

RDEC-RES-091-010(委託研究報告)

# 憲政秩序與中央政府體制運作 之檢討

受委託單位：東吳大學政治學系  
研究主持人：吳志中  
協同主持人：程明修  
研 究 員：謝孟瑤、向明恩

行政院研究發展考核委員會編印  
中華民國 九十二年六月

目次

目次	I
表次	III
圖次	IV
提要	V
第一章 研究背景與主旨	1
第一節 研究目的	1
第二節 相關文獻探討	2
第三節 基本理論	4
第四節 研究方法	5
第二章 中央政府體制的憲法規範	7
第一節 我國憲法之規範	7
第二節 各國憲法規範的比較：五權憲政與三權憲政	24
第三章 我國憲政秩序中國家權力的運作	51
第一節 國民大會對於中央政府體制運作的影響力消長	51
第二節 行政權與立法權的運作關係	63
第三節 司法權對於憲政秩序形成的功能	141
第四節 考試權在憲政秩序下的地位	167
第五節 監察權在憲政秩序下的地位	177
第四章 結論—研究之建議	191
附錄一：研究計畫訪談記錄	201
附錄二：歷次憲法增修條文內容	252

憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

附錄三：座談會意見與回應 .....284

附錄四：憲政秩序與中央政府體制運作之檢討期末報告學者  
專家座談會會議紀錄.....294

參考文獻 .....301

表次

表 2-2-1 芬蘭新舊憲法比較 .....	28
表 3-3-1 六次修訂憲法關於立法委員產生方式之變動 .....	81
表 3-3-2 透過憲法解釋所產生的憲法變遷 .....	151



圖次

圖次

圖 2-2-1、半總統制中華民國政府組織圖.....	36
圖 2-2-2、內閣制英國政府組織圖.....	40
圖 2-2-3、總統制美國政府組織圖.....	43
圖 2-2-4、半總統制法國政府組織圖.....	46
圖 2-2-5、憲政秩序的形成 .....	48
圖 3-2-1 2001 年第五屆立委選舉結果示意圖.....	74
圖 3-4-1 懲處處分之流程 .....	174

## 提 要

關鍵詞：憲法、國會改革、總統制、內閣制、半總統制、司法改革、五權憲法、三權分立。

### 一、研究緣起

觀察我國憲法改革脈絡，可以發現逐步近似法國第五共和的憲法，但是，目前臺灣政府的憲政運作狀況相較於法國政府的運作機制卻呈現南轅北轍的差異；尤其是在 2000 年新總統的產生，當我們欣慰中央政府進行歷史性的和平政黨輪替如此難得的民主化成就，其實，這只是另一波憲政紛爭的開端，強勢的在野政黨主導著國會運作，運用各種憲政技巧嚴格監督執政黨的施政。讓甫取得政權的執政團隊幾乎無法實踐施政理念。

中華民國憲法雖然民國三十七年公佈施行，由於內憂外患戰亂之因，在臺灣社會直到 1987 年蔣經國總統任內解除戒嚴令，1988 年解除報禁，逐漸開放言論自由，終於在李登輝總統任內，於 1991 年宣布終止動員戡亂時期臨時條款，才真正逐步落實中華民國憲法的精神；其後，自一九九一年第一次修憲以來，迄今已歷經六次的修憲，歷次的修憲工作均有其所肩負的憲政使命，然而，台灣也隨著這樣的一次又一次的修憲腳步，才得以確立當前民主憲政體制的運作模式。相較先進法治國家的憲政經驗而言，臺灣十年來的民主經驗憲政運作實屬短促，自然有欠純熟與圓滑。再加上，臺灣外有中國屢以武力威脅，內有意識型態的統獨之爭，在內憂外患的夾攻之下，憲法的修改有其現實上的限制與不得已的考量，民主改革之路更因而更為坎坷。

在政黨輪替之後，接下來的工作，應要重新省思中央政府體制運作的問題癥結，民主憲政之路的辛苦，希望嘗試瞭解我國目前政府與國會運作困難的原因何在，尋找出妥善解決的方案，期望早日晉身為成熟的民主憲政國家。

此外，在提升國家競爭的呼聲中，我國憲法採取的世界上獨一無二的五

權憲政體制，在憲政運作上與先進民主法治國家已運作數百年的三權分立制度相較，似較為龐大是否適合現階段中華民國在臺灣的政治環境？也是本論文要作一檢討調整之處。

## 二、研究方法及過程

本研究案著重在台灣本土憲政運作癥結的解決。

首先，經由對中華民國憲法歷史背景的分析，以及歷次憲法增修一連串憲法台灣化的過程，深入探討憲法變動與台灣社會連結的脈動關係。

其次，針對現階段在台灣所引發的憲政爭議作一番總整理。九〇年代開始台灣邁入民主化的階段開始，不斷產生憲政運作上的爭議，尤其是在中央政府體制運作的建構上，總統的定位，以及行政權與立法權相互的角色衝突等問題，以及五權憲政體制下，行政、立法、司法、考試、監察五個憲政權限間的相處重疊牽制，尤其在政黨輪替之後，讓許多隱含在中華民國憲法內的憲政問題，一一浮上檯面。

透過對問題的分析歸納，屢次的憲政爭議之收場方式：有的運用政黨妥協方式解決等方式；有的依循司法途徑，由司法院大法官對憲政爭議個案做出解釋等。任何政治部門或司法部門的操作都有可能造成憲法內容的實質影響，可能是具體化，可能是形成新的內容。這就可能造成憲法的實質變動。首先是政治部門的運作，這是行政部門與立法部門之間的折衝所生之慣例，這裡包括政黨的影嚮。

司法院大法官本係職司憲法解釋，但是，司法權終究是被動的憲法機關，憲政爭議問題，往往已經在台灣社會掀起相當大的波瀾，耗費相當龐大的社會政治成本，待司法機關的曠日廢時的審理解釋，恐怕也只是對於稍微沈澱的輿論紛擾，再引起另一波的喧擾。雖然司法院大法官對於我國憲政發展相當貢獻，但我們不能完全仰賴司法權來解決憲政體制根本性的問題，由於是個案審理只能夠頭痛醫頭，腳痛醫腳，全盤性的整體思考是本研究計畫所欲達成的目標。

第三部分，本文希望對於中央政府體制運作提供一個準則，讓行政權與立法權之間的關係能夠在雙方可預期的模式下順利運作，五權憲政體制的重新調整建構，降低相互衝突摩擦降低消耗的政治成本。然而經由憲政運作模式的提供，他山之石可以供錯，參佐先進民主憲政國家的法治經驗，本文透過對於法國、德國、以及英美、日本之憲政經驗，對我國的憲政運作提供參考模式。

本計畫約訪我國憲政機關具代表性的現任機關公務員以及憲政學者共九人，對於當前憲政運作的看法，以及親身述說在機關中任職之觀察瞭解，透過訪談彙整受訪者之寶貴意見。

訪談問題大都環繞以下四個主題：

- (一) 由憲法變遷的脈絡觀察，我國這樣政府體制常會造成行政與立法兩權之間的僵局，應如何化解？
- (二) 您認為在當前憲政體制下，五權機關權力相互間如何影響？這種相互影響之利弊。
- (三) 憲政運作的調整建議：尋求通盤性的憲政爭議解決模式。
- (四) 對於我國憲政秩序運作的觀察與建議。

### 三、重要發現

區分為兩部分：

其一，關於中央政府體制中，行政與立法兩權相互牽制陷入憲政困境之問題。

臺灣政權移轉以來，體驗新修正憲法之下民主制度運作的爭議，應該可以歸類為以下幾點：

#### 一、欠缺穩定友善順暢的國會議事環境

行政與立法之間的制衡，本是天經地義為民主法治國家常態，良性的運作是全民之福，但是一旦陷入惡性的僵局，則非全民所樂見。對於我國立法

權行使上的困境與問題點之發現。

### (一) 我國立法委員的選舉制度不良

我國區域立法委員的選舉方式，是採取世界各國很少採用的多席次選區單記不可讓渡投票制（簡稱 SNTV），SNTV 選舉制度鼓勵候選人激化訴求，爭取特定組群選民的認同，欠缺鼓勵產生穩定性中間立場民意代表的機制。台灣特殊的選舉制度造成立法院派系林立、政黨紀律不彰，讓政府提案要獲得支持的成本很高。再者，SNTV 選舉制度也容易造成現任立法委員落選，使國會運作無法順利經驗傳承。區域立委採用 SNTV 選舉方式，除了容易造成賄選買票地方派系黑金勢力猖獗之敗壞選舉風氣之外，國會議員必須用相當心力與選區的選民服務，以求下一屆順利當選。忽略問政荒廢議事的國會議員，反而因為選區經營用心而連連順利當選。這樣的現象對於憲政運作而言並不是正面的現象。

### (二) 委員會制度功能不彰

委員會制度是希望藉由專業分工的方法，有效的處理複雜的立法事務，讓眾多的立法委員可以用心專注於某一領域，得以制訂出適當的法律規範。同時，委員會可使法案內容詳細討論，得以節省院會審理法案的時間，也可以促成立法委員專業性資深制的建立。

### (三) 立法院未具備完整的國會權力

目前我國立法權擁有法律案、預算案的立法權，對行政官員的質詢權，以及行使對於總統提名之人事同意權。而完整的國會權限，應還包含國會調查權。

讓國會運作步入進步民主法治國家的憲政運作模式，改變當前國會議員的選舉方式，讓訴求溫和合乎社會普遍訴求的候選人當選；以及建立健全的委員會制度，讓委員會的功能充分發揮，以達到提高議事效率，且專業化資深化的國會議事倫理，應是改變國會生態的重要關鍵。

## 二、總統與行政院之憲政地位定位不明

半總統制在結構上有一個先天的缺陷，那就是行政權的歸屬不明確。憲

法上對總統與政府間的關係的規劃，欠缺完善的運作模式，也就是說憲政體制本身半總統制的這個設計就容易造成國家權力的運作不良。如果選擇總統制則行政權歸屬總統，由總統帶領主導內閣的運作；如果是採取內閣制總統即使由全民直選也僅是中立的虛位元首，國會享有最高的權力地位。而半總統制，則介於這兩者之間，總統由人民直選擁有若干實權，並向國會負責，但其所提名任命的總理和內閣又必須向國會負責，造成行政權的歸屬不明。一味的模糊總統與行政院院長之權責關係，對於我國憲政秩序的維持與運作是相當不利的，無論是以修憲、修法抑或是以建立慣例的方式，均需盡快釐清總統與行政院院長所分享的行政權內涵，以真能達到權責相符的，有權力有制衡的憲政運作常軌。

其二，我國五權憲政體制有無調整為三權之必要。

觀察世界各國採取進步的民主法治國體制的國家其實也鮮少純然三權的國家。尤其是專業化的要求，讓獨立委員會性質之獨立機關一一成立，因此是否仍要堅持純然的三權體制，恐有疑問。本文研究發現與其走向形式上的三權大幅度的裁併機關造成公務機關人心惶惶，不如改以實質三權的方式，將相近的權力加以整合，避免組織功能重疊，徒然浪費國家資源。

考試權與人事行政間之區分，其主要爭點在於考試權是否包含銓敘權及等同於人事行政權？雖說人事行政局對於有關考試院職權之部份僅具研議或擬議之權，侵奪銓敘部職權之情事已有所減輕，惟考試院之職權遭到瓜分，特別是行政院所屬人員的管理權限，考試院的考試決策常與人事行政局的用人需要也常產生落差，影響憲法對考試院獨立成一院的設計原意，已是不爭的事實。

考試院與司法院權限重疊之部分在於公務人員之懲處救濟之問題。考試院所屬之公務人員保障暨培訓委員會除了職司公務員保障功能外，尚承擔部分公務人員的訓練業務，其與人事行政局或其他行政機關的公務人員訓練業務也多有重疊，應加以釐清避免疊床架屋。

監察權與司法權二者有相互重疊之處在於公務員懲戒及彈劾之間的關係。公務員懲戒之行使，與監察關係較為密切。監察院在整個公務員懲戒之體系之下，站在一個啓動的角色。藉由監察院之彈劾案以開啓懲戒之序。監

察院在憲政運作關係中，其實特別是在憲法增修後，組織功能都已大幅變動的情況下，事實上並非一個決定或者左右憲政權力機關衝突制衡的主要機關。以我國的國情以及監察院目前的職權而論，確有使之獨立運作的必要。世界各國也都有獨立的監察制度的設置。

## 四、主要建議事項

### 一、政府體制的確立

解決憲政爭議，相當急迫且應盡早確立便是中央政府體制。無論何種中央政府體制皆有其優缺點，沒有一個國家的憲法是十全十美的，只要是適合該國家的憲政現實與文化傳統，能得到大多數國人的認同，便是一個正確的憲政方向。正如當時第三次第四次修憲時對於總統選舉的方式，究應採委任直選，亦或是全民直選，也曾引起沸沸揚揚的憲政論爭，要改變既有的狀態，都必須經過一番的衝突與適應期，但盡早確立之後，人民不會無所適從，國家這部大機器也不至於平白內耗空轉。

六次的憲法增修之下，已朝著類似半總統制的方向，正如前文所述，半總統制是一個最模糊的憲政體制，其變種態樣千奇百怪，我們也可以說發展出了一種「台灣型的半總統制」。總統與行政院院長所分享的行政權分際如何，應明確的建立。

台灣在增修憲法中總統選舉的方式採取全民直選，以一次投票的結果得票數最多的一組人選當選，而法國採取兩輪投票的方式，可以確保當選的總統所表彰的較強民意基礎。這也是新的民進黨政府一年以來一直被詬病為「少數總統」，以些微票數落敗候選人的支持者，一直不肯面對所支持的候選人敗選的事實，無法心誠悅服地接受新政府的統治。我國的政黨政治已朝多黨林立的狀況發展，在自由民主的社會下，尊重多元言論思想的發展，要產生在第一輪投票得到過半數選民支持的總統，幾乎是不可能，因此，少數總統是無法避免的現實。為克服這樣的疑慮，或許可以參考兩輪投票的方式，讓當選的新總統不再被譏為「少數總統」，相信也可以讓統治權的運作更為順暢。

其調整的途徑：

- 1.修憲上的建議：但是目前在第六次憲法修正時，將修憲門檻訂得相當高，需要立法院四分之三的絕對多數之通過，恐怕在實踐上有現實上的困難。

總統的產生方式：總統選舉，除了採取全民直選之外，應採兩輪投票方式，以確立總統得到全民中過半數的支持而有較強的民主正當性。且盡量調整成為國會議員與總統選舉同時之共時選舉，以避免新舊民意相互衝突的矛盾。此項建議需由立法院修訂總統副總統選舉罷免法，以及選罷法與之配合。主辦機關：總統府，協辦機關：立法院。

確立總統的權限：如無法調整為共時選舉方式，導致新舊民意之落差時，宜賦予總統的主動解散國會權，避免導致總統的民意支持傾向與國會的民意支持傾向之差異，導致府會之衝突僵局；讓總統對於行政院有更積極直接的掌握管道，例如總統得直接主持行政院院會，得以直接主導政策方向。此項建議需要透過修憲的方式進行。主辦機關：總統府。

- 2.釋憲或者建立慣例方式：憲法解釋本也是建立實質憲法變遷的方式，透過司法權釋憲功能，讓憲法更符合先階段之運作需求。亦或是由總統本身，建立憲政慣例的方式。

對行政院長的任命，主動尋求立法院的協商。即使我國憲法無此規定，亦可以建立慣例--總統主動召開立法院的政黨會議。經此程序也許會面對國會的不贊同，但總比出現僵局來得好。且總統剛上台時有具有最新的民意基礎，具有正當性，其主動與立院協商表達善意，同時建立起尊重民主憲政運作的常軌。因此產生的內閣較為國會所接受。主辦機關：總統府。

## 二、國會改革配套措施

### (一) 選舉制度的調整

要讓憲政體制步入常軌，除了確立我國憲政體制之外，最重要的就是透過選舉制度，強化立法院形成多數穩定憲政的力量。



對於選舉制度的改良，學者提出相當多寶貴的建議。目前我國採取的是複數選區相對多數決的制度，對政治造成相當負面的影響。目前正在研究的「單一選區兩票制」是相當可行的方案，對於政黨政治的運作，以及形成穩定多數的國會力量是相當有幫助的。

此建議事項因牽動立法委員的選舉方式的改變，恐怕必須牽動憲法的修正。以及配合修法方式始能完成。主辦機關：立法院。

## （二）委員會制度的改革

委員會的設計應朝專業化的設計，各位委員會的召集委員應再會其開始之初，便擬定好立法計畫避免少數委員利用聳動議題來佔據議事時間。

建立資深制，修正召集委員選舉辦法第四條，廢除現行召集委員只能連選一次的規定，由制度上鼓勵立委停留在同一個委員會，專注一領域的法案審查事務，才能真正落實委員會提昇議事效率的目的。此修正建議需由立法院修訂立法院組織法以及立法委員職權行使法等相互配合之。主辦機關：立法院。

## 三、司法權功能之落實

司法權在憲政秩序的運作（特別是行政權與立法權的衝突案件）中，往往扮演著關鍵性的角色。這不論是在台灣過去威權時代，或者是民主改革之後，均有實例可見。司法權主要透過憲法所賦予其解釋憲法的功能，相當程度地化解憲政上的衝突矛盾。

不可忽略的是，在歷史具體生活現實當中，憲法的任務不可避免地應當充作政治的統一體以及法律的秩序。因此，憲法不只有法律上的意義，同時也具有政治上的意義。在目前台灣憲政運作上，交雜著相當程度的意識型態爭執，再加上憲法規定的不明確，許多憲政爭執的化解，司法院大法官是一個被賦予相當期待的憲政機關。本文相當肯定大法官在我國憲政發展上所承擔的功能。透過釋憲者的解釋功能，是可以達到寧靜的憲法變遷目的。使得憲法的規範性與憲政的實際能更加貼近。透過解釋，也能確認或者過濾出一些我國憲政上的慣例，有助於憲政的順暢運作。建議修正司法院組織法，以及大法官案件審理法與之配合。主辦機關：司法院，協辦機關：立法院。

#### 四、確立考試院的功能定位

考試院雖在憲法的地位上與行政院等同，但若干權力已遭行政院瓜分，吾人不禁要問，考試院有無獨立存在之必要。從五權憲法以觀，應將考試院的權力予以集中，而非分散於行政院，致考試院無法充分發揮其功能。另一方面，若以考試權之本質觀察，其與人事行政局之間的關係應被釐清。原本憲法的設計，是希望由專責機構——考試院掌理公務員之考銓及人事行政事宜，收作法統一及確實改革之效。同時收到防止任用私人及政治因素影響政府用人之效果。進而統籌辦理公務員進用考試，使用人標準一致，並減少各機關自行辦理考試可能增加的經費支出。並統一考試及統一分發，杜絕人情因素之影響。但是由於部外制條件並不全然具備，致使部外制之優點未能全然發揮。例如作為部外制之人事機構，應具有獨立向國會提出預算案之權力，以免其預算編制受至於行政部門，無法發揮牽制之效果。我國之考試院，其概算送行政院匯總編定中央政府總預算。過去亦曾發生銓敘部概算被刪減之事例。如欲確保考試院的真正超然獨立，似乎應賦予考試院有獨立向立法院提出預算案之權力。而就考試權的實際運作而言，並未能善盡防杜未具任用資格人員進用之功能。作為部外制之人事機構，其之所以被賦予獨立超然地位，旨在防止政府用人避免受到政治因素與人情因素之影響，確保功績制度之推行。

在現行的憲政運作中，考試權其實並非政治權力運作的核心角力場域。在政黨輪替之後，雖然有著立法院對於新任考試院正副院長同意權行使的爭執，但是終究不會嚴重到發生憲政上的危機，或憲政運作的停滯。因此要考慮考試院存廢的問題，可以先考慮其功能性或組織性的調整，因為畢竟人事考銓任用的獨立性與公平性，仍然有維持的必要。問題的核心應在於，有無以一院之格局來設計。特別是人事管理的重要權限由人事行政局承擔後，銓敘的專門業務雖仍可以保留，再加上考試以及公務員的保障（至於訓練業務宜由行政機關自行承擔），以一公正的獨立委員會設計，應該可以承擔以及確保這些業務的執行。將來不論是變動或維持五權的現有架構，其功能性的職權調整、重新釐清分配應該是首要考量。主辦機關：考試院，人事行政局。

#### 五、監察權現階段仍有保留必要

## 憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

監察院與考試院一樣，在面臨憲政體制改革時，總被提出存廢的討論。但是從以上的說明可以發現，監察院在憲政運作關係中，其實特別是在憲法增修後，組織功能都已大幅變動的情況下，事實上並非一個決定或者左右憲政權力機關衝突制衡的主要機關。以我國的國情以及監察院目前的職權而論，確有使之獨立運作的必要。世界各國也都有獨立的監察制度的設置。以一院之尊賦予監察院獨立行使職權的超然、公正地位，事實上有其必要性的考量。

本文以為，憲政秩序的設計，在乎的應該不是五權、四權或三權，而在於這些憲政機關是否可以充分發揮憲政機關的功能。在目前我國憲政實際中，立法權與行政權衝突屢見的情況，立法權本已具有相對的優勢，如果調整監察院，其權限再由立法院承擔，以目前立法委員的素質，難保不會過度濫用。因此目前監察功能的獨立運作應是一個適當的考量。主辦機關：監察院。

## 第一章 研究背景與主旨

### 第一節 研究目的

觀察我國憲法改革脈絡，可以發現逐步近似法國第五共和的憲法，但是，目前臺灣政府的憲政運作狀況相較於法國政府的運作機制卻呈現南轅北轍的差異；尤其是在 2000 年新總統的產生，當我們欣慰中央政府進行歷史性的和平政黨輪替如此難得的民主化成就，其實，這只是另一波憲政紛爭的開端，強勢的在野政黨主導著國會運作，運用各種憲政技巧嚴格監督執政黨的施政。讓甫取得政權的執政團隊幾乎無法實踐施政理念。

中華民國憲法雖然民國三十七年公布施行，由於內憂外患戰亂之因，在臺灣社會直到 1987 年蔣經國總統任內解除戒嚴令，1988 年解除報禁，逐漸開放言論自由，終於在李登輝總統任內，於 1991 年宣布終止動員戡亂時期臨時條款，才真正逐步落實中華民國憲法的精神；其後，自一九九一年第一次修憲以來，迄今已歷經六次的修憲，歷次的修憲工作均有所肩負的憲政使命，然而，台灣也隨著這樣的一次又一次的修憲腳步，才得以確立當前民主憲政體制的運作模式。相較先進法治國家的憲政經驗而言，臺灣十年來的民主經驗憲政運作實屬短促，自然有欠純熟與圓滑。再加上，臺灣外有中國屢以武力威脅，內有意識型態的統獨之爭，在內憂外患的夾攻之下，憲法的修改有其現實上的限制與不得已的考量，民主改革之路更因而更為坎坷。

在政黨輪替之後，接下來的工作，應要重新省思中央政府體制運作的問題癥結，民主憲政之路的辛苦，希望嘗試瞭解我國目前政府與國會運作困難的原因何在，尋找出妥善解決的方案，期望早日晉身為成熟的民主憲政國家。

本研究計畫係針對「中央政府體制運作」議題進行研究，嚴格來說我國憲政秩序下的中央政府體制，應是七權制一除了行政、立法、司法、考試、監察五權之外，總統是最高的國家憲政機關，尤其在就總統採直選民選後，一個具有實質統治權的總統，在我國憲法體制中佔有相當重要的份量，最後是已被虛級化的國民大會。這七個憲法機關關係錯綜複雜，讓我國的憲政運作產生相當的困擾。就其本質我國憲法所劃分的權力架構，還是不脫孟德斯鳩三權分立的權力架構一行政、立法、司法。關於司法改革議題當然也涉及憲政議題，但在性質上司法權屬於被動的國家權力，有其特殊的獨立性，本研究為縮小探討深入研究議題，對於現階段正逐步推行的司法改革工程部分排除，僅針對司法權對於憲政運作之功能上進行檢討。

## 第二節 相關文獻探討

我國的憲政制度自西元一九九一年終止動員戡亂開始，憲法本文才以全貌方式與台灣人民接觸，其憲政運作曾發生不少問題，由於台灣特殊的政治生態，讓中央政府體制行政與立法間制度上的制衡功能，均發揮相當「極致」的效用，甚至過度的牽制制衡，導致耗費過量的社會成本。

國會是政策合法化的場所，行政權的各項作為措施，應得到國會議員的多數支持，才具備合法性。若執政黨在國會中的席次足夠，要動員黨籍議員投票支持，如果執政黨在國會的席次不足時，就要想辦法來爭取多數議員的認同，以求投票過關。尤其在政黨輪替後，每逢出現重大法案各黨立場不一時，國會內部朝野對立的情況較之國民黨執政時期是有過之而無不及。推究其原因，民進黨在國會中並無絕對優勢，無法掌握表決結果。法案送到立法院審議時，立法院內朝野之間缺乏互信，各黨之間不易取得共識。如何在憲政秩序中找到一個合理的遊戲規則，讓政黨間的互動良性化，讓中央政府體制運作順暢化，同時也降低社會成本的空耗。

國內學者對於憲政制度的探討相當熱烈，各學術機構也曾多次舉辦學術研討會探討憲政議題，例如：國民大會於一九九七年舉辦「中華民國行憲五十年學術研討會」，一九九七年台灣大學法律學系主辦「九七憲改之檢討學術研討會」，一九九九年中研院社科所「憲政體制研討會」，二〇〇〇年台灣法學會主辦「台灣國家定位學術研討會」，司法院每年均舉辦憲法解釋相關「憲政體制與機關爭議之解釋方法論」之研討會等不勝枚舉。學界相當關心此一議題，期盼能夠在紊亂的憲政運作秩序上發揮一點建言之力。

在憲法學者方面：

黃昭元教授針對中央政府體制中特殊的七個憲法機關以及行政雙元制，立法權分散的問題，行政立法間的關係混亂等憲法問題，有相當的分析評估與發展預測；葉俊榮教授對於我國憲政發展的脈絡，也有投注相當深厚的關懷，由歷次修憲歷程中所面對的憲政議題，引發我國憲法變遷的脈動，以憲法動能的觀點來看待台灣的憲政發展；李炳南教授長期致力於憲政改革的研究，從具體實務上國民大會各階段修憲過程的近距離觀察，已完成相當多的研究報告值得參考；許志雄教授曾針對憲政改革進行觀察考察，且藉由比較法觀來探討半總統制，也曾深入探討總統直選所牽動的民主效用以及中央政府體制的定位問題，從統治機關的角度探討政黨輪替在我國憲政發展上的意義等重要的憲政問題。許宗力教授對於行政與立法權之權限爭議解決，引進德國機關爭議解決機制「最適切理論」期望能對我國憲政爭議提供解決途徑；林子儀教授援用美國聯邦最高法院的案件審理的憲政經驗，嘗試運用於台灣的憲法實務上；黃錦堂教授則對大法官的憲政功能進行深入的剖析。關於中央政府體制運作規範法制上的探究，我國法學界的耕耘已有相當成果。

在政治學者方面：

林繼文副研究員曾就政治理論的角度比較先進憲政國家的運作模式，細探總統、總理和國會的三角政治均衡關係，將總統制的做類型化區分「總統干政型」、「無政府型」、「總統主導型」、「總理

主導型」等。郭正亮教授曾深入探討總統與國會間的關係，以此分析台灣採取半總統制的時代意義。林佳龍助理教授以半總統制多黨體系與不穩定的民主為研究主題，進行台灣憲政衝突的制度分析。游盈隆教授則從修憲後的憲政體制的制度設計結合政黨的演變，反省現制存在下「制度結構的陷阱」，並對在此一體制下不同的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。

從法學的角度時常流於規範思考的侷限性，而政治學的思考方式往往過於宏觀，對於解決實際問題欠缺實效性，本研究將在諸多憲法學者以及政治學者的研究基礎上，開展出切實解決憲政問題的具體建言。

### 第三節 基本理論

本研究計畫首要處理是有關行政與立法兩權間的關係與運作模式，在憲政理論上權力分立之理論出發，對於不同的憲政體制加以比較分析。然無論是採總統制、半總統制、抑或內閣制，均係在有權力即有制衡機制的權力分立理念下開展。

其次，在政府組成上，運用政治理論上的「多數統治」理論，無論是總統主導的內閣亦或是有國會主導之內閣，均應尊重擁有多數民意之意見。因此發展出二輪投票制度，降低「少數總統」「少數國會」的劣勢政治現實。

談及立法權之國會改革部分，在選舉方式的改革部分運用選舉理論模式，期望得到一個多數且穩定的國會生態，才能進一步論及國會問政品質的提升。

在司法權部分，司法權介入政治部門的紛爭，可說是對於政治活動的審判，透過是釋憲機關來進行實質的憲法變遷。「憲法變遷」理論，說明了國家實務的運作作為憲政實際的一部分憲法變遷是一種可以多面向觀察的規範與實際的衝突現象。如果我們從憲法的規範性觀

察，憲法變遷是一種存在於法律與社會現實之間的緊張關係。在法與時間的緊張關係中，我們可以看出，在不斷演進的時代中追求持續穩定的必要。而在制憲者與釋憲者的緊張關係中，憲法變遷的現象將迫使我們不斷地追問釋憲機關權限（Autorität）的範圍與界限，同時也要思考釋憲機關在國家機關之中扮演什麼樣的角色。

#### 第四節 研究方法

本研究案著重在台灣本土憲政運作癥結的解決。

首先，經由對中華民國憲法歷史背景的分析，以及歷次憲法增修一連串憲法台灣化的過程，深入探討憲法變動與台灣社會連結的脈動關係。

其次，針對現階段在台灣所引發的憲政爭議作一番總整理。九〇年代開始台灣邁入民主化的階段開始，不斷產生憲政運作上的爭議，尤其是在中央政府體制運作的建構上，總統的定位，以及行政權與立法權相互的角色衝突等問題，以及五權憲政體制下，行政、立法、司法、考試、監察五個憲政權限間的相處重疊牽制，尤其在政黨輪替之後，讓許多隱含在中華民國憲法內的憲政問題，一一浮上檯面。

透過對問題的分析歸納，屢次的憲政爭議之收場方式：有的運用政黨妥協方式解決等方式；有的依循司法途徑，由司法院大法官對憲政爭議個案做出解釋等。任何政治部門或司法部門的操作都有可能造成憲法內容的實質影響，可能是具體化，可能是形成新的內容。這就可能造成憲法的實質變動。首先是政治部門的運作，這是行政部門與立法部門之間的折衝所生之慣例，這裡包括政黨的影響。

司法院大法官本係職司憲法解釋，但是，司法權終究是被動的憲法機關，憲政爭議問題，往往已經在台灣社會掀起相當大的波瀾，耗費相當龐大的社會政治成本，待司法機關的曠日廢時的審理解釋，恐怕也只是對於稍微沈澱的輿論紛擾，再引起另一波的喧擾。雖然司法



## 憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

院大法官對於我國憲政發展相當貢獻，但我們不能完全仰賴司法權來解決憲政體制根本性的問題，由於是個案審理只能夠頭痛醫頭，腳痛醫腳，全盤性的整體思考是本研究計畫所欲達成的目標。

第三部分，本文希望對於中央政府體制運作提供一個準則，讓行政權與立法權之間的關係能夠在雙方可預期的模式下順利運作，五權憲政體制的重新調整建構，降低相互衝突摩擦降低消耗的政治成本。然而經由憲政運作模式的提供，他山之石可以供錯，參佐先進民主憲政國家的法治經驗，本文透過對於法國、德國、以及英美、日本之憲政經驗，對我國的憲政運作提供參考模式。

本計畫約訪我國憲政機關具代表性的現任機關公務員以及憲政學者共九人，對於當前憲政運作的看法，以及親身述說在機關中任職之觀察瞭解，透過訪談彙整受訪者之寶貴意見。

訪談問題大都環繞以下四個主題：

- (一) 由憲法變遷的脈絡觀察，我國爭樣政府體制常會造成行政與立法兩權之間的僵局，應如何化解？
- (二) 您認為在當前憲政體制下，五權機關權力相互間如何影響？這種相互影響之利弊。
- (三) 憲政運作的調整建議：尋求通盤性的憲政爭議解決模式。
- (四) 對於我國憲政秩序運作的觀察與建議。

## 第二章 中央政府體制的憲法規範

如何的憲政體制才能夠運作順暢？什麼是一部好的憲法？這是身為台灣法政學者以及台灣人民不斷在思考反省的問題。沒有一部憲法是十全十美的，每個國家的憲政體制都是經過該國家人民的體驗經歷而粹練出來的。法國憲法至今已經替換了十五次，經歷了革命、流血衝突，即使到了法國第五共和還是有人認為這不是一部好的憲法。在進入中央政府體制的運作探討之前，嘗試先針對法制規範層面，加以介紹說明。將我國憲政運作所依據的法規範層次作全盤性的說明，進而介紹具有代表性的幾個先進民主法治國之憲政運作模型，再進而在下一篇章中，對於整個我國五權憲政體制運作現況之爭議，提供觀察心得與解決建議。

### 第一節 我國憲法之規範

本章擬針對我國憲法中關於中央政府體制之設計安排進行歷史脈絡之介紹分析，以助瞭解我國憲政體制運作之全貌。內容區分為兩部分：憲法本文中規定之探討，以及自一九九一年六次修過程中對於中央政府體制之調整設計。前部分有關憲法本文的部分，一同進行制憲過程的脈絡探詢，以求在時間縱深上全盤描述我國憲政體制運作之規範。

#### 一、憲法本文

##### （一）制憲的脈絡

##### 1、張知本的中華民國憲法草案初稿

最早的憲法草案，是張知本的憲法草案初稿，現行憲法本文是從

張知本的初稿經多次蛻變而成<sup>1</sup>，其原意將中華民國的總統定位介於美國總統與法國總統（第四共和）總統制之間的制度，政府體制是一種「修正式的內閣制」<sup>2</sup>。

而最早的五院制度，則是起源於民國二十年的國民政府組織法<sup>3</sup>，早在國民政府組織法。在張知本的初稿後，到民國二十三年十月十六日立法院會議通過的憲法草案前，憲法草案曾經三次蛻變，其中於二十三年三月一日立法院憲法起草委員會所發表的憲草初稿，已有內閣制底下立法院不信任案制度的設計，但缺少類似內閣可以解散國會制衡作用的條文。該憲草初稿嗣於立法院憲法草案初稿審查委員會於二十三年七月九日發表修正案，將國民大會的職權擴大，並將立法院的不信任投票刪除。至民國二十三年十月十六日立法院會議通過的憲法草案，又國民大會的職權縮減，而將立法院的職權擴大，不過此時的立法院是「中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負其責任。」（第六十三條），符合孫中山先生五權憲法治權與政權分離，治權對政權負責的理念。

民國二十四年十月二十五日立法院會議奉國民黨中執委所提五項原則，再度提起修正案，為立法院第二次議訂的憲草，此次修正將立法院的職權又縮減了一分，亦即將總統任命司法、考試兩院院長的同意權取消，因為基於權能區分，立法院是行使治權的機關，如須經其同意，無異授與行使政權的特權，而總統係以國家元首的身分代替人民行使政權<sup>4</sup>。

## 2、五五憲草

立法院第二次議訂的憲草，經國民黨中央黨部提交審議意見於立法院後，由吳經熊等八人整理提出於立法院會議討論，嗣經修正通過、國民政府公布，成為現行憲法的前身，世稱「五五憲草」。五五憲草

<sup>1</sup> 王子蘭，現行中華民國憲法史綱，三民書局，1960年初版，頁1。

<sup>2</sup> 參閱 張君勱，中華民國民主憲法十講，台北：洛克出版社，1997年，頁80,162。

<sup>3</sup> 陳茹玄，中國憲法史，世界書局，1947年增訂版，頁177。

<sup>4</sup> 王子蘭，前揭註1書，頁27-31。

由於大幅度的採納孫中山先生的權能區分理論，國民大會地位崇高，立法院僅為治權機關，相對地立法院的職權即被壓縮，五五憲草的說明書中有講述立法意旨：「立法權之範圍，不以法律案之議決為限，其他事項，如預算案規定國家之歲出歲入，戒嚴案特別限制人民之自由權利，大赦案為政治上之救濟，宣戰案媾和案決定國家戰爭和平之大計，條約案及其他關於重要國際事項，涉及國家之主權與利益關係，不宜由行政機關單獨決定執行，必須提經立法院議決，此即治權分立而有衡制之作用也。」<sup>5</sup>而其時尚無與第五十七條第二款相近的條文，此時的行政院係向「總統」負責，蓋「行政責任既由總統向國民大會負之，行政院院長、副院長、政務委員、各部部長、各委員會委員長，均由總統任免，自應各對總統負責。」<sup>6</sup>憲法未及制定，對日抗戰爆發，國民政府在對日抗戰期間，成立國民參政會，該會為協助政府促成憲政，依據五五憲草全文擬具修正案，值得注意的是，其憲草說明對於五院的定位：「行政院為五院最重要的機關，全國政務之八九統歸於行政院中；立法院置於中央治權系統之中，且為立法技術機關，故立法委員之名額不必太多，修改為一百人，除小部分含有民意代表之性質外，其餘大部由政府任命專家任之，以草擬一切法案。」

### 3、政治協商會議

抗戰勝利後，政府為加強團結，於三十五年一月召開政治協商會議，政治協商會議為制憲過程中極為重要的一頁，當時幾乎各黨派及社會賢達均有參加，會中達成十二項憲草修改原則的共識，其中與本文最為緊要者，就是國民大會與立法院權力的消長。政治協商會議所協議的憲草修改原則，明定「立法院為國家最高立法機關，由選民直接選舉之，其職權相當於各民主國家之議會。」

政治協商會議閉幕後，政府即依照協議組織憲法草案審議委員會，由參加政治協商會議的各黨派及社會賢達代表各推五人組織之，

<sup>5</sup> 中華民國憲法草案(五五憲草)說明書，立法院中華民國憲法草案宣傳委員彙編，正中書局，1946年版，頁50。

<sup>6</sup> 第一屆第五次大會，國民參政會史料，國民參政會史料編纂委員會，1962年，頁179。

根據政治協商會議擬定的修改原則，並參酌前述國民參政會的修正案，製成五五憲草修正案（以下簡稱「政協憲草」），提供國民大會採納。政協憲草實為現行憲法本文的原型，除小部分的不同外，現行憲法大抵與政協憲草相去不遠，政協憲草制定的研究有時反而較其後的制憲過程更為重要。政協憲草將國民大會無形化，雖為有形的組織，但是係由各省區選出的立委、監委、各縣選出的代表、僑民代表組織之，參與制定的國家社會黨代表張君勳發表之「對五五憲草修改原則疑難之解答」所論最足代表當時各黨派之意見<sup>7</sup>，其謂：「『有形之國民大會因代表過多，會期太少，行使間接民權，以感困難。若散之於全國選民，則創制、複決、罷免之行使，豈不更為夢想，永無實現之日！』」「與其由國民大會行使，毋寧由縣省中央各級議會交較多數人行使，更為實際」「我們將有形國民大會改為無形國民大會，合全國之縣、市、省、各級議會及中央議會以選舉總統及副總統，將選舉權普及於全國之議會，是為第一步。將來人民能力增高，必須行直接選舉制，是為第二步。」國民大會的權限經政協憲草後，已大為縮減。相對地，立法院的權限則大幅增加，已非傳統意義的治權機關，相當於西方民主國家的國會，此一改變頗受五權憲法論者的批評；並且政協憲草將原來行政院對「總統」負責，修改為對「立法院」負責，立法意旨在於免去總統與立法院間發生直接的衝突，減輕總統責任，避免總統受到政潮影響。直到此時，與第五十七條第二款「立法院的重要政策移請變更權」接近的條文始告誕生。本條款規定具有內閣制「不信任投票」制度的色彩，五權憲法論者對於本條款頗為反對：「實則五權分立各有執掌，若立法院果有理由不贊成行政院之某項政策，應請總統召集兩院院長命商解決，始符五權制度的協調方法。」政協憲草的修改原則是朝擴大立法權的方向的。

#### 4、制憲國民大會

政治協商會議憲法草案審議委員會對於憲草的工作完成後，民國三十五年十一月制憲國民大會開幕，舉行第一次與預備會議，由政治

---

<sup>7</sup> 陳茹玄，前揭註3書，頁257-260。

協商會議憲法草案審議會召集人邀集該會會員王寵惠、張君邁、陳啓天、王雲五、吳經熊、林斌、雷震等對政協草案重新審議修正，最後修正的憲法草案乃在十一月二十二日立法院決議通過，二十八日提出於國民大會，除文字略有修正外，大抵和政協草案是相同的。

## （二）憲法本文的設計

本部分由憲法本文加以分析，瞭解在制憲之初，我國中央政府體制運作的基本架構與規劃。

關於中央政府運作體制之憲法規範依據，在憲法本文中，規範於第三章國民大會、第四章總統、第五章行政、第六章立法、第七章司法、第八章考試、以及第九章監察等。總共七章，條文由第二十五條起至一百零六條，計八十二個條文。規範了五權政體，總共七個一級憲政機關。

	成員與首長產生方式	職權內容
國民大會	一 每縣市及其同等區域各選出代表一人，但其人口逾五十萬人者，每增加五十萬人，增選代表一人。縣市同等區域以法律定之。 二 蒙古選出代表，每盟四人，每特別旗一人。 三 西藏選出代表，其名額以法律定之。 四 各民族在邊疆地區選出代表，其名額以法律定之。 五 僑居國外之國民選出代表，其名額以法律定之。 六 職業團體選出代表，	國民大會之職權如左： 一 選舉總統副總統。 二 罷免總統副總統。 三 修改憲法。 四 複決立法院所提之憲法修正案。 關於創制複決兩權，除前項第三第四兩款規定外，俟全國有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。

憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

	<p>其名額以法律定之。</p> <p>七 婦女團體選出代表，其名額以法律定之。</p>	
總統	<p>總統副總統之選舉，以法律定之</p>	<p>總統統率全國陸海空軍。</p> <p>總統依法公布法律，發布命令，須經行政院院長之副署，或行政院院長及有關部會首長之副署。</p> <p>總統依本憲法之規定，行使締結條約及宣戰媾和之權。</p> <p>總統依法宣布戒嚴，但須經立法院之通過或追認。立法院認為必要時，得決議移請總統解嚴。</p> <p>總統依法行使大赦，特赦，減刑及復權之權。</p> <p>總統依法任免文武官員。</p> <p>總統依法授與榮典。</p> <p>國家遇有天然災害，癘疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置，但須於發布命令後一個月內提交立法院追認。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。</p> <p>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。</p>

<p>行政院</p>	<p>行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之。立法院休會期間，行政院院長辭職或出缺時，由行政院副院長代理其職務，但總統須於四十日內咨請立法院召集會議，提出行政院院長人選徵求同意。行政院院長職務，在總統所提行政院院長人選未經立法院同意前，由行政院副院長暫行代理。</p>	<p>行政院為國家最高行政機關。</p> <p>行政院依左列規定，對立法院負責：</p> <p>一 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。</p> <p>二 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。</p> <p>三 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。覆議時，如經出席立法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。</p>
<p>立法院</p>	<p>立法院立法委員依左列規定選出之：</p> <p>一 各省，各直轄市選出者，其人口在三百萬以下者五人，其人口超過三百萬者，每滿一百萬人增選一人。</p> <p>二 蒙古各盟旗選出者。</p> <p>三 西藏選出者。</p> <p>四 各民族在邊疆地區選</p>	<p>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。</p> <p>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。</p>



憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

	<p>出者。</p> <p>五 僑居國外之國民選出者。</p> <p>六 職業團體選出者。</p> <p>立法委員之選舉及前項第二款至第六款立法委員名額之分配，以法律定之。</p> <p>婦女在第一項各款之名額，以法律定之。</p>	
司法院	<p>司法院設院長副院長各一人，由總統提名，經監察院同意任命之。</p> <p>司法院設大法官若干人，掌理本憲法第七十八條規定事項，由總統提名，經監察院同意任命之。</p>	<p>司法院為國家最高司法機關，掌理民事，刑事，行政訴訟之審判，及公務員之懲戒。</p> <p>司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。</p>
考試院	<p>考試院設院長副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經監察院同意任命之。</p>	<p>考試院為國家最高考試機關，掌理考試，任用，銓敘，考績，級俸，陞遷，保障，褒獎，撫卹，退休，養老等事項。</p>
監察院	<p>監察院設監察委員，由各省市議會，蒙古西藏地方議會，及華僑團體選舉之。其名額分配依左列之規定：</p> <p>一 每省五人。</p> <p>二 每直轄市二人。</p> <p>三 蒙古各盟旗共八人。</p> <p>四 西藏八人。</p>	<p>監察院為國家最高監察機關，行使同意，彈劾，糾舉及審計權。</p>

	五 僑居國外之國民八人。 監察院設院長副院長各一人，由監察委員互選之。	
--	--	--

憲法制定之初之設計，採權能區分理論架構的五權政府，政權是在人民手中，當時國民大會代表與立法委員由人民直選產生，以及監察委員採間接選舉產生，均具有民意基礎，大法官曾做解釋將此三者均定位為民主國家的國會<sup>8</sup>。

## 二、 動員戡亂時期臨時條款<sup>9</sup>的規定

<sup>8</sup> 大法官遂於 1957 年 5 月 3 日作成第七十六號解釋，認為「我國憲法係依據孫中山先生之遺教而制定，於國民大會外並建立五院，與三權分立制度本難比擬。國民大會代表全國國民行使政權，立法院為國家最高立法機關，監察院為國家最高監察機關，均由人民直接間接選舉之代表或委員所組成。其所分別行使之職權亦為民主國家國會重要之職權。雖其職權行使之方式，如每年定期集會、多數開議、多數決議等，不盡與各民主國家國會相同，但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。」

<sup>9</sup> 動員戡亂時期臨時條款(民國 80 年 05 月 01 日 廢止)：

- 一 總統在動員戡亂時期，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，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九或第四十三條所規定程序之限制。
- 二 前項緊急處分，立法院得依憲法第五十七條第二款現定之程序變更或廢止之。
- 三 動員戡亂時期，總統副總統得連選連任，不受憲法第四十七條連任一次之限制。
- 四 動員戡亂時期，本憲政體制授權總統得設置動員戡亂機構，決定動員戡亂有關大政方針，並處理戰地政務。
- 五 總統為適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機構、人事機構及其組織。
- 六 動員戡亂時期，總統得依下列規定，訂頒辦法充實中央民意代表機構，不受憲法第二十六條、第六十四條及第九十一條之限制：
  - (一) 在自由地區增加中央民意代表名額，定期選舉，其須由僑居國外國民選出之立法委員及監察委員，事實上不能辦理選舉者，得由總統訂定辦法遴選之。
  - (二) 第一屆中央民意代表，係經全國人民選舉所產生，依法行使職權，其增選、補選者亦同。

1948年，政府為因應國共內戰，在七百七十一位國大代表的建議下，依據憲法第七十四條第一款之程序，制訂了「動員戡亂時期臨時條款」。動員戡亂時期臨時條款是屬於暫時憲法，其性質雖非修憲，但由於為憲法之特別法，故優先於憲法而適用。直到1996年五月廢止共歷經了四次修正：先是賦予總統緊急處分權；第二次修正時打破總統副總統僅得連選連任一次的規定，讓正副總統得以連選連任；第三次修正時再加強總統的權限，得設置動員戡亂機構，已決定動員戡亂有關大政方針，據此規定，總統府設置的國家安全會議其位階在行政院之上；最後一次修正時，賦予總統得以調整中央政府之行政機構與人事機構權限。

由每一次的修正內容觀察，可以發現總統的權限逐步的擴大，與憲法本文關於總統權限的規定大相逕庭。憲法本文中總統的實權，大抵是兩部分院際的調解權以及覆議核可權，其餘的權力大都被行政院長的副署權架空。

臨時條款的頒訂，使得原本1947年所公布極具有內閣色彩的憲法，在尚未運作下，反而朝向總統制的方向邁進<sup>10</sup>。

### 三、歷次增修憲法之狀況

台灣從九〇年代開始，不論從憲法危機的主觀意識，憲政思辯的

---

大陸光復地區次第辦理中央民意代表之選舉。

(三) 增加名額選出之中央民意代表，與第一屆中央民意代表，依法行使職權。

增加名額選出之國民大會代表，每六年改選，立法委員每三年改選，選監察委員每六改選。

七 動員戡亂時期，國民大會得制定辦法，創制中央法律原則與複決中央法律，不受憲法第二十七條第二項之限制。

八 在戡亂時期，總統對於創制案或複決案認為有必要時，得召集國民大會臨時會討論之。

九 國民大會於閉會期間，設置研究機構，研討憲政有關問題。

一〇 動員戡亂時期之終止，由總統宣告之。

一一 臨時條款之修訂或廢止，由國民大會決定之。

<sup>10</sup> 陳陽德，中華民國憲政在台灣的變遷與發展，載於中華民國行憲五十年學術研討會論文暨研討實錄，國民大會編印，民國八十七年四月，頁27-54。

客觀動員，或者是憲政秩序的革命性變化，都可以看出一波歷史上難得的「憲法時刻」。憲法時刻的發生往往導源於憲法本文結構與現實政治需求差距過大，光靠常態性的變化無法解決憲政危機。雖然，並非每一個國民高度憲法意念動員的憲法時刻，都可順勢引導出理想的轉型，但憲法時刻最大的意義，在於具有創造「新局」，藉以帶領社會擺脫舊有理念邏輯，迎向新時代的潛力。<sup>11</sup>

台灣憲政體制的發展，伴隨著民主化近程的推移，逐漸展現出不同於憲法原點的風貌。1991年至2000年間的六次修憲，或多或少的接對於憲政運作產生影響，最大幅度的是在第四次修憲，在國民黨與民進黨的合作下，台灣的憲政體制朝著「半總統制」方向邁進。在2000年台灣首次的政黨輪替，為半總統制的憲政運作模式提供了測試檢驗的舞台，產生了不少憲政運作上現實的難題。

以下將六次修憲的關於中央政府體制的部分作一整理。

（資料來源，總統府網站 [http://www.president.gov.tw/index\\_c.html](http://www.president.gov.tw/index_c.html) (2002/11)）

中華民國憲法，隨著國家情勢與社會環境快速變遷，以及海峽兩岸關係的緩和，為謀求國家憲政體的長遠發展，促進社會和諧進步，第一屆國民大會第二次臨時會經由修憲程序，在民國八十年四月二十二日議決廢止動員戡亂時期臨時條款，並在同（八十）年五月一日由總統公布。同（八十）年四月三十日李總統登輝先生宣告，自次日即五月一日起，終止動員戡亂時期。

### （一）憲法第一次增修

動員戡亂時期雖已宣告終止，但因國家尚未統一，原有憲法條文仍有窒礙難行之處，為因應國家統一前的憲政運作，第一屆國民大會第二次臨時會在不修改憲法本文、不變更五權憲法架構的原則下，在民國八十年四月議決通過「中華民國憲法增修條文」第一條至第十條，同（八十）年五月一日由總統公布，是為第一次憲法增修條文，主要

---

<sup>11</sup> 葉俊榮，台灣的轉型憲政主義：政黨輪替與全民政治的詮釋，收錄於明居正、高朗主編，憲政體制新走向，新台灣人文教基金會出版，2001年，頁32。

內容為：

- 1.明定第二屆中央民意代表產生的法源、名額、選舉方式、選出時間及任期。
- 2.賦予總統發布緊急命令的職權。
- 3.明定兩岸人民權利義務關係，得以法律為特別的規定。

### (二) 憲法第二次增修

第二屆國民大會代表在民國八十年十二月底經由選舉產生，民國八十一年五月，第二屆國民大會第一次臨時會議決通過「中華民國憲法增修條文」第十一條至第十八條，同（八十一）年五月二十八日由總統公布，是為第二次憲法增修條文，主要內容為：

- 1.國民大會集會時，得聽取總統國情報告。國民大會代表自第三屆國民大會代表起，每四年改選一次。
- 2.將總統、副總統的選舉方式，改由中華民國自由地區全體人民選舉產生，任期改為四年。
- 3.賦予地方自治明確的法源基礎，並且開放省市長民選。
- 4.將監察委員產生方式，由原來的由省市議會選舉，改為由總統提名；同時將總統對考試院、司法院、監察院有關人員的提名，改由國民大會行使同意權。
- 5.充實基本國策，加強對文化、科技、環保與經濟發展，以及婦女、山胞、殘障同胞、離島居民的保障與照顧。
- 6.明定司法院大法官組成憲法法庭，審理政黨違憲的解散事項。

### (三) 憲法第三次增修

民國八十三年七月間，第二屆國民大會第四次臨時會將第一次及第二次憲法增修條文全盤調整，修正為第一條至第十條，並經議決通過，同（八十三）年八月一日由總統公布，是為第三次憲法增修條文，主要內容為

- 1.國民大會自第三屆起設議長、副議長各一人。

- 2.確定總統、副總統由人民直接選舉方式；至於罷免案，則須由國民大會提出，經人民投票同意通過。
- 3.總統發依憲法經國民大會或立法院同意任命人員的任免命令，無須行政院院長的副署。

#### (四) 憲法第四次增修

民國八十六年六、七月間，第三屆國民大會第二次會議將第三次憲法增修條文全盤調整，修正為第一條至第十一條，於七月十八日議決通過，同（八十六）年七月二十一日由總統公布，是為第四次憲法增修條文，主要內容為：

- 1.行政院院長由總統任命之，毋庸經立法院同意。
- 2.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。
- 3.對於總統、副總統彈劾權改為由立法院行使之，並僅限於犯內亂、外患罪。
- 4.將覆議門檻由三分之二降至二分之一。
- 5.立法院立法委員自第四屆起增至二百二十五人。
- 6.司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長、一人為副院長，自中華民國九十二年實施；司法院大法官任期八年，不分屆次，個別計算，並不得連任。
- 7.增列司法預算獨立條款。
- 8.凍結省級自治選舉，省設省政府、省諮議會，省主席、省府委員、省諮議會議員均由行政院院長提請總統任命之。
- 9.增列扶植中小型經濟事業條款。
- 10.取消教科文預算下限。

#### (五) 憲法第五次增修

民國八十八年九月三日，第三屆國民大會第四次會議通過修正中

華民國憲法增修條文第一條、第四條、第九條及第十條條文，同（八十八）年九月十五日由總統公布，是為憲法第五次增修，主要內容為：

- 1.國民大會代表第四屆為三百人，自第五屆起為一百五十人，依規定以比例代表方式選出之。並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配當選名額。
- 2.國民大會代表於任期中遇立法委員改選時同時改選，連選得連任。第三屆國民大會代表任期至第四屆立法委員任期屆滿之日止，不適用憲法第二十八條第一項之規定。
- 3.第四屆立法委員任期至中華民國九十一年六月三十日止。第五屆立法委員任期自中華民國九十一年七月一日起為四年，連選得連任，其選舉應於每屆任滿前或解散後六十日內完成之。
- 4.增訂國家應重視社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。
- 5.增列保障退役軍人條款。
- 6.針對保障離島居民條款，增列澎湖地區。

#### (六)憲法第六次增修

民國八十九年四月間，第三屆國民大會第五次會議將第五次憲法增修條文以全文修正模式予以修正，修正後全文共計十一條，於四月二十四日議決通過，同（八十九）年四月二十五日由總統公布，是為第六次憲法增修條文，主要內容為：

- 1.國民大會代表三百人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，或出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出之。比例代表制之選舉方式以法律定之。
- 2.國民大會之職權為複決立法院所提之憲法修正案、領土變更案；議決立法院提出之總統、副總統彈劾案。
- 3.國民大會代表於選舉結果確認後十日內自行集會，國民大會集會以一個月為限。國民大會代表任期與集會期間相同。第三屆國民大會代表任期至中華民國八十九年五月十九日止。

- 4.副總統缺位時，改由立法院補選。
- 5.總統、副總統之罷免案，改由立法院提出，經人民投票同意通過。
- 6.立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。
- 7.增列中華民國領土，依其固有之疆域，非經全體立法委員依法決議，並提經國民大會依法複決同意，不得變更之。
- 8.司法院大法官除法官轉任者外，不適用憲法第八十一條及有關法官終身職待遇之規定。
- 9.總統對司法院、考試院、監察院等三院有關人事的提名，改由立法院行使同意權。

憲政改革的工作已陸續推展，憲改的目的在具體落實「民主法治」、「主權在民」的理念，以使我國社會能愈趨多元化發展，國家憲政體制能益臻健全，法治基礎更為堅實，政府效能大為提高，人民的人格尊嚴與自由獲致充分保障與尊重，以建設中華民國成爲一個文明進步、現代化的福利社會和民主法治國家<sup>12</sup>。

### 三、小結

在六次增修憲法的工程告一段落以後，我國在憲法法制度面上各個憲政機關的權責規範的狀況，以下作一整理說明：

#### (一)總統

總統爲國家元首，自第九任起，由中華民國自由地區全體人民直接選舉，任期四年，連選得連任一次。總統對外代表國家，統率全國陸海空軍，依法公布法律、發布命令，宣布戒嚴，任免文武官員，授與榮典，行使大赦、特赦、減刑及復權之權，以及行使締結條約及宣戰、媾和之權。憲法增修條文增訂總統爲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，得經行政院會議之決議發布緊急命令，爲必要之處置；及在立法院通過對行政院長不信任案，經諮詢立

---

<sup>12</sup> 以上資料來源，總統府網站 [http://www.president.gov.tw/index\\_c.html](http://www.president.gov.tw/index_c.html) (2002/11)



法院院長後，得宣告解散立法院，但於戒嚴或緊急命令生效期間，不得解散立法院<sup>13</sup>。

## (二)國民大會

國民大會在第六次修憲之後，調整為「非常設化」，亦即，在立法院提出憲法修正案、領土變更案或相關議案之後，經由政黨比例代表方式選舉產生「任務型」國民大會代表，複決立法院所提出之修憲議案。國民大會所現行的其他職權，則移轉由立法院行使。相關的評估與分析將會於第二篇第一章「國民大會對於中央政府體制運作的影響力消長」章節中，詳加說明。

## (三)五院<sup>14</sup>

### 1、行政院

為國家最高行政機關，設院長、副院長各一人，各部會首長若干人及不管部會政務委員若干人。院長由總統任命；副院長、各部會首長及不管部會政務委員，由院長提請總統任命。

現行行政院組織包括內政、外交、國防、財政、教育、法務、經濟、交通八部，蒙藏、僑務二委員會，及不管部會政務委員五人至七人。另依法設立中央銀行、主計處、人事行政局、新聞局、衛生署、環境保護署、故宮博物院以及大陸委員會等各種委員會。

### 2、立法院

為國家最高立法機關，代表人民行使立法權。自現任第四屆起二百二十五人，僑居國外國民及全國不分區之名額採政黨比例方式選出，其餘由人民直接選舉產生，任期三年，連選得連任。設院長、副院長各一人，由立法委員互選產生。

立法院職權如下：議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰

---

<sup>13</sup> 資料來源，總統府網站 [http://www.president.gov.tw/index\\_c.html](http://www.president.gov.tw/index_c.html) (2002/11)

<sup>14</sup> 資料來源，總統府網站 [http://www.president.gov.tw/index\\_c.html](http://www.president.gov.tw/index_c.html) (2002/11)

案、媾和案、條約案及國家其他重要事項；向國民大會提出憲法修正案、領土變更案及總統、副總統彈劾案；對於總統提名的司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院長、副院長、監察委員行使同意權；及於每年集會時，聽取總統國情報告。

### 3、司法院

為國家最高司法機關，設各級法院、行政法院及公務員懲戒委員會，掌理民事、刑事、行政訴訟的審判及公務員的懲戒。

設院長、副院長各一人，大法官十七人，由總統提名，經國民大會同意任命。自民國九十二年起，司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長，一人為副院長，任期八年，不分屆次，個別計算，並不得連任，由總統提名，經立法院同意任命。但民國九十二年總統提名之大法官，其中八位大法官，含院長、副院長，任期四年，其餘大法官任期為八年。大法官以合議方式，審理解釋憲法及統一解釋法令案件，並組成憲法法庭，審理政黨違憲之解散事項。

### 4、考試院

為國家最高考試機關，掌理考試、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休；及公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。上述職權由考選部、銓敘部、公務人員退休撫卹基金監理委員會及公務人員保障暨培訓委員會分別掌理。

設院長、副院長各一人，考試委員十九人，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。

### 5、監察院

為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權。設監察委員二十九人，並以其中一人為院長，一人為副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命。監察院下設審計部，負責審核全國各機關之財務與總決算，審計長任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。

## 第二節 各國憲法規範的比較：五權憲政與三權憲政

### 一、背景說明：五權憲法半總統制

#### (一) 三權分立與五權分立的爭議

中華民國的憲法截至目前為止，應該是世界唯一的五權憲法。然而，自 1991 年開始一連串的修憲工程，卻也將我國的憲法制度朝向類似法藍西共和國半總統制的方向做修正。在整個 90 年代，臺灣政府的修憲方向以總統從由國民大會所選出的間接選舉改為全民直選為最具象徵性。中華民國政的憲政制度也因為具有（一）總統由人民直選，而且具有相當的權力；（二）必須向國會負責的行政院長及內閣，兩項特徵而成為所謂國家元首角色加強的內閣制或稱為半總統制。而這一串改革最重要的精神在於立法權的落實，及行政權與立法權之間互動關係的改變。然而，要將一個修正式內閣制的五權分立憲法以一個半總統制的三權分立憲法為模型進行改革，卻又受制於國內的政治包袱而不能制定新憲法的前提之下，本來就不是一件容易的事。因此，這一次中華民國政府的政治改革過程所遭遇到的困難也特別多。不過，持樂觀看法的人也不少，例如林濁水委員認為嚴格說來，世界沒有一個國家是真正的三權分立制。大部分國家除了基本負責三權的正統組織機關之外，也都因為國家良好運作的需要，而設立其他具獨立性的機關存在。例如以日本為例，考試權並不一定屬於行政權，日本的人事院雖隸屬於內閣但並不完全由內閣指揮；另外如中華民國政府行政院的公平會、中央銀行等等都不是行政權所能一體貫徹的；而各國的中央銀行一般來說並不聽命於行政權或者立法權。這些採取獨立運作的機關都是從三權分立基本分配架構之外的一個演化。如果我們可以從這種觀點來處理三權與五權之分別的話，事情就會單純化許多，在臺灣修憲的工程上就不必非要計較到底是幾權。但是，我們還是要以基本的三權分立為最主要的架構，因為這是最關鍵、最有影響力的三個權力，其他的權力雖然是相對獨立，但也都是相對弱小，比

較是屬於輔助性質的權力。在目前中華民國憲法的運作裡，事實上最大的問題也出在行政權與立法權之間運作的爭議。監察權與考試權在事實上的運作，並沒有影響到憲政秩序的維持。五權憲法只是把輔助性質的監察與考試權力變成完全獨立的權力。從另外一個角度來說，如果只有完全獨立性的三權，而缺乏輔助性質的權力，這恐怕也會有問題產生。例如，各國中央銀行總裁的角色如果喪失其獨立性，而完全聽命於行政首長，恐怕各國的經濟及金融秩序會因定期的選舉而大亂。因而，以三權為主要架構，輔以相對獨立性的權力，從這樣的觀點出發，來加強五權憲法之下的三權架構也是目前中華民國的現法可以思考的方向。

## （二）從修正式內閣制到半總統制

中華民國原本憲法的精神架構是比較傾向內閣制，因為中華民國總統是透過國民大會間接選舉而來，民意基礎不是那麼堅實。而行政院長必須立法院的同意才能任職，也就是必須擁有國會的信任投票才能組成政府實行行政之權，這是內閣制的精神。然而，我們也必須同意，早期的中華民國憲法因為強人政治，從未真正被落實過<sup>15</sup>。有趣的是，經過修憲之後，從未實施以內閣制為基礎的基本架構也完全變動了。統治國家的正當性已經因為全民普選而賦於總統的身上，而且總統得任命行政院長，不需要經過立法院的同意。也就是說，台灣的政治制度正逐漸朝總統制移動，以便合法的賦於總統權力，這是政治現實上的一個趨勢。此外，根據臺灣目前的政治發展現況，在總統人民直選之後要讓總統沒有權力，也完全不符合目前的臺灣政治發展現實。所以，目前臺灣政府的思考方向也傾向於在機制、或者制度設計的運作上要如何讓總統有權有責<sup>16</sup>。

此外，一般來說，世界各國只要總統一經過直選之後，就比較難取消這樣一個直選的政治架構。這些國家也許無法過渡到總統制，但是要回到純內閣制已經不太可能了。第三波的民主化國家正是顯現了

<sup>15</sup> 除了嚴家淦任總統，蔣經國任行政院長的時期。

<sup>16</sup> 國安會諮詢委員林佳龍訪問內容。

這樣的一個趨勢，包括了從蘇聯崩解之後所成立的東歐新興民主國家（如同俄羅斯、烏克蘭、摩達維亞、白俄羅斯、馬其頓、立陶宛、波蘭、保加利亞、羅馬尼亞、克羅埃西亞及斯羅伐尼亞），亞洲的臺灣及韓國等等<sup>17</sup>。所以，基於這樣的觀察，很多臺灣的專家學者都認為可以設計一個權責相符，以總統為憲政中心的一套體制。

而這樣的考量也是建立在臺灣特有的選舉制度上。台灣現在的國會選舉用的是 SNTV 制度，SNTV 是在比較破碎化、派系化的政治生態中所產生，所以國會本身代表的是個別與少數利益的身影。在同一個選區下選出多位民意代表的制度之下，民意無法有效向中間政治論述移動。如果這個時候總統又沒有權力的話，便很容易造成一個癱瘓的局面。所以支持走向總統制的學者便認為臺灣一定需要有一個行政很強的憲政中心，而這樣的制度便是以總統為憲政運作中心的體制來發展、設計。最後，在目前的政治現實無法制憲（無論是國內因素或者是國際因素<sup>18</sup>），大部分人民也不願意有過大政治變動的情況之下，中華民國的憲法於是發展成為目前半總統制的憲法架構。

### （三）國際因素的重要性：以芬蘭為例

一般來說，因為臺灣的政治外交環境特殊，國際因素也成為其目前想要制訂新憲法的一個重要阻礙。但是，如果只是談論到憲政制度本身的變遷，國際因素也是一個國家必須考慮的重要變數之一。芬蘭在蘇聯的因素消逝及加入歐盟之後，憲政秩序的維持方式有了重大的演化。芬蘭從非常典型的半總統制逐漸朝向內閣制發展。小芬蘭在面

<sup>17</sup> 所謂「第三波」(The Third Wave)是指著名的哈佛大學甘乃迪政府學院政治學教授杭亭頓(Samuel P. Huntington)所創，引用來分析政治民主化的一個用詞。杭亭頓將世界民主政治的發展分成三個歷史波浪：第一波是一八二八年至一九二六年之間，以西歐及美國為主；第二波是第二次世界大戰後至六十年代初，包括戰敗國日本、西德、義大利，以及南歐、拉丁美洲、與亞洲等一些國家；而第三波則始於一九七四年葡萄牙軍事政變，推翻獨裁政體之後，民主化迄今已蔓延至五十多個國家。就這樣的定義而言，臺灣的民主化也是屬於第三波民主化的一個過程。

<sup>18</sup> 所謂國內因素是指臺灣內部的統獨之爭。所謂的國際因素是指來自中國對臺灣獨立自主民主化的敵意，以及來自國際社會的認知，認為臺灣這樣的政治發展會引起中國的武力威脅因而造成亞太地區的不穩定。

對大蘇聯威脅之下，與小臺灣面對大中國威脅有類似的國際環境<sup>19</sup>。因此本文以芬蘭為例，所要論述有兩點：第一是國際環境的變遷確實是會影響一個國家的憲政發展；第二是當小國面對大國的威脅時，一個偏向總統制的憲政體制似乎是一個可行的方向。當然，本文要強調說明的是，芬蘭是由半總統制逐漸朝向內閣制發展，方向正好與臺灣的憲政發展方向相反，如何用來做為本文的論述？這樣的情形，本文則以下面三點做為說明：

第一點、芬蘭的國際環境發展是其主要威脅由強逐漸轉弱，憲政的發展也因此而有所改變，逐漸由單一強勢的政治領導轉變為多元化的政治領導結構。中華民國政府則因不被國際社會所承認的壓力愈來愈大，因此被迫進行憲政改革，走向民主化，以合理化及強化其統治的基礎。這些都是國際環境影響國內政治發展的證明。

第二點、隨著政治憲法結構的改變，芬蘭總統的權力也隨之而減少。關於芬蘭總統權力之減少，最具代表性的在對外關係方面。在 1919 年的憲法裡規定芬蘭與外國強權之關係由總統決定之，但是 1999 年新憲法則規定總統必須與內閣政府共同合作，制訂芬蘭之對外關係。在面對一個巨大中國的軍事武力威脅，臺灣的政治也一直由一個強勢的總統所主導，直到 2000 年的政黨輪替。由於憲政體制與選舉結果使然，使得總統府不再能絕對強勢。但是臺灣來自中國的威脅並沒有減緩的趨勢，也因此才有論者認為臺灣必須重新強化總統的權力，以因應目前仍然艱困的國際形勢。

第三點、芬蘭總統的產生方式則順應一般民主化國家的發展，演變成直接選舉。從 1919 年至 1982 年，芬蘭的總統都是透過類似美國總統選舉方式而產生。也就是說芬蘭人民先選出由 301 選舉人所組成的選舉人團，再由選舉人團選出總統。具體來說，芬蘭的政黨在總統的選舉過程中，同時提名總統候選人與選舉人團候選人。隨後，由政黨代表及候選人團秘密協商之後選出芬蘭的總統。1980 年代，芬蘭進行憲政改革，規定總統必須由全民直選，但是也同時選出選舉人團。

---

<sup>19</sup> 而臺灣政府更必須記取教訓，避免芬蘭化的國際效應顯現。

如果總統無法在一次的投票當中獲得絕對多數，就由選舉人團選出總統。1988年為第一次試驗新制，結果，預測會獲得全民投票半數的總統候選人 Mauno Koivisto 未獲得絕對多數認同。Koivisto 總統被迫透過選舉人團的選舉才得以連任。因此，芬蘭也是到 1994 年才進行第一次總統直選的憲政制度，最後由 Ahtisaari 總統在第二輪的選舉裡獲勝。由於是芬蘭的第一次，投票率高達 80%。2000 年則由 Tarja Halonen 女士獲勝，成為芬蘭歷史上第一位女性總統<sup>20</sup>。

此外，透過由黃秀端教授、吳文程教授、林繼文教授在研考會的研究計畫案，我們可以非常清楚瞭解到芬蘭的憲政走向比較：

表 2-2-1 芬蘭新舊憲法比較<sup>21</sup>

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

<sup>20</sup> 社會民主黨的 Tarja Halonen 女士自 1995 年來為芬蘭的外交部長。在 2000 年的選舉裡，以 51.6% 擊敗 48.4% 中間黨的 Esko Aho。人民的投票率也高達 80.2%。

<sup>21</sup> 黃秀端、吳文程、林繼文，2002, Page 117-120

		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)以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	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)



憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

	問，應交由總統定奪。(42)	
總統專屬權力	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)	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)
總統專屬權力：對外關係	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。(33-41)	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)
副署權	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	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)

	堅持，得告知總統此一決定無法執行。(45)	
內閣與國會之信任關係	國務會議成員必須得到國會之信任(36.1)	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)
內閣對國會負責	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)	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，除非在議事錄申載明其反對意見。(60)

