

◀大專用書▶

憲法入門Ⅱ

政府體制篇

許慶雄 著

本書以憲法學最新理論為基礎，探討立憲主義先進各國的政府體制，並以落實國民主權、權力分立的角度、分析政府機關間權力制衡關係應如何架構，是理解國會、行政、司法機關組織及權限的入門書。



國家圖書館出版品預行編目資料

憲法入門 II 政府體制篇/許慶雄著--初版,

北市；月旦,1998 [民 87]

面；公分，

ISBN 957-696-265-x (平裝)

1、憲法

581

87000749

憲法入門II

-----政府體制篇

作 者：許慶雄

編 者：臺灣法學研究中心編輯小組

發行人：洪美華

出版者：月旦出版社股份有限公司

地 址：台北市羅斯福路三段 171 號 9 樓

電 話：(02)23690258

登記證：局版臺業字第 5298 號

製 版：宏宜照相製版有限公司

印 刷：意志印刷事業有限公司

初 版：1998 年 2 月

初版二刷：1998 年 7 月

郵撥帳號：17239354 月旦出版社股份有限公司

定 價：新台幣 260 元

本書如有缺頁、破損、倒裝，請寄回更換。

ISBN 957-696-265-x

總經銷：農學股份有限公司

台北縣新店市寶橋路 235 巷 6 弄 6 號 2 樓

電話：(02)29178022 / 傳真：(02)29156275

憲法入門Ⅱ

政府體制篇

許慶雄 著

月旦出版社股份有限公司出版
台灣法學研究中心策劃

法律學入門書出版說明

台灣的法學教育，教科書扮演極重要角色，但初習法律的人，如果受困於艱深晦澀的法律文字，又乏具體的相關事例可供學習參考，必定覺得興味索然，學習成效不彰。

為協助推廣法學教育，台灣法學研究中心有一系列的法學書出版計畫，法律學的入門書，便是其中一個重要環節。對於入門書，我們的信念是：集結法學界的新銳，以淺顯、易懂的文字，配合具體實用的案例，撰寫深入淺出，合於初學者使用的入門書籍。相信對於亟欲進入法學研究領域的莘莘學子，或一般社會大眾，這些書，在基本觀念的指引上，將有極大助易。

計畫的推動，或許不易，但我們確信，「法治國」的建立，應先從傳播基本法學理念著手。基於這樣的信念，我們將堅持這個法學書籍出版的方向。

台灣法學研究中心編輯小組

一九九二年九月

作者序

許慶雄

台灣必須成爲有憲法的國家

忝爲憲法研究者，最大的願望就是看到有一天，台灣能成爲一個有憲法的國家。台灣要建立憲法秩序，成爲有憲法的國家，除了必須制定一部符合現代立憲主義原理的憲法之外，更重要的是如何形成一股堅定有力的憲法精神，落實到憲法的實施及運作，使憲法不斷的成長與發展。

爲達到以上目標，一方面必須培養大量的憲法學者，不斷的從事憲法學理的研究，提出各種正確的憲法理論，規範國家權力有效的實施及運作；一方面則需要使一般民衆都能具備憲法知識，如此才能維護憲法，防止政客、野心家破壞憲法秩序。因此，現階段既使尚無法制定一部符合學理及台灣現況的憲法，但是憲法知識的傳播及憲法理念的推廣仍不可中斷，必須繼續加強憲法教育。

五年前出版「憲法人門」一書，其內容以人權爲主，有關政府體制部分並未完整納入，本書之出版可以充分彌補不足之處。當時之所以著重於人權部分之論述，一方面是因爲長期以來憲法被誤導成是以政府組織爲中心，甚至忽視人權的研究；一方面則是「中華民國」憲法的政府體制錯亂殘缺，實在無法成爲研究的對象。事實上，研究任何一個國家的憲法，不一定能理解憲法

710 8686

理，反之以憲法學理論為基礎，才能完整探討一國的憲法體制。觀之先進各國的憲法學界，莫不以一般性、普遍性的憲法學為研究主體，而非僅研究「日本」憲法或「德國」基本法。基於此，「憲法人門Ⅱ」政府體制篇一書，是以憲法學共通的權力分立論為論述的主體，僅在必要處針對「中華民國」憲法相關規定加以分析。主要的目的就是希望初學者不要侷限於一部毫無意義的憲法，而能開啓放諸四海皆通行無阻的憲法學理之門。

