

## 司法院釋字第三八七號解釋

中華民國 84 年 10 月 13 日

院台大二字第 19574 號

### 解 釋 文

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。

### 解釋理由書

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。

行政院設院長、副院長各一人、各部會首長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。行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責；行政院移請立法院之覆議案，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，憲法第五十七條亦規定甚詳。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、立法院三者間之制度性設計。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，重行提名新任人選，咨請立法院同意以反映民意趨向。行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，則係由行政院院長依其政治理念，提請總統任命，並依憲法第五十八條之規定，出席行政院會議，參與行政決策，亦應隨同行政院院長一併向總統提出辭職以彰顯責任政治。至於不具政務委員身分之行政院所屬機關首長，其辭職應依一般行政程序辦理，其中任期法律有明文規定者，不受上述行政院總辭之影響，乃屬當然。

大法官會議 主 席 施啓揚

大法官 翁岳生 劉鐵錚 吳 庚 王和雄  
王澤鑑 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

### 不同意見書

大法官 吳 庚

本件應否由本院作實體解釋，在法理上甚有商榷餘地，爰提不同意見書如下：

任何國家機關之權力皆應有所限制，司法機關所行使之權限亦然。此種限制除憲法或法律之明文規定外，尚有出於權力之本質者，司法審查權在本質上應受限制，不僅為學理所公認，且在各先進法治國家實際運作中，已形成相關制度。此即美國法制上之政治問題（political question），德國之不受司法管轄之高權行為（*gerichtesfreier Hoheitsakt*），法國之政府行為（*Actes de gouvernement*），英國之國家行為（*Act of state*），國內學者或採日本習用之名詞統治行為作為上述各種制度之上位概念（註一）。本件所涉及者即與統治行為相關之理論，故有對前述各國制度先略加敘述之必要。先就國家行為而言，在英國通常係指對外關係事務上與主權行使有關之行為，或者指行政部門之特權行為在訴訟上不受法院管轄，法院無權判斷其有無違法或是否適當（註二）。其次政府行為則係法國行政法院（*Conseil d'Etat*）一百餘年來累積個案所形成之理論，所謂政府行為雖無絕對

明確之範圍，大體言之，國會與政府間之行為、有關戰爭或公安之緊急措施、元首之解散國會、提交公民投票或赦免行為、政府外交措施或國際條約之解釋及執行等，行政法院皆無權予以審理（註三）。以上兩類事件分別說明英法兩國法院對高度政治性問題，其審判權限所受之制約，惟尚未涉及美、德等國司法機關所享有之違憲審查權的界限問題。

德國法上之不受司法管轄之高權行為（有時亦直接了當稱之為政府行為），其典型之舉例為：議會對內閣總理之選任、議員之資格審查、政府向議會所作之報告或對議員質詢之答復等。上述高權行為之範圍及種類學理上雖尚無定論，但有一公認之特徵，即此等行為之政治內容，使憲法法院或行政法院若加以監督，匪特不能有所釐清，反將造成混淆（註四）。關於美國之「政治問題」，則早已成為其違憲審查制度上，一項重要原則，舉凡美國與其他國家關係中產生之爭訟、各州共和政體之爭議、選舉區劃分之合法性、議員資格之判定及憲法修正案是否已經各州批准之疑義等，聯邦最高法院皆認為應由聯邦之政治部門（總統或國會）自行判斷，不宜由法院加以裁決。至如何判別政治問題之存在，而將之排除於司法審查範疇之外，大法官布倫南（Justice Brennan）一九六二年在一項案件之判詞中綜合歷來之先例，曾作如下之闡釋：「任何案件從外觀上認定其涉入政治問題，主要在於由憲法之明文規定已顯見其欲將此一問題委諸相對應之政治部門；或者欠缺解決此一問題所須之司法上創獲及處理之標準；或者一旦予以裁判即係對明顯非屬司法裁量之事項，逕行作成政策決定；或者若作獨立判斷即屬對政府相關部門之欠缺尊重；或者有特別需要毫不猶豫地遵循已作成之政治上決定；或者可能造成對同一問題各部門意見分歧之困窘。」（註五）凡合於上述各種標準者，最高法院即視之為非可供司法審理（non - justiciable）之政治問題。

