

爭辯中的中華民國政治體制：內閣制或總統制？

包宗和

（國立臺灣大學政治學系副教授）

一、前言

自一九一一年孫中山先生推翻滿清，建立民國以來，中華民國的政治制度即面臨調適定位的問題。而注目的焦點之一即總統制（Presidential System）與內閣制（Cabinet System）的起伏變化。其間曾經民國初年的臨時政府、臨時約法、袁氏約法、護法政府、初期的國民政府、訓政時期的國民政府以及憲政時期的中華民國政府。^①每一個時期的制度或法律均或多或少面臨總統制與內閣制間的取捨問題。本文探討的目標在針對當前中華民國的憲法內容，分析其中總統制與內閣制的取向，一方面對此一爭執已久的問題有一個持平的論斷，一方面可以顯示中華民國在面對西方制度衝擊時如何尋求建立一個理想的政治體制。

本文將採比較分析的方法，以美國的總統制與英國的內閣制為標準，定出上述兩種體制的方位。再細述中華民國憲法中有關總統與行政院（內閣）的職權規定，與英、美元首、內閣的職權作仔細的比對，以研判中華民國政治制度的取向。並經由各項職權對照的結果做成統計以為佐證。在探討的過程中，將就元首、內閣與國會的三角關係加以分析，以便凸顯總統制與內閣制中的若干重要特徵。

二、元首產生的方式

在一個民主的國度，政府的權力資源來自人民的支持。故民選與非民選往往可以做為評估政府權力重心的一項標準。美國的

註① 雷飛龍主編，中華民國七十年來的政治，臺北，廣文書局，民國七十年，四六六至四八八頁。

總統選舉是分二個階段進行：(1)各州選民於總統選舉年十一月之第一個星期一後之星期二投票選出其選舉人。(2)同年十二月第二個星期三後的第一个星期，由各州選出的選舉人分別在各州州議會投票選舉總統與副總統。②基本上，這是一種間接選舉制度，即由人民選出選舉人，再由選舉人選出總統。不過，在政黨政治的運作下，選舉人必定會選本黨的候選人，故名爲間接選舉，實爲直接選舉。換言之，圈選選舉人即圈選心目中的總統、副總統候選人。唯因美國選舉制度是採取「贏者全取」(winner-take-all)的制度，③故有可能選出來的總統雖然取得全國多數選舉人票，却未在普選票中取得多數，而成爲「少數總統」(minority presidents)。好在歷史上這種情形只在一八七六與一八八八年發生過兩次，④故不影響人民實質上直接選舉總統的事實。

英國王位自十二、三世紀起成爲一種世襲的職位。一七〇一年國會制定踐祚條例(The Act of Settlement, 1701)，王位世襲繼承法乃在國會的規範下確立，王位也更加制度化。⑤故英國的元首乃由世襲而非民選產生。

中華民國總統是由國民大會代表選舉。國大代表則由人民選舉產生。⑥選舉程序是由一百位以上的國大代表於大會期間連署提出總統、副總統候選人，再由國大代表就選票上所列候選人以無記名方式圈選一名爲總統，得票超過代表總額過半數者當選。由於代表的選舉與總統的選舉並未如美國一樣視作同一項問題(Cissue)看待，故爲一種間接選舉制。

中華民國與美國總統均分別由民選的代表或選舉人選舉，所不同的是前者爲間接選舉，後者實爲直接選舉。兩國均與英國王位世襲大異其趣。故從元首產生的方式來看，中華民國偏向總統制。

三、內閣產生的方式

根據美國憲法第二條第二項第二款的規定，「總統應提名大使、公使、領事、最高法院法官及合衆國政府其他官吏，經參議院之勸告及同意任命之……國會如認爲適當，得以法律將下級官員之任命權授與總統一人……」故美國內閣高級官員均經總統

註② 羅志淵，美國政府及政治，臺北，正中書局，民國六五年，四六一頁。

註③ 美國選舉採「全票制度」(General-ticket system)，根據這個制度，每一個政黨透過各州中央委員會或其他政黨機構，選出一個與該州選舉人數相當的選舉人候選人名單。這份名單會出現在全國選舉的選票上，選民再就各政黨所列出的名單中選擇某一組屬於某一政黨的名單，如此造成普選(Popular vote)中取得多數(plurality)的政黨即囊括該州的所有選舉人票。[Albert B. Saye/John F. Allums/Merritt B. Pound, *Principles of American Government* (9th ed.), N.J.: Prentice-Hall, 1982, pp. 173-174]

註④ Saye/Allums/Pound, *Ibid.*, p. 177。

註⑤ 羅孟浩，英國政府及政治，臺北，正中書局，民國五七年，一〇三至一〇四頁。

註⑥ 依據中華民國憲法第二十六條及第一百五十五條的規定，國民大會分別由各縣市公民、蒙古、西藏及其他邊疆地區人民、僑胞、職業、婦女等團體選出。(管歐，中華民國憲法論，臺北，三民書局，民國六十年，八十頁。)