國會取得訊息之權力		國會··委員會···議員有權(向政府)取尋資訊···(47)國會外交事務委員會尋向政府···取得關於外交與安全之報告···(97)
總統選舉	芬蘭總統經過由在芬蘭出生的芬蘭人民選舉出來，其任期為六年。總統的產生方式由人民選出三百零一位選舉人選舉之··(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)	芬蘭公民直接選舉任期六年之芬蘭總統，得連選連任一次··(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。若只有名候選人被提名，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)
總統之國會解散權	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)	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)

上法權之歸屬	立法權由國會連同總統實行。(2J2)	立法權由國會行使，國會並議決國家財政。(3)
法案提案權	總統與國會皆有權提案新國會議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)	法案的提案，可由內閣向國會提出或由議員提出。(70)
總統命令權	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，或此權屬於國務會議。(28)	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)
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/iacl/armenia/constitu/constit/finland/fincon-e.htm>>°

1999年憲法 <<http://www.om.fi/constitution/3340.htm>>

最後，林佳龍教授也認為以台灣現在在現實上所面臨的問題，也比較需要一個強而有力、具有深厚民意基礎，對內、對外都能代表國家行使權力的領導。一方面展現在兩岸的問題上，透過一位直選的總

統，在兩岸的互動或談判上，會比較有單一的意見，而且比較容易面對外來的危險；再者，在整個全球化的經濟整合過程中，對國家所產生的壓力或者考驗都很大，必須要有效率地回應國際經濟的競爭，同時國內人民的期待也很高，而一個多黨協商的內閣制很難形成這樣強有力的領導。

也就是說，在台灣仍然面臨來自中國的武力消滅威脅之下，走向半總統制或者總統制似乎如同芬蘭當年的政治選擇，是有其國際現實的因素存在著。如果在未來，臺灣的中國威脅因素消逝，或許會如同芬蘭的憲政發展而走向一個比較多元化的憲政政治制度。

#### （四）小結：中華民國憲政的特殊性相對於西方民主制度

總結來說，中華民國憲法發展至今，可以觀察到臺灣的社會人民對這一部憲法的一些期待<sup>22</sup>：第一項就是總統直選是無法逆轉的；第二項就是兩岸問題的挑戰需要一個比較代表明確多數意見的領導人，第三就是面對全球經濟的整合，需要一個有效率的行政機器來回應外在的挑戰與執行政策措施，第四就是立法院目前的選舉制度與生態，沒有辦法成為憲政運作的中心。

而要尋求一個適當的西方民主制度來適應臺灣本土的政治環境並不簡單。臺灣社會沒有美國總統制所必須的柔性政黨，沒有法國半總統制所需要的政黨合作傳統，沒有英國內閣制所需要的中性政策主張的理性國會。貿然引進外國的任何政治制度，都有可能產生水土不服的現象。不過，從另外一個觀點來觀察，西方的所有政治制度也都是經過嚴厲的淬練與不斷失敗的政治經驗而得來。中華民國的憲法，在 1987 年解嚴之後與廢除動員戡亂時期臨時條款之後才得以開始比較正常的運作，其間雖然歷經 6 次的修憲，但是民主經驗仍嫌短暫。法國 1789 年大革命之後，總共正式使用了 15 部憲法，1958 年之後的第五共和至 2003 年為止，則總共進行了 17 次的修憲工程。中華民國的憲法仍然需要比較豐富的經歷才有可能創造出一個比較有效率與秩

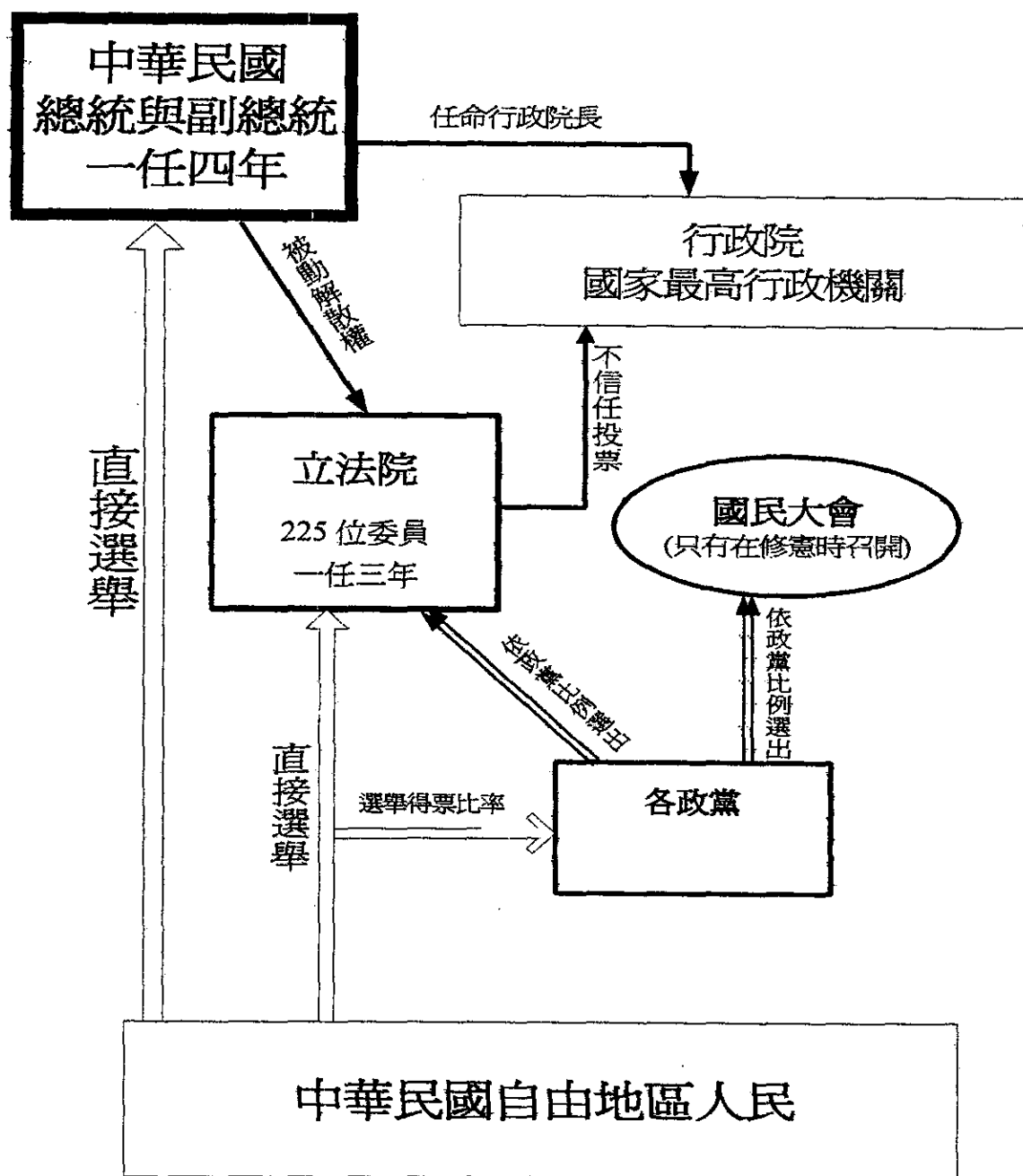
---

<sup>22</sup> 林佳龍委員訪問。

序的憲政秩序，這也應該是人類社會進化的必經之路。

本文在下頁有著以中華民國為模式的半總統制政府組織簡圖以供參考。

圖2-2-1半總統制中華民國政府組織圖



資料來源：作者製表。

## 二、理論背景

### (一) 權力的分立與制衡

孟德斯鳩當年提出三權分立的主要原因是因為他認為人只要擁有權力，就會濫用權力，並且會濫用至極限。因此，為了使權力不被濫用，必須使用權力來制止權力的濫用。而要防止權力被濫用的方法，就是將權力分開，互相制衡。孟德斯鳩因此提出將政權的三種基本權力分開以取得平衡：第一種為立法權：制訂、修改、廢除法律的權力；第二種為行政權：內政、外交與國防的權力；第三種為司法權：裁判、懲罰的權力。先進民主國家的民主制度的建立也就大都是建立在這三種權力的分立與制衡上。然而必須注意的是，三權分立的精神不是要求每一種權力都只限於一種機關的擁有來互相制衡，而是要避免一個機關組織同時擁有多項權力。

### (二) 世界各民主國家所存在不同的憲政體制：

當今世界各民主國家的政府制度大抵可以劃分為內閣制、總統制與半總統制。其中內閣制以最古老的民主國家：英國為代表，總統制以美國為代表，半總統制則以法國第五共和為代表。本研究案的主要目的並非比較各國不同的政府制度，但是也必須瞭解為何這些重要的先進民主國家憲政秩序得以維持運作順暢並且有效率，因此本文在此嘗試以最簡單的方式加上圖解，期望能將這些國家的民主運作解釋清楚<sup>23</sup>。

- 1、議會制：單一民主正當性，不信任案和解散國會之雙向機制，僵局解決無問題。

歐洲各國本來都是由王室所形成的政治制度，並且進行實權的統

---

<sup>23</sup> 如果想要對各國憲政制度的運作比較有較深入的瞭解，由黃秀端教授、吳文程教授及林繼文教授所撰寫的研考會研究計畫「從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制」，編號 rdec-res-090-002,有非常詳盡之研究成果，可以作為讀者的參考。



治。隨著歷史的演進以及人權概念的成熟，目前均是以內閣制精神為主。也就是說，國王統領但是不治理<sup>24</sup>。國家的治理，首先是由人民選出議會，再由議會的多數政黨產生出執政單位的一元制。一般來說，這樣的內閣政治制度不會有僵局產生，頂多是不穩定而已。但是隨後出現的政治制度便將權力合法性的問題比較複雜化了，這項政治制度的創造就是國家元首的全民直選。帶有雙重民主正當性的演化方向，隨後就變成了所謂的半總統制。這項制度的複雜性就在於行政權與立法權皆有民意的正當性，因此比較容易產生衝突及僵局。內閣制的優點是立法行政一體，因此不會形成僵局，但是有可能因為政黨政治而行成不穩定，這是法國戴高樂總統排斥純內閣制的重要原因之一。總統制則因行政立法權力分立分明，因而容易形成僵局，但是這是一個穩定的制度。因為總統不能解散國會，國會也不能因為政策上的不滿或者失誤而罷免總統。半總統制則是綜合兩者的特質，如果運作良好的話，就成為法國第五共和的例子，而成為一個有效率而且穩定的政治型態。如果運作不好的話，就是德國的威瑪共和或者葡萄牙在1970年代末期的憲政危機。

內閣制在本質上分為君主立憲制與共和國型式。君主立憲制在歐洲的運作有英國、比利時、荷蘭、盧森堡、丹麥、瑞典、挪威、西班牙。這些國家的君主世襲王位基本上都經由憲法的保障，而成為國家的象徵性元首。王室雖然簽署法案，但是不需要對政策的成敗負責。王室也不能拒絕政府政策的制定與實行，最多可以暫時退位來避免簽署其不同意的法案，如同盧森堡王室於1919年及比利時王室於1951年的暫時退位作為。

共和國內閣型式則以德國、義大利及希臘為代表。義大利在1946年，希臘於1974年透過全民公投決定放棄君主制度而採行共和國。這些國家的元首通常經過間接選舉而來，因此與國會所產生的政府比起來，就缺乏了民意的正當性，所以通常只是做為一個象徵性的元首。

---

<sup>24</sup> Le roi règne mais ne gouverne pas.

此外，這些國家的元首更是因為是由國會所選舉出來，如同希臘，或者如同義大利及德國的元首是由國會再加上地方議會所綜合選舉出來，因此，這些國家的元首是完全沒有實權來治理國家。

就是因為行政單位是由立法單位所產生出來的一個一體政府，所以這樣的憲政秩序必然暢通無阻。但是缺點也在於如果政黨政治過於破碎，國家沒有足夠水準的政黨政治文化來產生負責任的政治人物，整個制度就會不穩定，倒閣情形頻繁，而造成無效率的政府，就如同法國的第三與第四共和，平均每 6 個月就倒閣一次而更換新政府。

本文在下頁有著以英國為模式的內閣制政府組織簡圖以供參考。



2、總統制：雙重民主正當性，僵局解決機制不足，仰賴非制度性因素。

美國的總統制是建立在聯邦制與權力的嚴格分立的基礎與特性上。1776 年的美國憲法是邦聯制，要等到 1787 年的憲法才確立了聯邦制。這一部憲法採取立法、行政與司法三權明確分立與相互制衡的制度。在立法與行政的互動關係上，憲法裡明文規定，立法權屬於國會，行政權屬於總統。只不過在同時又多方面規定使兩者相互制衡，權力必須分享而不能獨行。憲法自實施以來，總共經歷了 27 次的修憲。在權力的配屬方面，美國憲法如同法國對於立法權採取詳細的列舉方式。不過憲法對於總統的權力，就沒有那麼嚴謹，僅僅說明行政權歸屬於總統而並未列舉那些行政的權力屬於總統。

此外，關於修憲的方式，由於缺乏直接民意公決的機制，因此必須透過比較複雜的方式來抉擇。修憲的發動權在於聯邦政府的國會或者各州的國會。如果發動者是聯邦國會，則必須同時獲得參眾兩院 2/3 以上的支持才得以通過。如果發動者是地方國會，則首先必須獲得 2/3 以上的州國會的支持以便提案，隨後必須獲得 3/4 以上的州國會支持才能成案，但是隨後仍然需要聯邦國會的通過才能達到修憲的目的。

總統制之下的美國總統是國家元首，對外代表國家，而且同時是政府領袖，對內行使政權。在三權分立又制衡的關係下，總統所任命之聯邦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。對於國家政策上的不滿，聯邦議會沒有提不信任案之權，相對的總統也不能解散國會。但是總統擁有一個非常強大的權力，就是對法案的否決權。如果國會要反否決，必須擁有 2/3 以上的多數才可以反否決。這樣高難度的反否決使得國會只成功的反否決 6% 的法案。總統更有效率的否決方法在於口袋否決權 (pocket veto) 的使用。口袋否決權在國會會期即將結束之前使用，使得國會無法在會期內舉行會議討論反否決。而這樣的否決權佔了總統否決權的非常高的比率。

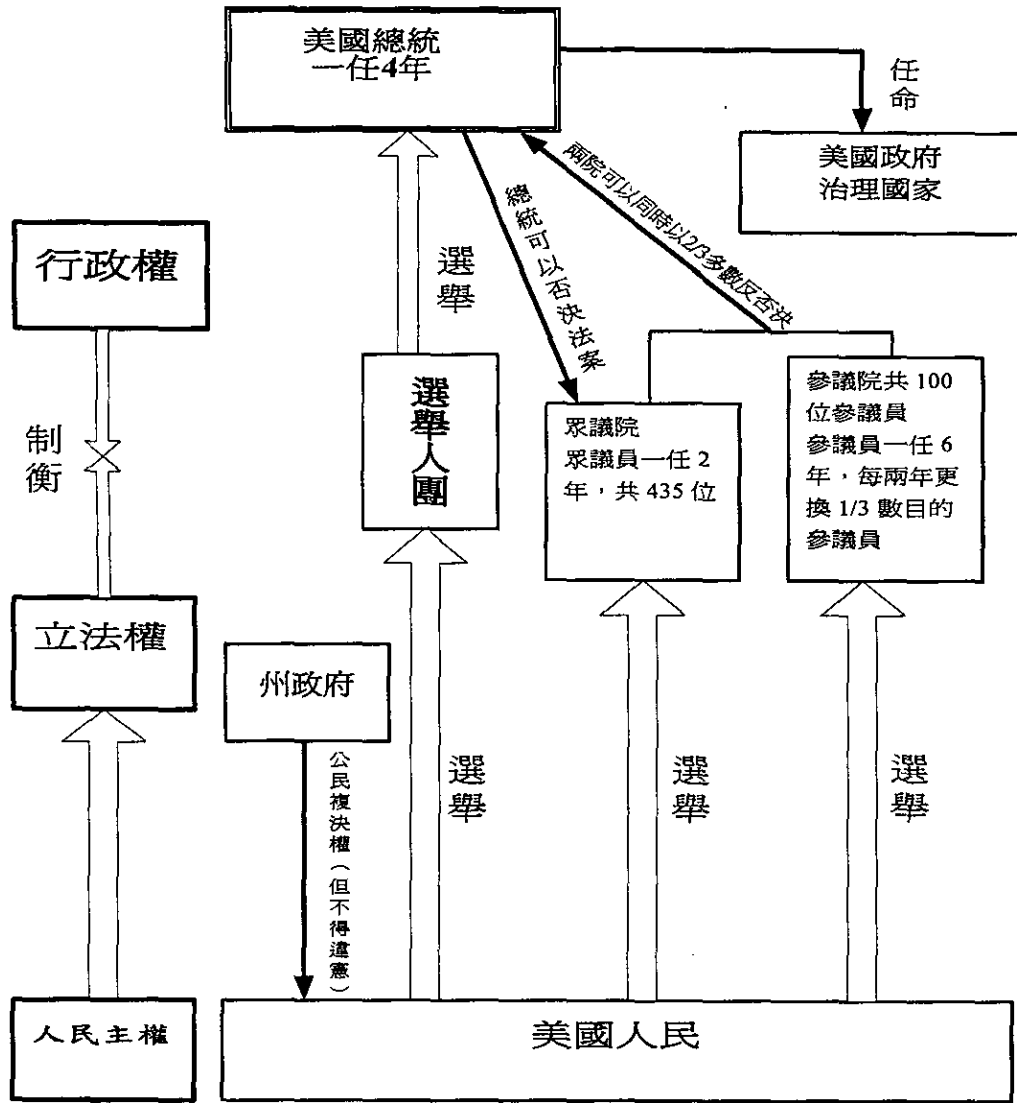
此外，總統制之下的美國也有一個特徵，就是選民的分裂投票行爲。在前述議會內閣制國家中，內閣是由議會多數所組成的，行政和

立法基本上是一體的單位，所以基本上議會多數與政府是同一個政黨，以便有效率的執行政策。美國是總統制國家，行政、立法權力分立，行政權與立法權分別由全國選民選舉產生。由於美國選民的分裂投票的傾向非常普遍。也就是說，選民在選擇總統與國會議員時，會將兩種票投給不同的政黨候選人。這樣的情形經常造成白宮、國會分屬不同政黨，我們稱之為稱之為「分裂政府」的現象。而分裂政府的現象如果處理不好立法行政之間的關係，就會造成憲政秩序上的僵局。在總統不能解散國會，國會不能罷免總統的情形之下，唯有靠協商才能找到共識的空間。美國的政黨屬於軟性政黨，對立的情況不嚴重，因此共識的空間相當大，得以尋求妥協之道。如果政黨的屬性屬於對立性格強烈的剛性政黨，政府的運作就容易陷入僵局而無效率。這也就是所謂制度層面的解決機制不足，而必須靠非制度層面的政治文化及協商來突破僵局維持有效率的憲政秩序。

本文在下頁有著以美國模式的總統制政府組織圖以供參考。

憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

圖2-2-3總統制美國政府組織簡圖



資料來源：作者製表。

### 3、半總統制：雙重民主正當性，僵局決解機制充分（法國模式）。

半總統制的名稱使用是 1970 年代由法國憲法學者 Maurice Duverger 所創造。Maurice Duverger 教授對半總統制所下的定義是：一個西方民主國家的政權為基礎，並且符合以下兩個條件，第一是共和國總統必須透過人民直選而來，並且握有相當的權力。第二是該國必須擁有向國會負責的總理與內閣。在這樣的定義之下，德國 1919~1933 的威瑪政府、奧地利、芬蘭、法國、愛爾蘭、冰島、葡萄牙等國均是半總統制的憲政制度。然而，除了法國之外，這些國家的制度並不自稱為半總統制，而稱為國家元首角色加強的內閣制<sup>25</sup>。這些國家的共同特點都是總統的產生是透過全民的直選，但是總統所扮演的角色在各國卻大不一樣。例如，在愛爾蘭及冰島的政府體制裡，總統的權力比較小，而且各政黨也沒有意願要賦於總統重要的政治角色。因此，競選總統的候選人一向不是各政黨的領袖，總統的當選人因此只能扮演象徵性的精神領袖。在奧地利，總統的角色相對來說比較重要，憲法也賦於總統比較大的權力。例如，奧地利憲法規定總統可以任免首相，可以解散國會，但是奧地利的政治情勢與傳統也使得該國的政治重心不在總統，而是在首相。因此，總統就算有比較大的權力，卻沒有足夠的政治權威來實現總統的重要性。芬蘭因為國際情勢使然，在面臨蘇聯強大威脅的情況之下，一直需要一個強大的領導中心來面對外來的威脅。但是，在 1991 年蘇聯垮台之後，外在威脅因素因而大大的減低，1995 年大選之後，新內閣因應芬蘭加入歐盟的時機而要求進行修憲的工程。1999 年通過的新憲法也因而明顯的將總統的職權削弱（主要是組織政府權與外交權）。在葡萄牙，1976 年的憲法本來賦於總統非常大的權力。總統得任免總理的職權，總統得解散國會，總統有權力否決國會法案，總統得在政府與國會的提議之下舉行全民公決等等重大的行政權力。但是這些權力後來在罷免總理 Mario Soares 時，

---

<sup>25</sup> Le Parlementarisme avec statut renforcé du chef de l' État. Hugues Portelli, Droit Constitutionnel, page 85.

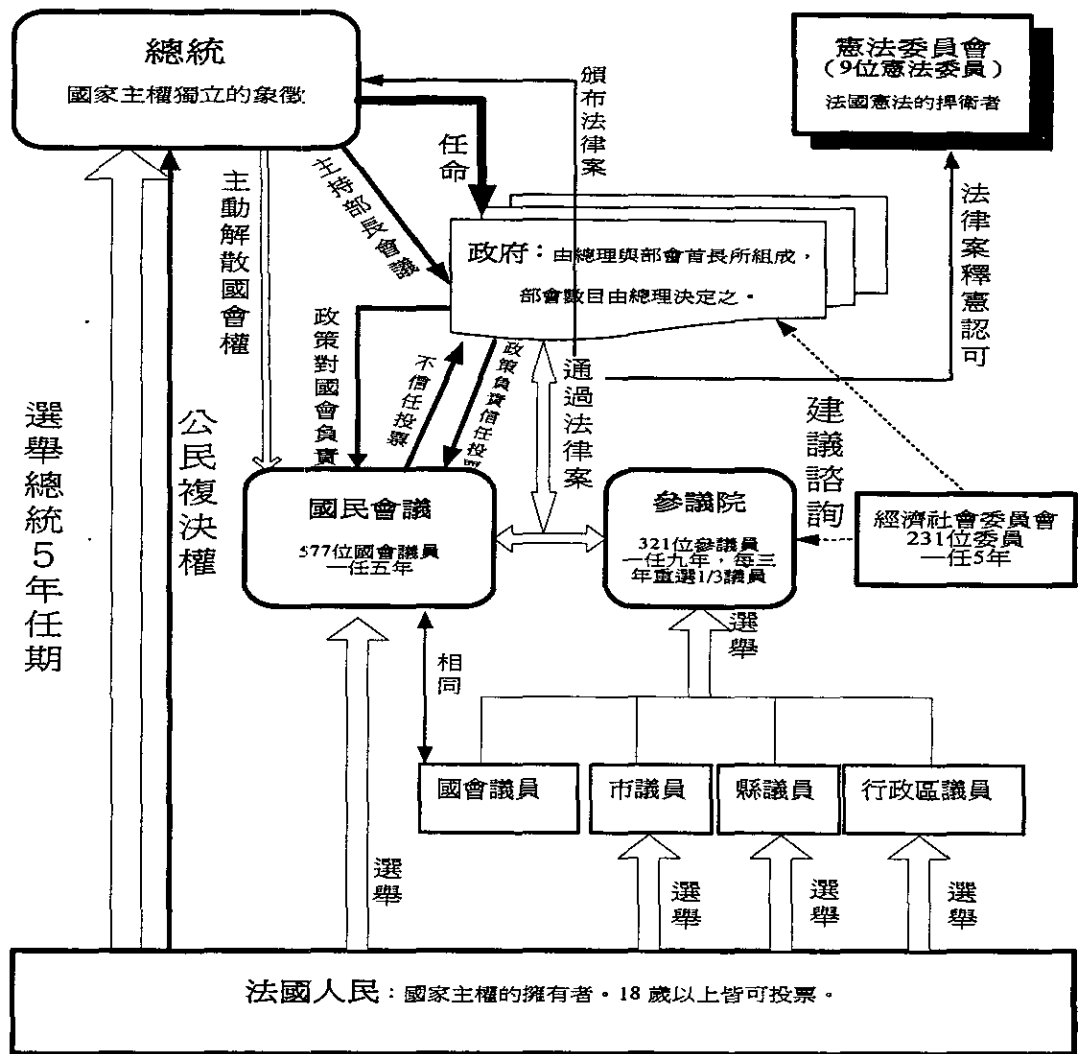
發生嚴重的政治衝突，導致政治危機，因而促成了 1982 年的憲法改革。隨後，新憲法規定總統不得任意罷免總理，並且不得否決國會法案，只能重新要求國會審查法案。一直到 1996 年，總統的統治必須配合國會的多數黨派的支持。隨後，葡萄牙的多數黨決定採用奧地利模式，不再以總統為國家的行政中心。也就是多數黨的政治領袖決定以總理為政治權力的攻防舞台，葡萄牙總統的重要性因此隨即逐漸降低，國家的政治制度也逐漸朝內閣制運作。在西方國家裡，法國是唯一在憲法上及實際政治的操作上讓總統保有實權的民主國家。在東歐新興民主國家裡，總統直選的政治制度被非常多的國家採用，如俄羅斯、烏克蘭、摩達維亞、白俄羅斯、馬其頓、立陶宛、波蘭、保加利亞、羅馬尼亞、克羅埃西亞及斯羅伐尼亞。相對而言，阿爾巴尼亞、南斯拉夫、拉脫維亞、愛沙尼亞、斯洛伐克、捷克、匈牙利等國的總統則是由國會所選舉指定。這些總統直選國家的半總統制或者稱謂為國家元首角色加強的內閣制，嚴格來說都存在著歐洲傳統內閣制的精神，因此，對僵局的解決機制並不存在著重大的問題。但是，這些政治制度是否穩定，則是另一個討論事項了。半總統制下的憲政秩序本來是要加強國家的中心領導以處理國家的重大政策或者重大的外來危機，但是同時又認為必須對具有強烈民意正當性的國會負責。然而，如果行政與立法之間的權力關係沒有處理好，則由於其複雜度更高，憲政更容易陷於僵局與混亂，進而造成政府的無效率與無能。

本文在下頁有著以法國為模式的半總統制政府組織簡圖以供參考。



憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

圖2-2-4半總統制法國政府組織簡圖



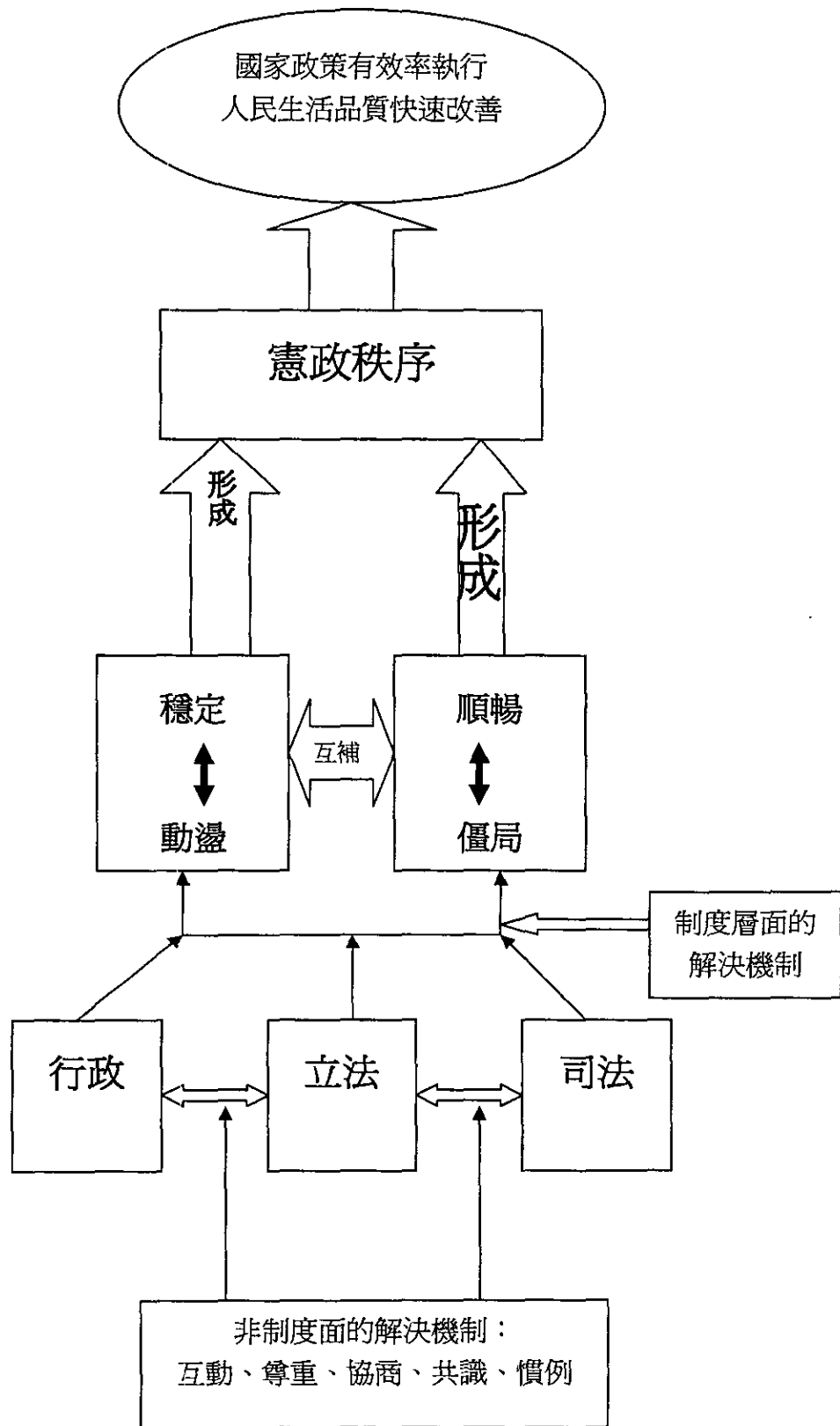
資料來源：作者製表。

### 三、結語

#### (一)各國憲政制度的發展

縱觀目前世界各國的發展，大致仍然分為威權國家與民主國家兩類。威權國家如北韓、古巴、中國、伊拉克等，均是人治的國家。這些國家基本上是靠國家領導人的權威治國，而非靠制度治國。還有數目頗多的國家如伊索匹亞、盧安達之類的，則是政府連威權都不復存在，更遑論政府效率及憲政秩序了。目前的主流趨勢則是民主制度，也就是透過主權在民的治理概念，由人民決定國家的發展方向。然而，雖然民主制度並不能保證國家、人民、社會的繁榮與昌盛，如同印度、菲律賓與印尼，但是，世界上最富足的國家卻一定是民主國家，如同美國、加拿大、西歐各國與日本。因此，所帶出來的問題便是以憲政為基礎的民主國家的行政效率問題。憲政秩序越能維持，並且發揮政府效率的國家，人民越富足繁榮。由下圖可以瞭解，憲政秩序的維持是必須靠立法、司法、行政三權的有效運作支持，形成一個穩定而且有效率的政府所組成。而當這三權有所衝突發生時，則必須靠憲政制度面的強迫機制及非制度面的協商或者政治文化機制來設法找出解決的對策。

圖 2-2-5、憲政秩序的形成



資料來源：作者製表。

## （二）制度層面的選擇

所謂制度層面的選擇就是憲政制度（內閣制、總統制、半總統制）、政黨體系（一黨獨大體系、兩黨平衡體系、多黨體系）、選舉制度（一輪制、二輪制、相對多數制、絕對多數制、SNTV 制）、政黨輪替等規範來使政府制度的運作能穩定順暢，而不要產生太多激烈的政治衝突。這些機制通常具有強制的效果，因為參與這個政治體制的人都必須遵守這個遊戲規則來爭取獲得權力的合法性與正當性。而在世界各國民主政府組織體系裡，可以解套的制度規範一般來說可以分為下列四項：

- 1.行政部門發動：總統或總理
- 2.立法部門發動：國會發動
- 3.司法機關仲裁（大法官會議）
- 4.人民公投來實現人民的主權意志：公民投票或輿論民意

## （三）非制度層面的潤滑效果。

在非制度機制的層面上，基本上是未具強制效果。這類的機制是靠該國政治文化的長期培養及政府組織之間甚至與人民的默契而建立出來的。這些機制的建立就如同美國柔性政黨的政治文化，不會造成政黨之間的強烈對立，並且可以因法案及議題的認同與否而在投票的行為上超越政黨的認同。而這更是各國民主政府所共同擁有的不同行政、立法、司法機關之間的協商文化，來談判找出共識及共同利益的所在。

本文以法國第五共和的解決衝突，維持憲政秩序為例：在制度層面，行政機關可以由總統在諮詢過總理及國會兩院議長之後主動解散國民議會、政府可以主動提信任案來強迫法案的通過，總統可以提覆議案以延遲法案的公布與實行，政府可以排優先法案要求國會審查，政府更可以跳過國會提出行政命令隨後在要求國會追認。就立法層面：國民議會如果不滿意政府的運作，可以提不信任案對政府進行倒閣。就司法機關層面：憲法委員會 Le Conseil Constitutionnel 可就法案

及政策進行合憲性的審查(國家行政法院 Le Conseil d'État 亦有部分功能)。最後，人民仍然可以超越一切，進行民意公民複決權：公民複決國家的政策及憲法的修改。在非制度層面，法國除了政府與國會的協商機制之外，最重要的問題產生在左右共治時總統與總理在國防及外交上意見的差異。憲法明文規定國防外交權屬於總統，但又規定由總理制定國防外交政策，因此需要非制度層面非常良好的默契及素養才能處理這個不明確的差異。此外，法國的多黨政治文化曾經造成第三與第四共和運作上的重大無效率，如今卻成爲第五共和非制度層面一股安定的重要政治文化力量，這樣的演化也不可不注意到。

### 第三章 我國憲政秩序中國家權力的運作

在此篇中嘗試對我國一級憲政機關作深入檢討，探求憲政機關在我國憲政體制運作中所扮演的角色進行深入的互動分析。

本篇章係本研究計畫的核心部分，所要探討的問題牽涉層面相當廣泛。為避免研究方向過於龐雜紛瑣，擬強調針對以下幾個部分加以探討：

首先，國民大會在我國憲政史上相當重要且獨特的依憲政制度設計，雖然在第六次修憲後已虛級化，但在我國憲政史上有其不容抹煞的價值與地位，本章嘗試深入對國民大會在憲政歷史脈絡中的變遷，作一詳細回顧，並探求其在目前的憲政運作上是否還有作用。

其次，是行政權與立法權相互間的互動關係。其中行政權的部分，包括總統以及行政院間的微妙關係，牽涉著我國憲政體制的走向與定位；2000年總統大選政黨輪替的結果，讓我國憲政運作上本就存在行政與立法兩權間的模糊空間一下子緊張了起來，行政權與立法權之間的互動模式，以及總統—行政院—立法院三者微妙的憲政三角關係，在本章中試圖釐清互動運作的方向。

此外，再針對司法權、考試權以及監察權等國家憲政權力，一一加以區別深究其內涵與互動模式，尤其考試權與監察權是我國所獨有的憲政權力，在提升國家競爭力、精簡政府組織的呼聲中，其存在的合理性與必要性，值得探討並檢討我國目前採取五權的憲政體制，是否有必要進行調整。

#### 第一節 國民大會對於中央政府體制運作的影響力消長

## 一、國民大會在憲法本文中的職權

### (一) 概說

現行憲法本文中國民大會的設計，乃是憲法制定過程中，國民黨與非國民黨勢力折衷協調出的模式（表現在「五五憲草」與「政治協商會議」的「憲法修改原則」）。事實上已非孫文先生的原始構想。雖然國民大會在憲法當中仍保有其「有形的組織」型態，成為憲政機關的一部份。但是原本孫文先生的四項「政權」，在憲法本文中，卻僅限於對於總統、副總統的「選舉、罷免權」、對於憲法的「修改」（創制權的行使）、憲法修正案的「複決」（針對立法院所提之憲法修正案）。至於有關中央法律的創制、複決權則於憲法本文中被凍結（憲法第二十七條第二項規定，關於創制複決兩權，除修改憲法、複決立法院所提之憲法修正案外，俟全國有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）。期間雖曾於 1966 年由國民大會臨時會透過臨時條款第四項的修正，規定國民大會得制定創制、複決中央法律之辦法。並於同年據此制定「國民大會創制複決兩權行使辦法」。但及至 1991 年 4 月廢止臨時條款為止，本辦法從未真正實施過，成為動員戡亂時期一個典型的「名目」法律。也因此，憲法本文中對於國民大會職權所下的緊箍咒，事實上並未因為臨時條款的加持而解除。雖然憲法第二十五條規定，國民大會依憲法之規定，代表全國國民行使政權，形式上確實屬政權機關無疑，但是其職權的行使卻相當地侷限。

### (二) 國民大會與立法院分享立法權限？

憲法中國民大會的設計，雖然有人堅持孫文先生的權能區分思想，認為它是有別於立法院這一個「治權」機關的「政權」機關。但事實上，在憲政制度上，它卻與立法院分享了一般其他憲政國家所習見的國會立法權限。國民大會擁有修憲權與「虛擬」的法律創制權，但是會期短，且基本上六年才集會一次；立法院此一常設機關則擁有較之更廣泛的權限，包括立法權、財政控制權、監督權與議決權等。

1954 年底我立法院外交委員會與各國國會聯合會取得聯繫，並由

四一五名立法委員組成國會聯合會中國國會小組，向「世界國會聯合會」申請入會，但監察院及國民大會代表對於以何機關為吾國國會之代表機關，認有爭議。原本監察院主張，國際關係需要國會之名義時，似應以立法監察兩院為吾國國會之代表機關，因組織世界國會聯合會中華民國小組以便爭取我國在世界國會聯合會代表問題兩院步調未能一致，應請總統依照憲法第四十四條之規定，召集有關各院院長會商解決。之後國民大會認為，我國似應由國民大會代表及立監兩院委員中推出人選共同代表參加世界國會聯合會。依據現行憲法第二十五條第二十六條第二十七條第一百條第四條等明文之規定，凡此至高無上之職權有非其他機關所可比擬。出席國會聯合會之代表人選，其不宜僅就其他行使部份國會職權之機關人員中推出而反置國民大會於不顧，實屬事理之顯然。倘因我國憲法上之制度與他國之三權制度不同，遂遇事遷就，一若諱言國民大會而不認為最高民意機關，則不惟有乖我國憲法之體制，亦無以昭示於世界各民主國家。當時蔣介石總統則表明，我國憲法對於國會職權其行使之機關與各國憲法規定多不相同。憲法第四十四條所謂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云者，當指各院間因其職掌發生爭執而言，但上述問題顯係各該機關關於其職權上適用憲法發生疑義，自不屬院與院間爭執之範圍，非召集有關院長會商所能解決。我國憲法中無國會名稱，究應以何機關相當於民主國家之國會，事關憲法疑義，應送請司法院大法官解釋。大法官遂於 1957 年 5 月 3 日作成第七十六號解釋，認為「我國憲法係依據孫中山先生之遺教而制定，於國民大會外並建立五院，與三權分立制度本難比擬。國民大會代表全國國民行使政權，立法院為國家最高立法機關，監察院為國家最高監察機關，均由人民直接間接選舉之代表或委員所組成。其所分別行使之職權亦為民主國家國會重要之職權。雖其職權行使之方式，如每年定期集會、多數開議、多數決議等，不盡與各民主國家國會相同，但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。」

大法官雖然開宗明義提出，「我國憲法係依據孫中山先生之遺教



而制定」，但是解釋內容卻已經實質背離孫先生當初權能區分的構想。將國民大會與立法院共同認定為相當民主國家的民意機關。不過如果實質論究，國民大會擁有的僅有修憲權，集會時間短，間隔長，且憲法並不禁止官吏當選為國民大會代表，均與一般西方國家的國會功能相距甚遠。

### （三）國民大會對於憲政運作的影響

憲法本文中設計的國民大會，在國家處於非常體制的 1990 年代以前，對於憲政秩序的影響，可能比較重大的在於總統的選舉以及與立法院的關係上。對於前者而言，由於國民大會有對於總統的選舉、罷免權，但在威權體制、法統堅持以及政黨長期非對等的發展下，國民大會與總統的關係其實在「法」上並無太大意義。國民大會對於總統權限的節制，也幾乎發揮不了什麼作用。然而這種制度上的設計卻成為日後國民大會擴權的一大籌碼。至於後者，國民大會與立法院在憲政運作上一直存在著主客爭鋒的爭議。立法院會期長而且穩定，職司絕大部分的立法權限，地位似乎較重要；但是國民大會卻擁有立法院所不具備的修憲權，其雖不時常集會，但是一集會要不選舉總統，要不修改憲法，受到社會的重視程度又似乎較高。在解嚴之後，期間對立更明顯，甚至演出「蟑螂與垃圾」之戰<sup>1</sup>。1990 年 2 月，第一屆國民大會召開第八次會議，資深國民大會代表藉著選舉總統的機會，於審查動員戡亂臨時條款的修正案中，通過國大每年定期集會一次、行使創制複決兩權、增額國大代表任期由六年延長至九年的擴權提案。一時引爆社會鬱積的不耐能量，更引發台灣史上最大的學生運動 - 「三月學運」，提出解散國民大會、廢除臨時條款、召開國是會議與訂定改革時間表等四大訴求。帶動了 1990 年代一連串的憲政改革<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 1992 年 4 月，立法委員李勝峰罵國大代表王應傑為垃圾，王回應李為蟑螂。引起國民大會通過譴責李的決議案，引發兩機關之間的緊張關係。

<sup>2</sup> 以下說明，主要參考，王千睿，「憲政改革中國民大會體制之演變」，師大三研所碩士論文，2000；王孟倫，國民大會變革之研究（1916-2001），台大國發所碩士論文，2001。

## 二、1991-1993 年修憲過程中國民大會的職權變動

### (一) 第一、二階段憲法增修

爲了回應三月學運的訴求，1990 年召開國是會議後，執政黨積極推動修憲事宜，並確立「一機關兩階段」的修憲模式。一機關指的是國民大會；兩階段則是指第一階段由第一屆國大制定憲法增修條文，提供第二屆國大的選舉法源，此爲「程序修憲」；第二階段則是由新選出的第二屆國大，進行「實質修憲」。1991 年 4 月國民大會通過憲法增修條文十條，並廢止動員戡亂臨時條款。

在此之前，大法官於 1990 年 6 月 21 日通過第 261 號解釋，認爲「中華民國憲法就中央民意代表，設有任期制度。國民大會代表爲六年，立法委員爲三年，監察委員爲六年」，憲法第二十八條第一項、第六十五條及第九十三條有明確規定。「行憲後，國家發生重大變故，第一屆立法委員、監察委員任期屆滿後，事實上不能依法辦理次屆選舉，爲免憲法所樹立之五院制度陷於停頓，本院釋字第三十一號解釋，乃有『在第二屆委員未能依法選出集會與召集以前，自應仍由第一屆立法委員、監察委員繼續行使其職權』之釋示。至於第一屆國民大會代表，則因憲法第二十八條第二項有『每屆國民大會代表之任期，至次屆國民大會代表開會之日爲止』之規定，於任期屆滿後，仍繼續行使職權。迨中華民國六十一年三月二十三日修訂動員戡亂時期臨時條款時，復有第六項第二款及第三款『第一屆中央民意代表，係經全國人民選舉所產生，依法行使職權，其增選補選者亦同』、『增加名額選出之中央民意代表，與第一屆中央民意代表，依法行使職權』之規定。惟民意代表之定期改選，爲反映民意，貫徹民主憲政之途徑。前述中央民意代表之繼續行使職權，係因應當時情勢，維繫憲政體制所必要。自中華民國四十三年一月二十九日上開解釋公布以來，第一屆中央民意代表繼續行使職權已達三十餘年。但該解釋並無使第一屆立法委員、監察委員得無限期繼續行使職權或變更其任期之意，而憲法第二十八條第一項已明定：『國民大會代表每六年改選一次』，其第二項之規定顯係爲避免政權機關職權之行使因改選而中輟，並非謂國民大會代表得無限期延長任期。上開動員戡亂時期臨時條款第六項第

二款及第三款關於第一屆中央民意代表依法行使職權之規定，係因增選補選及增加名額中央民意代表之選出而增列，與前開解釋意旨相同，既非謂未定期改選之中央民意代表得無限期行使職權，亦未限制辦理次屆中央民意代表之選舉。事實上，自中華民國五十八年以來，中央政府已在自由地區辦理中央民意代表之選舉，逐步充實中央民意機構。為適應當前情勢，第一屆未定期改選之中央民意代表除事實上已不能行使職權或經常不行使職權者，應即查明解職外，其餘應於中華民國八十年十二月三十一日以前終止行使職權。」「並由中央政府依憲法之精神、本解釋之意旨及有關法規，適時辦理全國性之次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制之運作。」相當程度地補強憲法增修條文第五條規定，第二屆國大應於 1991 年 12 月 31 日前選出的正當性基礎。

在 1991 年底順利選出第二屆國大之後，隨即於 1992 年 5 月通過第二階段修憲條文（增修條文第十一至十八條），將總統的選舉改由全體人民選舉（選舉方式未定，但須於 1995 年 5 月 20 日之前以憲法增修條文定之；增修條文第十二條第一項）。國民大會的職權則增加了對於司法院、考試院與監察院之人事同意權（由總統提名，經國民大會同意任命；增修條文第十一條第一項、第十三條第一項、第十四條第一項）。國大任期由六年改為四年（增修條文第十一條第四項），每年並可集會；集會時得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言（增修條文第十一條第三項）等。此次修憲，國民大會對於總統的選舉權開始受到威脅，但獲得同意權的補償。同時讓國大有常設化的發展空間。

## （二）第三階段憲法增修

由於總統的選舉方式在第二階段修憲中未予明訂，遂有「委任直選」與「公民直選」的爭議。1994 年 4 月在民進黨退席，國民黨主導下，人民直選派勝出，於修憲條文中，明定總統由人民直接選舉產生，而不再假手國民大會代表。至此確立國民大會喪失選舉總統的職權（增修條文第二條第一項）。但也通過國民大會得設正、副議長，使國民大會變成常設機關（增修條文第二條第八項）。至於有關國大行使職

權的程序立法權限，則由立法院手上奪回，改由國大自行訂定（增修條文第二條第九項）。不過國大即使設置正、副議長，甚至將之常設化（但仍非經常性集會），或者增加若干的立法權限，但仍無法與立法院作為國會的本質分庭抗禮。

### 三、 1999-2000 年修憲過程中國民大會的職權變動

#### （一）第五階段憲法增修的違憲爭議

由於第四階段的修憲無涉及國民大會職權的變動（主要修憲結果在於「凍省」），在此直接進入第五、六階段的憲法增修過程。1999年為了落實 1996 年國發會有關憲政體制中，減少國民大會代表總額，改由政黨比例代表制選舉的共識，提出修憲案，將國民大會代表自第四屆起全部改為比例代表方式選出，其計算方式以立法委員選舉各政黨所推薦及獨立參選之後選人得票數之比例，分配當選名額；同時將第四屆立委任期延長五個月至 1992 年 6 月 30 日，第三屆國代任期為配合立委選舉，延長兩年又四十八天；國大人數在第四屆為三百人，第五屆起減為一百五十人。憲法經此修改，各界指責風起雲湧，非難國大如此自肥行徑。

#### （二）大法官第四九九號解釋

此項憲法增修條文的修改，除了程序上採無記名表決方式明顯違法之外，受到的第一個實體質疑是延任違反了國代與選民之間原本四年的有限性委託契約。任何當次任期的延長都不具民主正當性，違反根本的憲法原則—民主原則。其次是此種修憲已涉及憲法是否仍具有「同一性」的問題。憲法的修改一旦變更了憲法的同一性，就會使得憲法不再是原來的那部憲法，此時就不再是修憲，而是制憲了，此時的修改結果產生了新的憲法同一性。在法的領域裡為了防止修憲成為制憲，就必須承認存在著修憲的界限。第三則是採取全額比例代表制，可能剝奪人民的參政權。同時將國代的比例選舉方式依附於職務全不相同的立委選舉，也可能違反人民授權的民主原則。

這項違憲爭議最後在 2000 年 3 月 24 日大法官作成第 499 號解釋

下落幕。大法官認為：

一、憲法為國家根本大法，其修改關係憲政秩序之安定及全國國民之福祉至鉅，應由修憲機關循正當修憲程序為之。又修改憲法乃最直接體現國民主權之行爲，應公開透明為之，以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎。國民大會依憲法第二十五條、第二十七條第一項第三款及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第一條第三項第四款規定，係代表全國國民行使修改憲法權限之唯一機關。其依修改憲法程序制定或修正憲法增修條文須符合公開透明原則，並應遵守憲法第一百七十四條及國民大會議事規則有關之規定，俾副全國國民之合理期待與信賴。是國民大會依八十三年八月一日修正公布憲法增修條文第一條第九項規定訂定之國民大會議事規則，其第三十八條第二項關於無記名投票之規定，於通過憲法修改案之讀會時，適用應受限制。而修改憲法亦係憲法上行爲之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規範。國民大會於八十八年九月四日三讀通過修正憲法增修條文，其修正程序牴觸上開公開透明原則，且衡諸當時有效之國民大會議事規則第三十八條第二項規定，亦屬有違。依其議事錄及速記錄之記載，有不待調查即可發現之明顯瑕疵，國民因而不能知悉國民大會代表如何行使修憲職權，國民大會代表依憲法第一百三十三條規定或本院釋字第三三一號解釋對選區選民或所屬政黨所負政治責任之憲法意旨，亦無從貫徹。此項修憲行爲有明顯重大瑕疵，已違反修憲條文發生效力之基本規範。

二、國民大會為憲法所設置之機關，其具有之職權亦為憲法所賦予，基於修憲職權所制定之憲法增修條文與未經修改之憲法條文雖處於同等位階，惟憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基

本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。

三、第三屆國民大會八十八年九月四日通過之憲法增修條文第一條，國民大會代表第四屆起依比例代表方式選出，並以立法委員選舉各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票之比例分配當選名額，係以性質不同、職掌互異之立法委員選舉計票結果，分配國民大會代表之議席，依此種方式產生之國民大會代表，本身既未經選舉程序，僅屬各黨派按其在立法院席次比例指派之代表，與憲法第二十五條國民大會代表全國國民行使政權之意旨，兩不相容，明顯構成規範衝突。若此等代表仍得行使憲法增修條文第一條以具有民選代表身分為前提之各項職權，將牴觸民主憲政之基本原則，是增修條文有關修改國民大會代表產生方式之規定，與自由民主之憲政秩序自屬有違。

四、上開增修條文第一條第三項後段規定：「第三屆國民大會代表任期至第四屆立法委員任期屆滿之日止」，復於第四條第三項前段規定：「第四屆立法委員任期至中華民國九十一年六月三十日止」，計分別延長第三屆國民大會代表任期二年又四十二天及第四屆立法委員任期五個月。按國民主權原則，民意代表之權限，應直接源自國民之授權，是以代議民主之正當性，在於民意代表行使選民賦予之職權須遵守與選民約定，任期屆滿，除有不能改選之正當理由外應即改選，乃約定之首要者，否則將失其代表性。本院釋字第二六一號解釋：「民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑」亦係基於此一意旨。所謂不能改選之正當理由，須與本院釋字第三十一號解釋所指：「國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉」之情形相當。本件關於國民大會代表及立法委員任期之調整，並無憲政上不能依法改選之正當理由，逕以修改上開增修條文方式延長其任期，與首開原則不符。而國民大會代表之自行延長任期部分，於利益迴避原則亦屬有違，俱與自由民主憲政秩序不合。

五、第三屆國民大會於八十八年九月四日第四次會議第十八次大會以無記名投票方式表決通過憲法增修條文第一條、第四條、第九條暨第十條之修正，其程序違背公開透明原則及當時適用之國民大會議

事規則第三十八條第二項規定，其瑕疵已達明顯重大之程度，違反修憲條文發生效力之基本規範；其中第一條第一項至第三項、第四條第三項內容並與憲法中具有本質重要性而為規範秩序賴以存立之基礎，產生規範衝突，為自由民主憲政秩序所不許。上開修正之第一條、第四條、第九條暨第十條應自本解釋公布之日起失其效力，八十六年七月二十一日修正公布之原增修條文繼續適用。

大法官解釋的意旨歸納起來，首先強調修憲機關必須受民主憲法的基本原則之限制。修憲程序應該依據公開、透明、正當程序，方能符合國民主權原理，取得修憲之正當性。至於實質的修憲內容應該與憲法中具有本質之重要性規範相互調和，不能形成破毀憲法整體規範程序的結果。民主憲法同時設定了修憲的程序界限與實質界限，即使是修憲機關，亦不能逾越。程序上，修憲程序與條文均應符合公開透明原則，並應遵守憲法一百七十四條及國大議事規則；如有重大明顯瑕疵，即不生其應有的效力。實質面上，憲法中諸如第一條樹立的民主共和國原則、國民主權原則，第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，均具有本質之重要性，也是憲法整體基本原則之所在。其所形成的自由民主憲政秩序，乃是現行憲法賴以存立的基礎，憲法設置的機關均有遵守義務，並構成了修憲的實質界限。其次是，民主共和國的憲法所要防止的一種弊端，乃是民意代表與其所代表的人民之間，因民意代表自身利益凌駕選民利益所生的利益衝突，國大自延任期的修憲案，就是此項利益衝突的具體事例，大法官闡釋憲法否定此種利益衝突作為效力的必要性，其實正是盡其保障憲法的責任<sup>3</sup>。

### （三）第六階段憲法增修與國民大會虛級化

因應大法官第 499 號解釋宣告第五階段的修憲前揭條文自解釋之日起失其效力。因此國民大會於 2000 年 4 月，由國民大會代表連署請求總統召集會議，召開第三屆第五次會議進行第六階段修憲。規定國民大會三百人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，

<sup>3</sup> 參考，中國時報 2000.3.25 社論。

或提出總統、副總統彈劾案時，於三個月內採取比例代表制選舉出。比例代表的選舉方式以法律訂之。國大每次集會為期一個月，集會結束後即解除職務。正式將國民大會虛級化，調整成「任務型」的國民大會。國大虛級化後，保留的職權僅剩下複決立法院所提之憲法修正案、領土變更案以及議決總統、副總統彈劾按三項職權。至於司法、考試、監察三院人事同意權改由立法院行使。立法院並得聽取總統的國情報告。總計補選副總統、罷免總統副總統提案權、對總統提名任命之司法院、考試院、監察院人員行使同意權、變更領土決議權、聽取總統國情報告等，已經移轉給立法院。國民大會機關名稱仍維持不變，走向虛級化、非常設化，依任務需要，於立法院提出總統、副總統彈劾案或憲法修正案時，三個月內採政黨比例代表制產生，任務型國代每次集會為期一個月，集會結束即解除職務。第六階段修憲的結果，使得我國朝向單一國會制發展。雖然滿足了厭倦國大不斷上演擴權戲碼，企圖削減或甚至廢除國民大會職權的呼聲，但是另一方面，此一發展加重立法院的職權，可能使的立法院獨大，而改變了行政與立法兩權之間的權力均勢。

憲法增修條文如此變動後，未來修憲由立法院提出憲法修正案，再交由國民大會複決。如此，或可避免單一機關修憲的弊病。但是事實上，複決立法院所提的修正案，有無必要另組任務型的國民大會，而捨直接交由全體人民複決之途徑，則是國民大會是否仍保存其殘餘功能的另一問題<sup>4</sup>。另外，國民大會虛級化後，對於憲政秩序運作的影響應在於立法院職權的擴大，形成了總統、行政院與立法院之間的不等均勢。雖然立法院對於行政院的政策不滿，可對行政院長提不信任案；行政院長亦可報請總統解散立法院。行政院長不同意立法院的法案，只能請立法院覆議，但有二分之一委員維持原議，行政院長即須接受。如此一來，立法院只要自行通過法律或預算案，根本不須動用

---

<sup>4</sup> 學者葉俊榮即主張，以政黨比例代表選舉出的任務型國大取代人民複決修憲案的設計，相當程度地限制了非政黨聲音的投入，也壓縮了國民憲法思辯動員的張力。參考，葉俊榮，「修憲程序：建立任務型國大後所代步變革的省思」，新世紀新憲政憲政研討會論文集，2002，頁 228。



到不信任案（或冒被解散的風險），即可有效達到杯葛行政院企圖。同時將原本由總統向國大聽取建言的規定，改為分別由總統與行政院長向立法院報告並聽取建言與接受質詢，也可能造成行政權分配間的衝突（特別是總統與閣揆分屬不同政黨時）。因此國民大會的職權與功能調整，應該對於其他憲政機關的運作一併考量，特別是一個健全的國會體制，否則因權力的不均衡而發生憲政僵局的機會，恐怕還是不能避免。

## 第二節 行政權與立法權的運作關係

本節所要研究的是行政權與立法權之間的憲政運作，在我國憲政體制走向不明的狀況下，行政權與立法權之衝突有其在新政府上台後，更加檯面化，有相當多的學者均對此專文加以論述，提供相當寶貴學理及實務上的建議。

本節的安排：

首先對於我國行政權與立法權在我國憲政規範下的狀況進行觀察，然，我國在九四年第三次增修憲法中確立了總統由全民直選的方式產生，直選總統的政治權力逐漸提升與行政院權限模糊不清，再加上與立法院間的互動模式，每一個環節都牽涉著我國憲政體制的走向，此部分著重於問題的發現與提出。

其次，針對實務上發生的幾件行政立法權互動不良所產生的重大的憲政爭議案件，由事件的發生背景、以及爭議解決結果之瞭解，藉由對於爭議解決結果的分析，尋求是否有憲政慣例形成的可能。

最後，將行政權與立法權產生衝突的原因加以歸納，並試圖提出解決的建議方向，作為往後調整憲政運作時之參考。

### 一、 憲法對於行政權與立法權運作的規範

#### （一）總統與行政院分享的行政權關係

中華民國憲法自一九九一年第一次修憲以來，迄今已歷經六次的修憲，總統選舉方式在一九九二年第二次修憲時確立其精神，產生方法在一九九四年第三次修憲時明確採取全民直選。依照憲法增修條文的規定進行第一次的全民直選總統是在一九九六年，當時國民黨候選人李登輝與連戰以過半數的得票率，擊敗其他候選人當選總統，當時國會的生態，國民黨在立法院的立法委員與國民大會國代的比例佔過半數的席次，擁有直接民意的總統加上擁有多數席次執政黨的國會為

政策後盾，對於總統而言，擁有相當自由揮灑的執政空間。

然在 2000 年總統大選時，陳水扁總統以總票數未過半的第一高票贏得總統大選，面對國會中國民黨為席次過半的第一大黨的牽制之下，行政權與立法權起了相當多衝突（於下一章節中詳述），然陳水扁總統上任第一個面臨的難題，便是提名行政院長，究竟我國行政院長的定位，是對總統負責的總統幕僚長？亦或是對於立法院負責的內閣總理？這牽涉著我國憲政體制走向的抉擇。

在探討臺灣未來的憲政制度的抉擇，有幾個問題必須探討：

- 一、有無臺灣自身的憲政運作文化？
- 二、切合臺灣需求的憲政制度是如何？

憲法是一個現代民主法治國家之政府體制基本大法，必須隨著該國的歷史傳承，人民習慣與國際地位，甚至時空環境的演進而進行調整，才能運作順暢。

實際經驗告訴我們同樣的民主理念在各國的實施方式都不一樣，而就算同樣實施總統制或者內閣制的國家，在憲法制度也會隨著各國的國情不同而有差異。台灣絕對有屬於台灣人民的一套憲政文化，但是憲政文化的形塑，應該是不斷的累積而成，無法一蹴可幾。

## 1. 總統的定位

### (1) 法制層面的規定

我國在一九九七年七月第四次修憲後，總統、行政院與立法院之間的現有重大調整，學者對於此種調整有不同的詮釋：

有學者認為基於（一）總統可以任免行政院長、指揮行政；（二）即使法案在立法院覆議失敗，行政院院長亦不願辭職，因此法案覆議不等於不信任投票，而現行憲法規範的立法不信任投票制度形同虛設<sup>5</sup>；因此認定，經此次修憲，我國憲政體制已經成為「形似半總統制的實質總統制」。這是指：形式上有總統與行政院長作為掌握行政權的

---

<sup>5</sup> 湯德宗，權力分立新論，1998 年，頁 47-51。

雙行政首長，又保留「行政院對立法院負責」的用語，看似半總統制的要件。惟實質上，因為總統對於行政院院長有任免權，使行政院長相對於總統似無主張固有權力的空間，其實質上只對總統而不向立法院負責<sup>6</sup>。

另有認為：我國立法院在制憲之初，在憲法本文第七十五條規定：「立法委員不得兼任官吏。」可見在制度設計原意上，有意於使行政權與立法權行使，分別由不同人擔任。因此憲法原意是與內閣制精神相互違背，但由憲法本文第五十七條之規定觀之，由行政立法相互負責的制度模式，似乎要求行政院對立法院加以負責，要求行政權須經立法權之正當性基礎，憲法本文之原意頂多可以稱之為修正式的內閣制。而總統在憲法設計原意上，應不具有相當行政實權，但在時代的背景以及社會環境人民的期待下等等政治的實然面，讓總統具有相當實權。

由於我國在第三次增修憲法之際，已經確立總統由全民直選。大都由全民直接選舉產生的總統，具有相當潛在實力的職位，總統的選區通常為全國，其合法性、正當性是任何一個民意代表，或者是地方首長都無法與之相比，一個國家沒有任何人比全民直選總統更具有代表性<sup>7</sup>。

總統制國家的總統不但是一國元首，擁有元首象徵性的權力，同時也掌握行政權、決策權等行政實權。在總統制國家中，總統往往需要面對另外民選產生的國會，實際負擔起政治責任。

內閣制國家部分也設有總統一職，如德國、義大利；如係由人民直接選舉產生，因為內閣制下行政權、決策權都操之在內閣總理之手，非由總統掌控，總理也不用向總統負責，同時在憲法中多半並未賦予總統真正實際的權力，因此內閣制的總統，即使由直選產生，也僅具國家象徵性的地位。

<sup>6</sup> 湯德宗，前揭註5書，頁44-52。

<sup>7</sup> 陳銘祥，現行制度下總統的定位與展望，載於陳隆志主編，新世紀新憲政憲政研討會論文集，元照出版社，2002/08，頁314。

此外在半總統制國家中，因為所謂「半總統」就是介於「總統制」與「內閣制」之間，不確定的一種國家型態，因為其國家背景以及制度設計的不同，其總統的定位可以區分為幾個類型：象徵性總統、實權總統、以及與行政權平衡的總統。

象徵性總統：見諸於奧地利、愛爾蘭、冰島等國家，雖然總統係由人民直選產生，但法或法律並未賦予行政實權，除了產生方式以及可以決定部分內閣人事之外，可說是與傳統內閣制國家的元首沒有兩樣。雖說如此，在冰島的總統傳統上是政治中立的仲裁者，代表著國家中立的立場，並非具有政黨色彩的政治人物。而愛爾蘭的總統，始有兩個主要政黨協議產生，人民期待這樣的總統是象徵性的政治領袖<sup>8</sup>。

實權總統：半總統制國家的總統，具有相當行政實權者，當屬法國第五共和，在一九六二年法國總統由普選產生，並且依第五共和憲法第十六條規定，擁有緊急權，同時還不需內閣總理副署或國會多數同意，得獨立行使若干權限，包含解散國會、將法律或條約直接送交憲法委員會作違憲解釋、任命三位憲法委員會委員及主席，向國會發表咨文、有權拒絕簽署內閣制定的命令與人事令、等等相當的政治實權。

與行政權平衡的總統：著名的例子威瑪憲法下的德國總統、芬蘭與葡萄牙，在此一類型下，由人民直選產生的總統享有一些個人性質的權力，但與之並存的，尚有一位向國會負責的內閣總理掌握行政權。芬蘭總統除了主導外交政策，同時大力介入組閣事宜，干預內閣人事。一旦不能貫徹其意志，常導致總統與總理間的政治僵局。

我國的總統雖說是全民直選產生，憲法規定提供了憲政運作的基本規則，因此憲法的規定內容無疑會影響實際的政治運作，由憲法相關規定職權內容以及憲政運作狀況觀察，來判斷思考我國總統其定位究竟較傾向何種憲政體制的總統？

---

<sup>8</sup> 陳銘祥，前揭註7文，頁315-316。

依照增修憲法之設計，總統擁有若干政治性權力，其重要的有：有毋須行政院長及有關部會首長副署，任免命令及解散立法院的命令（增修憲法第二條第二項）；發佈緊急命令，不受憲法第四十三條之限制（增修第二條第三項）；對行政院長移請立法院覆議的法案有核可權（增修第三條第二項第二款）；總統有決定國家安全有關大政方針之權，另外總統之下有國家安全會議以及國家安全局兩個機關（增修憲法第二條第四項）。在實務上有關國防外交與兩岸等事務的最終決定權亦由總統行使；於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經行政院院長之呈請，以及諮詢立法院院長後，總統得宣告解散立法院（增修第二條第五項，增修第三條第二項）；總統對於院與院的爭執，有召集有關各院院長會商解決之權（憲法第四十四條）；另外，總統任命行政院正副院長、司法院正副院長及大法官、考試院正副院長、考試委員、監察院正副院長、監察委員等法制層面的規定。

## (2) 政治傳統與台灣社會的期待

以上我國憲法有關總統政治權力的規定，可知現行總統擁有相當多重要的權力，我國的總統並非單純的象徵性國家領袖，也確實非單純總統制，或內閣制的總統。

憲法規定只能說明部分的憲政實際的現象，真正要探求憲政運作的全貌，必須兼顧一個國家的政治傳統。如果憲法賦予了總統某一個政治權力，但是長久以來總統從未行使過這一個權力，久而久之，會形成總統似不宜行使這項政治權力的政治傳統。例如：冰島總統在冰島憲法中原本並非設計為象徵意義的總統，而是在長久以來的政治傳統中，逐漸削弱總統之政治權力；相反的，法國戴高樂總統，以及其繼任者，漸漸建立了法國第五共和總統的強勢風格。台灣的憲政傳統如何？就台灣的政治傳統而言，歷任的總統，從未以象徵性總統自居，也不是與行政院長分享行政權的平衡總統；反而是呼風喚雨，大權在握的政治領導人，這樣的傳統相當程度強化了總統權力，無論憲法是否明文賦予總統行政權力，但是在長期宣佈戒嚴、動員戡亂，總統身兼執政黨主席擁有無上權力，不論憲法上是否規定總統擁有龐大政治權力，在現實的政治環境下，行政院、立法院等幾乎所有的政治權力，

都自願的放棄行使原本所擁有的憲法權力，皆聽從總統的意志指揮。因此我國過去強勢總統的政治傳統，人民所期望的總統是扮演一個有權力、同時負責施政責任的統治者角色<sup>9</sup>。

## 2. 行政院的定位

### (1). 法制層面的規定

憲法增修條文第三條第一項前段規定「行政院院長由總統任命之」這項在一九九七年確立的簡短規定，便構成了我國現行「政府組成」制度的核心規範。由於一九九七年時修限制定本項規定的目的，就在於取消立法院對於行政院院長人選的事前同意權（停止適用憲法本文第五十五條的規定），所以透過對於本項規定的文義與歷史解釋，我們首先可以清楚得知：在正式的憲政程序上。總統的任命行為已是確定為產生行政院院長的唯一手續<sup>10</sup>。

憲法增修條文第二條第二項中另規定「總統發布行政院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，毋須經過行政院院長的副署，不適用憲法第三十七條之規定」透過這規定的體系解釋，我們可以大膽推論：行政院長的任命，是由總統全權負責。而在這項任命權的行使，並沒有直接受到任何其他憲法規範或憲政慣例的拘束、限制。因此，我國憲政制度下的總統，擁有高度的政治權威，以及實質的政治權力。

依照增修憲法第三條第一項由總統任命，亦即必須取得總統之信任，是能夠與總統合作的，或者擁有更能讓總統屈服的政治實力者。就此項憲法的程序與權限規範的確立，已經大幅強化行政院長與總統間互動甚至依存的关系，而且也構成了總統參與、影響國家行政事務的一項主要管道。

但行政院並非僅受指示執行任務、直接附屬於總統府的組織，而

---

<sup>9</sup> 陳銘祥，前揭註7文，頁320-322。

<sup>10</sup> 蘇彥圖，台灣憲政制度下的政府組成，載於陳隆志主編，新世紀新憲政憲政研討會論文集，元照出版，2002年8月，頁431。

係具有自身獨立權限的憲法機關。更何況許多行政事務，尤其是政策的規劃、法律草案的擬定、預算的編列皆突顯行政院在行政體系中的最高地位，因此，在組織意義下，行政院仍為國家最高行政機關，並不會因實務上政治現實的操作而有所改變<sup>11</sup>。

依照憲法五十三條之規定，以及歷次之增修憲法中之規定觀之，均肯認行政院為國家最高行政機關，所謂國家最高行政機關，係指中央最高機關，行政院既然為國家最高行政機關，則行政院長自然係全國最高行政首長。為此項規定不論在法律或或實務上皆遭受到重大質疑。尤其在人民直接選舉總統，且行政院長之任命不需經過立法院同意後，行政院長在實質上究竟是否係全國最高行政首長或應定位為總統幕僚長，則更具爭議性。

在九七修憲時，取消立法院對於行政院院長人選的事前同意權，讓總統得以直接任命行政院院長。可是在此同時也加強了立法院對於行政院院長提出不信任案的制度。此部分修憲者又有意將憲政體制調整回「議會內閣制」的模式。相較起來，國會行使「對閣揆人選的事前同意權機制」與「不信任投票制度」在運作時機、方法以及操作難度，比較起來都簡單容易得多，也較有效制衡政府行政權。但是不容穢言的，兩種機制都是植基於「政府對於必對國會負責」、「政府成立與存續必須取得國會的信任」這兩項議會民主的理念<sup>12</sup>。因此，即使行政院長的任命已不需國會的同意，但是行政院院長在推行政府政策之際，也應要充分尋求國會的支持。

## (2).現實運作狀況

由前所述，行政院院長在憲政制度上至少在形式上肯認是國家行政最高首長，對於政府的組成，總統可能有實質介入的權力，但是法制面依憲法第五十六條規定由行政院院長提請總統任命，因此行政院長有內閣人事的主動提名權，實質扮演「組閣者」的角色，當然行政

<sup>11</sup> 蕭文生，自法律觀點論國會改選後的政府組成，載於陳隆志主編，新世紀新憲政憲政研討會論文集，元照出版，2002年8月，頁275-276。

<sup>12</sup> 蘇彥圖，前揭註10文，頁433。



院院長是否在提名以前，已事先得到總統的默許，不得而知。總統得否拒絕任命行政院長所提請的內閣人選？運用這項人事異議權來與行政院長談判？至今我國憲政運作的傳統上還不見這樣的先例。由憲政運作的歷史可以發現總統往往掌握著國防、外交與兩岸事務的主導權，據瞭解 2000 年唐飛院長組閣時，陳水扁總統相當堅持這三部會的首長人選，因此，總統得否主導內閣人事的組成，應取決於當時總統所處的政治環境，以及其所擁有的政治實力<sup>13</sup>。

憲政規範無法擔保現實程序中的形式「組閣者」擁有相應的政治實力與權威，規範與現實之間必然有些落差，與其用簡單的規範邏輯排斥複雜的政治考量，不如說在憲政規範所設定的程序架構中，仍保留了一定的政治運作空間，容許「政府組成」的實質內涵與現實政治決定。

