

部分不同意見書

大法官 彭鳳至

本件聲請，除應不予解釋與應不受理部分外，本席亦贊同多數意見認為公民投票法（以下稱公投法）第十六條第一項規定與憲法尚無牴觸部分之解釋；但對多數意見認為公投法第三十五條第一項規定全國性公民投票審議委員會（以下稱全國性審議委員會）委員推薦之方式，牴觸權力分立原則部分之解釋，由於多數意見未能釐清憲法上具有行政性質之權力與間接民主代議體制中行政院之權力，且又混淆間接民主代議體制中各憲法機關間之權力分立制衡原則，與直接民主、間接民主間之權力分立制衡原則，因此此一部份解釋之憲法論述基礎錯誤而實如未附理由，本席歉難同意，爰提出部分不同意見書¹。

一、公民投票之意義

「公民投票」並非憲法上概念，在學理上則有多重意義。本件多數大法官認為，憲法第十七條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」其中人民之創制、

¹ 本院就本件釋憲案共舉辦三場說明會，參與說明會之學者分別為：吳志光教授、廖元豪教授、徐正戎教授（97年1月17日說明會）；李建良教授、陳愛娥教授（97年1月18日說明會）；張文貞教授、程明修教授（97年2月14日說明會）。本意見書之結論，與參與說明會之學者見解容有部分不同，惟本意見書之內容多參考各與會學者所提供之書面資料或意見完成。因相關資料或意見並未公開發表，因此除本院存檔版本外，本文就引用學者相關資料或意見部分無從註明，謹此向參與說明會之各位學者致謝並致歉。

複決權，乃公民投票制度之憲法基礎。又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。」則為立法機關制定公投法之憲法依據。是本文所稱公民投票，乃依本件多數大法官解釋，指人民依立法院制定之法律，行使其憲法明定之創制、複決基本權利，以對國家重大政策等，直接表達有拘束力意見之制度²。

現行憲法除憲法修正案、領土變更案複決之相關規定外³，僅於憲法第十七條明定人民有創制及複決兩權，第一百二十三條規定，縣民關於縣自治事項有「依法律行使創制複決之權」，以及前開第一百三十六條之授權立法規定，至於創制複決權之適用事項、應經程序等均付之闕如。於此種情況下，得作為審查立法院制定之公投法是否違憲之憲法明文規定，十分有限，而多有賴憲法法理之闡述。

二、公民投票制度之憲法意義

多數意見認為，公民投票乃「在不改變我國憲政體制係

² 公投法第三十一條規定參照。

³ 中華民國 94 年 6 月 10 日修正及增訂公布之憲法增修條文第四條第五項規定：「中華民國領土，依其固有疆域，非經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出領土變更案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，不得變更之。」第十二條規定：「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一百七十四條之規定。」

採代議民主之前提下」，立法機關依憲法授權，制定公投法提供人民對重大政策等直接表達意見之管道，以協助人民行使創制、複決權等語，可知我國現行憲法本文及憲法增修條文規定，基本上係以代議民主為主幹，但同時留有直接民主（公民投票）的空間，即憲法自第三章以下分章規定各該憲法機關之職權，形成一套分權之代議體制，同時在人民權利義務章中規定人民的創制、複決權，作為代議民主的補充。

又以代議民主為主幹的憲政民主體制下，例外容許人民發動公民投票，當公民投票之結果得直接拘束政治決定時，則人民之投票行為，實際上已是國家權力運作之一環，功能上即係作為國家機關，代替既有之國家機關，或與既有之國家機關協力，以完成立法或重大政策之決定⁴。因此當憲法第十七條規定人民有創制及複決之權時，除由傳統參政權觀點，認為是憲法肯定人民全體得作為國家機關，參與國家意志的形成外，更應自權力分立的觀點，確認人民因藉由公民投票之行使，而得對於代議體制進行直接監督與牽制，具有制衡代議民主的功

⁴ 參閱吳志光，〈公民投票與權力分立原則—由公民投票的事項限制談起〉，憲政時代第 30 卷第 4 期，94 年 4 月，頁 490-493。

能，是公民投票制度本身，就是憲法上權力分立與制衡機制的一環⁵。

三、公民投票審議制度之憲法意義

人民發動之公民投票固然有制衡代議體制的功能，而代議體制內的機關，亦可透過修憲或立法途徑，控制人民發動公民投票制度的發展。就此而言，可以視為代議體制對於人民發動公民投票制度的政治性控制⁶。

