

# 政治學

---

## 第十五章 政府論

# 政府論

---

- 政府是國家所設各級機關的總稱，執行國家的意志，為國家不可缺少的一個要素。政府須依據憲法或法律而組織，其職權為憲法或法律所賦予。一般民主國家的憲法和法律，由人民或人民的代表所制定，政府的組織和職權，透過憲法或法律而由人民所認可。簡言之，政府係指一組建制與一群人員，這組建制與這群人員配合起來，執行的任務是為社會作「權威性價值分配」。
-

# 政府的特性

---

除較原始之社會外，政府當局和政府當局掌理的國家，其性質上與一般社會組織有明確之差異。

- 政府具有權威（**Authority**）
  - 國民仍非自願性成員
  - 政府權威較社會組織具約束力
  - 政府合法壟斷生死的懲戒權力
  - 政府間的衝突具有最大賭注之性質
-

# 政府的治理

---

## □ 政府的基本工作

- 利益表達（**Interest Articulation**）：政府需要有效的聯絡途徑以便於各種利益接合，例如壓力團體、宣傳及抗議、大眾及面對面式的通訊、民意調查，以及競選拉票和選舉活動。
- 利益匯集（**Interest Aggregation**）：某些政治要求和其他需求彼此間難免相互衝突，因而政府無法滿足每一個需求。而最佳處理的方法是將種種需求加以融集、修正，使其彼此不再相互排斥，化合為一般性的準則，政府才能將其視為一項公共政策的選擇而予以接納、修改或拒絕。

## □ 政府的治理工具－強制與妥協

通常政府都採用「強制」的懲罰手段以達目的，但一項政策的法法令的決定與執行，都有受惠者和受害者，如何減少受害者的損失於最小，政府必須將每項政策的利弊得失做妥善的調配，對彼此相對的利益團體最主要的要求予以折衷「妥協」。

---

# 全球主要民主國家的憲政體制

國家元首 產生方式  體制名稱	君主繼承	間接選舉 (由國會或選舉人團選出)	直接民選
內閣制	澳大利亞、比利時、加拿大、丹麥、日本、盧森堡、荷蘭、紐西蘭、挪威、瑞典、英國、西班牙	德國、以色列、義大利、法國 (第四共和)、印度	奧地利、冰島、愛爾蘭、葡萄牙
總統制		美國	法國 (1962-1986) (1988-1992) 哥斯大黎加
委員制		瑞士 烏拉圭 (1951-1966)	
半總統制			芬蘭 法國 (1986-1988)

# 政府的類型

---

- 總統制 (Presidentialism)
  - 內閣制 (Parliamentarism)
  - 委員制 (Council System)
  - 半總統制 (Semi-presidential System)
-

# 【政府的類型】 總統制 (1)

---

- 所謂「總統制」，乃指總統由民選（直接或間接選舉）產生，任期固定，身兼行政大權，而且除非遭受彈劾或主動請辭，不因國會不信任而去職的制度。在此一制度下，行政、立法、司法三權之間各有清晰職掌，彼此制衡。
  - 優點
    - 政治穩定
    - 行政專家制度
    - 保障民主政治
  - 缺點
    - 政府領導權分裂
    - 國會立法易閉門造車
    - 易有分贓之弊
-

# 【政府的類型】 總統制 (2)

---

## □ 特徵

### ■ 行政與立法分立：

- 總統與國會議員分別由人民選出，各有一定任期，分別向人民負責。
- 總統與閣員都不兼議員，總統除可向國會提出咨文外，總統與閣員都不出席國會，閣員僅對總統負責。
- 總統不得解散國會，國會不能強迫總統辭職。

### ■ 行政與立法相互制衡：

- 總統對國會所通過的法律安可使用覆議權，而經總統覆議的法律案，議會非有絕對多數（通常係 $2/3$ ），不得維持原案。
- 在總統制國家中，總統的咨文被認為對立法機關有領導的作用，尤其在新聞及廣播事業發達的今日，總統的咨文權逐漸成為重要的提案權。
- 參議院有任命同意權、條約批准權、國會有立法權，皆能對總統之行政權有所牽制。

