

# 中華民國副總統角色功能的理論與實際

彭 慧 鸞

(國際關係研究中心助理研究員)

## 壹、前言

中華民國行憲四十年來，有關各種憲政問題之研究不勝枚舉，惟基於資料取得不易及其他因素的限制，對於憲政運作的了解多偏重於靜態的組織與制度方面的探討。尤其是對總統及五院的研究更只限於憲政法理部分，至於實際運作方面，多傾向於以「動員戡亂時期」作為其解釋「非常之運作」乃屬必然之勢的理由。對此「非常之運作」如何進行則鮮有分析。因此，在中華民國憲政運作的實然部分仍有相當大的研究空間。

在憲法上有關副總統一職的條文中，除了部分附隨在對總統的規定之外，最主要的只有第四十九條，條文中賦予副總統在總統缺位或因故不能視事時，依法繼任或代行總統職權。因此，從憲政法理或制度等角度研究中華民國副總統，所能探討的問題確實有限，再加上重要史料取得不易，以及國人長久以來主觀上的限制，使得副總統問題之研究未能獲得應有的重視。

在理論上，副總統或副元首設置的必要性，因憲政體制之為總統制或內閣制而有所別。通常在行總統制國家中，由於總統兼為國家元首與行政院長雙重角色，不能一日或缺，故有副總統的設置，以備不時之需。至於採行內閣制國家的元首只是虛位性質，即使元首缺位，亦不致於妨礙國家安全，可以從緩補實，因而副元首的設置可有可無。

就民國三十六年十二月二十五日公布實施的中華民國憲法而言，中華民國憲政體制到底是總統制或內閣制仍有爭議，但是不可諱言地，行憲以來歷次修訂的「動員戡亂時期條款」却逐步加強總統的實權，而將中華民國憲政體制帶入了總統制的憲政運作方式。同理，中華民國副總統的角色功能亦非如憲法條文中所規定的那般單調與無為。事實上，翻開中華民國的憲政史，尤其是在行憲期間，歷屆副總統都曾直接或間接扮演了或多或少的重要角色。

然而，對於此一重要問題的相關研究近乎付之闕如，對於副總統的認識更只能從憲法教科書中獲得簡略的概念。實不足以了解副總統在中華民國實際憲政運作中的角色與功能。

本文於撰寫過程中，仍舊面臨相關研究欠缺的困難，惟因時移勢轉，部分相關資料得以間接取得，作者乃不揣淺陋，選擇中華民國副總統為研究題材，其目的在於拋磚引玉。以下僅就既有的資料作一初探性的研究，嘗試了解中華民國副總統的角色功能；其憲政法理上之應然，以及憲政運作上之實然。

在研究的範圍上，本文將探討行憲以來第一任副總統以降的五位副總統，以及與副總統角色功能有密切相關的四任總統和七任行政院長，並特別針對黨政關係因素對中華民國副總統角色功能之影響作進一步分析。

## 貳、副總統的憲法角色與功能

中華民國副總統的憲法角色與功能，最早在民國元年元月二日修正公布的「中華民國臨時政府組織大綱」中出現。該「大綱」第七條規定：「臨時副總統於大總統因故去職時得升任之，但於大總統有故障不能視事時，得受大總統之委任代行其職權」。

①之後在同年三月的「中華民國臨時約法」第四十二條；民國三年的「中華民國約法」第二十九條；民國十二年的「中華民國憲法」第七十六條；民國二十五年的「中華民國憲法草案」第五十一條；民國三十五年的「政治協商會議對五五憲草修正草案」第四十九條；到三十六年十二月廿五日公布實施的「中華民國憲法」第四十九條之基本內容，大致與「臨時政府組織大綱」一致，所增補者在於任期的說明。②如當今憲法第四十九條規定：「總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿為止。……總統因故不能視事時，由副總統代行其職權，……。」足證在立憲過程當中，對於副總統一職的憲法角色與功能，並無太大的爭議。

