

精選試題

【97 司二⁵³】

何謂獨立機關？試就相關法規申明其義。國家通訊傳播委員會以及全國性公投審議委員會兩者在「政府組織」上以及「委員產生之方式」有何異同？試就司法院大法官釋字第613號解釋以及645號解釋說明之，並闡述立法權及行政權對於委員人事決定權行使之界線。

【模擬解答】

(一)獨立機關之意涵

按中央行政機關組織基準法第3條第2款規定，所謂「獨立機關」，乃指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。

而所謂「獨立」之語意，至少可分為「決策獨立」與「機關獨立」。前者意指排除外部所為之事物妥當性之監督，自主形成有效力的決策；且除了法院和監察機關仍可作事後的合法性監督外，原則上也排除其他機關做任何事前、事中或事後的合法性監督。至於機關獨立，則是在決策獨立以外，在組織上也獨立於層級構造之行政體系。「決策獨立」乃獨立體制的真正核心，但有決策獨立未必即有機關獨立，惟機關獨立可以強化決策

53 相似題型——98台大一：以下四個「委員會」在最近大法官所做的解釋中，都直接或間接涉及憲法上的爭議：(1)國家通訊傳播委員會；(2)行政院訴願委員會；(3)行政院公民投票審議委員會；(4)三一九槍擊事件真相調查特別委員會。

請從此等委員會的性質與定位，探討行政院對其所做決定是否可以干預？又立法院透過立法，規定此等委員會的組成，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，是否違憲？請從憲法學理分析論證。

參考法條：

中央行政機關組織基準法第3條：「本法用詞定義如下：一 機關：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令（以下簡稱組織法規）設立，行使公權力之組織。二 獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。三 附屬機關：指為處理技術性或專門性業務之需要，劃出部分權限及職掌，另成立隸屬之專責機關。四、單位：基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。」

中央行政機關組織基準法第21條：「I 獨立機關之首長、副首長及其合議制之成員，均應明定其任職期限及任命程序；相當二級機關者，由一級機關首長提名經立法院同意後任命之；其他機關由一級機關首長任命之。II 前項合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以五人至七人為原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例，並應為專任。」

獨立。一般說來，對於僅有決策獨立的行政組織，往往也籠統稱之為獨立機關。惟按中央行政機關組織基準法定義下之獨立機關，乃屬嚴格意義之獨立機關，應僅指決策獨立與機關獨立兼備者⁵⁴。

(二)「國家通訊傳播委員會（下稱「NCC」）」與「全國性公投審議委員會（下稱「公審會」）」在「組織」上之異同

1. NCC乃中央行政機關組織基準法定義下之獨立機關：NCC雖未在組織法上明定為獨立機關，但確為中央行政機關組織基準法通過後迄今唯一依該法第2⁵⁵、21條⁵⁶規定方式組織的獨立機關——符合法律保留、合議制、任期保障以及立法院同意等要件。此外，國家通訊傳播委員會組織法另外加上首長副首長互選產生、非營業基金等有利於機關獨立的要素；且第7條第1項規定，NCC依法獨立行使職權。

2. 公審會乃參與行政處分作成之委員會：全國性公民投票審議委員會之組織係置於行政院內，並非獨立之行政機關，而是在行政程序上執行特定職務之組織，屬行政程序法第114條第1項第4款⁵⁷所稱「參與行政處分作成之委員會」（釋645參照），於組織性質上屬「內部單位」。

然而，公審會之組織定位雖未達中央行政機關組織基準法的「獨立機關」層次，但其職務係就個別全國性公民投票案，審議是否符合規定而屬得交由人民創制或複決之事項，具有協助人民正當行使創制複決權之功能。故於職權行使上具有拒絕政治干擾與確保專業自主之需求，而

54 參閱 蘇永欽，〈我國憲政體制下的獨立行政機關〉，《尋找共和國》，元照，2008.09，431～432頁。

55 中央行政機關組織基準法第2條：「I 本法適用於行政院及其所屬各級機關（以下簡稱機關）。但國防組織、外交駐外機關、警察機關組織、檢察機關、調查機關及海岸巡防機關組織法律另有規定者，從其規定。II 行政院為一級機關，其所屬各級機關依層級為二級機關、三級機關、四級機關。但得依業務繁簡、組織規模定其層級，明定隸屬指揮監督關係，不必逐級設立。」

56 中央行政機關組織基準法第21條：「I 獨立機關合議制之成員，均應明定其任職期限、任命程序、停職、免職之規定及程序。但相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之；其他獨立機關合議制成員由一級機關首長任命之。II 一級機關首長為前項任命時，應指定成員中之一人為首長，一人為副首長。III 第一項合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以五人至十一人為原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例。」