### ■ 司法審查制：美國聯邦法院，其設置及編制均由議會的立法規定，即法官的薪給，亦由議會立法核給，此為司法受議會的節制。法官由總統任命，並經參院同意，此為司法受行政及立法的節制。但司法對立法及行政亦有控制作用，各級法院（尤其是最高法院）具有司法審核權，對法律及命令均可因其違憲或違法而宣判無效，使立法、行政兩機關必須尊重其判決。

---

## 【政府的類型】 總統制 (3)

---

### □ 實踐經驗

總統制在實踐經驗上，往往出現強權總統，威脅憲政民主之成長；否則便常因國會掣肘，造成「跛腳總統」，形成政府效能不彰。

- 現行總統制國家，除了美國為創始國外，尚有拉丁美洲、菲律賓、南韓、俄羅斯及部份亞、非國家等。
  - 除美國及中美的哥斯大黎加外，其餘均表現不甚理想。
-

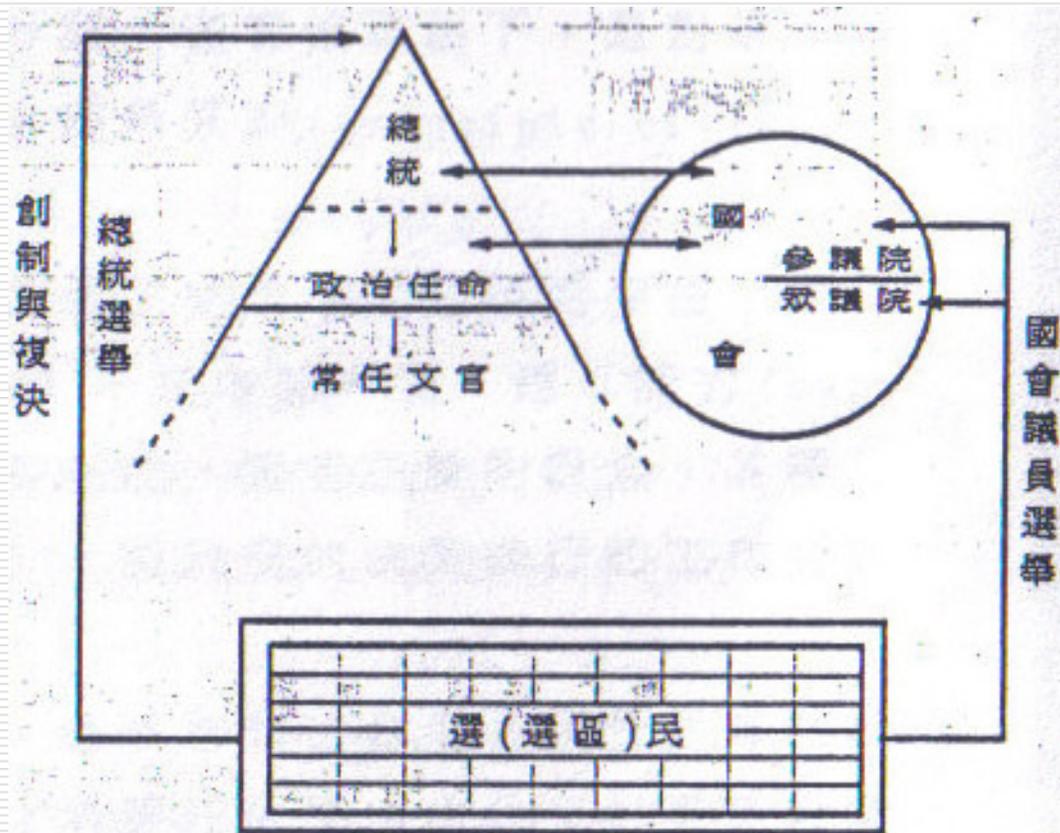
# 【政府的類型】 總統制 (4)

