

## 統一解釋法律之權限行使及其分權\* ——從最高行政法院大法庭及司法院大法官之角度談起

陳宗憶\*\*

### 摘要

本文以「統一解釋法律之權限行使及其分權」為題，討論最高行政法院大法庭及司法院大法官行使統一解釋法律之權限。為此，鑑於行政法院組織法之修正、憲法訴訟法之增訂，本文之主軸，係論述三個核心問題：何謂統一解釋法律、如何為統一解釋法律之權限行使、如何為統一解釋法律之分權，以說明按行政法院組織法，最高行政法院大法庭於原因案件之確定終局裁判前，具有統一解釋法律之裁判權限，並發生具體性、個案性之效力，而按司法院大法官審理案件法（憲法訴訟法），司法院大法官於原因案件之確定終局裁判後，具有統一解釋法律之決議（裁判）權限，並發生抽象性、一般性之效力。本文建議，憲法訴訟法施行後，司法院大法官組成憲法法庭進行審判工作，宜專注於與憲法解釋有關之權限行使，而不再行使統一解釋法律。

\* 本文所援引的參考文獻、法條及實務資料，至2021年9月6日為止。本文曾分為上、下刊登於國立中正大學法學集刊，75期，頁229-272及76期，頁1-50（2022年），並承蒙科技部「108-2410-H-006-002-」新進人員研究計畫之補助，藉此表示感謝。本文初稿以〈最高行政法院大法庭制度之合憲性——從統一解釋法律之角度談起〉為題，發表於中央研究院法律學研究所舉辦之2019年「第12屆憲法解釋之理論與實務研討會」，作者感謝評論人寶貴之意見與啟發。此外，作者感謝匿名審查者對於本文的評論與建議，及施元明同學對於本文之校稿協助。  
〔責任校對：陳沐恩〕。

\*\* 國立成功大學法律學系專任教授。  
穩定網址：<https://publication.iias.sinica.edu.tw/11513042.pdf>。



關鍵詞：統一解釋法律、憲法解釋、最高行政法院大法庭、司法院大法官、行政法院組織法、司法院大法官審理案件法、憲法訴訟法、大法庭制度、判例暨決議制度。

## 目 次

壹、前言	四、統一解釋法律之提案、裁判權限
一、研究起源	肆、統一解釋法律之權限行使——從司法院大法官之角度
二、問題意識	一、從司法院大法官審理案件法到憲法訴訟法
貳、統一解釋法律之權限行使作為司法權之權限行使	二、統一解釋法律之範疇
一、憲法之規定——以憲法第78條為中心	三、憲法解釋所生統一解釋法律之效果
二、統一解釋法律作為司法權之一環	四、統一解釋法律之決議權限
三、從司法行政權到司法審判權	伍、統一解釋法律之分權
參、統一解釋法律之權限行使——從最高行政法院大法庭之角度	一、從最高行政法院大法庭及司法院大法官之角度談起
一、從判例暨決議制度到大法庭制度	二、司法權之分權
二、行政法院組織法之規定	三、人民訴訟權之保障
三、最高行政法院大法庭之審判權行使	陸、結論

## 壹、前言

### 一、研究起源

2018年12月7日立法院通過、2019年1月4日總統公布、2019年7月4日生效之法院組織法及行政法院組織法的修正，即參考德國大法庭制度解決法律見解歧異及裁判不一致之經驗，分別設立「最高

法院大法庭」與「最高行政法院大法庭」，針對未來最高法院與最高行政法院的各庭間，就相同法律條文作出不同解釋之情形，透過大法庭制度來統一解釋法律，以避免法律見解歧異發生，並藉此取代判例暨決議制度，致最高法院大法庭與最高行政法院大法庭可合憲地行使統一解釋法律之權限<sup>1</sup>。相對於此，2018年12月18日立法院通過、2019年1月4日總統公布、2022年1月4日生效之憲法訴訟法，對於我國司法院大法官之權限行使，進行司法化、裁判化及法庭化之改革，尤其引進裁判憲法審查（憲法訴願制度），以保障人民基本權利，並對於統一解釋法律之權限進行限縮的修正，為此，論者大多關注於司法院大法官藉此行使「憲法解釋」層面的變革，但較少關注於其行使「統一解釋法律」層面（第八章統一解釋法律及命令案件）的變革，後者亦值得探討。依此，最高法院大法庭、最高行政法院大法庭、司法院大法官，皆可行使統一解釋法律之權限，於此之中是否皆符合中華民國憲法（下稱「憲法」）第78條之意旨？不同司法機關行使統一解釋法律之權限時，是否有扞格或衝突的可能？不同司法機關間如何為統一解釋法律之分權？……等等，實有討論之必要。然而，本文為求討論方便，原則上以「最高行政法院大法庭」行使統一解釋法律之權限為例，而不涉及「最高法院大法庭」行使統一解釋法律之權限，實則，兩者不同終審法院大法庭僅法律依據有所不同外，其權限行使、審理程序等均為相同，藉此合先敘明。

---

1 嚴格來說，大法庭制度的設立起肇於2012年之司法改革，例如，尤美女委員於2012年所提的修正草案（立法院議案關係文書院總第647號 委員提案第13316號）。當時司法院所支持的修正草案偏屬於一階模式的大法庭制度，有別於這次所修正二階模式的大法庭制度，此部分可參照吳祚丞、尤美女，司法院研議中之大法庭草案報告——立法委員版大法庭草案報告，台灣法學雜誌，217期，頁91-107（2013年）；林鈺雄，什麼樣的大法庭？——終審判決模式在我國法的適用疑義，月旦法學雜誌，215期，頁48-49（2013年）。另外，亦有論者從2002年所提出的司法院組織法修正草案，論述大法庭制度在我國的發展緣起，得參考沈冠伶，最高法院大法庭與統一法律見解——以民事大法庭為中心，月旦法學雜誌，280期，頁34（2018年）。

本文之研究背景為，行政法院組織法之修正及憲法訴訟法之增訂，皆對於司法機關行使統一解釋法律之權限的部分，進行相關的規定，前者涉及最高行政法院大法庭行使統一解釋法律之權限的合法化，後者涉及司法院大法官行使統一解釋法律之權限的限縮化。然而，在肯認最高行政法院大法庭及司法院大法官皆得行使統一解釋法律之權限的前提下，本文將探討，究竟何謂統一解釋法律？統一解釋法律之憲法依據究竟為何？兩者不同司法機關如何行使統一解釋法律之權限？該等權限行使是否會產生衝突之情形？如何為統一解釋法律之分權……等等。

簡言之，涉及到統一解釋法律之權限行使的規範，包括憲法、行政法院組織法、司法院大法官審理案件法、憲法訴訟法，而本文即以「統一解釋法律之權限行使及其分權」為題，依上述規範，探討最高行政法院大法庭、司法院大法官如何合憲地、依法地行使統一解釋法律之權限，並闡述兩者不同司法機關間如何進行統一解釋法律之分權，而藉此提出相關修法建議，以確保司法機關為統一解釋法律之權限行使時，得保障人民訴訟權及其他基本權利。

## 二、問題意識

就「統一解釋法律之權限行使」，最高行政法院大法庭按行政法院組織法第15條之1至第15條之11，得行使統一解釋法律之權限，其屬繼受於德國施行多年的大法庭制度<sup>2</sup>，以取代判例暨決議制度，此係新制度之引進，對法律人較為陌生，故本文宜特別說明之；相對於此，司法院大法官按司法院大法官審理案件法第7條，得行使統一解釋法律之權限，其經由憲法訴訟法加以修正，此為舊

<sup>2</sup> 我國引進的德國大法庭制度已有相關中文文獻進行介紹，得參考王士帆，德國大法庭——預防最高法院裁判歧異之法定法庭，月旦法學雜誌，208期，頁65-92（2012年）；柯耀程，大法庭設置的構想與展望——以德國聯邦法院為借鏡，台灣法學雜誌，346期，頁102-116（2018年）。

制度之改革，雖較為法律人所熟悉，但仍有值得闡述之處，亦不得忽略之。就「統一解釋法律之分權」，法律似乎未為明確規定，故本文在說明最高行政法院大法庭、司法院大法官分別為統一解釋法律之權限行使後，將闡述兩者不同司法機關間如何進行統一解釋法律之分權。

對於大法庭制度之引進，宜特別說明的是，按憲法第80條：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」我國權力分立下的司法權行使，除了由司法院大法官進行違憲審查以外，主要由法官依據法律，針對具體個案進行獨立審判，但無論是司法院大法官的違憲審查，抑或法官的個案審判，都是在「法適用」的基本思維下進行司法權行使，故司法者行使司法權的界限是法適用，其不得逾越該界限而為「法創造」。有鑑於此，在最高行政法院之法官適用法律來進行個案審判的過程中，偶爾會發生對於同一法律適用有不同的見解（法律見解歧異），導致裁判不一致的情形，進而影響個案審判的公平性，為此，最高行政法院先前透過判例暨決議制度，確保法律適用暨裁判一致性<sup>3</sup>，惟其脫離具體個案，而以抽象規範形式為之<sup>4</sup>，使得該制度受到「司法者進行法創造」之批評<sup>5</sup>。司法者行使審判權乃係法律適用，而非法律創造，但其行使又必須存在適度的「法律續造」能量，使得不合時宜或具有爭議的法律，不見得透過法律修正的方式，反而藉由法律解釋的方式，予以改正。依此，行政法院組織法所形塑之大法庭制度，即最高行政法院大法庭得行使統一解釋法律之權限，孕育而生，以避免上述批評，並符合法律解釋暨法律續造之需求。

3 「裁判一致性」之用語，首次在司法院釋字第665號解釋理由書出現。裁判一致性乃為追求人民訴訟權暨平等權保障而來，並確保法安定性與法可預測性，但非要求，不同法官對於同一類型事件的裁判結果皆應相同。

4 司法院大法官解釋多次肯認判例及決議之抽象規範性質，得參考司法院釋字第374號、第620號解釋。

5 類似看法，得參考司法院釋字第576號解釋林子儀、許宗力、楊仁壽大法官協同意見書。另得參考行政法院組織法第16條規定刪除之立法理由。

在行政法院組織法修正、憲法訴訟法增訂之背景下，兩者皆對於司法機關行使統一解釋法律之權限，進行一定程度、不同層次的規定，故引導出本文之問題意識，其一，何謂統一解釋法律；其二，司法機關如何為統一解釋法律之權限行使；其三，司法機關間如何為統一解釋法律之分權。基本上，上述問題意識都將依照憲法、行政法院組織法、司法院大法官審理案件法、憲法訴訟法，進行探討，其中，憲法方面將以第78條規定為主，而行政法院組織法、司法院大法官審理案件法、憲法訴訟法，將以涉及統一解釋法律之規定為主，合先敘明。再者，相較於司法院大法官行使統一解釋法律之權限，最高行政法院大法庭行使統一解釋法律之權限，屬於新的權限行使（統一解釋法律之權限行使）與新的制度變革（大法庭制度），故本文將優先對於大法庭制度為說明，並就行政法院組織法第15條之1至第16條之1，進行逐條的簡要闡述，至於，最高行政法院大法庭制度的合憲性問題，僅依照憲法第78條為論證，而其是否違反法官獨立審判原則，則非本文討論之範疇<sup>6</sup>。

本文以「統一解釋法律之權限行使及其分權」為題，尤其從最高行政法院大法庭及司法院大法官之角度加以論述。為此，本文先論述何謂統一解釋法律，特別按憲法第78條之規定，探討統一解釋法律之權限行使是否為司法權之權限行使，以回應其一問題意識，即何謂統一解釋法律「貳」。其次，本文從最高行政法院大法庭之角度，依照行政法院組織法，探討其統一解釋法律之權限行使，以確認最高行政法院行使統一解釋法律之提案、裁判權限「參」。爾後，本文從司法院大法官之角度，依照司法院大法官審理案件法及憲法訴訟法，論證其統一解釋法律之權限行使，以確認司法院大法官行使統一解釋法律之決議（裁判）權限「肆」。前述「參、肆」

---

6 就大法庭制度未違反法官獨立審判原則，已有官方正式說明，得參考司法院司法行政廳，大法庭制度問答集，頁74-75（2019年）。故本文不將其列入討論範疇。

則回應其二問題意識，即司法機關如何為統一解釋法律之權限行使。接著，本文討論最高行政法院大法庭與司法院大法官，就統一解釋法律之權限行使是否有所衝突，並論及統一解釋法律之分權，準此，依照人民訴訟權保障之意旨，說明統一解釋法律之權限宜僅交由終審法院大法庭行使，以回應其三問題意識，即司法機關間如何為統一解釋法律之分權「伍」。最後，本文總結以上，並對於相關修法提出建議「陸」。

## 貳、統一解釋法律之權限行使作為司法權之權限行使

本文於此說明，何謂統一解釋法律及統一解釋法律是否為司法權之一環，並依照憲法之規定來解釋，統一解釋法律由何者司法機關行使，方符合憲法意旨（以憲法第78條為中心），其中，司法機關行使統一解釋法律之權限時，究竟是行使司法行政權或司法審判權，亦一併討論。

### 一、憲法之規定——以憲法第78條為中心

在大法庭制度設立前，按司法院大法官審理案件法第7條規定，司法院大法官得行使統一解釋法律，而大法庭制度設立後，又按行政法院組織法第15條之1等規定，最高行政法院大法庭亦得行使統一解釋法律，至此，兩者不同司法機關是否皆為憲法第78條所稱之「司法院」？該疑問將直接影響最高行政法院大法庭制度之合憲性，即最高行政法院大法庭制度是否違反憲法第78條規定，而值得加以探討。

按憲法第78條：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。」並考量我國特殊的司法訴訟制度與實務操作<sup>7</sup>，此處所稱的司法院似包括司法院大法官、最高行政法院等<sup>8</sup>，因此，由該等司法機關行使統一解釋法律之權限，似無疑義。然而，又按憲法增修條文第5條第4項：「司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理總統、副總統之彈劾及政黨違憲之解散事項。」及體系解釋，憲法第78條所稱的司法院似限縮在司法院大法官，而不包括最高行政法院等<sup>9</sup>，再者，過去實務上確實也將統一解釋法律之權限交由司法院大法官，而非交由最高行政法院等。

另外，參照司法院釋字第585號解釋理由書：「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。」及司法院釋字第530號解釋理由書：「憲法第七十七條規定：『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；……。」該兩號解釋之意旨亦如前所述，即依照我國

7 司法訴訟制度，係指司法院大法官、普通法院、行政法院及懲戒法院併行的訴訟制度，此為依照憲法第77條規定所確立，其相關爭議得參考林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，憲法——權力分立，3版，頁453-458（2016年）。

8 本文所稱最高行政法院等，實包括最高法院，但由於本文以探討最高行政法院大法庭制度為主，故在相關論述過程中僅討論最高行政法院所涉之情形，合先敘明。

9 另得參考鄭傑夫，最高法院大法庭與統一見解——以民事大法庭為中心與談稿，月旦法學雜誌，280期，頁79（2018年）。再者，從已不適用的憲法第79條第2項規定也可得知（依照憲法增修條文第5條第1項規定而不適用），制憲者似乎有意將憲法第78條規定所稱的司法院，限縮在司法院大法官。由於現今憲法第79條第2項已不適用，所以本文嗣後將憲法第78條作出部分之擴張解釋，並不會導致兩者規定相互衝突的情形，合先敘明。

憲法，統一解釋法律似專屬於司法院大法官之權限<sup>10</sup>，也因此，若欲透過行政法院組織法之修正，賦予最高行政法院得藉由大法庭制度來行使統一解釋法律之權限，恐有違憲之疑義<sup>11</sup>。質言之，按憲法第78條及憲法增修條文第5條第4項規定，統一解釋法律之權限似僅限於司法院大法官，而不及於最高行政法院等，此時，若最高行政法院欲設立大法庭來行使統一解釋法律之權限，尚有違憲疑義，而有待澄清。

為此，對於憲法第78條：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。」之解釋，得區分成兩個部分，即「司法院解釋憲法」、「並有統一解釋法律及命令之權」，而該規定並非為，「司法院解釋憲法與統一解釋法律及命令」，故得將其第一部分之「司法院」解釋為司法院大法官，其第二部分之「司法院」擴張解釋為包括最高行政法院，以有別於過去之解釋，即未區分兩個部分，且一律將「司法院」解釋為「司法院大法官」<sup>12</sup>。實則，只要統一解釋法律由司法機關（司法院）行使，且符合法律保留原則，並有助於人民訴訟權之保障，則該司法機關（司法院）本有擴張解釋之空間，即不限於「司法院大法官」。再者，按憲法增修條文第5條第4項規定，僅確認司法院大法官有統一解釋法律之權限，但並未否認其他司法機關亦得有統一解釋法律之權限，故關鍵在於，就憲法第78條的第二部分為擴張之憲法解釋，而無須就憲法增修條文第5條第4項另為憲法解釋。

尚可補充者，我國大法庭制度雖繼受於德國大法庭制度，但德國大法庭制度所涉合憲性，並無如同上述我國憲法第78條所涉爭議之情形，因為，按基本法及德國聯邦憲法法院法，德國聯邦憲法法

10 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞（註7），頁412。

11 另外一種看法為，大法庭制度並非進行憲法第78條所規定之統一解釋法律，故沒有違反其規定之情形。

12 另得參考司法院釋字第2號解釋。

院並非如我國司法院大法官一般，具有統一解釋法律之權限<sup>13</sup>，故德國5個不同管轄的最高（聯邦）法院，藉由大法庭制度來行使統一解釋法律，並未產生類似的違憲爭議。有別於此，我國行政法院組織法所形塑之最高行政法院大法庭制度（大法庭行使統一解釋法律之權限），有違反憲法第78條、憲法增修條文第5條第4項規定之爭議，故如前所述，宜透過適當的擴張解釋來排除爭議。若解決最高行政法院大法庭制度之合憲性爭議後，將使最高行政法院大法庭及司法院大法官皆得合憲地行使統一解釋法律之權限。

## 二、統一解釋法律作為司法權之一環

任何國家權力依照法律來行使時，即應適用法律，進而必須解釋法律，也因此，不僅立法者及司法者得解釋法律，行政者亦有解釋法律之權力<sup>14</sup>，但關鍵在於，何者國家權力具有解釋法律的最終決定權，即何者國家權力得統一解釋法律<sup>15</sup>。按憲法第78條規定，並參照司法院釋字第601號解釋理由書：「至憲法第七十九條第二項及憲法增修條文第五條第四項明定，司法院大法官具有憲法與法令之最終解釋權，則僅為制度上不同法院間之職務分工，於大法官及法官均係被動依法定程序對個案之憲法、法律或事實上爭議，獨立、中立作成終局性、權威性之憲法或法之宣告之本質，則無二致，故同屬行使司法權之憲法上法官。」統一解釋法律之用語，來自於憲法第78條：「司法院……，並有統一解釋法律及命令之權。」而其由司法者（憲法上法官）行使，並無疑義<sup>16</sup>，但究竟統一解釋法律之內涵為何，值得思考。

13 按基本法第93條及德國聯邦憲法法院法第13條之規定，德國聯邦憲法法院之管轄範圍，原則上不包括統一解釋法律。

14 按行政程序法第159條第2項第2款之規定，行政者有解釋法律之權力，得參考蘇永欽，誰統一誰和誰的什麼？——從第668號解釋看大法官統一解釋制度的日薄崦嵫，法令月刊，61卷2期，頁6（2010年）。

