

RDEC-RES-090-002(委託研究報告)

從核四案探討行政與立法之分際 與爭議解決機制

國家檔案局籌備處編印
中華民國九十年五月

目 次

表 次
提 要

| | | |
|------------|----------------------------------|-----------|
| 第一章 | 研究背景與主旨..... | 1 |
| 第一節 | 研究目的..... | 1 |
| 第二節 | 相關文獻之探討..... | 2 |
| 第三節 | 基本理論..... | 11 |
| 第四節 | 研究方法..... | 15 |
| 第二章 | 我國行政和立法之分際與爭議解決機制的檢討..... | 19 |
| 第一節 | 前言..... | 19 |
| 第二節 | 憲政體制的特性..... | 20 |
| 第三節 | 行政和立法分際之檢討..... | 21 |
| 第四節 | 行政和立法兩權爭議解決機制之檢討..... | 31 |
| 第五節 | 結語..... | 39 |
| 第三章 | 內閣制國家的憲政機制 - 英國與日本..... | 41 |
| 第一節 | 研究英國與日本案例之意義..... | 41 |
| 第二節 | 英國的憲政體制..... | 42 |
| 第三節 | 日本內閣制之下的行政立法關係..... | 53 |
| 第四節 | 英國與日本經驗對台灣的啟示..... | 60 |
| 第四章 | 美國總統制的行政立法關係..... | 63 |
| 第一節 | 研究美國案例之意義..... | 63 |
| 第二節 | 權力分際：預算截留運作為例..... | 65 |

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

| | | | |
|-----------------------|-------------------------------|------------|------------|
| 第三節 | 制衡與爭議化解機制：否決權為例..... | 74 | |
| 第四節 | 結語..... | 78 | |
| 第五章 | 半總統制國家之憲政機制 法國與芬蘭..... | 81 | |
| 第一節 | 研究法國與芬蘭案例之意義..... | 81 | |
| 第二節 | 法國憲政體制的運作..... | 83 | |
| 第三節 | 芬蘭憲政體制之分析..... | 108 | |
| 第四節 | 法國與芬蘭行政立法關係之比較概述..... | 126 | |
| 第六章 | 研究之建議..... | 133 | |
| 第一節 | 行政與立法之分際..... | 133 | |
| 第二節 | 行政和立法兩權爭議解決機制..... | 137 | |
| 附錄 | | | |
| 附錄一 | 第五二 號釋憲文..... | 151 | |
| 附錄二 | 訪談記錄..... | 195 | |
| 附錄三 | 受訪者意見分析..... | 365 | |
| 附錄四 | 日本憲法關於行政立法關係之規定..... | 373 | |
| 附錄五 | 法國第五共和憲法..... | 379 | |
| 附錄六 | 意見答辯書..... | 401 | |
| 參考書目 | | | 411 |

表 次

| | |
|--|-----|
| 表 3.1 英國少數政府與選票比例..... | 51 |
| 表 4.1 美國總統的政黨與國會兩院政黨控制之情況，1945-2000..... | 64 |
| 表 5.1 芬蘭新舊憲法比較..... | 113 |
| 表 5.2 芬蘭、台灣與法國行政立法關係之比較..... | 128 |

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

提 要

關鍵詞：行政與立法分際、權力分立、制衡、總統制、議會內閣制、半總統制、雙首長制、五二 解釋案

一、 研究緣起

公元兩千年總統大選，首次完成了台灣歷史性的政黨輪替執政，在中央政府的運作上，形成民進黨執掌行政部門與國民黨掌控立法院多數之政府形態。以行政院停止「興建核能第四電廠」為中心的機關爭議和朝野之衝突，引爆我國空前未有的行政和立法之僵局。其後並發展至司法院大法官會議的介入，據此做出相關的釋字五二 號解釋。然而，關於行政和立法兩權的分際與憲政衝突的化解機制，仍留待進一步檢討之空間。

核四興建與否所引發的憲政與相關法律問題相當複雜。這些問題包括當經由直接民選的新總統上任時，而國會並未改選，總統的意見與國會多數意見相左時，究竟憲法上提供何種解決僵局之方式？當立法院不贊同行政院之政策時，可以採取何種方式來要求行政院變更？新政府若不同意舊政府時代已經通過之政策或執行之政策時，是否可以不予執行？若不執行，可以採取之方式為何？立法權和行政權之分際為何？究竟我國的憲政體制及相關法規提供了什麼樣的衝突解決機制？經覆議的政策是否能再為變更？經立法院通過的預算是否得不予執行？預算案與法律案之性質是否相同？停止執行預算有無法律責任？

我國的憲政體制之類型究為內閣制、總統制或雙首長制，學界一直持有不同的看法；而不同憲政體制中行政與立法權的互動及爭議之解決方式，亦各有不同。解嚴之後，雖然經過了六次的修憲，然而修憲的結果，並未釐清問題，反而使得總統、行政院、以及立法院之間的關係愈形複雜。新政府上台提出「停建核四」案後所引起的政局動盪，只是此一問題的引爆點，更突顯出我國憲政體制運作的問題。本研究的目的希望瞭解我國目前憲政運作的困境在那裡？當行政與立法出現僵局時，有無化解之道？並更進一步研究其他民主國家，如英國、日本、美國、法國及芬蘭透過何種機制，解決兩權間之衝突與爭執？他們的運作方式是否可以作為我們的參考？在瞭解他國的情況與我國之困境後，希望能夠藉此提出建議，來建立行政與立法互動之機制。

二、 研究方法及過程

(1) 文獻搜集與分析：搜集國內外相關之資料，包括這幾年來國內對於憲政相關問題的討論與爭論之文獻。

(2) 搜集英國、日本、美國、法國、芬蘭五國的憲政資料，從中學習這些國家憲政體系中行政與立法之間的分權原理以及當兩權之間發生爭執時之解決機制。

(3) 進行深入訪問大法官以及相關之憲法及比較法學者。共訪談六位大法官，及九位法政學者。

每一次訪談的時間大多持續一至二小時，扣緊下列重點：

(一) 立法權和行政權之權力分際為何？我國憲政體制中行政和立法兩權的分際是否存在亟待檢討釐清之必要，以免發生立法權逾越其分際，侵犯行政權，或行政權過分膨脹，因而侵犯立法權？

(二) 當民選的新總統上任，而原來的國會仍未改選時，若發生總統的意見與國會多數意見相左之情況，我國憲法提供了何種解決衝突或僵局之途徑？

(三) 我國的憲法及相關法規提供了何種行政與立法衝突解決機制？此一設計是否完善？有無增修現有憲法條文或相關法律的必要？

(四) 其他國家對於行政和立法爭議解決機制之設計有那些可供我國參考借鏡之處？

三、 重要發現

本計劃共分析英國、日本、美國、法國、芬蘭五國的憲政資料，並訪問了十五位大法官與學者，從這些過程中，我們學到不少可供臺灣借鏡之處。

A. 英國與日本的發現與啟示

第一，英國和日本的行政立法關係遵循內閣制的原則，以行政權為領導，立法權為監督。英國和日本經驗顯示，即使是「國會至上」的內閣制國家，國會議員也不能干預行政部門的施政；而只能透過法案和預算的審查權，決定國會對於行政權的「授權」(power delegation)範圍和形式。立法權只有在判定行政權失去民意支持時，才透過不信任案迫使政府改組。但立法權即使可以決定政府組成，也不能干涉行政權的行使。

第二，英國在二十世紀以來有三次少數政府，然而少數政府確實是出現了法案難以通過之困境，因此其壽命皆不長。此種結果對台灣應

有所啟發，即行政院內閣必須尋求國會多數之支持，否則難以持續。

第三，日本在一九九四年之前和台灣一樣，都採取獨特的複數選區單記非讓渡投票制。這種制度讓倒閣案的成本增加，降低了解決衝突的效果。在日本，這使自民黨政府很少因政策失敗而下台。在台灣，這導致行政和立法部門發生僵局時，無法透過倒閣來形成新民意解決問題。所以，選舉制度的改革是必要的。

第四，日本和台灣都經歷了長期一黨執政，執政黨成為決策中心，行政部門則是配合執政黨的執行者。這固然是一種有效的統治結構，卻也造成國會本身決策能力的低落，以及無法培養足夠立法幕僚。一旦一黨獨大結束，就產生新政府無法領導行政官僚，而國會也無法有效決策的窘境。台灣也已完成政黨輪替，但面對經濟困局時新政府也有難以駕馭官僚的問題。當務之急應是建立政黨和行政部門的合作協調機制，強化政黨本身的政策研究能力，並擴充立法院的幕僚。如此，才能在多黨輪替成為常態的時候，使基本政務的執行不受影響。

B. 美國的發現與啟示

美國之總統制與台灣的半總統制或雙首長制固然不同，但兩國同樣存在總統和國會皆由人民選舉產生之「雙重民主正當性」特色，而與議會內閣制運作截然不同。美國總統制有所謂的「分裂政府」，台灣也出現行政和立法多數不同的政府形態。因之，美國行政立法關係雖不能完

全比擬我國，但仍有參考之價值。以預算權之運作為觀察核心，有助於了解美國府會之關係與爭議。關於預算截留之運作，美國經驗相當特殊，制定有「國會預算與截留控制法」(The Congressional Budget and Impoundment Control Act)，發展較完備的國會預算審議程序，及建立預算截留的控制制度。至於，否決權則是總統相當重要之武器，也是相當重要之衝突解決機制，亦足供我國參考。

C. 法國與芬蘭之發現與啟示

法國與芬蘭兩國在政黨體系上均為多黨體系，但法國走向左右兩大政黨聯盟之形態，傾向兩黨制運作特性。芬蘭則在一九九二年之前，國會必須以超多數決(qualified majority rule)才能通過某些重大決議，這使多黨體制之芬蘭之內閣必須走向大聯合，與法國的多數黨聯盟執政之聯合政府與「左右共治」情況又有不同。台灣憲政體制的走向如果維持在雙首長制的運作基礎上，無論是法國經驗或是芬蘭模式，較其他國家具有較多參考借鏡之效。

四、 主要建議事項

(一) 立即可行之建議

A、憲政慣例與政治運作

在既不修法也不修憲的情形之下，則有賴於政治人物之政治運作。

1.政府的組成應尊重國會多數

憲法增修條文第三條第一項中雖賦予總統任命行政院長之權，然而總統仍應尊重國會之政治生態，特別是在立法委員選舉之後，總統已無

法說他代表「新民意」。換言之，組成獲國會多數支持之行政院內閣，可根本性地壓縮行政和立法衝突之幅度與強度。

2. 憲政慣例與憲政文化之建立

未來多黨林立恐將成為我國政治常態，國會內將無任何一黨席次過半，所以陳總統應主動宣佈所有選舉恩怨及政治宿怨歸零，並向反對黨伸出友誼之手，建立政黨合作之新開端。

將來行政院長也可以參考法國第五共和模式，若是總統所屬政黨未在立法院獲得過半席位時，行政院長可以主動在上台時將其政綱交付立法院進行信任投票，以建立憲政慣例不過，這種調整必須和立委選舉制度的改革配套，否則組閣可能成為少數立委要脅新政府的工具。

將來行政院長也可參考法國第五共和模式，若是總統所屬政黨未在立法院獲得過半席位時，行政院長可以主動在上台時將其政綱交付立法院進行信任投票，以建立憲政慣例。不過，這種調整必須和立委選舉制度的改革配套，否則組閣可能成為少數立委要脅新政府的工具。

3. 建立協商機制

面對多黨國會的政治生態，建立府會之間的協商機制乃是不可避免。各部門雖然有派駐立法院的國會聯絡人，但是他們的層級過低，且焦點在各委員會為避免朝野對立，政局動盪，府會間經常性的溝通管道勢必要建立，且負責人層級必須要高，對行政院本身以及各部會將要提出的法案與政策有全面性之瞭解，此人可以是行政院副院長，也可以是行政院秘書長或副秘書長，視院長的需要來決定。立法院每會期開議之

時，府會協商負責人應和立法院長、副院長以及各黨團負責人溝通，並將該會期行政院想要通過的重要法案，以及他們的急迫性與優先性讓立法院瞭解，並協商未來議程安排的可能性。重要政策讓立委參與討論是減少立法阻力很重要的方式，千萬不能重蹈核四覆轍，立委僅能從媒體報導得知行政院政策之宣布。

B. 法律位階之改革

修憲需要立法院以及國民大會四分之三絕對多數之通過，絕大多數大法官及學者咸認為修憲為幾乎不可能完成之任務，因此退而求其次，僅考慮修改難度較低之法律。

1. 公民投票法制化：

當行政與立法兩權僵持不下之時，透過公民投票的立法，以直接民主補代議政治之不足，並作為化解政府與國會之爭議與僵局，亦不失為解決之辦法。

2. 選舉制度改革之相關法制配套：

在所有受訪者中最具有共識的部分是關於立法院選舉制度之改革。目前立法委員選舉採取之複數選區相對多數決之制度，對政治造成相當多負面之影響。該選舉制度所造成的影響為黨內同志操戈、激化對立與派系林立，進而導致國會內黨紀不彰，國會議員只問作秀，而不顧問政，進一步增加行政與立法之衝突。此種選舉制度改革有幾種不同情況：

- a. 採單一選區相對多數制與政黨比例代表制同時進行的兩票聯立

制（德國式）或並立制（日本式），並增加比例代表名額，減少區域名額。此時需要修改憲法增修條文第四條第四款政黨比例代表人數、選罷法第六十一條圈選一人之規定改為圈選一人或一黨之規定、以及第六十五條政黨得票數之計算方式。此種改革因牽涉修憲，因此難度較高，但是若學界與政界皆有此共識，此種改革並非不可能。

b. 將區域代表改為單純像英、美一樣的單一選區相對多數制，此種改革將會使政黨數目逐漸減少，降低離心競爭，並朝向穩定兩黨制，但此種改革須重新劃分選區，亦可能對小黨不利，引發小黨反彈。

c. 在完全不調整選區之下，引進兩票制；只要修改修改選罷法第六十一條圈選一人或一黨之規定、以及第六十五條政黨得票數之計算方式即可。

3. 國會改革

國會內部改革對立法與行政互動之影響應屬間接而非直接之影響。國會改革應朝向建立國會內部的資深倫理與委員會的專業角色，讓理性與專業得以展現。再者，為人詬病之黨團協商制應修正，並讓黨團協商及各種資訊透明化。最後，利益迴避原則必須嚴格遵守。

（二）長期性建議

A. 小幅修憲之局部機制調整

（1）覆議權

回歸原憲法出席委員三分之二維持原案之門檻設計。覆議設計與以

下解散權設計，在小幅修憲的條件下，其中之一的改革有助行政和立法兩權的制衡。

(2) 總統主動解散權

台灣行政立法僵局的問題既然出在總統權力配置的失衡，此次核四爭議突顯出立法院可以提出對行政院的不信任，然而立法委員完全無倒閣誘因，以致僵局無法突破，若給予行政機構相對的解散國會或向國會提出信任案之權，將可打破僵局。此種設計如下：

- A. 改為總統主動解散：使解散權與不信任案脫勾或不完全掛勾，從而二項機制之行使空間較大。
- B. 發動者：總統於諮詢立法院院長和行政院院長後可解散立法院，行政院院長亦可提請總統解散立法院。
- C. 權力限制：總統於戒嚴或緊急命令生效期間，不得解散立法院。立法院因解散而改選後一年內，亦不得再予解散。

B. 大幅修憲與中央政府體制之釐清

如果有大幅修改憲法的可能性，中央政府體制之定位宜作更清楚的定位。台灣政治體制可以選擇走向內閣制、總統制、或半總統制之任何一種體制，每一種體制各有千秋：

(1) 法國或芬蘭之半總統制

利：僵局化解機制充分；修憲幅度小於朝向總統制或議會制之變動，改革成本小；不致偏離現狀運作太遠。

弊：總統、行政院長和立法院三角權力關係複雜，憲政爭議易生；總統與行

政院長之雙首長權力分配爭議難解；體制性質隨政黨政治浮動，不利人民對憲法和憲政秩序之認知。

(2) 總統制

利：總統行政權集中，利於台灣特殊內憂外患情勢下之政治領導；較清楚的權力分立，總統任期固定，政府存續穩定，不會因經常倒閣而短命。另外，總統角色定位清楚，無雙首長間權責不清之問題。

弊：行政立法衝突解決機制不足。

(3) 議會制

利：衝突解決機制充分；元首超然不介入政局，利於國家統合與政治穩定，議會制行政立法衝突解決機制充份，減少少數政府之機會。

弊：偏離台灣現實政治與政治文化、偏離人民對總統角色的期待、政黨體系弱，不利以議會為中心之政治運作。

上述三種選擇中，如果要追求的是行政立法關係的單純化，應在總統制與議會制二者中擇一。如果是追求體制較小變動，則應參考法國或芬蘭之半總統制做改良。無論何者，行政立法關係之憲政秩序將較現狀為佳。

第一章 研究背景與主旨

第一節、研究目的

行政院長張俊雄於民國八十九年十月二十七日召開記者會，以「打造非核家園唯一選擇」為題，提出六大理由，宣布停止興建核四計劃。由於他的宣布出乎大家意料之外，而且正好在「扁連會」之後，因此引起在野黨強烈的反彈。國民黨立委丁守中更於立法院發起罷免總統的連署行動，並且很快的超過四分之一的連署門檻。朝野立委對決態勢一觸即發，政局因而動盪不安。十一月七日立法院院會決議通過移請監察院予以彈劾行政院長張俊雄。十一月十日，行政院正式向司法院大法官會議提出「行政權與立法權分際之釋憲」與「預算法等相關法律之統一解釋」兩案。大法官會議於九十年元月十五日做成了釋字第五二〇號解釋，然而大法官會議的解釋並沒有真正解決兩院之間的僵局。一月二十九日立法院召開談話會，決議召開立法院臨時會，請行政院長就停建核四或有無替代方案等相關事宜提出報告並備詢。次日，行政院院長張俊雄便至立法院報告。為了促使行政院確實執行核四預算案，一月三十一日立法院在野聯盟更以一三五票對七 票，通過續建核四決議文。在決議文中，並強調在能源不虞匱乏的前提下，務期於未來達成「非核家園」的終極目標。在立法院在野聯盟強烈的要求與動作之下，行政院院長張俊雄與立法院院長王金平於二月十三日晚間在台北賓館簽署核四協議書。最後，行政院院長張俊雄於二月十四日在行政院院會中宣布核四復工，並發表一份「痛苦的抉擇、永遠的堅持」口頭聲明，而使得此一事件暫告落幕。

核四興建與否所引發的憲政與相關法律問題相當複雜。這些問題包括當經由直接民選的新總統上任時，而國會並未改選，總統的意見與國會多數意見相左時，究竟憲法上提供何種解決僵局之方式？當立法院不贊同行政院之政策時，可以採取何種方式來要求行政院變更？新政府若不同意舊政府時代

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

已經通過之政策或執行之政策時，是否可以不予執行？若不執行，可以採取之方式為何？立法權和行政權之分際為何？如何不使行政權過分膨脹，不致讓立法院成為行政院之立法局；同時，也不能讓立法權逾越其分際，使得行政院成為立法院的行政局？究竟我國的憲政體制及相關法規提供了什麼樣的衝突解決機制？經覆議的政策是否能再為變更？經立法院通過的預算是否得不予執行？預算案與法律案之性質是否相同？停止執行預算有無法律責任？

我國的憲政體制之類型究為內閣制、總統制或雙首長制，學界一直持有不同的看法；而不同憲政體制中行政與立法權的互動及爭議之解決方式，亦各有不同。解嚴之後，雖然經過了六次的修憲，然而修憲的結果，並未釐清問題，反而使得總統、行政院、以及立法院之間的關係愈形複雜。新政府上台之後提出「停建核四」案後所引起的政局動盪，只是此一問題的引爆點，更突顯出我國憲政體制運作的問題。本研究的目的希望瞭解我國目前憲政運作的困境在那裡？當行政與立法出現僵局時，有無化解之道？並更進一步研究其他民主國家，如：英國、日本、美國、法國及芬蘭透過何種機制，解決兩權間之衝突與爭執？他們的運作方式是否可以作為我們的參考？在瞭解他國的情況與我國之困境後，希望能夠藉此提出建議，來建立行政與立法互動之機制。

第二節、相關文獻之探討

從中華民國的憲政史來看，究竟要採取總統制或內閣制，一直都是爭論不休的課題，從民國初年的中華民國臨時約法、天壇憲草、袁氏約法此種爭論就已存在。孫科先生所起草的五五憲草內容基本上是總統權力很大之總統制，而最後在民國三十五年國民大會制憲大會討論的政協憲草修正案版本，卻是以醉心於英國議會內閣制的張君勱先生所起草的憲草內容為主，加上國民黨對五權憲法架構的堅持，以及對倒閣權及解散國會權之反對，而形成了

中華民國憲法架構。雖然沒有倒閣與解散國會之機制，民國三十六年的憲法普遍被認為具有濃厚之內閣制精神。

此部憲法並未真正付諸實行，便面臨國共內戰，國民政府遷台，並於民國三十七年，由國大代表莫德惠等人提議制定「動員戡亂時期臨時條款」，凍結原始憲法。臨時條款最初只授予總統緊急處分權，後來又陸續增加總統不受連任限制條款，賦予總統設置「動員戡亂機構」及「中央政府行政機構及人事機構」之權以及授權總統頒布辦法，充實中央民意代表機構。

臨時條款的訂立是造成憲政雙軌的主因，然而，在當時由於強人政治，又是國民黨一黨獨霸時代，總統和行政院院長的權責劃分，須看強人所擔任之職務決定。當嚴家淦擔任總統時，蔣經國擔任行政院長時，權力在行政院長手中；當蔣經國擔任總統時，權力便轉移至總統。

民國八十年五月動員戡亂時期終止，開始了所謂「一機關、兩階段」之修憲。第一次修憲將臨時條款中的總統緊急命令權以及總統為決定國家大政方針而設的國家安全會議和國安局正式納入增修條文中。八十一年第二次修憲時便產生了總統是否直選的爭執，當時由於國民黨內部贊成委任直選和公民直選兩派僵持不下，最後只有在憲法中留下「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民選舉之」的伏筆。第三次修憲主要的條文為總統由公民直選產生，以及行政院長副署權的縮減，其趨勢為弱化行政院長權力，強化總統權力之正當性。第四次修憲則取消立法院對行政院長之同意權，行政院長直接由總統任命，在同時引入立法院對行政院的倒閣權，以及總統在倒閣案通過後解散立法院之權。同時，立法院在此次修憲增加了對總統、副總統彈劾案之提出權。第五次修憲因國大自行延長任期，引發各界質疑國大自肥，而導致大法官釋字四九九號解釋該次修憲無效。由於第五次修憲的被宣告無效，而導致了八十九年四月進行第六次修憲。在此次修憲中，國大成為任務型國大，其大部分職權，如同意權、補選副總統、總統、副總統罷免提出權，

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

以及領土變更案之提出，皆轉移至立法院。國民大會只剩下對總統、副總統的彈劾權、憲法修正複決權以及領土變更同意權。

立法院擁有大部分原來屬於國大之權，因此權力增加了，至於總統之權力在歷次修憲過程中表面上似乎有被強化趨勢，但實際上總統並沒有實際行政權，沒有法國總統主動解散國會權，更不能像法國總統一樣可以參加部長會議（在我國則為行政院會議）。然而總統直選的結果，選民對總統的期待加深，而形成了落差。在國民黨主政時代，立法權與行政權皆為同黨所控制，加上國民黨中常會之運作機制，使得憲政困境不致太突顯。然而自從民國八十九年三月代表民進黨的陳水扁當選為總統，而立法院的多數仍為國民黨所控制，行政權與立法權的衝突開始白熱化，核四案只不過是此種衝突之導火線而已。

從宏觀的角度看，如將「核四案」所導致的我國憲政史上空前未有之行政和立法部門的僵局，放在台灣首次政黨輪替執政的歷史背景下來看，則政黨在政權的爭奪和保衛上的斧鑿痕跡仍隱約可見，從而加劇其中的衝突幅度。然而，暫不論當中涉及的政黨政治與政治領導的因素，此項衝突不免凸顯了現行憲政制度缺乏有效化解衝突和僵局的機制設計。因此，無論是在現實上或理論上，關於我國中央政府之行政權與立法權的分際以及爭議解決的機制問題，都是迫切需要探討的。

行政和立法之關係與分際，本就是憲政體制的主要核心內涵；而行政和立法權間之爭議和僵局的解決機制設計，向來也是評價憲政體制優劣的主要指標之一。如果我們將研究的背景放在較大的視野來看，那麼西方比較憲政學界在一九九〇年代湧現的關於憲政選擇之大量文獻，則提供了許多研究的線索。因此，我們可先就這一部分的研究與觀點做一簡要的概述，再進一步

將焦點放在國內的相關研究和文獻資源，並扣緊和核四案相關的研究。

一九九〇年代西方學界關於憲政選擇和設計的討論中，Juan Linz (1990) 的著作無疑具有重要的影響力。他在探討總統制的缺點時指出，總統制存在著兩個基本特色，一是「雙重民主正當性」(dual democratic legitimacy)，二是「僵硬性」(rigidity)。Linz 所謂的「雙重民主正當性」，指的是總統和國會議員皆由人民直接選舉產生，二者皆擁有完整的民主正當性。所謂的「僵硬性」，指的是總統和國會議員任期固定，總統的任期既獨立於國會之外，國會的存續也不依賴總統。總統制的僵硬性可能誘導軍方的介入，以扮演權力調和的角色。「雙重民主正當性」之下，如總統和國會的衝突發展至互不相讓的情況下，將導致行政和立法部門的僵局，而此一僵局在制度上是無法可解的。Linz 的觀點也為當代多數批判總統制而支持議會內閣制的學者所援引 (Mainwaring, 1990; Lijphart, 1992)。

同樣的，Arend Lijphart (1992) 認為，由於行政和立法的各自獨立，因此缺乏有效的機制解開僵局。不過，Lijphart 認為，Linz 所指的總統與國會的雙元的正當性，僅是部分的答案。真正的問題不在於總統與國會均可宣稱其具有民主的正當性，而在於每一個人---包括總統、大眾和政治學者---都感覺到總統所宣稱的正當性的聲音要比國會大得多。由於總統和副總統是由全民直接選舉產生，使得總統似乎享有獨一無二的民主正當性，儘管國會集體而言也是由全民所選舉產生，但是個別議員卻是從一個小選區中產生。縱然總統缺乏政策的決定性力量，而必須尋求妥協和共識，但總統這種主觀上的民主正當性的優越感，將使其心理上不願意妥協。此外，Scott Mainwaring (1990)

的研究也進一步指出在多黨制之下，行政和立法的僵局將更形惡化。在 Linz (1990) 看來，相較於總統制，議會民主制則由於具備單一的民主正當性，因此並不會出現行政和立法間衝突難解而致形成嚴重的憲政僵局之困境。

上述對總統制的嚴厲質疑，則受到 Horowitz(1991)、Lipset(1991)、Shugart & Carey(1993)、Carey(1995)、Shugart and Mainwaring(1997)、Gunther(1997) 等人強力的反駁。儘管這些攻擊總統制的或是為總統制辯護的論戰結果並無定論，且其涉及的是整體憲政體制選擇與民主鞏固或政治穩定之問題，探討的層面較為全方位，不侷限於行政和立法關係的討論。但經由 Linz 等人的提醒，使得憲政體制中行政和立法的關係與僵局解決的制度設計，引發了學者的高度重視，當屬毫無疑問。

我國憲法經過六次修憲後，目前的憲政體制既非純粹的總統制也非典型的議會內閣制，在學界中並無太大爭議。可以這麼說，現行中央政府體制某種程度兼具有這兩制度的若干特質。譬如，在一方面，總統制中的「雙重民主正當性」，在我國由於總統和立法院均由民選產生，因此同樣存在；而總統制中的「否決」(veto) 設計，則表現在「覆議權」。在另一方面，議會內閣制中內閣須向議會負責的基本特質，在我國亦同樣具備，即最高行政機關的行政院需向立法院負責，具體表現在行政院須向立法院提出施政方針及施政報告，而立法院可質詢行政院長及各部會首長；另外，立法院可對行政院院長提出不信任案，相對的，行政院院長亦可提請總統解散立法院。準此，雖然我國既非總統制也非議會內閣制，但對於此兩種制度之行政權和立法權關係之重要研究和文獻，亦不可忽略。因此，上述所提及的憲政體制選擇的重要研究，對本研究仍具有相當的啟發性。

不過，上述相關的研究焦點大部集中在總統制和議會內閣制的經驗，相形之下關於混合制類型的憲政表現之探討，則顯得較少，Sartori 是其中的少

數者。他宣稱，半總統制能改善總統制，同樣的，半議會制也比純粹議會制來得佳(Sartori, 1994a: 110; 1994b) Shugart和Carey(1992)則在 Maurice Duverger 早期所建構的「半總統制政體」(semi-presidentialist regime) 概念下，發展出「總理 - 總統制」(premier-presidential regime) 與「總統 - 議會制」(president-parliamentary regime) 的概念，作為「半總統制」的次類型。

除此之外，關於「半總統制」的研究中，一九九七年來台參與「憲政選擇的圓桌論壇」研討會，Horst Bahro 和 Ernst Veser 分別都有重要的研究。前者從比較憲法的角度，對三十多個半總統制國家的政府組成和政府的下台的制度設計作了許多的歸納；後者則對「半總統制」概念和內涵做了檢討。近期關於半總統制的研究則以 Robert Elgie (1998) 所編的「歐洲的半總統制」一書最值一提，該書探討了以下十一個半總統制的國家：奧地利、芬蘭、法國、冰島、愛爾蘭、保加利亞、利陶宛、波蘭、羅馬尼亞、俄羅斯、斯洛伐尼亞等國。此書雖然以個案的描述為主，使得個案間的比較分析較不足，但無疑提供了一定的歷史材料。他山之石可以攻錯，如果我們暫時不論台灣現制是否應稱為「半總統制」概念上的爭議，從最廣義的標準來看，由於我國和這些國家同屬於混合制類型，因此本研究也擬從其中，選擇適當的國家為研究對象，以作為我國的參考和借鏡。

以上僅初步的就西方文獻中少數重要的研究做一討論，底下進一步檢討我國的相關研究。

台灣在過去至少十年間由於修憲的頻繁，政法學界對於我國憲政體制行政和立法關係的研究十分蓬勃。最早期研究焦點似和西方學界遙相呼應，多集中在總統制、議會內閣制和雙首長制孰優孰劣的辯論居多；較後期的研究，則逐漸有相關研究者從事實證的憲改過程的分析(李炳南等，1995、1997)，或動態的建構憲政變遷和選擇的理論性建構(朱雲漢、廖益興，1995；劉義周，1995；倪炎元，1996；葉俊榮，1997；陳宏銘，1997；周永鴻，1998；葉

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

淑媚，2000）。但這些文獻對於台灣所屬混合制之總統、行政院和立法院的三角關係下，以及行政和立法間的權限問題、爭議以及衝突的解決機制之細緻研究，非常有限。由於經過一九九六年「國家發展會議」的召開、一九九七年的修憲確立了目前憲政體制中行政和立法權關係之基本架構，因此我們主要針對這段期間的主要研究做一評介。

郭正亮（1996）探討總統和國會兩者間的平衡，以此分析台灣採取雙首長制的時代意義。一九九七年修憲後，總統和行政院院長的關係和權力有所調整，黃昭元（1997）對其中的行政權分裂問題有所著墨。林繼文（2000）則進一步以多國的比較案例，細探總統、總理和國會的三角政治均衡關係，並分析半總統制類型和成因。其將總統制分為「總統干政型」、「無政府型」、「總統主導型」和「總理主導型」等類型，而直接影響的因素包括有「總統之社會支持度」、「憲法賦予總統之權力」、「國會與內閣之關係」及「總統與國會多數派是否同黨」等。

林佳龍（2000）和吳王山（2001）則探討包括台灣在內的國家之半總統制與政治穩定的關係。林佳龍以半總統制、多黨體系與不穩定的民主為研究主題，從事台灣憲政衝突的制度分析，研究取向上以 Matthew Shugart and John Carey（1992）所提出的「總統—議會制」（president-parliamentarism）與「總理—總統制」（premier-presidentialism）的半總統制分類方式，探討「一黨政府」（unitary party control of government）和「分裂政府」（divided control of government）之下的半總統制運作。吳王山以「府會一致」或「府會分立」結合總統權大或權小、以及兩黨制和多黨制等，來分析對半總統制下政治的穩定度。

以上的文獻對於台灣之半總統制或雙首長制提供初步的研究基礎，但對於行政和立法權的界限和爭議解決機制，則留下進一步深入探討的空間。在相關的文獻中，直接觸及本研究課題的是湯德宗（1998）的研究，其「論九七憲改後的權力分立—憲改工程的另類選擇」一文，從權力分立的理論背景析論我國憲政體制的變遷和改造。對於修憲後體制中關於總統解散權、覆議權與立法院的不信任案設計與配套問題，有深入的分析，並進一步對於可能引發行政和立法兩權的衝突和僵局的可能性加以論述。游盈隆（1997）則從修憲後憲政體制的制度設計結合政黨體系的演變，反省現制存在的「制度結構的陷阱」，並對在此一體制下不同政黨執政後可能出現的政府運作危機，以及憲政體制的困境，從事邏輯的事先推演。對照後來政黨輪替下的憲政運作問題與核四案的憲政僵局，游文和湯文同樣都相當程度提出了準確的預警。

此外，林繼文（2001）從憲政工程學的角度論行政權的改革，探討對行政權的最適安排、憲政體制的評比，並提出「集權之半總統制」與「分權的半總統制」，進一步評比台灣的「分權式半總統制」的改變方向。依該文分析，改革方向包括「以總統為行政首長」、「以總統為虛位元首」和「現行制度朝向行政權一元化」等。該文以行政權的配置為核心，初步的納入各憲政體制類型的代表性國家之制度安排，從事全方位的析論與評估。不過，對於行政和立法權的界限和爭議解決機制，則留下進一步深入探討的空間。

至於直接涉及核四案所引發的行政和立法關係的文獻，以法學界的學者之相關作品居多，多以司法院大法官會議釋字第五二二號釋憲之專題討論的方式出現。其中，民八十九去年十二月出版的《月旦法學雜誌》與民國九十

年出版之《台灣本土法學雜誌》第二期（2001）收錄了陳春生、李建良、李念祖、許宗力、葉俊榮、黃昭元、蘇永欽等相關文章¹。這些文獻主要針對核四個案的相關憲政問題從事法學理論的討論，某種程度與前述政治學界偏向制度結構的研究或有相輔相陳的效果，但同樣留下進一步從事宏觀的比較憲政之實證研究空間。

司法院大法官九十年年度學術研討會，以「憲政體制與機關爭議之釋憲方法論為主題」，會中有幾篇文章探討不同國家對於機關權限爭議解釋的基本原則。許宗力（2001）研究德國聯邦憲法法院對機關權限爭議的解釋標準，發現在1984年之前，憲法法院從「抑制國家權力、保障人民權利」之角度出發，但此種認知對於行政與立法間的權限爭議，無法提供有效幫助。因此，在1984年之後的飛彈部署與境外派兵案，德國聯邦憲法法院則以功能最適機關結構的觀點，提供一套較具體、更具操作性的判決標準。林子儀（2001）則分析美國聯邦最高法院審查有關權力分立案件，所採行之解釋方法。美國聯邦最高法院在審理權力分立案因案件性質涉及權力分立原則及政府組織，故以體系解釋方向為主，並依此發展出兩種不同之解釋取向，即形式論取向與功能論取向。形式論取向強調政府組織的設計應維持三權分立，除非憲法有明文規定外，不允許三權混合。相反地，功能論取向強調政府組織設計只要不危及各權力的核心功能，以及不影響權力制衡關係，應允許其可彈性將各種權力予以混合。此二種取向各有所長，至今仍未有定論。我國有其獨特之憲政

¹ 《月旦法學雜誌》 No.76, December 2000, p. 24-90；《台灣本土法學雜誌》第二期（2001,4），頁 43-108。

體制，與美、德不儘相同，不過這些研究可以作為我們參考、提出我們不同的思考方向與啟發。

第三節、基本理論

(1) 行政和立法分際：

行政和立法關係的討論，從憲政理論上不能不追溯到「權力分立」(separation of powers)的理論。洛克在「政府論次講」(1690)一書中基本上將國家權力區分為二：立法權(legislative power)與行政權(executive power)，孟德斯鳩在「法意」(1748)中則進一步指出，每一個國家有三種權力：立法權、行政權及司法權。孟德斯鳩的三權分立學說，並成為美國制憲先賢們在一七八七年制憲時的主要參考藍圖。美國總統制政府正是第一個運用此一原理組織而成，將政府的權力分配給彼此相互平等的立法、行政和司法三個部門(Ranney, 2001:293-94)。採行權力分立最主要的原因是為避免權力集中，以致形成對權力之濫用以及對人民權利之侵犯。美國制憲先賢之一 Alexander Hamilton 便提出「政府合法之權力必須來自於人民，而為了保障人民之自由，政府權力必須受到制衡」。

除了美國之外，拉丁美洲國家如哥倫比亞、哥斯大黎加、墨西哥、巴西、委內瑞拉、智利、阿根廷等國，也屬於總統制民主國家之列。這些國家的政府組成形式，或多或少都和美國近似。不過，世上還有為數眾多的國家，其憲政制度建構的原理，並不在於權力分立原則，也不側重三權分立的設計，這種憲政制度即是議會制(parliamentary system)(或稱之為「內閣制政府」(cabinet government))。議會制是一種行政權源自於立法權，並向立法權負責

的憲政民主形式，其制度原理是「權力融合」(fusion of power)。權力融合的概念隱含行政權不但需獲得議會的信任，而且內閣閣員必須是或可能是由議員來兼任(Lijphart, 1984)。採行此種制度的國家，如英國、德國、日本、加拿大、澳洲、紐西蘭和為數眾多的歐洲民主國家。

然而，傳統總統制與議會內閣制以外的「半總統制」之混合制類型，其制度設計的憲政原理是什麼？與總統制和議會內閣制有何不同？卻鮮少獲得關注。以 Maurice Duverger (1980) 的「半總統制政體」(semi-presidentialist regime) 概念而言，此一體制有以下三個特徵：(1)共和國總統係由普遍選舉產生；(2)總統享有可觀的權力；(3)除總統外，尚存在有內閣總理和各部會首長，他們掌有行政權，且只要國會不表反對，就可繼續做下去。Duverger 的界定方式雖然存在爭議，但由此定義看來，其憲政體制的建構原理顯然與總統制的較嚴格的權力分立不同，也與議會內閣制的權力融合有所差異，但其原理究竟是什麼？此一問題並未獲得有效的回答，而且根本上也不容易回答。對此，Sartori (1997) 認為半總統制與總統制的權力分立不同，半總統制是在「權力分享」(power sharing) 的基礎上運作的。總統必須與內閣總理分享權力，同時總理也必須獲得議會的支持。此外，研究者似較少斬釘截鐵的對其原理下定位。

由於本研究課題首先必須處理的是有關我國行政和立法權的關係與分際，因此，就權力分立之相關的根本的憲政理論加以探究，將能深化制度革新的理論基礎。同時，並嘗試透過不同憲政體制類型的憲政原理進行比較分析，以作為我國憲政體制下行政和立法關係的定位之法理基礎，俾便於進一

步析論具體的制度設計。特別的是，台灣既非純粹的總統制也非典型的議會內閣制，而與半總統制特質有較多的交集。但屬於半總統制這類型的國家，其制度設計的差異性未必小於共通性，因此要尋求普遍性的憲政原理、原則，並不容易。不過由於法國第五共和為多數國家所效法，在過去台灣修憲時各修憲版本中，法國的憲政藍圖亦隱約可見。因此以法國為例，再搭配芬蘭或其他少數案例的經驗加以對照，應可嘗試建構半總統制下較合理的行政權和立法權的平衡。

在理論的層次上，除了從比較憲政的原理、原則為基礎出發外，一國憲政體制中行政權和立法權的關係與分際，當與該國的歷史背景和國情相關。譬如，法國第五共和憲法賦予行政部門在立法過程中的優勢地位，形成所謂「行政保留」的空間極大，這乃源於為扭轉第三、四共和時期政府的不穩定之困境。而德國基本法所謂的「建設性不信任案」的投票設計，則基於威瑪憲法時期簡單不信任案的設計，所致之倒閣頻繁的慘痛經驗而來。因此，憲法和相關法制設計的歷史背景因素，在在左右行政權和立法權的設計。

準此，在兼顧憲政原理與歷史經驗的背景下，理論上似可進一步從行政和立法的相關法制設計加以探究。尤其，涉及預算和重大政策變更的決策權限，將嘗試搜尋主要憲政民主國家的相關經驗，來反思台灣行政部門與立法部門的權力界限之定位。特別是產生於政黨輪替時預算和政策的變更，在總統制、議會內閣制和半總統制的幾個主要國家中，其憲政機制如何因應此一問題特別值得討論與借鏡。最後，關於憲法與行政法中「法律保留」、「國會保留」、「行政保留」或「憲法保留」的相關議題，在研究能力範圍內亦可一

併納入分析。

(2) 行政和立法的爭議解決機制

從當代成熟的憲政民主國家來看，行政權和立法權的配置容或有歷史的背景而偏向其中一方，但均有一定程度的相互制衡的關係，以避免某一部門權力過大導致兩者間權力的失衡。否則，便稱不上是合理的政府體制。就此而言，行政和立法的爭議或衝突之解決機制，排除人的因素外，我們初步假設至少在經驗上和邏輯上存在以下幾個最基本的機制：立法部門化解的機制、行政部門化解的機制、司法部門化解的機制、民意的機制以及政府組成型態的機制。以下進一步分析：

a.立法部門化解的機制，主要有二：1.是議會對內閣所提「不信任投票」的設計，即一般所稱的「倒閣」設計，在議會內閣制和半總統制中存在。2.議會對總統或行政官員提「彈劾」，迫其下台去職，在各種憲政制度類型中均存在。

b.行政部門化解的機制：主要有三：1.行政部門解散國會的設計，包括主動或被動，同樣的，這在議會內閣制和半總統制中均有。2.總統對國會通過法案的「否決」(veto)與行政部門對法案的「覆議」設計，這在總統制和特定半總統制中存在。3.行政部門主動提出「信任投票」的設計，在部分議會制和半總統制中存在。4.公民投票的設計，如法國和俄羅斯之半總統制。

c.司法部門化解的機制：主要指「違憲審查」的設計。如美國最高法院有權判定總統行為是否違法或超出其權力範圍，也可裁定國會所立之法律違

憲，而宣告其無效。又，法國之憲法委員，德國之聯邦憲法法院以及我國大法官會議釋憲功能也屬之。

d.民意的機制：包括公民投票和罷免權設計。公民投票可以是主動的，也可以是被動的，經由民意的公決，藉此化解代議政治下行政和立法部門在法案和政策上的爭議與衝突。罷免的對象可以是總統或國會議員，藉由罷免使人的去職來化解僵局。但此一設計有其問題，在議會內閣制中已有不信任投票，故屬多餘；在美、法先進總統制和半總統制中，罷免權有違總統任期固定原理，故並無此種設計。

e.政府組成型態：即透過組成多黨的「聯合政府」，取得穩定的執政多數，在結構上壓縮行政和立法的衝突幅度。「聯合政府」的組成，在歐陸多黨體系下的議會內閣制甚為常見，半總統制也存在，但在總統制中難以形成。另外，法國第五共和的「左右共治」(cohabitation)下，總理由國會多數黨領袖出任，是另一種透過政府組成的型態免去行政權和立法權「分裂多數」的結構性衝突。嚴格而言，政府組成的方式算不上是解決爭議與衝突之「機制」，而受政黨體系與政治操作的影響，但能否透過政府組成的方式來化解衝突，卻又與制度所提供的誘因有關。

除了政府組成型態較不屬機制設計而非研究的重心外，我們嘗試從上述幾方面的機制來比較各國的整體配制與實踐經驗，以完善我國的相關設計。

第四節、研究方法

(1) 文獻分析法：文獻搜集與分析。除了上一節對文獻簡單之回述外，本計畫搜集國內外相關之資料，包括這幾年來國內對於憲政相關問題的討論

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

與爭論之文獻，並更進一步整理與分析。

(2) 比較研究法：比較各國經驗。搜集英國、日本、美國、法國、芬蘭五國的憲政資料，從中學習這些國家憲政體系中行政與立法之間的分權原理以及當兩權之間發生爭執時之解決機制。希望更進一步從各國中找出實際衝突的案例以及衝突解決的過程和對社會所造成的衝擊。選擇此五個國家是因為我們相信透過對這五個國家之了解，將會有相當助益。法國是雙首長制之代表，在修憲過程中，雙首長制的法國是我國取經的對象，英國是內閣制的典型，美國則是總統制之代表，此三種不同典範的國家對於行政與立法間的衝突，應可以提供足供參考之機制。另外，日本亦是內閣制國家，近年來從一黨獨大轉換為多黨制國家，又面臨內閣與國會之強烈衝突，應有足堪我國借鏡之處。芬蘭是個值得我們討論的國家，該國過去在體制上有相當多與我國類似之處，其國內面臨族群衝突問題，而國際上過去又曾面臨蘇聯的虎視眈眈，處境宛如目前之台灣。透過對芬蘭憲政發展的瞭解以及行政與立法衝突過程的解決方式，足可以提供我國相當多的參考。

(3) 深度訪談法：訪問大法官以及相關之憲法及比較法學者，經由與這些學者的互動與切磋，希望較完整的找尋國內幾種主要的不同法律見解與憲政理念。

此次計劃共訪談了六位大法官，名單包括大法官孫森焱、吳庚、陳計男、曾華松、蘇俊雄、以及董翔飛。接受訪談的法政學者名單則包括中央研究院院士胡佛，台灣大學法律系教授許宗力、政治學系教授黃錦堂與朱雲漢、政治大學法律系教授蘇永欽、政治學系教授劉義周、銘傳大學法律系教授陳英鈺、中央研究院社會科學研究所教授湯德宗、淡江大學教授許慶雄。這些受訪學者不僅學有專精，立場與見解亦相當多元，可以提供本研究更多元化

的意見。

每一次訪談的時間大多持續一至二小時，受訪者多侃侃而談，讓我們獲益良多，詳細訪談紀錄請參看後面的附錄。訪問的細節因人而異，但多扣緊下列重點：

（一）立法權和行政權之權力分際為何？我國憲政體制中行政和立法兩權的分際是否存在亟待檢討釐清之必要，以免發生立法權踰越其分際，侵犯行政權，或行政權過分膨脹，因而侵犯立法權？

（二）當民選的新總統上任，而原來的國會仍未改選時，若發生總統的意見與國會多數意見相左之情況，我國憲法提供了何種解決衝突或僵局之途徑？

（三）我國的憲法及相關法規提供了何種行政與立法衝突解決機制？此一設計是否完善？有無增修現有憲法條文或相關法律的必要？

（四）其他國家對於行政和立法爭議解決機制之設計有那些可供我國參考借鏡之處？

在討論完整個研究主旨與架構和方法之後，我們將在下一章討論我國憲政體制下行政與立法爭議解決機制之設計為何？有沒有什麼樣的問題？接著，探討不同類型國家的憲政僵局解決機制。先於第三章討論內閣制國家之憲政機制 英國與日本，再於第四章探討總統制國家美國之憲政機制，最後則於第五章討論半總統制國家之憲政機制，如法國與芬蘭。在瞭解各國的體制與設計之後，將提出我們的建議。

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

第二章 我國行政和立法之分際與爭議解決機制的檢討

第一節、前言

我國法政學界關於憲政體制的研究，相關文獻鮮少具體申論中央政府行政和立法兩權之分際與僵局預防之機制設計。造成此種現象之原因與我國自行憲以來，國民黨長期一黨同時掌控行政立法多數之現實運作有關。公元兩千年總統大選，首次完成了台灣歷史性的政黨輪替執政，民進黨執政下的新政府歷經所謂的「全民政府」與「少數政府」之政府形態，但以停止「興建核能第四電廠」一案為中心的朝野衝突和政黨對峙，引爆我國空前未有的行政和立法部門間之僵局，最後司法院大法官會議介入，並據此做出相關的釋字五二二號解釋。然而，關於行政和立法兩權的關係與憲政衝突的化解機制，仍留待進一步檢討之空間。

就權力分立和制衡之原理，行政和立法的分權本身隱含權力間的適度對抗，防止政府權力的集中和濫權，以確保人民之權利。事實上，行政和立法之衝突，本就是權力邏輯的必然，乃不可免之結果，只要不形成難解的僵局，也未必是壞事。然而，所應避免者，是當爭議和衝突短期內無法有效化解，致延伸為長期憲政機關之間的衝突和僵局情形。憲政衝突和僵局的產生，相當程度受政府組成（government formation）的結構條件所影響。當行政部門和立法部門的多數黨不一致時，行政和立法的衝突很難不發生，政府的運作將易陷入失衡狀態。組成行政和立法多數黨一致的政府，可在先天條件上壓縮衝突的幅度和強度，但也無法保證衝突乃至僵局一定百分之百不會發生。因

此，相關的制衡與衝突排解機制仍不可或缺。憲法是否提供一定程度有效的化解機制，可使衝突在很短的時間之內加以排解，避免機關間的爭議釀成嚴重的憲政災難，導致政府功能失調停擺，政局動盪，也就十分的重要。成熟穩定的民主先進國家，皆有相關的配套機制設計。世界上不會有所謂完美的憲法和制度，人的態度和行為相當重要，一國的政治文化和憲政傳統亦不可輕忽。憲政學者也不致於天真到認為有了制度，憲政衝突與問題就可完全迎刃而解。然而，因為沒有完美的制度，所以該檢討的制度，沒有檢討；該改革的制度，停止改革，誠屬同樣的不智。

本章分成兩個部分，第一，擬從政黨輪替之後的核四爭議為背景，檢討我國憲政體制中行政和立法兩權的分際與權力配置的主要問題核心；第二，進一步檢討爭議解決機制之設計。

第二節、憲政體制之特性

按一九四七年原始憲法之設計，我國憲政體制傾向議會制之精神，但經歷多次修憲後，含「增修條文」在內之我國憲法設計則改變此一結構。

總統經由公民直接選舉產生，憲法所賦予之相關職權，如任命行政院長無須立法院同意，總統為決定國家安全有關大政方針得設國家安全會議與國家安全局，總統可於立法院對行政院院長通過不信任案之情況下解散立法院，此外尚有覆議核可權、人事提名權、發布緊急命令權等等職權。準此，要論斷總統憲法上之權力是否龐大，恐怕論者持有各種不同的判準，但若說我國總統的角色非議會制之下的虛位元首，則並無疑義。但在另一方面，按憲法規定，行政院院長領導我國最高行政機關之行政院，並向立法院負責，

且增修條文第三條第二項第三款更賦予立法院可對行政院院長提出不信任案，總統並可在此情況下解散立法院。不信任案與解散權的配套設計，也非總統制下的行政立法關係；就此而言，我國亦非總統制。學術界和國人對我國現制容有不同的稱謂，或稱「雙首長制」、「半總統制」或「混合制」，不一而足。但對於中央政府體制之行政立法關係，有別於典型之總統制、議會制或法國與芬蘭之半總統制運作，亦鮮有爭論。無論如何，我國中央政府行政和立法之關係，環繞在總統、行政院院長與國會之三角關係上，就此點而言，屬半總統制的法國第五共和與芬蘭則提供我國未來改革較多的啟發性，詳見第五章法國與芬蘭之討論。

第三節、行政和立法分際之檢討

（一）我國憲法的原理

中華民國憲法乃依據孫中山先生創立中華民國之遺教而制定。孫中山先生關於憲法的遺教，與中央政府體制之設計有關，乃權能分開與五權分立之原則。其將權力分為「政權」與「治權」，人民所保留的「權」，稱為政權，包括選舉、罷免、創制、複決四權。政府所持有的「能」，稱為治權，包括行政、立法、司法、考試、監察五權，分別由五院行之。人民運用四種政權，足以充分發揮其能力，依此，在全民政治的理想之下，實現萬能政府（劉慶瑞，1983，29-30）我國憲法學者林紀東（1988）認為，在權能劃分的制度下，行政機關與立法機關之關係應不如三權憲法重要，而我國憲法實以五權憲法之型式而兼具三權憲法之內容，因此有所謂我國憲法為內閣制、總統制或折衷制之不同見解。

五權憲法建立於五權分立的學說，而五權分立乃對三權分立的反省。立法、行政與司法三權的分立，為十八世紀以來歐美政治學者的傳統思想。孫中山在原則上採納三權分立精神，但一方面顧慮在三權分立之下，行政權兼考試權與立法權兼監察權之流弊；另一方面兼取中國固有之考試、監察制度之優點，故創五權分立之說，將治權分為行政、立法、司法、考試、監察五種，各由獨立的機關行使之。五權之間的關係不似西方三權之間所強調的相互制衡，而在於「五權分治，平等相維」(釋字第三號)。但何謂「平等相維」，實是語焉不詳。儘管如此，權力制衡是憲政主義之基本原則，並不因為我國特殊五權體制之設計而加以否定。是故，仍須依權力分立與權力制衡之原則檢視我國行政立法之關係。

按西方權力分立的憲政原則下，行政權的實質內涵包括我國憲法中行政院和考試院的職權，立法權則涵蓋立法院和監察院與國民大會的主要職權。¹但本研究所討論之行政立法關係，焦點集中在涵蓋總統和行政院在內的「政府」與代表國會的立法院之關係，至於中央政府其他憲政機關則不在本文討論之列。

(二) 憲法實踐之主要爭議：

我國憲法關於行政權之架構，主要在憲法第五章「行政」加以規劃。「行政院為國家最高行政機關」(第五十三條)，「行政院向立法院負責」(第五十七條)。「行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案、預算

¹ 依照我國司法院大法官會議釋字第七十六號解釋，「就憲法上之地位，及職權之性質而言，應認國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會。」

案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之」(第五十八條第二項)。上述法律案之提案權並非行政院所獨佔，考試院關於所掌事項也有提出權(第八十七條)，且依大法官會議釋字第三、第七號，監察院、司法院，也都有就其所掌事項提出法律案之權。至於立法委員享有提案權，早已是憲法慣例。比較明確的是，憲法規定預算案之提案權由行政院獨佔(憲法第五十九條)。

關於最高行政機關之首長行政院院長之產生方式，則歷經了重大變更，一九九七年修憲後憲法增修條文將原憲法第五十五條「總統提名經立法院同意任命之」的規定，改為「行政院院長由總統任命之」(增修條文第三條第一項)。行政院雖為國家最高行政機關，但廣義來看，由於修憲後我國總統在憲法上之地位與職權提升，如總統由人民直接選舉產生，故具有更強的民主正當性。此外，總統復可直接任命「閣揆」，可解散立法院，為決定國家安全大政方針可主持國家安全會議等等權力，使得總統被視為「雙首長」下，行政院院長之外的另一首長。實則總統在行政權上的角色，雖然在憲法的地位上並無角色，但在民選的基礎之上，加上政黨政治的因素介入，關於實際政治運作之權限分際的掌握，則爭議頗多。準此，所謂的「政府」之概念，不單純的指涉行政院而已，總統之角色在人民的認知中亦難免成為政府核心的一環。凡此，均增添我國所謂「雙首長制」下，中央政府行政權內部歸屬與運作之模糊。然而，就憲法之規定而言，行政院所設之行政院會議乃由行政院院長為主席(第五十八條)，總統並不出席，無法直接指揮行政院各部會首長。因此，雖然總統之權力與角色，在我國憲政體制下或受政黨政治與憲政慣例

之影響而呈現浮動的狀態，惟總統仍須謹守憲法職權之規定，並不能超越憲法之規範逕自直接指揮行政部門。這是關於憲法上行政權配置的概況。

再就憲法關於立法權之架構設計，則主要見憲法第六章「立法」之規劃。憲法規定立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權（第六十二條）。關於立法院之職權，憲法規定立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權（第六十三條）。這七項案型和「國家其他重要事項」是憲法中具體列舉屬於立法權之範圍，屬行政權和立法權之分權設計。此外，憲法對於立法權所明確揭示的限制，包括在於增加支出預算提議之限制，「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」（第七十條）司法院釋字第三九一號並指出立法院「不得比照審議法律案之方式逐條逐句增刪修改，而對各機關所編列預算之額在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目」。

關於行政院向立法院負責之方式，由於「憲法增修條文」已賦予立法院向行政院院長提出不信任案之權，故刪除原憲法條文第五十七條第二款規定「立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職」之規定。但保留原第三款「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，移請立法院覆議」之規定。

依增修條文第三條第二款第二項之規定，如下：

行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行

時，得經總統之核可，於該決議送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未決議者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上維持原案，行政院院長應即接受該決議。

我國憲法關於行政和立法之分際，誠如上述。政黨輪替後，核四一案引發兩權之間的權限重大爭議，在首度中央執政權易手的特殊歷史背景之下，機關間的權限爭議竟釀成政治上的嚴重僵局，最後司法院大法官會議並介入作出憲法解釋。大法官會議就行政院為決議停止興建核能第四電廠並停止執行相關預算，適用憲法發生爭議，根據司法院大法官審理案件法，對於中央機關因行使職權與其他機關之職權發生適用憲法之爭議規定，作出釋字第五二號解釋。該解釋文含解釋理由書已針對行政和立法兩權分際相關問題，做出釐清。於今，部分或已釋疑，諸如法定預算的問題，部分或仍留待進一步釐清之必要，如國家重大事項之界定、個案性法律之界限、「組閣權」問題。本文將以釋字五二號所揭示的主張為核心加以論述：

1. 預算的性質

預算案與法律案有何差異，以及立法院通過之預算，行政部門是否可不予執行之問題，因核四爭議而凸顯。

(1) 預算案與法律案之差異：

關於預算案與法律案之差別，釋字第三九一號和釋字第五二號均曾指出。釋字三九一號說明如下：

預算案實質上為行政行為之一種，但基於民主憲政之原理，預算案又必須由立法機關審議通過，而具有法律上之形式。

釋字五二 號則指出：

預算案經立法院通過及公布手續為法定預算，其形式上與法律相當，因其內容、規範對象及審議方式與一般法律案不同，本院釋字第三九一號解釋曾引學術名詞稱之為措施性法律。

從上述看來預算案既為行政行為之一種，但形式又與法律相當，因此行政部門得否不執行預算，學者認為，其關鍵與其說是法定預算與法律案有所不同，毋寧是法定預算的「規範內涵」問題。（李建良，2001）因此，進一步探討預算停止實行的合法性問題。

（2）預算停止實行之合法性

法定預算之停止執行，不必然違法，釋字五二 號對此明確曾指出如下：

主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情況而定。（解釋文）

行政部門的合法的情況：

若非屬國家重要政策之變更且符合預算法所定要件，主管機關依其合義務之裁量，自得裁減經費或變動執行。（解釋文）

解釋理由書進一步說明：

在未涉及國家重要政策變更且符合預算法所定條件，諸如發生特殊事故、私經濟行政因經營策略或市場因素而改變等情形，主管機關依其合義務之裁量，則尚非不得裁減經費或變動執行，是為所謂執行預算之彈性。（解釋

理由書)

但是以下情況則屬違法情形：

諸如維持法定機關正常運作及其執行法定職務之經費，倘停止執行致影響機關存續者，即非法之所許。(解釋文)

下述情況則與「憲法意旨不符」：

其因法定預算之停止執行具有變更施政方針或重要政策之作用者，如停止執行之過程未經立法院參與，亦與立法部門參與決策之憲法意旨不符。

因此，在發生特殊事故、私經濟行政因經營策略或市場因素而改變等情形之下，主管機關有執行預算之彈性空間，不必然違法。但是屬於法定預算中維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費，若不予執行，則當然違法。至於和法定預算之停止執行具有變更施政方針或重要政策之作用，如果立法院未參與此一決策過程，大法官們認為與「憲法意旨不符」。

2. 「重要政策」和「國家重大事項」：

前文提及釋字五二二號解釋文之：「若非屬國家重要政策之變更且符合預算法所定要件，主管機關依其合義務之裁量，自得裁減經費或變動執行」。換言之，屬「國家重要政策」，即「因施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，則應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權」。

此外，解釋理由書中指出，

立法院職權行使法第十七條定有：「行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備質

詢」。

所謂「重要事項」發生，即係指發生憲法第六十三條之國家重要事項而言，所謂「施政方針變更」則包括政黨輪替後重要政策改變在內。

針對所發生之重要事項或重要政策之改變，除其應修改法律者自須向立法院提出法律修正案，其應修改或新頒命令者應予發布並須送置於立法院外，上開條文復課予行政院向立法院報告並備質詢之義務。

上述關於「重要事項」、「國家重要事項」與「重要政策」之概念，並未予以釐清。學者提出，釋字五二二號解釋，將立法院職權行使法第十七條的「重要事項」解釋成憲法第六十三條的「國家重要事項」，因此跳躍連結而使立法院得以參與甚至議決（黃昭元，2001：66-67）。另一項爭議問題在於憲法第六十三條之「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權」，此即立法院有議決「國家重要事項」之權。學者亦曾指出，何謂其他重要事項認定困難，如果行政和立法兩院對此有不同見解，誰有最終認定權（許宗力，2001：57）？再者，根據五十八條和六十三條之規定，非屬重要事項的政策改變，包括預算的停止執行，即不在行政院應提出於立法院，而屬於行政院議決的範圍。不過，重要事項或非重要事項，可否由立法委員主動提出、議決，而要求行政院接受？行政院提出於立法院的其他重要事項，除了可否的決定外，立法院有無作成修改政策內容的權力？憲法對此並沒有作任何的規定（蘇永欽，2001：83）。

另外，重要事項的單純議決對行政院是否有法的拘束力，亦構成爭議。本文認為若無憲法依據，原則上立法院的單純決議對於行政院並無法的拘束

力（陳英鈴，2001：11）。即令是在最強調「國會主權」的英國，國會的命令也只能以立法的形式為之，以達到深思熟慮的效果²。不過學者們亦同意，在行政部門未能掌握國會多數之下，儘管議決並不構成法的拘束力，然在「政治實力」原則之下，此立法院決議若不為行政院所重視，政治風波將難以避免。

國內學界迄今對於國家重要事項並無深入之討論，憲法學者林紀東（1986：320）的看法頗值一提：「如由廣義言之：則總統及行政、司法、考試、監察各院所掌之事項，莫不為國家之重要事項，如謂凡重要事項，均須由立法院議決，自與憲政體制不合，而非憲法立法之原意。又憲法對總統及各院之職權，有採列舉方式者（如考試院），亦有僅作概括規定者（如行政院），亦不能謂：凡憲法未明定為屬於總統及各院專管之事項，均屬立法院議決之範圍。故議決其他重要事項一語，宜從狹義解釋，限於與立法院列舉各職權，最有密切之關係者，庶幾五院各有其職責，而不致紊亂其分際也。」

在當今民主政治即代議政治的情況下，實際憲政運作是否可能發生立法院所認定之國家重要事項，遂成為國家之重要事項？以議會之認定為主，此立論並非毫無基礎，像是英國議會內閣制之「巴力門至上」（議會至上）的憲政傳統，國會的決定或最終的認定。但台灣並非議會內閣制，因此，所謂國家重要事項之認定權並不能完全授予國會單獨決定。但有無客觀的判定原則？論者或謂需視個案而論，但視個案而定，仍然沒有解決問題。行政和立法機關發生國家重大事項權之爭議，當然是發生在個案的情況之下；當個案

² A. V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 8th. ed., 1985, pp.268-269. 轉引自陳英鈴（2001b），從行政國家到立法國家？--釋字五百二十號評釋，頁 11。

的認定發生憲政機關間的爭議之時，再討論此一個案究屬重要事項與否，仍是同語反覆，在爭議之內打轉，除非經由行政和立法以外的釋憲機關之大法官會議加以排解。因此，所謂視個案而定，係指大法官會議就個別爭議案件之性質，衡諸各項判準所為之判定。但問題還是存在，即司法院大法官究竟基於何種上位的憲法觀和憲政體制定位出發，尋求國家重要事項的認定和相關憲政機關的參與決策權³。

3. 個別性法律

鑑於立法院之單純決議對行政部門缺乏法律上的拘束力，釋字五二二號為此提出立法院通過個別性法律要求行政院執行，以解決僵局之建議：

立法院通過興建電廠之相關法案，此種法律內容縱然包括對具體個案而制定之條款，亦屬特殊類型法律之一種，即所謂個別性法律，並非憲法所不許。

然而，個別性法律必須不致違反權力分立原則，構成法律形式的濫用。至於如何使立法機關制訂之個別性法律不違反權力分立原則以致侵害行政權，則除立法機關須謹守立法權之分際外，同時有賴司法院大法官會議之違憲審查功能的介入以維護憲政機關權限之分際。

4. 行政院院長之任命

另一項關於行政立法權限之重大爭議，在於我國行政院院長之人事任命權。此一問題涉及總統與立法院關於行政院院長任命之角色。

³ 請參閱林子儀（2001：33-34）對於司法院大法官迴避中央政府體制認定問題，以及關於釋憲者的憲法觀，特別是釋憲者對於憲法規範或設計目的、司法者行使違憲審查權的正當性基礎，深深影響憲法之解釋。

如前所述，一九九七年修憲後，憲法增修條文第三條第一項將原憲法「行政院院長由總統提名經立法院同意任命之」的規定，改為「行政院院長由總統任命之」。且依增修條文第二條第二項之規定，總統發布行政院院長的任命令，無須行政院院長的副署，所以「在憲法上」總統根據憲法擁有單獨任命行政院院長之權力，並無疑義。至於在政治上，總統任命權的行使不考慮立法院內部的生態和多數關係，而逕自任命自己所認為適當的行政院院長人選，則必須面臨其所任命的行政院院長施政不順，或者立法院提出不信任案之結果（蕭文生，2001）。換言之，其政治效應受到政黨政治之牽制，甚至引發嚴重之憲政爭議，也是有可能的。張俊雄所領導的政府不時受到在野黨之杯葛，便是因為未考量立法院生態之後果。

第四節、行政和立法兩權爭議解決機制之檢討

從核四案所引發的憲政僵局，凸顯我國憲政爭議的解決機制是否不足之問題。論者或謂憲法早已提供可行之機制，諸如立法院提出不信任案，總統隨之解散立法院重新改選，或尊重覆議之相關機制，只賴政治人物願不願意行動而已。對此僵局之化解途徑，司法院大法官會議五二二號釋憲文和解釋理由書，作出了具體建議。

解釋文提出以下觀點：

倘立法院作成反對或其他決議，則應視決議之內容，由各有關機關依本解釋意旨，協商解決方案或根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局，併此指明。

解釋理由書進一步具體指出：

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

行政院院長或有關部會首長依前述憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條向立法院提出報告之後，若獲多數立法委員之支持，基於代議民主之憲政原理，自可貫徹其政策之實施。若立法院於聽取報告後作成反對或其他決議，此一決議固屬對政策變更之異議，實具有確認法定預算效力之作用，與不具有拘束力僅屬建議性質之決議有間，應視其決議內容，由各有關機關選擇適當途徑解決：行政院同意接受立法院多數意見繼續執行法定預算，或由行政院與立法院朝野黨團協商達成解決方案。於不能協商達成解決方案時，各有關機關應循憲法現有機制為適當之處理，諸如：行政院院長以重要政策或施政方針未獲立法院支持，其施政欠缺民主正當性又無從實現總統之付託，自行辭職以示負責；立法院依憲法增修條文第三條第二項第三款對行政院院長提出不信任案，使其去職（不信任案一旦通過，立法院可能遭受解散，則朝野黨派正可藉此改選機會，直接訴諸民意，此亦為代議民主制度下解決重大政治衝突之途徑）；立法院通過興建電廠之相關法案，此種法律內容縱然包括對具體個案而制定之條款，亦屬特殊類型法律之一種，即所謂個別性法律，並非憲法所不許。究應採取何種途徑，則屬各有關機關應抉擇之問題，非本院所能越俎代庖予以解釋之事項。

上述大法官提出協商解決方案或根據憲法現有機制解決僵局之兩種方式。至於憲法上的機制，則包括有行政院院長自行辭職、立法院對行政院院長提出不信任案、以及立法院通過個別性法律。

雖然在核四案中，行政院最後同意續建核四電廠，暫時為當時的衝突劃下句點，但其後行政和立法間之衝突和僵局仍未完全解決，未來同樣可能發

生類似的憲政爭議。釋憲文所揭示的化解途徑，即憲法所提供之解決機制是否完善之問題，仍是必須進一步深究。對此，則必須回到憲法上相關設計的具體討論。

綜觀我國目前含「中華民國增修條文」在內的憲法規定，關於行政立法兩權之制衡機制和爭議排解設計，至少有以下幾項：覆議設計、不信任案、解散權、院際調解權、大法官會議機關爭議釋憲等。前四項主要是爭議機關本身透過相關機制主動出擊排解，而大法官會議機關爭議釋憲，則是司法機關第三者介入之機制。由於我國並無公民投票的相關具體法律規定，否則，公民投票亦可視為人民透過意見表達所產生的仲裁機制效果。

在我國的憲政體制之下，行政和立法間之爭議，涉及複雜的總統、行政院和立法院之三角關係。在「雙重民主正當性」(dual democratic legitimacy)下，上述機制配置與兩權對抗權力，主要賦予民選產生的立法院和總統，行政院院長角色有限。

以下，擬就現有的機制分別檢討之：

(一) 覆議設計

1. 現有規定：

憲法增修條文第三條第二款第二項之規定：

行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成

決議。覆議案逾期未決議者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上維持原案，行政院院長應即接受該決議。

2.檢討：

原憲法設計早具濃厚議會制精神，反而存在近似美國總統制的否決權制度「三分之二」的門檻設計。現在總統直選後中央政府體制已朝向總統制傾斜，增修條文反將門檻由原憲法之「出席委員三分之二」改為「全體委員二分之一以上」的議會制設計精神，令人費解！

要達到「全體委員二分之一以上」之門檻，固然較一般法案議決之出席委員二分之一門檻為難，但二者差別仍不顯著。此項覆議制度恐流於形式上的「再再審議」的效果而已，不利行政部門貫徹政策責任。覆議設計是否回歸原憲法設計較為妥當，構成一項爭議的問題。

(二) 不信任案

1.現有規定：

憲法增修條文第三條第二項第三款的倒閣設計如下：

立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。

2.檢討：

此一不信任案制度，設有七十二小時後才可表決的「緩衝」時間，

較法國第五共和之「四十八小時」為長，也規定「一年內不得對同一行政院院長再提不信任案」，並無不妥之處，此機制並無修正之必要。

（三）解散權

1.現有規定：

憲法增修條文第二條第五項規定：

總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。但總統於戒嚴或緊急命令生效期間，不得解散立法院。

2.檢討：

（1）解散權的行使限制：

僅總統於戒嚴或緊急命令生效期不得解散立法院，對於重新改選後之立法院通過對行政院院長之不信任案，總統不受限制仍可解散此一新改選之立法院是否合宜？

（2）被動解散權的機制效果：

總統行使解散權，須立法院先行提出對行政院院長的不信任案後才可發動。不信任案提出之目的原是國會欲藉「倒閣」，迫內閣總辭重新改組、更替政府，進而產生國會多數所能接受之政策與內閣新人事。但我國立法院對行政院院長或行政院的不信任和反對，又不必以提出對行政院院長的不信任案為唯一且最有效之手段，譬如，立法院對行政院所需之預算和法案從事杯葛，也可達到令行政院院長暨行政院整體難以有效運作之結果，進而迫使行政院院長在政策上讓步低頭，甚至對任命行政

院院長之總統個人構成重大壓力。行政院院長和總統，在面臨立法院強烈反對政府之政策但卻又選擇不提不信任案，而採預算和法案審查的嚴厲制衡和杯葛之情況下，合理的推論是彼等必須做出讓步和妥協。除非行政院院長和總統能藉由民意和輿論反敗為勝，又或國會改選將屆，行政部門決意苦撐待變。但無論是何種情況，不滿政府的立法委員先行採取預算和法案的杯葛，較之逕自發動倒閣，自然是理性而合於成本之計算。

再者，假設在總統院際調解權和覆議權之行使效果不大的情況下，由於解散權之發動依賴不信任案之先行提出，則不信任案之提出構成總統主動解散、對抗立法院的唯一時機。故合理的推論，當立法院通過不信任案時，總統有極大的誘因會隨之解散立法院，除非立法院正值新改選後不久，壓縮總統解散立法院之動機。反之，當立法院處於非新改選後不久的狀態，立法委員發動倒閣，其結果幾等同逼使總統解散立法院。此種制度機制的邏輯，使得「倒閣」的結果極易與被解散而喪失委員身份之狀態掛勾，鑑於台灣立法委員選舉參選者耗費龐大，倒閣所換來者，不過是個人須重新投入命運未卜的選戰，故現行制度不存在立法委員發動不信任案的強烈動機。

進一步的，在典型議會內閣制下，內閣由國會中多數黨或多數聯盟產生，內閣首長並兼任國會議員，倒閣之結果可使原非內閣閣員之議員藉此入主新內閣，議員配合政黨發動倒閣之誘因更形強烈。議員一舉透過倒閣，在政策的面向上，藉由內閣之重新改組，戰勝原內閣政府，達

成制衡的終極表現；在政府的組成和人事的意義上，反對黨議員可進入內閣擔任部會首長，向政治事業更邁進一步。但在我國，立法委員不得兼任官員，典型議會內閣制之倒閣誘因並不存在。倒閣即便成功，不必然取得組閣權；即便取得組閣權，立法委員不得兼任閣員，倒閣不啻為他人作嫁，誘因有限。

綜上所述，既然不信任案不易發動，則依賴不信任案為前提的被動解散權之設計，亦難以成為有效化解僵局的機制。

（四）院際調解權

1. 現行規定

憲法第四十四條規定：

總統對於院與院間之爭執，除本憲法有規定者外，得召集有關各院院長會商解決之。

2. 檢討：

從核四爭議案中，相關機關院長並未完全出席總統之調解會議來看，此一機制設計並無拘束力。何況，在實際憲政體制運作中，總統無法完全超脫黨派背景和政黨政治之影響，甚至可能涉入爭議之中，因此其效果視總統個人之威望與實際政治生態和運作而定。

（五）大法官會議機關爭議釋憲

1. 現行規定：

憲法第七十七條規定：

司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。

憲法未直接規定機關權限爭議；憲法增修條文亦未進一步規定。司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款，則就機關爭議釋憲之主體與程序做出規定如下：

中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者。

因此，就中央機關權限之爭議，申請之主體為中央機關時，得有三種情形：一為單純一機關適用憲法發生疑義；二是與其他機關之職權發生適用憲法之爭議，而無須有任何具體之法律或命令之存在；第三則是已存在之法律與命令發生有牴觸憲法之疑義（黃錦堂，2001：28）。

2. 檢討：

隨著台灣政治發展的變遷，大法官會議對民主化的推進扮演一定程度的功能。大法官所受理的案件不斷增加中，除了有關基本人權保障之解釋外，許多由於憲法變遷所產生有關政府體制的爭議，在政治部門間形成僵局，也多尋求大法官解釋，使得大法官會議成為仲裁的機關。不過，鑑於司法的本質，對於此類爭議，大法官是否為適宜的解決機制，學者也有持保留意見者（葉俊榮，1998；陳英鈞，2001）。如核四釋憲案中，陳計男大法官於部分協同意見書中提出本案屬「政治問題」不應受理之見解。

展望未來，由於我國憲政問題滋擾不絕，大法官們的角色必然吃重。對於類似核四爭議之問題，可能再度重演，大法官們面對此類聲請釋

憲，應如何因應，角色又如何拿捏，頗不容易。凡此，在在影響國家憲政秩序之長治久安。此一課題，仍有待大法官們自我審慎定位。

第五節、結語

我國行政立法關係存在許多有待釐清之問題，憲法對於兩權之爭議雖提供若干機制，如覆議設計、不信任案、解散權、院際調解權、大法官會議機關爭議釋憲等。但覆議之「二分之一」門檻設計，傾向議會制精神，雖有利立法院多數主導政策，但不利行政部門勇於貫徹政策責任。總統的解散權之行使均屬被動，院際調解權亦乏法律上的強制力與拘束力。尤其解散權之行使，需仰賴立法院先行發動不信任案，形成解散權仰賴倒閣權之被動權力設計。倘立法院不提不信任案，則解散權被凍結。整體而言，在政府和立法院的關係上，立法院可透過一般法律和預算的審查，制衡行政部門；另可採取不信任案之倒閣武器，迫政府下台。政府雖可亦透過覆議和解散權抗衡立法院，但前者因二分之一門檻設計，使得覆議功能失效；後者則因總統無法主動行使，而使這些機制的效能大打折扣（請參閱後文法國之設計）。另外，總統解散權的設計並無期限限制，對於新改選後之立法院是否可以解散，憲法並未禁止，也都頗值檢討。兩權之間的權力配置是否對稱平衡，容有討論之空間。還有，有關公民投票之直接民主形式作為化解代議政治下之政策爭議機制，在我國亦未法制化，亦一併討論。

透過政府的組成形式，取得行政和立法部門的多數一致，雖可在結構上先行壓縮行政立法之衝突機會，但這仰賴政治人物之意願和政黨政治的主觀條件，並非客觀的制度機制所能兼顧。不可忽視的是，我國立法委員選舉制

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

度所採之「複數選區單記不可讓渡選舉制」(SNTV),弊端甚多,已面臨迫切改革之必要。選舉制度的改革攸關立法委員之素質、政黨政治之健全與國會之品質,間接有助於行政和立法互動之改善。

本章僅就我國行政立法兩權的分際和爭議化解機制略做檢討,在最後一章中,將提出本文的建議。但他山之石,可以攻錯。在這之前,則擬就幾個國家的經驗加以探討。

第三章 內閣制國家的憲政機制 - 英國與日本

第一節、研究英國與日本案例之意義

當我們提到民主政治體制時，最典型且最為人所稱道的便是內閣制。英國一向被稱為議會內閣制之母，其政治體制為世界各國所模仿。憲法學者 Linz (1990; 1994) 認為內閣制相較於總統制，具有制度設計上較具彈性與適應性之優點，因此有利於政治上嚴重分裂且多黨林立的國家的民主政治之鞏固。二次大戰結束後，日本頒行和平憲法，實施君主立憲的議會內閣制。因此本章將探討英國與日本兩個內閣制國家，希望藉由對它們的探討，對台灣提供幾點參考作用。第一，台灣的半總統制相當程度依賴行政院和立法院之間的信任關係。英國與日本實行典型的內閣制，運作成功亦有賴行政與立法部門的信任關係。在此點上，此兩國是否有可為台灣借鏡之處？英國與日本的行政部門(內閣)，和國會在法案審查上的關係為何？是否曾發生兩權相爭的情況？第二，日本在很多方面更值得我們參考，在一九九三年之前日本實施和台灣一樣的「複數選區單記非讓渡投票制」(single nontransferable vote under multi-member district)，而此種制度的競選成本極高，使得國會議員也很不願意倒閣。如此是否會影響行政與立法部門之間信任機制的運作？日本國會的不信任投票案例，可以作為台灣的參考。第三，日本的自民黨和台灣的國民黨都曾長期執政，使行政官僚和執政黨產生互賴關係。行政官僚在行政立法關係中的角色為何？一黨獨大的結束，對於官僚的角

色又有何影響？第四，相關的決策單位之間是否有清楚的關係定位？是否會產生權力衝突？行政立法發生爭議時，是否有合理而有效的衝突解決機制？聯合內閣對日本的行政立法關係有何影響？以下乃先行探討英國的體制，再探討日本的問題。

第二節、英國的憲政體制

一、英國政治體制的特色

英國為議會內閣制之母，但是當我們向別人介紹英國的政治體制時，會發現其存在非常少的規範，沒有明顯的憲法，而是一個充滿了慣例和習慣的國家。英國是個無成文憲法的國家，而其為許多國家所模仿的政治體制，是經由歷史不斷地演變與成長而形成的，並非刻意設計的憲政藍圖。

除了沒有單一的成文法典之外，一般而言，英國的政治體制具有下列幾項特徵：

1. 它是建立在國會至上 (the supremacy of the parliament) 或國會主權 (the sovereignty of the parliament) 之上。
2. 行政與立法關係是建立在權力分享或權力融合 (power sharing or power fusion) 的原則上；而不是建立在權力分立原則之上。
3. 行政部門由以首相為首的內閣成員所組成，內閣是決策的核心。
4. 政治文化與政治結構的相互配合。

(一) 國會至上原則

有人說：「英國國會除了不能把男的變成女的之外，什麼都可以做」，此句話正好是英國國會至上原則的寫照。在美國，憲法是國家最高法律；在英國，國會通過的法律便是最高法律的表現，在美國憲法規範了行政、立法與司法三權之間的權力關係；在英國並沒有這樣的一部憲法。英國為許多國家在二次大戰後所爭先仿效之議會內閣制，除了一部份為憲政慣例與傳統之外，絕大多數是一次又一次的國會法案的通過而形成的。這些法案包括一八三二年的「大改革法案」(The Great Reform Act of 1832)，它把選民的人數由五十萬人擴展至八十一萬人，儘管具有選舉權的人僅占成年人口總數之百分之五而已，此次改革開始納入中產階級力量於政治體系中。

接下來在一八六七至一八八五年的十八年內，國會通過了五個法案，建立了英國今日民主式的選舉制度。此五次法案包括一八六七年的第二次改革法案，將選舉人數擴至為成人人口之百分之十三；一八七二年的投票法案 (Ballot Act)，引入秘密投票制，以減少賄賂和威脅；一八八三年的賄賂手段法案，使買票困難，選舉訴求逐漸由政黨取代個人；一八八四年的第三次國會改革法案，再度擴大選舉人數；一八八五年的席次重新分配法案 (Redistribution of Seats Act 1885)，將選舉制度改為單一選區相對多數決。經過這幾次改革，政府必須獲得一般百姓支持，間接促成了兩黨政府出現。

到了二十世紀亦有幾個法案，使得選舉愈來愈合乎民主原則。一九一八年的人民代表法案 (Representation of People Act 1918)，三十歲以

上之婦女開始有投票權，使得投票人口數增至百分之七十四；一九二八年通過另外一個人民代表法案，二十一歲以上之婦女有選舉權，選民數增至百分之九十七；一九九四年眾院的席次分配法案，設立選區邊界委員會；一九四八年的人民代表法案廢除大學席次，真正達到一人一票的選舉制度；一九六九年的人民代表法案更進一步將選舉人口的年齡限制降低至十八歲。這一連串的國會改革法案，使得英國成為許多政治學家所稱道的「負責任的政府」(responsible government)。這些改革在美國或我國都必須要透過修憲方式方能達成，而在英國只要經由國會通過即可，此乃「國會至上」之展現。

在美國有一些公共政策的爭執，如槍枝管制、墮胎、廢除死刑等問題，即使有國會通過之法律，最後常常要送到法院，透過司法的解釋來平息各種衝突。但是，在英國國會可以通過任何相關的法案，而這些法案必須由法院所接受及適用，換言之，我們可以說，英國公共政策之選擇在於民主的國會，但是美國有時候會落在非民選的法院 (T. Wright, 2000:34)，英國國會所通過的法案是法律最高之表現。A. V. Dicey (1959:39-40) 對於國會至上的原則做了絕佳之描述：

「國會至上的原則的意義不多也不少正合乎其名。在英國憲法之下，國會因此被定義為，有權制定和不制定任何法律；以及沒有任何人或任何機構被英國法律認為有權超越國會立法或將國會立法擺一邊。」

(二) 行政與立法的融合

英國行政權與立法權的關係並不是建立在權力分立與制衡的原則

上，而是建立於行政與立法之融合上。行政與立法的融合表現在幾方面，首先內閣是由國會多數黨領袖來組成，而包括首相在內的內閣閣員皆為國會議員，其二為內閣可以提案，並且出席議會報告，也可以為他們的政策辯護，甚至參與討論。內閣能否繼續在位，以其能否獲得國會多數議員支持為主。當國會通過對內閣的不信任案時或是某一項重要法案被內閣視為是對內閣之信任而未通過時，內閣就必須總辭。在另外一方面，內閣首相亦可提請英王解散國會。

（三）內閣以首相為首，是決策之核心

英王為國家元首，是國家的象徵，他必須代表國家參與各種儀式典禮，在憲法上，行使任命首相與解散國會的特權，不過此種權力的行使必須要在現任首相的建議之下，任命國會的最大黨領袖來組閣，而不是憑英王個人之喜好來決定，因此學者多稱英王是虛位元首。真正的權力則在於以首相為首所組成的內閣，此乃為何吾人常稱之為內閣政府（Cabinet Government）。行政權與立法權之連結點在內閣，內閣一方面其來源為國會，另外一方面卻負有不同的功能。內閣負責決策，並且集體向國會負責。

國會的第二大黨則為正式的反對黨（Official Opposition），而其領袖為反對黨領袖。反對黨在國會有它正式的地位和權利，反對黨並組成影子內閣（shadow cabinet），來監督相對的政府部門。下次選舉時，若反對黨獲勝，反對黨領袖便成為閣揆，而其影子內閣成員大多有機會成為內閣成員。

(四) 政治文化與政治結構之配合

Almond 與 Verba (1960) 在其公民文化 (The Civic Culture) 一書中比較了英、美、德、義、墨五國的政治文化，他們發現英國政治體制的穩定在於其參與型之政治文化與民主之結構相互一致。前面提到英國沒有成文憲法，仰賴相當多的慣例與習俗，這些慣例與習俗雖是歷經久遠已逐漸成為傳統，但是要破壞它們也非常容易，更何況，由於大部分情況之下，內閣皆擁有國會絕對多數之支持，要通過任何想要通過之法律並不困難。然而我們發現其多數黨並未利用此種優勢來打壓反對黨；相反地，不管任何政黨在朝，皆能適度地尊重少數的權利與遵守遊戲規則，在任何情況之下，國會多數皆不會用來壓迫少數。同時，少數黨在國會被賦予適當的委員會代表以及給予在院會辯論的時間。此種民主之政治文化與政治結構之一致性，是英國內閣制順利運作之主因。

二、行政與立法間衝突解決機制

前面提到英國是基於行政與立法權力融合之原則，而非權力分立的原則，建立之政治體制。國會可以通過所有的法案，因此沒有所謂權力分際的問題。因此我們將焦點放於行政權與立法權互動問題及其爭議解決機制。

(一) 一黨多數政府的組成

當行政權與立法權衝突時，作為第三權之司法權在很多國家中常常扮演舉足輕重之角色，如美國的司法審核權、法國的憲法委員會及德國的聯邦憲法法院等。在我們訪問的大法官與學者中，大部分亦認為我國

大法官會議扮演行政與立法之間衝突時解釋的角色。即使是實施內閣制的德國，其聯邦憲法法院對於行政與立法間權限爭執，亦常扮演舉足輕重之角色，如潘興飛彈部署權，境外派兵案、及史騰達法案等。當然司法權的角色是被動的，它不能主動去解決紛爭。同時，有時候司法機關也會以政治問題（political question）為由，來拒絕介入兩者之爭執，但是英國法院並無司法審核權，也無憲法法庭之存在，法院不會質疑任何國會所通過之法律（T. Wright, 2000）。近年來有些學者對於英國法院對於憲政問題扮演之角色有一些質疑，然而大體上還是傾向於法院並無權解釋國會通過之法律是否違憲。因此英國行政與立法之間的互動與衝突，必須要由它們之間共同來解決。接下來，本章將把重點放於行政與立法間的關係。

理論上，英王可以任命任何人為首相來組織政府，然而實際上英王的特權已經完全不符合政治事實，她（或他）必須任命在國會中能領導多數的人來組織政府（Brazier, 1988）。另外，他所任命的人必須是國會的成員，而且通常是政黨領袖。絕大多數情況下，在大選之後，誰會成為首相是相當明顯的。而且自從一九六三年以來，當現任首相辭職或去世時，各政黨都有一套選出新的繼任人選的辦法。

為了維持公正的原則，英王必須依據現任首相經過公共的考量下所做的推薦，來任命最大黨領袖為新首相。英王只能接受此種推薦，不能拒絕；若是拒絕，將會有很嚴重的後果。即使是英王本人能夠找到一個人組成新政府，該政府也只能說是英王個人的選擇。這樣的行為會使英

王經常置身於政黨競爭之中，而為議會中的另外的大黨所反對，如此英王便難以長期存在。早期這樣的設計是為了保護國會與人民，免於英王的絕對權力；而今天的作用則在保護英王，避免其捲入任何政治紛爭之中（Bogdanor,1995:66）。

英國在絕大多數選舉結果即有政黨獲得過半數席次，因此由一黨組成多數政府，不像有些內閣制國家，需由兩黨或兩黨以上組成聯合內閣，英國一黨政府的產生，一般認為與其單一選區相對多數制的選舉、兩黨的政治體系以及議會中有強烈的政黨紀律有關（Sartori,1997）。

政府必須尋求國會多數的支持，自從一八九五年以來，內閣政府只要有多數的支持，沒有一個多數政府因為被投不信任案而下台的，政黨的紀律是嚴謹的，後排議員瞭解假如他們採取任何行動導致政府不能持續下去，那麼在接下來的大選中根本不可能得到政黨之支持與提名，得不到政黨之支持便可能落選，政治生命就因此而結束。在一九四五至一九八七年之間，脫黨參選而獲連任者僅有四位，這樣的比例使得國會議員很少願意冒此種風險。不過，通常內閣決定一項政策在送交國會之前，會先尋求黨內議員的意見，以免遭到強烈反彈。

儘管黨紀嚴明，還是不能完全保證內閣所有法案皆能在國會內過關，但是在什麼樣的爭執或是什麼樣的紛爭之下會導致內閣的下台或甚至國會的解散呢？在一九六〇年代時，政府法案在第二讀未能通過時，便會造成可能國會的解散，但是到了一九八〇年代大部分人不再持此種想法（Brazier,1988:175）一九二四年工黨 Ramsay MacDonald 組成了少

數政府，當時他即表示對眾議院的基本原則：

「工黨將會下台，假如它在實質問題（substantial issues）原則問題以及那些真正重要的問題被擊敗的話，假如任何負責任政黨的領袖提出不信任案，而該不信任案通過的話，工黨也會下台。假如只是牽涉非基本的，僅僅是意見的，或是事情並未牽涉到我們提出的法案的根本，並未摧毀政府法案的最基本的意向，則此種修正將不會被視為具有不信任的意味。」（轉引自 Brazier,1988:174）

換言之，在實質法案的失敗以及不信任案的通過，將導致政府的下台或國會之解散。在另外一方面，一些不重要的小法案將傾向於被忽略。但是到了一九七〇年代，一些屬於實質但是獨立的法案即使未能在眾院過關，亦不至於形成倒閣。在一九七〇至一九七四年，奚斯政府雖然有三十席的多數，也有六個實質法案被擊敗，即使是柴契爾夫人仍不能免於法案被擊敗之命運。例如：一九八二年的移民法規（Immigration Rules），一九八六年的零售商店法案（Shops Bill）在二讀時以十六票之差被擊敗，儘管黨鞭的督促，六十八位保守黨國會議員仍舊投下了反對票。這幾個例子顯示，即使在國會享有多數席位，仍未能保障法案之通過。

儘管偶而有些法案被擊敗，但是由於政府掌握國會多數，行政與立法間並未產生嚴重衝突或導致任何僵局。此種情況與美國並不相同，美國自從二次大戰以來分立政府已逐漸成為常態，即總統所屬之政黨與國會兩院任何一院的多數黨並不一致，因此在預算上會有很多歧異與衝

突。實施內閣制的英國因為內閣掌握多數，加上黨紀分明與黨內的溝通，因此在預算上或內閣認為具有對政府信任的法案，多能順利通過。至於少數沒有掌握國會多數情況的政府，將於下部分討論。

（二）少數政府的形成與困境

前面提到英國由於選舉制度之設計，使得該國在大多數情況在國會都有明顯之多數政黨產生，在二十世紀只有三次，即一九二四年一月、一九二九年五月、一九七四年三月的三次選舉之後，沒有政黨獲得過半數席次，此種情況稱之為“hung parliament”。然而在國會沒有多數黨支持的情況之下，英國過去的習慣是並沒有組成國會多數之聯合內閣，反而是由單一政黨形成少數政府（minority government）。

當選舉結果不明朗時，給予現任內閣強有力的優勢採取行動，現任政府在無任何政黨囊括國會多數時，可以不需要立刻辭職下台，如果是第一大黨的話，可以要求繼續執政，在憲法上亦沒有要求政黨領袖組織政府時，一定能夠掌握國會多數。Bogdanor(1995:63)認為由於法規給予現任者有力主導地位，因此強化主要政黨地位，使得他們不必要去與其他小黨協商或談判來形成多數政府。除此之外，在傳統上 hung parliament 只是被認為是兩個多數政府之間的過渡而已，因而多未加以重視，不過若是英國哪一天將單一選區相對多數制改為比例代表制，使得大黨不再佔有優勢時，hung parliament 便會成為常態了。

表 3.1 英國少數政府與選票比例

| 政黨 | 時間 | 選票比例 |
|--------|-------------------|-------|
| Labour | Jan-Oct 1924 | 30.5% |
| Labour | May 1929-Aug 1931 | 37.1% |
| Labour | Mar-Oct 1974 | 37.1% |

資料來源：Bogdanor, Vernon. *The Monarchy and the Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 163.