### 3. 總統與行政院的憲政地位關係之確立

半總統制在結構上有一個先天的缺陷，那就是行政權的歸屬不明確<sup>14</sup>。憲法上對總統與政府間的關係的規劃，欠缺完善的運作模式，也就是說憲政體制本身半總統制的這個設計就容易造成國家權力的運作不良。如果選擇總統制則行政權歸屬總統，由總統帶領主導內閣的運作；如果是採取內閣制總統即使由全民直選也僅是中立的虛位元首，國會享有最高的權力地位。而半總統制，則介於這兩者之間，總統由人民直選擁有若干實權，並向國會負責，但其所提名任命的總理和內閣又必須向國會負責，造成行政權的歸屬不明。

目前的中華民國憲法對總統的角色定位已經爭論不休，再加上修憲取消立法院之閣揆同意權，固然可以解決全民政府面對少數國會的閣揆任命問題，但相對的也在多黨不過半的情形下，沒有多數國會議員背書的情況之下削弱其民主正當性；行政院長必須受到國會議員的

---

<sup>13</sup> 許宗力，發現「雙首長制」，載於憲政體制與政黨輪替研討會論文集，2000，頁 3。

<sup>14</sup> 吳玉山，合作還是對立？半總統至府會分立下的憲政運作，載於明居正、高朗主編，前揭書，頁 167。

質詢，行政院所提的法案預算案等，也都需要國會的審議始能成立，因此，一味的模糊總統與行政院院長之權責關係，對於我國憲政秩序的維持與運作是相當不利的，無論是以修憲、修法抑或是以建立慣例的方式，均需盡快釐清總統與行政院院長所分享的行政權內涵，以真能達到權責相符的，有權力有制衡的憲政運作常軌。

政黨輪替之後，新上任的總統在「全民共治」的旗號下，進行跨黨派的人事佈局。試圖以民選總統的地位，突破既有政黨藩籬的制約，展開另一種不同於傳統以政黨為中心的政治操作形式<sup>15</sup>。第六次憲改之後，總統需依第四條第三項規定：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告」向國會進行國情報告。值得注意的是第六次修憲刪除了第四次修憲第一條第五款前段有關「檢討國事，提供建言」之規定，可見上述文字的變動，係將總統原本與國民大會雙向性的溝通互動模式，轉變為向立法院的單向式報告。可見已逐漸朝向總統制方向傾斜。

然，行政院與立法院之間，依九七修憲確立之憲法基礎其決策互動模式仍然是受到責任政治原則所支配，加上實權總統與立法院之間並無政策決策的互動管道，所以行政院長作為憲法名義上之最高行政首長的制度定位，仍然能夠勉予維持。不過經過第六次修憲，總統對於立法院透過國情報告此一憲法制度，單方面地傳達施政目標；由總統全權任命的行政院長對於立法院進行施政報告，因此可能會質變為如何具體落實總統國情報告的施政方針。準此而言在首度政黨輪替所促成以民選總統為中心的政治結構下，第六次憲法增修條文已促使台灣的憲政體制朝向總統制方向更進一步。連帶的使憲法名義上最高行政首長的行政院長，在欠缺國會多數強力奧援情況下，有逐漸退化為總統之幕僚長的趨勢<sup>16</sup>。

#### 4. 小結

縱上所述，總統與行政院之間的關係，因增修憲法對於總統選舉方式的確立，以及總統職權的加強，徹底推翻大法官第三百八十七號

<sup>15</sup> 葉俊榮，民主轉型與憲法變遷，元照出版，2003/02，頁 176-178。

<sup>16</sup> 葉俊榮，前揭註 15 文，頁 179-180。

解釋所言「行政院長既需立法院同意而任命之。且對於對立法委員負政治責任，基於民意政治與責任政治之原理，立法委員任期屆滿改選後第一次集會前，行政院長應向總統提出辭職」。就現行法制層面之規定以及政治傳統人民期待來觀察，總統對於政府組成方式有充分的決定空間，但亦應承擔應有的政治決定責任，包括其所表現的政治判斷能力<sup>17</sup>。總統的權力已能夠違背國會的期待，任命非國會多屬黨所支持的行政院長，因此整個行政內閣團隊，已屬「總統內閣」，總統必須對其施政表現負完全的政治責任。

此外，台灣憲政體制的模糊導致新政府互動間的爭議，台灣迫切需要兼顧理論與現實的憲政體制。政治現實上外有強敵威脅，內有認同矛盾的台灣，數次增修憲法已經確立了總統直選的方向，人民期待有統合能力的總統來領導國家，因此必須在這個基礎上來思考制度改革，才不會與現實脫節太大。憲法增修條文將我國的憲政體制逐漸朝向總統制方向移動，但是由於欠缺整體性考量以及配套措施，實際的運作上，常導致體制紊亂政府施政備受制約，雖說修憲方向係朝總統制方向移動，但距離真正的總統制仍有相當距離。

## （二）總統、行政院與立法院形成的制衡關係

猶記 2000 年 3 月 18 日我國第二次全民直選的新總統產生，人民選擇政黨輪替，執政黨和平地交出政權，新總統所面臨第一件棘手的問題，便是有關閣揆選任以及內閣組成等重大政治智慧的考驗，新政府不願正面對應「聯合政府」亦或是「左右共治」的模式，提出競選時期所堅持的所謂「全民政府」的概念，讓依照中華民國憲法規範下得票率相對多數，而民意基礎處於弱勢的少數總統<sup>18</sup>，建立了一個嶄新的執政團隊；反觀，國會的狀況，國民黨擁有過半數的席次，民進黨只有不到三分之一的席次，堅持「全民政府」的結果，當時即已預

<sup>17</sup> 陳愛娥，我國現行憲法下總統角色的定位，載於《新世紀新憲政憲政研討會論文集》，陳隆志主編，頁 308。

<sup>18</sup> 通常在多黨政治的先進民主國家，民意基礎處於弱勢但是卻擁有相對多數是常有的事，在經過二輪投票的機制修正之後，通常不會有執政的困難。

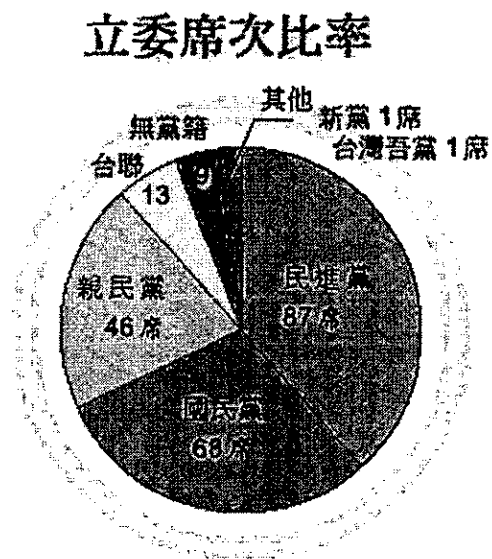
期到將產生「反對黨決策，執政黨執行」<sup>19</sup>的憂慮。新政府執政一年來我們果然看到在工時案、核四是否續建、兩岸關係、年度預算之審議等重大政策議題上，執政黨根本是寸步難行。在野「泛藍陣營」的國民黨、親民黨等黨派所主導的國會全面杯葛新政府的運作，不斷提出要求民進黨政府比照法國政府「半總統制」的運作機制，將行政院的組閣權交給掌握立法院多數席次的在野聯盟。

然，新政府以新民意的總統來抵制舊民意的國會意志，主導著政府體制運作的模式。憲政僵局一直到了 2001 年底新國會產生後，國會中並無任何一黨國會議員席次過半，然民進黨贏得國會第一多數的席次，雖與過半席次尚有相當距離，陳總統以身為國會第一大黨之姿態，依舊不願與國會妥協，當時勝選的氣勢，讓其他在野陣營，一時無從招架，即使泛藍陣營（國民黨與親民黨、新黨等）席次總和超過半數 115 席（詳見圖示），也無法左右閣揆人選。由國會席次未過半的執政黨獨力組閣，面臨龐大在野勢力的覬覦，這樣的行政內閣在推動政務上仍舊面臨相當的阻力。並未因為新的國會民意產生而減輕多少。

---

<sup>19</sup> 蘇永欽，「清流共治？左右共治？聯合共治？」刊於中國時報，2000/03/23，第 15 版。

圖 3-2-1 2001 年第五屆立委選舉結果示意圖



資料來源：中選會・中時電子報

陳水扁在 2000 年上任之後所主張的全民政府，在實質上是一種「少數政府」，由國會席次居於少數劣勢的執政黨，獨立組閣，即使在 2001 年底國會重新改選，仍不脫「少數政府」的窠臼。少數政府讓政務的推行無法順遂，府會的容易陷入僵局無法解決。在學理上在探討「少數政府」時，大都採取否定的態度，質疑其違反民主的政治下「多數統治」的基本規範原則。還可能破壞議會民主體制之行政與立法部門的代表性連結，使得民主政治成爲菁英政治、寡頭政治。也有較緩和的看法認爲，因爲國會並未對新內閣提出倒閣的不信任案，也就間接推定獲得國會的承認與信任。因此其施政合法性並不會因爲實質的政治基礎較薄弱而有所減損<sup>20</sup>。其實觀察政黨輪替的新政府，總統與執政黨國會席次皆屬於相對多數。其民意支持度仍舊是所有政黨中最高的，然少數政府的確在運作上產生相當多困擾，也造成國家內耗全民所不樂見的狀況發生。

觀察台灣在政黨輪替後憲政運作生態，總統、行政院與立院之間的互動可以歸納爲以下幾點<sup>21</sup>：

- 一、 總統——閣揆之關係
  - (一) 總統對閣揆的提名權與任命權
  - (二) 閣揆對總統的副署權
  - (三) 總統與閣揆之行政權限劃分
- 二、 總統——國會之關係
  - (一) 總統對國會的解散權與否決權
  - (二) 國會對總統的彈劾權與（人事）同意權

<sup>20</sup> 蘇彥圖，政府組成的規範與政治，載於 新世紀新憲政憲政研討會論文集，陳隆志主編，頁 418。

<sup>21</sup> 林佳龍，台灣半總統制的缺失與改進：論總統、閣揆與國會的三角關係，載於 明居正、高朗主編，憲政體制新走向，新台灣人文教基金會，2001 年，頁 327。

### 三、閣揆——國會之關係

#### (一) 閣揆對國會的解散權與覆議權

#### (二) 國會對閣揆的倒閣權與預算（立法）權

所謂行政、立法關係，在半總統制下，應該包括總統、總理（行政院長）、和國會（立法院）三個機構之間的關係，以及總統和總理、總理和國會、總統和國會等兩兩之間的關係。

其重要的問題可以整理如下：

#### 1. 國會定位模糊及其並未充分發揮憲政功能

在第六次修憲之後，國民大會成爲針對特定任務而召開的非常設性會議體；換言之，日後國民大會的召集需基於三種特定任務之一。也因此，日後國民大會應不再具備一般性的民意基礎，亦即失去了民主國家所應具備的一般性民主正當性基礎，充其量只能說國民大會具有特定任務之完成所享有之決議權力的（限定的）民主正當性基礎<sup>22</sup>。僅以此點而論，國民大會應不具備相當於民主國家之國會地位。據此，立法院爲我國憲政體制下唯一具備國會資格的憲法機關應屬無礙<sup>23</sup>。

我國立法院的積極性權能，表現在兩方面：立法權與預算權。就立法權行使之威力而言，首先取決於兩大關鍵要素：法案提案權及法律之地位<sup>24</sup>。由於我國國會助理制度並未朝向專業法案幕僚方向設計，以及委員會功能有限，因此立法委員的法律提案能力有限，也無法完全發揮法案提案權的影響力。預算權在憲法第七十條中規定「立法院對於行政院所提預算案不得爲增加支出之提議」，因此立法院並無法積極主導預算資源的分配權，只能夠以刪減預算的方式，達到有效制衡行政權施政的效果。

<sup>22</sup> 蔡宗珍，論國民大會虛級化後立法院之憲政地位，載於《月旦法學》第 61 期，2000/06，頁 52。

<sup>23</sup> 蔡宗珍，前揭註 22 文，頁 52。

<sup>24</sup> 蔡宗珍，從國會改革構想看未來立法院的地位與影響，載於陳隆志主編，新世紀新憲政憲政研討會論文集，元照，2002/08，頁 237-238。

一個法治國家的國會，應該是運用憲政制度下的立法權與預算權，有效的發揮民意主導政策方向並監督行政施政之民主國家國會，但是，在我國國會的憲政機能並未充分發揮。

以下對於我國憲政體制下國會(即立法院)運作現況的幾點觀察：

(1). 意識型態之爭高於政策辯論

因為受到選舉制度以及國會制度的設計的影響，立委的問政行為容易傾向個人化，不易受到政黨的黨紀指揮。導致行政部門不難以選擇性利益換取個別立委的支持，甚至派系的集體倒戈；因為立委每次都要花大量金錢，才能當選，自然不願意行使倒閣權來造成國會被解散而改選；因為在大選區制下，選民傾向選人不選黨，選派系不選議題，即使解散國會重行改選，選舉結果也很可能無甚變化<sup>25</sup>。

我國立委在質詢官員時，除了時間幾乎不受任何限制，就連道德倫理也只是「僅供參考」。其他國家議員的質詢，不僅遣詞用句有嚴格的規範，傳聞、報載、機密的資料更是不准引用，甚至每位議員可使用的時間也遠不及我國。若說我國立委的質詢權為舉世最強且最無章法，相信並不為過。也因此，官員對出席備詢，莫不忐忑萬分，立委藉此需索利益更早已是公開秘密。

(2). 是否具有「國會否決權」？

權力分立原則之精義在於「分權」與「制衡」<sup>26</sup>，將國家權力分散不至於集中於一個部門，並透過權力間彼此的制衡，以免權力行使太過，妨礙人民利益。如果分權的角度來思考國會權限，似應肯認國會享有部分的國家行政權<sup>27</sup>。但國家權力並非完全的劃分，似又違反權力分立原則。不過實行權力分立原則，是否即需貫徹權力的完全劃分仍有疑問。在美國的憲政實踐經驗中，即認為權力部門間適度的混

<sup>25</sup> 林佳龍，前揭註 21 文，頁 334。

<sup>26</sup> 湯德宗，權力分立原則解釋案，載於氏著權力分立新論，2000/02，頁 190-200。

<sup>27</sup> 湯德宗，前揭註 26 文，頁 463 以下。



合與重疊，也是一種權力間制衡的方式<sup>28</sup>。

國會究竟是否得議決加以否決行政院所提出的議案，即憲法是否賦予立法院所謂的國會否決權？

憲法第五十七條雖然已經被憲法增修條文第三條所凍結，停止使用，不過此條文清楚的規範，立法院有權變更行政院決定，此一條文仍有研究必要。憲法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，行政院長應即接受該決議或辭職」屬於立法院直接對於行政院政策提出否決。但在五十七條第二項後段，又給予行政院覆議的權力，如果行政院覆議成功，行政院的重要政策仍得繼續施行。單純的國會否決權，並沒有給予行政單位覆議的機會，一旦經過國會發動國會否決權，行政機關只能夠接受立法院的決議<sup>29</sup>。

增修憲法第三條的規定，立法院對行政院監督的方式只剩下，第二項第一款所定聽取報告及質詢之權，及第二項第三款所定使行政院長下台的不信任案，這些監督模式與國會否決權相較，不是太輕就是太猛，似乎從憲法增修條文第三條已找不到國會否決權的依據。不過依照對於增修憲法五十七條的瞭解，如果將立法院對行政院的監督限於憲法增修條文第三條所定的模式，自然會得出國會否決權違憲的結論，相反如果認為立法院對於行政院監督模式不限於憲法增修條文第三條所定的範圍，國會否決權則不必然違憲。

憲法第六十三條後段所謂「國家重要政策」之參與決策權是否也是一種「國會否決權」？

如果肯認立法院能透過第六十三條後段的「國家重要政策之參與決策權」，即可以對於行政院所提出的議案加以否決，那增修憲法第三條將形同具文。立法院對於國家重要政策是項應有參與決策的權

<sup>28</sup> 許宗力，權力分立與機關忠誠—以德國聯邦憲法法院裁判為中心，發表於司法院大法官九十年學術研討會，頁3。

<sup>29</sup> 湯德宗，前揭註2b文，頁475-477。

力，不過，透過當前的憲法規範，大可透過不信任案的提出，以表示對行政院的意见與態度，或者透過聽證質詢等其他國會權力加以落實。如果將憲法第六十三條擴大解釋為國會否決權的立論依據，將恐會坐大立法權。但憲法六十三條所指「國家重要政策」究何所指？學說上有相當爭議。有認為是狹義的國家其他重要事項說法：認為立法院議決國家重要政策之內容，限於立法院列舉的各項職權，有密切相關者，而非總統及其他各院，所能單獨決定者，庶幾五院各有其職權，而不致紊亂其分際也<sup>30</sup>；有採廣義的國家重要事項說法，認為有關總統及行政、司法、考試、監察各院所掌之事項，均屬國家重要事項<sup>31</sup>。

## 2. 少數民意強勢總統欠缺完整憲政機制相應

在六次修憲之後，台灣的憲政運作逐漸朝向總統為權力中心，除了國家元首以外，增修憲法賦予了總統：1. 任免行政院長；2. 經國民大會（國大虛級化後由立法院行使）同意，任命考試、監察、司法院正副院長及委員與大法官；3. 被動解散國會權；4. 行政院長呈請，向立法院提出覆議案；5. 設立國家安全會議與國家安全局，決定國家大政方針；6. 經行政院會議決議發佈緊急命令（但須於十日內提交立法院追認）。

整體來看，修憲後的民選總統擁有極大的實權，但卻未有相對的制衡機制。國大改為「任務型」，總統不必再到國大發表年度國情報告並受詢問，國大也無提案彈劾罷免總統之權，換言之，我國過去採國家與政府雙軌的憲政體制，形式上總統受國大監督，府內官員不列席立院，理論上還勉強成立，在國大改為任務型後，一切情況便已改變，秘書長仍以體制迥異的往例拒絕列席立院，豈非昧於現實？

新政府上台後，以國會少數黨領政，可以說是立國以來的首例，去年底改選，民進黨雖成為國會最大黨，加上盟友，席次仍未過半。民主國家經驗顯示，在這種處境下政府領導者向來謹慎小心，唯恐得罪國會，造成在野勢力結合反制，導致政府不穩。台灣新政府在少數

<sup>30</sup> 林紀東，中華民國憲法逐條釋義，三民書局，1992年修訂五版，頁320。

<sup>31</sup> 中華民國行憲五十年，國民大會，1997/12，頁111。

總統領導下，能夠如此強勢作為，倒也是憲政史的特殊狀態。

### 3. 行政院夾在總統、立院之間，處境為難

理論上，總統決定國家大政方針，行政院長領導最高行政機關，實際上，行政權很難一分為二。總統可以在單方面任命行政院長且不必向立法院負責，反之，行政院長卻必須同時向總統與立法院負責。立法院既然無權參與組閣事宜，對於總統所任命的內閣，自然只會加以杯葛，不會配合。

行政院雖在憲法上明文規定為「國家最高行政機關」，但在台灣憲政運作的現實下，真的誠如現任院長游錫堃曾說的，「婆婆有話，媳婦無話」，在許多憲政機制下，都透露著行政院的為難角色，尤其是內閣總辭的時機，應是立院改選時？或者總統改選時？此議題非本文探討的重點。因為我國的憲政運作已經朝向實權總統的方向，總統與行政院長分享行政權，甚至實質上係由總統主導行政決策權。

筆者認為與其昧著憲政現實認為行政院為最高行政機關，無寧肯認我國行政權實質上絕大部分的行政決策權已經由總統主導，而行政院長係分享行政決策權而負擔行政決策之執行。

總統和行政院院長雖然各自擁有國安會作為諮詢機構和行政院院會作為決策機構，但是總統和行政院兩個機構之間缺乏制度性的整合。都是亟須在制度性尋求解決的問題。

### (三) 欠缺穩定友善順暢的國會議事環境

行政與立法之間的制衡，本是天經地義為民主法治國家常態，良性的運作是全民之福，但是一旦陷入惡性的僵局，則非全民所樂見。以下分析我國立法權行使上的困境與問題點。

#### 1. 我國所獨有的 SNTV 選舉制度

我國具有特殊的歷史發展的背景，國家認同上的模糊，本就是在國內很難解決的問題，加上不良的選舉制度，更容易造成強調意識型態，訴求偏激的候選人順利當選。因此首要對於國會議員產生的選舉方式作一調整。

表 3-3-1 六次修訂憲法關於立法委員產生方式之變動

憲法修改	修憲內容
第一次增修	<p>第二條</p> <p>立法院立法委員依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制：</p> <p>一自由地區每省、直轄市各二人，但其人口逾二十萬人者，每增加十萬人增一人；逾一百萬人者，每增加二十萬人增一人。</p> <p>二自由地區平地山胞及山地山胞各三人。</p> <p>三僑居國外國民六人。</p> <p>四全國不分區三十人。</p> <p>前項第一款每省、直轄市選出之名額及第三款、第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。</p>
第二次增修	無
第三次增修	<p>第三條</p> <p>立法院立法委員依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制：</p> <p>一自由地區每省、直轄市各二人，但其人口逾二十萬人者，每增加十萬人增一人；逾一百萬人者，每增加二十萬人增一人。</p> <p>二自由地區平地原住民及山地原住民各三人。</p> <p>三僑居國外國民六人。四全國不分區三十人。</p> <p>前項第三款、第四款名額，採政黨比例方式選出之。</p>

	<p>第一款每省、直轄市選出之名額及第三款、第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。</p>
<p>第四次增修</p>	<p>第四條</p> <p>立法院立法委員自第四屆起二百二十五人，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制：</p> <p>一自由地區直轄市、縣市一百六十八人。每縣市至少一人。</p> <p>二自由地區平地原住民及山地原住民各四人。</p> <p>三僑居國外國民八人。</p> <p>四全國不分區四十一人。</p> <p>前項第三款、第四款名額，採政黨比例方式選出之。</p> <p>第一款每直轄市、縣市選出之名額及第三款、第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。</p>
<p>第五次增修</p>	<p>第四條</p> <p>立法院立法委員自第四屆起二百二十五人，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制：</p> <p>一自由地區直轄市、縣市一百六十八人。每縣市至少一人。</p> <p>二自由地區平地原住民及山地原住民各四人。</p> <p>三僑居國外國民八人。</p> <p>四全國不分區四十一人。前項第三款、第四款名額，採政黨比例方式選出之。</p> <p>第一款每直轄市、縣市選出之名額及第三款、第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。</p>

	第四屆立法委員任期至中華民國九十一年六月三十日止。第五屆立法委員任期自中華民國九十一年七月一日起為四年，連選得連任，其選舉應於每屆任滿前或解散後六十日內完成之，不適用憲法第六十五條之規定。
第六次增修	第四條 立法院立法委員自第四屆起二百二十五人，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制： 一自由地區直轄市、縣市一百六十八人。每縣市至少一人。 二自由地區平地原住民及山地原住民各四人。 三僑居國外國民八人。 四全國不分區四十一人。 前項第三款、第四款名額，採政黨比例方式選出之。 第一款每直轄市、縣市選出之名額及第三款、第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。

資料來源，總統府網站 [http://www.president.gov.tw/index\\_c.html](http://www.president.gov.tw/index_c.html)  
(2002/11)

觀察六次的修憲過程中，對於立法委員的產生，只有對於人數上的調整、強調對於弱勢組群的參政權保障，以及確立了區域代表以及不分區的政黨比例代表兩種產生方式。我國區域立法委員的選舉方式，是採取世界各國很少採用的多席次選區單記不可讓渡投票制（簡稱 SNTV），這種制度曾被韓國所使用，至今只剩下台灣還在使用這種投票選舉方式。SNTV 選舉方式的特性之一，是在競選活動上可能會造成候選人與其所屬的政黨間的目標呈現矛盾對立狀態，因為政黨的立場是希望當選席次極大化，而個別候選人卻希望自己的當選得票

數極大化。因此容易造成政黨與候選人間的矛盾緊張狀態<sup>32</sup>。這樣的選舉制度對於推動政黨政治良性互動而言是有反效果的。

此外，SNTV 選舉制度鼓勵候選人激化訴求，爭取特定組群選民的認同，欠缺鼓勵產生穩定性中間立場民意代表的機制。台灣特殊的選舉制度造成立法院派系林立、政黨紀律不彰，讓政府提案要獲得支持的成本很高<sup>33</sup>。而擁有執政機會的民進黨在在野聯盟充分發揮反對黨機制全面杯葛政府的政策及預算，媒體以放大鏡型態監督，加上全民過度報以期望的民主制度之下，政府幾乎癱瘓，重大改革政策停擺。執政黨不但無法對人民清楚詮釋臺灣現狀<sup>34</sup>，甚至因為堅持競選諾言（改變核能政策）而差一點被反對黨結束不滿一年的新政權。

再者，SNTV 選舉制度也容易造成造成現任立法委員落選，使國會運作無法順利經驗傳承。區域立委採用 SNTV 選舉方式，除了容易造成賄選買票地方派系黑金勢力猖獗之拜會選舉風氣之外，國會議員必須用相當心力與選區的選民服務，以求下一屆順利當選。因此，在國會中間政相當用心的立法委員，往往因為忽略對於選區的經營，而無法在下一屆順利當選。相反的甚至有些鮮少在立法院中出現開會，荒廢問政使命的國會議員，反而因為選區經營用心而連連順利當選。這樣的現象對於憲政運作而言並不是正面的現象。

臺灣也是一個多黨政治文化的國家，不過各國有其政治文化與歷史發展不同背景，因此臺灣也不一定要全盤學習他國的選舉制度，但是如何參考其他先進民主國家的民主化選舉經驗，尋求出一個比 SNTV 制更恰當的選舉制度卻是當務之急，其目地在於：

---

<sup>32</sup> 謝相慶，我國立法委員選舉制度及其對選舉結果的影響，載於林繼文主編，政治制度，中央研究院中山人文社會科學研究所，2000/04，頁 335-336。

<sup>33</sup> 林佳龍，半總統制、多黨體系與不穩定的民主，收錄於 林繼文主編，政治制度，中央研究院中山人文社會科學研究所，2000.4，頁 168。

<sup>34</sup> 例如執政黨一直無法成功說明臺灣的經濟發展好壞與核四興建與否無關；無法解釋臺灣的經濟成長雖然趨緩但是表現仍然亮麗，更是與全球的經濟發展結合在一起；在中華人民共和國對中華民國仍然具有強烈敵意及民進黨本身的台獨主張的背景之下，還是無法降低民進黨本身的大陸熱，更不用提全國性的大陸熱了；228 紀念日本是長期身投注於反對運動民進黨執政以後的一個重要日子，竟因非常簡單要不要放假而弄得灰頭土臉的。

### (1)穩定政局

在制憲與修憲都有相當程度高困難性的情況之下，台灣當前最迫切需要的應該是一個能夠達成政局穩定的選舉制度。由於歷史背景讓台灣的政治議題容易忽略政策訴求，易流於統獨紛爭，我們透過選舉方式來減少極端與對立，回歸到政策面的辯論與探討。因此，能夠維持政局的穩定的選舉制度對於台灣是相當重要的。

### (2)杜絕不良的選舉文化

長久以來在台灣運作的 SNTV-MMD 制度，已經導致台灣扭曲的選舉文化，容易導致派系、財團、黑道三位一體的共生結構介入選舉活動，來壟斷或瓜分地當的政經社會資源<sup>35</sup>。這也是當前現制最令人擔憂且無法很難徹底解決的問題。當然要杜絕賄選除了在制度上尋求解決外，人民的民主素養也很重要。

### (3)避免候選人激化訴求，導致政黨敵對

目前的制度讓政黨互動模式相當惡質；由於單一選區選取多數候選人，成為鼓勵變相的派系文化以及為爭取鞏固死忠票源，候選人無不使盡渾身解數以極端對立的言論爭取其認同，政治立場極端對立的候選人均有可能當選，造成在國會問政時的衝突與不穩定。

### (4)追求民意的實現

選舉制度是民主政治重要的一環，代議制度也就是要選出人民代表來為人民監督政府，並且參與政治事務，因此，制度抉擇之際必須能夠落實民意。不良的制度設計，不但無法選拔出反映民意的人選，甚至扭曲民意，導致國會議員行使職權的方向，違反民意之所趨，作出不利於人民的政策決定。因此，能夠確實落實民意也是抉擇選舉制度的重要考量因素。

---

<sup>35</sup> 詳見 彭德富，我國中央公職人員選舉制度之探討，朝陽學報，頁 155-156，1997/06。



## 2. 委員會制度功能不彰

委員會制度是希望藉由專業分工的方法，有效的處理複雜的立法事務，讓眾多的立法委員可以用心專注於某一領域，得以制訂出適當的法律規範。同時，委員會可使法案內容詳細討論，得以節省院會審理法案的時間，也可以促成立法委員專業性資深制的建立<sup>36</sup>。

我國立法院的委員會應具有如何的功能？大抵不脫審查法案、審查行政命令、審查立法院內規程、審查人民請願案、與行政機關溝通、並且監督行政機關等<sup>37</sup>。就委員會的審查功能而言，委員會審查可以澄清法案的內容，節省院會時間。委員會在立法過程中的地位，有研究者認為我國立法院委員會的職權過於膨脹，少數立委就可以達到杯葛立法的目的<sup>38</sup>。由於委員出席法案審查委員會並不踴躍，可能部分立法事項過於專業深澀，因此，在少數出席立委中，只要有心主導法案的成敗的立委，往往兩三位委員可以主導法案的立法工作，我們不難觀察立法委員在委員會中，最有興趣也踴躍的是在委員會中對於官員的質詢，以及邀請官員進行專案報告，也因此行政官員對於出席委員會備詢，相當「惶恐」。

## 3. 立法院未具備完整的國會權力

目前我國立法權擁有法律案、預算案的立法權，對行政官員的質詢權，以及行使對於總統提名之人事同意權。台灣國會之立法權，關於如調查權、懲戒權、決算權，我國制度上完全付之闕如，但質詢權卻又膨漲得不近常理。完整的國會權限，應具備國會調查權。目前我國的懲戒權與決算權以及部分的調查權由監察院行使。

（本研究案有關國會調查權之相關論述說明，詳見後 第五章第二節 「一、調查權的歸屬爭議」，有完整理論說明）

<sup>36</sup> 盛杏凌，立法委員為什麼遊走在不同的委員會？載於 林繼文主編，前揭 29 書，頁 361。

<sup>37</sup> 盛杏凌，前揭註 36 文，頁 366。

<sup>38</sup> 黃德北，立法院的定位—議會至與立法院的實際運作，載於國立政治大學政治學研究所四十週年學術研討會論文集，1994，頁 81-102。

有謂「調查權乃是議會中最鋒利的監督工具」而國會任務的時現有賴於該權力，始能獨立於政府，行政機關與法院外，釐清基於公益所必要的事實，使議會得以強制的手段，自己獲得實現功能的資訊<sup>39</sup>。

英美以及歐洲大陸部份之國家，均以調查權為國會之天賦權力（Inherent Power），曾謂「凡與公共幸福有關之事項，而為國會議員所必須知曉者，則國會均有機會調查，此乃為國會制度與生俱來之權力」。其在美國，則最高法院於 *McGrain v. Daugherty* 一案判決中，亦謂「在制定法律之時，享有權力以獲得一切必需之資料，即為國會立法權之一種特性（An Attribute of the Power to Legislate）。且此種性質，在美國獨立以前，已早經各州議會與英國國會予以明確之承認，復為美國各級法院在屢次判決之中，予以有利之支持」。此是為國會之天賦權力說。又或以其為國會之潛在權力（Implied Power）。然而自十九世紀以來，迄今各國憲法則均傾向於對國會調查權力予以明文之規定。如 1946 年之日本國憲法第六十二條、德國於威瑪憲法第三十四條及基本法第四十四條等是。是則在此等國家，國會調查權之行使，非復直為天賦權力或潛在權力，而係出於一國憲法之授權，故其所行使者，為憲法權力。

然調查權是立法院行使其他職權的輔助權力，並非本身單獨運作。因此，宜認為立法院於行使自己的職權範圍內應保有調查權。目前立法院職權行使法僅有調閱權之設計，並非完整的國會調查權。當然也有人認為當前國會議員意識型態掛帥，問政品質令人質疑是否適合再賦予國會調查權，恐會讓行政權的行使更加受到箝制。但本計畫認為理想中的國會制度應具有完整的立法權力，自應包含國會調查權在內。

#### 4. 小結

讓國會運作步入進步民主法治國家的憲政運作模式，改變當前國會議員的選舉方式，讓訴求溫和合乎社會普遍訴求的候選人當選；以

---

<sup>39</sup> 陳英鈴，委員會專業化與國會改革，載於陳隆志主編，前揭 24 書，頁 522。

#### 憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

及建立健全的委員會制度，讓委員會的功能充分發揮，以達到提高議事效率，且專業化資深化的國會議事倫理，以及賦予完整的國會問政權力，應是改變國會生態的重要關鍵。

## 二、憲政秩序下的爭議解決模式

### (一) 以行政院長總辭案為例

#### 1. 事實經過及背景

立法委員陳水扁等七十二人於民國八十二年三月，於立法院全面改選，第二屆立委宣誓就職前，行政院長應否率同全體內閣閣員總辭，以及其他依行政院組織法設置之政務首長，應否一併總辭，發生適用憲法的疑義，聲請解釋。大法官經兩年半之審查，於民國八十四年十月作成釋字第三八七號解釋。

多數大法官於解釋文中，首先標示憲法關鍵條文：「行政院對立法院負責，憲法第五十七條……規定甚詳」，其次說明該條之原理及結論：「行政院院長既須經立法院同意而任命之，且對立法院負政治責任，基於民意政治與責任政治之原理，立法委員任期屆滿改選後第一次集會前，行政院院長自應向總統提出辭職。行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員係由行政院院長提請總統任命，且係出席行政院會議成員，參與行政決策，亦應隨同行政院院長一併提出辭職」。至於不具政務委員身份之行政院所屬機關首長，大法官僅於解釋理由書最後附帶指明：「其辭職應依一般行政程序辦理，其中任期法律有明文規定者，不受上述行政院總辭之影響，乃屬當然」。

本件關鍵在於如何理解憲法五十七條開頭所謂「行政對立法院負責之規定」。綜觀解釋理由書，乃以論理解釋為主，體系解釋為輔<sup>40</sup>。其開宗明義首先說明憲法第五十七條所依據之原理：「民主政治以民意政治及責任政治為重要內涵；現代法治國家組織政府、推行政務，應以民意為基礎，始具正當性。從而立法委員因任期屆滿而改選時，推行政務之最高行政機關為因應最新民意，自應重新改組，方符民主政治之意旨」。其次，分舉憲法有關條文印證行政向立法負責的基本設計，歸結道：「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命，行政

<sup>40</sup> 湯德宗，行政立法兩權指標解釋案，收錄於：氏著，權力分立新論，第二版（2002），頁317。

院院長對立法院負政治責任，此乃我國憲法有關總統、行政院、立法院三者間之制度性設計。行政院院長之任命，既須經由立法院同意，基於民意政治之原理，自應於每屆立法委員任期屆滿改選後第一次集會前提出辭職，俾總統得審視立法院改選後之政治情勢，重行提名新人選，咨請立法院同意以反映民意趨向」。

## 2. 爭議問題

本號解釋以「民意政治、責任政治為基礎」，扣緊「行政院長須經立法院同意而任命」及「行政院對立法院負責」等憲法明文，論者認為具有「釐清爭論多年的政府體制問題，論理清晰，結論正確<sup>41</sup>」等優點。然而，經過民國一九九七年底之修憲後，就行政院長須否向立法院總辭之問題，是否還能維持釋字第三八七號解釋的結論，顯然是不無疑義的。蓋釋字第三八七號解釋認為立法委員改選後行政院應該總辭的最主要理由是「立法院對行政院長的任命享有事前同意權」，以及「行政院對立法院負政治責任」這兩點。而行政院長的產生方式在修憲後以改為「由總統任命之」（增修條文第三條第一項）；後者在文字上雖仍然存在，但負責的方式已有所改變<sup>42</sup>。因行政院長是否須向立法院總辭之問題，牽涉到國家憲政體制的定位。

### (1) 九七修憲前後憲法規範的變異

我國憲法在九七修憲前關於行政與立法間之關係的條文計有：憲法第五十三條規定「行政院為國家最高行政機關」；第六十二條「立法院為國家最高立法機關」；第五十五條與第五十七條規定「行政院對立法院負責」，其方式包括：1. 行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，立法院有向行政院長及各部會首長質詢之權。2. 行政院長之任命須經立法院同意。3. 立法院得決議移請行政院變更重要決策。4. 行政院得移請立法院覆議法案。

總統依法公布法律、發佈命令須經行政院長之副署（憲法第三十

<sup>41</sup> 湯德宗，前揭註40書，頁317。

<sup>42</sup> 黃昭元，立法委員改選後行政院應否總辭？，月旦法學雜誌第47期，1999/4，頁7。

七條)。總統依法宣佈戒嚴，須經行政院會議之決議或經行政院之呈請。總統於國家遭遇重大變故，得經行政院會議之決議，依緊急命令法發佈緊急命令。

一般認為上述憲法本文之規定乃所謂「修正式內閣制」。所以稱為「修正式內閣制」，乃因其在維持責任制精神的同時，緩和了信任投票的尖銳性。其與典型內閣制國家約有以下不同：1.立法委員並不得兼任官吏 2.放棄國會立即倒閣的不信任投票制度<sup>43</sup>。

而在九七年修憲之後，行政院職權已有重大的修改：1.行政院長由總統任命之（增修條文第三條第一項）2. 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……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（增修條文第三條第二項第二款）。3. 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，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院（增修條文第三條第二項第三款）。

比較憲法規範的變動，關於總統的職權有變更者計有：1.總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之。2. 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。3.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。

論者基於 1.總統可以任免行政院長、指揮行政 2.即使法案在立法院覆議失敗，行政院長亦不須辭職，因此法案覆議不等於不信任投票，而現行憲法規劃的立法院不信任投票制度形同虛設，因此認定，經此次修憲，我國憲政體制已形成「形式半總統制的實質總統制」<sup>44</sup>。而亦有政治學者則主張，我國現行憲法已由「修正式內閣制」變更為接

<sup>43</sup> 湯德宗，前揭註40書，頁 98-99。

<sup>44</sup> 湯德宗，前揭註40書，頁 112-119。

近法國第五共和的「雙首長制」<sup>45</sup>。

然而，我國的憲政體制與法國第五共和的雙首長制未必可相提並論。因為我國憲法並未如法國第五共和憲法一樣，賦予總統有主持部長會議、主持國防會議及委員會、相當廣泛的行政命令權，以確保其對於行政介入的可能性<sup>46</sup>。法國立法權限亦不如台灣之立法院，享有較為優勢之地位。例如，台灣所採取的高密度法律保留理論，即非法國採憲法列舉式的法律保留制度可及；立法院審議法案時也較法國國會兩院有較為廣泛的提案權<sup>47</sup>。此外，我國憲政體制亦無法與美國的總統制劃上等號，蓋：1.美國政黨的紀律鬆懈，國會議員是否能再度當選比較取決於利益團體的支持，而非全國性黨綱的遵守；因此，總統透過協商取得個別不同政黨國會議員的支持並非難事。2.美國總統制比較貼近孟德斯鳩的權力分理論，總統與國會議員各自經過民選，分別對選民負責，總統無權解散國會，國會亦不得對其作不信任投票，總統與國會均能保持獨立地位；行政權由總統獨攬，不但有權任免閣員，且有主導決策大權；其只須取得國會三分之一的支持就有權否決國會多數通過的法案，不必擔心因欠缺國會多數支持，就會被迫執行其所反對之在野黨的政策。而在我國憲政體制下，立法院相較於行政仍存有相當之優勢，無法獲得立院支持的行政院根本無從貫徹其政策<sup>48</sup>。

## (2)立法委員改選後行政院是否有總辭的憲法上義務？

既然無法由政府體制直接判斷行政院長是否有向立法院總辭的義務，探究現行憲法個別相關條文，則為另一種方式。雖然行政院長之任命已不須經過立法院之同意，但「行政院仍應向立法院負責」之條文仍然存在。因此，解釋重點應在於探求「如何」負責，也就是負

<sup>45</sup> 張台麟，法國總統在聯合政府組成與決策中所扮演之角色，新野論壇第二期，2000/10，頁46。

<sup>46</sup> 陳愛娥，我國現行憲法下總統角色的定位——單存國家統一的象徵或真正的政府首長，頁7。

<sup>47</sup> 黃錦堂，「台灣雙首長制的內涵——向總統制或內閣制傾斜？」，收於，明居正/高朗編，憲政體制新走向，2001，頁310以下。

<sup>48</sup> 陳愛娥，前揭註46文，頁6-7。

責的「方式」及對象為何。

學者黃昭元認為，就負責的方式而言，不論是憲法本文第五十七條或增修條文第三條第二項都規定：行政院「依左列規定」，對立法院負責，可見憲法本身已經明定負責方式的有限性。就負責的方式而言，涉及組閣的問題，行政院對立法院負責的方式已經從「事前同意權」改為「事後的不信任投票」，這是修憲者有意的變更。這項改變的目的就是要使立法院「在憲法上」不能再「事前」決定行政院長的人選。立法院的多數如果反對原來的行政院長繼續留任，應該發動不信任投票，以此決定行政院長的去留。從對誰負責來說，現行行政院可以說是向既有的立法院多數負責，而不再是向「新的立法院」負責。如果再從整體政府體制來分析，現行憲法已賦予總統獨立的閣揆任命權，而內閣能否繼續存在，也不再繫於立法院改選後的多數積極同意，而是立法院是否形成偶然性的多數積極反對。因此，在現行憲法上，行政院於立法院改選後，似並無對其總辭的義務<sup>49</sup>。

這種看法似乎值得商榷。即便根據現行憲法規定，憲法已賦予總統獨立的閣揆任命權，但是增修條文第三條中所規定之「行政院對立法院負責」的基本架構似乎並未加以廢除。因此行政院長於新的立法委員選舉之後，仍應總辭為是。學者黃錦堂甚至認為，行政院長之總辭並不影響總統之提名權，總統若認為有必要，仍非不得提名原任者出任閣揆<sup>50</sup>。

### 3. 爭議解決模式之探討

釋字第三八七號解釋肯定閣揆在立法委員改選後有向其總辭的義務，然而，此結論應不只在九七年修憲前適用。於九七年修憲之後，雖然立法院已喪失閣揆的同意權，但行政院向立法院負責的原則仍未廢棄，因此九七修憲後之閣揆應有向改選後之立法院總辭的義務。就本案所涉憲政爭議的解決模式而言，因為憲法條文規定未臻明確，而行政院長雖曾於第二屆立委選出後提出總辭，但仍未形成憲法慣例，

<sup>49</sup> 黃昭元，前揭註42文，頁7。

<sup>50</sup> 黃錦堂，前揭註41文，頁313。



因此有必要透過司法解釋確立九七修憲之前，憲政秩序中行政院對立法院負責之模式。至於根據現今憲法增修條文的規定，雖然解釋上可認為仍應適用司法先前所確立的憲政先例，但畢竟仍須由司法進一步確認，或至少經行政與立法兩部門持續運作，始得確認為新憲政秩序下的憲政慣例。但是大法官於其後之釋字第四一九號解釋中主張，行政院院長於新任總統就職時提出總辭，僅係基於尊重國家元首所為之禮貌性辭職，並非其憲法上之義務。對於行政院院長非憲法上義務之辭職應如何處理，乃總統之裁量權限，即所謂之統治行為，司法並不過問。這種非憲法義務的禮貌性辭職似有形成我國憲政慣例之勢，不過應注意的是，根據增修條文第二條第二項第三款所規定，若於行政院堅不總辭時，仍非不得得藉由新選舉出的立法院對行政院長提出不信任案，而迫使其去職。

## (二) 以立法院預算審議案為例

### 1. 事實經過及背景

民國八十二年於立法院預算、財政委員會聯席會議中，對於行政院所提出之預算案，立法院可否在不變動總預算案金額之前提下，對中央政府各機關所編列預算之數額，在數字上予以移動增減並追加或削減原預算之項目，行政院主計長所做之研究報告對此抱持否定之見解。立法委員洪昭男等二十四人認為，此侵犯了立法院對預算實質審查權之法定職權，而對憲法第七十條之適用產生疑義。又立法委員陳水扁等二十三人，於審查八十三年度中央政府總預算案時，亦產生相同之疑義。經立法院第二屆第一會期第十二次會議併案討論決議，依司法院大法官案件審理法第一項第三款函請司法院解釋。

釋憲聲請書中，引用了釋字二六四號解釋，認為憲法第七十條不得增加預算支出之目的，係在於「防止政府預算膨脹，致增人民之負擔」。因而，若立法院在不變動總預算金額之情況下，應得以對政府各機關預算之數額，在數字上酌為增減，只要該修正在根本上不致使預算失其「同一性」，則應為憲法所不禁止，並可使其切合人民之實際需要，如此亦不失立法院作為中央民意機關，發揮其反映民意、參與國家政策形成之功能。另外，基於預算之龐大，牽涉事務之廣，及其編列所需之專業性及其複雜性，在「合目的性」之考量下，行政機關固然為擔負預算提案權之最適任機關，然若考量到預算之「政治性格」，預算乃國家收入支出計畫，以國民之負擔為基礎，為決定租稅及國民賦課限度之標準，其形成乃與國民有最關心之利害關係，故應由國民之代表者為徹底之審查，與最終之決定。因此，基於合目的性之必要，預算提案權雖屬行政院，然亦不可忽視國會對於行政院作成之預算「潛在優位性」之性質，應承認立法院具有某限度之預算增額修正權較為合理，且切實際<sup>51</sup>。而自釋憲聲請中亦可發現，此乃行政權（預算提案權）與立法權（預算審查權）明顯衝突的一個案例。此

---

<sup>51</sup> 參閱 司法院網站 <http://wjirs.judicial.gov.tw/jirs/judge.asp> 釋字第 391 號解釋釋憲聲請書。

不同於法律案的提案權限與審查權限間的衝突，更涉及預算行為的特殊性質。大法官最後作成釋字第三九一號解釋。

## 2. 釋字第三九一號解釋之主要爭議

### (1) 預算之法律性質

預算之法律性質此等本質上之問題，直接牽動了關於國家財政大權秩序之分配。學說上對於預算之法律性質大致可分為三種見解，以下分別就此三種學說做介紹：

#### A、預算行政說

預算行政說主要盛行於戰前的日本學界，又可分為訓令說與承認說，兩者在內容上雖有出入，但皆認為預算之本質上屬於行政作用之一種，此亦反映了在日本明治憲法之下國會與天皇的角色，「國政專屬於天皇」，預算乃屬於天皇之「財政大權」，而國會預算議決之行為，不過是對於國家之歲出歲入所為承認之意思表示。又預算僅於國會與政府間有其效力，並且不若法律具有永續性，僅於該會計年度內有效，新預算亦無優於前預算之效力，因而其本質上並不具有法的性格<sup>52</sup>。在預算行政說之立場之下，預算行為被認為係屬於行政作用之一種，因而國會對於預算得以審議之範圍會被大幅地限縮。

本號解釋中大法官之多數意見認為，預算屬於實質上行政行為之一種，立法院對於行政院所提出之預算案，雖得為合理之刪減，但尚不得在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目。由解釋理由書看來，本號解釋之說理與預算行政說所執之理由相仿，且正如不同意見書之指摘，多數意見之見解，使得立法院之預算議決相當於「批准」之性質，無疑與日本戰前所持之「預算行政說」相當。

#### B、預算法律說（或稱預算特殊法律說）

<sup>52</sup> 參閱 蘇俊雄、劉鐵錚大法官釋字第 391 號解釋不同意見書；陳春生，立法院對預算審查案議決權之範圍及其應有之限制，憲政時代第 19 卷第 3 期，1994/1，頁 11；蔡茂寅，立法院之預算增額修正權-評司法院大法官釋字第三九一號解釋，月旦法學第 9 期，1996/1，頁 66。

預算法律說認為，預算是以預算之名稱所顯示出之一種特殊法律，而具備有法之性格，又因預算議決之效力有其時效性，且在規範對象上僅拘束政府，故僅能解為一種特殊之法規範。在立於「財政民主主義」的立場之下，若採預算行政說，則預算之拘束力僅可能來自憲法及其他實定法之規定，與預算在本質上須直接接受立法者監督的權力制衡理念有所違背。因而，此等特殊之法規範應由立法權與行政權協力分工共同形成，並且在尊重立法者具有民主正當性的理念下，肯定預算具有法之性格，使其符合憲現代立憲主義之精神<sup>53</sup>。城仲模大法官於本號解釋之部分不同意見書中，甚至直指，法學界常稱預算案的確定（憲法第一百十條第二項）係形式意義的法律，至於非屬於立法機關立法事項的法規命令或自治條例（autonome Satzungen），雖不經國會審議程序，卻是實質意義之立法。預算案的確定，在德國固被認為是形式意義的法律，但其並不對全體國民直接發生拘束力，因此，並不產生法秩序的問題；相反地，預算案確定後，來年會計年度國家活動的總方針、經濟社會國防文化等犖犖大者的政策方向之決定，才能於焉發軔，凡此極其重要的國家作用之定案，豈能以其非實質意義的法律視之？似乎反對學說中形式意義法律與實質意義法律的區分意義，並反對將預算案的確定，僅歸類為所謂的形式意義的法律。

### C、國家法上整體行為說

此說對於預算法律說之見解提出質疑。法律說認為預算之效力僅在政府與國會之間發生效力，亦即對人民而言，預算並不創設任何權利義務；然而，現代經濟秩序事實上常為國家預算所左右，而且在各種經濟法規籠統授權的情形之下，預算規定之細節實質上常為法律之補充規定。又若肯認預算具實質之法效力，是否在後法優於前法之法理下，國會可以以迂迴的方式，以預算案來否定法律之效力，如：以通過廢除執行死刑相關預算的方式實質廢除死刑。因而，此說認為預算之本質乃是由行政與立法共同藉由立法形式做成了「指引國家的整

---

<sup>53</sup> 同前註。

體行為」<sup>54</sup>。

(2)預算同一性之下，立法院可否具有預算增額修正權？

本號釋憲聲請書人等認為，在不增加支出之前提之下，「只要在根本上不使預算失其「同一性」之大修正，應為憲法所不禁止，藉以充分發揮國會機能之必要。」對此大法官之多數意見並未予以正面回應，但在不同意見書中加以延伸說明，並將之引為立法院得以享有預算增額修正權之界限。

所謂預算同一性係指立法部門之預算議決權限，必須在不過度變動行政部門所提預算案，即維持立法部門所議決之預算案與原行政部門所為提案仍具有基本的「同一性」的範圍之內行使。立法院可否具有預算增額修正權，學者亦認為憲法七十條之解釋不宜過於機械，應解為立法院不得於政府原案之外，另加支出之科目，挹彼注茲，數字上酌予移動增減，當為憲法所不禁<sup>55</sup>。且因立法者有其來自憲法所付託的任務，此觀諸我國憲法增修條文第十條，因應時代環境之多元，對社會福利、教育文化、環保以及經濟發展所做之宣示即可得知，憲法除給予立法機關消極地監督政府之外，更賦予其積極形成之任務，釋憲者在釋憲之時應對此加以審慎思量，避免壓縮立法者遂行其消極與積極任務之空間<sup>56</sup>。但此預算增額修正權不能毫無限制，若立法院所為之修正調整，已與行政部門所提之預算案失去同一性，而有變動施政計畫之疑慮，非但與憲法第五十八條第二項將預算之提案權賦予行政部門的原意與有未合，從權力分立之觀點，恐怕亦有侵害行政權核心領域之風險存在。

但如何才得謂為「同一性」之範圍內？對此，學者認為，在預算案整體總金額不變的原則之下，僅在「節」際之移動增加並無侵害預算同一性之疑慮，自非憲法所不許；若在於「款」際間之移動增加，

<sup>54</sup> 蘇永欽，評陳春生：「立法院對預算審查案議決權之範圍及其應有之限制」，收錄於《走向憲政主義》，初版(1994/6)，頁262-263。

<sup>55</sup> 林紀東，中華民國憲法逐條釋義(二)，再版(1977/2)，頁405。

<sup>56</sup> 陳慈陽，預算案之性質暨預算審查權行使範圍之限制-評析司法院大法官會議第三百九十一號解釋文，月旦法學第9期，1996/1，頁71-72。

因變動過劇，應為憲法所不許；至於在「項」「目」間之調整，則認為應視個案審慎權衡<sup>57</sup>，或認為對於容易有立法委員私利所在之部分或重大支出或易致重大工程弊案之類型，進一步將此等類型之調整加以法制化，必要時得以經行政部門同意而且立法院有反否決權為設計之藍本<sup>58</sup>。

### (3)法律案與預算之不同？政治性考量？

本號解釋理由書中，使用相當之篇幅區別法律案與預算案之不同，大法官之用意在於藉由比較法律案與預算案之不同，藉以闡明立法者不得將預算案援比為法律案做逐條逐句之增刪修改。固然法律案與預算之不同在學術上有其討論之價值，對此多數意見亦做了詳盡之比較說明，然如同城仲模大法官在部分不同意見書中所指，本號解釋「不從國家政體、議會政黨政治、國家政策、施政計畫、資源分配之合理與公平、公共政策目標間的優先順序及主要預算活動者之互動關係等，並綜論憲政國家預算制度之本質……顯有圓鑿方柄或避重就輕之嫌」。

對此，學者亦有所質疑，認為大法官在此是否在此考量到當時國會的生態、立法委員的組成良莠不齊，為避免賦予國會預算之增額修正權致使立法委員得以對預算案上下其手，而加入了政治性的考量<sup>59</sup>。此亦可從城仲模大法官之部分不同意見書「本席基於當前我國國會組織與秩序，尚待循序漸進以臻周至，固未持異見；惟……」，以及蘇俊雄、劉鐵錚大法官之不同意見書中「論者或謂若肯認立法委員之此項權限，將難以防止國會之濫權，故應禁止其為此等預算議決……」可得窺其一二。但是，亦有學者對於大法官本號解釋之貢獻，認為本件解釋確立了行政院關於預算案的主導地位，對行政院在變動的政府體制及惡劣的政治生態下推動施政，不無助益<sup>60</sup>。

<sup>57</sup> 蔡茂寅，前揭註57文，頁67。

<sup>58</sup> 黃錦堂，論立法院之預算審議權-評釋字第三九一號解釋並兼論司法院大法官應有之功能定位與解釋立場，台大法學論叢第27卷第3期，1998/4，頁28。

<sup>59</sup> 蔡茂寅，前揭註57文，頁67。

<sup>60</sup> 湯德宗，權力分立新論，增訂二版（2000/12），頁371-372。

事實上，無論大法官是否在解釋時做了政治性的考量，會導致大法官的解釋被做政治性的聯想，實與政治生態惡劣與立法委員素質不佳等外在因素息息相關。立法委員負責監督政府審查預算，其審議之品質如何直接關係到人民的權益，實不可不予以重視。

### 3. 爭議解決模式之探討

#### (1) 採行國家法上整體行為說

預算行政說盛行於戰前之日本，有其特殊之時代背景，於今日強調國民主權、議會政治的憲政架構底下，實不可同日而語。預算法律說雖然解決了預算行政說與現代立憲精神相背離之問題，但法律說於法理上終究有其難以自圓其說之處。我國預算不具有法律的形式，但其審議及公布程序之慎重與法律並無二致，且有一定之規範力，其效力又不能減損真正法律之效力。是故，採行國家法上整體行為說，肯認預算之本質乃是由行政與立法共同藉由立法形式所做成之整體行為似較為合理<sup>61</sup>。

#### (2) 於「同一性」之下，承認立法院之預算增額修正權

論者有謂預算案依憲法第五十八條第二項之規定，僅有行政院得以提預算案，乃因預算之編制必須具備全盤宏觀之視野、完整之財政資訊，並與施政計畫作緊密之結合，因而國會只能被動消極地為刪減之行爲<sup>62</sup>。從權力分立之角度出發，行政機關所具備之專業性以及之人力，誠然是係屬於最有能力應付規模龐大、高度技術性的財政規劃工作，加以行政機關需擔負決策成敗的政治責任，論者之見固屬的論。然預算之編列涉及了國民的負擔，同時牽動著國家政策的走向，牽動著不同群體間的權益，帶有高度的政治性。立法院的組成本身即帶有高度的政治性，立法委員係由多元的價值所組成，代表各種不同的價值監督政府，並促使政府政策的形成，同時也必須面對選民之付託而擔負政治責任之歸屬，過度地壓縮立法院對於預算的審議權限，亦難

<sup>61</sup> 蘇永欽，前揭註54文，頁263。

<sup>62</sup> 法治斌，立法院審議預算時之憲法界限，法律評論第62卷第1-3合刊，1996/3，頁3。

謂合於權力分立之原理。

同時，在大法官釋字第三九一號解釋之架構底下，若立法院對於行政機關所提出之預算案有一部份不同意，而認為有調整之必要時，除對於預算進行刪減之外，別無其他憲法上之手段可茲因應，極可能造成採取全數退回，全數刪除之結果。毋寧，在憲法所容許之架構底下，適度地承認立法院對於預算有某種程度之修正權，積極地促使行政與立法兩方進行預算之協商與對話，避免立法院以此種極端之手段來審議預算，亦可避免行政機關對立法院所為之預算議決認為有窒礙難行之處，依照憲法增修條文第三條，進行預算案之覆議，而造成行政與立法之對立，徒然付出不必要的政治成本。

惟行政權與立法權各有所本，立法院之預算增額修正權亦不能毫無界限，在不增加預算案總金額的原則下，亦即除在憲法第七十條的架構底下本應有之限制外，不同意見書在此提出了財政法學理上所發展出「預算同一性」原則，可茲作為立法增額修正是否逾越審議界限之判斷基準。對此，日本政府亦在一九七七年對於國會預算修正權提出了統一的見解，認為「國會預算的修改，可以在不損害內閣之預算提案權之範圍內為之」，實可做為我國之借鏡<sup>63</sup>。

本件憲法爭議的最終解決途徑，依然是透過司法權的運作，界分了行政與立法兩者在預算權上的行使界限。透過大法官的解釋，無異承認了憲法當中存在著的「行政保留」領域。此種爭議似乎並不適合憲法本文或者增修條文中有關覆議或者提起不信任案的方式解決，因為在此所涉毋寧僅屬權力分立下，特定權限的歸屬問題，而非權力間如何交互運作的問題，透過司法解釋即可適度地解決紛爭。

---

<sup>63</sup> 蘆部信喜 著，李鴻禧 譯，憲法，初版（1995/1），頁 320-321。



(三) 以副總統兼任閣揆案為例

1. 事實經過及背景：

中華民國第三屆立法委員於八十四年十二月二日選出，八十五年二月一日就職，行政院院長連戰為貫徹責任政治之精神，即依大法官釋字第三八七號解釋於同年一月二十五日率同副院長、各部會會長、不管部會政務委員向李總統登輝先生提出總辭，經總統再次提名咨請立法院同意，並重新任命後，於二月二十八日完成行政院之改組，同年三月二十三日舉行第九屆總統、副總統選舉，李登輝當選連任，而連院長當選為副總統。連院長為表示對總統之尊重，隨即於五月十六日，再次率同副院長、各部會首長及不管部會政務委員向李總統提出總辭，李總統則於五月三十一日鑒該總辭批示「著毋庸議」，請連戰先生留任行政院院長。

詎料朝野各界對此項處置是否合憲，看法嚴重分歧。立法院於八十五年六月一日作出「咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院同意」之決議，並拒絕連院長上台進行施政報告。至此，朝野遂處於嚴重之對峙僵局中，為儘速解決此項重大憲政爭議，多位立法委員乃依「司法院大法官審理案件法」地五條第一項第三款之規定，向大法官提出釋憲之聲請。

2. 朝野雙方的正反意見：

(1) 贊成「副總統得兼任行政院長」之理由

根據立法委員饒穎奇等所提出之憲法解釋聲請書之立場與見解，

(一) 關於總統改選，行政院院長須否辭職並由總統重行提名行政院院長咨請立法院同意部分：

原行政院長已於八十五年一月二十五日提出總辭，並依憲法第五十五條第一項規定，經總統提名，獲立法院本屆第一會期第一院會同意，於同年二月二十四日重行任命為行政院院長，其現任行政院長之職務，已完成各項憲法程序，符合憲政規定與體制。

行政院長於本次總統改選後之提出總辭，並非源於憲法義務或沿

用舊例，而僅係基於政治倫理對新任總統職權之尊重而為之禮貌性辭職，總統依其職權批示「著毋庸議」，及有毋庸辭職之意。

總統連選得連任，仍以原行政院院長為行政院長時，性質上即屬續任，該院長既經立法院同意在先，在立法院未改選時，重新提名送請同意，並無意義，且在法理上如行政院院長之重要政策，為立法院所不贊同，自可依憲法第五十七條第二款規定，決議移請行政院變更之。

行政院院長之提名權屬總統，總統如欲更易現任行政院院長，原可隨時另提新任之人選咨請立法院行使同意權，如立法院同意新人選，則原任行政院院長自須辭職；如不辭職，總統亦可予以免職，而不須行政院院長副署，既然總統提名行政院院長人選之時機非僅限於總統就任之際，而立法院之同意權益僅為被動省，則總統自無於就任時應重新行使提名權咨請同意之憲法義務。

（二）關於副總統得否兼任行政院長部分：

副總統與行政院院長二者職務性質並無不容或矛盾之處，如基於實際需要，由其兼任行政院院長，在憲政體制上尚無不可。

在我國現行憲政體制下亦有以副總統身分兼任行政院長之事實，於憲政運作並無窒礙難行之處，故在我國憲法及其增修條文與法律未限制情形下，以副總統身分兼任行政院院長自無不可。

（三）關於立法院「咨請總統儘速重新提名行政院院長並咨請立法院同意」之決議，是否逾越憲法賦予立法院之權限以及是否對總統具拘束力之部分：

在憲政設計上，對立法院負責為行政院，並非總統，立法院監督對象既為行政院，並非總統，立法院自不能逾越其憲政權限監督總統。

除憲法及增修條文中有關總統與立法院互動之規定外，尚無立法院得以決議要求總統為一定行為之權力或立法院得監督總統之條文可資遵循，且行政院長之提名權為總統，憲法所賦予立法院僅為對該被提名人選之同意與否之權，故立法院前開決議，顯已逾越憲法規定立

法院職權行使之範疇與五院制衡之精神。

依憲法第六十三條規定，立法院固有議決國家其他重要事項之權，為所謂國家重要事項，憲法學者多認為與立法院職權有密切關係者，而非總統及其他各院所能單獨決定者，立法院若為此種決議，因其內容已逾越憲政權限與制衡原理，對總統自不具拘束力。

(2)反對「副總統得兼任行政院長」之理由：

根據立法委員郝龍斌等解釋憲法聲請書中提出其對本案之立場與見解如下：

(一) 憲法分設副總統與行政院院長為不同之職位，依權力分立制度之法理，不得兼任。

其所依據之憲法條文有第四十三條，四十六條，四十九條，增修條文第二條第一、六、八項及第六條第三、五項等規定，直指副總統與行政院院長職位之產生與性質均截然不同，依權力分立制度，應由不同人分任其職。又憲法中規定對副總統及行政院院長之彈劾、罷免而有不同程序之規定，一人兼任兩項職務，一但發生彈劾事由，程序上應為如何之適用？顯非憲法設置之本意。

(二) 副總統為國家備位元首，行政院院長為國家最高行政機關首長，兩者性質迥異，行政院院長不得兼任副總統。

其憲法上之依據為第四十九條，增修條文第二條第八項及第七項，副總統為備位總統，憲法法意甚明。行政院院長依憲法第五十三條規定，則為國家最高行政首長，有其職務分際，不得兼任副總統。憲法第五十一條復明文規定行政院院長代行總統職權，其期限不得超過三個月；與副總統備位總統，應至任期屆滿為止，迥不相同，即可知憲法嚴防行政院院長與總統之職位混同，行政院院長不僅不得兼任總統，行政院院長亦不得兼任副總統，否則代行總統職權不得逾三個月之人，竟得繼任總統制任期屆滿，憲法第五十一條之規定，必形同具文。

(三) 副總統承總統之命行事，受總統指揮，行政院院長為國家

最高行政機關首長，掌理行政權，向立法院負責。依總統並不指揮行政院院長之憲法精神，副總統不得兼任行政院院長。

副總統為國家之備為元首，總統在位時，副總統應承總統之命行事，而無獨立之職權。副總統無獨立之職權，而須承總統之命行事，受總統指揮，行政院院長則有不然，依憲法第五十三條，五四條之規定，為國家最高之行政首長，依憲法第五十七條與釋字第三八七號解釋，行政院院長向立法院負責，行政院院長掌理行政權，乃不受總統指揮。總統提出國家安全之大政方針，只能形成政治影響，不能具備法的拘束力，其應否及如何形成行政院政策向立法院提出法律案，均應為行政院之自由裁量。

（四）總統為國家元首，不應兼任行政院院長；副總統為備位總統，總統不能為者，副總統亦不能為。

總統若兼任行政院院長，凡此權力限制均將失其作用，自非憲法所許；副總統為備位之總統，總統不得為者，備位總統反得為之，實非憲法之常理。總統不得兼任行政院長，副總統自亦不得為之。

（五）我國憲法設置之中央政府體制，職務互不相容之機關，人事以不相重疊為基本原則，副總統與行政院院長之職務不相容，自不得兼任行政院院長。

憲法第七十五條，一〇三條均明文限制職務互不相容之政府機關人事重疊，釋字第一號，第四號，第十五號，第十七號，第二十號，第二十四號，第二十五號，第三十號皆重申其旨，此為我國中央政府建置之基本原則。憲法既未明文副總統得兼任行政院院長，此則應認係憲法有意省略之事項。

（六）憲政上雖曾有副總統兼任閣揆之實例，但既不符憲法規定，亦不構成憲政習慣，戡亂時期之作為，不足為訓。

我國行憲之後，總統提名現任副總統兼任行政院院長層有其例，惟此為戡亂時期之產物，與憲法規定實不相符。憲政中曾經出現之實例，未必足以構成具有拘束力之憲政習慣。

另外，於立法委員張俊雄等人所提之釋憲聲請狀中亦發出同樣質疑的聲音。認為副總統兼任行政院長有混亂體制之虞，不是長治久安之計。尤有甚者，總統、副總統、行政院長三位一體，可能形成憲政僵局，將嚴重傷害憲法尊嚴，使國內政局陷入動盪不安。

### 3. 釋字第四一九號所提出之見解：

1996年12月31日司法院大法官作成釋字第四一九號解釋及解釋理由書，其內容包括：

一、副總統得否兼任行政院院長憲法並無明文規定，副總統與行政院院長二者職務性質亦非顯不相容，惟此項兼任如遇總統缺位或不能視事時，將影響憲法所規定繼任或代行職權之設計，與憲法設置副總統及行政院院長職位分由不同之人擔任之本旨未盡相符。

二、行政院院長於新任總統就職時提出總辭，係基於尊重國家元首所為之禮貌性辭職，並非其憲法上之義務。對於行政院院長非憲法上義務之辭職應如何處理，乃總統之裁量權限，為學理上所稱統治行為之一種，非本院應作合憲性審查之事項。

三、依憲法之規定，向立法院負責者為行政院，立法院除憲法所規定之事項外，並無決議要求總統為一定行為或不為一定行為之權限。故立法院所為「咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院同意」之決議，逾越憲法所定立法院之職權，僅屬建議性質，對總統並無憲法上之拘束力。

四、副總統得否兼任行政院院長之疑義是否屬於政治問題，乃關於兼職合憲性判斷之先決問題。此涉及學理所謂之政治問題或類似之概念（如統治行為或政府行為）。其所指涉之問題，本應由憲法上之政治部門（包括行政及立法部門）作政治之判斷，而非屬可供司法裁決之事項。大法官在釋字第三二八號解釋中，亦有關於憲法第四條所稱固有疆域範圍之界定，認係屬重大政治問題，不應由行使司法權之釋憲機關予以解釋之案例。惟就副總統兼任行政院院長之違憲疑義而言，係屬二項憲法職位互相兼任時，是否牴觸憲法之法律問題，並非涉及政治上之人事安排，尚不能以政治問題或類似概念為由，不為實

體之解釋。

五、憲政慣例在不成文憲法國家，恆居重要地位，其規範效力亦不容置疑。至於在成文憲法之下，雖亦有憲政慣例之概念，但僅具補充成文憲法之作用，尚不能與前者相提並論。所謂慣例係指反覆發生之慣行，其經歷長久時間仍受遵循，而被確信具有拘束行為之效力時，始屬不成文規範之一種。若雖有行為之先例，但因亦曾出現相反之先例或因有牴觸成文規範之嫌，拘束力備受質疑者，即不能認其為具備規範效力之慣例。本件副總統兼任行政院院長，以往雖有二例，然亦有因當選副總統而立即辭卸行政院院長之一例，況此種兼任是否牴觸憲法，既有爭論，自不能認已成為我國之憲政慣例而發生規範效力。

六、關於憲法上職位兼任是否容許，憲法有明文禁止兼任者當然應予遵守，如憲法第七十五條及第一百零三條之立法委員及監察委員兼職限制之情形是；此外，若兩種職務確屬不相容者亦不得兼任。副總統得否兼任行政院院長憲法未作任何規定，自無明文禁止可言，故本件所涉者要在兩種職務兼任之相容性問題。按所謂不具相容性，係指憲法上職位兼任違反憲政之基本原理或兼任有形成利益衝突之虞而言。就憲法上職位之兼任是否相容，首應以有無違反權力分立之原則為斷。一旦違反權力分立原則，除非憲法設有例外之規定（例如美國副總統之兼為參議院議長、內閣制國家之議員得兼任閣員），否則即屬違憲行為。依權力分立原則所區分之各個權力範圍（如立法部門、行政部門及司法部門），若因部門內之權限，依憲法之設計，必須由兩個機關不同之構成員分別行使者，亦在不得兼任之列，例如採兩院制之國會，其法案通過須分別經兩院議決，如由一人同時擔任兩院之議員，則與憲法將立法權分由兩院行使之本旨不符，其兼任自亦非憲法之所許，例如釋字第三十號解釋以「若立法委員得兼國民大會代表，是以一人而兼具提案與複決兩種性質不相容之職務」為由，認立法委員不得兼任國民大會代表，即屬本旨。又如在行政權範疇之內，國家元首與閣揆或閣員間職務相容性問題，則端視各國政制而定：在採內閣制之國家或雙首長制之國家，基於元首與閣揆間制衡之機制，一人當然不得同時兼任；在總統制國家（如美國及中南美諸國），通

常國家元首即為最高行政首長，並無閣揆之設置，總統兼閣員（部長）固鮮有其例，但副總統則常兼任部長（如哥斯大黎加、巴拿馬等）；再如一般稱為委員制之瑞士，其行政部門聯邦委員會（Conseil Federal, Bundesrat），有部長七名，總統及副總統均由部長輪替兼任，蓋均祇涉及行政權之內部分工，而於權力分立之基本原則無違，自亦不生牴觸憲法問題。若就中央與地方之分權而論，更非所謂一遇職位互兼即為法所不許，以法國為例，內閣總理或部長兼任市長或其他地方民選職位，亦非罕見。

