
貳、維護憲政體制

 一、修憲的程序及
界限



◇ 釋字第499號解釋(89.3.24)：

88年9月15日修正公布的憲法增修條文第1條、第4條、第9條及第10條違憲。

緣起：

民國88年9月4日第3屆國民大會代表採無記名投票方式進行三讀程序，通過修正憲法增修條文部分條文，經總統於同年9月15日公布：(1)將國民大會代表的產生方式，改以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選的候選人得票數的比例，分配當選名額。(2)分別延長第4屆立法委員任期5個月、第3屆國大代表任期2年餘，都於91年6月30日止。

國民大會修正公布之憲法增修條文，一方面以無記名投票進行三讀程序，被指為有程序瑕疵；另一方面修憲條文的內容，都因為將國民大會代表及立法委員之任期延長，是否違背民意代表定期改選的憲法原則，引發各方爭議，多位立法委員分別聲請解釋。

(按：94年6月10日修正公布之憲法增修條文：

- 1.第1條，改由人民行使直接民權，憲法有關國民大會的規定，停止適用。
- 2.第4條及第12條規定，由立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年後，應於3個月內舉行投票複決。憲法有關由國民大會決議變更領土及修改憲法的規定，不再適用。)

解釋意旨：

一、修憲應遵循的原則：

本號解釋宣示修憲攸關憲政秩序及人民的福祉；並闡明修憲應遵循的原則：

1. 在程序上，應遵守正當及法定的修憲程序，最重要的就是公開透明原則。
2. 在實體內容上，修憲是有界限的，不可悖離憲法中具有本質重要性的基本原則，例如民主共和國、國民主權原則、人民權利保障，以及有關權力分立與制衡等原則。修憲條文如果變更這些憲法基本原則，國家的憲法秩序將形同破毀。

二、該次修憲之合憲性：

1. 在程序上：

這次國民大會修正公布之憲法增修條文，在程序上以無記名投票方式進行，違背公開透明原則，以及當時的法令規定。由於這個程序上瑕疵已經達到明顯而重大的程度，使得修憲條文失去應有的正當性，在實質上應為無效。

2. 在實體內容上：

- (1) 依照憲法規定，國民大會代表全國國民行使政權，修憲條文却以性質、職權都不相同的立法委員選舉，各政黨得票的比例，來分配國大代表名額，違反自由民主的憲政秩序。
- (2) 關於延長國大代表及立法委員的任期部分，大法官認為，民意代表定期改選是實施民主憲政最基本的條件，依修憲當時的國家情況，並沒有不能改選的正當理由，延長任期違背國民主權原則及利益迴避原則，不符合自由民主憲政秩序。

最後，大法官認定該次修憲通過的憲法增修條文第1條、第4條、第9條及第10

條，應自解釋公布日起失效。86年7月21日修正公布之原增修條文繼續適用。

解釋之影響：

本號解釋是釋憲史上首度宣告修憲條文違憲的解釋。大法官本於憲法所賦予的職責，為維護國家的憲政秩序，以及人民的福祉，認為對修憲條文是否違憲的審查，責無旁貸。

本號解釋再次重申釋字第261號解釋所確立民意代表定期改選的憲法原則，並闡明憲法中具有本質重要性的基本原則，是不容以通常的修憲程序加以變更，因而進一步宣告修憲條文違憲，促成國民大會制度的改革，對我國的憲政發展有著深遠的影響。

由於本案極富爭議性，為各界所關注，大法官以堅實的法學素養詳予論證說理，更本於超然獨立的立場作出本號解釋，深為社會所肯定。大法官肩負「憲法維護者」的重責大任，在憲政制度的維護上扮演舉足輕重的角色，可從本號解釋再度獲得證明。

本號解釋公布後，隨即停止國大代表選舉，第3屆國民大會於89年4月間召開臨時會，通過國民大會虛級化的修憲案，於同年月25日修正公布，將國民大會之職權作大幅限縮：(1)只在立法院提出憲法修正案、領土變更案或總統、副總統彈劾案時，才以比例代表制的方式選出所謂「任務型」國大代表，臨時集會行使特定的職權；(2)不再行使人事同意權，補選總統、副總統及罷免總統、副總統的提議權，也都轉由立法院行使。第3屆國大代表的任期也在憲法增修條文原規定的任期屆滿日（89年5月19日）為止。





二、國家元首之地位



◇ 釋字第627號解釋(96.6.15)：
總統豁免權的範圍，以及總統享有國家機密特權。

緣起：

民國96年1月間，當時的總統(第十一任)為貪污等案件，認為臺灣高等法院檢察署查緝黑金中心檢察官，就「國務機要費」使用問題分案偵查，並陸續對總統訊問，要求取得有關資料、文件，且將總統夫人等人，以共同貪污及偽造文書罪嫌提起公訴，由臺灣臺北地方法院(以下簡稱臺北地院)審理。

該前總統認為，偵查、起訴總統的行為，以及國務機要費案的審理，違反憲法第52條總統刑事豁免權的規定。

另外並認為，臺北地院所要求說明的相關事項，是屬於總統的國家機密特權範圍，因而主張在行使總統職權時，與臺北地院審理刑事案件的職權發生適用憲法第52條的爭議，聲請解釋。

解釋意旨：

本號解釋針對總統的刑事豁免權，以及總統的國家機密特權闡明如下：

一、總統的刑事豁免權：

大法官首先重申釋字第388號解釋的意旨，指出憲法第52條為總統刑事豁免權的規定，總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上的訴究，是指在總統任職的期間，暫時不能以總統為犯罪嫌疑人或被告，而進行偵查、起訴與審判程序。這是一種暫時性的程序障礙，而不是總統對所犯的罪享有實體的免責權。但是不影響總統身分的尊崇、職權行使的措施，或是對犯罪現場的即時勘察，是可以進行的。

大法官更進一步闡釋：

1. 因為他人的刑事案件，而對總統進行證據調查、證據保全，這不是總統刑事豁免權所涵蓋的範圍：
 - (1) 因他人的刑事案件，而發現總統有犯罪嫌疑時，雖然不能以總統為犯罪嫌疑人或被告，進行偵查；但是可以進行必要的證據保全，只是不能限制總統的人身自由（例如拘提或對其身體的搜索、勘驗與鑑定等）；也不可以妨礙總統職權的正常行使。
 - (2) 對於與總統有關的特定處所的搜索及扣押物件，立法機關應增訂特別規定，包括如何限制、得拒絕的事由，以及特別的司法審理與聲明不服等程序。
 - (3) 在這個法律公布施行前，對於這種特殊的搜索、扣押，除了經總統同意的情形之外，都應該由檢察官聲請高等法院或其分院的特別合議庭裁定

准許後，才能進行。這一合議庭必須由法官5人組成，並以資深庭長為審判長。

(4) 搜索的處所應該避免總統執行職務及居住的處所。

2. 總統在他人的刑事案件中作證人的義務，也不是總統刑事豁免權所涵蓋的範圍。以總統為證人時，應就總統所在詢問，以表示對總統的尊崇。
3. 總統不受刑事訴究的特權或豁免權，是針對總統的職位而設，因此，只有總統享有這種特權，原則上不得拋棄。

二、總統的國家機密特權

總統對於有關國家安全、國防及外交的資訊，如認為予以公開可能影響國家安全與國家利益而應屬國家機密時，有決定不予公開的權力，這是總統的國家機密特權。其他機關行使職權時，如果涉及這些資訊，應該予以適當的尊重。但是國家機密特權並非憲法上的絕對權力，在行使時，仍然應該符合權力分立與制衡的憲法基本原則。

大法官更進一步說明：

1. 總統依據這項機密特權，對於國家的機密事項，在刑事訴訟程序中應享有拒絕證言權，並且在拒絕證言權的範圍內，有拒絕提交相關證物的權力。
2. 立法機關應針對總統的拒絕證言、拒絕提交相關證物的要件及程序，增訂適用於總統的特別規定。
3. 於這個法律公布施行前，在涉及總統機密特權範圍內，有關國家機密事項的訊問、陳述，或證物的提出、交付，是否妨害國家的利益，應該由總統提出說明：

(1) 如果總統以書面，對相關證言的陳述與證物的提交，會妨害國家利益提

出合理的說明：

①檢察官及法院應該予以尊重。

②相關證言或證物是否妨害國家利益，檢察官及法院應依保密程序進行調查。

③相關證言或證物雖然經保密程序進行調查，但是如果檢察官或法院採納這些資料作為處分或裁判的基礎，仍將有造成國家面臨危險的合理顧慮時，則應該認為有妨害國家利益的疑慮。

(2) 如果總統沒有提出合理的說明時：

①承辦案件的檢察官或法院，應該斟酌具體個案情形，依刑事訴訟法規定為處分或裁定。

②如果總統拒絕證言或提交證物，而被檢察官或受訴法院駁回時，如有不服，總統可以依照本號解釋的意旨，聲明異議或抗告。

③對於這一聲明異議或抗告，應該由高等法院或其分院，以法官5人組成特別合議庭，並由資深庭長擔任審判長來審理。在特別合議庭裁定前，原來的處分或裁定應該停止執行。

4. 檢察官偵查、法院審理時，對於總統已提出的資訊，是不是應該適用國家機密保護法等相關規定，應依據總統是不是已按照國家機密保護法規定，核定相關資訊的機密等級及保密期限而定：

(1) 如果尚未依法核定為國家機密者，當然無從適用國家機密保護法規定的程序審理。

(2) 如果在程序進行中，總統將相關資訊依法改核定為國家機密，或另行提出其他已核定的國家機密，法院即應改依國家機密保護法規定的程序繼

續審理。已進行的程序，並不因而違反國家機密保護法等相關的程序規定。

解釋之影響：

大法官在本號解釋中，明確宣示總統豁免權為偵查、起訴、審判程序上的暫時障礙，並不是犯罪的免責權，必要的時候是可以進行證據保全；也指明程序進行所須遵循的界限。另外，闡明總統享有國家機密特權，可以拒絕證言及拒絕提交相關證物，但應提出合理的說明。此外，也指示立法機關，對於總統之搜索、扣押及拒絕證言、提交證物，應增訂相關特別規定。

由於本件聲請案為各界所矚目，大法官以超然獨立的立場，並本於釋憲機關從事規範審查的權限，從憲法的角度闡釋總統刑事豁免權、國家機密特權的意涵、界限，以及程序上應遵循的原則；至於具體個案的審理，則歸由法院審酌。

另外，本號解釋也填補了現行憲法、刑事訴訟法，針對總統刑事豁免權、國家機密特權規範上的不足，解釋意旨不僅符合憲法的精神，也兼顧刑事司法的公平性。從長遠來看，解釋更影響著憲政體制上總統職權的行使，深值重視。

本號解釋的作成，更彰顯著大法官作為憲法的守護者，在維護憲政秩序、解決憲法爭議上的重要性。





 三、中央民意代表
職權的行使



◇ 釋字第31號解釋(43.1.29)：

因值國家遭逢重大變故，第1屆立法委員、監察委員得繼續行使職權。

緣起：

第1屆立法委員、監察委員於民國37年就任，立法委員任期至40年間即告屆滿，依法應舉行改選。但大陸淪陷，無法舉行全國性之普選，於是權宜由總統咨請立法院同意，自行繼續行使職權1年，以後2年均援例辦理。

43年間，行政院因第1屆監察委員的任期也將屆滿，如一再自動延長行使職權的時間，終究有欠周延，因而聲請解釋。

（按：憲法第65條原規定立法委員任期3年，94年6月10日修正公布之憲法增修條文第4條，修正為4年。）

解釋意旨：

本號解釋闡明，第1屆立法委員、監察委員任期雖屆滿，惟因國家遭逢重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉，在第2屆委員依法選出、集會前繼續行使職權。

解釋之影響：

我國憲政的發展，歷經艱辛，政府播遷來臺，排除萬難，仍致力推行民主憲政。為維繫國家的法統及憲政體制，大法官盱衡當時情勢的需要，在本號解釋中宣告，第1屆立法委員、監察委員，在第2屆委員未能依法選出集會與召集之前，繼續行使職權。至於第1屆國民大會代表，則因為憲法第28條第2項規定「每屆國民大會代表之任期，至次屆國民大會代表開會之日為止」，遂於第1屆任期屆滿後，繼續行使其職權。