---

## □ 檢討

- 總統制較不具彈性，遇行政權與立法權相持不下時，無法以倒閣或解散國會方式訴諸民意解決，而只有將僵局拖延下去，直至任期屆滿為止。
  - 總統選舉是一種「零和」(Zero-Sum)式的競爭，而不似內閣制下的國會大選，失敗的黨派仍可在國會中擁有一定比例的議席，不會「全盤皆輸」，並可繼續扮演制衡、監督之角色。但在總統制之下，總統選舉失敗的黨派及候選人，卻只有在數年之後捲土重來，因此各方候選人可能不惜以「全國式總動員」方式，爭取民眾支持，而極易引發政治動亂或社會失序的危機。
  - 總統制是一人當政，集合國民眾之期望於一身，而總統當選人往往也深具個人魅力。如果執政政績不佳，則易造成選民寄望的幻滅，甚至引發政治動盪或軍人干政。
  - 國會議員選舉往往並非與總統選舉同時舉行，且常由不同政黨控制，因此國會議員黨紀束縛較小，自主性高。由於政黨黨紀維持不易，導致政黨政治不易制度化，也較不利於民主成長。
  - 如果總統個人威望甚隆，又得到國會同黨議員全力支持，則其權力將極大無比，甚至使制衡機制無法落實運作，造成獨裁局面，進而壓抑反對力量，形成民主的倒退。這在許多拉丁美洲國家尤為常見之現象。
-

# 美國總統制



# 【政府的類型】內閣制 (1)

---

- 所謂「內閣制」，就嚴格定義而言，應稱為「國會制」或「議會內閣制」。內閣制係以議會（國會）為權力核心，行政系統受議會之節制，行政權與立法權合一，政府（內閣）則對議會負責之制度。其基本原則乃「責任政府」（**Responsible Government**），個別閣員及內閣整體需對議會負責，若議會通過不信任案，便需辭職以示負責。
  - 優點
    - 財政統一，政府預算經濟合理
    - 行政與立法匯合，法律易於落實
    - 易於培養民主政治家
    - 能夠機動適應環境
  - 缺點
    - 行政專制
    - 國家缺乏重心
-

# 【政府的類型】內閣制 (2)

---

## □ 特徵

### ■ 虛位元首：

- 元首任命行政首長（首相或總理）以及內閣閣員，均無選擇之自由，應依據一定的法則。議會中如有多數黨在，則此多數黨的領袖應被元首任命為首長或總理；議會中如無多數，則元首應以最有聯合與各黨的能力人組閣；議會中多數黨如已辭職，則反對黨的領袖應被任命組閣。
  - 內閣總辭或提請解散議會，虛位元首不應拒絕。
  - 國會通過的法律由元首簽署公布，但必須經閣揆及相關閣員副署。法律（就是政策）如果錯誤，由副署者負責，對元首不發生影響，亦即「國王不能為非」。
-

## 【政府的類型】內閣制 (3)

---

### □ 特徵

#### ■ 內閣為行政與立法的連鎖：

- 首相和閣員有權出席議會，對所提的政策作陳述與辯護。
  - 內閣可向議會提出法律案，享有充分的提案權。
  - 內閣與國會如在重大問題上意見衝突，國會可表示對內閣不信任，此時內閣可以辭職，也可以解散國會，訴諸民意。如果內閣獲得新國會多數支持，仍可繼續執政；反之，則必須辭職，並不能再度解散國會。
-

