

# 試論行政院與立法院之關係

黃城

## 壹、分權制度的由來及其流弊

行政與立法的關係，向為政治學上爭論之焦點，英國憲法學者席德維克（Sidgwick）以為：政府與國會的權限劃分，是最困難的事。我國中央政制，根據權能區分之原則而制定，對於行政院與立法院的關係，由於現行憲法所規定者，不盡符合國父遺教之理想，所以始終為學者聚論之核心。

事實上，分權學說的由來，主要就是為了使立法與行政分立，以避免政府過度專制獨裁。原來，在早期的國家中，立法並非政府的主要職掌，原因是：以前的經濟、社會組織單純，人民的政治活動有限，而法律「祇被視為起源於神祇，或存於習俗與傳統，或是根據自然的基本法則推演而來」（註①），因此，它是由統治者所創造，並無另行設置獨立機關以專事立法的必要。

然而，隨著近代民主政治思想的演進，使人們覺得到：若立法權不能獨立，祇是附屬於行政權，而為統治者自行自立的工具時，則政治上獨裁專斷的現象，勢必加速發展，因此，乃有代議立法會議興起，其中以英國古史上的賢人會議（Witenagement）為最早。然早期之賢人會議，其責僅在參贊政務，本身並無立法權，等到一〇六六年威廉第一（William I）改組賢人會議，才勉強規定在必要時有修改法律或制定法律的權力。此後迭經演變，到一五三六年，英國的「革新國會」（The Reformation Parliament）通過了二項著名的法案：一是為涉及濫必許控訴泰波（Wimlish V. Taibois）一案的「土地利用法案」，一是將較小寺院的財產移交給王宮的法案。這二個法案具重大之革命性，由此而導致了「英國國會萬能」的時代之來臨（註②）。「英國國會萬能」的表現，是把行政大權移屬內閣，使內閣控制國王，而國會又控制內閣，因此，國會遂成爲真

正的立法機關與政治中心。

現在一般三權分立的國家，不論其為內閣制、總統制或委員制，為行使立法權，皆有民選的立法機關，而此種民選立法機關的功能，依據政治體系運作上的需要，主要有二：

第一、根據人民需要以制定各項法律，做為政府施政與人民生活共同遵守的依據。

第二、代表人民，監督政府的各種行政措施，以確保民意政治、責任政治的落實。

這二種功能集結於國會一身，遂使國會兼具行使「民權」(Civil rights)與「政府權」(governmental power)；再加上分權學說本以制衡為原理；因此，行政部門與立法部門之間，就處在一種敵對的態度上，而時常發生糾紛。特別是：立法機關兼有彈劾行政人員的權力，因此，「其結果有四：議會權力過大，不免濫用職權，挾制政府，釀成議會專制，一也。因議會專制之故，政府措施，不能自由，軟弱之政府，為避免開罪於議會，常陷於消極狀態，或竟成爲議會之工具，二也。如爲強硬之政府，又不免濫用其解散權，使政治糾紛趨於激烈，三也。即以彈劾權之行使論，基於政黨政治的結果，議會之屬於政府黨者，常不免容忍放任，其屬於反對黨者，又不免吹毛求疵，難期公平，四也」(註③)。

## 貳、權能區分的行政權與立法權

國父有鑑於這樣的流弊，又深知權能不分乃歐美政治問題之中心，而迄今未有能完全解決者。同時，行政權之擴大，為政治發展之必然趨向；隨著行政權的擴大，立法權在政治體系中的地位，應以輔導、互助，取代往昔的立法至上、國會萬能之觀念。

因此，他的五權憲法，首先以權能區分為理論基礎，將來雜在國會中的「政權」(即歐美政治學上的「民權」)析分為二，一部份仍由立法院來執行，一部份則另成立監察院來執行，再加上三權憲法已有的行政、司法與他們所新設立的考試等五個機關，便成了五院六制了。

五院制的行政院與立法院之關係，當然與三權分立之政府與國會之關係不同。國父遺教中，雖然行政院與立法院之關係，無具體明確的規定，但我們從他的有關論述中，並依據其理論推斷，可歸納出擬定該關係的幾個重要原則：

(一)立法院為治權機關，不再以立法權牽制行政權，而應以積極的態度配合行政權；國父既主張以權能區分與五權分立以

濟歐美代議政治之弊，立法權自屬治權範圍；雖在「五權憲法」講詞中說：「立法機關就是國會」，「立法員就是國會議員」（註④），但他又說：「行彈劾權的有監察官」，並且它們之間「是一樣獨立的」（註⑤）。可見國父所講的國會與國會議員，是指經過權能區分與五權分立之後的國會與國會議員。這樣的國會與國會議員與三權憲法之下的國會議員不同，它是站在治權的地位，不以消極制衡行政部門爲目的，而以積極配合行政部門爲目的了。

