

RDEC-RES-089-043 (委託研究報告)

政府交接法制化之研究

受委託單位： 國立中正大學
研究主持人： 林 佳 龍
協同主持人： 莊 國 榮
 吳 志 中
研究員： 張 錫 模
研究助理： 朱 奕 嵐
 張 益 超

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十一年八月

序 言

民國八十九年第十任總統選舉，我國出現政黨輪替的嶄新局面，中央政府首次面臨政權轉移，在政權交接過程中，有關交接的組織、人員、經費以及政府業務資訊提供與經驗傳承，因欠缺法律依據，衍生不少問題與爭議。同年，立法院審議通過「總統當選人禮遇條例」，並附帶決議要求行政院研擬政府交接法草案。本會爰委請中正大學政治學研究所林佳龍教授進行本項研究，俾供研擬相關法案參考。

本研究從憲政體制、民主政治運作等面向，探討我國、美國、法國、德國、日本與俄羅斯等國政府交接之相關作法與法規，並就第十任總統交接之主要關係人進行訪問，另赴法國實地訪問，研究結果提出主要建議事項如次：

- (一) 制定總統交接條例或政府交接條例，以利政務之銜接、維繫國家安定。
- (二) 編製交接指南，提升交接過程之效率。
- (三) 舉辦新任政務人員研習會，俾利儘速熟稔相關政事運作。
- (四) 編印「政務性與機要性職位手冊」，明列總統府及行政院各部會政務性與機要性人員之職稱、姓名、職務、薪資和任期等資訊。
- (五) 檢討現行政務人員任用、員額及遴派情形，完成政務人員法草案立法程序。
- (六) 檢討「公務人員任用法」及其施行細則，明文規定各層級機關設置機要人員之數額，或於政務人員法規定。

本報告修正定稿後，本會於九十一年六月二十八日簽陳行政院院長核定，函送各有關機關參辦（考）。報告整理竣事後，爰印製成冊，以供各界參考。惟本報告內容及建議，基本上仍屬研究人員的意見。本項研究除委請林

佳龍教授主持外，另有莊國榮教授、吳志中教授、張錫模教授、張益超先生、朱奕嵐先生等參與研究工作，本會張淑華副研究員負責連繫及行政支援工作，併此誌明，以表謝意。

行政院研究發展考核委員會主任委員 林嘉誠

中華民國九十一年八月

目次

表次.....	IV
圖次.....	V
第一章 前言	1
第一節 研究緣起與背景	1
第二節 研究方法	2
第二章 政府交接之意義	5
第一節 政權交接與民主鞏固	5
第二節 民主國家的政府交接	6
第三章 美國的總統交接經驗與制度	11
第一節 美國總統的角色與權力	12
第二節 美國的總統交接法	14
第三節 美國聯邦政府政務職位體制的運用	26
第四節 結語：美國政府交接的經驗與啟示	29
第四章 法國的政府交接經驗與制度	31
第一節 法國的歷史背景	31
第二節 法國的政府交接經驗	33
第三節 結語：法國政府交接的經驗與啟示	47

第五章 德國的政府交接經驗與制度	49
第一節 德國的憲政架構	49
第二節 德國政府交接的基本過程與制度	53
第三節 德國之政治職位體制	58
第四節 國家對政黨的補助	60
第五節 結語：德國政府交接的經驗與啟示	62
第六章 日本的政府交接經驗與制度	65
第一節 日本的歷史與憲政背景	65
第二節 日本的政治歷程與政治文化	66
第三節 日本政權移轉的基本過程	67
第四節 結語：日本政府交接的經驗與啟示	71
第七章 俄羅斯聯邦的政府交接經驗與制度	73
第一節 歷史背景	73
第二節 當代俄羅斯憲法的成立過程與憲政基本架構	77
第三節 俄羅斯聯邦的憲政架構與法律文化	82
第四節 俄羅斯聯邦的政府交接經驗與法制基礎	84
第五節 結語：俄羅斯聯邦政府交接的經驗與啟示	89
第八章 我國政府交接的經驗與檢討	91
第一節 我國 2000 年總統交接的經驗與檢討	91
第二節 我國的憲政體制	94
第三節 我國政府交接的可能情況	102

第四節 總統交接的重要原則	103
第九章 研究發現與建議	109
第一節 研究發現	109
第二節 建議事項	126
第三節 總統交接條例草案	129
第四節 政府交接條例草案	147
附錄.....	151
附錄一 現/新政府政務銜接暫行原則	151
附錄二 我國 2000 年政府交接大事記	153
附錄三 美國總統交接法	159
附錄四 美國參議院政府事務委員會對 2000 年總統交接法報告書	173
附錄五 法國總理府關於檔案保存注意事項	185
附錄六 法國檔案保存同意書格式	187
附錄七 訪問法國專家的名單	189
附錄八 行政院研究發展考核委員會「政府交接法制化之研究」期末報告初稿 學者專家座談會紀錄	191
附錄九 研究主持人對行政院研考會研商「政府交接法制化之研究」期末報告 初稿學者專家座談會有關意見之說明	209
參考書目	213

表次

表 2-1	西方民主國家 1946-1993 政權移轉的原因	8
表 2-2	西方民主國家 1946-1993 (德國、法國 1946-2000) 政權移轉時間表	9
表 3-1	美國總統政治任命人數	26
表 4-1	第五共和政體下之總統與內閣總理	36
表 4-2	台灣、法國憲政制度規定之比較	38
表 6-1	1990 年代日本歷次政府交接	70
表 7-1	蘇聯晚期的修憲歷程	74
表 7-2	當代俄羅斯聯邦憲法的形成過程	78
表 8-1	台灣半總統制的規範、效應與改革	101
表 9-1	法、奧、日三國公務人員離職後任職限制之相關規定比較表	117
表 9-2	總統交接條例草案之條文	130
表 9-3	總統交接條例草案	133
表 9-4	政府交接條例草案之條文	148

圖次

圖 4-1	法國憲政體制.....	34
圖 4-2	法國政府交接內容圖解.....	... 43

政府交接法制之研究

提 要

關鍵字：政府交接、政權移轉、總統交接、行政院長交接

一、研究緣起與背景

2000年5月20日是中華民國立國以來，中央政權第一次和平移交給國民黨以外的政黨。由於此次是中央政府首次面臨政權轉移，在既欠缺法律制度也無經驗的狀況下，引發了不少問題及爭議，譬如有些中央部會出現異常人事調動，部分首長在卸任前夕讓幕僚轉任重要職務，或調升親信擔任一級主管，或把沒有任用資格的機要人員轉調附屬機構；再者，行政院在交接前通過軍人調薪、警政署升格、教育總預算不得低於GNP的6%等重大政策以及有些部會出現不正常支出的現象等，均頗具爭議。此外，關於交接的組織、人員、經費以及政府業務資訊提供與經驗傳承，也因無法律依據，而產生許多問題。因此，立法院法制委員會於4月20日審查通過總統當選人禮遇條例草案，並附帶決議要求行政院研擬政府交接法草案。行政院新、現任秘書長也於4月25日敲定新、現任政府政務銜接暫行原則，就政策簡報及各部會業務資訊提供，有原則性決定，該暫行原則並確立：「這次政黨輪替，行政院全面改組，確屬我國憲政首創，致現、新政府交接程序未有法定規範與地位，特別籲請各界共同重視，並建立交接機制法制化。」我國由於民主政治的進展，日後政黨以選舉輪替執政將是常態，因此宜透過政府交接過程的法制化，使我國民主政治能穩定進步發展，以維護臺灣最大的國家利益。

二、重要發現

經過對我國政府交接現狀之檢討，以及對政府交接經驗及制度之分析探討，本研究對於政府交接有以下幾點重要發現：

（一）因為政權交接攸關國家安定和發展，而且相當複雜，顯然不是既有的「公務人員交代條例」或研議中的「總統當選人禮遇條例」所能完全規範，有必要另外制定「總統交接法」。

（二）我國目前中央政府人事體制設計和政府交接的實際需要不能配合。人事體制是採行很嚴格的內閣制體例，總統府及行政院各部會政治任命人數較英國還要少，但民選總統成為我國民眾期盼的真正領導者已是無可逆轉之事實，在「民眾期望」和「人事體制的外在限制」兩者明顯不一致下，總統甚難提高其行政領導力。文官制度不能完全無視於政府體制運作的實際需要，為使人事體制能兼具行政中立與回應能力，我國政務職位設計勢必要有所調整，以期一方面有利於行政領導力之強化，另一方面又可以貫徹行政中立的價值。我國有必要折衷採取內閣制與總統制之間的作法，並運用法國「部長內閣」的概念，增加政務職位人數與層次。

（三）制度層面的監督尤其是檔案的移交是促使政權移轉順利的重要因素。

三、主要建議事項

根據研究發現，本研究針對政府交接的法制化，提出下列具體建議。以下分別從立即可行的建議、及長期性建議加以列舉。

（一）立即可行之建議

1、制定總統交接條例或政府交接條例（主辦機關：中央選舉委員會；協辦機關：行政院研究發展考核委員會）

總統交接條例草案內容詳請參考第九章第三節；政府交接條例草案內容詳請參考第九章第四節。

2、縮短正副總統的交接期間（主辦機關：中央選舉委員會）

我國總統任命行政院長及行政院院長提請總統任命行政院副院長、各部會首長及政務委員，並不須立法院同意，所以我國總統交接的期間，沒有必要類似美國那樣長。依據總統副總統選舉罷免法第三十三條之規定「總統、副總統，應於總統、副總統任期屆滿三十日前完成選舉投票。但重行選舉、重行投票或補選之投票完成日期不在此限。」未來自完成選舉投票日（或自中央選舉委員會依法公告當選之日）起，至宣誓就職日為止之正副總統的交接期間，可以縮短為 30 日左右。

3、編製交接指南（主辦機關：行政院人事行政局）

參考美國的經驗，編纂總統交接指南(Transition Directory)或政府交接指南。此一交接指南之編定，不但有助於新任總統及即將被任命擔任政府重要職位之人員，有官方書面資料依據而可儘早規劃交接事宜，也有助於媒體與人民對於交接過程之進行及其效率，有觀察與評斷之標準。

4、新任政務人員訓練(主辦機關：行政院人事行政局、中央選舉委員會)

對即將獲得總統任命之重要人員，應就其做為新任政務人員最常遭遇之難題與挑戰類型，以及就職後行政管理之職責，提供適當之簡報及成立工作室舉辦一些相關活動，與即將卸任的重要部會首長交流，並與各部會相關幕僚人員接觸。舉行這些活動的目的是提供新任人員資料管理、人力資源管理以及績效管理等事務的相關訓練與指導。

5、儘速建置檔案法相關子法及配套措施（主辦機關：行政院研考會；協辦機關：檔案管理局）

檔案的完整移交是促使政權順利移轉的重要因素，因此，我國在依據檔案法設立檔案管理局之後，應儘速建置檔案法相關子法及配套措施，以利檔案法施行。

6、修改現行公務員服務法第十四條之一之「旋轉門」條款。（主辦機關：考試院銓敘部、行政院人事行政局）

7、編印「政務性與機要性職位」手冊（主辦機關：行政院人事行政局；協辦機關：考試院銓敘部）

詳述總統府及行政院各部會所有政務性與機要性職位、現職人員、職務薪水和任期屆滿的時間等資訊。此外，對於政府主導的民間機構，有哪些職位可以隨著政府交接而重新任命，也應該在手冊中對這些職務表列說明。

（二）長期性建議

1、修改政務人員法草案並檢討現行政務人員任用、員額及遴派情形，完成政務人員法草案立法程序（主辦機關：考試院、銓敘部、行政院人事行政局）

2、檢討「公務人員任用法」及其施行細則，明文規定各層級機關設置機要人員之數額，或於政務人員法草案中規定。（主辦機關：考試院銓敘部；協辦機關：行政院人事行政局）

第一章 前言

第一節 研究緣起與背景

2000 年總統大選，是中華民國政治發展史上的重要里程碑。在外有強敵威脅、內有族群緊張的背景下，這次選舉不但順利完成，還產生台灣首次的政黨輪替以及政權和平轉移，這個發展將台灣的民主化推向一個新的境界，正式邁入民主鞏固的階段¹。

2000 年 5 月 20 日是中華民國立國以來，中央政權第一次和平移交給國民黨以外的政黨。由於此次是中央政府首次面臨政權轉移，在既欠缺法律制度也無經驗的狀況下，引發了不少問題及爭議。此外，關於交接的組織、人員、經費以及政府業務資訊提供與經驗傳承，也因無法律依據，而產生許多問題。因此，立法院法制委員會於 4 月 20 日審查通過總統當選人禮遇條例草案，並附帶決議要求行政院研擬政府交接法草案。我國由於民主政治的進展，日後政黨以選舉輪替執政將是常態，因此宜透過政府交接過程的法制化，使我國民主政治能穩定進步發展，以維護臺灣最大的國家利益。

一個民主國家的新任與現任政府的交接，並非僅是表面的儀式工作，其最重要之精神是在保證國家機器能夠順利運作，以便儘速落實新任政府的政見及施政理念。法國自 1789 年 7 月由人民革命推翻王朝制度以來，在兩百年的政權移轉經驗中經歷了五個共和、兩個帝國、兩個王朝的重大震盪，而第五共和自 1958 年以來也完成了 16 次的修憲，才有今日法國成熟的民主共和制度與高品質的民主素養。有兩百多年政權和平移轉經驗的美國，也要到 1963 年甘迺迪總統任內，才立法通過一個總統交接法（Presidential Transition Act of 1963），來制度化總統交接的過程與經費。該法律於 1976

¹ 根據 Samuel Huntington (1990) 的界定，如果一個新興民主國家在選舉中經歷了兩次和平的政黨輪替，則可以算是完成了民主鞏固。

年、1988年、2000年經過修訂。2000年總統交接法針對人員訓練、交接指南編製、與候選人競選陣營諮商及提昇財務申報效率化及標準化等四項內容進一步規定。由此可見，政府交接並不一定自然平穩，就連有相當多經驗的美國也必須立法來規範此一過程。而臺灣的民主經驗仍淺，更是需要參考歐美各國的法令與經驗，來建立適合我們國情的政府交接的配套法令與相關措施。

本計畫主要是探討臺灣、美國、法國、德國、日本及俄羅斯的政府交接經驗及相關的制度、法令，以期為臺灣往後必然會再度發生之政府交接問題，提供能配合我國憲政制度與國情之建議。

第二節 研究方法

由於2000年因為總統大選，在台灣第一次發生政黨輪替的政府交接，所以本計畫應是國內這一方面首次的研究嘗試，因此本研究採取比較各國政府交接的經驗與相關法令設計的研究方法，再配合我國的憲政制度與國家情況提出報告與建議。

本項研究採用以下幾種研究方法：

- (一)文獻研究：研究與政府交接相關之專著、論文與報導，勾勒出我國政府交接之現況、問題、以及理論基礎；
- (二)法規研究：本研究從憲政體制、民主政治成熟度等面向，探討我國、美國、法國、德國、日本與俄羅斯等國政府交接之相關作法與法規；
- (三)訪問：對國內2000年總統交接之主要關係人（譬如前行政院秘書長魏啟林）進行訪問，另因限於研究期程及經費，本研究小組僅赴法國進行實地訪問。訪問對象包括：法國參議院國防委員會主席等國會議員、法國總理府檔

案處負責人、法國國家檔案局局長及其他官員、學者、專家等。訪問名單包括：法國參議院國訪委員會主席、法國總理府檔案處負責人、法國國家檔案局局長以及其他官員、學者、專家等。

政府交接法制化之研究

第二章 政府交接之意義

第一節 政權交接與民主鞏固

政權交接 (regime transition) 或政權替換 (regime turnover), 指涉國家機器和統治權力在政黨間的重大移轉, 其過程可以是和平的, 也可以是暴力的 (政變或革命), 其方式可以是民主的, 也可以是威權的。所有的政治系統都有政權交接的問題, 政權交接可能發生在民主國家的政府之間或威權國家的政府之間, 也可能發生在民主和威權體制之間的轉換²。但是只有在民主國家政權交接才受到憲法及法律的規範, 並且被視為正常且值得期待的事情³。政權交接的順利與否, 以及新舊政權在交接期間的作為, 不但關係國家的延續, 也會影響政府的統治正當性 (legitimacy)、效力 (effectiveness) 和效果 (performance)。臺灣自李登輝總統在 1980 年代末期開始全力推動民主化政策之後, 終於在西元 2000 年第一次以民主方式政權移轉, 這不僅是臺灣歷史第一次, 也是華人社會第一次。政權替換乃民主政治不可或缺的條件⁴, 政治學者 Samuel Huntington 在研究晚近的民主化經驗時指出, 觀察一個國家是否已經進入民主鞏固的階段, 一項重要的測量指標即是曾否經歷過兩次和平的政權替換⁵。就此而言, 台灣在經歷過兩次總統直選以及政權和平轉

2 林佳龍, 政權交接的重要原則與法制化, 國策專刊, 15 期, 2000 年 11 月 1 日, 頁 2; Schmidt, Manfred G.; Machtwechsel in der Bundesrepublik (1949-1990). Ein Kommentar aus der Perspektive der vergleichenden Politikforschung, in: Bernhard Blanke/Helmut Wollmann (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik; Kontinuität und Wandel, 1991, S. 179.

3 Von Beyme, Klaus; Regierungswechsel, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, 1995, S. 641.

4 許志雄, 政黨輪替在我國憲政發展上的意義--從統治機構論的角度分析, 月旦法學, 61 期, 2000 年 6 月, 頁 26。

5 參見 Samuel Huntington, 1990, The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth

移之後，已經正式邁向民主鞏固之路。

第二節 民主國家的政府交接

本文主要探討的是民主（化）國家的政府交接⁶。首先必須指出，民主國家的政府交接，除了表面的交接儀式工作之外，最重要的精神是在確保國家機器能夠順利運作，以便儘速落實新政府的政見和政策。而為了達到以上目的，必須透過法律、政治和文化的規範，在交接期間一方面協助新產生但尚未就任的政府熟悉統治國家的工作，一方面確保即將下台的政府能夠維持政局的穩定和政策的延續，尤其是軍警、情治、司法、文官、外交和財經部門要能繼續發揮正常的功能。

其次，必須釐清幾個和政府交接相關的概念。第一，相較於政權交接此一較廣的概念，政府交接（government transition）指涉的是行政權（administration）的交接，而行政權的範圍又隨憲政體制的不同而異。在總統制國家，政府交接主要是總統職權的交接；在內閣制國家，則是內閣職權的交接。比較特別的是半總統制（或稱雙首長制）。在此一體制之下，因為同時存在總統和總理兩位行政首長，政府交接可能是總統的交接或總理的交接，也可能是兩者同時交接。第二，政權交接的時期，狹義而言，指涉的是從大選結果確定勝敗開始，到新政府就職為止；但就廣義而言，則政權交接工作應該在大選期間就開始，而終止於新政府的重要人事任命完成之時。

Century, Norman and London: University of Oklahoma Press.

6 對民主化過程中臨時政府的類型和影響有興趣的讀者，參見 Yossi Shain and Juan Linz, 1995, *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions*, Cambridge: Cambridge University Press.

再者，在探討政府交接之時，也應區別同黨政府之間和不同黨政府之間的交接。一般而言，同黨政府之間的交接較為單純，因為新舊政府之間不太存在利害上的矛盾。但在不同黨派之間的政府交接，則因為選舉競爭的恩怨和政治鬥爭的需要，較可能發生摩擦和衝突，也較可能引發大規模的社會騷動和軍情勢力的介入政爭。也因此，特別需要關注的是不同黨派之間的政府交接，尤其是在民主化過程中首次的政黨輪替和政府交接。

歸納而言，我國總統職權交接的主要原因可分為三大類：一、副總統因總統死亡、辭職或因故不能視事而繼任總統的政權移轉。二、同一政黨之總統交替。三、不同政黨間的總統交替。一般而言，人事更迭的幅度，第一類最小，第二類次之，第三類最大，因而第三類產生的問題通常最多⁷。

⁷ 張錫模，政權移轉與國家安全，國策專刊，15期，2000年11月1日，頁6。

表 2-1 西方民主國家 1946-1993 政權移轉的原因

	國會的原因	選舉	聯合內閣瓦解	聯合內閣擴大	自動辭職	死亡或健康因素	協議辭職	與國家元首衝突	內閣總數
澳大利亞	1	17				2			21
比利時		9	19	2			1		32
丹麥	1	14	2	1	1	3			23
德國		12	2		1		1		16
芬蘭	3	12	10	6	4		1	1	38
法國		8		2	4		3	5	23
英國	1	10			2	3			17
愛爾蘭	1	13	1		3				19
冰島		11	3	1		2			18
義大利	8	7	22	7	5				50
加拿大		13			3	1			18
盧森堡		6	3	1		1			12
紐西蘭		11			3	2			17
荷蘭	1	12	4						18
挪威	3	10	2		2	1			19
奧地利		12	4		1	1			19
瑞典	1	6	3	1		2			14
總數	20	183	75	21	39	18	8	6	374

資料來源：Klaus von Beyme, Regierungswechsel, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, 1995, S. 643.

表 2-2 西方民主國家 1946-1993 (德國、法國 1946-2000) 政權移轉時間表

澳大利亞	1946	1972	1975	1983					
比利時	1954	1958	1974	1982	1992				
德國	1969	1982	1998						
丹麥	1950	1953	1968	1971	1973	1975	1982	1990	1993
法國	1981	1986	1988	1993	1995	1997			
希臘	1981	1989	1991	1993					
英國	1945	1951	1964	1970	1974	1979			
愛爾蘭	1948	1951	1954	1973	1977	1981	1982	1987	
加拿大	1957	1963	1979	1980	1984	1993			
盧森堡	1974	1979							
紐西蘭	1949	1957	1960	1972	1975	1984	1990		
挪威	1963	1965	1971	1972	1973	1981	1986	1987	1990 1993
奧地利	1970	1983	1987						
瑞典	1976	1982	1991						
西班牙	1982								

資料來源：Klaus von Beyme, Regierungswechsel, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, 1995, S. 644.

政府交接法制化之研究

第三章 美國的總統交接經驗與制度

美國不但擁有龐大之聯邦與州政府組織，更具有長久之民主政治制度，以及豐富之總統交接經驗。做為國家元首及聯邦政府最高行政首長，美國總統下轄 14 個主要政府部會，超過 100 個行政官署，500 個行政辦公室，以及 600 個區部，聘雇大約 280 萬名行政人員⁸。暫且不論美國今年因總統選舉計票爭議，導致新任總統產生困難，以及總統交接已嚴重受到影響之事實，就制度面來看，美國長久以來之總統交接制度與經驗，特別是 2000 年總統交接法之修正理由與內容，如能有系統地研究與了解，對我國未來之制度建立與實施，應頗有助益。美國學者針對總統交接議題之討論，多偏向於策略面向而非法制面向，即多在討論總統候選人或新任總統應如何能避免於交接期間（選舉日至就職日期間）與該期間前後，犯下影響未來統治效能之錯誤⁹。本文於討論美國總統交接經驗時，特別注重 2000 年總統交接法之內容及其立法理由，特此合先陳明。

美國的憲政體制屬總統制，其特徵如下：

行政權的歸屬：總統身兼國家元首與行政首長，獨攬行政權。行政部門與立法部門的關係：行政部門（總統）與立法部門（國會）分離且互相制衡。總統制的美國，政策由總統決定，部長會議僅具諮詢協調作用，總統發佈命令無須部長副署。總統制強調立法與行政的分離，行政首長與部長均不得兼任國會議員，不得出席國會辯論，提案權理論上屬於參、眾兩院議員。由於

⁸王業立主編，韋洪武譯校，H. J. C. Vile 著，美國政治，2001 年 1 月，頁 181 以下；施能傑，美國政府人事管理，1999 年 4 月，頁 357。

⁹參閱 James Pfiffner, 1996, *The Strategic Presidency: Hitting the Ground Running*, 2nd edition, Kansas; Jones, C. O., 1998, *Passages to the Presidency: From Campaigning to Governing*; Clinton, W. D., and Lang, D. G., 1993, *What Make a Successful Transition?*; Stuckey, M. E., 1997, *Strategic Failures in the Modern Presidency*; Bruke, J. P., 2000, *Presidential Transitions: From Politics to Practice*.

有效的決策實際上需要行政領導與對國會的協調，美國總統因而每年對國會提出「國情咨文」，說明施政方針與立法計畫，行政部門的法案則委託友善的議員提出。除私下溝通外，行政官員得出席國會委員會作證。（自一九二一年起，預算編列提出之權，也由國會移轉給總統。）

國會對總統的牽制，表現在國會的立法、預算、彈劾與同意權等方面，而總統對國會通過的議案享有否決權，國會兩院以三分之二多數再度通過始能推翻否決 - 此為總統制衡國會的重要武器。總統制的總統任期固定，國會的任期也固定，故能避免內閣制政局不穩的問題。但也因此形成一個缺點，當行政立法雙方發生歧見時，可能形成僵局，而沒有制度化相互調整的方法。近代美國政治對總統權威有過週期性的削弱，美國學者形容其政治為「經協調以達統治」，及參與政治各方必須積極協調而非對抗，方能有效達成共同接受的結果。

第一節 美國總統的角色與權力

美國聯邦憲法第二條第一項規定：「行政權屬於美利堅合眾國總統。」然而何謂「行政權」，美國憲法並未明確規定或說明，只在第二條第二項以下規定了一些總統的權力及義務，例如統帥權、減刑與特赦(第二項第一段)，締結條約權(第二項第二段)，官吏任命權(第二項第二段及第三項)，以及忠實執行法律之注意義務(第三項)。除了第二條之規定外，第一條第七項也規定了一項總統之重要權力，即行政否決權(executive veto)。這些憲法所規定的總統之權力及義務，部分過於籠統概括，因此其範圍並非完全明確。而

且總統之權力並不限於以上憲法所列舉之權力¹⁰。

美國總統的主要角色及權力如下：

一、國家元首

作為國家元首，總統代表聯邦政府，以及全國整體¹¹。

二、行政首長

總統的職責在於執行國會所通過的政策及法律。總統於協調政府體制內各半自治單位的合作與政策制定和執行的過程中扮演極其重要的角色。總統同時亦須向國會報告行政部門的預算計畫。此外，總統更有權於參議院的同意下，任命內閣部長、高層官員以及各單位主管¹²。

(一)立法過程中的重要參與者

雖然總統不屬於立法部門的一份子，但這並不妨礙他在立法過程中扮演日益重要的角色。十九世紀總統的功能僅為執行國會提出及通過的法案，然而今日的總統卻經常主動提出法律草案尋求立法部門通過。一般而言，白宮大多利用主動提案、建立聯盟、說服議員支持或反對以及否決等方式來影響立法過程，所以總統也是立法過程的重要參與者¹³。

(二)外交首長

縱使制憲先賢們的原始設計是希望由國會主導外交的決策，但是總統仍為美國最高的外交決策者。依據憲法，參議院不但擁有宣戰權和條約批准權，

¹⁰林子儀，美國總統行政首長權初論，收錄於氏著「權力分立與憲政發展」，1999年3月，頁98以下；林子儀，美國總統的行政首長權與獨立行政管制委員會，收錄於氏著「權力分立與憲政發展」，1999年3月，頁123以下。

¹¹張明貴譯，愛洛維茲(Larry Elowitz)著，美國政府與政治，1995年10月，頁109。

¹²劉世忠編譯，Alan Grant著，美國政府與政治，1999年3月，頁92；韋洪武譯校，H. J. C. Vile著，美國政治，2001年1月，頁171。

¹³劉世忠編譯，Alan Grant著，前揭書，頁92--93；韋洪武譯校，H. J. C. Vile著，美國政治，2001年1月，頁171。

更有各部會首長及大使任命的同意權。至於總統於外交政策上的主導性則是由十九世紀方才開始發展。但儘管總統必須仰賴國會通過預算方能有效執行外交政策，但不容否認地，總統事實上的確是享有外交決策與施行的主動權¹⁴。

（三）三軍最高統帥

憲法宣稱：「總統在召集軍隊，為美國實際執勤時，是美國陸軍與海軍，以及各州國民軍的統帥。」簡言之，美國軍隊受文官控制，而最高的文官「統帥」(general)，就是總統¹⁵。三軍最高統帥的地位於戰時賦與總統廣泛的權力，惟若是在承平時執行此項權力則不免被視為獨裁的行為¹⁶。

第二節 美國的總統交接法

美國在 1963 年第 35 屆總統甘迺迪任內通過「總統交接法」(Public Law 88-277, 3 U.S.C 102 note, the Presidential Transition Act of 1963, 以下簡稱為 1963 年總統交接法)，更於 2000 年 10 月修正該法，即 the Presidential Transition Act of 2000 (以下簡稱為 2000 年總統交接法)。相較於 1963 年總統交接法僅規定交接可運用金額上限 因交接所收受之捐獻額度以及相關申報規定，2000 年總統交接法增加人員訓練、交接指南編製、與候選人競選陣營諮商及提昇財務申報效率化及標準化之規定。

一、總統交接法之立法沿革及背景

¹⁴ 劉世忠編譯，Alan Grant 著，前揭書，頁 93。

¹⁵ 張明貴譯，愛洛維茲 (Larry Elowitz) 著，前揭書，頁 110。

美國總統的交接時期，從大選日，也就是十一月的第一個星期一之後的星期二，到次年一月二十日的就職日。而在這一段時間內，總統當選人必須建立新政府的大體架構，要確定白宮的幕僚人員、內閣閣員、部會首長，為數眾多的政治任命，決定留任的政務官是哪些人，是當地分配職位給忠實的競選幹部，也要訂下未來的人事命令政策。這樣一件重要而緊迫的工作，終於使得國會在 1963 年制定了總統交接法¹⁷。

美國眾議院於 1963 年 7 月 25 日通過總統交接法案，該法案主要內容包括提供新任與卸任總統、副總統總共 130 萬美元之交接補助金，以補貼總統、副總統因交接所負擔之費用。另外，依該法案之規定，支出部份可以提列 20 % 之祕密支出，無庸申報。針對該法案，參議院於 1963 年 10 月 17 日決議僅願意提供 50 萬美元額度之補助金，且不准許有任何祕密支出。後來在兩院聯席會中，通過提供額度上限為 90 萬美元，並可提列 10 % 之祕密支出。該法案於 1964 年 7 月公布生效，即 1963 年總統交接法¹⁸。

1963 年總統交接法於 1976 年與 1988 年分別修正。主要修正目的是調高交接補助金之金額上限，以配合實際需要。由於美國聯邦選舉委員會(Federal Election Commission)決定，如新任總統或副總統若接受政府補助，就不得為交接目的而接受私人捐助。針對此一決定，1976 年修正條文將交接補助金之總金額上限調高至 300 萬美金。其中新任總統與副總統可獲得 200 萬美金之補助；卸任總統與副總統可獲得 100 萬美金之補助。1963 年更規定各政府部門或機構中被任命進行交接業務者，其薪資補償亦由交接補助金中支付¹⁹。

美國國會於 1988 年再次對總統交接之管理與費用等相關問題，進行廣

16 劉世忠編譯，Alan Grant 著，前揭書，頁 93。

17 彭錦鵬，「美國總統交替時期之政治任命」，美國總統制之運作，中央研究院美國文化研究所編，1989，頁 111。

18 Jones, C. O., *Passages to the Presidency; From Campaigning to Governing*, 1998, p.10.

19 *Presidential Transition Act Amendments*, H. Rept. 94-1442, 94 Cong. 2 sess. (GPO, 1976), pp.2-3.

泛之檢討與決議。交接補助金上限再次調高至 500 萬美金，新任總統與副總統可獲得 350 萬美金之補助；卸任總統與副總統則可獲得 150 萬美金之補助。此外，並規定交接補助金得依通貨膨脹率進行調整。其次，新任總統與副總統得募集私人捐獻款，但每筆金額不得超過 5 千美金，並應申報捐款所得與各交接小組成員所獲得之資金來源。除上述財務申報外，新任政府並應不分類捐款之估算為申報²⁰。

除上述修正外，參議院政府事務委員會曾就若干問題進行討論，但最終均因不同理由而未納入修正條文中。其一是關於應否對各候選人所屬政黨之全國競選總部提供之選前交接規劃進行補助。委員會報告書指出：「委員會亦認識到幾乎所有以往之交接官員均認為，新任總統必須在大選之前即進行若干交接規劃。一新任總統不能等到選舉日後的早晨，才開始規劃交接事宜。²¹」不過顧慮到未獲當選之總統候選人亦可能獲得費用補助而造成公帑之浪費，所以此一針對選前規劃之選後補助，並未被納入 1988 年修正條文之中²²；另關於徵集並成立白宮幕僚群所需之預算與經驗之欠缺，參院固然認為其屬於總統交接之重要項目，但僅由政府事務委員會提出新舊政府應以相互合作之方式處理，並未納入修正條文中；除預算問題外，針對參院報告所指出之如何於政府服務倫理標準逐漸受到重視之當時，徵召最適任之人員隨新任總統擔任政府要職之問題，雖然委員會曾提議由白宮人事室(White House Personnel Office)提出一主要職務表列說明，予各候選人政黨全國競選總部參考，以便鼓勵各候選人於選前進行交接規劃，但亦未被納入修正條文之中²³；針對國家檔案文件之獲得，委員會固然亦認為與人事問題相同，屬於新任總統確立政權之重要事項，但亦認為無立法規範之必要，而未納入修正條

20 Jones, *ibid.*, p.11.

21 Presidential Transition Effectiveness Act, S. Rept. 100-317, 100 Cong. 2 sess. (GPO, 198 規定 8), p.6.

22 Jones, *ibid.*, p.12.

23 Jones, *ibid.*, p.12.

文之中，僅聯絡國家檔案記錄局(National Archives and Records Administration)，由該局同意對現任與新任白宮幕僚人員，就資料管理與責任，提供簡報、訓練與建議²⁴。針對總統交接之日益複雜化，美國國會雖於1988年修正1963年總統交接法，而通過1988年總統交接效率法(Presidential Transitions Effectiveness Act of 1988，以下簡稱為1988年總統交接效率法)，但主要仍僅規定交接補助金與相關捐款之額度、應用與申報。雖然有學者認為1963年總統交接法與1988年總統交接效率法之制定，顯示總統交接與其效率已屬於政府事務而應受人民之監督²⁵。但自其規定事項僅及於交接補助金之額度、應用與申報事項，而未涉及其他如人員訓練、檔案管理等事實觀之，似乎代表著總統交接是否有效或確實，仍屬新任總統及其所屬政黨之執政表現之一部分，而應與該總統與所屬政黨於該總統任期內整體施政表現一併被評估。

國會立法之消極態度，於1999年開始有所改變。依參議院政府事務委員會報告書指出，自1963年總統交接法施行迄今，總統交接事務已日漸複雜，常使得新政府茫然而無頭緒。為此，參議院政府事務委員會認為已有修法之必要²⁶。1999年11月，眾議院通過H. R. 3137決議，基於為新任總統指定擔任部會首長及重要職位之人員，提供必要訓練之考量，而對1963年總統交接法提出修正案，並送交參議院審議；參議院版修正案(S. 2705)於2000年6月8日提交委員會審議，委員會同意並於同年6月14日提出報告書；眾議院將S. 2705修正案納入H. R. 4931決議案，並於同年9月13日無異議同意通過該案；參議院於同年9月28日亦無異議通過H. R. 4931案，制定2000年總統交接法；該法於同年10月13日由柯林頓總統簽署公佈實施。

24 Jones, *ibid.*, p.13.

25 Jones, *ibid.*, p.10.

26 Presidential Transition Act of 2000, S. Rept. 106-348, 106 Congress, 2 sess. (2000), p.3.

二、美國 2000 年總統交接法主要規定

第二條 立法目的

國會制訂本法之目的在於：新、舊任總統行政權移轉得以順利進行，基於國家利益需要，總統權力移轉過程中務必確實忠誠地履行法律，維持聯邦政府辦理國內、外事務的延續性；行政權移轉引發任何失序，將會導致損害國家及人民安全、福祉的後果，因此，國會認為必須採取妥適的授權行為，以避免或減低失序之情事；除本法另有規定外，國會要求所有政府權責單位官員需要（1）注意在移轉過程中發生的問題；（2）採取適當的法律途徑以避免或減低所發生的失序；（3）促使總統權力移轉順利進行。

第三條 提供正副總統當選人服務與資源

第一項 總務署長（The Administrator of General Services）依正副總統當選人請求，對於就任準備工作事宜提供下列服務及資源（Facilities）：

- （1）配置有家具、裝潢、機具及各項設備、物品之辦公廳舍。
- （2）支付工作人員酬勞。
- （3）支付專家、顧問、法人機構酬勞。
- （4）（A）支付旅費、物質、公務或租用車輛費用。
（B）支付費用使用政府航空器。
- （5）通訊服務。
- （6）印刷、裝訂費用。
- （7）郵寄費用。

(8)(A)(i) 簡報、研討會以及舉辦下列與交接相關活動所需之費用，但對第二項之費用不予支付。

(ii) 新任人員與下列人士交流接觸所需之費用：

() 卸任政府之相關部會首長；

() 預算管理局 (the Office of Management and Budget) 中各部會、機構之專家或各部會、機構的檢察長 (an Office of Inspector General of a department or agency);

() 會計總署 (the General Accounting Office) 的相關幕僚。

(iii) 檔案管理的訓練與指導之費用。

(iv) 人力資源管理與績效管理的訓練與指導之費用。

(B) 前(A)所列之活動的舉辦應針對候任總統所任命之部會首長或總統行政辦公室之重要人員為主。

(9)(A) 總務署長針對前項第八款所舉行之活動與國家檔案局長 (head of the National Archives and Records Administration) 進行諮商，並發展、整理成交接指南 (transition directory) 。

(B) 交接指南應該由聯邦出版局 (Federal publications and materials) 負責編纂，而總務署署長應就職位、組織、各機關之法律上與行政上的權力、職務、責任、執掌與任務，提供相關的資訊以助其編纂交接指南。

(10)(A) 總務署長應與各組總統、副總統候選人進行諮商，設計出一套在選後能與聯邦系統整合之電腦與資訊系統之基礎設備計畫。

(B) 前段所稱之「諮商」，應由總務署長依其權限裁量而指導之。

第二項 總務署長對於下列由正副總統當選人所要求之服務、設備不得支付任何費用：

(1) 選舉前所發生之費用。

(2) 就職日三十天後所發生之費用。

第三項 本法所稱之「總統當選人 (Presidential-elect)」與「副總統當選人 (Vice- Presidential-elect)」是指大選後確認當選者。

第四項 正副總統當選人以總統、副總統頭銜在美國領土及其屬地內使用各種郵遞通信方式，應視為上任前之準備，應支付其費用。

第五項 正副總統當選人得聘任行政助理協助交接時服務與設備的處理，但費用不得超過上述總支出的百分之十。對於連任之總統、副總統不得依據本法請求費用。

第四條 提供卸任總統、副總統服務與設備

總務署長負責提供卸任總統、副總統，自任滿前三十天起算，不得超過七個月，關於結束公務事宜，與正副總統當選人享有相同之服務與設備之提供。

第五條 申報財務狀況、人事；接受捐贈之限制

第一項

(1) 正副總統當選人須向總務署長申報選舉日前，或選舉日後，為準備就任所接獲之捐款，其日期、來源、金額，包括美國及外國貨幣、支票、支付憑證與其他可轉換成金錢給付之物。

(2) 正副總統當選人須隨時備妥捐款資料，供總務署長及審計長 (Comptroller General) 稽核。

(3) 申報以下列方式為之：

(A) 就任後三十天以報告方式向總務署長提出。

(B) 總務署長接獲報告後須公告周知。

第二項

(1) 正副總統當選人須將下列資料公告周知：

(A) 政權交接團隊 (transition teams) 成員姓名及最新人事布局資料。

(B) 政權交接團隊成員接受金錢捐贈來源資料。

依前述 (1) 申報之資料，需在政權交接團隊與聯邦政府單位接觸前提出，並視需要隨時更新。

第三項 正副總統當選人不得接受來自任何個人或組織超過 5,000 美元的捐獻。

第六條 適當授權

第一項 為實現本法之目的，總務署長應被適當地授權使用總統交接時期所需之基金。

(1) 依據第四條，對卸任總統、副總統所提供之服務、設備費用，不得超過 3,500,000 美金；若卸任總統為連任者，支付費用超過 1,250,000 美金時應退還財政部 (the Treasury)。

(2) 為實現本法之目的，總統應於任期屆滿之會計年度將上述費用納入預算內送交國會。

第二項 前項所稱之費用應視通貨膨脹比率作適當調整。

三、美國 2000 年總統交接法主要內容的說明

2000 年總統交接法的立法目的是為了改善美國的總統交接過程，在現任總統任期屆滿而新任總統尚未繼任的這一段交接時期，行政權能有秩序的移轉。任何在政權移轉過程中出現的失序情事，都有可能對國家造成不利的影響，並損及人民的福祉甚或危急國家安全。故為了確保在政權移轉過程中，總統能繼續忠誠地履行法律規範而聯邦事務得以正常的運作，避免對國家造

成不必要的損害，於是制定本法來加以規範。本法的主要目的乃是為了使政府官員留心關注在總統交接過程中可能引發的問題，進而遵循適當的法律程序以避免或減低因行政權移轉可能帶來的不利影響，最後使得總統交接過程能夠有秩序的移轉。

本法為那些即將就任政府官員事先作一熱身準備，並鼓勵即將卸任的政府官員把他們的知識與經驗分享傳承給將就任的政府，這樣一來使得新任人員在總統就職日後更能得心應手地工作。進而要求總務署（the General Services Administration）研擬一份交接指南（Transition Directory），用以作為新任總統所任命的重要人員的訓練與指導。除此，本法為促進新舊政府間重要知識、資訊與經驗的傳承，使政權移交過程能以合作的方式達成，允許總務署在選舉期間與競選陣營諮商，提供移交總部的相關資訊科技與設備的使用，事先準備政權交接相關事宜，以便使選後的交接工作能順利。最後，本法更要求政府倫理局（the Office of Government Ethics）針對任命程序的繁複過程進行相關研究並提出一份改善效率的報告。

2000年總統交接法主要內容可分為四項：人員訓練、交接指南編製、與候選人競選陣營諮商及提昇財務申報效率及申報標準化等四大要項。茲分述之：

（1）人員訓練

依2000年總統交接法規定，針對即將獲得總統任命之重要人員，應就其做為新任政務人員最常遭遇之難題與挑戰類型，以及就職後行統治管理之職責之活動，提供適當之簡報及成立工作室並舉辦一些相關活動，與即將卸任的重要部會首長交流，並與管理預算局（Office of Management and Budget）中各部會、機構之專家或各部會、機構的檢察長（an Office of Inspector General of a department or agency）以及會計總署（General Accounting Office）的相關幕僚人員接觸。舉行這些活動的目的是提供新任人員資料管

理、人力資源管理以及績效管理等事務的相關訓練與指導²⁷。另外，參議院政府事務委員會報告明白指出該修正條文之目的，在於鼓勵原任政府之官員，包括即將卸任者，將其施政之知識與經驗，傳授予新任政府官員，以便新任政府高層官員在新任總統就職之後，有較佳之能力開始進行政務管理²⁸。

至於實際實施上，參議院政府事務委員會報告指出應包括新任政府官員與原任政府官員，包括即將卸任者，相互間進行討論，以便於進行經驗傳承。且此等討論，依委員會報告之見，應以由總務署 (General Services Administration) 整合之非正式討論與工作室方式進行為宜²⁹。

(2) 交接指南編製

另外，依該法規定，交接指南 (Transition Directory) 應該由聯邦出版局 (Federal publications and materials) 負責編纂，而總務署署長應就職位、組織、各機關之法律上與行政上的權力、職務、責任、執掌與任務，提供相關的資訊以助其編纂交接指南³⁰。此一交接指南之編定，除了有助於新任總統及即將被任命擔任政府重要職位之人員，有官方書面資料依據而可儘早規劃交接事宜，也有助於媒體與人民對於交接過程之進行與效率，有觀察與評斷之標準。