本號解釋的作成，讓憲政體制中重要一環的民意機關，在當時能持續運作於不輟，也讓國家的憲政制度得以漸進地穩健發展及成長。





◇ 釋字第261號解釋(79.6.21)：
第1屆中央民代應於80年12月31日以前終止行使職權。

緣起：

由於民國43年釋字第31號解釋的作成，讓第1屆中央民意代表繼續行使職權，以致於中央民意代表迄至79年，都未辦理改選。隨著社會日漸朝民主化發展，「萬年國會」的存在已非民主政治的常態，改革的呼聲不斷。

立法院於79年4月間，以下列理由，聲請解釋：

1. 釋字第31號解釋已因情事變更，以及違反國民主權原則，有重新解釋的必要；
2. 憲法規定國民大會代表6年改選1次，任期至次屆開會之日為止，依法條原意，國民大會代表的任期是否為6年，尚有疑義；
3. 動員戡亂時期臨時條款相關規定，是否違反國會定期改選的憲法精神等。

解釋意旨：

本號解釋闡明，民意代表的定期改選，是反映民意，貫徹民主憲政的途徑。為適應當前的情勢，第1屆未定期改選的中央民意代表，除事實上已經不能行使職權或經常不行使職權者，應立即查明予以解職外，其餘應在80年12月31日以前終止行使職權，並由中央政府依憲法的精神、本件解釋的意旨及有關法規，適時辦理全國性的次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制的運作。

解釋之影響：

本號解釋是我國民主化進程中重要的解釋，使民國37年間即已就職，並持續行使職權達40餘年的第1屆中央民意代表，在80年底以前終止行使職權；並促成了在81年間舉行第2屆中央民意代表的全面改選，結束了「萬年國會」的現象。本號解釋不僅增強了我國國會的民主正當性，更推動了日後的憲政改革，讓我國的民主政治邁向一個新的里程，意義非凡。



 四、副總統得否兼任
行政院院長



◇ 釋字第419號解釋(85.12.31)：

副總統兼任行政院院長與憲法的本旨未盡相符。

緣起：

民國85年3月，李登輝先生與連戰先生經全民直選，當選第9任總統與副總統。由於連戰先生為當時的行政院院長，在就任副總統後，向李總統提出辭呈，但李總統批示「著毋庸議」予以慰留，連副總統仍續任行政院院長，形成副總統兼任行政院院長的情形。

立法院於同年6月間通過「咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院通過」的決議案。

1/3以上立法委員認為副總統兼任行政院院長有下列憲法疑義，提出4件聲請案：

1. 總統改選，行政院院長須否辭職，由總統重新提名行政院院長，咨請立法院同意？（按：86年7月21日修正公布之憲法增修條文修正，行政院院長由總統任命，不須經立法院同意。）
2. 行政院院長率內閣總辭時，新任總統可否批示慰留或退回，而不再提名新人選咨請立法院同意？
3. 立法院「咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院通過」的決議，

是否逾越立法院的職權？對總統有無拘束力？

本件為攸關憲政制度的重大聲請案，為集思廣益，大法官特別於85年10月16日及11月1日，2度在憲法法庭行言詞辯論，多方聽取各界意見後作成解釋。

解釋意旨：

本號解釋宣告，副總統得否兼任行政院院長，憲法雖然沒有明文規定，而副總統與行政院院長的職務性質，也不是顯然不相容，但如果1人同時兼任這2種職務，在總統缺位或不能視事時，將會影響憲法上關於繼任或代行職權的規定，也與分別設置副總統及行政院院長2個職位，分由不同的人擔任的憲法本旨不盡相符。大法官並宣告引起本件爭議的事宜，應依照解釋意旨作適當的處理。

行政院院長在新任總統就職時提出總辭，是基於尊重國家元首的禮貌性辭職，並不是行政院院長憲法上的義務。總統如何處理，是總統的權限，也是統治行為的1種，不屬於大法官審查的範圍。

依憲法規定，立法院並沒有要求總統作一定行為，或不作一定行為的權限，所以立法院咨請總統重新提名行政院院長的決議，只屬建議性質，對總統沒有拘束力。

解釋之影響：

本號解釋攸關我國中央政府組織架構，總統、副總統、行政院院長3種職務的定位，以及各憲政機關間權限分際與制衡的重大問題。

大法官雖沒有明指副總統兼任行政院院長為違憲，但本於憲法的精神，分從各個職務的本質、代行職務機制的設計上，闡明總統與行政院院長2職務間互有制衡的作用，副總統與行政院院長不宜由1人兼任：因如果副總統兼任行政院院長，遇

到總統不能視事的時候，就會產生3種職務都由同1人擔任，並形成職務性質不相容的總統及行政院院長集於一身的情形，因而宣告這並不符合憲法的本旨。本號解釋的宣告，避免了無人可行使國家元首職務的情況發生，為我國的中央政府組織、職務定位，建立長治久安的制度，政府權力中心不致真空斷層，確保民主憲政的穩健發展，以維繫國家永續。

其次，本號解釋確立新任總統就職後，行政院院長總辭，是尊重國家元首的禮貌性辭職，不是行政院院長的憲法上義務；立法院要求總統重新提名新任行政院院長的決議，對總統並無憲法上拘束力，為總統與行政院、立法院間的互動關係，作明確的界定，以為各憲法機關遵循的準據。

由於本件聲請案具政治性爭議，為社會各界所矚目，但大法官仍本於憲法所揭示的原則作成解釋，解決爭議並明示應依循的憲法界限，維繫國家憲政秩序長遠的安定。

86年9月1日連戰副總統辭去行政院院長職務，結束副總統兼任行政院院長的爭議情形。





 五、五權分治的憲政
體制



◇ 釋字第387號解釋(84.10.13)：
立法委員改選後行政院院長應率閣員總辭。

緣起：

憲法對於行政院院長及其閣員的總辭，並無明確規定。民國81年底立法院全面改選，產生第2屆立法委員。

82年3月間，1/3以上立法委員認為依國民主權的精神，行政院院長的任命，須經立法院同意(按：86年7月21日修正公布之憲法增修條文：行政院院長由總統任命，不須經立法院同意)，以及行政院應對立法院負責的規定，在立法委員重新改選後，宣誓就職行使職權前，行政院院長是否應率全體內閣閣員總辭，以及其他屬政務官性質的首長，是否也應一併提出總辭，經常引發爭議，聲請解釋。

解釋意旨：

本號解釋宣告，行政院院長既是經立法院同意而任命，而且對立法院負政治責任，基於民意政治與責任政治的原理，在立法委員改選後第1次集會前，行政院院長應向總統提出辭職。

行政院副院長、各部會首長及不管部會的政務委員，是由行政院院長提請總統任命，並且為出席行政院會議的成員，參與行政決策，也應隨同行政院院長一併提出辭職。



解釋之影響：

本號解釋本於憲政體制中，行政機關必須對立法機關負責的責任政治原則；以及法治國家組織政府、推行政務，應以民意為依歸，才具有正當性的民意政治真諦，宣示立法委員改選時，行政院院長應提出總辭，為86年修憲前爭議已久的憲政問題，作成明確的闡釋，以供遵循，對當時的憲政運作具有實質的影響力。

86年7月21日修憲明定行政院院長由總統任命，不須經立法院同意，行政院院長的任期與立法委員的選舉無關。行政院院長於立法委員改選後，第1次集會前提出總辭，已非憲法上的義務。雖然行政院院長須否提出總辭，或許還有爭議，但本件解釋所確立的民意政治與責任政治原則，是引領日後憲政更趨穩健發展的重要因素，所以本號解釋在憲政體制的維繫上，仍有著積極的意義，是釋憲史上重要的解釋之一。



◇ 釋字第391號解釋(84.12.8)：

立法委員審議預算不得移動或增減預算項目。

緣起：

民國82年4月間，立法院於審查83年度中央政府總預算案時，因對於中央政府各機關所編列預算的數額，可否在不變動總預算案金額的前提下，在數字上予以移動增減，並追加或削減原預算的項目，發生疑義，聲請解釋。


解釋意旨：

本號解釋宣告，由於預算案與法律案的性質不同，立法院在審議預算案時，不得比照審議法律案逐條逐句增刪修改的方式，對各機關所編列預算的數額，在款、項、目、節間移動增減，並追加或削減原預算的項目。

況且預算項目或數額的增減移動，與施政計畫的內容有關，加以變動將導致政治責任難以釐清的情形，違背立法權與行政權分立的憲政原理。

解釋之影響：

本號解釋明確宣示立法院審議預算的原則，以及行政權與立法權分立、各本所司的制衡原理，釐清了立法委員有無預算修正權的爭議，並界定了立法、行政二憲法機關的權責關係，為日後的預算審議建立清晰的處理原則。



不許立法院對行政部門所編列的數額，在款、項、目、節間移動增減，不僅可讓政策成敗的責任明確，建立成熟的責任政治；同時也促使行政部門對政策的研擬、計畫的訂定及預算的編製等作業，須更加周延，才能適時地反映民意，讓政府施政更臻健全。本號解釋為確立憲法權力分立原則的重要解釋。



◇ 釋字第461號解釋(87.7.24)：

參謀總長不須受立法委員質詢，但不得拒絕應邀至各委員會備詢。

緣起：

依國防部組織法規定，參謀本部是國防部的下屬單位，參謀總長在行政系統上是國防部長的幕僚長。但早期，參謀總長在統帥系統上，又是總統的幕僚長，以致於國防部向來以參謀總長是國防部長、總統的幕僚長，不是部會首長，而不列席立法院備詢。

民國85年5月間，1/3以上立法委員主張參謀總長是實質上的部會首長，要求參謀總長到立法院備詢，與國防部發生爭議，並認為參謀總長應否列席立法院備詢或陳述意見，憲法規定不詳，在適用時發生疑義，聲請解釋。

解釋意旨：

本號解釋闡明，參謀總長在行政系統上是國防部部長的幕僚長，直接對國防部部長負責，不是憲法所規定的部會首長，不須接受立法委員的質詢。

但是參謀總長同時負責國防的重要事項，包括預算的擬編及執行，與立法院的權限密切相關，屬於立法院各委員會邀請到會備詢的政府人員。參謀總長除了因執行有關國家安全的軍事業務，具有正當理由外，不得拒絕應邀到委員會備詢。如果

受詢問的內容涉及重要國防機密事項，可不必答覆。

解釋中並闡明，基於五院間相互尊重及憲政慣例，司法、考試、監察三院院長，不受邀請備詢。

解釋之影響：

部會首長接受質詢、政府人員應邀備詢，都是立法機關瞭解政策、監督施政的重要方式，藉由詢問及答覆，具體實踐民意政治及責任政治。

本號解釋明確宣示，部會首長才有就政策接受立法委員質詢的義務，參謀總長沒有這項義務。但參謀總長除有正當理由外，不得拒絕應邀到立法院各委員會備詢，只在受詢問內容涉及重要國防機密事項時，可不必答覆。解釋意旨所確立參謀總長應到各委員會備詢之制度，將有助於立法權對軍事事務的瞭解與監督，可謂進步之舉。

本號解釋不僅闡明憲法民意政治及責任政治原理的真義，釐清了行政、立法兩權之間職權行使上的爭議，也建立兩院間制度性的互動模式，促進憲政的健全運作，是憲政發展上極為重要的解釋。





◇ 釋字第520號解釋(90.1.15)：

行政院停建核四廠應向立法院報告並備質詢。

緣起：

民國83年間，立法院通過行政院提出的興建核能四廠（以下簡稱核四廠）相關預算。之後，核四廠是否興建，雖經85年間立法院決議停建、行政院移請立法院覆議等波折，但最後立法院仍決議不停建，由行政院繼續執行核四廠預算，興建核四廠。