15 另得參考蘇永欽，司法權的分權問題——司法院第620號解釋方法論的商榷，法令月刊，58卷1期，頁9-12（2007年）。

16 或許有論者認為，統一解釋法律亦涉及立法權與司法權間之權力分立爭議，而

「每個法律的『適用』已是在解釋，因為，判斷條文文義是否足夠清楚，以至於無須對其解釋（本身）……，即立基於解釋之上……。<sup>17</sup>」解釋法律是司法中最主要的任務之一，因為，解釋法律乃作為適用法律的前提，而成為所有司法裁判之基礎，是以，每一個司法裁判必然都同時運用、適用法律及解釋法律。但若不同法官對於同一法律有不同之解釋與適用時，將造成裁判不一致的情形，致侵害人民訴訟權、平等權等，故應有司法機制將其解釋與適用加以統一。

統一解釋法律，係指法律本身規定不明確，使得法官無法一致性地適用該法律時，需要具有最終解釋權之司法機關，對該法律作出統一解釋，以避免法律見解歧異及裁判不一致。依此，透過統一解釋法律，避免不同法官針對相同類型的個案事實進行同一法律適用時，由於該法律文字本身有不同的解釋空間，使得適用法律不一致，而導致裁判不一致之情形。是以，為避免法律見解歧異及裁判不一致，統一解釋法律之機制分別規定於行政法院組織法、司法院大法官審理案件法（憲法訴訟法），其中，按行政法院組織法第15條之2、第15條之3，最高行政法院大法庭以統一解釋法律之方式，解決歧異提案所涉及的裁判不一致，即解決「已發生」的法律見解歧異，亦實現原則重要性提案所促進的法律續造，即避免「未來可能發生」的法律見解歧異；又按司法院大法官審理案件法第7條第1項第2款（憲法訴訟法第84條），司法院大法官以統一解釋法律之方式，解決不同審判機關間「已發生」的法律見解歧異。

---

有進一步討論之必要。然而，此等爭議放在我國憲法脈絡下，由於按憲法第78條之規定，統一解釋法律毫無疑問地係司法權之一環，故暫無討論必要，合先敘明。

17 Josef Esser, Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts, 3. Aufl., 1974, S. 253 f.

統一解釋法律即為統一的適用法律，但並非意味著法官沒有獨立審判之空間，因為，每個法官針對個案的審判，有其獨立認定事實、調查證據、適用法律的空間，即每個法官對相同類型事件，得（合憲地）作出前後不一致的裁判結果<sup>18</sup>，但法官的認事用法仍有一定之界限，一者，必須在司法權之範疇內行使，二者，不得侵害人民的訴訟權或平等權等。是以，統一解釋法律並非剝奪法官獨立審判的空間，而是為避免法官恣意錯誤地解釋法律或適用法律，即避免違反上述界限，故統一解釋法律之機制成為確保法官「依據法律」審判之司法機制<sup>19</sup>，以符合憲法第80條：「法官……，依據法律獨立審判，……。」之意旨。

按司法院大法官審理案件法第7條（憲法訴訟法第84條），司法院大法官得行使統一解釋法律，其為司法權之一環，目前尚未受到質疑，反之，按行政法院組織法第15條之1至第15條之11，最高行政法院大法庭得行使統一解釋法律，其是否為司法權之一環，卻受到不少質疑，而質疑原因在於，最高行政法院大法庭為統一解釋法律之裁判本身，已脫離個案事實，僅為抽象的法律解釋（立法權之一環）<sup>20</sup>。為此，本文認為，參照德國大法庭制度的實務經驗，德國聯邦行政法院大法庭所為統一解釋法律之裁判，往往會說明不同法庭適用同一法律（但有見解歧異）所涉的分別、相同類型事實<sup>21</sup>，進而論述，應該採取何種解釋來消弭該歧異，方為恰當，故大法庭審理過程難以完全外於事實，甚者，大法庭會運用不同的事實，對涉及歧異的同一法律進行涵攝（適用法律），以此論證出為何採取

18 Vgl. BVerfGE 84, 212 (227).

19 此涉及「法官獨立審判」與「法安定性」之間的論辯，得參考司法院釋字第687號解釋許宗力大法官部分不同意見書。另外，司法院大法官透過違憲審查制度宣告法律違憲而失其效力，使得法官不得依照違憲法律來進行審判，此亦為確保法官「依據法律」審判之司法機制。

20 參考吳啟賓，論判例、決議與大法庭之機制，裁判時報，19期，頁121（2013年）。

21 Z. B. BVerwG, Beschluss vom 19.12.1984 – Gr. Sen. 1.84/Gr. Sen. 2.84, Rn. 1-4.

特定解釋較為妥適<sup>22</sup>，此等過程毋寧是司法的展現，因為，解釋法律意味著適用法律<sup>23</sup>，即解釋法律的過程往往必須透過適用法律來輔助，而適用法律的過程亦有賴於解釋法律來進行，是以，大法庭為統一解釋法律之裁判，表面上是在解釋法律，但實質上已預告適用法律的結果。

尚可一言者，我國最高行政法院各庭（一般庭）所進行的法律審<sup>24</sup>，原則上不處理事實問題（認事），而主要審查先前事實審的適用法律（用法）是否有誤<sup>25</sup>，此時，一般庭法律審與大法庭統一解釋法律的工作類似，前者針對特定具體化的事實來解釋法律，後者針對一般類型化的事實來解釋法律，但都適當地與事實保持一定距離，不直接處理事實認定的問題，而以解釋法律為其核心工作，兩者差別在於，前者屬個案性的解釋法律，並直接適用法律，後者屬統一性的解釋法律，並以此拘束提案庭而間接適用法律。至此，大法庭所進行的統一解釋法律，乃作為提交事件審判中適用法律的前提，而無疑屬於司法權之行使。

### 三、從司法行政權到司法審判權

在最高行政法院大法庭及司法院大法官行使統一解釋法律之權限皆是司法權行使之前提下，該權限究應是司法行政權或司法審判權，值得思考。由於司法院大法官為統一解釋法律之行使時，往往被歸類為抽象審查而脫離個案審判，易被誤會為司法行政權之行使，而曾有爭議產生，實則，按司法院釋字第601號解釋理由書：

22 Z. B. BVerwG, Beschluss vom 19.12.1984 – Gr. Sen. 1.84/Gr. Sen. 2.84, Rn. 8-23.

23 Georg Dahm, Deutsches Recht, 2. Aufl., 1963, S. 39 f.; vgl. auch Karl Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl., 1991, S. 312 f.

24 此處「一般庭」之用語僅為相對於「大法庭」之用語，並無特殊意涵，其係指最高行政法院各庭。詳言之，若最高行政法院各庭審理事件，其所持之法律見解有歧異或原則重要性者，則一方面，該庭可稱為審判庭，另一方面，該庭作出提案裁定時，亦可稱為提案庭，而本文一律簡稱為一般庭，合先敘明。

25 但法律審絕非僅進行抽象的法律解釋，參考沈冠伶（註1），頁49-50。

「而大法官就人民、法人或政黨提起之法規違憲審查、統一解釋，以及就法院提起之具體規範審查、統一解釋，雖未直接涉及個案之事實認定，惟亦同為個案審判之一環，至為明顯。」即便是未涉及個案事實認定的統一解釋法律，其既然為個案審判於適用法律（被解釋法律）時之前提，則應被認為係司法審判權之行使。另外，於行政法院組織法第15條之1至第15條之11規定未施行前，最高行政法院判例或決議的作成，即以脫離個案審判之方式，透過司法行政權之行使，達成統一解釋法律之目的，因而被批評為藉由司法行政權之行使來影響司法審判權之行使，故以大法庭制度取代判例暨決議制度。然而，大法庭制度所行使之統一解釋法律果真是司法審判權之行使嗎？不無討論餘地，而值得思考。

由於司法院大法官為統一解釋法律被視為司法審判權之行使，現今已無爭議，反而是最高行政法院大法庭為統一解釋法律，是否得視為司法審判權之行使，尚有疑義，故以下特別澄清之。為此，按司法院釋字第530號解釋文：「審判獨立乃自由民主憲政秩序權力分立與制衡之重要原則，為實現審判獨立，司法機關應有其自主性；本於司法自主性，最高司法機關就審理事項並有發布規則之權；又基於保障人民有依法定程序提起訴訟，受充分而有效公平審判之權利，以維護人民之司法受益權，最高司法機關自有司法行政監督之權限。司法自主性與司法行政監督權之行使，均應以維護審判獨立為目標，因是最高司法機關於達成上述司法行政監督之目的範圍內，雖得發布命令，但不得違反首揭審判獨立之原則。」其將司法權區分為司法審判權及司法行政（監督）權，惟兩者均為追求審判獨立，前者係由各級法院、司法院大法官行使之，後者主要由司法院（最高司法機關）行使之<sup>26</sup>，然而，司法院作為最高司法機關，過去卻以行使司法行政權為主，並透過司法行政監督影響各級

26 參照司法院釋字第86號解釋。但不可諱言，「最高司法機關」所指為何，在不同脈絡下，容有不同解釋之空間。

法院之審判獨立，使得司法行政權反過來操控司法審判權，故被本號解釋加以批評並藉此強調，司法權的本質是審判獨立（司法審判權），至於司法行政權毋寧是為確保司法審判權的獨立性而存在，即為達成審判獨立而存在，故司法行政權不得反客為主，反過來取代或影響司法審判權之行使。同樣地，大法庭制度取代判例暨決議制度之理由亦植基於此，即藉由司法審判權行使（大法庭制度）來達成統一解釋法律，而非透過司法行政權行使（判例暨決議制度）來達成之，故大法庭制度呼應本號解釋之意旨<sup>27</sup>。

又按司法院釋字第530號解釋理由書：「最高司法機關發布司法行政監督之命令，除司法行政事務外，提供相關法令、有權解釋之資料或司法實務上之見解，作為所屬司法機關人員執行職務之依據，亦屬法之所許。惟各該命令之內容不得牴觸法律，非有法律具體明確之授權亦不得對人民自由權利增加法律所無之限制；如有涉及審判上之法律見解者，法官於審判案件時，並不受其拘束，業經本院釋字第二一六號解釋在案。」判例暨決議制度中的判例要旨或決議內容，本屬由司法行政權行使而來的「司法實務上之見解」暨「涉及審判上之法律見解」，故法官於審判個案時，本不受其拘束，以維護前述之審判獨立。惟判例暨決議制度卻發展成逾越司法行政權行使、操控司法審判權行使之制度，亦即，藉由司法行政權行使而形成之判例要旨與決議內容，在過去實務上已拘束法官之個案審判，且成為個案審判之裁判基礎，因而違反法官獨立審判原則。換言之，最高行政法院過去運用判例暨決議制度所形成的統一解釋法律，由於是以行使司法行政權之方式為之，進而影響個案司法審判權之進行，故違反憲法意旨而被大法庭制度取代。

---

27 宜說明的是，司法院釋字第530號解釋固然以「司法院」所行使的司法行政權為批評對象，但其批評所涉及的司法行政權不可影響、操控司法審判權之論點，亦可運用在最高行政法院判例暨決議制度之檢討上，合先敘明。

是以，依照行政法院組織法、司法院大法官審理案件法（憲法訴訟法），最高行政法院大法庭與司法院大法官所行使的統一解釋法律，皆係司法審判權之進行，前者的統一解釋法律，直接拘束提交事件與提案庭之法律適用，後者的統一解釋法律，得直接作為原因案件當事人例外救濟之理由，兩者之統一解釋法律都成為具體個案法律適用的條件或前提，而自然皆是司法審判權之一環。

## 參、統一解釋法律之權限行使——從最高行政法院大法庭之角度

本文於此說明，為何藉由行政法院組織法之修正，以大法庭制度取代判例暨決議制度，進而闡述，最高行政法院大法庭究竟應如何行使統一解釋法律之權限，以符合審判權之本質，最後確認，最高行政法院具有統一解釋法律之提案、裁判權限。

### 一、從判例暨決議制度到大法庭制度

藉由行政法院組織法之修正，最高行政法院以大法庭制度取代判例暨決議制度，致達成統一解釋法律，而何以至此，可從最高行政法院之判例暨決議制度談起，並論及大法庭制度之繼受，以說明最高行政法院為統一解釋法律之脈絡。首先，最高行政法院之判例制度，乃依照（舊）行政法院組織法第16條第1項和第2項、最高行政法院處務規程第27條之規定等，而最高行政法院之決議制度，乃依照（舊）行政法院組織法第16條第3項、最高行政法院處務規程第28條、最高行政法院庭長法官聯席會議議事要點第4點之規定等。依此，該判例制度或該決議制度雖法源依據不同、拘束力不同<sup>28</sup>，但都是透過行使司法行政權之方式，形成非明文規定所及的抽象

---

28 參照司法院釋字第374號解釋。

性、一般性效力，以拘束具體個案審判，因而違反憲法意旨，故藉由行政法院組織法之修正，予以廢除，並以大法庭制度取而代之。

最高行政法院過去藉由判例暨決議制度，達成統一解釋法律<sup>29</sup>，但由於判例要旨或決議內容往往與個案事實脫鉤，且具有抽象之法規範效力，所以受到違反權力分立原則之批評<sup>30</sup>。質言之，最高行政法院所作出的判例要旨或決議內容，已脫離「司法作為個案事實審判」的本質，僅進行抽象的法律解釋，以此一般性地拘束其他個案審判的法律適用，亦即，最高行政法院依照上述規定，以司法行政的方式<sup>31</sup>，透過判例暨決議制度，將有歧異見解的法律進行統一解釋，於此過程中，可能賦予受解釋之法律新的構成要件或法律效果，此時，判例暨決議制度所產生的不再是為了統一解釋法律而來的法律解釋，而是法律創造，因此，判例暨決議制度係由司法者行使立法權，而明顯違反權力分立原則<sup>32</sup>。

即便如此，最高行政法院以大法庭制度取代判例暨決議制度，為達成統一解釋法律之權限行使，仍受到實務界不小的質疑，例如，大法庭制度相較於判例暨決議制度，並無新意，況且，已被個案裁判當作裁判基礎之判例或決議得作為釋憲標的<sup>33</sup>，若其有侵害當事人基本權利之虞，可透過司法院大法官宣告判例或決議違憲，使其無效<sup>34</sup>，反之，大法庭制度雖藉由立法方式來弭平違反權力分立原則之爭議，即大法庭裁定僅對於提案庭有拘束力，並無抽象

29 就判例制度達成統一解釋法律之分析，得參考吳明軒，民刑事大法庭取代判例制度之商榷，月旦法學雜誌，221期，頁60-61（2013年）。

30 參考林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞（註7），頁450-451。

31 判例的司法行政程序，得參考司法院釋字第687號解釋許宗力大法官部分不同意見書。

32 參考司法院釋字第576號解釋林子儀、許宗力、楊仁壽大法官協同意見書。

33 以判例作為釋憲標的，皆來自於人民依照司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款規定，聲請釋憲（參照司法院釋字第374號解釋），且判例被視為其規定中的「命令」，而非「法律」。此部分得參考林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞（註7），頁450-451。

34 例如司法院釋字第374號解釋。

性、一般性的效力，但也因此，其裁定本身無法作為釋憲標的，是以，若大法庭裁定有侵害當事人基本權利之虞，當事人並無法以該裁定為釋憲標的，某程度上與判例或決議得為釋憲標的相比，反而限縮當事人的救濟可能<sup>35</sup>。甚者，有反對大法庭制度的論者認為，作成判例或決議所參與的法官人數，明顯比作成大法庭裁定所參與的法官人數，遠遠高出許多，故大法庭裁定的法官代表性有所不足<sup>36</sup>，且判例或決議的程序較大法庭程序便捷，某程度上，有利於達成統一解釋法律<sup>37</sup>。就此，上述反對意見雖不無道理，但在判例暨決議制度已違憲的前提下<sup>38</sup>，討論其正面功能，恐實益不大。

藉由行政法院組織法的修正，我國最高行政法院以大法庭制度取代判例暨決議制度，即以法律明定大法庭制度，使得同一法律的解釋在司法審判過程中不致歧異，而達成裁判一致性，其中，大法庭裁判之所以可拘束提案庭之法律見解，並非基於大法庭所作出的法律解釋共識，即司法者決定，而是來自於法律明文規定，即立法者決定。然而，法律見解歧異之爭議放入判例制度、決議制度或大法庭制度，往往因為運作制度的組成份子相同，使得結論大多一

35 德國的大法庭制度結合憲法訴願制度，兩者制度構成保障人民基本權利的司法體系，即人民得透過憲法訴願，將「以大法庭裁定為基礎所形成之確定終局裁判」作為釋憲標的，是以，若我國以大法庭制度取代判例暨決議制度，宜以憲法訴願制度來與之搭配。實則，自憲法訴訟法於2019年1月4日公布、於2022年1月4日施行後，將取代司法院大法官審理案件法，並引進憲法訴願制度，因此，就大法庭制度限縮當事人救濟可能之質疑，即顯不足採。

36 吳明軒（註29），頁64。另得參照黃瑞華，大法庭制度是進步立法還是落後立法？，自由時報，2018年4月23日，<http://talk.ltn.com.tw/article/paper/1194693>（最後瀏覽日：2021年9月6日）。凡批評最高法院大法庭制度之論點，同樣可適用在最高行政法院大法庭制度之批評，反之亦然，因為，兩者大法庭制度，除了條文依據不同外，其運作、程序、效力等，皆如出一轍，於此敘明。

37 吳明軒（註29），頁66。即使如此，現實上判例形成的過程中，往往無法進行有效的討論，故難以透過論證來說服不同意見者，以達成共識，得參考林孟皇（發言），最高法院大法庭座談會——實務工作者觀點座談會會議紀錄，裁判時報，19期，頁125（2013年）。

38 參考司法院釋字第576號解釋林子儀、許宗力、楊仁壽大法官協同意見書；司法院釋字第687號解釋許宗力大法官部分不同意見書。

致，即便如此，大法庭制度仍有其實益，其一，大法庭所作出的法律解釋，由於拘束提案庭之審理，故勢必結合個案事實<sup>39</sup>，其二，大法庭審理過程中，必須保障當事人的程序參與權（訴訟權），使其有機會直接影響大法庭裁判，其三，大法庭裁判作為中間裁判，僅影響提交事件的終局裁判，不及於其他事件；上述實益是判例暨決議制度所未見。亦即，大法庭制度與判例暨決議制度的明顯不同在於，大法庭裁判所生的效力屬於具體性、個案性的拘束力，即僅及於提案庭及其提交事件，且該拘束力由法律明文規定，而判例或決議所生的效力屬於抽象性、一般性的拘束力，且該拘束力非基於法律明文規定。

我國大法庭制度（包含3個大法庭）乃部分繼受於德國大法庭制度（包含5個大法庭及1個聯合大法庭），其中，德國大法庭制度之主要依據是德國的法院組織法（*Gerichtsverfassungsgesetz*，簡稱GVG）第132條與第138條，以此形塑德國最高法院大法庭制度，而德國行政法院組織法（*Verwaltungsgerichtsordnung*，簡稱VwGO）原則上模仿前述GVG之相關規定，將德國聯邦行政法院大法庭制度規定於第11條。再者，為預防5個聯邦層級之法院間產生法律見解歧異，德國的基本法第95條第3項規定，聯邦法院間應組成一聯合法庭（*ein Gemeinsamer Senat*），以維護裁判一致性（*zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung*），故德國國會於1968年通過「維護聯邦最高法院裁判一致性法」<sup>40</sup>，設立聯邦最高法院聯合法庭（*Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes*），或稱聯合大法庭<sup>41</sup>，專為解決不同終審法院間對於同一法令之見解歧異，此為我國法院組織法及行政法院組織法等所未規定者。

39 另得參考陳瑞仁（發言），最高法院大法庭座談會——實務工作者觀點座談會會議紀錄，裁判時報，19期，頁144（2013年）。

40 Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes (BGBl. I 1968, S. 661).

