元照出版提供　請勿公開散布。

立法院人事同意權行使之正當程序

陳　陽　升*

要　目

壹、前　言
貳、人事同意權之性質
　一、背景與考察的開展步驟
　二、權力分立與制衡下的人事同意權
　三、對於各憲法機關所承擔國家功能之剖析
　　㈠憲法法庭
　　㈡定位考試權與監察權的取徑
　　㈢考試院
　　㈣監察院
參、由各憲法機關所承擔國家功能而生之程序要求
　一、立法院對憲法機關成員行使人事同意權之程序
　二、不同制衡關係下的人事同意權程序要求
　　㈠大法官
　　㈡考試委員
　　㈢監察委員
肆、結　語

DOI：10.53106/102398202025090182004

* 中央研究院法律學研究所助研究員，德國柏林自由大學法學博士。

投稿日期：一一四年一月二日；接受刊登日期：一一四年四月十六日
責任校對：鍾淑婷

元照出版提供　請勿公開散布。

摘　要

本文旨在討論立法院就憲法機關人事行使同意權之制度，是否能適切反映由權力分立所衍生出來的制衡關係，並依符合事理的方式安排同意程序。由於對大法官行使人事同意權不僅涉及制衡，亦有強化其民主正當性，期待憲法法庭得發揮社會政治上之整合功能，是本文認為，就司法院院長、副院長及大法官行使人事同意權，其通過門檻容有必要調整為超過全體立法委員三分之二或其他加重多數的同意，俾使總統在提名相關人選時，能與反對黨妥為協商求取共識，以利憲法法庭發揮其應有的整合功能。與此相對，就考試院與監察院相關人事的同意程序而言，由於前者所掌國家權力在性質上仍應歸屬於行政權之一環，而後者握有主要原屬立法者所行使之準司法權，故現制對其等人事之同意程序安排應屬合理。

關鍵詞：人事同意權、國家功能、憲法法庭、考試院、監察院

元照出版提供　請勿公開散布。

壹、前　言

考試院第13屆院長、副院長及考試委員之任期於2024年8月31日屆滿，依憲法增修條文第6條第2項及考試院組織法第2條第3項前段之規定[1]，總統應於此等人員任滿3個月前完成提名。爰此，蔡英文前總統乃於同年3月委請其時的下任副總統當選人蕭美琴擔任召集人，組成「第14屆考試委員提名審薦小組」，期前後屆考試委員之任期得順利銜接，以維繫憲法機關正常運行，賴清德總統就任後也於同年5月31日公布提名人選，並咨請立法院同意。然而，因立法院遲未行使人事同意權，致考試院首次出現院長、副院長及考試委員懸缺的真空狀態[2]。惟此並非我國憲政史上第一次發生憲法機關全體成員出缺之情形，原本應於2005年2月1日就任之第4屆監察委員被提名人，即曾因第5屆及第6屆立法委員皆擱置審查陳水扁前總統所提名人選，從而在始終未能獲立法院同意故無法任命的情況下[3]，創下憲法機關無有成員之先例[4]。

---

1 按憲法增修條文第6條第2項規定：「**考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經立法院同意任命之，不適用憲法第八十四條之規定**」；考試院組織法第2條第3項前段規定：「**總統應於前項人員任滿三個月前提名之**」。

2 為免影響國家考試之舉行，第13屆考試委員於卸任前乃修正考試院會議規則第5條之1，明定：「**院長、副院長、考試委員同時出缺時，為處理緊急必要事項，得由第二條第一項其他應出席人員召集會議，並由出席人員中公推一人為主席（第1項）。前項會議議決事項應提請第五條第一項前段會議追認之（第2項）。**」質言之，為處理緊急必要事項，得由考選部部長、銓敘部部長及公務人員保障暨培訓委員會主任委員召集會議，且事後須得由院長、副院長或考試委員召集之考試院會議追認。

3 按憲法增修條文第7條第2項規定：「**監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。憲法第九十一條至第九十三條之規定停止適用。**」

元照出版提供　請勿公開散布。

若再將觀察範圍擴及至其他依憲法規定，應由總統提名，經立法院同意任命之憲法機關成員，則除了前已述及之考試院院長、副院長、考試委員及監察院院長、副院長、監察委員外，包括大法官在內[5]，亦曾發生總統所提名之人選遭立法院否決之例。雖然過往對於個別大法官被提名人之否決，尚不至於癱瘓憲法法庭（舊稱司法院大法官），但設若總統與立法院多數黨長期分屬不同黨派，亦非完全不可想像因立法院對總統所提名大法官人選之杯葛，從而導致憲法法庭的運作陷入窘境。

由是以觀，立法院作為在總統之外，五院中唯一由人民直接選舉所組成的憲法機關，其藉由行使人事同意權，參與其他不具直接民意基礎之憲法機關成員的產生，並因此負有建構其他憲法機關之任務[6]，一方面固寓有防止總統濫權任用不適當人選之意[7]，另一方面卻也可能在政黨對抗的僵局下，造成憲法機關成員難產的結果。因此，從憲法的角度而言，立法院就人事同意權之行使（包含行使與否及如何行使），似乎允宜由一定之規範予以形塑，或至少仍應

4　參見陳新民，憲政僵局的解決模式——兼評「機關忠誠」的概念，載：法治國家原則之檢驗，頁3-4，2007年7月；蘇永欽，從監察院空轉看提名、同意權的行使，法令月刊，56卷3期，頁4，2005年3月。另參見林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，憲法——權力分立，頁251-252，2022年9月，4版。

5　按憲法增修條文第5條第1項規定：「**司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長、一人為副院長，由總統提名，經立法院同意任命之，自中華民國九十二年起實施，不適用憲法第七十九條之規定。司法院大法官除法官轉任者外，不適用憲法第八十一條及有關法官終身職待遇之規定。**」

6　蕭文生，國家法 I ——國家組織篇，頁342，2008年7月。關於德國聯邦議會就聯邦最高層級機關所負之建構任務及其選舉程序，詳可參見*Steiger*, Kreationsaufgaben und Wahlverfahren, § 26 Rn. 1-42.

7　參見周萬來，議案審議——立法院運作實況，頁121-122，2024年9月，6版；羅傳賢，立法程序與技術，頁644-645，2008年7月，5版。

元照出版提供　請勿公開散布。

符合一定之程序，而非得任意為之[8]。

事實上，憲法法庭於面對立法院遲不行使監察委員人事同意權是否違憲之問題時，即曾作成司法院釋字第632號解釋，並於解釋文指出：「**監察院係憲法所設置並賦予特定職權之國家憲法機關，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。為使監察院之職權得以不間**

8 按立法院除依憲法增修條文第5條第1項、第6條第2項及第7條第1項規定，對總統提名之司法院院長、副院長、大法官、監察院院長、副院長，監察委員及考試院院長、副院長、考試委員行使人事同意權外，依憲法第104條規定，對總統提名之審計長亦享人事同意權。此外，立法院尚依一般法律之規定，對若干機關的重要成員握有人事同意權。其中，屬一般性規定者為中央行政機關組織基準法第21條第1項之規定：「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……」，質言之，立法院對相當於二級機關之獨立機關專任合議制成員，享有人事同意權。基此，國家通訊傳播委員會組織法第4條第1項與中央選舉委員會組織法第3條第2項前段乃分別規定：「本會置委員七人，均為專任，任期四年，任滿得連任一次，已連任者不得再任。本會委員由行政院院長提名經立法院同意後任命之，行政院院長為提名時，應指定一人為主任委員，一人為副主任委員……」；「主任委員、副主任委員及委員均由行政院院長提名經立法院同意後任命」。此外，依促進轉型正義條例第2條規定，促進轉型正義委員會為隸屬行政院之二級獨立機關，是同法第8條第1項本文規定：「促轉會置委員九人，由行政院長提名經立法院同意後任命之。行政院長為提名時，應指定一人為主任委員，一人為副主任委員……」（惟宜留意，促進轉型正義委員會因完成階段性任務，業於2022年5月30日依同條例第11條規定解散）。至於其他相關法律尚有法院組織法第66條，其規定：「最高檢察署檢察總長由總統提名，經立法院同意任命之，任期四年，不得連任。」由於對此等人員行使人事同意權，非以憲法機關成員為對象，故不在本文討論範疇之內。依一般法律規定所行使之人事同意權程序，詳可參見周萬來，同前註，頁125-127。

元照出版提供　請勿公開散布。

斷行使，總統於當屆監察院院長、副院長及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，立法院亦應適時行使同意權，以維繫監察院之正常運行。總統如消極不為提名，或立法院消極不行使同意權，致監察院無從行使職權、發揮功能，國家憲政制度之完整因而遭受破壞，自為憲法所不許。引發本件解釋之疑義，應依上開解釋意旨為適當之處理。」然而，因為該號解釋正確地基於其司法裁判之本質[9]，僅對系爭個案提出應當如何解套之指示（執行諭知），自然也就未（亦不宜）對立法院人事同意權之行使須遵循何等程序，提出深入且完整之闡述。

是以，為釐清立法院依憲法要求，就憲法機關成員行使人事同意權，究應符合如何的正當程序，依筆者之見，取徑於下述問題以切入本文的核心關懷，亦即立法院就其人事同意權行使所設計之規範框架為何？現行規定是否已足以通過憲法觀點下最低限度之正當程序要求，抑或容有進一步補充之空間？應屬允當。蓋由總統提名，經立法院同意而任命所形塑之憲法機關成員選任程序乃憲法上之政治任命，因此總統與立法院於行使此等權力時，自享有相對寬廣的政治形成空間[10]，惟其行使仍須符合一定之正當程序，是解釋上宜由立法者制定相關規範以為制約[11]。不過在開始梳理現行規定

9　參見翁岳生，憲法之維護者——回顧與展望，載：法治國家之行政法與司法，頁421-422，2009年1月，2版；陳愛娥，違憲審查與司法政策的關係——由程序法的觀點評論司法院大法官釋字第五三〇號解釋，載：法治與現代行政法學：法治斌教授紀念論文集，頁154，2004年5月；楊子慧，司法院大法官是否為憲法上法官？，月旦法學教室，130期，頁11，2013年8月；蕭文生，同註6，頁443-444。Vgl. auch *Korioth*, Der Staat 31 (1991), S. 549 (561-562).

