

# 我國憲政體制的定質分析

我國以五權憲法建構憲政體制，總統與行政院權力多有重疊，只有大幅度修憲，才能避免政爭與僵持。

馮起華

## 一、我國憲政體制的歸屬

憲政體制是憲法所規定的政府形態或政體 (Form of Government)。政體可分為不民主政體和民主政體。不民主政體又分為專制政體 (專制君主政體、貴族政體) 及極權政體 (其中又分為威權獨裁 (政治獨裁)、軍事獨裁、偽裝獨裁、極權獨裁 (納粹獨裁、法西斯獨裁、共產獨裁)。民主政體又分為內閣制 (立憲君主、立憲共和)、總統制、委員制、混合制 (法國第五共和制) 及五權憲法制。

我國憲法所規定的政體是民主政體，因為它是依據由人民選出的國民大會制定的憲法而建立的；憲法賦予人民選舉、罷免、創制、複決之權；政府設立五院行使五權，使權力不致集中於某一部門而造成獨裁。這是沒有爭論的。

不過，我國政體在民主政體中的屬性是有爭論的，行憲四十三年了，還有人對於我國的五權憲法性提出質疑和挑戰，茲加以論析如下。

## 二、五權憲法制的三種版本

五權憲法制從中山先生提出到憲法制定為止，歷經多次演變，由理論而憲草，由憲草而憲法，其中大致有三種版本。

(一) 中山先生的版本——那是一種憲法理論，出現在他所發表的「五權憲法」、「民權主義」、「三民主義與中國之前途」的講詞，和「建國大綱」、「孫文學說」、「中華民國建設之基礎」等作品。有的學者認為中山先生不是憲法學者，沒有時力去研究法政，因而懷疑到他的五權憲法在理論上是否站得住，在實際上是否行得通。這種看法不能否定下面的事實：

其一、中山先生博覽當時有關法政及憲法方面的西方著作，並從書中得到啓發。

其二、五權憲法的理論是「一家之言」，不僅作了「系統」的說明，而且有創見。

其三、五權憲法既為一種創作，是前人和別人沒有說過的，不宜從其他憲法理論的觀點說五權憲法不是一種好理論。

其四、五權憲法是實行三民主義的制度安排，它是否行得通，要看它是否為實行三民主義所必需。

其五、從專門研究法政和憲法的學者的觀點來批評五權憲法，是很容易的，但「很容易」並不等於五權憲法站不住腳。

(一)五五憲草的版本——民國廿五年開始起草三民主義和五權憲法的憲法草案，五易其稿，至廿五年五月五日宣告「中華民國憲法草案」，是為「五五憲草」，大體上是第一種版本的條文化。把中山先生三民主義和五權憲法的理論體系制成一四八條的憲法條文，不可能是理論體系一點都不走樣的影印，因此「五五憲草」那樣具體詳明的規定，是否合於中山先生五權憲法的精神，不無疑義。其中人民除現役軍人外，不受軍事審判，人民向國家請求賠償權副署制度，國民大會每三年召集一次等，是中山先生沒有說過的，但這並不能說違反五權憲法，問題在，中山先生主張權能區分及權能平衡。五五憲草規定國民大會廣泛的政權，除行使創制複決兩權外，連立監兩院院長和委員都由它選舉罷免；又有廣泛的課責權，總統、立司考監四院都要對它負責。這麼一來，國民大會豈不是集體獨裁？三千多個皇帝一起來支配治權機關，權能豈能平衡？又怎能造成萬能政府？

五五憲草依照中山先生的理論制定，制定出來却又違背了中山先生的理論，這是中山先生始料所不及的。

(二)現行憲法的版本——現行憲法雖然參採了中山先生五權憲法的理論架構和五五憲草的制度安排，却是政治協商會議折衷妥協的產物，因而和前面兩種版本都有不同。最大的不同在於行政院對立法院負責和國民大會職權大量縮水。因此有人說這是內閣制或近於內閣制。不過，現行憲法仍然是三民主義的制度安排。仍然保存了五權憲法（或民權主義）的架構——權能區分、全民政治、五權分立、均權制度、分縣自治、國民大會。因而仍可稱為五權憲法。

有人說現行憲政體制不是五權憲法，不完全對，只能說它不是第一和第二種版本的五權憲法，不能否定它是第三種版本的五權憲法。

### 三、五權憲法能順利運作之故

現行憲政體制有國民大會、總統及五院，彼此互動關係是很複雜的，這樣複雜的體制，使得互相牽制的結果，造成各部門的無力感。在土地小人口少的台灣地區實行起來，一方面有十羊九牧之弊，一方面使中央和地方管轄事務重疊。四十多年來，這種體制尚能順利實行，使得政府有很高的效能，人民自由權利亦有相當的保障，這主要是由於臨時條款、強勢政黨和強勢總統的三合一。臨時條款加強了總統的權力（特別是緊急處分權、運用國安會及中央民代選舉辦法的決定權）；執政黨和具黨主席身分的總統，足可決定重要人事和政策，並讓行政院執行黨的決策；透過黨政關係，讓立法院制訂實施政策的法律，讓立法院通過總統提名的行政院長，讓監察院通過總統提名的司法院長、副院長、大法官、考試院長、副院長、考試委員。不但如此，黨所提名的總統、副總統候選人，在國民大會也都是順利通過，不致發生波折。上面的情形，的確可以政通人和。

