

重要論文導讀 ②

# 反對貿然恢復閣揆同意權

編目：公法

出處	月旦法學雜誌，第 244 期，頁 44~58	
作者	陳英鈴教授	
關鍵詞	閣揆同意權、總理總統制、總統議會制、共治、責任政治	
摘要	經過立委選制變革，以及在總統、立委同時選舉前提下，總統立委分屬不同陣營可能性已降低。若貿然恢復閣揆同意權，可能出現的臺灣版共治，比分裂政府更加政治責任不明、不易運作、難以結束。再者，若總統立委屬相同陣營，恢復閣揆同意權無法取代國會監督。因此本文反對貿然恢復閣揆同意權。	
重點整理	本案爭點	恢復閣揆同意權是否妥適？
	解評	<p>一、閣揆同意權的過去與現在</p> <p>(一)半總統制下的國會信任</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Maurice Duverger 將半總統制獨立為內閣制和總統制以外第三種類型，並定義半總統制具有以下特徵：             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 共和國總統由普選產生；</li> <li>(2) 總統有相當的權利；</li> <li>(3) 只有當國會未表示反對總理和部會首長時，他們才能擁有行政和政府的全力並持續在位。</li> </ol> </li> <li>2. 閣揆同意權與責任政治之關係，需置於政府體制中觀察，始能確認其功能。美國總統制為防止權力集中，賦予總統與國會對抗之工具，彼此無法罷黜對方。內閣制強調行政與立法融合，內閣向國會負責。半總統制同內閣制，具有內閣向國會負責之特徵，表現於內閣組成與罷黜形式並不相同。採取積極國會主義的國家，總理由國會絕對多數選舉產生，或內閣必須積極取得國會相對多數授權。採取消極國會主義國家，內閣組成推定取得國會信任，只要在內閣組成隨後的強制信任投票中，國會未以絕對多數表示反對，或者國會未</li> </ol>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>主動通過不信任投票。</p> <p>(二)憲法本文修正式內閣制？</p> <p>依 Duverger 上述定義，憲法本文的中央政府體制應被歸類為半總統制：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國大無形化，則憲法本文的總統也該被視為「普選」產生。</li> <li>2. 總統擁有實權毫無疑義（釋字第 627 號）。</li> <li>3. 行政院長的任命採積極國會主義，由總統提名，經立法院同意任命（憲法第 55 條第 1 項）。</li> <li>4. 憲法第 57 條規定行政院向立法院負責的方式，固然具有隱含不信任投票意義，若行政院不同意立法院決議，經總統核可移請立法院覆議，覆議不通過，行政院長也可接受而不辭職，總統撤換行政院長則為行政慣例，非憲法明文。惟此種負責方式是否完全符合上開定義不無疑義。</li> </ol> <p>(三)李登輝執政下的分裂少數政府</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 總統與行政院長分屬國民黨內主流、非主流派系，而均無法單獨取得立法院多數支持。行政院長面對立法院，有如內閣制下的少數政府；總統面對立法院，有如總統制下的分裂政府。</li> <li>2. 釋字第 387 號解釋：「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。」 釋字第 419 號解釋：「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。」 論者以此推論內閣僅對立法院負責，而不對總統負責，短暫確立我國屬於所謂總理總統制次類型的半總統制。惟此推論忽略大法官並未解釋總統是否有權主動將行政院院長免職，此正式判斷我國是否屬總理總統制最重要之標準。</li> <li>3. 1997 年第四次修憲仿效法國第五共和的消極國會主義，取消立法院閣揆同意權。第五共和將總統視為憲政的穩定中心，賦予總統解散國會權，強化內格穩定性，理性化國會的權力（去國會化），以矯治第四共和國會權力高張而不負責任的弊病。</li> <li>4. 九七修憲後，「就現行憲法觀之，總統仍僅享有</li> </ol>
-------------	-----------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>憲法及憲法增修條文所列舉之權限，而行政權仍依憲法第 53 條規定概括授予行政院」(釋字第 627 號)。與法國第五共和不同，總統不得主動解散立法院。唯有立法院經全體立法委員二分之一以上贊成(不信任投票)，迫使行政院長辭職後，總統才能經諮詢立法院院長，宣告解散立法院，即所謂消極解散國會權。自此總統取得單獨任、免行政院長的權力，釋字第 419 號不再適用。</p> <p>(四)陳水扁執政下的分裂政府 阿扁以相對多數贏得總統大選，民進黨卻無法在國會取得絕對多數，形成對九七修憲之考驗。有認為阿扁必須依照法國第五共和精神，任命國民黨立法院多數支持的閣揆，形成所謂換軌。湯德宗大法官認為，臺灣憲政體制乃「形似半總統制的實質總統制」。阿扁執政時期更像是美國總統制下的分裂政府。</p> <p>(五)馬英九完全執政 雖無阿扁執政時分裂政府的問題，但立法院國民黨多數並未對馬總統言聽計從。為了避免行政權與立法二元民主正當性的衝突，吳玉山建議總統兼任黨主席比較好。</p> <p>二、總理總統制要求閣揆同意權？</p> <p>(一)以總理總統制支持恢復閣揆同意權？ 九七修憲後，總統得直接任免行政院長，無須國會同意，國會倒閣能力有限，因此：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.Shugart 認為台灣是半總統制下，總統與總理間關係最具有總統制傾向的；</li> <li>2.吳玉山認為美國式總統制無助於解決總統與國會僵局，建議恢復閣揆同意權走向總理總統制，總統無法取得國會多數時，由共治解決；</li> <li>3.Cheng 把九七修憲前的臺灣歸類為總理總統制，九七修憲後則傾向內閣制；</li> <li>4.Cheibub 則認為臺灣憲政體制特殊而未明白歸類，少數政府雖有運作上之困難卻未有民主崩潰之情形。</li> </ol> <p>(二)總理總統制與總統議會制的區別？</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.Duverger 對半總統制的定義採取實際行為取向，不只考慮憲法制度的安排，因此得出法國</li> </ol>
-------------	-----------	---

