

# 《中華民國憲法》

一、依據精神衛生法第 41 條第 2、3 項之規定，經專科醫師診斷為應全日住院治療的精神疾病嚴重病人，於其拒絕接受時，地方主管機關得指定精神醫療機構對該嚴重病人予以緊急安置，並指定二位以上之專科醫師進行強制鑑定。強制鑑定結果，若仍有全日住院治療必要，即可依據法定程序向中央主管機關依法所設之「精神疾病強制鑑定審查會」申請許可強制住院。另依據同法第 42 條第 1、2 項之規定，緊急安置期間最長可達 5 日，強制住院期間最長則可達 60 日；若經二位以上由地方政府指定之專科醫師鑑定有延長之必要，並報經審查會許可者，得延長強制住院期間；每次延長期間以 60 日為限，但並無延長次數之限制。

請從精神疾病嚴重病人之憲法權利保障的觀點，析論精神衛生法第 41 條第 2、3 項，以及第 42 條第 1、2 項有關「緊急安置」與「強制住院」之規定，是否抵觸憲法？（25 分）

參考條文：精神衛生法

## 第 41 條

（第 1 項）嚴重病人傷害他人或自己或有傷害之虞，經專科醫師診斷有全日住院治療之必要者，其保護人應協助嚴重病人，前往精神醫療機構辦理住院。

（第 2 項）前項嚴重病人拒絕接受全日住院治療者，直轄市、縣（市）主管機關得指定精神醫療機構予以緊急安置，並交由二位以上直轄市、縣（市）主管機關指定之專科醫師進行強制鑑定。…

（第 3 項）前項強制鑑定結果，仍有全日住院治療必要，經詢問嚴重病人意見，仍拒絕接受或無法表達時，應即填具強制住院基本資料表及通報表，並檢附嚴重病人及其保護人之意見及相關診斷證明文件，向審查會申請許可強制住院；強制住院可否之法定，應送達嚴重病人及其保護人。…

…

## 第 42 條

（第 1 項）緊急安置期間，不得逾五日，並應注意嚴重病人權益之保護及進行必要之治療；強制鑑定，應自緊急安置之日起二日內完成。經鑑定無強制住院必要或未於前開五日期間內取得強制住院許可時，應即停止緊急安置。

（第 2 項）強制住院期間，不得逾六十日。但經二位以上直轄市、縣（市）主管機關指定之專科醫師鑑定有延長之必要，並報經審查會許可者，得延長之，其延長期間，每次以六十日為限。強制住院期間，嚴重病人病情改善而無繼續強制住院必要者，指定精神醫療機構應即為其辦理出院，並即通報直轄市、縣（市）主管機關。強制住院期滿或審查會認無繼續強制住院之必要者，亦同。…

命題意旨	本題為典型的人身自由考題，去年的台大法研所、司法官考試及今年的新制預試便已經考過類似題目。只要做過考古題，便可輕鬆應付。
答題關鍵	考生應注意本題之三大關鍵：一、非刑事被告有無憲法第 8 條之適用？二、本案中的相關機關單位是否為司法或警察機關？三、法官保留，亦即若有「處罰」之行爲時，便需交由法官爲之。
高分閱讀	1. 宣政大《憲法精要》，來勝出版，2010 年，頁 1-26 以下。 2. 宣政大，上課講義第二回，頁 3 至 8 3. 林超駿，概論限制非刑事被告人身自由正當法律程序——以兒少性交易防制條例與精神衛生法為例，《憲政時代》，29 卷 4 期，2004 年 4 月，541 頁以下

### 【擬答】

以下分析精神衛生法第 41 條第 2、3 項、第 42 條第 1、2 項（下稱系爭規定）之合憲性

（一）系爭規定係限制人民之人身自由



1. 憲法第 8 條之人身自由係屬於一種消極的行動自由，屬於不被支配的身體自由而使得身體遭受強制力支配者，便是人身自由的侵害。且依照釋字第 384、588 號解釋之意旨，「凡限制人民身體自由之處置，不論其是否屬於刑事被告之身分，除須有法律之依據外，尚須分別踐行必要之司法程序或其他正當法律程序，始得為之」，**可知憲法第 8 條人身自由之保護，並不限於刑事被告，而包含所有拘束人身自由之情形。**
2. 就本案而言，系爭規定要求嚴重病人必須為緊急安置或強制住院，導致本可自由行動之病人於公權力下無法自由支配其身體，而屬於人身自由之侵害，並無疑義。