本件解釋之對象為立法院立法委員任滿改選，行政院院長及政務委員（即所謂閣員）應否總辭。本席主張屬於政治問題，應援本院釋字第三二八號關於固有疆域疑義之先例，不作實體解釋，其理由如下：

（一）此一問題乃涉及總統、立法院及行政院三方面關係之問題，其具有

高度之政治性，在一切憲法問題中，可謂無出其右者，若本問題可視為一般憲法疑義而予以解釋，則從此將不再有不可供司法審查之事項矣。衡諸比較憲法，元首對閣揆之任免、國會對閣揆之選任或罷黜、內閣應於何時向元首或國會辭職，不問是否採行前述統治行為之各種理論，未有由司法機關予以決定者。

(二)我國憲法第五章及第六章對行政與立法二院之關係規定綦詳，獨未規定行政院院長之任期，亦未就立法委員改選時，行政院院長應否單獨辭職或全體總辭有所規定，乃係制憲當時仿效多數設有閣揆及內閣國家之例，有意加以省略，並非憲法顯有闕漏，而係欲將此一問題委諸政治上實際運作加以解決，不必硬性規定。此所以立法院於制定五院組織法時，對憲法本文未定有任期之司法院大法官、考試委員，各該組織法皆明定其任期，但對行政院院長及政務委員之任期或應否隨立法委員改選而去職，則尊重憲法之原意，不作任何規範。是故此項問題既非憲法闕漏，自亦不應由本院以解釋方式彌補闕漏（Lueckenergaenzung）。

(三)內閣是否隨國會改選而總辭，在內閣制國家其答案固屬肯定，但除極少數者外（如日本現行憲法第七十條及德國基本法第六十九條），鮮有以憲法明文加以規定之例；在總統制之下，雖亦有內閣之設，然內閣成員不隨國會改選而離職，亦屬周知之事實；至於混合總統及內閣兩制之政體（如法國第五共和），國會改選及新總統就任，內閣均常隨之更迭，凡此皆為自然形成之憲政例規，以因應不同之情勢。蓋政治情勢猶如白雲蒼狗，變化多端每出意料之外，以國會改選而言，即有定期改選及特殊議題改選（通常指國會任滿前政黨因特定政治議題發生僵持，而解散國會訴諸選民）之不同，特殊議題改選如內閣獲勝，當然繼續執政，毋庸辭職；定期改選如議會僅有兩大政黨，而原執政黨又獲過半數席位時，內閣亦無須辭職，英國即有此慣例。而所謂辭職又有真正辭職與禮貌性辭職（protokollarischer Zurecktritt）之分，前者必須重新任命，後者僅須以書面或口頭表達留一紀錄即可，何種辭職屬真正辭職，何種辭職為禮貌性質，端視憲政慣例而定，本無成文規範可循（註六）。我國政制原非完全之內閣制，憲法增修之後，尤其難依內閣制方式

運作，加以總統與立法委員之任期互有參差，行政院介乎其間，究應於何時以何種方式辭職，宜聽任政治部門自行解決，本件解釋徒增政治上處理之困難而已。

- (四)本件係立法委員於民國八十二年三月間聲請解釋，當時面臨立法院初次全面改選，行政院應否總辭，並無前例可援，執政黨內復有若干爭議，但隨後迅速解決，院長及閣員皆提辭呈。目前第二屆立法委員任期將屆，現任行政院院長已數度表明第三屆立法委員選出後亦將辭職。是行政院應否隨立法委員改選而總辭之問題已不存在，且此種解決方式現時各方並無異議，無須釋憲機關作任何實體上之解釋，其理至明。

