

## 比較憲法結構 -- 權力分立原則實作類型

湯德宗 教授

◎ 憲法有聲書

目 次

### 壹、「五權分治、平等相維」圖像解析（續）【圖一】

- 一、垂直分權：受憲法相對保障的中央、地方均權制
- 二、水平分權：錯綜複雜的「五權分治」，不同比重的「平等相維」

#### (一) 五權分治

1. 人員區分：五院人員嚴禁相互兼任
2. 功能區分：從「三權」到「五權」？
  - 2.1 本質上仍屬三權  
「考試權」之本質為「行政權」：  
考選行政 + 公務員人事行政  
「監察權」之本質為「立法權」：  
糾彈、審計、糾正皆「立法」對「行政」與「司法」之監督
  - 2.2 五權間之互動關係遠較三權複雜  
20 種關係 v. 6 種關係  
(比較【圖 1】與【圖 2】)

Q 意涵？

#### 2.3 階級（組成）區分：

- 考試院（政治任命的專家合議制）
- 監察院（間接民選的代表合議制）

Q 機關組成（成員選任方式）與機關功能之關係？

#### (二) 平等相維

##### 1. 人事獨立？（本院之人事受他院宰制？）

###### 1.1 行政院

「行政院向立法院負責」→  
行政院長須經立法院同意（§ 55-I）；  
無固定任期

###### 1.2 立法院

立委民選；任期固定。互選院長

###### 1.3 司法院

大法官由總統提名，經監察院  
（→國大→立法院）同意；任期固定

###### 1.4 考試院

考試委員由總統提名，經監察院  
（→國大→立法院）同意；任期固定

###### 1.5 監察院

監委由省（市）議會選舉（間接選舉）；任期固定。互選院長。

##### 2. 概算獨立？ NO

各院概算皆向行政院提出，行政院向立法院提出預算案

##### 3. 法案獨立？ YES

§§ 58, 87；釋字 003, 釋字 175

4. 決策獨立？

4.1 政策（通案）制定權

行政院↔立法院

§ 57：行政向立法負責

Q「覆議」制度改變了「行政向立法負責」？

司法院：

Q § 80 審判獨立包括司法政策之制訂？

Q 訴訟制度之形塑屬「立法權」或「司法權」？

考試院：

Q § 88 包括考試政策之制訂？立法院能否制定專法（例如「法律專門職業資格考試法」），規定特定考試之應試科目及方法等？

監察院：

Q § 97 「糾正權」與「立法監督權」之關係？（Cf. 俞鴻鈞案）

4.2 個案（處分）決定權

行政院↔立法院

§ 57：「行政院向立法院負責」

Q 個案決定（如停建核四）可能是「重要政策」？

司法院

§ 80：審判獨立（個案裁判不受任何干涉）

考試院

§ 88：考試獨立（考試個案之決定不受干

涉）。

監察院

彈劾、糾舉、審計獨立：

本文（未規定）→ 增修§ 7-V

5. 相互制衡能力

各院皆具備「必要的憲法手段」，能有效抵禦他院之侵權？

5.1 行政院↔立法院（§ 57）

Q 立法院不能倒閣 v.

行政院不能解散立法院？

5.2 行政院↔其他三院

概算編列 → 間接制衡其他三院

監察、司法 → 行政

5.3 考試院

Q 考試院僅在限制其他四院人員之公務員任用？

「考選」不適用於其他四院之人員（或民選或特任，非屬「任用」）

「銓敘」僅在管制其他四院所屬之人員（公務員或法官）

5.4 監察院

Q 監院何以制衡立院？

Ω 「糾彈」不及於立法委員（釋字 014）。

Q 「審計」及於其他四院？

6. 相互制衡誘因

各權力部門的掌門人皆有積極行使憲法賦予之武器

(手段)，抵禦其他部門侵犯之誘因(動機)？

Ω 憲政慣例亟待建立：

6.1 五院院長

Q 除經競選再任其他公職外，應為個人政治生涯最終職位？

6.2 凡依法應「超越黨派、獨立行使職權」者(如司法院、考試院人員)，應避免由政治部門(行政、立法)轉任

Q 何故？

6.3 凡依法應「超越黨派、獨立行使職權」者(如司法院、考試院人員)，應不得在政治部門間來回轉任

Q 何故？

貳、憲法結構原型

一、總統制(presidential system, presidentialism)

(一) 特徵(判準)

1. 國家元首(head of state)由全民直接選舉產生(或以相當於全民直選的方式產生)，具有固定任期
2. 總統籌組政府(行政部門)，內閣及其閣員悉由總統任免；政府既非由國會產生(不須經國會同意)，亦非國會所能解散(國會不具倒閣權)
3. 總統為行政元首(或實質上指揮行政)兼國家元首

(二) 本質(建置原理)

