

我國現行中央政制之研究

蔡紹南著

我國現行中央政制之研究



112
52
111

我國現行中央政制之研究

蔡紹南著

H

112 52 111

內政部台內著字第一五四八五號著作權執照



中華民國七十年一月初版

我國現行中央政制之研究

定價新臺幣壹佰伍拾元

著作人

蔡

紹

南

發行人

連絡處

台北縣新店市民權路二號
電話：九一三一六六四

印刷者

達昌印刷有限公司
台北市廣州街四五號

謹以本書敬獻

先父心婦府君

蔡紹南敬誌

陳水逢先生序

中央政府爲國家發號施令之中樞機關，其重要性有如人之頭腦、汽車之引擎，其健全與否，事關一國之行政效能，甚至關係國家之盛衰興亡，因此各國無不亟力尋求建立一個具有高度效能之中央政府，惟限於歷史傳統、政治背景、社會需要、政治勢力之影響，往往非一蹴即達。

國父孫中山先生致力於國民革命、創造民國凡四十年，前後旅遊歐美研習政治亦有十餘年，他綜合古今中外政治思想及制度之精華，發明權能區分的理論與五權分立的宏規，實可作爲我國建立中央政治制度之圭臬。惟現行我國中央政制與國父之理想相去遠甚，蔡紹南先生有鑑於此，乃利用公餘之暇，發憤著述，希能秉承中山先生遺教之精神，設計一完美之中央政治制度而建立「萬能之中央政府」。

蔡先生國立政治大學政治系及公共行政研究所畢業，多年來對於各國政治制度潛心研究，隨後供職行政機關近十年，並利用公餘時間執教實踐家政經濟專科學校主講憲法有年，埋首進修從不間斷，對於政治之理論與實際相互印證，對問題之探討均能兼顧遺教之精神，並衡酌實際之國情，故本書之成，堪稱佳作。而其對於各國中央政制之介紹以及對我國中央政府各機關職權之反覆研討，亦可供初習政治學與憲法者之參考。

爰爲嘉許蔡先生治學精神，特爲之序。

中華民國七十年元旦 陳水逢 逸民 謹誌

我國現行中央政制之研究 目錄

陳水逢先生序

第一章 緒 言	一
---------	---

第二章 各國中央政制簡介	五
--------------	---

第一節 內閣制	六
---------	---

第二節 總統制	一九
---------	----

第三節 委員制	三〇
---------	----

第四節 法國第五共和政制	三六
--------------	----

第五節 蘇聯共產國家政制	四九
--------------	----

第三章 國父遺教中的中央政制	六九
----------------	----

第一節 國父遺教關於中央政制之設計	六九
-------------------	----

第二節 國父設計中央政制之特點	七八
-----------------	----

第三節	民國建立以來政府對於制憲之努力	九三
-----	-----------------	----

第四章	我國中央政制之現況	一〇九
-----	-----------	-----

第一節	中央政制之設計	一〇九
-----	---------	-----

第二節	國民大會	一一三
-----	------	-----

第三節	總統	一一八
-----	----	-----

第四節	行政院	一二二
-----	-----	-----

第五節	立法院	一二五
-----	-----	-----

第六節	司法院	一二八
-----	-----	-----

第七節	考試院	一三三
-----	-----	-----

第八節	監察院	一三七
-----	-----	-----

第五章	我國中央政制之展望	一四一
-----	-----------	-----

第一節	我國中央政制之正名	一四一
-----	-----------	-----

第二節	國民大會	一四三
-----	------	-----

第三節	總統	一六四
-----	----	-----

第四節	行政院	一八〇
-----	-----	-----

第五節	立法院	一九〇
-----	-----	-----

第六節	司法院		一〇二
第七節	考試院		一二一
第八節	監察院		一二五
第六章	結 論		一三九

第一章 緒言

憲法爲立國之大經，庶政之大典，舉凡立國體制，人民權利，政府制度，國家政策，無一不納入憲法之中，以爲全國上下所共守之章本，而謀國家與人民無疆之休。惟衆所週知，憲法所包含之內容甚廣，就中華民國憲法而言，有十四章，一百七十五條，範圍廣擴，包羅萬象。其中以中央政府制度之設計，包括國民大會、總統、中央五院等各機關之組織與職權、相互關係、職權劃分以及應負責任等等之規定最受重視，此一關於各機關之職權、相互關係之規定，吾人可以簡稱爲「中央政制」。其所以受重視，蓋因其設計對於國家主權之行使、行政事務之推行、人民權利之運用與保障、政治責任之承擔等等，均有密切之關係，而現行憲法關於中央政制之設計，又與國父遺教相悖甚遠，且見仁見智、爭論最多，並爲各方所詬病而認爲憲法首應修改之部份即在於此。