## 【政府的類型】內閣制 (3)

---

### □ 特徵

#### ■ 議會至上：

- 國會議員對內閣有質詢權，各部長必須出席議會備詢，對議員提詢的問題加以回答。
  - 國會議員有立法權、預算權、調查權、彈劾權。
-

# 【政府的類型】內閣制 (5)

---

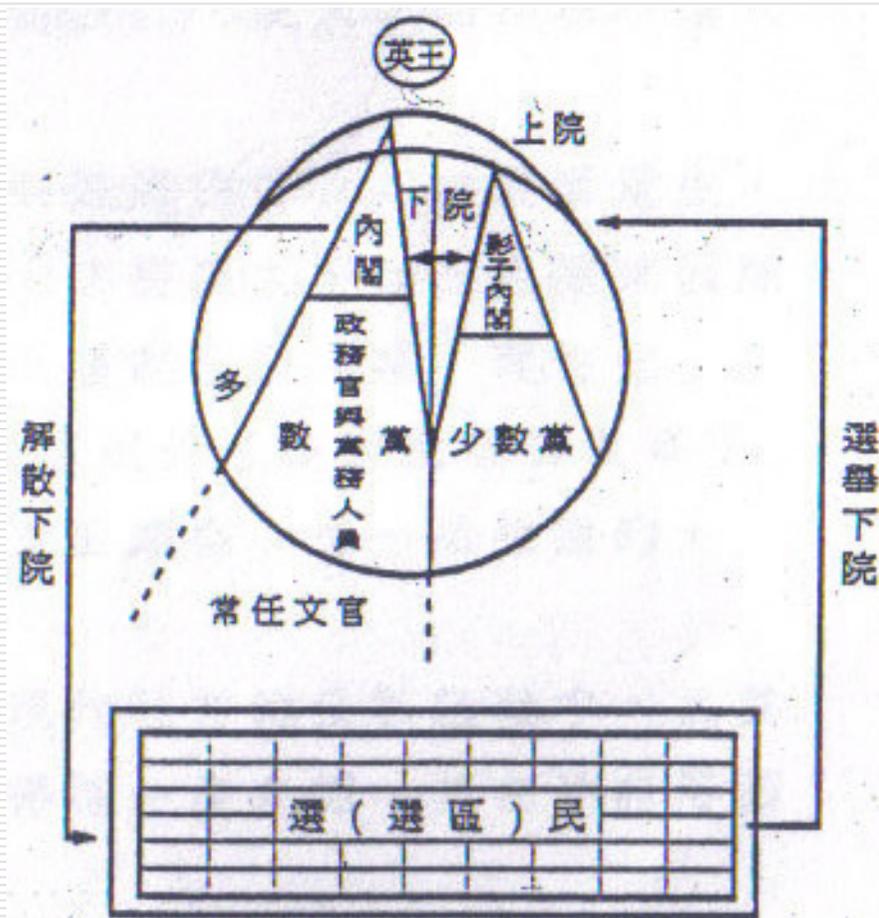
## □ 實踐

- 內閣制將行政權與立法權相結合，降低國會與內閣間的衝突機會，而且有較總統制為佳之黨紀及政黨組織。學者認為內閣制有利民主政體。
- 全球主要民主國家多係實施內閣制。

## □ 檢討

- 不同的選舉制度影響到政黨體制的歧異發展，也造成政府穩定與不穩定的差異結果。
  - 議會內閣制雖然比總統制較有利於民主制度的穩定發展，但卻不能絕對保證專政、獨裁現象不致發生。單純的想以採行議會的內閣制，建立起穩定的民主制度的作法，乃是不切實際的。
-

# 英國內閣制



# 【政府的類型】 委員制 (1)

---

## □ 內容

瑞士的委員制是一種特殊歷史及環境下的產物。瑞士的中央政府稱之為聯邦委員會（**Federal Council**），由七名委員組成。這七位委員是每四年一任，由聯邦議會（包括兩百位議員組成的「眾議院」及由四十六位議員組成的「參議院」兩部分）從眾議員中選出，每州之當選人不得超過一人。眾議院改選後，這七位委員全部改選。議員若當選委員後，則需辭去議員之職。當委員出缺時，則由聯邦議會補選。

這七位委員之間互不統屬、權利平等，實行集體領導，其主席即為聯邦主席，亦即國家元首，任期一年，不得在次年連任。任滿後則由副主席升任。而聯邦議會則再從七位委員中選一位擔入副主席。這七位均可繼續連任委員。

自一九五九年以來，七位委員一直由瑞士的四個主要政黨：基督教民主黨、社會黨、激進民主黨和中間民主聯盟依2:2:2:1的比例分配，此一分配方式使得瑞士政府長期以來一直是維持多數黨政府統治，而且不僅是多數黨聯合和多數黨當政，且為各黨的大聯合（**Grand Coalition**）型態，政局自由十分穩定。

---

## 【政府的類型】 委員制 (2)

---

### □ 內容

瑞士的委員制雖然與總統制及議會內閣制均不相同，但此一體制較接近議會內閣制，其理由如下：

- 國家元首每年一任，不得連任，其權力與其委員相等，實係象徵角色的元首，而非行政權集於一身的總統，此實較接近議會內閣制之下國家元首的角色。
  - 議會決定政府委員的任免，亦即政府建立在國會同意的基礎之上，此亦係議會內閣制之特質。
  - 政府委員的政黨分布反映了議會內部政黨分配的現實，政府委員必須先當選眾議員，才能擔任委員，這亦符合議會內閣制的特性。
-