經與美國總務署聯繫之結果，該「交接指南」已編製完成，並將可自總務署之全球資訊網站下載。

27 Presidential Transition Act of 2000, S. Rept. 106-348, 106 Congress, 2 sess. (2000), p.6-7.

28 Presidential Transition Act of 2000, S. Rept. 106-348, 106 Congress, 2 sess. (2000), p.1-2.

29 Presidential Transition Act of 2000, S. Rept. 106-348, 106 Congress, 2 sess. (2000), p.3.

30 Presidential Transition Act of 2000, S. Rept. 106-348, 106 Congress, 2 sess. (2000), p. 4, 9.

(3) 與候選人競選陣營諮商

1988 年修正 1963 年總統交接法時，參議院政府事務委員會曾考慮對各候選人所屬政黨之全國競選總部，就提供選前交接規劃進行補助，但因考慮到對未當選之候選人補助，可能造成公帑之浪費而作罷。期待各候選人儘早對選後交接事務進行規劃之考量，再次於 2000 年修法時被提出。由於總務署依 1963 年總統交接法應於新任總統與新任副總統要求時，提供適當之辦公地點與設備，2000 年總統交接法由是規定，總務署應與每一個總統或副總統候選人進行諮商，以便設計出一套候選人當選後立即能與聯邦系統整合之電腦與通訊系統之基礎設備計畫。期望藉由此種協商，協助各總統候選人陣營於選舉前，就相關交接事務進行規劃³¹。

值得注意的是，傳統對於交接期間之界定，均係自選舉投票日起算，至總統就職日止。但由於 2000 年總統交接法上述規定，使得總務署必須在交接期間前，便與各候選人陣營進行協商，無疑是將交接的準備工作，提前至選舉活動正式開始之時。

(4) 提昇財務申報效率及申報標準化

依 2000 年總統交接法規定，政府倫理局(Office of Government Ethics)應就如何改善財務申報程序，進行研究並提出報告。依委員會報告指出，為填具相關財務申報表格文件，已對受任命之交接與政務人員，造成沉重之負擔且造成任命程序之延誤。據布魯金斯協會(Brookings Institution)及傳統基金會(Heritage Foundation)於 1999 年，對 435 名於雷根、布希及柯林頓任內受任命之官員之訪談結果顯示，有相當比例之受訪者認為相關申報表格

31 Presidential Transition Act of 2000, S. Rept. 106-348, 106 Congress, 2 sess. (2000), p.4.

難以填寫，並造成任命與核准程序之延誤；將近三分之一之受訪者認為此等表格不是難以填寫就是非常難以填寫；將近半數受訪者曾就會計或財務程序尋求外部協助；而有五分之一之受任命人員為尋求外部協助而花費 6000 美元以上，另有五分之一之受任命人員花費 1000 至 5000 美元。由於申報表格之數目與複雜度均逐年增加，相較於 1964 年至 1984 年，有十分之一之受任命人員認為填寫申報表格過於費時，於雷根、布希及柯林頓任內，有將近三分之一之受任命人員認為填寫申報表格過於費時³²。

為此，該法要求政府倫理局針對財務申報程序如何效率化及標準化，以及如何利用現代資訊科技進行線上表格製作等議題，進行研究並提出報告，以便做為調整修正相關財務申報之依據。

美國關於總統交接之相關法制，其切入點十分特殊。1963 年總統交接法及 1988 年總統交接效率法，均未對新任總統及副總統與新任政府，以及卸任總統或副總統與原任政府，就總統交接期間之積極作為或消極不作為，有任何明文規定。除關於收受捐獻之限制與申報外，僅就特定支出之補償做出規定。2000 年總統交接法固然針對人員訓練、交接指南編製、與候選人競選陣營諮商及提昇財務申報效率化及標準化等四項工作加以規定，但對總統交接期間，新任總統/新任政府與卸任總統/原任政府之政策作為，仍然未有任何規定。雖然參議院政府事務委員會報告書中明示新任政府與原任政府間之討論與合作，有助於政權移轉之順利進行，但法條上並未有任何具體之規定。或許立法者仍認為總統交接事宜，主要屬於新任總統職權範圍，立法權不應橫加過多干預。但從法條中增加業務簡報、工作室成立、人員訓練、交接指南編製、與候選人選舉陣營諮商及提昇財務申報效率化及標準化等內容觀之³³，交接費用支出之補償，已非 2000 年總統交接法關切之唯一主要內容。特別是由聯邦政府總務署與國家檔案資料局進行諮商而最後由聯邦出版局

32 Presidential Transition Act of 2000, S. Rept. 106-348, 106 Congress, 2 sess. (2000), p.4-5.

33 Presidential Transition Act of 2000, S. Rept. 106-348, 106 Congress, 2 sess. (2000), p.9.

(Federal publications and materials) 編製成冊的「交接指南」, 更可顯示出美國將總統交接事務及程序, 加以明文化之企圖。

2000 年總統交接法第二條 (原 1963 年總統交接法第二條) 條文規定本身, 可以看出該法之立法目的及其對所有公務員之要求。申言之, 總統交接之順利進行, 依上述法條及參議院政府事務委員會對 2000 年總統交接法所提出之委員會報告書之內容, 不單純是新任總統暨新任政府之責任, 其成敗亦非單純只反應在新任總統暨新任政府整體執政表現。行政權力是否順利且迅速轉移, 攸關人民、社會、國家之整體利益, 而新任總統副總統、新任政府、卸任總統副總統、原任政府, 以及所有政府機關部門與公務人員, 均共同負擔此一責任。

第三節 美國聯邦政府政務職位體制的運用

一、美國聯邦政府政務職位體制

從可資利用的政務職位數目而言, 美國總統是世界上最受羨慕的最高行政首長。英國新首相上任後可更換的政務職位人數約在八十人, 法國總統約有五十人 (若計算部長內閣人員人數約是一百五十位); 德國總理約有一百五十人的任命機會 (將政治性文官職位計入); 但是美國新任總統可以更換近六千人的政務職位 (見表 3-1) 深入觀察, 美國政務職位制度的特色有四, 即: 範圍廣、層次深、變異性大及參議院介入³⁴。

表 3-1 美國總統政治任命人數

34 詳請參閱施能傑, 政務職位體制的運用: 歐美經驗及其啟示, 收錄於彭錦鵬主編「文官體制之比較研究」, 1996 年 3 月, 頁 86 以下。

職位性質	人數
需參議院同意的職位* (1077)	
非全職	160
全權大使職位	150
檢察官及法官	187
行政人員及委員會委員	580
無需參議院同意的政治任命職位** (1867)	
行政部門	24
白宮	438
非全職	1,405
各機關自行任用(2436)	
聯邦政府高級行政主管職位	711
俸表職位	1,725
總計人數	5,380

*資料來源：The Presidential Appointee Initiative, "A Survivor's Guide for Presidential Nominees", 2000, p.9-10.

**資料來源：Pfiffner, The Strategic Presidency, 1996, p. 194.

二、美國聯邦政府政務職位制度的運作

(一) 政治任命過程的複雜化與制度化

美國總統當選人在大選日到就職日這一段交接時期所做的決定，常會賦予新政府新的方向與氣象。不同的美國總統的交接類型會對交接時期的交接工作，產生深遠的影響。一般而言，美國總統交接可分為四種類型：第一，

不同政黨間的總統交接，這是最常見的類型，也就是大選之後，新任總統與卸任總統不屬於同一政黨，此類型之交接時期的政治任命較複雜而值得探討。第二，同黨之總統交接。第三，副總統繼任總統，是在職總統死亡或辭職而發生，通常是屬意外，因而也就較少有事先計畫好的總統交接期之準備。第四，總統連任的總統交接，主要反映在政策自主性的改變，因為兩任總統均為同一人，而所任命的官員也大致相同³⁵。

美國總統可以任命的人數將近五千四百人，因此當新任總統擁有如此龐大的政治任命權，而且又必須在上任後的短期間內完成人事替換工作時，總統就常須面對一些策略性的選擇，諸如：總統個人介入的層次要以那些職位為主？總統介入程度須多深？是否要藉助專人或專門組織協助政治任命工作？如何確保所任命者符合相關法律之規定等。一般說來，由於政治任命過程日趨複雜，制度化就逐漸形成，制度化的意義主要有二：任命作業程序的制度化和負責提名作業工作機構的制度化³⁶。

(二) 政務職位與行政領導力

為什麼美國聯邦政府政務職位的制度設計要迥異於其他國家呢？為什麼美國政治領導人士們會認為行政領導力的強化必須和人事政策緊密結合呢？這與總統制和美國的行政體系獨立特性有關。

美國總統行政治理（領導）能力的干擾因素，包括總統治理權在憲法法源上的不足、國會分享治理權、分裂政府的常態性、聯邦主義、政治任命者雙重角色和開放性的官僚體系³⁷。美國憲法總統與國會雙重領導權威的設

³⁵ 彭錦鵬，美國總統交替時期之政治任命，「美國總統制之運作」，中央研究院美國文化研究所編，1989，頁 106-109。

³⁶ 詳請參閱施能傑，前揭文，頁 90 以下。

³⁷ 詳請參閱施能傑，「美國總統的行政治理能力」，美國月刊 79、80 期，民 81 年；「政務職位體制的運用：歐美經驗及其啟示」，收錄於彭錦鵬主編，文官體制之比較研究，中央研

計、長期的分裂政府狀態和鐵三角的行政體系結構互相強化，結果使得許多政治任命者並不強烈地感受到其職位是因總統而獲得，反而是因其他政治因素而獲得，因而對總統的忠誠度自然減低，甚至會對抗總統的政策意向；另一方面，總統成為美國民眾期盼的真正領導者已是無可逆轉之事實，在「期望」和「外在限制」兩者明顯不一致下，總統「被迫」採取擴大政務職位的途徑 -- 甚至對高級文官任用的政治化 -- 冀求提高其行政領導力。因此，高級主管職位制度的設置和 C 俸表制度的建立，將政務職位層次往下紮根，皆是總統用以抗衡上述不利外在因素所構思的人事制度³⁸。

不過，縱使美國總統有著龐大且合法的政治任命機會，但能否充分利用此制度以強化其行政領導力則因人而異，雷根總統被認為是近代總統中運用最成功的一位，論者稱其所採行策略是「行政式總統 (Administrative Presidency)」策略。「行政式總統」策略乃指，總統不是主要依賴推動立法之途徑，包括修法和制定新法，以達成其政策意圖（因為面對著非本黨控制的國會，此途徑難以成功；再則，即使立法成功也不保證文官會忠實執行），而是透過影響現有行政體制的途徑，包括更換人事、組織重組、預算控制... 等方式，使文官主導的行政體系不再以高倡中立性能力自滿，而必須以追求回應性能力 -- 回應總統和其任命者的意向 -- 為行為之最高準則³⁹。控制政府人事的行政式總統策略主要包括兩大原則：充分運用每個可用的政治職位和明確的挑選標準⁴⁰。

第四節 結語：美國政府交接的經驗與啟示

究院歐美研究所，1996年3月，頁79以下。

38 參見施能傑，前揭文，頁101。

39 參見施能傑，前揭文，頁101。

40 詳請參閱施能傑，前揭文，頁102以下。

美國是總統制國家，總統大選結果揭曉後，除了少數例外情形(譬如 2000 年小布希與高爾)一時間勝負難以分辨外，原則上誰是下任總統就非常清楚，不像德國等內閣制國家常常需要等到聯合內閣組成後才清楚誰是下一任內閣總理。美國總統任命部會首長及部分重要官員，須經參議院同意，所以美國總統交接期間較長，也比較有制定總統交接法，就交接經費、人員訓練等問題加以規範的必要。

我國的憲政體制比較接近半總統制，在總統大選揭曉後，誰是下任總統就非常清楚，而且總統擁有相當大的實權，總統交接期間也較長，因此有必要參考美國的總統交接法，制定總統條例或政府交接條例。

以政府交交所涉及之法律、政治與社會問題之複雜程度，不論對面對第一次政黨輪替之台灣或具有悠久深厚民主經驗之美國，政府交接相關問題的法制化與制度化，都有相當重要的意義，但是法制與制度的落實，有賴實際執行的政治家及政府公務人員，特別是原任政府之事務人員及即將卸任去職之政務人員。公務人員效忠之對象，正如同美國總統交接法第二條後段規定文意所示，不應為卸任總統或其所屬政黨，亦不應為原任政府，而應係新任總統與新任政府所代表之國家與人民全體。

美國在面對總統交接此一複雜之政治、社會、法律議題時，除了規範政府交接經費、人員訓練、財物申報、交接指南編製之外，行政首長如何運用人事權、組織重組和預算控制等手段，以領導行政國達成其政策主張，也是重要的議題，尤其人事權的運用是最直接的領導方式⁴¹。最高行政首長運用人事政策 -- 政務職位的設計與管理 -- 提高其行政領導能力也是政府交接常用的策略。我國有必要參考美國聯邦政府政務職位體制的設計及運作，修改我國政務職位制度。

41 參閱施能傑，「政務職位體制的運用：歐美經驗及其啟示」，收錄於彭錦鵬主編文官體制之比較研究，1996年3月，頁80、101。

第四章 法國的政府交接經驗與制度

第一節 法國的歷史背景

1789年法國大革命後，制訂了人權宣言的法國，將源自於孟德斯鳩三權分立的思想，作了大幅度的調整；歷經第三、第四共和議會制度造成政府無能和無效率，使得議會制所代表的國家主權觀念受到質疑⁴²。於是人民主權觀念開始導入第五共和憲法中，換言之，第五共和憲法乃嘗試將國家主權及人民主權觀念加以整合⁴³。

1962年戴高樂提出修改總統選舉方式，將原本由議會間接選舉產生，改變為全民直選，也確立了法國半總統半內閣制的混合制度⁴⁴。也就是說如果總統與國會多數黨是同一個政黨則法國政府制度便成為總統制，由總統主政。若總統與國會多數黨分屬不同政黨，則法國便成為內閣制⁴⁵，由總理主內政，總統主國防與外交。

如今的法國政體一般常被稱為半總統制⁴⁶，是屬於總統制與內閣制的混

42 第四共和的憲政體制，基本上是議會內閣型態，國會至上原則的採行造成政府能力相對受到限制。雖然議會代表制能夠充分表達民意，但是在沒有一黨得到半數席位，導致聯合內閣及小黨林立，往往造成政局極度不穩。

43 詳見姚志剛，法國第五共和總統的角色，載於 姚志剛、左雅玲、黃俊昇、劉淑惠、江大樹、巴登特、杜哈梅著，法國第五共和的憲政運作，1994年11月，頁5以下。

44 張台麟，法國政府與政治，1995年6月，頁7-10。

45 法國國家行政管理學院（ENA）教授 Emmanuel Vital-Durand 認為第五共和的憲法精神仍然屬於內閣制。"La Ve République demeure dans le cadre d'un régime parlementaire". in *Mémento des institutions politiques françaises*, page 43.

46 國內學者對法國的政府體制有很多不同的看法，也就是雙首長制與半總統制的爭議，而

合型態。總統係由國民直選產生，享有任命總理、部會首長的權力、以及國民議會解散權等強大權限。由總理代表行政機關對議會負責。立法機關由國民議會以及元老院所組成，憲法上明訂立法權應規範之事項範圍，除憲法規定的專屬立法事項外，行政權享有關廣泛的國家權限（包括行政立法權）。

法國本身也對自己的政治制度有很多的討論。例如法國憲法改革委員會主席 Georges Vedel 教授就認為法國政府的特色完全是內閣制的精神（G. Vedel, Rapport au Président de la Ré[publique, Propositions pour une revision de la Constitution, 15 février 1993, La Documentation française, page 24]。Marcel Prélot 教授則稱呼最初的第五共和為參議院制/République sénatoriale (M. Prélot, Pour comprendre la nouvelle constitution, Paris le Centurion, 1958)，因為當初總統的權力較小，而參議院可以與政府合作對抗國民議會。Maurice Duverger 教授則稱呼 1958 年的第五共和為奧爾蘭內閣制 /parlementarisme orléaniste,(Mauricde Duverger, Le système politique français, 1996, Presses Universitaires de France, page 176-178)，而 1962 年 11 月 6 日憲改之後的第五共和為半總統制/semi-présidentiel(Mauricde Duverger, Le système politique français, 1996, Presses Universitaires de France, page 179-186)。Y. Guchet 教授(Y.Guchet, La Ve République, Economica, 1994, page 28.) 與 Olivier Duhamel 教授(O. Duhamel, Le pouvoir politique en France, Seuil, 1993, page 75)則共同認為法國在體制的政治性上是屬於總統制。但是在憲法上，Duhamel 則認為法國第五共和為半總統制(O. Duhamel, Le pouvoir politique en France, Seuil, 1993, page 84)。因此本文根據這些法國憲法學者的論述認為法國的政治制度並是半總統制。再則，因為對外代表國家的仍然是共和國總統，加上根據法國憲法第七條明文規定總統因故不能執行職務的時候，由憲法委員會確認不能執行職務的原因，並且由參議院院長代理總統職務（戴高樂總統在 1969 年辭去總統職務時，便由當時的參議院院長 Alain POHER 代理總統），若參議院院長也無法執行職務時，皆下來才由政府代理，憲法甚至沒有指明是由總理而是由整個政府代理，所以總理並非平行於總統的一個職務。Article 7: En cas de vacance de la présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou l'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le Président du Sénat, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement.

第二節 法國的政府交接經驗

一、法國基本憲政制度

法國於 1958 年 10 月 4 日第五共和憲法中，一反過去立憲之基本原則，轉而急遽增強總統的職權，並對於政府行政權行使範圍採抽象規定方式，大幅度的擴張行政權，及縮小國會之立法權。本憲法採列舉方式限制立法權，凡屬應以法律規範事項，均詳列於憲法條文，足見立法權受到相當制約⁴⁷。在憲法第三十四條中，明白列舉了立法掌理事項，其中第二項第二款規定了「各級公共機構之設置」(la création de catégories d'établissements publics)，論者或有譯為「各級行政組織」，由法國政體設計觀之，實為誤解法國憲法第三十四條之真意，應解為國會有權通過法規來規範機關組織（對於機關的設置與否無權）⁴⁸。各部會機關組織員額會隨著總理的更迭而有變化⁴⁹。實際上，法國的內閣部會與行政組織，時常隨著政權交替，或新內閣的政策方向，而迭有調整，此行政機關組織增廢的權力，完全掌握在內閣總理手中，以行政命令方式規範即可。以下嘗試將法國憲政體制以圖 4-1 表示：

47 詳見城仲模，「德國及法國行政命令制度之研究」，刊載於城仲模著，*行政法之基礎理論*，1994 年 10 月，頁 161。

48 詳見姚志剛，「法國第五共和總統的角色」，載於姚志剛、左雅玲、黃俊昇、劉淑惠、江大樹、巴登特、杜哈梅著，*法國第五共和的憲政運作*，1994 年 11 月，頁 30。

49 Emmanuel Vital-Durand, *Mémento des institutions politiques françaises*, p.377。

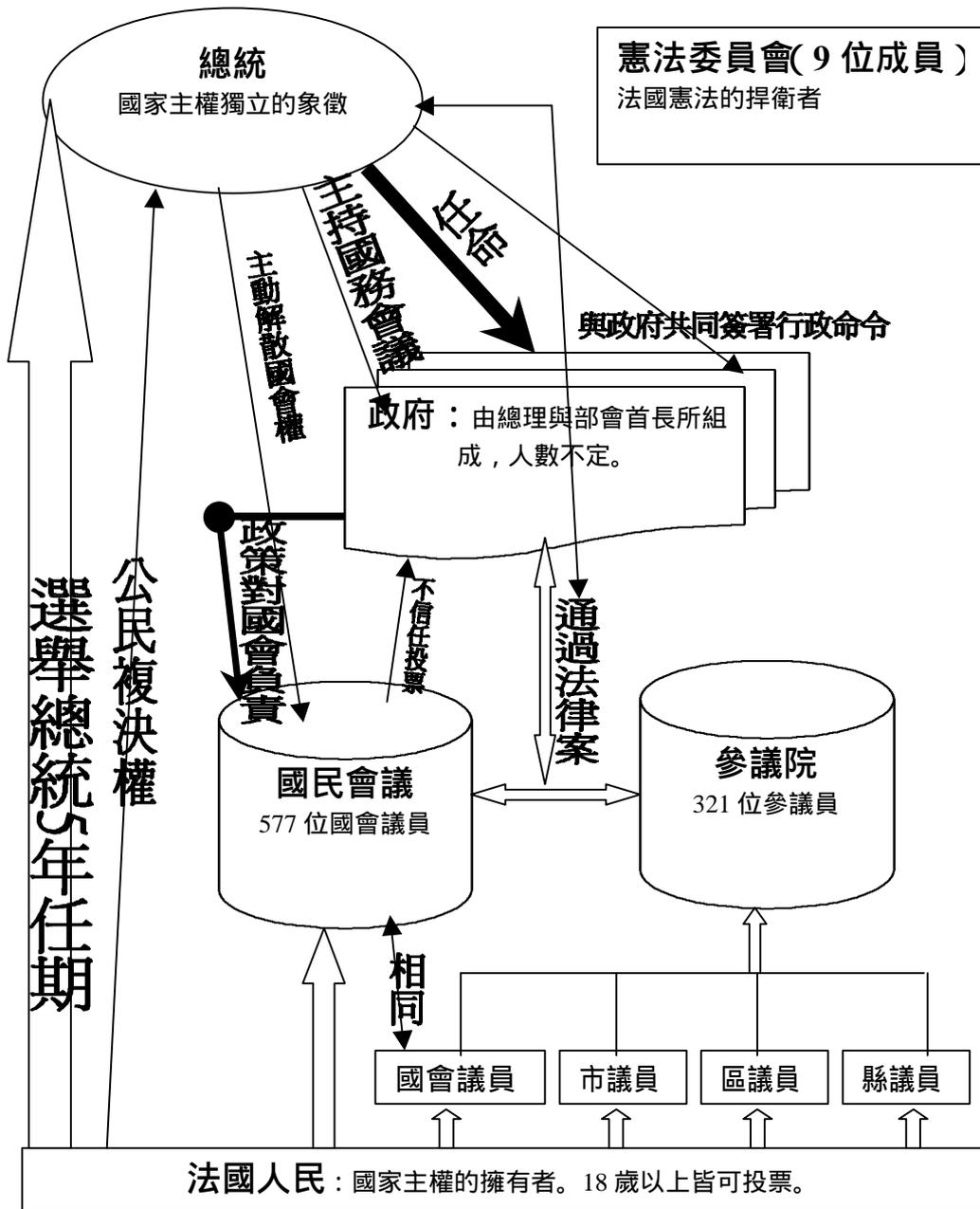


圖 4-1 法國憲政體制

資料來源：自行整理

部會以下之機關，管理方法屬於各部會首長之權限。也就是說，可以根據各部會之行政命令，依據部長的想法重新組織。事務官由部長任命，員額組織都是由部長決定，國會僅能在預算上作限制約束⁵⁰。

法國第五共和，半總統制的體制運作下，國會多數派若與總統的政治立場相同時，總統之領導力可充分發揮；倘若國會多數派與總統政治立場不同，則總統之政治影響力將受到約束，而由國會多數派選出的總理來確定政治領導權，屬於議院內閣制(例如：左右共治下密特朗總統與席哈克總理之關係)。

因此，在談論政權移轉制度性問題時，由於法國自 1962 年戴高樂總統修改憲政制度以來，至今已近 40 年，法國的政黨運作模式成熟，憲政運作也歷經左右共治的時期，歷經 7 任(5 位)總統以及 16 位內閣總理(詳見表 4-1)及 28 次內閣重組⁵¹。因此，在談論政權移轉課題時，能夠全面性的兼顧相同政黨與不同政黨之間的政權交接，可以提供完整的經驗供我國參考。

50 Maurice Duverger, *Le système politique français*, Édition Presses Universitaires de France, , 1996., p319-320.

51 法國常常基於政策需要而重組內閣，但是仍然由同一個總理去組織新政府。

表 4-1 第五共和政體下之總統與內閣總理

總統		總理	
1958-1965	戴高樂 C. De Gaulle (右派)	1958-1962	戴布雷 Michel Debré (右派)
1965-1969	戴高樂 C. De Gaulle (右派)	1962-1968	龐畢度 Georges Pompidou (右派)
		1968-1969	古伯 謬威爾 Maurice Couve de Murville (右派)
1969-1969	波樂 Alain POHER (右派) 參議院院長代理總統	1969-1969	Maurice Couve de Murville (右派)
1969-1974	龐畢度 G. Pompidou (右派)	1969-1972	夏本 德瑪士 Jacques Chaban-Delmas (右派)
		1972-1974	麥斯梅爾 Pierre Messmer (右派)
1974-1981	季斯卡 戴斯坦 Valery Giscard d'Estaing (右派)	1974-1976	席哈克 Jack Chirac (右派)
		1976-1981	巴爾 Raymond Barre (右派)
1981-1988	密特朗 F. Mitterrand (左派)	1981-1984	莫洛瓦 Pierre Mauroy (左派)

		1984-1986	法畢士 Laurent Fabius (左派)
		1986-1988	席哈克 Jack Chirac (右派→左右共治)
1988-1995	密特朗 F. Mitterrand (左派)	1988-1991	羅卡爾 Michel Rocard (左派)
		1991-1992	雷克森 Édith Cresson (左派)
		1992-1993	貝瑞高勃爾 Pierre Bérégovoy (左派)
		1993-1995	巴拉度 Édouard Balladur (右派→左右共治)
1995-2002	席哈克 J. Chirac (右派)	1995-1997	朱培 Alain Juppé (右派)
		1997-	喬治班 Lionel Jospin (左派→左右共治)

資料來源：自行整理

此外，中華民國憲法歷經幾次修改，現行的制度與法國現行的第五共和憲法也有相當程度的類似性，雖然在運作的規範上有相當出入，但是本文仍然以下嘗試以表列方式（表 4-2），對照出兩國憲政制度上的異同，以便於更加瞭解法國政治制度的運作。

表 4-2 台灣、法國憲政制度規定之比較⁵²

項目	法國第五共和憲法	中華民國現行制度	
總統產生規定	產生方式	1965 年起直接民選	1996 年起直接民選
	選舉方法	絕對多數（兩輪投票）（§7）	相對多數（增修第二條）
	改選時間	定期改選	定期改選
	任期規定	原七年，已改為五年，無連任限制（§6）	四年，僅得連任一次（增修第二條）
總統職權	閣揆任免	任命總理，並依總理提出政府總辭免其職務（§8），不必副署。	行政院院長由總統任命。無須國會同意。（增修第三條）
	公民複決	專屬總統職權，不必副署（§11）	尚未立法
	解散國會	專屬總統職權，不必副署（§12）	立委任期三年（憲法六十五條），總統並無主動解散國會權，僅有被動的解散國會權（增修憲法第三條二項三款）
	緊急處分	專屬總統職權，不必副署（§16）	經行政院會議之議決，發佈後需於時效內交由立法院追認，如不同意即失效（增修第二條第三項）
	主持國政	總統主持部長會議（§9）及最高國防會議（§15）	為決定國家安全有關大政方針，設國家安全會議及國家安全局（增修第四條）
	軍隊指揮	總理負責國防（§20，§21）總統統帥三軍（§15），需要副署。	總統長有軍令權（憲法三十六條）
屬性	積極混合制	消極混合制	

⁵²資料來源：Maurice Duverger，Le système politique français；姚志剛等，法國第五共和的憲政運作，國家政策研究中心；中華民國憲法條文；Charles Debbash，La Constitution de la V^e République。

屬性	積極混合制	消極混合制
行政權勳 權	列舉限制權其餘皆屬行政權 38 § 3 以及全案表決 § 44	消極覆議權，且需經總統核可 議決國家重要事項 (增修第三條二項二款)
國會議程	由行政機關主導決定安排優先順序 (§ 48)	由立法院主導，立法院程序委員會決定。
倒閣權	國會得以 1/10 議員連署，經四十八小時後採絕對多數決，通過倒閣案 (§ 49 二項)	由國會主導，1/3 立法委員連署，提出不信任案，過半數立委支持，行政院院長應辭職 (增修憲法第三條二項三款)
信任投票	政府可主動就重大政策提出不信任案，如在二十四小時內無相對不信任案提出，該法案即視為通過。(§ 49 一項，四項)	採覆議制度，當立院維持原決議，僅規定行政院院長接受該決議。(並未規定倒閣)

資料來源：自行整理

由上表的兩國制度比較看來，有許多差異之處本文不擬一一做制度之分析，僅以總統產生之方式與職權上規定之區別，以及就法國在政府組成及國會制度上之運作進行探討。

二、法國政府交接過程

(一) 法國總統交接過程

依據法國的憲法精神，法國總統選上之後是全民的總統，因此不會再兼任黨魁或插手黨務。法國總統的主要角色是監督法國憲法的正常運作，及扮演確認公權力正常運作的裁判者角色，並且捍衛國家的持續生存⁵³。因此整

⁵³根據法國憲法第五條規定，Constitution de la République, Article 5 : Le Président

個施政的責任便落在內閣總理的身上⁵⁴。在這個情況之下，總統府在新任總統就任之後，幾乎沒有直接隸屬總統府的單位需要進行職務交接⁵⁵。總統府所屬的 14 個服務單位 (Les services de la Présidence) 均係管理總統府的內部事務單位，而非管理國家政務的行政單位。除此之外，總統本身有一群人數不定，大約 50 人的幕僚群⁵⁶，稱做總統的小內閣 (cabinet présidentielle)，其中包含總統府秘書長及軍事、內政、外交、經濟、教育、文化、媒體顧問等等。當新任總統就職之後，這一群顧問全部都會隨著政權輪替而汰換一新。法國總統府也無所謂總統交接典禮，或者總統交接緩衝期，以及預算上專用於總統交接之費用。法國總統通常是在星期日晚上正式宣布當選，然後在十日之內⁵⁷進行並完成總統交接過程。所謂總統就任典禮及交接儀式，就是總統府裡的共和衛隊列隊迎接新總統的來臨，新舊任總統會在辦公室裡交接核子武器發射密碼及一些總統注意事項，然後針對國務做交換意見；隨後，卸任總統接受共和衛隊的歡送，步行離開總統府，整個過程大約一個小時。新任總統在完成交接後，舉行記者會發表談話，至此總統權力已正式移轉完成⁵⁸。如果，總統與國會多數黨是同一個政黨，緊接下來便是任命新總理的重要宣布；若非同屬一個政黨，總統必須根據憲法第十二條所

de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.

54 法國憲法第二十條明文規定國家的施政總方針由政府擬定，政府並且擁有行政權及軍隊。第二十一條：總理是政府的最高決策者。Article 20: Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Article 21: Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement.

55 訪問巴黎第一大學政治系教授 Charles Zorgbibe.

56 目前 Chirac 總統擁有 49 (collaborateurs) 位幕僚。

57 例如 CHIRAC 總統是在 1995 年 5 月 8 日選上總統的，5 月 18 日卸任總統 MITTERRAND 就把政權交給新任的 CHIRAC 了。

58 訪問國家檔案局派駐總理府檔案文件保管負責人 Mireille JEAN 女士。

賦予的解散國會權力，解散國會，以便乘勝繼續取得法國國民最新民意的認同，尋求贏得國會的多數席次。密特朗在 1981 年與 1988 年的總統大勝之後，都是經由立刻解散國會，來爭取國會中多數的席次，始能順利將其競選政見與政策方向付諸實現⁵⁹。

(二) 法國的政府交接過程

在本文前述圖 4-1 的法國政治制度簡圖裡，我們可以瞭解到法國的國家行政權力是集中在總統與政府部會裡。但是，法國總統不是政府的一部份，政府在第五共和的憲法裡是指由內閣總理及各部會首長所組成的治理團體⁶⁰。法國憲法的明文規定，第一章是有關法國主權的定義，第二章是有關共和國總統的角色與職權，第三章則是有關政府的角色與職權，文中再將內閣總理與部會首長的職權另行規定。

法國政治制度的特色在於總統、總理與各部會首長都有專屬於自己的一群機要與幕僚，我們稱為部會首長內閣 (cabinets ministériels)。而這一類人數不定的幕僚機要的人數，總理府大約是 30 個人，其他各部會大約都在 20 人左右⁶¹，是屬於政務職位性質，在新政府就任之後專門負責新政策與政務的推動⁶²。因此，各部會首長的權力移轉主要就是指這一群幕僚與機要的交接轉換。總理交接也是非常簡單且迅速，1997 年當左派在星期天晚上贏得國會多數席次的選舉之後，隨後星期一 CHIRAC 總統就任命勝選的社會黨黨魁

59 Maurice Duverger, *Le système politique français*, p. 274.

60 Dominique Chagnollaud, Jean-Louis Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, page 291-292.

61 訪問法國文官團高級顧問 HAYEZ 先生, *Conseiller Référendaire de la Cour des Comptes*.

62 訪問總理府秘書處主任 *Directeur du Secrétariat general du gouvernement Serge Lasvignes* 先生

Lionel JOSPIN 為新任政府總理。星期二，右派卸任總理 Alain JUPPÉ 就把政權移交給左派新任總理 Lionel JOSPIN 了⁶³。也就是說，在新任總理宣布之後，48 小時政府就已經完成所謂政權交接的動作。

此外，粗略計算，每一次法國政權移轉時，根據前述說明會更換職位的政府官員約在 700 800 人左右⁶⁴。由法國憲法之設計觀之，法國是行政權至上的國家，國家官僚體系相當龐大，國營機構也非常多，根據法國憲法第十三條，法國總統與政府有相當大的行政任命權，但是這些職位並不一定隨著政府的替換而必須更替。換言之，這些職位大都將隨著時間經過因任期的屆滿而逐漸予以調整。

三、法國政府交接的主要內容

總結來說，法國政府政務職位的運用與美、日、德均不同。不管政治學界對法國的政治制度所該賦予的名稱為何，我們都應該同意法國的政府交接是分為兩部分，一個是總統府部分，一個是政府部分。

在總統府部分主要就是總統的交接，總統小內閣的交接，總統府檔案的交接及新政府的任命。

在政府部分，則可細分為總理府與各部會首長部分。總理府如同總統府，可細分為 3 個小部分，也就是總理，總理小內閣及總理府檔案部分。

而各部會也可以同樣細分為各部會首長，各部會首長小內閣及各部會檔案的交接。

63 訪問國家檔案局派駐總理府檔案文件保管負責人 Mireille JEAN 女士。

64 訪問國家顧問 Marc SANSON 先生。Conseiller d'État, membre du Conseil d'État.

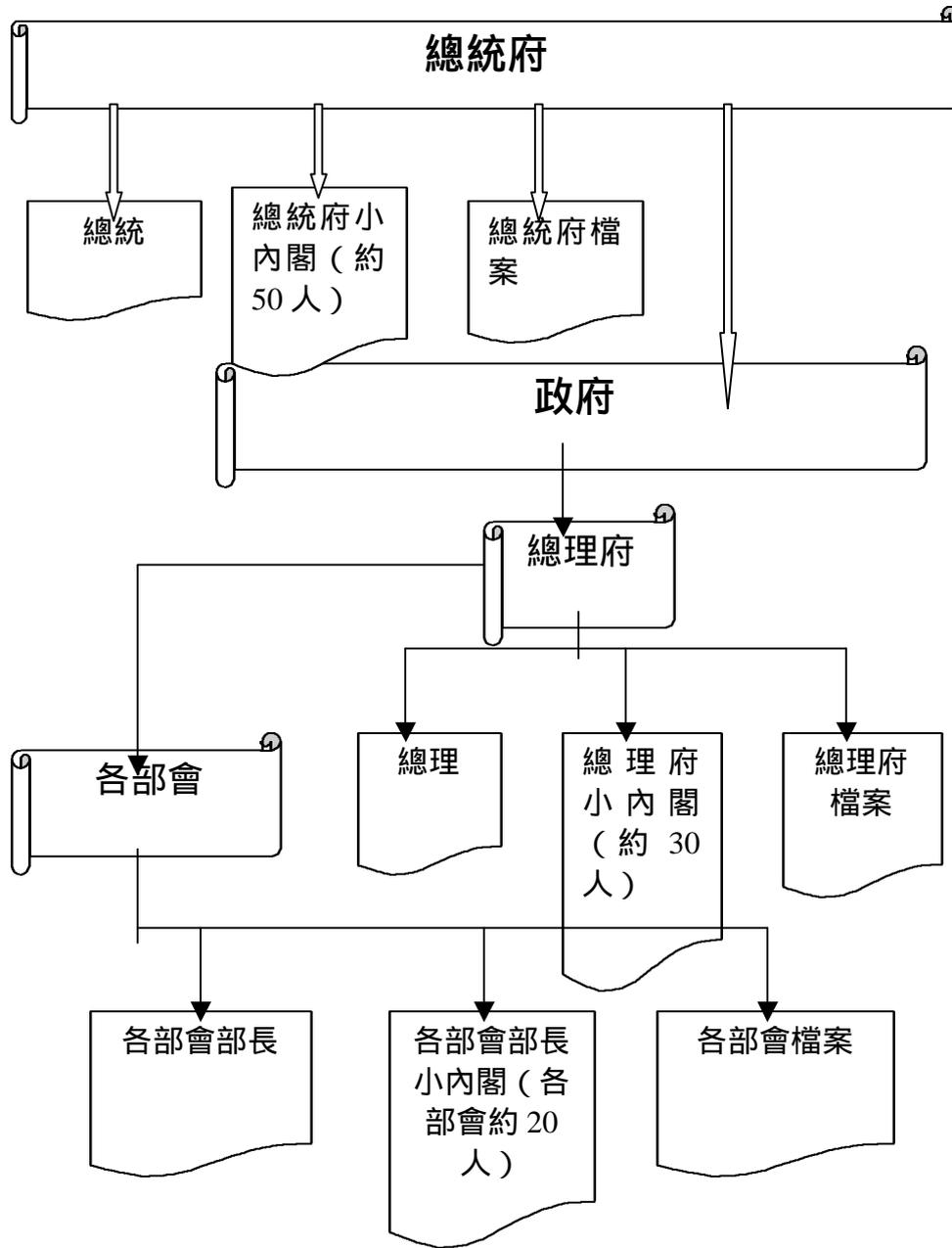


圖 4-2 法國政府交接內容圖解

資料來源：自行整理

法國的部會數目可多可少，部會也可因階段性議題的重要性而可大或者可小。在總統制下（也就是總統與國會多數是同黨派之時期）由總統決定之，在內閣制之下（左右共治時期）由總理決定之。法定的政務職位除了部長外，隨這部會的重要性與大小，每部會還可能設立小部會。例如工業經濟預算部之下再設工業部、經濟部及預算法。這幾個部會也都分別設有部長及部長小內閣。各部會部長人選由總統決定，總統有時也未先知會大部會的部長逕行任命，但是在左右共治期間，決定權則歸總理。

綜言之，法國政權交接的內容可以細分為下列幾個重點：

- (1) 法國的政權交接主要是指：總統、總理與各部會首長本身與其小內閣 (membres du Cabinet)⁶⁵的交接。
- (2) 因政權更替而需立即更換的人數（所謂政務官）約在 700 800 人左右。
- (3) 新政府上任六至八個月之後，部分行政事務主管也開始調動。因為這些行政主管都是具有公務員任用資格，具有身份（任公職）的權利保障，所以並非迫使他們離職，而是對他們的職務作調遷。例如左派在 1997 年 6 月獲勝，Lionel JOSPIN 組成新政府之後，經濟及財政部裡就有 9 到 10 位高級行政主管就被調動（國庫署署長、預算署署長，海關署署長，賦稅署署長..等等）⁶⁶。
- (4) 地方首長，如法國各縣縣⁶⁷長（Le préfet du département）及區長⁶⁸（Le

65 這裡要再加強說明的是，實際上這些內閣的人員有一部份也不是公務人員。在政權交換之後，是要完全離開政府的。如果本身本來是公務人員，那就只是回到原來服務的單位就好了。訪問國會助理 Matthieu SUÉGUÉLA。

66 訪問前國防部次長 (Chef et directeur du cabinet) Olivier DARASSON 先生。

67 法國擁有 96 個省及 4 個海外省。

68 法國擁有 22 個郡州及 4 個海外郡州。

préfet de la région), 通常任命權也屬於總統的權力範圍。地方政府首長職務任免, 係直屬於內政部長管轄權, 通常任期為三年, 輪流擔任各區區長與縣長。基於政治現實的考量, 也會讓一些比較敏感的區, 或者屬於前執政黨的區長、縣長輪調比較快速。例如 Jura 區區長在新政府上台三個月之後就調走了, 因為 Jura 區選出的國會議員 Dauminique Voynet 任職環保部部長。原則上, 新政府大都在每一區的區長或縣的縣長任期屆滿之後, 才進行調動。

(5)對於法國駐外使節, 只有重要邦交國的大使會受到影響, 如法國駐美或者駐德大使就可能做調動。

(6)如果將這些非政務官的行政事務官的總數加起來, 也就是說各部會裡的行政事務首長、各區區長及各縣縣長, 加起來大概有 300 400 個職位。但是根據法國憲法第十三條, 這些職位是依據由總統主持的國務會議所發布的行政命令任命的 (Décret), 行政命令需要總理與總統共同簽署方能生效。在總統與政府屬於同一個政黨的情況下, 以行政命令進行職位調動大致沒有問題, 但是在左右共治時代, 當總統與總理意見不同的情形, 職位的調動便大受限制了⁶⁹。

四、以檔案移交為主軸的法國政府交接

法國民主政治的得以穩定發展, 除了有大家所共知非常優秀的國家文官團⁷⁰作為基礎。除此之外, 在制度上的約制也不可以忽略。法國在制度層面

69 訪問前國防部次長(Chef et directeur du cabinet) Olivier DARASSON 先生。

70 國家文官團主要應為 Les Grands Corps de l'État 的譯名。其中最重要的是國家顧問文官團 (Le Conseil d'État), 審計法院文官團 (La Cour des comptes), 財政業務稽查文官團 (L'Inspection générale des finances), 有時候一般人也會將省長文官團 (corps préfectoral) 及外交文官團 (corps diplomatique) 也加入當作法國主要的統治菁英階層。為了更詳盡的說明請參閱 Dominique Chagnollaud, Jean-Louis Quermonne, Le gouvernement de la France sous la Ve République., pp. 648-658.