由表 3.1 中得知，英國在二次大戰之後，幾乎每一次選舉都有政黨獲得過半數席次，只有在一九七四年二月的選舉產生了所謂“hung parliament”。在此次選舉中工黨獲得三百零一席，保守黨居次得二百九十六席，自由黨十四席，以及 United Ulster Unionist 十一席。由於沒有任何一黨過半，因此原來的保守黨政府奚斯，可以不需要立刻辭職下台，他可以選擇繼續留職，但尋求其他政黨的結盟或與議會討論。奚斯先行企圖尋求與自由黨結盟，但為自由黨所拒絕，奚斯只好黯然下台，由當時的國會最多席次之政黨工黨領袖威爾遜（Harold Wilson）組閣。工黨並未尋求與任何政黨的結盟，組成了少數政府，因此威爾遜政府成為英國二次大戰後，唯一沒有得到國會過半數的政府。對於新少數政府的地位，威爾遜首相一開始便作了澄清，他表示，「政府會對於國會會作適度的尊重，但不會是過分誇張的尊重，不會因為一個臨時表決或是匆匆的分組表決結果就下台……」。政府的法案被擊敗時，我們不會立即下台，除非每一位眾議員完全瞭解他投下那一票的後果，我們說的就是

信任投票(vote of confidence)」 [870 H.C. Deb. 71-2(12 March 1974)]

儘管如此，缺乏國會多數之支持，再多的理想，終究是有志難伸，一九七四年工黨政府在爾後的幾個月之中，在國會輸掉幾個重要法案，像航太與造船工業法案(Aircraft and Shipbuilding Industries Bill) 蘇格蘭和威爾斯法案(Scotland & Wales Bill) 資遣費削減案(The Reduction of Redundancy Payments Bill)和地方政府當局工作法案(Local Authority Works Bill)，只有決定解散國會，重新改選。以英國的經驗少數政府不僅短命，像一九七四年三月的工黨政府僅維持了七個月，一九二四年維持不到十個月，一九二九年那一次較長，但也只有兩年四個月，而且很難有效推動政務，特別是政府想要推動一些重要法案或是較具爭議性法案時，便難以在國會內過關。更重要的，少數政府亦違反民主多數決原則，從表 3.1 中可以看出此三次少數政府皆只得到三成多選民數之支持而已。

前面提到不管是 Ramsay MacDonald 或是 Ronald Wilson，他們在組織少數政府時皆瞭解沒有多數支持時，可能面臨之挑戰，因此都事先表達了他們對眾議院在什麼樣的情況下才是表達眾院對內閣的不信任原則。除了倒閣之外，少數政府可以決定是否繼續執政，抑或要解散國會的時間，換言之，少數政府隨時可能有解散國會的可能，而首相有相當自由的裁量權來決定什麼時候將解散國會，重新改選，即使不待國會投不信任票讓內閣下台，內閣亦有主動解散國會之權。當國會不願意支持內閣時，可以用倒閣方式，使其下台或解散國會，但是在英國即使不倒

閣，首相亦可掌握主動攻勢，此兩種權力是相對的，因此，在英國便不可能發生類似核四案的僵局，即立法院不願意發動倒閣，而總統或行政院長卻又無法解散他們的困境。Wilson 政府在少數政府不利的局勢下，仍推出數個相當爭議性的法案，在國會陸續被擊敗，因此只好向女王提出解散國會的要求。

第三節、日本內閣制之下的行政立法關係：從一黨獨大到多黨分立

一、日本憲法所規範的行政立法關係

日本的行政立法關係是典型的內閣制。日本憲法第四十一條（日本憲法條文請參看附錄四）明定，國會為國家權力之最高機關，並為國家唯一之立法機關，第六十五條也明示行政權屬於內閣。天皇在形式上是國家主權的象徵，但憲法第三條規定，天皇關於國事之一切行為，須經內閣奏議與同意，並由內閣負其責任。總理必須由天皇根據國會多數議決，從國會議員中任命之。內閣總理大臣，任命國務大臣，但其多數人員須自國會議員中選任之。內閣總理大臣得一如選任，罷免國務大臣。和英國相較，日本國會對內閣組成的影響力更大，形成更徹底之議會內閣制。

根據內閣制的精神，行政權和立法權其實是融為一體的：內閣總理大臣和大半閣員來自國會，內閣的組成政黨也須在國會佔多數(否則不會選出該總理)。基於該原則，國會必須支持內閣的政策方針。如果國會多數不滿意內閣施政，就必須以倒閣案迫使內閣改組。如果總理仍堅

持其立場，即應解散國會重新改選，由人民來決定是非。又由於內閣整體代表國會多數，所以內閣須負集體責任。憲法根據包括：第七十二條，內閣總理大臣，代表內閣提出議案於國會，向國會報告一般國務及外交關係，並對各級行政部門，行使指揮監督；第七十四條，法律及內閣政令均須由主管國務大臣署名與內閣總理大臣連署；第六十六條，內閣行使政權時，集體對國會負責。第六十九條規定，內閣在眾議院通過不信任決議案，或否決信任之決議案時，倘十日內不解散眾議院，即須總辭。事實上，日本總理是有權主動解散國會的。根據憲法第七條，「天皇依內閣之奏議及承認……解散眾議院」，就已經具有這個意涵。

基於內閣制原則，行政權領導立法權。但日本國會的權力仍極為廣泛，其中最重要的是立法權。立法權包括法律制定、預算審查、條約承認、修改憲法提案權等。此外，國會擁有內閣總理大臣的提名權、兩議院各自獨立行使的國政調查權、眾議院的內閣不信任決議權等行政監督權，而且也擁有設立彈劾法院權。日本採取以眾議院為主的兩院制(石川真澄 1996: 14-15)。在內閣不信任的決議、內閣總理大臣的提名、預算的議決、預算的先議權、條約的承認、法案的再表決等方面，都採用眾議院優位的原則。在法案方面，參議院與眾議院若有不同議決，眾議院的議員以出席議員的三分之二以上再通過，就可使該法案成立。在預算方面，兩議院的協議會意見不一致時，若參議院接到眾議院通過的預算後三十日內不議決，眾議院的議決即成國會的議決。當兩議院關於內閣總理大臣的提名意見不一，而參議院在眾議院提名議決後 10 日以內

仍不議決時，眾議院的議決即成國會的議決。在議案方面，參議院與眾議院產生不同議決時，亦可設兩院協調會來調和兩院意見，成立妥協案。兩院協議會乃由各議院分別選出十名協議委員所組成。成案一旦成立，即不可修改。

在立法程序方面，日本國會以效率為主要考量，不採用常見的三讀制，而採用一次審議制。委員會在法案審議中扮演重要的角色。以一九九三年為例，眾議院設有二十個「常設委員會」，對常設委員會無法處理的議題，又設有八個「特別委員會」。參議院設有十七個常設委員會，七個特別委員會。在自民黨一黨獨大時期，該黨的「政務調查委員會」等於是國會委員會的縮影，代表各種利益的「族議員」先在黨內協調出法案，再送交國會通過。國會內的反對黨能扮演的角色很有限，除了拖延、抗爭外，幾乎沒有方法阻擋執政黨的法案。在多黨聯合政府時期，也是透過政黨協商機制取得政府內的共識，再將法案交給國會審議。

二、行政官僚在日本行政立法關係中的角色

談到日本的行政立法關係，有學者一針見血地指出行政官僚才是真正的主角，國會只是配角(Pempel, 1974; Silberman, 1982; Johnson, 1982)。主要原因有二。第一，在「複數選區單記非讓渡投票制」之下，競選者往往需要鞏固特定少數的利益才容易當選。因此，日本的國會議員的主要任務，在於為自己的選區帶來利益，例如為選區爭取土木交通建設、替選民服務等。對於法案，大多數的議員並無興趣，也欠缺審議的專業能力。相形之下，行政官僚對相關法案就專業得多。其次，也正

因這種選舉制度，國會議員必須透過自民黨這樣的政黨壟斷政權，才能確保特殊利益，造成自民黨長期一黨獨大。缺乏政黨輪替的結果，就是政黨無法主導政策改變，而讓官僚扮演主導角色。

由於實施典型的內閣制，日本立法的最大特色就是行政部門主導國會。日本國會審議的法案約有八成是由內閣提出，由議員所提出的法案只占二成。從一九四七年至一九八三年，通過的件數而言，內閣提出的法案高達百分之八十六；相對的，眾議員提出的法案僅占了百分之二十五而已(曾根泰教、金指正雄，1994: 55)。而內閣所提出的法案，通常是由行政官僚起草，執政黨通過(岩井奉信，1995: 51-54)。在預算方面，大藏省官僚擁有極大的主導權。每年四月一日至次年三月三十一日，內閣依會計年度編列預算。國會、政黨、內閣閣員與各部會都為爭取預算進行攻防，而大藏省則是共同爭取的對象。由於國會和政黨缺乏專業知識與情報，大藏省可以操弄各種利益。大藏省官員還可以透過媒體形成壓力，圖利特定政黨或團體，或是阻嚇反對黨刪減預算。

對於日本的行政官僚，國會欠缺有效的監督機制。對於大藏省，沒有任何的機構能對其調查或質詢。大藏省不但負責編列預算，也和日本銀行一同管理日本所有的金融機構。其餘部門的官僚透過證照核發權，也擁有極大的權力。國會議員若和官僚(尤其是大藏省)抗爭，吃虧的往往是自己。長久下來，反而是在日本國會中形成一批由前官員所組成的「官僚派」議員(Ezrati, 1999: Ch.2)。

不過，我們也不能因此認定日本的官僚就是其行政立法關係的主導

者。在一九六〇和七〇年代，由於日本經濟快速成長，日本官僚的「計畫指導」扮演非常重要的角色。再加上自民黨一黨獨大，許多歧異都在黨內解決，才使國會的角色淪為橡皮圖章。近二十年來，日本社會日趨多元化，經濟也由出口導向逐漸轉為以內需為主，國會的重要性逐漸凌駕官僚。國會對官僚的掌控是透過政黨來進行的，手段包括控制升遷、提供退休官員轉任政界管道、影響退休官員的就業機會等(Ramseyer & Rosenbluth, 1994: 107-120)。不過，這些手段在自民黨一黨獨大時較為有效。進入多黨聯合的時代後，執政聯盟不能再有效保障官僚的利益，「政官利益共生體」也逐漸失去統治日本的效能。

因此，進入多黨聯合之後，日本反而陷入決策中心不明的困境：首先，執政聯盟不能再保障官僚的利益，官僚也不會賣命給特定政黨；而日本步入經濟衰退期之後，官僚在民間的形象反而從國家的掌舵者淪落為保守腐化的絆腳石。其次，由於長期一黨執政，真正的決策中心在於自民黨內，使國會欠缺足夠的政策形成能力來取代官僚。治理機制(governing mechanism)的衰弱，和過去十年來日本政府無法從不景氣中脫困有很大的關係。台灣目前也有類似的問題：在國民黨主政時期，國民黨中央是決策機制，和行政官僚之間也有密切的共生關係。也因為如此，立法院一直沒有建立專業幕僚體制，國會議員也只能靠助理來協助其審議法案。二千年總統大選後民進黨政府執政，就發生無法有效指揮行政體系的問題。再加上台灣的國會已逐漸多黨化，也和日本一樣產生決策中心不明的問題。因此，日本是否能走出困境，非常值得台灣注意。

三、倒閣作為衝突解決機制

在日本，對內閣提出不信任案(即倒閣)是國會對於行政權最重要的制衡工具。不同於總統制之下的分權制衡，內閣制國家乃是立法行政融合，並以行政權為主導。因此倒閣權對於維護體制的民主性至為重要。

然而，日本戰後迄今只發生過四次成功的倒閣案。其中一九四八和一九五三年的兩次案例都發生在吉田茂內閣時。另外兩次則發生在自民黨執政時期，一次是針對一九八一年大平正芳內閣，一次是針對一九九三年宮澤喜一內閣。整體而言，戰後日本的倒閣並不算頻繁，而且在這四個倒閣成功的案例中，總理都選擇解散國會進行改選(讀賣新聞，2000年11月11日)。

在自民黨一黨獨大時期，最有名的倒閣案發生在福田糾夫和大平正芳的紛爭時期。一九七八年，福田擔任日本首相，大平則是他主要的自民黨內競爭者。當時自民黨首次實施總裁普選，福田遭受慘敗而自動宣佈退出，由大平擔任自民黨總裁以及日本首相。但是福田並未真正退出競賽。一九七九年十月，大平解散眾議院舉行改選，但在新國會進行首相選舉時，卻出現大平和福田同時出馬競爭的局面，造成自民黨嚴重的分裂。一九八一年五月，社會黨提出不信任案，在部份自民黨議員以缺席間接表示支持的情況下通過。但大平堅不辭職，並再度解散國會進行改選。結果，這場自民黨執政以來頭一次遭遇的不信任案戰役，就在大平於選戰中突然死亡，全黨被迫大團結的氣氛下結束(Curtis, 1999: 67-69)。

自民黨一黨執政時期的第二次倒閣成功案發生在宮澤喜一擔任首相時。這次倒閣案的通過也和自民黨內的衝突有關，但引爆點則是政治改革的議題。戰後日本發生過許多的金權政治弊案，一九八八年的「瑞克魯特」牽連眾多的產官學界人物，更使民眾的不滿到達頂點。輿論界要求改革的呼聲高漲，有許多人主張改變日本的選舉制度，並對政治獻金加以規範。面對社會的壓力，自民黨政府仍然堅持其立場。一九九三年三月，宮澤首相向國會提案，主張採取完全的小選舉區制，引起輿論批評。六月十八日，在野黨提出對宮澤的不信任案，結果在自民黨改革派議員也投贊成票的情況下通過。正當宮澤準備解散國會進行改選時，又有自民黨議員宣佈脫黨成立「新生黨」，使自民黨失去多數黨地位。選舉結果自民黨失利，日本長達四十年的一黨獨大也告結束。

日本最近一次的倒閣案例發生在二〇〇〇年十一月。當時的首相森喜朗，既無法帶領日本脫離不景氣的泥淖，又屢屢發言失當，創下了日本有史以來民意支持度最低的記錄，在野四黨乃在十一月二十日晚上共同提出對森內閣的不信任案。由於森喜朗在黨內亦有許多反對者，此次不信任案通過的可能性很高。最後，由於原本表明要投贊成票的加藤紘一等自民黨非主流派議員臨時缺席，倒閣案沒有成功。其實，以森喜朗民意支持度之低，這次的倒閣案有充分的正當性。自民黨非主流派之所以在最後一刻煞車，和政策立場並無關係，而是因為自民黨中央在最後祭出「投贊成票就開除」的黨紀，而加藤對於倒閣案的過關其實並無把握(朝日新聞，2000年11月21日)。

整體而言，日本國會似乎難以透過倒閣權來制衡行政權。這固然和自民黨長期一黨獨大有關，但這種結構又奠基於選舉制度。在此制度之下，競選的成本極高，但是作為議員卻有很大的個人利益，所以在正常的狀況下倒閣案是不容易通過的。日本的經驗清楚顯示，倒閣只有在例外狀況才會被提出，而僅有兩次的倒閣成功也非出於反對黨之力或是內閣本身的政策失誤，而是因為執政黨內部派系相爭不下。事實上，被倒的大平內閣和宮澤內閣政績並不遜於其他內閣。諷刺的是，有史以來民意支持度最低卻拒絕辭職的森喜朗內閣，原本被期望會被國會的不信任案拉下台，卻因自民黨成功地收服某些派系而使倒閣案失敗。

第四節、英國和日本經驗對台灣的啟示

英國和日本實施的是典型的內閣制。台灣的半總統制，也包含了內閣制的特徵。因此，此兩國經驗對於合理化台灣行政、立法兩院關係而言，仍有一定的啟示。這又可以歸納為以下幾點。

第一、英國和日本的行政立法關係遵循內閣制的原則，以行政權為領導，立法權為監督。英國和日本經驗顯示，即使是「國會至上」的內閣制國家，國會議員也不能干預行政部門的施政；而只能透過法案和預算的審查權，決定國會對於行政權的「授權」(power delegation)範圍和形式。因此，絕大部份的法案都是由行政部門提出，國會議員提出的法案既少，也較難通過。立法權只有在判定行政權失去民意支持時，才透過不信任案迫使政府改組。但立法權即使可以決定政府組成，也不能

干涉行政權的行使。這種「權力分立」的原則，對於提升政府效能有很大的貢獻，值得台灣學習。

第二、英國在二十世紀以來有三次少數政府，然而少數政府確實是出現了法案難以通過之困境，因此其壽命皆不長。此種結果對台灣應有所啟發，即行政院內閣必須尋求國會多數之支持，否則將難以持續。

第三、日本在一九九四年之前和台灣一樣，都採取獨特的複數選區單記非讓渡投票制。這種制度讓倒閣案的成本增加，降低了解決衝突的效果。在日本，這使自民黨政府很少因政策失敗而下台。在台灣，這導致行政和立法部門發生僵局時，無法透過倒閣來形成新民意解決問題。所以，選舉制度的改革是必要的。

第四、日本和台灣都經歷了長期一黨執政，執政黨成為決策中心，行政部門則是配合執政黨的執行者。這固然是一種有效的統治結構，卻也造成國會本身決策能力的低落，以及無法培養足夠立法幕僚。一旦一黨獨大結束，就產生新政府無法領導行政官僚，而國會也無法有效決策的窘境。日本在過去十年的景氣低迷，和自民黨一黨獨大後的「去領導中心化」有很大的關聯。台灣也已完成政黨輪替，但面對經濟困局時新政府也有難以駕馭官僚的問題。當務之急應是建立政黨和行政部門的合作協調機制，強化政黨本身的政策研究能力，並擴充立法院的幕僚。如此，才能在多黨輪替成為常態的時候，使基本政務的執行不受影響。

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

第四章 美國總統制的行政立法關係

第一節、研究美國案例之意義

美國是總統制的國家，憲法採取立法、行政與司法三權分立與相互制衡的制度，它明文規定，立法權及行政權分屬國會與總統，但又多方面使兩者相互制衡，權力分享而不能獨行其是。憲法對於國會權的權力採取詳細列舉方式，但是對於總統的權力，則僅規定行政權歸屬於總統，並未列舉那些行政權屬於總統。今日總統作為國家的實質領袖，其權力之運用並非完全來自於憲法的授權，有一部分則是時勢所趨，逐步演變而來的。

美國總統既是國家元首 (head of state)，代表國家；另一方面，他也是政府的領袖 (head of government)。但在權力制衡的關係下，總統所統領之政府受到國會之監督與制衡。國會可透過預算審查和法案的制定，對總統構成牽制。與議會內閣制不同，強調權力分立之總統制，議會固然無提不信任案之權，相對的總統也不能解散國會。不過，憲法為免國會侵略總統憲法上之權力，而賦予總統「否決權」(veto)。行使否決法案的權力，也是美國總統成為主要立法者 (chief legislator) 的原因之一。

在議會內閣制國家中，內閣是由議會多數所組成的，行政和立法基本上是一體的，雖然有所謂的「少數政府」(minority government) 的情況，但並不多見。美國是總統制國家，行政、立法權力分立，總統與國會分別由全國選民選舉產生。由於美國選民「分裂投票」的傾向非常嚴重、普遍，在二黨制的政黨體系之下，總統投給甲黨候選人，國會投給乙黨候選人，因此經常

表 4.1 美國總統的政黨與國會兩院政黨控制之情況，1945-2001

| Congress | President | President Party | Congress | | |
|-------------------|-----------------|-----------------|------------|------------|---------------|
| | | | House | Senate | Party Control |
| 79 th | Truman | Democratic | Democratic | Democratic | Single |
| 80 th | Truman | Democratic | Republican | Republican | Split |
| 81 st | Truman | Democratic | Democratic | Democratic | Single |
| 82 nd | Truman | Democratic | Democratic | Democratic | Single |
| 83 rd | Eisenhower | Republican | Republican | Republican | Single |
| 84 th | Eisenhower | Republican | Democratic | Democratic | Split |
| 85 th | Eisenhower | Republican | Democratic | Democratic | Split |
| 86 th | Eisenhower | Republican | Democratic | Democratic | Split |
| 87 th | Kennedy | Democratic | Democratic | Democratic | Single |
| 88 th | Kennedy/Johnson | Democratic | Democratic | Democratic | Single |
| 89 th | Johnson | Democratic | Democratic | Democratic | Single |
| 90 th | Johnson | Democratic | Democratic | Democratic | Single |
| 91 st | Nixon | Republican | Democratic | Democratic | Split |
| 92 nd | Nixon | Republican | Democratic | Democratic | Split |
| 93 rd | Nixon/Ford | Republican | Democratic | Democratic | Split |
| 94 th | Ford | Republican | Democratic | Democratic | Split |
| 95 th | Carter | Democratic | Democratic | Democratic | Single |
| 96 th | Carter | Democratic | Democratic | Democratic | Single |
| 97 th | Reagan | Republican | Democratic | Republican | Split |
| 98 th | Reagan | Republican | Democratic | Republican | Split |
| 99 th | Reagan | Republican | Democratic | Republican | Split |
| 100 th | Reagan | Republican | Democratic | Democratic | Split |
| 101 st | Bush | Republican | Democratic | Democratic | Split |
| 102 nd | Bush | Republican | Democratic | Democratic | Split |
| 103 rd | Clinton | Democratic | Democratic | Democratic | Single |
| 104 th | Clinton | Democratic | Republican | Republican | Split |
| 105 th | Clinton | Democratic | Republican | Republican | Split |
| 106 th | Clinton | Democratic | Republican | Republican | Split |
| 107 th | Bush | Republican | Republican | Democratic | Split |

Data sources: Michael Foley and John E. Owens. 1996. Congress and the Presidency: Institutional Politics in A Separated System. New York: Manchester University Press.

造成白宮、國會分屬不同政黨的現象，美國學者稱之為「分裂政府」(divided government)或「分裂多數」的現象。由表 4.1 中可以看出二次世界大戰之後，這種現象是常態。府會分由不同政黨控制，府會的施政理念當然是分歧不一致的。由於民主、共和兩黨對政府所應該扮演的角色、政府所應該做的事情

看法不同，因此政綱、政策、施政理念、方針有相當差異，即使公共政策有些雷同之處，兩黨也可能對各項政策計劃實施的優先順序、及所應投資的資源多寡主張不同，因此在「分裂政府」之下，府會對預算的編列與各種法案當然有很多衝突和不同的意見。

美國總統制下行政立法之衝突和僵局的化解經驗，與議會內閣制完全不同，常為世人所關注，尤其對於台灣政黨輪替後行政立法之分裂和僵局之檢討，深具參考價值。本章將僅就美國行政立法關係中的二項制度運作為例，以窺美國總統制經驗之特色。在權力分際上，擬以總統與國會的預算權的攻防，特別以預算截留與國會的監督控制為焦點。在權力的制衡和衝突化解機制上，則以總統的否決權之設計與運用為例。

第二節、權力分際：預算截留運作為例

政治學上對政治所下的最有名的定義，就是「價值的權威性分配」（Easton, 1959：50）。政府的總預算就是一個國家最重要、最具體的價值權威性分配，因此預算過程就是一個最重要的政治過程。預算過程在實際政治運作中常成為各政黨、派系、利益團體，以及立法部門與行政部門之間相互較勁的主要政治場域。預算決定政府各部門、各機關的規模和政府各項服務、計劃、功能的範圍。預算是政府達到社會、經濟、政治各種政策目標的主要工具，例如社會財富的重新分配、經濟的持續成長、物價的穩定和就業的創造，行政部門都要透過預算的編製和執行而為之。另外，國會擁有預算權（the power of purse），代表人民看管政府的荷包，國會議員為其所代表的選區選民和利益團體爭取利益，分食預算大餅，這也是民主政治的常規，透過預算的

審議和審計，以及對預算執行的監督控制，立法部門才能對行政部門作有效的監督和制衡。

以預算而言，美國憲法一方面規定國會有制定徵稅及撥款法案之權；另一方面又規定，總統應定期向國會報告聯邦政府施政情形，並向國會提出必要與適當的措施供國會審議。總統每年除了應向國會提出國情咨文，也要提出預算咨文，建議國會制定相應的法律案和預算法案。換言之，預算法案的制定雖屬國會的權力，但是總統亦享有編製預算和向國會提出聯邦預算草案的權力，惟總統提出的預算為國會全部接受者，極為罕見，國會有權修改總統的預算建議，既可刪減亦可增加、甚至轉移項目，國會有權決定聯邦預算歲出及歲入的總額，實際上國會有權提出自己的預算法案。然而，總統如果不同意國會所通過的預算法案，可以拒絕簽署，加以否決，有時美國府會之間因為預算的爭議造成僵局，甚至導至聯邦政府局部暫時關閉的現象。

在「分裂政府」之下，府會對預算的編列更容易形成衝突和不同的意見。共和黨傳統上比較傾向保守主義，主張少干預、小政府的政策，通常傾向刪減社會福利、醫療保險、聯邦地方補助款等的支出，以緊縮政府的規模、減輕人民及企業的稅負，達成預算平衡的目標。而民主黨所傳承的是自由主義、大政府的理念，羅斯福總統的「新政」和詹森總統的「大社會」，都極力擴大或維持社會福利、醫療保險、環保、教育補助等的支出，以求照顧中下階層人民及弱勢團體的權益和福祉，促進社會的公平和正義。

在總統提出年度預算咨文和預算草案之後，國會即開始它的審議過程，國會審議通過預算法案之後，即通過授權及撥款法案，這時聯邦政府行政部門

即開始預算的執行過程。總統和行政部門在執行預算時擁有很大的行政裁量權，有時是因為經濟情況或其它環境因素有了改變，有時是某些計劃或預算項目可以比預期更經濟有效的執行，有時只是總統對各部會或各項計劃想做更經濟有效的管理，因此有時總統會延遲某項計劃的執行、重新計劃或從一個項目轉移經費至另一個項目，或保留一個項目的預算根本不予執行，最後一項即所謂總統的預算截留權（power of impoundment），這是美國聯邦政府預算執行過程中最具爭議性的問題。如果截留權的行使，祇是因為經濟有效的管理考量，問題尚不太嚴重，如果是因為總統和國會政策的不同所造成，那就是對國會的預算權和監督制衡很大的挑戰，國會不得不立法對預算截留加以更嚴密的控制，這當然也包括政權輪替之後新政府上台，對於國會已通過舊政府所編製正在執行過程中的預算項目，總統有沒有權力予以截留，不予執行。

一、預算截留的歷史發展

美國聯邦政府成立之初，相對而言總統的權力較小，國會的權力較大，憲法賦予國會十七項權力以及「適當與必要條款」（Necessary and Proper Clause），以使國會可以決定各項政策、法案和預算，憲法僅賦予總統「行政權」（Executive Power）一項權利，其實祇是執行的權力，總統須依法行政，照國會所通過的預算案來執行預算，沒有太多的自由裁量權，因此十九世紀總統截留某項預算、不予執行的例子非常稀少。

最著名或說最常被引述的第一個聯邦預算「截留」的案例，是一八三三年傑弗遜總統截留國會所通過的一項五萬美元的撥款，這項撥款計劃為建造

數艘砲艇，以巡航於密西西比河。此項撥款是為了因應法國宣佈關閉新奧爾良港（New Orleans），斷絕美國的貿易。經過一番談判，美國成功地完成路易斯安那的購買案（Louisiana Purchase），傑弗遜總統向國會報告，由於密西西比糾紛的和平解決，砲艇的撥款法案已無執行的必要。因此後來該項經費被用來製造不同型態的砲艇，部署於不同的地方。傑弗遜總統的報告，很清楚地指出，環境的改變以及撥款金額的有效使用，是他「截留」此項預算的理由（Congressional Digest, 1973: 100）。

另外一個案例是關於河流及港口公共工程的計劃，格蘭特總統拒絕支出這些國會已撥款的金額，理由是「基於預算經濟有效使用的必要性，將經費使用在私人利益和地方利益，而非全國利益的工程計劃上是不智的。」一八九九檢察總長（Attorney General）的審計報告上陳述了一項意見：總統無需支出河流、港口撥款法案上所撥的全部金額，如果法案的政策目標可以較少的經費就達到的話（目前審計報告是由會計總署的審計長 Comptroller General 提出）之後，國會所通過的一些法案，允許行政部門保留某項經費延遲一段時間再支出，以避免支出浮濫或超支，或節省經費支出，以達到歲出的結餘，如果國會的撥款超過達成政策目標所需的金額。這些法律程序賦予行政部門有限的支出行政裁量權，但是這些授權都是為了促進經濟和效率，國會的 policy 目標仍需忠實的執行。

到了二十世紀，特別是推行新政（New Deal）的羅斯福總統，預算截留權的使用有時是為了政策目標。在某些案例上，預算截留至少是有國會的暗示同意，在經濟大蕭條（Great Depression）時期，支出法案有時被視是支出

上限，允許羅斯福總統視需要截留部分經費，在第二次世界大戰期間，羅斯福總統聲稱戰爭權賦予他理由，可以削減他認為國防上非必要的支出，這些截留並非總是為國會所接受，有時國會的強烈不滿反應，使總統撤銷了他的截留決定。但是，戰時必要的緊急措施，至少提供了這種合理化的理由，並減少總統和國會之間的衝突，國會也就沒有將之視為對國會權力的挑戰。

二次世界大戰以後預算截留的合理化理由又增加了幾種。杜魯門截留國會撥款擴充空軍的金額六億一千五百萬美元，其理由是基於三軍統帥的權威，以及撥款法案上並無強制性的語言文字(Congressional Quarterly Almanac, 1949 : 225)。艾森豪總統也使用截留權削減了多項軍事計劃，包括反彈道飛彈系統的測試，轟炸機和潛水艇的建造等。甘迺迪總統繼續在國防預算上使用截留權。違背甘迺迪和國防部長麥納瑪拉的建議，眾議院軍事委員會在甘迺迪政府的預算要求上增加了三億二千萬美元，以發展一種新型的轟炸機 - B70。當軍事委員會企圖在撥款法案上加入強制性的語言文字，甘迺迪總統堅持這樣的語言文字侵犯了他做為三軍統帥的權威，這樣的立場在國會贏得足夠的支持，終於迫使軍事委員會打退堂鼓。這些例子顯示國會對於總統基於憲法上做為三軍統帥的責任，在國會預算案上賦予總統相當程度的行政裁量權是相當敏感的。

詹森總統與其前幾任總統不同，他使用截留權主要在削減國內的支出。因為越戰產生了通貨膨脹的壓力，詹森總統削減截留了一些農業、環保、教育、國宅、和交通計劃的經費。不過，大部份情況下這些行動只是暫時的延緩支出，經費最終仍然是支付出去，而且詹森總統並未企圖使用截留權來停

頓或終止他所反對的計劃，有些被削減經費的計劃是詹森政府自己所支持的計劃，但是，重要的是預算截留可以被廣泛用來對抗通貨膨脹（Congressional Digest, 1973: 128）。

尼克森總統的預算截留在範圍和效果上都是史無前例，直接挑戰國會的預算優先順序，在一九七二年他當選連任後的數月間最為嚴重。許多農業計劃，例如農村環境援助計劃、河岸整修計劃、農村水利及地下水道補助款計劃等都被終止。國會在一九七二年以三分之二以上多數推翻總統否決，通過了聯邦水污染控制法修正案，總統竟將分配於一九七三到一九七五年的一百八十億美元的經費都予以截留。還有一些重要的預算截留，大大削減了撥給低租金的房屋建設、大眾捷運、食物票券、及醫療等研究計劃的經費。政府發言人提出各種合理化理由來支持總統的預算截留，包括先例、法律責任、與行政權威，但很顯然這些截留是在執行總統的政策偏好和預算優先順序（Fisher, 1975: 177-192）。

尼克森總統的預算截留在國會和法庭裏都受到挑戰。國會除了考慮截留控制法案之外，也在一些支出法案中加入強制性的語言文字，消除截留經費的行政自由裁量權。州政府和地方政府也到聯邦法庭提出無數的訴訟，希望迫使聯邦政府釋出截留的經費支出。在一系列聯邦地區法院和上訴法院的訴訟之後，聯邦最高法院在一九七五年二月十八日做出判決，認為截留水污染控制經費超過九十億美元與一九七二年的聯邦水污染控制法修正案的語言文字和意圖不符合，應將該項計劃經費全部釋出。但是在這個以及其他的案例裏，聯邦法庭的判決都根據法律的語言文字，沒有觸及預算截留是否合憲或

違憲的問題 (Fisher , 1975 : 191-192)。

二、預算截留的理由根據

並非所有的預算截留都侵犯了國會的預算權。有些預算截留只是有效管理的例行工作；有些是根據賦予總統與行政部門的法律責任，有關國防與外交事務方面的預算截留，則涉及總統在這方面的憲法上的權力。但是，有些預算截留很顯然企圖阻礙國會決定的政策與預算優先順序的執行。就技術上而言，當支出不足撥款的金額即是預算截留，但是，傳統上國會認為有效管理有時需要暫時或永遠截留部份經費的支出，當經濟有效的執行可以節省一些經費，當然沒有理由把撥款的經費全部花光。

因此，一般情形下國會通常認為一項計劃或活動的撥款只是該項計劃或活動所能支出金額的最高上限，行政部門的官員有責任在此限額內斟酌使用，以最少的經費支出達到政策目標，效率和經濟是重要的行政管理目標，但是這種將撥款視為上限，為經濟有效起見可以截留部分經費的支出，行政部門在運用這種自由裁量權時需要出於善意，即行政部門的行動必須與國會的目標相符合，預算案和撥款法案與一般法案無異，行政部門必須依法行政，不可任意刪除或削減一項預算或撥款而不予執行 (Fisher, 1975: 149)。

國會撥款的經費通常是在實際支出的數月、有時甚至是數年之前，而這些計劃或活動通常基於一些環境或條件的預測或假定上，當這些環境或條件有了改變時，可能部分或甚至全部經費的支出已變成沒有必要或甚至不智，上述傑弗遜總統對砲艇撥款經費的截留即是顯例。但是，許多最近的預算截留很難辯稱這種環境的變遷，尼克森總統時代許多截留，行政部門辯稱環境

的變遷已使這些預算撥款沒有必要，但是國會多數仍堅信這些政策、計劃的必要性，府會的衝突就不可避免。因此，同樣地行政部門在使用環境變遷這種理由時，也要出於善意，符合國會所決定的政策和預算優先順序。

總統的基本行政責任之一是對經費支出的行政監督。近年來有好幾次，聯邦政府對州政府、地方政府或私人組織的補助款因被控貪污舞弊或管理不善而停止 (Fisher, 1975: 152)。這些以及類似情況的截留，行政裁量是被用來確保經費的支出符合立法的目標。所以，有些正當的管理目標和責任導致經費暫時或永久的截留。國會通常承認為確保經費不致浪費，行政裁量和判斷有其必要性，這種預算截留旨在確保經費支出的經濟有效，行政部門並未以其計劃的偏好和優先順序取代國會的目標和預算優先順序。

預算截留第二種主要的理由根據是法律上的責任。國會有時會在法案上明文授權總統截留經費。例如，一九六四年的民權法案規定，聯邦補助的計劃必須符合非種族歧視的要求，當州政府或地方政府未遵守這些要求時，國會授權總統可以停止經費的補助。國會也立法對援外款項、公路補助款、各種社會福利計劃加上一些限制，國會要求這些經費支出必須符合一些特殊的條件，而總統則被賦予責任來衡量這些條件是否符合 (Fisher, 1975: 157-158)。

另外一些經常被引用的理由則比較有爭議性。尼克森總統引用了一九五一年一項法案 (Anti-deficiency Act)，認為為了預備緊急應變之需，更有效運作、情況的轉變、對抗通貨膨脹，以及「其他發展」(other development)，都可對已撥款的經費加以截留保存 (United Statutes at Large, 1952: 765-766)。國會認為當初立法原意不能做此解釋，而於一九七四年將此「其他發展」條款

刪除。另外，一九四六年的全面就業法案以及一九七一年的經濟穩定法案雖未授權預算截留，但總統經常引用這些法案，認為總統有責任穩定經濟，抑制通貨膨脹，因此有權截留經費，減少支出。另外，當政府支出威脅將超出公債上限或支出上限，以及預算赤字的控制，都給予總統理由截留經費的支出。國會通常對這種理由反應非常強烈，有時會在撥款法案加入強制性的文字，以使總統沒有理由截留預算；另外聯邦法庭通常也認為這些法條賦予總統的行政裁量權是有限的（Martin, 1973: 165）。

最具爭議性的預算截留，都是政策性的截留。當然，任何預算截留都有政策意涵，但是許多截留只是例行性的行政管理，其他一些截留則有較清楚的法律授權，這些截留不致造成政治或憲政上的議題。但是，當截留權的使用是以總統的政策偏好和預算優先順序來代替國會的 policy 偏好和預算優先順序，當然是一種政治和憲政的問題。當國會以三分之二以上多數推翻總統的否決，總統仍然拒絕執行國會的撥款法案，顯然是對立法權的挑戰，總統必須執行國會所通過的法案，沒有拒絕執行的自由和權力。根據憲法，總統對國會所通過的撥款法案，只能全部接受或否決，截留某項計劃的經費等於是項目否決（item veto），憲法並未賦予總統此項權力（Rehnquist, 1973: 395）。

三、預算截留控制法

尼克森政府擴大解釋行政裁量權，做了許多政策性的預算截留，並拒絕執行經國會覆議通過的撥款法案，加上水門案爆發，美國國內輿論要求國會加強對總統行政權的監督，國會遂於一九七四年通過「國會預算與截留控制法」（The Congressional Budget and Impoundment Control Act），以發展較完備

的國會預算審議程序，以及建立預算截留的控制制度。

一九七四的國會預算與截留控制法將預算截留分成二類，一種是延緩（deferral）；另一種是撤銷（recission）。延緩是總統在一會計年度內延緩動用國會已撥款的某項經費，延緩時間長短不拘，但不能超過會計年度終了。不管延緩時間長短，總統必須以特別咨文通知國會，咨文中應詳細報告延緩支出的項目、金額、延緩的時間、延緩理由，以及延緩對該項計劃的影響。國會對於延緩要求的審議通過並無時間限制，如果參眾二院任何一院不批准延緩要求，該項計劃的經費必須立即動支執行，所以參眾任何一院都對延緩擁有否決權（House Committee on the Budget, 94th Congress, 1st session, 1975：15）。

撤銷是總統決定永遠不動支國會已撥款的某項經費，即將該項計劃撤銷、不予執行，總統必須將撤銷計劃的金額、理由及撤銷計劃的效果，以特別咨文通知國會，除非國會在四十五天之內審議通過此一撤銷法案，總統必須按計劃執行並動支撥款經費。因為延緩和撤銷並不容易區分，該法案授權審計長評核總統的截留要求，將其重新分類，建議國會選擇。國會如不批准總統的延緩或撤銷要求，而總統仍不依法執行預算，則由審計長在聯邦法庭提出告訴。從此，預算截留不再是總統可以片面使用的武器，以取消國會所支持而總統所反對的計劃，預算截留的決定必須要有國會的參與和同意，強化了國會對預算執行的監督和控制。

第三節、制衡與爭議化解機制：否決權為例

在議會內閣制國家中，內閣是由議會多數黨所組成的，行政與立法基本

上是一體的，並沒有所謂的否決權。然而實施總統制之美國，總統與國會議員與選區並不相同，因此總統所屬政黨與國會兩院之多數黨並不見得一致，為避免國會藉此立法限制或侵略總統之權力，遂賦予總統否決權（黃秀端，1991：52-53）。

一、憲法關於否決權之規定

有關總統使用否決權之規定，載於美國憲法第一條第七款，當法案由國會通過之後，便將法案送交總統。總統在收到法案之後，十天之內必須採取下列三種行動之一。

- （一）簽署法案，使其成為法律。
- （二）將法案否決，送回國會覆議；國會兩院必須要分別以三分之二之絕對多數，方能推翻總統之否決，維持原議案，否則該法案便此被打消。所謂三分之二，根據聯邦最高法院於一九一九年的解釋，乃是指出席人數之三分之二，而不是總數之三分之二。
- （三）總統亦可以決定不採取任何行動，那麼十天之後，該法案便會自動成為法律。但是若法案送達總統時，正值國會休會期間，使得法案無法送回國會，重新考慮，此時總統若不簽署，該法案便不能成為法律，此種情況便稱為「口袋否決」（pocket veto）。被口袋否決之法案，國會便無機會覆議。

二、總統對否決權之使用

早期的總統對於否決權之運用頗為自制，如前所述，因為大部份總統只有在他認為國會侵略其憲法權限時，方才使用此權。否決權被賦予政治性之

意義，成為總統對抗立法有力的工具，要從安德魯 詹森（ Andrew Johnson, 1865-1869）總統開始。他對於否決權之解釋不再限於狹窄的憲法解釋，任何法案只要他認為不夠明智，不恰當或缺乏公平性，便加以否決。在他任職的四年中，總共動用了二十九次否決權（ Fisher, 1988）。羅斯福總統為了推行新政，領導立法，將否決權的藝術使用到最高峰。他總共動用了六百三十五次否決權，為歷屆總統之冠。一九六一年以降，儘管府會間因越戰、貿易和財政赤字以及援助尼國反抗軍等問題，而時有摩擦，然而否決權的使用反而銳減。這與行政部門開始與國會建立有系統的國會聯絡室以及私人法案(private bill) 之減少有關。

艾森豪總統於一九五三年在白宮正式設立國會關係聯絡室（ Office of Congressional Relations ），建立行政部門與國會溝通之管道。甘迺迪總統並利用他們來說服國會議員支持行政部門屬意之法案，因此總統亦不再需要頻頻動用否決權。另外，國會本身亦通過法案來限制私人法案之無形膨脹，使得原來每個會期至少通過一千多件之私人法案減為只有一百多件。私人法案減少之後，總統動用否決權之次數亦隨之而減少。

三、總統否決難以被國會推翻

從華盛頓總統到雷根總統時，總共有兩千四百四十八件法案為總統否決，但是被國會以三分之二之絕對多數之法案推翻的，則只有一百件。換言之，被總統否決的法案，只有百分之四得以翻身。若不是包括口袋否決之法案，也只有百分之七的法案被國會覆議成功。由此可見法案一旦被總統否決，便很難有成為法律之機會，因此否決權被視為總統影響國會立法很有力的一

項武器，在布希總統否決給予中共有條件最惠國待遇一案，即是明證。

否決權之影響力，並不僅是來自真正使用它。有時候，總統只要口頭上威脅要否決某某法案，便足以使國會打消其正在審理中之法案。且由於被總統否決的法案很難翻身，因此國會偶而也會使用一些技巧，來避免總統的否決。根據憲法規定，總統使用否決權時，必須全面否決，不能僅是就法案中之部份條文加以否決（item veto），國會有時便將某些修正條文，放於撥款法案中，此時總統若反對這些條文，他必須將整個撥款法案加以否決。通常總統擔不起否決撥款法案，以免造成政府斷炊之危，只有眼睜睜地看著他所反對的添加條款被偷渡而過。雷根總統因此，主張總統應有部份條款否決權。然而此須經由修改憲法的方式才可達成，因此並非易事。

從另一方面來說，儘管美國總統無否決或保留部份條款之權，他有時候仍可以運用其它方式來達到其目的。總統有時候可以用前面所提截留部份國會通過之撥款，不予使用，企圖達到控制國會撥款目的。

四、否決權與府會關係

從否決權的使用，我們可以看出國會與總統之間的關係與氣氛，以及總統對法案的堅持。國會之推翻總統否決也反映出國會堅持其主張，而不顧總統反對之決心。

另外，否決案的多寡與國會多數黨是否同屬一政黨亦有關。儘管美國政黨黨紀鬆弛，議員在國會之投票行為並不全然以政黨為取向，但是如果兩院的多數皆與總統同屬一政黨，因雙方在意識型態上較為類似，府會關係較為和諧，因此總統所支持之法案較易取得國會之支持，總統所反對之法案，不

易獲得通過，因此，總統在此情況之下運用否決權之次數便會較少（Spitzer, 1988）。反之，若國會任何一院之多數黨與總統所屬政黨不同時，否決權之運用大增。當然，若國會的反對勢力比例愈高，總統否決之法案，為國會所推翻之或然率也越高，福特總統繼任因水門醜聞案而下台之尼克森總統，面臨對立之民主黨國會以及國人對政府信心之喪失，在短短地兩年三個月之間，他便動用了六十六次否決權，其中有十二項法案被國會覆議成功（Watson & Thomas, 1988: 249）。如前述安德魯詹森總統也動用了二十九次，然而由於國會之堅持，有過半數以上之否決被國會推翻，由此亦可見府會之間衝突的劇烈。

由此看來，在「分裂政府」時，總統與國會政策之歧異大增，使雙方衝突不斷，總統只有運用否決，來阻止國會通過其所反對之政策。

第四節、結語

本章探討美國行政立法關係，以二項制度運作為例，介紹美國總統制經驗之特色。在權力分際上，以預算截留與國會的監督控制為焦點。在權力的制衡和衝突化解機制上，則以總統的否決權之設計與運用為例。

美國之總統制與台灣的半總統制或雙首長制固然不同，但兩國同樣存在總統和國會皆由人民選舉產生之「雙重民主正當性」特色，而與議會內閣制運作截然不同。美國總統制有所謂的「分裂政府」，台灣也出現行政和立法多數不同的政府形態。因之，美國行政立法關係雖不能完全比擬我國，但仍有參考之價值。以預算權之運作為觀察核心，有助於了解美國府會之關係與爭議。關於預算截留之運作，美國經驗相當特殊，制定有「國會預算與截留控

制法」(The Congressional Budget and Impoundment Control Act), 發展較完備的國會預算審議程序, 及建立預算截留的控制制度。

美國行政立法的制衡機制中, 總統否決權的運作, 亦為制度之核心特色, 堪為研究之焦點。我國原始憲法亦定有總統覆議核可之機制, 其原門檻出席立委三分之二的規定, 與美國否決權之設計多有相似之處, 亦常為論者所相互比較。我國現增修條文已將覆議案門檻降為全體立委二分之一, 對於法案爭議之解決是否有其效用, 近來也引發討論。凡此種種, 美國之經驗, 不容忽略。

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

第五章、半總統制國家之憲政機制 法國與芬蘭

第一節、研究法國與芬蘭案例之意義

當我們提到半總統制或雙首長制，大家最常想到的便是法國。在修憲過程中，法國之雙首長制，一直是我國模仿學習之對象。首先是一直為李登輝總統智庫之一的田弘茂在主持國策中心之後，便成立了「法國憲政體制小組」，專門研究法國之雙首長制，以及其對於台灣適用之可行性。國策中心於一九九三年九月開始進行了十七次到法國實地研究的訪問，以吸取第五共和憲政運作之經驗。其間曾經拜訪了法國兩位前總理巴爾和賀加，憲法委員會主席巴登特，法國憲法權威巴黎大學教授杜哈梅，及總統府、總理辦公室和國會三大秘書長等。一九九四年四月並邀請了巴登特和杜哈梅訪台，向國民大會、司法院及大法官介紹法國之雙首長制。巴登特更晉見了李登輝總統，就法國第五共和憲法體制之運作晤談一小時。在一九九七年的國家發展會議提出的修憲版本，便是以法國第五共和為藍圖，修訂而成的。儘管經過多次妥協的版本與該次提出之版本，仍有相當多之差異，但是對法國雙首長制之研究是不可避免的。

在不少憲政學者對法國之雙首長制高度關切之時，其實另外一個國家芬蘭更值得我們研究。芬蘭共和國(Soumen Tasavalta; the Republic of Finland)位處歐洲最北境，面積 337,009 平方公里，是台灣的 9.4 倍，人口卻只有台灣的四分之一。儘管如此，芬蘭和台灣仍有許多可以比擬之處。第一，在一九一七年獨立之前，芬蘭長期受到瑞典、俄羅斯等周邊外來政權的統治。第二，芬蘭大多數的人口操芬蘭語，信仰路德派新教，但少數的瑞典語人口卻曾居於

優勢地位。第三，對外關係一直是芬蘭政治的主軸。在冷戰結束前，和強鄰蘇聯的關係是主要的政治議題，其中且涉及領土糾紛。近年來對外關係的焦點從政治轉為經濟，尤其集中在是否加入歐洲聯盟(European Union)的問題上。第四，社會分歧造成的多黨化，使芬蘭內閣的平均壽命很短，國會效能不佳。如何在強敵環伺但政黨卻分歧的情況下創造有效的政治領導，成為芬蘭重大的考驗。

上述諸點和台灣十分類似。台灣曾受到不同外來政權的統治，也因而產生多族群國家的特色和問題。對外關係是台灣政治的根本議題，主要政黨也因此區分出不同的立場。近年來，統獨爭議和與中國的經濟整合更引起廣泛討論。台灣由於社會分歧呈現多黨化的局面，國會也因政黨的黨紀不彰與派系化而立法效能低落。在外有危機，內有分歧的狀況下，台灣也始終存在鞏固政治領導的需求。過去十年來的修憲，基本上反映出這種意見。台灣的憲改模式也和芬蘭類似，即「修憲而不制憲」。芬蘭的半總統制憲法雖歷經修正，卻都未廢棄一九一九年憲法，直到一九九九年才制定新憲法。台灣從一九九一到一九九九年間的修憲，儘管造成政體的重大變動，卻未更動一九四七年憲法的本文。

因此，台灣和芬蘭的府會運作經驗有許多可以比較之處。芬蘭的行政部門如何面對多黨的國會，更足堪台灣借鏡。論者常以為台灣目前的半總統憲政體制襲自法國。其實，不論就歷史條件、政治結構還是憲法設計來看，芬蘭都比法國更接近台灣，也更適合作為台灣改革的參考點¹。其他亦有許多實

¹ 關於半總統制的比較研究，請參考 Bahro et al. (1998)及 Elgie (1999)。

行半總統制的國家，但長期運作成功的例子非常少見。芬蘭模式因而對台灣具有重要的參考價值。

第二節、法國憲政體制的運作

法國第五共和新憲法於一九五八年十月四日頒佈。一九六二年十月二十八日，戴高樂總統提出修改總統選舉方式之憲法修正案，經由公民複決後通過，原憲法總統選舉方式由間接選舉改為直接選舉，強化總統的角色與地位。

第五共和憲法在制定之初，具備議會內閣制的基本精神。這部憲法雖然是在戴高樂的主導下完成，但實際的起草工作卻是由當時之司法部部長戴布瑞（Michel Debre）負責。這兩位制憲靈魂人物對未來的憲政體制有不同的構想。雖然兩人都希望矯正第四共和淪為「議會政府」（Government d'Assemblée）的缺失，但前者希望從強化總統的地位入手，由總統握有獨立行使的職權，讓其足以扮演保障國家主權完整、確保憲政體制正常運作，與國家利益最高裁決者的角色；後者則嚮往英國式的議會內閣制，但確信法國政黨政治的條件不足，因此必須從制度上大幅削弱國會權力，以強化行政權的穩定與政府立法主導權。於是最後定稿的一方接納了戴高樂強化總統職權的意見，但一方面維持議會內閣制之基本架構（朱雲漢，1994：21）。

第五共和憲法的精神與第四共和時期大異其趣，主要在於扭轉之前議會內閣制的憲政弊端。追溯自第三共和時期開始，自一八七一年二月十九日到一九四一年七月十二日止這段時間，一共就有一百一十一次的政府改組，每任政府平均壽命不到八個月。第四共和自一九四六年十二月到一九五九年一月這段時間，政府也改組了二十二次，平均壽命僅六個月，顯見政府的不穩

定。整體而言，第四共和憲運作的主要缺點來自五個方面：(一)憲法的先天不足；(二)行政權的萎縮和政府的無能；(三)內閣的不穩定；(四)政黨勢力的過分膨脹(吳圳義，1989：14-18)；(五)立法功能不彰(張台麟，1990：49-60)。

在此且以行政權的萎縮和政府的無能以及內閣的不穩為例，稍加說明。第四共和時期的總統和第三共和時期議會內閣制下的總統一樣，並無實權，且總統由「國民議會」間接選舉產生(吳圳義，1989：15)。內閣總理雖由總統任命，但事實上受制於國會；閣員自己以個別的做法向國會的負責，造成不合作的現象；國會解散時，內閣總理必須依「比例」組閣，屬不同黨派的閣員，意見相左。當時議會控制著政府，而議會本身則意見分歧，導致政府的無能(吳圳義，1989：15-16)。

另就內閣的不穩定來看，憲法本身即存在導致內閣不穩的制度因素。其中最主要的原因有三：一，國會缺乏穩定且一致的絕對多數；二，國會中的委員會過多(一九二一年時有十九個，第四共和時有四十四個)，幾乎與部會之架構併設；三，國會對政府提出不信任案迫使其總辭的方式過於草率，只需出席議員之多數決即可(張台麟，1995：45-46)。

第五共和憲法一改第四共和的弊端，造就世人矚目的「半總統制」(semi-presidentialism)。憲法賦予總統龐大的實權，並強化政府和行政權之地位，相對弱化國會和立法權之角色。在法國半總統制之下，行政和立法之關係，構成環繞在總統—總理—國會的三角關係上，其中民選總統成為憲政運作之中樞。具體而言，憲法賦予總統的重要職權至少有以下幾項：任命總理、

解散國會、主持國務會議、緊急處分權、三軍統帥、主持國防最高會議、提交公民複決權等。

在略述第五共和的制憲背景與制度特色，以下對於法國憲政體制之討論將分成兩大部分，首先討論第五共和行政和立法權之分際，其次分析兩權爭議解決的機制設計。

一、第五共和憲法行政和立法權之界限

法國大革命之後的政治史，即一直重覆上演著權力擺盪在行政部門和議會之間的遊戲 (Brown and Bell, 1993: 10-11)。早在第四共和之前，法學家早已提出有必要增加政府在法規制定上的權力。直至第四共和時期行政權的低落與政府持續的不穩定，才促成第五共和憲法在新制度的設計上對國會權限作了重大的縮限，並予行政部門較大的優勢。這表現在憲法上關於國會權限之「法律保留」的約束，以及立法議程中行政部門的優勢地位，學者因此稱「行政對立法的控制」是第五共和中行政部門在憲法上地位的主要特徵之一 (Elgie and Griggs, 2000 : 27)。

(一) 行政和立法的界限：立法權的縮限

1. 憲法第三十四條「法律保留」之限制

根據 John A. Rohr (1995: 112-113) 的分析，以憲法中第三十四條和三十七條為核心所建構的法律與命令的領域劃分，是第五共和憲法最重要的發明。法律/命令的領域二分法之討論，在第五共和制憲過程中構成憲法核心的一環。當時制憲的諮詢會議和政府都同意一項基本原則，即必須在憲法上畫分法律和命令的區分，並且，凡是不屬於法律範圍的事務，就屬於政府的命

令權力。憲法使得政府成為一般法律的制定者，議會作為立法者則是例外。我國大法官吳庚（1997：81）亦指出，法國第五共和憲法對法律保留範圍加以嚴格之限制，並對行政權活動之空間給予最大便利，凡未在憲法列舉範圍之事項，國會不得制定法律以免侵犯行政權之行使，即是此意。

具體而言，憲法以列舉方式將國會的立法範圍（domain of the law）嚴格限制在一定的特定領域（第三十四條）²。

憲法第三十四條將國會的立法範圍限定在以下五個領域之內（張台麟，1995：270-271）：

一、下列事項由法律定訂之：

- 公民權及有關行使公共自由權利之基本保障；
- 公民本人及其財產對國防上所應負之義務；
- 國籍；個人身份及行為能力、婚姻、繼承及贈與；
- 犯罪與違警之判定及其所適用之罪刑、刑事訴訟、大赦、新司法制度的創新及法官之地位；
- 各種賦稅基準、稅率及徵收方式、貨幣發行制度。

二、下列各事項亦由法律定訂之：

- 國會兩院及地方議會之選舉制度；
- 各級公共機構之設置；
- 國家文武官員之基本保障；
- 企業國有化及公民營事業產權之轉移。

² 雖然憲法第 34 條規定「各級公共機關之設置須由法律制定之」，但實際上歷任政府皆從未依此規定行事，也甚少遭到立法機關的質疑。因此第五共和的中央政府在增設行政機關時，通常並不需經過國會的審查與同意。政府增設、改編、甚至裁撤部會機關，多依舊例或實際需要來考量。請參閱張台麟。

三、下列事項之基本原則由法律訂定之：

國防之基本組織；

地方政府之自治行政、權限及財源；

教育；

所有權制度、物權、民事及商事義務；

勞工法、工會法及社會福利。

四、財政法依據組織法所規定之條件及保留事項，明定國家財政之收支。

五、國家經濟及社會活動之目標由計劃法規定之。

將立法範圍限定在第三十四條的範圍內，雖然也意味著議會得以跨進重要的領域內，但即便如此，仍以限定在基本原則立法為主，從而使得具體的實踐規範得以留待政府進一步做出決定（Rohr, 1995: 112-113）。

在此範疇外，總理有權發布具有法律效力（le pouvoir réglementaire）的法規和命令。在很多情況之下，這些命令的精確用字是由個別部會首長所提出，而總理僅是正式的核可與簽署，然而，總理仍有權發布自己的更一般性的命令（le pouvoir réglementaire autonome）。

2. 憲法第三十七條為核心的行政權優勢

憲法第三十七條規定：

凡法律範疇以外之一切其他事項均屬命令性質。

法律具有命令性質者，得於徵詢中央行政法院意見後，以行政命令修改之。

本憲法施行後所制定之法令，則須經憲法委員會確認其具有前述命令性質，始得以行政命令修改之。

「凡法律範疇以外之一切其他事項均屬命令性質」之規定，使得非屬憲法第三十四條的法律範疇者，均成為行政命令的領域，形成法國特有的行政權優勢之憲法設計。此外，「法律具有命令性質者，得於徵詢中央行政法院意

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

見後，以行政命令修改之」，這不僅使得有爭議的法律必須面對中央行政法院的檢驗，同時此一過程也能促成中央行政法院釐清法律和命令的分際（Brown and Bell, 1993：11）。

除三十七條之外，憲法亦規定政府為執行其施政計劃，得要求國會授權，在一定期限內，以「條例」（ordonnances）逕行實施原屬法律範圍之事宜（第三十八條第一項）。如此，加速了立法的過程並賦予總理與部會首長的自由裁量權（Elgie, 2000: 27）。不過，關於行政命令的制定過程，憲法也進一步加以規範，包括徵詢中央行政法院之意見後，才由部長會議頒佈之。但徵詢中央行政法院之意見僅是程序要件，政府並不受中央行政法院意見之拘束。惟中央行政法院之意見一向甚受重視，中央行政法院的反對意見，將使行政命令之正當性受到質疑（黃峻昇, 1994: 109）。再者，行政命令自公佈之日起生效，但如在授權期限內未將草案送請國會追認者，該行政命令即失效（第三十八條第三項）。在國會授權期限屆滿後，總統行政命令中凡屬法律性質之事項，僅能由法律予以修改（第三十八條第四項）。

進一步來看，在立法過程方面，如有法律提案或修正案不屬於法律範疇或與憲法第三十八條所賦予之授權內容牴觸者，政府得作無法受理之宣告（第四十一條第一項）。不過，從一九八一年之後，至少持續到一九九三年之間，政府並不使用第四十一條之規定（Brown and Bell, 1993: 10）。此外，如政府與有關議院議長發生歧見時，憲法委員會得依循任何一方之請求，於八日內裁定之（第四十二條第二項）。政府另可運用憲法第六十一條規定之「合憲審查」，即憲法委員會應對國會已決議，但尚未公布成為法律之法律案進行合憲審查，藉由主張某法案違反憲法第三十七條第一款，以保護其行政規範權（黃峻昇, 1994: 106-107）。按憲法第六十一條的規定，法律在公布前，得由總統、總理、國民議會議長、參議院議長、六十名國民議會議員或六十名參議院議員，提請憲法委員會審議。

另外，為保障行政規範權不受國會立法權之侵犯，在財政方面，憲法禁止國會議員增加政府支出或減少政府收入，其規定「國會議員所提法案及修正案，若足以減少公共財務收入或創設或增加公共財務支出者，不予接受」（第四十條）。

3.新的權力分立原則

憲法將制定法律之權限，劃分成屬於立法權範圍及屬於行政權範圍，其結果國會喪失不少立法權限。不過，這並非指政府應該取代議會，而是應該讓政府配備必要的立法權力，使其得以完成治理的任務，不必每每回頭尋求議會的授權才能做事（Rohr, 1995: 120）。此種權力的劃分挑戰了傳統的權力分立原則，構成權力分立新理論的需求。在新的權力分立原則下，議會的角色在於控制政府而非通過法律要求政府執行。德國學者 Georg Brunner(1979)甚至認為，傳統權力分立原則可謂已遭破壞。法國憲法會議主席巴登特因而指出，事實上，政府握有控制國會立法的特權，第五共和實際是由政府主導立法工作（巴登特, 1994: 251）。

國會立法權的弱勢，也反映在國會兩院之常設委員會數目的限制，憲法明文規定以六個為限的規定上（第四十三條）。委員會限定六個，用意在確保委員會規模大而僅能具一般性功能，限制其成為專業化委員會，避免委員會儼然成為另一部會（Stevens, 1992 : 180）。

有趣的是，在整個第五共和時期，議會權力的發展實際上已擴展超越了憲法規範的字義解讀範圍，其中憲法委員會對此一權力的擴張扮演了主要的角色。因此有學者宣稱，憲法委員會似乎也從一九五八年制憲時所扮演的行政權的捍衛者，轉化為行政權的檢查者角色（Lovecy, 1992）。議會立法權的增進，除了來自憲法委員會在立法權和行政權之間實際調控的安排外，也是

許多任政府願意釋出權力的結果 (Badinter, 1994: 124)。

以一九八二年的一個案例來看，當時社會黨擁有多數的議會通過了一項「價格訂立」(price-fixing)的法律，遭到超過六十位的議員質疑有違憲法之規定，因為它將「違規」(infractions)者所受之罰鍰逕自規定於法律之中。按法國的法律區分三個層次的刑法上之過錯行為：違規 (infractions)、違警 (misdemeanors) 與犯罪 (crimes)，違規 (infractions) 行為暨其處罰並不屬於憲法第三十四條所列舉的立法規範領域，而是在憲法第三十七條屬於政府行政命令的權力範疇 (Rohr, 1995: 124-125)。準此，議會的作為跨越至政府權力領域，恰似一九五八年憲法所欲避免的。的確，憲法委員會發現立法權確實侵入行政命令的領域。但值得注意的是，憲法委員會拒絕宣稱這是有違憲法的 (Rohr, 1995: 125)。

憲法委員會的考量是相當實際的，因憲法第三十四條與三十七條的區分之目的，在於確保政府能免於立法的干涉而享有專屬的適當命令領域，但憲法第四十一條已授予政府對法律提案或修正案不屬於法律範疇者，得作無法受理之宣告。憲法第三十七條更允許政府對於法律具有命令者，在徵詢過中央行政法院意見後，得以行政命令修改。換言之，憲法已經賦予政府兩項利器，一方面在法律通過之前可加以阻擋，另一方面又可在法律通過後以行政命令加以修改，因此，如同憲法委員會所稱，無需多此一舉宣告法律入侵了行政命令的領域 (Rohr, 1995: 125)。

另外，關於憲法第三十四條和三十七條之間的區分，法國前總理賀加顧問 Guy Carcassonne 指出並不重要，因法律和行政命令規範之範圍有時很難區分，而晚進的發展趨勢是讓更多的事情由法律規範³。至於行政命令是否侵犯

³ 引自法國前總理賀加顧問 Guy Carcassonne 訪談記錄，國策中心赴法考察訪談紀錄，見姚志剛等著 (1994: 302-303)。

立法權，則可經由行政訴訟提請中央行政法院審查。

關於授權立法的實踐，法國第五共和憲法雖然賦予政府主導立法工作的權力，但因政府在國會有明確多數黨派之支持，政府法案多能獲國會通過，並不仰賴授權立法來施政。因之，授權立法在一九八一年以前使用並不頻繁，且多數屬較不具政治性而包含複雜專業技術之事項，但左派仍抨擊授權立法抵觸國會之立法機制。惟一九八一年左派上臺之後，授權立法之使用較前任有過之而無不及，不僅較為頻繁且亦用於甚具爭議性之事項。因此藉由授權立法，可排除敏感法案在國會進行冗長甚至白熱化之辯論，政府可迅速介入並避免危機發生。一九八六年共和時期席哈克政府亦獲國會授權立法以採行經社措施（含私有化）及選舉制之改革（將比例代表制改回多數決二輪投票制）（黃峻昇, 1994: 111）。

最後，關於行政權所面臨的監督機制，只要命令屬於特定的授權或依據憲法第三十七條或三十八條所制定，而被歸類為行政決定者，必須受中央行政法院的審查，以確保行政權不會逾越至議會的領域或侵害憲法的原則與一般法律原則。中央行政法院同樣可以根據這些一般原則來審查總統依憲法第十六條所採取之緊急措施以及在舉辦公民複決而頒佈之命令（Brown and Bell: 1993: 12）。儘管監督行政權的設計主要皆由行政權以外的機關來進行監督，但並不排除行政內部不同機關的相互監督。就這點來說，左右共治的存在，如果不是激化，至少是促成行政權內部相互監督的發展（Devolve, 2001: 88）。

（二） 立法議程中行政部門的優勢地位：

第五共和制憲者顧慮到第四共和立法聯合的不穩定，所以希望透過讓政府在立法過程中法案審查的優先性，俾使政府能有較大的可能性通過其所堅持的法案（Stevens, 1992: 180）。關於行政部門在立法過程中的優勢地位，可歸納為以下幾方面：

1.政府草案優先審議

政府在國會議程中享有優先權的情況，為第五共和行政和立法關係的一項特色。憲法規定，國會兩院之議程，優先議政府所提草案及為其接受之提案，且上述審議須依照政府所定秩序（第四十八條第一項）。因此，國會不再有自行決定議程的權力，須與政府共同決定（Badinter, 1994: 257）。政府若將法案標示為急迫性，則國會委員會必須在三個月內或更短的時間內，將法案提交院會做報告。此一情形在一九五九年到一九八七年間，於國民議會中共出現一百零八次，在參議院中共則出現有一百六十一一次（Safran, 1991: 171）。還有，草案一經討論後，政府對未經提交委員會審查之修正案，得拒絕其提交審議（第四十二條第二項）。

2.政府得要求包裹表決，阻斷國會辯論

基於政府要求，有關議院得將辯論中草案的全部或一部分中涉及政府所提出或所接受之修正案，以一次投票決定之（第四十四條第三項）。一旦政府要求強制表決，討論即中止，所有政府不接受的修正案全被排除。國會此時必須就政府法案的全部或部分進行包裹表決（bloc vote），政府藉此可阻斷國會繼續辯論（劉淑惠, 1994: 180）。

3.政府宣告緊急法案

憲法第四十五條第二項允許政府宣告某法案為緊急法案，而縮短正常的國會議程。

4.政府於國會兩院聯席會議中的影響力

關於參議院和眾議院兩院的聯席委員會，根據憲法第四十五條之規定，政府也有相當權力，即聯席委員會所提對案，得由政府送請國會兩院認可，非經政府同意，不得提出修正。甚至，聯席委員會如無法就共同草案達成協議，或此草案不能依前述規定由國會兩院通過時，政府可以介入，要求國民議會作最後之決定。

5.發動信任案讓法案強渡關山

總理得就其施政計畫或總體施政報告，向國民議會提出就政府之信任案，以賭注政治責任的方式，強押國會通過政府所提法案。在此情況下，除非在四十八小時內有不信任案提出，否則法案即被視同通過（憲法第四十九條與第五十條）。當然，如果國民議會通過不信任案，或對政府所提施政計畫及總體施政報告不予同意時，總理應向共和國總統提出政府總辭。不過，國民議會要通過不信任案乃極困難之事（請見後文爭議解決機制之討論）。

綜上所述，行政權相較於立法權處於優勢地位的具體實踐，根據 Keeler 從一九五九到一九九一年的觀察為例，政府宣告的緊急法案共有五百七十一一次，而要求以「條例」(ordonnances)的立法形式也有二十四次。至於國民議會中發生包裹表決的情況有二百六十六次，參議院中則是二百七十三次。再者，這期間政府有七十三次運用憲法第四十九條第三項的信任案設計，通過了三十八件的法案。最後，關於國會兩院聯席委員會無法就法案達成協議時，政府得逕由國民議會決議的立法裁決設計，在一九八一年社會黨掌權之前之前很少被使用，一九八一年之後至一九八五年間，則接近百分之二十五的法案藉此通過，使得政府有效的對抗由右派勢力掌控的參議院(Elgie, 2000: 28)

二、第五共和行政和立法爭議解決機制

議會權力的縮限與相對行政權的優勢，造就第五共和相對第四共和政府的穩定。但如果進一步分析法國第五共政府組成形態的歷史記錄，可以發現，總統暨政府在國會中擁有穩定多數的支持，從而壓縮行政和立法的對立空間，也是不可忽視之結構性原因。從一九五八年到一九八六年連續長達二十八年之間，由於歷任總統皆為全民直選產生，擁有相當的民意基礎，同時也是國民議會執政多數黨或聯盟的實際領袖（張台麟, 2001: 168）。換言之，所

有總統在國會中都獲得一個「總統的多數」(prssidential)之支持(Stevens, 1992: 182), 甚至包括一九八八年到一九九三年、一九九五年到一九九七年之間, 從戴高樂、龐畢度、密特朗到席哈克, 每位總統及政府都在國民議會中獲得一個執政黨或聯盟多數的支持。此一支持通常是相當嚴謹且穩定。所謂「國會的多數」, 也就是「總統的多數」。如此, 促成總理與國會多數黨或聯盟皆以總統馬首是瞻, 以推動總統的理念與政策為主要前提, 總統的權力自然強化(張台麟, 2001: 171-172)。

另一方面, 當國會之多數與總統分屬不同黨派之時, 總統基於尊重新國會的多數, 任命不同陣營人士擔任總理組織政府, 形成第五共和著名的「左右共治」經驗。三次共治時期分別是: 一九八六至一九八八(左派密特朗總統—右派席哈克總理) 一九九三至一九九五(左派密特朗總統—右派巴拉杜總理) 一九九七以後(右派席哈克總統—左派喬斯班總理)。

值得注意的是, 有關法國的聯盟政治對行政和立法關係的影響。長期以來, 左派的社會黨和共產黨, 右派的民主同盟和共和聯盟, 兩大聯盟內部的各自合作, 形成所謂的「多黨兩極化」的政黨體系型態, 並使得聯合政府的運作成熟穩定⁴。此種左右聯盟政黨間的合作, 又與法國「兩輪投票選制」的制度誘因有關。「兩輪投票選制」促成政黨必須在選舉過程中結盟才能贏得選戰, 其後進一步奠定選後政府組成過程的合作。

⁴ 亦即形成社會黨、共產黨、民主同盟和共和聯盟這四大黨兩極化運作的政黨體系, 請參閱胡祖慶, 2001, 聯合政府的理論與實踐, 頁 83; 黃峻昇, 1994, 行政權與立法權之關係, 頁 111。

政府組成形態，避免行政和立法多數的不一致，在結構上壓縮行政和立法的對立空間。但綜觀第五共和的行政和立法互動過程中，代表立法權之議會本身難以成為激烈的政治論爭場所，也是其重要原因。此乃基於以下幾項因素：議會權力的削減、質詢權的限制⁵、聯合政府的存在與部會首長不兼任議員等等。這些因素均使得第五共和議會運作中嚴重對立的衝突乃至僵局難以產生（Stevens, 1992: 186）。儘管如此，憲法本身提供有效的化解爭議的機制也不能低估，尤其賦予總統和政府的主動化解機制設計。以下擬就違憲審查制度、總統主動解散國會權、不信任投票、信任案、覆議設計與公民複決等機制詳細討論之。

（一） 違憲審查制度

在法國法制史上，「行政命令得為違憲審查制度之標的」，從未遭人質疑，但民意代表所制定之法律是否得為審查對象，則大有疑問。在「國會主權」理論所導引之「立法至上」的精神下，司法機關和中央行政法院對立法機關之權限表現出絕對的尊重，因此，拒絕就法律進行違憲審查之案例比比皆是。對於法律違憲審查制度之規範要到第四共和一九四六年憲法中才出現，其中創設有「憲法會議」，但該會議從未有機會行使違憲審查權。直至第五共和憲法創立「憲法委員會」後，情況才有所改變（Devolve, 2000, 186-188）。

第五共和制憲之初建立合憲審查制度的動機，主要非為保障人民之權

⁵ 第五共和對議會的質詢權作了種種的限制。第一，在議事日程中取消了議員對政府的質詢，無論何種質詢都不進行表決，議員只有提問的權利；第二，減少議員對重大政治問題的辯論時間和表決權。請參閱洪波著，《法國政治制度變遷：從大革命到第五共和》（中國社會科學出版社，1992），頁 159。

利，而係反映制憲者欲抑制國會，增強行政權之權勢，化解國內政局不穩的情況。此一動機決定第五共和合憲性審查的工具性格，扮演該項機制的新機構即為「憲法委員會」(鍾國允, 2000: 67)。

違憲審查制度之意義在於，對一個法案，甚至一個行為是否合乎憲法之規定所作之審查。但是法國的違憲審查機關，並不僅僅限於「憲法委員會」，違憲審查機制亦可由非司法機關，例如總統依其所賦予之職權加以行使。甚且，還可交由非政治性之機關，例如扮演政府諮詢機關角色之「中央行政法院」，得對法案之合憲性提供意見 (Devolve, 2000: 186-188)。

以下就這三項機制略做介紹：

1. 憲法委員會之合憲審查

關於法律之合憲審查機制，憲法第六十一條規定：

各組織法在公布前，以及國會兩院規程實施前，均需送請憲法委員會審議，並將各該條款之合憲性予以宣告。基於同一目的，法律在未公布前，得由共和國總統、總理、國民議會議長、參議院議長、六十名國民議會議員或六十名參議院議員，提請憲法委員會審議。

第六十二條規定：

經宣告為違憲之法律，不得公佈，或付諸實施。憲法委員會之裁決，不得上訴，並對機關及一切行政、司法機關具有拘束力。

現行憲法委員會的職權有許多項，而且性質多所不同。一類是作為審判權或是獨立的裁決機關之職權，例如總統不能視事之確認、總統選舉、國會議員選舉合法性之監督、裁決公民複決之爭議等；另一類是作為總統在特殊

時刻的諮詢顧問；還有一類是規範合憲性審查，此一職權除憲法第三十七條第二項屬於事後審查，其餘如第四十一條第二項、第五十四條、第六十一條之審查則介於前二類之間，憲法委員會均非「事後」就憲法爭議作裁判，而是在事前做合憲與否的審查，作為立法過程中矯正議會制度扭曲的一項武器（鍾國允, 2001: 70）。

無論如何，目前所有主要爭議的法案和年度預算都在憲法委員會中解決。國會議員發現，司法審查的結果並非零合遊戲，政府的法案被部分廢止或全部廢止的情況更常出現，從一九七四至八一年間的四分之一，到後來都維持約有一半的比例。法國憲法委員會仍持續扮演著監督行政和立法的界線之角色（Wright, 2000: 99-100）。

2. 總統

根據憲法第五條規定，總統具有「維護憲法」之權力。具體而言，總統可採行非正式或法定方式行使該權力。前者例如透過對話、書函或公開要求權責機關注意是否違憲之談話（Devolve, 2000: 191）。後者如法案經國會三讀通過但未公布前，總統得要求國會將該法案之全部或部分條款重行審議，國會不得拒絕之（憲法第十條）。總統亦可就國際規範（憲法第五十四條）或法律（憲法第五十四條）是否違憲，要求憲法委員會審查；雖然，總統並無權決定法律是否違憲。但是對於政府之命令，總統卻有阻止其生效之權力。依據憲法第十三條規定，經部長會議審議通過之命令，均需總統簽署。究竟總統是否得自主決定簽署與否，便成為憲法解釋上有待釐清之處。即對於經國會授權，而由政府訂定之法令，總統是否可以拒絕簽署？以往之憲政經驗顯

示出此為總統之權限。一九八六年時，密特朗拒絕簽署有關「國營事業民營化」及「國民議會議員選區劃分」之行政法令即是著名的案例(Devolve, 2000: 191)。

3.中央行政法院

作為政府制訂法令時之諮詢機關而言，所有法律、行政法令及為數眾多之命令，在送交國會審查或由行政機關公布之前，皆須先經由中央行政法院審議；許多無需送審之命令，亦經此一程序。中央行政法院自可在此階段中，就政府所提出之法令草案進行合憲性審查。對於中央行政法院作成法令草案有違憲之虞的意見，政府不一定有義務接受，但仍面臨法律案被憲法委員會宣告違憲，或政府法令或是命令在其後行政訴訟爭議中，被判定違憲(Devolve, 2000: 192)。換言之，中央行政法院對於行政法令或命令草案之合憲性有所質疑時，縱使政府仍依原條文定訂行政法令或命令並加以施行，中央行政法院仍可以在日後之行政訴訟中，依原諮詢意見之保留部分判決該行政法令或命令違憲。

除以上三項機制外，在司法訴訟機關於審判過程中，亦得行使違憲審查權。

(二) 總統主動解散國會：

第五共和憲法強化總統的權力，其中總統解散國民議會的權力設計尤顯重要。憲法第十二條規定如下：

共和國總統在於諮詢總理和兩院議長後，得宣告解散國民議會。國民議會因解散而改選後一年內，不得再予解散。

首先，此一規定將第四共和時期所規定之解散前必須「徵詢國民議會議長的同意」，改為「諮詢總理及參眾兩院議長」，因此總理等縱使不同意，總統仍可以解散國會。所謂「諮詢總理及參眾兩院議長」之規定，僅是解散國會的形式要件而非實質要件（芮正皋, 1988: 57）。再者，解散權的行使象徵總統在憲法上的個人的特權，而且僅受一年內不得再解散的限制。

不信任案和解散權的對稱設計，本就是具有議會制傳統的憲政體制特色。法國第五共和憲法既賦予國民議會可主動透過不信任案的提出，迫使政府下台，同時授予總統主動解散國民議會之對稱權力。總統主動解散國會的設計，不應僅僅視為行政權與立法權的制衡機制，同時亦是一種化解爭端和僵局的手段。國會被解散後面臨重新改選，乃是藉由公民以重新選舉議員、組成新國會的方式，來公決之前行政和立法部門的爭議與衝突，或者至少暫時性的化解「當下的」衝突，避免爭議懸而未決，延宕成為嚴重的憲政僵局而無法收拾。但為防止總統濫權，不當的解散國會而造成憲政秩序的不安，並基於對改選後國會所代表之最新民意的一種尊重，憲法第十二條第四項亦規定：「國民議會因解散而改選後一年內，不得再予解散。」

第五共和歷任總統中，戴高樂和密特朗時期各曾使用兩次解散權。在戴高樂時期，一九六二年國會通過不信任案，推翻龐畢度總理的政府，表示對戴高樂以違憲方式修憲的不滿。此時戴高樂旋即解散國會，並再次任命龐畢度組閣。一九六八年，龐畢度勸戴高樂使動用解散權，認為此一手段較之公民投票更能挽回其聲望（Harrison & Hayward, 1993: 60）。

在密特朗時期，於一九八一年與一九八八年當選後，均隨即解散當時以

右派為多數的國會，以尋求國會新的多數民意，兩次左派都能勝選，從而避免與國會「左右共治」。當被問到，為什麼在一九八六年會選擇「共治」，而不乾脆解散國會以尋求多數時，密特朗回答道：「解散的時機必須在總統選舉之後，絕非在這之前」。雖然，一九八八年國會改選後密特朗的社會黨僅確保了「相對多數」(relative majority)，不過此一經驗仍成功的印證了在總統大選後，國會改選有利於總統政黨趁勝追擊的連帶效應。

此外，近年來在席哈克總統任期中，亦動用過解散權，一九九七年四月二十一日他即宣布解散國民議會，提前改選。理論上，一九九三年三月改選上任的國民議會議員應於一九九八年三月任期屆滿才重新選舉。不過，由於右派政府（朱貝總理領導的內閣）在近兩年的施政中並沒有良好的表現，民間聲望低落，加上右派聯盟在歐洲政策上的嚴重分歧，導致許多措施無法推行。因此席哈克表示法國需要一個堅定而有魄力的執政多數，因此決定提前國會全面改選。但最後選舉結果，以社會黨為首的左派聯盟獲得勝利，在此情形下，席哈克總統於六月二日中午發布命令任命左派的喬斯班為總理，並開啟第三次「左右共治」之局（張台麟, 1997: 61-87）。

（三）不信任案（倒閣）

國民議會可對政府提出不信任投票案（motion de censure）迫政府總辭之設計，是國會對政府監督權中最重要的一環（張台麟, 1997: 60）內閣的下台，政府的瓦解，不失為一種以人事的去留之方式，作為徹底解決政府與國會矛盾和爭議的有效機制。

關於不信任投票的設計，憲法第四十九條的規定如下：

國民議會得依不信任案之表決以決定政府去留。此項不信任案須經國民議會至少十分之一議員之連署，始得提出。動議提出四十八小時後，始得舉行表決。不信任案僅就贊成票核計，並須獲國民議會總席次之絕對多數始能通過。不信任案如被否決，原提案人，在同一會期中，不得再提不信任案。但本條第三項所規定之情形不在此限。

總理得就通過某項法案為由，經部長會議討論後，向國民議會提出信任案以決定政府之去留。在此情形下，除非在二十四小時內，有不信任案之動議提出，並依本條前項之規定進行表決，否則政府所提法案即視同通過。國民議會通過不信任案，或對政府所提施政計畫及總體施政報告不予同意時，總理應向共和國總統提出政府總職。

規定動議後四十八小時才表決，或可視為一種「緩衝機制」，可使黨派間的意氣之爭獲得冷卻；而不信任案僅就贊成票核計，其餘不論廢票或缺席者皆被視為支持政府，且要達絕對多數才得通過。如此一來，不信任案的通過，即顯得相當困難⁶。再者，不信任案未獲通過，原提案人在同一會期中不得再提的限制，也強化內閣的穩定性。的確，整個第五共和的歷史，僅發生過一次倒閣成功的例子，即一九六二年國會推翻龐畢度政府，以示對戴高樂違憲修改總統選舉方式的不滿。此次倒閣相當程度意味著以公民投票的方式來間接表達國會對總統的不信任。就此而言之，不信任案乃針對總理所領導的內

⁶ 請參閱劉淑惠（1994）相關討論，法國第五共和的國會，見姚志剛等著，《法國第五共和的憲政運作》（國策中心出版），頁 187。法國憲法會議主席巴登特（Robert Badinter）（1994）則認為此一設計與德國憲法規定眾議院必須有議員過半數的投票，先行選舉另一新的內閣方能發動倒閣的「建設性不信任投票」，有異曲同工之妙，頁 256。

閣所提出，對象並非總統。相當微妙的，權力間的相互制衡與衝突化解的機制設計，環繞在總統、總理和國會的三角關係之上。換言之，總統可解散國會，但不必受不信任案威脅。總理受不信任案威脅，但無法解散國會（陳宏隆, 2001: 66）不過，憲法雖規定總理由總統任命無需經由國會同意，實際上，總理為強化其聲望與民意基礎，通常多以向國會提出施政報告之方式來爭取國會的信任與支持（張台麟, 1997: 31）。

（四）信任案

第五共和憲法第四十九條對於「信任投票」(vote of confidence)做了如下的規定：

總理得就其施政計畫，或於必要時，就總體施政報告，經部長會議審議後，向國民議會提出對政府信任案

總理得就通過某項法案為由，經部長會議討論後，向國民議會提出信任案以決定政府之去留。在此情形下，除非在二十四小時內，有不信任案之動議提出，並依本條前項之規定進行表決，否則政府所提法案即視同通過。

所謂的信任投票意指政府可以藉由特定的政策或施政計畫的投票，來反映對政府的支持和信任與否之制度設計（Huber, 1996: 1）。在法國的情況則是，除非國民議會在總理提出信任案二十四小時內，有不信任案的動議之提出，否則，政府的這項法案即可強渡關山。但由於不信任案之提出與通過被憲法嚴定其條件，因此，國民議會要以不信任案來對抗是相當不容易的。

第五共和憲法當初設立此種機制，是假定國內會向來缺乏穩定的多數，為使政府能順利施政所設下的規定。然而，自一九六二年來，國會內明顯呈

現穩定的多數，如果政府經常捨棄國會正常程序，而採用此項機制，則不免有濫權之虞。此項條款當時曾引起許多學者和反對人士（當時係社會黨和共產黨）的批評，不過，一九六五年和一九八七年之間，左派和右派皆曾針對二十個法案使用過三十六次信任案（劉淑惠, 1994: 181）。例如，一九七九年右派的季斯卡（Giscard d'Estaing's）總統時之總理巴赫（Raymond Barre），即曾運用此一程序來確保其預算的通過。又即便是對此一程序設計採取相當批判立論的社會黨人士，在一九八一至一九八六年之間，也使用了十一次之多（Stevens, 1992: 180）。一九八八年，羅卡總理亦使用兩次該條款以通過政府總預算。一九八九年羅卡總理更曾連續使用十三次信任案，造成國會議員極大的不滿與批評。此一憲政爭議，密特朗總統曾公開表示，立法權與行政權兩者之平衡非常重要，因此憲法第四十九條的使用次數不宜過多（張台麟, 1995: 57）值得注意的是，在一九八六年到一九八八年的「共治」（cohabitation）期間，信任案的使用相當頻繁。席哈克政府在一九八六年的頭一年，就啟動此項機制達八次之多。但反之，當政府於議會中之支持並不穩定時，總理傾向避免採取信任投票。例如，一九八八年當被質疑是「少數政府」（minority government）時，賀卡（Rocard）總理限制自己的總體施政報告後，不要進行投票（Hall & Hayward, 1990: 136）。

（五）覆議

基本上國會所通過的法律必須要經過總理或相關部會首長的副署，然後由總統正式簽署公佈，同時並刊登於政府公報之上，如此法律才算正式地生效。在此一過程中總統擁有覆議的權力。憲法第十條規定：

共和國總統應於國會將所通過之法律送達政府後十五日內公布之。

在上項期限內，總統得要求國會將該法律或其中部分條款予以覆議，國會不得拒絕。

總統在提出覆議後，國會重新議決法律的條件與一般法律案相同，憲法並無特別規定，因此此一覆議權並不同於「否決權」(veto) 的設計。因此政府除非透過有力的黨政運作說服國會改變立場，否則覆議權僅有延遲的效果而已 (黃峻昇, 1994: 134)。

在第五共和的實際運作中，從一九五八年迄一九九四年止，只發生過二次覆議，都是密特朗任內所發生。第一次覆議發生在一九八三年六月三十日國會通過政府所提在一九八九年舉辦世界博覽會之法案，但政府改變主意放棄舉辦。密特朗總統提交國會覆議，但送請覆議之法律從未被排上議程而被永久擱置。第二次則發生於一九八五年八月十八日憲法委員會宣告「新喀里多尼亞地位法」其中一個條款違憲，於是密特朗總統召集國會特別會期，將修改過的法律案送請覆議。但此舉引發爭議，認為憲法第十條的規定不適用於被裁定違憲之法律案，應適用憲法委員會組織法送請國會重新議決，或政府提出修正法案送請國會按正常立法程序通過，而非由總統送請「覆議」。不過，憲法委員會裁定此一覆議程序之適用並未違憲。無論如何，需要動用覆議權的機會微乎其微，且政府偏向訴諸憲法委員會裁決 (黃峻昇, 1994: 134-135)。

上述密特朗行使此項權力，與其說是針對國會，倒不如說是將其視為向全國民眾表達反對或批判某一法案之立場 (徐戎正, 1995 : 101-102)。

（六）公民複決

一九五八年的憲法明文賦予總統將法案提交公民複決的權力。憲法第十一條規定：

共和國總統得依政府在國會開會間所提之建議、或國會兩院之聯合建議（並經政府公報刊載）將有關公權組織、國協協定之認可或國際條約之批准等法案，雖未牴觸憲法但足以影響現行制度之運作者，提交公民複決。

關於公民投票之憲法地位，在第三條已明示：「國家主權屬於國民全體，經由其代議士及公民複決方式行使之。」開宗明義肯定國家主權交由公民複決的直接民主方式。尤有甚者，關於憲法之修改，憲法亦規定須經公民複決同意後，始告確定（八十九條）。至於總統雖然可以將法案提交公民複決，但前述憲法規定則設下一項先決條件，即必須先經過政府或國會兩院兩院之聯合建議。另憲法定總統「得」將有關法案提交公民複決，所以，是否提交公民複決由總統所決定（劉嘉甯，1997：53）。

有關憲法第十一條中若干用語，宜加以釐清。首先，「公權組織」一詞，涵義很廣，幾乎所有憲法的規定都是有關公權之分配與運作。所以表面上是對公投領域的限制，實質上則有很大的彈性空間。制憲者對公投的態度可分為二種。一種著重在人民對政治事務的直接參與，配合憲法第三條主權在民之規定，則可對「公權組織」一詞做廣義的解釋。另一種則著重人民對政治爭議的仲裁角色，就此而論，應對「公權組織」做較嚴格的解釋。再者，「國協協定」是指與海外殖民地的協定，不過在海外殖民地紛紛獨立之後，一九五八年憲法中此一規定已不具實質意義，而於一九九五年修憲後廢止（陳淳

文，1996：85-109）。

在第五共和的歷史中，以一九五八年至二〇〇〇年九月為止這四十三年間為止，共行使過八次的公民複決。其中，一九六二年戴高樂任內關於總統選舉方式的投票，頗值一提。一九六二年九月時，戴高樂宣布將透過公民投票修改總統選舉方式為直選。該年十月二日，在當時龐畢度總理建議下，以行政命令決定舉行公民複決投票修改憲法第六及第七條有關總統選舉之內容，將原先由總統選舉人團選舉總統之方式，修改為由全民直接投票選舉。

由於戴高樂聲稱是依憲法第三條及第十一條有關「公權組織」的規定以公投的方式直接修憲，而反對的人士，特別是社會黨和共產黨籍的國民議會議員，則認為憲法的修改應依照憲法第八十九條的規定來行使，由國會兩院先行通過草案，不能逕自交由公民直接投票決定。事實上，戴高樂知道若以該條方式進行，則第一關就無法在國民議會通過。十月五日，國民議會通過不信任案，迫使龐畢度政府下台，以示對修憲案之不滿。十月九日，戴高樂選擇解散國民議會，最後，十月廿八日，公民複決投票通過憲法第六及第七條有關總統直選之修正案（劉嘉甯，1997：7-8；張台麟，2000：31-32）。然則，戴高樂此舉究竟有無牴觸憲法規定？事實上，憲法委員會曾決議此類公民複決修憲案因係「國家主權之直接表達」，不適用於該委員會之違憲監督範圍，而實難判定此修憲程序違憲，故戴高樂之作法，確已擴大總統在修憲方面之權力（劉嘉甯，1997：8-9）。