(二) 系爭規定係由立法者所規範，因此屬於國家權力所為之侵害，並且符合形式之法律保留。

(三) 系爭規定不符合實質法律保留，理由如下：

1. 依照釋字第 443 號解釋理由書之見解，「關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制」，可知對於憲法第 8 條所為之限制，應先以第 8 條之特別規範先行檢視之。
  - (1) 由上分析可知，憲法第 8 條第 1 項關於「由司法或警察機關逮捕拘禁」、「法院依照正當法律程序審問處罰」之規定，應作為優先審查之要件。
  - (2) 然有疑義者為，憲法第 8 條第 2 項之 24 小時移送法院之要求，是否亦屬於優先審查之要件，而適用於非刑事被告？就此本文採取否定之見解，理由係觀察憲法第 8 條第 2、3、4 項之規定如犯罪嫌疑、提審等，可知此三項係專為刑事被告之保障所規範，故於非刑事被告之本案，**便無適用之餘地。**此一解釋方法，尚可呼應釋字第 588 號解釋所提及「刑事被告與非刑事被告之人身自由限制，畢竟有其本質上之差異，是其必須踐行之司法程序或其他正當法律程序，自非均須同一不可」之意旨。

2. 承上所述，由上述要件檢視系爭規定之合憲性如下：

- (1) 執行緊急安置及強制住院之機關為主管機關所指定之精神醫療機構，故發動人身自由限制者為精神醫療機構，但該精神醫療機構是否屬於司法或警察機關，則有疑義。就此，釋字第 588 號解釋指出，「憲法第八條第一項所稱「非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕、拘禁」之「警察機關」，並非僅指組織法上之形式「警察」之意，凡法律規定，以維持社會秩序或增進公共利益為目的，賦予其機關或人員得使用干預、取締之手段者均屬之」故對於警察機關之理解，應擴張於作用法上賦予強制力之機關。因此，**系爭規定既已授與精神醫療機構得強制人民安置或住院，則便具有強制力，而認為精神醫療機構在此屬於憲法第 8 條第 1 項之警察機關，故尚屬合憲之規定。**
- (2) 而依照憲法第 8 條第 1 項之規定，審問處罰需由法官為之，屬於法官保留之規定；此外依照釋字第 588 號解釋，對人身自由之限制「自應踐行必要之程序、即由中立、公正第三者之法院審問，並使法定義務人到場為程序之參與」，可知由法官決定亦屬於正當法律程序之重要內涵。**於系爭規定中，決定是否為緊急安置、強制住院之機關，分別為精神醫療機構及精神疾病強制鑑定審查會而非法院，故業已違反憲法第 8 條第一項之要求，而屬違憲。**

綜上所述，系爭規定違反憲法第 8 條第 1 項法官保留、法定程序之要求，故應宣告違憲。

二、目前本國人民在我國想要取得中醫師資格有兩種途徑，其一是依據專門職業及技術人員高等考試中醫師考試規則之規定，經中醫師高考及格，其應考資格主要是曾就讀我國中醫學系畢業，並經實習期滿成績及格，領有畢業證書者。其二則是依據專門職業及技術人員特種考試中醫師考試規則之規定，經中醫師特考錄取後，並經訓練一年六個月，期滿成績及格，其應考資格為參加中醫師檢定考試及格者。民國 88 年修正之專門職業及技術人員考試法第 13 條第 2 項規定：「中醫師檢定考試於本法修正公布施行後五年內繼續辦理五次；部分科目不及格者，准予三年內繼續補考三次。」考選部於民國 94 年舉行最後一次的中醫師檢定考試，於民國 97 年舉行最後一次的中醫師檢定考試補考。民國 91 年修正之醫師法第 3 條第 3 項則規定：「經中醫師檢定考試及格者，限於中華民國一百年以前，得應中醫師特種考試。」考選部爰依程序決定在民國 100 年舉行最後一次的中醫師特考。因此在民國 100 年以後想取得中醫師資格，只有經中醫師高考及格的途徑，這種對於取得中醫師資格的管制措施，屬於對於人民職業選擇自由主觀條件的限制。請依據（一）相關的司法院大法官解釋與（二）憲法學理討論，專門職業及技術人員考試法第 13 條第 2 項暨醫師法第 3 條第 3 項之規定是否不當的侵害人民的工作權？（25 分）