(二) 行政院爲全國最高行政機關，且爲五院制中央政府的中心；五院之間的地位雖相等，然依其各自性質的差異，其工作範圍却大有不同，大體言之，「現代的行政機關組織，除了最高行政首腦部爲其全國的行政樞紐以外，還有其所屬的各種系統組織亦各有其重心所在。例如英國政府的財政部，美國政府的國務院以及我們五院制的行政院，在事實上均較其他各院部爲重要，隱然成爲政府的重心」（註⑥），基於此因，行政領導立法，立法配合行政，乃爲二者關係之又一重大原則。

(三) 行政院不對立法院負責，但對總統與國民大會負責；五院之間既本分立而相成、平衡而統一以建制，自無行政院對立法院負責之理由。至於行政院，國父初主張：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院」（註⑦）與「行政首領就是大總統」（註⑧），然在後來又主張另設行政院長，雖然其與總統的關係未具體說明，然以民國二十二年立法院通過之憲草起草原則：「若政院長由總統提名，經立法院之同意任免」（註⑨）與二十五年「五五憲草」第五九條：「行政院院長、副院長、政務委員、各部部长、各委員會委員長、各對總統負其責任」（註⑩）二項重要文獻看來，因行政院與總統密切關係，且五權憲法既在建立萬能政府，而建立萬能政府的關鍵，則在強化行政權，因此，「行政制度當然是總統制」（註⑪）。那麼，行政院對總統負責，應爲當然之事。而根據權能區分原則，行政院與立法院皆對國民大會負責。

(四) 以國民大會與總統調解行政院與立法院之爭議：在三權分立制的國家，行政機關與立法機關是互相牽制的。實行內閣制的國家，以不信任案與解散權，互相牽制；實行總統制國家，則行政、立法機關，獨立行使職權，議會有通過法律的權，總統則有交還覆議的權。五權憲法既要脫離行政、立法互相牽制的困局，然若此二者發生爭議，該如何處置？就是以政權機關的國民大會與位居五院之上的治權機關總統來調解。國父雖未對此有明確指示，然我們知道行政、立法相衝突，主要爭的是政治見解與政治利益，而國父主張：「在民權極盛的時代，管理政府的方法很完全，政府就是有大力，人民只要把自己的意見，在國民大會上去發表，對於政府加以攻擊，便可以推翻，對政府加以頌揚，便可以鞏固」（註⑫），在這一前提的運作下，自可拿國民大會來救議會制度之窮。至於總統，則其地位居五院之上，「對於五院有一種自然的關係，希望五院分工合作，和諧進行，把國家底事做好。如有院際紛爭，由他調解」（註⑬）。因此，國民大會與總統，對於行政院與立法院的關係之和諧

，便負有重大責任。

### 叁、現行憲法中的行政院與立法院之關係

現行憲法第五十三條規定：「行政院爲國家最高行政機關」，乍看之下，我國行政院似內閣制國家之內閣；然若依第五十七條各款規定，則行政院與立法院之關係，既無提不信任案權，亦無提請解權，則又類似總統制國家之國務院。要之，「我國現行中央政治制度，既非純粹之內閣制，亦非純粹之總統制，乃就二種制度中捨短取長兼收並蓄之一折衷的制度耳」（註⑭）。在此種折衷制度下的行政院與立法院，所發生的運作關係，約有下列各種：

#### 一、行政院長之任命，由總統提名經立法院同意

憲法第五十五條：「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命。立法院休會期間，行政院院長辭職或缺時，由行政院副院長代理其職務，但總統須於十日內咨請立法院召集會議，提出行政院院長人選徵求同意。行政院院長職務，在總統所提行政院院長人選未經立法院同意前，由行政院副院長暫行代理」。依此規定，可知行政院院長之產生，須有三道手續：（一）由總統遴選選人選，向立法院提出，徵求同意；（二）由立法院行使同意與否之投票；（三）若經立法院同意，則總統正式任命其爲行政院院長；若不同意，則須由總統再遴選提名請立法院行使同意權。我國行憲迄今已三十四年，除民國三十八年五月卅一日，對居正先生的提名，以一票之差，未獲通過外，餘皆順利通過；這當然是透過政黨政治的靈活運用。詳考此辦法之用心有二：（一）是防止總統任用私人，行政院院長人選，既需經立法院行使同意權之後才能任命，因此，總統在考慮人選時，勢必就道德、才幹、品望作週詳之判斷，如此，一可杜倖進之徒，並可使賢能有道之士，爲國家效勞。（二）爲減少行政院與立法院的對峙。行政院與立法院關係，重在積極互助，而互助之道，首在彼此信賴，因此，行政院院長之任命，提請立法院同意，正是考驗其能否得到立法院支持的先聲，必得立法院同意通過，而後可保二院將來之合作無間（註⑮）或謂立法院對行政院院長的同意權，有類似內閣制，其實「與其說是內閣制的表徵，無寧說是遵循民主國家的慣例較爲恰當」（註⑯）。至於立法院對行政院長人選無主動提名權，此則又類於總統制矣。