本書承蒙月旦出版社發行人洪美華女士及編輯同仁之協助，才能順利付梓，在此深致謝忱。同時，淡江大學日本研究所研究生陳美如、蕭曉陽，協助整理文稿，亦在此特致謝意。

最後，謹以此書獻給今年適逢金婚五十週年的父母：

許顯耀、許吳美英，感謝養育之恩。

一九九七年十二月二十五日

目 錄

法律學入門書出版說明…………… 3

作者序 台灣必須成爲有憲法的國家…………… 4

第一章 權力分立…………… 11

第一節、權力分立之概念／12

第二節、由權力的均衡關係探討權力分立之演變／14

第三節、由統治型態探討權力分立／19

第二章 立法機關——國會…………… 27

第一節、國會之地位／29

第二節、國會之組織型態／36

第二節、議員之特殊權益／44

第四節、國會之運作與議事規則／52

第五節、國會之權限／64

第三章 行政機關－內閣・行政

第一節、行政之意義／108

第二節、行政權與行政國家／113

第三節、行政權之主體，行政機關／121

第四節、行政與立法之制衡作用／124

第五節、行政機關之權限／135

第六節、獨立行政委員會／140

第七節、行政監察官制度／143

第四章 司法機關

第一節、司法之意義／146

第二節、司法審判之要件 / 150

第二節、司法審判之類型 / 153

第四節、違憲審查 / 157

第五節、司法獨立 / 175

第八節、法院之組織 / 178

第五章 地方自治

第一節、地方自治之意義 / 186

第二節、地方自治之要件 / 187

第二節、憲法與地方自治 / 188

第四節、自治機關 / 191

第五節、地方自治之權限 / 194

第八節、住民參與 / 201

第七節、聯邦制之地方權限 / 205

第六章 政黨

第一節、政黨之形成 / 212

第二節、政黨之定義 / 213

第三節、政黨之功能 / 215

第四節、政黨之性格 / 216

第五節、政黨之類型 / 219

第六節、政黨與憲法 / 224

第七節、政黨規制之法理爭議 / 228

附錄

壹、台灣現行內閣體制之問題點 / 234

貳、日本行政部門組織與運作 / 240

參、台灣的選舉制度 / 259

肆、建立憲法新秩序 / 269

伍、中華民國憲法／290	316
陸、中華民國憲法增修條法／	316
柒、中華民國憲法增修條法／	324
捌、中華民國憲法增修條法／	331
玖、動員戡亂時期臨時條款／	340

第十條、	
第六條、	
第七條、	
第八條、	
第九條、	
第十條、	
第十一條、	
第十二條、	
第十三條、	
第十四條、	

第六章 政黨

第一章 權力分立

第一節 權力分立之概念

權力分立 (separation of power) 是探討現代立憲主義的政府制度，首先必須理解的重要理念。現代國家及其政府組織的存在目的，都是爲了保障國民的權利，因此爲了防止權力集中進而侵害國民權利，即逐漸發展形成權力分立體系。

事實上，權力集中才能「有效率」的運作是很明確的道理，然而權力必然會使人腐敗，必須監督制衡才能維持健全運作，這也是歷史的經驗。前近代的獨裁專制固然如此，二十世紀的現代國家未實行權力分立的也都可以證明權力必然會腐敗。納粹德國時期，假借所謂「授權法」，把國家權力集中授權予統治者，結果造成軍國主義侵略戰爭的災禍。社會主義國家爲追求公平分配資源的理想，實施所謂「民主集中制」，號稱民主實際上卻是落實中央集權，結果也是失敗。

一七八九年法國人權宣言第十六條明確指出，「一個沒有權利保障，沒有權力分立的社會，就不能說是有憲法的社會」。由此可知，一個現代國家的政府組織，若未以權力分立爲基礎來架構，就不能說是立憲主義的民主法治國家。

