

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 半總統制下的國會監督－從法制面比較台灣與法國國會的監督能量

Parliamentary Oversight Capacity under A Semi-Presidential System-An Institutional Comparison between Taiwan's Legislative Yuan and the French National Assembly

doi:10.30390/ISC.201306_52(2).0002

問題與研究, 52(2), 2013

Issues & Studies, 52(2), 2013

作者/Author：廖達琪(Da-Chi Liao);陳月卿(Yueh-Ching Chen);李承訓(Cheng-Hsun Li)

頁數/Page：51-97

出版日期/Publication Date：2013/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201306_52\(2\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201306_52(2).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



半總統制下的國會監督－ 從法制面比較臺灣與法國國會的監督能量

廖 達 琪

(國立中山大學政治所教授)

陳 月 卿

(國立中山大學政治所博士生)

李 承 訓

(國立中山大學政治所博士候選人)

摘 要

半總統制的設計，通常有一民選的總統及民選產生的國會；在此體制下，由於總統與國會雙元選舉的實施，國會理論上比一般單元選舉的內閣制要有更強的監督制衡力量。但這種體制下的國會是否具備優於內閣制的監督能量，則在文獻上甚少探討，也成為本研究的最初動機。本文試著比較兩個半總統制的國家－臺灣與法國，並從較傳統的制度面切入，來探究兩國在制度設計安排上，賦予國會的監督潛能為何。這裡的制度設計安排，主要包括憲法及相關法規中賦予國會、委員會及個別議員的權力和資源配備；以及目前國會及委員會運作上的成文規範。

本文的比較以法國國民議會與我國的立法院為基準，因法國的國會雖有參議院與國民議會兩院，但國民議會無論是議員產生的方式，或是所擁有的權力，都與我國立法院較相似，故以國民議會作為兩國的比較案例。而在比較實際操作規範部分，則以臺灣的第七屆，共 113 位立法委員，與法國的第十三屆，共 577 位國民議會議員，其運作所依據的成文法則為對象。

本文的主要發現為：從國會監督能量這單一面向比較而言，臺灣比較接近總統制的國會監督，而法國則比較接近內閣制的國會監督。臺灣的立法院目前所擁有的監督能量遠大於法國的國民議會，這多少意味著，就臺、法國會監督能量比較而言，臺灣帶有較多總統制的設計，法國則仍較靠向內閣制的安排。

關鍵詞：半總統制、國會監督、立法院、法國、國民議會

壹、前言

現代民主國家中的國會角色，姑不論憲政設計的初衷為何，多以監督政府為主要職權；^①也就是對行政部門的所作所為，能有所了解、控制或影響，以防止行政的專斷、背離多數民意，或壓制少數空間。^②但有關這種國會監督職權的憲政設計及發展，在不同類型的民主政體中，理應有相當分歧的設計原理及相應的制度建置，但就現代民主國家的發展趨勢而言，國會的重要職能包括法案與預算的審查、增刪修訂等，都可算是監督的一環。即使像美國這種強調三權分立的國家，國會的原始設計功能為立法，而近期學者的研究，則認為國會的主要職能，包括聽證、審議法案、預算等均可視為是監督的一環。^③就如美國國會的委員會，長久以來一直是審查法案的重心，但近期 Epstein & O'Halloran 的研究，則是以「監督」為面向，探討美國在分權系統下，國會中的委員會如何藉其職權監督行政權。^④

以本文所關切的「半總統制」而言，通常其設計包含直接民選的總統及民選的國會。在此體制中，由於總統與國會經由雙重民主選舉過程而產生，國會理論上比內閣制體系下依單元選舉所產生的議會，要有更強的監督行政權之制度安排。因為內閣制體系的運作邏輯，是行政立法權的合一行使，經由一次選舉，以議會中占多數的一大黨（或聯合他黨）組閣，所以議會多數會配合執政內閣的施政，監督力道則主要來自議會中的反對陣營，監督的能量及動力則多仰仗反對陣營過去執政的經驗及對未來贏得執政權的企圖心；議會本身各方面的制度設計及組織安排等，大體不會特別強調要與行政權等量齊觀，以與之分庭抗禮；例如議會的常設委員會，並不需要與行政的各

註① 按「總統制」的設計，其國會的角色，原主職為立法（故稱為 Legislature），而內閣制中的國會（Parliament），則是議事，所以國會研究中以 Legislature & Parliament 並稱；但總統制下的國會是在二十世紀中葉行政權擴大後，也赫然發現其主職是在議事「監督」，而不是立法。見施能傑，*國會監督與政策執行－美國經驗之研究並兼論我國的發展*（臺北：臺灣商務印書館，1987年3月），頁80。與 Bert A. Rockman, "Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight," in Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson, and Malcolm E. Jewell (eds.), *Handbook of Legislative Research* (MA: Harvard University Press, 1985), pp. 519~572.

註② 這裡採取的是對「監督」較寬鬆的定義，也就是將立法者及其助理幕僚（集體或個別）對行政體系或官僚能造成施政或行動上的壓力，甚或改變的任何活動，都視為監督的內涵；較窄化的定義則是從制度上界定對行政部門的質詢權及審議法案等，是為正式的監督。但這樣的監督定義通常是在「內閣制」的憲政體制中才有意義，「總統制」沒有「質詢權」之設計；「半總統制」則無一定之規範準則，故本文採寬鬆之界定，以符合目前對國會監督功能之理解及期待。詳細的各種定義，可參見 Bert A. Rockman, "Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight," pp. 548~551.

註③ 請參見施能傑，*國會監督與政策執行－美國經驗之研究並兼論我國的發展*，頁80。

註④ 見 David Epstein & Sharyn O'Halloran, "Legislative organization under separate powers," *Journal of law economics & organizations*, Vol. 17, No. 2 (2001), pp. 373~396.

部門成某種平行對等關係，議員也不以專業專職為要求，而多兼行政職；^⑤另在協助議事的資源配備及助理質量上，亦不會以制衡行政權為目標而要求增生等等，^⑥英國就是很典型的案例。^⑦

相對的，以權力分立為體制設計原則的總統制，國會所掌的立法權，與總統所握的行政權，不僅是各自獨立選舉產生，形成所謂雙元民主正當性（dual democratic legitimacy）；^⑧在「監督」的功能上，國會也是以一整體的制度建置，來檢核制衡（checks & balances）行政權的作為；執政與反對政黨的分野對立，在權力分立系統中的國會，在制度設計上原不是最主要的監督軸線，^⑨所以在體制發展的過程中，為了強化國會制衡行政權的能力，會有相應的制度配套或資源配置不斷增生的要求出現。^⑩比如美國國會歷次重大改革案，都是朝強化國會對等制衡、監督行政權的方向努力，而目前美國國會幕僚群的龐大及專業，也為世所矚目。^⑪

但在「半總統制」下，國會究竟如何監督行政權呢？姑且先不論實際運作之狀況，純就制度設計面而言，國會監督的職能及角色設定，是如何鑲嵌在所謂「半總統制」中—行政、立法權力可融合又可分立的模糊混雜、甚至矛盾的系絡裡？如果依前述雙元選舉分別產生總統及國會的邏輯，「半總統制」中賦予國會監督能量的各種制度安排或資源配置，應至少比內閣制的體制好一些，但實際上是否如此？目前較少文獻探討。不僅如此，如果進一步追問同屬半總統制類型的國家，國會監督又有什麼差異？目前相關文獻亦較少探究。因此，本文擬對此，做引玉之嘗試，並以臺灣及法國這兩個「半總統制」國家為對象做比較，先不涉及「半總統制」與「內閣制」，或與

註⑤ 請參見雷飛龍，*英國政府與政治*（臺北：臺灣商務印書館，2010年3月），頁288~298。與楊婉瑩，「英國國會委員會之地位與角色」，收錄於陳建年、周育仁（編），*國會改革與憲政發展*（臺北：國家政策研究基金會，2002年12月），頁329~353。及廖達琪，「國會議員生涯類型變遷與民主體制的取向分析—以臺灣第二到第七屆立法院為例」，*東吳政治學報*，第28卷第2期（2010年6月），頁49~96。

註⑥ 請參見廖達琪，*立法院衝突現象論衡*（高雄：復文出版社，1997年9月），頁82~98。及廖達琪，「議會改革—『賦權』與『剝權』兩條路線的競合」，*臺灣本土法學雜誌*，第104期（2008年3月），頁140~157。

註⑦ 請參見 Philip Norton, "Reforming Parliament in the United Kingdom: The Report of the Commission to Strengthen Parliament," *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 6, No. 3 (2000), pp. 1~14.

註⑧ 請參見 Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make A Difference?" in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy, vol. 2 the case of Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 6~8.

註⑨ 但美國國會在後來動態面的發展上，政黨的 formed、競爭及監督仍非常重要，故著名美國學者 Schattschneider 曾說：「政黨的興起，是現代政府主要的特色之一。…有了政黨，現代民主政治就有了穩妥的保障，如果沒有政黨，民主政治便是一件不可思議的事」。請參見 Elmer E. Schattschneider, *Party Government* (New York: Rinehart, 1942), p. 1.

註⑩ 請參見廖達琪，*立法院衝突現象論衡*，頁82~98。與廖達琪，「議會改革—『賦權』與『剝權』兩條路線的競合」，頁140~157。

註⑪ 請參見廖達琪，「議會幕僚的質與量」，頁9。及廖達琪，「議會改革—『賦權』與『剝權』兩條路線的競合」，頁140~157。

「總統制」體制下國會監督之比較；但這兩個規範性體制下的「監督」制度設計，如「理想型總統制」中的國會裝備，是監督力道最強的標準，而「理想型內閣制」下的國會配備，則是監督力道較弱的示範；這兩個標竿，會引用在文中評比「半總統制」下的國會監督相關制度設計所彰顯監督能量的強弱。

本文選擇臺、法做比較，主要為中華民國憲法之所以被定位為「半總統制」，以第四次修憲最為關鍵，而這次修憲所參照的藍本，最主要的就是法國的《第五共和憲法》。^⑫是故，本著 Lijphart 之比較方法建議，先從最可比較之案例做起；^⑬而本文因採傳統制度途徑最主要的比較內容，即為憲政法制。臺灣修憲向法國取經的背景，就成為本文選擇做臺、法比較的關鍵因素。

同時，因為臺灣的憲法經過七次修憲，已經成為以立法院為單院的國會系統，為求對等比較，法國國會雖分成參議院與國民議會兩院，但本文僅以國民議會作為比較標的，因為國民議會已足以做為法國立法機構的代表，而且是兩院的國會系統中真正有實權的一院（有類於英國之下院），因此與臺灣立法院的職能也較為接近。^⑭

本文採取的比較途徑是較傳統的制度主義，也就是從成文的憲政法規制度面來理解國會監督職能的制度設計。選擇這一較傳統的制度途徑來進行臺、法兩國國會的比較，主要理由有三：第一是靜態的憲政法制規章，不僅是規範國會監督力量動態發展的依據，也是最足以反映體制設計初衷的面向；從其中或可初步了解行政、立法權力分立或融合的設計傾向。第二是國會監督從法制面來探討，是 1960 年代以降，學者受行為主義影響，多從行為動態面研究國會監督後的心得建議。因動態面本就滑溜不易

註⑫ 請參見朱雲漢，「法國憲政體制對我國憲改的啓示」，*國家政策雙週刊*，第 73 期（1993 年 11 月），頁 3~9。及蘇子喬，*法國第五共和與臺灣當前憲政體制之比較：動機、結構與結果之研究*（臺北市：政治大學政治系碩士論文，2000 年）。其他半總統制國家如俄國與波蘭等，因他們也都不是我國修憲參考的對象，故就制度面來說，本文未將之納入比較。

註⑬ 請參見 Arend Lijphart, "The Comparative Method: The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research," in Louis J. Cantori & Andrew H. Ziegler, Jr. (eds.), *Comparative Politics in the Post-Behavioral Era* (London: Lynne Rienner, 1988), pp. 54~70.

註⑭ 法國國民議會可做為立法機構代表的原因有五：首先，法國第五共和憲法明文規定，國民議會擁有一些參議院所沒有的權力，如倒閣權（憲法第四十九條）；其次，在相同權力的範疇上，例如財政法草案與社會福利財政法草案，需優先送交國民議會審議（憲法第三十九條第二項）；第三，在立法過程中，兩院中僅有國民議會有權請求召開臨時會議（憲法第二十九條之一）；第四，當兩院對法案的意見不一致時，最終需以國民議會的決議為依歸（憲法第四十五條第四項），意味著參議院的實質權力遠不如國民議會；第五，參議員的選舉方式為間接選舉產生（憲法第二十四條第三項），讓參議院較不具備民意基礎，監督力道更難發揮。此外，關於參議院之職能，廖達琪於 2006 年 11 月赴法訪問參議員 Jean-Jacques Hyest（為當時參議院憲法委員會主席），其亦表示參議院的主要職能為緩和（say "no" or "stop"）太快或者過急的法案。或可說，法國的參議院有類於英國的上院，都是對下院具有踩點煞車的功能，但影響不了大局；對行政權尤其不似監督角色，反似協助行政權平衡下院衝撞的角色。難怪，法國與英國內部都有廢除參院或上院的論調（見呂炳寬、徐正戎，*半總統的理論與實踐*（臺北：鼎茂圖書公司，2005 年 1 月），頁 317。與 Philip Norton, "Reforming Parliament in the United Kingdom: The Report of the Commission to Strengthen Parliament," pp. 1~14.）基於上述理由，本文乃對法國參議院的監督能量抱持存而不論的態度，僅討論國民議會與臺灣立法院監督能量之比較。

掌握，各個學者也因而對「監督」的行為面有不同的定義及切入點，探討起來就易淪於各說各話，或限於僅觀察少數立法者的行動；故主張還不如回歸制度面，才能較清晰的掌握制度上讓國會可以監督（理解為控制、影響均可）行政權的能量有多少。^⑮第三是從制度面入手比較，才能為日後瞭解分析行為動態面國會監督的實際狀況打好基礎，避免過去研究國會時常見的缺失，亦即行為面與制度面的混淆；^⑯俗謂本立而道生，本文認為沒有對此制度之「本」有所理解，日後要探究行動者之「道」，將很難深入溯源。

本文選定在法制途徑的基礎上，欲比較可以產生國會監督能量的制度設計面向，主要涉及「國會整體」、「委員會」及「個別議員」三個層次；在國會及委員會的層次，又再分成權限、運作規則及資源配置三大項。在個別議員層次，則僅討論資源配置情形，因有關「個別議員」權限的規定會在「國會整體」這一層次提及，而與參與委員會等有關的運作規定，則會在「委員會」這第二層次論述。

表 1 即先呈現這三大層次欲比較的面向：

表 1 國會監督能量的相關制度面向

國會整體	權限	運作規則	資源配置
	質詢權	議員專、兼職規定	國會組織架構及人力配置
	調查權	任期	國會輔助單位－研究單位及圖書館
	信任（不信任）權	會期長度	
	彈劾權	議程設定	
	罷免權		
	釋憲權		
	公投提案權		
	糾舉權		
委員會	審議法案權限	組成人數	幕僚人數
		組織方法	幕僚專業程度
		領導系統	
		參與規則	
		資深制	
個別議員	X	X	薪資
			津貼
			助理配置

資料來源：作者自製。

註⑮ 請參見 Alan Rosenthal, "Legislative Behavior and Legislative Oversight," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 6, No. 1 (1981), pp. 115-131. 與 Bert A. Rockman, "Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight," pp. 548-551.