41 王士帆（註2），頁68-72。針對裁判一致性作為憲法任務及聯合大法庭達成該任

尤應注意者，德國聯邦行政法院由於事務管轄的分庭方式，使得13個法庭各自審理的案件類型、適用法條等皆有所差異，致不同法庭間產生法律見解歧異之情形，漸漸消弭<sup>42</sup>，也因此，自1985年至今，德國聯邦行政法院似未作出統一解釋法律的大法庭裁定，故德國聯邦行政法院大法庭的重要性或許逐漸遞減<sup>43</sup>。詳言之，德國聯邦行政法院大法庭制度從1953年至2020年為止<sup>44</sup>，其大法庭僅作出22則裁定<sup>45</sup>，其中，真正作出統一解釋法律的裁定僅有15則<sup>46</sup>。有別於此，我國最高行政法院設立4個法庭，也以事務管轄作出區分，但4個法庭所適用的法律卻常常相同，而偶有法律見解歧異之情形，此明顯不同於德國聯邦行政法院的實務經驗，不可不察<sup>47</sup>。

是以，我國最高行政法院大法庭制度，一者來自於判例暨決議制度之檢討，二者繼受於德國大法庭制度，此等緣由使得我國最高

務之誠命，vgl. Martin Schulte, Rechtsprechungseinheit als Verfassungsauftrag: Dargestellt am Beispiel des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes, 1986, S. 20 ff.

42 德國聯邦行政法院大法庭之運作恐怕漸漸式微，而德國最高法院大法庭之運作似乎亦為如此，其共同原因涉及該等法院法官之心態問題，vgl. Lorenz Kähler, Strukturen und Methoden der Rechtsprechungsänderung, 2. Aufl., 2011, S. 164 ff.

43 Vgl. Peter Wysk, in: ders. (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO Kommentar, 2. Aufl., 2016, § 11 Rn. 2.

44 德國聯邦行政法院大法庭制度起算自1953年，vgl. Klaus Offerhaus, Die großen Senate der obersten Gerichtshöfe des Bundes, in: Klein (Hrsg.), 75 Jahre Reichsfinanzhof – Bundesfinanzhof. Festschrift, 1993, S. 623 (624).

45 最新為1992年，BVerwG, Entscheidung vom 23.04.1992 – Gr. Sen. 1/91, NVwZ 1992, 1085.

46 最新為1984年，BVerwG, Beschluss vom 19.12.1984 – Gr. Sen. 1.84/Gr. Sen. 2.84, BVerwGE 70, 356. 應補充者，前述22則或15則裁定之計算，皆為作者查閱德國聯邦行政法院裁判彙編（BVerwGE），至2020年12月為止，自行統計所得，併此說明。

47 然而，我國最高行政法院的管轄內容除了行政事務，也包括勞動事務、社會事務及財政事務，實有別於德國聯邦行政法院的管轄內容，因為，該等事務在德國分別屬於德國聯邦勞動法院、德國聯邦社會法院及德國聯邦財政法院所管轄，其下亦設立各自的大法庭。換言之，我國最高行政法院大法庭除了審理行政法所涉的法律見解歧異外，也審理公法事件中勞動法、社會法與財政法所涉的法律見解歧異，此為德國聯邦行政法院大法庭並未審理的範疇。

行政法院大法庭制度具有獨特性，特別是未來其可否取代判例暨決議制度過去進行大量統一解釋法律之功能，並迴避如同德國大法庭制度效益不高之情形<sup>48</sup>，值得繼續觀察，但這都繫於行政法院組織法所規定之大法庭制度，究竟如何運作，故以下簡要說明之。

## 二、行政法院組織法之規定

嚴格來說，「統一解釋法律」之用語僅出現在憲法第78條、憲法訴訟法第1條等，而未出現在行政法院組織法。實則，參照行政法院組織法設立最高行政法院大法庭制度之立法理由，將可獲知，該大法庭制度係為追求最高行政法院之法律適用及法律見解一致性，以統一解釋法律。按行政法院組織法第15條之1規定之立法理由：「最高行政法院為行政訴訟之終審機關，所為裁判有確保法律適用一致，……，亦應賦予最高行政法院於涉及該問題之首件裁判作成前有統一見解之機會，……。」第15條之2規定之立法理由：「本條係規定提案予大法庭裁判之第一種類型，……，以維持最高行政法院見解之一致性，確保最高行政法院作出的裁判，代表該院所表達的一致法律見解。……。」第15條之3規定之立法理由：「所謂法律見解具有原則重要性，係指法律見解有促使法律續造之價值，或因屬新興、重大且普遍性之法律問題，乃有即時、預為統一見解之必要性而言。……。」皆一再強調「法律適用一致」、「見解之一致性」、「一致法律見解」、「統一見解」等用語，即說明最高行政法院大法庭乃為達成法律適用及法律見解一致性而存在，以避免裁判不一致，故最高行政法院大法庭制度係為追求統一解釋法律而來。

48 大法庭制度在德國最高法院民事庭的運作似乎逐漸式微，其理由得參考沈冠伶教授等精闢的分析，參考沈冠伶（註1），頁39-40；Klaus Tolksdorf著，葛祥林譯，聯邦最高法院如何保障法之統一性——尤其討論大法庭之功能，司法周刊，1677期，頁2-3（2013年）。

依照行政法院組織法第15條之1至第16條之1規定，最高行政法院各庭（一般庭）於符合其所規定的「歧異提案」或「原則重要性法律見解之提案」（或簡稱「原則重要性提案」）之要件時，方得將審理具體個案所生之法律爭議交予大法庭，由大法庭作出統一解釋法律。是以，一般庭將法律爭議提案於大法庭，大法庭方得進行審判程序，當大法庭作出統一解釋法律之裁判（裁判法律爭議）後，將直接拘束一般庭（提案庭）及其提交事件之審理，以確保法律適用一致。以下將按行政法院組織法第15條之1至第16條之1規定，簡要說明上述過程，藉此呈現最高行政法院大法庭制度及其統一解釋法律之權限行使。

按行政法院組織法第15條之1規定，大法庭制度設立的初衷，如同其立法理由所述，藉此達成行政訴訟終審機關之裁判得以解決法律爭議，並「確保法律適用一致，及促進法律續造」。次按同法第15條之2規定及第15條之3規定，一般庭提案予大法庭裁判，將分成兩種類型——歧異提案、原則重要性提案。尤應說明者，於歧異提案的類型，主張歧異見解的法庭有徵詢義務及提案義務<sup>49</sup>，即主張歧異見解的法庭「應」與其他法庭先行交流意見，只有無法取得共識時，主張歧異見解的法庭方得且必須向大法庭提案，使得徵詢程序成為歧異提案的法定先行程序，即成為歧異提案的合法性要件<sup>50</sup>；反之，於原則重要性提案的類型，主張原則重要性問題的法庭並無徵詢義務，亦無提案義務。

按行政法院組織法第15條之4規定，其提供當事人在符合一定要件下，得以書狀向受理事件庭聲請，提案予大法庭裁判，藉此確

49 對於「歧異」的認定，單從系爭規定來說，並不明確，例如，同一法律爭議於不同原因案件所採取之見解雖有所不同，但結論相同，即歧異見解對於裁判結果沒有影響時，是否仍論為歧異提案的「歧異」，容有爭議。參考鄭傑夫（註9），頁86-87；沈冠伶（註1），頁48-50。

50 此如同德國大法庭制度的運作，得參考王士帆（註2），頁79-85。

保當事人仍為訴訟程序之主體，並保障當事人程序參與權（訴訟權）。值得一提的是，當事人聲請提案予大法庭裁判，其要件必須符合「足以影響裁判結果之法律見解」，此相較於提案庭依照同法第15條之2規定，提案予大法庭裁判僅需「採為裁判基礎之法律見解，與先前裁判之法律見解歧異者」，而不包括「足以影響裁判結果之法律見解」，顯然有所不同。就此，同樣是歧異提案的類型，但當事人聲請提案的要件似較為嚴苛，此是否妥適，容有疑義<sup>51</sup>。另外，同法第15條之4規定，為保障當事人程序參與權，明文賦予當事人得促請受理事件庭行使歧異提案之權限，且亦考量大法庭裁判之法律爭議，常具有高度法律專業性、重要性，故要求當事人應委任訴訟代理人為之。上開規定可謂是保障人民訴訟權的立法，為相較於判例暨決議制度，更進步之處<sup>52</sup>。

按行政法院組織法第15條之5規定，其明確賦予提案庭撤銷提案之權限，此顯示提案庭實為大法庭審理法律爭議過程中之主體，然而，歧異提案與原則重要性提案的提案要件不同，故其撤銷要件亦有所差異，即前者於無法律見解歧異之情形，提案庭方得撤銷提案，後者是否撤銷提案，提案庭有裁量權。又按同法第15條之6規定<sup>53</sup>，透過大法庭的適當組成來確保法律見解歧異之共識得以形成，一方面，藉此說明提案庭庭員參與大法庭裁判的必要性，另一方面，藉此強調法官獨立審判原則，即該共識的形成本於大法庭庭員自己的法律確信，不受原所屬庭多數見解之拘束。復按同法第15條之7規定，其確保大法庭組成的公平性與獨立性，使提案庭及其當事人得信服大法庭裁判，以解決法律爭議。

51 參考沈冠伶（註1），頁48-49。

52 此部分得參考陳瑞仁（發言）（註39），頁128-129。

53 惟就同法第15條之6規定之妥適性，仍存在批評意見，得參考蘇永欽，為大法庭改革加油，聯合報，2019年2月18日，<https://forum.ettoday.net/news/1380513>（最後瀏覽日：2021年9月6日）。

按行政法院組織法第15條之8規定，大法庭作出裁判之前，應行言詞辯論<sup>54</sup>，並要求當事人應委任訴訟代理人為之，以保障當事人之訴訟權，此有別於德國行政法院組織法第11條第7項規定——大法庭裁判得不經言詞辯論，可謂是較為進步的立法<sup>55</sup>，致大法庭制度相較於判例暨決議制度所生之結論，更能讓當事人信服。然而，若大法庭未依法行言詞辯論而作出裁判，則提案庭是否繼受此等程序瑕疵？以及，提案庭繼受此等程序瑕疵並為終局裁判時，提交事件當事人是否得為救濟？為此，由於行政法院組織法尚無相關規定，故容有爭議，而本文認為，基於大法庭裁判為提交事件之中間裁判，並考量提交事件之訴訟經濟，原則上提案庭應繼受此等程序瑕疵，而嗣後所作出之終局裁判屬有效之裁判，若提交事件當事人因此受有損害，得以此等程序瑕疵屬「適用法規顯有錯誤」（訴訟程序違背法令）為由，按行政訴訟法第273條第1項第1款之規定，提起再審之訴。

按行政法院組織法第15條之9規定，其明確規範大法庭裁判之形式，並賦予不同於多數意見的法官，得發表不同意見書，以促進法律爭議的思辨。又按同法第15條之10規定，其明文確定大法庭裁定所生的個案、具體效力，而有別於判例要旨或決議內容所生的一般、抽象效力<sup>56</sup>，是以，大法庭以裁定方式作出統一解釋法律後，該裁定僅對提案庭之提交事件有拘束力，而對於其他機關、人民並無拘束力。復按同法第15條之11規定，其顯示大法庭審理法律爭議為行政訴訟終審程序之一環。

54 有論者依歧異提案與原則重要性提案的不同，區分言詞辯論的必要性，得參考蔡彩貞（發言），最高法院大法庭座談會——實務工作者觀點座談會會議紀錄，裁判時報，19期，頁143-144（2013年）。

55 實則，德國5個大法庭之審理程序是否踐行言詞辯論，作法不一。簡言之，德國聯邦行政法院、德國聯邦財政法院、德國聯邦社會法院之大法庭審理，大多進行言詞辯論，反之，德國聯邦最高法院、德國聯邦勞動法院之大法庭審理，大多未進行言詞辯論，參考沈冠伶（註1），頁60。

56 判例的抽象效力之說明，得參照司法院釋字第687號解釋許宗力大法官部分不同意見書。

就刪除行政法院組織法第16條規定，其原因如同立法理由所述，「現行判例及決議均係將最高行政法院裁判中之法律見解自個案抽離，而獨立於個案事實之外，成為抽象的判例要旨或決議內容，使其具有通案之法規範效力，冀能達成統一終審法院法律見解之目的，但此與權力分立原則未盡相符，且本法修正增訂大法庭制度，已可達到終審法院統一法律見解之目的，故現行判例選編、變更及決議制度自無再予維持之必要，……。」按同法第16條之1規定，其處理被廢止的判例之法規範效力問題，亦即，取消判例的通案之法規範效力後，其被視為一般裁判而有產生法律見解歧異之效果，是以，最高行政法院各庭應以判例基礎事實的「先前裁判」或依決議意旨作成的「後續裁判」，認定是否有法律見解歧異之情形；再者，同條第3項規定，乃係一過渡條款，因為，在過往若確定終局裁判之裁判基礎為判例或決議，而該判例或決議有違憲疑義時，得作為釋憲標的，然在大法庭制度施行後，一方面，廢除判例暨決議制度，另一方面，若在大法庭制度施行後三年內，仍有作為裁判基礎之判例或決議存在違憲疑義時，則該判例或決議例外得為釋憲標的，以達成人民基本權利之保障，故其立法理由特別說明，「大法庭制度實施前，人民所受確定終局裁判援用之判例、決議，如發生抵觸憲法之疑義時，因判例、決議與命令相當，故得依司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款之規定聲請解釋憲法（司法院釋字第374號解釋參照）；於大法庭制度實施後，因判例、決議之見解已不具通案拘束力，縱使該等法律見解經法官於確定終局裁判援用，仍難認與命令相當。然因考量本次修法將最高行政法院統一見解機制作重大變更，各界均需適當之時間適應調整，為避免『人民聲請解釋憲法之權利遭限縮』之疑義，爰於第三項規定於本次修正條文施行後三年內，人民於大法庭制度施行後所受確定終局裁判援用之判例、決議，發生抵觸憲法之疑義者，得準用司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款之規定聲請解釋憲法。」可資參照<sup>57</sup>。

57 有別於本文著重於行政法院組織法所涉大法庭制度的探討，就法院組織法所涉

### 三、最高行政法院大法庭之審判權行使

最高行政法院大法庭行使統一解釋法律之權限，本係司法權或司法審判權之一環，就此，有批評者認為，該大法庭應改採日本式一階模式為統一解釋法律，即大法庭除了進行統一解釋法律以外，並對提交事件直接作出終局裁判，方為審判權（司法審判權）行使，而該大法庭所採德國式二階模式為統一解釋法律，嚴格來說已逸脫審判權行使，並違反法官獨立審判原則。亦即，論者批評，最高行政法院大法庭（德國式二階模式的大法庭）僅對於法律爭議（提交事件所涉之法律見解歧異等）作出裁定，而不審理提交事件本身，其所行使的權限，實際上並非審判權之行使，而是立法權之行使，因為，二階模式大法庭制度，係由大法庭就「抽象」法律進行統一解釋後，以此拘束提案庭及其提交事件，而不作出「具體」個案的裁判，即已脫離具體個案之審理，故無涉於審判權之行使，是以，二階模式大法庭制度已偏離司法的本質，並違反法官獨立審判原則<sup>58</sup>。因此，論者建議，我國應改採日本式一階模式的大法庭制度，以符合審判權行使暨法官獨立審判原則<sup>59</sup>。

依照目前我國大法庭制度所採取的二階模式，大法庭本身僅就法律見解歧異的部分，作出統一解釋之裁定，進而拘束提案庭對於提交事件的裁判<sup>60</sup>，為此，批評者或許認為，大法庭裁定已脫離個

---

大法庭制度的探討，得參考林恆吉，大法庭制度之構置與展望——論我國大法庭之修正草案，台灣法學雜誌，346期，頁119-144（2018年）。

58 參考黃瑞華（註36）。就違反法官獨立審判原則之部分，已被德國聯邦憲法法院及最高法院所否認（BVerfG, 17.01.1961 – 2 BvL 25/60 (BVerfGE 12, 67); BGH, 30.10.1951 – I ZR 117/50 (BGHZ 3, 308)）。

59 有論者舉民事訴訟法第478條第4項、行政訴訟法第260條第3項規定為佐證，以說明二階模式大法庭制度未違反法官獨立審判原則，參考王梅英，大法庭新制，司法周刊，1948期，頁5（2019年）。

60 既然大法庭裁判僅具有個案、具體之法規範效力，何以稱其為「統一」解釋法律呢？實則，將大法庭裁判之個案、具體之法規範效力，結合行政法院組織法第15條之2所規定之歧異提案義務以觀，確實形成統一解釋功能，亦即，若有其他一般庭要推翻先前大法庭裁判之見解（因未受前述個案、具體之法規範效

案事實，僅就抽象法律規範作出解釋，此部分反而屬於立法工作，故有所不當。實則，若將「大法庭裁定」與「提案庭裁判」結合來看，前者主要進行解釋法律，後者主要進行受該解釋拘束的適用法律，而作出後者裁判的法官必然也是作出前者裁定的參與者，對於提交事件的當事人來說，二階模式毋寧是將司法審判過程中的「用法」，以階段性、細緻化的方式進行，即「用法」本身透過解釋法律與適用法律的二個階段所形成，但這只是從形式上分為二階，實質上仍是一個適用法律的過程，而當事人若對於後者裁判（適用法律）提出救濟，也必然及於前者裁定（解釋法律）的審理。就此，二階模式大法庭之統一解釋法律作為提案庭適用法律的前提，而必然影響提交事件之審判結果，即已結合具體個案之審判，故二階模式大法庭之統一解釋法律亦為審判權行使之一環<sup>61</sup>。

實則，無論一階模式或二階模式大法庭之統一解釋法律，絕不可被誤解為「抽象性、一般性」的解釋法律，而偏向於立法權之行使。此誤解部分肇因於忽略憲法所規定的司法權為何，既然統一解釋法律被規定於憲法第七章之司法（第78條），即無從否認統一解釋法律之行使乃司法權行使之一環。一階模式大法庭與二階模式大法庭所行使的統一解釋法律，都是解釋法律與適用法律的司法行為，其差別主要在於大法庭法官的審判負擔，而就同一事件的審理，藉由一階模式或二階模式，其終局裁判結果對當事人來說，原則上並無差異，即不會因為模式的不同，而導致結果的不同<sup>62</sup>。

---

力所及），必須先行歧異提案以進行新的大法庭審理程序，方有可能推翻之，在此之前，先前大法庭裁判確實形成統一解釋法律之效果。另得參考司法院司法行政廳（註6），頁76-77。