## 二、行政院有向立法院提施政方針與施政報之責，立法委員有向行政院質詢之權

憲法第五十七條第一項：「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」。又第六十七條：「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」。又第七十一條：「立法院開會時，關係院院長及各部會首長得列席陳述意見」。查憲法第六十八條規定：「立法院會期，每年二次，自行集會，第一次自二月至五月底，第二次自九月至十二月底，必要時得延長之」，而立法院組織法第十八條規定：「立法院依憲法第六十七條之規定，設左列委員會：一內政委員會。二外交委員會。三國防委員會。四經濟委員會。五財政委員會。六預算委員會。七教育委員會。八交通委員會。九邊政委員會。十僑政委員會。十一司法委員會。十二法制委員會。立法院於必要時，得增設其他委員會或特種委員會」（註⑩）。因此，綜合上述，可得出（一）立法院開會期間，行政院院長必須率同有關部會首長，作施政方針與情形之報告，或者列席陳述意見。（二）立法院各委員會開會時，可邀請行政院人員列席備詢，並得對行政院院長及行政院各相關部會首長，進行質詢。此處要略加討論質詢權：「議員在議會中向政府機關首長或其代表提出質詢，不論答覆如何均不得辯論、表決者謂之質詢」（註⑪），這種制度不行於總統制國家，而行於內閣制國家。我國憲法對於質詢的內容與程序，並無規定，只在「立法院議事規則」第六十二條至七十條中，作如下規定：（一）立法委員即席提出之質詢，被質詢人應于每一質詢後，即時答覆，但經質詢人同意，得定時口頭答覆，或改用書面答覆。（二）被質詢人之書面答覆，應於收到質詢後十日內，送由院長轉知質詢人，並列入議事日程報告事項。（三）質詢事項，不得作為討論之議題。（四）被質詢人，除為保守國防外交秘密者外，不得拒絕答覆」（註⑫）。我國既非內閣制國家，故有關質詢權的規定，曾引起不少爭議，其是非得失，當於下一節中，詳為討論。

## 三、立法院對行政院重要決策不贊同時得以決議移請變更之，行政院則得經總統核可移請覆議；又行政院對立法院議決之法律案等不贊同時，亦得經總統核可移請覆議

憲法第五十七條第二項：「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，得經總統之核可，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」。該條第三項又規定：「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為會窒礙難行時，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，行政院院長應即接受該決議或辭職。查「覆議」制度，原有三種形態：一是議會內部立法程序上的覆議，二是在採用二院制國會中，下議院對上議院退還法案的覆議，三是國會對於行政機關退還法案的覆議。三權分立國家，因國會權力太大，造成政府無能，為改善此種現象，乃「不能不採用行政機關的要求覆議制，以為抗衡立法機關專擅的武器」（註⑳），如美國憲法第一條第七項第二款規定：「凡衆議院及參議院所通過之法案，於成爲法律前，應咨送合衆國總統，總統如批准該法案，應即簽署之，否則應附異議書，交還提出法案之議院。該院應將該項異議書詳載於議事錄，然後進行覆議，如經覆議後，該院議員有三分之二人數同意通過該項法案，應即將該法案及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亦認可時，該項法案即成爲法律」（註㉑）。我國行政院與總統之關係，既與總統制國家不盡相同，故對於覆議權之行使，不由總統，而由「國家最高行政機關」（憲法第五十三條）的行政院來行使，且使政院行使時，須「經總統之核可」，使總統在行政院與立法院發生爭議時，發揮其調節之功能，這是我國覆議權的特色之所在。

