

我國中央權力分立中行政權、立法權的關係
—檢視大法官釋字第五二〇號、第五八五號、第六一三號
郭任昇

壹、前言

我國憲政體制究竟是總統制或雙首長制，一向都是令人爭吵不休的話題，但這個認定或許有其重要性，但本文認為在處理我國權力分立的案件中，首要處理的仍是行政權、立法權的關係，而中央政府體制的定性其實可以先暫放一邊，因為，在我國進行修憲之前，中央政府體制的定性其實很難有一個共識，但自從2000年政黨輪替後產生的大量權力分立案件卻是大法官所不得不處理，而這些案件中又以行政權、立法權間的爭執為主，是故行政權、立法權的關係是一個必須先行處理的核心問題，當然行政權、立法權的關係是判斷中央政府體制的一個重要標準。本文先簡單介紹權力分立概念的形，在說明不同憲政體制中權力分立的具體展現和操作模式，接著檢視我國大法官釋字第五二〇號、第五八五號、第六一三號，看看可否得出我國憲政體制中行政權、立法權關係的蛛絲馬跡，最後再提出本文的結論。

貳、權力分立概念之形成

關於權力分立理論的緣起，雖然眾說紛紜，但其中以英國的洛克（John Locke）及法國的孟德斯鳩（Charles-Louis de Secondat, baron de la Brede et de Montesquieu）的理論最具影響力。

洛克基於兩點，認為國家權力必須分為立法權（legislative power）和執行權（executive power）：第一，法律之制訂需時短暫，立法機關非經常有事可做，無常設之必要；而法律之效力永續不斷，需不斷執行、留意，有常設執行機關職司其事之必要，故立法權與執行權往往分離。第二，權力慾是人性之弱點，一人同擁有立法權和執行權，誘惑性太大，難以抗拒。申言之，立法者同時是執行者時，立法者可能不遵守自己制訂之法律；立法及執行之際，使法律偏袒個人，不利於共同社會之其他人，而違反社會及政府目的。¹

孟德斯鳩於洛克理論提出五十餘年後更提出三權分立（行政權、立法權、司法權）的分權理論，認為這三種權力應分由三個不同的部門行使，他之所以這樣主張是因為，第一，當立法權和行政權集中在同一個人或同一個機關之手，自由便不復存在了；因為人們將要害怕這個國王或議會制定暴虐的法律，並暴虐地執行這些法律。第二，如果司法權不同立法權和行政權分立，自由也就不存在了，如果司法權同立法權合而為一，則將對公民的生命和自由施行專

¹ See John Locke; edited with an introduction and notes by Peter Laslett, *Two treatises of government*, 364-365 (1988).

斷的權力，因為法官就是立法者。如果司法權同行政權合而為一，法官便將握有壓迫者的力量。第三，如果同一個人或是由重要人物、貴族或平民組成的同一個機關行使這三種權力，即制定法律權、執行公共決議權和裁判私人犯罪或爭訟權，則一切便都完了。同一個機關，既是法律執行者，又享有立法者的全部權力，它可以用它的「一般的意志」去蹂躪全國；因為它還有司法權，它又可以用它的「個別的意志」去毀滅每一個公民，在那裡，一切權力合而為一，雖然沒有專制君主的外觀但人們卻時時感到君主專制的存在。²

美國制憲者 Alexander Hamilton、James Madison 以及 John Jay 為鼓吹聯邦憲政體制，以共同筆名 Publius，在報紙一共發表八十五篇文章，後來集結成冊，名為「聯邦論」(The Federalist Papers)，書中對於美國聯邦政府體制，以洛克和孟德斯鳩的權力分立理論為基礎，Madison 在第四十八篇的文章中提到：「如果政府的一切權力，立法、行政及司法，均歸於立法部門，權力這樣子的集中於同一人之手，正是專制政府的定義。…我們所想爭取的政府，不僅是要以自由原則為基礎，而且該政府的權力也必須平均地分配給不同的政府部門，不能讓任何一個權力部門在超過其法律的限制時，不受到其他權力部門的有效牽制及限制…」³可以看出 Madison 不僅主張三權分立，而且也強調了三權彼此間的制衡 (checks and balances)。