的監督是另外一個讓政府交接順利的重要支柱。而這個制度上的監督就是歷史檔案的移交。法國的歷史檔案分由三個機構掌管：一個是軍事檔案局，另外一個是外交事務檔案局，及最後的國家檔案局⁷¹。軍事檔案局隸屬國防部，專門掌管軍事資料的保存；外交事務檔案局負責外交政策檔案及各大使館檔案的保存。其他各部會的檔案資料就由國家檔案局負責保管儲存。基本上這三個機構的功能與運作方式是相仿的，只是因為歷史因素，使得這項作業分為三個部分。

法國國家檔案局隸屬法國文化部。在整個政府的運作過程，檔案局在各部會裡都派駐有直接隸屬檔案局的代表，以便隨時幫助各部會人員做好文件檔案的保存工作。

重要的是，這些檔案局的人員面對各部會是完全獨立，不受各部會行政主管的管轄，只聽命於國家檔案局。因此，他們可以很中立的協助各部會人員做好日常的檔案保存工作。

最重要的是，為了鼓勵各部會相關人員提供所有檔案，事前會與所有相關部會人員簽訂互相諒解同意書。也就是說⁷²：

1. 個人檔案的諮詢與使用需要本人的同意。
2. 個人檔案的解密期限為 60 年。
3. 行政檔案的諮詢與使用的解密期限為 30 年。

在檔案法的保護之下，各部會首長及機要幕僚才得以放心提供所有資訊與檔案資料，讓法國政府的施政經驗得以傳承下去，政府交接過程也能順利平安，使政府能有效率的繼續為人民謀福祉。

71 訪問法國外交部檔案處處長 ROE d' ALBERT 先生及副處長 Constant 女士。

72 訪問國家檔案局派駐總理府檔案文件保管負責人 Mireille JEAN 女士。

第三節 結語：法國政府交接的經驗與啟示

所謂新舊政府二個月交接期，政府交接費用與新舊政府交接典禮均是美式民主的思維，不見得十全十美及適合我國的政治制度與國情。最近美國總統選舉所發生的爭執便是一個警惕。法國式民主的思維著重於政權穩定性的象徵。由於法國曾經飽受內閣更替頻繁，政府施政無效率、無延續性及政權不穩之苦，因此，第五共和的憲法精神便非常注重政府的穩定性與政策的延續性。所以，在新總統選舉出來之後便無所謂政權交接期，更無盛大的交接典禮儀式。法國能夠如此有效率且平和地進行政權移交工作，是由於有一群具有非常高素質及效率的文官團，能夠秉持著中立態度，維持政府的運作機能，再加上多年的民主經驗才能順利無誤的經歷每一次的政權交接。臺灣人民從法國經驗中可以學習到，民主制度與民主思維並非是單選題，成熟的民主果實是要付出相當代價的。唯有智慧的人民才能經由學習他國的民主成長經驗，不重蹈覆轍犯下與過去相同的錯誤。透過法國不穩定歷史所寫出來的兩百多年民主經驗，再一次提醒台灣在民主憲政上還有相當程度的差距需要持續努力下去。

政府交接法制化之研究

第五章 德國的政府交接經驗與制度

第一節 德國的憲政架構

一、聯邦總理

德國基本法建立以總理為核心的行政系統(總理民主制)。經由這些規定，不僅使得德國第二共和的政府大為穩定，也確立其民主秩序。聯邦總理在德國政治系統中的重要地位，經由多年來的政治實務更加凸顯。基本法第六十四條明確規定，聯邦總理有權向聯邦總統提出聯邦部長人選，亦有權提議解除部長職位，而聯邦總理也因此成為國會進行建設性不信任投票的唯一對象，而總理亦成為可自行向國會提出信任問題的唯一人士。如此一來，聯邦總理即對於國會負有可造成嚴重影響的責任；一旦總理垮台或退職，所有的部長亦須同進退⁷³。尤其基本法第六十五條中更規定：「聯邦總理決定政策方針，並對此負責。」此一規定確立了聯邦總理在所有政府政策基本問題上的決定特權。

基本法第六十二條規定，聯邦政府由聯邦總理及聯邦部長所組成。在聯邦政府的組織原則中，除了總理負責原則之外，職權獨立原則（部長自主權原則）及內閣原則也扮演了重要的角色⁷⁴。基本法強調政府的內閣特性，並確認了內閣原則，但基本法中也保障了總理決定性的影響力，聯邦總理的作

73 Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., 1996, S. 263ff.

74 Jarass/Pieroth, a.a.O., Art. 65 Rdnr. 1ff.; Maurer, Staatsrecht, 1999, § 14 Rdnr. 4ff.; 張安藍譯, Kurt Sontheimer/Wilhelm Bleek 著, 德國政府與政治, 1999年6月, 頁270。

用不僅是政府內的「同僚領袖」，而且對內對外均為政府的領袖⁷⁵。基本法第六十五條對於總理的權力加以限制，每一位聯邦部長應獨立負責領導其職責範圍。部長們必須努力凸顯其職權，以在其責任範圍求建立政治成就：他們所遵循的乃是所謂的「職權獨立原則」。因此，聯邦總理不能在避開聯邦部長的情況下，直接對於部長旗下官員下達指示，總理不能「伸展其治理範圍」至各部門內。如果部長之間意見不合，總理亦不能單獨決定，而是由全體內閣做決定。而內閣對於重要問題需經由何種程度的內閣原則，來共同討論及表決，則視聯邦總理的領導角色而定⁷⁶。在外交政策上總理有極大之干預權，然而干預程度亦取決於個人能力，與聯合政府之立場一致與否，如艾德諾執政期間在外交上有很大的決策影響力，與柯爾大異其趣⁷⁷。

根據基本法第六十三條的規定，德國聯邦總理由總統提請眾議院，不經討論，以絕對多數的贊成票通過之，在眾議院通過後由總統任命。若眾議院不願接受總統提名之總理人選，可在 14 日內另選他人，惟亦須得到絕對多數的贊成票才能通過。若在 14 天期限內，聯邦總理仍未順利產生，則應立即重新投票，若有人取得絕對多數，總統應於 7 日內任命其為聯邦總理；若無一人取得絕對多數，則總統應在 7 日內任命得票最高者為內閣總理，或解散聯邦眾議院⁷⁸。

根據基本法的規定，德國聯邦總理的職權如下⁷⁹：

75 Maurer, Staatsrecht, 1999, § 14 Rdnr. 2; Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik, 5. Aufl., 2000, Art. 54 Rdnr. 1.; von Beyme, Regierungswechsel, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, 1995, S. 641.

76 Jarass/Pieroth, a.a.O., Art. 65 Rdnr. 3ff.; 張安藍譯, Kurt Sontheimer/Wilhelm Bleek 著, 德國政府與政治, 1999 年 6 月, 頁 270。

77 許仟, 歐洲各國政府(上冊), 1997 年 7 月, 頁 154 以下。

78 Jarass/Pieroth, a.a.O., Art. 63 Rdnr. 1ff.

79 Jarass/Pieroth, a.a.O., Art. 65 Rdnr. 3f.; Maurer, Staatsrecht, 1999, § 14 Rdnr. 2; 張安藍譯, Kurt Sontheimer/Wilhelm Bleek 著, 德國政府與政治, 1999 年 6 月, 頁

(一)在聯邦政府之內的權力

1. 決定政策方針並對此負責(基本法第六十五條)；
2. 提名聯邦內閣閣員(基本法第六十四條)；
3. 調整聯邦部會數目及其職權範圍(基本法第六十四條、第六十五條、聯邦政府處務規程第九條)⁸⁰：譬如 1998 年政權移轉後，聯邦總理施若德就將原有的十五個部裁減為十四個⁸¹，總理府原有的七個部門也裁減為五個⁸²。
4. 任命一名聯邦內閣閣員為副總理(基本法第六十九條第一項)；
5. 要求聯邦閣員履行看守內閣之義務(基本法第六十九條第三項)。

(二)對聯邦政府之外機構的權力

1. 有權向聯邦眾議院要求進行信任投票；
2. 有權要求解散聯邦眾議院(基本法第六十八條)，惟此項權力是所謂限制性的解散權，因若聯邦眾議院在 21 日內以絕對多數另選出一聯邦總理時，此項解散權即自動失效，而聯邦總統應任命新當選者為聯邦總理；
3. 在防衛狀態下有對軍隊行使命令及指揮之權力(基本法第一百一十五 b 條)；
4. 要求總統宣布立法緊急狀態的權力(基本法第八十一條)；

二、德國的聯邦總統

基本法將總統的功能幾乎完全限制在國家最高代表的功能上。他對內對外均代表德意志聯邦共和國，並以國家的名義締結條約。而聯邦總統所握有

265 以下；許仟，歐洲各國政府(上冊)，1997 年 7 月，頁 154 以下。

80 Maurer, Staatsrecht, 1999, § 14 Rdnr. 33.; Volker Busse, Regierungsbildung aus organisatorischer Sicht - Tatsächliche und rechtliche Betrachtungen am Beispiel des Regierungswechsels 1998 -, DÖV 1999, S. 314.

81 Volker Busse, a.a.O., DÖV 1999, S. 314.

82 Volker Busse, a.a.O., DÖV 1999, S. 321.

的政治功能，大多僅為形式上的。因此整個施政的責任便落在內閣總理的身上⁸³。在這個情況之下，總統府在新任總統就職時，幾乎沒有直接隸屬總統府的單位需要進行職務交接。

今日德國聯邦總統所具有的權力已無法與威瑪共和時期相提並論，其僅為名義上國家最高元首，故除了一般象徵性的權力外，聯邦總統僅具備了打破政治僵局的儲備性功能。根據基本法第五十四條規定，聯邦總統是由聯邦大會(Bundesversammlung) 間接選舉產生，任期為五年，連選得連任一次。聯邦大會由聯邦眾議院全體議員及邦議會所選出之代表共同組成，主席由聯邦眾議院議長擔任。各邦邦議會所選出之代表，名額與聯邦眾議院議員相同，並按比例代表制原則分配給各個政黨，故其人數較聯邦眾議院議員多出一倍，目前有一千三百位以上的成員。聯邦大會對總統候選人不進行討論即直接投票，獲得絕對多數者當選為總統，惟若進行兩次投票後均無一人達到此一標準時，則進行第三次投票，此時得票最高者即宣告當選。德國人民凡具有聯邦眾議院選舉權且年滿四十歲者，均具有總統被選舉權，聯邦總統一旦因故缺位或不能行使職權時，則由聯邦參議院議長代行之（基本法第五十七條）⁸⁴。

三、聯邦總理及政府的替換

基本法第六十二條規定，聯邦政府是由聯邦總理及聯邦部長組成的一個合議團體(Kollegium)，根據這個規定，政務委員(Staatsminister)及政務次長(Parlamentarische Staatssekretär)均非聯邦政府成員，對內閣決策無投票權⁸⁵。聯邦總理及政府的任期，通常在聯邦眾議院新任期的第一次大會屆

⁸³ Jarass/Pieroth, a.a.O., Art. 54 Rdnr. 1.

⁸⁴ Jarass/Pieroth, a.a.O., Art. 54 Rdnr. 4f.

⁸⁵ Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., 1996, S. 263ff.; 許仟，歐洲各國政府(上冊)，1997年7月，頁148以下。

滿，如果聯邦總理自願引退，則任期提前結束，所有的閣員亦同時被罷黜，而聯邦總統應提名新的總理候選人交由聯邦眾議院進行同意投票。此外，聯邦總理及政府亦可能因為一個成功的不信任投票案，在任期結束前被聯邦眾議院倒閣(基本法第六十七條)。依據基本法第六十七條之規定，聯邦眾議院無法經由「建設性的不信任投票」罷免部長，而僅能以此罷免總理，並須同時選出新總理。在德國歷史上，在聯邦眾議院任期當中因不信任投票而更換政府，乃成為極少見的例外，只有在 1982 年發生過一次；當時原本與社會民主黨合組聯合政府的自由民主黨，轉而支持基督民主 / 社會聯盟，並與後者共組新聯合政府。而此一事件也是至今唯一一次反對黨成功地提出建設性不信任投票⁸⁶。在德國代議式政府系統的政治實務中，聯邦總理及政府的替換通常取決於聯邦眾議院的選舉結果；此一選舉結果影響各政黨如何組成聯合政府⁸⁷。

第二節 德國政府交接的基本過程與制度

德國基本法建立以總理為核心的行政系統(總理民主制)，因此，德國的政府交接主要是指聯邦總理與各部會首長的交接。由於德國政府體制係內閣制，因此也就具有內閣制的一般特徵，諸如影子內閣、看守內閣等等。因為在聯邦眾議院的選舉中，通常沒有政黨可以單獨取得過半數席次，所以政府交接的重點之一在於形成聯合政府。因為德國選舉制度的設計有利於意識型態色彩鮮明的小黨生存，關鍵的少數一直在德國戰後的政治史上扮演著重要的地位。因此在此先簡述德國選舉制度，再介紹與政府交接有關的一些問題。

一、選舉團隊 - 影子內閣

86 彭懷恩主編，秦俊鷹、潘順邦編譯，德國政治體系，2000 年 8 月，頁 265 以下。

87 張安藍譯，Kurt Sontheimer/Wilhelm Bleek 著，德國政府與政治，1999 年 6 月，頁 265 以下。

德國與美國選舉過程的最大差異在於，德國在大選開始之前即必須透過黨內民主的方式決定總理候選人及總理候選人的選舉團隊，包括未來執政時可能的各部會部長。通常這些部會部長人選都是長期參與可能擔任部長的部會事務的專家或政治人物。這種選舉前即暫訂政府部會首長的方式，一方面可以讓選民藉著部會首長名單，預期勝選後將會推動什麼樣的政策，較易取得選民的支持；另一方面也符合部會首長職權獨立原則。因為部會首長未來推行政策的正當性基礎不僅僅是來自於總理的支持，也來自於其在競選期間即受到民意的洗禮⁸⁸。如前所述，每一聯邦部長應獨立負責領導其職責範圍，所以當部長之間意見不合時，總理亦不能單獨決定，而是應由全體內閣一起協商並做最後決定。

德國在二次戰後，藉由選舉制度的改革逐漸擺脫威瑪時期小黨林立，以致倒閣頻繁政權不穩定的現象；再加上建設性的不信任投票機制的設立，使得倒閣的機會更低。因此傳統影子內閣的概念，也就是執政黨發生政治危機時，反對黨隨時有能力組成內閣接收政權的政治形式，已漸漸轉變。由於德國政黨政治的發達使得反對黨今日不必像過去隨時有影子內閣的準備，但由於國會中對於議題的爭辯通常係以黨對黨的方式進行，因此熟悉部會業務的黨內專家或政治人物都不在少數。這些人往往在大選時被規劃為未來的部會首長人選，也因為熟悉接掌部會的業務，而能順暢的任職。

二、德國國會選舉制度

德國選舉制度係採用附帶選區候選人比例選舉制與百分之五門檻條款。

88 在提名未來執政的部會首長名單的過程中，也牽涉到政黨內部各個意識型態團體間的角力與互動。因此，競選團隊的名單同時也反映出黨內政治生態的變化。以總理 Schröder 的內閣成員來說，勞動部部長 Riester 的意識型態即與總理 Schröder 主張的所謂新中間路線大異其趣。Riester 在意識型態的光譜上被視為傳統的左派份子，主張擴張工會的權限，並致力降低企業參決權（Mitbestimmungsrecht）的門檻，以有利於工會的活動。雖然 Riester 不為 Schröder 所喜，但其背後所代表的力量卻讓 Schröder 不能不重視 Riester 的主張。

附帶選區候選人比例選舉制指的是，一方面將全國劃分為各個單一的小選區，小選區中由各黨推出候選人，由人民直接對候選人投票，其中以得票高者當選；而另一方面則是所謂的第二票制度，由政黨提政黨代表人名單，各黨在第二票中如獲得超過百分之五的選票，則各黨依第二票得票比例分配席次。⁸⁹此一選舉制度有助於多黨出現，往往造成沒有一黨能夠單獨獲得聯邦眾議院的多數議席⁹⁰。迄今在這套選舉制度下，僅例外產生兩次真正的多數黨，分別是基民 / 基社黨在 1953 年與 1957 年獲得聯邦眾議院絕對多數席次，但是並沒有因此形成政黨輪替。1969 年與 1982 年出現的政黨輪替，並不是一個強大反對黨經由人民投票在聯邦眾議院成為多數黨來執政，而是透過大黨（社民黨或基民 / 基社黨）與自民黨這個小黨共組聯合政府形成。因此自從德國建國以來，聯邦政府的建立都是藉著選舉之後政黨談判組成聯合政府。基本法對政府的建立沒有太多規定，僅提及政府由聯邦眾議院產生，並不是因為沒料想到事後會有政黨談判成立聯合政府的情形，也不是因為基本法認為建立政府是一件簡單且迅速的事，而是因為政黨談判組成聯合政府的過程不宜由基本法規範太多⁹¹。

三、聯合政府的形成

由於聯邦眾議院選舉之後必須政黨聯盟才能建立多數政府，因此迄今已

89 如果某一政黨在第二票未跨越百分之五的門檻，但此一政黨在直接選舉人選區中獲有三席以上的國會席次者，則雖然其未跨越百分之五的門檻，仍可依其第二票得票比例分配其在國會的席次。如 1998 年德國國會大選中，雖然 PDS 在第二票中並未獲取超過百分之五的得票率，也就未跨越所謂的百分之五門檻，但因為 PDS 在德東的單一選區中獲得三席以上的席次，因此其在國會總席次的計算上就是由直接選出的席次再加上第二票代表名單上所分配的席次。

90 郭秋慶，德國選舉制度與政黨政治，1996 年 4 月，頁 170：德國選舉制度不易讓一黨依自己的主張執政，因此德國的共識型民主在比例選舉制的運作下，多黨之間的競爭並非嚴厲的競爭，有彼此合作的情況，國會中多個政黨彼此間對於法案審議有較多協商與議價空間，而且多黨聯合組閣也使行政與立法部門之間權力較為平衡。

91 不同見解請參考郭秋慶，前揭書，頁 171。

形成六種類型的聯合政府⁹²:(1)基民 / 基社黨 - 自民黨 - 其他政黨 (1954年 - 1957年 : 8年): 多黨聯合政府 ;(2)基民 / 基社黨占優勢的聯合政府 (1957年 - 1961年 : 4年);(3)基民 / 基社黨 - 自民黨 (1961年 - 1966年與 1982年 - 1995年 : 17年): 三黨聯合政府 ;(4)社民黨 - 基民 / 基社黨 (1966年 - 1969年 : 3年): 大聯合政府 ;(5)社民黨 - 自民黨 (1969年 - 1982年 : 13年): 兩黨聯合政府 ;(6)社民黨 - 綠黨 (1998年 - 2002年): 兩黨聯合政府。

由政黨談判建立政府的實際經驗來看，組成聯合政府的過程可以區分成下述五個階段:(1)前置談判作業階段 (Vorverhandlung): 德國各政黨由於在意識型態的光譜上較為清晰，因此基本上主要大黨如 SPD、CDU / CSU 在大選期間即決定了未來組成聯合內閣的伙伴。大選後確定由何黨主導組閣後，則開始與未來聯合政府的夥伴討論聯合政府的目標。並在秘密協商的情況下，談判總理候選人人選。而在此階段最重要的是根據聯合政府目標建立未來談判程序，並協調出政黨與聯邦眾院黨團談判地位 ;(2)實質政策談判階段 (Sachverhandlung)----政黨成立談判委員會，並由委員會進行談判事宜。談判的中心課題通常是實質政策問題，如 1998 年 SPD 與綠黨在談判過程中，將停建、拆除核電廠 (Atomausstieg) 作為未來施政的重要政策之一。然而在此階段也會談及聯合政府的人事安排 ;(3)人事談判階段----在實質政策問題談判結束後，政黨談判委員會的功用即告一段落。接著由聯合政府雙方黨主席與聯邦眾議院黨團主席協商各黨應得的部會與部長人選。談判重點是少數重要的部會 ;(4)批准「聯合政府協定」階段 (Zustimmung der Koalitionvereinbarung)----在政策與人事談判確定之後，政黨高層領導人士與聯邦眾院黨團開始會商檢討談判結果，對實質問題與人事安排做最後的

92 前五種類型引自於郭秋慶，前揭書，頁 171-172。，第六種類型請參照 Volker Busse, a.a.O., DÖV 1999, S. 313ff.; Werner Weidenfeld, Zeitenwechsel - Von Kohl zu Schröder, 1999; 葉陽明，「聯合政府的理論與實踐----德國經驗」，聯合政府--臺灣民主體制的新選擇，2001年1月，頁 61 以下。

磋商，以化解最後可能存在的異議，之後則召開黨代表大會批准聯合政府協定。(5)授職階段---政黨批准聯合政府協定之後，由總統提名國會多數黨領袖為總理，開始進行組閣事宜，組閣完畢後則發佈政府聲明(Regierungserklärung)，安排總理的選舉與總理、部長的宣誓就職⁹³。

聯合內閣並非政黨間短暫或議題導向的合作，而是一種長期全面性的合作。聯合內閣的形成原則上必須依賴選舉的結果，舉行協商的發起者雖然在法律上無強制規定，但在政治習慣上通常是選舉結果公佈後，獲得最多席次的政黨⁹⁴。聯合政府協定簽署成立後，有法律上的拘束力，僅有政治上的拘束力⁹⁵。此外，協商基本上是秘密進行的，協商行為屬於政黨間而非國家機關間的行為，因此聯合內閣約定的當事人是政黨而非國家機關，即使約定內容涉及國家機關的工作領域。這種處在政黨與國家間的灰色地帶，常常是造成爭議的地方⁹⁶。

四、小結

德國政黨政治的發達以及選舉制度的設計都有利於黨內專業人士或政治人物在未來出任重要的職缺。而選舉團隊與聯合內閣的組成方式更讓選民在選舉之前即可預期，某一政黨勝選將會由哪些人出任重要的部會首長，與未來政府政策的可能走向。而這對政府交接事宜亦大有助益，因為就各部會的文官體系而言，知悉未來部長人選與以及其施政理念，表示部長人選的更換僅代表未來部會政策在某種程度上有了新的方向，但不至於出現混沌、曖昧不明的政治空窗期，這對文官體系或政府體系的正常運作絕對是有正面價值

93 請參照郭秋慶，前揭書，頁 172-173。

94 蕭文生，「聯合政府成立之研究----以德國為例」，聯合政府--臺灣民主體制的新選擇，2001年1月，頁 154。

95 陳淑芳，「聯合政府體制與國會政策」，聯合政府--臺灣民主體制的新選擇，2001年1月，頁 256。

96 陳淑芳，前揭文，頁 250。

其次在此附帶一提的是有關德國檔案管理組織⁹⁷。德國在 1919 年即合併帝國檔案管理局 (Reichsarchiv) 成立中央檔案管理組織，負責國家機關檔案的管理。1952 年在內政部下改為成立聯邦檔案管理局。1990 年兩德合併後，聯邦檔案管理局接收東德的中央檔案管理局，並於 1994 年正式接管柏林文件中心，負責全德國家機關之檔案或與國家有關之檔案的管理。德國聯邦檔案管理局原則上為一獨立自主的行政機關，掌理檔案政策、法規與管理制度的規劃以及保管聯邦與各邦所移交之檔案。由於其係為一獨立機關，因此政府政權的移轉基本上並不影響聯邦檔案管理局的運作。然而這並不表示德國的檔案管理沒有問題。事實上在前 Kohl 政權與 Schröder 政權移交時即發生弊端，特別是有關電子檔案被銷毀弊案⁹⁸。因此德國政府於 2001 年 7 月在內閣中通過檔案管理指令⁹⁹，作為未來電子檔案管理的依據。

總而言之，德國在政府交接上，除了總理府有較大的人事變遷之外，基本上由於文官體系的運作不被選舉所干擾與部會首長在政黨內專業能力的培養完整，使得其在政權輪替的狀態下能夠較為順暢的進行交接事宜。而關於文官體系的運作，特別是政治職位體制的設計，尤有為人稱道的地方，以下第三節將對其做更詳細的介紹。

第三節 德國之政治職位體制

德國自 1967 年起在部長之下開始設立議會政務次長

97 詳情請參照 <http://www.bundesarchiv.de/geschichte.htm>

98 1998 年 9 月德國聯邦眾議院大選結果揭曉後第三天，柯爾總理的總理府辦公室有一部份重要檔案從電腦中被銷毀。雖然德國聯邦檔案法及刑法相關規定對此種行為的制裁有規範，但這在德國仍屬第一次發生，在法律上如何處理、以後又應如何防範此種情形發生尚有待研究。詳情請參照 Der Spiegel 27/2000, S. 22ff.

99 Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien.

(Parliamentarischer Staatssekretär) 一職，通常是每一個部（1994 年有 19 個部）¹⁰⁰至少有一位（1994 年約有 26 位）¹⁰¹，亦由聯邦眾議院議員出任，其功能類似英國的議會事務次長，如接受質詢、參與法案審查等，但德國在實際上尚運用另一種作法來增加部長可用之政治任命機會，即「政治性文官職位 (Die politischen Beamten, political civil servants)」的制度¹⁰²。德國聯邦政府部長根據 1953 年聯邦文官法規定，可以無需任何理由要求政治性文官暫時退休（給予約七成五月俸額的月退休金），然後再自行任命新人選擔任該類職位，政治性文官職位（1994 年約有 135 位）¹⁰³適用對象通常包括最高兩層的文官職位：常務次長 (Staatsekretär, 共約有二十幾位) 和司處長 (Ministerialdirektor, 共約一百餘位)，這個制度有利於新任部長有更多機會進行政治任命；換言之，政治性文官職位的特性可稱之為「依文官方式晉升，但依新政府決定留任」¹⁰⁴。不過，即使有這項法制，通常也只在新政府剛上台時，才會有較大比例的政治性文官被真正要求暫時退休，平常期間約僅有百分之十被要求暫時退休，絕大多數之政治性文官仍是屆齡才退休。有趣的是，當政治性文官暫時退休後，其空缺真正由純外界人士出任的比例約僅為五分之一，大多數的繼任者 (65%) 是新任部長從本機關較低層文官、其他聯邦機構或各邦的文官中升任之¹⁰⁵，因此，高級文官的專業性並不會受到過多的破壞¹⁰⁶。總之，德國制度的設計使得本為文官職位性

100 Axel Murswiek, Regierung, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, 1995, S. 636.

101 Axel Murswiek, a.a.O., S. 636.

102 施能傑，政務職位體制的運用：歐美經驗及其啟示，1996 年 3 月，頁 84。

103 Axel Murswiek, Regierung, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, 1995, S. 636.

104 Derlin, 1988, P. 55. 轉引自施能傑，政務職位體制的運用：歐美經驗及其啟示，1996 年 3 月，頁 84。

105 Derlien, 1988, p. 63. 轉引自施能傑，政務職位體制的運用：歐美經驗及其啟示，1996 年 3 月，頁 84。

106 請參照 Manfred G. Schmidt, Machtwechsel in der Bundesrepublik (1949-1990), Ein
59

質的最高層文官，得以被合法地政治運用，是結合政治與行政功能的一種特殊制度¹⁰⁷。德國聯邦總理府及聯邦各部內共有約 150 個政治性文官職位。在 1969 年及 1982 年政權轉移時，聯邦總理府的相關政治性職位全部換人，但各部則只有一部分人直接因政權轉移而被更換。1969 年總計有 28.7% 的政治性文官因政權轉移而暫時休職，1982 年則有 38.4%¹⁰⁸。

第四節 國家對政黨的補助

德國聯邦憲法法院於 1992 年 4 月 9 日就綠黨所提之憲法訴願作成判決¹⁰⁹，此判決就國家公費補助政黨之問題認為，「國家在憲法上，對政黨受基本法所委託從事之一般活動得給予財務補助。唯基於政黨獨立於國家之外 (Staatsfreiheit) 之原則，僅允許政黨之一般活動自國家獲得部分補助。透過國家財務補助，如使政黨喪失努力以尋求黨員及支持該黨之市民之主動支援者，即已因此違反政黨獨立於國家之外之原則」。從該原則，聯邦憲法法院遂進一步導引出國家補助政黨之兩種界限：一為「相對上限 (relative Obergrenze)」，二為「絕對上限 (absolute Obergrenze)」。相對上限係指，國家對政黨一般補助之總額，不得逾其自有財源的總數，此之自有財源，包括選票數、黨員數與對政黨捐款數。如果政黨愈能從其支持者獲得財務上的支持，相對的，其獲得國家財務支持的合理性也就愈高。所謂「絕對上限」係指 1989 年到 1992 年之間，國家所對政黨的各項補助總額，應構成國家得

Kommentar aus der Perspektive der vergleichenden Politikforschung, in: Bernhard Blanke/Helmut Wollmann (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik; Kontinuität und Wandel, 1991, S. 179. ; Klaus König, Regierungsbildung und Regierungsapparat, Gegenwartskunde, 1999, S. 50.

107 施能傑，政務職位體制的運用：歐美經驗及其啟示，1996 年 3 月，頁 85。

108 Klaus König, Regierungsbildung und Regierungsapparat, Gegenwartskunde, 1999, S. 50.

109 參見李惠宗譯，關於「政黨一般活動國家財務補助界限」之判決，司法院印行，德國聯邦憲法法院裁判選輯(四)民國 82 年 6 月，頁 335 以下。

補助政黨之總額。但立法者仍得考慮物價指數以為調整¹¹⁰。

德國聯邦眾議院於 1994 年 1 月 28 日通過第六次政黨法修正，其中第十八條規定國家對政黨的補助。此一新規定之內容如下：

國家應予政黨部分補助，以實現基本法所課予政黨一般活動之任務。國家補助之分配標準由各政黨於歐洲議會、聯邦眾議院及邦議會之選舉結果、黨員所繳黨費以及所得之政黨捐款之數額定之。

每年國家補助政黨之金額，最高不得超過本法生效時之二億三千萬馬克(絕對上限)。

各政黨每年可獲得國家如下之補助：

- 1) 依各政黨所獲得之政黨選票數，每票補助一馬克，或
- 2) 如某邦不允許該政黨之提名名單者，則依該政黨在其選區所獲得之政黨選票數為準，每票補助一馬克，以及
- 3) 對各政黨所獲得(含黨費或合法之政黨獻金)之每一馬克收入，國家相對補助 0.5 馬克；但每位自然人之捐款以六千馬克為限。

各政黨依第一款與第二款之政黨選票數，就其超過五百萬馬克以上之各票補助 1.3 馬克。

依上屆歐洲議會或聯邦眾議院選舉結果，獲有 0.5% 以上政黨選票，或於邦眾議院選舉中，獲得 1% 政黨選票之各政黨者，得依本條第三項第一款及第三款請求國家補助；依本條第三款第一段第一款及第二段所為之補助，以各該政黨於每次選舉中皆符合構成要件者為限。請求依第三項第二款補助之政黨，須在其選區中獲得 10% 以上之政黨選票。本項第一段與第二段之規定於少數民族之政黨不適用之。

各政黨所獲之國家補助不得逾其每年之自有財源(本法第二十四條第二

¹¹⁰ 李惠宗，「我國『政黨補助法』之商榷——從德國聯邦憲法法院政黨財務之判決談起」，收錄於氏著，權力分立與基本權保障，1999 年 3 月，頁 198。

項第一款至第五款及第七款)總數(相對上限)。各政黨所獲得之補助總數不得逾越絕對上限數額。

德國基本法將政黨視為凝聚人民政治意志的重要機關。而在政黨法中更清楚規範德國政黨政治活動、政治獻金等政黨行為，並要求政黨的活動必須符合自由、民主、公開等原則。同樣地，國家對於政黨的補助也是基於協助政黨形成政治意識為主。具體的來說，就是讓政黨在選票市場中透過政黨間政治議題、政策的競爭，讓選民決定由哪一政黨領導他們走向未來。長久以來的政黨政治與意識型態差異更發展出所謂的固定選民(Stammwähler)，選民有著選黨不選人的選舉習慣。在政權移轉上也可以看出德國政黨的重要性。事實上在德國從選舉一開始到最後政權交接都是由政黨主導，不僅包括人事上的協商，也包括財務上的支援。瞭解國家對於政黨財務上的補助，有助於進一步瞭解德國在政府交接事項上，政黨所扮演的角色。

第五節 結語：德國政府交接的經驗與啟示

德國的政府交接主要是指聯邦總理與各部會首長的交接。由於政黨政治運作完善，德國的政府交接基本上如上文所言，是由政黨來履行交接任務，也就是說國家在這方面並沒有直接對個人，也就是對未來的總理或部長等有太多的介入。其次由於是內閣制體制而且在聯邦眾議院的選舉中通常沒有政黨可以單獨取得過半數席次，所以政府交接的主要重點在於如何形成聯合政府，包括在聯邦眾議院大選過後，哪些政黨將共組聯合內閣？部會首長席次如何分配等等？而往往需要經過一段複雜的協商、妥協過程，才能確定。

由於德國並非美國式的總統制國家，而且其政黨型態亦大不相同，所以在政治文官的任命上、政務經驗的傳承上、以及交接過程的經費補助等等，都迥異於美國直接以訂定「總統交接法」的方式來處理。此外參照德國「Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien」中的規定，也可

以發現政府對於未來的部會首長並沒有特別的人事或財務的補助規範，只有當未來的總理或部會首長遷入其辦公處所或官邸時，才依照對於一般公務人員搬遷的補助原則加以補助。因此德國政黨法明確規定國家對政黨的補助。就德國政黨活動型態、功能以及任務來說，補助政黨似乎比補助特定聯邦總理當選人更為恰當。

以政黨作為政治運作架構的德國，政黨的作用與其所擔負的功能是遠遠超過美國的政黨。美國政黨僅在大選時做為一種選舉動員機器，而平時政黨對於政治人物、國會議員等等的約束力則相對上很微弱。相反地，德國的政治人物唯有藉由政黨活動才有可能伸展其舞台，在政治上嶄露頭角，政黨對於黨員的約束力相對上也較強，而政黨與政黨間進行政策辯論更是稀鬆平常之事。以政黨為中心的政治運作模式、強大的文官體系、政治倫理的傳統，再加上內閣制原本人事變動的情況就較少等等因素，決定了德國政府交接的交接模式。

我國目前在憲政體制上對於是總統制或內閣制或是雙首長制仍有爭議，但是我國政黨政治或是以政黨為中心的政治運作架構尚不完善；其次因為政黨輪替而產生之政權交接對於我國仍屬新的經驗，因此在交接事務上仍有未盡完備之情形。在參照德國經驗之後，我國似乎以立法方式明確規範總統或政府交接事項為宜。

政府交接法制化之研究

第六章 日本的政府交接經驗與制度

第一節 日本的歷史與憲政背景

二次大戰後的日本，在駐日美軍總司令部的指導下，導入日本史上首部真正具有民主精神的「和平憲法」。此一憲法於西元 1946（昭和 21）年 11 月 3 日第一次吉田茂內閣時公佈，翌年 1947（昭和 22）年 5 月 3 日正式實施。據此規範了整個戰後迄今的日本政治體系之運行。

戰後日本憲政體制的最大特色是「和平憲法」，即憲法之中明文規定「戰爭放棄」條款（憲法第二章第九條）。此一精神直接影響到整個日本政治體制的運作。根據戰後日本憲法，政治體系之運作採行象徵天皇制（憲法第一章）下的三權分立制，而「行政權屬於內閣」（憲法第六十五條），內閣由作為其首長的內閣總理大臣（首相）及其他國務大臣（閣員，即各部會大臣）組織之（憲法第六十六條第一項），其行政權的行使，必須對國會負連帶責任（憲法第六十六條第二項）。閣員的選出，由內閣總理大臣自國會議員中提名，經國會同意後就任（憲法第六十七條第一項），內閣閣員的半數以上，須遴選自國會議員（憲法第六十八條第一項），內閣總理大臣得任意罷免之（同條第二項）。若眾議院通過內閣不信任案，或是否決信任決議案，則除非眾議院在十日之內解散，否則內閣必須總辭（憲法第六十九條）。若是內閣總理大臣缺員，抑或眾議院議員進行總選舉後最初召開的國會，則內閣必須總辭（憲法第七十條），據此構成內閣更迭的要件。在新內閣總理大臣獲得任命之前為止，行政權仍由舊內閣執行（憲法第七十一條），一般稱為「看守內閣」。

以上是法制面的憲政運作架構，更值得注意的是實質面的運作。

第二節 日本的政治歷程與政治文化

根據前述，戰後日本採行和平憲法，其中對憲政運作最重要的規定是「文民統治條款」，即憲法中明文規定：「內閣總理大臣及其他的國務大臣，必須是文民」（憲法第六十六條第二款）。這點充分反映出戰後新憲政體制清算之前的軍國主義之努力。

在現實政治運作上，日本於 1945 年戰敗後，被美軍以盟軍之名單獨佔領，並導入盟軍總司令部（GHQ）為首的間接統治。為了清算軍國主義的後遺症，盟軍總司令部除了推動財閥解體、公職驅逐、婦女解放及其他各種改革措施外，在政治體系的運作上，也進行了清除軍國主義遺產的改革。前述「內閣總理大臣及其他的國務大臣，必須是文民」的憲法條文，即是此一背景的產物。值得重視的是，由於盟軍總部對日本的支配是採取間接統治，再加上日本的軍國主義行之久遠且影響層面非常廣泛，因而在行政公職界徹底排除軍方精英的參與後，便產生人才不足的問題。理論上，此一人才不足的空缺，可由企業界（財界）、行政官僚體系精英（官界）或在野的反對精英來填補。但是，由於日本企業界精英與軍國主義掛勾甚深，不予考慮，而在野的反對精英又以左翼為主力，而當時歐洲冷戰剛開始形成，影響到盟軍總部的政策，因而也盡量排除在野的左翼精英。如此一來，人才不足的問題，便由大量導入官界的精英此一方式來解決。其結果，造成戰後日本的首相，以官界出身者為主力。不僅如此，首相由官界主控，內閣閣員也大都來自官界，即出身官界，然後退官參選，當選議員後累積資歷，再據此進入內閣擔任大臣乃至首相¹¹¹。

進一步，在冷戰體制的作用下，自由民主黨政府長期執政（共 38 年），在其執政的過程中，自由民主黨內部採行派閥政治，首相與閣員經常由於黨

111 許介麟「戰後日本史」，臺北：三民書局，1991。

內派閥勢力的變遷而更迭，造成人事相對不穩定的狀態，因而在實質運作上，政策主導權都掌握在文官手中，尤其是文官出身的事務次官 (administrative vice-minister)，更成為真正的政策決策者，國會議員基本的工作是利益分配而非制定決策。如此一來，內閣的更迭，亦即行政權的移轉，基本上不會影響到政務的運作與政策的穩定性。是以所謂的政權移轉，僅具有總理與閣員等高層人事變動的政治意義而非政策意義。

以上的憲政體制架構與政治文化背景，再加上自民黨長期執政，即總理清一色出自自民黨，而自民黨黨內的協調與決策機制的穩定性，足以超越內閣的變動乃至更迭，因而在根本意義上，形式上確實存在著內閣更迭的現象，但實質上政權仍穩控在自民黨手中而缺乏真正的政權輪替意義。此一運作模式，直至 1993 年自民黨首次喪失政權後才改觀。

第三節 日本政權移轉的基本過程

1993 年 7 月 18 日，日本眾議院舉行大選，自民黨未能獲得過半數以上的眾院席次，於是在野各黨派於扳倒自民黨統治以奪取政權的首要考慮下，遂在新生黨實質領袖小澤一郎（代表幹事）的巧妙策劃後，在野的七黨一派（共產黨除外）便同意聯手起來組織聯合政權而推翻了自民黨的長期統治，細川護熙遂因此出任聯合政權的首相。然而，由於七黨一派本身的利益與政治理念各不相同，促成其聯手的原因不過是彼此之間有推翻自民黨政權的目標，故這個聯合政權雖然自稱是為了實施「政治改革」而合作，卻被輿論界評論為「無理念的結合」¹¹²。

追根究底來說，細川聯合政權能夠成立，最重要的因素仍在於自民黨無

¹¹²森田實，連立政權，東京：日本評論社，1993 年 10 月，頁 63 至 64。

法取得眾院過半數以上的席次，其主因則是自民黨在大都會區的選票大量流失，因為這些選民相當厭惡自民黨長期統治而造成的政治腐敗與金權掛勾，要求由新的政權來實施政治改革以去除政界中的結構性腐敗與金權政治。換言之，自民黨未能取得眾院過半數席次，乃是都會區的「新中間大眾階層」對自民黨的倒戈所造成的¹¹³。

日本「市中間階層消費者的倒戈」現象，不僅是日本內政變動的產物，更與美日關係的變遷有關。自 1980 年代中期以來，美國對日本的外交政策主軸，便逐漸往改善日美經貿摩擦的焦點上集中。但無論美國採用日幣升值，或是以三 一條款實施貿易制裁等方式，美日之間的貿易逆差仍然不斷向上堆高。因此，美國對日本的經濟戰略便在過去遏止日本產品過度出口的「封殺戰略」上，進一步演變成要求日本改變國家政治經濟體質的「內政干涉」戰略¹¹⁴。1989 年 7 月 25 日，美國駐日大使安姆寇斯特 (Armcost) 在接受「日本經濟新聞」訪問時強調，美國要求日本政府改變整個國家結構，並不僅僅是為了美日關係，更重要的是，這是為了日本「消費者的利益」，因為日本的經濟體質是生產者利益導向，完全忽略了消費者應有的權益，且日本人的工作時數太長，地價又太高，日本的都市消費者完全無法享有與歐美消費者同樣的「生活品質」¹¹⁵。

自此以後，由美國率先對日本國民提倡的「消費者的利益」與「生活品質論」等經濟人權的主張，不久之後便成為日本政界輿論界與一般國民關注的焦點，成為影響都會區中間階層選民最重要的選舉宣傳訴求，結果造成自民黨政權在都會區的選票收編能力不斷降低，統治基盤的結構性裂痕持續擴大，再加上 1993 年年中日本眾議院大選之前，美國媒體不斷報導說自民黨政權有崩潰危機，而到美國出席 7 月初東京高峰會的美國總統柯林頓，更於抵

113 秋元郎等，政治社會學入門，東京：有斐閣，1988 年，頁 97 至 103。

114 佐佐木毅，政治 向 ，東京：中央公論社，1992 年 10 月，頁 26 至 29。

115 日本經濟新聞，1989 年 7 月 25 日。

達東京當天的晚上，以酒會的方式宴請社會黨委員長山花貞夫、日本新黨代表細川護熙、以及新生黨黨魁羽田孜等挑戰自民黨派的政經界在野領袖，極為清楚的暗示了美國將放棄宮澤政權，且除了預測自民黨將在7月18日的眾院大選中落敗外，更表明希望日本能夠出現由在野各黨所組成的聯合內閣。同時，柯林頓總統更對日本媒體呼籲，期待日本能夠產生出「重視都市消費者生活的政治」¹¹⁶。不久之後，柯林頓總統的期待果然實現。

簡言之，細川聯合政權的成立，正是在這種內有各在野黨希望推翻自民黨政權、選民要求實施政治改革來摧毀金權政治、以及外有美國的強力支持與造勢等因素下所產生出來的。因此，細川政權甫一成立，立即宣布其將以實施「政治改革」、通過政治改革相關四法案為政權的首要目標。

探源索始，日本政界出現要求實施政治改革的風潮，乃是起源於對政界金權腐敗的反彈，因而政治改革的焦點，應該放在遏制金權政治與去除貪污腐敗上。然則，要消滅金權腐敗，必須從根本上反省民主政治的基本原理，因為現今風行全球的民主政治，不論是總統制或是內閣制，都是代議民主制，而代議民主制的設計，係由選舉的勝負來定江山，但因選舉總得耗用金錢，從而便造成財粗金厚的勢力，得以極佔上風的操縱並贏得選舉而成為國民的「代表」。既然代表們在選舉時曾投下大把大把鈔票，故其在當選後必然依照「成本效益分析」而利用權勢來大撈特撈，這便是民主政治總是不免產生金權政治的根本原因。因此，倘若有心進行真正的改革，必然不可避免地必須全面反省改造代議民主制的設計。

然而，細川政權所高喊的政治改革，焦點卻都集中在選舉制度的改革之上，其目的乃是企圖利用選舉制度的改變來達成各黨派政治勢力的重新分配（「政界重編」）¹¹⁷，因此，細川政權成立後，政治動向的主軸，便集中於政治改革相關四法案來改變選舉制度的方向上。至於其他的改革，則不是其

¹¹⁶ 朝日新聞，1993年7月10日。

¹¹⁷ 讀賣新聞社政治部編，政界再編 幕開，東京：讀賣新聞社，1993年12月，頁204至209。

關切的重點。這種改革策略，自然無法解決真正問題的關鍵，反而加速了政界重編的速度，因而造成政權的不穩定，從而加速了內閣的更迭。結果，不到一年的時間，細川內閣即宣布解體，在位日期僅 283 天，即改由脫離自民黨自立的新生黨羽田孜出任新首相。但羽田的任期更短，僅 64 日，即因自民黨巧妙地爭取到社會黨的合作，成功地奪回政權而下臺。羽田之後，社會黨黨魁村山富市組閣，僅一年半時間即將政權交給自民黨的橋本龍太郎。橋本之後，自民黨的小淵接任，但因身體健康因素而足於任內，改由自民黨的森喜朗接任迄今（參見表 6-1）。