#### 四、行政院會議決議之各種法案及其他重要事項，應提出於立法院

憲法第六十三條規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權」，其中，對於法律案，立法院自有依法提出之權，而其他各案，是否須照憲法第五十八條第二項規定：「行政院院長，各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案，預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之」，必須由行政院提出法案後，始得加以議決？還是也有主動提案權？此關係二院職權行使甚鉅，不得不弄清楚。依照各國制度之演進，可看出提案權由國會專有到國會與政府皆有，實爲一不得不然之趨勢。蓋行政權領導立法權使然也。我國「立法院組織法」第七條規定：「立法委員提出之議案，應先經院會討論」（註㉒），對提案範圍並無明確說明，但立法院對預算案無提案權，此已屬無可置疑，至於戒嚴、大赦、宣戰、媾和、條約各案，皆與人民、國家有重大利害，照現代國家之功能言，自「應由行政院之提案送請審議，立法院始得爲之議決，而不得逕自提案以爲議決，較爲適宜」（註㉓）。因此，行政院會議所議決通過之各種法案，應呈由總統咨送立法院議決通過，才能公佈實行。

又憲法第五十九條：「行政院於會計年度開始三個月前，應將下年度預算案提出於立法院」，又憲法第七十條規定：「立法院對於行政院所提預算案，不得爲增加支出之提議」。預算原爲國家對其下一年度的收入支出之預計，我國預算法規定：各

級政府之預算，每一會計年度辦理一次，凡一切所入及支出，均應編入，分爲總預算、單位預算、單位預算之分預算、附屬單位預算、附屬單位預算之分預算五種，又各按其性質，分爲經常與臨時二門；中央政府預算，由各級機關單位編製擬定單位預算與附屬單位預算，送交中央主計機關，中央主計機關編爲擬定總預算書，然後由行政院提出於立法院議決之（註②）。查各國議會制度之起源，皆在欲以人民選舉代表，以組織議會，監督國家之稅收有無被當政者浮濫開支爲主要目的。然預算既非法律，亦非規定國家與人民之間權利義務的關係，故預算案有如下之特點：

（一）預算案的提出，屬於行政機關的權責，立法院機關絕無主動提案權，且對預算案既無否決之自由，即其修正權之行使，亦受相當之限制。

（二）每一年之預算，應於會計年度開始前，送請立法院議決，且其審議，應先於其他一切議案，蓋不如此，則屆時各公務機關將無預算可執行，一切政務將陷於停頓。

（三）因國家不可一日無收支，故預算案倘一時不能成立，則應由立法院議定補救辦法通知行政院，且行政院尚可依據上一年之預算，以有效執行國家之收支。我國預算法第四十九條規定即是。

（四）爲防止立法人員有所偏私，而致加重人民納稅之負擔，故各國議會例皆不得爲增加支出之修改，如我國憲法第七十條規定是。

我國會計年度自每年七月一日開始，故預算法第四十八條規定：「總預算案應於五月底以前由立法院議決，並於六月十五日以前由總統公布之；預算中有應守秘密之部分，不予公布」。至於其審議，則於第四十五條規定：「立法院審議總預算案時，由行政院長主計長及財政部長列席，分別報告施政計劃及歲入、歲出預算編製之經過」，立法院對於預算案之審議，自應依法不得爲增加支出之決議，惟有一例外：即立法院對行政院所提出預算案之經費總數額言，雖不得爲增加之議，然若對預算案所列各科目之經費，予以摺減注此，或對各科目有所變動，而另提議案以舉辦某種事業，須爲間接性支出時，不在此限（註③）。

而各機關倘依法律有追加或追減預算時，亦可請求立法院審議（預算法第七十一、七十四條）。至於國家遭逢重大事故，如預算法第七十五條所列各項：國防緊急設施或戰爭、國家經濟上重大變故、重大災變、緊急重大工程、不定期或數年一次之重大政事等，均可由行政院於年度總預算外，提出特別預算。此爲緊急應變之措施，亦爲國家安全之所需要。

## 五、立法院開會時，行政院院長及各部會首長得列席陳述意見

這是根據憲法第七十一條規定所產生的關係，該條文云：「立法院開會時，關係院院長及各部會首長得列席陳述意見」。爲什麼要這樣規定呢？因五院既本其平衡、配合之原則，以促進彼此之了解與溝通，並免除互相猜疑與牽制，所以，在立法院開會時，由行政院院長與各部會首長列席陳述意見，便是一個好辦法。要注意的是，所謂「立法院開會」，當包括立法院院會、立法院全體審查會與各委員會會議；而行政院院長與各部會首長除主動要求列席陳述意見外，倘得被邀出席以陳述意見，此因該憲法條文之性質。爲權利條款兼義務條款，故行政院院長與各部會首長，不得無正常理由拒絕立法院之邀請。