綜上所述，本件解釋對象乃典型之政治問題或統治行為，恰似布倫南所稱：屬於憲法顯欲委由相關之政治部門解決，司法機關對類似問題難有相同之判斷標準；不屬司法裁量事項，不應由司法機關作成決策；可資遵循之政治上決定早已作成，司法機關所作決定顯示其對立法及行政部門之有欠尊重。本件情形以布氏提出之數項判定政治問題準則衡量，誠若合符節。或謂我國大法官釋憲係抽象之解釋與美國最高法院須就具體之案件及爭議為裁判的情形不同，實則兩種制度之區別主要在於發動司法審查之誘因與審理方式，基本上既皆係司法權之行使，即應同受權力分立原理及司法權本質受限之制約（註七），矧大法官釋憲制度應司法化乃當前之共識，司法院大法官會議法之修改為司法院大法官審理案件法，足資佐證。本席擔任現職已逾十載，素不贊成司法消極主義（judicial passivism），過去並非拘泥於條文之原始主義（originalism）或解釋論（interpretationism）者，未來亦然，主張本件不作實體解釋，旨在強調司法權之分際，並且為日後受理類似事件建立可資遵循之先例。至於可決多數所通過之解釋理由書，僅引三、四憲法相關條文，語焉不詳，即獲得結論，未能以宏觀之取向採用比較解釋（Komparative Auslegung）之方法，以各國總統制、內閣制、雙首長制或半總統制之特徵，與我國制度類比分析，恐難符各方之期望，猶其餘事。

註一：參照林紀東，統治行為之初步檢討，法令月刊，第十七卷第三

期，第一頁以下。林錫堯，統治行為，民國七十年，第一章。蘆部信喜（李鴻禧譯），憲法，民國八十四年，第三〇一頁以下。

註二：參照 E.S.C.Wade and A.W.Bradley, Constitutional and Administrative Law, London, New York, 1991, PP.316-320。

註三：參照 C.Debbasch, J.-C.Ricci, Contentieux administratif, 6e 'ed. Dalloz, 1994, p.58

註四：參照 Schmidt-Assmann, in: Maunz/Duerig, Grundgesetz, Loseblatt-Kommentar, 7. Aufl, 1991, Rdnr.77-81.; auch Wolff/Bachof/ Stober, Verwaltungsrecht I, 10. Aulf., 1994, S.622。

註五：Baker v. Carr, 369 U.S. 186, 217 (1962), 原文如下：「Prominent on the surface of any case held to involve a political question is found a textually demonstrable constitutional commitment of the issue to a coordinate political department; or a lack of judicially discoverable and manageable standards for resolving it; or the impossibility of deciding without an initial policy determination of a kind clearly for non-judicial discretion ; or the impossibility of a court's undertaking independent resolution without expressing lack of the respect due coordinate branches of government; or an unusual need for unquestioning adherence to a political decision already made; or the potentiality of embarrassment from multifarious pronouncements by various departments on one question」此段文字之詮釋並參照 J.P.Mulhern, In Defense of the Political Question Doctrine, 137 U.PENN.L.REV. 106 (1988).

註六：參照 Klaus von Beyme, Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, 1973, S.762ff

註七：參照湯德宗，司法院大法官有關權力分立原則解釋之研析，打字影印本，第十六頁（預定刊登於政大法學評論，第五十四期，八十四年十二月出版）。

## 抄立法委員陳水扁等七十二人聲請書

受文者：司法院

主旨：立法委員陳水扁等七十二人，為立法院已全面改選，第二屆立法委員宣誓就職，並開始行使職權，依憲法第二條國民主權之精神，憲法第五十五條第一項行政院院長之任命，須經立法院同意，及憲法第五十七條行政院應對立法院負責之規定，行政院院長是否應率全體內閣閣員，於立法委員重新改選後，宣誓就職行使職權前總辭，迭起爭議，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；又依憲法第六十一條：「行政院之組織，以法律定之。」關於內閣總辭，除依憲法第五十六條規定由行政院院長提請總統任命之閣員外，其他依行政院組織法設置之各委員會、處、局、署，及中央銀行、國立故宮博物院，屬政務官性質之首長，是否應一併提出總辭，尚有疑義，故併案聲請解釋。

