

解釋字號	釋字第419號
解釋公布院令	中華民國 85年12月31日
解釋爭點	副總統兼任行政院院長違憲？
解釋文	<p>一、副總統得否兼任行政院院長憲法並無明文規定，副總統與行政院院長二者職務性質亦非顯不相容，惟此項兼任如遇總統缺位或不能視事時，將影響憲法所規定繼任或代行職權之設計，與憲法設置副總統及行政院院長職位分由不同之人擔任之本旨未盡相符。引發本件解釋之事實，應依上開解釋意旨為適當之處理。<sup>1</sup></p> <p>二、行政院院長於新任總統就職時提出總辭，係基於尊重國家元首所為之禮貌性辭職，並非其憲法上之義務。對於行政院院長非憲法上義務之辭職應如何處理，乃總統之裁量權限，為學理上所稱統治行為之一種，非本院應作合憲性審查之事項。<sup>2</sup></p> <p>三、依憲法之規定，向立法院負責者為行政院，立法院除憲法所規定之事項外，並無決議要求總統為一定行為或不為一定行為之權限。故立法院於中華民國八十五年六月十一日所為「咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院同意」之決議，逾越憲法所定立法院之職權，僅屬建議性質，對總統並無憲法上之拘束力。<sup>3</sup></p>
理由書	<p>本件係因：<sup>1</sup></p> <p>一、立法委員郝龍斌等八十二人為副總統得否兼任行政院院長，適用憲法時產生疑義，聲請解釋。<sup>2</sup></p> <p>二、立法委員張俊雄等五十七人為連戰副總統兼任行政院院長，有牴觸憲法第四十九條等條文之疑義，聲請解釋。<sup>3</sup></p> <p>三、立法委員馮定國等六十二人為新任總統可否就行政院院長率內閣總辭時，對行政院院長批示慰留或退回，而無須再提名並咨請立法院同意，又副總統得否兼任行政院院長，於適用憲法時均產生疑義，聲請解釋。<sup>4</sup></p> <p>四、立法委員饒穎奇等八十人為總統改選，行政院院長須否辭職並由總統重新提名行政院院長咨請立法院同意，副總統得否兼任行政院院長，及立法院八十五年六月十一日審查通過「咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院同意」決議案，是否逾越憲法賦與立法院之職權，以及對總統有無拘束力等，產生疑</p> <sup>5</sup>

義，聲請解釋。以上四案經大法官議決應予受理及將上開各案合併審理，並依司法院大法官審理案件法第十三條第一項規定通知聲請人代表及訴訟代理人暨關係機關行政院指派代表及訴訟代理人等，於八十五年十月十六日及十一月一日到場，在憲法法庭行言詞辯論，合先說明。又言詞辯論終結後，聲請人立法委員饒穎奇於十一月二十六日具狀聲請再開言詞辯論，經大法官審酌審理過程所得資料，已足供判斷，認無再開言詞辯論之必要，併此指明。

本件前述第一案至第三案聲請人之主張略稱：

6

一、副總統可否兼任行政院院長非屬政治問題：蓋所有憲法上之爭議，多具政治性，若因此而視之為政治問題不予解釋，則憲法上爭議將難於經由司法解決，以往大法官對政治性問題已作成多則解釋（如釋字第二六一號、第三八七號等）。尤其司法院歷年以來就兼職案件所著解釋多達十餘號，若將副總統兼任行政院院長認作政治問題，豈非自相矛盾？況政治問題乃美國法院經個案逐漸發展而成之理論，其內涵既不明確，又受學者質疑，實不宜遽予引用。又我國係採憲法疑義解釋制度，只要合於聲請法定要件，大法官即有解釋義務。

7

二、副總統與行政院院長之職務不相容，不能兼任：衡諸憲政理論，總統代表國家，統而不治，行政院院長領導政府，治而不統，我國憲法即依此項理論設計，並屬於內閣制之一種，依憲法第三十七條、第五十七條、增修條文第二條第四項等相關規定，總統與行政院院長間有制衡關係，故總統絕不能兼任行政院院長。副總統依增修條文第二條第一項之規定，競選時與總統候選人聯名登記，在選票上同列一組圈選；副總統出缺時，依同條第七項亦由總統提名並召集國民大會補選，故副總統與總統理念相同，關係密切並具有一體性，總統既不能兼任行政院院長，副總統自亦不能為之。依憲法第五十三條行政院為國家最高行政機關，行政院院長及其領導之內閣須對立法院負責，副總統固屬備位性質，憲法上亦無明定之職權，但副總統有輔弼總統之責，乃總統之僚屬或副手，平日承總統之命行事，副總統實具有潛在之職權，一旦由副總統兼任行政院院長，則閣揆變成總統之幕僚長，而行政權盡入總統囊中，憲法設計之制衡機制破壞殆盡，覆議核可權及副署制度均失其意義，且事實上，兼任損及公益並有害於人民之信賴，時間之分配亦不容一人兼任兩項繁重職務。另由行政法學之觀點，縱認副總統非總統之部屬，但基於憲法機關

8

功能維護之理論，副總統既有襄助總統之職責，仍不應兼任院長職務。又憲法機關以不能互相兼任為原則，若有兼任情事，必憲法有明文可據（如美國副總統之兼任參議院議長）。我國憲法第四十九條及增修條文第二條第八項分別規定：總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿為止，總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權；總統因故不能視事時，由副總統代行其職權，總統、副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。副總統與行政院院長分別設置，乃憲法保障總統職位之繼任，所作雙重保險機制，由副總統兼任行政院院長，不僅使候補人數減少，且一旦總統缺位，勢將出現一人同時擔任三項職務之「三位一體」局面，自與憲法本旨相違。若非總統缺位，而係不能視事，則「三位一體」固依舊不能避免，並且產生究竟以副總統抑行政院院長身分代行，以及有無憲法第五十一條三個月期限適用之難題，而無從解決。復依照憲法增修條文，副總統之彈劾適用第六條第五項之規定，行政院院長則與一般公務人員之彈劾相同，依同條第三項處理，二者程序及效果完全不同，副總統兼任行政院院長而有違法失職情事時，監察院如何彈劾將無所適從。設若行政院院長總揆庶政，或因施政疏失而遭監察院糾彈，甚至去職，則是否仍適合擔任副總統，亦生質疑。又副總統須對國民大會負責，一旦兼任須向立法院負責之行政院院長，倘立法院與國民大會意見不同時，易形成衝突局面。再者，在三權分立或五權分立之外，尚有元首權，係立於行政、立法及司法權等之上，以超然中立之態度，由總統、副總統協調於五院之間，憲法第四十四條之規定即寓有此一意旨，副總統兼任行政院院長，則本身既為爭執之一造，自無從作超然中立之協調。最後，依司法院歷來解釋，關於兼職之禁止與否，皆視職務性質是否相容或有無利益衝突為斷，由以上所述足認副總統兼任行政院院長皆與容許兼職原則有違，乃憲法所不許。

三、副總統兼任行政院院長不構成憲政慣例：按憲法慣例或憲政<sup>9</sup>上之習慣法，其成立應有反覆發生之先例，並對一般人產生法之確信，始足當之。副總統兼任行政院院長以往雖有兩例，但均發生於動員戡亂及戒嚴時期，並非常態，且有違憲之疑義，自不能視為憲政慣例或習慣法。

四、新任總統對行政院院長率閣員總辭時，不應批示慰留或退<sup>10</sup>回，必須重新提名咨請立法院同意：在五權憲法架構下，總統與行政院院長間並無從屬關係，故行政院院長之辭職並無長官可以

批示。總統對行政院院長之免職令僅形式上而非實質上權力，行政院院長於新總統選出後辭職，總統即應提名新院長人選咨請立法院同意。原立法院同意之院長，已具副總統身分，客體不同，不能以已經立法院同意而延續任職至新總統就任後。綜上所述，副總統兼任行政院院長係屬違憲行為，應由司法院解釋為不得兼任，其已兼任者，應自司法院解釋公布之次日起，於本職與兼職中擇一辭職，未選擇者，視為辭卸本職等語。

前述第四案聲請人及關係機關行政院主張略稱：

11

一、立法院於八十五年六月十一日通過咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院同意決議案，逾越權限對總統不具拘束力：憲法對行政院院長並無任期之設，只規定由總統提名，立法院同意任命，依司法院釋字第三八七號解釋，立法委員任期屆滿改選後第一次集會前，行政院院長應行辭職，現任行政院連院長已於八十五年一月二十五日提出總辭，並經總統提名，獲立法院同意，重新出任行政院院長，符合憲政體制。在立法院未改選前，總統自無再提名之義務，更不生又咨請同意之問題。況依憲法第五十七條之規定，對立法院負責者為行政院而非總統，立法院不能越權監督總統。又依憲法相關規定，立法院尚無以決議方式，要求總統為一定行為之權限。憲法第六十三條雖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，惟立法院前述決議既非此所謂國家重要事項，又非以三讀程序通過之法律案，不具拘束力，應無疑義。

12

二、副總統兼任行政院院長乃高度政治性之問題：政治問題或統治行為應由憲法所設計之政治部門即政府與國會自行解決，司法機關不宜介入，乃各國之通例，司法院釋字第三二八號解釋亦將政治問題排除於司法審查之外。惟司法院大法官之解釋具有定分止爭之功能，無論作成解釋或認為屬於政治問題不加解釋，仍屬司法裁量事項，本件關係機關皆予以尊重。

13

三、副總統兼任行政院院長現行憲法並未禁止，二者職務並具有相容性：自民國二十五年國民政府公布之「五五憲草」，經政治協商會議以迄制憲國民大會，所討論者為總統與行政院院長兩職位之互動，均未涉及副總統，蓋副總統僅係備位性質，兼任行政院院長，從制憲過程而言，並無禁止之意。查大法官歷來對憲法或法律上職務得否兼任之解釋，主要基於職務性質及功能是否相容或有無利益衝突，就此項標準而言，副總統純係備位，平日並

14

無具體之法定職權，故不發生與行政院院長職務性質功能不相容或利益衝突之情形。按我國憲政體制非純粹內閣制，行政院院長之副署權與內閣制國家閣揆副署虛位元首公布法令者不同，我國憲法上真正之制衡機制，乃在於行政院對立法院之關係，而由副總統兼任行政院院長亦不致破壞憲法制衡機制之設計。又依憲法增修條文第二條第一項及總統副總統選舉罷免法之規定，總統副總統同為人民選舉產生，既非由總統任命，亦不得由總統免職。總統與副總統之一體性僅係競選夥伴之「一體性」，並無職權分享之「一體性」，總統與副總統兩者之間並不具有上命下從或指揮監督之長官與部屬關係，憲法有關總統刑事豁免權之規定於副總統並不適用；憲法及法律（中華民國總統府組織法）均未提及副總統行使職權之事項，亦無如一般行政機關副首長輔助首長處理事務之規定，是以副總統兼任行政院院長即非兼具「聽命者」與「制衡者」之角色，故不可能造成憲政上角色衝突問題。至反對兼任者所持兼任在總統缺位或不能視事時，將造成職位重疊問題，已有解決方法，因為副總統兼任行政院院長如遇總統缺位時，依憲法第四十九條規定由副總統繼任總統，所兼任之行政院院長，則可由其以總統身分向立法院提名新院長人選，副總統則依增修條文第二條第七項辦理補選。在未提名或補選之前，固有可能出現所謂「三位一體」之現象，惟此一情形與總統副總統均缺位時，由行政院院長代行其職務三個月，並無二致，後者既為憲法所許，則依同一法理，前者亦應無不許之理。而關於總統不能視事時之代行職務，根據上述處理程序亦非不能解決。又主張副總統不得兼任行政院院長者，認為兼任一旦有違法失職情形，造成監察院行使彈劾權之窒礙，或者出現院與院間爭執須引用憲法第四十四條由總統協調處理時，將引起角色混淆。實則若行政院院長由副總統兼任，遇有彈劾案發生，如係對職務行為違法失職之彈劾，自可視案件性質究與行政院院長或副總統有關，而決定應採何一程序，如係對非職務行為（如私德不檢）之彈劾，則可由監察院決定採何種程序，在運作上不致有窒礙之處。關於憲法第四十四條協調權之規定，依憲法規定意旨係由總統居於超然地位行使，在總統未缺位時，副總統並無憲法上之職權主動介入協調院際紛爭，不致產生「協調者」與「被協調者」之矛盾。總統對有關行政院與其他院之紛爭，本可自行處理，亦可授權副總統或其他適當人員為之，在副總統兼任行政院院長之情形，總統自不宜授權副總統為之，亦可避免角色衝突。



