



英美法台憲政體制導論-第4次視訊授課

Introduction to Constitutional Models of UK, USA, France, and ROC(Taiwan)

賴維堯、楊瑞宗老師視訊授課

第4次授課日：民國109年10月27日

英美法台憲政體制導論

◆109.9.8

第一次視訊授課

課程簡介、英國內閣制

◆109.9.29

第二次視訊授課

英國內閣制(續)、美國總統制

◆109.10.6

第三次視訊授課

法國雙首長制

◆109.10.27

第四次視訊授課

我國憲政體制與變革選項

Z001、Z002期末報告

● 期末報告題目

- 一、我國憲政體制之總統權責不符(權強責弱)係指何意？(20分)
- 二、請引述我國政治人物(總統、院長、市長、立委等)有何修憲主張？(30分)
- 三、為合權責相符憲政原則，你認為我國修憲朝向那類體制(內閣、總統、雙首長制三者之一)較為可行，並應實行那些修憲配套措施？(50分)

● Email 繳交方式、期限

- (1)Z001同學報告傳至賴維堯老師信箱 lwy@gapps.nou.edu.tw
Z002同學報告傳至楊瑞宗老師信箱 920761@webmail.nou.edu.tw
Mail標題統一格式【期末報告—同學姓名】
- (2)繳交期限：**2020/11/15**(週日)晚上12:00

我國憲政體制原貌(一)

◆立法院(國會)

立法院由人民選舉之立法委員組織之，履行如同歐美國會之三項功能：①代表民意、②制定法律、③監督政府

1.職權：

- (1)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
 - (2)對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議
 - (3)質詢權：質詢行政院院長及行政院各部會首長
 - (4)詢問權：立法院委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢
 - (5)提出憲法修正案，送國民大會複決
- 2.任期：三年，連選得連任，不得兼任官吏
- 3.會期：每年兩次(2至5月、9至12月)，得延長之；另得開臨時會

我國憲政體制原貌(二)

◆ 行政院(主政機關、執政系統核心)

行政院為國家最高行政機關

1. 人事提名任命：

(1) 行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之

(2) 行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由院長提請總統任命之

2. 職權：

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

我國憲政體制原貌(三)

◆ 行政院對立法院負責

行政院依下列規定，對立法院負責：

- (1) 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，有向行政院長及各部會首長質詢之權
- (2) 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2/3維持原決議，行政院長應即接受該決議或辭職
- (3) 行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院10日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員2/3維持原案，行政院長應即接受該決議或辭職

我國憲政體制原貌(四)

◆總統權重責輕、少與立法院(國會)制度性互動

- 1.產生：由國民大會選舉，亦由國民大會罷免；
任期六年，連選得連任一次
- 2.地位：國家元首，對外代表中華民國
- 3.職權
 - (1)人事提名權：提名
 - ①行政院院長、審計長(隸屬監察院)，經立法院同意任命之
 - ②審計長(隸屬監察院)，經立法院同意任命之
 - ③司法院院長、副院長、大法官，經監察院同意任命之
 - ④考試院院長、副院長、考試委員，經監察院同意任命之
 - (2)統率全國陸海空軍
 - (3)依法公布法律，發布命令，須經行政院院長(或行政院院長及有關部會首長)之副署

我國憲政體制原貌(五)

◆總統權重責輕、少與立法院(國會)制度性互動

3.總統職權

- (3)依法公布法律，發布命令，須經行政院院長(或行政院院長及有關部會首長)之副署
- (4)行使締結條約及宣戰、媾和之權
- (5)行使大赦、特赦、減刑及復權之權
- (6)任免文武官員
- (7)授與榮典



註：總統(4)~(7)四項職權最終需以發布命令或公布法律為之，例如特赦令、任命令、授與勳章令、與邦交國締約，故而應為法律或命令之特定方式，並同(3)職權之行使，仍須行政院長(或院長及部會首長)之副署，總統不得單方為之

我國憲政體制原貌(六)

◆總統權重責輕、少與立法院(國會)制度性互動

3.總統職權

(8)對於院與院間之爭執，得召集有關各院院長會商解決之

(9)發布緊急命令：

國家遇有天然災害、癘疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，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，發布緊急命令，為必要之處置。但須於發布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

(10)宣布戒嚴，但須經立法院之通過或追認。立法院認為必要時，得決議移請總統解嚴

我國憲政體制原貌(七)

◆總統與國民大會(國民大會代表)形成權責機制

國民大會由人民選舉之國民大會代表(國大代表)組織之，任期六年，但一般情況下，六年任期只開會90日(每屆總統任滿前90日由總統召集新任國大代表集會，選舉下任總統副總統)