提名，參議院同意後任命之。低級官員則逕由總統任命。內閣產生顯然來自總統的任命權與國會的同意權。美國內閣沒有閣揆。英國內閣乃由眾議院多數黨領袖出任閣揆，閣員經閣揆選任，且通常均具有眾議員的身份。眾議員則由民選產生，故英國內閣直接產自國會，間接產自選民。唯選民在選舉國會議員時，往往已經知道誰為各政黨的領袖，故實質上已有直接選舉的意味。

中華民國的行政院通稱之為內閣。行政院長（閣揆）依憲法第五十五條的規定，由總統提名，經立法院同意任命之。而根據司法院於民國四十六年五月三日所發佈之釋字第76號解釋，國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會。^⑦故中華民國內閣閣揆產生的方式與美國內閣閣員產生的方式非常接近。又根據憲法第五十六條的規定，「行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之」。故內閣的產生，總統、閣揆與國會均有相當的決定權力。制度上與美國相同者在於，中華民國閣揆與美國內閣閣員均由元首提名，經國會同意任命之。元首與國會對內閣的人選均有實質的決定權，此與英王毫無選擇地必須提名眾議院多數黨領袖為閣揆顯有不同。制度上與英國相近者為閣員均由閣揆提名，經元首同意後任命之。唯有關這一點似乎仍有其隱然不盡相同之處。在英國，內閣閣員人選由首相決定，再提請英王任命。英王雖可發表意見，但首相有最後的決定權。^⑧而中華民國內閣閣員乃由閣揆「提請總統任命之」。此有兩種解釋，第一，總統對人選有同意權；第二，總統只是形式上予以任命，最後決定權仍在閣揆。如為後者，則與英制相同，如為前者，則顯然有異。不過就憲法的條文來看，總統如對人選確有異議，應該仍有相當的否定力量，至少閣揆必須與總統磋商，方能定案，故與英王毫無置喙餘地的情形仍然有所不同。整體而言，中華民國內閣產生頗受總統、閣揆與國會的影響，是一種介乎總統制與內閣制之間的折衷方式。

四、統帥權

美國憲法第二條第二項第一款規定「總統為美國海陸軍及各州民團被徵為合衆國服務時之大元帥。」中華民國憲法第三十六條言「總統統帥全國陸海空軍。」故在美國與中華民國，統帥權均屬元首。不過由於兩國政治制度不盡相同，故權力行使容有差異。美國內閣無閣揆，閣員一律聽命於總統，而中華民國內閣有閣揆，內閣依憲法第五十三條，為國家最高行政機關，而司軍政系統之國防部為內閣中的一個部會，故閣揆對於元首統帥權的行使應有一定程度之影響。^⑨至於英國元首則毫無實權，閣揆總攬

註⑦ 同上註，七八頁。

註⑧ 羅孟浩，前引書，一九二頁。

註⑨ 雷飛龍，前引書，四八九至四九〇頁。

大局，實質統帥權的歸屬相當明顯。基本上，中華民國元首統帥權的大小介乎英、美元首之間，而偏向美制。

五、締約、宣戰權

美國憲法第二條第二款言：「總統經參議院之勸告及同意，並得該院出席議員三分之二贊成時，應有締結條約之權。」

「又根據憲法第一條第八項之規定，國會有宣戰權。故總統的締約權必須建立在國會同意的基礎上，否則將無法行使。比如威爾遜總統所簽署的巴黎和約因無法獲得參議院之通過而壽終正寢。卡特總統與蘇聯締結的第二次戰略武器限制談判協定（SALT II）也因為參議院拒絕同意而無法成為正式條約。至於宣戰權雖屬國會，但誠如羅斯福總統在第二次世界大戰初對邱吉爾所言：「我雖不能對外宣戰，但我能製造戰爭」。總統以其三軍統帥的特殊地位使美國處於不能不戰的情況，因而迫使國會宣戰的例子曾屢見不鮮。故美國總統與國會分享締約權，國會在制度上獨享宣戰權，但實質上總統亦有左右的能力。」

英國的宣戰權專屬於行政機關，內閣可獨立對外宣戰。^⑩至於締約權，名義上屬元首，實際上屬內閣，而議會之同意尤為關鍵。^⑪

中華民國依據憲法第三十八條的規定，「總統依本憲法……行使締結條約及宣戰媾和之權。」憲法第五十八條第二款言：「行政院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之……宣戰案……條約案……提出於行政院會議決之。」憲法第六十三條規定「立法院有議決……宣戰案……條約案……之權。」故總統行使締約與宣戰權時，須經行政院之議決與立法院之同意。唯憲法並未明言是由總統提案，再經行政院議決，抑或由行政院提議，再呈請總統宣佈或執行。且如為後者，總統是否有否定之權？唯根據憲法第三十八條，總統既然有「行使締結條約及宣戰媾和之『權』」，則表示這是一種「權力」而非「義務」的行使，故對於締約與宣戰，應該有與內閣和國會共同決定之意。此種制度與英、美相較，顯然有綜合折衷的特色。