命題意旨	本題旨在測驗同學對於憲法上職業自由的內涵、與應考試權的競合關係以及職業自由的三階段限制之相關內容與大法官解釋（如：釋字第 584 號、649 號、666 號…等）是否熟悉，及自由權與平等權競合時應如何處理。
答題關鍵	考生在做答時，應注意是否有信賴保護原則、法律不溯及既往原則、平等原則等問題，以及職業自由限制的三階段理論。
高分閱讀	1.高點經典題型解析系列：《憲法解題概念操作（上）》，作者植憲，高點文化出版，P.46~P.53：法律不溯及既往原則之意義與內涵；P.53~P.65：信賴保護原則之意義與內涵；P.248~273：工作權（職業自由）之保障範圍與三階段理論。 2.大法官解釋： 546 號解釋、理由書。584 號解釋、理由書、許宗力大法官協同意見書；林子儀大法官不同意見書。 649 號解釋、理由書。655 號解釋、理由書、林子儀部分協同意見書。666 號解釋、理由書。

## 【擬答】

## (一)系爭法規之變動限制人民憲法第 7 條、第 15 條、第 18 條之權利

- 1.本題中，專門職業及技術人員考試法第 13 條第 2 項及醫師法第 3 條第 3 項之法規變動，為立法者所為之法律變動，乃國家權力影響人民權利的典型案例。而該二法規之變動，使未來未就讀中醫學系並實習期滿成績及格畢業者，將不能通過國家考試而取得合法中醫師之執業資格。此結果對希望取得中醫師資格而未就讀中醫學系之人民形成一差別待遇，有違反我國憲法第 7 條平等原則之虞。
- 2.並該法規同時對人民進入中醫師此一職業之資格做出限制，而我國釋憲實務上，於司法院大法官解釋第 404、第 411、第 514 號解釋等以及之後作成之多號解釋，已將我國憲法第 15 條之工作權保障範圍擴大及於職業自由與營業自由之範疇，並於司法院大法官第 584 號解釋引進德國藥房判決之對職業自由限制的三階段理論，如題所示，本題乃對人民進入職業之專業能力或資格所加諸之限制，為職業自由的主觀條件限制，亦限制我國憲法 15 條所保障之職業自由。
- 3.同時該法規變動亦限制人民應考中醫師之資格，惟限制人民應考試之權利並非目的，限制人民進入中醫師的職業才是系爭法規的真實目的，故系爭法規雖亦限制憲法第 18 條應考試之權利，但於此認為應吸收至職業自由之限制。

## (二)系爭法規之形式合憲性檢驗

系爭法律之變動乃由立法者修法所致，故可通過法律保留原則；其並未使用不確定法律概念或概括條款，受規範之人民與規範之時間亦具體明確，亦無違法律明確性原則，故可通過形式合憲性之要求。

## (三)系爭法規之實質合憲性檢驗

- 1.本案同時涉及平等權與自由權，但就立法者之本旨，其乃希望藉由應考資格的改變，取消通過中醫師檢定考試合格，再通過特考取得中醫師執照之管道，故實際上並非限制人民取得中醫師資格，從事中醫職業，毋寧係在取得中醫學系學位取得特考資格，與通過檢定考試取得應考特考資格之人民間做出差別待遇。因此限制人民之職業自由只是限制人民平等權的手段，故以下將先檢驗平等權之實質合憲性，其後再判斷限制人民職業自由之主觀條件之手段是否過苛，而有違憲法第 23 條之要求。
- 2.平等權之審查標準—中度審查基準
  - (1)系爭法規之變動，造成我國現有法制下原有之二種取得中醫師資格之方法僅存其一，其差別待遇之存在十分明顯，而其分類標準則為有無取得中醫師之學士資格，亦即以學歷作為分類標準。就讀何種科系係屬人民追求自我、實現自我以及追求真理之過程，其與形塑自我人格有重大關係，屬於重要之基本權利，故於此認為應以中度審查標準審查之。
  - (2)於中度審查標準下，立法目的須符合「重要之政府利益」之標準，查專門職業及技術人員考試法第 13 條之修法理由：「…權衡國人健康權利之保障、中醫學術的發展…」該段敘述可知，其立法目的乃追求國人健康與中醫學術發展，應可認為符合重要政府利益之標準。
  - (3)而其目的與手段間須符合「實質關聯性」之要求，系爭法規故可謂為避免江湖術士、蒙古大夫、民間療法充斥社會，將有害及人民之健康之可能，故將制度設計為未來希望取得中醫師資格並以此為業之人民，進入中醫學系就讀，以確保一定的技術與知識，避免不學無術之徒戕害國民健康安全，甚至生命安全。然，上開考量經由國家特種考試之制度設計，亦可達成管控之目標，並非必得要求人民進入中醫學系就讀，即便希望能受過特定必要訓練，亦可透過取得一定學分數之方式達成該目的。若考量另一修法



