

政治學

第十六章 機關論

近代官僚體制之發展 (1)

□ 近代官僚體制的特徵

- 職有專責
 - 分層統屬
 - 照章行事
 - 公私分明
 - 能者在位
 - 專門化
-

近代官僚體制之發展 (2)

□ 官僚體制的實際運作

- 等級制度：所謂等級制度是人們在組織制度內，必須依照他們的階層互相負責。在典型的等級制度下，幾個部門的行政人員向行政首負責，而各部會首長又向更高的領導人負責，此層層相屬，上下位階分明，即是現代行政組織普遍的結構（**structure**）。
 - 寡頭鐵律（**the iron law of oligarchy**）：此為Robert Michels所提出，任何形態的組織，不可避免會發展出領導角色的專門化，就是為少數精英（**elite**）或小團體所控制，這些人為了保持權力，操縱或控制組織。
 - 技術結構體（**technostructure**）：近代政府或大企業都因為專門化、分工化的趨勢，亟須有技術專家（**technocrats**）所組成的結構（**structure**）來從事決定與執行。
-

立憲政府與權力的限制

- 憲法限制政府權力，在於兩方面：
 - 人權條款所加的限制。按照人權條款，在某些領域，政府不得行爲，譬如個人自由的保障，在另一些領域，政府不得不採取行動，這對政府重要人員的意志加上約束，如我國憲法規定教育經費不得少於國家總預算的某一比例，此使政府不得不重視公共教育。
 - 有關政府各部門的職權與關係之規定限制了權力擴張的可能性。
 - 美國聯邦憲法中關於政府行政、立法、司法部門的職權與關係之規定，有人認爲係反映孟德斯鳩的權力分立（**separation of powers**）與制衡（**checks and balances**）兩項原則。孟德斯鳩認爲把這兩項原則蘊含於政府建制之中，就能避免政府濫權或誤用權力及防止它侵犯人民的自由。
 - 英國不成文憲法體現的原則是巴力門至上（**Supremacy of the Parliament**），由巴力門來監督政府（英國人的「政府」採狹義的界說），理論上政府可免於濫用或誤用權力。而巴力門議員既然必須定期改選，自然不敢違背選民的意旨。
-

【立法機關】 議會的類型 (1)

□ 一院制

■ 意義：

立法權只屬於一個機關而不分院行使者，稱爲一院制（**Unicameral**）。

■ 優點：

- 人民意志統一的表現
- 組織單純、行動迅速
- 責任明白

■ 缺點：

- 易流於一院專制之弊
 - 立法草率
 - 未能充分反映民意
-

【立法機關】 議會的類型 (2)

□ 兩院制

- 意義：
立法機關的組織分成兩個獨立的機體，而各行其職權者，稱之為兩院制（**Bicameral**）。
 - 優點：
 - 可代表不同的利益
 - 避免國會專制
 - 避免草率立法
 - 缺點：
 - 常形成政治僵局
 - 立法效率緩慢
 - 政治責任混淆
-

【立法機關】立法機關的職權 (1)

- 立法權
立法機關最主要的任務是從事立法工作。在民主國家，強調主權在民，因此必須由民選的國會負責制定法律，由人民定期選出的國會議員負責制定法律，法律內容才能與時俱移，因應社會需要，以反映民意保障人權。
 - 預算審查權
國會預算審查權是對政府作有效控制的必要權力，為民主政治的一大要件，國會預算審查是以政府每年的歲入與歲出為主。除了預算案外，政府的賦稅案、公債案及其他有關人民負擔的財政法案都須提送國會審議，經國會依程序通過後，政府才能照案執行。
-

【立法機關】立法機關的職權 (2)

□ 監督權

- 質詢權：議員對政府的行政首長所主管事務或行政政策提出口頭的或書面的詢問，要求後者加以回答或辯白，提供事實表明責任。質詢權是國會諸多權利中，唯一可由議員個別行使的權利。
- 調查權：國會的任務在制定法律及監督政府。任何國家的國會，調查權力均不可缺，且其運用範圍通常遍及於立法準備事項、政府行政狀況、高級官員操守以及選舉操縱行為的調查。
- 彈劾權：彈劾權是國會平時對行政官員、法官的監督權，使行政、司法部門受到立法部門的監督。