六、法律制定公佈與否決

美國憲法第一條第一項規定「本憲法所授與之立法權，均屬於由參議院與眾議員組成之合眾國國會」。故法律由國會兩院共同制定。法案通過後，再送交總統簽署。根據憲法第一條第七項，「凡經眾議院及參議院通過之法案，應於成為法律之前，咨送

註⑩ 耿雲卿，中華民國憲法論，臺北，華欣書局，民國七一年，一九七頁。

註⑪ 同上註，一九四頁。

於合衆國總統。總統如批准該法案，即應簽署之，否則應附異議書，發交提出該項法案之議院。該院應將該項異議書詳載於該院議事錄，然後進行覆議。如經覆議後，該院議員三分之二人數同意於通過該項法案，即應以之連同前項異議書送交其他一院，該院亦應加以覆議，如經該院議員三分之二人數認可，該項法案即成爲法律……如法案於送達總統後十日內（星期日除外）未經總統退還，即視爲經總統簽署，該項法案定爲法律。唯國會因休會使該項法案不獲退還時，該項法案不得定爲法律。」故總統對法案有否決權（veto），除非經國會議員三分之二同意通過該法案，該項法案不得成爲法律。總統必須於收到法案後十日內簽署，否則即自動成爲法律。基本上，法律制定操之於國會，唯總統得以否決權與聞之。

英國法案由國會制定，再呈請英王批准後發生效力。英國在早期國會不自己制定法律，而是訴請英王爲之。迨十五世紀，國會方主動制定法律，英王只有同意或拒絕權。至責任內閣制興起後，英王連否決權也喪失了。根據羅孟浩先生的分析，英王的否決權因三種因素而喪失。第一，「政府黨在衆議院中居於多數議席，且所有法案百分之九十都出自政府提案；政府所需要的法律必能在衆議院通過，易言之，衆議院所制定的法案，必爲政府所需要的法律，自無否決之可言。」第二，「衆議院倘有政府不需要或難以執行的法案，政府運用其多數黨的地位，在衆議院討論的過程中，即可予以打消，是即衆議院不會制定政府不需要的法律。」第三，「如果衆議院竟通過政府所不需要難於執行的法律，是即表示政府在衆議院已失去多數黨的地位，不復能控制衆議院，亦不爲衆議院所信任。在這場合中，唯有辭職或解散衆議院以訴之選民裁判；運用英王的否決權，是無濟於事，不能挽救政府的危局。」^⑫倘英王執意否決，將造成自己與內閣和國會的對立，因而捲入政爭，置王位於岌岌可危之境。故英王無由否決國會的法案。^⑬

中華民國憲法第六十三條規定「立法院有議決法律案……之權。」憲法第五十八條第二項言「行政院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案……提出於行政院會議決之。」故行政院與立法院均有法律提案權。憲法第五十七條規定「行政院對於立法院決議之法律案……如認爲有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院長應即接受該決議或辭職。」又憲法第七十二條言「立法院法律案通過後，移送總統及行政院，總統應於收到後十日內公佈之，但總統得依照本憲法第五十七條之規定辦理。」憲法第三十七條又說：「總統依法公佈法律……須經行政院院長之副署，或行政院院長及有關部會首長之副署。」故中華民國法律乃由內閣或國會提案，經國會審議通過，送請閣揆與總統簽署。但內閣得經總統核可否決國會通過的法案，否決後之法案如再經立法院出席委員三分之二的通過

註⑫ 羅孟浩，前引書，一〇九頁。

註⑬ 同上註，一〇九至一一〇頁。

，行政院長必須接受或辭職。

從以上法律制定過程來看，中華民國的法案——如美國與英國，由國會提案與審議。三國元首均無提案權。而如同英國內閣，中華民國內閣亦得提出法案，提交國會審查，此為美國內閣所無。但中華民國元首與美國元首相同，均須於收到國會通過法案後十日內簽署之。不同之處在於：(1)在美國總統十日內不簽署則法案自動成為法律，在中華民國則未明言；(2)美國總統得主動否決國會法案，而中華民國總統僅有對內閣所提否決提議行使核可之權，否決主動權操在內閣手中。至於英王則全無否決的餘地。故中華民國元首的否決權乃介於英、美之間，比英王大，但比美國總統小。至於美國內閣則全無否決權，英國內閣因在法案問題上與國會溶為一體，故不涉及否決權的問題，或者可以說可運用其與國會之密切關係，對國會任何窒礙難行的法案構想，均可於提交前使之消弭於無形，故又可解釋作擁有絕對的否決權。至於中華民國之內閣，其否決權乃與總統分享，故為介於英、美之間的一種權限，較美國大，但較英國小。中華民國與美國一樣，否決後的法案如經國會議員三分之二的通過，得被確立為法律。至於元首公佈法律則與英國一樣，須經閣揆副署。基本上，中華民國法律的提出、制定與否決過程與美國類似，唯元首與內閣在過程中所扮演的角色與所享有的權力乃介於英、美之間。英國法律全由內閣與國會商議決定；美國法律定案與否則受國會與元首之影響；而在中華民國，元首、內閣與國會均對法律的制定有其一定程度的影響力，故為折衷英、美制度並加以綜合的一種方式。