說明：

### 壹、聲請解釋憲法之目的

- 一、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。」然關於行政院院長及其閣員之總辭，則無明確規定，導致國內政局每因新國會之產生，引發內閣應否總辭問題而動盪不安，於今尤烈，儼然形成憲政危機。依民主憲政之體制，國民主權精神，公意政治、責任政治之常軌，及憲法第五十五條、第五十七條之規定，行政院院長應於立法院立法委員重新改選後，宣誓就職行使職權前，率全體閣員總辭，以俾立法院就總統重行提名之行政院院長人選，行使憲法賦予之同意權。
- 二、憲法第五十六條規定：「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。」內閣應行總辭之際，除行政院院長依憲法提請總統任命之閣員外，其他依行政院組織法設置之各委員

會、處、局、署及中央銀行、國立故宮博物院，屬政務官性質之首長，亦應一併提出總辭，俾行政院院長更易時，新任院長得以行使其組織行政院之全權，依憲法第五十七條規定，率同併向立法院負責。

## 貳、疑義性質及經過

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規定：「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，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者。」得聲請解釋憲法。
- 二、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並規定：「行政院院長，由總統提名，經立法院同意任命之。」又「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。」為憲法第六十二條所明定。司法院大法官會議釋字第七十六號解釋亦有：立法院為全國最高立法機關，其所行使之職權，亦為民主國家國會重要之職權，就憲法之地位及職權性質而言，相當於民主國家之國會之見解。依司法院大法官會議釋字第二六一號解釋，及憲法增修條文第五條第三項規定，立法院已於八十一年十二月十九日全面改選，由全民直接選舉，產生第二屆立法委員，基於民主憲政公意政治之精神，及憲法第二條主權在民之規定，立法院自應依憲法第五十五條第一項規定，就行政院院長之任命行使同意權，使全國最高行政機關之行政院，獲得最新的民意之支持，方合於國民主權之精神。且行政院院長及其閣員應否於立法院全面改選後，新任立法委員宣誓就職開始行使職權前提出總辭，事涉立法院開議後，依憲法規定，議決法律案、預算案、及國家其他重要事項，與行使質詢權之對象適當與否；行政院向立法院提出施政方針及施政

報告之人選合法與否；因而發生立法委員於行使職權時，適用前開憲法規定之疑義，謹聲請解釋。

三、憲法第五十六條規定：「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。」憲法第六十一條規定：「行政院之組織，以法律定之。」又憲法第五十七條規定：「行政院對立法院負責。」立法院於行使憲法所賦予之聽取行政院施政方針及施政報告，質詢權、審議法律案、預算案等職權時，皆是向行政院全體為之，憲法第五十七條規定之行政院向立法院負責，乃行政院全體負責。依民主憲政責任政治之精神，行政院院長率全體閣員總辭時，不惟依憲法第五十六條規定，由行政院院長提請總統任命之閣員，應提出總辭，其他依行政院組織法設置之各委員會、處、局、署及中央銀行、國立故宮博物院，具政務官性質之首長，亦應一併提出總辭，俾待新任院長行使其組織行政院之全權，依憲法第五十七條規定，率同併向立法院負責，以貫徹責任政治。亦一併聲請。

#### 參、聲請解釋之理由及對本案所持之見解

一、關於行政院院長及其閣員應於立法院全面改選後，新任立法委員宣誓就職開始行使職權前，提出總辭部分：

(一)依照過去所謂慣例，行政院院長通常於下屆總統就職前，率同內閣閣員提出總辭，無論從民主政治之原理原則，與我國憲法之立法意旨與學理而論，此項慣例頗值商榷。行政院院長雖由總統提名，但須經立法院投票同意表示信任；總統之提名只是形式上、名義上之權力，立法院之同意才是實質上之任命要件。否則，從未經同意，即表示不信任，既未曾信任，行政院又如何依憲法第五十七條規定向立法院負責。