10　參見吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，頁503-505，2023年8月，8版。

11　於此仍宜留意，鑑於政治任命蘊含政治形成空間之故，相關規範亦不可對總統提名與立法院行使人事同意權進行過度嚴格限制，以免憲法機關成員選任淪為徒具形式之程序，參見陳慈陽，憲法學，頁878，2016年3月，3版。

元照出版提供　請勿公開散布。

前，或許宜先將目光停留在另一值得澄清的問題上，也就是立法院人事同意權之性質為何？之所以有必要探究此一問題的原因在於，立法院行使人事同意權一方面固是藉此方式，肩負起參與其他憲法機關建構之任務，惟其制度意義卻可能因為不同憲法機關在國家權力分配之架構中，所承擔之國家功能（Staatsfunktionen）不同，而有所落差[12]。鑑此，本文擬先分析在我國憲法權力劃分之結構下，立法院針對不同憲法機關行使人事同意權的性質，及不同國家功能對其所生的可能影響為何（下文貳）？並以此為基礎，接續審視現行有關立法院人事同意權行使的法律規定是否合乎正當程序之要求？又有無允宜補充之處（下文參）？或可供作未來立法之參考。

貳、人事同意權之性質

一、背景與考察的開展步驟

按憲法本文之設計，憲法機關成員的人事同意權原分由立法院與監察院所掌。依憲法第55條規定：「**行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之。**」而憲法第79條及第84條規定則分別將司法院院長、副院長、大法官及考試院院長、副院長、考試委員的人事同意權交由監察院行使。然歷經1992年、1997年、2000年三次修憲，不惟立法院不再具有閣揆同意權，監察院不復掌人事同意權，包含司法院、考試院、監察院院長、副院長、大法官、考試委員及監察委員在內的憲法機關成員人事同意權，亦全數統一交由立法院行使[13]。

---

12 關於權力分立之基本概念及其意涵，詳可參見蔡宗珍，我國憲法解釋中的權力分立圖像，憲政時代，40卷4期，頁494-495，2015年4月。

13 詳言之，依1992年5月28日公布之憲法增修條文第11條第1項、第13條第1項、第14條第2項、第15條第2項規定，原由監察院所行使之人事同意權，均改由國民大會為之，且監察院院長、副院長及監察委員，亦改為須經國民大會同

元照出版提供　請勿公開散布。

正是基於如是的規範前提，關於人事同意權性質的討論開展，特別是從發生史（Entstehungsgeschichte）的視角出發，也就是在擬追索憲法本文對人事同意權之設想時，即不妨以憲法第79條、第84條，以及賦予監察院人事同意權之第90條規定作為考察起點。蓋1997年第四次修憲後，立法院失去對行政院院長之人事同意權，取而代之，改以令其享有倒閣權以為平衡[14]，但縱使如此，由於後者僅是讓立法院取得消極抵制的可能性，依舊無法積極參與政府形成，因此難謂在現制下，立法院實質上得發揮組建政府之功能（Rekrutierung- bzw. Kreationsfunktion）[15]，加以在憲法本文之規劃中，監察院乃是作為民意機關之一而被創設[16]，故憲法第79條及

意，始得任命。復依1997年7月21日公布之憲法增修條文第3條第1項規定，行政院院長由總統任命之，毋庸經立法院同意。最後依2000年4月25日公布之憲法增修條文第5條第1項、第6條第2項、第7條第2項規定，原國民大會行使之人事同意權，轉由立法院職司其事。對於憲法機關成員人事同意權規範演變之扼要說明，參見周萬來，同註7，頁122。另參見蔡宗珍，同前註，頁507-508。

14 導入倒閣權後，立法院固取得藉由對行政院院長提出不信任案迫使其去職之權，但由於不信任案通過後，總統亦得宣告立法院解散（憲法增修條文第2條第5項參照），反倒令原本在理念上應屬於立法院制衡行政院的重要手段——倒閣權，於此連結下幾乎喪失制衡的功能。就此，詳可參見蔡宗珍，中央政府體制改革的選擇（法理篇），載：憲改方向盤，頁83-86，2006年4月。

15 關於1997年第四次修憲前後，分別掌有閣揆同意權與倒閣權之立法院，是否如同採取議會內閣制（parlamentarisches Regierungssystem）國家的國會一般，具有組建政府之功能，詳可參見蔡宗珍，當前立法院憲政地位之評析，載：憲法與國家㈠，頁78-81，2004年4月。至於就國會組建政府之功能，詳可參見 *von Beyme*, Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789-1999, 4. Aufl., 2014, S. 234-242; *Morlok*/*Michael*, Staatsorganisationsrecht, 6. Aufl., 2023, Rn. 635-641.

16 司法院釋字第76號解釋文謂：「國民大會代表全國國民行使政權，立法院為國家最高立法機關，監察院為國家最高監察機關，均由人民直接間

元照出版提供　請勿公開散布。

第84條規定的適用情境，毋寧與憲法增修條文所形塑之立法院人事同意權十分接近。

有別於五五憲草第87條規定中未見監察院人事同意權[17]，憲法第90條規定所以賦予監察院行使人事同意權，乃是基於1946年1月於重慶召開的政治協商會議就五五憲草提出下述決議之故，亦即「**監察院為國家最高監察機關，由各省級議會及各民族自治區議會選舉之，其職權為行使同意、彈劾及監察權。**」嗣後，此決議形諸政治協商會議對五五憲草修正案草案第96條規定：「**監察院為國家最高監察機關，行使同意彈劾及監察權。**」再經制憲國民大會憲法草案修正為如憲法本文之文字演變而來。政治協商會議作此更張，根據論者的分析，寓有使監察院能與美國參議院相類，以收節制總統提名之效的意思[18]。蓋美國參議院依美國憲法第2條第2項第2款規定，對總統提名之外交官、最高法院法官等人選握有人事同意權[19]，是為國會制衡總統的權力之一[20]；基此認識，制憲者考慮到

接選舉之代表或委員所組成。其所分別行使之職權亦為民主國家國會重要之職權。雖其職權行使之方式，如每年定期集會、多數開議、多數決議等，不盡與各民主國家國會相同，但就憲法上之地位及職權之性質而言，應認國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會。」質言之，依照憲法本文之設計，監察院具有民意機關之性質。不過於1992年第二次修憲後，司法院釋字第325號解釋繼而指出：「本院釋字第七十六號解釋認監察院與其他中央民意機構共同相當於民主國家之國會，於憲法增修條文第十五條規定施行後，監察院已非中央民意機構，其地位及職權亦有所變更，上開解釋自不再適用於監察院。」

17 按五五憲草第87條規定：「監察院為中央政府行使監察權之最高機關，掌理彈劾、懲戒、審計，對國民大會負其責任。」

18 林紀東，中華民國憲法逐條釋義㈢，頁199，1993年8月，修訂7版；董保城、法治斌，憲法新論，頁616，2024年9月，9版。另參見雷震，制憲述要：中華民國憲法制定經過，頁38-39，1957年3月。

19 按美國憲法第2條第2項第2款規定：「總統經參議院之咨議及同意，並得

元照出版提供　請勿公開散布。

監察院依憲法本文之設計，具有間接民意基礎，且總統所提名之憲法機關成員，就其職務行使而言，基本上均屬獨立、不受干涉，故賦予監察院人事同意權，無非意在發揮制衡的功能[21]。

2000年第六次修憲後，原由監察院行使，並曾一度改由國民大會行使之人事同意權，雖移由立法院所掌，惟人事同意權於制度上期能制衡總統提名的性質，並未因此改變。然值得留意的一點是，由於被提名人分屬不同憲法機關，而不同的憲法機關又各自承擔性質上迥異的國家功能，因此在討論立法院人事同意權如何行使始稱允當之前，容有必要進一步細究，憲法機關彼此間的關係對於制衡的性質與作用，會否產生一定影響，換言之，應先分別掌握不同憲法機關之同意程序，究屬何種性質，具有何種目的[22]。

該院出席議員三分之二贊成時，有締結條約之權。總統提名大使、公使、領事、最高法院法官及其他未另作規定之美國官吏，經參議院之咨議及同意任命之。但國會如認為適當，得以法律將下級官員之任命權授予總統、法院或各部長官。」

20 參見史慶璞，美國憲法理論與實務，頁101-102，2007年6月；張文貞，憲法，載：英美法導論，頁171-174，2010年7月。

21 參見林紀東，同註18，頁195、200；陶百川，比較監察制度，頁197-201，1992年4月。惟亦有論者認為：「同意權的行使與制衡無關。因為，司法院正，副院長或大法官雖經監察院同意而任命，但他們均依法獨立行使職權，並不對監察院負責。考試院正、副院長及考試委員也在監察院同意下任命，但他們也不對監察院負責。……同樣地，同意權的行使也與被同意者的任期不相關連。因為，司法院正、副院長固然由監察院同意後任命，但是司法院長的任期並不隨監察委員六年任期而定；大法官也由監察院同意後任命，但是大法官的法定任期是九年……，也和監察院任期無關。」見姚立明，論立法院「同意權」的性質，現代法律，82期，頁13，1989年6月。

22 蘇永欽，同註4，頁4-5。類此：陳愛娥，立法院應如何行使各種同意權？，載：國會改革：台灣民主憲政的新境界？，頁314，2001年10月。

元照出版提供　請勿公開散布。

二、權力分立與制衡下的人事同意權

對於上揭問題，蘇永欽教授透過分析我國與美國之制度設計，提出三種在制衡性質上有別的人事同意權類型[23]：首先，蘇教授認為，1997年第四次修憲前，憲法第55條第1項就行政院院長所規定之提名與同意，約可比擬議會內閣制國家對內閣總理之選舉，可謂是一種多數政府的產生方式，故其關鍵在於能否得到國會中多數支持，也就是能否獲得政治上的信任[24]。其次，立於美國憲法的權力分立體制，蘇教授表示，若被提名人屬行政部門首長或外交官，則因其只對總統負責，權力的正當性基礎亦來自於總統，而非得自國會，是以在行使人事同意權時，國會宜尊重總統用人之權，同意程序的制衡功能，應限於檢視被提名人之專業能力與操守。再次，蘇教授以美國最高法院之提名與同意為例，指出其特色在由總統與國會此二具有民意基礎的憲法機關共同參與下，決定不屬於此二機關所控制的其他憲法機關成員。因此，於此同意程序的意義即在，使此一本身不具民意基礎的機關，得藉總統與國會之背書取得間接民意基礎，成為超然獨立的第三權，並於日後得以作成制衡此二機關的決定。是以，在此類型下的人事同意權，因為被提名人所屬部門是以其專業而獨立，故審查上除強調專業及操守外，也會嘗試排除明顯偏頗的被提名人[25]。

---

23 蘇永欽，同註4，頁5。

24 儘管憲法第55條第1項所規定之人事同意權可與議會內閣制國家之內閣總理選舉相比擬，不過仍須留意，依憲法本文之設計，立法院並未享有倒閣之權，是以單就握有對行政院院長之人事同意權而言，尚不能謂立法院已具有完整的組建政府功能，蓋其僅是透過「一次性」的同意，對行政院院長被提名人加以把關，但此後於制度上便再無過問之權。就此，參見蔡宗珍，同註15，頁80。另參見陳新民，憲法學釋論，頁412-414，2022年3月，10版。

