

憲政與國家發展

第九單元 權力分立與民主政府體制

南台科技大學 財經法律研究所

郭俊麟 助理教授

南台科技大學

Southern Taiwan University

權力分立原則

- ◎ 權力分立原則（separation of powers）是憲法中重要的基本原則，不僅強調分權，亦強調制衡。
- ◎ 權力分立原則亦是權力分立與制衡之原則。

南台科技大學

Southern Taiwan University

權力分立原則

- ◎ 職司憲法維護的司法釋憲者，在處理有關政府機關彼此間的憲法爭議時，權力分立原則是解釋憲法的重要基礎。

南台科技大學

Southern Taiwan University

釋字第613號解釋

- ◎ 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。

釋字第613號解釋

- ◎ 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。

釋字第499號解釋

- ◎ 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。

Thomas Jefferson

- ◎ 信任我們的代表，忘了我們的權利的安全問題，這是危險的事。信任（confidence）是專制之母，自由政府不是建立在信任之上，而是建設於猜疑（jealousy）之上。

南方科技大學

Southern Taiwan University

Thomas Jefferson

- ◎ 我們用限制政體（limited constitution）以拘束我們委託其行使權力的人，這不是由於信任，而是由於猜疑。我們憲法不過確定我們信任的界限，是故關於權力的行使，我們不要表示信任。

南方科技大學

Southern Taiwan University

Thomas Jefferson

- ◎ 我們需用憲法之鎖，拘束有權的人，使其不能做出違法的事。

南台科技大學

Southern Taiwan University

James Madison

- ◎ 人類若是天使，就不需要任何政府的統治。而如果是由天使來統治人類，也不需要對政府有任何外在的或內在的控制了。
- ◎ If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary.

南方科技大學

Southern Taiwan University

權力分立原則的發展

- ◎ 為了防止政府濫權，為了保障人民的自由及權利，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，以建構一個有限政府（limited government）。然而，要如何建構一個權力有限的政府，並能防止政府濫權？權力分立原則因此被提出，也成為現代民主憲政國家組織政府的基本憲政原則。

權力分立理論的起源

- ◎ 對現代權力分立原則的影響力而言，屬英國的洛克（John Locke）及法國的孟德斯鳩（Charles-Louis de Secondat, Baron de la Brede et de Montesquieu）提出的理論。

南方科技大學

Southern Taiwan University

權力分立理論

- ◎ 洛克將國家權力分為立法權（legislative power）及執行權（executive power）。
- ◎ 孟德斯鳩提出三權分立的分權理論，將國家權力分為三類：立法權、執行權（行政權）及司法權。主張將此三個權力分屬三個不同機關執掌。

南方科技大學

Southern Taiwan University

三權分立的理由

- ◎ 當立法權和執行權集中在同一人或同一群執政官時，自由便不復存在；因為人們將害怕這個君主或元老院制訂殘暴之法律，並用殘暴之手段執行之。

南方科技大學

Southern Taiwan University

三權分立的理由

- ◎ 如果司法權不和立法權及執行權分立，便無自由可言。假如司法權與立法權結合，市民之生命與自由將受專制之控制，因為法官就是立法者，倘若司法權與執行權結合，法官將握有壓迫者的暴力。

南方科技大學

Southern Taiwan University

三權分立的理由

- ◎ 如果由同一個人，或由達官貴族或人民組成之同一機關兼行這三種權力-立法權、執行公共決議權、及裁判私人犯罪或爭訟權-則一切自由皆不復存在。

南台科技大學

Southern Taiwan University

制衡

- ◎ 防止權力逐漸集中在同一部門的最好方法，就是給予主管不同權力部門者必要的憲法手段和個人動機，去抵抗其他權力部門的侵犯。就像其他類似的情形一樣，我們所提供的防禦，必須足以與攻擊的危險相抗衡。因此，野心必須用野心來對抗。