註⑯ 請參見盛杏澐，「國會議員的代表行為：研究方法的探討」，*問題與研究*，第 36 卷第 9 期（1997 年 9 月），頁 37-58。

表 1 中特別需進一步說明的是國會整體「權限」這一項，因為一般國會在憲政規範上擁有的權限還可包括：議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰、媾和及條約案、言論免責權與會期中不被逮捕特權等等；本文認為這些權限是保障國會審議法案職能之根本權限，雖有監督行政之效力，但在不同民主體制國家的憲政規範中，差異並不顯著。重點差異反而是在「委員會」的審議角色，所以在「委員會」這個層級，會依國會內規，有一針對審議職權的綜合討論，而不列入國會整體這一層面比較。表中所列的各項權限，在不同體制中或有不同的規範，但就「監督」行政這一職能而言，質詢、調查、信任或不信任、彈劾、罷免、釋憲、公民投票提案、糾舉，都能形成較直接壓迫或控管行政作為的力量，這應是跨國比較最重要的部分。至於委員會與個別議員的部分，相關規範在法國經常有些變動，制度法令似不如憲政層次穩固，但就制度發展變遷的軌跡而言，又以漸進變革為主，所以即使本文選定比較的法國國會內規，限於一定時期，但仍應具有相當的代表性。^{①⑦}

至於本文所有引用的相關規定，在憲政層次，都是以最新的憲法規範為依據，臺灣是 2005 年第七次修憲後的版本，法國則是 2008 年修憲後的版本。在委員會及個別議員的層次，則是以臺灣第七屆（2008-2012），法國第十三屆（2007-2012）的各種內規為依據；但在引述說明比較時，難免會涉及法規發展的歷史背景。

總計，本文共分成前言、文獻回顧、國會整體層次的制度監督能量、委員會層次的制度監督能量、個別議員資源配置展現的監督能量及結論等六大部分。

貳、文獻回顧

本文就定義、研究途徑與主題、研究時序及國會監督等四個面向來回顧半總統制的相關文獻；聚焦的範圍則主要以臺灣學者的研究為對象。^{①⑧}最後，在論及國會監督相關研究的探討，則特別會針對文獻中涉及臺、法兩國的部分。

首先，就定義使用上來說，臺灣學者於半總統制的論述上，以引用 Duverger 之定義為主，其著重於民選總統有相當權力與總理向國會負責這兩個面向。較早期的國外論述多認為半總統制為介於總統制與內閣制之間，或在這兩者之間可形成換軌運作機

註①⑦ 法國國內一直有著反國會（antiparlementarism）的傳統，這些反對者認為，現有的規範讓國會難以有所作為，改革的幅度也不足，因此經常提出一些批評，例如學者 Jean-Marie Pontier 甚至在雨果的名言：「國會議員的職責就是在議事（les parlementaires parlementent.）」後面加註：「所謂議事，就是國會議員在聊天跟撒謊（les parlementaires parlementent; ils parlent et mentent.）」，來嘲諷國會議員的無所作為。有興趣者可參閱 Jean-Marie Pontier, "A quoi servent les lois?" *Recueil Dalloz* (Paris: Dalloz, 2000), pp. 57-63. 法國國會為此也經常進行一些關於國會內規改革的討論，不時也有所辯論，使得國會內規經常有漸進性的變動，但要達到大幅改革的程度，目前看來還不是那麼不容易。

註①⑧ 臺灣因為近年才被歸類為「半總統制」（主要是 1997 年第四次修憲，拿掉立院的閣揆同意權之後），相關研究如雨後春筍，且亦牽涉與法國或其他半總統制國家之比較，值得做一與本文核心關切可以對話的文獻回顧。

制，是憲法學上新類型的政府體制。^⑩

不過，Duverger 的定義，也引發不少爭議，不僅是「內閣」與「總統」可否換軌，及所謂「換軌」之內涵問題；^⑪更根本的是所謂「總統有相當權力」的實際意義，研究者常自由心證的詮釋應用。^⑫後來雖有 Linz、Sartori 及 Elgie 等陸續都提出對半總統制的定義，但在國內的使用情形並不多，可能由於這一體制概念的原創者畢竟還是 Duverger 的緣故。^⑬所以，有國內學者認為 Duverger 之定義仍不失作為一個公分母的角色，故本文仍引用 Duverger 之概念做為比較分析的出發點。^⑭

其次，從研究途徑與主題的角度來看臺灣的相關研究，傳統制度主義對於半總統制的論述多著重於：憲政結構、政體分類、府會關係類型與大法官釋憲上；^⑮新制度主義途徑則有較為豐富的題材，探討層面包含政黨體系、社會文化、歷史脈絡，或應用賽局理論來檢視半總統制下的各種可能分類與政治景況，^⑯不過大多皆與政治現實有所連結。而在研究行政立法關係上，傳統制度主義與新制度主義又有不同的出發點，傳統制度主義途徑研究者多從憲法層次出發，著重於探討行政與立法的法制關係、^⑰內閣之定位，^⑱或行政權與立法權在相互制衡上所遭遇的問題；^⑲而新制度主義研究者則從

註⑩ 請參見 Jose Antonio Cheibub, "Minority Governments, Deadlock Situations and the Survival of Presidential Democracies," *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 22 (2002), pp. 284-312. 與 Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Science*, Vol. 8, No. 2 (1980), pp. 87-165. 及 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press, 1994).

註⑪ 請參見 Arend Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies," *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 2 (2004), p. 102.

註⑫ 請參見呂炳寬，「半總統制的解構與重建—概念、類型與研究方法之檢視」，發表於中國政治學會暨學術研討會（臺北：中國政治學會與臺北大學公共行政暨政策學系，2009年11月6-7日）。與黃秀端，「雙首長制中總統的角色—臺灣與波蘭之比較」，發表於轉變中的行政與立法關係學術研討會（臺北：東吳大學政治學系，2010年5月13-14日）。與沈有忠，「『半總統制』下的權力集散與政府穩定—臺灣與威瑪共和的比較」，*臺灣民主季刊*，第1卷第3期（2004年9月），頁99-130。與蔡榮祥，「比較憲政工程下的臺灣『半總統制』經驗」，*臺灣本土法學*，第103期（2008年2月），頁112-127。與蘇偉業，「從權力結構觀比較『總統制』、『內閣制』及『半總統制』」，發表於中國政治學會年會暨學術研討會（臺北：中國政治學會，2005年10月1-2日）。及陳宏銘，「超越總統制與內閣制二元對立的選擇—探求『四權半總統制』的時代性」，發表於臺灣政治學年會暨學術研討會（高雄：臺灣政治學會，2004年12月18-19日）。

註⑬ 請參見 Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make A Difference?" pp. 6-8. 與 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. 及 Robert Elgie, *Semi-Presidentialism in Europe* (New York: Oxford University, 1999.)

註⑭ 請參見林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，林繼文（編），*政治制度*（臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所，2000年4月），頁136。

註⑮ 請參見黃德福、蘇子喬，「大法官釋憲對我國憲政體制的形塑」，*臺灣民主季刊*，第4卷第1期（2007年3月），頁1-49。

註⑯ 請參見林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，頁135-175。

註⑰ 請參見沈有忠，「制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例」，*政治科學論叢*，第23期（2005年3月），頁27-60。

註⑱ 請參見張峻豪、徐正戎，「閣揆角色的受限或突破—政黨輪替後我國行政院院長與總統互動之研究」，*臺灣民主季刊*，第4卷第1期（2007年3月），頁51-108。

註⑲ 請參見潘彥豪，「我國行政與立法關係之研究—憲法本文與現行制度之比較」，*蘭陽學報*，第6期（2007年5月），頁113-126。

政治現實出發，多以探討臺灣半總統制實際運作所遇到的問題為主，包含：少數政府的困境、²⁹換軌與共治的可能性，³⁰或以新制度主義的角度重新解釋憲法上的行政與立法之關係。³¹

綜合而言，在研究主題方面，目前半總統制的相關文獻，較少有與國會監督直接對話之討論；而在研究途徑方面，憲政體制的探討，傳統制度主義是基本的切入點，新制度主義的研究途徑雖將行動者的反應與選擇帶入考量，但仍難脫離制度框架的操作。所以本文在針對「國會監督」這一尚未發展為半總統制下主要關切之研究議題時，仍先從傳統制度途徑著手。

第三，從研究時序來看，臺灣 1997 年第四次憲改前的半總統制之研究，主要著重於憲法層次上的探討，³²憲改後的研究則論及憲改對憲政運作及政治的影響，或政黨輪替後產生之問題，³³例如論述少數政府與政治穩定的關係。³⁴民進黨 2004 年第二次執政之後，學者多討論共治、制度落差、制度配套與政治效能、內閣之困境，或借用他國之經驗，來探討臺灣之問題，以獲得啟發。³⁵至於少數政府的討論，則延續到 2008 年國民黨再次取得政權後，有學者從總統權力來解釋少數政府的問題。³⁶爾後，學者則

註 29 請參見吳玉山，「合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作」，收錄於明居正、高朗（編），**憲政體制的新走向**（臺北：財團法人新臺灣人文教基金會，2001 年 8 月），頁 165~209。與周陽山，「半總統制的考驗：臺灣的政黨政治與權力運作」，**華岡社科學報**，第 15 期（2001 年 6 月），頁 15~22。及徐正戎、呂炳寬，「九七憲改後的憲政運作」，**問題與研究**，第 41 卷第 1 期（2002 年 1 月），頁 1~24。

註 30 請參見周育仁，「憲政體制何去何從？—建構總統制與內閣制換軌機制」，收錄於明居正、高朗（編），**憲政體制的新走向**（臺北：財團法人新臺灣人文教基金會，2001 年 8 月），頁 1~26。與林繼文，「共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與臺灣的比較」，**東吳政治學報**，第 27 卷第 1 期（2009 年 3 月），頁 1~51。

註 31 請參見徐正戎、張峻豪，「從新舊制度論看我國雙首長制」，**政治科學論叢**，第 22 期（2004 年 12 月），頁 139~180。

註 32 請參見吳東野，「半總統制政府體系的理論與實際」，**問題與研究**，第 35 卷第 8 期（1996 年 8 月），頁 37~49。與張壯熙，「法國『左右共治』經驗的啟示」，**問題與研究**，第 35 卷第 1 期（1996 年 1 月），頁 73~86。及郭正亮，「尋求總統和國會的平衡：雙首長制對臺灣憲改的時代意義」，**問題與研究**，第 35 卷第 7 期（1996 年 7 月），頁 56~72。

註 33 請參見黃德福，「少數政府與責任政治：臺灣『半總統制』之下的政黨競爭」，**問題與研究**，第 39 卷第 12 期（2000 年 12 月），頁 1~24。與盛杏湑，「立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較」，**臺灣政治學刊**，第 7 卷第 2 期（2003 年 12 月），頁 51~105。

註 34 請參見吳玉山，「合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作」，頁 165~209。與黃秀端，「少數政府在國會的困境」，**臺灣政治學刊**，第 7 卷第 2 期（2003 年 12 月），頁 1~46。

註 35 請參見王業立、羅偉元，「臺灣的憲政發展與展望」，收錄於顧長永總策畫、翁嘉禧（編），**臺灣的發展：全球化、區域化與法治化**（臺北：巨流，2006 年 7 月），頁 501~523。與呂炳寬、徐正戎，「選舉時期的憲政影響：從法國經驗談起」，發表於「臺灣政治學會年會暨學術研討會」（臺北：國立政治大學政治系，2005 年 12 月 10-11 日）。與林繼文，「政府體制、選舉制度與政黨體系：一個配套論的分析」，**選舉研究**，第 13 卷第 2 期（2006 年 11 月），頁 1~35。及沈有忠，「德國威瑪共和的憲法：一個半總統制的個案研究」，**東吳政治學報**，第 24 期（2006 年 12 月），頁 163~212。

註 36 請參見陳宏銘，「『少數政府』下總統的權力運作和突圍策略：臺灣半總統制經驗的探討」，**中華行政學報**，第 4 期（2007 年 6 月），頁 157~182。

開始反省半總統制上的諸多質疑，如共治是否能成為憲政慣例？³⁷臺灣的學者對法國的注意，也是隨著少數政府的出現而強化，並論及對法國 2008 年修憲的分析及對我國的影響等等。³⁸近年來，則有重新解釋或區別「雙首長」與「半總統制」之文章出現，³⁹以及提倡較全觀性 (holistic) 的角度來探究半總統制。⁴⁰

整體看來，臺灣對半總統制之探討，相當受政治實際的牽引，也或因臺灣 2000 年及 2008 年政黨輪替所形成少數與多數政府交替的現象，學者多聚焦於體制中兩位行政首長之互動及關係之釐清，甚少關注到國會如何在分立及一致政府中，扮演監督角色。

第四，論及國會監督，文獻較常討論的是在總統制下的國會監督，且多集中在對美國國會或州議會的研究。⁴¹如前已提及，國會監督研究最盛行時，是行為主義學派最當令時，但在動態過程中，探索了半天，學者仍不免主張回歸制度面；且強調對國會資源及人力配置的了解，是探索國會監督能力的關鍵要素。⁴²至於「內閣制」下的國會監督，很少文獻直接觸及，或許是由於「內閣制」的設計原理中，「國會」就是扮演監督政府的角色，並不特別強調其「立法」之功能。所以國會的經常作為，如預算審查、質詢官員等，就是在履行「監督」的工作，不需特別冠以「監督」之名做探討。⁴³不過，近幾年來，內閣制的國家多少受美國「總統制」民主體制的擠壓及啟發，有增加助理人員配備等以強化國會議事功能之傾向；⁴⁴即使內閣制中的典範—英國，在政黨

註 37 請參見林繼文，「共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與臺灣的比較」，頁 1~51。

註 38 相關討論請參見郝培芝，「法國半總統制的演化：法國 2008 年修憲的憲政影響分析」，*問題與研究*，第 49 卷第 2 期 (2010 年 2 月)，頁 65~98。與張台麟，「2008 年法國修憲內容及其對我國的啟示」，*國政分析* (臺北：財團法人國家政策研究基金會，2010 年 2 月 10 日)，憲政 (析) 099-002 號。及鍾國允，「法國 2008 年修憲中行政權之轉變」，第二屆半總統制與民主學術研討會 (臺中：東海大學政治學系，2011 年 3 月 26 日)。

註 39 請參見蘇子喬，「是不是『半總統制』？哪一種『半總統制』？—『半總統制』概念界定爭議的釐清」，發表於半總統制與民主學術研討會 (臺北：臺灣大學政治學系與中央研究院政治學研究所籌備處 2010 年 6 月 5 日)。與潘彥豪，「我國行政與立法關係之研究—憲法本文與現行制度之比較」，頁 113~126。及林超駿，「雙首長制新解」，*臺灣民主季刊*，第 6 卷第 3 期 (2009 年 9 月)，頁 215~221。

註 40 請參見 Yu-Shan Wu, "Study of Semi-Presidentialism: A Holistic Approach," paper presented at the Conference on Semi-Presidentialism and Democracy: Institutional Choice, Performance and Evolution, Institute of Political Science, Academia Sinica (October 2008).

註 41 請參見 Bert A. Rockman, "Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight," pp. 519~725.

註 42 請參見施能傑，*國會監督與政策執行—美國經驗之研究並兼論我國的發展*，頁 80。與 Alan Rosenthal, "Legislative Behavior and Legislative Oversight," pp. 115~131。及 Bert A. Rockman, "Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight," pp. 519~572.

註 43 請參見 Alan Beith, "Prayers Unanswered: A Jaundiced View of the Parliamentary Scrutiny of Statutory Instruments," *Parliamentary Affairs*, No. 34 (1981), pp. 165~173。與 David Coombes, *The Power of the Purse: A Symposium on the Role of European Parliaments in Budgetary Decisions* (New York: Praeger, 1975), pp. 364~490.

註 44 請參見廖達琪，*立法院衝突現象論衡*，頁 82~98。與廖達琪，「議會改革—『賦權』與『剝權』兩條路線的競合」，頁 140~157。

競爭的壓力下所推出的國會改革方案中，為增加議會的監督力量，或為更直接服務選民及反應民意需求，要求增加助理等資源配備，也成為主要的項目。^④

臺灣學術研究或由於長期受美國之影響，有關臺灣國會監督能量的探討，較傾向以美國總統制下的國會做為分析標的，^⑤或聚焦於委員會運作與功能上的探討；^⑥另較常見的是對行政機關的監督之研究，但多聚焦於某一制度面向，如國會如何監督行政部門的非正式立法或政策（例如行政命令）。^⑦

其中，最直接相關的為 2009 後，兩次江陳會所引發的國會如何監督兩岸協商機制的爭論；^⑧及 2010 年後，對「兩岸經濟合作架構協議」（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）要簽約這一行政作為，國會如何監督做探討。^⑨

最後，國內外對法國國會監督的研究則又更少，主要為國會對行政機關監督之概略介紹，^⑩或特別關注當法國處於左右共治期間，行政權所可能受到的各種監督之面向，例如行政權如何受到行政權外部機關（國會與司法機構）的監督，或者行政內部機關之間所可能產生的相互監督情形之討論，^⑪以及針對歐盟擴權對會員國的衝擊而做的國會反應研究。^⑫而法國 2008 年修憲之前，也吸引學者探討第五共和國會偏弱的問題，左派各政黨甚且提出「第六共和」之名稱，希冀推向「內閣制」來強化國會對總

註④ 請參見廖達琪，「議會改革－『賦權』與『剝權』兩條路線的競合」，頁 140~157。與 Philip Norton, "Reforming Parliament in the United Kingdom: The Report of the Commission to Strengthen Parliament," pp. 1~14.

註⑤ 請參見施能傑，「國會監督與政策執行－美國經驗之研究並兼論我國的發展」，頁 80。

註⑥ 請參見楊婉瑩，「英國國會委員會之地位與角色」，頁 329~353。與楊婉瑩，「立法院委員會的決策角色：以第三屆立法院為例」，*問題與研究*，第 41 卷第 4 期（2002 年 7 月），頁 83~113。及楊婉瑩，「臺灣與美國國會委員會：結構功能比較」，收錄於楊日青等編著，*兩岸立法制度與立法運作*（臺北：韋伯文化國際出版有限公司，2003 年 1 月），頁 317~357。

註⑦ 請參見許慎元、單文婷，「論述我國立法院對行政命令監督之困境」，*國會月刊*，第 37 卷第 8 期（2009 年 8 月），頁 22~31。與陳清雲，「我國行政命令之國會監督機制」，*軍法專刊*，第 55 卷第 2 期（2009 年 4 月），頁 16~50。

註⑧ 請參見林正義，「立法院監督兩岸協議的機制」，*臺灣民主季刊*，第 6 卷第 1 期（2009 年 3 月），頁 169~175。與黃偉峰，「從歐美經驗論立法院在兩岸經貿協商之監督角色」，*臺灣民主季刊*，第 6 卷第 1 期（2009 年 3 月），頁 185~189。

註⑨ 請參見黃秀端，「境外協定與國會監督」，*臺灣民主季刊*，第 7 卷第 1 期（2010 年 3 月），頁 145~155。與廖達琪、李承訓，「國會監督兩岸事務－花拳繡腿或真槍實彈」，*臺灣民主季刊*，第 7 卷第 1 期（2010 年 3 月），頁 133~144。及顧忠華，「國會監督在兩岸關係中的角色」，*臺灣民主季刊*，第 7 卷第 1 期（2010 年 3 月），頁 157~163。

註⑩ 請參見張台麟，「法國國會對政府設立機關及任命首長之監督」，*問題與研究*，第 31 卷第 10 期（1992 年 10 月），頁 33~42。

註⑪ 請參見 Pierre Delvolvé，「法國的行政權及其監督：以左右共治時期為中心」，*月旦法學*，第 71 期（2001 年 4 月），頁 87~95。

註⑫ 請參見黃英哲，*歐洲整合與會員國國會之互動：以法國國會監督歐盟立法為例*（臺北縣：淡江大學歐洲研究所碩士論文，2001 年）。

理的課責，而弱化總統角色。^④而右派陣營則向來以強調總統為憲政基石（*clé de voûte*）的大總統主義（*presidentialism*）為其憲政主張，由於修憲正值右派贏得總統與國會多數的時期，故此次修憲基本上仍舊呈現出大總統主義的色彩，右派學者對此次修憲多表贊同，左派學者則大部分甚至全盤予以否定。^⑤