就憲法設置副總統之目的而論，「繼任」和「代行」總統職權是主要功能，而副總統所扮演的是「備位」總統的角色。儘管如此，當選副總統並非因資格不足而必須處於「備位」角色。事實上，依照民國三十六年三月三十一日公布之「中華民國總統副總統選舉罷免辦法」第三條之規定，副總統和總統應由國民大會分開投票選出，且當選條件相同，③換言之，兩者皆以國民大會為其選民基礎。此一設計的目的是考慮一旦總統缺位或因故不能視事時，無需臨時再召開國民大會補選，同時得以維繫國務持續

註① 荆知仁，中國立憲史，附錄四，（臺北，聯經出版公司，民國七三年），頁四八九。

註② 有關條文請見荆知仁，前揭書，頁四八九、四九六、五〇二、五一八、五三二、五三九、五六〇、五八〇、五九九及六一九。

註③ 林紀東，中華民國憲法逐條釋義（二），三版，（臺北，三民書局，民國七七年），頁一四〇。

運轉而不間斷。因此，「備位」總統必須具備正式當選總統時的同等條件，才能在必要時擔負起「繼任」或「代行」的責任。

同樣具備選民（國民大會）付託，何以制憲者對副總統除規定其應「繼任」或「代行」總統職權之外，不再賦予其他法定職權或兼任的職務？實有其憲政法理上的考量。首先，就選民基礎而言，副總統既與總統的資格相當，因此，副總統無需對總統負責，而憲法上對副總統的任何授權皆可能導致事權無法統一的後果。就以美國憲政為例，福蘭克林·羅斯福（Franklin D. Roosevelt）總統曾安排其副總統亨利·華利斯（Henry A. Wallace）主持經濟戰爭委員會（Board of Economic Warfare），結果因副總統與商務部長之間的齟齬而不得不解散該委員會，以間接方式撤除副總統的兼職。<sup>④</sup>因此，為副總統安排兼職可能為總統帶來困擾。換言之，在正常情況下，副總統一職應屬於約翰·亞當斯（John Adams）所稱之「尊貴而守閒」的職位，它的重要性只有在總統發生缺位或不能視事時才會顯現。

再就副總統兼職之後的法律責任而言，依林紀東先生之解釋，副總統不宜兼五院中任何一院之院長，所持理由為，依照現行憲法，對兼任行政院長以及對副總統的彈劾及懲戒程序不同，若有失職行為時將無所適從。如失職係因兼任行政院長之身份而起，自然應依普通公務員身份進行彈劾懲戒，惟此舉將有損其國家副元首之尊嚴。<sup>⑤</sup>

但憲法第四十九條本身仍有其值得爭議的部分。如「總統是否因故不能視事」由何人判定？其判定標準為何？皆未指明。同樣的，在美國憲法第二條第一項規定，「國會得以法律，規定關於總統與副總統之免職、死亡、辭職或無能力任職時，宣布應代行總統職權的官員。該官員代行總統職權，至總統之能力恢復，或新總統選出時為止。」因此，是否不能視事應視客觀因素之外，所謂「無能力任職」為主觀判斷問題，如美國的威爾森總統（T. W. Wilson）在其第二次任內最後年餘，體力疲憊不能視事，而副總統不但未繼任為總統，且不代行總統職權，一切政務均由各部部长協議後行之。<sup>⑥</sup>而在民國三十八年一月二十一日到三十九年二月底，李宗仁代總統與引退的蔣中正總統之間衝突僵化的藉口之一，就是李氏對蔣總統適用第四十九條「復行視事」的否認。<sup>⑦</sup>

此外，副總統憲法角色之重要與否，又可從副總統因繼任總統而缺位時，是否召集國大臨時會補選的問題加以了解。民國五十五年第一屆國民大會第四次會議中，即曾就此問題引起討論。王雨生代表等三五〇人聯署第三五七號提案稱，「副總統為預備總統，關係至為重大，假若於當選數月之內，發生病故或不幸事件，豈可六年虛懸其位」云云，故渠等建議在動員戡亂臨時條款

註④ Roger Hisman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs-Conceptual Models and Bureaucratic Politics*, (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall Inc., 1987) pp. 138-141.