## 【政府的類型】 委員制 (3)

---

### □ 特徵

#### ■ 議會至上：

- 行政委員會為國家的執行機關，其委員及首腦均由國會兩院聯席會議所選出。
  - 行政委員會對國會所決定之政策及法律，唯有服從執行，無權拒絕或要求覆議。
-

# 【政府的類型】 委員制 (4)

---

## □ 特徵

### ■ 合議制的行政委員會：

- 行政委員均由聯邦議會選任，凡現任議員及官吏，均不得選任為行政委員。
  - 行政委員會設委員七人，分掌七部，任期均為四年，連選可連任。
  - 行政委員會中有二人兼總統及副總統，由聯邦會議選任之，任期一年，並不得連任。
  - 總統並無特殊權力，僅為國家名義上的元首及主持行政委員會的會議而已，每一委員皆可輪流擔任。
  - 行政委員採合議制，任何重要決定必須經多數表決。
-

## 【政府的類型】 委員制 (5)

---

### □ 特徵

#### ■ 行政與立法不相對抗：

- 行政委員會不得因政見不合而解散國會。
  - 國會不能用不信任投票要求行政委員去職。
-

## 【政府的類型】 委員制 (6)

---

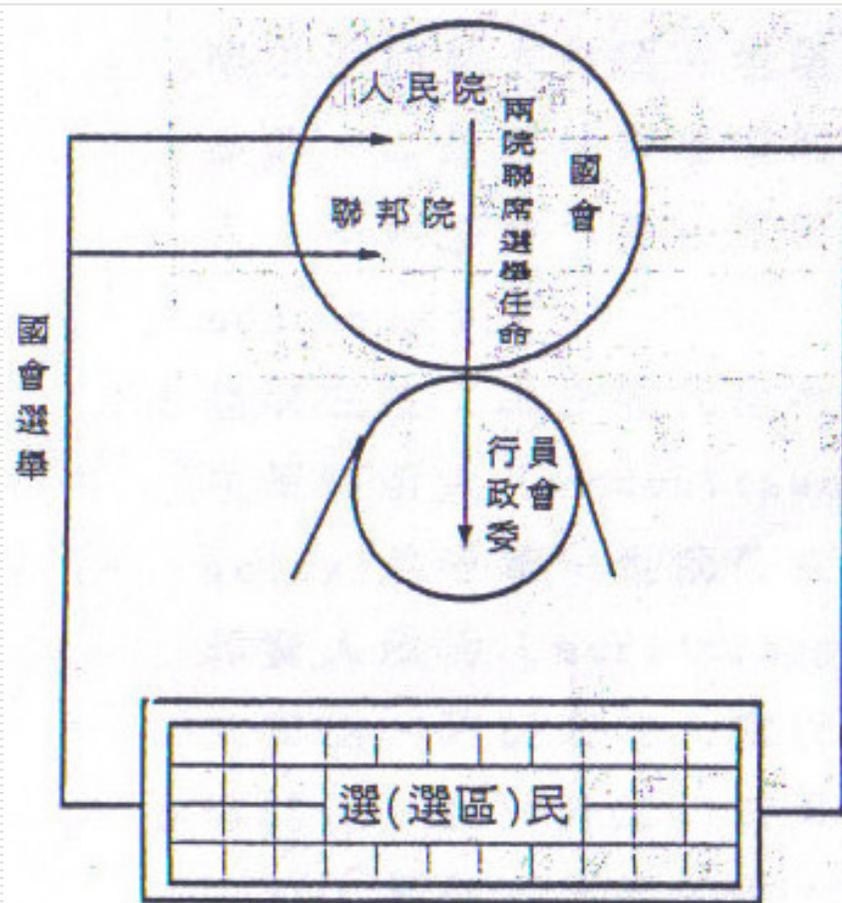
### □ 優點

- 集思廣益
- 無政治僵局
- 符合民主精神

### □ 缺點

- 可能產生一人專權
  - 行動遲緩
  - 責任不明
-

# 瑞士委員制



# 【政府的類型】 半總統制 (1)

---

- 所謂「半總統制」，係指總統由民選產生，而統理及內閣係對國會負責，並將兩者結合於一的制度。（此名詞係法國政治學者杜瓦傑Maurice Duverger首倡）。有時亦稱爲「雙重首長制」（Dual-Head System），亦有稱爲「半內閣制」者。
  - 實例
    - 威瑪共和（1919~1933）時期的德國
    - 奧地利
    - 冰島
    - 芬蘭
    - 愛爾蘭
    - 葡萄牙
    - 法國
-

