

重要論文導讀 ①

臺灣中央政府體制中總統的職權與角色

編目：公法

出處	月旦法學雜誌，第 244 期，頁 32~43	
作者	李仁淼教授	
關鍵詞	總統、半總統制、中央政府體制、職權、臺灣	
摘要	多數學說認為 97 修憲前我國政府體制接近「半總統制」，97 修憲後則有「半總統制(雙首長制)」、「接近總統制」、「接近內閣制」等主張，多數學說認同憲法上行政權分裂之事實。我國制度設計隱含可能出現左右共治、責任政治難以落實等憲政問題，透過介紹法國半總統制下總統的權限，主張我國政府體制朝向行政權由總統掌握之總統制方向改革似乎較為可行。	
重點整理	本案爭點	立法委員質詢權之行使與行政院之答覆義務
	解評	<p>一、總統在政府體制中之定位</p> <p>(一)97 修憲前</p> <p>1.學說</p> <p>(1)1991 年第 1 次修憲後之增修條文第 9 條規定：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及其所屬國家安全局。」學說指出「國家安全有關大政方針」難與行政院執掌明確劃分，且實務上軍政、軍令之劃分繼續存在，動員戡亂時期以來之「半總統制」並未改變。1994 年第 3 次修憲，於增修條文第 2 條憲縮行政院之副署權。</p> <p>(2)從總統享有國家安全大政方針決定權，並對各院之正副院長及重要人士具提名權等觀察，多數學說主張 97 修憲前之政府體制為「半總統制」。</p> <p>2.司法實務</p> <p>(1)387 號解釋：大法官認為立法委員全部改選後，行政院應總辭之理由為：</p> <p>A.行政院長之任命，須經立法院事前同意。</p> <p>B.行政院對立法院負責。惟 97 修憲後，行政院對立法院負責之方式有重大改變，此釋字是</p>

【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>否可繼續適用即有疑義。</p> <p>(2)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。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。」</p> <p>3.小結</p> <p>(1)多數學說認為 97 修憲前我國政府體制接近「半總統制」。</p> <p>(2)大法官認為在 97 修憲前，行政院長應該隨立法院全面改選，而非隨總統改選同進退。此見解受多數學說支持理由為：</p> <p>A.憲法規範中，立法院對行政院長有事前同意權，且總統沒有單獨任命行政院長之權。</p> <p>B.此規範目的乃在解決行政院長任期之問題，或憲法上有權決定之行政機關為何者，以及行政院長去留之爭議。</p> <p>(二)97 修憲後</p> <p>1.憲法規範</p> <p>(1)總統可不經立法院之事先同意，直接任命行政院長(第 3 條第 1 項)，類似總統制之特色。</p> <p>(2)立法院對行政院提出不信任案後，總統有被動解散立法院的權限(第 3 條第 2 項)，有議會內閣制之特色。</p> <p>(3)立法院決議之法律案等，行政院長得經總統之核可，移請立法院覆議，即總統對立法院之決議有覆議核可權(第 3 條第 2 項)，類似總統制之特色。</p> <p>(4)立法院得在經全體立委 1/3 以上連署，對行政院長提出不信任案，如經全體立法委員 1/2 以上贊成，行政院院長應辭職，即立法院有對行政院的倒閣制度(第 3 條第 2 項)，有議會內閣制之特色。</p> <p>2.學說</p> <p>(1)「半總統制(雙首長制)」之理由：</p> <p>A.行政權分裂為屬總統權限之「國家安全大政方針」部分，及屬於行政院之一般行政權。</p> <p>B.總統由人民直選，並擁有實質之政治權力，</p>
-------------	-----------	--