由上述可知，從半總統的制度設計，來探討法國國會監督的應然或實然面運作情形，文獻上可說仍是著墨不多。換句話說，文獻上甚少從「半總統制」的制度規範角度，探討國會應是如何監督行政權。而就實際面向上來說，政黨輪替後，臺灣並未產生換軌的慣例，而形成分立政府，因此，有學者建議從美國的運作經驗借鏡，來研究臺灣行政與立法間的關係。^⑥也有學者參考美國議員任期制度的發展，來比較針砭臺灣立法院的監督力量。^⑦但文獻上跨國比較，尤其是臺、法之間，能從「半總統制」的制度框架切入，並聚焦於國會監督，則仍是待拓荒的領域。

本文乃試著比較兩個半總統制的國家－臺灣與法國，並從較傳統的制度面切入，來探究兩國在制度設計安排上，賦予國會的監督潛能為何。這樣的比較，一方面是對「半總統制」從規範到可能運作狀況的另一層面瞭解；再來則是進一步分辨出同被歸類為「半總統制」的國家，在國會監督這一面向制度安排上的可能傾向；最後希望對「半總統制」下國會監督的制度安排及選擇能有理論的反思。

註④ 可參見 Fabrice Lengart, “La réforme des institutions dans le programme présidentiel des Verts,” (請參見：la Convention pour la VI^e République, <http://lesverts.fr/>) 與 Arnaud Montebourg et Bastien François, *La Constitution de la 6^e République : Réconcilier les Français avec la démocratie* (Paris: Odile Jacob, 2005)。與 Arnaud Montebourg, “Ce que sera la VI^e République en 2007,” *Revue politique et parlementaire*, 107^e année, N. 1034 (Janvier/Février/Mars, 2005), pp. 123-128。與 Robert Ponceyri, “La Cinquième République au risque de l’hyperprésidentialisme,” *Revue politique et parlementaire*, 109^e année, N. 1044 (Juillet/Aout/Septembre, 2007), pp. 217-218。及 Robert Pocerri, “L’encadrement du présidentialisme, mission impossible?” *Revue politique et parlementaire*, 110^e année, N. 1045 (Octobre/Décembre, 2007), pp. 33-41。

註⑤ 薩科奇所帶領的右派政府所提出的法國 2008 年之修憲方向是：提升國會的監督能量、修憲的主要動機是要朝向更均衡的分立與制衡的行政立法關係、修憲強調行政與立法的權力平衡，以及分立與制衡的機制設計，以追求行政立法兩權平衡為最高指導為原則。期能在強調強化行政權之餘，也需強化負責監督的立法權。因此，就法國本身憲政體制發展的歷史脈絡來看，是往更「總統化」的方向演化。對此次修憲抱持此種看法的學者如 Olivier Duhamel, “Une Démocratie à Part,” *Pouvoirs*, N. 26 (2008), pp. 17-26；與 Philippe Foillard, *Droit constitutionnel et institutions politique*, 14^e éditions (Paris: Paradigme, 2008), p. 191；與 André Roux, “La clarification des pouvoirs au sein de l’exécutif,” *Revue politique et parlementaire*, 110^e année, N. 1045 (Octobre/Décembre, 2007), pp. 20-32；與 Charles Zorgbibe, “Pour un «vrai» régime présidentiel,” *Revue politique et parlementaire*, 110^e année, N. 1045 (Octobre/Décembre, 2007), pp. 55-61；及 Jean-Claude Colillard, “Une confirmation de l’évolution présidentiel de l’Exécutif,” *Revue politique et parlementaire*, 110^e année, N. 1045 (Octobre/Décembre, 2007), pp. 7-11 等等。

註⑥ 請參見盛杏湲，「立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較」，頁 51-105。

註⑦ 學者陳敦源、楊婉瑩就發現我國的立法院並不具備建設性的監督力量，參見「從美國議員任期制度的發展看臺灣的國會改革」，*國家政策季刊*，第 4 卷第 2 期（2005 年 6 月），頁 57-88。

參、國會整體層次的制度監督能量

一、國會所擁有的權限

臺灣與法國兩國的憲法中賦予國會及國會議員的權限大抵類同之處，如議決與提出法律案、行使國際條約與協定的同意權、言論免責權，與會期間不被逮捕之特權等均頗類似，就不予比較論述；但就能形成直接監督力量的權限而言，臺、法確實在制度規範上有所出入，本文選用質詢、調查、信任與不信任、彈劾、罷免、釋憲、公投提案權、糾舉等面向比較分析，再接續評量哪一國制度授予的權限，可釋放較多的監督能量。雖然臺、法兩國的國會都擁有修憲權，但因修憲主要牽涉政體或人民權益的改變，本文認為與國會監督行政權較無直接關聯，因此不列為監督政府能量的一環，故亦不予以比較。⁵⁸

（一）質詢權

通常在內閣制體系下，才有國會「質詢」政府的權限，⁵⁹做為監督政府的主要利器，而《中華民國憲法》與法國《第五共和憲法》對此均有規範，但仍有些許差異，分述如下：

《中華民國憲法》增修條文第三條第二項第一款，係立法院質詢權之法源依據：「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」《中華民國憲法》第六十七條第二項：「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。」臺灣除憲法之規範外，尚有《立法院職權行使法》第十七條之規定：「行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備質詢。」及第十六條第二項：「立法院依前項規定向行政院院長及行政院各部會首長提出口頭質詢之會議次數，由程序委員會定之。」所謂「前項」規定包括所有例行施政總質詢及行政院長新任時的總質詢；⁶⁰而由「程序委員會定之」則顯示立法院於質詢上具有議程掌控權。

註⁵⁸ 就修憲案的條件來看，法國修憲案的草案或提案須以同一內容並經由國會兩院表決通過，且修憲案須經公民複決同意後始告確定。若想繞過公投，則須總統將修憲案提交國會兩院聯席大會議決，修憲案須獲得聯席大會 3/5 有效票數始得通過（《第五共和憲法》第八十九條）。我國則依憲法增修條文第十二條，修憲案須有 1/4 的立法委員提案、3/4 出席、出席委員 3/4 決議始能提出修憲案。

註⁵⁹ 「總統制」下的國家，以美國國會為例，國會有公聽（public hearing）或聽證會中可以要求政府官員出席作證，但沒有「質詢」這一權限。

註⁶⁰ 《立法院職權行使法》第十六條第一項：「行政院依憲法增修條文第三條第二項第一款向立法院提出施政方針及施政報告，依下列之規定：一、行政院應於每年二月一日以前，將該年施政方針及上年七月至十二月之施政報告印送全體立法委員，並由行政院院長於二月底前提出報告；二、行政院應於每年九月一日以前，將該年一月至六月之施政報告印送全體立法委員，並由行政院院長於九月底前提出報告；三、新任行政院院長應於就職後兩週內，向立法院提出施政方針之報告，並於報告日前三日將書面報告印送全體立法委員。」

法國則規定於《第五共和憲法》第三十一條第一項：「政府閣員得列席國會兩院，並得要求發言」；及第四十八條第六項：「每週應至少保留一次會議，以供國會議員質詢及政府答詢之用。」

總結來看，臺灣憲法上對於質詢權之規範較為明確，明定對行政首長進行質詢之權，委員會之相關規範也明文規定於憲法中；且質詢之安排，依憲法本文之意，是由立法院主導排定，較有「國會自主」之意涵；而法國憲法雖明文規定每週至少有一次質詢的會議時間，但依憲法之規範，可說並未授予國會排定質詢議程之自主權，尤其內容上較以保障行政權之說明機會而為之，所以憲法中是以「閣員……並得要求發言」為優先情況，且質詢時保障「政府答詢」之權力。以控制影響行政的監督能量而言，國會有自主性的安排質詢議程，及明定政府有「備詢」之義務，與沒有此自主性，而由憲法來規定質詢權之行使議程，並明定政府「答詢」及「發言」之權益相較，應是前者較有對立、制衡的壓迫感。所以，就臺灣對國會「質詢權」的制度安排及權限授予所可能產生的監督能量而言，應是勝過法國一籌的。

（二）調查權

調查權通常是總統制國會特別強調的權力，亦為監督行政所做所為的重要工具之一；而臺、法兩國均未明文規定於憲法本文中，但經過憲政的長期演化發展，也有近似的法規出現在各自體制中，現說明如後：

我國的憲法雖未明文規定立法院擁有調查權，然而憲法第六十七條第一項規定：「立法院得設各種委員會。」《立法院組織法》第十條第二項規定：「立法院於必要時，得增設特種委員會。」此亦為後來所設立的「三一九槍擊案真相調查委員會」之法源。我國立法院較明確擁有調查權之法源，主要來自 2004 年 12 月 15 日的大法官解釋釋字第 585 號。^①在此之前，立法院只擁有不完整的調查權（文件調閱權）。^②釋字第 585 號解釋文中陳述：「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊…發揮權力分立與制衡之機能。」這一解釋文等於確立了立法院調查權的完整性，對不配合國會調查聽證之相關人員，得課以罰鍰，並讓立法權與行政權有較明確的分立制衡之關係，可說將臺灣的體制法制上更推向總統制。

法國第五共和的憲法於 1957 年初制定時，並未明文規定國會的調查權或相關權限，稍後於 1958 年確立了國會的某種調查權，讓國會有權針對特殊問題組成委員會調

註① 其主要目的為解釋「三一九槍擊案真相調查委員會」是否違憲。「三一九真相調查委員會條例」，在大法官作成解釋前，行政部門即宣布其違憲，拒不執行，且使用所謂的「抵抗權」，在不給經費、不給人力支援，並通令全國各機關不得提交文件，使真相調查實際上處於癱瘓狀態（見楊日青，「我國國會尊嚴有待加強」，國政評論（臺北：財團法人國家政策研究基金會，2005 年 6 月 30 日），憲政（評）094-069 號）。

註② 詳情請參閱 1993 年 7 月 23 日大法官釋字第三二五號解釋文。

查。^⑤國會成立調查委員會的目的是為了收集特定事實、或公共服務事業 (services publiques)，或國營事業之經營管理的相關資訊，以作為向所屬國會提出報告之基礎。^⑥關於國會調查權的規定在法國已歷經多次修法，權責更加完備與清晰，例如委員會的存在期限不得超過六個月、組成調查委員會的人數不得超過 30 名國會議員、其所欲調查之相關事實已進入司法程序者，則不能再組調查委員會等等，故委員會僅能算是暫時性的組織。

根據統計，自 2002 年到 2007 年，法國所成立的調查委員會數量不多，例如「狼在法國山區出沒對畜牧業的影響之調查委員會 (2002 年)」、「熱浪對健康的影響調查委員會 (2003 年)」、或「釋放羈押在利比亞的保加利亞醫護人員的可能性評估之調查委員會 (2007 年)」等等。^⑦從名稱上來看，不難明白調查委員會設立的主要目的是在瞭解行政政策的適當性，與提供政策可能性的評估，或者為提供政策的建議，故發展出後續追蹤的制度設計，立法權與行政權之間的關係比較像是相互協助而非分立制衡。

不過，法國雖然經過多次修法，逐步擴充國會組成調查委員會的相關規範，但國會的調查權仍未受到憲法規範而有所確立，故法國於 2008 年 7 月 23 日的修憲案中，新增關於國會調查權的內容，分別在憲法第二十四條之一：「國會議決法律案、監督政府施政與評估公共政策。」及憲法第五十一條之二：「議會兩院為執行憲法第二十四條之一之監督與評估任務，有權於各自院內成立調查委員會，以便依法收集資訊。」^⑧除了修憲之外，亦於 2011 年再次新增聽證制度的相關規範，以增加國會監督的客觀與公正性。^⑨

總結來說，法國在法規中授予國會某種調查權比我國早，但一直限於是行政法令。兩國近年才將國會調查權的賦予提升至憲法位階 (我國 2004 年，法國 2008 年)，但我國賦予的理由是「發揮權力分立與制衡之機能」，而法國則是「監督與評估」行政作為。在精神意涵上，前者有類總統制之行政立法權力分立制衡之邏輯，後者則近似內閣制行政立法權力融合，但為求兼顧國會的監督審議之職能，故發展出「後續追

註⑤ 依據 1958 年 11 月 17 日的第 58-1100 號行政法令 (Ordonnance)。“Ordonnance”此譯為「行政法令」，原意為「行政權頒布暫代法律之命令」，與“Décret”、“Arrêté”不同，後者相對近似我國憲法體系下之行政命令。但或許不宜與行政命令混淆。見呂炳寬、徐正戎，*半總統的理論與實踐*，頁 473 (第 13 條譯文)。

註⑥ 法國所謂「公共服務」(services publiques) 包山包海，定義與我國頗有出入，涉及範圍廣及於與公權力負有直接責任或間接監督責任之「服務」。有關調查權涉及之範圍的更詳細論述，請參閱陳淳文關於公共服務與行政契約系列研究。

註⑦ 2002-2007 年法國國民議會共組成過 9 個調查委員會，相關資訊請參考 Commissions d'enquête parlementaires sous la XIIIe législature (2002-2007)，網址：http://fr.wikipedia.org/wiki/Commission_d%27enqu%C3%AAte_parlementaire_en_France。

註⑧ 法國憲法如標示為「Article 37-1」者，本文譯為「第 37 之 1 條」，以別於「第 37 條第 1 項」。

註⑨ 2011 年 2 月 3 日再次修正 1958 年的第 58-1100 號行政法令第 6 條，成為第 2011-140 號法第 2 條，此法案關乎國會監督功能之加強。請參閱共和國公報：http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/divers/Loi_2011_140_03022011.pdf。

蹤」的制度設計。另就實例運作上來看，我國確實也較偏向展現出行政與立法分立制衡的理想，特別是大法官的釋憲文明確指出，立法院的調查權是制衡行政權的一種方式，法國則較偏向處理內政事務的問題。因此，在未來監督能量之發揮而言，仍是以近似總統制權力對等制衡下的國會調查權屬性為強。所以，純就憲法制度規範面賦予的調查權而言，臺灣國會可蘊藉的監督能量是強過法國的。

（三）信任與不信任案之提出權

國會對內閣可以提出不信任案，或表決內閣所提出的信任案，主要是內閣制的特質；但一般來說「不信任案」的設置較為普通，且可視為是國會監督行政的終極武器。因為「不信任案」的通過即是倒閣，內閣被迫要做相應的改變，或選擇解散國會，透過重新改選訴諸民意之裁決。但「信任案」則另透玄機，如果總理提出，內閣獲得「信任」支持，則表示國會掣肘的力道要弱，而以配合行政推動政策為主軸；這個權限就不是為國會「監督」而設計，反而是為鞏固內閣在國會中的穩定多數地位而安排。^⑧實際上，臺、法兩國憲法對這兩種的有無安排，就有明顯的差異。簡言之，我國憲法僅授予立法院得提出不信任案，法國憲法則不僅有國會不信任案提出之規範，亦有「信任案」之設計。

關於立法院得提出不信任案之規定，可見於《中華民國憲法》增修條文第三條第二項第三款：「立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出 72 小時後，應於 48 小時內以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於 10 日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。」

相較於臺灣，法國則有信任案與不信任案兩種制度設計；而在信任案方面，又可分為兩個部分，分別規定於《第五共和憲法》第四十九條第一項，以及第四十九條第三項。前者規定：「總理得就其施政計畫，或於必要時，就整體施政報告，經部長會議審議後，向國民議會提出對政府的信任案 (la responsabilité du Gouvernement)。」單就憲法中的文字意涵來看，政府應有完全的信心來爭取國會的同意，例如龐畢度總理即是如此認為；^⑨就政治運作上來看，歷任總理在上任之初多會向國會提出施政計畫，以尋求國會的支持，但不一定會要求國民議會予以投票。但在「左右共治」時期，信任案卻會被提出以獲得通過，例如 1986 年第一次左右共治時的席哈克總理，於上任之初立即向國民議會提出施政報告，並要求國會對其信任投票，結果是以 292 票支持、245 票反對，通過信任案。因此可說是藉此信任案投票，讓總統任命的總理可以展示國會多數支持的力量，而較有效地推動政府的施政。這樣的信任投票使得即使在左右共治時，法國體制仍擁有行政與立法權力融合的機制存在。這或是法國一直以「理性化國

註⑧ 請參見 Pierre Delvolvé，「法國的行政權及其監督：以左右共治時期為中心」，頁 87-95。

註⑨ 請參見 Maurice Duverger, *Le système politique français* (Paris: PUF, 1996), pp. 301-304. 及張台麟，*法國政府與政治*（臺北：五南圖書公司，2007 年 9 月），頁 33。

會」的理念來「抑立法揚行政」的相關作為之一。^⑩

信任案的第二部分，憲法第四十九條第三項規定：「總理經部長會議審議後，得於國民議會針對財政法草案或社會安全財政法草案投票質押政府責任。在此情形下，此草案視為通過，除非在 24 小時內有不信任案之動議提出，並依本條前項之規定進行表決。此外，總理可在每一會期適用此一程序於其他的一個法律草案或提案。」由於第四十九條第三項是一種附帶信任案的強迫法案表決之制度設計，在實際運作上也確實造成法國國會必須配合政府作為之影響，而降低監督甚或控制改變政府之力量；因此 2008 年的修憲才將該項限定為僅適用「財政法草案或社會安全財政法草案」，政府得將其質押政府責任。至於其他性質的法案，每會期僅適用一個法律草案或提案，如此以降低質押政府責任以求法案通過的可能性。這樣的規定，表面上雖給予國會表決表意的機會，但實質上是近乎強迫國會多數表態同意的作為，可說仍是在維持行政立法權力融合的思維邏輯上，並非強化國會平行監督力道的設計。甚且有學者將第四十九條第三項解讀為政府規避國會監督的利器，國會監督在此完全使不上力。^⑪

法國在「不信任案」方面，則規定於第四十九條第二項：「國民議會得依不信任案 (motion de censure) 之表決以決定政府之去留。此項不信任案需經國民議會至少十分之一議員之連署，始得提出。動議提出 48 小時後，始得舉行表決。不信任案僅就贊成票核計，並須獲得國民議會總席次之半數以上支持始能通過。除本條第三項所規定之情形外，個別國民議會議員在同一常會會期中簽署不信任案不得超過三次，在臨時會期中則不得超過一次。」