目的：「增進中醫學術」，固然中醫師只能由具有中醫學士資格之人應考試擔任，可吸收一定人才。但增進學術並非一定只能藉由學生數量的增加而提升，亦可透過如廣邀民間人士參與、合辦研討會，或獎勵出版相關刊物、學術論文等方式達成，系爭手段於此限制過廣，並未能符合實質關聯性之要求，應為違憲。

### 3. 職業自由主觀條件之限制手段之審查標準—中度審查基準

- (1) 雖系爭法規於分類標準已違反憲法第 7 條平等權之規定而為違憲，但退一步言之，若其合限於此仍檢視其限制人民職業資格主觀條件之手段是否得以通過憲法 23 條之要求。由釋字 584 號解釋以降，我國接納德國聯邦憲法法院所作藥房判決發展出對職業自由限制之三階段理論，已如前述。系爭法規乃對主觀條件之限制，而以我國釋憲實務之慣例，對之採取中度審查基準審查之，於此亦從之。
- (2) 在中度審查基準下，系爭法規得以通過目的正當之要求已如前述。其手段與目的間亦須符合實質關聯之要求，立法者於此設定須有中醫學士資格始得應考，雖該法規因屬對法規生效前之事實產生一定規範影響之不真正溯及之情形，但其留有相當長時間的過渡期間（專技考試法規定五年內五次檢定考試、醫師法規定至遲於民國 100 年前可考特考取得資格），而不會違反信賴保護原則。惟欲追求保護國民身體、生命健康之目的，其手段上一概要求人民取得中醫學士之資格，對並未選擇就讀中醫學系而有志於中醫師之職業，或正當選擇就讀大學科系之人民而言，對前者可能造成必須重新就讀大學之勞費，對後者造成不能自由選擇就讀科系之限制，且在我國僅有少數幾家私立大學開設有中醫學系的現狀下，毋寧要求人民負擔巨額的學費支出換取未來的職業，更可能有圖利之嫌。雖國民健康為極重要之公共利益，但中醫之治療方式，侵入性較小，多半僅以藥物或推拿方式進行治療，而藥物的使用上也以調整身體機能為主，其對身體健康的傷害並非立即、迅速，與西醫非可同日而語，且若果要預防不具備應有能力之中醫師，亦有特考的把關程序，故系爭手段亦不能通過實質關聯性的要求，應為違憲。

#### (四) 結論：

系爭規定違反憲法第 7 條之平等原則，限制人民第 15 條之職業自由時亦未能符合憲法 23 條之要求，應為違憲。

三、近日來發生數起法官倫理或風紀事件，請問此些事件是否與我國當前法官選任、訓練及遷調等法官人事制度之問題有關？而在法官人事制度不變情況下，如採所謂「一元單軌」制度，是否會加重、減輕或不影響此法官人事問題？請從司法獨立、司法行政制度設計與人民訴訟權保障等角度分析申論之。(25 分)

命題意旨	本題為近日相當熱門的時事題，但出題方向相對冷僻，考生應從 1999 年全國司法改革會議結論出發，說明本案之方向。
答題關鍵	考生即便對於法官人事制度不甚了解，但應掌握一元單軌制度與現狀之差異，進而推論出可能的影響。此外，釋字第 530 號解釋所造成的影響，也可以加入說明。最後，法官法的立法加入退場機制，也是重點所在。
高分閱讀	1. 宣政大《憲法精要》，來勝出版，2010 年，頁 1-70 至 1-72 2. 宣政大，上課講義第三回，頁 80 至 85 3. 林孟皇，“人民還要忍受司法多久？”中國時報 2010 年 7 月 14 日