因此，為了防止政府濫權，為了保障人民的自由及權利⁴，憲政主義 (constitutionalism) 者，即主張以具體的憲法規範，規範政府的組成及權力的行使，而提出權力分立原則⁵，不僅是主張政府的權力必須加以分立，分屬不同的政府機關 (separation of powers)，也主張權力彼此間必須制衡 (checks and balances)，為了使權力彼此之間能相互監督制衡，在分散政府權力時，對於權力的性質和大小上，必須維持一種平衡 (balances) 的狀態，才能相互監督制衡，⁶如果其中一個權力過大，權力較小的政府機關將難監督與制衡權力較大

² 孟德斯鳩著，張雁深譯，「論法的精神」，商務出版，1998年，頁154-155。另參見陳慈陽，憲法學，元照出版，2005年，頁199-201。

³ 參見 Alexander Hamilton、James Madison、John Jay，謝淑斐譯，蔡東杰審定，「聯邦論」(The Federalist Papers)，左岸文化出版，2006年1月，頁347。

⁴ 權力分立原則是否只是為了消極地限制政府的權力，防止政府濫用權力？或是積極地促進政府的效率？學者的觀點，並不一致。關於這個部分的討論，請參考林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著，「憲法－權力分立」，學林出版，2003年，頁109-113。

⁵ 要如何定義權力分立原則本身是一個難題，M. J. C. Vile 認為所有試圖想定義或解釋權力分立原則的理論，都會遇到一個困難，即如何界定「權力」(power)，參見 M. J. C. VILE, CONSTITUTIONALISM AND THE SEPARATION OF POWERS, NEW YORK, NY:Liberty Fund, Oxford University Press, 13 (2nd ed, 1998)。

⁶ 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著，「憲法－權力分立」，學林出版，2003年，頁108。此外，M. J. C. Vile 也曾提出「純粹之權力分立原理」(a "pure doctrine" of the separation of powers)，認為權力分立原則應包含以下要素：1.以政治自由之維護與保障為目的。2.統治組織區分為立法、行政與司法三部門。3.各部門分別行使立法、行政、司法作用。4.各部門僅能行使本身之作用，不得侵犯其他部門之作用。5.各部門之間禁止兼職。6.各部門相互抑制，禁止單一之個人或集團控制國家機構，參見 M. J. C. VILE, CONSTITUTIONALISM AND THE SEPARATION OF POWERS, NEW YORK, NY:Liberty Fund, Oxford University Press, 14 (2nd ed, 1998)；許志雄，權力分立之理論與現實，收錄於「憲法之基礎理論」，稻禾出版，1992年，頁70。

的政府機關。

參、 權力制衡的不同具體形貌展現

政府的組成依權力分立原則，可分為垂直的權力分立和水平的權力分立。垂直的權力分立，是將政府的權力分配給兩個層級以上之政府組織分別行使，例如垂直分配給中央政府和地方政府。水平的權力分立，是指將同一層級的政府權力分配給該層級不同的政府機關行使，例如，在三權分立的總統制中，將政府權力分配給總統、國會與法院分別去行使行政權、立法權與司法權。以下關於權力分立的探討不包括垂直的權力分立，且集中在行政權、立法權的關係上，先予說明。

權力分立原則在不同的國家，因為憲政體制的不同會呈現不同的面貌，行政權、立法權間的抗衡也會有不同的安排，並沒有一定的形式，以下就總統制國家（美國）、內閣制國家（德國）、雙首長制國家（法國）為例，分別說明之。

一、 總統制國家－美國

美國是總統制的典型，也是最早具體形成的民主制度，是嚴格行政、立法、司法三權分立的體制，三權之間彼此牽制和平衡。而行政權（總統）和立法權（國會）各自具有直接的民主正當性，各自直接對人民負責，兩權之間是對等的制衡關係，而非負責關係。而學說上以「形式論」(formalism)與「功能論」(functionalism)兩種不同的解釋取向，來說明美國聯邦最高法院審理有關權力分立爭議案件所採取的操作方式。