我國行政權與立法權截然劃分，並使其成員不得互兼，此為憲法第七十五條立法委員不得兼任官吏之所由設。而憲法對總統及副總統均缺位，或任期屆滿尚未選出，或選出後總統、副總統均未就職之情形，明定由行政院院長代行總統職權，其期限為三個月（憲法增修條文第二條第八項、憲法第五十條、第五十一條），未如其他國家之憲法對總統或副總統均缺位時由國會議長繼任（如美國、法國第五共和及義大利等），或甚至規定最高司法機關首長亦得代理總統（如一九八八年十月五日之巴西憲法），蓋嚴守權力分立原則，屬於行政權體系內之權限行使，應由行政體系內輪替，不採制憲過程中由五院院長依次代理總統之建議。我國憲法規定行政院院長由總統提名經立法院同意任命之（第五十五條第一項），行政院對立法院決議之事項移請覆議時，須經總統之核可（第五十七條第二款及第三款），總統公布法律、發布命令須經行政院院長之副署，其屬緊急命令者尚須經行政院會議之通過（憲法第三十七條、增修條文第二條第四項），而行政院無論學理上及實際上皆係由院長主導之獨任制官署，總統與行政院院長兩種職位事實上具有制衡之作用。因此總統與行政院院長不得由一人兼任，其理甚明。副總統為總統之備位，若由副總統兼任司法、考試或監察三院之院長，其違反五權分立原則而為憲法所不許，實毋庸辭費。至於副總統兼任行政院院長則既不生顯然牴觸權力分立原則之問題，自難從權力分立之觀點遽認其為違憲。

除此之外，另應審究副總統與行政院院長有無職權分工，二者之間是否亦存在制衡作用或利益衝突之情事。自中華民國憲法草案（俗

稱五五憲草)之起草者，以迄制定現行憲法之國民大會，其設置副總統之目的及功能，皆係本於總統缺位時繼任總統，或總統因故不能視事時代行總統職權而已。除此之外，平時別無其他職權。現行法律除國家安全會議組織法第三條及第四條規定副總統與五院院長等同為國家安全會議之組成人員，以及總統不能出席時由副總統代理外，亦未賦予副總統任何權限。故在法定職權上，副總統與行政院院長並無分工之關係，亦無任何制衡作用或利益衝突之可言，與前述國民大會代表與立法委員、總統與行政院院長法定職權即已存有不能相容或角色混淆之情形，其間尙有其差異。副總統既為備位而設，於上開繼位或代行外，未有具體職權，因此很難說副總統兼任行政院院長將發生處理公務時間分配問題或有損公益及人民信賴情形。

副總統地位崇隆，在政治上自有其影響力，但憲法上並無具體職權，在未依憲法繼任總統或代行總統職權時，若行使任何屬於總統之憲法上權力，即屬於法無據。副總統在備位之餘雖不免基於總統之信任關係，擔任若干臨時性或禮儀性之任務，但皆非可視為副總統有襄助總統之法定職權，與一般機關首長與副首長在行政組織上之法律關係，尙不能等同視之。職是之故，平時總統在位亦無不能視事之情形時，由副總統兼任行政院院長並不發生二者職務上之利益衝突。又副總統容有輔弼總統之事實，亦未如聲請意旨所稱副總統為總統之僚屬或副手，平日承總統之命行事，一旦兼任則有角色衝突之情事。

依憲法增修條文第二條第一項規定：「總統、副總統候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選」，故當選總統、副總統者，屬於同一政黨或同一政治派系，其政治理念共通，當為常態。但為爭取選舉勝利，難保不發生政黨合縱連橫之事而將理念不同之人選，同列一組圈選；尤其遇有副總統出缺，依增修條文同條第七項規定，由總統提名候選人，召集國民大會補選，則總統勢須以國民大會中多數黨黨團所能接受之人選為提名對象，而非以理念為優先之考慮，其情形與總統提名行政院院長人選咨請立法院同意，並無不同。是以總統與副總統非必然理念相同，關係密切。縱使二人理念一致，關係匪淺，惟副總統既不能與總統共同行使元首之職權，又不能分享憲法上元首之特



權，更無日常互為代理之可言，豈可視二人在法律上為一體？針對總統與行政院院長之關係而言，若總統不能影響立法院多數黨黨團之投票，其提名行政院院長固然以多數黨黨團之意見為依歸；反之，總統若為立法院多數黨之黨魁或能影響過半數委員之投票取向時，總統必然提名政見與之一致且為其本身屬意之人選，日後施政行政院院長果追隨總統亦步亦趨，也不生違憲問題，復不能因此而謂總統與行政院院長已具有一體性。因此希望從一體性論點而導出「總統不能為者，副總統亦不能為」之結論，並不足採。

憲法第四十九條規定：總統缺位時，由副總統繼任至總統任期屆滿為止。總統因故不能視事時，由副總統代行其職權。總統、副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。總統、副總統均缺位時，依憲法增修條文第二條第八項規定，由行政院院長代行其職權，並依同條第一項規定補選總統、副總統，繼任至原任期屆滿為止。副總統兼任行政院院長一旦發生上述總統缺位或因故不能視事之情形，確將出現總統、副總統及行政院院長三個職位皆集於原本為副總統者一身，依前開說明顯非正常情況下憲法之所許。惟此種所謂「三位一體」之現象，並非僅於副總統兼任行政院院長時，始有發生之可能，憲法第四十九條、增修條文第二條第八項及憲法第五十條均係為三個職位集中於一人之機率而設。憲法第五十一條對行政院院長代行總統職權時，並明定其期限不得逾三個月。副總統兼任行政院院長一旦出現總統缺位之情形，以副總統身分繼任總統後應立即提名新院長人選，咨請立法院同意；其在立法院休會期間者，則適用憲法第五十五條第二項由副院長代理其職務，並於四十日內咨請立法院召集會議，行使同意權。若所發生者非總統缺位而係因故不能視事，不能視事之事故如超過三個月，兼行政院院長之副總統或可類推亦受憲法第五十一條所定期間之限制，並有憲法第五十五條第二項之適用。由上所述，因副總統兼任行政院院長雖有發生繼任總統或代行職權之疑義問題，然非全無解決途徑。

憲法上行為是否違憲與其他公法上行為是否違法，性質相類。公法上行為之當然違法致自始不生效力者，須其瑕疵已達重大而明顯之

程度 (Gravitäts - bzw Evidenztheorie) 始屬相當，若未達到此一程度者，則視瑕疵之具體態樣，分別定其法律上效果。是故設置憲法法院掌理違憲審查之國家（如德國、奧地利等），其憲法法院從事規範審查之際，並非以合憲、違憲或有效、無效簡明二分法為裁判方式，另有與憲法不符但未宣告無效、違憲但在一定期間之後失效、尚屬合憲但告誡有關機關有轉變為違憲之虞，並要求其有所作為予以防範等不一而足。判斷憲法上行爲之瑕疵是否已達違憲程度，在欠缺憲法明文規定可為依據之情形時，亦有上述瑕疵標準之適用（參照本院釋字第三四二號解釋）。所謂重大係指違背憲法之基本原則，諸如國民主權、權力分立、地方自治團體之制度保障，或對人民自由權利之限制已涉及本質內容而逾越必要程度等而言；所謂明顯係指從任何角度觀察皆無疑義或並無有意義之爭論存在。若副總統兼任行政院院長，憲法對之並無禁止之明文規定，又未違反權力分立原則，從兩種職務性質而論，復無顯然不能相容或有利益衝突之處。此一兼任問題亦難認為瑕疵重大而明顯，已達顯然違憲程度。況依憲法增修條文第二條第三項之規定，行政院院長之免職命令，須新提名之行政院院長經立法院同意後生效，若原任行政院院長參與副總統競選，並獲當選，總統依法提名新行政院院長，在未經立法院同意前，副總統依上述規定尚須兼任行政院院長，其為憲法之所許，既無疑義，自不能將在特定條件下憲法所許可之行爲，遽予解釋為違憲。

憲法分設總統、副總統及行政院院長三種職位，其本意實應由不同之人分別擔任。又憲法原文對副總統缺位時，並無補選之規定，增修條文第二條第七項明定：「副總統缺位時，由總統於三個月內提名候選人，召集國民大會補選，繼任至原任期屆滿為止。」，亦足證明修憲者對副總統職位之重視，不容其長期懸缺，俾維持總統缺位時得立即有法定繼任者，以確保元首職位之機能不致中斷。若遇有總統缺位時，兼任行政院院長之副總統繼任後或可援引憲法第五十一條及第五十五條第二項之規定，作為人事安排之依據，但也可能有減損繼任「雙重保險機制」之疑慮。

若副總統兼任行政院院長所遭遇之情形為總統不能視事，副總統

與行政院院長同屬一人，其代行總統職權即有產生不能相容之情事，因代行職權者，既非以單純行政院院長身分爲之，則與憲法第五十一條專指由行政院院長代行總統職權之規定有間。可見上開情形已不在憲法設計總統職權替代機制之範圍，或須以轉換適用之方式始能勉爲因應；究與憲法上述三個職位應分別由不同之人擔任之常態設計不符，並對憲法所規定繼任或代行職權之機制有所影響。

七、憲法對行政院院長之任期並未規定，因而關於行政院院長何時卸職或留任亦無明顯之規範可循。

憲法第五十七條雖明定行政院對立法院負責，但以往因爲立法院未能全面定期改選，故無從按立法院改選結果所反映之民意，定行政院院長及其僚屬（副院長及全體政務委員）之去留。爲避免行政院院長毫無任期之限制，遂於每屆總統改選後，由院長率同僚屬向新任總統提出總辭，四十餘年來寢假成爲例規。惟行政院須於新任總統就職時提出總辭，在現行憲法上尙無明確之依據。自八十一年起立法院已全面定期改選，第二屆立法院於翌年二月選出後，當時之行政院院長即提出辭職，八十四年十月十三日本院作成釋字第三八七號解釋，明白釋示基於民意政治與責任政治之原理，立法委員任期屆滿改選後第一次集會前，行政院院長應向總統提出辭職，此種辭職乃行政院院長憲法上之義務。除此之外，依憲法第五十七條第二款及第三款規定，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，行政院經總統之核可，移請覆議；或行政院對立法院決議之法律案、預算案、條約案，認爲有窒礙難行時，經總統之核可，移請覆議，覆議時分別經出席立法委員三分之二維持原決議，若行政院院長不欲接受而向總統提出辭職時，亦屬憲法上義務性之辭職。對於行政院院長履行其憲法上義務之辭職，總統自無不予批准之理。另國家元首更迭，無論君主立憲或共和國體，抑無論典型之內閣制或法國第五共和之雙首長制，自十九世紀以來，歐洲國家之內閣不乏向新就任元首提出辭職之例，故有禮貌性辭職之稱。禮貌性辭職元首是否批准因而更換內閣，各國並不一致，同一國家亦因各時期所遭遇情況而有不同。對於行政院院長非憲法上義務之辭職，總統自可盱衡國家政治情勢及

其他情況，為適當之處理，包括核准辭職、退回辭呈或批示留任等皆屬總統本於國家元首之憲法職責，作合理裁量之權限範圍，屬於統治行為之一種，尚非司法合憲性審查之事項。

八、立法院之職權，憲法第六十三條有概括之規定：「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。」之外，諸如總統依憲法第五十五條提名行政院院長、依第一百零四條提名監察院審計長，均應經立法院之同意；依憲法第三十九條決議移請總統解嚴；依憲法第五十七條第一款立法委員在開會時有聽取行政院施政報告並向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權；依同條第二款及第三款有決議變更行政院重要政策及對行政院移請覆議事項決議是否維持原案之權；依憲法第一百零五條規定審議審計長所提出之決算審核報告之權；依憲法第一百十一條中央與地方遇有權限爭議時，亦規定由立法院解決；依憲法第一百七十四條第二款立法院亦得對憲法擬定修正案提請國民大會複決；又依憲法增修條文第二條第四項總統發布之緊急命令，須於十日內提交立法院追認；再者依釋字第三二五號解釋立法院院會就議案涉及事項，得決議向有關機關調閱文件原本，以上所舉皆屬憲法或有憲法效力之規範所明定屬於立法院之職權，內容甚為廣泛。上述憲法所定屬於立法院職權之事項，立法院依法定之議事程序所作各種決議，按其性質有拘束全國人民或有關機關之效力。惟任何國家機關之職權均應遵守憲法之界限，凡憲法依權力分立原則將特定職權自立法、行政或司法等部門權限中劃歸其他國家機關行使；或依制憲者之設計根本不採為憲法上建制者，各個部門即有嚴格遵守之憲法義務。

至於行政院院長之任命，立法院雖有同意權，然必須基於總統提名並咨請立法院行使職權為前提，始得為之（憲法第五十五條）。又依憲法第五十七條第二款及第三款之規定，立法院對行政院之重要政策不贊同時，得決議移請行政院變更之；立法院決議之法律案、預算案、條約案，行政院如認為有窒礙難行時，行政院均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時，行政院院長應即接受該決議或辭職。上述規定即屬制憲者為取代內閣

制國家不信任投票及解散國會制度所爲之設計。倘認爲立法院得以讀會及過半數之決議咨請總統提名新行政院院長人選，俾其行使同意權，總統亦依其決議辦理，則無異創設爲制憲者所不採之不信任投票制度。再依憲法之規定，向立法院負責者爲行政院，立法院除上開憲法規定之事項外，並無決議要求總統爲一定行爲或不爲一定行爲之權限。是故立法院所爲「咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院同意」之決議，逾越憲法所定立法院之職權，僅屬建議性質，對總統並無憲法上之拘束力。

#### 4. 爭議解決模式之探討

透過本案大法官解釋，不論各方對此解釋的接受度如何，至少釐清了幾點憲政上的爭議問題。

第一，由副總統兼任行政院長仍非我國憲政上有法規範效力的憲政慣例。副總統與行政院長職務性質雖非顯不相容，但若發生總統缺位或不能視事情形時，勢必影響憲法原先有關繼任或代行職權的設計，就此點而言，顯然與憲法設置不同憲法機關而由不同人擔任之本意相違。解釋文所透露的訊息也包括憲法本文中原本設計總統與行政院長兩者職位事實上具有制衡之作用，總統與行政院院長顯然不得由同一人兼任。此號解釋成之於 1996 年 12 月，對於九七修憲後的憲法增修條文設計，原則上仍有解釋功能。因爲增修條文中原本有關發生總統缺位或不能視事情形時，繼任或代行職權的設計並無變動。「總統兼任行政院長」的情形還是不免發生。雖說憲法本文中原本極可能存在著這種「三位一體」發生之機率，具體言之，即由行政院長「代行」總統職權時。但代行終非持續性的常態，其期間不得逾三個月。至於憲法沒有預見的另一種機率發生情形則爲兼行政院長的副總統「繼任」總統時，其繼任是至總統任期屆滿，憲法當是有意排斥這種持續常態性的違憲狀態。更不用說因此可能造成身兼總統與行政院長職務者，面對立法院時如何負責的衝突（接受質詢或者提出國情報告！），以及增修條文第三條第二項中「覆議核可權」、「解散國會權」運作的諸多衝突。因此大法官在本號解釋中，可能錯失了一次明確形成憲政先例（不得兼任！）以及釐清我國憲法當中自始存在著雙

元行政首長設計的機會。

第二，在本號解釋理由中，另一重要的內容是有關立法院得否以讀會及過半數之決議咨請總統提名新行政院院長人選，俾其行使同意權的問題。大法官認為若許為之，此無異創設為制憲者所不採之不信任投票制度。同時，憲法規定向立法院負責者為行政院，立法院除上開憲法規定之事項外，並無決議要求總統為一定行為或不為一定行為之權限。也適度釐清總統與立法院之間的憲政關係。

#### (四) 以罷免總統案為例

##### 1. 事實背景及經過

2000年10月27日行政院對於喧騰已久的核四案，做出重大的宣示，通過停建核四的決議。行政院做出此一宣示的時間點，正值陳水扁總統與國民黨主席連戰之會面後，此一舉動引發國民黨高度的不滿，認為此一舉動帶有高度的敵意，強調民意情緒已達到沸騰，且明確要求國民黨要「解決國家亂源」，「紓解當前民眾困境」，遂醞釀對陳總統提出罷免案。此一罷免案的提出最終在部分在野立委認為過度動搖國家政治與民生經濟無法獲得共識之情形下，僅將罷免案宣示性的送入立法院議事處而宣告無疾而終。雖然，對於總統罷免案的推動宣示的成分大於實質的效果，但這也是我國憲政史上頭一遭對於總統提出罷免案，由此也凸顯出罷免制度，以及行政立法兩權互動上的問題。

##### 2. 罷免案之主要爭議

###### (1) 罷免總統之要件（一年條款的適用問題）

針對進行罷免案之提出，除憲法所明文規定之門檻外<sup>64</sup>，是否有其他要件之限制，尤其本案提出之時，陳總統就職未滿一年，是否有公職人員選舉罷免法第六十九條第一項但書：「就職未滿一年者，不得罷免。」之適用更是成爲爭議，對此各有正反兩種不同之見解：

1、否定說認為，公職人員選舉罷免法第二條所規定之公職人員中所稱之「公職人員」並不包括總統、副總統，明示其一排除其他乃當然之法理。又從立法的沿革觀之，舊行總統副總統選舉罷免法第八條規定：「對就任未滿十二個月之總統，不得聲請罷免。」但現行總統、副總統選舉罷免法於其罷免一章中並無此規定，顯係立法者有意

---

<sup>64</sup> 中華民國憲法增修條文第二條第九項：「總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即爲通過。」

省略，故應無該條文之適用<sup>65</sup>。

肯定說認為，雖然舊總統副總統選舉罷免法第八條就職未滿十二個月不得聲請罷免之規定已廢止，但應係屬於立法上明顯的疏漏，可透過解釋予以補充。依現行總統副總統選舉罷免法第一條第二項之規定：「總統、副總統之罷免，依本法之規定，本法未規定者，依其他有關法令之規定。」總統、副總統受公職人員申報法之規範，故兩者皆為公職人員，解釋上應有該條文之適用。另外，公職人員就職後需有適應期間，以便熟悉新職位，總統之職責相對於其他公職人員更屬繁重，不僅總統本人需有適應期，全體國民對於總統之政策亦需有適應期間，依「舉輕以明重」之法理，一般之公職人員均有一年之緩衝期間，總統、副總統更應有此依規定之適用<sup>66</sup>。

## (2) 罷免制度之必要性與合理性

就罷免制度本身的必要性而言，有學者質疑罷免制度本身是否有其存在之必要。蓋追究公職人員所應負之責任，就法律責任而言，可以透過民、刑事訴訟的追訴以及彈劾制度的發動來加以釐清；就政治責任而言，可經由定期的選舉與任期制度，或透過「對閣揆的不信任投票—倒閣—解散國會」之制度來決定政治責任的歸屬，罷免制度的存在只會增加社會不安的因素。就罷免制度本身的合理性而言，在我國的憲政制度設計之下總統、副總統之選舉所採取的是相對多數的選舉方式，候選人極有可能是在未獲得過半數選民支持的情形下當選，而罷免制度卻是採取絕對多數，相對多數產生之總統，以絕對多數之方式使其去職，顯有矛盾之處<sup>67</sup>。

<sup>65</sup> 林銘德，總統罷免案程序問題之研究，新野論壇第五期，2000/12，頁 29-30；李惠宗，中華民國憲法概要-憲法生活的新思維，2001/6，頁 189。

<sup>66</sup> 參閱 洪貴參、許志雄、李建良於「總統罷免案法律問題座談會」之發言，月旦法學第 68 期，2001/1，頁 100。

<sup>67</sup> 參閱 洪貴參、許志雄前引研討會之發言記錄，頁 100-101；許志雄於「總統副總統選舉罷免法之研究」學術研討會之發言，憲政時代第 21 期第 4 卷，1996/4，頁 4。



### (3)立法院職權行使法第四十四條之一之爭議

立法院在野黨為提出罷免案，於同年十一月間，倉促通過了立法院職權行使法第四十四條之一，規定了罷免案之提出與審議，同樣也引發了一連串的討論。該條第五項規定，罷免案提出經全院委員會審查後，在院會以「記名」投票的方式進行表決，對此論者亦有不同之看法。論者有肯定該項規定者，認為記名投票之規定顯示出國會議員及政黨願意以投票行為作為其政治責任之表徵，更合乎了「責任政治」的真諦<sup>68</sup>。亦有對此持否定態度者，認為立法院之議事規則乃「對人秘密，對事公開」，罷免案係以人為對象，非針對具體特定事由，應以不記名投票較為妥適，況且如此可避免人情之困擾與不當之政治交易<sup>69</sup>。<sup>70</sup>

另外，本條第一項規定罷免案「…經全體立法委員四分之一之提議，附具罷免理由，交由程序委員會編列議程提報院會，並『不經討論』…」，論者以為，總統罷免案之提出茲事體大，竟可不經討論而提付全院審查，有違「程序正義」之精神。同時，在該條之第二項規定，被提議罷免人僅得提出「答辯書」，而不得做言詞答辯，並舉行公開的聽證會，亦有違正當法律程序之要求<sup>71</sup>。

### (4)新舊民意罷免之問題

代表舊民意的在野黨立委，能否對於剛上台代表新民意的陳水扁總統提出罷免案？對此學者亦提出質疑，認為自民主原則的觀點，並參酌大法官釋字四九九號解釋之精神，民主正當性在於民意代表應行使選民所付託之職權，而在當初立法委員選舉之時，選民並未將立法院得行使總統罷免權考量在內，而今立委竟以其所代表之舊民意，對

<sup>68</sup> 林銘德，前揭註65文，頁 27-28；陳新民，記名表決彰顯政黨政治人物政治責任，聯合報，2000/11/8，第 15 版。

<sup>69</sup> 李惠宗，前揭註65文，頁 189。

<sup>70</sup> 實則，依立法院之政治現狀，縱使是不記名的投票，政黨在投票之時皆透過「監票」或「技術性亮票」的方式來得悉投票之內容，在此做「記名」或「不記名」之爭論，實無多大實益。

<sup>71</sup> 參閱 李建良引研討會之發言記錄，頁 105。

於代表新民意之總統提出罷免案，於憲法上自有其可議之處<sup>72</sup>。

#### (5)迴避對行政院長提不信任案之爭議

本案另一備受爭議之處，就是針對行政院所做之停建核四決議，在野黨立委不對做成決議之行政院長發動倒閣，卻轉而對於總統提出罷免案，此一舉動也顯示了我國憲政設計上的漏洞。依我國憲法之設計，罷免總統無須具備實質的理由，亦不若德國威瑪體制一般，國會提罷免案同時亦會遭到解散的命運，因而立法院對罷免案若推動不成，並不會遭受到任何的制裁。相對於罷免的提出，在野黨所針對的毋寧是行政院所做成之決策，理論上應該對於行政院院長依增修條文第三條之規定提出不信任案，但不信任案的提出會使得立法院遭致解散的命運，且在當時的國會結構之下，反對黨是國會中的多數，若提出不信任案使的立法院全面改選，反而有利於執政黨。因此，在「政治理性」的考量之下，在野黨使用了最激烈的手段選擇提出罷免案，藉以減低對於自己的衝擊。在此，不但凸顯了行政權可茲有效對抗立法權的手段非常有限的憲政問題，同時也正如學者所言，「立法院有很多的选择，但我們沒有一個制度的壓力，去逼立法院選擇正當、忠誠的路」<sup>73</sup>。

### 3.爭議解決模式之探討

#### (1)罷免限制之明文化

罷免權乃是人民得以投票方式罷免其所選出之代表或公務員之權利，相對於選舉權是放出之權，罷免是一種收回之權<sup>74</sup>。其用意在於對於任期未滿之議員或公職人員，提前追究其政治責任。誠然，對於政治責任的追究，有任期制度可茲解決，但畢竟我國憲法既然設計了罷免制度，就有讓人民對於不適任者提前追究政治責任之意涵，吾等實應正視此等制度背後所宣示的意義。

<sup>72</sup>參閱 李建良前引研討會之發言記錄，頁 104-105。

<sup>73</sup>參閱 黃昭元於『「核四案」、「罷免案」與憲政僵局』座談會之發言，當代第 160 期，2000/12，頁 81。

<sup>74</sup>劉慶瑞，比較憲法，1961/6，頁 170。

然罷免制度正如反對者所言，若輕率行使或遭有心人士的濫用，容易淪為政治鬥爭的工具，造成政治上的混亂，有礙國家的建設與進步。因此，世界各國實行罷免制度的國家，對於罷免權的行使均加以適度的限制，而其所加之限制通常有三：從時間上加以限制，即對於當選人非經相當之期間，不得提出罷免案；又對於連署人數的亦加以限制，即罷免案之提出需有相當之人數連署始可為之；再者為再罷免之限制，即罷免案如被否決，即表示人民信任該一民意代表或官吏，便不能再對於同一人重新提出罷免案，此等限制亦為我國多數學者所認可<sup>75</sup>。

我國總統、副總統選舉罷免法對於罷免權的行使，除對於罷免門檻有相關之規定外，對於再罷免及相當期間之限制均付之闕如，雖有公職人員選舉罷免法中之相關規定，但能否適用如前所述亦有相當之爭議。得否適用正反兩說雖皆言之成理，然若不加以合理、適當之限制實有淪為政治鬥爭工具的疑慮，而使憲法上規定罷免制度的原意大打折扣。因此，於今雖可透過法律解釋填補總統副總統選舉罷免法之漏洞，但為免爭議將來仍應研擬修法將罷免之限制明文化才是根本之道。同時，對於罷免權的行使程序，記名或不記名固然仁智互見，但在研議之時，罷免權如何行使亦應參酌「程序正義」之精神，使罷免制度不至有遭有心人士濫用之疑慮。

## (2) 衡平總統與立法院間的制衡機制

從我國的中央政府體制觀之，我國憲法對於憲政體制的定位一直曖昧不明。有學者認為，在第四次的憲改中，形式上雖仍保留行政院，但因行政院長改由總統全權任命，且進一步削弱行政院向立法院負責的關係，中央政府體制實質上已由「雙元」行政首長的「半總統制」，轉為以總統為行政核心的「總統制」了<sup>76</sup>。並且從政治歷史的傳統以及政治現實面來看，我國總統始終不是虛位的國家元首，而是實權總

<sup>75</sup> 傅培恩，人民各種權利之分析，收錄於「各國憲法有關選舉制度輯要」，1987/6，頁 709；曾繁康，比較憲法，1985/9（五版），頁 161-162；劉慶瑞，前揭註，頁 171；林紀東，中華民國憲法逐條釋意（第一冊），1982/2（修訂初版），頁 277。

<sup>76</sup> 湯德宗，權力分立新論，2000/12（增訂二版），頁 119。

統，一般人民對總統的期待，也是較接近實權總統，而不是虛位元首<sup>77</sup>。因此，無論對於國家體制的定位見解如何，我們都無法否認總統具有實權，屬於行政權之一環。在權力分立精神的要求之下，行政與立法機關之間應該有相當之監督制衡機制，以避免權力之過份擴張或濫用。但我國憲法上關於總統與立法院間，不若立法院與行政院長間可透過提出不信任案倒閣與解散國會兩者相互牽制，總統對於立法院僅有「被動的解散權」，在立法院提出對行政院長的不信任案時，才得以將之解散。然而，立法院卻可在連署達到一定門檻時對總統提出罷免案，並且在提案不成或罷免失敗時，無須受到任何制裁。如此設計使的立法院不只可以藉此威脅行政院，還可以藉此威脅總統，且無須付出任何代價<sup>78</sup>。相較於總統或行政院，立法院可說是處於相對有利之憲政地位<sup>79</sup>。因此，我們必須要正視我國憲法上總統具有實權之事實，而在憲法的構造上給予總統與立法院相對等的「憲法武器」，使兩者間真正建立衡平的監督制衡機制，例如比照德國威瑪憲法體制，在立法院提出罷免案時即予以解散，使立法院在提出罷免案之時，能夠經過更嚴密的思考更謹慎的評估。

---

<sup>77</sup> 黃昭元，九七修憲後我國中央政府體制的評估，台大法學論叢，1998年1月，頁183以下。

<sup>78</sup> 黃昭元，前引研討會之發言記錄，頁75。

<sup>79</sup> 蔡宗珍，「從國會改革構想看未來立法院的地位與影響」，陳隆志主編，新世紀新憲政憲政研討會論文集，2002年，頁236以下。

(五) 以核四停建案為例

1. 事實經過及背景

台灣電力公司前於民國六十九年選定鹽寮為廠址，向經濟部提出核四廠第一、二號機發電計畫，並於七十三年完成用地徵收程序。後因各界有異議，且用電成長趨緩，行政院並未積極推動興建，立法院乃於七十五年七月凍結台電七十一年度至七十五年度編列之核四先期預算 112 億元。嗣台電於八十年八月重新提出核四興建「可行性研究報告」、「環境影響評估報告」及「投資計畫」等，行政院院會於八十一年二月二十六日通過恢復興建核四計畫，並向立法院提出「核四電廠發電計畫」相關預算。同年六月三日立法院預算委員會表決通過恢復動支核四預算。八十三年七月十二日立法院院會通過核四電廠六個年度預算案計 1125 億元。八十五年五月二十四日立法院院會（以 76 票通過、42 票反對）通過決議：「立即廢止所有核電廠的興建計畫，刻正進行的建廠工廠應即停工善後，並停止動支任何相關預算並繳回國庫」，依憲法第五十七條規定，移請行政院變更重要（核能）政策。八十五年六月十二日行政院移請立法院覆議。同年十月十八日立法院院會表決（出席投票委員 114 人，贊成維持原決議者 0 人，反對維持原決議者 83 人）作成「原決議不維持」的決議。八十八年三月十七日行政院原子能委員會核發核四建廠執照，迄八十九年十月二十七日行政院長張俊雄宣布停建時止核四工程進度累計完成百分三十三。八十九年十一月七日立法院院會決議移請監察院糾彈行政院院長及其他相關失職人員。同年十月十日行政院向司法院聲請釋憲。九十年二月十三日司法院公佈大法官釋字五二〇號解釋<sup>80</sup>。

大法官於本號解釋文中，開宗明義地表示：「行政機關依職權停止法定預算中部分之出項目的執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情形而定」。若為維持法定機關正常運作及執行其法定職務之經費，倘停止執行至影響機關存續者，即非法所許」；「若非國家重要政策

<sup>80</sup> 本事實摘要引自：湯德宗，憲法結構與違憲審查—司法院大法官釋字 520 解釋評釋，第三屆「憲法解釋之理論與實務」研討會會議論文（一），頁 2-3。

之變更且符合法定預算所定之要件，主管機關依其合義務性裁量，自得裁減經費或變動執行」；若因「施政方針或重要決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指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之規定，由行政院長與有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢。而本案因對於儲備能源、環境生態等相關政策重大影響，「自屬國家重要政策之變更，（行政院）仍須儘速補行上開程序」。而「行政院於提出前述報告後，其政策變更若獲得多數立法委員的支持，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，應視決議之內容，由各有關機關依本解釋之意旨，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」。

## 2. 釋字第五二〇號解釋之主要爭議

### (1) 法定預算的法律性質及其拘束力

由本號解釋理由書中關於受理程序之部分即可觀察得知，大法官是依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之規定受理本案，亦即學理上所謂的「機關權限爭議解釋」，因此，大法官於本號解釋第一個必須回應的問題即為：行政院的預算執行權與立法院的預算審議權，兩者之間的權限應作如何的分配？亦即法定預算究竟只是一個授權性質的規範，抑或具有課予行政院執行預算的效力？對此，大法官首先表明「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」；其次，又認為「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爲；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」；再者，大法官亦將法定預算之拘束力加以區分：「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。」；此外，於解釋文第三段更指出「……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」。大法官此種說明是否已釐清預算執行權與預算審議權在行政院與立法院間之權限劃分？

在方法上首先必須提出說明的是，大法官依據「預算法」以及「行政院暨所屬各機關計畫預算執行考核獎懲作業要點」相關規定藉以說明法定預算的憲法性質是有疑問的，蓋本案涉及行政權與立法權權力劃分的問題，應從憲法條文抑或憲法中隱含之憲法原則來探討，以「預算法」或「行政院暨所屬各機關計畫預算執行考核獎懲作業要點」（性質為行政規則）來論證法定預算的憲法拘束力，在方法上即不無問題<sup>81</sup>。

<sup>81</sup> 參照陳愛娥教授於「體檢大法官會議五二〇號釋憲文」研討會中之發言記錄。

其次，大法官一再提及法定預算是所謂「措施性法律」，然而，將法定預算界定為是「措施性法律」是否即能說明預算拘束力的範圍？其中值得思考的是，大法官在此引用「措施性法律」此一概念的用意何在？從大法官的論證過程觀之，最大的可能性為大法官欲透過此一概念作為推論法定預算具有拘束力的「架橋」，也就是說，法定預算如果亦屬「法律」的一種，則其應具有「法律」的規範效力，從而行政機關若不執行法律，即可能構成「依法行政原則」的違反。然而，法律的種類繁多，其內容亦有不同，有以規範國家機關為對象的組織法，亦有規範人民權利義務關係的作用法，其內容有強制性規定，亦有任意性規定。從而，不執行「法律」是否構成依法行政原則的違反，端視法律規範之內涵而定，尚難僅憑「法律」概念本身而予論斷。就此而言，大法官於本號解釋提及「措施性法律」之概念，意義不大<sup>82</sup>。

再者，大法官肯定法定預算若涉及「維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費」應具有強制性的執行義務，而不得任由行政機關裁量是否加以執行；而在預算「非涉及國家重要政策變更且符合預算法所定條件」的情形，「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」，而不課予強制性的執行義務；然而，最重要且與本案相關的法定預算停止執行「具有變更施政方針或重要政策之作用」的情形，大法官卻只強調「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」，亦即強調立法院對此有「參與決策權」，但行政院停止執行此部分預算是否有效？大法官並未回應。大法官在此的論述過程，從法定預算拘束力的問題，忽然轉向立法院對於重要事項的參與決策權及其程序，對於行政權與立法院在此的權力劃分問題，反而未做討論<sup>83</sup>。

此外，根據大法官所述「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），

---

前紀錄收錄於：當代雜誌第 163 期，2001/3，頁 85-117。

<sup>82</sup> 李建良，論民意政治與權力分立之關係，收錄於：黃宗樂教授六秩祝賀—公法學篇（一），頁 42-43。

<sup>83</sup> 參照陳愛娥教授前引研討會發言記錄(註8)。



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政程序、並受決算程序及審計機關之監督」，學者認為並無法推出法定預算本身會課予行政部門行為義務，蓋既為一種「授權規範」，其規範效力應僅在於設定動支上限，而非課予行為義務<sup>84</sup>。即使大法官於解釋理由書中，依據預算法及行政院暨所屬各機關計畫預算執行考核獎懲作業要點，認為立法院握有「監督預算之機制，貫徹財政紀律的要求」，然而，此充其量僅能指出立法院的「監督地位」，而非能據此而謂立法院通過的法定預算，具有課予行政部門執行的義務<sup>85</sup>。

至此可以得知，關於法定預算是否課予行政部門強制性的執行義務此一問題，大法官在預算涉及「維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費」時肯定之；而在「非涉及國家重要政策變更且符合預算法所定條件」的情形，則賦予行政部門裁量權；而在預算「具有變更施政方針或重要政策之作用」的情形，預算拘束力之範圍如何，大法官未做清楚的說明，僅強調立法院之參與權。學界對此部分的意見立場相當分歧，但就目前文獻所呈現的現象而言，贊成預算僅具授權性質的學者似乎是佔多數的地位。

## (2)立法院之參與決策權

大法官於解釋文中表示「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。……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

<sup>84</sup> 李建良，前揭文（註82），頁50；黃昭元，走鋼索的大法官—解讀釋字第五二〇號解釋一，台灣本土法學雜誌第20期，2001/3，頁68；蘇永欽，從五二〇號解釋看行政與立法關係，台灣本土法學雜誌第20期，2001/3，頁81-82。反對意見：李念祖/朱百強，從釋字五二〇號解釋看行政與立法關係，台灣本土法學雜誌第20期，2001/3，頁48。

<sup>85</sup> 李建良，前揭文（註82），頁49。

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……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，……上開條文復課予行政院向立法院報告並備質詢之義務。……法定預算……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。……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，……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」。而「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」。

由此可知，大法官藉由上述的論證，導出行政院對於重要事項或施政方針有所變更時，有向立法院提出報告並備質詢的義務；而立法院亦有聽取報告的義務，並可對此作出決議。而大法官推導出上述義務的依據為：憲法增修條文第三條第二項+憲法第六十三條+立法院職權行使法第十六條而導出立法院職權行使法第十七條之義務。要言之，大法官一方面是以憲法中存有行政院對立法院負責與制衡關係；他方面則是立法院有議決重要事項之權，推導出行政院於變更重要政策時，有向立法院報告之義務。不可否認的，大法官在此創造了一個

憲法上並未明白規定的程序，部分學者甚至認為大法官創造此種新的「遊戲規則」有逾越憲法解釋界限之嫌<sup>86</sup>。然而，關於大法官藉立法院職權行使法第十七條所導出行政院之報告及備詢義務，至少從兩個面向上來觀察並不無疑義：首先，立法院職權行使法是屬於法律的層次，是以，此項報告義務充其量只能說是法律上的義務，有待進一步思考的問題是，其是否亦屬憲法上的義務，其憲法上的依據何在？其次，憲法增修條文第三條第二項，乃至於其前身憲法第五十七條皆以「依左列規定」明示負責的方式，換言之，我國憲法並未概括地揭示行政部門應對立法部門負責的旨趣，而列舉限定「負責的方式」<sup>87</sup>。

在此脈絡之下，本號解釋的另一疑點為：立法院的決議是否有拘束行政院的憲法效力？對此，不僅兩院的立場不同，學者間的解讀亦又不同。就此或可基於下述理由，採取否定的立場：

1. 解釋文最後一段明示「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」，既然說「應視決議之內容」共同協商解決方案或各自選擇適當途徑解決僵局，可見立法院決亦本身並沒有當然的拘束力。且大法官在本號解釋中明確指出，如果行政院不接受立法院的決議，行政院有下列的選擇方式：（1）與立法院朝野黨團協商解決方案（2）協商不成後自行總辭。從行政院可以選擇與立法院進行協商來看，立法院的決議對行政院而言並無拘束力，從而可以不接受<sup>88</sup>。

2. 本號解釋雖然提及，立法院之決議「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」，但因為本號解釋所稱的法定預算之規範效力並未包含強制行為義務的拘束力，因此立法院的反對決議本身不足以對行政院發生強制行為義務<sup>89</sup>。

<sup>86</sup> 許宗力，迎接立法國的到來？！—評釋釋字五二〇號解釋一，台灣本土法學雜誌第20期，2001/3，頁59。

<sup>87</sup> 李建良，前揭文（註82），頁58。

<sup>88</sup> 黃昭元，前揭文（註84），頁75；許宗力，前揭文（註 ），頁58。

<sup>89</sup> 參照陳愛娥前述研討會發言記錄（註80）。

3.若承認立法院的決議就有拘束力，而行政院也必須接受，這樣反而會破壞憲法的權力分立制度甚至是整個政府體制。蓋憲法增修條文第三條第二項明定行政院只有對法律案、預算案及條約案才能提出覆議，對立法院的決議並無法提出覆議。假使立法院的決議有拘束力，而行政院又無法提出覆議，甚至也不需總統公布，這種決議不僅會淘空覆議制度，甚至會破壞「立法」制度，蓋立法院不需經過三讀程序即可制訂有拘束力的法規範。是以決議並不適合使其有法律上的拘束力<sup>90</sup>。

### 3.爭議解決模式之探討

關於預算案拘束力之部分，根據大法官所述「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」，學者認為並無法推出法定預算本身會課予行政部門行為義務，因既為一種「授權規範」，其規範效力應僅在於設定動支上限，而非課予行為義務行政院因變更政策而停止執行法定預算時，因此，除預算案涉及法定機關的存續外，並非憲法所禁。

其次，大法官表示：行政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。針對重要事項之發生或重要政策之改變，憲法增修條文第三條第二項、憲法第六十三條、立法院職權行使法第十六條、第十七條復課予行政院向立法院報告並備質詢之義務。法定預算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。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，固有程序上瑕疵，惟得以補行報告程序而補正之，尚不影響上開決定程序的效力。據此，行政院停止核四續建之決定尚屬有效，只

---

<sup>90</sup>黃昭元，前揭文（註84），頁76。

因程序有瑕疵，而須補行報告義務。然而，值得注意的是，大法官藉由本號解釋確認，行政院於變更施政方針或重大決策時，根據憲法第六十三條，立法院應有參與決策的權力。

但是在此必須謹慎地解釋，大法官所指立法院參與決策的權力應屬國會預算審議權，而不應擴及於「國家政策的形成權」。從憲法第五十七條、第六十三條等規定觀察，立法院對於行政院的重要政策不贊成時，得以「決議」移請行政院變更，對於立法院的「決議」，行政院得經總統核可，移請立法院「覆議」。因此並無所謂立法院「通過」重要政策可言。立法院頂多僅能就其所認為屬於行政院的重要政策，請求變更而已，因此憲法所規定之重要事項政策決定權應不歸屬於立法院。更甚者，憲法增修條文中亦以「提起不信任案」、「解散立法院」的制度取代前述憲法本文的建制，已無藉由覆議制度而牽制行政院重要政策的可能<sup>91</sup>。因此雖可承認立法者參與決策的機會，但不表示行政院變更重要政策須經立法院同意後始得為之。

此外，大法官雖在解釋理由書中表示：「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」，然何謂「法定預算效力」大法官未做說明，且解釋文亦承認行政院於不同意立法院之決議（非法律案、預算案或條約案等）時得採行其他解決之方案（例如立法院向行政院發動倒閣提出不信任案，再配合解散國會，直接訴諸民意；或者自己制定興建電廠的個別性法律等），另基於維持行政與立法兩權平衡之考量，應認立法院此決議並無法律上之拘束力<sup>92</sup>。

本件爭議最後雖在大法官解釋以及行政院恢復興建下落幕。但是透過解釋卻未能創造憲法共識，形成憲政運作慣例，反而擴張了立法院對於行政院的決策影響力。立法院不但可以規避憲法所設倒閣（國會被解散）的爭端解決途徑，甚至有可能透過個案立法的方式，強力

<sup>91</sup> 李建良，前揭文（註82），頁37。

<sup>92</sup> 李建良，前揭文（註82），頁39。

貫徹國會多數黨的政治意志，已經使得權力分立的制度嚴重向立法一端傾斜。對於原本規範不明、運作經驗不足的憲政制度，更無釐清之助益。

#### （六）以財劃法覆議案為例

##### 1. 事實緣起

我國中央與地方就財政收支劃分之爭議由來已久，其中關於統籌分配稅分配比例之爭，尤為中央與地方角力之主戰場。按行政、立法兩院於民國九十一年初就財政收支劃分法之修正所生之爭議，緣起中央政府每年調降分配與台北市之統籌分配款，而九十一年度調整之結果，更將使台北市就統籌分配稅款之分配短少一千多億新台幣，進而造成財政之困窘。據此，國民黨團提出財政收支劃分法之修正版本，並由第四屆立法院的國民黨籍立委利用任期內最後一個（第六）會期的最後一天，民國九十一年一月十七日深夜，未經一讀付委，逕行表決通過財政收支劃分法之修正。

按國民黨團所提之修正案，主要係針對中央統籌分配稅之部分加以修正。修正之主要內容如下：

##### 一、 提高統籌分配稅的額度。

即將財政收支劃分法第八條第二項所規定之國稅中作為統籌分配的比例提高：所得稅、貨物稅分別由其總收入由百分之十，提高為百分之三十；營業稅於總收入減除依法提撥統一發票獎金後之百分之四十提高為百分之五十。

##### 二、 改變行政院與立法院關於稅源統籌分配的權限歸屬。

修正前之財政收支劃分法第十六條之一，除在第一項規定，稅課統籌分配部份，應本透明化及公式化原則分配之外，第二項則授權行政部門訂定分配辦法，但對分配辦法應考量的因素，則分別就直轄市、縣市、和鄉（鎮、市）加以規範。直轄市、縣市、和鄉（鎮、市）應分配之比率，由分配辦法決定之。

##### 三、 分配比例入法

修正後的財政收支劃分法則將台北市、高雄市等直轄市、縣市、和鄉（鎮、市）應分配之比率，直接於法律中明文規定；依修正後財劃法第十六條之一第二項，普通統籌分配稅款，百分之十五點五分配台北市，百分之十分配高雄市，百分之六十一點五分配縣市，百分之七分配鄉（鎮、市）。

此一修正經二月一日配合新國會的改選而改組的新內閣，以窒礙難行，依憲法增修條文第三條第二項第二款「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，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。」之規定，於二月六日經院會通過，陳請總統核可，移請立法院覆議。

## 2. 爭議問題

### (1) 立法院之立場

#### A、舊法未落實透明化及公式化之保障

我國就租稅之課徵，依憲法第十九條之規定，係採所謂「租稅法定主義」。就地方稅之課徵而言，亦須符合此一原則之要求，故地方制度法第六十七條第二項規定，地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定；財政收支劃分法第七條亦規定，直轄市、縣（市）及鄉鎮（市）立法課徵稅捐，以本法有明定者為限，並應依地方稅法通則之規定。然地方稅法通則迄未訂定，因此在租稅法定主義之要求下，地方自治團體即無立法課稅之可能，對地方自主財源之籌措造成極大影響。在地方自治團體無法依其課稅立法權籌措其自主財源，因而造成地方財政困窘之情形之下，地方自治團體為推行地方自治，其所需財源即有賴於中央統籌分配稅之分配。惟財政收支劃分法就中央統籌分配稅之分配僅於第十六條第二項規定其分配辦法由財政部洽商中央主計機關及受分配地方政府擬定後，報請行政院核定，依此一定中央對於中央統籌分配稅之分配掌握絕對之權力，而落實中央對於地方進行財政調整時所應循之「透明化」及「公式化」之原則，故新法應將所謂「透明化」及「公式化」原則納入。

#### B、舊法造成地方財政困難

依修正前財政收支劃分法第八條之規定，中央統籌分配稅款雖增加所得稅及貨物稅之百分之十為財源，惟另一方面卻又減少了百分之五十的印花稅及百分之十的營業稅財源，兩相抵銷之下，統籌分配稅之財源仍無法改善地方自治團體之財政困難。故新法應就統籌分配稅款之財源加以擴大。

## (2) 行政院之立場<sup>93</sup>

### A、新法內容未臻周延

依財劃法第四條規定：「各級政府財政收支之分類，依附表一、附表二之所定」，目前各級政府稅收劃分情形均臚列於附表一之收入分類表中。然本次財劃法修正，附表部分有關收入分配之規定並未為對應之修正，造成法律內在矛盾及適用上產生疑義。

### B、新法造成預算執行之不確定

本次修正通過之條文，未明定施行日期。故依財政收支劃分法第三十九條<sup>94</sup>及中央法規標準法第十三條<sup>95</sup>之規定，新法將自民國九十一年一月二十日起發生效力，其結果將使現已執行之九十一年度中央及各級地方政府預算，即須依新法之規定，全面配合辦理追加減預算。惟此將造成九十一年度預算案之執行陷於不確定之困境，尤以預算秩序之混亂，對於國家整體經濟發展與各級政府政務推動，均生不利之影響。

### C、新法造成中央財政收支失衡

依本次財劃法修正結果，中央政府每年將減少經常性收入約一千五百億元，足陷中央政府總預算之經常收支於失衡之狀態。以九十一

<sup>93</sup> 以下內容整理自〈游院長財政收支劃分法第八條及第十六條之一條文修正覆議案報告全文〉，詳見行政院即時新聞網頁：<http://publish.gio.gov.tw/newsc/newsc/910219/91021901.html>(91/11/15)

<sup>94</sup> 財政收支劃分法(88/01/25)第三十九條：「本法除已另定施行日期者外，自公布日施行。」

<sup>95</sup> 中央法規標準法(59/08/31)第十三條：「法規明定自公布或發布日施行者，自公佈或發布之日起算至第三日起發生效力。」



年度中央政府總預算為例，如依財劃法修正案執行，則中央之經常收支將僅賸餘七十三億元，此一失衡現象將明顯違反預算法第二十三條：「政府經常收支，應保持平衡」之規定。再者，於目前中央與地方財政皆面臨困窘的情形下，中央勢須相對減列對地方之一般性及計畫型補助款約一千五百億元，並將造成已核定且尚在施工中之捷運、污水下水道等重大工程經費難以為繼，恐引起中央與地方政府間在後續經費負擔及造成工程延宕或停工責任如何歸屬等之重大爭議。

#### D、新法破壞中央對地方之補助制度

中央在推動區域均衡發展上，除統籌全國稅款之分配外，主要係仰賴補助制度。中央對於地方之補助具有調劑地方財政盈虛與引導地方加強開源節流之功能，且已獲得良好成效，例如：各縣市政府應負擔之全民健保保費與公教人員優惠存款利息補貼繳款率，以往僅達百分之四十及百分之三十八。因補助制度之運用，九十年度已分別上升至百分之九十八及百分之八十三；但在此次財劃法修正後，中央對於地方之補助款將減少一千億元，補助款之財源不足，將使補助制度之功能破壞殆盡。

#### E、新法明定分配比例不利地方財政均衡發展

本次修正財政收支劃分法第十六條之一，明定北、高二市、縣(市)及鄉(鎮、市)之分配比例，明確排除中央統籌分配稅款可再依任何公式分配之可能，且已無法配合地方財政情事之變更，或行政區域之調整，而作適當因應。未來所有統籌稅款均按固定比率，直接分配予直轄市及各縣市政府，其結果將擴大城鄉差距，反而無法實現均衡區域發展之目標。

#### F、新法喪失對地方財政資源不當運用之控管機制

現行財劃法第三十六條之一第四項規定，各級地方政府未依規定負擔應負擔之經費時，其上級政府得扣減其補助款。依本次修正條文意旨，中央撥給地方之財源，將全數以統籌稅款方式直接分配，則原財劃法所賦予可以藉由補助款調節，以達到控管不當經費使用之機制，將蕩然無存。

### 3. 爭議之解決

各國關於行政與立法兩權運作之間所生之爭議，故依各國之中央政府體制係採總統制、內閣制亦或半總統制而有所差異。我國中央政府體制何屬向有爭論，惟無論我國之中央政府體制究竟為何，若行政與立法二院之間發生憲政爭議，依憲法增修條文第三條第二項第二款之規定：「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。」自憲法施行以來，此為第八次行政院對立法院提覆議。表決時反對覆議案的人數需超過立法委員總人數的 50% 才能推翻行政院的覆議，棄權未投票或未出席視同贊成行政院，換言之，立法委員必須有過半數的人明確的投出反對票，才能推翻行政院的覆議案，鞏固立法院之前所通過的法案。因此，覆議案通常被認為是行政院對立法院的不信任案，提出時總是引起立法院與行政院的緊張對峙。觀本次因修正財政收支劃分法所生憲政爭議之解決，行政及立法二院即循憲法增修條文第三條第二項第二款之規定，回歸政治途徑加以解決。亦即行政院於民國九十一年二月六日經院會通過，並得總統之核可後，將該決議案移請立法院覆議；立法院就該覆議案於民國九十一年二月十九日，於立法院第五屆第一會期第一次會議中，依立法院職權行使法第三十四條<sup>96</sup>之規定，就該覆議案以記名投票加以表決。覆議之結果，贊成維持原決議者一百零九人，未達憲法增修條文第三條第二項第二款所定全體立法委員二分之一以上人數，原決議不予維持<sup>97</sup>。形式上，

---

<sup>96</sup> 立法院職權行使法（91/01/25）第四條：「覆議案審查後，應於行政院送達十五日內提出院會以記名投票表決。如贊成維持原決議者，超過全體立法委員二分之一，即維持原決議；如未達全體立法委員二分之一，即不維持原決議；逾期未作成決議者，原決議失效。」

<sup>97</sup> 立法院全球資訊網，

[http://www.ly.gov.tw/ly/finder/ly081001\\_1.jsp?f60\\_number=238\(91/11/16\)](http://www.ly.gov.tw/ly/finder/ly081001_1.jsp?f60_number=238(91/11/16)).

#### 憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

我們可以說行政與立法這次很忠實地利用憲法提供的爭議解決機制，尋求憲政爭議的解決。對於執政黨與反對黨的立法委員而言，政黨的指揮與意識型態的對立仍然敵不過各自所面對的選民壓力。在選區利益與政黨立場相衝突的情況下，讓立法委員更慎重地進行覆議案同意與否的操作。儘管如此，行政與立法兩權循憲法所定途徑，謀求憲政爭議解決的憲政經驗，仍應予以肯定。

### 三、小結—解決機制的建議

#### (一) 政府體制的確立

解決憲政爭議，相當急迫且應盡早確立便是中央政府體制。無論何種中央政府體制皆有其優缺點，沒有一個國家的憲法是十全十美的，只要是適合該國家的憲政現實與文化傳統，能得到大多數國人的認同，便是一個正確的憲政方向。正如當時第三次第四次修憲時對於總統選舉的方式，究應採委任直選，亦或是全民直選，也曾引起沸沸揚揚的憲政論爭，要改變既有的狀態，都必須經過一番的衝突與適應期，但盡早確立之後，人民不會無所適從，國家這部大機器也不至於平白內耗空轉。

六次的憲法增修之下，已朝著類似半總統制的方向，正如前文所述，半總統制是一個最模糊的憲政體制，其變種態樣千奇百怪，我們也可以說發展出了一種「台灣型的半總統制」。總統與行政院院長所分享的行政權分際如何，應明確的建立。

台灣在增修憲法中總統選舉的方式採取全民直選，以一次投票的結果得票數最多的一組人選當選，而法國採取兩輪投票的方式<sup>98</sup>，可以確保當選的總統所表彰的較強民意基礎。這也是新的民進黨政府一年以來一直被詬病為「少數總統」，以些微票數落敗候選人的支持者，一直不肯面對所支持的候選人敗選的事實，無法心誠悅服地接受新政府的統治。我國的政黨政治已朝多黨林立的狀況發展，在自由民主的社會下，尊重多元言論思想的發展，要產生得到過半數選民支持的總統，幾乎是不可能，因此，少數總統是無法避免的現實。為克服這樣的疑慮，或許可以參考兩輪投票的方式，讓當選的新總統不再被譏為「少數總統」，相信也可以讓統治權的運作更為順暢。

---

<sup>98</sup> 法國 1995 年的總統選舉，第一輪社會黨的 Lionel Jospin 喬志班獲得 23.2%，右派的 Jack Chirac 席哈克獲得 20.4%，同屬右派的 Édouard Balladur 獲得 18.5%，極右派的 Jean-Marie Le Pen 獲得 15.2%，共產黨的 Robert Hue 獲得 8.7%。第二輪投票才由右派的 Jack Chirac 席哈克獲得 52.7% 擊敗社會黨的 Lionel Jospin 喬志班 47.3% 而當選總統。

其調整的途徑：

1.修憲上的建議：但是目前在第六次憲法修正時，將修憲門檻訂得相當高，需要立法院四分之三的絕對多數之通過，恐怕在實踐上有現實上的困難。

總統的產生方式：總統選舉，除了採取全民直選之外，應採兩輪投票方式，以確立總統得到全民中過半數的支持而有較強的民主正當性。且盡量調整成為國會議員與總統選舉同時之共時選舉，以避免新舊民意相互衝突的矛盾。

確立總統的權限：如無法調整為共時選舉方式，導致新舊民意之落差時，宜賦予總統的主動解散國會權，避免導致總統的民意支持傾向與國會的民意支持傾向之差異，導致府會之衝突僵局；讓總統對於行政院有更積極直接的掌握管道，例如總統得直接主持行政院院會，得以直接主導政策方向。

2.釋憲或者建立慣例方式：憲法解釋本是也是建立實質憲法變遷的方式，透過司法權釋憲功能，讓憲法更符合先階段之運作需求。亦或是由總統本身，建立憲政慣例的方式。

對行政院長的任命，主動尋求立法院的協商。即使我國憲法無此規定，亦可以建立慣例---總統主動召開立法院的政黨會議。經此程序也許會面對國會的不贊同，但總比出現僵局來得好。且總統剛上台時有具有最新的民意基礎，具有正當性，其主動與立院協商表達善意，同時建立起尊重民主憲政運作的常軌。因此產生的內閣較為國會所接受。

## （二）國會改革配套措施

### 1. 選舉制度的調整

要讓憲政體制步入常軌，除了確立我國憲政體制之外，最重要的就是透過選舉制度，強化立法院形成多數穩定憲政的力量。

對於選舉制度的改良，學者提出相當多寶貴的建議。目前我國採取的是複數選區相對多數決的制度，對政治造成相當負面的影響。目

前正在研究的「單一選區兩票制」是相當可行的方案，對於政黨政治的運作，以及形成穩定多數的國會力量是相當有幫助的。

立法委員的選舉方式的改變，恐怕必須牽動憲法的修正。無法僅憑修法方式完成。

## 2. 委員會制度的改革

委員會的設計應朝專業化的設計，各位委員會的召集委員應再會其開始之初，便擬定好立法計畫避免少數委員利用聳動議題來佔據議事時間。

建立資深制，修正召集委員選舉辦法第四條，廢除現行召集委員只能連選一次的規定，由制度上鼓勵立委停留在同一個委員會，專注一領域的法案審查事務，才能真正落實委員會提昇議事效率的目的。

## 3. 健全國會立法權內涵

然調查權是立法院行使其他職權的輔助權力，並非本身單獨運作。因此，宜認為立法院於行使自己的職權範圍內應保有調查權。目前立法院職權行使法僅有調閱權之設計，並非完整的國會調查權。當然也有人認為當前國會議員意識型態掛帥，問政品質令人質疑是否適合再賦予國會調查權，恐會讓行政權的行使更加受到箝制。但本計畫認為理想中的國會制度應具有完整的立法權力，自應包含國會調查權在內。

半總統制的挑戰來自分裂政府，因此在選舉制度設計應考量降低發生分裂政府的機率、採行總統和國會議員共時選舉、賦予新總統解散國會重行改選權限，國會選舉採行單一選區與政黨名單並存的兩票制，及總統選舉不要採行兩輪投票的絕對多數制等。應該妥善劃分總統和閣揆的職權，盡量由其中一人來主導政務，而不是並存兩個互相牽制的行政中心；至於國會，此時應該扮演監督和制衡的角色，而不是越俎代庖，以立法權凌駕或取代行政權；建立行政、立法兩權間的協調溝通機制；強化行政權的一體化，以及國會監督功能的健全化。

新政府必須虛心地從經驗中學到教訓，全力掌握尚可運用的民

#### 憲政秩序與中央政府體制作之檢討

氣，尤其應該加強黨、政、府、院的溝通、協調和整合，避免重大決策過程草率，慎選真正攸關人民利害的議題優先來推動。讓危機成爲轉機，形成帶領台灣向上提升的新契機。

### 第三節 司法權對於憲政秩序形成的功能

#### 一、司法權介入政治部門的紛爭

無疑地，一個國家的憲法審判或者解釋機關所累積的經驗，是一個民主法治國家穩定發展的支柱。同時也會在憲政發展的若干時刻，展現她「奉人民之名（Im Namen des Volkes）」的時代使命。無怪乎德國聯邦釋憲機關院長琳芭赫女士（J. Limbach）在德國基本法五十週年慶時，為文直指，不可能有一個真正中立或非政治性的釋憲機關法官，而且這種要求也是一種神話而已<sup>99</sup>。然而，不可諱言地，在橫互於憲法與政治兩端的鋼索上，司法必須走得相當戒慎。特別是釋憲機關得否或者有無必要將「日常政治憲法化<sup>100</sup>」，一直考驗著釋憲機關的智慧。對照台灣，憲政體制一直是一個混沌而造成政治部門對峙的場域。在政治部門共識基礎薄弱的情況下，釋憲機關有意或無意地承擔了排解憲政紛爭的任務。但是原本政治部門應該自行解決的爭議，流入釋憲機關的領地，就有被批評為反對黨的延伸機關（verlängerter Arm der Opposition）之可能。至於，經由釋憲是否確能達成憲法共識，成為整合的力量（Integrationskraft），容可深論。特別是，憲法裁判不如一般司法裁判。釋憲的權力並非植基於釋憲機關可就其裁判為執行，毋寧是釋憲機關不必親自去執行。理想的狀態是，釋憲機關的決議或裁判理應是被「接受」的<sup>101</sup>。至於現實面如何，我們端看德國釋憲機關作成「十字架像判決」，或者大法官會議作成釋字 520 解釋後，政治部門的反應即可明白其中難度。

正因為如此，我們有必要清楚地認識，釋憲機關只有跟政治保持著一定的距離方有可能行使她權力控制的任務。民主國家中，政治所

<sup>99</sup> P. Noack, Justitia mit offenen Augen und scharfen Blick, DIE WELT vom 3.4.1999.

<sup>100</sup> W. Schäuble, Weniger Demokratie wagen?, FAZ vom 13.9.1996, S. 12.

<sup>101</sup> O. Lembcke, Diese Justitia trägt keine Augenbinde, 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung, Das Parlament, Nr. 41/ 42, 2001.



服膺的憲法拘束性，其實正是一個法律的拘束性。此一拘束性對於政治的具體行為狀況或衝突事例應提出何種要求，事實上僅得以法律方式，而非政治方式確定。因此，若是希望憲法拘束性發生效力，憲法問題便僅能專門與自主獨立地決定。在國家機器中雖也不乏具專業性者，但是卻不享有獨立自主性，毋寧總是受拘束於政治的指令鎖鍊。因此政治內部的法律控制並非全然無價值。但是它的運作總具有危險，質言之，這種控制會變得只具相對性。因為政治總是位居優勢，並且據此偏好戴上他們自己政治觀點的有色眼鏡觀察這個憲法上的拘束性。政治甚至於會爲了自己的利益降低憲法上的拘束，即使他們明知這會造成法律的侵蝕，而且結果還會反蝕自己<sup>102</sup>。

#### （一）釋憲機關的審判權

憲法中上法治國家的理念——特別是基本權在規範的獨立性（Selbstländlichkeit）與穩定性（Stabilität）上佔有如此重要的份量，主要應該歸功於釋憲機關特別令人信服之基本權司法審查（Grundrechtsjudikatur）的傑作。這點從我國大法官會議的解釋中亦可見其端倪。但是釋憲機關並不只是僅在基本權司法審查的領域博得特別高的評價與極度的威望而已。若暫時不論若干判決或者解釋的爭議性，釋憲機關也發展成一個被加諸極高信賴與接受力（Akzeptanz）份量的憲法機關。

儘管如此，釋憲機關也同樣陷入更多政治-公共與專業知識的爭議中。特別是例如在我國大法官解釋中，第 31 號解釋（中央民代任期案）、第 261 號解釋（國代退職案）、第 328 號解釋（固有疆域判斷案）、第 342 號解釋（國安三法案）、第 419 號解釋（副總統兼任閣揆案）、第 445 號解釋（集遊法三原則案）、第 520 號解釋（核四爭議案）、第 530 號（司法院定位案）等等。以及在德國例如關於「禁止十字架像」判決<sup>103</sup>、杜侯斯基（Tucholsky）作品標題「軍人是謀殺

<sup>102</sup> Dieter Grimm, Politikdistanz als Voraussetzung von Politikkontrolle - Über die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts im Parteienstaat, EuGRZ 2000,1 ff.

<sup>103</sup> BVerfGE 93,1 ff.

者 („ Soldaten sind Mörder “) 判決<sup>104</sup>、 「道路靜坐示威的免責」判決<sup>105</sup>、 「擁有大麻的限制可罰性」判決<sup>106</sup>、 「前東德間諜，如馬庫斯·吳爾夫 (Markus Wolf) 的免責」<sup>107</sup>判決等均導致相當的不滿與批評。在這些判決作成後，各種議論紛紛，例如說「法院失控了」<sup>108</sup>、威脅「上帝降臨」（誰保障憲法免於憲法守護者的侵犯呢？）<sup>109</sup>、或者批評「釋憲機關不配作為『時代精神的動力』」<sup>110</sup>、或者譴責釋憲機關的「專斷」<sup>111</sup>、或者嘲弄釋憲機關「輸掉了聲譽」<sup>112</sup>、「損及權威」<sup>113</sup>、「聯邦憲法法院變成了福利委員會」<sup>114</sup>、釋憲機關比起其他「對立的權力 („ Gegengewalt “) 」，特別是議會與政府 (Regierung) 暴增了功能<sup>115</sup>、釋憲機關更加速地帶領我們「走向『憲法法院的司法國家』道路上 („ auf den Weg in den , verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaat ‘ “) 」<sup>116</sup>等等。同樣類似的警醒聲音主要還是來自法院本身。例如現任聯邦憲法法院院長猶塔·琳芭赫就說，聯邦憲法法院是一個「政治性的權力要素 (ein „ politischer Machtfaktor “) 」，因此法院必須自己面對公眾的批評<sup>117</sup>。前憲法法院法官博肯菲爾德 (E. W. Böckenförde) 在來賓留言簿中對他以前的同事寫道：「聯邦憲法法院不但沒有主動的權限 (Initiativrecht) ，同時在附隨憲法審查的權限

<sup>104</sup> BVerfGE, in: NJW 94, 2943 ff.; BVerfGE 93, 266 ff.

<sup>105</sup> BVerfGE 92, 1 ff.

<sup>106</sup> BVerfGE 90, 145 ff.

<sup>107</sup> BVerfGE 92, 277 ff.

<sup>108</sup> V. Krey, Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe - ein Gericht läuft aus dem Ruder, in: JR 95, 221 ff.

<sup>109</sup> B. Großfeld, Götterdämmerung? Zur Stellung des Bundesverfassungsgerichts, in: NJW 95, 1719 ff.

<sup>110</sup> B. Rütters, in: FAZ v. 9.6.1995.

<sup>111</sup> R. Jacobs, in: Rheinischer Werker vom 14. 8. 1995.

<sup>112</sup> K. F. Fromme, in: FAZ v. 14.8.1995.

<sup>113</sup> E. Benda, in: Focus, 1995, 36.

<sup>114</sup> J. Inensee, Am Ende der Demokratie oder am Anfang?, Berlin 1995. 48.

<sup>115</sup> W. Schmitt-Glaeser, Das Bundesverfassungsgericht als „ Gegengewalt “ zum verfassungsändernden Gesetzgeber? Lehren aus dem Diäten-Streit 1995, in: Festschrift für Klaus Stern, München, 1997, S. 1183 ff.

<sup>116</sup> W. Knies, Auf dem Weg in den „ verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaat “?, in: Festschrift für Klaus Stern, München, 1997, S. 1155 ff.

<sup>117</sup> J. Limbach, in: Süddeutsche Zeitung v. 26. 9. 1995.

中也沒有賦予其立法的手段」；聯邦憲法法院並不能自以為是地認為，它相對於立法者是一個「權威的大學者（„ autoritativer Praeceptor “）」，同時它也不能自認為是一個「關懷照顧的大學者（„ fürsorglicher Praeceptor “）」<sup>118</sup>。聯邦憲法法院法官保羅·基旭侯（P. Kirchhof）也採同樣地立場認為，「立法者才是一個持續更新性的首要憲法解釋者，至於判決則只是控制性的次要解釋者而已」<sup>119</sup>。前聯邦憲法法院法官黑舍（K. Hesse）則特別警告聯邦憲法法院不要變成任何形式的「超級立法者（„ Supergesetzgebung “）」或者變成「超級上級審（„ Superrevisionsinstanz “）」<sup>120</sup>。

無可諱言地，這些評論已經使得釋憲機關逐漸受人議論與質疑。這不但傷及法院本身，而且也同時威脅，甚至危害基本法的憲法秩序以及它的規範說服力（Stringenz）<sup>121</sup>。儘管如此，除了關於釋憲機關審判功能與界限的批判與意見紛爭外，若是完全忘記聯邦釋憲機關捍衛、司法具體化與持續發展我們憲法秩序的特殊任務，那也可能完全是錯誤的。一個穩定的憲法秩序若是缺乏了釋憲機關將是無法想像的。另一方面，無可改變的是，釋憲機關審判權限的任何型式在與純粹政治事務（Genuin-Politischen）的區分上都可能持續不斷地如同行走在鋼索上一般（Gratwanderung）；申言之，它必須一方面保障介於受法律拘束的司法審查（Judikatur），即適用憲法的裁判與具體化憲法的裁判之間的冒險；另一方面它也要保障政治的意志決定以及立法者的形成（空間）。安德特（A. Arndt）正確地指出：「釋憲機關的法官們不應該同時也不容許涉及政治；但是他們卻必須相當清楚哪一些政治上的衡量是根據基本法或者根據立法或行政機關決定的措施作為基礎，以及他們的判決有哪些政治上的效果<sup>122</sup>。」萊布赫茲（G. Leibholz）

<sup>118</sup> Minderheitsvotum, in: BVerfGE 93, 149 ff.

<sup>119</sup> P. Kirchhof, in: FAZ v. 13. 9. 1995.

<sup>120</sup> K. Hesse, Verfassungsrechtsprechung im geschichtlichen Wandel, in: JZ 95, 265 ff.

<sup>121</sup> R. Scholz, Karlsruhe im Zwielficht. Anmerkungen zu den wachsenden Zweifeln am BVerfG, in: Festschrift für Klaus Stern, 1997, S. 1201 ff.

<sup>122</sup> Protokoll der 23. Sitzung des Bundestagsausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht vom 21. 3. 1950, S. 20.

當時也已經提出，「作為憲法守護神的聯邦憲法法院法官（“als Hüter der Verfassung”）」也「必須守護法院絕不會篡奪政治的權限（Machtbefugnisse）」<sup>123</sup>。如果不再經常有意識地保有這樣的走鋼索（Gratwanderung）（的態度），以及存有這樣的意識的話，便會應驗黑舍（K. Hesse）所言，據此，政治司法化（eine Juridifizierung der Politik）以及司法權政治化（eine Politisierung der rechts-sprechenden Gewalt）的危險將可能導致「司法全盤皆輸，而政治卻什麼也沒贏（“die Justiz hat alles verlieren und die Politik nichts gewinnen”）」的結果<sup>124</sup>。

## （二）釋憲機關與憲法規範性

沒有一個國家-政治（staatlich-politisch）的存在領域如同社團-社會（gesellschaftlich-sozial）與市民-自由（bürgerlich-freiheitlich）領域一般，是沒有受到釋憲機關與釋憲機關判決深刻影響與共同形成的。除了穩定的民主與牢固的法治國家令人信服地廣受承認之外，憲法成就的秘密主要在於以下幾點，其一，憲法是一部被廣泛視為社會政治上之開放性基本規範；其二，憲法因此給予政治-社會的發展重要的空間；其三，憲法也因此開啓了實際的憲法變遷（Verfassungswandel）。因此這導致制訂良久的憲法仍可保持作為一部「現代」的憲法，換言之，隨著時代與社會關係的變遷，它仍可跟上腳步（從美國的憲政經驗更可發覺）。這也可以相當合理地解釋為，憲法審判權在具體化與現實化我們的憲法時扮演了一個特別的角色。在釋憲機關的解釋或判決中不但表達了詞藻動人的語彙，同時也幾乎都碰觸到了憲法或憲法政策上重要的問題。釋憲機關在此乃是將憲法主要的輪廓加以清晰解釋，同時也將之具體化與現實化。

釋憲機關的解釋或判決不僅以種種型式確認，同時也具體地形成了憲法規範上，議會民主與政黨國家民主原則。不過釋憲機關判決中為數最多的極可能還是關於基本權司法審查（Grundrechtsjudikatur）的

<sup>123</sup> Protokoll I/ 115-B des Bundestagsausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht, S. 7.

<sup>124</sup> Hesse, aaO., 265.