三、法國經驗之總結

為扭轉第四共和以來政府的不穩定和行政權的低落，第五共和憲法無論

是在壓縮立法權從而強化行政權，或者是在行政權和立法權的制衡關係上，有意賦予行政部門強而有力的權力配置，其間制憲者的用心和斧鑿痕跡，清晰可見。

在行政權和立法權的界限上，憲法第三十四條以列舉方式將國會的立法範圍（domain of the law）限制在一定的特定領域，法律保留範圍因此受到嚴格之限制。憲法第三十七條「凡法律範疇以外之一切其他事項均屬命令性質」之相關規定，使得非屬憲法第三十四條的法律範疇者，均成為行政命令的領域。加上在立法的議程中，舉凡政府的草案優先審議、包裹表決、宣告緊急法案、政府於兩院聯席會議的影響力、以及信任案的運用，形成法國特有的行政權優勢之憲法設計。但憲法委員會介入了行政和立法權力配置的調控。在整個第五共和時期，議會權力的發展實際上已擴展超越了憲法的文字規定，其中憲法委員會對立法權力的擴張扮演了主要的角色。

在行政和立法兩權的爭議解決機制方面，我們粗略分成兩個層次來看，一是整個第五共和的政府組成，另一是憲法相關機制的設計。首先，由於幾乎絕大多數時期政府在議會中擁有穩定的多數支持，行政和立法的多數是一致的，所以在結構上壓縮了衝突的機會和強度。即使總統和國會的多數不同，法國仍發展出「左右共治」的可貴經驗。當然，其間也有賴政黨間的結盟政治、溫和的多黨體系與兩輪投票的選舉制度條件。其次，憲法本身也提供充分的化解爭議的機制，包括有：違憲審查制度、總統主動解散國會權、不信任投票、信任案、覆議設計與公民複決等等。在半總統制的憲政架構下，除違憲審查制度外，這些機制的行使主要環繞在總統、總理與國會的三角關係上的動態均衡上。由於總統和國會議員皆由公民直選產生，因此，形成總統和國會的「雙重民主正當性」，整個行政和立法的抗衡機制之發動，主要授與總統和國會。尤其總統可主動解散國民議會，既是抗衡國會的強而有力的制

度武器，同時證之法國憲政經驗，亦是有利總統尋求國會與政府多數一致的機制。

就行政和立法兩權的分際和爭議解決機制來看，法國行政權優勢的憲政設計，比較各國政府之經驗，確屬罕見。但如果明瞭法國第三、四共和的憲政積弊，就不難了解法國第五共和經驗的精神。希臘人問智者索倫：「最好的憲法是什麼？」他回答說：「請先告訴我，是為什麼樣的人民，在什麼樣的時代。」⁷。

第三節、芬蘭憲政體制之分析

一、芬蘭 1919 年憲法下的行政立法關係

芬蘭於一九一七年俄國革命後宣告脫離俄羅斯獨立，一九一九年以立法的形式訂立共和國憲法。這部稱為《憲法法案》(Constitutional Act)的憲法，雖然歷經修改，仍持續到一九九九年。此外，具有憲法地位的還包括幾項法案：一九二八年的《國會法案》(Parliament Act)、一九二二年的《部長責任法》(Ministerial Responsibility Act)及1922年的《最高彈劾法院法》(Act of the High Court of Impeachment)。由於長期受到俄羅斯統治，芬蘭一九一九年憲法保留了沙皇統治時期的雙元行政體系的特徵⁸。這也是我們理解芬蘭行政立法關係的起點。

根據一九九五年版的憲法法案(詳見附錄)，芬蘭的最高行政權屬於總

⁷ 引自戴高樂“*The Bayeux Manifesto*”，見 Arend Lijphart(1969)。

⁸ 一個有趣的對照是：芬蘭在獨立之前就已實行部份的議會民主制，獨立之後則保存部份殖民時代的政治制度。台灣在脫離日本統治之前也開始有地方選舉(1935年)，台灣總督相對於日本的總理也形成某種雙元行政體系。

統。所以，論及芬蘭的行政立法關係，必是以總統和國會的關係為主。在一九八八年之前，芬蘭總統是由300位選舉人所組成的選舉人團間接選出。一九八八年選舉辦法改為兩輪制，如果第一輪有候選人獲得絕對多數選票即告當選總統，否則由選舉人團在第二輪投票選舉產生。但一九九一年修憲又將總統改為兩輪投票式的公民直選⁹。總統的權力可以由其和內閣與國會的關係看出。在總統與內閣的關係方面，原本的設計是給予總統相當大的權力。總統可主持國務會議 (Valtioneuvosto, Council of State, 即內閣)，任命內閣閣員，不受限制地解散國會 (Eduskunta)，擁有統帥權及外交事務主導權 (Arter, 1987: 96-97)。面對強勢的總統，始終有人主張修憲加以限制之 (Nousiainen, 1988)。一九九一年修憲，對總統權力做出一些限制。例如，總統須在「被要求」的情況下，方得解除國務會議或閣員之職權。總統亦得根據總理之提案，方能解除閣員之職務。如果國會表達對內閣或閣員的不信任，總統亦須解除後者的職務。此外，總統的國會解散權也在一九九一年修憲後變為被動的。即使如此，舊憲法的行政權中心仍在總統。一九九五年版本的憲法第三十二條明定，「最高行政權屬於總統」，第四十條規定「國務會議應執行總統的決策」，若職權劃分有所疑義，也是由總統定奪。內閣的權力是被動的：相關閣員對已獲批准的法案擁有副署權，只有在認定法案違憲或違法時才能拒絕副署。

總統的權力亦可從其和國會的關係看出。一九九五年版本的憲法第二條規定，「立法權由國會連同總統實行」，明示總統的立法權。對於國會通過的法案，總統亦擁有某種否決權：若總統未在三個月內批准法案，法案退回

⁹ 關於芬蘭總統選制的改革，請見周陽山，1995。

國會。國會只有在法案通過之次一會期重新通過原案，才能使該案得不經批准逕行生效。被退回之法案若未獲重新通過將視同失效(第十九條)。此外，總統得經總理審慎提案，並諮詢議長及國會各派系後，於國會會期中解散國會進行大選(第二十七條)。

因此，從形式上看來芬蘭的一九一九年憲法給予總統相當大的權力。但仔細推敲，卻可發現其運作需要總統與內閣的配合，而且總統實權的大小和芬蘭的內外處境有密切關係。一般而言，芬蘭總統在內政事務上很少和內閣爭權；總統介入多半是為了維持政局穩定而不得已為之。在外交事務上，一九一九年憲法的原始設計是以內閣為權力重心，而第三十三條所訂的總統專屬外交權乃以內閣的同意為基礎。在第二次世界大戰前，總理及外長的確也是芬蘭外交政策的掌舵者，總統只在形式上做最後的決定。芬蘭總統開始掌握外交權是在第二次世界大戰遭受蘇聯入侵時，並從此形成慣例。在冷戰時期，由於與蘇聯為鄰，芬蘭必須靈活地在東西方陣營間維持外交關係，總統在國防外交事務上的領導即顯得特別重要。此外，芬蘭的快速工業化，也需要有效的領導(Delury, 1987: 333)。總統的重要性，可以從以下的證據看出：從1946年至1981年，芬蘭只歷經了帕斯基威(J.K. Paasikivi 1946至1956年)與科寇能(Urho K. Kekkonen 1956年至1981年)兩任總統，一九七三年國會還以超過五分之四的多數通過特別法，讓科寇能總統連任四年，以維持和歐市間的自由貿易協定。一九七八年，芬蘭六大主要政黨一致支持科寇能五度連任。科寇能的繼任人科維斯托(Mauno Koivisto)也相當有民意基礎，媒體甚至以「科維斯托現象」相稱(Delury, 1987: 333)。相較於總統穩定而有效的統治，芬蘭國會

則顯得混亂而多變。戰後芬蘭的主要政黨數超過五個，是西歐民主國家中較多的，內閣的平均壽命卻只有一年多，則是各國中最短的(Laver and Schofield, 1991: 148)。穩定而有實權的總統加上紛亂的國會，使得芬蘭的半總統制向總統傾斜，國會對政局的控制力則日漸低落。最明顯的例子，就是1970年代芬蘭國會的組成逐漸右傾，科寇能總統卻一直任命中間偏左的內閣。

二、芬蘭立法行政關係的調整

如前所述，芬蘭總統的實權和芬蘭國際處境的變化密不可分。隨著冷戰的結束，芬蘭不再面臨安全的威脅，取而代之的是加入歐盟所引起的各種利益分配問題。芬蘭政治的主要課題，很自然從鞏固總統的領導中心轉移到強化國會的利益分配效能。1990年代的芬蘭憲改，就是在這樣的背景下產生的，而主要的發動力量正是國會。

芬蘭國會一方面在一九九一年呼應內閣的提案，通過總統由公民直選，另一方面則倡議修改組閣程序，並透過強化國會權力來制衡民選的總統。在國會的要求下，法務部成立委員會專司憲改方案的起草。憲改集中在幾個問題上：內閣權力的強化，憲法相關法案的統一，以及外交決策權的重新界定。為了因應加入歐盟的問題，芬蘭政府特別在一九九二年設立了憲法委員會，研議如何強化國會的決策力，以使芬蘭不至因簽署「歐洲經濟區域條約」而喪失權益。一九九四年，國會先通過憲法法案的修正案，確立了芬蘭國會對於參與國際組織有更大的決策權。隨著芬蘭加入歐盟的日程逼近，國會進一步修憲，擴大內閣對於外交事務的決策權。

在國會的主導下，芬蘭修憲進一步調整了總統、內閣以及國會間的權力

關係。一九九五年大選後，新內閣在其政綱中表示將強化議會制的原則，並希望能以完整的憲法取代各項憲法法案。經過三年的討論，內閣在一九九八年二月將新憲草案提交國會，國會則在經過一年的審議後決定將批准權交付即將選舉產生的新國會。一九九九年六月四日，新國會幾乎以無異議通過新憲，並由總統在一週後簽署生效。對照芬蘭的新舊憲法，即可看出憲改的動向很明顯地是在削弱總統的權力(見表 5.1)。這種企圖顯現在三方面。

第一，在總統與內閣關係方面，新憲法明定總統與內閣共同擁有政府權力，不像舊憲法賦予總統最高行政權。舊憲法規定國務會議應執行總統之決策，新憲法則增加了迴旋空間，若總統不依內閣之提案進行決策，該事項退回內閣再議。之後，依內閣之新提案決定交付或撤回政府提案。在外交決策權方面，總統不再獨享專屬權力。新憲法規定總統須和內閣合作，並將歐盟相關事項交由內閣處理。總統若要下達軍令，也須得到相關部會首長的認可。在人事權方面，新憲法規定總理由國會選出，總統並根據總理提請任命其他閣員。在選出總理之前，國會各派協商施政計畫及內閣組成，總統在徵詢議長及議會各團體後，根據協商結果知會國會總理提名人。和舊憲法相較，國會在組閣過程中的主動性大增。

其次，在國會與內閣關係方面，新憲法強化了原有的信任機制。舊憲法只略稱「內閣必須得到國會的信任」，新憲法則明定國會擁有質詢權及聽證權。內閣必須將其施政綱要提交國會，國會可在審查過程中提出不信任案，並在質詢完畢後立即舉行不信任案投票。

最後，在總統與國會關係方面，新憲法保留了總統的否決權，但大幅削

減了總統在政策過程中的權力。舊憲法規定總統和國會皆有權提出或撤銷法案，新憲法則將這些權力交給內閣及議員。總統雖仍是外交政策的主導者，卻須得到內閣的合作，芬蘭對外的國際義務亦須得到國會認可方能成立。在總統的律令權方面，舊憲法明載總統有權對於行政命令所規範之事項發佈命

表 5.1 芬蘭新舊憲法比較

| 內容 | 1919年憲法法案 (1995年版本) | 1999年憲法 |
|--------------|---|--|
| 總統對內閣閣員職務之解除 | 在被要求的情況下，總統得解除國務會議或閣員之職權；若國務會議或閣員失去國會之信任，總統得在未被要求的情況下做此決定。總統亦得根據總理之提案，基於其他理由解除閣員之職務。 (36b-1) | 在被要求的情況下，總統得批准內閣或閣員之辭職。總統亦得根據總理之提議批准閣員之辭職。但內閣或閣員若失去國會信任，總統得逕行解除內閣或閣員之職務。(64) |
| 總統對內閣閣員之任命 | 總統得在與國會各派系諮商後，任命賢能之芬蘭公民為國務會議之成員。(36.2) | 總理由國會選出，總統任命。總統根據總理提請任命其他閣員。在選出總理之前，國會各派協商施政計畫及內閣組成。總統在徵詢議長及議會各團體後，根據協商結果知會國會總理提名人。如果該被提名人得到國會半數以上公開投票支持即當選總理。如果被提名人未獲半數支持，依相同程序提出另一被提名人。若第二位被提名 |

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

| | | |
|------------|---|---|
| | | 人仍未獲國會過半支持,國會應以公開投票選舉總理,並以得票最多數者為當選。(61) |
| 總統與司法權 | 總統任命:(1)法務大臣...(3)最高法院院長與最高行政法院院長 (87) | 法務大臣 由總統任命 (69) |
| 國會調查官 | (國會)應於一般國會會期選出國會調查官 程序與議長選舉同(49.1); 國會調查官應有和法務大臣同等之權利參與國務會議 (49.3) | 國會選出任期四年之調查官 (38) 國會調查官應確保法院、有關機關、內閣官員 公務員遵守法律並善盡職責。(109) 法務大臣應出席內閣會議 調查官亦有權參與此類會議。(111) |
| 最高行政權之歸屬 | 最高行政權屬於總統,負責監督國家行政,並得依此要求國家機關或公共機構之首長提供資訊,並得進行稽查。(32) 總統。此外,由總理及若干閣員組成國務會議,綜理一般政務。(2-2) | 政府權力由總統與內閣行使,內閣成員應得到國會的信任。(3) |
| 總統與內閣之職權劃分 | 總統依相關閣員之報告進行決策。(34.1) 國務會議應執行總統之決策。(40.1) 國務會議若對是否有權決定某些事項有所疑問,應交由總統定奪。(42) | 總統依內閣之提案進行決策 若總統不依內閣之提案進行決策,該事項退回內閣再議。之後,依內閣之新提案決定交付或撤回政府提案。(58) |

| | | |
|--------------------|---|--|
| <p>總統專屬權力</p> | <p>總理為國務會議之主席。對國務會議所提交之總統專屬權責事項，總統得直接處理。(39.1)</p> | <p>總統在下列事項不須依政府提案決策：(1)任命閣員或接受閣員請辭，(2)發佈非常國會選舉之命令 (58)</p> |
| <p>總統專屬權力：對外關係</p> | <p>芬蘭之對外關係應由總統決定。與和戰有關之事項應由總統在得到國會同意後決定。(33.1)</p> | <p>在和內閣的合作之下，總統主導芬蘭之外交政策。但國會依據憲法接納及履行芬蘭之國際義務。在國會的同意下，總統決定關於和戰有關之事項。內閣負責有關歐洲聯盟有關之決策事項準備，並決定芬蘭之相應措施，除非該決策須得國會許可 (93)</p> |
| <p>副署權</p> | <p>已獲批准之法案或應逕行執行之法案，應由總統簽署及相關閣員副署。(20) 總統之決定須由總統簽署及提案之閣員副署方得生效。(34.2) 總統決定若涉及國務會議，須由相關提案閣員副署。(34-3) 閣員若認為總統之決定違法，得知會國務會議。若決定違反憲法法案，閣員有權拒絕副署。(35) 總統之決定若違法，國務會議得在取得法務大臣之聲明後建議總統撤銷或修正該決定；若總統堅持，得告知總統此一決定無法執行。(45)</p> | <p>已經確認或無須確認逕行生效之法案須由總統簽署，相關閣員副署 (79)</p> |

| | | |
|-------------------|---|--|
| <p>內閣與國會之信任關係</p> | <p>國務會議成員必須得到國會之信任。(36.1)</p> | <p>內閣成員應得到國會的信任。(3) 若在質詢與回答中有針對內閣或閣員之不信任案提出,則須在國會質詢完畢時舉行信任投票。(43) 內閣得向議會提出聲明或報告 若在辯論中有針對內閣或閣員之不信任案提出,則須在審議聲明結束完畢時舉行信任投票。(44) 內閣必須立即將其施政綱領以聲明之形式提交國會。(62)</p> |
| <p>內閣對國會負責</p> | <p>閣員須為其正式行為對國會負責;參與國務會議之閣員須為其決定負責,除非在議事錄中載入不同之異議。(43)</p> | <p>閣員須為其在職之行為對國會負責。所有參與閣議之閣員皆須為所有決策負責,除非在議事錄中載明其反對意見。(60)</p> |
| <p>國會取得訊息之權力</p> | <p>.</p> | <p>國會...委員會 議員有權(向政府)取得資訊 (47) 國會外交事務委員會得向政府 取得關於外交與安全之報告 (97)</p> |
| <p>總統選舉</p> | <p>芬蘭公民直接選舉任期六年之芬蘭總統 (23.1) 總統候選人之提名權,屬於任何曾在之前選舉贏得席次之政黨,或兩萬名有總統選舉權之選民。(23a) (1)若只有一名候選人被提名,得不經選舉直</p> | <p>芬蘭公民直接選舉任期六年之芬蘭總統 (54) 任一候選人得票超過半數即當選總統。若無人得票超過半數 在(新)選舉中將由之前選舉得票最高之兩人為候選人,並由得票最高者當選。若只有一名候選人被提</p> |

| | | |
|----------|--|--|
| | <p>接成為總統；(2)若有超過一名之候選人 任一候選人得票超過半數即當選總統。(3)若無人得票超過半數 在(新)選舉中將由之前選舉得票最高之兩人為候選人。在第二回選舉中得票過半者當選 (23b)</p> | <p>名，得不經選舉直接成為總統。總統候選人之提名權，屬於任何曾在之前選舉贏得席次之政黨，或兩萬名有總統選舉權之選民。(54)</p> |
| 總統之國會解散權 | <p>經總理審慎提案，總統得在諮詢議長及國會各派系後，於國會會期中解散國會進行大選。(27)</p> | <p>因應總理之審慎提案，總統得在諮詢國會各派系後，於國會會期中下令進行非常國會大選。(26)</p> |
| 立法權之歸屬 | <p>立法權由國會連同總統實行。(2.2)</p> | <p>立法權由國會行使，國會並議決國家財政。(3)</p> |
| 法案提案權 | <p>總統與國會皆有權提案新國會法案或既有法案之修正、解釋或廢除。(18.1) 總統得將法案連同相關立法提案提交國會，已施行其提案權。草案須由國務會議準備 (18.2)</p> | <p>法案的提案，可由內閣向國會提出或由議員提出。(70)</p> |
| 總統命令權 | <p>總統有權對於行政命令所規範之事項發佈命令，除非政府組成法另有規定，或此權屬於國務會議 (28)</p> | <p>總統 內閣與部會得依憲法或法律之授權發佈命令。但關於人民之權利義務及其餘依憲法屬於立法權之事項，應以法律規範。若法律對於命令者無明確之規定，命令應由內閣發佈。(80)</p> |

| | | |
|-------|---|---|
| 總統否決權 | 總統應於三個月內批准國會所通過之法案。若總統未批准法案，法案退回國會。但若國會在法案通過之次一會期重新通過原案，該案得不經批准逕行生效。被退回之法案若未獲重新通過將視同失效。(19.2) | 國會所通過之法案應送交總統確認。總統於三個月內確認該法案。若總統未批准法案，法案退回國會再議。如果國會通過原案，該法案不經確認即生效。若國會未能重新通過該案，該案即失效。(77) |
|-------|---|---|

說明：括弧內數字為條文。

資料來源：1919 年憲法法案(1995 年版)：

<<http://www.eur.nl/frg/iaci/armenia/constitu/constit/finland/fincon-e.htm>>。1999 年憲法：<http://www.om.fi/constitution/3340.htm>

令，新憲法則規定總統、內閣與部會均得依憲法或法律之授權發佈命令，但關於人民之權利義務及其餘依憲法屬於立法權之事項，應以法律規範；若法律對於命令無明確之規定，命令應由內閣發佈。

總之，芬蘭新憲法大幅強化了國會對內閣的掌控，並將決策重心移轉至內閣。芬蘭總統仍由絕對多數直選產生，但功能已由政策主導者轉換為仲裁者，只有在國會無法形成公意時才能扮演積極的角色。可以想像的是，如果芬蘭國會能有效形成集體決策並主導政府形成，芬蘭將進一步向內閣制國家傾斜。

三、芬蘭與台灣的比較

整體而言，芬蘭的半總統制運作模式算是相當成功的。在建國迄今的八十年裡，芬蘭政局極少出現整體性的危機，其憲政體系原有的設計目的也大

致達成。芬蘭總統的確隨著國際情勢的變化而適時成為國家的領導中心，並在黨派力量無法統合時扮演整合者的角色。芬蘭固然因為多黨制而導致內閣不斷改組，國會卻很少通過對於內閣的不信任案，而大多是由總統基於政治情勢的變化而主動改組政府，芬蘭總統也極少以解散權作為對抗國會的武器¹⁰。因此，芬蘭自一九一九年至一九九九年的憲政經驗，已完整經歷了憲政變遷的各階段，足以為台灣借鏡。關於芬蘭一九一九年憲法和台灣一九九七年憲法所架構之行政立法關係之比較，請參考表 5.2。

具體而言，我們可以根據以下的面向來比較兩部憲法，並探討芬蘭模式運作成功的可能原因。

一、最高行政權的歸屬。一九一九年芬蘭憲法明確規定最高行政權屬於總統。再加上芬蘭總統是由兩輪投票產生，具有很高的正當性，所以芬蘭總統很明顯是行政權的核心。如此一來，即使總統所屬政黨是國會少數，或國會政黨分歧無法組成有效的政府，總統介入組閣也具有充分的正當性。即使國會乃由異於總統黨派的多數黨組閣，芬蘭總統仍可充分維持其作為國家元首的地位，並在必要時介入政府運作。事實上，芬蘭總統極少介入政黨之間的爭議；依慣例也會在就任總統時辭去黨職¹¹ (Arter, 1999: 55)。反觀台灣的一

¹⁰ 從 1950 到 1986 年，芬蘭總共經歷了十六任的總理，平均內閣壽命是 2.3 年，為歐洲最短期者。然而，芬蘭國會從戰後迄今卻只有四次被解散。可見芬蘭內閣的改組大多出於國會結盟的改變，而非行政立法部門的對抗。

¹¹ 但這不表示總統在政治上是無作為的。事實上，芬蘭總統有很長一段時間是藉由其在外交上所獲得的權力或威望來介入國內政治運作，而這種正當性又相當程度來自總統能在黨爭中維持中立。

九九七年體制，卻是幾種矛盾取向的組合。憲法第五十三條明文規定，行政院為國家最高行政機關，同時憲法第五十七條規定行政院對立法院負責。但另一方面卻又採行總統直選，且讓總統可以不經立法院同意直接任命行政院長。這一方面容易使行政院長陷於有責無權的窘境，另一方面由相對多數決產生的總統也缺乏足夠的正當性和在野黨抗衡。造成的結果就是，行政權的歸屬不明，而不管是總統或行政院長都欠缺完整掌握行政權的充分條件。

二、行政權的劃分。民選總統代表最新民意，內閣卻對國會負責。兩者是否必然衝突？這個問題，在台灣政黨輪替的第一年不斷被提起。以芬蘭模式來看，總統和總理的分權主要是程序上的，任何法案都需要兩者的認可才能通過。在實質政策上，總統是外交政策的決策者，內閣必須配合執行總統的政策。在其他事務方面，以總理為主席的內閣(國務會議)是決策核心，總統固然可以要求內閣提供情報，卻只能依據閣員的建議才能進行決策。因此，芬蘭的行政權不至於產生割裂的狀況，除了外交政策，其他決策都需總統與總理共同同意才能遂行。這種情況類似台灣的一九九七年憲法。就其原始設計來看，中華民國憲法其實並未賦予總統實質的行政權。目前之所以認為總統有行政權，是長期實行「動員戡亂時期臨時條款」，而又實行總統直選的結果。憲法增修條文第二條第四項雖規定「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之」，但憲法仍規定行政院為最高的行政機關，總統也不能主持行政院院會。之前的修憲雖然取消了行政院長在某些人事任命案上的副署權，卻並未擴及一般法案。因此，台灣的行政院長，比芬蘭的總理更清楚地是行政決策的核心。芬蘭總統還有廣

泛的行政命令權，中華民國總統卻只有緊急命令權，而且需經行政院會決議方能發佈。

然而，台灣的體制雖然傾向於內閣制，卻因為立法院缺乏對行政院長任命案的同意權而跛了一腳。再加上台灣的總統習於實質介入組閣，不像芬蘭必須和國會各黨派協商，行政院長在位階上因而成為總統的下屬。行政院長在權力關係上從屬於總統，但在政策過程中卻扮演比總統更重要的角色，難免引起紛爭。尤其是總統所屬政黨為國會少數時，任命親近人士擔任行政院長將會引發國會多數派對其不滿，任命多數派為院長卻有可能實質架空總統。在芬蘭，這種狀況不易發生。如果國會能形成穩定的多數聯盟，其領袖自然成為決策核心，總統也難以拒絕任命其為總理。

三、行政權的運作。當各部會首長與院長來自不同黨派，理念也互異時，如何形成集體的決策？多黨制是芬蘭的特色，由各黨執掌各部會，並就其管轄事務負責，已是其憲政慣例。也正因如此，芬蘭的部長也因所管事務而擁有副署權。如此一來，各部會間難免意見不一，造成內閣的運作困難。為了避免這個問題，芬蘭特別以法令詳細規範總統、總理及閣員之間的權限劃分，憲法第四十條更規定，除非另有法令規定將特定事項交付某部會處理，國務會議應以集體會議處置政務，並盡量減低對個別部會的授權。此外，芬蘭政黨的黨紀強，文官系統少因政局更動，也都強化了決策的確定性 (Laver and Shepsle, 1994)。台灣在國民黨執政時期乃是透過黨機器進行協調，因此部會間的衝突不明顯。國民黨下台後，多黨化使行政院各部會的首長分屬不同黨派，但欠缺合議的機制。行政院院長和各部會首長固然可以透過行政院院會

來進行協調，但此一機制的憲法地位並不明確。再加上台灣尚未形成內閣集體責任的憲法慣例，立法院又不願意輕易倒閣，行政院內部的衝突將很難避免。

四、行政權內的衝突解決機制。總理對國會負有政治責任，卻又是總統任命的。當總統與國會多數意見不一致時，總理如何自處？根據一九九五年版的芬蘭憲法，芬蘭總統只有在「被要求」(on request)的前提下，才可在國會未通過對總理的不信任案時解除其職務。由於憲法明定總統對內閣的任命必須和國會協商，內閣又必須得到國會的信任，總統自然也須在國會對內閣表達不信任之後，才能解除其職務。台灣在這方面的規定就不是十分周延。一九九七年憲法固然加入了國會的倒閣權，但也拿掉了對於行政院長任命案的同意權。有學者因此認為總統也可不受限制地解除行政院長的職務。再加上台灣並未形成以政黨領袖出任閣揆的慣例，行政院不見得能透過政黨協商爭取政策支持。因此，行政院長在位階上是從屬總統的，如果總統和行政院長意見不一，行政院長必是輸家。但真正背負決策和政治責任的仍是行政院長，行政院長淪為總統的代罪羔羊。這對責任政治將造成傷害。

五、行政權與立法權在法案審查上的衝突解決機制。不論是芬蘭的一九一九年體制還是台灣的一九九七年體制，總理(行政院長)在形式上都像是總統的幕僚長。那麼，總理要如何面對國會的挑戰？芬蘭憲法對此問題有兩套應對措施。其一，芬蘭內閣和國會間存在信任關係，內閣重大政策被國會杯葛，自然就有倒閣的危機(詳後)。其二，芬蘭總統可以拒絕簽署國會通過的法案，要求後者重新考慮。換言之，芬蘭總統可以適時在內閣遭受國會挑戰

時發動否決權，而內閣若失去國會信任也很難強行通過其議案¹²。台灣的一九九七年憲法也有類似的規定，但較芬蘭更為一致：行政院接受倒閣案的考驗（詳下），也是覆議權的發動者。原憲法第五十七條規定，行政院對於立法院移請政府變更之決議，或議決之法案，得經總統核可後移請立法院覆議；覆議後仍維持原決議，行政院長應接受該決議或辭職。這是將內閣制的信任機制和總統制的覆議機制合為一體的設計，其成功的條件在於行政院是決策的核心，以及行政院能掌握一定的國會多數支持。然而，台灣目前不一定具備這些條件。一九九七年修憲，將覆議案通過的門檻由出席委員的三分之二改為二分之一。目前在民進黨執政的情況下，行政院長也不一定是決策的主角。因此，當行政院和立法院發生爭議時，既無要求立法院覆議的正當性，更可能因為被覆議成功而更加卻步。如果行政院決定接受立法院多數黨的決議，卻可能面臨和總統的衝突，而產生前述的狀況。換言之，台灣目前的憲政設計保留了許多內閣制的設計，卻又給予總統相當的機會介入行政立法兩院關係，為政爭埋下伏筆。芬蘭憲法在這方面的矛盾較少，而一九九九年的新憲更朝強化內閣制發展。

六、信任投票機制的衝突解決作用。所謂信任投票機制，是指國會可以透過不信任投票案迫使內閣倒台，內閣亦可訴諸解散國會以相抗衡。如果國會解散，則由選民定奪輸贏。覆議權運用在重大政策的爭議上，信任機制則

¹² 值得注意的是，芬蘭的國會不能完全透過簡單多數決來展現其意志。在 1992 年之前，國會必須以超多數決(qualified majority rule)才能通過某些重大決議。這使芬蘭的內閣走向大聯合，也削弱其決策效能。因此，這種保護小黨的制度，反而給予總統更大的干政空間。見 (Arter, 1999: 60)。

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

涉及根本的政府組成。芬蘭憲法就有明確的信任機制設計，內閣及閣員必須保有國會的信任，而一旦失去此一信任總統就必須改組內閣。不過，芬蘭的行政立法關係和其他內閣制國家有很大的不同：芬蘭國會極少通過對於內閣的不信任案，但內閣的平均壽命卻很短；芬蘭的政黨數目多，內閣的組成政黨卻往往遠超過所需的國會半數。之所以有這些看似矛盾的情況發生，正是由於芬蘭的半總統制。在純粹的多黨內閣制之下，組成內閣的政黨為了極大化權力，大多選擇組成「最小勝盟」(minimal winning coalition)。但如此一來，國會內的在野黨也距離倒閣的半數不遠，因此容易形成政潮。芬蘭之所以能避免這種狀況，乃因總統介入組閣過程，而多黨制也扮演重要的角色。一般而言，內閣的黨派組成可能性會隨著政黨數目成指數式的成長。多黨制內閣國家之所以容易更迭，原因即在此。芬蘭憲法規定總統須和國會各黨派商議內閣的組成，其實是讓總統在各種組閣的選項中選擇對其最有利的。總統一旦發現內閣無法運作，亦可透過同樣的方法改組政府。因此，芬蘭的多黨制和半總統制是相互配套的，如果芬蘭國會為少數政黨所支配(如奧地利)，自然就會轉變為內閣制。

台灣的憲法也引入了這套信任機制。根據憲法增修條文第三條第二項第三款，立法院得對行政院長提不信任案，如經全體立委半數以上贊成，行政院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院。然而，這樣一套制度，卻因台灣選舉競選成本極高、多數立法委員不願意使用倒閣權而形同具文，總統也因而難以透過解散國會來化解政爭。如此一來，國會只有利用杯葛法案和預算案來挑戰行政部門，而使立法行政兩院陷入僵局。由於行政

部門也難以運用覆議權來威嚇立法院，唯一的解套方法只有改組內閣。即便如此，行政部門也已因為政策拖延而付出代價。

比較芬蘭和台灣的憲政體制，我們發現兩者的差別並不在於立法與行政部門的相對權力大小，而在於制度的一致性。半總統制的原始設計是在內閣制之上加上實權總統，以備內閣效能不彰時由總統擔任國家的掌舵者。這也就是半總統制為何特別容易出現在危機社會的原因(林繼文，2000)。依此原理，半總統制不是「混合制」，而是「換軌制」。這種制度在特定情況下會使總統或內閣成為決策的重心，但不會讓兩者同時發生。要達成此種目的，內閣和國會間必須有完整的信任機制。總統的權力可以很大，但必須清楚界定，也不能損及國會對內閣的權威。

芬蘭憲法即具有這樣的特色。即使是在舊有憲法之下，芬蘭總統也不能違逆國會的意志，組成其無法接受的內閣。總統雖是行政權的中心，但須依內閣建議方能行事；其外交權在憲法中也有明確的規範。在形式上芬蘭總統是行政權的中心，但其權力的正當性並不完全來自憲法，而和國會政黨的破碎化以及外在危機有關。一旦國會的決策力加強或外部危機解除，總統就很難再享有干政的理由。

反觀台灣的一九九七年憲法，總統在決策權上有名無實，在人事權上卻完全不受制立法院。這種不平衡很可能為憲政運作埋下危機。如果立法院的多數黨擁有相當實權，總統按理應任命其所能接受者出任行政院長，並儘量不干涉決策。但台灣已實施總統直選，又面臨強大的外在危機，總統很難沒有政策意志。如果行政院長或多數黨領袖又是其潛在的競選對手，行政權勢

必隨著選戰的接近而分裂。如果總統將行政院定位為其附屬機關，則將使閣員同時面對總統和國會的壓力，陷於尷尬的地位。在立法院不願輕易倒閣的情況下，法案將成為政治鬥爭的工具。這是比倒閣或內閣改組更令人擔憂的狀況。

第四節、法國與芬蘭行政立法關係之比較概述

比較芬蘭與台灣之後，本節將進一步簡要比較法國與一九九九年芬蘭之經驗。兩國的半總統制均從早期議會制演進而來，兩國憲政體制行政立法關係，有相同之處，也有相異之點。

法國與芬蘭總統均由人民直選產生，且採絕對多數兩輪投票制。兩國行政權之運作，亦均呈現雙首長制之特色。在法國，總統擁有憲法上明定之專屬權力，包括：任命總理、解散國會、主持國務會議、緊急處分權、三軍統帥、主持國防最高會議、提交公民複決權。總統在國防和外交上，在憲政慣例上亦具有主導權。但在「共治」期間，總統權力受到很大的限制。根據憲法，總理則指揮政府行動。總統和總理之權力歸屬無法截然劃分，研究者或謂法國制度有所謂行政權「換軌」之傾向。在芬蘭，憲法則規定政府權力由總統與內閣行使，內閣成員應得到國會的信任。總理之產生方式與法國不同，乃由國會選出，總統任命，在此過程中總統須和國會各派商議內閣的組成，擁有二次提名候選人之權力。根據憲法，總統主導芬蘭的外交政策，但在其他事務方面，以總理為主席的內閣（國務會議）是決策中心。另外，在行政權的劃分上，總統和總理的分權主要是程序上的，任何法案都需要兩者的認可才能通過。在立法權方面，法國憲法明文列舉，將其限制在一定範疇，確

保行政權運作之優勢。此一設計，在芬蘭的半總統制中卻看不到，顯見法國的特殊國情背景。

再就行政和立法制衡機制來看，分為以下幾方面：第一是解散權，法國總統可主動解散國民議會。芬蘭之總統亦可在總理之提案情況下，並在諮詢國會各派系後，解散國會。實踐上，芬蘭總統極少以解散權作為對抗國會的武器，法國情況也不多見，傾向是新任總統解散國會以尋求多數俾任命同黨派所組成之政府。第二是關於信任關係之機制：法國國民議會可對政府提出不信任案，政府亦可主動提出信任案。芬蘭則規定內閣成員應得到國會的信任，若在質詢與回答中有針對內閣或閣員之不信任案提出，則須在國會質詢完畢時舉行信任投票。又，內閣得向議會提出聲明或報告，若在辯論中有針對內閣或閣員之不信任案提出，則須在審議聲明結束完畢時舉行信任投票。實踐上，芬蘭固然因為多黨制而導致內閣不斷改組，國會很少通過對於內閣的不信任案，而大多是由總統基於政治情勢的變化而主動改組政府，此點與法國相同。第三是覆議和否決設計，法國總統得要求國會將該法律或其中部分條款予以覆議，國會不得拒絕。芬蘭總統可以拒絕簽署國會通過的法案，要求後者重新考慮。換言之，芬蘭總統可以適時在內閣遭受國會挑戰時發動否決權。

在政黨體系上，兩國雖均為多黨體系，但法國走向左右兩大政黨聯盟之形態，傾向兩黨制運作特性。芬蘭則在一九九二年之前，國會必須以超多數決(qualified majority rule)才能通過某些重大決議，這使多黨體制之芬蘭之內閣必須走向大聯合，與法國的多數黨聯盟執政之聯合政府與「左右共治」情況

又有不同。

最後，台灣憲政體制的走向如果維持在雙首長制的運作基礎上，無論是法國經驗或是芬蘭模式，較其他國家具有較多參考借鏡之效。

表 5.2 芬蘭、台灣與法國行政立法關係之比較

| 項目 | 芬蘭 1919 年體制 | 台灣 1997 年體制 | 法國第五共和體制 |
|-------------|-----------------------------------|------------------|--|
| 總統產生方式 | 總統：由兩輪投票產生。 | 總統：為相對多數選出。 | 總統：由兩輪投票產生。 |
| 行政權之劃分：專屬權力 | 總統擁有外交等專屬權力。 | 總統掌理國家安全大政方針。 | 總統：任命總理、解散國會、主持國務會議、緊急處分權、三軍統帥、主持國防最高會議、提交公民複決權。 總理：指揮政府行動。 |
| 行政權之劃分：決策模式 | 固定週四舉行內閣會議，週五舉行總統會議；總統決策不受內閣會議拘束。 | 只有行政院院會固定舉行。 | 憲法定有國務會議，總理指揮政府行動或協調部會間之行動方式可透過指令下達，或召開內閣會議與部際會議。 |
| 行政權之劃分：內閣會議 | 文官可以參與內閣會議。總統可主持國務會議。 | 只有部會首長可以參與行政院院會。 | 總統主持國務會議；總理依總統之授權，就某一特定議案，得代理總 |

| | | | |
|-------------------|---|--|---|
| | | | 統主持國務會議。 |
| 行政權之劃分：總統與內閣閣員之關係 | 總統可以單獨與部會首長進行諮商，但只能依據閣員的建議進行決策。 | 總統無制度化管道與部會首長進行諮商。有關總統的決策方式，沒有明確規定。 | 總統主持國務會議並因議程需要，可在總理建議下傳喚有關之閣員。 |
| 行政權之劃分：副署權 | 部會首長擁有法案副署權。 | 只有行政院長擁有法案副署權。 | 總理和部會首長有副署權：總統簽署之法案除憲法相關規定以外，須經總理副署，或視情勢需要由各有關部會首長副署。 |
| 政府組成：總理之任命 | 總統對總理的任命，必須和國會各黨派協商。 | 總統任命行政院長不需國會同意。 | 總統任命總理不需國會同意。 |
| 政府組成：總理之解職 | 只能在不信任案通過或總理提出辭呈後，被動解除總理職務。 | 未有明確規定。 | 依總理提出政府總辭而免除其職務。 |
| 總統之命令權 | 總統有權對於行政命令所規範之事項發佈命令，除非政府組成法另有規定，或此權屬於國 | 總統發佈法律命令須得行政院長副署。總統得經行政院會決議，發佈緊急命令，但須於十日內提 | 總統簽署總統行政命令以及國務會議所決議之行政命令。 緊急命令權之行使：在共和國制度、國家獨 |

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

| | | | |
|--------------|---|---|---|
| | 務會議。 | 交立法院追認。 | 立 領土完整或國際義務之履行, 遭受嚴重且危急之威脅, 總統經正式諮詢總理 國會兩院議長及憲法委員會後, 得採取緊急措施。 |
| 行政部門的法案否決權 | 總統可以拒絕簽署國會通過的法案, 要求後者重新考慮。 | 行政院對於立法院議決之法案, 得經總統核可後移請立法院覆議。 | 總統得要求國會將該法律或其中部分條款予以覆議, 國會不得拒絕。 |
| 立法對行政部門之信任機制 | 內閣及閣員必須保有國會的信任, 而一旦失去此一信任總統就必須改組內閣。國會選舉制度 | 立法院得對行政院長提不信任案, 如經半數以上贊成, 行政院長應於十日內提出辭職, 並得同時呈請總統解散立法院。 | 國民議會得對政府提不信任案。不信任案須經國民議會至少十分之一議員之連署, 動議提出四十八小時後, 始得舉行表決。僅就贊成票核計, 並須獲國民議會總席次之絕對多數始能通過。 |
| 行政部門之法案提案權 | 總統與國會皆有權提案新國會法案或既有法案之修正、解釋或廢除。總統得將法案連同相關 | 只有行政院有法案提案權, 總統沒有。 | 總理與國會兩院議員均有提出法律案之權 |

第五章 半總統制國家之憲政機制 - 法國與芬蘭

| | | | |
|----------|-------------------|-------------------------|---|
| | 立法提案提交國會，已施行其提案權。 | | |
| 國會之預算審查權 | 國會得增減預算，項目不得移用。 | 立法院不得為追加預算之決議，且科目間不得移動。 | 國會議員所提法案及修正案，若足以減少公共財務收入或創設或增加公共財務支出者，不予接受。 |

資料來源：由作者自行整理。

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

第六章 研究之建議

本研究以核四案之爭議為基礎，探討我國行政立法之分際與兩權衝突化解之機制。他山之石，可以攻錯。當代主要憲政體制類型中具有代表性的國家，包括英國、日本、美國、法國第五共和與芬蘭等國在內的相關經驗，為本研究的比較參考案例。在研究方法上，採深度訪談研究法，共訪談了國內包括大法官在內十五位專家與學者之意見。訪談記錄，詳列於附錄中，可作為閱評者之重要參考文獻。尤其大法官們平常並不接受訪談，此一部分的意見更顯彌足珍貴。

由於我國民主政治體制轉型不久，憲政秩序根基不穩，行政立法關係爭議不絕，在當前政黨體系重組之鉅變下，問題更形複雜難解。本研究謹基於上述比較各國經驗和我國的情況，對台灣當前和未來的因應，提出以下原則性的建議。分為二方面，一是行政立法兩權權限分際有關之建議；二是與爭議解決制度有關之建議。

第一節、行政和立法之分際

從本研究所介紹之各國經驗來看，行政和立法的權力配置，在憲法上尋求截然清楚的二分，並不多見。憲法乃原則性、綱領性的規範架構，透過憲法的自我成長，憲政慣例的形成與憲政傳統的建立，輔以司法機關的釋憲機能，使憲政機關間之權力分際得以與時俱進，實所必然。法國第五共和憲法對於立法權的明確列舉和限制，架構強有力的行政權，穩定政府之運作，對台灣經驗確有啟發性。但從比較各國經驗來看，誠屬罕見。其獨特的制憲背

景雖不難理解，但與台灣之情況又有所不同。其他包括美國、英國在內的成文或不成文憲法國家，行政立法權力劃分，亦仰賴實際憲政運作的不斷調整。

我國以核四案所引發之行政立法權分際爭議，受首次政黨輪替之特殊歷史背景影響，而加劇衍生為嚴重之憲政僵局。此次爭議突顯出總統所屬之政黨與國會多數黨不同時所形成之分立政府之困境，是過去行政與立法部門皆由國民黨所控制下，未曾出現之問題。未來由於親民黨與台灣團結聯盟之出現，將使國會政治生態呈現更多元以及更不可預測之狀態。沒有任何一個政黨掌握國會的過半數，將可能成為臺灣政治之常態。若行政院無法獲得國會過半數之支持，將遭遇國會經常性之杯葛。同時，核四爭議亦突顯，目前憲法之設計行政權與立法權相較處於相對弱勢，除非總統所屬的政黨同時獲得國會過半數之席次。過去我們擔心立法權被削弱，而成為橡皮圖章；現在我們擔心的反而是行政權的過分弱化，以致常受立法院杯葛，而無法順利運作。

從憲法的角度檢視，我國憲法內容並未像法國憲法一樣明確劃分屬於行政權或立法權部分。憲法第五十八條及第六十三條可以說是觸及此部分之條文。第五十八條規定：行政院設行政院會議，由行政院院長、副院長、各部會首長及不管部會之政務委員組織之，以院長為主席。行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之。第六十三條規定：立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。由以上可知行政院有提案之權，但法律案之提案權並非行政院所獨佔，第八十七條規定考

試院關於所掌事項也有提出權，且依大法官會議釋字第三、第七號，監察院、司法院，也都有就其所掌事項提出法律案之權。至於立法委員享有提案權，早已是憲法慣例。至於審查法案之權則為立法院所獨佔。

另外一部分憲法有規範的是有關中央政府總預算，憲法第五十九條規定行政院於會計年度開始前三個月前，應將下年度預算案提出於立法院。此條文明確規定只有行政院可以提出預算案。憲法第七十條規定立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。明定了立法院對於預算案只有刪減之權，而無增加之權。又依大法官會議釋字三九一號解釋，立法院亦不得在各科目之間相互移轉。再者，我國並未如大多數西方民主國家，將預算審議與決算權皆授予國會，憲法第六十條將決算權的審核權交由監察院。按預算案經立法院通過後，各機關有無依預算案之規定使用預算，則為監察院審計部的職權。

至於憲法本文暨增修條文中各處明訂需由法律定之的各項事務，亦屬立法權之範疇。除以上所提之部分外，憲法並未進一步對行政立法之權限劃下界線，實踐上亦引發各類爭議，其中，尤以政黨輪替後的核四爭議為最。本文以核四為例探討行政立法權限問題，對於爭議的重大焦點提出以下觀點：

- (一) 釋憲文已解決之爭議：行政機關停止法定預算之執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情況而定；法定預算之停止執行具有變更施政方針或重要政策之作用，立法院須參與此一決策過程。行政院院長或有關部會首長須適時向立法院提出報告並備質詢。
- (二) 待進一步釐清之爭議：

1. 憲法第六十三條之「國家其他重要事項」 - 依憲法規定，立法院固有議決「國家其他重要事項」之權，但關於其意涵和界定，歷來大法官和憲法學界相關討論極其有限，本研究受訪專家學者們之見解亦難有共識。在認定權上，立法院對於何者為重要事項之認定，如與其他院的見解有異時，並未享有最終的決定權。於代議民主體制中，立法院作為國會，其多數意見和判定具有優勢，但仍須受權力分立原則之約束，並避免侵入其他機關之權限。
2. 有關行政與立法分際，有些學者覺得行政與立法本來就難以切割，在參考大法官和學者之意見，似乎德國一九八四年後所謂「功能最適」（funktionsgerecht）觀點可供參考，即依照權力分立原則，按國家事務應由在內部組織、組成方式、功能與決定方式等各方面均具備最佳條件的機關來擔當作成。準此，何種重要事項歸立法院決定，應視立法院在內部結構、組成方式、功能與決定方式、程序等各方面條件，是否比行政院更勝任之。

基本上，國家重要事項很難有一個客觀的標準。立法院對國家重要事項之認定固然並非具有終局之效力，但在代議民主的體制下，行政部門之政策無立法院之支持和預算上的配合，亦難以有效運作，因此兩院之間的溝通與整合相當重要。

3. 法律—釋字五二二號解釋理由書揭示立法院制定「個別性法律」，並非憲法所不允許，澄清個別性法律的憲法地位，但同時亦引發關於個別性法律的界限之問題。個別性法律的制定雖非立法之常態，毋寧屬特

定情況之立法需要，也為大法官所肯認。然而個別性法律是否謹守立法分際，仍須視個案而定。準此，個別性法律之制定至少不能侵害人民的權利義務，且不能違反權力分立原則，侵及其他機關之權限。

4. 司法權之調控機能--司法院大法官會議對行政立法兩權之分際應扮演調控平衡之角色，這有待大法官衡量司法權的角色，從而對機關權限爭議問題介入程度的自我定位。但基於司法權之超然性質，有關政治問題之爭議，大法官仍不宜介入。
5. 政府法案優先審查—此為法國憲法所明定，而在內閣制國家，政府法案的優先權亦一向高於私法案，因此即使兩權間之分際不易劃分，至少應給予政府法案優先審查權。由於考量當前國會多黨未過半以及立法權高漲之政治現實，以立法的方式明定此一制度幾乎不可能完成，本研究因此建議，或可透過國會朝野協商之立法運作，逐步推動建立尊重政府法案優先審查之憲政慣例，而加以落實。請參看本章最後一頁協商機制的建立。

(三) 政治上的重大爭議，但憲法已明文規定：

行政院院長之任命權屬總統單獨行使之權力，在憲法上並無疑義。至於總統行使此項權力應考量國會多數意見，為責任政治與民意政治之當然，但這又屬政治層面之規範。

第二節、行政和立法兩權爭議解決機制

依照權力分立制衡原則，行政和立法分權之外，亦必須能相互制衡，俾憲政運作之順暢。準此，本研究所參考之其他民主先進國家經驗，通常賦予

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

立法和行政部門間相當的制度武器，以求取權力間的相互制衡。其間各國憲法之設計內容或有向行政或立法之某一方傾斜，如法國第五共和的強調行政權優越性，但實際憲政運作也大致能達成制衡之要求。同時，憲法上也必須提供化解行政和立法部門衝突和僵局的機制安排。以同樣屬於混合制的國家如法國第五共和和為例，國會除透過法案審查和預算監督以制衡行政部門外，固然國會也擁有對總理的不信任案，但政府亦可主動提信任案，總統也可主動解散國會，相互制衡。法國過去左派總統密特朗一九八一年與一九八八年當選後的第一個舉動，就是馬上解散當時以右派為多數的國會，以尋求國會新的多數民意，即是有賴此項制度安排。再者，芬蘭國會擁有倒閣權，總統在因應總理之審慎提案後，得在諮詢國會各派系後，於國會會期中下令進行非常國會大選。

再就議會內閣制和總統制中化解僵局的機制來看。首先，在議會內閣制中，議會固可對首相或總理提不信任案，同樣的，首相或總理亦可主動解散議會。這一方面使立法和行政部門間能相互制衡，另一方面也是解決僵局的憲政設計。其次，在總統制中，化解爭議的機制雖未若議會內閣制來得那麼有效，但亦有相關設計。譬如，以美國為例，行政部門固需仰賴國會預算、法律和政策上的支持，但制憲者也考量必須給與全美國人民選出的總統相對的制度武器以抗衡國會，即「否決」(veto) 機制。國會參眾兩院除非分別以三分之二以上的絕對多數維持原案，否則總統即可推翻國會的決議。甚至，總統僅只於威脅使用「否決」，即足以不戰而屈國會之兵，令其妥協。當然，總統行使此項權力也會失靈，而損及威望，自然不在話下。

與此相關的是，我國憲法增修條文取法總統制的否決權設計，亦設有「覆議權」之化解衝突的機制，實際上並非完全妥善。按增修條文第三條第二項第二款規定：「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，移請立法院覆議…。覆議時，如經『全體』立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議」。相較於憲法原文中「出席」立委三分之二維持原案之規定，憲法增修條文雖以「全體」立委為計算基準，但二分之一的以上門檻的規定，並不十分合理。行政部門即因缺乏二分之一多數的支持，才會處於覆議的困境。因此，覆議機制之效果有限。

誠然，世上並無完美之憲法，冀求制度的完全良善，不切實際。透過政府的組成尋求行政和立法多數的一致，當能減少行政立法爭議衍生為憲政僵局之空間。然而，政府之組成形態受政黨體系制約與政治人物意願之左右，同樣難以捉摸。制度的檢討仍不可或缺。準此，關於此一部分的建議，擬考量現實客觀條件之情況，就改革的各種路徑與可能性加以申論。分為憲法位階之改革建議、法律位階之改革與政治運作等三方面之改革途徑建議。其中，關於憲法之變動性，由於修憲之可能性難度甚高，又分為大幅修憲或小幅局部修憲分別討論。

一、憲法位階之改革

1. 大幅修憲與中央政府體制之釐清

如果有大幅修改憲法的可能性，中央政府體制宜作更清楚的定位。茲分為以下三種體制類型之選項加以評估：

(1) 法國或芬蘭之半總統制

無論是法國或芬蘭的半總統制皆可以發現在憲法上總統有實質的決策權，且總統與政府有直接的互動機制，法國總統主持並參與部長會議及國防最高會議，而芬蘭憲法中明確規定最高行政權屬於總統，另外，為使總統介入組閣具有正當性，芬、法兩國的總統選舉皆採兩輪投票，使總統可以得到過半數選民之支持。

最後，內閣和國會之間必須有完整的信任機制，當總統所屬政黨與國會多數黨不同時，新任閣揆必須得到國會的支持，才能使行政院具有正當性。同時，總統在諮詢各方意見之後亦有主動解散國會之權。

利：僵局化解機制充分；修憲幅度小於朝向總統制或議會制之變動，改革成本小；不致偏離現狀運作太遠。

弊：總統、行政院長和立法院三角權力關係複雜，憲政爭議易生；總統與行政院長之雙首長權力分配爭議難解；體制性質隨政黨政治浮動，不利人民對憲法和憲政秩序之認知。

(2) 總統制

在憲法明定總統為行政權的中心，刪除憲法第五十三條行政院為國家最高行政機關之規定，行政院長可以成為總統之幕僚長或根本不需要行政院長職位。憲法五十八條第一項中賦予行政院會議之行政院決策機構之地位將取消，並將決策機構移至總統府。另外，憲法增修條文第三條中行政與立法的互動以及不信任案等機制皆隨總統成為權力中心而須廢除。

利：1.符合傳統人民對總統角色的期望，特別是總統直選之後，「虛位」的總

統是一般選民較難以接受的。

2.總統行政權集中，利於台灣特殊內憂外患情勢下之政治領導；較清楚的權力分立，總統任期固定，政府存續穩定，不會因經常倒閣而短命。

另外，總統角色定位清楚，無雙首長間權責不清之問題。

弊：1.需大符修憲，特別是憲法第五章行政權部份以及行政院向立法院負責的條文皆需做根本的變革。

2.行政立法衝突解決機制不足。過度的使用否決權容易造成行政與立法部門的對立。

(3) 議會制

若要走向議會內閣制，總統便僅具有「象徵性」國家元首地位；若是總統為虛位，則不宜直接民選。雖有些國家之虛位元首亦由民選，但是我國由於是傳統政治文化之故，直接民選所造成之效應太大，選民因此寄望總統有所作為，而候選人亦持如是觀。

行政的部分回歸原始憲法第五章，但是保留增修條文第三條第二項，讓立法院可以提不信任案，而行政院亦可解散國會。不過配套措施必須是選舉制度的改變，否則在目前選制之下，選舉的代價過高，倒閣的誘因不強，反而形成對立。

再者，政黨體制最好走向內造化，閣揆由多數黨主席擔任，並讓議員可以擔任閣員，刪除憲法第七十五條立法委員不得兼任官吏之規定。

元首若扮演超然的角色，憲法第四十四條的院際調解權或許可以在內閣難產時，發揮適時功效。

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

利：衝突解決機制充分；元首超然不介入政局有利國家統合與政局穩定，議會制行政立法衝突解決機制充份，減少少數政府之機會。

弊：1.在過去強人政治傳統下，總統掌握有實權，再加上總統直選後，內閣制之設計似乎偏離台灣現實政治與政治文化、偏離人民對總統角色的期待。

2.政黨體系弱不利議會為中心之政治運作。

上述三種選擇中，如果要追求的是行政立法關係的單純化，應在總統制與議會制二者中擇一。如果是追求體制較小變動，則應參考法國或芬蘭之半總統制做改良。無論何者，行政立法關係之憲政秩序將較現狀為佳。

2.小幅修憲之局部機制調整

目前看來，由於現實上大幅修憲幾乎不可能，因此再就小幅修憲之情況討論。

(1) 覆議權（主辦單位：立法院）

回歸原憲法出席委員三分之二維持原案之門檻設計。覆議設計與以下解散權設計，在小幅修憲的條件下，其中之一的改革有助行政和立法兩權的制衡。

(2) 總統主解散權（主辦單位：立法院）

台灣行政立法僵局的問題既然出在總統權力配置的失衡，此次核四爭議突顯出立法院可以提出對行政院的不信任，然而立法委員完全無倒閣誘因，以致僵局無法突破，若給予行政機構相對的解散國會或向國會提出信任案之權，將可打破僵局。此種設計如下：

- A.改為總統主動解散：使解散權與不信任案脫勾或不完全掛勾，從而二項機制之行使空間較大。以核四案為例，總統如可主動解散立法院，藉立法委員改選排解當下的僵局，則當時憲政衝突不致持續，更無需勞動司法權的介入。
- B.發動者：總統於諮詢立法院院長和行政院院長後可解散立法院，行政院院長亦可提請總統解散立法院。
- C.權力限制：總統於戒嚴或緊急命令生效期間，不得解散立法院。立法院因解散而改選後一年內，亦不得再予解散。
- D.與總統選舉制度之配套：學者有主張改為絕對多數俾總統之權力與其民主正當性之強度相符，否則易生少數選票當選總統竟可解散代表全國民意之國會的問題。但也有認為總統憲法上之權力配置與其選票之基礎，並不必然相關。又我國原始憲法，第二十七條第一款，總統為國民大會代表選舉產生，而非由人民直接選舉，但憲法仍賦予總統覆議核可權，立法院亦需以出席委員三分之二的絕對數才可維持立法之原案，以少數擊敗多數，卻未見絕大多數憲法學者對此提出質疑。再又總統選舉改為絕對多數之兩輪投票，影響政治層面深遠，非單純涉及解散權之設計，宜進一步審慎斟酌，除非與前項憲政體制重新定位配套設計。

(3) 選舉制度（主辦機關：內政部）

採「單一選區兩票制」。選舉制度之改革對為行政立法關係之改善，雖非直接之機制效果，但為改革議題中共識最高者，此部分將留待下面再討論。

二、法律位階之改革

修憲需要立法院以及國民大會四分之三之絕對多數之通過，絕大多數大法官及學者咸認為修憲為幾乎為不可能完成之任務，因此退而求其次，僅考慮修改難度較低之法律。

1. 公民投票法制化（主辦機關：內政部）

當行政與立法兩權僵持不下之時，透過公民投票的立法，以直接民主補代議政治之不足，並作為化解政府與國會之爭議與僵局，亦不失為解決之辦法。公元兩千年第六次修憲已凍結憲法第二十七條第二項「關於創制、複決兩權，除前項第三、第四款外，俟全國有過半數之縣市曾經行使創制、複決兩項政權時，由國民大會制定辦法並行使之」之規定，憲法第一三六條「創制、複決兩權之行使以法律定之」的解釋，便無須拘泥於地方性之創制複決（陳敏，2001：10）。在憲法上依主權在民原則，由立法院制定公民投票法，促成人民就全國性事項直接行使創制複決權，也可算是為人民基本權利提供制度性保障¹。然而對於公民投票的原則與事項，以及行使的方式，當小心謹慎，以免造成民粹政治。

2. 選舉制度改革之相關法制配套（主辦機關：內政部 協辦機關：立法院）

在所有受訪者中最具有共識的部分是關於立法院選舉制度之改革。目前立法委員選舉採取之複數選區相對多數決之制度，對政治造成相當多負面之影響。該選舉制度所造成的影響為黨內同志操戈、激化對立與派系林立，進而導致國會內黨紀不彰，國會議員只問作秀，而不顧問政，進一步增加行政與立法之衝突，因此所有受訪大法官及學者咸認為 SNTV 選制必須廢除。此

¹ 中國憲法學會於民國九十年四月十三日舉行「從憲法的觀點看公民投票」學術研討會，研

種選舉制度改有幾種不同情況：

a. 採單一選區相對多數制與政黨比例代表制同時進行的兩票聯立制（德國式）或並立制（日本式），並增加比例代表名額，減少區域名額。此時需要修改憲法增修條文第四條第四款政黨比例代表人數、選罷法第六十一條圈選一人之規定改為圈選一人或一黨之規定、以及第六十五條政黨得票數之計算方式。此種改革因牽涉修憲，因此難度較高，但是若學界與政界皆有此共識，此種改革並非不可能。不過選舉制度仍應與憲政體制相互配套，若是走向總統制或半總統制，則不宜採取德國式之聯立制，日本之並立式較為適宜；如果走向內閣制，則德國的聯立制是可以考慮的選舉制度。

b. 將區域代表改為單純像英、美一樣的單一選區相對多數制，此種改革將會使政黨數目逐漸減少，降低離心競爭，並朝向穩定兩黨制，但此種改革須重新劃分選區，亦可能對小黨不利，引發小黨反彈。

c. 在完全不調整選區之下，引進兩票制；只要修改修改選罷法第六十一條圈選一人或一黨之規定、以及第六十五條政黨得票數之計算方式即可。此種方式可以提高不分區代表之地位，亦可使政黨重視形象之提升與維護。然而由於比例代表員額僅佔二百二十五名之四十九名，對於整體行為之影響並不大。至於前一陣子內政部曾提出中選區兩票制，事實上中選區部分或許可以稍為降低候選人走偏鋒之程度，但無法解決 SNTV 所造成之同黨同志操戈問題，且需重劃選區，僅是徒增困擾而已。

選人暨選黨的比例代表制並未獲任何大法官或學者青睞，原因是此種制

度計票方式過於複雜，且無法解決 SNTV 所造成同黨同志操戈的問題，同時將使政黨更為分裂，不利政治穩定。

3. 國會改革（主辦機關：立法院）

國會內部改革對立法與行政互動之影響應屬間接而非直接之影響，但是由過去立法院的表現來看，如：黨紀不彰、立法效能低落、立法品質無保障、委員會為利之所趨之地、行政部門常為少數立委所要脅勒索等，立法院若不改革，將不利於立法與行政之互動，更不利於法案之推動。國會改革已被認為是刻不容緩之事。

國會改革應朝向建立國會內部的資深倫理與委員會的專業角色，讓理性與專業得以展現（黃秀端，2001）。為達此應修改立法院組織法與立法院職權行使法，規定立法委員參加各委員會應依各政黨比例分配，廢除抽籤制，提昇各黨團在委員會組成上所扮演之功能²；召委應改為一人，並依資深專業原則，禁止新鮮人擔任召委；為避免委員遊走不同委員會，應規定一屆期只登記一次，而不是每個會期皆重新登記，且一人可加入兩個委員會，但禁止到其他委員會發言。

再則，為人詬病之黨團協商制應修正³，並讓黨團協商及各種資訊透明化。委員會已經達成共識之法案，無須再經黨團協商；缺乏共識或有爭議之法案才送交黨團協商。原審查委員會之委員應代表出席黨團協商，並將法案

² 民國九十一年一月十五日修改立法院組織法已改為立法委員參加委員會依各政黨在院會比例分配。

³ 民國九十一年一月十五日，第四屆立法員即將卸任前曾經修改立法院職權行使法及立法院組織法，在此次修法中規定委員會可以決定是否將法案版本交政黨協商或送交院會，見黃秀端（2002: 15-16）。

協商之立法原意一併列入紀錄，並刊登公報。此部分須修改立法院職權行使法第六十八條、六十九條、七十條、七十一條、七十四條。

利益迴避原則必須嚴格遵守。目前立法委員行為法中雖有對於利益迴避的規定，但是僅止於一般性的規定，並未明確規定委員會的利益迴避。於此建議立法委員行為法中對於利益迴避的規定應更為清楚，特別是要明定立法委員不得加入與自身利益衝突的委員會，對於違反者應有更多的懲罰，除了可以停權外，嚴重者甚至可以取消立法委員資格。或是像有些國家一樣嚴格禁止國會議員經營其他事業。最後，立法院所有的會議紀錄及出席紀錄皆應公開並容易讓民眾取得相關資料，唯有如此才能落實民眾對立委之監督。

當然，國會的改革尚須配合前面所提的選舉制度之修改，方能竟其功。若選舉制度不改革則立委很難專心於立法審查工作，只關心特殊利益的錢坑法案，委員會專業化不易提升，立法品質因此很難改善，理性問政也難以形成。立院若無法理性問政，行政與立法之間的互動便難以掌握。

三、憲政慣例與政治運作

1. 政府的組成應尊重國會多數（主管機關：總統府）

在既不修法也不修憲的情形之下，則有賴於政治人物之政治運作。憲法增修條文第三條第一項中雖賦予總統任命行政院長之權，然而總統仍應尊重國會之政治生態，特別是在立法委員選舉之後，總統已無法說他代表「新民意」。換言之，組成獲國會多數支持之行政院內閣，可根本性的壓縮行政和立法衝突之幅度與強度。然而由於臺灣激情且負面之選舉文化，使得政黨協商賴以成功之互信基礎難以產生，因此需要相當高之智慧與相當大之耐心。

國會多數聯盟之建立，並不意味憲政爭議可完全避免，仍需輔以其它機制的運作，才能免除憲政爭議延宕加劇為憲政僵局。當然若能配合選舉制度改革與行國會改革，將可強化黨紀，減少立法院內部的個人秀，以及對行政部門的勒索，間接降低行政與立法兩院之磨擦。

2. 憲政慣例與憲政文化之建立（主管機關：行政院、立法院）

二 一年十二月一日第五屆立法委員選舉結果，國民黨首度喪失國會多數黨寶座，由民進黨雖取得國會第一大黨地位，但仍未獲得過半的席次。未來多黨林立恐將持續成為我國政治常態，國會內將無任何一黨席次過半。所以國內各政黨領袖應伸出友誼之手，建立政黨合作之新開端。

將來行政院長也可參考法國第五共和模式，若是總統所屬政黨未在立法院獲得過半席位時，行政院長可以主動在上台時將其政綱交付立法院進行信任投票，以建立憲政慣例。不過，這種調整必須和立委選舉制度的改革配套，否則組閣可能成為少數立委要脅新政府的工具。

3. 建立協商機制（主管機關：行政院、立法院）

面對多黨國會的生態，建立府會之間的協商機制乃是不可避免。蘇俊雄大法官在訪談中亦不斷提及府會間溝通的重要性。各部門雖然有派駐立法院的國會聯絡人，但是他們的層級過低，且焦點在各委員會。為避免朝野對立，政局動盪，府會間經常性的溝通管道勢必要建立，且負責人層級必須要高，對行政院本身以及各部會將要提出的法案與政策有全面性之瞭解，此人可以是行政院副院長，也可以是行政院秘書長或副秘書長，視院長的需要來決定。立法院每會期開議之時，府會協商負責人應和立法院長、副院長以

及各黨團負責人溝通，並將該會期行政院想要通過的重要法案，以及他們的急迫性與優先性讓立院瞭解，並協商未來議程安排的可能性。重要政策讓立委參與討論是減少立法阻力很重要的方式，千萬不能重蹈核四覆轍，立委僅能從媒體報導得知行政院政策之宣布。

協商負責人更需整合各部會的國會聯絡人，並在各委員會期開始，由三位召委共同邀請其委員會成員擬定該會期的立法計劃時，與該委員會成員進行溝通，讓他們瞭解相對應的行政部門有那些重要法案需要委員會協助通過的，而不是一開始只針對某幾位立委溝通。當法案排入議程時，各部會之聯絡人必須負責緊盯法案的流程，並不時與立委溝通，以確保法案之順利進行。

除了府會關係的協商機制外，行政院與執政黨立院黨團之間的協商管道必須建立。執政黨的施政若要於立法院得到黨籍立委的支持，亦必須建立他們之間的溝通橋樑。因為意識型態及政治理念較為接近，是行政院在立法院根本的支持者。在政黨輪替的前一年半，不少部會先行與在野的國民黨立委溝通，反而不與執政黨的民進黨立委溝通，似乎有違常理。

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

附錄一、五二 號解釋文

公布日期：九十年元月十五日

【解釋文】

預算案經立法院通過及公布手續為法定預算，其形式上與法律相當，因其內容、規範對象及審議方式與一般法律案不同，本院釋字第三九一號解釋曾引學術名詞稱之為措施性法律。主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情況而定。諸如維持法定機關正常運作及其執行法定職務之經費，倘停止執行致影響機關存續者，即非法之所許；若非屬國家重要政策之變更且符合預算法所定要件，主管機關依其合義務之裁量，自得裁減經費或變動執行。至於因施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，則應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權，依照憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條規定，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢。本件經行政院會議決議停止執行之法定預算項目，基於其對儲備能源、環境生態、產業關連之影響，並考量歷次決策過程以及一旦停止執行善後處理之複雜性，自屬國家重要政策之變更，仍須儘速補行上開程序。其由行政院提議為上述報告者，立法院有聽取之義務。行政院提出前述報告後，其政策變更若獲得多數立法委員之支持，先前停止相關預算之執行，即可貫徹實施。倘立法院作成反對或其他決議，則應視決議之內容，由各有關機關依本解釋意旨，協商解決方案或根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局，併此指明。

【解釋理由書】

本件行政院為決議停止興建核能第四電廠並停止執行相關預算，適用憲法發生疑義，並與立法院行使職權，發生適用憲法之爭議，及與立法院適用同一法律之見解有異，聲請解釋。關於解釋憲法部分，與司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款中段中央機關因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議規定相符，應予受理；關於統一

解釋部分，聲請意旨並未具體指明適用預算法何項條文與立法機關適用同一法律見解有異，與上開審理案件法第七條第一項第一款所定聲請要件尚有未合，惟此部分與已受理之憲法解釋係基於同一事實關係，不另為不受理之決議。又本件係就行政院停止執行法定預算與立法院發生適用憲法之爭議，至引發爭議之電力供應究以核能抑或其他能源為優，已屬能源政策之專業判斷問題，不應由行使司法權之釋憲機關予以裁決，不在解釋範圍，均合先敘明。

預算制度乃行政部門實現其施政方針並經立法部門參與決策之憲法建制，對預算之審議及執行之監督，屬立法機關之權限與職責。預算案經立法院審議通過及公布為法定預算，形式與法律案相當，因其內容、規範對象及審議方式與法律案不同，本院釋字第三九一號解釋曾引用學術名詞稱之為措施性法律，其故在此。法定預算及行政法規之執行，均屬行政部門之職責，其間區別在於：賦予行政機關執行權限之法規，其所規定之構成要件具備，即產生一定之法律效果，若法律本身無決策裁量或選擇裁量之授權，該管機關即有義務為符合該當法律效果之行為；立法院通過之法定預算屬於對國家機關歲出、歲入及未來承諾之授權規範（參照預算法第六條至第八條），其規範效力在於設定預算執行機關得動支之上限額度與動支目的、課予執行機關必須遵循預算法規定之會計與執行程序、並受決算程序及審計機關之監督。關於歲入之執行仍須依據各種稅法、公共債務法等相關規定，始有實現可能。而歲出法定預算之停止執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情形而定，在未涉及國家重要政策變更且符合預算法所定條件，諸如發生特殊事故、私經濟行政因經營策略或市場因素而改變等情形，主管機關依其合義務之裁量，則尚非不得裁減經費或變動執行，是為所謂執行預算之彈性。法定預算中維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費，因停止執行致影響機關之存續，若仍任由主管機關裁量，即非法之所許。其因法定預算之停止執行具有變更施政方針或重要政策之作用者，如停止執行之過程未經立法院參與，亦與立法部門參與決策之憲法意旨不符。故前述執行法定預算之彈性，並非謂行政機關得自行選擇執行之項目，而無須顧及法定預算乃經立法院通過具備規範效力之事實。預算法規中有關執行歲出分配預算應分期逐級考核執行狀況並將考核報告送

立法院備查（參照預算法第六十一條），執行預算時各機關、各政事及計畫或業務科目間經費流用之明文禁止（參照同法第六十二條），又各機關執行計畫預算未達全年度百分之九十者，相關主管人員依規定議處（參照中華民國八十九年八月三日行政院修正發布之行政院暨所屬各機關計畫預算執行考核獎懲作業要點第四點第二款），凡此均屬監督執行預算之機制，貫徹財政紀律之要求。本院釋字第三九一號解釋係針對預算案之審議方式作成解釋，雖曾論列預算案與法律案性質之不同，並未否定法定預算之拘束力，僅闡明立法機關通過之預算案拘束對象非一般人民而為國家機關，若據釋字第三九一號解釋而謂行政機關不問支出之性質為何，均有權停止執行法定預算，理由並不充分。至預算法雖無停止執行法定預算之禁止明文，亦不得遽謂行政機關可任意不執行預算。矧憲法增修條文對憲法本文第五十七條行政院向立法院負責之規定雖有所修改，其第三條第二項第二款仍明定：「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未決議者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。」從而行政院對立法院通過之預算案如認窒礙難行而不欲按其內容執行時，於預算案公布成為法定預算前，自應依上開憲法增修條文覆議程序處理。果如聲請機關所主張，執行法定預算屬於行政權之核心領域，行政機關執行與否有自由形成之空間，則遇有立法院通過之預算案不洽其意，縱有窒礙難行之情事，儘可俟其公布成為法定預算後不予執行或另作其他裁量即可，憲法何須有預算案覆議程序之設。

預算案除以具體數字載明國家機關維持其正常運作及執行法定職掌所需之經費外，尚包括推行各種施政計畫所需之財政資源。且依現代財政經濟理論，預算負有導引經濟發展、影響景氣循環之功能。在代議民主之憲政制度下，立法機關所具有審議預算權限，不僅係以民意代表之立場監督財政支出、減輕國民賦稅負擔，抑且經由預算之審議，實現參與國家政策及施政計畫之形成，學理上稱為國會之參與決策權。本件

所關核能電廠預算案通過之後，立法院於八十五年五月二十四日第三屆第一會期第十五次會議，亦係以變更行政院重要政策，依當時適用之憲法第五十七條第二款規定決議廢止核能電廠興建計畫，進行中之工程立即停工並停止動支預算，嗣行政院於同年六月十二日，亦以不同意重要政策變更而移請立法院覆議，可見基於本件核能電廠之興建對儲備能源、環境生態、產業關連之影響，並考量經費支出之龐大，以及一旦停止執行善後處理之複雜性，應認係屬國家重要政策之變更，即兩院代表到院陳述時對此亦無歧見。是本件所關核能電廠預算案自擬編、先前之停止執行，以迄再執行之覆議，既均經立法院參與或決議，則再次停止執行，立法機關自亦有參與或決議之相同機會。法定預算已涉及重要政策，其變動自與非屬國家重要政策變更之單純預算變動，顯然有別，尚不能以所謂法定預算為實質行政行為，認聲請機關有裁量餘地而逕予決定並下達實施，或援引其自行訂定未經送請立法機關審查之中央機關附屬單位預算執行要點核定停辦，相關機關立法院執此指摘為片面決策，即非全無理由。

民主政治為民意政治，總統或立法委員任期屆滿即應改選，乃實現民意政治之途徑。總統候選人於競選時提出政見，獲選民支持而當選，自得推行其競選時之承諾，從而總統經由其任命之行政院院長，變更先前存在，與其政見未洽之施政方針或政策，毋迺政黨政治之常態。惟無論執政黨更替或行政院改組，任何施政方針或重要政策之改變仍應遵循憲法秩序所賴以維繫之權力制衡設計，以及法律所定之相關程序。蓋基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代程序合法。憲法第五十七條即屬行政與立法兩權相互制衡之設計，其中同條第二款關於重要政策，立法院決議變更及行政院移請覆議之規定，雖經八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文刪除，並於該第三條第二項第三款增設立法院對行政院院長不信任投票制度，但該第五十七條之其他制衡規定基本上仍保留於增修條文第三條第二項，至有關立法院職權之憲法第六十三條規定則未更動，故公布於八十八年一月二十五日之立法院職權行使法第十六條，仍就行政院每一會期應向立法院提出施政方針及施政報告之程序加以規定，同法第十七條則定有：「行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並

備質詢。前項情事發生時，如有立法委員提議，三十人以上連署或附議，經院會議決，亦得邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢。」所謂重要事項發生，即係指發生憲法第六十三條之國家重要事項而言，所謂施政方針變更則包括政黨輪替後重要政策改變在內。針對所發生之重要事項或重要政策之改變，除其應修改法律者自須向立法院提出法律修正案，其應修改或新頒命令者應予發布並須送置於立法院外，上開條文復課予行政院向立法院報告並備質詢之義務。如前所述，法定預算皆限於一定會計年度，並非反覆實施之法律可比，毋庸提案修正，遇此情形則須由行政院院長或有關部會首長向立法院院會提出報告並備質詢，立法委員亦得主動依同條第二項決議邀請行政院院長或部會首長提出報告並備質詢。上開報告因情況緊急或不能於事前預知者外，均應於事前為之。本件停止預算之執行，已涉國家重要政策之變更而未按上述程序處理，自有瑕疵，相關機關未依其行使職權之程序通知有關首長到院報告，而採取杯葛手段，亦非維護憲政運作正常處置之道。行政院應於本解釋公布之日起，儘速補行前述報告及備詢程序，相關機關亦有聽取其報告之義務。

行政院院長或有關部會首長依前述憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條向立法院提出報告之後，若獲多數立法委員之支持，基於代議民主之憲政原理，自可貫徹其政策之實施。若立法院於聽取報告後作成反對或其他決議，此一決議固屬對政策變更之異議，實具有確認法定預算效力之作用，與不具有拘束力僅屬建議性質之決議有間，應視其決議內容，由各有關機關選擇適當途徑解決：行政院同意接受立法院多數意見繼續執行法定預算，或由行政院與立法院朝野黨團協商達成解決方案。於不能協商達成解決方案時，各有關機關應循憲法現有機制為適當之處理，諸如：行政院院長以重要政策或施政方針未獲立法院支持，其施政欠缺民主正當性又無從實現總統之付託，自行辭職以示負責；立法院依憲法增修條文第三條第二項第三款對行政院院長提出不信任案，使其去職（不信任案一旦通過，立法院可能遭受解散，則朝野黨派正可藉此改選機會，直接訴諸民意，此亦為代議民主制度下解決重大政治衝突習見之途徑）；立法院通過興建電廠之相關法案，此種法律內容縱然包括對具體個案而制定之條款，亦屬特殊類型法律之一種，即所謂個

別性法律，並非憲法所不許。究應採取何種途徑，則屬各有關機關應抉擇之問題，非本院所能越俎代庖予以解釋之事項。然凡此均有賴朝野雙方以增進人民福祉為先，以維護憲法秩序為念，始克回復憲政運作之常態，導引社會發展於正軌。

【陳大法官計男提出之部分協同意見書】

本件關於聲請統一解釋部分，本席贊同多數大法官意見，認應不予受理。惟對於聲請解釋憲法部分，多數大法官意見，雖認係合於司法院大法官審理案件法（以下簡稱審理案件法）第五條第一項第一款中段規定，而予受理，本席對此部分之結果，雖勉可贊同，但理由不盡相同，說明如次：

甲、就程序部分

- 一、按各國釋憲制度並不一致，我國大法官審理解釋案件，依憲法規定係屬國家司法權之行使，自應遵守「不告不理」之法則，用符民主法治國家，分權與制衡原則之制度性設計。所謂「不告不理」並非漫無限制，祇須有人（或機關）聲請（於釋憲案件）或提起訴訟（於一般訴訟），不須另具備一定要件，即可謂已合「不告不理」法則，而得發動國家司法權，其理至明不待贅述。故審理案件法對於大法官審理解釋案件或政黨解散案件，均有關於聲請要件及程式之相關規定（參照審理案件法第五條至第八條、第十九條）。其聲請不合規定者，應不予受理（同法第五條第三項、第七條第三項。在政黨解散案件，依同法第三十二條準用行政訴訟法第一百零七條規定，則以裁定駁回之）。基此，大法官受理釋憲案件，無論其聲請所涉及之內容、重要性如何？在未符合聲請釋憲要件以前，實不應僅因有人（或機關）聲請，並以其所涉內容重要或有急迫性，即秉於守護憲法（實體法）之使命感，逕為受理，而置程序之正義於不顧。本院前此，雖偶有類此情形，並為若干實體法學者所贊同，但本席以為在審理案件法對於聲請要件之規定，未為修正以前，大法官仍應實體正義與程序正義並重，不宜違反「先程序後實體」之審理原則。
- 二、審理案件法第五條第一項第一款中段係規定：「中央或地方機關．．．，或因行使職權與他機關之職權，發生適用憲法之爭議．．．。」準

此規定，自須聲請機關之職權行使，與他機關之職權，發生適用憲法之爭議時，其聲請始符規定。本件發生爭議之具體個案，依行政院聲請意旨係行政院決議停止興建核能四廠，並停止執行相關預算，與立法院行使職權，發生憲法上之爭議云云。按立法院職權之行使與立法委員職權之行使有別。前者依立法院職權行使法之規定，係由立法委員，依開會、決議等過程，集體行使；後者，可由立法委員個別行使。本件聲請人對於立法院議決預算案職權之行使（憲法第六十三條），與立法院並無爭議。聲請人對預算之執行，自認係行政權之行使，其經行政院會議決議，停止核四廠之興建及其預算之執行，即無違憲違法可言。可知聲請人本身對於其職權之行使亦無疑義（至立法院對之有無疑義，應否由立法院聲請解釋，則係另一問題）。顧行政院會議作成停止核四廠興建與其預算之執行，並對傳播界發布消息後，雖引起在野政黨立法委員之不滿，並經立法院決議函請監察院糾彈行政院院長及相關人員。惟查，對於行政人員之糾彈，係監察院之職權（參照憲法增修條文第七條第一項），函請糾彈僅在促使監察院依法行使職權，是立法院之決議函請監察院糾彈行政院院長及相關人員，尚非在行使立法院依憲法第六十三條所定之職權，縱其函送之緣由，係因停止核四廠之興建與其預算之執行，但查立法院既未對行政院會議停止核四廠之興建與其預算執行之決議，依憲法第六十三條或憲法增修條文第三條第二項規定，直接對之作成任何決議，即難謂已合於行政院因行使職權與立法院之職權，發生憲法爭議之聲請釋憲要件。矧此項核四廠應否停建係屬政策之考量，雖停建之結果，可能即發生該項預算之執行與否問題，但行政院此項重要政策之變更，憲法已定有重要政策變更之相關規定，自應依其程序辦理，該項預算之執行，亦隨之可獲解決，無待解釋。是核四廠停建之爭議，應屬政治問題而非法律問題，自宜循政黨協商或憲法所定程序（在外國尚有公民投票）解決，始為正辦，不屬司法解釋範圍。第邇來各媒體一致反應，立法、行政兩院及多數國民，均期待大法官作出解釋，以便遵循解決爭議。為符合全民強烈需求，並期對憲政之順利運作，及安定政局有所助益等不得已情形下，本席勉可贊同本號解釋之意旨，而不再堅持不予

受理之意見。第基於前述審理法之規定，本席認本號解釋與一般憲法解釋案，在性質上仍有差異。

乙、就實體部分

- 一、預算案與法定預算不同，行政院提出之預算案，須經立法院審議三讀通過，並經總統公布，始成為法定預算（預算法第二條）。行政院對於立法院決議之預算案認有窒礙難行時，須經由覆議程序解決（憲法增修條文第三條第二項第二款）。惟預算案一經公布成為法定預算後，即無覆議程序問題。重要政策或法律案經立法院通過公布後，行政院雖有執行之義務，但非一成不變或不可變。行政院認為必要時，自得依憲法所定程序修正、變更或廢止之，無待深論。
- 二、按憲法增修條文第三條，對於行政院應如何對於立法院負責，及行政院與立法院間，就行政院之施政方針、重要政策之爭執，如何解決，均定有一定機制可資遵循。預算案係由行政院提出，故立法院通過之預算案，行政院未移請覆議經總統公布，成為法定預算後，行政院原則上自有執行之義務，依一、之說明，亦不得再事移請覆議。雖歲出預算之執行，具有相當之彈性，惟如應執行之預算涉及重要政策之執行時，無論其預算編列於何單位，為單位預算抑為附屬單位預算，因該預算之停止執行即無異變更（或廢止）重要政策之執行，自與一般預算之單純停止或變更有異。國家重要政策係由行政院向立法院報告，為立法院接受，所共同形成，難謂可由行政院片面決定逕為變更。從而，涉及重要政策執行之預算，行政院（無論是否因行政院構成員之更替）如因情事變更或認須變更其施政方針或重大政策，而決定不執行時，自應先循重要政策變更（或廢止）之程序，向立法院提出報告並備立法委員之質詢以示對立法院負責。立法院亦不得拒絕行政院報告之提出。立法院對於行政院所提重要政策變更（或廢止）之報告後，如有意見或不贊同時，因憲法增修條文第三條第二項規定已停止憲法第五十七條之適用，雖不得以決議移請行政院變更（比較憲法第五十七條第二款規定），但仍可經由政黨協商；或循通過法律案使行政院負執行之憲法上義務；或依憲法增修條文所定爭議機制（例如行政院倘認法律案窒礙難行時，得提出覆議或立法院通過對行政院長不信任案等）處理，本亦

不生適用憲法之疑義。本件具體個案之爭議，原即可依上述方式解決，所遺憾者，兩院未能循此而成僵局，行政院旋將此政治問題聲請本院解釋。是本號解釋當非對適用憲法疑義所為解釋，僅在重申憲法規定之解決途徑而已，故與一般解釋案性質有別，爰提出協同意見如上。

【孫大法官森焱提出之協同意見書】

一、預算案由行政院提出於立法院審議

按依憲法第五十九條規定，行政院應將年度預算案提出於立法院。第六十三條則規定立法院有議決預算案之權。依憲法第五十八條第二項規定，應行提出於立法院之預算案及其他重要事項，須提出於行政院會議議決之。蓋行政院為國家最高行政機關，因此，總統依法公布法律、發布命令，須經行政院院長或行政院長及有關部會首長之副署，由此可知行政院應對政治之成敗負責。另一方面對於行政院之施政方針，憲法增修條文第三條第二項定有立法院為制衡之機制。

二、預算本於施政方針而編製

憲法增修條文第三條第二項第一款規定，行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。所謂施政方針，是指年度開始時，說明該年度施政的目標；施政報告則指年度結束後報告施政的結果。前者與預算有關，藉以查明預算與施政方針是否配合；後者與決算有關，以查明施政的實際情形是否與施政方針一致。國家施政無不需要經費，預算法第三十條規定，行政院應於年度開始九個月前，訂定下年度之施政方針。預算案則由各主管機關遵照施政方針擬定歲入、歲出概算而編列，由行政院於會計年度開始四個月前提出立法院審議，並附送施政計畫（參看預算法第四十六條）。

三、法定預算之性質

關於法定預算（預算法第二條）之性質，學說上雖有「預算行政說」及「預算法律說」之分，惟依釋字第三九一號解釋謂：立法院審議預算案時，不得對各機關所編列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目。「蓋就被移動增加或追加原預算之

項目言，要難謂非上開憲法所指（按指憲法第七十條）增加支出提議之一種，復涉及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，有違行政權與立法權分立，各本所司之制衡原理。」並於解釋理由闡釋預算案實質上為行政行為之一種。因預算案必須由立法機關審議通過而具有法律之形式，故有稱之為措施性法律。立法院審議預算案有批准行政措施，即年度施政計畫之性質。又云：「立法委員對行政院所提預算案所顯示之重要政策如不贊同時，自得就其不贊同部分，依憲法所定程序議決移請行政院變更。」此在民國八十四年十二月八日釋字第三九一號解釋發表之際，憲法第五十七條尚未經憲法增修條文規定「停止適用」。

四、預算與重要政策無從由立法院代為籌謀

依釋字第三九一號解釋，預算案實際上為行政行為之一種，立法機關審議預算案具有批准行政措施，即年度施政計畫之性質，有如上述。是預算之編製，因施政方針之內容而定，預算編列之項目關於支出部分，依法律之規定應予支出之法定經費，行政機關固不得扣留不予支出，若有關計畫型資本支出，則因情事變更或施政方針之改變，得由行政院或主管部會核定停止計畫之實施。關此，行政院訂有「行政院列管計畫調整撤銷作業規定」（民國八十九年十二月一日修正為「行政院所屬各機關列管計畫調整撤銷作業要點」）可稽。反之，依憲法第七十條規定：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」其立法意旨，釋字第二六四號解釋理由書載：憲法規定，行政院應提出預算案，由立法院議決之，旨在劃分預算案之提案權與審議權，使行政院在編製政府預算時能兼顧全國財政、經濟狀況與年度施政計畫之需要，並為謀求政府用度合理，避免浪費起見，委由代表人民之立法院議決之，以發揮其監督政府財政之功能。憲法第七十條規定係防止政府預算膨脹，致增加人民之負擔而設。從而立法院無從為行政院籌謀重要政策，決定施政計畫，擬編預算，以決議移請行政院實施。

五、立法院對於行政院之制衡

立法院對於行政院所提預算案欲實施之重要政策，如不贊同，就該不當之支出部分得逕為合理之刪減。行政院對於立法院議決之預算

案如認為有窒礙難行時，得依憲法增修條文第三條第二項第二款之規定，移請立法院覆議。另一方面，依憲法第六十三條規定立法院亦有議決國家重要事項之權。憲法第五十七條第二款原規定立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院如不同意該決議，同條款亦設有覆議之規定。然憲法第五十七條規定經增修條文第三條明定停止適用，立法院對於行政院之重要政策得以決議移請行政院變更之規定，於增修條文第三條規定則未見採用。是立法院對於國家重要政策如與行政院所採有異，惟有循制定法律途徑，促使行政院依法行政。依增修條文第三條第二項第三款規定對行政院院長提出不信任案，亦屬可行之程序。

六、行政院對於計畫型資本支出不負執行之絕對義務

對於計畫型資本支出得因情事變更或施政方針之改變而停止計畫之實施，蓋施政方針之提出為行政院固有之職權，此於政黨輪替之情形為然。從而法定預算之拘束力與規範性法律有異，其特性無非預算法第六十二條所定總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費不得互相流用（各科目規定的經費不得流用）。同法第二十五條第一項所定政府不得於預算所定外，動用公款等行為（科目未規定的經費不得支出）。第六十四條規定各機關執行歲出分配預算，遇經費有不足時，應報請上級主管機關核定，始得支用第一預備金（各科目所規定的經費不得超出），是為預算之固定性。準此以觀，行政院並不負執行預算之絕對義務。立法機關審議預算案雖有批准行政措施之性質，有關重要決策除經立法程序制定法律，對於政府機關及一般人民均有規範效力外，行政院尚無不可變更之理由，尤其在野黨原即反對執政黨施行之重要政策，一旦政黨輪替，竟強令新執政黨奉行其原來所反對的施政方針，有違民意政治之原理。

七、立法院有議決重要事項之權

依憲法第六十二條規定，立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。雖然增修條文第二條規定總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，第三條第一項規定行政院院長由總統任命之，立法院為最高民意機關之地

位，並未因而變更。預算乃本於施政方針而擬編，是宣布施政計畫最具體的方法，嗣後倘因情事變更或因政黨輪替而變更施政方針，行政院依增修條文第三條第二項第一款規定，有向立法院提出之責。本件所關核能電廠預算案通過之後，行政院決定停止執行，係屬國家重要政策之變更，有如解釋理由書多數意見所述。立法院依憲法第六十三條規定有議決該重要事項之權。如果立法院採取杯葛手段，拒絕行政院院長之報告，自係怠忽職權之行使，有違維護憲政運作之常軌。至立法院所為此項決議之性質及行政院提出報告之時間，依立法院職權行使法第十七條第一項規定：「行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備質詢。」第二項規定：「前項情事發生時，如有立法委員提議，三十人以上連署或附議，經院會議決，亦得邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢。」上開第一項僅稱「提出報告，並備質詢。」並未規定施政方針之變更應得立法院同意；又依第二項規定以觀，乃於「前項情事發生時」始經院會議決，邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢。並未規定「上開報告因情況緊急或不能於事前預知者外，均應於事前為之。」