由於人民發動之公民投票，實際上已是國家權力運作之一環，功能上相當於國家機關，已如前述。為防止投票結果破壞憲法基本的規劃，人民發動公民投票的建制與運作，應受限制⁷，此一限制是否合憲，須同時進行二方面之憲法審查：一方面回歸憲政架構下人民行使公民投票權之本質，以及與其他代議國家機關權力行使之界線，適用憲法上直接民主與間接民主機關間之權力分立原則進行審查⁸；另一方面則因其同時為對人民創制、複

⁵ 參閱湯德宗，論直接民主的制度設計—行政院版「創制複決法」草案評析，載《當代公法新論（上）—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》，元照，91年7月，頁477-478。

⁶ 參閱林昱奇，《公民投票與權力制衡》，國立政治大學法律學系碩士論文，95年7月，頁80以下。

⁷ 本件釋憲案說明會與會學者有認為其限制至少有三項：一、公民投票不得架空代議體制。二、公民投票不得破壞憲法所建構的權力制衡及憲法基本秩序。三、公民投票不得破壞中央與地方的垂直分權體制。

⁸ 學者研究指出，策動、過濾並審查公投的「中介機構」普遍存在於英美法瑞義五國的公投制度，參閱黃偉峰，從公民投票經驗之比較研究檢證其基本假設—英美法瑞義為例，選舉研究第5卷第1期，87年5月，頁15-16、23。

決權之限制⁹，基於民主國家對人民參政權應予特別保障之意旨，其限制事項須依憲法第二十三條比例原則嚴格審查，僅在符合最小侵害原則時，方能為憲法所容忍¹⁰，俾同時觀照憲法保障人民創制、複決權之意旨¹¹。其中前項之審查，使公民投票審議制度，具有憲法意義。

四、公民投票審議組織或機構之憲法定位

對人民發動公民投票進行合法性與合憲性控制，既有其憲法上之正當性，則此一審議權力應由何種組織或機構行使，應視其所行使權力之本質與功能，並考慮制憲者之價值判斷而定。

對人民發動公民投票進行合法性與合憲性控制，除其限制人民創制、複決基本權利之面向非本件聲請解釋之範圍姑且不論外，其功能雖然主要在過濾違憲、違法之公投提案，應屬代議體制對人民因集體投票行為而成為國家機關所行使之國家權力所為之制衡；惟除法律另有特別規定者外（公投法第五十四條第一項、第五十五條第

⁹ 公投法第二條第四項規定：「公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會（以下簡稱審議委員會）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。二、第三十三條公民投票提案是否為同一事項之認定。」應屬公投法有關公民投票之實質限制。

¹⁰ 至於公投法有關程序與議題限制事項是否合憲，應屬釋憲機關之審查權限，但因不在本件聲請解釋範圍內，故本文從略。

¹¹ 人民參政權具有基本權與國民主權行使的雙重性質，參閱吳志光，前揭文，頁 487-489。

二、三項參照) ，該審議組織或機構，原則上亦具有排除代議體制機關在法律明文規定之限制之外干擾公民投票之權限，使經其審查認定合於規定之公投案得以順利進行，以保障人民制衡代議體制之權力具體實現之功能。是公民投票審議組織或機構，顯然具有防止直接民主或間接民主濫權之功能，在憲法上應屬直接民主與間接民主權力分立與制衡機制中之中介機構。其所行使審議權力之本質如何，應依其雙面之功能分別觀察，而首應探求制憲者原意。

就人民發動公民投票所制衡之對象為代議體制，則代議體制中之何一機關享有制衡人民發動公民投票之權力的面向而言，由憲法本文第二十七條、第六十三條、第一百三十六條及第一百七十條等之規定，當可得知制憲之原意，乃將創制、複決權在中央立法部分，交由代表全國人民行使政權之國民大會行使。當時既無所謂人民直接行使民權，因此如果說制憲者已預設制衡人民行使公民投票權之權力機關為行政院，未免太過牽強。至於就何一組織或機構，有權排除代議體制機關對公民投票之不當干擾，以保障人民制衡代議體制之權力具體實現而

言，則憲法更無明文規定。

是制衡與反制衡人民行使公民投票權之權力，本質上不屬於代議體制下之任何單一國家機關。審查與認定直接民主與間接民主間，制衡與反制衡之行使是否合法與合憲之權力，其性質為處理國家機關間權限爭議之權力。