25 參見蘇永欽，同註4，頁5。

元照出版提供　請勿公開散布。

不過由於1997年第四次修憲後，行政院院長一職已改為逕由總統任命，毋須再經立法院同意，因此蘇永欽教授認為，於現制下對被提名人所進行的同意程序，皆應屬上述最後一類的制衡。緊接於此，蘇教授乃藉由呼籲面對政治現實，及反思美國人事同意權制度得以成功之條件，試圖回答將此模式套用於以屆次為區分進行改組的憲法機關，如考試院及監察院，是否適當，並給出否定的答案[26]。就此，即使先不論蘇教授的後續論證是否成立，僅就其分析路徑以言，已不難看出，其未能一致地從憲法機關所承擔之國家功能為何的角度，討論人事同意權所應有的制衡性質與作用。然而，蘇教授上述區分制衡類型之洞見正在於指出，制衡類型的歸屬取決於不同憲法機關各自所履行之國家功能為何，質言之，區分制衡類型本身即蘊含對於制衡的不同理解。

三、對於各憲法機關所承擔國家功能之剖析

循前文之脈絡，若欲針對成員須經立法院同意始得任命之憲法機關，探討立法院究應如何行使人事同意權，則理當由此等機關所擔負的國家功能著眼，俾以分別澄清其與立法院在權力分立圖像中的相對關係為何。

㈠憲法法庭

就大法官、考試委員及監察委員而言，其所屬機關在行使國家權力的功能歸屬上，較無疑義者應推由大法官組成的憲法審判機關。憲法訴訟法於2022年1月4日施行後，憲法法庭的案件審理已全面實現法庭化與裁判化，是其所行使的國家權力屬司法權，自不待言；縱在憲法訴訟法施行前，憲法法庭主要是以作成憲法「解釋」

26　參見蘇永欽，同註4，頁5-8。

元照出版提供　請勿公開散布。

的方式，行使憲法所賦予之權限，但於認識上不宜僅由字面意思作狹義解釋，從而認定解釋憲法與司法審判無涉，蓋其實質內涵仍是法院透過司法程序解決紛爭，故無論是過去所為之憲法解釋，抑或是在現制下所作成的憲法裁判，憲法法庭所行使者均為司法權[27]。準此，在大法官行使職權應當符合司法權保持超然、獨立、不受干涉之前提下，要求大法官被提名人須獲立法院同意，除有制衡總統提名之意外，尚有傳遞並強化大法官民主正當性的涵義，同時更在如是基礎上，期待大法官能發揮憲法所賦予之功能[28]。

㈡定位考試權與監察權的取徑

相對於憲法法庭之情形，界定考試院與監察院所承擔的國家功能究竟為何，毋寧才是挑戰所在，蓋考試權與監察權為憲法直接就國家權力本身及其組織所為之劃分與安排，質言之，其「存在」於制度層面上已為憲法所確立[29]。然從確定其所擔負之國家功能的角

---

27 參見吳信華，憲法訴訟法基礎十講，頁4-5，2024年2月，3版；翁岳生，同註9，頁421-422；陳慈陽，同註11，頁929-933；董保城、法治斌，同註18，頁551-552。又司法院釋字第585號解釋理由書第30段亦謂：「憲法第七十八條規定司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。依憲法第七十九條第二項及憲法增修條文第五條第四項規定，解釋憲法及組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項，為司法院大法官之職權。大法官依憲法規定，獨立行使憲法明文規定之上述司法核心範圍權限，乃憲法上之法官。憲法解釋之目的，在於確保民主憲政國家憲法之最高法規範地位，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，作成有拘束力之司法判斷。」Vgl. auch *Schlaich*/*Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht: Stellung, Verfahren, Entscheidungen, 12. Aufl., 2021, Rn. 9-11; *Schwarz*, Verfassungsprozessrecht, 2021, § 1 Rn. 16-22.

28 陳愛娥，同註22，頁316。另參見陳慈陽，同註11，頁878。

29 於此宜留意者為，學理上固有謂，制憲者將國家權力在憲法上區分為行政、立法、司法三權並相應建構其等之組織，此舉本身即意味著獲得功能制度上的民主正當性，siehe *Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, § 24 Rn.

元照出版提供　請勿公開散布。

度而言，由於考試、監察二權為我國憲法特有之設計，偏離了自孟德斯鳩（Montesquieu, 1689-1755）以降，將國家權力劃分為行政、立法、司法三權之權力分立圖像[30]，以致於容易對其等承擔何種國家功能產生困惑。不過根據學者之考證分析，制憲者對於中央政府體制設計之問題，嘗於「權能區分」與「權力分立」此二相互背反之理念間游移，而最終摒棄前者，選擇以權力分立下之（修正的）內閣制為框架，但因為政治妥協的結果，還是勉強維持五權憲法的形貌，換句話說，我國憲法在區分國家權力一事上，依舊採取使之相互制衡的理念[31]。準此，就考試、監察二權究應如何定性的問題，仍應從三權分立下的權力分立圖像予以剖析。

㈢考試院

就考試院所承擔的國家功能而言，憲法第83條規定：「**考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。**」足見其所掌事項不僅涉

15. 不過，晚近亦有學者指出，儘管憲法將源自於國民之國家權力加以區分，但此並不表示經劃分後的權力行使不再需要透過事物內容或組織人員上的民主正當化方式，充實其正當性，因此主張在關於民主正當化方式的分類上，只需保留事物內容、組織人員此二類即可，siehe *Möllers*, Demokratie, § 5 Rn. 41. 依本文之見，單就憲法上之國家權力劃分本身而言，誠如Möllers所指出，其的確不足以保證權力行使已具有充足的民主正當性，是以學理上的質疑有其道理，惟要求在憲法層級上即應就國家權力予以區分，尚具有防範假民主之名，行集權之實的功能，故功能制度的民主正當性仍有其意義。

30 Vgl. *Cornils*, Gewaltenteilung, § 20 Rn. 8-11; *Grzeszick*, Gewaltenteilung, § 33 Rn. 3-4; *Maurer*/*Schwarz*, Staatsrecht I: Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 7. Aufl., 2023, § 10 Rn. 9-15.

31 李惠宗，憲法要義，頁559-565，2022年9月，9版。另參見馬起華，民主憲政的道路，頁342-354，1981年10月；張君勱，中華民國民主憲法十講，頁46-50、56-59，2015年6月。

元照出版提供　請勿公開散布。

及考選，更廣及於人事行政權之部分，因此過去迭遭批評為割裂行政權，並生考用分離之弊[32]。其後為因應動員戡亂，1966年3月19日第一屆國民大會第四次會議乃增訂動員戡亂時期臨時條款第5項規定，授權總統得調整中央政府之人事機構及其組織，此乃翌年行政院人事行政局（按2012年2月6日改制為行政院人事行政總處）設置之基礎[33]；至動員戡亂結束，1991年第一次修憲時，不僅先令行政院人事行政局之設置取得憲法基礎[34]，待到1992年第二次修憲時，復限縮考試院之職權於考試，及公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休，至於其他人事行政事務，諸如公務人員之任免、考績、級俸、陞遷、褒獎等，考試院之職權僅餘法制相關部分[35]，而如是功能制度上的國家權力劃分，後又延續至現行憲法增修條文第6條第1項規定，即「**考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。**」

觀此制度沿革，不難發現歷次修憲為避免行政院領導統御其所屬公務人員之事權遭到架空，遂一面確立行政院分享人事行政權的

32 參見吳庚、陳淳文，同註10，頁642；陳新民，同註24，頁618-619；蔡秀涓，考試院存廢問題探討，載：憲改方向盤，頁188-190，2006年4月；董保城、法治斌，同註18，頁596。

33 參見林紀東，同註18，頁151-152。

34 按1991年5月1日公布之憲法增修條文第9條第2項規定：「**行政院得設人事行政局**。」嗣後，因1992年第二次修憲限縮考試院職權，令行政院人事行政局與用人機關分別取得有關公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎等事項在執行規劃及實際執行層面上的權限，故不復有於憲法增修條文中明定人事行政局組織之必要，爰於1994年第三次修憲時，刪除上揭規定。

35 董保城、法治斌，同註18，頁597。

元照出版提供　請勿公開散布。

憲法基礎，一面限縮考試院的職權範圍[36]，儘管在功能制度上仍維持考試院的獨立，但卻不改其性質上乃屬行政權之一環[37]。

㈣監察院

至於就監察院所承擔的國家功能而言，前已述及，於1992年第二次修憲後，監察委員已不再由各地方議會選出（憲法第91條參照），因此難以繼續維持司法院釋字第76號解釋之見，將監察院定位為相當於西方民主國家之國會，而屬民意機關。然而，其後歷次修憲，包含現行憲法增修條文第7條第1項規定在內，仍列監察院為國家最高監察機關，並且除人事同意權外，亦保留憲法第90條、第97條第1項規定賦予之彈劾、糾舉、糾正、審計等職權，以及由憲法第95條規定：「**監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件。**」與第96條規定：「**監察院得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職。**」所形塑之調查權。

1. 彈劾權與糾舉權

其中，彈劾權與糾舉權均意在促使相關單位對於中央及地方公務人員（含司法院、考試院人員）之失職或違法加以追究（憲法第97條第2項參照）[38]，只不過前者是依案件態樣移送懲戒法院或普

36 吳庚、陳淳文，同註10，頁642。

37 相同見解：吳信華，憲法釋論，頁762-763，2021年10月，4版；林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，同註4，頁455；李惠宗，同註31，頁731；周志宏，行政權，載：現代憲法論，頁335，2008年10月，4版；陳愛娥，同註22，頁317；董保城、法治斌，同註18，頁597。

38 針對總統、副總統之彈劾，於1997年第四次修憲後已改由立法院行使。現行憲法增修條文第2條第10項規定：「**立法院提出總統、副總統彈劾案，聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時，被彈劾人應即解職。**」又對司法人員所為之彈劾，不應涉及應保持獨立的審判事項，因此彈

元照出版提供　請勿公開散布。

通法院[39]，後者則是依監察法第19條第1項規定：「**監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為，應先予停職或其他急速處分時，得以書面糾舉，經其他監察委員三人以上之審查及決定，由監察院送交被糾舉人員之主管長官或其上級長官，其違法行為涉及刑事或軍法者，應逕送各該管司法或軍法機關依法辦理。**」由此可見，就行使之對象及事由，二者並無區別[40]，相對地，其差異僅體現於程序面上，亦即只要三位監察委員的審查及決定，便可通過糾舉，但依憲法增修條文第7條第3項規定，須經監察委員2人以上之提議，9人以上之審查及決定，始得提出彈劾。於此脈絡下，宜附言者為，根據監察院統計，1985年至1995年間，該院並無提出任何糾舉案，而自1996年起，每年提出之糾舉案亦僅為個位數，又之所以會出現如此現象，監察院分析指出，諒係出於「**糾舉制度之建立，係因應對日**