61 我國所採取二階模式之大法庭審理，應如何符合司法審判之本質，亦得參考陳瑞仁（註39），頁130-131。

62 實務界對於一階模式與二階模式的比較，得參考蔡彩貞（註54），頁131-132；林恆吉（註57），頁122-124。

是以，本文認為，一階模式或二階模式的大法庭制度，各有利弊<sup>63</sup>，若憲法就此沒有明定，則皆有合憲設立的可能，其選擇屬於立法形成自由，宜交由立法者決定之，只是，若我國採取二階模式的大法庭制度，應如同德國一般，結合憲法訴願制度，以完整保障人民的基本權利。就此，在我國憲法訴訟法已明定憲法訴願制度之前提下<sup>64</sup>，最高行政法院大法庭（二階模式大法庭），一方面以結合具體個案審判之方式為統一解釋法律，另一方面若該統一解釋法律（大法庭裁定）有侵害人民基本權利之虞，亦得透過憲法訴願制度予以審查而排除之，故最高行政法院大法庭制度，是在符合權力分立原則、基本權利原則下所形塑的司法權暨審判權之一環。

#### 四、統一解釋法律之提案、裁判權限

依照行政法院組織法第15條之1至第15條之11，最高行政法院得行使統一解釋法律之權限，並以一般庭提案、大法庭裁判之方式為之，其中，最高行政法院一般庭提案、大法庭裁判之過程或程序為何，將影響其統一解釋法律之提案、裁判權限的認定，而值得簡要地討論<sup>65</sup>。首先，依照同法第15條之2、第15條之3規定，最高行政法院各庭（一般庭）審理事件，經評議後認採為裁判基礎之法律見解，與先前裁判之法律見解歧異者或具有原則重要性者，應或得提案予大法庭裁判，是以，若無一般庭之提案，大法庭自無作出統一解釋法律之裁判的可能。

---

63 林恆吉（註57），頁123-124。

64 就憲法訴願制度或裁判憲法審查之介紹，得參考吳信華，論「裁判憲法審查」——制度的繼受、施行與展望（上），國立中正大學法學集刊，67期，頁167-216（2020年）；吳信華，論「裁判憲法審查」——制度的繼受、施行與展望（下），國立中正大學法學集刊，68期，頁1-54（2020年）；許育典，從憲法訴訟法草案評析憲法訴願制度，月旦法學雜誌，281期，頁68-77（2018年）。

65 最高行政法院統一解釋法律之審理程序，得參考司法院司法行政廳（註6），頁53-60。

最高行政法院一般庭審理事件，經評議後認採為裁判基礎之法律見解，涉及歧異見解或原則重要性見解時，一方面，固然依據行政法院組織法第15條之2或第15條之3規定，進行提案程序，另一方面，若該見解所依據之法律有違憲疑義時，按司法院釋字第371號、第572號、第590號解釋之意旨，即按憲法訴訟法第55條規定，一般庭有義務停止審判，聲請釋憲，而非將該法律交由最高行政法院大法庭來作出統一解釋法律之裁判，惟若該見解所依據之規範並非「法律」，而係「命令（行政命令）」時，按司法院釋字第137號、第216號解釋之意旨，一般庭有解釋該命令及自行審查該命令合法性之權限<sup>66</sup>，換言之，即使該命令存在見解歧異，一般庭似無義務將該命令提案予大法庭，以作出統一解釋，惟此是否妥適，容有討論餘地。

為此，本文主張，若最高行政法院一般庭以有歧異見解之命令作為裁判基礎時，則應按行政法院組織法第15條之2規定，作出「命令」之歧異提案，而最高行政法院大法庭有權亦有義務為統一解釋「命令」，以避免法律見解歧異或裁判不一致，尤其，參照同法第15條之2規定所稱「與先前裁判之法律見解歧異者」，宜解釋為「法律見解」之歧異，而非「法律」之見解歧異，畢竟，我國大法庭制度之本旨在於避免裁判不一致，若命令得作為「裁判基礎」時，則命令之見解歧異自然也會導致裁判不一致之情形，故大法庭對於命令進行統一解釋，有其必要性。另外，憲法第78條規定將「法律及命令」併列，以作為「統一解釋」之標的，此亦可顯示，有權行使統一解釋「法律」之司法機關，也有統一解釋「命令」之權限<sup>67</sup>。

66 另得比較德國聯邦行政法院之實務操作，vgl. BVerwGE 58, 163; BVerwG NVwZ 1993, 170.

67 依照司法院釋字第137號、第216號解釋之意旨，法官對於行政命令之適用，本於憲法第80條之規定，「固可予以引用，但仍得依據法律，表示適當之不同見解，並不受其拘束」，故對於「行政命令是否應先經由違憲審查，法官方得適

在確認最高行政法院一般庭之提案權限包括命令的前提下，當一般庭依照行政法院組織法第15條之2或第15條之3規定，提案於最高行政法院大法庭時，大法庭就提案所涉之統一解釋法律（命令），得行使裁判權限。惟一般庭行使統一解釋法律之提案權限、大法庭行使統一解釋法律之裁判權限時，應遵守相關程序規定，其中，按同法第15條之4規定，一般庭審理程序，應保障並審視提交事件當事人聲請提案之權利，而該當事人應委任訴訟代理人為之；又按同法第15條之8規定，大法庭審理程序，應進行言詞辯論程序，而該程序由當事人所委任之訴訟代理人一同參與，於必要時，得由專家學者陳述法律上意見。依此而論，大法庭制度所形成之統一解釋法律，相較於判例暨決議制度所形成之統一解釋法律，較注重當事人之程序參與權（訴訟權），也訴諸於專家學者之專業意見，以確保統一解釋法律之裁判及依其所作成之終局裁判，為當事人所信服。

然而，於最高行政法院大法庭審理過程中，若大法庭忽略行政法院組織法所賦予當事人的程序參與權（訴訟權）時，例如未進行言詞辯論程序時，將導致大法庭作出有程序瑕疵的裁判，即有程序瑕疵的統一解釋法律，其法律效果為何，尚有爭議。為此，以大法庭未依法行言詞辯論而作出裁判為例，基於大法庭裁判為提交事件之中間裁判，並考量提交事件之訴訟經濟，一方面，不否認有程序瑕疵的大法庭裁判本身仍為有效的裁判，即排除提案庭自行否決、不予採用有程序瑕疵的大法庭裁判之可能，故提案庭「應」繼受該

---

用之」的問題，上述意旨已明確給予否定之答案。反之，本文於此所述乃涉及「行政命令是否應先經由統一解釋，法官方得適用之」的問題，就此，本文給予肯定之答案，即法官對於「與先前裁判之行政命令見解歧異者」，應提案予大法庭，此不宜和前者情形混為一談，畢竟，前者乃涉及法官「可否逕行適用有違憲疑義之行政命令為審判、有無義務就此聲請憲法解釋」，後者乃涉及法官「可否逕行適用有見解歧異之行政命令為審判、有無義務就此聲請統一解釋」。

程序瑕疵來進行提交事件之終局裁判，另一方面，若提案庭繼受該程序瑕疵而作出終局裁判時，則提交事件當事人得以「適用法規顯有錯誤」為由，按行政訴訟法第273條第1項第1款之規定，提起再審之訴<sup>68</sup>。

綜上所述，最高行政法院一般庭具有統一解釋法律（命令）之提案權限，而最高行政法院大法庭以此為前提，具有統一解釋法律（命令）之裁判權限。一般庭於進行提案程序或大法庭於進行裁判程序時，分別按行政法院組織法第15條之4、第15條之8等規定，應保障提交事件當事人之程序參與權（訴訟權），若其被忽略時，最高行政法院應給予該當事人特別救濟之機會。

## 肆、統一解釋法律之權限行使——從司法院大法官之角度

本文於此說明，依照司法院大法官審理案件法（生效至2022年1月3日）、憲法訴訟法（自2022年1月4日生效）等，司法院大法官行使統一解釋法律之範疇為何，並分析司法院大法官為憲法解釋時，亦可能產生統一解釋法律之效果，之後論證司法院大法官具有統一解釋法律之決議（裁判）權限。

### 一、從司法院大法官審理案件法到憲法訴訟法

依照司法院大法官審理案件法第7條第1項：「有左列情形之一者，得聲請統一解釋：一、中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表

---

68 最高行政法院各庭未履行提案義務時，即有法律見解歧異應提案卻未提案時，抑或，提案庭未依照大法庭裁判而作出終局裁判時，提交事件當事人是否得提起再審之訴，行政法院組織法未明定之，故容有爭議。

示之見解有異者。但該機關依法應受本機關或他機關見解之拘束，或得變更其見解者，不在此限。二、人民、法人或政黨於其權利遭受不法侵害，認確定終局裁判適用法律或命令所表示之見解，與其他審判機關之確定終局裁判，適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者。但得依法定程序聲明不服，或後裁判已變更前裁判之見解者，不在此限。」司法院大法官有統一解釋（法律）之權限<sup>69</sup>，其中，統一解釋法律分為第1款所稱政府聲請之類型、第2款所稱人民（人民、法人或政黨）聲請之類型，而各有不同的聲請要件<sup>70</sup>。

以政府聲請為例，參考司法院釋字第758號、第772號、第773號、第787號等解釋之意旨，其將司法院大法官審理案件法第7條第1項第1款結合行政訴訟法第178條或民事訴訟法第182條之1，使得政府聲請司法院大法官為統一解釋法律時，其聲請人幾乎都是行政法院或普通法院，其事由大多是審判權爭議，而非單純之法律見解歧異。以人民聲請為例，按司法院大法官審理案件法第7條第1項第2款及司法院釋字第305號、第567號、第576號等解釋之意旨，人民在聲請統一解釋法律時，限於不同審判機關間（尤其是最高法院與最高行政法院間）發生法律見解歧異者，方得聲請，至於同一審判機關內，例如最高行政法院各庭間，發生法律見解歧異者，則不符其聲請要件<sup>71</sup>。此明顯不同於大法庭制度所進行的統一解釋法律，亦即，於大法庭制度中，無論是不同審判機關間或同一審判機關

69 按司法院大法官審理案件法第7條規定，司法院大法官所為解釋係「統一解釋」，而本文稱其為「統一解釋法律」，即明確其解釋標的係為「法律」，以避免爭議，合先敘明。

70 從司法院大法官統一解釋法律的歷史來看，在第四屆司法院大法官之前，尚無司法院大法官審理案件法之施行，當時司法院大法官行使統一解釋法律之次數，遠多於行使憲法解釋之次數，並以政府聲請之類型為主，而自從司法院大法官審理案件法施行後，方引入人民聲請之類型，惟自此以後，司法院大法官行使統一解釋法律之次數，遠少於行使憲法解釋之次數，尤其憲法訴訟法施行後，政府所聲請之統一解釋法律將步入歷史。上述參考司法院釋字第668號解釋陳新民大法官不同意見書；蘇永欽（註14），頁4-10。

71 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞（註7），頁413-414。

內，大法庭皆有權進行統一解釋法律，只是前者為聯合大法庭，後者為民事、刑事或行政大法庭。

申言之，依照司法院大法官審理案件法，司法院大法官為統一解釋法律之情形，大多源自於審判權爭議，此得參照司法院釋字第305號、第772號、第773號等解釋之意旨。亦即，司法院大法官按司法院大法官審理案件法第7條第1項所為之統一解釋法律，大多以解決審判權爭議為出發點，而較少以處理法律見解歧異為出發點<sup>72</sup>，此導致司法院大法官統一解釋法律之主要功能，在於處理訴訟二元制所生的「審判權爭議」，而非為處理「人民爭執普通法院、行政法院間適用同一法令之見解歧異」，如此現況是否恰當，不無重新思考之餘地。

然而，於憲法訴訟法施行後，司法院大法官原按司法院大法官審理案件法第7條第1項第1款規定（政府聲請），行使統一解釋法律之部分，在憲法訴訟法中業已刪除，並於其第90條第2項訂定過渡條款。再者，司法院大法官原按司法院大法官審理案件法第7條第1項第2款規定（人民聲請），行使統一解釋法律之部分，在憲法訴訟法中尚有保留，並規定在第84條，但其聲請人已刪除「法人或政黨」，僅保留「人民」。依此，在憲法訴訟法施行後，司法院大法官行使統一解釋法律之權限，主要依照憲法訴訟法第84條第1項：「人民就其依法定程序用盡審級救濟之案件，對於受不利確定終局裁判適用法規範所表示之見解，認與不同審判權終審法院之確定終局裁判適用同一法規範已表示之見解有異，得聲請憲法法庭為統一見解之判決。」其聲請事由不變<sup>73</sup>，但其聲請人僅限於人民，不再包括

72 參照司法院釋字第787號解釋黃虹霞大法官不同意見書。

73 但應注意的是，司法院大法官審理案件法第7條第1項第2款、憲法訴訟法第84條之聲請事由，雖皆係人民對於確定終局裁判所涉之法律見解歧異為救濟，但前者聲請事由要求，「……，與其他審判機關之確定終局裁判，……所已表示之見解有異者」，後者聲請事由要求，「……，認與不同審判權終審法院之確定終局裁判……已表示之見解有異」，兩相比較之下將發現，前者強調「其他審

政府，且其聲請受理者形式上為憲法法庭，不再是司法院大法官，使得司法院大法官進行統一解釋法律之過程，以法庭化的方式呈現。

於憲法訴訟法施行前，參考司法院釋字第758號、第772號、第773號、第787號等解釋之意旨，司法院大法官大多按司法院大法官審理案件法第7條第1項第1款（政府聲請類型）結合行政訴訟法第178條或民事訴訟法第182條之1（法院聲請類型），除了進行統一解釋法律外，更一併解決法律紛爭究竟由普通法院或行政法院審判之爭議（審判權爭議）<sup>74</sup>。於憲法訴訟法施行後，司法院大法官審理案件法第7條第1項第1款之政府聲請類型，業已刪除，此時，憲法訴訟法第84條（人民聲請類型）、行政訴訟法第178條或民事訴訟法第182條之1（法院聲請類型），將成為發動司法院大法官進行統一解釋法律之依據，而其是否仍繼續以「解決審判權爭議」為主，值得觀察。尤應反思的是，司法院大法官統一解釋法律之目的究竟為何，即究竟是為了「解決審判權爭議」而存在，抑或，為了「解決不同審判機關間之法律見解歧異」而存在<sup>75</sup>。

---

判機關之確定終局裁判」，即不限於最高法院或最高行政法院之確定終局裁判，後者強調「不同審判權終審法院之確定終局裁判」，即限於最高法院或最高行政法院之確定終局裁判，故兩者所涉及聲請事由的範疇，不排除可能有所差異。

74 目前實務似將「政府聲請」之統一解釋法律與「法院聲請」之統一解釋法律，視為同一聲請之統一解釋法律。另得參照司法院釋字第787號解釋黃虹霞大法官不同意見書。

75 實則，按司法院大法官審理案件法第7條第1項第1款，「普通法院或行政法院」為聲請人，就兩者間所生之同一法令見解歧異聲請統一解釋，抑或，按同條第1項第2款，「人民」為聲請人，就普通法院與行政法院間所生之同一法令見解歧異聲請統一解釋，易使得「解決法律見解歧異」與「解決審判權爭議」成為同一件事情，故本文一方面質疑，何以司法院大法官解決法律見解歧異大多為了要解決審判權爭議，但另一方面理解，此源自於司法院大法官審理案件法第7條第1項之規範要件所造成（嗣後更結合行政訴訟法第178條及民事訴訟法第182條之1），而非源自於司法院大法官自行擴張欲解決審判權爭議所致，就此，本文猜測司法院大法官或許無奈於解決審判權爭議。

不可諱言，有時候同一法令所生的爭議究屬公法爭議或私法爭議，一方面涉及審判權爭議，另一方面亦涉及普通法院、行政法院間對於同一法令之見解歧異。但若參照憲法訴訟法第84條規定之立法意旨，司法院大法官統一解釋法律之主軸應該是，解決普通法院、行政法院間適用同一法令所生之見解歧異，即單純處理法律見解歧異的問題，而無涉於審判權爭議。依此而論，審判權爭議是否繼續由司法院大法官透過統一解釋法律之方式處理，不無疑義，亦即，於憲法訴訟法第84條施行後，行政訴訟法第178條或民事訴訟法第182條之1規定，是否應一併檢討，值得討論。

再者，按司法院大法官審理案件法第7條第1項第2款、憲法訴訟法第84條規定，人民在聲請司法院大法官為統一解釋法律時，限於不同審判機關間（尤其是最高法院與最高行政法院間）發生法律見解歧異者，方得為之；依此，司法院大法官所行使之統一解釋法律，相近於德國聯合大法庭所行使之統一解釋法律。德國需要設立聯合大法庭的原因之一是，德國聯邦憲法法院原則上不行使統一解釋法律，反之，我國司法院大法官有行使統一解釋法律之權限，特別是處理不同終審法院間就同一法令適用的見解歧異，因此，在我國提倡設立聯合大法庭的同時，或可思考，直接由司法院大法官作為實質之聯合大法庭，即毋庸另設聯合大法庭<sup>76</sup>，一方面，解決前述之見解歧異，另一方面，此等見解歧異若牽涉審判權爭議，亦得一併解決之。然而，若由司法院大法官作為實質之聯合大法庭來行使統一解釋法律時，暫時參考憲法訴訟法第84條規定，似以當事人已有確定終局裁判為前提，此有別於德國聯合大法庭行使統一解釋法律時，以法官聲請為程序要件，其所涉當事人尚未有確定終局裁判。是以，若由司法院大法官作為實質之聯合大法庭來行使統一解

76 此以司法院大法官仍有統一解釋法律之權限為前提，但本文最後主張，司法院大法官組成憲法法庭，宜專注於憲法解釋，而統一解釋法律最終交給終審法院大法庭或聯合大法庭行使。

釋法律，對於當事人而言，在時序上將延後許多（確定終局裁判後），此是否妥適，容有討論餘地<sup>77</sup>。

綜上所述，從司法院大法官審理案件法到憲法訴訟法，司法院大法官皆有行使統一解釋法律之權限，但該權限之行使範疇、聲請要件似有所變化，藉此值得思考的是，其統一解釋法律是否仍繼續以解決審判權爭議為主呢？其統一解釋法律是否可以取代（未來計畫設立的）聯合大法庭之功能呢？反之，是否設立聯合大法庭來取代司法院大法官統一解釋法律之功能呢？……等等，為此，本文在分析司法院大法官行使統一解釋法律之權限的同時，亦將探討其範疇究竟為何，以回應上述之提問。

## 二、統一解釋法律之範疇

依照司法院大法官審理案件法第7條，司法院大法官得行使統一解釋法律，但往往以處理審判權爭議為主，其是否屬統一解釋法律之範疇，值得討論。為此，司法院大法官為解決審判權爭議而進行統一解釋法律，實有所據，其規定在行政訴訟法或民事訴訟法等，故司法院大法官行使統一解釋法律之依據，已不限於司法院大法官審理案件法（憲法訴訟法），尚包括行政訴訟法或民事訴訟法……等等，而不同依據所涉之權限行使，是否皆屬司法院大法官統一解釋法律之範疇，不無重新思考之必要。

以行政訴訟法為例，按同法第2條：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」第178條：「行政法院就其受理訴訟之權限，如與普通法院確定裁判之見解有異時，應以裁定停止訴訟程序，並聲請司法院大法官解釋。」若行政訴訟過程中，行政法院對於是否受理訴訟有所疑義者，即法律爭議究屬公法上之爭