在憲法增修條文就此亦無特別規定之情形下，似僅得從憲法體系解釋出發，依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。」之意旨，解釋為與人民行使創制、複決兩權有關事項，應適用法律保留原則；又基於對此一憲法特別授權之尊重，因此除有明顯違憲之情形外，關於與人民行使創制、複決兩權有關事項，原則上應保留立法機關之形成空間，且其補充憲法不足之部分，應具有憲法位階。其就制衡與反制衡人民行使公民投票權之權力的主體及其組織之規定，除非明顯無法提供該審議組織或機構公正與獨立行使職權之程序保障，致使其處理國家機關間權限爭議之權力變質，而違反憲法上直接民主與間接民主權力分力與制衡之基本價值外，並不生違憲問題。至於立法機關如何以制度保障該審議組織或機構人員與其職權行使之公正性

與獨立性，憲法未設明文規定，在制度設計上有多種選擇之可能，只要能儘量避免「球員兼裁判」而發生違反程序理性的錯誤，原則上應尊重立法機關之決定。

又立法機關如果為避免政府財政過度負擔，及基於充分利用現有人力之考量，而以法律明定由代議民主下之任一國家機關作為公投審議事項之協力機關，只要能保障該審議組織或機構所行使權力之本質不變，也都沒有違憲的問題¹²。惟該國家機關對於公投審議組織或機構所行使之此一權力，毋寧僅是居於協力的地位（協力機關），並不因此即可取得該公投審議組織或機構所行使之權力。

五、 行政院全國性公民投票審議委員會之地位

多數意見依公投法第三十四條、第十條第二項、第三項、第十四條第二項、第三項及第五十五條第一項規定認定全國性審議委員會，係置於行政院內「參與行政處分作成之委員會」，對全國性公民投票提案成立與否具有實質決定權限，行政院對於該委員會所為之決定並無審查權，惟對外則以行政院名義作成行政處分，並非獨

¹² 在創制提案申請的階段，代議體制內的機關介入創制程序者，自比較法而言，十分普遍，其審查機關的多樣性，參閱林昱奇，前揭論文，頁 80-93。另請參閱前揭註 8。

立之行政機關¹³。

所謂「參與行政處分作成之委員會」¹⁴，是機關內部之單位，於本機關或他機關作成行政處分時，依法具有參與權限，通常法令規定之形式為審議某種事項時，應設置某種委員會。委員會之設立，多少都帶有獨立運作之意義在內，只是其獨立性強弱有別而已。無論如何，理論上委員會應獨立於層級指揮體系之外獨立運作，則為共同要素¹⁵。

本件全國性審議委員會，縱屬行政院內參與行政處分作成之委員會¹⁶，因對全國性公民投票提案成立與否具有實質決定權限，行政院對於該委員會所為之決定並無審查權，故應屬獨立於層級指揮體系之外獨立運作之獨立性委員會。

六、公投法第三十五條規定與憲法並無牴觸

憲法是開放的規範系統，多為原則性規定。然而概念縱

¹³ 本件釋憲案說明會之與會學者，有認為全國性審議委員會為中央行政機關組織基準法第三條第一項第二款所稱「獨立機關」者；亦有認為係行政機關，但非獨立機關者。

¹⁴ 行政程序法第一百十四條第一項第四款規定：「違反程序或方式規定之行政處分，除依第一百十一條規定而無效者外，因下列情形而補正： 四、應參與行政處分作成之委員會已於事後作成決議者」。

¹⁵ 參閱許慶復主持，行政院研究發展考核委員會編，《行政委員會組織與功能之研究》，83年2月，頁8、324。

¹⁶ 公投法第九條與第十四條規定，與同法第十條第二項、第三項與第五十五條第一項規定，是兩組平行而其實不應兩立的公投提案審查程序。依該法第十條第二項、第三項與第五十五條第一項規定，亦可認定全國性審議委員會為獨立機關；多數意見將兩組不相容之規範混搭觀察全國性審議委員會之性質，實滋困惑。

使抽象，體系仍須成形，否則憲法成為有權者遂行恣意的護身符，也就失去其規範意義。因此憲法解釋者在沒有憲法明文規定作基礎，而必須對立法者通過的法律進行違憲審查時，似宜避免從憲法原則直接得出法律合憲、違憲的結論，因為客觀上的難以驗證，容易引起解釋與魔術的爭議。本文不憚簡陋，在參考本院舉辦本案釋憲說明會時各位與會學者專家提出之意見後，於前文首先嘗試檢驗本案相關問題在憲法上的意義，再從憲法原則具體化一些審查基準，最後據以對公投法第三十五條第一項規定進行違憲審查，而獲致公投法第三十五條規定與憲法並無牴觸之結論，理由如下：