#### 【擬答】

本題涉及法官人事之制度設計與全國司法改革會議結論對其之影響，說明如下：

##### (一) 法官倫理、風紀與法官人事制度之關連

1. 依司法院組織法規定，司法院人事審議委員會（下稱人審會）由司法院院長、副院長、秘書長、最高法院院長、最高行政法院院長、公務員懲戒委員會委員長、司法院各業務廳廳長、高等法院院長及最高法院法官代表一人、最高行政法院法官及公務員懲戒委員會委員推選代表一人、高等法院法官代表二人、高等行政法院法官代表一人、地方法院法官代表七人為委員。法官代表由各級法院法官互選之，負責所有法官人事任免、轉任及遷調。
2. 由上可知，人審會之組成單位係以法官為主，而可能產生以下問題：
  - (1) 人審會委員皆為法官，亦即任何的法官人事決定事宜，是以法官權益為主要考量。在實務運作上導致法官之調動率居高不下，故使得法官無法久任其職，導致同一案件可能無法由同一法官承審，而係由數名法官「接力」完成，對於人民訴訟權之保障不免有所折扣。





- (2)若某法官得罪人審會委員，不論其本身表現好壞、判決內容素質如何，皆有可能無法獲得升遷。而就現今法院組織法之規定，雖然地方法院之法官亦可升為簡任第十四職等，但需服務滿 15 年方有資格，且 14 職等人數不得超過地方法院之三分之一，因此就誘因而論，法官亦希望調任至高等或最高法院。因此，若人審會挾怨報復，便成為司法行政之濫用，而對審判獨立有所打擊。
- (3)此外，由於我國最高法院之特殊判例制度，使得其對於下級法院之判決有大幅控制力，此外由於人審會之成員仍多為終審法院院長及司法院成員，並使得我國法官人事決定缺乏司法以外各種外部力量的參與，其監督便難有效果。換言之，不好的法官難以淘汰，好的法官又難以升遷，亦導致人民的訴訟權無法維護。

#### (二)一元單軌與法官人事之關連

- 所謂的一元單軌，便是 1999 年全國司法改革會議結論中，司法院定位變革的長期目標。當時的全國司法改革會議結論為「司法院審判機關（法院）化」，亦即將原有的司法院僅具司法行政功能加入審判功能，並將變革分為三階段：一元多軌、修正一元多軌及一元單軌，將各終審法院整併入司法院，最終使 15 位大法官掌理民刑事、行政訴訟及公務員懲戒、憲法解釋、政黨違憲解散及總統副總統之彈劾。
- 就此，釋字第 530 號解釋亦支持此一結論，其指出，「憲法第 77 條規定：『司法院為最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。』惟依現行司法院組織法規定，司法院設置大法官十七人，審理解釋憲法及統一解釋法令案件，並組成憲法法庭，審理政黨違憲之解散事項；於司法院之下，設各級法院、行政法院及公務員懲戒委員會。是司法院除審理上開事項之大法官外，其本身僅具最高司法行政機關之地位，致使最高司法審判機關與最高司法行政機關分離。為期符合司法院為最高審判機關之制憲本旨，司法院組織法、法院組織法、行政法院組織法及公務員懲戒委員會組織法，應自本解釋公布之日起二年內檢討修正，以副憲政體制。」
- 但此種變革由於將所有終審機關整併，且大法官同時亦為終審法院之法官，對法律見解享有最終之解釋權，若又加上其本身具有憲法解釋權，將導致司法院之權力大增，並且得同時操作司法行政。假設人審會之組成又無變革，則人審會之成員絕大多數為司法院大法官，將使法官人事及整體法律系統皆掌握於大法官之手，而可能加重現有的法官人事問題。因此，首要之務應是令現行的法官人事制度加入外部的監督機制，並且透過法官法的立法，使得不良法官的退場機制能夠有效運作，方能有效改善此一問題。

四、中華民國憲法第 63 條規定：「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。」此所謂議決國家其他重要事項，其意涵為何？試從學說與實務見解（包含司法院大法官解釋）角度，說明之。（25 分）