行政院與立法院，在現行憲法規定下所發生的關係，不外以上所述各種，接著依據國父五權憲法所提示的原則，來檢討現有關係，並試擬改進之道。

## 肆、分析檢討與改進芻見

我們可以從下面三個角度來檢討現行憲法有關行政院關係的規定：

(一) 現行憲法是否違背權能區分原則，使立法院變成政權機關以減弱行政院功能？欲辨別此事，須先明瞭權、能之範圍：「在人民一方面的大權，∴∴∴是要有四個權，這四個權是選舉權、罷免權、創制權、複決權。在政府一方面，是要有五個權，這五個權是行政權、立法權、司法權、考試權、監察權」（註②），可見「權」的範圍是指選舉、罷免、創制、複決四權而言，「至於民權之實情與民權之行使，當待選舉法、罷免法、創制法和複決法規定之後，乃能悉其真相與底蘊」（註③），也就是說，如何使人民有效管理政府，還要靠這四種法律的施行技術來達成。而現行憲法第二十七條規定：「國民大會之職權如左：一選舉總統副總統。二罷免總統副總統。三修改憲法。四複決立法院所提之憲法修正案。關於創制複決二權，除前項第三第四二款規定外，俟全國有半數之縣市曾經行使創制複決二項政權時，由國民大會制定辦法並行使之」，其職權實與國父所理想者，有重大差異：(一) 其選舉、罷免對象不及於總統、副總統外之中央政府官員，(二) 其創制、複決二權之行使，頗多掣肘。而現行憲法既規定立法院「代表人民行使立法權」（第六十二條），考其職權則有(一) 制定法律權，(二) 議決預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案與國家其他重要事項之權，(三) 同意任命權，(四) 議決國庫補助省經費之權，(五) 解決中央與地方事權

爭議之權，(六)擬定憲法修正案之權，(七)質詢權。其中以同意任命權、議決預算權與質詢權，所引起爭論最多，甚至有主張「三種權是應該歸於國民大會行使的」(註⑳)，惟照權能區分論，國民大會並非立法機關，因此，議決預算案與行使質詢權，理當劃歸立法院，獨同意任命權，有政權之性質，「立法權在五權憲法下既為治權，在理論上以政權性質之同意權賦之立法權，顯然矛盾不通」(註㉑)，因此，立法院對行政院院長之同意任命權，雖有前述之各種作用存在，然若站在權能區分與五權分立之觀點言，則立法院顯然處於行政院之上，而隱含三權憲法之特色了。況且，現行憲法對立法委員，並無明顯以「政權」管理的力量存在，致使立法權過度膨脹，有直逼西方「萬能國會」之勢，其對於行政院與立法院之應有關係的破壞，至大且鉅，這是一個很嚴重的缺點。

(二)現行憲法對行政院、立法院關係，是否能著重為合作而分工，非為牽制而分權？五權憲法之最高理想，為造成萬能政府，此有賴各院積極的分工合作；而非消極的互相牽制，尤其是行政院與立法院。就現行憲法言，「基本上尚無背於五權憲法的理論，惟稍嫌偏重於二者之消極制衡作用」(註㉒)，何以言之？因為行政院院長由總統提名，經立法院同意後任命之；並且立法院得聽取行政院施政報告，並有質詢權與移請變更重要政策權，而行政院則得經總統之核可，有移請覆議權。此二者之前者類總統制，而後者類內閣制，雖然，行政院與立法院之爭議，不致有內閣制府、會之爭來得嚴重，但總覺偏重彼此制衡之關係，缺乏積極互助的精神。尤重要者，憲法第五十七條規定：「行政院依左列規定，對立法院負責」，最有傷五院分立而相成之美意。照國父遺教原意：「五院皆對於國民大會負責」(註㉓)而「五五憲草」第五十九條規定：「行政院院長、副院長，政務委員，各部部长，各委員會委員長，各對總統負其責任」(註㉔)，第四十六條規定：「總統對國民大會負其責任」，實即行政院亦對國民大會負間接責任。而憲草第六十三條規定：「立法院為中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負其責任」，此則明白顯示立法院為治權機關，並且消除了行政院與立法院直接發生衝突之可能性，在運作關係的設計上，比現行憲法要高明一些。

