

初探「國家安全大政方針」——以總統設置諮詢機構之組織定位與功能為中心

孫千蕙 / 台灣新世紀文教基金會助理研究員

政黨輪替以來，除了行政院長與立法院所進行的黨派協商以及政治運作之外，總統亦屢次主動運用其政治性權力以主導政策走向，從經濟發展會議、乃至於國會選舉後之跨黨派國家安定聯盟以及大溪會議，均展現了總統運用組織權限主導國家政策走向以及面對國會亂象的積極面向。本研究報告認為在總統直接民選後，總統就憲法所賦予的事務範圍內，為忠實執行憲法，挾其政治上權威以及設置非常設諮詢機構的自主組織權，可以支持上列機構的組織正當性；同時亦未逾越總統之職權範圍，非盡如反對黨所言之總統擴權、甚至是侵越行政院長職權等批評。

壹、前言

新政府上台以來，除了國家最高行政首長與立法院進行黨派協商以及政治運作之外，總統亦運用其主動政治性權力以主導政策走向，¹首先提出召開經濟發展諮詢委員會以凝聚共識，並以總統為召集人，行政院長張俊雄為經發會籌備會召集人。經發會從政黨協商到籌備委員會的成立，耗費冗長的時間；其亦從傾向常設性諮詢委員會的構想，調整為「臨時、專業、諮詢」性質的一次性會議。²就議題而言，經發會將採取共識決之方式做成決議。³

同時，經濟發展諮詢委員會也不避談戒急用忍、甚至是三通的問題。國會改選後，總統更屢以「大溪會議」⁴、「跨黨派國家安定聯盟」⁵、甚至是政黨領袖高峰會等，拋出政治議題，主導政治情勢走向。從其事務與議題之設定，我們可以看到從直屬於總統府底下的諮詢組織「經發會」→設立於國會內部之「跨黨派國安聯盟」→非隸屬於任何機構的「大溪會議」，可以形成觀察的光譜系列。

機構	性質	組成員	機關組織隸屬 (非常設)	目的
經發會 (89.05)	諮詢機構	立法委員、行政院官員、 政經界人士	總統府	擬定國家方針
跨黨派國安 聯盟 (90.11)	決策委員會共 識決，拘束行 政、立法	立法院各黨派成員	體制外組織	成員對總統決定的重大政 策或是任命閣揆、閣員， 都具有事前的建議權
大溪會議 (91.8)	政策建議	總統府、國安會、行政院 及各相關部會首長、民進 黨決策菁英	體制外組織	研擬出國家未來發展的戰 略

上述種種政治議題之設定與政治活動，引發各界對於總統與行政院長之間的分權制度（或危機？）迭有論述認為此舉係總統僭取行政院長的職權，⁶論者更以總統所行使的公權力若非民選機構同意或授權，不得為之……；⁷尤其對於國安聯盟之宗旨「對總統有閣揆及內閣人事的建議權，但不得在立法院提出違反共同政綱及聯盟決議之議案，非經同意不得連署對閣揆之不信任案，協議效力至下任總統就任（2004年）為止。⁸」批評更甚；然而，此論據是否已經體認了總統民選的事實並對於總統的角色做適當的定位呢？我國總統在體制中所扮演的角色為何？就國家安全大政方針之文義而言，是否足以作為總統為釋放經濟政策方針之依據？總統究竟可以透過此手段發揮何種統治權威與影響力、或行使其裁量權限？若不將本條款做為權力來源依據，那麼憲法上是否還有其他空間足以支持總統籌組諮詢會議以作成大政方針決定？總統籌組相關諮詢機構以做成政治決策的時候，其所採取的形式、甚至該決策、所設立之該當組織與定位、該新設機構與其他機關間的互動究竟為何呢？立法機關對總統、以及行政院究竟如何進行監督與制衡呢？報告擬採取對於上述問題的關懷，回答總統角色定位問題。

貳、階段性修憲與總統直選之民主意涵

我國憲法採取一機關多次修憲的方式持續進行；就總統權力的變化為觀察重心而言，民國80年，由國民大會進行第一次修憲，廢止動員戡亂時期臨時條款，並推動國會全面改選，化解因為第一屆中央民意代表長期未改選所導致的統治正當性；民國81年進行第二次修憲，**確立總統直選原則**，並且改變了監察院的組織與功能。民國83年第三次修憲，以調整總統與行政院長間的權限劃分為重點；修訂國代與立委的選舉方式，**縮小行政院長的副署權**，**（第二條第二項）並進一步調整對總統罷免的方式**。而於民國86年進行第四次的修憲，則**增加總統的覆議核可權、取消了閣揆同意權，增加總統被動解散立法院的權力**，並且將省虛級化。歷次的憲法變遷，無論是總統的職權、抑或與其他權力機關之間的互動，均同時有了長足性的變化。