四、副總統兼任行政院院長我國已有先例存在，衡諸外國立法例<sup>15</sup>此項兼任亦不違反相容性：行憲以來，迄今有兩位副總統兼任行政院院長，即陳誠自四十七年七月至五十二年十二月；嚴家淦自五十五年五月至六十一年五月，前後達十一年，並無窒礙難行之處，此二先例雖在動員戡亂時期，但當時憲法與目前憲法有關總統與副總統之關係及副總統備位性質之規定，並無變更，自可作為先例而援引。再者，我國憲法既非純內閣制亦非純總統制，在比較憲法中可資援用之例尚不多見，唯一可供參考者，即美國副總統之兼任參議院議長，蓋美國憲法嚴格區分行政權與立法權，仍容許跨行政部門兼任立法部門之職位，可見備位性質之副總統兼任其他有實權職務，仍具相當彈性。

五、新任總統就職時，行政院院長提出總辭，總統自得予以慰留：自司法院釋字第三八七號解釋作成後，行政院院長應於立法委員任期屆滿改選後第一次集會前提出總辭，乃新的憲政制度，連院長八十五年一月二十五日即係基於憲法義務之辭職。而目前憲法規定，總統任期與立法委員互有參差，李總統當選就任後，連院長所提出辭職，則屬基於政治倫理所為之禮貌性辭職，接受與否、「重提原任」或「另提新人」乃總統依其職權而為之政治權衡。至於所謂立法院八十五年二月時所同意者為「未兼任副總統的行政院院長」，或「總統宣稱不續任的過渡行政院院長」，如今立法院所同意之對象已有不同，應依憲法規定重新行使同意權一節，惟查立法院對總統所提行政院院長人選行使同意權，即係針對人選之適任性作出決定，當然並未附任何條件限制，故無所謂對象或內涵改變問題，行使同意權之立法委員仍屬同屆，其席次結構未變，行使同意權之對象又為同一，即無重複行使之必要等語。

本件斟酌全辯論意旨，作成本解釋，其理由如左：<sup>17</sup>

一、副總統得否兼任行政院院長之疑義是否屬於政治問題，乃本件解釋關於兼職合憲性之先決事項。按政治問題或類似之概念（如統治行為或政府行為）所指涉之問題，應由憲法上之政治部門（包括行政及立法部門）作政治之判斷，而非屬可供司法裁決之事項，此在立憲民主國家之憲政實踐中，所累積發展而成之理論，不乏可供參考者，本院釋字第三二八號解釋亦有關於憲法第四條所稱固有疆域範圍之界定，係屬重大政治問題，不應由行使司法權之釋憲機關予以解釋之案例。惟就副總統兼任行政院院長之違憲疑義而言，係屬二項憲法職位互相兼任時，是否牴觸憲法<sup>18</sup>

之法律問題，並非涉及政治上之人事安排，揆諸本院歷來對憲法上職位兼任所作之諸多解釋（例如釋字第一號、第十五號、第十七號、第二十號、第三十號、第七十四號、第七十五號及第二〇七號等），本件關於副總統兼任行政院院長之憲法疑義部分，尚不能以政治問題或類似概念為由，不為實體之解釋。聲請意旨主張前述兼職非屬政治問題，自屬可採。

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<sup>19</sup>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牴觸成文規範之嫌，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，況此種兼任是否牴觸憲法，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。

關於憲法上職位兼任是否容許，憲法有明文禁止兼任者當然應予<sup>20</sup>遵守，如憲法第七十五條及第一百零三條之立法委員及監察委員兼職限制之情形是；此外，若兩種職務確屬不相容者亦不得兼任，迭經本院前引釋字第二十號、第三十號、第二〇七號等著有解釋。副總統得否兼任行政院院長憲法未作任何規定，自無明文禁止可言，故本件所涉者要在兩種職務兼任之相容性問題。按所謂不具相容性，係指憲法上職位兼任違反憲政之基本原理或兼任有形成利益衝突之虞而言。自從一七八七年美國聯邦憲法採嚴格之三權分立為其制憲之基本原則，以及法國一七八九年人權宣言第十六條揭櫫：「任何社會中，未貫徹權利保障，亦無明確之權力分立者，即無憲法。」以還，立憲民主國家，莫不奉權力分立為圭臬，故就憲法上職位之兼任是否相容，首應以有無違反權力分立之原則為斷。一旦違反權力分立原則，除非憲法設有例外之規定（例如美國副總統之兼為參議院議長、內閣制國家之議員得兼任閣員），否則即屬違憲行為。依權力分立原則所區分之各個權力範圍（如立法部門、行政部門及司法部門），若因部門內之權限，依憲法之設計，必須由兩個機關不同之構成員分別行使者，亦在不得兼任之列，例如採兩院制之國會，其法案通過須分別經兩院議決，如由一人同時擔任兩院之議員，則與憲法將立法權分由兩院行使之本旨不符，其兼任自亦非憲法之所許，本院釋

字第三十號解釋以「若立法委員得兼國民大會代表，是以一人而兼具提案與複決兩種性質不相容之職務」為由，認立法委員不得兼任國民大會代表，即係本於同一意旨。又如在行政權範疇之內，國家元首與閣揆或閣員間職務相容性問題，則端視各國政制而定：在採內閣制之國家或雙首長制之國家，基於元首與閣揆間制衡之機制，一人當然不得同時兼任；在總統制國家（如美國及中南美諸國），通常國家元首即為最高行政首長，並無閣揆之設置，總統兼閣員（部長）固鮮有其例，但副總統則常兼任部長（如哥斯大黎加、巴拿馬等）；再如一般稱為委員制之瑞士，其行政部門聯邦委員會 (Conseil Federal, Bundesrat)，有部長七名，總統及副總統均由部長輪替兼任，蓋均祇涉及行政權之內部分工，而於權力分立之基本原則無違，自亦不生牴觸憲法問題。若就中央與地方之分權而論，更非所謂一遇職位互兼即為法所不許，以法國為例，內閣總理或部長兼任市長或其他地方民選職位，亦非罕見。我國中央政制與前述各種制度均不盡相同，但於權力分立原則之堅持則不遜於其他各國，司法、考試及監察三權各自獨立行使職權，固無疑義。行政權與立法權亦截然劃分，並使其成員不得互兼，此為憲法第七十五條立法委員不得兼任官吏之所由設。而憲法對總統及副總統均缺位，或任期屆滿尚未選出，或選出後總統、副總統均未就職之情形，明定由行政院院長代行總統職權，其期限為三個月（憲法增修條文第二條第八項、憲法第五十條、第五十一條），未如其他國家之憲法對總統或副總統均缺位時由國會議長繼任（如美國、法國第五共和及義大利等），或甚至規定最高司法機關首長亦得代理總統（如一九八八年十月五日之巴西憲法），蓋嚴守權力分立原則，屬於行政權體系內之權限行使，應由行政體系內輪替，不採制憲過程中由五院院長依次代理總統之建議。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牴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。

其次應審究者，乃副總統與行政院院長有無職權分工，二者之間<sup>21</sup>是否亦存在制衡作用或利益衝突之情事。查自民國二十五年五月五日公布之中華民國憲法草案（俗稱五五憲草）之起草者，以迄制定現行憲法之國民大會，其設置副總統之目的及功能，皆係本於總統缺位時繼任總統，或總統因故不能視事時代行總統職權而已。除此之外，平時別無其他職權，經過情形不僅有相關制憲資料可供參證，亦為聲請人立法委員張俊雄等於八十五年六月十五日提出之釋憲理由書所是認。制憲者之原意乃表現為憲法第四十九條之規定：總統缺位時，由副總統繼任至總統任期屆滿為止；總統因故不能視事時，由副總統代行其職權。除本條之外，未見關於副總統職掌及地位之規定，現行法律除國家安全會議組織法第三條及第四條規定副總統與五院院長等同為國家安全會議之組成人員，以及總統不能出席時由副總統代理外，亦未賦予副總統任何權限。故在法定職權上，副總統與行政院院長並無分工之關係，亦無任何制衡作用或利益衝突之可言，與前述國民大會代表與立法委員、總統與行政院院長法定職權即已存有不能相容或角色混淆之情形，其間尚有其差異。副總統既為備位而設，於上開繼位或代行外，未有具體職權，則所謂兼任行政院院長將發生處理公務時間分配問題或有損公益及人民信賴，尚非確論。

副總統地位崇隆，在政治上自有其影響力，但憲法上並無具體職<sup>22</sup>權，已如前述。在未依憲法繼任總統或代行總統職權時，若行使任何屬於總統之憲法上權力，即屬於法無據。與一般行政機關之副首長依成文或不成文規範，當然有輔助該機關首長處理事務者不能同日而語。實際上，我國亦從無副總統在總統未缺位或不能視事時，經授權行使憲法第三十五條至第四十四條或其他憲法上明定屬於總統之權限。副總統在備位之餘雖不免基於總統之信任關係，擔任若干臨時性或禮儀性之任務，但皆非可視為副總統有襄助總統之法定職權，與一般機關首長與副首長在行政組織上之法律關係，尚不能等同視之。職是之故，平時總統在位亦無不能視事之情形時，由副總統兼任行政院院長並不發生二者職務上之利益衝突。又副總統容有輔弼總統之事實，亦未如聲請意旨所稱副總統為總統之僚屬或副手，平日承總統之命行事，一旦兼任則有角色衝突之情事。至所謂兼任有礙憲法機關功能維護一節，實

則副總統之備位即屬此一職位維繫國家元首不能一日或缺之憲法功能所在，副總統亦未因兼任行政院院長而喪失其備位作用。

依憲法增修條文第二條第一項規定：「總統、副總統候選人應聯<sup>23</sup>名登記，在選票上同列一組圈選」，故當選總統、副總統者，屬於同一政黨或同一政治派系，其政治理念共通，當為常態。但為爭取選舉勝利，難保不發生政黨合縱連橫之事而將理念不同之人選，同列一組圈選；尤其遇有副總統出缺，依增修條文同條第七項規定，由總統提名候選人，召集國民大會補選，則總統勢須以國民大會中多數黨黨團所能接受之人選為提名對象，而非以理念為優先之考慮，其情形與總統提名行政院院長人選咨請立法院同意，並無不同。是以總統與副總統非必然理念相同，關係密切。縱使二人理念一致，關係匪淺，惟副總統既不能與總統共同行使元首之職權，又不能分享憲法上元首之特權，更無日常互為代理之可言，豈可視二人在法律上為一體？關係機關辯論意旨主張：所謂一體者，除競選時共為夥伴外，別無其他意義，尚非無見。此一情形，亦可用於說明總統與行政院院長之關係，若總統不能影響立法院多數黨黨團之投票，其提名行政院院長固然以多數黨黨團之意見為依歸；反之，總統若為立法院多數黨之黨魁或能影響過半數委員之投票取向時，總統必然提名政見與之一致且為其本身屬意之人選，日後施政行政院院長果追隨總統亦步亦趨，也不生違憲問題，復不能因此而謂總統與行政院院長已具有一體性。聲請意旨中，有從一體性論點而導出「總統不能為者，副總統亦不能為」之結論，自不足採。副總統與總統之關係既如上述，則由副總統兼任行政院院長，憲法第三十七條之副署、第五十七條第二款、第三款之覆議核可及增修條文第二條第四項發布緊急命令之程序等相關規定所涉及之機制，尚難認為即受影響。蓋總統與行政院院長職務之制衡，在於制度上由不同之人分別擔任，而非以任職者之黨派關係或政治主張為斷。尤其不能謂擔任總統與行政院院長者，必須政治主張相反或施政方針對立，始符制衡設計而合憲。又副總統之罷免及補選雖涉及國民大會之職權，然依憲法增修條文副總統並無向國民大會報告國情或聽取建言之職責，自不生聲請意旨所稱兼任行政院院長應分別向國民大會及立法院負責，易造成二民意代表機關衝突之問題。

憲法第四十九條規定：總統缺位時，由副總統繼任至總統任期屆<sup>24</sup>滿為止。總統因故不能視事時，由副總統代行其職權。總統、副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。總統、副總統均

