

中華民國憲法與政府一

第 10 單元 行政立法兩權之運作(二)

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](#)】

壹、我國現制之定位

一、憲法規範分析

(一) 總統產生方式

→總統由人民投票選出。

(二) 行政院長的任免

→行政院長是由總統直接任命，不用經過立法院同意(似美國的總統制，由總統直接任命國務卿)。

(三) 行政權之分配方式

1. 總統的權力採列舉的方式；行政的權力範圍是概括的(憲法 53 條)，多數的權力掌握在行政權手中。
2. 憲法增修條文第 3 條：行政必須對立法負責。
3. 憲法 37 條：副署制度。副署制度為權力傳輸的結構，總統所做的一切決定，必須經過行政院長或相關部會首長的副署，以示負責。例外：不需相關部會首長副署的事項(憲法增修條文第 2 條第 2 項)。
 - 思考：駐美代表應該由總統、行政院長或外交部長來任命？若任命的人選出問題時，誰要負責？

→在民主政治或憲政主義的運作中，最重要的是思考權力分立與政治責任歸咎問題如何有效落實。

→我國現制：接近雙首長制。總統擁有一定實權，行政院居於最高行政地位。

二、司法解釋

→憲法§77、§78，若遇到憲法有疑義時，統一由大法官解釋。

(一) 釋字第 613 號解釋

1. 解釋背景：

政府成立國家通訊傳播委員會(NCC)，當時的執政黨為民進黨，在野黨為國民黨，當時兩黨對於 NCC 委員產生的方式有歧見，藍軍認為若讓委員的產生由行政院全權處理會有政府控制言論自由的問題以及不利於自己的政治利益，因此主張用立委席次的比例去決定。

2. 解釋爭點：

NCC 委員依政黨席次比例產生的方式形同架空行政院長任命人事的權力！是否有違憲？

3. 解釋結果：

憲法 53 條：「行政院為國家最高行政機關」，任命委員屬於行政院的人事權，立法院可做限制但不可架空。因此大法官認為行政院擁有 NCC 委員的人事任命權。

(二) 釋字第 627 號解釋

- 思考：民主化的發展對憲政體制的變遷是否有影響？

1. 解釋背景：

陳水扁前總統主張總統有憲法 52 條的刑事豁免權。

2. 解釋爭點：

總統的刑事豁免權範圍？總統是否享有國家機密特權？

3. 解釋結果：

(1) 總統的刑事豁免權：

憲法 52 條：「總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上的訴究。」

➤ 思考：

犯罪的時間點(當選總統前或是當選後)、保護不受刑事訴究的權利是終身還是只在任期內？

→ 若要在任職期間內追究，會有技術上的問題！

→ 內亂外患可以立即追究，其他犯罪可能暫時性不追究，等卸職再追究。

→ 保護不受刑事上訴究的權利只有在任職內。

➤ 為什麼總統會有刑事豁免權制度的設計？

→ 從憲法 52 條反推：有權力要負責，沒有權力就不用負責，總統沒有具體實權，故原則上不用負責。

(2) 總統的國家機密特權：

➤ 思考：總統是否可以擁有國家機密特權？

(三) 釋字第 645 號解釋

1. 解釋爭點：

公民投票審議委員會的委員任命是否有違憲？

2. 解釋結果：

重申釋字 613 號的意旨，對於委員的人事任命權立法可以限制，但不可以架空。因為行政院為憲法上最高行政機關，對人事任命權有一定的權力，所以關於委員之任命實質上已侵害行政院的人事任命權，故違憲。

- 補充：憲法本文的規定→修正式議會內閣制、第四次修憲→雙首長制

貳、我國現制之運作問題

一、總統角色問題

(一) 直選總統與宅男/女總統

- 思考：民選總統扮演的角色為何？若當一個接近虛位的總統，人民可以接受嗎？
→憲法增修條文第 2 條第 4 項：賦予總統國防、外交的依據(大政方針)，但要注意憲法第 37 條的適用。

(二) 第一線總統與民主課責

- 思考：第一線總統的做法符合憲法的規範嗎？如何對其課責？
 →關鍵點：要行使權力就要負責；不擁有權力就不用負責。
→目前我國最糟的情況就是總統行使超越憲法所賦予的權力，但卻不負責，而內閣官員直接面對國會究責，但卻無實權。於此也會出現責任推諉的情況，Ex.龍潭購地弊案。

二、少數政府問題

(一) 少數政府存在之合憲性問題

1. 少數政府之意涵：

國會多數黨和執政黨分屬不同的政黨，且執政黨在國會是少數。例如：2000 年~2008 年我國為典型的少數政府。少數政府會讓執政黨所推動的法案不容易過。

2. 少數政府的現象是合憲的：

因為憲法並沒有明文規定，但若少數政府長期存在，會對正常的政治運作產生不良的影響。

- 思考：總統可否任意任命任何人來擔任行政院長？
→可從「總統任命行政院長不需經過立法院同意」與「行政須對立法負責」兩個憲法條文來思考。

(二) 少數政府持續存立之制度性問題

- 思考：為何少數政府可以一直存在，國會不利用「倒閣」這項武器去制衡？
→國會若通過不信任案後，行政院長可以提請總統解散國會，但因為立委不確定自己可否再當選，所以不會輕易提倒閣案。
- 思考：為什麼我國的國會會特別害怕被解散、不敢面對改選？
 1. 選舉成本過高。
 2. 選舉成敗難測：選舉的變化很大，立委無法確保自己能夠再選上。

3. 政治課責和施政作為無法有效連結：因為意識型態的關係，執政黨的施政的好壞，對於選舉沒有太大的影響，因為人民不對執政成效進行課責。→最重要
4. 鬆垮的多數黨不敵團結的少數黨。

參、我國現制之展望

一、修憲

(一) 客觀的修憲門檻限制

→修憲後的修憲門檻過高，必須獲得加重多數(3/4 的立委同意)，才能進行修憲。因此要得到多數的同意有其困難。

(二) 主觀的政策方向選擇

→我國要往總統制、議會內閣制或雙首長制的哪個方向發展呢？各政黨對此會有共識嗎？

二、行憲

(一) 人民與菁英的立憲主義認知

1. 需考量兩個層次的問題：

(1) 立委和政治菁英們是否願意尊重憲法？

(2) 人民是否了解憲法並對於憲法的要求予以尊重？

2. 以上的兩個問題，可歸因於憲政文化，而憲政文化要在短期間內改變有其困難。

(二) 修法調整配套制度

→核心問題：限制選舉經費，雖然目前的選舉罷免法有規定，但是並未落實，應該徹底執行並給予違規的人施加制裁，例如撤銷當選資格。

小結→若要改善民眾的投票習慣，必須透過教育改變人民對政治課責的理解，必須透過媒體來打開人民的視野與世界觀，讓多元意見都有發聲的空間。

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. 林繼文，2009 年，〈共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與台灣的比較〉，《東吳政治學報》，第 27 卷第 1 期，1-51。
2. 吳重禮與吳玉山主編，2006 年，《憲政改革—背景、運作與影響》，五南出版。
3. 行政院研考會主編，2006 年，《憲改方向盤》，五南出版。
4. 吳玉山，2011 年 3 月，〈論述半總統制與民主專輯〉，《政治科學論叢》，第 47 期，1-4。