由於第四十九條第二項關於不信任案提出的規範是較嚴格的，因此法國史上也唯有一次倒閣成功的經驗，那就是 1962 年 11 月間，龐畢度總理因國民議會提出不信任案而政府總辭。

由上述可知，法國信任案的發動可以有兩個時機，一是在新總理上任之初，另一則是在任期中，希望國會一定要通過政府所提出的法案。但上任之初的信任案至今沒有失敗的紀錄；在任期內，信任案失敗的機率也很低。至於不信任案，則需考量有效票的計算規則與提出的時間與次數限制等多重條件限制，顯示此一雙重制度規範，表面上看起來是給予國會更多的監督機會，實際上卻隱藏對行政權的保障，依然展現其「理性化國會」制度設計之精神。

總結來看，法國的信任案，必須由政府發動，請求國民議會對政府信任，意在獲取國會的支持，其本質上是較推向「內閣制」運作方式的規定；而信任與不信任案並行的制度設計，其實並非強化國會監督的依據；臺灣雖然沒有信任案的相關規定，但

註⑩ 由於第四共和中，國會經常倒閣，導致政潮頻仍，因此第五共和的憲政制度設計以「理性化國會」為基礎，希望國會能盡量減少對行政權的干預。

註⑪ 1965 年至 1987 年間，左派和右派皆曾針對 20 個法案使用了 36 次憲法第四十九條第三項來通過法案。1988 年亦有 2 次。1989 年秋季的院會會期中 (10 到 12 月)，當時的羅卡政府針對 4 個法案就連續使用了 13 次該憲法第四十九條第三項來通過法案，造成國會議員極大的不滿與批評。請參見張台麟，法國政府與政治，頁 59。

就國會監督而言，反而是表示國會和內閣沒有融合的制度設計，國會站在內閣對立面，衝突力強，而不易產生融合一體的信任支持關係。再就「不信任案」而言，臺灣提出的連署門檻較高（臺 1/3、法 1/10），且提出次數受較嚴格的限制，能產生的監督能量，反而較法國又弱了一些。^⑳

所以，就「信任案 (la responsabilité du Gouvernement)」的規範而言，臺灣並無此制度設計，反而表示監督力道可以較法國為強；但就「不信任案」的規範比較，臺灣限制較法國為嚴，能釋放的監督能量，可能較法國就差些。

（四）彈劾權

臺灣與法國兩國國會皆得對總統提出彈劾案，可以說是對行政權的另一種強力監督的武器，但兩國規定不太一致。我國的彈劾權原先屬於監察院，修憲後則屬於立法院，但須由立法院決議後送請大法官審理才能生效，法國的彈劾案則是由國民議會議長主持最高彈劾法庭 (La Haute Cour) 予以宣告。兩國憲法關於彈劾權的規範詳列如下。

臺灣部分可見諸於《中華民國憲法》增修條文第四條第七項：「立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，聲請司法院大法官審理…。」

法國則詳細規範於《第五共和憲法》第六十八條第一項：「總統未履行其該盡之義務，並且明顯違反總統職務之事項時，始得被免除職務 (déstitution)。總統被免除職務由國會組成之最高彈劾法庭予以宣告。」^㉑最高彈劾法庭之籌組提案經國會兩院之一通過後，須立即送交國會另一院，並於 15 日內予以議決 (第六十八條第二項)。該法庭由國民議會議長主持。法庭應於一個月內以秘密投票方式予以表決。各項議決若經國會各院或最高彈劾法庭所有成員三分之二多數通過，表決結果立即生效 (第六十八條第三項與第四項)。^㉒

註 ⑳ 有研究指出，臺灣過去的立委選舉制度使倒閣權形同虛設 (請參見蘇子喬，*法國第五共和與臺灣當前憲政體制之比較：動機、結構與結果之研究*，前引文)，而 2008 年採用新的選舉制度所產生的第七屆立法委員，在實際面向上，至今也未有欲使用此職權的任何跡象。故本文認為，就規範面來看，臺灣在此面向上所能產生的監督能量，較法國弱一些。

註 ㉑ 本譯文為參考吳志中之翻譯，詳見吳志中，「法國憲法之豁免權與國家元首」，*臺灣國際研究季刊*，第 3 卷第 1 期 (2007 年 1 月)，頁 141~142。本條另有學者譯作：「共和國總統僅於明顯違背其職務而未盡其應盡義務時始得被免除職務。」請參見張台麟，*法國政府與政治*，頁 367。

註 ㉒ 第六十八條之規定是否就是一般認知中的「彈劾」(impeachment)，其實學界尚有爭議。認為此條並非等同於彈劾權的原因是，就嚴格的公法程序而言，法國總統解職的程序因為沒有司法權力的介入，因此並不符合公法的規定，是故法國第五共和並沒有英美的元首或政府首長「彈劾」制，抱持此種看法的學者如 Michel Verpeaux、Olivier Beaud 等。故本文僅能以第五共和總統「撤職」(déstitution) 程序對照之。有興趣者可自行參閱 Olivier Beaud, "La controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du Président de la République Pour une autre interprétation de l'article 68 de la Constitution," *Revue Française de Droit Administratif* (Paris: Dalloz, 2001), pp. 1187~1211. 及 Michel Verpeaux, "Le faux impeachment à la française, ou la nouvelle combinaison du pénal et du politique," *La Semaine Juridique Edition Générale*, No. 15 (11, Avril, 2007), p. 141.

若從「發動彈劾」的門檻上來看，依據憲法增修條文，我國的彈劾程序為立法委員二分之一提案、三分之二決議後送請大法官審理。門檻之高不在話下，對於彈劾的事由，憲法雖無明文限制，但門檻高、程序多皆是導致彈劾難以發動的重要原因。然而，大法官會議比較接近法國憲法委員會的性質（亦即訴請常規司法裁判），與法國的最高彈劾法庭性質上不太相同。法國的最高彈劾法庭是一種國會自組的特別法庭，其中並無司法權介入，審理彈劾案的過程比較近似於「政治審判」，因此以較高的表決門檻作為限制，避免動輒撤換總統。但從另一個角度來看，我國的做法或許也可以說是司法權的伸張。

在彈劾權的使用上，法國是由國民議會議長主持最高彈劾法庭，較具審理上的主導權，此為與我國有明顯差異之處。但就憲法條文的規範上來看，法國對彈劾權的行使條件及程序顯然較我國更為嚴苛及複雜一些。所以就彈劾權的制度規範所能放射的監督能量而言，本文認為臺、法各有千秋，是難以判斷高下的。

（五）罷免權

罷免權是我國憲法中較獨有的制度，兩國中僅我國有對總統之罷免權，法國《第五共和憲法》中則無罷免權的相關規定。

我國關於罷免權之規定可見於《中華民國憲法》增修條文第二條第九項：「總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。」

罷免權雖常是備文，不見得實際會使用；但明文規範於憲法中，成為國會可以發動制衡總統的權力之一，應可視為是監督能量的強化；而法國沒有此設置，臺灣相對在此制度面向上的監督能量，可算勝出。

（六）釋憲權

我國申請大法官釋憲的門檻為現有立法委員的三分之一，單就提請的人數門檻來看，我國確實高很多。雖然大法官的候選人名單需要立法院同意，與法國的指定人選的權力相比，仍舊略遜一籌，但這也強化了行政、立法、司法分立制衡的基礎，使我國立法院一旦決議提請大法官釋憲，則立法借助司法之力對行政權的制衡力道是不可小覷的。^⑤

依據《第五共和憲法》六十一條之規定，「共和國總統、總理、國民議會議長、參議院院長、60 名國會議員或 60 名參議院議員，可提請憲法委員會申請釋憲。」由條文中可知，法國申請釋憲的門檻是相對寬鬆的，總統、總理、國會兩院的議長都可以

註⑤ 例如民國 85 年 5 月，立委丁守中為了加強國會對國防部的監督，減少軍中層出不窮的採購弊案，寫了六千多字的釋憲申請文理由，並獲得跨黨派的 124 位委員連署支持，提請大法官會議釋憲。大法官會議在該年 7 月 24 日做成釋字第 461 號決議文，文中認為參謀總長應到立法院備詢。

提請釋憲，而 60 名議員之人數規定，以法國共有 577 位國民議會議員來看，其實也算是只要少數議員即可對國會三讀通過法律提請憲法委員會釋憲（1/10 左右）。此外，憲法委員會由 9 名委員組成，總統、國民議會議長、參議院議長各可任命三名委員，就行政權與立法權競逐的面向上來看，由於憲法委員會的委員通常與任命者有著志同道合的法律觀點，國會似乎擁有較高的潛在監督能量。但憲法委員會依憲法之規定，在法律尚未公布前，需主動審理法律的合憲性，基於志同道合的法律觀點，議會很少通過可能違憲的法律；再基於國會議長有任命憲法委員會委員的權限，故憲法委員會在法律經國會三讀通過後，再宣告法律違憲的機率，權力邏輯上是不大的。再者，由於議員提請釋憲的門檻不高，較可能的情形，反而成為擺平議會內部政治角力的制度設計，而非為了監督行政部門的作為。

綜合而言，法國國民會議議員申請釋憲的門檻雖遠較我國立院為低（1/10 vs. 1/3），但就釋憲案提出所可能產生的監督行政效果而言，臺灣立法院協同司法權的力量是高於法國的。

（七）公民投票提案權

我國立法院擁有公投提案權始於公投法的規定，後經大法官釋憲獲得確認。公投法第十六條第一項規定：「立法院…認有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院院會通過後，交由中央選舉委員會辦理公民投票…。」大法官釋字第 645 號的解釋文亦肯定立法院有此權力。^⑦依此項規定，立法院的公投提案在院會通過後，即可交付公投，不需經公民連署，是實質的提案權，法國則仍須經公民連署，監督力道似弱些。

法國憲法中對於公投的規定有兩種，分別在第十一條的一般法律公投（le référendum législatif），以及第八十九條的修憲公投（le référendum constituant）。以本文所關心的一般法律公投案，2008 年的修憲新增第十一條第三項規範：「國會五分之一的議員提案以及十分之一公民的連署即可依法律提案進行公民複決。」^⑧顯示國會與總統皆有公民投票的提案權，但國會須搭配公民連署，較之於總統可主動提交的權力仍是有所落差。

但就法理上來說，公投雖然是直接民主的展現與實踐，但就國會監督權的完整性

註⑦ 大法官釋字第 645 號解釋文：一、公民投票法第十六條第一項規定：「立法院對於第二條第二項第三款之事項，認有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院院會通過後，交由中央選舉委員會辦理公民投票。」旨在使立法院就重大政策之爭議，而有由人民直接決定之必要者，得交付公民投票，由人民直接決定之，並不違反我國憲政體制為代議民主之原則，亦符合憲法主權在民與人民有創制、複決權之意旨；此一規定於立法院行使憲法所賦予之權限範圍內，且不違反憲法權力分立之基本原則下，與憲法尚無牴觸。

註⑧ 依據《第五共和憲法》第十一條：「共和國總統須依政府在國會期間所提之建議，或國會兩院之聯合建議（並於政府公報刊載），將有關公權組織、有關國家經濟或社會政策及公共事務之改革，或有關國際條約之批准，雖未牴觸憲法，但足以影響現行制度之運作者，提交公民複決。如公民複決案係由政府提議，政府應至國會兩院提出報告，並予以討論。」

來看，其實是對國會權力的一種斷傷。因為公投是國會將其監督權讓渡給全民的一種方式，而全民是否能有效監督行政權，無論在法理上或在實踐上其實都有一定的難度，所以公投最後反而經常成為總統對抗國會監督的手段，在法國更是屢見不鮮，例如戴高樂總統就是將總統改為直接民選交付公投成功而聞名於世，自此也開始其不斷動用公投以達到政治目的的執政過程。

因此，總結來看，公投提案權在我國立院雖是實質的，但因公投也是對國會權力的剝奪，因此是否就是對行政監督較佳的力量，則尚難定論。所以臺、法就此公投提案權上，監督力道強弱難論。

（八）糾舉權

法國憲法對政府閣員之刑責有所規範，故有共和國司法院（la Cour de justice de la République）之設置，審理政府閣員的刑責。^⑧該法庭由 3 名最高法院法官、6 名參議員、6 名國民議會議員組成（第六十八條之二）。這是法國獨特的制度設計，我國並無由立法委員組成可審理政府閣員刑責的法院，僅有國會調查權的行使，政府閣員的彈劾與糾舉都須交由監察院行使，故在糾舉權上，法國的制度賦予國會的監督能量可說是大於我國的。

經由前文所述，臺灣與法國憲法中所賦予國會的各項監督權力之比較，本文整理出兩國在這些制度規範面向上，可能具備監督能量的強弱對比，呈現在表 2 中：

表 2 臺灣與法國國會憲政法制面的監督能量評量表

憲政法制制度面向	臺灣	法國	監督能量評量
質詢權	有（規定較有國會自主意涵）	有	臺優
調查權	有（援引權力分立制衡而設）	有	臺優
信任案	無	有	臺優
不信任案之提出	有（限制多些）	有	法優
彈劾權	有	有	難以判斷
罷免權	有	無	臺優
釋憲權	有	有	臺優
公投提案權	有	有	難以判斷
糾舉權	無	有	法優

資料來源：作者自製。

表 2 中顯示，在放射監督能量的各項憲政制度面向上，以數量計，臺灣在所列出的 9 項中，有 5 項評比為較強（質詢權、調查權、信任案權、罷免權及釋憲權），法國則只有「不信任案」及「糾舉權」提出之規範，在監督能量釋放上，優於臺灣。在「彈劾權」方面及「公投提案權」，本文未敢妄下定論。

註⑧ 《第五共和憲法》第六十八條之一的“la Cour de justice de la République”，另有學者譯為「共和彈劾法庭」，詳見張台麟，法國政府與政治，頁 368。

再就「質」的方面而言，這些制度規範背後展現的精神，臺灣在質詢權方面賦予國會自主安排議程之權力，且明示政府「備詢」之責任；在調查權上，更援引「權力分立制衡」為賦權之依據，再加上沒有「信任案」之設置，整體呈現的是較總統制傾向的行政立法權力分立制衡的設計，所以也可能因此不太鼓勵倒閣之發生（不信任案），傾向定期交由選民做仲裁。最後，在「釋憲權」的表現上，臺灣顯然是相對審慎許多，且大法官能獨立提出解釋文，某種程度能強化監督的力道；而法國的憲政規範，質詢權是「監督行政」，但保障政府「答詢」的權力，「調查權」的設置未呈現分立制衡之論述，加以「信任案」的安排，而對「不信任案之提出」採取較寬鬆之做法，多少呈現的是傾內閣制的精神；也就是不以權力分立制衡為監督力道來源，而以議會中的反對黨做為監督軸線，故「不信任案」提出門檻實不需太嚴，因為執政黨通常為議會多數，如果推行的政策未太乖離，應不致讓反對黨得以策反執政黨同志，而通過「不信任案」。所以，綜合比較起來，臺灣立法院在憲政規範上涉及監督的制度面向，不論質與量，所能釋放的監督能量，還是強過法國的國民議會。

二、國會的運作規則

國會監督整體制度面向比較的第二部分為國會的實際操作規範。本文比較臺灣立法院與法國國民議會運作規則之差異，比較項目包括：國會議員是否為專職？或可兼任其他職位之相關規定、議員任期的規範、國會每年的會期長度，以及國會議程設定之相關規定等四個項目。在比較的基礎上，臺灣以 2008 年選出的第七屆 113 位立法委員之立法院，與法國以 2007 年選出的第十三屆 577 位議員的國民議會為對象。

（一）議員專／兼職規定

國會議員可否兼任其他行政職位，通常是區分一國的憲政體制屬於總統制還是內閣制的重要判準之一；如就國會的監督能量來看，專職的議員比兼職的更能聚焦關注國會事務，也因而能釋放更大的監督能量。下文即分述臺灣與法國在此方面的規範。

我國關於立委不得兼職的規定可見於《中華民國憲法》第七十五條，該條規定：「立法委員不得兼任官吏。」憲法中雖僅規定不得兼任官吏，但這也適用於不得兼任其他地方行政公職，以及其他國營事業董事等職（《立法委員行為法》第十一條）。

法國《第五共和憲法》中並未明確規範議員不得兼任其他職位，僅於憲法第二十三條政府篇章中規定：「政府閣員不得同時兼任國會議員、全國性之職業團體代表及其他公職或專門職業。」故憲法的規範中僅確立議員不得兼任閣員。不過，依據 2000 年所修訂的《國民議會組織法備忘錄》，國會議員不得同時身為參議院、國民議會議員與歐洲議會議員，僅能就三者選取其一；但對其他由選舉而產生的職位，則能於五種職

位（大區議員、省議員、巴黎市議員、科西嘉議員、市鎮議員）中選擇其一兼任，⁷⁹且某些地方行政職責不在此限。⁸⁰雖然議員不得兼任政府其他公職、司法機構之成員、國營企業以及其他與國家直接相關之私人企業之職位，但可兼任政府委任為期不超過六個月的暫時性委員會之成員。根據統計，以目前 577 位議員而言，具有地方行政兼職者，比例高達 84%。⁸¹

總結來看，我國憲法明定立委不得兼任官吏，也意含不得兼任地方行政職，顯示憲法期許立委能專注於其職務上。就國會監督的角度來說，這種較要求議員專職的制度設計，是較能含蘊監督能量的。而法國則允許議員可以兼任部分地方行政職，在實務上確實也令法國議員必須分散部分精力關注於地方事務。因此，法國《第五共和憲法》的制度設計，似乎並未期許議員需絕對專注於其議會事務中；在監督能量的蘊藉及釋放上，較臺灣的「專職」導向，就明顯的弱一些。