「簡言之，「形式論」強調權力分立，認為在憲法無明文例外規定時，立法權即應由國會行使，行政權即應由總統及其所屬部會行使，司法權即應由聯邦法院行使。因此在法院在審理具體案件時，其主要即在確定系爭的權力屬於立法權、行政權、司法權中的那一種權力，以及行使該權力的機關是屬於國會、總統或法院，再觀察其相互間的搭配是否符合基本前提。而「功能論」則強調三權間的制衡，政府的組織設計只要不危及各權力的核心功能，以及不影響各權力間的制衡關係，應允許其可彈性地將各權力予以混合。」⁷

批評形式論者認為，形式論在操作權力分立上過於機械、僵硬，不符合實際需求。而批評功能論者認為，認為功能論在操作權力分立上沒有明確標準，與法治(rule of law)的要求不符，很難去追究政治責任。就法院於具體個案解釋權力分立制衡原則，究應採取功能論或形式論，尚難有共識⁸。

⁷ 大法官釋字第六一三號解釋林子儀大法官部分協同意見書註一。關於形式論和功能論的介紹和分析，參見林子儀，憲政體制問題釋憲方法之應用－美國聯邦最高法院審理權力分立案件之解釋方法，收錄於「新世紀經濟法制之建構與挑戰：廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集」，元照出版，2002年，頁5-58。

⁸ 有學者認為多數大法官基本上會視案件性質，考慮究竟應採功能論取向或形式論取向最為妥

二、 內閣制國家－德國

內閣制的形成，最早出現在英國，且是逐步成長而完備。其權力分立具體的展現和總統制截然不同，其行政權（內閣）的民主正當性來自於立法權（國會），行政權完全向立法權負責，兩者是相互依存的關係。英國為一「國會主權至上」的國家，且無一般性的司法違憲審查制度⁹，權力間彼此的制衡關係薄弱，但在德國，內閣制權力分立的制衡關係是展現在政治部門（行政權、立法權）和司法權（聯邦憲法法院）之間，以及政黨的相互競爭之間。

至於在德國憲法學界和實務界十幾年來相當重視所謂「功能最適理論」¹⁰，這也是德國法上權力分立機制當中的核心概念，一切權力歸屬與分配的問題，皆由「功能最適」與否來決定，「功能最適」的理念乃是基於功能性權力分立的思考，進而主張：國家功能應該依照「就系爭事務領域的特性而言，哪個國家機關根據其組織結構、權限行使方式以及決策程序，最有資格、最適合、並且最可望作出正確的決定」這樣的基本原則來進行分配¹¹。

三、 雙首長制國家－法國

法國第五共和是雙首長制（有稱為「半總統制」）的典型，它在行政權和立法權間的關係非常複雜，總統和國會都是由人民直選，但內閣總理是由總統任命，不需國會同意，但內閣總理的行政權歸屬會因為國會選舉的不同而有差異，若國會多數黨跟總統相同，此時，內閣由總統掌握，行政權一元領導，「類似」總統制；反之，總統若任命和其不同黨的國會多數組閣，則「類似」內閣制，和內閣制不同之處在於，組閣權在怎麼變換，總統都享有一定的行政實權（並非虛

適，而作不同的選擇，而認為其所採取的是兼採功能論取向與形式論取向之一種兼容並蓄取向(an eclectic approach)，See Keith Werhan, *Toward an Eclectic Approach to Separation of Powers: Moririson v. Olson Examined*, 16 HASTINGS CONSTITUTION LAW QUARTERLY 393, 434 (1989)；Matthew James Tanielian, Comment, *Separation of Powers and the Supreme Court: One Doctrine, Two Visions*, 8 ADMINISTRATIVE LAW JOURNAL OF AMERICAN UNIVERSITY 961, 994-1002 (1995)，轉引自大法官釋字第六一三號解釋林子儀大法官部分協同意見書註一。

