

釋字第六四五號解釋一部協同、一部不同意見書

許大法官玉秀

多數意見對於公民投票法第三十五條第一項「行政院公民投票審議委員會以立法院各政黨（團）席次比例組成」規定的違憲結論，本席敬表支持，但是所持理由不同；對於公民投票法第十六條第一項「立法院認為必要時，得就重大政策提案付諸公投」規定，本席基本上認為違憲，雖然對於多數意見所採取的合憲限縮結論也可以支持，但對限縮的解釋方式則不贊同，因為多數意見並沒有說明如何限縮。至於受理範圍，本席認為依據重要關聯性原則，應及於公民投票法第二條第二項第三款與第五項、第十三條及第三十四條。爰提出一部協同、一部不同意見書，論述解釋理由如后。

壹、 案由與聲請意旨

公民投票法（下稱公投法）於中華民國（以下省略）九十二年十一月二十七日，經立法院三讀通過，同年十二月三十一日經總統令公布施行¹。立法委員陳金德等八十五人認為公投法第二條第二項第四款、第十六條、第三十一條第四款及第三十五條等規定，有牴觸憲法的疑義，而依照司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，聲請解釋。聲請

¹ 中華民國九十二年十二月三十一日總統華總一義字第 09200242031 號令制定公布全文 64 條；並自公布日施行。

人的各別主張為：

一、公投法第二條第二項第四款及第三十一條第四款

根據憲法本文第一百七十四條第二款及增修條文（按：八十九年增修條文）第一條第二項第一款規定，立法委員提案修憲，須經國民大會複決；憲法第二十七條第一項第四款規定，「複決立法院所提之憲法修正案」屬於國民大會職權。亦即憲法對於立法院提案修憲的程序，已然有所規定，保留由國民大會進行複決，而公投法第二條第二項第四款將「憲法修正案之複決」列為全國性公民投票（下稱公投）事項，第三十一條第四款復規定「有關憲法修正案之公民投票，應依憲法修正程序為之。」，顯然與上開憲法本文與增修條文所定的修憲程序有所牴觸。

二、公投法第十六條

憲法第六十二條立法院代表人民行使立法權，立法院的職權復規定於憲法第六十三條，為「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」；而公投法第二條第二項第三款明文「重大政策之創制或複決」屬於公投事項，第十六條第一項規定立法院對於「重大政策之創制或複決」事項認為有進行公投必要時，可以附具主文、理由書，經院會通過後，交由中央選舉委員會辦理。但是憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關，政策規劃、決定、推動與執行，均屬行政權限而非立法

權，是以公投法第十六條第一項，片面賦予立法院對於「重大政策」得提案付諸公投的權力，屬於立法院擴權，逾越憲法第六十二條、第六十三條所定的立法權限；而且侵犯憲法第五十三條的行政權限，破壞行政與立法之間的平衡，並使施政成敗歸屬不明，牴觸憲法權力分立原則。

三、公投法第三十五條

憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關，憲法第六十二條則規定立法院為國家最高立法機關，行政、立法權分立，公投法第三十五條第一項卻規定，行政院公民投票審議委員會（下稱行政院公審會）委員完全由「各政黨依立法院各黨團席次比例推荐」，送交主管機關提請總統任命，嚴重剝奪行政機關人事任命及組織運作的自主空間，牴觸憲法第五十三條、第六十二條權力分立原則；依據公投法第二條第五項，公投事項由行政院公審會認定，第十四條第三項前段亦明定主管機關應駁回行政院公審會所認定不合規定的公投案，故行政院公審會對於公投提案享有極大審核權，但是行政院公審會組成，係複製立法院的政黨生態，形同立法院掌握對人民提案的審核權，造成間接代議政治凌駕於直接民主，違反公投基本精神，牴觸國民主權及直接民主原則。

四、公投法第十八條

法律案的成立，依立法院職權行使法第七條至第十一條規定，須經三讀程序，此即憲法第一百七十條所稱「法律，

謂經立法院通過，總統公布之法律」，但是公投法第十八條於立法院於三讀程序時，並未依原二讀程序所通過的條文²朗讀，而是宣讀內容相異的條文³，審查程序顯然欠缺立法應具備的三讀程序，而且違反立法院職權行使法第十一條第二項不得為實質內容修正的限制規定，有牴觸憲法第一百七十條的疑義。