(三)國民大會與總統是否在行政院與立法院關係上，發揮其調解之功能，若照「五五憲草」規定看，頗能發揮調解之功能，憲章既規定行政院院長、副院長，政務委員由總統任免之，並對其負責，而「總統對於立法院之議決，得於公佈或執行前提交覆議；立法院對於前項交覆議之案，經出席委員三分之二以上之決議維持原案時，總統應即公佈或執行之，但對於法律案、條約案，得提請國民大會覆決之」(第七十條)，此規定與現行憲法不同者：(一)現行憲法之移請覆議權，須由總統，或行政院得總統之核可始行，而憲章既以行政院長等對總統負其責任，則由總統直接提交立法院覆議，行政院固無此權，然此權經總統獨

自運用，乃愈可見其居中調和之力。(一)憲草規定：「立法院對於前項提交覆議之案，經出席委員三分之二以上之決議維持原案時，總統應即公佈或執行之」，這根本上和現行憲法第五十七條第二項和第三項之規定：「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」不同，既可避免府、會的衝突覆轍，及可促使總統認真考慮其提交覆議權之行使，化消極牽制為積極相成。(二)憲草又規定：「對於法律案、條約案，得提請國民大會複決之」，此一則為顯示法律案、條約案之重要性，二則為顯示國民大會居行政權、立法權中間，調和濟助之功能。凡此皆知：現行憲法對行政院與立法院的爭議之調解，國民大會所能盡力者甚微，而總統所能盡力者，亦不夠積極有效也。

### 一、取消立法院對行政院院長之行使同意權，或將之移置於國民大會之下

國父說過：「憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院；選舉代議士，以組織立法院；其餘三院之院長，由總統得立法之同意而委任之」(註③)，這中間包含二個問題：(一)是總統是否兼任行政院長？(二)是若不兼任，則行政院長應如何產生？對前一個，歷來爭論不一，惟最具體的理由，應該是「中華民國憲法草案說明書」中所云：「一、關於行政，既由總統對國民大會負責，而行政措施每易引起責任問題，另設院長，則有時僅將院長更易，即可適應情勢之需要，而免元首地位有動搖之虞。二、行政院與其它各院間，職權上有時不免發生爭議。行政院另設院長，則總統地位較為超然，可依第四十五條之規定，召集會商，以資解決。三、行政院事務繁劇，如不另設院長而由總統綜攬，則恐自務叢脞，處理匪易」(註④)。因此，「五五憲草」與現行憲法都於總統外，另設行政院院長，這是符合國父遺教精神的；惟行政院長應如何產生呢？建國大綱第廿四條規定：「國民大會對於中央政府官員，有選舉權，有罷免權」(註⑤)似乎行政院院長應由國民大會選舉產生，然國父在民權主義第六講中，既以為人民四個政權的行使，須持完整立法之後才行，則對國民大會選舉、罷免之對象，似有所保留；不僅此也，我們若依據五權憲法制的總統與行政院之分層負責的關係而論，當知總統、副總統既已由國民大會選舉，並對其負政治責任，則其下之行政院長與各部會首長，為總統所任免，並對總統負直接責任，而對國民大會負責間接責任，實為必然之結論。故「五五憲草」第五十六條規定：「行政院設院長、副院長各一員，政務委員若干人，由總統任免之」。其與現行憲法最大不同有二：(一)在總統有直接任免權，而不祇有提名權而已，(二)在不必經立法院之同意。現行憲法對行政院長產生方式之規定固亦有若干好處，然國父既未曾有行政院院長須立法院行使同意任免權之說，而揆其立法原意，顯受三權分立總統制之影響。照現行憲法看，一則破壞權能區分之理論，再則破壞五權分立，地位平等之原則。欲求改進，須變更現行憲法第五十五

條：「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之」爲「行政院院長由總統任免之」，如此一來，既可表現我們五權憲法下的總統制之特色，另一方面，也不致妨礙五權分立之旨。又現行憲法第五十六條規定：「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」，比「五五憲草」第五十六條（見前）與第五十八條：「行政院各部部长，各委員會委員長，由總統於政務委員中任命之；行政院院長、副院長，得兼任前項部長或委員長」的規定要好，因爲行政院爲首長制，若行政院長得總統之任命，則其他人選由其提請任命，當較一體由總統任命，爲能聲氣相求，和諧共謀，以造福人民也。