表 6-1 1990 年代日本歷次政府交接

細川護熙	1993 年 8 月 9 日至 1994 年 4 月 28 日 (共 283 日)。日本新黨
羽田孜	1994 年 4 月 28 日至 6 月 30 日 (共 64 日)。新生黨。
村山富市	1994 年 6 月 30 日至 1996 年 1 月 11 日 (共 561 日)。社會黨。
橋本龍太郎	1996 年 1 月 11 日至 1998 年 7 月 30 日 (共 932 日)。自由民主黨。
小淵惠三	1998 年 7 月 30 日至 2000 年 4 月 2 日。自由民主黨。
森喜朗	2000 年 4 月 27 日起迄今。自由民主黨。

資料來源：自行整理

第四節 結語：日本政府交接的經驗與啟示

從細川護熙內閣成立起，日本經歷了自民黨長期政權後首次真正的政權輪替。理論上，此一政權輪替，將可為日本的政權輪替制度帶來健康的刺激作用，據此導引出更齊全的相關法制整備。然而，實質上，政府交接相關的法制仍未有妥善的整備，這主要基於下列幾項因素。

第一，細川護熙內閣的真正幕後主導者是自民黨最大派閥出身的小澤一郎，小澤與羽田孜脫黨自立後，推舉小黨日本新黨黨魁細川而成立聯合內閣，其目的在促進政界重編。一如前述，此一階段政治過程的焦點是與政界重編相關的法制整備，政權移轉的法制問題並非其關切的重點。事實上，由於小澤等人的政治行為模式仍屬自民黨系，再加上細川、羽田兩任內閣的時間甚短，政權即回到自民黨手中，因而整個行政權的運作，仍然延續了自民黨長期政權所留下的模式。政權移轉實際上變成總理大臣與內閣閣員的換位子賽局，實際政務仍由職業文官所控制，即實質上行政權的基盤不動。

第二，日本的文官體制非常健全，相關的法制制度相當齊備，且許多不成文慣例也非常有力地運行，因而儘管內閣總理大臣與各部會大臣的人事經常更迭，但國家政務的運作，仍維持相當穩定的運作。

第三，日本的文官選拔 (recruitment)、任用 (appointment)、職務權限、人事異動 (personnel reshuffling)、更迭 (shake-up) 與義務等，法律上都有明文規定¹¹⁸，且日本政府根據「國家公務員法」，在內閣之下設置有獨立性甚高的合議制機關「人事院」(National Personnel Authority)來管理整個文官體系的運作，因而文官體系的強健性得以獲得確保，成為政權移轉頻仍之日本政治的安定基礎。

簡言之，日本式政府交接的最大特色，是在法制面上雖無明確的政府交接法之法制設計，但卻運用日本文官體系的優勢，將政府交接的基礎建立在

118 參見日本「國家公務員法」與「國家公務員倫理法」。

政府交接法制化之研究

日常的文官體系運作之中，據此成為確保政務安定的基礎。文官體系的健全化與效率化，成為日本式政府交接的最寶貴經驗。

第七章 俄羅斯聯邦的政府交接經驗與制度

第一節 歷史背景

一、蘇維埃憲法及其改革

1906年，帝政俄羅斯首次編纂「基本國家法律全書」，但仍無近代國家憲政，故仍然迴避憲法一詞。1918年，蘇維埃俄羅斯頒布首部憲法。1925年，蘇聯首部憲法成立。1937年，「史達林憲法」成立。1978年，「布里茲涅夫憲法」成立。

以上為蘇聯解體前四部蘇維埃憲法的基本歷程，其內涵具有下列幾點特色：

第一，以上四部蘇維埃憲法，只是賦予共產黨權力合法性的裝飾品，僅具有象徵與宣傳的機能，缺乏作為政治體制之規範的實效性。第二，在法學原理上，憲法存在的根據，是政府權力當局與市民的對抗關係。近代主權國家由政治上的國家機器與市民社會所構成，其法律的基本內涵是權力與市民對立。為求市民擁護權力，亦即確保權力當局的統治正當性，保障人權有其必要，故有人權宣言，以及防止權力過度強大而腐敗濫權的權力分立原則。

法國「人權宣言」揭示人權與權力分立，是憲法不可或缺的基本內容。但在社會主義之下，因為認定勞動階級握有權力，因而在理論解釋上不存在著權力當局與勞動階級所構成的市民之間的對立關係。這樣一來，自然也沒有保障人權與建立權力分立體制來確保權力機關間相互制衡的必要性。

因此，在蘇聯時期，雖存在著名目上的憲法，但卻否定了立憲主義的基本精神，政治與行政在決定與推動具體政治之際，並未受到立憲主義的支配。因而在1985年戈巴契夫(Mikhail Gorbachev)推動「重建」(perestroika)之後，便出現修憲乃至立憲的要求。其後，在1988年至1991年年底間，經

歷過劇烈的憲政變遷，蘇聯與俄羅斯共和國的憲法基本上已喪失社會主義的精神而承認多黨憲政體制。但體制的權力分立原理仍充滿漏洞。

表 7-1 蘇聯晚期的修憲歷程

1985 年	蘇維埃體制 / 立法權 (議會) 支配制度下, 「重建」開始
1988 年	以降, 蘇聯及俄羅斯共和國的憲法修改頻仍
1989 年	蘇聯人民代表 (議員) 大會 (史上首次民選產生) 國會多黨制
1990 年 3 月	修訂蘇聯憲法第六條, 否定共產黨的領導權。 另修正憲法第十條, 事實上承認私有制。
1990 年	俄羅斯共和國總統選舉、蘇聯總統選舉
1991 年 8 月	流產政變
1991 年 12 月	蘇聯解體

資料來源：自行整理

在 1985 年至 91 年間，以 89 年末至 90 年初為分界，在憲政史上可略分為前後期。前期是在社會主義的架構下，企圖導入西歐型憲法原理的時期，故可稱為「社會主義的革新期」。此時期在意識形態上以將西歐憲法原理解釋為「全人類的普遍價值」，據此將革新正當化。在這個背景下，社會主義革命以來所否定的法治國家、三權分立、議會主義、司法權獨立、人權等近代憲法上的主要概念與原則，紛紛復活。但當時這些原則仍要求必須與社會主義

相調和，因而仍冠上「社會主義的」這個形容詞而自稱為「社會主義法治國家」。

1989 年秋天中東歐諸國的民主革命之後，進入 1990 年，蘇聯的憲政改革開始「中東歐化」而進入後期，即正式擺脫社會主義體制的時期，可稱為「脫離社會主義時期」。1990 年 3 月修憲否定共產黨領導權與承認私有制，等於正式否決了社會主義體制的兩大支柱。

在後期中，作為憲法之基礎的理論，已從馬克斯與列寧改為霍布斯、洛克、盧梭、傑佛遜、托克維爾等。經濟理論也從馬克斯主義改為亞當斯密以迄凱因斯等西方主流。

整個推翻社會主義憲政的過程是，首先是選舉制度的民主化，即允許非共黨參與的競爭型選舉。在這個過程中，原本在蘇聯體制下只具有象徵與圖章功能的所謂最高權力機關，最高人民代表大會，開始復權（當時的口號是「所有權力歸於蘇維埃 / 議會」）。進而由人民代表互選產生新的最高議會的成員，從而構成雙重的代表機關。此即蘇維埃的議會化，意味著立法權的確立與議會制度的復活（以前不存在著明確的立法權之概念）。

在蘇聯體制下，行政權力（部長會議）全面從屬於最高會議，而最高會議又在實質運作上聽命於蘇聯共產黨中央政治局會議。否認共黨領導權與導入競爭選舉產生的議會後，立法權機構被導入，因而接著導入總統制來確立行政權與立法權的分立。另外又設置了憲法法院，賦予其違憲審查權，據此打造三權分立體制。

人權保障方面，理論的展開與法律制度的整備都很慢，但實質上已先行。「重建」以來，特別是導入「資訊公開」(Glasnost)以來，人民事實上已獲得言論自由與結社自由等權利。儘管在國家法治與理論上，尚未真正建立起國家權力不能介入公民自治的原則，但事實上政府當局已越來越不能限制人權。

1991 年 8 月政變後，蘇聯與俄羅斯共和國先後發布「人權宣言」(Deklaratsiya Prava Cheloveka)，首先是放棄社會主義，改以市場經濟為

基礎的社會體制，將各種經濟權利，如營業自由、選擇職業的自由、居住自由、以及所有權等，明白記入，並明文規定私人所有權是「不可剝奪」的天賦人權，是「個人利益與實現自由之保障」，據此展開洛克的自由論（所有權是自由的基礎）。其次是勞動權的變化，廢除計劃經濟是用來保護勞工就業的理論，改而主張西歐典型的自由處理自己的勞動權，並強調人權是人類「最高價值」的普遍意義。第三是社會權的重要性後退：蘇聯時代對公民基本權利的規定順序是社會權、自由權、個人權（隱私權等），現在則是自由權第一，社會權放最後。第四是社會主義時代不承認的新權利概念的導入，包括生命權、宗教自由權、良心的拒絕兵役權、無罪推定原則、辯護人依賴權、違法收集證據的排除、罪刑法定主義、知的權利、環境權等。第五是宣布承認關於人權的國際法各種規範在法律位階上高於俄羅斯的人權宣言，國際人權規範具有法律效力。這點與過去堅持「國家主權的優位性」有根本的不同。第六是公民的義務之相關規定大減，如廢除「勞動義務」¹¹⁹。

1991年12月蘇聯解體後，在國際公法上作為蘇聯之合法繼承國的俄羅斯聯邦之憲政架構，即延續上述蘇聯晚期之憲政改革的成果。

二、社會主義體制的後遺症

儘管有上述的改變，但仍殘留許多舊體制的內容。

(一)人民代表大會的存在。1992年3月俄羅斯聯邦憲法第三條修正後明記三權分立原則，但與此相矛盾的人民代表大會卻仍然存在。在蘇聯舊體制中，人民代表議會擁有立法行政與司法等三種權力，在法理上屬於蘇維埃最高權力機關。在前述「蘇維埃的議會化」之過程中，人民代表大會復活，卻反過來繼續享有舊體制在法理上所規定的三權，從而造成矛盾。

119 E. Popov i A. Borodaevsky, "Ekonomicheskie prava cheloveka: rynek truda i sobstvennost'," *Mirovaya Ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, No.7 (1991), str. 66-67.

(二)三權分立之外，三權的協調性也闕如，即未明確規定立法權與行政權等兩權起爭執時，如何仲裁及由哪一個單位來仲裁。

(三)多元主義的問題：1993年新憲法起草人之一的薩哈萊 (S. Shakhrai)曾指出，俄羅斯憲法存在著「立法權的雙頭馬車」（人民代表大會與最高會議）、行政權的雙頭馬車（總統與部長會議）、司法權的三頭馬車（憲法法院、最高法院、最高仲裁法院），即各項權力內部權力原理不一致與相互重疊，欠缺一元制的設計。

第二節 當代俄羅斯憲法的成立過程與憲政基本架構

一、新憲法成立過程

前述的社會主義後遺症，導致了1992年年底至93年的憲法論爭與政治衝突。

表 7-2 當代俄羅斯聯邦憲法的形成過程

1992 年 3 月	俄羅斯聯邦憲法第三條修正，明記三權分立原則。
1992 年至 93 年	俄羅斯聯邦總統與議會衝突時期
1992 年年底	憲法危機
1993 年 3 月 20 日	葉爾欽總統電視演說，警告若國會抵制憲法公民投票，必要時將採取憲法的措施，導入大總統特別統治。次日憲法法院院長佐立金 (Valerii Dmitrievich Zorykin) 宣布總統的演說違憲。
1993 年 4 月	葉爾欽總統版憲法草案提出
1993 年 4 月 25 日	舉行是否信任總統的公民投票，結果獲得高達九成的支持。其後發表葉爾欽總統指令下的 Alekseyev-Shakhrai 憲法草案。
1993 年 5 月	最高會議提出議會版憲法草案最終修訂版，並決議通過 11 月表決的議程表。
1993 年 6 月	葉爾欽總統在國會反對下逕行召開國家權力機關代表、地方與社會團體代表等組成的憲法協調會，做成憲法草案。
1993 年 10 月	砲轟白宮事件 (武裝鎮壓國會)
1993 年 12 月	國會改選與總統制憲法公投
1996 年至 97 年	一級地方行政首長民選制

資料來源：自行整理

1990 年 6 月，第一次人民代表大會決議設置憲法起草委員會。憲法草案於 11 月公佈 (O.Rumyantsev 草案)。

1992 年 4 月，第六次人民代表大會召開，共出現五種憲法草案版本，即 Rumyantsev 案、葉爾欽總統指令下的 Shakhrai 案、Sobchak 案、Alekseyev

案、以及俄羅斯聯邦共產黨案。結果人民代表大會決議僅審理大會設置之憲法起草委員會所提出的草案，並決議接受該草案的「概念與基本命題」¹²⁰。

1992 年年底，憲法危機爆發，議會與總統對立尖銳化。1993 年 4 月，葉爾欽總統呼籲制定新憲法來解決此一憲法危機。其後，發表葉爾欽總統指令下的 Alekseyev-Shakhrai 憲法草案。但國會不同意這種解決方式，繼續抵制。1993 年 5 月 最高會議提出議會版憲法草案最終修訂版，並決議通過 11 月表決的議程表。此舉加速葉爾欽總統方面的對抗，總統版憲法草案在 6 月提出¹²¹。

爭點所在是憲法制定方法，即誰有制憲權。在當時的憲法架構下，憲法修訂權屬於人民代表大會，而當時大會與總統敵對，現實上不可能通過總統版的憲法草案。但現行憲法第一八五條僅規定修憲權，未規定制憲權。這兩者在法律概念上有明顯區別，及制定新憲法意味著法律意義上的革命，在論理上可以不受舊憲法之規定的束縛。新憲法的通過，可以經由國民的信任（公民投票）之方式來確保其正當性（此一觀念的法律根源是法國大革命時期所發展出來的「自然法理論」）。

葉爾欽憲法草案的參考版本有三：美國憲法、戴高樂式的法國第五共和憲法、以及俄羅斯革命的 1918 模型。

美國憲法：聯邦憲法是經由各州之批准而制定。俄羅斯聯邦的構成，也是採用這種「社會契約論」，提倡「契約聯邦」，因而主張地方領袖有權參加制憲委員會（「憲法協議會」）。在現實政治上，這是引進地方諸侯的勢力

120 S. Alekseev, "Vlast' i pravo v Rossii", Nezavisimaya Gazeta, 12 Maya 1993; "Pravo Rossii", Nezavisimaya Gazeta, 25 Maya 1993; V. Sokolov, I. Konstantinov, "Buduschaya konstitutsiya", Argumenty i Fakty, No.20 (1993); S. Shakhrai, "O dvoevlastii, diktature i novoy Konstitutsii", Trud, 5 iyunya 1993.

121 L. Nikitinstii, "Konstitutsiya prezidenta ne yavlyetsya prezidentskoy", Izvestiya, 14 Maya 1993; A. Migranyan, "Prezidenttskii proekt-garant' stabil'nosti", Nezavisimaya Gazeta, 5 Maya 1993; K. Yankov, "Novaya konstitutsiya i budushee Rossii", Nezavisimaya Gazeta, 30 iyunya 1993.

來牽制中央國會議員的力量。

戴高樂憲法：戴高樂以公民投票的方式而通過第五共和憲法，確立強大的總統權。在政治現實上，訴諸公民投票是擺脫議會牽制的策略選擇。

俄羅斯革命的模型：俄羅斯革命後於 1918 年 1 月召開制憲會議。當時仍為少數派的布黨，要求制憲會議必須將憲法界定為「勤勞、被剝削人民的權利宣言」（即法國大革命之「人權宣言」的社會主義版）而遭受反對，於是布黨以此為由，強制以武力解散制憲會議。在現實政治上，葉爾欽陣營準備了萬一國會強行依靠其國會多數通過國會版憲法草案時，將動用武力強制解散國會，此即後來的 10 月「砲轟白宮事件」。

10 月「砲轟白宮事件」過後，國會已被解散，旋即在葉爾欽政府的主導下，於同年 12 月舉行新國會選舉與新憲法的公民投票並獲得壓倒性的同意，從而正式確立了當代俄羅斯聯邦新憲法，此即俗稱的「1993 年憲法」¹²²。

由於在 1993 年總統府與國會的衝突過程中，地方精英支持葉爾欽政府，因而在新憲法成立後，葉爾欽政府開始兌現給予地方政府更多權力的政治承諾，中央與地方的關係進入法制化階段，並在 1996 年年底至 1997 年初舉行地方首長的直接民主選舉，結果是：

- 一、地方受中央影響已低，且反過來地方越來越能影響中央。
- 二、在地方行政權占絕對支配地位。
- 三、地方拒絕中央干涉地方內部事務。
- 四、地方自行通過的法律，經常違反聯邦憲法的規定¹²³。

新成立的憲政架構，以及中央與地方權力互動的發展，直接影響到俄羅

¹²² Klyamkin & Shevtsova, 1999:10-23.

¹²³ Vladimir Gel'man, Stanovleniye regional'nykh rezhimov v Rossii, Nezavisimaya Gazeta, 19, 9, 1996.

斯聯邦的政權移轉過程。

二、當代俄羅斯聯邦憲政基本架構

1993年俄羅斯聯邦憲法，形式上採取採取三權分立分則：立法權屬國會兩院：下院（「國家杜馬」）與上院（聯邦議會）；行政權屬政府，司法權屬法院。

然而，與其他所有採行民主憲政的國家相較，俄羅斯聯邦憲法的最大特色，是賦予總統非常強大的權力。

聯邦憲法第四章第八十條以下規定總統的職權如次：

（一）總統為國家元首，超然於三權之外，並非行政權之領袖。總統擁有廣泛的人事權，但一些權力的行使須有國會上院的認可。總統向聯邦議會提出「政府總理」（類似我國的行政院長）人選，另政府各部會人事，由總理之提案與聯邦議會之諮詢後，由總統任命。聯邦議會可對政府各部會首長提出不信任案，但總統無接受該不信任案之義務。憲法法院、最高法院、最高仲裁法院的法官、檢察總長、最高法院法官等人選，由總統提名經聯邦議會核可。議會拒絕上述政府人事提名而導致政府無法成立時，總統得解散國會，訴諸選舉。總統享有緊急命令權。對議會通過之法律亦享有拒絕簽署權（否決權），而議會得據此進行第二次投票，得票超過三分之二以上者，總統必須署名。

（二）總統為俄羅斯聯邦國家主權的維護者。

第三節 俄羅斯聯邦的憲政架構與法律文化

形式上，俄羅斯聯邦雖已在 1993 年年底確立大總統制的民主憲政體制，但在實際運作上，卻缺乏民主憲政的實質內涵。主要原因，在於俄羅斯特殊的法律文化，以及此一法律文化下的總統權力。

人類的法律文化，從空間上來區分，可大略分為西歐法文化、伊斯蘭法文化、東亞儒家圈法文化等三大法律文化圈。以時間來區分，則可約略分為「前現代法文化」（「現代時期」以前的法律文化）與「現代法文化」。無論採取空間或時間分類，俄羅斯都算是異類。

俄羅斯帝國、蘇聯、俄羅斯聯邦的漫長歷史中，有著一貫的法律傳統，此即「法律虛無主義」。帝政俄羅斯時代，沙皇乃是超越法律的存在（1993 年俄羅斯聯邦憲法亦規定總統為超越三權分立之存在），任憑其自由意志而揮舞著權力鐵腕，而沙皇以下的各級官僚，則恣意地適用各種所謂的法律，法律並非客觀存在，而是其行事便利時所需要的手段而已。與此相對，在下的庶民則陽奉陰違（「上有政策、下有對策」），表面上對上級的命令唯唯諾諾，背地裡卻無人在乎法律的規定。由此，形成了上溯王公，下至販夫走卒，無人承認集體規範的奇特現象。

進入社會主義時代，此一「法律虛無主義」意外地存活下來。根據馬克思主義的論理，社會主義體制到來時，國家已經自然死滅，因而也不需要「作為資產階級壓迫無產階級的法律」，此即「法律死滅論」。這種觀點，係建立在「社會主義體制之下沒有社會矛盾，故不需要法律」此一理想主義的觀點之上。在這種官方論理之下，法律不被尊重，俄羅斯傳統的法律虛無主義宣告復活。

這種意識形態造成了政治上的最高領導人經常扮演著首席違法專家的角色。由於信仰法律死滅論，故不在乎對法律的位階順序做一清楚的界定。

儘管蘇聯時代也有憲法，但體制運行中卻未能保證憲法的最高法規性格。再者，憲法之下的法律，數量卻出奇的少。以 1986 年戈巴契夫已開始進行改革的蘇聯法律全書（類似我國的「六法全書」）來看，蘇聯的法律（最高議會所制定者），總共只有五十八條¹²⁴。

法律條文如此稀少，但社會實際生活又需要規範，此一法律空白即由最高權力當局的「命令」來填補。在蘇聯時代，有權發出命令的機構，乃共黨總書記與蘇聯部長會議。在 1993 年新憲法體制下，則是俄羅斯聯邦的總統。無論是誰，總之都不是立法機關，但其命令卻具有法律效力，於是造成了葉爾欽 (Boris N. Yeltsin) 總統與現任的普丁 (Vladimir Putin) 總統每天平均簽發十幾條總統令 (Ukaz) 的現象。

總統簽署總統令是否有所準據或限制？因 1993 年制定的俄羅斯聯邦憲法對此並無精確的規定，造成總統令常在實際上違反既存法律乃至憲法，因而被糾舉的現象。例如，1994 年 7 月 14 日，葉爾欽總統簽發加強檢警單位打擊組織犯罪團體之權力的總統令一二二六號¹²⁵，但在 7 月 22 與 24 日即遭到聯邦總檢察署、內政部、聯邦反情報局、聯邦議會等單位糾舉為「違反憲法對於人權的保障條款」¹²⁶。

值得強調的是，儘管遭受這些違憲的糾舉，葉爾欽的總統令仍然付諸實施，亦即在現實上，並無健全的司法機構來取締總統的違憲行為。如此一來，在實際運作上，總統既是行政權的最高領袖，同時也是最自由的立法委員。

124 Sobranie Zakonodatel'stva SSSR, 1986.

125 General'naya Prokuratura Rossyskoy Federatsii, Ministerstvo Vnutrennikh Del Rossyskoy Federatsii, Federal'naya Sluzhba Kontrrazvedki Rossyskoy Federatsii, Ukazanie 24 iyunya 1994 goda "O Poryadke Realizatsii Norm Ukaza Prezidenta Rossyskoy Federatsii".

126 Federak'noe Sobranie Rossyskoy Federatsii, Postanovlenie ot 22 iyunya 1994 g. No.141, "O zaschite konstitutsionnykh prav i svobod grazhdan pri osuschestvlenii mer po bor'be s prestupnostiyu". Ukaz No. 1226 Prezidenta R.F. "O neotlozhnykh merakh po zaschite naceleniya ot banditizma i inykh proyavleny organizovannoy prestupnosti" ot 14 iyunya 1994 goda.

不僅總統有權亂發總統令，內閣總理也有權簽署等同於法律的行政命令 (Postanovlenie)。例如，1996 年 6 月 16 日俄羅斯總統大選第一輪投票結束後，葉爾欽總統的競選陣營檢討主要競選對手俄羅斯聯邦共產黨魁鳩剛諾夫 (G. Zuganov) 得票甚高的原因，認為是投票日期選擇不當所致，因為當天是假日，葉爾欽的選民有許多前去郊區度假，並未回城投票，而鳩剛諾夫的選民則大都是下階層，根本沒有地方可以度假而留在原來的住宅，因而其投票率比葉爾欽的選民高。有鑑於此，葉爾欽乃要求將第二輪投票日選擇在星期三的 7 月 3 日。這種政治計算當然引起當時共產黨員占多數的國會下院（國家杜馬）的反對，於是葉爾欽便透過總理丘諾梅丁 (Chernomyrdin) 發布一紙將投票日定在 7 月 3 日的總理行政令，據此確定了選舉日程。

此一俄羅斯特有的法律文化，直接影響到俄羅斯聯邦的政權移轉經驗與法制設計。

第四節 俄羅斯聯邦的政府交接經驗與法制基礎

在前述的憲政架構與法律文化下，俄羅斯聯邦共經歷了 1996 年與 2000 年兩次的政權移轉。這兩次政權移轉與一般的總統制國家的政權移轉有顯著的差異性，此外，兩次的政權移轉性質也有明顯的不同。

1996 年的政權移轉，是 1996 年 6 至 7 月俄羅斯聯邦總統選舉的產物。在憲政意義上，這是俄羅斯聯邦在 1993 年憲法架構下，首次的政權移轉，但由於新總統當選人與舊總統都是葉爾欽總統，因而在本質上並不具備政權移轉的性質，政權移轉只是形式，且缺乏明確的法令規範：1995 年 5 月 17 日，國會上下院通過的聯邦法案「俄羅斯聯邦總統選舉法」¹²⁷，僅針對總統選舉

127 Federal'ny zakon ot 17 maya 1995 goda No. 76-FZ "O vyborakh Prezidenta Rossyskoy

之過程與辦法設立規範，並未明確觸及政權移轉的規範。

1996 年之後，根據俄羅斯聯邦憲法的規定，應於 4 年後的 2000 年 6 至 7 月間舉行新的總統大選。為此，俄羅斯國會下院（國家杜馬）與聯邦上院（聯邦議會）分別於 1999 年 12 月 1 日及 12 月 23 日通過聯邦法案「俄羅斯聯邦總統選舉法」（Federal'ny zakon, "Ovybrorakh Prezidenta Rossyskoy Federatsii"），以此作為總統選舉及與此相關之政權移轉事宜的法律依據。此一法案的通過，意味著 1995 年通過的總統選舉法正式失效¹²⁸。

俄羅斯聯邦總統選舉的規範，主要體現在俄羅斯聯邦憲法「總統」章及「俄羅斯聯邦總統選舉法」第一章至第九章。根據俄羅斯聯邦憲法第七十二條第三至四款，以及「俄羅斯聯邦總統選舉法」第九章第七十三條的規定，倘若在第一輪總統選舉投票結果中，沒有任何一位候選人得票超過總投票數的百分之五十以上，則應於第一輪投票之的 21 日，由第一輪得票前兩名之候選人進行決選投票，得票相對多數之候選人為當選人。投票結果確認後，關於當選人正式就任的規範，僅見於「俄羅斯聯邦總統選舉法」第十章「俄羅斯聯邦總統之就職」¹²⁹，但該章的內容僅有一條（第七十八條），且僅規範新選出之總統的任期與就任日期，並未對新舊總統交接之政權移轉期間的相關事宜作出明確規範。

一如前述，在聯邦法律不足之處，俄羅斯的法律文化與習慣，主要是由總統簽發總統令等方式來填補。此一方式具體地反映在 2000 年的政權移轉過程之中。

根據憲法與總統選舉法的規定，新的總統大選應於 2000 年 6 月 4 日舉行第一輪投票。然而，莫斯科時間 1999 年 12 月 31 日中午十二點，亦即在葉爾欽總統正式簽署前述國會上下兩院決議通過之「俄羅斯聯邦總統選舉法」

Federatsii".

128 O vyborakh Prezidenta Rossyskoy Federatsii, Glava XII, "Zaklyuchitel'nye polozheniya", Stat'ya 83.

129 Glava X, "Vstuplenie v dolzhnost' Prezidenta Rossyskoy Federatsii".

而開始生效（12月31日上午九時）的三個小時後，葉爾欽總統突然在俄羅斯全國電視臺（ORT）發表演說，宣布辭職，即日起由普丁總理代替總統職權，並提前於2000年3月26日舉行總統大選。

辭職動作需要法律程序，葉爾欽在12月31日十二點宣布辭職前，於同日稍早前簽署了三項法令：

- 一、自己的辭職令；
- 二、任命普金總理為俄羅斯代理總統的總統令；
- 三、2000年3月26日舉行總統大選的總統令¹³⁰。

葉爾欽宣布辭職後不久，甫就任總理四個月的普丁簽署了「關於對停止行使全權的俄羅斯聯邦總統及其家人提供法律保障的命令」¹³¹。這項法令是在12月19日國會下院杜馬選舉後三、四天，由克里姆林宮所擬定¹³²，主要內容有三：一、總統的特殊交通工具及通訊設施卸任後仍保留。二、總統卸任後繼續保有國家別墅（Gosdacha）。三、卸任總統享有任內的待遇，首先是薪水，最重要的是免於刑事調查的法律免責權。

從上述的過程可以看出，葉爾欽總統以個人辭職的方式來提早進行他與普丁之間的政權移轉，是雙方事先即已部署完成的刻意之舉。在政治意義上，辭職與提前舉行總統大選的主要目的，是壓縮時間，促成普丁當選為總統，藉此保護葉爾欽家族及其側近。事實上，為了在後葉爾欽時代保住上述的目標，克里姆林宮的「權力黨」自1999年8月起便規劃整套政略，目標是建立一個「沒有葉爾欽的葉爾欽時代」，方式是將「權力的危機」轉變為「危機的

130 "Ob ispolnenii polnomochy Prezidenta Rossyskoy Federatsii", Ukaz Prezidenta RF ot 31, 12, 1999.

131 "Ukaz o garantiyakh Prezidentu Rossyskoy Federatsii, prekrativshemu ispolnenie svoikh polnomochy, i chlenam ego sem'i" ot 31,12,1999.

132 "Yegor Stroyev mozhet stat' presidentom RF ot SF", NNS, December 25, 1999

權力」，策略選項則包括：扶植普丁出任總理（確認接班人選；8月），發動車臣戰爭（使國家陷入緊急狀態；9月），與白俄羅斯締結國家統合條約（11月），以及葉爾欽去職（打亂對手陣營的時間佈局，12月31日）。

這些策略，除了葉爾欽辭職牌之外，其餘皆已在12月19日國會下院大選前有所採用，成效各有不同。其中，車臣戰爭的效果奇佳，使親克里姆林宮與支持普丁的政團或政黨在國會下院選舉中意外豐收，普丁成為最大贏家，因為這些政團獲勝，僅是他們支持普丁的車臣戰爭。在國會投票次日，新民調結果指出，倘若即日舉行總統大選，約有近五至六成俄羅斯人民將支持普丁。這意味著倘若「即日舉行」總統大選，普丁不用等到第二輪，便能在第一輪拿下總統寶座。

普丁的優勢如此，但國會大選的效果能持續多久，是個嚴重的問題。第一，普丁的高民意支持率是靠車臣戰爭累積起來的，但車臣戰爭尚不足夠，且隨著車臣首府格洛茲尼（Grozny）攻防戰所造成的死傷人數劇增，加上嚴冬已屆臨，戰場更難控制，因而隨著死傷人數猛增，人民會逐漸厭戰（前提是媒體可以報導車臣戰場實況），甚至可能會反轉過來支持有能力達成和平的政治人物。第二，隨著原先排定的6月投票日逐漸逼近，普丁要競選總統，必須提出完整的政策綱領，但普丁的支持者原本具有相當的異質性，政綱的提出，立場的明確化，將難以討好原先所有的支持者。第三，普丁要參選總統，終究必須設法擺脫克里姆林宮的包袱，這很容易造成普金與葉爾欽側近的齟齬乃至決裂。第四，影響總統大選結果的「關鍵性投票」（casting vote），是共黨選民的流向。倘若對手陣營有足夠的部署時間，則這些長期反對葉爾欽政權的近三成選民，最有可能轉而支持反克里姆林宮的候選人。

倘若總統大選依照原訂的6月舉行，對手陣營有足夠的時間部署與進行合縱連橫，則俄共選民與蘋果的選民，最有可能流向「祖國／全俄羅斯」，於是24%加13%加6%等於43%，而克里姆林宮的選票就算不動如山，即「統一」的23%加「正義勢力同盟」8%加「季里諾夫斯基集團」的6%，合計也只約略只有37、8%左右，勝算不是很穩固。

根據上述，簡言之，只要選舉日程不變，車臣戰爭曠日廢時，經濟遲遲

無法好轉，左翼選民轉向等三大變數的共時性連結，將可能成為普金的致命傷。事實上，國會大選結束後，反克宮勢力便開始針對這三個變數展開攻堅。

因此，克里姆林宮要爭取的是時間。葉爾欽提前辭職，提前舉行大選，通過時間的壓縮，事先排除普丁參選總統的可能障礙，並讓對手陣營措手不及，缺乏足夠時間來部署總統選戰。事實上，12月28日，葉爾欽政權時代政商第一人別列佐夫斯基（Berezovsky）旗下媒體「商人日報」（Kommersant' Daily），便透露「權力黨」已達成讓葉爾欽提早下臺之共識的內幕分析¹³³。

葉爾欽辭職顯然會促使普丁在3月的總統大選勝算大增，最終在3月26日第一輪投票就贏得總統寶座，並於5月9日正式就任總統。

在這整個政權移轉的過程中，法源並非根據聯邦法律，而是根據

總統令，即1999年12月31日葉爾欽總統簽署的「關於俄羅斯聯邦總統職權之履行」，其內容為：

第一，根據俄羅斯聯邦憲法第九十二條第二款之規定，（本人）自1999年12月31日十二時零分起，終止履行俄羅斯聯邦總統之職權。

第二，根據俄羅斯聯邦憲法第九十二條第三款之規定，自1999年12月31日十二時零分起，由俄羅斯聯邦政府主席（總理）暫時履行俄羅斯聯邦總統之職權。

第三，本總統令自（本人）簽字起開始生效。

此一總統令構成政權移轉的「法律」基礎，但在嚴格法律意義上，此一總統令存有違反俄羅斯聯邦憲法的爭議。

根據俄羅斯聯邦憲法第四章「俄羅斯聯邦總統」第九十二條第一款之規定，「俄羅斯聯邦總統擔負有履行其總統任期，直至新總統選出並宣誓就職為

133 Kommersant' Daily, 29 dekabrya 1999.

止」之憲法責任；同條第二款規定，「在總統辭職或因健康問題不能視事，亦抑或遭彈劾的情況下，其任期應該終止，且在此種情況下，最遲應於總統終止其職權三個月之內舉行新的總統選舉」。同條第三款規定，「若俄羅斯聯邦總統不能履行其職責，其職務應暫時由俄羅斯聯邦政府主席（總理）代理」。

由於葉爾欽在 1999 年 12 月 31 日宣布辭職，並非因為健康因素或遭到彈劾，因而在憲法解釋上已有違背憲法第九十二條第一款之爭議。

第五節 結語：俄羅斯聯邦政府交接的經驗與啟示

上述葉爾欽總統宣布辭職與移轉總統職權的總統令，構成了政權代理與移轉的「法律」基礎。在此一背景下，由於代總統普丁於在代理總統之後正式當選並就任總統，因而在 2000 年 3 月 26 日投票結果產生及 5 月 9 日正式就職之間，實際上並無政權移轉的問題，唯一的政權移轉，僅存在於 1999 年 12 月 31 日葉爾欽總統辭職與普丁開始代理總統職務這段期間而已。

這種特殊的政權移轉過程，有下列幾點值得比較研究者的注意。

第一，法律文化對政權移轉的良窳與順利與否，具有非常重要的影響。若無健全的法律文化做支柱，形式上的法律條文並不能有效規範政權移轉的正常化。在俄羅斯聯邦，儘管並無在嚴格的法律意義上，並無「總統移交法」之類的聯邦法律規範，但在解釋意義上，「俄羅斯聯邦憲法」與「俄羅斯聯邦總統選舉法」已對政權移轉作出了最基本的規範。但在法律文化極端不健全，亦即法律從未獲得嚴格執行與尊敬的情況下，葉爾欽總統可以通過本人簽署的總統令，無須民意機關與司法機關的監督，即在實質上改變政權移轉的方式。

第二，普丁總理代理總統，接掌政權的過程中，主要的政權移轉意義是政府檔案與文件的交接。換言之，檔案與文件的交接，構成俄羅斯政權移轉

的主要內容。

第三，普丁從總理轉換為代理總統以迄當選及正式就任新總統的政權移轉過程中，俄羅斯聯邦仍處於車臣戰爭的內亂狀態，亦即處於國家安全實質上的緊急狀態。在此一狀態中，普丁政府主要是在克里姆林宮內建立起有關國家安全的指導原則與統一指揮／協調發言機制，藉以謀求有效管理該政府在政權移轉的過程中，對國內外的訊息發出 (signaling)、意象投射 (the projection of images)，以及印象管理 (impression management)，據此穩定社會民心與降低外國政府的疑慮，增進社會大眾與輿論對普丁新政府能力與政策走向的整體評價產生正面影響，藉此強化政府的政策與領導威信。

從上述俄羅斯聯邦的正面與負面經驗來看，下列幾點值得我國日後進行政權移轉時之參考。

第一，制定「總統交接法」來規範政權移轉的工作，其中包括提供經費給總統候選人相當數量的經費以做接任之準備。

第二，總統當選人對於政治任命的準備越提早開始，越有系統及專人負責，對未來的執政越有助益。

第三，總統當選人及其預定任命的政府團隊，針對國家安全政策，必須根據明確的指導原則，建立統一指揮與協調發言的機制，這些團隊、指導原則與機制，應在當選後盡快成立，其運作所需之經費，亦應根據立法，由國家預算來負擔。

第四，所有的立法工作，其最終成效都有賴於健全之法律文化的建立。因此，除了相關的政權移交法之制定事宜外，應在平時即加強法律文化的提昇與強化。

第八章 我國政府交接的經驗與檢討

第一節 我國 2000 年總統交接的經驗與檢討

因為 2000 年總統大選是首次政黨輪替，所以之後的總統交接不但缺乏慣例，也無現成的法制規定可以運用，因此朝野之間的互動實際上是一種摸索和調適的過程。陳水扁在《世紀首航 - 政黨輪替五百天的沉思》一書中表示，台灣儘管經過兩次總統大選，但民主遊戲規則在第一次大選時並未完全建立，第二次才比較正常。因為缺乏完整法令、制度和慣例，我國此次總統交接雖然算是平順，但也存在許多問題值得檢討。

(一) 在此次總統交接中，雖然李登輝個人高度配合陳水扁，兩人也私下進行多次溝通，但檔案、情報和一些機密專案並未完整的交接。陳水扁總統在新著《世紀首航 - 政黨輪替五百天的沉思》一書中直言，政權移交只是「良心移交」，而非「制度移交」，只是「口頭移交」，而非「清冊移交」¹³⁴。陳水扁表示，國安會對若干重要的事情，竟然連一份會議紀錄的檔案都沒有，完全不知道過去國安會做了什麼？碰到過什麼問題？如何危機處理？除了國家安全會議沒有完整的檔案資料外，包括總統府、行政部門都不是那麼配合，所幸李前總統後來做了一些交代，但程度上也非百分之百，「一直到現在，政權轉移都還在進行中。」過了一年，有一次李登輝告訴陳水扁，有件事忘了說，「其實，他忘掉的事可能還很多。」為此，陳水扁認為，台灣應該建立可長可久的制度，否則沒有規範、清單，政權移交會有問題。「無知讓人恐懼」，就是他在政權移交過程中碰到的真實情況。現在，他就把大小檔案全部建制化。談到美國政權移轉的「統收統交」，台灣卻是個別交接，因此新執政團隊

¹³⁴ 陳水扁，《世紀首航 - 政黨輪替五百天的沉思》，2001 年 11 月，頁 88。

當時相當擔心¹³⁵。

(二) 此外，雖然李登輝曾指定專人(丁懋時)和陳水扁的代表(張俊雄)配合交接事宜，但丁、張二人的交接工作多限於總統就職大典的儀式活動，並未深入觸及牽涉國家安全、外交、兩岸、國防、軍事和重大財經事項。比較值得肯定的是，國安單位在總統就職之前所組成的應變小組有邀請新政府的代表參與會議，以便萬一發生重大國安事件時，新舊政府之間能夠順利銜接上。

(三) 在行政院層次，因為即將卸任的行政院長和副院長態度較為消極，行政院交接工作進行的並不順利。根據報導，一些部會並未在交接前為新任者準備簡報，也未詳實整理應行交接的業務，而有些即將卸任的官員甚至進行不當之人事安排，徒然造成業務及人事交接之困擾。5月20日前，原行政院各部會有許多此類聘任人員及通過重要政策之情形。如行政院體育委員會前任主委趙麗雲，即於5月20日前聘任體育委員會委員17位。新任主委依體育委員會組織條例規定，至多僅能再聘二位委員。此外，行政院體育委員會另於新主委上任前，通過提出國民體育法修正案。公務員任用法第二十六條之一固然未禁止行政院各部會首長於新總統當選公告後或新任行政院長預定人選確定後，任用或遷調所屬人員，而新任部會首長亦得於上任後依法重新進行職務調整。但此等作為將造成若干嚴重問題：其一是原任首長於卸任前聘任之人員，如與新任首長施政理念不符，或對國家與職務之忠誠不足，將造成該機關政務推行之困難；其二是如新任首長決定對該等人員進行職務調整或予以解任者，相關人員勢必對新任首長，甚至是新政府有所怨懟，造成機關人事不和；其三是如原任首長於交接期間提出重要政策或提出法案者，新任首長將承受所有之政治、法律後果。如全民體育法修正案，如立法院委員會欲進行質詢時，依現行法令，僅得由新任主委出席備詢。新任主委勢必

¹³⁵ 陳水扁，前揭書，頁89。

須透過行政院審議或提修正案等方式修正，要不然便得出席委員會為前任首長任內提出之法案進行說明辯護。

(四) 其他如前行政院院長蕭萬長於總統選舉結果公布後，新總統及行政院院長上任前，仍然作出若干重要施政決定：3月27日通過國軍調薪案；3月30日國民黨立委動員連署國產菸酒延後漲價案；4月5日提出長生國際公司捷運開發成本納入區段徵收案；4月5日同意警政署升格案；4月5日通過教育總預算不得低於GNP之6%；以及延後國大代表選舉案等。法案提出或能透過行政程序加以修正或撤回，但無須立法審查之其他政策決定，卻可能因與新政府施政理念不和而徒然造成政治問題。

(五) 行政院的交接存有空窗期，原因是蕭萬長內閣在5月20日之前即提出辭呈並獲得李登輝總統批准，但唐飛新內閣要等到5月20日陳水扁總統就職之後才正式任命。

(六) 新政府2000年5月13、14日所舉辦的新任政務官訓練(新首長聯誼會)，重點放在新總統治國理念、當前重要議題與法案報告、立法技術與程序、今日國會--行政與立法之運作、人事制度與人事作業、主計作業與預算編制和相互認識。尚欠缺對行政上的限制條件、決策流程、文官體系、黨政溝通、媒體關係和利益團體等方面的深入講習¹³⁶。這次的新首長聯誼會是由行政院人事行政局公務人力發展中心承辦，而經費是由總統當選人找某個基金會負擔。未來新任政務官訓練宜建立正式制度，由政府交接時的主管機關(中央選舉委員會)委託學術機構或公務人力培訓機構承辦，經費則由主管機關編列預算支應。

136 新首長聯誼會紀錄資料彙編。

第二節 我國的憲政體制

一、我國現行的憲政體制概說

台灣在民主化的過程中經歷了六次的修憲¹³⁷，憲政結構也發生了根本的變化。就憲政結構的變遷而言，尤以第三、四、六次的修憲，其衝擊特別值得重視。第三次修憲確立了總統直接民選，以及總統發布需經國民大會或立法院同意之人事任免命令無須行政院長副署。在第四次修憲中，進一步改變了中央與地方的政府體制，包括取消立法院對總統任命行政院長的同意權以及「省虛級化」(亦稱「凍省」或「精省」)。至於最近一次的修憲，則實質上廢除了國民大會的存在，並將其主要職權轉移給立法院來行使。

對研究憲法的人來說，要指出中華民國的憲政體制不是什麼，也許並不困難，但要清楚說出它是什麼，則不是容易的事。中華民國憲法究竟是內閣制或總統制，一向為各界所爭論不休。即使在經過六次增修條文的修訂之後，此一爭議也並未解決。究其原因，一方面是我國憲法對行政、立法關係的設計並不清楚，一方面是選舉結果往往會左右總統、行政院長、立法院和國民大會之間的互動關係。憲法所規定的中央政府體制在 1991 年之前，即台灣尚在威權統治的環境時，在運作上似乎並未發生「嚴重」的問題。但是隨著民主化的浪潮席捲台灣之後，行政和立法部門之間即時常出現摩擦和衝突。而此一現象在 2000 年的總統大選之後，因為行政和立法部門由不同政黨控制，尤其顯得嚴重。