【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>同時和對國會負責的行政機關並存。</p> <p>C.總統有覆議核可權、對行政院長單獨任命權、司法、考試、監察各院人事提名權及被動解散立法院之權，行政權分裂成雙頭馬車。</p> <p>(2)「接近總統制」之理由：</p> <p>A.雖有刑事上之雙行政首長，但總統對行政院長有全權任命之權力，行政首長間無權力重心擺蕩空間。</p> <p>B.雖有行政院對立法院負責之規定，但當法案覆議失敗後，行政院長只須接受該結果而無須辭職，暗示行政院長只對總統負責。</p> <p>C.不信任案及倒閣實際上鮮有利用之可能，因此行政院長不再向立法院負責，推論我國為總統透過行政院長指揮行政之總統制。</p> <p>(3)「接近內閣制」之理由：</p> <p>A.憲法本文偏向內閣制，為穩定行政院及立法院之關係，始引進美國總統制之若干內容。</p> <p>B.因臨時條款及強人政治等，方使我國具總統治色彩。</p> <p>C.增修條文引進最具內閣制特色之倒閣權及解散國會權。</p> <p>3.分析</p> <p>(1)「接近內閣制」之學說，忽略總統有單獨任命行政院長及司法、考試、監察之人事提名權，及決定國家安全大政方針等憲法上重要權限。</p> <p>(2)「貌似半總統制的實質總統制」之學說，過度強調增修條文第3條第1項之內容，而輕忽憲法相關條文之規定。且預算案、法律案等國家重要事項，須在立法院表決通過方可實施，行政院若無法得到立法院的支持將無從推動政策。又我國總統與立法權間關係與美國總統制不同，其不存有解散與不信任關係，美國總統與國會分別對選民負責。</p> <p>4.小結</p> <p>(1)我國透過修憲將中央政府體制朝「半總統制」方向修正，多數學說亦認同憲法上行政權分裂之事實。</p> <p>(2)我國制度設計隱含之憲政問題：</p>
-------------	-----------	---

【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>A.行政院長扮演必須對總統負責之幕僚角色，且行政院長又須對立法院負責。設若國會多數黨與總統分屬不同政黨時，有可能出現類似法國第五共和體制下的左右共治，政治運作將極為複雜且不穩定。</p> <p>B.掌握實質行政權之總統不須向立法院負責，並非行政首長之行政院長卻必須向立法院負責，責任政治將難以落實。</p> <p>C.制憲以五權憲法論為主軸，並以德國威瑪憲法下之議會內閣制為仿效對象所架構而成，自權力分立觀點與立憲主義國家大相逕庭且難以實施。修憲復以法國第五共和憲法模式，將行政權由總統、行政院長雙軌運作之憲政改造方向，實足堪憂。</p> <p>二、法國半總統制下總統的權限</p> <p>(一)總統的權限</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.組閣權； 2.主持部長會議； 3.簽屬行政法令、行政命令及人事任命權； 4.國防、外交上的權限； 5.對法律制定的參與權，包含： <ol style="list-style-type: none"> (1)排定部長會議的議事日程； (2)法律案通過時必須送請總統簽署，而總統必須在 15 日內簽署，並可在此期間內將法律案送請憲法院審查法律案之合憲性； (3)法案在國會通過後，總統得就該法案之全部或部分條文送請國會覆議，國會不得拒絕，但以首相之副署為必要； 6.國會解散權； 7.召開與結束國會臨時會； 8.提交公民投票複決權。 <p>(二)內閣和國會的關係</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.內閣是由總統任命之首相及內閣閣員組成，但內閣構成員的範圍，學說仍有爭議，有學說認為總統在部長會議中扮演重要角色，可能被視為內閣成員，但多數學說認為由於總統不須向國會負責，因此不應將其視為內閣成員。 2.禁止內閣成員兼任國會議員，或具全國性職業代
-------------	-----------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

重點整理

解評

表之職務，公職或私人企業之職務，以確保政府之安定性。

3. 依法國憲法第 20 條規定，內閣制定並執行國家政策，指揮監督行政各部、對國會負其責任。即內閣必須對國會負責的責任內閣制，與美國之總統制不同。
4. 組閣時，並不須得到國會之信任，但組閣後，其施政大綱及一般政策則必須對國會說明。當國會對政府施政大綱或一般政策否認時，內閣總理大臣即須向總統提出總辭(第 50 條)。
5. 國會主動對政府做出不信任案議決時，亦可迫使內閣總辭。不信任案之動議，必須經國會 1/10 以上議員連署才可發動。不信任案提出後須經過 48 小時才可進行表決。不信任案通過後總統須接受內閣提出總辭或做出解散國會的決定(第 49 條)。
6. 憲法賦予總統解散國會之權限。當總統解散國會後，選舉之結果如非總統所預期，即國會多數黨和總統不屬同一政黨時，總統迫於政治現實，會任命國會多數黨領袖擔任首相，而形成左右共治。由於政治理念不同，總統與內閣和國會間存有緊張關係，可能造成政局不安。