□ 重大議案議決權

重大議案攸關國民生計（如：宣戰、媾和、條約、戒嚴、大赦等），必須由全國最高民意機關同意。

【立法機關】立法機關的功能 (1)

- 立法的功能
就形式而言，各民主國家的政策都必須成爲法律才能執行，而要成爲法律則必須經過在立法機關提案、審議、表決過程，因此可說立法機關有完全的立法權。但從實際決策過程來看，內閣制的國家（如英國），法律案的草擬已成爲內閣的主要工作，議會僅行使裁量權而已；即使在總統制的美國，議會因立法工作過於繁重，也大量授權，俾總統能以命令補充立法。
 - 監督的功能
國會議員不僅批評法案內容，且密切注意政府的一切行爲。在內閣制國家中，政府如有錯誤，國會可用質詢指責出來，嚴重問題可以提出不信任案要求內閣辭職，所以政府係在國會的嚴密監督之下。總統制議會（如美國），雖沒有質詢權，但可用調查、聽證等辦法來監督政府。
-

【立法機關】立法機關的功能 (2)

- 控制的功能
各民主國家的國會都可透過預算控制行政機關的政策，內閣制或混合制的國會有控制行政首長地位與政策的作用，總統制國會可以控制總統的法案及用人。
 - 象徵的作用
議員是民意代表，民意代表主要作用之一是象徵所代表的人，各民主國家國會議員由人民選出，地位由人民控制，法律必經民意代表組成的議會通過，即象徵著主權在民。
 - 政治教育的功能
議會中有關立法的討論，經常報紙中最受注意的新聞。議員所提出的問題，國民仍大感興趣，反覆討論，由是得到了正確的結論。議員如有遠大的政治眼光，其言論固可有領導作用，倘若議員發表錯誤的主張，但在反覆詰難之後，仍可產生健全的意見，對民意的訓練也是有益的。
-

【行政機關】行政權擴大的原因 (1)

- 福利國家的興起
福利國家的興起，使得政府的職能不斷增加，而所新增的職責大體上皆屬於服務性質（如國民的醫療保健、失業救助、國民住宅……等），有關於這類事務的政策決定（如經費的分配）皆具有高度的專業性與技術性，而立法議員大多為通才，缺乏消化大量專門資料的能力，因而對政決定就只能扮演「反應」的角色（即對提案表示贊成與否），並無法主動提案（除非為少數私人利益的提案）。如此一來，行政機關的角色遠超過立法機關。故此，福利國家的興起促成行政權的膨脹，亦使得立法權相對萎縮。
-

【行政機關】行政權擴大的原因 (2)

- 要塞國家（**Garrison State**）的興起
拉斯威爾（**H. Lasswell**）認為二十世紀中葉以後國際局勢持續緊張，國家安全成爲許多國家的政府必須留意的課題，而現代國防依賴機密與專業的科技知識與能力，因而國防政策遂幾乎成爲行政部門獨佔的領域，立法部門在該一領域中能扮演的角色甚爲有限。經常留意國防事務，如「要塞國家」之興起比「福利國家」之興起更助長行政權的擴張，相形之下，立法權更顯格外削弱。
-

【行政機關】行政權擴大的原因 (3)

□ 現代行政權擴大之範圍

- 行政司法之發達－行政機關兼掌部份審判業務之謂，若干有關行政法規適用的守門技術性案件，由行政機關審理。
 - 委任立法之發達－立法機關委任行政機關，在授權範圍內，制度規章之效力與法律相同。
 - 緊急命令之增加－在非常狀態的情勢之下，由國家元首公布之，其效國與法律相同。
 - 行政裁量權之擴大－以應付高度工業化文明的現代世界之需要。
-

【行政機關】行政機關的職權 (1)