（一）法律保留原則

依憲法第一百三十六條規定，與人民行使創制、複決兩權有關事項，應適用法律保留原則。本件公投法第三十五條第一項規定不違反法律保留原則，應無疑義。

（二）協力機關

公投法除明定代議體制下之司法機關¹⁷介入公民投票爭訟事件之裁判外，衡諸全國性審議委員會所得行使之權

¹⁷ 公投法第五十四條以下規定參照。

力，並非形成一般、抽象的規範，亦非立於第三人之地位，就雙方當事人的爭執，作出有拘束性的決定，而是個案的審理與認定，近於行政權之性質，惟其內涵，乃憲法上直接民主與間接民主間權力分力與制衡機制中之個案審理與認定權限，並非為貫徹間接民主代議體制下行政院權限之個案審理與認定權限，因此其雖具有憲法上行政權之性質，但並非行政院之權力，不可不查。

立法機關為避免政府財政過度負擔，及基於充分利用現有人力之考量，乃以法律明定由代議體制下之行政院作為協力機關，一如立法機關以法律明定由代議體制下之監察院為協力機關等，均不生違憲問題，已如前述。

（三）、行政院不因作為法定協力機關而取得制衡與反制衡人民行使公民投票權之權力

制衡與反制衡人民行使公民投票權之權力，本質上不是代議體制下行政院之權力；而協力機關之指定，既不能使協力機關取得其所協助行使之權力，又不造成代議體制下國家權力之水平或垂直挪移。因此全國性審議委員會，縱屬行政院內參與行政處分作成之委員會，行政院並不因而取得制衡與反制衡人民行使公民投票權之權

力，當然亦不因而減損其法定權力。

(四)、憲法上並無就所協力之業務單位人員享有人事任命決定權之明文規定或憲法法理

行政院就其所掌行政權之執行，原則上享有人事決定權。然而制衡與反制衡人民行使公民投票權之權力，雖近於行政權之性質，但本質上並非代議體制下行政院之權力，行政院亦不因協力機關之指定而取得該項權力，均如前述，因此行政院並不能基於其所掌行政權之執行，主張對全國性審議委員會享有人事決定權。除此以外，憲法上並無就行政機關所協力之業務單位人員，應享有人事任命決定權之明文規定或憲法法理。

多數意見認為全國性審議委員會之組織係置於行政院內，具有協助人民正當行使創制複決權之功能，性質上屬行政權，即認定全國性審議委員會所行使之權力係行政院之權力，顯然混淆憲法上之行政權與行政院之權力，其進而論結行政院對全國性審議委員會自應享有人事任命決定權，公投法第三十五條規定完全剝奪行政院依憲法應享有之人事決定權而違憲云云，實屬無據，故為無理由。

（五）、權力分立原則之適用

多數意見認為公投法第三十五條第一項規定完全剝奪行政院依憲法應享有之人事決定權，顯已逾越憲法上權力相互制衡之界限，自屬牴觸權力分立原則而違憲之論述，更有概念混淆之虞。

憲法上權力分立原則本無一定模式¹⁸，依權力分立原則組織政府時，其內涵固可分為垂直的權力分立與水平的權力分立，使其相互監督與制衡。然而以本案為例，無論行政院或立法院，都不因公投法之立法，而互為增減其在代議體制內之任何法定權限¹⁹，因此本案並無代議體制內權力相互制衡之界限水平移動問題，故不牽涉代議政府組織面向之權力分立原則。如果執意以代議政府組織面向行政權與立法權之間之權力分立原則，分析本案問題，應該是沒有釐清公民投票行為之性質本是國家權力之一環，誤以間接民主代議體制中各憲法機關間之權力分立制衡原則，論述直接民主、間接民主間之權力分立

¹⁸ 參閱釋字第 613 號解釋王大法官和雄、謝大法官在全部分不同意見書六。

¹⁹ 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薦，送交主管機關提請總統任命之。」是行政院公民投票審議委員會委員，固非由行政院長提名，但亦非由立法院提名或同意而任命，至總統之任命權，僅具形式意義，故無法論斷行政院、立法院或總統，可因公投法之立法，而互為增減其在代議體制內之任何法定權限。