註⑤ 林紀東，前揭書，頁一二一。

註⑥ 薩孟武、劉慶瑞合著，*各國憲法及其政府*，（臺北，三民書局，民國七四年）頁一三四。

註⑦ 李宗仁述，唐德剛撰，*李宗仁回憶錄*，（香港，南粵出版社，一九八六年）頁五七五—五八六。

內，增列「動員戡亂時期，副總統缺位時，其任期尚有六個月以上者，應即補選」，經討論結果決議留待將來修憲時參考。<sup>⑧</sup>而純就法理而言，副總統缺位的情況屬非常態性，是否要召開臨時大會制定副總統補實之法規，也是見仁見智的問題。

總而言之，中華民國副總統的憲法角色即為「尊貴而守閒」的備位總統，其功能在於「繼任」和「代行」總統職權，和其他民主憲政國家的副總統角色功能並無二致。然而，中華民國行憲之始即進入「動員戡亂時期」，憲政運作亦進入「非常時期」，而「非常時期」的副總統角色和功能亦產生了「非常」的變化。

### 叁、動員戡亂時期的副總統

所謂動員戡亂時期，應指國民政府於民國三十六年七月十九日公布施行「動員戡亂完成憲政實施綱要」開始。因為自此之後的憲政運作便深受此一條款及其歷次修訂結果之影響。期間總統因此而得以掌握實權，而副總統也曾兼任行政院長，使得原有的憲法角色功能發生相當大的改變。爲了便於進一步說明，茲將行憲以來，歷任總統、副總統、行政院長在職期間作一對照圖（如圖一），經由圖中代表圖案所在位置，顯示副總統「代行」、「繼任」總統，或兼任行政院長的情形。

#### 一、「代總統」的角色膨脹問題

「代總統」與「繼任總統」最大的區別在於，前者爲暫時性，而後者爲永久性。<sup>⑨</sup>由於「代總統」爲暫時性，因此其副總統的身分並未消失，以備「不能視事」的原因消失時仍得以恢復其副總統之身分。惟憲法中未曾明文規定「復行視事」之事實如何判定，只要稍具政治野心的「代總統」可以不予承認，因而獲得權力擴張的藉口。

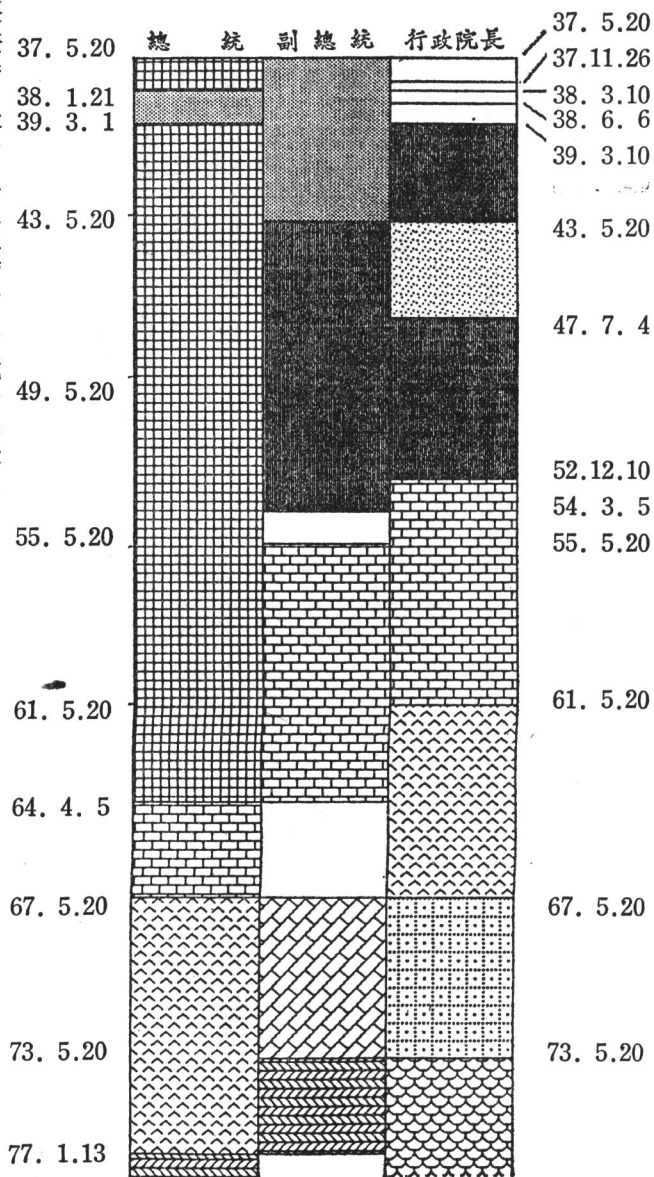
行憲初期，因戡亂戰局逆轉後之和戰問題，蔣中正總統曾於民國三十八年一月二十一日引退，由李宗仁副總統代行總統職權，惟李代總統稱病且出國遲遲不歸，又值國家危急存亡之秋，蔣總裁經國民黨中央常會決議，於民國三十九年三月一日復行視事。李宗仁副總統隨即於次日以「代總統」名義在美發表聲明，公開表示否認蔣總統地位的合法性。<sup>⑩</sup>但在憲政運作上出現副總統角色膨脹的可能性理應不大。李宗仁代總統問題爲憲政運作上的特例，其形成之主要原因，除了國共對抗的政治環境之外，第一