八、對於重要政策變更之覆議效果

立法院曾依憲法第五十七條第二款規定，決議移請行政院停止動支本件所關核能電廠涉及之法定預算，經行政院依同條款規定移請覆議，嗣立法院議決：「原決議不予維持」，僅表示立法院對法定預算決議消極不予變更（刪除），此與行政院變更施政方針之重要事項，積極停止執行法定預算，係屬二事，不得因立法院決議維持原法定預算，即推論行政院嗣後亦不得變更施政方針。否則行政院決定不予施行之重要政策，竟由立法院決議應予施行，不啻由立法院限制行政院變更施政方針。他方面由立法院代為決定施政方針而不負行政之責，有違行政權與立法權分立，各本所司之制衡原理。

九、法定預算之停止執行涉及重要政策之處置

主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，如涉及施政方針或重要政策之變更，則應由行政院院長或有關部會首長適時向

立法院提出報告並備質詢，乃依憲法增修條文第三條第二項第一款規定，行政院應向立法院負責之故。立法院就此，如決議不贊同，憲法第五十七條第二款原設有覆議之規定，覆議時如經出席委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職。然上開規定已經憲法增修條文第三條明定停止適用。本件解釋理由書謂：行政院執行法定預算與否，若有自由形成之空間，則行政院尚不欲按立法院通過之預算案內容執行時，縱有窒礙難行之情事，儘可俟其公布成為法定預算後不予執行，則憲法何須有預算案覆議程序之設。惟按同條款所定行政院對立法院決議之預算案認為有窒礙難行時，得經總統之核可移請立法院覆議，乃因預算案係行政院為施政目標，依照施政方針擬定歲入、歲出概算而編列，施政方針之提出為行政院固有之職權。因而憲法第七十條規定立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議，有如二、四、六項所述。由此推之，行政院對於立法院決議之預算案所以認為窒礙難行，非因立法院增加或變更預算案編列之項目（參看釋字第三九一號解釋），實為就預算案編列之歲入、歲出經立法院刪減至窒礙難行之故。於此情形，若未經覆議程序，而認行政院應依法定預算執行，就行政院言，亦係執行其施政之目標，與原施政方針尚不致牴牾不入。如果行政院停止該預算之執行，充其量亦係其秉持之政策消極不能施展。其結果豈非符合立法院刪減預算，已至窒礙難行所欲達成之目的？至若行政院變更施政方針，尤其因政黨輪替，新執政黨與其反對黨對於重要政策所採立場有異時，行政院院長經該院會議議決停止執行其所屬政黨原來反對之政策，立法院決議不贊同時，尚有特別拘束力（詳見十項所述），無異立法院借箸代籌，為行政院設定施政方針，強制其積極執行不欲施行之重要政策。憲法第五十七條就此原設有第二款規定，賦予行政院移請立法院覆議之機制，其立法意旨與同條第三款規定行政院對於立法院決議之預算案得移請覆議，立法意旨有別。以憲法增修條文第三條第二項第二款（相當於憲法第五十七條第三款）設有覆議程序之規定為由，認為行政院對法定預算之執行與否，無自由形成之空間云云，顯將互不相容之二者混淆，難認允當。顧此情形，要屬行政院應依憲法增修條文同

條項第一款規定負責之問題。立法院對於國家重要政策如與行政院所採有異，其制衡機制，已於五項述及。

十、停止法定預算之執行不因立法院作成反對決議而發生特別拘束力。行政院依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，如涉及施政方針或重要政策之變更，經立法院議決不贊同，乃對施政方針或重要政策之變更而為，行政院原得移請立法院覆議之機制，因憲法第五十七條第二款規定已停止適用，立法院即無從依此程序決議使行政院院長接受該決議或辭職。因此，所謂法定預算之效力，仍為原有預算之固定性（詳三、六項所述）而已，別無其他拘束力。若云立法院決議不贊同行政院變更施政方針或重要政策，即有拘束行政院之效力，然則行政院如不遵照該決議辦理，應亦不致發生已停止適用之憲法第五十七條第二款規定之效果。

十一、依現行憲法規定，行政院院長自行辭職無助於爭議之解決

本解釋理由謂對於立法院不贊同變更重要政策時，行政院院長得選擇同意接受立法院不贊同之決議，繼續執行法定預算；或因其施政欠缺民主正當性，又無從實現總統之付託，辭職以示負責部分。關於前者，誠如解釋理由書所云：「總統經由其任命之行政院院長變更先前存在，與其政見未洽之施政方針或政策，毋迺政黨政治之常態，」則行政院院長同意接受立法院多數意見繼續執行法定預算，非經總統同意不為功。關於後者，若行政院院長為執政黨黨員，受總統之付託而擔任此職務，其施政即為貫徹執政黨重要政策，乃因與在野黨政見不同之故而自行辭職，總統任命之繼任行政院院長，究應繼續堅持施行執政黨之政策，抑或遵從立法院多數之反對決議？如屬前者，行政院與立法院間之爭議並未獲得解決；如屬後者，苟未經總統同意或執政黨變更原來堅持之政策，亦無從達成。是行政院院長自行辭職，於本件行政院與立法院間爭議之解決，無何增益。矧繼任之行政院院長倘若唯有遵從立法院多數之反對決議一途可循，則與停止適用之憲法第五十七條第二款規定「行政院院長應即接受該決議」，又何以異？抑有進者，責令行政院院長應即接受該決議，就本案涉及之事例言，即係由立法院決定施政方針，強制行政院執行其反對之重要政策並負行政責任，其矛盾已不言而

喻；如行政院院長認有窒礙難行之情形，依立法院與行政院之制衡原理，亦應有憲法增修條文第二條第五項相類之規定，承認總統有解散立法院之權限，將該重要政策之趨向，訴諸最新民意定奪，方屬公允。

以上意見與多數意見提出之理由未盡相同，爰提出協同意見書如上。

【蘇大法官俊雄提出之協同意見書】

本件解釋導因於八十九年底行政院與立法院間就停止興建核能第四電廠之決策所引發的機關爭議；而行政院得否決策不執行立法院通過之法定預算，則為其間主要之爭議問題。聲請解釋的行政院主張，其就法定預算之執行與否具有決定權，毋需另經立法院之同意；惟關係機關立法院則認為行政院無權決定不執行法定預算，並從而拒絕行政院長就此案到院說明，另決議移請監察院發動彈劾。由於雙方就預算執行與政策變更之權限分際問題，在看法上存有重大分歧，復因朝野對峙之政治情勢，故本件爭議已形成難解之憲政僵局，影響國計民生甚鉅。本件爭議既已合法提出釋憲聲請並經受理，則如何本於責任政治與權力分立制衡等憲法結構原則，釐清本件爭議所涉法理問題之是非曲直，進而闡明化解憲政僵局、回歸憲政運作之正途，自應為大法官責無旁貸之重要任務。

秉於上開認知，本件解釋作成下述三項主要判斷：(一) 在合乎法定條件限制的情況下，應容認主管機關得依合目的性之政策考量，為預算執行與否之決斷；(二) 本件爭議因另涉及國家重要政策之變更，本於行政院對立法院負責之憲法意旨，行政院就其所為之政策決定，尚負有向立法院報告並備質詢之義務，立法院就此亦不得拒絕；(三) 本件爭議於補行上揭程序後，相關機關均應本於「憲法忠誠」之義務與信念，依憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局。此三項基本原則之確立與揭示，符合憲法所定之權限分派秩序，並適切踐行了大法官仲裁機關爭議、維護憲政運作的任務要求，應值吾人肯認贊同。

惟本件爭議中相關機關提出了諸多論點，解釋理由書未及一一詳予辨明澄清，尚存有說理未盡之憾；其中有關重要政策變更之決策程序以及憲政僵局之解決方式等重要議題之理由構成，亦無法盡表吾人法理確

信之根據，甚或容有再為斟酌檢討之餘地。爰提出協同意見書，就本案所涉之主要關鍵議題，依次論證檢討如下，俾期強化本件解釋之法理基礎、澄清可能衍生之誤會。

一、法定預算的規範效力與規範內涵

由立法院通過的法定預算，是否即具有「課予行政部門執行預算之義務」的規範效力呢？針對這項本件爭議中的主要焦點問題，本件解釋固然多所著墨，並有定見，惟並未明白表述大法官的判斷結論。為期能明確定紛止爭，在此爰先就此項問題進行論證檢討。

按預算案經立法院審議通過及公佈後即為「法定預算」，其形式上與法律相當，學術上則進一步將之定性為是一種「措施性法律」。法定預算既為法律規範之一種，其規範性自不容否認；惟法規範的內容態樣繁多，是否均會課予受規範對象以特定之行為義務，尚且不能一概而論。因此，單從法定預算作為措施性法律的規範定位，尚不足據以推論認定行政部門是否具有執行預算之義務的問題；我們毋寧還必須檢証確認法定預算的「規範內涵」，才能判定其是否具有「課予義務」此一面向的規範效力。

當我們進一步從法定預算本身之形式、內容以及預算法上之相關規定，探究其規範內涵時，則正如同多數的公法學者所正確指出的，針對歲出部分進行規範的法定預算，基本上是在限定政府就特定事項為財政支出的最高額度限制，亦即是在設定預算執行機關得以支用預算之事務範圍，及其支用時之上限額度。就此而言，法定預算實為一種「授權性的法律規範」，其中尚不具有「課予義務」之規範內涵，亦從而並不能發生「要求政府必須為特定預算支出」的規範效力。主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，因此並不當然構成違憲或違法，而應分別情形視有無其他法規設定其行為義務而定。

以上所揭法理判斷，與多數通過之解釋理由尚無不同。本件解釋文及解釋理由固曾提及：不執行法定預算有即構成違法者，如維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費，因停止執行致影響機關存續之情形；惟此際作成違法判斷之關鍵，毋寧是因為此時之預算執行係為履行其他法規規定之義務，若不執行預算將造成違反該等法規之結果，而尚非謂不執行法定預算之本身即構成違法。準此，關係機關立法院指摘行政院不執行法定預算即為違法之說詞，實已對法定預算之規範內涵存有

誤解，不可不慎察。

二、預算執行之彈性與紀律--預算法制對於預算執行之規範要求法定預算本身固然並未課予行政部門實現預算內容的法定任務，惟由此亦無法逕而推論認為預算執行機關得自由決定是否執行預算，其決策不受任何拘束限制。相反地，預算法乃至審計法針對預算之執行，另設定有多重之程序上與實質上的規範要求；故此等規範是否寓有「主管機關應為預算執行」之義務要求，在此尚有論證檢討之餘地。

具體檢視預算法制上之相關規定，則我們固然可以發現，預算執行之成效是預算行政之考核、控管上的重要課題；但在另一方面，法制上亦有保留予預算執行機關得為裁減經費或變動執行的彈性決策空間。整體而言，預算法制的規範重點，應可認為係在維持預算行政的「財政紀律」，亦即其規範目的在於：確保國家之財政運作得有一定之合理性、穩定性與可預測性，並從而杜絕預算行政發生枉法浪費之情事；而在追求預算計畫之穩定性的同時，預算法制無疑也顧慮到了國家行政的靈活需求，因此容認主管機關就預算之執行與否以及執行程度等問題，仍得保有一定的決策空間。換言之，在預算法制的規範要求下，行政部門原則上固應誠信地執行由其所提出並獲立法院同意通過的預算計畫；惟其若因情事或政策之變更而決定不執行法定預算時，若其所為決策符合法制上之專業紀律要求，則仍為預算法制所允許。

基於上述之理解與詮釋，預算法制上有關「預算行政紀律之要求」，尚非即為「執行預算義務之課予」；因為在合乎專業紀律要求之情況下，主管機關仍有為不執行預算之決策空間。除了規範內涵上的差異外，此等「紀律規範」與「課予義務規範」的控制機制，毋寧亦存有相當之不同；蓋關於「主管機關所為變動預算之決策是否符合預算法所定條件」這項問題，法制上係委由專業、中立之審計機關進行認定判斷後，再由作為預算監督機關之監察院與立法院進行責任之追究，而非可由司法機關逕自作成「違法」或「合法」之判定。故於本件爭議中，我們並不能僅因行政院決議停止執行核四預算即遽指其屬違法，而毋寧必須肯認其具有發動變更預算執行之決策權限；至於其所為實際決策是否合法制上之紀律規範要求，則應由審計部門進行專業審查，非國會或司法機關所得率予認定。

三、預算行政與預算監督的權限分派秩序

如果我們跳脫相關法律概念之詮釋與適用，轉而探討憲政體制下關於預算事務的權限分派秩序，並據以確定行政權與立法權間之權限分際，則對於本件爭議中有關行政部門有無執行法定預算之義務的問題，我們或許能夠獲得更為清楚而完整的答案。

按預算機制事涉國家財政資源之分配，對於國家機關之正常運作、國家政策之確定與實現乃至於社會經濟之發展，俱有深遠重大之影響。為強化預算行政之正當性與合理性，採行代議民主之憲政制度，莫不將分權制衡之機制導入預算制度之運作。準此，在預算決策之形成確定階段，存有預算案之提出權與審議權之區分；而在預算執行之階段，亦有區隔執行權與監督權的設計。預算行政之各階段雖均有不同之多數憲法機關的參與，但在責任政治的規範原則下，政治責任之歸屬仍應有釐清之必要；在分權制衡的運作過程中，如何維持各憲法機關適當之權限分際，乃為重要之課題。

從這種權限分派秩序的觀點檢視本件爭議所涉法理問題，則若將法定預算乃至預算法制上之相關規定，解為具有課予行政部門以執行義務之規範效力，無疑會混淆了行政權與立法權間的權限分際，而與功能法觀點下的權力分立原則有所牴觸。蓋法定預算雖經立法院審議通過，但從預算案之提出以至法定預算之執行，均屬行政部門的權責；預算政策之形成與實現，除涉及法定機關之存續或法定義務之履行者外，原則上亦應由行政部門擔負起主要的政治責任。故如果將法定預算之內容一律解為具有課予執行義務之效力，不僅將無法明確界定政策形成之責任歸屬，而且亦將使預算之執行失去彈性，無法滿足行政權的機動需求。至於認為「行政院須經立法院之同意，方得為預算執行上之變更」的見解，除欠缺實證法上之根據外，亦混淆了預算執行權與預算監督權間的分際。質言之，關於特定預算項目之授權與否的問題，法制上固可容認國會得以「同意權保留」之方式實施監督；惟已經授權之預算項目的執行決策，究屬行政權之核心事項，故國會所為預算監督，於此僅能追究其政治責任，而不能逕代行政部門決定。

綜合以上三點論證，本件爭議中行政院所為停止執行核四預算之決議，若僅就預算制度之規範法理而言，則應無逾越其權限分際之違憲或

違法疑義。本件解釋就此雖未明白表述此項判斷結論，但依本席所見，解釋意旨應與上述論證一致。

四、重大政策變更的憲政程序要求

應否興建核四廠的問題為我國近年來之重大政策爭議，行政院就此作成停建核四之決策，自亦屬國家重要政策的重大變更。由於相關爭議於八十五年時曾歷經立法院為變更政策之決議而行政院再為覆議推翻的憲政程序，在憲政運作上已累積有高度之爭議性；再加上停建所需善後事宜繁雜，另須後續預算計畫之支應與配合--因此，本件爭議實不能僅單純界定為停止執行法定預算之問題，而必須再行檢討此項重大政策變更於相關憲法規範下的權限互動問題。在此首先應予澄清確認的是：相關政策爭議於八十五年間所歷經之覆議程序，既未課予行政院有興建核四廠之義務，自不禁止行政院嗣後改變其政策立場；而基於會期不連續原則，此項覆議結果亦無拘束新國會之效力。故除據以表徵相關政策所具有之高度爭議性以外，此段憲政運作之歷史與本件爭議尚無直接之關係；論者每持此項史實主張行政院已無變更轉寰其政策立場之餘地，實係對相關爭議之事實情形未有詳察，且於覆議制度之程序效力亦有誤解。

其次，關係機關立法院亦曾主張，本件爭議所涉政策決斷，係屬憲法第六十三條所定之「重要事項」，故應經立法院之議決。惟從體系解釋之觀點而言，該條所定之「國家其他重要事項」，應係指其他憲法規範授權、或法律規範保留予立法院為議決之事項，惟有如此，其所為決議方有規範效力可言；我國憲法學通說更強調，立法院此種重要事項議決權，仍須受權力分立原則之約制，不得侵及其他機關之決策權限。準此，本案系爭之停止預算執行決策，既屬行政院之權責，且亦尚未就後續之處理問題提出預算案或法律案於立法院，故立法院尚不得逕依憲法第六十三條之規定即取得此項政策變更之主導權。

在公共政策之形成上，行政院固然享有一定之政策形成主導權限，且若所決策之事務屬於其權限作用之核心事項，並毋需先經立法院之同意授權。然而，基於代議民主政治的理念以及我國憲政體制上的權限制衡機制，行政院必須就其所為政策決定對立法院負起政治責任；行政院對於政策之形成確定因而並無壟斷性之決策高權，而必須接受立法院之監督制衡，藉責任政治之運作而與代議機關共同對國民負責。尤其，本

件爭議所涉停止興建核四廠之決議，關係重大而複雜，其後續處理尚需龐大經費支出，倘若立法院並不支持此項政策，而對相關之預算案拒絕授權，則此項停建核四之政策宣示，殆無執行可能性可言；故本件重大政策變更，遠非行政院自行決議停止執行相關預算即可蹴成，尚需積極尋求立法院之支持，始有落實之可能。就此而言，立法院就此等重大政策之參與決策形成權限--無論是藉由質詢、不信任投票等方式追究政治責任，抑或是透過立法或預算審議等方式參與政策事項之具體形成--無疑均具有舉足輕重之影響力，並非行政院得以行政保留為由片面加以拒絕。

重大政策既事涉行政立法兩院職權，有賴此二院於制衡互動過程中協力共同形成，則如何維持行政立法兩權之理性溝通與互動，允為憲政運作上之重要課題。準此，我國憲法增修條文第三條第二項第一款乃規定：「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」此項規範不惟是行政院對立法院負責的一種基本機制，同時也架構出行政立法兩權間一項最為基本的政策溝通管道，應可認為係憲法對於重大政策之形成或變更的基本程序要求。尤其，為謀後續之憲法制衡機制的順利運作，並使國政爭議得於憲政體制下獲致制度性的解決，此項負責機制的維持，應屬兩院之共同憲法義務。故行政院本於其權責而為重大政策變更之「擬議」時，負有向立法院報告說明並備質詢的憲法義務；立法院於行政院提議為前述報告時，亦不得加以拒絕，而有聽取之憲法義務。本件爭議中行政立法兩院未循此憲政制度途徑溝通政策歧異，任令情緒對立導致政治動盪，已非僅政治運作策略之當否問題，而實有違背此項憲政程序規範所課義務。基於此項認定，本件解釋乃要求爭議機關應儘速補行上開程序，俾使憲政機制及早回復正當之運作。

五、憲政僵局的解決方式與憲法機關的忠誠義務

經由上述的分析說明，我們或許可對本件爭議的憲法性質能有更為清明而客觀的認識：本件爭議實為一種行政立法兩院就重大政策存有重大歧見的憲政僵局問題，惟爭議雙方均未依循憲政體制上的制度性管道尋求僵局之解套。本件解釋要求儘速補行憲政規範上最為基本的政策溝通程序，當然並無法一舉解決此項爭議問題；畢竟，這項具有高度爭議性的政策問題，仍應由負政治責任之政治部門，於政治過程中做成評價

決定。然而，透過此項處理要求之宣示，本件解釋毋寧也再次確認：憲法機關在憲政運作上負有「憲法忠誠」之義務，必須遵循並努力維繫憲政制度的正常運作，既不得僭越其職權，亦不容以意氣之爭癱瘓損害憲政機制的功能。此項「憲法忠誠」的規範要求，雖未見諸憲法明文規定，但不僅為憲政制度之正常運作所必需，亦蘊含於責任政治之政治倫理，其規範性應不容置疑。故本件爭議於補行前述程序後，相關機關仍應本於此項忠誠義務之要求，以憲政體制所設機制，積極地尋求歧見與僵局的解決。

鑑於憲政制度上存有多種模式能夠處理本件爭議，且究應選擇何項機制的問題，應留待政治部門自行判斷決定，故本件解釋文就此並未多言。為明確解釋意旨，多數通過之解釋理由書末段另例示了可能之處理程序與選擇方案。此項解釋方法固有致使大法官「身兼裁判與教練」之疑義，惟考量我國憲法解釋傳統以及憲政運作仍未臻成熟等情節，本席不擬多表質疑。於進一步檢討解釋理由所做例示之實質妥當性後，本席以為尚有二點問題值得再為澄清或斟酌檢討。首先，解釋理由中所提「若立法院於聽取報告後作成反對或其他決議，此一決議固屬對政策變更之異議，實具有確認法定預算效力之作用，與不具有拘束力僅屬建議性質之決議有間」等語，應係指該等決議具有「確認法定預算之授權仍然存在」的效力，尚非謂行政院即須受立法院之反對決議拘束而無持異見之餘地；解釋理由書就此所為之表述，恐易引致誤解，應有澄清之必要。其次，多數通過之解釋理由似認為立法院若進而制定要求興建特定電廠的「個別性法律」，尚非憲法所不許。惟公法學理上固未禁止「措施性法律」之存在，但對所謂之「個案性法律」(Einzelfallgesetz)仍多所質疑；解釋理由就此是否混同「措施法」與「個案法」之概念，恐有檢討的餘地。尤其，立法者雖得制定措施性法律，但不得因而侵及行政權之核心領域；故在未受理案件並依權力分立原則審查該等立法之具體內容以前，本席以為其合憲性恐不應遽予肯認。因此，立法院固得就興建或停建核電廠事宜制定措施性法律加以規範，但其具體規範內容之合憲性，仍應有受規範審查檢證控制之餘地。

本案自大法官受理審查後即已備受關注，爭議不斷；值此政治對立情緒稍見緩和的時刻，至盼各界能理智而冷靜地傾聽本件解釋所要傳達

的訊息。為表明本席參與作成此項解釋的法理確信，爰提出協同意見如上。

【戴大法官東雄提出之協同意見書】

本席就多數大法官通過之解釋文，固表贊同；惟就解釋理由書部分內容之論斷，猶認有補充闡明之處，為資明確，爰提出協同意見書如左：

一、預算制度乃行政部門實現其施政方針並經立法部門參與決策之憲法建制。對預算之審議及執行之監督，立法機關之權限與職責，因各國憲法建制不同而有差異。依我國現行預算法之明文規定，立法院對預算執行之監督，僅限於預算法第二十二條關於超過五千萬元預備金之動支，應先送立法院備查；以及預算法第六十一條有關中央主計機關應將各機關執行歲出分配預算之重要事項考核報告送立法院備查。

二、法定預算及行政法規之執行，均屬行政部門之職責，其間區別在於：賦予行政機關執行權限之法規，其所規範之構成要件具備，即產生一定之法律效果，若法律本身無決策裁量或選擇裁量之授權，該管機關即有義務為符合該當法律效果之行為。立法院通過之法定預算屬於對國家機關歲出、歲入及未來承諾之授權規範（參照預算法第六條至第八條），其規範效力在於設定預算執行機關得動支之上限額度與動支目的、課予執行機關必須遵循預算法規定之會計與執行程序並受決算程序及審計機關之監督。關於歲入之執行仍須依據各種稅法、公共債務法等相關規定，始有實現可能。關於法定預算之歲出部分，則屬預估性質，不足時可由行政院提出追加（參照預算法第七十九條）；經費如有剩餘，除經行政院核准得轉入下一會計年度者外，應即停止使用（參照預算法第七十二條及第七十四條）；其遇有特殊事故，尚得裁減經費（參照預算法第七十一條）調整收支（參照預算法第八十七條），凡此皆足認法定預算之是否執行與如何執行，行政院享有裁量之空間。至國營事業機構之資產投資預算或其他受市場法則影響之附屬單位預算，乃私經濟行政之一環，因經營策略或市場因素而改變，其執行內容應有較大之裁量空間，更無疑義（參照預算法第八十八條及第九十條）。是法定預算之執行，除預算法有明文之限制規定外，主管機關依其合義務性之裁量，決定法定預算中某一項目不執行或停止執行，尚不能遽指為違憲或違法，其是否

為法之所許，仍應視具體情形而定，此為解釋理由書所謂「執行預算之彈性」。

三、法定預算之執行，各機關應遵照預算法之規定辦理，至於有無執行義務，須視具體情形而定。例如維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費（法定經費），若停止執行，將影響機關之存續，故行政機關有執行之義務（參照預算法第五條第一項第三款）。反之，法定預算如屬於國營事業機構之資產投資預算，乃私經濟行政之一環，其是否執行，須考量經營策略或市場因素，故除涉及變更施政方針或重要政策者外，各事業機構有相當大之執行彈性。至其因法定預算之停止執行具有變更施政方針或重要政策之作用者，須經立法院之參與，而所謂「立法院之參與」，依本解釋文所載，係指：「應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院參與國家重要事項之決策權，依照憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條規定，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢。」

四、前述執行法定預算之彈性，並非行政機關得自行任意選擇執行之項目，尚須顧及法定預算乃經立法院通過具備規範效力之事實。所謂法定預算之「規範效力」，依解釋理由書所載：「在於設定預算執行機關得動支之上限額度與動支目的、課予執行機關必須遵循預算法規定之會計與執行程序、並受決算程序及審計機關之監督」，以及「預算法規中有關執行歲出分配預算應分期逐級考核執行狀況並將考核報告送立法院備查（參照預算法第六十一條），執行預算時各機關、各政事及計畫或業務科目間經費流用之明文禁止（參照同法第六十二條），又各機關執行計畫預算未達全年度百分之九十者，相關主管人員依規定議處（參照八十九年八月三日行政院修正發布之行政院暨所屬各機關計畫預算執行考核獎懲作業要點），凡此均屬監督執行預算之機制，貫徹財政紀律之要求。」又依解釋理由書所載：「法定預算皆限於一定會計年度」，故法定預算之規範效力亦僅限立法院審議通過之會計年度，依預算法第七十二條規定，會計年度結束後，其經費未使用者，應即停止使用，併此指明。

五、本院釋字第三九一號解釋，係針對預算案之審議方式，作成解釋，雖曾論列預算案與法律案性質之不同，並未否定法定預算之拘束力，僅闡明立法機關通過之預算案，拘束之對象非一般人民而為國家機關，

故據釋字第三九一號無法得出行政機關不問支出之性質為何，均有權停止執行法定預算。又預算法雖無停止執行法定預算之禁止規定，亦不得遽謂行政機關可任意不執行預算。惟主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，如解釋文所示，亦不當然構成違憲或違法，而應分別視情況而定。

六、憲法增修條文第三條第二項第二款規定：「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未決議者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院應即接受該決議。」從而行政院對立法院決議通過之預算案，如認窒礙難行而不欲按其內容執行時，於預算案公布為法定預算前，自應依上開憲法增修條文覆議程序處理。惟本件行政院聲請釋憲案之標的，係已經立法院通過，總統公布成為法定預算，故本件屬於法定預算之執行問題，而與上開憲法增修條文覆議程序無關。至憲法增修條文第三條第二項第二款所設之覆議程序，係憲法賦予行政院之權限，行政院有考量之餘地；原則上，行政院有兩種途徑可以選擇：（一）自信其政策正確，必然得到民眾之支持，而主動提出覆議，以維護其政策。如經立法院覆議而行政院失敗時，行政院應即接受該決議（已廢止之憲法第五十七條第三款規定：接受該決議或辭職）。（二）行政院如認為因立法院刪減特定政策或其中一項目之工程預算過多，無法以該項法定預算達到預期之成果時，祇好放棄該政策或該項目而不執行法定預算。例如行政院就棲蘭山設立國家公園之預算被立法院刪減成只剩四分之一，而無法達到國家公園之水準時，行政院祇好不執行該僅剩四分之一之法定預算，放棄設立棲蘭山國家公園，以免興建一不像樣之國家公園，而遭人民批評。又如法定預算非可歸責於行政院之因素而遷延工程之進行時期，致市場因素變動，設備費增加。此時行政院認為因情勢變更，非追加預算，無法竟其功，且從評估投資經營成本效益，已不符整體社會之利益，而選擇停止執行法定預算，不再興建，並負起相關政策成敗之責任（釋字第三九一號解釋參照）。例如探勘油井，國際油價下滑，如繼續探勘，非追加

預算不可，且經營上已無經濟效益。此時，立法院能否主動決議強制行政院繼續探勘油井？尤其立法院因無法主動決議追加預算（參照憲法第七十條），故宜採取否定說，方符行政權與立法權分立之原則；否則立法院與行政院之責任歸屬又要混淆不清。總之，行政院如遇有立法院通過之預算案不合其意（通常是預算被刪除或刪減），而行政院又想貫徹其政策時，則可依上開憲法規定向立法院提出覆議，此為憲法設立預算案覆議程序制度之目的所在。

七、本件所關核能電廠預算案通過之後，立法院於八十五年五月二十四日第三屆第一會期第十五次會議，以變更行政院重要政策，依當時適用之憲法第五十七條第二款規定，決議廢止核能電廠興建計畫，進行中之工程立即停工並停止動支預算，嗣行政院於同年六月十二日，亦以不同意重要政策變更而移請立法院覆議。可見基於本件核能電廠之興建對儲備能源、環境生態、產業關連之影響，並考量經費支出之龐大，以及一旦停止執行，善後處理之複雜性，應認係國家重要政策之變更，固無疑問；惟民主政治為民意政治，總統或立法委員任期屆滿即應改選，乃實現民意政治之途徑。總統候選人於競選時提出政見，獲選民支持而當選，自有推行其承諾之政治上義務，從而總統經由其任命之行政院院長，變更先前存在，與其政見未洽之施政方針或政策，毋迺民主憲政運作之常規。惟任何施政方針或重要政策之改變仍應遵循憲法秩序所賴以維繫之權力制衡設計，以及法律所定之相關程序。蓋基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代形式合法。憲法第五十七條即屬行政與立法兩權相互制衡之設計，其中同條第二款關於重要政策，立法院決議變更及行政院移請覆議之規定，雖經民國八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文刪除，但有關該立法院對行政院之制衡方式於憲法增修條文第三條第二項第三款以不信任案規定予以取代，而憲法第五十七條之其他制衡規定基本上仍分列於增修條文第三條第二項第一款及第二款。故公布於民國八十八年一月二十九日之立法院職權行使法第十六條，仍就行政院每一會期應向立法院提出施政方針及施政報告之程序加以規定，同法第十七條則定有：「行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備質詢。前項情事發生時，如有立法委員提議，三十人以上連署或附議，亦得邀請行

政院院長或有關部會首長應向立法院院會報告，並備質詢。」所謂施政方針變更則包括政黨輪替後重要政策改變在內。針對所發生之重要事項或重要政策之改變，除其應修改法律者自須向立法院提出法律修正案，其應修改或新頒命令者應予發布並須送置於立法院外，上開條文復課予行政院向立法院報告並備質詢之義務。行政院為履行此項報告義務，於依憲法第五十八條第二項規定，提出於行政院會議議決後，始能向立法院院會進行報告及備詢程序。立法院職權行使法第十七條雖規定行政院對立法院有報告之義務，但未明文應於「事前」為之，況同條第二項規定，立法院經委員提議亦得主動邀請行政院向立法院報告，可知上開行政院向立法院報告之義務並非必須於事前為之，是本件解釋理由書所載「報告因情況緊急或不能於事前預知者外，均應事前為之。」即有不妥。就本案事實而言，有關核能電廠之法定預算，行政院會議於八十九年十月二十七日決議停止執行，行政院院長於同年同月三十一日遭立法院杯葛而未能完成報告程序，惟相關規定既未要求事先報告，則本件停止預算之執行處理程序尚不違反前開憲法及法律之規定。

八、行政院院長或有關部會首長依前述憲法增修條文第三條第二項第一款及立法院職權行使法第十七條向立法院提出報告之後，若獲多數立法委員之支持，基於代議民主之憲政原理，自可貫徹其政策之實施。若立法院聽取報告後，作成反對或其他決議，此一決議固屬對政策變更之異議，具有確認法定預算效力之作用，而此處所謂「法定預算之效力」，係指解釋理由書所載：「設定預算執行機關得動支之上限額度與動支目的、課予執行機關必須遵循預算法規定之會計與執行程序、並受決算程序及審計機關之監督」。依此意旨，尚無法推論出行政院重要政策之變更須經立法院之同意，蓋依本院釋字第三九一號解釋之意旨，立法院就預算案之審議，不得涉及施政計畫內容之變動與調整，故應視立法院決議之內容，由各有關機關選擇適當途徑解決。

九、行政院提出前述報告後，倘立法院作成反對或其他決議，應視其決議內容，由各有關機關選擇適當途徑解決：行政院同意接受立法院多數意見繼續執行法定預算，或由行政院與立法院朝野黨團協商達成解決方案。於不能協商達成解決方案時，各有關機關應循憲法現有機制為適當之處理，諸如：(一)行政院院長以重要政策或施政

方針未獲立法院支持，其施政欠缺民主正當性又無從實現總統之付託，自行辭職以示負責；惟行政院院長亦得鑑於核四建廠計畫自推動以來，社會經濟及國際情勢已發生重大變遷，經組成「核四再評估委員會」審慎評估後，以「不建核四不會缺電」、「具體可行的核四替代方案」、「核廢料是萬年無解的難題」、「核災萬一發生危機處理堪憂」、「核四合約中止損失尚可忍受」、「永續發展台灣經濟逐漸建立非核家園」等六項理由，決定停止興建核能電廠，以符合憲法對人民生存權之保障，並深信能獲得多數人民之支持，而選擇堅持其政策主張，依本院釋字第三九一號解釋意旨，負政策成敗之責任。

(二) 立法院依憲法增修條文第三條第二項第三款對行政院院長提出不信任案，使其去職（不信任案一旦通過，立法院可能遭受解散，則朝野黨派正可藉此改選機會，直接訴諸民意，此亦為代議民主制度下解決重大政治衝突習見之途徑）。(三) 立法院依憲法第六十三條通過能源法案及其他相關法案。

十、總之，本件為行政院停止執行法定預算與立法院發生適用憲法之爭議。根據我國現行憲法規定，預算之提案專屬於行法院（參照憲法第五十八條、第五十九條），立法院無此權限。又立法院對於行法院所提出之預算，不得為增加之支出，此為憲法第七十條所明定。因此，立法院對預算案之權限與法律案不同，僅能以預算刪減權監督行政院不可以濫用預算提案權，做出與民眾利益違背的政策；或防止行政院浮濫編列預算，而為不必要之浪費，此經本院釋字第二六四號解釋闡釋在案。又依憲法第五十七條第二款規定，立法院原可透過決議移請行政院變更重要政策之方式，行使參與預算決策之權。惟此款規定現已改為由立法院對行政院主動提出不信任案（憲法增修條文第三條第二項第三款），故立法院已無主動決議移請行政院變更政策之權限，行政院也無機會依該項款規定行使覆議程序。本件預算自擬編、先前之停止執行，以迄再執行之覆議，雖經立法院參與決議，惟於現行憲法之規定下，行政院再次停止執行，憲法所提供立法機關得參予決策之相同機會，除提出相關法律案外，為提出不信任案。重要政策已制定成法定預算之一部分，與非屬國家重要政策變更之單純預算變動有別。其變更固然須經立法院之參與，惟所謂立法院之參與，尚不得涉及施政計畫內容之變動與調整，否

則易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，有違行政權與立法權分立，各本所司之制衡原理。此釋憲意旨經本院釋字第三九一號解釋闡釋在案，因此，在該號之解釋未為變更以前，各機關仍應受其拘束（參照釋字第一八五號解釋），併此指明，爰提出協同意見書如上。

【黃大法官越欽提出之協同意見書】

本件關於聲請統一解釋法律部份，多數大法官意見認應不予受理，本席表示贊同。對於聲請解釋憲法部份，在結論方面本席雖對多數意見表示贊同，但在論證方面略嫌不足，爰提出協同意見書，說明如下：

一、預算案經行政院提出於立法院審議通過及公布之後，即成為法定預算，形式與法律相當而屬於特殊類型法律之一種，本院釋字第三九一號解釋稱之為措施性法律。法定預算具有法律規範效力，不但對行政機關，對立法機關亦有其拘束力。對行政機關而言，預算為其施政計劃之具體實現，預算之執行乃其權限與職責，行政部門並無拒絕執行法定預算之憲法法源依據；對立法機關而言，憲法賦予立法機關審議預算之權乃是賦予一項「決策參與任務」(Mitwirkungsbefugnis)，不僅是權利也是義務，立法機關對於憲法賦予之權限，既不得再授權，也不得放棄。無憲法的授權，國會不得將此權限擴張或限縮（參照本院釋字第三九一號解釋）。在外國憲法法院判例中，有國會立法預先授權行政部門對預算中某部分之執行得自由裁量，免於國會審查，而經宣判為立法機關違憲之事例：參見奧地利憲法法院判例，19. 12. 1962, VfGH G1/62, G2/62。

二、惟施政計畫已制成法定預算者，行政院並非不得因應實際狀況適度以改變或停止執行。但應在憲法秩序之內，循適當規範踐行法定程序始得為之。按預算在編列之際只是建立在預測之基礎上，是對未來發展作預估，不能也不必與未來事實完全相符，因此預算之拘束力並非毫無彈性。法律對行政機關預算的執行因此賦予若干裁量權（例如預算法第七十一條、第八十七條等），但極為有限。至於行政機關如因其施政計畫或施政方針改變，而對法定預算不予執行，則已不復為預算法規範之範疇，而應循憲法程序為之，即至少應以等同於法律位階之程序（例如循立法程序制定相關法律）或高於法律位階之程序（例如循修憲程序或透過公民投票），始得對法定預算之拘束力予以廢棄或排除而重新編製，

否則國會與行政機關雙方即違反憲法中對預算「共同協力完成」之預算高權（Budgethoheit）原則。尤其對行政機關而言，未經國會審議即宣佈停止或不執行預算，已與「依法行政」原則有所不符。

三、一般經常性預算具有「年度性」，即以一年為執行之期限，惟基於政府「給付行政」廣泛之目標，並非一切施政計畫均能在一年內完成，尤其現代國家越來越多涉及私經濟活動，以中長期預算（例如政府投資能源、通訊、交通等工程）取得資源與勞務，遂行國家功能、滿足行政上服務之需要，此種情形為計畫型資本支出。行政部門對此種預算支出，不但有相當範圍之裁量權，甚且負有裁量義務。

按相對於經常預算有「年度性」，即以一年為限，計畫型資本支出則為行政部門之財政計畫，往往跨越一年以上，係一種財政計畫之中長期預算，通常具有政治計畫之意義，兩者有顯著不同：

1、資本型之預算，尤其計畫型資本支出，乃係國家為從事私經濟行為所編製之預算〔註一〕（參見德國預算法第六十五條）。

2、計畫型資本支出係跨年度預算，不但不可能在一個會計年度中完成，甚且不可能在一個國會任期內完成，故係以「現在」政府與國會決議，拘束「未來」政府與國會。〔註二〕

3、由於行政部門對計畫型資本支出之盈虧負責，因此不但有權對成本效益與風險予以評估，甚至有義務對該項預算支出是否繼續，加以考慮。（預算法第六章第八十五條以下）

本件台電核四廠興建計畫之預算，係國家從事私經濟行為之計畫型資本支出，行政部門對其負盈虧責任。依預算法第五十八條之規定，附屬單位預算所列固定資產之建設、改良、擴充，應考量投資計畫之成本與效益。因此行政部門不但有權對成本效益與風險予以評估，甚至有義務對該項預算支出是否繼續，加以考慮。有關成本效益與風險評估，現行「中央政府附屬單位預算執行要點」及「國營事業固定資產投資計畫編製評估要點」有所規定，依上開兩項要點評估結果，對法定預算停止執行者已達二十件以上，行政機關原非不得據此主張已為評估，並停止該項預算之執行。然而目的在使成本效益與風險評估「客觀化」之上開要點，卻僅由行政院自行訂定，而未送請立法機關審查，有關機關應秉本解釋之意旨，儘速檢討改進。

四、民主政治之常軌為公職人員之選舉與政黨輪替，政黨或公職候選人競選時之政見或政治主張，自有政策承諾之意義，不論總統候選人之政見或政黨之主張，在當選執政後，即可能成為施政計畫或施政方針。唯一切施政計畫非以預算之方式無從具體落實，政見欲成為具體可行之政策，必須經過預算程序，可謂「無預算即無施政」。

新政府固然得接收一切原政府之施政成果，然基於政治責任之考量，於執政黨輪替之際，新政府對原法定預算並非當然承受不可。在計劃型資本支出，其預算不能在一年內執行完畢，甚至不能在一個國會任期內完成而跨越國會任期者，則新政府與新國會是否受原法定預算拘束而毫無改變之權，即非無疑問。按預算既以對未來之預測為基礎，政府對計劃型資本支出預算予以檢討，毋乃其職責所在，因此不但在於政黨更迭或行政院改組時，可能提出新的施政計畫，即使並無此類情況，行政部門亦非不得改變施政計畫。於此情形，「國會預算高權」之重要性愈形顯著，蓋跨越任期之國會控制權能，並非前國會之延續，亦非前國會之授權，而是基於主權在民之原則，受全民之付託，而直接來自憲法之授權〔註三〕，為國會之固有權。行政部門於此情形下，欲以新施政計畫改變原法定預算，仍須經過國會之參與、審查與監督，始符合憲法之基本精神。

本件核能電廠之興建，在執政黨輪替後，行政部門並非不得提出不同之施政方針，改變原法定預算之執行。但衡量其對儲備能源、環境生態、產業關聯之影響、經費支出之龐大，以及停止執行善後處理之複雜性，影響國計民生極為深遠，應認係屬國家重要政策之變更，構成憲法第六十三條重大事項，基於對國會預算高權之尊重，應依憲法第六十三條之規定踐行法定程序，始符憲法之精神。

五、憲法賦與國會參與預算決策任務之預算高權，尚包括：

（一）行監督權，以確保預算之貫徹。

如民國八十九年十二月六日修正之預算法第四十一條第三項：各部門投資或經營之其他事業及政府捐助之財團法人，每年應由各該主管機關就以前年度投資或捐助之效益評估，併入決算辦理後，分別編製營運及資金運用計畫送立法院。
預算法第五十四條第一項第二款：新興資本支出及新增計

畫，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。但依第八十八條規定辦理或經立法院同意者，不在此限。

(二) 決算審計權，以維護財政紀律。

如決算法第二十六條及第二十七條，立法院有權對審計長所提出之中央政府總預算審查報告，審議有關預算之執行、政策之實施及特別事件之審核、救濟等事項。民國八十九年十二月十三日修正之決算法第二十六條之一，審計長應對立法院提出政府半年結算報告。

國家預算乃是對行政部門施政所提供之財政資源，不論行政部門基於何種理由所發生之負債，最後無非仍由政府預算對其虧損予以填補(預算法第八十五條)，行政部門並無於政府預算外擔負債務之負債能力〔註四〕。重大建設工程之停止所引起之龐大虧損，欲由行政部門以法律規定外之其他方法彌蓋，或轉嫁於公營事業之消費大眾，不僅於預算法無據，抑且將對憲政制度中國會之預算參與決策權，以及行政立法對預算共同協力完成之預算高權造成嚴重之斷傷。

〔註一〕 Fischer-Menshausen, Herbert: Mittelfristige Finanzplanung und Haushaltrecht, in: Heinz Haller (Hrsg.), Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, Berlin 1969, S. 56-57, 62.

〔註二〕 Boekenfoerde, Ernst-W.: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1964, Planung zwischen Regierung und Parlament, in: Der Staat 1972, S.480 ff.; Christian Bruenner: Politischer Planung im Parlamentarischen Regierungssystem, Wien New York 1978, S. 283 ff.

〔註三〕 Maunz Theodor: Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch., 20 Aufl., Muenchen 1975; Maunz-Duerig-Herzog, Grundgesetze, Kommentar zu Art 39, S. 14 ff.; Mangoldt-Klein, Grundgesetz, Bd II, S. 899-901; Kelsen, Staatsrecht, S. 179.

〔註四〕 Karl Wenger: Ansaetze zur inhaltlichen Determinierung nichthoheitlicher Verwaltungshandlungen im neuen Bundeshaushaltsrecht, OeHW 1987, S.1ff.; Otto Kotzaurek, Finanzschuld oder Verwaltungsschuld?,

OeHW 1977, S. 73 ff.

【王大法官澤鑑提出之協同意見書】

一、本件釋憲案之聲請、受理及解釋，具有重大憲政意義。關於行政院得否因重要政策變更而停止法定預算，憲法未設明文，而對本院釋字第三九一號解釋意旨又有不同之詮釋。是本件解釋應不盡在於論斷行政院決議停止興建核能第四發電廠，並停止執行相關預算是否違憲違法，更在於本諸現行憲法規定、責任政治及行政權與立法權分立之制衡原理，建構一套因執政黨更替或政府改組變更施政方針或重要政策所應遵循的憲法程序。

二、法定預算關於歲出部分屬於預估之授權性質，法律既規定有執行之彈性，故主管機關不執行或停止執行法定預算，並非當然違憲或違法，應視個別情況而定。法定預算如為預算法第五條第一項第三款規定之法定經費，例如攸關憲法機關或其他法定機關之存續，主管機關擅自不執行或停止執行而影響公務機關法定職務正常運作時，將抵觸該憲法或該法律有關組織或行使職務之規定，而造成違憲或違法之結果。如法定預算屬於國營事業機構之資產投資預算或其他市場法則影響之公務預算，乃私經濟行政之一環，除法律別有規定外，因經營策略或市場因素之改變，主管機關對該營業收支之估計、投資計畫成本效益之分析以及營業盈虧之考慮等等，直接負有經營監督與成敗之責任。又預算法第四條依財源不同而分為普通基金與特種基金；特種基金又依任務屬性不同，而分為單位預算與附屬單位預算。是此種法定預算之執行與否，行政院應有較大之選擇空間，其依負責之態度，決定具體個案或其中一項目之法定預算不執行或停止執行，尚不能遽指為違憲或違法。

三、本件解釋的主要意旨係在確立一項憲法上基本原則：即行政院得因重要政策變更而停止法定預算之執行。重要政策變更乃屬憲法增修條文第三條第二項第一款施政方針問題，其規範意義有二：（一）行政院長或有關部會首長應適時向立法院院會提出報告並備質詢，立法委員得依立法院職權行使法第十七條第二項決議，邀請行政院長或部會首長提出報告，並備質詢。（二）行政院在憲法上既得因重要政策之變更而停止法定預算，其停止執行法定預算之效力，不因未適時向立法院提出報告

並備質詢而受影響。本解釋理由書謂：「若立法院於聽取報告後作成反對或其他決議，此一決議固屬對政策變更之異議，實具有確認法定預算效力之作用」，查其意旨，係謂法定預算仍屬存在，非謂行政院停止執行法定預算之決議當然失其效力，而負有執行相關預算之法律義務。

四、行政院院長或有關部會首長依前述憲法增修條文第三條及立法院職權行使法向立法院提出報告，若立法院於聽取其報告後作成反對或其他決議時，應如何處理，解釋文及解釋理由書提出兩個途徑：一為依本解釋意旨政黨協商解決方案；一為根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局。前者非屬解釋對象，所以特別指出，旨在強調朝野協商亦屬處理憲政爭議之重要機制。關於後者，解釋文列舉四種可供選擇之途徑：（一）行政院同意接受立法院多數意見，繼續執行法定預算；（二）行政院院長以重要政策或施政方針未獲立法院支持，自行辭職以示負責；（三）立法院依憲法增修條文第三條第二項第三款對行政院長提出不信任案；（四）立法院自行通過興建電廠之相關法案。

五、應特別指出者，本件解釋意旨係認前述四種選擇，乃現行憲法所提供之機制，行政院長得接受立法院之決議或自行辭職，然此乃行政院長自行判斷選擇之政治責任問題，並非立法院之反對決議所具之憲法上效力。蓋誠如解釋理由書所云，立法院於聽取行政院報告後所作成的決議，僅屬對政策變更之異議，此項異議應不具對行政院長應為接受該決議或自行辭職之強制拘束力。就現行憲法規定、責任政治及行政權與立法權分立之制衡原理言，立法院不同意行政院重要政策變更之決議，亦不應具有強制行政院必須接受或辭職之效力，其理由有四：（一）憲法第五十七條第二款關於「立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職」之規定，業經中華民國八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文所刪除。（二）憲法增修條文第三條第二項第二款雖有行政院應即接受該決議之規定，然此係針對行政院對於立法院決議之法律案、預算案或條約案，而本件係關於行政院施政方針或重要政策變更，應無適用之餘地；（三）重要政策變更乃屬施政方針，應由行政院長自行判斷是否接受立法院之決議或自行辭職，始符責

任政治之憲政原理；(四)本諸立法院和行政院制衡機制，立法院得制訂相關法律，而使行政院負有執行義務。立法院亦得提出不信任案，不信任案一旦通過，立法院即可能遭受解散，則朝野黨派正可藉此改選機會，直接訴諸民意。誠如解釋理由書所云，此實為代議民主制度下解決重大政治衝突習見之途徑。

【施大法官文森提出之部份不同意見書】

多數意見認為在民主代議之憲政制度下，經由預算之審議，立法機關對國家政策之實現及施政計畫之形成有參與決策權，並謂核四預算涉及國家重要政策，其變動與非屬國家重要政策之單純預算變動，顯然有別，行政院院長或有關部會首長應適時向立法院提出報告及備質詢，立法院亦有聽取之義務，本席表示贊同。惟多數意見所持之法理有欠一貫與周延，其結論亦有失大法官職司釋憲應有之立場，按：

一、憲法第五十七條為增修條文第三條所取代後，立法院對於行政院之重要政策不贊同時，已無主動以決議移請行政院變更之權，故於增修條文下，立法院不同意行政院單方面停止核四預算之執行，又不依增修條文第三條第二項第三款之規定提出不信任案或另行通過興建電廠之相關法律時，乃發生行政院停止執行法定預算與立法院如何貫徹監督與落實參與決策權之爭議。而釋憲之目的及釋憲者之權限，係就憲法未有明文規定而發生之憲政爭議，依照憲法意旨與基本原理原則，補充憲法規定不足之闕漏，以為紛爭解決之依據，而非扮演意見諮詢者之角色，對相關機關提供不具拘束力之建言。

二、多數意見基於立法者之決策參與權，除依行政、立法分權制衡之憲政法理指明行政院負有向立法院報告並備詢之義務外，對於經行政院向立法院報告後，立法院對於行政院停止執行核四預算之報告作成反對或其他決議者，於解釋文指出：「應視決議之內容，由各有關機關根據憲法現行機制選擇適當途徑解決僵局」，解釋理由並就此「適當途徑」提出四項建議供有關機關選擇，即(一)行政院與立法院朝野黨團協商、(二)行政院長辭職、(三)立法院提出不信任案、及(四)個別立法。此四者中，前二者屬於經由政治途徑解決之領域；後二者屬於立法者依憲法本得行使之權限。無論對於何者，其採行與否，相關機關知之甚詳，

何勞多數意見為之提醒，況本件爭議即係相關機關捨此不由所發生，問題關鍵實在於行政院片面停止執行法定預算時，立法院如何貫徹其當初通過此項預算之意旨，以及立法院除提出不信任案及法律案外，於增修條文下是否仍有其他制衡機制存在？多數意見僅謂行政院應向立法院報告，至於報告之後續效果與責任歸屬則未為進一步釐清，等於將問題推回立法及行政機關，對於引發本件釋憲爭議之解決並無助益。

三、解釋理由中既謂：「若立法院於聽取報告後作成反對或其他決議，此一決議且有確認法定預算效力之作用，與不具有拘束力僅屬建議性質之決議有間。」其所稱確認法定預算之拘束力究何所指？多數意見並未敘明。實則，依憲法增修條文第三條第二項第二款規定，行政院對於立法院通過之預算案認有窒礙難行時，得於預算案公布成為法定預算前，移請立法院覆議，覆議經決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。此一憲法條文已明文宣示立法權與行政權之互動關係，即憲法所設覆議程序在於賦予行政院有變更立法院已通過之預算案之機會，立法院所為覆議決議無論係維持原案或有所變更，對於行政院均有拘束之效力，其意在使具有民意基礎之立法院負起終局之政治責任，此為憲法依民主政治代議制度之法理所設計之制衡機制，亦與憲法第六十三條立法院有議決預算案及國家重要事項權限之規定相呼應，至於公布後之法定預算，對於行政院之拘束效力當更甚於尚未公布前之預算案，其變更尤無排除該款適用之理。是故，依多數意見於法定預算之執行有重大變更時行政院應向立法院報告及備詢，立法院並有聽取之義務，此亦為行政院變更法定預算取得民主正當性之程序建制，立法院於聽取報告後作成之反對或其他決議，本質上類同經決議維持原案之預算覆議案，對於行政院有拘束力，應依憲法增修條文第三條第二項第二款規定：「行政院院長應即接受該決議」。

四、經前述程序後，若行政院仍得無視立法院之決議，而單方決定預算執行與否，不僅使憲法有關分權制衡及預算案覆議之制度設計，形同具文，亦使多數意見所為行政院應向立法院報告，以保障立法院對於國家重大事項決策參與權之美意落空，失卻其實質意義。多數意見既明言立法院之反對決議具確認法定預算之效力，行政院院長只有接受決議一途，要無其他選項可資代替，此可從憲法第五十七條第三款原有「或

辭職」之規定，業經增修條文第三條第二項第二款刪除即可得知，行政院長不能再以辭職規避或運用其他途徑延緩法定預算之執行，如此方符前開增修條文所確立民意政治下分權制衡之法理，並得據以解決本件之爭議，避免政治風暴持續擴大。

大法官職司釋憲，其首要功能厥為於憲法紛爭中依據憲法之意旨，毅然做出終局合憲或違憲之明確釋示，增補憲法規定之不足，使全國各級政府機關與人民知所遵行。大法官於過去五百一十九號解釋中，對於合憲與否多予指明，例外附帶提示系爭法令如何修正，多數意見於本號解釋中，似別創一格，僅就程序事項加以論述，對於問題核心之權限爭議，竟以相關機關原無爭議之事項提供建言，難免答非所問、捨本逐末。多數意見於理由之結尾又謂：「究係採取何種途徑，則屬各有關機關應抉擇之問題，非本院所能越俎代庖予以解釋之事項。」無異確認本件爭議屬政治問題之範疇，一切回歸原點。本席基於良知及對憲法之確信，爰提部份不同意見如上。

【董大法官翔飛提出之部份不同意見書】

一、憲法權限爭議應循分權制衡機制解決

本件行政院聲請釋憲主旨係因其自行決議停止興建核四電廠預算與立法院職權之行使適用憲法發生權限爭議，自應循憲政結構、分權原理以及兩院間之權限關係尋找答案。行政、立法兩院乃我國憲法上之重要機關，並位於權力核心領域，有關兩院之權限及相互制衡關係，原憲法第五十七條及增修條文第三條第二項均有週詳之設計，即行政院依左列規定，對立法院負責：行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，立法委員在開會時有向行政院長及各部會首長質詢之權；行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於決議案送達行政院十日內移請立法院覆議，立法院並應於十五日內作成決議，逾期未議決者，原決議失效，覆議時如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議；立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案，如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院。解釋文及解釋理由既已肯認上開規定「行政

院有向立法院提出施政方針及施政報告之責」乃行政院對立法院負責之主要憲法條款，停止核四電廠法定預算亦屬國家政策之變更，且係憲法第六十三條「立法院得議決之國家其他重要事項」以及立法院職權行使法第十七條所稱之「重要事項發生及施政方針變更」，則不論依照上開任一條款之規定，行政院院長均有向立法院提出報告，並備質詢，藉以爭取立法院多數認同與支持，以踐行憲法應盡之義務至為明顯，而本案已經兩度覆議定案，並執行有年，行政院藉所謂政黨更迭或政黨政綱為由，逕自片面決議停止執行，已明顯違反憲法既定程序，未盡其應盡之憲法義務，行政院此種越過憲法「先斬不奏」的違憲行為，竟不見解釋文為「違憲」之宣示，甚至連「程序瑕疵」亦未出現，僅以「自屬國家重要政策之變更仍須儘速補正上開程序」輕描淡寫一語帶過，不免予人有「高舉輕放」之感。

二、緊急命令尚須獲得立法院追認，國家重要政策變更，豈能不經國會同意：

按總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故所發布之緊急命令，尚且須於十日內送交立法院予以追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。而一個沒有民意基礎但須對立法院負責的行政院院長，竟可不依憲法及相關法律規定程序向立法院報告徵詢立法院同意，即可拒不執行涉及國家政策之法定預算，如此拒不履行憲法義務之行為尚不構成違憲，無異是默認行政院有不遵守憲法的特權。行政院既可不遵循憲政程序片面決定廢棄核能電廠法定預算，同樣亦可推及其他法定預算甚或一般法律，苟如此，行政權豈非變成獨大，而憲法秩序所賴以維繫的分權制衡機制，勢將瓦解無存。

三、行政院負責的對象為立法院而非總統

總統、行政院長在我國憲政架構中，分別扮演國家元首與國家最高行政首長角色，並各有一定的功能與權限，憲法賦與總統的職權大多屬於元首權的範圍，如戒嚴權、緊急命令權、赦免權，且須經由行政院院會的決議始得行使，行政院為國家最高行政首長，依據憲法第五十五條第一項規定，由總統提名經立法院同意任命，增修條文第三條雖將其改由總統單獨任命，但行政院院長對立法院負責之規定，始終沒有改變，從表面上看，總統似乎可以逕行任命，但依政黨政治理論，及本院釋字

第三八七號解釋意旨觀之，總統則必須任命受立法院多數黨團歡迎之人物，否則很難走進立法院大門，可見總統有權任命行政院長是一回事，總統候選人於競選期間提出之政見可否經由其任命之行政院長落實其競選諾言，則又未必盡然，依議會政治經驗總統任命之行政院長不一定與其同一個政黨，即使同屬一個政黨，也不一定理念相同，尤其與在野黨組成的聯合政府即更明顯，是解釋理由所言「總統候選人於競選時提出政見，獲選民支持而當選，自得推行其競選承諾，從而總統經由其任命之行政院長，變更先前存在與其政見未洽之施政方針或政策，毋迺政黨政治之常態」，是否「毋迺政黨政治常態」容由斟酌餘地，其後雖有「惟無論執政黨更替或行政院改組，任何施政方針或重要政策之改變仍應遵循憲法秩序所賴以維繫之權力制衡設計以及法律所定之相關程序」補述，但總覺有欠妥適，或有被斷章取義之虞，本院釋字第三九一號解釋文中「預算案與法律案性質不同」一詞，原係指「尚不得比照審議法律案之方式逐條逐句增刪修改」而言，但卻被聲請機關斷章引用，並作為停止法定預算之有力依據，能不慎乎。

四、協商解決非解決憲政爭議妥適途徑

司法解釋貴在依循憲法原理釐清憲政爭議，予聲請者乃至全國人民明確答案，俾有所遵循。解釋文末段「由有關機關依本解釋意旨協商解決方案或根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局」，而所謂適當途徑，解釋理由書所列諸項，其中除由行政院接受立法院不同意決議，繼續執行興建核四電廠計劃為唯一選擇外，餘如（一）行政院院長以主要政策未獲立法院支持為由自動請辭，（二）由立法院提出不信任案迫使行政院院長去職，以及（三）由立法院通過興建電廠之相關法案等，則均非憲法或法律規範之必然，而以上這些選項性質上已涉及政治問題，本屬立法、行政固有之職權，何時辭職，什麼時候倒閣，毋庸大法官解釋，本可自行斟酌。基於司法自制，政治性問題司法權本不宜輕易介入，否則真的就有越俎代庖之嫌。

憲政僵局如何打開，端賴司法解釋，而本號解釋竟以「朝野黨團協商解決」退回相關機關，如果朝野協商真能解決憲政上的僵持，又何必有勞大法官解釋，本席鑒於解釋文諸多論點尚待商榷，解釋結果稍嫌軟弱，並欠明確，期期以為不然，爰提出部分不同意見如上。

【劉大法官鐵錚提出之不同意見書】

基於憲法上主權在民、權力分立以及制衡關係等原則，特別是憲增修條文第三條第二項第二款有關覆議規定之同一法理，本席認為行政院決議停止執行涉及國家重大政策法定預算之釋憲案，應為如下之解釋：「因施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院參與國家重要事項之決策權，依照憲法增修條文第三條第二項及立法院職權行使法第十七條規定，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢。引起本件釋憲案爭議之行政院會議決議，仍須儘速補行上開程序。其由行政院提議為前述報告者，立法院有聽取之義務，行政院提出前述報告後，其政策變更若獲得多數立法委員明示或默示之支持，先前停止相關預算之執行，即可貫徹實施。『倘立法院做成反對決議，行政院院長應即接受該決議』。」茲說明理由如後：

一、憲法第二條規定中華民國主權屬於國民全體，與憲法第一條規定中華民國為民有民治民享之民主共和國，均係強調國民主權與主權在民之原則。國家權力直接來自人民，只是權力的行使，則透過民意代表監督政府各機關為之，即所謂民主政治、民意政治。申言之，人民藉選舉國會議員而參與國家政策意見之作成，並透過選舉、罷免、任期制以監督人民之代表，並使其最終對人民負責。憲法第六十二條及第六十三條分別規定，「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權」；「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權」。即揭示立法院藉由上述職權之行使，代表人民參與國家重要政策之形成及重要事項之決定，以落實民意政治、實踐主權在民之憲法意旨。是立法院在上述權限上，即享有權力行使之民主正當性。

二、權力分立可謂民主國家建構憲法所依據之基本原則，我國憲法實係以行政、立法兩權互動為核心，在此基礎上所建築之權力分立與制衡關係之體制，此一核心互動關係最具體表現者厥為憲法第五十七條，現為憲法增修條文第三條第二項所取代。依後者之規定，首揭行政院對立法院負責之大原則，繼則詳列各種相互制衡之機制。此即第一款規定，行政院施政報告之責與立法院質詢之權；第二款規定：「行政

院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議；第三款規定，立法院得對行政院院長提出不信任案及總統解散立法院之權。

按預算制度乃行政部門實現其施政方針，落實各種政策，並經立法部門參與審查及決議之憲法建制，預算案經立法院審議通過及總統公布後為法定預算，形式與法律案、條約案相當，在憲法上也是與法律案、條約案並列一款，效力應無軒輊，三種議案，經立法院議決後，若未經行政院移請覆議或覆議而未成功，經總統公布施行後，國家機關即應遵守，俾符法治國原則。縱國家總預算金額龐大，預算項目包羅萬象，難以精準把握執行，而應保有若干彈性，此故吾人所可了解，預算法也有若干合理之規定。但涉及國家重大政策之法定預算，若謂行政院亦可以窒礙難行或政策變更之理由，單獨決議停止此項法定預算之執行，則憲法明文規定之覆議制度豈不等同虛設？今後對窒礙難行之預算案，行政院根本不必事先提出覆議，縱提出而未成功，亦屬毫無影響，只要事後經行政院會議議決停止執行即可。若然，則立法院代表人民行使之國家政策參與形成權，審議預算案，豈非成為有名無實之憲法規定，權力分立與制衡關係之憲法原則，必也被破壞無遺。

三、憲法增修條文第三條第二項第二款對立法院議決之法律「案」、預算「案」、條約「案」，行政院若認為窒礙難行時，尚設有覆議制度，請求立法院重行考慮，改變決議，已如上述，則對已經行政院院長副署、總統明令公布之具有拘束力之「法律」、「預算」、「條約」，若事後因情事變遷，行政院認為有窒礙難行時，依照舉輕以明重之法理，豈非更應尊重立法院，依照憲法增修條文第三條第二項第二款覆議規定之意旨，基於同一法理，應向立法院報告並備質詢以尋求其支持，（事實上對法律或條約之修正與廢止，更是必須送立法院審議，經立法院通過、總統公布，始能發生效力；亦即必須遵循與原先「制訂、審議」過程相同之憲法程序。）此時，若立法院明示或默示同意行政院停止執行涉及國家重大政策之法定預算時，固無問題；然若立法院決議反對時，其效果應等同覆議失敗，依前引憲法增修條文之明文，行政院院長應即接受該決議，繼續執行該項預算，別無其他選擇。憲法增修條文第三條變更憲法第五十

七條覆議失敗，行政院院長「應即接受」或「辭職」之規定，為「應即接受」，係為確保政局之安定，避免形成兩院僵局而久延不決，雖不免犧牲行政院院長之志節或責任政治之真諦，然卻可貫徹民主政治之原則，並維護憲政秩序之安定。

至若行政院長基於其他原因，自行辭職以示負責時，固無不可，然此並非憲法義務之辭職，與依憲法第五十七條不接受立法院決議即須辭職，乃屬憲法義務之辭職，截然有別。憲法第五十七條所以規定行政院院長可在接受與辭職間作一選擇，乃係因行政院院長縱不接受立法院之決議而辭職，立法院依憲法第五十五條仍保有同意權以制衡新提名之行政院院長，即可貫徹立法院之決議；現行憲法增修條文因取消立法院之閣揆同意權，故規定行政院長僅能接受立法院之決議而無其他選擇。是以立法院作出反對決議後，行政院院長縱自行辭職(非憲法義務之辭職)，新任命之行政院院長也必須接受立法院決議，方能貫徹行政院對立法院負責之憲法明文，並達成維持政局穩定，避免形成憲政僵局之憲法意旨。故單純建議並認為行政院院長自行辭職，以示負責，即可化解此一憲法爭議，而不首先確認行政院院長有應即接受立法院決議之憲法義務，無疑是本末倒置、緣木求魚，絲毫無助於此憲政僵局之消除。

或有謂憲法第五十七條第二款有關立法院主動移請行政院變更政策之權已遭凍結，而由增修條文第三條第二項第三款之立法院得提出不信任案規定取代，故行政院至立法院報告後，立法院若欲表示反對意見，僅有提出不信任案一途。對此本席仍難加以贊同。首先，姑不論本案乃係涉及重要政策之法定預算執行與否之問題，並非單純之重要政策變更問題；而不信任案規定，亦非專為取代立法院政策變更權而設，其實為憲法凍結立法院對行政院長任命同意權之折衷產物。再者，立法院政策變更權遭到凍結，在憲政之實際運作上並非重要，蓋立法院對行政院所提出之政策亦非僅有提出不信任案之單一控制方式，立法院仍可藉由預算審議，或於法律中明定某項政策應經立法院決議(即所謂「立法否決」，大陸地區與台灣地區人民關係條例第九十五條參照)而對行政院提出之政策加以控制之可能。更有甚者，現仍有效適用之憲法第六十三條，即明文規定：「立法院有議決法律案、預算案．．．及『國家其他重要事項』之權」，故立法院雖因憲法第五十七條遭到凍結而無法「主動」移請

行政院變更其政策；然依據憲法第六十三條之明文，其仍保有「被動」審議決定行政院所提出之重要事項（包括：重要政策）之權力。

另須加以說明者，採取與覆議同一之法理解決目前所面臨之憲政僵局，若立法院仍決議反對行政院變更涉及重要政策之法定預算之執行時，該決議亦絕非憲法第七十條，立法院不得為增加支出之提議之情形可比，此觀諸該項法定預算早經行政院提出、立法院議決、總統公布而「存在」，並非「從無到有」之事實自明。至若採取此一解決途徑，即有立法院為行政院設定施政方針，強制行政院執行其不欲施行之政策之疑慮，然初不論立法院是否果不可為行政院設定施政方針或強制行政院執行其不欲施行之政策（例如：透過憲法第六十三條議決國家其他重要事項之權，甚或制訂所謂措施性法律），此所涉及者乃係變更早經立法院決議之「既有」政策之問題；係行政院向立法院負責之問題；係立法院代表人民參與政策制訂過程之問題。若吾人接受立法院對於任何行政院所欲施行或不欲施行之政策，均無參與決定權的看法，則憲法權力分立、權力制衡、民意政治之諸項原則豈非淪為空談，行政權獨大而立法權衰弱之情形亦非不能想像。

退一步言，縱肯認立法院僅得藉由提出不信任案以解決目前之憲政僵局，然吾人若對於國會解散重行改選之結果詳加分析，仍可佐證行政院對立法院負責，行政院對立法院所作出之反對決議僅能接受之結論，乃憲法當然之解釋。蓋立法院改選之結果，若仍由目前之在野黨獲得多數席次，則行政院當無理由再對立法院之反對決議表示異議；然縱由目前執政黨獲得多數之席次，行政院亦僅係因能篤定獲得多數同黨立法委員之支持，而能貫徹其決定，並非謂行政院可無視立法院前揭權能，而有自行片面決定變更法定預算或其他重要政策之行政裁量權。是故，對於本件解釋案件所由生之爭議，立法院是否提出不信任案，乃係立法院是否行使其憲法所賦予權限之問題，立法委員自有其行使職權之衡量標準；然其與本案解釋之標的，行政院決議停止執行涉及重大政策之法定預算，經向立法院報告後，不獲立法院同意，究竟發生何種效力，根本係不同之兩個問題，不應混為一談。

最後本席必須指出，本件解釋之核心問題，即行政院補行相關報告程序後，立法院若仍持異議而為反對決議時，該反對決議之效力問題，

多數意見對此閃爍其辭，未能提出明確之解釋，實有未盡全功之憾。換言之，多數意見雖已表明立法院反對決議應具有一定之拘束力，然其結論卻又提出包括協商、辭職、不信任及立法在內之種種解決方式。姑不論此一解釋在邏輯上是否合理一貫，即就有關機關是否有遵照多數意見所示途徑辦理之義務而論，恐亦有所疑義；蓋立法院是否立法與是否提出不信任案，本為立法院得自由選擇與裁量之事項，非釋憲機關所得過問。然縱有關機關依據多數意見之指示，採行其他解決途徑，於其仍不能獲得一致之共識而形成僵局時（例如：協商不成或行政院長辭職，而繼任之行政院長仍採取和前任院長相同之政策）究應如何處理？恐一切又回到現行爭議之原點，徒然浪費國家有限之資源。職是之故，對於立法院作成反對決議之效力問題，釋憲機關實有不可迴避之解釋義務。此時若憲法本身未有明文可供遵循，釋憲機關自當本於憲法相關條文之意旨、依循民主憲政之基本原則及憲法法理明確地為憲政僵局指引明路，此方為增進人民福祉、維護憲法秩序，回復憲政常態運作，導引社會發展之正道，爰為此不同意見書如上。

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

附錄二、訪談記錄

(一) 訪談對象：孫森焱大法官

訪談時間：八月一日 上午 10：00-12：00

訪談地點：司法大廈四樓孫森焱大法官辦公室

黃秀端：在討論解釋文的決議過程中，有感覺到什麼外在的壓力嗎？

孫大法官：我覺得沒有感覺到什麼壓力耶？審判獨立這個原則落實至今似乎已經慢慢地建立了，像是在副總統兼任行政院長和國大延任幾個社會上給予高度關注的案子上，大法官們都花了很長的時間來討論，由於案子本身比較敏感，也關連重大，因此大法官們也都特別慎重地來討論。像延任案這個案子雖然花了比較長的時間，但是其實中間是沒有間斷的，大家都很用心和小心地在處理這樣的問題，而在其中討論的過程中，我不曉得別的大法官的情形，起碼我沒有感到任何的壓力！

孫大法官：大法官會議在我國主要是處理違憲和法律爭議的解釋，在大法官會議中大法官缺席的情形不常發生，通常只要是在國內都會出席，而大法官會議的決議需要四分之三的多數，這樣的制度設計，造成大法官的解釋往往是協商和妥協的結果，有時會產生較為模糊的解釋決議文，雖然模糊代表的不是無法解讀或看不懂，但其解釋文不像一般審判般有著清楚的判定—違法或不違法，而且對於解釋文的詮釋和閱讀，每個人也都不盡相同，每個人心中都有著自己的一把尺，而合憲和違憲的想法，都是依原本心中的尺來衡量的，像副總統是否能兼任行政院院長一案中，如果宣判其違憲，有很多人會很高興也很贊同；反之亦然。而大法官會議採取的說法是，憲法上沒有說明副總統不可以兼任行政院院長，但是由於副總統是備位元首，而行政院院長是第三順位，因此副總統兼任行政院院長的情形應該盡量避免，而這樣的說法就被人家批

評，認為合憲就合憲違憲就違憲，怎麼會有不合憲也不違憲，但以後應該避免這種說法。大法官會議上，大法官會議在進行討論時，十五位大法官也有著各自的立場和看法，因此制度上決議通過的標準就是很重要的一個變數，如果以高門檻作為標準，會議中就只能異中求同，不過通過的決議也就比較慎重，即使通過的決議對於社會有傷害，其傷害的程度也不會太大，因為大法官會議決議的結果會有三部分，像五二〇解釋文就有解釋文、解釋理由書和部分協同意見書，解釋文是大家共同能接受的，而解釋理由書的內容是大多數能接受的，而大法官各自的看法就可以在部分協同意見書中表達出來。以上的這些現象都代表著多元社會的自然現象，大家有著不同的立場和意見，都應該給予尊重，而大法官會議十五個成員中，也相當程度地反映出社會的多元性質！而現在立法院希望將制度改成二分之一多數就可以通過解釋文，似乎將大法官會議當成了一般的司法裁判，不過法律是經過很長的過程才得以施行運作，如今在二分之一的標準下就可能被改變似乎不太妥當，只要八個大法官同意就可以宣告違憲，違憲牽涉到的憲政問題就遠比合憲大得多，況且大法官中每個人專長的部分又不盡相同，關於憲法的問題關連又是十分重大，所以改為二分之一會有害法律的安定性，這個問題應該慎重來考慮！

黃秀端：剛有談到一些行政和立法的分際，請問孫大法官有關行政和立法的衝突解決方式？像這次核四衝突的問題到底應該循何種途徑來解決？或者孫大法官覺得我國的憲法不甚完善，根本缺少解決爭議的機制？

孫大法官：您說的這個讓我想起來最近討論有關行政權的行政命令，到底有沒有行政命令權存在的空間？像許宗力的文章他就提到說，在德國戰後，他們為了避免行政權的強大，於是進一步地壓縮行政權，所以他們規定所有的行政命令都需要有法律的授權才可以，只有授權命令範圍之內才有行政命令存在的空間，而德國的例子就是一個立法權強大壓縮行政權的極端例子；最近我們不是有行政命

令程序法的公布，原來草案有職權命令，但在通過時把它拿掉了，因此行政命令應該只剩下行政命令和法規命令，職權命令應該沒有存在的空間，但是各界仍希望大法官做比較寬鬆的解釋【德國戰後為防行政權的過大，壓縮職權命令空間（行政命令限定在授權命令，即需法律明文授權），我國近制定之行政程序法也將職權命令拿掉。（屬行政立法分際之問題）】行政權和立法權的關連，每個國家都不盡相同，像德國的例子，是怕納粹的復辟，而我們國家長久以來都是行政權較大，但到今天權力意識高漲，像剛剛提到行政命令程序法就是有關行政立法間關連的問題，在這樣的問題上，大法官會議可以扮演很重要的角色，但是無論如何，都必須回歸到憲法上，今天我們沒有辦法創造憲法中所沒有的條文，憲法的解釋必須依憲法條文，依憲法中的條文來做補充解釋，司法不是創造法律，由此我們來看增修條文有關覆議的規定，現在明白訂出其不再適用，所以立法院對於其決議堅持要行政院接受，這就不符合道理【憲法第五十七條第二款已不適用，所以，立法院無法據此以要求行政院一定要接受其決議。（屬行政立法分際之問題）】，像解釋文中也提到：「預算案經立法院通過及公布手續為法定預算，其形式上與法律相當，因其內容、規範對象及審議方式與一般法律案不同，本院釋字第三九一號解釋曾引學術名詞稱之為措施性法律。主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情況而定。諸如維持法定機關正常運作及其執行法定職務之經費，倘停止執行致影響機關存續者，即非法之所許；若非屬國家重要政策之變更且符合預算法所定要件，主管機關依其合義務之裁量，自得裁減經費或變動執行。至於因施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，則應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權，依照憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條規定，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢。本件經行政院會議決議停止執行之法定預算項目，基於其對儲備能源、環境生態、產業關連之影響，並考量歷次決策過程以及一旦停止執行善後處理之複雜性，

自屬國家重要政策之變更，仍須儘速補行上開程序。其由行政院提議為上述報告者，立法院有聽取之義務（意指行政院院長要去立法院報告，立法院應該沒有理由不接受）。行政院提出前述報告後，其政策變更若獲得多數立法委員之支持，先前停止相關預算之執行，即可貫徹實施。倘立法院作成反對或其他決議，則應視決議之內容，由各有關機關依本解釋意旨，協商解決方案或根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局，併此指明。」其實這裡也並沒有指出實際上應該運用什麼樣的解決機制，到底應該怎麼辦？總而言之，針對解釋文的論點，就在於預算案的效力問題，反對意見也因此而來。對於解釋文本身，各方面對於解釋文的解讀也不盡相同，合憲者和違憲者都不甚滿意。不過我們這一屆的大法官有一個特色，那就是可以提出協同意見書或不同意見書，解釋文分為三個部分，解釋文本身、解釋理由書、協同意見書或不同意見書，而協同意見書就是大法官們各自對於事情的見解，而我在協同意見書是針對預算案所提出的十一點原則：

1. 預算案由行政院提出於立法院審議按依憲法第五十九條規定，行政院應將年度預算案提出於立法院。第六十三條則規定立法院有議決預算案之權。
2. 預算本於施政方針而編製憲法增修條文第三條第二項第一款規定，行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。
3. 法定預算之性質關於法定預算（預算法第二條）之性質，學說上雖有「預算行政說」及「預算法律說」之分，惟依釋字第三九一號解釋謂：立法院審議預算案時，不得對各機關所編列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目。
4. 預算與重要政策無從由立法院代為籌謀依釋字第三九一號解釋，預算案實際上為行政行為之一種，立法機關審議預算案具有批准行政措施，即年度施政計畫之性質，有如上述。
5. 立法院對於行政院之制衡立法院對於行政院所提預算案欲實施之重要政策，如不贊同，就該不當之支出部分得逕為合理之刪減。
6. 行政院對於計畫型資本支出不負執行之絕對義務，對於計畫型

資本支出得因情事變更或施政方針之改變而停止計畫之實施，蓋施政方針之提出為行政院固有之職權，此於政黨輪替之情形為然。

7. 立法院有議決重要事項之權。
8. 對於重要政策變更之覆議效果。
9. 法定預算之停止執行涉及重要政策之處置主管機關依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，如涉及施政方針或重要政策之變更，則應由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢，乃依憲法增修條文第三條第二項第一款規定，行政院應向立法院負責之故。
10. 停止法定預算之執行不因立法院作成反對決議而發生特別拘束力，行政院依職權停止法定預算中部分支出項目之執行，如涉及施政方針或重要政策之變更，經立法院議決不贊同，乃對施政方針或重要政策之變更而為，行政院原得移請立法院覆議之機制，因憲法第五十七條第二款規定已停止適用，立法院即無從依此程序決議使行政院院長接受該決議或辭職。
11. 依現行憲法規定，行政院院長自行辭職無助於爭議之解決，本解釋理由謂對於立法院不贊同變更重要政策時，行政院院長得選擇同意接受立法院不贊同之決議，繼續執行法定預算；或因其施政欠缺民主正當性，又無從實現總統之付託，辭職以示負責部分。關於前者，誠如解釋理由書所云：「總統經由其任命之行政院院長變更先前存在，與其政見未洽之施政方針或政策，毋迺政黨政治之常態，」則行政院院長同意接受立法院多數意見繼續執行法定預算，非經總統同意不為功。

我自己實務出身的，所以對於預算法和核四事件的討論深度不夠，蘇俊雄大法官所提出的協同意見書是最有深度的，王澤鑑大法官則是以一個第三者的角度來撰寫協同意見書，因此被很多人引用來支持自己的論點；總而言之，其實核四爭議案本身與預算案有很大的關係，預算案本身究竟是法律案或者只是措施性法律，行政院是否能不執行？這些都存在著爭議，其實核四案本身，原本是被立法院否決，而行政院院長動用覆議權，

再送回立法院而通過執行的，而如今政黨輪替，行政院不願意再執行，反而是立法院決議希望執行，情勢完全逆轉，這就關係到之前的行政院的決定對現在行政院有何拘束力？行政院到底能不能執行？有人就提到向美國買武器，也是用預算的方式，如果不想買怎麼辦？所以行政機關當然可以不執行，但是我們在修憲時又將覆議的權力刪除了，被刪除的法條是無法復活的，所以才陷入一種尷尬的情境之中，我們從目前的憲政體制當中找尋爭議解決的方法，從立法權控制行政權的方式中，其實立法權所擁有的武器很少，立院現在擁有的武器就只剩立法權，只能運用制訂能源法案來限制行政權。

陳宏銘：法案的制訂其實也必須避免侵犯到行政權？

孫大法官：法案是不應該也不能針對個案來廢核四，但可以運用抽象的方式來規範，其實冷靜地看來，朝野都有非核家園的共識，可以運用朝野協商將非核家園的理念寫入法案，然後積極地尋找替代能源，這也是一項不錯的解決的方式。

接下來是孫大法官、黃秀端、陳宏銘對於不信任案的討論，確定我國不信任案具有被動地特性，孫大法官認為立法院其實不是沒有解決僵局的方式，像提出非核家園的法案和提出對行政院的不信任案，但是立法院都不願意為之，使得僵局持續，我們可以發現所有的法律案都必須顧慮到政治現實，因為徒法不足以自行、不能僅看憲法如何規定，政治運作、慣例、現實其實也是很根本的問題，單獨就核四案來看，憲法上還是有解決的機制，孫大法官認為他不太能理解立法院的作法。

陳宏銘：立法院不願意提出法律案也存在一個因素，那就是立法院之前有做出一個續建核四的決議，而且堅持其對行政院具有效力，如果現在再提出非核家園的法律案，也就間接承認了之前的決議案對行政院是沒有效力的！其實這問題的本身也在於立法院的決議對行政院是

否有約束力？但是根據憲法修正案，憲法第五十七條第二款已不適用【參考孫大法官協同意見書之原文：「依憲法第六十三條規定立法院亦有議決國家重要事項之權。憲法第五十七條第二款原規定立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院如不同意該決議，同條款亦設有覆議之規定。然憲法第五十七條規定經增修條文第三條明定停止適用，立法院對於行政院之重要政策得以決議移請行政院變更之規定，於增修條文第三條規定則未見採用。是立法院對於國家重要政策如與行政院所採有異，惟有循既定法律途徑，促使行政院依法行政。依增修條文第三條第二項第三款規定對行政院院長提出不信任案，亦屬可行之程序。】，立法院無法據此以要求行政院一定要接受其決議，原本立法院決議對行政院重大政策的決議約束力在修憲過程中也被刪除了，因此根據憲法，立法院的決議對於行政院應該是不具約束力的，如果立法院決議對於行政院有約束力，此例一開立法院就不需要制訂法案，通用決議即可，如此一來就違背了行政立法制衡的基本原則和制衡。

陳宏銘：憲法第六十三條規定的相關規定－立法院有議決國家其他重要事項，「國家其他重要事項」應如何界定？

孫大法官：立法院職權行使法第十七條中規定，行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備質詢，但並沒有要求一定要接受立法院的決議，如此一來立法院的牙就被拔掉了，所以對於重大事項的界定和解釋也不再那麼地重要了，因為立法院無權藉此拘束行政院。

陳宏銘：整個輿論氣氛傾向於違憲認定，那孫大法官的看法如何？

孫大法官：關於是否違憲，因為行政院院長要去立法院報告，就是爲了要補正程序和解釋之前的政策，而立法院又反對，所以整件事看起來就似乎是朝違憲的解釋在發展，張俊雄被這樣的情勢引導下來，似乎也只有接受的選擇。孫大法官接著提到有關他協同意見書中

第七項—【立法院有議決重要事項之權：依憲法第六十二條規定，立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。雖然增修條文第二條規定總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，第三條第一項規定行政院院長由總統任命之，立法院為最高民意機關之地位，並未因而變更。預算乃本於施政方針而擬編，是宣布施政計畫最具體的方法，嗣後倘因情事變更或因政黨輪替而變更施政方針，行政院依增修條文第三條第二項第一款規定，有向立法院提出之責。本件所關核能電廠預算案通過之後，行政院決定停止執行，係屬國家重要政策之變更，有如解釋理由書多數意見所述。立法院依憲法第六十三條規定有議決該重要事項之權。如果立法院採取杯葛手段，拒絕行政院院長之報告，自係怠忽職權之行使，有違維護憲政運作之常軌。至立法院所為此項決議之性質及行政院提出報告之時間，依立法院職權行使法第十七條第一項規定：「行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備質詢。」第二項規定：「前項情事發生時，如有立法委員提議，三十人以上連署或附議，經院會議決，亦得邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢。」上開第一項僅稱「提出報告，並備質詢。」並未規定施政方針之變更應得立法院同意；又依第二項規定以觀，乃於「前項情事發生時」始經院會議決，邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢。並未規定「上開報告因情況緊急或不能於事前預知者外，均應於事前為之。」】，總之行政院院長必須去立法院報告和備詢，但並未要求其接受，因此立法院要行政院接受的方式就只有用倒閣的方式，但是立法院由於是國民黨作為多數，當時親民黨的氣勢又十分強勁，所以當時國民黨不願意改選，不敢藉由倒閣的方式解決僵局。

陳宏銘：當時國民黨的初選也還未開始，親民黨是新政黨，提名是中央集權式的，所以也大佔優勢。

孫大法官：我們常看國外的典章制度，乍看之下都十分完美，但是不一定適用於每個社會，制度必須實際在社會中運行，才能發現其缺失和優點，如果只是片面地觀察制度，而不考慮其在社會中的影響，是很危險的！

黃秀端和陳宏銘：有關憲法中解決憲政僵局的機制設計是否完善？

孫大法官：其實這問題就牽涉到憲政體制的選擇，究竟是選擇總統制、內閣制還是雙首長制？必須先釐清這樣的選擇，才能比較有效地選擇憲政僵局的解決機制。如果是雙首長制，總統是應該選國會多數黨的領袖來擔任行政院院長，如此一來才可以避免僵局。

陳宏銘：我國的雙首長制與法國相較，缺少了一項很重要的機制，那就是總統主動解散國會的機制，而一般法政學者也都認為這項機制是解決雙首長制底下憲政僵局的重要機制，但反對的人則主張這樣的權力會造成總統權力過大。

黃秀端：其實總統也不會過度濫用主動解散權，因為一方面總統自己所屬的政黨也會反對，另一方面，總統也會在對他有利的情勢下才可能主動解散。

孫大法官：總之，政治制度的設計要考慮到社會背景和民情，不能光看制度本身，要看制度與社會的契合程度，舉這次的例子來看，陳水扁總統也只是在實現他競選的諾言，而在民主政治中實現競選的諾言是民主政治的原則之一，所以根本的問題還是在於總統制、內閣制和雙首長的選擇！是大法官的解釋文需要大法官會議三分之二的多數才能通過，理由只需要絕對多數即可，而協同意見本來就是大法官個人的見解，因此我們也可以看到解釋文、理由和協同意見成爲三個明顯的層次，成爲抽象、具體和意見三個層次。我們只要瞭解這樣的制度，就可以理解到這樣的一個現象，而將來如果將三分之二改成絕對多數的話，在理由中很多具體的文字

就會出現在解釋文中，這樣會造成較強的對立，現行的制度可以讓大家都各取所需，是較好的方式。

陳宏銘：假如總統和行政院院長不同黨派，意見也不一致，總統要行政院院長下台，這樣會如何運作？

孫大法官：那法國雙首長制是如何運作的？

陳宏銘：就我所知，法國總統要總理下台也要考量政治局勢，但一般而言，憲政慣例是總統要總理下台，總理不敢不下台。

孫大法官：郝柏村的例子，李登輝也不敢明目叫他辭去行政院院長？

黃秀端：郝柏村的例子是剛好碰到立法院的改選，而郝柏村自己又堅持我國是內閣體制，在內閣體制底下，國會改選行政首長就要下台，因此他才下台。

孫大法官：郝柏村的例子有一部份也是因為立法委員對其強烈的抨擊，而導致其下台，其實總統除了自己叫他下台，也可以叫同黨的立法委員，在國會來批評他；另外一種甚至可以藉由批舊的辭呈來叫人走路，這些都是屬於行政慣例，但這些情形在送到大法官會議解釋之時會發生什麼樣的事，做出什麼樣的解釋，就沒有把握！

黃秀端：在美國總統和閣員的關係是絕對地，總統選任政務官是要參議院行使同意權，而總統要其閣員走路是不需要任何人同意的，是絕對地，在總統與閣員的關係上和我國是很不一樣的。

孫大法官：這讓我想起在副總統兼任行政院院長那一案中，提到說應該要有禮貌性的否決，不過到最後還是要考量政治現實，他提到，中國人處理事情，要講人情要講情面，與美國人一板一眼是完全不同地，這就是文化的差異。像我國會有合法的違章建築，這就顯示

出其中的矛盾，也代表著很多政治上的事不能光從法律的觀點來看說。

陳宏銘：憲法上總統有院際調解權，而現在在修憲後，院際調解權還有其功用嗎？在這次事件中院際調解權有其扮演角色的空間嗎？

孫大法官：以前院際調解的設計很簡單，就是總統高高在上，由總統來調解五院的紛爭，但是現在之間的衝突，總統也沒辦法出面來說五院不對或糾正，甚至監察委員也是總統提名的，所以其實這樣的院際調解權能發揮什麼樣的功能，我是有點懷疑。

(二) 訪談對象：吳庚大法官

訪談時間：八月二十八日 上午 10：00-12：00

訪談地點：司法大廈四樓會議室

黃秀端：我們想請問吳大法官有關行政權與立法權之間的關係應如何方能彼此不相互踰越？

吳大法官：基本上我從兩個方面來談，一是制度面的觀點，二是法治面的觀點，從制度面的觀點切入，從比較的觀點來看，沒有一個機關的權力高過英國的國會，除了不能把男人變女人，從制度面來講，基本上國會依王位繼承法，他要讓誰作國王，誰就可以作國王，英國國會在制度上是那麼至高無上的，那議員呢？事實上，英國國會是由前排議員所操控的，而前排議員也就是內閣閣員，後排議員在國會開會時根本不能發言，如果後排議員開會時跳到前面去發言是要受紀律所處罰的，即使原來是首相，下台後也要做到國會的後排。國會議員要聽黨鞭的話，閣揆住在唐寧街十號，黨鞭住在十一號，黨鞭的權力很大，同黨的議員都要聽黨鞭的話，議員聽黨鞭的話，下一次國會議員選舉就提名你去容易當選的選區，如果同黨的國會議員都一直有良好的表現，退休時黨鞭就會派你去加勒比海做總督，享受好時光。甚至參加國宴也是黨鞭建議名單，所以從以上來看，在法律上和理論上，英國的主權在於國會，但是實際上，國會議員卻受到許多的掣肘。而在美國三權分立的制度設計是很明顯的，美國的行政部門不能向立法部門提案，但是大家都知道，在美國的制度中，最大的立法者就是美國總統，這也就是制度和法律與現實面的差距，如同我們的立法院，在威權的時代，就只扮演著橡皮圖章的功能，事實上只是一個立法局，現在民主時代立法院的功能改變了，不再只是一個立法局，但是我們政治上運作的很成功的話，立法院原則上也會配合行政部門的要求來立法，不過政黨的因素在政治上依然是很重要的，如果行政部門所屬的政黨在立法院是多數，行政部門所推動的法案在立法院自然會比較容易通過，如果行政機關和立法院的多數

機會是不相同的，自然行政院想要推動的法案自然必須尋求立法院的支持，而台灣在這些制度上的問題與其他國家又不完全相同，因為這又牽涉到其他方面的問題。這牽涉到選舉制度的問題，歐陸國家大都採取比例代表制，如奧地利就採取百分之百的比例代表制，德國是一半比例代表制，而另一半直接選舉，在比例代表制中為什麼議員能擔任議員？就是因為有黨魁的指派，因此議員的責任很明顯，就是支持政黨的政綱，所以國會就成為行政部門也就是內閣的立法局，可是在理論上國會卻是至高無上代表國家主權的，總理是行政部門的首長，來到國會卻是來接受監督的，但是總理在表面上在國會看起來很小，實際上權力很大。在比例代表制下，每一個與總理同黨的國會議員都是總理指派的，議員根本不知道他的選票來自於何處，議員不代表特定的地區，也沒有所謂的罷免制度，其實罷免制度全世界只剩下中華民國和共產黨國家才有罷免制度。全世界的國會制度，都是國會議員全體解散、全體罷免，並沒有針對單一議員罷免的制度，所以在比例代表制當中，議員的當選完全是黨的安排，老闆就是總理也是黨魁，老百姓在選的時候就等於在選擇總理，像我國的選舉制度則不同，每個立法委員都是自己在打拼，沒有人能保證他們當選，花了很多錢在選舉上後，任期又只有三年，所以報紙上常常在講，因為立法院多數和執政黨不同，所以行政院要的法案立法院不給他通過，與行政院立場不同的法案，立法院又故意給他通過，這樣矛盾的情形我們就可以從制度面，憲法、法治和實際的政治面向來觀察。在我們現行的憲法制度中，立法院是相對強勢的，因為立法院與行政院相較是具有民主正當性的，因為行政院院長和各部會首長都沒有經過選舉的洗禮，只有總統具有民主正當性，而總統提名行政院院長能將民主正當性灌到行政院院長身上嗎？我認為總統並不能將民主正當性轉化呈行政院院長的施政，更進一步地，如果有過半數的立法委員支持行政院院長的人選，則行政院院長則有民主正當性，但在修憲後立法院同意任命行政院院長的權力被刪除，因此行政院院長頓失民主正當性的來源。從制度面來講行政院很難跟立法院抗衡，所以只能從政治面和行為面

來推論，行政院院長的人選應該得到過半數立法委員的支持，或者是行政院院長的人選和總統的黨，合起來能支配立法院過半的立委，能順利推動政務，而光要從制度面或法律面來強調行政權高於立法權，這是不容易的！五二〇解釋文被聯合報天天寫社論罵。其實五二〇解釋文沒有錯，我們的總統不是虛位的總統，總統在其競選的時候有其政見，其政見的實現，五二〇解釋文說明這政見的實現要透過總統所提名的行政院院長來實現，所以行政院院長要實現他的政見就要尋求其政治力量在立法院過半，才能夠確實實現其政見，以免立法院處處與之作對。以台灣的情形，我們很難做到如歐陸國家一般對議員的控制，歐陸國家的政府以前也不安定，因為以前內閣一直換，因為議員能兼任閣員，有利可圖，所以他們就採行現行的制度，這樣就比較穩定，而我國的制度，每個立法委員都是靠自己的實力選上，而且在選舉當中都花費了很多的代價，因此如何在他們的任期內回收也是他們所關心的重要議題，要不然他們就是要做一些標新立異的事情來引起選民的注意，像立法院開會的時候，有人就每次都穿唐山裝，希望能引起選民的注意，這在歐洲的議會中是看不到的，在歐洲大家都遵守不成文的規定，在英國甚至還要穿戴假髮開會，而德國人雖然不用戴假髮，但是也要穿著整齊的西裝，像 1970 年代綠黨興起的當時，一下子有二十幾個人進入國會，國會開幕那天，綠黨的議員穿著輕便服裝出席，大家就覺得是天大的事情，在我國則是見怪不怪，只要不打架就好了，穿著並沒有人要求，所以我國的制度造成立法委員容易標新立異，引起選民注意，還要有一些利益輸送，籌措競選經費，所以將來我們應該加強政黨的功能，起碼應該黨紀嚴明，黨紀分明責任政治才有落實的基礎，如英國一般，如果表決開放議員投票，那麼執政黨的提案反對黨也可以支持，反對黨的提案執政黨也可以不封殺，那麼責任就不分明，責任政治無法落實，而責任政治的前提就是政黨嚴明的紀律。

黃秀端：由於我國總統選舉和立法委員選舉時間不同，因此這次總統上任就面臨了舊國會的多數黨與總統所屬政黨不同之情況，像此種情況總

統如何落實其選舉政見？

吳大法官：內閣制中不會發生這樣的問題，但是只要是非內閣制的國家都會發生這樣的問題，就算總統和國會同時間舉行，也不能保證國會的多數和總統是掌控在同一個政黨手裡，老百姓有時候也故意分裂投票，以期讓國會和總統互相制衡，就算是美國的制度中，參議院每次也只改選三分之一，所以就算是總統和國會兩個選舉一起舉行，也不能保證國會多數和總統同為一個政黨所掌控，所以這時候制度設計的極限就在於此，這時候如何從事政治運作，如何玩政治的藝術就出現了。國會多數雖然和總統不同黨，所以總統要尋求立法院的支持，因為沒有立法院的支持很難做事，以前也許可以運用行政命令，但從今年十月一日起，許多行政命令失效，現在行政命令的運用都要法律的授權，以前行政命令濫用，現在經過大法官的解釋和行政法院立場的轉變，許多的行政命令頓時失效，形成一個重要的問題，甚至之前也發生大學生「二一」退學被視為是違憲的判決事件。回到我們的主題，我國的憲法缺少一個機制，就是總統或行政院院長主動解散國會的機制，總統挾著最新的民意，任命一個新的行政院院長，提出了新的政策，但舊民意的立法院卻一直跟總統搗蛋，像阿扁總統一開始任命唐飛作行政院院長，其實就是希望拉攏國民黨成為國會的多數，但國民黨不認帳，說唐飛是以個人的名義入閣，總統用盡了所有的方式都沒辦法解決，此時總統應該有權解散國會，重新舉行大選，由老百姓來決定，而這時候改選的結果，很可能國會的多數會與總統站在同一邊。但我們現行的制度是被動的解散權，總統一定要在立法院倒閣後才能解散國會，因此立法院就是不願意在任期還有一年多的時候提出倒閣案這種自殺的手段，其實如果立法院願意走此種解決的途徑，根本不會有五二〇解釋案，不會造成司法解釋的爭議。若有主動解散的機制，核四的議案就可以迎刃而解了，動用到司法審查其實並不是最好的解決方式，政治問題還是應該用政治手段來解決。三八七號解釋文，立法院改選行政院院長需不需要辭職，當時行政院院長任命還需要立法院同意，而

這一次立法院改選完也馬上會遇到相同的問題，但現在則還需要討論，在三八七號案子中，很容易解釋，但當時我就主張不要解釋，因為憲法中沒有規定立法院改選行政院院長需不需要辭職，憲法中為什麼沒有規定？憲法是故意沒有規定的，因為這屬於政治問題，不應該由大法官來解釋，而且這一次如果大法官解釋了，沒有說明這是政治問題，以後政治問題就層出不窮，且越來越難解決，於是後來政治問題就一個個的出現，像副總統兼任行政院院長，這些案子也就比三八七案難解釋的多了，如此之類的。

陳宏銘：總統對行政院院長是否有免職權？

黃秀端：有任用權就有免職權，從美國總統的權力中可以推演。

吳大法官：行政院院長對於總統的副署權上，在修憲後把對於其任免權的副署權給刪除了，由此來觀察總統對於行政院院長有其任免權。

黃秀端：憲法五十七條第二款的刪除是否影響立法院對於重大政策決議的影響力？

吳大法官：沒錯！憲法五十七條第二款現在刪除了，但政策沒有立法院的支持還是沒有辦法進行下去，但比如現在政府要戒急用忍、或三通，而立法院開會做出一個決議反對戒急用忍和三通，這決議沒有法律的效力，但立法院有過半的委員通過這決議，政府的政策會有辦法通行嗎？

黃秀端：在美國的國會也會通過沒有法律拘束力的決議文。

吳大法官：決議沒有拘束力，但假如立法院要玩真的時候，政府一點辦法也沒有，比如說他可以修改兩岸條例，放鬆戒急用忍，但假如政府還是堅持要做，那就可以定法則，所以當立法院玩真的時候，政治上運作失靈的時候，其實就是個僵局，一點辦法也施展不開，現在的情況就是如此，立法院通過兩岸條例要政府執行三通，因此學者湯德宗也寫文章說這管到行政院的政策執行權和決定權，

這是違憲的行爲，可是法律通過了政府就要執行，在大法官尚未宣布他違憲之時，政府依然應該執行，政治上的事件很多時候要靠檯面下的運作，不能純靠檯面上的對抗，政治上當硬碰硬的對抗時，是很容易產生僵局的。

陳宏銘：您認爲五二〇號釋憲案對以後的行政立法衝突有何影響？又對於國家重大政策如何定義？五二〇解釋文對以後立法院議決國家重大政策有何影響？

吳大法官：我認爲還是應該放在政治面上來看，五二〇解釋文停建核四爲什麼會發生爭議？國民黨執政的時候，不執行預算和停建的工程一共有二十六次，這是行政院提出的證據說明爲什麼可以停建，其中包括台電就有好幾項工程，當國會同意或無異議的時候，可以不做啊，當沒有人質疑、沒有人提案、決算的時候沒有問題，所以如果核四案也是這樣的情形也可以不做，但是核四案不相同啊！所以變成爭論什麼是國家重要事項，什麼是國家重要事項很難界定，立法委員覺得是重要事項或是行政院主動說明這是國家重要事項，就是重要事項，核四是連戰內閣主動說明的國家重要事項，甚至在當時動用行政院院長覆議的權力，所以國家重要事項很難有一個客觀的標準，應該大部分是主觀的認定，像德國憲法法院的例子，裁定中學生要不要修第二外國語，憲法法院裁定這不重要，但要不要對中學生實施性教育，幾歲要發避孕藥丸？邦憲法法庭裁定這是重要事項，不是聯邦，因爲在德國教育是歸邦來管轄，那重要事項的標準呢？邦憲法法庭說明要不要修第二外國語，大家不關心，家長也不關心，但是性教育的問題大家都關心，家長也關心，所以性教育是重要事項，所以要規定，這就是很坦白的說明！

黃秀端：那您認爲我們憲法應該有哪些可以修改的空間？

吳大法官：修改覆議權和行政程序法之後，我們國家的行政權變的非常的弱，

在覆議權上現行是只有二分之一，所以可以考慮加強覆議權的門檻，回到原來的三分之二。

黃秀端：美國覆議權是總統施政很重要的工具。

吳大法官：所以在美國總統甚至只要威脅要使用覆議權就可以達到效果，有時候根本就不需要真正使用到覆議權，原本憲法中總統是虛位的元首，而修憲後總統是直選的，應該給予總統部分的權力，但反而沒有，這是一種奇怪的設計，當初的設計很明顯，憲法的設計就是要對付蔣委員長，他一定是作總統，因為他的個性很明顯地是一把抓，一個人可以做十幾個學校的校長，所以將總統和行政院院長分開，將實權放在行政院院長身上。

陳宏銘：預算案和法律案是否不同？

吳大法官：五二〇釋憲案將法律案說明的好像有區別又好像沒有區別，不過預算就是法律案的一種，但不是普通的法律，所以在修改的時候也不相同，法律案可以修改刪減，而預算案在我國只能刪減，如預算編列四億，但兩億就完成了，這樣應該要嘉獎而不是懲處，所以預算案和法律案很不相同，法律案除了裁量的空間外，否則應該忠實地實行法律，所以法律案和預算案不同就在於預算案有上限的限制，甚至於不執行也不一定說其違法。但問題不在於此，在於核四案曾經覆議過，當初行政院主張要做，立法院主張不要做，連內閣成功覆議要做，但現在又說要不做，因此問題還是在於政治問題，如果今天立法院同意不做，或是行政院院長去報告不做，立法院都不講話鼓掌，那就可以不做；但法律不能不執行，跟立法院報告一下就算立法院同意還是不能不執行，在法律修改之前還是要執行，這也就是預算案和法律案的不同。如果是我，我會採取下年度不編列預算的方式，立法委員沒有權增加預算，不編就不蓋了，也沒有財源可蓋。但是這其實還是行不通，因為立法院還是會想辦法搗蛋，拉白布條，不讓行政院院長進入

立法院報告，不通過法案。

黃秀端：立法委員也可以要脅如果不編這個預算，其他部分的預算他們也不讓你通過。

吳大法官：所以很多事情在解決行政和立法衝突上沒有好不好的問題，像我國大法官的機制，別的國家並沒有憲法疑義的解釋，沒有對虛擬層次的解釋，像美國開國的華盛頓有要求司法機關扮演這種角色，被司法機關拒絕，因為一定要有具體的個案，司法機關才願意做解釋，假設的問題最高法院是不願意做解釋的，為什麼我們現在大法官的案子這麼多呢？就是因為我們現在只要三分之一的立法委員連署就可以申請解釋，這個制度也有好處就是把政治的紛爭作一個公正的裁判，但現在案子實在太多，使得大法官甚至成爲一種法律顧問，所以大法官們有時候就不願意接受一些政治問題的解釋，因此立法委員認爲大法官沒有忠實地行使職權，要修改法律把解釋憲法的條文中行使職權的字眼拿掉，但大法官也希望將其改成有原則重要性的案子才受理，因此還是保留大法官選擇案子的權力，以前送到大法官的案子比較少，但最近幾年卻暴增許多。

(三) 訪談對象：湯德宗教授

訪談時間：九月六日 下午 3：00-5：00

訪談地點：中央研究院社科所

黃秀端：我們的研究其實不完全是針對五二〇的解釋，因為五二〇畢竟只是一個個案，您在文章中提到交替式的總統制，但是那是在 97 之前，您現在認為我們現在的政治體制還是總統制嗎？

湯教授：交替式的總統制是我的改革構想，而還是沒有改變，如果大家不敢採用純粹的總統制或內閣制.....