貳、 程序審查

一、 審查依據與審查對象

(一) 審查依據

司法院大法官審理案件法（以下簡稱大審法）第五條第一項第三款規定「立法委員對於其行使職權，適用憲法或適用法律，認有牴觸憲法的疑義時，得以現有總額三分之一以上連署，聲請解釋。」所謂現有總額，以聲請時為準，故本件聲請人為立法委員陳金德等八十五人（下稱聲請人等），已合於聲請時立法委員總額三分之一以上的要件，且聲請書

² 「選舉委員會應於公民投票案成立後十日內，就下列事項公告之：一、公民投票案投票日期、投票起、止時間。二、公民投票案之編號、主文、理由事（按：應為「書」之誤植）及意見書。三、第四條公民投票權行使範圍及方式。」「選舉委員會應彙集第二十三條公告事項及其他有關規定，編印公民投票公報，於投票日二日前送達公民投票案投票區內各戶，並分別張貼適當地點。」「對於公民投票案之相關同意及不同意之意見，皆應詳列於公民投票公報。」參見立法院公報，第九十二卷第五十四期院會記錄，第二四七頁。

³ 「中央選舉委員會應於公民投票日二十八日前，就下列事項公告之：一、公民投票案投票日期、投票起、止時間。二、公民投票案之編號、主文、理由書。三、政府機關針對公民投票案提出之意見書。四、公民投票權行使範圍及方式（第一項）。中央選舉委員會應以公費，在全國性無線電視頻道提供時段，供正反意見支持代表發表意見或進行辯論，受指定之電視臺不得拒絕。其實施辦法，由中央選舉委員會定之（第二項）。前項發表會或辯論會，其為全國性公民投票案應在全國性無線電視頻道至少舉辦五場（第三項）。」參見立法院公報，第九十二卷第五十四期院會記錄，第二七七頁至第二七八頁。

程式亦合於大審法第八條第一項規定，合先敘明。

（二）審查對象

1、公投法第二條第二項第四款及第三十一條第四款

由於九十四年六月十日總統令公布的憲法增修條文第一條已修正為「憲法修正案，經公告半年，應於三個月內『經選舉人投票複決』」，憲法修正案既已採取公民複決程序，所聲請審查的公投法第二條第二項第四款及第三十一條第四款規定，即符合憲法增修條文第一條規定意旨。聲請人等所指摘的違憲疑義，已因憲法增修條文的修正而不存在，除此之外，並無其他違憲的指摘，此一聲請部分應不受理。

2、公投法第十六條第一項

公投法第十六條第一項賦予立法院得就重大政策提案付諸公投的權力，此提案權屬於立法委員的職權，符合立法委員行使職權時，認為所適用的法律有抵觸憲法疑義的要件，此一部分的聲請，應該予以受理。

3、公投法第三十五條第一項

公投法第三十五條第一項，規定行政院公審會委員的組成，由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐，再送交主管機關提請總統任命。因為推荐權屬於立法院各政黨（團），亦與立法委員行使職權適用法律有抵觸憲法疑義的要件相符，應該予以受理解釋。

4、公投法第十八條

依據本院釋字第三四二號解釋，立法院審議法律案，除明顯牴觸憲法者外，屬於立法院內部事項，應由立法院依自律原則自行認定；但如有明顯重大瑕疵，釋憲機關仍得認程序無效。至於瑕疵是否已達到足以影響法律效力的重大程度，如尚有爭議，則需要調查事實，但依現行體制，釋憲機關對於此種事實的調查受有限制，所以仍應依議會自律原則謀求解決。本件聲請審查公投法第十八條的三讀程序是否合於立法程序規定，聲請人雖然指明公投法第十八條二、三讀條文內容有所差異，本院亦得查閱立法院公報所載的第二讀內容（第九十二卷第五十四期院會記錄第二四七頁至第二四九頁）與第三讀內容（第九十二卷第五十四期院會記錄第二七七頁至第二七八頁），以調查聲請人就立法程序有重大瑕疵的指摘是否屬實，但因立法程序中諸多變化，並未詳盡記載於立法院公報當中，對於立法程序中，行政院、立法院各黨團提案的變化或協商實況，本院難以進行調查⁴，故依本院上述解釋意旨，應不受理。