⁹ 在1998年「人權法」(Human Rights Act)制訂後，英國也引進「有限度的」司法違憲審查制度，且其效力相當有限（英國法院只能在個案中宣示英國法律與公約權利有所抵觸，而無法拒絕適用或直接宣告無效，重點是，這並不影響該法律的效力），參見林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著，「憲法－權力分立」，學林出版，2003年，頁24。

¹⁰ 關於「功能最適」理論的國內文獻，請參見許宗力，憲法與政治，收錄於「憲法與法治國行政」，元照出版，1999年，頁1-52；許宗力，論法律保留原則，收錄於「法與國家權力」，元照出版，1999年，初版，頁179-195；陳愛娥，大法官憲法解釋權之界限：由功能法的觀點出發，月旦法學雜誌，四二期，1998年，頁37-51；蘇永欽，合憲法律解釋原則－從功能法上考量其運用界限與效力問題，憲政時代，十九卷三期，1994年，頁50-84；蘇彥圖，立法者的形成餘地與違憲審查：審查密度理論的解析與檢討，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，1998年，頁55-57。

¹¹ 參見黃舒芃，「功能最適」原則下司法違憲審查權與立法權的區分：德國功能法論述取向(funktionell-rechtlicher Ansatz)之問題與解套，政大法學評論，第九十一期，2006年6月，頁20。

位元首)，故會有行政權雙元領導的情形出現¹²。關於雙首長制的細部設計，本文不多贅述¹³，其在權力分立的制衡關係上，除了行政、立法相互分立制衡外，若內閣總理和總統分屬不同政黨，行政權內部也會有制衡對抗關係，因為總統仍享有一定的行政實權。

肆、我國憲法下的權力分立原則

一、內涵與位階

權力分立原則在我國憲法下的內涵，可以在以下幾號解釋中得知，大法官釋字第3號解釋解釋文：「…我國憲法依據孫中山先生創立中華民國之遺教而制定，載在前言，依憲法第五十三條（行政）、第六十二條（立法）、第七十七條（司法）、第八十三條（考試）、第九十條（監察）等規定建置五院。本憲法原始賦與之職權各於所掌範圍內，為國家最高機關獨立行使職權，相互平等，初無軒輊。…」

大法官釋字第一七五號解釋解釋文：「…司法院為國家最高司法機關，基於五權分治彼此相維之憲政體制，就其所掌有關司法機關之組織及司法權行使之事項，得向立法院提出法律案。…」釋字第四六一號解釋理由書：「…是憲法雖迭經增修，其本於民意政治及責任政治之原理並無變更；而憲法所設計之權力分立、平等相維之原則復仍維持不變。…」

大法官釋字第四九九號解釋更清楚指出權力分立在我們憲法上的「位階」，解釋文：「…國民大會為憲法所設置之機關，其具有之職權亦為憲法所賦予，基於修憲職權所制定之憲法增修條文與未經修改之憲法條文雖處於同等位階，惟憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。…」。大法官釋字第五二〇號解釋則是處理行政、立法間的關係，該理由書：「民主政治為民意政治，總統或立法委員任期屆滿即應改選，乃實現民意政治之途徑。總統候選人於競選時提出政

¹² 黃昭元教授批評，在制度性格上，雙首長制是一種獨尊總統權、分裂行政權、並且弱化立法權的設計，參見黃昭元，九七修憲後我國中央政府體制的評估，台大法學論叢 27 卷 2 期，1998 年，頁 193。

¹³ 細部設計請參見，許有為，法國第五共和制憲法總統與總理職權：以其憲政發展與理論背景為中心，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，1994 年；許志雄，從比較憲法觀點論「雙首長制」，月旦法學雜誌，二十六期，1997 年，頁 30-34；朱雲漢，法國憲政體制對我國憲改的啟示，國家政策雙週刊，七十三期，1993 年 11 月 16 日，頁 3；吳東野，半總統制之探討，美歐月刊，十一卷一期，1996 年，頁 72；張台麟，法國第五共和的政制發展，中國論壇，三十卷七期，1990 年 7 月 10 日，頁 17。