89年間，當時的行政院院長認為核四廠計畫不宜再繼續進行，經院會通過停止興建核四廠。但是立法院認為預算案既然經過立法院決議通過，就視同為法律案，行政機關應該遵行。

行政院因此認為，在決議停止興建核四廠，並停止執行相關預算上，適用憲法發生疑義，並與立法院行使職權，發生適用憲法的爭議，聲請解釋。

解釋意旨：

本號解釋首先指出，預算案的內容、規範對象及審議方式，與一般法律案不同。機關依照職權停止法定預算中部分支出項目的執行，不一定當然構成違憲或違法，應分別情況而定：

- (1)如果是維持機關正常運作的經費，停止執行將影響機關的存續，就不是法律所允許的。

(2) 機關依照職權，除了國家重要政策的變更以外，在符合預算法規定的情形下，可以裁減經費或變更預算的執行。

其次，大法官進一步闡明，國家重要政策的變更，如果涉及法定預算的停止執行，事關重大，基於行政院對立法院負責的憲法意旨，以及尊重立法院對國家重要事項的參與決策權，應該由行政院院長或有關部會首長，依法適時地向立法院提出報告並備質詢。

大法官最後指出，停止興建核四廠是國家重要政策的變更，行政院必須儘速補行向立法院報告的程序，立法院也有聽取的義務。之後，再按照立法院的決定，由各有關機關依據解釋意旨，或憲法現有的機制，解決僵局。

解釋之影響：

大法官在本號解釋中闡明，立法院與行政院之間，關於預算案執行所應循的互動及共同參與關係。核四廠預算停止執行，屬國家重要政策的變更，行政院未向立法院報告，必須儘速補行相關法定的程序。

本於司法自制的原則，大法官在本件解釋中，只對憲法上所規定的行政院、立法院二者的權責加以闡釋，至於應採何種途徑解決，則是各有關機關應抉擇的問題，並不屬於大法官解釋的事項。

本號解釋的貢獻在於，促使行政院與立法院必須以增進人民福祉、維護憲法秩序為念，針對核四廠案補行報告、質詢，進行朝野協商，從而恢復兩院良性的互動，使憲政運作回歸常態，導引社會發展於正軌。

本號解釋作成後，行政院於90年1月30日向立法院提出「核四電廠停建報告」。立法院於翌日函請行政院繼續執行相關預算，復工續建核四廠，經行政院與立法院協議，核四廠相關預算繼續執行，解決了政治上的僵局。



◇ 釋字第585號解釋(93.12.15)：

93年9月24日公布施行的三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例部分條文違憲。

釋字第633號解釋(96.9.28)：

95年5月1日修正公布的三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例部分條文違憲。

* 釋字第585號解釋

緣起：

民國93年3月19日第11屆總統、副總統選舉前夕，發生槍擊候選人的事件。之後，為查明真相，平息選舉爭議、安定政局，立法院制定「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」（以下簡稱真調會條例），於同年9月24日公布，並根據真調會條例規定成立「三一九槍擊事件真相調查特別委員會」（以下簡稱真調會），進行調查。

1/3以上立法委員認為，真調會條例的多條條文已逾越憲法所賦予立法院的權限，侵犯其他憲法機關的權力，並嚴重侵害人權，違背憲法權力分立原則及正當法

律程序保障的要求，聲請解釋。

由於真調會條例規定，真調會必須於該條例公布後10日內成立並開始運作，聲請人認為將使人權保障及公共利益，受到難以回復的重大損害，因而聲請大法官，在針對真調會條例是否違憲作成最終解釋前，採取保全的「暫時處分」，先宣告真調會條例暫時停止適用，才能保障人權、維護公益。

大法官審理本案時，為集思廣益，針對聲請解釋憲法部分，分別通知聲請人、關係機關立法院、監察院、法務部、內政部指派代表，於93年10月27日及29日在憲法法庭舉行言詞辯論，並邀請法律學者到庭陳述意見，於多方聽取意見作成解釋。（按：本件解釋關於聲請「暫時處分」之闡釋，參見本書第233頁）

解釋意旨：

本號解釋首先闡明：

1. 立法院享有一定的調查權來行使憲法所賦予的立法職權。但立法院調查權所得調查的對象或事項，並不是毫無限制的。調查的範圍，必須和立法院的職權有重大關聯。憲法所保障獨立行使職權的機關所掌理的職務，不屬於立法院可調查的事物範圍（例如法院所審理的案件）。另外，行政首長對所職掌的相關資訊，有決定不予公開的權力，如果涉及此類事項，立法院也應該予以適當的尊重。

2. 立法院在調查具體案件時，對是否屬於獨立行使職權，或行政特權的範疇，該不該接受調查或公開，發生爭議的時候，立法院和各相關機關應協商解決，或是另行制定法律，規定相關要件及程序，交由司法機關審理解決。

3. 立法院行使調查權的方式，並不以要求有關機關提供資料，或調閱文件原本的「文件調閱權」為限；必要的時候，可經過院會決議，要求與調查事項相關的人民或政府人員，陳述證言或表示意見，也就是「對人的調查權」。對違反協助調查

義務者，也可在「科處罰鍰」的範圍內，採取合理的強制手段。這些與調查權有關的事項，都應該制定法律作適當的規範。釋字第325號關於立法院文件調閱權的解釋，應作補充。

4. 立法院在特殊例外的情形下，對於特定事項的調查，認為有必要委任非立法委員的人士協助調查時，必須制定特別法，針對委任的目的，委任調查的範圍，受委任人的資格、選任、任期等人事組織事項，特別調查權限、方法與程序等，妥為詳細規定。

5. 這個特別法也必須符合民主原則，不能違反權力分立與制衡原則；限制人民的權利時，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序的要求。

根據以上的說明，大法官認定：

1. 真調會是由立法院所籌設組成，是協助立法院行使調查權的特別委員會，立法院有制定真調會條例的權力，但必須符合憲法上相關原則。
2. 真調會委員的選任方式，應該以法律明定；並且應經立法院院會決議，由立法院院長任命，才屬合憲。如為尊重元首，也可由立法院院長報請總統任命，但並不表示總統有實質選任委員的權力。
3. 針對聲請意旨宣告真調會條例相關規定合憲的部分是：
 - (1) 雖然真調會條例沒有規定真調會委員的任期，但在符合立法院屆期不連續原則的範圍內，並不發生違背憲法問題；
 - (2) 在符合預算法令規定範圍內，真調會所需經費由行政院第二預備金項下支應，行政院不得拒絕的規定，也不發生違背憲法問題；
 - (3) 真調會及真調會委員，不受其他機關指揮監督的規定，是指不受立法院以外機關的指揮監督；

(4) 真調會條例固然規定真調會可經決議，對委員予以除名，但仍應該經立法院院會決議，這一規定並沒有排除立法院對真調會委員的免職權，在這範圍內並不違憲。

4. 針對聲請意旨宣告真調會條例相關規定應檢討修正的部分是：

- (1) 以違反法令或其他不當言行，作為真調會委員除名的規定，不符合法律明確性原則；
- (2) 真調會既然是立法院所設置，對於調查的事件應向監察院報告的規定，不符合憲法所定各憲法機關各有所司的意旨；
- (3) 立法院行使調查權如涉及其他機關的機密或保密事項，應該予以尊重，真調會條例規定受請求協助者一概不得拒絕的部分，未盡妥適；
- (4) 有關人員拒絕調查影響重大，或為虛偽陳述者，並依刑法等規定追訴處罰的規定，是指這些人員因受調查而涉有犯罪嫌疑時，應由檢察機關依法偵查追訴，由法院依法審判而言，這個規定應依解釋意旨檢討修正。

5. 針對聲請意旨宣告真調會條例相關規定違憲的有以下5個部分，都應自解釋公布當日起失效：

(1) 關於三一九槍擊事件所涉及刑事責任的偵查時：

- ① 專屬真調會管轄；
- ② 真調會具有檢察官、軍事檢察官的權限；
- ③ 真調會的調查結果，如有涉及刑事責任，由調用的檢察官或軍事檢察官逕行起訴；

上述這些規定，因逾越立法院調查權行使的範圍，違反權力分立與制衡原則；

- (2) 真調會的調查結果和法院確定判決的事實歧異時，可以將調查結果作為再審理由的規定，違反法律平等適用的法治基本原則，並且逾越立法院調查權行使的範圍。
- (3) 要求相關機關移交卷證，妨礙其他機關獨立行使職權，違反權力分立與制衡原則，並且逾越立法院調查權行使的範圍。
- (4) 真調會可不受相關法律的限制，對人民的秘密及隱私等事項進行調查，並有權對不配合者加以處罰，可能侵害人民基本權利；並違反正當法律程序及法律明確性原則。
- (5) 關於真調會認為有必要時，可以禁止有關人員出境的規定，也超出立法院的調查權限，且違反比例原則。

解釋之影響：

本號解釋補充釋字第325號解釋，在立法院原有對物的文件調閱權之外，賦予立法院有對人的調查權，有要求相關人員陳述的權力，以及科處罰鍰權；在特定情形下更有成立特別委員會的權限，擴張了立法院調查權的內涵。

雖然解釋肯認立法院成立真調會是合憲的，真調會性質上屬於立法院行使調查權的特別委員會，但真調會條例中多項規定，都被大法官認定為逾越立法院調查權、違反權力分立制衡原則與法律明確性原則而違憲。

本號解釋也指出，真調會委員須經立法院院會決議，並由立法院院長任命，所以真調會委員須經立法院會補行決議。又基於「屆期不連續」、尊重新民意的原則，真調會委員任期到94年1月底第5屆立法委員任期屆滿為止，新成立的真調會委員應由新國會決定。

本號解釋從憲法原則、民主法治、人權保障的各個觀點，詳細的審查真調會條例的相關條文，確立調查權的行使仍然要遵守憲法上的基本原則，不得逾越權力的界限，是維繫憲政體制下權力分立原則極重要的解釋。同時藉由司法途徑解決憲政爭議，導引國家邁向民主法治的常軌。

立法院依本號解釋意旨，在95年4月11日修正之真調會條例部分條文，並經總統於同年5月1日公布。（按：這次修正公布的真調會條例，嗣後有部分規定被大法官宣告為違憲，請見以下釋字第633號解釋）

✿ 釋字第633號解釋

緣起：

民國93年12月15日大法官作成釋字第585號解釋，宣告同年9月24日制定公布的「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」（以下簡稱真調會條例）部分條文，超越立法院調查權的範圍，應從解釋公布當日起失效。（按：參見上述釋字第585號解釋）

釋字第585號解釋公布後，立法院依照解釋意旨在95年4月11日修正真調會條例部分條文，並經總統於同年5月1日公布。但1/3以上立法委員認為，修正公布的真調會條例關於：

1. 真調會可以獨立作成行政處分，與釋字第585號解釋不符；
2. 可以指揮行政、憲警機關；調用行政機關人員，行政機關不得拒絕；真調會的預算，必要時於行政院第2預備金項下支應，行政院不得拒絕等規定，都明顯違反權力分立原則；



3. 可以通知有關機關或個人到場陳述、提出資料；派員為必要的調查或勘驗；封存、留置有關證件資料；委託鑑定或調查，受委託機關應即配合，並以書面答復等調查方法的規定，都逾越釋字第585號解釋所闡釋「立法院調查權」的範圍，對於被調查人的程序保障也欠缺明確規定；
4. 對拒絕接受調查者處以裁罰，並不是依照經由立法院院會決議的方式進行，與釋字第585號解釋不符；
5. 以喪失行為能力、違反法令為真調會委員的除名事由，不夠明確，不符合法律明確性原則。

聲請人並認為真調會須於真調會條例95年5月1日修正公布後10日內成立並開始運作，將立即造成憲法秩序及公共利益難以回復的重大損害，一併聲請宣告真調會條例暫時停止適用。

解釋意旨：

1. 聲請人所提違憲疑義，經大法官認定為合憲的部分為：
 - (1) 真調會為處理調查事務，可用真調會的名義作行政處分，真調會有起訴及應訴的當事人能力的規定，是基於特殊需要所創設的例外設計，沒有逾越釋字第585號解釋的意旨；
 - (2) 真調會調用行政機關人員的規定，符合公務人員任用法規定，不發生牴觸憲法的問題；
 - (3) 以喪失行為能力或違反法令為真調會委員的除名事由，由於這2種事由的涵義，可以依據社會的一般通念加以判斷，所以並不違反法律明確性原則；
 - (4) 真調會是隸屬於立法院，所需要的經費由立法院預算支應，必要時可由行政院第二預備金項下支應，行政院不可以拒絕的規定，只要真調會的