南方科技大學

Southern Taiwan University

制衡

- ◎ 權力分立原則，不僅是主張政府的權力加以分立，分屬不同的政府機關（separation of powers），同時也主張權力彼此間必須制衡（checks and balances）。亦即，政府權力不僅必須分屬於不同的政府機關，同時權力彼此之間還需相互的監督與牽制。為了使權力彼此之間能相互的監督與牽制，在分散政府權力時，必須注意權力彼此之間，在性質與大小上，維持一種平衡的狀態，才能相互的監督與牽制。

政府的意義

- ◎ 政府是個別社會裡為其制定和執行法律之人和制度的整體，它包括權威者與其有規則的行為模式。

南台科技大學

Southern Taiwan University

政府組織

- ◎ 政府如何被組織，在人類政治生活中有其相當之重要性。在任何現代化的社會中，政府的存在是無法避免的事實。各種政府形態的建立與演變，實反映出人類群體生活的某些一致趨勢，但由於客觀環境與時空條件的差異，也形成各種不同的政府形態。明確言之，各國政府型態的發展，非依同一軌跡而演進，各有其歷史環境與制度選擇等因素之影響。

近代政府組織

分四自總特政亦，總長標
可等來自這些此制，首的
，制用來某這因閣態雙論驗
度員作用制。內型，討經
制委治作統會程的府態為府
府與統治總員過上政型制政
政制與統與委展理的府體的
之長導與制於發學準政政主
行首領導閣歸與。標的憲為
施雙治領內則源神為準的士
家、政治有權淵精制標和瑞
國制的政兼政思想與政為共以
民主統制的則行思則代國五是
民總閣制制的其原近美第則
各、內統長制有作國以國制
世界制。總首員各運英是法員
世閣型，雙委型出以則以委
今內類閣，類構要制則，
當為種內統徵府建主統制準

內閣制政府

實定副與具。提會任面國
，決政時成所國信閣散
，策相行同組府。不內解
元首制員所政過出若定
家出（閣閣黨動通提。決
國做理內閣數推會與位，可
自在總。內多，國法地，機
出議閣責於會告於立導機
上會內負在國報利、領時
律閣經會，由政順詢的當
法內署國式閣施能諮閣適
在。簽對方內出案行內於
權閣首閣體，提法進驗或
政內元內具分會讓閣考票
行自家。的身國，內此投選
的出國佈合的席案對藉任改
制則由發結員出方得，信新
閣上，後法議閣策員票不重
內際後署立有內政議投臨會

內閣制政府

- ◎ 內閣制是17至19世紀間英國政府體制的演進結果，19世紀中葉在兩黨制確立之後，才有明確的責任內閣制。西方各國議會制度的演進，以英國最具持續性，因此英國又被稱為「議會政治之母」。近代英國的憲政體制，始於國會的稅賦同意權，其後又利用稅賦同意權取得預算算議決權，最後運用賦稅同意權與預算議決權取得立法權，依據這三項權限又掌握內閣信任權。

內閣制政府

- ◎ 然而，在政黨政治發展之後，政黨以黨紀來約束國會議員，首相以政黨領袖的身分決定國會的動向，造成先前由國會控制政府的情況，最後轉變成由政府指導國會的情況。但是政府與國會雙方的角力並非絕對，同黨議員不必然利益一致，可能發生內鬩的情形，而國會與政黨最後皆需接受民意的考驗而變動。

內閣制政府

- ◎ 除英國外，德國、日本、北歐諸國及新加坡、馬來西亞等曾受英國統治的國家，亦採取內閣制。

南台科技大學

Southern Taiwan University

內閣制政府特徵

◎ 國家元首是虛位元首

內閣制國家的國家元首是一位不具實權的國家元首，國家元首處於客觀超然的地位，不涉入政治事務亦不負政治責任。國家元首僅是代表國家的象徵，必須遵守憲法與法律規定，依法任命內閣總理（首相）及其閣員，接受內閣提出總辭或要求解散國會，對內閣人選或國會通過的法律，不得拒絕公布。