見，獲選民支持而當選，自得推行其競選時之承諾，從而總統經由其任命之行政院院長，變更先前存在，與其政見未洽之施政方針或政策，毋迺政黨政治之常態。惟無論執政黨更替或行政院改組，任何施政方針或重要政策之改變仍應遵循憲法秩序所賴以維繫之權力制衡設計，以及法律所定之相關程序。蓋基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代程序合法。憲法第五十七條即屬行政與立法兩權相互制衡之設計…」

從以上解釋我們可以看出，權力分立原則在我國具有憲法上的位階，具有本質上之重要性，為修憲之界限（釋字第四九九號解）。除了權力的劃分行使之外，也強調權力間的平等制衡，並喻有「權力相互尊重」（釋字第五二〇號解釋、釋字第一七五號解釋）和「權力分享」（釋字第五二〇號解釋）的意味。

二、 大法官的操作方式—最近偏向「功能論」

在這裡我們觀察大法官釋字第五八五號、第六一三號解釋，這兩個是最近三年來關於水平權力分立的解釋。大法官釋字第五八五號解釋首次提出「權力核心範圍」的概念，當作權力分立在操作上的一個標準，解釋文：「…立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。…其個案調查事項之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙。…」

大法官釋字第六一三號解釋理由書對權力分立原則的內涵和操作有更多的說明：「…蓋作為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地，要亦在於權力之制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利。惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙（本院釋字第五八五號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞（本院釋字第三九一號解釋參照），例如剝奪其他憲法機關為履行憲法賦予之任務所必要之基礎人事與預算；或剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此間權力關係失衡等等情形是。…」該號解釋再次強調了「權力核心領域」（權力核心範圍）的概念，以及「彼此間權力關係失衡」的描述，幾乎可以說大法官在本案針對權力分立的操作，是採取美國法上「功能論」（權力間的制衡和混合，只要不危及各權力的核心功能，以及不影響各權力間的制衡關係）的解釋取徑¹⁴，可以看出我國大法官在面對獨立行政機關這種新型態的行政組織時，所保持的開放態度和

¹⁴ 相同見解，大法官釋字第六一三號解釋林子儀大法官部分協同意見書註二。

彈性。此外，「將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地」的描述，則是採取了「功能最適理論」來分析權力分立，亦即欲決定何種權力應由何種憲法機關行使，應自各個憲法機關的組織與程序加以分析，以判斷係爭權力由何機關行使，在功能上最為適當者，也是一種務實且靈活的分析取徑。而不論「功能論」或「功能最適理論」的權力分立操作取徑，都是一種個案權衡的模式，在操作上仍有寬嚴不一的空間，如果要作大規模的分析整理，還需要觀察未來大法官對於權力分立案件的態度。

三、我國中央政府體制？—以行政、立法兩權為中心

(一) 大法官留下的問號

我國目前中央政府體制一直維持 1997 年第四次修憲後的型態，而在 2000 年民主進步黨總統候選人陳水扁當選總統，台灣首次政黨輪替之後，到目前為止執政黨都無法掌握國會的多數（其間陳水扁總統於 2004 年連任成功），而行政院（行政院）和立法權（立法院）間的衝突不斷，交由司法院大法官解釋的權力分立重大案件，分別有釋字第五二〇號議（核四預算不執行的爭議）、釋字第五八五號（三一九真調會的設立）、釋字第六一三號（NCC 人事任命）。

1. 釋字第五二〇號議（核四預算不執行的爭議）

本文認為大法官無須對我國目前中央政府體制為何表態，但至少要對我國行政權和立法權的關係作適度的釐清。先看釋字第五二〇號「…因施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，則應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權，依照憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條規定，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢。本件經行政院會議決議停止執行之法定預算項目，基於其對儲備能源、環境生態、產業關連之影響，並考量歷次決策過程以及一旦停止執行善後處理之複雜性，自屬國家重要政策之變更，仍須儘速補行上開程序。…」大法官沒有論及行政院長的任命不須立法院同意後，行政院對立法院負責的關係是否有所減弱？在修憲後行政、立法關係有否改變？事後立法院若作出反對決議，行政院長是否應即接受？在這個面向大法官是很模糊的¹⁵。且承認立法院對於「國家其他重要事項」的參與權，而在沒有提出重要與否的判斷標準之下，徒增行政立法爭執的可能性及運作上的模糊性¹⁶。而在解釋理由書中認為總統為實踐其競選政見