然而，何謂權力分立，卻也經常有很多誤解與認知。首先，常有人會認爲國家權力應屬不可分割的一整體，才能使國家強而有力。固然國家本質上有不可分割的部分，主權、制憲權、國民

意識等，都應該是不可分割的一整體，國家權力在理論上也應為一整體，但是國家權力分別由國民及不同機關掌握，雖然使其運作與功能分立，但是仍然是一個體制，並未破壞國家的整體性，也不會使國家分裂或被切割。

其次，所謂「古典權力分立」論者，亦以嚴格的標準認為，內閣制使行政與立法結合，違背權力分立原理。但是權力分立的重點是在於如何防止權力集中、濫用，使權力機關之間互相監督制衡，並非一定要明顯的切割、分離權力機關。事實上，現代的權力分立理論之重點，應該是如可使國家權力運作避免集中，以確保基本人權。因此權力分立是相對於權力集中的一種理念，如何能有效防止權力集中，互相監督制衡才是重點所在，分割或分立並非檢驗權力分立的唯一基準。若只是明顯分割權力，使權力之間無法互相作用、協調、依存，反而喪失權力分立所要追求的基礎價值。

最後，權力分立也不能直接的與三權分立劃上等號。三權分立是政府體制架構的重要原理，也與權力分立自從洛克—孟德斯鳩以來一脈相承的理論發展有密切關係，當然是權力分立論的核心部份。但是論及權力分立時，除了中央政府體制的三權分立原理之外，中央政府與地方政府之間，因權力劃分所形成的制衡關係，兩院制的國會，或是行政委員會與行政機關等分權型態，都是三權內、外體系的各種權力分立關係。

一方面，如果由權力的「作用」來看，單是「立法」權的作用就由複數機關分別運作，並非

專屬國會。例如，廣義的立法甚至涵蓋創設「法規範」，再依其設置立法、行政、司法機關，此時的「立法」指的是制憲權，應屬國民主權「作用」的範疇。既是指憲法之下一般法律的「立法」權，也分別由各機關運作，並非全屬國會權限。例如，司法機關為維持獨立，其內部運作的審判法、訴訟法等應由其自行制定；重大法律案及地方性特別法，應由全國公民投票或地方住民投票制定；都顯示「立法」權是分別由各機關運作。

由以上分析可知，三權分立只是權力分立中廣為熟知的一種型態，並非等於權力分立。同時，立法、行政、司法「機關」互相制衡，也是三權分立中的主要型態，並不等於立法、行政、司法「權」的全部。

以下試由幾個不同角度，探討權力分立的意義。

第二節 由權力的「均衡關係」探討權力分立之演變

過去在君主、貴族專制體制下，權力分配如何重組，可以說是促成權力分立形成的原因。然而經過數百年來的演變，權力分立如何在法理上使各權力維持均衡，進而在實際運作上使其互相平等的有效制衡，仍然是困難重重，繼續在發展演變中。

一、傳統的權力分立可以說是一種屬於國會居優位的型態

權力分立形成初期，主要目的是集中在如何防止國王、貴族、統治階級侵害國民自由權利。因此，以要求成爲「自由國家」，排除、防範國家介入私社會領域，或要求成爲「民主國家」，由國民實際掌握國家權力爲目標。所以由代表國民的國會，在國家統治體系中居於優位，掌握主導地位，遂成爲必然的趨勢。例如，國會在權力體系中積極的介入行政權，行政機關之活動必須依國會的立法及意思，並須對國會負責，甚至由國會派代表組成政府，形成內閣制。初期的內閣又稱爲「二元化內閣制」，內閣必須同時對國王及議會負責。然而，隨著民主化的發展，國王的權力逐漸消失，變成「一元化內閣制」，由國民選出國會，國會組成內閣，國家權力由國民、國會、內閣由上而下直接連接起來，形成所謂「直接結合型」的立法、行政關係，國會優勢地位更爲突出。

一方面，初期的司法權既使可以獨立審判，但是對於國會制定之法律並無違憲審查權，憲法解釋亦非司法機關掌握，如此消極的司法權，根本無法制衡國會。國會在這種型態的權力分立體系中，自然突顯出其優越的地位，形成國會在三權中的獨大。