：自主組織權

地方自治團體享有自主組織權及對自治事項制定法規並執行之權限，業經本院釋字第四六七號解釋在案。所謂自主組織權係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位、員額如何編成得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限（參照地方制度法第二十八條第三款）。

惟職位之設置法律已有明確規定，地方立法機關對於是否設置或員額多寡並無裁量之餘地，而訂定相關規章尚須相當時日者，經中央主管機關同意由各該地方行政機關先行設置並依法任命人員，係因應業務實際需要之措施，於過渡期間內，尚非法所不許。至法律規定得設置之職位，地方自治團體既有自主決定設置與否之權限，自應有組織自治條例之依據方可進用，乃屬當然。

釋字第550號解釋：財政自主權

1

地方自治權之保障

2

地方自治權之限制

地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，但於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之全民健康保險事項，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。關於中央與地方辦理事項之財政責任分配，憲法並無明文。財政收支劃分法第三十七條第一項第一款雖規定，各級政府支出之劃分，由中央立法並執行者，歸中央負擔，固非專指執行事項之行政經費而言，惟法律於符合上開條件下，尚非不得為特別之規定，就此而言，全民健康保險法第二十七條即屬此種特別規定。

3

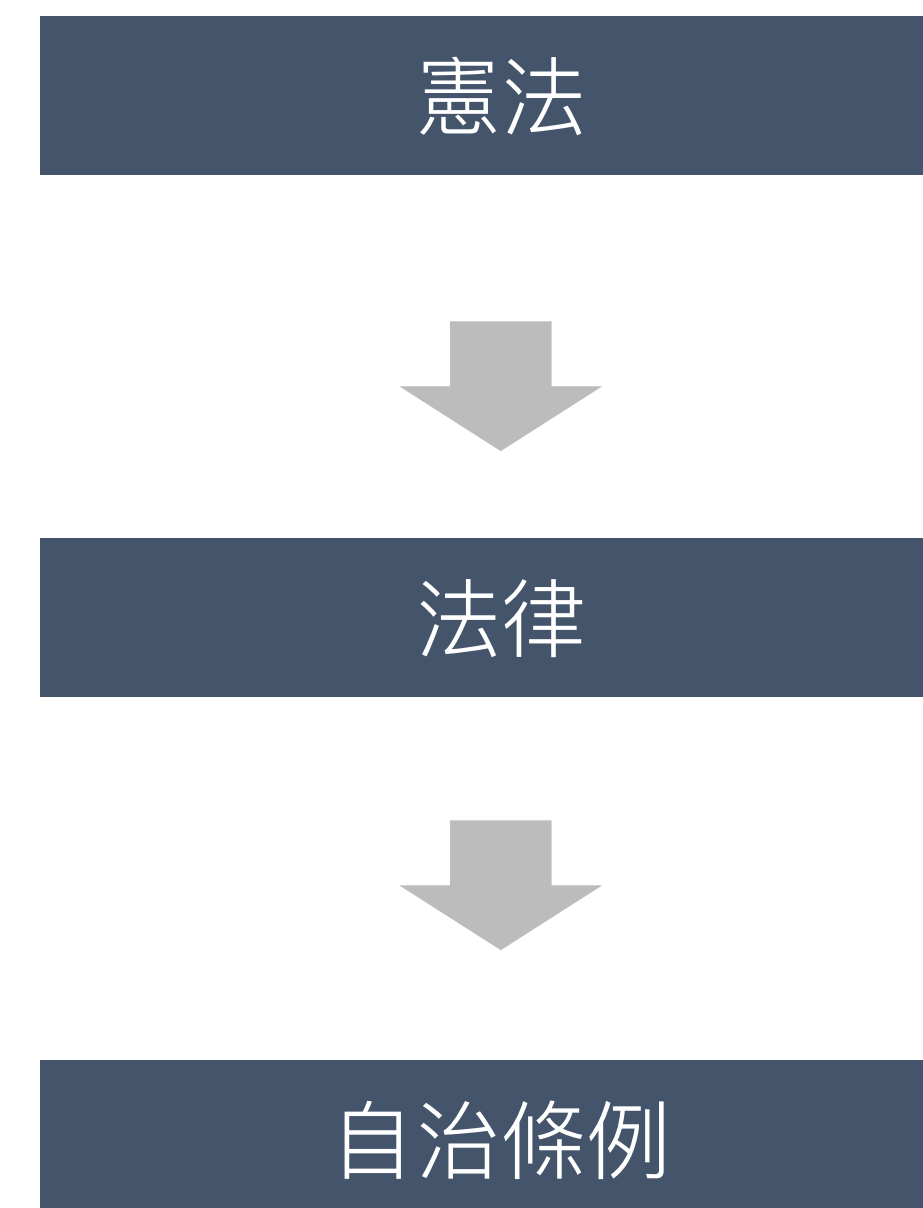
限制之限制

釋字第553號解釋：自治救濟權