七、委任立法

所謂委任立法是指政府事務隨著工業社會的興起而日趨繁重，國會立法往往不敷所需，乃由國會授權行政機關制定行政規章。在美國，此種立法權乃由國會委諸總統行使；^⑭在英國，則由國會授權，以樞密院令的方式行之。實質上則由專屬行政部門及其分支機構便宜行事，致使許多重大法案均由閣員倡導完成。^⑮而依據中華民國法律，行政機關得在國會委任範圍內發佈命令，委任立法的對象為行政機關，而非總統。^⑯故從委任立法的觀點來看，中華民國的內閣與英國內閣一樣，享有制定法令規章之權。

註⑭ 羅志淵，前引書，五三四至五三五頁。

註⑮ 羅孟浩，前引書，一六三至一六五頁。

註⑯ 耿雲卿，前引書，二〇二頁。

八、發佈命令

美國總統得在憲法與法律所允許的範圍內行使權力，故其發佈的命令只要不違反憲法與法律，不逾越三權分立的原則，均可有效成立。在英國，內閣爲行使統治權所發佈的命令，均須以英王名義行之，唯實權在內閣手中。^{①⑦}中華民國憲法第三十七條規定「總統依法……發佈命令，須經行政院院長之副署，或行政院有關部會首長之副署。」故命令發佈乃由元首與閣揆共同爲之。這在權責的劃分上有兩種可能，第一，如英國制度，命令由閣揆決定，以總統名義發佈之；第二，總統與閣揆對命令能否發佈均有決定權，或總統提議，閣揆得以拒絕；或閣揆提請，總統得以否決。窺諸憲法文字，似偏向第二種。因條文並未將發佈命令劃分在行政院的職權下，且未有諸如「行政院發佈命令，須以總統名義爲之」的規範，故總統應該有置喙的餘地。故中華民國命令發佈是一種介乎英、美之間的折衷形式。

九、緊急命令權

美國國會得在國家經濟與軍事遭遇重大威脅時賦予總統廣泛的應變權力。^{①⑧}英國當國家遇到諸如戰爭等危急狀況時，得成立戰時內閣，以因應「明顯而急切的國家情勢。」^{①⑨}中華民國憲法第四十三條規定「國家遇有天然災害、瘟疫，或國家財政經濟上有重大變故，須爲緊急處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發佈緊急命令，爲必要之處置，但須於發佈命令後一個月內提交立法院追認。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」故緊急命令權是由總統、內閣與國會所分享。總統似有主動權，而國會有最後決定權。此種安排顯然與英、美均有不同，而爲一種綜合性的制度。

十、戒嚴權

戒嚴法通常可分爲兩種。一類是成文的戒嚴法，即對於戒嚴的「要件、權屬、範圍、限制以及程序」加以規範。在國家遭逢

註①⑦ 羅孟浩，前引書，一〇六頁。

註①⑧ Kenneth S. Sherrill & David J. Vogler, *Power, Policy and Participation* (2nd ed.) N. Y.: Harper & Row, 1982, pp. 418~419.

註①⑨ 羅孟浩，前引書，一二四至一二五頁。

內亂外患時，由元首或軍事司令官依該法宣佈戒嚴。另一類是不成文的，即當內亂外患發生時，由議會臨時通過緊急法案授權元首執行戒嚴，而實際上全由特定地區軍事司令官依需要而決定。^②中華民國戒嚴權在憲法與戒嚴法中有規範，故屬前者。英美則屬後者，如美國學者認為「戒嚴法乃需要之法」(Martial law is the law of necessity)。又稱「需要即不知有法律存在」(Necessity knows no law)^③。英國威靈頓公爵曾在貴族院中作證：「所謂戒嚴法者，實際即為司令官之意志。易言之，即全無法律。」(Martial law is neither more nor less than the will of the general who commands the army. In fact, Martial law is no law at all)^④。

依據美國憲法第一條第八項，國會得「規定民團之召集以執行合衆國之法律，鎮壓內亂，並抵禦外侮。」而國會得授權總統使用各州民團與美國陸軍來應付變亂。爲了實現上述作爲，總統可以在「必要」(necessity)時宣佈戒嚴。^⑤

英國戒嚴情形與美國相似，唯戒嚴的發佈名義上由英王爲之，實際上在衡量所謂戒嚴之「必要」情況時，內閣享有實質上的決定權。至於戒嚴令的執行則一律以司令官的意志爲意志。

中華民國憲法第三十九條規定「總統依法宣佈戒嚴，但須經立法院之通過或追認。立法院認爲必要時，得決議移請總統解嚴。」故總統戒嚴令的發佈有須經國會授權的意味。憲法第五十八條第二項又言「行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之……戒嚴案……提出於行政院會議議決之。」是以戒嚴權乃由元首、內閣與國會共同行使。故依然爲介乎總統制與內閣制之間的一種安排。

十一、赦免權

所謂赦免是指包括大赦、特赦、減刑、緩刑等而言。美國憲法第二條第二項第一款規定「總統並有權對危害合衆國利益之罪犯頒賜緩刑與赦免，唯彈劾案不在此限。」故赦免權屬總統，唯國會得制定大赦法來規範赦免權的行使。^⑥故總統在大赦方面的權限受國會的節制。

註② 耿雲卿，前引書，二〇六頁。

註③ 同上註。

註④ 曾繁康，中華民國憲法概要，臺北，民國六十四年，一三二頁。

註⑤ J. W. Pelason, *Understanding the Constitution*. (9th ed.) N. Y.: Holt, Rinehart and Winston, p. 68.