部份，這在我國大法官解釋中亦然。在德國，特別是關於基本法第二條第一項所謂「主要自由權（Hauptfreiheitsrecht）」，亦即「人格的自由形成（„freie Entfaltung der Persönlichkeit）」的判決，聯邦憲法法院將「人格的自由形成」定義為「一般行為自由（„allgemeine Handlungsfreiheit“）」，並逐一地將基本法第二條第一項的每一個自由的範圍提昇到至少具補充性的重要憲法構成要件的地位，而透過這兩種方式逐一地整理出自由權的清單<sup>125</sup>。其他憲法法院關於基本權的重要判決有，關於基本法第二條第二項（關於墮胎問題的）判決<sup>126</sup>，第十二條職業自由<sup>127</sup>，第十四條財產保障<sup>128</sup>以及媒體法上的判決。在與現代科技發展的關係上，聯邦憲法法院較重要的判決當推人口普查案判決以及從一般人格權發展出「資訊自決權（„Recht auf informationelle Selbstbestimmung“）」的判決<sup>129</sup>。現代的媒體自由（Medienfreiheit）也可能經常與一般人格權衝突；聯邦憲法法院事實上也注意到這個問題，同時也有任務在這裡持續兼顧到對立雙方面重要的基本權。同時，聯邦憲法法院並不限於僅僅將基本權構成要件以及對它們的主觀法上之保障加以明確化而已，因為除此之外，釋憲機關還在基本權整體原則性的性質中，強調以及在憲法上加強基本權可以對於公共團體（Gemeinwesen）全體作為一個客觀的價值秩序<sup>130</sup>。據此，基本權已經成為我們共同之國家秩序、社會秩序與法律秩序的整體基礎。這對於我們既存法治國家秩序的同—性（Identität），也已經帶來重大的貢獻。

### （三）釋憲機關與憲法政策

釋憲機關不論過去或未來都必須一直遵守著獨立之憲法政策與立法政策的界限。先前所提的走鋼索（Gratwanderung）現象仍會繼續不斷地作用，以應付不斷發生的新興事物。對釋憲機關而言，之前所

<sup>125</sup> BVerfGE 6, 32 ff.

<sup>126</sup> Bes. BVerfGE 88 203 ff.

<sup>127</sup> Bes. BVerfGE 7, 377 ff.

<sup>128</sup> BVerfGE 14, 263 ff.; 24, 367 ff.; 58, 300 ff.; 74, 264 ff.

<sup>129</sup> BVerfGE 65, 1 ff.

<sup>130</sup> BVerfGE 7, 198 ff.

羅列的種種對釋憲機關的批評仍是合理的，因為釋憲機關的確偶爾逾越了（獨立）憲法政策，甚至替代立法的界限。細論之，釋憲機關事實上也真的變成了立法替代者，同時在許多判決中，釋憲機關也過度濫用了釋憲機關與其他專業法院關係中的職權；換言之，釋憲機關在與其他專業法院的關係上，也真的已經變成了「超級上級審（„ Superrevisionsinstanz “）」；而這絕非是釋憲機關該有的職責，而且通常這只會一方面導致釋憲機關為求與其他法院和諧，或者陷入衝突的過度負擔，另一方面也導致了專業法院被剝奪權限（Entmündigung）。現在釋憲機關則太常落入事實審查（Tatsachenprüfungen）當中，而這些卻都不是釋憲機關的主要任務。

在德國，聯邦憲法法院明確地做出具有替代立法者性質的判決，例如像是「道路靜坐示威」判決<sup>131</sup>，還有重要的財產稅判決<sup>132</sup>以及最近作成的家庭徵稅判決<sup>133</sup>等等。在此，聯邦憲法法院在基本法（第六條第一項）對婚姻與家庭特別保護承諾之合理基礎上，做出一些關於稅法上的判決，而這些判決卻已經將立法細節完全納入法院自己的規範高權（Regelungshoheit）之中。換言之，判決已經以一種型式凌駕了立法者政治-民主的規範優越地位（Regelungsprimat），而這與權力分立這一個對聯邦憲法法院以及它在司法權中的地位也相當重要的原則卻是極難相容的。聯邦憲法法院雖然嘗試透過法律合憲解釋（die verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen）的判決原則上維持立法者的規範優越地位，藉此吾人至少仍可嘗試保留憲法上有問題的法律，不過其前提是相關的法律規定至少仍可以被導出一種解釋，在適當的重要解釋（Maßgeblicherklärung）時賦予或者保持法律一個整體上（仍）合憲（verfassungskonform）的規定內涵。但是可惜的是，聯邦憲法法院在若干案件中卻疏忽或者忽視了這個自己該承擔的原則，並且對立法者太過詳細地解釋說明，換言之，它承擔起了「替代立法」的任務。其結果必然是一方面藉由司法照顧，導致了某種形式的立法「除政治

<sup>131</sup> BVerfGE 92,1 ff.

<sup>132</sup> BVerfGE 93, 121 ff.; 93, 165 ff.

<sup>133</sup> BVerfG, in: NJW, 99, S. 557 ff.; 99, S.561 ff.; 99, 564 f.; 99, S. 565 f.

化 („ Entpoitisierung “)」。另一方面則是激增了固有憲法判決的政治化。這兩者幾乎都與民主政治責任原則、其法治國家控制原則以及對於立法與司法關係相當重要的權利分立原則不相吻合<sup>134</sup>。另一個關於聯邦憲法法院審判權擴張到立法權，同時也擴張到行政權中的例子則是聯邦憲法法院的墮胎判決<sup>135</sup>。事實上，這個爭議問題並非只在聯邦憲法法院出現一次，而聯邦憲法法院本身也必須決定並且在結論上對立法權與行政權做出極為詳盡的指示，而這原本都不是憲法審判機構所擁有與所能做的。

以上所述，一方面證明釋憲機關所扮演的是如此重要，同時是憲法上不可或缺的角色，以及她如何成爲憲法堅實的守護者。另一方面也證明釋憲機關有時也逾越了它天生職司憲法審判（Verfassungsjudikatur）的界限，並且變成我們法秩序的政策形成者，更甚的是成爲事實上的立法替代者。釋憲機關必須始終如一地捍衛我們憲法的規範性（Normativität）。不過她可能也必須不斷注意，不要屈服於潮流與誘惑（Versuchung），不要過度地審查政治，同時自己也不要獨自且不合比例地侵害民主立法者形成（立法）的優越地位<sup>136</sup>。

## 二、 透過司法權形成憲政慣例

### （一）憲政慣例的形成與實質的憲法變遷

#### 1. 憲法變遷的概念

憲法由政治上的力所決定。因此是制憲當時政治、經濟、社會與文化狀態的反映。憲法一經制訂，即成爲固定性的規範。但是相反地，政經社文環境卻與時俱進，與制憲當時的時空環境相較，不可以道里計。一部無法隨環境變化而變遷的憲法，將因其無法反應現實而逐漸

<sup>134</sup> R. Scholz/ K. G. Meyer-Teschendorf, „ Politisiertes “ Verfassungsrecht und „ Depolitisiertes “ durch Verfassungsrecht, DÖV 1998, 18 ff.

<sup>135</sup> BVerfGE 88, 203 ff.

<sup>136</sup> Rupert Scholz, Das Bundesverfassungsgericht: Hüter der Verfassung oder Ersatzgesetzgeber?, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung, Das Parlament, B 16/ 99, 16. 04. 1999. 8.

喪失生命活力，終將成爲紙上飾品，非但無法發揮憲法的原始功能，反而構成國政推行與國家發展上的障礙，甚至成爲政治危機的導火線。因此，憲法作爲一部「活的憲法（living constitution）」，應該具有順應時代潮流，維持其生命力的能力。她除了透過修改的程序，達成這個目的之外，憲法的變遷也是另一個賦予憲法新的生命與內容的可能途徑。

憲法做爲國家最高的法秩序，當然拘束了國家權力的行使。因此國家憲政秩序的形成首先應該以憲法條文的規定作爲根據，而非憲法的條文根據國家機關實際的運作（Staatspraxis）而作解釋。特別是成文憲法的國家，憲法也是法律，並爲所有法規範形成之母。因此是政治實務運作應遵行的應然規範，也是國家行爲的法律準則。根據憲法的這種規範性格，主張政治實務運作的效果可以影響憲法規定的說法應該不能接受。如果強調憲法的剛性，亦即固守憲法文義的性格，對於法律問題的決定標準應該不必顧慮到政治實際，而僅依據成文憲法條文形式所表現的憲法即可。但是不容否認的事實是，憲法的實際與憲法的文義在許多地方產生了齟齬。憲法學上提出的一些概念，例如「憲政實際（Verfassungswirklichkeit）」、「開放的憲法（offene Verfassung）」、「事實的規範效力（normative Kraft des Faktischen）」與「憲法變遷（Verfassungswandel）」等，均說明了國家實務的運作作爲憲政實際的一部分，同時也不能完全與憲法條文割離。換言之，憲政的實際也會反作用在規範面之上。國家憲政實務持續運作的法律效果主要表現在對於憲法的解釋以及憲政慣例對憲法條文的變動與補充<sup>137</sup>。這也說明了憲法規範與憲政實際之間可能發生的落差。

近代憲法學上，較早關注到憲法規範與憲政實際之間關係者，當推德國學者拉希亞（Ferdinand Lassia），他在 1892 年 4 月 16 日發表「憲法本質」一文，提出了「現實的憲法」的概念。而在「現實的憲法是什麼」一文中，他把憲法問題當作權力事實來考慮，提出了憲法學中

---

<sup>137</sup> Dirk Hanns Rost, Rechtswirkungen gleichbleibender Staatspraxis im Verfassungsrecht, Diss. Kiel, 1996. S. 1-3.



規範與現實的基本理論問題<sup>138</sup>。在憲法規範 (Verfassungsnorm) 與憲政實際 (Verfassungswirklichkeit) 之間如果發生了不一致的現象，學者徐道鄰即將之稱爲「憲法變遷」<sup>139</sup>。「憲法變遷 (Verfassungswandel, Verfassungswandelung, Constitutional Change)」的概念，最先集其大成者乃德國學者耶林涅克 (Georg Jellinek)。他在 1906 年出版的「憲法的修改與變遷」一書中，將憲法的修改與憲法的變遷區分，前者乃是透過有意識的行爲而形成憲法條文的一種變更；至於後者則是指憲法條文在形式上沒有發生變動而繼續保有其原先的存在型態，在無意圖、無意識的情況下，因爲情事的變遷而發生的一種變更<sup>140</sup>。他並提出幾種具體的憲法變遷情況。第一、基於議會、政府及法院的解釋所造成的變遷；第二、根據政治上的需求所發生的變遷；第三、根據憲政慣例 (Verfassungskonventionalregeln) 所發生的變遷；第四、因爲國家權力的不行使而發生的變遷；第五、根據憲法的基本精神而發生的變遷<sup>141</sup>。不同於耶林涅克，學者徐道鄰融入了當時德國憲政運作中特有的「實質的憲法修改 (materielle Verfassungsänderung)」概念，修正歸納出憲法變遷的幾種態樣。第一、透過形式上未傷及憲法本文的憲政實際運作所造成的憲法變遷；第二、因爲若干憲法條文所規定的權限無法行使所造成的憲法變遷；第三、透過牴觸憲法的憲政實際運作所形成的憲法變遷；第四、透過憲法解釋所產生的憲法變遷<sup>142</sup> (參下附表)。

<sup>138</sup> 秦前紅，「論憲法變遷」，中國法學 2001 年第 2 期，頁 63。

<sup>139</sup> Hsü Dau-Lin(徐道鄰), Die Verfassungswandlung, Walter de Gruyter, Berlin, 1932, S. 17.

<sup>140</sup> Georg Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, Eine staatsrechtlich-politische Abhandlung, O. Häring, Berlin, 1906, S. 3.

<sup>141</sup> Jellinek, aaO., S. 9 ff.; 許志雄，「憲法變遷」，同作者，憲法秩序的變動，2000，頁 104 以下。

<sup>142</sup> Hsü, aaO., S. 19.

表 3-3-2 透過憲法解釋所產生的憲法變遷

憲法規範 (Norm) 與憲政實際 (Wirklichkeit) 之間的關係 <sup>143</sup> ：					
憲法與憲法的法規範效果 (Verfassungsrechtsgeltung)					
憲法規範與憲政實際一致：		憲法規範與憲政實際不一致：			
憲法發生法規範效果		憲法發生變遷			
憲政實際遵守憲法規範：憲法發生其正常應有的法規範效果	憲法規範依據憲政實際：會導致憲法的修改	缺乏憲法規範的憲政實際運作：形式上未傷及憲法的實際運作	缺乏憲政實際的憲法規範：憲法條文所規定的權限無法行使	憲法規範與憲政實際：兩者之間的關係不正常	
				憲政實際牴觸憲法規範：違憲的憲政實際運作	憲政實際扭曲憲法規範，或者轉換憲法規範的意義：憲法解釋造成的變遷

根據這些早期研究的成果，可以具體指出，憲法變遷是一種可以多面向觀察的規範與實際的衝突現象。如果我們從憲法的規範性觀察，憲法變遷是一種存在於法律與社會現實之間的緊張關係。在法與時間的緊張關係中，我們可以看出，在不斷演進的時代中追求持續穩定的必要。而在制憲者與釋憲者的緊張關係中，憲法變遷的現象將迫使我们不斷地追問釋憲機關權限 (Autorität) 的範圍與界限，同時也要思考釋憲機關在國家機關之中扮演什麼樣的角色<sup>144</sup>。因此，憲法變

<sup>143</sup> Hsü, aaO., S. 20.

<sup>144</sup> Heinrich Amadeus Wolff, Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz,

遷也可以說是，當憲法規範與憲政實際之矛盾與衝突產生的原因主要在於憲法規範的內涵在時空演變（下）欠缺適應能力，致使釋憲者在具體為釋憲工作時，為一定許可程序之憲法意義的變遷。吳庚大法官在大法官解釋第三八七號解釋中，針對內閣是否隨國會改選而總辭的問題，提出的不同意見書，指出：「我國政制原非完全之內閣制，憲法增修之後，尤其難依內閣制之方式運作，加以總統與立法委員之任期互有參差，行政院介乎其間，究應以何種方式辭職，宜聽任政治部門自行解決，本件解釋徒增政治上處理之困難而已。」從而可見憲法解釋機關在憲法變遷的過程中所面臨的抉擇困境。

不過我們不能因此將憲法變遷視為單純的憲法解釋問題<sup>145</sup>。憲法解釋雖是憲法變遷的一種重要的形式，但卻非唯一的形式。如果我們將憲法變遷僅僅視為異於憲法修改的憲法解釋的問題，或許對於學者赫塞所言：「憲法修改之問題開始之處，即在於憲法變遷之可能性終結之所<sup>146</sup>」，便不會感到訝異。不過憲法變遷似乎不能如此單義理解。對於赫塞的說法，似乎改成：「憲法變遷之問題開始之處，即在於吾人放棄憲法修改之所<sup>147</sup>」，會比較合理。事實上，如果我們將憲法變遷視為所有不觸及憲法本文，但卻實質上改變憲法規範內容的過程，憲法變遷其實不過是憲法發展（Verfassungsentwicklung）的進一步表述概念而已<sup>148</sup>。因為憲法的成長或發展並非在制憲之後即告完成，憲法雖一經制定即成為固定規範，但國家政經社會狀況卻時常改變，憲法變遷便是其中一種使得這種固定性的憲法規範能適應時代潮流而維持其生命的方式<sup>149</sup>。例如憲法第一四四條規定，公用事業及其他有獨占

---

Mohr Siebeck Verlag, Tübingen, 2000, S. 518.

<sup>145</sup> 吳志光，「憲法變遷與國家發展」，中大社會文化學報第 8 期，1999 年 6 月，頁 16。

<sup>146</sup> Hesse, aaO., Rn. 39.

<sup>147</sup> Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, C. H. Beck'sche Verlag, München, 1977, S. 132.

<sup>148</sup> Brun-Otto Bryde, Verfassungsentwicklung, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1. Aufl., 1982, S. 22.

<sup>149</sup> 吳志光，前揭書，頁 13。

性之企業，以公營為原則，其經法律許可者，得由國民經營之。但是 80 年代末期，台灣開始趕上各國產業界在二十世紀末掀起的一項「和平革命」- 民營化趨勢<sup>150</sup>。台灣國營事業民營化的過程跟台灣國際地位的轉變，以及國內政經結構的轉變（尤其是解嚴、社會運動與民主化）息息相關。台灣在 80 年代末期提出公營事業民營化的政策，基本上並非在意識型態上有重大變革，而是國家認知其在政體政經結構轉變上逐漸形成的劣勢地位後，為防止過去所壟斷掌握的政經資源隨之逐漸喪失，而以特定的民營化方式以為因應。特過這種特定形式的民營化過程，不但避免了執政者全盤喪失政經資源，反而透過利益分配使之獲得或累積新的政經資源，掌握了結構中的優勢<sup>151</sup>。自從 1989 年，行政院成立「公營事業民營化推動小組」，提出公營事業分批移轉民營之順序起，並先後於 1991 年修正「公營事業移轉民營條例」，以及 1992 年行政院頒佈「公營事業移轉民營條例施行細則」，確立了公營事業民營化的基本方向。1993 年行政院經建會提出「振興經濟方案」，則更明確地規定民營化的時間表。這些立法的措施，事實上即造成憲法中「公營原則」的規範內涵的變遷。

因此，不但基於比較進步的知識，透過變動的價值觀、社會因素與社會規範而造成憲法規範內容的轉變，因時代演進而使憲法基本原則改變，基本權解釋的轉變等，可以視為憲法變遷；甚至憲法規定原欲規範的事實改變，普通法律的具體化<sup>152</sup>等，均可造成憲法變遷。我國學者林紀東亦主張，除了解釋的變更之外，國會制定法律也可以使得憲法的實質意涵變動<sup>153</sup>。無疑地，立法者在調和憲法適應變更的環境的過程中，也扮演重要的角色。憲法的規定可以在一般的法律中得

<sup>150</sup> 高希均，「和平的革命 - 全球性民營化的趨勢」，遠見雜誌，1987.4.1，頁 114 以下。

<sup>151</sup> 吳若予，戰後台灣公營事業之政經分析，業強出版社，1992 年 12 月，頁 199-200；陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添合著，解構黨國資本主義 - 論台灣官營事業之民營化，1991 年 9 月初版，頁 217 以下。

<sup>152</sup> Hesse, aaO., Rn. 39; 反對見解，Ernst Wolfgang Böckenförde, Anmerkungen zum Begriff Verfassungswandel, in: Wege und Verfahren des Verfassungslebens, FS für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, Duncker & Humblot, Berlin, 1993, S. 3, 6.

<sup>153</sup> 林紀東，中華民國憲法釋論，1989，頁 27。

到確認。特別是一些規定在憲法當中的法律原則，有必要透過一般立法者加以具體化。除此之外，法律還能透過其他的方式影響憲法。因為憲法的規定比起其他詳細規定的法規範，是比較具有開放性的。任何一個法律的規範化行為都是一個秩序觀或者價值觀的重要指標。它對憲法變遷的影響其實不下於司法的憲法解釋。根據胡塞爾（G. Husserl）的說法，立法者是「未來的人（Zukunftsmenschen）」，而法官則是「過去的人（Vergangenheitsmenschen）」<sup>154</sup>。這兩種人分別在不同的領域裡，職司使憲法秩序在時間的流程中繼續發展的工作<sup>155</sup>。

除此之外，國家憲政機關的運作實態，當發生所謂的事實的規範效力時，也能造成憲法的變遷<sup>156</sup>。特別是在憲法規範的解釋上，憲政機關的運作實際顯得特別重要<sup>157</sup>。不過這種說法仍有爭議<sup>158</sup>，詳見後述。

## 2. 承認憲法變遷的必要性

如果我們僅僅容許透過憲法修改的途徑來延續憲法內涵的生命，因為憲法修改的嚴格條件限制，憲法將無法保障她該有的充分柔軟性（Elastizität）。事實上一般的立法措施便可以具體實現憲法的一些抽象原則要求，要求時時或者事事修憲將阻斷普通立法者的決定可能，同時長遠來看，也會使得憲法衝突日趨危險。憲法逐漸膨脹的結果會滲透或形塑所有憲法位階下的法律。特別是從法律「合憲性解釋（die verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen）」的法律概念更可以清楚看出其中的關聯性。釋憲機關透過法律合憲解釋的判決或解釋，原則上維持立法者的規範優越地位，藉此吾人至少仍可嘗試保留憲法上有問題的法律，不過其前提是相關的法律規定至少仍可以被導出一種解釋，在適當的重要解釋時賦予或者保持法律一個整體上（仍）合憲的規範內涵。司法在此勢必在某種程度內承擔了政治部門的任

<sup>154</sup> G. Husserl, *Recht und Zeit*, 1955, S. 52 ff.

<sup>155</sup> Schenke, aaO., 578.

<sup>156</sup> Jellinek, aaO. S. 2.

<sup>157</sup> Wolff, aaO., S. 83.

<sup>158</sup> Hsu, aaO., S. 120 ff.; Bryde, aaO., S. 431.

務。其結果必然是一方面藉由司法判決或解釋的拘束力，導致了某種形式的立法「除政治化」。另一方面則激增了固有憲法判決或解釋的政治化。這兩者都與民主政治責任原則、法治國家控制原則以及對於立法與司法關係相當重要的權力分立原則不相吻合。簡言之，因為憲法修改或規範的容量增加，影響到法律勢必作合憲性的解釋，才能保留下來，但是卻規避了立法者的作用，而藉助了司法者的解釋。為了盡量避免這種窘境，憲法變動的幅度與頻率似乎不宜過高。憲法也同時仍能在形式上不修改的情況下，還能隨者時間與時增長（最好是透過立法作用或司法解釋去轉變憲法抽象的意涵，造成憲法的變遷）。憲法的這種適應能力正好可以證明憲法的實力（美國憲法其實就是一個明證）<sup>159</sup>。

### 3. 憲法變遷的界限

過度強調立法者對於憲法變遷的功能，可能會造成「憲法反而必須符合法律（Gesetzmäßigkeit der Verfassung）」的疑慮。因此立法者的這種調和憲法與時代差距的轉換功能（Transformationsfunktion）似乎不應該過度被強調。憲法時時配合時代轉變的這種「漸進式（„progressiv“）」憲法理解就如同那種希望憲法在時代演進中永遠靜止不動一般，不符合歷史現狀。在這種情況下，憲法規範的意義是可能發生變遷的。其前提是當憲法規範的範疇之中發生了新興、而無法事先預見的事實狀況，或者將已知的事實狀況置於整體發展的過程來看，表現出新的關聯性或意義時<sup>160</sup>。但是我們如果陷入這種憲法的「動態崇拜（„Kult des Dynamischen“）」，同時過度強調透過立法者來延續憲法生命的想法，無異於放棄憲法對法律的拘束，同時喪失憲法的監督控制功能。憲法修改可能的條件或者限制也可能被這種型態的憲法摧毀殆盡。這樣便可能打擊到憲法的要害。憲法追求國家統一的任務不但無法達成，甚至會造成不正常的發展。憲法內含的少數保護勢必會有所欠缺。這種憲法的動態現象可能造成所有的爭執都提

<sup>159</sup> Wolf-Rüdiger Schenke, Verfassung und Zeit - von der „ entzeiteten “ zur zeitgeprägten Verfassung, AöR 103 (1978), 575.

<sup>160</sup> BVerfGE 54, 1, 33.

升到憲法層次的危險，同時將政治上的反對者都貼上憲法的敵人的標籤。憲法可能就失去其中立性格而變成政治鬥爭的工具，而成爲統治多數欺壓少數的手段。因此這種動態的憲法變遷不應該毫無限制<sup>161</sup>。

若是過度強調憲法的功能可以將所有的法律問題當作是憲法問題處理，將無可避免地造成憲法的律動，從而會使人對於憲法的規範力產生質疑。在此便會產生一個矛盾。因爲一個多元、民主的國家一方面希望在憲法中找到盡可能多的共通點，但是這種企圖卻會馬上造成憲法實體的弱化（特別是普通立法者的削弱）。在這裡要找到普通立法的法律素材與憲法重要的法律素材間的正確均衡，簡直可以說「說得比作的容易」。如果將憲法的理解當成是一個體系的理解，必然會導致憲法本身的膨脹現象。另一方面，我們可能也不會希望將憲法理解成一堆訂定在憲法典當中卻不具拘束力，同時又是各自孤立的規範<sup>162</sup>。

因此，在憲政實踐中，憲法變遷的第一個界限是，當我們強調憲法規範應適應社會現實時，也必須強調現實的變化與現實政治關係的存在應以憲法規範的價值體系爲基礎，因此也就不能以政治經濟的必要性與形勢的變化過度簡化地否定憲法規範的價值。另一個憲法變遷的界限在於必須確立「憲法優位」的地位。當社會發展的特殊性，使得憲法規範的內容來不及透過正常的修憲程序或者解釋程序得到調整時，雖可採用憲法變遷的方式，但卻必須加以嚴格限制，其既不得擴大解釋也不得太過僵化。在涉及國家政策的制訂或調整時，若無長期的觀察累積或社會實踐證實，不宜輕易採取憲法變遷的方式，否則會導致違憲的憲政實際找到藉口而加以正當化，終至導致社會生活秩序的破壞與削弱人民的憲政意識<sup>163</sup>。第三，在技術上，一個清晰、不可能發生誤解的憲法條文文義應是憲法變遷的另一個基礎件的界限<sup>164</sup>。第四，若憲法變遷的型態是透過憲法解釋進行時，憲法基本價值不得

<sup>161</sup> Schenke, aaO., 587-588.

<sup>162</sup> Schenke, aaO., 588.

<sup>163</sup> 許志雄，前揭文，頁 147 以下；秦前紅，前揭文，頁 67。

<sup>164</sup> Hesse, aaO., Rn. 139.

違背的禁令，也構成憲法變遷的界限。有些時候，當遇到一些需要具體化的憲法條文時，必須注意它們所具備的明確意義核心，這是憲法解釋時不得牴觸的部分<sup>165</sup>。從這個角度看，憲法變遷的極致與憲法解釋的底線重合<sup>166</sup>。第五，與前一個界限息息相關者是憲法變遷不得造成這部憲法原有的特質消失。換言之，不能造成這部憲法喪失其「同一性（Identität）」、「憲法的核心內涵（Kerngehalt der Verfassung）」或「憲法的連續性（Verfassungskontinuität）」<sup>167</sup>。例如德國基本法第七十九條第三項，為避免憲法的核心變動所構成的修憲界限，也可以作為憲法變遷的最外部界限<sup>168</sup>。

## （二）憲政慣例的形成

### 1. 憲政慣例的意義

如耶林涅克（G. Jellinek）所述，憲法也會因為憲政慣例（Verfassungskonventionalregeln）的形成而造成憲法的變遷。而根據學者徐道鄰的研究，憲法的變遷原因包括，第一、形式上未傷及憲法本文的憲政實際運作；第二、若干憲法條文所規定的權限無法行使；第三、牴觸憲法的憲政實際運作；第四、憲法解釋<sup>169</sup>。第三種特殊的現象，是意指憲法的規範與憲政的實際之間發生衝突的現象。廣義地來說，這是一種從實證主義觀察的違憲的憲政實際。這種憲政實際造成憲法規範弱化的現象，大抵發生在三種情形之下。第一種情形是透過議會修憲程序的多數決，通過與憲法衝突的法律制定（此法律已成為實質憲法的一部分）所造成的憲法變遷<sup>170</sup>。第二種情形是非透過修憲多數決，而僅是透過普通多數決所制定的法律造成憲法內容的改變（但法院因為欠缺權限而未能加以撤銷）<sup>171</sup>。第三種情形則是透過憲政機

<sup>165</sup> Peter Unruh, *Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes, Eine verfassungstheoretische Rekonstruktion*, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen, 2002, S. 34, 35.

<sup>166</sup> 葉俊榮，*珍惜憲法時刻*，2000，頁112。

<sup>167</sup> Bryde, aaO., S. 292.

<sup>168</sup> Unruh, aaO., S. 35.

<sup>169</sup> Hsü, aaO., S. 19.

<sup>170</sup> Hsü, aaO., S. 30 f., 67 ff.

<sup>171</sup> Hsü, aaO., S. 31.



關違反憲法規範的事實上實際運作所造成的變遷<sup>172</sup>。透過這些不同的憲政運作所產生的憲政實態，在憲法法源學上具有相當重要的意義。因為，對於不成文憲法而言，憲政慣例乃是重要的法源。而對於成文憲法而言，憲政慣例亦具有補充的作用。透過憲政慣例的形成，可以在不修改憲法的情形下，補充或變動憲法規範的內涵，使憲法產生寧靜的變遷（*stiller Wandel des Verfassungsrechts*）。這是因為許多憲法條文並未具體明確規定，甚至存有漏洞，使得這些憲法條文本身具有解釋的空間。因此，有學者主張在憲法層級也有可能進行所謂「法的續造（*Rechtsfortbildung*）」，其中即包括憲法習慣法（*Verfassungsgewohnheitsrecht*）的形成<sup>173</sup>。

不過在此必須先討論，是否容許有所謂的憲法的習慣法存在。在一般大多數的文獻中大多肯定憲法的法源也包括了所謂憲法的習慣法<sup>174</sup>。並非所有的習慣均得具有法的意義，因為其中有些僅屬於道德的規範。習慣成爲具有法的效力之習慣法，必須具備一定的條件：（1）相當長時期以來確有人們慣於遵行的事實；（2）其內容有比較明確的規範性；（3）現行法未規定，且與現行法的基本原則不相抵觸；（4）需經國家認可，並且由國家強制力保證其實施<sup>175</sup>。

由於通常憲法習慣法的形成只是提升了一個已經存在的憲法具體化的法律拘束力，但是卻沒有創造出一個內容上至今尚未存在的憲法<sup>176</sup>。因此有學者反對將之視爲憲法變遷的內涵。只有當憲法習慣法在至今尚不可能發生或者尚不存在憲法具體化的範疇之中擴展開來時，它才可能形成新內容的憲法<sup>177</sup>。這種看法主要是將憲法習慣法的形成與憲法變遷視爲兩種子然不同的法律制度與概念。不過若是我們

<sup>172</sup> Hsü, aaO., S. 34 f.

<sup>173</sup> Theodor Maunz/ Reinhold Zippelius, *Deutsches Staatsrecht*, C. H. Beck'sche Verlag, München, 30. Aufl., 1998. S. 49, 50.

<sup>174</sup> Wolff, aaO., S. 103 (Fn. 752).

<sup>175</sup> 法治斌/董保城，*中華民國憲法*，修訂再版，1996，頁 61。

<sup>176</sup> Christian Tomuschat, *Verfassungsgewohnheitsrecht?*, Carl Winter, Heidelberg, 1972, S. 150.

<sup>177</sup> Wolff, aaO., S. 103.

將成文憲法的規範，其長期不被行使致使人民確認其喪失規範的效果時，也視為一種憲法變遷的特殊情形，那麼即使原則上反對將憲法習慣法視為憲法變遷內涵的學者，也可以接受這種說法<sup>178</sup>。本文也認為憲法習慣法的形成可能具體的形成或改變憲法的規範內涵，將之視為憲法變遷的型態應可接受。

至於憲政慣例，一般而言，被接受作為形成憲法變遷的型態並無疑問。憲政慣例所指的並非法規範，毋寧是根據經驗的現實性（kraft empirischer Faktizität）而產生效力的規範。它同時也不是只單純可以轉變（umspinnen）憲法的規範，而是包括整個公法，甚至於國際法的規範。憲政慣例同時也是在法律形成（Rechtsbildung）的過程中，作為「法」的前一階段，因為它是一種雖非正式的法源，但卻不會因此較不具拘束力的規範。它同時也是一種在公法規範內自我型塑，並且部分補充現有規範體系的規範<sup>179</sup>。不同於法規範是包含了對於現在或者未來的指令，慣例則是事後正當化一些，受到先例案例（Präzedenzfälle）效果所建議而實際上合目的性的行為<sup>180</sup>。有學者認為，只有當慣例滿足了習慣法的條件時，它才可能發展成法規範<sup>181</sup>。這種看法與通說所主張，成立習慣法所應具備的嚴格要件相吻合。根據學者川添利幸的研究，憲政慣例與憲法習慣法之間仍有階段性的關係。首先，一些憲法慣行的發生並不必然產生法的性格。它只是一種單純事實的反覆為之（有可能還是一些違憲的反覆行為）。其次這些慣行發展成憲政慣例。在法的成熟度上，憲政慣例固然向前邁進一步，但嚴格而言，憲政慣例尚處於法的前階段（Vorstadium），並非完全的法。最後憲政慣例成熟而完成法的性格時，即成為憲法習慣法<sup>182</sup>。憲政慣例之所以有承認的必要，乃在於國家法中的實證主義無法掌握現

<sup>178</sup> Hstü, aaO., S. 25 ff.; Wolff, aaO., S. 103.

<sup>179</sup> Julius Hatschek, Konventionalregeln oder über die Grenzen der naturwissenschaftlichen Begriffsbildung im öffentlichen Recht, JöR Bd. 3, 1909, 4.

<sup>180</sup> Hatschek, aaO., 35.

<sup>181</sup> Hatschek, aaO., 3, 35 f.

<sup>182</sup> 川添利幸，憲法保障の理論，尙學社，1986，頁 89 以下。

實與規範之間的交替運作（Wechselspiel）<sup>183</sup>。至於憲政慣例主要是透過國家最高憲政機關間的實際運作而形成。特別是議會的習慣以及政治形成權（politische Gestaltungsrechte）的運作規則。例如，內閣是否隨國會改選而總辭，在內閣制國家其答案固屬肯定，但除極少數者外<sup>184</sup>，鮮有以憲法明文加以規定之例；在總統制之下，雖亦有內閣之設，然內閣成員不隨國會改選而離職，亦屬周知之事實；至於混合總統及內閣兩制之政體（如法國第五共和），國會改選及新總統就任，內閣均常隨之更迭，凡此皆為自然形成之「憲政例規」，以因應不同之情勢<sup>185</sup>。憲政慣例具有的規範內容，主要是對於國家的意思形成具有重要意義，因此若將之視為「法」來理解的話，也可以說它是一種「實質的憲法（materielles Verfassungsrecht）」<sup>186</sup>。

## 2. 釋憲機關與憲政慣例的形成

根據學者葉俊榮的研究，人類社會在面臨內在或外在環境變化時，往往會引發社會結構與價值體系的變遷。作為國家最高與最基本規範的憲法，在面臨變遷的環境時，往往透過憲法變遷來作自我調整。一部無法隨環境變化而變遷的憲法，將因其無法反應現實而逐漸喪失生命活力，終將成為紙上飾品，非但無法發揮憲法的原始功能，反而構成國政推行與國家發展上的障礙，甚至成為政治危機的導火線<sup>187</sup>。葉氏在此特別強調「活的憲法（living constitution）」概念。活的憲法不待憲法的形式修正，只要透過憲法的解釋便足以引發憲政規範的實質變化，其中尤其以釋憲機關的解釋影響最大<sup>188</sup>。

我國大法官作為憲法的守護神，透過大法官的解釋也寧靜地造成了若干的憲法變遷。例如第 261 號解釋宣示第一屆中央民意代表應於 1991 年底以前退職。為自己先前所作成的第 31 號解釋所引起的憲政

<sup>183</sup> Wolff, aaO., S. 84.

<sup>184</sup> 如日本現行憲法第 70 條及德國基本法第 69 條。

<sup>185</sup> 參考吳庚大法官，釋字第 387 號不同意見書。

<sup>186</sup> Bryde, aaO., S. 434.

<sup>187</sup> 葉俊榮，前揭書，頁 13。

<sup>188</sup> 葉俊榮，前揭書，頁 112。

危機解套。憲法解釋也因此發生了變遷。又如第 325 號解釋，說明監察院於憲改後，已非其先前於第 76 號解釋中，宣示與國民大會、立法院共同相當於民主國家國會的地位。此一解釋也實質地改變原先憲法機關的性格。

另外，大法官亦曾針對憲政慣例的形成作成多號解釋。例如在 1992 年第二屆中央民意代表選出後，即發生行政院長是否應率全體內閣閣員，於立法委員重新改選後，宣誓就職行使職權前總辭的憲政爭議。根據憲法第五十五條第一項規定：「行政院院長，由總統提名，經立法院同意任命之。」然關於行政院院長及其閣員之總辭，則無明確規定。而依照過去的「慣例」，行政院院長通常於下屆總統就職前，率同內閣閣員提出總辭。而依司法院大法官會議釋字第 261 號解釋，及（當時）憲法增修條文第 5 條第 3 項規定，立法院已於 92 年 12 月 19 日全面改選，由全民直接選舉，產生第 2 屆立法委員，基於民主憲政公意政治之精神，及憲法第 2 條主權在民之規定，立法院似應依憲法第 55 條第 1 項規定，就行政院院長之任命行使同意權，使全國最高行政機關之行政院，獲得最新的民意之支持，方合於國民主權之精神。前述所謂「慣例」是否已經發生實質的規範效力，造成憲法的變遷即生疑問。

大法官於 1995 年 10 月 13 日作成釋字第 387 號解釋認為：「行政院設院長、副院長各一人，各部會首長若干人，及不管部會之政務委員若干人；行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之；行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。憲法第 54 條、第 55 條第 1 項、第 56 條定有明文。行政院對立法院負責，憲法第 57 條亦規定甚詳。行政院院長既須經立法院同意而任命之，且對立法院負政治責任，基於民意政治與責任政治之原理，立法委員任期屆滿改選後第一次集會前，行政院院長自應向總統提出辭職。行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員係由行政院院長提請總統任命，且係出席行政院會議成員，參與行政決策，亦應隨同行政院院長一併提出辭職。」

解釋理由書中並詳述，「依憲法第 57 條規定行政院應對立法院負

責。民主政治以民意政治及責任政治為重要內涵；現代法治國家組織政府、推行政務，應以民意為基礎，始具正當性。從而立法委員因任期屆滿而改選時，推行政務之最高行政機關為因應最新民意，自應重新改組，方符民主政治之意旨。行政院設院長、副院長各一人、各部會首長及不管部會之政務委員若干人；行政院院長由總統提名經立法院同意任命之；行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。憲法第 54 條、第 55 條第 1 項、第 56 條定有明文。行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責；行政院移請立法院之覆議案，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，憲法第 57 條亦規定甚詳。行政院院長由總統提名，經立法院同意任命，行政院院長對立法院負政治責任，此乃我國憲法有關總統、行政院、立法院三者間之制度性設計。行政院院長之任命，既須經由立法院同意，基於民意政治之原理，自應於每屆立法委員任期屆滿改選後第一次集會前提出辭職，俾總統得審視立法院改選後之政治情勢，重行提名新人選，咨請立法院同意以反映民意趨向。行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，則係由行政院院長依其政治理念，提請總統任命，並依憲法第 58 條之規定，出席行政院會議，參與行政決策，亦應隨同行政院院長一併向總統提出辭職以彰顯責任政治。至於不具政務委員身分之行政院所屬機關首長，其辭職應依一般行政程序辦理，其中任期法律有明文規定者，不受上述行政院總辭之影響，乃屬當然。」

在本號大法官解釋中，大法官無意否定了行憲數十年來行政院長隨總統任期而總辭「慣例」的拘束力。因為這種「慣行」與民意政治，主權在民的憲法精神均不相容。甚至我們可以說它是一種單純違憲行為的反覆為之而已，不會產生法的性格<sup>189</sup>。

另外，吳庚大法官於本號解釋之不同意見書中指出，「我國憲法第五章及第六章對行政與立法二院之關係規定綦詳，獨未規定行政院院長之任期，亦未就立法委員改選時，行政院院長應否單獨辭職或全

<sup>189</sup> 川添利幸，憲法保障の理論，尙學社，1986，頁 89 以下。

體總辭有所規定，乃係制憲當時仿效多數設有閣揆及內閣國家之例，有意加以省略，並非憲法顯有闕漏，而係欲將此一問題委諸政治上實際運作加以解決，不必硬性規定。」「內閣是否隨國會改選而總辭，在內閣制國家其答案固屬肯定，但除極少數者外（如日本現行憲法第七十條及德國基本法第六十九條），鮮有以憲法明文加以規定之例；在總統制之下，雖亦有內閣之設，然內閣成員不隨國會改選而離職，亦屬周知之事實；至於混合總統及內閣兩制之政體（如法國第五共和），國會改選及新總統就任，內閣均常隨之更迭，凡此皆為自然形成之憲政例規，以因應不同之情勢。蓋政治情勢猶如白雲蒼狗，變化多端每出意料之外，以國會改選而言，即有定期改選及特殊議題改選（通常指國會任滿前政黨因特定政治議題發生僵持，而解散國會訴諸選民）之不同，特殊議題改選如內閣獲勝，當然繼續執政，毋庸辭職；定期改選如議會僅有兩大政黨，而原執政黨又獲過半數席位時，內閣亦無須辭職，英國即有此『慣例』。而所謂辭職又有『真正辭職』與『禮貌性辭職（protokollarischer Zurücktritt）』之分，前者必須重新任命，後者僅須以書面或口頭表達留一紀錄即可，何種辭職屬真正辭職，何種辭職為禮貌性質，端視『憲政慣例』而定，本無成文規範可循。我國政制原非完全之內閣制，憲法增修之後，尤其難依內閣制方式運作，加以總統與立法委員之任期互有參差，行政院介乎其間，究應於何時以何種方式辭職，宜聽任政治部門自行解決，本件解釋徒增政治上處理之困難而已。」吳大法官在此反對大法官針對此一政治問題作成解釋，但是對於行憲數十年以來閣揆隨總統任期而總辭的慣行是否得以判定為具有拘束力的憲政慣例則未有所表。不過吳大法官區分「憲政例規」的不同拘束性質，與前揭川添利幸的見解，應無二致。

另外在副總統可否兼任閣揆案中，針對行憲以來二位副總統兼任閣揆（分別為陳誠自 1958 年 7 月至 1963 年 12 月；嚴家淦自 1966 年 5 月至 1972 年 5 月），總計長達十一年的憲政現象，大法官於 1996 年 12 月 31 日作成第 419 號解釋，並不同意其已成為我國的憲政慣例。在釋憲申請書中，申請人主張副總統兼任行政院院長不構成憲政慣例。因為「憲法慣例或憲政上之習慣法，其成立應有反覆發生之先例，

並對一般人產生法之確信，始足當之。副總統兼任行政院院長以往雖有兩例，但均發生於動員戡亂及戒嚴時期，並非常態，且有違憲之疑義，自不能視為憲政慣例或習慣法。」大法官原則上接受這種看法，並進一步於解釋理由書中闡釋，「憲政慣例在不成文憲法國家，恆居重要地位，其規範效力亦不容置疑。至於在成文憲法之下，雖亦有憲政慣例之概念，但僅具補充成文憲法之作用，尙不能與前者相提並論。所謂慣例係指反覆發生之慣行，其經歷長久時間仍受遵循，而被確信具有拘束行為之效力時，始屬不成文規範之一種。若雖有行為之先例，但因亦曾出現相反之先例或因有牴觸成文規範之嫌，拘束力備受質疑者，即不能認其為具備規範效力之慣例。本件副總統兼任行政院院長，以往雖有二例，然亦有因當選副總統而立即辭卸行政院院長之一例，況此種兼任是否牴觸憲法，既有爭論，依上開說明，自不能認已成為我國之憲政慣例而發生規範效力。」可見大法官在此並未區分憲政慣例與憲法習慣法。憲政慣例的形成與習慣法的形成要件相同，均需有長時間的慣行（dauernde Übung）與法的確信（opinio necessitatis）兩個要素。在欠缺主觀上的法確信下，憲政上的慣行，亦無法形成一定的法規範效果。

### 三、小結

司法權在憲政秩序的運作（特別是行政權與立法權的衝突案件）中，往往扮演著關鍵性的角色。這不論是在台灣過去威權時代，或者是民主改革之後，均有實例可見。司法權主要透過憲法所賦予其解釋憲法的功能，相當程度地化解憲政上的衝突矛盾。

不可忽略的是，在歷史具體生活現實當中，憲法的任務不可避免地應當充作政治的統一體以及法律的秩序。因此，憲法不只有法律上的意義，同時也具有政治上的意義。學者宮澤俊義曾言，所有的法均是「政治之子」，而這句話又以憲法最足以當之<sup>190</sup>。憲法不只在誕生之時即浴有政治之血，即使是其成長、活動或者衰退與死滅的全部過

---

<sup>190</sup> 小林直樹，憲法の構成原理，1986，頁 22 以下。

程，均可說與政治發生直接的作用。從而，如果將法與政治的契機割裂觀察，此時觀察到的法，也已經不是實實在在的法。所以憲法並非全憑法理推敲的結果，而是政治現實的反應<sup>191</sup>。憲法的政治性格，至少可表現在以下幾點：第一、當憲法重新訂定、或者憲法發生破壞或者廢止等重大變革時，都已經不是合法性的問題，這種現象的本質，可以說徹頭徹尾地具有政治性。卡爾·施密特（Carl Schmitt）所稱，憲法「作為一個整體的政治性統一體（die politische Einheit als Ganzes）」，無論其成立或崩壞，從無數的歷史例證可知，均是藉由政治力所產生。第二、從思想或者價值面向觀察，已經成立的憲法應該不外乎是「特定政治理念的表達（Ausdruck einer bestimmten politischen Idee）」<sup>192</sup>。從而，憲法價值的實現，可以說大部分依存於這個社會的政治思想。第三、即使是憲法秩序下所發生的憲法鬥爭或者因憲法解釋所生的爭議，也都會不斷地論證其政治性。換言之，所有重要的憲法上爭議均帶有政治性的性格。特別是在憲法解釋時，有時很難避免其政治性。透別是在新舊政治勢力與意識型態對立之時，重要的憲法上爭議必然地會造成這些衝突勢力或黨派的對立，而變成了政治性的爭議。其結果，憲法解釋者不論如何保持政治中立，也不論釋憲者自己如何規避特定的意識型態而作解釋，其所作成的解釋都不可能不跟任何一個政黨的立場相近。在此情形下，憲法解釋不可能與意識型態全然無關。因此我們可以稱憲法是「政治的法（politisches Recht）」<sup>193</sup>。

<sup>191</sup> 劉慶瑞，*中華民國憲法要義*，1987，頁10。蘇俊雄大法官在釋字第499號解釋之協同意見書中亦曾表示「憲法作為國家的根本大法，在整個法領域之中，尤其具有『政治法』的規範特質。這不僅是因為其生成與存續取決於政治力量與政治共識，而且更是緣於憲法的目的與功能，主要即在規範政治權力的運作。從而為了因應政治變遷及社會發展的需求，憲法規範無疑必須預留政治運作與發展的彈性空間，俾使政治部門得以合理解決政治上所面臨的問題。因此，國家根本大法的變更，並非純粹抽象規範體系的演變，新秩序的建立，更不得不接納法外的政治決定因素。」

<sup>192</sup> Werner Kagi, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*, 1945, S. 128.

<sup>193</sup> 學者許宗力指出，早期稱憲法為政治法的緣故，乃因憲法裁判制度的欠缺，致使憲法不具制裁力，僅徒有政治與道德拘束力，並藉由政治法的描述，來凸顯對於憲法之法性格的質疑。今稱憲法為政治法，則係因為憲法相較於其他法律



在目前台灣憲政運作上，交雜著相當程度的意識型態爭執，再加上憲法規定的不明確，許多憲政爭執的化解，司法院大法官是一個被賦予相當期待的憲政機關。本文相當肯定大法官在我國憲政發展上所承擔的功能。透過釋憲者的解釋功能，是可以達到寧靜的憲法變遷目的。使得憲法的規範性與憲政的實際能更加貼近。透過解釋，也能確認或者過濾出一些我國憲政上的慣例，有助於憲政的順暢運作。

---

顯現較弱的規範效力，並對政治力作某種程度的退讓；或因違憲審查權不及於特定具高度政治性的行為領域；或因法學方法論的修正，要求同時對於政治加以關照等緣故。參照，許宗力，「憲法與政治」，同作者，憲法與法治國行政，1999，頁4。

## 第四節 考試權在憲政秩序下的地位

### 一、憲政體制中的考試權

依憲法本文的設計，考試院與行政、立法、司法、監察等四院，各為國家最高憲政機關，地位相等，無分軒輊<sup>194</sup>。考試院下設有考選部、銓敘部以及公務人員保障暨培訓委員會。憲法第八十三條規定考試院的職權如下：考試院為全國最高考試機關，掌理考試、任用、銓敘、考績、級俸、升遷、保障、撫恤、退休、養老等事項。憲法增修條文第六條第一項，考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：一 考試。二 公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三 公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。由此可知，憲法本文與增修條文關於考試權的規範部份不盡相同。憲法增修條文已將考試院之權限做了某種程度上之限縮。整合考試院之職權可分為四大項：

#### A、考試權：

配合憲法第八十六條，考試院依法考選銓定資格者有三類人員，即公務人員、專門職業人員、技術人員等。而錄取名額則依憲法本文第八十五條之規定，該條規定目前已由憲法增修條文第六條第三項所取代。

#### B、掌理銓敘、保障、撫恤、退休之權：

銓敘，係指具有任用資格之考試及格人員，依公務人員任用法第十六條、第二十五條之規定，由銓敘部甚查資格、敘官等、敘職級、敘俸級之意。保障則為對於公務人員之身分加以保障，亦即公務人員非因

<sup>194</sup> 參考，大法官第3號解釋（1952.5.21）：「我國憲法依據孫中山先生創立中華民國之遺教而制定，載在前言，依憲法第53條（行政）、第62條（立法）、第77條（司法）、第83條（考試）、第90條（監察）等規定建置五院。本憲法原始賦與之職權各於所掌範圍內，為國家最高機關獨立行使職權，相互平等，初無軒輊。」

法定原因及依法定程序，不受撤職、休職或免職處分。撫恤者，係依公務人員撫卹法第二、三條之規定，對於現時經銓敘部審定資格登記有案之公務人員，因病故或意外身亡，或因公死亡者，給予其遺族撫恤金及殮葬補助費，使公務人員無後顧之憂，而能安心工作。而所謂退休，乃依公務人員退休法第五條規定，公務人員任職五年以上，年滿六十五歲，或心神喪失或身體殘廢，不堪任職者，依命令退休。若公務人員任職五年以上，年滿六十五歲，或任職滿二十五年自願退休者，亦應准其自願退休。

C、掌理任免、考績、及、陞遷、褒獎之法制事項：

有關任免、考績、級俸、陞遷與褒獎，分別規定在公務人員任用法、公務人員考績法（包括考績與陞遷）、公務人員俸給法，與褒揚條例第二條，勳章條例第六條均有詳細規定。但上述種種，考試院僅限法制事項，至於如何執行，則回歸到行政院。換言之，公務人員任免、考績、級俸、陞遷褒獎之政策，法案之提案，依法律授權之行政規章之訂定，仍由考試院主管；至於任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之依法執行，為各個行政機關之權責。

D、考試法律提案權：

考試院的法律提案權規定於憲法第八十七條，考試院關於所掌事項，得向立法院提出法律案<sup>195</sup>。但是相較於行政院對於立法院所通過之法律案，於認為窒礙難行時，有提出覆議之權，就考試權的部分並未規定。在憲法條文增修前，考試院之職權包括人事法案、人事政策及其具體執行。在此前提下，考試院長並不對立法院負責，既無負責關係，便無權力制衡制度的覆議提出權。憲法增修後，考試院的權限縮小，似更無承認其覆議權的必要。學者因此主張，除非是由行政院與考試院會銜提出的法案，由行政院提出覆議，否則應採否定見解<sup>196</sup>。這裡似乎也可以看出，考試院雖為五院之一，但是實際參與憲政權力運作的機會或頻率並不若行政、立法與司法權。

<sup>195</sup> 張世英，中華民國憲法與憲政，2001，3版，頁189以下。

<sup>196</sup> 李惠宗，憲法要義，1998，2版，頁407。

## 二、考試權與行政權之齟齬

執掌以上權責之我國考試院的設計與國外制度比較下，有一些本質上的差異。例如考試院職權與日本人事院之比較，日本人事院屬學理上內部組織，人事院屬內閣行政權下之組織，人事行政學者通常則將我國之人事行政歸類為所謂的「部外制」，亦有「院外制」之稱謂。但是因為我國在考試院外，另有行政院人事行政局之設置，因此我國的人事行政制度似難以單純的「部內制」或「部外制」稱之。行政院人事行政局自 1967 年至 1993 年雖被認為是身份不明的「黑機關」，但是這種現象於 1993 年人事行政局組織法制正常化後，人事行政機關歸屬行政機關，似乎是朝「部內制」的方向演變。不過，如果根據憲法增修條文第五條之規定，考試院還是國家最高人事行政主管機關。我國考試院考試委員之職權與日本人事官職權比較之下，日本國家公務員法第十二條列有十八項執掌，考試院組織法第七條則規定考試院「決定憲法所訂執掌之政策及有關重大事項，得召集有關機關會商解決之」。在行政院人事行政局承擔了人事行政的大部分權責之後，我國考試院與日本「部內制」的人事院相比，日本人事院雖非獨立機關而且組織不大，然而主管職務卻相當多，權限亦相當大。反觀我國考試機關為獨立機關，組織龐大，職務不多，權限亦有限，相較之下，我國考試機關組織單獨一院的設計似有過度膨脹之嫌<sup>197</sup>。

考試之能獨立為一權並設立成為五院政府的院級機關，最主要的原因在於孫中山先生之大力提倡，其最終目的乃是著眼於希望透過公平、獨立的考試替政府拔擢人，並建立政府文官制度。但是事實上，政府真正的用人單位還是在於行政機關本身<sup>198</sup>。

在第二次修憲及 1993 年十二月三十日立法院通過「行政院人事行政局組織條例」後，雖將人事行政局原本妾身不明的情況予以法制化，惟傳統上有關「考試」與「人事行政」二者間的分際，至今仍未解決。

<sup>197</sup> 邱垂泰/邱志淳，「考試權與人事行政權之比較研究—第三階段憲法增修條文第五條的評價」，立法院院聞第二十四卷第十期，頁 12 以下。

<sup>198</sup> 邱志淳，「『考試』與『人事行政』之涵義辯疑：兼論憲政改革後考試院之定位」，世新大學學報，1997.10，頁 39。

(一) 與行政權重疊之處—考試權與人事行政權的區分<sup>199</sup>

考試權與人事行政間之區分，其主要爭點在於考試權是否包含銓敘權與人事行政權？對此，學者眾說紛紜。採否定說者，主要是從權力分立的角度出發。蓋銓敘權與人事行政應屬行政院，況從國父遺教當中，國父僅主張設立獨立之機關，專掌考選官吏之權，並未提及到銓敘。再者，從比較憲法學的觀點來看，世界各國少有如我國設置考試院者。我國憲法雖然設有獨立之考試院，但考用卻無法合一（往往發生「考非所用」、「考無所用」與「用多考少」的缺憾<sup>200</sup>），反而無法滿足行政上之需要<sup>201</sup>。採肯定說者，則多自支持五權憲法的角度立論。甚至有認為「主持人事行政之人員由考試院的銓敘部握有實際控制之權，由銓敘部調度雖未完全成熟健全，但在我國要確保文官制度之實現，該制度是大有裨補的」<sup>202</sup>。

在此，應該將問題的本質回歸到考試權與人事行政權兩者的差異性上去討論人事行政權可否包含考試權？或者是行政權包含人事行政權，而考試權只是人事行政事項之其中一項而已？要回答此一問題，有必要先確認行政院人事行政局之定位及職權。

(二) 行政院人事行政局之定位及職權

人事行政局之所以設立，其目的在於考試院與行政院之間權責的無法配合。由於考試院為全國最高考試機關，掌理考銓及一切人事行政政策及法制的訂定與人事管理事宜，且其具有獨立超然之地位，獨立於行政系統之外，造成一切作為難免有閉門造車之虞，無法與行政部門之實際需要相互配合。尤其是部份考選及人事行政措施，諸如考試及格人員之分發、俸給之調整等，難以獲得行政部門之支持與配合，

<sup>199</sup> 邱垂泰/邱志淳，前揭文，頁 14。

<sup>200</sup> 陳新民，中華民國憲法釋論，2001 年，4 版，頁 692。

<sup>201</sup> 詳參，董翔飛，中國憲法與政府，1992，頁 425，張潤書，行政學，1993，4 版，頁 510~512。

<sup>202</sup> 參，戴季陶，「考試院之籌備成立和五院制的運用講詞」，戴季陶先生與考銓制度，1985 年，頁 251~252，羅志淵，中國憲法釋論，1970，3 版，頁 129~130；引自，邱垂泰/邱志淳，前揭文，頁 15。

以致難臻事功<sup>203</sup>。因此才有在行政院下另外設置人事行政局的設計。

有關行政院人事行政局之定位，於民國 1991 年五月一日及 1992 年五月二十八日兩次憲法增修後，在第二次增修條文中第九條第二項，已將行政院人事行政局定位為「憲定機關」（其規定為：「行政院得設人事行政局。」）。至於須否設置人事行政局，應由行政院來認定，而非由考試院認定。但行政院所屬人事行政局有關人事之考銓業務，係受考試院指揮和監督<sup>204</sup>。此為行政院人事行政局組織條例第一條所明定。從人事行政局各處之執掌加以觀察，凡涉及考試院職權者，除有關行政院所屬各機關人事機構設置及人事人員之管理權力外，餘均僅具研議或擬議權力，並不具有決策或審議權，理應不至於與考試院發生競合問題，侵犯到憲法第八十三條所賦予考試權之職權。如有所謂侵犯考試權職權之情事，則係肇因於「行政院所屬各級人事機關人員設置管理要點」。依據該項要點，行政院人事行政局取得了本應屬於銓敘部掌理之行政院及其所屬各級機關之人事管理權。前述要點為行政命令，理應不能與具有法律地位之「人事管理條例」相牴觸<sup>205</sup>。

至於人事行政局之職權，依據該局組織規程第四條之規定，掌立下列事項：

- 1、統籌各級行政機關及公營事業機構之人事管理；
- 2、人事政策及人事法規之建議與研擬；
- 3、行政院所屬各級人事機構設置、變更之擬議或審核；
- 4、行政院所屬各級行政機關及公營事業機構內人事人員派免、

<sup>203</sup> 許濱松，「行政院人事行政局的過去與未來」，人事月刊第十七卷第四期，頁 20。

<sup>204</sup> 張世燮，同註 2，頁 193。

<sup>205</sup> 許濱松，前揭文，頁 7、8：行政院所屬各級人事機構人員設置管理要點第六、十、十六等條之規定，行政院及其所屬各機關、學校、事業機構之人事管理權，則轉歸人事行政局掌理。不論管轄機關為何，各級人事機關均應稟承上級人事行政或管理機構之指揮與命令，負責人事業務之執行。由於各級人事人員之考績及陞遷、調遣，主要決定於上級人事管理機構、人事行政局或銓敘部，致使人事人員偶有不能與機關首長相配合之情事發生。

遷調、考核、獎懲之擬議；

- 5、戰地及收復地區人事制度之規劃、研議；
- 6、各項人才之儲備；
- 7、各級行政機關簡任以上人員派免、遷調之研議、審核；
- 8、各級行政機關組織法規及編制員額之研議、審核；
- 9、行政院所屬各公營事業機構首長及董、監事派免、遷調之審核；
- 10、行政院所屬各級機關需用人員之統籌、分發及擬議；
- 11、各級行政機關考核制度之規劃及增進工作效率之擬議；
- 12、各級行政機關現職人員之調查、考核、統計、及分析；
- 13、各級行政機關考績、獎懲之和議與研擬；
- 14、各級行政機關及公營事業機構之政績、業績、考核資料之整理；
- 15、各級行政機關公務人員訓練與進修之規劃與擬議；
- 16、各級行政機關請頒勳獎、榮典及褒揚案件之擬議；
- 17、員工待遇、獎金及福利之規劃與擬議；
- 18、各級行政機關公務人員保險業務改進之建議；
- 19、各級行政機關公務人員退休、撫卹之規劃，核議；
- 20、人事資料之調查、統計、保管、分析及運用；
- 21、人事簿冊、卡片之編制及登記。

由上可知，雖說人事行政局對於有關考試院職權之部份僅具研議或擬議之權，侵奪銓敘部職權之情事已有所減輕<sup>206</sup>，惟考試院之職權遭到瓜分，特別是行政院所屬人員的管理權限，考試院的考試決策常

---

<sup>206</sup> 許濱松，前揭文，頁 21-22

與人事行政局的用人需要也常產生落差，影響憲法對考試院獨立成一院的設計原意，已是不爭的事實。

### 三、考試權與司法權之運作關係

考試院與司法院權限重疊之部分，可能發生在於公務人員之懲處救濟問題上。所謂公務員之懲處處分，係以現行公務人員考績法為依據，而課與公務人員行政責任之制度。在懲處處分之救濟方面，公務人員受免職處分，早期僅能依據公務人員考績法第十七條之規定向上級機關提起復審，向銓敘部提再復審。從大法官釋字第二四三號解釋作成後，將復審，再復審程序解為相當於訴願再訴願之程序，若有不服，得向行政法院提起行政訴訟。民國 1996 年公務人員保障法通過，對於公務人員所受之行政處分，依該法第十八條之規定，公務人員得依法向原處分機關之上級機關提出復審，若有不服得向考試院所屬公務人員保障暨培訓委員會提請再復審，仍有不服則依據大法官解釋第二九八號解釋，在公務人員考績及懲戒之法律修正前，向行政法院提起行政訴訟，而所謂之行政處分當然包括免職處分。因此，現行公務人員免職處分之伺候救濟程序，在大法官釋字第二四三號、釋字第二九八號及公務員保障法頒布之後，大體上已經漸趨周延。

另外考試院所屬之公務人員保障暨培訓委員會除了職司公務員保障功能外，尚承擔部分公務人員的訓練業務，其與人事行政局或其他行政機關的公務人員訓練業務也多有重疊。事實上，因為行政機關對於本身公務人員的訓練往往較保訓會適當，因此應可考慮將此項訓練業務自保訓會之業務中排除<sup>207</sup>。

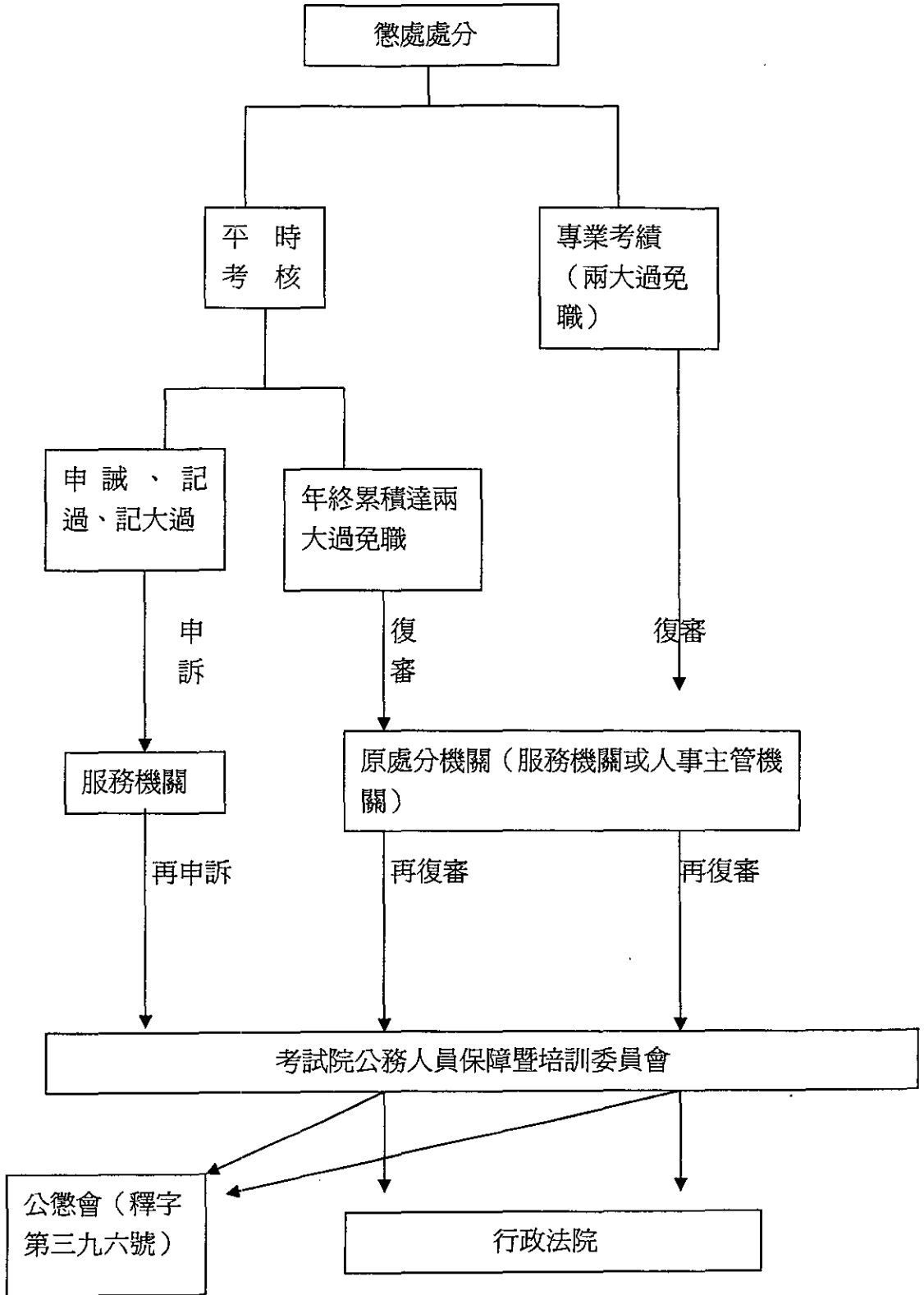
---

<sup>207</sup> 同見解，參，陳新民，前揭書，頁 699。



圖 3-4-1 懲處處分之流程

懲處處分之圖示<sup>208</sup>



<sup>208</sup> 徐崑明，論公務人員保障制度—以美國法之比較為中心，政治大學法律系研究所碩士論文，2000.6，頁 148。

#### 四、小結 - 考試權在憲政秩序下獨立存在的合理性評估

考試院雖在憲法的地位上與行政院等同，但若干權力已遭行政院瓜分，因此往往引起批評，質疑考試院究竟有無獨立存在之必要。從五權憲法以觀，應將考試院的權力予以集中，而非分散於行政院，影響考試權功能的充分發揮。另一方面，若以考試權之本質觀察，其與人事行政局之間的關係應被釐清。原本憲法的設計，是希望由專責機構——考試院掌理公務員之考銓及人事行政事宜，收作法統一及確實改革之效。同時達到防止任用私人及政治因素影響政府用人之效果。進而統籌辦理公務員進用考試，使用人標準一致，並減少各機關自行辦理考試可能增加的經費支出。並統一考試及統一分發，杜絕人情因素之影響。但是由於部外制條件並不全然具備，致使部外制之優點未能全然發揮。例如作為部外制之人事機構，應具有獨立向國會提出預算案之權力，以免其預算編制受至於行政部門，無法發揮牽制之效果。而我國之考試院，其概算送行政院會總編制中央政府總預算。過去亦曾發生銓敘部概算被刪減之事例。如欲確保考試院的真正超然獨立，似乎應賦予考試院有獨立向立法院提出預算案之權力。

而就考試權的實際運作而言，並未能善盡防杜未具任用資格人員進用之功能。作為部外制之人事機構，其之所以被賦予獨立超然地位，旨在防止政府用人避免受到政治因素與人情因素之影響，確保功績制度之推行。然事實上，特別是在威權時代，透過一些特殊的考試途徑，並無法充分防堵政治因素的左右。而頗受詬病的憲法第八十五條，按省區分別規定名額，舉行考試之規定，因為在台灣施行的違反平等現象，也已經憲法增修條文第六條第三項規定加以停止適用。最後因為人事行政局的設置，致使機關首長之人事管理權被分割出去，使機關首長難有足夠權力克盡其責。我國考試院獨立於行政院之外，且各級人事機構與人員又獨立成爲一系統，人事管理權歸行政院人事行政局行使，確實減損考試院原先設計的功能<sup>209</sup>。

在現行的憲政運作中，考試權其實並非政治權力運作的核心角力

<sup>209</sup> 許濱松，前揭文，頁9以下。

場域。在政黨輪替之後，雖然有著立法院對於新任考試院正副院長同意權行使的爭執，但是終究不會嚴重到發生憲政上的危機，或憲政運作的停滯。因此若要考慮考試院存廢的問題，在不問修憲的事實難度的前提下（亦即，依照憲法第 174 條第 2 項與憲法增修條文第 1 條第 2 項第 1 款之規定，目前憲法的修憲發動權已專由立法院為之。國民大會則已經轉形成「任務型國大」。修憲程序由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，擬定憲法修正案，提請國民大會複決（只能全案表決）。此項憲法修正案，應於國民大會開會前半年公告之。立法院通過的修憲草案，解釋上應由立法院長（而非總統）公告之。在目前的立法院政治結構下，修憲的難度極高。），若是廢除考試院，應該考量考試院目前的職掌，應如何重新分配。相對地，也應該考量，目前考試院以外的其他機關，可否承擔現有考試院的權限。或者在廢除考試院後，還須另外設置其他新的機關來承擔現有考試院的職掌。以後者而言，五權體制將有所改變，同時必須動員修憲的能量，另外設置其他的憲法機關。至於前者，則涉及到考試院目前功能或組織的調整，此即使不進行修憲廢除考試院，亦可完成。首先就人事考銓任用的獨立性與公平性，本文認為仍然有維持的必要。同時以行政院人事行政局而言，並無法承擔目前考試院的銓敘業務。問題的核心應在於，有無以一院之格局來設計之必要。特別是人事管理的重要權限由人事行政局承擔後，銓敘的專門業務雖仍可以保留，再加上考試以及公務員的保障（至於訓練業務宜由行政機關自行承擔），以一公正的獨立委員會設計，應該可以承擔以及確保這些業務的執行。因此，將來不論是修憲變動或維持五權的現有架構，考試院功能性的職權調整、重新釐清分配應該是首要考量。本文在此主張應該針對考試院的權責作調整，將可以回歸行政院的權限部分回歸行政院，應該獨立於行政權外行使的職權部分，則保留給考試院。修憲的目的應不在於廢考試院，而在於檢討考試院目前的職掌。

## 第五節 監察權在憲政秩序下的地位

### 一、 憲政體制中的監察權變革

憲法中原本對於監察院的設計，仿古代監察制度，希望監察委員能稟其風骨，「遇君王有過，冒死直薦」，同時糾彈違法失職百官。因此在憲法中規定監察委員有類似國大代表與立法委員之言論免責權、不逮捕特權、並有對於大法官人選的同意權、對於行政機關的調查權、糾正權、糾舉權與彈劾權等。監察委員的選舉方式則由地方議會間接選舉產生（憲法第九十一條）。但是 1994 年修憲時起，刪除了監察院的人事同意權，並一再調整監察院的選舉方式，最後規定由總統提名，立法院同意，並因此以監委不復具民意代表為由，免其言論免責與不受逮捕之特權。現行憲法增修條文的規定，則是賦予監察院擁有調查權、糾正權、糾舉權與彈劾權，若依其他法律規定，則仍擁有巡察權、監試權、審計權與受理公職人員財產申報等權力<sup>210</sup>。至此，監察院由原先大法官解釋第七十六號所稱相當我國國會的性質，轉變為所謂的「準司法機關」（換言之，監察權本身不具司法審判權，但職權類似司法權，更具體一點說明，其糾彈權以調查官吏違法失職為主，與檢察權性質相近）。

### 二、 監察權與立法權之齟齬

#### （一）調查權的歸屬爭議

##### 1. 概說

大法官釋字第三二五號解釋理由書第二段提及，憲法於國民大會之外，設立五院分掌行政、立法、司法、考試監察五權，均為國家最高機關，彼此職權，並經憲法與以劃分，與外國三權分立制度本不完全相同，其中何者相當於民主國家之國會，與五院職權之劃分並無必

<sup>210</sup> 參，陳新民，前揭書，頁 722。

然之關聯，憲法增修條文既未對五院體制有所變更，亦未增加立法院之職權，則監察院對於中央級公務人員認為有失職或違法情事，得提出糾舉、彈劾及限於對行政院及其有關部會得提出之糾正，以及為行使此等職權，依憲法第九十五條，第九十六條具有之調查權，既未修改，自仍應專由監察院行使。關於上開解釋案，所欲釐清者，即為監察院與行政院二機關其所擁有之調查權，究竟有何不同。雖然憲法中規定調查權係在監察院一章，但是否即無法承認立法院所謂隱含的調查權？

1993年1月18日，立法院院會討論立法院組織法第十八條條文時決議，增列第三項：「為確保立法權之行使，得設專案小組，向行政院及其各部會，調閱其所發布之命令及各種有關文件。」該案經行政院院會於同年1月29日決議，認為立法院院會所通過之立法院組織法中增列調查權，與憲法精神有所抵觸，窒礙難行，因而要求呈請總統核可後，移請立法院覆議。其中爭議亦在於立法院的調閱權性質為何？與監察院的調查權有無重疊之處？

當時行政院提出此項覆議案之理由有二：

(A) 立法院依憲法第六十二條規定，為國家最高立法機關，代表人民行使立法權，其所議決者，依憲法第六十三條規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家重要事項之權。」為議決將來發生規範作用之事項。憲法第五十七條第一款明定「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責。」與監察院依憲法增修條文第十五條規定監察院為國家最高監察機關，並依憲法第九十五條規定「監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件。」行使調查權，以查究違法失職之既成事實為其調查對象，顯然各有分際。

(B) 立法院組織法第十八條修正案增列第三項：「為確保立法權之行使，得設專案小組，向行政院及其各部會，調閱其所發布之命令及各種有關文件。」擬賦與立法院調查權，與前敘憲法意旨及精神

顯屬不合外，事實上立法院及監察院職權重疊行使，輒會形成行政部門左右為難，難以因應，實在窒礙難行<sup>211</sup>。

本案係爭之點即在於，立法院組織法所規定之「調閱權」是否即是西方議會政治制度下所派生之「國會調查權」？不可諱言的是，第二屆立法委員全面改選之後，人人挾其民意基礎，大肆地提昇其自主性，加以監察院改制後，司法院大法官會議解釋釋字第七十六號所稱「國民大會、立法院、監察院、共同相當於民主國家之國會」的情況亦不復存在。因而本案中，所謂之國會調查權（實為命令或文件的調閱權）是否因立法院以自行修改立法院組織法的方式而得以「回復」？即生憲法上之疑義。立法院是否應具有國會調查權？此涉憲法規範（明示或隱含）內容之解釋。立法院可否自行修改立法院組織法明定其具有國會調查權？此關涉憲法機關之權力是否得以位階較低之法律加以「賦予」（若此本屬憲法規範之隱含內容，則立法院組織法之該當規定只是將之「明示」出來罷了）？

## 2. 立法院是否亦應具有國會調查權

### (1) 國會調查權之意義

國會調查權（Power of Investigation）乃係國會為行使立法權、預算議決權與行政監督權之必要，得對政府機關、官吏、或人民為必要調查之權力也<sup>212</sup>。亦有學者稱國會調查權乃國會為貫徹其職權之行使，就其權限範圍，依法所為了解事實真相，搜集有關資料，研判有關問題之權力<sup>213</sup>。從調查權之內涵出發，民主國家中調查權之行使主體為國會。立法機關（國會）除了擁有立法權外，為防犯行政機關濫權腐化，而須有適當的監督方法。其中質詢權為國會用以監督政府行政之政治措施，彈劾權則為國會用以監督政府行政之司法措施，而調

<sup>211</sup> 參閱，中國時報，1993.1.29，第一版。

<sup>212</sup> 林紀東，比較憲法，1980，初版，頁387；劉志鵬，日本國會國政調查權之研究，台大法研碩士論文，1982，頁1。

<sup>213</sup> 洪德旋，美國國會的調查權，1974，頁4-5，引自，江大樹，「國會調查權與聽證制度」，收於，國家政策研究中心智庫叢書，民主制度設計，1992，初版，頁220。

查權乃介於二者之間兼具政治性與司法性，就強制立即調查所欲追究的懲罰目的觀之，調查權之程序較質詢權嚴謹，具有司法性；就公開程序與立法資訊的蒐集方面觀之，調查權又具有政治性。調查權是一種手段也是一種目的，就手段而言，調查權可輔助彈劾權等其他監督權之行使，故是一種附帶的權利；就目的言，經由調查的過程，不但能蒐集資訊，且將政府施政暴露於陽光下，以供大眾監督<sup>214</sup>。

依學者 F. W. Maitland 所稱，在十六世紀之英國下院，即已有為調查下院議員而任命委員會的情況發生<sup>215</sup>。在 1586 年的下院，即主張調查 (inquire) 選舉糾紛之諸情事者是下院的權限，爾來此作用被屢屢地行使，因而一般認為此即屬下院之權限<sup>216</sup>。更有學者認為調查委員會之先驅，應上溯至 1340 年<sup>217</sup>。然無論如何，時至今日英美法德日諸國，恆認為國會應具有調查權。蓋為期國會行使職權，正確無誤起見，宜使其對各種國政，有正確的知識<sup>218</sup>。

學者有將議會之此種審（調）查權分為四種以觀：一是彈劾審（調），即審查高級官吏有否違法行為，以備提出彈劾案。二是選舉審（調）查，即審查選舉之時，政府有否干涉或不正當的行為。三是行政審（調）查，即審查某項行政，研究其利弊所在，以便此後改革。四是立法審（調）查，即在制定某項法律之先，審查該項法律所關聯的政治經濟以及社會的情況，以作立法之準備<sup>219</sup>。從歷史源流的角度來看，國會調查權之行使，原先應該是出自於事後監督的立場，而後逐漸地對於國會之其它相關之職權行使，如單純立法權之行使，亦認其具有調查權。

國會調查權若依其事前（立法）、事後（監督）性質區分，本文

<sup>214</sup> 張瑞濱，「五權憲法中監察院調查權之研究」，國立國父紀念館館刊，2000.11.12，頁 14。

<sup>215</sup> F. W. Maitland, *The Constitutional History of England*, 1908, 頁 241-248，引自，孝忠延夫，*國政調查權の研究*，法律文化社，1990，初版，頁 5。

<sup>216</sup> 同上註，頁 5。

<sup>217</sup> 孝忠延夫，前揭書，頁 5。

<sup>218</sup> 林紀東，*中華民國憲法逐條釋義(二)*，1988，修訂四版，頁 387。

<sup>219</sup> J. Hatschek, *Deutsches und Preussisches Staatsrecht*, Bd. I, 2. Aufl., 1930, S. 695.

