

3. 雙首長制：

憲法增修條文以及憲法本文皆有命行政院對立法院負責之條款，且立法院對此有監督之權限，然而同時，總統在此有實權，可為統帥、協商、主持國家大政方針等，並且總統乃由人民選出，與立法院皆為民意機關，故而較類似雙首長制。

公法講堂

權力分立簡介

(一) 歷史脈絡：孟德斯鳩對於三權分立乃如此主張。

1. 當立法權與行政權集中在同一人或同一群執政官時，自由便不再存在。
2. 如果司法權不與立法以及執行權分立，例如：若司法與立法，市民之生命與自由將受專制之控制，因為法官就是立法者。
3. 如果由同一個人獲有此三種權力，則一切自由都不存在。

(二) 功能與目的：

權力分立原則之目的與功能在於制衡政府、使國家背負責任政治並期達到公開政府之效果。權力分立除了制衡外，亦有權力分享之功用。

(三) 具體內涵：

1. 以政治自由之維護與保障為目的。
2. 統治組織區分為立法、行政、與司法三部門。
3. 各部分分別行使立法、行政、司法權等功能。
4. 各部門僅能行使本身的權力及功能，不得侵犯他部門權力及功能。
5. 禁止各部門之間相互兼職。
6. 各部門互相制衡，禁止一個人整體控制整個政府。
7. 禁止擴權功能（司法院釋字第613號協同意見書）。

(四) 解釋之方式：

1. 形式論：

更強調權力分立，並且認為，若憲法無明文職權者，由立法者決

定之。

2. 功能論：

功能論則更講求三權制衡，政府之組織只要不違反核心功能，且不影響各機關間之制衡關係，可彈性將各大權力混合而交由不同部門或以合作方式為之。

(五) 垂直分立與水平分立：

我國又將權力分立區分為垂直分立與水平分立。

1. 水平分立：

指憲法五院之間之權力分立。

2. 垂直分立

指中央與地方間之權力分立。

(六) 我國體制下各院與立法院之關係：

1. 總統副總統行政院：

實務面面觀 • 司法院釋字第387號

行政院設院長、副院長各一人，各部會首長若干人，及不管部會之政務委員若干人；行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之；行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。憲法第54條、第55條第1項、第56條定有明文。行政院對立法院負責，憲法第57條亦規定甚詳。行政院院長既須經立法院同意而任命之，且對立法院負政治責任，基於民意政治與責任政治之原理，立法委員任期屆滿改選後第一次集會前，行政院院長自應向總統提出辭職。行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員係由行政院院長提請總統任命，且係出席行政院會議成員，參與行政決策，亦應隨同行政院院長一併提出辭職。

從司法院釋字第387號，似乎彰顯行政院須對立法院負責之意旨，以我國體制偏向內閣制者，經常以司法院釋字第387號解釋為依據。

實務面面觀 • 司法院釋字第419號

一、副總統得否兼任行政院院長憲法並無明文規定，副總統與行政院院長二者職務性質亦非顯不相容，惟此項兼任如遇總統缺位或不能視事時，將影響憲法所規定繼任或代行職權之設計，與憲法設置副總統及行政院院長職位分由不同之人擔任之本旨未盡相符。引發本件解釋之事實，應依上開解釋意旨為適當之處理。

二、行政院院長於新任總統就職時提出總辭，係基於尊重國家元首所為之禮貌性辭職，並非其憲法上之義務。對於行政院院長非憲法上義務之辭職應如何處理，乃總統之裁量權限，為學理上所稱統治行為之一種，非本院應作合憲性審查之事項。

三、依憲法之規定，向立法院負責者為行政院，立法院除憲法所規定之事項外，並無決議要求總統為一定行為或不為一定行為之權限。故立法院於中華民國85年6月11日所為「咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院同意」之決議，逾越憲法所定立法院之職權，僅屬建議性質，對總統並無憲法上之拘束力。

司法院釋字第419號之意旨，縱使行政院長乃立法院指派，然而新任總統就職時，其禮貌性辭職並非義務。另外，該號解釋認為立法院須監督者乃行政院，而無從要求總統為一定作為，似乎認為總統乃非立法院所管，故而主張我國之體制偏向總統制者經常以司法院釋字第419號解釋為依據。

2. 監察院與立法院之關係：

監察院與立法院原作為兩個民意機關，然而司法院釋字第67號明

白表示於修憲後，監察院已經喪失民意機關之特質。然而監察院仍有調查之權限，此時立法院與監察院之調查界線為何有所爭議。

司法院釋字第325號解釋表示，「憲法之五院體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使。」並且該彈劾等權力而生之調查權，非立法院得干涉之職權。

3. 其他獨立機關：

實務面面觀 ● 司法院釋字第461號

立法院為國家最高立法機關，有議決法律、預算等議案及國家重要事項之權。立法院為行使憲法所賦予上開職權，得依憲法第67條規定，設各種委員會，邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。鑑諸行政院應依憲法規定對立法院負責，故凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第67條第2項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。參謀總長為國防部部長之幕僚長，負責國防之重要事項，包括預算之擬編及執行，與立法院之權限密切相關，自屬憲法第67條第2項所指政府人員，除非因執行關係國家安全之軍事業務而有正當理由外，不得拒絕應邀到會備詢，惟詢問內容涉及重要國防機密事項者，免予答覆。至司法、考試、監察三院院長，本於五院間相互尊重之立場，並依循憲政慣例，得不受邀請備詢。三院所屬非獨立行使職權而負行政職務之人員，於其提出之法律案及有關預算案涉及之事項，亦有上開憲法規定之適用。

【表一¹⁴：行政與立法的互動關係】

內閣制	半總統制	總統制
(一)負責制度：行政向立法負責。 (二)權限： 1.基礎：國會以立法、預算、執行、不信任等作為監督方式。 2.例外：確保行政從屬性，例如賦予解散國會權限以及覆議權。	(一)負責制度：行政立法不互相負責，而是制衡關係。 (二)權限： 1.國會透過預算、聽證、彈劾等權制衡總統。 2.總統利用個案否決權等作為制衡，且立法者無從透過不信任案倒閣。	(一)負責制度：視國會與總統之情形，形成左右共治，有時負責有時制衡。 (二)權限： 1.立法者可為、立法、預算、執行)通常無不信任權)。 2.總統也可解散國會)我國：被動)、否決權。

六、立法權：

(一)特徵：

1.立法權自治性：

爲了落實權力分立之意涵，避免他機關干涉立法機關，立法權須具有一定之自治性，其自治性展現於言論免責權、不受逮捕特權等，將於後續章節介紹之。

2.立法權主動性：

由於立法院乃是制定法規，決定一定之政策走向，故而立法權須具備主動性而與事後審查是否違法之司法被動性相對。

3.立法權民主性：

立法乃由人民選出，代表人民之意見，故而立法應民主，須聆聽多元意見、尊重少數意見。

¹⁴ 林子儀等，同註10，頁160-161。