台灣的憲政體制，在經歷六次修憲之後，已經產生實質而重大的變化。隨著總統直選和行政、立法關係的調整，原先以議會內閣制 (parliamentarism) 為基本框架的中華民國憲法已經發展成一種變異的混合體制，既非總統制 (presidentialism)，也非典型的內閣制。就行政權與立法權的關係而言，新的體制既有總統制的“分權”設計 (separation of

¹³⁷ 這六次修憲時間分別在 1991、1992、1994、1997、1999 和 2000 年。

powers), 又有內閣制的“混權”設計 (fusion of powers)。

目前, 一般學者傾向將中華民國現行的憲政體制界定為半總統制 (semi-presidentialism)、雙首長制 (dual-executive system) 或混合制 (hybrid system), 其特色為同時存在一個直接民選產生的實權總統, 以及一個必須向國會 (立法院) 負責的閣揆 (行政院長)¹³⁸。雖然許多人傾向將台灣的體制歸類為法國式的半總統制 (semi-presidentialism) 或雙首長制 (dual-executive system), 但是台灣的體制和法國第五共和 (Fifth Republic) 體制之間仍有顯著差異, 在設計上, 台灣的體制反而比較接近德國威瑪共和 (Weimar Republic) 的體制。換言之, 台灣的憲政體制應該比較接近半總統制¹³⁹。

在行政、立法關係上, 此一體制的特色包括: 總統由人民直接選舉產生; 總統任命行政院長無須國會同意; 總統有權決定國家大政方針; 行政院為國家最高行政機關; 行政院向立法院負責; 行政院長有法案副署權 (countersignature); 立法院可對行政院長行使不信任投票 (no-confidence vote); 總統可被動解散立法院 (dismissal); 立法院可彈劾 (impeachment) 和發動罷免 (recall) 總統。

二、我國總統與行政院長之間的權責關係

138 關於我國的中央政府體制可參考譬如林佳龍, 台灣半總統制的缺失與改進: 論總統、閣揆與國會的三角關係, 「憲政體制與政黨政治的新走向」研討會論文, 國立台灣大學政治系、新台灣人基金會, 2000年12月23日; 林佳龍, 半總統制、多黨體系與不穩定的民主: 臺灣憲政衝突的制度分析, 政治制度, 中央研究院中山人文社會科學研究所, 2000年4月, 頁177-211; 林繼文, 半總統制下的三角政治均衡, 政治制度, 中央研究院中山人文社會科學研究所, 2000年4月, 頁135-175; 顏厥安, 憲法文本與中央政府體制, 月旦法學61期, 2000年6月, 頁40以下; 湯德宗, 論九七修憲後的權力分立--憲改工程的另類選擇, 權力分立新論, 2000年12月增訂二版, 頁75-132。

139 林佳龍, 台灣半總統制的缺失與改進: 論總統、閣揆與國會的三角關係, 「憲政體制與政黨政治的新走向」研討會論文, 國立台灣大學政治系、新台灣人基金會, 2000年12月23日; 林佳龍, 半總統制、多黨體系與不穩定的民主: 臺灣憲政衝突的制度分析, 收錄於林繼文主編「政治制度」, 中央研究院中山人文社會科學研究所, 2000年4月, 頁177-211。

台灣現行的憲法架構主要包括 1946 年在大陸制定的「中華民國憲法」、最近六次修憲產生的 11 條「增修條文」以及大法官會議的解釋文。因為憲法對總統與行政院長之間的權責關係界定並不清楚（有些甚至相互衝突），其間乃存在著許多可被詮釋與操弄的空間（詳見以下分析）。

1. 強勢的直選總統 (dominance of presidential power)

經過六次修憲，直選後的總統已經逐漸成為台灣憲政運作的重心。除了扮演國家元首的角色之外，台灣總統還擁有憲法賦予的以下實權：(1) 任命（免除）行政院長；(2) 經立法院同意，任命考試院和監察院的院長、副院長和委員以及司法院院長、副院長和大法官；(3) (在行政院長呈請時) 決定是否解散立法院；(4) 在行政院長呈請時，決定是否向立法院提出覆議案；(5) 設立國家安全會議與國家安全局，決定國家安全大政方針；(6) 經行政院會議決議發布緊急命令（但須於十日內提交立法院追認）。憲法增修條文規定總統和副總統應聯名競選，任期四年，連選得連任一次。雖然國民大會（經立法院提案）得彈劾總統且人民（經國民大會提案）亦可罷免總統，但因為繁複的程序以及過高的門檻，彈劾案或罷免案要通過的可能性並不高。

整體來看，修憲後的民選總統擁有極大的實權，但卻未有相對的制衡機制。首先，總統現在擁有相當大的人事提名權與任命權。總統可以單方面決定行政院長的人選，無須立法院的同意。經行政院長提請，總統有權任命行政院副院長與內閣成員。經立法院同意，總統也可主導考試院、監察院和司法院的組成。

此外，總統可以透過和行政院、立法院的互動來主導國家的重大政策。例如，總統有權核可行政院長提出的覆議案和解散國會案。總統可以發佈緊急命令，實行緊急統治。雖然總統能否主動解散立法院在憲法解釋上仍有爭議，但在國會解散期間（最長為六十天），總統仍有獨攬政權的可能。

再者，總統（尤其是多數黨的總統）可以透過國家安全會議「領導」行

政院，甚至主導國家的大政方針。根據國家安全會議組織法，總統主持國家安全會議，而行政院長與重要閣員為該會議之法定成員，當總統未能獲得國會支持時，是有可能改而透過國家安全會議來貫徹個人意志。而因為“國家安全大政”的界定相當模糊（在兩岸關係持續緊張的情勢下，幾乎所有國家重大政策都可解釋成和國家安全有關），總統自然會有誘因不斷擴大國家安全會議的職權。

2. 雙重責任的行政院長

雖然憲法明文規定行政院是國家最高行政機關，但在四次修憲之後，行政院長的職權已經明顯縮小了。不只總統可以單方面任免行政院長¹⁴⁰，立法院也能對內閣行使不信任投票，迫其下台（憲法規定行政院長須向立法院負責，但立法院對同一位行政院長一年內不得行使兩次不信任投票）。換句話說，行政院長必須同時向總統和立法院負責，而當總統和立法院多數黨分屬不同政黨時，行政院政務的推動極可能發生困難。雖然憲法也賦予行政院長部份的副署權（相對於總統）以及覆議權（相對於立法院），但因為行政院長能否在位終究取決於總統和國會的支持，這些權力的行使自然大大受到限制。

在總統-行政院長關係方面，總統一般處於較優勢的地位，主要因為總統有權任免行政院長以及核可行政院長的覆議案和解散國會案。在立法院-行政院長關係方面，因為立法院現在只要以絕對多數決（修憲前為三分之二決）即可否決行政院長的覆議案，覆議案所能達到的否決與談判效果已經大大縮小。加上立法院只要以絕對多數決即能通過不信任案，以簡單多數決即可要求行政院變更政策，行政院長在施政上所受的約束已經愈來愈大。

3. 總統與行政院長的權限劃分模糊

¹⁴⁰ 雖然憲法並未明文規定總統可以直接免除行政院長，但因為總統有權逕行任命新的行政院長，在實際上，總統只要宣佈任命新的行政院長便可自然地免除了原來行政院長的職位。

在理論上，總統決定國家大政方針，行政院長領導最高行政機關，但實際上，行政權很難一分為二。例如，根據國安會相關法令規定，總統掌有決定外交、國防、兩岸和重大財經等大政方針之權，而這似乎意謂行政院長在內政方面擁有主導權，不過在運作上往往因人因事而異。例如，陳水扁總統一度積極介入財經會談，而唐飛前院長則曾表示對於外交和國防事項較有興趣。

4. 總統與行政院長的權責不等

總統可以單方面任命行政院長且不必向立法院負責（例如總統的任期固定且不必至立法院備詢），反之，行政院長卻必須同時向總統和立法院負責（例如需提出總預算案並接受質詢），立法院既然無權參與組閣事宜，對於敵對總統所任命的內閣，自然只會加以杯葛，不會配合。

5. 總統和行政院長間缺乏聯繫

雖然各自擁有國安會作為諮詢機構和行政院院會作為決策機構，但是總統和行政院兩個機構之間缺乏制度性的整合。例如，總統無法出席和主持行政院院會，而行政院各部會和國安會的關係也曖昧不明；此外，總統是否能直接指揮部會首長（包括外交、國防等部份部會首長），也存有爭議。

6. 決策責任由誰負責

根據憲法，總統任命行政院長以及經由行政院長提名的部會首長，但是憲法亦規定行政院長和部會首長擁有副署權；此外，行政院是採首長制還是合議制，部會首長是要單獨還是集體向立法院負責，也並不清楚。例如，在核四案一事上，到底由誰決策，由誰負責，是經濟部長？行政院長？還是總統？相當模糊。

7. 副總統的角色尷尬

根據憲法，副總統只是備位元首，並無法定的行政權，但是因為副總統也是人民直選產生，很可能企圖分享一定的行政權，而這將使得雙首長制的運作變得更為複雜。例如，呂秀蓮副總統數度針對國事提出獨特見解，主動約見行政院部會首長，並在下鄉考察時提出施政的具體指示，就曾引發不同的意見。

三、現行總統與行政院長權責劃分的缺失

台灣所採行的半總統制並不是一種穩定的憲政體制。不過我們也發現，不像德國威瑪共和或最近俄羅斯的經驗，台灣以往並未爆發激烈的憲政衝突¹⁴¹。為什麼呢？主要原因應該在於台灣以往並未發生分裂政府，國民黨仍有效控制政府各部門（包括總統、行政院長、立法院和國民大會）以及府會的衝突並不嚴重。此外，前總統李登輝也是一個重要因素。作為第一位本省籍總統，且由直選產生，李登輝擁有無人可及的聲望與民意基礎，再加上黨主席的身份，李登輝乃能扮演比憲法所賦予職權更強勢的總統。換句話說，以往台灣憲政體制的平順運作相當程度是因為李登輝透過黨機器的強勢領導才得以達成的。然而隨著李登輝總統任期結束以及國民黨的選舉優勢正在喪失，台灣未來極可能出現黨派分化的局面。此時，憲政體制本身的設計不良，再加上朝野對憲政改革缺乏共識，憲政衝突隨時可能爆發¹⁴²。

台灣的半總統制的特色是“民選總統擁有相當實權”以及“內閣同時向總統及國會負責”。代表性國家有德國威瑪共和、1976-82年間的葡萄牙、

¹⁴¹ 對於半總統制在德國威瑪共和、法國第五共和、俄羅斯和波蘭等國的實踐分析，請參見 Chia-lung Lin (1997, 1998: Appendix 6).

¹⁴² 林佳龍，「半總統制 多黨體系與不穩定的民主：臺灣憲政衝突的制度分析」，政治制度，中央研究院中山人文社會科學研究所，頁 198-199。

1990-95年間的波蘭、俄羅斯、烏克蘭、斯里蘭卡、台灣等¹⁴³。這種體制化的設計，尤其當面臨分裂政府時（即總統、總理分屬不同政黨或聯盟），其行政-立法關係的互動會傾向衝突和對抗，而非談判與合作¹⁴⁴。再者，因為憲政體制的運作往往受到政黨體系的影響（例如總統與國會是否由同一政黨掌握以及政黨的數目和黨紀強弱等），台灣至今之所以尚未爆發嚴重憲政衝突乃源於非制度性的因素。一方面，因為國民黨持續贏得選舉，透過執政黨作為中介，才能維持行政-立法關係以及府、院關係的平順運作，另一方面，因為李登輝身兼總統與黨主席，透過領袖的強勢領導，台灣的憲政運作乃表現出強烈的總統制色彩。然而隨著李登輝時代的結束以及國民黨可能喪失選舉優勢，台灣在未來仍可能出現多黨林立與分裂政府的局面¹⁴⁵。

台灣的半總統制目前所面臨的最大挑戰，可以用「分裂政府」（divided government）和「破碎政府」（fragmented government）加以形容。所謂分裂政府，意指總統和國會由不同政黨控制，因此使行政部門和立法部門互動不良，衝突頻繁。所謂破碎政府，則是行政部門內部（總統 vs. 內閣）和立法部門內部（國會各黨派之間）協調不良，難以有效整合和運作。在分裂政府和破碎政府之下，由於權力和責任的歸屬都不清楚，各機構和黨派會傾向爭權諉責，憲政運作乃易陷入混亂和僵局。更嚴重的是，目前似乎缺乏健全的憲法和政治機制來解決這些危機。

以下先整理現行體制在運作上所遭遇到的問題，接著逐個檢討這些問題並提出因應之道，最後則提出幾種改革現行體制的配套建議，並分析其利弊得失（表 8-1）。

143 林佳龍，前揭書，頁 182。

144 林佳龍，前揭書，頁 179。

145 同上註。

表 8-1 台灣半總統制的規範、效應與改革

總統與內閣之間關係			
	現行憲政規範	可能效應	現行體制下的局部改革
人事和機構去留	總統任免行政院長，無須立法院同意，亦無須原任行政院長副署。 如立法院以二分之一通過對行政院長的不信任案，行政院長應於十日內提出辭呈，並得同時呈請總統解散立法院。 行政院長提請總統任命部會首長。 行政院長去職時，內閣應總辭。	總統有權單方面任免行政院長，連帶的可以決定內閣的去留，因此在雙首長之間居於優勢的地位。 總統透過對行政院長所提解散國會案的核可權，連帶的可以影響立法院的運作。	明確化總統在政府組成上具有主導權。
政策和職權互動	(1)總統專屬職權：總統為國家元首，對外代表國家；總統擁有締約、宣戰、媾和、戒嚴、大赦、特赦、減刑、復權、任免官員、授予榮典、發佈緊急命令等權；總統得協調五院，解決爭議；總統為決定國家安全大政方針，得設國家安全會議和國家安全局。 (2)行政院長專屬職權：行政院長為最高行政首長，向立法院負責。 (3)行政院提交立法	(1)形式上總統擁有國家元首的職權以及部分政府首長的職權，行政院長則是最高的行政首長，但是實際上兩者的職權劃分和運作相當模糊。 總統擁有決定國家安全大政方針的權力(國家安全的範圍非常廣泛和模糊)，加上國家安全會議的制度設計(規定總統是主席，而且行政院長和重要部會首長必須出席)，總統實質上可能領導行政院。 (3)總統有實權但不必	(1)強化行政權的一體化和集體責任。 (2)如不變動憲法規定，可由總統出席行政院會議；如朝總統制方向改革，可在總統下設國務會議(或強化國安會)，由總統主持，行政院長和部會首長參加；如朝內閣制方向改革，可賦予立法院對行政院長的同意權，或擁有建設性不信任投票。

	<p>院之法案，和涉及各部會共同關係之事項，應經行政院會議議決之。</p> <p>(4) 總統主持國家安全會議，出席人員包括副總統、行政院長、內政部長、外交部長、國防部長、財政部長、經濟部長、陸委會主委、參謀總長、國安會秘書長、國安局長等人。</p> <p>(5) 總統公布法令，需經行政院長或有關部會首長副署，但不包括任免行政院長和司法院、考試院及監察院相關人員。</p> <p>(6) 總統發布緊急命令，需經行政院會議之決議。</p> <p>(7) 行政院向立法院提出之覆議案，須先經總統核可。</p>	<p>直接向立法院負責，而行政院長卻必須向立法院負責，在分裂政府時，將導致行政院的運作陷入困境。</p> <p>(4) 雖然行政院長和部會首長擁有副署權，但實際上很難牽制總統或和總統爭權。</p> <p>(5) 雖然形式上行政院會議是合議制，但運作上總統可能直接指揮行政院長和部會首長。</p>	
--	---	---	--

資料來源：自行整理

第三節 我國政府交接的可能情況

由於台灣實施的是某種型態的半總統制，政府交接實際上涉及到總統交

接和行政院(長)交接兩大部份。必須注意的是，2000年因為總統大選產生的政府交接只是多種可能情況之一，如果真要制訂完整的政府交接相關法規，還要考慮到其他各種可能的選舉結果。如果總統和行政院長屬不同政黨者，政府交接過程勢將相當複雜。如果再考慮到總統和立法院的選舉週期不同，以及立法院可能由不同對立黨派控制，則政府交接的困難度將更為提高。

試想，如果在下屆立委選舉（或因為立法院通過倒閣案導致總統解散立法院進行改選）時，民進黨的立委席次仍未過半，而其他黨派團結起來取得內閣人事的主導權，則可能發生只有行政院層次的政府交接；反之，在理論上也有可能發生國會生態未變，而只有總統層次的政府交接。以陳水扁和唐飛的政府體制為例，其情況又非常特殊，因為這是一個總統只獲得四成左右選票、立法院掌握在反對黨手中、行政院長缺乏政黨的強力支持、而內閣閣員又來自不同黨派和民間背景的政治組合。

第四節 總統交接的重要原則

以下將總統交接所涉及的工作分為三個階段，並分別列舉新任和現任總統應該注意的重要原則和事項¹⁴⁶。

（一）階段一：大選期間

1. 現任總統及政府的作為：

- （1）在選舉開始之後，提供總統候選人必要的安全保護措施。
- （2）在競選期間，定期提供總統候選人有關國家安全的情勢分析和重大政策

¹⁴⁶ 關於美國的政權交接經驗，可參見 James Pfiffner, *The Strategic Presidency: Hitting the Ground Running*, 2nd edition, 1996。

的簡報。

(3) 維持軍警情治、司法和文官中立，避免總統選舉引發的政爭影響國家機器的正常運轉。

2. 總統候選人的作為：

(1) 在登記競選之後，應成立總統交接規畫小組，研究總統交接可能遭遇的問題，並擬定對策。

(2) 總統交接規畫小組要保持低調，甚至隱密，尤其要避免干擾競選組織的運作和引發權力鬥爭。

(3) 競選活動應避免影響軍警情治、司法和文官中立化，以及因為情緒性行動引發族群或團體之間的嚴重對立。

(二) 階段二：總統大選結束到新總統就職之間

1. 現任政府的作為：

(1) 提供正副總統當選人必要的安全保護、禮遇、以及進行交接工作所需的經費、人員、車輛、通訊和辦公設施。

(2) 成立協助總統交接小組，主動協調各級政務、軍事單位配合辦理各項交接工作，包括機構視訪、業務瞭解、資料調閱、人員調用和儀式安排等。

(3) 各政府單位立即依據統一格式準備交接簡報，包括組織執掌、重大政策（含已完成、進行中和未執行的業務）、人事清冊（含員額空缺及可調整任命的職位）、檔案文件和預算、財產的交接，以及對既有組織、業務和人事等的檢討和建議。此一工作應於總統選舉前之適當時間即開始進行，並於選舉結果公布後之適當確定時間，向候任總統與其對等之交接小組提出書面及口頭報告。

(4) 所有機關之涉及國家安全或國家利益之機密性業務，包括外交承諾、軍

事採購、情報工作和國家財產，除平時即應記錄列管外，亦應於一併進行移交（除私人信件而無涉公務或國家利益者外，所有文件檔案均應移交）。

（5）一定層級以上的人事任命和升遷，以及重大政策、命令、條約和預算之制定、公布、簽署或執行，均除有必要者外，原則上應立即凍結。

（6）現任和新任總統應保持定期聯繫，並針對危機預防和危機應變（例如外交、軍事和財經危機）隨時交換意見，以利經驗的銜接和傳承。

（7）成立總統交接監督機構（可採任務編組方式或由選務、司法、監察機構負責），並負責處理總統移交之爭議。

2. 總統當選人的作為：

（1）儘速成立總統當選人辦公室，下設總統交接委員會（transition team），置總指揮一人，副總指揮一至二人，成員五至七人，負責總統交接之決策、指揮和管制；另設秘書處和業務處，其中秘書處包括交接儀式組、公關新聞室、對外聯絡室、管控室和總務室，業務處包括國家安全組、優先施政計畫組和一般政務組。

（2）總統交接委員會的工作重點如下：檢視現任總統及政府各部門的組織執掌、重大政策、決策流程、人事問題，並撰寫建議報告；主動和現任部會官員聯繫，建立和各部會之間的交接窗口，定期聽取業務、人事、檔案、預算和財產交接簡報；將前述各種報告彙整後撰寫業務交接計畫案、人事建議案、交接典禮案，向候任總統簡報並聽取指示，再依據指示修改各項計畫；在候任總統作成交接決策並公布人事案後，向新的部會首長進行簡報，並協助及早熟悉相關業務。

（3）為避免總統交接委員會的運作不公正，或引發和競選團隊的緊張關係，總指揮和副總指揮最好避嫌不要擔任新政府的關鍵性職位（例如總統府秘書長或行政院長）。

（4）在人事安排上，應在專業能力和個人忠誠之間取得平衡，避免政治酬庸

阻礙政策推行¹⁴⁷，一個可行的方法是先統計可任命的職位數目，並將各種職位依據重要性、專業性、代表性和酬庸性進行分類後再擬出建議名單，供新總統參考；此外，應爭取留任各部門優秀人員（至少在新政府成立初期）並善用常任文官，避免機構記憶和重大政策的中斷，尤其在軍情和外交人事方面，更要注意人事更動是否引起特定族群和團體的激烈反彈。

（5）在確定各部會人事之後，應舉辦政務官職前訓練活動，協助熟悉業務以及和文官、國會、媒體、政黨之溝通和協調工作；新任官員應拜會各部會，聽取簡報，完成交接部署工作。

（三）階段三：新總統就職之後

1. 卸任政府的作為：

（1）在各項新的人事任命案通過之前，各部會官員仍應維繫政府的正常運作；在交接後一定期間內，卸任官員仍負有協助新任官員熟悉業務的責任。

（2）軍情單位應依規定立即向新的國家元首宣示效忠，服從領導。

（3）卸任政府官員應受「旋轉門」（revolving doors）的規範，在一定期間內（例如二年）不能擔任與先前職務相關的工作，以免造成圖利特定人士；尤其是涉及國家安全業務的卸任官員，更不能洩漏與職務相關的機密。

2. 新任政府的作為：

¹⁴⁷ 類似觀點，參見 James Pfiffner, *The Strategic Presidency: Hitting the Ground Running*, 2nd edition, 1996, p. 187. 一般而言，美國總統常根據地域代表、酬謝競選功臣、專業知識和政治盟友等標準挑選部長，而部長則以有無相關經歷挑選部內高層政治任命者。雷根時代最大的不同點是，強調政治任命者認同總統的治國（政治、政策）理念與否（不僅是政黨上的認同，而是近乎意識型態式地認同），乃是首要的挑選標準，嚴格使用此種新的任命標準，確實能有效地避免傳統上政治任命者一旦上任後容易「與舊勢力同謀」的窘境，亦即政治任命者只關切部門的政策或計劃利益，卻忘了總統才是任命他的人，是其應該回應的對象。（施能傑，政務職位體制的運用：歐美經驗及其啟示，頁 102 - 103。）

(1) 總統交接委員會應在總統移交後一週內完成善後工作，並在解散前提出移交工作檢討報告。

(2) 新總統應以安定人心和政局為考量，在初期盡可能先延續既有的體制、法令和政策，避免引發具有實質否決權的勢力（像是軍隊、大資本家和國際強權）的強力抵制和挑戰，待鞏固政權後，再考慮推展體制性和結構性的改革。

(3) 在執政之初的蜜月期，新總統應優先推行較能立竿見影的改革，透過所謂的「隧道效果」(tunnel effect)，逐步擴大支持群眾，再以之為後盾來推行較困難的改革。

(4) 新總統及新政府就職一個月後應系統地檢討各部門的運作情況，加強縱向的溝通和橫向的聯繫，以及資訊的流通和政策的協調，並透過各種活動促進政府各部門在組織上和議題上的整合。

政府交接法制化之研究

第九章 研究發現與建議

第一節 研究發現

一、有制定總統交接條例或政府交接條例的必要

因為缺乏完整總統交接相關制度與法令，台灣此次總統交接雖然算是平順，但也存在許多制度與法律的問題，值得檢討。目前勉強稱得上和政府交接直接有關的法規只有「公務人員交代條例」，但此一條例只涉及「機關首長」的部份交接工作，並未規範總統和副總統的交接事項。為因應此次總統大選結果，立委賴士葆、林濁水和劉光華曾分別提出「總統職權移交條例草案」、「正副總統當選人交接條例草案」和「正副總統交接條例草案」，後經立法院法制委員會綜合審查後通過「總統當選人禮遇條例草案」¹⁴⁸。此一草案已就總統交接相關問題作了許多重要規範，但仍有疏漏之處，需要加以補充使其更為完備，未來若完成立法程序，才能妥善規範總統交接的關鍵事項。此外，目前的討論多侷限在總統的交接，並未深入觸及行政院長和內閣層次的交接工作。

二、旋轉門條款

「公務員服務法」於民國八十五年一月十五日修正公布時，增列第十四條之一規定：「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」，此即一般所稱之「旋轉門」條款。第十四條之二及第十四條之三則規範，公務人員離職後兼任非以營利為目的之事業或團體之職務的許可。前者（第十四條之一）對於離職之公務人員任職於營利事業單位，係採「職務禁止」方式；

¹⁴⁸ 參見李淳一，「總統當選人禮遇條例草案評估報告」，立法院法制局法案評估報告，編號 283，2000 年 4 月；李繼該，「正副總統當選人交接條例草案」暨「總統職權移交條例草案」評估報告，立法院法制局評估報告，編號 280，2000 年 4 月。

後者（第十四條之二及第十四條之三）則是對於離職公務人員於非營利事業單位兼任者採取事前許可原則。二者均在於彰顯「利益迴避原則」，避免公務人員於離職前進行利益輸送，或離職後運用其影響力，負面影響公務機關的行政運作。唯前者以職務禁止作為考量，離職公務人員只要任職非此職務名稱，但具有相同業務內容者，則利益迴避原則將無法彰顯。雖然此一規定對於防止公務員利益輸送確有幫助，惟亦影響政府延攬高階人才，因此部分主管機關屢有反映，行政院人事行政局於民國 88 年 4 月 23 日邀集各相關機關開會研商研擬修正條文為：「公務員於離職後二年內，不得就與離職前五年內原承辦之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，與原任職機關接洽或處理相關業務。」，並於同年 5 月 27 日簽奉行政院核定在案。另人事行政局復於民國 89 年 11 月 10 日再邀集各主管機關就「公務員服務法」修正條文案草案開會研商，其中針對第十四條之一有關旋轉門條款決議：有關現行條文採「職務禁止」之方式，因無法確實達成禁止離職後公務員從事不當利益輸送的目的，是以，為確切落實憲法保障人民工作權、人民自由權的意旨，有關公務人員離職後的限制規定，應採「行為禁止」的規定，即應著重於管制業務，而非管制其個人，使離職後公務人員能以其個人專長就業，且利於國家延攬學有專精人員進入政府機關服務。

（一）我國與德國、美國旋轉門條款的比較

主管機關研擬修訂目前公務員服務法第十四條之一的規定，將「職務禁止」改為「行為禁止」原則，能否有效貫徹「利益迴避原則」，與憲法所保障之工作權有無衝突，值得進一步討論。下文將簡介德國及美國公務人員法中旋轉門條款的規定，並與台灣目前修法方向作一比較。

1. 德國的旋轉門條款

德國在其公務人員法中，對於公務人員之任用、解雇、離職、退休等權利與義務關係有詳細的規定。唯本文重點在於討論公務人員離職後之旋轉門規定，其餘問題不在討論之列。

德國公務員法中規定，公務員除了於在職期間與退休後享有一切法律保障的權利外，亦負有履行其職務之義務。根據法律規定其義務計有：執行職務的義務（德國聯邦公務員法¹⁴⁹ § 54 S 1，公務員基本法¹⁵⁰ § 36 S 1 BRRG）服從義務（§ 55, 56 BBG, § 37, 38 BRRG）中立義務（§ 53, 57 BBG, § 35 BRRG）沈默義務（§ 61 ff. BBG, § 39 BRRG）忠誠原則（§ 52 BBG, § 35 BRRG）等等¹⁵¹。而公務人員除在職時須遵守此等義務之外，通說認為，公務員離職或退休後，除死亡或法律有特別規定外，並未完全終止與國家間的勞動關係，但關係轉換成另一特別的權利義務狀態¹⁵²。因此公務人員在退休或離職後，雖不具有公務人員身份，但仍受公務員法中「消極義務原則」之規範。

德國對於公務人員離職後的活動限制係規定於 BBG（德國聯邦公務員法）§ 69a, BRRG（公務員基本法）§ 42a 「公務人員離職後的活動」（Tätigkeit nach Beendigung des Beamtenverhältnisses）。在 BBG § 69a, BRRG § 42a 條¹⁵³ 第一項規定，公務人員離職或退休後三年內，若從事與其

¹⁴⁹ Bundesbeamten-gesetz, 簡稱 BBG.

¹⁵⁰ Rahmengesetz zur Vereinfachung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz), 簡稱 BRRG.

¹⁵¹ 請參照 Kunig, 1995, S. 634. In: Schmidt-Aßmann (Hsrg), Besonderes Verwaltungsrecht, Berlin, New York, 1995.

¹⁵² Behrens, 2001, S. 532. Behrens, Hans-Jörg, Beamtenrecht, 2 Aufl. München, 2001.

¹⁵³ 德國旋轉門條款：§ 42a 「公務人員離職後的行為禁止」(Tätigkeit nach Beendigung

離職前五年內之職務相關的非公職工作，應告知其最後服務的最高機關；同條第二項規定，離職之公務人員所從事之工作若損害公務機關利益，可禁止其從事該業務；同條第三項則規定，禁止的決定將由最後服務的最高機關為之，其禁止決定則於公務人員離職五年後失效。由條文立法意旨觀之，其對於離職或退休公務人員再任職的管制應係採許可制度，並由其機關之最高主管來裁量，其所從事的業務有否違反公務人員離職後的規範。由於在本法中對於公務人員公務時間外從事兼職工作有詳盡的規範，因此為求法律體系解釋的完整性，有必要在此對於公務人員於公務時間外兼職行為的法律規範在此作進一步的說明。

德國聯邦公務員法第 64 條至第 66 條係規範公務人員於公務時間外的兼職行為。其中第 64 條規範公務員的兼職行為 (Nebentätigkeit im öffentlichen Dienst)；聯邦公務員法第 65 條規範須經許可的兼職行為 (Genehmigungspflichtige Nebentätigkeit)；聯邦公務員法第 66 條 (Nicht genehmigungspflichtige Nebentätigkeit)。聯邦公務員法第 64 條的規定基本上爭議不大，蓋其係因應主管機關請求，公務人員基於業務需要於正常公務時間外另外從事兼職工作。而第 65 條則要求公務人員從事兼職行為須事前報告並經許可。主管機關可基於第 65 條第二項的規定拒絕許可，其拒絕理由有下列幾種：1、根據其兼職內容與範圍所需的勞動力，有可能妨礙公

des Beamtenverhältnisses)

(1) a. 公務人員退休或提早離職而仍受領金錢給付者，在離職後五年內或 b. 當公務人員於屆滿六十五歲的當月底退休，並於退休後三年內，從事與其離職前五年內的職務相關的非公職活動或工作，並且有可能因而損害公務機關利益者，應立即告知最後服務的最高機關。

(2) 前項所稱之活動或工作有損害公務機關利益之虞者，應禁止之。

(3) 前項禁止由最後服務的最高機關 (die letzte oberste Dienstbehörde) 決定；前項禁止最多持續至公務人員離職後五年。該最後服務的最高機關得將此權限委託下級機關為之。

務人員於公務時間履行其公務；2、有可能導致公務人員在職務義務上的衝突；3、公務人員所從事的兼職工作有可能與其公務單位業務範圍相同者；4、影響公務人員之中立義務；5、有可能限制未來公務人員職務業務的行使；6、有損公務機關的形象。此外為協助主管機關公務人員請求兼職工作的許可，請求人有義務對兼職工作的內容提出說明，特別是報酬給付或等同於報酬給付方面的資料。其次對於兼職工作的改變，兼職者也有立即提出書面報告的義務。

在聯邦公務員法第 66 條規定中，除了第一項之例外規定外，二至五項係規範無須許可的兼職工作內容，其計有：自有財產的管理（第二項）；從事寫作、科學研究、藝術及演講等活動（第三項）；擔任教學或研究工作之教育人員所從事的鑑定活動（第四項）；從事與公務人員有關之工會、職業社團或自助組織的活動（第五項）。在第一項無償報酬的例外規定中計有：1、在聯邦公務員法第 65 條第一項後半段有關規定之外，對於監護、照管與照顧以及遺囑的執行等；2、從事職業、自由業或其協作者之活動；3、參加企業組織，唯協作社（Genossenschaft）與信託（Treuhanderschaft）不在此限。

雖然有學者質疑公務人員可否在公務時間外並且在上述條件限制下從事兼職的工作，¹⁵⁴但由條文意旨觀之，公務人員的兼職行為雖然受法律約束，並且須得主管機關的許可，但並非絕對被禁止。是否許可係由主管機關根據公務人員兼職行為是否造成公務的不便，作為判準。當然許可與否也並非完全取決於主管機關的意志，其判斷標準仍有規範可循。從聯邦公務員法第六十五條第二項第三款的内容觀之，其立法目的乃在於避免利益輸送，也避免公務人員違反沈默義務。此一條款實質上也限制了公務人員從事兼職業務的範圍。公務人員在退休或離職後，雖不具有公務人員身份，但仍受公務員法消極義務之規範，除了聯邦公務員法第 70 條有關收受與其職務相關之報

¹⁵⁴ Köpp, 1999: 457. Köpp, Klaus, Öffentliches Dienstrecht. In: Steiner (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Aufl. Heidelberg, 1999.

酬或禮物的禁止原則外，¹⁵⁵退休或離職之公務人員至少還受三項義務的約束：1.不得從事違害基本法之自由民主憲政秩序的活動；2.不得從事損害德國聯邦共和國之現有狀態或安全的活動（從事改變邦現有狀態者不在此限）；3.不得違反公務人員對其執掌業務的沈默原則以及文件保密原則等等。¹⁵⁶因此退休或離職後之公務人員在不違反這些義務的情況下，應有實踐憲法所賦予工作權的權利。

2. 美國的旋轉門條款

美國關於旋轉門條款的統一規範，首見於 1978 年的政府倫理法 (Ethics in Government Act of 1978)，後於 1989 年的倫理改革法 (Ethics Reform Act of 1989) 大幅度修正¹⁵⁷，現行法分別就行政部門和國會部門加以規定¹⁵⁸。行政部門人員的限制分為終身限制、兩年限制與一年限制三種類別。限制的方式不是禁止離職後從事特定的職務，而是禁止其從事特定的活動，特別是遊說或接觸等活動¹⁵⁹。一般聯邦公務員離職後利益衝突的禁止規範，美國法典第十八篇 (Title) 第二〇七條 (18 U.S.C.A § 207)(a)(1) 及 (2) 的

¹⁵⁵ 無最後服務機關的最高主管同意，不得收受與其職務有關之報酬或贈禮。

¹⁵⁶ 學者 Wolff/Bachof/Stober 則提出含上述的五原則。請參照 Wolff/Bachof/Stober, 1987, S. 593. In: Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht II, 5 Aufl. München, 1987.

¹⁵⁷ 依「1978 年政府倫理法」所修訂之「1989 年倫理改革法」中規定：上級職員（政府高官）之資產報告、離職後政治活動之限制、謝金、答謝禮物之受領限制等。此外，由政府倫理廳負責對於有關防止利害衝突之行政政府方針作總合性的指標及指導（行政院人事行政局，2000：85）。

¹⁵⁸ 規定在 1989 年的倫理改革法 (Ethics Reform Act of 1989) 第一章之中。

¹⁵⁹ 施能傑，美國政府人事管理（第一版），1999，頁 240。

修正條文¹⁶⁰有明文規定，§ 207(a)(1)係「永久」限制聯邦公務員在知情而企圖影響相關決策的情形下，就特定案件，代表任何個人和任何現任聯邦公務員聯絡或見面。所謂特定案件係指：(1)聯邦政府為當事人或對之有直接及實質利益的案件；(2)該公務員以政府官員或雇員的身份，親身且實質上參與該事件；(3)該事件在該公務員參與時涉及特定之當事人。§ 207(a)(2)基本上與§ 207(a)(1)是特定期間的限制（限制期間為兩年），係針對公務員離職前一年內就其公務員執掌下，所瞭解或在合理之情形下應該瞭解之進行中案件，禁止其代表任何人與任何現任公務員接觸¹⁶¹。至於對國會議員與立法部門之官員或受僱人員之限制，則依國會議員與民選官員、私人職員、各委員會之職員、國會領袖人士之職員等，分別規定於§ 207(e)各款之中。

除了法律之外，1989年行政命令第12674號與1993年行政命令第12834號亦有旋轉門條款之規定，前者於第101條第10項的倫理行為原則中規定，公務員不得介入與機關職責相衝突之外界雇用或活動，包括尋求雇用或雇用協商行為¹⁶²。後者為柯林頓（B. Clinton）總統簽署的「行政部門特定公務員的倫理承諾書」（Ethics Commitments by Executive Branch Appointees），其中規範所有非常任的高級公務員（Non-Career Senior Appointees）及貿易代表，應簽訂一個限制其離職後從事相關活動的契約規範。此命令適用的對象，都必須簽約同意在雇用期滿或契約終止後，或參加貿易協商結束後的五年期間，不得參加與其先前職務相關的遊說活動¹⁶³。

160 美國法典（United States Codes）第十八篇（Title）第二〇七條（Section），是在1989年美國倫理改革法（Ethics Reform Act of 1989）第一章第一〇一條（a）之中予以修正。

161 劉定基，「公務員離職後利益迴避之義務—公務員服務法、政府採購法與相關草案之研析」，憲政時代，第26卷第1期，2000，頁107-108。

162 銓敘部法規司，各國人事法制叢書第三輯，1995，頁289。

163 蕭武桐，公務倫理（初版），2002，頁456。

3. 結論

從我國與德國的立法例來看，我國對於公務人員離職或退休後的管制遠較德國嚴格。然而此法雖然立意甚佳，但參照我國現今法律執行實務，往往會發現我國通常有著立法規範密度甚高，但卻執法草率的現象。其次在當今全球化的趨勢下，資金或原料價格的高低往往不再是決定一個國家競爭力的主要要素，反而是，一國人力資源的優劣與管理逐漸成為最重要的生產要素。根據德國聯邦公務員法第 41a 條規定，德國公務人員退休年齡為 65 歲，而我國公務人員退休法第四條則規定，公務人員凡任職五年以上年滿六十歲者或任職滿二十五年者，即符合自願退休條件¹⁶⁴。隨著人類壽命的延長，其勞動時間也有增長的趨勢。而我國公務人員，尤其是中、高級文官退休之際不但擁有良好的專業知識而且正值壯年，因此以「旋轉門條款」禁止其從事與其在職期間業務直接相關之工作是否得當，從人力資源使用的角度來看，仍有討論的空間。因此訂定旋轉門條款須在「利益迴避」和「人力資源」的價值衝突中做一選擇。由德國的立法例來看，對於離職或退休公務人員的限制採許可制度，由主管機關衡量離職或退休公務人員所從事的工作有否違背公務機關的利益，正可在「利益迴避」和「人力資源」的矛盾中做一較適當性的處置，實不失為一好的立法例。

美國法的公務員旋轉門規範與我國法有以下幾點差異：

¹⁶⁴ 我國公務人員退休制度係採年資制，即公務人員服務滿一定年限後即可辦理退休。而公務人員退休後所享有的退休金、優惠存款等等福利措施，無疑地更增強年資制的吸引力。因而公務人員在未滿五十五歲前即退休並轉入於私部門服務者，並不罕見。年資一般係用來作為計算退休金支給付的要件，因此公務人員以年資制度作為退休標準是否適宜，實有討論的空間。

(1) 美國法係採「行為禁止」之方式，而非「職務禁止」的方式。換言之，不是禁止離職後從事特定種類的工作，而是禁止其從事特定的活動，特別是遊說或接觸活動¹⁶⁵。反觀我國除了政府採購法第十五條第一項規定，係採行為禁止之方式外，現行的公務員服務法、公務人員基準法草案及其他草案，多採職務禁止之方式，禁止擔任營利事業發起人、董事、監察人、經理人、執行業務之股東或顧問等職務。由於離職公務員可與民間雇主協商以其他職稱，例如：主任、專員、特別助理 等，規避法律之適用¹⁶⁶。為防堵法律漏洞，我國法的禁止方式有檢討之必要。

(2) 就限制期間而言，美國法依公務員的層級高低而有終身、兩年及一年的限制年限，我國法制則不論公務員的官等職等，限制年限均一致。

現行的職務禁止方式過於嚴格，但「行為禁止」的規定方式又過於寬鬆，應改採兩者的折衷規定方式。公務員服務法第十四條之一可參考外國立法例修改如下：「公務員於其離職後二年內，不得在與其離職前三年之職務直接相關之法人或團體，擔任負有業務主要決策責任人員、業務決策執行人員及顧問，或相當於顧問之職務，但聯誼性社團不在此項。公務員於離職後二年內，不得就與離職前五年內原承辦之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，與原任職機關接洽或處理相關業務。」

表 9-1 法、奧、日三國公務人員離職後任職限制之相關規定比較表

¹⁶⁵ 施能傑，美國政府人事管理（第一版），1999，頁 240。

¹⁶⁶ 劉定基，「公務員離職後利益迴避之義務—公務員服務法、政府採購法與相關草案之研析」，憲政時代，第 26 卷第 1 期，民 89，頁 103-122。

法國	國家公務員法第七十二條	經諮詢諮政院後發布之命令，決定職務終止後之公務人員及處於休職狀況下之公務人員，因性質上之理由，禁止其私人從事之活動範圍，依該命令得規定，於其離職經過一段時間後，緩和該禁止規定之條文。
奧地利	聯邦公務員法第五十六條	第三項：公務員從事於營利性業務時，應立即向服務機關報告，凡以追求金錢或財貨之收入為目的者，皆屬營利性業務。 第五項：公務員擔任私法上之營利法人之董事、監察人、管理人或類此機關之成員，應即提出報告。
	聯邦公務員法第五十七條	公務員充當與其職務有關事項之鑑定人，應得服務機關之同意。鑑定之目的及對象於公務上之利益有妨礙者，不得同意之。
日本	國家公務員法第一〇三條	第二項：營利事業之職務，與職員離職前五年內所任人事院規則規定之國家機關有密切關係者，該職員於離職後二年內，不得就任或承諾就任該事業之職務。

資料來源：自由時報，89年11月27日第4版。

三、有儘速制定總統檔案與文件法的必要

陳水扁總統在新著《世紀首航 - 政黨輪替五百天的沉思》一書中直言，國家安全會議沒有完整的檔案資料。陳水扁表示，國安會對若干重要的事情，竟然連一份會議紀錄的檔案都沒有，完全不知道過去國安會做了什麼？碰到過什麼問題？如何危機處理¹⁶⁷？

就國安會在政權輪替時文件或檔案的交接，前國安會高層官員指出，當時李登輝總統特別要求做好政權交接工作，因此國安會秘書長殷宗文將國安會的資料分為「國家安全戰略文件」、「國家安全戰略工作」及「國家安全

¹⁶⁷ 陳水扁，《世紀首航 - 政黨輪替五百天的沉思》，2001年11月，頁89。

戰略業務」三大部分，一一整理交付，並非只交接印信而已¹⁶⁸。針對殷宗文否認資料沒有移交，官員表示，總統府沒有反駁，就是知道殷宗文拿到的資料應該是被「清理」過後的檔案，陳水扁總統說重要國家檔案不見，是他們在尋找過去一些重要檔案時，相關官員都是以這檔案不重要、或是體制外會議沒有留檔而付之闕如，所以才會提出這樣的問題¹⁶⁹。