制衡問題，而犯了邏輯上不相干的論證錯誤。

由於人民行使公民投票權，為人民經由集體投票所行使之國家權力，因此本案違憲審查的重要憲法原則，是直接民主與間接民主如何分權與制衡面向的權力分立制衡原則。

公投法第三十五條第一項規定全國性審議委員會委員之推薦方式，排除直接民主、間接民主之權限爭議雙方建議人選之可能性，具備儘量避免「球員兼裁判」之程序理性，另加以任期制與獨立行使職權之制度性保障²⁰，足以維持全國性審議委員會行使職權之公平性與獨立性，符合直接民主、間接民主分權與制衡意義下權力分立制衡機制之制度性保障要求。

（六）、責任政治

責任政治，係建立向人民負責的政治體制，其根源處仍是民主政治。在民主體制中，任何國家機關皆應受到民意監督，定期接受人民檢驗。此項基本要義若涉及須獨立行使職權之國家機關或組織，為確保其獨立性，常輔以任期保障，以資調和，一則符合定期改選的民主要求，

²⁰ 參閱公投法第三十五條及第十四條第三項規定。

另則以任期屆至前不使去職，確保其行使職權的獨立性。全國性審議委員會對全國性公民投票事項的認定或對公民投票提案是否為同一事項的認定，若有違法或濫權時，除應負相關法律責任外，亦應負政治責任。至於全國性審議委員會受有任期保障，乃出於獨立行使職權之保障需求，非謂其不負政治責任。惟全國性審議委員會係本於獨立行使職權而負自身的政治責任，而非為其他任何機關（尤其行政院）而負政治責任。反面而言，行政院亦無須為全國性審議委員會的作為或不作為負政治責任。因此全國性審議委員會之設置，並無「有權無責或有責無權」之情形，不違反憲法上責任政治原則。

（七）由政黨推薦行政院全國性公民投票審議委員會委員，乃維持公正性與獨立性之合理選擇

全國性審議委員會之組織與人員，必須足以保障其職權行使之公正性與獨立性，已如前述。立法機關為儘量排除人民對「球員兼裁判」之疑慮，未賦予任何代議體制政府機關提名或同意該委員會人選之權力，而使介於人民與政府之間，具有憲法上特殊權利與義務，得以民主

選舉之結果承擔其政治責任之政黨²¹，享有推薦全國性審議委員會委員之權力，並以立法院各黨團席次比例作為提名人數之參數，雖非保障該委員會職權行使公正與獨立之唯一選擇，惟尚屬合理，且比由總統選舉時獲得多數選票而當選總統者所指定之行政院長提名，再經立法院多數同意而任命，只能間接獲得雙重「多數」之民意認可之方式，更具有保障少數而直接反映多元民意之優點，自非憲法所禁止，亦不發生違憲問題²²。

七、結語

人民要求設立不受政府科層體制牽制之獨立機關，或主動提出創制案，基本上都代表人民對於代議體制政府的質疑或不滿，而試圖予以改變。然而大法官以憲法解釋的高度，竟然聽不見這樣懇切的聲音，反而傾全力維護代議體制政府中行政院之權力而唯恐不及，在社會力日趨多元蓬勃的現代國家中，使憲法喪失了回應與主導的能力，釋憲者實在難辭其咎。

²¹ 參閱憲法增修條文第四條第二項、第五條第四項及第五項規定與司法院釋字第三三一號、第四六八號等解釋。

²² 全國性審議委員會之職權，乃為審議公投法第二條第二項規定「全國性公民投票事項」之認定，以及同法第三十三條公民投票提案是否為同一事項之認定（公投法第三十四條參照），性質上皆係就具體事實為法律上判斷，故該委員會委員之資格如以法律明定之，應更屬合理，惟縱未明定，亦尚不發生違憲問題。

（一）錯誤的釋字第六一三號解釋

釋字第六一三號解釋一方面承認獨立機關之設置將對行政一體及責任政治不免有所減損，但並未宣告立法設置獨立機關因此當然違憲，也就是肯認獨立機關在憲法上的容許性。可是接著完全不就設置獨立機關的目的與任務，論述所謂行政一體意義下之責任政治減損的必要性與可得減損的程度，譬如為保障人民基本權利之特殊例外情形，是否有減損至零之必要與可能，如在減損至零的範圍內，是否還有不受已歸零的所謂行政一體之責任政治原則影響的「權力核心領域」，只福至心靈的宣示「仍應保留行政院院長對獨立機關重要人事一定之決定權限」。這種甚至可以不論憲法上權力的本質與責任的範圍，卻必不可少「權力核心領域」的誡命，欠缺最起碼的規範邏輯，遑論其在憲法上究竟有什麼依據。