1. 行政(部門)、立法(部門)分立蓋各有其獨自存立的正當性基礎(不同的直選)
2. 彼此「利害分殊」

你是你，我是我；若是不合，你奈我何！

(三) 原型(典範)

1. 美國憲法【圖二】

分立部門競逐共享權力(separated institutions competing for shared powers)

Cf. 湯德宗，《權力分立新論·卷一》，頁103以下

(四) 得失評估

1. 「分裂多數」(split majority)問題 → 憲政僵局
2. 「安定」考量勝於「效率」考量

二、內閣制(parliamentary system, parliamentarism)

(一) 特徵(判準)

1. 行政(部門)與立法(部門)合一，是為「國會」(Parliament)，乃國家最高「法律主權」之所在 → 「議會至上」原則=「國會主權」原則
2. 政府(行政部門)向國會(立法部門)負責  
國會內部的分工(separation of functions) = 內部制衡(internal checks)  
而非不同部門間之分立(separation of powers)與相互制衡(checks and balances)。
3. 內閣由政府元首(首相、總理)籌組，國家元首僅予形式任命 → 禮貌性任命(除極端例外情事外，不得假戲真作，拒為任命。)

(二) 本質(建置原理)

1. 行政(政府)、立法(國會)合一  
因為「國會」的正當性皆來自於「同一」(單一)

普選(general election)

2. 彼此「利害共同」

「政府」的正當性來自於國會的信任；國會不信任政府時，總理得（請求國家元首）解散國會。

你中有我，我中有你，本是命運共同；情非得已，一齊打破，重新再塑，依舊如是！

3. 絕大部分時間，內閣一小撮人，掌控國會一大群人。國會殆如內閣的橡皮圖章。但水能載舟，亦能覆舟。忍無可忍時，亦能奮力一擊，玉石俱焚！

(三) 原型（典範）：英國【圖三】

1. 首相之領導地位各國有別

英國 prime minister >

德國 Bundeskanzler、日本（首相大臣）>

法國三、四共和 premier

2. 國會議員任期限制？

英：最長為五年，無固定任期。

3. 議員兼任閣員限制？

（行政、立法密合程度不一）

4. 兩黨政治 v. 多黨政治（穩定多數形成問題）

(四) 得失評估

1. 穩定多數的顧慮

單一普選雖不至形成「分裂多數」，但可能未有「穩定多數」（無一黨過半，乃須籌組「聯合政府」）→現代版三國演義（合縱連橫、倒閣頻仍、政局不穩）

2. 制衡不足的顧慮

如何避免行政與立法「沆瀣一氣」？

司法獨立至為重要，猶「緩不濟急」？

三、半總統制／雙首長制(semi-presidentialism)

(一) 特徵（判準）

1. 國家元首（總統）由人民直接（或間接）選舉產生，具有固定任期
2. 總統與總理分享行政權，形成雙元行政權力結構。其特徵包括：
  - 2.1 總統雖獨立於國會之外，但不能獨立（直接）行使統治，必需透過政府實現其意志
  - 2.2 總理（及其內閣）向國會負責
  - 2.3 雙元（行政）權力結構下，容許權力重心（在總統與總理之間）來回擺盪

(二) 本質（原理）

乃「總統制」與「內閣制」的某種混合，希藉總統與總理「分享行政權」（並容許權力來回擺盪），解決「分裂多數」（split majority）的困擾

(三) 原型（典範）：法國第五共和憲法(1958)

行政、立法時而分權（分裂多數），時而分工（政黨政府）

參、我國政府體制（憲法結構）之遞嬗

一、憲法本文為「修正式」內閣制

(一) 關鍵規定

1. 憲法55條1項：

「行政院院長，由總統提名，經立法院同意任命之。」

Q 用意？

2. 憲法57條：

「行政院依左列規定，對立法院負責：

- 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、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。
- 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。」

**Q** 何以賦予總統舉足輕重之角色？

### 3. 憲法37條：

「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」

**Q** 用意？

#### (二) 特徵（與典範之區別）

##### 1. 張君勱：

「維持責任內閣制的精神，並緩和信任投票的尖銳性」

##### 1.1 不採用英、法式內閣制，同時各部長須為國會

議員（§ 75：「立法委員不得兼任官吏。」）

- 1.2 不要求行政院須負連帶責任
- 1.3 放棄國會立即倒閣之不信任投票制度
- 1.4 就所謂移請政府變更政策之決議，或立法院通過之法律案，**總統均有交覆議之權**。如交覆議之際，達不到出席委員三分之二人數，則變更政府之決議案或法律案，並不引起倒閣風潮