總統府不願具名的官員也表示，過去總統的檔案很多沒有歸檔或者整個不見，如蔣經國總統時代交接給李登輝時，就被帶走一些資料，蔣夫人走的時候，甚至連底片都被剪掉，現在李登輝的檔案也幾乎都不見。前總統李登輝一些重要檔案不是被說成不重要，就是體制外會議，並沒有留底案。

我國民主制度的建立尚屬年輕，第一次遭遇到由不同政黨接任總統時，產生檔案文件移交的問題，實不足為奇。以美國為例，早期總統的重要文件任由卸任總統攜出，即是最明顯的例證。美國自第一任總統華盛頓開始至甘迺迪總統為止，卸任總統得將其任內存於白宮的一切檔案，包括私人信件、紀念品及其他資料等，都視同其私人資產，可攜出白宮。早期由於未有法令的約束，導致美國國會圖書館於一八三四年與一八四九年兩次共花費四萬五千美元向華盛頓總統的後人購買相關的文件¹⁷⁰。

一九五五年，美國國會通過「總統圖書館法」，該法除了規定現任總統卸任後，「總統文件」應由白宮幕僚長接管外，也規定私人捐助興建的總統圖書館，可以將圖書館的土地、建築物、文件與各種資料捐給政府，政府應將這些資料視為國家重要檔案。總統圖書館屬於國家檔案館體系，在行政體系上隸屬於國家檔案與文件總署(NARA)。一九七四年，受到水門事件的影響，

168 張慧英，國安會前高層：區分三大項移交十分慎重，90年10月7號，中國時報，焦點新聞。

169 劉寶傑，總統府人員：很多重要檔案 真的不見，中時晚報，90年10月30日，政治新聞。

170 薛理桂，儘速制訂總統檔案與文件法，中國時報 90年10月31日，論壇。

美國制定「總統文件與資料保存法」，該法規定尼克森總統的官方文件由國家檔案館館長接管。除了以上兩個法律之外，美國於一九七八年制訂「總統文件法」，具體規範總統、直屬總統的行政單位或職員所製作或接收的文件資料，其功能是協助總統執行憲法或法令所賦予的職權，但是對於私人或非官方性質的文件，如：個人的日記、筆記或個人所屬政黨的資料等，並不包括在內¹⁷¹。

為避免總統移交產生檔案、文件遺失的問題，使卸任總統的相關檔案、文件等能妥善保管，應建立制度。首先應制定「總統檔案與文件法」，具體規範我國總統卸任後，其任內所有文書、信件、手稿、講稿、錄影帶、錄音帶、紀念物、印章等檔案與文物的處理辦法。其次，應制定「總統圖書館法」，將我國歷任總統的檔案與文物都集中儲存於總統圖書館。總統圖書館的主管機關應為檔案法中明訂的中央主管機關，即檔案管理局。當新任總統選出後，明訂由檔案管理局派人協助卸任總統有關檔案文件等移轉總統圖書館事宜。法制化的結果將可避免因政權的更迭，而導致重要的總統文件與檔案遺失，也由於妥善的保管卸任總統相關的檔案與文件，更可以提供後人研究卸任總統最佳的素材¹⁷²。

檔案法第十三條第一項規定「公務員於職務移交或離職時，應將其職務上掌管之檔案連同辦理移交，並應保持完整，不得隱匿、銷毀或藉故遺失。」第二十四條第一項規定「明知不應銷毀之檔案而銷毀者，處兩年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣五萬元以下罰金。」同條第三項規定「違反第十三條之規定者亦同。」因此，在政府交接的過程中，若公務員隱匿、銷毀或藉故遺失檔案時，可以適用檔案法第二十四條規定加以刑事制裁。

不過刑事制裁只能夠嚇阻公務員隱匿、銷毀或藉故遺失「行政檔案」，

171 薛理桂，儘速制訂總統檔案與文件法，中國時報 90 年 10 月 31 日，論壇。

172 薛理桂，儘速制訂總統檔案與文件法，中國時報 90 年 10 月 31 日，論壇。

並不能夠積極鼓勵卸任總統或其他行政首長，勇於提供「個人檔案」供國家檔案局保存管理，所以有必要效法法國的作法，事前與所有相關部會公務人員簽訂同意書。同意書可以包含下列內容：

1. 個人檔案的諮詢與使用需要本人的同意。
2. 個人檔案的解密期限為 60 年。

參考法國經驗，未來檔案管理局應在各部會派駐直接隸屬檔案管理局的代表，以便隨時幫助各部會人員做好文件檔案的保存工作。換言之，這些人員，應只接受檔案管理局的指揮監督，不受各部會行政主管的管轄。因此，他們可以較為中立的協助各部會人員做好日常的檔案保存工作。

以往我國政府機關檔案管理作業，除了行政院編製之「事務管理規則」及「文書處理檔案管理手冊」可供參酌外，欠缺全國統一之檔案管理機制及完備的法制規定，致各機關檔案作業寬嚴不一，除造成檔案佚失、檔案管理人員作業無所依憑外，更影響人民知的權利。檔案法雖已於 88 年 12 月 15 日由總統公布，但仍有多項相關子法及配套措施亟待建置，以利該法施行。

檔案法第三條明定「關於檔案事項，由行政院所設之專責檔案中央主管機關掌理之。檔案中央主管機關未設立前，由行政院指定所屬機關辦理之。前項檔案中央主管機關，最遲應於本法公布後二年內設立。」原先規劃將檔案中央主管機關隸屬於行政院，但最後檔案中央主管機關被定位為中央三級機關，隸屬於行政院研究發展考核委員會。行政院研考會業以依據 90 年 10 月 24 日由總統公布之檔案管理局組織條例，正式成立「檔案管理局」，作為檔案中央主管機關，檔案管理局應建置全國統一之檔案管理機制與完備法制，將我國政府檔案管理推向新里程碑。

檔案法第二十二條規定：「國家檔案至遲應於三十年內開放應用，其有特殊情形者，得經立法院同意，延長期限。」為落實本法關於國家檔案開放應用之規定，提昇檔案資訊價值及推廣檔案利用，應儘速訂定國家檔案開放應用辦法，俾利典藏國家檔案機關遵循。

檔案的完整移交是促使政權順利移轉的重要因素，因此，我國應依據檔

案法儘速建置完備的子法及配套措施，以利檔案法施行。

四、政務職位設計之調整

我國目前中央政府人事體制設計和政府交接的實際需要不能配合。目前制度的困境在於，人事體制是採行很嚴格的內閣制體例，中央政府每一部會政治任命人數較英國還要少，但民選總統成為我國民眾期盼的真正領導者已是無可逆轉之事實，在「民眾期望」和「人事體制的外在限制」兩者明顯不一致下，總統「被迫」採取擴大政務職位的途徑 -- 甚至對高級文官任用的政治化 -- 冀求提高其行政領導力¹⁷³。

民主政治的漸進發展使得民選行政首長不論是基於政黨、個人或政策認同因素挑選，須要有更多的「班底」，因此，在過去，行政首長或執政政黨選擇破壞法制，以政治化方式運用高級文官，在未來，若現行中央人事體制仍不更動，行政首長勢必被迫用間接方式同樣地對高級文官進行政治化運用。文官制度不能完全無視於政府體制運作的實際需要，為使人事體制能兼具行政中立與回應能力，我國政務職位設計勢必要有所調整，以期一方面有利於行政領導力之強化，另一方面又可以貫徹行政中立的價值。我國現制的政務性職位不僅數量極少，而且未重視與組織主要職能的配合。例如，總統直選後，不論採行半總統制、雙首長制或總統制，總統府和行政院本部的最重要功能必須是政策領導和政治判斷，因此原有組織以永業性人力為主體的職位設計顯然不符合民主治理的需要，兩個機關應該是以政治性職位為主體。中央政府部會首長也碰到某種程度的類似問題¹⁷⁴。

「目前根本問題所在是，功能性部會太多，行政院和各部會政策幕僚性

173 施能傑，「政務職位體制的運用：歐美經驗及其啟示」，收錄於彭錦鵬主編，*文官體制之比較研究*，1996年3月，頁107。

174 施能傑，「彈性化職位設計與政府人力運用」，*人事月刊* 32卷5期，頁40。

組織太弱，致使行政院本身無法真正有政策規劃、協調與領導的能力。這個結構性問題不解決，幾年後，縱使換黨執政也會遭遇同樣的困境。」因此，提出的組織重建方向有幾個。「... 第四，徹底改變行政院院本部的設計，行政院院本部的組織必須設立幾個主要政策領域的幕僚單位，並提出新的政務職位法作為配套，提供行政院所需的政策幕僚人力，不要讓行政院院本部人員事務官化。」

因此，本文主張應修改 90 年 1 月 12 日由考試院會同行政院函送立法院審議之政務人員法草案¹⁷⁵。政務人員法草案的內容應包括幾項不同職位。第一是民選首長職位。第二項是憲法任用職位，包括院長、大法官、考試委員等等。第三是政務決定職位，即中央政府部會首長。第四是政策支援職位，負責協助民選首長和政務決定職位者從事政策規劃設計和監督等專業幕僚性工作。第五是公共事務職位，負責機關對國會和社會的政策溝通和意見匯集，以及首長內部機要性和私人性工作。後三項職位人力均由高一層的政治性職位首長任用，除非依憲法或法律規定係有任期，否則均隨其任用者離職而自動去職。政治性職位也不應僅限於中央二級機關，應該根據國家政策與策略的需要角度，讓政治性比重高的工作就歸政治性人力負責，避免永業文官擔任政治性工作，徒增行政中立的困擾¹⁷⁶。

包括政務決定職位在內的各項政治性職位，其薪俸應不一致，以顯示這些職位在國家政策領導上的不同地位，此外，並非所有政務性職位的薪俸水

175 考試院、銓敘部、行政院研考會均曾就放寬政務官及釐清政務人員的範圍做過研究，提出政務人員法草案，並於 90 年 1 月 12 日由考試院會同行政院將草案函送立法院審議，該草案第二條所稱政務人員，除總統任命人員、依憲法規定由總統提名經立法院或國民大會同意任命人員、或行政院長提請總統任命人員及特任、特派人員外，特別將其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員，也納入政務人員的範圍中，藉此放寬對政務人員的界定。未來中央各部會或相當層級欲增加政務人員，也應遵循修正組織法的程序，因此，是否增設政務人員仍然操之於立法院。目前政務人員人數總計三一人，現有員額則為二八五人，因此尚有員額未遞派。

176 施能傑，「彈性化職位設計與政府人力運用」，人事月刊 32 卷 5 期，頁 40 以下。

準都必須高於永業職位¹⁷⁷。

本文建議我國可折衷採取內閣制與總統制之間的作法，基本原則是：增加政務職位人數與層次，並運用法國「部長內閣」的概念¹⁷⁸。但各部會副首長設置的人數及列為「政務」或「常務」職務，須衡酌業務繁簡及襄助首長推動政務的實際需要¹⁷⁹。其中政務副首長的設置對於分擔各部會首長決策、對外作政策溝通協調並備立法院質詢等政務工作的推動，應有助益；至於常務副首長的設置，於成熟的政黨政治環境下，具有穩定政權輪替或行政院改組時機業務正常運作的功能。是以，為落實責任政治及建立文官制度，協助行政機關首長推行其施政理念，各部會允宜同時設置常務副首長一人及政務副首長若干人，俾兼顧人事更動與業務延續的衡平需要，惟政務副首長人數仍應衡酌機關業務繁簡。

未來各部會中政務或常務副首長，其中一位副首長應負責領導新設之「國會聯絡室」，專門負責立法院事務，以因應未來行政 -- 立法兩院關係密切互動的需要。另外一位副首長則專司部會內之領導工作，特別是（1）政策設計與管理和（2）預算政策兩項重要的工作，因為政治任命者若無法積極涉入與掌握部內政策與預算之全盤性規劃，實難以落實行政領導力¹⁸⁰。

177 施能傑，「彈性化職位設計與政府人力運用」，人事月刊 32 卷 5 期，頁 41。

178 施能傑，「政務職位體制的運用：歐美經驗及其啟示」，收錄於彭錦鵬主編，文官體制之比較研究，1996 年 3 月，頁 107。

179 行政院於民國 89 年 7 月 12 日函請各部會配合組織法律的修正，依下列規定檢討調整政務副首長名額：

- (1) 目前僅設置常務或政務副首長一人的機關，配合修法時，得以同時設置常務或政務副首長方式，增置政務或常務副首長一人。
- (2) 機關組織法律規定設置副首長二人以上者，在不增加副首長名額的前提下，應以設置常務副首長一人，其餘均改置政務副首長方式，調整副首長的配置。

180 施能傑，「政務職位體制的運用：歐美經驗及其啟示」，收錄於彭錦鵬主編，文官體制之比較研究，1996 年 3 月，頁 108。

過去，國內政黨輪替並不存在，機要工作被錯誤地定位，並經常運用常任文官擔任機要。結果是常任文官汲汲爭取有機會任機要，期待如此得以快速升遷。另一方面，政治首長苦無較多自己較信得過、或理念接近的親近人士可資協助。可行的修法方向是：在「政務人員法草案」或「公務人員任用法」中增訂中央一、二級機關可任用常任文官總數一定百分比（但可限制最高上限人數）的人為機要人員，機要人員職稱另訂之，比照常任文官不同職等分別敘薪¹⁸¹。

其次，應從政府體制需求出發來設計機要人員制度，因為僅依賴政務次長進行行政領導是不夠的，但為避免政治化運用高級文官，因此部會首長和政務次長均應運用小內閣的制度，以利其經由增加相當人數的政治任命職位方式，協助行政領導。實施雙首長制的法國和實施總統制的美國，都將機要職位視為是政治任命職位體系之一環，而不是常任文官體系。譬如法國部長均設有「部長內閣」，運用許多政治性任命人員協助部長作機關內、外管理工

181 施能傑，機要人員不是常任文官，中國時報第 15 版時論廣場，2000 年 12 月 4 日。現行各機關進用機要人員的人數、職稱及敘薪，依據「公務人員任用法」及其施行細則、「公務人員俸給法施行細則」相關規定情形大致如下：

- (1) 機要人員的人數方面：依「公務人員任用法施行細則」第九條規定，各機關機要人數，除安全機關最多不得超過該機關擔任安全職務之人員編制總額四分之一外，得由銓敘部按機關層次分別規定，但不得超過五人；惟目前各層級機關得設置機要人數，銓敘部迄未明文規範。行政院自民國六十二年即起即以院函規定各機關得進用機要人數，其規定略為，行政院所屬各部、會、處、局、署、省市政府及縣市政府（均不含所屬機關），以不超過五人為限；其餘一般機關，以不超二人為限。
- (2) 機要人員的職務方面：依「公務人員任用法施行細則」第九條規定，「辦理機要人員」係指擔任機要秘書及監印等職務人員，該職務須先報銓敘部同意列為機要職務有案者而言；且除秘書長或主任秘書外，應以機關組織法規中所列非主管且非技術性的職稱進用。
- (3) 機要人員敘薪方面：依「公務人員俸給法施行細則」第五條第二項規定，各機關辦理機要的人員，其俸級的銓敘審定，比照公務人員職務列等表所列職務最低級起敘。

又立法院劉光華等委員為規範公務人員的機要人員任用，曾提案擬增訂「公務人員任用法」第十一條之一規定：各機關辦理進用機要人員時，應注意公平性、正當性及其資格與任職等間的適當性；各機關機要人員進用時，其所任職等範圍及各職等應具資格條件等規範由依考試院定之。

作¹⁸²。

五、比較法制的經驗參考

美國是總統制國家，總統大選結果揭曉後，除了少數例外情形（譬如 2000 年小布希與高爾）一時間勝負難以分辨外，原則上誰是下任總統就非常清楚，不像德國等內閣制國家常常需要等到聯合內閣組成後才清楚誰是下一任內閣總理。美國總統任命部會首長及部分重要官員，須經參議院同意，所以美國總統交接期間較長，也比較有制定總統交接法，就交接經費、人員訓練等問題加以規範的必要。德國的內閣總理交接，最困難的部分在於不同政黨間如何談判組成聯合內閣，一旦達成協議，確定由誰出任總理，新舊總理的交接期間通常甚為短暫，也就沒有補助新任總理交接經費或訓練新任閣員的必要。反而是對政黨的經費補助，比起補助新任總理交接經費，更能切合德國的政治體制及實際運作。

如前所述，我國的憲政體制比較接近半總統制，在總統大選揭曉後，誰是下任總統就非常清楚，而且總統擁有相當大的實權，總統交接期間也較長，因此有必要制定總統條例或政府交接條例。

第二節 建議事項

根據研究發現，本研究針對政府交接的法制化，提出下列具體建議。以下分別從立即可行的建議、及長期性建議加以列舉。

一、立即可行之建議

¹⁸² 施能傑，「政務職位體制的運用：歐美經驗及其啟示」，收錄於彭錦鵬主編，文官體制之比較研究，1996 年 3 月，頁 108。

(一) 制定總統交接條例或政府交接條例(主辦機關：中央選舉委員會；協辦機關：行政院研究發展考核委員會)

基於我國憲政體制多有爭論，並顧及政權輪替與政府交接之實際需要，本研究研擬以總統、副總統為範圍的總統交接條例草案(表 9-2)，及以總統、副總統、行政院長為範圍的政府交接條例草案(表 9-3)。總統交接條例草案內容詳請參考本章第三節；政府交接條例草案內容詳請參考本章第四節。

(二) 縮短正副總統的交接期間(主辦機關：中央選舉委員會)

我國總統任命行政院長及行政院院長提請總統任命行政院副院長、各部會首長及政務委員，並不須立法院同意，所以我國總統交接的期間，沒有必要類似美國那樣長。依據總統副總統選舉罷免法第三十三條之規定「總統、副總統，應於總統、副總統任期屆滿三十日前完成選舉投票。但重行選舉、重行投票或補選之投票完成日期不在此限。」未來自完成選舉投票日(或自中央選舉委員會依法公告當選之日)起，至宣誓就職日為止之正副總統的交接期間，可以縮短為 30 日左右。

(三) 編製交接指南(主辦機關：行政院人事行政局)

參考美國的經驗，編纂總統交接指南(Transition Directory)或政府交接指南。此一交接指南之編定，不但有助於新任總統及即將被任命擔任政府重要職位之人員，有官方書面資料依據而可儘早規劃交接事宜，也有助於媒體與人民對於交接過程之進行及其效率，有觀察與評斷之標準。

(四) 新任政務人員訓練(主辦機關：中央選舉委員會；協辦機關：行政院人事行政局)

對即將獲得總統任命之重要人員，應就其做為新任政務人員最常遭遇之難題與挑戰類型，以及就職後行政管理之職責，提供適當之簡報及成立工作

室舉辦一些相關活動，與即將卸任的重要部會首長交流，並與各部會相關幕僚人員接觸。舉行這些活動的目的是提供新任人員資料管理、人力資源管理以及績效管理等事務的相關訓練與指導。

(五) 儘速建置檔案法相關子法及配套措施 (主辦機關：行政院研究考核委員會；協辦機關：檔案管理局)。

(六) 修改現行公務員服務法第十四條之一之「旋轉門」條款。(主辦機關：考試院銓敘部、行政院人事行政局)。

(七) 編印「政務性與機要性職位」手冊，此手冊應詳述總統府及行政院各部會所有政務性與機要性職位、現職人員、職務薪水和任期屆滿的時間等資訊。此外，對於政府主導的民間機構，有哪些職位可以隨著政府交接而重新任命，也應該在手冊中對這些職務表列說明。(主辦機關：行政院人事行政局；協辦機關：考試院銓敘部)。

對於哪些政府職位(和政府主導的民間機構職位)應該隨著總統及行政院院長交接而重新任命，並無法律明文規定，而朝野之間也時有爭議。美國國會郵政與文官委員會(Post Office and Civil Service Committee)在大選年時會出版「政策性與輔助性職位(policy and supporting position)」手冊(俗稱為「精選書(Prune Book)」)，此書詳述聯邦政府內各機關所有政治職位、現職人員、職務薪水和任期屆滿的時間等資訊¹⁸³，此種作法值得我國參考。

183 John H. Trattner, *The 2000 Prune Book: How To Succeed In Washington's Top Jobs*, Brooking Institution Press, 2000；施能傑，「政務職位體制的運用：歐美經驗及其啟示」，頁94。

二、長期性建議

(一) 修改政務人員法草案並檢討現行政務人員任用、員額及遴派情形，完成政務人員法草案立法程序（主辦機關：考試院、銓敘部、行政院人事行政局）

(二) 檢討「公務人員任用法」及其施行細則，明文規定各層級機關設置機要人員之數額，或於政務人員法草案中規定。（主辦機關：考試院銓敘部；協辦機關：行政院人事行政局）

第三節 總統交接條例草案

一、立法總說明

(一) 總統交接條例立法之必要性

因為總統交接攸關國家安定和發展，而且相當複雜，顯然不是既有的「公務人員交代條例」或研議中的「總統當選人禮遇條例」所能完全規範，建議另外制定「總統交接條例」。除了總統交接時，同時進行行政院院長與各部會首長交接的情形之外，單純任命新的行政院院長導致之行政院院長與各部會首長交接，或因內閣改組導致之部會首長交接，通常自任命到宣誓就職的時間甚為短暫而且沒有交接經費、人員訓練等總統交接時特有的問題，所以既有的「公務人員交代條例」或「檔案法」大致上已能規範相關問題，沒有必要在總統交接條例之外，另外制定政府交接法或行政院交接法。

(二) 草案架構

總統交接條例草案包括十三條條文，以下是本草案規範的重點。

(1) 名稱：總統交接條例。

(2) 立法目的：為保護正副總統當選人之安全並協助其以正副總統當選人身

分為就職前之準備，以利政務之銜接及維繫國家之安定，特制定本條例。

(3) 規範對象：包括總統、副總統的交接，但不包括行政院長和內閣等相關機構的交接。

(4) 主管機構：中央選舉委員會。

(5) 適用期間：明訂總統交接的期間。

(6) 總統當選人辦公室：規範總統當選人辦公室的任務、人事、經費。至於總統當選人辦公室的組織架構、設備和運作則由總統當選人自行決定。

(7) 正副總統當選人的禮遇：提供正副總統當選人必要的禮遇、安全保護和交通、通訊及辦公設施等。

(8) 總統當選人與聞國政權：賦予總統當選人訪視機構、聽取簡報、調閱資料、參加會議等熟悉相關業務的權利。

(9) 移交項目：明訂移交項目應包括業務、人事、檔案、預算和財產等移交。

(10) 重要法令、政策和預算的凍結：規範交接期間即將卸任總統及政府官員的作為。

(11) 政務官職前講習和訓練：包括機構執掌以及機構和文官、國會、媒體、政黨之溝通和協調。

(12) 例外規定：本法不適用於現任總統連任。

(13) 實施日期。

表 9-2 總統交接條例草案之條文

條文
第一條（立法目的） 為保護正副總統當選人之安全並協助其以正副總統當選人身分為就職前之準備，以利政務之銜接及維繫國家之安定，特制定本條例。
第二條（總統當選人之定義） 本條例所稱之總統當選人，係指自中央選舉委員會依法公告當選之日起，

至宣誓就職日為止之總統當選人。
<p>第三條（主管機關） 本條例以中央選舉委員會為主管機關。</p>
<p>第四條（總統當選人之禮遇及保護） 總統當選人依本條例應受一定之禮遇及保護，其所需車輛、人員由主管機關協調相關機關支應或由相關機關負責。</p>
<p>第五條（總統當選人辦公室） 總統當選人自中央選舉委員會正式公告日起，得成立總統當選人辦公室，辦理就職前之準備事項。 總統當選人辦公室得調用人員辦事。被調用人員如係公務人員，應依法辦理借調，並於辦公室裁撤後，隨即歸建，恢復原職。 被調用之人員於調用期間，僅對新任正副總統負責，其原有一切待遇、津貼、加給、福利不得變更。 總統當選人辦公室所需費用由主管機關編列預算支應，並依法定程序核銷。</p>
<p>第六條（總統當選人與閩國政權） 應總統當選人要求，中央各行政機關應就其主管業務提出簡報。 總統當選人得要求調閱相關文書及其他物件，訪視政府機關（構）及其所屬單位，受要求之機關不得拒絕。</p>
<p>第七條（總統職權應移交內容） 總統交接應移交之事項如左： 一 印信。 二 中央各行政機關人員名冊。 三 交代月份，截至交代日止，與月報相同之會計報表及其存款。 四 未辦或未了之重要案件。 五 有關外交、兩岸關係及國防、情治部門之特殊案件。 六 當年度施政或工作計畫，及截至交接時之實施情形報告。 七 文件檔案。</p>
<p>第八條（爭議性政策、命令及預算的凍結） 總統當選人名單公告日起，除立法院已通過之法律、預算及政府經常性支出外，凡未執行之爭議性政策、命令、國際條約、特別預算均應凍結，但總統連任者不在此限。</p>
<p>第九條（新任政務官講習） 主管機關應舉辦新任政務官講習，所需費用由主管機關編列預算支應。</p>
<p>第十條（例外規定） 現任總統連任時，不適用本條例之規定。</p>

政府交接法制化之研究

第十一條（副總統當選人之保護）

副總統當選人之保護，準用第四條之規定辦理之。

第十二條（施行細則）

本條例施行細則，由主管機關擬訂，報請行政院核定之。

第十三條（施行日期）

本條例自公布日起施行。

表 9-3 總統交接條例草案

審查通過「總統當選人禮遇條例」

委員賴士葆等三十八人擬具「總統職權移交條例草案」

委員林濁水等三十一人擬具「正副總統當選人交接條例草案」

委員劉光華等三十三人擬具「正副總統交接條例草案」

條文對照表

總統交接條例草案 (本研究)	總統當選人禮遇條例草案 (立法院委員會審查 通過)	總統職權移交條例草案	正副總統當選人交接條例草案	正副總統交接條例草案	說明
第一條(立法目的) 為保護正副總統當選人之安全並得以正副總統當選人身為就職前之準備，以利政	第一條 為保護總統當選人之安全並得以總統當選人身為就職前之準備，以利政務之銜接及維繫國	第一條(立法目的) 為踐履民主制度之精神，完成全體國民支付託，促使政治穩定，政策安定，保障經民主程	第一條 為利於新任正副總統當選人於當選後就職前，瞭解正副總統法定職權之行使，以保障職權移	第一條(立法目的) 為保護正副總統當選人之安全並得以正副總統當選人身為就職前之準備，以利政務	賴委員士葆等提案： 依合憲性精神及中華民國憲法前言精神，揭示本條例立法意旨。

<p>務之銜接及維繫國家之安定，特制定本條例。</p>	<p>家之安定，特制訂本條例。</p>	<p>序取得總統職權者，應確保合憲性轉移總統相關職權的順暢，特制定本條例。</p>	<p>轉過程之穩定，及職權移轉後運作之順暢，特制定本條例。</p>	<p>之銜接及維繫國家之安定，特制定本條例。</p>	<p>旨。 林委員濁水等提案： 揭示本條例制定之意旨。 劉委員光華等提案： 明定本條例之立法目的。 審查會： 依憲法之規定，副總統係備位性質，宜另訂條文予以準用。</p>
<p>第二條（總統當選人之定義）</p>	<p>第二條 同左</p>	<p>第二條（總統職權定義） 總統：係經中華民國憲</p>	<p>第二條 本條例所稱之新任正副</p>	<p>第二條（適用對象） 本條例所稱之正副總</p>	<p>賴委員士葆等提案： 定義「總統職權」之</p>

<p>本條例所稱之總統當選人，係指自中央選舉委員會依法公告當選之日起，至宣誓就職日為止之總統當選人。</p>		<p>法及增修條文規定，依憲政程序產生之國家領導人，謂之。</p> <p>總統職權：係依中華民國憲法及增修條文所賦予之治國權力及其依法所衍生之相關權力，謂之。</p>	<p>總統當選人，為經中央選舉委員會公告當選之正副總統候選人。</p>	<p>統當選人，係指經中央選舉委員會依法公告當選之正副總統當選人。</p>	<p>來源及合憲性依據。</p> <p>林委員濁水等提案： 明定本條例所規範之新任總統當選人之要件。</p> <p>劉委員光華等提案： 明定本條例之適用對象。</p> <p>審查會： 全條修正如上。</p>
<p>第三條(主管機關) 本條例以中央選舉委員會為主管機關。</p>	<p>第三條 同左</p>	<p>第三條(總統職權移交委員會) 國民大會應於總統公告當選日起，由國民大會</p>	<p>第三條 本條例之主管機關為中央選舉委員會。</p>	<p>第四條(主管機關) 本條例以中央選舉委員會為主管機關。</p>	<p>賴委員士葆等提案： 由政權機關國民大會負責總統職權移交事宜。</p>

		議長召集會議，成立「總統職權移交委員會」，負責總統相關之各項職權之移交事宜。			宜。 林委員濁水等提案： 明定本條例之主管機關。 劉委員光華等提案： 明定本條例之主管機關。
第四條（總統當選人之禮遇及保護） 總統當選人依本條例應受一定之禮遇及保護，其所需車輛、人員由主管機關協調。	第四條 同左	第十一條（就職期間準總統、副總統人身安全） 總統、副總統公告當選日起至宣誓就任前，為就職期間，其人身安全應比照現任總統	第十一條 新任正副總統當選人於交接期間內，應受一定之禮遇及保護。 前項保護準用現任總統	第五條（禮遇、保護事項） 正副總統當選人自投票翌日起至宣誓就職日止，依本條例應受一定之禮遇及保護。	

員由主管機關協調相關機關支應或由相關機關負責。		全，應比照現任總統、副總統之人身安全保護。	副總統之規定；禮遇準用關於卸任總統之規定。	前項保護及禮遇沿用總統、副總統候選人之相關規定。其所需車輛、人員由主管機關徵調支應。	
<p>第五條（總統當選人辦公室）</p> <p>總統當選人自中央選舉委員會正式公告日起，得成立總統當選人辦公室，辦理就職前之準備事項。</p> <p>總統當選人辦公室得調用人員辦事。被調用人員如係公務人員，應依法辦理借</p>	<p>第五條 第一項、第二項同左。</p> <p>第三項同左列條文第四項。</p>		<p>第七條</p> <p>新任正副總統當選人應成立正副總統交接辦公室，以管理、運用第四條所撥付之費用。</p> <p>前項費用之收支情形，應於就職後三十日內向監察院申報之。</p> <p>第九條</p> <p>新任正副總統當選人，</p>	<p>第六條（正副總統當選人辦公室）（第一項）</p> <p>正副總統當選人自中央選舉委員會正式公告日起，得成立正副總統當選人辦公室，辦理交接前之準備事項。</p> <p>第六條（第二項）</p> <p>正副總統當選人辦公室得調用人員辦事。被調用人員如係公務人員，應依法辦理借</p>	

<p>員，應依法辦理借調，並於辦公室裁撤後，隨即歸建，恢復原職。</p> <p>被調用之人員於調用期間，僅對新任正副總統負責，其原有一切待遇、津貼、加給、福利不得變更。</p> <p>總統當選人辦公室所需費用由主管機關編列預算支應，並依法定程序核銷。</p>			<p>於各機關首長同意下，得調用公務員至正副總統交接辦公室，以協助新任正副總統當選人。</p> <p>被調用之人員於調用期間僅對新任正副總統負責，其原有一切待遇、津貼、加給、福利不得變更。</p> <p>被調用人員於交接其間後，應恢復原職。</p> <p>第五條</p> <p>為利於新任正副總統當選人完成本條例所規定</p>	<p>調用人員如係公務人員，應依法辦理借調，並於交接期間後，隨即歸建，恢復原職。</p> <p>第六條(第三項)</p> <p>正副總統當選人辦公室所需費用由主管機關編列預算支應，並依法定程序核銷。</p>	
---	--	--	---	---	--

			<p>之事項，主管機關應提供經費予以補助。</p> <p>本項經費應於總統任期屆滿之年度由主管機關編列預算，送立法院審議。必要時得依法以預備金支應之。</p> <p>此項經費應於中央選舉委員會公告正副總統當選後五日撥付之。</p>		
第六條（總統當選人與聞國政權）	第六條 總統當選人必要時得要求聽取中央各行政機關中央各行政機關應就其主管業務提出簡報。	第四條(總統、副總統國政、國情與聞請求權) 新任總統、副總統於職權移交前，為了解國政、國情及政府機制運作，得向「總統職權移	第六條 經新任正副總統當選人要求，各級行政機關應於法令規定範圍內，就其主管事務向新任正副總統當選人進行報告。	第七條(行政機關配合事項) 正副總統當選人必要時得要求聽取各級行政機關就其主管業務提出簡報。	賴委員士葆等提案： 為使新任總統減少政策摸索期，要求國政、國情與聞之訪視與報告請求權，儘速承接國政空窗期。

<p>報。</p> <p>總統當選人得要求調閱相關文書及其他物件，訪視政府機關（構）及其所屬單位，受要求之機關不得拒絕。</p>		<p>作，得向「總統職權移交委員會」要求相關單位之訪視、報告。</p>	<p>總統當選人進行報告。</p> <p>新任正副總統當選人得要求調閱相關文書及其他物件，訪視政府機關（構）及所屬之單位、設施，受要求之機關不得拒絕之。</p>	<p>提出簡報。</p>	<p>銜接國政空窗期。</p> <p>林委員濁水等提案： 為使新任正副總統當選人足以了解政務，以便於行使職權代表國家，特規定其有調閱相關文書及訪視相關單位、設施之權，行政機關有報告政務之義務，以資規範。</p> <p>劉委員光華等提案： 為使正副總統當選人了解政務，以便日後代表國家行使職權，</p>
--	--	-------------------------------------	--	--------------	--

					<p>正副總統當選人有要求各級行政機關就其主管業務提出簡報之權。</p> <p>審查會： 文字修正如上。</p>
<p>第七條（總統職權應移交內容）</p> <p>總統交接應移交之事項如左：</p> <p>一 印信。</p> <p>二 中央各行政機關人員名冊。</p> <p>三 交代月份，截至</p>	<p>未規定</p>				

政府交接法制化之研究

<p>交代日止，與月報相同之會計報表及其存款。</p> <p>四 未辦或未了之重要案件。</p> <p>五 有關外交、兩岸關係及國防、情治部門之特殊案件。</p> <p>六 當年度施政或工作計畫，及截至交接時之實施情形報告。</p> <p>七 文件檔案。</p>					
<p>第八條（爭議性政策、命令及預算的凍</p>	<p>未規定</p>	<p>第六條（爭議性政策、命令及預算的凍結）</p>			

<p>結)</p> <p>總統當選人名單公告日起，除立法院已通過之法律、預算及政府經常性支出外，凡未執行之爭議性政策、命令、國際條約、特別預算均應凍結，但總統連任者不在此限。</p>		<p>命令及預算的凍結)</p> <p>總統當選名單公告日起，除立法院已通過之法律、預算及政府經常性支出外，凡未執行之爭議性政策、命令、國際條約、特別預算均應凍結，但總統連任者不在此限。</p>			
<p>第九條（新任政務官講習）</p> <p>主管機關應委託學術機構或公務人力培訓機構舉辦新任政務官</p>	未規定	未規定	未規定	未規定	

政府交接法制化之研究

<p>講習， 所需費用由主管機關 編列預算支應。</p>					
<p>第十條（例外規定） 現任總統連任時，不 適用本條例之規定。</p>	<p>第七條 同左</p>		<p>第十二條 本條例於現任總統連 任，及現任副總統當選 新任總統時，不適用 之。</p>	<p>第八條(例外規定) 現任總統連任或現任 副總統當選總統時，不 適用本規定。</p>	<p>林委員濁水等提案： 對新任總統當選人為 現任總統連任，及現 任副總統當選新任總 統時，因其原已享受 一定之禮遇及保護， 對國家政務並已有一 定之了解，自不生交 接之問題，故本條例 之規定不適用之。</p>

第九章 研究發現與建議

					<p>劉委員光華等提案：</p> <p>明定本條例之例外規定。</p> <p>現任總統連任或現任副總統當選時，由於已有行政經驗，無須有交接過渡之銜接期間，故而予以排除適用。</p> <p>審查會：</p> <p>文字修正如上。</p>
<p>第十一條（副總統當選人之保護）</p> <p>副總統當選人之保</p>	<p>第八條 同左</p>				<p>審查會：</p> <p>明定副總統當選人之保護，準用第四條之</p>

政府交接法制化之研究

護，準用第四條之規定辦理之。					規定辦理。
第十二條(施行細則) 本條例施行細則，由主管機關擬訂，報請行政院核定之。	第九條 同左			第九條(施行辦法) 本條例施行辦法由主管機關定之。	明定本條例之施行辦法。
第十三條(施行日期) 本條例自公布日起施行。	第十條 同左	第十三條 本法自公布日起實施。	第十三條 本法自公布日起實施。	第十三條(施行日期) 本條例自公布日起實施。	賴委員士葆等提案： 明定本條例施行日期。 林委員濁水等提案： 明定本法之施行日期。 劉委員光華等提案： 明定本條例之施行日期。

第四節 政府交接條例草案

一、立法總說明

（一）政府交接條例立法之必要性

因為政府交接攸關國家安定和發展，而且相當複雜，顯然不是既有的「公務人員交代條例」或研議中的「總統當選人禮遇條例」所能完全規範，建議另外制訂「政府交接條例」。單純任命新的行政院院長導致之行政院院長與各部會首長交接，或因內閣改組導致之部會首長交接，通常自任命到宣誓就職的時間甚為短暫而且沒有交接經費、人員訓練等總統交接時特有的問題，所以既有的「公務人員交代條例」或「檔案法」大致上已能規範相關問題，但是總統交接時，同時進行行政院院長與各部會首長交接的情形，則有必要另外制定政府交接條例。

（二）草案架構

政府交接條例草案包括十五條條文，以下是本草案規範的重點。

（1）名稱：政府交接條例。

（2）立法目的：為保護正副總統當選人之安全並協助正副總統當選人及其內定之行政院院長與各部會首長為就職前之準備，以利政務之銜接及維繫國家之安定，特制定本條例。

（3）規範對象：包括總統、副總統的交接，與行政院長和內閣等相關機構的交接。

（4）主管機構：中央選舉委員會。

（5）總統當選人辦公室：規範總統當選人辦公室的人事、經費。

（6）正副總統當選人的禮遇：提供正副總統當選人必要的禮遇、安全保護和交通、通訊及辦公設施等。

(7) 總統當選人與聞國政權：賦予總統當選人訪視機構、聽取簡報、調閱資料、參加會議等熟悉相關業務的權利。

(8) 現任行政院長向新政府內定行政院長提供必要資訊及簡報的義務。

(9) 各部會向新政府內定各部會首長提供必要資訊及簡報的義務。

(10) 總統移交項目：明訂總統移交項目應包括業務、人事、檔案、預算和財產等移交。

表 9-4 政府交接條例草案之條文

條文
第一條（立法目的） 為保護正副總統當選人之安全並協助正副總統當選人及其內定之行政院院長與各部會首長為就職前之準備，以利政務之銜接及維繫國家之安定，特制定本條例。
第二條（總統當選人之定義） 本條例所稱之總統當選人，係指自中央選舉委員會依法公告當選之日起，至宣誓就職日為止之總統當選人。
第三條（主管機關） 本條例以中央選舉委員會為主管機關。
第四條（總統當選人之禮遇及保護） 總統當選人依本條例應受一定之禮遇及保護，其所需車輛、人員由主管機關協調相關機關支應或由相關機關負責。
第五條（總統當選人辦公室） 總統當選人自中央選舉委員會正式公告日起，得成立總統當選人辦公室，辦理就職前之準備事項。 總統當選人辦公室得調用人員辦事。被調用人員如係公務人員，應依法辦理借調，

<p>並於辦公室裁撤後，隨即歸建，恢復原職。</p> <p>被調用之人員於調用期間，僅對新任總統負責，其原有一切待遇、津貼、加給、福利不得變更。</p> <p>總統當選人辦公室所需費用由主管機關編列預算支應，並依法定程序核銷。</p>
<p>第六條（總統當選人與閩國政權）</p> <p>應總統當選人要求，中央各行政機關應就其主管業務提出簡報。</p> <p>總統當選人得要求調閱相關文書及其他物件，訪視政府機關（構）及其所屬單位，受要求之機關不得拒絕。</p>
<p>第七條（總統職權應移交內容）</p> <p>總統交接應移交之事項如左：</p> <ol style="list-style-type: none">一 印信。二 總統府人員名冊。三 交代月份，截至交代日止，與月報相同之會計報告及其存款。四 未辦或未了之重要案件。五 有關外交、兩岸關係及國防、情治部門之特殊案件。六 當年度施政或工作計畫，及截至交接時之實施情形報告。七 文件檔案。
<p>第八條（爭議性政策、命令及預算的凍結）</p> <p>總統當選人名單公告日起，除立法院已通過之法律、預算及政府經常性支出外，凡未執行之爭議性政策、命令、國際條約、特別預算均應凍結，但總統連任者不在此限。</p>
<p>第九條（對內定行政院院長的簡報義務）</p> <p>現任行政院長應指派特定官員針對現政府執行中之各項重要政策，特別是涉及國家</p>

<p>安全、邦交維護、涉外協定，以及各項金融安定、股匯市穩定等業務，向新政府內定行政院長提供必要之資訊及簡報。</p>
<p>第十條（對內定部會首長的簡報義務）</p> <p>現政府各部會應指派文官長或高級常任文官積極協助新政府內定各部會首長，並提供必要之業務資訊；其採用之形式及次數，由現政府與新政府內定各部會首長視實際需要商定。</p>
<p>第十一條（新任政務官講習）</p> <p>主管機關應舉辦新任政務官講習，所需費用由主管機關編列預算支應。</p>
<p>第十二條（例外規定）</p> <p>現任總統連任時，不適用本條例之規定。</p>
<p>第十三條（副總統當選人之保護）</p> <p>副總統當選人之保護，準用第四條之規定辦理之。</p>
<p>第十四條（施行細則）</p> <p>本條例施行細則，由主管機關擬訂，報請行政院核定之。</p>
<p>第十五條（施行日期）</p> <p>本條例自公布日起施行。</p>

附錄

附錄一 現 / 新政府政務銜接暫行原則

八十九年四月

一、為使現 / 新政府政務順利銜接，茲請現任行政院長指派特定官員於五月上旬針對現政府執行中之各項重要政策，特別是涉及國家安全、邦交維護、涉外協定，以及各項金融安定、股匯市穩定等業務，向新政府內定行政院長提供必要之資訊及簡報。

二、為使新政府內定部會首長瞭解各項政務，茲請現政府各部會指派文官長或高級常任文官積極協助新政府內定各部會首長，並提供必要之業務資訊；其採用之形式及次數，由現政府與新政府內定各部會首長視實際需要商定。

三、此次政黨輪替，行政院全面改組，確屬我國憲政首例，致現 / 新政府交接程序未有法定規範與地位，特別籲請各界共同重視並儘速建立交接機制法制化。

現任行政院秘書長 謝深山

內定行政院秘書長 魏啟林

政府交接法制化之研究

附錄二 我國 2000 年政府交接大事記

發 生 日 期	內 容	議 題	資 料 來 源
89.3.18	陳水扁、呂秀蓮當選第十屆中華民國正副總統，打破國民黨長期一黨執政之局，首度出現政黨輪替	政黨輪替	聯合新聞網
89.3.22	外界質疑調查局在政權移轉前會銷毀政治人物的「AB 檔案」及「特約諮詢」名單	檔案移交	中時電子報
89.3.23	*陳水扁、呂秀蓮在總統府秘書長丁懋時的安排下，由立委張俊雄陪同前往國防部，聽取國防施政和建軍備戰方面「機密」等級的深入報告 *政權交接空窗期，看守內閣應嚴守分寸，不處理重大政策		聯合報 3 版 89.3.24 聯合報 15 版 89.3.24
89.3.24	李登輝宣布辭去國民黨主席，認為國家比黨重要，表示將協助總統當選人陳水扁完成交接任務		中時電子報
89.3.25	成員涵蓋扁陣營政、新政府團隊以及民進黨中央人士的政權移交小組可望成立，新舊政府雙方處理政權移交事宜的對口單位為丁懋時與張俊雄，兩人針對新舊政府如何過渡、執政團隊何時組成、文官系統如何運作等進行意見交換	商討政權交接事宜	中時電子報

