

《憲法》

一、憲法第二十三條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」

請依司法院大法官相關解釋，扼要分析回答下列二個問題：(25 分)

(一)是否政府只要符合該條規定，即得以法律限制憲法所保障之自由權利？

(二)政府對憲法所保障之自由權利之限制，是否僅得以法律直接規範之，而不得授權主管機關發布命令予以規範之？

命題意旨	本題為基本題，測驗學生對於基本權限制與我國憲法第 23 條條文構造之瞭解程度。考生並應對於大法官之相關解釋具有一定程度的理解。
答題關鍵	是否有不得以法律限制之基本權？除憲法第 23 條外，國家於限制人民基本權時是否仍受其他之拘束？憲法第 23 條所稱之「法律」，其意義為何？
參考資料	1.賀祥宏，「中華民國憲法」，頁 1-119~1-124、2-47~52。 2.吳庚，憲法之解釋與適用，頁 162~174。 3.郭台大，「憲法補充講義」，頁 43、63~64。 4.月旦法學雜誌，第 98 期：P.10~13：「法律保留」之現代意涵（城仲模）
高分閱讀	1.高點重點整理系列-中華民國憲法（賀祥宏），P1-122~124：法律保留原則（相似度 90%） 2.法觀人雜誌，第 64 期：P.25~43：法律保留原則（相似度 90%）

【擬答】

(一)憲法第 23 條之規定，係國家限制人民之自由權利時所受之限制，學說上有謂之為「基本權限制的制限」。該條揭示限制基本權之合憲「目的」、限制之程度僅得止於「必要」之範圍（比例原則）、以及必須以「法律」（法律保留原則）作為限制之形式等，三項對於國家之拘束。

惟如大法官釋字第 384 號、第 392 號及第 443 號解釋理由書中所示，憲法第 8 條所列有關人民人身自由（逮捕、拘禁、提審、追究、審問、處罰），屬於「憲法保留」之事項，僅得以憲法加以限制。換言之，縱令立法機關於符合憲法第 23 條規定之情形下，亦不得制定法律作為限制人民上述人身自由之依據。

此外，由於「內心之思想自由」與「內心之信仰自由」並無妨礙他人自由之可能，屬於所謂「絕對之自由權」，國家不得以任何方式加以限制或侵害。

準此以觀，憲法第 23 條所稱之「以上各條所列舉之自由權利」，應排除憲法第 8 條所規定之「人身自由」的憲法保留事項，及「內心之思想自由」與「內心之信仰自由」等絕對自由；國家縱以法律亦不得對此等自由權利加以限制。

最後，學說上有認為，對限制基本權法律的制限，除憲法第 23 條所揭示之合憲目的與比例原則外，尚有以下數端：本質內容限制之禁止，亦即國家不得對於基本權之本質內容或核心領域加以限制。明確性原則：限制人民自由權利之法律，其內容必需具體明確，此可從法治國原則加以導出。不得制定個別性法律，否則該法律將違反權力分立及平等原則。限制基本權之法律應明示其所欲限制之基本權。

(二)國家是否僅得以「法律」作為限制人民憲法上自由權利之依據，而不得以行政機關經授權所制定之命令為之，涉及憲法第 23 條所稱之「法律」，應為如何理解之問題（亦即法律保留之事項與程度）？

按依大法官釋字第 443 號解釋所建立之層級化法律保留，除憲法第 8 條之人身自由屬憲法保留、剝奪人民生命或限制人民其他身體自由屬國會保留外，國家對於「其他自由權利」之限制，係適用「相對法律保留」；亦即，得以「法律」或「具有立法者具體明確授權而由行政機關所制定之命令」加以限制。釋字第 561 號、第 565 號解釋等，亦均肯認行政機關所制定之授權命令，得作為限制人民自由權利之依據。實質上而言，以授權命令作為限制人民自由權利之依據，仍係基於立法者之「同意」（授權）而為，並非行政權取得固有而得自行限制人民基本權之權力，亦與法律保留原則無違。

二、某甲駕駛自用小汽車經過高雄市愛河邊，因見路旁警車起火燃燒，一時情急，於是在行駛道路時，即使用手持式行動電話撥打電話向消防隊報火警，不料為前方路口值勤中之交通警察照相採證。兩週後，甲收到「違反道路交通管理事件通知單」，被主管機關依道路交通管理處罰條例第三十一條之一第一項：「汽車駕駛人於行駛道路時，使用手持式行動電話進行撥接或通話者，處新臺幣三千元罰鍰。」之規定，處以新臺幣三千元之罰鍰。甲不服，依法定程序進行救濟，最後法院仍然裁定上述罰鍰處分確定。甲再向司法院大法官聲請解釋，如果妳／你是大法官，請問妳／你會如何解釋本案，並申述其理由。(25 分)