獨立機關人員行使獨立機關職權，如果得由行政院院長藉由人事任命權付託，並由行政院院長就包括獨立機關在內之所有所屬行政機關之整體施政表現負責，以落實行政一體及責任政治，則與金字塔型層級式行政體制實無差異，所謂「承認獨立機關之存在，其主要目的僅在

法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間」云云，在釋字第六一三號解釋僵硬的行政一體及責任政治解釋下，只是大法官為獨立機關所為個案決定符合行政院政策時所宣示的獨立假象罷了；當獨立機關所為個案決定與行政院政策不符時，大法官所認定的獨立機關的個案決定權限，只不過是博君一粲的獨立戲法而已。如此以憲法解釋勾勒憲法上有名無實的「獨立機關」，實在多此一舉，不如直接否定獨立機關在憲法上的容許性，論理反能一致。簡單的說，釋字第六一三號解釋的論述不足又矛盾，是錯誤的解釋。

我國憲法規定的中央政府體制，很難符合任何比較憲法上的「理型」，可是在憲法基本原則不受影響的前提下，這樣的憲法設計，應該也有向未來發展的最大空間。可惜論者雖然詳細論述在堅守憲法上權力分立與制衡原則，並符合責任政治的要求下，各種憲法成長的可能²³，多數意見卻只看的到「滑坡效應」或行政權「形

²³ 參閱釋字第 613 號解釋王大法官和雄、謝大法官在全部分不同意見書。

骸化」，懷著對政黨的敬畏²⁴，完全不再相信釋憲機關有區分憲法上原則與例外的專業能力與責任，實在遺憾。

（二）無言的釋字第六四五號解釋

全國性審議委員會所行使的權力，並不是代議體制下行政院的權力，而憲法上所要求的責任政治，本不以行政院對立法院負責為唯一表現方式，均如前述。全國性審議委員會既不是行政院之政策執行機關，行政院也不可能就全國性審議委員會之決議「向立法院負責」，故釋字第六一三號解釋以代議體制中行政院之固有權限，論行政院對立法院負責，並論行政一體而導出行政院對所屬機關（組織）之人事決定權的論述，姑不論其論述之不足與矛盾，僅因其論述之前提在本案無法成立，其結論在本案即無法適用。。

本件多數意見未能達成變更釋字第六一三號解釋之共識，又未明察該解釋所論述之權力與權力分立原則，與本案有本質之不同，只因為釋字第六一三號解釋只問組織外觀不問組織意涵，更不問權力本質與責任範圍即提

²⁴ 釋字第 613 號解釋認為建立人民對通傳會得以公正執法之信賴，其建制理應朝愈少政黨干預，愈有利於建立人民對其公正性之信賴之方向設計，而邀來政黨之積極介入，賦予其依席次比例推薦及導致實質提名通傳會委員之特殊地位，影響人民對通傳會超越政治之公正性信賴等論述，除充分反應該解釋多數意見大法官對政黨之敬畏之情外，其論述實無任何實證依據，而其無視於現代民主政治中，總統、行政院、立法院等憲法機關所分別代表之政黨勢力，尤其令人啞然失笑。

出「仍應保留行政院院長對獨立機關重要人事一定之決定權限」之誠命的誤導與拘束，以致面對本件組織外觀上連「獨立機關」都談不上的行政院內「獨立性委員會」委員之任命問題時，邏輯上似乎更應適用釋字第六一三號解釋有關所謂責任政治與行政一體原則之論述，事實上卻無隻字片語相及，只在沒有憲法明文依據，也沒有憲法法理支持下，逕認憲法上其他具有行政性質之權力即屬間接民主代議體制中行政院之權力；間接民主代議體制中各憲法機關間之權力分立制衡原則，等於直接民主、間接民主間之權力分立制衡原則，而從釋字第六一三號解釋幾乎照抄一段論述不足下的錯誤結論「實質上完全剝奪行政院依憲法應享有之人事任命決定權，顯已逾越憲法上權力相互制衡之界限，自屬牴觸權力分立原則」，即宣告立法院通過的公投法第三十五條第一項規定違憲。如此無言的憲法解釋，國人大概也只能無言吧。