---

<sup>77</sup> 為此，本文主張，若由司法院大法官作為實質之聯合大法庭，其聲請者除了憲法訴訟法第84條所稱之人民外，宜包括終審法院之各庭。

議或私法上之爭議者，屬於同法第2條規定所稱「除法律別有規定外」之情形，故「應以裁定停止訴訟程序，並聲請司法院大法官解釋」，此時，行政法院藉由司法院大法官解釋，解決審判權爭議，而該「解釋」為統一解釋法律，非為憲法解釋，換言之，對於涉及審判權歸屬之同一法律，普通法院與行政法院間有見解歧異時，經由司法院大法官行使統一解釋法律，加以解決之。已如前述，按行政訴訟法第178條或民事訴訟法第182條之1，「法院聲請」司法院大法官為統一解釋法律，以「解決審判權爭議」，成為目前實務上司法院大法官行使統一解釋法律的主要態樣<sup>78</sup>。

由此可知，規範司法院大法官行使統一解釋法律，不限於司法院大法官審理案件法或憲法訴訟法，也包括行政訴訟法及民事訴訟法。甚者，按地方制度法第30條第5項：「自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無抵觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」使得解決地方自治相關規範之效力問題，部分亦為司法院大法官行使統一解釋法律之範疇<sup>79</sup>。又按公民投票法第30條第3項：「立法院、直轄市議會或縣（市）議會依第一項第二款制定之法律或自治條例與創制案之立法原則有無抵觸發生疑義時，提案人之領銜人得聲請司法院解釋之。」使得澄清公投提案所涉及的抵觸疑義，也部分係司法院大法官行使統一解釋法律之範疇。此等情形雖得以憲法訴訟法第1條第2項：「其他法律規定得聲請司法院解釋者，其聲請程序應依其性質，分別適用解釋憲法或統一解釋法律及命令之規定。」為基礎，

78 此態樣成為司法院大法官行使統一解釋法律的時點（於確定終局裁判後）之外。然而，有論者主張，法院為解決審判權爭議而聲請司法院大法官解釋，係屬於「聲請憲法解釋」，而非屬於「聲請統一解釋法律」，參考吳信華，憲法訴訟基礎十講，頁77（2019年）。本文就此主張採保留看法。

79 尚包括地方制度法第43條第5項、第75條第8項之規定。於憲法訴訟法施行前，地方自治團體按此等規定聲請司法院大法官解釋，該解釋包括憲法解釋、統一解釋法律。

但值得思考的是，當憲法訴訟法施行後，司法院大法官組成「憲法」法庭，其權限行使走向訴訟化、審判化的同時，該憲法法庭所審理之事務，是否應跟憲法及其解釋有關為妥，即是否應跟憲法訴訟法第1條第1項第1款至第5款有關為妥。是以，考量司法院大法官行使統一解釋法律之正當性，及其統一解釋法律之範疇過廣，恐增加司法院大法官為憲法解釋以外之權限負擔，未來或可思考，將憲法第78條：「司法院……，並有統一解釋法律及命令之權。」所稱之「司法院」，解釋成不包括司法院大法官，使司法院大法官專職於憲法解釋，至於司法院大法官本所行使之統一解釋法律，宜交由其他司法機關行使<sup>80</sup>，詳述如下<sup>81</sup>。

若司法院大法官組成憲法法庭，宜以審理與憲法及其解釋有關之紛爭為主。就此，未來可考慮如下修正<sup>82</sup>：其一，當發生審判權爭議，即涉及行政訴訟法第178條或民事訴訟法第182條之1之情形，參照行政訴訟法第12條之2規定，先由行政法院受理案件時，發現其無審判權而移送至普通法院，若移送之裁定確定，則普通法院應直接受理訴訟，反之，參照民事訴訟法第31條之2規定，先由普通法院受理案件時，發現其無審判權而移送至行政法院，若移送之裁定確定，則行政法院應直接受理訴訟，亦即，移送之裁定確定後，受移送或後受理之法院，應作為管轄法院<sup>83</sup>，此部分類似於德

80 類似見解，得參考蘇永欽（註14），頁11-13。

81 本文於此之所以闡述地方制度法、公民投票法所涉聲請司法院大法官解釋的情形，乃因有論者似將此等情形，全歸納為「聲請憲法解釋」，即皆非屬於「聲請統一解釋法律」，參考吳信華（註78），頁77-79。此容有討論餘地。本文藉此澄清上述見解之外，更藉此證成本文最終建議，亦即，司法院大法官組成憲法法庭，宜專注於與憲法解釋有關之權限行使，而不再為統一解釋法律之權限行使，並將其任務交由終審法院大法庭或聯合大法庭處理。

82 此部分亦得參照司法院釋字第787號解釋黃虹霞大法官不同意見書。

83 就普通法院或行政法院將受理案件恣意地移送至其他管轄法院之情形，應藉由相關規範或機制加以禁止，此為另一重要議題。尤值一提者，對於普通法院與行政法院間審判權爭議之解決，參照司法院2021年1月22日所公布之法院組織法修正草案，其修正緣由稱：「現行法關於審判權發生爭議時之解決規範，係

國法院組織法第17a條第2項所規定之情形<sup>84</sup>；為此，行政訴訟法第178條或民事訴訟法第182條之1宜予以修正<sup>85</sup>。

其二，單純由司法院大法官行使統一解釋法律之案件，即憲法訴訟法第84條所涉情形，可由聯合大法庭處理；至於，同一審判機關內所生之法律見解歧異，於終審法院僅剩單一法庭後，將逐漸消弭<sup>86</sup>，故終審法院於審理過程中，亦致力於消弭下級審法院發生法律見解歧異的情形，而漸漸形成一定程度的判決先例（事實拘束力）之效果，以確保裁判一致性<sup>87</sup>；為此，聯合大法庭之法源依據宜增訂之，而憲法訴訟法第84條宜加以修正。其三，地方制度法所規定聲請司法院大法官解釋之情形，由於牽涉憲法所欲保障「地方

規定於民事訴訟法第三十一條之二、同法第一百八十二條之一，及行政訴訟法第十二條之二、同法第一百七十八條，……，惟若此際受移送法院亦認其無審判權，則有賴司法院大法官解釋，並適用現行司法院大法官審理案件法（……）第七條第一項第一款所定機關間見解歧異之統一解釋規定。然而大審法已於一零八年一月四日修正公布，修正名稱為憲法訴訟法，並刪除大審法第七條第一項第一款規定，定於一百十一年一月四日施行，屆時民事訴訟法第一百八十二條之一或行政訴訟法第十二條之二第三項、第一百七十八條規定之解釋事件，其聲請程序即無可適用之規定（憲法訴訟法第一條第二項參照），而有修法因應之必要。為利統合普通法院與各專業法院間應遵循之審判權爭議解決規範，爰參酌德國立法例，將審判權爭議解決規範訂於法院組織法（……），再藉由其他各專業法院組織法準用本法之規定而準用於其他各專業法院。」準此，該修正草案第7條之4、第7條之5等規定的內容，即類似本文上開修正建議。

84 參考李建良，台灣行政訴訟法制之沿革、演進與發展課題，收於：湯德宗、王鵬翔編，2006兩岸四地法律發展（上冊），頁294（2007年）。另外，參照德國基本法第19條第4項第2句之規定，如案件之訴訟管轄不明時，則由普通法院管轄，使得德國訴訟實務上發生管轄權或審判權爭議時，大多直接由普通法院受理涉及審判權爭議之案件。

85 以行政訴訟法為例，形式上，同法第12條之2可視為就「法院對其他法院無審判權限『移送裁定之見解爭議』」的規定，而同法第178條可視為就「法院對其他法院無審判權限『確定裁判之見解爭議』」的規定，參考吳信華（註78），頁77。實質上，兩者規定皆為處理，普通法院與行政法院間發生審判權爭議時，法院於何種情形下應聲請司法院大法官解釋。是以，若立法者對同法第178條進行修正時，亦應考量是否對同法第12條之2一併進行修正。

86 此為2017年司法改革國是會議的主張。參照司法院，司法院就金字塔型訴訟、大法庭及「三專生」問題之說明新聞稿，2018年7月4日，<http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS>NNWSS002.asp?id=347696>（最後瀏覽日：2021年9月6日）。

87 參照司法院釋字第687號解釋許宗力大法官部分不同意見書。

自治權」之精神，使得該解釋已非單純的統一解釋法律，而亦蘊含憲法精神之詮釋，故主要以憲法解釋為之<sup>88</sup>；為此，地方制度法相關條文宜進行修正或闡明<sup>89</sup>。其四，公民投票法所規定聲請司法院大法官解釋之情形，除非涉及憲法爭議，否則並無交由司法院大法官組成憲法法庭審理之必要，而若為解決公民投票法所涉之憲法爭議，宜由司法院大法官以憲法解釋為之；為此，公民投票法相關條文宜進行修正或闡明。

### 三、憲法解釋所生統一解釋法律之效果

無論依照司法院大法官審理案件法或憲法訴訟法，司法院大法官之主要職權是行使憲法解釋及行使統一解釋法律，並以前者為主，固然兩者有不同的聲請要件、解釋效果<sup>90</sup>，但在司法院大法官行使憲法解釋之過程中，難以不對釋憲標的之法律本身進行解釋，而可能產生統一解釋法律之效果<sup>91</sup>；同樣地，司法院大法官行使統

88 憲法訴訟法施行後，地方自治團體聲請司法院大法官解釋（聲請憲法法庭為宣告違憲之判決），主要係依照憲法訴訟法第82條、第83條為之。憲法訴訟法第82條之規定，即延續司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款，屬地方自治團體（之立法或行政機關）聲請「憲法解釋」之規定。尚可補充者，地方自治團體（之立法或行政機關）依照憲法訴訟法第82條之規定聲請憲法解釋，其關鍵在於程序上是否符合「行使職權」之要件，此得參考楊子慧，論監察院聲請黨產條例釋憲案程序應否受理之問題——以憲法訴訟觀點探討，輔仁法學，56期，頁105-124（2018年）。另外，地方自治團體依照地方制度法第30條第5項、第43條第5項、第75條第8項，聲請司法院大法官解釋之情形，已由憲法訴訟法予以制度化，並制定於憲法訴訟法第83條，而按憲法訴訟法第83條之規定，地方自治團體依照地方制度法第30條第5項、第43條第5項、第75條第8項所為救濟之方式，與人民就行政處分所為救濟之方式（訴願、行政訴訟、裁判憲法審查）相同，是以，地方自治團體按憲法訴訟法第83條聲請司法院大法官解釋（聲請憲法法庭為宣告違憲之判決），屬聲請「憲法解釋」。

89 參考吳信華，依「地方制度法」之聲請釋憲——釋字第527號解釋評析，裁判時報，100期，頁42-51（2020年）。

90 依照司法院大法官審理案件法之規定，憲法解釋與統一解釋法律的差異性，尚包括「審查依據」與「（決議）通過門檻」等，但於憲法訴訟法施行後，通過門檻之差異性將隨之消失。

91 例如，司法院釋字第576號解釋。蘇永欽教授稱該號解釋，「假違憲審查之名，行統一解釋之實」，參見蘇永欽（註15），頁25。

一解釋法律之過程中，對於被解釋的法律，往往參照相關憲法價值為解釋，即統一解釋法律之結果必然符合憲法意旨，而其背後可能隱含憲法解釋之精神，甚至可能產生類似違憲審查之效果<sup>92</sup>。依此而論，司法院大法官為兩者之權限行使，形式上截然可分，但實質上不無相互影響、交錯之可能<sup>93</sup>。為此，本文以下僅以司法院大法官行使憲法解釋所生統一解釋法律之效果為例，以茲說明。

申言之，在司法院大法官進行憲法解釋（違憲審查）的過程中<sup>94</sup>，係審查立法者所制定之法律、行政者所制定之行政命令等規範，是否符合憲法意旨，進而決定此等規範之效力，以維持憲法之最高性。然而，司法院大法官進行憲法解釋時，對於每個作為審查標的之法律（或行政命令），實一併進行解釋，即必然為探求法律之目的與手段而進行法律解釋，換言之，該法律不僅在合憲宣告時（特別以合憲性解釋為論證方式時）<sup>95</sup>，司法院大法官為法律解釋，該法律在違憲宣告時，司法院大法官也為法律解釋。因此，司法院大法官於違憲審查過程中的任一法律審查，毋寧是憲法解釋與法律解釋的同時展現，司法院大法官若無法就作為審查標的之法律進行解釋時，即難以將其依照憲法意旨來論斷是否合憲<sup>96</sup>。

92 如同司法院釋字第668號解釋許玉秀大法官協同意見書所稱，「因此認為（司法大法官）受理統一解釋的聲請，可以不必進行憲法解釋，殊難想像」。

93 另得參考司法院釋字第668號解釋陳新民大法官不同意見書所分析，憲法解釋與統一解釋法律之「競合」情形。

94 依照憲法訴訟法之意旨，所謂憲法解釋主要是，處理法規範憲法審查及裁判憲法審查案件等，此有別於統一解釋法律及命令案件。

95 宜說明的是，「法律合憲宣告」與「合憲性解釋」是不同的概念，前者指的是，法律透過文義解釋、歷史解釋或體系解釋等方式，且搭配憲法解釋，確認其符合憲法意旨，故釋憲者宣告其合憲並維持其效力。後者指的是，法律雖透過釋憲者確認符合憲法意旨，但其確認暨憲法解釋的過程中，該法律可能藉由不同解釋方法，而分別產生違反或符合憲法意旨的衝突情形，例如，運用歷史解釋，該法律違反憲法意旨，但運用體系解釋，該法律符合憲法意旨，此時，釋憲者應選擇符合憲法意旨之方式為解釋，確保該法律之效力（尊重立法者決定）暨法安定性。蓋一個透過合憲性解釋加以證立之法律，必然受合憲宣告，但一個合憲宣告的法律，不見得藉由合憲性解釋之方式，予以論證。

96 參考司法院釋字第595號解釋彭鳳至、林子儀大法官部分協同、部分不同意見書。

詳言之，於違憲審查（憲法解釋）過程中，當作為審查標的之法律論為合憲時，司法院大法官形式上是論證該法律為合憲，實質上藉由審查該法律之目的、手段與目的間關聯性，進行該法律的解釋，以證立該法律為合憲<sup>97</sup>；同樣地，當作為審查標的之法律論為違憲時，司法院大法官形式上是論證該法律為違憲，實質上已對該法律為解釋，以說明該法律違憲之理由，僅解釋之結果大多無統一解釋法律之效果，因為該法律違憲而失其效力<sup>98</sup>。是以，司法院大法官於違憲審查（憲法解釋）過程中對於法律為合憲宣告時，其不僅透過憲法解釋來論證該法律之效力，更藉由解釋該法律（法律解釋）來探求是否符合憲法意旨，而可能伴隨統一解釋法律之效果。

憲法解釋所生統一解釋法律之效果，大多發生於司法院大法官為全部或部分合憲宣告時（合憲性解釋時往往最為明顯）。舉例來說，按司法院釋字第777號解釋文：「刑法第185條之4規定：『駕駛

97 此部分往往從司法院釋字之解釋理由書中可獲知，尤其司法院大法官在說明釋憲標的（法律）之目的、手段與目的間之關聯性時，大多一併解釋該釋憲標的，而生統一解釋法律之效果。但不可諱言，司法院大法官對於法律為合憲宣告時，其不必然產生統一解釋法律之效果，宜個別分析之。就本文提出憲法解釋可能產生統一解釋法律之效果的看法，此「統一解釋」有別於司法院大法官審理案件法第7條（憲法訴訟法第八章）所規定嚴格意義下的「統一解釋」，且此「統一解釋」效果來自於憲法解釋之效力，而非來自於嚴格意義下統一解釋所生之效力。然而，本文該看法是否妥適，實需要更多司法院釋字以茲觀察，故容有討論餘地。

98 值得一提者，形式上，若司法院大法官對於法律或其他法規範為違憲宣告時，法律或其他法規範應失其效力（暫且不論定期失效等特殊情形），而原則上無統一解釋法律之效果，但亦不排除有違憲宣告之解釋，卻產生統一解釋法律效果之特殊情形。例如，司法院釋字第771號解釋乃以「最高法院40年台上字第730號民事判例」及「司法院37年院解字第3997號解釋」為釋憲標的，宣告其違憲而不再援用；實則，在系爭違憲審查（憲法解釋）中，司法院大法官為證立該二實務見解違反憲法意旨，對於該二實務見解所涉之民法第125條等規定，進行法律解釋，而生統一解釋法律之效果，亦即，參照司法院釋字第771號解釋詹森林大法官協同意見書之意旨，民法第125條所規定「請求權，因十五年間不行使而消滅」，經由該號解釋，捨棄「請求權消滅主義」之見解（該二實務見解），而統一採「抗辯權發生主義」之見解。此例即為司法院大法官於「憲法解釋」之過程中，對於非作為釋憲標的之法律為解釋，而產生「統一解釋法律」效果之情形。

動力交通工具肇事，致人死傷而逃逸者，處6月以上5年以下有期徒刑。』（102年6月11日修正公布同條規定，提高刑度為1年以上7年以下有期徒刑，構成要件均相同）其中有關『肇事』部分，可能語意所及之範圍，包括『因駕駛人之故意或過失』或『非因駕駛人之故意或過失』（因不可抗力、被害人或第三人之故意或過失）所致之事故，除因駕駛人之故意或過失所致之事故為該條所涵蓋，而無不明確外，其餘非因駕駛人之故意或過失所致事故之情形是否構成『肇事』，尚非一般受規範者所得理解或預見，於此範圍內，其文義有違法律明確性原則，此違反部分，應自本解釋公布之日起失其效力。」該號解釋（憲法解釋）指稱，刑法第185條之4規定所稱肇事之認定，已違反法律明確性原則，故僅就「因駕駛人之故意或過失」所致之肇事部分，為合憲宣告，依此，該憲法解釋所生統一解釋法律之效果為，刑法第185條之4規定所稱的肇事，僅限「因駕駛人之故意或過失」所致之事故，而不包括「非因駕駛人之故意或過失」所致之事故。

不僅如此，對於司法院釋字第777號解釋所生統一解釋法律之效果，部分司法院大法官用不同的方式來加以詮釋。依照司法院釋字第777號解釋許宗力大法官部分協同意見書：「本席主張的合憲性解釋雖是在承認法律用語已具一定程度明確性下，進一步限縮、具體化規範內涵，但毋寧仍對遭排除部分蘊有一定程度的違憲評價，與正面做出違憲宣告僅有量的差異而已。」其深刻地說明合憲性解釋之意涵，更顯示合憲性解釋所生統一解釋法律之效果，為「限縮、具體化規範內涵」，即肇事僅限於因駕駛人之故意或過失所致之事故。又參照司法院釋字第777號解釋黃昭元大法官部分協同意見書：「多數意見認為系爭規定所稱肇事是否包括無過失之情形，不夠明確。純就肇事二字的可能文義（狹義指有責肇事，廣義包括與事故之發生有客觀上因果關係）而言，上述質疑固有其理路。然我國交通主管機關及法院實務向來似都認為肇事包括無過失致生事

故之情形，於此並無重大歧異，亦無難以理解、預期或審查確認的不明確。反而是應否包括故意肇事之情形，法院實務及相關學說仍有爭議。多數意見之上述見解，不僅一舉變更長期以來的法院穩定見解，且造成刑法與道路交通法制有關肇事規定，在解釋上的體系斷裂。」就是因為該憲法解釋所生統一解釋法律之效果，故導致刑法與道路交通法制對於肇事之解釋，有所不同，即前者限於因駕駛人之故意或過失所致之事故，後者非限於因駕駛人之故意或過失所致之事故，而產生「（法律）解釋上的體系斷裂」。

若肯認司法院大法官憲法解釋可能產生統一解釋法律之效果，則最高行政法院一般庭（法官）進行個案審理發生法律見解歧異時，該一般庭可否為規避行政法院組織法第15條之2所規定之歧異提案義務，即規避最高行政法院大法庭審理<sup>99</sup>，反而按司法院釋字第371號、第572號、第590號解釋之意旨，即按憲法訴訟法第55條規定，以涉及見解歧異之法律有違憲之虞為由，聲請憲法解釋，期待透過司法院大法官之「憲法解釋」，形成「統一解釋法律」之效果？該疑問的弔詭之處在於，若該一般庭就涉及見解歧異之法律，「認為有抵觸憲法之疑義者」，則該一般庭應「提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由」，聲請釋憲，至此，該一般庭若期待其有統一解釋法律之效果，必然以該法律合憲為前提，則何以能論述「確信該法律有違憲之虞」？即便論述可得，也就是該一般庭違背真意而故意論述該法律違憲，若司法院大法官果真宣告該法律違憲，則原則上無統一解釋法律之效果。然而，有無可能司法院大法官藉此進行全部或部分合憲宣告（憲法解釋），即反駁該一般庭所

99 至於為何一般庭欲迴避歧異提案義務，其原因複雜，難以一概而論。目前德國學界稱系爭情形為„horror pleni“（大會恐懼），即恐懼於或排斥於多數人意見交流與公開討論，vgl. Carsten Jungmann, Ein neuer „horror pleni“ in den Zivilsenaten des Bundesgerichtshofs? Zum sachgerechten Umgang mit Divergenz- und Grundsatzvorlagen gemäß § 132 GVG zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung, JZ 64 (2009), S. 380 (380 ff.).