（二）議員任期

對於議員任期的規定，臺灣與法國議員的規定有所不同，臺灣於 2005 年的修憲案中確立第七屆立委的人數及任期，法國《第五共和憲法》其實並未明確規定議員任期的長短，僅於第二十五條規定：「國會兩院之任期、議員名額、議員薪俸、候選資格、無候選資格，及不得兼任之規定，由組織法明定之。」以下分述《中華民國憲法》增修條文與法國《選舉法典》對議員任期之規定。

我國第七屆立委任期之相關規定可見於《中華民國憲法》增修條文第四條第一項：「立法院立法委員自第七屆起 113 人，任期四年，連選得連任……。」對於立法院被解散後的補選規定，則於第四次修憲的憲法增修條文中有所規範。⁸²

法國《選舉法典》對議員任期之規定為：「國民議會共有 577 位議員，由全民直選產生，任期 5 年，如遇總統發動解散國會，則得因應改選。」⁸³

註⁷⁹ 2000 年 4 月 5 日修訂《國民議會組織法備忘錄》第 16 條。五種職位原文為大區議員（conseiller régional）、省議員（conseiller général）、巴黎市議員（conseiller de Paris）、科西嘉議會議員（conseiller à l'Assemblée de Corse），以及居民超過 3,500 人的市鎮議員（conseiller municipal d'une commune d'au moins de 3 500 habitants）。「conseiller」此詞泛用於許多職位，例如外交官職銜中，法國的「conseiller」我國稱為「秘書」，此處譯為「法式地方自治」之議會議員。

註⁸⁰ 例如：區議會議長（Président de conseil régional）、省議會議長（Président de conseil général），或市長（Maire）等等。

註⁸¹ 統計自法國國會官方網站所發佈之 577 位議員資料，網址：http://www.assemblee-nationale.fr/qui/xml/liste_alpha.asp?legislature=13。

註⁸² 其內容為：「總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。但總統於戒嚴或緊急命令生效期間，不得解散立法院。立法院解散後，應於六十日內舉行立法委員選舉，並於選舉結果確認後十日內自行集會，其任期重新起算。」

註⁸³ 見《選舉法典》第 LO119 條 *et seq.*（LO 為組織法之縮寫，詳見：http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=1E0E8A3D8493781F4C4843EF903F9FD0.tpdjo12v_2?cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20110709）。改選之規定可見於《第五共和憲法》第十二條第一項及第二項：「若國民議會為總統諮詢總理及兩國會議長後宣布解散，需於宣告後的二十至四十天內重新選舉。」

總結來說，從臺、法憲法位階對議員的任期規範而言，臺灣是直接明言「任期四年」，雖然因倒閣而解散國會的補選規定也同時訂於憲法增修條文中，但目前似仍是備位性質。⁸⁴而將國會議員任期入憲，並不符合一般內閣制的慣例，如法國憲法中即未規定任期，而是透過組織法規定於《選舉法典》內，且保留「因應解散而改選」的但書，從中可嗅出倒閣與改選似非少見的情況，故於憲法中不硬性規定任期，由授權組織法規範的方式來保留制度的彈性。因此，雖然臺、法於制度規範上對議員任期，都留有任期變動的空間，但從法律的位階性來看，臺灣已將任期明文規定於憲法中，法國則仍是規定於組織法中，多少可看出兩者對議員任期的彈性程度或有不自覺的差異認知及相應規範。基此，本文認為這多少也顯示我國憲政設計背後權力分立制衡思考的強勢地位，所以議員的固定任期亦入憲呈現；而法國則仍是有內閣制下，以行政立法權力融合為前提的思考；如有不合，就是倒閣及可能改選，國會任期自無須硬性規定於憲法中。

就國會監督能量而言，議員任期寫入憲法的制度設計，展現的是較傾總統制下國會平行制衡行政權的強勢監督力道；反之，議員任期較不明確保障，就比較傾內閣制，而以配合行政為優先，視行政作為所反映的民心向背，才能展現監督力道。相較之下，臺還是略優於法。

（三）會期長度

國會的會期長度可以視為國會放射其監督能量的時間面向，比如開會時間長，監督能量也大一些，反之，則小一些。同時，如果召開的難度高一些，也意味著對國會權力的某種節制，較不利監督能量的釋出。臺灣與法國憲法中對國會會期的長度皆有規定，但對於召開臨時會的條件則有比較大的差異，分述如下。

我國對於立法院會期的規定可見於《中華民國憲法》第六十八條：「立法院會期，每年兩次，自行集會，第一次自 2 月至 5 月底，第二次自 9 月至 12 月底，必要時得延長之。」此外，若依總統之咨請，或立法委員四分之一以上請求，則可召開臨時會（《中華民國憲法》第六十九條）。

法國對於國會會期之相關規定可見於《第五共和憲法》第二十八條至第三十條。內容包括：國會自行召開常會，日期自 10 月第一個工作日至六月最後一個工作日止（第二十八條第一項）、國會兩院自行召開常會之日數不得超過 120 日，國會兩院可自行訂定議會之週數（第二十八條第二項）、會議之日期及時間，由兩院議事規則定之（第二十八條第四項）等等。此外，總理得決定召開追加會議日。⁸⁵對於召開臨時會的規定，則規定於憲法第二十九條與第三十條。第二十九條第一項規定：「國會得應總理或國民議會全體過半數議員之請求，就某一特定議案，召開臨時會。」臨時會的會期

註 84 從 1997 年第 4 次修憲以降，在 2000 年至 2008 年的少數政府期間，確有醞釀倒閣之聲，但中途倒閣從未真正發生，因此實際面向上使用到此條文的機率目前為零，故本文認為此條文仍為備位性質。

註 85 《第五共和憲法》第二十八條第三項：「總理於諮詢當事議院議長後，或該院半數議員，得決定召開追加會議日。」

至多不得超過 12 日（第二十九條第二項）。惟總理得於休會後一個月內，得要求再次召開臨時會（第二十九條第三項）。以及：「國會除自行集會者外，其臨時會之召開與休會，均依共和國總統命令（décret）為之（第三十條）。」⁸⁶

總結而言，從憲法規範上看來，我國立法院的總計會期較法國短 1 個月；但我國並未規定常會集會日數之上限，如果以常會開會 8 個月 240 天計（2 月至 5 月，9 月至 12 月），扣除 70 天左右的週末假日，工作天少算也有 170 日。法國則於憲法中特別規定不得超過 120 日，顯示法國憲法對國會集會的規範較為嚴格。就臨時會的召開條件來看，我國憲法僅規定可依總統咨請，或者立法委員四分之一以上之請求，便可召開臨時會；法國憲法卻詳細規定需總理或國民議會全體過半數議員之請求，且需為討論某一特定議案，才能召開。尤有甚者，若臨時會為應國民議會之請求而召開，則會期不得超過 12 日。「第五共和《憲法》第二十九條第三項與第三十條」，更賦予總理及總統召開臨時會的權限。由上可知，法國憲法對國會會期的規範較之臺灣而言，其實有較多的限制。換句話說，其監督能量的釋放也因此受較大的節制。

（四）議程設定之相關規定

臺灣與法國對國會議程設置有明顯不同的規範，臺灣立法院對其議程享有法定的自主權，政府無從干涉，⁸⁷且憲法中並未有議程設定之相關規範，有關規定出現於《立法院職權行使法》中；法國則基於過去第三、第四共和的歷史發展經驗，於憲法中規範國會議程設定之原則，分述如下。

根據《立法院職權行使法》第二章第八條有關議案審查之規定為：「政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會，提報院會朗讀標題後，即應交付有關委員會審查。」其他有關總統赴立法院做國情報告，或行政院院長的施政報告，均由程序委員會排定相關議程。⁸⁸

法國對於國會議程設置，主要規範於《第五共和憲法》第四十八條，2008 年修憲後的重要內容詳述如下。

在議程安排方面，《第五共和憲法》規定：國會可自訂議程，但在每四週的議會會期中，有兩週的議程需由政府決定，審議程序需照政府所訂次序為之（第二項）、議程中至少應有一週優先用於監督政府施政和評估公共政策（第四項），⁸⁹以及每週應至少保留一次會議，以供國會議員質詢及政府答詢之用（第六項）等等。2008 年的新版憲法，之所以會這樣明定每 4 週中，有兩週由國會安排議程，就是基於過去政府強勢主

註⁸⁶ “décret”指中央行政權發布之行政命令，僅共和國總統與總理得發布之。

註⁸⁷ 政府在此指的是法規上的行政部門，但政府會透過政黨運作安排議程，是不成文規範，非法制規定。

註⁸⁸ 參見《立法院職權行使法》第二章之一的第十五條之二及第三章第十六條。

註⁸⁹ 2008 年修憲後，《第五共和憲法》第二十四條新增第一項：「國會議決法律案、監督政府施政，與評估公共政策」。故於第四十八條新增國會議程設置之相關規範。

導議程設定，⁹⁰而國會各方面均太弱，2008 年的修憲委員會乃決定要強化國會各方面的能力，包括此議程設定之規範。⁹¹

總結而言，在議程設置的規範上，我國立法院擁有完全的自主權，而法國 2008 年最近一次的修憲雖將國會對議事自主的權力有所擴充，但較之於臺灣的議事完全自主仍舊有落差。而議程的自主性安排，也是國會能強力監督的制度象徵之一，臺灣在這方面，至少制度上擺出了「自主」的架勢。

經由前述有關臺灣與法國國會當今相關的運作規則，本文將兩國的制度設計對國會監督能量影響的評量，整理如表 3：

表 3 國會的運作規則監督能量評量表

比較項目	臺灣	法國	評量
議員專／兼職規定	專職	可兼任部分地方行政職（目前84%兼職）	臺優（較專職）
任期	4年（憲法明列）	5年（但得隨時改選）	臺優
會期長度	共8個月（每年2次，第一次自2~5月底，第二次自9~12月底，工作約170日）	9個月（每年的10月1日~6月30日，但兩院自行召開常會之日數不得超過120日）	臺優
議程設定	立法院程序委員會排定之	國會可決定一半	臺優

資料來源：作者自製。

從表 3 整體看來，臺、法兩國國會現今運作規則的各方面，都顯現臺灣立法院蘊含的監督能量要優於法國；尤其議員的專兼職方面，臺灣較明確的規範為專職；而法國的寬鬆規定，讓議員兼地方行政職成為長久以來的普遍現象，在國會能用心監督的力道自然大受影響。

三、國會的資源配置

國會的資源配置是了解裝備國會監督能量的重要面向。本文將國會資源配置分為國會組織架構及人力資源配置，與國會輔助單位兩個類目；其中，國會輔助單位所討論的是具有研究潛力的機構，因為這些機構能夠成為議員諮詢的對象，對國會的監督能量有所助益。臺灣與法國在國會的資源配置上呈現諸多差異，分述如下。

（一）國會組織架構與人力資源配置

我國的立法院下設有秘書處、議事處、預算中心、法制局、國會圖書館、議政博

註⁹⁰ 2008 年修憲前的《第五共和憲法》第四十八條第一項規定：「國會兩院之議程應優先審議政府所提草案，及為政府所接受之議員提案。」但從最後通過的法律案來看，大半都是原先政府的提案（估計近九成）。

註⁹¹ 廖達琪於 2008 年 9 月赴法訪談兩位修憲委員會委員，一位是 Guy Carcassonne（巴黎十大的公法教授：Professeur des universités en droit public à l'université Paris-X Nanterre），另一位是 Olivier Duhamel（巴黎政治學院的公法教授：Professeur des universités en droit public à l'Institut d'études politiques de Paris），均強調這一強化國會之修憲動機。

物館、人事室、中南部服務中心、公報處、總務處、會計處與資訊處，共有 12 個部門（相關資料請參閱附錄 1）。其中，會計處、人事處、秘書處、議事處、公報處與總務處是僅具行政功能；預算中心、法制局、國會圖書館與資訊處較具有提供諮詢意見或服務之能力；中南部服務中心與議政博物館則具有服務功能。

以人力配置而言，雖有些單位，並無明確法律規定之人力，但依《立法院組織法》對各職級人員之編制規定，統合起來計算，屬於議事性質的人力員額可在 717 到 784 人之間，行政性質的為 374 到 381 人，研究性質則為 1,097 到 1,849 人，其他安全警衛為 142 到 174 人，總計是 2,330 到 3,188 人之間。研究性質的人力資源配置，可說占最大宗（47%~58%之間）。^⑩如果再以立委 113 人帶入計算，平均下來每人可分 9 到 16 的研究人力（不包括委員個人助理）。

法國國民議會之下則有 5 個一般部門（占 80%員額）與 21 個專門部門（占 20%員額），根據國民議會《辦公室內規（Règlement intérieur）》第 5 條規定，公務員法定員額上限為 1,349 人，不含約聘人員。^⑪除國民議會辦公室外，尚有總秘書處、總務主事秘書處、國會計算機中心、多媒體資訊與溝通服務處、公報處、圖書檔案處、人事處等等。^⑫國民議會下的 21 個部門又可分為立法類部門（services législatifs）、行政類部門（services administratifs）與共同類部門（services communs）三大類。其中，共同類部門的事務由國會總秘書處與會計主任秘書處共同決定。同樣根據所呈現的統計資料，立法類部門目前占國會組織架構的 45%、行政類占 50%，行政與立法聯合類占 5%；國會公務員的目前人力配置的狀況為：有 80%的公務員為一般行政公務員，例如秘書、主任等等，約 1,080 人；有 20%的公務員屬特殊行政公務員，例如警衛、工友、技工、駕駛等等，約 280 人，另有約聘人員近百人。合計總數約為 1,450 人。^⑬

如將立法類視為研究人力，目前人數約為 507 人（見附錄 2），再除以 577 位議員人數，每人可分配研究人力僅約 1 人左右；如果以聘滿的 1,349 人計算，乘以 45%立

註 ⑩ 請參見廖達琪，「議會幕僚的質與量」，頁 9。

註 ⑪ 《Règlement intérieur》為經《國民議會議事規則》授權（主要為第 17 條），由國民議會辦公室自行訂立行政人員組織方式。

註 ⑫ 國民議會辦公室（Bureau de l'Assemblée nationale）等於是國民議會做為一個機構的「理事會」或「董事會」，亦即最高內部行政決議單位，由議員自行互選組成，三位總務主事 *questeurs*（議員互選產生）亦然。

註 ⑬ 引自國民議會官方網站所附之便於查詢國會相關資訊的出版品之連結（網址：http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/），但《國民議會組織法規備忘錄》本身並非法典，只是國會出版品的一項，所謂“fiche”亦非法規條文，只是類似「主題單元」的單位。此外，這些組織內部的人員數量經常變動，本文在這部分的資料上無法做到立即反應現狀，僅能以最近期發布的資料統計做為比較分析的標的，但國會下的組織架構在法國算是相對較穩定的，因此資料的精確性會較高。此外，關於兩議會辦公室就內部規範的改變，法國常年都有「反國會」（*antiparlementarisme*）的聲浪，希望國會能有所改革，例如常年擔任國會文官之 Georges Bergougnous 教授經常對此發表一些看法。近期（2011 年）其受國民議會之邀，發表一篇關於議員利益衝突迴避的文章，若有興趣者可參見其歷年來的諸多著作。另由於國會近年通過大量無法落實之法律，因此反國會的聲浪在第五共和一直塵囂甚上，例如學者 Jean-Marie Pontier 對第五共和國到底在做什麼有許多批判，有興趣者亦可自行參考其文章。

法類，所得為 607 人，除以 577 位議員，仍是 1 人左右的輔助研究人力。

（二）國會輔助機構－研究單位

臺灣立法院的國會輔助機構中具有研究能力者主要有四個，分別是預算中心、法制局、國會圖書館以及資訊處；前三者於《立法院組織法》有明列其職掌為研究與分析等事項，資訊處則為立法院主要的資訊處理單位，並負責建置各類資料庫與系統，具有輔助研究之功能。⁹⁶

法國的國會組織架構中並未有國會層級的研究單位，因為法國的國會僅在每個常設委員會下設置專屬的秘書處與其他服務部門（例如立法評估部門與數據評估部門等等），以求盡力提供委員會所需要的協助。但由於 2008 年的修憲將國民議會常設委員會的數量由 6 個提升至 8 個，目前國會尚未調整其編制，故於國會網站上所呈現的專屬秘書處之名稱與數量仍為 2008 年修憲前的編制（相關資料請參閱附錄 2）。

就國會的資源配置來評量臺、法國會的監督能量，綜合整理如表 4。

表 4 國會的資源配置監督能量評量表

比較項目	臺灣	法國	評量
國會組織架構（部門數）	12個	21個	難以判斷
總人力配置	2,330~3,188人	約1,450人	臺優
議員平均分配研究人力	9~16人	約1人	臺優
國會輔助單位－研究單位	4個，獨立於委員會之外	無特別規定，但原則上於每個常設委員會下皆配置研究單位	難以判斷

資料來源：作者自製。

總結來說，臺灣與法國的國會對輔助機構的設計有所不同，臺灣有法律明文規定預算中心、國會圖書館、法制局以及資訊處為具有研究潛力，並有提供議員諮詢服務的功能；法國則無此類獨立的國會研究機關，僅將具有立法評估、數據分析等專業之公務員配置於常設委員會下。比較起來，臺灣的做法比較近似美國國會的設計，而法國以委員會為中心，配置研究人力的設計，對委員的專業服務效能上，可能不見得差；但以人力資源的配置而言，法國實遠遜於臺灣，尤其是屬立法研究性質的人力，臺灣每位立委平均有 9 到 16 人，法國僅有約 1 人之服務，能產生的監督力量，高下立判。

肆、委員會層次的制度監督能量

委員會是國會中審議法案的必要組織，因此，委員會所擁有的權力與相關的組織運作規則及資源配置，是國會監督能量來源討論的重點。以下乃針對臺、法委員會的

註⁹⁶ 各部門詳細執掌，請參考《立法院組織法》第十九之一條、第二十條、第二十一條及第二十二條。

權限、運作規則及資源配置做比較。

一、委員會所擁有的權限

委員會所擁有的權限是委員會是否具有影響力的基礎。臺灣立法院委員會權限的法源基礎有三個來源，分別是《中華民國憲法》第六十七條第一項與第二項：「立法院得設各種委員會，各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。」《立法院各委員會組織法》第二條：「各委員會審查本院會議交付審查之議案及人民請願書，並得於每會期開始時，邀請相關部會作業報告，並備質詢。」以及《立法院職權行使法》第八條第二項：「政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會，提報院會朗讀標題後，即應交付有關委員會審查。但有出席委員提議，20 人以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀。」