所欲探究者，勿寧較側重於有關事前調查的部分。也就是國會（或特指立法機關）對於立法事項，應否具有調查權的問題。美國聯邦最高法院於 1927 年 *McGrain v. Daugherty* 一案之判決書中即云：「調查權對於立法權能而言，乃是本質的及適切的輔助機能，立法機關如欠缺關於立法所需之知識，則不能為賢明或有效之立法。如未具必要之知識時，應設法獲得之」<sup>220</sup>。

## (2) 國會行使調查權之法理基礎

關於此一問題，英美以及歐洲大陸部份之國家，均以其為國會之天賦權力(Inherent Power)，英國后座法庭法官 Lord Coleridge 在 *Howard v. Gosset* 一案判決中，即持此種見解。氏謂「凡與公共幸福有關之事項，而為國會議員所必須知曉者，則國會均有機會調查，此乃為國會制度與生俱來之權力」。其在美國，則最高法院於 *McGrain v. Daugherty* 一案判決中，亦謂「在制定法律之時，享有權力以獲得一切必需之資料，即為國會立法權之一種特性（An Attribute of the Power to Legislate）。且此種性質，在美國獨立以前，已早經各州議會與英國國會予以明確之承認，復為美國各級法院在屢次判決之中，予以有利之支持」。此是為國會之天賦權力說。又或以其為國會之潛在權力（Implied Power）。蓋各國憲法法律，均謂國會得行使立法、彈劾、議決租稅、批准條約，以及一切其他之權力；但不論國會行使何種權力，均得先之以調查，故調查權即潛藏在於各種權力之中，是為潛在權力說<sup>221</sup>。採此說者有英、美、法國第三共和，各該國之憲法雖均未有關於國會調查權力之規定，然而此等國家國會之得行使此項權力自若，不特未遭法律學家之非難，且復屢經法院判決，明白承認國會行使此項權力之正當。

然而自十九世紀以來，迄今各國憲法則均傾向於對國會調查權力予以明文之規定。如 1946 年之日本國憲法第六十二條、德國於威瑪憲

<sup>220</sup> 史尚寬，「議會調查權之現況與五國監察院調查權之展望」，東方雜誌復刊 1 卷 12 期，頁 15。

<sup>221</sup> 曾繁康，比較憲法，1985，5 版，頁 331。



法第三十四條及基本法第四十四條等是。是則在此等國家，國會調查權之行使，非天賦權力或潛在權力，而係出於一國憲法之授權，故其所行使者，為憲法權力<sup>222</sup>。

### (3)我國國會調查權之存屬：

#### A.立法院是否具有國會調查權？

我國憲法第九十五條規定：「監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會，調閱其所發佈之命令，及各種有關文件。」第九十六條規定：「監察院得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，調查其是否違法或失職。」第九十九條規定：「監察院對於司法院或考試院人員失職或違法之彈劾，適用本憲法第九十五條之規定。」另憲法增修條文第七條第四項復規定：「監察院對於監察院人員失職或違法之彈劾，適用憲法第九十五條、第九十七條第二項之規定。」所以監察院各委員會之具有調查權，並無疑義。

反觀立法院則因憲法無行使調查權之明文規定，所以每遇須用調查權之問題，亦多改為行使質詢權以求達到目的<sup>223</sup>。因為憲法明文規定立法院對行政部門獲取資訊的方法，僅有兩種途徑，不是透過質詢（憲法第五十七條第一款），就是透過到會備詢（憲法第六十七條第二項）<sup>224</sup>。

然而學者多認為即使憲法對於立法院的部分無類似監察院之規定，然不能因此之故，遂謂立法院各委員會，不具調查權<sup>225</sup>。同時又因調查權有具有積極之性質者，如為準備立法之立法調查是；有具消極之性質者，如前所述之選舉調查是。故學者林紀東教授認為當立法院為準備立法之必要，得引申憲法第六十七條第二項之意旨，為各種必要之調查<sup>226</sup>。是則可以認為監察院所行使者，為由憲法明文規定所

<sup>222</sup> 同上註，頁 331-332。

<sup>223</sup> 同上註，頁 338。

<sup>224</sup> 蘇永欽，「立院覆議案無關倒閣權」，聯合報，1993.1.29。

<sup>225</sup> 林紀東，前揭書，頁 388；許宗力，「立監兩院調查權不應混為一談」，中國時報，1993.1.29。

<sup>226</sup> 林紀東，前揭書，頁 388。

授與之列舉權，而立法院所行使者，則係發生在憲法體制下之潛在權或天賦權，乃為其法理基礎區別之所在<sup>227</sup>。

#### B. 監察院改制後對國會調查權之歸屬有無影響？

依憲法增修條文規定可知，監察委員自第二屆起改由總統提名，經立法院同意後任命。同時改制後之監察院不復行使同意權；監察委員須超出黨派之外，依據法律獨立行使職權，且不復享有言論免責特權及不逮捕特權。凡此均足以說明，改制後之監察院已非司法院大法官會議解釋釋字第七十六號所指稱之相當於民主國家之國會。因而有謂既然監察院已不相當於國會，自無從擁有改制前原有職掌的「國會調查糾彈權」<sup>228</sup>。並且應將此一「國會調查糾彈權」回歸立法院，其主要之理由乃謂：「……立法院…代表人民行使立法權（憲法第六十二條），而依憲法學理及各國實例，「立法權」在廣義上應可包括國會調查糾彈權。又立法院的職權乃例示性地規定在憲法第六十三條，其中包括了議決「國家其他重要事項之權」——似此概括性的規範適足以彈性地容納國會調查、糾彈權的回歸，而國會調查並糾彈違失官員一事，攸關民權伸張與人權保障，自應該當於立法院有權議決之『國家重要事項』」<sup>229</sup>。

對於此種見解對實定憲法之解釋恐有失偏頗。誠然由上述所列憲法增修條文之規定可知，改制後之監察院已失其國會之性質，儼然已成為「全國最高之政風機關」<sup>230</sup>，而僅具「準司法機關」之性質。然而由憲法本文及增修條文仍看不出監察院之原有職權（指調查權、糾彈權）有何變動。故若僅以監察院失其國會性質即謂此種糾彈性質之調查權應「回歸」立法院，其論理似乎太牽強。況且外國立法例如瑞典之國會並無此種國會調查權<sup>231</sup>，所以國會必然具有此種國會調查權

<sup>227</sup> 曾繁康，前揭書，頁 338。

<sup>228</sup> 宋皇佑，「國會調查糾彈權之回歸」，律師通訊 159 期，1992.12，頁 22。

<sup>229</sup> 同上註，頁 23。

<sup>230</sup> 「全國最高之政風機關」非憲法定義之機關名稱，監察院之性質或與此名稱之實質內涵相當，然吾人以爲仍不宜遽然稱之。

<sup>231</sup> 方娜蓉，行政監察使(Ombudsman)制度之研究，中興法研碩士論文，1989.6，頁 17。

的邏輯推論亦有待商榷。

再者，論者每遇此一問題時，總不忘從三權分立或五權分立的不同立場分論調查權之歸屬。就制度之應然面而言，以此為論述之出發點誠屬無可厚非。但就規範之實然面而言，這種對立的爭辯即不具實益。

吾人以為今日監察委員關於糾彈調查權之行使，似較近於北歐等西方國家所設置之行政監察使（Ombudsman），同時 Ombudsman 制度，依制度之機能，又可區分為議會型 Ombudsman、行政救濟型 Ombudsman 及苦情處理型 Ombudsman 等<sup>232</sup>。

而在目前的憲法規範下，當初之憲法設計者即不希望由立法院職掌糾彈調查權，而今日之監察委員實則較類似行政救濟型 Ombudsman 及苦情處理型 Ombudsman（此容有爭議）。因此即使監察院之性質改變，並不代表其原有之職掌即須「回歸」立法院。吾人毋寧相信，立法院本具有因立法需要而得行使之立法調查權，而監察院即使改制，仍職司監察糾彈之任務，其調查權之行使更是憲法明文所賦與者，惟其所不同者，乃監察委員行使是項職權，應不僅是基於行政監察之機能，同時也能基於行政救濟機能，成為保障人民權益的簡易救濟制度<sup>233</sup>。是故監察院之改制並不影響監察院之職權。

### 3. 立法院可否自行修改立法院組織法，明定其具有國會調查權

論者以為當時立法院修正立法院組織法第十八條增列第三項，明定立法院有對行政院及其各部會所發布之命令及相關文件之調閱權，而因調閱權是國會調查權所衍生出來的權利，是故立法院有濫用其組織立法權，逾越或補充了憲法的界限，而做了原則性的權力重分配。而其前提乃在於憲法在立法院的部分付之闕如地未作規定，卻在監察院的部分明文規定，顯見立法院之調查權非憲法之「隱含」的權利<sup>234</sup>。

<sup>232</sup> 同上註，頁 21。

<sup>233</sup> 或有認監察院應只限於對高級文官之糾彈，而不應對於任何事項與任何官員都行使糾彈權。

<sup>234</sup> 「平議立院自創調閱權的憲法爭論」，中國時報社論，1993.1.30.

對此吾人以爲，西方國家對於國會調查權之存屬，無論是在憲法中明定，或者求之於憲政慣例，其具體之行使範圍與方式均須有明確之規範，蓋其調查權之行使往往涉及基本人權（如證人隱私權）之限制，調查權與司法權界限或司法權與行政權界限，調查人員之保密義務等問題。我國憲法對於監察院的部分即特就此種由立法院分出之糾彈調查權加以明定。而調查權之行使則爲監察法所規定。至於立法院欲行使之立法「調閱權」，則爲分出糾彈權（審計權）後所餘之「立法固有權」，況且許多權力機關行使的職權都可能只在法律中依照憲法精神而訂定。所以依法理，立法院所通過的任何法律只要不侵犯其他機關之權限，就不算逾越憲法界限<sup>235</sup>。因而除非立法院修正立法院組織法第十八條所增列之「調閱權」是爲行使糾彈調查之用，否則難謂其改變了憲法原有之機關權力分配。

綜上所述，立法院在今日之政治潮流中，隱然居於主流之地位，其自不干淪爲行政機關之橡皮圖章；整個政治的角力將是在立法院的主導下運作，因此立法院多少抱著「收復失土」的心態，企圖施展過去被有意無意所壓制的權力。吾人認爲立法院擁有立法調查權概無疑問，以立法院組織法的型式增列（實爲將之明文化）亦不逾越憲法界限。爲目前規範下僅爲「調閱權」，其內容應與監察院的職權區分。

#### 4. 目前立法院所擁有之「調查權」內容

我國憲法下，監察院獨立於立法院，調查權之部份亦從中脫離，在憲政的運作中，調查權之行使與其他民主國家迥異。

目前憲法增修條文中，監察院的職權如下（憲法增修條文第七條第一項）：

主要職權：彈劾、糾舉、審計。

輔助職權－> 衍伸職權：調查－> 詢問，監視。

文件調閱－> 進入、保全證件，質問。

---

<sup>235</sup> 許宗力，前揭文。

立法院之主要職權：立法（包含議決法律案，與提出修憲案）。

議決行政院提出之重要議案（預算、戒嚴、大赦，宣戰、媾和，條約及其他）。

同意權。

聽取行政院院長施政方針及報告。

不同意行政院之重要決策。

追認總統緊急命令。

審議審計長審核報告。

解決中央地方權限爭議。

其輔助職權有：質詢行政院長及行政院各部會首長。

委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會被詢<sup>236</sup>。

立法院之調查權，具體而言是「調閱權」，顧名思義，係指立法院為行使制定法律、審核預算、遂行質詢、釐定政策監督政府之必要，而對政府機關、各級官吏和一般民眾，實行必要調查之立法輔助權，分析言之：

a、調閱權乃是附屬於立法權之從權力，具有附屬性，不能單獨行使，它是行使立法權所衍生的權限，也是一種輔助權限。

b、調閱權之行使，須於「仍有不明瞭」或「必要時」始得為之。所謂「仍有不明瞭」或「必要時」，係指立法委員本得於開會時以質詢或詢問，就詢問事項經由受質詢人或應邀列席人員所說明之事實或發表之意見，而明瞭有關事項。如有不明瞭或對答詢之內容有所疑義，甚至為準備質詢之必要而符合比例原則而言。

c、調閱權必須經由院會或委員會決議，使得行使。因此，在性質

---

<sup>236</sup> 蘇永欽，「試析國會調查權的憲法爭議」，走向憲政主義，1994.6，初版，頁 214。

上，屬於立法院的職權，為集體行使的職權，故非立法委員個人行使的職權。

立法院調閱權之概念，如前所述，規定於立法院組織法第十八條第三項，然而文件調閱權是否及等於國會調閱權？按國會調閱權，乃指國會謂行使立法權、預算議決權與行政監督之必要，得對政府機關、官吏或人為必要調查之權力。國會調查權之主要功能在於輔助立法權之行使，從事立法之準備工作，不過，由於立法權之對象十分廣泛，故在國政調查權的運作時，其範圍亦將擴大，而及於預算審議權的準備工作。我國立法院調閱權，雖據大法官會議解釋以憲法之五權體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權即為行使此等職權，憲法第九十五條，九十六條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使，惟立法院調閱之目的暨細微立法政策之研究、了解、建議而發動，屬對「事」之一般性調查，其與糾彈調查顯然不同<sup>237</sup>。

大法官對此問題釋字三二五號解釋中亦有所闡釋。從釋字第三二五號解釋中，大法官對於立法院是否應擁有調查權，非從國會與調查權之關係出發，而係從五權憲法的體系為著眼處。吾人以為國會是否應有調查權與我國立法院是否應有調查權，其回答的方向須有所區別。蓋若國會擁有積極主動的調查權，而非被動的等待行政官員提供資料，必然有利於立法權之行使<sup>238</sup>。釋字第三二五號解釋首先確認了原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正等權之調查權仍應「專」由監察院行使，雖各國彈劾權的發動多由國會為之，但因我國五院體制並未改變，故立法院並無行使彈劾權之調查權。其次，確認了立法院除了憲法第五十七條第一款、六十七條第二項之規定外，為行使其職權，亦有某程度之調查權。然此調查權之限制如下：

立法調查權只限於請求提供資料或調閱文件有無進一步之權力則

<sup>237</sup> 許劍英，立法院委員會委員會立法審查權限之研究，私立輔仁大學博士論文，1997.6。

<sup>238</sup> 楊泰順，「立法院何以應該擁有調查權」，民主通訊，第五十六期，1993.3。

未說明。

立法調查權之行使須以行使立法院職權為目的，且須經院會或委員會之決議。

行政機關對立法院之調閱文件，非依法律及正當理由不得拒絕，然針對立法機關可能行使之調查權，行政院以草擬「立法調閱權處理辦法」加以因應。

立法調閱權並非毫無限制，其範圍與監察原調查權之限制同<sup>239</sup>。

另外，學者蘇永欽先生對該解釋之看法為「大法官在本號解釋很清楚的認定：立法院沒有那種獨立的、無範圍限制的國政調查權，連監察院都只有輔助性質的調查權；立法院沒有對公務人員違法失職的調查權（此為監察院專有）；立法院有的是『為使立法院發揮其功能』而行使質詢權與詢問權，仍不明瞭時，才能行使的兩種資訊權。從文字上來看，大法官非常謹慎的創設了憲法所未規定的兩種，可以說只是兩種輔助權的輔助權，其行使方面有仍不明瞭、就議案涉及事項、必要時等的實體限制，另一方面還有經院會或委員會之決議或經院會決議的程序限制，其效力也僅止於受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。」<sup>240</sup>

綜觀立法院與監察院之調查權，由於我國憲政體制之緣故，將西方民主國家之國會調查權分由兩個獨立的機關加以行使，依照目前的模式，積極主動的調查權應屬監察院，而消極被動的文件調閱權則屬立法院。但此一調查權雙軌制有其實際上之缺陷。立法院行使之調查權與監察院行使之調查權範圍時難完全劃分，內容仍有重疊之模糊地帶，如立法院質詢權的內容並無限制，其不斷膨脹之結果，若院會或委員會決議為對弊端獲行政違失案件機以質詢或請相關人員說明，預先調閱相關資料，與監察院職權實難以劃分，又邀請關係人到委員會備詢或專案報告，該關係人也可能到監察院專案報告，不但造成人力

<sup>239</sup> 谷湘儀，論監察院之調查權，台大法律研究所碩士論文，1994.6。

<sup>240</sup> 蘇永欽，「也談三二五號解釋」，前揭書，頁 227。

之浪費，調查結果也可能不盡相同。行政機關受立法機關、監察機關夾攻，更增許多困擾。若立法院與監察院同時調閱相同文件，此種衝突發生在所難免<sup>241</sup>。

## （二）決算權之歸屬爭議

憲法第九十條規定，監察院行使審計權。第一〇四條規定審計長由立法院同意後任命。第一〇五條規定，審計長應就行政院提出結算三個月內完成審核報告，向立法院提出之。因此實質上，審計長是向立法院負責。過去曾發生立法院秘書長於1999年九月二日，通函中央各機關索取年度原編決算書、審定決算書、暨審計部審核通知等文件，送該院預算中心評估。由於立法院秘書長要求各機關提供之決算審核等有關資料，係屬審計職權行使之範圍，然而負決算審核權責之監察院審計長事前事後均未獲告知的爭議現象。按中華民國憲法增修條文第七條「監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權、」規定，審計權應為監察院行使之三權之一；又依據憲法第六十條「行政院於會計年度結束後四個月內，應提出決算於監察院。」及第一〇四條「監察院設審計長，由總統提名，經立法院同意任命之。」與第一〇五條「審計長應於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院。」等規定，決算審核應為監察院審計長在憲法上之職權，審計部則係依法輔助審計長審核決算之機關，除此之外，其他任何機關在憲法上均無審核決算之權。其他如審計法第四十五條，決算法第十九條、第二十條等法律規定之決算編審程序，均無由各機關提出決算送立法院之規定。又釋字第四十六號解釋「審計部於各機關編送之決算有最終審定權」，對於各機關決算之審核，不但是審計部之職權，且具有最終審定權<sup>242</sup>。

審計權之行使，理論上應考慮其專業性與獨立性之要求。今具有憲法上獨特地位的審計長原則上僅受監察院長的法律監督，學者有認

<sup>241</sup> 谷湘儀，前揭書，頁139。

<sup>242</sup> 諒中，「論立法院秘書長函請各機關提供決算有關資料之合法性—從立法院與監察院職權之分際談起」，第二十卷第二期，頁45以下。



## 第四章 結論—研究之建議

本研究計畫之研究結論可區分為兩部分：其一、關於中央政府體制中，行政與立法兩權相互牽制陷入憲政困境之問題；其二、我國五權憲政體制有無調整為三權之必要。以下分別說明之。

壹、關於中央政府體制中，行政與立法兩權相互牽制陷入憲政困境之問題。

臺灣政權移轉以來，體驗新修正憲法之下民主制度運作的爭議，應該可以歸類為以下幾點：

### 一、欠缺穩定友善順暢的國會議事環境

行政與立法之間的制衡，本是天經地義為民主法治國家常態，良性的運作是全民之福，但是一旦陷入惡性的僵局，則非全民所樂見。對於我國立法權行使上的困境與問題點之發現。

#### （一）我國立法委員的選舉制度不良

我國區域立法委員的選舉方式，是採取世界各國很少採用的多席次選區單記不可讓渡投票制，（簡稱 SNTV），SNTV 選舉制度鼓勵候選人激化訴求，爭取特定組群選民的認同，欠缺鼓勵產生穩定性中間立場民意代表的機制。台灣特殊的選舉制度造成立法院派系林立、政黨紀律不彰，讓政府提案要獲得支持的成本很高。再者，SNTV 選舉制度也容易造成造成現任立法委員落選，使國會運作無法順利經驗傳承。區域立委採用 SNTV 選舉方式，除了容易造成賄選買票地方派系黑金勢力猖獗之敗壞選舉風氣之外，國會議員必須用相當心力與選區的選民服務，以求下一屆順利當選。問政用心的國會議員，反而因為選區經營用心而連連順利當選。這樣的現象對於憲政運作而言並不是正面的現象。

#### （二）委員會制度功能不彰

委員會制度是希望藉由專業分工的方法，有效的處理複雜的立法事務，讓眾多的立法委員可以用心專注於某一領域，得以制訂出適當的法律規範。同時，委員會可使法案內容詳細討論，得以節省院會審理法案的時間，也可以促成立法委員專業性資深制的建立。

### （三）立法院未具備完整的國會權力

目前我國立法權擁有法律案、預算案的立法權，對行政官員的質詢權，以及行使對於總統提名之人事同意權。而完整的國會權限，應還包含國會調查權。

讓國會運作步入進步民主法治國家的憲政運作模式，改變當前國會議員的選舉方式，讓訴求溫和合乎社會普遍訴求的候選人當選；以及建立健全的委員會制度，讓委員會的功能充分發揮，以達到提高議事效率，且專業化資深化的國會議事倫理，應是改變國會生態的重要關鍵。

## 二、總統與行政院的憲政地位定位不明

半總統制在結構上有一個先天的缺陷，那就是行政權的歸屬不明確。憲法上對總統與政府間的關係的規劃，欠缺完善的運作模式，也就是說憲政體制本身半總統制的設計就容易造成國家權力的運作不良。如果選擇總統制則行政權歸屬總統，由總統帶領主導內閣的運作；如果是採取內閣制總統即使由全民直選也僅是中立的虛位元首，國會享有最高的權力地位。而半總統制，則介於這兩者之間，總統由人民直選擁有若干實權，並向國會負責，但其所提名任命的總理和內閣又必須向國會負責，造成行政權的歸屬不明。一味的模糊總統與行政院院長之權責關係，對於我國憲政秩序的維持與運作是相當不利的，無論是以修憲、修法抑或是以建立慣例的方式，均需盡快釐清總統與行政院院長所分享的行政權內涵，以真能達到權責相符的，有權力有制衡的憲政運作常軌。

貳、我國五權憲政體制有無調整為三權之必要。

觀察世界各國採取進步的民主法治國體制的國家其實也鮮少純然三權的國家。尤其是專業化的要求，讓獨立委員會性質之獨立機關一一成立，因此是否仍要堅持純然的三權體制，恐有疑問。本文研究發現與其走向形式上的三權大幅度的裁併機關造成公務機關人心惶惶，不如改以實質三權的方式，將相近的權力加以整合，避免組織功能重疊，徒然浪費國家資源。

考試權與人事行政間之區分，其主要爭點在於考試權是否包含銓敘權及等同於人事行政權？雖說人事行政局對於有關考試院職權之部份僅具研議或擬議之權，侵奪銓敘部職權之情事已有所減輕，惟考試院之職權遭到瓜分，特別是行政院所屬人員的管理權限，考試院的考試決策常與人事行政局的用人需要也常產生落差，影響憲法對考試院獨立成一院的設計原意，已是不爭的事實。

考試院與司法院權限重疊之部分在於公務人員之懲處救濟之問題。考試院所屬之公務人員保障暨培訓委員會除了職司公務員保障功能外，尚承擔部分公務人員的訓練業務，其與人事行政局或其他行政機關的公務人員訓練業務也多有重疊，應加以釐清避免疊床架屋。

監察權與立法權相互重疊爭議的部分在於國會調查權以及決算權的歸屬。

綜觀立法院與監察院之調查權，由於我國憲政體制之緣故，將西方民主國家之國會調查權分由兩個獨立的機關加以行使，依照目前的模式，積極主動的調查權應屬監察院，而消極被動的文件調閱權則屬立法院。但此一調查權雙軌制有其實際上之缺陷。行政機關受立法機關、監察機關夾攻，更增許多困擾。

審計決算權之行使，理論上應考慮其專業性與獨立性之要求。今具有憲法上獨特地位的審計長原則上僅受監察院長的法律監督，學者有認為屬合理的處理方式。同時有認為將審計部置於行政與立法權之外的監察院，可以說是一個較能保障其獨立行使

職權的安排。

監察權與司法權二者有相互重疊之處在於公務員懲戒及彈劾之間的關係。公務員懲戒之行使，與監察關係較為密切。監察院在整個公務員懲戒之體系之下，站在一個啓動的角色。藉由監察院之彈劾案以開啓懲戒之序。監察院在憲政運作關係中，其實特別是在憲法增修後，組織功能都已大幅變動的情況下，事實上並非一個決定或者左右憲政權力機關衝突制衡的主要機關。以我國的國情以及監察院目前的職權而論，確有使之獨立運作的必要。世界各國也都有獨立的監察制度的設置。

綜上論述，本文提出幾點期望能夠對於在未來思索我國憲政體制以及中央政府運作之走向調整上有幫助的幾點建議：

#### 一、政府體制的確立（總統與行政院長之權責釐清）

解決憲政爭議，相當急迫且應盡早確立便是中央政府體制。無論何種中央政府體制皆有其優缺點，沒有一個國家的憲法是十全十美的，只要是適合該國家的憲政現實與文化傳統，能得到大多數國人的認同，便是一個正確的憲政方向。正如當時第三次第四次修憲時對於總統選舉的方式，究應採委任直選，亦或是全民直選，也曾引起沸沸揚揚的憲政論爭，要改變既有的狀態，都必須經過一番的衝突與適應期，但盡早確立之後，人民不會無所適從，國家這部大機器也不至於平白內耗空轉。

六次的憲法增修之下，已朝著類似半總統制的方向，正如前文所述，半總統制是一個最模糊的憲政體制，其變種態樣千奇百怪，我們也可以說發展出了一種「台灣型的半總統制」。總統與行政院院長所分享的行政權分際如何，應明確的建立。

台灣在增修憲法中總統選舉的方式採取全民直選，以一次投票的結果得票數最多的一組人選當選，而法國採取兩輪投票的方式，可以確保當選的總統所表彰的較強民意基礎。這也是新的民進黨政府一年以來一直被詬病為「少數總統」，以些微票數落敗候選人的支持者，一直不肯面對所支持的候選人敗選的事實，無

法心誠悅服地接受新政府的統治。我國的政黨政治已朝多黨林立的狀況發展，在自由民主的社會下，尊重多元言論思想的發展，要產生得到過半數選民支持的總統，幾乎是不可能，因此，少數總統是無法避免的現實。為克服這樣的疑慮，或許可以參考兩輪投票的方式，讓當選的新總統不再被譏為「少數總統」，相信也可以讓統治權的運作更為順暢。

其調整的途徑：

1.修憲上的建議：但是目前在第六次憲法修正時，將修憲門檻訂得相當高，需要立法院四分之三的絕對多數之通過，恐怕在實踐上有現實上的困難。

總統的產生方式：總統選舉，除了採取全民直選之外，應採兩輪投票方式，以確立總統得到全民中過半數的支持而有較強的民主正當性，且盡量調整成為國會議員與總統選舉同時之共時選舉，以避免新舊民意相互衝突的矛盾。

確立總統的權限：賦予總統的主動解散國會權。對於行政院有更積極直接的掌握管道，例如總統得直接主持行政院院會。

2.釋憲或者建立慣例方式：憲法解釋本是也是建立實質憲法變遷的方式，透過司法權釋憲功能，讓憲法更符合先階段之運作需求。亦或是由總統本身，建立憲政慣例的方式。

對行政院長的任命，主動尋求立法院的協商。即使我國憲法無此規定，亦可以建立慣例---總統主動召開立法院的政黨會議。經此程序也許會面對國會的不贊同，但總比出現僵局來得好。且總統剛上台時有具有最新的民意基礎，具有正當性，其主動與立法院協商表達善意，同時建立起尊重民主憲政運作的常軌。因此產生的內閣較為國會所接受。

## 二、國會改革配套措施

### （一）選舉制度的調整

要讓憲政體制步入常軌，除了確立我國憲政體制之外，最重

要的就是透過選舉制度，強化立法院形成多數穩定憲政的力量。

對於選舉制度的改良，學者提出相當多寶貴的建議。目前我國採取的是複數選區相對多數決的制度，對政治造成相當負面的影響。目前正在研究的「單一選區兩票制」是相當可行的方案，對於政黨政治的運作，以及形成穩定多數的國會力量是相當有幫助的。

立法委員的選舉方式的改變，恐怕必須牽動憲法的修正。無法僅憑修法方式完成。

### （二）委員會制度的改革

委員會的設計應朝專業化的設計，各位委員會的召集委員應再會其開始之初，便擬定好立法計畫避免少數委員利用聳動議題來佔據議事時間。

建立資深制，修正召集委員選舉辦法第四條，廢除現行召集委員只能連選一次的規定，由制度上鼓勵立委停留在同一個委員會，專注一領域的法案審查事務，才能真正落實委員會提昇議事效率的目的。

### （三）健全國會立法權內涵

然調查權是立法院行使其他職權的輔助權力，並非本身單獨運作。因此，宜認為立法院於行使自己的職權範圍內應保有調查權。目前立法院職權行使法僅有調閱權之設計，並非完整的國會調查權。當然也有人認為當前國會議員意識型態掛帥，問政品質令人質疑是否適合再賦予國會調查權，恐會讓行政權的行使更加受到箝制。但本計畫認為理想中的國會制度應具有完整的立法權力，自應包含國會調查權在內。

## 三、司法權功能的落實

司法權在憲政秩序的運作（特別是行政權與立法權的衝突案件）中，往往扮演著關鍵性的角色。這不論是在台灣過去威權時代，或者是民主改革之後，均有實例可見。司法權主要透過憲法

所附與其解釋憲法的功能，相當程度地化解憲政上的衝突矛盾。

不可忽略的是，在歷史具體生活現實當中，憲法的任務不可避免地應當充作政治的統一體以及法律的秩序。因此，憲法不只有法律上的意義，同時也具有政治上的意義。在目前台灣憲政運作上，交雜著相當程度的意識型態爭執，再加上憲法規定的不明確，許多憲政爭執的化解，司法院大法官是一個被賦予相當期待的憲政機關。本文相當肯定大法官在我國憲政發展上所承擔的功能。透過釋憲者的解釋功能，是可以達到寧靜的憲法變遷目的。使得憲法的規範性與憲政的實際能更加貼近。透過解釋，也能確認或者過濾出一些我國憲政上的慣例，有助於憲政的順暢運作。

#### 四、確立考試院的功能定位

考試院雖在憲法的地位上與行政院等同，但若干權力已遭行政院瓜分，吾人不禁要問，考試院有無獨立存在之必要。從五權憲法以觀，應將考試院的權力予以集中，而非分散於行政院，致考試院無法充分發揮其功能。另一方面，若以考試權之本質觀察，其與人事行政局之間的關係應被釐清。原本憲法的設計，是希望由專責機構—考試院掌理公務員之考銓及人事行政事宜，收作法統一及確實改革之效。同時收到防止任用私人及政治因素影響政府用人之效果。進而統籌辦理公務員進用考試，使用人標準一致，並減少各機關自行辦理考試可能增加的經費支出。並統一考試及統一分發，杜絕人情因素之影響。但是由於部外制條件並不全然具備，致使部外制之優點未能全然發揮。例如作為部外制之人事機構，應具有獨立向國會提出預算案之權力，以免其預算編制受至於行政部門，無法發揮牽制之效果。我國之考試院，其概算送行政院會總編制中央政府總預算。過去亦曾發生銓敘部概算被刪減之事例。如欲確保考試院的真正超然獨立，似乎應賦予考試院有獨立向立法院提出預算案之權力。而就考試權的實際運作而言，並未能善盡防杜未具任用資格人員進用之功能。作為部外制之人事機構，其之所以被賦予獨立超然地位，旨在防止政府用人避免受到政治因素與人情因素之影響，確保功績制度之推行。

在現行的憲政運作中，考試權其實並非政治權力運作的核心角力場域。在政黨輪替之後，雖然有著立法院對於新任考試院正副院長同意權行使的爭執，但是終究不會嚴重到發生憲政上的危機，或憲政運作的停滯。因此要考慮考試院存廢的問題，可以先考慮其功能性或組織性的調整，因為畢竟人事考銓任用的獨立性與公平性，仍然有維持的必要。問題的核心應在於，有無以一院之格局來設計。特別是人事管理的重要權限由人事行政局承擔後，銓敘的專門業務雖仍可以保留，再加上考試以及公務員的保障（至於訓練業務宜由行政機關自行承擔），以一公正的獨立委員會設計，應該可以承擔以及確保這些業務的執行。將來不論是變動或維持五權的現有架構，其功能性的職權調整、重新釐清分配應該是首要考量。

#### 五、監察權現階段仍有保留必要

監察院與考試院一樣，在面臨憲政體制改革時，總被提出存廢的討論。但是從以上的說明可以發現，監察院在憲政運作關係中，其實特別是在憲法增修後，組織功能都已大幅變動的情況下，事實上並非一個決定或者左右憲政權力機關衝突制衡的主要機關。以我國的國情以及監察院目前的職權而論，確有使之獨立運作的必要。世界各國也都有獨立的監察制度的設置。以一院之尊賦予監察院獨立行使職權的超然、公正地位，事實上有其必要性的考量。

本文以為，憲政秩序的設計，在乎的應該不是五權、四權或三權，而在於這些憲政機關是否可以充分發揮憲政機關的功能。在目前我國憲政實際中，立法權與行政權衝突屢見的情況，立法權本已具有相對的優勢，如果調整監察院，其權限再由立法院承擔，以目前立法委員的素質，難保不會過度濫用。因此目前監察功能的獨立運作應是一個適當的考量。

半總統制的挑戰來自分裂政府，因此在選舉制度設計應考量



降低發生分裂政府的機率、採行總統和國會議員共時選舉、賦予新總統解散國會重行改選權限，國會選舉採行單一選區與政黨名單並存的兩票制，及總統選舉不要採行兩輪投票的絕對多數制等。應該妥善劃分總統和閣揆的職權，盡量由其中一人來主導政務，而不是並存兩格互相牽制的行政中心；至於國會，此時應該扮演監督和制衡的角色，而不是越俎代庖，以立法權凌駕或取代行政權；建立行政、立法兩權間的協調溝通機制；強化行政權的一體化，以及國會監督功能的健全化。

新政府必須虛心地從經驗中學到教訓，全力掌握尚可運用的民氣，尤其應該加強黨、政、府、院的溝通、協調和整合，避免重大決策過程草率，慎選真正攸關人民利害的議題優先來推動。讓危機成爲轉機，形成帶領台灣向上提升的新契機。

## 附錄一：研究計畫訪談記錄

### 預定訪談題綱：

#### 學者專家訪問題綱

- 一、由憲法變遷的脈絡觀察，我國中央政府體制時常會造成行政與立法兩權之間的僵局，應如何化解？
- 二、您認為在當前憲政體制下，五權機關權力相互間如何影響？這種相互影響之利弊？
- 三、未來調整建議：尋求通盤性的憲政爭議解決模式
  1. 修憲之必要性與可能性。
  2. 修法解決的必要性與可能性。
  3. 建立慣例的必要性與可能性。
- 四、對於我國憲政秩序運作的觀察與建議（開放作答）。

一、訪問對象：總統府國家安全諮詢委員會 林佳龍諮詢  
委員  
(中正大學政治學系助理教授)

訪談對象：林佳龍諮詢委員

訪談時間：2002/11/04 下午 1300-1500

訪談地點：總統府委員辦公室

問：我國適合什麼樣的憲政體制？

答：基本上台灣正在逐步走向總統制，這是政治現實上的一個趨勢。在總統直選之後要讓總統沒有權力，這是不太可能，也不太應該，所以我們的機制、或者制度設計的思考方向應該要放在怎樣讓總統有權有責。世界各國只要總統一經過直選之後，就不可能取消直選，也許無法過渡到總統制，但是要回到內閣制已經不太可能了，我們看第三波的民主化已經非常清楚了，包括東歐、拉丁美洲、東亞、以及亞太許多國家。所以，基於這樣的觀察，我認為比較可行的方向，是設計一個權責相符，以總統為憲政中心的一套體制。另外，以台灣現在在現實上所面臨的問題，也比較需要一個強而有力、具有深厚民意基礎，對內、對外都能代表國家行使權力的領導。一方面展現在兩岸的問題上，透過一位直選的總統，在兩岸的互動或談判上，會比較有單一的意見，而且比較容易面對外來的危險；再者，在整個全球化的經濟整合過程中，對國家所產生的壓力或者考驗都很大，必須要有效率地回應國際經濟的競爭，同時國內人民的期待也很高，而一個多黨協商的內閣制很難形成這樣強有力的領導。在選舉制度的考量上，台灣現在的國會選舉用的是 SNTV 制度，SNTV 是在比較破碎化、派系化的政治生態中所產生，所以國會本身代表的是個別利益的身影，如果這個時候總統又沒有權力的話，會造成一個癱瘓的局面。因為不管是選舉制度的設計，或者是在行政立法關係的互動上，我們的國會不是一個真正內閣制的設計，比較像是一個監督制衡的機構。一個國家一定需要有一個行政很強的憲政中心，我是認為朝著一個以總統為憲政運作中心的體制來發展、設計，比較符合台灣的需要。總結來說，第一就

是總統直選是無法逆轉的，第二就是兩岸問題的挑戰需要一個比較代表明確多數意見的領導人，第三就是面對全球經濟的整合，需要一個有效率的行政機器來回應外在的挑戰與執行政策措施，第四就是立法院目前的選舉制度與生態，沒有辦法成為憲政運作的中心。

問：面對目前行政立法所產生的衝突與僵局，我們應該如何地因應？

答：要談行政立法之間的關係，首先要先談行政內部的關係，因為台灣現在有一點雙首長制的味道，如果今天行政權的關係是一體化，跟立法權的關係就比較好處理。但現在我們有總統又有行政院長，即便今天兩者皆屬於同黨的人，都還會有一些協調、溝通與執行上的問題，更何況是在不同黨的情況。從過去這兩年多來經驗來看，陳總統跟游院長、陳總統與張院長都是同黨，這個問題比較小；陳總統與唐院長是不同黨，溝通、協調、整合的問題就比較嚴重。如果說是完全另外一個反對黨的人擔任行政院長或控制國會的時候，這時候行政系統就會有兩個中心，跟立法部門之間的關係就會比較複雜，所以我們要先討論行政的內部。我認為總統直選之後，依照台灣政治、經濟、社會的情況，我們需要強化總統的權責，假如繼續朝著這個方向來思考的話，那總統跟行政院長中間的協調、整合、決策與執行的機制是什麼？目前台灣很大的問題是，在憲政上缺乏一個明確的例行性機制來處理總統與行政院長的互動，唯一有的只有國安會，但是國安會所掌握的只是一部份，外交、國防、兩岸、重大財經的一部份，而且國安會某種程度是屬於諮詢性、協調性的機構，並沒有比較強烈的執行或決策的功能。如此看來，就算透過國安會也只是部分的讓總統與行政院長產生互動，但這個互動不是日常性的，也不是高度制度化的。所以，如何讓總統與行政院長之間有一個良好的互動機制，是一個很好的思考方向。我認為我們可以強化國安會，讓國安會可以真正成為總統跟行政院長甚至到各個部會的一個決策中心，這一點根據現在的憲法是有一定空間可以發展的，它具有固定的成員，而且台灣是一個危機社會，很少東西跟國家安全、國家大政方針沒有關係，我們憲法增修條文裡有提到，總統為決定國家大政方針得設立國安會跟它所屬的國安局，這一個條文是我們可以加以運用，以擴大與落實國安會的功能。如果沒有辦法做到這一點，另一個方法是由總統主持行政院院會，總之，就是要讓總統與行政院長之間有一個日常性、例行性的機制。至於由總統主持國務會議是否要修憲，或是

可以透過慣例來解決，當然我們的憲法並沒有排除這樣的可能，但問題是院會是在行政院開或是在總統府開，或是由誰主持、由誰出席列席，如果能透過修憲當然是比較好，但在沒有修憲之前，如何建立這個機制，也許先從國安會來做比較不需要修憲，但是要往國務會議的方向來發展，國安會的角色還需要調整，那就需要修國安法、國安會組織法，如果真正需要比較大的變動，就必須要回歸到憲法來處理。

有時候國家大政方針跟一般政務界線相當模糊，將國家安全的範圍界定在外交、國防、兩岸、重大財經其實也已經包含了大部分，而且要與其他非國家安全的事務作切割也是相當困難，所以，硬要劃定界線，在功能上作區分，這是在概念上可行，但是在實務上卻很困難的，因為每件事情都會牽涉到不同面向。以台灣目前的憲政體制而言，如果總統跟國會是同一個黨，也許這個摩擦會比較小，或者是行政系統內部兩個行政首長的問題，但是如果是分裂政府，也就是不同政黨控制總統跟國會的話，問題就會很嚴重。舉個例子來說，國防二法在修訂之後，相對於總統、國防部長、參謀總長這一個體系，行政院長與國防部長的關係是什麼，這個問題就會馬上浮現，在法國這個問題就很明顯。其他事務也會產生相同的情況，因為總統的民意來自於人民，行政院長的民意來自於國會，如果國會是在野黨控制的，一定會與總統起衝突，這時行政院長該怎麼辦，台灣的憲法設計讓這時候的總統可以單方面的任命行政院長，不需要立法院的同意，但是立法院又能夠不信任行政院長，所以這時行政院長相當難為，他變成有兩個老闆，會產生「順了公，逆了婆」的情況，如果公婆是感情很好的一家人不會有太大的問題，或者是像現在的情形，多黨不過半，也還勉強總統可以行使，因此，我認為這是應該要處理的問題。就改革的方向而言，我認為台灣的國會可以朝著美國式的方向發展，美國式的國會比較屬於代表選區利益並制衡監督行政部門，而不是成爲一個決策或者憲政運作的中心，因爲台灣的政治文化、選舉制度以及國會生態等等，短期內都沒有這樣的條件，他們比較適合扮演 check and balance 的角色，這也是從台灣的選舉政治、媒體政治所能看出來的一個傾向。總統跟行政院的关系要解決，使它能適應在同黨與不同黨了之後，立法院有一些監督制衡，可以行使一些預算跟立法的權力，我們也許沒有辦法採取美國式的三分之一否決權，但目前行政院有覆議權，而行政院長是總統所提名

的，所以也需要尊重總統的意見取得總統的同意，如此看來，我們不會發展成美國式總統制那種三分之一的否決權，但形式上是類似的，都有一定的否決權。這樣的情形下，行政立法的關係會比較單純，但是剩下必須要解決的問題就是萬一出現在人、事與預算上。人的問題就出現在總統的看法會不會跟立法院的不一樣，實際上，台灣現在要行使內閣制的倒閣，除了政治上的動盪之外，就是選舉成本很高，立法委員也不太願意行使倒閣，因為倒閣之後他可能會被解散，這個權本身比較是象徵性的，所以倒不如加強總統與行政院的关系，而由總統直接與立法部門互動，讓總統變成憲政中心，直接受立法院監督，不要中間卡了一個行政院長變的有點兩面不是人。在事的部分是法案，也就是政策要取得立法院支持，這個部分我是覺得維持現在二分之一否決權即可，換言之就是總統不能用少數意見來壓過立法院，一定要有明白的半數支持，這也是給國會的權力，也就是國會對行政部門的監督不是表現在國會對行政院長上，而是對總統在行使其政策的法案上，國會具有同意權；在預算的部分，代表的是立法部門對於行政部門支持的程度，所以也是要取得國會的同意，這跟前面談到政策的部分是結合在一起的，無須太大的更動。除此之外，我認為人事方面還是盡量讓總統決定，包括行政院長與內閣，立法院不要太過度的介入到人的決定，立法院當然有一些同意權但是不應該過度的行使以致於干擾到總統，除非這個被提名人本身有一些人品、道德上有一些瑕疵，否則這應該比較是屬於政治任命的層次。

假如國會跟總統明顯是不同黨，總統在法案上應該要高度妥協，這並不是意味著產生一個向立法院負責的行政院長，這樣會變成是立法院在主導憲政，由立法院主導憲政現在的條件並不成熟也不適合。在這種分裂政府的情況，總統在政策上要很大的妥協，所以我認為我們不適宜採美國的三分之一否決權，應該還是維持二分之一，才會使得總統在國會明顯不過半的時候，在政策上做出妥協。這並不表示立法院可以掌控政策，又可以掌控人事，這樣又會變成是立法在管行政，立法院變成是憲政中心。總統是直選所產生的，如果發生這種情況時他當然也會不服，所以他就可能訴諸衝突的策略。立法院應該只能質疑被提名人的適任與否，而不能逕行提出他所要的人或要求總統接受他所要的人，這樣的話可能也會作不好，因為立法院所提的人與總統之間可能又會起衝突。

過去我也比較主張要像傳統雙首長制一樣要換軌，如果總統的黨在國會過半數，就由總統主導，如果未過半數就由反對黨來主導，但是在台灣有諸多的考量，包括國會是否合適作為憲政運作的中心，以及是否合適由國會來決定行政的人事組成等等，所以我主張國會的權力應該展現在政策的監督，而不是表現在人事的決定上。也就是說，換軌本身應該只是換一軌半，而不是兩軌，並非內閣人選在過半數時，由總統決定，未過半數時，由國會決定，應該還是要以總統為主軌，但是要有機制能夠防止總統一意孤行。

我們的憲法本文是比較屬於內閣制的基礎，之後在增修條文中增加總統為決定大政方針得設立國安會，這個大政方針的概念比較模糊，不像法國對總統的職權規定的很清楚，未來在憲政上還需要透過修憲、修法或者是建立慣例來確立。

雖然很多人認為我們憲法的精神還是法國的半總統制的方向，而不是美國總統制的方向，但是我們的國會議員不能兼任內閣閣員，所以我們要轉換到內閣制的這一軌就會出問題。因為我們國會議員的產生，他所代表的利益都是相當局部性的，而又不能兼任閣員，所以這時所產生的內閣跟國會是沒有交集的，內閣就會變成小媳婦，國會控制許多東西，但責任都歸屬內閣，這一定是一個沒有能力的內閣，除此之外還存在著一個認為自己有權的總統。假如我們的內外處境是這樣，我認為會造成對台灣的政治、經濟、安全產生不利，這也是我主要的考量所在。

問：如果不談制憲，純粹要修憲的話，哪些東西是我們可以更動的，還有哪些法律是我們可以修的？

答：基本上枝節性的修憲，可能無法解決問題，所以我比較傾向大幅度的修憲。因為台灣已經修過六次憲法，而且都放在增修條文當中，有些東西與本文的關聯性不僅只是偏離，甚至會有衝突的情況發生。所以我們應該要加以盤整，將憲法的本文與增修條文重組成一個較具有結構性的東西。當然，這也需要透過朝野的協商，如果不協商的話，就連在枝節性的部分要闖關都很困難。在實質內容上，憲法都有一個精神，也都存在憲政運作的中心，也就是我們所講的總統制或內閣制，我前面已經談過，我希望我們能夠朝著以總統為憲政中心，讓總統有權又有責的方向來設計，並配合著行政立法的關係，

再將我們的選舉制度弄好，這些都是重點所在。

2004年之前可能比較困難，2004年之後如果陳總統又當選，他沒有連任的壓力，也不是爲了自己量身定作，這個時候來啓動朝野的協商，時機上會比較適合，社會共識應該也會比較高。這十幾年台灣憲政的變遷，已經逐漸走向 path depend 路線依循的路，已經很難再回到以前內閣制的那種主張，這已經是無法逆轉的路。台灣是和平漸進式的民主改革，走到這裡我們需要進行徹底的盤整，但並不意味著要移植一個新的東西，而是要將他的邏輯與結構弄好，將以總統爲憲政中心的精神加以落實，落實在行政立法的關係上，落實在選舉制度上，落實在中央與地方的關係上等等。

問：三權與五權的關係？

答：五權憲法並不是一定要有一樣大的權力，或者是說一樣大的機構，主要的重心還是在行政、立法、司法上。就考試而言，只是在人事、考試任用的部分個別拿出來，它比較具輔助性質，存在的必要性比較不大，我認爲不必要用到院的層次，用個特別委員會或者放在行政院下成爲一個行政院的單位就可以處理。就監察來說，有些人主張將監察院完全廢除，我認爲未必須廢除，我們還是需要比較獨立的監察體系，當然，調查權是否要給立法院，這牽涉到我們的憲政體制。如果我們今天走的是總統制，國會又很理想的話，調查權的行使當然是監督行政，但是我們的國會比較容易因黑金派系政商關係而被質疑。因此，在短期之內，還是會有被濫用的疑慮，所以我認爲調查、彈劾等等權力還是階段性的維持在監察院比較合適，但監察院也不需要大到跟五院平行。也就是說，我們的憲法還是以三權爲中心，另外還有兩個輔助性的機構，在考試的部分我是比較傾向於廢除回到行政系統，而監察院是獨立機關，某種程度是司法權的延伸與擴大，反而不是獨立於司法以外的另一個權。我們的民眾對於五權的印象已經形式化而且根深蒂固了，認爲五權就是五院，總統就是負責協調五院，但是我認爲應該還是要以三權爲基礎，加上透過獨立行使職權機關的概念來運作。

在修法的層次上，以目前國安會組織法爲例，就有修改的必要。當時國安會組織法制訂的時候，因爲之前國安會是動員戡亂時期的機構，所以大家會認爲不應該強化。但是在總統直選之後，總統需要一個決策諮詢的機構，



因而國安會組織法就有修改的必要，我們的憲法增修條文說總統為決定國家大政方針得設立國安會，這並沒有說它一定是諮詢性的機構，而且國安會組織法也有規定它的成員，總統、副總統、行政院長、國防部長、外交部長等等，所以這是我們在不涉及修憲，可以加以強化的地方。而且確實有一些事務是行政院所無法單獨處理的，譬如說：反恐。當然，它的功能必須是被侷限在作為連結總統與行政院長的機構，而非變成一個功能重疊的行政系統。事實上，最近我們國防二法的修改，也是朝向要將國安會強化的這一個方向來設計。

在政黨輪替之後，前幾任內閣都是由陳總統任命主導的，所以在慣例上也慢慢的在形成以總統為中心。這跟民主化初期的政治生態有關，如果在政黨輪替之後，很清楚行政院長就是跟總統不同黨，要往總統的方向來發展就比較困難，但是現實上我們慣例發展的趨勢就是以總統為中心。

至於行政立法之間所產生的憲政爭議，我們目前有覆議權、不信任投票權等等，經過這兩年多來的運作，可以發現總統是跟行政院站在一起的，再加上去年立委選舉並沒有出現在野黨過半數，如果當時過半數的話，他們可能會要求決定行政院長，但是事實上並未出現這種情況，所以對於慣例的形成會有幫助。另外，立法院改選之後，總統是否需要重新任命行政院長，從前在大法官的解釋之下，總統必須重新任命，但是總統雖然是憲政的中心，但是也任命了新的內閣。

問：綜合的觀察？

答：台灣在面對全球化的競爭、兩岸關係、以及族群的問題上，必須要有一個代表多數，比較強而有力的領導與行政體系，所以在這樣的需要與發展之下，我們來看憲政的關係時，就是要解決分裂政府的問題。當總統跟國會不同黨的時候，我們整個思考的方向應該要朝著給予一個有任期的總統充分發揮的機會，在任期屆滿之後，才由選民以選票決定總統的去留。在此，最重要的是如何建立一套制度來處理分裂政府，以期能同時鞏固憲政中心的運作，又能夠讓民意、國會的意見表現在決策之中，這是設計時比較需要注意的方向。此外，很多部分問題不是出現在憲政體制，而是出現在選舉制度，所以這一部份的改革也相當重要，尤其是國會選舉的改革，這個部分如果不

強化的話，走向什麼制都很辛苦。再者，總統與國會選舉的時間不一致，也比較容易產生分裂政府，所以應該要將國會議員的任期變成四年與總統相同。當然，總統如果行使國會解散權的話，也可能會產生任期不一致的情況，所以，從這一點來看，解散權與不信任投票有無必要也值得我們加以檢討，用這種方式來解決衝突，固然是一種制度上的設計，可是現實上的它的作用到底有多大，以及它的可行性如何，都值得再加以研究，畢竟這些設計說實在的其實也不是在體現內閣制的精神。

當前比較重要的除了行政立法的關係之外，行政內部一元化的設計也是很重要的議題，如果行政本身已經很弱，面對國會的監督制衡反而無法解決國家社會的需要，因為為了避免犯錯所以無法積極的去做事、興利。這是人民在面對民主體制的時候，人民怎麼去看待政府的角色的問題。有時候在民主之下又把政府當作是很無能，千方百計的要對它監督，怕它作惡，但又希望政府能解決我們政治、經濟、社會安全等等各方面的問題，所以現在的民主，尤其是選舉民主、媒體民主有一個很大的 dilemma，就是希望馬好，又希望馬不吃草。在一個全球性的競爭裡面，到底怎樣的一個政府結構，才能有效的因應內外的挑戰，這已與過去幾波民主化有所不同，民主國家已無法在自己內部慢慢的發展，如果國家無法面對國際的競爭民主就不容易鞏固，也因此，台灣人需要什麼樣的憲政改革必須要拿定主意，也不要都是一些相同衝突的價值而沒有選擇，這是我們需要有所取捨的。

## 二、訪問對象：司法院城仲模副院長

訪談對象：城仲模副院長

訪談時間：2002/11/09 下午 1600-1800

訪談地點：司法院副院長辦公室

問：

請副院長針對當前的憲政體制以及中央政府運作狀況，以及參考我們的所列題綱，給我們這個研究計畫一些具體的建議。

答：

民國八十年第一次的修改我直接參與，在第一次修憲時，原本有意更動考試院，但考試院一直無法更動的原因，當時背後的思考邏輯是，捍衛考試權就等於捍衛中華民國憲法，也就等於捍衛中山先生遺教。目前的考試院對此已經有所反省。

當時的政府利用五權發揮了一定的統治功效，但民主、自由、人權、法治等等一傳播開來，就如同秋風掃落葉一般，五權已經失去了他的作用了。

外國的憲政經驗，一定有其社會、政治、經濟的環境，他們的這些環境因素、條件等等我們事實上不可能移植過來

所謂的「憲法變遷」牽涉的範圍相當廣泛，所有影響到憲政體制的因素，包括大法官的解釋、政策的改變、內閣的變動或政黨的輪替等等都含蓋在內，在這邊我們把它限縮到比較狹義的概念，從憲法條文修正談起：

我國政黨政治尚未成熟，故若要談論如何化解行政立法之間的僵局，首先就必須明白這一個環境背景。因為我們缺乏政黨政治正常運作的關係，所以我們無法循著一定的常理，或某種經驗加以判斷，這一點是我們的難處。

執政黨假如是絕對多數的話，並不會在行政與立法間產生僵局。但執政黨若非絕對多數時，就必須尋求聯合政府的應變方式，由多數小黨聯合組成

一個主流的政黨來運作，世界各國如德國、日本等皆是如此。

我國立法院的立法委員的國家意識、台灣意識以及政治意識等等會支配著我們這裡的問題。

執政者在提法案時，是否真正的尊重過民意。因為我們的法案大多數是由執政者所提出，少數才由立法委員提出。民意如何尊重呢？真正的民意並不是藉由傳播媒體加以探詢，而是要透過各種正式設計的聽證制度來求得真正的民意。立法院未必能代表真正的民意，尤其在過去萬年國會的時代非真正經由民選無法代表民意，而現在雖然已是由人民直選，但因為立法院的組成份子中，有些在選舉時有金錢或者其他因素的介入，也未必能代表真正的民意。要如何利用聽證或其他的制度聆聽到真正的民意固然是高度的技術問題，但是要化解行政與立法的僵局一定要從此處著手。

透過修憲將政府體制明白的規定在憲法中，到底是採取內閣制或者是採取總統制必須要規定清楚。縱然世界各國還有其他制度可供參考，諸如委員制等等，但就目前我國的情況看來也只有這兩種政府體制最適合目前台灣的運作。當然，不管是採取內閣制或是總統制，一定要讓執掌明確化，我們現在的憲法過於模糊，流於打混戰的局面，這樣的情形也容易使政黨或當權者在這當中謀他們自己的利益，因此，要解決這兩權之間的僵局，一定要讓執掌明確化，才能避免模稜兩可的情況產生。

二、我曾經就我國的憲政體制與美國哈佛大學東亞研究所所長交換意見，他始終認為，我國的憲政設計是五權，在五權之外尚有總統、國民大會、國民黨中央黨部，控制這三個主體的人，名字都相同都叫做蔣中正。從外面這三個機構任何一個都可以直接的進入到五權的核心，這可從從前總統出國時五院院長要在機場排成一列接送就可窺知一二。行政院長接送總統或許無可厚非，但何以司法院院長、國會的議長也需要在機場接送，這在三權分立都是絕無僅有的。

對這樣的背景瞭解了之後，我們必須進一步瞭解不管怎樣的政府體制，三權機關權力也好五權機關權力也好，如此的分權它最重要的意義是在於 check and balance，也就是著重在彼此間的制衡與監督。但時間演變到二十一世紀的今天，我們要以合作關係代替 check and balance，這與三民主義所講的

用合作的關係造成萬能政府的概念不同，而是真正的為國家的利益所產生的各種合作關係。這樣的合作關係在一個小國寡民的國家比較容易達成，若一個國家一、兩億甚至十幾億的人口，沒有相當良好的政治傳統，是相當難以達成這個目標的，所以，以臺灣兩千三百萬的人口，要達成這樣的合作關係是比較容易的。但是，潛藏在台灣有大約 15-20% 意識型態的問題、族群問題，這是我們在談合作關係時一個相當重要的問題點。

五權的設計到底有何利弊恐怕非三言兩語可以說完，不過從我們一甲子以來的經驗證明，已經無法達到當初設計時的理想，導致考試、監察乃至於司法院的公懲會等等的制度設計無法發揮其應有的功能，僅僅淪落到為當權者所用的功能而已。它的弊端也包括了五權之間相互的牽制減低了其原先應有的功效導致這樣的設計非常地沒有效能，雖然號稱監督也使的原本應該單純化才是最佳之道的政治，變得複雜化。這樣以防弊為出發點的設計，最大的缺點就是沒有效率，例如：為了防弊所以政府採購法就規定一定金額以上的東西，一定要公開招標，使的臺灣的公共工程品質常常不甚理想，因為為了防止弊端產生採用公開招標的方式，變成最便宜的就是最好的。

三、關於這一個問題我只有一個回答，我們的憲法非修不可，甚至於應該要重新考量新的憲政體制，因為這一部憲法在制訂之時，它所採取的思維模式，是十九世紀末二十世紀初期的產物，就連歐洲本身也抵擋不住這一百多年多來的變化。前幾天一位德國學者到司法院演講，他講的題目 *Daseinvorsorge* 也就是「生存照顧」，他講的還是這些內容，但是他講如何推動這些內容的力量，是用現在歐盟已經進入到歐洲每一個國家為其背景來談這個議題。他所講的內容指導的方向不一樣，但是整體上與 1938 年 Forsthoff 提出生存照顧時的大方向是一樣的。由此看來，在大陸時期憲法設計的根本原理，在時間的變遷、人口數、人口的品質、以及幅員等等客觀條件已經不同的情況之下，產生了根本性的差異，況且如 Forsthoff 如此著名的學理在制憲當時也是連聽都沒聽過，這部憲法的根本主義、憲章已經不再適合目前臺灣這一個地方的需要了。因此，對於現在這一部憲法，我的看法是能修就修，但是從過去六次的修憲經驗看來，修不勝修，這樣的結果已經很清楚了，恐怕憲法必須要重新設計。這並不意味著要把現在這一部憲法的思維方式全部捨棄不用，而是將適合我們現在的部分加以保留，另外再針對我們這種具有海洋性質、

有過殖民經驗、人口數不多、教育水準普遍較高但物產有限的國家，設計一套適合我們的憲法根本原理。過去，從大陸帶到臺灣的憲法，以及經過八十年、八十一年、八十二年、八十三年、八十五年、八十六年增修過的憲法，通通是要對應當時的時局，並沒有一個憲政理念來主導，也沒有一個一脈相承的理念清楚。

四、關於這一個問題，我認為我們應該要做長遠的規劃，就像德國、奧地利當時的憲政，因 Hans Kelsen 考量到這一個世紀應該要怎麼做，而在 1920 年時為奧地利寫出一部很好的憲法。我們應該要做階段性修憲，採用非常的手段，以過渡性憲政體制的方式，在初期應該要走向總統制，但總統制只是一個過程，真正的目標應該要朝向多數民主國家採行的內閣制。然而，我們現在沒有內閣制的條件，人民對於民主、法治的操作並不十分清楚，所以要先從總統制做起，因為不管臺灣的漢民族所佔的比例有多少，整體上大多數都是採行漢民族的思維方式，漢民族的思維中最重要的是要有仁君，要有君王，這也是總統制在這裡所要發揮的作用，以總統制來替代漢民族仁君的想法。另外，我們要將憲法活用並且很自然的生活化，形成一種憲法文化，就如同英國沒有成文的憲法，但人民所過的是一種具有憲政體制的生活；並且也要將法治文化化，不要讓一般人民感覺到憲法或者法治都是唸法律的人在談的，要讓非法律出身的人民，一同來實踐憲政、法治的內涵，這就是要形成憲法文化的精神所在，但它是需要時間的，無法一蹴而躋的。更進一步對於人民的生活照顧，不分是哪一種族群，也是一個重點，所以，將來臺灣所要設計的憲法，除了自由、民主、法治、人權等等之外，一定要特別強調和平，甚至不再採行戰爭的方式，臺灣永遠走中立的路，必要時可以採行多種官方語言如英語等，以期能夠與世界接軌。

### 三、訪問對象：立法院林濁水委員

訪談對象：林濁水立法委員

訪談時間：2002/11/04 上午 1030-1200

訪談地點：立法委員辦公室

問：在五權憲法的架構之下，亦即在不修憲的情況之下，面對當前憲政秩序混亂的局面，尤其是行政與立法兩權的衝突，我們要如何整頓以解決當前此種困境？

答：我認為五權是相當奇怪的東西，但嚴格說來，沒有一個國家是真正的三權，都尚有其他具獨立性的機關存在。如考試權並不一定屬於行政權，以日本為例，日本的人事院雖隸屬於內閣但並不完全由內閣指揮；另外如我們的公平會、中央銀行等等都不是行政權所能一體貫徹的。當然，我們也不能說他們不是行政權，他們確實是行政權，不過是一種相對獨立於常態行政機關的行政權。如果我們從這種觀點來看的話，事情就會單純化，我們就不必非要計較到底是幾權。但是，我們還是要以三權為主要架構，因為這是最關鍵、最 powerful 的三個權力，其他的權力雖然是相對獨立，但也都是相對弱小，比較是屬於輔助性質的權力。所以，我認為五權的不對，就在於把輔助性質的權力變成完全獨立的權力。但是只有完全獨立性的三權，而缺乏輔助性質的權力，這恐怕也會有問題產生。因而，以三權為主要架構，輔以相對獨立性的權力，從這樣的觀點出發，我的建議是考試、監察應該是屬於這樣的輔助性權力。

問：對於考試權回歸行政院，監察權回歸立法院的觀點，不知道委員的看法如何？

答：考試院認為如果要回歸行政院的話，但是要有一定的獨立運作空間，我覺得考試院的看法是持平的。但我認為考試院的事務過多，它應該是屬於一個帶有輔助性質的相對獨立性機關，今天將一個相對獨立性的機關弄成一個

絕對獨立性的機關，必定會有許多弊害產生，也因為在這種兩權屬於平起平坐的情況之下，造就了我們國家人事制度的僵化，無法呼應社會的需求，尤其在進入民主政治之後，政黨輪替就是責任政治的表現，新的政黨上台，要推展其政務時，需要有人事的配合，但考試權的完全獨立卻變成了一種制肘。

問：對於當前我國憲政體制在行政及立法兩權之間所產生的衝突，如果能透過修憲，委員認為應如何修比較好？如果是在不修憲的前提之下，我又該如何來化解當前所產生的困境？

答：我認為修憲的空間非常的小，勉強說的話，就是針對國會的選舉可能還有修憲的可能性，如果是要調整行政、立法關係的修憲，不管是要如何調整，我都認為可能性是微乎其微。譬如：若要修憲賦予總統對國會的否決權，以立法院修憲要過四分之三如此高的門檻，我認為一、二十年內都不會出現這種國會會賦予總統這項否決的權力；又譬如主動解散權，若從國會的角度看來，可能性可能稍微高一點點，但是我認為政黨的黨主席或者想當總統的人可能會阻擋這樣的修憲。比較可行的方法，是透過改變國會的選舉制度，改由單一選區兩票制的選舉制度，這樣的選舉制度變革會對目前行政、立法之間僵局的化解有相當大的幫助。當然，如果我們不採取比例代表制的話會徹底犧牲掉婦女保障名額，這也牽涉到需要透過修憲來變更相關的憲法規定。也有可能是將來修憲會將婦女保障名額放在不分區當中，當然如果連不分區都廢除的話，婦女保障名額幾乎就變成不可能的事。在單一選區的制度中，婦女的保障相當困難，唯一方法只有放在不分區中。

總之，我認為這樣選舉制度的變革，改成單一選區兩票制，是目前可能性最高的修憲方向，而且若修憲成功的話，可以產生相當大的牽動力量。因為行政與立法之間要有良好的關係，首先政黨的責任一定要先釐清，不清楚的政黨政治責任，會使得整個國家政策的擬定，在國會這個領域中流於打混戰的局面。我們目前複數選區的缺點就是政黨的政治責任不夠清楚，如果我們採行純粹的單一選區的制度或者純粹的比例代表制的话就會使得政黨的政治責任會更加清楚。