57 行政程序法第114條第1項第4款：「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。」

屬決策獨立之行政組織。

3. 異同之比較：總此以言，「NCC」與「公審會」同有「決策獨立」之需求，但組織上，前者為嚴格意義之獨立機關，後者僅為決策獨立之行政組織。

(三)「NCC」與「公審會」在「委員產生方式」上之異同

1. 按現行國家通訊傳播委員會組織法（下稱「通傳法」）第4條第3項前段規定（97.01.09修正公布）：「本會委員由行政院院長提名，經立法院同意後任命之。」
2. 按現行（命題當時⁵⁸）公民投票法第35條第1項規定（已為釋645宣告違憲）：「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。」

(四)立法權及行政權對於委員人事決定權行使之界線

廣義獨立機關（下同）之設置所可能衍生責任政治問題，在於其鬆動了行政一體的架構，亦即最高行政首長的指揮監督權限遭到弱化，因而無法透過最高行政首長對立法權的負責，以完全符應責任政治的要求。職此，獨立機關的設置，應「補足」此部分的缺漏。幾個可能的想法是：1.仍保留最高行政首長一定限度的「人」與「事」的監督權限，而維持仍由其代表向立法權負責的架構。或者2.完全拿掉最高行政首長對於「政治干預」或「專業自主」影響最大的「人的任免權限」，而轉付予立法權，分散最高行政首長的責任程度。

而筆者以為，於最高行政首長係經「民選」的我國，後述第2種方式，對於民選最高行政首長不甚公允。雖說理論上可論述獨立機關的施政缺失，由獨立機關自己透過立法院向人民負責。但畢竟獨立機關屬行政權的一環，其施政的結果，對於人民而言，係政府整體政績的一部分，而無可避免地會反映在定期改選上，最高行政首長最終依然須負上責任。

且若採用上述第2種方式，則將另生「權力分立制衡」之質疑。本來權力分立制衡的思考，乃是因應行政權與立法權的特性，讓行政權負責特定

58 現行為公民投票法第35條（107.01.03）：「I 以強暴、脅迫或其他非法之方法，妨害他人為公民投票案之提案、撤回提案、連署或投票，或使他人為公民投票案之提案、連署或投票者，處五年以下有期徒刑。II 前項之未遂犯罰之。」

具體任務的執行，而由立法權為一般性的監督：例如倘任務的執行過程中有影響人民權利義務者，須事先得到立法權的許可（法律保留原則）；執行任務花的錢，須在立法權的授權許可範圍內（法定預算）。而為了讓行政權與立法權不至沆瀣一氣，在總統制或雙首長制的設計下，則給予行政權與立法權不同的民意基礎，以強化制衡功能。而今倘若僅是為了防免最高行政首長對於獨立機關的干擾，而將對於獨立機關之人的任免權限，完全轉置於立法權下，此不僅犧牲了行政權（獨立機關）與立法權間的制衡功能，亦無法確實達到防免政治力干預的目的。是以，關於獨立機關的設置，保留最高行政首長一定限度的「人」與「事」的監督權限，對於「責任政治」與「權力分立」的滿足上，是一個比較好的選擇。至於最高行政首長可以保留多少，或反向說，立法權可以進入分享多少，則取決於該獨立機關可能受政治干擾的程度以及專業自主性需求的程度而定。

總此以言，若將獨立機關委員之人事決定權，「完全」從行政權轉移至立法權，足可認定侵害行政權之核心，而有違權力分立之要求。此即大法官於釋字第613號解釋：「惟依通傳會組織法第四條第二、三項規定，……上開規定將國家最高行政機關之行政院就通傳會委員之具體人事決定權實質上幾近完全剝奪，除為憲法上責任政治原則所不許，並因導致行政、立法兩權關係明顯失衡，而牴觸權力分立原則。」及釋字第645號解釋：「公民投票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。』關於委員之任命，由政黨依立法院各黨團席次之比例獨占人事任命決定權，使行政院院長對於委員之人選完全無從置喙，僅能被動接受提名與送交總統任命，實質上完全剝奪行政院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。」所述之意旨。

至於因應釋字第613號解釋而修正之通傳法第4條第3項前段規定，使立法權就通傳會委員之人事任命權得「分享」至「同意權」的程度，是否有違權力分立之要求，則值探究。筆者以為，有鑑於通訊傳播自由權（憲§11言論自由權之保障內容）在自由民主憲政國家，具有監督包括總統、行政、立法、司法、考試與監察等所有行使公權力之國家機關，以及監督以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨之公共功能；而有引致國家權