惟憲法關於中央政制之設計，只是政府組織之支架，其有關各機關職權之行使，以及其他細節問題，均有賴各機關之組織法或其他法規爲之規定，故吾人研究「中央政制」除憲法外，其他有關中央各機關組織職權之重要法規均併同研究，以便瞭解中央政制之全貌。

回顧憲法頒布實施迄今已逾三十餘載，在此數十年之間，遭逢共匪作亂竊據大陸，政府播遷來台，國家局勢之險惡有增無減，共產匪幫於海外進行統戰分化，在台灣地區進行滲透顛覆，憲法之實施因而遭遇層層之阻碍與困難。但我中華民國政府對於實施憲政、宏揚法治，以保障民權可謂不遺餘力，未有絲毫鬆懈。先總統蔣公於遺囑中以實踐三民主義、堅守民主陣容期勉國人，以爲今後共同努力之目標。

。民國六十七年十二月間中美外交關係中斷，國際局勢更爲險惡，在全國上下奮勵自強、枕戈待旦以迎接挑戰聲中，蔣總統經國先生仍強調：「爲鞏固國權、保障民權、奠定社會安寧、增進人民福利，中華民國政府一定本憲法基礎，繼續推進民主憲政和國家建設」，「同時，爲加速完成反共復國大業，更進一步擴大憲政建設的成果，一切措施都要以國家的安全和全民的利益爲第一，也就是凡有益於宏揚憲政、反共復國的，必盡全力爲之，凡有碍於宏揚憲政、反共復國的，必盡全力消除。」（註一）而中國國民黨中央爲貫徹保障民權、宏揚法治精神，於六十八年四月四日決議通過「改進司法行政業務方案」（註二），將高等法院及地方法院改隸司法院，以貫徹司法審判獨立之精神，並自六十九年七月一日起實施。凡此種種均說明我政府當局在此國步艱難之時，對於實行憲政、維護民權之決心。

但無可諱言的，我們的憲法有很多缺點存在，蓋憲法乃人爲之產物，人謀有限而世變無窮，縱令立法之際參與立憲之代表均能殫精竭慮、兼籌並顧，然因時移勢遷，自難免有不如人意之處。而我中華民國憲法受民國三十五年一月十日政治協商會議之影響，國大代表諸先生相忍爲國，互相體諒，乃能通過此一部憲法，完成盛舉，致而本憲法有首尾不相通，原則內容不一致之情形。（註三）故而憲法頒布之初，於民國三十七年三月第一屆國民大會第一次集會時，就掀起一陣修憲的浪聲，但因憲法甫經公布，尚未實施即予修改，恐將損及憲法之尊嚴，此尤爲少數黨所不願，幾經磋商結果，咸認最好另立特殊條款，授予政府臨時應變之權力，俾便適應國家當時緊急之情勢，而暫不變更憲法之條文，此乃動員戡亂時期臨時條款之所以產生。（註四）

惟當時出席第一次會議之國大代表並未因而放棄修改憲法之初衷，故於民國三十七年五月通過臨時條款時，並於文末附加一項有關修憲之規定：「第一屆國民大會應由總統至遲於民國三十九年十二月二

十五日以前召開臨時會，討論有關修改憲法各案，如屆時動員戡亂時期尚未依前項規定宣告終止，國民大會應決定臨時條款應否延長或廢止。」（註五）嗣因共匪全面叛亂，我中央政府於三十八年十二月播遷來台，故未曾召開國民大會臨時會，而討論有關修改憲法問題亦因而終止。

我中央政府遷台之後，各方修憲之聲並未稍戢，有關評論中華民國憲法之書籍、刊物車載斗量，而由國民大會代表以及專家學者所共同組成之「中國五權憲法學會」對於本憲法立法宗旨之探討，條文之闡釋，以及各種討論、建議之言，咸為鞭闢入裏之議論宏議，而受各方所重視，故此時此地欲修改憲法實不虞專家之匱乏，或議論之不足，而在於情勢之是否適宜也。我朝野各方人士鑑於中華民國憲法為全中國人民意志之結晶，代表全國數億人民之意見，我們應將此一部憲法帶回到大陸去，施行於全國，其修改亦應由全國人民共同來修改。因此即使此刻我們可以將中華民國憲法修改成一部符合國父遺教且完美無瑕之憲法，但以我們在台澎地區之一千七百多萬人民無能代表全國數億人口，因而不宜驟然修改憲法。

雖然如此，但筆者願就研究國父遺教、憲法及政府制度之宗旨，以探討真理、研究學問之立場，對現行中央政府制度與國父遺教中關於此制度之指示作一比較研究，希圖以國父之理想設計，融合我國之政治情勢，並參酌西方民主政制，而尋求一最佳設計之中央政制，而不是為各黨各派各地區之人民所共同妥協、共同容忍之制度，以期達成國父「人民有權、政府有能」之最高理想，共同為闡揚國父遺教，發揚憲政精神而努力，此即筆者撰此論文之期望也。