- 1.國民大會職權：
 - (1)選舉總統、副總統
 - (2)罷免總統、副總統
 - (3)修改憲法
 - (4)複決立法院所提之憲法修正案
 - (5)複決監察院所提之總統彈劾案
- 2.國大代表人事限制：

現任官吏不得於其任所所在地之選舉區當選為國大代表

我國憲政體制原貌(八)

◆ 評論

1. 總統間接民選、幾無負責機制、位高權重而責輕

- (1) 國民大會選舉(人民間接選舉)之實權總統，但國民大會平時不開會，總統任內幾無與之制度性互動機制
- (2) 提名行政院院長，經立法院同意任命之
- (3) 提名司法院長、考試院長等重要政務首長，經監察院或立法院同意任命之
- (4) 行政院移請立法院覆議案，得先經總統核可

2. 行政院長享間接民意聲望、率執政團隊對立法院負責

- (1) 向立法院提出施政方針及施政報告，並備質詢
- (2) 行政院議決法律、預算、戒嚴、大赦、宣戰、媾和、條約議案及其他重要事項，並向立法院提出
- (3) 移請立法院之覆議案，經出席立法委員2/3維持原案，行政院長應接受或辭職

我國修憲後現行體制(一)

◆ 憲法增修條文

1991至2005共七次修憲，憲法增修條文凍結憲法條文已達40條以上(超過1/5憲法條文被凍結)，現行憲政體制重要規定：

1. 總統由人民直接選舉產生，任期四年
2. 縮減行政院長副署權的範圍→總統發布行政院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令、解散立法院之命令，無須行政院長之副署
3. 行政院長由總統直接任命，不須先經立法院同意
4. 立法院得向行政院長提出不信任案，經全體立委1/2贊成通過後10日內，行政院長應辭職，並得同時呈請總統經諮詢立法院長後，解散立法院作為反制措施

我國修憲後現行體制(二)

◆ 憲法增修條文規定(1991至2005共七次修憲)

5. 行政院對於立法院議決之法律、預算、條約案，認為窒礙難行時，得經總統核可，移請立法院覆議。覆議案經全體立委1/2決議維持原案，行政院長應接受(免辭職)
6. 立法院集會時，得聽取總統國情報告
7. 總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局(國安會及國安局之法制化法源)。國家安全會議以總統為主席，行政院長為13名成員之一
8. 總統發布緊急命令：
總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置。但須於發布命令後10日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效

我國修憲後現行體制(三)

◆ 憲法增修條文規定(1991至2005共七次修憲)

9. 總統提名大法官(其中二人並任司法院院長副院長)、監察委員(其中二人並任監察院院長副院長)、考試院院長副院長及考試委員之人事同意權，改由立法院行使之
10. 廢除國民大會，立法院提出之憲法修正案、領土變更案、總統副總統罷免案，由公民複決之
11. 立法院提出之總統副總統彈劾案，聲請司法院大法官組成憲法法庭審理

我國修憲後現行體制(四)

◆ 評論

1. 總統直接民選、職權擴大、政治光環增亮

(1) 總統由人民直接選舉產生

(2) 總統直接任免行政院長，任命前毋須立法院同意

(3) 總統發布行政院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令、解散立法院之命令，無須行政院長之副署→行政院長副署權範圍減縮，不再全部法令皆須副署

(4) 總統核可覆議案

行政院對於立法院議決之法律、預算、條約案，認為窒礙難行，得經總統核可，移請立法院覆議

(5) 總統被動性解散立法院 → 尚未發生

行政院長遭立法院通過不信任案，應辭職，但得呈請總統諮詢立法院長後，解散立法院，重新改選立法委員

立法院對行政院長提出不信任案(一)

全體立委1/3連署提出、1/2贊成通過。不信任案通過後，行政院長應於10日內辭職，並得同時呈請總統諮詢立法院長後解散立法院；如未獲通過，1年內不得對同一行政院長再提不信任案

歷年不信任提案累計三案，均未通過，故而立法院從未解散：

(1)第一次88(1999)年，張俊雄等82名立委(民進黨及新黨)提出蕭萬長院長(1939~)不信任案，主訴蕭院長領導受質疑、金融風暴、部會政策難協調、行政院淪為總統府執行長

3月2日表決結果贊成83票(立委總數225名)

⇔反對142票，不信任案不通過

立法院對行政院長提出不信任案(二)