## 二、改進立法委員質詢之行使技術，以避免對行政機關之消極牽制、冀能收積極輔助之功

質詢權爲內閣制度之產物，其用意原爲透過議員對當政者之質詢，以探明行政的真相，以之作爲制定法律或法案之憑藉，並可因之促使政治改進，以維持民主政治之圓滿運作；故我國五權憲法將之採納爲治權中的立法權之一部份，是很恰當的。「五五憲草」第六十五條規定：「關於立法事項，立法院得向各院、各部、各委員會提出質詢」，現行憲法第五十七條第一項亦規定立法院對行政院之質詢權。惟行憲迄今，對於質詢權之行使，每多不能令人滿意，究其原因，我國政治文化尚低，立法委員亦多有不諳法律或不遵立法院議事規則者，其一也；而立法院議事本身不夠完善，未能滿足五權憲法之精神，其二也；至若別有用心者，以質詢權爲打高空之工具，則等而下之矣。查實行質詢制度最早的英國，對議員提質詢的主張，有諸多條件之限制，如（一）每一議員發問次數，每日爲三次，（二）所詢事務必與被詢之職掌有關，（三）正在議會中進行答辯之問題，不得質詢，（四）不得做人身攻擊，（五）發表自己意見，或抽象原則，假定情勢，不得做爲質詢等。我國自民國三十七年五月二十日，立法院第一會期與第二次會議制定「立法院議事規則」後，幾經修正，茲以減輕質詢權對行政院之消極牽制，並尋求其發揮積極輔助之功，並謀其改進之原則如下：（一）立法委員質詢，應得十五人或十五人以上之聯署或附議，藉昭慎重。（二）質詢時間應有強制限制，免得有人恃機大發高論，而影響其他委員之質詢。（三）質詢內容，需爲公務性，不得爲私務。（四）質詢性質，應爲有具體問題者，非爲廣泛之原則。（五）質詢態度，在提出疑難，要求解說，而非意氣用事，發言粗鄙。再者，立法委員當知質詢權並非是使立法機關至上的法寶，除質詢權外，用以表示監督政府的工具，尚有決議移請變更權與提案權，以及監察院各權，這些都要妥善配合，才能促進行政院與立法院之關係。

### 三、改進覆議權的行使方式，以濟補行政權之疏忽

行政院長與總統、立法院關係，既經全盤改變，則有關覆議權之行使，亦並求改進：（一）覆議權統由總統行使，（二）總統行使覆議權，可附帶異議書，也就是可兼提修正案，（三）覆議的範圍，應包括立法院所議決之一切案，（四）若經立法院出席委員三分之二以上之決議維持原議，則總統應接受並公佈之；惟對法律案與條約案，得提請國民大會複決之。

這樣改進之後，一方面提高總統與國民大會之職權地位，使其能發揮積極功能，協調五院之運作；另一方面，可使「行政機關，在一定範圍內，可以放手做事，以促進國家的進步，增加人民的福利，而立法院也符其治權機關之實；是很合於中山先生主張權能劃分，造成萬能政府的遺教的」（註<sup>36</sup>）。因所牽涉到現行憲法的條文甚多，此處僅為原則之陳述，不一一列舉變動。

### 四、對行政院長與立法院長、立法委員之政治責任，應有更有效之督責方式

現行憲法對行政院長的產生方式，既無合理之規定，而對其政治責任之督課，更無主動權，蓋總統既無提請立法院同意罷免之權，立法院亦無主動行使否決權以罷退；雖依憲法第五十七條第二項、第三項，行政院長有可能辭職，若然碰到「笑罵由人，好官我自爲之」的人，則國家人民將何其不幸！而憲法第六十二條：「立法院：……代表人民行使立法權」，本為三權分立之思想，因立法權爲治權，立法人員非民意代表，乃立法專家，故此條最後九個字宜去掉。至於對立法人員的管理，僅有憲法第一三三條規定：「被選舉人得由原選舉區依法罷免之」，既不足以收警惕自動之效，且立法委員又每自以爲乃三權分立國家之「萬能國會」議員，幾至唯我獨尊地步，再加上沒有明確負責之對象，實在大大違背權能區分原則。改進之道：（一）行政院長既由總統提名，或經或不經國民大會同意任命，則其率同該院高級首長，向總統負直接政治責任，向國民大會負間接政治責任，應爲的論。（二）立法委員既遵照「國父「全民政治」之理想，由人民直接選舉產生，則直接向其原選區負責，是爲了爭立論，惟此種負責不易發生實際效果，故依據權能區分原理，「立法院爲中央政府行使立法權之最高機關，對國民大會負其責任」（「五五憲草」第六十三條），亦爲不爭之論。