附 註

註一：行政院新聞局輯印，蔣總統經國先生六十七年言論集，四九頁至五十頁。

註二：民國六十八年四月五日，中央日報，第一版。

註三：王鈞章著，中華民國憲法論，自序，宏政圖書出版公司出版，六十六年六月。

註四：董翔飛著，中國憲法與政府，著作人發行，三八三頁，六十六年六月增訂五版。

註五：見前註，三八五頁。

第二章 各國中央政制簡介

美國俄亥俄州大學井克（Harold Zink）教授在其所著「現代各國政府」（Modern Governments）一書之緒言「爲何研究比較政府」，曾提出其研究比較政府之理由如下：（一）比較政府提供研究之遠景，此於瞭解及評論其本國政治制度，縱非必要的，亦屬有價值的。（二）考究許多政府的結構和實務可作爲在政治科學各課程中，討論政治原則和理論所表現出的許多觀念的運用方法。（三）這一研究提供一種有用的背景，藉以了解各種國際組織如聯合國及今日許多複雜的國際問題。（四）比較政府的智識，乃對於爲數日增的那些欲參加本國外交工作、欲從事國際貿易與投資，及欲充當新聞、期刊暨無線電廣播與電視網國際記者之必備智識。（註一）

作者在此直截了當地說，比較政府之研究對於評論其本國政治制度，縱非必要的，亦屬有價值的，而今吾人欲對我中央政制加以研究，自必先行研究各國之中央政制，分析其優劣、利弊、得失，乃能比較、評論我國中央政制，並提出改進之道。

吾人於本章之中所討論者，爲各國之中央政制，故研究之對象爲各國之中央政府，就其組織、權力運用之方式及其制度加以敘述分析，故係就各種政府組織之方式予以分類說明，對於國家之分類，則非本章敘述之範圍。

至於一個政治制度之建立，究竟受何種因素之影響，吾人有略加探究之必要，浦薛鳳教授云：「人類政治包含五大因素，即政治現象、政治制度、政治觀念、政治人物、政治勢力」，又云：「此五項因

素彼此關聯，其一、任何政治事物包含此五項因素，其二、每一政治事物可看作不同的因果，其三、一個政治因素可化作其它因素，例如政治觀念可化作政治勢力，其四、五項因素在縱橫兩方彼此交互影響，其五、五項因素如相互配合，則政治順利，如彼此矛盾，則政治逆挫。」（註二）

爲印證上述之銘言，吾人略舉四例說明之：

其一：殖民地國家之政治制度，恆受其統治國之影響，如美國之於菲律賓，英國之於澳洲、紐西蘭，此可謂爲政治勢力之影響。

其二：瑞士與英國之政制均遵守議會至上之原則，以議會爲國家主權之中心，此可說是受政治觀念之影響。

其三：美國政治制度之建立，除受孟德斯鳩三權分立政治觀念之影響外，亦受當時政治現象之影響。（此當於介紹美國總統制時詳述之）

其四：拉丁美洲國家之政治制度，雖多學自美國之總統制，但實際運用上均受政治人物之影響，致而其政治制度與總統制大異其趣。（註三）

故吾人於研究各國政治制度之時，亦應就制度建立之背景加以瞭解，知悉其來龍去脈，始能就該制度優劣良窳、利弊得失加以立論評估。以下各節吾人所要討論之各國中央政制，除一般研究政治學者時常論及之內閣制、總統制、委員制外，吾人尚就蘇聯共產國家政制及法國之總統與內閣混合之政制加以討論，蓋因此兩制度與上述三種政制有其差異故也。

第一節 內閣制

壹、制度之產生

說到內閣制，大家都知道此一制度係源自英國，一般人都說英國在光榮革命時代已確定了內閣制之重要原則，自虛君政體而言，這個說法是很正確的，安娜女王之後，漢諾威王朝最初的兩位統治者，因不諳英國語言及政治習俗之故，大權遂旁落，或謂這個偶然的歷史事件始確定虛君政體的基礎，其實光榮革命已把迎立君主之權置之巴立門之手，國王已不再是事實的統治者了，故謂英國的虛君政體始於光榮革命可以說是很有理由的。（註四）