相關預算符合預算法令的規定，也不發生違背憲法的問題；

- (5) 真調會進行調查時，①可以通知有關機關或個人到場陳述、提出資料；②派員為必要之調查或勘驗；③封存、留置有關證件資料；委託鑑定或調查，受委託機關應即配合，並以書面答復等調查方法等規定，這些都是取得三一九槍擊事件所需相關資訊的有效手段，並沒有超出真調會的權限範圍，也沒有違反憲法所要求的權力分立及制衡原則，以及釋字第585號解釋的意旨；
 - (6) 真調會條例規定，①真調會行使職權時應注意遵守正當法律程序，這是保障受調查者的程序規定；②賦予真調會調查時所需要的強制權限，也沒有超出立法院調查權可以行使的範圍。
2. 真調會條例以下2條文經大法官宣告為違憲，應自解釋公布當日起失去效力：
- (1) 真調會調用行政機關人員，行政機關不得拒絕的規定，違反權力分立及制衡原則，不符釋字第585號解釋意旨，調用時應經行政機關及被調用人的同意；
 - (2) 賦予真調會逕行裁處罰鍰的權力，不須經立法院院會決議部分，不符合釋字第585號解釋意旨。
3. 關於暫時處分的聲請，大法官指出，因為本案已經作成解釋，就沒有再審酌暫時處分聲請的必要。

解釋之影響：

本號解釋延續釋字第585號解釋，真調會為依特別法，委任非立法委員的專業人士所組成，具協助立法院行使調查權的暫時性特別委員會性質等意旨，並本於憲法上權力分立與制衡原則、比例原則、法律明確性原則及正當法律程序等的要求，

對95年5月1日修正公布的真調會條例部分條文的合憲性再作審查。

大法官認為真調會條例賦予真調會有獨立作成行政處分的權力，也有訴訟上的當事人能力，是立法者考量特別調查委員會是基於特殊需要所創設，而作這種例外的設計，沒有逾越釋字第585號解釋的意旨。此一合憲的宣告，讓真調會具有獨立的人格，一方面固然有利於真調會對事件真相的調查；另一方面在調查過程中遇有爭議時，相關機關或人員，也可以真調會為對造，積極行使自身的權利，由司法來裁決。這對調查權的妥適行使，以及受調查者的權利保障都有助益。

大法官宣告真調會的權限範圍、調查方法及程序等相關規定合憲，確立了真調會在進行調查時所應謹守的界限，避免於調查進行中產生爭議。

另外，大法官秉持釋字第585號解釋意旨及權力分立原則，宣告真調會未經立法院院會決議逕行裁處罰鍰，以及調用人員時行政機關不得拒絕的規定違憲，促使真調會須於合憲、合法的基礎下運作，查明真相，安定政局。

釋字第585號及釋字第633號解釋的先後作成，為日後相類的「特別調查委員會」的立法，建立明確的指標性憲法界限，讓此種法律規範的制定更趨完備周全。





◇ 釋字第613號解釋(95.7.21)：

國家通訊傳播委員會組織法第4條依政黨比例產生國家通訊傳播委員會委員的規定違憲。

緣起：

民國94年間，立法院為保障國人言論自由，使黨政軍退出媒體，並健全通訊傳播發展，維護媒體專業自主，制定「國家通訊傳播委員會組織法」（以下簡稱通傳會組織法），設置國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）來主管相關業務。

行政院認為通傳會組織法第4條有關通傳會的組織、委員的產生方式，侵害行政院院長的提名權，與立法院在職權行使上，發生適用憲法的爭議；另外，第16條特定當事人有向通傳會提起覆審權利的規定，也有牴觸憲法的疑義，聲請解釋。

解釋意旨：

大法官在解釋中首先闡明，行政院是國家的最高行政機關，基於行政一體的原則，必須為所有行政院所屬機關的整體施政表現負責，這當然包括通傳會在內。由於通傳會委員的人選與通傳會的施政有密切關係，因而行政院應該擁有對通傳會委員的人事決定權。

大法官並指出，基於權力分立原則，行使立法權的立法院，對行政院關於通傳

會委員的人事決定權，雖然可以有一定的制衡權限，但是這種制衡是有界限的，除了不能牴觸憲法的規定外，也不能將行政院的人事決定權加以實質的剝奪，或直接的代為決定。

通傳會應該超越政治，公正獨立的行使職權。通傳會組織法：

1.第4條部分規定

- (1)通傳會委員，由各政黨依在立法院所占席次比例共推薦15名、行政院院長推薦3名，交由提名審查委員會（以下簡稱審查會）審查；
- (2)審查會委員，也按各政黨在立法院所占席次比例，推薦學者、專家組成，以及審查程序的規定；
- (3)各政黨沒有在期限內推薦通傳會委員、審查會委員，就視為放棄的規定；
- (4)委員任滿及出缺時的提名，也依照以上的程序辦理等規定；

這些規定在實質上幾乎將行政院的人事決定權，移轉由立法院各政黨(團)及審查會共同行使，將會影響人民對通傳會公正性的信賴，違背通傳會為獨立機關的立法目的，不符合憲法保障通訊傳播自由的意旨。

這些規定從解釋公布當日起，最遲在97年12月31日失效。在這些規定失效前，通傳會所作的行為是合法的，人員與業務的移撥，也不受影響。

2.第16條：

對於自93年1月7日通訊傳播基本法開始施行起，到95年2月22日通傳會成立前，受到原來主管機關特定的不利處分，而沒有提起行政救濟程序的人民，可以在通傳會成立起3個月內，向通傳會提起覆審的規定，是屬於一種特別救

濟規定，雖影響法律狀態的安定性，但這仍屬於立法機關的職權，並沒有逾越憲法所容許的範疇。

解釋之影響：

本號解釋為首件關於獨立機關組織、成員任命的解釋，大法官肯定通傳會的成立是合憲的，行政院院長對通傳會的人事有一定的決定權，但也強調立法權制衡的重要性。本件解釋在建立獨立機關人事任命的準則性規範，以及強化人事任命正當性上，具有重大意義，也為日後其他獨立機關之建置，確立合憲的模式，以為遵循。

由於本件聲請案是因行政、立法二權間的爭議而提起，大法官本於憲法權力分立與制衡原則，釐清立法權參與行政部門組織、人事設計的分際，不僅平息爭議、維護了憲政體制，也避免了通傳會受到政治的影響，而能專業、獨立的行使職權，落實憲法所賦予的通訊傳播自由，是釋憲史上極為重要的解釋。

立法院依照解釋意旨修正通傳會組織法第4條，經總統於97年1月9日公布。修正條文明定：

- (1) 通傳會委員人數由13人改為7人，任期採取交叉制，由3年延長為4年，任期屆滿得連任；
- (2) 被宣告違憲的政黨比例組成委員會方式，改為全部委員由行政院院長提名，經立法院同意後任命之；通傳會委員任滿3個月前，行政院與立法院應依照程序，任命新任委員。





◇ 釋字第632號解釋(96.8.15)：
立法院遲未行使監察委員人事同意權違憲。

緣起：

第3屆監察院正、副院長及委員任期於民國94年1月底屆滿，總統依89年4月25日修正公布的憲法增修條文第7條規定，於93年12月間提出名單，咨請立法院同意。

立法院依規定，將這項人事案先送程序委員會編列議事日程，但該委員會屢次決議暫緩將提名案列入議程報告事項。迄至第5屆立法委員任期屆滿，院會都沒有就這項人事案進行審查。

第6屆立法委員於94年2月1日就職後，總統於同年4月間再以咨文，請立法院依第1次提名名單，行使第4屆監察院人事同意權。到同年5月底，這項人事案仍經立法院程序委員會，作成暫緩將提名案列入議程報告事項的決議。

94年6月間，1/3以上立法委員認為，立法院程序委員會濫用議事程序，不當阻撓監察委員人事同意權案進入院會表決，導致監察權無法運作，使立法院與監察院行使職權發生爭議，有危害權力分立制度及民主憲政秩序的疑義，聲請解釋。

解釋意旨：

本號解釋首先闡明，監察院是依憲法所設置，並且是具有特定職權的憲法機關，監察院正、副院長與監察委員都是憲法明定的職位，所有的機關都有確保監察院實質存續與正常運行的職責。

所以，總統在當屆監察院正、副院長及監察委員任期屆滿前，應該適時提名繼任人選咨請立法院同意，立法院也應適時行使同意權。

如果總統消極的不提名，或是立法院消極的不行使同意權，都將使監察院無從行使職權、發揮功能，破壞國家憲政制度的完整，這是違背憲法的意旨。大法官並宣告，引起本件解釋的疑義，應依照解釋意旨作適當的處理。

解釋之影響：

大法官在本號解釋中明確的闡釋，監察院是國家憲法明文規定的機關，應確保其實質存續及行使職權。立法院不行使監察委員人事同意權，是憲法所不允許的，相關疑義應依解釋意旨處理。

本號解釋在維繫憲法所定的五院體制上極具意義，更值得重視的是，大法官宣告所有機關都應該各司其職，積極地確保每一機關都能順利發揮功能，不能怠於行使本身的職權而造成其他國家機關之功能癱瘓。解釋意旨在維護憲政秩序、促進憲政運作的健全發展上，有著深遠的影響。



◇ 釋字第645號解釋(97.7.11)：

公民投票法規定立法院有公投提案權合憲；公投審議委員的任命規定違憲。

緣起：

公民投票法（以下簡稱公投法）於民國92年12月31日制定公布，立法目的在於確保國民能直接行使民權，實現憲法主權在民的原則。

93年1月間，1/3以上立法委員認為公投法有下列疑義，因而聲請解釋：

1. 公投法第2條、第31條將「憲法修正案之複決」列為全國性的公民投票事項；
2. 第16條賦予立法院對重大政策的爭議，有提案交付公民投票的權力；
3. 第35條對行政院公民投票審議委員會（以下簡稱審議會）的委員，由各政黨依立法院各黨團席次的比例推薦，有牴觸憲法的疑義；
4. 立法院審議公投法第18條的過程，欠缺立法所應具備的三讀程序，並違反三讀時不得進行實質修正的規定。

解釋意旨：

解釋意旨闡明：憲法規定，我國的主權屬於國民全體；我國的憲政體制是採代議民主，立法院是國家最高立法機關，由人民選舉立法委員，代表人民行使立法權。

另外，憲法也規定人民有創制及複決的權利，也就是人民可以藉由創制、複決權的行使，參與國家事務。公投法的制定，提供了人民對重大政策等事項，直接表達意見的管道，協助人民行使創制、複決權，也沒有改變我國代議民主的體制，是合憲的。

大法官就公投法相關條文的合憲性作以下的闡釋：

1. 第16條：

立法院既然是代表人民行使立法權限，在不違反憲法權力分立原則的前提下，且在所代表的權限範圍內，讓立法院針對重大政策的爭議，有提案交由人民公投直接決定的權力，這是將決定權交還由人民來行使，並不違反我國主權在民、代議民主的憲政體制，也不致侵犯行政權，或導致行政、立法兩權失衡。

2. 第35條：

- (1) 審議會設在行政院之內，對外是以行政院的名義，作成公投案是否成立的行政處分，所以行政院對審議會的委員，應該享有人事任命決定權。
- (2) 但因為行政院對於審議會所作的決定並沒有審查權，與一般行政機關負責政策的決定及執行不同，所以審議會委員的產生，可不依照行政院各部會首長及政務委員，由行政院院長提請總統任命的方式。立法院對於審議會委員的選任，可以參與或作適當的制衡，但這一制衡應該是有界限的。
- (3) 本條規定，審議會委員由各政黨依立法院各黨團席次的比例推薦，使政