提出的釋憲理由，實際上卻形成統一解釋法律之效果，而落入該一般庭真意之目的，即藉由司法院大法官憲法解釋形成統一解釋法律之效果，而逸脫由該大法庭行使統一解釋法律？實則，上述一般庭迴避歧異提案義務之釋憲聲請，有悖於違憲審查制度與大法庭制度之本旨，故在一般庭聲請釋憲之情形，司法院大法官於程序要件之審查上<sup>100</sup>，應以一般庭是否「提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由」為審查關鍵<sup>101</sup>，宜盡可能避免一般庭透過程序上的巧門，迴避歧異提案義務、迴避大法庭審理，卻藉由司法院大法官行使「憲法解釋」，達成「統一解釋法律」之效果。

#### 四、統一解釋法律之決議權限

於2022年1月4日前，依照司法院大法官審理案件法第7條，司法院大法官行使統一解釋法律之權限，以決議（解釋）之方式為之，於2022年1月4日後，依照憲法訴訟法第84條，司法院大法官行使統一解釋法律之權限，以裁判之方式為之<sup>102</sup>。惟司法院大法官對

100 法官聲請釋憲之程序要件，並非明文規定在司法院大法官審理案件法，而係由司法院釋字第371號、第572號、第590號解釋所發展出來，嗣後，該程序要件明文規定於憲法訴訟法第55條、第56條等。此外，觀諸近期法官聲請釋憲所生之解釋（司法院釋字第745號、第749號、第755號、第775號、第786號、第791號、第796號、第807號、第808號解釋等），大多為違憲宣告。另有論者主張，終審法院法官聲請釋憲與非終審法院法官聲請釋憲，應有不同程序要件之要求，而終審法院法官聲請釋憲才應該是法官聲請釋憲的主要態樣，參考陳新民，最高法院的覺醒——由提出王光祿釋憲案所引發最高法院提出釋憲案的制度與原住民權益保障的法制問題，政大法學評論，155期，頁21-27（2018年）。

101 另得參照憲法訴訟法第55條規定之立法理由：「……，審理原因案件之法院聲請解釋，須以確信系爭法律違憲，顯然於該案件之裁判結果有影響者為限，爰明定為聲請要件。」

102 就司法院大法官行使統一解釋法律之權限形式，於2022年1月4日前，按司法院大法官審理案件法第17條第1項：「大法官決議之解釋文，應附具解釋理由書，連同各大法官對該解釋之協同意見書或不同意見書，一併由司法院公布之，並通知本案聲請人及其關係人。」以決議（解釋）之方式為之。於2022年1月4日後，按憲法訴訟法第89條第1項：「憲法法庭就法規範見解所為之統一解釋判決，各法院應依判決意旨為裁判。」以判決（裁判）之方式為之。此等形式變更與司法院大法官行使權限之審判化、訴訟化改革，息息相關，

於統一解釋（法律）為決議之效力與標的為何，將影響其統一解釋法律權限之認定，而值得探討。就司法院大法官對於統一解釋法律為決議之效力，按司法院釋字第185號解釋理由書：「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，旨在使司法院負闡明憲法及法令正確意義之責，其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項時，應依解釋意旨為之，違背解釋之判例，當然失其效力。」司法院釋字第188號解釋文：「中央或地方機關就其職權上適用同一法律或命令發生見解歧異，本院依其聲請所為之統一解釋，除解釋文內另有明定者外，應自公布當日起發生效力。各機關處理引起歧見之案件及其同類案件，適用是項法令時，亦有其適用。惟引起歧見之該案件，如經確定終局裁判，而其適用法令所表示之見解，經本院解釋為違背法令之本旨時，是項解釋自得據為再審或非常上訴之理由。」司法院大法官之統一解釋法律，具有拘束全國各機關及人民之效力，並有可能作為原因案件進行再審或非常上訴之理由。

就司法院大法官對於統一解釋為決議之標的，除了前述一再討論之「法律」外，是否包括「命令」，容有爭議。為此，依照憲法第78條所規定「司法院……，並有統一解釋法律及命令之權。」由於該規定將「法律及命令」併列，故宜解釋為，若有統一解釋「法律」之權的司法機關，亦有統一解釋「命令」之權。詳言之，從司法院大法官行使統一解釋的角度，按司法院大法官審理案件法第7條第1項第1款規定所稱「與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者」、第2款規定所稱「與其他審判機關之確定終局裁判，適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者」，其都將法律與命令一併作為統一解釋之標的。再按憲法訴訟法第84條第1項：「人民就其依法定程序用盡審級救濟之案件，對於受不利確定

---

得參考吳信華，憲法訴訟法施行的評估與預測，月旦法學教室，202期，頁42-44（2019年）。

終局裁判適用法規範所表示之見解，認與不同審判權終審法院之確定終局裁判適用同一法規範已表示之見解有異，得聲請憲法庭為統一見解之判決。」其將有待統一解釋之標的規定為「法規範」，而其立法理由指稱：「本條所定之『法規範』，依釋憲實務，係包含法律、命令以及經法院裁判引用之行政機關函釋等，爰不一一列舉。」此顯示司法院大法官行使統一解釋之標的，不僅包括法律，更包括命令，亦即，凡得作為裁判基礎之規範，都屬於司法院大法官行使統一解釋之標的。

宜補充的是，在憲法訴訟法施行後，司法院大法官之統一解釋法律（命令），將不再以「決議」或「解釋」形式為之，而以「裁判（判決）」形式為之，但此等形式的變革源自於，司法院大法官憲法解釋或統一解釋法律之權限行使，都將採取法庭化、裁判化之方式進行，即便如此，此方式並不影響其行使憲法解釋或統一解釋法律之本質<sup>103</sup>。尚可一言者，司法院大法官於審理統一解釋法律之案件時，其所涉原因案件當事人並無受言詞辯論之程序保障，僅按同法第86條，司法院大法官得「函請各該終審法院說明」，若司法院大法官所為統一解釋法律之見解，與原因案件確定終局裁判之見解有異時，則按同法第88條，其當事人（聲請人）「得依法定程序或判決意旨請求救濟」，而司法院大法官統一解釋法律之效力，依照同法第89條，拘束各級法院但不及於未聲請卻已確定之裁判，此宜結合前述司法院釋字第185號、第188號解釋之意旨，一併參照。

總結以上，在肯認司法院大法官具有統一解釋法律（命令）之決議權限下，該權限有拘束全國各機關及人民之效力，且其行使標的包括凡得作為裁判基礎之規範，而憲法訴訟法於2022年施行後，司法院大法官行使統一解釋法律之權限，將以裁判（判決）為之，並依法庭化之方式進行，致其結果受原因案件當事人及相關審理法院信服。

---

103 另得參照司法院釋字第601號解釋理由書。

## 伍、統一解釋法律之分權

本文確認最高行政法院大法庭具有統一解釋法律之裁判權限，及司法院大法官具有統一解釋法律之決議（裁判）權限後，於此說明兩者不同司法機關對於統一解釋法律之權限，究應如何分別行使，其涉及統一解釋法律之分權<sup>104</sup>。就此，宜從人民訴訟權保障之角度予以分析，一則，說明兩者不同司法機關就統一解釋法律之權限行使，如何避免衝突或重疊<sup>105</sup>，二則，論證統一解釋法律之權限行使，最終不宜由司法院大法官（憲法法庭）為之。

### 一、從最高行政法院大法庭及司法院大法官之角度談起

依照行政法院組織法，最高行政法院大法庭得行使統一解釋法律之權限，而依照司法院大法官審理案件法或憲法訴訟法，司法院大法官亦得行使統一解釋法律之權限，兩者不同司法機關皆符合憲法第78條：「司法院……，並有統一解釋法律及命令之權。」所稱之司法院。惟兩者不同司法機關間就統一解釋法律如何進行分權，亦即，最高行政法院大法庭、司法院大法官，分別依照行政法院組織法、司法院大法官審理案件法（憲法訴訟法），行使各別的統一解釋法律之權限，是否可能有所衝突，不無思考之必要，是以，本文以下按該等法律，論述最高行政法院大法庭與司法院大法官分別、互不衝突的統一解釋法律之權限<sup>106</sup>。

104 對於統一解釋法律所涉及之審判權衝突、權限分配，進行詳細分析者，得參考陳錫平，審判權錯誤、爭議及衝突之研究，國立政治大學法律學研究所碩士論文（2006年）。

105 另得參考吳啟賓，解釋權與審判權之司法分工（下），台灣法學雜誌，66期，頁5-6（2005年）。

106 另得探究，最高行政法院大法庭是否應受司法院大法官監督的問題，參考林超駿，法律審大法庭之可能模式——初論美國聯邦上訴法院全院法庭，月旦法學雜誌，216期，頁149（2013年）；vgl. Offerhaus (Fn. 44), S. 637 f. 就此，本文認為，最高行政法院大法庭與司法院大法官之間，只有分權的問題，沒有監督的問題。另外，無論是最高行政法院大法庭或司法院大法官行使統一

按行政法院組織法第15條之1至第15條之11、司法院大法官審理案件法第7條第1項第2款（憲法訴訟法第84條），最高行政法院大法庭與司法院大法官對於統一解釋法律之權限，將在不同司法程序階段分別行使，形式上，最高行政法院大法庭與司法院大法官就此似有分權之疑義，但實質上，最高行政法院大法庭之統一解釋法律，發生於（原因案件）確定終局裁判「前」，司法院大法官之統一解釋法律，發生於（原因案件）確定終局裁判「後」，兩者統一解釋法律之權限，原則上不會發生衝突。所謂統一解釋法律之「分權」可理解為，統一解釋法律「於不同司法程序階段由不同司法機關來行使」，亦即，最高行政法院大法庭之統一解釋法律，為「確定終局裁判前」的權限行使，司法院大法官之統一解釋法律，為「確定終局裁判後」的權限行使。

申言之，按行政法院組織法、司法院大法官審理案件法（憲法訴訟法），最高行政法院大法庭與司法院大法官皆有權行使統一解釋法律，惟有以下差異。其一，發動者之差異：最高行政法院大法庭之統一解釋法律，僅最高行政法院一般庭得以「提案」；司法院大法官之統一解釋法律，中央或地方機關、人民、法人或政黨皆可「聲請」（憲法訴訟法施行後聲請人有所限縮）。其二，行使階段之差異：最高行政法院大法庭行使統一解釋法律，於（原因案件）確定終局裁判「前」；司法院大法官行使統一解釋法律，原則上於（原因案件）確定終局裁判「後」<sup>107</sup>。其三，程序之差異：最高行政法院大法庭對於統一解釋法律之裁判，原則上應行言詞辯論，並

---

解釋法律之權限，皆涉及「第四審」的相關爭議，另得參考林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞（註7），頁415。

107 值得一提者，人民聲請憲法解釋，若其裁判本身雖未終局確定，惟具原則重要性，則可能例外於確定終局裁判前，由司法院大法官作出憲法解釋（參照司法院88年9月10日大法官第1125次會議決議、105年10月28日大法官第1447次會議決議）。但此等例外，並不存在於人民聲請統一解釋法律之情形。再者，非人民聲請司法院大法官行使統一解釋法律之情形，以行政訴訟法第178條或民事訴訟法第182條之1為例，發生於確定終局裁判前，不可不察。

大多搭配專家參與；司法院大法官對於統一解釋法律之決議（裁判），大多未行言詞辯論及專家參與之程序。其四，效力之差異：最高行政法院大法庭對於統一解釋法律之裁判，拘束提案庭及其提交事件，僅具有個案、具體之法規範效力；司法院大法官對於統一解釋法律之決議，拘束所有國家機關及人民，具有一般、抽象之法規範效力。其五，解釋形式之差異：最高行政法院大法庭行使統一解釋法律，以「裁定」方式為之；於憲法訴訟法施行後，司法院大法官行使統一解釋法律，以「判決」方式為之。

不僅如此，雖最高行政法院大法庭與司法院大法官皆有權行使統一解釋法律，但其解釋方法可能有所差異。簡言之，由於最高行政法院大法庭庭員平時皆以進行具體個案之審判為主，故於行使統一解釋法律時，往往從「具體個案適用法律之角度」，即以「解決事實適用法律之困難」為出發點，來進行法律解釋；反之，由於司法院大法官未進行具體個案之審判<sup>108</sup>，即未進行「個案事實適用法律」之司法權行使，故於行使統一解釋法律時，似乎容易從「憲法角度」來進行法律解釋（不見得涉及合憲性解釋）<sup>109</sup>，而不容易從

108 暫且不論憲法訴願制度施行後，司法院大法官於裁判憲法審查之情形，可能涉及具體個案之審判，但其為司法院大法官行使憲法解釋，而非行使統一解釋法律。

109 依照我國釋憲實務，釋憲者主要於「憲法解釋」時，而非於「統一解釋法律」時，運用合憲性解釋的方式行使之。再者，「合憲性解釋」(verfassungskonforme Auslegung) 與「基於憲法（憲法取向）之解釋」(verfassungsorientierte Auslegung)，皆係值得思考的概念，而兩者是否為相同概念，容有爭議，vgl. Franz Reimer, Juristische Methodenlehre, 2016, S. 191 f.; Joachim Burmeister, Die Verfassungsorientierung der Gesetzesauslegung: verfassungskonforme Auslegung oder vertikale Normendurchdringung?, 1966, S. 3 ff. 若採相同概念的見解，則兩者皆係以符合憲法意旨之方式進行法律解釋，vgl. Claus-Wilhelm Canaris, Die verfassungskonforme Auslegung und Rechtsfortbildung im System der juristischen Methodenlehre, in: Honsell (Hrsg.), Privatrecht und Methode: Festschrift für Ernst A. Kramer, 2004, S. 141 (142 ff.). 若採不同概念的見解，則基於憲法之解釋係指，法律解釋本身透過憲法所彰顯的價值或秩序，進行具體化、細緻化的詮釋，特別是該法律存在不確定法律概念時，藉由基於憲法之解釋與基本權利第三人效力，使其更為具體而得加以適用，vgl. Klaus Schlaich/Stefan Korioth, Das

「具體個案適用法律之角度」來進行法律解釋<sup>110</sup>。

如前所述，司法院大法官進行憲法解釋時，特別是合憲性解釋時，可能產生統一解釋法律之效果，而最高行政法院（最高法院）大法庭進行統一解釋法律時，得透過合憲性解釋為之，以減輕被解釋之法律進行釋憲之必要，甚至避免法律被宣告違憲，此等過程如同，最高行政法院（最高法院）大法庭進行統一解釋法律，卻產生類似憲法解釋（違憲審查）的效果。舉例來說，按最高法院刑事大法庭108年度台上大字第2306號刑事裁定：「行為人以一行為觸犯組織犯罪防制條例第3條第1項後段之參與犯罪組織罪，及刑法第339條之4第1項第2款之加重詐欺取財罪，依刑法第55條前段規定從一重之加重詐欺取財罪處斷而為科刑時，於有預防矯治其社會危險性之必要，且符合比例原則之範圍內，由法院依組織犯罪防制條例第3條第3項規定，一併宣告刑前強制工作。」以及，司法院所發布「最高法院刑事大法庭108年度台上大字第2306號加重詐欺案件新聞稿」：「本裁定則採修正的肯定說，從文義及體系解釋出發，來解釋刑法第55條前段規定，並依循司法院釋字第471號解釋意旨，採合憲性解釋，就前開條例規定為目的性限縮，既符合法理，又適應社會需要，且方便實務運作。」最高行政法院（最高法院）大法庭確

---

Bundesverfassungsgericht: Stellung, Verfahren, Entscheidungen, 11. Aufl., 2018, Rn. 448; Helmut Simon, Die verfassungskonforme Gesetzesauslegung, EuGRZ 1974, S. 85 (86 ff.). 至於，進行「合憲性解釋」或「基於憲法之解釋」之司法機關為何，乃另一重要問題。是以，合憲性解釋不僅可從憲法及其解釋之觀點進行理解，更可從法律解釋、法學方法之觀點予以論證，故釋憲者利用合憲性解釋為法律合憲宣告時，其背後實蘊藏法學方法之運用，vgl. Ulrich Häfelin, Die verfassungskonforme Auslegung und ihre Grenzen, in: Müller (Hrsg.), Recht als Prozess und Gefüge: Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag, 1981, S. 241 (243 ff.); Larenz (Fn. 23), S. 339 ff. 以上說明，亦參考陳宗憶，行政執行之救濟——以最高行政法院107年4月份第1次、107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議為中心，興大法學，29期，頁79-84 (2021年)。

110 另得參考司法院釋字第668號解釋許玉秀大法官協同意見書。此外，以憲法角度來進行法律解釋，可能涉及基本權利第三人效力之爭議，而值得另文討論之。

實有機會透過合憲性解釋之方法，以目的性限縮之方式為統一解釋法律，致降低法律進行釋憲的機率，即減輕了司法院大法官憲法解釋或統一解釋法律之負擔，但也於此過程中，最高行政法院（最高法院）大法庭，運用憲法層次的比例原則為工具，行使統一解釋法律，某程度上已同時進行憲法解釋（違憲審查），而使得最高行政法院（最高法院）大法庭行使統一解釋法律，可能產生類似憲法解釋（違憲審查）之效果，惟僅對提交事件產生效力<sup>111</sup>。

綜上所述，最高行政法院大法庭與司法院大法官對於統一解釋法律之權限，將在不同司法程序階段分別行使，亦即，最高行政法院大法庭之統一解釋法律，為「確定終局裁判前」的權限行使，司法院大法官之統一解釋法律，為「確定終局裁判後」的權限行使。惟未來值得觀察之現象是，最高行政法院（最高法院）大法庭行使統一解釋法律之權限，是否可能減輕司法院大法官憲法解釋或統一解釋法律之負擔，並逐漸使得司法院大法官「統一解釋法律」沒有存在之必要。