黃秀端：因為總統制和內閣制在體制上有一些根本上的差異，行政和立法的互動關係的基本模式並不相同？

湯教授：老實說您提出的問題其實並不是我所關注的焦點。我所提出來的這個想法並不是我所獨創的，我在書上也有提到，這種說法很多人討論，我們現在講到所謂的交替式總統制，那是 Sartori 所提出來的想法，只不過他對於台灣並沒有瞭解，所以我只不過是把他的想法具體運用在台灣個案上，不過這個原始的想法還是必須尊重 Sartori 的意見。他提出這種想法的主要考慮跟我們台灣所遇到的情況相同，在內閣制當中大家害怕，而總統制行不通，所以他就想出另一種混合的形式，他就認為法國第五共和的政治體制便是同時存在總統制與內閣制，他的混合制也是類似這樣的模型，但不是同時存在，是具有換軌的機制，這個理論提出之後，這就讓我想到台灣的情形，台灣的憲法裡面本來就已經有混合制的特色，台灣的情形雖然沒有像法國人想的那麼樣的透徹，一開始我們所謂的修正式內閣制，這個發明也是內閣和總統同時存在，也必須在其中做適度的調和，這是張君勱的想法，但是他可能限於某些因素而不能說出口，而這個話則是我在好多年以後發現而幫他述說的。我的想法是這樣的：Sartori 提出這樣的一個模型之後，認為一個制度運作不順暢，再換軌至另外一個制度，而這樣的想法提出之後，我遭遇到比較多的討

論，是換軌和換軌時機的問題，我原先的想法是，先內閣制後總統制，內閣制轉成總統制時可以自動轉換，而自動轉換的意思在於當他發生預設指標應該換軌，而這些預設指標有沒有窮盡？有沒有還未想到的情形？有沒有換軌換不過來的？有沒有換軌過程中有出現了差錯？但是對於同一個時間只存在一種制度，一般而言大家都還能接受，這樣就不會一片混亂。現在我們的問題包括，法國的問題和我們原本憲法的問題，又是總統制又是內閣制，萬一發生爭議就會發生無法解釋的問題，不知道要依循哪一個標準來解釋？五二〇解釋案也有相同的問題，事實上你沒有辦法兩個制度都兼顧，前半部份和後半部看起來似乎是前後矛盾的，行政立法部門都各取所需，都說他們沒有錯，但是用我所建議的模型，如果同一個時間只存在一種制度，或是先從一種制度換成另外一種制度，那這樣大家就比較有依循的標準。比較有質疑的部分，就是換軌的機制，如果有一種情況是沒想到，會造成混亂，導致換軌換不過來的，這個問題就比較嚴重。至於換軌之後能不能解決問題？關於這個問題，我不敢說啦！像這次核四這個案子，但是他有一套遊戲的規則出現，大家就可以按照這套遊戲規則來運作，我們可以看到五二〇釋憲案有關核四的案子，那就看你可不可以覆議成功啊，如果覆議沒有成功那就繼續蓋核四啊，那就解決啦！也許輸的一方不甘心，但是遊戲規則在哪裡，雖然問題不見得解決，但是最少沒有我們現在連應該怎麼辦都不清楚的問題，如果在換軌制底下，起碼遊戲規則比較清楚。現在有一些討論則在於國民黨中修憲的人士，當初在修憲提案的時候，提出行政院院長的任命權留在立法院，但是那只是提案而已，還是必須經過國民大會的同意，而且提案在說明欄中必須說明清楚，但是當時通過了，這其實是不是有這樣的意義存在，這是另外一件事情，當初在西華飯店討論修憲的時候，還不是我一句你一句，用討價還價的方式在進行修憲，並不是依照國民黨的意思在修憲，絕不能用這種意向取向的方式來解釋。再且，在解釋憲法的時候，不能依照個人的意向解釋，最多只能參考歷史解釋，第一個問題，國民大會是個民意機構，你是誰？他是由許多民意代表所組成的，第二依照整個憲法的體系來看是否能維持整個憲法的體系？如

果不能維持？爲什麼要依照你的主觀意思來解釋？甚至衝擊到其他的條文，解釋不同，這時候在憲法解釋上，體系解釋優先，文意解釋次之，最後才歷史解釋，歷史解釋排到最後，換句話說就是很多解釋，還是必須從憲法整個體系來看，現在很多國民黨的學者主張應該由國民黨來組閣，主張當初修憲的精神不是這樣，這是違反憲法體系解釋的，如果說你當初要修改條文以達到你的目的，而今天卻發現情勢不同，卻要主張當初你不是這樣的意思，這樣是本末倒置的一件事。另外一個比較傾向民進黨的看法，就是將法律案和預算案退回立法院重新通過，而此時立法院有三分之二再度通過，總統和行政院院長則應該接受或辭職，而當初修憲的時候，將三分之二的門檻降低，降爲二分之一，而二分之一的門檻造成在覆議權上行政權似乎沒有任何的功效，沒有發揮覆議權的精神，法案或預算案原本在立法院就得到二分之一的委員支持，覆議權也需要得到二分之一委員的支持，因此行政權的覆議十之八九是輸的，所以民進黨的人士，他說這樣的體制是總統制，但是卻在覆議權上遇到了困難。當初在修憲的時候，民進黨和國民黨都想要卡住對方，設計和交換一些機制來互相牽制，但是人算不如天算，現今主客易位，沒有意料當上總統的當了總統，一個不曉得會丟掉行政權的丟了行政權，所以情況換了就突然發現適應不良。

黃秀端：所以當然是國民黨和民進黨相互換了立場，因爲沒想到政黨輪替，結果原本要卡對方的，卻卡到自己，可是像剛剛所提到的覆議制度，在總統制中，三分之二是一個很有力的執政工具，可是二分之一用處就不大了？

湯教授：但是作用沒有那麼大不代表它沒有意義，代表是弱勢的總統制，覆議制度採取二分之一使得總統相對於處於較爲弱勢的一方，這樣就使得制度成爲弱勢的總統制，弱勢的總統制就權力分配的觀點來看非常像內閣制，總統變成非得要聽國會的，變成要都聽國會的，這種制度很少見。

陳宏銘：那爭議點成爲什麼是總統制的核心特質？就我所知，總統制的核心特質，其中很重要的一項就在於權力分立？

湯教授：我這樣子來回答您的問題好了？我的書上這樣子說，不是說這完全是我個人憑空的想，其實我當時就有參與第一階段的修憲，當時的氣氛和情形就是處於且戰且走的一種情形之下，你有你的想法，我有我的想法，大家提出來溝通，最後都採用一些，徵詢大家同不同意？同意就通過，所以拼湊出來的條文實際精神是什麼意思呢。每個人變成有不同地看法，你認爲是什麼意思就是什麼意思，我認爲是什麼意思就是什麼意思，可是在當時我就是在想，修憲用這樣的態度是正確的嗎？美國人在制憲之初，他們就已經在想，他們不要英國式的內閣制，也不要法國或是德國的制度，他們顯然要走出一條他們自己的路。我們也應該觀察各國的制度，作爲參考再加以修改以求將矛盾減到最低，而不應該採用大雜燴，你說你的我說我的，採用大雜燴的結果就會成爲修正憲法出來的結果，大家都不會解釋，而剛剛您所講的總統制的核心特質和認定標準，我在書上七十幾頁，最重要的就是行政立法部分是融合或是要分立，我最主要認定他是合一或是分立的，不只是看他形式或是制度上分立或是合一的，而是要看他制度上設計的誘因和機制是分開的，他有兩個不同的選舉，而且都是正當且合法的選舉，兩個不同的選舉就有各自不同的正當性，總統大選選出總統，國會選舉選出國會議員，兩者互不隸屬，也無法互相毀滅，總統無法解散國會，國會也不能使總統去職，除非特殊的例子如 Clinton，就算是 Clinton 大家也都說算了算了，這只是個人的問題，也沒有彈劾成功，其實彈劾的機率本來就很小。我的意思其實就是總統和國會各自擁有各自的正當性，透過兩個不同的選舉產出，透過兩個不同的系統來運作，總統制這個制度也有考慮到不能妥協之時，也就是解決僵局的機制，那就是總統的覆議權，在美國需要三分之一加一國會議員的支持，但是我國在修憲後將平衡點修正到二分之一，也就是覆議權的標準降低到二分之一，所以我說我們是弱勢總統制，我們的體制是否是兩個個別且分開的選舉？兩個誰也不能提早毀滅誰？像剛剛所提到的總統被動解

散立法院，那是比較不容易發生的情形，因為總統要解散立法院，必須要有一個先決條件，就是要立法院發動去倒閣，如果立法院不去倒閣，總統也沒有權力去解散國會。

陳宏銘：在總統制底下，依照權力分立的原則，國會不可能要求行政部門下台？

湯教授：他不會要他下台，但他如果要他下台，行政部門也一定有方法來抗衡，所以這就取決於政治力量的對決，因為我不能要你下台，就是因為這關係到他自己的政治生命，從這個角度來講，你不能殺死我，我也不能殺死你，但是如果你能殺死我，我也可以殺死你，那就看誰能把誰殺死，如果我能把你殺死，那就聽我的，因為我能把你殺死，所以台灣的制度就是這麼奇怪，你說立法院可以倒閣，但是倒閣成功後？他不一定能組閣，組閣權還是在總統手中，總統說還是要任命張俊雄，憲法中並沒有規定總統不能任命同一個人，也沒有限定次數，甚至更高明的，除了張俊雄之外，總統任命理念相同的，張俊雄二，有接連不斷相同理念的接班者，核四案的僵局依然不能解決。如果你是立法委員，也要想清楚，你採取倒閣的行動，一推倒他，國會也就有可能被解散，改選後又不一定是多數，也不一定組閣，所以我說這個制度是有問題的，但是前提是國會是不理性的，發瘋了，犧牲自己的政治生命來進行倒閣的行動，除了例外，就是國會中的少數看到情勢一片大好，所以去聯合另外一個少數組成多數來進行倒閣，進一步地改選，在情勢大好的情況下，多贏得幾席國會席次，在這種情況之下是有可能會發生的，但是實際上是不太可能發生的，因為從立法委員的角度來看，政黨的利益不一定與之相同，民進黨多得幾席，而委員未獲得連任，這是損失極大的事，我國立法院大部分都是區域的席次，有些議員根本不需要靠政黨的力量就可以選上立委。

陳宏銘：而且立法委員不能兼任部長官員，這樣的倒閣誘因減低很多！

湯教授：嗯！減低很多，所以對立法委員來說，理性的抉擇不是倒閣；所以你剛剛提到總統有權可以解散國會，但是是屬於被動解散，而被動解散的前提是立法院是不理性的，自己縮短自己的任期，才會給予總統解散他的權力，如果立法院要對付行政院，根本不用走倒閣的途徑，有很多方法都可以讓行政部門很難為。

陳宏銘：在制衡的機制上，就總統制制度核心的原理就是 separation of power，議會內閣制是 fusion of power，所以議會內閣制相互毀滅的機制的來源，固然是制衡的精神，但也是因為內閣的組成和權力來源是議會，而在總統制底下，雙元民主正當性，所以賦予對方毀滅的機制不存在，但是我國的憲法，是屬於被動的解散，總統要不要解散國會，在倒閣之後還有一個選擇的空間，這個空間也就是總統的實權，可以否決立法院的生命，這種設計也是和議會內閣制的精神重疊，所以這也是法國和台灣制度不像單純總統或議會內閣制一般……

湯教授：法國的情況在我來看是比較特殊的，是針對法國第四共和的反動，因為在法國第四共和的時候國會權力很大，內閣更替頻繁，法國第五共和的憲法其實是存在著一些問題，全世界的國家沒有一個敢學法國，只有我們口口聲聲的說要學習法國第五共和，但是到目前為止就我來看，台灣修憲後的憲法也不像法國第五共和的憲法，從您剛提到的問題來看，在台灣如果是學法國的話，在今天這樣的情形下，總統新當選了，總統認為我的新民意比舊民意支持度更高，那總統就應該主動解散立法院，但是我們現在的憲法下行不通啊！憲法不允許總統主動解散國會啊！除非如我剛剛所提到的，由立法院不理性地來主動地發動倒閣，我們現在的情況是立法院不倒閣，此時總統一點辦法都沒有，在這一點上我國修正後的憲法就跟法國第五共和的憲法不一樣，第二點還有不一樣，就是法國總統必須任命國會多數黨的人做為閣揆，也就是左右共治，台灣在這一點上也與法國第五共和很不相同，張俊雄到現在還是不肯下台，而在年底的選舉中，一定沒有一個黨能夠過半，我們可以來進一步地觀察是否有左右共治的情形發生，如果年底選後沒有一個黨過半，有一個

執政聯盟叫泛藍軍在國會席次過半，總統還是不會任命多數聯盟執政。原本在未修憲時，立法院還有行政院院長的同意權，但是現在修憲後，這個同意權被有意的取消，這個取消不能被視作是不小心的取消，修改憲法不是兒戲，沒有不小心的論點，這個權力的取消是有意義的。在年底改選之後，總統就硬是不任命泛藍軍組閣，總之在憲法所設計的機制中，找不到左右共治的可能，所以你說台灣像法國的第五共和憲法嗎？第三個問題，法國第五共和有，台灣更不敢學習，那就是法國憲法中有明白規定，立法權只限於下列事項，在這一點上不論是美國、英國、德國也好，立法權是全包的，是沒有特殊限定的，都是立法完了，剩下的才有行政的空間，並沒有行政和立法明確地區分出來各分一半，或者各分一塊，所以法國行政權的強大是我們所不能想像的，還有一個就是法國憲法委員會的設計，爲了維護行政和立法之間的關係，如憲法第 34 條以下只能就下列事項，用法律規定，叫做法律保留，剩下以外都用命令規定；如果國會膽敢通過一個屬於行政命令規定的範圍之內，那就可以提到憲法委員會去審查，而且這個法律是容許還沒有生效的期間唷！這種奇怪的制度台灣也沒有啊？所以總之以上加起來，法國的這種制度是反動法國第四共和的經驗，沒有一個國家敢真正模仿他們，如同我剛剛所述說的四個要點，沒有一個國家敢真正全盤學去。

黃秀端：法國早期是有這樣的經驗，但是台灣在早期國會的權力都是弱勢的，所以沒有什麼動力去強化行政權？

湯教授：其實我覺得現在問題的癥結可能都不在於此，因爲政黨的因素是會改變的，現在的問題是我們現在是哪一種憲法？從這個觀點來切入，我們現在其實是威權體制瓦解後，把原來混合憲政體制下看不見的問題一次浮現出來，以前是用政黨的力量把他蓋住，其實以前就是國民黨制，我總統說這樣就這樣，行政院院長敢跟我唱反調嗎？但是現在威權瓦解了，發現政黨沒有了，沒辦法控制全部了，如果現在都是國民黨，要不然都是民進黨，這問題也比較小，但是這次新政府就遇到不同黨的問題，所以在改選之前，我們的憲法要如何

解釋就成爲問題。

陳宏銘：行政立法爭議解決機制的問題？當然您可以不用只針對五二〇解釋？

黃秀端：有人說五二〇的解釋會擴大立法權，您的看法呢？

湯教授：說真的，我覺得他很難擴大立法權，我是這麼想的，在五二〇解釋之中，我發現我的立場是應該受到大部分民進黨的歡迎，但是民進黨不要覆議權二分之一的門檻，他們希望改爲三分之二，所以他們就不敢運用覆議權這個權力。他們主張總統制，但是他們又不敢運用總統制中具有特色的權力，今天我提到，如果民進黨真的動用這個權力，他是會輸掉。但是就許宗力所提出的觀點我不明白的是，第一點，他並沒有像法國一樣所謂的法律保留，沒有像法國憲法 34 條對立法權的限定，所以本來屬於立法院的權力也還是立法院的，本來擁有的權力也未被剝奪，所以談不上擴權；至於三分之二的門檻降低至二分之一，是協商談出來的結果，就明白寫在憲法之中，所以沒有辦法說他是擴大，現在只能說是立法院在這樣的情勢之下比較佔便宜，但是這也不是五二〇解釋所帶來的影響，而是原本寫在憲法之中的，唯一能夠爭的。在預算執行上，行政機關有他的考量，不執行就可以不執行，但是大法官其實是採折衷說，大法官五二〇解釋是採三分說，有的案子當然可以不執行，是合憲的；有的案子當然不能不執行，是違憲的；有的案子你要不執行，你需要跟立法院先會商，讓他們有參與決策權的機會，現在核四案似乎是落在第三類型，我覺得大法官到這裡爲止都還算公平，再下來如果行政機關沒有經過立法參與的片面決定，這個片面決定就是只未經立法院同意的事，再補行程序即可，那補行完程序我還是說不可以，那還可以嗎？那補行程序就是騙人的程序，爲什麼補行程序意思就是本來就是要這樣做，但沒有這樣做，所以要趕快來問立法院，所以你既然要問立法院，不論立法院決議的結果是建或不建，你都要接受，不能再有轉圜的空間。而覆議權在其中的角色，就是立法院

通過一個決議或意見到行政院，而行政院覺得窒礙難行之時，就再送回立法院請立法院再考慮，而現在憲法把覆議的標準從三分之二降到二分之一，這樣對行政院和總統不利，但這個不應該被稱為是擴大。擴大是如果今天立法院不論提出什麼案子行政院都必須照單全收，如果說是一概都得執行，通通都得執行，這樣才是擴大立法院的權力。至於學者常討論到的重大政策的決議，對於立法院決議重大政策會發生什麼樣的法律效果，事實上我覺得沒有影響到這一點，基本上像法國的制度，屬於憲法所規定應由法律來規範的之下的，就這種情況之下的，行政立法都是不清楚的，你很難想像有一件事是不能訂定為法律的，其實國會立法上什麼都還是可以訂定，頂多訂完之後，總統說這我無法同意，就退回國會覆議；退回國會覆議就看總統是否能獲得國會三分之一加一的支持，如果沒有就只有接受國會的要求，但比較不同的地方在於法國需要兩院的三分之一加一，我國需要一院的二分之一加一，所以不管怎麼樣，在美國的情形也只需要一院的三分之一加一，所以總統通常是拉三分之一加一的參議員跟他站在同一陣線，如果美國今天真的無法在參議院和眾議院拉到三分之一加一，包括台灣關係法，這時候你也不能就說總統的權力就縮小了，因為他還是可以制訂任何法律，就是立法他也可以做。在美國憲法中他有一種立法不能做，這種立法不是侵害行政權，而是侵害司法權，國會不能通過一種法律將某某某處死，這種不叫法律，針對個人剝奪他生命或財產的法律都不行，你也不能通過一個法律給誰一筆獎金多少，這一類的法律都不能訂定，因為他侵害到司法權，所以美國憲法不是規定不能侵害行政權，而是規定不能侵害司法權，所以嚴格來說沒有規定行政和立法的分際，不像法國是個特殊的例子，他的憲法是列舉出立法權，而規範出行政和立法的分際，有爭議的時候則由憲法委員會來解決。

黃秀端：如果說國會有一些特殊性的立法，比如說立法院今天通過我們要繼續蓋核五，這樣政策性的立法算不算干涉到行政的範圍？

湯教授：這個問題比較難回答，我剛才說立法院有什麼他不能訂的法律，第

一個是侵害到行政權，對行政權來說是真的不能想像的事，剛剛所提到的不管是核四、核五也好，不管是要蓋什麼東西也好，或是不蓋什麼東西也好其實都沒有辦法阻止，剛剛提到的事侵害到個人，很明顯地才不行，這也回答到剛剛的問題，立法和行政沒有固有的疆域，原本這兩者就是在一塊，現在只是總統制下設計是兩者對抗，而內閣制的設計下是兩者合一，在權限本身他們並沒有像法國一樣分的那麼清楚。我剛剛提到法國這個制度還有憲法委員會的制度，是比較特殊的，我剛剛也有提到沒有一個國家敢向他們學習，至於有一種可能，在大法官的解釋裡面，他們的意思也沒有講得那麼明白，他們說是當然違憲，但是我的意思是說，在這個部分我也認為，個別性法律，因為他是針對個別事項所訂定的法律，這並不當然違憲！並非憲法所不許！我的意思是說並非憲法所不許，但也不能說當然就為憲法所允許，我想他的重點是強調並不是禁止他們訂定這種法律，我只能講大法官這個話講得太快，這個訂定法律的事實還未出現，你怎麼可以說他可以或不可以，那要看這個個別性法律規定到什麼程度啊！另外一個問題比較複雜，假定你通過要蓋核四，但你不撥核四的預算，這在美國是掛勾的，他們會先授權做一件事，然後才是撥款。但在我國這兩件事情是脫勾的，我們可以先通過一個法律要設立一個機關，但是卻沒有通過他的預算，那麼這個機關就活不下去了。像我剛剛說的台灣通過要蓋核四，卻沒有預算，這在美國是不能想像的，這個事情也是很有趣，如果行政院故意不編立法院通過的政策預算，這樣子應該怎麼辦？我的解釋是傾向立法院通過了法律，行政院就應該編列預算；但反過來講，國會可以在預算中科目的刪減動手腳，所以在美國也會發生這種情形，美國總統可以運用三分之二的否決權，但是他預算還是需要二分之一的支持，所以美國總統很可能也是一個跛腳的總統，變成僵局的出現，國會要的，總統否決，但總統也沒有足夠的多數，所以總統要的也得不到，這也是我們大家認為總統制不好的情況。我個人也比較偏好內閣制，內閣制的效率是比較好的，內閣制運作當然也有他的缺點，但是我認為我們的憲法中似乎也沒有放棄內閣制的想法，從覆議權上我們就可以看出，把覆議權的門檻降低為二分之一

，在英國和德國，你一個不信任案通過，就全體下台了，這也回應你剛剛那個問題，下台不下台，這也是總理的權力，可以選擇下台或解散國會去改選，我可以選擇不解散國會，不解散國會甚至可以換一個本黨同志來擔任閣揆，這也就是你剛剛說的，在我們現在的憲法當中，總統可以選擇不解散國會。

陳宏銘：剛剛您提到法國第五共和對行政立法有明確地規定，但包括美國和英國，甚至於台灣我們在解釋行政立法的分際，當然只要是立法當局立出的法就沒有什麼問題，當然不能侵犯到司法權，但是這樣的子發展，我有兩個問題，第一，那麼這樣子的發展，一般行政和立法的界線不清，立法權和行政權依傳統權力分立的原則，是不是還是應該有其固有的部分？如在權責上是不是應該有人事上的分立？而在功能上是否可以劃分出一定的標準？第二個是針對台灣的，立法權受到國家重要事項的限制，憲法特別規定國家其他重要事項是立法院可以議決的，那顯然國家其他重要事項的範圍，就不屬於法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰和媾和，那是否表示某一件事情不屬國家其他重要事項，就變成是在約束立法權？

湯教授：我覺得你的問題非常好，我們先講第一點（陳宏銘：權力分立的原則現在已經成為現代憲法一定的準則，而美國是落實這個準則的國家，而內閣制的國家不一定那麼地遵守權力分立的原則！），這個問題我只能這樣回答你，美國最高法院他們都一再地強調，權力分立不是徹底的分立，他與其強調分，不如說是又分又合，既分又制衡，重要的後面，我們這樣說，如果行政立法真的可以分立的話，那麼國會通過的法律，總統否決那個法案是爲了制衡，但是制衡這個動作所產生的效益，是把那個法律歸到可能歸於消滅，那一般人認爲這是讓總統參與立法的一個過程和機制，是總統一個被動的立法權，總統不能要國會立我想要的法律，但我可以把你幹掉，如果嚴格地將行政和立法分開，那沒有意義啊！他們一直強調是真正地權力，而不是絕對的權力，是制衡，而不是像密封的一樣，將行政和

立法的範圍一切兩段是不太可能的。

陳宏銘：我們可不可能不要求高標準，有沒有一些可能是行政權所專有的範圍，而這些範圍是立法權所不能干預的？

湯教授：我知道，可是目前為止沒有！所以我剛才說行政保留是相對於立法保留而來的，我現在在全世界的國家中沒有看到行政保留的，美國總統如果沒有法律的授權，一樣是動彈不得的，唯一的是行政權可以設立機關，我舉個例子，我們行政院當初說陸委會的成立，行政院組織法第三條，說行政院於必要時得設各種委員會，但是當時立法院說這是黑機關不可以成立，牌子掛上去，又蓋起來，直到立法院通過時才又掛上去。在美國，政府再組織（reorganize），總統是可以用行政命令直接組織他的內閣，但是有一個問題，你用命令創造出來的機關，沒有法律授予他的權力，所以他沒有辦法發佈命令，所以美國總統通常用的方式是先用行政命令先進行政府的再組織（reorganize），然後在進行立法的推動，追認機關的法定地位，但是通常在這一點上會有時間上的落差，而這個時間上的落差通常是半年到一年，在這一點上我國也正在學習，我國不是在進行政府組織再造嗎？以後行政部門只有一級機關和二級機關才需要法律規範，而一級機關指的是五院和總統所轄的國統會、國安會等，二級機關就是行政院的各部會等，一級機關和二級機關的設立需要法律的授權，而二級機關以下的，如內政部警政署，可以由命令來再組織，只要報請行政院核定，我們現在的情況是只要是機關都要有法律的規範，警政署就有警政署的組織法，往下三級、四級、五級、六級、七級、八級都以此類推，我覺得這個方法還算合理，但是現在這樣的法律還未通過，還在立法院中審議。

黃秀端：因為立法院也怕被行政院掌控？

湯教授：但是立法院其實可以不用怕啊？因為第一點，行政院新設的組織沒有法規命令的權力啊，第二點，預算還控制在立法院的手中啊，第

三點，總員額還是由立法院來控制啊！這樣的作為最大的好處是讓行政院可以自由調配他的組織，會更有效率。現在其實很好笑，他訂定一個組織法，內政部可以設警政參事幾名，由幾職等到幾職等，行政機關連動都不能動啊，那以後像內政部就變成五千人部長，他可以自由調控人事，而立法院則可以掌握宏觀調控，重要的法律也還是需要立法院授權，這樣行政機關比較能做事，所以總而言之，我還是沒有改變我的立場，行政立法是難有什麼清楚的分際！依法行政就是重要的原則，行政就是執行立法院所通過的法律，在這裡我跟許宗力的意見不同，許宗力認為決議等於是個單純的決議，決議不應該產生拘束力，但是這一點我意見不同。立法院今天法律、條約、預算等都是按照程序三讀通過，我的意思是決議的效力是要看決議是否有通過正式的程序來進行，美國也一樣，國會可以通過很多種決議，如支持美國加入國際組織，但這沒有效力啊，因為他們稱做這為單純決議，有時候也不是兩院都做出決議，這就沒有法的拘束力，他最多只作為參考。預算案則很不相同，預算案具有一定的約束力，今天憲法上有一條立法院通過的預算案，行政院覺得窒礙難行，則必須勞動行政院去覆議，有覆議這個動作的意思就是其具有拘束力，也就是希望立法院能再考慮一次，也把他規定成二分之一，這也是當初修憲時兩黨的交換。兩黨勾心鬥角，在這裡你卡我，在那裡我卡你，現在自食其果，而且現在兩黨都還不認帳。至於您剛剛提到的第二點，國家重要事項，我要這樣子回答，我們必須從憲法整個的脈絡來瞭解，我們憲法當初的精神是修正式的內閣制，憲法六十三條用我們的話來講，就是立法院通過的決議，他並沒有強調你不能通過什麼？前面有預算案、法律案、大赦案、戒嚴案等等就這樣法條應該就好啦，就不要再加什麼其他重大國家事項，這部分就是怕立法院覺得如果不在這些列舉的事項中，他們也覺得是重要事項的時候，這種情形怎麼辦？所以這個權力的解讀應該是在立法院，他們認為是重要就是重要。

陳宏銘：隨著不同的立法院，應該就會有不同的認定，那會不會有個隱含不容侵犯的部分在裡面？而不管認定的標準？

湯教授：我懂你的意思，但是我不認為那是不容侵犯的，我不認為那是不能做的，如果是決議，那沒有效力，也沒有問題，但如果是重要事項，那就麻煩了，必須配合五十七條，立法院對於行政院的重要政策，然後行政院對立法院的措施不服時，這是第二款和第三款，這兩個是配套的，這兩個條款一般認為是個平衡的工具，立法院對於行政院政策，你只要認為是重要的，就是重要的，隨時可以用決議來決定，如核四之前都不覺得是重要事項，但哪天立法院發瘋了，如之前核四覆議案，張俊宏委員推動成功地通過核四的預算凍結，就是採取這一條，立法院說其是重要事項，他就是重要事項，後來連戰擔任行政院院長才趕快動員，將這個預算調回來，所以這個核四案翻過去又復過來，所以我認為第二款和第三款就是一個平衡的策略，如此的運作才符合憲法的邏輯；不過我猜，張君勱在制訂這部憲法之時，他也想如果在覆議權上總統連三分之一的支持都沒有，憲政運作上也持續不下去，行政權也沒有足夠的基礎可以繼續下去；所以我的論點就是五十七條要對照六十三條，決議重要事項就是重要事項，如果不同意，那就來覆議，在內閣制國家當中，內閣的作法也是就直接宣布，看國會倒不倒閣，由此來決定誰要聽誰的，那所謂的重要不重要就由國會來決定，你覺得重要就進程序啊！

黃秀端：所以您覺得還是取決於國會的實力？

湯教授：沒錯！這就是我的意思，內閣制的遊戲不需要那麼清楚，依靠實力，沒實力你就下台！

陳宏銘：那您對於台灣現在還是屬於修正式內閣制嗎？

湯教授：九七年以後，我沒有聽說那個人還說台灣是內閣制？主要的爭議在於朝總統制修正，那到總統制了沒有？那我認為已經到了，而很多人覺得還沒有，傾向於總統制但比較接近法國的所謂雙首長制，但是我覺得不然。除非這次阿扁在上任之初，就應該創個前例，雖然

我選上總統，但我在國會中是少數，所以我任命國會多數黨領袖作閣揆，如果他肯樹立這樣的憲政慣例，否則機會已失，這樣的話也就是憲法說總統有全權任命行政院院長，而他樹立了一個憲政慣例，但台灣不像法國這個例子，法國到現在為止，三次，三次都符合這個憲政慣例，這也有原因的，因為法國過去都是內閣制，有內閣制的傳統。

黃秀端：台灣現在沒有這樣的傳統！

湯教授：所以我不覺得我們是混合制，要任命國會多數作閣揆，我會聽不懂啊！如果我是陳水扁我也會問，憲法中原本有立法院同意權，現在拿掉了，那不就是給我全權任命嗎？這是憲法修改的結果啊！如果不是由我任命，那幹嘛修改憲法？這是什麼道理？兩方都在玩遊戲，你被騙了，被騙了還是要認帳，你不能被騙了還說是不小心修錯了。如果憲法不修改，現在不任命國會多數黨為行政院院長還很難呢，所以修憲的結果就是這樣啊！主要的是國民黨沒想到他會丟掉總統，而民進黨覺得那麼三分之二很危險，所以將他變成二分之一，所以兩方現在各自卡到自己。

陳宏銘：民進黨要一個，也就是總統解散權從主動變成被動。

湯教授：所以我只能講活該，兩方都應該認帳，不能不認帳，那麼站在學者的立場，我沒有理由去偏袒哪一方。我要講的是憲法的設計，我們的憲法無論如何不像內閣制，那也不像法國制度，像我剛剛所提到法國所有的特色，所以我強調是弱勢的總統制。

陳宏銘：解釋理由書中提到特別性法律是非憲法所不許？那麼屬於憲法所不許的狀況，是否就構成行政和立法的分際問題？

湯教授：你的假設問題就是行政和立法的分際，但是我的前提就與你有些不同，你看解釋理由書中說，非憲法所不許，但是也沒有說憲法所當

然許，所以我的主要觀點，就是行政和立法是很難找出一個界線的，但是這裡我就想批評一下大法官在這裡的解釋，他們這樣子的作法就是抽象的解釋，在事情還未發生的時候，就憑空的去想在這種情況下，是很難把所有的情況都想得窮盡，很難沒有漏洞。在美國，他明確規定出立法不能侵害司法，但是他就是沒有說立法不能侵害行政法，我也不能想像英國會有這樣的規定，英國在國會至上的原則下，現在連把男人變女人，女人變男人在理論上都可以做得到，所以我剛剛提到我認為沒有這樣的分際，唯一有的分際就在法國，而法國他是爲了界定出這個分際還設立了憲法委員會，這樣的行政立法分際是人爲劃分出來的。

黃秀端：那像現在我們有一個例子，如立法院要求要增加公務人員的薪水，而在我國立法院是不能增加預算的支出，像這個例子是不是可以視爲是行政立法的一種分際？

湯教授：您現在講的，我認爲這是一種界線，但是這種界線不是寫在憲法裡的，而且他是針對某些特定的事情，憲法七十條，對於行政院所提出的預算案不得增加，這是明白提出來的一條，這一條是爲了防範立法院討好選民。但是除此之外，你就很難再找到對立法院立法的什麼限制，比如說對預算案審議的期間，這也算是一種限制，但是就行政院提出預算案後，立法院要如何去審查他，可以在程序上或時間給他一些限制，但主要的是預算削減的權力，總不能限制他削減的權力，但是這跟我們剛剛討論行政立法的分際的性質不太一樣，我們剛剛所討論的是行政立法之間，有沒有什麼東西是法律所不能規定的？只能用命令來規定的，所以才就做行政保留，剛剛我提到每個國家多多少少都有一點，如果是兩院制的國家，可能會規定是下議院或眾議院提出，也通常會有不得增加預算的規定，但是我們關心的是立法機關訂定法律案的事情，剩下爭議不太多的是外交的問題，這個問題行政機關認爲這是他們的權力，但是他們訂定外交協定，回過頭來要規範國內的時候，拘束到國內的人民之時，還是需要國內法律的支撐。這裡有一種說法是行政協定高於法律，行

政命令訂定了，其效力就高於法律，但是這個情況在美國不成立，像美國現在要加入巴塞爾公約，他必須先在國內通過一個執行巴塞爾公約法，美國才敢去參加。換句話說他還是需要國會的認可，所以這裡回應剛剛行政和立法的切割，像戰爭權或是對外簽訂條約的權力，都是行政與立法所共享的，總統有，國會也有，兩者意見相同就順利行動，但兩者不同事情就卡住，像在戰爭權上，美國總統說我是三軍統帥，我有權發動戰爭，我為什麼要經過國會的同意，如此一來國會就很生氣，他就說你有戰爭權，但是宣戰權和預算在我們的手中，你去發動戰爭，我不給你糧食，看你如何進行，所以現在美國的總統有緊急的權力，可以自己決定出兵與否。但在出兵之後必須尋求國會的同意，如果國會不同意就必須撤回，最後戰爭權還是行政立法所共享的，所以行政和立法是很難切割出來的，包括預算權，編列預算是行政部門，審查預算是立法部門，但是執行預算又回到行政部門，這兩者其實是很難劃分開來的。

陳宏銘：有關總統主動解散權的設計，您的看法呢？

湯教授：我贊成總統主動解散權的設計，如果我們要學法國體制的話，我們是需要主動解散的設計，但是這裡有一點就是解散後改選的結果，總統要承認。但是我們現在的情形沒有一個配套，很可能是改選後民進黨繼續任命少數政府執政，所以從這一點來看，我也很高興看到 Sartori 在書上有明白指出，總統制的國家，總統是最高的行政首長，但是在有些情況之下，總統會任命他所屬意的分身作為行政首長，這樣的情況也是總統制，所以這樣的情況套用到台灣的情況是符合的，我們大家都知道總統才是實質的最高行政首長。我們看到那麼多的部長到總統府去被召見，行政院院長在立法院被一再地砲轟，但是他只要獲得總統的信任即可，所以你說我們現在不是總統制，這樣很難說服我，所以回到主動解散權，我認為只要在改選後有出現左右共治的可能，那麼總統主動解散就有配套的機制，這就成為解決僵局的方式。

陳宏銘：那麼如果在國會中沒有一黨過半，那麼從憲法上來看，又應該怎麼辦？

湯教授：現在這樣講，有幾種可能，在英國的情形下，如果國會中沒有一黨過半的時候，女王會比較有機會選擇閣揆，他可以選一個人來任命，過去在一次世界大戰的時候，女王也有任命不是第一大黨的人出來當首相，但是這些情況都是特例，通常女王是不會去攬那個麻煩，至於有沒有辦法去聯合內閣，這比較麻煩，每個國家不同，通常在別的國家最大的兩個黨通常是不會聯合的，但是台灣不知道會怎麼樣聯合？A+B 或 A+C 都會過半，所以這樣的聯合內閣不易預測，也容易造成責任非常的不明確，就等於說那個小黨不論靠哪一邊都可以執政，等於說左右逢源，這樣的情形合理嗎？在國外，雖然沒有規定，但是通常第一大黨和第二大黨不會選擇聯合，形成對抗的情勢，然後看其他小黨要往那邊靠形成過半數的執政聯盟，這一點在台灣不知道會如何出現？我的意思是說，不管他是否有聯合，如果有聯合，形成多數黨，那理論上你就應該尊重過半多數，所以國會的改選，總統必須絕對的尊重，否則就算修改總統主動解散權也沒有意義。所以前提是解散改選後，他的政治生態必須被尊重，也就是還是要恢復憲法五十五條，行政院院長需要立法院過半的同意，那唯一的一個情況就是沒有一個黨過半，那就必須組聯合政府，就像剛剛所提到的，你必須認帳，必須尊重生態，為什麼我說大法官講的都沒有用，現在的情形就算你去倒閣，倒完閣就讓你去改選，改選完又怎麼樣，改選完還是少數政府，然後大法官又說可以通過個別性法律，那立法院又偏偏不通過個別性立法，所以大法官解釋憲法應該如何或非如何，而不是可以如何或得如何。

黃秀端：所以大法官所指出的出路，立法院都不走。

湯教授：對！立法院也是故意的，這是屬於立法院立法裁量的範圍，他就偏偏不訂定特別性法律，看情勢會怎樣發展，你一定要我說以現在的機制大法官應該如何說？現在依照憲法的規定，也讓阿扁對選民有

所交代，那就是動用覆議權，即使覆議不通過，對選民也有所交代，這是憲法所規定的。你說我反核，我有反核，我上台第一件事就是反核，但依照憲法我沒成功，我反核反不過他們，那我沒有辦法，但如果我連案子都沒有提，就有點說不通，民主國家的遊戲規則就在憲法中，必須依照這樣的程序來運作，這樣運作才符合邏輯。

黃秀端：所以你認為現在的總統因為過去反核，現在角色換了，所以應該運用覆議權的手段來運作？

湯教授：在現在現行憲法的規定之中，似乎是只有這一條路可以走，當然如果修改憲法改成總統有主動解散權，我也贊成總統把舊的國會解散掉改選，但這個前提是解散的結果總統也必須要接受，總統沒有理由說我一定要贏嘛？像法國是經過強人政治的經驗，主動解散權的設計也就可以理解，但是他們也有尊重左右共治的文化，所以在台灣現在的情勢之下，依照憲法，似乎是只有覆議一途可以走。所以你不能因為覆議的門檻比較低，就把覆議權一途看做不存在，沒有錯，立法院也可以去自殺，去倒閣，但是立法院要不要去倒閣是立法院去決定的，如果他不倒閣你就是不能解散他，這是現實的情況，但是總統如果想要主動改變，就只有走覆議一條路去改變。我覺得大法官解釋文其實應該在這一點上有所著墨，但大法官解釋文中都沒有提到。

黃秀端：大法官內部也在說，由於解釋文通過必須要三分之二的多數，所以其實意見很難通過。您現在講到的就牽涉到一個另外的重要問題，在美國大法官會議通過決議是只要二分之一，我國現行的制度其實是保障三分之一的少數（minority veto power），但是我們現在的大法官管的事情也太多了，我們應該把大法官單純化，把他的職權限縮一些。你看最近討論到軍事審判是否違憲，大法官甚至於告訴你，怎樣的情況才可以，怎樣的情況不可以，大法官解釋不能去想以後要怎樣通過才叫合憲。更好笑的是，這個個案沒有一個人來告，就是一個蘇煥智委員他坐在家裡，有一個助理跟他說，老闆軍事審判

制度好像不對喲？於是他就申請解釋，而憲法中就有規定立委可以申請解釋，這種抽象的解釋非常危險，所以你不能不用 minority 來壓一壓大法官，不然他一天到晚通過抽象的解釋，抽象的解釋是預先的審查，是很不合理的！用德國的話語，其中有抽象的解釋，但是最傾向德國的，也不像我國大法官的抽象解釋如此過頭，我國的大法官現在像一名導師，指導你如何如何，已經越過界線許多。如果你要在個案以外解釋，或者擴大解釋，也不能像我們的大法官這樣子的抽象解釋，所以大法官的 minority 和職權限縮兩者是應該互相關連的。我認為很多改革是應該互相配套的，而現在往往忽略這一點，與德國和美國的大法官相較，我國大法官能活動的範圍是最大的，也造成一個現象，大家都胡亂地申請解釋，像我們的立法院，一面通過法律，一面申請大法官解釋，這很奇怪，你自己通過應該就認為自己是對的啊，結果竟然你自己通過，自己還申請解釋，連署只需要三分之一的立委連署，但連署又不要掉一根汗毛，所以大家就互相支持連署，所以這根本來說就是制度上有問題。

黃秀端：有時候立法院明明就知道這違憲，不修法走正途，反而去申請違憲審查，這很好笑！

湯教授：您現在講的就牽涉到委員會的專業，如民法親屬篇，行政、立法、司法、考試、監察院都是憲法機關，所有的憲法機關和人民都有服從憲法的義務，可以把這些責任都丟給司法院嗎？自己要不要認定自己的行為是否合憲？一定是自己認為我自己的行為合憲，我才會這樣做啊！哪有立法機關認為自己違憲，然後先做，再申請司法院來糾正我，這很好笑說！所以大法官自己對於三分之二已經採取很謹慎的態度了，這就是制度設計上的問題。

陳宏銘：您認為要如改革？像現在經發會的形式嗎？

湯教授：現在台灣的改革很奇怪，都採取體制外的行為，以前是因為有萬年國會，國會無法自己改革自己，所以只能藉由國是會議，但是現在

是我們民主國家採取民主制度，還是都習慣用體制外的會議來進行改革，這其實是很奇怪的？

陳宏銘：像九人小組呢？

湯教授：這一點我不太反對，因為我將他視為是民進黨黨內決策的機制，但是這樣的協調，你們逃不過立法院啊？立法院不給錢，不給預算，不立法還是一點辦法都沒有，所以我的意思就是必須回歸憲政體制，像這些體制外的會議，你不回到憲政體制，你談了那麼多有用嗎？像內閣制當中，也還是要提到內閣去向國會報告立法，像司改會，民間和司法機關也都有開會，像推動檢察官、律師、司法官三試合一，最後都還是要回到立法院，立法院不跟你玩，你一點辦法都沒有，總而言之，你要找有權力和不是權力核心的人一起加入討論才是有效率的作法。

陳宏銘：總統擁有行政院長的免職權？

湯教授：在這一點上很明白，我國的憲法中有什麼什麼權力在行使前要經過副署，而行政院院長的任免職，很清楚的不需要行政院院長的副署，所以很明顯地在這一點上總統擁有行政院院長的免職權，如果你只能任不能免，那也會產生問題，那會尾大不掉，是很難想像的，通常任免表示負責，所以也表示其有免職權。

陳宏銘：年底改選呢？

黃秀端：還有三八七號解釋呢？

湯教授：對！這也是問題，我認為我們之前是修正式內閣制，而現在是弱勢的總統制，所以我認為三八七號解釋因為時空環境的變遷，應該是不再適用的。

黃秀端：但用美國的總統制來想像，美國的總統可以直接指揮行政部門，但我國由行政院院長來進行施政，與總統親自指揮的機制其實有很大的鴻溝？

湯教授：那這就屬於觀念問題囉？像剛剛提到的九人小組，我認為只要時機到了，自然就會發展出總統的指揮機制，其實我們現在的體制符合我們的傳統，總統任命一個優秀的宰相，總統保持比較超然，讓能幹的宰相去管就好，總統管那麼多幹嘛？這樣子狀況很好嗎？我覺得還是也可以接受？我覺得不管我們喜歡也好，不喜歡也好，強人政治的陰影都會在我們的憲政體制和政治文化留下！

(四) 訪談對象：蘇俊雄大法官

訪談時間：九月七日 下午 3：00-5：00

訪談地點：司法院大廈四樓會議室

黃秀端：我們今天想要請大法官談行政與立法權分際問題。

蘇大法官：行政和立法的分際要從憲法本身的具體設計來討論，不同的國家有不同的設計。在英國，國會的權力很大，國會代表人民主權，可以通過想要的東西。但由於內閣制中閣揆本身即是議員，議會的重大決議中內閣原本就參與其中，發揮重大的作用。這和台灣的情況又很不相同。我覺得核四案的情況，最主要是沒有做好溝通。

黃秀端：釋字五二〇號解釋理由書中有提到「所謂個別性法律，非憲法所不允許」，請問「個別性法律」的分際？

蘇大法官：五二〇號解釋案是有提到，但「個別性法律」並非唯一的解決方式，還有其它的途徑。而且要看這個「個別性法律」的具體內容才可以評斷有無牴觸憲法的問題。如果行政部門有疑義，行政院院長可以提覆議案，或者也可以聲請違憲審查來裁決爭議。

黃秀端：是的，但判定此一個別性法律有無牴觸憲法的尺度和判準為何？

蘇大法官：還是要看這個法律具體的內容而定，此一法律還沒有存在，也無法在此之前論斷有無違憲之問題，現在沒辦法預設其情況。判斷的尺度有很多可能...有可能需要從事法律功能的分析、規範的和運作的機制等等來看...。

黃秀端：新選出的總統，缺乏國會多數的支持，如果要實踐其競選諾言而調整舊政府原有政策，在憲政上應如何運作？

蘇大法官：首先關於如何提名行政院院長的問題，增修條文規定總統可以直接任命行政院院長，無需立法院的同意，也就是行政院院長的產生，憲法有意不予定明，以賦予總統抉擇的空間。再就新任總統政策實踐的問題，所謂「舊國會」、「新舊民意」的說法，是坊間媒體、大眾非學術性的用語，不應使用。行政部門在此種政黨輪替的情況下，施政的調整，還是需提出法案，否則還是阻力重重。核四問題，就是沒有溝通程序，沒有做好溝通。問題就在於我們的社會沒有溝通的文化。以德國為例，修正決策之變更權屬於 ministers 的決定權，但仍要與國會溝通。如果有爭議，司法權再介入，但行政和立法要就此做理性溝通。

陳宏銘：關於憲法第六十三條立法院有議決「國家其他重要事項」的權力，請問「國家其他重要事項」應如何界定？

蘇大法官：憲法若干規定的重要事項，如領土變更和憲法其他規定事項。重要的事項還須視此一事項和政策與其他影響國家重大民生、權利問題的關係而定。

陳宏銘：從權力分立的角度來看，既有「法律保留」原則，是否也有「行政保留」的空間？

蘇大法官：沒有。沒有所謂的政策保留，沒有什麼政策是不能由國會決定的。

陳宏銘：憲法中規定立法院不能提預算案算不算是「行政保留」？

蘇大法官：立法院不能增加預算總額是沒錯，也沒有所謂的行政保留。預算也被稱為措施性的法律。

黃秀端：許宗力教授提到，釋字五二〇號似乎有擴大立法權的效果，是否如此？

蘇大法官：如何看得出立法權的擴大？

黃秀端：例如，許宗力教授的相關論文提到「立法院職權行使法第十七條只課予行政院變更施政方針時有報告義務，而非事先報告，本號解釋卻對條文做進一步延伸，要求行政院除非情況緊急或不能於事前預知者，否則均應事前報告」，是否即是立法權的擴大？

蘇大法官：立法院代表民意，具有直接民主意義，因此基於尊重國會和直接民意的精神，行政部門重大政策的變更如果只是做事後的報告，那還有報告的意義嗎？這種行政部門和立法部門的報告溝通過程，非常重要。

陳宏銘：此一見解是否基於議會內閣制的前提？但我國並非議會內閣制，且如確實需事前報告，何以立法院職權行使法並無明文要求事前報告？

蘇大法官：也並不是因為議會內閣制的問題，事前的報告是一種對直接民意、國會的尊重。

黃秀端：同樣的，許宗力教授以五二〇號解釋中關於憲法第六十三條立法院可議決國家其他重要事項的解釋，造成向立法權的傾斜，此一說法是否成立？

蘇大法官：憲法只規定立法院有議決權，但議決並非法律，行政部門不必然一定要接受。國會本來就有議決權，各式各樣的議決，更何況是國家重大事項，所以立法院當然有此權力。以英國為例，國會至上更是如此。

黃秀端：關於行政立法的爭議解決機制，您有何看法？

蘇大法官：要有溝通的誠意，應該要培養理性溝通的文化。藉由溝通的過程，

往往理性就自然形成，從而解決爭議。核四案中沒有做好溝通，採用對抗的方式，頭綁布條做烈士的抗爭，沒有設法和國會多數溝通，怎麼可能解決問題！另外，立委和總統任期的一致化、同時改選，應可降低總統和國會民意的分歧。

陳宏銘：但這好像沒有必然的關係？

蘇大法官：但還是可以做。再就是公民投票制度的建立也是一種方式。

陳宏銘：整體而言，您對於行政和立法爭議解決機制的檢討，在憲法或相關法制層面是否有其他建議？

蘇大法官：憲法中總統的院際調解權是其中相關的，但總統本身是否具有超黨派的地位和角色，影響此一機制的功能和效果，我國政治運作中政黨的因素捲進太多，國民易陷入政治鬥爭中。另外是政黨法的問題也與憲政運作的順暢有關，我國目前關於政黨規範的法制化太鬆散，我國增修條文規定司法院組成憲法法庭處理政黨違憲解散之事宜，但關於解散後的政黨的財產和相關事項並無明確法律規範。德國戰後基本法對政黨的規範和政黨法的精密設計值得我們重視，該國戰後政黨法的立法過程中，主要三個政黨摒除歧見，共同提案，順利完成立法，奠立德國政黨法的運作共識。還有，我國行政部門和立法院的溝通出現問題，某一方面在於行政院和個別政黨溝通，卻不尋求機關間的有效溝通，讓國會內部先行溝通，其後行政院再和國會溝通，才會定案，如此才能解決問題。

黃秀端：預算法是否有檢討的必要？

蘇大法官：預算法是有檢討的空間，但是我不便討論。

陳宏銘：按我國憲法規定，總統解散立法院必須立法院先通過對行政院院長

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

的不信任案，因此，倘要行使解散權以化解僵局，完全仰賴立法院單一憲政機關是否願意提出不信任案，如此一來，總統無法主動行使解散權以化解行政和立法之僵局。因此，有學者主張賦予總統主動解散國會的權力，您的看法如何？

蘇大法官：這不是唯一解決爭議的途徑。

黃秀端：但是否至少不會完全依賴立法院提出不信任案才可行使解散立法院？

蘇大法官：（這時大法官的回答似未正面回答是或否...）

陳宏銘：關於覆議的設計，憲法增修條文將立法院否決總統覆議之門檻，由原始憲法的「出席立法委員三分之二」改為目前增修條文的「全體立法委員二分之一」，是否使得覆議變得不太可能通過？有無檢討修改的必要？

蘇大法官：難以就此論斷此一設計下覆議的難易，看不出一定要修改的理由。

(五) 訪談對象：台灣大學法律系教授許宗力

訪談時間：九月二十五日下午 4：00-5：30

訪談地點：台灣大學法學院許宗力教授研究室

黃秀端：權力分立是憲政主要的觀念之一，請問您覺得行政和立法之間主要的分際在哪？

許教授：立法和行政分際的問題，我一向認為應該看憲法上實際上規定的權力分立規範，沒有一個理想的模型 *ideal type*，沒有一個大概的憲法分際，比較具體的部分就像這次大法官之核四爭議釋憲案，立法院決議核四是國家重要事項，那到底國家重要事項要用哪一個法律條文來解釋？行政院有行政院的立場，立法院有立法院的立場，這其中有解釋的空間，到底什麼是國家重要事項？這裡有什麼樣的標準？在德國也有這樣的機關爭議，也就是國會和內閣之間的爭議，像是否派兵？是否部署潘興飛彈？這其中都牽涉到相同的問題，而在這兩個問題上，內閣都自行執行，而未經國會同意；而德國國會中的反對黨就認為像這樣重大的國家政策為什麼不需要國會的同意，當然他們是屬於多數政府，不像我們有少數政府的問題，也許這些議題也會通過，所以問題也許不那麼嚴重，但是國會中的反對黨就對這樣的情況不滿意而提出釋憲，他們的機關爭議只要反對黨就可以提出釋憲。這兩個狀似相同的案子，像潘興飛彈是政府允許部署，而反對黨反對，境外出兵，亦是政府單獨行動，反對黨就認為這麼重要的事項怎麼可以不經過國會的同意，其實這些在憲法中都沒有明確的訂定出來，但是這兩個案子看起來很類似，都是外交行為，但是到了大法官那裡的判決的結果都很不一樣的。他們認為境外派兵一案，是軍事行為，而軍事行為在德國傳統中，武裝部隊的指揮權雖是屬於行政部門的權力，但是武裝部隊的使用，原則上應經聯邦議會的同意，其目的在避免將武力使用全單獨交給行政權掌控。至於飛彈部署則被視為外交行為，原則上歸屬於行政權所以不違憲。事實上德國權力分立是沒有具體規定出來的，大致上，有具體爭議的時候，其實回到規定，規定又都很抽象，最後又要回到權力

分立的原則，而權力分立的原則又是那麼樣的抽象，所以最終要探究到權力的本質和目的，就是「功能最適當」的說法，這件事情是由行政部門來做還是由立法部門來做最適合，那就是從事項和行政立法兩權的功能兩個面向來看，我想這就是現在憲法規定不清楚的情況下，憲法解釋比較能施展的空間。早期德國的法律中認為這些侵犯到行政領域核心的問題並不違憲，像這次核四案所討論到的個案法律並不違憲，他們認為如果是例外的話，是可以加以規定的，只要有正當性，是可以針對例外來立法。

陳宏銘：那五二〇釋憲案是否有建立一些其中的標準？

許教授：功能最適的標準就是依行政立法兩院的功能來看，立法院有議決權，可以議決法律案、預算案等，我們現在立法委員和行政院都可以提法律案，所以我很擔心，哪一天立法委員覺得我自己也可以提法案，也可以決定重要事項，他們就硬是來推動政策，然後多數決通過，規定政府一定得執行，這樣行政權的權力就會滑到立法院的範圍，現在大法官的解釋很清楚，起碼預算權是控制在行政的手中，立法院不得增加，只能刪減，而現在五二〇釋憲案所帶來的後續影響，我很擔心他強調重要事項的決議權，以後重要事項是什麼？是否就由立法院來決定？這在美國不可以，在德國也不可以。

黃秀端：我的感覺上，我們的立法委員會提各式各樣的法案，但他們似乎不會去考慮說什麼是立法的範圍，什麼是屬於行政權的範圍？立法院決定所謂的國家重要事項會帶來一個情況，今天行政權在立法院是少數，那麼所有的重要事項不就都國會在決定？

許教授：所以少數政府就只能靠大法官的力量，立法院決定是重要事項，那就是重要事項，行政院似乎就只能靠大法官來救他。

黃秀端：所以政治實力不夠的時候，立法院說是重要事項，他就是重要事項，一點辦法都沒有。

許教授：所以以後行政院和立法院在決定是重要事項發生爭議的時候，就只能依靠大法官來做最後一道防線，這樣大法官也會累死。這都是政治問題，大法官不管如何解釋都會有一方不滿意，所以我不太贊成把重要事項單獨出來考慮或解釋。我私下主張，重要事項應該由行政部門來設定，現在是五二〇解釋所揭示的是由立法部門來決定，事實上我認為五二〇解釋是有退縮的，是讓立法權擴大，其實核四案這件事情是政治上的力量在決定的，如果說是多數政府，行政立法一家親，就不會發生這種問題。

黃秀端：五二〇解釋案中還提到行政院需要去立法院報告？

許教授：在德國用兵也是需要事先去國會報告，憲法法院也是解釋用兵前需要去國會報告，其實這些問題都很有趣啊，將來有一天如果台灣發生像巴基斯坦的事件一樣，美國向台灣借軍事基地，台灣應該如何處理？這一定是行政和立法關係的挑戰，在德國海外出兵的例子就說明，非緊急的情況，需要跟國會報告，如果緊急情況，政府只需要事後向國會報告。

黃秀端：美國的戰爭權利法案也是如此！

許教授：但是德國沒有戰爭權利法案，因為美國以前一直都在出兵，所以這個問題比較嚴重，而德國因為沒有出兵的經驗，所以才會形成討論。

陳宏銘：國會還是可以藉由預算等來干涉行政部門的戰爭權力？

黃秀端：那是一定會的？因為戰爭需要錢！

許教授：對啊！那國會是一定有機會的。

黃秀端：那解決僵局的機制和方法？

許教授：也不是沒有解決僵局的機制啊？根據憲法，解決僵局的機制就是倒閣，而國會他就是不倒閣。我覺得選後解決僵局的機制就是，如果三黨不過半，在這種情況下，從憲法上法的意義來看，即使選後泛藍軍過半，總統還是有權任命其所屬意的行政院院長，原本可以說原本情形是新總統舊國會，國會就是民意，但是選後是新國會，舊總統，如果這樣不好運作，這樣我是覺得其實沒有理由不任命國會多數出任行政院院長，雖然有些學者主張憲法上就是將任命權規給總統，就由總統來負政治責任啊，但是我覺得這樣就是怪怪的。選完了還是可以任命一個少數政府，不滿意可以倒閣，然後解散國會，再來改選，這很奇怪。我覺得沒有這個道理，原本我提出新民意作為論據，扁政府覺得很有力，但是現在年底改選後，就遇到了困境。

陳宏銘：這裡有一個課題，那就是泛藍軍是否是一個團結的聯盟？能夠有一個默契推舉出來一個閣揆？

許教授：的確沒有錯，當然民進黨也可以去合縱連橫，組成多數政府瓦解泛藍軍。

黃秀端：那也要民進黨成為國會中的第一大黨才有機會組閣？

許教授：那倒不一定要為第一大黨才有機會合縱連橫啊。像德國社民黨也曾經不是最大黨，而去聯合成為多數，長期組成聯合政府，反而第一大黨卻沒有人願意跟他聯合，其實台灣主要不是這個問題，在於沒有對於政策的討論，而且是一種你死我活的意識型態。

黃秀端：其實台灣沒有聯合內閣的傳統，我們可以看到候選人選輸後講話的那種態度.....

許教授：所以我認為既然我們說是學習法國的制度，那麼就應該賦予總統主動的解散權，並建立尊重國會多數的憲政慣例，形成左右共治的機制，而現在都沒有，所以我覺得沒有救了！

黃秀端：左右共治如何運作？因為總統完全沒有其執行力量的機制？像外交官都在外交部，總統要指揮得動外交部啊？如果總統要成為虛位的話，那其實總統就可以不要用選的？

許教授：像當時總統選舉時，三位競選人所使用的口號都是在總統制底下的口號，選民也不以為意，而選後馬上國民黨說是雙首長制，選前連戰所開出的政見也都是在總統制底下的思考。

黃秀端：如果修憲的話，您覺得要怎麼修？

許教授：小修或是大修？未來整體的修是不可能了，一些枝微末節的修正是有可能的

黃秀端：我們需要一個類似國發會的會議來凝聚共識嗎？

陳宏銘：覆議二分之一的門檻？

許教授：覆議其實不是總統制所特有的，在歐洲過去也有覆議制的傳統，但是他的覆議制度最後被架空了，君主立憲發展，就需要國王實質的覆議，但後來隨著民主制度的發展就被架空了，而過去的同意就是一種覆議。

黃秀端：對於行政立法衝突機制的解決？

許教授：最直接的那就是大法官了啊……
(對於聯合內閣和聯合政府學理的討論……)
(對於少數總統和少數政府的討論……)

德國的憲法法院有一個很有趣的例子，那就是在兩德統一前，政府有徵收一些人民的公司或財產，而在統一之後，東德的人民則希望能歸還他們的財產和土地，但政府聲明說這是當初在蘇聯談判時，蘇聯所做的要求的一部份，無法歸還，所以憲法法院的判決也支持不用歸還，但是戈巴契夫在接受媒體訪問的時候說明在談判中他沒有做出這樣的要求，這樣表示當初的統一的條約，政府誤判局勢，沒有據理力爭，侵犯到人民的權利，所以人民就再告去憲法法院，這次憲法法院則做出第二次的判決，他說明談判的過程中，有什麼樣的籌碼和交涉的過程無法確切的知曉，所以具有高度的政治性，必須交給政治部門來處理，所以還是維持原判決，所以這表示德國的憲法法院扮演的角色和政治定位。

黃秀端：所以您的意思是說，在不修憲的情況之下，大法官會議是解決僵局比較好的機制？那如果制訂公投法呢？

許教授：民進黨以前要推公投，但現在還沒有動靜，但是憲政的問題，似乎又不是簡單的公投可以解決，這對於地方政策的施行比較有利，但是總之我還是贊成公投，而公投應該由人民自己提出，不應該由政府提出？但这也牽涉到公投是否要修憲的關係？其實我覺得雙首長制是全世界最難操作的制度，再加上台灣的政治文化。

黃秀端：台灣一山不容二虎的政治文化。

許教授：雙首長制需要高度的妥協文化；在地方少數政府是有可能的，中央是很困難的，因為地方的立法權是比較少的。

(六) 訪談對象：陳英鈞教授

訪談時間：九月二十六日下午 2：00-3：30

訪談地點：東吳大學政治系碩士班研討室

陳宏銘：我們這個計畫的核心問題之一，就是行政和立法的分際，究竟我國行政權與立法權之分際為何？

陳教授：其實根本上在於我國現在憲政制度的設計。我們不曉得現在立法院經過幾次修憲後，現在權力那麼大，再加上以前大法官建立法治國家的想法，所以做一些舉動，將一些權力移轉到大法官這邊來，現在政黨輪替後，我們才發現，這整個制度的配套有問題，今天就算民進黨不執政，就算是聯合政府好了，恐怕會與憲政結構發生許隔閡。我們可以想像國民黨執政晚期的時候，所面對國會的索賄和需求無度，這都顯示我們的國會控制了太大的權力，再加上憲法上沒有明訂的地方，修憲的結果，和大法官的解釋，從這些地方看來，立法院的權力似乎在憲政架構裡發生了不太平衡的現象。總之，從我們的憲政整體來看，我們的憲政似乎沒有找到一個較好的論述，現在的憲法的架構和現在台灣的政經情勢，都需要有個有關憲法的較好論述，來規範和結合這兩者，但是這個前提都應該是有一個有反映能力的政府，不管這個政府是由誰來執政。當然現在少數政府會遇到一些比較困難的地方，不過我不覺得應該誇大少數政府的因素，其實這與政府能力不足有關，比如說我覺得就算聯合政府好了，可是台灣缺乏這種對憲政遊戲規則的尊重，大家極盡之所能在為自己的利益奮鬥，甚至導致國家安全的損害，這也就是現在執政黨所擔心的，如果找到那種不穩定的，以利益為取向的國會議員來聯盟的話，這樣會發生很多問題。總之，我覺得這是根本憲政架構的問題，當然少數政府加劇了這個問題的嚴重性，但其實最根本的問題是在這裡。

陳宏銘：那預算的法律性質為何？

陳教授：就預算而言，當資產階級跟所謂的王權在爭權力的時候，預算權是很重要的，行政權的預算一定要經過我通過才可。在德國有一個很特別的發展，因為德國當初有俾斯麥的經驗，德國當時俾斯麥不理會國會，國會不給他預算，他照樣擴軍，還兩倍擴軍，所以後來才有普法戰爭打敗法國的事情，也因為這樣德國當時留下一些說法，因為你知道每套統治都需要一套說法，如德國一位學者巴拉邦斯，他提出所謂的預算行政處分說，其意思是指，所謂的預算，就是我們現在在釋字五二〇解釋中看到一些解釋的源頭，就是說預算是形式上的法律，但是實際上是行政處分，雖然他需要國會同意，但是他通過之後，這當然是德國當時特殊的政治情勢所形成的說法，不過即使在戰後，在德國他們也接受這樣的看法，因為他們覺得說預算具有法律的性質，當然也配合他們的內閣制。理論上，在預算上，因為他們的議會內閣制本來就需要國會的同意，但是在通過之後，行政部門可以決定不執行，因為他們連聯邦預算法本身都規定，預算只是授權給政府，但是是屬於義務，因為他們是議會內閣制，他們也是有可能產生少數政府，但是微乎其微，到目前為止，德國也從來沒有出現過少數政府。既然政府在國會中產生多數，那不可能通過預算不執行，如果不滿意就把他修改掉，所以這是德國的特殊經驗，也是因為俾斯麥經驗的關係。其他國家就不見得是這樣，像美國那種權力分立的想法就很不一樣，可是我們呢？這也就是我們不清楚的地方，因為憲法就完全沒有相關的規定，所以我們需要一套論述說明預算是什麼，但是我後來在文章也有提到，德國那套制度不是沒有問題的，如果我們採取美國那種作法，在權力分立之下，我覺得這樣我們就把太多的權力給立法院了。在美國，國會所通過的預算，總統有刪掉的權力，這動作背後真正的意義，是凸顯整個權力分立，特權的分配，像美國那套的想法就是孟德斯鳩所講的三權分立，基本上是說得通的，像我們現在總統是直選的，但卻沒有實質的權力，除非我們大家能接受無權的總統，因為德國巴拉邦斯那樣的看法，在俾斯麥強人政治的影響下，預算當然就是施政計畫最重要的一部份，這時候由立法院來決策，似乎是不合理的。

黃秀端：前一任行政部門的決策，後來上任的決策者有權力不執行或否決嗎？

陳教授：其實我們台灣核四這個問題，跟德國的核電廠在結構上有很大的不同，德國的核電廠基本上都是民營的，而台電則是國營的，由國家編列預算，在德國的話，完全都是民營的，至於前任的政策，後任當然有權否決，不過大部分的預算都還是會執行啦，就像人事費用的編列。

黃秀端：人事預算通常是不變的。

陳教授：那部分通常就佔預算很大的一部份，另外其他重要的施政，要不要蓋那個飛機廠或鐵路，基本上政府就可以決定蓋或不蓋，當然這也會引起很大的爭議，但是行政部門基本上就有權決定不蓋。

黃秀端：如你所說，那像台灣這樣，其實不需要什麼理由？

陳教授：當然我是在講法律上，但是事實上的話，以少數政府要不執行這個政策，國會也可以杯葛你其他的法案或是預算，不讓你上台報告，當然這種情況之下，當然很痛苦，所以如我剛才所講的，這根本的問題是要確立遊戲規則，當然這些問題每個政府都會遇到，將來如果所謂說我們經歷到內閣不斷替換的過程。

陳宏銘：那遊戲規則中，預算的執行問題算不算？

陳教授：其實我覺得這就是政治性的事情，政治性的事情，法律其實不需要規範其非執行不可，由政治實力來決定比較好，如果說他的政治實力夠，那就執行，如果給他規範，反而會造成立法院有更大討價還價的空間。

陳宏銘：那重大事項的決議權？

陳教授：一般我們都說，當然現在就有針對是國家重要事項權力的爭議，我的文章中有提到，但是我用一個最極端的例子來做對比，比如說英國，英國是最強調國會主權的，他都覺得說國會要拘束內閣的話，除了法律外的那種決議，那就是政治上的，而政治上的沒有絕對的約束力，因為你如果沒有辦法形成像法律案那樣的意志的話，有沒有法律上的拘束力是有差別的。

陳宏銘：個別性法律呢？

陳教授：我剛剛提過，現在來講，個別性法律一般來講不會有太大的問題，憲法上只能規範到不能侵害到人民的權利義務，和不能違反權力分立的原則。而我所謂的不能違反權力分立原則，其實很難界定，很多個案都提出來問是不是所謂侵犯到行政權。那我們大法官可以這想，用一些例子來凸顯，在德國是有一些例子，他們可以成立國會調查委員會，要求調閱內閣的文件，甚至會議的文件，而這就是行政部門最核心的文件，那你可以來問我問題，和對事情的意見，但你不能調閱我的文件，來偷看我的機密，因為行政是要經過政策形成的，你不能來偷看我的機密，這也就是說，他還是有一些東西是不能夠壓過去的；德國還有另外一個例子，像那時候他們在決定要不要佈屬潘興二號飛彈，那時候德國因為加入北約，聯邦政府就和美國談好，讓美國部署潘興二號飛彈，而後來認為行政權如此作為是屬於外交權，不需要國會同意，當然這是個案解決，而沒有一般化。而後來又有要不要出兵的爭議，他們就認為像軍隊的調動和部署，向來都需要國會的同意，然而這也是因為德國比較特殊的傳統所導致的，其實都還是需要國會的同意，因為政府作什麼都需要錢，所以少數政府其實有些困難，根本也是政治實力的問題。要有那個實力，否則硬幹就是會遇到這樣的困難，其實釋字五二〇也沒有說新政府有什麼錯，其實補行報告，報告只是一種程序，其實我覺得是憲法的架構有了問題，所以才會有這樣的個案出現，憲法的架構遇到我們現在政黨政治的轉型，才会有這種隔閡出現，而這也不

是大法官能夠解決的，當然我覺得最好的方式就是修憲，但是我不認為大家有那麼大的共識來修憲。

黃秀端：如果我們不管有沒有修憲的可能性，如果我們現在有機會修憲，你認為我們應該怎麼修？

陳教授：我覺得我們還是往美國的總統制走，其實美國的總統制也不太好玩啊，因為許多憲法學者都不太喜歡總統制，其實我們的國情很難接受總統虛位，如果我們不接受總統虛位的話，那只剩總統制，要不然就是各種型態的混合制。可是我們從混合制來看，能夠成功的例子也只有法國，法國的成功也有很多的民族因素，戴高樂要不是有阿爾巴尼亞的危機，因為法國那麼強的民族驕傲，否則怎麼能讓總統成為民主的守護者，接受總統像太陽王的權力，而我國有認同的危機，再加上法國的文化有很高的妥協性，法國的論述就和德國很不一樣，德國的論述就是強調有法律的依據，而法國就是很多偶然的因素造成。當然我們可能現在也是在過程中的一段時間，法國也是一樣，法國憲法跟我國憲法比起來，一樣有很多權限劃分模糊的地方，而模糊的地方就要靠他們政黨政治和政治文化來解決，法國的政黨政治雖然不像德國那麼強，但基本上也相對穩固，所以在不穩固底下，憲法應該建立出一個相對穩固的東西出來。不然也就是我擔心你太多權力放到立法院去，立法院本來就不能決策啊？本來就只能搗蛋啊？而且我們的立法院，缺乏政客，都是一些商人，只有少數民進黨的委員是政治家，把他的整個前途都放在這裡，而其他人不是啊？他們是兼差的啊，他們不知道能不能連任，他們根本就不專門，如果是專業政治家情況就好的多，現在像台灣的中小企業一樣，隨時準備關廠走人，所以我們如何期待這樣的立法院？職業政治家也就會出現影子內閣，所以立法委員短命的話，也就不可能出現影子內閣，少數政府的困境也在於此，像德國很清楚，有人就研究德國其實一直是大聯合政府，像在國會委員會中，一直都有政黨代表，那這些代表的都長期待在委員會，長期注意這些問題，如此一來上台絕對就不會有什麼新手上路的問題。

黃秀端：所以我們國會太政治化，缺乏專業。

陳教授：這是致命的問題啊！

陳宏銘：憲政僵局的解決機制？

陳教授：那其實要相當程度靠大法官會議，像德國在戰後很多問題也是靠憲法法院來解決，所以我國現在需要什麼？當然憲法法院也不是萬能的，大法官的政治傾向通常會反映政治現實，而我們台灣現在應該要怎麼做還沒有定論，相對而言，現在我們大法官的運作，兩個問題，一個是正確的解決，一個是即時的解決，政治問題其實很難有正確的解決，只剩即時的解決，像德國就比較威瑪時代和現在的不同，在威瑪時代沒有第三者可以介入，所以希特勒起來，而戰後爭議一起來，大法官就會講話介入，如此爭議就暫時停止，其實憲法法院就有這種功用，當然在即時的解決之後，我們就有考慮正確的解決，但我認為正確的解決實際上很困難，所以我覺得我們應該有個關於政治體制的論述，所以又扣回我的主題，強化行政權，因為我們現在不再可能一黨專政，當然如果我們能夠修憲是最好的，雖然我的解釋認為立法院的決議沒有拘束力，其實你不管規不規定其實沒有很大的差別，如果規定就說明行政一定要聽我的話，反而造成無謂的爭議，因為這事情本身就是政治問題，我們就應該讓行政權和立法權能互動，像席哈克，他以為他老謀深算，但是輸了就是輸了，輸了就要認輸啊？但是憲法都要預設一套共識，一套有關遊戲規則的最低共識，我們知道，設計背後的理念清楚才能跟政府的運作配合。

陳宏銘：解散和覆議設計是唯一的出路？

陳教授：是啊，不解散現在就是必然的結果，我們現在覆議權還是只要經過一院，而美國是要經過兩院，其實美國總統威脅要使用覆議本身就

是一力量，而我們現在沒有這個機制啊，沒有這個機制，就只有依靠大法官，但大法官不可能將他解釋成太偏。

陳宏銘：倒閣的誘因？

陳教授：其實我們沒有整套的憲政思維，拼湊起來的，就像我們的電腦一樣，大家都喜歡自己去拼裝，但是其中會有一些機件有些相容的問題，憲政體制背後要配合政黨政治，要不然你的誘因會形成不出來，像我們剛討論的，每個人只要在選區抓到幾張票就可以當選，誰管你政黨？大家都做表面，不要跟政黨衝突就好，這樣整個社會和政治的不相容，像解散和改選動作背後意義很重要的都是政治責任，那這個政黨由選民來裁判那個政策正確啊？那議員和政策要連結在一起啊？但我們現在連結不起來啊？

陳宏銘：現在對立法委員來說，提倒閣就代表著被解散，而假如總統有主動解散權，那麼倒閣就不必然與解散相關連？

陳教授：現在立法委員就不會不理性，因為他們是商人，他們還有兩年任期，要是我我也不解散，但這是不正確的，因為從最古典的來看，權力要平衡

陳宏銘：我們不能設定單一的憲政機關來維繫這個平衡！

陳教授：沒有錯，我們也不能預設哪一黨執政，哪一黨在野，因為這本來就像核子武器一般，是對等且有毀滅性的，所以歐洲國家都有解散權，但都很少行使，因為其政治風險真的很高啊！不過，我覺得這一點上，我並不那麼悲觀啦，我覺得我們如果修憲，可以配套，以下屆開始，如果下屆不行，那說八年後開始，如果說脫離掉現實世界的限制和利益結構的話，就像 John Rawls 講的無知之幕，每個人不知道在當時會站在哪一個位置，所以你把時間拖長的話，就會減低這樣的狀況。

黃秀端：如果維持雙首長制的話？其實我國不太可能讓總統虛位？

陳教授：像俄國一般

黃秀端：但俄國比較像總統制。

陳教授：對啊，總統制也不是很好運作啊？每一個制度都不是那麼好運作的，我們的總統只要到處去巡視，說說話影響力就很大了、我們以後一定會有聯合內閣的出現，而在我們的體制中，總統如果讓出行政院院長，那就什麼權力都沒有了？只剩憲法說他是三軍統帥，但其實他指揮不動任何一個二等兵，如果我們不能接受這樣，實質上他沒有辦法指揮，但象徵上他有很大的權力，這樣就會有很多的衝突展現出來，絕對會產生很多衝突！每一個制度都會有他本身的問題，我們這種勝者為王，敗者為寇的思想，很難運作，我們的政治傳統不容許有老二的存在，所以周恩來從來不當老二的！！

(七) 訪談對象：陳計男大法官

訪談時間：十月八日上午 9：00-10：00

訪談地點：司法大廈四樓陳計男大法官辦公室

黃秀端：您在五二〇解釋理由意見書中討論到是否要受理這個釋憲案的問題，好像您傾向於認為這是一個政治性問題，不應受理？

陳大法官：對！我認為這是政治問題不宜解釋，因為五二〇解釋時也爭執的很厲害，這也是我們大法官制度上的一個很大的問題，就是我們需要三分之二多數的通過，那討論的時候，不同意見太多的時候，會造成不到三分之二的多數，不到三分之二也不是駁回申請，不像普通法院可以駁回，那受理又不通過，所以案子要擱置，這就會造成很大的困擾，所以大家希望給社會大眾一個交代，所以才會在意見上有些矛盾，這也是為什麼你在我們意見上看到有些矛盾，我們的釋憲制度，可能需要作一些修改，我們是高門檻的標準，而也沒有別的辦法可以來做為協調的機制。

黃秀端：但是在我們的訪談之中，似乎大家對大法官有一些期望，有一些人也把大法官視為解決憲政僵局的一個主要的機制，但是大部分這樣的問題是政治問題，對於這樣的看法，您覺得行政立法兩權之間，其中的問題應該如何解決？

陳大法官：對！這其中一個可能是我們政黨政治本身還沒成熟，這可能是很重要的原因，基本上我學法律的，與學政治的在意見上不一定一致，在我們從法律的角度來看，在立法和行政的大前提下，有沒有行政干涉立法或是立法壓迫行政的問題，基本的構造上，行政機關本來就應該聽從立法機關所通過的法律，所有行政的方式他都要透過立法的方式才有依據，才能實行。政策要落實一定要有法律案的支持，否則政策要錢、要人、要法律依據，而這樣的現象在我國是很難出現的，尤其是在我國馬上就會打行政訴訟，然後結果就是會被宣布違法，所以我基本的觀點是，所有的東西都

要透過立法去把他落實，在這裡的問題，行政機關要把他的理想或政策去落實，他勢必要透過政黨政治的協調，假如他是絕對多數的大黨，那問題就小，但不是的話，他就應該透過，政治協商和政治方法，去解決政治問題。否則就會像今天一樣，政府什麼東西都通不過，現在阿扁在意的就是這件事情；如果不經過立法權，只靠行政權，那就變成獨裁政治。在這個地方，我想不是法律問題，而是政治學者要運用政治的智慧去設計一套，怎麼樣來解決，我其實想不出來如何單用行政權來抗衡立法權？核四不蓋這件事其實是有一些問題，我指出的問題不是在政策上有偏差或是，而是在我們整個制度設計上的問題，因為國會預算是年度預算，而核四預算很特別，他是跨年度的預算，所以這裡面就會產生一個，像是代理執行或是繼續執行的問題。因為政黨輪替以後，已經通過的法律或政策，是不是可以中斷或變更，所以我們在五二〇解釋中，就會提到說變更應該是可以的，但是應該有一定的程序。