**Q** 如此設計（不能倒閣，不能解散立院）妥適？

##### 2. 湯德宗：

以（總統核可）「覆議」為手段，將行政、立法兩權相互制衡的平衡點，由典型內閣制（偏向「負責」），向典型總統制（偏向「制衡／安定」）挪移

##### 2.1 爭議開始：

過半數立委  $\equiv$  行政院長 + 不及半數立委

##### 2.2 第一回合：「負責」優位

過半數立委 + 總統（不核可覆議） >

行政院長 + 不及半數立委

或

過半數立委 <

總統（核可覆議） + 行政院長 +

不及半數立委

##### 2.3 第二回合：「安定」優位

三分之二立委 >

行政院長 + 不及三分之一立委

## (三) 本質（原理）

修正式內閣制 = 弱勢內閣制

→ 安定有餘、負責不足

Q § 65何以規定立委任期僅三年？

Q 釋字387立場？

## 二、「臨時條款」改採「半總統制」

## (一) 關鍵增修規定

## 1. 臨時條款第一項：

「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。」

## 2. 臨時條款第四項：

「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。」

## 3. 臨時條款第五項：

「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。」

## 4. 臨時條款第六項：

「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。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，監察委員每六年改選。」

## (二) 特徵

總統與行政院長「分享」行政權→**雙元行政權力結構**

- 「動員戡亂大政方針決定權」使總統有「特定」的行政權；行政院長仍保有「一般」（其他）的行政權
- （憲法本文）「行政向立法負責」架構未變
- 調整中央政府行政組織權、中央民代增補選辦法訂定權，使總統得以「命令保留」，取代「法律保留」
- 存在行政權力重心來回擺盪的空間（可能）**如果當時有定期選舉、政黨自由競爭的話**

## 三、1997年憲改再變為「修正式」總統制

## (一) 關鍵增修條文

## 1. 憲法增修條文3條1項：

「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。」

Q 其影響？

2. 憲法增修條文第3條2項：

「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。」

Q 其用意？

3. 憲法增修條文2條2項：

「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。」

Q 其用意？

(二) 特徵

1. 總統全權任免行政院長，行政院實際殆已不對立法院負責（僅能監督）
2. 法案覆議不等於「信任投票」（蓋行政院長無須辭職）
3. 不信任投票不等於「倒閣」（蓋倒閣成功仍不能取而代之，缺乏制度誘因，終形同虛設）

(三) 本質（原理）

1. 修正式總統制（＝弱勢總統制）
  - 1.1 降低覆議門檻（出席立委2/3 → 全體立委1/2）的意義
  - 1.2 從多數統治(majority rule)到分裂多數(split majority)的因應
2. 弱勢總統制 ≠ 半總統制
  - 2.1 文義解釋 v. 體系解釋  
憲法第五十三條、第五十七條帽頭猶存，故而「貌似」半總統制
  - 2.2 歷史解釋(修憲情節難捨，奈何往事不堪回首)
  - 2.3 左右共治的憲政慣例迄未建立(不存在權力重心擺盪的空間，無從體現半總統制的本質)

