

澄社評論 2019-11-10

## 以總統職權行使法來管總統吧

邱文聰／中央研究院法律學研究所副研究員、台灣守護民主平台會長、澄社執委

總統到底該管多管少，近日突然成了選戰話題。國民黨總統參選人韓國瑜常被批評為沒料的草包，兩位國政顧問團成員蘇起、廖達琪出來為之辯駁，認為現行《憲法》既明文規定，行政院是國家最高行政機關，「總統根本不該管那麼多事！也不需要知道那麼多！」不該期待總統萬事都能。

從「憲法上總統定位」思考該選出什麼樣的人當總統雖言之成理，但 1997 年修憲取消立法院的閣揆同意權後，歷任直選總統與行政院長間的實際關係，卻經常隨著外部政治情勢與黨內權力消長，呈現初一十五不同的體制樣貌。李登輝與蕭萬長、馬英九與張善政，兩個組合當中總統的角色定位就不盡相同；即使同一位總統也可因選後大權在握、勇於承擔，而成為國政的實質決策者，又因其後執政失利而變身幕後藏鏡人，甚且完全退居二線。

現行《憲法》關於中央政府體制定位不清，使「憲法上總統定位」總是飄忽不定。一方面，總統被《憲法》賦予扮演院際爭執調解者之角色，理應是一位不過度介入日常政治，僅對外代表國家的超然總統，國政應由閣揆全權負責。另一方面，直選總統與取消閣揆同意權的修憲結果，似乎又隱含行政院長僅是總統執行長，手握實權的總統也就理所當然地以各種協調會的「開外掛」名目，將手伸入行政部門。

但現行《憲法》依然存在行政院為國家最高行政機關的條文規定，似乎又意指直選的總統應與行政院院長，在不同事項上分享行政權。中央政府體制定位不清、總統與行政院長間權責分際之規範密度嚴重不足，導致總統往往可任意在三種極端不同的角色扮演間游移，卻又能逃避不同制度定位下，總統應被課責的相對應要求。

這些都是藍綠各方政治人物早已公開承認，需要憲政改革的中央政府體制沉痾。但現行修憲門檻規定過高，制憲的政治成本亦極龐大，以致憲改呼聲無論真誠與否，至今都只是有聲無影。然而，倘若權責相符是民主憲政的基本原則，目前《憲法》在中央政府體制上所留下問題叢生的游移空間，就不該是制憲者的本意。由立法者透過法律來適度填補《憲法》中過大的規範縫隙，應該是修憲前暫時減緩權責不符問題的可行且合憲之計。

事實上，目前「五院」除《憲法》本身的規定外，均各自有規範其職權行使的「法律」（《行政程序法》、《立法院職權行使法》、《監察法》、考試法、司法院大法官案件審理法等），唯獨同為「憲法機關」的總統未有相應的法律，規範權力（職權）行使的範圍、方式、程序，以致原本萬民擁戴與凡事謙卑的總統，往往塌縮為民主體制的「權力黑洞」。

如何在「總統直選」、「行政院為最高行政機關」，但「總統任命閣揆無須經立法院同意」這三個不變條件下，訂定一部「總統職權行使法」，界定總統與閣揆之權責，其關鍵之一應在於釐清總統對國家安全有關大政方針範圍之認定權限、決定程序、決策所需之配備、對行政機關的拘束效力等。此外，課予總統請求立院聽取國安方針報告之義務並賦予立院更廣泛的人事聽證審查權，也是強化立法制衡超級大總統的必要手段。

與其口水爭執總統該管多管少，不如坐下來討論總統職權行使法的立法吧。

<https://tw.news.appledaily.com/...../2AFFEW2QLSEAAKA...../>