缺位時，依憲法增修條文第二條第八項規定，由行政院院長代行其職權，並依同條第一項規定補選總統、副總統，繼任至原任期屆滿為止。副總統兼任行政院院長一旦發生上述總統缺位或因故不能視事之情形，確將出現總統、副總統及行政院院長三個職位皆集於原本為副總統者一身，依前開說明顯非正常情況下憲法之所許。惟此種所謂「三位一體」之現象，並非僅於副總統兼任行政院院長時，始有發生之可能，憲法第四十九條、增修條文第二條第八項及憲法第五十條均係為三個職位集中於一人之機率而設。憲法第五十一條對行政院院長代行總統職權時，並明定其期限不得逾三個月。副總統兼任行政院院長一旦出現總統缺位之情形，以副總統身分繼任總統後應立即提名新院長人選，咨請立法院同意；其在立法院休會期間者，則適用憲法第五十五條第二項由副院長代理其職務，並於四十日內咨請立法院召集會議，行使同意權。若所發生者非總統缺位而係因故不能視事，不能視事之事故如超過三個月，兼行政院院長之副總統或可類推亦受憲法第五十一條所定期間之限制，並有憲法第五十五條第二項之適用。由上所述，因副總統兼任行政院院長雖有發生繼任總統或代行職權之疑義問題，然非全無解決途徑，則聲請意旨主張兼任所造成之窒礙情形已達明顯違憲程度云云，尚有商榷之餘地。至憲法增修條文對一般公務人員及總統副總統之彈劾，設有不同程序，分別規定於第六條第三項及第五項。如副總統兼任行政院院長因失職行為而受監察院彈劾時，其適用之程序，本得以其失職行為係緣於副總統抑或行政院院長身分而發生為判斷標準，其後續之懲戒或罷免程序亦同。若與職務行為無關，則可由監察院決定採何種程序提案彈劾，雖不能謂完全不發生適用法律之疑義，然尚難以此遽認副總統兼任行政院院長已達顯不相容之情事。至聲請意旨有謂行政院院長或因施政疏失而遭監察院糾彈甚至去職，則其繼續擔任副總統之適當性將受質疑等語，乃係政治上之疑慮，非關法律問題。

查憲法第四十四條稱：「總統對於院與院間之爭執，除本憲法有<sup>25</sup>規定者外，得召集有關各院院長會商解決之。」此一規定論者有將之比擬為元首之中立權者，本件聲請意旨亦主張總統所行使者為元首權，應超然於五權之上，由副總統兼任行政院院長即形成「協調者」與「被協調者」之矛盾，喪失元首權超然中立之作用等語。惟不論憲法本條之規定是否等同於元首權或中立權，學理上尚無定論，且所謂元首權 (pouvoir royal) 又稱中立權或調和權

(pouvoir neutre, intermédiaire et régulateur) · 乃十九世紀初年一、二法國學者 (Clermont-Tonnerre, B. Constant) 為維持在君主立憲體制之下，君主作為國家元首所保留之少許權力所提倡之學說 ( 參看Carl Schmitt, Der Hüter der Verfassung, 3. Aufl., 1985, S.133 ff. ) · 此種意義之中立權或調和權與日後代議民主政治發展之實情不符，而受批評為人為設想之名詞 ( 參看Klaus von Beyme, Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, 2. Aufl., 1973, S.89. ) ；且憲法學者亦有認為無論國王或總統作為國家元首，政治上調和鼎鼎本無待憲法規定，可謂事物之本質者 ( 參看Carl Schmitt, Verfassungslehre, 8. Aufl., 1993, S.287. ) 。中立權是否已成為現代國家憲法上之建制，猶有爭論，並未形成普遍接受之權力分立理論，自不影響本件之解釋。況縱使總統行使憲法第四十四條之權限，視為元首之中立權，亦不生協調者與被協調者之矛盾。

憲法上行為是否違憲與其他公法上行為是否違法，性質相類。公<sup>26</sup>法上行為之當然違法致自始不生效力者，須其瑕疵已達重大而明顯之程度 ( 學理上稱為 Gravitaets- bzw. Evidenztheorie ) 始屬相當，若未達到此一程度者，則視瑕疵之具體態樣，分別定其法律上效果。是故設置憲法法院掌理違憲審查之國家 ( 如德國、奧地利等 ) ，其憲法法院從事規範審查之際，並非以合憲、違憲或有效、無效簡明二分法為裁判方式，另有與憲法不符但未宣告無效、違憲但在一定期間之後失效、尚屬合憲但告誡有關機關有轉變為違憲之虞，並要求其有所作為予以防範等不一而足。本院歷來解釋憲法亦非採完全合憲或違憲之二分法，而係建立類似德奧之多樣化模式，案例甚多，可資覆按。判斷憲法上行為之瑕疵是否已達違憲程度，在欠缺憲法明文規定可為依據之情形時，亦有上述瑕疵標準之適用 ( 參照本院釋字第三四二號解釋 ) 。所謂重大係指違背憲法之基本原則，諸如國民主權、權力分立、地方自治團體之制度保障，或對人民自由權利之限制已涉及本質內容而逾越必要程度等而言；所謂明顯係指從任何角度觀察皆無疑義或並無有意義之爭論存在。本件副總統兼任行政院院長，憲法並無禁止之明文規定，又未違反權力分立原則，從兩種職務性質而論，復無顯然不能相容或有利益衝突之處，而此一兼任問題，各方仍有仁智之見，則其兼任尚難認為瑕疵重大而明顯，已達顯然違憲程度。況依憲法增修條文第二條第三項之規定，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，若原

任行政院院長參與副總統競選，並獲當選，總統依法提名新行政院院長，在未經立法院同意前，副總統依上述規定尚須兼任行政院院長，其為憲法之所許，既無疑義，自不能將在特定條件下憲法所許可之行為，遽予解釋為違憲。朝野人士之所以對此一兼任問題之合憲性，各持己見者，主要肇因於現行憲法以五權分立之架構，分別採取內閣制與總統制下之若干建制融合而成，論者基於理念或對政制之偏好，其結論南轅而北轍，毋乃當然。憲法結構之調整應由有權修憲之機關衡情度勢，斟酌損益，非關釋憲機關之權限。惟憲法分設總統、副總統及行政院院長三種職位，其本意實應由不同之人分別擔任。又憲法原文對副總統缺位時，並無補選之規定，增修條文第二條第七項明定：「副總統缺位時，由總統於三個月內提名候選人，召集國民大會補選，繼任至原任期屆滿為止。」亦足證明修憲者對副總統職位之重視，不容其長期懸缺，俾維持總統缺位時得立即有法定繼任者，以確保元首職位之機能不致中斷。若遇有總統缺位時，兼任行政院院長之副總統繼任後或可援引憲法第五十一條及第五十五條第二項之規定，作為人事安排之依據，但難謂並無聲請意旨一再指稱減損繼任「雙重保險機制」之疑慮。若副總統兼任行政院院長所遭遇之情形為總統不能視事，則尚不能直接從憲法條文中獲致解答。蓋在副總統與行政院院長分別由二人擔任之常態情形，副總統自可代行總統之職權，直至總統不能視事之原因消滅為止。如副總統與行政院院長同屬一人，其代行總統職權即有產生不能相容之情事，因代行職權者，既非以單純行政院院長身為之，則與憲法第五十一條專指由行政院院長代行總統職權之規定有間。可見上開情形已不在憲法設計總統職權替代機制之範圍，或須以轉換適用之方式始能勉為因應；究與憲法上述三個職位應分別由不同之人擔任之常態設計不符，並對憲法所規定繼任或代行職權之機制有所影響。聲請意旨迭次執以指摘，自有相當理由。

綜上所述，副總統與行政院院長二者職務性質尚非顯不相容，惟<sup>27</sup>副總統及行政院院長二職位由一人兼任，如遇總統缺位或不能視事時，將影響憲法所規定繼任或代行職權之設計，故由副總統兼任行政院院長，與憲法設置此二職位分由不同之人擔任之本旨，未盡相符。引發本件解釋之事實，應依上開解釋意旨為適當之處理。

二、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<sup>28</sup>



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。自八十一年起立法院已全面定期改選，第二屆立法院於翌年二月選出後，當時之行政院院長即提出辭職，八十四年十月十三日本院作成釋字第三八七號解釋，明白釋示基於民意政治與責任政治之原理，立法委員任期屆滿改選後第一次集會前，行政院院長應向總統提出辭職，此種辭職乃行政院院長憲法上之義務。除此之外，依憲法第五十七條第二款及第三款規定，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，行政院經總統之核可，移請覆議；或行政院對立法院決議之法律案、預算案、條約案，認為有窒礙難行時，經總統之核可，移請覆議，覆議時分別經出席立法委員三分之二維持原決議，若行政院院長不欲接受而向總統提出辭職時，亦屬憲法上義務性之辭職。對於行政院院長履行其憲法上義務之辭職，總統自無不予批准之理。至於行政院院長之其他辭職原因，本有多端，諸如因身體健康、政治情勢、領導風格等，其辭職均非憲法上義務；新任總統就任行政院院長所提出之辭職亦同。查國家元首更迭，無論君主立憲或共和國體，抑無論典型之內閣制或法國第五共和之雙首長制，自十九世紀以來，歐洲國家之內閣不乏向新就任元首提出辭職之例，故有禮貌性辭職之稱。禮貌性辭職元首是否批准因而更換內閣，各國並不一致，同一國家亦因各時期所遭遇情況而有不同（參看Klaus von Beyme, a.a.O., S.720-727）。對於行政院院長非憲法上義務之辭職，總統自可盱衡國家政治情勢及其他情況，為適當之處理，包括核准辭職、退回辭呈或批示留任等皆屬總統本於國家元首之憲法職責，作合理裁量之權限範圍，屬於統治行為之一種，尚非本院應作合憲性審查之事項。此部分聲請意旨有謂：在五權憲法架構下，總統與行政院院長間並無從屬關係，故行政院院長之辭職並無長官可以批示云云，核與憲法規定不符，蓋依憲法增修條文第二條第二項及第三項規定意旨，不僅行政院院長須經總統之任免，縱依憲法經國民大會或立法院同意任命人員（如大法官、考試委員、監察委員或審計長等），亦應由總統發布任免之命令，足證是否與總統有從屬關係無關。至於總統就任時，提出辭職之

行政院院長亦同時就任副總統者，其涉及之憲法問題，已在同案另作解釋，此不贅述。

三、立法院為國家最高立法機關，憲法第六十二條定有明文。<sup>29</sup>立法院之職權，憲法第六十三條有概括之規定：「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。」之外，諸如總統依憲法第五十五條提名行政院院長、依第一百零四條提名監察院審計長，均應經立法院之同意；依憲法第三十九條決議移請總統解嚴；依憲法第五十七條第一款立法委員在開會時有聽取行政院施政報告並向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權；依同條第二款及第三款有決議變更行政院重要政策及對行政院移請覆議事項決議是否維持原案之權；依憲法第一百零五條規定審議審計長所提出之決算審核報告之權；依憲法第一百十一條中央與地方遇有權限爭議時，亦規定由立法院解決；依憲法第一百七十四條第二款立法院亦得對憲法擬定修正案提請國民大會複決；又依憲法增修條文第二條第四項總統發布之緊急命令，須於十日內提交立法院追認；再者依本院釋字第三二五號解釋立法院院會就議案涉及事項，得決議向有關機關調閱文件原本，以上所舉皆屬憲法或有憲法效力之規範所明定屬於立法院之職權，內容甚為廣泛。上述憲法所定屬於立法院職權之事項，立法院依法定之議事程序所作各種決議，按其性質有拘束全國人民或有關機關之效力。惟任何國家機關之職權均應遵守憲法之界限，凡憲法依權力分立原則將特定職權自立法、行政或司法等部門權限中劃歸其他國家機關行使；或依制憲者之設計根本不採為憲法上建制者，各個部門即有嚴格遵守之憲法義務。前者如一般國家屬於立法機關之調查權，在我國憲法上歸屬於監察權之範疇；後者如國會對內閣之不信任投票制度及內閣用以對抗之解散國會機制，亦為我國憲法所不採。至於行政院院長之任命，立法院雖有同意權，然必須基於總統提名並咨請立法院行使職權為前提，始得為之，憲法第五十五條之規定甚為明顯。又依憲法第五十七條第二款及第三款之規定，立法院對行政院之重要政策不贊同時，得決議移請行政院變更之；立法院決議之法律案、預算案、條約案，行政院如認為有窒礙難行時，行政院均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時，行政院院長應即接受該決議或辭職。上述規定即屬制憲者為取代內閣制國家不信任投票及解散國會制度所為之設計，憲法歷次增修對此復未有所更改。倘認為立法院得以

讀會及過半數之決議咨請總統提名新行政院院長人選，俾其行使同意權，總統亦依其決議辦理，則無異創設為制憲者所不採之不信任投票制度。再依憲法之規定，向立法院負責者為行政院，立法院除上開憲法規定之事項外，並無決議要求總統為一定行為或不為一定行為之權限。是故立法院八十五年六月十一日所為「咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院同意」之決議，逾越憲法所定立法院之職權，僅屬建議性質，對總統並無憲法上之拘束力。