黃秀端：現在有人說現在是新民意新總統和舊國會，那麼面對這樣的問題，舊的國會反對新政府的施政，在這樣的情況下，有沒有什麼方式去解決？

陳大法官：我想憲法本身是有路可以依循的，是大家不敢用，像倒閣！這是我們常常在國外教科書中所提到的，很簡單地，我新政府出來，新政府作變更，那國會有兩個選擇，一是我同意你，二是否定你，就是採用倒閣的方式，然後解散訴諸於選民，看選民支持的是誰。我們這一次的憲法增修條文，修得不好，一方面說他要辭職，一方面說他要申請解散國會，就變成行政院院長是兩邊都要落空的，照外國的資料，是內閣不辭職，是解散國會，如果新的國會是支持內閣的，那內閣就繼續存在，而結果相反，那就下台，而我們現在的情形不是，是兩頭空，這在設計上我不曉得設計者是怎麼想的，這其中最重要的問題也在於，我們究竟是總統制或是內閣制？因為我們從憲法條文來看，總統不需要負責，都是行政

院院長對立法院負責，而現在總統任命行政院院長是不需要立法院同意，所以是總統制，但是不是這樣簡單呢？總統要任命什麼人，經國會同意就是對國會負責，不需要經過國會就不需要對國會負責，對不對其負責應該是另外一個層次的問題，所以我認為這件事情本身不在於需要誰同意就需要對誰負責的問題，負不負責與有沒有同意權兩者之間應該是不同層次的問題。所有憲法的條文中，過去的五十七條，跟現在的增修條文第三條，我們來比較一下，只有原來的第三款和第二款有點變動而已，也就是說一個是過去立法院在重大政策上可以要求行政院變更，而現在是採倒閣的方式，而是採對抗的方式，而是不是這樣就改變了我們的體制，變成雙首長制？我是抱著遲疑的態度；真正要解決這件事，其實就像我說的，憲法上其實都有提供武器，但是大家都不敢用。

黃秀端：像這次核四案因為主動權是在立法院，需要立法院先提倒閣，而在法國總統是有主動解散的權力，那您覺得我們的僵局會不會是因為只有一方有主動權？

陳大法官：問題還是要回到我們中央政府體制的設計上，因為我們現在的政治上看不出總統要對立法院負責，所以總統本身是不是有解散權，我都有點懷疑，因為他是行政院院長辭職，並得請求解散國會，所以拋球解散國會的權力，是在行政院院長，而不是在總統，這其中我想都存在問題，這其中也隱含著另外一個問題，那就是總統有沒有權撤換行政院院長？當然在我們行憲的歷史中是有很多的例子，都是假裝行政院院長提辭呈，這其中很多都是政治藝術，都不是法律能解決的。像現在就有人認為我們修憲後，選後行政院院長就不用辭職，像湯德宗就是這樣的主張，到底是不是我們可以討論，但現在張俊雄說他自己願意辭職，但其實這其中也是存在著問題的，以唐飛的例子來說，如果唐飛不願意辭職，而民進黨在國會又沒有辦法掌握多數，那這時候就會在總統是否有權任命行政院院長上產生問題。

黃秀端：那解散權在行政院院長，在內閣制中行政院院長就是有解散權。

陳大法官：在台灣解散權是總統的實權嗎？這其實也一直存在著爭議！像英國是比較明確地，那也是因為運作很久了，當然很明確，我們才第一次的經驗，也許以後會比較明確。

陳宏銘：剛剛談的是立法院倒閣，然後行政院被動的解散，那另外一種可能，是不是內閣會產生主動解散的情形發生？

陳大法官：行政院院長不幹了，就自己向總統請辭，自己要解散自己是比較簡單，這個在我們過去，有很多的例子，這個設計其實應該是逼行政院院長的一種方式，在情非得已的情形下，才要求跟你同歸於盡。

陳宏銘：那什麼是國家重大政策？

陳大法官：這其實我們很難下一個抽象的定義，這在我們的討論中其實涉及很多，就實際的例子，也許我們可以來判斷，但是你給我一把尺來量，這就很難了，因為這個因時因地和人事物都有很大的關係，也就有些不同。那核四是不是一個重大的國家政策，其實核四是不是一個重大政策，不管如何在法律上已經是一個重大政策了，其他的例子我們還沒有看到實際的例子，如同剛剛黃教授所提到的，核四還經過覆議的程序，當時適用老憲法的覆議，那意義上就是國家重大政策，但這個條文現在沒有了，沒有用重大政策這個字眼。

黃秀端：那您對改進的方式有沒有什麼具體的建議？

陳大法官：今天台灣的選舉文化，是個人主義的，選人比選黨重要，尤其是在民意代表的選舉上，選不出我們政黨的代表性，除了不分區的以外，那這樣的情形之下，這些重要問題的決定的時候，其實行

政機關對於國家的前途是看得遠的，是比較有建設性的，但是委員們是看近的，因為每個委員都有選舉的壓力，他必須考量到選票，所以將來碰到這種衝突時，政策的辯論事實上應該讓老百姓作最後的決定，不要像今天報紙所說的，讓地痞流氓或各式各樣的人在立法院裡面，這樣在運作上當然會有困難，但是話又說回來，公民投票，我在討論的時候，我在發表的時候，我其實也是很擔心的，擔心將來公民投票會不會成爲一種政治鬥爭的工具，所以公民投票制度設計的本身，變成一個非常重要的問題，否則有這個武器會比沒有這個武器更危險。

黃秀端：要讓大家有理性辯論的空間，而不是像現在這樣的討論方式！

陳大法官：是！第一個是要讓大家有理性辯論的空間，第二個是現在的老百姓，我們的教育是不是走樣了？雖然表面來看我們現在教育的水準很高，但是我們老百姓對於民主政治的意義還是很模糊，很容易被煽動，相較而言沒有反省的能力。過去的教育是填鴨式的，大家沒有發展自己思考的空間，所以我們現在繼續下去，我們很可能會像 Call In 節目一樣，大家喊爽的而已，公民投票不應該是這樣的結果；我不是憲法的專家，所以我其實也不敢提出什麼具體的意見。

黃秀端：您太客氣了！

陳大法官：而我覺得這恐怕是必須先有一個中心思想，然後在按照這個中心思想去設計。

黃秀端：個別性法律的問題？

陳大法官：這個也是一個爭執，通常我們說法律應該是不應該有個別性的規範，但現在我們則不太相同，比如說中央銀行，我們就爲中央銀行設了一個中央銀行法，類似的法律我們本來就有很多，所以針

對個別的事項所訂定的個別法，在我們的法律體系下是存在的。但這個例子我們也有去國外找，外國也有類似的例子，爲了達到依法行政的目的，我們用一般性規定的時候又沒有辦法把他訂的很周延，這個情形下只能運用特別的法律來規定，基本上我個人是可以贊同的。但這種立法是盡量不要存在，盡量應該是開放讓他能適用到一般性的法律之中，不要爲特定的個人或個體來訂定法律，但不是說絕對不可，這個我是持保留的態度。

黃秀端：那現在這種情勢會不會變成行政院沒有什麼武器來對付立法院？

陳大法官：所以這就是說依法行政的解釋，要不要做出依稀擴張性的解釋，依法行政的法，行政是要完全依照這個法來執行，還是他只是提供一個指導性的原則，只要在指導原則之下，你就可以去作，當你作了以後，如果人民對於這個行爲是否違反這個法的基本原則的時候，就可以透過行政訴訟，在我們現在的法治社會下，你沒有一個動作可以不依照法。既然是在法治下面，那當然就會演變成立法優越，那問題就在於立法本身是不是應該也做出相當程度的自我約束。現在我們大法官在討論問題的時候，我們也會提出這個問題來自省，討論大法官是不是應該在某些方面自我約束，自我約束這個問題本身就很難用法律來約束。總之政黨政治的因素很重要，我們實施民主政治和政黨政治的時間太短，尤其是政黨輪替還未上軌道，才剛剛發生，還沒有運作的很順暢，恐怕要慢慢運作出來，其實不要把法律當作萬能，大家似乎都犯了一個毛病，現在有什麼問題就趕快通過一個法律，好像通過這個法律問題就沒有了，然後發生問題就丟給法律，法院自然會有一個結果出來，事實上不是這麼單純的。

陳宏銘：這樣立法權會不會沒有制衡的機制？

陳大法官：有啊！現在我們大法官會議就是在做這樣的事啊？我們就常常宣布法律違憲啊，就是當他不自我約束的時候，如侵害到基本人權的

時候，我們就宣布他違憲。

陳宏銘：大法官會議會不會做出解釋有關行政權和立法權的分際的判決出來？

陳大法官：這樣的解釋我們作不出來，第一點我們不告不理，向來沒有行政機關來說我們的權限被侵害，現在有的案例是地方政府在告中央政府，說中央政府越權拘束地方政府，但是我們沒有看到行政院說立法院侵害我們行政權，唯一的例子就是五二〇。

陳宏銘：但是我們現在的政治現實是，要掌握立法院多數不是件容易的事！

陳大法官：所以我們現在的案子也越來越多，現在正在修改大法官審理案件法，就是行政機關和立法委員的申請解釋權擴張，他們也希望申請的範圍也不限制，過去有一個條文是限於『行使職權』時，但現在希望把他拿掉。其實立法院是很可笑的，法律是立法院通過的，結果他們自己來申請說這是違憲或是不違憲，這不是開玩笑嗎？如果違憲他們可以自己修改啊！他這就是兩邊做人，壞人由大法官來作，但是現在也就只有大法官能擋得住。其實我們處理的大都不是憲政問題，其實五二〇倒是第一案，其實以後重大政策的問題，在立法院都會成爲問題，像哪裡去找預算？是不是重要事項或是非重要事項都會成爲問題，這其終究牽涉到許多的問題依據中央法規標準法，給予人民權利義務的也需要法律基礎，那就要看看他們是否能找到法源依據，如果沒有對老人福利的相關條款，如果有要看其規定有沒有符合條件，其實這其中與立法原意有沒有出入。

黃秀端：預算的法源一定要完全訂定清楚或符合？

陳大法官：其實也不是完全符合，不要訂定給多少錢，而是原則訂立出來，將來的問題，就是在於施行細則，就是看細則會不會抵觸母法的

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

原意。

(八) 訪問對象：董翔飛大法官

訪問時間：十月十五日下午 3:00-5:00

訪問地點：司法院大廈董大法官辦公室

黃秀端：目前我們憲法本身對於行政權與立法權發生僵局時，有什麼樣的解決機制？

董大法官：憲法經過修憲和許多解釋，但是依我來看，憲法本身依然是很清楚，沒有變，變更憲法後也依然是很清楚，我們可以舉副總統是否能兼任行政院院長的解釋來看，當初造成很大的爭議，而今天修憲將立法院的同意權取消了，總統似乎就認為組閣權是由他來主導，我是從來不公開講話的，但今天私下我可以講，行政院對立法院負責沒有變，立法院監督行政院也沒有變，那只是把同意權拿掉了，並不代表總統完全掌握行政院。組閣權其實不只行政院院長，包括行政院秘書長和部會首長，在法律上也必須報請總統同意，但今天我們不能單從這些條文來看。行政院對立法院負責的原則不變，自然行政院院長必須對立法院來負責，應該由立法院中的多數黨來組閣。像總統說立法院不通過行政院所提出的法案，其實如果任命多數黨來組閣，就不會有這樣的問題了。像總統、副總統和行政院長，都是學法律的，這個道理也是他們全都瞭解的，包括核四案也是一樣……。

黃秀端：核四案其實比較特殊，因為過去朝野在核四案上有幾度的攻防，但是如果說，因為我想將來也會遇到相同的問題，一般的預算案，當然我們也有可能會一再地面對政黨輪替，而不同的政黨會有不同的政策主張，因此在政黨輪替之時，當上台的政府不想執行前一任政府的政策，那麼應該遵循什麼樣的方式？

董大法官：是不是所有的預算案像法律案一般，政府都應該確切地執行，這也不是絕對的。像核四，顯然是一個國家重大事項，從國會所做出的動作，都顯示出核四案是屬於國家重大事項，一般來說，通

過一個預算，行政權難道就沒有一點運作的空間，我想是有的，像兩國家的國會訂定什麼協定，行政部門還是有片面廢除協定的權力，像國會通過的法案，總統就被賦予有覆議權，其實覆議不一定是否決的，因為還是要在回到國會由國會來決定，如果國會絕對多數還是維持原決議，總統就要接受。

黃秀端：我想法律案是沒有問題，但是現在是預算案的問題，因為一般來說預算案應該是比較偏向行政權的權力，像部門本身的預算，雖然預算案是經過國會通過的，我們自然就要遵守，但是如果他覺得說，因為不同的政黨基本的理念不一樣，所以他通過的政策就不相同，所以預算有些不同的時候，應該怎麼處理，當然法律案通過就是通過，當然不是行政機關要怎樣就怎樣，但是預算案會不會比較不一樣？

董大法官：預算是根據政策來訂定的，有預算就一定有政策做為基礎，全民健保的政策才有編列全民健保的預算，政策也必須有法律的依據，行政院院長為什麼要去立法院作施政報告，就是希望立法院通過有關政策的相關法律，因此預算案其實就是根據政策和法律案，行政院提出我要發展太空政策，行政院院長去立法院作施政報告，這其中可能被修改，也可能形成多數，行政機關就是藉由這個通過法律，形成空中政策，法律就是抽象的政策，所以法律編不了預算啊。行政院的政策必須經過立法院的同意成為法律，才有落實的基礎，也就是行政和立法共同形成出的政策產生。核四案其實已經走完其所有的憲政程序，以前所走完的憲政程序，很多事應該依循著憲政體制啊，現在已經定案的東西，而且還經過覆議，就已經是成定局了。現在新政府認為新民意、舊國會，但這些與其應該沒有關係，不管什麼都必須遵守憲政。如果新政府任命一個國民黨的行政院院長又如何？今天行政院院長和總統的關係是如何呢？現在大家有一個感覺，似乎沒有行政院，只有總統，總統要怎樣就怎樣，都是由總統來主導，但是在憲法上行政院還是最高行政機關，現在我們就像總統制，完全跟美國一樣了。

黃秀端：我們憲法修改後，總統由人民直選，而人民對於總統就會有一定的期望，面對這樣的情形，又如何呢？

董大法官：既然這樣我們就應該有配套措施，可是我們在修憲中似乎沒有看到如此的配套措施，這是我們當初在制憲過程中也是有爭議的，在國民黨三中全會當中，委任直選和直選的爭議，一直到 83 年才改，作一個緩衝，如何直選法？委任直選也是直選啊，但是當初就有討論，如果是委任直選，那麼職權就應該不變，而直選呢？直選和委任直選其實都只是總統產生方式的改變，如黃主文他們有討論當總統改為直選後，你不可能還是只賦予總統現在虛位的權力，應該配套給予他更多的權力，你不能用產生的方式來決定一個職位有很多職權，不能說他因為直選所以相當於有很多職權。但是我們從憲法學的角度來看，總統也是一個憲政機關；一個憲政機關，應該遵守憲法上的規定，如總統當初需要國民大會的同意，或者行政院院長要對立法院報告和負責，今天我們總統成立了一個九人小組，行政院也沒有因此改變，總統職權也沒有在憲法中有任何的擴大，現在因為總統直選就說組閣權是我的，這個權也是我的，這在理論上說不通的。總統直選的權力不是絕對的，虛位元首是由直選產生的方式也不是絕對的，總統直選就代表總統有很多權力，這不是一個理由，要依照憲法所給予的權力，起碼要擴權不經過修憲，也要經過憲法解釋。

陳宏銘：否則就是單純地賦予他民主正當性？

董大法官：對啊，民主正當性不意味擴張權力，否則寫入憲法裡。

黃秀端：您說的這些都沒錯，可是在我們傳統上，都是強人政治，包括古代的政治，就這樣的傳統之下，加上總統的產生方式改成直選之後，老百姓的感覺上，會不會覺得我們選總統，就期待總統應該有權力？況且我們可以看到總統選舉的時候，不管哪一黨的候選人所提出

的政見，好像都是總統制？

董大法官：我一直所強調的，話都很簡單，但是沒有依據憲法的基礎，當然都要跳票囉。我在解釋理由書中有提及，總統的意志必須透過行政院院長來實行，而當行政院院長不聽你的話的時候，情形就不一樣嘛！在選舉中做出這樣的政見，就是騙選票嘛！老百姓怎麼會知道呢？

黃秀端：但是這樣的衝突還是存在啊？今天不管哪一黨的候選人當上總統，可能因為各黨在國會中的席次不會過半，那麼以後當選民有這樣的期望時，總統要透過行政院院長來實現政策的時候，一定會有衝突啊？

董大法官：除非行政院院長和總統是同一個政黨，否則衝突的產生是難免的，國會和行政院院長如果是同一黨派的才有可能，在國會中政黨有多數的席次，透過政黨的機器才有可能。

黃秀端：以前國民黨就是這樣。

董大法官：所以您以為是強人政治，其實這也是誤解，總統的權力是依據很多權力，一部份是總統的權力，一部份是包括黨魁的權力，而不是依照憲法上的權力，以前運作的方式都是透過黨的系統，誰要辭職，誰要擔任什麼職務，都是由黨來決定的，政策也是透過中常會中決定的，然後再經過行政院院會來執行，每一個環節都在黨的控制之下，場面上的行政院院長敢自作主張嗎？當年沒有在憲法上這麼定，而這樣運作，但是現在是少數政府，你就沒有辦法這樣運行了，少數要這樣運作就會扭曲了憲法。

黃秀端：可是我想要問的是，現在當然是國民黨還是多數，但是當下一屆立法院改選後，可能沒有一個政黨過半，這也會成為我們將來政治的常態，所以如同您講的，我們沒有辦法像過去李登輝用黨的力量來

實現意志，那將來應該怎麼辦？

董大法官：那就必須看行政院院長是否與總統為同一個黨？

黃秀端：但是將來沒有一個政黨能夠過半啊？

董大法官：那就回到憲法了。

黃秀端：那就是總統選了半天，發現他沒有什麼權力，那這其中會不會產生衝突？在國防外交上，總統會想要有影響力啊？

董大法官：這個我跟你講，包括國防外交，我們不像法國總統還有明訂國防和外交為總統的權力，我國的總統在兩岸政策上也不見得有實質的權力，因為憲法上沒有明訂，從憲法裡沒有看到相關的條文，過去國民黨版本希望將這樣的想法落實到憲法裡面，但是也未獲通過，因此這樣的想法就沒有任何的根據。

陳宏銘：增修條文對於國家重大方針政策的討論？

董大法官：那是一個問題，什麼樣才是重大政策問題，就算是憲法賦予總統國家安全會議的權力，但政策還是需要法律來落實，還是需要行政院對立法院出法案，沒有法案作政策的基礎，預算也就沒有辦法編，像國家統一綱領，所以說什麼叫做國家重大政策方針，什麼叫做國家安全會議？兩個解釋：第一個解釋，完全跟行政院擁有的權力相同，如國防、外交、內政等，總統的權力等於是虛幻的，真正的權力還是在內閣。那什麼時候可以擴張到總統呢？那就是總統與行政院院長同一黨派的時候。說國家重大施政方針，說大陸事務是國家重大政策方針，九二一賑災是國家重大政策方針，這是不清楚的，哪一個不是國家重大方針，給政治人物去詮釋，哪一個都是啊，但是憲法上沒有明訂，所以我認為這其實有憲法解釋的空間，而在憲法沒有解釋之前，就交給政治人物去詮釋。現在我們還沒有出現

行政院院長和總統不同黨的情形，在法國就曾經出現，如參加國外高峰會議時，是應該由誰來代表曾引起爭論，最後兩位都一起參加了。如果國會中有多數黨，就應該由國會中多數黨來組閣，這是法國創的先例，但只是慣例，尚未寫入憲法之中。我們應該加以參考，還是應該尊重國會多數黨，其實我們憲法在修改的時候必須考慮到各種情形，並不可以量身定作。

黃秀端：對啊！當初在修憲的時候也沒有想到國民黨總統這麼快就選輸了。

董大法官：所以我們憲法不應該短視近利，國民黨不按牌理出牌，所以造成今天這樣的困窘。在內閣的組成上，應該是任命多數聯盟的領袖，像在英國工黨在席次上過半，明顯地有多數黨的出現，似乎就沒有選擇的空間。現在問題是，總統有主動權去組閣，還是由國會中的多數黨來組閣，我們現在憲法沒有規範，但是也沒有憲政慣例可以依循，或者如德國，大黨找小黨組閣，綠黨任外交部部長，所以其實聯盟中也要考慮意識型態的問題，因為聯盟是類似一種道德簽約，否則就會產生同床異夢，或是片面撕毀約定。總之，內閣的形成必須是國會多數黨，維持多數治理的原則。

陳宏銘：這樣其實是追求執政的穩定，追求多數治理的原則，那麼其實從另外一個角度權力分立和權力制衡來看，這樣行政權想要的東西都可以透過在國會中的多數而得到，但是反過來說，行政和立法不一致的狀況，行政權就很難運作。

..

黃秀端：您剛才很強調都應該遵守憲法的規定，不能夠超越憲法的範圍，那麼行政和立法的分際到底在什麼地方？

董大法官：像提名權行政院院長時你才有權，你不是主動的行政權，要提名時你可以選擇人，要不要同意是總統的事，你不能主動地換一個行政院院長，內閣制就是這樣運作的。

黃秀端：如果立法院主動提出自肥或是錢坑法案，如老人年金的問題，這樣會不會造成問題？

董大法官：在內閣制行政和立法兩權都是一體的，在我國如果行政院反對可以提出覆議啊！

黃秀端：但現在是牽涉到預算的問題，要是立法院增加預算的提案時，而覆議又失敗，立法院增加預算的法案應該如何處理？

董大法官：增加預算的解是有兩種，一種是行政院提出立法院支持，另外一種則是要五毛給一塊，立法院加強行政院的立法版本，（有人提出當國會要增加預算的時候，必須說明財源從何而來，這樣的機制才是合理的）。在內閣制當中，其實內閣就是國會意志的執行機構，因為內閣是由國會的多數黨所組成的，因此其實很多事情都是藉由政黨的力量和約束來完成的。我們今天也還是外造政黨，只有依靠大法官的解釋來調整，其實像同意權的拿掉是不正確的，像在國民大會中的紀錄也有說到行政院院長的任命還是需要尊重國會的意見，我們不是內閣制，也沒有增加總統任何一個權力。

黃秀端：如果我們今天要修改憲法，不管難易程度，就您的意見，您覺得要如何修改？

董翔飛大法官：基本上，我一直認為從我們的政治文化、長遠的計畫來看，英國和美國的憲法是兩個版本，但是其中有很多與我國不同地方，如果大體上如果認為總統制適合我們國家，就以往的經驗來看，從未來來看，政黨和國會議員都是柔和的，而內閣制最大的問題就是要建立出一個兩黨政治，不要以為內閣制容易，太多國家實行內閣制都失敗，所以內閣制一定要培養兩黨制的政治文化，並沒有一個一定好的制度，像我國以前沒有政治體制，只有黨的機制，所以憲法的機制沒有顯現出來，其實制度沒有絕對的好壞，政黨也如此，政治也如此，做人也如此，如果憲法不好，你有個好的政治文化都

可以藉由憲政慣例來修正回來。要把憲法視為一個聖經，有這種精神就可以，像這次美國總統大選，兩位候選人相差票數不多，高爾就服從司法機關的判決。這樣的情形要是發生台灣，可能會發生很大的爭議，我們就是需要這樣的政治文化和精神；其實制度必須配合當地的政治文化，像內閣制的制度設計，就是有影子內閣的現象，不管哪一個政黨上台，都不會有人才缺乏的現象...像美國的制度其實也有良好的憲政慣例再配合著，如美國總統只能連任兩任的憲政慣例就是由華盛頓確立出來的，到今日才開花發芽.....其實我主要的觀點，就是沒有一個真正好的制度，只有相對而言，而相對好的制度還有很多條件的配合，由憲法本身沒有辦法看到全部，只能把核心的價值放到憲法之中。憲法必須是公正的，不管是國民黨和民進黨當總統都必須能順利的運作，像總統宣誓就職的時候都說要遵守憲法和維護憲法.....現在行政院應該是國家最高的行政機關，但是現在幾乎都在總統的後面，一句話都沒有，但憲法本身就賦予其權力，那是你對憲法不忠誠，為什麼不堅持自己的權力呢？

陳宏銘：您覺得總統有沒有權力免職行政院長？

董大法官：美國就有一個國防部部長挑戰這個，認為當初任命的時候經過國會的同意，免職自然也應該經過國會的通過，經過同樣的程序，但是他們認為任命和免職是分割的，總統可以因為政策考量或任何的理由撤換，他強調換人是行政首長的權力：道不同不相為謀，都做到什麼層次了？應該有其分寸。

陳宏銘：如果是行政院院長與總統不同黨派，那總統有權撤換行政院院長嗎？

董大法官：每個職位都有其權力來源和支持的基礎，當總統與行政院院長意見不同，如果行政院院長是總統的幕僚長，那麼行政院院長自然應該下台，行政院院長自然應該知道進退，如果行政院院長應該是對

立法院負責，那麼就應該聽從立法院的意見。最後最重要的，就是每個憲法的機關都必須依據憲法上的規定，如果憲法中有明示的，就應該依據憲法上的規定，如果是模糊的，那就依據你對於憲法的瞭解去創造，創造憲政慣例，而這個憲政慣例為後人所接受的時候，那麼這就成爲一個憲政慣例，除此之外，還要尊重大法官的解釋，憲法模糊的有時候要依憲法解釋和層次不高的修法，或是創造憲政慣例，因爲修憲的成本太高，但是不應該違背憲法本身，如國家安全會議、國家統一會，都是李總統所創造出來的，現在我們的運作其實都是政黨政治的運作……

(九) 訪談對象：曾華松大法官

訪談時間：十月二十三日 上午 8：00-10：00

訪談地點：司法大廈四樓曾華松大法官辦公室

曾大法官：我先稍微解釋一下我的理念，然後在開始我們的訪談比較好。首先很高興接受訪談，我對於行政立法的關係以下列三點來說明：

- 一、 權力分立的原則，係於立法院立法，行政機關依法執行，其有無依法執行則交由司法審查，為本於司法消極作用之原則，一旦立法權與行政權發生爭議，自應由中立的司法機關加以裁判。但司法非萬能，故涉及憲法規定純屬政治問題，到底是不是政治問題，或是立法裁量的範圍，那就要依據具體個案的不同，如上一次有一位美國的大學校長來訪，他就說在關於憲法的問題上，外國司法有關的裁判都是依照具體的個案來考量的。我一直認為，其實這個外國的裁判，自然可以作參考，但還是必須依照實際例子的個案來考量，對於憲政的爭議或是人民的福祉，在憲法的解釋上，似乎是以功能解釋為優先來的佳。就公法之行政爭訟而言，其涉及內部法之自律事項，苟非涉及人民基本權之保障問題，亦不受理，比如現在要立宗教法，宗教其實各有他的教義，只要不違背公序良俗的，就不能牽涉太深，只要牽涉到內部的，其實就有爭議。所以我是認為，如果沒有牽涉到人民權利義務的基本問題，而是牽涉到自律法的問題，我們司法院其實還是會因為個案而再作考量，本於五權憲法之精神，立法權與行政權應互相協助互相協調以取得一平衡點，此一平衡點，就算有時候彼此有爭議，這時候大法官就扮演一個很重要的角色，但總是應該以人民福祉為依歸。
- 二、 對於第二個題目有關解決衝突之機制，我認為憲法四十四條，總統對院與院之間之爭執，除有本憲法規定者外，得召集有關各院院長會商解決之，是一個辦法之一。依八十五年十二月三十一日第四一九號解釋，依憲法規定向立法

院負責者為行政院，立法院除憲法所訂定的事項之外，並沒有權要求總統為一定所為或不行為之權，所以立法院如果有越權所做的決議，可以將其視為是一個建議而已，五院之間各有職權，如果越權就要看其目的和個案的狀況，此時司法的介入就有調和的作用，同時本於五權相維相輔之原則，故九十年一月十五日之五二〇號解釋明白揭示：倘立法院做成反對或其他決議，則應視決議的內容，由各有關機關本於本解釋宗旨，協商解決方案或根據憲法有關適當途徑解決僵局，如八十九年增修條文第二條第五項，總統於立法院通過對於行政院不信任案十日內，諮詢立法院院長，得宣告解散立法院，並於六十日內改選立委，以及增修條文第二條第十項向國大提出對總統的彈劾案。

- 三、對於憲法修改的意見上，本人其實也不是專攻憲法的學者，所以對於修改的意見，等下可以看看黃教授有沒有什麼其他的意見。
- 四、對於其他各國在憲法制度上的設計可以供我國參考這個問題，我覺得每個國家都有他特殊的背景，我們有自己的政治生態，跟他國不見得相同。

黃秀端：您對於修改憲法的意見？

曾大法官：我剛剛就提到，我們是五權憲法，那五權憲法他每個權其實是可單獨獨立，因此其中會有衝突，所以我們現在的法規解釋，在公法上的，都是法規抽象解釋，就是以平等尊重為原則，可是我們解釋，在上個星期六就有人問，我們的解釋是不是有原則？沒有原則是不是就是針對具體個案？關於這一點我認為，在當前擺在你面前的案件，到底你如何的坐在這個時間在這個地點，對人民來說能得到最大的利益，而對於其他來說，是比較次要的，這在外國來說也是一樣的，好比說政治問題，他是因個案而有所不同

黃秀端：那是不是沒有一個標準在那裡？

曾大法官：標準的話，我想實際上像星期六所提出的討論，像文本解釋和功能解釋的案例，在美國在德國……比如說掛十字架的例子，叫別人不要掛，那怎麼辦？在德國的例子就是最後跟人家爭執不下，司法還是要求他們協調再協調，所以有時候問題不是兩分法的，在我們很多解釋是採折衷的說法，是有調和的作用，像蘇俊雄的大法官的文章，從整合的理論看個案解釋的效力，這也就是憲法整合。我有一個觀點，就是希望社會秩序上軌道，對於規範的解釋很重要，但人民的守法精神和執法者落實的精神同樣的重要，為什麼憲法要保證法官獨立審判，就是要讓法官有空間理性地來思考這些衝突。

黃秀端：那大法官如何去扮演調和的角色？

曾大法官：這就變成大法官本身要迴避，比如說五二〇那個案子，他就沒有用這個方法，他可能有探詢院長的意見，就透過行政院來申請解釋，不過行政院來申請解釋，在體制上，要思考程序，其實你本身說不違憲不違法，那還要來申請解釋，這樣很不合理，很多例子都是你自己制訂一個法律，還要來申請解釋，同時你又主張合憲，這是……所以解釋其實不是看到底合不合憲，像五二〇案，爭議那麼大，如果用程序問題不受理，在當時也會造成很大的問題。如我剛剛所說的，到底是不是政治問題，其實具有伸縮性，像固有疆域，現在還包不包括蒙古和西藏？這也像立法一樣，立法也不是萬能的。

黃秀端：對於個別性法律的看法呢？

曾大法官：是這樣的，這同樣地牽涉到中央法規標準法，中央法規標準法裡面規定，關於到人民權利義務的，一定需要法律規定，這就是一個標準，而另外一個標準呢，關於這個行政法規和法律也會有所差異，換句話說，社會上的事情這麼繁複，法律上沒有辦法都照顧到，也沒有辦法兼顧，因此現在就有兩說，主要在於主張權利

義務不同，如果是職務行政，這樣有時候還沒有達到目的，那就要看處理的是否有關人民的權利義務，如果相關就是重要事項；如果是重要事項，就一定要法律規定，如果不是重要事項也許就可以用行政規定，所以這其中就存在著模糊的空間，行政機關也應該表達民意，所以就重要事項來說，要尊重民意。像五二〇案，核四是否要蓋，就涉及到全民的健康問題、涉及到全民的環保問題，和龐大的預算問題，這種事情不能夠不算重大事項，如果說是一般雞毛蒜皮的事情，那是沒有關係，但是遇到重大影響的案子，還是有其中模糊的空間。據我們上一次解釋，台北市道路管理規定，人民申訴怎麼可以用行政規定用管線通過我的地下，怎麼可以強制通過，所以後來折衷，如果不妨礙到地下停車場，就可以通過，司法審查一審終結或是二審終結或是三審終結，我們說這是立法裁量，那你也可以說這也是解釋的範圍，那到底界限在哪裡？這個問題擺在我們面前，我們所面對的問題就是要用最妥善的方法來將他解決，我剛剛有提到關於我們解釋的原則，基本人權是在第一位。北海道大學有一位學者，金村成和，他寫了一本人權與裁判；可以作為參考。司法的社會學，潮見俊隆，頸草書房，1982；而法律是尋求一個衡平的點，因此抽象的法規是用到具體的案件之時，這個時候，就有權力濫用的問題，所以末川博就寫了一本權利侵害與權力濫用，權利侵害與權力濫用，末川博，岩波書店，昭和45年；法社會學語法解釋學，渡邊洋三，岩波書店，1982；這些是我手邊我比較注意的日文著作。我常常跟學生講，不管民事訴訟或是憲法訴訟，都是要 case by case，那這樣就變成沒有解釋原則，而解釋的原則就是基本人權的保障，所以很有名的法律實務家，就是主張要用具體個案來考量。法官最大的毛病，就在於沒有去瞭解解釋案的背景，他忘了這個重要的原則，有時候就援引不適合或是不適時的判例，為什麼能援引相同的判例，那就是因為我的理由也跟你一樣，因此才可以運用相同的判例，如果前提和事實都不一樣，那就不能引用囉。當然有時候裁判的法官東引一個外國的案例，或是實例，將那個引用的具體案例來看，不見得符合背景，然而有些學者習慣要引用

，說要有些根據才是，但是有根據很好啊，但是你不能拿些大帽子來唬人家。

陳宏銘：請問您總統是否有提名行政院院長的權力？

曾大法官：以人民的權利義務為優先的原則之下，總統在提名行政院院長之前，是不是應該跟立法院協調一下，找出雙方都能接受的人選，當然其實也不能南轅北轍。當然因為執政黨在國會中是少數，這是個事實，大家都是為人民來謀福利，提名的人選，當然不一定要多數黨的黨籍，但是台灣的文化，有時候不是對黨，而是對個人，但是這個也很難，這個選舉的包袱很大。

陳宏銘：對於憲法的修改您有什麼樣的建議？

曾大法官：其實我剛剛也提到了，我們不是憲法的學者，對於相關的問題不是有很深的研究，而我想其實這也就牽涉到總統制和內閣制的問題，其實我覺得不管是什麼體制，只要在運作上如果大家都沒有私心的話，自然就可以運作順利，要是為杯葛而杯葛，那就很難運作。我想五院應該還是要互相配合才是，有私心有自利的話就問題很多。所以我想行政訴訟的功能，第一個就是保障人民的權利，像勞動法是公私混合的，所以現在的問題是公法院就說他是私法案，私法院就說他是公法案，這個案子解釋的方式就是，說明有些案子是私法案，但是有的時候公法院未嘗不可以處理這種案子，所以天下的案子都是相對的，以最近的一個例子來看，我開車撞了人，逃掉了，現在交通處罰條例，是終身不考照，我們宣布這違憲，理由是在某一種情形之下，是不是也在考慮給他考照，比如說二十歲犯錯，結果他活到一百歲，他終身不得考照不是很殘忍，無期徒刑也有假赦的時候。

黃秀端：那對於給予總統解散國會的權力您的看法？

曾大法官：外國國會有這種制度，但也有沒有的，我認為這其實和五權相違，五權是相調和的，而這樣的作法是相對抗，當然五權也相獨立，行政機關和立法機關是立法機關制訂，行政機關來執行，再由司法機關來調和。現在就是變成要立法院趕快立法，所以我說政府的功能上是相互扶持的，絕對不是二分法，像醫生幫病人看病，不是分什麼內科外科，有一個人他老媽媽生病了，他樓上樓下跑，都說不是他們那邊的病人，結果去世，所以我們法院也不能做不盡職的醫生，應該要綜合判斷。

陳宏銘：關於重大事項的界定和釐清呢？

曾大法官：台灣現在是一個多元化的社會，關於相同事情的意見會非常的多，那關於重大事項他的界限在什麼地方，這個其實就是單方面的認知，現在看來立法院是集大權於一身，許多國大的權限現在也轉移到立法院，你跟他爭，現在又來請求司法解釋，有時候司法很難決定，雖然政策有時候有一個堅持在那，但是立法如果有法源根據，其實行政也不能不執行。

陳宏銘：議決的效力如何？

曾大法官：立法院其實主要是通過法律案，其實像上次立法院所通過的是覆議的案子，那其效力就跟法律一樣。至於你說決議，那除非通過一個完成程序的法律案，不然就像法律案通過時所附帶的決議一樣，沒有什麼實質效力。

陳宏銘：關於憲法上立法院有權議決國家重要事項，您就是指立法院沒有這實質的權力？

曾大法官：現在行政院對立法院負責，那不管是施政報告或是立法院議決的重要事項，那你對於立法院的機制是如何，覆議的機制其實就已經說明了，給予了行政機關權力，其實重大事項和重大事情的時

候，在實際上還是會有影響的，因為雞毛蒜皮的事情，大家也不會在意，像法律案通過其附帶決議也不會怎麼樣，比如說行政命令就會依照附帶決議來調整，其實反正是以民意為依歸，只要這個民意是不違法不違憲，所以有一個很重要的原理，就是民意政治，就是要尊重民意機關。

陳宏銘：大法官在解釋的時候是如何看待這些問題？

曾大法官：其實我們在討論這些問題的時候，都是針對國內的情勢，並沒有引用很多國外的案例，其實你要講什麼制和什麼制，要看很多配套的制度是如何？不能純粹的就國外的例子來討論。

黃秀端：未來可能會常常發生政黨輪替，那麼在執行預算上，如果政黨輪替，您認為新政府若不想執行舊政府預算，要經過什麼樣的程序？

曾大法官：是這樣的，預算如果通過了，是應該要執行，因為政府只有一個，一上台就否定前任的預算，這不行；政策當然另當別論，當然除非你規定一條，如果是有重大變遷，政府可以加以改變。

黃秀端：那您說的沒錯，但政黨之間總是會存在著差異？那應該透過什麼樣的程序？

曾大法官：那政黨可以透過法律案的程序啊！最好是透過法律案，要繼續執行，如果不繼續執行，要落實你的政見，就要透過法律案的制訂，畢竟我們是依法而治的國家，預算其實就是具體條文的落實，但是要看你約定的內容為何，要看你法律案如何定的，其實有時候還是走折衷的邊緣，所以有關憲政的關係，其實就是應該一個案的不同而不同，應該 case by case，所以我最近有寫一個文章，就是理論的實踐和實踐的理論，像上次美國大學校長來訪也是說明要 case by case，要以全民的利益來考量，因為有時候你以政治問題駁回不解釋，有可能會引起更大的紛擾，這時就不宜以政治

問題視之，像中華民國的疆域，我們就以政治問題視之。

(十) 訪問對象：政大法律系教授蘇永欽
訪問時間：十一月一日下午 1：30-3：30
訪問地點：政大綜合院館 1624 室

黃秀端：請問您行政權和立法權有沒有一個明確的分際？或者說有沒有什麼原則可以遵循？

蘇教授：大法官在五二〇解釋之前也作了不少的解釋，如立法院的調閱權，之後是看還有哪些實際個案會發生，如現在行政院院長張俊雄是否要辭職，像三八七號解釋有過一次先例，但是學者中認為其不用辭職的也不少，這些是我在一些非正式的討論中瞭解到的，但是我猜他會辭職，但我只是舉這個例子。

黃秀端：這是跟總統是否有任命權相關。

蘇教授：對！也就是內閣改變，對於這樣的改變，總統到底有多少實質的影響力。關於兩院的解釋還有，學者看法當然是分歧的，我覺得五二〇是最典型的一個代表，最具有指標性的，那另外一個解釋，四六一號解釋¹，政務官應受質詢，這個範圍比較窄，五二〇解釋等於觸

¹ 釋字第 四六一 號【解釋日期】87/07/24：中華民國八十六年七月二十一日公布施行之憲法增修條文第三條第二項第一款規定行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權，此為憲法基於民意政治及責任政治之原理所為制度性之設計。國防部主管全國國防事務，立法委員就行政院提出施政方針及施政報告關於國防事務方面，自得向行政院院長及國防部部長質詢之。至參謀總長在行政系統為國防部部長之幕僚長，直接對國防部部長負責，自非憲法規定之部會首長，無上開條文之適用。立法院為國家最高立法機關，有議決法律、預算等議案及國家重要事項之權。立法院為行使憲法所賦予上開職權，得依憲法第六十七條規定，設各種委員會，邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。鑑諸行政院應依憲法規定對立法院負責，故凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。參謀總長為國防部部長之幕僚長，負責國防之重要事項，包括預算之擬編及執行，與立法院之權限密切相關，自屬憲法第六十七條第二項所指政府人員，除非因執行關係國家安全之軍事業務而有正當理由外，不得拒絕應邀到會備詢，惟詢問內容涉及重要國防機密事項者，免予答覆。至司法、考試、監察三院院長，本於五院間相互尊重之立場，並依循憲政慣例，得不受邀請備詢。三院
280

及到最核心的部分，當然重點是在預算還有所謂的國家重要事項上，還有涉及到有關個別性法律的問題，主要的就是涉及到重大的事情，重要事項的話，包括預算，您剛剛說他的分際在哪裡，在憲法上有兩個條文等於為五二〇解釋畫出了一條線，一個是五十八條，一個是六十三條，這兩個條文，一個就是列舉了誰能夠提出，而另一個是規定在立法，說明這些都是立法院可以議決，這就形成了 propose 和 dispose，五十八條²說這些案子我們要提到立法院去議決，從前我們在行政立法之間我們找不到一個清楚的東西，從來沒有過，把六十三條³作一個清楚的解釋，好像用五十八條和六十三條就全盤的解釋了，而這個案子的爭議就放在重大事項上，所以大家就說是合憲有爭議，但至少他講得很清楚，那就是他把重要事項第一次地作了解釋，雖然學者有不同的看法，但第一次地有官方司法的見解，然而這個解釋合理的把核四這個事項解釋成重要事項，讓立法院可以參與決定。我認為，也有人認為其實大法官設下了一個裝置，將來也許有人跨到這條線，但也有人說不一定，將來也許會變，至於五二〇解釋後面提到的，沒有立法院決議過，那必須去補行程序，補完了他的決議你不同意，那你怎麼辦，就只有幾條路走，那就是倒閣，或者說是怎麼樣，那當然這個話引起很多爭議。我倒覺得這一類的案子，應該由兩院共同面對，當然不是三讀程序，那當然他後面議決的結果，大法官似乎也不太使得上力，但就這一部份來看，就憲法的分際來看，這一部分是立法權決定的範圍，那你說那有什麼清楚的分際，因為他畢竟是兩種權力，不是 vertical，不是上下有的權力。我是覺得憲法大部分的時候，就幾種重要的事項，都有條文，沒有條文大法官幾乎都有解釋，我剛剛講的，法律案

所屬非獨立行使職權而負行政職務之人員，於其提出之法律案及有關預算案涉及之事項，亦有上開憲法規定之適用。

² 第五十八條（行政院會議之組織及其職權）：行政院設行政院會議，由行政院院長、副院長、各部會首長及不管部會之政務委員組織之，以院長為主席。行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之。

³ 第六十三條（立法院之職權）：立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。

，發動者是誰，發動者都有規定，然後大法官再加上監察委員，所以發動者法院的解釋是最廣的。審議者，憲法上只有一個議決權，這裡頭牽涉到一些問題，如必須要經過法律的制訂，除此之外才有一些範疇是行政部門，也就是法律保留的問題，像三一三號解釋⁴，這個解釋影響非常大，那個解釋通過後，行政院部會很多執行都受到影響。法律案這件事的上下游，在憲法上，大法官都通過了一些相關解釋，五二〇解釋也有，那就是個別性法律，是不是法律只能是普遍性的，預算呢？預算憲法是有規定期限的，還有預算的提案者，提案者只限於行政院，但是有一個修正就是司法院的概算，而審議權呢？憲法上特別規定是屬於立法權，過去的解釋，也包括所謂的不能增加預算，也包括科目，我的意思就是說六十三條作為兩院上下游的基本結構，再加上一些其他條文，還有所謂的國家重要的功能，還是清楚的。當然還是有不清楚的，那問題是這些不清楚的地方我們如何去解決？那我們如何去把他弄清楚？那一般解釋方法，那我們就是從文意去解釋，第二個從體系去看，從整體去看，體系就是從整體通常用得最多，另外一個就是歷史解釋，歷史解釋就是爭議當初立法的意義是什麼。為什麼我會提到歷史解釋，是因為這個解釋方式是大法官對憲法的解釋，唯一方法被法律化的，解釋憲法可以用學說或怎麼各種方法來解釋，只有這個是去尋求制憲者的原意，我覺得這不是一個有道理的方式。因為政府體制不同，我的看法是這樣的，一個修憲或制憲的過程，他一定代表政治利益的妥協，如果你能用歷史的方法去找出當初的妥協點在哪裡，對於政治行動者其實是不利的。政治行動者都是為了自己的利益，可是你把他講出來，譬如說八十六年修憲的時候，當初的爭議是在這裡是妥協過的，這比體系解釋和文意解釋更不利，這好像當初你

⁴ 釋字第 三一三 號【解釋日期】82/02/12：對人民違反行政法上義務之行為科處罰鍰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨。民用航空運輸業管理規則雖係依據民用航空法第九十二條而訂定，惟其中因違反該規則第二十九條第一項規定，而依同規則第四十六條適用民用航空法第八十七條第七款規定處罰部分，法律授權之依據，有欠明確，與前述意旨不符，應自本解釋公布日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。

們協商過才寫下這個條文，文字雖然不清楚，但我要用歷史證明這裡是有爭議的，這是我的看法，不知道對不對，那就是歷史解釋，特別是在憲法這一塊，在政府體制這一塊，涉及到權力的分立，政治行動者他們自己會再挖掘出來，但是也有條件就是說，越早去挖掘，政治協商的會議就能顯現出原貌。像八十六年當初參與政治協商的行動者都還在，當初你們這樣訂定是爲了什麼，爲了什麼你才寫在這裡，那你現在不能翻臉不認人，其實歷史解釋應該是比較其次的方式，最根本的是文意解釋，再加上理論來看，基本上對於不清楚的部分，可以用這樣的一個方法來進行理解，但是你要有一個很明確的，那我還是沒有答案。

黃秀端：最近立法院提出很多錢坑法案，牽涉到很多預算問題，我們應該如何去做一定程度的控制？總不能全部由立法院去進行屬於預算的權限？

蘇教授：在美國 private bill 也算法律，因爲他沒有辦法透過政黨去提出法案，你也不好叫議員封殺，議員永遠只是妥協再妥協，那怎麼辦呢？在制度上他又沒有政黨去控制，那只能靠總統的 veto 權，但是這個是本來我國有的，行政權三分之一 V.S. 三分之二的否決權，但現在變成二分之一。

黃秀端：而這樣二分之一的設計等於總統沒有否決權。

蘇教授：等於沒有，其意義就不一樣了，原來只需要去尋找三分之一的支持，原本具有去過濾行政部門不願意執行的法案，變成二分之一後，變成只有一種功能，那就是讓草率立法多了再考慮的機會，原本覆議權有一種政治的功能，現在被打掉了。美國的覆議權是有意義的，我們現在不同，所以我們當初修完憲法，很多人有不同的說法，但現在五二〇證明，我是覺得既然如此，我們應該朝內閣制來發展。所以我們立法院的職權行使，或立法院的改革，就從黨團爲中心，從政黨來控制，最後政黨必須集體來面對問題，不可能光靠委員

的自律或良心。在美國是靠總統否決權，在內閣制國家是靠黨團的紀律，黨可以提供他的生存。

黃秀端：所以我們要靠黨團？

蘇教授：我們現在的情形是兩頭都不靠，你兩頭都不靠，所以選後你一定要靠，所以我們其實有一大堆的事情要做，包括選舉制度、國會改革，現在的制度是不穩定的，幾個人就變成一個黨團，黨團就變成是空的，然後委員會又沒有功能，這樣子要審的東西就沒有辦法過濾，所以其實這個現象從第四屆立委就可以看得出，其實你要過什麼法案，你只要動點腦筋就可以過，隨便幾個人交換就可以掩護過關。謝啓大一個人就不知道過了幾個法案，所以羅福助要過關也很簡單，我們現在是一個沒有內閣制的政黨約束，也沒有總統制否決，不過還好那種錢坑法案，因為沒有依據所以沒過。

黃秀端：不過假如說萬一那種錢坑法案過了怎麼辦？那可以不執行預算嗎？會不會說行政院違法或如何？

蘇教授：這個在地方制度中就彈性了很多，在地方制度法中，議會通過一個東西，那縣政府其實可以再去協商。這就是我們法律的解釋，大法官的影響很深，法律保留其實已經到了最高的一個境界，法律過了，多說無益。您剛說的沒有錯，預算這裡彈性當然是有的，如果是惡法，那麼在編列上我就少編列的一點，少一點用，結論上是可以做的到，但是也要看個案情況，看那個法律內容是如何，看看是不是違反一些原則，如可能要負國家賠償責任，因為應作為而不作為；如果說這個法律，應做的義務非常強，那不編預算以這個方式想要來合理化，就會有問題，這個就是五二〇解釋所講的法定預算，你根本就應該編，一定要執行，立法院也不能隨便翻案，因為這是法定的，你只能在預算額度裡高度執行和低度執行，但是你還是必須要做，一定要執行。除非他是一種授權性的法律，比如說他提供一種誘因或什麼，但你也只能少編一點。但是法律如果是粗糙的

，但其內容是強制的，你可以再把他廢掉，但是你通過了那就表示是在行政和立法的默契之下，那麼就應該執行。在民主政治之下，通過的法律，還有一個選擇，那就是像我們現在一個很大的問題，如果我們現在是多數政府的話，他就必須要扛這一個責任。現在等於說我只能扛一擔水，而我硬是弄了五擔水來扛，現在如果是一個多數支持的政府情形就不會這樣了。

黃秀端：五二〇解釋案解釋個別性法律並非憲法所不許，您對此看法呢？

蘇教授：在美國也有個別性法律，當然美國那個是指個人式的，那大法官這裡所講的，其實是一定有限制的，第一個是牽涉到實質的產生，這是一個問題，第二個法案其實要依據嚴格的平等原則，不能說針對個別立法，個別性立法這種以外的這種解釋，現在社會事務的複雜，民主制度健全的話，應該是要避免的。

黃秀端：這也牽涉到新政府是否能改變政策？

蘇教授：發生爭議的是預算，而為什麼要編預算，因為預算的本質就是一個授權，他是立法院通過這些錢怎麼花，你的這些錢我同意，這樣的政策我同意，但是預算本身並沒有創造任何行為，除非預算是基於法律義務所編的預算，強制性的法律義務，這個時候，也不是預算創造的執行義務，而是法律本身的義務。像核四本身不是法律規定一定蓋的，而是政策，他絕對有權力決定現在不要蓋了，而且我的選民都接受這一點，我覺得他絕對有這個權力。但是現在的情況不是這樣，他不能根據總統選舉來代表民意要停建核四，這樣子在法理上無法代表和連結，陳水扁總統贏得選舉不代表這樣的結果，第一個原因是這不是總統選舉的意義，第二個他也是少數，很多方面其實不能這樣談。問題不在於要不要停建，他可以舉出很多例子，很多預算都沒有執行，當然另外一方可以舉出哪些是因為什麼特殊原因，第二個是因為沒有那麼嚴重，幾百億的預算，其實重點在於，而大法官也不認為這是小事情，因為他牽涉到能源政策，牽涉到

產業政策，很多國家以前都因為核四有和我們簽約，在簽約上和合約上的損失，是一個很大的一件事。這件事也牽涉到憲法六十三條的分權，所以我說這一件事無解就是這樣。如果今天我是一個多數政府，那我找支持我的多數，不接受就不成問題了，現在的問題是你在結構上你受制於他，但你又不要受制於他，所以事情一發生的時候，其實是少數政府問題，不是預算問題。當他們在打官司的時候，立法院國民黨都咬在預算的上頭，他們找我去辯護，我認為在預算上多數的大法官都不會支持，因為他有權不執行預算，但是你如果咬在六十三條上分權的問題，這麼重要的事項，必須要經過我決議，錢要經過我同意。如果把雞蛋都放在預算問題上是會有問題的，所以後來問題的方向就改了。所以你看五二〇解釋在預算上就很含糊，就說是除非是很重要，不是預算一定要執行，如果預算行政院和立法院都覺得不用執行，而民眾也接受，那為什麼一定要執行？現在沒有任何制度的設計可以提供出路，只是因為我總統當選了，這樣不可以推論到這是民意要停建核四，唯一的考驗就是要通過立法院。

黃秀端：我們有總統選舉，也有國會選舉，而這其中的改變會有影響，我們現在是卡在到底我們是什麼體制的問題，因為總統可以說我選了半天，如果上來了什麼都不能決定，那選了幹嘛？像這次國會選舉也有人說，如果國會贏得多數，如果不能組閣，那為什麼要選？

蘇教授：這個結在哪裡？每個人其實也都用他的方式去解釋，也都用他的方式去教育民眾，所以當然衝突越來越大。因為總統告訴人民，我選上了就要讓我做事，不過在當初設計的時候，當然我們這樣講是太理想化了一點。回到我們當初修憲，政治行動者的原意在哪裡，總統其實象徵意義比較大，總統沒有主動的解散權，因為他沒有絕對的權力。而法國有他的解套的方法，今天新產生的一個總統是新當選的，而國會還沒有改選，席次也未達標準，他們可以合理的來解散國會，因為在此時國會席次很可能會轉變，讓舊民意變成新的民意，因為國會假如原本席次很多，他就不會想要解散。但是也有可

能民眾故意分裂，但是如果席次差很多，席哈克在 88 年就發生他的作用，但有一次就沒有發生作用，那就是前幾年，我剛剛講的密特朗，席哈克做的那次，他就算錯了，他以為提早解散可以提升其在國會的實力，結果差距被拉開更大，但是也不會因此就叫他下台。所以你仔細去看這個制度，也是有問題，那就是當他判斷錯誤的時候，他可能浪費了一次機會，至少他有一個設計是很清楚的，總統選舉是絕對多數，我可以講我是新民意，不會說我只有四成選票，說民意在我哪裡，因為是相對多數，沒有一對一的對決，你也不知道陳水扁的支持度有沒有過半。這是一個制度上的問題，所以當初我一再講要絕對多數，在這樣的機制上才說得通，由於現在用相對多數，那麼就不給他主動解散權，這個機制就等於沒有；很多人講這個機制雖然是被動的，但他牽制了立法院的倒閣權，好像還是有點作用，但這個機制反而是把兩個有用的機制都破壞掉了，立法院也不可能去倒閣，變成僵局。這個設計你只能從當初的原意去推斷他要弱化總統，假如所有的政治行動者都夠誠實的話，當初是要透過這個機制來強化行政和立法的角色，降低總統的角色，這樣才能夠運作啊！

黃秀端：那時候是國民黨想要強化總統，而民進黨想要強化國會，想弱化總統。

蘇教授：最後李登輝真正的痛是連戰不能上台，但連戰不能上台，如果回到原意，如果強化同意權那個機制的話，李登輝最希望的是一個弱勢的行政院院長，那他可以有最大的權力，所以他把這個同意權拿掉，他把這個同意權拿掉以後，卻低估了以後所要付出的代價。

黃秀端：當初他們都是站在自己的角度在思考，沒有考慮到憲政體制到底能不能運作。

蘇教授：但是他們還是有同意啊，你不能不否認這件事情啊！你不能每一次都從頭來啊，你回到你當初這個會議，哪一些是當初的協議，當角色

互換，你一換就改變對你當初合議的結果，這樣就很危險。我沒有參與八十六年修憲，我是覺得修得雖不好，但也沒有像聯合報批評的毀憲那麼嚴重，政治是可以去玩的，是可以去兜著轉的，但是你要很誠實地去面對。如果去年陳總統他就組成一個聯合政府，表面上可以做得很漂亮，他不一定能完全控制，但是行政院還是會乖乖的聽他的話做事，他這個總統的聲望還是會在那裡，如果當初就成立一個以民進黨為主導的聯合政府。

黃秀端：其實我一直在懷疑，我們台灣的這個聯合政府是否能真的組的起來？我覺得政黨之間沒有經驗，但是聯合政府須要政黨和政黨之間做很多的協商，包括政府中的職位。

蘇教授：機會一次次的上演，也就說本質上是不容易的事情，可是現在是把事情變得越來越不容易，我覺得第一個機會是去年，三月十八號當選到五月二十號就職，當時當選後他有兩個月去做這件事情，以他當時的聲望，可以表示我可以跟你一起睡覺，我與你分享我的權力，這種態勢擺出來，聯合內閣會比較容易。當時都沒有人想到說，會從憲法上未來會發生的困難，都只看到主動的部分。說我找親民黨，找國民黨那聯合內閣太大了，找親民黨聯合或者找不曉得，國民黨其實也可以，那到現在我認為另外一個機會就選前，現在吳乃仁就放話說，我跟親民黨或國民黨聯合，這些也都是為了選戰的考量，不是真的結盟，如此選前不結盟，選後就更難了。

黃秀端：情勢上很難讓他們在選前放出結盟的訊息，因為我們的選舉制度是複數選區，你看現在競爭之激烈和激化。

蘇教授：我覺得什麼都是比較喔，我這樣看，你看很多人在評價領導人的眼光，如果他看到這一層困難的，但是選後的困難比這更大，如果你看到這一層的話，你就會寧可現在去面對這個困難，但是現在的政治人物都沒有辦法看到這一層。因為你要選後，我們不知道結果如何，選後在執政黨來說，他其實願意放出的空間最小，如果反對黨

要結盟來跟你搶執政權，在這個態勢之下，你要跟任何一個政黨結盟都有防衛心，如果選前來談，是有可能的，但談的話，其實就如您所講，就個別問題其實都很大，但總之這機會又錯過了。所以我也同意您的看法，我們聯合內閣的困難實際上會很多，因為我們之前也看到，無解嘛！真的無解，少數政府真的很難運作。

黃秀端：除非像總統制，有三分之二的門檻。

蘇教授：對啊！但是我們現在就沒有這個機制，那時候我還建議國民黨，其實擁有三分之二，有什麼不能通過的，其實要什麼就有什麼，但是國民黨內部也沒有形成共識，所以我是覺得既沒有給少數政府一個明確地壓力，也沒有在這個關頭為人民謀求福利或監督，這是一個很糟糕的事情，其實選後大家還是會理性點，選舉前大家口出穢言，但選後大家要面對現實啊。

黃秀端：不過這也是我們很糟糕，你要他們不說惡語很困難。

蘇教授：所以我說我們法政學者有一件事是幾乎完全一致的，那就是這個選舉制度沒有任何優點。

黃秀端：對啊！因為如果這個制度好的話，就不會只剩下我們還在用啊。

蘇教授：真的看不出任何的優點，但是要讓大家有共識會有困難，像單一選區兩票制，是德國制還是日本式的，也是有爭議。

陳宏銘：那如果要修憲呢？

蘇教授：八十六年修憲，我沒有參與，但是我有一些想法，你要看制度面好壞，如總統直選，這是一個不變的事實，那其他像你說行政對立法負責，簡單的共識，這樣的參考，你就可以參考法國，你只要看法國內閣為什麼能運作成功，德國就失敗，西班牙也失敗了，為什麼要改，

第一個他要改是因為國會太亂了，所以他要改，建立在一個概念上，設計了很多排除不理性的設計，強化行政權，我就說應該把那些東西都搬來，那你這裡頭你也要給予他一些正當性的基礎。因為兩個行政部門，一個只有相對多數，另外一個沒有民意基礎，這是結構面的，那制度面的強化他的東西，其中一個比如說優先法案，法國的行政部門可以決定什麼是優先法案，因為如果國會可以決定什麼是優先法案，那麼行政部門的提案很可能被擺在那邊，行政權的發動權很可能就被剝奪了，所以法國行政部門擁有優先法案的指定權。法國還有一個非常強的就是他根本就把法律劃分開來，有一些是國會立法，強化行政運用行政立法權，而我們的大法官解釋使得我國與法國不同，因為我們大法官很多是受德國的訓練，如果你要問修憲，那我覺得我們的制度其實總統還是要一些東西，應該在移植法國一些強化行政的作法。不過法國的觀念畢竟是傾向廢立法，行政立法由你來管，除了緊急命令之外，這個我覺得太強了，但是不是那麼強的就是像剛剛講的優先法案，再找找其實我也可以找到一些將他擺進來，就是基本上維持我們的架構，上下游，你不理性的，爭議取向的，像我們的預算法，他的意思是說創造財政效果的法案要得到委員的認可和控制，但這個控制我不知道實際上如何操作；其實很多面向都可以去考慮，其實國會是最沒有效率的一個機構，像最近我們出了一本書在討論這種問題，我是覺得國會是一定要改啦，因為兩個黨最壞的表現都在國會。原因很多，倒不一定是那個黨的錯，像阿扁當了總統，就有一些立法委員學習他的模式。但是那是在抗爭時期的作法，現在就不是很適當，他們請了那麼多的助理，去跑那麼多的委員會，在我們看起來就有些反感，現在遊戲規則是那時候創造留到今天。

黃秀端：對啊！那時的時空背景不一。

蘇教授：他們很多都拒絕成長，現在時空環境不一樣了，早就應該有不同的作法，不該用這種行為模式和行為規則，但是問題國會是反映社會的，那些行為模式反映在選民心中，他們還是覺得委員的好壞是根據這樣的遊戲規則，你沒有辦法去期待選民自我反省，所以你看當

初最好的委員是陳水扁和趙少康這些人，他們做的都不是很建設性的東西。

黃秀端：我覺得在當時真的有其必要性，但是我覺得現在應該用別的方式，像張俊雄他的動作在當時是象徵的，他是採取一種抗爭的手段啊。

蘇教授：像朱高正當時跳到桌上，那時候是老委員在那裡，那你希望他怎樣，也沒有別的出口。

黃秀端：因為那時候選民的結構沒有改變，沒有辦法，但是現在情形不一樣了啊，現在的國會應該要重新開始。

蘇教授：其實我認為很難靠政黨或議員他們自己成長或是修改，那只有靠輿論，但是他們連黨團的門檻，原先是十二個人，我覺得是合理的，現在改為八個人每個人都選擇對自己最有利的，然後互相妥協。有一個很好的例子，那就是委員會的結構應該要適度反映大會的分佈，現在一個小黨能攻佔一個委員會，那麼委員會通過的東西不是跟廢紙一樣嗎？這完全失去委員會應該有的功能，我覺得這些人是從這個結構裡出來，不是那個黨的責任，而這些人是經過選民的同意，選民覺得要能開記者會，要能挖出什麼內幕，才是好的立委，那我們監察院的地位在哪？

黃秀端：所以強化黨團的機制才會沒有下文，因為現在幾個委員就能主導法案了。

蘇教授：所以可能就是要靠外塑嘛！其實我們說的這些他們都能體會的到，但是他會告訴你們，你們所說的他們都做不到，但是我覺得是他們不想做，也許我們讓大家都知道這樣的事情，還是有希望的，現在立法院的立委的選民基礎，根本就不必要管其他的事；其實我覺得陳水扁很可惜，他又回到他百分之三十的權力基礎，他正開始將權力擴大和分享，又走了回頭路。

黃秀端：因為你現在憲政改革，改革發動權在立法院，那在這個情形之下，又要四分之三，我想這是很難的，似乎要從上而下地來發動。

蘇教授：我想到不是這個層次，陳總統如果現在要來提憲政改革，我想這就有一點瓜田李下，其實這樣大家第一個感覺都是擴權，所以我講的改革，都只限於國會改革。

黃秀端：那選舉制度的改革也要修憲啊？

蘇教授：選舉制度的改革當然大家在討論，如果用德國式的，憲法上其實有一些修正的可能性，但是當然也有反對的看法，那現在的問題是不動憲法，因為改憲法太難了，所以我們應該從改國會和選舉制度著手，其實憲法不變，大法官解釋，行政對立法負責，立法有那麼大的一個權限，所以其實要遵守多數統治的原則，所以應該要期待聯合政府的出現。

黃秀端：這其實也要黨團有這樣的約束力。

蘇教授：這其實已經是第二步了，先要領導人看到這個必要性，要先把自已淘空，再想辦法去如何約束，其實約束就很頭大，這又配合到選舉制度，這其實又形成惡性循環。總之，這要有一個點打破惡性循環，我們已經看到聯合政府是一個方向，也許甚至我們剛剛沒有提到的，就是有關政黨政治，現在三個政黨不知道在競爭什麼？競爭的不是政策而不知道是什麼東西，其實這個政黨重組，這個到底其訴求是什麼，如果能避免掉族群的問題，更好的可以避免掉兩岸的問題，不過可能沒辦法，如果說可以某種程度整合。

黃秀端：比如說現在經濟不好，大家都批評執政黨，但是國民黨要提出方案啊？經濟不好大家都可以講啊？應該要端出牛肉來啊？

蘇教授：到最後大家都把問題都簡單化，雖然台灣的依附性高，但這樣太簡化了，應該提出具體的看法，這個其實好像太理想化了，除了日本，在韓國和東南亞國家好像都沒有這樣的現象，理想一點，就是各政黨必須在環境政策或是其他政策上做出一個區隔，這樣子才不會發生換了位置就換了腦袋。

黃秀端：原來民進黨有一些環境政策，但現在都不見了。

陳宏銘：您剛剛提到這些，讓我想到政府和國會的權力關係，存在著兩種價值的不同，即制衡和治理能力。在「理念型」上存在兩種極端的情況，一種是制衡能力很強，但政府治理力可能較弱，像是行政和立法多數不同的少數政府情況；另一種是治理能力強，即我們所追求的行政和立法多數一致，這時國會很難抗衡行政部門，制衡能力弱。台灣應該追求那種價值？

蘇教授：最大的兩個代表就是歐陸國家和美國，美國就是多元的社會，其民間豐富的活力是很難想像的，所以他的統治能力控制其實不那麼強勢，歐洲國家就很不一樣，他們國營企業佔一部分，所以他跟美國的表現不同，是強調統治力，是去強調制衡，如果他就透過這樣的方式，整體來講他就強調統治力，像在瑞士，其實總理就是皇帝，他穩定內閣作了十幾年，其實不就是作了十幾年的皇帝，所以我們有時候擔心不是往獨裁發展，而是沒有效率，因為其實你單獨根本無法完成什麼東西，所以我們的選擇，我們是小規模的經濟，我們不能學美國，我是覺得沒有第二個國家可以學美國，我覺得台灣要學美國的總統制是錯的，第一個他需要一個強勢的政府去營造，第二個他現實面，他的影響那麼多，當然你只能朝內閣制發展，像日本。當然那個時候在總統直選的討論上，我是支持直選的，那是因為兩岸的問題，兩岸的問題其實就需要有一個民選的總統來處理。但是你一旦有一個民選的總統，在某個程度上在行政立法還是要走向內閣。

黃秀端：我依我們的習慣去看，總統沒有權力，老百姓會不會不習慣？老百姓也會期望總統做什麼？會不會期望和實際造成落差，這樣對我們政府的信賴和整個民主會不會有一些妨害？

蘇教授：這就是為什麼很多人主張總統制，這從一個觀點我們就可以瞭解，我們的民主是從縣長開始，你到鄉下去看，民眾會穿著拖鞋進縣長辦公室，不感覺這就是他們的民主，陳水扁的反應也在那裡，他做到市長，他會講說在台北市長的幕僚帶到總統府。但是中央結構其實不是這樣的，我們的選民是在這樣的情況下發展出他們的民主觀，這是絕對有利於一個首長和總統制的設計，這也就是我們剛剛講怎麼樣調適的方法，就是比較困難但是和可以運作的。就是調適出左右共治的方式，像李登輝那時候其實就可以滿足民眾的想法，很多人批評他有權無責，其實我一直不是很認同這樣的看法。

黃秀端：像美國，總統雖然不需要對國會負責，但是最終還是要對選民負責。

蘇教授：但是你要學到法國密特朗這些政治人物的風範，就是你在改變後，還要尊重多數，其實總統除了你固有的權力之外，在這之外人家還是有很多機會把你當總統，如在特別的爭議之時，如果你一定要把自己當成虛幻，第一個像不出席就是一種作法，就算可以修憲，我們一直在修憲，現在已經變成了一種習慣了，不滿意就要修憲，越修越混亂，十年前教憲法的一片混亂，修憲看起來很保守，實際證明，每個人都會想改變憲法，我有一個想法，他之所以會讓你不同意，那不是因為憲法本身，而是因為社會的條件複雜，再從頭來過，還是會有一樣的結果，因為那個基礎就在那裡，就只是一個更妥協的憲法，其實我們是越修越妥協，所以不要去改那些基本規則，所以對於這一點我是，所以我說改革，大家應該要認命，不要去做一些不認命的行為，我們應該關啓門來修出一個良好的憲法，但是這樣是做不到的，這就只有一個國家壞到谷底的時候，才有可能修改憲法，像法國，要打仗了，把憲法拿出來，大家還是會七嘴八舌

。

黃秀端：那公投呢？

蘇教授：我認爲往往會渲染公投的好處，像很多人講說對於兵役的廢除，但是大家還是蠻理性的，我們不要渲染他的好處，可以藉由制度的設計來限制其壞處，但其實他的制度設計是非常難的，像澳洲去設計問卷去問民眾要不要選，那是由當權者來設計，其實很容易就會設計出偏向不要的答案，所以他只要改一改題目，就可以避開他不要的問題，他有很多技術上的問題，所以不能渲染他的好處，我的態度是要有法律的基礎，我原先是對諮詢公投贊成的，它沒有那麼正式的效力，又沒有那麼強制力。而我在寫這個問題時，改變我的態度。第一個是我看到一些歷史事實，在德國和奧地利濫用，第二個就是說他沒有制度上的地位，當決策作出來了，沒有一個官方機構能去執行或處理，所以我後來想，要不是就有公投，要不然就沒有，不要有什麼諮詢性的公投，因爲他是最昂貴的民意調查，所以我認爲應該用法律來設計，也許作爲解決兩院的機制，其實要有一些事前和事後的管制，事前的管制其實你很難找一群人來決定，因爲這就變成 *philosophical king*，但是某種限制，或是司法的審核，因爲到了事後，司法就不宜介入，因爲法律他敢說違憲，但是直接民主的結果，所以事前的限制應該合理的。

- (十一) 訪談對象：台大政治學系教授黃錦堂
訪談時間：十一月五日下午 1：00-3：00
訪談地點：台大法學院研究大樓 225 室

黃秀端：其實我們這次要討論在五二〇解釋案之後，到底我們的憲法之中行政與立法權之間的互動，有什麼樣的原則可以建議？

黃教授：我認為要從憲法本身與修憲之後來看，我們的憲法本來就是修正式的內閣，這是張君勱說的，他說這內閣沒有我們平常看到的倒閣權，後來到了台灣以後，就以臨時條款把總統統帥權給扭曲。臨時條款是一種臨時性的，他不是真的，可是後來我們就玩真的。反正我們兩蔣時代的實踐是在這個表現上，法條文字表示，只是在臨時條款講到國家安全會議，其實內容並沒有很大的改變，但沒有很大的改變事實上是扭曲，就是統帥權。那後來在蔣經國過世李登輝繼任以後，那時候其實都是國民黨在總統府、在行政院、在立法院發生這些爭議，那時候其實李登輝時代已經有國統綱領跟國統會，憲法未必交代這麼清楚，但是那你也很難說它是不是。因為這個就是沒有憲法上的條文，憲法並沒有講到國統這個字，也沒有說總統在兩岸、國家安全跟外交上有比較大的權限，反正就是一路實踐下來。到了我們修憲，比較重要的修憲是一九九七年，總統任命行政院長，無須立法院同意。把任命權交由總統，其中之意含到底有多高？是往總統制傾斜，還是往內閣制傾斜的一個政府體制？但是事實上在一九九七年修完憲以後，聯合報就有講說，這次修到底修成什麼東西？好像是更往內閣制走。他的理由是說，因為立法院只要透過二分之一就可以維持原議。這是有爭論的啦，到底那次修成什麼，這是一個部分。另外一個部分，這是我率先提出的一個發現，就是說那次一九九七年修憲的時候，理由欄中（根據國民黨的提案修正）提到，總統提名閣揆，如果他的政黨在立法院有過半的話，不發生這種問題；如果不過半的時候，他要尊重立法院的生態。可是他是在理由欄裡面講的，不是在條文中，當然就引發爭議，到底總統的閣揆提名權是絕對還是相對的，像這樣就會影響很深遠，影響到行

政立法關係。國民黨在敗選之後，像高朗、蘇永欽等幾位核心幕僚，就曾經要導正視聽，甚至要釋憲，希望以立法院的生態為準。後來衍生出五二〇。但是五二〇號的解釋應該是說並沒有弭平各方，仍然是各說各話。我們的王金平院長曾經對外做了一個演講，這個演講有用小冊子散發，王金平其實是不滿釋字五二〇，你看國內主要政黨，像國民黨一直要敦促他要監督政府？國民黨基本認為要尊重立法院生態。如果年底選後，總統的提名權是絕對還是相對的，是否要尊重一般民主國家，任命第一大黨去籌組過半數的。如果不行，才由第二大黨來任命。像這個都沒有一個秩序在，出現這樣一個各說各話的情況。這個地方如果要說的話，講行政立法的話，五二〇解釋案提出了一些標準，這些標準、一些看法，有的是總統代表最新民意的時候可以擁有，有的可能是如果總統不是最新民意的時候，像現在立法院將選出所爭論的。我認為不會有爭議的地方是，第一立法院還是代表最高的立法，他掌握有廣泛的權限，立法權、任命同意權。而且立法院就重大的事項，我們的憲法六十三條說，可以來做決議。如果說去看一般市面的文章，如黃昭元、許宗力、陳英鈺，他們就說我們已經變成立法國家，而非行政國家。他們認為重要事項就由立法院來決定，而重要事項的範圍很廣。我認為不是這樣講，重要事項一定要給立法院參與，但是重要事項這四個字不必加以太過寬鬆，應該界定嚴一點，像核四這麼大的案件，就是重大事項，像兩岸統一或有重要的進展，就是重大事項。像縣市的合併，這算是重大事項，即使說沒有法律，像我們現在在草議行政區劃法，假設沒有法律，也應該立法院來決議，這也算是重大事項。這個就是說，第一個立法院仍然是立法機關，它享有重要事項的決議，何況說還沒有講到戒嚴、大赦、宣戰、媾和、條約，這是第一部份。第二部分釋字五二〇它還講到說，立法院就重大的、特別的，它可以訂定這個措施法，其實我們的立法應該是通案來立法，但對重大個案還是可以來立法，譬如它可以定個核四的法，屬於重大的、個案的法。像這種法，譬如說九二一地震後的整頓，整個有關的重建，你可以說這是因應九二一特別的，應該說它大到一個案子，反正一個個案大到一個規模相當程度，影響範圍相當大，就可以針對

這個個案立法，就九二一地震地區這個房屋的處理，都可能。這個措施性的法律也沒有爭議。釋字第520號解釋所講，跟德國的理論也是銜接的，它可以針對重大的、影響深遠的個案來制定。只不過我特別要講的，我很良心的說，這不算是立法權的過度擴張，你要把這個概念界定的適當的話，不要把它界定的太寬廣、太隨便，讓它擴權，只要你做適當的界定。

黃秀端：但是你怎麼做適當的界定呢？

黃教授：沒錯，那就來了。我們任何一個國家裡面憲法的爭議，如果有爭議的話，先做一個理性的探討，如果無法做一個理性的探討，之後就是誰是最終有權來解釋或決定。在一個國家裡面，最終有權的意思就是說，你立法院要嘛自己解釋，解釋完行政院跟你有意見不一樣，最後由大法官會議進一步解釋。就像現在陳水扁總統，媒體寫說他是否有絕對組閣的自由，暗潮洶湧，說不定想請大法官解釋，新立法院產生後，他是否有絕對的自由組閣。本來就這樣，有爭端的時候，由最 final 來做出一個解釋。一般私人間爭端就是法院。憲政機關間的爭端，就照憲法上大法官會議的解釋。這牽涉到大法官是否能發揮功能，不負所託。那麼也許應該再講，五二〇解釋比較有爭議的部分就是說，尤其在新的立法院選出之後，總統有沒有那麼大的權力。五二〇是說，新上任的總統要兼顧民意，他可以把立法院已經做過的決議，把它經由行政院來重行提出，讓立法院來決議；而且如果立法院的決議是反對的決議，也沒有最終的拘束力，要由行政和立法來協商解決，這是釋字五二〇給我們新上任的總統有這麼大的空間。如果是新上任的總統有這麼大的權力，那麼立法院的反對意見還沒有最終的拘束力，還要用立法院和行政院來協商，像我們這個核四的案子，就是由立法院王金平院長跟張俊雄協商。不過儘管是這樣，實務上來說，我們會發現，如果行政要跟立法鬥，基本上會很辛苦。

黃秀端：行政院會鬥輸嗎？

黃教授：倒不是說他會鬥輸。而是說，因為行政院的施政要經過立法、預算要立法院通過，他在立法院會受到很大的杯葛。當然很大的杯葛，你看陳水扁他向來怎麼辦，像阿扁在台北市政府時代，比如說他有時候用人質理論，以拆除蔣緯國別墅，台視在竹子湖發射站的租借，來與議會交換，這是人質理論。接下來是收買理論，他有他的一套方法。但是基本上來講，在台北市可用的模式，在中央層級及大眾媒體的報導下，這些都是有待爭議的。所以我說即使行政權它可以，就是說總統有那麼大的權力，就已經決議過的案子來進行重新覆議，另外一個決議沒有絕對的拘束力，代表總統的權力就可以就施政做必要的配合？接下來，我們要問的是，那如果立法院是最新選出，那你總統還可以把以前立法院通過的案子，再拿出來覆議嗎？五二〇解釋，每一個審判，每一個解釋，是針對每一個具體的個案，那時候的個案。假設說立法院是代表最新的民意的話，這是可資爭辯的。那我接下來再講其他一些的特色，整個行政和立法權限劃分的特色，我想，我剛剛講過立法院有立法權，現在我們來講立法的密度。我們這邊是採取德國式的模式，是採取高度法律的，就是重要的事情就要交給法律。那麼什麼是重要的呢？很多都是重要的啦。這個最精確的解釋就是在釋字四三三號解釋的理由書中講到說，重要的事就是要給立法院，這就跟法國不一樣，這就顯示說，重要的事項都要用法律來定。第二個我們再補充一下有關法律保留，我們的組織法都要經過立法院，他的組織法都採取高密度的，比如說像陸委會底下多少個局多少個處，他的每一個處在幹嘛，都定的一清二楚。那麼陸委會總共有多少個員額，甚至說研究人員可以有多少個，都寫得一清二楚，使得變動變得比較困難。這個組織法採取高密度的，使得行政權更不好運作。今天講簡單一點，你談政府再造，一定要修法，因為我們所有的部會都有立法，到了立法院來，那立法院要不要過呢？所以呢，這個政府再造，第一個你談的出還是談不出是一個問題，你談出以後都要修法。像三署合一，把海巡、消防署等三署合一，像這個一定要修法的。實在說，我們這個組織法是很奇怪的傳統，我們的憲法也沒有像這樣要求。

黃秀端：一個蘿蔔一個坑。

黃教授：對。我是說，我們的憲法沒有這樣規定，政府遷台後的實務就是這樣，像設個什麼機關就由立法院來。那時候可能都不會有困難，因為那時候老代表嘛。可是這樣一路下來，就已經形成了蠻長的實務的運作。當然我們後來修憲的時候有想到，我們可以引進這個制度，銜接回到外國，但是這個是不會通過的。如果沒有聯合內閣，不可能讓你過的。因為這一個過了，立法院的權力就削弱大半了。那這個就困難了。而且我認為這個問題，立法院不會讓你過的，所以除非你真的是聯合內閣。那這個聯合內閣談妥了很多的改革的事項，不然是不可能的。聯合內閣是比較容易的，像德國他們的聯合內閣，他們通常談判兩個禮拜，談判完以後，重要的共識都出來了，每個部會的共識都出來了。當然有些地方是比較難談，比如說像是核四，比如國民兩黨要組聯合內閣，其實有時候政治人物就可以用比較曖昧的用語，比較緩和的，比較拖的方式，在共識上寫成這個樣子，如雙贏。

黃秀端：像德國，憲法上為內閣制，但我們從來沒有過內閣制，同時我們的行政院長不能兼國會議員。像這個樣子，會不會說，如果由立法院來發動，而閣揆不在那裡，要組閣並不易？

黃教授：閣揆不在哪裡，我認為這只是技術上的問題。就是說，如果是黨對黨的談判來組聯合內閣，比如說，那個黨和民進黨合作的黨，那個黨、黨魁和黨鞭就會約束他們的黨員同志。但這又牽涉到 SNTV 下這個黨鞭的調度，但我認為，相對之下，這是比較技術性的。如果是國民兩黨組聯合內閣，基本上他們過半的數目應該是會超過約 113 席很多，他會形成穩定的多數，即使有跑票，還不構成癱瘓。

黃秀端：過去雖是很穩定啦，但將來很難講？

黃教授：可是我覺得像這一點，如果你看現在如果沒有政黨提名，基本上就註定沒辦法當選，再努力也是這樣。基本上，我認為那個時候那個時間的參選空間還可能比較大，像現在的話，整個選舉的激烈度，無政黨支持，整個參選空間是比較小。

黃秀端：如果我們將來組織聯合內閣，將來這個黨團如何為維持黨紀，換句話說他們的黨魁不在立法院，他們的黨員會怎麼樣？以前國民黨都還要靠羅福助。

黃教授：我認為這個問題，他們沒有辦法像那種代表制的國家。

黃秀端：我覺得內閣制國家他們有很強的 *partisanship*。

黃教授：對。但我認為時代也在改。不過現在我們換一個角度來談，國民黨要的案子它還是過關呀，貫徹黨意。我說它以前在威權時代，它在施政的時候，他要的案件還是一樣過呀，他發展出很細膩的方式讓黨籍立委還是要乖乖的投票，在重大議案上。那麼你剛剛講羅福助在那裡協助過很多法案，那個可能不是黨的重點不是在那個地方。如果是國民黨要的案子，它其實不是每次都早餐會報嗎？來早餐，吃完早餐，然後整個開到立法院去，早上就做完表決，因為它們立委下午可能會有很多事...。每個立委都還有認養制度，每個部會次長都要認養三個到多少個，還有很多交換等等。我是認為說，行政部門資源的交換，其實是重大案子要過關，聯合內閣。

黃秀端：行政部門有時候會受到立法院之 *blackmail*。

黃教授：那我覺得，那個會相對減低兩黨組聯合內閣，我的意思說，因為它是蠻多席次的，他的席次高達 70，80，100，超過百分之三十，或者說它那時的資源配置，怎麼來對議員分配，可能會成爲一個較可以兩黨互相接受的模式，不會說那麼脆弱，像國民黨席次過半，但其實實質上不算過，這是個問題，可資討論的。

黃秀端：對。但是很多情形，選舉一定要答應它，必須要有回饋？

黃教授：就是說，有些地方可以從聯合內閣談起。一開始組閣談判，它會談政務職的分配、預算的配置，當然另外一個就是說，它大概就是會把各部會重要的施政項目跟施政方向談好。甚至更細膩的，它會談優先法案。雙方可以互相讓步的，因為其實整個全部的資源全歸兩黨來分配，可以互相擷取、讓步的地方還很多。所以我會認為說，聯合內閣的組成不是困難。那麼組成以後，這個聯合內閣對於國民兩黨都具有，如果你不聯合，國民黨不和民進黨聯合，你會有一些困難，如找別人。所以就是說，應該是在這個基礎下可以約束從政黨員。

黃秀端：那也不可能讓民進黨組閣。

黃教授：所以我看最順理是國民黨。親民黨，我不知道他的實力多大，不過我看新新聞之報導評估，他的實力還不是很強。如果民進黨和親民黨組閣，效益就不大，唯一的效益就是你部長缺可以多一點。但是你在立法院的運作，整個改革的幅度，改革的速度就相對會減弱。

陳宏銘：像張俊雄、唐飛，那個時候已經很明顯，為何國民黨會讓他們組閣？

黃教授：應該說，其實是這樣。我們如果問國民黨說，你那時候為什麼會讓唐飛做，會讓他上來，比較可以回答是，他輸了嘛。在選舉的時候，好像蠻激烈的，已經到了選舉贏了就可以。那但是那是一個比較從實際的實踐表現來看。如果從學理來看，便不盡然...。那你會問說，那憲法解釋是不是一定要特別是要歷史的，我最近寫了一篇文章。連同你剛才在看的，一共是三篇文章。其中一篇就是大法官年會中討論的主題－機關的基本權限與基本解釋的立場，我就講到說，Christian Starck 教授在解釋制度的時候，他提到歷史解釋，回溯當時為什麼這樣。它跟基本權利的解釋比較不一樣，基本人權比較算

是空談，與時俱進。所以我就是說，歷史解釋應該是一個重要的，更何況它事實上才剛修完憲沒多久，在那次修憲其實是很明顯的，因為民進黨也不希望，因為那時候他是聚集在立法院做反對運動，他根本是很怕立法院會被削弱，那國民黨本來，李登輝提出強勢總統制，後來是被經過多次的反對，輿論的反對等等，所以他最後修成一個比較總統制下的擴權制，只是剩下提名閣揆這個的部分不必經過立法院的同意，而不是代表就像現在陳水扁說的。像是在解釋條文的時候，除了在講例子，還要講一個，我們叫做體系解釋，就是憲法上下文所整理出來的價值觀。

黃秀端：剛剛談到，我們是要尊重國會的生態，但是誰來選、誰來組，還是不一樣。你總統提出一個讓立法院可以接受的人選，跟一個由立法院自行組閣是不同的。

黃教授：沒錯，當然不一樣。我們現在應該要談的是一個比較大的是哪一個黨來組閣。陳水扁剛選上的時候，是不是應該要貫徹這種立法院多數來同意的組閣方式，那麼還是提國民黨，能夠讓國民黨不會杯葛。

黃秀端：對，只是說那個發動權應該還是在總統身上？

黃教授：在總統身上。

黃秀端：或者說你該談判還是怎樣？

黃教授：對，現在應該是說，我在那個文章有寫到，就是可資爭辯的，就是到底總統是絕對的自由還是相對的，應該考量。比較能夠替陳水扁講的，他有倒閣權。他有倒閣權，這個理論能夠幫他，他也可以不倒閣。但是，其實我在那篇文章也有寫到說，那時候並沒有那麼強烈的意思。因為如果總統提名一個乞丐給立法院，立法院當然不能接受，就只好倒閣，那就變成主動解散權。可是這個主動解散權是民進黨修憲時所反對的，總統主動解散權這件事情，其實那時候整

個來講，我覺得李登輝在修憲時，他要到他的部分，但主動解散權他並沒有很強烈的一定要。他要到哪一部份如果說國民黨敗在立法院的選擇，三黨不過半，他還是立法院的第一大黨但是不過半，那就是政黨聯合。他只是希望說，國民黨一旦不過半便喪失江山這個可能性去掉。他並沒有意識到說，而且他也並不能想像說國民黨會掉到第二名，第三名，第四名去，在可能的情況下它還是第一大黨。最近，我們的在職碩士班謝明輝，國民黨青壯派，說如果國民黨選後是第一大黨，跳過國民黨去組閣，那這個國家就會大亂，就是不惜成本，用盡一切的對抗，反正認為是你陳水扁不要這個國家。國民黨內也有鷹派，會認為這樣就血流成河。體制外鬥爭，體制內鬥爭，體制內鬥爭就是在立法院跟你搞，用盡一切各種方式，這是國民黨青壯派講的。我相信那個時候陳水扁，要透過他向來的操作紀錄，透過媒體來施壓或幹嘛。這個遊戲的基礎，民主原則，你不是最新民意呀，那最新民意選出了呀，更何況民進黨的席次在我來估，以目前經濟情勢這麼拮据，執政黨席次可能下滑，又不願聯合內閣。假設我們說，我們推估國民黨是第一大黨，不跟國民黨組聯合內閣的話，這個可能會很激烈。

陳宏銘：不過聯合內閣，一定要國民黨和民進黨嗎？前兩大黨聯合會不會不符合一般學理（minimum winning coalition）？

黃教授：沒錯。另外一個角度來談，就是說組閣權到底在誰。一般民主國家是第一大黨，總統先敦請國會第一大黨來籌組一個聯合內閣。如果不過的時候，沒有辦法組成的時候，才再請第二大黨來出來。

陳宏銘：如果民進黨找其他反對黨組成過半之多數呢？

黃教授：那如果要這樣玩，只要誰能夠組到過半誰就會贏，民進黨不見得會贏，真的，不見得會贏。

黃秀端：從某個角度來看，我們總統是民選的，人民對總統有所期望？

黃教授：這個有時候他們就講一句，那奧地利總統就是民選的啊。

黃秀端：可是奧地利情況不一樣。因為我們過去都沒有內閣制的傳統。

黃教授：應該這樣講，就是說，我們這整個修憲是蠻點狀式突破，他不是全部的改觀，所以他有時候修到一個他認為要的東西，他並沒有繼續其他部分...，所以他留下很大的爭議。有時候你說，在法言法，你這條文沒有修，你不能說你有權，那這個變成一個爭議嘛。最近有一個比較大的爭議，就是總統好像要設一個國家人權委員會，他的權力有多大，與會者大概都認為他只能做報告，不介入個案，個案還是要檢察官。憲法太多不清楚的地方。你說，國家人權委員會到底屬於什麼種，比較屬於事後已經案發的，做成年度報告的那種，還是跟檢察官在平行調查的，甚至你的權限高過檢察官，你可以到處去搜索、扣押，到處去傳喚人證物證等。與會者大部分都認為應該是要屬於年度報告的，按理說，這沒有很明確的。

黃教授：大法官的問題是太抄襲外國，而沒有自己。

黃秀端：你覺得我們有沒有需要修憲呢？

黃教授：這要看你講什麼，比如說從它的中長期來講，它中長期就是要用法律來定，它就要經過立法，這是民主。短期來講，這樣的情形，促進政府混亂，講難聽一點就是這樣。你行政部門要做很多事情要用法律，它使得像羅福助這樣的立委進來。所以最理想的狀況應該就是說，我們應該把選舉制度給改了，改成一個高效能的。還是說，我們儘量避免。如果說這兩個都能避免，都能夠改革。另外一個方面就是講到說，有時候你很難跟大法官講說，他已經不知道講到幾十號，甚至五十號，一共有五十個解釋都在講法律保留。他自己已經成為長久這樣的機構，他已經不可能改了，而且以現行法學的檯面上的院長級，他們都有法律保留觀念。應該這樣講，我是認為不

定要修，如果說能夠促成一個多數政府就可以，而且是政黨的聯合內閣，應該就不會有這樣的法律保留。還是要看阿扁怎麼來操作，在我來看，這樣少數政府的缺失，在於沒有辦法帶動太大的改革，像鄉鎮市長改官派，太大的改革都不太可能。

陳宏銘：您覺得目前有沒有衝突解決機制呢？

黃教授：我想這個衝突是要看你這個少數政府多麼強悍，多麼的霸道，舉例說，如果年底選後，是國民黨第一，若由民親組聯合內閣，那那種對抗的強度會激烈到根本沒有辦法透過大法官會議解釋。立法委員要修理行政部門，比如說他這個總預算就是放著不審，你最後申請大法官會議解釋，可是你這樣一拖，等大法官會議解釋完，可能又過一陣子了。他的方法太多，陳水扁以前慣用的，在市長任內對市議會的那種，在中央層級，在我來說，是很不容易...。整個國家是繫於他一念之間，到底他是要把國家帶向一個衝突的，還是要比較和平穩定。我認為說，你要問我有什麼機制，在我來看，除了協商，在制度內的，就是協商，協商，協商，再協商，多協商。

