

議題研析

一、題目：總統人事提名權行使規範之立法初探

二、議題所涉法規

中華民國憲法增修條文、司法院組織法、考試院組織法及監察院組織法等

三、背景說明（緣起）

報載，總統府表示，依大法官提名審薦作業慣例，對外徵才時「皆未行文任何政黨推薦」，呼籲各界依限踴躍推薦或自我推薦¹。

四、問題爭點

依憲法增修條文第5條第1項、第6條第2項、第7條第2項規定，司法院院長、副院長、司法院大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院長、副院長、監察委員，均由總統提名，立法院同意後任命；亦即，上開憲法機關人事權，係由總統與國會各依職權行使。本文擬就前述各憲法機關人事提名相關法制及作業程序規定等，是否妥適，提出研析意見。

五、探討研析

（一）目前未有單一之總統職權行使規範，人事提名權雖為總統職權之一，但現行提名法制採個別規範

總統人事權包括憲法機關的人事提名權及其他機關之人事

¹ 中央社，大法官提名未行文在野推薦？ 府：馬英九蔡英文都沒有，聯合新聞網，114年3月2日，網址：https://udn.com/news/story/6656/8581047?from=udn-catebreaknews_ch2，最後瀏覽日期：114年3月12日。

任命權²等。其中憲法機關人事提名權部分，因須經立法院同意，在總統所屬政黨並非國會多數黨時，提名人選即未必當然獲得國會認同，而引發爭議。

目前因未有單一之總統職權行使規範，人事提名權相關規定，僅見於例如：司法院組織法第 4 條、考試院組織法第 4 條及監察院組織法第 3 條之 1，分別明定大法官、考試委員及監察委員之資格條件等；其餘提名作業則分別訂定大法官、考試委員及監察委員提名審薦小組設置要點，敦聘社會賢達組成審薦小組進行審薦工作，以襄助總統行使憲法機關之人事提名權（113 年³及 114 年⁴司法院大法官提名審薦小組、第 14 屆考試委員提名審薦小組⁵、第 6 屆監察委員提名審薦小組⁶均由副總統擔任召集人）。簡言之，目前人事提名相關法制不僅分散、不完整，且僅有外界不易查詢及位階甚低之審薦小組作業要點，提名作業透明度有待商榷。

（二）人事提名應兼顧多元來源-以大法官提名為例

在大法官提名部分，依總統府發布之新聞稿，係在總統府官網刊登徵才公告，並函請機關、學校及團體推薦候選人，惟行文範圍依慣例未及於國會政黨推薦⁷。論者認為，總統提名權跟立法院人事同意權彼此是制衡的，倘若提名人選太過親近執

² 例如：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；憲法第 56 條規定，行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之；憲法第 41 條規定，總統依法任免文武官員。

³ 總統府官網/新聞與活動/總統府新聞/總統核定成立「113 年司法院大法官提名審薦小組」，113 年 7 月 15 日，網址：<https://www.president.gov.tw/News/28575>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 12 日。

⁴ 總統府官網/公開徵求 114 年司法院大法官候選人訊息，網址：<https://www.president.gov.tw/Page/750>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 12 日。

⁵ 總統府官網/新聞與活動/總統府新聞/總統核定成立「第 14 屆考試院考試委員提名審薦小組」，113 年 3 月 4 日，網址：<https://www.president.gov.tw/News/28227>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 12 日。

⁶ 總統府官網/新聞與活動/總統府新聞/總統核定成立「第 6 屆監察委員提名審薦小組」及「第 13 屆考試委員提名審薦小組」，109 年 2 月 17 日，網址：<https://www.president.gov.tw/News/25224>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 12 日。

⁷ 同註 1。

政政黨，在朝小野大的情況下，自然不容易獲得國會在野黨多數同意⁸。因而，不乏有論者認為總統雖有提名權，但應有部分比例人選，禮讓由國會依政黨比例推薦⁹，以兼顧多元來源，取得國會信任。

就外國立法例部分，亦有明定由國會提出人選擔任大法官者，例如：韓國¹⁰、法國¹¹、德國¹²等，係由國會直接決定大法官之（一部分）人選。我國司法院釋字第 613 號及第 645 號解釋，雖曾宣告獨立機關強制由國會政黨比例任命委員，剝奪行政院人事決定權而違憲，但由國會「推薦」大法官人選，並未實質減損總統人事提名之決定權，總統仍可透過審薦小組協助審查，以決定最終提名人選。

綜上，雖目前無法律明文規定由國會各政黨推薦，但徵詢國會推薦人選並予審查決定，實務上尚非不可行且似無違權力分立原則。

（三）各憲法機關之職權性質雖有不同，但為確保獨立性、多元性，可考慮將人事提名「共通事項」，予以法制化

總統職權法制化之意義在於落實憲法及憲法增修條文規定，讓總統行使職權有具體之法律依據，強化可預測性與透明度，不會因不同政黨或執政者而有差異。

⁸ 屈彥辰，大法官人選全滅 賴總統如何再提名？學者建議政黨協商，聯合新聞網，113 年 12 月 24 日，網址：<https://udn.com/news/story/123416/8446821>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 12 日。