註⑧ 第一屆國民大會實錄，第四篇，（國民大會秘書處編印，民國五十五年十一月）。

註⑨ 張笙，「憲法上的副總統之研究」，政治評論，第二十卷第一期，民國五十七年三月十日，頁一三。

註⑩ 時事述評，「李宗仁完了」，自由中國，第五卷第十二期，民國四十年十二月十六日，頁三七六。

圖一：行憲以來、總統、副總統、行政院長在職期間對照圖



任副總統候選人未經黨內提名，而由黨員自由競爭也是主因之一。李宗仁與孫科在國民大會第四次投票之後才分出勝負，足見當時李宗仁的聲望與孫科不相上下。而李氏非經總裁在黨內提名而自行競選副總統，也是副總統角色膨脹的籌碼之一。

至於蔣總統能夠順利復行視事，未因副總統角色膨脹演成憲政危機，實與其掌握國民黨總裁的實權有關。當國民黨「中央非

常委員會」聯名電促李宗仁返國被拒之後，<sup>⑩</sup>即已註定李宗仁失敗的命運。

## 二、「兼行政院長」的角色多元化問題

就憲法而言，副總統是一個虛位的角色；反之，所謂角色多元化問題，則是指不特定的任務指派，或被總統提名兼任行政院長等情況而言。

平常時期，副總統皆以輔弼總統為主要功能，其主要任務包括：(一)代表總統出席國內外大小典禮；(二)處理公共關係；(三)擔任政策顧問。<sup>⑪</sup>中華民國副總統當中有兩位副總統除了擔負上述任務之外，亦兼負責實際行政責任，如陳誠和嚴家淦副總統前後擔任了五年五個月和六年之久的「兼行政院長」（請參見圖一）。期間只因陳副總統去逝而暫時中斷的情況來看，以副總統兼行政院長並非權宜性的安排，而是當時相當固定化的模式。如此長期兼任的模式，必然有其主客觀因素和條件的配合。

就現實需要而言，當俞鴻鈞因涉及失職而於民國四十七年七月四日請辭行政院長之際，正值第二次臺海危機的前夕。由軍旅出身的陳誠取代財經背景的俞鴻鈞，自屬恰當的巧合。惟民國五十五年五月，當選連任的蔣中正總統提名嚴家淦副總統兼任行政院長，則不應再視為一種巧合。

副總統兼行政院長是否適當，事屬見仁見智。若從行政學觀點而論，「職位乃是包括一定權力與職務的法定地位，依特定選用程序，使合格的某人佔據某一職位。負責行使其權力擔任其職務者，便為公務員或職員。」<sup>⑫</sup>因此，由國民大會選出的副總統，長久備位而不能因才適用，亦屬人材之浪費。再衡諸各院政務之中，除立監兩院院長由委員選出之外，其他三院中亦只有行政院長較適合由副總統兼任。

以現行政治運作而言，行政院長有如總統的幕僚長，因此兩者的關係較總統與其他四院院長為密切。當五院相爭時，以副總統兼行政院長將有助於提升行政院的優勢地位，更便於政策的推行。總之，雖然憲法學者如林紀東先生主張副總統不宜兼行政院長，<sup>⑬</sup>但早期在實際憲政運作上却是極為普遍的現象。

## 三、「繼任總統」的名實問題

註⑩ 同註⑨，頁二四九。

註⑪ Light, Paul C., *Vice, Presidential Power: Advise and Influence in the White House*, (Baltimore, The Johns Hopkins Univ., 1984), pp. 27-52.

