



第一節

權力分立總論

在進入權力分立各節前，有必要先就權力分立的理論與解題做一點介紹。由於權力分立可以說是憲法考科中最困難、也最靈活的部分，許多政治實務運作上容易成為社會矚目焦點者，其實都是權力分立的問題。因此也可以說，權力分立是參雜最多「政治要素」的章節，在法律的考試上就不那麼容易掌握。

不過，不管那麼多的話，權力分立最初的概念就是權力的「分工」與「制衡」，我們不能只關注節制政府權力的制衡部分，同時也要注意權力間的合作，提高政府效能的同時，達到保障人民權利的最終目的。

而由考試可用的理論出發，無論是權力分工或制衡，都會與如何分配各種權力予各種機關的「功能最適理論」及「機關忠誠原則」有關聯，此二理論也是考試上最常操作的東西，讀者們只需將二者於解題時套用進答案中，至少就會有個清楚的答題方向，也就大致不會出錯。

題型3-1-1 機關忠誠原則(-)

【112北大第三題】

請依據司法院解釋以及相關學理回答下列問題：

- (一) 假設監察院監察委員三名於任期中，因職務異動而辭職卸任，總統立即提名三名符合資格之人士接任，並行文立法院咨請該院行使同意權，但立法院程序委員會，卻暫緩將此三名新任監察委員之同意權行使案排入議程，請問立法院程序委員會此舉是否合憲？（10分）
- (二) 假設A黨於某年總統及立法院立法委員之選舉後，A黨所屬之現任總統勝選連任，且A黨繼續維持在立法院之多數席次，倘使於同年五月二十日新任行



政院院長率新內閣宣誓就職後，立即宣布對於已編列預算並在執行中之該年度離岸風力發電計畫，即日起不再執行，請問該停止執行離岸風力發電計畫預算之作為，是否合憲？（15分）

題型分析

第一小題與釋字第632號案例事實類似，涉及憲法機關間「實質妨礙」他機關權力運作時是否違憲的問題，同時與機關忠誠原則有關。第二小題則是與釋字第520號類似，涉及行政立法部門對於預算執行得否停止的問題，同樣與機關權力界線有關。

擬答 ▶▶▶ (本題字數約1285字)

答案請從本頁第1行開始書寫，並請劃記及書寫題號，依序作答

(一) 立法院程序委員會之行為違憲

- 按機關忠誠原則係指，各憲法機關間應相互尊重，權力間之制衡除不能牴觸憲法明文規定外，於行使職權時應**避免實質妨礙其他機關權力之行使**、不當干預其權力核心，或導致責任政治遭受破壞（釋字第613號參照）。
- 次按監察院係憲法所設置並賦予特定職權之國家憲法機關（憲法增修條文第7條第1、2項參照），為維繫國家整體憲政體制正常運行不可或缺之一環，其院長、副院長與監察委員皆係憲法保留之法定職位，故確保監察院實質存續與正常運行，應屬所有憲法機關無可旁貸之職責。而其人事任命之設計，賦予總統享有監察院人事之主動形成權，再由立法院就總統提名人選予以審查，以為制衡。
- 從而，為使監察院之職權得以不間斷行使，總統於監察委員任期屆滿前，應適時提名繼任人選咨請立法院同意，**立法院亦應積極行使同意權，不論為同意或不同意之決定，即屬履行憲法所定行使同意權之義務**。是總統如消極不為提名，或立法院消極不行使同意權，致監察院不能行使職權、發