大法官會議主席 院 長 施啟揚

大法官	翁岳生	劉鐵錚	吳 庚	王和雄
	王澤鑑	林永謀	林國賢	施文森
	城仲模	孫森焱	陳計男	曾華松
	董翔飛	楊慧英	戴東雄	蘇俊雄

## 意見書、抄本 等文件

不同意見書：（有關「副總統可否兼任行政院院長」部分 大法官：董翔飛）

總統為國家元首，地位崇隆，如於任期內缺位或因故不能視事，憲法若無規定繼任人選或指定適當人員代行其職權，則國家將會出現中樞無主之危險狀態。是以近代立憲國家例多有副總統之設置，或指定特定人員，以備總統缺位時繼任，或因故不能視事時代行其職權，以維繫憲政體制於不墜。我國憲法及其增修條文對於國家機關之設置、總統繼任與代行之秩序、以及機關間權力制衡之關係，原有制度性之整體設計與考量，其重要者有：總統為國家元首，對外代表中華民國。總統、副總統由中華民國全體國民直接選舉之，行政院為國家最高行政機關，行政院院長由總統提名經立法院同意任命之，對立法院負責。總統公布法律、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。行政院對立法院之法律案、預算案、條約案，如認為窒礙難行時，得經總統之核可，移請立法院覆議，履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。總統遇國家發生天然災害、瘟疫或國家財政、經濟上有重大變故須為急速處分時，得經行政院會議之決議，發布緊急命令，為必要之處置。總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿為止。副總統缺位時，由總統於三個月內提名候選人，召集國民大會補選，繼任至原任期屆滿為止。總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，並於三個月內，由全體國民補選，繼任至原任期屆滿為止。總統因故不能視事時，由副總統代行其職權，總統、副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。總統於任滿之日解職，如屆期次任總統尚未選出，或選出後總統、副總統均未就職時，由行政院院長代行其職權。行政院院長代行總統職權時其期限不得逾三個月等。觀其內容，總統、副總統、行政院院長在憲政架構體系中，分別處於國家元首、副元首或備位元首，及國家最高行政機關首長之核心地位，並各有一定之功能與

職權，尤以總統為國家之象徵，不能一時或缺，故有副總統之設置，以備總統缺位或因故不能視事時隨即繼位或代行其職權。副總統既為備位，自亦不能一時或缺，第二屆國民大會有鑒於此，乃於憲法增修條文第二條中增列第七項「副總統缺位時，由總統於三個月內提名候選人，召集國民大會補選，繼任至原任期屆滿為止。」之規定，以補充憲法本文之欠缺，即為明証。總統、副總統均缺位或均不能視事時，由行政院院長代行其職權，旨在防範萬一總統、副總統均缺位或均不能視事時，可能導致政府權力真空之憲政危機，特許由國家最高行政機關首長，暫為代行總統職權以為過渡，並儘速辦理總統、副總統補選，以早日恢復憲政正常狀態。足見行政院院長代行總統職權，對於維繫國家永續，免於政府斷層，實有其不可忽視之安定功能，然其代行之前提，必須總統、副總統均缺位或均不能視事時始得為之，方符憲法之原意。

總統、副總統、行政院院長因均為憲法上之重要機關，且構成政府穩定之軸心，憲法特分章設置，並使其相互制衡，若副總統得兼任行政院院長，在憲政運作上，勢將遭致如下之困惑與窒礙：

一、總統缺位時，依憲法第四十九條規定，係由副總統繼任，至總統原任期屆滿為止，並依增修條文第二條第七項規定，由總統於三個月內，提名候選人，召集國民大會補選，繼任至原任期屆滿為止。若副總統與行政院院長同為一人，副總統依規定繼任總統後，原所兼任之行政院院長，依權力制衡之理論，自應不得再由其繼續兼任，而須依憲法第五十五條之規定，於四十日內咨請立法院召集會議，另提新任行政院院長人選徵求同意。惟新提名之行政院院長人選，於未獲立法院同意前，事實上已發生總統兼任行政院院長之情事。依憲法原來設計，總統缺位，由副總統繼任，原本不涉及行政院長之更迭，但副總統兼任行政院院長後，不僅須於三個月內召開國民大會補選副總統，同時復須於四十日內提名行政院院長人選，咨請立法院徵求同意，若新提名之行政院院長人選難獲立法院多數黨團同意，依增修條文第二條第三項之規定，則總統兼任行政院院長之情事勢將繼續存在，萬一在副總統及行政院院長均未產生前，再遇總統缺位或不能視事時，即會發生無人繼任或無人代行總統職權之無政府狀態，此種憲政危機對國家所造成之衝擊與震撼，將不堪設想。

二、總統因故不能視事時，由副總統代行其職權。由於副總統兼具行政院院長之身分，以致發生代行職權期限適用之爭議。憲法第四十九條對於副總統代行總統職權之期限並無限制，原則上得至總統不能視事之原因消失，甚或迄至總統任期屆滿為止，而行政院院長代行之期限則不得逾三個月。副總統兼行政院院長代行總統職權時究應如何適用，如何詮釋，亦必發生憲政運作上之困擾。

三、總統、副總統均缺位或均不能視事時，依憲法第四十九條、增修條文第二條第八項之規定，由行政院院長代行其職權，並於三個月內補選總統、副總統，以儘速恢復憲政體制之正常狀態。



若於總統、副總統均缺位，或均不能視事時，唯一能代行其職權之行政院院長即由副總統兼任，無異將居於第一順位之副總統與第二順位之行政院院長合而為一，如遇上述情事，亦會發生因無行政院院長可以代行總統職權造成國家元首或缺無人承繼之憲政危機，能不慎乎？

民國三十八年一月，行憲後首任總統蔣中正，基於國內外政治情勢考量及營造國家和平統一環境，於首都南京正式宣示「引退」，離開總統職位，並依憲法四十九條「總統因故不能視事時由副總統代行其職權」之規定，由副總統李宗仁代行其職權。未幾和談破裂，中央政府南遷，國家政治環境丕變，李代總統飛抵廣州，旋即稱病赴美就醫不歸，憲政史上首次出現「總統、副總統均不能視事」之憲政危機，所幸當時的行政院院長並非由副總統兼任，而是由閻錫山專任，始能依第四十九條後段之規定代行總統職權，以迄蔣總統不能視事之原因消失，於三十九年三月一日在台「復行視事」而化解此一憲政危難。設若是時之行政院院長係由副總統兼任，則必然發生無行政院院長可資代行，其嚴重性將難以想像。總統、副總統不能視事，尚可藉總統「復行視事」予以化解；而總統、副總統缺位，根本沒有行政院院長可以代行總統職權之無政府狀態所給國家帶來之憲政災難就不敢想像了。足見憲法原設計由副總統、行政院院長依序代行總統職權，係基於維繫國家元首不能一日或缺之安定考量，豈容恣意錯置與破壞？

依憲法分設國家元首與行政首長分權制衡意旨觀之，總統應不得兼任行政院院長已如上述。副總統與總統係為實踐同一政治理念，再聯名登記，同列一張選票，經由全國人民直接選舉而產生，平日雖無具體職權，然於總統缺位或因故不能視事，繼任總統或代行總統職權時，其擁有之權力即及於總統，若由其兼任行政院院長，則繼任總統者或代行總統職權者，已非憲法原所設置之副總統，而是兼具行政院院長身分之副總統；於其繼任總統期間，不僅是總統，在新任行政院院長人選未獲立法院同意前，亦仍是行政院院長；於代行總統職權期間，不僅是副總統、也是代理總統、也是行政院院長，無異將國家元首與國家最高行政機關首長多種不同之憲政角色，皆集中於副總統一身，元首權與行政權掌握在一人之手，在憲政運作上勢將出現：總統公布法律、發布命令，送請總統自己副署；總統提名行政院副院長、各部會首長及政務委員，報請總統自己任命；總統核可自己向立法院之覆議案；總統以行政院院長身分，向立法院提出施政報告、答復立法委員質詢，並對立法院負責；總統以行政院院長身分主持行政院會議，並以行政院會議決議，報請總統自己行使緊急命令權，對國家遇有天然災害、瘟疫或國家財政、經濟上之重大變故為必要之處置；總統加集包括自己兼任之行政院院長及其他相關院長會商解決彼此間之爭議等脫序亂象。不僅有違憲法第四十九條之原旨，而憲法第四十三條、第四十四條、第五十五條、第五十七條及第七十二條所建構之制衡援制，亦均因副總統之兼任行政院院長而毀壞無遺。



憲法上之機關或職位，是否得以相互兼任，本院大法官向以「兩者職務之性質是否相容」為判斷之依據，且經一再援用而已形成共識。所謂是否相容，係指兩者兼任，顯已違反憲政之基本原理或在職權行使上有可能形成利益衝突、違背權力制衡之虞者而言，本院釋字第三十號解釋「...國民大會複決立法院所提之憲法修正案並制定辦法行使創制複決權，若立法委員得兼任國大代表，是以一人而兼具提案與複決兩種不相容之職務，且立法委員既行使立法權，復可參與中央法律之創制與複決，亦與憲法第二十五條及第六十二條規定之精神不符，故不能兼任。」，認立法委員不得兼任國民大會代表，即係本於此一意旨。雖國民大會創制複決兩權之行使遙不可及，或立法院提出之憲法修正案亦屬罕見，然本院仍嚴守此「祇要有可能形成利益衝突之虞」之尺度，為不得兼任之解釋。副總統兼任行政院院長於繼任總統或代行總統職權時，既已明顯發生職務不相容且可預見足以形成利益衝突之虞如上述者，焉能謂為「尚未致顯然不相容之程度」？

再就彈劾程序觀之，監察院對於總統、副總統之彈劾，須向國民大會提出，如經國民大會代表總額三分之二同意時即予解職。對行政院院長之彈劾，則由司法院公務員懲戒機關予以懲戒，其懲戒處分包括撤職或申誡。監察院對於副總統兼任行政院院長行使彈劾權時，以其兼具兩種身分，究應適用何種程序，向何機關提出，雖或可依其職務行為為之認定，然仍難免滋生實作上之困惑與窒礙：例如副總統遭致國民大會解職，副總統即已不復存在，其行政院院長之兼職是否亦一併解職，抑或仍舊存在？又如行政院院長遭致懲戒機關撤職，其副總統之本職是否亦一併撤銷，抑或容其繼續在位？復以副總統、行政院院長之產生方式、負責對象不一，其去留進退，亦將涉及責任政治與民意政治之理念層次，在在均將損及憲政秩序之安定，豈能謂為憲法所容許。

近世成文憲法國家，不論其為何種政體，莫不奉分權制衡，建構政府架構以防範權力集中與濫用為鵠的。總統、副總統、行政院院長均為我國憲法上之重要機關，並處於權力核心領域，總統為國家元首，副總統為備位元首，遇總統缺位或不能視事時隨即代行其職權，兩者均為國家之表徵，不能一時或缺。行政院院長為國家最高行政機關首長，位居政府行政樞紐，並於總統、副總統均缺位或因故不能視事時代行其職權，以維繫國家永續、政府權力不致真空斷層，與總統、副總統構成政府之穩定軸心，功能繁重，地位崇隆，自應各設專人、分任斯職。若副總統得兼任行政院院長，顯與憲法保家元首不能一日或缺、總統與行政院長應有區隔之制衡意旨相違，自應為憲法所不許。解釋文及解釋理由書對上述多項關鍵爭點，尤其遇總統、副總統均缺位或均不能視事時，何來行政院院長可以代行之部分，或輕描淡寫、或語意模糊、或避不觸及，爰提出不同意見如上。