這些規定顯示立院設委員會有自主性，且對於要審議的法案，一定是院會交付；而院會的議程安排則是程序委員會訂定。可說法制上，政府無權要求議案得排入委員會議程。

法國對國會委員會的權限之相關規定則可見於法國《第五共和憲法》第四十三條以及《國民議會議事規則》第四十五條，但憲法所賦予常設委員會的權力在 2008 年的修憲案中有所更動，而議事規則中關於委員會的權限也於 2009 年有所增修。

修正後的憲法第四十三條第一項為：「法律草案及提案應交由議會兩院常設委員會審議，國會常設委員會不得超過八個。」第四十三條第二項修正為，「若政府或受理提案的議院要求提交特別委員會審議者除外。」留給政府介入的彈性空間。而法國《國民議會議事規則》於 1994 年時，才明文規定：「若委員會要求，部長需到委員會備詢。」⁹⁷ 2009 年才新增：「每個委員會辦公室可舉辦聽證會，並可要求一位政府成員到場。」⁹⁸

總結來說，就常設委員會的權限來看，臺灣的委員會設置數量由國會自主，法國則是憲法規定最多 8 個；而在委員會審查議案方面，臺灣亦是展現國會自主精神，而法國則是留給政府介入空間。在要求政府官員出席委員會備詢（或聽證），臺灣在憲法上一開始就賦權，法國是 1990 年代以後才以國會內規規範。如前所述，有自主性的國會是較傾總統制之設計，正常狀況下，能釋放監督制衡的能量比傾內閣制的國會要大一些；而由臺、法對國會委員會賦權的情形看來，臺灣常設委員會的監督能量應略勝一籌。

二、委員會的運作規則

我國立法院委員會的編制皆屬常設委員會，目前的數量是 8 個。委員會的性質如為常設，並力求與行政機關對等平行（見表 5），就多少有推動國會審查專業化的企

註⁹⁷ 1994 年 1 月 26 日，依照第一五一號決議文修改之。

註⁹⁸ 2009 年 5 月 27 日，依據第二九二號決議文增設第四十五條第二項。

圖，也是較傾總統制的設計。就實際運作上的意涵來看，臺灣的第七屆立委因人數的減少，常設委員會從過去的 12 個（4th-6th 屆）減少為 8 個。《立法院各委員會組織法》中詳細規範各委員會的各項運作規則，例如各委員會法定的參與人數為 13 至 15 人、各黨團在各委員會席次，依政黨比例分配之、每個委員僅能參加一個委員會，各委員會於每年首次會期重新組成等等。⁹⁹其他較細緻的操作規定，如委員會的領導體系，於組織法中也有詳細規定，例如組織法第三條之四規定：「立法院各委員會置召集委員二人，由各委員會委員於每會期互選產生。」第四條：「各委員會會議，以召集委員一人為主席，由各召集委員輪流擔任。但同一議案，得由一人連續擔任主席。」第四條之一：「各委員會之議程，應由輪值召集委員決定之。」與第五條：「各委員會會議，於院會日期之外，由召集委員隨時召集之。」而依據立法院國會圖書館所發布的資料，目前每個委員會的平均參與人數為 14.125 人。

法國則是鑒於第三、第四共和時期國會兩院中之委員會過多，嚴重影響立法程序與政府施政及穩定，因此，法國《第五共和憲法》第四十三條特別規定了國會常設委員會不得超過 6 個。不過，為了因應時勢變遷，2008 年最新一次的修憲案中，如前文所提及，已再度將常設委員會的數量由 6 個提高為 8 個。法國《國民議會議事規則》對每個常設委員會的參與人數並無規定，只對特別委員會人數有所規定。議事規則中對常設委員會內部組織架構之規範，亦有清楚的規定，諸如《國民議會議事規則》第三十九條第二項：「各常設委員會皆設辦公室，內有主席一人、副主席與秘書各四人，由議員互選之。財政、總體經濟與預算控制委員會任命一位總報告員（*rapporteur général*）。」¹⁰⁰第三十八條第一項：「每個議員僅能參加一個常設委員會，但可以參加非其所屬之常設委員會之集會。」以及第三十七條第一項：「委員會每年於開議前依黨團比例重新組成。」

法國對委員會的集會有比較特別的規定，可見於議事規則第四十一條第一項：「院會進行時，除為完成排入議程之文案審查，常設委員會不得集會。」及第四十條第三項：「於各委員會會期外，國會議長或該委員會主席經該委員會辦公室同意後，得請求集會。但於通告集會時間 48 小時前，經當事委員會半數以上委員請求，則取消或延後集會。」此為法國特殊的國會運作規範。依據國會官方網站所發布的 8 個委員會成員之名單，目前每個委員會的平均參與人數為 72.125 人。

註 99 相關法規請參閱《立法院各委員會組織法》第三條、第三條之一第一項、第三條之一第二項及第三條之三。

註 100 財政、總體經濟與預算控制委員會為單一委員會，也是法國傳統上最重要的常設委員會。

表 5 臺灣與法國常設委員會名稱與參與人數

臺灣 ^㉑		法國 ^㉒	
內政委員會	15人	外交委員會	73人
外交及國防委員會	13人	軍事國防委員會	69人
經濟委員會	15人	經濟事務委員會(2008新增)	73人
財政委員會	15人	財政、總經及預算控制委員會	73人
教育及文化委員會	13人	文化及教育委員會	71人
交通委員會	15人	領土修正與發展委員會(2008新增)	72人
司法及法制委員會	13人	國家憲法、立法及一般行政委員會	73人
社會福利及衛生環境委員會	14人	社會事務委員會	73人
總計113人		總計577人	

資料來源：作者自製。

總結來看，臺灣與法國國民議會的委員會皆為常設委員會，且數量皆是 8 個；而從命名上，也可看出與行政機關有某種對等平行的意味，這些均展現了傾總統制的風格。但由於法蘭西有 577 位國民議會議員，故每個委員會的參與人數較我國高出許多 (72 vs. 14)，議事效率上，頗啟疑義。不過，臺、法國會委員會的組成方式皆依黨團比例分配席次，每位議員也都僅能參加一個常設委員會；此外，由於兩國議員對委員會的參與，皆是每年重新選擇一次，顯示兩國的制度設計並未給予資深委員得以優先選擇參與委員會的權力，也並不鼓勵議員常待在一個委員會，以培養其專業性。臺、法這些運作規定，又較疏離於總統制中培養委員會的委員專業審議的發展傾向。

最後，臺灣與法國委員會的運作規則有一顯著差異，即委員會是否對其集會時間享有主導權？臺灣立法院的各委員會於院會期間（每週二、五）不開會，於院會日期之外的集會，得由召集委員隨時召集之，顯示委員會對其開會時間享有絕對自主權；法國的常設委員會則不能私自集會，且會期中的集會時間需由國民議會指定，會期外的集會限制也多。因此，就此面向上來說，臺灣的委員會享有較大的自主權；就監督能量的放射而言，應是較優的。

綜合起來，臺、法國會委員會運作規則監督能量的評量整理如表 6。

註^㉑ 《立法院組織法》第十條：「立法院依憲法第六十七條之規定，設下列委員會：一、內政委員會。二、外交及國防委員會。三、經濟委員會。四、財政委員會。五、教育及文化委員會。六、交通委員會。七、司法及法制委員會。八、社會福利及衛生環境委員會。」

註^㉒ 資料來源為法國國民議會官方網站所發布之各常設委員會名單統計而成，但對於特別委員會的人數則另有規定，網址：<http://www.assemblee-nationale.fr/13/commissions/commissions-index.asp>。

表 6 委員會的運作規則監督能量評量表

比較項目	臺灣 ^㉞	法國	評量
委員會數目	8個常設委員會	8個常設委員會	臺、法平手
法定組成人數 實際組成人數	13~15人 平均14.125人	沒有法定人數 平均72.125人	臺可能較優；因70多人議事，難以有效
組織方法	依黨團比率分配 ^㉞	依黨團比率分配 ^㉞	臺、法平手
領導系統	1.設召集委員2人 2.召集一人為主席，輪流擔任 3.議程由輪值召集委員決定	1.各委員會皆設辦公室，內有主席1人、副主席與秘書各4人，由議員互選之 2.財政委員會、總體經濟與預算控制委員會可任命一位共同報告員	難以判斷
委員會召開主導權	委員會	國會	臺優
參與規則	1.每一委員以參加一委員會為限 2.各委員會於每年首次會期重新組成	3.每一委員以參加一委員會為限 4.委員會每年於開議前新組成	臺、法平手
資深制	否	否	臺、法平手

資料來源：作者自製。

以上，就整體委員會的運作規則所顯示的體制特質，臺、法均是形似總統制常設委員會的安排，但實質精神卻頗有差距；或者說，兩國在這方面均展現了「半總統制」的混雜特質。

三、委員會的資源配置

常設委員會審議法案的最大資源就是國會公務員的挹注，因此，公務員的專業程度及數量對委員會審查法案及執行監督工作有深遠影響。

由於臺灣是五權分立的國家，設有考試院專門負責公務員的甄補，故立法院院內的國會公務員亦直接由國家考試任用，並依公務員專長與職等進行職務分配。立法院的各委員會，依《立法院各委員會組織法》，可以配置的幕僚員額在 90 人至 96 人間，均為公務人員，即經國家考試晉用；具有一定之專業背景，這一部分的員額，8 個委員會總計為 720 人至 768 人。

由於法國並未有考試院之制度設計，故國會公務員任用的相關施行細則與公務員

註^㉞ 相關法規請參閱《立法院各委員會組織法》第三條之四、第四條、第四條之一以及第五條。

註^㉞ 依我國立法院全球資訊網之資訊，第七屆立法院共有 3 個黨團，分別為：國民黨、民進黨與無黨團結聯盟。

註^㉞ 依法國國民議會網站之資訊，目前國民議會共有 4 個黨團。分別為：UMP (Union pour un Mouvement Populaire)、SRC (Socialiste, radical, citoyen et divers gauche)、GDR (Gauche démocrate et républicaine) 與 NC (Nouveau Centre)。資料來源：法國國民議會官方網站，網址：http://www.assembleenationale.fr/13/tribun/xml/effectifs_groupes.asp。

培訓機制皆授權由國會自訂，包括公務員的地位與聘用相關事宜，不歸「公職」(fonction publique)管轄。因此國民議會中，國家公務人員 (fonctionnaires de l'État) 之聘用是以國民議會辦公室決議之《內部規範》(Règlement intérieur) 為依據。^⑩國會公務員的招考可簡單分為兩類，分別是一般行政人員與特殊行政人員。其中，一般行政人員又可分為 5 類，專業行政人員則又可分為 21 類。可以提供議員諮詢服務的公務員，主要是一般行政公務員中的行政部門主管，以及特殊行政人員中的報告分析師。行政部門主管的主要工作是立法相關的業務，或是提供議員法律或技術援助，也可協助議員對政府行為的控制，報告分析師的工作內容為國會內所有的書面報告 (相關資料請參閱附錄 2)。由於前文已經提及，法國的國會人力資源之分配，為將公務員配置在與國會常設委員會同名的秘書處，及其他相關服務部門中，故委員會的幕僚就是該委員會底下的相關部門，根據國會組織圖中所呈現的，這些部門皆屬於「立法類部門」(相關資訊請參閱附錄 2：法國國會組織圖)，依據國會官方網站所發布人員資料統計，這些部門目前共有 507 位公務員。

總結，就幕僚人數來看，臺灣的委員會可設置的幕僚人數之法定員額高於法國，但兩國的幕僚人員均算專業。綜合就幕僚人數及專業而言，臺灣的還是勝過法國的。

表 7 委員會的資源配置監督能量評量表

比較項目	臺灣 ^⑪	法國	評量
幕僚人數	法定員額為各委員會可設置 90~96 人，總計 720-768 人	法定員額上限為 607 人 (1,349*45%)，目前為 507 人	臺優
幕僚專業程度	由國家招考，為公務人員	由國會招考，為公務人員	臺、法平手

資料來源：作者自製。

綜合委員會的權限、運作規則及資源配置的情形，進行臺、法監督能量的比較，在權限方面，臺灣以「國會自主」較能貫徹地展現在對委員會的設置及議程安排上，因而勝出；在運作規則方面，臺灣也以委員會自身具議事召開的主導權，因而較能含蘊監督能量；在資源配置方面，臺灣的幕僚人數略勝法國一籌，故也是較優的力量。

伍、個別議員資源配置展現的監督能量

個別國會議員的資源配置包括議員的薪資或津貼，以及助理制度等。在議員個人可用的資源對監督的影響上，有學者認為，幕僚人數的提升被視為是議會能力提升的象徵，同時也提高監督活動的頻率；^⑫雖然也有學者認為，國會幕僚功能的發揮不如

註^⑩ 其法源依據為 Loi 2003-710 2003-08-01 art. 60 3, 4, 5 et 6 JORF 2 août 2003。

註^⑪ 相關法規請參閱《立法院各委員會組織法》第十八條、十九條及第二十條。

註^⑫ 請參見施能傑，國會監督與政策執行－美國經驗之研究並兼論我國的發展，頁 80。與 Joel D. Aberbach, "Changes in Congressional Oversight," *American Behavioral Scientist*, No. 22 (1979), p. 509. 及 Alan Rosenthal, "Legislative Behavior and Legislative Oversight," p. 124.

預期。⑩但純從資源配置的角度觀之，較多的人力投入，總是意味監督能量放射的可能性更大一些。臺、法兩國議員的薪資、津貼及助理人數現列表如下：

表 8 臺灣立法院與法國國民議會議員薪資、津貼與助理人數比較表

類別	臺灣⑩	法國⑪
議員薪資（每月）	約186,307.52元（5,755.56美元）	無
議員津貼（每月）	23,289.09元（719.47美元）	基本、居住與職務津貼加總：7,064.84 歐元（9,113.64美元）⑫
年收入（美元）	77,700.32美元（含議員津貼）	109,363.72美元（未扣稅）
GDP比值／每人⑬	GDP：16,423美元／每人 比值：4.731（含議員津貼）	GDP：43,910美元／每人 比值：2.491（未扣稅）
助理薪資／助理津貼	薪資413,274.34元⑭（12,767.2美元）	津貼6,380~9,093歐元（8,230.2~11,729.7 美元） （未用完的金額可以用來聘用該議員所 參與的黨團之秘書）⑮
助理人數限制	立法委員每人得置公費助理8人至14人， 由委員聘用	原則上3人，但可依委員之意調整至1~5 人

資料來源：作者自製。

由上表可知，我國的議員與助理皆是薪資制度。我國議員薪水相對於法國的津貼，算是接近，但如以兩國的個人平均 GDP 做對比，我國議員是平均的近 5 倍，法國為 2.5 倍左右（見表 8）。所以我國還是較高，可以說較鼓勵議員專職投入。至於助理部分，我國配置的人數遠高於法國；雖然目前助理的甄補尚未法制化，個別立委聘用情形差異很大，可說還沒有對助理「專業」的要求，但以「薪資」給付，可說有「專職」之要求。

而法國不論議員或助理均為津貼制度，原因之一是由於「薪資」一詞為全職的國

註⑩ 請參見施能傑，國會監督與政策執行—美國經驗之研究並兼論我國的發展，頁 80。與 Johnson Loch, "The U. S. Congress and the C. I. A.: Monitoring the Dark Side of Government," *Legislative Studies Quarterly*, No. 5 (1980), p. 484.

註⑪ 所有立法院數據為依據 99 年度立法院單位預算案。資料來源為行政院主計處，採用民國 98 年之平均每人 GDP 值。臺灣立法委員的補助津貼以 99 年度立法院單位預算案為準，其中未對職務、居住與辦公室有詳細條列。

註⑫ 譯自《國民議會組織法備忘錄》第十七條。內文包含 1958 年設立的補助津貼制度、1975 年設立的助理津貼制度（1997 年更名為「辦公費補助」）與 1992 年設立的地方辦公室支出補助制度。

註⑬ 補助津貼（每月）包含：基本津貼 5,487.25 歐元（7,078.55 美元）、居住津貼 164.62 歐元（212.36 美元）、職務津貼（基本津貼+居住津貼的 25%）1,412.97 歐元（1,822.73 美元）及地方辦公室支出補助 2,742.62 歐元（3,537.98 美元）。

註⑭ 表中的 GDP 比值為將薪資轉換為美金後，乘以 12 個月，再除以 GDP 後所得之值。臺幣匯兌美金為 32.37:1，歐元匯兌美金為 1:1.29。法國 GDP 資料來源為經濟學人網站，採用 2009 年之平均每人 GDP 值（GDP per head）。

註⑮ 依據 99 年度立法院單位預算案。公費助理：413,274.34 元、獎金：51,659.29 元、加班值班費：82,654.87 元、業務費 3,603.19 元。

註⑯ 2009 年 10 月 1 日開始實施；2009 年 7 月 1 日時還是 6,361-9,066 歐元。

會公務員體系所用，故所有的議員及其助理的薪水名目皆以「津貼」為名；另一個原因是，法國認為這些經由選舉而產生的代議士，他們本身應是本著為民服務的志願精神，因此不應領有「薪資」，而只有「津貼」。^⑩直至今天，法國許多公民參政的行動，例如參加公聽會、成為法院的陪審團團員等等，皆是無薪資的，而僅有交通費的補助。

此外，法國國會議員助理職位於 1975 年產生，工作內容可依議員要求而有許多種形式，但是制度的建立有幾個階段。首先是 1953 年國會給予議員秘書費的補助（此補助於 1958 年廢除）。1970 年開始有打字費的補助，直到 1979 年才終被定名為「辦公費」，算是一種特別費，不列入國會議員基本的津貼中。^⑪因此可以說，國會議員助理制度的設立，並非為了協助國會議員在議事監督上的表現，只是協助處理一些辦公室的行政事宜。國會目前會補助議員選區辦公室的花費，議員所聘用的私人助理多半就用來協助其處理選區事務，而非其在國會中的事務。根據國民議會的調查統計，法國議員所聘用的「國會助理」，兼職的情況十分普遍，到選區的「地方助理」則多半是全職。^⑫

以下整理出臺、法在個別議員資源配置的監督能量的評量表：

表 9 個別議員資源配置監督能量評量表

個別議員監督能量面向	臺灣	法國	評量
薪資 (美元)	約5,755.5/月	無	臺優
津貼 (美元)	約719.47/月	約9,113.64/月	法優
助理配置	8~14人	1~5人	臺優
助理薪資/津貼 (美元)	12,767.2	8,230.2-11,729.7	臺優

資料來源：作者自製。

在此面向上，臺灣給國會議員的薪給津貼，總數或不如法國，但已如前述，帶入兩國的平均每人 GDP 做對比，臺灣不見得遜色；在薪資結構的面向上來看，臺灣在制度上是給予「薪資」，比較是認定議員專職的做法，也是較接近「總統制」；而法國則仍是以「兼職」或「志工」的概念給予議員「津貼」，制度上就未展現鼓勵議員專職監督的企圖。再就助理的配置而言，臺灣的數量遠超過法國，專業上則兩國都未講求，但以可放射的監督能量而言，助理人多，總是強一些。

陸、結 論

本文試圖探討比較臺灣與法國兩個被歸類為「半總統制」國家體制的國會監督能

註⑩ 譯自法國國民議會官方網站《國民議會組織法備忘錄》第十七單元之部分內容。

註⑪ 譯自《國民議會組織法備忘錄》第八十三條。

註⑫ 請參見 Patrick Le Lidec, "French deputies, their assistants and the uses of staff appropriations: A sociology of political work," *Sociologie du travail*, Vol. 51, No. 5 (2009), pp. 117~135.