劾事由僅以司法行政上之違法失職為限，參見陳慈陽，同註11，頁971。關於彈劾所追究者究應為法律責任或政治責任的討論，參見林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，同註4，頁272-273；張文貞，新世紀台灣憲改的制度選擇——論監察院、考試院與國民大會的存廢，月旦法學雜誌，115期，頁217-220，2004年11月。

39 如涉及刑事，實務上皆移送檢察署偵辦。對此，林紀東大法官指出：「**監察院之地位，直等於刑事訴訟上之告發人。不僅非檢察官之比，無起訴上訴之權，且不如刑事訴訟法上之告訴人，因告訴人於檢察官為不起訴處分時，尚可向上級檢察機關，聲請再議，而監察院則無此種權力也。**」見林紀東，同註18，頁293-294。基於相同的理由，曾任監察委員的陶百川先生遂主張，應使監察院具有刑事告訴人之地位，參見陶百川，同註21，頁250-253。尤有甚者，陳淳文教授引述謝瀛洲氏之批評，認焉有設置一院級獨立機關追究較刑事責任輕微的行政責任，卻將刑事責任交由檢察官決定是否起訴之理，從而更進一步主張，監察院應享有逕向法院起訴之權，見陳淳文，監察院變革方向芻議，載：憲改方向盤，頁162-163，2006年4月。對後一主張持保留態度者：董保城、法治斌，同註18，頁627。

40 吳庚、陳淳文，同註10，頁668；李惠宗，同註31，頁749；董保城、法治斌，同註18，頁628。

元照出版提供　請勿公開散布。

抗戰時期，公務人員違法失職情事較多，且大陸幅員廣大，為爭取時間，制裁違失，以補彈劾案之不足。國民政府遂於民國26年12月公布『非常時期監察權行使暫行辦法』，規定糾舉權行使之要件及內容。糾舉案進行程序簡化快速，易於配合戰時之非常情況。……故民國27年至36年之抗戰時期及勝利後之復員期間，監察院提出之糾舉案約為1,100餘件。政府遷臺後，一切措施尚未完全就緒，故自民國37年至46年之10年期間，仍有約400餘件之糾舉案提出。惟近年來各項制度措施均已步入軌道，且交通、通訊便捷，監察院提案糾舉之案數，均逐年下降」[41]。是以，學者中有認為，糾舉似已無存在之必要[42]。

在行三權分立的國家中，彈劾向屬國會職權[43]，而彈劾權在我國交由監察院行使，亦呼應了我國制憲時以監察院為民意機關之定位。因此，即使監察院因1992年第二次修憲故，不復為民意機關，惟就行使彈劾權而言，其所承擔之國家功能仍為原屬國會者[44]；至於與彈劾權性質相同之糾舉權，自亦可於同一事理脈絡下予以理解。

41　監察院全球資訊網，https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=695&s=19686，最後瀏覽日：2024年10月10日。

42　董保城、法治斌，同註18，頁629。

43　無論是採取議會內閣制，且為彈劾制度發祥地之英國，或是採取總統制之美國，彈劾權皆由國會行使，用以監察政府官員。然隨著國會得以通過不信任案之方式追究內閣的政治責任，且司法機關的獨立性逐漸確立，從而已可有效追究官員之法律責任，以致英國下議院自1805年後，即未再有彈劾案之提出；至於美國自開國迄今，眾議院亦僅提出十餘件彈劾案，經參議院審查通過者，更是寥寥可數。由此可見，彈劾權之重要性已日漸式微。就此，詳可參見林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，同註4，頁268-269；陳新民，同註24，頁655-656。

44　吳庚、陳淳文，同註10，頁663；吳信華，同註37，頁785；林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，同註4，頁268；陳新民，同註24，頁649；陳銘祥，立法機關與議會民主制，載：現代憲法論，頁301，2008年10月，4版。

元照出版提供　請勿公開散布。

2. 糾正權

與前述以「人」為行使對象的「糾彈」不同，糾正權則是對行政院及其所屬各機關的工作及設施，於有違法失職時，經監察院有關委員會審議後，移送糾正案文予行政院或相關部會，促其注意改善（憲法第97條第1項、監察法第24條參照）[45]。行政院或有關部會於接到糾正案文後，應即為適當之改善與處置，並應以書面答覆監察院，如逾2個月仍未將改善與處置之事實答覆監察院時，監察院得經有關委員會之決議，以書面質問或通知其主管人員到院質問之（監察法第25條參照）。由此可知，糾正案並無法律上之拘束力，僅有建議、敦促之意義，蓋監察院為興利除弊，固有提出糾正案之權，惟行政院及其各部會因負實際處理之責，自然知之較審，擇善而從即為已足，要非謂行政院或有關部會無有斟酌空間，只得依照糾正案更易政策或舉措[46]。據此，學理上即不乏有指出，糾正權於性質上類同於國會對行政措施之建議權，或與立法院之質詢在功能上有所重疊，從而容易引起權限爭議者[47]，若究其緣由，又無

---

45 按五五憲草並未賦予監察院糾正之權，其來源依監察院之考據，乃「**導源於抗戰時期賦予之建議權。國民政府於民國26年12月公布『非常時期監察權行使暫行辦法』，將建議權賦予監察院。此種建議或意見，原為對主管長官或其上級長官提供資料，使其自行改善。抗戰勝利後，此一職權，仍舊繼續行使。迨國民大會制憲時，乃將建議改為糾正，明定於憲法之中，規定由各委員會提出糾正案，遂成為監察院之法定職權。**」見監察院全球資訊網，https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=695&s=19687，最後瀏覽日：2024年10月11日。

46 林紀東，同註18，頁273-274；董保城、法治斌，同註18，頁630。

47 董保城、法治斌，同註18，頁630。另參見陳新民，同註24，頁647；雷震，監察院之將來，頁98-99，1990年7月。另如鄒文海教授即以譬喻的方式指出：「**監察院的糾正權，可能演變為行政院要向監察院負責的事實，到那種時候，行政院負責的對象有二，而立法院與監察院如抱絕不相同的態度，行政院就要有兩姑之間難為婦的苦處了。**」見鄒文海，政治學，

元照出版提供　請勿公開散布。

非是出於糾正權源自三權分立下之國會職權故[48]。

3. 審計權

再就審計權而言，其意指稽查政府及其所屬機關財務收支情形之權力，任務包含監督預算之執行、審核財務收支、審定決算、考核財務效能、核定財務責任及稽察財務上違法失職之行為[49]。依我國憲法之設計，此項職權雖劃歸監察院所有，惟非由監察委員，而是由監察院所屬的審計部行使，且依審計法第10條規定：「**審計人員依法獨立行使其審計職權，不受干涉。**」憲法第105條規定：「**審計長應於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院。**」依此審核報告，立法院方得對於行政院進行責任追究，或據以審查新一年度之預算[50]。

關於審計權歸屬之問題，在我國制憲過程中頗經周折，政治協商會議出於有意將立法院塑造成職權相當於各民主國家之國會，乃仿英美等國由國會同時掌理預算與決算之例[51]，將審計權移轉於立法院，並改審計長一職為由立法院選舉。不過此一改動未為制憲國

頁317，1957年6月。除此之外，亦有論者認為，糾正權可能導致監察、行政二院間虛應故事之無意義互動，見吳庚、陳淳文，同註10，頁670。

48 參見林紀東，同註18，頁273；陳淳文，同註39，頁141。基此認識，學者中有主張，既然監察院已非民意機關，則糾正權理當交由立法院行使，見湯德宗，新世紀憲改藍圖——以行政、立法兩權為中心，月旦法學雜誌，109期，頁87，2004年6月。

49 參見陳新民，同註24，頁662；董保城、法治斌，同註18，頁635。

50 吳庚、陳淳文，同註10，頁670。

51 關於英國國家審計署（National Audit Office）的發展沿革，siehe *Bergel*, Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt? Verfassungsvergleich der Rechnungshöfe Deutschlands, Frankreichs, Österreichs, Spaniens, des Vereinigten Königreichs und des Europäischen Rechnungshofs im Gefüge der Gewaltenteilung, 2010, S. 136-138.

元照出版提供　請勿公開散布

民大會所接受，折衷下遂成憲法本文之制[52]，惟由此故事已足見，審計權之歸屬著實有不同安排之可能[53]。好比從審查預算在前，審核其運用在後的角度以言，當不難理解何以西方國家多半置審計權於國會之下，如奧地利憲法第122條第1項第1句規定：「**審計院直接隸屬於國民會議。**」及西班牙憲法第136條第1項規定：「**審計院為國家與公部門審計及經濟管理之最高稽查機關。其直接隸屬於國會，並受國會委託審核國家總帳目。**」即為適例。然而，若從審計須仰賴專業人員獨立進行的角度以言，則如同德國將此任務交予位列聯邦最高行政機關（oberste Bundesbehörden）之一，並僅依法審核帳目，不受指揮監督的聯邦審計院（Bundesrechnungshof）[54]，亦非不可理解。據此，學理上固有認為，審計權儼然已成為所謂的「第四權」[55]。但如果由審計權所應發揮之功能為基礎仔細推敲，則會發現，確保審計獨立之目的乃是出於，行政與立法間之互動往往會受到審計資料的影響，故有必要保證其正確。不過，鑑於審計權本身並不參與國家意志的形成，其他國家權力的行使亦不受其約束，從而似無必要將之提升至得與其他國家權力相埒的「第四權」[56]。

---

52 董保城、法治斌，同註18，頁635-636。

53 陳新民，同註24，頁663。

54 關於德國聯邦審計院之建制設計，詳可參見*Badura*, Staatsrecht: Systematische Erläuterung des Grundgesetzes, 7. Aufl., 2018, I Rn. 118-119; *Gröpl*, Haushaltsverfassung, § 56 Rn. 95-98; *Heintzen*, in: *von Münch/Kunig*, Grundgesetz: Kommentar, Bd. 2, 7. Aufl., 2021, Art. 114 Rn. 17-22; *Kube*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz: Kommentar, Bd. 7, Stand: 87. EL März 2019, Art. 114 Rn. 47-64. 其發展沿革，詳可參見*Bergel*, aaO. (Fn. 51), S. 5-19; *Schwarz*, in: *Huber/Voßkuhle* (Hg.), Grundgesetz: Kommentar, Bd. 3, 8. Aufl., 2024, Art. 114 Rn. 4-9.

