

中華民國憲法第五十五條釋論

林紀東

行政院為國家行政之中樞，行政院院長，為行政院之中心分子，地位至為重要，其產生之方法如何，自有明白規定之必要。又行政院院長之任命，既須經立法院之同意，則於立法院休會期間，行政院院長辭職或出缺時，應由何人代理？如何提出行政院院長人選，徵求立法院之同意？亦有明白規定之必要，故憲法第五十五條規定云：

「行政院院長，由總統提名，經立法院同意任命之。」

立法院休會期間，行政院院長辭職或出缺時，由行政院副院長代理其職務，但總統須於四十日內，咨請立法院召集會議，提出行政院院長人選徵求同意。行政院院長職務，在總統所提行政院院長人選，未經立法院同意前，由行政院副院長暫行代理」。

此類規定，各國憲法亦有之，茲舉其主要者於下，以利比較。

一、瑞士聯邦憲法第九十六條 聯邦行政委員會

之委員，由兩院聯席會議選舉之。凡瑞士人民具有被選為國民議會議員之資格者，即可當選，任期為三年，但每一州內不得選有聯邦行政委員會委員一人以上。（註行政委員之任期，現已改為四年）。
聯邦行政委員會，隨國民議會每次改選後全部改選之。

聯邦行政委員會委員，在三年之任期中出缺者，由聯邦會議於最近之初次會議補選之，以接替出缺者未完任期之職務。

二、法國第五共和憲法第八條第一項 共和國總統任命內閣總理，並依內閣總理提出辭呈，免其職務。

三、德意志聯邦共和國基本法第六十三條

一、聯邦內閣總理，經聯邦總統提名，由聯邦議會不經討論選舉之。

二、凡得聯邦議會過半數票數者，為當選。

聯邦總統，應任命其人為聯邦內閣總理。

。

三、聯邦總統提名之候選人不能當選時，聯邦議會得於投票後十四日內，以議員過半數以上，選舉聯邦內閣總理。

四、在此期間內，聯邦內閣總理不能選出時，應即舉行新選舉，以得票最多者為當選。被選人若得聯邦議會議員過半數票，聯邦總統應於選舉後七日內任命之，被選人若未得過半數票，聯邦總統應於七日內或任命之，或解散聯邦議會。

四、意大利共和國憲法第九十二條 共和國政府，由內閣總理及內閣閣員組織之。內閣總理與內閣閣員組成內閣。共和國總統任命內閣總理，並經內閣總理提議，任命內閣閣員。

第九十四條 政府應獲得議會之信任。
政府在其成立後十日內，應向兩議院要求表示信任。

五、日本國憲法第六十七條 內閣總理大臣，應由國會就國會議員中，議決提名，此項提名

，應先於一切其他案件行之。

六、土耳其共和國憲法第四十四條 內閣總理，由共和國總統，就議會議員中任命之。其他內閣閣員，由內閣總理，就議會議員中選任，經共和國總統承認後，一併提出於議會。

七、大韓民國憲法第六十九條 國務委員，由總統任命之。

軍人非免除現役，不得被任命為國務委員。

八、德意志聯邦國憲法第五十三條 聯邦總理，由大總統任命之。

九、緬甸聯邦憲法第五十六條 總統依代議院之提名，任命聯邦首長之總理。

十、瑞典憲法第六條 國王任命內閣閣員一人為內閣總理，及內閣首席部長。

十一、印尼共和國臨時憲法第五十一條第二款 總統依內閣組織員之推薦，任命內閣總理及國務員。

十二、馬來亞聯邦憲法第四十三條 二、內閣任命之程序如下：1.元首應任命能獲得眾議院多數議員信任之議員一人，為內閣總理，主持內閣。

十三、印度聯邦共和國憲法第七十五條(1)內閣總理，由大總統任命。

各國之法例，略如上述，茲就本條規定之含義，加以解釋。本條係行政院院長之產生方法，及其辭職或出缺時，處理方法之規定。其規定可分析為下列數點：(一)行政院院長之提名權屬於總統，而非由立法院自行選任，故與日本國憲法，由議會自行選任內閣總理者不同；與法國第五共