【高點法律專研】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>半總統制下，當總統掌握國會多數時，形成超級總統制，當總統無法掌握國會多數時，換軌到總統與總理共治的結論。</p> <p>2. Shugart 和 Carey 認為 Duverger 定義的第二項，何謂總統有相當權力太過於模糊，於是將半總統細分為總統議會制及總理總統制。Duverger 定義的半總統制僅為其所稱的總理總統制，而總統議會制的特徵為：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 總統由直接選舉產生；</li> <li>(2) 總統任命與罷黜內閣首長；</li> <li>(3) 內閣首長需有國會信任；</li> <li>(4) 總統有權解散國會或擁有立法權或兩者都有。</li> </ol> <p>3. 總理總統制以法國第五共和為代表，總統議會制則由德國威瑪共和為代表，兩者最大區別為罷黜權。若僅有議會有權將內閣罷黜（倒閣），即為總理總統制倘總統和議會均有權將議會罷黜，則為總統議會制。</p> <p>4. Shugart 以形式制度關係將總理總統制定義為總理與內閣僅集體對國會負責，而總統議會制則指總理與內閣集體對總統與國會雙重負責。</p> <p>(三) 相關實證研究的危險</p> <p>Robert Elgie 追隨 Shugart 和 Carey 的定義，以憲法規定作為分類基礎，將半總統制非為總統議會制及總理總統制，並透過大數量的實證考察，指出總統議會制的缺陷，而認為總理總統制相對穩定。惟 Elgie 認為總統議會制與總統總理制分類的研究有下列問題：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 以憲法規定作為分類的基礎 雖可避免模糊或定義不清，但卻忽略半總統至的實際運作。政治學的實證研究係以憲法規定的政府體制為自變項，以民主穩定等實際運作為依變項，自變項與依變項判準有別。</li> <li>2. 實證統計的侷限 實證科學上，半總統製作為不連續的變項，很難有實證的效度。Przeworski 指出，靠理想類型與統計回歸，只能說某政府統治類型和某項應變項有統計關連，卻難以斷言因果關係。</li> <li>3. 臺灣是特例？</li> </ol>
-------------	-----------	--