¹⁵ 參見黃錦堂，台灣雙首長制的內涵—像總統制或向內閣制傾斜？，收錄於「憲政體制新走向」，新台灣人文教基金會出版，2001 年，頁 302、309。

¹⁶ 論者更擔心，若立法權從此可以隨時憑藉「國家其他重要事項」這句「魔咒」介入行政權的運作，我國憲政體制將從此走上「立法國」之路，參見許宗力，迎接立法國的到來？！—評釋字第五二〇號解釋，台灣本土法學雜誌，第二十期，2001 年 3 月，頁 64-65。論者亦認為，賦予立

而任命能推行其政見之行政院長，同時也認為行政院長無從實現總統之託付時，得選擇辭職負責，是否表示總統沒有義務任命國會多數黨組閣（當時行政院長為民進黨籍的張俊雄先生）？

2. 釋字第五八五號（三一九真調會的設立）

釋字第五八五號（三一九真調會的設立）及釋字第六一三號（NCC 人事任命）都是關於國家機關組織設計的問題。釋字第五八五號最爲人所詬病的，乃是先觀察組織構成，先把真調會的位置塞到立法院，然後在硬逼著它行使立法權（國會調查權），這種沒有推論的「硬拗」，已爲人多所批評¹⁷。另一個大問題，則是賦予立法院「完整的國會調查權」，許宗力大法官認為「…如果認為立法院隨時可主動就「其他重要事項」加以議決，因而隨時有權就其所認為的「其他重要事項」進行調查，則由於何謂「重要事項」，涉及主觀認定，難以客觀審查，本號解釋承認立法者可依其主觀認定發動重要事項議決權的結果將可能是，國會調查權不再只是一個輔助性工具權，而升級爲一個只要立法院多數通過，就可隨時發動的主要的獨立權力，其對五權關係產生的質變實不容小覷。…賦予立法院超越釋字第三二五號解釋範圍之國會調查權，與既有憲政體制有悖…」¹⁸除了對五權的結構產生影響，亦使立法院得到對抗行政院的一個「超越憲法規範的權力」，增加未來運作上的不確定因素，這或許也是前提上大法官未釐清我國憲法行政、立法關係的結果吧。

3. 釋字第六一三號（NCC 人事任命）

就釋字第六一三號解釋，大法官以責任政治、行政一體、權力分立（行政權核心領域遭侵害與否）爲標準來宣告通傳會（NCC）在人事任命上違憲，而其中關於責任政治原則的闡述，釋字第六一三號解釋理由書：「…民主政治以責任政治爲重要內涵，現代法治國家組織政府，推行政務，應直接或間接對人民負責。根據憲法增修條文第三條第二項規定，行政院應對立法院負責，此乃我國憲法基於責任政治原理所爲之制度性設計。…」具體指出，我國憲法上的責任政治的具體表現乃是「行政院應對立法院負責」（憲法增修條文第三條第二項），但行政向立法負責的責任政治要求乃是典型內閣制的展現，大法官難道認為我國目前中央政府體制是內閣制嗎？似乎對於行政、立法的關係掌握不夠精確。此外，大法

法院「國家其他重要事項」的參與權及「個別性法律」，立場是明顯傾向立法院，參見黃昭元，走鋼索的大法官－解讀釋字第五二〇號解釋，台灣本土法學雜誌，第二十期，2001年3月，頁79。