命題意旨	本題為此次考題中難度最高者，一方面在於採取實例題之形式，另方面在於實質內容上之困難。考生必須清楚指出本題所涉及限制之基本權利及其性質，並據以得出道交條例該條規定之合憲性。
答題關鍵	1.憲法第 22 條其他自由權利之範圍？ 2.關於自我決定權之審查標準？ 3.道交條例第 31-1 第 1 項規定之合憲性？
參考資料	黃昭元，「車速限制與行為自主權」，月旦法學教室第 5 期。
高分閱讀	高點重點整理系列-中華民國憲法（賀祥宏），P.2-118~122：人身自由之實體上限制（相似度 40%）

【擬答】

如題所示之情形，道交條例第 31-1 條規定為國家之立法行為，並無疑義。而該條規定人民於行車時不得使用手持行動電話，則係限制人民之「一般行動自由」或「行為自主權」。

按我國憲法基本權清單並未列舉一般行動自由或行為自主權，是以該等權利是否為憲法上所保障之基本權，應取決於憲法第 22 條「其他自由權利」之射程範圍應如何解釋之問題。

或有認為，凡人民之各種生活利益與自由，應盡可能納入憲法所保障之範圍，以避免國家之侵害。至於該個別行為與公共利益間之緊張關係，則可透過憲法第 23 條基本權限制之規定加以解決。如依此說，則前揭關於開車使用行動電話之行為自主權，即得以憲法第 22 條作為受憲法基本權保障之依據。

然而，任何行為一旦納入為憲法所保障之基本權，國家基於公共利益而加以管理限制之空間，即大幅減弱。復以作為承認此類基本權之憲法文義依據，往往又相當薄弱。因此，有學者認為對於憲法第 22 條所保障之非列舉性基本權的承認，應採取從嚴認定之觀點；而不宜廣泛承認所有之生活利益與自由，俱為憲法所保障之基本權。

以「一般行動自由」與「行為自由」為例，應限於該行為係與個人自我認同、人格存續發展、維持私密生活具有重要關聯的自我決定者，始屬憲法第 22 條所欲保障之自由權利。抑且，即使是憲法上所保障的行為自主權，也應依照自我決定所涉及之事務類型、生活利益及重要性，區別受保障之程度。如涉及個人人格發展等重要利益時，應該給予較高度之保護，法院也應適用嚴格之審查標準從事司法審查。反之，如無關乎個人人格發展核心事務之決定者，則無須給予高度之保護，法院也應適用較寬鬆之審查標準，而允許立法者基於公共利益之考量，對之加以限制。

以本題所涉及之「行車時禁止使用行動電話」而言，此一行為並未與駕駛人發展其健全人格獲實現自我認同具有高度之關聯性；換言之，國家為是項限制，實非有害於人民對於人格上重要事項之自我決定。據此，開車使用行動電話是否為憲法第 22 條「行為自由權」所保障之範圍，容有疑義。退萬步而言，縱其為憲法第 22 條所保障之範圍，由於其與個人人格發展之核心事項亦無明確相關，亦不應給予過於優厚之保護。亦即，對於限制使用行動電話之道交條例之該項規定進行違憲審查之際，法院應適用寬鬆之「合理性審查」基準。

準此，由於該項規定係為保護交通安全（統計上已明確證明使用行動電話與發生交通事故間之因果關係）所制定，該目的當屬「正當之目的」。而其所採用之罰鍰手段，亦為適合追求該目的之「合理手段」，該項規定應與憲法第 22 條保障人民之一般行動自由與行為自由權，無所乖違。

另外，倘認為「開車使用行動電話」根本非憲法第 22 條行動自由及行為自由權所保障之範圍時；則道交條例該項規定自無違憲之問題，並應指明。

三、中華民國憲法增修條文通過之前，中華民國憲法所規定的中央政府體制，性質上傾向內閣制的設計，試述中華民國憲法本文有那些規定顯示出內閣制的色彩。另一方面，在憲法增修條文制定後（尤其是一九九七年第四次修憲通過的增修條文），中央政府體制在性質上則傾向半總統制(semi-presidential system)，試述中華民國憲法增修條文有那些規定顯示出半總統制的色彩。（25 分）