部分不同意見書：（有關「總統改選就職，行政院院長應否總辭；總統對此總辭可否予以慰留」部分 大法官：董翔飛）

現代法治國家組成政府，推行施政，應以民意為基礎，始具民主政治之正當性。立法院為國最高立法機關，立法委員經由人民選舉而產生，代表全國人民行使立法權。行政院為國家最高行政機關，行政院院長由總統提名經立法院同意而任命，並對立法院負行政與政策上之政治責任，此乃我國憲法有關總統、行政院、立法院三者間之制度性設計，亦為反映民意政治、責任政治之有效機制，依據本院釋字第三八七號解釋，行政院院長既須於立法委員任期屆滿改選後第一次集會前提出總辭，俾總統得審視立法院改選後之政治情勢及各黨派當選之席次比例，提名適當人選，咨請立法院同意任命，足見行政院院長之去留進退，悉依立法院之民意为依歸。總統提名權之行使，係於行政院院長出缺或基於憲法明定或司法解釋必須請辭時，依循既定程序，審視立法院民意趨勢，提名適當人選徵詢同意予以任命。行政院院長既須賴立法院多數席次之支持與認同，並對立法院負政策成敗之政治責任，自應隨同立法委員任期屆滿改選時提出總辭，方符民意政治與責任政治。依據憲法增修條文第二條第一項之規定，總統自第九任起雖已改由人民直接選舉產生，惟行政院院長提名之程序及對立法院負責之關係並未因此而有所改變，以往多位行政院院長於總統任期屆滿而總辭之先例，已因立法院第一屆資深立法委員自民國八十一年起全面定期改選、八十二年二月行政院郝柏村院長於第二屆立法委員選舉後提出總辭，以及八十四年十月本院針對立法院就行政院院長究應於下屆總統就職前提出總辭，抑或隨立法院立法委員任期屆滿改選而總辭，作山釋字第三八七號解釋後之憲政環境大幅變遷而不復存在，是以行政院院長既已依憲法正當程序，由總統提名經立法院同意而任命，依據憲法第五十七條「行政院對立法院負責」之規定，總統就職時應無再行提出總辭之必要，方符該條規範民意政治與責任政治之意旨。若行政院院長為示對新任總統提名權之尊重而提出總辭，係考量政治倫理所為之禮貌性舉措，即非履行其憲法上之辭職義務，總統基於政黨政治及對立法院多數民意之尊重與禮貌，批示慰留或予退回，與憲政體制及解釋旨意尚無不合，應非憲法所不許。解釋文及解釋理由書認為總統對此原本不應請辭之請辭，亦可視同行政院院長之其他辭職原因為適當之處理，包括核准辭職....等。顯已改變上開本院釋字第三八七號解釋意旨，與民意政治與責任政治之意旨亦有未合，爰提出部分不同意見如上。

不同意見書：（副總統兼行政院院長釋憲案大法官：劉鐵錚）

憲法為規定國家機關組織及人民權利義務等事項之基本大法。我國憲法關於國家之架構，徘徊於三權憲法與五權憲法之間，於中

央立法權與行政權關係之規定，則依違於總統制與內閣制之間，二者均忽此忽彼，缺乏明確清晰之體制，是故憲法不明與模糊之處，所在多有，此端賴適當之解釋與正常之運作，方可有濟。關於副總統兼任行政院院長是否牴觸憲法，本人從憲法條文本本身立論，並以其依據之若干憲法原理為基礎，由此分析兼職所以牴觸憲法之理由如下：

#### 一、副總統兼任行政院院長違背憲法上權力分立原則

我國憲法對中央政府之組織及各機關之職權，係採分章規定之方式，即國民大會（第三章）、總統（第四章）、立法（第五章）、行政（第六章）、司法（第七章）、考試（第八章）、監察（第九章）。此項機關組織及權限之劃分，即為權力分立原則之採納，所以防止權力集中，避免專制、遠離擅斷之一種制度上設計，此項權力分立原則對各憲政機關成員本皆有適用。憲法所以僅對中央民意代表之兼職有所規定（憲法第二十八條第三項、第七十五條、第一百零三條參照），此因民意代表係由選舉產生，身份特殊，兼職問題，易滋爭議之故；憲法對其他憲政機關－總統、行政、司法、考試之成員，無禁止兼職之明文，實因彼等皆為公務員，在權力分立原則下，彼此成員不得互兼，無寧為當然之理。否則，一憲政機關之重要公務員，若得兼任他憲政機關之重要公務員，則有變象形成機關合併、職權混同及身份混淆之弊，後果不可謂不嚴重，而憲法分章規定不同憲政機關之組織及權限之權力分立原意，必遭破壞無疑。

若謂總統與副總統均屬行政權體系，故副總統兼任行政院長不生牴觸憲法權力分立原則，試問在憲法第五十三條：「行政院為國家最高行政機關。」規定下，將置總統與副總統之地位於何處？而憲法第三十七條所規定之副署制度，在同一行政權體系下，又有何存在之價值？

本院歷屆大法官對憲法上職位兼任所作之多次解釋，雖曾提出職務是否相容之認定標準，惟此均係針對民意代表兼職所作之解釋，即釋字第一號（立法委員兼任官吏問題）、釋字第十五號（監察委員兼任國大代表問題）、釋字第十七號（監察委員兼任國立編譯館編纂問題）、釋字第二十號（監察委員兼任醫務人員及公立醫院院長、醫師等問題）、釋字第三十號（立法委員兼任國大代表問題）、釋字第七十四號（國大代表兼任省、縣議會議員問題）、釋字第七十五號（國大代表兼任官吏問題）、釋字第二〇七號（省及院轄市議會議員、議長兼任私立學校院長問題）。上述解釋不僅均係針對民意代表兼職所為，且歷屆大法官均採嚴格標準，而持否定兼職之立場（釋字第七十五號解釋僅係重申憲法之原意而已），在舉輕以明重之法理下，更難以彼例此，援用於憲政機關間公務員互兼之問題。蓋在權力分立原則下，不同憲法政機關之公務員，不得相互兼職，可說為事務之本質，亦為貫徹憲法分別設置憲政機關並賦與不同職權之原意。

公務員服務法第十四條第一項前段規定：「公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務。」他項公職，公務員均不可兼任，更遑論他憲法機關之公職乎！遍查現行法令，並無副總統或行政院院長，可以兼任他項公職之明文（縱有此種法令存在，也有牴觸憲法之問題），則在一般公務員應嚴守公務員服務法規定

下，作為國家副元首或最高行政機關首長者，又豈可例外，故副總統兼任行政院長除有違憲問題外，實尚有違法之問題。

## 二、副總統兼任行政院長違背憲法上權力制衡原則

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履議時，須經總統之核可（第五十七條第二款、第三款）總統公布法律、發布命令須經總統之核可（第五十七條第二款、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），因此之故，總統與行政院院長間存有制衡關係，不得互兼，論者皆無疑義。茲就副總統兼任行政院院長是否違背憲法上權力制衡原則，分二種情形述之如下：

### （一）在副總統繼任總統或代行總統職權前

依憲法增修條文第二條第一項，副總統競選時須與總統聯名登記，在選票上同列一組圈選。故二人關係密切，形成共同勝選或全部落敗之勝負共同體，為不容否認之事實，且副總統為唯一享有繼任總統之權及不受期間限制之代行總統之權，同時，憲法增修條文第二條第七項也規定，過到副總統缺位時，必須由總統於三個月內提名候選人，召集國民大會補選，繼任至原任期屆滿為止。由此可見，副總統備位總統之「特質」，即在突顯副總統在憲法上地位之崇隆與重要。吾人若以其係備位無具體職權為由，反謂其得兼任其他性質相容無利益衝突之職位，似有輕重不分，本末倒置之嫌；抑且，副總統與總統既同列於憲法第四章，又為總統之副手，則在總統與行政院院長間存有制衡關係下，副總統兼任行政院院長，自有破壞或影響此一憲政原則之虞。

### （二）在副總統繼任總統或代行總統職權後

憲法第四十九條規定：「總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿為止。...總統因故不能視事時，由副總統代行其職權。」副總統兼任行政院院長，一旦發生上述總統缺位或因故不能視事之情形，於前者總統缺位時、副總統繼任總統後，將出現總統與行政院院長二個職位集於一身之情況；於後者總統不能視事時，副總統代行總統職權後，將發生總統、副總統及行政院院長三個職位集於一身之現象，依首開說明，總統與行政院院長間存有憲法上權力制衡關係，不得互兼之原則，副總統兼任行政院院長，明顯牴觸憲法，無待辭費。

至謂於副總統不兼行政院院長，於1.總統、副總統均缺位（增修條文第二條第八項）或2.總統、副總統均不能視事（憲法第四十九條）或3.總統於任滿之日解職，如屆期次任總統尚未選出，或選出後總統、副總統均未就職時（憲法第五十條），各該憲法條文既均規定由行政院長代行總統職權，即均有二位一體現象之發生，其既均為憲法所容許，何以副總統兼任行政院院長時，所發生之二位一體或三位一體之現象，即達違憲之程度？此蓋因上述三種情況，雖均違背憲法上權力制衡之原則，但其乃憲法就不得已之狀況所特別明文允許之例外，因此，在憲法無明文規定副總統可兼任行政院院長，又無明文規定就其因此造成之二位一體或三位一體之現象，可被允許下，其與上述三種憲法明文規定之情形，即不可同日而語，自有違背憲法上權力制衡之原則。



另謂副總統兼任行政院院長，一旦出現總統缺位之情形，以副總統身分繼任後，應立即提名新院長人選，咨請立法院同意；其在立法院休會期間者，則適用憲法第五十五條第二項，由副院長代理其職務，即足以解決二位一體之現象，故未達違憲程度云云。其實此種曲意維護現實，勉強解釋適用之方法，均有盲點。簡言之，前一情形，在新院長未獲立法院同意前，二位一體之現象仍然存在（增修條文第二條第三項參照）；在後者情形，憲法第五十五條第二項行政院院長之辭職係出於自願，並非憲法義務之辭職，憲政大事不能依賴當事人之善意，亟需建立制度，以圖憲政秩序之長久安定，方為正途。

至於副總統兼任行政院院長所遭遇之情形為總統不能視事，其因此造成三位一體之現象，依同一理由，也絕非可藉類推或轉換適用之方式，即可圓滿解決，憲法之解釋絕不可圖一時之便利，致貽無窮之後患。

### 三、副總統兼任行政院院長違背憲法對總統職權所為「雙重安全保障」之規定

總統為國家元首，對外代表中華民國（憲法第三十五條），對內統率全國陸海空軍（憲法第三十六條），並享有憲法有三十七條至四十四條所列舉之各項權限。總統既為國家統一存在之象徵，全民擁戴之領袖，位高權重，自不能一日或缺。此所以憲法除規定總統缺位時，由副總統繼任，總統不能視事時，由副總統代行其職權外，增修條文第二條第八項復載：「總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權。」，以及憲法第四十九條後段：「總統、副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。」之明文規定。上引條文即為憲法針對確保總統職權行使不能一日中斷，所作之雙重安全保障之規定。我國憲法既分設總統、副總統及行政院院長三個職位，其本意自應由不同之人分別擔任，此所以上引條文皆規定總統、副總統「均」缺位或「均」不能視事時，由行政院院長代行其職權，並未省略其中任一職位，而憲法原條文對副總統單獨缺位時，並無補選之規定，增修條文第二條第七項對此情形，已明定由總統於三個月內提名候選人，召集國民大會補選，繼任至原任期屆滿為止。尤足證明第二屆國民大會對副總統職位之重視，不容長期虛懸，俾維持總統缺位時得立即繼任，以確保總統職位之功能不致中斷。若萬一總統、副總統「均」缺位或「均」不能視事時，也有行政院院長代行總統之職權，並即進行補選總統、副總統。惟在副總統兼任行政院院長時，一遇總統、副總統「均」缺位或「均」不能視事時，國家無人有权行使總統之職權，對外無人代表中華民國，對內無人統率全國陸海空軍，國家陷入無人行使元首職權之窘境，是則憲法為鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利之宗旨，豈不盡失。負有解釋憲法重責大任者，於解釋憲法時，除應忠於憲法之原意外，更應為建立長遠的而非一時的憲政秩序之安定，而念茲在茲！爰為不同意見書如上。



## 相關法令

- [!\[\]\(1207edb9a08751d3d55970560645ed23\_img.jpg\) 憲法第4條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(d7a34a706cfa4ef37c62a369101e1b36\_img.jpg\) 憲法第35條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(7325769475e8f4bf67f57a0cbebc8ab9\_img.jpg\) 憲法第36條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(1a468f12cdfc63dc07896d0781cf55ec\_img.jpg\) 憲法第37條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(a9a0baec8ceb7d7c04180806eca8d32a\_img.jpg\) 憲法第38條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(c1ab807d6aebb565b3082513037b5622\_img.jpg\) 憲法第39條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(083bb479299cb5e55cd99db0433ca6ba\_img.jpg\) 憲法第40條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(ede41f318336daae6cce8449321d11ea\_img.jpg\) 憲法第41條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(b0cd9d88e5935e4c3891570bfdded05c\_img.jpg\) 憲法第42條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(81bb4e52f43acc06353225c332f66031\_img.jpg\) 憲法第43條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(4862a3d83a50b6aa02d9ef677ec36116\_img.jpg\) 憲法第44條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(b564abb3972f4216a833af91832e1619\_img.jpg\) 憲法第49條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(3e91863309aa91e589b5ab92c8ebd53f\_img.jpg\) 憲法第50條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(bf6def3f21dfdb4b0473718404626f2c\_img.jpg\) 憲法第51條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(b0485233f98b941f2381b77fe3b6686f\_img.jpg\) 憲法第53條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(fd5c36680d4471e605732b36788643ca\_img.jpg\) 憲法第55條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(cfcb6e3fe14cf2366208370376c5c0f9\_img.jpg\) 憲法第57條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(17fbea93b96fb691279feb16b3dfba47\_img.jpg\) 憲法第62條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(c943c40aac9d4dd9481d8d4b932db11b\_img.jpg\) 憲法第63條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(78722dd8a40b4b8cba6c4bc2496af0ff\_img.jpg\) 憲法第75條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(7ca57550f01dd657cd5fb0b4b39070e5\_img.jpg\) 憲法第103條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(27d08d42762e05345080235dfb8fd4f5\_img.jpg\) 憲法第104條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(a0120eed5345e3ef041f32d510bbaaa4\_img.jpg\) 憲法第105條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(5d135eaf0db5ba5bb50522e31d409887\_img.jpg\) 憲法第111條\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(999a3b623d1b2e259ce371a576a89b57\_img.jpg\) 憲法第174條第2款\(36.01.01\).](#)
- [!\[\]\(b6fcbc36e74bb8f6df2b3fdc5d230a1a\_img.jpg\) 憲法增修條文第2條、第6條 \( 83.8.1.修正公布 \)  
\(83.08.01\).](#)
- [!\[\]\(32a22410411096e2c8d32731f78c9ccc\_img.jpg\) 司法院釋字第1號解釋](#)
- [!\[\]\(c0c9b82c73e1cc6d7e87bf54578e2a82\_img.jpg\) 司法院釋字第15號解釋](#)