89.3.26	國政顧問團首次聚會、提出新閣揆人選三條件	人事	中時電子報
89.3.27	行政院通過國軍調薪案	政策	聯合新聞網
89.3.28	民進黨政權交接小組拜訪總統府秘書長丁懋時商討政權交接及總統 520 就職大典；張俊雄表示政權交接小組分為慶典、行政、外交及兩岸事務、國防、財政等小組分別處理政權移交事宜。		聯合報 2 版 89.3.29
89.3.29	*國政顧問團二度聚會 *陳水扁正式宣布由唐飛擔任新政府之閣揆	人事安排	中時電子報
89.3.30	國民黨立委連署國產菸酒延後漲價	政策	聯合新聞網
89.4.4	陳水扁前往總統府，聽取總統府秘書長丁懋時簡報，內容涉及與國家安全相關之事務		聯合新聞網
89.4.5	*行政院長蕭萬長同意警政署升格案 *工程會提出長生國際公司捷運開發成本納入區段徵收案 *行政院通過教育總預算不得低於 GNP 的 6 % 案 *國民黨同意讓國防部長唐飛以個人名義組閣；陳水扁則強調內閣人事佈局一定會尊重唐飛意見	*重大政策 *重大政策 *重大政策 *人事安排	聯合新聞網
89.4.7	*政權移交小組在總統府召開慶典籌備會議，討論 520 就職大典的細節 *陳水扁、呂秀蓮在政權交接小組召集人張俊雄的陪同下，前往總統府拜會國安會秘書長殷		中時電子報

	宗文		
89.4.8	國安局向陳水扁、呂秀蓮做簡報		中時電子報
89.4.11	交通部郵電司長鄧添來表示，為使釋股作業順利，中華電信將辦理資產重估	政策	聯合新聞網
89.4.13	李遠哲表示現階段任務已經完成，國政顧問團解散。李並建議新舊政府應於 520 一併交接，認為以前政府的交接在總統 520 交接後，再等十一天到六月一日才正式交接，但政黨輪替後，看守內閣時間不宜太長	交接時間	聯合報 2 版 89.4.14
89.4.18	<p>*針對行政院表示沒有必要向新政府簡報業務一事，張俊雄呼籲行政院應尊重體制充分合作，不要以無先例或沒有法律規定而使政權轉移有所耽擱或受損害</p> <p>*行政院長蕭萬長表示，如果新閣揆認為有必要的話，他願意向新政府進行簡報，而根據內閣的團隊精神，與其由各部會不同安排，不如統一辦理</p> <p>*針對張俊雄指行政院有「抗拒交接」的味道，行政院副院長劉兆玄表示半移交和向新政府進行業務簡報是兩回事。行政院依法須辦理移交，至於業務簡報則須視新政府有沒有需求而定</p>	<p>*政權移交 事宜</p> <p>*政權移交 事宜</p> <p>*政權移交 事宜</p>	中時電子報
89.4.19	*政權和平轉移，李登輝、陳水扁數度物晤談，針對兩岸、國防、外交與國家安全等議題交換意見；陳水扁表示政權移交的重點，不在於檯面上形式的交接或國璽的傳遞，更重要的是業務實際的傳承，尤其是關於國安軍情和外交方	*政權移交 事宜	中時電子報

	<p>面的機密業務</p> <p>*會商政權移交，張俊雄、劉兆玄達共識；行政院的新舊政權移交分別以內定行政院秘書長魏啟林與現任秘書長謝深山為對口單位</p>	* 政權移交事宜	
89.4.20	<p>立院法制委員會初審通過「總統當選人禮遇條例」草案，自當選公告起得成立辦公室，並受一定的禮遇和保護。委員會並附帶決議，行政院應於八十九年五月一日前提出「政府交接暫行條例」交付立法院審議</p>	「總統當選人禮遇條例」、「政府交接暫行條例」	中時電子報
89.4.22	<p>中央部會人事異動頻繁，部分首長在卸任前夕調任親信，引起反彈</p>	人事調動	中時電子報
89.4.24	<p>*新政府擬妥「政府交接暫行條例」草案，內容包括檔案及資料的提供、業務簡報等，將與行政院進行協商，爭取新政府版本，送立法院審議</p> <p>*行政院秘書長謝深山與新內閣內定秘書長魏啟林協商敲定三項新、現任政府銜接暫行原則，包括簡報業務、資訊的提供以及採用的形式、次數等，此外暫行原則也確立「這次政黨輪替，行政院全面改組，卻屬我國憲政首創，致現、新政府交接未有法定規範與地位，特別籲請各界共同重視，並建立交接機制法制化」</p> <p>*內定總統府秘書長舊新舊政府交接的有關問題提出說明，提出政權移交幾個不利之處：其一，過去沒有前例可循；其二，沒有法律制度及相關部門負責；其三，過去五十年一黨專</p>	<p>* 政府交接暫行條例」草案</p> <p>* 政府銜接暫行原則</p> <p>* 政權交接事宜</p>	中時電子報

	政，從沒有政黨輪替，牽涉到黨政不分、意識形態及省及情節等問題	事宜	
89.4.25	行政院國家檔案局籌備處主任陳士伯表示國家檔案法公佈實施後，所有國家檔案都列入保護範圍，但相關細節還要訂定子法規範	檔案文件移交	聯合新聞網
89.4.28	內定行政院副院長游錫堃會交通部，盼財團法人中華航空法展基金會董監事的改選能尊重新政府，讓新政府參與		中時電子報
89.4.30	部會人士異動頻繁，民進黨立委陳其邁、張秀珍，新黨立委賴士葆、鄭龍水等紛紛提出質疑	人事調動	中時電子報
89.5.1	*內政部人事調動，重要職缺已佔滿，內定接任內政部長張博雅認為這是不尊重新任首長人事權的表現	*人事調動	中時電子報
	*蕭萬長認為舊內閣出現人事異動一事，均合乎人事法令辦理，表示一切異動均是為了新政權的和平轉移，外界切勿有疑心	*人事調動	
89.5.1	*銓敘部表示各部會首長交接前人事升遷如果依法、按規定程序進行，應無違法之爭議；至於解釋令指內閣總辭前一個月不宜調動人事，是慣例但不具法律拘束力。	*人事調動	中時電子報
89.5.2	國璽印信改由立法院長授與	國璽印信授與	中時電子報
89.5.4	內定接任內政部長兼台灣省主席的張博雅指省府人事異動頻仍，盼省府應適度以示尊重新任首長	人事調動	中時電子報

政府交接法制化之研究

89.5.5	體委會在政權交接前公佈人事令並由體委會 委員會議通過國民體育法修正案	人事調動與 法案修正	中時電子報
89.5.11	至少七友邦元首參加 520 大典		中時電子報
89.5.13	李總統遷出官邸搬往鴻禧		中時電子報
89.5.15	*總統就職大典，卜睿哲將率團來台祝賀 *立委轉述，李總統最得意政權和平轉移		中時電子報
89.5.17	陳水扁就任總統，將由司法院長監誓，立法院 長授璽		中時電子報
89.5.20	陳水扁宣誓就職，發表就職演說	就職大典	聯合新聞網
89.5.20	陳水扁會晤外賓，表示外交政策不會受政權移 轉影響，會在既有基礎上履行各項條約協定、 強化合作交流計畫	外交政策	聯合報 3 版 89.5.21

附錄三 美國總統交接法

Short Title of 1988 Amendment

Pub.L. 100-390, §1, Aug. 17, 1988, 102 Stat. 985, provided that: "This Act [amending sections 3345, 3348 and 5723 of Title 5, Government Organization and Employees, and enacting and amending provisions set out as notes under this section] may be cited as the 'Presidential Transitions Effectiveness Act'."

Disclosure of In-Kind Contributions to 1988-1989 Transition

Pub. L. 100-398, §5, Aug. 17, 1988, 102 Stat. 987, provided that:

"(a) Disclosure as Condition of Receipt of Funds. The President-elect and Vice-President-elect (as a condition of receiving services under section 3 and for funds provided under section 6(a)(1) of the President Transition Act of 1963 [Pub.L. 88-277] (3 U.S.C. 102 note) shall provide an estimate to the Administrator of General Services of the aggregate value of in-kind contributions made during the period beginning on November 9, 1988, through January 20, 1989, received from transition activities for

"(1) transportation;

"(2) hotel and other accommodations;

"(3) suitable office space; and

"(4) Furniture, furnishings, office machines and equipment, and office supplies.

"(b) Form and Availability of Estimates. The estimates made under subsection (a) shall be

"(1) in the form of a report to the administrator of General Services within 90 days after January 20, 1989; and

"(2) made available to the public by the Administrator upon receipt by the administrator."

Presidential Transition Act of 1963

Pub. L. 88-277, Mar. 7, 1964, 78 Stat. 153, as amended by Pub. L. 94-499, §§1, 2, Oct. 14, 1976, 90 Stat. 2380; Pub. L. 100-398, §§2(a), 3, 4, Aug. 17, 1988 102 Stat. 985, 986, provided: "That this Act may be cited as the 'Presidential Transition Act of 1963.'

Presidential Transition Act of 2000

"This Act may be cited as the 'Presidential Transition Act of 2000'".

"PURPOSE OF THIS ACT

"Sec. 2. The congress declares it to be the purpose of this Act to promote the orderly transfer of the executive power in connection with the expiration of the term of office of a President and the inauguration of the new president. The national interest requires that such transitions in the office of President be accomplished so as to assure continuity in the faithful execution of the laws and in the conduct of the affairs of the Federal Government, both domestic and foreign. Any disruption occasioned by the transfer of the executive power could produce results detrimental to the safety and well-being of the United States and its people. Accordingly, it is the intent of the Congress that appropriate actions be authorized and taken to avoid or minimize any disruption. In addition to the specific provisions contained in this Act directed toward that purpose, it is the intent of the Congress that all officers of the Government so conduct the affairs of the Government for which they exercise responsibility and authority as (1) to be mindful of problems occasioned by transitions in the office of President, (2) to take appropriate lawful steps to avoid or minimize disruption that might be occasioned by the transfer of the executive power, and (3) otherwise to promote orderly transitions in the office of President.

"SERVICES AND FACILITIES AUTHORIZED TO BE PROVIDED TO PRESIDENTS-ELECT AND VICE-PRESIDENTS-ELECT

"Sec. 3, (a) The Administrator of General Services, referred to hereafter in this Act as 'the Administrator,' is authorized to provide, upon request, to each

President-elect and each Vice-President-elect, for use in connection with his preparations for the assumption of official duties as President or Vice President necessary services and facilities, including (including the following)

"(1) Suitable office space appropriately equipped with furniture, furnishings, office machines and equipment, and office supplies, as determined by the Administrator, after consultation with the President-elect, the Vice-President-elect, or their designee provided for in subsection (e) of this section, at such place or places within the United States as the president-elect or Vice-President-elect shall designate;(.)

"(2) Payment of the compensation of members of office staffs designated by the President-elect or Vice-President-elect at rates determined by them not to exceed the rate provided by Classification Act of 1949, as amended [chapter 51 and subchapter III of chapter 53 of title 5], for grade GS-18: Provided, That any employee of any agency of any branch of the government may be detailed to such staff on a reimbursable basis with the consent of the head of the agency; and while so detailed such employee shall be responsible only to the President-elect or Vice-President-elect for the performance of his duties: Provided further, That any employee so detailed shall continue to receive the compensation provided pursuant to law for his regular employment, and shall retain the rights and privileges of such employment without interruption. Notwithstanding any other law, persons receiving compensation as members of office staffs under this subsection, other than those detailed from agencies, shall not be held or considered to be employees of the Federal Government except for purposes of the Civil Service Retirement Act [section 8301 et seq. of title 5], the Federal Employees' Compensation Act [section 8501 et seq. of title 5], the Federal Employee's Group Life Insurance Act of 1954 [section 8701 et seq. of title 5], and the Federal Employees Health Benefits Act of 1959 [section 8901 et seq of title5];(.)

"(3) Payment of expenses for the procurement of services of experts or consultants or organizations thereof for the President-elect or Vice-President-elect, as authorized for the head of any department by section 15 of the Administrative Expenses Act of 1946, as amended (5 U.S.C. 55a) [section 3109 of title 5];(.)

"(4)(A) Payment of travel expenses and subsistence allowance, including rental of Government or hired motor vehicles, found necessary by the President-elect or Vice-President-elect, as authorized for persons employed intermittently or for persons serving without compensation by section 5 of the Administrative Expenses Act of 1946, as amended (5 U.S.C. 73b-2)[section 5703 of title 5], as may be appropriate;

"(B) When requested by the President-elect or Vice-President-elect or their designee, and approved by the President, Government aircraft may be provided for transition purposes on a reimbursable basis; when requested by the President-elect, the Vice-President-elect, or the designee of the President-elect or Vice-President-elect, aircraft may be chartered for transition purposes; and any collections from the Secret Services, press, or others occupying space on chartered aircraft shall be deposited to the credit of the appropriations made under section 6 of this Act;(.)

"(5) Communications services found necessary by the President-elect or Vice-President-elect;(.)

"(6) Payment of expenses for necessary printing and binding, notwithstanding the Act of January 12, 1895, and the Act of March 1, 1919, as amended (44 U.S.C. 111) [section 501 of title 44];(.)

"(7) Reimbursement to the postal revenues in amounts equivalent to the postage that would otherwise be payable on mail matter referred to in subsection (d) of this section.

`(8)(A)(i) Notwithstanding subsection (b), payment of expenses during the transition for briefings, workshops, or other activities to acquaint key prospective Presidential appointees with the types of problems and challenges that most typically confront new political appointees when they make the transition from campaign and other prior activities to assuming the responsibility for governance after inauguration.

`(ii) Activities under this paragraph may include interchange between such appointees and individuals who--

`(I) held similar leadership roles in prior administrations;

`(II) are department or agency experts from the Office of Management and Budget or an Office of Inspector General of a department or agency; or

`(III) are relevant staff from the General Accounting Office.

`(iii) Activities under this paragraph may include training or orientation in records management to comply with section 2203 of title 44, United States Code, including training on the separation of Presidential records and personal records to comply with subsection (b) of that section.

`(iv) Activities under this paragraph may include training or orientation in human resources management and performance-based management.

`(B) Activities under this paragraph shall be conducted primarily for individuals the President-elect intends to nominate as department heads or appoint to key positions in the Executive Office of the President.

`(9)(A) Notwithstanding subsection (b), development of a transition directory by the Administrator of General Services Administration, in consultation with the Archivist of the United States (head of the National Archives and Records Administration) for activities conducted under paragraph (8).

`(B) The transition directory shall be a compilation of Federal publications and materials with supplementary materials developed by the Administrator that provides information on the officers, organization, and statutory and administrative authorities, functions, duties, responsibilities, and mission of each department and agency.

`(10)(A) Notwithstanding subsection (b), consultation by the Administrator with any candidate for President or Vice President to develop a systems architecture plan for the computer and communications systems of the candidate to coordinate a transition to Federal systems, if the candidate is elected.

`(B) Consultations under this paragraph shall be conducted at the discretion of the Administrator.'

"(b) The administrator may not expend found for the provision of services

and facilities under section 3 of this Act in connection with any obligations incurred by the President-elect or Vice-President-elect

"(1) before the day following the date of the general elections held to determine the electors of President and Vice President under section 1 or 2 of title 3, United States Code; or

"(2) after 30 days after the date of the inauguration of the President-elect as President and the inauguration of the Vice-President-elect as Vice President.

"(c) The terms 'President-elect' and 'Vice-President-elect' as used in this Act shall mean such persons as are the apparent successful candidates for the office of President and Vice President, respectively, as ascertained by the Administrator following in general elections held to determine the electors of President and Vice President in accordance with title 3, United States Code, sections 1 and 2.

"(d) Each President-elect shall be entitled to conveyance with the United States and its territories and possessions of all mail matter, including airmail, sent by him in connection with his preparations for the assumption of office duties as President, and such mail matter shall be transmitted as penalty mail as provided in title 39, United States Code, section 4152 [now section 3202 of Title 39]. Each Vice-President-elect shall be entitled to conveyance within the United States and its territories and possessions of all mail matter, including airmail, sent by him under his written autograph signature in connection with his preparations for the assumption of official duties as Vice-President.

"(e) Each President-elect and Vice-President-elect may designate to the Administrator an assistant authorized to make on his behalf such designations or findings of necessity as may be required in connection with the services and facilities to be provided under this Act. Not more than 10 per centum of the total expenditures under this Act of any President-elect or Vice-President-elect may be made upon the basis of a certificate by him or the assistant designated by him pursuant to this section that such expenditures are classified and are essential to the national security, and that they accord with the provisions of subsection (a), (b), and (d) of this section.

"(f) In the case where the President-election is the incumbent President or in the incumbent Vice President, there shall be no expenditures of funds for the provision of services and facilities to such incumbent under this Act, and any funds appropriated for such purposes shall be returned to the general funds of the Treasury.

"SERVICES AND FACILITIES AUTHORIZED TO BE PROVIDED TO FORMER PRESIDENTS AND FORMER VICE PRESIDENTS"

"Sec. 4. The Administrator is authorized to provide, upon request, to each former President and each former Vice President, for a period not to exceed seven months from 30 days before the date of the expiration of his term of office as President or Vice President, for use in connection with winding up the affairs of his office, necessary services and facilities of the same general character as authorized by this Act to be provided to Presidents-elect and Vice-Presidents-elect. Any person appointed or detailed to serve a former President or former Vice-President under authority of this section shall be appointed or detailed in accordance with, and shall be subject to, all of the provisions of section 3 of this Act applicable to persons appointed or detailed under authority of that section. The provisions of the Act of August 25, 1958 (72 Stat. 838; 3 U.S.C. 102, note), other than subsections (a) and (e) shall not become effective with respect to a former President until six months after the expiration of his term of office as President.

"DISCLOSURES OF FINANCING AND PERSONNEL; LIMITATION ON ACCEPTANCE OF DONATIONS"

"Sec. 5. (a)(1) The President-elect and Vice-President-elect (as a condition for receiving services under section 3 and for funds provided under section 6(a)(1)) shall disclose to the administrator the date of contribution, source, amount, and expenditure thereof of all money, other than funds from the Federal Government, and including currency of the United States and of any foreign nation, checks, money orders, or any other negotiable instruments payable on demand, received either before or after the date of the general elections for use in the preparation of the President-elect or Vice-President-elect for the assumption of official duties as President or Vice President.

"(2) The President-elect and Vice-President-elect (as a condition for receiving such services and funds) shall make available to the Administrator and the Comptroller General all information concerning such contributions as the Administrator or Comptroller General may require for purposes of auditing both the public and private funding used in the activities authorized by this Act.

"(3) Disclosures made under paragraph (1) shall be

"(A) in the form of a report to the Administrator within 30 days after the inauguration of the President-elect as President and the Vice-President-elect as Vice President; and

"(B) made available to the public by the Administrator upon receipt by the Administrator.

"(b)(1) The President-elect and Vice-President-elect (as a condition for receiving services provided under section 3 and funds provided under section 6(a)(1)) shall make available to the public

"(A) the names and most recent employment of all transition personnel (full-time or part-time, public or private, or volunteer) who are members of the President-elect or Vice-President-elect's Federal department or agency transition teams; and

"(B) information regarding the sources of funding which support the transition activities of each transition team member.

"(2) Disclosures under paragraph (1) shall be made public before the initial transition team contact with a Federal department or agency and shall be updated as necessary.

"(c) The President-elect and Vice-President-elect (as a condition for receiving services under section 3 and for funds provided under section 6(a)(1)) shall not accept more than \$5,000 from any person, organization, or other entity for purposes of carrying out activities authorized by this Act.

"AUTHORIZATION OF APPROPRIATIONS

"Sec. 6. (a) There are hereby authorized to be appropriated to the Administrator such funds as may be necessary for carrying out the purposes of this Act, except that with respect to any on Presidential transition

"(1) not more than \$3,500,000 may be appropriated for the purposes of providing services and facilities to the former President and former Vice President under section 4, except that any amount appropriated pursuant to this paragraph in excess of \$1,250,000 shall be returned to the general fund of the Treasury in the case where the former Vice President in the incumbent President.

The President shall include in the budget transmitted to Congress, for each fiscal year in which his regular term of office will expire, a proposed appropriation for carrying out the purposes of this Act.

"(b) The amounts authorized to be appropriated under subsection (a) shall be increased by an inflation adjusted amount, based on increase in the cost of transition services and expenses which have occurred in the years following the most recent Presidential transition, and shall be included in the proposed appropriation transmitted by the President under the last sentence of subsection (a)."

[Pub. L. 100-398, §2(b), Aug. 17, 1988, 102 Stat. 985, provided that: "The amendments made by subsection (a) of this section [renumbering and amending section 6 of Pub. L. 88-277, set out above] shall be effective upon enactment [Aug. 17, 1988], except that the amendment made by paragraph (7) of such subsection [enacting subsec. (b) of section 6 of Pub. L. 88-277, set out above] shall take effect on October 1, 1989."]

[Pub. L. 94-499, §3, Oct. 14, 1976, 90 Stat. 2380, provided that amendment of section 5 of Pub. L. 88-277 [set out above] by section 1 of Pub. L. 94-499, respecting revision of appropriation authorization, shall be effective Oct. 14, 1976.]

[References in laws to the rates of pay for GS-16, 17, or 18, or to maximum rates of pay under the General Schedule, to be considered reference to rates payable under specified sections of Title 5, Government Organization and Employees, see section 529 [title I, §101(c)(1)] of Pub. L. 101-509, set out in a

note under section 5376 of Title 5.]

EXPENSE ALLOWANCE: USE; REVERSION OF UNEXPENDED PORTION; NONTAXABLE

Provisions prohibiting expenditure of funds made available for official expenses for any other purpose, requiring reversion of any unused amount of the Treasury pursuant to 31 U.S.C. 1552, and providing that non of the funds made available for official expenses shall be considered as taxable to the President were contained in the following appropriation acts:

Pub. L. 103-329, title III, Sept. 30, 1994, 108 Stat. 2392.

Pub. L. 103-123, title III, Oct. 28, 1993, 107 Stat. 1235.

Pub. L. 102-393, title III, Oct. 6, 1992, 106 Stat. 1738.

Pub. L. 102-141, title III, Oct. 28, 1991, 105 Stat. 844.

Pub. L. 101-509, title III, Nov. 5, 1990, 104 Stat. 1399.

Pub. L. 101-136, title III, Nov. 3, 1989, 103 Stat. 790.

Pub. L. 100-400, title III, Sept. 22, 1988, 102 Stat. 1728.

Pub. L. 100-202, §101(m) [title III], Dec. 22, 1987, 101 Stat. 1329-390, 1329-398.

Pub. L. 99-500, §101(m) [title III], Oct. 18, 1986, 100 Stat. 1783-308, 1783-315, and Pub. L. 99-591, §101(m) [title III, §301], Oct. 30, 1986, 100 Stat. 3341-308, 3341-315.

Pub. L. 99-190, §101(h) [H.R. 3036, title III], Dec. 19, 1985, 99 Stat. 1291.

Pub. L. 98-473, §101(j) [H.R. 5798, title III], Oct. 12, 1984, 98 Stat. 1963.

Pub. L. 98-151, §101(f) [H.R. 4139, title III], Nov. 14, 1983, 97 Stat. 973.

Pub. L. 97-377, title I, §101(a) [incorporating H.R. 4121, title III, for FY 1982], Dec. 21, 1982, 96 Stat. 1830.

Pub. L. 97-92, §101(a) [H.R. 4121, title III], Dec. 15, 1981, 95 Stat. 1183.

Pub. L. 96-536, §101(a) [incorporating Pub. L. 96-74, title III], Dec. 15, 1980, 94 Stat. 3166.

Pub. L. 96-74, title III, Sept. 29, 1979, 93 Stat. 563.

FORMER PRESIDENTS; ALLOWANCE; SELECTION, COMPENSATION, AND STATUS OF OFFICE STAFF; OFFICE SPACE; WINDOWS ALLOWANCE, TERMINATION; "FORMER PRESIDENT" DEFINED

Pub. L. 85-745, Aug. 25, 1958, 72 Stat. 838, as amended by Pub. L. 86-682, §12(c), Sept. 2, 1960, 74 Stat. 730; Pub. L. 88-426, title I, §124, Aug. 14, 1964, 78 Stat. 412; Pub. L. 89-554, §8(a), Sept. 6, 1966, 80 Stat. 660; Pub. L. 90-206, title II, §224(c), Dec. 16, 1967, 81 Stat. 642; Pub. L. 91-231, §7, Apr. 15, 1970, 84 Stat. 198; Pub. L. 91-635, §6, Jan. 8, 1971, 84 Stat. 1963; Pub. L. 95-138, §1, Oct. 18, 1977, 91 Stat. 1170; Pub. L. 103-123, title IV, §6(a), Oct. 28, 1993, 107 Stat. 1246; Pub. L. 103-329, title V, §531, Sept. 30, 1994, 108 Stat. 2413, provided that:

"(a) Each former President shall be entitled for the remainder of his life to receive from the United States a monetary allowance at a rate per annum, payable monthly by the Secretary of the Treasury, which is equal to the annual rate of basic pay, as in effect from time to time, of the head of an executive department, as defined in section 101 of title 5, United States Code. However, such allowance shall not be paid for any period during which such former President holds an appointive or elective office or position in or under the Federal Government of the Government of the District of Columbia to which is attached a rate of pay other than a nominal rate.

"(b) The administrator of General Services shall, without regard to the civil-service and classification laws, provide for each former President an office staff. Persons employed under this subsection shall be selected by the former President and shall be responsible only to him for the performance of their duties. Each former President shall fix basic rates of compensation for persons employed for him under this paragraph which in the aggregate shall not exceed \$96,000 per annum except that for the first 30-month period during which a former President

is entitled to staff assistance under this subsection, such rates of compensation in the aggregate shall not exceed \$150,000 per annum. The annual rate of compensation payable to any such person shall not exceed the highest annual rate of basic pay now or hereafter provided by law for positions at level II of the Executive Schedule under section 5313 of title 5, United States Code.

"(c) The Administrator of General Services shall furnish for each former President suitable office space appropriately furnished and equipped, as determined by the Administrator, at such place within the United States as the former President shall specify.

"(d) [Repealed. Pub. L. 86-682, §12(c), Sept. 2, 1960, 74 Stat. 730. See sections 3214 and 3216 of title 39.]

"(e) The widow of each former President shall be entitled to receive from the United States a monetary allowance at a rate of \$20,000 per annum, payable monthly by the Secretary of the Treasury, if such widow shall waive the right to each other annuity or pension to which she is entitled under any other Act of Congress. The monetary allowance of such widow

"(1) commences on the day after the former President dies;

"(2) terminates on the last day of the month before such widow

"(A) dies; or

"(B) remarries before becoming 60 years of age; and

"(3) is not payable for any period during which such widow holds an appointive or elective office or position in or under the Federal Government or the government of the District of Columbia to which is attached a rate of pay other than a nominal rate.

"(f) As used in this section, the term 'former President' means a person

"(1) who shall have held the office of President of the United States of America;

"(2) whose service in such office shall have terminated other than by removal

pursuant to section 4 of article II of the Constitution of the United States of America; and

"(3) who does not then currently hold such office.

"(g) There are authorized to be appropriated to the Administrator of General Services up to \$1,000,000 for each former President and up to \$500,000 for the spouse of each former President each fiscal year for security and travel related expenses: Provided, That under the provisions set forth in section 3056, paragraph (a), subparagraph (3) of title 18, United States Code, the former President and/or spouse was not receiving protection for a lifetime provided by the United States Secret Service under section 3056, paragraph (a), subparagraph (3) of title 18, United States Code; the protection provided by the United States Secret Service expired at this designated time; or the protection provided by the United States Secret Service was declined prior to authorized expiration in lieu of these funds.

"Sec. 2. Time entitlements of a formal President under subsections (b) and (c) of the first section shall be available

"(1) in the case of an individual who is a former President on the effective date of this section [Oct. 1, 1993], for 5 years, commencing on such effective date; and

"(2) in the case of an individual who becomes a former President after such effective date, for 4 years and 6 months, commencing at the expiration of the period for which services and facilities are authorized to be provided under section 4 of the Presidential Transition Act of 1963 (3 U.S.C. 102 note." [Amendment by Pub. L. 103-123, adding section 2 to Pub. L. 85-745, set out above, effective Oct. 1, 1993, see section 6(c) of Pub. L. 103-123, set out as an Effective Date of 1993 Amendment note under section 3214 of Title 39, Postal Service.]

[Pub. L. 95-138, §2, Oct. 18, 1977, 91 Stat. 1170, provided that: "The amendment made by the first section of this Act [amending Pub. L. 87-745, set out above] shall take effect October 1, 1977."]

PRESIDENTIAL TRANSITION ACT OF 200

SEC. 3. REPORT ON IMPROVING THE FINANCIAL DISCLOSURE PROCESS FOR PRESIDENTIAL NOMINEES.

(a) In General- Not later than 6 months after the date of the enactment of this Act, the Office of Government Ethics shall conduct a study and submit a report on improvements to the financial disclosure process for Presidential nominees required to file reports under section 101(b) of the Ethics in Government Act of 1978 (5 U.S.C. App.) to the Committee on Governmental Affairs of the Senate and the Committee on Government Reform of the House of Representatives.

(b) Content of Report-

(1) In general- The report under this section shall include recommendations and legislative proposals on--

(A) streamlining, standardizing, and coordinating the financial disclosure process and the requirements of financial disclosure reports under the Ethics in Government Act of 1978 (5 U.S.C. App.) for Presidential nominees;

(B) avoiding duplication of effort and reducing the burden of filing with respect to financial disclosure of information to the White House Office, the Office of Government Ethics, and the Senate; and

(C) any other relevant matter the Office of Government Ethics determines appropriate.

(2) Limitation relating to conflicts of interest- The recommendations and proposals under this subsection shall not (if implemented) have the effect of lessening substantive compliance with any conflict of interest requirement.

(c) Authorization of Appropriations- There are authorized to be appropriated such sums as may be necessary to carry out this section.

附錄四 美國參議院政府事務委員會對 2000 年總統交接法報告書

政府交接法制化之研究

附錄四

政府交接法制化之研究

附錄四

政府交接法制化之研究

附錄四

政府交接法制化之研究

附錄四

政府交接法制化之研究

附錄四

政府交接法制化之研究

附錄五 法國總理府關於檔案保存注意事項

1993 年 3 月 8 日第 3835 號秘書長文件

各位部長女士、先生們：

根據 1979 年 1 月 3 日的檔案法案，為了公眾利益及歷史文件的研究，部長與各位部會機要人員，於任內所接受與使用產生的文件，必須保存下來。

文件的保存將由國家檔案局負責保管。您們有責任必須在卸任之後將相關檔案資料送至國家檔案局。

國家檔案局在貴部會的代表人員，或者貴部會行政事務部門的歷史檔案保管業務負責人，隨時依貴單位之指示，協助清查，以及分門別類部會中各種不同的檔案。在最短的時間內聯繫處理檔案保存相關細節業務。

隨著這一份注意事項，並附上一份檔案保存同意書格式，來保證規範使用查閱這些檔案的權利範圍。

在此要提醒您們必須同時將個人檔案交出保存。這些檔案將以傳統個人合約簽訂的名義保存於國家檔案局。您可以隨時檢閱這些私人檔案文件。

十二年來，透過檔案法的執行，各部會歷史檔案文件的保存，已有非常顯著的成效。在許多的例子與經驗裡，這些檔案都曾經對檔案的提供者，或經過特別准許的研究者提供莫大的幫助。我們誠摯的希望這項已經成為傳統的政策不要中斷，也期望經由您們合作，得以充分利用我們所能提供的服務與保存之檔案資料。

1993 年 3 月 8 日於巴黎

總理府內閣主任

M. A. AUTHEMAN

政府秘書長

RENAUD DENOIX DE SAINT MARC

政府交接法制化之研究

附錄六 法國檔案保存同意書格式

簽署者之間：

文件檔案的提供者，_____先生/女士(姓，名，職稱)

法國國家檔案局局長代表法國文化部及法國國家教育部部長，

同意簽署下列條文內容：

第一條

文件檔案的提供者_____先生/女士(姓，名，職稱)及其幕僚，願意將其在政府部會裡執行公權力期間，所持有及運用的文件檔案原稿，提供予國家檔案局。此外，檔案的附件尚包含這一批文件資料的索引。此一這項檔案轉移的行為將有助於許多事實的釐清。

第二條

教育部與文化部長，是這些保存於財產清冊，已經整理分類完成之檔案資料保存的負責人。這些檔案資料在收集至國家檔案局之後，會給予作者_____先生/女士一份備份。

第三條

作者_____先生/女士與其機要幕僚有隨時查閱這些資料的永久權利，機要幕僚則有權查閱他們自己的部分。如果作者本身要出版這些資料，作者本身必須簽下書面同意書。

根據 1979 年 1 月 3 日 79-18 法律及 1979 年 12 月 3 日 79-1038 號行政命

令的規範，作者可以對外公布文件檔案內容。

三十年之內，若有關單位要查閱或者複製這些檔案，都必須經過
_____先生/女士的同意，

或者由作者指定人選的同意，但是此位同意人選必須事先照會過國家教育部及文化部部長（國家檔案局部門）。

一旦，作者_____先生/女士或者其所指定人士無法對文件的查閱複製權利做出同意與否的決定時，教育部與文化部部長必須負起裁決的責任。

第四條

在三十年期滿之後，任何想要查閱諮詢這些檔案資料者，都必須遵守國家檔案政策的規範。

第五條

國家檔案管理行政部門有權力在作者_____先生/女士的同意之下，自費製作這些檔案資料的複製品（尤其是安全微縮影片）。

1993年3月8日在巴黎簽署（兩份原版文件）

法國國家檔案局局長

部長

附錄七 訪問法國專家的名單

訪問名單

國會議員部分

法國參議院國訪委員會主席：de Villepin 主席

法國左派國會議員：Pascal Terrasse 先生

法國右派國會議員：Henri Plagnol 先生

學者部分。

法國巴黎第一大學政治學院政治外交系系主任：

Charles ZORGBIBE 教授

政府官員部分：

法國外交部部長特別顧問：Bertrand Fort 先生

法國國防部部長特別顧問：Christian Lechervy 先生

法國外交部遠東事務司副司長：Magnien 先生

法國總理府檔案處負責人：Mireille JEAN 女士

法國國家檔案局局長：Philippe BELAVAL 先生

法國國家檔案局高級監察員：Elisabeth RABUT 女士

法國國家檔案局國際關係處負責人：Frédérique BAZZONI 女士

政府交接法制化之研究

法國外交部檔案處處長：Roe d' ALBERT 先生

法國外交部檔案處副處長：CONSTANT 女士

法國總理府秘書處主任：LASVIGNES 先生

法國國家顧問團顧問：Marc SANSON 先生

法國審計法院高級顧問：HAYEZ 先生

專家部分：

前國防部次長（ directeur et chef du cabinet ）：Olivier DARRASON
先生

法國駐臺灣辦事處副代表：Pierre FOURNIER 先生

法國駐臺灣辦事處文化參事：Marie-Angel Stefanaggi 女士。

附錄八 行政院研究發展考核委員會「政府交接法制化之研究」期 末報告初稿學者專家座談會紀錄

一、開會時間：九十年二月六日（星期二）上午九時三十分

二、開會地點：行政院研考會七樓簡報室

三、主席：林主任委員嘉誠

四、紀錄：張淑華

五、出（列）席人員：

（一）學者專家（依姓氏筆劃順序排列）：

朱教授雲漢（台灣大學政治系）

李副局長若一（懷簡任視察敘代；行政院人事行政局）

吳次長聰成（考試院銓敘部）

張教授台麟（政治大學國關中心）

張主任委員自強（曾專門委員瑪麗代；行政院法規會）

黃教授秀端（東吳大學政治系）

黃立法委員爾璇（立法院）

黃教授德福（政治大學政治系）

黃副院長輝珍（國策研究院）

（二）研究小組

林助理教授佳龍（中正大學政治系）

吳助理教授志中（東吳大學政治系）

莊助理教授國榮（政治大學公共行政系）

朱奕嵐先生

(三) 本會人員

楊處長秀娟

陳主任士伯(許專門委員啟義代)

程專門委員麗弘

張科長文蘭

六、主席致詞：略

七、研究小組報告：略

八、發言要點(依發言順序)：

(一) 黃副院長輝珍：

1. 有關第一次的政權交接，由於交接者與被交接者均未曾有過移交經驗，故以此判斷誰是誰非恐尚值探究。
2. 本報告蒐集的資料尚稱周延詳實，有助於了解各主要國家政府變動的運作過程，惟僅可提供立法的參考，而未具直接關係。
3. 本報告對我國公元兩千年政權移轉後的政府交接情形，有系統性之論述與檢討，頗具參考價值。惟本研究似偏重以該特定交接情形為思考基礎，就立法之基礎而言，似嫌狹隘。蓋立法的事實基礎，應求其普遍性，而非偏重特定事例的思考。此外，大多數人均認為我國政治體制為雙首長制，但實際上，我國的政治體制並非和法國的雙首長制一樣，如我國總統並無主動解散國會的權力、總統提名行政院院長不須經立法院的同意，因此，本質上仍有很大的差異，基於立法單純化的考量，立法範圍仍宜以總統交接為主，相關條文宜僅以總統交接事宜為規範對象。
4. 報告表九-一所擬的草案，名稱過於廣泛，建議在名稱或內容上均以總統交接為主要的規範對象，不要概括到政府交接的概念，因政府的概念相當廣泛

且非明確的法律概念。至於行政院相關首長的交接，因常有不定期發生的可能情形，且從過去行政院長交接的經驗來看，行政院長的交接並未有很大的問題，故應不須列於本草案立法範圍中。

5.表九-一草案第八條、第九條所擬中央人事權、預算權的凍結，是否應納入立法範圍中，可值討論。就實際的政治生態而言，在文明社會中，上述問題應有其行政倫理存在，即使不列入法條中，亦有政治倫理、自律的觀念可加以約束，明確地納入立法規範中，是否會缺乏彈性，請酌參。

6.表九-一草案排除現任副總統當選的適用，請考慮納入立法規範中，現任副總統當選總統時，亦應比照總統當選的情形來處理。

7.表九-一草案第一條立法目的文字，不似法律用語，如「民主體制」、「新政府」、「落實政見和政策」等用語不太恰當。如「新政府」可改用「總統當選人」的用語，請參考修改。

(二) 黃立法委員爾璇：

1.訂定政府交接條例草案是立法院在去年四月審議「總統當選人禮遇條例(草案)」時的附帶決議，當時是因考慮總統、副總統的交接外，是否應包括政府其他層面的交接，故而引起政府交接範圍的討論。除總統、副總統的交接外，如全面的內閣改組，似應將內閣首長的交接含括在交接範疇中；如局部更換首長，首長的交接是否也應含括在內？參考現行法律制度，雖有公務人員交代條例，但規範的是一般公務員，政務首長並未能適用該交代條例，因此將首長的交接包括在政府交接條例範圍中，應屬適當。

2.政府交接主要的內容，應著重在事務性，但從本報告所分析的外國資料中，大多是屬於政治性，除美國、法國有較具體的事務交接資料外，其他國家的資料似乎較偏向政治性問題，使本報告較傾向比較政治的內容。以研考會委託研究的立場，應是期望得出具體的政府交接內容，故應注意研究的原旨，至結論乙章內容頗為適當，所擬政府交接條例草案內容亦不錯，希望能早日完成立法過程。

3.公務人員交代條例，用以規範常任文官仍有必要，可考量與政府交接條例

並行。政府交接條例完成後，有關總統當選人禮遇條例應可考慮融入政府交接條例中。

4. 相關週邊法律應配合修正，如報告所提檔案法，應明確規範檔案的交接內容；嚴格訂定旋轉門的規定，本人亦表贊同；至政治中立，也是另一重要的問題，是否放入政府交接條例中或另為規定，請酌研。

5. 本報告所提政務人員、機要人員可任用的員額範圍，有些國家對這兩種人員是採用政治性任用人員，由於上述非屬常任文官，究應於政府交接條例中或是公務人員任用法中，另為訂定政治性人員任用的法律，均可再予考量。

6. 表九-一草案第九條研擬預算凍結的規定，有關移交期間的預算凍結，對於接任政府應有其必要，仍宜以法律訂定且應有追究責任的規範，惟應於預算法或政府交接條例中訂定原則，可以再討論。

(三) 朱教授雲漢：

1. 研究焦點仍以總統、副總統交接為宜，而不涵蓋廣義的政府交接。報告所擬「政府交接條例」建議以總統交接為規範範圍，避免引發黨政體制爭議。由於現行中央政府體制仍有爭議，行政院長仍是最高行政首長，本報告如欲以行政權為定義的政府交接作為研究範疇，恐無法顧及行政權在不同黨派間移轉所產生的各種可能情形。

2. 報告所探討的各國憲政慣例或相關法律中，得知只有美國訂定交接法律，在此應進一步思考為何其他國家沒有制定法律？我國須制定交接法律的理由為何？應從國際比較的角度來得出論證，而非僅以新政府面臨的問題為由來制定法律。

3. 有關草案第一條所用「民主體制」、「政權轉移」、「新政府」等語，均非定義清晰的法律概念，其係屬學術名詞，不宜作為法律用語。

4. 表九-一所擬草案第七條列舉總統職權應交接事項，應再思考總統職權的範圍為何？如第九項所稱「所有權屬於中華民國，而以政府機構或其他法人或個人名義存放之海外存款或基金信託」是否為總統職權？尚值商榷。第六、

八、九項之部份內容涉及行政院長職權，有逾越總統職權之嫌。

5. 表九-一草案第九條所列凍結事項可能侵犯立法院的職權，應更嚴謹。尤其總統當選至就職期間長達二個月，可能發生的事情很多，如納入交接法中，恐未具彈性，從立法意旨上可以理解訂定的原因，但是否應有例外的規定，請考量。

6. 有關政務職位設計的建議部分，有參考價值，但似超出本計畫研究主題，應另訂專法規定，或修改現行「公務人員任用法」。

7. 關於行政院或內閣總辭交接的問題，不下於總統交接，未來是否另訂規範，或將相關問題均納入討論，可值考慮。

(四) 黃教授德福：

1. 本報告採文獻、法規與訪問等研究方法，應是相當適當的。
2. 研究方法中應說明為何選定這些國家作為對象，可從憲政體制（內閣制、總統制與雙首長制）、民主成熟度（先進民主與新進民主）及法制規範等切入點，來作為探討取材的標準，如此研究將較具系統性。
3. 訪問內容摘要僅提及法國部份，國內重要關係人士的訪問內容亦應敘述。
4. 所選研究對象關於政權交接經驗與制度的資料，其詳盡程度相差甚多，尤其是日本與俄羅斯部分資料不足，而英國、芬蘭等具代表性國家則未納入，恐未具代表性。
5. 各國有關政權交接經驗與制度的介紹，應於每章結束時綜合歸納出經驗與啟示，以提供結論與建議的基礎。
6. 報告結論與建議，應分為總統府交接與行政院兩部分，分別研提建議事項。
7. 政權輪替為民主常態，將重要原則予以法制化是必要的作為。有關政權交接重要原則與法制化的建議，應集中於選舉結束到新政府就職期間的規範，至於選舉期間與新政府就職後的規範，納入法案中較易引起爭議性。
8. 有關旋轉門條款，修法建議過於嚴格，似乎不合適。