和憲法，由總統自行任命內閣總理，不須經過議會之同意者，亦復有異。(二)但行政院院長之任命，須經立法院之同意，與行政院其他重要構成分子，不須經過立法院之同意，亦不相同。意謂行政院院長，為行政院之領導者，當為政治上之重要人物，亦可能為立法院多數黨之領袖，故僅行政院院長，須經立法院同意，副院長及各部會首長，則不妨由其選擇，而提請總統任命也(參看第五十六條)。(三)「立法院休會期間，行政院院長辭職或出缺時，由行政院副院長代行其職務」，因行政院院長地位重要，不容一日或缺，立法院休會期間，行政院院長辭職或出缺時，又無法將新行政院院長，提請立法院同意，行政院既有副院長之設，其資望能力，應僅略次於院長，且平日協助院長處理院務，熟諳各情，故由其代理也。(四)「但總統須於四十日內，咨請立法院召集會議，提出行政院院長人選，徵求同意」，此項規定，固所以表對行政院院長職位之重視，故以立法院召集臨時會之方式，以同意新行政院院長之任命。惟按憲法第六十八條規定：「立法院會期，每年兩次，自行集會，第一次自二月至五月底，第二次自九月至十二月底，必要時得延長之」，是立法院每年之休會期間，至多不過四個月，行政院副院長代理院長之職務，通常亦不至逾四個月之久，似無因此召集立法院臨時會之必要，以免人力物力不必要之消耗。故本條雖屬強行規定，惟如在立法院將近開會期間，行政院院長辭職或出缺時，為求人力物力經濟起見，總統不於四十日內咨請立法院召集臨時會議，而於立法

院下一會期，提出行政院院長人選，徵求同意，似亦無傷於憲法規定之精神，而於政務亦無大影響也。(五)憲法亦顧及匆促之間，總統或末易決定行政院院長人選，或決定人選，而未得立法院之同意，故又有「在總統所提行政院院長人選，未經立法院同意者，由行政院副院長暫行代理」之規定。(按此段為憲法草案之所無，而由制憲國民大會於第一讀會時加入者)。

凡上所述，係就本條文字所為之初步分析，若由立法論言之，則「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之」之規定，實可商榷，因其不合於憲法前言，所稱為依據之孫中山先生建立中華民國之遺教。蓋既稱依據孫先生之遺教而制定憲法，自不能違反五權憲法之精神，而依照五權憲法，立法院之為治權機關，與行政院同，甲治權機關之首長，須得乙治權機關之同意，其為不合於五權憲法之精神，無待煩言。(六)如謂依據孫中山先生之遺教云云，並非出於憲法主稿人之本意，其本意實在建立變相的內閣制，以立法院為議會，以行政院為內閣，故行政院院長之人選，須得立法院之同意。然內閣制之條件殊有多端，由憲法第五十七條關於覆議之規定，及第七十五條：「立法委員不得兼任官吏」之規定觀之，與內閣制亦有未符。(七)如謂美國總統之任用國務卿與各部部长，亦須得參議院之同意，故行政院院長之須經立法院同意，係對於總統用人權之牽制。然美國參議院，對於總統用人同意權之範圍甚廣，殊未容相持並論。美國參議院之具有此項權力，又由於其建國之過程，係由邦聯而聯邦