陳宏銘：那一種協商呢？

黃教授：廣義的制度就是說，他是立法院議事規則所允許的，這是一種協商，不斷的協商。你行政部門放低姿態去協商。第二種方式可能就是類似經發會的模式，你就不斷召開這種領袖級的高峰會，那來做很多的決議希望來落實，甚至說把在野黨的領袖都拿來當經發會的委員，召集委員等等這些，類似經發會的主席還是副主席，這是一個模式。其他也許說像政府再造，也一樣透過產官學，再加上民意，媒體大幅報導來施壓，廣義來講，這是一種施壓。我認為，你如果不交出這個必要的權力分享，你將面臨像現在這個的困難。像國民黨就是愛審不審，他並沒有積極的意願跟你合，甚至關鍵的法案，他就是不願意，你花了很大的力氣來施壓、逼迫。在我來看，如果說選後民進黨跟親民黨組聯合內閣，這對抗太嚴重了，國民黨不會

善罷甘休的，而這個時候你以前用的模式，如經發會模式、協商，可能都沒辦法用。

陳宏銘：我有一點懷疑，如果選後國民黨沒有多數，如果國民黨繼續杯葛，那怎麼辦？

黃教授：我們剛才前提沒有界定清楚，我現在是說，如果是你講的那種情況，民進黨真的想辦法組了一個過半數的，那就是沒問題。不過還是會有對抗，國民黨還是很酸啦，很不爽，但是不會這樣沒完沒了。如果它選後它繼續它的少數政府，甚至是勉強過半的，我認為這抗爭會非常激烈..。

陳宏銘：除了協商之外，一般民主國家還有那一些機制？

黃教授：你是說如何解決爭端，解決衝突，當然可以啊。其實我們假定民進黨組了一個不是很穩定的多數，剛好過半不是優勢的過半，可能他常常要面臨覆議啊。面臨一些困難，比如說第一個它動員要非常強烈，一但不小心它可能會失敗。你說解決體制內的爭議，當然就是覆議呀。在我來看，我們有時候看問題要看它的強度和看我們既有制度化的程度，如果說是民進黨剛好過半一點的聯盟的話，因為國民黨不爽，它有很多的手段，這個手段的頻率和強度也會很高。我們立法院算是有制度但是不是很穩定的，不很見得人的制度，像有時候審預算，故意把電拔掉，或是幹嘛，奇怪的招數來造成表決時刻的出入。整個國家可能在這方面的成本會很大。兩院間，行政院和立法院間的協調成本會更增加，以及院內間的和諧，甚至那個審議速度。舉例，我們現在看那個廖學廣現在在立法院怎麼做，我們現在任何一個法案上來都要一讀會，一讀會我們現在立法院的制度是說，有沒有反對意見，如果有反對意見就不行。那以前廖學廣最常要這一招，他什麼事都杯葛。一個案子到了二讀會以後，他就逐條杯葛，逐條發言，那可能在立法院既有的內規裡面，這些內規可能是年久失修，這些都是存在的呀，所以它可以用盡一切手段。

所以我就是說，這個成本很高啦，他就靠邊站啊，民進黨逼的呀，是你承擔，他來組閣呀。

黃秀端：他要找到 partner ？

黃教授：對，那就完全是自由的。我想如果它是第一大黨，那就不一樣了。他們的精英很可會信心滿滿的。可是我認為，國民黨要掉到第二大黨，比民親還低，我認為整個選舉，親民黨好像不會起來，新黨可能撤守。我認為說這要從新黨趙少康搞了全面的初選，造成新黨分裂，但是謝啓大比較上提名的蠻蠻認真的。

黃秀端：我們剛剛提到說，如果可以修憲的話，你覺得要如何修呢？

黃教授：如果是修憲的話，我認為台灣最好是修回內閣制。理由是說，總統制太厲害，單一的輸贏有時候太慘烈了，一定會有落選的。倒不如採內閣制，內閣制一定是聯合內閣，輸贏不會那麼大。

黃秀端：那總統呢？

黃教授：總統給他一點兩岸上的一些，或者說，給他一些比如說人權、弱勢關懷等，給它這些比較塊狀的，但不是那麼大的權力。但是這塊有時候有很多種設計方式，它可以提案，或給他一個交付公投的權力，給他有一個暫緩的，或者說一個退回重議的權力，很多的設計。或者給人權委員會。我想我對我們的族群關係，像現在選舉這樣繼續鬧，立委選完又要選總統，在我看來，這是國家的瓦解。

黃秀端：總統選舉的方式？

黃教授：看是要什麼。我想應該這樣講，他的權限比較小了嘛，維持現狀也行，改成間接選舉模式也行。在我來看，因為這種選舉輸贏太大了，勝者全拿，太激烈了，太對抗了。這其中一定會把省籍.....。透過

改成內閣制，再搭配立委的改革，成立一個比較遠離黑金，政黨的黨紀……。政大政治系前系主任謝復生說，台灣的最大亂源就是立法委員與立委選舉制度。

陳宏銘：台灣的未來修憲不太可能？

黃教授：在我看來，我們現在憲法修成這個樣子，等於它是比較傾向總統的內閣。我想這個樣子，陳水扁是個關鍵，他如果能夠提名一個比較合乎民主常態下的，這個地方所稱的民主原則是指，能夠像組成聯合內閣，由第一大黨來發動組閣，也許是比較好的憲政慣例啦。立法院的多數，跟行政的多數，它可以帶動改革，也可以不要那麼對立。如果能夠這樣，在我來看，就不用修憲，不要談太多對抗。那如果他不這樣來做，我們喪失這樣的契機，這時候最爛的當然就是這個少數政府，他將使得永無寧日，任何制度都沒有用。那如果他組成一個比較勉強過半的政府，假設民進黨是第二大黨，跳過第一大黨，假設是國民黨，那這個成本增加很多。如果是這樣的話，基本上就是要用盡一切，比如協商、經發會模式、政黨主席對話、秘密外交（如陽明山的扁宋會）、找民間有力人士斡旋等。如果不幸變成對抗的話，包括制度內的，制度外的，那大法官會議也可以常常...，甚至是引進國外的包裹式的協商，大家都得到一點都讓一點，這些都是可能的。比如像是歐盟他們在談判很困難，重大的談判的進展都很困難，都是秉燭夜談，只有幾個領袖加上秘書長談，都是必要的，這種高峰談話。另外比如說，歐盟還有一個招數就是說，談到一個程度，因為部長在談旁邊帶一個法律人，把他們的共識寫下來，這個共識可以 cover 到每個最大的部分，有爭議的部分用優雅的文字把它淡化，讓階段性的談判成果可以作為下一階段的談判。比如說核四爭議其實有很多解決方案，比如說我們可以再度去成立一個審查會，或者說你再加上條件，他要蓋，他要經過什麼。這是假設一個目標在那邊，但是歧異的部分要這個。我是認為說，選後最壞的狀況是還去組成一個少數政府，那在我來看，這個代價還是太高了。回過頭來講，總統根本上策略掌握那個樞紐，他好像

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

很少的權力，但是就好像水龍頭一樣，一打開水就都來了，一轉緊就沒了。其實你不能說他權力太小，他太大了，他那個關鍵的提名權。因為他如果一開始心念一轉要搞個聯合內閣，就不會今天這樣；現在我們來看，國家實在空轉太久了。

(十三) 訪談對象：淡江大學許慶雄 教授
訪談時間：十一月六日下午 3：30-5：30
訪談地點：東吳大學政治系研討室 A210 室

黃秀端：你覺得我們現在憲法的互動關係有沒有什麼問題？目前這樣的關係有沒有解決的辦法？核四這樣的爭議雖是一個個案，但其引發行政院與立法院之間的衝突，到底兩權間的互動有沒有什麼樣的分際？怎麼樣行政權才不會侵犯立法權、立法權也不會侵犯行政權？尤其現在覺得政黨輪替後立法權好像那麼大，到底問題在哪裡？

許教授：如果要說明或探討問題，就要先說明基本理念，然後再進入個案，包括如核四案之類的問題。我先說明一下有關「權力分立」，行政權與立法權本來就是權力分立裡面的架構。權力分立常造成誤會的就是權力好像要互相切割、互相有它的範圍，然後當然會有一些制衡的關係，甚至有人說內閣制就讓行政權和立法權是合在一起，認為基本上權力分立並不是說要分割或要分離或是要分成幾個，就是說權力只要不集中為原則，不會集中成一元化的系統，這樣的情況之下就是權力分立。所以它是比較反面的思考，只要權力不集中、不掌握在某些集團或個人的手中，然後互相作用、互相反應、互相制衡。反而不是來探討你的權力範圍應該在哪裡？不能介入哪一部份？好像立法權，行政權也可以介入，像美國總統他也可以介入立法，要求本黨黨員、政黨運作來提案，配合他的政策，他就是介入立法權。所以，要嚴格界定那一個權力應該是什麼範圍、不可以怎麼樣，事實上反而是誤解了權力分立的本質。權力分立就是不管你架構，當然人的社會沒有理想的制度，但是不管怎麼樣，只要權力不集中，那我們就能思考、能順利運作，然後產生監督或是互相吻合，甚至能增加政府的行政各種效率，這個都沒有什麼不可以。這個觀念就是這樣。

然後，第二個就是也要了解權力分立會不會產生問題，或是權力分立應該怎麼樣？行政權、立法權的界線，或是互相之間要怎麼運作才不會產生對立？這也必然因為制度的不一樣，就是人類社會

最理想的兩個制度，而同樣是內閣制或是總統制也有它變形的狀態。所以像我們說的法國或是說雙首長制，我是認為雙首長的定義不正確，法國的總統是讓總統有伸縮自如的權力，甚至有學者認為法國的制度不屬於權力分立，是讓權力過度集中在法國總統手中。雖然沒有到這個程度，但是我們可以定位他是比美國總統更權力集中的一個總統，甚至不必負責任，躲在背後，必要的時候發生背後的影响力。總統不用並不表示他沒有這個權力，他提名國會的多數黨，因為他相信或他認為他願意配合左右共治，他願意聽他的，他願意為他的政治理念來配合，所以他才提名他；他不提名也可以，並不是說他一定要這樣，沒有，他們的憲法沒有這樣規定，這個就是制度不明確，要探討問題或是怎麼樣改善，或是立法權、行政權應該怎麼樣改革，那就會公說公有理、婆說婆有理，就沒有一個衡量的基準。如果你明確地說是要議會內閣制或是總統制，那我就能探討，學理才能來分析應該怎麼樣，就是說議會裡面委員任期應該多長種種改革等等問題才能來判斷。你如果說又不知道總統制或是內閣制然後來談論政黨應該怎麼樣，那就是像瞎子摸象，不能有一個明確。

我們的制度我認為應該是往總統制來改革，當然這有種種政治的原因。我們面對強大的外力威脅之下，總統是讓行政權必須要有發揮的空間，有種種理由，當然要講這方面是太多問題。但是在議會內閣制來講，對剛剛從獨裁或是專制體制想成立權力分立的民主國家是比較適合，那兩者衡量，以台灣目前內外的困境，我覺得還是總統制才能對應，這個是結論，要問理由當然可以講，我想待會再說。

黃秀端：有人提到外力的威脅，因而主張總統制，但是也有人主張內閣制因為國內族群的對立，內閣制會降低這種贏者全拿的情況，您認為呢？

許教授：所以如果是單純國家內部的問題，如果是我們在國際社會沒有問題，外力威脅雖然有，不是那麼明顯涉及到生存問題的話，那這個都是不同政治的參考，包括你內部文化的因素，包括你政黨的背景，尤

其是種種要考慮的。這是台灣這種狀況，我覺得這一點內外的壓迫，或是內部很多必須要改革的部分，期待一個英明的領袖當然不太對，但是給予一個人民可以信任的行政首長來推動，很多制度、政策都需要大幅的變動，強而有力的公器是迫切地，這是在比較制度健全的國家才有這個實踐空間。這是本末的問題，要架構憲法才能談，但是我們現在是要談我們的憲法能不能制定的問題，以我的理論是要制憲權，根本不必現有的制度。所有制度下的機構都是因憲法而來，所以憲法的制定權就是直接訴求制憲的力量、制憲的國民，形成制憲。這個很多人認為我是過激派，但是你如果沒有用這樣思考，事實上，如果國會內部自己自覺或是那些領導者、各黨派起來要制憲，那也是一種國民制憲，而不是立法院忽然間發揮它制憲的權力，那不可能，有些國民制憲或是來自國家裡讓它不得不這樣，這個都是理論上的問題，那可不可能我不能解答，我也沒辦法回答。只能說明或宣揚正確的制憲權、憲法的制憲理念，讓國民知道他是超越憲法而存在，國民主權總是超越憲法而存在，而不是憲法之下的國民主權。那你必要的時候要發動超越憲法的國民主權，以來決定我們是要內閣制或總統制。甚至如果問我那還不是只有制憲的問題需要解決，還涉及到你到底是不是一個國家。

黃秀端：有牽涉到主權的問題？

許教授：對，涉及到主權的問題或是各方面的問題，那這個不能解決而來思考這個，或是說在這個狀況之下總統制比較好或內閣制，這都是把重要的因素排除在外，所以我覺得還是不要談這樣比較實際，能解答你那研究案的問題。不要問太多我的感想，而是要針對你想要問題，所以基本上我剛剛一開始就是要了解，所以你可以針對到底我們內閣制之下應該去試，總統制之下應該怎麼調整。那能不能改或能不能修憲，那不是理論可以解決的，你要說能大家各黨派都同意或各種勢力都同意之下的制度就變成不必用學理來分析，就看政治現實。

陳宏銘：如果根據現狀，我們把這個問題比較具體的來看，五二〇號這個釋憲文涉及到一些重大的事項，包括這個立法院在這個重大事項上的議決權，然後行政部門有沒有義務要接受交付立法院，那這幾個問題都引發法學界還有民眾很大的關心，這個釋憲文好像一般認為會對實際的政治、未來的行政院和立法院的互動產生影響，就您個人的了解，這個釋憲文就我剛提到的幾點，行政、立法的分際，包括甚至是僵局的解決，有沒有什麼值得檢討的部分？

許教授：一向行政和立法互相制衡的原理，不要談總統制，基本上都有以下的原理：一個是依法行政的原理，行政機關要推動政策符合法律規定要立法，如果沒有法律規定，是一個委任的空間，那它就有伸縮性，只有行政權決定來辦理。絕對不能說要修改法律來說我競選總統、競選縣長的主張是什麼。修改法律一般在正常的法治國家，依法行政的原理行政權應該要遵守，也是立法權可以規範行政權。所以我當時就跟國民黨的立法委員講，你們要支持推動個建核四的政策，那你就立一個法說我們台灣蓋電廠一定要用核能，然後要蓋在貢寮。這樣不是一個法律而是對政策的切換，那這個是長遠的，你沒有必要為了一個政策而用這樣擴大立法權來做這種立法，甚至你也可以在預算審查權，給它種種的限制，來改變它的政策。這是發生制衡行政權兩個基本的，不管是內閣制或總統制都一樣，用法律來約束行政權的政策界定，伸縮的空間；用預算審查來限制它這方面的發展，要尊重國會或和國會配合。如果不是這兩個權力的運作，那你就不能介入，這是行政裁量的空間。

黃秀端：那有個問題，就是原則在那裡？

許教授：問題在有沒有違法，譬如說有沒有一個法律說一定要蓋核四，然後要用核能發電。缺電沒有錯，但是立法院可不可以立法說我們國家的政策是絕對不能夠缺電，電一定要五年、十年後都夠用的。定一個法律，行政機關就要去收稅，然後通過預算來執行。有沒有這樣的法律，沒有，那你要用什麼說它不尊重立法院。不是尊重的問題，

是權力制衡、制度、法的問題，不可以用不尊重或是用我們是國會多數，你怎麼不聽我們政黨的，用這樣來模糊問題，就不是在探討權力分立的精神或什麼制衡。用現行的預算審查制度，核四它就不能推動，那政治是責任誰負的問題，就看國民怎麼來看。當然這樣會造成損失，但是這個就是權力分立對應到這樣，然後憲法又沒有明確的規定，那只有由這次的選舉來看。這就是我們相關的沒有成熟的狀況之下的問題，如果純粹由理論應該是這樣。那時候他們沒辦法收拾就問我，我說，要嘛你就在憲法規定，要嘛就立一個核能發電法，那他必須依法行政，他不遵守那就違法。甚至你發動倒閣或不信任種種，這個都是你的方法。但是為什麼不做，就只是發動輿論、罷免總統等，這就是牽到別的地方去。

陳宏銘：關於國家重大事項或重大政策的認定，也引起一些爭議，您的看法呢？

許教授：關於事項重大那是看你站在行政裁量的角度，如果真的重大到必須要立法，那任何國家都有法律規範，重大像徵稅、退休資金什麼都有法律啊！所以既然那麼重大，沒有人說國會不能立法，那如果不是那麼重大，或因為這樣立法而會影響到以後發電廠的建設、公共建設，變成一個惡的慣例、不良的慣例，讓某一天你某某政黨掌握行政權，會被這樣的立法甚至違反權力分立憲法原理的方法或特別法來強迫它去興建核四，你認為有必要那就去做，這是要對人民的立法負責。但是在野黨沒有用這樣的方法解決，這個都可以用啊。並不是沒有這樣的制度，它有權制定法律、它有權行使預算審查中斷。但是說民眾都支持你甚至罷免總統，那就是立法院干權。

陳宏銘：從這一點可不可以反而推論出我們我們需要有主動的機制在行政部門或總統，否則這種爭議變得要仰賴立法院單一憲政機關它是否願意運用憲法上機制，變得其他憲政機關沒有其他主動化解爭議的權力。

許教授：關於一般國家來講，公共建設是一種政策的問題，要不要蓋高速公路、要不要調整高速鐵路的規劃，這不該是一個死繩、必定要做的，用法律來規定的話，會讓未來政府的施政整個包括稅收、各種各樣國家存在的問題都必須要整體考慮，例如說它停建核四會造成缺電或種種，這個都是政策之責任的問題，沒有違法的問題。甚至你立法權可以運作，可以承擔這個責任，你要反對這樣的決策，可以做的你不做，要把它丟到司法權，讓本來應該消極、盡量不要介入的司法權，要求它做憲法解釋。這是政治行為，要自我約束的，司法不要介入行政和立法的紛爭，依我們現行的體制有解決的方法，他們不循這個正常、負責任的方法，又要淌這個又不敢承擔責任。涉及到行政院和總統間的權限那就可能我們的憲法也許模糊不清，但是行政權和立法權應該是沒有問題，然後看誰要負責，立法院要負責就是說你要依法表示用預算財政權來制衡你，看你還要不要。以社會成本、會造成社會對立為理由來逃避，那都不合我們制度的解決方式。

黃秀端：剛提到核四這個問題，核四案經過覆議，立法院也通過了，那能不執行嗎？

許教授：這就涉及到編預算，行政機關編預算沒有說一定要執行，你不能超過，但沒有說一定要用完，執行一定要有什麼效果出現，這不一定。預算的執行是行政權的權力，他要求這個預算不執行那退回來，你應該要很高興，這樣會造成人民覺得公共建設的表現不好，人民下次投票就覺得政府什麼都做不好，那這是自找麻煩。一般行政機關都爭取更多的預算，來表現他建設的成果，爭取人民的選票，然後更能掌握政權。除非像這種特殊的狀況，很少說國會通過的預算而行政機關反而不去用，把它退回來，行政機關這樣的決定一定有很強的正當性。預算一定要執行、一定要用完，這我也是不了解。預算法可以這樣立，但以後就麻煩了。行政官員浪費國家的錢財變成他的職責，不可能立這種法。

黃秀端：那可以用什麼樣的方法停建核四？那時候張俊雄就是開記者會。

許教授：他沒有經過一個緩衝的過程。過去很多反核四，但都是在環保聯盟，包括我在內，很多都是在某一個角度甚至是立場一樣，但是對於核四卻沒有意見，甚至我和蔡同榮是比較贊成繼續興建，如果在沒有什麼弊端或是情況之下。環保聯盟的人對我感冒就是這樣。新政府在各方面都不穩定的時候，拿這個出來的原因是什麼，這個是內部私人的影響。這個是不應該這樣，應該要大家討論，而不是馬上做政策決定，大家經過討論形成逐漸的一個意向，然後再來作政策選擇。雖然你有政策決定，這樣的方法會讓人很意外，怎麼那麼多重要的事不做，已經有現成的在運作人民就不會了解。不了解為什麼重大到這樣，用這個來交換很多的讓步。如果要這樣的話，那就要堅持到底，大家都站出來說很多理由。談核能我是沒有贊成或反對，他們都來問憲法、法律、預算的問題，我說都沒有問題。那到最後又回來，那我們算什麼。他自己沒有判斷、沒有經過一個準備的階段，這是政治判斷力的問題。

陳宏銘：在日本聯合政府下的政府更替，政策的延續和推行？

許教授：這種問題在日本不會覺得很重要。

黃秀端：每個國家可能有他不同的重大政策類型。

許教授：都是要跟野黨談或是用政治改革、選舉制度改革，不能用訴諸感情要消滅我，讓我們政黨怎麼樣。

黃秀端：日本基本上是內閣制，所以就算是聯合政府它還是有過半數的聯盟，我們國家面臨的問題就是當初民進黨是少數，那如果像核四，政府在選舉過程中總是說要改變什麼，它現在想要改變，那國會多數不是他們，那怎麼去說服呢或改變呢？

許教授：這個在內閣制就沒有問題，掌握行政權再加上國會多數，所以，就變成這個政黨或多黨聯合它是掌握行政權加立法權，那整個問題就

更大，所以國會內部要有少數的調查權、少數者的反對意見或是退席、空轉，那你就不能表決，不能說你退席，那我們本來在國會佔多數所以就舉手通過，這違反民主政治的原則，這他們不敢。爲什麼？因爲輿論會反對，國民了解議會內閣制的運作就是要尊重少數黨，這和總統制不一樣。總統制的國家，國民或學者專家或輿論都會很強力或仔細的監督國會議員，國會議員第一個要想的是國家利益，第二個要發揮權力分立制衡的原則，議員也會反對同黨總統，所以沒有剛性政黨，第三個才考慮到政黨的政治發展，如果輿論、國民都沒有這樣的判斷能力，像核四、罷免等，那我們沒有監督國民黨作爲一個國會多數黨，他首先考慮的是國家利益，有沒有，或是黨的利益、黨主席的利益。第二個考慮到權力制衡、制衡總統，像民進黨黨員會不會制衡，所以很多人說民進黨還沒有學到執政黨的風範，如果是總統制有時候也要批判總統，他們反對、批判總統是正確的，我們應該給他鼓勵。最後才考慮到作爲一個執政黨的國會議員。如果人民都有形成這樣的理解，那判斷事情就不會因爲其他的因素、政黨的因素、個人的因素或個人背後利害團體的因素而來模糊焦點，說我本來就該因反對而反對，因爲我是反對黨，他就不敢這樣講。這個就是我們週遭的環境、對制度的看法，沒有長期建立，這在美國沒有問題，共和黨支持民主黨的總統是常有的事。總統制是國家利益，總統認爲對的他就做，選民不會認爲他背叛政黨、背叛黨國；內閣制規範的機制是要求黨員服從，國民也會認爲既然組成穩定的內閣就不支持你退出政黨，可是相反的在國會要保護少數、在野黨的權力，像排議程、審查法案，少數黨在議程審查委員會一定是少數，但是只要在野黨反對、沒有一半以上支持就排不上議程。政黨堅持反對就不能排，不能排你說會影響國家的發展、經濟的發展，那輿論就會起來作一對策，那你就得承擔政治責任。內閣制一定會保護少數黨、阻止多數黨濫用立法權，不然選舉完就不用談了，因爲多數黨組閣，行政、立法都他控制，反對就是反對。我們的停止討論進行表決，這在民主國家是沒有。要討論就一直拖延，輿論會開始注意爲什麼在野黨這麼堅定地在討論、拖延法案，有沒有道理，那應不應該就判斷，到最後覺得不應該他就撤退不讓

法案通過，多數黨也不敢強行通過、強行表決。用到強行表決不是說沒有，但是要負很大的政治責任。

黃秀端：那也要媒體出來報導。

許教授：這是專業的問題，我們的記者只學過傳播系，沒有法政的（而且有時候他們意識型態的），不尊重專家的意見，為反對就講出一堆地歪理。我們可以就制度面、理論來探討，但相關的因素太多。我們也可以改革，像國會內部的改革，議員應該怎麼樣、少數黨的權力、委員會制度，委員會在審查什麼我就不懂，乾脆就像英國一樣一讀、二讀、三讀，委員會通過的案一點尊嚴都沒有，委員會開了半天就在作秀，浪費官員的時間，一點效果都沒有，美國、日本委員會通過，大會要否決必須要有很強的理由，不然開了委員會要做什麼，這就是我們的國會制度到底是什麼，這都可以探討。問題是大家有沒有心。

陳宏銘：如果在短時間之內因為要修憲是很困難，那朝野之間這個政治之間的衝突不斷，如果我們求取一個比較低的標準來講的話，可能在一些法律的解決，哪些重要的改革是可以做的？

許教授：我覺得比較可能是選舉制度的改革，單一選區配合比例代表兩票制，兩票制就是開放可變動的名次，這樣制度之下選出來的才會注重民意，才會負起政治責任。像延長任期我覺得沒有必要，那沒有意義。一般來說，行政國家有四個層級，涉及國家主權，其他三、四屬於行政院長，也可以委託民間，這些跟國家政治政策沒有直接關係的。法國總統負責國防、外交事務及依法行政部分，總理要負責公共建設、行政管理、人事管理等部分，國會管到這部分。這種傳統以來行政機關的五大工作你要分清楚，一、二部分向人民，三、四、五向國會負責，依法行政就是立法總統不來執行、負責，還是可以立法。

黃秀端：那像現在到底是要任命誰？

許教授：不管任命誰，但擔任行政院長的人就像剛剛所講，這兩個部分要尊重總統，他沒有權來決定。然後總統任命這個人，他只要在三、四、五方面執行，沒有特別的過失，你不可以隨便地撤換他，這就是在這樣的基礎上建立雙方的互信關係，如果總統介入第三部分、人事管理、公共建設的部分，像核四案就是公共建設，行政院長決定就可以。陳水扁說怎麼我還不知道張俊雄就公佈，但是如果依照法國制度，他是有權作公共建設的變動的。他不是外交、國防、依法行政的部分，那這樣大家都了解，各政黨、政治人物都了解這種分際，就可以建立法國的制度。這五大行政的分類它不同的層次如果都不了解的話，那就會發生行政院長在執行第三部分，不聽總統的，總統有權糾正他，像交通部長要任命誰，這樣總統的介入反而不當。總統還刻意監督就違反這樣的制度，實在不應該。

黃秀端：所以它還是跟總統制不一樣。

許教授：但是也因為這樣，他握有主要權限，但是他基本上還是可以用私下的管道或對他的信任度，不用明顯的指揮命令關係，甚至他會主動的問總統的意見，如果任用這樣的人那對他當然權力更大，如果左右共治一般都會把三、四、五的權力還給不同黨派的首相或總理，這個就是唯一的差別。如果不是那就比美國總統的權力更強。要是像唐飛那樣這部分要放給他，公共建設像核四要不要建立的問題是唐飛要決定，因為不同黨要國會的多數黨配合。

黃秀端：現在就是說您認為比較傾向總統制，要走向總統制這方面，如果是這樣的話，您剛說要做一些修正，剛提到說行政院長說像幕僚長，他又要向國會負責，那是不是又像法國那樣？

許教授：對於像國會負責反而是讓國會有介入三、四、五的空間，像美國總統制用立法、似法律的法案、給你這個預算的附帶條件，用這個來影響或接受質詢，所以如果傾向總統制就變成一、二、三、四、五

都是總統的權力，他對人民來負責，國會也要建立監督總統的。

黃秀端：那我國也是會發生左右共治的問題。

許教授：這個應該沒有問題，如果是美國的總統制，國會要立法就不可能扯後腿，可能先講清楚。

黃秀端：這是美國的情況，就是說如果我們的情況就是傾向你說的制度，讓總統有些一、二的權力，那等於是情況就像法國啦！也會發生左右共治。

許教授：那發生的時候，當然原則上陳水扁就要任命多數聯盟裡面的人擔任行政院長，依法行政、國家對外的政策國會要了解，總統才不會沒有事做，三、四、五剛好相反，在左右共治之下，你要尊重行政院長三、四、五的職權，包括預算的編列權，總統就不能介入，那這樣就沒有問題。因為立法院監督行政機關一般是三、四、五的部分，對國防、外交、兩岸關係是用預算來制衡，所以區分行政權的內容比較不容易有誤會，像這種觀念是研究法國該研究的。

黃秀端：但是像選後組閣的問題呢？

許教授：若是選後法國總統的政黨沒有佔國會多數，他又要任命他能掌握的，就會發生衝突，國會在三、四、五的部分就會發生政爭，他必須要考慮到這一點，我是不是爲了我個人掌握這些全部行政權，而來造成社會或國家利益的損失，他的判斷並不是強制地，基於他的判斷。未來就是這樣，他要判斷還是要用像張俊雄這樣完全聽他、受他掌控，還是把權力放給多數，但是他們兩個能不能合作就有問題。所以還是以民進黨爲中心。

黃秀端：如果說今天民進黨選的是第一大黨，那以它爲中心去組閣可能比較不會受到國會的反彈，可是如果民進黨選後它仍不是第一大黨，那

就是說，反對黨覺得組閣權應該在國會，由國會多數來組閣，到底這個組閣問題便會發生很多爭議。

許教授：那這就是犯了這個錯誤，再怎麼樣由國會多數來組閣也只能到三、四、五這三個行政權，不能到一、二的部分，如果有這樣的認識，那我可以說你們有組閣的參與，因為民意是這樣，可以推薦自己來行政院，要認清你只能做到這樣。總統絕對不會像退休的總統一樣，主要是擔心一、二的爭執要怎麼辦，那這樣下次選總統就很麻煩，沒有人要當總統。

黃秀端：那因為一、二的部分是民進黨和泛藍軍主張最不一樣的地方，其他的地方也許還可以妥協。

許教授：我如果是陳水扁我就會什麼都不管，那以後的總統沒有人要當，看誰還要出來選，那就是因人而治。以我們的制度就這樣，當總統沒有掌握組閣權、沒有辦法主導國會多數，總統只好退休都不管。以後要支持哪一位總統要看，同時還要考慮國會的，讓這個人當總統要讓他發揮他的政治能力，要支持他的政黨掌握國會多數。那如果我當總統硬是要這樣那就是政治鬥爭的問題，不是憲政制度的問題。那選民沒有這個認識、情緒化，認為我選勝了在立法院佔多數就有權要求這個、要求那個，這個現在就要討論。

黃秀端：那還是單純的總統制比較單純。

許教授：對啊，國會的改選不會影響總統。所以我說最理想的制度，內閣制你國民黨和親民黨再怎麼不合，為了掌握行政權去妥協、去讓步，就是這樣磨出來的。

程世仁：那我們有沒有提供什麼誘因？

許教授：總統制如果讓總統有解散權，那行政權就過大了。像覆議權是被動

的解散權，如果是主動的那就被誤用了。主動解散權就我所了解的，像日本首相的解散權根本不必講理由，甚至在質詢時罵我那就解散國會，那如果說一定要有重大案件，那重大案件到什麼程度他才可以解散，爭議到社會都認同總統用解散權來解決問題，那這個就變成到底什麼是重大？說被侮辱也是重大那就是被誤用。在總統制下這樣的設計是危險的，一個小小的公共建設的預算沒有通過就是重大，那就有問題了。現在假如總統的政黨民意支持度高、總統的聲望高，用主動權解散對他選舉有利，那不是重大，這樣的話對少數、在野黨就不利，議會制是不怕，但總統制下國會制衡、反對、監督總統的力量就會被削弱。這麼多先進國家的學者專家架構這樣，我們要改變事實上空間非常有限，一定會有問題，那不然他們不會這樣，這涉及到雙方制衡解散的信任關係，總統制絕不能隨便套上內閣制。

黃秀端：可是就在八十三年讓總統權變大，八十六年又讓立法院可以倒閣，一方面我們又給予總統權力的正當性，可是一方面又給立法院倒閣權。

許教授：所以這就變得是跟總統制與內閣制比較起來比較次等，這就是法國人的文化傳統，為什麼要學這個，這會有很多的問題，像涉及就是民進黨或是當初就想到它可以選贏總統，所以必須要用這樣倒閣的制度來撤換或至少繼續任命國民黨籍的行政院長，但是我可以把他換掉，可能提名同黨的人來，那能夠介入行政團隊，是不是這樣。因為它發動倒閣以後總統又有解散權，所以我覺得我們立法委員行使這個權力的空間幾乎零，沒有人會冒這個險，只要總統很勇敢地說你只要倒閣我要解散你，大家怕了。

黃秀端：如果這樣的話就只能僵在那裡。

許教授：就是像上次那樣在那邊磨。

黃秀端：那這樣的僵局怎麼解決？

許教授：這樣的僵局就是大家混啊。

黃秀端：那你覺得公投呢？

許教授：對於像這種政策、公共建設的問題用公民投票，、公民投票只能用於要不要發展核能發電，或者我們的電力發展的政策，要不要在貢寮蓋，那當然大家都會說要，反正不是蓋在我旁邊，垃圾場也是這樣。像這種政策性的不能用公投，（比如說像是核四就是問要不要發展核能）問蓋在哪裡一定蓋在貢寮，那就不妥當。所以公民投票有兩種，一種是全國性，一種是地方住民的投票，反而是對於有憲法規定或尊重地方自治，要在那邊建核電廠要那邊的縣民通過，所以像日本就優待這個縣民用電半價或是周圍有什麼公共建設，國家優先編預算投資，所以住民當然也有反對，但會降低反對的聲浪，蓋的過程最常見的就是垃圾焚化爐，幾乎都贊成。

黃秀端：那為什麼台灣都反對？

許教授：台灣就是亂，第一個衛生問題，我舉一個例子就好，像我在日本住的公寓，它法律有規定蓋公寓大樓下面一定要有垃圾的處理。這就是你有沒有魄力執行就不會反對。所以同樣是總統制就涉及到地方政府機關權力，所以總統制地方政府的權力就比較強，內閣制就比較弱，總統制在中央與地方權力分立也沒有制衡關係，所以總統制的設計也會造成總統的權力過大。

黃秀端：這當然也有它的歷史淵源，就是說會受到一些法規的限制，像是一些比較優秀的公務員不願到地方，因為職等不可能再高，會不會使得地方的人才不夠，會不會有一些問題？

許教授：所以我們就是沒有健全的權力分立，權力分立除了中央的三權或五權，中央和地方，還有國會內部本身的權力分立，兩院制也好或是

委員制也好，都是爲了防止行政權過大，立法權在地方不能有效監督，所以有不受中央指揮命令的像選舉、證券交易法都是美國的公共行政權，會使總統制之下的行政權有龐大的原因，特別在於重要的關鍵部分，這都是有權力分立的三大部分，一是中央政府內部行政、立法、司法，再來是中央和地方，然後是三權各自內部的權力分立，整個架構起來是很平衡的權力分立。如果界定在行政、立法也可以談，但是還是不能像先進國家。

黃秀端：就行政和立法來看，那不管朝向總統制或內閣制感覺都要做滿多的修正，那如果在最小的情況之下，我們可以很簡單的修改而解決一些問題的，有沒有可能？朝向內閣或總統制都是一個方向，也有不同人都有這樣的主張，但它需要很大幅度的修正。

許教授：要在憲法或法律形成共識，就像把行政權區分、在什麼狀況，（透過法律嗎？）透過法律那當然最好，透過相關的法律來規定什麼是屬於兩岸關係，這樣是比較好，大家要選總統掌握行政權知道自己權限在哪裡，國會改選立法院多數知道讓步在哪裡，逐漸成一個制度空間。

吳璧如：如果行政權分爲五個層級，那總統是否會介入總理第三層級關於外交、國防的人事任命權？

許教授：法國在內閣會議之上有個國家會議，這時如果總統覺得不滿意可以利用，總統有這個權，要給他這個權，那不然就不是法國的總統制。

黃秀端：不過法國沒有國家認同的問題，我們的外交、國防問題更大？

許教授：認同的問題我覺得他們互相有矛盾，像主張跟中國合好應該削減軍備啊，但是他們不讓軍費削減，這個就互相矛盾，我們必須要公開來討論。

(十三) 訪談對象：國立政治大學教授劉義周

訪談時間：十一月十二日早上 9：30-11：00

訪談地點：政大綜合院館北棟五樓

黃秀端：我們是希望廣泛地在行政和立法權之間的關係找到他們的分際？

劉教授：我個人是不太認為他們有什麼分際，這個跟所謂的中央政府體制有關，基本上我認為，行政和立法他們的目的就是制訂政策，制訂政策可以從行政部門來看，也可以從立法部門來看。我們的制度是不太清楚，雖然我們的制度同時也在變動，但我想我只能說，假定我們有一個明顯的內閣制度，那麼我們的提案權會比較集中，會集中在由行政所領導的立法部門，因為立法和行政的關係是融合的，所以在內閣制底下，你可以說是由行政領導的。但是假定說我們的制度還是保留像現在這樣，立法和行政的關係不清楚，即使像美國的總統制也一樣，兩邊都有提案權，所以我們講那個分際在哪裡，要畫出一條線很難，某一方覺得對方的政策不好，那就想辦法修改政策，所以我覺得從政策的角度來講很難畫出一條線。那到底是誰會侵犯到誰，沒有侵犯到誰，我想這就要靠大法官來解釋，紛爭就是由大法官會議來解決；要是沒有用到大法官的機制，提到大法官會議來解決，就是有一方接受了另外一方的意見，那就是這個紛爭自然解決了。大法官在制度上來解決這樣的紛爭，在制度上是合理的，大法官會議都可以決定國民大會修的憲法合不合憲，當然可以決定兩院之間的爭執。

黃秀端：我們憲法中有規定像其他重大事項的條文，在大法官會議解釋說立法院對於重大事項有參與權和議決權，究竟重大事項的界定為何？以德國的情形為例，他們的憲法法院就曾經處理過不同之個案，有一些權，像部署飛彈，他們覺得這就是外交權，不需要國會的同意，可是境外派兵，因為派兵需要預算，就一定需要國會的同意，這種解釋不是從某一些功能來說明行政和立法之間的分際嗎？在外交方面，行政權可以主導，但是對外派兵就需要國會的同意。

劉教授：我覺得這種劃分在我們的體制中，因為立法院自己認為我還是有監督政府的功能，我不一定阻擋你，但是我可以對你的作為表示贊成或反對，我想知道監督的意思，不是說今天這個東西由我來規劃，而是在做什麼我應該要知道或是參與決策，因為除了阻擋之外，立法院在規劃上可能沒有這樣的專業，就我來看，立法院是要表示一個監督的角色。

陳宏銘：除了行政和立法上下游的規範，另外一部份，涉及到立法權，就是說哪些要透過立法的方式來規範，像法國就有規定一些特別的範圍是立法權的範圍，台灣有一個傾向，似乎是要透過立法才能夠施政，最起碼要透過法律的授權，那五二〇號解釋，似乎在國家重要事項和預算的決定權，都傾向於立法權，那在其中是不是就涉及到，在這兩個權力的範圍中，是不是有一些原本就應該屬於行政權的部分？

劉教授：我相信這個問題應該是，假定要做這樣的區分的話，你要去定一個標準出來，像核四的問題，像當初這個問題會變成一個這麼廣大的議題，像核四這麼大的預算我相信應該是包含在台電的預算之中，就位階看來，我想這是靈活運用法律位階的方式來運作，我相信這種運作方法是經過考量的，會放在這裡，用這樣的方式，就是不想用大張旗鼓的方式來進行，所以什麼樣的東西要提到法律的位階層次，你如果不吵的話，核四這個事件就單純地變成台電的一個擴廠計畫。但現在已經變成了一個社會的廣泛議題，你就會覺得說應該把它提升到法律的層次，其實經濟發展和環境保護本來就存在著矛盾，但是這個矛盾不是說，當它變成一個社會廣泛的議題的時候，也沒有所謂的法律層次的問題。

黃秀端：這其實在民進黨在當反對黨的時候就提過公投。

劉教授：我想沒錯，但是其實就是時間和環境都改變，其實在核四之前，核

一、核二和核三的時候，核四建立的時候，就是這個問題已經成熟，已經成爲一個社會中議題的時候，所以不像以前一樣，以前也許還把核能電廠當作是一個重大的建設，還沾沾自喜，今天來看就不同了。

黃秀端：像憲法上這些所謂的重大政策，那這些什麼叫做重大政策是不是就不那麼重要了？

劉教授：我想重大決策是隨著時代的演變，是必須看多數來重新定義的，而社會中的多數也是變動的。

陳宏銘：那您看這個變動趨勢如何呢？從台灣整個發展的情況來看？

劉教授：基本上還是傾向於行政權，之所以這樣的原因，是很多變動基本上都牽涉到很多專業問題，所以基本上還是有利於行政部門，他的資訊比較多，不過這樣的優勢似乎也慢慢地減弱，因爲台灣在這一方面的資訊流通還是可以期待的，整個社會的資訊較爲流通，但是基本上我還是認爲優勢在行政權上。

陳宏銘：從政治面來看行政立法關係，台灣發生政黨輪替，您覺得這對整個趨勢來講有什麼樣的影響？

劉教授：我覺得這個沒有辦法，這是一個兩難，假如說台灣以後一定要變成一個常態的多黨制度的話，政治人物一定要有所調整，要不然的話情況就不樂觀。這跟以前多數的時候，安全地過關，但現在多黨體系下，我不認爲說改變體制，這樣的行爲就可以改善。你可以考慮其他國家的經驗，比如說法國，一方面是政治人物可以自己決定，他的權力是到哪裡，像密特朗就拿捏得很準確，有些東西他抓，有些東西他放，相對的來講，像第一次左右共治密特朗對席哈克，席哈克就比較強硬，兩者的衝突就比較大，但是後來一次的左右共治的反應就會比較溫和，其後的總理不像席哈克會吵得要去參加 G7

會議，而總理和總統的權力基本上就在這兩次劃分出來，總統和總理兩者似乎就有默契誰管到哪裡，而當總統和國會是同屬一個政黨掌控的時候，除非有黨內路線的爭議，不然就沒有左右共治這樣的情形，總之總統還是要去尋求國會多數的支持。

黃秀端：那會不會像許宗力教授所談的這樣擴張了立法權，變成了立法國？

劉教授：我比較不認為這個樣子，總統他必須藉由他行政的幕僚，加強與其他部門間的互動，很多時候也是現實的政治嘛！有時候也不必要那麼的強硬，現在是國民黨選輸了，但他在國會中還是最多數，但這段時間過去情勢又會不一樣了，但陳水扁沒有調適，事實是人家的票數比較多啊！先天的條件就在那裡，你就應該承認啊，先天的條件就在那裡，你還不承認，那當然就會輸啊！我覺得在這樣的情形下，如果當初作一點緩和動作的話，不至於到這種地步，因為你要在法律上定死的話，這樣政治人物運作的空間反而就變小了，這裏面應該保留一些彈性，這個彈性不應該被法律所定死，不應該有很多議題都被定死。

黃秀端：台灣這些政治人物，要讓他們的行為規矩或者是知所進退似乎是一件很困難的事？

劉教授：我當然也會有這樣的懷疑，他們現在口水戰這麼厲害，那選後如何溝通？但是就是有人講他們選後會把選前講的話忘光光，還是坐下來談，雖然大家都沒有互信的基礎，我認為談這個東西我不認為是建立在信任的上面，他們基本上是依共同利益來考量的。這種事情基本上是靠智慧而不是良心，用良心來寄望這些是不切實際的，因為他們的共同利益應該還是有的，現在所求的就是穩定和結束就好，其實是蠻難的。民進黨今天變成這個樣子，其實國民黨也有責任，因為國民黨以前將民進黨邊緣化，所以他們現在根本不相信國民黨，不相信任何人，我覺得用這種說法來解釋民進黨的政治人物有時候用都抱持著單純的想法，是有一點點道理的，像很多派系的情

形都是這樣。

黃秀端：再加上台灣的媒體唯恐天下不亂。

劉教授：台灣的媒體其實可以拿一個東西來比較，那就是美國 911 事件，我想美國的媒體是非常的強，但像現在 911 事件之後，因為美國以前要求要小政府，所以很多業務都發包給民間，但現在防疫的工作就很難應付得來，其實現在美國的情勢是很危險的，但在媒體上都沒有看到討論，因為怕會引起恐慌，媒體展現出高度的自制力，所以在媒體上根本不敢討論。

黃秀端：碰到核四這種案子，現在大家覺得說核四的處理方法是有問題的，那假如是您，您覺得應該用什麼樣的方式來達成？

劉教授：他只能說用改變政策的方式，但是如果還是不通過，那也沒有辦法，不通過的意思就是大部分的人還是不支持你，除非你可以遊說別人替代的電力，其實像企業界就不支持你。

黃秀端：像有人提到新政府代表新的民意，而國會只是舊的民意，新政府的意見，要經過什麼樣的程序才能達到目的？

劉教授：您剛說他代表新的民意，這我不知道，因為選舉是比較複雜的，是不是就代表單一議題的民意，這是存疑的，那國會的委員在這個任期還沒有結束，他就是代表民意，除非你建立其他的制度，如公民投票，但是公民投票這個制度在沒有建立之前，你不能否定這個制度，其實民進黨是主張建立公投制度的，但是現在似乎沒有精力去進行公投的推動了。但我覺得不會這麼簡單，還是會有外部環境的壓力；您在問題中也有提到有關修憲的部分，我覺得現在修也一樣，不修也一樣，你要說我們現在聯合這種的東西是需要政治人物和政黨的行為，到現在基本上都是要當老大的心態，不管那個黨都是一樣，他們其實應該學習在新的政治情況之下，在現在的機制之下

，學習新的心態和運作方式，如果說要修憲，其實還是要靠政黨協商，而且現在立法院當然掌控了修憲的主動權。

陳宏銘：當然我們剛剛談到了爭議的解決，而核四議案的爭議最後演變成憲政的僵局，大法官的解釋在當時似乎也是緩不濟急，那我們是不是可以反過來推論說，我們憲法上解決憲政僵局的機制是不足的？

劉教授：這個僵局是什麼？我是覺得在當時僵局是民進黨的不退讓，因為民進黨在國會當時是少數，那這樣的決策你就應該遵守，這樣卻變成僵局，我覺得這樣的一個道理，可能民進黨是對的，那也要等到以後回頭來看才是對的，那在當時你做決定的當時，是要求你要接受的，那你就只有接受，以後才會證明你是對的，而現在民進黨的政治人物是比較單面向的，是這樣就是這樣，很難改變，要不然你就要想辦法去改變民意。

陳宏銘：在當時就有人聲請大法官的解釋，但是大法官的解釋在當時是有可能是緩不濟急的，那麼在這個過程中，就有人提及有關不信任案和解散權的設計問題？

劉教授：這個部分我完全同意，但是我覺得現今這個制度的設計是著眼於穩定行政權，避免政府的更替，這樣的一個背後的想法，事實上跟當初張君勱的想法是一致的。我覺得是維持政府，盡量不要變動，變動的風險是相對比較大的。我國不信任案和解散權的設計是著眼於相對穩定的，所以不信任案的提出對於委員來說是有風險，是有可能被解散的，也因此在這樣的考量之下，所以除了他考量在不信任案提出後，那個結構不會不利於他，否則是不會願意付出那個代價。在這個心裡的考量之下，所以在這些考量之下，新政府其實不應該硬拼，那你硬拼的結果，台灣在這種多黨之下，就會變成這種很難運作的情形。

黃秀端：那如您剛剛所提到的話，我國憲法原先是由張君勱所設計的，但由

於後來都是強人政治，到現在才是總統直選，所以我們現在解散和不信任案就比較複雜，不然其實在內閣制上他比較簡單，像剛剛提到的組閣，純粹的內閣制其實就比較簡單一些，所以我們就是多了一個總統，就是說在直選之後，雖然憲法上總統的職權沒有改變，但是因為總統直選後，選民對總統有一些期待或承諾的政見，也許核四的個案的承諾不是很清楚，但是也許在某些情況之下會有這樣的委任和期望，而這個總統又獲得了多數的選票，而這個時候國會的意見與總統不同，那在這個時候，他會不會在這段期間就沒有辦法作什麼改變現狀的動作？

劉教授：我是覺得政治人物要判斷他所處的政治環境，如果他所處的政治環境不允許他做出這樣的動作，如果是新民意，如果是過半數，你還可能有所作為。但是國會就是不支持你，在這樣的情況下，像核四的這個個案，就是缺乏這種條件，選舉時的承諾，可能有更多的人是反對的，但他也是當選了。如果他要找一個下台階的話，你可以用不同的單位去做民調，可以瞭解停建核四或是民眾對於核四的決定，這是做得到的。憲法中對於不信任案之設計，我認為是讓那些立法委員在提出不信任案之後，最少有七十二小時才表決，他會規定這個期間，就是要讓大家冷靜一下。這個跟標準的內閣制一樣，所以這些設計都是讓大家和緩下來，能夠坐下來進一步地來談，這些其實都是提供給我們政治人物處理的機會，但是如果還是要硬幹的話，就會出問題。另外一個因素，那就是現在陳水扁身邊的都是學法律的，學法律的就比較一板一眼，作總統其實應該格局要放的比較大，我想其實最大的麻煩是他的選民對他有一些期待，所以像密特朗在這一部份就做得很好。

陳宏銘：行政部門和立法部門的對抗，在憲政機制上最主要的解決方式應該就是覆議權和倒閣之不信任機制嗎？

劉教授：就行政立法的衝突來看，就當時的衝突看來，就我看來國會應該就先倒閣，當時扁政府就是堅持我是代表民意，就是不讓步，但如果

說稍微退卻一點，也就是雖然不必經過他們同意，但至少也徵詢他們的意見，那基本上我覺得衝突會比較小，我想這裡主要的問題是總統在國會裡是少數，不退讓，就會有這樣的爭議。

黃秀端：在內閣制國家，有政黨的紀律和聯合的經驗；在台灣，由於選舉制度和政黨的紀律不彰，而且很容易就造成委員的勒索，那要怎麼辦呢？

劉義周教授：這我同意，你要完全排除這樣的情形，要做任何的變革其實是對現任者是不利的，所以我對於變革的可能性就覺得沒有那麼樂觀，我還是覺得從經驗上看來，過去的個案，如很多國民黨老大的案件實在很顯眼。

黃秀端：那他們不知道付出多少代價？

劉義周教授：是沒錯，國民黨一開始就應該不要讓羅福助進入黨，羅福助沒有國民黨的暗助哪敢這麼囂張，像現在羅福助就是雙方交易啊，那就是你要我不抓你，那可以啊，那你不要回來，這很清楚啊！

黃秀端：那您覺得我們相關的憲法和法律有沒有需要修改的地方？

劉教授：假如修改的話，我們的選舉制度是應該修改了，但要配合立委的減半和比例代表的增多，如果立委沒有減半的話，還是用單一選區，選區還是很小，選出來的人還是偏激的偏多，即使是維持現在選區的大小，我也還是覺得不行，那個區域還是太小了，應該在減少立委席次一些，要讓他在一個縣裡面，三個選區這樣子，現在五六個席次，現在的選區立委就把選區當作鄉鎮市的規模在經營，如果選區大一點，這個對立法委員來講，這樣的模式就行不通。那我覺得主要的這種法律，憲法主要的架構也是反應現狀和現實，那現有的法律，要改法律其實當局要有很大的勇氣，從過去看來，就這個法律的本身，有些本身就是個僵局。

黃秀端：過去還有國大，還有法源的問題，那現在國大這個問題解決了，所以很多人就說要不要用公投？看您看有些問題是不是可以用公投解決？

劉教授：這其實是現實政治的問題，那我覺得像郁慕明就看得很透徹，他對民意很清楚，他就說沒有關係，統獨也可以公投。

黃秀端：像魁北克已經投了很久了。

劉教授：對啊！那一類的議題來公投，其實代表著代議體制失靈了，代表你國會不願意負政治責任，現在的政治人物我都看不出來有政治的氣度和大度。

黃秀端：其實國民黨這麼久都沒培養出像樣的政治人物？

劉教授：你沒發現他們培養的都是敗筆，如李登輝、宋楚瑜，所以培養反而變成是負面的詞。

黃秀端：其實我們的培養是個人的培養，不是制度的培養，所以才成爲這種情形

劉教授：國民黨黨內的民主其實建立的太晚，也許早一點會比較好一些。

(十四) 訪談對象：中央研究院院士暨台灣大學教授 胡佛
訪談時間：十一月十五日
訪談地點：內湖大湖山莊

黃秀端：我們今天是談憲法當中，行政和立法間互動的問題？

胡院士：這個問題很值得一談，我們現在看政黨輪替，立法院預算刪除問題，這刪減是對還是錯呢？立法院就是在緊看荷包嘛！假如它覺得應該刪的，它有權那麼做！現在是說它刪的話會影響行政權的發展，大家不去問刪得對不對，像兒童預算是否編列得很浮濫，不肯深入探討，馬上就把它政治化。因為過去預算都是灌一點水後讓你去砍，至少平均刪掉百分之五，那百分之五的標準是怎麼來的呢？每年預算到了會計年度快要結束的前幾個月就要用完，用不完就趕快消化，所以立法委員就給你刪掉百分之五，這完全是編預算，這牽涉到很多問題。西方是國會議員、很多專家來，我們現在立法院結構本身離美國、英國很遠，編的預算是行政院拿出來的預算，整個立法的過程包括一讀、二讀、三讀都很混亂，這跟西方來比的話是結構上的問題。美國委員會是最重要的，哪一個黨是多數黨，那委員會主席都是多數黨的人，而且按資深制來排，我們現在這個委員會好幾個召委，每個黨都有，民進黨一個、國民黨一個、新黨再來一個，結構本身就不健全嘛！在英國、在美國國會議員要經過很多過程，不是選就選上去了，在英國你必須在地方先選，一層一層的選上去，英國你到下議院當議員，議員水準都很高，都經過千錘百鍊，這是邱吉爾講的，不是我講的。我們台灣不是啊，情況很特殊啊，很年輕的跳出來選他就可能當選，這是立法院很麻煩的一個問題，我剛講結構的問題後面還有政治的問題，政治這個問題在台灣是蠻嚴重的問題，這不是我們今天要探討的範圍。為什麼一個年紀輕的代表一種意識形態他就能夠當選呢？因為代表一種意識形態他就有選票，而且大選區是吊車尾也一定可以當選。我們整個政治的結構、政治運作靠的是是一個代議制度，老百姓需要選舉的代表來做主。代議制度是不管內閣制或總統制最後的法案

一定要由國會通過，行政必須執行。在英國是用二分之一就可以，美國是三分之二假如說總統退回覆議，不管這個議決的方式是如何，最後決策的 power 不管是哪一個都非常的重要，像最近美國這個航安的事件，布希不能做主，還是要議會通過。我們台灣現在發生一個問題，好像認為我們行政可以做主，立法院不能太牽制它，特別是在政黨輪替以後。內閣制所有的法案在議會，總統制也是，雙首長制像法國所有的法案最後還是要在議會通過，最後的 power 在議會，當然每一個制度議會通過的方式不一樣，有的二分之一、有的三分之二，但是 power 是在議會啊！假如美國還是以三分之二通過，行政部門必須要接受，從這一點來看，要掌握議會的多數是必須要的條件，不管你是哪一個制度。倘若你在議會沒有多數行政是很困難的，以美國來講或三權嚴格分立的國家，總統，少數黨的總統就像以前的 Clinton，有一段時間兩院共和黨是多數，他是民主黨，這樣的話就很困難，所以有一次爲了預算的問題，很多聯邦的機構薪水都沒辦法發，因爲議會不通過。美國是不一樣，它有很多民主的慣例，它有很多方法來補救，這就看到政治行爲方面，它們養成這個傳統，台灣很困難啊！議會多數是一個黨，總統是另外一個黨，議會多數黨是反對黨，總統是議會裡面的少數黨，假如不能掌握議會的多數，我們一般的看法是這個議會拖累了行政，反而讓行政沒辦法去做。這怎麼辦呢？民主制度一定是代議制，代議制裡面最重要的一定跑不掉議會這一關，問題是你方法上怎麼去設計的問題，怎麼讓行政比較穩定一點。

譬如我一向贊成內閣制的，內閣制比較好的就是說像英國這樣從下院的多數黨產生行政，像美國就有很多問題。Robert Dahl，我們憲政的學者都知道這個研究民主政治最有名的大師級的人物，他很反對美國的總統制。他到台灣來開這個第三波的民主會議，像 Huntington、Przeworski 也來啦！我們一起聊天，後來他有些東西在聯合報發表，他說以台灣這樣的情況再比照美國的情況，最合宜在開發中國家的制度絕對不是總統制。他說台灣的情況不能用美國的制度，美國制度不好、很難運作的，你沒有那個剛才講的政治慣例、政治修養，特別說形成僵局都跟人家一樣，台灣現在就形成僵局。

黃秀端：英國的政治領袖與內閣成員皆來自下院，我們沒有這些配套措施，由立法院這些人來組閣是不是讓人家不放心呢？

胡院士：我們原來憲法的本文訂定者，張君勱、王世杰這些人，這些問題他們都已經想過，所以我們原來的憲法規定這各部會的首長不能兼任立法委員，不由立法委員去兼閣員，要辭掉你才能去做。Lijphart，研究政治制度非常有名的，美國政治學會的會長到台灣來，我和他聊了很久，Lijphart 就跟我講，荷蘭跟我國原來的憲法一樣，他的內閣成員不能由國會議員來兼，他們要兼的話你辭掉，考慮完全一樣，他們為什麼這樣考慮呢？他們就是想有嚴格的三權分立原則。因為總統制是嚴格的三權分立。他說我們現在用內閣制但是有三權分立的精神，這個和張君勱的看法不謀而合。就是說內閣是國會的多數黨來組成，因為行政院院長要有立法院的同意，再去找內閣的成員，但是不是多數黨的國會議員來做，或也可以你要做就把它辭掉。

黃秀端：像我們現在最大爭議就在行政院長，你現在說由多數黨，可是多數黨的誰來組閣？

胡院士：英國是慣例形成的，為什麼會形成這個慣例呢？因為現實有需要。阿扁不用這個多數黨組閣，還用以往方法任命一個人，國會裡面之多數他不理會。英國是慢慢的演變，國會推一個人出來組閣就好了，英王一定接受嘛！日本現在也是這樣的！我常常跟學生講英國大選了以後換了一個政黨，本來是保守黨它換成工黨就是 Blair，Blair 是多數黨的議員、多數黨的黨揆，Major 向英國伊麗莎白女王推薦，而且帶他去見英國女王，他說我現在這個國會議員是少數黨，我現在推薦一個更好的人選，我推薦 Blair 給你。日本也是如此！這個由舊任的首相帶新任的首相去晉見天皇，說要推薦給他，然後再任命，本來就是這樣的嘛！這後來變成慣例了啦！他是以國會的多數為準啦！

那法國的制度雙首長制呢？Lijphart 講得很對，現在我們大家也很

橢 橢 □ □ □□□□□□□□ € □
□ □□ □T□□□□□□□□□□ □□□□ □□□□
□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□
□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□
□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□
精□□□□□□□ □Û □经□□□经□(□绾□(□縵□□□縵
□□□縵□□□縵□□□縵□□□ □□ □□□ □□□
□□□ □□□ □□□ □\$□ □ □ □ □□

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

□□仿□□□□禱□籲□□□ □□□ □-□□□□□ □T□
□0□ □□□ □ö□ □□□□□4□ □□□
□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□
□□□Ù□附錄二、訪談記錄

(一) 訪談對象：孫森焱大法官
訪談時間：八月一日 上午 10：00-12：00
訪談地點：司法大廈四樓孫森焱大法官辦公室

黃秀端：在討論解釋文的決議過程中，有感覺到什麼外在的壓力嗎？

孫大法官：我覺得沒有感覺到什麼壓力耶？審判獨立這個原則落實至今似乎已經慢慢地建立了，像是在副總統兼任行政院長和國大延任幾個社會上給予高度關注的案子上，大法官們都花了很長的時間

附錄二 訪談記錄

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

，由於案子本身比較敏感，也關連重大，因此大法官們也都特別慎重地來討論。像延任案這個案子雖然花了比較長的時間，但是其實中間是沒有間斷的，大家都很有心和小心地在處理這樣的問題，而在其中討論的過程中，我不曉得別的大法官的情形，起碼我沒有感到任何的壓力！

孫大法官：大法官會議在我國主要是處理違憲和法律爭議的解釋，在大法官會議中大法官缺席的情形不常發生，通常只要是在國內都

附錄二 訪談記錄

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

三的多數，這樣的制度設計，造成大法官的解釋往往是協商和妥協的結果，有時會產生較為模糊的解釋決議文，雖然模糊代表的不是無法解讀或看不懂，但其解釋文不像一般審判般有著清楚的判定—

附錄二 訪談記錄

而合憲和違憲的想法，都是依原本心中的尺來衡量的，像副總統是否能兼任行政院院長一案中，如果宣判其違憲，有很多人會很高興也很贊同；反之亦然。而大法官會議採取的說法是，憲法上沒有說明副總統不可以兼任行政院院長，但是由於副總統是備位元首，而行政院院長是第三順位，因此副總統兼任行政院院長的情形應該盡量避免，而這樣的說法就被人家批評，認為合憲就合憲違憲就違憲，怎麼會有不合憲也不違憲，但以後應該避免這種說法。大法官會議上，大法官會議在進行討論時，十五位大法官也有著各自的立場和看法，因此制度上決議通過的標準就是很重要的一個變數，如果以高門檻作為標準，會議中就只能異中求同，不過通過的決議也就比較慎重，

附錄二 訪談記錄

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

會有一部分，像五二〇解釋文就有解釋文、解釋理由書和部分協同意見書，

附錄二 訪談記錄

多數能接受的，而大法官各自的看法就可以在部分協同意見書中表達出來。以上的這些現象都代表著多元社會的自然現象，大家有著不同的立場和意見，都應該給予尊重，而大法官會議十五個成員中，也相當程度地反映出社會的多元性質！而現在立法院希望將制度改成二分之一多數就可以通過解釋文，似乎將大法官會議當成了一般的司法裁判，不過法律是經過很長的過程才得以施行運作，如今在二分之一的標準下就可能被改變似乎不太妥當，只要八個大法官同意就可以宣告違憲，違憲牽涉到的憲政問題就遠比合憲大得多，況且大法官中每個人專長的部分又不盡相同，關於憲法的問題關連又是十分重大，所以改為二分之一會有害法律的安定性，這個問題應該慎重來考慮！

黃秀端：剛有談到一些行政和立法的分際，請問孫大法官有關行政和立法的衝突解決方式？像這次核四衝突的問題到底應該循何種途徑來解決？或者孫大法官覺得我國的憲法不甚完善，根本缺少解決爭議的機制？

孫大法官：您說的這個讓我想起來最近討論有關行政權的行政命令，到底有沒有行政命令權存在的空間？像許宗力的文章他就提到

附錄二 訪談記錄

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

們爲了避免行政權的強大，於是進一步地壓縮行政權，所以他們規定所有的行政命令都需要有法律的授權才可以，只有授權命令範圍之內才有行政命令存在的空間，而德國的例子就是一個立法權強大壓縮行政權的極端例子；最近我們不是有行政命令程序法的公布，原來草案有職權命令，但在通過時把它拿掉了，因此行政命令應該只剩下行政命令和法規命令

橢 橢 □ □ □□□□□□□□ € □
□ □□ □T□□□□□□□□□□ □□□□ □□□□

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

附錄二 訪談記錄

□□ 縵 □□□ 縵 □□□ 縵 □□□ □□□□□□□□ □□□□ □□□□ 縵

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

附錄二 訪談記錄

□□□

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

附錄二 訪談記錄

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

法官辦公室

黃秀端：在討論解釋文的決議過程中，有感覺到什麼外在的壓力嗎？

附錄二 訪談記錄

則落實至今似乎已經慢慢地建立了，像是在副總統兼任行政院長和國大延任幾個社會上給予高度關注的案子上，大法官們都花了很長的時間來討論，由於案子本身比較敏感，也關連重大，因此大法官們也都特別慎重地來討論。像延任案這個案子雖然花了比較長的時間，但是其實中間是沒有間斷的，大家都很用心和小心地在處理這樣的問題，而在其中討論的過程中，我不曉得別的大法官的情形，起碼我沒有感到任何的壓力！

孫大法官：大法官會議在我國主要是處理違憲和法律爭議的解釋，在大法官會議中大法官缺席的情形不常發生，通常只要是在國內都會出席，而大法官會議的決議需要四分之三的多數，這樣的制度設

附錄二 訪談記錄

雖然模糊代表的不是無法解讀或看不懂，但其解釋文不像一般審判般有著清楚的判定－違法或不違法，而且對於解釋文的詮釋和閱讀，每個人也都不盡相同，每個人心中都有著自己的一把尺，而合憲和違憲的想法，都是依原本心中的尺來衡量的，像副總統是否能兼任行政院院長一案中，如果宣判其違憲，有很多人會很高興也很贊同；反之亦然。而大法官會議採取的說法是，憲法上沒有說明副總統不可以兼任行政院院長，但是由於副總統是備位元首，而行政院院長是第三順位，因此副總統兼任行政院院長的情形應該盡量避免，而這樣的說法就被人家批評，認為合憲就合憲違憲就違憲，怎麼會有不合憲也不違憲，但以後應該避免這種說法。大法官會議上，大法官會議在進行討論時，十五位大法官也有著各自的立場和看法，因此制

附錄二 訪談記錄

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

決議通過的標準就是很重要的一個變數，如果以高門檻作為標準，會議中就

附錄二 訪談記錄

議對於社會有傷害，其傷害的程度也不會太大，因為大法官會議決議的結果會有三部分，像五二〇解釋文就有解釋文、解釋理由書和部分協同意見書，解釋文是大家共同能接受的，而解釋理由書的內容是大多數能接受的，而大法官各自的看法就可以在部分協同意見書中表達出來。以上的這些現象都代表著多元社會的自然現象，大家有著不同的立場和意見，都應該給予尊重，而大法官會議十五個成員中，也相當程度地反映出社會的多元性質！而現在立法院希望將制度改成二分之一多數就可以通過解釋文，似乎將大法官會議當成了一般的司法裁判，不過法律是經過很長的過程才得以施行運作，如今在二分之一的標準下就可能被改變似乎不太妥當，只要八個大法官同意就可以宣告違憲，違憲牽涉到的憲政問題就遠比合憲大得多，況

附錄二 訪談記錄

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

官中每個人專長的部分又不盡相同，關於憲法的問題關連又是十分重大，所

附錄二 訪談記錄

該慎重來考慮！

黃秀端：剛有談到一些行政和立法的分際，請問孫大法官有關行政和立法的衝突解決方式？像這次核四衝突的問題到底應該循何種途徑來解決？或者孫大法官覺得我國的憲法不甚完善，根本缺少解決爭議的機制？

孫大法官：您說的這個讓我想起來最近討論有關行政權的行政命令，到底有沒有行政命令權存在的空間？像許宗力的文章他就提到說，在德國戰後，他們爲了避免行政權的強大，於是進一步地壓縮行政權，所以他們規定所有的行政命令都需要有法律的授權才可

附錄二 訪談記錄

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

例子就是一個立法權強大壓縮行政權的極端例子；最近我們不是有行政命令

附錄二 訪談記錄

時把它拿掉了，因此行政命令應該只剩下行政命令和法規命令，現在修改憲法根本很難，究竟國民大會怎麼選舉都不知道啊，這比例代表制根本沒辦法選，修改憲法就不必了。按照現在這個制度來，講來講去就變成國會多數你要尊重，現在是國民黨，下次可能是民進黨。民進黨可以把國民黨拖個十幾二十席過來，可能就變成多數，那就沒問題。那反過來如果是反對黨多數你拖不動他，那你這個內閣就越來越差，不讓他推薦怎麼可能呢？我們現在就是不尊重制度，我們用一個私下解決的辦法，我拿幾個國民黨，拿幾個親民黨來做這個部長，好就解決了，這就是唐飛的故事，我只是覺得政治人物要有些風骨，台灣的政治水準沒辦法，非洲很多國家也這樣，我到泰國就有這種感覺啊。我寫過一篇文章，憲法很漂亮但不一定用，憲法修來修去的，我說有什麼用呢？

附錄二 訪談記錄

的向上提昇，把制度搞好再說。不可以說今天陳總統是總統，我喜歡他就隨便，他按照制度就是偉大的總統，不按照制度拉不起來，歷史是這樣評價他的。像李登輝總統修憲六次，第一次在國是會議我退出，我一直講憲法這個內閣制的體制，不好丟掉這個東西，要往總統制的方向很難修，除非你重新來搞一套東西，但你也不可能完全背離這個憲法，我就退出。他們說我要做大官，我要做官要等到現在呢？他們就是要我不講話。我是憑我知識份子的良心，憲法是最重要的東西，是國家的根本大法，這個亂，政治就亂了，看到這個亂，我心理怎麼安啊。

附錄二 訪談記錄

代，兩蔣是外省人嘛，我從來沒有省籍這個觀念，哪裡有這個觀念。Dahl 就講內閣制是最沉穩的一個制度，他研究制度又是美國人。總統制的研究最近都在分析利弊，看我的書就知道，穩定的制度都是內閣，在亞洲也是如此，我們看這麼多的例子，還往這個路上去，而且我們原來的憲法就是內閣制的憲法，而且考慮到多數在一個文化，就是用三分之一、三分之二來處理，不是說沒有考慮到，可能在我們憲法不容易做到，這都考慮過，我不是亂講，這制度不是都我們想像的那麼難。你講得沒錯，這些傳統在我們國家都沒有的，在歷史裡面慢慢生根。我們要施行這個制度就要加倍的努力，但你沒有文化，必須要政治人物、政治菁英開始影響這個文化。

附錄二 訪談記錄

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

力很大。

黃秀端：它就總統制啊！

未來可能都沒有政黨在國會過半，那我們現在的政治人物你要他們做什麼？

附錄二 訪談記錄

院長上來了以後它至少要三分之二，他只要掌握三分之一就穩了嘛！一個制度這樣子，他不用二分之一嘛！這不是說沒有用二分之一嘛！這不是說沒有考量，剛說那些人都是蠻聰明的、蠻有經驗，深謀遠慮的一些人物，他考量過這個問題，不用二分之一，讓你倒來倒去。

黃秀端：其實我覺得不管哪一黨都一樣，像西方那樣是蠻困難的。

胡院士：這個是台灣的問題很複雜，像最近二陳的事情，就陳雪芬和陳鴻基，他們是國民黨的人主張和民進黨合作，這從完全兩方面的政策來看，兩岸政策來看，這完全是南轅北轍，那你合作是根據哪一個公共政策呢？哪一個議題呢？這個根據的就是本省外省，假如說台灣政治還是以這個為區隔，永遠不得太平，兩方都是啊！越來越厲害啦！問題就在這裡。

黃秀端：昨天就有一個同學問我族群問題在此次選舉重不重要，我說當然重要啊，你沒看到到現在還是這樣子切嗎？

陳宏銘：以不同面貌出現在各種場合。

胡院士：所以我看我們的選舉，多少年來還是這個省籍和統獨的，而且選舉一次厲害一次，不是說選舉一次調和一次，選舉一次壞一次更厲害。我是外省人啊，外省人在台灣是少數，他希望融合在這裡面，當然啦最終的意識型態還是希望中國人還是中國人，中國要統一，但是他都是反共的，要反攻大陸、反共抗俄，很多人他討厭共產黨，那不然他逃到台灣來要幹麼呢，但是現在走極端，外省人投外省人。

黃秀端：而且現在很多人在聯合那邊，讓人蠻擔心的。

胡院士：你看以前反對兩蔣的外省學者，本省學者外省學者能夠在一起已經不多了，像以前在一起是為了共同的目標民主、反對威權，現在變成區隔你是本省我是外省。我常講我們這個選舉像西方的選舉，它

是體制內的選舉，它沒有說將來要不要獨立啊，它沒有這個東西是體制內的，我們現在就是體制外的選舉。

我不是很樂觀啊，我到大陸去過，他那個上層的人就對台灣不耐煩，就像唐家璇講這種無禮的話，忍不住了，不是他國家的政策要他這樣子講，是個人他忍不住了，他的態度就出來了。

陳宏銘：台灣的統治形態傾向追求一個簡單多數，但像 Lijphart 所提的共識型民主，很多歐陸的國家其實都超穩定的政府。

胡院士：Lijphart 是這樣子，共識型民主是在一個共同的認同的基礎上來講，台灣這個國家認同都出了問題！這個變成少數的願景問題就很嚴重啦！愛不愛台灣的問題，很多國家也許有少數族群，他就認同像美國的黑人嘛，他認同美國啊就不會這樣子，那問題來了這很麻煩，假如我們獨立，那你要冒個風險要跟大陸打仗啊！要獨立我們就叫台灣共和國也就算了，現在後果太嚴重你也不敢，要掛中華民國這個招牌你就要用這個憲法，你不能制憲，這個憲法你覺得是南京制定的憲法也不是真的接受它，那在後面修修，修的東西和這個憲法條文不知差多遠，美國的這個憲法是在原來的結構上去修，我們把結構給改變了，把結構改變就是第二共和了啦！根本已經不是中華民國了。

黃秀端：那在這樣的情況下，如果說不要修憲，要憲法順利運作，有沒有法律需要修改？

胡院士：我的感覺是這樣，就修改法律的話就是選舉制度，把現在這個非讓渡的多數丟掉，變成小的選舉區制，這個容易實現主流的民意，什麼兩票制、單一選區兩票制我都很差的感覺，只有效法英國和美國的制度，這個人數我們可以看選舉區的大小，不要這麼二百多個，二百多個也無所謂啦，因為台灣不大嘛！你給他減少嘛，美國採取一百個。

黃秀端：我們比較擔心的是說你劃成兩百多個，那選出來的代表會都是地方型人物。

胡院士：那你減半也可以嘛！不要那麼多嘛！你人數少一點競爭就會高一點，而且會往兩黨政治去傾。

陳宏銘：那另外一點就是，之前談到當代的民主政治就是代議政治，這代議民主的不足令很多人也接受以公民投票的直接民主形式來加以補充，在台灣的話你覺得公民投票制度是否應該建立？

胡院士：我研究過創制複決表決的形式，我的文章裡面還畫了表，有些學者研究創制複決用我那個表，那個時候兩蔣的時候，國民大會的代表加了創制複決去看，他特別去看瑞士和美國，美國創制複決兩權中央不行使、地方行使，但行使的地域很少，行使的多的是在西部，特別是像西部開發的時候很亂，這個 state 還沒有完全，後來為什麼慢慢少呢？老百姓很多沒有這個知識，很多案子本身就兩萬多字，老百姓看兩萬多字的東西不可能，一個呢就是政客三分之一簽署，那根本就是政客自己擬的東西，老百姓看那個創制案子也看不懂，都是法律的東西怎麼看。

我覺得這個選民對創制複決投票的話，讓這個直接的民主來救，我想這個代議制是用政績這個選舉來經常改變它，假如這個立法院通過公投的話有好有壞，弄得不好的話是民粹政治。英國它常是不用的，像歐聯那個問題，對國家前途有改變，才舉行特別的立法，由議會通過，它平常不搞這個。在美國中央也不行使，瑞士中央也不行使，行使的就是憲政修改的這種，說是憲法複決，它分得很細的。憲法的創制，普通的法院不負責憲法的創制，一般的話，中央的話對憲法複決有，一般牽涉到國家結構，像要不要加入到另一個歐盟這樣的國家的結構才要公投，一般的普通都不會，美國中央根本沒有，創制複決是在州裡面才有，這很困難而且引起地方上政客、派系的動員，當然這個立意很完美啦，讓老百姓當家做主，但這方面要很小心地，它不可能十全十美。不可能的，你必須要有代議制度，

代議制度就讓它好好的運作，怎麼樣把這些議員根據各方面來改進，最好的是不要干擾他，這是我的一個思考的路。當然憲法可以來複決一下，選民要有相當的水準，像我們現在這個情況都是政治人物在操作，哪裡說可以離開政黨和政治人物，只是本著良知決定國家重大政策，這不容易的。要講英美國家可是老謀深算啊，美國中央決不搞這個，美國選舉很簡單都是小選區制，歐洲搞比例代表制，他們候選人就代表政黨，它就不要搞這麼複雜。像英國就不搞比例代表制。現在台灣這個政黨比例代表，以國民黨來講，根本就是派上來的嘛，像民進黨還是黨員投票來排名，這不是老百姓來決定的嘛，是黨員決定的。我的感覺上他們不能夠表達我們的民意。另外要考慮這個制度順暢的事情，人民不要過度直接干擾到代議制度。我是主張充分的參考美國的制度，看人家怎麼做，這樣的國家都是有經驗直接民主，中央不採取，美國不採取，英國原則上不採取，我們要採取英國的制度，必要的時候立一個法，不是說對民眾不尊重，是民主的修養不到那個程度，過分用的話很可能就形成民粹政治。像我們現在用公民投票來表決要獨立，那就要跟中共打一仗，這還是留給立法委員他們慎重地考慮這個問題。這些立法委員到底好一點、視野比較廣闊，還要考慮到後果的問題。老百姓去表決不負責任啊，很容易就變成民眾情緒的表達。英國是用特別的法來處理，我還是覺得應該要這樣，不是每個事情都可以公投。我就反對國民大會創制複決兩權的行使，如果你再行使的話，立法院不知道怎麼立法，應付立法院已經是頭痛了，再應付一個國民大會更是不得了。

黃秀端：要有些限制不能隨便一件事就公投，它代價是蠻高的。

胡院士：這辦一次要用多少錢、動用多少人啊，政黨政治都要動起來，核四國民黨要建議要全省去動員，我反對，一次對社會造成多大的影響啊，能讓立法院處理就讓立法院處理，而且我們民眾沒有那麼好的修養。

(十五) 訪談對象：台灣大學政治學系教授朱雲漢

訪談時間：十一月二十二日下午 4：00-5：30

訪談地點：敦化南路蔣經國基金會

朱教授：我們憲法的設計，原來給行政權某個程度覆議權，原來設計的覆議制度是三分之一的機制，那也就是說，行政權要得到它要的立法的決議比現在容易。當然它可能要付出代價，因為如果你常常這樣搞的話，府會的關係會衝突，所以當然有它的限制。不過至少在行政上來講，它真的需要去動用到這個機制時，是站在比較有利的地位。而且那個機制，比起美國總統還要大。為什麼我這樣講呢？美國總統只能就國會立法的法案來覆議。但是我們不是。我們是任何決議的事項，都可以退回覆議。如果行政部門認為我一定要這個東西，然後你又把它否決掉了，我還可以針對你的否決動用覆議。等於說，我強迫你一定要給我我要的東西。那美國總統只能就國會通過的，但他不能強迫國會通過，這兩個差別在這個地方。現在我們整個機制在上次第四次修憲的時候，配合同意權，把它變成絕對二分之一。這個絕對二分之一，使得行政權在對抗立法權時，沒有任何機制。但你也可以說，這沒有什麼不合理，假定你認定從內閣制來看的話。這樣一來立法院有立法權是概括性的，它可以議決法律案、預算案、媾和案等等，包括所有重大事項。當然很清楚，重大事項，顯然就是說立法院它可以做出認定。當它說我是重大事項的時候，我就是重大事項，所以我把它當作法律案一樣處理。當然你可以退回覆議呀，不過當退回覆議的話，我有絕對二分之一就可以過關。當然，根據立法權那一套來的話，它就是一個法案，那個法案就是具有法律效果。但是它的立法權如果是根據那一套來的，根據這一條來做議決，就是說，我的立法權裡面包括這些東西嘛，包括條約案、預算案、宣戰案、媾和案等等，以及重大事項。根據這個的話，這就是根據它的立法權所形成的法律案，同等的，這個決議就具有拘束力。

黃秀端：可是有些法學者認為議決並無拘束力。

朱教授：我懂，我了解，我覺得現在法律學界有很多學者，包括我們的大法官會議在內，非常政治性。我現在純粹就憲法學的角度去看它，我不管誰執政，國民黨執政也好，我不去管他。如果是根據憲法所賦予的立法權，它所通過的就具有拘束力，我認為這一點是不能打折扣的。除非我今天立法院所通過的是要行政院大樓漆藍色的，而且我把它當作重大事項，列入我的議程，而且做成決議，根據所有投票的程序。這時候你可以說，你這是干預行政權，你怎麼可以說這是國家重大事項，你當然可以提請大法官會議去解釋。所以說這個界限呢，大法官會議將來可以去幫行政院和立法院去做個裁決，而且去建立一些慣例，這是可以的。也就是說，立法權本身，當然不可能去通過一些決議，要任命什麼人當閣揆，或者說橋樑收不收費，這個屬於行政權的範圍裡面。你可以在預算案裡面審查說，所有的高速公路可以收費或不收費，如果你收費的話，我就把你這個收入刪掉，那你就不能收費了，這個很清楚，這個是立法權的範圍。可能會引起最大爭議是，重大事項的內涵是什麼？但是你只能這樣講，就立法院來講，它當然可以主張說，它絕對可以主張，但是它做完這個主張之後，它是不是明顯的逾越了立法權的範圍，而且是濫用立法權。

黃秀端：如何認定這個立法權是合理的？

朱教授：這個當然可以由大法官會議來決定，沒有問題。我認為，憲法機制只能這樣運作。行政機關要看大法官會議怎麼解釋，但行政機關不能一開始就主張說，根據那一條議決事項本來就是沒有拘束力，我覺得這是完全站不住腳的。如果國會濫用了這個權力，這個權力逾越了立法權，而干預到我的行政權，我當然可以去請大法官會議來幫我們兩權之間的權責互動關係找出一些比較更明確的互動規範，這是我的看法。

黃秀端：但是美國有些 resolution 是對行政機關沒有拘束力的。

朱教授：它可以分成兩個，它分成 nonbinding，但它也可以通過 binding resolution。此外，他按照三讀程序，他是一個 bill 等等，它會有這個第幾號 bill 出來的東西。這樣的話，它就是具有法律位階的東西。

黃秀端：照您這樣講的話 binding 與否，是否與是否按照法律三讀程序有關。

朱教授：法律程序這個東西應該這樣講，對於特定的法案要不要付委，還是要逕付二讀，這個立法院自己可以決定。事實上每個法案處理也不盡相同啊，有些付委，有些不付委，有些逕付，有些要全案表決，有些要逐條等等。但是基本上，它的認定是於憲法所給我立法權的範圍，那我覺得那就有法律位階的效應，重點在這個地方，這是我的看法。那麼立法權本身有沒有界限呢？這是另外一件事。因為在法案裡面，其實立法院也可以做很細的規定，因為前一陣子核四案的引爆點就是說，立法院可能要通過一個核能法案，那核能法案裡面可能對能源不同的比重做規定，甚至還可以規定在多少年之內要達到這個目標。那從這個角度來講，基本上就是把能源政策給固定。法國對於這一點來講，它們的憲法就在那邊畫了一條線，你只能就什麼樣的事項，只能是原則性的，然後給行政權很大的空間，就是立法的也好，或者是行政立法的。我們的憲法並沒有這條線。從這個角度來講，立法權是很大的，就算打到憲法法庭，它絕對佔優勢的。所以行政立法關係非常妙，但你不能說它沒有拘束力，它再怎麼樣都還有拘束力。當然你可以說我要去修改憲法，這是沒有問題。但是在還沒有修改憲法之前，行政權在面對我們現在的狀況下，再加上增加退回覆議表決二分之一制度，如果你不能得到二分之一支持，行政權是很弱的。對行政院而言，基本上方向盤在你手上沒有錯，但是立法院就是個乘客，如果說他要這樣子主張的話，你很難對抗，憲法給行政部門對抗的機制很有限，你甚至都不能主張它立法不能這麼細。同樣的，法國它可以經常主張，你逾越了，你這個

unconstitutional。憲法委員會可以說你逾越了立法的原則性界限，但我們連這個都沒有。所以我一再的說，你現在行政權，第一個你絕對不能把自己想成我是美國總統，你本來就不是，你絕對不能用那個去看那個框架，這個出發點就是錯了。然後呢？現在的行政權，基本上來講，在憲法上你很難對抗立法權，你連主動解散權都沒有。

黃秀端：內閣制國家至少還有主動解散權。

朱教授：對。所以原來設計上，是妥協的結果。阿扁說絕對不能接受過半的門檻，他絕對不能接受。那沒有這個的話，當然總統不能組閣員，因為你可能百分之二十當選總統，你憑什麼解散國會。你的正當性要跟你的憲法權力完全符合才可以。以我們的憲法機制，將來總統是百分之幾當選誰知道，他可能四十、三十、二十五都可能，因為你沒有任何當選門檻。在這種情況之下，你不可能設計給總統像法國總統那樣的職務，那是完全要配套的。所以你可以說，總統名義上有任命權，但是你去行使這個權力的時候，你不去考慮立法院的生態幾乎不可能的。立法院如果沒有多數，總統的選擇性更低，提名出來的人選，第二天可能就被倒閣掉了。另外就是說，我雖然是少數，但你們也沒有一個明確的多數，當然那個空間比較大。所以當你們沒有實力去發動倒閣之前，我當然還有實力，這也沒有錯，這就看大家什麼時候要攤牌的問題，那個時間點也不確定，這樣情況下，空間是比較大。那如果說你是兩黨制很清楚，像法國這樣，你總統不可能每次都硬碰硬，我今天提名被倒閣，我明天提名又被倒閣，這不是開玩笑的事情，這就是憲法危機嘛。當然法國這個機制共識高，上次龐必度當天晚上開票完之後，就已經說，我政府要幹什麼了，那席哈克還沒任命他啊，但這個不重要，這個機制已經存在，你不任命我，你任命誰呢？所以他已經可以侃侃而談，我們政府要做什麼事，雖然任命權在席哈克，但那個機制很清楚，你不可能離開常軌運作。當然我們現在這個磨合期，解讀又不一樣，但是就是說，立法權本身在憲政基礎，特別在主導政策上。你要倒過來說，行政權在政治上可以部署，那就完全不一樣了。政治上可以

領導它的時候，它在憲法上的一些權力就發揮不出來嘛，它不會跟你對抗嘛，它基本上會接受。比較模糊的情況就是說，立法院本身多黨又不穩定，它的合作關係又不穩定，黨紀又某種程度來講又不那麼可以貫徹，當然總統還有點空間，在你們聯合起來倒閣我之前，我知道我還可以去運作，當然你要冒一點風險去這樣做。接下來就是說你可不可以真正主導立法來推動政策，這就要看個案上你怎麼去協調運作。這完全是個案運作，根據每個不同法案來這樣那樣。但是問題就是說，這是在既有框架之下你最大的空間，那修憲你要將行政立法關係再加上其他機制。這樣的機制裡面，不外乎幾種，一種就說主動解散來對抗，要不你就要把退回覆議的門檻做不同的調整，第三就像法國一樣，就是行政權對立法權有更多的規範，就是說你增加行政權對立法權裡面的權力，譬如說法案優先表決，其實這是在內閣制國家通常都會有，我們的立法院連這個都沒有，憲法權裡面沒有，立法權的行使也都沒有。以我們憲法現有的機制來運作，行政院真的是媳婦，除非你在政治上能領導它，那就另當別論。就是說你若有個黨的機制，在政治上能夠領導你的黨團，那就很順。因為他要配合你，那就沒有問題。但你沒有那個政治上的機制，那你完全要按憲法的條文、遊戲，它的機制在憲法上是佔上風，這是我的看法。

黃秀端：法國的總統跟國會多數不一樣時，閣揆的挑選如何進行？

朱教授：對，這也是左右陣營形成之後，在戴高樂時期也不是。在戴高樂時期，這左右兩陣營還沒有形成，結果這當中有一個非正式的戴高樂的政黨，而且不只一個。而且那個時候一開始，戴高樂那時還可以完全不用從政黨裡面挑人，他從行政機關，他有威望就是了，他在國會裡面有實力去運作。但是在整個後戴高樂時期，在龐必度時期，這時候才很明確的形成兩個集團，接近兩黨制。到這個時候政治上的彈性就必須，因為他有倒閣權。因為你握有行政權，相對來講，有更多的優勢。但是你真的沒有多數的時候，你還是很難啦，他還是過不了。

黃秀端：目前國會有第一大黨，它有過半數，到底那你要任命國民黨的誰，這個組閣權，總統到底有沒有空間？

朱教授：我覺得這是政治上的考量，這跟憲法無關，完全是政治上的操作。應該這樣說，如果是在兩黨制之下，或是在兩個陣營之下，內部的合作是很緊的，而且跨黨的可能性，跨陣營的可能性幾乎不存在，因為意識型態存在，這時候的你的空間就縮小。除非你真的提一個人來讓立法院反對，然後我們就解散一次，再選一次，但是這種事只能做一次，不能做很多次。今天假設國民黨是第一大黨，那你可能對內閣人選有意見。但是還要看，第一個你有沒有實力去結合其他反對黨，而且它們也共同服你，比如說，新黨跟國民黨之間已經達成牢固共識了，我們就推他，而且我們不惜為他而對抗，還是就是說我們就推宋楚瑜，這個不一定。特別是說，宋楚瑜說閣揆為什麼是江丙坤。那為什麼我要去支持江丙坤，而且在過程中要跟總統對抗，而且拒絕所有陳水扁提供我的其他選擇。所以說，除非你這三個黨，在政治上也決定重新結合，而且談好了我不會跟陳水扁個別跑，這時候阿扁挑選的空間相對就縮小了。但是說如果你自己不能形成這個的話，那我就可以下去試我要的，我在主導這個聯盟。這個聯盟是正式的，還是非正式的關係，到時候你會去檢驗，所以它就是說你的閣揆上來之後，立法院是不是支持，還是會僵局不斷，甚至找到一個機會就反對掉，這是動態的。但是你可能不能主張說，你就必須接受我這個閣揆。當我認為我有實力去倒閣的時候，或者當我有理由去倒閣的時候，然後平常的時候，我要杯葛還是不杯葛。我要杯葛就杯葛，甚至大家都要。我的判斷就是說，選後他一定要組多數聯盟，宋的動向，宋也沒有必要支持國民黨，等於說我要支持他，我就要同進退。搞不好阿扁還會支持我當閣揆耶，你們都不支持我，那我幹嘛要跟你合作。所以從這個角度來看，沒有錯，一開始是有機會，除非民進黨選的很差，整個情況就會不同。民進黨不是第一大黨，但距第一大黨相距不遠，你有主動權，假定另外一邊不可能同進退。除非是說你選完之後，三個人同時站出來，有連

戰、宋楚瑜和謝啓大，他們席次是絕對多數，而且三個人站起來跟阿扁說，總統請你來跟我們商量閣揆人選，而且我們沒有一個人會個別跟你合作，這樣阿扁的空間就小了，但我認為這個局面出現可能性很小。倒過來講，如果民進黨他選的還可以的話，跟現在規劃的一樣，我以民進黨為基礎，然後台聯是要正式和我結盟，或是說要做我的盟友，必要時它會幫我，那也是可以接受。以民進黨為主軸，找一個堅定的聯盟。這個聯盟是不是一定要絕對要過半數，可以最好，不行的話，也可以運作看看。因為反正沒有同意權需要馬上要檢驗，除非你要倒閣。那倒閣的話，那立法院國民黨每個人都接受動員令嗎，那也不一定呀。那些人當選之後，是不是就願意跟你國民黨領導階層同進退，這面臨很多不確定。甚至到時候，我到不信任案前夕，我還可以把你一些票搓掉。這樣的運作，在我來看，這不是很理想。因為我們可以想像說，在這過程中你要付出很多代價。因為將來你要個別法案，你也沒有很多 *hard bargain*。或者是說將來攤牌的時刻，甚至 *bargain* 就不得了。不過我們說，政治人物不可能太高貴，他可能從很現實的角度去看，這是很可能的。國民黨也沒有團結到一開始就足以去跟總統硬碰硬，所以也不可能讓他就範。所以可能這邊弄一點，沒有機會去組成一個穩定的政府，除非說阿扁要下另一個險棋，就是說我不排斥跟親民黨合作，我覺得難度很強。就是說，那台聯這邊和它黨內部分的人可能覺得有得有失，我要跟他合作，而且他的價碼可能還很高。你要找宋楚瑜的話等於是你要找他當閣揆，沒有其他條件，他不可能跟你合作，他幹嘛要跟你合作，幹嘛支持你，除非你讓他組閣嘛。他組閣要有條件，比如說外交國防跟你談，或者是達成政策上的協議，在我們合作期間，這幾個大政策就跟你談，當然這些都是對我們是新的經驗。即使有那些，另外那你要把台聯擺在哪裡，黨內我想還是有些人會反對，我認為這個選擇就不見得可以實踐。至於國民黨跟民進黨合作有沒有可能呢，難度大於跟親民黨合作，而且我看國民黨在連戰領導下很難。退而求其次就是變成說，也許過半，也許不過半，這是我的判斷。是有一個空間，空間是在另一邊沒有完全整合，達成一個同進退。