9. 頁七十二關於政權交接委員會的工作重點提及將新政府的政見擬為具體施政計畫，並製成施政時程表和預算分配表，似乎不合適，應予刪除。

10. 頁七十三，第(3)(4)項建議似乎不合適，應予刪除。

11. 有關政務職位設計調整的建議，尤其增加一位政務次長的建議，應通盤了解現況及其困難之處再行建議可行、適當方案。

12. 表九-一所擬政府交接條例草案中第七、八、九條規定，應先釐清我國憲政體制定位，而第十條規定亦不應排除現任副總統當選者。

13. 由於未來政治變化情勢難以預料，在總統不變的情形下，混合內閣、行政院改組均是可能發生的狀況，故有關行政院的交接納入交接條例中，可能較為完整。

(五) 張教授台麟：

1. 就研究方法而言，本研究以理論層面與實際運作的角度來探討各國政權移轉的制度並針對我國的情況，提出制度及法令方面的建議，基本而言是相當嚴謹。

2. 資料蒐集，整體而言都算完整而豐富，在法國案例部份，大致上資料與分析都能充實、客觀，唯若能增加相關法令依據(如是否有交接法或相關的行政命令)的分析則更佳。此外，應可增加參考若干有關總統與總理及國會的專書。

3. 就法國案例部分建議修正下列資料：

(1) 第十六頁，「若非同屬一個政黨 立即解散國會」，事實上，總統仍需任命新總理組成「看守內閣」(如一九八一年五月二十一日及一九八八年五月十日)，同時宣布解散國會改選，在該一個月的選舉期間則由新內閣負責。

(2) 第十九頁，法國中央與地方制度為四級、中央、區(Region 相當我國的省級)，縣(Department 相當我國的縣)，市(Commune 相當我國的鄉鎮市)。而報告第十二頁的製表與本文的用字不同，建議使用通用之文字，否則予以

進一步說明。

(3) 相關機構的名稱應附上法文原文。

就長期而言，相關法令的建立是有必要。但就短期及所擬草案來看，則有草案內容過於模糊且範圍不完整，及僅強調總統，但卻無探討行政院長交接的問題。

表九-二草案，應考慮下列問題的處理：

(1) 規定在多少日之內就職，且強調發布日亦為就職日、生效日。此除增加效率外亦避免中空期造成的困擾（如法國的實施方式，依民主精神與憲政慣例在最短期間內更正）。

(2) 第八條所謂「遷調人員」？意義太含糊。再者「機要人員」如何處置？事實上這個問題較難以規範，且現行法令也有規定。

(六) 黃教授秀端：

1. 由於我國憲政體制的定位仍有爭議，建議將正、副總統的交接與行政院長和各部會首長的交接分開處理會比較容易些，正、副總統有一定的任期，政權轉移期間很清楚，但是行政院長任期並不是那麼清楚，分開處理可減少一些困擾。而行政院的交接也應明確的法制化，單靠倫理的約束可能不足。
2. 為何以法、美、德、日、俄五國政權交接為參考的理由，應加以說明，另外，這五個國家的政治體制不同，交接的方式也不同，他們的那些部份值得我們參考，可以說明詳細些。
3. 由於此次的政權轉移乃是國內第一次的政黨輪替，因此引用了法、美、德、日、俄國的經驗，然而對於這五個國家的研究，只有法國部分進行訪談，其他國家僅有二手的資料。特別是德、日、俄三國的研究內容主要在憲政體制方面，而不在於政權如何轉移與交接。然而這並不表示這些國家並不值得借鏡，譬如：德國為何沒有正式的法規而能政權轉移順利，他們靠的是什麼？另外，德國在過去常常有聯合內閣的情況，而我國未來也有可能

產生聯合內閣，因此德國的情況更值得我們詳細瞭解。

4. 德國、日本和俄羅斯的資料較為薄弱，可以加強。國內部分可以加上對於涉及交接過程的新政府人員與舊政府人員的訪談。
5. 第九章的結論，除了包括政府交接條例草案外，也談到相關配套措施包括國家檔案管理，政府職位的調整等問題。政權的轉移，配套措施是很重要的，若能再考慮公務人員中立及行政院各部門的交接問題，會讓配套措施的思考更週全。
6. 研究小組有蠻多建議值得參考，包括政府交接法制化的重點、交接的重要原則，但是大選前的部份，一方面涉及經費問題，另外一方面會造成不必要的困擾，建議將其排除。
7. 表二-一、二-二是否可以有相關的文字加以說明，俾使內容較完整。
8. 政治中立仍有立法規範的必要，作為相關法律的配套，以免公務人員涉入不必要的政黨爭端。
9. 國家檔案的移交應屬本報告研究的重點之一，目前也已成立國家檔案局籌備處，因此有關檔案移交的資料，有必要再於報告中加強探討。

(七) 吳次長聰成：

1. 公務人員任用法第二十六條第一項，已就各機關首長離卸職前一定期間不得遷調或任用人員作一規範，但因這次政權移交時發生了某些問題，考試院爰修正部分條文，增訂第二十六條第一項第六款於九十年一月十七日函送立法院審議，該款規定：「憲法或法規未定有任期之中央各級機關政務首長，於總統競選連任未當選或未再競選連任時，自次屆該項選舉當選人名單公告之日起至當選人宣誓就職止。直轄市政府所屬一級機關首長，於直轄市市長競選連任未當選或再競選連任時，亦同。」本款與報告表九-一所擬政府交接條例草案第八條中央人事權凍結的規定，應屬精神相符，是否有必要在交接條例訂定此一規定？為免法律重覆規定相同事項的問題，建議以公務人員任用法第二十六條的修正條文為適用。

2. 頁七十九、八十，報告建議修正旋轉門條款乙項，有關旋轉門的規定，是立法院主動提案增訂，並由總統在八十五年一月十五日公布。離職公務人員工作權限制的問題，係屬仁智互見，限制過嚴也會引起違憲的批評，因憲法第十五條指明人民有工作權的保障，限制寬鬆則與立法原意不同，因此立法院也有不同版本。但本研究的重點應是政府交接法制事宜，而政府交接跟公務人員離職後的任職，似乎沒有什麼關聯；且報告中探討的國外資料，似乎也未有跟旋轉門規定相關者，因此，如欲提出本項建議，應於報告內容中充分說明理由。
3. 報告探討日本、美國、法國、俄羅斯等國家政權交接的經驗，但在頁七十九，表九-二公務人員離職後任職限制的比較表，所引述的則是美國、法國、奧地利、日本等國家。因研究過程與結論引述的國家資料並不一致，由此得出結論是否適當，請酌研。
4. 頁八十、八十一有關政務職位設計調整乙節，本報告建議採內閣制與總統制之間的折衷作法，增加政務職位人數與層次，並運用法國「部長內閣」的概念。就此一問題，考試院、研考會、銓敘部均曾就放寬政務官及釐清政務人員的範圍做過研究，提出政務人員法草案，並於九十年一月十二日由考試院會同行政院將草案函送立法院審議，該草案第二條所稱政務人員，除總統任命人員、依憲法規定由總統提名經立法院或國民大會同意任命人員、或行政院長提請總統任命人員及特任、特派人員外，特別將其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員，也納入政務人員的範圍中，在此放寬對政務人員的界定。未來中央各部會或相當層級欲增加政務人員，也應遵循修正組織法的程序，因此，是否增設政務人員仍然操之於立法院。目前政務人員人數總計三一四人，現有員額則為二八五人，因此尚有員額未遴派。
5. 機要人員的任用，依現行公務人員任用法十一條及其施行細則，均已對機要人員的任用作規定。至頁八十一，第三段所述「機要工作被錯誤定位，並經常運用常任文官擔任機要。..快速升遷。」應屬執行面而非法制面的問題，因機要人員是須隨首長同進退，如常任文官任機要人員的職缺，當

隨首長離職回歸常任文官時，亦須重新審定其職等。又所述「..政治首長苦無較多信得過的、或理念接近的親近人士可資協助」。此一情形或許有之，但機要人員的任用員額部分也有多至五位者。上述文字，建議使用較中性的文字為宜。另外，銓敘部也訂定聘用人員聘用條例草案，規範臨時聘用人員，俟該條例通過後，首長任用人員的權限將更具彈性。

6. 頁八十一第三段，建議修訂「公務人員任用法」，增訂中央一、二級機關可任用常任文官總數一定百分比的人為機要人員....。由於中央與地方政府均適用該法，本報告如僅就中央部會增訂該規定，是否排除地方政府的適用或有其他規範，請酌予考慮，否則恐有失衡的情形。

(八) 懷簡任視察敘：

1. 有關報告建議制定「政府交接條例」部分：

(1) 本案建議該條例的規範對象，包括總統、副總統、行政院院長及行政院所屬各部會等相關機關，惟查政府交接時，除總統府、行政院及其所屬機關外，考試院及其所屬機關(如考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會)、監察院及其所屬機關(審計部)、司法院及其所屬機關(如最高法院、最高行政法院、公務員懲戒委員會)，其機關首長雖或有任期保障，惟基於均屬中央政府機關，亦有辦理交接之情形，該條例似可一併納入規範。

(2) 制定「政府交接條例」的目的，在於確保民主體制在政權移轉期間得以維繫及健全發展，以及新政府得以迅速平順組成及運作；有關政府交接的事項，非常繁雜，包括禮遇、安全保護、交通通訊、預算支出、重大政策、重要文件、財產移交、人事調動、政務官職前訓練及講習、媒體溝通等事項，其涉及選務、安全、交通、檔案、財政、主計、新聞及其他相關部會的主管權責，本研究案擬將該條例以「中央選舉委員會」為主管機關，是否妥適，似可考量。

(3) 另有關於人事調動部分，考試院於民國九十年一月十七日函送立法院審議的「公務人員任用法」修正草案，已擬議配合總統選舉，於第二十六條之一

增列「憲法或法規未定有任期的中央各級機關政務首長，於總統競選連任未當選或未再競選連任時，自次屆該項選舉當選人名單公告之日起至當選人宣誓就職止，不得任用或遷調所屬人員。」的規定，未來如完成修法程序，對於中央機關於政府交接期間的人事調動，將有更為周延之規範。

2. 有關報告建議修改「公務員服務法」第十四條之一禁止離職公務員擔任營利事業職務的規定（旋轉門條款），改採更為嚴格的規定部分：

（1）「公務員服務法」於民國八十五年一月十五日修正公布時，增列第十四條之一規定：「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」該規定對於防止公務員利益輸送確有幫助，惟亦影響政府延攬高階人才，部分主管機關屢有反映，本局為期審慎，於民國八十八年四月二十三日邀集各相關機關開會研商擬修正條文為：「公務員於離職後二年內，不得就與離職前五年內原承辦之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，與原任職機關接洽或處理相關業務。」，並於同年五月二十七日簽奉行政院核定在案。另本局復於民國八十九年十一月十日再邀集各主管機關就「公務員服務法」修正條文案草案開會研商，其中針對第十四條之一有關旋轉門條款決議：有關現行條文採「職務禁止」之方式，因無法確實達成禁止離職後公務員從事不當利益輸送的目的，是以，為確切落實憲法保障人民工作權、人民自由權的意旨，有關公務人員離職後的限制規定，應採「行為禁止」的規定，即應著重於管制業務，而非管制其個人，使離職後公務人員能以其個人專長就業，且利於國家延攬學有專精人員進入政府機關服務，前揭服務法第十四條之一公務員離職後利益迴避的規定，擬維持前奉行政院核定的版本。

（2）另立法院刻正進行黨團朝野協商，有關公務員服務法部份條文修正草案（含第十四條之一），除將由本局再報請行政院核定後，以作為行政院與立法院溝通協商版本外，並將修正條文（草案）建請考試院配合修正「公務員服務法」相關規定。是以，本研究報告建議改採更為嚴格的方式處理，與各主管機關的意見及行政院核定的修正版本尚有出入。

3. 有關建議各部會增置政務副首長一名以上部分：

(1) 各部會副首長設置的人數及列為「政務」或「常務」職務，須衡酌業務繁簡及襄助首長推動政務的實際需要。其中政務副首長的設置對於分擔各部會首長決策、對外作政策溝通協調並備立法院質詢等政務工作的推動，應有助益；至於常務副首長的設置，於成熟的政黨政治環境下，具有穩定政權輪替或行政院改組時機關業務正常運作的功能。是以，為落實責任政治及建立文官制度，協助行政機關首長推行其施政理念，各部會允宜同時設置常務副首長一人及政務副首長若干人，俾兼顧人事更動與業務延續的衡平需要，惟政務副首長人數仍應衡酌機關業務繁簡。

(2) 依據行政院於民國八十九年七月十二日函請各部會配合組織法律的修正，須依下列規定檢討調整政務副首長名額：

【1】目前僅設置常務或政務副首長一人的機關，配合修法時得以同時設置常務或政務副首長方式，增置政務或常務副首長一人。

【2】機關組織法律規定設置副首長二人以上者，在不增加副首長名額的前提下，應以設置常務副首長一人，其餘均改置政務副首長方式，調整副首長的配置。

4. 有關建議於「公務人員任用法」增訂中央一、二級機關可任用常任文官總數一定百分比之機要人員、機要人員職稱另訂之，並比照常任文官不同職等分別敘薪等部分：

(1) 現行各機關進用機要人員的人數、職稱及敘薪，「公務人員任用法」及其施行細則、「公務人員俸給法施行細則」、「行政院函已有相關規定，其規定情形大致如下：

【1】機要人數方面：依「公務人員任用法施行細則」第九條規定，各機關機要人數，除安全機關最多不得超過該機關擔任安全職務之人員編制總額四分之一外，得由銓敘部按機關層次分別規定，但不得超過五人；惟目前各層級機關得設置機要人數，銓敘部迄未明文規範。行政院自民國六十二年即以院函規定各機關得進用機要人數，其規定略為，行政院所屬各部、會、處、

局、署、省市政府及縣市政府（均不含所屬機關），以不超過五人為限；其餘一般機關，以不超二人為限。

【2】機要職務方面：依「公務人員任用法施行細則」第九條規定，「辦理機要人員」係指擔任機要秘書及監印等職務人員，該職務須先報銓敘部同意列為機要職務有案者而言；且除秘書長或主任秘書外，應以機關組織法規中所列非主管且非技術性的職稱進用。

【3】機要人員敘薪方面：依「公務人員俸給法施行細則」第五條第二項規定，各機關辦理機要的人員，其俸級的銓敘審定，比照公務人員職務列等表所列職務最低級起敘。

（2）又立法院劉委員光華等委員為規範公務人員的機要人員任用，曾提案擬增訂「公務人員任用法」第十一條之一規定：各機關辦理進用機要人員時，應注意公平性、正當性及其資格與任用職等間的適當性；各機關機要人員進用時，其所任職等範圍及各職等應具資格條件等規範由依考試院定之。

（3）綜上，各機關進用機要人員的人數、職稱及敘薪等事項，目前已有周延的規定，茲如認為上開規定有更為嚴謹規範的必要，當可進一步研議相關的法規和措施，藉以健全機要人員制度。至如擬參照外國設置毋須具有公務人員任用資格，並隨機關首長進退的非常任性職務，事涉人事法制事項，尚須審慎規劃。

5. 有關建議出版「政務性與機要性職務」手冊，詳述總統府及行政院各部會政務性與機要性職位、現職人員、薪資及任期屆滿時間資訊等；以及對於政府主導的民間機構，有那些職位可以隨政府交接而重新任命，亦應於手冊中詳列部分：

（1）本局建立的公務人力資料庫，依「電腦處理個人資料保護法」規定，尚無法提供政務性與機要性的相關人員資料，如將其資料列冊「出版」，較有不宜。惟本局具有行政院暨所屬各部會政務性職務資料（含任期屆滿時間），至於行政院以外機關部分，係屬銓敘部主管，另各機關機要職務的設置因均須報經銓敘部同意，該部亦有資料可稽；在政府交接時，均可列冊作為內部作

業之需（如民國八十九年五月二十日的交接，本局即整理行政院及所屬各部會的政務職位，將總辭範圍資料簽報行政院轉呈 總統在案）是以，有關政務性、機要性職務數、現職人員姓名、任期屆滿情形資料，於政府交接時當可列冊作為辦理交接依據，惟尚不宜將進一步的人事資料等列冊「出版」。

（2）另政府主導的民間機構，亦應列冊一節，以執政更替時，政府督導的財團法人或政府投資的民營事業，其由政府指派的重要職務（如董（理）事長、董（理）監事、執行長 等），確有配合調整的必要，惟是類人員非屬公務人員任命範疇，且上開職務的調整涉及各該團體組織章程或公司法等相關規定，本局尚無完整的相關資料，惟如遇政府交接，確有提供是項資料的需要時，本局當盡力協調相關機關彙整相關資料，提供參考。

（九）曾專門委員瑪麗：

頁 IX，建議事項所列制定政府交接條例的主辦機關，請刪除行政院法規會，因本會為行政院的幕僚機關，不宜列為主辦機關。

（十）許專門委員啟義：

頁 X，建議事項所述「依據檔案法儘速設立國家檔案管理委員會，並建置相關子法及配套措施，以利檔案法施行」。其中，國家檔案局籌備處已成立，並隸屬於行政院研考會，故有關本項建議的主辦機關，請改列行政院研考會，國家檔案局籌備處應為協辦機關。

（十一）主席：

1. 政府交接適用的對象究竟包括那些？前面已充分討論，如適用對象單純為總統當選人，則涉及中華民國政府體制的討論，這是可預見的情形；另在行政院部分，因內閣閣揆更替的頻率也是很高，影響層面是很大的，因此，總統當選後的交接問題，絕對不僅只於總統職權的交接。而各位學者專家的建議，均值得考量，請研究小組參酌。

2. 有關配套法令部分，如吳次長所提意見，相關法規確有所規範。以「公務人員任用法」為例，對於縣市長候選人登記至落選期間，不得遷調或任一

定之人員，確有所規定。但本次總統交接，發生任用問題的是在行政院，選舉的登記人是總統，並非行政院長，故行政院中十二職等以上人員調動情形非常多，因而產生遷調、任用問題。

3. 有關政務職位設計調整，本報告所探討的外國資料中，有很多並非採政治任命官員方式，如美國約有三千多名政治任命官員是用簽訂契約方式，且佔高級文官的比例相當高。至於回任問題，如法國部長的顧問，可從文官體制亦可從非文官體制上來任用，有關體制上的差異，請研究小組參考。

4. 有關公營事業董監事問題，雖有任期制但亦可隨時調整，請參考。

(十三) 本處意見：

1. 本報告第二章揭示「政權交接」指國家機器和統治權力在政黨間的重大移轉，「政府交接」則指行政權的交接。又本研究主題定為「政府交接」，探討範圍包括總統、副總統職權交接、政府官員的任命及政府機關業務的移交，故不侷限於本報告對政府交接之定義範圍。為使研究內容與主題切合，請酌研於報告中可否以「政府交接」取代「政權交接」之用語。

2. 研究方法所列訪問國內 2000 年總統交接主要關係人乙項，未列訪問名單、時間及訪問結果，請補充於附錄並納入研究內容。

3. 本報告探討國外政府交接作法之介紹有關第四章美國部分，請增列「結語 -- 經驗與啟示」乙節，與他國體例一致。

4. 本報告各章所附圖表，請註明資料來源。

5. 第九章政權交接的重要原則與法制化的內容，請修改為與提要的研究發現、建議事項格式相同。

6. 有關八十九年四月間，立法院賴士葆等委員所擬「總統職權移交條例草案」、「正副總統當選人交接條例草案」、「正副總統交接條例草案」，應可作為本研究參考資料，請將上述草案之比較分析列入本報告研究內容並將草案列為附錄。

7. 本報告所擬「政府交接條例草案」立法目的為確保新政府能夠迅速平順的

組成與運作，但草案內容除第八條擬定中央人事權凍結之規定外，主要是以總統職權交接為範疇。有關政府機關業務及檔案的移交，亦應屬政府交接範疇之一，建請於本草案中增列相關規定。至草案第五條有關總統辦公室人員、經費的規模，是否予以規範，宜衡酌後列入設計或說明。

九、研究小組說明

（一）莊助理教授國榮：

1. 各國經驗探討中，德國的資料，將在修正報告時納入探討；至於本報告所擬的草案，有關立法目的等內容，將修正為法律用語。
2. 本報告的研究範圍包括總統、副總統及行政院長的交接，有關本次會議的建議，本報告在修正時，將酌研草擬以總統、副總統交接與總統、副總統及行政院長交接等二種不同版本法案，提供研考會參考採擇。

（二）吳助理教授志中：

本報告所列的法國資料，部分訛誤處將再作修正，並將各位先進的意見參採納入。

（三）林助理教授佳龍：

1. 本報告原擬自廣義角度探討政權交接與政府交接等問題，研究目的著重在法制的研擬，但內容上尚有許多待調整的空間，將在修正報告時審慎處理。
2. 本報告所擬政府交接條例草案範圍的寬鬆內涵，應各有利弊，未來仍請研考會決定；至於本次會議討論所述及的相關問題，建議可再分成其他研究來進行。

十、主席結論：

1. 本研究小組因對政府組織之了解有限，故報告所列建議事項之主協辦機關如有錯誤者，請主辦處協助調整。
2. 本研究範圍相當廣泛，各位學者專家建議分成其他問題來進行研究，但問

題切割太細，也恐有掛一漏萬的情形，未來如有預算，本會將再作考慮。

十一、散會（上午十二時十分）。

政府交接法制化之研究

附錄九 研究主持人對行政院研考會研商「政府交接法制化之研究」期末報告初稿學者專家座談會有關意見之說明

一、總統交接條例草案

（黃輝珍第六點，朱雲漢第三點）

總統交接條例草案第一條用語已修改為定義較清晰的法律概念。

（朱雲漢第四點）

總統交接條例草案第七條總統職權應交接事項，已刪除涉及行政院長職權有逾越總統職權之嫌的部分。

（黃輝珍第五點，黃爾璇第六點，朱雲漢第五點，懷敘第一點第三項）

本計畫認為中央人事權、預算權的凍結仍應納入立法範圍，但草案第八條、第九條已改採較具彈性的規定方式。

（黃輝珍第六點，黃德福第十二點）

草案第十一條已修改，現任副總統當選總統時，仍有總統交接條例的適用。只有總統連任時才不適用本條例之規定。

二、政府交接條例草案

（黃輝珍第三、四點，黃爾璇第一點，朱雲漢第一點，黃德福第六點，張台麟第四點，黃秀端第一點，林嘉誠第一點）

學者專家對於應該制訂總統交接條例或政府交接條例，見解不一，本計畫認為除了總統交接需要法律加以規範外，行政院長及部會首長的交接，也有必要加以規範，所以除了草擬總統交接條例之外，另外草擬政府交接條例草案。

三、旋轉門條款

（黃爾璇第四點，黃德福第八點，吳聰成第二點，懷敘第二點）

有關旋轉門條款，本計畫原本的修法建議較為嚴格，已作適當修正。

四、政務職位設計的調整

（黃爾璇第五點，朱雲漢第六點，黃德福第十一點，吳聰成第四、五、六點，懷敘第三、四點，林嘉誠第三點）

本研究已參考各方意見修改、補充原有內容。

五、「政務性與機要性」職位手冊的編製出版

（懷敘第五點）

本研究認為有必要參考美國的作法，由政府機關編製「政務性與機要性」職位手冊並加以出版。

六、行政院研考會研究發展處意見

報告中的政權交接用語已經盡量以政府交接取代。

本研究訪談行政院前秘書長魏啟林的訪談記錄，不列入附錄。

本報告美國部分已增列「結語--經驗與啟示」一節。

本報告各章所附圖表已註明資料來源。

原報告第九章政權交接的重要原則與法制化內容，已修改為與提要的研究發現、建議事項格式相同。

有關立法院委員會審查通過的「總統當選人禮遇條例草案」，立法院賴士葆等委員所擬的「總統職權移交條例草案」、「正副總統當選人交接條例草案」、「正副總統交接條例草案」，與本報告草擬之「總統交接條例草案」的比

較，已列入附表 9-1。

有關政府機關業務及檔案移交，檔案法及公務人員交代條例已有規定，所以本報告除了在總統交接條例第七條第一項第七款加以規範外，並無進一步的規定。

七、各國政府交接經驗及制度的比較研究

（張台麟第三點）

法國部分：本報告已修正。

（朱雲漢第二點，黃德福第二點，黃秀端第二、三、四點）

本報告已於第九章第一節研究發現部分增列「比較法制的經驗參考」。

政府交接法制化之研究

參考書目

一、中文文獻

1. 王業立主編，韋洪武譯校，H. J. C. Vile 著，美國政治，韋伯文化事業出版社，2001年1月。
2. 江明修，政權移轉與文官體制的改革，國策專刊，15期，2000年11月1日，頁12-14。
3. 李淳一，總統當選人禮遇條例草案評估報告，立法院法制局法案評估報告，編號283，2000年4月。
4. 李繼該，「正副總統當選人交接條例草案」暨「總統職權移交條例草案」評估報告，立法院法制局評估報告，編號280，2000年4月。
5. 李惠宗，德國政治獻金制度之研究，權利分立與基本權保障，韋伯文化事業出版社，1999年3月，頁167-187。
6. 李惠宗，「我國『政黨補助法』之商榷——從德國聯邦憲法法院政黨財務之判決談起」，權利分立與基本權保障，韋伯文化事業出版社，1999年3月初版一刷，頁189-208。
7. 李惠宗譯，「政黨一般活動國家財務補助界限」之判決，司法院印行，德國聯邦憲法法院裁判選輯(四)，民國82年6月，頁335以下。
8. 吳釗燮，政黨競爭與黨政互動的新局，國策專刊，15期，2000年11月1日，頁17-19。
9. 吳志中，「政權移轉一年來之回顧與前——兼論法國經驗之比較與啟示」，「臺灣民主鞏固與發展研討會——政權移轉一年來之前瞻與挑戰」論文集，行政院研究發展考核委員會、國策研究院，2000年3月。
10. 林佳龍，政權交接的重要原則與法制化，國策專刊，15期，2000年11月1日，頁2-5。

11. 林佳龍，「台灣半總統制的缺失與改進：論總統、閣揆與國會的三角關係」，「憲政體制與政黨政治的新走向」研討會論文，國立台灣大學政治系、新台灣人基金會，2000年12月23日。
12. 林佳龍，「半總統制、多黨體系與不穩定的民主：臺灣憲政衝突的制度分析」，政治制度，中央研究院中山人文社會科學研究所，2000年4月，頁177-211。
13. 林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，政治制度，中央研究院中山人文社會科學研究所，2000年4月，頁135-175。
14. 林繼文，「從憲政工程學的角度論行政權之改革」，臺灣民主鞏固與發展研討會--政權移轉一年來之前瞻與挑戰論文集，行政院研究發展考核委員會、國策研究院，2000年3月。
15. 林子儀，「美國總統行政首長權初論」，權力分立與憲政發展，月旦，1999年3月，頁95-119。
16. 林子儀，「美國總統的行政首長權與獨立行政管制委員會」，權力分立與憲政發展，月旦，1999年3月，頁123-141。
17. 施能傑，「彈性化職位設計與政府人力運用」，人事月刊，32卷5期，頁40，1999年6月。
18. 施能傑，「美國政府人事管理」，商鼎文化，1999年4月15日。
19. 施能傑，「政務職位體制的運用：歐美經驗及其啟示」，文官體制之比較研究，中央研究院歐美研究所，1996年3月。
20. 施能傑，「機要人員不是常任文官」，中國時報第15版，時論廣場，2000年12月4日。
21. 施能傑，「美國總統的行政能力」，美國月刊，79、80期，1992年。
22. 施能傑，美國政府人事管理（第一版），商鼎文化，1999年。

23. 城仲模，「德國及法國行政命令制度之研究」，刊於城仲模著，*行政法之基礎理論*，1994年10月，頁161。
24. 許志雄，「政黨輪替在我國憲政發展上的意義--從統治機構論的角度分析」，*月旦法學*，61期，2000年6月，頁26-33。
25. 許仟，*歐洲各國政府(上冊)*，志一，1997年7月。
26. 許介麟，*戰後日本史*，三民書局，1991年。
27. 姚志剛、左雅玲、黃俊昇、劉淑惠、江大樹、巴登特、杜哈梅著，*法國第五共和的憲政運作*，國家政策研究中心，1994年11月。
28. 胡述兆，*美國總統選舉*，漢美圖書，1988年1月初版。
29. 胡祖慶，「聯合政府的理論與實踐----法國經驗」，*聯合政府--臺灣民主體制的新選擇*，新臺灣人文教基金會，2001年1月，頁81-90。
30. 陳治世，*美國政府與政治*，台灣商務印書館，1991年12月初版。
31. 陳淑芳，「聯合政府體制與國會政策」，*聯合政府--臺灣民主體制的新選擇*，新臺灣人文教基金會，2001年1月，頁249-264。
32. 張台麟，*法國政府與政治*，五南，1995年6月初版一刷。
33. 張台麟，*法國總統的權力*，志一，1995年5月。
34. 張台麟，「法國總統在聯合政府組成與決策中扮演之角色」，*聯合政府--臺灣民主體制的新選擇*，新臺灣人文教基金會，2001年1月，頁163-194。
35. 張世賢，陳恆鈞，*比較政府*，五南，1999年9月。
36. 張金鑑，*歐洲各國政府*，三民書局，1995年1月。
37. 張錫模，「政權移轉與國家安全」，*國策專刊*，15期，2000年11月1日，頁6-8。
38. 張安藍譯，Kurt Sontheimer, Wilhelm Bleek 著，*德國政府與政治*，五南，1999年6月初版一刷。

39. 張明貴譯，愛洛維茲 (Larry Elowitz) 著，美國政府與政治，1995 年 10 月。
40. 郭秋慶，德國選舉制度與政黨政治，志一，1996 年 4 月。
41. 湯德宗，「美國權力分立的理論與實務——我國採行總統制可行性的初步考察」，權力分立新論，1998 年 3 月初版，頁 321-360。
42. 湯德宗，「三權憲法、四權政府與立法否決權——美國聯邦最高法院 INS v. Chadha 案評釋」，權力分立新論，1998 年 3 月，頁 431-521。
43. 彭錦鵬，「美國總統交替時期之政治任命」，美國總統制之運作，中央研究院美國文化研究所，1979 年 6 月，頁 105-134。
44. 彭懷恩主編，秦俊鷹、潘邦順編譯，德國政治體系，風雲論壇，2000 年 8 月。
45. 彭懷恩主編，秦俊鷹、潘邦順編譯，法國政治體系，風雲論壇，2000 年 9 月。
46. 葉陽明，西德政黨論，黎明文化，1990 年 5 月。
47. 葉陽明，「聯合政府的理論與實踐----德國經驗」，聯合政府--臺灣民主體制的新選擇，新臺灣人文教基金會，2001 年 1 月，頁 57-80。
48. 銓敘部法規司，「公職人員利益衝突迴避法之研究」，公務人員月刊，第 59 期，2001 年，頁 12-20。
49. 鄭又平、侯漢君、姚朝森、黃烈修、郭正亮、陳恆鈞、陳銘祥譯，Michael G. Roskin 著，各國政府與政治：比較的觀點，韋伯文化事業出版社，1999 年 4 月。
50. 劉世忠編譯，Alan Grant 著，美國政府與政治，五南，1999 年 3 月。
51. 劉嘉甯，法國憲政共治之研究，臺灣商務印書館，1990 年 12 月初版。
52. 劉定基，「公務員離職後利益迴避之義務—公務員服務法、政府採購法與

- 相關草案之研析」, 憲政時代, 第 26 卷第 1 期, 2000 年, 頁 103-122。
53. 蕭武桐, 公務倫理 (初版), 2001 年, 智勝。
 54. 蕭全政, 「政權移轉與政府再造」, 國策專刊, 15 期, 2000 年 11 月 1 日, 頁 9-11。
 55. 蕭文生, 「聯合政府成立之研究----以德國為例」, 聯合政府--臺灣民主體制的新選擇, 新臺灣人文教基金會, 2001 年 1 月, 頁 145-162。
 56. 羅志淵, 法國政府及政治, 國立編譯館, 1991 年 7 月。
 57. 顏厥安, 憲法文本與中央政府體制, 月旦法學 61 期, 2000 年 6 月, 頁 40-50。

二、英文文獻

1. Brookings Institution, A Survivor's Guide for Presidential Nominees, the Presidential Appointee Initiative, 2000.
2. Bruke, J. P., Presidential Transitions: From Politics to Practice, Lynne Rienner Publishers., 2000.
3. Clinton, W. D. and Lang, D. G., What Make a Successful Transition?, University Press of American, 1993.
4. Felzenberg, S. A. ed., The Key To A Successful Presidency, The Heritage Foundation, 2000.
5. Huntington, Samuel, 1990, The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century, Norman and London: University of Oklahoma

Press

6. Jones, C. O., Passages to the Presidency: From Campaigning to Governing, Brooking Institution Press, 1998.
7. Pfiffner, James, The Strategic Presidency: Hitting the Ground Running, 2nd edition, University Press of Kansas, 1996.
8. Shain Yossi & Juan Linz, 1995, Between States: Interim Governments and Democratic Transitions, Cambridge: Cambridge University Press.
9. Stuckey, M. E., Strategic Failures in the Modern Presidency, Hampton Press, 1997.
10. Trattner, John H., The 2000 Prune Book: How To Succeed In Washington's Top Jobs, Brooking Institution Press, 2000.

三、法文文獻

1. Ministère des Affaires étrangères, France Éditions La documentation Française Paris, France, 1999.
2. Emmanuel Vital-Durand, Mémento des institutions politiques françaises Édition Hachette Supérieur. Paris, France, 2000.
3. Thierry DAUPS, Les institutions de la V^e République, Édition Presses Universitaires de Rennes, Rennes, France, 1998.
4. Dominique Chagnollaud, Jean-Louis Quermonne, Le gouvernement de la

- France sous la V^e République, Édition Fayard, Paris, France, 1996.
5. Gilles Champagne, L'essentiel du Droit constitutionnel, les institutions de la V^e République, Gualino Éditeur, Paris, France, 1999.
 6. Maurice Duverger, Le système politique français, Éditions Presses Universitaires de France, Paris, France, 1996.
 7. Charles Debbasch, La Constitution de la V^e République, pratique et jurisprudence, Édition Dalloz, Paris, France, 1999.
 8. Jean-Jacques BECKER, Histoire politique de la France depuis 1945, Édition Armand Colin, Paris, France, 2000.

四、德文文獻

1. Badura, Peter: Staatsrecht, München, 1996.
2. Beyme, Klaus von: Regierungswechsel, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, Bonn, 1995, S. 641.
3. Busse, Volker: Regierungsbildung aus organisatorischer Sicht - Tatsächliche und rechtliche Betrachtungen am Beispiel des Regierungswechsels 1998 -, DÖV 1999, S. 313.
4. Greven, Michael Th.: Regierungswechsel und Parteiensystem, in: Bernhard Blanke/Helmut Wollmann (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik; Kontinuität und Wandel, Opladen, 1991, S. 204.
5. Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik, 5. Aufl.,

München, 2000.

6. Maurer, Hartmut: Staatsrecht, München, 1999.
7. Murswieck, Axel: Regierung, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, Bonn, 1995, S. 635.
8. König, Klaus: Regierungsbildung und Regierungsapparat, Gegenwartskunde, 1999, S. 45.
9. Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., Opladen, 1996.
10. Schmidt, Manfred G.: Machtwechsel in der Bundesrepublik (1949-1990). Ein Kommentar aus der Perspektive der vergleichenden Politikforschung, in: Bernhard Blanke/Helmut Wollmann (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik; Kontinuität und Wandel, Opladen, 1991, S. 179.
11. Der Spiegel 27/2000, S. 22ff.
12. Stöss, Richard: Regierungswechsel und Strukturwandel des Parteiensystems in der Bundesrepublik Deutschland - Kommentar zum Beitrag von Michael Th. Greven, in: Bernhard Blanke/Helmut Wollmann (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik; Kontinuität und Wandel, Opladen, 1991, S. 223.
13. Weidenfeld, Werner: Zeitenwechsel - Von Kohl zu Schröder, Stuttgart, 1999.

五、俄文文獻

1. "Ob ispolnenii polnomochy Prezidenta Rossyskoy Federatsii", Ukaz Prezidenta RF ot 31, 12, 1999.
2. "Ukaz o garantiyakh Prezidentu Rossyskoy Federatsii, prekrativshemu ispolnenie svoikh polnomochy, i chlenam ego sem' i" ot 31, 12, 1999.
3. "Yegor Stroyev mozhet stat' prezidentom RF ot SF", NNS, December 25, 1999.
4. Alekseev, S. 1993 "Vlast' i pravo v Rossii", Nezavisimaya Gazeta, 12 Maya 1993 "Pravo Rossii", Nezavisimaya Gazeta, 25 Maya
5. Federak'noe Sobranie Rossiskoy Federatsii, Postanovlenie ot 22 iyunya 1994 g. No.141, "O zaschite konstitutsionnykh prav i svobod grazhdan pri osuschestvlenii mer po bor'be s prestupnostiyu". Ukaz No. 1226 Prezidenta R. F. "O neotlozhnykh po zaschite naceleniya ot banditizma i inykh proyavleny organizovannoy prestupnosti" ot 14 iyunya 1994 goda.
6. Federal'ny zakon ot 17 maya 1995 goda No. 76-FZ "O vyborakh Prezidenta Rossyskoy Federatsii", Sobranie zakonodatel'stva Rossyskoy Federatsii, 1995, No. 21.
7. Federal'ny zakon, "O vyborakh Prezidenta Rossyskoy Federatsii", Prinyat Gosudarstvennoy Dumoy 1 dekabrya 1999 goda, Odobren Sovetom Federatsii 23 dekabrya 1999.
8. Gel'man, Vladimir, Stanovleniye regional'nykh rezhimov v Rossii, Nezavisimaya Gazeta, 19, 9, 1996.
9. General'naya Prokuratura Rossyskoy Federatsii, Ministerstvo Vnutrennikh Del Rossyskoy Federatsii, Federal'naya Sluzhaba

- Kontrrazvedki Possyskoy Federatsii”.
10. Glava X, “VstuPlenie v dolzhnost’ Prezidenta Rossyskoy Federatsii”.
 11. Klyamkin, Igor and Lilia Shevtsova, This Omnipotent and Impotent Government: The Evolution of the Political System in Post-Communist Russia, Moscow: Carnegie Moscow Center, 1999.
 12. Kommersant' Daily, 29 dekabrya 1999.
 13. Migranyan, A. "Prezidenttskii proekt-garant' stabil'nosti", Nezavisimaya Gazeta, 5 Maya 1993
 14. Nikiforov, Ilya, Legal Research in Russian Law, Case Western Reserve University, 1995.
 15. Nikitinstii, L. "Konstitutsiya prezidenta ne yavlyaetsya prezidentskoy", Izvestiya, 14 Maya 1993
 16. O vyborakh Prezidenta Possyskov Federatsii, Glava XII, “Zaklyuchite’nte polozheniy”, Stat’ya 83.
 17. Popov, E. i A. Borodaevsky, “Ekonomicheskie prava cheloveka: rynek truda i sobstvennost’ ”, Mirovaya Ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya, No.7 (1991) , sta.66-67
 18. Shakhrai, S. "O dvoevlastii, diktature i novoy Konst itutsii", Trud, 5 iyunya 1993.
 19. Sobranie Zakonodatel’stva SSSR, 1986.
 20. Sokolov, V. i Konstantinov, "Buduschaya konst itutsiya", Argumenty i Fakty, No.20 (1993)
 21. Yankov, K. "Novaya konstitutsiya i budushee Rossii",

Nezavisimaya Gazeta, 30 iyunya 1993.

六、日文文獻

1. 森田實「連立政權」(東京：日本評論社，1993年10月)，頁63至64。
2. 秋元郎等「政治社會學入門」(東京：有斐閣，1988年)，頁97至103。
3. 佐佐木毅「政治 向 」(東京：中央公論社，1992年10月) 頁26至29。
4. 「日本經濟新聞」，1989年7月25日。
5. 「朝日新聞」，1993年7月10日。
6. 讀賣新聞社政治部編「政界再編 幕開 」(東京：讀賣新聞社，1993年12月) 頁204至209。
7. 參見日本「國家公務員法」與「國家公務員倫理法」。

表次.....	IV
圖次.....	V
第一章 前言	1
第一節 研究緣起與背景	1
第二節 研究方法	2
第二章 政府交接之意義	5
第一節 政權交接與民主鞏固	5
第二節 民主國家的政府交接	6
第三章 美國的總統交接經驗與制度.....	11
第一節 美國總統的角色與權力	12
第二節 美國的總統交接法	14
第三節 美國聯邦政府政務職位體制的運用	26
第四節 結語：美國政府交接的經驗與啟示	29
第四章 法國的政府交接經驗與制度.....	31
第一節 法國的歷史背景	31
第二節 法國的政府交接經驗	33
第三節 結語：法國政府交接的經驗與啟示	47
第五章 德國的政府交接經驗與制度.....	錯誤！尚未定義書籤。
第一節 德國的憲政架構	錯誤！尚未定義書籤。

第二節 德國政府交接的基本過程與制度	錯誤！ 尚未定義書籤。
第三節、德國之政治職位體制	錯誤！ 尚未定義書籤。
第四節 國家對政黨的補助	錯誤！ 尚未定義書籤。
第五節 結語：德國政府交接的經驗與啟示	錯誤！ 尚未定義書籤。
第六章 日本的政府交接經驗與制度	65
第一節 日本的歷史與憲政背景	65
第二節 日本的政治歷程與政治文化	66
第三節 日本政權移轉的基本過程	67
第七章 俄羅斯聯邦的政府交接經驗與制度	73
第一節 歷史背景	73
第二節 當代俄羅斯憲法的成立過程與憲政基本架構	77
第三節 俄羅斯聯邦的憲政架構與法律文化	82
第四節 俄羅斯聯邦的政府交接經驗與法制基礎	84
第五節 結語：俄羅斯聯邦政府交接的經驗與啟示	89
第八章 我國政府交接的經驗與檢討	91
第一節 我國 2000 年總統交接的經驗與檢討	91
第二節 我國的憲政體制	94
第三節 我國政府交接的可能情況	102
第四節 總統交接的重要原則	103
第九章 研究發現與建議	109
第一節 研究發現	109

政府交接法制化之研究

第二節 建議事項	126
第三節 總統交接條例草案	129
第四節 政府交接條例草案	147
附錄.....	151
附錄一	現/新政府政務銜接暫行原則151
附錄二 我國 2000 年政府交接大事記	153
附錄三 美國總統交接法	159
附錄四 美國參議院政府事務委員會對 2000 年總統交接法報告書	173
附錄五 法國總理府關於檔案保存注意事項	185
附錄六 法國檔案保存同意書格式	187
附錄七 訪問法國專家的名單	189
附錄八 行政院研究發展考核委員會「政府交接法制化之研究」期末報告初 稿學者專家座談會紀錄	191
附錄九 研究主持人對行政院研考會研商「政府交接法制化之研究」期末報 告初稿學者專家座談會有關意見之說明	209
參考書目	213

國家圖書館出版品預行編目資料

政府交接法制化之研究 / 行政院研究發展
考核委員會編. -- 初版. -- 臺北市：行政
院研考會，民 91

面；公分

參考書目：面

ISBN957-01-1669-2 (平裝)

1. 政治制度

572

91014248

政府交接法制化之研究

編者：行政院研究發展考核委員會

出版機關：行政院研究發展考核委員會

地址電話：臺北市濟南路一段二之二號六樓 (02)2341-9066

網址：<http://www.rdec.gov.tw/>

展售門市：

國家書坊：臺北市八德路三段十號 B1 (02)2578-7542

網址：<http://www.govbooks.com.tw>

三民書局：臺北市重慶南路一段六一號四樓 (02)2361-7511

臺北市復興北路三八六號四樓 (02)2500-6600

網址：<http://sanmin.com.tw>

五南文化廣場：臺中市中山路二號 B1 (04)2226-0330

新進圖書廣場：彰化市光復路一七七號三樓 (04) 725-2792

青年書局：高雄市青年一路一四一號三樓 (07) 3324910

經銷商：紅螞蟻圖書有限公司

印刷者：冠順印刷事業有限公司

住址：臺北市羅斯福路三段三號九樓

電話：(02)2369-7783

中華民國九十一年八月初版

定價：300 元

GPN：1009102389

ISBN：957-01-1669-2 (平裝)