<p>揮功能，國家憲政制度之完整因而遭受破壞，自為憲法所不許（釋字第632號參照）。</p>
<p>4. 查本件，三名監察委員因故辭職，有礙監察院之正常運作，故總統與立法院應合作使監察委員人選盡速上任。惟總統已提名並咨請立法院同意，立法院卻暫緩將其排入議程，此舉無疑係消極不行使同意權，意欲使監察院無法發揮上開憲法功能，侵越其權力核心領域，而違反憲法機關忠誠原則，違憲。</p>
<p>(二) 停止執行離岸風力發電計畫預算之作為，違憲</p>
<p>1. 按預算制度乃行政部門實現其施政方針並經立法部門參與決策之憲法建制，對預算之審議及執行之監督，屬立法機關之權限與職責。在代議民主之憲政制度下，立法機關所具有審議預算權限，不僅係以民意代表之立場監督財政支出、減輕國民賦稅負擔，抑且經由預算之審議，實現參與國家政策及施政計畫之形成，學理上稱為國會之參與決策權（釋字第520號參照）。立法院通過之預算，課予執行機關必須遵循之程序，故原則上應不得擅自停止執行。惟預算之執行屬行政權之核心領域，在未涉及國家重要政策變更且符合預算法所定條件時，得依其合義務之裁量裁減經費或變動執行，為執行預算之彈性。</p>
<p>2. 然而，法定預算中維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費，不得任意停止，以免妨礙他機關之有效運作。若具有變更施政方針或重要政策之作用者，應經立法院參與，始與立法部門參與決策之憲法意旨相符。故於此情形，行政院應依憲法對預算案提出覆議。</p>
<p>3. 而釋字第520號解釋認為，預算之停止執行若涉及國家重要政策之變更，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備質詢。立法院亦有聽取報告之義務。</p>



4. 查本件中，離岸風力發電計畫牽涉儲備能源、環境生態、產業關連之影響，且經費支出之龐大，一旦停止執行善後處理複雜程度高，應認係屬國家重要政策之變更。是以，本件行政院長應偕同各部會首長向立法院報告，抑或提起覆議案，而非如本件自行宣布停止該部分預算之執行。是故該停止預算之作為違憲。
5. 茲有附言，學者指出，釋字第520號解釋棄覆議制度不用，逕創設出行政院長前往立法院報告之新型態程序，不免有「立法國」之疑慮。

題型3-1-2 機關忠誠原則(二)

【110北大第三題】

請依據憲法（含增修條文）規定、大法官解釋以及學理，申論下列問題：

- (一) 假設立法院制定法律，規定每當行政院院長職位出缺時，先由各政黨依各黨於立法院所擁有的席次比例，推薦十位候選人，再由總統於其中擇一任命，請問此一規定是否合憲？
- (二) 假設立法院制定法律，規定總統於每六年行使二十九名監察院監察委員之提名權時，應依據各政黨於立法院所擁有的席次比例，提名監察委員人選，請問此一規定是否合憲？
- (三) 假設立法院修改有關司法院大法官同意權行使法律，規定總統所提名之大法官人選，應經超過全體立法委員四分之三多數同意，方能任命為大法官，請問此一規定是否合憲？

題型分析

本題也是機關忠誠原則的操作，應該不會太困難。

第一小題可以由修憲後的條文出發，也可以從行政權的人事任命權角度切入論述。

第二小題則可以由監察院的「獨立性」出發，認為以政黨席次比例提名，有使政黨過於介入監察委員人選的疑慮，有害其獨立性。



第三小題因為沒有正確答案，因此算是偏困難的題目。或有認為，這樣可能會實質上壓縮總統想要的大法官人選，不當干預總統人事提名權，並使政治力過度進入司法權。但筆者認為，即使目前還不需要四分之三立委同意，總統還是會需要向立法院妥協¹，似乎很難因此就認為違憲。而且司法本來就有「抗多數」困境，如果改由立法院四分之三多數決同意任命，或許有機會改善司法院的尷尬處境，未必不好。

擬答 ▶▶▶ (本題字數約1118字)

答案請從本頁第1行開始書寫，並請劃記及書寫題號，依序作答
(一) 此一規定違憲
1. 行政院長與總統之關係
按憲法增修條文第3條第1項， 總統已取得行政院長之完全任命權，毋庸立法院同意 。故，我國行政院長之民主正當性來源於總統，其角色似已淪為總統之幕僚長甚至是屬下，總統實為我國最高之行政首長。
2. 此規定侵越行政權之核心範圍
(1) 按111年憲判字第9號， 人事權為行政權所不可或缺之核心權力，蓋無人即無行政 。基於行政一體及責任政治原則，立法者不得完全剝奪行政機關之任命及免職權，否則即侵及行政機關人事權之核心。總統既為最高行政首長，其對於行政院長之任命，亦屬其權力核心領域而不容侵犯。
(2) 查本件，立法院以法律規定行政院長人選以政黨比例推舉，再由總統擇一任命之規定，雖仍賦予總統一定之任命權，惟其人選將完全由立法院之政黨操控，使立法過度干涉行政之人事，更使總統依增修條文所取得之行政院長完全任命權遭到實質剝奪，侵越總統行政權力之核心。故此一規定違憲。