歷年不信任提案累計三案，均未通過：

- (1)第一次88(1999)年，提出蕭萬長院長(1939~)不信任案
- (2)第二次101(2012)年，民進黨、台聯提出陳冲院長(1949~)不信任案，主訴外銷停滯、失業率攀升、前行政院秘書長林益世貪污案
9月18日表決結果贊成46票(立委總數113名)
⇔反對66票
- (3)第三次102(2013)年，民進黨、台聯提出江宜樺院長(1960~)不信任案，主訴該年「馬王九月政爭」(立法院長王金平涉為立法委員柯建銘官司案關說)江院長為違憲共犯
10月15日表決結果贊成45票(立委總數113名)
⇔反對67票

我國修憲後現行體制(五)

◆ 評論

1. 總統直接民選、職權擴大、政治光環增亮

(6) 總統在立法院提出國情報告 → 尚未發生

① 立法院每年集會時，得聽取總統國情報告

② 全體立委1/4以上提議，院會決議後，由程序委員會排定議程，就國家安全大政方針，聽取總統國情報告

③ 總統就其職權相關之國家大政方針，得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告，並應於國情報告日前3天，將書面報告印送全體委員

④ 立委於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭處，提出問題；委員發言，經總統同意時，總統得綜合再做補充報告

★ 此憲政大事「總統到立法院國情報告」除尚未發生外，立法院得否決議邀請總統口頭報告或書面報告？總統報告後可否與立委理性溝通或辯論？

我國修憲後現行體制(六)

◆ 評論

1. 總統直接民選、職權擴大、政治光環增亮

(7) 立法院提案罷免總統副總統

全體立委1/4提議、2/3同意後提出，交付公投複決(經選舉人總額過半數投票、有效票過半數同意罷免者，即雙二分之一條款，罷免案通過)。歷年發生二案均未通過：

- ① 第一次95(2006)年6月27日，陳水扁總統因家人「海島七億」不法獻金案，國民黨及親民黨提議罷免，表決結果贊成119票、廢票14票、缺席88人(立委總數221人)，贊成119票未達2/3通過門檻票數(按為148票)
- ② 第二次101(2012)年5月14日，馬英九總統第一任期尚餘數天，民進黨及台聯43名立委以開放美牛進口及油電雙漲為由，連署提議罷免，惟程序委員會議決前退席不投票而致委員會決議未過，且不列入院會議程討論，失敗收場

我國修憲後現行體制(七)

◆ 評論

1. 總統直接民選、職權擴大、政治光環增亮

(8) 立法院提案彈劾總統副總統 → 尚未發生

全體立委1/2以上提議、2/3以上同意後提出，聲請司法院大法官審理，經大法官組成憲法法庭，判決成立者（憲法法庭比照政黨違憲解散案之大法官3/4出席、過半同意門檻），被彈劾人（總統、副總統）應即解職

(9) 立法院審理國家安全會議及國家安全局預算及法律案時，總統（國家安全會議主席）免到立法院備詢，由總統府秘書長、國安會秘書長暨行政院長、國防部長等人備詢

我國修憲後現行體制(八)

◆ 評論

2. 行政院長成為執行長(總統治理國政執行長CEO)

(1) 行政院長免經立法院同意、徑由總統直接任免

→ 院長人事更迭快，任期較舊制(立法院同意任命)縮短

1997上任之蕭萬長院長為現制第一位行政院長，迄2019上任之蘇貞昌院長(現任)、**1997.9~2020.10**，**共23年多期間、16位院長**(蕭萬長、唐飛、張俊雄、游錫堃、謝長廷、蘇貞昌、張俊雄、劉兆玄、吳敦義、陳冲、江宜樺、毛治國、張善政、林全、賴清德、蘇貞昌)，**在任最久者3年(游錫堃院長)、最短者不及4個月(張善政院長)**，平均任期一年半，即約每一年半就更換行政院長

我國修憲後現行體制(九)

◆ 評論

2. 行政院長成為執行長(總統治理國政執行長CEO)

(2) 對立法院負責者仍為行政院

行政院向立法院提出施政方針及報告，取爭立法院支持通過法律、預算等議案，進行議事攻防，接受立法委員質詢及不信任案考驗

我國體制—雙首長制評價？(一)

◆ 憲法增修條文轉向雙首長制(或半總統制)

民國80~94(1991~2005)年累計**七次憲法修正任務之憲法增修條文**，使中華民國在台灣之政府體制轉向雙首長制：

- 1.一方面**總統改由人民直接選舉產生**，任期四年，連選得連任一次，且增加**總統直接任命行政院長權力**，毋須立法院同意後任命，使行政院長不再具備民意基礎
- 2.另一方面**酌減行政院長副署權範圍**：總統頒布法律命令需經行政院長副署；總統發布行政院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院長副署