量。本文的理論預設是從「半總統制」的雙元選舉特性出發，國會具有與行政體系某種對立檢核的制度架式，相較於「內閣制」的單元選舉產生以融合行政立法為前提的國會，「半總統制」下的國會在憲政制度設計及安排上，理論上會較純內閣制體系，要強調對行政部門平行制衡的力量，但距離「總統制」下國會在憲政原理上就已確立分權原則的設計，或會有所遜色。也正因「半總統制」體制的混淆，或謂至少雙重性格的存在，所謂「半總統制」國家內部對國會扮演監督角色的看法及相應的制度設計，也很難是一致的。本文從憲政法規制度面比較臺、法兩國國會監督能量的制度安排，就顯現出某種在傾總統制與內閣制之間的拉鋸。

整體而言，臺灣與法國兩個半總統制國家，透過對制度設計所呈現的應然面來看，從國會監督能量的單一向比較而言，臺灣比較接近總統制的國會監督，而法國則比較接近內閣制的國會監督。在兩國立法機構對行政機構的監督能量上，相對來說，臺灣呈現向總統制傾斜的態勢，法國則呈現向內閣制傾斜的樣貌。而經由本文的歸納整理後發現，臺灣對國會監督力量的制度安排，較依「總統制」權力分立的思維在發展，而法國國會似較受「內閣制」權力融合思考之牽制。其中之區分，以本文聚焦的國會整體、委員會及個別議員三大層次，綜所述之如下。

首先，憲政上臺灣賦予國會的權限，包括質詢權、調查權、不信任案之提出權、彈劾權、罷免權及釋憲權等，均展現強化「國會自主」的精神，尤其明文援引「權力分立制衡」來確立國會的調查權；相對的，法國則以獨有的「信任案」來融合行政與立法權力。其次，國會運作的相關規則中，國會開會會期的總長度，臺灣實質上較法國為長；而臺灣立委不得兼其他公職及固定任期的明確入憲，都蘊含權力分立的基調，而賦予了國會議員較專職監督的任務。其三，以國會研究部門的設置及人力配備而言，臺灣也是遠優於法國，且組織設計上頗有美國國會的影子，這也象徵著對國會監督能量提升的安排，法國則較無類似之設計。

再就委員會層次而言，臺灣的國會對委員會設置的數量，或委員會對自身會議的召集，及審議法案的議程安排，都有法規上的完全自主性；法國相對較沒有，尤其議程安排明文規定，政府方仍可主導一半。如果就委員會的資源配置比較，臺灣委員會的幕僚人數是較優於法國的。最後，就個別議員的資源配置相較，臺灣立委的薪資與法國議員的津貼，雖然總量近似，但以兩國的個人平均 GDP 計算對比，臺灣仍是較好，可算對議員專職的鼓勵。尤其在聘僱個人助理方面，臺灣可聘人數遠高於法國；這些也意寓可釋放的監督能量應會強一些。

綜合而論，臺灣的國會監督，從憲政規範、運作規則，再到國會、委員會及個別議員的資源配置等，均較傾向是權力分立視角下的制度安排；相對的，法國則較沒有這樣的思考及制度發展軌跡，而仍是以「行政」較為尊。這不同的思考視角及制度安排，也形塑了臺、法兩國國會的監督潛能，前者就制度配備上展現的架勢，無論如何是優於後者的。

不過，臺、法國會監督的相關制度安排，雖有以上所綜合歸納的相異之處，但在委員會的運作規則方面，兩國是難分優劣的。因為臺灣的常設委員會雖約 15 人左右，

法國則高達 70 人，開會時臺灣委員會看似較有效能；但在委員的參與規則及委員會領導系統的建置方面，都沒有資深制的要求；或可說臺、法國會在制度上，目前均未強化委員會專業及自主的審議監督功能。這多少也顯示「半總統制」下的國會，在與行政平行對立、分權制衡的監督角色，與以配合行政優先，必要時才以「倒閣」為殺手鐮的監督角色間，難以落實在任一處的尷尬。或者說，「半總統制」下的國會，難以避免的共同挑戰就是如何界定自己的監督角色，以及發展相應的制度配套，以放射出成就健康民主的監督能量。

最後，半總統制下的國會監督，純就理論制度面向而言，實有進一步歸類探討的必要，如臺灣與法國的國會，在監督的制度規範上，各自展現不同的風貌，那麼在其他所謂的「半總統制」體系下，如果從國會監督切入，又有哪些不同類型的設計與安排？這些不同制度設計的成因為何？與實際運作的關聯是什麼？對政體穩定的效果為何？對民主品質的影響又是什麼？這些重要議題非本文能答覆，僅提供讀者玩味思索，也期待本文的拋磚終能「引玉」。

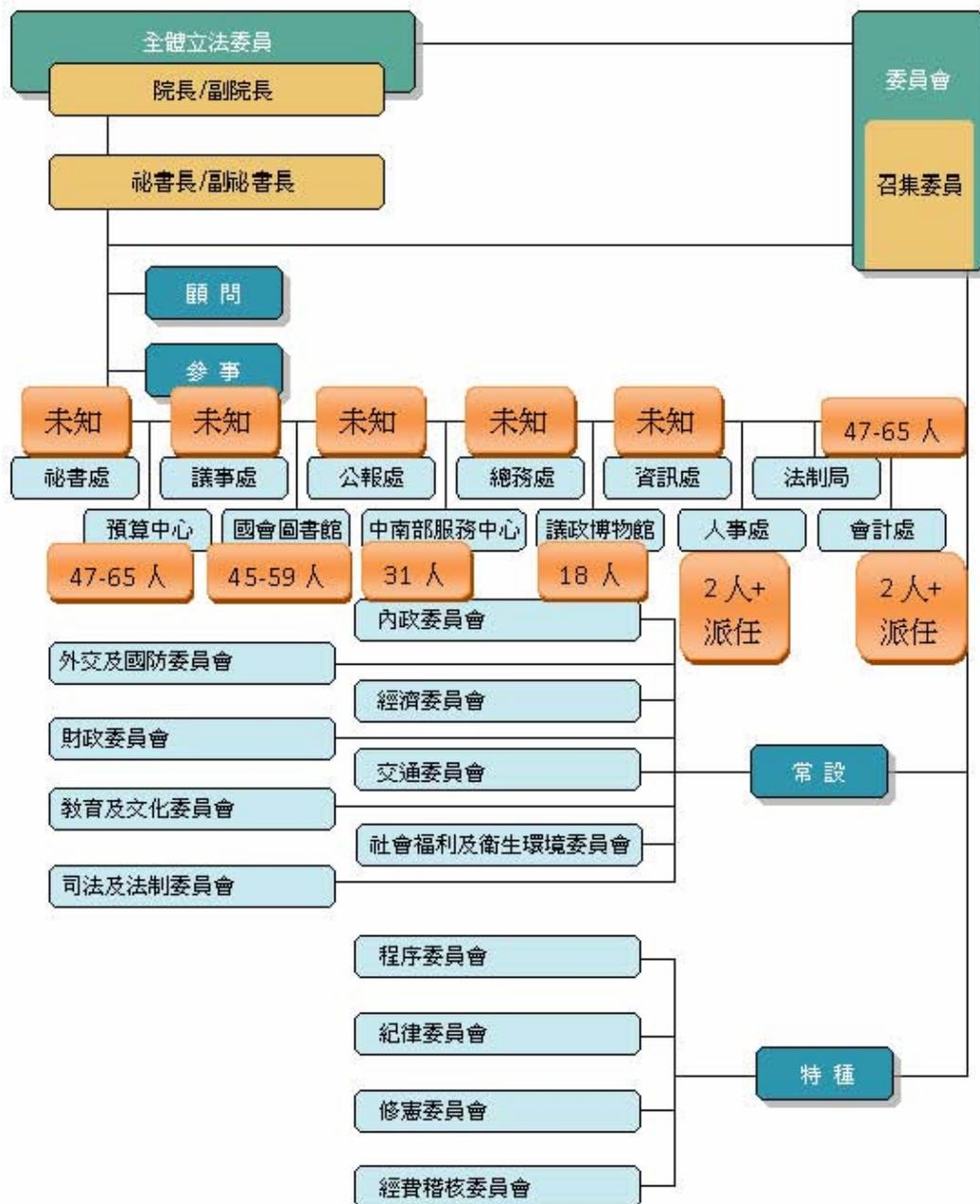
*

*

*

(收件：2012年2月20日，接受：2012年10月12日)

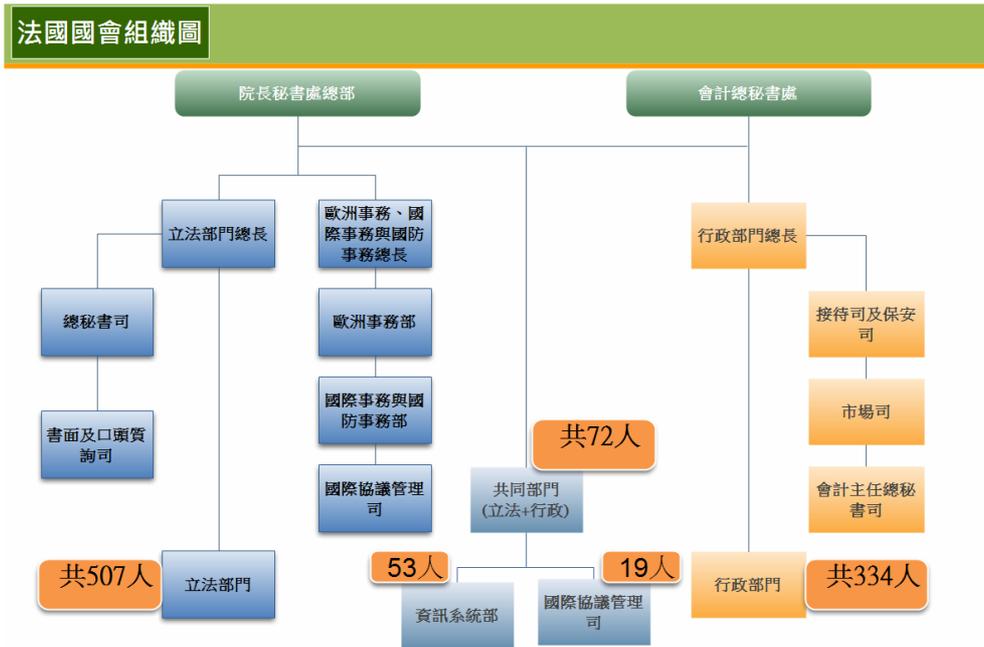
附錄 1 立法院組織圖



資料來源：立法院全球資訊網。

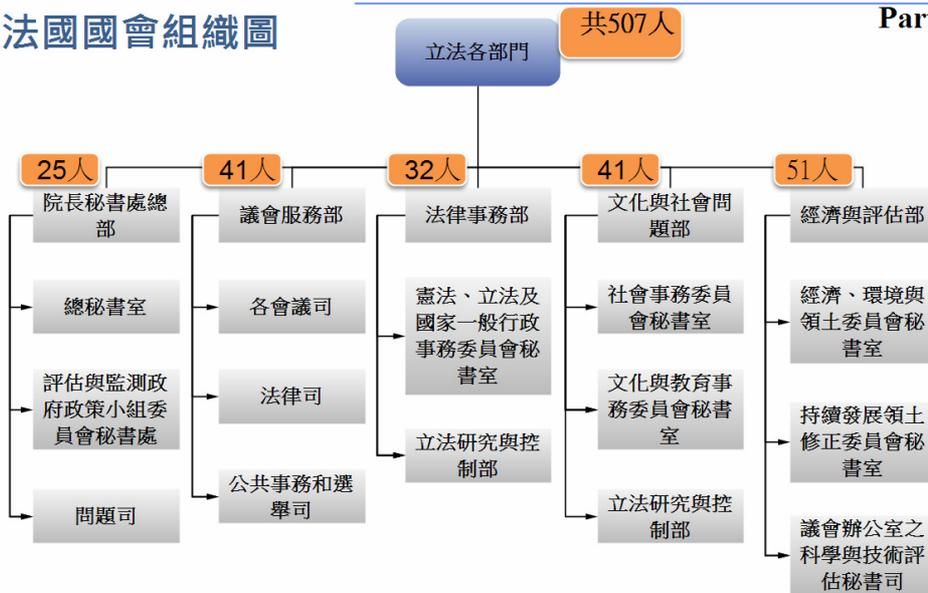
附錄 2 法國國會組織圖

(<http://www.assemblee-nationale.fr/infos/organigramme/>)

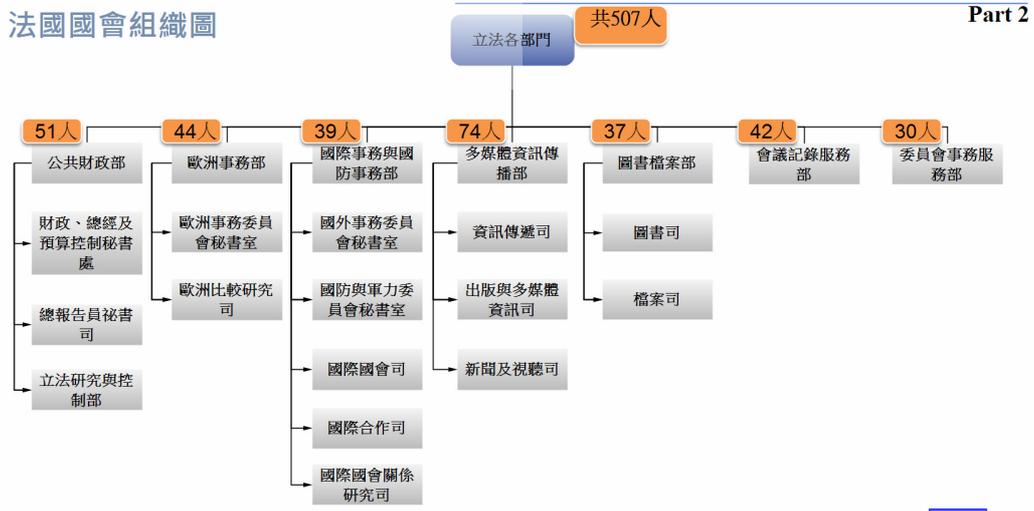


法國國會組織圖

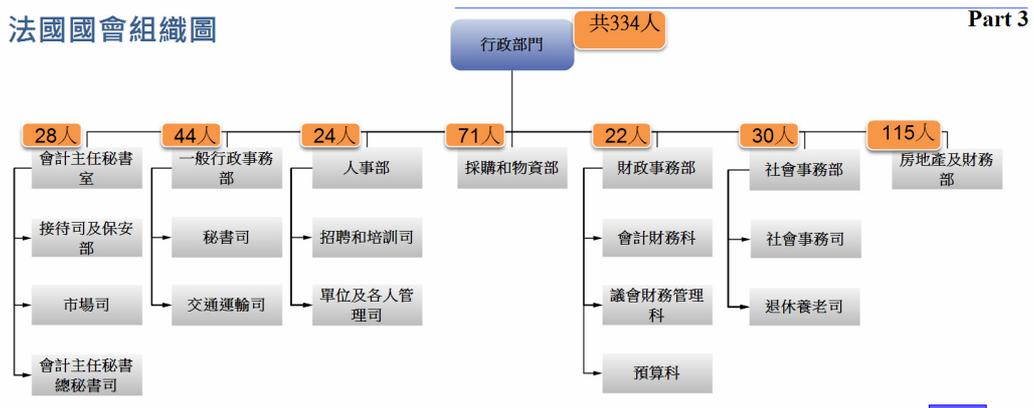
Part 1



法國國會組織圖



法國國會組織圖



資料來源：譯自法國國民議會官方網站。

airiti

Parliamentary Oversight Capacity under A Semi-Presidential System— An Institutional Comparison between Taiwan's Legislative Yuan and the French National Assembly

Da-Chi Liao

Professor
Institute of Political Science
National Sun Yat-Sen University

Yueh-Ching Chen

Candidate
Institute of Political Science
National Sun Yat-Sen University

Cheng-Hsun Li

Candidate
Institute of Political Science
National Sun Yat-Sen University

Abstract

The so-called semi-presidentialism designs a system that popularly elects both the president and the parliament. Under the dual-election design, the parliament theoretically should own more check and balance power than a parliament that gives rise to the cabinet. However, whether the parliament under semi-presidentialism in practice is indeed equipped with more oversight capacity than that of a cabinet system's parliament has been rarely studied in prior literature. This paper tries to study this theoretically

interesting but literarily lacking topic. It compares the semi-presidential systems in both countries—Taiwan and France—from the traditional perspective of institution, with aims to know to what extent have their institutional designs vested the oversight powers unto their parliaments respectively. The institutional designs mentioned here include constitutional laws or enactments that are relevant with the powers and resources delegated to the parliaments, committees and individual legislators. These also include the written rules currently implemented in the parliaments and committees in both countries.