55 陳新民，同註24，頁664。

56 Vgl. *Bergel*, aaO. (Fn. 51), S. 77-79.

元照出版提供　請勿公開散布。

然以上說明應已足以凸顯，只要能維持審計權的獨立，其於組織建構上究應歸屬於何種國家權力，的確容有相當彈性。

4. 調查權

由於無論是行使對人的「糾彈」之權，或對事的糾正權，皆須以查明事實為前提，因此學理乃將調查權定位為輔助性或工具性權力[57]。1992年第二次修憲後，監察院不再為民意機關，但監察院仍繼續行使除人事同意權外的監察權，及附隨而來的調查權，是引發割裂立法院作為單一國會的完整權限爭議[58]。爰此，立法院於翌年修正（舊）立法院組織法第18條，增設第3項規定：「**為確保立法權之行使得設專案小組，向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件。**」惟此舉遭行政院提起覆議反對，立法院遂聲請解釋憲法。對此，憲法法庭作成司法院釋字第325號解釋指出：修憲後「**憲法之五院體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使。立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第五十七條第一款及第六十七條第二項辦理外，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。**」質言之，肯定立法院得享有文件調閱權。

及至立法院針對2004年3月19日發生之槍擊總統、副總統候選人事件，成立之三一九槍擊事件真相調查特別委員會，復引發關於立法院是否享有調查權爭議，憲法法庭乃作成司法院釋字第585號解釋，認定「**立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之**

57　陶百川，同註21，頁379；董保城、法治斌，同註18，頁631-632。

58　吳庚、陳淳文，同註10，頁672。

元照出版提供　請勿公開散布。

權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。」惟同時也為此項輔助性權力之行使設下一定限制，即「**立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。**」而觀上述憲法解釋可知，原由監察院單獨掌理的調查權，本屬國會權限，修憲後監察院與立法院均得行使，不相扞格[59]。

若不論非由監察委員行使，且建制上著重於其專業性與獨立性，同時組織建構上應歸屬何國家權力不失彈性的審計權，應可見「糾彈」毋寧是監察院當前最重要的職權，且就其所扮演懲戒發動之角色及可能由此衍生之法律效果，也就是追究違法失職之責任而言，當可理解學者多將監察院定位為準司法機關[60]。惟綜合本文以上分析可知，若以三權分立下的權力圖像為思考基礎，監察院所行

59 參見司法院釋字第729號解釋理由書第5段：「立法院與監察院職權不同，各有所司。立法院之文件調閱權，以調閱文件所得資訊作為行使立法職權之資料；而監察院之調查權，則係行使彈劾、糾舉、糾正等監察職權之手段，二者之性質、功能及目的均屬有別，並無重疊扞格之處。是立法院行使文件調閱權，自無侵犯監察院調查權之問題，檢察機關自不得執此拒絕調閱。」另參見林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，同註4，頁316-320。

60 吳庚、陳淳文，同註10，頁666、670；張文貞，同註38，頁218；陳慈陽，同註11，頁970。除指出監察院扮演準司法機關之角色外，尚指出其同時兼具實質行政作用者，見李惠宗，同註31，頁743；董保城、法治斌，同註18，頁633。

元照出版提供　請勿公開散布。

使之職權，依舊可謂不脫傳統立法權之範疇[61]。

參、由各憲法機關所承擔國家功能而生之程序要求

於澄清被提名人所屬憲法機關分別承擔的國家功能後，應進一步討論的問題為，目前立法院就大法官、考試委員、監察委員被提名人行使人事同意權之方式，是否符合由各憲法機關所履行國家權力之性質對程序相應提出的要求，換言之，立法院行使人事同意權時，應留意與行使其他國家權力的憲法機關間，存在如何的制衡關係，此等關係又對同意程序產生如何影響。準此，本文以下擬先爬梳立法院就憲法機關成員行使人事同意權的程序為何，再分別檢視其是否滿足依不同制衡關係所生之正當程序要求。

一、立法院對憲法機關成員行使人事同意權之程序

針對依憲法規定應由立法院行使人事同意權之情形，立法院職權行使法關專章處理之。該法第29條第1項規定：「**立法院依憲法第一百零四條、憲法增修條文第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項規定行使同意權時，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。**」其中，投票表決以記名方式為之，乃是2024年5月28日立法院修正立法院職權行使法時，由舊法所採之無記名投票方式修正而來，根據修法理由，該項修正是為落實責任政治，立法委員行使人事同意權之意向應讓選民知悉[62]。上述修法時，立法院尚以人事同

61 相同見解：陳愛娥，同註22，頁318。

62 參見2024年5月28日立法院職權行使法第29條修法理由二。

元照出版提供　請勿公開散布。

意權審查需嚴謹確實為由[63]，新增同條第3項規定：「**前二項人事同意權案交付全院委員會或相關委員會審查，自交付審查之日起，期間不得少於一個月，且應於審查過程中舉行公聽會，邀集相關學者專家、公民團體及社會公正人士共同參與審查，並應於院會表決之日十日前，擬具審查報告。**」此外，立法院為使聽證會及審查被提名人資格順利進行，立法委員及社會大眾得完整取得被提名人學經歷等相關資料[64]，於上述修法時，增訂同法第29條之1第1項、第2項規定：「**被提名人之學歷、最高學歷學位論文、經歷、財產、稅務、刑案紀錄表及其他審查所需之相關資料，應由提名機關於提名後七日內送交立法院參考（第1項）。立法院各黨團或未參加黨團之委員，得以書面要求被提名人答復與其資格及適任性有關之問題並提出相關之資料；被提名人之準備時間，不得少於十日（第2項）。**」又為使立法委員得以正確且完整之資訊進行同意權之審查[65]，復增訂同條第3項規定：「**被提名人應於提出書面答復及相關資料之同時，提出結文，並應於結文內記載已據實答復，絕無匿、飾、增、減，並已提出相關資料，絕無隱匿資料或提供虛偽資料。但就特定問題之答復及資料之提出，如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並提出書面釋明者，不在此限。**」

又2024年5月28日修法時，立法院鑑於過去立法院審查人事同意權，若遇複數被提名人時，常以共同列席接受詢答為方式，容易因特定議題或對象，造成審查密度寬嚴不一之情形，是以為使每位被提名人均能受嚴謹充分之審查[66]，爰接續於同法第30條第1項規

63 參見2024年5月28日立法院職權行使法第29條修法理由三。
64 參見2024年5月28日立法院職權行使法第29條之1修法理由二。
65 參見2024年5月28日立法院職權行使法第29條之1修法理由三。
66 參見2024年5月28日立法院職權行使法第30修法理由二。

元照出版提供　請勿公開散布。

定：「**全院委員會或相關委員會就被提名人之資格及是否適任之相關事項進行審查與詢問，由立法院咨請總統或函請提名機關通知被提名人列席說明與答詢。**」之後，新增第2項規定：「**被提名人有數人者，前項之說明與答詢，應分別為之。**」並且為使立法委員得以正確且完整之資訊進行同意權之審查[67]，增訂同條第3項規定：「**被提名人列席說明與答詢前，應當場具結，並於結文內記載當據實答復，絕無匿、飾、增、減等語。但就特定問題之答復，如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並當場釋明者，不在此限。**」至於舊法之同條第2項規定，「**全院委員會於必要時，得就司法院院長副院長、考試院院長副院長及監察院院長副院長與其他被提名人分開審查。**」此次修法除將其移列至第4項外，亦將審查方式改為「應」分開審查。

對於被提名人若有違反立法院職權行使法第29條之1第1項、第2項規定所課義務之情形，立法院復於上述修法時，新增第30條之1規定：「**被提名人拒絕依第二十九條之一第二項規定答復問題或提出相關資料，拒絕依該條第三項規定提出結文、或拒絕依前條第三項規定具結者，委員會應不予審查並報告院會（第1項）。被提名人違反第二十九條之一第三項或前條第三項規定，於提出結文或具結後答復不實、隱匿資料或提供虛偽資料者，委員會應不予審查並報告院會。經院會決議者，得處新臺幣二萬元以上二十萬元以下之罰鍰（第2項）。前項罰鍰處分，受處分者如有不服，得於處分書送達之次日起二個月內，向立法院所在地之行政法院提起行政訴訟（第3項）。**」

於此須留意者為，針對2024年5月28日立法院職權行使法之修法，憲法法庭依立法委員柯建銘等51人、行政院、總統及監察院之聲請，作成113年度憲判字第9號判決。其中相關立法院人事同意權

67　參見2024年5月28日立法院職權行使法第30修法理由三。

元照出版提供　請勿公開散布。

行使之部分，憲法法庭於系爭判決主文四指出：「㈠第29條第3項規定，屬國會自律範疇，尚不生牴觸憲法問題。㈡第29條之1第1項規定，對提名機關並無拘束力。於此前提下，其規定尚不生牴觸憲法問題。㈢第29條之1第2項規定，整體觀之，其規範意旨在於授權立法院得經提名機關，向被提名人提出有關其資格與適任性之相關書面問題，性質上屬立法院人事審查程序以外之任意性程序，被提名人並得自行衡酌處理；立法院各黨團或個別立法委員尚不得逕向被提名人提出書面問題，直接要求其答復。於此前提下，本項規定始不生牴觸憲法問題。㈣第29條之1第3項規定，除要求被提名人於提出相關資料之同時，應就絕無提供虛偽資料具結部分，及但書規定部分，尚不生牴觸憲法問題外，其餘規定部分，均逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。㈤第30條第1項規定，尚不生牴觸憲法問題。㈥第30條第3項規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。㈦第30條之1第1項及第2項前段規定，屬國會自律範疇，原則上不生違憲問題。惟立法院院會尚不得因委員會不予審查，即不行使人事同意權，否則即屬違反其憲法忠誠義務，為憲法所不許。㈧第30條之1第2項後段規定，逾越立法院憲法職權範圍，自本判決宣示之日起，失其效力。同條第3項規定一併失其效力。」質言之，憲法法庭除就第29條之1第1項、第2項規定採取合憲性解釋，實質限縮法律解釋之可能範圍外，觀系爭判決理由第173段至第176段可知，就同條第3項含但書之部分規定，憲法法庭是以立法院人事同意權不具課予被提名人獨立行為義務之權限為由，推論出修法要求被提名人就其書面答復內容之真實性，乃至就其所提供資料之完全性具結等部分，已逾越立法院憲法上職權；另就第30條第3項、第30條之1第2項後段及第3項規定，憲法法庭亦基於相同理