- 台北市為憲法第一百十八條所保障實施地方自治之團體，且本件事關修憲及地方制度法制定後，地方與中央權限劃分及紛爭解決機制之釐清與確立，非純屬機關爭議或法規解釋之問題，亦涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯，自應予以解釋。
- 本件聲請屬地方政府依據中央法規辦理自治事項，中央與地方政府間對於中央法規之適用發生爭議，非屬本院釋字第五二七號解釋之範圍，本院依地方制度法第七十五條第八項受理其聲請，與該號解釋意旨無涉，合先敘明。
- 本件行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之決定，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，惟既屬行政處分是否違法之審理問題，為確保地方自治團體之自治功能，該爭議之解決，自應循行政爭訟程序處理。台北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權或其他公法上之利益，自得由該地方自治團體，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷。

釋字第738號解釋：自治立法權

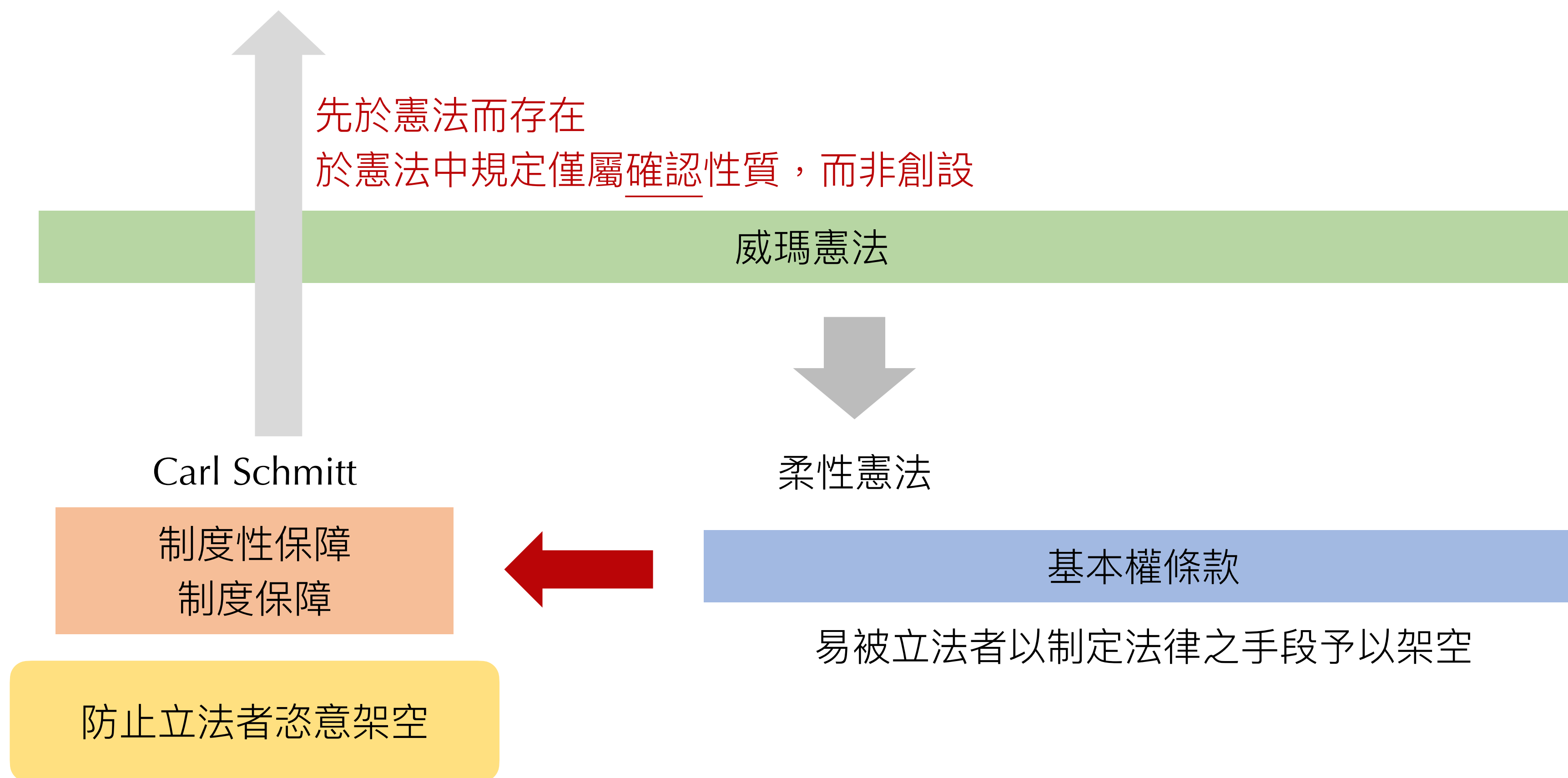
憲法規定我國實施地方自治。依憲法第一百十八條及憲法增修條文第九條第一項規定制定公布之地方制度法，為實施地方自治之依據。依地方制度法第二十五條及第二十八條第二款規定，地方自治團體得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，以自治條例規範居民之權利義務，惟其內容仍不得牴觸憲法有關中央與地方權限劃分之規定、法律保留原則及比例原則。