1 不然大家想想看2025年我國憲法法庭是如何空轉的，總統提名兩波都被否決，總統真的不考慮跟立法院協商一下嗎？權力間的合作也很重要嘛。



(二) 此一規定違憲

1. 監察委員之任命

(1) 按監察院為國家最高監察機關，針對行政部門行使彈劾、糾舉及審計權。其應超出黨派以外，依據法律獨立行使職權（憲法增修條文第7條第5項參照）。故監察委員應盡量避免政治力干預。

(2) 次按憲法增修條文第7條第2項，監察委員由總統提名，立法院同意任命之。此乃基於權力分立之制衡機制，使總統（行政）享有一定之人事形成空間，再由立法作最後之篩選。

2. 此規定違反監察委員獨立行使職權之憲法要求

查本件，若依系爭規定提名監察委員，則相當於上開權力制衡機制將被空洞化，使立法院完全握有監察委員之人事權，違反憲法增修條文之規定。且監察委員具**獨立行使職權之憲法誠命**，應摒除政治力之影響，系爭規定以政黨比例推舉人選，似又使監察委員分別代表不同政治立場，無法達成獨立行使職權之要求。是以，系爭規定違憲。

(三) 此一規定合憲

1. 司法權之性質

按司法權乃獨立於行政、立法，係處於中立第三方之角色，控制行政權是否依法行政，以及立法者是否制定違憲之法律。故司法若欲發揮其功能，勢必須超出黨派之外，以免政治力使其偏袒任何一方。

2. 此規定無違權力分立

(1) 按憲法增修條文第5條第1項，司法院大法官由總統提名，經立法院同意任命之，此亦係基於權力分立之制衡機制，使總統（行政）享有一定之人事形成空間，再由立法作最後之篩選，使司法人事不完全由任一方得操控。



(2) 系爭規定雖要求該人選須經全體立法委員四分之三多數同意，似已實質掌握大法官之任命權。惟本文以為，大法官本須經立法院同意方得任命，而立法院之同意為相對多數或絕對多數，並非所問，故系爭規定提高同意標準，無涉違憲爭議。且系爭規定使通過之大法官獲得更多民主正當性，反而使司法「抗多數」困境得到緩解。綜上，系爭規定合憲。

題型3-1-3 成員組成之合憲性

【106政大第一題第一小題】

兼任國會多數黨黨主席的總統A，為了強化執政團隊間的協調，使決策效率與進度更快、更周延，每週固定在總統府召開「執政決策協調會議」，出席人員包括：總統、副總統、行政院院長、行政院副院長、執政黨立院黨團總召、幹事長、執政黨秘書長、智庫執行長及執政縣市代表。請依序回答以下兩個問題：

(一)有認為「執政決策協調會議」是「違反憲法分權制衡要求的『外掛會議』」。請附理由詳述你對「執政決策協調會議」合憲性的看法。(25分)

題型分析

本題是時事題，這個會議從馬政府到小英政府都有開過喔。

本題出席的成員可以分成四大類：正副總統、正副行政院長、黨團人員，以及地方縣市代表。這些人到底可不可以出席，就會牽扯到總統與行政院長的關係、行政與立法的關係，政府與政黨的距離，以及中央地方的關係。因此本題還蠻多東西要寫的，配分卻只有25分，是個困難的題目。



擬答 ▶▶▶ (本題字數約1191字)

答案請從本頁第1行開始書寫，並請劃記及書寫題號，依序作答

(一) 執政決策協調會議違反權力分立原則，違憲

1. 行政院正副院長出席部分

(1) 我國目前之憲政制度乃實質總統制

A. 或有認為，1997年修憲後，我國政府體制仍偏向修正式內閣制，蓋修憲後並未變動憲法第53條中行政院作為最高行政機關之地位，且我國尚有「不信任案」制度。另有認為，我國為雙首長制，蓋依照釋字第627號解釋以及憲法增修條文第2條第2項中對於行政院長副署權之限制可知，我國之總統為具有實權之行政首長，而和行政院長分享行政權。