元照出版提供　請勿公開散布。

由，宣告其等違憲立即失效[68]。不過，甚為明白的是，即使欠缺此等因逾越人事同意權之權限，從而被宣告違憲之規定，亦不至於對立法院人事同意權行使本身產生障礙。

透過上述整理可見，立法院為行使人事同意權，僅制定一套在程序上完全劃一的標準，而未針對被提名人分別所屬之憲法機關所承擔各異的國家功能，開展出相應的同意程序。以此而論，如是安排方式在憲法上或有商榷之餘地。爰此，下文擬分別由憲法法庭、考試院及監察院承擔之國家功能所形構出與立法院的制衡關係，討論其對同意程序可能發生如何影響或有何等要求。

二、不同制衡關係下的人事同意權程序要求

㈠大法官

如前文所述，憲法法庭行使之職權屬司法權，是以立法院對司法院院長、副院長及大法官被提名人行使人事同意權，除防止總統濫行提名不適當的人選外，同時也兼有強化此一未來可能節制自己之憲法機關的民主正當性之意。在此制衡關係下，相關同意程序的安排，即不能捨憲法法庭於民主憲政國家中所扮演之角色不論，易言之，應考慮憲法法庭作為「憲法之守護者」（Hüter der

68 宜留意者為，就要求被提名人具結之相關規定是否違憲部分，朱富美、詹森林及蔡彩貞等三位大法官持與多數意見不同的看法。其中，朱富美大法官於其對系爭判決所提部分協同部分不同意見書中指出：「具結僅擔保事實之真正，不及於意見或推測之詞」，因此「被提名人個人在書面答復、提出之資料或口頭意見或推測之詞，非屬具結所擔保，僅生如何評價之問題，立法院應綜合答復及相關資料，資為同意權行使之判斷」，換句話說，要無將具結細分為三種性質之必要，是以朱大法官認為，相關規定均無牴觸憲法。就此，詹森林大法官亦提出相仿之質疑，參見詹森林大法官就系爭判決所提部分不同意見書。

元照出版提供　請勿公開散布。

Verfassung）[69]，以憲法為據審查國家行為的合憲性，究竟發揮何等功能。

1. 憲法審判之功能

對此，依Christoph Gusy的分析，就設有憲法審判制度的憲法而言，其本質上即寓有避免由政治場域自行決定憲法應如何解釋之意。蓋如果將憲法解釋之權交予政治場域，則政治上更具實力之一方，無疑可藉主導解釋結果以強化自身的支配力量，則如是設計的憲法，不啻隱含自我解消的傾向。因此，在制度上將憲法解釋獨立於政治場域，不僅得令憲法獲得獨立，更意味著憲法審判機關實是在守護制憲與修憲精神，免於受到為憲法所約束的權力破毀[70]。要使上述權力放棄對憲法作成權威性解釋，須以對於政治活動的基本規則具有高度的社會共識為前提，從而憲法審判制度在此即發揮了在政治爭議之中，維護社會對基本規則所具有共識的功能（Konsensfunktion）。在此脈絡下，憲法審判機關並非政治活動的參與者，其所要保守者毋寧是作為其裁判準據的憲法規則本身，換句話說，關於政治權力競逐之規則，並不等同於競逐本身。要言之，憲法審判制度一則確保政治活動基本規則得以獨立，同時使爭議各方對之得享共識，二則依聲請廢棄違憲的國家舉措，並在此基礎上權威性地確認合憲界限之所在，並制度性地解決有關國家行為

69 參見翁岳生，憲法之維護者——省思與期許，載：憲法解釋之理論與實務（第六輯上冊），頁4-6，2009年7月；翁岳生，同註9，頁405-406。Vgl. auch *Klein*, in: *Benda/Klein/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl., 2020, § 1 Rn. 18; *Schwarz*, aaO. (Fn. 27), § 4 Rn. 18-19. 有關憲法法庭及專業法院在維護憲法上之制度分工，詳可參見楊子慧，司法權維護憲法之制度分工，載：憲法訴訟㈡，頁102-139，2020年10月。

70 Ähnlich *Pestalozza*, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl., 1991, § 1 Rn. 9.

元照出版提供　請勿公開散布。

合法性與有效性之紛爭[71]。

無獨有偶，Kyrill-Alexander Schwarz也對憲法審判制度所具有之功能，提出相仿的觀察，即憲法審判制度具有社會政治上的整合功能（gesellschaftspolitisch integrierende Funktion），並認為此一功能源於憲法審判機關所解釋之憲法本身，蓋一方面憲法所具有的價值共識與統合象徵性創造了彼此間的共感，另一方面憲法透過保障制度性的整合計畫，為多元而分歧的社會提供了共生的條件[72]。

2. 他山之石：反映制衡關係的德國聯邦憲法法院法官選舉成數

有鑑於此，德國就選任聯邦憲法法院法官一事上，相當早便認識到應以選舉制度確保具有高度政治性的聯邦憲法法院，於裁判上能保持超然獨立的重要性。是以，儘管德國基本法第94條第1項規定僅將選任聯邦憲法法院法官之任務交予聯邦議會（Bundestag）與聯邦參議院（Bundesrat），由其等各選出聯邦憲法法院之一半成員，而未就選舉所應採取之成數（Wahlquorum）加以規定[73]，惟立法者於1951年制定聯邦憲法法院法時，即有意識地規定，由聯邦議會藉由間接選舉選出聯邦憲法法院法官，並將其當選成數設為四分

---

71 *Gusy*, Das Parlament als Wahlorgan, Gesetzgeber und Prozeßpartei im Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht, § 60 Rn. 5. Vgl. auch *Starck*, Das Bundesverfassungsgericht in der Verfassungsordnung und im politischen Prozeß, S. 1 (25-27). 中譯請見：Christian Starck著，楊子慧譯，憲法規範與政治實務中的聯邦憲法法院，載：德國聯邦憲法法院五十周年紀念論文集（上冊），頁27-29，2010年10月。

72 *Schwarz*, aaO. (Fn. 27), § 4 Rn. 24. Ähnlich *Häberle*, Verfassungsgerichtsbarkeit in der offenen Gesellschaft, S. 39-43; 許宗力，普通法院各級法官及行政法院評事應否具有違憲審查權？，載：憲法與法治國行政，頁145，2007年1月，2版。

73 按德國基本法第94條第1項規定：「聯邦憲法法院由聯邦法官及其他法官組織之。聯邦憲法法院法官半數由聯邦議會、半數由聯邦參議院選舉之。此等法官不得為隸屬於聯邦議會、聯邦參議院、聯邦政府或各邦類似機關之人員。」

元照出版提供　請勿公開散布。

之三，待至1956年修法時始將當選門檻調整為三分之二[74]；而此等要求以加重多數決之方式，確保了反對黨（Opposition）得參與並影響結果的意旨[75]，並且迄至2015年修正聯邦憲法法院法第6條第1項規定，改由大會（Plenum）直接選出聯邦憲法法官[76]，放棄委由選舉委員會（Wahlausschuss）以間接方式選出為止，均未改變[77]。在此條件下，聯邦議會中的各政黨勢必須就聯邦憲法法院法官之人選達成共識，畢竟任何一方實際上無法在欠缺他方支持的情況下，即可選出己方所欲推舉之人選，如是不僅執政黨與反對黨得以更加平起平坐地交換意見，同時也避免了極端人選的出線可能，從而在

74 於此應說明者為，德國聯邦參議院是由各邦政府指派代表所組成，旨在立法上維護各邦之利益。又聯邦參議院之成員非由選民直接選出，因此並無任期或屆期不連續（Diskontinuität）之問題，其依照德國基本法之設計，亦非真正意義上之國會第二院，siehe *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., 1999, Rn. 609-615; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 17. Aufl., 2022, Art. 50 Rn. 1-5; *Morlok/Michael*, aaO. (Fn. 15), Rn. 830-844. 由於聯邦參議院在制度上與立法院並無可比性，下文爰以聯邦議會選任聯邦憲法法院法官之方式為參照對象。不過值得留意的是，德國聯邦憲法法院法第7條規定：「**由聯邦參議院選任之法官，應獲得聯邦參議院三分之二之票數始為當選。**」質言之，同樣要求聯邦參議院以三分之二多數決之方式選出聯邦憲法法院法官。

75 關於反對黨的概念及其在憲法上的地位、任務與作用，詳可參見陳淑芳，反對黨在憲法上之地位與權利，載：民主與法治：公法論文集，頁285-300，2004年11月。Vgl. auch *Maurer/Schwarz*, aaO. (Fn. 30), § 11 Rn. 16-21.

76 按現行德國聯邦憲法法院法第6條第1項規定：「**由聯邦議會選任之法官，依第二項之聯邦憲法法院法官選舉委員會之推薦，不經討論，以不記名投票行之。獲得已投票數三分之二且達聯邦議會議員半數選票者，選任為法官。**」Vgl. *Lenz*/*Hansel*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz: Handkommentar, 3. Aufl., 2020, § 6 Rn. 1-6.

77 Vgl. *Klein*, in: *Benda/Klein/Klein*, aaO. (Fn. 69), § 5 Rn. 142.

元照出版提供　請勿公開散布。

一定程度上保障了聯邦憲法法院的中立性[78]。

在德國基本法透過刻意留白所為之委託下，德國立法者對於聯邦憲法法院法官選任程序所進行之具體化，毋寧是貼近司法權與其他國家權力間之制衡關係，蓋藉著加重多數決的選舉成數設計，聯邦憲法法院法官的選舉不僅體現了憲法審判保障少數的要求，更使得執政黨與反對黨皆能對聯邦憲法法院保有相當的信賴。再者，德國的立法例也清楚地顯示出，加重多數決對聯邦憲法法院法官選舉所具有的意義，即聯邦憲法法院的任務乃是成為「少數權利之守護者」（Hüter der Rechte der Minderheit），是以在選任其法官時，確保少數或者反對黨得以參與政治意見的交流，以尋求共識並發揮整合功能即屬必要[79]。

3. 對於大法官同意權門檻之改革建議

相對於德國聯邦憲法法院法反映制衡關係之選舉成數設計，由僅獲逾半數立法委員同意的大法官所組成之憲法法庭，恐怕只能發

---

78 Vgl. *Gusy*, aaO. (Fn. 71), § 60 Rn. 21; *Schlaich/Korioth*, aaO. (Fn. 27), Rn. 43-45; *Ruppert*, in: *Burkiczak/Dollinger/Schorkopf* (Hg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2. Aufl., 2022, § 6 Rn. 28; *Wittmann*, in: *Barczak* (Hg.), BVerfGG: Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2018, § 6 Rn. 45-46. 另參見吳志光，德國國會同意權行使之制度探討，憲政時代，28卷4期，頁154，2003年4月。

79 Vgl. *Ruppert*, aaO. (Fn. 78), § 6 Rn. 31; *Schlaich/Korioth*, aaO. (Fn. 27), Rn. 44. 值得附提的是，德國法上所採，令具有一定重要性之反對黨得以影響憲法審判機關法官之選舉，在法比較上並非孤例。包含義大利、比利時、葡萄牙等國，均將選舉之成數設為三分之二，至於西班牙則要求通過五分之三之門檻。另奧地利與瑞士雖未就選舉成數有所規定，但基於政治傳統，在實務運作上也形成依政黨比例選任憲法審判機關法官的慣例，siehe *von Brünneck*, Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien: ein systematischer Verfassungsvergleich, 1992, S. 33.