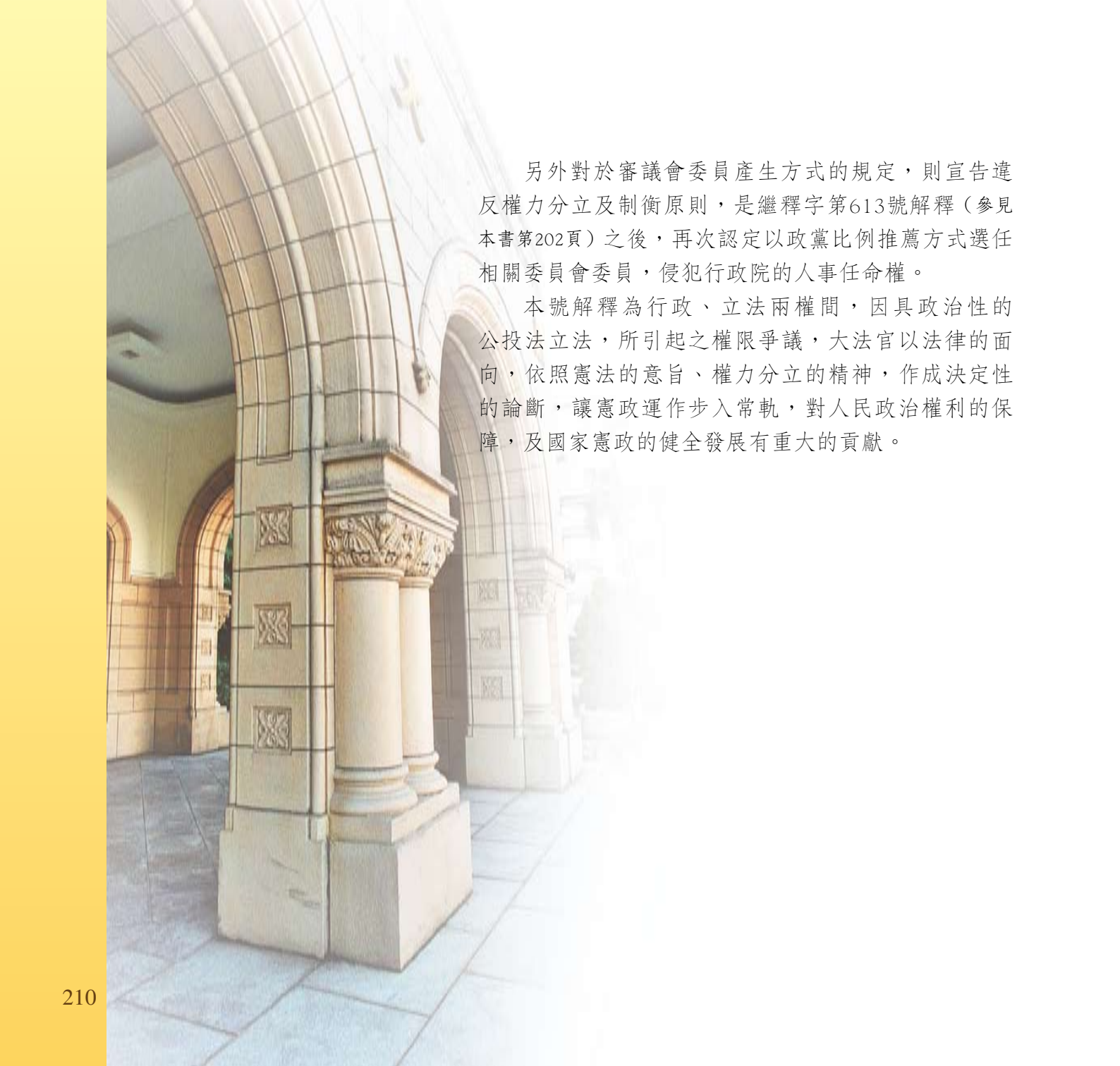
黨獨占這項人事權，實質上完全剝奪行政院應享有的人事任命決定權，逾越憲法上權力相互制衡的界限，牴觸權力分立原則，應自解釋公布日起，最遲於屆滿1年時失效。

3. 關於立法院審議公投法第18條的程序有無違憲部分，依據釋字第342號解釋意旨，立法院審議法律案的程序，除了明顯違背憲法的情形以外，屬於立法院內部的事項，是立法院應自行認定的範圍，不是大法官審查的對象。況且依照現行體制，大法官並沒有針對審議程序進行調查的權限，所以這部分應不作解釋。
4. 公投法第2條、第31條，將「憲法修正案之複決」列為全國性的公民投票事項部分，因94年6月10日修正公布的憲法增修條文第1條及第12條已規定，憲法的修正案須經公民投票複決，所以這項疑義已經不存在，沒有解釋必要，應不受理。

解釋之影響：

公民投票法的制定，落實了憲法所保障的人民創制、複決權；同時也將憲法增修條文中，修憲案經公民複決的規定，予以制度化，足以顯示公民投票的直接民主，在現今自由民主憲政體制中，具有國民主權實現，以及政治基本權利保障的重要地位。

本號解釋是闡釋憲法所規定的立法權，其權限分際為何的重要解釋，闡明立法院在(1)憲法所規定的權限範圍內；(2)不違反權力分立原則的前提下，對重大政策的爭議，有公投提案權，是符合我國憲法主權在民、代議民主的精神，也沒有破壞行政與立法兩權之間的平衡。



另外對於審議會委員產生方式的規定，則宣告違反權力分立及制衡原則，是繼釋字第613號解釋（參見本書第202頁）之後，再次認定以政黨比例推薦方式選任相關委員會委員，侵犯行政院的人事任命權。

本號解釋為行政、立法兩權間，因具政治性的公投法立法，所引起之權限爭議，大法官以法律的面向，依照憲法的意旨、權力分立的精神，作成決定性的論斷，讓憲政運作步入常軌，對人民政治權利的保障，及國家憲政的健全發展有重大的貢獻。

六、司法獨立的維護



◇ 釋字第86號解釋(49.8.15)：
高等法院以下各級法院應隸屬司法院。

緣起：

檢察機關負責犯罪的偵查，隸屬於行政院，早期是置於司法行政部之下（該部於民國69年7月1日改制為現今的法務部）。但掌理民刑訴訟審判的高等法院、地方法院，依21年10月28日制定公布的法院組織法規定，卻也都一併隸屬於司法行政部之下。

42年1月間，大法官所作的釋字第13號解釋，即闡明憲法第81條所稱之法官，不包含檢察官在內。

監察院於42年6月間認為，將高等及地方法院隸屬於司法行政部之下，有違背憲法第77條司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事訴訟的審判及公務員懲戒規定的疑義，聲請解釋。

解釋意旨：

本號解釋宣告，高等法院以下各級法院及分院，既然掌理民事、刑事訴訟的審判，應當隸屬於司法院。相關的法令應分別予以修正，才能符合憲法第77條的本旨。

解釋之影響：

本號解釋的意義在於，明確釐清司法權與行政權的分際，確立了司法審判權應完整地獨立於行政權之外的憲政原則，讓司法審判更趨獨立，司法制度更為完善。

解釋所提出修正相關法令以符合憲法意旨的闡示，在當時並沒有獲得立法機關即時的配合，法院組織法相關條文遲至69年6月29日，才依解釋的意旨加以修正。同年7月1日實施「審檢分隸」，將司法權與行政權作明確劃分，開啟司法的歷史新頁。

雖然解釋意旨延滯了20年才告實現，但本號解釋的作成，在提昇我國的司法建設，審判更臻民主法治先進國家水準上，實功不可沒。





◇ 釋字第137號解釋(62.12.14)：
法官審判不受法規釋示行政命令的拘束。

釋字第216號解釋(76.6.19)：
司法行政機關所發布涉及審判法律見解的行政命令，法官不受其拘束。

立法機關制定法律，規範人民的權利義務；行政機關基於職權為執行特定法律所作的釋示，也同樣影響著人民的權益。憲法第80條規定，法官應依據法律獨立審判。實務上，法官是否受行政機關的釋示拘束，與審判能否獨立密切相關。

釋字第86號解釋確立了高等法院以下各級法院及分院的司法審判機關應隸屬於司法院，使司法權與行政權清楚劃分，建立獨立的法院體制。釋字第137號及第216號解釋則明確闡釋，法官審判時不受行政命令的拘束，使司法審判更臻獨立。

✧ 釋字第137號解釋

緣起：

民國43年釋字第38號解釋，依憲法第80條法官應依據法律獨立審判的規定，宣告所謂「依據法律」，是以法律為審判的主要依據，並不是除法律以外，與憲法或

法律不相牴觸的有效規章，都排斥不用。但如果法官對各機關就所掌業務相關法規所作的釋示或行政命令有所質疑時，是否可以逕行排斥不用？這號解釋並沒有闡釋。

62年間，監察院對此產生質疑，並舉前司法行政部（按：即現今之法務部）於58年發函所屬法院，如何認定未領執照獵槍為軍用致構成犯罪的令文，以及退休金不得為強制執行標的令文為例，就法官是否得逕行排斥不用，聲請解釋。

解釋意旨：

本號解釋宣告，法官於審判案件時，就各機關以行政命令對於職掌業務有關法規所作的釋示，固然不可逕行排斥而不用，但仍可以依據法律，表示法官自己認為合法而適當的見解。

✧ 釋字第216號解釋

緣起：

民國73年間，某銀行聲請拍賣抵押物，但拍賣數次都無人應買，因而認為依據前司法行政部的行政命令所示，拍賣公告應記載買受人應繳清債務人積欠的進口關稅後才予點交，嚴重影響權益，聲明異議也被法院根據這個行政命令駁回，因而主張此行政命令違憲，聲請解釋。

解釋意旨：

本號解釋重申釋字第137號解釋的意旨，明確闡釋法官不受行政命令的拘束；並指出：司法行政機關所發司法行政上的命令，如果涉及審判上的法律見解，僅供法官參考，法官在審判案件時，也不受其拘束。如果法官在裁判中引用這個命令時，當事人可以依司法院大法官會議法（按：即現行的司法院大法官審理案件法）的規

定，聲請大法官解釋。

針對聲請人所指的司法行政部函，大法官認為，函釋是在提示執行法院，應於拍賣公告內記載貨物未繳關稅，應由買受人繳清後才予點交等事項，符合關稅法的相關規定，既未侵害抵押權人的權益，也是確保關稅的稽徵所必要，與憲法保障人民財產權的本旨，並沒有牴觸。

解釋之影響：

法官依據法律獨立審判，憲法第80條定有明文，但是早年司法機關就法官在審判上，對於有違憲疑義的行政命令是否得排除不用，並無定論。

釋字第137號解釋闡明法官得審查行政命令的內涵，唯有不受行政機關釋示的拘束，法官才能獨立地審查行政機關的作為。

第216號解釋則更進一步確立司法行政機關行政監督的界限，司法行政機關所發的行政命令，如果涉及審判上的法律見解，僅能供法官參考，而不能拘束法官。

這兩號解釋闡釋了憲法第80條所規定審判獨立的精義，同時也指明權力分立中，司法權不受行政權干預的基本原則，是推動審判獨立歷程中極為重要的解釋。

第216號解釋於76年6月公布後，司法院隨即於同年7月修正「法院辦案書類及文卷審查實施要點」（按：已於94年廢止），廢止合議審判的裁判書類須事先送閱的制度，具體實踐解釋所示司法行政監督不干預審判的意旨。





◇ 釋字第162號解釋(69.4.25)：

行政法院院長、公懲會委員長，不受法官終身職保障；行政法院評事、公懲會委員是法官，應受終身職保障。

緣起：

監察院於民國56年3月間認為，司法院所屬的行政法院（按：89年改制為最高行政法院及各高等行政法院，下同）院長、評事（按：現已改稱法官，下同），公懲會委員長、委員等，是否為憲法第81條所規定受終身職保障的法官，不無疑義，提起聲請案。

解釋意旨：

行政法院院長、公務員懲戒委員會委員長，均係綜理各該機關行政事務之首長，沒有法官終身職保障的適用。

行政法院評事、公務員懲戒委員會委員，就行政訴訟或公務員懲戒案件，分別依據法律，獨立行使審判或審議之職權，不受任何干涉，是憲法上所稱的法官。其保障應本於發揮司法功能及保持法官職位安定的原則，由法律明定這些法官的保障事項，才符合憲法第81條的意旨。