(三)特色與問題點

1. 第五共和憲法的成立有特殊時代背景，乃欲改善第三、四共和時代小黨林立，加以議會制上之傳統及極強之質詢權形成之短命內閣，使法國政局動盪不安，且係「為戴高樂量身訂做的憲法」。
2. 第五共和憲法制定當初，總統並非直接民選，至 1926 年修憲後總統才直接民選，總統權力才更具民主正當性。然而，當總統和國會多數黨分屬不同政黨時，即會凸顯出行政權二元化的內在矛盾。
3. 總統任命首相，掌握軍事外交大權，主持部長會議，又握有國會解散權，及將法案提交憲法院進行違憲審查，和對特定議題付諸公民投票等重大權限，遠比我國現行體制下之總統握有更大國家權力。此極大權力是否已超出權力分立之界限，在學說上即有爭議。
4. 法國之內閣成員不得兼任國會議員，首相並無解散權以制衡國會，與議會內閣制之特徵並不相

【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>符。且首相由總統單獨任命，在總統與國會多數黨同屬相同政黨時，必會任命與其政治理念相同者。且總統對行政命令簽署之權力界限不明確，加以總統具有排定部長會議議事日程之權限，首相往往不具實質影響力。因此，首相必須代總統在議會接受質詢，承擔政治責任，一方面卻無制衡國會之權限，在權力分立體系中並不具實權地位。</p> <p>三、結語</p> <p>(一)我國現行憲法以五權憲法論為指導原理，加上德國威瑪憲法精神之內閣制為參考設計而成，政府體制之設計原本即非常紊亂且難以施行。</p> <p>(二)憲法因歷史因素被強行移植到台灣，違反憲法制定權力之原理，且就政府組織而言，亦違背權力分立原理。根本改革之道，仍必須朝制定臺灣新憲法之方向，往制定合乎台灣國家主權及近代立憲主義所確立的權力分立原則的憲政體制努力。</p> <p>(三)法國第五共和之半總統制，在執政黨於國會取得過半數時，首相只不過是總統之幕僚長。只有在執政黨沒有取得國會過半數席次，總統任命不同政黨領袖擔任內閣首相，形成左右共治時，總統才會與首相分享行政權，而有行政二元之現象產生。法國因其時代背景、憲法理論根基穩固並歷經各種憲政制度，運作第五共和憲法並無太大困難。但我國實無必要仿效具有混合總統制、內閣制特性，難以運作之法國第五共和體制。</p> <p>(四)於立憲主義各國政府替制的實施經驗中，總統制和議會內閣制為較理想之制度。我國屬弱小國家，實有必要建立穩固政府統治之制度。歷史上我國歷經兩蔣之強人統治，自總統直接民選以來，一般民眾亦多認為總統才是國政運作之權力核心，因此未來制度設計若要將總統定位為虛位元首，實施議會內閣制，除國民感情上難以接受外，我國議會政治尚未成熟，國會與行政部門常有對立之政治現實，政權更迭頻繁之情形可能出現。因此政府體制，朝向行政權由總統掌握之總統制方向改革，似乎是較可行之道。</p>
-------------	-----------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

考題趨勢	我國中央政府體制爭議及改革建議
延伸閱讀	一、黃錦堂，〈我國中央政府體制的現況與展望〉，《月旦法學雜誌》，第108期，頁9-19。 二、陳淳文，〈再論中央政府體制之改革展望—法國〇八修憲之啟發〉，《政大法學評論》，第131期，頁1-88。 ※延伸閱讀推薦，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！

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！