註⑥ 羅志淵，前引書，五二二頁。

赦免權在英國是以英王的名義行之，而實際的行使者為內務大臣（Home Secretary）。其中大赦的施行尚須徵求國會的同意。^②此點與美國相同。

中華民國憲法第四十條規定「總統依法行使大赦、特赦、減刑及復權之權。」憲法第五十八條言：「行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之……大赦案……提出於行政院會議議決之。」憲法第六十三條規定「立法院有議決……大赦案……之權。」故赦免權屬總統，與美國相同。唯大赦權由總統、內閣與國會分享，為綜合英、美大赦權特色的一種制度。整體而言，中華民國的赦免權制度偏向美國赦免體制。

十二、任免權

美國憲法第二條第二項第二款規定「總統應提名大使、公使、領事、最高法院法官及合衆國政府其他官吏，經參議院之勸告及同意任命之，其任命手續未經本憲法另行規定，而須以法律制定者亦同。但國會如認為適當，得以法律將下級官員之任命權授與總統一人，法官或各部長官。」第三款言：「總統有權任命人員以補參議院休會期間所發生之政府人員缺額，惟該項任命應於參議院下次會議終結時滿期。」故美國政府的任命權是由總統與參議院分享，總統決定人選，參議院決定同意與否。而國會授權總統任命的下級官員，其決定權則完全操諸總統之手。美國憲法並未規範免職權，唯根據一九二六年最高法院對米爾斯訟案（*Myers v. United States*）之判決，確定總統有完全自由的免職權，理由是美國乃實行分權制之國家，總統有責任忠誠執行法律，故總統對其所屬行政官員應有免職權，方能有效執行其法律上的責任。^③

英國內閣閣員的人選是由首相決定，然後提請英王任命。英王對人選可以表示意見，唯最後決定權在首相。^④至於罷免閣員之權亦由閣揆行使，即首相在基於下面原因時，可提請英王免去閣員的職位，而取決權全在首相。(1)閣員受議會或選區攻擊，因而危及內閣時；(2)閣員與閣揆意見不合時；(3)內閣需要變動時；(4)閣員失職時。^⑤故閣揆享有內閣閣員完全的任免權。

根據中華民國憲法第四十一條的規定：「總統依法任免文武官員。」憲法第五十五條規定：「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之。」第五十六條規定「行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。」故

註② 羅孟浩，前引書，一一五頁。

註③ 羅志淵，前引書，四九八至四九九頁。

註④ 羅孟浩，前引書，一九二頁。

註⑤ 同上註，一九三至一九四頁。

有關閣揆的任命是由總統提名，經立法院同意後任命，其任命權由總統與立法院分享，此與美國內閣閣員提名制度相似。至於中華民國的閣員則由閣揆提請總統任命之，但未明言最後決定權誰屬。如屬閣揆，則與英制相同，如屬總統，則與美制相近，如為合議決定之，則又有綜合英、美兩國制度的意味。憲法第七十九條第一款規定「司法院設院長副院長各一人，由總統提名，經監察院同意任命之。」第二款規定「司法院設大法官若干人……由總統提名，經監察院同意任命之。」第八十四條規定「考試院設院長副院長各一人，考試委員若干人，由總統提名，經監察院同意任命之。」第一百零四條規定「監察院設審計長，由總統提名，經立法院同意任命之。」這些任命程序均與美制相近。

中華民國憲法有關免職權的規定僅見於憲法第四十一條：「總統依法任免文武官員。」憲法中並未規定總統免去文武官員之職須經國會同意。至於憲法第三十七條「總統依法……發布命令，須經行政院院長之副署，或依行政院院長及有關部會首長之副署。」的規定是否適用於免職權的問題，並無定論。問題是如果答案屬肯定，則如何適用於當總統欲免除閣揆之時？更何況以上總統任命行政院長及考試院、監察院正副院長、考試委員、大法官時，均只需經國會同意即可，並未明言須經閣揆認可。既然任命這些官員不需閣揆同意，則免職應可比照解釋之。是以中華民國總統除了憲法或法律所規範者外，應有完全的免職權，與美制相似。^②

十三、向國會致送咨文

美國憲法第二條第三項規定「總統應時時向國會報告合衆國務情形，並以本人所認為必要而妥當之政策咨送於國會，以備審議。」此代表總統負國家重大決策的責任，有向民意最高機構陳述國家大政方針的義務。