# 【政府的類型】 半總統制 (2)

---

## □ 歸類

- 奧地利、冰島、愛爾蘭：雖實施總統直選，惟基本上，一般憲政學者多將此三國仍列為內閣制。
  - 芬蘭（1919年憲法）
    - 總統的職權（與國會共享立法權，與國務員共享政權）
      - 立法：總統有權發布議會選舉命令，解散國會。有權向議會提出法案。
      - 行政；有權任命內閣總理，但其命令必須在內閣會議中通過，並由有關閣員副署。
      - 外交：負責對外政策，委任駐外使節，經國會同意後，可與外國締約、宣戰或媾和。
      - 司法：徵得最高法院同意，可宣布特赦或減刑。
    - 實際上，總統均能超越黨派，保持超然立場，並以外交權運作為中心，相對於內閣總理專注於內政事務形成內外分工的半總統制。
-

# 【政府的類型】 半總統制 (3)

---

## □ 歸類

### ■ 法國（1958年的第五共和憲法）

#### □ 總統

■ 產生方式：由人民直選產生（1962年修憲）

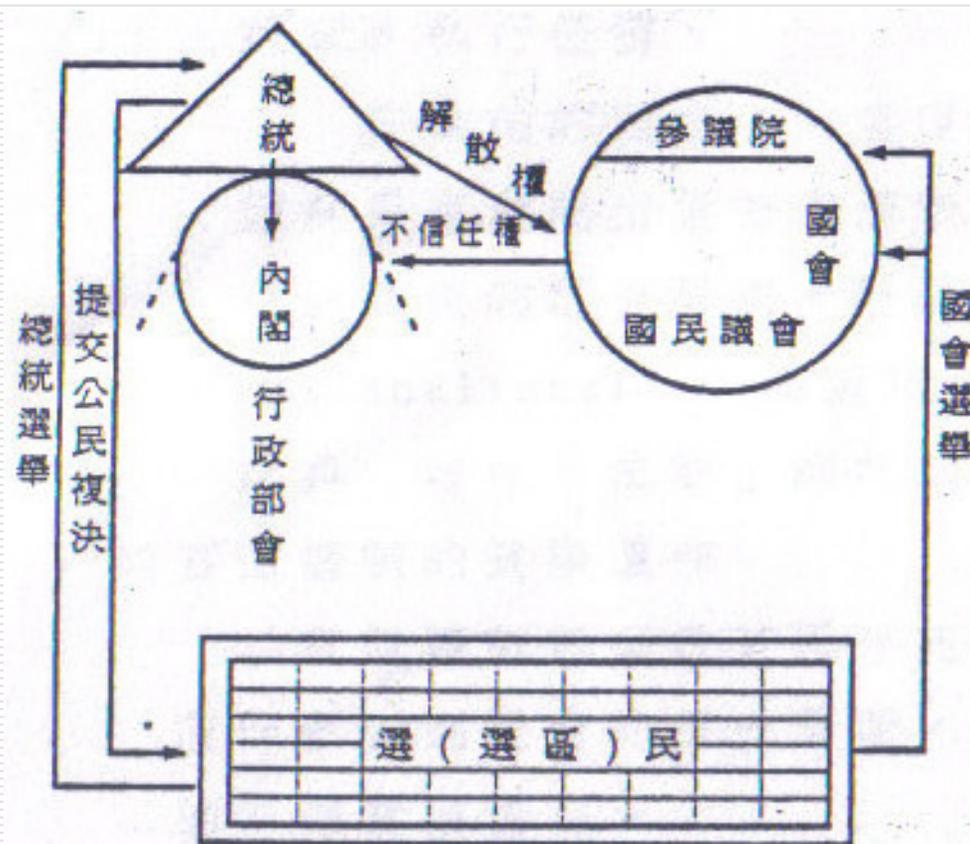
■ 職權：

- 總統可不經副署任命總理。
- 使用緊急權、舉行公民複決、解散國會、特赦、任命文武官員、派遣大使或特使。
- 擔任主持國防最高會議，最高司法會議及部長會議之主席。

■ 實踐上：

- 1995~1986：總統與總理同黨籍，類似「強勢總統制」或「超級總統制」。（戴高樂、龐畢度、季斯卡、密特朗）
  - 1986（3月）~1988（5月）：由社會黨總統密特朗與自由共和聯盟之席哈克總理實施「左由共治」。
-

# 法國混合制



---

**The End**