但需對立法院(國會)負責者仍為行政院(包括閣揆及閣員)，反觀總統享有實權，仍然不需對國會負責，亦無類似美國總統與國會之互動機制(制衡及合作)

我國體制—雙首長制評價？(二)

◆政體轉向雙首長制或半總統制之實踐檢討

- 1.就法制而言，憲法原定制度得稱為修正式內閣制，修憲後轉為雙首長制(偏總統制之雙首長制、或稱半總統制)
- 2.就實務政治運作而言，89(2000)年第一次政權和平轉移之政黨輪替前，長期為強人領袖之威權統治；政黨輪替後，由於陳水扁總統(1950~，在位2000~2008)缺乏強人政治條件，但又不依多數治理民主原則，反而堅持成立以民進黨為骨幹的少數政府，以致朝小野大，政府施政頻生障礙之憲政弱化(退化)困局，亦使法國之左右共治在我國成為不可能偶發的憲政空話

我國體制—雙首長制評價？(三)

◆政體轉向雙首長制之台法整體比較

我國總統與行政院長皆享有行政權，但與法國相比，仍有相當差異如下：

1. 法國總統任命總理需得國會同意，並得主持部長會議，我國總統任命行政院長不需立法院同意，不參加行政院會議
2. 法國總統可主動解散國會，我國總統必須在立法院通過對行政院長不信任案、行政院長辭職時得呈請解散立法院條件下，被動解散國會
3. 法國總統有決定交付公民投票之主動權力，我國總統只在國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞時，得經行政院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票，即當主權改變之虞時，總統可發動防禦性公投(公民投票法第16條)

我國體制—雙首長制評價？(四)

◆政體轉向雙首長制-總統具體職權之台法比較A

	中華民國	法國
1.總統選舉方式與任期	1996起由人民直選產生，任期4年，連選得連任一次	1962起由人民直選產生，任期原7年、2002起改5年，原連選連任、2008起連選得連任一次
2.總統權力：無須行政首長副署之權力	任命行政院長、核可行政院提請立法院之覆議、召集五院院長會商院間爭議、提名(1)司法院大法官(其中一人並任院長、另一人並任副院長)；(2)監察院監察委員(其中一人並任院長、另一人並任副院長)及審計長；(3)考試院院長副院長及考試委員；(4)檢察總長	任命總理(經國會同意)、任命內閣閣員、緊急處分、解散國會、任命憲法委員會主席及委員、交付公民投票

我國體制—雙首長制評價？(五)

◆政體轉向雙首長制-總統具體職權之台法比較 B

	中華民國	法國
3.總統權力： 須經行政首長副署(或經國會議決或依法行使之權力)	公布法律、發布命令、統率軍隊、締結條約、宣戰媾和、宣布戒嚴、行使大赦特赦減刑、任免文武官員、授予榮典	公布法律、發布命令、統率軍隊、派遣使節、赦免權
4.行政首長權力及其與國會之關係	(1)總統任免行政院長 (2)行政院對立法院負責，提出施政方針及施政報告 (3)立法院決議之法律、預算、條約案，行政院得經總統核可，移回覆議 (4)立法院通過不信任案(二分之一委員同意)，行政院長應辭職，並得呈請總統解散立法院	(1)總統任命總理依其辭呈免職 (2)政府(內閣)決定並執行國家政策、指揮機關及部隊 (3)政府(內閣)對國會負責

當前政治人物的修憲主張(一)

- (1)前行政院長**賴清德**(1959~)108.1.14卸任致詞指出，台灣內部有3個問題必須誠實面對：一是憲政改革、二是建立國家利益優先文化、三是團結面對中國。憲改部分，未來不管要走向總統制、雙首長制或內閣制，即使要維護雙首長制，**國會議員也要擔任閣員**，減少民意落差
- (2)前總統**陳水扁**(1950~)108.1.13在其「新勇哥物語」臉書，表示目前憲政體制是世界罕見的「**憲政怪胎**」：台灣總統最難做，但最有權力又不用負責任，就是所謂**權責不符**。總統民選，不用面對國會的監督與制衡；要向立法院施政報告及接受質詢的是行政院長，但閣揆由總統提名任命且沒有保障(總統逕予任命及免職、免經立法院同意)；並向蔡英文總統建言推動修憲，改行內閣制

當前政治人物的修憲主張(二)