力干預之高度危險性，其中尤以國家行政權為烈。故應足以支撐立法權強力「分享」行政權就通傳會委員之人事任命權至「同意權」的程度；而於法實證面上，亦可由中央行政機關組織基準法第21條第1項規定：「獨立機關合議制之成員，均應明定其任職期限、任命程序停職、免職之規定及程序。但相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之；其他獨立機關合議制成員由一級機關首長任命之。」得到支持。

第六節 權力相互尊重／機關忠誠義務⁵⁹

政治部門的權限爭議，一般說來主要是表現在權限分配秩序、監督權的界限以及機關相互尊重等爭點上。這些爭點所涉及的，除了主要是「權力分立原則」的解釋，在德國還涉及一個較具特殊日耳曼風味的「機關忠誠原則」的適用。「權力分立原則」已於上文作過說明，以下則就「機關忠誠原則」之意義、憲法基礎、功能以及在我國的實踐情形為一扼要敘論。

壹 意義

指憲法機關自覺於對憲法整體之責任，為避免憲法秩序的功能受到妨礙，所產生的忠誠行為義務與樂於整合、協調的相互合作義務。（比較：「聯邦忠誠」係指表現在聯邦與各邦間的垂直關係；「機關忠誠」係指表現在憲法機關相互間的水平關係。）

貳 憲法基礎

一、德國

（一）整合理論的忠誠合作原則（不成文憲法原則）

（二）權力分立原則

雖然權力分立的主要目的在權力的相互制衡，而機關忠誠恰反方向地要求權力的相互支持與尊重，乍視之下，似無同出一源之可能，但細究之，其實也不難發現兩者具有不可分割的密切關係，因

59 本節內容，主要整理自 許宗力，〈權力分立與機關忠誠——以德國聯邦憲法法院裁判為中心〉，《法與國家權力(二)》元照，2007.01，293～339頁。

既然一國憲政體制建立在權力平等分治的基礎上，而各平等分治的權力在灰色地帶不可避免地會發生摩擦與衝突，則為避免力量因摩擦而相互抵銷與流失，致各權功能無所發揮，就不能不求諸機關忠誠原則的助力，因此對權力分立而言，機關忠誠可說具有某種補充的功能。

(三)誠信原則（法理）

二、我國

(一)釋字第3號解釋——五權分治，平等相維

釋字第3號解釋文（節錄）：「考試院關於所掌事項，依憲法第八十七條，既得向立法院提出法律案，基於五權分治，平等相維之體制，參以該條及第七十一條之制訂經過，監察院關於所掌事項，得向立法院提出法律案，實與憲法之精神相符。」所謂的「平等相維」，或許可以對權力尊重的理解來填塞其內涵。

(二)釋字第520號解釋——行政院與立法院間之權力尊重

釋字第520號解釋文（節錄）：「依照憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條規定，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢。本件經行政院會議決議停止執行之法定預算項目，基於其對儲備能源、環境生態、產業關連之影響，並考量歷次決策過程以及一旦停止執行善後處理之複雜性，自屬國家重要政策之變更，仍須儘速補行上開程序。其由行政院提議為上述報告者，立法院有聽取之義務。」立法院有聽取之義務，即是一種行政與立法間權力相互尊重的體現。

釋字第520號解釋蘇俊雄大法官協同意見書（節錄）：「秉於上開認知，本件解釋作成下述三項主要判斷：(一)在合乎法定條件限制的情況下，應容認主管機關得依合目的性之政策考量，為預算執行與否之決斷；(二)本件爭議因另涉及國家重要政策之變更，本於行政院對立法院負責之憲法意旨，行政院就其所為之政策決定，尚負有向立法院報告並備質詢之義務，立法院就此亦不得拒絕；(三)本件爭議於補行上揭程序後，相關機關均應本於『憲法忠誠』之義務與信念，依憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局。此三項基本原則之確立與揭示，符合憲法所定之權限分派秩序，並適切

踐行了大法官仲裁機關爭議、維護憲政運作的任務要求，應值吾人肯認贊同。」

(三)釋字第632號解釋——總統與立法院間之權力尊重

釋字第632號解釋理由書（節錄）：「監察院因監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿而繼任人選未能適時產生時，如何維繫監察院之正常運作，我國憲法及法律未設適當之處理機制，則尚未以修憲或立法方式明定上開情形之解決途徑以前，更須依賴享有人事決定權之憲法機關忠誠履行憲法賦予之權責，及時產生繼任人選，以免影響國家整體憲政體制之正常運行。」