- 外交權：指締結條約及派遣使節而言。各國把外交政策的決定及指揮執行都是行政首長的權力，而各國憲法都把條約締訂權授予行政機關。但條約內容有時涉及立法權，有時影響到國民權利，有時涉及預算案，所以於條約締訂後，須由議會批准，方能生效。
 - 軍事權：指戡亂禦侮及維持治安的權力而言。各國行政首長都是軍隊統帥，通常雖不直接指揮作戰，但有權決定是否要在國內或國外用兵。宣戰案在各國雖多由憲法規定須由議會通過，而實際上行政首長掌有是否作戰的權力。
-

【行政機關】行政機關的職權 (2)

- 行政權：包括任免權與命令權。行政首長為要確定其行使責任，對所屬官員應有任免的權力；行政機關為了執行法律、推行政務，有權發布執行命令，在法律授權之範圍內，可以制定行政法規。
 - 司法權：行政首長在司法方面有任用法官及赦免罪犯的權力。赦免分為大赦和特赦。大赦範圍及其某一類的全體罪犯，可以完全消除犯罪者的罪行，且得恢復公權。各國對於大赦，須徵得議會同意。特赦只及於特定的個人，只赦免刑罰，而未消除其罪行，公權之恢復須明令規定。
 - 立法權：行政機關有提出法律案，公布法律，提交覆議及否決法律案之權。
-

【行政機關】 行政任務 (1)

□ 政務官

■ 意義：

凡是決定國家行政方針，負有政治責任的人稱為政務官。他們可能是民選的，也可能是民選的高級官員直接任命的重要人員，除非法律特別規定，他們通常沒有固定的任期，一旦失去信任，就得辭職，並對其政策之成敗負政治責任。

■ 任務：

- 制定或決定政策
 - 監督政策的執行
 - 公共關係
-

【行政機關】行政任務 (2)

□ 事務官

■ 意義：

凡是依照既定方針實際執行，而須負行政責任的人，稱為事務官。他們是透過某種法定方式進入公務人員系統，今日的公務人員系統取才是依據成就或才能的標準，這些標準往往比較客觀。

■ 任務：

□ 協助政務官員制定政策

□ 執行政策

【司法機關】 司法獨立

- 審判獨立－法官只隸屬於法律之下，不受上級機關、行政機關或民意機關的指揮或命令。法官審判訴訟完全根據法律的規定與事實的確認，及理性與良知的主宰為獨立自主的判決，不受任何干涉。
 - 制度獨立－司法機關須與立法、行政機關立於平等之地位，各級司法機關，亦應脫離行政機關之系統，獨立組織。
 - 客觀平等的法治精神（**rule of law**）－執法法官必須持守之標準。
 - 法官保障－欲貫徹法官之獨立審判，必使其不畏懼權勢，不計進退，因此對法官職位須有相當之保障，即法官任用皆經公開選拔方式，一經任用便成為終身職，其地位獲得法律保障，非因違法失職，不得免除其職務。
-

【司法機關】 司法機關的特徵

- 司法機關為內部個別獨立的組織
 - 檢察系統：檢察官，代表國家檢舉犯罪。
 - 審判系統：法官，在法院中承審案件審法訴訟的審判官，彼此各自獨立，不相干涉。法官對於審判權之行使，各自獨立，不受上級之指揮。
 - 司法機關為被動的執行法律的機關
司法機關對於訴訟事件審判權的行使，依「不告不理」原則，被動地執行法律，即當事人不向司法機關請求時，司法機關不為審理。
-

【司法機關】 司法機關的功能

- 裁判的功能
司法機關最主要的功能是解決紛爭。司法機關的裁判，可分為糾紛事實的肯定、違法的決定及違反後果的裁定。
 - 創制新法的功能
今日社會是高度複雜的，在有些領域內，立法者僅能訂下一些原則性的法規，在應用這些法規時，細節性的解釋必須由司法機關為之，此種解釋實質上即構成「新法」。
 - 監督執法的功能
司法機關監督執法的範圍頗大，諸如信託的履行、公司的改組、保險的業務，均受其監督。美國承認司法權的至尊性，法院有解釋憲法的權限，法律若與憲法相牴觸，法院得根據憲法，拒絕執行該項法律。我國的憲法解釋權屬於司法院，由大法官掌理。
-

The End