一九一八年英國政府機關委員會報告（Report of the Machinery of Government Committee）曾列舉內閣的主要職責，其中第一項即「將政策作最後的決定以便提出於國會。」^③故英國內閣有向國會提出政策報告的責任。

中華民國憲法第五十七條中曾規定「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。」故一如英國，中華民國的內閣有向國會致送咨文的義務。

註②

根據中華民國憲法第八十一條的規定，法官為終身職，非受刑事或懲戒處分，或禁治產宣告，不得免職。此外法律定有任期者，或一般事務官，均受保障，不可任意免職。見傅肅良，中國憲法論，臺北，三民書局，民國七十六年，二二二頁。

註③

羅孟浩，前引書，一八六頁。

爭辯中的中華民國政治體制：內閣制或總統制？

十四、質詢權

美國沒有質詢制度，過去若干參眾議員曾主張仿效英國的質詢方式，由各部會首長定期接受兩院質詢，唯並未付諸實行。^①在英國，議員往往就一般政策問題提出質詢，由閣揆負責解答。故國會質詢的對象為內閣。^②中華民國憲法第五十七條規定「……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。」故中華民國一如英制，內閣須接受國會的質詢。

十五、內閣閣員在國會之討論表決權

英國內閣閣員由國會議員兼任，故閣員在國會中可以以議員的身份參與討論與表決，殆無疑義。美國內閣閣員不具議員身份，在國會中並無參與討論與表決之權。而中華民國的內閣閣員有出席國會備詢的義務，但沒有在國會中討論與表決之權，此與美國制度相近。

十六、不信任投票權之使用及其結果

英國國會得以四種方式明示或暗示其對內閣之不信任：(1)由眾議通過一個單純的不信任案 (a simple vote of want of confidence)，表示對內閣一般政策的不贊成；(2)眾議院對內閣若干措施通過一個譴責決議 (a vote of censure)，以譴責內閣和某些相關閣員；(3)眾議院否決內閣所提出而非常堅持的法案；(4)眾議院通過內閣所提法案，但予重大修正，致使內閣無法接受者。^③內閣面對其中任何一種情形，只有兩種選擇，即總辭或解散國會。

美國國會對於內閣沒有不信任投票權，它不會去通過一個單純的不信任案，或通過一個譴責決議，因為這些對內閣以及實際

註① 羅志淵，前引書，五四五至五四六頁。

註② 羅孟浩，前引書，一九〇頁。

註③ 同上註，二一九至二二〇頁。

領導內閣的總統均無多大意義。它可以通過一些內閣或總統很難以接受的法案，但總統可予以否決。設若國會再以三分之二多數推翻總統否決，則該法案即成爲法律，總統與內閣均不必辭職，總統也無權解散國會。

中華民國的國會無法經由一個單純的不信任案或一個譴責決議來表示對內閣的不信任，此與美國相同。唯憲法第五十七條規定「立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統核可，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職。」這項規定跟英國衆議院得否決內閣所提之法案以示不信任的情形相近，唯不同之處在於中華民國之行政院可接受該決議，而非必須辭職。行政院亦無權解散國會。中華民國憲法同條又規定「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認爲有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議送達行政院十日內，移請立法院覆議。覆議時如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職。」此與英國國會得對內閣法案作重大修正，使內閣因無法接受而面臨去留問題相似，唯不同處與前述情形相同，即內閣並非必得辭職，也無權解散國會。

或謂國會既已通過行政院認爲窒礙難行之法案，則接受應不可能，此時捨辭職別無他途。但憲法既有「應即接受該決議」的字句，表示內閣尚有可加斟酌退讓的餘地，否則豈非形同具文。整體而言，中華民國國會無法經由單純不信任案或譴責案之提出以示對內閣之不信任，以及當國會推翻內閣經總統核可之否決時，該法案即在內閣「接受」之選擇下成爲法律，以及內閣無權解散國會等情形均與美制相近。但內閣閣揆得於國會推翻其否決時選擇辭職則與英制相近。^⑤故爲一種兼具英、美制度的折衷安排。

十七、內閣解散國會權

前已陳述英國內閣得於國會通過不信任案時解散國會，訴諸選民。此外，英國內閣得於下述兩種情形下解散國會：(1)新任閣揆上任，爲探求民意，兼具穩固政治基礎，得解散國會；(2)內閣爲保多數議席，得於最佳時機解散國會，藉選舉勝利以增強並擴展內閣的政治資源。^⑥而內閣這些權力在美國與中華民國均付諸闕如。

註⑤

中華民國憲法僅規定立法院以三分之二多數推翻覆議時，行政院長應即接受該決議或辭職，似表示若不接受時，僅閣揆必須宣佈辭職，而不必總辭。唯一般而言，當行政院長易人時，各部會首長照例一併提出辭呈，以利新院長重新組閣，故事實上仍有總辭的效果。

