

中華民國憲法與政府一

第 9 單元 行政立法兩權之運作(一)

授課教師：陳淳文 教授



【本著作除另有註明外，採取
[創用CC「姓名標示—非商業性—相同方式分享」台灣 3.0 版授權釋出](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/tw/)】

壹、 政府體制的意義與類型

一、 憲法架構下的國家統治機關

(一) 三權憲法、五權憲法與七權憲法

1. 三權憲法：行政、立法、司法。
2. 五權憲法：此說受到孫文的影響，五權分別為行政、立法、司法、考試、監察。
3. 七權憲法：行政、立法、司法、考試、監察、總統、廢止前的國民大會。

(二) 政府體制之核心：行政權與立法權

- 思考：為何不考慮司法權？
因為司法權本來就應獨立，做中立的仲裁者。

二、 類型化與分類標準

(一) 三種常見民主政府之典範

1. 美式總統制

- 以美國為代表→同時也是實行總統制國家中少數政權是穩定的例外國家；其他國家(中南美洲)的政府通常是無能或專制。

2. 議會內閣制(兩黨制與多黨制)

- 以英國為代表→起源於 17 世紀初，18 世紀逐漸定型到現在的情況。
- 採君主立憲的國家多採議會內閣制，例如亞洲的日本、泰國或歐陸尚有王室之國家。但仍會因政黨制度(兩黨制或多黨制)而形成不同的樣貌。

3. 法式半總統制(雙首長制)

- 以法國為代表→1958 年由戴高樂總統所建置，而雙首長制的原型可上溯至 1919 年的威瑪憲法。東歐後共國家多採此類。

(二) 分類標準

1. 國家元首與行政首長之關係(副署制度)

- (1) 總統制：國家元首、行政首長兩者合一，皆由總統代表。
- (2) 議會內閣制：國家元首、行政首長分離，例如英國國家元首為女王、行政首長為內閣首相。此制度下的國家元首為

虛位，國際性會議由握有實權的行政首長參加。

- (3) 雙首長制(半總統制)：國家元首、行政首長分離，國家元首因為是透過選舉產生所以有部分實權，總理是實質行政首長。
- 存在副署制度：內閣制和半首長制都有副署制度，因為國家元首為虛位或是權力有限。以內閣制來說，當國家要公布法律時，國家元首固然會蓋章，但真正負責制定法案的內閣首長及其成員必須簽名以示負責，落實有權力就有責任的原則。換言之，副署制度就是權力與責任的傳輸制度。

2. 政府的產生方式(一元或二元)

(1) 總統制：

- A. 政府產生的方式相對容易，總統由人民選出，再由總統任命其行政團隊。
- B. 雙元民主正當性：國會和總統各自由人民選出，都具有民主正當性。
- C. 行政、立法之間沒有信任關係，兩者建立在彼此互相牽制、制衡的關係。以權力對抗權力、以野心對抗野心。

(2) 議會內閣制：

- A. 政府產生方式和國會的組成具有連動性。
- B. 一元民主正當性：由人民選出國會，再由國會多數黨組閣。聯合內閣若無法出現，可能出現少數政府。
 - 思考：為何要國會多數黨才能組閣？
→閣員需要經過國會多數同意才算(事前的同意)；法案必須經過國會多數的同意才能通過(事後的同意)。
 - 為何少數政府可以存在？
→少數政府要通過法案時，爭取其他政黨的支持，以獲得過半的支持。但此種方式最艱困且成本高。
→為何小黨不願意加入聯合內閣？思考台聯黨和民進黨之間的關係。
- C. 行政和立法之間具有信任制度。

(3) 雙首長制(半總統制)：

- A. 以議會內閣制為架構來發展，國家元首由選舉產生，享有部分權力，對於某些成員有任命權，政府的組成較複雜。若國會和總統的選舉時間不同，可能會出現國會多數黨和總統分屬於不同黨，總統通常會任命國會多數黨的黨魁為首相，會出現左右共治。
- B. 雙元民主正當性：總統和國會都由人民選出。

C. 行政和立法之間具有信任制度。

3. 政府的課責方式

- (1) 總統制：總統不能解散國會，議會也不能倒閣。只能透過選舉來課責。
- (2) 議會內閣制：行政對立法負責，若失去信任，內閣會被國會倒閣，國會也可能會被解散。在兩黨制的結構下，被倒閣的機會很少。
- (3) 雙首長制(半總統制)：行政對立法負責，若失去信任，內閣會被國會倒閣，國會也可能會被解散。

貳、三種體制之特色

一、權力個人化與集體領導(權力運作模式)

- (一) 總統制：權力集中於個人、成敗也集中於一人。
 1. 優點：決策效率高。
 2. 缺點：一人得道、雞犬升天；童子軍治國？
- (二) 內閣制、雙首長制：集體領導(因為政權的取得有賴同黨議員的選舉結果)
 1. 優點：能夠審慎思考、仔細研議政策。
 2. 缺點：決策效率差。

二、選舉與代表性

- (一) 總統制：
 1. 選舉是全國性(全國一選區)，勝敗相當明顯，對社會的影響較大。
 2. 代表性：選舉的代表性差，總統選舉因全國僅為一單一選區而無法充分代表多元社會組成。
- (二) 內閣制：
 1. 選舉的勝敗並不明顯(選區較多)，對於不同選區的影響不一致，對社會的影響較緩和。
 2. 代表性：國會的組成較多元，代表性較充分，決策較多元。

三、政府穩定性與施政延續性

- (一) 總統制：
 1. 政府的穩定性較高。
 2. 只能連任一次的制度設計，會讓政策的延續性較低。
- (二) 內閣制：
 1. 內閣的多黨結構使得政府較不穩定。例如法國 1870 年~1945 年

間，內閣改組頻率相當高。

- 德國：建設性倒閣→避免出現多次倒閣、政府不穩定的情況。
2. 政策的延續性較高：因為內閣沒有任期限制，只要獲得人民支持，就可以長期執政。

小結→討論政府體制的運作需思考施政效率、政府的穩定性、政策延續性以及權力是集中或是分散。其中又以權力集中或分散最為重要。

指定閱讀：

1. Ceiba 課程資訊中各參考書目相關章節。
2. 釋字第 613 號解釋

http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=613

延伸閱讀：

1. 黃錦堂，〈當前的行憲政策與憲法解釋〉，《憲法解釋之理論與實務》，第五輯，頁 1 以下。
2. 李建良，〈面對中華民國憲法—思索台灣憲改之路〉，《憲法解釋之理論與實務》，第五輯，頁 55 以下。
3. 陳淳文，〈中央政府體制改革的謎思與展望〉，《憲法解釋之理論與實務》，第五輯，頁 99 以下。