憲法法庭111年憲判字第6號判決

1. 在我國憲法之單一國體制下，如專屬中央立法事項，地方即無以自治條例另行立法之權，至多只能依中央法律之授權，就其執行部分，於不違反中央法律之前提下，自訂相關之自治條例或規則。
2. 相對於此，即使是憲法保障之地方自治事項，均仍受憲法及中央法律之拘束，且不得牴觸憲法及中央法律之規定。此即憲法第125條規定：「縣單行規章，與國家法律或省法規牴觸者無效。」之意旨。憲法第108條第2項規定：「前項各款，省於不牴觸國家法律內，得制定單行法規。」亦屬類似意旨之規定。
3. 直轄市就其自治事項之立法，在解釋上至少也受有與上開縣立法類似之拘束，即不得牴觸憲法及中央法律之規定，而同有上述中央法律優位原則之適用。就此，司法院釋字第738號解釋亦曾釋示：「……各地方自治團體所訂相關自治條例須不牴觸憲法、法律者，始有適用，自屬當然。」，可資參照。又地制法第30條第1項規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」即係為貫徹上述單一國體制所定之中央法律規範。【62】

制度性保障理論創設之原始用意



公法上之制度性保障

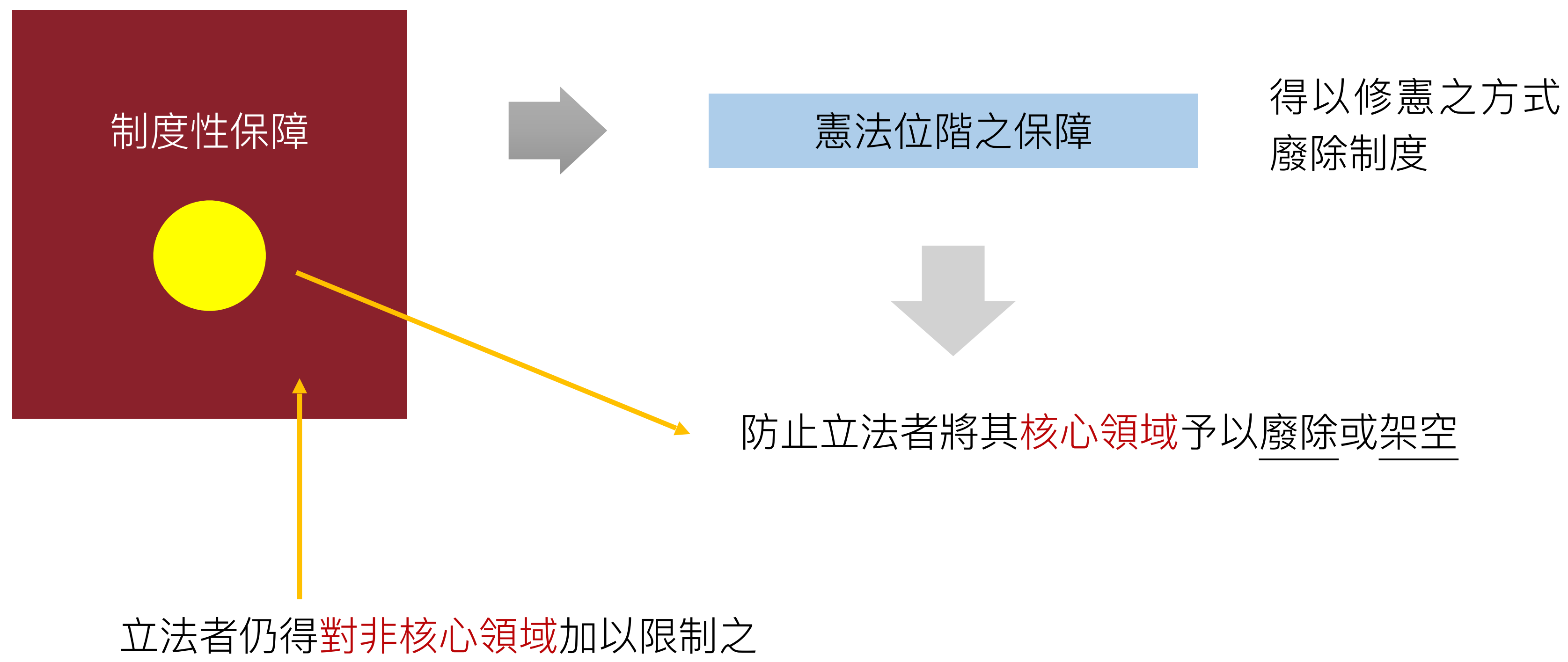
- 大學自治
- 職業文官
- 地方自治

私法上之制度保障

- 所有權保障
- 婚姻與家庭

基本法時期之理論變遷：
基本權客觀法秩序下之制度性保障

制度性保障之理論演變



地方自治制度性保障體系（三支柱）

自治主體之保障

- ~~省~~
- 縣
- 直轄市（釋553、738）

自治事項之保障

- 自主組織權（釋467、527）
- 人事高權（釋498）