¹⁷ 這種逾越司法權界限所爲之合憲性解釋，反而犧牲對立法者意志之尊重，許宗力大法官在釋字第五八五號解釋不同意見書中甚至認為：「…逾越立法的基本價值決定與規範核心，強賦予法律明顯非立法者所欲之內容，再宣告其合憲，這種解釋方式，與其說是出於對立法者意志儘可能最大的尊重，倒不如說是司法者僭越立法者地位立法，與對立法者的善意強暴無異…」另參見廖元豪，「畫虎不成」加「歪打正著」－從美國經驗評真調會與釋字第五八五號解釋，台灣本土法學雜誌，第七一期，2005年6月，頁47-49。論者更以「指鹿爲馬」嚴厲抨擊大法官的定性決定，參見蘇永欽，喬太守式的分權、灑狗血般的人權－簡評政治壓力鍋煮出來的五八五號解釋，台灣本土法學雜誌，第七十期，2005年5月，頁39。

¹⁸ 釋字第五八五號解釋許宗力大法官不同意見書。

官迴避了不同政府體制下獨立行政機關建置的問題¹⁹，也未就我國現行政府體制下，獨立行政機關建置是否具有與其他國家不同特殊性加以說明²⁰。

本文認為大法官無須在解釋中對我國中央政府體制做一個判斷和定位，但至少要將目前最有爭議的行政、立法關係作明確的釐清，而在這三號解釋中，我們的期待卻落空了，反而大法官在釋字第五二〇號提出立法院「國家其他重要事項」的參與權及「個別性法律」、釋字第五八五號「蹦出」的「國會調查權」，更增添了未來行政、立法互動的不確定變數和模糊，大法官沒有將問題釐清，反而是留下更大的問號（或者說是遺憾）。

（二）代結論：本文的界定—分立對抗關係

世界各國憲法對於中央政府體制的設計，一般而言可分為「總統制」、「內閣制」和「雙首長制」（半總統制），而我國的中央政府體制定位可以 1997 年第四次修憲為分水嶺，在這之前，實務上大法官並未有明確的表態²¹，多數學者認為我國應屬「內閣制」，但有反對論者²²，這並非本文要討論的範圍。本文所要討論的，乃是 1997 年第四次修憲後²³我國目前行政權和立法權之間的關係和定位，而這也是大法官在多號解釋中沒有說明白的，當然，行政權和立法權之間的關係是判斷中央政府體制的重要標準²⁴，但本文並不對我國目前中央政府體制做一個定位。

而該次修憲關於行政權和立法權之關係的改變，第一，總統任命行政院長無須立法院同意，該任命亦無須行政院長之副署（憲法增修條文第三條第一項、第二條第二項）；第二，行政院對於立法院之法律案、預算案、條約案的覆議門檻由「出席立法委員三分之二」改為「全體立法委員三分之一」（憲法增修條文第三條第二項第二款）；第三，增加立法院對行政院長之不信任案及總統被動解散立法院的權力（憲法增修條文第三條第二項第三款、第二條第五項）；第四，對

¹⁹ 關於這個問題大法官也曾在 2006 年 3 月 8 日召開的說明會中提出給與會學者討論「…三、獨立行政機關人事任免權之歸屬與分配，於內閣制、總統制或雙首長制是否有所不同？…」參見司法院大法官官網站 http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/P10_01.asp?newsno=020603080001，拜訪日期 2007/5/17。

²⁰ 周志宏，釋字第六一三號解釋與獨立機關的未來，月旦法學雜誌，第 137 期，2006 年 10 月，頁 18-19。

²¹ 釋字第三八七號及第四一九號解釋看不出我國中央政府體制的定位，並注意釋字第三八七號解釋中吳庚大法官的不同意見書。

²² 這些學者認為我國於 1997 年第四次修憲前的中央政府體制為「雙首長制」（半總統制），參照黃昭元，九七修憲後我國中央政府體制的評估，台大法學論叢二七卷二期，1998 年，頁 194；許志雄，總統直選的民主效用—兼論中央政府體制的定位與問題，月旦法學雜誌第十二期，1996 年，頁 20-21；薛化元，中華民國憲政藍圖的歷史演變—行政權為中心的考察，月旦法學雜誌第二六期，1997 年，頁 15、20-21；湯德宗，論九七修憲後的憲法結構—憲改工程的另類選擇，收錄於「權力分立新論卷一：憲法結構與動態平衡」，元照出版，2005 年 4 月，頁 36-37。