雖然憲法中，對總統以及國會的權責各有區分；但是在民眾的印象中，總統仍是政策的主宰者，另一方面，這也是總統為了忠實執行「憲法」，所擁有的憲法詮釋權。⁹因此，善用領導才能的總統，往往

能夠主導政策的方向。¹⁰論者屢對「以總統直選作為『總統擴權』」之論證提出批評、¹¹甚至簡單地歸因於「台灣民族主義與民粹主義意識形態都是支持總統增權的基礎」。然而問題爭議點似乎並不在此。總統的權力來自於憲法，也受憲法所限制。選民的支持只是賦予總統行使憲法權力的正當性基礎，人民無權直接交付總統任何憲法所未賦予的權力。**總統直選，只不過強化了總統行使憲法權力的正當性基礎而已，不會因此導致制度偏向總統制，或是使總統的權力增加。**因此，為探討總統在憲法上的決策與地位，討論順序上毋寧應該考慮以下要素，並展開論證：（1）行政方向的主導權；（2）對政府首長的任免權；（3）總統對行政官僚體系的監督權；（4）行政的責任歸屬；（5）立法對行政體系制衡監督之權限與作用。最後回到相關諮詢組織的定位與正當性上。

參、憲政結構與總統角色定位

一、半總統制下，總統、行政院長與國會之權力制衡

歷次修憲，確認我國總統握有兩類主要的權力：一者為（部分但是重大的）行政決策權，也就是國家安全大政方針的決策權。其依據為憲法增修條文第二條第四項：「**總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。**」可以用以控制或干預國家對內、對外之基本或整體施政方向；其二則是具有形成效力之人事權，可藉人事提名或任命權，而形成（例如任命行政院長）、變更、或毀滅某一政府部門（例如解散立法院）。¹²為了辨明權力

使用的整體關連性，學者林繼文教授將半總統制之下，總統的權力類型以**總統權力的行使是否造成權力重組**，區分成政治性、政策性；並以**總統的權力行使究竟是否以國會及總理的互動結果為依歸**，區分成主動權力以及被動權力，表列如下：

半總統制下的總統權力類型¹³

	政治性	政策性
主動權力	自由任免總理；自由撤換總理；自由任免閣員；主動解散國會	主持內閣會議；緊急命令權；律令（行政命令）權
被動權力	任命國會同意之總理人選；接受總理之辭職；任命總理提名之新閣員；被動解散國會	否決國會通過之法案；將國會通過之法案交付公民複決

當總統的多數與國會的多數一致時，總統權力凌駕內閣總理之上；而當總統的多數與國會的多數不一致時，總統權力受制於內閣總理，憲政體制的運作會偏向於「議會制」的特徵，但也絕不等同於「議會制」。因此，不論總統的多數與國會的多數是否一致，「半總統制」的實際運作往往決定於總統與國會的關係。¹⁴

就行政權內部分工／聯繫／制衡言之：行政權作為執行之機構而言，總統對於行政院長是否有完整的免職權同時表彰了總統命令權力的實效性。若具備對於行政院長完整的免職權的話，那麼總統將可以免職為手段，完整地（無論是擴張、或限縮）解釋「國家安全有關大政方針」，並使行政院長實現自己所需要的政策。我國憲法本文、以及增修條文均未明文提及總統對於行政院長就免職的「實權」歸屬問題；僅有的只是增修條文第三條第一項之

單獨任命行政院長，而毋庸得到立法院的事前同意。即使是增修條文第二條第二項規定：「總統毋庸副署就可以發布行政院長的『任免』命令」，旨在縮減行政院長的副署範圍。是否可以直接引為總統對於行政院長有免職權的依據，是有爭議的。

綜合在九七修憲之前所做成之釋字第三八七號、以及釋字第四一九號解釋，大法官認為我國行政院長應該隨立法院改選同進退。但是，九七修憲之意旨顯然已經變更上述規範基礎，而形成新的規範基礎：「總統有權單獨決定內閣之去留，而立法院只能以不信任投票權事後倒閣」。其依據無論從「有任命權原則上就應該有相同程度的免職權」、「九七修憲的過程意旨」、以及「分裂政府的出現還沒有形成總統任命或免職權的內在限制」來看，都支持總統對於行政院長擁有完整的任命權以及免職權。¹⁵因此，總統可以透過對於行政院長行使免職權限，而貫徹大政方針的擬定、與範圍界定。