命題意旨	本題重點，及在檢視考生是否了掌握憲法第 63 條立法院之重要事項議決權之相關理論與大法官解釋，為直接決勝負類型之考題。
答題關鍵	「其他重要事項」一語帶有概括性質，其內涵並非明確，故首應注意者，乃大法官曾於作成之解釋中表示何等見解，如：釋字第 645、585、520、419 等幾號解釋應點出其要旨。學說上，則注意對於憲法修正後我國政府體制的走向，以及採取何種方法論解釋權力分立之制度設計。
高分閱讀	1.高點經典題型解析系列：《憲法解題概念操作（下）》作者植憲，高點文化出版，P.5-8~P.5-22：權力分立的意涵與權限劃分；P.6-102~P.6-110：立法院之其他國家重要事項議決權。 2.大法官解釋：419、461、520、585、613、632、645號解釋與其理由書。

#### 【擬答】

##### (一)我國政府體制概述

於判斷議決國家其他重要事項之意涵前，應將我國目前憲法規範下之政府體制釐清，以判斷各個權力機關的權力歸屬。於我國第四次修憲後，因總統對行政院長已具有完全之任免權（增修條文第 3 條第 1 項）、總統具有一定之行政實權（增修條文第 2 條第 4 項）、以及總統發布部份命令無須行政院長副署（增修條文第 2 條第 2 項），並且由司法院大法官釋字第 520、613、645 等幾號解釋觀之，我國行政權與立法權之間的相互關係已與憲法本文規範之修正式內閣制大不相同，且有向雙首長制靠攏之趨勢，但究竟是否已實質上成為完全的總統制，則還有討論之空間，為無論如何，我國目前之政府體制較接近於雙首長制。且目前憲政運作的結果，總統與任命之行政院長間，亦沒有不同黨派之情事發生。

##### (二)國家其他重要事項之意涵

憲法第 63 條規定立法院有議決國家其他重要事項之權，其中應先加以釐清究竟該「國家其他重要事項」其



內涵指涉者為何類的國家事務。可能有如下二說：任何重要事務說、立法權享有決定權限之事務說，分述如下：

#### 1.任何重要事務說：

僅「重要」之事務即可由立法院議決之說法應不可採，蓋國家事務有相當多相當重要之事務，惟仍應注意是否為其他國家權力機關之事務核心，否則即等同立法權一權獨大，失去應維持權力分立與制衡原則之憲法本旨。如釋字第 613 號解釋中，對立法院創設獨立機關之制度之說明，其認為：「立法院如經由立法設置獨立機關，將原行政院所掌理特定領域之行政事務從層級式行政體制獨立而出，劃歸獨立機關行使，使其得依據法律獨立行使職權，自主運作，對行政一體及責任政治即不免有所減損。…於我國以行政院作為國家最高行政機關之憲法架構下，賦予獨立機關獨立性與自主性之同時，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，俾行政院院長得藉由對獨立機關重要人員行使獨立機關職權之付託，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。」可見，故本說不可採。

#### 2.立法權享有決定權限之國家事務說：

本說尚可區分為將其內涵區分為立法權獨享之國家事務與立法權得享之國家事務，析述如下：

##### (1)立法權獨享之國家事務

此類事務為其他國家權力機關不宜也不應恣意介入，故立法院若就此類事務依憲法第 63 條作成之決議具有絕對之效力，其他國家權力機關只能遵循。如釋字 419 號解釋理由書中：「立法院為國家最高立法機關，憲法第 62 條定有明文。立法院之職權，憲法第 63 條有概括之規定…之外，諸如總統依憲法第 55 條提名行政院院長、依第 104 條提名監察院審計長，均應經立法院之同意；依憲法第 39 條決議移請總統解嚴；依憲法第 57 條第 1 款立法委員在開會時有聽取行政院施政報告並向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權；依同條第 2 款及第 3 款有決議變更行政院重要政策及對行政院移請覆議事項決議是否維持原案之權；依憲法第 105 條規定審議審計長所提出之決算審核報告之權；依憲法第 111 條中央與地方遇有權限爭議時，亦規定由立法院解決；依憲法第 174 條第 2 款立法院亦得對憲法擬定修正案提請國民大會複決；又依憲法增修條文第 2 條第 4 項總統發布之緊急命令，須於十日內提交立法院追認；再者依本院釋字第 325 號解釋立法院院會就議案涉及事項，得決議向有關機關調閱文件原本，以上所舉皆屬憲法或有憲法效力之規範所明定屬於立法院之職權，內容甚為廣泛。上述憲法所定屬於立法院職權之事項，立法院依法定之議事程序所作各種決議，按其性質有拘束全國人民或有關機關之效力。惟任何國家機關之職權均應遵守憲法之界限，凡憲法依權力分立原則將特定職權自立法、行政或司法等部門權限中劃歸其他國家機關行使；或依制憲者之設計根本不採為憲法上建制者，各個部門即有嚴格遵守之憲法義務。」