B. 惟本文以為，按憲法增修條文第3條第1項，總統已取得行政院長之完全任命權，毋庸立法院同意。故，我國行政院長之角色似已淪為總統之幕僚長甚至是屬下，總統實為我國最高之行政首長。從而，行政院長之民主正當性源於總統。

(2) 查本件，行政院長既如同總統之下屬，則其遵照總統之決策而參加協調會議，應係貫徹總統意志之展現，無違權力分立原則。

2. 執政黨立院黨團總召、幹事長出席部分

(1) 按我國既屬實質總統制而非內閣制，已如前述，則

Tips

也有用語是「雙首長偏總統制」等等，總之我國的通說就是認為我國是偏向總統制的，用語的話讀者就在自行斟酌囉（筆者覺得實質總統制的字數比較少，有利於考試？）。



行政與立法部門應處於強調「分立制衡」而非「合作」之緊張狀態。立法應恪守對行政之監督義務。

- (2) 查本件中，執政黨握有國會多數席次，形成「一致政府」時，常有政黨忠誠凌駕於權力分立之疑慮。若A總統仍邀請國會同黨之黨團總召及行政院長一同出席，**形同政黨力量取代權力制衡之功能，而使國會淪為行政權之橡皮圖章**。且系爭會議更使行政立法相互介入彼此之權力核心，過早合作而非監督制衡，與我國之憲政設計不符。是以，執政黨立院黨團總召、幹事長出席部分，應屬違憲。

3. 執政黨秘書長、智庫執行長出席部分

- (1) 按執政黨秘書長、智庫執行長並非憲法機關之代表，縱政黨政治已係憲政國家不可或缺之一環，其是否適合參與執政決策之會議，仍有疑慮。
- (2) 本文以為，內閣制國家之權力分立，因其行政部門係由立法部門分化而出，故其制衡角色即由權力本身（行政、立法）轉移至政黨間，政黨於此扮演關鍵之重要角色。
- (3) 惟我國既非屬內閣制國家，則將政黨納入執政協調會議，似過度拉近政黨與國家之距離，易造成政治分贓而不利於憲政健全發展。是故，執政黨秘書長、智庫執行長之出席雖未必違憲，惟應避免為之。

4. 執政黨執政縣市代表出席部分

- (1) 按地方自治團體受憲法制度性保障，乃垂直的權力分立。本件A召集地方自治團體之代表出席，係為兼顧地方發展均衡，似有正當理由。
- (2) 惟本文以為，依地方自治團體之自主組織權，中央應盡量尊重其事務而不予干預。本件地方縣市代表縱使參與會議，是否會受中央之壓力或為得更多補助等而迎合中央政策，破壞地方自治團體自主決策之空間，有違因地制宜之憲法初衷。



(3) 且本件僅邀請執政黨縣市代表，將在野黨排除於外，亦屬將其參與決策之空間剝奪，與地方均衡發展之意旨不符。是執政黨執政縣市代表出席，可能違反垂直之權力分立原則。

5. 綜上，除行政院正副院長得參與系爭協調會議，其餘人員之出席均有違憲疑慮。

題型3-1-4 總統提名與立法院同意之問題

【105政大第二題】

總統於2016年依憲法相關規定，提名5位大法官，送請立法院同意。而立法院審查時，許多立委認為這5位被提名人雖然資格與法學水準並無問題，但其政治意識形態過於極端，屬「右派」或「獨派」之人，與一般社會觀感有間。表決結果，5人均未通過。

總統認為，為了確保大法官的中立客觀，立法院行使大法官之同意權，僅能考量被提名人之法學素養及人品，不應因被提名人之政治價值觀而拒絕同意。且立法院一次否決5位被提名人，將使大法官職權行使困難，有違「機關忠誠原則」。有鑑於此，總統認為本次立法院行使同意權之表決為違憲，遂聲請大法官解釋。

大法官受理後，您是某位大法官之助理，請針對總統聲請案之主張與理由，撰寫一份「解釋理由書之草稿」。(25分)

題型分析

大法官被提名人遭立法院全數否決，看來在我國是很常見的呢，有種歷史不斷輪迴的感覺，蠻辛苦的台灣人民。本題只要寫到釋字第632號，並點出不同之處，就迎刃而解了。