二、 受理範圍

（一） 公投法第十六條第一項部分

⁴ 難以進行調查是不進行調查的原因，之所以難以進行調查，因為透過憲法所保障的言論免責權，中央民意代表所有議事行為同時擁有保護傘，此所以只能期待自律，而有所謂議會自律原則。此外就現實面而言，民意代表一旦改選，人事即有更迭，原有的人事所構成的立法現場難以回頭重建，認清這個難以進行調查的現實，大法官對於立法過程自然只能予以尊重，而不進行立法過程的調查。因此從議會自律原則所得出的結論，就是立法過程非大法官所得調查。

聲請人等對於公投法第十六條第一項的違憲指摘，涉及立法權與行政權之間是否失衡的問題。就該條文單純授予立法院有公投提案發動權而言，難以體察憲法機關之間的權力關係是否失衡，因為如果是立法院享有可以單獨享有的權力，並不能立即得出機關權力失衡的結論。只有當立法院享有本應屬於其他憲法權力機關的權力，其他機關因而失去原本應享有的權力，或者立法院因為增加某項權力，其他機關對於該權力沒有制衡的相對權力，或者對於同樣的權力，其他機關遭到限制或剝奪，才可能產生所謂違反權力分立原則的疑義，因此從權力制衡的角度觀察公投法第十六條第一項規定時，必須立刻連結思考其他憲法權力機關的權力狀態。在公投法中，立法院一方面認為自己就重大政策（即同法第二條第二項第三款規定），有提案付諸公投的權力，卻同時於第十三條明定，行政機關不得以任何形式辦理或委託辦理公投事項，亦即原屬行政權的重大政策形成、決策等權限，行政機關不得提起公投，而對重大政策形成原本僅有參與權限的立法院（釋字第五二〇號解釋參照），卻得提案進行公投。就重大政策發動公投的權力而言，行政權受限，立法權擴張而且主動，似乎有導致二者之間權力失衡的狀態。故公投法第十六條第一項在憲法權力分立原則之下，究竟應該如何理解，是否與權力分立原則有違，必須連帶觀察同法第二條第二項第三款重大政策的性質、第十三條對於行政權發動公民投票的限制，方得以釐清與確認。故基於本院釋字第四

四五號解釋意旨所確立的重大關聯性原則，此一部分受審查的規範，除公投法第十六條第一項之外，應包括第二條第二項第三款及第十三條規定。

（二） 公投法第三十五條第一項部分

公投法第三十五條第一項是關於行政院公審會組成方式的規定，以公投法第二條第五項「公投事項由公民投票審議委員會（本聲請案僅指行政院公審會）認定」與第三十四條「行政院公審會審議並認定公投事項」規定為基礎，行政院公審會的組成方式的重要性，與公審會的職權範圍與職務關係具有密不可分的關係，如果執掌的事項，對於人民憲法上公投權利的行使，沒有重要影響，公審會的組成方式自然可以以較為寬鬆的標準審查，因此整體審查公審會職權與職務的功能、性質，與公審會組織規定是否符合憲法的要求，具有重大關聯性。依重大關聯性原則，審查公投法第三十五條第一項規定，是否有牴觸憲法的爭議，自需連帶審查公投法第二條第五項與第三十四條規定。

三、 應解釋的憲法標的及審查準據

公投法第十六條第一項規定，涉及立法權享有公投發動權是否與代議民主制度不符的質疑，同時涉及立法權對於國家重要事項的參與模式、立法權的職掌範圍、立法權與行政權形成及執行國家重要政策的權力互動模式，故審查公投法第十六條第一項「立法院得就重大政策提案交付公投」規定