元照出版提供　請勿公開散布。

揮相對有限的共識功能與整合功能[80]。蓋即使在1997年第四次修憲後，大法官之任期已自2003年起，由區分屆次改為個別計算，較不易發生一位總統提名全部大法官的情況，然在大法官任期僅8年，且不得連任之條件下（憲法增修條文第5條第1項、第2項參照），仍舊難免發生大法官中之大多數，乃至全數皆由同一位連任之總統，或屬相同政黨的前後任總統提名之情形[81]；此時倘若立法院中之多數立法委員與總統同屬一政黨，大法官被提名人要得到超過全體立法委員二分之一之同意雖非難事，惟組成憲法法庭的大法官能否反映社會中的多元價值與意識型態，即不無可疑，甚至反倒可能易使憲法法庭的裁判遭受質疑[82]。

是以，為確保依據憲法，也就是針對國家形式及其目的作成根本性決定的政治之法，而為裁判的憲法法庭能維持超然獨立，在訴求大法官選任或憲法裁判去政治化本無可能的情況下[83]，透過選任方式平衡憲法法庭組成員，易言之，於制度設計上要求大法官須由具政治重要性的政黨通過對話，並在形成共識之前提下始能選出，

---

80 相同見解：許宗力，憲法與政治，載：憲法與法治國行政，頁18，2007年1月，2版；陳愛娥，同註22，頁316。類此：陳淑芳，德國聯邦憲法法院法官之選任，載：民主與法治：公法論文集，頁320，2004年11月。

81 學理上有認為，1997年第四次修憲時，將2003年總統提名之大法官區分為任期8年者8人，4年者7人，是期待日後可以形成每4年替換半數大法官之輪替機制，見吳庚、陳淳文，同註10，頁623-624。然而，在無法避免大法官被提名人可能未能到任，或就任的大法官因諸多因素提前離任的情況下，應認此等安排僅是加速個別大法官進退的時程差異，俾以儘早形成與美國最高法院大法官及德國聯邦憲法法院法官相同之「缺一補一」的交錯機制。正確指出此點者，見蘇永欽，同註4，頁11。

82 在美國法的脈絡下，指出大法官人選對重大憲法爭議及政治版圖之角逐極具重要性者，見林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，同註4，頁61-62。

83 Vgl. *Gusy*, aaO. (Fn. 71), § 60 Rn. 16.

元照出版提供　請勿公開散布。

即不失為正辦[84]。準此，將立法院對於大法官行使人事同意權之門檻提高到三分之二，應是適當的改革方向[85]；相對地，若繼續維持現行的同意權門檻，則不免有時仍會出現大法官被提名人立場偏頗之質疑，此時無論執政黨如何鄭重地呼籲信任司法，其效果最多可能只足以說服自己的支持者，畢竟關於憲法法庭成員選任之設計，應不得使之成為疑服膺多數或執政黨利害的司法機關[86]。

㈡考試委員

考試院行使之職權屬行政權之一環，已如前述，因此立法院對於考試院院長、副院長及考試委員行使人事同意權，實是在甄別總統就職掌考銓及人事行政中關係到法制部分等事項所提名之人選是否適當。由此應可推知，考試與立法二權所形成之制衡關係，應與掌理憲法審判之憲法法庭有所不同，特別是考慮到立法權之於行政權，毋寧更應側重在前者所應有的監督功能（Kontrollfunktion）[87]。準此，應可容許總統對被提名人享有較為寬廣的政策考量，質言之，不需要如同對大法官人選一樣，強調達成共識之必要。是以，現行立法院職權行使法以「**經超過全體立法委員二分之一同意為通**

---

84 Vgl. *Gusy*, aaO. (Fn. 71), § 60 Rn. 22. 類此：陳愛娥，大法官憲法解釋權之界限——由功能法的觀點出發，憲政時代，24卷3期，頁180，1998年12月。又所謂具政治重要性的政黨，意指在國會中得占一席之地的政黨，在我國現制下，即是指政黨票得票率跨越5%門檻，從而可依政黨名單參與全國不分區及僑居國外國民選出立法委員席次分配的政黨。

85 相同見解：許宗力，同註80，頁18-19；陳淑芳，同註80，頁321-322；陳愛娥，同註22，頁316；蘇永欽，同註4，頁11。

86 *Gusy*, aaO. (Fn. 71), § 60 Rn. 21. Vgl. auch *Lechner/Zuck*, Bundesverfassungsgericht: Kommentar, 8. Aufl., 2019, § 6 Rn. 13.

87 關於監督功能，詳可參見蔡宗珍，同註15，頁77-78。Vgl. auch *Maurer/Schwarz*, aaO. (Fn. 30), § 11 Rn. 8-14.

元照出版提供　請勿公開散布。

過」，作為行使人事同意權之成數，應符合正當程序之要求[88]。

㈢監察委員

與考試院的情形相仿，由於監察院承擔原屬立法者的國家功能，因此立法院於行使人事同意權時，應無必要就此情況特設對於少數之保障，令立法院中的少數屬取得與多數接近等同之地位。準此，依現制下的同意程序，應足以確保立法院中之多數對於監察院院長、副院長及監察委員得有相當的決定空間。

肆、結　語

本文的核心關懷為立法院就憲法機關人事行使同意權之制度，是否能適切反映由權力分立所衍生出來的制衡關係，並依符合事理的方式安排同意程序。對此，本文認為，就司法院院長、副院長及大法官行使人事同意權，其通過門檻容有必要調整為超過全體立法委員三分之二或其他加重多數的同意，俾使總統在提名相關人選時，能與反對黨妥為協商求取共識，以利憲法法庭發揮其應有的整合功能。與此相對，就考試院與監察院相關人事的同意程序而言，由於前者所掌國家權力在性質上仍應歸屬於行政權之一環，而後者握有主要原屬立法者所行使之準司法權，故現制對其等人事之同意程序安排應屬合理。

然而，無論對於個別憲法機關之人事同意程序是尚有調整之必要，抑或堪稱適當，當總統與立法院中的多數分屬不同政黨時，在政治現實上仍不免發生憲法機關成員難產的憲政僵局。此時，除仰賴各方的政治智慧以求化解僵局外，若從憲法機關為避免憲法秩序

88　同此：陳愛娥，同註22，頁318-319。

元照出版提供　請勿公開散布。

斷喪，因此其等均負有相互協調、合作之忠誠義務，即學理上所稱憲法機關忠誠（Verfassungsorgantreue）的角度以觀[89]，彼此各退一步實不失為合理可行之道。申言之，假使反對黨在立法院中占有人數優勢，則其不妨從速著手行使相關人事之同意權，並將其結果咨復總統，倘被提名人未能獲得通過，總統即應依法另提他人咨請立法院同意（立法院職權行使法第31條規定參照）[90]；同樣的事理之於總統亦有適用餘地，要言之，若依照立法院當時的政治環境，總統本可預見其逕行提名之人選勢遭杯葛，恐難過關，則提前與立法

89 此即蘇俊雄大法官就司法院釋字第520號解釋所提協同意見書中所謂：「憲法機關在憲政運作上負有『憲法忠誠』之義務，必須遵循並努力維繫憲政制度的正常運作，既不得僭越其職權，亦不容以意氣之爭癱瘓損害憲政機制的功能。此項『憲法忠誠』的規範要求，雖未見諸憲法明文規定，但不僅為憲政制度之正常運作所必需，亦蘊含於責任政治之政治倫理……」。亦是憲法法庭113年度憲判字第9號判決於理由第155段向憲法機關指明之行為方針：「總統享有各該憲法機關人事任命程序上之程序發動權與人選形成權，立法院就總統提名人選則享有審查、同意權。總統與立法院以此分權制衡之協力方式，共同決定相關憲法機關人事之繼任人選，除避免由單一憲法機關全權決定其他憲法機關之成員，以防偏頗外，亦在確保各該憲法機關得以實質存續並順利運行，俾維護國家整體憲政體制之正常運行。是總統與立法院均負有依憲法規定，忠誠履行憲法所分別賦予之人事提名權與同意權之憲法義務與責任，即總統應於各該憲法機關成員任期屆滿前，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，就是否同意總統提名之人選為決議。基於憲法機關之憲法忠誠義務，無論總統或立法院，均不得消極不行使其憲法上分別享有之提名權、同意權，致影響相關憲法機關之實質存續，破壞憲政體制之健全運作……。」關於憲法機關忠誠的理論淵源及其作用，詳可參見*Schenke*, Die Verfassungsorgantreue, 1977, S. 26-52; 許宗力，權力分立與機關忠誠，載：法與國家權力㈡，頁320-338，2007年1月；陳新民，同註4，頁7-21。對此概念之深刻反思，亦見陳新民，同註4，頁21-47。

90 類此：陳慈陽，同註11，頁878-879。

元照出版提供　請勿公開散布。

院中的多數展開溝通協商，亦不失為合理的解套辦法[91]。

91 與此相仿，美國總統依美國憲法第2條第2項第2款規定，提名外交官、最高法院法官及重要官員之人選時，往往亦先與參議院溝通協商，而非率爾提出名單，要求參議院逕予背書。就此，參見陳新民，同註4，頁49-50。

元照出版提供　請勿公開散布。

參考文獻

一、中　文

1. Christian Starck著，楊子慧譯，憲法規範與政治實務中的聯邦憲法法院，載：德國聯邦憲法法院五十周年紀念論文集（上冊），頁3-33，2010年10月。
2. 史慶璞，美國憲法理論與實務，2007年6月。
3. 吳志光，德國國會同意權行使之制度探討，憲政時代，28卷4期，頁144-164，2003年4月。
4. 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，8版，2023年8月。
5. 吳信華，憲法釋論，4版，2021年10月。
6. 吳信華，憲法訴訟法基礎十講，3版，2024年2月。
7. 李惠宗，憲法要義，9版，2022年9月。
8. 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，憲法——權力分立，4版，2022年9月。
9. 林紀東，中華民國憲法逐條釋義㈢，修訂7版，1993年8月。
10. 周志宏，行政權，載：現代憲法論，頁309-338，4版，2008年10月。
11. 周萬來，議案審議——立法院運作實況，6版，2024年9月。
12. 姚立明，論立法院「同意權」的性質，現代法律，82期，頁13-14，1989年6月。
13. 翁岳生，憲法之維護者——回顧與展望，載：法治國家之行政法與司法，頁405-424，2版，2009年1月。
14. 翁岳生，憲法之維護者——省思與期許，載：憲法解釋之理論與實務（第六輯上冊），頁1-169，2009年7月。
15. 馬起華，民主憲政的道路，1981年10月。
16. 張文貞，新世紀台灣憲改的制度選擇——論監察院、考試院與國民大會的存廢，月旦法學雜誌，115期，頁209-225，2004年11月。
17. 張文貞，憲法，載：英美法導論，頁159-185，2010年7月。
18. 張君勱，中華民國民主憲法十講，2015年6月。