- [!\[\]\(694fcb4611893e9db5249daba48abfc1\_img.jpg\) 司法院釋字第17號解釋](#)
- [!\[\]\(8ec8d5dc48934930a762fecf6ecbe179\_img.jpg\) 司法院釋字第20號解釋](#)
- [!\[\]\(c34a15e67573dae8fbb88f4cbfb0f2e9\_img.jpg\) 司法院釋字第30號解釋](#)
- [!\[\]\(41f06fdeabb4e5a71d06fe8f32a46127\_img.jpg\) 司法院釋字第74號解釋](#)
- [!\[\]\(18eb66208e65404cce5042d73cf0a851\_img.jpg\) 司法院釋字第75號解釋](#)
- [!\[\]\(14a9d4de9e6699d41b68e8807e2d5f76\_img.jpg\) 司法院釋字第207號解釋](#)
- [!\[\]\(415790129e00c225ba52b81c8addfb14\_img.jpg\) 司法院釋字第261號解釋](#)
- [!\[\]\(fa8e43d6f5da9cf596808674ced6c198\_img.jpg\) 司法院釋字第325號解釋](#)
- [!\[\]\(2b564e327fe9708ac2f9320a9ae84c76\_img.jpg\) 司法院釋字第328號解釋](#)
- [!\[\]\(484cd33a03c33977d2fcf6bb9cc02435\_img.jpg\) 司法院釋字第342號解釋](#)
- [!\[\]\(c885083f23ac65632c3cf77b16f7a193\_img.jpg\) 司法院釋字第387號解釋](#)
- [!\[\]\(20f0f5805f0a60636883bdd13c58dc31\_img.jpg\) 國家安全會議組織法第3條、第4條\(82.12.30\)](#)

## 相關文件

### 抄立法委員馮定國等六十二位聲請書

#### 壹、聲請解釋憲法之目的

新任總統產生後，行政院長率內閣閣員總辭時，總統可否對其行政院長之辭呈批示慰留或退回，而無須再重新提名並咨請立法院同意，憲法規定不詳，於適用時滋生諸多疑義，特請大法官解釋，副總統得否兼任行政院長亦請大法官一併解釋。

#### 貳、疑義性質、經過及涉及憲法條文

新任總統產生後，行政院為了尊重總統對閣揆提名權，皆會由院長率同閣員依憲政慣例提出總辭，而由新總統重新提名閣揆咨請立法院同意。但若總統欲使原有之院長續任時，總統府認為無須重新提名，僅須於行政院長之辭呈上批示慰留或退回即可，而立法院堅持即使被提名人與現任院長為同一人，也須由總統重新提名，送請立法院同意以維持憲政慣例，雙方各持理由，互不相讓，另外總統亦擬提名副總統兼任行政院長，立法院認為違憲，互有爭執。

一、總統府認為無須重新提名之理由總統府認為無須重新提名之理由主要有二：

1. 原有之院長已經過立法院同意，故不須再經立法院同意：

總統府認為原有之行政院長既已經過立法院同意，而現在所欲提名之院長既與原來之行政院長係同一人，故無須再經立法院行使同意權。

2. 不須重新提名，即不須經立法院同意：

總統府認為，行政院長辭呈之批示權是屬於總統之實質權利，只要總統不批示行政院長之辭呈，則並無新院長被提名人之產生，而無新院長則無須再經立法院同意。

## 二、立法院認為必須重新提名咨請立法院同意之理由

立法院認為必須重新提名咨請立法院同意之主要理由有：

1. 總統對行政院長辭職之免職令僅是形式之權利而非實質之權利：

依憲法或憲政慣例或大法官會議解釋行政院長至少有下列之三種情形應辭職：

a 立法院對行政院之覆議案經出席立法委員三分之二維持原案時。

b 立法委員任期屆滿改選後第一次集會前。

c 新任總統選出後

在上列之三種情形，行政院長皆必須向總統提出辭職，總統如皆可在其辭呈上批示慰留，則行政院長豈非可永不經立法院同意，且依憲法增修條文規定行政院長之免職令，須新院長經立法院同意後生效，由此更可知總統對行政院長之免職權僅為形式之權利。

2. 行政院長原經立法院同意時，其立法院之同意僅同意至原任總統任期屆滿時及現任立委任期屆滿時為止，今新任總統既已選出，故總統不得批示慰留或退回，應重新提名。

3. 原立法院同意時之行政院長未具副總統身份，今已具有副總統身份，其客體不同，故原立法院之同意不得延續至新任總統就職後。

4. 慰留或退回僅為長官對部屬之行政行為，行政院為國家最高行政機關與總統府無從屬關係，故行政院長之辭職，在五權憲法架構下無長官可對其慰留。

三、總統府認為副總統可兼任行政院長之理由主要有二：

- 1 有前例可循。
- 2 憲法無明文規定不得兼任。

四、立法院認為總統不得兼任行政院長之理由有三：

- 1.總統、副總統、行政院長依憲法第四十九條規定，三者各有其職位，不得重覆。
- 2.當總統缺位時由副總統續任，此時成為總統兼任行政院長，此時如行政院依憲法規定須總辭時，變成自己向自己總辭；總統公布法律、發布命令、行政院長副署時，亦發生相同之情況。
- 3.總統、副總統均缺位或不能視事時，由行政院長代行其職權，今副總統兼任行政院長，如總統、副總統均缺位，將無人可代行職權。

五、憲法相關條文

總統、行政院與立法院之關係與本聲請有關者分別規定於憲法第三十七條、第四十九條、第五十三條、第五十五條第一項、第五十七條、憲法增修條文第二條第三項、大法官釋字第三八七號解釋。

憲法第三十七條規定：「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。」憲法第四十九條規定：「總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿為止。總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，並依本憲法第三十條之規定，召集國民大會臨時會，補選總統、副總統，其任期以補足原任總統未滿之任期為止。總統因故不能視事時，由副總統代行其職權。總統、副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。」

憲法第五十三條規定：「行政院為國家最高行政機關。」

憲法第五十五條第一項規定：「行政院院長，由總統提名，經立法院同意任命之。」憲法第五十七條第一項第二、三款規定：

「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二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職。」

大法官釋字第三八七號解釋：「行政院設院長、副院長各一人，各部會首長若干人，及不管部會之政務委員若干人；行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之；行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。憲法第五十四條、第五十五條第一項、第五十六條定有明文。行政院對立法院負責，憲法第五十七條亦規定甚詳。行政院院長既須經立法院同意而任命之，且對立法院負政治責任，基於民意政治與責任政治之原理，立法委員任期屆滿改選後第一次集會前，行政院院長自應向總統提出辭職。行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員係由行政院院長提請總統任命，且係出席行政院會議成員，參與行政決策，亦應隨同行政院院長一併提出辭職。」

憲法增修條文第二條第三項：「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。」

#### 參、兩造辯論程序之聲請

為求本解釋案決議之周延，聲請人請求開辯論庭。本院參與辯論之人選延後補呈。

#### 肆、聲請解釋之急迫性

新任總統已就任，且總統擬以退回行政院長之辭呈或批示慰留之方式來迴避立法院之行使同意權，亦欲使副總統兼任行政院長，如未經大法官之解釋，很可能造成府院衝突之憲政危機，為此特請大法官依最速件之方式做出解釋以利憲政運作，俾能化解憲政危機。

#### 聲請人

##### 立法委員

馮定國 周陽山 錢 達 林豐喜 姚立明 郝慕明 陳一新

賴來焜 趙永清 謝聰敏 黃國鐘 鄭龍水 廖學廣 鄭寶清

黃天福 蔡正揚 蔡煌瑯 張俊宏 張旭成 林光華 巴燕達魯

李顯榮 謝欽宗 謝啟大 蕭裕珍 林政則 蔡明憲 范巽綠



林哲夫 劉進興 李俊毅 林忠正 許添財 高惠宇 林明義  
葉菊蘭 黃爾璇 陳定南 傅崑成 林郁方 郝龍斌 朱惠良  
周 荃 陳癸淼 林濁水 郭政權 鍾利德 劉盛良 王天競  
陳朝容 鄭朝明 羅福助 簡 錫 蔡中函 全文盛 蘇貞昌  
陳其邁 王雪峰 周伯倫 瓦歷斯貝林 朱高正 蘇煥智  
中華民國八十五年五月三十日

### 抄立法委員郝龍斌等八十二位聲請書

#### 壹、聲請憲法解釋之目的

聲請大院大法官解釋憲法，行政院院長不得兼任副總統，副總統亦不得兼任行政院長，擔任其中一職而願就任其中另一職者，應即辭去現職，並於就任另一職時生效；其未經辭職而就任另一職者，應於就任另一職時視為辭職。於大院為解釋之日已有兼任情形者，應於解釋之次日於兩職中擇一辭職，即時生效；其未為選擇者，視為辭卸原職。

#### 貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

現任閣揆已於五月二十日就任副總統，雖曾請辭，惟總統未發免職令，並於六月五日獲總統慰留，續任行政院院長，形成行政院院長兼任副總統，聲請人等為立法院立法委員，依憲法規定行使職權，行政院院長向立法院負責，而生行政院院長兼任副總統應屬違憲之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定聲請大院釋憲。我國憲法於第四章規定「總統」，第五章規定「行政」，副總統為國家備位元首，非行政系統之成員，以行政院長之職位、性質兩異，互不相容，憲法第三十五條、第四十五條、第五十一條、第五十三條、第五十七條、憲法增修條文第二條第三、六、七、八項規定甚明，副總統與行政院院長若由同一人兼任，將嚴重影響中央政府體制定位，不符憲法相關規定，憲法既未明文許其兼任，屬憲法有意省略之事項，即非憲法所許。

參、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

（一）憲法分設副總統與行政院院長為不同之職位，依權力分立制度之法理，不得兼任。

憲法分章規定「總統」與「行政」，依憲法第四十五條、第四十六條、第四十九條、增修條文第二條第一、六、八項及第六條第三、五項規定，副總統與行政院院長職位之產生與性質均截然不同，憲法分設其職，依權力分立制度之原理，應由不同之人分任其職，否則即與憲法於不同章節分設其職之意思相左；又憲法增修條文第二條及第六條對副總統及行政院院長之彈劾、罷免，分設不同之程序規定，一人兼任兩項職務，一旦發生彈劾事由，程序上應為如何之適用？顯非憲法設制之本意。

（二）副總統為國家備位元首，行政院院長為國家最高行政機關首長，兩者性質迥異，行政院院長不得兼任副總統。

憲法第四十九條規定，「總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿為止」；總統、副總統均缺位時，則應辦理補選；憲法增修條文第二條第八項之規定同其意旨，又於第七項規定副總統缺位時之補選程序，藉以防免總統缺位之空白，副總統為備位總統，憲法法意甚明。依憲法第三十五條之規定，總統為國家元首。副總統既為備位總統，即為國家之備位元首。行政院院長依憲法第五十三條之規定，則為國家最高行政首長，有其職務分際，不得兼任副總統。憲法第四十九條規定總統缺位時，由副總統「繼任」；總統、副總統均缺位時，由行政院院長「代行其職權」，憲法增修條文第二條第七、八項規定用語與之相同，可知副總統與行政院院長之地位迥異；憲法第五十一條復明文規定行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾三個月；與副總統備位總統，應至任期屆滿為止，迥不相同，即可知憲法嚴防行政院院長與總統之職位混同，行政院院長不僅不得兼任總統，行政院院長亦不得兼任副總統，否則代行總統職權不得逾三個月之人，竟得繼任總統至任期屆滿，憲法第五十一條之規定，必形同具文。