，為尊重各邦之固有權起見，故予由各邦選出參議員，代表各邦之參議院，以用人同意權，我國國情與美國不同，殊無模仿之必要。若謂行政院長地位重要，故須經過立法院同意，俾總統用人能臻於適當。倘必置五權憲法於不論，而囿於三權憲法之觀點，則與其採用事前同意之方式，何如如意大利憲法然，採用事後要求信任之方式，蓋誠如薩孟武氏所言：「同意與信任固然互為因果，予同意者必能信任，能信任者必予同意，但其間亦有出入。德國在威瑪憲法時代，內閣須得議會信任（威瑪憲法第五十四條），只要議會沒有表示不信任，總統均任命之為內閣總理。德國是小黨分立的國家，反對黨既然不能聯合多數以組閣，往往也不能聯合多數以表示不信任。反之，任命行政院院長須得立法院同意，情形則不同了。倘令黨派分立，雖然不能聯合起來，有所表示，還能夠以散漫之家，有所不表示。令其通過不信任案，他們固所不能，令其表示同意，他們亦所不能，這樣，行政院便無法組織成功了。世人以為同意與信任不同，其實積極的同意，比之消極的不表示信任，尤為嚴重」（註一），而行政院之須得立法院信任，已於憲法第五十七條見之，似無事先徵求同意之必要也。

總之，本條第一項規定，固不合於五權憲法之精神，與一般內閣制國家，亦有所異，中華民國之總統，係由國民大會選出，為國民大會之多數黨者，未必即為立法院之多數黨，其結果，有時總統非遴選不同黨籍之行政院院長，即難獲得立法院之通過，使具有相當實權之總統，與行政

院院長之間，政策上時相抵觸，又豈國家之福？此猶指立法院內，僅有兩大黨對立而言耳，如立法院若舊日之法德等國然，小黨林立，則行政院長之同意，將更見困難，甚至發生流弊，五五憲草第五十六條規定，行政院院長副院長，均由總統任免，似較憲法之規定為合理也。

謝瀛洲氏謂：「中華民國憲法所採之制度，實介乎總統制與內閣制之間，行政院院長之任命，須得立法機關之同意，副院長、部會首長、政務委員之人選，須得總統之同意。因此，行政院長之任務，特別困難，一方須獲得立法院多數之擁護，一方亦須獲得總統之支持，兩者缺一，則行政院無組成之希望。以中國政情之複雜，此種制度，能否運用靈活，實一極大之疑問。此外尚有一點，應予注意者：總統制厲行三權分立，以總統為行政元首，國務卿及各部部長，祇分別對總統負責，故其人選，亦均於議會之外物色之；採內閣制則成為議會政治，內閣全體共同對議會負責，故內閣總理及其閣員，均由議會之領袖擔任之，蓋欲藉此以收聯絡之效，使內閣政策易於獲得議會之擁護也。此兩者各有其作用，不能於其整個政治設計中，加以割裂取棄，中華民國憲法，一方面規定行政院對立法院負責（第五十七條），一方面又「限制」立法委員不得兼任官吏」（第七十五條），前者取內閣制之一鱗，後者取總統制之一爪，其能否配合適宜，成為一完美之制度，實不能預作過於樂觀之答案也」（註二）。其言實有相當理由，如謂行憲以來，此種制度，行之尚無流弊，何必苛責？然行憲未久，

即值戡亂，國家正值非常時期，各方相忍為國，殊不能執非常時期之特殊情勢，以衡論經常制度之得失也。

本條僅規定行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之，而未規定總統有罷免行政院院長之權，然則總統有無罷免行政院院長之權？實為應予研究之大問題，蓋此不僅為總統權力消長之所繫，且涉及整個憲法之精神也。謝瀛洲氏於此持否定說。其言曰：「北美合眾憲法，以行政權屬之於大總統（第二條第二項），故大總統得依據此項職權，以進退其國務卿及各部部長，中華民國憲法，則以行政院為國家最高行政機關（第五十三條），總統對於行政院院長，祇有任命權，當難擴大解釋，謂罷免權即包括於任命權之內。若強作解釋，謂任命權即包括罷免權，總統所任命者，總統即可罷免之。則總統不但可以罷免行政院院長、副院長、各部會首長，及政務委員，即司法院院長、副院長、大法官、及考試院院長、副院長、考試委員，亦可由總統罷免矣。蓋以上各種官吏，均係由總統任命，而對於憲法上同一文句，不能分作兩種解釋也。且總統之命令，須經行政院院長，或行政院院長，及有關部會首長之副署（第三十七條），即使解釋之結果，認總統有權罷免行政院院長副院長、各部部長及政務委員，然假使使行政院院長，對於此項命令，拒絕副署，亦不能發生效力。蓋中華民國憲法，對於此種特殊情形，未有類似希臘憲法第七十二條之規定也。（希臘憲法第七十二條後段規定：「國務總理於舊內閣之免職令，及新內閣之任命