解釋之影響：

審判獨立所要求的是公正可信賴的司法及審判品質，為了確保審判獨立，始有法官終身職保障制度的建立。本號解釋從職權功能的角度著眼，區分職司行政權的首長與職司審判權的法官，是不同性質的人員，在職位的保障上亦應有所區別，司法機關的行政首長，是不受終身職保障的，明確釐清司法權與行政權的分際，是繼釋字第86號及釋字第137號解釋（參見本書第213頁、第215頁）之後，再度闡釋審判獨立的重要解釋。

74年1月16日修正公布的公務員懲戒委員會組織法，明定公務員懲戒委員會委員的保障，適用關於法官保障的規定；委員長兼任委員（82年修正為：委員長並任委員）。88年2月3日修正公布的行政法院組織法，將「評事」修正為「法官」，院長由法官兼任，使職司審判職務法官的身分法制更為完善。



◇ 釋字第530號解釋(90.10.5)：

司法院為最高司法機關，對審理事項有規則制定權。

緣起：

民國85年間，監察院認為司法院及法務部所發布的「法院辦理刑事訴訟案件應行注意事項」、「檢察機關辦理刑事被告具保責付辦法」等多項行政命令或內規，均與人民的人權及訴訟權利相關，卻都沒有法律的授權，有違反憲法第23條法律保留原則及中央法規標準法規定的疑義，聲請解釋。

解釋意旨：

本號解釋宣告，為實現審判獨立，司法機關應該有自主性；而且最高司法機關基於司法的自主性，對於審理的事項，有發布規則的權限。另外，為了維護人民在司法上所應享有的權利，最高司法機關也有司法行政上的監督權限。

因此，在不違背審判獨立原則的前提下，最高司法機關可以基於司法自主性，針對審理程序有關的細節性、技術性事項發布規則；也可以本於司法行政監督權而發布命令，作為所屬人員執行職務的依據。

針對檢察官的檢察事務，法務部部長也有權發布檢察行政監督的相關命令。

解釋中另指出，現行的司法院，除大法官有審理案件的職權以外，司法院本身

只具有最高司法行政機關的地位。為了符合司法院為最高審判機關的憲法本旨，司法院組織法、法院組織法、行政法院組織法，以及公務員懲戒委員會組織法，應在解釋公布日起2年內檢討修正。

解釋之影響：

大法官在本號解釋中，基於審判獨立的精神，強調司法自主性的理念，並且以保障人民訴訟上的權利，肯定司法行政的監督權限，進而宣告相關命令合憲。大法官並要求，涉及人民權利限制的事項，都應該有法律具體的授權才是合法的；同時也指出現行司法體系架構，有許多不符憲法意旨的情形，依照制憲的本旨，司法院不只是最高司法行政機關，同時也應該是最高審判機關。

本號解釋完整闡述審判獨立的意義，也明確釐清司法行政監督與審判獨立兩者之間應有的分際。司法系統必須以審判權為核心功能、司法行政是從屬於審判、輔佐審判的，兩者應相輔相成。本號解釋可說是自釋字第86號解釋促成司法審判系統獨立之後，另一號具里程碑意義的重要解釋。

為了符合司法院為最高審判機關的憲法本旨，司法院於91年至94年間分別提出司法院組織法修正草案、法院組織法修正草案，以及其他相關法案，送請立法院審議；惟至97年1月底第6屆立法委員任期屆滿仍未完成修正程序。



THE

五十年來

的

中國

經濟

發展

與

挑戰

的



七、法官聲請釋憲制度



◇ 釋字第371號解釋(84.1.20)：
各級法院法官有聲請釋憲權。

緣起：

民國81年間，司法院在審查各法院法律座談會的法律見解時，認為法院在審理案件時，有審查法律是否牴觸憲法的權限，也可以拒絕適用違憲的法律，並且將這項意旨行文各級法院及相關機關查照。

立法院則認為，司法院的這項見解已賦予法官對法律是否違憲有審查權，可能涉及憲法解釋機關及職權範圍的爭議，因而提起聲請案。

解釋意旨：

本號解釋指出，法律與憲法有無牴觸發生疑義，而必須予以解釋時，憲法規定是由司法院大法官掌理。各級法院的法官應依據依法公布施行的法律審判，不得自行認定法律違憲而拒絕適用。

但另一方面言，憲法的效力既然高於法律，法官有優先遵守憲法的義務。如果法官在審理案件時，本於自己合理的確信，認為所應該適用的法律，有牴觸憲法的疑義時，大法官闡釋，應該允許法官先行聲請大法官解釋憲法，來解決疑義。

在這種情況下，法官可以將這個有違憲疑義的法律，作為先決問題，裁定停止

進行中的訴訟程序，並且提出在客觀上為何確信法律為違憲的具體理由，聲請大法官解釋。

大法官並宣告，司法院大法官審理案件法（以下簡稱審理案件法）第5條第2項，只有最高法院或行政法院（現改制為最高行政法院）才可以聲請釋憲的相關規定，與解釋意旨不符部分，應停止適用。

解釋之影響：

本號解釋認定，法官不可因為法律有違憲疑義而拒絕適用，法律違憲的解釋權專屬於大法官，以避免法院各自認定法律違憲，發生見解歧異的情形，為我國釋憲制度的設計再作明確闡明。

此外，本號解釋賦予各級法院法官獨立聲請解釋的制度，讓法官有針對違憲疑義的法律聲請釋憲的管道，可解決法官在遵守憲法及依據法律審判之間，可能發生的取捨困難，不僅可避免司法資源的浪費，同時也更保護到人民的權利。本號解釋在司法獨立的維護，以及我國聲請釋憲制度的創新上，有深遠的意義，值得肯定。

由於本號解釋宣告審理案件法第5條第2項規定，應停止適用，司法院在研修審理案件法時，已依照解釋意旨加以修正。修正草案先後於86年、91年、95年3度送請立法院審議，但都因立法委員任期屆滿，未能完成修法。不過，因為本號解釋已可以作為各級法院法官聲請大法官解釋的依據，所以本條規定雖然尚未修正，但並不影響實際的運作。



◇ 釋字第572號解釋(93.2.6)：

闡釋釋字第371號解釋「先決問題」等的意涵。

緣起：

民國92年間有位法官因審理殺人案件，認為所應該適用的刑法殺人罪條文沒有違憲疑義，但量刑時所應適用的刑法第33條第3款本文，有期徒刑的上限為15年的規定，則有牴觸憲法的疑義，依據釋字第371號解釋，聲請解釋。

解釋意旨：

本號解釋對釋字第371號解釋的部分內容作補充解釋。釋字第371號解釋闡明，法官在審理案件時，認為所應適用的法律有牴觸憲法疑義時，可以將有違憲疑義的法律，作為先決問題，裁定停止進行中的訴訟程序，並提出在客觀上為何確信法律為違憲的具體理由，聲請解釋。

所謂「先決問題」，是指法官在審理所承辦的具體個案時，明確地認為所應該適用的法律違憲，而且因為法律的違憲，顯然地會影響到案件的裁判結果。

所謂「提出客觀上形成確信法律為違憲的具體理由」，是指提出釋憲聲請案的法官，必須在聲請書中詳細地敘述：

1. 自己對有違憲疑義的法律的明確看法；

- 2.針對即將被用來審查法律是否違憲的憲法條文，或者憲法原則，說明它們的意涵；
- 3.根據以上的見解，提出自己明確認為法律違反憲法條文、憲法原則的推理及論證；同時，這些推理及論證，必須在客觀上沒有明顯錯誤的情形，才可以達到「提出客觀上形成確信法律為違憲的具體理由」的要求。

對於本件聲請案，大法官進一步闡明：基於人權的保障，以及罪刑法定、刑罰從新從輕的原則，縱然宣告有期徒刑15年上限的規定違憲，但是法官對所承辦刑事案件的被告，仍然應該依據比較有利於被告的現行法規定來裁判，所以有期徒刑上限為15年的規定是否違憲，並不會影響到裁判的結果。

大法官因而認定，本件法官所提的釋憲聲請案，與解釋意旨不符，不予受理。

解釋之影響：

釋字第371號解釋賦予各級法院法官聲請釋憲權，本號解釋則針對釋字第371號解釋中「先決問題」及「提出客觀上形成確信法律為違憲的具體理由」的意涵作補充解釋，對法官釋憲聲請應具備如何的實質內容，作具體的闡述及嚴謹的要求。

本號解釋一方面讓法官們在提請釋憲聲請時有所依循，期使法官們審慎為之；另一方面也建構我國的法官聲請釋憲制度益趨完善、健全。



◇ 釋字第590號解釋(94.2.25)：

法官聲請釋憲前，「裁定停止訴訟程序」，包含非訟程序在內。

緣起：

兒童及少年性交易防制條例規定，應將從事性交易，或者有從事性交易可能的兒童或少年，暫時安置在緊急收容中心。收容中心應在安置起72小時內，聲請法院裁定。

民國91年間，有位法官在審理兒童保護安置事件時，認為暫時安置不須經兒童、少年本人，或是保護教養人同意的規定，強制性地將兒童、少年予以安置，有違憲法人身自由保障，以及比例原則的疑義，擬聲請解釋。

但是法官在聲請解釋之前考量到，聲請解釋必須等待一段時日，在大法官作成解釋以前，無從作不予安置的裁定，或作其他適當的處置，這樣反而使得該兒童繼續被安置，對其權益將更為不利，所以仍依照有違憲疑義的規定，先裁定將該兒童予以安置，之後才聲請解釋。

解釋意旨：

本號解釋闡明，釋字第371號解釋所謂「法官於審理案件時」，是指法官在審理刑事案件、行政訴訟事件、民事事件，以及非訟事件等而言。因此，所稱「裁定

停止訴訟程序」，當然包括各該事件或案件的裁定停止訴訟，或是非訟程序的裁定停止在內。

大法官並說明，裁定停止訴訟程序或非訟程序，是法官聲請釋憲必須遵循的程序。但是在裁定停止訴訟或非訟程序後，如果有急迫的情形，法官應該要探究相關法律的立法目的、衡量當事人的權益及公共利益、斟酌個案相關情形等，先作必要的保全、保護或其他適當的處分。釋字第371號及釋字第572號解釋，應該作補充。

大法官並且強調：法官聲請釋憲，是以尚未審理終結的案件為限，對於已審結的案件，縱使法律被宣告違憲，也不會影響裁判的結果。本件聲請釋憲的法官既然已先裁定將兒童予以安置，案件就已經終結，所提出的聲請就不符合要件，應該不予受理。

解釋之影響：

大法官在本號解釋中，繼釋字第572號解釋之後，另就釋字第371號解釋中「裁定停止訴訟程序」的意涵加以闡釋，讓法官聲請釋憲機制在實際運作上，有更明確的準據。

另外，大法官考量到法官聲請釋憲，必須先裁定停止訴訟程序，在停止期間缺乏緊急保全程序，會使據以聲請釋憲的個案當事人的權益欠缺保護，特別賦予法官緊急保全處分權，讓人民的權益獲更周全的保障，這是本號解釋另一項重要的建樹。

釋字第371號解釋開放一般法官聲請釋憲的大門，釋字第572號及第590號解釋陸續的補充，使法官聲請釋憲制度更臻健全完備。施行迄今，許多重要的解釋，都是經由法官提出聲請而作成，對人民權利的保障，有殊多貢獻。

八、暫時處分制度



◇ 釋字第585號解釋(93.12.15)：
創設暫時處分制度。

緣起：

民國93年3月19日第11屆總統、副總統選舉前夕，發生槍擊候選人的事件。之後，為查明真相，平息選舉爭議、安定政局，立法院制定「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」（以下簡稱真調會條例），經總統於同年9月24日公布，並根據真調會條例規定成立「三一九槍擊事件真相調查特別委員會」（以下簡稱真調會），進行調查。