（三）副總統承總統之命行事，受總統指揮；行政院院長為國家最高行政機關首長，掌理行政權，向立法院負責，依總統並不指揮行政院院長之憲法精神，副總統不得兼任行政院院長。副總統

為國家之備位元首，總統在位時，副總統應承總統之命行事，而無獨立之職權。例如憲法第四十四條規定總統對於院與院之爭執，除憲法有規定者外，得召集有關各院院長會商解決之，若總統認為適當，命副總統代其協商各院間爭議，即無不可。副總統無獨立職權，而需承總統之命行事，受總統指揮；行政院院長則有不然，依憲法第五十三條、五十四條之規定，為國家最高之行政首長，依憲法第五十七條規定及 大院釋字第三八七號解釋，行政院院長向立法院負責，行政院院長掌理行政權，乃不受總統指揮；憲法增修條文第二條第五項規定總統得依法律規定設置國家安全會議與所屬國家安全局，惟國安會與國安局既均隸屬總統，即未改變行政院院長為國家最高行政機關首長之地位，行政院院長並不因此即受總統指揮。總統提出關於國家安全之大政方針，只能形成政治影響，不能具備法的拘束力，其應否及如何形成行政院政策向立法院提出法律案，均應為行政院之自由裁量。按行政院院長非屬總統僚屬，為我國憲法之基本精神之一。制憲前國民政府曾於民國二十五年五月五日公布憲法草案，通稱為「五五憲草」，其中不僅未規定行政院向立法院負責，且於第五十六條規定行政院院長由總統任免之。張君勱氏於所著「中華民國民主憲法十講」中，乃曰：「五五憲草中之行政制度，可說行政權集中於總統一人手上。雖然第五十五條規定：『行政院為中央政府行使行政權之最高機關』，但行政院各部長官由總統任免，同時院長及各部會長官又專對總統一人負責，故院長及各部會長官為總統之屬僚」（商務，六十年二月台一版，頁五十六）。民國三十四年二月間國民參政會憲政實施協進會提出五五憲草研討意見，亦明謂「總統制下之行政院院長，對總統負責，自應由總統任免」。至民國三十五年一月間政治協商會議通過憲草修改原則，關於行政院部分，則為根本之改寫，而有「行政院為國家最高行政機關，行政院長由總統提名，經立法院同意任命之，行政院對立法院負責」之原則，同年十一月復有政協憲草之提出，以第五十六條之規定改變五五憲草之第五十五條，而成為「行政院院長由總統提名經立法院同意任命之，立法院休會期間，行政院院長辭職或出缺時，總統得暫行派員代理其職務，但須於四十日內召集立法院會議提請同意」，制憲時則更進一步改為現行憲法第五十五條之文字，使行政院院長之掌理行政權，向立法院負責，不受總統指揮。且五五憲草中第六十八條規定總統交議事項應經行政院之行政會議議決，併自政協草案中刪去，現行憲法中

亦不復見。相互對照，可知制憲時使行政院向立法院負責，總統不得單獨任免行政院院長，無權為交議事項，以免閣揆成為總統屬僚，才能真正成為最高行政機構之首長，為憲法之重要意旨。憲法增修條文第二條第三項規定行政院院長免職命令需經立法院同意新提名之閣揆後生效，其意相若，亦在避免行政院院長可由總統逕行免職，失卻獨立掌理行政權之地位。凡此均為大院依司法院大法官審理案件法第十三條規定解釋憲法所應參考之制憲、修憲資料。副總統既需承總統之命行事，若使兼任行政院院長，行政權將盡入國家元首囊中，絕非憲法分設國家元首與行政院院長為兩職，不使總統掌理行政權之本意，副總統自不得兼任行政院院長。

（四）總統為國家元首，不應兼任行政院院長；副總統為備位總統，總統不能為者，副總統亦不能為。

憲法規定總統與行政院院長角色各異，前引憲法第四十四條規定總統得召集各院院長會商解決院際爭執，行政院可能為爭執之一方，總統若兼任閣揆，憲法第四十四條之規定恐難生應有之作用；憲法第五十七條規定行政院院長行使覆議權應經總統核可、第三十七條規定總統公布法令應經行政院院長副署、第三十八條、第四十三條、第五十八條規定總統行使職權應經行政院會議決議之程序，在在均寓含總統與閣揆間權力制衡之意，總統若兼任行政院院長，凡此權力限制均將失其作用，自非憲法所許；副總統為備位之總統，總統不得為者，備位總統反得為之，實非憲法之常理。總統不得兼任行政院院長，副總統自亦不得兼任行政院院長。林紀東氏於所著「中華民國憲法逐條釋義（二）」書中語及「副總統應超然於各院之外，如兼任為院長，恐不合於憲法之精神也」，其意實即在此。

（五）我國憲法設置之中央政府體制，職務互不相容之機關，人事以不相重疊為其基本原則，副總統與行政院院長之職務互不相容，自不得兼任行政院院長。

憲法第七十五條、第一百零三條均明文限制職務互不相容之政府機關人事重疊，大院則一再以釋字第一號、第四號、第十五號、第十七號、第二十號、第二十四號、第二十五號、第三十號等解釋重申其旨，此為我國中央政府建制之基本原則。憲法雖未明文禁止副總統兼任行政院院長，然不能因此目之為憲法之有意省略



事項（大院釋字第三號解釋參照），蓋憲法亦未規定司法院院長不得兼任行政院院長、行政院院長不得兼任法官、或行政院院長不得兼任考試院院長，若彼此竟可相互兼任，實與憲法規定政府機關分立而治之本意不符。又依憲法第二十八條規定之反面解釋，國民大會代表可兼官吏，大院釋字第三十號解釋猶認國大代表與立法委員職務互不相容，不可兼任。憲法既未明文允許副總統得兼任行政院院長，此則應認係憲法有意省略事項。副總統與行政院院長之職務互不相容，已如前述，副總統自不得兼任行政院院長。

（六）憲政上雖曾有副總統兼任閣揆之實例，但既不符憲法規定，亦不構成憲政習慣，戡亂時期之作為，不足為訓。

我國行憲之後，總統提名現任副總統兼任行政院院長，蔣中正總統曾有其例，惟此為戡亂時期之產物，與憲法規定實不相符。憲政中曾經出現之實例，未必足以構成具有拘束力之憲政習慣。副總統兼任行政院院長或行政院院長兼任副總統，在我國並非常例，且我國一向政治人才鼎盛，必由一人兼任兩職，憲政上殊無構成常例之理由；以本案所生之爭議觀之，副總統兼任閣揆在政治上亦未發生一般人確信為法之結果，不能認為業已構成憲政習慣；況副總統兼任行政院院長或行政院院長兼任副總統，均與憲法規定有違，已如前述，自不能以過去違憲之錯誤示範做為合憲解釋之基礎。面對戡亂時期紊亂憲政之措施，熟諳非常時期憲政之林紀東氏身處戡亂時期，猶下「不合憲法精神」之針砭，具見碩學法儒，但知有憲法、不知阿世媚俗之前人風範，況乎國家進入民主憲政之成熟期，取法乎上猶且不遑，焉能重蹈以往不足為訓之惡例之覆轍？

肆、聲請大院援釋字第一號解釋之成例，為憲法解釋如壹之說明。

聲請人

立法委員

郝龍斌 陳一新 賴來焜 陳漢強 林濁水 周伯倫 林瑞卿

蘇煥智 鄭朝明 許添財 尤 宏 廖大林 蘇嘉全 顏錦福

蕭裕珍 劉進興 洪奇昌 陳癸淼 林政則 朱惠良 錢 達

鄭寶清 王志雄 翁金珠 李應元 巴燕達魯 周陽山 范巽綠

彭紹瑾 彭百顯 廖學廣 陳文輝 蔡明憲 陳定南 林豐喜  
林文郎 李俊毅 林忠正 王雪峰 王 拓 王天競 林郁方  
姚立明 高惠宇 張俊宏 徐成焜 陳宏昌 蔡中涵 林明義  
陳朝容 傅崑成 施明德 黃國鐘 周 荃 張俊雄 沈富雄  
林哲夫 陳其邁 黃天福 余玲雅 邱垂貞 簡 錫 林宏宗  
羅福助 陳志彬 馮定國 李慶華 謝啟大 林光華 李進勇  
張旭成 陳永興 施台生 高揚昇 柯建銘 鄭龍水 郁慕明  
蔡正揚 趙永清 朱高正 蘇貞昌 瓦歷斯貝林  
中華民國八十五年六月五日

#### 抄立法委員張俊雄等五十七位聲請書

為連戰先生以副總統身分兼行政院長，有牴觸憲法第四十九條等條文之疑義，應請大法官會議解釋，並宣告副總統不得兼任行政院長：

甲、依憲法第四十九條之精神，制憲者當初對政府架構之設計，顯然副總統和行政院長是由二人擔任的兩個重要職位。故由副總統兼任行政院長，顯與憲法相牴觸。

憲法第四十九條規定：「總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿為止。總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權」..「總統因故不能視事時，由副總統代行其職權。總統、副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權」。依據此規定：

「總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權」，「總統、副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權」，意指在副總統亦出缺（亦均不能視事）時，由行政院長代行總統職權，由此可知，制憲者當初對政府架構設計裡，很顯然副總統和行政院長是由二人擔任的兩個重要職位，否則副總統若與行政院長同一人，他既不能以副總統身分代行總統職務，又如何有可能以行政院長身分代行，可見副總統兼任行政院長之權宜措施，已牴觸憲法第四十九條之規定。

乙、副總統兼任行政院長，實已破壞憲法所設計之體制，誠與憲法相牴觸。

憲法增修條文第二條第一項定：「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之。」憲法第五十四條規定：「行政院設院長、副院長各一人，各部會首長若干人，及不管部會之政務委員若干人。」憲法第五十五條第一項規定：「行政院長由總統提名，經立法院同意任命之。」憲法第四十九條規定：「總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿為止，總統、副總統均缺位時，由行政院長代行其職權。」

根據上述之規定，憲法分別指陳副總統及行政院長產生的方式、扮演的角色，以及可履行的職權，在在證明憲法所設計之體制是將副總統及行政院長定為兩種職位，且由二個不同的人來擔任，以符合專業分工的原則。故副總統兼任行政院長，實已破壞憲法所設計之體制，誠與憲法相牴觸。

丙、副總統兼任行政院長亦有混亂體制之虞，不是長治久安之計。

憲法增修條文第二條第九項規定，國民大會擁有提出總統、副總統罷免案的職權，另外第二條第十項，國民大會亦擁有議決監察院所提出總統、副總統彈劾案的職權，而憲法第五十七條規定行政院對立法院負責。所以在副總統兼任行政院長的情況下，如果國民大會與立法院的意見不一，勢必形成僵局，因此，副總統兼任行政院長有混亂體制之虞，不是長治久安之計。

丁、總統不得兼任行政院院長，副總統自亦不得兼任行政院院長。

憲法第四十四條規定：「總統對於院與院間之爭執，得召集有關各院院長會商解決之。」而行政院亦可能為院與院間爭執之一方，總統若兼任行政院院長，憲法第四十四條之精神必破壞無遺。

憲法第三十七條規定：「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。」

憲法第三十八條、第四十三條、第五十七條，亦均寓含了總統與行政院院長權力之均衡，故總統若兼任行政院院長，這種權力均衡之設計將喪失作用，自非憲法之目的所在，而副總統為備位之總統，總統不得為者，備位總統（副總統）反可為之，實非憲法

常理，總統不得兼任行政院院長，副總統自亦不得兼任行政院院長，其理至明矣。

戊、總統、副總統、行政院長三位一體，可能形成憲政僵局，將嚴重傷害憲法尊嚴，使國內政局陷入動盪不安。

副總統依憲法的規定，本有繼任總統或代行總統職權之可能性。憲法學者宿林紀東教授在其所著「中華民國憲法逐條釋義」中即明白提及：「副總統應超然於各院之外，如兼任行政院院長，恐不合於憲法之精神也。」其文中更提及：「設置副總統之主要目的，實在總統缺位時之繼任，倘副總統與行政院長為同人，一旦總統因故不能視事，則如同由行政院院長代行總統職權，但憲法上若干權力實有不適宜由行政院長代總統行使者，如第四十四條之權限爭議處理權，及第五十七條之核可權。」而前述問題之發生，並非不可能。所以副總統兼行政院長同一人化的安排，則有可能造成總統、副總統、行政院院長三者合一的窘境，便可能形成憲政僵局，嚴重傷害憲法尊嚴，更可能使國內政局陷入動盪不安，恐非國家與全民之福。