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>我國總統對行政院長的罷黜權來自憲政慣例，此為區別總統議會制及總統總理制最重要之判準。倘無法解決立法院實際上無法有效行使倒閣權問題，恢復同意權是否即使臺灣邁入穩定之總理總統制，亦欠缺有例子比較法證據。</p> <p>4.以總理總統制支持恢復閣揆同意權欠缺依據 總理總統制與總統議會制本身概念界定與分類不夠明確，相關實證研究不足以作為推薦總理總統制之基礎。臺灣即使歸類為總統議會制，總統並不具備總統議會制的第四項重要權力——解散國會或擁有立法權，實際憲政運作則呈現穩定，並未有民主崩潰。</p> <p>三、貿然恢復閣揆同意權的風險</p> <p>(一)總統立院分屬不同陣營可能性降低 阿扁分裂政府的形成和立委選制及總統立委非同時選舉有關。過去立委採單一選區複數不可讓渡投票制，導致國會無法形成單一多數政黨，增加總統所屬政黨取得國會多數的困難度。且總統任期四年而立委任期三年，兩者非同時選舉，容易使對總統施政不滿，致總統所屬政黨流失選票及席次。94 修憲後採單一選區並立制，避免小黨林立，形成藍綠兩大黨體系，且立委任期延長為四年，幾乎與總統同時選舉。</p> <p>(二)臺灣版共治更加責任不明 在現行憲法條文不修改之前提下，倘出現總統與國會多數黨分屬不同陣營，恢復閣揆同意權確實有助於行程共治。惟基於下述理由，本文認為共治較分裂政府更糟：</p> <p>1.總統、立委二元正當性衝突 總統與立委同時選舉，民眾是否接受行政院長之正當性來自立法院授權，而非來自總統？</p> <p>2.政治責任不明 由於同時選舉，總統與立法院不同陣營所擁有的忠誠立委席次將相當接近，故總統與國會多數陣營為爭奪行政權，小黨或個別游移立委將成關鍵少數。不僅政權組成需靠職位交換，行政院組成後政策之推動亦需不斷利益交換。</p> <p>3.共治不易運作 共治將不同陣營之防線從行政立法的分立與制</p>
-------------	-----------	---

【高點法律專研】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>衡，轉化為行政權內部總統與行政院長之角力，總統與行政院長權限不易劃分。</p> <p>4. 共治難以結束</p> <p>透過閣揆同意權強化國會對行政權的分贓籌碼，縱使行政院違背民意，立法院多數更無動機倒閣，行政權矮化成分裂國會的代言人。面對不支持行政院政策之立委，行政院無法主動解散國會。</p> <p>(三) 閣揆同意權無法替代國會監督失靈</p> <p>縱使恢復閣揆同意權，在總統與國會多數屬相同陣營下，不僅閣揆是總統的部屬，國會監督與制衡亦有被淘空之虞。倘欲強化兩岸往來之民主與法治基礎，需另行立法或修憲，強化國會少數黨的功能。</p> <p>一、結論：反對貿然恢復閣揆同意權</p>
<p>考題趨勢</p>	<p>一、我國政府體制屬於何種類型？</p>	
<p>延伸閱讀</p>	<p>一、吳信華，〈總統提名行政院長的憲法爭議問題〉，《月旦法學教室》，第164期，頁54-61。</p> <p>二、詹鎮榮，〈半總統制下政府雙重信任基礎之維繫與難題—以威瑪經驗為借鏡〉，《月旦法學雜誌》，第108期，頁37-52。</p> <p>※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！</p>	

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！