- (3)前新北市長**朱立倫**(1961~)108.1.14對賴清德院長卸任致詞提出憲改議題、國會議員應兼內閣部會首長之意見，透過幕僚表示與其103年參選國民黨主席時所提出的**內閣制主張**「多年憲政僵局以及失能政治體系無法解決問題，唯有重建權責相符制度，讓人民力量進入體制內運作」，並無二致
- (4)台北市長**柯文哲**(1959~)108.1.15受訪表示目前雙首長制有點怪，因為總統有權無責；世界使用內閣制的國家很多，使用總統制的國家反而不多，我們的問題是中華文化，也就是華人歷史，**我們比較傾向總統制**；台灣較合適總統制還是內閣制？這沒有對錯，只有**適不適合**，而適合要看**時空環境**

當前政治人物的修憲主張(三)

- (5)前總統**馬英九**(1950~)108.1.16對賴清德院長卸任致詞建議立委擔任閣員之修憲議題，另提不同見解：人民選出來的總統難道不應該面對國會？台灣地方制度行之數十年的**縣市首長對議會負責**，可考慮套用到中央，如果這樣作，行政院、總統府可以合併。108.5.4馬前總統在台大社科院「第十屆半總統制與民主學術研討會」，建議未來將**現行半總統制改成總統制**，行政院直接併入總統府，**總統即行政院長**。如此一來，總統就必須直接對國會負責，並直接「直球對決」回應民意
- (6)前高雄市長**韓國瑜**(1957~)108.5.15接受TVBS《新聞大白話》專訪，關於如何解決總統有權無責的現象？拋出「未來修憲有沒有可能一個方向，由**總統本人兼行政院長**，直接對立法院負責？」

我國憲政體制變革原則

▲權責相符憲政原則

民主國家立法部門之國會代表人民，制定法律與監督政府施政，與其對應之行政部門最高權力首長，理應與國會形成制度性權責互動機制

在內閣制國家，立法行政兩權合一，內閣首相(總理)獲得國會議員多數支持者繼續執政，內閣與國會有所衝突時，主要依循不信任案倒閣或解散國會化解僵局

在總統制國家，總統不能只向人民負責(人民選舉並罷免總統)，仍需與國會形成合作與制衡機制

在我國，君(總統)權民授、相(行政院長)權君授，但只規範行政院對立法院負責、即立法院(國會)制衡行政院，但不重視(或甚少規範)總統與立法院之權責互動的制度性設計，亦即總統4年(或8年)任期內，幾無與立法院之權責互動機制

我國憲政體制變革之環境因素

▲總統為最高權力掌理者

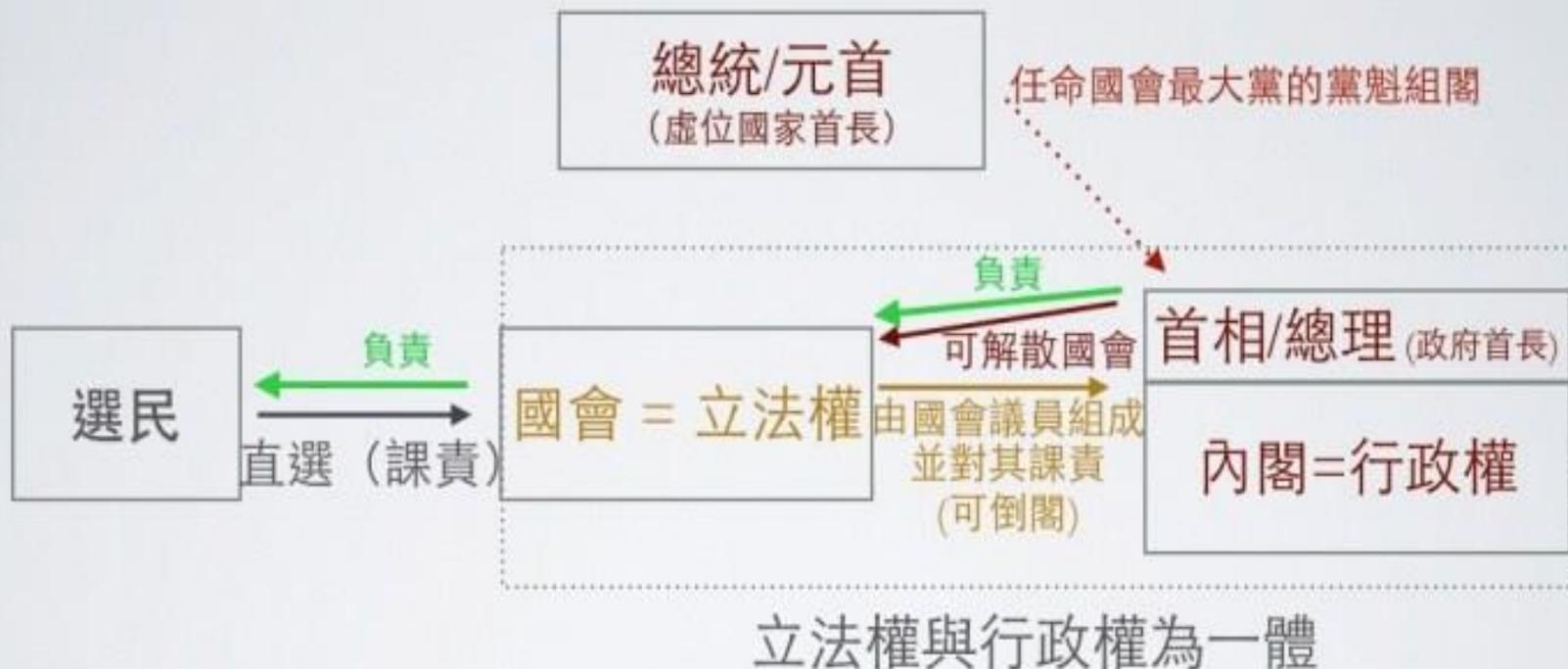
憲法原規定「行政院為國家最高行政機關」（意指行政院長為最高行政首長），但修憲後，「行政院長實為總統執行長(CEO)」