(四)釋字第748號解釋——司法院大法官與立法院間之權力尊重

釋字第748號解釋理由書：「（第10段）本件聲請涉及同性性傾向者是否具有自主選擇結婚對象之自由，並與異性性傾向者同受婚姻自由之平等保護，為極具爭議性之社會暨政治議題，民意機關本應體察民情，盱衡全局，折衝協調，適時妥為立（修）法因應。茲以立（修）法解決時程未可預料，而本件聲請事關人民重要基本權之保障，本院懷於憲法職責，參照本院釋字第五八五號及第六〇一號解釋意旨，應就人民基本權利保障及自由民主憲政秩序等憲法基本價值之維護，及時作成有拘束力之司法判斷。爰本於權力相互尊重之原則，勉力決議受理，並定期行言詞辯論，就上開憲法爭點作成本解釋。……（第17段）慮及本案之複雜性及爭議性，或需較長之立法審議期間；又為避免立法延宕，導致規範不足之違憲狀態無限期持續，有關機關應自本解釋公布之日起二年內，依本解釋意旨完成相關法律之修正或制定。至以何種形式（例如修正婚姻章、於民法親屬編另立專章、制定特別法或其他形式），使相同性別二人，得為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係，達成婚姻自由之平等保護，屬立法形成之範圍。逾期未完成法律之修正或制定者，相同性別二人為成立以經營共同生活為目的，具有親密性及排他性之永久結合關係，得依婚姻章規定，持二人以上證人簽名之書面，向戶政機關辦理結婚登記，並於登記二人間發生法律上配偶關係之效力，行使配偶之權利及負擔配偶之義務。」

(五)釋字第553號解釋——中央與地方間之權力尊重

釋字第553號解釋謝在全大法官不同意見書（節錄）：「按地

方自治團體受憲法制度保障，其意旨即在於確保地方自治團體在憲法及法律保障範圍內，享有自主與獨立之地位。地方自治團體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分權，以收因地制宜之效（釋四九八參照）。中央監督機關對地方自治團體監督之目的，應係立於諮詢、輔助之立場，促進地方自治之強化，而非迫使地方自治團體接受其指示，甚而取代地方自治團體之自主決定。準此，有監督權限之各級主管機關如擬依地方制度法第七十五條第二、四、六項規定撤銷地方自治團體行政機關所辦理之自治事項時，自應事先加強溝通，俾實現中央與地方共同協力關係（或謂夥伴關係），以收因地制宜之效果。此亦是本院釋字第四九八號解釋語重心長闡明『地方自治團體在憲法及法律保障範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予尊重』之意旨所在。況本件行政院亦認系爭撤銷行為係行政處分，則在撤銷前於程序上更應予受處分之相對人（例如本件之地方自治團體）表示意見之機會（行政程序法第一百零二條參照），俾地方自治團體或得於其所辦理自治事項被撤銷前，有依同條第八項規定聲請本院解釋之機會，而可受同項後段規定之保障。為貫徹地方自治之自主精神，及憲法與地方制度法所一再強調司法權介入之意旨，中央監督機關應不宜輕易介入地方自治團體之自治權行使。惟如此中央監督機關監督職權之依法行使，乃能受地方自治團體之完全尊重與遵行，監督之效力自然展現。」此號不同意見書強調的是中央與地方間（垂直權力分立）之權力相互尊重。

（六）小結

綜觀上述相關大法官解釋，大法官對於權力相互尊重之理論基礎，主要應是植基於「權力分立原則」。

參 功能

一、限制權力濫用

機關忠誠具有充作不成文「行為義務與權力之法源」，可作為權限行使的界限之功能，或者說限制權力濫用的功能。

二、一般解釋原則

機關忠誠的目的在避免權力的相互封鎖與摩擦，經由整合以求國家統一性的維持，則詮釋不同憲法機關的權限規範與權限行使時，就有朝「去稜角、求磨合」的方向解釋的義務，易言之，在解決機關權限衝突時，有義務選擇有利於統一性之維持的解釋方法。

肆 機關忠誠在憲法機關相互間關係之適用

一、總統與行政院、立法院

例如，憲法增修條文第3條第2項第2款：總統「核可」行政院移請立法院覆議時，可否就「窒礙難行」為實質審查？此一問題容後再做詳細說明。但思考的大方向是：判斷該項事務的權限屬於總統或行政院長？若是屬於總統權限，則自可就是否「窒礙難行」為實質審查，行政院長對於審查結果必須尊重之。

二、行政院與立法院

例如，釋字第520號解釋，行政院有「適時向立法院提出報告並備質詢」之義務；行政院就重大政策之變更提議向立法院提出報告時，「立法院有聽取之義務」。

三、大法官與行政機關

例如，釋字第166號解釋，要求原違警罰法有關拘留、罰役的裁決，應迅改由法院依法定程序為之，以符憲法第8條第1項之意旨。但有關機關仍置之不理，直到10年後大法官作成釋字第251號解釋，明定該違警罰法自80年7月1日起失效，才解決問題。根據「機關忠誠」原則，被點名的機關自有遵循大法官指示修法的義務。