其次，在憲法上，總統的權力與行政院的權力頗多重疊（與其它四院的權力少有重疊），重疊便會互為消長，可能發生衝突。例如外交權本屬於行政權，但總統由對外代表國家，當他出國訪問時和外國元首會談，便可能作出促進兩國邦交的協議，這便侵入了外交權的領域。總統行使三軍統率權，不可能不涉及屬於行政院主管的國防軍事政策及軍政。總統行使締結條約及宣戰、媾和權，必須行政院院會通過條約案、宣戰案及媾和案。總統宣佈戒嚴，必須行政院院會通過戒嚴案。此外，臨時條

款賦予總統的重要權力，本是行政院的權力，如緊急處分令經須行政院會議決議及行政院長之副署；總統主持的國安會所決定的動員戡亂有關大政方針，本可由行政院決策；充實中央民代的辦法，本可由行政院制訂。

上面這種權力重疊的情形，過去沒有發生衝突，還是由於臨時條款、強勢政黨及強勢總統的三合一。三合一的結果，有助於造成強人政治。在強人政治下，權力集中於總統，行政院長形式上對立法院負責，實質上對總統負責，他要聽從總統的話，不會發生衝突。其次，總統以黨主席身分而站在行政院長這一邊，便可讓佔壓倒性多數的黨籍立委不要和行政院過不去。因而行政院長不會在總統與立法院之間發生左右為難的困窘。

總統與行政院權力的重疊與消長，在強人政治下，給予強人以彈性的活動空間。他無論做總統或行政院長，總統是強勢的，總可以將和他對抗的力量作服服貼貼的安置。在這種情形下，五權憲法制不會出問題。

可是現在情形不一樣了：臨時條款行將廢止（事實上目前並沒有全部適用）；強勢政黨受到了挑戰，外有獲得三五%選民票的反對黨，內有各種影響團結、抵消力量的派系；強勢總統要靠一些權術和宗教上的信心來勉維其強勢，因而受到強烈的挑戰。在這種情形下，五權憲法制是難以有效運作的。此外，將來如果出現了兩黨制，兩黨分別控制了政黨不同的部門，便不免陷於僵局。

#### 四、現行體制可能發生的流弊

上面這種情形，使五權憲法制面臨了重大的挑戰。

如果有甲乙兩黨，甲黨在國民大會佔多數，乙黨在立法院佔多數，於是可能發生兩種流弊：

(一)總統屬於甲黨，行政院長屬於乙黨，二人便會發生衝突，總統要行使其權力而行政院長不配合，行政院長要行使其權力而總統想法阻撓。於此便可能發生前些時候法國第五共和制的雙頭政治，弄得很僵。還可能發生，行政院長與立法院聯手大幅削減總統府的預算，或總統要發布緊急命令，而行政院會議不予通過的流弊。

又如行政院長屬於甲黨，監察院多數屬於乙黨，監委便盡量吹毛求疵，挑剔行政院長及各部會首長的毛病，不斷提出糾正案、彈劾案及糾舉案，使行政首長疲於應付，困擾不堪。另一方面，行政院長的同黨立委也可能大幅刪削監察院的預算，使監察權行使發生困難。

再如總統和監察院多數屬於不同的政黨，監察院對於總統提名的司法院長、考試院長、大法官、考試委員人選，可能故意為難，不予通過，不僅使總統有一再提名的麻煩，也使司考兩院首長介入黨派之爭，影響其獨立性。

上面結構性的流弊，不一定是事之所必有，亦非事之所必無。中央政府各部門不一定宜於合作。總統與行政院合作則推行政令順利，對立則窒礙難行；監察院則不宜與其他部門合作，合作便難以摘好發伏；但如上面情形的對立，亦不適宜。

#### 五、憲政體制的調置

強人政治對於我國憲政的有效運作，是有助益的，但這是人治而非法治，憲政要靠強人政治來運作，不是制度的常軌，

因此必須從制度上來調置，以防止在非強人政治下可能發生的流弊，辦法有二：

(一)走向內閣制，使行政院擁有完整的決策權和人事權，並真正對立法院負責，如此則總統虛位化，便不會和行政院發生權限衝突，國民大會職權只限於修憲和選舉總統，俾不能和立法院抗爭。這麼一來，便可避免上面兩個機關不同的政黨互相對抗和爭執的流弊。

(二)監察委員超出黨派以外，依據法律獨立行使權職。這樣，監察院便可避免介入黨派的對抗和爭執，而發生上面濫用監察權的情形。

這樣做必須改制，那就是修憲。只有修憲才能避免政爭和僵持。可是五權憲法制是一種完整的憲政體制，要做到人民有權、政府有能及權能平衡，修憲範圍勢必比上面兩項為大。

# 正史導讀

平裝二四〇頁  
三十二開本  
吳天任 著  
定價九九元

我國正史，自史記、漢書而下以迄明史，有二十四史，今人加新元史為二十五史，更附以清史，則為二十六史，共計四千零四十五卷，為我國歷代人事政治得失興亡之總記錄，國人宜多讀之，俾多識歷代陳言往事，為個人活動與社會進展之資鑑。本書於每史之撰著緣起、成書經過、作者生平、史料來源、篇目內容、得失批評等，均予論述，對清史稿尤為詳備，可為讀正史者之指南。末附李審言之「正史源流急就篇」，並加注釋，可與本書所述互相發明。

## 臺灣商務印書館 發行

台北市重慶南路一段37號  
郵政劃撥：〇〇〇〇一六五一號  
電話：三二六二八 三二一五五八  
傳真：(〇二)三七一一〇二七四