²³ 1997 年第四次修憲後，於 1999 年、2000 年、2005 年一共經歷了三次修憲，但對於中央政府體制的制度設計（尤其是行政、立法的關係），則沒影響。

²⁴ 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著，「憲法—權力分立」，學林出版，2003 年，頁 126、140。

總統、副總統的彈劾案改由立法院提出（憲法增修條文第二條第十項、第四條第五項）。

本文認為從以下幾點判斷，我國憲法目前行政權和立法權之間乃是一種「互不依存、分立對抗」的關係，憲政運作上則傾向總統制：

- 1.行政、立法各自具備直接民主正當性。總統和立法院各自由人民直接選出，均具備民主正當性，沒有誰的民主正當性依附於誰的問題，而總統的直選，乃為總統提供獨立於國會之外的統治正當性基礎，和內閣制國家國會提供內閣統治正當性的來源完全不同，使我國行政、立法更具有分立對抗的「本錢」。
- 2.總統可以直接任、免行政院長，無須立法院同意，使其得以實質上指揮行政系統，雖然形式上增修條文第三條第二項仍保留「行政院依左列規定，對立法院負責…」，但立法院完全失去對行政院長的人事控制權，已大大削弱了行政院對立法院負責的關係，而總統對於整個行政體系的控制力，也大幅強化。
- 3.行政、立法既然產生上無「共生關係」，也沒有「同歸於盡」的設計，更凸顯了「分立對抗的特色」。行政、立法既然各自具備民主正當性，產生上無相互依存的「共生關係」，已如前述。在「消滅」上，也沒有「同歸於盡」的設計，蓋我國雖然目前有不信任案（倒閣）和解散國會的設計，在內閣制國家固然為一種相互毀滅的機制以突破憲政僵局，但在我國基於兩點因素，並無法達到這種效果，第一，現行的倒閣和解散國會是一種不平衡的關係，立法院雖有倒閣權，但倒閣後卻可能面對自己被解散的下場，使倒閣先天上欠缺制度上誘因。²⁵第二，即使不信任案通過倒閣成功，「消滅」的僅止於行政院，總統仍穩如泰山，立法院的代價則是自己被消滅（總統解散國會），也就是說，倒了行政院也倒了立法院，但實質上的行政首長總統仍可以躲過這場「政治廝殺」，不會因立法院解散而危及自己的憲政地位，這種設計已無法達到修憲者「相互毀滅以突破憲政僵局」的美意。

綜上所述，我國憲法目前行政權和立法權之間乃是一種「互不依存、分立對抗」的關係，『既然兩者分立，相互制衡，自不能謂只有「立法監督、控制行政」的單向關係…』²⁶，既然行政與立法兩權的關係並非「行政依附於立法」，而是帶有相互分立、制衡的色彩，有學者在中央政府體制的認定上，認為我國是弱勢總統制。²⁷

²⁵ 若是想師法雙首長制，則解散權設計為被動（以立法院倒閣為前提），使雙首長制強調的「以總統的解散國會權來強迫解決政治僵局」之最重要功能也大半喪失。參見黃昭元，「九七修憲後我國中央政府體制的評估」，台大法學論叢 27 卷 2 期，1998 年，頁 200-201。

²⁶ 參見廖元豪，論我國憲法上之「行政保留」—以行政、立法兩權關係為中心，東吳法律學報第十二卷第一期，2002 年，頁 1 以下、頁 30。

²⁷ 湯德宗教授認為我國中央政府體制乃是「弱勢總統制」，但美國覆議的表決門檻（參眾兩院各需有三分之二以上）較我國高，覆議較容易成功，美國總統之於國會跟我國相較，地位現然較為強勢。參見湯德宗，新世紀憲改工程—弱勢總統制改進方案，收錄於「權力分立新論卷一：憲法結構與動態平衡」，元照出版，2005 年 4 月，頁 75-76。