內閣制政府特徵

◎ 行政與立法相互結合

內閣制的行政權與立法權相連結，一方面內閣提出政府政策，交由國會審查；另一方面，國會通過的法律，內閣必須遵守執行。內閣閣員皆有權利前往國會為政策進行說明和辯護。

南方科技大學

Southern Taiwan University

內閣制政府特徵

◎ 行政與立法相互制衡

內閣必須向國會負責，當內閣的提案或政策遭到議會否決時，內閣必須總辭以示負責。國會對施政不利的內閣，得予以譴責或提出不信任投票，迫使內閣總辭。內閣亦得以解散國會方式，進行國會改選。此外，國會亦得透過預算權、質詢權、彈劾權等行使，監督內閣施政。

內閣制優缺點

- ◎ 內閣制的優點在於行政與立法合而為一，行政和立法易於溝通合作，政府政策能迅速成為完整的法案。惟內閣制需要相關條件的配合，方能有效發揮其優點，例如多黨組成的聯合內閣，由於各黨政治利害的分歧，易於發生政潮或陷入政治僵局。由於內閣制政府是一個合議制機關，必須懂得容忍與妥協，方能使法案順利通過，內閣制也因此有助於培育政治家。

總統制政府

- ◎ 總統制國家的行政權由總統主導，部長會議僅具有諮詢協調的作用，總統公布法律、發布命令無需部長的副署。總統制強調行政權與立法權相互分立，行政首長不得兼任國會議員，不得出席國會辯論。理論上只有國會議員享有立法提案權，至於行政部門的法案則委由友善的國會議員提出。

總統制政府

- ◎ 美國制憲者在建立世界第一個民主共和國時，制度設計除接受法國思想家孟德斯鳩（Baron de Montesquieu）三權分立的理念外，未將國家元首與行政首長劃分為二，行政權與立法權之間沒有解散國會或不信任投票的設計，這與美國獨立時期欲擺脫英國統治的政治經驗有關。

南方科技大學

Southern Taiwan University

總統制政府

- ◎ 總統制代表的國家除美國外，中南美洲、菲律賓等國亦採行總統制。

南台科技大學

Southern Taiwan University

總統制政府特徵

◎ 行政和立法相互分立

總統和國會各有獨立的職權、地位與民意基礎，總統不得解散國會，國會不得對總統提不信任案。行政部門官員不得兼任國會議員，國會議員亦不得兼任政府官員。行政部門若欲提出法律案，必須透過同黨國會議員於議會提出。

總統制政府特徵

◎ 行政和立法相互制衡

行政、立法、司法三權間的分立，其目的在保障各自獨立的地位與職權，避免任何一方因權力的獨大而侵犯人民的自由權力。美國國會對總統的牽制表現在國會擁有預算審議權、立法權、同意權和彈劾權。總統對國會通過的議案則擁有否決權，國會需經參眾兩院三分之二多數再度通過始能推翻否決。

總統制政府特徵

◎ 司法對行政立法制衡

美國最高法院擁有司法審查權（judicial review），對聯邦及州的法律命令，可因其違憲或違法而宣判無效，行政和立法兩部門同時受其牽制。

南方科技大學

Southern Taiwan University

總統制政府優缺點

- ◎ 總統制總統任期固定，國會任期也固定，行政權獨立於立法部門外，國會不能強迫總統去職，故能避免內閣制因政局不穩而導致政府更換的可能性。但總統和國會因各有民意基礎，雙方若發生歧見時，可能形成政治僵局，而沒有相互調整的有效辦法，造成國家政務無法有效推動。總統制若施行於國會權力較為弱勢，在大權集中在總統一人的情況下，強勢的總統可能形成一人獨裁的情況而不受節制。

南方科技大學

Southern Taiwan University

雙首長制政府

◎ 行政，總翻間主第一方面，與總首自民會1958年，一方面首閣元國會議1958年，一方面元內位法議，在混合權力，推翻。國家與虛。與主。混力，以由總統非工治民。安出權予責屬元首分政。不計的式權分家各強人缺。局設序方行政策國方在定致總統秩序於務制，體然起伏高保信任。雙制穩導樂國家投特點，首政務。政治替，有以的承為一般，政更時擁會制自稱理制強內制總由長各又處體，於和使得雙首長此仍主盪困共方面內雙首因理君擺則五方內