(1) **制度主因**為總統直接民選暨直接任免行政院長，不必如昔先提名而送請立法院同意後任命行政院長

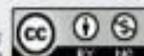
(2) **非憲政體制之環境因素**為總統在位(李登輝12年多、陳水扁8年、馬英九8年、蔡英文迄今4年多)大多數期間，總統身兼執政黨主席，從而形成了總統就是政治治理系統黨政軍三方面之最高最大權力者

我國擬採英國議會內閣制之思索議題(一)

議會內閣制



出處：菜市場政治學 whogovernstw.org



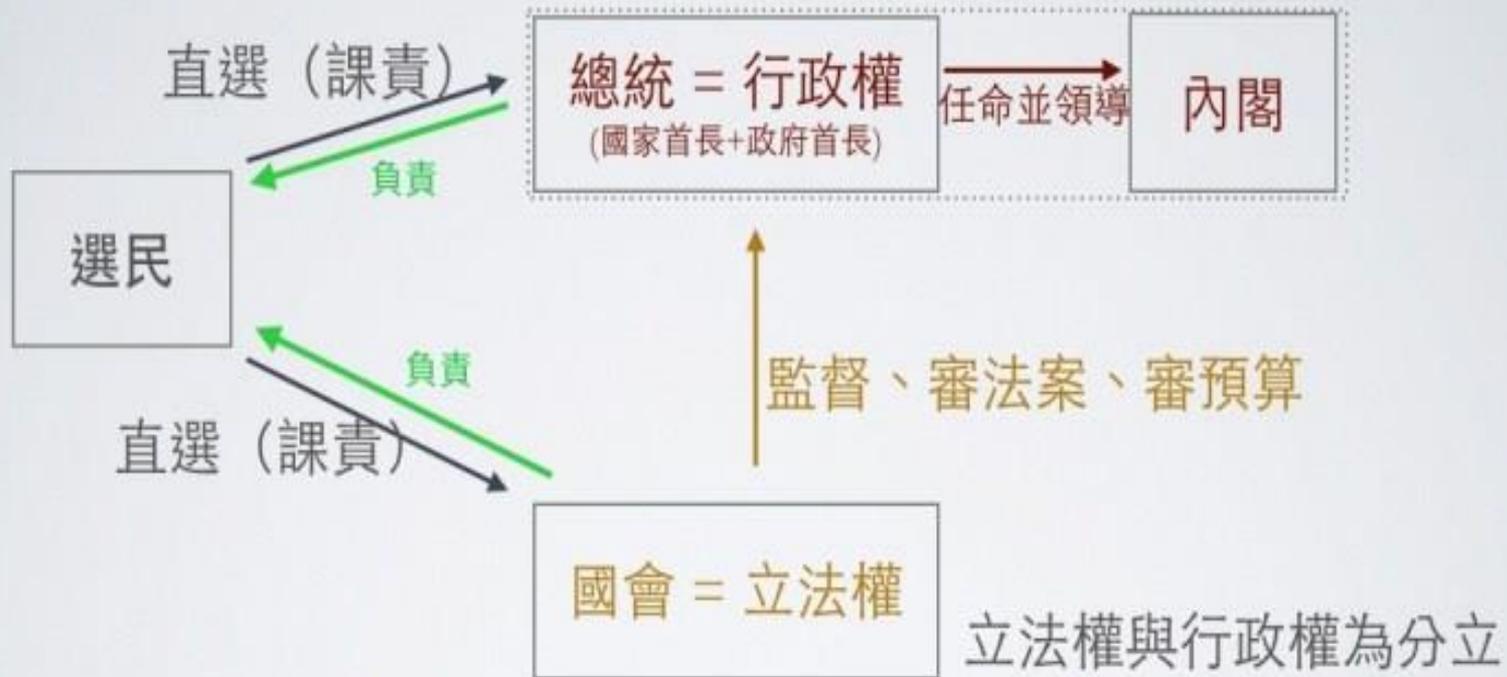
我國擬採英國議會內閣制之思索議題(二)