(二)憲法第二條規定：「中華民國之主權屬於全體國民。」揭櫫主權在民之精神。本此國民主權的原理，衍生國家權力分屬不同機關職掌之權力分立論；權力

分立之目的在於保障人權，一切國家權力，最終還是源於國民的託付並須向民意負責。立法院之全面改選及第二屆立法委員之產生，即代表了最新民意的形成。行政院依憲法第五十三條，為國家最高行政機關，自亦應獲得全新民意之支持，方合於國民主權原理。此項「國家權力源於國民託付」的過程，在其他民主國家端賴國會定期全面改選，與內閣隨國會改選而總辭得以建立，依我國憲法，則有賴新組成的國會行使憲法第五十五條之同意權始得達成，因此建立行政院院長應於立法院全面改選後，新任立法委員宣誓就職並開始行使職權前，提出總辭之憲政運作制度，俾立法院得就總統重行提名之人選，行使同意權，實刻不容緩。

(三)如前所述，在依國民主權原理運作之憲政常軌下，內閣的閣揆隨國會改選，率全體閣員總辭，乃「主權在民」之必然，閣揆得否續任，全在於國會是否信任及支持；閣揆之任期，本無明定之必要，縱有任期，亦應與國會議員之任期相同。總之，斷無以任期之長短或有無，害國民主權精神之理。行政院院長及其閣員隨立法院之改選總辭，此項憲政制度，過去未建立，導致今日政局動盪不安，國家權力運作庶幾停擺，影響國計民生至鉅；有朝一日，行政院院長所屬政黨非屬立法院之多數，或者總統與行政院院長分屬不同政黨，又無內閣總辭之憲政制度，必將引起更嚴重之憲政危機。

## 二、關於依行政院組織法設置之各委員會、處、局、署及中央銀行、國立故宮博物院首長，應隨內閣一併總辭部分：

(一)依憲法第五十七條規定：行政院向立法院負責，依憲法第五十八條規定：行政院應行提出於立法院之法律案、預算案……等及其他重要事項，或涉及各部會共

同關係之事項，均須先行提出於行政院會議議決之；是行政院依憲法第五十七條向立法院所負之責任，乃行政院全體之責任。

- (二)行政院之組成，為依憲法第五十六條「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。」及依憲法第六十一條：「行政院之組織以法律定之。」的規定。目前實際運作中，依行政院組織法設置之各委員會、處、局、署及中央銀行、國立故宮博物院首長，亦皆由行政院院長提請總統任命之；此類首長，綜理各該部會事務，監督所屬機關及職員，應認其實質上具有憲法第五十六條政務委員之資格。故行政院院長率內閣閣員總辭一節，不惟依憲法第五十六條由行政院院長提請總統任命之閣員，應提出總辭，其他依行政院組織法設置之各委員會、處、局、署、及中央銀行、國立故宮博物院首長，既在實質上同屬憲法第五十六條政務委員之性質，亦應一併提出總辭。待經重行同意之行政院院長，行使其組織行政院之全權，依憲法第五十七條規定，率同併向立法院負責。

聲請人：

立法委員

陳水扁	張俊宏	施明德	彭百顯	沈富雄	洪奇昌
葉菊蘭	周伯倫	陳哲男	廖福本	侯海熊	蘇嘉全
葉憲修	林正杰	林濁水	郁慕明	邱連輝	魏耀乾
趙少康	曾振農	顏錦福	盧修一	林志嘉	余政憲
賴英芳	劉文慶	許國泰	許添財	柯建銘	朱星羽
張俊雄	陳唐山	李顯榮	廖大林	邱垂貞	黃煌雄
李進勇	洪玉欽	張旭成	呂秀蓮	趙瑋娃	蔡式淵
鄭逢時	高育仁	吳東昇	蘇煥智	王世雄	蔡同榮
林光華	洪昭男	謝深山	余玲雅	戴振耀	陳婉真
李慶雄	廖永來	黃爾璇	尤宏	黃昭輝	翁金珠

陳光復 黃主文 李源泉 陳定南 關 中 謝聰敏  
丁守中 沈智慧 劉炳華 洪濬哲 陳宏昌 趙永清