註⑥

羅孟浩，同註⑤，頁三二。

爭辯中的中華民國政治體制：內閣制或總統制？

十八、國會彈劾與罷免元首之權

美國憲法第一條第二項第五款言「衆議院……有提出彈劾案之權。」同條第三項第五款言「參議院有審判一切彈劾之權。因審判彈劾案而開會時，全體參議員應宣誓或作代誓之宣言。合衆國總統受審時，最高法院院長應爲主席。無論何人，非經出席參議員三分之二之同意，不得被判有罪。」憲法第二條第四項規定「總統副總統及合衆國政府之文官，受叛逆罪、賄賂罪，或其他重罪輕罪之彈劾與定讞時，應受免職處分。」故美國國會有彈劾元首之權。

在英國，國會得對閣臣提出彈劾，以糾舉不法行爲。過去實行責任內閣前，英王得行使特權以赦免之。自責任內閣制實行後，大臣由國會爲英王選任，對閣員之彈劾權也就成爲絕對了。唯由於在責任內閣制度之下，英王依內閣獻議行事，不負任何政治責任，因而有「英王不能爲非」(The King can do no wrong)的說法，故身爲元首的英王不得被國會彈劾。

中華民國憲法第一百條規定「監察院對於總統副總統之彈劾案，須有全體監察委員四分之一以上之提議，全體監察委員過半數之審查及決議，向國民大會提出之。」憲法第三十條規定國民大會在依監察院之決議，對於總統副總統提出彈劾案時，得由立法院院長通告召開臨時會。而依照總統副總統選舉罷免法第九條與第十三條的規定，國民大會得以出席代表三分之二之同意通過罷免總統。故中華民國的彈劾案乃由監察院提出，國民大會決議，與美國之由衆議院提出，參議院決定之體制相近，且彈劾對象均爲國家元首。國民大會一如美國參議院，得根據彈劾案對元首加以審判，如確定有罪，元首必須去職。此與英國元首不得被彈劾之情形大異其趣。

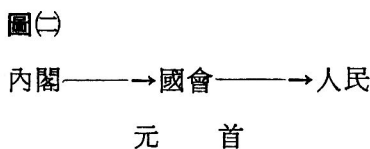
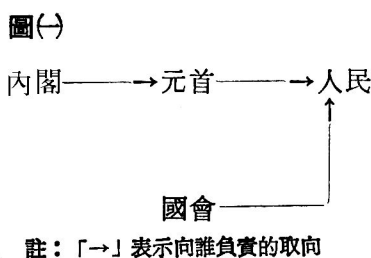
十九、政治責任與法律責任

通常談到政治責任就會想到責任內閣。本文中之政治責任是指政治上處置失策，因而不利國計民生時，所必須擔負的責任。法律責任是指施政過程因有違法情事而必須擔負的責任。

在判定中華民國政治體制偏向總統抑或內閣制時，另一項取決標準即觀察英、美與中華民國之元首、內閣與國會間的政治責任與法律責任問題。政治責任將以兩項標準來衡量：(1)政策失當，必須向誰負責，亦即誰可以使失職的官員去職；(2)由誰行使各項權力，並以此判定誰應擔負起責任。^⑤

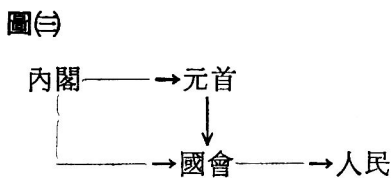
註⑤ 權力與責任往往爲一體之兩面，責任通常應由行使權力者來擔負。有權制定政策者，即應爲政策的成敗擔負起責任。

美國總統名義上由人民間接選出，實際上由人民直接選出，人民每四年有權決定誰為下屆總統。國會無權提不信任案以迫使總統辭職，總統政策成敗完全向人民負責。內閣閣員由總統提名，經參議院同意任命之。唯閣員的去留完全由總統決定，國會無權對內閣提不信任案。內閣完全向總統負責。國會議員由人民選舉，故向人民負責。故由決定去留這個角度來看美國政府政治責任的歸屬，可以用圖(一)來顯示。



英國內閣由國會多數黨領袖組成，國會有權對內閣提出不信任案，故內閣施政須向國會負責。而國會由人民選出，故向人民負責。英王為虛位元首，不負任何政治責任，其他位也因為不涉及責任問題而不會動搖。此種責任取向可以用圖(二)來顯示。

中華民國總統由國民大會選出，而國民大會由人民選出，故總統直接向國民大會負責，間接向人民負責。如前文所述，依照中華民國大法官會議解釋，國民大會與立法院、監察院同屬國會，故意味總統須向國會負責。內閣閣揆由總統提名，經立法院同意任命。而總統有任免權，故閣揆如不適任，總統應有權予以免職，故內閣向總統負責。又立法院得推翻行政院之覆議，迫使行政院長接受法案或辭職。故內閣亦向國會負責。此可由圖(三)顯示。



故中華民國之政治體制從責任取向來看，兼具英、美特色。

再從權力行使來看，美國總統除締約及任命政府高級官員時須經參議院同意外，對於大政方針有相當大的決定之權，國會雖可用預算權及推翻總統否決的方式影響決策，唯無權對總統提不信任案以迫其去職。故在國家決策方面，總統享有主要決定之權，國會則可以與聞之。

