

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國109年10月23日印發

院總第 23 號 委員提案第 25155 號

案由：本院委員吳怡玳等 20 人，有鑑於行政院為國家最高行政機關，憲法第五十三條定有明文，基於行政一體，須為包括國家通訊傳播委員會、公平交易委員會、中央選舉委員會等在內之所有行政院所屬機關之整體施政表現負責，並因獨立機關施政之良窳，與獨立機關之人選有密切關係，因而應擁有對獨立機關主委與委員之人事決定權。基於權力分立原則，行使立法權之立法院對行政院有關獨立機關之人事決定權固非不能施以一定限制，以為制衡。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，惟承認獨立機關存在，其主要目的係於法律規定範圍內，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。綜上，立法院對於行政院長提名之獨立機關主委或委員行使同意權，目的是要確認行政院長的基本政治理念得到立法院的肯定與信任，爰擬具「立法院職權行使法第二十九條條文修正草案」，修改同意權行使門檻，以健全國家民主憲政體制之發展。是否有當？敬請公決。

說明：

- 一、經查，釋字第 613 號所述，按作為國家最高行政機關之行政院固因基於行政一體，必須為包括獨立機關在內之所有行政院所屬機關之整體施政表現負責，並因獨立機關施政之良窳，與獨立機關主委與委員之人選有密切關係，而擁有對獨立機關之具體人事決定權，然為

避免行政院恣意行使其中之人事任免權，致損及獨立機關之獨立性，行使立法權之立法院對行政院有關獨立機關之人事決定權仍非不能施以一定限制，以為制衡。蓋作為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地，要亦在於權力之制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利。

- 二、釋字第七二九號解釋協同意見書所闡述意旨：「（有關分權的憲法續造需要較為一貫的理論基礎），中央政府分權的續造解釋，不能不從貫穿整體規定的原則出發，就此早期解釋多簡單以「五權分治，彼此（或平等）相維」作為最高指導原則（釋字第三號、第一七五號、第四六一號、第六八二號等解釋可參），民主化後逐漸凸顯機關間制衡的意旨，較近的釋字第六一三號解釋已經納入議會主義體制普遍強調的權力分立三大指導原則：A.功能最適（*Funktionsgerechtigkeit*）、B.相互制衡（*Balance*）及 C.核心領域（*Kernbereich*），而有如下的概括性論述：「作為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地（A），要亦在於權力之制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利（B）。惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能抵觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域（C），或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙（本院釋字第五八五號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞（本院釋字第三九一號解釋參照），例如剝奪其他憲法機關為履行憲法賦予之任務所必要之基礎人事與預算；或剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此間權力關係失衡等等情形是。」加上之前彰顯的彼此相維（D）—其內涵應包含德國近年開始討論，也見於本院第四六一號解釋的「相互尊重」（*Interorganrespekt*）原則—，實際上已可說明現代民主政治在分權上都不可少的元素，只是民主體制各有其歷史、社經脈絡，從傳統著眼於行政立法關係的三分法：內閣制、總統制和半總統制（雙首長制），到制度政治學涵納更多民主元素的二分法：共識民主（*consensus democracy*）與多數民主（*majoritarian democracy*），各國發展出的民主體制必然會走向最能回應其條件的混合，彼此間不可能雷同。有分權（*separation of powers*）明顯重於分工（*division of functions*）者，如總統制，也有分工明顯重於分權者，如內閣制，大體上只能說，其越分權者越強調 B、C，越分工者則越強調 A、D，我國憲法一方面屬於分權程度較高者，另一方面又強調行政立法的緊密互動與負責，反映了五權憲法的原始構想（按能分權），與在臺灣民主化過程的經驗（行政對立法負責），使得四項分權原則沒有明顯的優先次序，其權衡變得更為複雜，當然在作任何續造時也更須審慎。由於這些原則表面上或偏向分，或偏向合，

立法院第 10 屆第 2 會期第 4 次會議議案關係文書

實際上體制在權力分合之間如果操作得當，往往更可相互正當化，比如核心領域原則如能配合落實功能最適原則，會更有說服力；相互制衡原則如能同時彰顯相互尊重原則，也可舒緩政府內部的緊張關係。本院在早期的分權解釋較少注意分權的面向而多彰顯分工，反映了威權體制的現實。隨著民主化的展開，又開始強調分權。」

三、綜上，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。惟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。蓋作為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利。爰擬具「立法院職權行使法第二十九條條文修正草案」，修改同意權行使門檻，以健全國家民主憲政體制之發展。

提案人：吳怡玓

連署人：曾銘宗 葉毓蘭 鄭麗文 洪孟楷 吳斯懷

呂玉玲 楊瓊瓔 張育美 徐志榮 溫玉霞

廖婉汝 李德維 萬美玲 鄭正鈐 李貴敏

謝衣鳳 翁重鈞 陳以信 林為洲

立法院職權行使法第二十九條條文修正草案對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第二十九條 立法院依憲法第一百零四條或憲法增修條文第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項行使同意權時，不經討論，交付全院委員會審查，審查後提出院會以無記名投票表決，經超過全體立法委員<u>四分之三</u>之同意為通過。</p> <p><u>由行政院長提名經立法院同意後任命之獨立機關主</u> <u>委暨委員，經超過全體立法</u> <u>委員四分之三之同意為通過</u> <u>。</u></p>	<p>第二十九條 立法院依憲法第一百零四條或憲法增修條文第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項行使同意權時，不經討論，交付全院委員會審查，審查後提出院會以無記名投票表決，經超過全體立法委員二分之一之同意為通過。</p>	<p>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。惟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。蓋作為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利。</p>