The comparative study carried out in this research will primarily focus on the French National Assembly and Taiwan's Legislative Yuan. Although the French Parliament consists of the Senate and the National Assembly, it is still much similar with the Legislative Yuan in that the means for the National Assembly to elect its senators or the power assumed by which bear some resemblances with those in Taiwan. Therefore, the National Assembly will be the cardinal case for this study. As for the implementations of this research, it focuses on the 7th Assembly of Legislators in Taiwan (113 total) and the 13th Assembly of senators (577 total) in France, as well as the conventional laws for researches.

The result of this study shows that as oversight powers of both parliaments are inspected, Taiwan is closer to a presidential system whereas France to a cabinet system. It also shows that the Taiwan's Legislative Yuan carries far greater oversight powers than France's National Assembly, which more or less suggests, in terms of check and balance power of parliament, the systematic design of Taiwan prones to the presidential system more in comparison to the cabinet proclination in France.

Keywords: Semi-presidentialism, Parliamentary oversight, Taiwan, Legislative Yuan, France, National Assembly

參考文獻

- 《中華民國憲法》
- 《立法院各委員會組織法》
- 《立法院組織法》
- 《立法院職權行使法》
- 《立法院議事規則》
- 《立法委員行為法》
- Delvolvé, Pierre, 「法國的行政權及其監督：以左右共治時期為中心」, 月旦法學, 第 71 期 (2001 年 4 月), 頁 87~95。
- 王業立、羅偉元, 「臺灣的憲政發展與展望」, 收錄於顧長永總策畫、翁嘉禧 (編), 臺灣的發展：全球化、區域化與法治化 (臺北：巨流, 2006 年 7 月), 頁 501~523。
- 朱雲漢, 「法國憲政體制對我國憲改的啓示」, 國家政策雙週刊, 第 73 期 (1993 年 11 月), 頁 3~9。
- 吳玉山, 「合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作」, 收錄於明居正、高朗 (編), 憲政體制的走向 (臺北：財團法人新臺灣人文教基金會, 2001 年 8 月), 頁 165~209。
- 吳東野, 「『半總統制』政府體系的理論與實際」, 問題與研究, 第 35 卷第 8 期 (1996 年 8 月), 頁 37~49。
- 吳志中, 「法國憲法之豁免權與國家元首」, 臺灣國際研究季刊, 第 3 卷第 1 期 (2007 年 1 月), 頁 141~142。
- 呂炳寬、徐正戎, 「選舉時程的憲政影響：從法國經驗談起」, 臺灣政治學會年會暨學術研討會 (臺北：國立政治大學政治系, 2005 年 12 月 10-11 日)。
- 呂炳寬、徐正戎, 半總統的理論與實踐 (臺北：鼎茂圖書公司, 2005 年 1 月)。
- 呂炳寬, 「半總統制的解構與重建—概念、類型與研究方法之檢視」, 中國政治學會暨學術研討會 (臺北：中國政治學會與臺北大學公共行政暨政策學系, 2009 年 11 月 6-7 日)。
- 沈有忠, 「『半總統制』下的權力集散與政府穩定—臺灣與威瑪共和的比較」, 臺灣民主季刊, 第 1 卷第 3 期 (2004 年 9 月), 頁 99~130。
- 沈有忠, 「制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例」, 政治科學論叢, 第 23 期 (2005 年 3 月), 頁 27~60。
- 沈有忠, 「德國威瑪共和的憲法：一個半總統制的個案研究」, 東吳政治學報, 第 24 期 (2006 年 12 月), 頁 163~212。
- 周育仁, 「憲政體制何去何從？—建構總統制與內閣制換軌機制」, 收錄於明居正、高朗 (編), 憲政體制的走向 (臺北：財團法人新臺灣人文教基金會, 2001 年 8 月), 頁 1~26。
- 周陽山, 「半總統制的考驗：臺灣的政黨政治與權力運作」, 華岡社科學報, 第 15 期

(2001年6月),頁15~22。

- 林正義,「立法院監督兩岸協議的機制」,臺灣民主季刊,第6卷第1期(2009年3月),頁169~175。
- 林超駿,「雙首長制新解」,臺灣民主季刊,第6卷第3期(2009年9月),頁215~221。
- 林繼文,「半總統制下的三角政治均衡」,林繼文(編),政治制度(臺北:中央研究院中山人文社會科學研究所,2000年4月),頁135~175。
- 林繼文,「政府體制、選舉制度與政黨體系:一個配套論的分析」,選舉研究,第13卷第2期(2006年11月),頁1~35。
- 林繼文,「共治可能成爲半總統制的憲政慣例嗎?法國與臺灣的比較」,東吳政治學報,第27卷第1期(2009年3月),頁1~51。
- 施能傑,國會監督與政策執行－美國經驗之研究並兼論我國的發展(臺北:臺灣商務印書館,1987年3月),頁80。
- 徐正戎、呂炳寬,「九七憲改後的憲政運作」,問題與研究,第41卷第1期(2002年1月),頁1~24。
- 徐正戎、張峻豪,「從新舊制度論看我國雙首長制」,政治科學論叢,第22期(2004年12月),頁139~180。
- 郝培芝,「法國半總統制的演化:法國2008年修憲的憲政影響分析」,問題與研究,第49卷第2期(2010年2月),頁65~98。
- 張台麟,「法國國會對政府設立機關及任命首長之監督」,問題與研究,第31卷第10期(1992年10月),頁33~42。
- 張台麟,法國政府與政治(臺北:五南圖書公司,2007年9月)。
- 張台麟,「2008年法國修憲內容及其對我國的啓示」,國政分析(臺北:財團法人國家政策研究基金會,2010年2月10日),憲政(析)099-002號。
- 張壯熙,「法國『左右共治』經驗的啓示」,問題與研究,第35卷第1期(1996年1月),頁73~86。
- 張峻豪、徐正戎,「閣揆角色的受限或突破－政黨輪替後我國行政院院長與總統互動之研究」,臺灣民主季刊,第4卷第1期(2007年3月),頁51~108。
- 盛杏澐,「國會議員的代表行爲:研究方法的探討」,問題與研究,第36卷第9期(1997年9月),頁37~58。
- 盛杏澐,「立法機關與行政機關在立法過程中的影響力:一致政府與分立政府的比較」,臺灣政治學刊,第7卷第2期(2003年12月),頁51~105。
- 許禎元、單文婷,「論述我國立法院對行政命令監督之困境」,國會月刊,第37卷第8期(2009年8月),頁22~31。
- 郭正亮,「尋求總統和國會的平衡:雙首長制對臺灣憲改的時代意義」,問題與研究,第35卷第7期(1996年7月),頁56~72。
- 陳宏銘,「超越總統制與內閣制二元對立的選擇－探求『四權半總統制』的時代性」,

- 臺灣政治學年會暨學術研討會（高雄：臺灣政治學會，2004 年 12 月 18-19 日）。
- 陳宏銘，「『少數政府』下總統的權力運作和突圍策略：臺灣半總統制經驗的探討」，*中華行政學報*，第 4 期（2007 年 6 月），頁 157~182。
- 陳清雲，「我國行政命令之國會監督機制」，*軍法專刊*，第 55 卷第 2 期（2009 年 4 月），頁 16~50。
- 陳敦源、楊婉瑩，「從美國議員任期制度的發展看臺灣的國會改革」，*國家政策季刊*，第 4 卷第 2 期（2005 年 6 月），頁 57~88。
- 黃秀端，「少數政府在國會的困境」，*臺灣政治學刊*，第 7 卷第 2 期（2003 年 12 月），頁 1~46。
- 黃秀端，「雙首長制中總統的角色－臺灣與波蘭之比較」，*轉變中的行政與立法關係學術研討會*（臺北：東吳大學政治學系，2010 年 5 月 13-14 日）。
- 黃秀端，「境外協定與國會監督」，*臺灣民主季刊*，第 7 卷第 1 期（2010 年 3 月），頁 145~155。
- 黃英哲，*歐洲整合與會員國國會之互動：以法國國會監督歐盟立法為例*（臺北縣：淡江大學歐洲研究所碩士論文，2001 年）。
- 黃偉峰，「從歐美經驗論立法院在兩岸經貿協商之監督角色」，*臺灣民主季刊*，第 6 卷第 1 期（2009 年 3 月），頁 185~189。
- 黃德福，「少數政府與責任政治：臺灣『半總統制』之下的政黨競爭」，*問題與研究*，第 39 卷第 12 期（2000 年 12 月），頁 1~24。
- 黃德福、蘇子喬，「大法官釋憲對我國憲政體制的形塑」，*臺灣民主季刊*，第 4 卷第 1 期（2007 年 3 月），頁 1~49。
- 楊日青，「我國國會尊嚴有待加強」，*國政評論*（臺北：財團法人國家政策研究基金會，2005 年 6 月 30 日），憲政（評）094-069 號。
- 楊婉瑩，「英國國會委員會之地位與角色」，收錄於陳建年、周育仁（編），*國會改革與憲政發展*（臺北：國家政策研究基金會，2002 年 12 月），頁 329~353。
- 楊婉瑩，「立法院委員會的決策角色：以第三屆立法院為例」，*問題與研究*，第 41 卷第 4 期（2002 年 7 月），頁 83~113。
- 楊婉瑩，「臺灣與美國國會委員會：結構功能比較」，收錄於楊日青等編著，*兩岸立法制度與立法運作*（臺北：韋伯文化國際出版有限公司，2003 年 1 月），頁 317~357。
- 雷飛龍，*英國政府與政治*（臺北：臺灣商務印書館，2010 年 3 月），頁 288~298。
- 廖達琪，*立法院衝突現象論衡*（高雄：復文出版社，1997 年 9 月）。
- 廖達琪，*議會幕僚的質與量*，「活力議會，飛揚臺北－臺北市議會第十屆議員就職週年慶論壇」引言稿（臺北：台大政治系與臺北市議會，2007 年 12 月 25 日）。
- 廖達琪，「議會改革－『賦權』與『剝權』兩條路線的競合」，*臺灣本土法學雜誌*，第 104 期（2008 年 3 月），頁 140~157。
- 廖達琪，「國會議員生涯類型變遷與民主體制的取向分析－以臺灣第二到第七屆立法院

- 爲例」，東吳政治學報，第 28 卷第 2 期（2010 年 6 月），頁 49~96。
- 廖達琪、李承訓，「國會監督兩岸事務－花拳繡腿或真槍實彈」，臺灣民主季刊，第 7 卷第 1 期（2010 年 3 月），頁 133~144。
- 潘彥豪，「我國行政與立法關係之研究－憲法本文與現行制度之比較」，蘭陽學報，第 6 期（2007 年 5 月），頁 113~126。
- 蔡榮祥，「比較憲政工程下的臺灣『半總統制』經驗」，臺灣本土法學，第 103 期（2008 年 2 月），頁 112~127。
- 鍾國允，「法國 2008 年修憲中行政權之轉變」，第二屆半總統制與民主學術研討會（臺中：東海大學政治學系，2011 年 3 月 26 日）。
- 蘇子喬，法國第五共和與臺灣當前憲政體制之比較：動機、結構與結果之研究（臺北市：政治大學政治系碩士論文，2000 年）。
- 蘇子喬，「是不是『半總統制』？哪一種『半總統制』？－『半總統制』概念界定爭議的釐清」，半總統制與民主學術研討會（臺北：臺灣大學政治學系與中央研究院政治學研究所籌備處，2010 年 6 月 5 日）。
- 蘇偉業，「從權力結構觀比較『總統制』、『內閣制』及『半總統制』」，中國政治學會年會暨學術研討會（臺北：中國政治學會，2005 年 10 月 1-2 日）。
- 顧忠華，「國會監督在兩岸關係中的角色」，臺灣民主季刊，第 7 卷第 1 期（2010 年 3 月），頁 157~163。
- Constitution de la République française du 4 octobre 1958（法國第五共和憲法）
- Les fiches de synthèse de l'Assemblée nationale（國民議會組織法規備忘錄）
- Règlement de l'Assemblée nationale（國民議會議事規則）
- Aberbach, Joel D., "Changes in Congressional Oversight," *American Behavioral Scientist*, No. 22 (1979), pp. 493~515.
- Beith, Alan, "Prayers Unanswered: A Jaundiced View of the Parliamentary Scrutiny of Statutory Instruments," *Parliamentary Affairs*, No. 34 (1981), pp. 165~173.
- Beaud, Olivier, "La controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du Président de la République Pour une autre interprétation de l'article 68 de la Constitution," *Revue Française de Droit Administratif* (Paris: Dalloz, 2001), pp. 1187~1211.
- Cheibub, Jose Antonio, "Minority Governments, Deadlock Situations and the Survival of Presidential Democracies," *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 22 (2002), pp. 284~312.
- Coombes, David, *The Power of the Purse: A Symposium on the Role of European Parliaments in Budgetary Decisions* (New York: Praeger, 1975), pp. 364~490.
- Colillard, Jean-Claude, "Une confirmation de l'évolution présidentiel de l'Exécutif," *Revue politique et parlementaire*, 110e année, N. 1045 (Octobre/Décembre, 2007), pp. 7~11.
- Duverger, Maurice, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government,"

- European Journal of Political Science*, Vol. 8, No. 2 (1980), pp. 87~165.
- Duverger, Maurice, *Le système politique français* (Paris: PUF, 1996), pp. 301~304.
- Duhamel, Olivier, "Une Démocratie à Part," *Pouvoirs*, N. 26 (2008), pp. 17~26.
- Elgie, Robert, *Semi-Presidentialism in Europe* (New York: Oxford University, 1999).
- Epstein, David, O'Halloran Sharyn, "Legislative organization under separate powers," *Journal of law economics & organizations*, Vol. 17, No. 2 (2001), pp. 373~396.
- Foillard, Philippe, *Droit constitutionnel et institutions politique*, 14e editions (Paris: Paradigme, 2008), p. 191.
- Loch, Johnson, "The U. S. Congress and the C. I. A.: Monitoring the Dark Side of Government," *Legislative Studies Quarterly*, No. 5 (1980), pp. 477~499.
- Le Lidec, Patrick, "French deputies, their assistants and the uses of staff appropriations: A sociology of political work," *Sociologie du travail*, Vol. 51, No. S (2009), pp. 117~135.
- Lijphart, Arend, "The Comparative Method: The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research," in Louis J. Cantori & Andrew H. Ziegler, Jr. (eds.), *Comparative Politics in the Post-Behavioral Era* (London: Lynne Rienner, 1988), pp. 54~70.
- Lijphart, Arend, "Constitutional Design for Divided Societies," *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 2 (2004), pp. 96~109.
- Linz, Juan J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make A Difference?" in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy, vol. 2 the case of Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 3~87.
- Lenglart, Fabrice, "La réforme des institutions dans le programme présidentiel des Verts," (請參見: "la Convention pour la VIe République", 網址: <http://lesverts.fr/>).
- Montebourg, Arnaud et Bastien François, *La Constitution de la 6e République: Réconcilier les Français avec la démocratie* (Paris: Odile Jacob, 2005).
- Montebourg, Arnaud, "Ce que sera la VIe République en 2007," *Revue politique et parlementaire*, 107e année, N. 1034 (Janvier/Février/Mars, 2005), pp. 123~128.
- Norton, Philip, "Reforming Parliament in the United Kingdom: The Report of the Commission to Strengthen Parliament," *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 6, No. 3 (2000), pp. 1~14.
- Pontier, Jean-Marie, "A quoi servent les lois?" *Recueil Dalloz* (Paris: Dalloz, 2000), pp. 57~63.
- Ponceyri, Robert, "La Cinquième République au risque de l'hyperprésidentialisme," *Revue politique et parlementaire*, 109e année, N. 1044 (Juillet/Aout/Septembre, 2007), pp. 212~225.
- Poceryri, Robert, "L'encadrement du présidentialisme, mission impossible?" *Revue politique*

- et parlementaire*, 110e année, N. 1045 (Octobre/Décembre, 2007), pp. 33~41.
- Rockman, Bert A., "Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight," in Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson, and Malcolm E. Jewell (eds.), *Handbook of Legislative Research* (MA: Harvard University Press, 1985), pp. 519~572.
- Rosenthal, Alan, "Legislative Behavior and Legislative Oversight," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 6, No. 1 (1981), pp. 115~131.
- Roux, André, "La clarification des pouvoirs au sein de l'exécutif," *Revue politique et parlementaire*, 110e année, N. 1045 (Octobre/Décembre, 2007), pp. 20~32.
- Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press, 1994).
- Schattschneider, Elmer E., *Party Government* (New York: Rinehart, 1942).
- Wu, Yu-Shan, "Study of Semi-Presidentialism: A Holistic Approach," paper presented at the Conference on Semi-Presidentialism and Democracy: Institutional Choice, Performance and Evolution, Institute of Political Science, Academia Sinica (October 2008).
- Verpeaux, Michel, "Le faux impeachment à la française, ou la nouvelle combinaison du pénal et du politique," *La Semaine Juridique Edition Générale*, No. 15 (11, Avril, 2007), p. 141.
- Zorgbibe, Charles, "Pour un «vrai» régime présidentiel," *Revue politique et parlementaire*, 110e année, N. 1045 (Octobre/Décembre, 2007), pp. 55~61.