，拒絕副署時，該項任命令，由國務總理於宣誓就職後副署之」（註三）。惟謝氏亦認爲其結果甚爲不佳，故謂「總統對於行政院院長不能行使罷免權，而立法院又不能強令行政院院長之必須辭職，蓋行政院院長，於接受決議或辭職兩者，有自由選擇之權也。（按此指憲法第五十七條之規定言），如是則行政院院長，苟爲貪戀祿位而無主見者，則大可以成爲終身職，其感於政策之不能實行，拂袖而去者，當不失爲氣節之士，是憲法第五十七條，僅爲淘汰氣節之士而設耶（註四）。

謝氏之論，理由固極充分，惟吾人則持肯定之見解，認爲總統有罷免行政院院長之權，此又可分爲數點言之：（一）由民主政治之本質言，民主政治爲責任政治，凡百有司，均有其負責之對象，故總統違法失職時，由國民大會罷免之，立法委員監察委員違法失職時，由其原選舉區罷免之（憲法第一百三十三條），行政院爲國家行政之中樞，行政院院長爲此中樞之首腦，立法院固不能使其去職，如總統亦不能罷免其職務，則除因違法失職，經監察院彈劾，由公務員懲戒委員會議決撤職外，頗有成爲終身官之可能，姑無論現行公務員懲戒，兼含政務官在內之制度，是否合於公務員懲戒制度之本質，（由其本質言之，應爲僅適用於事務官之制度，及憲法之精神，藉令對於現行制度，並不懷疑，然行政院院長，經公務員懲戒委員會議決撤職，究屬極稀少之事實，（行憲以來，二十餘年間，亦絕無此事例），經總統提名爲行政院院長者，固有一定之政治風度，不

至戀棧不去；且事實上與總統之間，必有密切之政治關係，亦不至抗命不行，惟由制度本身言之，如就上列問題，爲否定之解釋，恐於民主政治之本質，不相符合。（二）由憲法上中央建置之精神言：我國憲法上之總統，非內閣制國家元首，垂拱無爲不問政事之比，而係以國家元首，兼具行政首長之地位，對於行政院有相當之指揮監督權力，吾人已屢屢言之。而行政院與立法院之間，絕非內閣制國家，內閣與議會關係之比，而係在一定範圍內，行政院對立法院負其責任，吾人亦嘗論及（註五）。綜此二點，可見行政院院長，係在總統指揮監督之下，對總統負責任，則總統於必要時，自可罷免其職。且行政院院長之任命，既須得立法院之同意，則立法院所支持者，總統自不至輕易罷免，而率爾提出新人，予總統以罷免權，亦不至發生流弊也。且吾人以爲本條雖予立法院以同意之權，然按民主國家先例，同意權之行使，恆有其一定之限制，即除其入才能確實不堪稱職，或品德確有問題外，多予同意，故提名行政院院長之總統，實居於主動之地位，行使同意權之立法院，則居於輔助之地位，尤不能因立法院握有同意權之故，遂限制總統之罷免權，跡近喧賓奪主也。（三）由憲法有關法律條言之，吾人以爲憲法第五十五條，僅就行政院院長之產生方式，設爲規定，故未語及罷免，蓋法律條之規定，恆有其重點之所在，本條重點，在於行政院院長之任命，不能遽爲反對解釋，因而否認總統之罷免權也。至大法官與考試委員，職務特殊，司法院與考試院組織法，另有任期之保障，與本問