##### (2)立法權得享之國家事務

而若該國家事務僅是立法院得享有參與決定之權限，則此時亦應使其得以參與作成決定，惟立法院既然是與其他國家權力分享權限，則其他國家權力之參與亦不可免。然而在此種情況下，立法院依據憲法第 63 條所作成之決議亦僅為一種立法權之意見表達，而並不具有絕對之拘束力。釋字 520 號解釋理由書中此段可見一般：「……憲法第 57 條即屬行政與立法兩權相互制衡之設計，其中同條第 2 款關於重要政策，立法院決議變更及行政院移請覆議之規定，雖經 86 年 7 月 21 日修正公布之憲法增修條文刪除，並於該第 3 條第 2 項第 3 款增設立法院對行政院院長不信任投票制度，但該第 57 條之其他制衡規定基本上仍保留於增修條文第三條第二項，至有關立法院職權之憲法第六十三條規定則未更動，故公布於 88 年 1 月 25 日之立法院職權行使法第 16 條，仍就行政院每一會期應向立法院提出施政方針及施政報告之程序加以規定，同法第 17 條則定有：「行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，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。前項情事發生時，如有立法委員提議，30 人以上連署或附議，經院會議決，亦得邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢。」所謂重要事項發生，即係指發生憲法第 63 條之國家重要事項而言，所謂施政方針變更則包括政黨輪替後重要政策改變在內。針對所發生之重要事項或重要政策之改變，除其應修改法律者自須向立法院提出法律修正案，其應修改或新頒命令者應予發布並須送置於立法院外，上開條文復課予行政院向立法院報告並備質詢之義務。……上開報告因情況緊急或不能於事前預知者外，均應於事前為之。本件停止預算之執行，已涉國家重要政策之變更而未按上述程序處理，自有瑕疵，相關機關未依其行使職權之程序通知有關首長到院報告，而採取杯葛手段，亦非維護憲政運作正常處置之道。行政院應於本解釋公布之日起，儘速補行前述報告及備詢程序，相關機關亦有聽取其報告之義務。」



## (3)小結

於此認為後說較為可採，蓋為權力分立之制度本旨下之結果，且後說亦較可符合目前國家事務多樣化而需要各種不同權力一同運作始可順利推動之現況，而究竟何種事務屬於某一權力機關掌管，則應採取功能最適理論，以何者在組織、程序及規範結構上具備決定該事務之最佳條件而定。故於得分享的國家事務領域中，亦以功能最適理論判斷分享事務中，由何者決定該項事務中的某一部分。

## (三)議決之效力

如同前述，若一國家事務經由功能最適理論的判斷認為應屬立法院掌管，則該事務即成為立法院獨享之事務，而使立法院據此作出之決議具有絕對之拘束力。然而若僅屬立法院得分享之國家事務，則此時該決議並無絕對的拘束力，蓋憲法沒有明文規範該項事務、決議之效力。學者為此項決議之不具備拘束力提出如下理由：

## 1.法律保留原則之維護：

決議若有相當於法律之效力，則會有違憲法 23 條及法治國原則建構的法律保留原則。亦即將使立法院得以規定嚴格的議事三讀程序，即可作成具有法律效力的決議，如此將使憲法之規定被架空。

## 2.憲法上覆議制度之維護：

現行增修條文第 3 條第 2 項第 2 款之覆議規定並不包括憲法本文第 57 條第 2 款之重大政策覆議權，故若認為決議有憲法拘束力，則覆議制度之存在將失去意義。

## 3.提升國會尊嚴、彰顯立法品質

## 4.維護政府各部門間的權力平衡：

如此方不致於造成立法國的窘境，避免立法權一權獨大，破壞權力分立與制衡原則。但並非為該決議完全不具任何意義上的拘束力，僅係謂其不具憲法上的之拘束力，如此由人民代議士之多數決所作成之決議，當然帶有一定程度的政治效力，只是遵循與否，受影響之權力機關是否接受，則是政治操作之問題。