⁹ 同前註。

¹⁰ 憲法法院法第 111 條第 2 項及第 3 項規定之中文翻譯：「②憲法法院由九名具有審判員資格的法官組成，由總統任命。③第 2 項大法官中，由國會選出的人選為 3 人，由最高法院院長指定的人選為 3 人。」詳見韓國立法研究所（Korea Legislation Research Institute）編撰，韓國法規翻譯資料《Statutes of The Republic of Korea》，頁 27-28，網址：<https://www.klri.re.kr/kor/data/S/979/view.do>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 12 日。

¹¹ 依法國憲法第 56 條規定，法國憲法委員會 9 名成員由總統、參議院議長、國民議會議長各任命 3 名，任期 9 年不得連任。詳見法國憲法之英文版網址：<https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958>；陳淳文，〈釋憲機關的司法權威-由法國與我國違憲審實務來看司法權威的建立〉，《憲法解釋之理論與實務第八輯》，103 年 7 月，頁 429。

¹² 依德意志聯邦共和國基本法第 94 條第 1 項規定，聯邦憲法法院法官由參眾議院各選舉出半數。

各憲法機關之職權性質或有不同，但為確保獨立性、多元性，可評估將其人事提名共通事項予以專法規定，以避免目前法規分散且不完整之問題。法制化內容可包含，例如：

1、明定審薦小組運作機制及資訊公開

承前所述，憲法機關人事提名人選作業，雖有審薦小組作業要點規定，但並未對外公開且法律位階過低，論者以為，審薦小組應公布自薦與被推薦人選之名單，並說明小組提名的審查標準，以及最終提交予總統人選之獲選理由¹³。基此，為使審薦憲法機關人事提名作業得獲致各界信任，建議明確規定審薦小組運作機制，並公開相關資訊。

2、明定徵詢國會意見之程序

承前所述，外國立法例中，不乏明定由國會提出人選直接擔任大法官者。而我國總統之人事提名權，涉及國會同意權之行使，既然總統府實務上，會對外徵求推薦人選，允宜在法制上明定徵詢國會意見，將國會推薦人選納入審薦之考量範疇，以求來源多元及廣納人才。

3、明定同一政黨比例之限制

參酌由行政院院長提名，經立法院同意之獨立機關委員之相關規範，明定有政黨比例之限制(同一黨籍者，不得超過委員總數 1/3 或 1/2)¹⁴。憲法機關之中立性、獨立性及重要性，更有其必要，舉輕以明重，憲法機關被提名人之政黨比例，應有合理限制之明文規定。

4、明定任期屆滿前一定時間需進行提名作業；未得立法院同意時，需於一定時間內補足提名

憲法機關位高權重，組成人選應經審慎之提名作業，為

¹³ 民間監督大法官人選聯盟，〈監督大法官提名與審查，就從審薦小組開始〉，105 年 6 月 15 日，網址：<https://www.jrf.org.tw/articles/916>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 12 日。

¹⁴ 例如：中央選舉委員會組織法第 3 條第 4 項、公平交易委員會組織法第 4 條第 7 項、國家通訊傳播委員會組織法第 4 條第 3 項

給予國會充足的審查期限，提名作業期程安排有必要明定於一定時間內完成。另為避免因人選未得立法院同意，使憲法機關運作空懸，亦建議參酌行政院所屬獨立機關之相關規範（例如：中央選舉委員會組織法第3條第3項、國家通訊傳播委員會組織法第4條第4項等規定），明定立法院不同意或出缺致人數未達足額時，總統應於一定期限內補足提名之規定¹⁵，以善盡憲法機關忠誠義務。

5、明定消極資格條件及免職規定

我國文官體系一般劃分為政務官及事務官，在事務官部分，公務人員任用法第28條第1項明定11款公務人員之消極任用資格；在政務官部分，考試院、行政院101年6月25日函報本院審查之「政務人員法草案」¹⁶，其中第2條第1項第2款規定，依憲法或法律定有任期及任命程序獨立行使職權之人員為政務人員，其說明欄即以監察委員、考試委員為例；第5條亦明定12款政務人員之消極任用資格及任命後，具有此12款各款情形之一者應予免職規定；在該草案尚未法制化之情形下，基於憲法機關組成人員之重要性考量，或可先行研訂憲法機關被提名人共通性之消極任用資格及免職規定。

撰稿人：賴怡瑩

¹⁵ 憲法訴訟法第4條第3項：「大法官因任期屆滿、辭職、免職或死亡，以致人數未達中華民國憲法增修條文第5條第1項所定人數時，總統應於2個月內補足提名。」，係有明定大法官之補提名期限；其餘考試委員、監察委員未有規定。

¹⁶ 立法院第8屆第2會期第1次會議議案關係文書（院總第920號 政府提案第13319號），101年9月15日印發。