黃秀端：泛藍軍要找出一個共識可能比較困難。但是反過來說，要杯葛卻很容易呀。

朱教授：杯葛你的人選呀。

黃秀端：對，或者是政策。

朱教授：他的杯葛一定是在監督和立法過程裡面，所以他一開始也不敢隨便發動倒閣嘛。而且倒閣應該不該發動，他們內部可能也不一定。所以喘息空間就在那裡。

黃秀端：政府組成之後，他們可能找到共同的反對目標呀。

朱教授：他的目標就是要把你幹掉。法律、預算，還有國家重大事項，這些就夠你受。所以最後你就是 **taxi driver**，但後面還有一個乘客，憲法的規定確實是會讓立法權基本上佔上風。現在就是說，會不會就反覆出現僵局。我真的很擔心這個樣子，但是現在卡在這個地方，就是修憲看起來又遙遙無期，所以很難配合。這個絕對不是一個沒有速效的方向，這是可遇不可求。

黃秀端：很難。情況這麼惡化。

朱教授：其實，我個人並不反對 **grand coalition**。我倒覺得台灣現在很需要這個。以現狀來講，以台灣現在面對要做很多重大的關鍵的決定，所以你需要很大的政治能量才能做這些重大的決定。這些決定，如果沒有很強的共識基礎，有可能就無法解決。所以台灣現在需要一個很強的政治共識。現實上來看的話，只有 **grand coalition** 可以提供。但 **grand coalition** 的問題是，我們先不談彼此順不順眼。你要去這個東西，我覺得，怎麼去切割權力還是其次。真正的是說組 **grand coalition**，第一個先達成政策的共識，再達成閣揆的共識，然後讓閣

揆有相當的權力。這個閣揆上面有三個老闆，阿扁是一個老闆，然後跟我合作的政黨領袖是一個老闆，然後立法院是老闆，這個閣揆比唐飛還慘，所以絕對不能談成一個說你分幾席我分幾席，這還得了。將來財政部長說我是阿扁的關係，我才做財政部長，那你這個閣揆會怎麼樣。倒過來說，今天我是連戰推薦我才當經建會主委，那你閣揆算什麼，那你政府就不能運作。所以你一定是說，從大政策決定共同方向，然後閣揆，然後給閣揆有相當的組閣權。而且不能去談那個東西，否則將來你這個團隊就不成。第三個就是說，你將來會有一個非正式機制。總統代表會進來，然後民進黨代表會進來，看授權誰進來，然後閣揆也進來。然後很多問題就在非正式機制這邊解決，不管五人、七人。在這邊出來之後，就交給閣揆，指揮各部會去做，配在一起。但是能不能做到，我真的不知道。九二共識都沒有共識了。

黃秀端：我對 grand coalition 可能性有些懷疑，比如說國家認同就是一個大問題。

朱教授：國家認同的問題倒是可以用中華民國來解決，那是比較抽象性的東西。但是兩岸關係，這裡面牽涉到定位問題，也沒有錯。但是我覺得政治人物在這個情況下應該採取一個途徑去商詢。

陳宏銘：關於 grand coalition，游盈隆教授早先就主張，老師您也提出，但社會上討論 grand coalition 的聲音似乎不大？

朱教授：我想少談的原因在於任何一邊陣營，只要任何一邊有人拋出這樣的訊息，那可能變成一個議題馬上就開始談，但陳水扁和連戰訊號沒有一邊透露出這樣的訊息，只有游盈隆在談，但他不能代表民進黨。

陳宏銘：您認為台灣傾向 Arend Lijphart 所建構的多數決民主模型還是共識型民主？

朱教授：他的指標很多...。

陳宏銘：因為有人也在談法國的案例。

朱教授：我了解。我覺得我們先回到現實來講，再加上我們的中央體制好幾個合在一起來看的話，我覺得我們多數決的傾向是比較濃厚的，用它的框架來討論的話。

陳宏銘：分兩個層次，一個是剛剛所提到的透過組成國會多數黨政府，在結構上壓縮行政和立法的衝突，但這部分要仰賴政治人物和黨派的實踐。即便能夠形成，行政和立法的摩擦和衝突，不必然因此消失。我們又希望有憲法的機制能提供較佳的解決衝突的途徑，但這樣又涉及到修憲。最後似乎是依賴大法官會議的角色？

朱教授：我覺得要修憲很難，就只能靠大法官會議。那你變成希望大法官會議將來凡是在涉及行政權和立法權的互動時候，它自己在裁決的時候、模糊的、彈性的地帶會採取有連貫性的邏輯，這樣的話你才能完全依賴它。再過來才是說，政治人物自己。我們平常對政治人物要求太少，他們常常可以做對自己最有利的主張，反正政治人物就是這樣。其實我們應該課以政治人物更高的責任，你不能只是說什麼事情只要憲法裡面任何空隙我就按照我自己短期裡面最極大化的思考去做，而且你們現在協調出來的憲政慣例要說要長久，這幾個政黨將來都可能會上上下下嘛，對不對。你民進黨搞不好下次選輸了，你就倒過來在立法院裡面了。

黃秀端：我們今天憲法會修成這樣，都是因為這樣。

朱教授：而且只算下一次，而且每個人的角度不一樣。阿扁的角度是總統選舉，民進黨立法黨團的角度是立法權還能夠有效節制行政權，所以它不但不要削減立法權，它還要強化立法權，每個人要到他自己要的部分。

黃秀端：可能將來要讓政治人物多思考幾個角度，很可能幾年之後。

朱教授：而且你常失算，現在大家都失算呀。

黃秀端：您剛剛提到修憲很困難，但是如果可以修憲的話呢？

陳宏銘：最迫切需要調整的地方？

朱教授：我的感覺是你要小幅調整還是大幅重構，這兩個完全不一樣。大幅重構很難，這個爭議性很高，而且你要哪個模式，更完善的雙軌制，法國的那一種，或者說乾脆總統制。或者說現在總統的當選門檻。除非總統認知說，我這個位子只是儀式的，那這個就沒關係。如果將來所有總統都不可能有這樣的認知嘛，我選的這麼辛苦，我為什麼要選，而且我的任命權是我應該有的。所以我說當選門檻應該調整，至於是不是二分之一，還是說用其他門檻，我認為這個必須考慮。當然這個時候就可以回過頭來講，你必須讓這個比較平衡一下。你至少要讓行政部門的議程有優先性，它不能強迫立法院要通過什麼，但至少可以強迫它表決什麼，什麼版本應該具有優先性。不然還得了，立法院委員可以提案，現在我們立法院通過的議事規則，只要二十人連署，就可以提案並排上議程，與行政院法案等量齊觀。這兩個相對來講，我認為是比較小幅。從另外角度來講，在這個體制的多數情況下，總統就有機會改造立法院，要有機會去改造它，包括主動解散權，而且他又是一個過半數當選，很強的 *mandate*。而且在這個時候，要嘛他就憑自己的實力，要嘛就跟某人，所以他就已經組成了社會裡面當時的多數。如果這個時候，立法院的結構跟當時的多數不合，當然就有實力來解散。所以在這種情況下，他組閣的機會是大的。雖然說你還會有行政院長，但是立法院的當中還是我的政黨居多數。我現在還是用雙首長制的邏輯來思考改造。

黃秀端：這個一直都還有總統和行政院長的爭議，即使說在李登輝時代，國

民黨也占絕對多數，可是有人還是認為他逾越了這個權限。在憲法上，像在法國，總統可以參加他的國務會議。但是我們的總統不能參加行政院會議。

朱教授：而且國務會議在憲法上是有明定的，有它憲法的地位。而且總統是當主席。

黃秀端：在法國等於是說總統可以參與這個 party 的決策運作，而我們完全沒有這些的機制。

朱教授：這點我同意。我覺得是說，這裡面要很小心。法國機制他的彈性真的蠻大的。彈性大的意思是說，因為他有大家都可以接受的範例，大家都可以接受這樣運作。我的了解是，法國國務會議實際上，不管是不是在共治時期，它基本上是形式大於實質啦。我們行政院院會也是，不過他有時候會有實質討論，但是很多時候都是透過政務委員或是跨部會小組把他談完了才送上來嘛。他們的國務會議更是如此，包括總統府。

黃秀端：不過它們至少會經過這樣的協商。

朱教授：對，他們經過這個來達成法定上的位階。我現在要講的是這樣子，就是因為有這樣，所以在共治時期就比較單純。總統就不會想說我每天要來運作行政院，這時候我只是個主席。而且這裡面有很多是我反對的，不過我還是會讓他通過，因為你是主人，但是我的政黨還是會在國會中投票反對你。雖然我當主席，我剛才說過，這完全不代表我贊成。你看共治時期，社會黨的法案到了國會，右派還是投票反對，完全不是總統和總理有共識才通過。然後呢，總理府裡面還有一個 cabinet meeting，但是在憲法沒有位階，但是這才是那個時期真正在運作的，那個總統是沒有參加的。我們現在可以去動行政院院會，但是動的後果是什麼，後果就是如果我們把整個移到國安會或者什麼，那我們將來那個總統在共治時期會遭遇到什麼，

這些都要先想好。因為法國的機制怎麼運作我們已經比較了解了，但是我們如果把它形式上改過來，它實質上會不會有同樣一種情況，這個要小心。更徹底的說，那我根本就沒有行政院院長，那就是要以總統制來算，總統就是真正的行政首長，所以在這裡要做個選擇。我也同意說，也不是不可以把法國的國務會議搬來，就是拿國安會來替代是一樣的，但是就是說將來在運作上，要考慮到將來可能出現的問題，我們必須對法國的運作了解以後，看做怎樣的選擇。

黃秀端：要看總統和人民的認知。

朱教授：對，現在什麼事情都賴在他身上。

黃秀端：現在的情況是，你要總統不管事好像也不對。實際上，總統在憲法上也沒有多少權力。

朱教授：對。這是民眾認知一回事，但是本人認知更不用說。

黃秀端：對。我想今天那幾個人不管任何人上來，他應該都不會認為他是虛位的。

朱教授：對，這個應該這樣講，如果把時間拉長一點，或者甚至大家可以建立一種共識，而且經過一、兩次，那民眾也就開始想，啊，我懂了。就是總統可以領導多數的時候，他是怎樣怎樣，他不能的時候，行政院長最大。或者說行政院長在內政方面至少壓過他，在國家大政方針的話，他們之間要有共識。那這樣的話，大家對總統的期望，以及總統對於他自己的認知也會變。現在就是說，在法國那個體制，在多數情況來講，盡可能可以代表國會，總統制是常態這樣。現在法國總統的任期又在改變，又把共治的範圍縮小。除非法國選民刻意要創造共治，那就是另外一回事，等於說，總統一當選就馬上解散，但是它居然還是選一個反對黨為國會的多數，那就是選民刻意

要去選擇一個分裂政府，那就沒有辦法。否則的話，正常的情況，它未來出現的機會甚小。那麼我們現在的機制是要往這邊調的話，就跑不掉我剛剛講的。如果你還是一個雙首長制的機制，那麼你還是會有行政院院長，如果你要把他拿掉，那你就變成總統機制，國家元首也是行政首長。他跟立法機關的關係就會變的不一樣。他當然不會有倒閣，罷免權，他就不會有一般正常責任政治下的權力，這個動的刀就大了。

黃秀端：法國的選舉制度可以塑照左右兩個集團，可是我們現在是 SNTV 並不能。

朱教授：對，所以改革要配套。所以我覺得要改變選舉制度，包括很多理由，包括改造國會，加強政黨的紀律，這些有助於穩定行政立法關係。這應該也是小幅改革的。不過這一塊，政治人物可能還沒有共識，不過還是要做。這樣的話就是說，你要跟你過去一刀兩斷，倒是還需要兩三個？。如果說要完全比例代表制的话，那種政黨、選民和候選人之間的關係，是完全改造政治生態。

黃秀端：不然就是選人又選黨的。

朱教授：那種很複雜，那個教育選民很複雜。

黃秀端：很怕很多人會搞不清楚，而且很多人會等不及開票的結果。那國會人數呢？

朱教授：我覺得這不是重點，把這個當焦點是很 popular。因為現在立法院的聲望不好。這是很民粹主義式的改造方案，但這不是核心嘛。如果你健全的時候，我認為不應該是這麼少的席次啊。如果你這個一百一十席，一半選區，一半政黨比例，那你將來委員會分工，接下來怎麼運作。一個委員會，五個人參加，就會有很 powerful 的委員。不是說該砍立法委員，但是我認為那不應該是改革重點。而且你去

看歐洲一般的國會來講，他的人數都比我們多。他有很多功能，代表性，它要專業化，它要一定規模，它也是政治上人才的搖籃。你想想看，他整個一百一十席，或一百二十席，再區分為幾個黨，那你整個民進黨原本有七、八十席的立法委員，那會壓縮這些人，這個我很憂心。

陳宏銘：那公民投票的制度呢？

朱教授：我是認為要有些要件啦，有些限制嘛。像內閣制國家國會至上，像歐盟批准馬斯垂克條約，都這樣做了。這個是輔助性的，當然不可以把這個當成主要機制。那個很危險，可能連減稅法都通過呀。加州公投也產生很多問題。

黃秀端：所以要有些限制。

朱教授：那個加州州議會通過議員只能兩任，那對整個議會的連貫性、政黨的運作，沒有人願意做為長遠的 career，這個很重要。

附錄三、受訪者意見分析

| 爭議解決機制 | 受訪者 | 意見 |
|-----------------|-----|---|
| 一、憲法 | | |
| (一) 體制定位 | 湯德宗 | 如果不採用純粹的總統制或內閣制，交替式的總統制是我的改革構想。 |
| | 孫森焱 | 應就憲政體制是總統制、內閣制或雙首長制加以釐清，才能比較有效地選擇憲政僵局的解決機制。 |
| | 陳英鈞 | 應該往總統制走，一般民眾難以接受虛位之總統，而混合制又不易成功。 |
| | 許慶雄 | 應該是往總統制來改革，面對強大的外力威脅之下，總統是讓行政權必須要有發揮的空間。以台灣目前內外的困境，我覺得還是總統制才能對應。 |
| | 胡佛 | 應回歸原始憲法內閣制之設計。 |
| (二) 僵局化解機制之主要途徑 | 孫森焱 | 在核四案中，由立法委員提倒閣案。 |
| | 湯德宗 | 強調覆議制度提供的遊戲規則。 |
| | 許宗力 | 強調倒閣機制。亦需要靠大法官會議解釋。 |
| | 陳英鈞 | 相當程度需要靠大法官會議。(倒閣誘因不足，被動解散權亦難啟動，覆議制度功效有限) |
| | 劉義周 | 以核四案為例： 立法委員提倒閣 總統和行政部門讓步妥協 |
| | 朱雲漢 | 憲法給行政部門對抗的機制很有限。在法國可以主張，國會立法逾越抵觸憲法，憲法委員會可以判決逾越了立法的原則性界限，但我們沒有。我國行政權在憲法上很難對抗立法權，因此連主動解散權都沒有。 |
| (三) 各種機制之評價 | | |

| | | |
|---------|-----|---|
| 1. 解散權 | 吳庚 | 我國憲法總統或行政院院長主動解散國會的機制。若有主動解散的機制，核四的議案就可迎刃而解。 |
| | 湯德宗 | 贊成總統主動解散權的設計。如果我們要學法國體制的話，我們是需要主動解散的設計，但是解散後改選的結果，總統要承認。（如形成左右共治的可能） |
| | 許宗力 | 應賦予總統主動解散權，並建立尊重國會多數之憲政慣例。 |
| | 陳英鈺 | 主動解散權、覆議。 |
| | 陳計男 | 就中央政府體制設計而言，政治上看不出總統要對立法院負責，所以總統本身是不是有解散權，持懷疑觀點。 |
| | 曾華松 | 認為這其實和五權相違，五權是相調和的，而這樣的作法是相對抗。 |
| | 蘇永欽 | 由於總統選舉方式採相對多數決制，解散權採被動，這個機制就等於沒有；很多人講這個機制雖然是被動的，但他牽制了立法院的倒閣權，好像還是有點作用，但這個機制反而是把兩個有用的機制都破壞了，立法院也不可能去倒閣，變成僵局。 |
| | 許慶雄 | 總統制如果讓總統有解散權，那行政權就過大了。像覆議權是被動的解散權，如果是主動的那就被惡用了。 |
| | 胡佛 | 主動解散權也是很好的，法國是總統主動解散，他的設計是，假如行政立法間的僵局，總統可以調解，但是我們沒有採取。 |
| | 朱雲漢 | 主動解散也是對抗立法的機制。 |
| 2. 不信任案 | 孫森炎 | 立法院有議決重要事項之權，行政院院長或有關部會首長必須赴立法院報告和備詢，但立法院職權行使法並未要求一定要接受立法院的決議。因此，立法院要行政院接受其決議只有倒閣。 |
| | 吳庚 | 如果立法院願走此種解決的途徑，根本不會有五二號解釋案，造成司法解釋的爭議。 |

| | | |
|---------|-----|---|
| | 陳計男 | 憲法所提供有倒閣機制，但卻不敢用。 |
| | 許慶雄 | 發動倒閣以後總統又有解散權，立法委員行使這個權力的空間幾乎零，沒有人會冒這個險。 |
| | 劉義周 | 我國不信任案和解散權的設計是著眼於相對穩定的，所以不信任案的提出對於委員來說是有風險，因此不願意付出那個代價。就行政立法的衝突來看，就核四當時的衝突看來，就我看來國會應該就先倒閣，當時扁政府就是堅持我是代表民意，就是不讓步，如果說稍微退卻一點，至少也徵詢他們的意見，那基本上我覺得衝突會比較小， |
| 3. 覆議 | 吳庚 | 可以考慮加強覆議權的門檻，回到原來的三分之二。 |
| | 湯德宗 | 核四案憲法上提供覆議一途，視覆議是否成功，如果沒有成功那就繼續蓋核四，爭議即解決。 二分之一的門檻造成在覆議權上行政權似乎沒有任何的功效，沒有發揮覆議權的精神。但並不代表沒有意義。 此一設計代表是弱勢的總統制。 |
| | 蘇俊雄 | 難以簡單論斷覆議的難易，看不出一定要修改的理由。 |
| | 董翔飛 | 行政院若反對立法院所通過之法案可以提出覆議作為解決爭議的方法。 |
| | 蘇永欽 | 變成二分之一門檻後，原有政治功能消失，僅存在讓草率立法多了再考慮的機會。既如此，體制宜朝內閣制發展。 |
| | 胡佛 | 原始憲法覆議門檻的設計沒有什麼不好。 |
| | 朱雲漢 | 覆議門檻的調高有助行政權的對抗機制。 |
| 4. 公民投票 | 許宗力 | 贊成公投，但憲政的問題，似乎又不是簡單的公投可以解決，這對於地方政策的施行比較有利。 |
| | 蘇俊雄 | 公投也是一種解決僵局之方式。 |

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

| | | |
|----------|-----|---|
| | 陳計男 | 擔心公民投票會不會成為一種政治鬥爭的工具，公民投票制度設計是一個非常重要的問題。 |
| | 許慶雄 | 對於像這種政策、公共建設的問題用公民投票只能用於要不要發展核能發電，或者我們的電力發展的政策。如果問要不要在貢寮蓋，那當然大家都會說要，反正不是蓋在我旁邊，垃圾場也是這樣。像這種政策性的不能用公投。（比如說像是核四，就是問要不要發展核能，如問蓋在哪裡或一定蓋在貢寮，那就不妥當） |
| | 朱雲漢 | 有條件的限制。 |
| 5. 院際調解權 | 孫森炎 | 對其功能持懷疑態度。 |
| | 曾華松 | 總統運用院際調解權，不失為方法之一。 |
| | 蘇俊雄 | 憲法中總統的院際調解權是其中相關的，但總統本身是否具有超黨派的地位和角色，影響此一機制的功能和效果。 |
| 6. 司法解釋 | 吳庚 | 我們現在只要三分之一的立法委員連署就可以申請解釋，這個制度也有好處就是把政治的紛爭作一個公正的裁判，但現在案子實在太多，使得大法官甚至成為一種法律顧問司法審查其實並不是最好的解決方式，政治問題還是應該用政治手段來解決 |
| | 湯德宗 | 應將大法官任務單純化。 憲法的抽象解釋有待檢討。 |
| | 陳英鈺 | 憲政僵局的解決相當程度需要靠大法官會議，政治問題很難有正確的解決，只剩即時的解決。 |
| | 陳計男 | 行政與立法衝突屬於政治問題，不應交由司法解決。 |
| | 許慶雄 | 停建核四是政治行為，司法不要介入行政和立法的紛爭。 |
| | 朱雲漢 | 由於要修憲強化爭議解決機制很難，就只能靠大法官會議。 |
| 二、法律 | | |

| | | |
|------------|-----|---|
| 1. 國會改革和運作 | 蘇永欽 | 國會和選舉制度應著手改革。 原先黨團門檻十二人相較於新制之八人來的合理。 委員會的結構應該要適度反映院會的分佈。 |
| | 許慶雄 | 以內閣制的經驗來看，多數黨或多黨聯合掌握行政權加立法權，所以國會內部要有少數的調查權、少數者的反對意見或是退席、空轉，如此就不能強行表決；不能少數黨退席，多數黨在國議員會佔多數所以就舉手通過，這違反民主政治的原則，議會內閣制的運作就是要尊重少數黨，這和總統制不一樣。總統制的國家，國民或學者專家或輿論都會很強力或仔細的監督。 |
| | 朱雲漢 | 關於法案優先表決，在內閣制國家通常都會有，我們的立法院連這個都沒有，憲法權裡面沒有，立法權的行使也都沒有。所以，以我們憲法現有的機制來運作，行政院真的是媳婦，除非在政治上能領導它。 至少要讓行政部門的議程有優先性，它不能強迫立法院要通過什麼，但至少可以強迫它表決什麼，什麼版本應該具有優先性。不然立法院委員可以提案，只要二十人連署，就可以提案並排上議程，與行政院法案等量齊觀。 |
| 2. 公民投票 | 蘇俊雄 | 公民投票制度的建立也是一種方式 |
| | 蘇永欽 | 公投的好處不應渲染，但可以藉由制度的設計來限制其壞處。 用法律來設計公投，也許作為解決兩院的機制，但不宜設計諮詢性的公投，因其缺乏正式的效力，又沒有強制力。 |
| | 許宗力 | 贊成公投，但憲政的問題，似乎又不是簡單的公投可以解決，這對於地方政策的施行比較有利。 |
| | 陳計男 | 擔心公民投票會不會成為一種政治鬥爭的工具，公民投票制度設計是一個非常重要的問題。 |

| | | |
|------------------|-----|---|
| | 許慶雄 | 對於像這種政策、公共建設的問題用公民投票只能用於要不要發展核能發電，或者我們的電力發展的政策。如果問要不要在貢寮蓋，那當然大家都會說要，反正不是蓋在我旁邊，垃圾場也是這樣。像這種政策性的不能用公投。（比如說像是核四，就是問要不要發展核能，如問蓋在哪裡或一定蓋在貢寮，那就不妥當） |
| | 胡佛 | 公投有好有壞，處理的不好恐成為民粹政治，且動用的資源和代價亦高。 |
| | 朱雲漢 | 要有相關要件和限制。 |
| 3. 選舉制度改革之相關法制配套 | 黃錦堂 | 選舉制度要改革 |
| | 許慶雄 | 認為比較可能的改革是選舉制度的改革，單一選區配合比例代表兩票制。 |
| | 劉義周 | 我們應該修改選舉制度，但要配合立委的減半和比例代表的增多。 |
| | 蘇永欽 | 選舉制度要改革。 |
| | 胡佛 | 我們必須把單記非讓渡的選舉制度丟掉，變成小的選舉區制，就是效法英國和美國的制度。 |
| | 朱雲漢 | 要改變選舉制度，包括改造國會，加強政黨的紀律，這些有助於穩定行政立法關係。 |
| 4. 政黨法 | 蘇俊雄 | 政黨法的制定問題應有研究的必要。 |
| 三、政治運作與憲政慣例 | | |
| 1. 協商制度 | 蘇俊雄 | 應該要培養理性溝通的文化。 |
| | 黃錦堂 | 在制度內多協商，行政部門應放低姿態去協商。第二種方式可能就是類似經發會的模式，召開這種領袖級的高峰會，將很多的決議落實。 |
| 2. 政府組成 | 孫森炎 | 如果是雙首長制，總統應該選擇國會多數黨領袖擔任行政院院長。 |
| | 湯德宗 | 現在很多國民黨的學者主張應該由國民黨來組閣，主張當初修憲的精神不是這樣，這是違反憲法體系解釋的。 |

附錄三 受訪者意見分析

| | | |
|---------|-----|-----------------------------------|
| | 黃錦堂 | 能夠像組成聯合內閣，由第一大黨來發動組閣，也許是比較好的憲政慣例。 |
| 3. 政治文化 | 蘇俊雄 | 應該要培養理性溝通的文化。 |

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

附錄四、日本憲法關於行政立法關係之規定¹

第一章 天皇

第一條 天皇乃日本國之象徵，同時為日本國民團結之象徵，其地位基於主權所在之日本國民之總意。

第三條 天皇關於國事之一切行為，須經內閣奏議與同意，並由內閣負其責任。

第四條 天皇僅得為本憲法所定有關國事之行為，對於國政無權過問，天皇得將法律規定由其處理之國事，委任他人代為處理。

第六條 天皇依國會之提名，任命內閣總理大臣。天皇依內閣之提名，任命為最高法院院長之法官。

第七條 天皇依內閣之奏議及承認，代表國民執行左列有關國事之行為：公布修正之憲法、各項法律、政令及條約；召集國會；解散眾議院；公布國會議員之總選舉事項；認證國務大臣及法律所定其他官吏之任免，並認證全權大使與公使之信任狀；認證大赦、特赦、減刑或免刑及復權；授與榮典；認證批准書及法律所規定之其他外交文書；接受外國大使及公使；舉行儀式。

第四章 國會

第四十一條 國會為國家權力之最高機關，並為國家唯一之立法機關。

¹ 世界各國憲法大全編輯委員會，世界各國憲法大全第一冊，民國 57 年，國民大會憲政研討委員會編。

第五十一條 兩議院之議員，在議院內之演說、討論、或表決，院外概不負其責任。

第五十二條 國會之常會，每年必須召集一次。

第五十三條 內閣得決定召開國會特別會議，如經任何一院全體議員四分之一以上人數提出要求，內閣應即作此項召集。

第五十四條 眾議院被解散時，須在自解散之日起四十日以內，舉行眾議院議員之總選舉，並自選舉之日起三十日以內，召集國會。眾議院被解散時，參議院同時閉會，但內閣在國家有急難時，得要求參議院舉行緊急集會。前項但書所定緊急集會採取之措置須為臨時性質，在下次國會後十日以內，如不為眾議院同意時，即失其效力。

第五十六條 兩議院各非有全體議員三分之一以上出席，不能進行議事。兩院事件，須由出席議員多數通過，始可決定，除非現法另有規定，遇票數相同時由議長決定之。

第五十七條 兩議院之會議應公開舉行。但經出席議員三分之二以上多數議決時，得開秘密會議。兩院各保存其會議之記錄，該項紀錄，除秘密會議記錄認為必需秘密者外，應予公布並普遍印發。

第五十九條 法律案，除憲法中有特別規定外，經兩院通過時，即成法律。經眾議院通過而由參議院作相異議決之法律案，由眾議院出席議員三分之二以上多數第二次通過時，即成為法律。前項之規定，並不妨礙眾議院依法律規定請求召開兩院聯合委員會之會議。參

議院於收到眾議院所通過之法律案後，除國會休會期間外，在六十日內不予最後處理時，眾議院得認為參議院已否決其上述法案。

第六十條 預算，應先提出於眾議院。關於預算，參議院作與眾議院相異之議決，雖經法律規定，召開兩院聯合委員會會議而意見仍不獲一致時，或參議院收到眾議院通過之預算案後，除國會休會期間外，在三十日以內，不為最後處理時，即以眾議院之決議，為國會之決議。

第六十一條 歸於締結條約所需之國會同意，准用前條第二項之規定。

第六十二條 兩議院得對有關之國政進行調查，並得要求有關證人之到場及作證並製成紀錄。

第六十三條 內閣總理大臣，及其他國務大臣，不論為議員與否，任何時間得出席兩議院對有關議案發言，因被邀答辯或說明時，亦應出席。

第六十四條 國會為裁判曾受罷免追訴之法官，應設立彈劾裁判所，由兩院若干議員組織之。關於彈劾事項，以法律規定之。

第五章 內閣

第六十五條 行政權屬於內閣。

第六十六條 內閣依法包括為其首長之內閣總理大臣及其他國務大臣，均須由文人任之。內閣行使政權時，集體對國會負責。

第六十七條 內閣總理大臣，就國會議員中，依國會之議決推定之。此項推

定，應儘先於一切其他事件。眾議院與參議院就推定內閣總理大臣之意見相左，雖經依法律所定召開兩院聯席委員會會議，而仍不獲致協議時，或眾議院已予推定，(除國會休會期間外)，在十日以內，參議院不克作推定時，即以眾議院之決議為國會之決議。

第六十八條 內閣總理大臣，任命國務大臣。但其多數人員須自國會議員中選任之。內閣總理大臣得一如選任，罷免國務大臣。

第六十九條 內閣，在眾議院通過不信任決議案，或否決信任之決議案時，倘十日內不解散眾議院，即須總辭職。

第七十條 內閣總理大臣缺位時，或眾議院議員總選舉後初次召集國會時，內閣須實行總辭職。

第七十一條 在前二條所述之情形下，內閣在新內閣總理大臣任命以前，應繼續行使職權。

第七十二條 內閣總理大臣，代表內閣提出議案於國會，向國會報告一般國務及外交關係，並對各級行政部門，行使指揮監督。

第七十三條 內閣，除其他一般行政事務外，並執行左列事務：忠實執行法律，總理國務。處理外交關係。締結條約，但應視情形於事前或事後經國會之承認。依法律規定標準，掌理關於官吏之事務。編成預算，提出於國會。為實施本憲法及法律之規定起見，制定內閣政令。但政令中除有法律授權者外，不得附有罰則。決定大赦、特赦、減刑、免除刑之執行及復權。

第七十四條 法律及內閣政令均須由主管國務大臣署名與內閣總理大臣連署。

附錄五、法國第五共和憲法

一九五八年十月四日

序言

法蘭西人民鄭重宣告恪遵一七八九年宣言中所明定及一九四六年憲法序言中所確認與補充之人權暨國家主權原則。

依據上項原則及人民自由決擇之原則，本共和國對於願意與共和國結合之海外領地，提供基於自由、平等、博愛之共同理想及適合彼等民主發展之新政治體制。

第一條

本共和國人民及海外領地人民，基於自由決擇，共同接納本憲法並創制國協。此一國協是建立在全體人民的平等與團結之上。

第一章 主權

第二條

法蘭西為一不可分的、世俗的、民主的、社會的共和國。它確保所有公民不分籍貫、種族、宗教，在法律之前人人平等。共和國尊重一切信仰。

國徽為藍、白、紅三色旗。

國歌為「馬賽進行曲」。

共和國之信條為「自由、平等、博愛」。

共治國原則為民有、民治、民享之政府。

第三條

國家主權屬於人民，經由其代議士及人民複決方式行使之。人民之任何分割部分或個人均不得擅自行使國家主權。

選舉投票得依憲法規定，以間接或直接方式行之。

選舉必須採用普遍、平等、秘密方式。

凡享有公民權與政治權之成年法國男女，符合法定條件者均得為選舉人。

第四條

政黨及政治團體得參與競選。

政黨及政治團體得自由組織並從事活動，但需恪遵國家主權及民主原則。

第二章 共和國總統

第五條

總統維護憲法之遵守。由其裁量，保證公權力之正常運作及國家之延續。

總統確保國家獨立、領土完整，與國家條約及國協協定之遵守。

第六條(一九六二年修訂)

總統由全民直接投票選舉之，任期七年。

本條款施行細則由組織法明定之。

第七條(一九六二年修訂)

共和國總統須獲絕對多數之有效選票始為當選。若絕對多數無法在第一輪投票中獲得，則須於第二個星期日舉行第二輪投票。僅有在第一輪投票中獲票最多之兩位候選人(票數雖高而自動退出之候選人不予計算)始得參加第二輪投票。

投票依政府立通告舉行。

新任總統之選舉應於現任總統任期屆滿前三十五日至二十日之內舉行之。

總統缺位不論其原因為何，或總統因故不能視事而經政府諮請憲法委員會並經絕對多數委員確認，除憲法第十一條及第十二條所規定之職權外，總統職權將由參議院議長暫時代理，若參議院議長亦不能行使職權時，則由政府代行之。

如遇總統缺位，或經憲法委員會公佈確定總統不能行使職權，除經憲法委員會確認有不可抗拒之情事外，新總統之選舉應於缺位開始或確定不能行使職權公告日起二十日至三十五日內舉行。

在競選登記限期前七天內，如競選者在上述限期前三十天內曾公開宣示其競選決定而突告死亡或不能參與競選者，憲法委員會得決定延期選舉。

在第一輪投票之前，候選人之一死亡，或不能參與競選者，憲法委員會宣告延期選舉。

在第一輪獲得最多選票之兩位候選人之一在未退出競選前死亡或因故不能參

與競選時，憲法委員會應宣告重新舉辦選舉；參加第二輪選舉之兩位候選人中之一人死亡或因故不能參與競選者亦同。

上述情況係憲法委員會依據本憲法第六十一條第二款所列情事或第六條所列組織法有關候選人登記之規定辦理。

憲法委員會在遵守投票應在該會宣佈選舉日期後三十五日內舉行之規定下，得延長本條第三及第五款所規定之期限。如因適用本款修文而致選舉延至現任總統任期屆滿後舉行，後者得繼續行使職權至次任總統宣告當選為止。總統缺位期間或總統因故不能視事經公告確定迄舉辦次屆總統選舉期間，本憲法第四十九條，第五十條及第八十九條均不適用之。

第六條(原文)

共和國總統由總統選舉團選舉之，任期七年，選舉團由國會議員、省議會議員、海外領地議會議員以及各市議會選出之代表組成之。

上述代表分配如下：

居民人數未達一、000人之市鎮，以市長為代表。

居民人數在一、000至二、000人之間者，以市長及第一助理為代表。

居民人數在二、000至二、五00人之間者，以市長、第一助理及市議員中依序選出之市議員一人為代表。

居民人數在二、五0一至三、000人之間者，以市長、第一助理兩人為代表。

居民人數在三、00一至六、000人之間者，以市長、第一助理兩人，及市議員中依序選出之市議員三人為代表。

居民人數在六、000至九、000人之間者，以市長、第一助理兩人，及市議員中依序選出之市議員六人為代表。

居民人數在九、000人以上者，以市議會全體議員為代表。

此外，居民人數在三0、000人以上者，則就其超過人數，每一千人，由市議會另行指定一人為代表。

共和國海外領地各行政區域議會所選出之代表，另依組織法規定條件，參加總統選舉團。

國協會各會員國參與總統選舉團事宜，由共和國與國協會員國簽訂之。

本條之施行細則，以組織法訂定之。

第七條(原文)

共和國總統須在第一次投票中獲得絕對多數者為當選。若無人獲得，則以在第二次投票中獲得相對多數者當選總統。

投票依政府之通告舉行。

新任總統之選舉應於現任總統任期屆滿前二十日至五十日內舉行。

總統缺位不論其原因為何，或總統因故不能視事而經政府諮請憲法委員會並經絕對多數委員確認，除憲法第十一條及第十二條所規定之職權外，總統職權由參議院議長暫時代理。

如遇總統缺位，或經憲法委員會公佈確定總統不能行使職權，除經憲法委員會確認有不可抗拒之情事外，新總統之選舉應於缺位開始或確定不能行使職權公告日起二十日至五十日內舉行。

第八條

共和國總統任命總理，並依總理提出政府總辭而免除其職務。共和國總統基於總理提議任免政府部長。

第九條

共和國總統主持部長會議。

第十條

共和國總統應於國會肯定通過之法案或其中部份條款予以覆議，國會不得拒絕之。

第十一條

共和國總統基於政府在國會開會期間所提建議、或國會兩院所提聯合建議而刊載於政府公報者，得將有關公權組織、國協協定之認可或國際條約之批准等任何法案，雖未牴觸憲法但可影響現行制度之運作者，提交人民複決。人民複決贊同該法案時，共和國總統於前條所規定期限內公佈之。

第十二條

共和國總統於諮詢總理及國會兩院議長後，得宣告解散國民會議。

全國大選應於國民議會散後二十日至四十日內舉行之。
國民議會在選舉後第二個星期四自行集會。此集會如在國會正常會期外舉行，其會期可逕自延續十五日。
國民議會因解散而改選後一年內，不得再予解散。

第十三條

共和國總統簽署部長會議所決議之條例與命令。

總統任命國家文武官員。

中央行政法陪委、典勳院院長、大使、特使、審計院委、省長、海外領地之政府代表、將級軍官、大學區校長、中央行政機關首長之任命由部長會議任命。

由部長會議同意之其他任命，及有關總統任命權之代行條件，由組織法明訂之。

第十四條

共和國總統任派大使及特使駐節外國；並接受外國大使及特使之派遣。

第十五條

共和國總統為三軍統帥。總統主持國防最高會議及委員會。

第十六條

在共和制度、國家獨立、領土完整或國際義務之履行，遭受嚴重且危急之威脅，致使憲法上公權力之正常運作受到阻礙時，共和國總統經正式諮詢總理、國會兩院議長及憲法委員會後，得採取應付此一情勢之緊急措施。

總統應將此措施詔告全國。

此項措施須出自保障憲法公權力在最短期間達成任務之意願。此項措施應諮詢憲法委員會之意見。

國會應自動集會。

國民議會在總統行使緊急權力期間不得解散。

第十七條

共和國總統有特赦權。

第十八條

共和國總統得向國會兩院提出咨文，予以宣讀，上述咨文毋須討論。
如值國會休會，須為此召集國會。

第十九條

共和國總統所簽署之法案，除本憲法第八條第一款、第十一、十二、十六、十八、五十四、五十六及六十一條所規定者外，須經總理副署，或視情勢需要由有關部部長副署之。

第三章 政府

第二十條

政府制訂並執行國家政策。
政府支配行政機構及軍隊。
政府依本憲法第四十九及五十條所規定之條件及程序，對國會負責。

第二十一條

總理指揮政府行動，負責國防，確保法律之遵行。除第十三條所規定事項外，總理得行使規章制定權，並任命文武官員。
總理得將其部份職權，授予其他部長行使之。
如情勢需要，總理得代理共和國總統主持本憲法第十五條所規定之會議及委員會。
總理依據總統之明示授權，就某一特定議案，得例外代理總統主持部長會議。

第二十二條

總理所簽署之法案，必要時由有關部長副署之。

第二十三條

政府閣員不得同時兼任國會議員、全國性之職業代表及其他一切公職或參與職業性之活動。
前項公職人員遺缺之遞補條件由組織法定之。

國會議員之遞補依本憲法第二十五條之規定行之。

第四章 國會

國會包括國民議會及參議院。

國民議會議員依直接選舉選出之。

參議院議員依間接選舉選出之。參議院應確保共和國所屬各行政區域之代表性。居住於法國境外之法國人民，得選出代表參加參議院。

第二十五條

國會兩院之任期、議員名額、議員薪俸、當選資格，及有關不能當選與不得兼任之規定，由組織法明定之。

有關議員及參議員席次出缺，在原議員所屬議會全部或局部改選前人員之遞補辦法，亦以組織法規定之。

第二十六條

國會議員在執行職權所為之言論或表決，不受追訴、追查、拘禁或審判。

國會議員在國會會期中，除現行犯外，非經其所屬議院之許可，不得因刑事或違警事件受追訴或逮捕。

國會議員在國會休會期間，除現行犯及依法追訴或罪刑確定者外，非經其所屬議院秘書處之許可不得逮捕。

國會議員之拘禁或追訴，如其所屬議院提出請求，應即中止。

第二十七條

所有「命令式之委任」無效。

國會議員之投票權，應由個人行使。

組織法得例外許可委託投票。但每天受託不得超過一票。

第二十八條

國會每年自行召開常會兩次。

第一會期自十月二日起，為期八十天。

第二會期自四月二日起，為期不得超過九十天。

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

如十月二日及四月二日為節慶假日，會議應順延至次一工作日開始。(一九六三年十二月三十日憲政法第六三．一三二七號)

第二十八條(原文)

第一會期於十月第一個星期二開始，於十二月第三個星期五結束。

第二會期於四月最後一個星期二開始，為期不得超過三個月。

第二十九條

國會得應總理或構成國民議會過半數議員之請求，就某一特定議案，召開臨時會。

臨時會如係應國民議會之請求而召開時，在臨時會議結束後，應即休會，休會令應於開會日後十二日內發佈。

總理得單獨在發佈休會後次一個月內，再行召開臨時會。

第三十條

國會除自行集會者外，其臨時會之開會與閉會，依據共和國總統命令為之。

第三十一條

政府閣員得列席國會兩院，並得要求發言。

政府閣員亦可由政府官員列席協助。

第三十二條

當選國民議會議長之任期與議會任期同。參議院議長，在參議院每次舉行部份議員改選後改選之。

第三十三條

國會兩院會議公開舉行。議事記錄全文刊登於政府公報。

國會兩院各得依總理或十分之一議員之請求，舉行秘密會議。

第五章 國會與政府之關係

第三十四條

法律由國會議決制訂。

下列各種事項由法律制定之：

公民權及有關行使公共自由權利之基本保障；

公民本人及其財產對國防所應負之義務；

國籍、個人身份及行為能力、婚姻、繼承及贈與；

犯罪與違警之確定及其所適用之罪刑、刑事訴訟、大赦、新司法制度的創設及法官之地位；

各種賦稅課稅基準、稅率及徵收方式、貨幣發行制度。

下列各項亦由法律制定之：

國會兩院及地方議會之選舉制度；

各級公共機構之設置；

國家文武官員之基本保障；

企業國有化及公民營事業產權之轉移。

下列事項之基本原則由法律訂定之：

國防之一般組織；

地方團體之自治行政、權限及財源；

教育；

所有權制度、物權、民事及商事義務；

勞工法、工會法及社會福利。

財政法依據組織法所規定之條件及保留，明定國家財政之來源及支出。

國家經濟及社會活動之目標由計劃法規定之。

本條有關事項得另以組織法加以明定並補充之。

第三十五條

宣戰須經國會核準。

第三十六條

戒嚴須經由部長會議頒佈之。

戒嚴期限超過十二日者，須經國會同意。

第三十七條

凡法律範疇以外之一切其他事項均屬行政法規性質。

法案具有行政法規性質者，得於徵詢中央行政法院意見後，以命令修改之。本憲法施行後所制定之法案，則須經憲法委員會確認其具有前述行政法規性質，始得以行政命令修改之。

第三十八條

政府為執行其施政計劃，得要求國會授權在一定期限內，以條例方式採取原屬法律範疇之措施。

條例於徵詢中央行政法院之意見後，由部長會議頒佈之。條例自公佈之日起生效，但如在授權期限內未將條例草案送請國會追認者，該條例即行失效。在本條第一款所規定之期限屆滿後，條例之修改僅限於法律範疇事項，並須依據相關法律，始得為之。

第三十九條

總理及國會兩院議員均有提出法律之權。

政府所提法律草案經諮詢中央行政院意見，由部長會議討論後，送交國會兩院任何一院之秘書處。財政法草案則須先送國民議會審議。

第四十條

國會議員所提法案及修正案，若足以減少公共財務收入或創設或增加公共財務支出者，不予接受。

第四十一條

在立法過程中，如有法律提案或修正案不屬於法律範疇或與本憲法第三十八條所賦予之授權內容牴觸者，政府得作無法受理之宣告。

如政府與有關議院議長發生歧見時，憲法委員會得應徇任何一方之請求，於八日內裁定之。

第四十二條

首先收到法律草案之議院，應就政府原提草案文字進行討論。國會之一院在接到另一院所通過之草案時，應就其所接到之草案，進行審議。

第四十三條

法律草案及提案得基於政府或有關議會之請求，送交特別設置之委員會審查。法律草案及提案如無上項請求，則交常設委員會之一審查。國會各院之常設委員會以六個為限。

第四十四條

國會議員及政府有提出修正案之權。

辯論開始後，政府對修正案未經提交委員會審查者，政府得反對其提交審議。基於政府要求，有關議院得將辯論中草案之全部或一部涉及政府所提出或所接受之修正案部份，以一次投票表決之。

第四十五條

所有法律草案或提案由國會兩院先後審議，期能通過內容一致法案。

如因國會兩院意見不同，致法律草案或提案經各院二讀後仍不能通過，或由政府宣告為緊急法案，經各院一讀後亦不能通過時，總理有權召集兩院對等聯席委員會，就爭議條款提出對案。

聯席委員會所提對案，得由政府送請國會兩院認可。非經由政府同意，不得提出修正。

如聯席委員會無法就共同草案達成協議，或此草案不能依前項規定通過時，政府得於國民議會及參議院各再一讀後，要求國民議會作最後決定。在此情形下，國民議會得就聯席委員會所提之議案，或就國民議會最後通過而經參議院提出一次或多次修正之草案，進行審議。

第四十六條

本憲法所稱各組織法，其通過與修改依下列條件為之：

組織法草案提出後，必須屆滿十五日，始得提交最先受理該法案之議院進行審議及表決。

組織法之審議適用本憲法第四十五條所規定之程序。如國會兩院不能獲得協議，該草案需在國民議會之最後讀會時，並經議員絕對多數之贊成，始得通過。

有關參議院之組織法，須由國會兩院以同樣方式表決通過。

組織法須經憲法委員會宣告未抵觸憲法者，始得公佈。

第四十七條

國會表決財政法草案之程序，依照組織法規定。

如國民議會在草案提出後四十日內，尚未從事一讀審議，政府得將該法案提請參議院於十五日內議決。然後依照第四十五條所定程序處理之。

如國會在七十日內仍未議決，政府得就該草案所規定條款以條例付諸實施。某項會計年度收支之財政法案，在某年度開始前未能及時提出送請公佈，政府得緊急要求國會授權，徵收稅捐，並以命令撥發經費，俾支應有關業務費用。

本條文所定期限，如逢國會休會，則不予計算。

審計院協助國會及政府監督財政法案之執行。

第四十八條

國會兩院之議程，優先審議政府所提草案及為其接受之提案。上述審議依照政府所定次序。

每週應優先保留一次會議，以供國會議員質詢及政府答詢之用。

第四十九條

總理得就其施政計劃，或於必要時，就一般政策之宣告，經部長會議審議後，向國民議會提出對政府信任案。

國民議會得依不信任案之表決以決定政府之去留。此項不信任案須經國民議會至少十分之一議員之連署，始得提出。動議提出四十八小時之後，始得舉行表決。不信任案僅就贊成票核計，並須獲全體議員絕對多數始能通過。不信任案如被否決，原提案人，在同一會期中，不得再提不信任案，但本條第三款所規定之情形不在此限。

總理得就通過某項法案為由，經部長會議討論審議後，向國民議會提出信任案以決定政府之去留。在此情形下，除非在二十四小時內，有不信任案之動議提出，並依本條前款之規定進行表決，否則政府所提法案即視同通過。

總理有權要求參議院就其一般政策之宣告予以正式認可。

第五十條

國民議會通過不信任案，或對政府所提施政計劃，或一般政策之宣告不予同意時，總理應向共和國總統提出政府總辭。

第五十一條

國會常會或臨時會議會期結束時，如有必要得自行延會，以便適用本憲法第四十九條所規定事項。

第六章 國際條約與協定

第五十二條

共和國總統談判並批准條約。

無需批准之國際協定有關談判過程，須招請總統察悉。

第五十三條

媾和條約、商務條約、有關國際組織之條約或協定、涉及國家財政之條約或協定、涉及修改具有法律性規定之條約或協定、有關個人身份之條約或協定，以及有關領土之讓與、交換、歸併之條約及協定，須經立法程序批准及認可。上述條約及協定非經批准或認可，不生效力。

領土之讓與、交換及歸併，非得當地人民之同意，不生效力。

第五十四條

國際條約條款經憲法委員會詢共和國總統、總理、或國會任何一院議長之咨請而宣告與憲法抵觸時，在憲法未修改前，不得予以批准或認可。

第五十五條

國際條約或協定經正式批准或認可並經簽約國對方付諸實施者，自公佈日起具有優於法律之效力。

第七章 憲法委員會

第五十六條

憲法委員會設委員九，任期九年，不得連任。憲法委員會委員，每三年改任三分之一。憲法委員中，三人由共和國總統任命，三人由國民議會議長任命，

三人由參議院議長任命。

除上述九名委員外，歷任共和國總統為憲法委員會之當然終身委員。

憲法委員會主席，由共和國總統任命之，在贊成與否定同數時，主席有決定權。

第五十七條

憲法委員會委員不得兼任政府閣員或國會議員。憲法委員會委員不得兼任之其他職務，以組織法定之。

第五十八條

憲法委員會監視共和國總統選舉，務使依法進行。

憲法委員會審理選舉糾紛，並宣佈選舉結果。

第五十九條

國民議會議員及參議院議員選舉發生爭議時，由憲法委員會予以裁決。

第六十條

憲法委員會監督公民複決運作過程，務使依法進行，並宣佈其結果。

第六十一條

各組織法在公佈前，以及國會兩院規程在實施前，均須送請憲法委員會審議，並將各該條款之合憲性予以宣告。

基於同一目的，法律在未公佈前，得由共和國總統、總理、國民議會議長、參議院議長、六十名國民議會議員或六十名參議院議員，提請憲法委員會審議。

(依據一九七四年十月廿九日之憲政法修改)

第六十一條第二款原文：(基於同一目的，法律在未公佈前，得由共和國總統、總理、國會兩院議長，提請憲法委員會審議。)

總理、國會兩院議長，提請憲法委員會審議。

有關前兩款所述情形，憲法委員會應於一個月內裁決之。但如有急需，經政府請求者，此期限縮短為八日。

依據上列諸款規定，法律案提憲法委員會審議時，公佈法律之期限，不受原定期限之限制。

第六十二條

經宣告為違憲之法規，不得公佈，或付諸實施。

憲法委員會之裁決，不得上訴，並對公權機關及一切行政、司法機關具有拘束力。

第六十三條

憲法委員會之組織與運作規程、提付審議之程序，以及有關提出爭議問題之期限等，以組織法定之。

第八章 司法機關

第六十四條

共和國總統為司法機關獨立之保證人。

總統由最高司法會議襄贊處理司法事務。

司法官之地位，以組織法定之。

司法官為終身職。

第六十五條

最高司法會議由共和國總統為主持。司法部部長為當副主席，得代理總統為主席。

最高司法會議置委員九人，由共和國總統依組織法規定任命之。

最高司法會議對最高法院各級法官及上訴法院首席長之任命提出人選。該會議得依據組織法之規定，對司法部所提有關其他各級法院法官之任命，表示意見。有關特赦事宜，應依組織法之規定，諮詢最高司法會議之意見。

最高司法會議設置司法官懲戒委員會，最高法院院長擔任主席。

第六十六條

任何人不得無故遭受拘禁。

司法機關負責保障個人自由，並依法律規定，確保原則之遵守。

第九章 彈劾司法院

第六十七條

共和國設彈劾司法院。

彈劾司法院在國會兩院每次全部改選或局部改選後，由國民議會及參議院就其議員中選出同數委員組成。

彈劾司法院院長由委員互選之。

彈劾司法院之成員，職權行使規章及實施程序，以組織法定之。

第六十八條

共和國總統執行職務，僅對其所為之叛國行為負有刑責。總統之彈劾，須經由兩院採用公開、一致投票方式，並獲兩院議員絕對多數表決，始能成立；總統由彈劾司法院審判之。

政府閣員執行職務，若其行為當時被認定具有犯罪或違警之情事，需負刑責。如有危害國家安全之行為，政府閣員及其共犯依上述之訴訟程序處理。在本款所述情形下，彈劾司法院應依據犯罪或違警定義及罪刑之確定，以及犯罪時之

現行刑法有關條文處理之。

第十章 經濟暨社會諮議院

第六十九條

經濟暨社會諮議院得徇政府請求，就政府送交審議之法律草案、條例、命令及法律提案，表達意見。

經濟暨社會諮議院得指派諮議一人，向國會兩院就送交審議之法案及提案提出諮議院之意見。

第七十條

凡有關共和國或國協之任何經濟或社會問題，政府亦得向經濟暨社會諮議院徵詢意見。所有有關經濟或社會之計劃或施行草案，均應送交該諮議院審議。

第七十一條

經濟暨社會諮議院之成員及其職權章程，以組織法定之。

第十一章 地方組織

第七十二條

共和國之地方組織為區、省及海外領地。所有其他地組織依法律設立之。

地方組織，由民選議會依據法律規定實施自治。

在各省及各海外領地內，政府所派代表負責維護國家利益，行政監督與法律之遵守。

第七十三條

海外各省之立法制度及行政組織，得就當地特殊情形，採行應地制宜之措施。

第七十四條

共和國各海外領地，基於共和國整體利益之本身利益，得採行特殊體制。此一體制之籌設及修改，於徵詢各該領地議會之意見後，以法律規定之。

第七十五條

共和國公民未具備本憲法第三十四條普通法規定之一般公民身份者，在未放棄其個人身份前，仍保留其原有身份。

第七十六條

海外領地在共和國中內保留其原有體制。

海外領地在本憲法第九十一條第一款所規定之期間內，經其議會討論並明白表示其意願者，得成為共和國之海外省，或結合其他領地或個別加入國協為會員國。

第十二章 國協

第七十七條

依本憲法所組成之國協，其會員國享有自治權；會員國本自由民主原則，管理其行政，並處理其事務。

國協之內僅有一種公民資格。

所有公民，不論籍貫、種族及宗教，在法律上一律平等。其應盡義務亦屬一致。

第七十八條

國協之權限包括外交政策、國防、貨幣、共同之經濟暨財政政策，以及有關戰略資源之政策。

除另有特別協定外，國協權限尚包括司法監督、高等教育、對外交通暨國協內部共同交通及電訊之整體規劃。

國協得以特別協定增設其他共同權限，或將國協權限轉移某一會員國行使。

第七十九條

會員國依據第七十六條規定行使其選擇權加入國協後，即可享有第七十七條所定各項權利。

在適用本章所需各項措施實施前，有關共同權限之事項，由共和國處理之。

第八十條

共和國總統擔任國協主席，並代表國協。

國協設行政院、參議院及仲裁法院三機構。

第八十一條

國協會員依本憲法第六條規定，參加總統選舉。

共和國總統以國協主席之資格，代表國協各會員國。

第八十二條

國協行政院由國協主席主持。行政院由共和國總理，國協會員國各政府首長及主管國協共同事務之部長組成之。

國協行政院應謀國協各會員國在政府間及行政上之合作。

國協行政院之組織及運作，以組織法定之。

第八十三條

國協參議院由共和國國會及其他國協會員國立法議會中選出之代表組成之。各會員國之代表人數，視該國人口及其在國協內所負責而定。

國協參議院會期，每年會兩次。由國協主席召集並宣告閉會，每屆會期不得

超過一個月。

國協參議院基於國協主席之請求，就有關共同財經政策法案在共和國國會或其他國協會員國議會表決前，進行國協參議院審議。

國協參議院有權審議本憲法第三十五條及第五十三條所舉涉及國協之行為、條約或國際協定。

國協參議院在國協各會員國議會授權範圍內，採取執行決定。此等決定，以相當於法律之形式公佈。其效力及於各有關會員國所屬領土。

國協參議院之組織及運作規程，以組織法定之。

第八十四條

國協仲裁法院裁決國協會員國間之爭議。

該院組織及權限以組織法另定之。

第八十五條

本章所列有關國協共同機構之運作條款，得例外由共和國國會及國協參議院所通過內容相同之法案修訂之，修訂案無須依照第八十九條之修憲程序。

(一九六〇年六月四日第六〇五二五號憲政法增訂)本章之規定亦得依據國協全體會員國間所簽訂之協定修改之；新條款之實施辦法則依照會員國各該國之憲法規定。

第八十六條

國協會員國地位之改變得基於共和國之要求，或基於當事會員國立法會議所決議而經當地公民票複決，並由國協有關部門負責投票方式及監督投票之下行。變更地位之方式，經由共和國國會及當事會員國議會所認可之協定規定之。

在同一條件下，國協會員國得脫離國協而獨立。會員國獨立後不隸屬國協。

(下列三段係依據一九六〇年六月四日第六〇一五二五號憲政法增訂)

國協會員國亦得基於協議，成為獨立國家，但仍隸屬國協。

非屬國協會員國之獨立國家，得基於協議加入國協，而不失其為獨立國家。

此等國家在國協內之地位由所簽訂協定規定之，包括本條前二款所列協定，

及第八十五條第二款有關修正之協議。

第八十七條

為適用本章規定而訂立之特別協議，應經共和國國會及當事會員國議會之批准。

第十三章 結合協議

第八十八條

共和國或國協得與有意與其結合以發展文化之國家訂立結合協議。

第十四章 憲法之修改

第八十九條

憲法修改案由共和國總統依據總理建議提出，或由國會議員提出。

憲法修改草案或提案須以內容一致之文字由國會兩院表決通過。修改案尚須經公民投票複決認可，始告確定。

共和國總統如將修改案提交國會兩院聯席會議審議，則該案無須交付公民複決；在此情況下，修改案須獲聯席會議五分之三之多數有效票，始得通過。

國會兩院聯席會議之秘書處由國民議會之秘書處擔任之。

國家領土完整遭受危險時，不得從事修憲或繼續進行。

政府之共和政體不得作為修憲議題。

第十五章 過渡條款

第九十條

國會常會停止舉行。現任國民會議之任期，於依據本憲法產生之新選議會開會之日，即告終止。

在新選國民議會開會之前，惟政府始得召開國會。

現任法蘭聯盟會議員之任期與現任國民議會之任期，同時屆滿。

第九十一條

本憲法所規定之共和國機構，應於憲法公佈後四個月內，設置完成。

國協所屬各機構之設立限期為六個月。

共和國現任總統之職權，須俟本憲法第六及第七條所規定之選舉結果公佈，方告終止。

國協會員國依照憲法公佈日所具之地位，參與第一次選舉。

新政制機構設立前，國協會員國中現有公權機關，仍依憲法施行時之法令規章繼續行使職權。

參議院在完成改組以前，參議院由共和國諮議院現任諮議員組成之。制定參議院組織之組織法，應於一九五九年七月三十一日前公佈之。

本憲法第五十八條及第五十九條所賦予憲法委員會之職權，在該委員會成立前，由中央行政法院副院長、最高去院院長及審計院院長所組成之委員行使之。由中央行政法院副院長擔任委員會主席。

國協會員國之人民，在實施本憲法第十二章所需各項措施尚未完成之前，仍繼續由所選代表參與國會。

第九十二條

為籌設新制機構，或新機構尚未設置前，為行使公權所需之立法措施，由部長會議於諮詢中央行政法院意見後，以具有法律效力之條例規範之。

在本憲法第九十一條第一款所定期限內，政府得依同樣方式以具有法律效力之條例，規定本憲法國會兩院之選舉制度。

在同一期間及同一情況下，政府得就所有事項，採取必要措施，以維護國家生存，保護國民及保障自由。

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

附錄六 意見答辯書

| 蘇永欽教授 | |
|---|---|
| 審查意見 | 修正辦理情形 |
| 1. 本報告基本上屬靜態的制度面之研究，且相當宏觀，非如研究題目所予人從個案產生問題意識，而就「現象」思考改革方向之印象。考量整體政府體制與行政立法關係之間，前者應為更原則性的決定，因此以議題為自變項，而思考體制的選擇，有使研究範圍失之空泛的危險。 | 本委託計劃乃根據委託機關之意見，以核四案為出發點，來考量整體政府體制之行政與立法之間的互動與爭議解決機制。 |
| 2. 本案研究重點放在當前的改革，則有關法制調整面可更深入，如有關釋憲體制、總統調解權、行政院長報告、答詢(立法院職權行使法)等均可作為更具體的改革建議；另如選舉制度、政黨制度、國會制度亦同。 | 已修訂，請參看第六章。 |
| 3. 建議本研究可修改部分包括：第一四四頁，美國總統與我國早期總統選舉方法皆為絕對多數；第一四五頁，在不修憲的情況下，人民創制、複決權可否設計為被動式複決，作為解決行政立法爭議的機制，頗有爭議；第二十八頁，「與憲法意旨不符」相對於「非法之所許」，在非常程度上是升高而不是降低(一為「違憲」，一為「違法」)。 | 已修訂，請參見第二章和第六章相關內容。 |
| 邱昌泰教授 | |
| 1. 本報告附錄訪談紀錄內容近兩百頁，僅簡單將其重要論點納入研究建 | 已修訂，請參見附錄三之分析。 |

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

| | |
|--|--|
| <p>議中，殊屬可惜，宜整理本研究所提之重要問題，使讀者能知悉受訪者對這些研究問題之基本觀點。</p> | |
| <p>2. 從公共政策的形成過程而言，法律、政策與預算可說是三個相互關聯，又有上下隸屬關係的概念。法律是最高位階，政策是根據法律而決定，至於預算是在法律與政策形成之後才形成的數字計畫書。行政部門所能自行裁量修改的預算，基本上是在法律與政策方向並未變動的原則下進行，如果法律與政策都明顯變更，則預算當然要向立法院提出報告。因這涉及到政策完全改變的問題，並不屬於行政裁量權的範圍。</p> | <p>與「五二 號釋憲文」意見並無相左之處，與本報告觀點相符。</p> |
| <p>3. 核四絕對是「重要政策」或「國家重大事項」，當然有必要送到立法院報告。依預算法第三十四條規定「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，使得編列概算及預算案，並送立法院」。該法係針對準備興建的重大施政建設事項而言，但對於不準備興建之事項亦應提出相關報告，其理至明。</p> | <p>此意見與「五二 號釋憲文」精神並無相左之處，與本報告觀點相符。</p> |
| <p>4. 從決策程序而言，預算案既然是重大公共政策，則究應透過國會政黨協商機制，向立法院提出報告，如此即能免除許多困擾。</p> | <p>此意見與本報告觀點相符，關於國會政黨協商機制，已參酌本項意見加以修訂，請參見第六章之討論。</p> |
| <p>5. 建立行政立法間爭議解決機制，宜</p> | <p>關於五二 號釋憲文內容，及各大法</p> |

| | |
|---|---|
| <p>回歸五二 釋憲文本文，就大法官會議所達成的釋憲文內容，及各大法官協同意見書與不同意見書當中，所提各種可能爭議解決機制，進行深入而有系統的探討，例如何謂協商解決方案？何謂個別性法律？立法院如何參與重大爭議的公共政策？甚至是重要政策或國家重大事項的定義等，都是建立解決爭議機制關鍵的問題，大法官提示很多建議方案，宜深入研究。</p> | <p>官協同意見書與不同意見書當中，確已勾勒各種可能的爭議解決機制與途徑，研究小組已納入研究討論中。研究報告並就各國經驗加以檢討，提出包括憲法上可能窮盡的各種機制，以及法律位階的解決途徑和包括政治運作的改革方案。關於協商解決方案，涉及行政部門和立法部門間的協商機制、以及國會朝野政黨協商機制之強化，詳見第六章「研究之建議部分」。至於何謂個別性法律，立法院如何參與重大爭議的公共政策，甚至是重要政策或國家重大事項的定義，請參見第二章和第六章之討論。</p> |
| <p>邱榮舉教授</p> | |
| <p>1. 本報告參考書目中所列之書目，宜依論文規格之相關格式妥善處理，如中文書目的排列，同一作者之論文應依時間先後排序，外文書目體例則應統一。</p> | <p>已依論文格式修訂。</p> |
| <p>2. 本報告宜對我國獨有的五權分立架構或五權分立論進行分析。第一章緒論中基本理論部分，除說明三權分立論，亦應論述五權分立論；第六章「結論與建議」中，亦應對五權分立架構有所著墨。我國行政與立法兩權爭議之主要關鍵之一，就是在於五權分立架構，故解決之道，就是要破解五權憲法制，而後採三權分立制之憲政體制。</p> | <p>此見解與研究報告觀點相符，五權分立乃為我國特有之憲法架構，與西方三權分立之憲政經驗有所不同，已於第二章第三節(一)「我國憲法的原理」中加以探討。惟本研究之重心在於探討行政和立法之關係，故焦點置於包括總統和行政院在內的「政府」與代表國會的立法院之關係，至若五權分立架構下中央政府其他憲政機關，除司法院大法官會議攸關憲法解釋之爭議排解而納入探討外，並不在本研究</p> |

| | |
|---|--|
| | 討論之列。 |
| 3. 憲法位階的改革，宜思考如何由五權分立架構改為三權分立架構；法律位階的改革，宜儘速取得朝野各界對選舉制度改革之共識，同時必須考慮台灣的歷史文化與政治生態。至於關於憲政慣例與政治運作，宜思考我國的政黨體制、政黨政治發展趨勢。此皆有待朝野政治領導人發揮「政治智慧」，並進行「政治溝通」。 | 此一建議與研究報告之觀點相符。 |
| 沈富雄委員 | |
| 1. 總統兼黨主席，可形成具有台灣特色之政黨內造化，將有助於解決兩院爭議。 | 總統兼任黨主席並無法解決問題，國民黨政府時代即由總統兼任黨主席，但仍無法解決兩院衝突。 |
| 2. 建議我國選舉制度採取芬蘭開放式比例代表制，對我國現制影響較小。 | 芬蘭式的選舉制度所造成的政治效果為政黨林立與分裂化，與 SNTV 有些類似，因此大多學者並不贊成此種制度，此制之施行不僅在執行上較為困難，且無法改善 SNTV 下之缺點。 |
| 3. 我國為行政權獨大的國家，常有政府行政權行使過當的問題，而核四案卻是行政權不行使，即不執行預算，實際上並非行政與立法分際之問題。國民黨可以行使倒閣權卻不倒閣，為核四案的關鍵。另核四為政治議題，不應請求釋憲。 | 認為核四屬政治議題，並非行政與立法分際之問題而無需請求釋憲，大法官亦不需對此作解釋之見解，為部分大法官和憲法學者所肯認，研究小組亦相當程度持相同觀點。惟今司法院大法官會議已作出釋字五二號之相關解釋，且本案如釋憲文含解釋理書中所揭示，除涉及預算之性質、個別性法律與重要事項之行政立法權分際問題，另亦及兩權爭議的解決途徑，故仍有必要針對權分際問題作一探究。但參考本研究所訪談之大法官和 |

| | |
|--|--|
| | <p>憲法專家意見，對於行政立法權力的界限，率多持無法截然清楚二分之見解，以有關國家重大事項之決定為例，除依憲法、立法院職權行使法和預算法之有關法律規定執行外，亦有待行政和立法部門的相互尊重、溝通與協調。至於在核四爭議中，由立法院在野黨委員提出不信案，迫行政院院長下台，總統提名新任行政院院長而改變原有核四政策，化解兩院衝突；或者進一步由總統解散立法院，藉立法委員之改選，重新組成國會由最新民意加以公決爭議並化解僵局，確為解決核四問題之關鍵。然而，憲法上不信任案和解散權之配套設計，並不完善，前者行使誘因不足，而者乃被動機制，效果均相當有限，詳見第二章和第六章之討論。</p> |
| <p>趙弘章先生</p> | |
| <p>1. 本報告有關改革的建議太理想化，如修改憲法等相當困難。行政與立法爭議解決機制在憲政層次外，行政流程與運作理念機制轉換過程亦為關鍵。另宜有配套措施，如選舉制度改革。</p> | <p>鑑於憲政改革實踐在理想與現實間的差距，研究報告特為此提出多層次多面向的因應建議，請參見第六章「研究之建議」部分。</p> |
| <p>2. 建議總統兼任黨主席，由執政團隊形成政黨協商機制，為解決行政立法爭議之較佳方式。我國政黨只有新黨是內造政黨，兩大黨決策機制不在立法院內。政黨內造化，為解決亂源之方式之一。</p> | <p>總統兼任黨主席或政黨朝向所謂的「內造政黨」此兩項建議，彼此相關但並不完全相容，國民黨政府時代即總統兼任黨主席，但國民黨並未內造化。政黨內造化可使政黨之權力中樞和決策權威集中於國會內部，這確有</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>助於各政黨國會黨團之立法決策權威化或者效率化，免去國會外並存一中央黨部之不同決策權和領導權之扞格與衝突，但是否在解決中央政府之行政和立法爭議上必然取得直接的正面效應，在理論上和經驗上似難以一概而論。</p> |
| <p>黃世鑫教授</p> | |
| <p>1. 由行政院停止執行核四案探討行政與立法之分際與爭議，並不恰當；因為，行政院長宣布停止執行核四預算之際，其爭議之引發，並非肇因於行政院與立法院之間在現行憲法或法律規範的權限爭議，而是「政黨」間的政治衝突。其次，如果真是所謂行政與立法之爭議，即使是在現行憲法或法律規範下，亦有解決機制之設計。第三，綜觀整個釋憲文，特別是各大法官的少數意見書或協同意見書，內容之重點與行政與立法之爭議並無密切關聯，各大法官受其黨派屬性和背景的影響，其實相當明顯。</p> | <p>本研究研究焦點和視野不完全受核四爭議個案所限，關於爭議解決機制之檢討，相當重要，因此與憲政運作下「政黨」間的政治衝突解決途徑密切相關。然而，按我國憲法之規定和法官釋字五二二號所揭示關於行政與立法之爭議解決機制，有多項途徑可供行使，但誠如研究報告第二章和第六章所述，其功效相當有限。至於認為大法官受其黨派屬性和背景的影響之見解，也為研究小組所理解。</p> |
| <p>2. 有關各國的比較，政黨的角色與功能似乎著墨太少。在內閣制與總統制的不同體制下，行政與立法之「內涵」，有極為明顯的差異；特別是在內閣制國家，並非行政與立法的分立，而是在「立法」時係政黨與在野黨的制衡，在「行政」時，係政務官系統與事務官系統的責任分攤。內閣制並不強調行政與立法之分立，而是著重</p> | <p>政黨的角色和功能與本研究相關，在方法論上，以政黨為分析單位較屬於間接因素，但對於行政立法爭議的解決亦十分重要。相同的建議如沈富雄委員的政黨內造化議題，蘇永欽教授的政黨制度議題。一個國家主要政黨的特性和組織性格與憲政體制的配套運作，可成為另一研究課題，且政黨與行政立法關係之</p> |

| | |
|---|--|
| <p>「政黨責任」。除此之外，美國總統制之所以能順利推動，沒有組織嚴密、具決策能力的「政黨」，應該是主要的原因。</p> | <p>制度運作的連結，在各種憲政體制類型之運作中亦各有其特色。在我國混合制之下，亦有待中介機制提供政黨在其中的作用，諸如在行政部門政策決定過程中建立與國會中政黨的協商機制，或是完善現有國會立法過程中的政黨黨團協商機制，的確攸關行政立法之爭議解決。此一部分已參考審查者意見修訂於第六章。</p> |
| <p>3. 對政黨組織嚴密的國家，如果政府組織的設計，再去強調行政與立法之分立，彼此制衡，則若採行總統制；如果行政首長與國會的多數黨屬同一政黨，則透過政黨機器的運作，不會產生行政與立法制衡的效果；至如行政首長來自國會的少數黨，則基於政黨的利益或責任，必然引發立法部門杯葛之政治衝突，或行政首長妥協，而導致政治責任不明。</p> | <p>此觀點與研究報告意見並無不符之處。</p> |
| <p>4. 內閣制國家所謂不信任或倒閣案，以及解散國會，並非為解決行政與立法之爭議，而是為解決在國會定期改選前，執政黨已失去實質多數之政府所面對的困境。還有所謂的釋憲，亦非針對解決行政與立法之爭議。除此之外，內閣制國家的虛位國家元首，無論是總統或國王，其在解決政黨間或主要社會階層間（例如勞、資，不同種族、宗教）之爭議所能扮演的角色，似不應予以忽視。</p> | <p>行政與立法之爭議，不限於狹義的解釋，而宜作廣義解釋，包括行政與立法部門間因政策、法案與人事去留之爭議、衝突或衍生之僵局均屬之。職是之故，在議會內閣制之下，執政黨已失去實質多數之政府所面對的困境，而有不信任案之提出或解散國會之情況，亦屬本研究中行政立法兩權爭議的解決機制。另外，行政機關所頒佈之行政命令可能抵觸憲法或立法院所制定之法律，立法院所制定之法律亦可能抵觸憲法並侵及憲法規範下</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>的行政權領域，因而行政部門所頒佈之行政命令或立法院制定之法律，均可能構成兩權間之爭議和衝突，相關案例必贅述。在我國，根據司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款，中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法。是故，司法院大法官之釋憲功能，也能有排解行政立法爭議之功能。至於議會內閣制中元首對於憲政爭議解決所能扮演之角色，十分重要，惟我國並非議會內閣制，我國總統之地位和角色與虛位元首雖非完全相異，但亦無法與其完全類比。</p> |
| <p>劉忠雄參議</p> | |
| <p>1. 核四預算執行產生之爭議，因事涉行政、立法、朝野政黨及主計部門，除文獻蒐集與訪談大法官、學者外，宜再訪談行政、立法、政黨負責其事的部門或承辦主管，俾更嚴謹。</p> | <p>由於研究焦點超越核四個案範圍，加以受研究執行期間之限制，故訪談對象以大法官和學者專家為限。</p> |
| <p>2. 報告中探討行政與立法之分際，指出不應侵犯他院之權責，惟並未提出如何釐清，例如是否藉憲法或法律予以明定；另本報告重點在發生爭議之處理，而非防止，宜酌予補充。</p> | <p>本研究主要探討中央政府行政和立法機關，所謂「他院之職職」，意指按憲法和各組織法規範下之職權。關於爭議之防止，已參考審查意見修訂，詳見第六章「研究之建議」中關於選舉制度改革、國會改革、政黨協商機制、政府組成型態之建議、以及憲政慣例與憲政文化之建立等討論。</p> |

| | |
|--|--|
| <p>3. 本報告第一三一頁建議「政府法案應給予優先審查權」，目前行政部門已常提列優先法案，請立院優先審查，如何使其成為優先權，宜加以補充說明。</p> | <p>建議政府法案優先審查權宜透過國會立法運作建立憲政慣例加以落實，請參見第六章第一節。</p> |
| <p>4. 本期末報告初稿在立法院大選之後完成，而部分敘述係為選舉前的情況，例如提要 XI 頁中敘述「如果選後國民黨成為第一大黨」等文字，宜配合修正。</p> | <p>已修訂。</p> |
| <p>莊世明組長</p> | |
| <p>1. 本研究結論闡述我國民主政體轉型不久，憲政秩序根基不穩，行政立法關係爭議不絕，在當前政黨體系重組之巨變下，問題更為複雜。本研究宜針對台灣當前和未來的因應對策提出具體建議。</p> | <p>請參見第六章「研究之建議」部分。</p> |
| <p>2. 本研究所提建議是否可解決核四案所引發之行政立法爭議，應加以敘述，以符研究目的。</p> | <p>已補充修訂，請參見第六章第二節關於總統主動解散權之討論。</p> |
| <p>3. 核四案爭議最關鍵之問題，是行政院對立法院通過的法定預算，是否有權決定不繼續執行。公共政策的訂定與變更應屬行政機關的權限，釋字第三九一號解釋，亦提及預算不等同於法律。建議本研究對核四案決策過程應稍做著墨，使讀者可瞭解核四問題在本研究中導引之問題癥結。</p> | <p>已補充說明，請參見第二章第三節之內容。</p> |

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

參考書目

- 巴登特 (Robert Badinter), 1994, 法國第五共和的憲政發展 (專題演講文, 許有為摘譯), 收錄於姚志剛等著, 《法國第五共和的憲政運作》。台北: 業強出版社。
- 石川真澄(高泉益中譯), 1996, 《漫談日本政治運作》台北, 台灣商務印書館。
- 左雅玲, 1994, 行政權二元化與左右共治經驗, 收錄於姚志剛等著, 《法國第五共和的憲政運作》。台北: 業強出版社。
- 朱雲漢, 1994, 解讀法國第五共和憲政體制, 《律師通訊》, 第179期, 8月號, 頁21。
- 朱雲漢、廖益興, 1995, 台灣的憲改政治, 中國政治學會、聯合報系文化基金會主辦, 「戰後台灣政治發展」研討會論文。一九九五年十月廿一日、廿二日, 台北。
- 李炳南等人, 1995, 《第一階段憲政改革之研究: 民國七十九年七月至八十年四月》。國科會專題研究成果報告。
- 李炳南、曾建元, 1997, 第四次修憲之研究—政黨政治過程與制度後果, 《中華民國行憲五十年學術研討會論文暨研討實錄》。
- 李念祖、朱百強, 2001, 從釋字五二二號解釋看行政與立法關係, 核四案大法官解釋研討會--從釋字五二二號解釋看行政與立法關係, 《台灣本土法學雜誌》, 第二十期, 頁43-56。
- 李建良, 2000, 核四停建之法與政策分析, 《月旦法學》, 第六十七期, 頁37-49。
- 芮正皋, 1988, 法國實施「雙頭政治」, 《問題與研究》, 第二十七卷第八期, 頁50-60。

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

吳玉山，2001，制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響，中國政治學會九十年年會暨學術研討會論文。二〇〇一年一月六日，台北：台大社會科學院。

吳圳義，1989，《戴高樂與現代法國》。台北：台灣商務印書館。

吳庚，1998，《行政法之理論與實用》。台北：三民書局。

周陽山，1995，「半總統制」概念及其實施經驗的反思：芬蘭模式的探討，《美歐月刊》10，5：67-78。

李念祖、朱百強，2001，從釋字第五二二號解釋看行政與立法關係，《台灣本土法學雜誌》，第二十期，頁57-65。

林子儀，2001，憲政體制問題釋憲方法之應用—美國聯邦最高法院審理權力分立案件之解釋方法，司法院大法官九十年度學術研討會論文，二〇〇一年十月十三日。台北，司法院主辦。

林佳龍，2000，半總統制下、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析，林繼文編，《政治制度》，台北，中央研究院中山人文社會科學研究所。

林紀東，1986，《中華民國憲法逐條釋義》（修訂版，第二冊）。

林紀東，1988，《中華民國憲法釋論》，台北：大中國圖書。

林繼文，2000，半總統制下的三角政治均衡，載林繼文主編《政治制度》，台北，中央研究院中山人文社會科學研究所：135-175。

林繼文，2001，從憲政工程學的角度論行政權之改革，《台灣民主鞏固與發展研討會—政權移轉一年來之前瞻與挑戰》（2001年3月30日），國策研究院主辦。

孟德斯鳩著，嚴復譯，1980，《法意》，台北，商務印書館。

岩井奉信(鄭樑生中譯)，1995，《日本國會的立法過程》，台北，國立編

譯館。

洛克，1986，《政府論次講》。台北，唐山出版社。

洪波，1992，《法國政治制度變遷：從大革命到第五共和》，中國社會科學出版社。

胡祖慶，2001，《聯合政府的理論與實踐》，收錄於《聯合政府—台灣民主體制的新選擇？》，蘇永欽編，新台灣人文教基金會。

倪炎元，1996，《擺盪在內閣制與總統制之間--從憲政實踐與修憲競合歷程看台灣憲政體制定位的困境》，《總統大選後台灣地區的政治發展》研討會論文。中國政治學會、東海大學政治學系所主辦，一九九六年五月廿五日，台中。

徐正戎，2000，《陳唐體制之憲政困局》，《政策月刊》，第六十一期，頁56-62。

姚志剛等著，1994，《法國第五共和的憲政運作》。台北：業強出版社。

許宗力，2001，《權力分立與機關忠誠--以德國聯邦憲法法院裁判為中心》，《司法院大法官九十年度學術研究會：憲政體制與機關爭議之釋憲方法論》，台北，司法院主辦。

許宗力，2001，《迎接立法國的到來？！--評釋字第五二號解釋》，核四案大法官解釋研討會--從釋字五二號解釋看行政與立法關係，《台灣本土法學雜誌》，第二十期，頁57-65。

郭正亮，1996，《尋求總統和國會的平衡：雙首長制對台灣憲改的時代意義》，《問題與研究》，第三十五期第七卷，頁56-72。

曾根泰教、金指正雄，1994，《Visual Seminar：日本的政治》（日文），東京，日本經濟新聞社。

陳宏銘，1997，《台灣憲政體制的變遷—結構制約與路徑依循下的選擇》，私立東吳大學政治學系碩士論文。

陳宏隆，2001，《半總統制下行政和立法衝突解決之憲政機制—以法國

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

和台灣的比較研究為例》，私立東吳大學法律專業碩士班碩士學位論文。

陳英鈐，2001，機關權限爭議問題釋憲方法之運用 - 德國與我國憲法愛國主義的誕生

陳英鈐，2001，從行政國家到立法國家？ - 釋字五百二十號評釋，《台灣本土法學雜誌》，第二十二期，頁 21-35。

陳春生，2000，從法治國角度看核四問題之解決，《月旦法學雜誌》，第六十七期，頁 24-36。

陳新民，1998，《中華民國憲法釋論》，三民書局。

陳淳文，1996，法國公民投票制度簡述，《憲政時代》，第 21 卷，第 4 期。

黃秀端，1991，美國總統對否決權的使用，《美國月刊》，第六卷第十期，頁 51-61。

黃秀端，2001，立法院委員會制度糾謬：立法效率與品質為何不好？，《當代》，第一七一期，頁 86-97。

黃秀端，2002，國會的效能提升—談兩波立法院之改革，「再造新國會」研討會，台北：財團法人台灣新世紀文教基金會。

黃昭元，1998，九七修憲後我國中央政府體制的評估，《台大法學論叢》，第二十七期第二卷，頁183-215。

黃昭元，2001，走鋼索的大法官，核四案大法官解釋研討會--從釋字五二二號解釋看行政與立法關係，《台灣本土法學雜誌》，第二十二期，頁 66-79。

黃峻昇，1994，行政權與立法權之關係，收錄於姚志剛等著，《法國第五共和的憲政運作》。台北，業強出版社。

黃錦堂，2001，機關爭議問題釋憲方法之應用，司法院大法官九十年度學術研討會論文，二〇〇一年十月十三日。台北，司法院主辦。

- 湯德宗，1998，論九七憲改後的權力分立-憲改工程的另類選擇，《台大法學論叢》，第二十七期第二卷，頁135-178。
- 游盈隆，1997，民主鞏固與台灣憲政體制的選擇，《民主鞏固或崩潰》。台北：月旦出版。
- 張台麟，1990，法國第五共和國會角色之研析，《問題與研究》，第29卷，第6期，頁49-60。
- 張台麟，1992，法國國會對政府設立機關及任命首長之監督，《問題與研究》，第31卷，第10期。
- 張台麟，1995，《法國總統的權力》。台北：志一出版社。
- 張台麟，1995，《法國政府與政治》。台北：五南出版社。
- 張台麟，1997，法國「雙首長制」及第三次「左右共治」之研析，《美歐季刊》，第12卷，第4期，頁61-87。
- 張台麟，2000，法國第五共和實施公民投票之研究，《問題與研究》（2000年12月），第39卷第12期。
- 張台麟，2001，法國總統在聯合政府組成與決策中扮演之角色，收錄於《聯合政府—台灣民主體制的新選擇？》，蘇永欽編，新台灣人文教基金會。
- 葉俊榮，1998，國家發展與憲法變遷—大法官釋憲的機能，大法官釋憲五十週年學術研討會，1998年九月十九日。台北，司法院主辦。
- 葉俊榮，1998，九七憲改與台灣憲法變遷的模式，《台大法學論叢》，第二十七期第二卷，頁135-178。
- 葉俊榮，2000，論核四所引發的憲法爭議，《月旦法學》，第六十七期，頁50-57。
- 劉淑惠，1994，法國第五共和的國會，收錄於姚志剛等著，《法國第五共和的憲政運作》。台北：業強出版社。

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

劉淑惠, 1996, 由核四案看我國覆議制度的運作, 《國家政策雙週刊》, 第一五二期, 頁 14-15。

劉嘉甯, 1997, 《法國憲政共治之研究》。台北：商務出版社。

劉慶瑞, 1983, 《中華民國憲法要義》。台北，三民書局。

劉義周, 1995, 我國憲法變遷的動力。(戰後台灣徵治發展)學術研討會(一九九五年十月廿一日、廿二日), 中國政治學會、聯合報系文化基金會主辦。

鍾國允, 2001, 論法國合憲性審查制度之形成, 《憲政時代》, 第 26 卷, 第 4 期。

蕭文生, 2001, 自法律觀點論國會改選後的政府組成, 《國會大選後的憲政運作研討會論文集》, 2001 年 8 月 11 日。台北, 財團法人台灣新世紀文教基金會主辦。

蘇永欽, 2001, 從釋字五二二號解釋看行政與立法關係, 核四案大法官解釋研討會--從釋字五二二號解釋看行政與立法關係, 《台灣本土法學雜誌》, 第二十期, 頁 80-90。

Pierre Devolvé 著, 2001, 陳淳文譯, 法國的行政權及其監督: 以左右共治時期為中心, 《月旦法學雜誌》, 第 71 期。

Pierre Devolvé, 2000, 法國之憲法委員會與合憲審查制度—巴黎第二大學教授來台演講稿中翻文(徐正戎譯), 《憲政時代》第 26 卷, 第 2 期。

Almond, Gabriel A. and Sidney Verba, 1960. *The Civic Culture*. Boston: Little Brown.

Arter, David. 1987. *Politics and Policy-making in Finland*. New York: St. Martin's Press.

Arter, David. 1999. "Finland." In Robert Elgie ed *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford, Oxford University Press, 48-66.

- Bahro, Horst, Bernhard H. Bayerlein and Ernst Veser. 1998. “ Duverger’ s Concept: Semi-presidential Government Revisited.” *European Journal of Political Science* 34: 201-224.
- Bell, John. 1992. *French Constitutional Law*. Oxford University Press.
- Bogdanor, Vernon. 1995. *The Monarchy and the Constitution*. Oxford: Oxford University Press.
- Brazier, Rodney. 1988. *Constitutional Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Brown, L. Nevilie and John S. Bell. 1993. *French Administrative Law*. Oxford University Press.
- Carey, John M. “ Parliaments Over Presidents?”(Review of the book “ The Failure of the Presidential Democracy”) *Journal of Democracy* 6: 168-172.
- Curtis, Gerald L. 1999. *The Logic of Japanese Politics: Leaders, Institutions, and the Limits of Change*. New York: Columbia University Press.
- De Gaulle, Charles. 1946. “ The BayeuxManifesto, “ in Arend Lijphart. (ed) *Politics in Europe: Comparisons and Interpretations* (1969) pp.139-143. Prentice-Hall INC.
- Delury E. Ed. 1987. *World Encyclopedia of Political Systems*. New York, Facts on File Inc.
- Dicey, Albert Venn. 1959. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 10th edition. Macmillan.
- Duverger, Maurice. 1980. “ A New Political System Model: Semi-Presidential Government.” *European Journal of Political Research* 8(2): 165-187.

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

- Easton, David. 1965. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Elgie, Robert. 1993. *The Role of the Prime Minister in France, 1981-91*. St. Martin' s Press.
- Elgie, Robert, ed. 1999. *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert and Steven Griggs. 2000. *French Politics : Debates and Controversies*. London and New York.
- Ezrati, Milton. 1999. *Kawari: How Japan's Economic and Cultural Transformation Will Alter the Balance of Power Among Nations*. Reading: Perseus Books.
- Fisher, Louis. 1988. *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*. 2nd. Washington D.C.: Congressional Quarterly.
- Foley, Michael and John E. Owens. 1996. *Congress and the Presidency: Institutional Politics in A Spearated System*. New York: Manchester University Press.
- Gunther, Richard. 1997. " Multidimensional Assessments of Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Systems." *Constitutional Choice Round Table*. May, 31, 1997. Sun Yat-Sen Institute for Social Sciences and Philosophy Academia Sinica.
- Hall, Peter A., Jack Hayward, Howard. 1990. *Developments in French Politics*. Macmilian.
- Harrison, Martin., Jack Hayward. et. Al. 1993. *De Gaulle to Mitterrand: Presidential Power in France*. New York University Press.
- Horowitz, Donald L. 1990. " Comparing Democratic Systems." *Journal of Democracy* 1 : 73-9.

- Huber, John D. 1996. "The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies," *American Political Science Review* 2:269-282.
- Jenkins, Kate. 1999. "Effective Government and Effective Accountability." *Political Quarterly* 70-2: ??
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Laver, Michael and Norman Schofield. 1991. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1969. *Politics in Europe: Comparisons and Interpretations*.(eds) Prentice-Hall INC.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 1992. *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1994. "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations." in Juan J.Linz and Arturo Valenzuela.(eds) *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Jones Hopkins University.
- Linz, Juan J. 1990. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1:51-69.
- Linz, Juan J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make A Difference?" in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela.(eds) *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Jones Hopkins University.

從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制

- Lipset, Seymour M. 1990. "The Centrality of Political Culture." *Journal of Democracy* 1:80-3.
- Lovecy, Jill. 1992. "Comparative Politics and the Fifth French Republic," *European Journal of Political Research*. 21:385-408.
- Mainswaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation." *Comparative Political Studies* 26: 198-228.
- Nousiainen, Jakko. 1994. "Finland: Ministerial Autonomy, Constitutional Collectivism, and Party Oligarchy." In Michael Laver and Kenneth A. Shepsle eds., *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Nousiainen, Jakko. 1987. "Bureaucratic Tradition, Semi-Presidential Rule and Parliamentary Government: The Case of Finland," *European Journal of Political Research* 16/2 (March): 229-249.
- Pempel, T. J. 1974. "The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan." *American Journal of Political Science* 18: 647-664.
- Ramseyer J. Mark and Frances McCall Rosenbluth. 1997. *Japan's Political Marketplace*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ranney, Austin 2001. *Governing : An Introduction to Political Science*. 8th Edition. Prentice Hal.
- Rohr, John A. 1995. *Founding Republics in France and America: A Study in Constitutional Governance*. University Press of Kansas.
- Safran, William. 1991. *The French Polity*, 3rd edn, London: Longman.
- Sartori, Giovanni. 1994. "Neither Presidentialism nor Parliament." in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela.(eds) *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Jones Hopkins University.

- Sartori, Giovanni. 1997. 2nd edition. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Shugart, Mathew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Silberman, Bernard. 1982. " The Bureaucratic State in Japan: The Problem Authority and Legitimacy." In Tetsuo Najita and J. V. Koschman eds. *Conflict in Modern Japanese History: The Neglected Tradition*. Princeton: Princeton University Press, pp. 226-257.
- Spitzer, Robert J.. 1988. *The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency*. Albany: State University of New York: Harper & Row.
- Stevens, Annes. 1992. *The Government and Politics of France*. New York : St. Martin' s Press.
- Veser, Ernst. 1997. " Semipresidentialism -Duverger' s Concept- A New Political System Model," paper presented in the *Constitutional Choice Round Table*, Academia Sinica, Taipei.
- Watson, Richard A. & Norman C. Thomas. 1988. *The Politics of the Presidency*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.
- Wright, Tony. 2000. *The British Political Process*. London: Routledge.
- Wright, Vincent. 2000. The Fifth Republic: From the Droit de L' État to the État de droit ? in *The Changing French Political System*. Edited by Robert Elgie. London: Frank Cass.