的憲法準據，為憲法主權在民原則、代議民主原則及權力分立原則。

公投法第三十五條第一項行政院公審會，職司公民投票提案的審查（即公投法第二條第五項、第三十四條明文的公投事項審議與認定），旨在限制人民公民意志形成與表達的政治基本權利，同時因為行政院公審會為行政權內部的組織，公審會的組成方式涉及行政權的核心-行政一體的人事決定權，而行政權的職權範圍與行政任命權規定於憲法第五十三條及第五十六條，審查行政權的範圍，自然涉及行政權與立法權的權限劃分與權力制衡，因此審查公投法第三十五條第一項「行政院公審會人事組成方式」規定的憲法準據，為憲法主權在民原則、直接民主原則與權力分立原則。

綜上所述，本件聲請應解釋的憲法標的，也是據以審查的憲法準據乃是憲法第二條的主權在民原則，第十七條的直接民主原則，第五十三條、第五十六條、第六十二條、第六十三條，以及憲法增修條文第三條第二項第三款的代議民主原則與權力分立原則。

參、 實體審查

一、 審查主權在民、直接民主及代議民主原則

（一） 代議民主以主權託付為基礎

我國憲政體制屬於民主政體，國家主權屬於全體人民，

故於憲法第二條揭示主權在民原則。依據主權在民原則，人民可以直接行使公民權，此所以憲法第十七條規定，人民有選舉、罷免、創制、複決的基本公民權。但是隨著社會的演化，現代社會公共事務需要高度的專業管理，不可能皆由人民自行處理，因此產生代表人民管理國家的政府組織、行使立法並為監督政府組織的立法機關。人民透過選舉所託付的是管理權，目的在於使公共事務能受到有效率的處理，但是並沒有交出主權。因此縱使憲政體制採取代議制度，人民並沒有喪失直接行使公民權的權力／利，縱使憲法沒有明文規定人民有選舉、罷免、創制、複決的公民權，依據主權在民原則，人民仍然有藉由公民投票決定國家所有事務的權力／利，代議制度不能妨礙人民透過公民投票直接行使民主權力／利。如果認為實現直接民主原則，可能動搖代議政治的基礎，非但是主從顛倒，還會是因果顛倒。因為管理主體及管理權限可以視需要更換、限縮或擴張，只有主權主體和權限才不能遭到動搖；而且往往因為代議懈怠、成效不彰，才會促成人民直接介入管理，主權的行使不會使代議體制動搖，是代議體制自己動搖，才會引來主權的介入。

（二） 立法院的公投發動權不違反代議民主原則

人民固然可以收回管理權、直接行使主權，受到人民付託的管理階層，如果還有提案發動公民投票的權限，使人民介入管理，豈不是怠忽職守、違背代議民主原則？

管理階層固然不可以無能地事事請示老闆，但是一來向權力的主人請示，正是實現民主原則的表現，二來管理階層發動公民投票，更是在於協助人民實現直接民權，符合憲法第二條主權在民原則，以及第十七條直接民主原則。此所以憲法第一百三十六條規定「創制複決兩權之行使，以法律定之」，賦予立法者協助人民實現直接民主的義務。實施代議民主，目的並不是在排除直接民主，而是在協助直接民主、落實主權在民的目標，所以國家的管理階層提案發動公投，並不違反代議政治的目的。公投法第十六條第一項規定，賦予立法院發動公投的權力，因而不違反代議民主原則。

（三） 主權行使不得設限

1、立法院發動的公投尚未限制主權

由立法院提案發動公投，公投議題自然由立法院設定，議題的設定權操之於他人，所行使的決定權自然已經受限，從主權在民與直接民主原則的觀點而言，在公投法第十六條第一項所規定的公投，人民並沒有擁有完整的公投權。但是因為立法院是針對管理權限內的事務，請求擁有主權的人民表示意見，基本上仍屬於管理權的行使，亦即人民已經在授權時限縮自己主權的行使範圍。既然人民自己決定限縮主權行使範圍，立法院對公投議題的設定，原則上仍然擁有人民的授權，並不因而違反主權在民與直接民主原則。