註⑫ 張金鑑，行政學典範，（臺北，中國行政學會，民國五三年），頁九三。

註⑬ 林紀東，前揭書，頁一六一。



由於「動員戡亂時期臨時條款」第三條規定，「動員戡亂時期總統副總統得連選連任，不受憲法第四十七條連任一次之限制。」因此，總統的定期改選，未必導致強人政治領導中心的異動。而副總統的更替亦不受定期改選的限制。

然而，對副總統而言，繼任總統是一回事，是否繼任「實權總統」則是另一回事。此處所謂「實權總統」是指在黨內亦居領導地位而言。在理論上，只有副總統在黨內居副總裁或副主席的地位，在他繼任總統的同時也繼任黨的領袖，才能成爲名符其實的「繼任總統」。

行憲以來，除了陳誠之外，沒有一位副總統在黨內同時具有黨領袖當然接班人的地位。而陳誠於民國四十三年當選副總統之後，復於民國四十六年十月在黨內被提任爲副總裁，旋於民國四十七年七月又被任命兼行政院院長。民國五十四年三月五日陳副總統逝世之後亦未再設副總裁一職。此外，嚴家淦及李登輝兩位前任副總統皆因在任總統辭世而依法繼任。兩者處境雖相似，但却是兩種形態的「繼任總統」。前者並未成爲黨內領袖，而由蔣經國行政院長繼任黨主席，使得中華民國憲政體制進入內閣制達三年之久，而「繼任總統」則成爲「垂拱無爲」的虛位元首，<sup>⑤</sup>此乃屬於名義上的繼任。至於李登輝副總統在繼任總統六個月之中，還只是代主席身分，直到國民黨十三全大會中獲得正式推舉爲黨主席之後，才成爲黨國領袖集於一身的「實權總統」。

## 肆、黨內權位與副總統角色功能的相關性

一般民主國家的政黨政治是指兩個以上政黨交替執政的政治運作形態。然而中華民國基於各種因素的限制，行憲以來一直沒有產生一個足可與國民黨競爭的政黨。於是主導政治運作的力量便來自國民黨本身。

依據國民黨黨章第六條有關黨政關係的規定，「主義制定政策，政策決定人事；組織管理從政黨員，黨之決策應責成從政黨員貫徹實施」之條文內容來看，「以黨領政」爲其基本原則，也是中國國民黨被視爲「外造政黨」的由來。其實際運作則依據各組織規程，如民國四十八年十二月二日第八屆中央常務委員會第一七五次會議修正，「中華民國黨政關係大綱」中有關中央部分的第一項規定，「本會（中央委員會）爲本黨中央政治決策之最高機構：本會爲加強黨政關係，確立及貫徹黨的政策，設立中央政策委員會。」第八項規定，「……中央政府各機關之重要措施及重大政策性案件，其屬於一般性質者，應由首長之黨員提經政治小組研討後，報經中央政策委員會核轉本會核定，其有緊急性者，得逕報本會核定之。」<sup>⑥</sup>此外，民國五十九年三月九日第十屆中央常會第八二次會議修正之「中央政策委員會暨所屬各種會議規則」第四條規定，「本會各項議案在決議前，得自由討論，

註⑤ 荆知仁，「憲政新機運的展望」，中央日報，民國七十七年二月二十三日，頁二。

註⑥ 中國國民黨中央黨政關係有關國民大會參考資料，（中央政策委員會編印，民國六一年），頁七六～七七。

一經決議或經總裁裁決，須一致服從。」而「中央從政幹部規約」第二條又規定，「服從總裁領導，接受上級所屬組織之決議；如有違背願受黨制裁。」等。<sup>①</sup>

上述組織規章顯示，政府領導中心的實際權責關係，多半決定於國民黨內政黨組織職權關係。譬如，總統或行政院長是否兼任國民黨主席，可決定中華民國政府將採行總統制或內閣制的運作形態。同理；副總統在黨內的權位也會影響其實際憲政角色與功能。