二、總統之權限與對行政院其他機關之指示命令權

承繼前面的論述，報告不免要回顧**總統之權限的界限**應該如何界定呢？

首先，憲法本文第五十四條：「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。」第五十六條規定：「行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院長提請總統任命之」；憲法增修條文第三條第二項第一款規定：「...立法委員在開會時，有向行政院長及行政院各部會首長質詢之權」；憲法中各部會首長與立法院之間的制衡關係、相關法律規範之該部會權限內容（例如經濟部所掌理事項）所形塑

出的權限範圍，相較之下，總統並不具有類似的制衡模式與機關功能結構，行政院相關部會之固有權限為總統職權行使之界限。

再者，憲法本文第五十八條有關行政院會議的組織、構成員（第一項）、以及其所議決事項與議決效力應由行政院決定並負責，此為憲法之基本決定，總統應不得以設置一機構，企圖邀集相關部會首長聚會，並做成議決且據以「命令」發揮「拘束」相關部會首長執行之效力；此乃經發會等的功能界限。從立法院之有效制衡方面尤其有意義。

肆、「國家安全大政方針」之意義

一、「國家安全大政方針」文義

根據修憲歷史，憲法第二條第四項之「為決定國家安全有關大政方針」所表彰之總統權限是強人政治主導之結果。「國家安全大政方針」是授與權限，同時也是限制其權限的規定。然而我國的憲法並未如同美國憲法第一條第一項之「本憲法所授與之立法權，均屬於參議院及眾議院組成之國會。」；以及第二條第一項規定之：「行政權屬於美國總統。」因此，要從我國憲法條文去推論出未經明文劃給立法者的權力即屬於行政權之範圍是**有困難的**；甚至，立法者其實可以主動針對經判斷認為屬國家安全的事項予以立法，並因此形成行政院之執行義務，架空總統政策的主動權限。若加上總統與行政院長之間欠缺充足的雙向聯繫，那麼總統可以決策的事務領域範圍其實非常的有限。

從憲法對於權限分配的基本決定言之：憲法增修條文第二條第四項規定：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家

安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。」總統對於有關「國家安全」大政方針的決策，乃承繼於動員戡亂時期臨時條款的内容。從臨時條款時期之「緊急處分權」開始擴張，於1991年廢止後，於增修條文第九條第一項將「動員戡亂」改為「國家安全」，使總統繼續擁有「國家安全有關大政方針之決定權」，並將原先的「動員戡亂機構」明確規定為「國家安全會議」、及所屬「國家安全局」。因為「國家安全大政方針」條款之存在，賦予總統主動、自由決定何種事項與國家安全有關、自由決定因應大政方針並交付主管機關付諸實施，因此，事實上業已將國家決策中心由憲法本文規定的行政院長移轉到總統身上；並賦予總統可以「無憲法的形式瑕疵」組成自己的行政幕僚機構。若不設立、或諮詢該二機構並非違憲的行為。

然而，「國家安全」之定義究竟為何呢？

從**事務領域**言之：對失業率之因應、是否要停徵證交稅 或復徵證所稅之問題、兩岸通商通航與開放陸資來台投資製造業、服務業、房地產業，並擴大開放大陸物品進口再開放三通、¹⁶離島宗教直航的時間表究竟是否均為國家安全大政方針的文義所包含呢？國家安全定義，一般認為是國防、外交、與中國政策；然而「國家安全」面向廣泛、以及定義具有不確定性；即使根據國家安全法第二條、第二條之一、第三條以及我國司法解釋等，也只能代表此為立法者以及司法者之單方意見，更何況，立法者所設定者乃是就一事務類型領域以及特定規制面向所做的決定，與總統設定內政外交事務、從事整體

未來展望性之引導政策走向所做的考慮是不一樣的。再者，是否仍因「軍政、軍令」之劃分繼續存在、內政外交事務複雜難分，致動員戡亂時期以來的「半總統制」亦並未改變？¹⁷若能夠與行政院長之間的權力分享與合作，總統的大政方針設定毋寧是非常廣泛；但若總統無法掌握立法院的多數，且若甚而受到來自於與自己理念不同的行政院長的掣肘，那麼總統的權力是否會被徹底地架空，並且使得總統的權限溢流於體制之外呢？總統可能被迫採取命令統治（governing by decree）以凌駕立法統治，甚至訴諸民粹以脅迫立法院，導致責任政治的破產。