## 二、司法權之分權

最高行政法院或司法院大法官之統一解釋法律之權限行使，皆係司法權之權限行使，至於兩者不同司法機關間就統一解釋法律之分權，將依人民訴訟權在不同司法程序階段的實現為之，以避免權限衝突。植基於此，本文實以統一解釋法律之角度，探討司法權之分權問題，即專業法庭（包含最高法院、最高行政法院等）與憲法法庭間之分權問題<sup>112</sup>，此得進一步反思如下。

<sup>111</sup> 類似觀察，得參考李念祖，大法庭的合憲性解釋與大法官的違憲審查，台灣法學雜誌，389期，頁20-28（2020年）。

<sup>112</sup> 另有論者依照我國憲法規定，將司法權之分權分為「解釋權」與「審判權」，前者由憲法法庭（司法院大法官）所職掌，後者由專業法庭所職掌，參考吳啟賓，解釋權與審判權之司法分工（上），台灣法學雜誌，65期，頁3-5（2004年）；蘇永欽，再論司法權的分權問題——司法院大法官釋字第六二七號解釋

所謂司法權之分權，不僅涉及專業法庭與憲法法庭間之分權，亦涉及一般審判權與憲法審判權間之分權，此等分權在公私法二元訴訟及存在獨立憲法解釋機關之體系下，容易引起爭議。過去對於此等分權的探討，大多以裁判憲法審查或法官聲請釋憲等為例，進行說明，即在「憲法解釋」之角度下形塑司法權之分權<sup>113</sup>，有別於此，本文前述皆以「統一解釋法律」之角度，形塑司法權之分權，即形塑統一解釋法律之分權。換言之，本文藉由大法庭制度取代判例暨決議制度，不僅確認統一解釋法律之權限行使歸屬於司法權及審判權，更解決過去司法權之分權問題，即解決統一解釋法律究屬司法院大法官、最高行政法院等權限之問題。為此，無論大法庭制度所涉統一解釋法律之分權，或憲法訴願制度所涉憲法解釋之分權，皆屬司法權之分權，只是，前者偏屬於司法權之水平分權，後者偏屬於司法權之垂直分權<sup>114</sup>，然因後者牽涉憲法法庭在何種要件下可以審查專業法庭之裁判，而引發「第四審」質疑之聲浪，此將成為未來司法權之分權中必須解決及進一步澄清的問題<sup>115</sup>。

關於專業法庭與憲法法庭間司法權之分權問題，不論從憲法解釋或統一解釋法律之角度，基本上得以「審理標的」究屬具體個案或抽象通案為判斷標準，若屬具體個案之審理，原則上歸屬於專業法庭之司法權行使，若屬抽象通案之審理，原則上歸屬於憲法法庭

---

程序法上的商榷，月旦法學雜誌，148期，頁80-82（2007年）。然此等分權方式於憲法訴訟法施行後，即司法院大法官組成憲法法庭進行違憲審查後，似有疑義。再者，於肯認解釋法律與適用法律實為一體兩面的司法行為之前提下，解釋權與審判權是否於功能上可截然區分，實有爭議。

113 過去學界對於司法權之分權，大多從憲法解釋之角度談起，而非從統一解釋法律之角度談起，並大多以裁判憲法審查為例，闡述一般審判權與憲法審判權間之分權，此得參考劉淑範，憲法審判權與一般審判權間之分工問題——試論德國聯邦憲法法院保障基本權利功能之界限，收於：劉孔中、李建良編，憲法解釋之理論與實務，頁218-246（1998年）。

114 司法權之水平分權與垂直分權，得參考蘇永欽（註14），頁4-7。

115 本文所論及之憲法訴願制度，牽涉憲法解釋所連結司法權之分權問題，宜另文討論之。

之司法權行使<sup>116</sup>。尤應澄清者有二，其一，即便是憲法法庭對於具體個案裁判進行憲法審查，暫不宜歸納為屬具體個案之審理，因為裁判憲法審查固然以存在具體個案為前提，但其所涉之違憲爭議宜以通案標準視之<sup>117</sup>，並因此產生通案性的審查準則，只是其審查結果若屬違憲，則賦予作為原因案件之具體個案得例外救濟的理由；其二，專業法庭就具體個案為審理時，得運用憲法解釋進行審理，只是該解釋以合憲解釋為原則，且僅產生個案拘束力之效果，但不可誤會為，專業法庭不得進行憲法解釋<sup>118</sup>。在以「審理標的」作為司法權分權的判斷標準之前提下，另得透過「審理效果」為輔助判準，即專業法庭之審理效果具有具體性、個案性的拘束力，而憲法法庭之審理效果具有抽象性、通案性的拘束力。上述以「審理標的」與「審理效果」作為司法權分權的判斷標準，亦得在統一解釋法律之分權中獲得印證，自不待言。

尚可補充者，憲法訴訟法施行後，司法院大法官組成「憲法法庭」行使統一解釋法律之權限，若對比最高行政法院「大法庭」行使統一解釋法律之權限，將可簡單整理為，統一解釋法律之分權，即大法庭與憲法法庭間之水平分權，乃依照不同司法程序階段，分別由大法庭或憲法法庭進行統一解釋法律，以解法律見解歧異。簡言之，若以「大法庭」與「憲法法庭」之用語，說明統一解釋法律之分權（司法權之水平分權），可為如下統整：按行政法院組織法、憲法訴訟法之規定，「大法庭」之統一解釋法律，為確定終局

116 參考蘇永欽（註112），頁78-79。宜澄清的是，憲法訴訟法施行後，人民依此聲請憲法解釋或聲請統一解釋法律，均來自於「具體個案」審判之爭議，並由原因案件當事人所聲請、由憲法法庭所審理，就此，本文將其所涉審理標的皆限於抽象通案之爭議，除了搭配其審理效果具有抽象性、通案性之拘束力外，更考量減輕憲法法庭之司法負擔。即便如此，憲法法庭之審理標的是否一律限於「抽象通案」之爭議，尚有待於觀察憲法法庭未來之實務操作結果，而容有調整之可能。

117 尤其具體個案涉及憲法訴訟法第61條所稱「憲法重要性」的爭議時。

118 另得參考蘇永欽（註14），頁7-9。

裁判前的權限行使，屬於具體個案、產生個案拘束力之司法權行使，反之，「憲法法庭」之統一解釋法律，為確定終局裁判後的權限行使，屬於抽象通案、產生一般拘束力之司法權行使<sup>119</sup>，致兩者不同司法機關之統一解釋法律之權限行使，互不衝突，以形塑合法之統一解釋法律之分權。

然而，前述統一解釋法律之分權，雖符合上開法律規定或憲法權力分立原則，但若從人民訴訟權保障之角度來看，最高行政法院大法庭行使統一解釋法律之權限，或司法院大法官行使統一解釋法律之權限，對於原因案件當事人而言，是否皆能產生同等訴訟權保障之效果，值得進一步思考。亦即，若最高行政法院大法庭所行使之統一解釋法律，相較於司法院大法官所行使之統一解釋法律，對原因案件當事人而言，更能節省時間成本或訴訟成本等，則憲法訴訟法施行後，司法院大法官組成憲法法庭，不僅從功能最適理論之觀點，宜專注於行使憲法解釋，更從人民訴訟權保障之觀點，不宜行使統一解釋法律。依此，以下將論證，從人民訴訟權保障之角度，統一解釋法律之權限宜由大法庭行使，不宜由憲法法庭行使，而統一解釋法律之分權，僅存在於終審法院大法庭（包括聯合大法庭）之間，不存在於大法庭與憲法法庭之間。

### 三、人民訴訟權之保障

自2022年1月4日憲法訴訟法施行後，統一解釋法律之分權，即司法權之水平分權，係指按行政法院組織法、憲法訴訟法之規定，依照人民於不同司法程序階段，分別由最高行政法院（終審法院）大法庭或憲法法庭，行使互不衝突的統一解釋法律之權限，以保障人民訴訟權，並達成個案救濟。形式上來看，無論最高行政法院大法庭或憲法法庭行使統一解釋法律，最終皆是為了原因案件當事人

---

<sup>119</sup> 此得參酌憲法訴訟法第89條第1項：「憲法法庭就法規範見解所為之統一解釋判決，各法院應依判決意旨為裁判。」

可以獲得個案救濟，以排除因法律見解歧異而造成之訴訟權或平等權的侵害，故兩者不同司法機關之統一解釋法律，似皆產生同等訴訟權保障之效果。實則，最高行政法院大法庭所行使之統一解釋法律的時點，係原因案件當事人未獲確定終局裁判之前，即該當事人未受判決既判力或執行力所及之前，斯時，人民未因司法裁判而遭受法律上權益侵害之確定效果；相對於此，憲法法庭所行使之統一解釋法律的時點，係原因案件當事人已獲確定終局裁判之後，即該當事人已受判決既判力或執行力所及之後，斯時，人民業因司法裁判而遭受法律上權益侵害之確定效果。

準此，人民就法律見解歧異所行使的訴訟權，係藉由統一解釋法律達成裁判一致性之保障，而在最高行政法院大法庭所得主張的時點，相較於在憲法法庭所得主張的時點更早，亦即，對於人民訴訟權保障而言，統一解釋法律交由最高行政法院大法庭，相較於交由憲法法庭，更直接、更快。因為，若人民從最高行政法院大法庭裁判中得到統一解釋法律之有利見解時，其作為該人民個案審判之中間裁定，即馬上影響系爭個案審判之判決結果，反之，若人民從憲法法庭裁判中得到統一解釋法律之有利見解時，該人民必須依此作為再審（非常上訴）之理由，即必須另提新的訴訟程序<sup>120</sup>。簡言之，若因最高行政法院大法庭所作出統一解釋法律之裁判（裁定），最終使原因案件當事人獲得救濟時，對於該當事人而言，歷經原來審級或訴訟程序已足，而系爭統一解釋法律之裁判僅係終審法院裁判之一部分；相對於此，若因憲法法庭所作出統一解釋法律之裁判（判決），最終使原因案件當事人獲得救濟時，對於該當事人而言，必須歷經原來審級或訴訟程序以外之訴訟程序，即增加憲法法庭訴訟程序及嗣後再審（非常上訴）訴訟程序，其皆為脫離且晚於終審法院訴訟程序，故該當事人欲獲得個案救濟之結果時，必

---

120 此得參酌憲法訴訟法第88條之規定。

須增加「二個」訴訟程序，方可達成<sup>121</sup>。另外，最高行政法院大法庭進行統一解釋法律之審理時，按行政法院組織法第15條之8，應行言詞辯論程序，即原因案件當事人得參與該審理，以及時行使程序參與權（訴訟權）；反之，憲法法庭進行統一解釋法律之審理時，按憲法訴訟法第86條等規定，僅各該終審法院可參與說明，並無行言詞辯論程序，即原因案件當事人大多無法參與該審理<sup>122</sup>，而難以及時行使程序參與權（訴訟權）。

人民訴訟權保障之核心內容，係人民可藉由正當、公平之司法訴訟程序獲得個案救濟，以保障其權利，準此，若因法院之法律見解歧異而影響人民個案救濟時，則必須透過司法機關之統一解釋法律來排除法律見解歧異，而最高行政法院大法庭所行使之統一解釋法律，相較於憲法法庭所行使之統一解釋法律，更直接、更快，並大量節省人民之訴訟與程序成本。按司法院釋字第752號解釋理由書：「憲法第16條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利（本院釋字第418號解釋參照）。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，此乃訴訟權保障之核心內容（本院釋字第396號、第574號及第653號解釋參照）。」不同司法機關藉由統一解釋法律，排除原因案件之法律見解歧異，以確保其當事人獲得裁判一致性之保障，其中，對於其當事人而言，最高行政法院大法庭之統一解釋法律，乃確定終局裁判之前所作出，而成為「及時、有效之救濟」，相對於

---

121 大法庭制度中唯一可能不利於人民訴訟權行使的是，大法庭訴訟程序必須由「提案庭」所發動，而非由「人民」所發動，但如同本文前述所稱，按行政法院組織法第15條之4規定，人民（當事人）得向受理事件庭聲請，提案予大法庭裁判，藉此確保人民就統一解釋法律，仍有行使訴訟權之機會，並為大法庭訴訟程序之主體。

122 憲法法庭對於原因案件當事人，按憲法訴訟法第19條或第25條之規定，是否得到庭說明、陳述意見或行言詞辯論，具有裁量權限，但大多未允許之。

此，憲法法庭之統一解釋法律，乃確定終局裁判之後所作出，而僅是「不及時、但有效之救濟」。甚者，若憲法法庭之統一解釋法律成為人民個案救濟之理由時，不僅人民必須另外付出訴訟成本及犧牲程序利益外，更以推翻確定終局裁判既判力、影響法安定性作為代價，此可能間接地侵害了第三人之訴訟權等基本權利，反之，最高行政法院大法庭之統一解釋法律，既然可成為原因案件確定終局裁判之基礎或前提，則無涉於推翻確定終局裁判既判力或影響法安定性，更遑論侵害第三人訴訟權等基本權利。是以，從人民訴訟權保障之角度來看，憲法法庭所行使之統一解釋法律，相較於最高行政法院大法庭所行使之統一解釋法律，顯然保障方式有所不足，故憲法法庭所行使統一解釋法律之權限，雖有憲法訴訟法為依據，但仍有必要重新檢討或修正。

然而，在憲法訴訟法施行前，由司法院大法官所行使之統一解釋法律，其原因案件當事人是否依此「皆」得提起再審訴訟為救濟，並非毫無爭議，例如，按臺北高等行政法院105年度簡上再字第15號行政裁定<sup>123</sup>，人民以確定終局裁判為原因案件，依不同情形

123 臺北高等行政法院105年度簡上再字第15號行政裁定：「又『……但如經本院解釋，認法院就法條文義所持裁判上見解，非屬適用法規顯有錯誤者，仍不得據為再審理由，經本院釋字第188號及釋字第208號解釋末段釋明在案。』業據司法院釋字第209號解釋在案。(2)行政訴訟法第273條第1項第1款所謂『適用法規顯有錯誤』，係指確定判決所適用之法規顯然不合於法律規定，或與司法院現尚有效之解釋，或與最高行政法院尚有效之判例顯然違反者而言。至於法律上見解之歧異或事實之認定，再審原告對之縱有爭執，要難謂為適用法規錯誤，而據為再審之理由(最高行政法院97年判字第360號、62年判字第610號及49年裁字第78號判例足資參照)。……。按『確定終局判決所適用之法律或命令，經司法院大法官依當事人之聲請解釋為抵觸憲法者，其聲請人亦得提起再審之訴。』行政訴訟法第273條第2項定有明文。……，可見得據以提起再審之訴之司法院大法官解釋，係指確定終局裁判所適用之法律或命令，經認抵觸憲法之違憲解釋而言，即司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款所定者而言，至於同法第7條第1項第2款所定之統一解釋則不屬之。則苟人民於其權利遭受不法侵害，認確定終局裁判適用法律或命令所表示之見解，與其他審判機關之確定終局裁判，適用同一法律或命令時所已表示之見解有異而聲請解釋，經司法院大法官依司法院大法官審理案件法第7條

得「聲請憲法解釋」或「聲請統一解釋法律」，於前者情形，凡司法院大法官宣告確定終局裁判所適用之法律或命令違憲，原因案件當事人皆得據此為再審理由；於後者情形，僅司法院大法官就確定終局裁判適用之法律或命令「所表示之見解，經本院解釋為違背法令之本旨時，即屬適用法規顯有錯誤或違背法令」（參照司法院釋字第188號解釋），原因案件當事人方得據此為再審理由。是以，按司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款規定，人民（原因案件當事人）於聲請憲法解釋之情形，若司法院大法官因此作出違反憲法之解釋時，該人民必然得據此為再審救濟；反之，按同法第7條第1項第2款規定，人民（原因案件當事人）於聲請統一解釋法律之情形，若司法院大法官因此作出統一解釋法律時，該人民不見得可據此為再審救濟<sup>124</sup>。所幸，憲法訴訟法施行後，依照同法第88條之規定，司法院大法官組成憲法法庭所行使之統一解釋法律，其原因案件當事人皆得依此提起再審訴訟為救濟。準此，就司法院大法官所行使之統一解釋法律，憲法訴訟法第88條等之規定，相較於司法院大法官審理案件法第7條等之規定，較為保障人民之訴訟權；又再將司法院大法官所行使之統一解釋法律，對比於最高行政法院大法庭所行使之統一解釋法律，保障人民訴訟權之方式尚有不足。是以，如本文前述所分析，司法院大法官（憲法法庭）未來不宜再行使統一解釋法律之權限，此不僅契合功能最適理論之觀點，更符合人民訴訟權之保障。

---

第1項第2款作成解釋者，即不能依行政訴訟法第273條第2項規定對確定終局判決提起再審之訴，此有最高行政法院101年度判字第490號判決、106年度裁字第384號、第465號及第1215號裁定，可資參照。質言之，得依司法院大法官解釋提起再審之訴，僅限於司法院大法官解釋係依司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款規定，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有抵觸憲法之疑義者作成之情形。」

124 就臺北高等行政法院105年度簡上再字第15號行政裁定涉及統一解釋法律及其救濟之評析，得參考陳清秀，大法官統一解釋法令後之救濟問題探討——評臺北高等行政法院105年度簡上再字第15號行政裁定，裁判時報，100期，頁34-38（2020年）。

藉由以上分析，最高行政法院或最高法院大法庭所行使之統一解釋法律，相較於憲法法庭所行使之統一解釋法律，固然要件、效果等有所不同，但單就原因案件當事人之訴訟權保障或個案救濟來說，前者優於後者，致憲法法庭實不宜行使統一解釋法律，而上開大法庭亦應承擔起「統一解釋法律之權限行使」之任務與決心<sup>125</sup>，此不僅揮別判例暨決議制度之不當，更提升人民訴訟權之保障。值得一提的是，目前最高行政法院或最高法院行使統一解釋法律之權限時，皆依照大法庭制度為之，而捨棄過去判例暨決議制度，以保障相關當事人之訴訟權或程序參與權。然而，最高法院刑事庭會議於109年8月，卻作出一個有爭議的「決議」，而似產生統一解釋法律之效果。簡言之，最高法院109年8月11日發出「最高法院109年8月11日刑事庭會議決議新聞稿」，並指稱，「因應毒品危害防制條例第20條、第23條之修正施行，本院109年8月11日第3次刑事庭會議決議及多數見解如下：……，祇要距最近一次犯該罪經觀察、勒戒或強制戒治執行完畢釋放後，已逾3年，即應令觀察、勒戒，不因其間是否因另犯該罪，經起訴、判刑或執行而受影響。」植基於此，最高法院109年8月12日發出「最高法院審理109年度台上字第3098號林永欽違反毒品危害防制條例案件新聞稿」，並說明，「……修正毒品危害防制條例第23條第2項，……如距最近一次犯該罪經依第20條第1項、第2項規定令觀察、勒戒或強制戒治執行完畢釋放後，