2、限制議題設定權即限制公民投票權

如果是由人民發動的公投，議題的設定權就是公民投票權的重要內涵，因為如何進行投票往往是技術問題，而由行政機關在符合成本效益原則的前提之下，決定與執行。如果議題設定權不屬於人民，人民所行使的公民投票權，便是受到嚴重限縮的公投權，則主權在民與直接民主原則都遭到破壞。

由人民發動的公投，如欲成案，殊屬不易。以現行公投法第十條規定而論，連署人數必須達於提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數千分之五以上；非政黨、政治性團體或各類型人民團體，難以進行如此繁雜的前置作業；且欲帶動如此多數的公民進行連署，提案的目的、內容、範圍、後續影響、相關議題必然經過公開程序揭示，甚而有公眾宣傳、廣告等活動，新聞媒體亦必然進行報導，再透過現代化的資訊管道流通，連署的公民為連署自有所本，絕非單憑個人或極少數人的恣意即得成案，故而所提的公投案內容，即使有所不周延或與現行制度不一致，也有它的民主正當性。

況且，如果代議政治已然實踐人民意志，人民不必出面展現主權。往往是因為代議政治力有未逮，或漠視公眾利益，甚而僅為少數人謀不當利益，才會迫使人民主動、積極地提案連署，希冀以直接民主的方式表達公民意志，迫使代議政治修正或改善，使人民不必受限於選舉時程，而能適時

地導正與督促代議民主的實踐。

如今在公投中被導正或督促的政府機關，卻立法審議人民連署的提案，使得被監督者變成程序決定者，無疑是破毀公投的整體機能。公投審議制度嚴重地違背憲法保障人民行使創制、複決權的制度性保障。

以現行公投法第二條第五項規定「公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會為之。」，第三十四條規定「行政院應設全國性公民投票審議委員會，審議下列事項：一、全國性公民投票事項之認定⁵。二、第三十三條公民投票提案是否為同一事項之認定。」是以依公投法所設行政院公審會，具有「實質審查」人民連署提出公投案的權限，則此一公投審議機制，並不在協助人民實現主權，而是在於限制人民意志的形成，實有違主權在民原則、直接民主原則。

二、審查權力分立原則

(一) 權力分立原則：權力分工合作與相互制衡

權力分立原則，乃是指權力之間的分工合作與相互制衡，目的在於防免單一權力的無窮擴大或過於集中。因為權力分立而使得職權事項分工，因為分工，所以憲法上各個權

⁵ 又聲請意旨未指摘之處，尚有公投提案遭認定牴觸憲法的情形。公投提案如遭認定牴觸憲法，現行釋憲機關是司法院大法官，則應由相關機關依照程序聲請釋憲（參見憲法第七十八條，大審法第四條、第五條規定），並得同時聲請暫時處分（釋字第五九九號、第六〇三號解釋參照），由釋憲機關進行審議，以為決定。行政院公審會竟有逕自解釋憲法、准駁公投提案的決定權，實屬侵犯司法院大法官的違憲審查權，故該規定有關公投提案牴觸憲法的認定權限部分，與憲法第七十八條規定亦有所違背。

力機關無法單獨運作，需要其他權力機關的參與和協助。因為憲法權力機關之間，需要互相參與與協助，因而可以相互制衡。憲法權力機關的組成、權限與責任，也就是權力分立原則，與基本權的保障，為憲法的兩大核心內容。其中憲法權力機關權限的規定，佔據極大篇幅，憲法本文第三章至第九章（即第二十五條至第一百零六條）及增修條文第二條至第八條規定皆是。可認為權力分立原則是「憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，並不得毀棄，否則憲法整體規範秩序將形同破毀。（釋字第四九九號解釋理由書參照）」。其中行政與立法兩權，更是實際政治運作的核心，本院迄今關於權力分立原則的解釋，以涉及行政與立法兩權的制衡較多，例如釋字第三九一號、第四一九號、第四六一號、第五八五號、第六一三號、第六三三號等解釋。