命題意旨	此為政府組織總論之基本題型，旨在測驗考生對於內閣制、半總統制及我國憲法本文、增修條文之理解。
答題關鍵	1.內閣制與半總統制之制度特徵。 2.憲法本文及增修條文對於中央政府體制之選擇，與相關條文內容之規定。
參考資料	1.林子儀等合著，「憲法權力分立」，頁 146~170。 2.賀祥宏，「中華民國憲法」，頁 3-20~3-31。 3.郭台大，「憲法補充講義」，頁 21-27。 4.月旦法學雜誌，第 108 期：P.9~36：我國中央政府體制的現況與展望（黃錦堂）（相似度 70%）
高分閱讀	1.高點重點整理系列-中華民國憲法（賀祥宏），P.3-23~31：我國中央政府體制（相似度 90%） 2. 2004 律師司法官歷屆試題詳解，P.89-41：89 年律師第一題（相似度 40%）

【擬答】

按內閣制之政府組織設計，主要有以下特徵：1.國家名義上之元首不具有實質上之權力，並且通常不經由人民之直接或間接所選出。2.具有實權之行政首長由內閣總理或首相擔任，其產生為基於國會多數之支持及同意。通常由多數黨之領袖擔當。3.內閣總理及部會首長由國會議員兼任，內閣向國會負責。4.行政權與立法權相互依存；國會得以不信任投票之方式使內閣去職，內閣亦得解散國會。5.國家元首發布法律命令，應經總理或部會首長之副署，此即為副署制度。6.行政政策由內



閣決定，共同負責。

一般認為，我國憲法本文對於政府組織之設置，係採取「修正式內閣制」之建制。蓋 憲法第 53 條規定行政院為國家之「最高」行政機關；另依第 37 條之規定，總統公布法律發布命令，應經行政院或有關部會首長之副署。據此，我國名義上之元首（總統）並非具有最高行政實權之機關，並且第 37 條所採取之副署制度，一般咸認為係內閣制之典型特徵。 憲法第 55 條規定，行政院院長雖由總統所提名，然仍須基於立法院之同意後始得任命；此亦與內閣制中行政權首長係基於國會多數同意後所產生之特徵，若合符節。而大法官釋字第 387 號復進一步認為，立法院改選時，行政院院長及部會首長負有辭職義務，更顯示出行政院與立法院之間的依存關係。 憲法第 57 條強調行政院應對立法院「負責」，此種對於行政權與立法權關係的建制，明顯偏向內閣制之精神，而與總統制中強調「制衡」有顯著之區別。

然而，在 1997 年第四次修憲之後，我國中央政府之體制則由原來之「修正式內閣制」走向所謂之「半總統制」。按所謂半總統制，亦稱為「雙（行政）首長制」，以法國第五共和憲法為其典型；而該制度其具有以下之典型特徵：1.國家元首與行政首長分由總統及內閣總理擔任；但總統由人民直選產生，具有一定的實際權力，並非完全的虛位元首。2.總統具有一定之任期，且具有連任次數之限制。3.內閣總理形式上由總統派任，不需經過國會之同意。然而某些國家可能依其憲法慣例，總統有義務任命國會多數所同意之人出任內閣總理。內閣其他成員，則由總理提請總統任命之。4.總統不向國會負責，為總理則應向國會負責。5.國會得以不信任投票方式使總理及內閣去職，作為制衡內閣行政權之手段；內閣本身則不具有解散國會之權力。國會之解散屬於總統之權限。

依上述之特徵加以觀察，我國憲法增修條文以下之規定，顯現出半總統制之內涵： 依增修條文（以下同）第 2 條，總統由人民直接選取產生，具有一定之任期與連任次數之限制；並具有「國安大政方針決定權」等行政實權。 第 3 條第 1 項，總統任命行政院院長，無須經由立法院之同意。 第 3 條第 2 項，行政院需向立法院負責；復依同條第 3 款，立法院以不信任投票方式使行政院院長及內閣去職。 第 3 條第 2 項第 3 款後段，於不信任案通過時，總統具有被動的解散國會權。

四、地方自治為憲法所保障之制度，國家不得侵害地方自主權核心領域。試問何謂地方自主權核心領域？請從組織人事自主權及財政自主權分別闡明之。(25 分)