爲了更明白顯示行憲以來，黨政關係決定政府領導中心實權歸屬問題，特將圖一中所介紹的主要領導人改以英文符號代表，增列黨內領導一覽表，並在英文符號右邊加註符號，分別表示其爲實權（+）、有責無實權（△）或無責無實權（-）。有兼任情況者，加註相同符號；行政院長若未兼黨內領導者視同有責無實權；缺位者視同無責無實權（請參見表一）。

表一：行憲以來領導中心實權歸屬一覽表

人事變動日期	總統	副總統	行政院長	黨內領導
38. 1. 21.	A(+)	B(-)	K(△)	A
39. 3. 1.	A(+)	B(-)	C(△)	A
43. 5. 20.	A(+)	C(-)	D(△)	A
47. 7. 4.	A(+)	C(△)	D(△)	A
52. 12. 10.	A(+)	C(-)	E(△)	A
54. 3. 5.	A(+)	E(x)	E(△)	A
55. 5. 20.	A(+)	E(△)	E(△)	A
61. 5. 20.	A(+)	E(-)	F(△)	A
64. 4. 5.	E(-)	X(-)	F(△)	X
64. 4. 29. <sup>a</sup>	E(-)	X(-)	F(+)	F
67. 5. 20.	F(+)	G(-)	H(△)	F
73. 5. 20.	F(+)	I(-)	J(△)	F
77. 1. 13.	I(-)	X(-)	J(△)	X <sup>c</sup>
77. 7. 8. <sup>b</sup>	I(+)	X(-)	J(△)	I

a. 嚴家淦推舉蔣經國爲國民黨主席獲一致通過。

b. 十三全大會推舉李登輝爲國民黨主席。

c. 李登輝開始以代主席身分主持黨務。

- |       |       |       |
|-------|-------|-------|
| A 蔣中正 | E 嚴家淦 | I 李登輝 |
| B 李宗仁 | F 蔣經國 | J 俞國華 |
| C 陳誠  | G 謝東閔 | K 其他  |
| D 俞鴻鈞 | H 孫運璿 | X 缺位  |



就憲政法理而言，中華民國副總統的權力基礎來自國民大會，若非職務上的限制，應可成爲總統權力的潛在競爭者。然而在實際運作過程中，黨內權位才是決定副總統角色功能的關鍵因素。

就黨內運作而言，副總裁必須先透過總裁提名再經由黨代表推選產生，其去留最終決定於黨代表大會，而非總裁所能單獨決定。因此黨內副總裁就某種程度而言近似於副總統在憲法上的地位。理論上，也唯有兼任副總裁或其他類似黨內聲望的副總統，才可能成爲一般民主國家的實權「繼任總統」，若不然，則「繼任總統」將只是權力交替時的過渡領導，(Transitional leadership)。惟副總裁一職因陳誠的去世而未再設置。此後副總統亦只是中央常務委員之一。就副總統與行政院長而言，在黨內權位孰重孰輕則因人而異。一旦出現總統缺位情形，副總統依法繼任總統的同時，黨內亦須推出新的領導。爲了政黨政治的正常運作，由行政院長或「繼任總統」繼承黨的領導地位皆可，其差別只在於內閣制或總統制。如果是由行政院長繼承黨的領導權，則「繼任總統」將成爲虛位元首，否則爲實權總統，因此產生中華民國憲政發展過程中，因人設制的情況。而副總統的角色功能則深受此黨內權位分配之影響。

## 伍、結 語

憲政問題之研究必須兼顧其應然面與實然面。對於中華民國憲政問題之研究往往是應然面多於實然面。其主要原因在於實際運作的相關資料不易取得。就副總統之研究而言，憲法上的有關規定太少無法在應然面發揮，自然就更引不起研究的興趣，導致相關的研究如鳳毛麟角。

本文嘗試將副總統角色功能的應然面與實然面作一比較分析，並突出國民黨政關係因素說明動員戡亂時期副總統角色功能變遷的關鍵所在。換言之，將來中華民國憲政發展更趨民主化之後，副總統或「繼任總統」角色功能名實不符的現象應會減少。

(民國七十八年二月廿五日截稿)