綜上所陳，副總統兼任行政院長，同一人化的「政治安排」，雖有歷史先例，但先例立存的時空環境，與今日之情勢大不相同，如陳誠先生，嚴家淦先生以副總統兼任閣揆，畢竟是威權時代的例子，陳誠是因當時的行政院院長俞鴻鈞遭監院彈劾而兼任，嚴家淦先生兼任則是強人培植蔣經國的產物，故不能再憑先例來合法化這項安排，況且這種安排不符合世界潮流，亦有違分職定位的組織設計原則。故連戰先生以副總統身分兼行政院院長，有牴觸憲法第四十九條等條文之疑義，應請大法官會議解釋，並宣告副總統不得兼任行政院院長。

謹 狀

司法院 公鑒

聲請人：

即立法委員

張俊雄 蘇嘉全 謝錦川 柯建銘 沈富雄 簡 錫 許添財

黃國鐘 顏錦福 林光華 陳其邁 彭百顯 朱高正 李進勇

鄭朝明 巴燕達魯 蔡正揚 林哲夫 周伯倫 黃天福 蘇貞昌

郁慕明 王 拓 張旭成 林文郎 蔡煌瑯 陳永興 李俊毅



錢 達 葉菊蘭 林濁水 王雪峰 廖學廣 張晉城 廖大林  
傅崑成 馮定國 朱惠良 邱垂貞 姚立明 陳一新 劉進興  
蘇煥智 陳文輝 周 荃 高惠宇 鄭寶清 蕭裕珍 林忠正  
陳癸淼 謝聰敏 周陽山 彭紹瑾 余玲雅 翁金珠 林豐喜  
李應元

中華民國八十五年六月十四日

### 抄立法委員饒穎奇等八十位聲請書

主 旨：立法委員饒穎奇等八十人，為總統改選，行政院院長須否辭職並由總統重行提名行政院院長咨請立法院同意，副總統得否兼任行政院院長，及立法院本（八十五）年六月十一日審查通過「咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院同意」決議案，是否逾越憲法賦與立法院之權限以及對總統是否具拘束力等，發生疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款聲請解釋。

說 明：

#### 壹、聲請解釋憲法之目的

一、依憲法第五十七條規定，行政院向立法院負責；貴院大法官議決釋字第三八七號解釋並已作出明確決議，認為行政院院長須於立法院改選後，向總統辭職。依此意旨，總統改選後，本於民意政治原理已獲同一立法院同意任命之行政院院長，應無隨同辭職之憲法義務，總統對行政院院長請辭所為「著毋庸議」之批示，係屬總統之職權範圍；又依憲法第五十五條第一項「行政院院長，由總統提名，經立法院同意任命之。」之規定，行政院長之提名權屬總統，憲法所賦與立法院者僅為被動行使對該被提名人選之同意與否之權，總統既未重行提名新院長，在立法院未改選之情況下，自不生須再咨請立法院同意之問題。

二、副總統之設置，依憲法第四十九條規定，端在總統缺位或因故不能視事時，繼任或代行總統之職權，平日即為總統分勞，輔弼總統處理憲法規定事務，並無特定之職務；與行政院院長為國家最高行政機關首長職務之性質並無不相容或矛盾之處，故在我

國憲法及其增修條文與法律未限制情形下，如基於實際需要而以副總統身分兼任行政院院長，尚無不可。

三、依憲法規定，對立法院負責者為行政院，並非總統，故立法院監督對象為行政院，並非總統，而立法院之職權係就總統提名之行政院院長人選為被動行使同意權，並未包括主動提名權，總統改選既無應重行提名行政院院長之憲法義務，則立法院本年六月十一日審查通過「咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院同意」決議案，已逾越憲法賦與立法院之權限，對總統自不具拘束力。

## 貳、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

立法院為行使職權適用憲法發生疑義之事項，爰說明如下：

一、本聲請之提出係依據司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，....」之規定。

二、憲法第五十七條規定行政院對立法院負責，第五十五條第一項規定「行政院院長，由總統提名，經立法院同意任命之」，惟對行政院院長任期並無明文規定，貴院大法官爰作成釋字第三八七號解釋，明確釋示行政院院長應提出辭職之時機，至於行政院院長已依上開規定請辭，並於立法院改選後被重新提名獲同意任命之情形，於新任總統產生後須否再辭職並由總統重行提名行政院院長咨請立法院同意、副總統得否兼任行政院院長及立法院前揭「咨請總統儘速重新提名行政院院長並咨請立法院同意」之決議有無逾越憲法賦與立法院之權限以及對總統是否具拘束力等，適用憲法仍有疑義，故聲請解釋。

## 參、聲請解釋憲法之理由及對本案所持之立場與見解

一、關於總統改選，行政院院長須否辭職並由總統重行提名行政院院長咨請立法院同意部分：

（一）我國憲法並無行政院院長任期之明文規定，惟行政院院長由總統提名，經立法院同意任命，行政院院長對立法院負政治責任，此乃我國憲法有關總統、行政院與立法院三者間之制度性設計，基於民意政治及責任政治之原理，行政院院長自應於每屆立法委員任期屆滿改選後提出辭職，俾總統得審視立法院改選後之

政治情勢，重行提名新任人選，咨請立法院同意，以反映民意趨向，貴院大法官爰於八十四年十月十三日作成釋字第三八七號解釋，闡明立法委員任期屆滿改選後第一次集會前，行政院院長應提出總辭，此一解釋已為確立行政院總辭時機之憲法性規範。行政院連院長既依上開解釋於本年一月二十五日提出總辭，並依憲法第五十五條第一項規定，經總統提名，獲立法院本屆第一會期第一次院會同意，於本年二月二十四日重行任命為行政院院長，其現任行政院院長職務，已完成各項憲法程序，符合憲政規定及體制。

（二）以往幾位行政院院長固有以配合總統任期屆滿為由而提出總辭之事實，但當時立法院未經全面改選，尚不能反映民意全貌，如行政院院長於斯時之政治情勢下未配合總統任期屆滿提出總辭，即有得永遠續任之虞，故有總辭之情形。現立法院既經全面改選，且第三屆立法委員就職後，連戰院長已依貴院大法官議決釋字第三八七號解釋向總統提出總辭，並經總統再次提名由立法院予以實質審查後同意任命，已具體踐行憲法第五十七條向立法院負責之規定，與過去情勢已顯然有別，以往行政院院長在總統任期屆滿提出總辭之模式已不宜沿用。更何況憲法增修之後，總統任期與立法委員任期互有參差，行政院究應於何時提出總辭，貴院大法官議決釋字第三八七號解釋已經闡明，如總統改選後行政院院長亦需總辭，由總統重行提名行政院院長，再由立法院行使二次同意權，極易使政局陷於不穩定狀態，重大政策將無法順利推動。連戰院長於本次總統改選後之提出總辭，並非緣於憲法義務或沿用舊例，而僅係基於政治倫理對新任總統職權之尊重而為之禮貌性辭職，總統依其職權批示「著毋庸議」，即有無庸辭職之意。

（三）總統連選連任，仍以原行政院院長為行政院院長時，性質上即屬續任，該院長既經立法院同意在先，在立法院未改選之情況下，重行提名送請同意，並無意義，且在法理上如行政院院長之重要政策，為立法院所不贊同，自可依憲法第五十七條第二款規定，決議移請行政院變更之。

（四）依憲法第五十五條第一項「行政院院長，由總統提名，經立法院同意任命之。」之規定及其增修條文第二條第三項總統發

布依憲法經立法院同意任命人員之任免命令，無須行政院院長之副署及同條第四項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之意旨，行政院院長之提名權屬總統，總統如欲更易現任行政院院長，原可隨時另提新任之人選咨請立法院行使同意權，如立法院同意新人選，則原任行政院院長自須辭職；如不辭職，總統亦可予以免職，而不需行政院院長副署，既然總統提名行政院院長人選之時機非僅限於總統就任之際，而立法院之同意權亦僅為被動行使，則總統自無於就任時應重新行使提名權咨請同意之憲法義務。

（五）綜上，無論從憲法規定或法理而論，新任總統就職，行政院院長並無於此時應行辭職之憲法義務，總統對行政院院長之請辭批示「著毋庸議」，係屬總統之職權。行政院院長之提名既權屬總統，憲法所賦與立法院者僅為對該被提名人選之被動行使同意與否之權，從而總統並無應重行提名行政院院長之憲法義務。其既未重行提名，自不生須再咨請立法院同意之問題。

## 二、關於副總統得否兼任行政院院長部分：

（一）副總統之設置，依憲法第四十九條規定，端在總統缺位或因故不能視事時，繼任或代行總統之職權，平日即為總統分勞，輔弼總統處理憲法規定事務，並無特定之職務；而行政院院長為國家最高行政機關首長，其職權包括綜理行政院事務，並監督所屬機關；關於一般行政事務，得依法發布命令；副署總統公布之法律、命令；主持行政院會議；提請總統任命行政院副院長、各部會首長及不管部會政務委員等，並依憲法第五十七條規定向立法院負責，二者職務性質並無不相容或矛盾之處，如基於實際需要，由其兼任行政院院長，在憲政體制上尚無不可。

（二）在我國現行憲政體制下亦有以副總統身分兼任行政院院長之事實（即陳誠先生於民國四十七年七月十五日至五十二年十二月十六日期間，以副總統身分兼任行政院院長，及嚴家淦先生於五十五年五月二十日至六十一年六月一日期間，以副總統身分兼任行政院院長），於憲政運作上並無窒礙難行之處，故在我國憲法及其增修條文與法律未限制情形下，以副總統身分兼任行政院院長自無不可。



三、關於立法院「咨請總統儘速重新提名行政院院長並咨請立法院同意」之決議，是否逾越憲法賦與立法院之權限以及是否對總統具拘束力部分：

（一）按憲法第五十七條規定，行政院向立法院負責，並以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各部會首長質詢之權、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及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，於該決議送達行政院十日內移請立法院覆議等方式向立法院負責，故在憲政設計上，對立法院負責者為行政院，並非總統，立法院監督對象既為行政院，並非總統，立法院自不能逾越其憲政權限監督總統。

（二）憲法及其增修條文有關立法院之職權及其與總統之關係規定如次：

1 第六十三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。

2 第三十九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。

3 第五十五條及第一百零四條規定行政院院長及監察院審計長，由總統提名，經立法院同意任命之。

4 第六十九條規定立法院遇有總統之咨請，得開臨時會。

5 第七十二條規定立法院法律案通過後，移送總統及行政院，總統應於收到後十日內公布。

6 憲法增修條文第二條第四項規定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。除上開相關規定外，尚無立法院得以決議要求總統為一定行為之權力或立法院得監督總統之條文可資遵循，且行政院長之提名權屬總統，憲法所賦與立法院者僅為對該被提名人選之同意與否之權已如前述，故立法院前開決議，顯已逾越憲法規定立法院職權之範疇及五權制衡之精神。

(三) 依立法院議事規則第三十七條規定「法律案及預算案，應經三讀會議決之。」「前項以外之議案，應經二讀會議決之。」立法院前開決議案並無法律名稱及條文，且該案係以二讀會方式通過，自非法律案應屬無疑，則上開決議對總統應無法律上之拘束力，至依憲法第六十三條規定，立法院固有議決國家其他重要事項之權，惟所謂國家重要事項，憲法學者多認為宜限於與立法院之職權有密切關係者，而非總統及其他各院所能單獨決定者，立法院前開決議內容已逾越其憲政權限與制衡原理，對總統自不具拘束力。

聲請人：

饒穎奇 高育仁 洪玉欽 洪昭男 黃主文 林志嘉 鄭逢時  
曾永權 陳健民 曹爾忠 陳瓊讚 沈智慧

連署人：

蕭萬長 廖福本 丁守中 黃昭順 蔡壁煌 李友吉 曾振農  
朱鳳芝 陳傑儒 林錫山 劉光華 潘維剛 葛雨琴 陳鴻基  
林明義 游淮銀 洪性榮 林政則 王天競 李必賢 吳克清  
郭政權 蕭金蘭 趙永清 陳志彬 楊吉雄 劉國昭 林源山  
施台生 郭廷才 張光錦 簡金卿 鍾利德 徐中雄 靳曾珍麗  
林國龍 徐成焜 許舒博 陳清寶 高揚昇 莊金生 李鳴皋  
鄭永金 陳宏昌 徐少萍 李顯榮 郭金生 林耀興 陳朝容  
杜振榮 李文郎 張文儀 王令麟 章仁香 韓國瑜 羅傳進  
黃清林 吳惠祖 謝欽宗 林建榮 黃秀孟 林炳坤 王素筠  
洪秀柱 王志雄 全文盛 翁重鈞 劉盛良