▲擬修憲採行英國內閣制、變革如下

1. 總統無實權，為虛位國家元首
←我國人民(政治文化)能接受之？
2. 取消總統選舉，留存立法委員選舉(國會選舉)
3. 國會過半席次政黨(或政黨聯盟)組閣，最大黨黨主席除為立法委員，並任內閣閣揆(行政院長)
4. 執政黨(或執政聯盟政黨)立法委員優先入閣，兼任關員及其他政務官(例如行政院秘書長)
5. 內閣(執政黨政府)任期不定，有長有短
6. 其他.....

我國擬採美國總統制之思索議題(一)

總統制



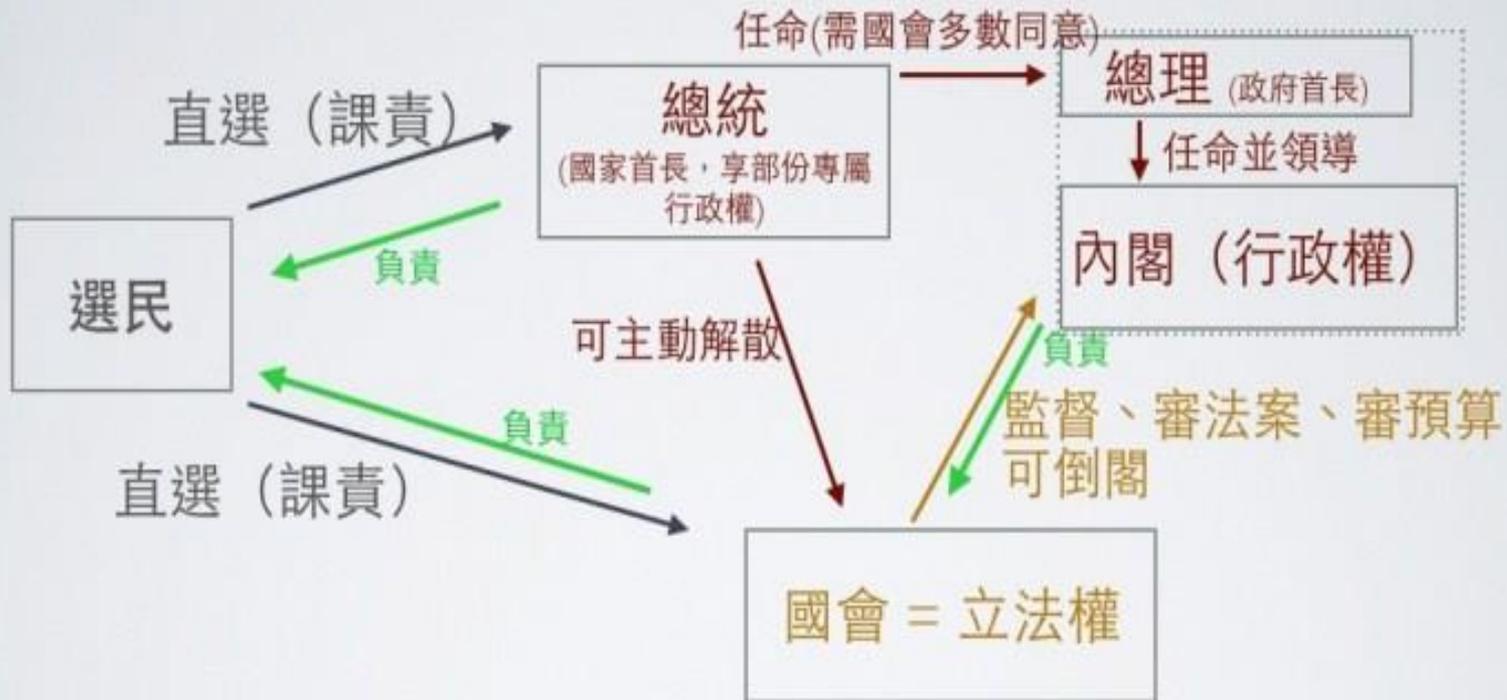
我國擬採美國總統制之思索議題(二)

▲擬修憲採行美國總統制、變革如下

- 1.總統實權，身兼國家元首暨行政首長
- 2.總統及立法委員二項大選應間隔舉行
- 3.不設行政院長，由總統直接統率行政院執政團隊；
若留設行政院長，憲定總統兼任行政院長
- 4.其他.....