元照出版提供　請勿公開散布。

19.許宗力，權力分立與機關忠誠，載：法與國家權力(二)，頁293-339，2007年1月。
20.許宗力，憲法與政治，載：憲法與法治國行政，頁1-52，2版，2007年1月。
21.許宗力，普通法院各級法官及行政法院評事應否具有違憲審查權？，載：憲法與法治國行政，頁131-151，2版，2007年1月。
22.陳淳文，監察院變革方向芻議，載：憲改方向盤，頁137-171，2006年4月。
23. 陳淑芳，反對黨在憲法上之地位與權利，載：民主與法治：公法論文集，頁285-305，2004年11月。
24.陳淑芳，德國聯邦憲法法院法官之選任，載：民主與法治：公法論文集，頁309-323，2004年11月。
25.陳新民，憲政僵局的解決模式——兼評「機關忠誠」的概念，載：法治國家原則之檢驗，頁3-53，2007年7月。
26.陳新民，憲法學釋論，10版，2022年3月。
27.陳慈陽，憲法學，3版，2016年3月。
28.陳銘祥，立法機關與議會民主制，載：現代憲法論，頁293-308，4版，2008年10月。
29.陳愛娥，大法官憲法解釋權之界限——由功能法的觀點出發，憲政時代，24卷3期，頁170-222，1998年12月。
30.陳愛娥，立法院應如何行使各種同意權？，載：國會改革：台灣民主憲政的新境界？，頁309-321，2001年10月。
31.陳愛娥，違憲審查與司法政策的關係——由程序法的觀點評論司法院大法官釋字第五三〇號解釋，載：法治與現代行政法學：法治斌教授紀念論文集，頁145-163，2004年5月。
32.陶百川，比較監察制度，1992年4月。
33.湯德宗，新世紀憲改藍圖——以行政、立法兩權為中心，月旦法學雜誌，109期，頁74-88，2004年6月。
34.楊子慧，司法院大法官是否為憲法上法官？，月旦法學教室，130期，頁9-11，2013年8月。
35.楊子慧，司法權維護憲法之制度分工，載：憲法訴訟(二)，頁63-140，2020年10月。

元照出版提供　請勿公開散布

36.雷震，制憲述要：中華民國憲法制定經過，1957年3月。
37.雷震，監察院之將來，1990年7月。
38.董保城、法治斌，憲法新論，9版，2024年9月。
39.鄒文海，政治學，1957年6月。
40.蔡宗珍，當前立法院憲政地位之評析，載：憲法與國家㈠，頁67-98，2004年4月。
41.蔡宗珍，中央政府體制改革的選擇（法理篇），載：憲改方向盤，頁73-96，2006年4月。
42.蔡宗珍，我國憲法解釋中的權力分立圖像，憲政時代，40卷4期，頁491-558，2015年4月。
43.蔡秀涓，考試院存廢問題探討，載：憲改方向盤，頁173-198，2006年4月。
44.蕭文生，國家法 I ——國家組織篇，2008年7月。
45.羅傳賢，立法程序與技術，5版，2008年7月。
46.蘇永欽，從監察院空轉看提名、同意權的行使，法令月刊，56卷3期，頁4-11，2005年3月。

二、外　文

1. *Badura*, *Peter*, Staatsrecht: Systematische Erläuterung des Grundgesetzes, 7. Aufl., 2018.
2. *Bergel*, *Philipp*, Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt? Verfassungsvergleich der Rechnungshöfe Deutschlands, Frankreichs, Österreichs, Spaniens, des Vereinigten Königreichs und des Europäischen Rechnungshofs im Gefüge der Gewaltenteilung, 2010.
3. *Böckenförde*, *Ernst-Wolfgang*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *Isensee*, *Josef/Kirchhof*, *Paul* (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Bd. 2, 2004, § 24.
4. *Cornils*, *Matthias*, Gewaltenteilung, in: *Depenheuer*, *Otto/Grabenwarter*, *Christoph* (Hg.), Verfassungstheorie, 2010, § 20.
5. *Gröpl*, *Christoph*, Haushaltsverfassung, in: *Stern*, *Klaus/Sodan*, *Helge/Möstl*,

元照出版提供　請勿公開散布。

Markus (Hg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. 2, 2. Aufl., 2022, § 56.

6. *Grzeszick*, *Bernd*, Gewaltenteilung, in: *Stern*, *Klaus/Sodan*, *Helge/Möstl*, *Markus* (Hg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. 2, 2. Aufl., 2022, § 33.
7. *Gusy*, *Christoph*, Das Parlament als Wahlorgan, Gesetzgeber und Prozeßpartei im Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht, in: *Schneider*, *Hans-Peter/Zeh*, *Wolfgang* (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 60.
8. *Häberle*, *Peter*, Verfassungsgerichtsbarkeit in der offenen Gesellschaft, in: *van Ooyen*, *Robert Chr./Möllers*, *Martin H. W.* (Hg.), Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System, 2. Aufl., 2015, S. 31ff.
9. *Heintzen*, *Markus*, in: *von Münch*, *Ingo/Kunig*, *Philip*, Grundgesetz: Kommentar, Bd. 2, 7. Aufl., 2021, Art. 114.
10. *Hesse*, *Konrad*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., 1999.
11. *Jarass*, *Hans D.*, in: *Jarass*, *Hans D./Pieroth*, *Bodo*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 17. Aufl., 2022, Art. 50.
12. *Klein*, *Eckart*, in: *Benda*, *Ernst/Klein*, *Eckart/Klein*, *Oliver*, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl., 2020.
13. *Korioth*, *Stefan*, Die Bindungswirkung normverwerfender Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts für den Gesetzgeber, Der Staat 31 (1991), S. 549ff.
14. *Kube*, *Hanno*, in: *Dürig*, *Günter/Herzog*, *Roman/Scholz*, *Rupert*, Grundgesetz: Kommentar, Bd. 7, Stand: 87. EL März 2019, Art. 114.
15. *Lechner*, *Hans/Zuck*, *Rüdiger*, Bundesverfassungsgericht: Kommentar, 8. Aufl., 2019.
16. *Lenz*, *Christofer/Hansel*, *Ronald*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz: Handkommentar, 3. Aufl., 2020.
17. *Maurer*, *Hartmut/Schwarz*, *Kyrill-Alexander*, Staatsrecht I: Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 7. Aufl., 2023.

元照出版提供　請勿公開散布。

18. *Möllers*, *Christoph*, Demokratie, in: *Herdegen*, *Matthias/Masing*, *Johannes/Poscher*, *Ralf/Gärditz*, *Klaus Ferdinand* (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts: Darstellung in transnationaler Perspektive, 2021, § 5.
19. *Morlok*, *Martin/Michael*, *Lothar*, Staatsorganisationsrecht, 6. Aufl., 2023.
20. *Pestalozza*, *Christian*, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl., 1991.
21. *Ruppert*, *Stefan*, in: *Burkiczak*, *Christian/Dollinger*, *Franz-Wilhelm/Schorkopf*, *Frank* (Hg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2. Aufl., 2022, § 6.
22. *Schenke*, *Wolf-Rüdiger*, Die Verfassungsorgantreue, 1977.
23. *Schlaich*, *Klaus/Korioth*, *Stefan*, Das Bundesverfassungsgericht: Stellung, Verfahren, Entscheidungen, 12. Aufl., 2021.
24. *Schwarz*, *Kyrill-Alexander*, Verfassungsprozessrecht, 2021.
25. *Schwarz*, *Kyrill-Alexander*, in: *Huber*, *Peter M./Voßkuhle*, *Andreas* (Hg.), Grundgesetz: Kommentar, Bd. 3, 8. Aufl., 2024, Art. 114.
26. *Starck*, *Christian*, Das Bundesverfassungsgericht in der Verfassungsordnung und im politischen Prozeß, in: *Badura*, *Peter/Dreier*, *Horst* (Hg.), Festschrift 50 Jahren Bundesverfassungsgericht, Bd. 1, 2001, S. 1ff.
27. *Steiger*, *Heinhard*, Kreationsaufgaben und Wahlverfahren, in: *Schneider*, *Peter-Hans/Zeh*, *Wolfgang* (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 26.
28. *von Beyme*, *Klaus*, Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789-1999, 4. Aufl., 2014.
29. *von Brünneck*, *Alexander*, Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien: ein systematischer Verfassungsvergleich, 1992.
30. *Wittmann*, *Philipp*, in: *Barczak*, *Tristan* (Hg.), BVerfGG: Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2018, § 6.

元照出版提供　請勿公開散布。

The Due Process of the Legislative Yuan's Exercise of the Power of Personnel Approval

Yang-Sheng Chen*

Abstract

This article examines whether the Legislative Yuan's exercise of its power of consent over personnel appointments in constitutional organs appropriately reflects the principle of separation of powers and the system of checks and balances. It also considers how this power relates to the functions of the state. Furthermore, it assesses whether the consent procedures are rationally designed.

Given that the exercise of the power of consent over the appointment of Grand Justices not only serves as a mechanism of checks and balances but also enhances the democratic legitimacy of these positions, it is vital for the Constitutional Court to effectively fulfill its integrative function within the socio-political context. Therefore, this article argues that the threshold for approving appointments to the President and Vice President of the Judicial Yuan, as well as to Grand Justices, should be raised to require the consent of more than two-thirds of all members of the Legislative Yuan or another

* Assistant Research Professor, Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica; Dr. iur., Freie Universität Berlin.

Received: January 2, 2025; accepted: April 16, 2025

元照出版提供　請勿公開散布。

form of a qualified majority. This adjustment would encourage the President to seek broader consensus, particularly with opposition parties, when nominating candidates, thereby enabling the Constitutional Court to perform its integrative function more effectively.

In contrast, the current consent procedures for personnel appointments in the Examination Yuan and the Control Yuan appear reasonable. This is because the powers exercised by the Examination Yuan are mainly administrative in nature, whereas the Control Yuan exercises quasi-judicial powers originally vested in the legislature.

Keywords: Power of Consent to Personnel Appointments, State Functions, Constitutional Court, Examination Yuan, Control Yuan