南台科技大学

Southern Taiwan University

雙首長制政府

- ◎ 依據法國的憲政制度，總統由人民直選產生，總統任命總理無需國會同意。總統不僅是國家元首，亦是三軍統帥，總統公布法律、發布命令需經總理的副署。總統具仲裁地位確保政務之正常進行，當國家遇有緊急狀況，得行使緊急應變權。內閣總理由總統任命，但需對國會負責，內閣為法國憲法所稱之政府，內閣總理決定並執行國家政策，確保法律的執行。

雙首長制政府

- ◎ 雙首長制代表的國家除法國外，烏克蘭與葡萄牙亦採行這項體制。

南台科技大學

Southern Taiwan University

雙首長制特徵

◎ 總統為國家權力核心

總統由選民直接選舉產生，國會僅能從立法上對其實施影響，不能迫使總統辭職，總統卻擁有解散議會的權力。

南方科技大學

Southern Taiwan University

雙首長制特徵

◎ 總統與總理各有權責

依據法國憲政慣例，總統主掌外交，總理負責內政，內閣擁有相對較穩固的地位，國會則權力相對縮小。內閣對議會負責，當總統所屬政黨在國會擁有過半席次，則總統與總理同一政黨，若在野政黨在國會獲得半數席次，則總統必須任命與自己不同政黨的領導人擔任總理。

雙首長制優缺點

的向閣得素的黨
「當黨內
秩序部門內統主制政自治。政與
秩部對總民長同？共握過總統
與政得，無首不動右掌透總
定行會制，若雙屬推左所再賴
維持國限，分效「黨能有。
政治維，到大況理有次政不定協
政，但仍精神受甚情總務三的統穩妥
強調，但精力力的閣政現同總的與
，強，制權權斷內使出，治制
，大閣的統獨與何曾屬時政節
中甚內會總統如國皆現，自
制力的國於總總，法會出閣各
長權責惟由現當時，國」內的
首統負，。出是生來與治揮方
雙總門任會能題發以統共指雙
國，部信國可問況年總右來理
法護，法不散，一情，即左作總
在維立提解養另的1986，「運閣

委員制政府

- ◎ 委員制係實施於瑞士的政治制度，瑞士為聯邦國家，國會採取兩院制，國會是一切決策權力的根源，但公民行使複決權可以改變之。瑞士的行政權屬於聯邦行政委員會，由平等的委員組織而成，行政權在國會之下，兩者既不分離也不相互對抗。聯邦行政委員會由國會兩院聯席委員會選出，7名委員分別來自不同各邦，各兼部長，委員不得為國會議員或法官，各部事務均經由集體決定，以委員會名義行之。

委員制政府

- ◎ 委員制與總統制的差異處在於行政機關未與立法機關相分立，聯邦行政委員會委員雖不得兼任國會議員，但他們仍由國會選出，並得列席國會報告政務。委員制與內閣制的差異處則在於其行政機關不能與立法機關相對抗，聯邦議會通過的法律，委員會必須遵行辦理，故無解散國會的情況發生，而聯邦議會亦不得迫使委員去職。

委員制政府

- ◎ 瑞士的委員制主要以公民的創制複決權控制國會，再以國會控制政府。國會的地位雖高，但一切的法律均能由公民以創制複決的方式予以改變。委員制的優點在於能夠防止政府專制，缺點則在於責任不明確。由於委員會主席任期僅有一年，且不得連任，實際權力與其他委員相當，故易導致行政領導權責不明的情況。

南方科技大學

Southern Taiwan University

委員制政府

- ◎ 委員制僅能在小國寡民、政務簡單的社會才能推動，目前只有在瑞士實施。瑞士是一個高度民主的國家，權力分散於各邦，聯邦政府權力有限，故委員制無礙於國家政務的推展。

南台科技大學

Southern Taiwan University