1/3以上立法委員認為，真調會條例的多條條文已逾越憲法所賦予立法院的權限，侵犯其他憲法機關的權力，並嚴重侵害人權，有違憲法權力分立原則及正當法律程序保障的要求，聲請解釋。

由於真調會條例規定，真調會必須於公布後10日內成立並開始運作，聲請人認為將使人權保障及公共利益，受到難以回復的重大損害，因而聲請大法官，在針對真調會條例是否違憲作成最終解釋前，採取保全的「暫時處分」，先宣告真調會條例暫時停止適用。

為集思廣益，多方聽取意見，大法官審理本件聲請案關於「暫時處分」的聲請

部分時，特別通知聲請人及關係機關真調會指派代表，於93年10月14日在憲法法庭行言詞辯論，並邀請法律學者到庭陳述意見。

解釋意旨：

大法官在釋字第585號真調會條例是否違憲的本案解釋（參見本書第193頁）中，併就釋憲程序中的保全制度加以闡明：

1. 法律所規定的保全制度，目的是為了確保裁判結果具實質效力，避免裁判的最後結果縱然有利於聲請人，卻因為時間的經過等因素，而無法具體實現裁判結果的情形發生。
2. 大法官解釋憲法，是為了維護自由民主的憲政秩序及人民的基本權利，所以在解釋憲法的程序中，也應該有適用保全制度的權限，來確保解釋的結果能具體實現。
3. 由於保全制度與基本權利、公共利益具有重要關係，應該以法律規定。在這項法律制定之前，大法官審理釋憲案時，可以基於以下的考量，作成暫時處分的宣告：
 - (1) 聲請案所牽涉的憲法疑義或爭議如果繼續存在，可能對人權或憲法原則造成無法或難以回復的重大損害；
 - (2) 依聲請人的聲請，在本案解釋作成之前，先以暫時處分確定一個暫定的狀態，來防止損害發生；
 - (3) 這個暫時處分必須在事實上具有防止危害發生的急迫性，而且別無其他方法可以防免損害；
 - (4) 在斟酌作成暫時處分的利弊時，如果作成暫時處分，顯然利大於弊時，

當然就可宣告暫時處分。

4. 由於大法官針對真調會條例是否違憲的聲請案，已經作成解釋，所以關於聲請宣告暫時處分的部分，就已經沒有再作審酌的必要。

解釋之影響：

大法官在本號解釋中，創設了釋憲程序中的暫時處分制度。由於現行的司法院大法官審理案件法，並沒有關於暫時處分的規定，藉由本號解釋建立我國違憲審查制度中的暫時處分機制，對於保護人民的基本權利，以及維護公共利益，具有重大的價值。

本號解釋並詳細闡述作成暫時處分時所應審酌的各項要素，俾日後審理相類案件時有所依循，也深具意義。1年多之後，大法官即以本號關於暫時處分的解釋意旨，作成釋憲史上首件的暫時處分之釋字第599號解釋。（參見本書第236頁）

司法院在研修司法院大法官審理案件法時，也已依照解釋意旨，明定暫時處分的相關規定，讓釋憲的法制更趨完備，積極發揮釋憲功能。





◇ 釋字第599號解釋(94.6.10)：

戶籍法按捺指紋始核發身分證的規定暫停適用。

緣起：

民國86年間為了建立全民指紋檔，修正公布戶籍法第8條第2項及第3項，規定國民請領國民身分證時，應按捺指紋並錄存；對於不依規定按捺指紋的人，不發給國民身分證。這個條文自修正公布後，並未執行，也沒有再修正。

91年間行政院在籌劃每10年換發國民身分證的作業時，認為第8條強制捺取指紋的規定，違背人權保障且不符合憲法的比例原則，提出修正草案送請立法院審議，建請刪除，但迄第5屆立法委員任期屆滿時，都未獲通過。

94年間行政院決定自同年7月1日起，依照戶籍法的規定，執行國民身分證的換證作業，仍認為發給國民身分證時，應捺錄指紋的規定，對於人民權益影響很大，不宜貿然實施，因此再擬具刪除相關規定的修正草案，送請立法院審議。

1/3以上立法委員在審議時，也認為第8條的規定有侵害人民權利的疑慮，聲請解釋。同時為了避免造成人民權益及公共利益不可回復的重大損害，一併聲請針對第8條作暫時停止適用的宣告。

大法官受理本件聲請後，就聲請人聲請暫時停止適用第8條的部分，在94年6月

10日換證作業即將展開之前，及時的作成本號解釋。（關於戶籍法第8條是否違憲的本案解釋，參見本書第148頁釋字第603號解釋）

解釋意旨：

本號解釋准許聲請人暫時處分之聲請，宣告戶籍法第8條第2項、第3項及以按捺指紋始得請領或換發新版國民身分證的相關規定，在本案解釋公布之前，暫時停止適用。而且本件暫時處分的效力，在本案解釋公布時，或最遲在暫時處分公布屆滿6個月的時候，就應該失效。（按：釋字第603號解釋在94年9月28日作成）

在這些規定停止適用期間，對申請國民身分證的民眾，應發給舊版的身分證，或採取其他的替代措施，讓民眾仍可取得身分證明文件。

大法官在理由書中，重申釋字第585號解釋，關於暫時處分在釋憲程序中的必要性，以及宣告暫時處分時應審酌利弊的各項因素（參見本書第233頁該號解釋暫時處分部分的說明）。

其次，大法官針對指紋的重要性、戶籍法第8條的多項疑義加以說明：

- 1.指紋是個人身體上的重要特徵，指紋的比對也是辨識人別的1種方法。
- 2.戶籍法第8條「請領」身分證須按指紋的規定，可否直接作為「全面換發」身分證的依據？發給身分證一定要按指紋？強制按指紋並錄存，是否侵害人民的權利？等等，都可能引起憲法解釋上的重大爭議，有待詳細探討。

接著，大法官就宣告暫時處分的急迫性、必要性加以說明：由於94年7月1日起就要開始按指紋換新版身分證，人民隨時有請領或換發新版身分證的可能，因此人民可能發生的損害，在事實上已經是全面的、急迫的，而且沒有其他方法可以防免。

由於大法官釋憲的相關法律還沒有保全制度的規定，大法官依照釋字第585號

解釋的意旨，針對是否宣告暫時處分，作利弊得失的審酌：

1. 如果戶籍法相關規定日後被宣告為違憲，其結果為：
 - (1) 人民的指紋被錄存已成事實，如果對人民權利造成重大損害，這種損害可說是已經達到「不可回復」或「難以回復」的程度；
 - (2) 國家付出一定之人力、物力錄存指紋檔案，這些指紋檔如果因戶籍法第8條的違憲，而必須耗費行政資源加以銷燬，對公益的影響也是相當重大的。
2. 相對地，由於在戶籍法相關規定停止適用期間，一切都維持原來的狀態，縱然這些規定被宣告為合憲，對戶籍管理也沒有造成重大妨礙，對已有身分證的人民也不致有所不便。縱使行政機關採取一些權宜措施會增加支出，但與人民權利受侵害相比較，仍是屬於較小的損害。另外，在停止適用期間，人民只能領到舊版的身分證明文件，如果按指紋領身分證被解釋為合憲時，還是可以取得這些未領取新版身分證者的指紋。

經過以上的推論及利弊衡量，大法官准許聲請人暫時處分的聲請。

解釋之影響：

本號解釋是我國釋憲史上第1件關於暫時處分的解釋，大法官鑒於錄存人民指紋檔一事，對人權有造成難以回復的重大損害之虞，且具有急迫性，在94年5月30日收受聲請案之後11天，旋即於同年6月10日，換證作業即將展開（同年7月1日）之前，及時作成本件解釋，暫停換證作業，在人權受侵害尚未發生之前，就積極採取防免的措施，這是人權保障上一項重要的創舉，也是一個令人讚佩的成果。

大法官在釋字第585號有關三一九真調會條例解釋中，首先建立了暫時處分的新制度，本件解釋則是釋憲史上首件關於暫時處分的解釋，由此可見暫時處分制度已經具體實踐在釋憲實務上，發揮保障人權、維護公益的實質功能，不只是釋憲程序中的一項理論而已。

藉著這2號關於暫時處分的解釋，補充了大法官審理案件程序規範的不足，也推動釋憲程序更朝司法化邁進，讓釋憲法制更趨完備，是這2號解釋在保障人權、維護公益之外，更重要的一項意義。

解釋公布之後，內政部依解釋意旨，將原預定94年7月1日起按指紋換發新式國民身分證的作業予以順延，待大法官作成指紋案本案解釋之結果，再行決定如何辦理。





九、中央與地方分權



◇ 釋字第498號解釋(88.12.31)：

地方官員除法律明定外，得衡酌必要性決定是否赴立法院委員會備詢。

緣起：

民國84年間，立法院在審議中央政府年度總預算時，依據憲法第67條第2項的規定，要求當時的臺灣省政府特定官員列席備詢，報告中央補助款的運用情形。

當時的臺灣省議會則認為，依當時有效的省縣自治法（現已廢止）規定，省自治的監督機關為行政院，立法院的要求將影響地方自治機關行使職權，因而認為在行使職權上，與立法院對憲法第67條第2項的規定產生疑義，聲請解釋。

（按：本件聲請案受理後，憲法增修條文在86年7月21日修正，於第9條規定，自87年12月20日起停止臺灣省議會議員及臺灣省省長的選舉，並精簡臺灣省的功能及組織。）

解釋意旨：

本號解釋闡明，地方自治是憲法所保障的制度，地方自治團體在憲法及法律保障的範圍內，享有自主及獨立的地位。地方行政機關的首長及地方民意機關代表，都是由該地區的人民依法所選出。中央政府或其他上級政府，對於地方機關的事務應該給予尊重，依法只可以作是否合法或是否適當的監督。

既然中央及地方依層級各設有立法機關，各有應負責任的對象，因此，除非法律明定地方官員，應到立法院的委員會備詢以外，地方官員可以斟酌必要性，而決定是不是到委員會備詢。

立法院不能以地方官員沒有到委員會備詢為理由，將中央對地方補助款的預算予以刪減或擱置，才能確保地方自治的有效運作，符合憲法所規定中央與地方權限劃分的均權原則。

解釋之影響：

地方自治的基本理念在於住民自決，為確保地方自治的實現，應該賦予地方充分的自主權，中央應本於輔助的立場，避免干預地方的事務，以促進地方自治的健全發展。

本號解釋明確宣示，立法院應尊重地方自治團體自主的地位，不能夠以刪減或擱置地方補助款預算，作為強制省府官員到立法院各委員會接受質詢的手段，對立法院刪除預算的權限也作了適度的限制。

本號解釋不僅肯認地方自治的重要性，也強調基於民意政治、責任政治，以及權責制衡的原則，中央機關對地方機關應給予充分的尊重。另外，解釋意旨對憲法上中央、地方分權的基本原則作明確的闡釋，有助於中央地方機關間互動關係的建立，以及民主政治的穩健發展。



- ◇ 釋字第527號解釋(90.6.15)：
地方制度法中得聲請司法院解釋各規定的意涵。

緣起：

地方制度法於民國88年制定公布，對地方自治的實施有詳細的規定，並明定各地方自治團體（即直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市））有依法制定自治法規的權限。自治法規分為「自治條例」及「自治規則」2種型態：

- 1.自治條例：經地方立法機關（即直轄市、縣（市）議會，鄉（鎮、市）民代表會）通過，並由各該地方行政機關（即直轄市、縣（市）政府，鄉（鎮、市）公所）公布者。
- 2.自治規則：由地方行政機關訂定，並發布或下達者。

地方制度法也規定，對於相關事項如有疑義，可聲請司法院大法官解釋，以資解決。

• 聲請案1：88年臺中市議會在審議年度預算時認為，臺中市政府組織自治條例尚未立法制定，該市市政府組織規程也未修訂，並無副市長一職，但是：(1)臺中市政府已先行任用副市長，與地方制度法規定不符；而內政部也認為，副市長是地方制度法明定設置的職位，可以先行任命，這一見解與市議會的意見歧異，依照司法院大法官審理案件法（以下簡稱審理案件法）規定聲請統一解釋。(2)市議會自