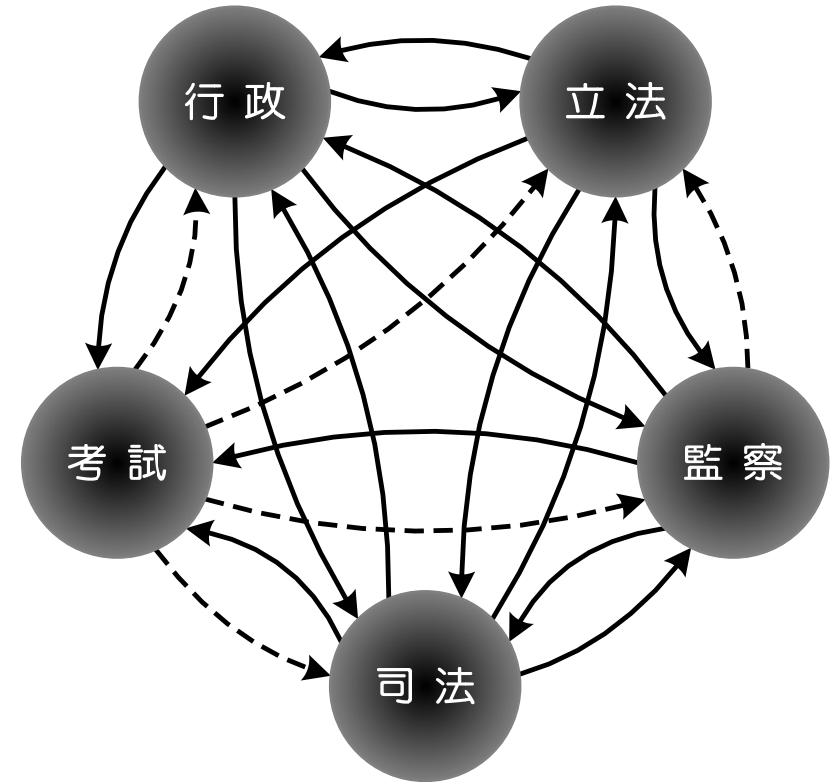
(四) 釋字613之立場？

【圖一】「五權分治，平等相維」關係圖像

【進階閱讀】

湯德宗，〈新世紀憲改工程—弱勢總統制改進方案〉，收於氏著《權力分立新論·卷一：憲法結構與動態平衡》頁59～108（2005增訂三版）。

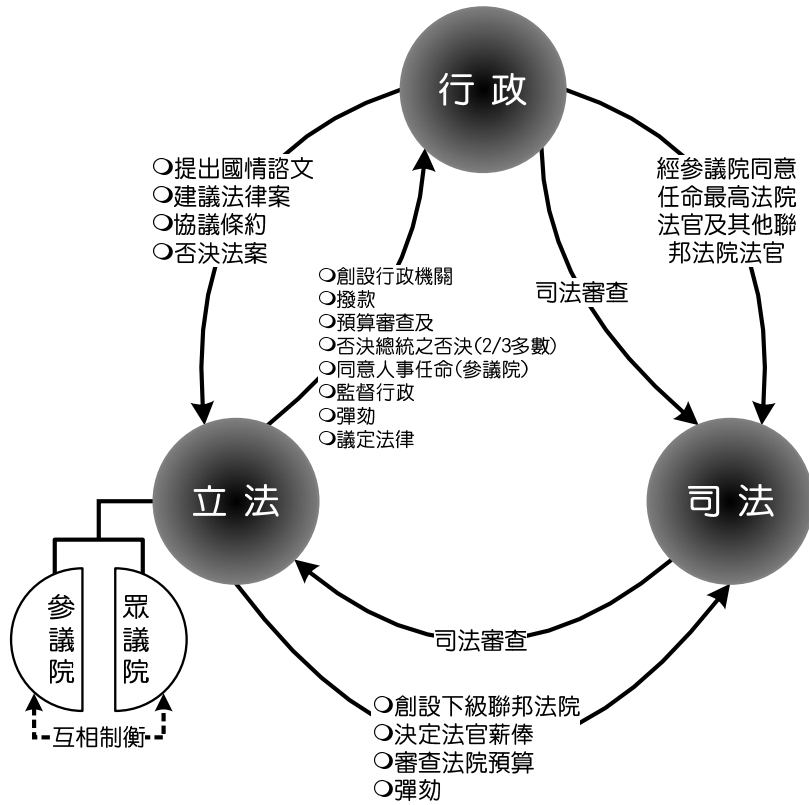
Committee on the Constitutional System, *A Bicentennial Analysis of the American Political Structure*, in PARLIAMENTARY VERSUS PRESIDENTIAL GOVERNMENT (Arend Lijphart ed.) 78 (1995)



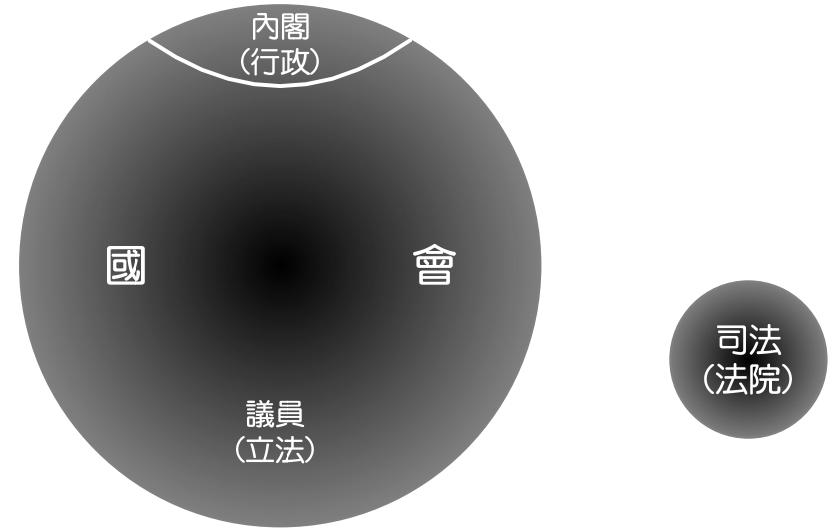
資料來源：湯德宗，〈新世紀憲改工程—弱勢總統制改進方案〉，輯於氏著，《權力分立新論·卷一》，頁104（台北：元照，2005增訂三版）。



【圖二】美國總統制三權分立、相互制衡的憲法結構



【圖三】英國的內閣制結構



資料來源：作者自繪。

資料來源：湯德宗，〈新世紀憲改工程—弱勢總統制改進方案〉，輯於氏著，《權力分立新論·卷一》，頁 103（台北：元照，2005 年 4 月初版）。