我國擬採法國雙首長制之思索議題(一)

法式半總統制

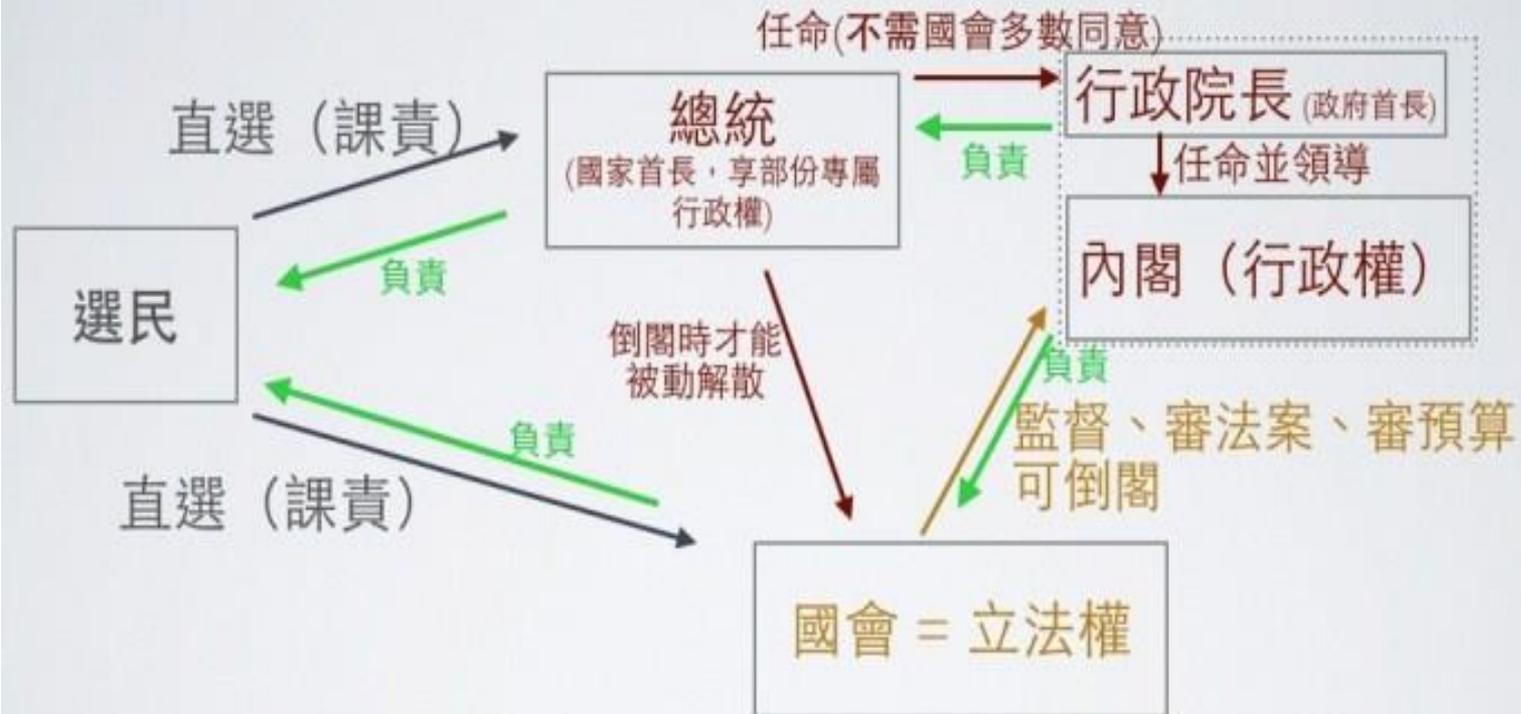


出處：菜市場政治學 whogovernstw.org



我國擬採法國雙首長制之思索議題(二)

台式半總統制



我國擬採法國雙首長制之思索議題(三)

▲擬修憲採行法國雙首長制、變革如下

- 1.總統任命立法院過半席次政黨(或政黨聯盟)組閣
- 2.總統及立法委員二項大選應間隔舉行
- 3.總統與行政院長及內閣二者職權應予規範
- 4.總統與立法院(國會)之權責制衡機制應予規範，
例如總統得主動解散立法院、交付公民投票案
- 5.內閣閣員得由立法委員兼任
- 6.其他.....



授課完畢

Thank You!