政黨的責任一旦清楚的話，目前的政策無厘頭現象會有所改善，不然若照這樣繼續走下去的話會相當的悲慘，因為政黨會沒有政策，會不斷的對人



民開出不切實際的支票，而排除人民的義務。整體而言，一般國家的政黨主張，保守黨就是朝著減稅、減少社會福利的方向，社會民主黨就是朝著增稅、增加社會福利這個方向來運作。但是，我們所有的政黨都在減稅，都在在增加社會福利，全世界找不到這樣的事。

現在的立委每個人都有屬於自己的選民，即便是同黨，所代表之選民也不同，勉強只能在意識型態上做區隔，在社會主張上就無法有任何區隔，立委本身可能同時代表著不同的利益。我覺得這個問題不解決的話，不要說行政立法關係的改善，就連行政內部或是立法內部的整合，都有困難。因此，我們若採取單一選區的制度，就可以逼立委選邊，釐清政黨的政治責任。

另外，我們現在國會的組織與議事運作都不是常態的國會，都是過去立法局的架構，所以國會無法形成一個共同意識。世界各國有許多國家國會的召委只有一個，這樣院的意識與委員會之的意識間才會一致，這才能形成所謂的共同的多數意見。國會就是要匯集民意，形成結論，但我們現在的國會就是沒有辦法形成結論，這樣的結果會造成表面上權力很大，實際上權力很少，因為無法形成結論時，行政院可能三位委員之中就可以找到一位支持自己的委員，所以他不怕國會的監督；但換個角度來說，其實行政院也害怕立法院，因為政策要推動要尋求支持時，可能也會發生一個委員支持，另外兩個專門扯後腿的情況，這就是現在的亂象，無法有效的監督，也無法尋求有效的支持。

Q：委員剛剛提到立法院的權力很小，但是現在在行政與立法之間有一個很大的問題，就是行政院送進立法院的法案常因為立法院的拖延、或者對立而使得法案無法通過，甚至法案就不審，藉以箝制行政院，對此不知委員的看法如何？

A：我認為這個問題必須要整個配套來解決它，不能頭痛醫頭腳痛醫腳。行政部門對此要有所覺悟，當他所面對的是一個強而有力，能形成自己意識的國會，會對他產生強而有力的監督，但如果行政部門能掌握國會的多數的話，他的施政就會非常的順暢。雖然，我們的憲政體制會產生執政黨與國會多數黨是不同黨的情況，我個人認為阿扁總統應該是最後一個面對這種情況的總統，將來的情況應該會是執政黨就是多數黨。我的理由有三點，第一點阿扁

的背後一直有一股族群的力量在強力支持他，這些人的思考邏輯是不管阿扁做的好與壞，他們會支持他，但在阿扁卸任之後倚靠族群力量的時代將會過去，這樣的力量會逐漸消滅；第二點是過去國民黨時代由總統主導的慣性，仍舊是大家行爲的習慣；第三點是面對北京的施壓，我們會期待一個強而有力的領導。之前，國民黨因爲較弱，不敢倒閣，等將來政黨穩定了之後，國會不會害怕行使倒閣權，如果內閣做的不好國會就會發動倒閣。在這種原因之下，加以統獨議題趨於緩和是目前的走向，若選舉制度亦能改革成功的話，將來選舉的決戰點會變成是政策，政黨的政策與政治責任將會變的較爲明顯。當然，除此之外，還需要有其他制度上的銜接，我個人是認爲除了選舉制度之外，還需要國會的組織原則、國會的議事規則的配合。雖然，這三者的難度還是相當的高，但是相對於透過修憲將我們的憲法改成總統制或是內閣制等等，難度是低了非常多。

Q：未來在行政與立法之間的互動，有沒有可能會以形成憲政慣例來取代憲法的規定？

A：我認爲是很有可能的。我們本身所具有的框架，它的力量本來就很容易將我們朝著這個方向來擠壓，如果我們在制度上做更多的修繕的話，那它擠壓的力量會更好，如果我們制度未加以修繕的話，它仍舊會朝著這個方向來擠壓，只不過是通路不夠順暢，擠壓時會擠的歪七扭八。

要修憲調整我們現在的中央政府體制比較困難，如果在不修憲的範疇之下，我們可以做到將五權加以調整。譬如將考試院的權力消減一點，我認爲不會有違憲的疑慮。

Q：我們將來如果修改選舉制度變成單一選區的話，選區範圍會小很多，將來是否會引發更多的賄選問題？

A：我認爲變成單一選區之後，對於選民來說，這種賄選所產生的利益，會被他其它的利益所沖銷。舉例來說，如果他所選出的國會議員與他的政策沒有關係，那他就會選擇拿錢，如果選出的國會議員跟他的政策有關，如加稅等等，選民就不會因爲這麼一點金錢的引誘，而犧牲掉自己更多的利益。

Q：目前有許多人在推動公投，公投是民主國家最基本的，這可能是個擋不住的潮流。當然，如何進行公投是另一回事，您的看法。

A：對於公投的對象，我認為將國號或主權加以列舉或排除都是不恰當的。如果列舉可以更改國號，那就代表著對於國家一直有意見，才需要有一個常態性的規範規定你可以更改它，我們的憲法對於主權的狀況本來就是行之長遠，怎麼會認為你可以隨時去更動它；限制人民不能公投更改國號，這也是不恰當的，因為人民本來就有這個權利，主權者要行使主權時，憲法加以排除也是不合道理的，憲法只可以加以限制人民的權利，不可以將之完全加以排除。另外，公投的比較帶有防弊的性質，我認為目前國家定位的議題沒有大到需要動用公投去防弊，而且前面我們我談的憲法的議題能夠解決的話，也不必要動用到公投。本來，議會政治就是常態，直接民主是存在，但是我們非到必要不去用他。

Q：最後，請教委員對於憲政秩序的維持，有何綜合性觀察與建議？

A：以整個民主化的過程來說，台灣的速度算是快的，所付出的代價相對的也很低。到目前為止，我們的體制還不夠完備，雖然我們號稱是法國式，但是法國式所應該有的配套還不完全，所以，我認為雖然這一些涉及到修憲層次的體制問題不容易處理，但是有相當多的小幅度的修憲如國會的改造，或是修法的層次，以及一些體制外慣例的建立，可以彌補不足之處。例如在總統與行政院之間建立適度的機制以整合政策。至於在體制方面，五權的制度當然是荒謬的，但是三權也不應該將它絕對化，在三權之外應該還需要有相對獨立的輔助性的權力被放在體制內。

我們大概超過百分之九十五以上的人民都認為行政應該要向立法負責，人民期待一個強而有力的總統，也期待一個向國會負責的總統，這是我們目前相當相當高的共識，也是人民對於憲法的期待。我認為從歷史上看來，幾乎所有的歐洲國家從君主專制到君主立憲的過程，都經歷過雙首長制，有的國家一直將這樣的雙元領導維持下來，如法國、芬蘭等等。由此看來，恐怕這是人類權力行使或政治行使的慣性，需要一定的時間去處理它，我們是否能跳脫這樣的模式，是否也需要這樣的時間去過渡，我們無法得知。

#### 四、訪問對象：考試院公務員保障暨培訓委員會 陳淞山委員與李英毅委員

訪談對象：陳淞山委員與李英毅委員

訪談時間：2002/10/22 下午 1430-1600

訪談地點：考試院保訓會委員辦公室

問：今日我國所發生之憲政問題，因體制上的紊亂，而主要集中在行政與立法兩權之互動關係上。究竟目前的憲政爭議有何化解之道？

答（李英毅委員）：

##### 一、 確立我國之憲政體制

若欲討論行政與立法兩權之間的問題，必須回歸基本的憲政體制加以觀察。若以內閣制而言，行政與立法之間具有結合與對抗的關係；若以總統制而言，行政與立法之間具有分離與對抗的關係；若以雙首長制而言，因係自內閣制變異而來，故行政與立法之間結合的關係較為弱化，例如議員不得兼任官吏，至於對抗則有轉化之現象。至於雙首長制在我國，則必須強化總統對抗的權力，亦即賦予主動解散權，以破解行政與立法間之僵局。故從大方向來看，我國應明確選擇總統制或內閣制，若於自現行的雙首長制中進行調整，則總統的對抗權應予強化。

##### 二、 政治文化改革之必要性

若自目前政治運作的現狀加以觀察，可發現我國目前的行政權仍受立法權過度的箝制，此乃因政治文化之使然因此，因我國長久以來所形成的政治文化，造成國會的種種亂象。而政治文化的改革實為釐清行政與立法間關係之前提，因為政治文化若未有所變革，國會的運作方式即無法步入正軌，此將造成國會棄制度於不顧，而一味自行其事的怪異現象，在此情形下，憲政體制的釐清毫無意義。

### 三、 賦予總統主動解散權

我國目前之憲政體制較傾向雙首長制，行政與立法間的對抗轉化為總統與立法權間的對抗。在既有的憲政體制下，若欲妥善解決既存的憲政爭議，賦予總統不以國會之不信任投票為前提之主動解散國會權誠屬必要。透過賦予總統主動解散權之方式，可使總統在與立法權對抗之關係上，取得一平衡之地位。

問：選舉制度的改革是否有助於憲政亂象之解決？

答（陳淞山委員）：

我國的政治亂象實為一結構性的問題，並非單靠選舉制度的改革即可解決。論者或有謂「單一選區兩票制」為改善我國選舉制度之良方，惟在參選人及選民之素質皆尚待加強之現狀下，無論採用何一選舉制度，所選國會議員之平均素質皆無法達到理想狀態，因此國會才會亂象頻傳。因此，改善並健全既有的政治文化乃至於選舉文化，應較體制上的改革更為重要。

問：考試院在憲政爭議的解決上，應扮演如何之角色？

答（陳淞山委員）：考試院在憲政爭議的解決上，並無著力之點。真正的問題在於，若將來考試權回歸行政權後，考試制度是否會因立法權的強力介入而受到影響。

答（李英毅委員）：考試權並無任何的權力與立法權之間產生制衡的關係。考試權僅有一個問題，即人事行政權究應歸由考試院抑或行政院掌理。考試院實為一弱勢機關，就人事行政權之爭奪而言，當然居於下風，故今日係由行政院的人事行政局掌理大部分的人事行政權。而目前多數人之所以認為考試院仍有存在之必要，其理由多以若考試權回歸行政院，則考試之公平性將因立法院不當的干預而受質疑。此外，考銓業務強調人事獨立，但我國過去因受威權主體的影響，人事獨立之程度較為不足，故在今日考試權之存在即有其意義。再者，因國父遺教的影響以及長久以來科舉制度觀念的根深蒂固，在在使得考試院的存在具有其正當性。

問：考試權雖與政治部門之運作無直接關連性，然考量我國五權憲法之現狀，若欲進行體制上的調整，考試院之調整勢必加以考量。故就考試權之

本質而言，掌理考試權的機關是否有必要到「院」的層級？若以「獨立委員會」加以掌理是否可行？

答（李英毅委員）：只要能確保考試權的獨立行使，掌理考試權之機關無論位於何一層級皆可。

答（陳淞山委員）：考試權本為行政權之一部，故掌理考試權之機關當無必要居於行政院相互制衡之層級。若以獨立委員會之型態掌理考試權之行使，應無任何問題，且亦合於目前考試權應回歸行政權之趨勢。然應注意的是，此一機關不宜採取首長制，而應採取獨立性較高之合議制，此可杜首長專擅之弊，而收合議公正之效。

答（李英毅委員）：在考試權應否回歸行政權的問題上，個人是採贊成的立場，因為有如此，才能達到考訓用合一之目的。目前考訓用之制度有極大的問題，亦即考試院的考試決策常與人事行政局的用人需要產生落差，考試院考選出來的人員，未必符合行政機關實際之用人需求。以今年的身心障礙特考之護士類科為例，有三個精神病患上護士，此時，若行政機關錄用此三人，將置病人權益於何處？事實上，在考試之初，即應排除精神病患應考護士之可能性。此即為一考訓用無法密切配合之實例。再以訓練為例，現制下可區分為基礎訓練及實務訓練，實務訓練即在行政機關內接受訓練，性質上仍屬職前訓練，但行政機關即在行政機關內接受訓練，性質上仍屬職前訓練，但行政機關皆將接受訓練者當作正式人員使用，並使其負責任，這是不應允許的，但保訓會卻無能為力。若考試權能回歸行政權的單一體系中，並透過組織法的規定，此種考訓用無法密切配合的不合理現象，應可加以改善。

問：考試院之職權與司法權有無任何衝突之處？保訓會之角色有無調整之必要？

答（陳淞山委員）：保訓會今日仍有存在之必要，因我國目前就行政機關對於公務員所為之種種決定是否屬於行政處分仍有所爭議，若貿然將公務員的救濟制度一概併入現行訴願—行政訴訟之制度中，將會排除公務員對於例如調職等非屬行政處分之決定加以救濟之機會。除非將來大法官對於行政處分之概念再加以放寬，使公務員之行政救濟管道得以暢通，否則保訓會仍

有其存在之實益。

答（李英毅委員）：今日訴願制度較為完善，惟在行政機關處理訴願案件的態度上，上級機關甚少撤銷下級機關所為之原處分，此亦造成人民認為訴願制度等於官官相護的印象。為避免此種情況於公務員救濟程序中產生，保障業務的存在仍有其必要性。即使將來獨立委員會成立，仍應置一獨立的單位掌管此一業務。至於訓練業務則可自保訓會之業務中排除，因今日行政機關的訓練水準應較保訓會為佳。

答（陳淞山委員）：無論從訴願的角度抑或從行政訴訟的前置程序的角度觀察，保障業務的存在，除可保障公務員的權利，而有其法律上的意義外，亦可兼顧行政與司法的要求，因此保障業務的存在仍有其必要性。

答（李英毅委員）：因考試院與行政院間有部分職權獨立，亦有部分職權重疊，故今日的重點應擺在考試權與行政權應如何規整的問題上，透過組織及人員的重新調整與配置，使政府資源更能有效的運用。

考試部門必然存在於各國政府中，其功能即在選拔公務員。以法國為例，其公務員的產生，重點並非在於考試階段，因為在法國的特殊文官制度，設有一特殊的文官學校，自該學校畢業者，即應具有一公務員應具備的能力，再由需要用人的行政機關自行舉行簡單的考試，當然，行政機關亦得自文官體系外延攬其他人才。如此看來，考試權會因一國的制度而可大可小，但無論如何一定有存在的必要。

答（陳淞山委員）：今日公務員的產生，並不患其能力不足，而係患其因無其他競爭者參與其中，進而安於現狀，使既存的公務員體系缺乏創新與改革的動機，故考試制度未來的發展方向，應可考慮引進多元的任用管道，刺激公務員追求進步的動機。

訪談結論：一、 考試院雖與行政、立法二院有所區別，在考試院的權力配置上，並不足以干擾憲政秩序的運作。因憲政秩序的運作主要係以行政、立法兩院為主軸。若將考試院裁掉，憲政秩序並不因此而更穩定；若不將考試院裁掉，亦不致使憲政秩序更為惡化。

二、 考試院仍有存在之必要，其原因乃基於我國傳統文化，對於公平

的考試制度的需求。且在行政與立法間產生憲政爭議時，考試院的存在亦能確保國民對於政府有一基本的信賴。

三、今日若欲解決既存的憲政爭議，即應先確定我國之憲政體制；若欲於既有的憲政體制下進行調整，即應強化總統對抗立法權的權力，但無論如何皆牽涉憲法的修訂。但考量到今日修憲的困難度，由國會文化的改革方向加以著手，即為根本之道。



## 五、訪問對象：行政院莊碩漢發言人

訪談對象：行政院發言人莊碩漢

訪談時間：2002/11/04 下午 1330-1500

訪談地點：行政院

問：依我國制度之發展，五權與三權哪一種較適於我國？

問：五權憲法憲政秩序應如何維持？有無改變的可能性？修憲或者修法？

五權憲法雖為孫中山先生的創見、理論，但其根本上是不通的。同意李鴻禧先生的看法，亦即中國在創立一套制度時，常有一種概念---要創立一個 perfect design，將各方面的優點放在一起，如同一隻 perfect animal，但結果是既不能跑亦不能動，完全是一個災難。五權憲法從此角度來看即是如此。孫中山先生嚴格來說，不是一政治家，是一個醫生，其所歸類出來的政治制度是有一點是幻想的。五權憲法是不通的。後依五權憲法的原理制憲，加上在張君勱的脈絡中，其有一點是抄德國的威瑪憲法，創造出一個四不像。

其中，立法與行政的關係，在過去，於制憲時所有的辯論（如是傾向內閣制或總統制）是沒有意義的，因為這套憲法理論上不通，實務上也沒有任何實行過。後因戒嚴體制而運用之。當時雖有辯論是內閣制或總統制，但這是沒有意義的，因為當時所施行的是戒嚴體制，所有不管保守派多麼為該套憲法做辯護，或者認為它是內閣制，這都是沒有意義的。

至民主時代，李登輝主政時，憲法的荒謬性便慢慢呈現。之所以稱之為荒謬性主要是因為---若說其是內閣制，但其內閣成員及首相，根本沒有民意基礎。又立委不能兼任官員，所以這很明顯的不是內閣制；加上總統亦來自於間接民意，本身沒有直接的民意基礎。由此沒有民意基礎的人來提名，當時的萬年國會來同意。所以基本上，不論總統或行政院長，無論是內閣制或

總統制的辯論，這都是沒有意義的。因為他們沒有民主政治制中「人民同意」此基本概念的存在。(即使有人民同意，也是間接的)。所以，除了蔣經國任職行政院長時期，根本沒有任何的一段時期是內閣制。

李登輝接位之後，集黨政軍於一身，承繫了過去威權體制的實質運作，也是行總統制。只是在當時整個民主的浪潮之下，李登輝先生知道此套制度必須做修改，乃有多次的修憲。一方面針對不可擋之民主潮流(因其是不合民主的憲法);另一方面則是因為其結構性上確有問題，所以必須改。因應之，所以有總統的直選、有同意權的取消。如此運作下來，其應該是朝總統制發展、邁進的。較安全的說法是一急劇的向總統制傾斜。

隨著國家的民主化，問題更加地突顯。即便是同意權的取消，向總統制傾斜，若國會選舉出來的席次，執政黨不能過半⇒怎麼辦？似乎沒有解決的方法。

歷史的發展趨勢是向總統制傾斜，即因為此種慣性，使得民進黨可以繼續運作。否則在野聯盟若進行杯葛，則憲政將是一個僵局。當然，除了慣性之外，民意亦不可能允許使整個國會陷入僵局，這對政黨的形象是不好的，所以現在的體制勉強可以運作，但是仍然解決不了問題的。況且，依現在的民意結構，尤其是依成熟民主國家的例子來看，任何一個政黨要過半是很困難的，若要組成聯盟，其要一成熟的政黨政治文化，但台灣現在並不存在此成熟的政治文化。

就世界上的例子來看，比較成熟穩定的國家皆採內閣制。但就台灣的政治文化來講，要實施內閣制是非常困難的。主要的原因是：

台灣缺乏一天然共識。連最基本的國家認同或族群問題都有爭議。要用內閣制將這些爭議整合在一起，是不太容易的。所以在此種發展過程中，還不如有一強而有力的總統制的出現，以扮演重要角色。若貿然實行內閣制，則政局的混亂將可比擬法國的第四共和，只是沒有像法國有嚴重的倒閣情形。

台灣在過去，實際上已有類似法國第五共和的運作，假如總統的權力是在擴張的話，將愈趨向法國的第五共和。至於行政權的增加方面，法案的優先審查是屬於技術性的問題，不需要用此以增加、擴張行政權。

現在最重要的即是建立一個明白的三權分立之總統制。總統應該要有否決權 (vote power)，而行政院長是在國會的代理人。修出一個明明白白的權力制衡是台灣唯一可走的路。總結來看，台灣面臨著中共的打壓、黨派紛爭、國家認同、族群對立等問題，所以採行內閣制會造成國家的解體。因此，應無任何往內閣制操作的可能性。

要走向總統制，改成三權制並不困難，只要將考試、監察兩權拿掉，條文做一些修正即可。不需重新制憲。因重新制憲在國內容易引起衝突，代價太大了。將調查權回歸國會，考試權回歸行政院即可。

對於立法權高漲此一說，並不全然正確。而是在一種特殊的政治環境之下，立委於質詢時態度較強硬，但實際上，立委並無想像中那麼大的權力。主要還是要將立法權健全，行政權做一些修改---完全朝向總統制，且有否絕權，如此即可達到一個好的制衡效果 (check and balance)。至於法案的不審或擱置問題，可以經由立法院內規 (如立法委員職權行使法) 的修正而得到解決。杯葛此權力是各國議會都有的，不能將其拿掉，否則即不會產生制衡，而是必須讓總統有 2/3 的否決權來做事。若僵局大到有 2/3 的多數時，則總統也只有尊重了。至於法案要如何審方面，類似法國的「自動生效的情形」，則會造成行政權的高漲、超級獨大。

現在我國的立法院，最主要即是要使其健全，像個先進國家的國會。對於現階段憲法的建議即是趕快修憲，而非制憲。對於修憲還是存有希望，因為：

現在社會一般的看法亦覺得五權沒有存在的必要。其功能皆可藉由行政權或立法權加以吸收。關鍵在於必須建立一個共識---亦即必須採取總統制。雖是高難度，但仍有希望。

藉由政黨政治的運作，隨著民主越趨成熟，自然會形成一些慣例。現在要做的即是趕快修一套純三權分立的總統制。其它的不需規定的太多，規定的太多反而容易再重犯孫中山先生的錯誤---想了太多，欲創立一個 perfect design---但民主是成長的，不能太僵化。現在我們離總統制是不遠了，因為立委在質詢時，經常是涉及到總統的 (因為大家都知道誰才是真正握有權力的人)。

另外，選舉制度的改善亦很重要。從某些角度來看，選舉制度比修憲更緊急。單一選區應趕快確立（全世界只剩中華民國存有複數選區）。現在的選舉制度是台灣目前選舉文化的亂源。要建立單一選區，必須充分考慮到小黨的利益，因此於劃分選區時，必須有巧妙的安排。但這在現階段是高難度的，因為除了兩大黨，或第三大黨外，其它小黨一定全部反對。

單一選區會使賄選根絕。因為小選區好查賄。基本上小選區是一對一，只要抓到對手賄選，等於自己即當選了。因此會產生互相制衡的力量（在複數選區的結果卻可能造成加碼）。

總結：

1. 走向三權分立的總統制。
2. 採單一選區兩票制。假設政黨比例及直接選舉各 50 席，若有一小黨得 10 % 的票，則其應有 5 席，以確保小黨的利益。所以單一選區兩票制絕對是台灣應該趕快進行的方向。

## 六、訪問對象：監察院黃勤鎮監察委員

訪談對象：黃勤鎮監察委員

訪談時間：2002/10/25 上午 1000-1130

訪談地點：監察院委員辦公室

問題：從五權憲法所架構的憲政秩序的觀點來探討

一、行政與立法之關係

二、監察院的存在對於憲政秩序維持的必要性

三、未來有無可能透過修法、修憲、甚至制憲的方式改善目前的憲政秩序

答：

監察權是五權憲法中重要的一部份，乃是將優良傳統的監察制度移植到中華民國憲法中而加以現代化、民主化、以配合現代民主國家的憲政需要。因此，我國憲法所規定的監察權，有其歷史傳承的特色，但也與古時御史所行使的監察權有所不同。此外，自民國八十一年修訂憲法增修條文後，監察院雖改制為公務機關，但監察委員的產生由總統提名，須經國民大會，現為經立法院同意後才能任命。因此，經過嚴謹提名與同意程序任命的監察委員也具有相當的民意基礎。

黃監委認為，我國獨立行使職權的監察制度會比在三權分立下由國會行使的監察權來的好，理由如下：

（一）國外在三權分立制度之下，由國會行使監察權的內容只有調查與彈劾權，權限較我國為小。我國的監察權限較廣，除了憲法上規定的職權（調查、彈劾、糾舉、糾正、審計）還有其他法律上規定的職權如：受理公職人員的財產申報（總統及特任官等向監察院申報，由監察院審查），民國 89 年制定公佈的公職人員利益衝突迴避法中有關申請迴避及調查等，以及政府

舉辦的考試依監察法的規定派員監試等等。因此，兩者功能與權限顯有不同。

(二) 由於中外國情不同，而且監察制度最重要的精神在於其獨立性及公正性，必須要能很客觀、公正、超然、獨立的行使職權，才能產生它的公信力。我國若將監察權限交由立法機關行使，必須考慮到下列問題：

A· 在公正性、獨立性方面必然會受到嚴重的考驗。因為立法院在我國是政治角力場所，容易泛政治化，所以法案送去往往會以政治的立場被考量，不易以客觀、公正、超然、獨立的立場來處理。

B· 會讓立法院職權過於膨脹，容易專斷、專權。

C· 行政院到時可能會變成立法院之下的行政局。因為現今行政權雖大，仍處處受制於立法院，若立法院再擁有調查權、甚至可以彈劾政府官員時，則行政院將更受制於立法院。

D· 我國監察權在立法院能否被有效的行使有疑問。因為陳訴及調查案件相當的多，而且大部分是針對政府機關及公務員有無涉及違法失職，調查必須深入翔實，頗費時間及人力。目前立法院待審議的法案極多，很多重要法案都在立法院排班待審，無法迅速完成立法。如再增監察權，其是否能有效行使，自有疑問。

(三) 監察院目前主要的功能有三：

A· 對官員的貪贓枉法等違法失職行為加以糾彈，以提振官箴，整飭吏治。

B· 監察政府的施政、督促依法行政、提昇工作效能與品質，以增進人民對政府的信心，並疏解民怨。

C· 加強對人權的保障。現在是重視人權的時代，政府的施政及各項措施，均與人民權益息息相關。目前的人民陳情案件也幾乎都與人權有關，因此，加強人權保障也成為監察院一項重要工作。

小結：目前監察權的問題不是制度上的存廢或改由國會行使的問題而是如何加強其運作的問題。

監察權須待加強之處：

## 憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

(一) 權限雖大但力不足，如彈劾案要送司法院公懲會審理，但若公懲會未能迅速適當處理彈劾案，會造成彈劾權不振的社會印象，又如糾正案行政機關亦有虛應故事，未切實改善之情形。

(二) 調查方面無強制受約詢人到場之權，尤其是對於民眾當關係人或證人的時候，不像司法機關可以有拘提、科以罰鍰以強制其到場之權。

(三) 陳訴、調查案件繁多，且頗多為重大或繁雜案件，增加專業的調查官，以強化調查之深度與增進查案時效，有其事實上的需要。

以上各項，希望將來透過修法程序或與相關機關加強協調來做調整外國最初的監察制度產生於西元 1810 年的瑞典，將之定於憲法中，叫做 Ombudman（監察使），意義是為保護老百姓權益的人。與我國的監察制度精神相一致。外國的監察使是由國會任命的，但國會給其相當大的自主權與尊重，我國則不同。

吳志中教授提問：既然監察院處理人民的申訴案件，那監察院與司法院的權能上就會有重疊之處，如何處理？

監察院調查的範圍在於調查公務員有無違法失職的行政責任，而司法機關所審理的是該公務員的民事或刑事責任。職權與功能上均有所區隔，不會重疊。若人民認為檢察官或法院偵查審判不公向監察院申訴，原則上監察院對於偵查審判中的案件，基於尊重司法獨立的原則，不會立即調查。但是等案件不起訴或法院判決確定後，監察院才會針對案件在偵查、審理過程中有無違法或不當進行了解。

監察院的性質是扮演政府機關外部的監控單位（外控單位），不同於機關的內控單位（比如：行政院對其所屬機關之行政調查、行政處分權；司法院對其所屬法院的行政監督、處分權），機關內部容易基於同仁情誼或大事化小的心態，監督較為寬鬆，所以需要有個外部的監督機制來彌補它的不足。

程明修教授提問：目前五院的結構可不可以做調整，除了基於要把五權改成三權這種情緒化的反應外，根據上次我們對考試院訪談的結果，認為考試院可以形成政治權力以外的一個獨立的委員會來運作，保持它現有的功能或將它跟人事局功能重複之處做調整。那監察院是否可以獨立於傳統的三權

之外，因為監察院與傳統的三權比較起來還是有量上的不同。

吳志中教授補充：不同於行政、立法，考試院在五權的架構下沒有重要到會干擾憲政秩序，監察院是否也具有此種傾向？再者，監委是由總統提名，經立法院同意而產生，其公正、獨立是否會受到質疑？監察權若回歸成為立法院下的一個組織何如？

考試院最重要的工作是公正辦理國家考試、為國掄才，黃監委並不贊成考試院變成行政組織下的一個委員會。所謂的獨立委員會其實應當並非在行政院變成所屬機關，否則多少還是會受到行政院的指導、影響。像公平交易委員會是行政院內部獨立的委員會，但其決策仍需受行政院的指導影響。故黃監委對於考試院調整成行政院下一個獨立委員會的方案持保留態度。至於有關公務員權益的部分，因職權與人事局有些重疊，劃分不是很清楚的部分是可以做些調整。

監察院和考試院不同，監察院的彈劾、調查權行使的對象包含院級，尤其是行政院，因其業務最龐大，若其成為行政院下的獨立委員會，不僅成為內控單位，而且能否秉持客觀、公正、超然、獨立的立場對行政院進行調查便大有疑問。

立法院現今的調閱文件權是受有限制的，它必須要跟議案有關，而且它只能用來提供參考資料，如果要調閱文件原本的話，要經院會的同意。若將監察院的職權歸由立法院行使，可能造成立法權的過度膨脹有失制衡的情況產生。在我國憲政體制上，行政院與立法院互動最為密切，然經六次修憲後，由於在體制定位上不夠明確，造成兩院間互動常出現扞格與困境。行政院雖然依憲法要對立法院負責，但是如何負責呢？本來立法院可以監督行政院，立法院對於行政院提出的重要政策不贊同時，得要求行政院變更，行政院不願變更時，得經總統之核可，移請立法院覆議，如覆議仍維持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職。但依憲法增修條文規定，上開規立停止適用，另增訂立法院得對行政院院長提不信任案，要求倒閣。不過倒閣的代價太大了，必須解散立法院，造成政局不安定。目前來講，立法院對於行政院的重要政策不贊同時，固然可提出質詢，但若行政院不願變更時，立法院又不採取倒閣手段，必然會造成雙方激烈的對立與立法院強烈的杯葛，成為行政院



與立法院互鬥的亂源，實有必要再加研修，最好的方法是能夠發揮監督行政的功能又不會造成激烈的對立。此外，立法院的法案審議的效率，也備受詬病，因此，也有人主張法案送到立法院應該有個完成立法的期限，如果逾期沒有審議完成就視為通過，以避免送審的法案延滯過久，拖到立委任期屆滿後被退回（基於屆期不連續原則）。

程明修教授提問：如果有可能再修憲，您對於憲法中監察院這部分，認為是要再調整呢？還是有若干修正的必要？

如果要修憲的話，黃監委認為，依目前憲法規定，監察院調查的機關對象是行政院及其所屬，不包含立法、考試、司法各院。雖然也有學者主張監委應可對立法院行使監察權調查，惟有關立委個人行為的民、刑事責任是由司法機關加以處理，而有關立委行為的行政責任則多認屬於國會自律的問題，應予尊重。監察院對考試及司法院獨立行使職權的部分，也同樣尊重，但對於司法院及考試院的行政措施如果有違法或不當，監察院目前還是不能調查。如果再修憲時，似可考慮加強對於司法及考試院行政措施方面的監督。

政務官經由監察院提出彈劾案後，也應要其主動離職始為妥適。目前的情況是政務官被彈劾後甚至已被公懲會懲戒後，仍繼續擔任原職。與外國不同，若是在外國政府擔任高級官員而受彈劾者，需立即主動辭職以示負責。

目前監察委員人選固然均屬一時之選，未來在產生方式方面，在條件、資格上可以研究再加強，使具有各領域專業能力、有聲望的人來擔任。在人數方面，照憲法規定，包含院長、副院長共 29 人（憲增§7），不必要增加，但因調查工作繁重，人數也不宜再減少，維持這員額有其必要性。希望增加專業的調查官員額，目前雖有 60-70 人，但因為調查的案件包羅萬象，需要各種專業的調查官來提昇調查的品質。因此，將調查官依其專長分成內政、法制、工程、文教、財經等組配辦調查案件，且因有的案件案情重大繁雜，一案須配數位調查官，在人力上就不太足夠，造成工作負荷偏重現象，有需要再增加其員額。

吳志中教授提問：黃監委對於我們目前的憲政秩序有無任何提議？

就目前憲政秩序來講，考試、監察、司法方面，在運作上問題不大，重點是在行政跟立法方面，民眾都希望立法院與行政院有良好的互動規範，各

本職權，善盡其責。如此，立法院效能能夠提高，立法的品質能夠再精進，行政院也能全力推動國政，適時提出好的法案，經立法院審議後確實的執行。則行政與立法能夠相忍爲國，相互配合，是國家之福，也是大家之福。

## 七、訪問對象：世新大學鄭乃文副教授

訪談對象：鄭乃文副教授

訪談時間：2002/10/15 上午 0930-1100

訪談地點：司法院副院長辦公室

問：行政和立法兩權的僵局如何化解，

答：我是從兩個角度去思考這個問題：一個是法的角度，也就是憲法的角度；另外一個則是制度面來思考這個問題，制度面當然包括政黨。

第一個從憲法的角度思考這個問題，憲法有關中央政府體制的規定不明確，這是一個最大關鍵的問題。就憲法原文的部分來講，是偏內閣制的設計，但是在實際政治運作的過程，我們一直是偏總統制在運作，尤其是在政黨沒有輪替之前。內閣制的實施僅有非常短的時間，也就是蔣經國先生擔任國民黨的主席，嚴家淦先生擔任總統，而蔣經國先生又是行政院院長，那時整個政府重心都是在行政院，所以這一段是整個政治運作過程當中，唯一一段比較符合憲法規劃的時期。在政黨沒有輪替之前，都是總統制。不過，嚴格來說也不完全是總統制，應該說是國民黨一黨領政的制度，總統、國民黨的主席、行政院院長，立法院的多數黨等等重要的政府組織，都是國民黨掌政。而在憲法增修時，我個人有這樣的一個看法，就是由李前總統登輝所主導的修憲，原來是往總統制規劃的，直接就把它修成總統制。但是在修憲的過程中，難免會有一些其他的因素，所以最後會有這樣的結果—雙首長制。其實是希望從雙首長制過度到總統制的制度。因為如果要修成總統制的话，在當時可能會被認為要搞獨裁，也因為如此，憲法的規定與實際的政治運作有所落差，所以，中央政府體制在憲法增修後，仍然不明確，造成往後政府機關之間，特別是行政權與立法權在互動上依然問題重重。這在世界各國而言都是一個非常嚴重的問題。因為連中央政府體制規定都不明確的話，那整個政治運作自然就有問題。另，憲法增條條文中規定總統制的覆議制，又有內閣

制的不信任和解散權，所有民主國家行政、立法兩權相互牽制的制度，在我們的憲法並存，因此，增加了我們在實際運作上的困難，而且往往達不到解決兩權爭議的目的。

第二，從制度面去思考行政和立法出現的問題，因為政黨輪替的時間不久，長期以來一黨獨大，所以政黨輪替發生在我們國家時，新的執政黨獲得了執政權後發覺要產生一名同黨籍的行政院院長都有困難，因為在憲法裡規定行政院長是由總統任命，但是國會的多數黨又與總統所屬不同黨籍，總統所任命的行政院長，要能夠獲得國會多數黨的支持，才能大力的來推動政策，否則，多數黨如果要杯葛，在運作上會產生很多扞格之處。這也是為什麼陳總統在就任之後，第一任的行政院院長，選擇的是國民黨的唐飛院長。這在法國雙首長制的運作過程中，總統提名的國會多數黨領袖來擔任總理，可說是 common sense。但是在我們國家裡頭就變成行政立法兩院很大的衝突。所以唐飛院長就任之初，大家就預言，唐飛內閣的壽命不會太長。執政黨當然負執政的責任，如果不能夠用執政黨所屬之人士來負責政策的推動，是必然產生矛盾，而且也不符責任政治的道理。第二，就是有關政黨政治的運作，在政黨政治實際的運作過程中，除了兩黨外，還有許多關鍵的少數黨，席次雖然不多，但具關鍵的地位，再加上立法院議事是採協商制，只要小黨的立法委員杯葛，就可能癱瘓整個議事，這也是阻礙行政和立法兩院互動不良的原因之一。所以，我們現在要如何解決呢？在法不變的前提下，只好從人的方面來解決問題，這倒是我們可以去思考。在內閣制國家中有所謂影子內閣的存在。也就是在野黨在還沒獲得執政權力以前，會培養一些政治精英，在國會各委員會中發揮功能，監督政府。一旦獲得執政權，就可以接掌重要部會。以前國民黨培養的人才，都是集中在政府體系，國會的立法委員，好像都是比較次要的，不是財團支持或者樁腳之類的人士。因此，在國民黨時代，這兩種人才的交流不是那麼的頻繁，但是，未來立法委員發揮的空間一定愈來愈多，部會首長也應該多從立法委員去產生，這在行政和立法互動不良的情形下，一定可以發揮作用。因為如果行政首長有立法委員出身的背景，第一，有民意的基礎，第二有立法院的磨練，第三，由於其長期關注某部會的政策議題，多少對某一部會能有所了解。如此，有助行政與立法的和諧。在政黨輪替之後，民進黨用了很多立法委員出身的人才，有些具立法委員背景

的部長的確做的不錯，如果在憲法無法大幅修正的前提下，這是一個促進行政和立法互動很好的一個方式。

程明修教授（以下簡稱「程」）：我想請教的一個問題是說，在憲法不變動的情況底下，現行運作的模式中改善的模式，除了這種方式之外，在中央政府體制上，除了立法委員到政府部會官員之交流方式之外，有沒有其他的可能性，幫忙或是緩和現在行政和立法兩者之間，有沒有在制度上面再作其他的變革？

答：我想是這樣子，在中央政府體制，我們把總統制，國會和總統互相牽制的制度—覆議制度引進來，再增修條文中，將不信任的制度引進來，有人這樣區分，覆議是對政策，不信任和解散權則是對人。但是我認為這會造成行政和立法的困擾，也就是手上的法寶很多，到最後就變成都不能用。因為用了對各自都有牽制，不信任就會有一個國會解散權，事實上它是一種相互牽制的機制。我認為既然有了不信任的制度，不信任包括對人與對事的不信任，就不用再用覆議制度，所以覆議制度事實上是可以用掉的東西。用不信任和國會解散來作為行政和立法兩者間牽制的一種方式。

程：鄭教授在這裡的看法是說，目前憲法上中央政府體制設計的遊戲規則是不好的，政治部門不願意動或操作該遊戲規則，反而是尋求另外的解決模式，造成政治上對立…。

答：不信任和國會解散權，這個制度在我們國家還沒有實際運作過，大家其實很想嘗試，但是，不敢去用，因為立法委員真的用了不信任，馬上就出現國會解散，在這樣的情況之下，誰都沒有把握會發生什麼樣的情況，政治的暗潮。在這樣情況之下大家都不敢去用，而且，立法委員重新改選的代價，恐怕比行政院付出的要更多。

程：選舉的成本太高了。

答：對，立法委員在行使這樣的權利之前，必須要考慮到的這個問題。在這樣的情況之下就必須處處要用協商，用政黨運作的模式去解決問題。不能回歸到憲法本身在規範中央政府體制獲行政立法互相制衡這度設計。處處是協調、溝通最後達成共識，所以最後尋求共識是比較好的制衡。

程：原先我們這個題目設計是說，由憲法變遷為脈絡，希望能夠從目前重大的憲政爭議去挖掘，不過剛剛鄭教授以將核心問題點出，我國憲法上規範的不良，造成政治部門不願意去用憲法上的機制而去尋求體制外的方式。人的關係很重要，如果立法部門和行政部門有互動關係，兩部會協調的成果就更高，如果沒有這樣，或者互信基礎不在時，協商變破局而造成僵局。接下來可能就第二個問題來請教您在當前的憲政體制下，以憲法規定的五權，權利機關相互間，特別是在憲法增修之後，有些政治部門的權力有些消長，這種相互影響之間的利害，也請鄭教授為我們說明。

答：第二個問題，基本上是一個蠻複雜的問題。因為剛剛也提到說，事實上我們在憲政運作的過程當中，我們除了五權外，還有很多外圍權力介入到五權。第一個最重要的就是總統。總統目前在我國憲法規定裡，可以講說是有權無責，因為在以往的制度設計之中，在五權憲法裡頭，所謂的政權治權；總統，國民大會，雖然制衡在實際的發揮上是沒有作用，但起碼有一定形式上的意義存在。但是目前我們憲法增修之後，行政院院長是由總統來任命，所以行政院院長的任命完全取決於總統個人，也不需要經過立法委員同意。所以總統不管在形式面或實質面，都介入到行政權。而且在憲法增修條文裡也沒有對總統與行政院院長權責上有詳細區分的規定。總統可透過國家安全會議的運作實際介入行政權，在這樣的情況下，就產生行政院，按照憲法的規定，屬於國家最高行政機關，但行政院院長卻沒有辦法完全領導政務的推動。反而變成總統政策或競選承諾的執行者，無形中行政院院長的位階已經從最高的行政首長，變成是總統的執行長。所以第一個問題就是總統和行政院院長權責的部分。

第二，是行政跟立法。剛剛我們也有所提到，就是兩院之間的運作，在此不作詳述。至於其他的權力，包括司法、監察、立法，在某一些職權功能的發揮上，都有一點重疊的現象。就像監察委員，事實上在我們憲法的設計中，將立法委員的調查權，歸屬到監察委員，讓監察委員獨立自主來運作職權。但現在我們監察委員這方面的功能發揮比較少。人民反而比較願意透過立法委員來行使。因為立法委員對行政院—行政權的影響力大於監察委員，也就是能夠實質影響行政院，所以在民衆的印象當中，寧願去找立法委員。另外像公務員的懲戒貪瀆部份，監察委員在這方面的功能也不是那麼理

想。對監察院而言，沒有那麼多的人員來協助監察委員，因此效果就被打了些折扣。這一方面來講，司法監察立法三院的功能上，似乎有必要再作一些清楚的劃分。監察院是否有必要存在，這也是一個可以討論的議題。

第三，行政和考試部分，將考試用人機關提升到與行政權同一個位階，在世界各國的憲法中是僅有的，是唯一的，這也是比較特殊的設計。但實際的運作裡，各位可以發現在民國五十七年蔣經國先生當行政院院長的時候，在行政院之下設了一個人事行政局，人事行政局的存在，就等於否定考試院的功能。因為，行政機關本身，如果沒有用人權，對於政務的推動，一定會有影響。所以在當時才會有人事行政局的設立。負責將近政府機關百分之八九十的人事行政由其處理。而考試院則負責行政院以外各機關的人事。所以，行政和考試在功能上也是重疊的。但是爲了要維持五權的架構，考試院只好繼續的存在，在憲法增修條文中界定在法制這方面的工作。有關考試、銓敘、任用等等這方面的法制工作。這些職權的不明確，或者功能的重疊，疊床架屋的一個方式，其實都造成國家整個政務在運作的混亂，是有必要在這方面重新架構。如果說還要再維持一個五權的架構，恐怕將來只有再繼續紛亂下去。現在國民大會已經虛級化了，名存實亡了。這樣結構之下，五權憲法事實上已經破壞了，所以如果真的要修憲，五權的架構應該可以直接廢除，代之以三權分立。

程：在憲法增修之後，像剛剛談到，國民大會的功能已經變成任務型國大，總統跟行政，其實就整個大行政權來講已經合一，那監察院，原先國會的內容，因為國大的功能喪失，或者改變，監院的功能也改變，事實上形式還維持五權的架構，實際上，是不是可以這麼講，目前台灣的憲政秩序已經是三權的形式在做了。考試權他的變動剛好是負面的期待，他的功能反而是更膨脹，他沒有削減，反而是更膨脹。現在的問題就要請問鄭教授，像考試權這個地方，像這樣實際的運作發展，如果我們要做調整的話，應該怎麼調整？

答：其實考試院的調整並不困難。因爲一般來講在其他國家在行政權下設一個文官委員會，用委員會的形式來解決這個問題。包括有些政府基金的問題，都可以這樣解決，也就是以基金會的形式隸屬於行政院之下，然後獨立運作。目前，行政院下已有很多類似的委員會，像金融的管理委員會等等，

也是獨立的委員會，其實這不是一個很難的問題，只要我們維持一個形式的公平性，不讓政府機關大量的任用私人。如果這一個精神可以維持住，其實在行政院之下也是可以運作的，不一定要提升到和行政院同樣層級的機關位階。

程：正如鄭教授剛剛回答，就進入到第三個題目裡面，有這樣的憲政爭議出現，體制上的改變是我們目前想尋求的解決模式，如果是透過修憲的形式，鄭教授的評估是，有沒有他的可能性？

答：我想這邊，題目是把它設定為修憲的必要性與可行性。我想，修憲的必要性是一定存在的。但是可能性，其實我有一點懷疑啦！因為在我們的六次修憲過程裡，都是在國民黨領政，一黨獨大的情況之下所完成，而且都在國民大會實質存在的那段期間所完成的。現在經過政黨輪替這樣過程，然後修憲的方式也有所調整，我們要再進行修憲，其實我有一點懷疑他的可能性有多高。所以在可能性已經相對降低的情況之下，我們就必須要思考，過去我們曾經修憲的經驗，能夠給我們一些啓示。事實上台灣修憲從八十年開始，事實上是做了一些準備工作，召開國是會議，然後後來在進一步大規模進行修憲，當然第一次修憲僅做了小幅度的調整，先終止第一屆國民大會的職權，然後再進入一機關兩階段的問題。接下來還召開國家發展會議，這兩次會議的召開，促成後來達到了修憲的目的，過程雖是紛紛擾擾，但最起碼在這兩個會議中，至少得到一些共識，然後再從這些共識裡，具體化為修憲的結果，如果我們要再修憲，必須立法院先提憲法條正案，然後經國民大會的複決，這兩個階段基本上都是困難重重，因為兩百二十五位的立法委員，對於修憲的看法，恐怕不好說南轅北轍但共識絕對不足，所以要修憲的話，要化不可能為可能，之前修憲經驗可以作為參考，總之一定要先尋求共識，把共識建立起來，細節制度的設計，我們先不用去碰觸，先將大原則確立，幾個大原則大家先尋求共識出來，就是我們剛剛講的，五權究竟要不要再維持。這種大原則先把它確定。然後再進行細部的條文規劃，慢慢把它化成共識，成為修憲案，經國民大會來複決。我想從這個漸進式的修憲過程，一方面兼顧政治現實，一方面達到目的。在目前來講，如果用多數決的方式來通過修憲條文，我覺得可能性非常的低。所以我們還是要透過慢慢的協商溝通，最後達成大家都能接受共識的方案。



程：鄭教授認為修憲的可能性不高…。

答：對，是不高。但是慢慢尋求一定的共識，建立互信，達到一定的共識，然後完成我們最終的目的，也就是以時間來換取最後的共識。

程：剛剛鄭教授有提到說在中央政府體制之間，尤其是行政立法兩權的衝突，往往是因為政治部門——立法院——在操作或運作憲法功能上綁手綁腳，換句話說他考量到他當選時所付出的政治本錢相當的高，這可能涉及到更細部一點的在實體法上，選舉制度中，因為法律的規定使然造成立法委員選出來之後，不願意去行使憲法上賦予他的權利。既然在這裡憲法修改的可能性不高，有沒有可能透過法律的修改，來造成一個可能的空間，讓立法委員，政治部門他願意，比較大的誘因讓他去啟動憲法賦予他的權利。

答：我想這個當然是絕對有可能的。而且也是必要的。因為事實上大家都都知道，憲法只能做一些原則性的規定，必須由法律加以補充，所以修法解決的必要性，這個可能比修憲就更高了。很多法律的修訂也會影響未來政治的發展。特別是總統副總統選舉罷免法及公職人員選舉罷免法，我想這兩項法律會影響政治生態很重要的法律。我舉個例子來講，總統副總統選舉罷免法中，對於總統的絕對多數，總統必須獲得絕對多數的支持，在現制裡，尤其是政治的運作，我們的總統擁有很大的權力，有人說他責任的歸屬是四年算一次，透過選舉來監督他，所以在這樣的情況之下，總統副總統的絕對多數我覺得一定必要的。尤其是要推動一些改革，而這個改革又特別的困難，要獲得多數民眾的支持，增加他合法基礎的程序，所以我覺得總統副總統絕對多數這是必要的。而且現在我們國家對於選舉的素養來講，可以講程度很高，起碼我們能夠去了解選舉對於民主政治的意義和價值。因此我們不要害怕絕對多數可能會造成的兩輪選舉，我們不用去擔心這個問題，因為我們人民民主的成熟度我相信可以接受這個運作。所以總統的絕對多數我認為是可以去思考的。第二個就是公務人員選舉罷免法關於兩票制的設計，是不是透過選區的劃分，把它改成小選區兩票制，然後另外再透過一些法律的修正，讓傑出的人才進入到立法院，在量的改變困難下，先從質的方面來改變。從這些相關配套措施裡，讓我們的政黨政治逐漸走向兩黨制的發展。當然，這也有不同的看法，兩黨制會限制了小黨的發展，但事實上在我們國家的政治運作來看，目前即有點走向兩黨制的運作模式，我們很習慣粗略劃分泛藍和

泛綠，泛藍和泛綠就是兩黨的運作模式。所以我們可以從選舉制度的規劃裡，去引導我們國家政黨政治未來的走向。再配合我們實際政治運作，將來我們真的要修憲的話，也是朝總統制走，總統制的運作模式比較理想的政黨制就是兩黨制，我覺得這是一個蠻理想的運作模式。以目前來講，在這樣的情況下，透過選區的劃分，採兩票制，來引導我們的政治發展。先從修法這方面去引導，然後再慢慢尋求一些共識，達到修憲的目的。所以修法的必要性是我們現階段最重要的。

程：修法在目前這個階段來看，讓立法委員政治誘因夠強，有這個動機去運作….

答：沒錯，光是要把立法委員的民額縮減就….

程：這會涉及到修憲….

答：對，這已經涉及到修憲。當然我們就不碰觸這個問題。就和我剛剛講的兩票制或是小選區的方面去思考，來引導我們政黨的走向。透過修法來影響政治的運作。

程：之所以提這樣的問題，主要原因是，雖然鄭教授說現在政黨可以區分為泛藍和泛綠，事實上同一陣線之間的衝突可能還蠻大的，所以有可能，以目前立法委員之間是不是有這樣的共識，朝這個方向發展，或者說保持現狀？

答：兩票制與小選區一直有被討論，在國民黨時期就有討論這樣的問題，在當時爲了要讓小黨發展，少數黨籍或是少數席次的立法委員就反對這樣的情形。但是可以發覺到，在我們的選舉過程裡，大黨才有發展的空間，小黨有所謂泡沫化的問題，存在的時間也縮短了，這是一個事實，所以在這樣的情況之下走向兩大黨的模式是必然的趨勢。如果再經過實際上的政治運作，小黨會沒有空間，再者，基本上修法是可能的。

程：接下來的問題是，我們的題目裡面設計是未來調整的建議…的必要性與可能性，我自己思考這個問題，以目前的運作來講，根本沒有憲政慣例的形成，政治部門的衝突是讓他僵化在那裡，是透過政治部門自己的協商，折衝，妥善的，寧靜的去化解政治紛爭。如果是這樣的話會現成憲政慣例。

可是事實上，從幾次重大的憲政衝突來看，都是造成僵局，那解決的模式，是透過其他，特別是向司法院，司法院在這邊是不是有可能，在解決政治紛爭上，由司法創造，或是來形成慣例，來解決紛爭，這個做法，您的看法？

答：我想，司法的解釋來講，就憲法的層次來講，他應該是屬於解釋，透過解釋來達成憲法體制上的制定，他跟憲法慣例來達到憲法成長的目的，好像不必然。我想憲法慣例的建立來達到憲法成長的目的，我想這是行政、立法他們樹立起的一個慣例，如果透過解釋這又是一個成長的模式，所以當然在我們國家來講，目前大家習慣把最後的爭議的解釋權交由司法，當然這也是我們憲法中所規定的，這也是一個合法的模式，是我們憲法所規定的模式，藉由這樣的模式，來尋求問題的解決，我想這是一個很好的方式。但現在就是說，如果能夠在行政和立法僵局發生時，自己就以憲政慣例來達到憲法成長，是我們可以去好好思考。在我們整個憲政運作裡頭，事實上有幾個很好的憲政慣例，這幾個憲政慣例還是有爭議，就是行政院長在立法委員改選的時候，要不要提總辭，行政院院長在總統改選時，要不要提總辭，我們曾經有過這樣的一個慣例。在憲法還沒解釋出來時就已經有做了。但是憲政慣例的建立，很重要的就是政治人物本身，願不願意去思考去做這樣的事情，這倒是取決於政治人物的問題。有些政治人物不這樣來做時，當然就透過解釋的方式來達成最後的解決。如果政治人物多去願意做這樣的憲政慣例，我們應值得加以去讚賞的。事實上憲法的規定是死的，但是人的運用是活的。憲政慣例原則是屬於人如果要去運用的話，你就可以建立起憲政慣例。這應該是政治人物在思考整個政治運作發展下的定位時的一個問題，這也是所謂憲法是寫在人們心版的道理。

程：剛剛鄭教授沒有提到司法權經常介入這種目前的憲政衝突，行政立法的衝突，不曉得鄭教授的看法是…這會不會造成整個政治運作習慣會把，政治人物應該有義務去解決，但往往把局搞僵了之後，然後希望釋憲者，司法機關能幫忙解決？

答：其實司法的解釋有時候有他的局限性。就像固有疆域就是一個政治問題，有些政治問題司法是不解釋的。但是現在國家政治紛亂的情況之下，當已經沒有其他的方式可以來解決這個紛爭時，司法必然要扛起這個責任，司法如果再卸責的話，司法再把它拒於門外的話，這就是一個無解的問題。

無解的問題對於憲法的成長，甚至對憲政的運作，必然會產生一些更大的衝突，與其這樣，不如讓我們的大法官成為憲法最終的維護者，守護者，最起碼國內對大法官還蠻認同的。至於下一屆新總統提名會產生什麼樣的問題。特別是這一屆的大法官給大家建立起來的公信力是相當足夠的。如果未來仍有好的大法官出來的話，大家還願意去相信他的話，其實我想這個制度的維持，在我們目前的現況來講是必然的。

## 八、訪問對象：中央研究院政治所林繼文副研究員

訪談對象：林繼文副研究員

訪談時間：2002/10/04 晚間 2000-2200

訪談地點：林繼文副研究員宅

問：行政與立法之間的關係？

答：行政與立法之間的僵局是 2000 年總統大選，政黨輪替之後才出現的。在此之前，兩院間偶爾雖有意見不一致的情形，但這僅是立法院對於行政院掌握一些官員，會有意見，基本上都屬於個案，是小規模的。行政權及立法權之間出現常態性的僵局，約是 2000 年以後的事，特別是核四案成爲一重大的政治議題之後。所謂的僵局，指的是行政院所提出的法案或施政方針，立法院不予支持。行政與立法之間僵局有許多的解決機制。就台灣而言，1997 年修憲之後，行政與立法之間有很強的內閣制機制存在，立法院可以倒閣，行政院可以提請總統解散國會，這是典型解決僵局的方針。

台灣的行政部門與立法部門出現僵局之後，這些憲法機制一個都沒被用到。因立法院不願倒閣，而總統只能被動解散，人民亦無主動介入的權力。立法院改採杯葛法案或刪減預算的方法，對行政院造成很大的困擾，行政院亦無可奈何。2000 年政黨輪替之後，即一直出現此種趨勢直到現在。此種情形與憲政體制有很大的關係。此僵局的起因與僵局無法充分解決的原因：

(一)1997 年修憲之後，造成了半總統制或雙首長制。這是僵局的起因，亦是僵局無法解決的原因。在起因部分，主要是台灣的半總統制發展並不完整。即總統實質上爲最高的行政首長（這來自於人民的認知、總統直選的機制⇒爲民選的最高行政首長），但在憲法的層次上其權力不大，例如總統與國會意見不合時，國會可以罷免總統（憲法增§2），但門檻高；總統卻不能主動解散國會，雙方無法真正的對抗。

依據憲法，總統爲國家最高元首，但並非是行政首長。1997 年修憲之後，

實質上的最高行政首長無法掌控行政院、主持行政院會、直接命令行政各院會。雖然依據憲法增§2IV總統可以決定國家安全之大政方針，但無充分的憲政機關可與其配合。（其底下只有國安會，但國安會組織非常薄弱，僅為總統個人的諮詢機關，無法替代行政院成為決策機關；另國安局對剛上任的總統而言，尤其是反對黨剛上台的總統來講，會有訊息上的落差，使總統無法充分掌握行政機關）。

（二）總統對行政院長的任命不受國會的控制。形式上最高的行政首長——行政院長，因為其為總統任命，卻不需立法院的同意，使其在形式上很難不是總統的下屬；此外，總統係民選產生，一般會認為總統為最高的行政首長（因有較高的合法性），加上行政院長不需經過立法院而由總統任命，所以一般會認為行政院長是低於總統。

（三）此外，另一原因會使行政院長更向總統傾斜。即台灣的立法院不敢亦不喜歡用倒閣權，因此無法使行政院因倒閣權機制的運用而聽令於立法院。因為：

1.台灣的政黨生態。在過去，以國民黨的角度來講，其不願倒閣，因倒閣⇒總統可以解散國會⇒國會改選⇒國民黨會失去多數黨的地位。現在則是因為立委的選舉成本高。現在則為多席次的競爭⇒黨越大，在同一選區提名的人則越多，所以在同黨之間，不可能用政黨這個相同的招牌。同黨員之間有彼此競爭的壓力，如何告訴選民『你支持國民黨，但更應支持我』？——買票是最直接的方法。買票可以建立候選人與選民之間的關係。在無法買票的都會區則靠個人造勢，候選人必須花大筆金錢以突顯自己。

2.台灣的選舉制度會使得現任落選率很高。因為同黨的候選人很多，要爭取支持即必須作選區服務⇒所以不能開會⇒現任的立委吃虧⇒落選率高。

總結來看，即是落選率高+成本高，所以多數立委不願意通過倒閣權，使得倒閣權作為制衡行政院的機制在台灣變得備而不用。

台灣在政黨輪替之後，執政黨是少數黨，在任命閣員時是由總統及行政院長等很多的政治力量來協商的，所以陳水扁的政權在形式上被賦予很高的期望，但事實上並未真正的掌握行政機關，加上民進黨長期為在野黨，本身無太多的文官人才⇒導致行政機關內部的統合能力出現問題⇒使得行政院不

容易對立法院負責。

另外要提的是，台灣現在的立委選舉制度，不容易產生多數黨，所以無論誰當總統，都會有困境存在。要化解之，可從以下幾個面向著手：

1. 選舉制度改革。現在的弊端有買票、派系等問題外，現在的制度對憲政運作非常的不利，使得立法機關不願真正的負責（亦即不倒閣）。最好是讓黨紀能夠在立法院貫徹（因黨領導人願意倒閣，但底下的人不願意）。不論是朝單一或比例代表都會比現在好。關鍵在於國會若願意用倒閣權⇒則行政機關害怕被倒閣⇒小心面對國會；總統於任命行政院長時會更尊重國會的意見。

例如：

法國之國會有一多數聯盟+倒閣成本不高⇒總理的任命雖不經國會同意，但實質上一定與多數派妥協，所以不易有僵局。

台灣改革的第一步即是應該變動選舉制度，其效應不僅使府會關係較合理化，且有其它的效應。

2. 總統可以建立憲政慣例。即對行政院長的任命，主動尋求立法院的協商。

例如：

芬蘭憲法中明定總統對總理的任命必須與國會中的反對黨協商。

即使我國憲法無此規定，亦可以建立慣例---總統主動召開立法院的政黨會議。經此程序也許會面對國會的不贊同，但總比出現僵局來得好。且總統剛上台時有較好的正當性，其主動與立院協商⇒因此產生的內閣較為國會所接受。當然，在台灣會有另一因素使得這個方法不容易運作。因為選舉制度會使總統所屬的政黨通常是少數，總統會擔心與國會協商之後，會喪失大權。若選舉制度的改革，使國會出現一清楚的多數，這會給總統壓力⇒進行協商。

（\*法國左右共治的形成即是一憲政慣例。）

3. 使總統與國會的任期盡量一致。例如使兩者在同一時期選舉，使總統可以依國會選舉結果來行使權力。從實證研究來看，在總統制國家，總統與國

會議員任期一致的，出現僵局的機會較低；反之則較易相爭。在半總統制的國家此種情形應該是類似的，只是半總統制的國家有倒閣權---較為麻煩。

4. 憲法規定將組閣權交給國會（現在組閣權的規範非常不清楚）。若將來的體制走向是使行政院長成為形式上及實質上的最高行政首長，則應將組閣權交給國會，使國會對於行政院內閣的組成有較大的影響力。
5. 給予實質上的行政首長（總統）主動解散權，讓總統直接對選民負責。

問：當前憲政體制之下五權機關之間的影響？

答：形式上五個機關目前仍然存在，但實質上現在五院之間的關係已離孫中山先生的設計很遠。

原始設計是⇒政權機關為國民大會；立法院僅為立法局（因立法是充滿技術性的）。現在五權憲法之原始構想是來自於五五憲草，在後續發展上亦有變。

1947 年後的憲法則出自於張君邁的設計。張氏留學德國，熟悉威瑪憲法，所以有一種看法是---張氏於設計中華民國憲法時，有一種雙首長制的精神存在（行政院為最高行政機關，但未讓總統成為一虛位元首）。

原來五權憲法的體制是讓五權之間相互制衡，各有相對於其它權的權力。在孫中山先生的觀念裡，其認為考試（保持文官中立性）及監察（御史制度）是中國固有的精神，不應受其它權力的干擾，所以應該獨立。在此原始構想之下，又經過張氏設計出來的五權憲法體制其原始構想是---國民大會由人民選舉產生；總統由國民大會選舉產生；立法院亦是由人民選舉產生；監委由地方議員（間接選舉）產生→憲法§91；考試委員由總統提名，監察院同意→憲法§84。（\*釋字第 76 號---國民大會、監察院、立法院相當於民主國家之國會）

經過 1991 年修憲之後，確定總統由人民直接選舉產生，為補償國民大會，即將考試委員及監察委員的同意權交予國民大會，這並無學理的依據，完全是政治交易。國民大會是一民選機關，讓一民選的機關得以同意監察、考試委員的人選⇒使得總統與國民大會間產生很有趣的關係。總統提名監



察、考試兩院的正副院長及委員，交由國民大會同意，這類似總統提名行政院長，立法院同意，使得原來大法官釋憲中監察院與國民大會同等⇒地位類似行政院，變成是政治任命，無獨立性。又既無獨立性，為何要其存在？

國大被廢後，上述的權力交予立法院，監察、考試之同意權轉向立院所有，主要是依據政治立場以決定同意與否，這更難去說監察及考試兩權是超然獨立的。

\* 假設現在依據孫中山先生的設計來運行，即不會產生問題嗎？這可能產生的問題是

1. 疊床架屋
2. 功能分散（考試院所做的事可在行政院下設一部門來處理即可）

\* 總結：

1. 獨立超然與是否需獨立成爲一個院，這並無直接的關係。
2. 多年運作下來已成爲政治任命、黨派分配的結果。

⇒使得其作爲一個獨立機關的功能根本顯現不出來，這是許多人認爲應走向三權分立的原因。且在實質的運作上已將監察及考試的同意權給予立法院。

（之所以不欲更動五權憲法主要是害怕更動中華民國的憲法架構→這是很敏感的政治問題。）

（三權彼此要相互制衡，但各自內部要統一，因不能讓行政或司法權被切割←這會使內部產生運作上的困難。）

問：解決憲政爭議的方法

答：可從修憲、修法及憲政慣例幾個面向來看。

## 一、修憲

台灣有外在壓力，國會內部有大部分的聲音反應不安，因此，要說服這些人同意制憲是很困難的，更別說要其讓出制憲權。且台灣無革命團體，要革命是很難的。所以，重新打造憲法是理想---不容易⇒轉向在現有的架構下

修憲。但修憲的門檻很高（需 3/4 立委的同意→交由國民大會複決），以台灣現在的政黨政治的發展生態來講，任一修憲提案只要有 1/4 以下的人反對即不會成立---要產生共識是不太容易的。

共識的缺乏主要是牽涉到在朝、在野看法與需求的不一。在野傾向內閣制，例如拿回同意權、總統必須與國會協商、作國情報告；執政黨則會傾向強化行政權，例如總統有主動解散權、可主持行政院會、直接任命閣員。上述兩種中的任一種都比現在來得好，但要同時放在一起是不可能的。→要在基本的行政、立法關係上修憲是很不容易的，因為會牽涉到在野與在朝立場的不一致。唯一的可能是---是朝是野搞不清時（這可能性不高）。所以要追求 3/4 的共識是不容易的。

## 二、修法

修憲有其困難則---修法可行與否？

選舉制度會牽涉到憲法增§4 的問題。

在修法上的途徑有：（這部分是有限的）

- 1.修改選罷法---將全國劃分為 225 個單一選區。（這並無婦女保障名額的問題）
- 2.連記法---一個選民可以投好幾票。這使得賄選變得很困難。複數選區應採連記法以降低競選成本。
- 3.單記可讓渡投票法---即選民在選票上排喜好之優先順序。算選區當選的安全門檻，過安全門檻即保證當選。後將第一回合得票數最低的人扣掉，將投給此人的選民之第二順位加到其他候選人身上，直到有足夠的人當選。

在民主的社會中，修憲及修法應盡量不予複雜。應使人民能參與、了解。

## 三、憲政慣例

憲政慣例較為可行。以過去運作的經驗來看，總統適度讓立法機關分享政府的組成，這可能是一個主要關鍵。

- \* 陳水扁政府必須認知到政黨政治是一現實，無法逃脫。現行陳兼任黨主席即是其體認到政黨政治無法逃脫---這看似集權，但問題亦集中了。除非執政黨非國會多數，此時應交出行政權，黨主席由總統兼任與否則不重要（因

為權力在別人手中)。但若今天抓到行政權力，則應站在第一線，負政治責任、為執政黨政策背書。

#### 四、總結

從主要國家的憲政運作經驗來看，人的因素還是蠻重要的。特別是英國的例子，其無一統一的成文憲法，但卻能隨時因應其政治發展，作一些調整。因此，慣例扮演一很重要的角色。英國的經驗就某種意義來講，更比法國值得台灣學習。

在不違憲的情況下，將憲政運作朝向某一方向發展，例如：總統強勢領導---在行政院會之前召開國務會議或小內閣，使之成為慣例。亦即可以做局部的調整，但方向要清楚。如英國之方向即很清楚---20世紀之後走的是君主立憲（虛位元首），這是慢慢調整出來的結果，且為人民所接受。此外，無論如何，國會內部的政黨政治極為重要。國會內部的政黨政治只要不健全、黨紀薄弱，或者政黨無法作政策的辯論，只想搗亂⇒此時會給執政者一個藉口不尊重國會。

問：對現行憲政秩序的看法？

答：對於現行的憲政制度持較悲觀的看法。因為很多問題是出於憲法的根本設計，而此根本設計又不能全部解決，只能做局部的修改。

問：環境不容許依造法國模式全部打掉（因環境不容許，冒的險更大），則相對而言應是樂觀的？

答：換來的是許多小風險。

其實有比較政治性的方法可減輕此種局面：

- 1.為之前所提的---總統創造憲政慣例。
- 2.在選舉之前，政黨可以結盟。共推一組候選人代表多數聯盟，這就民主憲政而言是合理的。因為等於將組閣交付公投（甚至可以表明找誰當行政院長），所以有正當性，經選民的考驗，較不受立法院刁難。代價是政黨領袖必須放棄許多私心。

問：未來政黨的走向？

答：泛藍、泛綠。

問：意識型態仍在統獨上？

答：Yes。此外還有階級（這牽涉到經濟整合的問題）。泛綠仍可能較弱勢。社會分歧愈複雜的地方，政黨則愈多。

## 附錄二：歷次憲法增修條文內容

### 第一次憲法增修條文

中華民國八十年五月一日總統華總（一）義字第二一二四號令公布增修條文第一條至第十條

為因應國家統一前之需要，依照憲法第二十七條第一項第三款及第一百七十四條第一款之規定，增修本憲法條文如下：

#### 第一條

國民大會代表依左列規定選出之，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制：

- 一 自由地區每直轄市、縣市各二人，但其人口逾十萬人者，每增加十萬人增一人。
- 二 自由地區平地山胞及山地山胞各三人。
- 三 僑居國外國民二十人。四全國不分區八十人。

前項第一款每直轄市、縣市選出之名額及第三款、第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。

#### 第二條

立法院立法委員依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制：

- 一 自由地區每省、直轄市各二人，但其人口逾二十萬人者，每增加十

萬人增一人；逾一百萬人者，每增加二十萬人增一人。

二 自由地區平地山胞及山地山胞各三人。

三 僑居國外國民六人。四全國不分區三十人。

前項第一款每省、直轄市選出之名額及第三款、第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。

### 第三條

監察院監察委員由省、市議會依左列規定選出之，不受憲法第九十一條之限制：

一 自由地區臺灣省二十五人。

二 自由地區每直轄市各十人。

三 僑居國外國民二人。四全國不分區五人。

前項第一款臺灣省、第二款每直轄市選出之名額及第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增加婦女當選名額一人。

省議員當選為監察委員者，以二人為限；市議員當選為監察委員者，各以一人為限。

### 第四條

國民大會代表、立法院立法委員、監察院監察委員之選舉罷免，依公職人員選舉罷免法之規定辦理之。僑居國外國民及全國不分區名額，採政黨比例方式選出之。

### 第五條

國民大會第二屆國民大會代表應於中華民國八十年十二月三十一日前選出，其任期自中華民國八十一年一月一日起至中華民國八十五年國民大會第三屆

## 憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

於第八任總統任滿前依憲法第二十九條規定集會之日止，不受憲法第二十八條第一項之限制。

依動員戡亂時期臨時條款增加名額選出之國民大會代表，於中華民國八十二年一月三十一日前，與國民大會第二屆國民大會代表共同行使職權。

立法院第二屆立法委員及監察院第二屆監察委員應於中華民國八十二年一月三十一日前選出，均自中華民國八十二年二月一日開始行使職權。

### 第六條

國民大會為行使憲法第二十七條第一項第三款之職權，應於第二屆國民大會代表選出後三個月內由總統召集臨時會。

### 第七條

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，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

### 第八條

動員戡亂時期終止時，原僅適用於動員戡亂時期之法律，其修訂未完成程序者，得繼續適用至中華民國八十一年七月三十一日止。

### 第九條

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。

行政院得設人事行政局。

前二項機關之組織均以法律定之，在未完成立法程序前，其原有組織法規得繼續適用至中華民國八十二年十二月三十一日止。

### 第十條

自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特

別之規定。

## 第二次憲法增修條文

中華民國八十一年五月二十八日總統華總（一）義字第二六五六號令公布增修條文第十一條至第十八條

### 第十一條

國民大會之職權，除依憲法第二十七條之規定外，並依增修條文第十三條第一項、第十四條第二項及第十五條第二項之規定，對總統提名之人員行使同意權。

前項同意權之行使，由總統召集國民大會臨時會為之，不受憲法第三十條之限制。

國民大會集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言；如一年內未集會，由總統召集臨時會為之，不受憲法第三十條之限制。