責任政治是民主政治的特質之一，在五權憲法中，由於權能區分的理論之運用，故其責任政治的表現型態，亦有異於三權制的國家，然其要求責任明確而易課督，則不變也。

# 注釋

註① 高旭輝：「中華民國憲法論」（台北，帕米爾書局，民國六十八年八月七版），第一八〇頁。

註② 詳可參閱 Charles Howard McIlwain 著，徐懷瑩譯述：「憲政制度論」附錄一『英國國會萬能之史的探討』（台北，正中書局，民國五十九年四月三版），第一五九至一六九頁。

註③ 王寵惠：『五權憲法之理論與實施』，「困學齋文存」（台北，中華叢書委員會，民國四十六年三月），第一二〇至一二一頁。

註④ 國父：『五權憲法』，「國父全集」第二冊第四二二至四二三頁。

註⑤ 同註④，第四二二頁。

註⑥ 先總統 蔣中正先生：『組織的原理和功效』，「蔣總統集」（台北，國防研究院出版部發行，民國五十七年三月三版），第二冊第一七八一頁。

註⑦ 國父，『孫文學說』，「國父全集」第一冊第四六四頁。

註⑧ 國父：『五權憲法』，「國父全集」第二冊第四二三頁。

註⑨ 引自鄭彥棻：「憲法論叢」（台北，東大圖書公司，民國六十九年九月初版），第一六二頁。

註⑩ 『中華民國憲法草案』，「五權憲法文獻輯要」（台北，帕米爾書局，民國五十二年九月初版），第四〇五頁。

註⑪ 申慶璧：『國父主張的中央行政制度』，「五權憲法論文選集」（台北，帕米爾書局，民國六十七年二月再版），中冊第七九七頁。

註⑫ 國父：『民權主義第六講』，「國父全集」第一冊第一四二至一四三頁。

註⑬ 任卓宣：『五權憲法體系』（台北，帕米爾書局，民國六十九年一月再版），第二三一頁。

註⑭ 陳世鴻：『中華民國憲法新論』（台北，三民書局，民國五十七年三版），第二九〇頁。

註⑮ 參閱陳水逢：『中華民國憲法論』（台北，商務印書館，民國五十九年七月增修一版），第三九五至三九六頁。

註⑯ 同註①，第一七一至一七二頁。

註⑰ 『立法院組織』，陶百川編：『最新六法全書』（台北，三民書局，民國六十六年三月修正版），第十二頁。

- 註 18 「雲五社會科學大辭典」（台北，商務印書館，民國六十二年五月四版），第三冊第三八〇頁。
- 註 19 「論立法委員質詢權的行使」，「政論週刊」（台北，政論周刊社，民國四十六年一月廿九日），社論（）第二頁。
- 註 20 羅孟浩：「論行政機關對立法機關的要求覆議權」，「五權憲法論文選集」（台北，帕米爾書局，民國六十七年二月再版），下冊第一四七四頁。
- 註 21 鄭文海譯：「美利堅合衆國憲法」，「世界各國憲法大全」（台北，國民大會憲政研討委員會，民國五十四年十一月出版），第二冊第一四六三頁。
- 註 22 同註 18。
- 註 23 管歐：「中華民國憲法論」（台北，三民書局，民國六十年八月五版），第一六六至一六七頁。
- 註 24 參考「預算法」，陶百川編：「最新六法全書」（台北，三民書局，民國六十六年三月修正版），第六四三至六四七頁。下引預算法有關條文同。
- 註 25 參考同註 24。
- 註 26 國父：「民權主義第六講」，「國父全集」第二冊第一五三頁。
- 註 27 同註 26，第一五五頁。
- 註 28 如丁廸：「立法權的內容」（下），「五權憲法研究」（台北，帕米爾書局，民國六十二年十二月再版），第四一〇頁。
- 註 29 高旭輝：「立法權的內容」（中），同註 28，第四〇二頁。
- 註 30 同註 29，第一八〇頁。
- 註 31 國父：「孫文學說」，「國父全集」第一冊第四六四頁。
- 註 32 「中華民國憲法草案」，「五權憲法文獻輯要」（台北，帕米爾書局，民國五十二年九月初版），第三九九至四一六頁。下引條文同。
- 註 33 國父：「中國革命史」，「國父全集」第二冊第一八四頁。
- 註 34 間引自高旭輝：「五權憲法的行政院」，「五權憲法論叢」（台北，帕米爾書局，民國六十四年七月初版），第二冊第六九一至六九二頁。

註<sup>35</sup> 『建國大綱』，「國父全集」第一冊第七五三頁。

註<sup>36</sup> 林紀東：『五權憲法與現行憲法』，「五權憲法論叢」（台北，帕米爾書局，民國六十五年九月初版），第三冊第一一五四頁。

校對：陳宜安