命題意旨	本題為千呼萬喚始出來之「地方自治」考題。按地方自治近年成為我國重要之爭議問題，大法官亦曾做出 527、550 等多號解釋闡釋地方自治保障之意旨與範圍。考生必須精準地回答地方自主權核心領域之意義，並對屬於該核心領域之組織人事自主權與財政自主權，加以闡釋。
答題關鍵	1.地方自主權之核心領域之意義與範圍？ 2.地方之人事自主權與大法官釋字第 527 號解釋。 3.地方之財政自主權與大法官釋字第 277 號、第 550 號。
參考資料	1.葛克昌，「規費地方稅與自治立法」，頁 3 以下。 2.葛克昌，「統籌分配稅與地方自治」，月旦法學第 84 期，頁 79 以下。 3.蔡茂寅，「地方自治之理論與地方制度」，頁 242 以下、277 以下。 4.賀祥宏，「中華民國憲法」，3-192~3-197。 5.郭台大，「憲法補充講義」，頁 52 以下。 6.月旦法學雜誌，第 104 期：P.21~32：中央與地方間爭議解決法制之現況與課題（蔡秀卿）
高分閱讀	1.93 年考場寶典：P.2-11~12：題目 10（相似度 40%） 2.高點重點整理系列-中華民國憲法（賀祥宏），P.3-175~197：地方自治監督（相似度 80%） 3.2004 律師司法官歷屆試題詳解，P.90-24：90 年律師（相似度 40%）

【擬答】

按我國對於地方自治採取所謂「制度保障」；亦即憲法保障地方自治制度之存在，制度之具體內容則交由立法者加以形成，惟立法者不得侵害地方自治之「核心領域」。據此，所謂地方自主權之核心領域，即係某些事項之一定權限，應保留予地方自治團體自行決定，中央或上級自治團體不得加以干涉；否則即屬侵犯地方自治核心領域之情形。學說上另有將之稱為「地方保留」者。大法官釋字第 550 號解釋亦曾提及關於「地方自主權核心領域」之概念，並「不得侵害地方自治團體自主權之本質內容，致地方自治團體之制度保障虛有化」。

至於地方自主權核心領域之內容，一般認為「地方立法權」、「組織及人事自主權」（釋字第 527 號解釋參照）、「財政自主權」（釋字第 550 號解釋參照）及「住民自治權」。

其中「組織人事自主權」，依大法官釋字第 527 號解釋理由書，係指「地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位、員額如何編成得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限（參照地方制度法第二十八條第三款）」；在現行法制規範下，組織人事自主權之內容，依同號解釋，則指「地方自治團體及其所屬機關之組織，應由地方立法機關依中央主管機關所擬訂之準則制定組織自治條例加以規定，復為地方制度法第二十八條第三款、第五十四條及第六十二條所明定。在該法公布施行後，凡自治團體之機關及職位，其設置自應依前述程序辦理。惟職位之設置法律已有明確規定，倘訂定相關規章須費相當時日者，先由各該地方行政機關依地方制度法相關規定設置並依法任命人員，乃為因應業務實際需要之措施，於過渡期間內，尚非法所不許。至法律規定得設置之職位，地方自治團體既有自主決定設置與否之權限，自應有組織自治條例之依據



方可進用，乃屬當然」。學者亦認為地方組織自主權主要表現在地方自治團體對於「立法機關」及「行政機關」組織及人事之自主決定權，依地方制度法第 54 及第 62 條，中央應擬訂相關準則，而在準則之範圍內保留地方彈性自主決定之空間。

至於「財政自主權」，釋字第 550 號則表示，「地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需經費負擔涉及財政自主權」；另依據釋字第 277 號解釋之意旨，尚包括中央應制定地方稅法通則作為地方行使租稅權以獲取財政收入之自主權。準此，地方財政自主權之保障，可以從收入面之租稅自主權與支出面之自主權兩方面加以理解（詳細而言，負可再加上計畫性之「財政計畫權 / 預算權」，及管理性之「財政營運管理權」），地方得自行獲取收入、決定支出等，不受中央之干涉。

惟釋字第 550 號僅表示涉及地方負有辦理協力義務之事項，中央得以法律要求地方負擔部分之辦理經費，而未能全面釐清中央與地方財政責任之關係。

按對自治事項之保障，在於對該事項所需費用之充分供應，並確保地方自主決定其財政工具。因此，地方在收入上應有其自主財源，在支出上則應有自由調度之權限，而無須仰賴中央或受中央之限制，以避免國家過度干預；並同時寓有地方自行決定自治事務之種類與範圍，及地方民主政治與責任政治建制之意旨。據此，有謂地方財政自主權之保障為地方自治權保障之根本，地方自治應以財政責任為核心等，其理甚明。