（二） 立法院有雙向互動的政策形成參與權

綜觀憲法整體架構，總統職權明文規定於憲法第三十六條至第四十四條及增修條文第二條第二項至第五項與第七項；立法權明文於第六十三條及增修條文第四條第三項至第七項；司法權明文於第七十八條、第八十條及增修條文第五條第四項至第五項；考試權明文於第八十三條、第八十七條至第八十八條及增修條文第六條第一項；監察權明文於第九十條、第九十五條第一百零五條及增修條文第七條第一項、第五項；其餘國家重要事項概歸屬於行政權。

關於立法權，憲法第六十三條「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。」除例示立法權所得議決的事項，並設有補充規定「國家其他重要事項」。議決各項國家重大決策事項，是立法院的權力，也是義務。立法議決權當然不僅是單純地表決，而是「對國家重要政策之形成與變更有參與決策之權」(本院釋字第五二〇號解釋參照)，因此施政政策的制定或改變，當然必須使立法權得以參與。然而所謂參與，建立在行政與立法兩權的雙向互動上面。其中主動積極地創設，主要是行政權的權限，立法權除法律案得依法定程序提案表決付諸行政執行外，並無片面對國家重要事項制定政策的權限，國家重要事項的政策制定權屬於行政權的核心事項。

(三) 立法院不得片面決定重大政策

因為國家重要事項的政策形成過程中，必然伴隨國家預算的規劃、機關職權的劃分與處理、人員的任命，乃至於國家租稅的變動⁶。是以憲法第五十八條第二項規定「行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之」，第五十九條規定「行政院於會計年度開始三個月前，

⁶ 凡此皆與行政權息息相關，也同時涉及行政的政治責任問題（釋字六一三號解釋理由書第二段參照）。

應將下年度預算案提出於立法院」，將重要事項的政策制定與改變等權限保留給行政權，但要求行政權必須提出於立法院使立法權得以參與。立法院的權限則在於「議決」，亦即代表人民進行審核，憲法第七十條亦明文規定「立法院對於行政院所提的預算案，不得為增加支出之提議」，限制立法權增加預算，以避免侵犯行政權對於預算整體規劃的權力⁷。

如果立法權對國家重要事項可以片面的制定或予以變動，除整體行政必受影響（預算、租稅、機關職權、人事任命等）外，行政權與立法權的分際，亦無從判斷，政治責任無從釐清，上述憲法上對於立法權的限制規定，可能遭到規避。公投法第十六條第一項雖未明白賦予立法權片面地對國家重要事項制定或變更政策權限，但賦予立法院得就公投法第二條第二項第三款所規定重大政策的創制，以院會決議的方式提案付諸公投，無疑使立法權得藉由提案公投的方式，迴避憲法議決權限的限制，進而可以主動積極地創設重要事項的政策。公投法第十六條第一項的提案權確實侵犯行政權核心內容。

(四) 立法造成權力傾斜

發動公投法第十六條第一項的公投，限於「必要」情況，或可詮釋為行政與立法陷入政治僵局時，公投法創設一種解決僵局的辦法，利用公民投票，可使得政治對立迅速落幕，

⁷ 就是避免球員兼裁判，以免不公平處置或恣意擴大本身的權力。

並降低憲法現有解決政治對立機制所必須付出的代價（例如不信任投票倒閣、解散立法院）。

然而對於行政與立法政治對立的解決機制，憲法增修條文第三條第二項已有明文，其中最為主要的內涵在於確保權力分立原則以及責任政治。因為權力分立原則要求行政與立法需協議合作，則行政權與立法權出現政治對立時，應儘速謀求解決之道（如憲法第四十四條規定），如果確有無法解決的僵局，則必然已經耗費不貲，此時已有討論究竟哪一方應負政治責任的實益，是以憲法增修條文第三條第二項規定，最終的機制在於選舉，以確認政治責任的歸屬。而具有如此嚴厲效果的機制，也在警惕任何一方，應該以協議合作為宗旨，盡量避免過於激烈的政治對立。

公投法第十六條第一項的設計，雖然可以使得全民有表達意志的機會，但無法適時確認政治責任。因為將政治對立議題付諸公投之後，對於與人民意志違背的一方，並無任何警惕效用。不論勝敗，立法院均無須面對政治責任，不必改選，恐更將促使鼓勵操作政治對立議題。