國民大會代表自第三屆國民大會代表起，每四年改選一次，不適用憲法第二十八條第一項之規定。

### 第十二條

總統、副總統由中華民國自由地區全體人民選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施。

前項選舉之方式，由總統於中華民國八十四年五月二十日前召集國民大會臨時會，以憲法增修條文定之。

總統、副總統之任期，自第九任總統、副總統起為四年，連選得連任一次，不適用憲法第四十七條之規定。

總統、副總統之罷免，依左列規定：



## 憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

- 一 由國民大會代表提出之罷免案，經代表總額四分之一之提議，代表總額三分之二之同意，即為通過。
- 二 由監察院提出之彈劾案，國民大會為罷免之決議時，經代表總額三分之二之同意，即為通過。副總統缺位時，由總統於三個月內提名候選人，召集國民大會臨時會補選，繼任至原任期屆滿為止。

總統、副總統均缺位時，由立法院院長於三個月內通告國民大會臨時會集會補選總統、副總統，繼任至原任期屆滿為止。

### 第十三條

司法院設院長、副院長各一人，大法官若干人，由總統提名，經國民大會同意任命之，不適用憲法第七十九條之有關規定。

司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項。

政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者為違憲。

### 第十四條

考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：

- 一 考試。
- 二 公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。
- 三 公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。

考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經國民大會同意任命之，不適用憲法第八十四條之規定。

憲法第八十五條有關按省區分別規定名額，分區舉行考試之規定，停止適用。

### 第十五條

監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用憲法第九十

條及第九十四條有關同意權之規定。

監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經國民大會同意任命之。憲法第九十一條至第九十三條、增修條文第三條，及第四條、第五條第三項有關監察委員之規定，停止適用。

監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出，不受憲法第九十八條之限制。

監察院對於監察院人員失職或違法之彈劾，適用憲法第九十五條、第九十七條第二項及前項之規定。

監察院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體監察委員過半數之提議，全體監察委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不受憲法第一百條之限制。

監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。

憲法第一百零一條及第一百零二條之規定，停止適用。

#### 第十六條

增修條文第十五條第二項之規定，自提名第二屆監察委員時施行。

第二屆監察委員於中華民國八十二年二月一日就職，增修條文第十五條第一項及第三項至第七項之規定，亦自同日施行。

增修條文第十三條第一項及第十四條第二項有關司法院、考試院人員任命之規定，自中華民國八十二年二月一日施行。中華民國八十二年一月三十一日前之提名，仍由監察院同意任命，但現任人員任期未滿前，無須重新提名任命。

#### 第十七條

省、縣地方制度，應包含左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制：

## 憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

- 一 省設省議會，縣設縣議會，省議會議員、縣議會議員分別由省民、縣民選舉之。
- 二 屬於省、縣之立法權，由省議會、縣議會分別行之。
- 三 省設省政府，置省長一人，縣設縣政府，置縣長一人，省長、縣長分別由省民、縣民選舉之。
- 四 省與縣之關係。五省自治之監督機關為行政院，縣自治之監督機關為省政府。

### 第十八條

國家應獎勵科學技術發展及投資，促進產業升級，推動農漁業現代化，重視水資源之開發利用，加強國際經濟合作。

經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。

國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。

國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。

國家對於殘障者之保險與就醫、教育訓練與就業輔導、生活維護與救濟，應予保障，並扶助其自立與發展。

國家對於自由地區山胞之地位及政治參與，應予保障；對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促其發展。對於金門、馬祖地區人民亦同。

國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障。

## 第三次憲法增修條文

中華民國八十三年八月一日總統華總（一）義字第四四八八號令公布修正增

修條文第一條至第十八條為第一條至第十條

為因應國家統一前之需要，依照憲法第二十七條第一項第三款及第一百七十四條第一款之規定，增修本憲法條文 如左：

第一條

國民大會代表依左列規定選出之，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制：

- 一 自由地區每直轄市、縣市各二人，但其人口逾十萬人者，每增加十萬人增一人。
- 二 自由地區平地原住民及山地原住民各三人。
- 三 僑居國外國民二十人。四全國不分區八十人。

前項第三款及第四款之名額，採政黨比例方式選出之。第一款每直轄市、縣市選出之名額及第三款、第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。

國民大會之職權如左，不適用憲法第二十七條第一項第一款、第二款之規定：

- 一 依增修條文第二條第七項之規定，補選副總統。
- 二 依增修條文第二條第九項之規定，提出總統、副總統罷免案。
- 三 依增修條文第二條第十項之規定，議決監察院提出之總統、副總統彈劾案。
- 四 依憲法第二十七條第一項第三款及第一百七十四條第一款之規定，修改憲法。
- 五 依憲法第二十七條第一項第四款及第一百七十四條第二款之規定，複決立法院所提之憲法修正案。
- 六 依增修條文第四條第一項、第五條第二項、第六條第二項之規定，對總統提名任命之人員，行使同意權。

國民大會依前項第一款及第四款至第六款規定集會，或有國民大會代表五分之一以上請求召集會議時，由總統召集之；依前項第二款及第三款之規定集會時，由國民大會議長通告集會，國民大會設議長前，由立法院院長通告集會，不適用憲法第二十九條及三十條之規定。

國民大會集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言；如一年內未集會，由總統召集會議為之，不受憲法第三十條之限制。

國民大會代表自第三屆國民大會代表起，每四年改選一次，不適用憲法第二十八條第一項之規定。

國民大會第二屆國民大會代表任期至中華民國八十五年五月十九日止，第三屆國民大會代表任期自中華民國八十五年五月二十日開始，不適用憲法第二十八條第二項之規定。

國民大會自第三屆國民大會起設議長、副議長各一人，由國民大會代表互選之。議長對外代表國民大會，並於開會時主持會議。

國民大會行使職權之程序，由國民大會定之，不適用憲法第三十四條之規定。

## 第二條

總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施。總統、副總統候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選，以得票最多之一組為當選。在國外之中華民國自由地區人民返國行使選舉權，以法律定之。

總統發布依憲法經國民大會或立法院同意任命人員之任免命令，無須行政院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。

行政院院長之免職命令，須新提名之行政院院長經立法院同意後生效。

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，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

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。

總統、副總統之任期，自第九任總統、副總統起為四年，連選得連任一次，不適用憲法第四十七條之規定。

副總統缺位時，由總統於三個月內提名候選人，召集國民大會補選，繼任至原任期屆滿為止。

總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，並依本條第一項規定補選總統、副總統，繼任至原任期屆滿為止，不適用憲法第四十九條之有關規定。

總統、副總統之罷免案，須經國民大會代表總額四分之一之提議，三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。

監察院向國民大會提出之總統、副總統彈劾案，經國民大會代表總額三分之二同意時，被彈劾人應即解職。

### 第三條

立法院立法委員依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制：

- 一 自由地區每省、直轄市各二人，但其人口逾二十萬人者，每增加十萬人增一人；逾一百萬人者，每增加二十萬人增一人。
- 二 自由地區平地原住民及山地原住民各三人。
- 三 僑居國外國民六人。
- 四 全國不分區三十人。

前項第三款、第四款名額，採政黨比例方式選出之。第一款每省、直轄市選出之名額及第三款、第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。

#### 第四條

司法院設院長、副院長各一人，大法官若干人，由總統提名，經國民大會同意任命之，不適用憲法第七十九條之有關規定。

司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項。

政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者為違憲。

#### 第五條

考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：

- 一 考試。
- 二 公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。
- 三 公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。

考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經國民大會同意任命之，不適用憲法第八十四條之規定。

憲法第八十五條有關按省區分別規定名額，分區舉行考試之規定，停止適用。

#### 第六條

監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用憲法第九十條及第九十四條有關同意權之規定。

監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經國民大會同意任命之。

憲法第九十一條至第九十三條之規定停止適用。

監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出，不受憲法第九十八條之限制。

監察院對於監察院人員失職或違法之彈劾，適用憲法第九十五條、第九十七條第二項及前項之規定。

監察院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體監察委員過半數之提議，全體監察委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不受憲法第一百條之限制。

監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。

憲法第一百零一條及第一百零二條之規定，停止適用。

#### 第七條

國民大會代表及立法委員之報酬或待遇，應以法律定之。除年度通案調整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施。

#### 第八條

省、縣地方制度，應包含左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制：

- 一 省設省議會，縣設縣議會，省議會議員、縣議會議員分別由省民、縣民選舉之。
- 二 屬於省、縣之立法權，由省議會、縣議會分別行之。
- 三 省設省政府，置省長一人，縣設縣政府，置縣長一人，省長、縣長分別由省民、縣民選舉之。
- 四 省與縣之關係。
- 五 省自治之監督機關為行政院，縣自治之監督機關為省政府。

#### 第九條

國家應獎勵科學技術發展及投資，促進產業升級，推動農漁業現代化，重視水資源之開發利用，加強國際經濟合作。

經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。



#### 憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

國家對於公營金融機構之管理，應本企業化經營之原則；其管理、人事、預算、決算及審計，得以法律為特別之規定。

國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。

國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。

國家對於殘障者之保險與就醫、教育訓練與就業輔導、生活維護與救濟，應予保障，並扶助其自立與發展。

國家對於自由地區原住民之地位及政治參與，應予保障；對其教育文化、社會福利及經濟事業，應予扶助並促其發展。對於金門、馬祖地區人民亦同。

國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障。

#### 第十條

自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。

## 第四次憲法增修條文

中華民國八十六年七月二十一日總統華總（一）義字第八六〇〇一六七〇二〇號令公布修正增修條文第一條至第十條為第一條至第十一條

為因應國家統一前之需要，依照憲法第二十七條第一項第三款及第一百七十四條第一款之規定，增修本憲法條文 如左：

#### 第一條

國民大會代表依左列規定選出之，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制：

- 一 自由地區每直轄市、縣市各二人，但其人口逾十萬人者，每增加十萬人增一人。
- 二 自由地區平地原住民及山地原住民各三人。
- 三 僑居外國國民二十人。
- 四 全國不分區八十人。

前項第一款每直轄市、縣市選出之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人，應增婦女當選名額一人。第三款及第四款之名額，採政黨比例方式選出之，各政黨當選之名額，每滿四人，應有婦女當選名額一人。

國民大會之職權如左，不適用憲法第二十七條第一項第一款、第二款之規定：

- 一 依增修條文第二條第七項之規定，補選副總統。
- 二 依增修條文第二條第九項之規定，提出總統、副總統罷免案。
- 三 依增修條文第二條第十項之規定，議決立法院提出之總統、副總統彈劾案。
- 四 依憲法第二十七條第一項第三款及第一百七十四條第一款之規定，修改憲法。
- 五 依憲法第二十七條第一項第四款及第一百七十四條第二款之規定，複決立法院所提之憲法修正案。
- 六 依增修條文第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項之規定，對總統提名任命之人員，行使同意權。

國民大會依前項第一款及第四款至第六款規定集會，或有國民大會代表五分之一以上請求召集會議時，由總統召集之；依前項第二款及第三款之規定集會時，由國民大會議長通告集會，不適用憲法第二十九條及第三十條之規定。

國民大會集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言；如一年內

## 憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

未集會，由總統召集會議為之，不受憲法第三十條之限制。

國民大會代表每四年改選一次，不適用憲法第二十八條第一項之規定。

國民大會設議長、副議長各一人，由國民大會代表互選之。議長對外代表國民大會，並於開會時主持會議。

國民大會行使職權之程序，由國民大會定之，不適用憲法第三十四條之規定。

### 第二條

總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施。總統、副總統候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選，以得票最多之一組為當選。在國外之中華民國自由地區人民返國行使選舉權，以法律定之。

總統發布行政院院長與依憲法經國民大會或立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。

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，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

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。

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。立法院解散後，應於六十日內舉行立法委員選舉，並於選舉結果確認後十日內自行集會，其任期重新起算。

總統、副總統之任期為四年，連選得連任一次，不適用憲法第四十七條之規定。

副總統缺位時，由總統於三個月內提名候選人，召集國民大會補選，繼任至原任期屆滿為止。

總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，並依本條第一項規定補選總統、副總統，繼任至原任期屆滿為止，不適用憲法第四十九條之有關規定。

總統、副總統之罷免案，須經國民大會代表總額四分之一之提議，三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。

立法院向國民大會提出之總統、副總統彈劾案，經國民大會代表總額三分之二同意時，被彈劾人應即解職。

### 第三條

行政院院長由總統任命之。行政院院長辭職或出缺時，在總統未任命行政院院長前，由行政院副院長暫行代理。憲法第五十五條之規定，停止適用。

行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第五十七條之規定，停止適用：

一 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。

二 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。

三 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

## 憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

院長再提不信任案。國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。

各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。

### 第四條

立法院立法委員自第四屆起二百二十五人，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制：

- 一 自由地區直轄市、縣市一百六十八人。每縣市至少一人。
- 二 自由地區平地原住民及山地原住民各四人。
- 三 僑居國外國民八人。
- 四 全國不分區四十一人。前項第三款、第四款名額，採政黨比例方式選出之。

第一款每直轄市、縣市選出之名額及第三款、第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。

立法院經總統解散後，在新選出之立法委員就職前，視同休會。

總統於立法院解散後發布緊急命令，立法院應於三日內自行集會，並於開議七日內追認之。但於新任立法委員選舉投票日後發布者，應由新任立法委員於就職後追認之。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

立法院對於總統、副總統犯內亂或外患罪之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。

立法委員除現行犯外，在會期中，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。憲法第七十四條之規定，停止適用。

### 第五條

司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長、一人為副院長，由總統提名，經國民大會同意任命之，自中華民國九十二年實施，不適用憲法第七十九條之有關規定。

司法院大法官任期八年，不分屆次，個別計算，並不得連任。但並為院長、副院長之大法官，不受任期之保障。

中華民國九十二年總統提名之大法官，其中八位大法官，含院長、副院長，任期四年，其餘大法官任期為八年，不適用前項任期之規定。

司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項。

政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者為違憲。

司法院所提出之年度司法概算，行政院不得刪減，但得加註意見，編入中央政府總預算案，送立法院審議。

#### 第六條

考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：

- 一 考試。
- 二 公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。
- 三 公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經國民大會同意任命之，不適用憲法第八十四條之規定。

憲法第八十五條有關按省區分別規定名額，分區舉行考試之規定，停止適用。

#### 第七條

監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用憲法第九十條及第九十四條有關同意權之規定。

監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六

## 憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

年，由總統提名，經國民大會同意任命之。憲法第九十一條至第九十三條之規定停止適用。

監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出，不受憲法第九十八條之限制。

監察院對於監察院人員失職或違法之彈劾，適用憲法第九十五條、第九十七條第二項及前項之規定。

監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。

憲法第一百零一條及第一百零二條之規定，停止適用。

### 第八條

國民大會代表及立法委員之報酬或待遇，應以法律定之。除年度通案調整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施。

### 第九條

省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百零九條、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制：

- 一 省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。
- 二 省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。
- 三 縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。
- 四 屬於縣之立法權，由縣議會行之。
- 五 縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之。
- 六 中央與省、縣之關係。

- 七 省承行政院之命，監督縣自治事項。第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長之任期至中華民國八十七年十二月二十日止，台灣省議會議員及台灣省省長之選舉自第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長任期之屆滿日起停止辦理。

台灣省議會議員及台灣省省長之選舉停止辦理後，台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。

#### 第十條

國家應獎勵科學技術發展及投資，促進產業升級，推動農漁業現代化，重視水資源之開發利用，加強國際經濟合作。

經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。

國家對於人民興辦之中小型經濟事業，應扶助並保護其生存與發展。

國家對於公營金融機構之管理，應本企業化經營之原則；其管理、人事、預算、決算及審計，得以法律為特別之規定。

國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。

國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。

國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展。

教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制。

國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。

國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於金門、馬祖地區人民亦同。



國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障。

#### 第十一條

自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。

## 第五次憲法增修條文

中華民國八十八年九月十五日總統華總一義字第八八〇〇二一三三九〇號令公布修正增修條文第一條、第四條、第九條及第十條

#### 第一條

國民大會代表第四屆為三百人，依左列規定以比例代表方式選出之。並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配當選名額，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制。比例代表之選舉方法以法律定之。

- 一 自由地區直轄市、縣市一百九十四人，每縣市至少當選一人。
- 二 自由地區原住民六人。
- 三 僑居國外國民十八人。
- 四 全國不分區八十二人。

國民大會代表自第五屆起為一百五十人，依左列規定以比例代表方式選出之。並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配當選名額，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制。比例代表之選舉方法以法律定之。

- 一 自由地區直轄市、縣市一百人，每縣市至少當選一人。

- 二 自由地區原住民四人。
- 三 僑居國外國民六人。
- 四 全國不分區四十人。國民大會代表之任期為四年，但於任期中遇立法委員改選時同時改選，連選得連任。

第三屆國民大會代表任期至第四屆立法委員任期屆滿之日止，不適用憲法第二十八條第一項之規定。

第一項及第二項之第一款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人。第三款及第四款各政黨當選之名額，每滿四人，應有婦女當選名額一人。

國民大會之職權如左，不適用憲法第二十七條第一項第一款、第二款之規定：

- 一 依增修條文第二條第七項之規定，補選副總統。
- 二 依增修條文第二條第九項之規定，提出總統、副總統罷免案。
- 三 依增修條文第二條第十項之規定，議決立法院提出之總統、副總統彈劾案。
- 四 依憲法第二十七條第一項第三款及第一百七十四條第一款之規定，修改憲法。
- 五 依憲法第二十七條第一項第四款及第一百七十四條第二款之規定，複決立法院所提之憲法修正案。
- 六 依增修條文第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項之規定，對總統提名任命之人員，行使同意權。

國民大會依前項第一款及第四款至第六款規定集會，或有國民大會代表五分之一以上請求召集會議時，由總統召集之；依前項第二款及第三款之規定集會時，由國民大會議長通告集會，不適用憲法第二十九條及第三十條之規定。

國民大會集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言；如一年內

#### 憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

未集會，由總統召集會議為之，不受憲法第三十條之限制。

國民大會設議長、副議長各一人，由國民大會代表互選之。議長對外代表國民大會，並於開會時主持會議。

國民大會行使職權之程序，由國民大會定之，不適用憲法第三十四條之規定。

#### 第四條

立法院立法委員自第四屆起二百二十五人，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制：

- 一 自由地區直轄市、縣市一百六十八人。每縣市至少一人。
- 二 自由地區平地原住民及山地原住民各四人。
- 三 僑居國外國民八人。
- 四 全國不分區四十一人。

前項第三款、第四款名額，採政黨比例方式選出之。第一款每直轄市、縣市選出之名額及第三款、第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。

第四屆立法委員任期至中華民國九十一年六月三十日止。第五屆立法委員任期自中華民國九十一年七月一日起為四年，連選得連任，其選舉應於每屆任滿前或解散後六十日內完成之，不適用憲法第六十五條之規定。

立法院經總統解散後，在新選出之立法委員就職前，視同休會。

總統於立法院解散後發布緊急命令，立法院應於三日內自行集會，並於開議七日內追認之。但於新任立法委員選舉投票日後發布者，應由新任立法委員於就職後追認之。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

立法院對於總統、副總統犯內亂或外患罪之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。

立法委員除現行犯外，在會期中，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。憲法第七十四條之規定，停止適用。

### 第九條

省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百零九條、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制：

- 一 省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。
- 二 省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。
- 三 縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。
- 四 屬於縣之立法權，由縣議會行之。
- 五 縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之。
- 六 中央與省、縣之關係。
- 七 省承行政院之命，監督縣自治事項。

台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。

### 第十條

國家應獎勵科學技術發展及投資，促進產業升級，推動農漁業現代化，重視水資源之開發利用，加強國際經濟合作。

經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。

國家對於人民興辦之中小型經濟事業，應扶助並保護其生存與發展。

國家對於公營金融機構之管理，應本企業化經營之原則；其管理、人事、預算、決算及審計，得以法律為特別之規定。

## 憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。

國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。

國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展。

國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作；對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。

國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。

教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制。

國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。

國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門、馬祖地區人民亦同。

國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障。

## 第六次憲法增修條文

中華民國八十九年四月二十五日華總一義字第八九〇〇一〇八三五〇號令公布第三屆國民大會第五次會議通過修正中華民國憲法增修條文

為因應國家統一前之需要，依照憲法第二十七條第一項第三款及第一百七十

四條第一款之規定，增修本憲法條文如左：

#### 第一條

國民大會代表三百人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，或提出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出之，不受憲法第二十六條、第二十八條及第一百三十五條之限制。比例代表制之選舉方式以法律定之。

國民大會之職權如左，不適用憲法第四條、第二十七條第一項第一款至第三款及第二項、第一百七十四條第一款之規定：

- 一 依憲法第二十七條第一項第四款及第一百七十四條第二款之規定，複決立法院所提之憲法修正案。
- 二 依增修條文第四條第五項之規定，複決立法院所提之領土變更案。
- 三 依增修條文第二條第十項之規定，議決立法院提出之總統、副總統彈劾案。

國民大會代表於選舉結果確認後十日內自行集會，國民大會集會以一個月為限，不適用憲法第二十九條及第三十條之規定。國民大會代表任期與集會期間相同，憲法第二十八條之規定停止適用。第三屆國民大會代表任期至中華民國八十九年五月十九日止。國民大會職權調整後，國民大會組織法應於二年內配合修正。

#### 第二條

總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施。總統、副總統候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選，以得票最多之一組為當選。在國外之中華民國自由地區人民返國行使選舉權，以法律定之。

總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。

## 憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

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，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

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。

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。立法院解散後，應於六十日內舉行立法委員選舉，並於選舉結果確認後十日內自行集會，其任期重新起算。

總統、副總統之任期為四年，連選得連任一次，不適用憲法第四十七條之規定。

副總統缺位時，總統應於三個月內提名候選人，由立法院補選，繼任至原任期屆滿為止。

總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，並依本條第一項規定補選總統、副總統，繼任至原任期屆滿為止，不適用憲法第四十九條之有關規定。

總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。

立法院向國民大會提出之總統、副總統彈劾案，經國民大會代表總額三分之二同意時，被彈劾人應即解職。

### 第三條

行政院院長由總統任命之。行政院院長辭職或出缺時，在總統未任命行政院院長前，由行政院副院長暫行代理。憲法第五十五條之規定，停止適用。

行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第五十七條之規定，停止適用：

- 一 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。
- 二 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。
- 三 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。國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。

各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。

#### 第四條

立法院立法委員自第四屆起二百二十五人，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制：

- 一 自由地區直轄市、縣市一百六十八人。每縣市至少一人。
- 二 自由地區平地原住民及山地原住民各四人。
- 三 僑居國外國民八人。
- 四 全國不分區四十一人。

前項第三款、第四款名額，採政黨比例方式選出之。第一款每直轄市、縣市選出之名額及第三款、第四款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人，超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。



## 憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。

立法院經總統解散後，在新選出之立法委員就職前，視同休會。

中華民國領土，依其固有之疆域，非經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，並提經國民大會代表總額三分之二之出席，出席代表四分之三之複決同意，不得變更之。

總統於立法院解散後發布緊急命令，立法院應於三日內自行集會，並於開議七日內追認之。但於新任立法委員選舉投票日後發布者，應由新任立法委員於就職後追認之。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。

立法委員除現行犯外，在會期中，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。憲法第七十四條之規定，停止適用。

### 第五條

司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長、一人為副院長，由總統提名，經立法院同意任命之，自中華民國九十二年起實施，不適用憲法第七十九條之規定。司法院大法官除法官轉任者外，不適用憲法第八十一條及有關法官終身職待遇之規定。

司法院大法官任期八年，不分屆次，個別計算，並不得連任。但並為院長、副院長之大法官，不受任期之保障。

中華民國九十二年總統提名之大法官，其中八位大法官，含院長、副院長，任期四年，其餘大法官任期為八年，不適用前項任期之規定。

司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項。政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者為違憲。

司法院所提出之年度司法概算，行政院不得刪減，但得加註意見，編入中央政府總預算案，送立法院審議。

#### 第六條

考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：

- 一 考試。
- 二 公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。
- 三 公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。考試院設院長、副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經立法院同意任命之，不適用憲法第八十四條之規定。

憲法第八十五條有關按省區分別規定名額，分區舉行考試之規定，停止適用。

#### 第七條

監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用憲法第九十條及第九十四條有關同意權之規定。

監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。憲法第九十一條至第九十三條之規定停止適用。

監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出，不受憲法第九十八條之限制。

監察院對於監察院人員失職或違法之彈劾，適用憲法第九十五條、第九十七條第二項及前項之規定。

監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。

憲法第一百零一條及第一百零二條之規定，停止適用。

#### 第八條

## 憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

立法委員之報酬或待遇，應以法律定之。除年度通案調整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施。國民大會代表集會期間之費用，以法律定之。

### 第九條

省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百零九條、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制：

- 一 省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。
- 二 省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。
- 三 縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。
- 四 屬於縣之立法權，由縣議會行之。
- 五 縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之。
- 六 中央與省、縣之關係。
- 七 省承行政院之命，監督縣自治事項。台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。

### 第十條

國家應獎勵科學技術發展及投資，促進產業升級，推動農漁業現代化，重視水資源之開發利用，加強國際經濟合作。

經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。

國家對於人民興辦之中小型經濟事業，應扶助並保護其生存與發展。

國家對於公營金融機構之管理，應本企業化經營之原則；其管理、人事、預算、決算及審計，得以法律為特別之規定。

國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展。

國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。

國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展。

國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。

國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制。

國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。

國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。

國家對於僑居國外國民之政治參與，應予保障。

#### 第十一條

自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。

### 附錄三：座談會意見與回應

(一) 蕭教授全政	研究小組回應內容
<p>1. 本報告第三頁有關憲政與政治學者的論述著作，未列於參考文獻中，宜加以補正。</p> <p>2. 憲政體制中以三權分立與制衡關係，即如何使行政與立法權運作順暢，為本報告之重心，惟此與報告中提到我國屬於半總統制，朝總統制傾斜的結論，如何連結則有些弱。行政與立法之關係，可用盧梭提出之全意志（general Will）與總意志（total Will）的概念來討論。全意志指行政部門，代表整個國家，總意志則由立法部門代表。此可超越孟德斯鳩的分立制衡觀點而更進一步使本報告觀點產生連結。在總統制，總統代表全意志，立法部門代表總意志，兩者是雙軌制，因出現的過程不同，因此行政與立法是分立與制衡。半總統制中行政與立法也是分立與制衡，但期待行政優於立法（內閣制立法優於行政）之討論部分，則較為缺乏，可補充之。</p> <p>3. 在我國剛性政黨的傾向，中央政府之行政與立法權關係，宜再深入討論。</p> <p>4. 有關報告中錯字及語意不明之處，宜加以修改。</p>	<p>1. 在修正本中已加強補充，並且予以調整。</p> <p>2. 已參考蕭教授建議，對於三權分立的制衡關係，再作加強補充。</p> <p>3. 已參考建議修正。</p> <p>4. 已作調整修正。</p>

(二) 黃教授秀端	
<p>1. 在方法上，作者採取比較的方式，並做了深入訪談。但作者並未談到為何要訪問這八位人員，受訪者包括五院，他們是否能代表該院之立場，宜再斟酌。</p> <p>2. 本報告第三篇第二章第二節中，作者花了相當多的篇幅討論過去一些行政與立法衝突的例子，如釋字第三八七、三九一、四一九、五二〇號解釋，罷免總統案、財劃法覆議案，這些例子到底帶給我們什麼啓示，其主要的爭執點在那裡，宜將其歸納整理，有助於釐清爭執焦點。</p> <p>3. 作者的建議其實大部分是要經過修憲，但修憲的門檻非常高，因此建議的可行性令人感到質疑，例如賦予總統主動解散權、總統主持行政院院會、考試院有獨立向立法院提出預算案的權力等，都是必須經過修憲始可達成。</p> <p>4. 作者對總統職權的建議似乎在強化總統的權限，包括主動解散國會權、主持行政院院會以及總統選舉方式，然而作者在前面所提到的國家如芬蘭、冰島、愛爾蘭的走向卻是相反的，即總統權力逐漸削弱，走向內閣制。因此，若要強化總統權力，應該要舉其他例子作為參考。</p> <p>5. 報告中提到立法院欠缺完整的權力，但另一方面卻要強調監察院應保有其權力，而監察院的調查權。卻是立法權權力不完整的主</p>	<p>1. 受訪人之言論固然無法代表其任職機關，但是本研究案希望藉由在該機關中任職者之角度來瞭解憲政運作時實際上所產生的問題，以及聽取受訪者的意見作為參考。本小組認為在學術研究上仍具有相當意義，因此予以保留。</p> <p>2. 司法院大法官對於憲政秩序運作的爭議解決上，透過司法解釋的方式，提供憲政爭議上的指引，本計畫透過對這些釋憲案的分析，有助於整理出中央政府體制運作的憲法層次規範的脈絡。已斟酌黃教授的意見，重新對於所列舉的釋憲案加以歸納整理。</p> <p>3. 研究案的建議內容大多涉及修憲層次，目前修憲門檻極高，國會各黨的共識不易形成，的確是問題所在，但是仍不能排除修憲調整的可能性，因此，本研究案仍舊提出修憲建議方案，以茲參考。</p> <p>4. 芬蘭在蘇聯的因素消逝及加入歐盟之後，憲政秩序的維持方式有了重大的演化。芬蘭從非常典型的半總統制逐漸朝向內閣制發展。小芬蘭在面對大蘇聯威脅之下，與小臺灣面對大中國威脅有類似的國際環境。因此本文以芬蘭為例，所要論述有兩點：第一是國際環境的變遷確實是會影響一個國家的憲政發展；第二是當小國面對大國的威脅時，一個偏向總統制的憲政體制似</p>

要部分。考試院若要有獨立向立法院提出預算案的權力，似乎是在加強考試院的職權。

6. 報告中仍有相當多的錯字，建議中有些矛盾之處，必須重新確認。

乎是一個可行的方向。當然，本文要強調說明的是，芬蘭是由半總統制逐漸朝向內閣制發展，方向正好與臺灣的憲政發展方向相反，如何用來做為本文的論述？這樣的情形，本文則以下面三點做為說明：第一點、芬蘭的國際環境發展是其主要威脅由強逐漸轉弱，憲政的發展也因此而有所改變，逐漸由單一強勢的政治領導轉變為多元化的政治領導結構。中華民國政府則因不被國際社會所承認的壓力愈來愈大，因此被迫進行憲政改革，走向民主化，以合理化及強化其統治的基礎。這些都是國際環境影響國內政治發展的證明。第二點、隨著政治憲法結構的改變，芬蘭總統的權力也隨之而減少。關於芬蘭總統權力之減少，最具代表性的在對外關係方面。在 1919 年的憲法裡規定芬蘭與外國強權之關係由總統決定之，但是 1999 年新憲法則規定總統必須與內閣政府共同合作，制訂芬蘭之對外關係。在面對一個巨大中國的軍事武力威脅，臺灣的政治也一直由一個強勢的總統所主導，直到 2000 年的政黨輪替。由於憲政體制與選舉結果使然，使得總統府不再能絕對強勢。但是臺灣來自中國的威脅並沒有減緩的趨勢，也因此才有論者認為臺灣必須重新強化總統的權力，以因應目前仍然艱困的國際形勢。第三點、芬蘭總統的產生方式則順應一般民主化國家的發展，演變成直接選舉。從 1919 年至

1982年，芬蘭的總統都是透過類似美國總統選舉方式而產生。也就是說芬蘭人民先選出由301選舉人所組成的選舉人團，再由選舉人團選出總統。具體來說，芬蘭的政黨在總統的選舉過程中，同時提名總統候選人與選舉人團候選人。隨後，由政黨代表及候選人團秘密協商之後選出芬蘭的總統。1980年代，芬蘭進行憲政改革，規定總統必須由全民直選，但是也同時選出選舉人團。如果總統無法在一次的投票當中獲得絕對多數，就由選舉人團選出總統。1988年為第一次試驗新制，結果，預測會獲得全民投票半數的總統候選人 Mauno Koivisto 未獲得絕對多數認同。Koivisto 總統被迫透過選舉人團的選舉才得以連任。因此，芬蘭也是到1994年才進行第一次總統直選的憲政制度，最後由 Ahtisaari 總統在第二輪的選舉裡獲勝。由於是芬蘭的第一次，投票率高達80%。2000年則由 Tarja Halonen 女士獲勝，成為芬蘭歷史上第一位女性總統。

5. 本計畫認為我國憲政走向應當是朝向三權分立的實質三權方向來改進。理想的立法權理應當包含國會調查權。監察院所行使的調查權是在對於公務員彈劾糾舉時的調查權，與國會的立法調查權應屬兩種不同權限，因此不宜混為一談。本研究案認為完整的立法權應包含國會調查權。



	<p>另，考試院獨立提出預算的權限的部分：前提是認為考試權為部外制的獨立人事機構，為維持其獨立超然，應給予獨立向立法院提出預算之權限，並無將考試權擴權之意。</p> <p>6. 全文已重新校對，錯漏之處已作修正。</p>
<p>(三) 沈立法委員富雄</p>	
<p>1. 本研究之必要性、題目範圍及訪談對象的選擇標準應再斟酌。另作者的立場並不盡然客觀，且建議所占的篇幅較少，宜重新整理。</p> <p>2. 半總統制移植至我國後已破壞原意，其中左右共治的理想在我國無法實現，例如我國閣揆只是總統的執行長。台灣憲政問題的關鍵，在於府、院、黨團間之關係，其中府院為一體，惟係由上至下執行總統意志。我國國會屬內閣制，在剛性政黨又無多數決之情況下，少數政府必然窒礙難行。本報告建議中有關委員會召集委員連選得連任部分，因為立法院中有傳統及慣性，非易於解決之事。</p> <p>3. 第一九三頁中提到我國中央政府行政與立法互相牽制之問題，第一是欠缺穩定順暢的國會議事環境，包括 SNTV 選舉制度等項，但文中提到 SNTV 制的缺點別的制度中也具備，顯見未經過詳細論證。另外，委員會功能不彰部分，只提到委員會之職權，則有</p>	<p>1. 訪談對象之受訪者言論固然無法代表其任職機關，但是本研究案希望藉由在該機關中任職者之角度來瞭解憲政運作時實際上所產生的問題，以及聽取受訪者的意見作為參考。本小組認為在學術研究上仍具有相當意義，因此予以保留。</p> <p>2. 有關國會改革之部分牽涉極廣，尤其立法院中委員會之運作方式，需要長時期觀察與深入瞭解，實非本計畫短時間內得以探究，此部分須待日後其他相關研究案持續觀察研究。</p> <p>3. SNTV 選舉制度的改革部分，已依建議加強論理部分說明。至於國會中委員會功能的相關研究，如同前回應內容，須待日後相關研究案再予以深究。</p>

文不對題之嫌。	
(四) 林立法委員濁水	
<p>1. 提要第七頁中，修憲上的建議部分，提到盡量調整成為國會議員，與總統選舉同時之共時選舉，避免新舊民意相互衝突，但另一方面，卻又建議賦予總統主動解散國會權，兩者即為矛盾，宜修正。</p> <p>2. 整本報告提到國會具有優勢，惟立法院無法貫徹其意志，這樣的描述實際上有誤。行政與立法權間運作的問題，並非法案被杯葛，實則只是陷入僵局。</p> <p>3. 本報告的意向，是傾向總統制的半總統制，惟立論不夠詳細，建議研究小組將總統制到半總統制國家之總統、總理及國會權限作一排比，則將得到我國是傾向內閣制的半總統制。惟實質上的運作與憲法上規定也可能不同，因此憲法本文與實際憲政運作也應作比較，如此可得到更佳的結論。</p> <p>4. 本報告提到可建立慣例來強化總統權力，以改善總統權力在憲法上的缺乏，因為我國總統與法國比起來較為弱勢，惟結論竟為修憲後成為強勢總統，如何連結則有矛盾之處，因慣性不可能使總統變成更強勢。在我國憲政體制下，總統權力勢必不斷弱化，少數政府下還能強勢作為的總統，陳總統將是最後一位。因此建議若朝向總統制，則一定會造成行政立法關係之扞格與空轉。我國</p>	<p>1. 已依建議進行調整。</p> <p>2. 已依建議進行修正。</p> <p>3. 已增強理論說明。</p> <p>4. 憲政現實與憲政理論間的矛盾，在台灣的憲政運作中不斷出現，本研究希望透過憲政慣例的建立，加強總統與國會間的互動，避免衝突與僵局之發生，並非透過憲政慣例的建立強勢總統的權限。</p> <p>5. 修憲的門檻過高，導致未來修憲之可能性降低，因此透過修法與建立慣例來進行憲政改革之可能性較高，國會議員的產生方式，以及國會運作模式等，可透過修法方式完成；而總統、行政院、國會三者間之互動，則以憲政慣例方式建立運作模式較為可行。</p>

<p>目前憲政問題之關鍵在於立法院在野黨可過半數，但卻無主導的能力，只轉化成杯葛與造成空轉。</p> <p>5. 建議本報告修改方向為客觀的比較與情勢分析。因修憲難度太高，只有立委選舉改採「單一選區兩票制」之建議較為可能，建議與結論宜再修正。</p>	
<p>(五) 陳專員朝建</p>	
<p>1. 本報告第三五頁英國部分，2002年起，英國上議院已轉變為司法機關，下議院則應為六 五九位議員，文中資料有些過時。第五九頁談到九七年第四次修憲確立總統由全民直選方式 產生，惟第一節卻又提到一九九四年第二一次修憲明確採取全民直選，上下文明顯矛盾。</p> <p>2. 本報告應以憲政秩序與中央政府體制運作為主軸，因此中央政府體制應以行政部門為中心進行討論，本報告應以半總統制的類型化五個標準進行探討，包括擺盪型態（內閣制、半總統制與總統制）、閣揆的產生方式、內閣的組成、行政立法的互動機制及總統的產生方式與職權（由左至右比較強勢弱勢）等標準。</p> <p>3. 另憲政秩序部分，應論及立論基準，即民主政治與法治政治。如民主政治部分，應以回應各種方案如何解決為重心，其中公民投票部分未進行比較，卻在建議中提出來，較為牽強。而法治政治則是依法律運行，相關修憲與修</p>	<p>1. 已查對相關資料後，進行修正。</p> <p>2. 本計畫案所探討的問題繁複，有關半總統制之各種型態，已於另外之研究計畫案中作詳盡的比較說明（見「從核四按探討行政與立法之分際與爭議解決機制」研考會委託研究案），因此本文不再作深入之比較。</p> <p>3. 公民投票制度，將議題訴諸直接民權，為另一相當重要的課題，本文僅提及係解決憲政僵局的一條途徑，並未深入討論其內涵與法制架構等。另，相關修法與修憲建議，已依建議加強補充。</p>

法的步驟，亦未見列出，宜加強。	
(六) 蔡教授宗珍	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本報告論理與問題層次不清，文字錯誤地方甚多，具體解決方式較為缺乏。</li> <li>2. 本報告文獻整理部分應針對主題，而非行政與立法爭議的解決，基本理論部分卻又接憲法變遷理論，較為混亂。文中將我國歷史、各國、現況夾雜論述，且每章都論及，宜加以整理並釐清。</li> <li>3. 本報告討論行政與立法關係時，應將九二一後緊急命令部分納入。另第四十二頁何謂憲政秩序，係未完成的論述，宜加以修正。</li> <li>4. 本報告前面章節有關委員會的討論，與結論的部分有落差，應連結起來。另建議中有關公民投票法制化的角色與定位亦未交待清楚，宜再補強。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 全文綱要已依建議重新調整，文字錯漏之處也重新校對更正。</li> <li>2. 已依建議重新調整全文內容之論述方式。</li> <li>3. 已依建議作調整。</li> <li>4. 國會改革中委員會功能之調整，需另以其他計畫進行深入研究，本文已依建議調整說明方式，但深入之國會改革配套措施，非本計畫所能深究。公民投票制度，將議題訴諸直接民權，為另一相當重要的課題，本文僅提及係解決憲政僵局的一條途徑，並未深入討論其內涵與法制架構等，亦期待日後專案計畫針對「公民投票法制」作深入研究。</li> </ol>
(七) 趙教授永茂（書面意見）	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本報告篇章設計似有些雜亂，自研究緣起到第四篇結論，宜精要的調整為九章，使結構更嚴密、精簡。總體而言，本研究如能先設定一憲政體制目標或類型，如三權制或現制改良制（台灣特有模式）在整體分析上再配合修憲、修法及其他改造配套之分析，並配以階段性的建議，將修憲門檻、兩輪投票、立委選舉、政黨改選、試院、立院、監院改造及總統、行政院立法院關係等改造建議放入這些階段建議架構</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本計畫由於需處理的議題過於繁複，又需兼具憲政運作之政治現實與憲政法理之邏輯落實，因此造成章節安排上的困難。已依照建議進行調整，但仍無法如理想的調整為九章。但以盡量讓結構安排較為精簡嚴密。</li> <li>2. 已依照建議補強理論基礎之說明。</li> <li>3. 已依照建議修正本文結論之建議部分。</li> </ol>

<p>中，並列表呈現及方案說明。如此，將使全文在邏輯上更嚴謹。</p> <p>2. 作者引用芬蘭式、法國式半總統制或所謂雙首長制，但此與我國現制在比較、論證，及對我國體制改造的啓蒙與意涵的討論仍不夠深入，在這方面似可多加論述，可作為現制改良的論證基礎。尤其本文在研究理論與研究方法的討論上頗為薄弱，在這方面的補強也可以彌補理論不足的缺陷。</p> <p>3. 第 VII、一九六頁等多處提及給予總統主動解散國會權及主持行政院會，將向總統制大為傾斜，甚至使我國總統權力大於美國總統（美國總統無解散國會權）。如此何人能制衡總統？因此，總統應如何與行政院更多權力與責任分工，並接受國會何種監督（如美國參院對總統有人事、外交等審查權），也似乎可一併考量加以討論與建議，會使將來中央體制與權力關係的討論更為完整。</p>	
<p>八、研究小組說明</p>	
<p>1. 本報告研究重點在於五權憲政制度上之調整，及總統、行政權、立法權三個中央政府部門間的憲政運作問題，以瞭解目前政府與國會運作困難的原因，尋找出妥善解決之方案。</p> <p>2. 我國憲政體制下的中央政府體制雖有七個憲政機關，惟以實質三權方式將相近權力加以整合，比較形式三權體制將是較佳之方式。其餘將依各位學者專家意見儘量修正。</p>	

九、主席結論	
本會所做的研究只是個開始，歡迎相關機關進行後續研究。今天各位專家學者所提的意見，經整理後，將送請研究小組作為修正報告的參考。再次威謝各位專家學者所提的寶貴意見。	
十、散會（上午十二時）	

## 附錄四 憲政秩序與中央政府體制運作之檢討期末報告學者專家座談會會議紀錄

- 一、 開會時間：九十一年十二月二十七日(星期五)上午九時三十分
- 二、 開會地點：行政院研考會七樓簡報室
- 三、 主席：紀主任委員國鐘  
子華 紀錄：黃
- 四、 出(列)席人員：
  - (一) 學者專家(依姓名筆劃順序排列)：
    - 余部長政憲(內政部；陳專員朝建代)
    - 沈立法委員富雄(立法院)
    - 林立法委員濁水(立法院)
    - 黃教授秀端(東吳大學政治系)
    - 趙教授永茂(台灣大學政治系；提書面意見)
    - 蔡教授宗珍(淡江大學歐洲研究所)
    - 蕭教授全政(台灣大學政治系)
  - (二) 研究小組
    - 吳助理教授志中(研究主持人；東吳大學政治系)
    - 程助理教授明修(協同主持人；東吳大學法律系)
  - (三) 本會人員
    - 楊處長秀娟、廖副處長麗娟、黃科長忠真、黃專員子華
- 五、 主席致詞：略
- 六、 研究小組報告：略

七、發言要點(依發言順序)：

(一) 蕭教授全政

- 1、本報告第三頁有關憲政與政治學者的論述著作，未列於參考文獻中，宜加以補正。
- 2、憲政體制中以三權分立與制衡關係，即如何使行政與立法權運作順暢，為本報告之重心，惟此與報告中提到我國屬於半總統制，朝總統制傾斜的結論，如何連結則有些弱。行政與立法之關係，可用盧梭提出之全意志(*general will*)與總意志(*total will*)的概念來討論。全意志指行政部門，代表整個國家，總意志則由立法部門代表。此可超越孟德斯鳩的分立制衡觀點而更進一步使本報告觀點產生連結。在總統制，總統代表全意志，立法部門代表總意志，兩者是雙軌制，因出現的過程不同，因此行政與立法是分立與制衡。半總統制中行政與立法也是分立與制衡，但期待行政優於立法(內閣制立法優於行政)之討論部分，則較為缺乏，可補充之。
- 3、在我國剛性政黨的傾向下，中央政府之行政與立法權關係，宜再深入討論。
- 4、有關報告中錯字及語意不明之處，宜加以修改。

(二)黃教授秀端

- 1、在方法上，作者採取比較的方式，並做了深入訪談。但作者並未談到為何要訪問這八位人員，受訪者包括五院，他們是否能代表該院之立場，宜再斟酌。
- 2、本報告第三篇第二章第二節中，作者花了相當多的篇幅討論過去一些行政與立法衝突的例子，如釋字第三八七、三九一、四一九、五二〇號解釋，罷免總統案、財劃法覆議案，這些例子到底帶給我們什麼啓示，其主要的爭執點在那裡，宜將其歸納整理，有助於釐清爭執焦點。



- 3、作者的建議其實大部分是要經過修憲，但修憲的門檻非常高，因此建議的可行性令人感到質疑，例如賦予總統主動解散權、總統主持行政院院會、考試院有獨立的立法院提出預算的權力都是必須經過修憲始可達成。
- 4、作者對總統職權的建議似乎在強化總統的權限，包括主動解散會權、主持行政院院會以及總統選舉方式，然而作者在前面所提到的國家如芬蘭、冰島、愛爾蘭的走向卻是相反的，即總統權力逐漸削弱，走向內閣制。因此，若要強化總統權力，應該要有其他例子來配合。
- 5、報告中提到立法院欠缺完整的權力，但另一方面卻要強調監察院應保有其權力，而監察院的調查表，卻是立法權權力不完整的主要部分。考試院若要有獨立向立院提出預算的權力，似乎是在加強考試院的職權。
- 6、報告中仍有相當多的錯字，建議中有些矛盾之處，必須重新確認。

### (三) 沈立法委員富雄

- 1、本研究之必要性、題目範圍及訪談對象的選擇標準應再斟酌。且作者的立場並不盡然客觀，且建議所占的篇幅較少，宜重新整理。
- 2、半總統制移植至我國後已破壞原意，其中左右共治的理想在我國無法實現，例如我國閣揆只是總統的執行長。台灣憲政問題的關鍵，在於府、院、黨團間之關係，其中府院為一體，惟係由上至下執行總統意志。我國國會屬內閣制，在剛性政黨又無多數決之情況下，少數政府必然窒礙難行。本報告建議中有關委員會召集委員連選得連任部分，因為立法院中有傳統及慣性，非易於解決之事。
- 3、第一九三頁中提到我國中央政府行政與立法互相牽制之問題，第一是欠缺穩定順暢的國會議事環境，包括 SNTV 選舉制度等項，但文中提到 SNTV 制的缺點別的制度中也具備，顯見未經過詳細論證。另外，委員會功能不彰部分，只提到委員會之職權，則有

文不對題之嫌。

(四) 林立法委員濁水

- 1、 提要第七頁中，修憲上的建議部分，提到盡量調整成為國會議員，與總統選舉同時之共時選舉，避免新舊民意相互衝突，但另一方面，卻又建議賦予總統主動解散國會權，兩者即為矛盾，宜修正。
- 2、 整本報告提到國會具有優勢，惟立法院無法貫徹其意志，這樣的描述實際上有誤。行政與立法權間運作的問題，並非法案被杯葛，實則只是陷入僵局。
- 3、 本報告的意向，是傾向總統制的半總統制，惟立論不夠詳細，建議研究小組將總統制到半總統制國家之總統、總理及國會權限作一排比，則將得到我國是傾向內閣制的半總統制。惟實質上的運作與憲法上規定也可能不同，因此憲法文本與實際憲政運作也應作比較，如此可得到更佳的結論。
- 4、 本報告提到可建立慣例來強化總統權力，以改善總統權力在憲法上的缺乏，因為我國總統與法國比較起來較為弱勢，惟結論竟為修憲後成為強勢總統，如何連結則有矛盾之處，因慣性不可能使總統變成更強勢。在我國憲政體制下，總統權力勢必不斷弱化，少數政府下還能強勢作為的總統，陳總統將是最後一位。因此建議若朝向總統制，則一定會造成行政立法關係之扞格與空轉。我國目前憲政問題之關鍵在於立法院在野黨可過半數，但卻無主導的能力，只轉化成杯葛與造成空轉。
- 5、 建議本報告修改方向為客觀進行文本的比較與情勢分析。因修憲難度太高，只有立委選舉改採「單一選區兩票制」之建議較為可能，建議與結論宜再修正。

(五) 陳專員朝建

- 1、 本報告第三五頁英國部分，二〇〇二年起，英國上議院已轉變為司法機關，下議院則應為六五九位議員，文中資料有些過時。第

五九頁談到九七年第四次修憲確立總統由全民直選方式產生，惟第一節卻又提到一九九四年第三次修憲明確採取全民直選，上下文明顯矛盾。

- 2、本報告應以憲政秩序與中央政府體制運作為主軸，因此中央政府體制應以行政部門為中心進行討論，本報告應以半總統制的類型化五個標準進行探討，包括擺盪型態(內閣制、半總統制與總統制)、閣揆的產生方式、內閣的組成、行政立法的互動機制及總統的產生方式與職權(由左至右比較強勢弱勢)等標準。
- 3、另憲政秩序部分，應論及立論基準，即民主政治與法治政治。如民主政治部分，應以回應各種方案如何解決為重心，其中公民投票部分未進行比較，卻在建議中提出來，較為牽強。而法治政治則是依法律運行，相關修憲與修法的步驟，亦未見列出，宜加強。

#### (六)蔡教授宗珍

- 1、本報告論理與問題層次不清，文字錯誤地方甚多，具體解決方式較為缺乏。
- 2、本報告文獻整理部分應針對主題，而非行政與立法爭議的解決，基本理論部分卻又接憲法變遷理論，較為混亂。文中將我國歷史、各國、現況夾雜論述，且每章都論及，宜加以整理並釐清。
- 3、本報告討論行政與立法關係時，應將九二一後緊急命令部分納入。另第四二頁何謂憲政秩序，係未完成的論述，宜加以修正。
- 4、本報告前面章節有關委員會的討論，與結論的部分有落差，應連結起來。另建議中有關於公民投票法制化的角色與定位亦未交待清楚，宜再補強。

#### (七)趙教授永茂(書面意見)

- 1、本論文篇章設計似有些雜亂，自研究緣起到第四篇結論，宜精要的調整九章，使結構更嚴密、精簡。總體而言，本研究如能先設

定一憲政體制目標或類型，如三權制或現制改良制(台灣特有模式)在整體分析上再配合修憲、修法及其他改造配套之分析，並配以階段性的建議，將修憲門檻、兩輪投票、立委選舉、政黨改選、試院、立院、監院改造及總統、行政院立法院關係等改造建議放入這些階段建議架構中，並列表呈現及方案說明。如此，將使全文在邏輯上更嚴謹。

- 2、作者引用芬蘭式、法國式半總統制或所謂雙首長制，但此與我國現制在比較、論證，及對我國體制改造的啓蒙與意涵的討論仍不夠深入，在這方面似可多加論述，可作為現制改良的論證基礎。尤其本文在研究理論與研究方法的討論上頗為薄弱，在這方面的補強也可以彌補理論不足的缺陷。
- 3、第 VII、一九六頁等多處提及給予總統主動解散國會權及主持行政院會，將向總統制大為傾斜，甚至使我國總統權力大於美國總統(美國總統無解散國會權)。如此何人能制衡總統？因此，總統應如何與行政院更多權力與責任分工，並接受國會何種監督(如美國參院對總統有人事、外交等審查權)，也似乎可一併考量加以討論與建議，將會使將來中央體制與權力關係的討論更為完整。

#### 八、 研究小組說明

- 1、本報告研究重點在於五權憲政制度上之調整，及總統、行政權、立法權三個中央政府部門間的憲政運作問題，以瞭解目前政府與國會運作困難的原因，尋找出妥善解決之方案。
- 2、另外，我國憲政體制下的中央政府體制雖有七個憲政機關，惟以實質三權方式將相近權力加以整合，比較形式三權體制將是較佳之方式。其餘將依各位學者專家意見儘量修正。

#### 九、 主席結論

本會所做的研究只是個開始，歡迎相關機關進行後續研究。今天各位專家學者所提的意見，經整理後，將送請研究小組作為修正報告的參考。再次感謝各位專家學者所提的寶貴意見。

## 參考文獻

### 中文部分：

#### 書籍：

1. Arend Lijphart, Carlos H. Waisman/原著，蔡熊山，陳駿德，陳景堯譯，新興民主國家的憲政選擇，韋伯，1999.11。
2. 史慶樸，美國憲法與政治權力，三民，2001.04。
3. 仲崇親，中國憲法的變遷與成長，1995。
4. 朱謙，憲政分權理論及其制度，五南，1997.10。
5. 吳若予，戰後台灣公營事業之政經分析，業強出版社，1992年12月。
6. 李建良，簡資修主編，憲法解釋之理論與實務（第二集），
7. 李炳南，第一階段憲政改革之研究，揚智文化事業，1997.8。
8. 李炳南，憲政改革與國民大會，月旦出版社，1994.6。
9. 李炳南編著，不確定的憲政第三階段憲政改革之研究，揚智文化事業，1998.08。
10. 李惠宗，憲法要義，1998，2版。
11. 林紀東，中華民國憲法逐條釋義(二)，1988，修訂四版。
12. 林紀東，中華民國憲法釋論，1989。
13. 林國賢，五權憲法與現行憲法，1986.7。
14. 林繼文編，政治制度，中央研究院社科所專書，
15. 法治斌/董保城，中華民國憲法，修訂再版，1996。
16. 阿爾當，柯恩蒂，杜哈梅等 著，陳瑞樺 譯，法國為何出現左右共治？

憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

- 歷史、政治、憲法的考察，貓頭鷹，2001.11。
17. 姚志剛，法國第五共和憲政運作，業強，1994.11。
  18. 高永光編著，修憲手冊，財團法人民主文教基金會，1991。
  19. 張濶書，行政學，1993，4版。
  20. 現代國家與仲崇親，中國憲法的變遷與成長，1995。
  21. 許志雄，憲法秩序之變動，元照出版社
  22. 許宗力，憲法與法治國行政，元照出版社，1999.3
  23. 許慶雄，憲法入門Ⅱ政府體制篇，月旦出版社，1998.2。
  24. 陳必照等人著，當前憲政改革方案，國家政策研究中心，1992.6。
  25. 陳春生，台灣憲政與民主發展，月旦出版社，1996.09。
  26. 陳慈陽，憲法規範性與憲政現實性，翰蘆出版社，1997.9。
  27. 陳新民，中華民國憲法釋論，2001年，四版。
  28. 陳新民，法治國家論，學林出版社。
  29. 陸潤康，美國聯邦憲法論。
  30. 曾繁康，比較憲法，1985，五版。
  31. 葉俊榮，珍惜憲法時刻，元照出版社，2000.3。
  32. 葉俊榮，民主轉型與憲法變遷，元照出版社，2003.2。
  33. 董翔飛，中國憲法與政府，1992。
  34. 羅志淵，中國憲法釋論，1970，3版。
  35. 蘇永欽，合憲性控制的理論與實際，月旦出版社，

學術研討會：

1. 九七憲改之檢討學術研討會，台灣大學法律學系主辦，1997.
2. 中華民國行憲五十年學術研討會，國民大會主辦，1997.02.25。

3. 憲政體制研討會，中央研究院中山人文社會科學研究所主辦，1999.06.27
4. 台灣國家定位學術研討會，台灣法學會主辦，2000.02.25.
5. 大法官學術八十九年度研討會，司法院主辦，2000.09.16
6. 大法官學術九十年度研討會——憲政體制與機關爭議之解釋方法論，司法院主辦，2001.10.13
7. 迎接一個新國會學術研討會，行政院內政部、國立台灣大學公法學研究中心、韓忠謨教授法學基金會等主辦，2002.03.29

學位論文：

1. 方娜蓉，行政監察使(Ombudsman)制度之研究，中興法研碩士論文，1989.6。
2. 王千睿，「憲政改革中國民大會體制之演變」，師大三研所碩士論文，2000。
3. 王孟倫，國民大會變革之研究(1916-2001)，台大國發所碩士論文，2001。
4. 吳威志，我國現行彈劾制度之研究，文化大學中山學術研究所碩士論文，1997.12。
5. 谷湘儀，論監察院之調查權，台大法律研究所碩士論文，1994.6。
6. 徐崑明，論公務人員保障制度—以美國法之比較為中心，政治大學法律系研究所碩士論文，2000.6。
7. 張學海，我國政務官懲戒問題之研究，台灣大學國家發展研究所碩士論文，2001.6。
8. 許劍英，立法院委員會委員會立法審查權限之研究，私立輔仁大學博士論文，1997.6。
9. 劉志鵬，日本國會國政調查權之研究，台大法研碩士論文，1982。

研究計畫：

1. 黃秀端、吳文程、林繼文，從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決

機制，行政院研究發展考核委員會委託研究，2001年十一月。

專文、期刊：

1. 史尚寬，「議會調查權之現況與五國監察院調查權之展望」，東方雜誌復刊1卷12期，頁15。
2. 江大樹，「國會調查權與聽證制度」，收於，國家政策研究中心智庫叢書，民主制度設計，1992，初版。
3. 吳志光，「憲法變遷與國家發展」，中大社會文化學報第8期，1999年6月，頁11以下。
4. 宋皇佑，「國會調查糾彈權之回歸」，律師通訊159期，1992.12，頁22。
5. 林紀東，比較憲法，1980，初版。
6. 邱志淳，「『考試』與『人事行政』之涵義辯疑：兼論憲政改革後考試院之定位」，世新大學學報，1997.10，頁39。
7. 邱垂泰/邱志淳，「考試權與人事行政權之比較研究—第三階段憲法增修條文第五條的評價」，立法院院聞第二十四卷第十期，頁12以下。
8. 洪德旋，美國國會的調查權，1974。
9. 秦前紅，「論憲法變遷」，中國法學2001年第2期，頁63以下。
10. 高希均，「和平的革命 - 全球性民營化的趨勢」，遠見雜誌，1987.4.1，頁114以下。
11. 張世燮，中華民國憲法與憲政，2001，3版，頁189以下。
12. 張瑞濱，「五權憲法中監察院調查權之研究」，國立國父紀念館館刊，2000.11.12，頁14。
13. 許志雄，「憲法變遷」，同作者，憲法秩序的變動，元照出版社，2000，頁95以下。
14. 許宗力，「立監兩院調查權不應混為一談」，中國時報，1993.1.29。
15. 許濱松，「行政院人事行政局的過去與未來」，人事月刊第十七卷第四期，



頁 20。

16. 陳春生，立法院對預算審查案議決權之範圍及其應有之限制，憲政時代第 19 卷第 3 期，1994/1，頁 11。
17. 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添合著，解構黨國資本主義 - 論台灣官營事業之民營化，1991 年 9 月初版。
18. 楊泰順，「立法院何以應該擁有調查權」，民主通訊，第五十六期，1993.3。
19. 葉俊榮，「修憲程序：建立任務型國大後所代步變革的省思」，新世紀新憲政憲政研討會論文集，2002，頁 228。
20. 葉俊榮，「消散中的『憲法時刻』」，收於，李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集，現代國家與憲法，1997，頁 237 以下。
21. 蔡茂寅，立法院之預算增額修正權-評司法院大法官釋字第三九一號解釋，月旦法學第 9 期，1996/1，頁 66。
22. 誼中，「論立法院秘書長函請各機關提供決算有關資料之合法性—從立法院與監察院職權之分際談起」，第二十卷第二期，頁 45 以下。
23. 戴季陶，「考試院之籌備成立和五院制的運用講詞」，戴季陶先生與考銓制度，1985 年，頁 251~252。
24. 蘇永欽，「立院覆議案無關倒閣權」，聯合報，1993.1.29。
25. 蘇永欽，「試析國會調查權的憲法爭議」，走向憲政主義，1994.6，初版，頁 214。
26. 蘇永欽，評陳春生：「立法院對預算審查案議決權之範圍及其應有之限制」，收錄於 走向憲政主義，1994.6，初版，頁 262。

## 日文部分：

1. 大隈義和，憲法制訂權の法理，九州大學出版社，1988，
2. 小林直樹，憲法の構成原理，1986

憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

3. 川添利幸，憲法保障の理論，尙學社，1986。
4. 田口富久治、寺尾方孝、香西純一、松崎重五、高橋吉江門，政治理論と實際の間，みすず書房，1976
5. 西山雅晴、池村正道、大木三郎，法學と憲法，八千代出版，1996,日本
6. 孝忠延夫，國政調査權の研究，法律文化社，1990。
7. 和田英夫，現代憲法の體系，勁草書房，1992,
8. 阿部照哉、初宿正典、井口文男、永田秀數、武永淳尺，西ドイツ憲法綱要，日本評論社，1983,
9. 浦田賢治，憲法の精神，日本評論社，1995,
10. 福家俊朗、晴山一穂、兵川清等人編，獨立行政法人，日本評論社，2001.03.10.

英文部分：

1. Bahro, Horst, Bernhard H. Bayerlein and Ernst Veser  
Duverger's Concept : Semi-presidential Government Revisited  
European Journal of Political Science 34:201-224  
1998
2. Bellamy Richard,  
The Political Form of the Constitution: the separation of Powers, Rights and Representative Democracy  
Political Studies, XLIV:436-456  
1996.
3. Elgie Robert  
The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions  
European Journal of Political Research 33 : 219-238  
1998
4. Linz Juan J.

Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Makes a Difference  
In Juan J. Linz and Arturo BAlenzuela. (eds) “ *The Failure of Presidential  
emocracy: Comparative Perspectives*”  
Jones Hopkins University  
1994

5. Mainswaring, Scott.  
Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation  
Comparative Political Studies 26 : 198-228  
1993
6. Sartori Giovanni  
Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures,  
Incentives and Outcomes  
New York: New York University Press  
1997
7. Shugart Mathew S. and John M. Carey  
Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics  
Cambridge: Cambridge University Press  
1992

法文部分：

1. B. De Gunten, A. Martin, M. Niogret,  
Les institutions de la France  
Éditions Nathan  
Paris, France, 1998.
2. Becet Jean-Marie  
Les institutions administratives, 3e éditions,  
Paris, France, 1992.
3. Chauvin Francis  
L'admistration d'État

憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

- Collection Memento, Dalloz, 4e éditions  
Paris, France, 1994.
4. Commission Supérieure de Codification  
Code général des collectivités territoriales  
Les éditins des Journaux officiels  
Paris, France, 2000.
  5. Gelbert Guy et Delcamp Alain (dir)  
La décentralisation dix ans après,  
LGDJ  
Paris, France, 1993.
  6. Jean-Claude ZARKA,  
Les systèmes électoraux,  
Édition Ellipses, 1996, Paris, France.
  7. Jean-Paul Valette,  
Le pouvoir executive en France De 1789 à nos jours,  
Édition Ellipses, 1999, Paris, France.
  8. Jospin Lionel  
Ouverture du débat d'orientation générale sur la nouvelle étape de la  
décentralisation à l'Assemblée nationale  
Disours à L'Assemblée Nationale  
Paris, France, 17 janvier 2001.
  9. Maurice Duverger,  
Introduction à la Politique,  
Gallimard, 1964, Paris, France.
  10. Maurice Duverger,  
Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State,  
Wiley edition, 1954, New York, USA.
  11. Maurice Duverger,

Le système politique français,  
Presses Universitaires de France, 1996, Paris, France.

12. Olivier Duhamel,  
Les démocraties,  
Éditions du Seuil, 1993, Paris, France.
13. Rouvière Jacques  
Les collectivités locales  
J. Delmas et Cie  
Paris, France, 1988.
14. Sadan Pierre  
Le système administratif français  
Montchrestien  
Paris, France, 1992.
15. Serge Cordellier, Élisabeth Lau,  
L'État de la France 2001-2002,  
La Découverte, 2001 Paris, France.
16. Turpin Dominique  
Droit de la décentralisation  
Gualino éditeur  
Paris, France, 1998.
17. Yves Mény,  
Politique comparée Les démocraties: Allemagne, États-Unis, France,  
Grande-Bretagne, Italie,  
Éditions Montchrestien, 1993, Paris, France.

## 德文部分

1. Albert *Bleckmann*,  
Staatsrecht II – Die Grundrechte, Carl Heymanns Verlag, Köln, 4. Aufl.,  
1997.

2. Alexander *Roßnagel*,  
Verfassungsänderung und Verfassungswandel in der Verfassungspraxis,  
Der Staat 22 (1983), S. 551 ff.
3. Alfred *Voigt*,  
Ungeschriebenes Verfassungsrecht, VVDStRL 10 (1952), S. 34 ff.
4. Axel *Azzola* u.a.,  
Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe  
Alternativkommentar, Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied, 2. Aufl.,  
1989, Bd. I.
5. Christian *Tomuschat*,  
Verfassungsgewohnheitsrecht?, Carl Winter, Heidelberg, 1972.
6. Christian *Walter*,  
Hüter oder Wandler der Verfassung, Zum Rolle des  
Bundesverfassungsgericht im Prozeß des Verfassungswandels, AöR 2000,  
517 ff.
7. Dirk Hanns *Rost*,  
Rechtswirkungen gleichbleibender Staatspraxis im Verfassungsrecht, Diss.  
Kiel, 1996.
8. Ernst *Benda*/ Werner *Maihofer*/ Hans-Jochen *Vogel*(Hrsg.),  
Handbuch des Verfassungsrechts (1), Walter de Gruyter, Berlin, 2.  
Aufl., 1995.
9. Ernst *von Hippel*,  
Ungeschriebenes Verfassungsrecht, VVDStRL 10 (1952), S. 1 ff.
10. Ernst Wolfgang *Böckenförde*,  
Anmerkungen zum Begriff Verfassungswandel, in: Wege und Verfahren  
des Verfassungslebens, FS für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, Duncker  
& Humblot, Berlin, 1993, S. 3 ff.
11. Ernst-Wolfgang *Böckenförde*,

- Anmerkungen zum Begriff Verfassungswandel, in: ders, Staat Nation Europa, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1998, S. 141-156.
12. Georg *Jellinek*,  
Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, Eine staatsrechtlich-politische Abhandlung, O. Häring, Berlin, 1906.
  13. Gunnar Folks *Schuppert*,  
Rigidität und Flexibilität von Verfassungsrecht, Überlegungen zur Steuerungsfunktion von Verfassungsrecht in normalen wie in „schwierigen Zeit“, AöR 120 (1995), S. 32 ff.
  14. Hans D. *Jarass*,  
Bodo *Pieroth*, Grundgesetz, C. H. Beck'sche Verlag, München, 5. Aufl., 2000.
  15. Heinrich Amadeus *Wolff*,  
Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz, Mohr Siebeck, Tübingen, 2000.
  16. Horst *Ehmke*,  
Grenzen der Verfassungsänderung, in: Peter Häberle (Hg.), Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik, Athenäum Verlag, Königstein, 1981, S. 21 ff.
  17. Horst *Ehmke*,  
Verfassungsänderung und Verfassungsdurchbrechung, in: Peter Häberle (Hg.), Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik, Athenäum Verlag, Königstein, 1981, S. 142 ff.
  18. *Hsü* Dau-Lin(徐道鄰),  
Die Verfassungswandlung, Walter de Gruyter, Berlin, 1932.
  19. Johannes *Dreier*,  
Grundrecht – Kommentar, Bd. I, J. C. B. Mohr Verlag, T übingen, 1996.
  20. Josef *Isensee*,

- Paul *Kirchhof*(Hrsg.),Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR.), Bd. V, Heidelberg, 1992.
21. Josef *Isensee*,  
Paul *Kirchhof*(Hrsg.),Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR.), Bd. VI, Heidelberg, 1989.
22. Josef *Isensee*, Paul *Kirchhof*(Hrsg.),  
Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR.), Bd. IV, Heidelberg, 1990.
23. Konrad *Hesse*,  
Grenzen der Verfassungswandlung, in: FS für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag, Duncker & Humblot, Berlin, 1973, S. 123 ff.
24. Konrad *Hesse*,  
Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, C. F. Müller, Heidelberg, 20. Aufl., 1995, Rn. 39.
25. Konrad *Hesse*,  
Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, C. F. Müller, Heidelberg, 20. Aufl., 1995.
26. Konrad *Hesse*,  
Verfassungsrechtsprechung im geschichtlichen Wandel, JZ 1995, 265 ff.
27. *Mangoldt*, Hermann von/*Klein*, Friedrich/*Starck*, Christian (Hrsg.),  
Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, Franz Vahlen Verlag, München, 4. Aufl., 1999.
28. Markus *Kenntner*, Grundgesetzwandel,  
Überlegungen zur Veränderung des Grundgesetzes und seines Bezugsrahmens, DÖV 1997, 450 ff.
29. *Maunz*, Theoder/*Dürig*, Günter/*Herzog*, Roman/*Scholz*, Rupert (Hrsg.),  
Grundrecht – Kommentar, Loseblattsammlung, C. H. Beck'sche Verlag, München, Stand: 1997.



30. **Maunz**, Theoder/**Zippelius**, Erinhold,  
Deutsches Staatsrecht, C. H. Beck'sche Verlag, München, 30. Aufl., 1998.
31. Michael **Kloepfer**,  
Verfassung und Zeit, Zum überhasteten Gesetzgebungsverfahren, Der Staat 13 (1974), S. 457 ff.
32. **Münch**, Ingo von /**Kunig**, Philip ( Hrsg.),  
Grundgesetz – Kommentar, Bd. I, C. H. Beck'sche Verlag, München, 5. Aufl., 2000.
33. Paul **Kirchhof**,  
Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten, in:  
Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR.), Bd. I,  
Heidelberg, 2. Aufl., 1995, Rn. 44 ff.
34. Peter **Badura**,  
Staatsrecht, C. H. Beck'sche Verlag, München, 2. Aufl., 1996.
35. Peter **Badura**, Verfassungsänderung,  
Verfassungswandel, Verfassungsgewohnheitsrecht, in:  
Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR.), Bd.  
VII, Heidelberg, 1992, Rn. 13 ff.
36. Peter **Lerche**,  
Stiller Verfassungswandel als aktuelles Politikum, in: FS für Theodor  
Maunz zum 70. Geburtstag, C.H. Beck, 1971, S. 285 ff.
37. Petre **Hüberle**,  
Zeit und Verfassung, in: ders. Verfassung als öffentlicher Prozeß, Duncker  
& Humblot, Berlin, 2. Aufl., 1996, S. 59 ff.
38. Rudolf **Dolzer**/ Klaus **Vogel**(Hrsg.),  
Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Heidelberg,  
Stand: 82, Ergänzungslieferung, Dez. 1997.
39. **Sachs**, Michael (Hrsg.),

憲政秩序與中央政府體制運作之檢討

Grundgesetz – Kommentar, C. H. Beck'sche Verlag, München, 2. Aufl., 1999.

40. Ulrich *Hufeld*,  
Die Verfassungsdurchbrechung, Rechtsproblem der Deutschen Einheit und der europäischen Einigung, Ein Beitrag zur Dogmatik der Verfassungsänderung, Duncker & Humblot, Berlin, 1996.
41. Wolf-Rüdiger *Schenke*,  
Verfassung und Zeit - von der „entzeiteten“ zur zeitgeprägten Verfassung, AöR 103 (1978), S. 566 ff.