身在市政府還沒有副市長編制時，就議決通過副市長的薪資預算應為無效，依地方制度法的相關規定一併聲請解釋。

• 聲請案2：雲林縣林內鄉公所因年度總預算被鄉民代表會刪除，認為這項決議應為無效，經縣政府協商，但鄉公所對於縣政府的決定，仍認為與地方制度法不合，於是對於鄉民代表會的決議及縣政府的決定，依地方制度法規定聲請解釋。

大法官對此2件聲請案先作程序審查：

- 1.關於臺中市議會就該市副市長的任用聲請統一解釋的部分，大法官認為合於受理要件，作出實體解釋，統一見解。
- 2.至於其他依照地方制度法聲請的部分，大法官認為並不符合受理的要件，但鑒於地方制度法關於聲請司法院解釋的各項規定，有加以闡明的必要，乃以解釋的方式，針對應如何適用才符合大法官職權的性質及審理案件法的規定詳加以闡釋。

解釋意旨：

一、關於地方行政機關人員的任用部分：

地方自治團體在憲法及法律所規定的範圍內，有自主組織權，以及對自治事項制定法規並執行的權限，地方的立法機關及行政機關，對於是否設置特定機關，或內部單位如何編成，可以依照轄區、人口及其他情形，自行制定法規並執行。

地方制度法施行後，地方自治團體對於機關及職位的設置，應該依中央所擬訂的準則，以制定組織自治條例的方式來加以規定，並依照辦理。

對於法律明定「應」設置的職位，而因相關自治規章來不及訂定而沒有編列時，先由地方行政機關設置並依法任命人員，是過渡時期因應業務需要的措施，這

是法律所允許的。

對於法律所規定「得」設置的職位，則由地方自主決定是否設置，這時就應該依照地方議會通過的組織自治條例，才可以進用。

二、地方制度法所規定可以聲請司法院解釋的情形：

(一)第30條對於地方立法機關「議決的自治法規」；第43條對於地方立法機關「議決的自治事項」發生疑義，可以聲請司法院解釋，分別是指：

1.有監督權限的各級主管機關，對於相關事項是否牴觸憲法、法律或其他上位階的規定存有疑義，沒有直接函告無效，而聲請大法官解釋而言。

2.地方自治團體，對於主管機關未聲請解釋，而直接函告無效，持不同意見時，可依事件的性質聲請大法官解釋憲法或統一解釋。如果：

(1)被函告無效的是自治條例，則由地方立法機關經議決提出。依照聲請釋憲的慣例，不必經上級機關層轉。

(2)被函告無效的是自治規則，則由地方行政機關提出。由於爭議的內容涉及自治團體的自治權限，而且中央主管機關或上級政府已經是爭議的一方，所以地方行政機關可以直接聲請解釋，不須適用審理案件法第9條由上級機關層轉的規定。

以上的聲請，適用審理案件法第8條聲請程式的規定。

(二)第75條對地方行政機關所「辦理的自治事項」違背上位階的規定發生疑義，可以聲請解釋的情形，分別是指：

1.有監督權的主管機關，沒有對地方所辦理的事項予以撤銷、變更、廢止或停止其執行，而聲請大法官解釋。

2. 地方行政機關，在主管機關未聲請解釋，而直接撤銷、變更、廢止或停止自治事項的執行時，也可以依據本條聲請解釋。但因為大法官只對規範作審查（按：政黨違憲解散案件、彈劾案件除外），並沒有審查機關的行政處分是否違憲或違法的權限，所以還必須具備以下的兩個情形，才符合聲請解釋的要件：

- (1) 地方行政機關認為，主管機關的處分已經牽涉到辦理這項自治事項「所依據的自治法規」有違反上位階規定而無效的疑義；
- (2) 而上級主管機關卻又沒有函告自治法規無效，使地方行政機關無從另依照上述第30條規定（詳二、(一)、2、(2)）聲請解釋。

三、地方機關可以依照審理案件法聲請解釋的其他情形：

(一) 如上級主管機關對地方行政機關辦理自治事項所作的處分，另構成審理案件法第5條第1項1款行使職權適用憲法發生疑義或爭議的情形時，地方機關可以直接依據這條款規定，另行聲請解釋憲法，無須經上級機關層轉。

(二) 如主管機關的處分行為有損害地方自治團體的權利或法律上的利益時，地方行政機關可以代表地方自治團體，依法提起行政訴訟，在用盡審級救濟後，依照審理案件法第5條第1項第2款規定，以法人的身分聲請解釋。

四、不得聲請解釋的情形：

(一) 如受函告無效的法規是有關中央委託地方辦理事項的規則，因地方制度法規定，這種規則是須經上級委辦機關核定後才生效力，所以受函告無效的地方行政機關不得聲請解釋。

(二) 地方行政機關對同級立法機關（如市政府對市議會）議決事項發生執行的爭議，也應該依地方制度法所定的說明、協商、覆議等程序來處理，不得聲請解釋。

(三)地方立法機關不可以就本身所通過的決議案，認有疑義而聲請解釋。

(四)至於無關於地方自治團體決議事項或自治法規的效力問題，也不屬於以上可以提起行政訴訟的事項，而純為中央與地方自治團體間，或上下級地方自治團體間權限爭議的事項，則應依照地方制度法的規定，由各該管主管機關解決，不得聲請解釋。

解釋之影響：

釋字第498號解釋闡明，地方自治團體依法享有自主及獨立的地位；中央政府或其他上級政府只能依照自治團體事務的性質，為合法或是否適當的監督。但是在地方制度法實施後，地方的自主權增加，中央或上級機關的監督權限未能及時調整，因此常發生因行政監督所起的爭議。

地方制度法賦予地方自主的立法權及行政權，落實了憲法對地方制度保障的精神，也是地方自治最核心、最根本的部分。大法官在本號解釋中對地方自主組織權，以及自治事項的立法權及行政權的闡述，解決相關的爭議，也讓地方的權能充分發揮，不受干預與侵害，有助於地方事務的推動、地方自治制度的健全發展。

另外，地方制度法固然規定對相關爭議，可以聲請司法院解釋以為解決，為使有關機關在適用時能符合地方制度法、審理案件法所定聲請要件的規定，本號解釋就如何情形可依地方制度法聲請、何種情形依審理案件法聲請，分別詳加闡釋，也釐清2種聲請途徑之不同，使各機關有明確的依循，深具價值。

又解釋理由中關於下級地方自治機關聲請解釋無須層轉的敘明，也具體表現出憲法保障地方自治的精神，而具指標性意義。

本號解釋另一值得重視的是，大法官以解釋的方式來敘明聲請所需具備的程序要件，使具有解釋的拘束力，為以後各機關依據地方制度法聲請司法院解釋的依據，對於地方自治團體積極維護憲法所賦予之自治權限，極有貢獻。



◇ 釋字第550號解釋(91.10.4)：

全民健康保險法責由地方政府補助保險費的規定合憲。

緣起：

民國91年間，臺北市政府於市議會審議預算案時，認為83年8月9日公布的全民健康保險法（以下簡稱健保法）第27條，由直轄市政府補助被保險人一定比例保險費的規定，有牴觸憲法及增修條文有關國家應實施社會保險、推行全民健康保險的規定，侵害地方自治團體的財政自主權疑義，聲請解釋。

解釋意旨：

本號解釋首先闡明，地方自治團體施政所需要的經費，屬於財政自主權的事項，也是地方自主權的核心部分。在不侵害地方自主權的本質內容，也不侵害地方自治制度保障的前提下，中央依據法律，責由地方分擔保險費用的補助是合憲的。

憲法規定國家有推行全民健保之義務，所謂「國家」，是兼指中央與地方而言。全民健保的性質是「中央與地方共同辦理事項」，地方也有協助推行全民健保的義務，所以健保法第27條規定地方政府應分擔保險補助款並不違憲。

又健保法所規定的健保補助項目及比例，屬於立法機關的職權範圍，除顯然有不當的情形外，也不違反憲法對地方自治的保障。但大法官強調，在決定健保補助

費比例時，應讓地方政府充分的參與。行政及立法機關在修訂相關法律時，應給予地方政府協商、表示意見的機會，以避免片面決定造成不合理的情形，也可以事前妥為規畫所需的財源。

解釋之影響：

本號解釋的意義在於，確立了「地方財政自主權」的界定標準，也就是以不侵害地方自主權的本質內容，以及不侵害地方自治保障為界限，在這範圍內，地方享有財政的自主權。本號解釋可說是繼釋字第498號解釋（參見本書第243頁）以後，另一個建構完善的地方自治的重要解釋。

其次，對於中央立法並執行的事項，如要以法律規定由地方負擔經費時，為避免地方負擔比例不合理，而侵犯地方財政自主權，解釋要求在立法過程中必須讓地方政府充分參與，也應預先思考地方所需的財源，妥為規劃，為將來中央和地方共同辦理事項時，建立良好的互動模式。

由於有愈來愈多的事項，需要中央和地方相互協力辦理，解釋意旨不以委辦或自治事項，作為中央和地方權限分配的狹隘區分標準，而由中央和地方就全國性事務和地方的特殊性，作通盤的考量，在促進中央與地方協助合作上深具意義。

本號解釋不僅只是解決了健保保費由各級政府分擔的爭議問題，讓地方政府償付積欠的款項，更重要的貢獻是促使中央與地方共同致力於健全社會福利工作，為國人謀福祉。





十、基本國策



◇ 釋字第472號解釋(88.1.29)：

全民健康保險法強制全民投保及繳納保費等規定合憲，但有關機關仍應適時檢討修正。

緣起：

全民健康保險法（以下簡稱健保法）於民國83年8月9日公布，強制所有國民投保，對未繳保費者並加徵滯納金。

立法院、1/3以上立法委員及某公司，分別主張：(1)憲法並沒有規定人民有參加全民健保的義務，強制全體國民投保繳費，有違憲疑義；(2)強制全民參加健保，侵害原已參加公、勞、農保者的既得權益及對原有法律的信賴利益而違憲，聲請解釋。

解釋意旨：

本號解釋闡明，憲法規定國家應實施社會保險制度，並推行衛生保健事業、公醫制度；憲法增修條文也規定應推行全民健康保險。

健保法有關強制納保、繳納保費，是基於社會互助、危險分攤及公共利益的考量，符合憲法推行全民健保的意旨。加徵滯納金也是促使人民盡繳納保費義務的必要手段。因此，這些規定都不違憲。

至於已依法參加公、勞、農保的人員也強制加入全民健保，是為了整合公、勞、農保的醫療給付，建立全國單一、普遍而公平的健康保險體系，是增進公共利益所必要，並沒有違反信賴保護原則。

大法官同時闡明，為了符合憲法推行全民健保，保障老弱殘廢、無力生活人民的意旨，對於無力繳納保費的人民，國家仍然應該給予適當的救助，不能直接拒絕給予醫療給付。

大法官同時督促有關機關，應依解釋意旨，就保險的營運（包括承保機構的多元化）、保險對象的類別、投保金額、保險費率、醫療給付、撙節開支及暫行拒絕給付等事項，適時通盤檢討改進。

解釋之影響：

大法官在本號解釋中，肯認健保法所定強制納保條款，將全體國民納入健康保險，符合憲法的意旨，使全民健保制度得以繼續實施，讓數百萬原本不在公、勞、農保等社會保險體系內的國民都能共享利益，獲得平等的醫療照顧。本號解釋將憲法基本國策、憲法增修條文中，為全民謀福祉的精神具體實現，也有助於社會的安定，這是本號解釋最重要的貢獻。

解釋的修法指示，也推動了健保法於88年、90年、91年及92年分別就保險承保機構的多元化（健保法第14條）、保險對象的6大類別（第8條）、保險金額與保險費率（第18條、第19條、第21條、第22條、第24條及第25條）、醫療給付（第32條）及對無力繳納保費的人民，給予適當的救助，不直接拒絕給予醫療給付（第87條之1至第81條之5）等事項加以修正，在促使醫療資源的合理分配，發揮社會保險的功能，達成全民福利、社會安寧的目標上，有相當大的助益。