又若將公投法第十六條第一項的功能，限於解決政治對立的僵局，則行政權亦有此需要，但公投法第十三條卻明文限制行政機關為公投提案，導致行政權對於政治對立的僵局，僅能被動因應（公投或不信任投票），法律設計過於向立法權傾斜，明顯違背權力分立原則。

(五) 行政人事任命權不容剝奪

1、定性公審會

公審會設置於行政院內，它的職責在於審議個別的全國性公民投票案，是否屬於可以交由人民創制或複決的事項。基於主權在民與直接民主原則，公審會的功能，理當在於協助人民正當行使創制複決權，但是因為依據公投法第三十五條第一項所組成的公審會，具有對於事項進行實體審查與可決的權力，亦即有准駁人民發動公投的權力，也就是有限制人民行使主權的權力，它的組成方式是否符合權力分立原則，即更顯重要。

依公審會的職務性質觀之，屬於行政權，雖然並非所謂獨立的行政機關⁸，而是在行政程序上執行特定職務的組織，類似於一般行政機關中的法規委員會、訴願委員會，亦具有相當程度的獨立性。

2、政黨不可侵奪憲政機關的人事任命權

公投法第三十五條第一項規定「行政院公民投票審議委員會，置委員二十一人，任期三年，由各政黨依立法院各黨團席次比例推荐，送交主管機關提請總統任命之。」公審會組成方式逕依立法院的政黨席次比例由政黨推荐，一則，推荐者為政黨，並非立法院，雖難以直接認定為立法權侵奪行政權的表現，但有違政府重要人事組成應由憲法權力機關提

⁸ 例如行政院所屬的公平交易委員會、國家通訊傳播委員會、中央選舉委員會等。

名並請總統任命的要件，而賦予立法院各政黨「人事決定權」，無疑使政黨享有憲法上的人事權力，與憲政體制不符；二則，完全剝奪其他憲政機關參與的權力；三則，以政黨席次比例分配，正是破毀獨立、公正的重要因素。

政黨是有共同政治理念之人的集合，以將政治理念訴諸全民，透過選舉贏得執政機會為主要目的⁹。故政黨的存在，本質上必然存有一定的意識價值，並希望透過執政予以貫徹。然而，設置獨立機關或類似於獨立的機關的目的，卻在於希望折衷各憲法機關的權力，俾能不偏不倚地依據法律履行職權，顯然與政黨欲藉由執政推動政治理念、實現意識價值的目的互相衝突。

即便在政黨政治中，勝選者安排人事，尚且不受限於所屬政黨，何況是獨立或類似於獨立的機關人事。現行行政院公審會的成員，表現的是立法院政治勢力的實況，並無助於獨立行使職權，且依據本院釋字第六一三號解釋的意旨，立法權對於行政權的人事決定權，固然有制衡的空間，但是不能將人事決定權予以實質剝奪或逕行取代，導致權力失衡，否則即違反權力分立原則。

肆、 審查結論

一、 公民投票法第十六條第一項，就同法第二條第二項

⁹ 這也是現行人民團體法第 45 條規定政黨的要件，與同法第 44 條相較，即在於以選舉為目的。

第三款重大政策之創制的公民投票提案權，違背憲法權力分立原則，應自本解釋公布日起失其效力。

二、公民投票法第二條第五項、第三十四條、第三十五條第一項，與憲法第二條主權在民原則、第十七條保障人民創制、複決基本權利的意旨不符；且由政黨以政黨比例決定行政院全國性公民投票審議委員會席次的方式，侵犯行政權的人事決定權限，違背憲法權力分立原則，應自本解釋公布日起失其效力。

伍、 相關法令

憲法第二十七條第一項第四款

憲法第五十三條

憲法第五十六條

憲法第六十二條

憲法第六十三條

憲法第一百三十六條

憲法第一百七十四條第二款

憲法增修條文第一條第二項第一款(按：八十九年增修條文)

憲法增修條文第三條第二項

公民投票法第二條第二項第三款、第五項

公民投票法第十六條第一項

公民投票法第十八條

公民投票法第三十四條

公民投票法第三十五條第一項