題不宜相持併論。司法院院長副院長，考試院院長副院長，依吾人見解，認爲宜分別以大法官或考試委員兼任，憲法上同一用語，固以宜用同一解釋爲原則，惟有時須視其性質爲斷，如第七十八條與第八十條，同用「法律」一語，前者專指狹義之法律而言，後者則不以狹義之法律爲限（後詳），即其最著之例也。（四）至於副署，原爲內閣制國家之產物，而不合於五權憲法之精神，尤不適於負責實際政治責任之總統（對國民大會負責）（註六），既不合於五權憲法之精神，則於副署之意義，縱不脫離傳統之範圍，別作解釋，亦以限制其使用爲宜，故於行政院院長之罷免，解釋上宜認爲毋庸經其副署，因如認爲總統具有此種權力，又必須經被罷免者之副署，以限制之，理論上殊難貫通也。綜上各點理由，吾人認爲總統有罷免行政院院長之權力，俾居於全國行政中樞地位之行政院院長，不至成爲終身職。（論者有主張，行政院首長，應於每屆總統就職時，或每屆立法委員改選後，提出辭職者，前一辦法，固甚合理，如依後一辦法，無異行政院院長有一定之任期，而總統仍無罷免行政院院長之權，成爲變相的內閣制，殊非吾人所能苟同）。新總統就職時，另提新行政院院長，理論上亦無任何障礙，蓋如依否定說，新總統就職時，是否可免舊行政院院長之職，另提新行政院院長，理論上亦非全無問題也。

又總統連選連任，仍以原行政院院長，爲行政院院長時，是否須重新提請立法院同意，民國四十九年間，立法委員曾有就此提出質詢者，考

其理由，當以總統既屬新任，行政院院長，雖係舊人，仍應提請同意，以期劃明界線，並使立法院有重新考慮之機會，此固言之成理，吾人則以為行政院院長，既經立法院同意於先，在立法院未改選之現況下，殊無再為同意之必要，如行政院院長之重要政策，為立法院所不贊同，則可依照第五十七條第二項之規定，以決議移請立法院變更之，不必再行提請同意，使五權政府，增加內閣制之色彩也。

又本條第二項規定：行政院院長辭職或出缺

時，由副院長代理其職務，已如前述，則其代理之範圍及責任如何？亦有檢討之必要。吾人以為此種代理，係屬於公法上法定代理之性質，故應適用法定代理之理論：(一)原則上為全部代理，代理人掌握被代理人所掌握之全般事務。(二)代理關係成立後，官署之職務，即移轉於代理人，代理人因而有執行事務之全權，並負其全部責任，被代理人並無責任。(三)法定原因消滅時，代理關係始告消滅。

(註一) 見薩孟武氏著：中華民國憲法概要第一

四六頁以下。

(註二) 見謝瀛洲氏著：中華民國憲法論第一四九頁。

(註三) 見謝氏前書第一五一頁。

(註四) 見謝氏前書第一五五頁。

(註五) 見拙著中華民國憲法釋論重訂第十九版第二〇四頁；及第二百二十二頁至第二百二十八頁。

(註六) 見拙著前書第一九六頁。

四庫全書珍本三集

發售預約

文淵閣四庫全書雖多至三千四百六十種，其中已有單行本流傳者固多，但尚未流布之珍本則僅七八百種。本館於民國五十八年重印初集計二百三十一種，嗣為紀念開國六十年，乃決計自民國六十年迄六十二年繼續景印二、三、四集，每年一集，期對國家文化稍有貢獻，三年以後，珍本悉數流通，則本館縱無景印四庫全書之名，而有其實。第二集一百四十種，已於上年如期出版。本年續印第三集，凡二百一十五種，仍分為四期出版，於本年底前必將按時出齊。

▲詳見本誌封底▼

▲預約辦法及樣本寄▼