125 最高法院刑事大法庭所作出之最高法院109年度台抗大字第724號刑事裁定：「『解釋法律』是普通法院的固有權，『統一解釋法律』才是大法官的權責；……。依審級救濟制度，終審法院有實質上最高位的『法律解釋權』，……，終審法院應勇於承擔解釋法律之最高位責任，……。」似有澄清餘地。本文以為：其一，按司法院大法官審理案件法或憲法訴訟法之規定，統一解釋法律為司法院大法官職責，但按行政法院組織法或法院組織法之規定，統一解釋法律也是行政法院或普通法院之職責。其二，最高法院大法庭既然承認，「終審法院有實質上最高位的『法律解釋權』，……，終審法院應勇於承擔解釋法律之最高位責任」，即承認終審法院不僅具有統一解釋法律之權限，更宜成為行使統一解釋法律之唯一司法機關，此方符合「勇於承擔解釋法律之最高位責任」的自我期許。

已逾3年者，即應再令觀察、勒戒，不因其間是否另犯該罪經起訴、判刑或執行而受影響，……。」因此，後者判決所適用之毒品危害防制條例第20條、第23條規定，明顯依照前者決議及多數意見就該等規定所為之解釋，此引起最高法院似用決議制度來進行統一解釋法律之爭議。所幸，最高法院109年8月17日發出「最高法院109年8月11日刑事庭會議所形成之多數見解，並非決議新聞稿」，並指稱，「……『最高法院民刑事法律研究小組辦事要點』，其第四點雖規定『……刑事庭會議討論。』惟此所謂之刑事庭會議討論，主要是針對新興或新修正之法律，提供法官同仁一個討論問題、交換意見的平台，有助於法律爭議之整合，俾避免同法異判。即使形成共識或多數見解，當亦非決議。……109年8月11日刑事庭會議，係就研究小組所提出之該條例第20條、第23條修正規定之研究意見，進行討論，經由正、反論述，異中求同，形成多數見解。」以確認最高法院刑事庭會議之多數見解，絕非行使統一解釋法律所形成，亦非決議本身，而僅是促進討論、正反意見交流之成果，致整合法律爭議，並有助於未來可能形成之統一解釋法律。至此，最高法院109年8月11日刑事庭會議決議之爭議，方告平息。本文讚許最高法院109年8月17日發出之新聞稿，其不僅遵循已確立之大法庭制度，更間接保障相關當事人於統一解釋法律中之訴訟權或程序參與權。

有論者批評，在過去採取判例暨決議制度下，法官若依照判例或決議作出裁判，因此侵害當事人基本權利時，當事人得以判例或決議為釋憲標的，提出釋憲聲請<sup>126</sup>；反之，由於大法庭裁定並未如同判例或決議一般，具有抽象效力，使得提案庭就提交事件，依大法庭裁定所作出的裁判本身，若有侵害當事人基本權利時，當事人

---

126 惟應注意者，依照司法院釋字第687號解釋之意旨，法官不得以判例為釋憲標的，提出釋憲聲請，其理由得參考司法院釋字第687號解釋許宗力大法官部分不同意見書。

卻不得以大法庭裁定為釋憲標的，提出釋憲聲請<sup>127</sup>，此種情形似有礙於當事人基本權利的保障。就此，德國法的實務運作是，當事人得透過憲法訴願制度，以確定終局裁判為釋憲標的，使德國聯邦憲法法院得審查裁判本身的合憲性，亦得一併審查該裁判背後所依據的大法庭裁定之合憲性，是以，參照德國法經驗，大法庭制度宜結合憲法訴願制度，以形塑保障人民基本權利的司法體系。植基於此，依照憲法訴訟法第1條第1項第1款：「司法院大法官組成憲法法庭，依本法之規定審理下列案件：一、……裁判憲法審查案件。」引進憲法訴願制度，使得以大法庭裁定為裁判基礎之確定終局裁判，若侵害當事人基本權利時，當事人得以該確定終局裁判為釋憲標的，聲請釋憲<sup>128</sup>，則司法院大法官一方面得審查該裁判及其所依據之法律，另一方面亦得審查作為該裁判基礎之大法庭裁定<sup>129</sup>，以保障當事人基本權利<sup>130</sup>。

綜上所述，從人民訴訟權保障之角度，統一解釋法律之權限宜專由終審法院大法庭行使，不宜再由憲法法庭行使，因為，大法庭制度下所形成的統一解釋法律，方能提供人民「及時、有效之救濟」，即便大法庭裁定本身有侵害人民訴訟權等基本權利之虞，亦得透過憲法訴願制度予以排除。現實上，大法庭制度施行後，相較於司法院大法官（憲法法庭）所作出之統一解釋法律，終審法院大法庭已作出更多、更符合個案救濟需求、更保障人民訴訟權的統一解釋法律，即終審法院大法庭確實已承擔起極大多數統一解釋法律之需求，此亦呼應終審法院大法庭之自我期許——「終審法院應勇

127 司法院司法行政廳（註6），頁94。

128 確定終局裁判為釋憲標的所涉及之過渡條款制定於，憲法訴訟法第92條第1項：「第五十九條第一項之裁判憲法審查案件，聲請人所受之確定終局裁判於本法修正施行前已送達者，不得聲請。但在本法修正施行前已援用大法庭之法律見解之裁判，得於本法修正施行後六個月內聲請。」另得參考司法院司法行政廳（註6），頁92-93。

129 另得參考王梅英（註59），頁20。

130 另得參考司法院司法行政廳（註6），頁95。

於承擔解釋法律之最高位責任」（最高法院109年度台抗大字第764號刑事裁定）。

## 陸、結論

在行政法院組織法之修正與憲法訴訟法之增訂下，於2019年7月4日起，最高行政法院大法庭得行使統一解釋法律之權限，而於2022年1月4日起，司法院大法官所行使之統一解釋法律的權限，將有所變更。兩者不同司法機關的統一解釋法律之權限行使，皆符合憲法第78條規定，但有不同的發動要件、行使階段、程序運作、法律效果等等，惟其目的是一致的，即為達成人民訴訟權或其他基本權利之保障。

從我國統一解釋法律之經驗來看，在過去大多由最高法院或最高行政法院，以判例或決議之形式，行使統一解釋法律之權限，為數眾多，而司法院大法官依照司法院大法官審理案件法第7條，行使統一解釋法律之權限，至司法院釋字第810號解釋為止，卻僅有20號司法院釋字，故未來若專由最高法院或最高行政法院來行使統一解釋法律，似可承擔所有統一解釋法律之需求。況且，司法院大法官過去進行統一解釋法律之緣由，大多來自於解決普通法院與行政法院間之審判權爭議，而非解決單純的法律見解歧異，依此，由司法院大法官繼續行使統一解釋法律的實益，反而不大，畢竟，審判權爭議來自於訴訟二元制，其解決並無非由司法院大法官為之不可，而應如本文前述建議，以普通法院與行政法院間所存在移送管轄之審理機制為之即可。退步言之，若在司法院大法官之統一解釋法律權限暫不宜廢除的考量下，宜直接由司法院大法官作為實質之聯合大法庭，限於處理不同審判機關間法律見解歧異，而免除另設聯合大法庭之必要，但在系爭情形，憲法訴訟法宜增訂，於訴訟過

程中由法官聲請之要件，以避免此等統一解釋法律都必須等到確定終局裁判後方可為之。

反觀國外統一解釋法律之經驗，德國如同我國，雖是公私法二元的訴訟體系，但由於德國聯邦憲法法院原則上不具有統一解釋法律之權限，故其普通法院、行政法院或兩者間於司法審判時，若發生法律見解歧異的情形，皆藉由大法庭制度加以解決，不僅如此，德國5個終審法院並未如我國司法改革規劃一般，未來終審法院都將僅剩一庭，而使終審法院不再出現法律見解歧異，故德國大法庭制度與我國大法庭制度之未來發展，必然有所不同。反觀美國的一元訴訟體系及遵循判決先例（*stare decisis*）之傳統，基本上得由其聯邦最高法院，在每一具體個案審判中統一法律見解，使得下級審法院可加以遵循，而有效避免裁判不一致之情形，此有別於德國或我國解決法律見解歧異或裁判不一致之方式。是以，德國或美國解決法律見解歧異的經驗，雖值得參考，但不適合完全模仿，而我國在實踐大法庭制度乃至於憲法訴願制度之過程中，應從中不斷自我修正、改進，並以我國憲法保障訴訟權或其他基本權利之價值為引導，最終建構適合我國的司法制度。

就我國司法制度之規劃，依照2017年司法改革國是會議的主張，大法庭制度係配合金字塔型訴訟體系所制定之過渡制度，亦即，在最高行政法院的法庭未來僅剩一庭的情形下，大法庭制度將功成身退，於改革期間，最高行政法院的法庭數將逐漸遞減，盡可能避免法律見解歧異發生。在理想的狀況下，最高行政法院僅剩一庭時，該庭就其裁判所適用的法律，原則上不可能出現法律見解歧異的情形，除非法律見解歧異牽涉審判權或管轄權的爭議，即有見解歧異的法律究竟屬於民事法、刑事法或行政法，以及，法律見解歧異所涉的提交事件應由普通法院或行政法院管轄，有所爭議，而於此爭議下，大法庭的存在方具實益，只是該大法庭並非法院組織法或行政法院組織法所規定的大法庭，而是所謂的聯合大法庭。在

前述脈絡下，倘金字塔型訴訟體系尚未修法確立，大法庭制度卻已確定其過渡性質，是否妥適，值得討論；再者，真正有實益的、非過渡性質的聯合大法庭，卻未在此次法院組織法或行政法院組織法修正過程中一併設立，稍有可惜。

再回到我國統一解釋法律之現況，目前司法院大法官所行使統一解釋法律之權限，範疇過廣且不見得有存在必要性，而值得重新檢討。為此，本文主張，在憲法訴訟法施行後，宜考慮修法，使司法院大法官組成憲法法庭，專注於與憲法解釋有關之權限行使，而不再為統一解釋法律之權限行使，並將其任務交由終審法院大法庭或聯合大法庭處理，以避免司法權之分權問題，和達成人民訴訟權之保障。因此，未來憲法訴訟法若有修正之虞，可以考慮將其第八章統一解釋法律及命令案件，進行修正或刪除，另外，未來宜針對聯合大法庭之設立，加以立法。若在上述修正或立法過程中碰到困境或猶疑時，應以人民訴訟權保障之憲法價值為引導解決之，即其過程所追求的，不僅是司法權之合憲行使，更是人民訴訟權之保障。至此，統一解釋法律之權限行使及其分權，將有新的內涵，而憲法第78條所稱「司法院……，並有統一解釋法律及命令之權。」亦將獲得新的詮釋。

## 參考文獻

### 1. 中文部分

- Klaus Tolksdorf著，葛祥林譯（2013），聯邦最高法院如何保障法之統一性——尤其討論大法庭之功能，司法周刊，1677期，頁2-3。
- 王士帆（2012），德國大法庭——預防最高法院裁判歧異之法定法庭，月旦法學雜誌，208期，頁65-92。
- 王梅英（2019），大法庭新制，司法周刊，1948期，頁1-21。
- 司法院司法行政廳（2019），大法庭制度問答集，臺北：司法院。
- 吳明軒（2013），民刑事大法庭取代判例制度之商榷，月旦法學雜誌，221期，頁59-70。
- 吳信華（2019），憲法訴訟法施行的評估與預測，月旦法學教室，202期，頁41-54。
- （2019），憲法訴訟基礎十講，臺北：元照。
- （2020），依「地方制度法」之聲請釋憲——釋字第527號解釋評析，裁判時報，100期，頁40-51。
- （2020），論「裁判憲法審查」——制度的繼受、施行與展望（上），國立中正大學法學集刊，67期，頁167-216。
- （2020），論「裁判憲法審查」——制度的繼受、施行與展望（下），國立中正大學法學集刊，68期，頁1-54。
- 吳祚丞、尤美女（2013），司法院研議中之大法庭草案報告——立法委員版大法庭草案報告，台灣法學雜誌，217期，頁91-107。
- 吳啟賓（2004），解釋權與審判權之司法分工（上），台灣法學雜誌，65期，頁3-15。
- （2005），解釋權與審判權之司法分工（下），台灣法學雜誌，66期，頁5-14。

- （2013），論判例、決議與大法庭之機制，*裁判時報*，19期，頁114-121。
- 李念祖（2020），大法庭的合憲性解釋與大法官的違憲審查，*台灣法學雜誌*，389期，頁19-28。
- 李建良（2007），台灣行政訴訟法制之沿革、演進與發展課題，收於：湯德宗、王鵬翔編，2006兩岸四地法律發展（上冊），頁259-323，臺北：中央研究院法律學研究所籌備處。
- 沈冠伶（2018），最高法院大法庭與統一法律見解——以民事大法庭為中心，*月旦法學雜誌*，280期，頁32-65。
- 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞（2016），憲法——權力分立，3版，臺北：新學林。
- 林孟皇（發言）（2013），最高法院大法庭座談會——實務工作者觀點座談會會議紀錄，*裁判時報*，19期，頁122-145。
- 林恆吉（2018），大法庭制度之構置與展望——論我國大法庭之修正草案，*台灣法學雜誌*，346期，頁119-144。
- 林超駿（2013），法律審大法庭之可能模式——初論美國聯邦上訴法院全院法庭，*月旦法學雜誌*，216期，頁119-150。
- 林鈺雄（2013），什麼樣的大法庭？——終審判決模式在我國法的適用疑義，*月旦法學雜誌*，215期，頁48-67。
- 柯耀程（2018），大法庭設置的構想與展望——以德國聯邦法院為借鏡，*台灣法學雜誌*，346期，頁102-116。
- 許育典（2018），從憲法訴訟法草案評析憲法訴願制度，*月旦法學雜誌*，281期，頁68-77。
- 陳宗憶（2021），行政執行之救濟——以最高行政法院107年4月份第1次、107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議為中心，*興大法學*，29期，頁45-112。
- 陳清秀（2020），大法官統一解釋法令後之救濟問題探討——評臺北高等行政法院105年度簡上再字第15號行政裁定，*裁判時報*，100期，頁22-39。

陳新民（2018），最高法院的覺醒——由提出王光祿釋憲案所引發最高法院提出釋憲案的制度與原住民權益保障的法制問題，政大法學評論，155期，頁1-58。

陳瑞仁（發言）（2013），最高法院大法庭座談會——實務工作者觀點座談會會議紀錄，裁判時報，19期，頁122-145。

陳錫平（2006），審判權錯誤、爭議及衝突之研究，國立政治大學法律學研究所碩士論文。

楊子慧（2018），論監察院聲請黨產條例釋憲案程序應否受理之間題——以憲法訴訟觀點探討，輔仁法學，56期，頁77-137。

劉淑範（1998），憲法審判權與一般審判權間之分工問題——試論德國聯邦憲法法院保障基本權利功能之界限，收於：劉孔中、李建良編，憲法解釋之理論與實務，頁199-248，臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

鄭傑夫（2018），最高法院大法庭與統一見解——以民事大法庭為中心與談稿，月旦法學雜誌，280期，頁78-93。

蔡彩貞（發言）（2013），最高法院大法庭座談會——實務工作者觀點座談會會議紀錄，裁判時報，19期，頁122-145。

蘇永欽（2007），司法權的分權問題——司法院第620號解釋方法論的商榷，法令月刊，58卷1期，頁4-26。

——（2007），再論司法權的分權問題——司法院大法官釋字第620號解釋方法論的商榷，月旦法學雜誌，148期，頁78-97。

——（2010），誰統一誰和誰的什麼？——從第668號解釋看大法官統一解釋制度的日薄崦嵫，法令月刊，61卷2期，頁4-20。

## 2. 外文部分

Burmeister, Joachim (1966), Die Verfassungsorientierung der Gesetzesauslegung: verfassungskonforme Auslegung oder vertikale Normendurchdringung?, München: F. Vahlen.

- Canaris, Claus-Wilhelm (2004), Die verfassungskonforme Auslegung und Rechtsfortbildung im System der juristischen Methodenlehre, in: Honsell (Hrsg.), Privatrecht und Methode: Festschrift für Ernst A. Kramer, Basel: Helbing & Lichtenhahn, S. 141-159.
- Dahm, Georg (1963), Deutsches Recht (1951), 2. Aufl., Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Esser, Josef (1974), Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts (1956), 3. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Häfelin, Ulrich (1981), Die verfassungskonforme Auslegung und ihre Grenzen, in: Müller (Hrsg.), Recht als Prozess und Gefüge: Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag, Bern: Stämpfli, S. 241-259.
- Jungmann, Carsten (2009), Ein neuer „horror pleni“ in den Zivilsenaten des Bundesgerichtshofs? Zum sachgerechten Umgang mit Divergenz- und Grundsatzvorlagen gemäß § 132 GVG zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung, JZ 64, S. 380-388.
- Kähler, Lorenz (2011), Strukturen und Methoden der Rechtsprechungsänderung (2004), 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Larenz, Karl (1991), Methodenlehre der Rechtswissenschaft (1960), 6. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York: Springer Verlag.
- Offerhaus, Klaus (1993), Die großen Senate der obersten Gerichtshöfe des Bundes, in: Klein (Hrsg.), 75 Jahre Reichsfinanzhof – Bundesfinanzhof: Festschrift, Bonn: Stollfuß, S. 623-638.
- Reimer, Franz (2016), Juristische Methodenlehre, Baden-Baden: Nomos.
- Schlaich, Klaus/Korioth, Stefan (2018), Das Bundesverfassungsgericht: Stellung, Verfahren, Entscheidungen (1985), 11. Aufl., München: C. H. Beck.

- Schulte, Martin (1986), Rechtsprechungseinheit als Verfassungsauftrag:  
Dargestellt am Beispiel des Gemeinsamen Senats der obersten  
Gerichtshöfe des Bundes, Berlin: Duncker & Humblot.
- Simon, Helmut (1974), Die verfassungskonforme Gesetzesauslegung,  
EuGRZ, S. 85-91.
- Wysk, Peter (2016), in: ders. (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung:  
VwGO Kommentar, 2. Aufl., München: C. H. Beck, § 11.

## Exercising the Authority of Unified Interpretation of the Law and Its Separation:

Examining from the Perspectives of Grand Chamber  
of Supreme Administrative Court  
and Grand Justices of Judicial Yuan

*Tsung-I Chen\**

### Abstract

This article is entitled “Exercising the Authority of Unified Interpretation of the Law and Its Separation” which aims at discussing how the Grand Chamber of Supreme Administrative Court and Grand Justices of Judicial Yuan exercise the authority of unified interpretation of the law. Because of the amendments of Organic Act of Administrative Court and Constitutional Court Procedure Act, the main axis in this article is to expound three core issues: what is the unified interpretation of the law, how to exercise the authority of unified interpretation of the law, and how to separate the authority of unified interpretation of the law. Accordingly, this article explains that Grand Chamber of Supreme Administrative Court, in line with Organic Act of Administrative Court, has the authority of unified interpretation of the law with concrete and specific effect before the final and binding judgment of causal cases. Similarly, Grand Justices of Judicial Yuan, based on Constitutional Interpretation Procedure Act (Constitutional Court Procedure Act), have the authority of unified interpretation of the law with abstract and general effect after the final and binding judgment of causal cases. This article suggests that Grand Justices of Judicial Yuan, after the implementation of Constitutional Court Procedure Act, will form

---

\* Professor, Department of Law, National Cheng Kung University.

Constitutional Court and exercise trial, so they should focus on exercising the authority of interpretation of the constitution and be relieved of task to the unified interpretation of the law.

KEYWORDS: unified interpretation of the law, interpretation of the constitution, grand chamber of supreme administrative court, grand justices of judicial yuan, organic act of administrative court, constitutional interpretation procedure act, constitutional court procedure act, system of grand chamber, system of precedent and resolution.