- 自治立法權（釋467、553、738）
- 自治財政權（釋550）
- 計畫高權
- 地域高權

自治救濟之保障

- 訴願
- 行政訴訟（釋553）
- 聲請憲法裁判（釋527）
- 憲法訴訟法（§83）

自治主體之保障

憲法

省

憲增§9：省去地方自治團體化。

縣

憲§121：縣實施縣自治。

直轄市

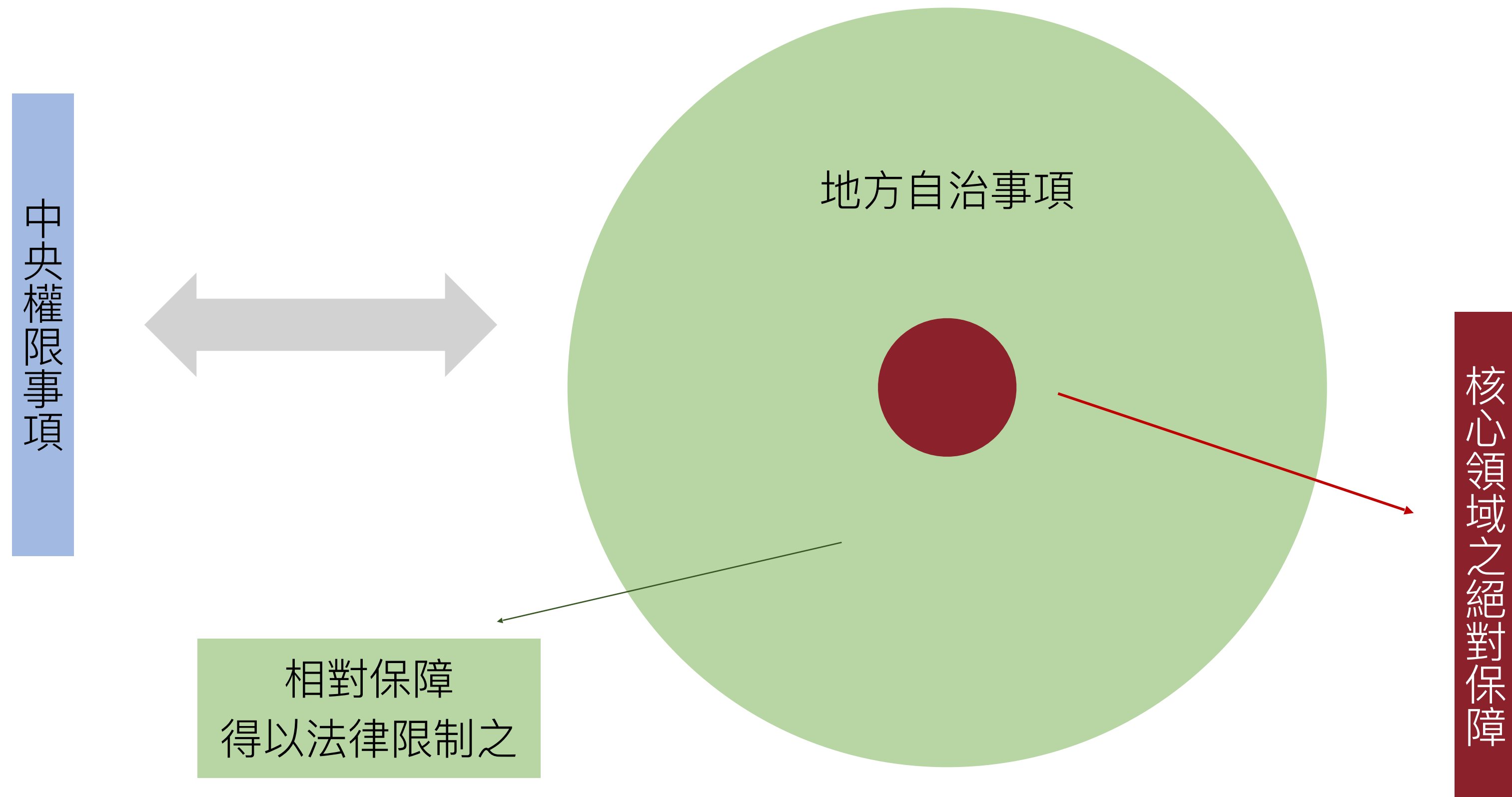
憲§118：直轄市之自治，以法律定之。

法律

鄉（鎮、市）

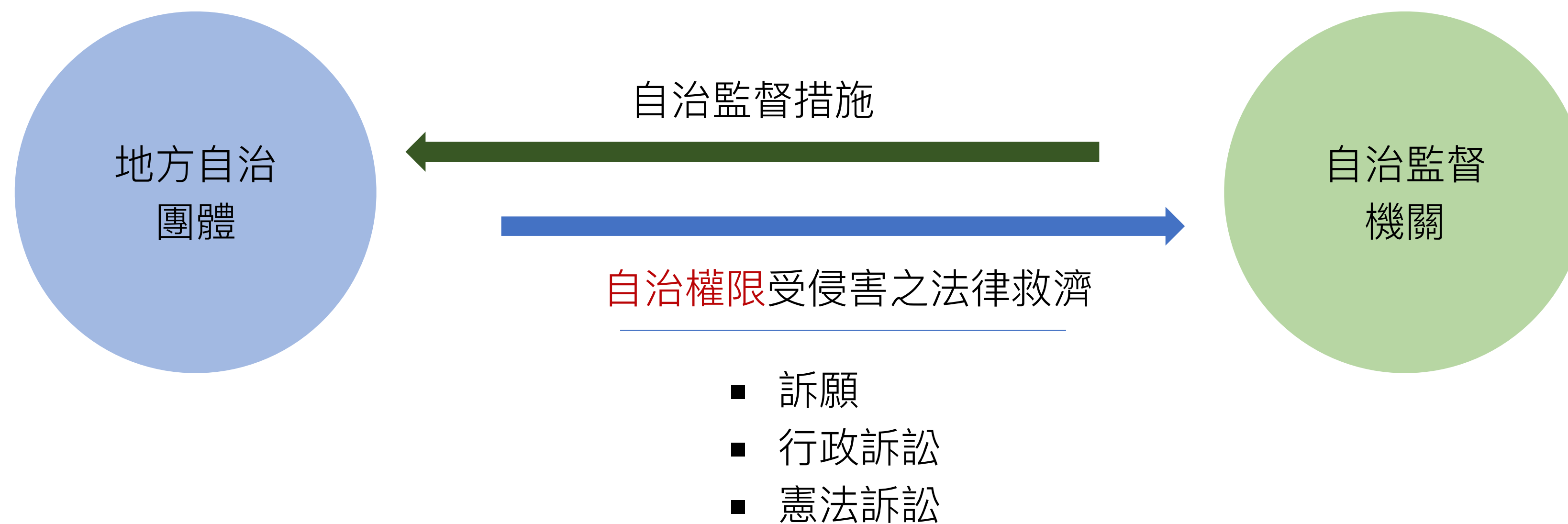
山地原住民區

中央與地方權限劃分與自治事項之保障



自治救濟之保障

非基本權主體之公法人



<https://drcjchan.com>

The End