在英國國會議席的分配將決定誰出任首相，政策推動則由首相與閣員共同推動之，故決策權之行使以內閣為主，國會的影響多在監督方面。

中華民國一如英國有副署制度。唯不同之處在英王毫無決定之權，政策由內閣獻議，以英王名義發佈之，主動權全在內閣，最後決定權亦在內閣。中華民國憲法則規定總統擁有多項權力，唯須經閣揆副署或由內閣議決，有些且必須經國會同意。總統對政令之推行似有主動提議之權，而能否實現，仍有賴內閣與國會或兩者之同意方能定奪。從憲法賦予總統多項權力來看，許多權

註① 參見「任免權」部份之討論。

爭辯中的中華民國政治體制：內閣制或總統制？

力應解釋爲由總統與內閣，總統與國會，或由三者共同行使之。^②故中華民國之體制從權力行使來看，亦兼具英、美之特色。最後來談法律責任。其表現最明顯的即彈劾權的行使，因彈劾案多涉及叛國、賄賂等違法情事。在美國彈劾是由衆院提案，參院審判，如彈劾案通過，元首應予解職。故美國總統對國會負有法律責任。

英國的彈劾案是由國會提出，目標爲內閣違法失職之閣員，而非英王。

中華民國的元首一如美國，得經由國會提出彈劾與罷免，如獲通過，則應去職。故元首對國會負有法律責任，有別於英國。從元首法律責任來看，中華民國與美制相同。唯兩國閣員亦得被國會彈劾，此又與英制相同。

總之，從政治責任與法律責任的角度來看，中華民國的政治體制亦兼具總統制與內閣制的特性。

二十、結 論

本篇論文的研究除了最後一項探討政治責任與法律責任外，餘均涉及英、美與中華民國元首、內閣的一些職權。作者在挑選這些職權時是依據幾項標準：(1)重要性；(2)可用來區分三國政治制度者；(3)在憲法條文（指美國與中華民國）以及慣例（指英國）中可以找到者。在十八項標準中，我們發現中華民國政治體制取向偏美者共有七項，佔三九%；偏英者有三項，佔十七%；折衷者有八項，佔四四%。故中華民國政治制度是一種結合總統制與內閣制的產物，有總統制的特性，也有內閣制的特性。總統非如英制只是一位「虛位元首」，內閣亦非如美制那樣一切唯總統之馬首是瞻。不過，如果就前述十八項制度特性來看，中華民國政治制度應爲一種偏向總統制的折衷制。^③

以上結論是就三國制度作通盤性比較分析後所做成的。目的在求其概括性。學者或喜加重強調內閣制或總統制中的若干特質以申論之，則其觀點自不免有與本文出入的地方。事實上，在分析過程中吾人均面對一項共同的問題，即中華民國憲法條文中若干相關職權的規範語意不夠清晰，比如「副署制」，即爲如此。吾人可以將其解釋爲總統全無自主之權，也可解釋爲總統有其主動之權，前者導致虛位元首的表象，後者則有共決國事之特性。在難於決定之際，作者唯有根據憲法對總統與內閣所條列之權責來判定其重心之所在。比如憲法既然將統帥權、發佈命令權、戒嚴權、任免權、赦免權等列爲總統職權，則所有有關內閣、國會

註② 有關細節，請參見前文。

註③ 中華民國研究憲法制度學者中主張中華民國政治體制偏向總統制的有謝松濤、洪應灶、傅肅良等學者；主張偏內閣制者有薩孟武、胡佛、管歐等學者，主張爲綜合制者有張祥德、耿雲卿、朱元愷、曾繁康、羅志淵、雷飛龍等學者；而主張爲一種中華民國獨創的制度者有林紀東、高旭輝與傅啓學等學者。

之副署、議決或同意權應解釋爲對總統權力的一種限制，而非將總統職位架空。換言之，總統不應解釋爲一位「虛位元首」。^④唯憲法條文之缺乏明確規範與慣例可循是導致爭論的重大原因，也反映出中華民國政治制度在調合西方不同政治體制時所面臨的難題。而這些問題均有待於將總統與內閣權責作進一步釐清後方得以解決。

註④

依中華民國學者呂亞力教授之觀點，將中華民國總統解釋爲「虛位元首」不無商榷的餘地，見呂亞力在民國七十七年六月一日至三日中國時報、工商時報與時報文化基金會合辦「迎接挑戰，開創新政」研討會中對「以憲政體制的運作：總統制內閣制職權之規劃」爲主題所提論文之書面評論。

敬請注意：

如蒙訂閱「問題與研究」月刊——

(一) 國內：請到附近郵局索取劃撥儲金存款通知單填妥，連同訂閱費，劃撥〇〇〇三四三六——二號本中心帳戶（免付滙費），當即照所指定之出版月份（或卷期）及受件人地址等寄奉刊物。

(二) 國外：請將訂閱費利用美金支票或滙款繳付，並請指明從何時開始訂閱及受件人地址等，俾便辦理。所有繳付之訂閱費，均掣奉收據（如指定收據抬頭，請說明），以清手續。

國際關係研究中心 敬啓