英國政治之所以能變成真民主，十九世紀的演變是很重要的，吾人可以分兩點加以說明：

一、為選舉制度之普及：包括政黨的大衆化、平民院成為主要之立法機關以及政治領袖之平民化。政黨大衆化的結果，選民便增加甚多，原先把持議會的派系不得不發展成為爭取群眾的政黨，而從派系政治轉進而為政黨政治。平民院成為主要的立法機關之後，選舉普及，平民院有代表民意的理論上根據，貴族院只不過是反映特權階級的自私觀點，由是內閣必須向平民院負更多的責任了。政治領袖平民化之後，政府為求行事的便利，首先須為平民院的領袖，貴族無機會進入平民院，即使其有機會進入，亦難得平民之擁護，故首相必須非貴族出身。

二、社會主義的傾向：歐文之合作主義及馬克斯的社會主義，為工人爭取各種利益，到十九世紀末葉，工會的力量逐漸充實，由是而進一步組成工黨，使勞動者成為英國政治不可忽視的勢力。

二十世紀英國走上了社會主義的軌道，保守黨也不落後，兩黨均以社會政策為其政綱，由是英國的憲政又走上了一個新的里程，兩大黨既對社會改造抱持相同的態度，因之所有進步皆出諸立法的方式，這又一度的和平革命，對英國的憲政精神自然是大有影響。（註五）

社會主義福利國家的推進，事實上只是政府施政目標的改向，故使英國能在和平的氣氛及手段中，獲得民主政治之進步，而非以流血革命之方式獲得民主，此實為英國歷史及政治上之一大幸事。

總之，英國是由君主專制演變為民主國家，沒有經過劇烈的流血革命，故在保留君王的名號及保留君王的形式上地位這兩個條件之下，建設民主的政體，因此王權如何轉移遂成為英國憲政精神的一大關鍵，而且也決定了英國政體上許多特點，這是研究內閣制者不可不注意的。

當今世界上實行內閣制之國家，除英國外，尚有下列主要國家：

一、原英國統治之國協會員國：如紐西蘭、加拿大、澳洲、南非、愛爾蘭等，這些國家秉承其統治者（英國）之政治制度，而實施內閣制，有些尚且奉英王為其國家元首，並由英王派遣總督駐在該國，而在國內僅設置總理，負行政領導之責。（註六）

二、歐洲之斯堪地那維亞國家與亞洲之日本與泰國：斯堪地那維亞國家，即北歐之丹麥、瑞典、挪威三國，其與東方之日本、泰國都是保留專制時代之國王或天皇為其國家元首，但受民主潮流之影響，而演化為今天之民主國家，故其制度與英國甚為相近。（註七）

三、德國與印度：此兩國國家之元首皆稱為總統，但實際上其制度之精神為內閣制，總統為虛位元首，行政大權操在內閣總理，故應列為內閣制之國家。西德戰後由於第一任總統赫斯（Theodor Heuss）及第二任總統陸培克（Heinrich Lübke）之所行，為西德的虛位元首制建樹優良之傳統，推其原因，乃是因希特勒以獨裁集權掀起第二次世界大戰之後，德國為避免今後歷史重演，故於基本法對總統權限加以限制，至於印度政制則係模仿英國而來。（註八）

貳、英國內閣制之職權劃分

一、主權之所出——英王：

Crown 原爲王冠，乃君上大權的信物，在過去專制時代，戴此王冠者爲王，享有君上大權，而運用著國家最高而無限制的權力，在這種情況之下，王冠爲國家的最高權，它是永恆而不朽的，戴它的人永遠在運用著英國的最高權力。

英國向維持「王無誤」(King can do no wrong)的原則，王的行爲沒有人能討論其是非，王是公道的泉源，他是一切公道的準則，他如何還會有錯誤或過失？法律案必須經他批准及公布，而後始能生效。外交及軍事都是王的特權，沒有人可以阻撓他在這一方面的決定，所以大小臣工都是爲王效命，都是王的僕役。以後王的勢力屢經削減，有王位者不能運用國家的主權，繼承王位的人必須經人的參贊，而後始能有所動，政府的實際權力因之亦爲參贊者所有，王就高拱無爲了。這是英國的不流血革命，也是在君主之下而能有民主的原因。

王冠代表國家主權，其運用者爲王的參贊，而非王本人，那麼王還有什麼殘餘權呢？在形式上，王還是政府的總動力，其一、政府是由他組成的，其二、平民院是由他召集及解散的，其三、對外締結條約或對外宣戰，必須以王的名義行之。除此之外，白芝浩認爲英王尚有若干殘餘權力，有時也可發生重要的作用：王有被知會之權 (to be informed)、有警告之權 (to warn) 也有鼓動之權 (to encourage)。但這三種作用都是王與首相發生接觸時，私人之間爲之，外界難明其真相。(註九)

二、國會的權力：

在談及英國國會權力之前，吾人須對英國國會之兩點特質加以說明：其一、跛足的兩院制，原先英國祇有貴族會議，可以說是一院制，其後地主及商人財力大增，英王欲增新稅時，自必徵詢地主與商人