從另外一個面向上觀察，總統採取全國相對多數制度所選出，但是立法委員的結構卻是複數選區制度，在組織結構方面，總統是全國行政首長，選民乃係全國人民，故為整個國家之代表，所代表之利益，亦應以全國利益為總依歸。而國會議員則分別來自各不同選區，因此每位議員所代表之選民僅為全國之一小部份，渠等所代表者，自然以地域利益為主。就國家安全的政策領導，應該要由以普選產生的總統做國家整體方向的決策並受監督。

從「**大政方針**」言之：其應僅為國家政策方向的設定，總統規劃出現階段的政策應有的藍圖與模型框架；但是總統就大政方針之擬定所發布之命令既無法單獨做為其他行政機關的執行依據，是否作為對外發生法律效果之授權命令的依據亦還有考慮的空間（請參照行政程序法第一百五條第一項），**僅對相關部會、行政機關發揮政治權威之拘束力**，其命令的執行成效因此還有待其他機構的配合執行（例如立法機關制定相關法律、行政機關制定相關執行命

令)。

是否存在由立法者制定法律對總統權力事項所為之授權 / 拘束？

立法者之權限，根據憲法第六十三條規定：「立法院有議決法律案...及國家其他重要事項之權」。承前推論：總統發布「國家安全有關大政方針」雖毋庸事前以法律為依據；然而，立法者於所訂立之法律中對於總統為相關決策、執行事項之決定或授權，是否可以改變總統基於憲法所賦予之決策權限？例如：於兩岸人民關係條例中設定離島宗教直航的時間表以及相關程序、或開放在台灣之大陸人民取得教職者：總統是否受立法院所制定之法律所拘束？總統是否有義務配合立法院所設定的議程發布相關大政方針？總統若事後發布一與立法院之意見相牴觸的大政方針決定，行政院究竟應該遵循總統之決策？抑或立法院之法律？凡此均尚懸而未決。

二、國家安全大政方針決策效力及其形式

若要回答「經發會 / 跨黨派國安聯盟是否能夠籌組」、以及「如何籌組」、「其決議公佈之形式」的問題，無疑即是對當總統運用「為決定國家安全有關大政方針」條款時，其所為行為之效力如何？抑或將本條限定於僅為課予國家安全組織法律化義務而已？就本案的諮詢性機構的設置而言，憲法中是否還有其他的依據足以支持總統從事相關的組織設立權限？總統因此所做出的大政方針的決策其拘束力的來源究竟為何？對於行政官僚之拘束力究竟有多強烈...等所做的提問。

報告認為，本條可以解讀為：總統的「國家安全大政方針」決定權之決定過程，得引入國家安全會議等組織所提供的諮詢。因此，本條除了表示，國家安全會

議等機構的設立應以法律定之外，其亦為總統受憲法賦予決定國家安全大政方針的權限根據。

就設定決策之權限與效力：本條款僅為總統權力的下限規定，卻非設定上限。總統的政治上權威是否當然等同於賦予總統的權限？是否有相對應的結構功能與組織機構支持實行該權限？因此，藉由該機構所展現的權限究竟應該要負有如何之成敗責任？而其他監督機關究竟應該如何對之為制衡？

因為國家安全大政方針之行使**僅為總統之統治權威展現**，並未對應地等同於實質權限。因為並無法尋繹出該當權限，也就無法確定所謂的責任、以及責任追究。過去學說上屢屢提出的「總統有權無責」之憂慮，但是卻並未指明究竟哪些是對於總統之「權威的尊重」抑或「總統的權限」？究竟「總統有何權限」，以及其相對應的「責任」為何？更甚者，**論者從組織法的角度出發，並以組織法上（可能的）侷限等同於總統權限之界限，乃是不具說服力的論證方式。**

若是認為總統本於其統治權威，而為「大政方針」之政策性擬定、宣示後而並未形成行政機關執行之義務者，那麼總統即使對於各方的要求扮演利益掮客的角色，無論如何瑣碎、不重要，抑或非常的龐大，其他的權力機關都毋庸做過度的反應、箝制；甚至總統公佈某項宣言之後，行政院長或其他行政首長風塵僕僕地從事規劃、執行，那麼國會依然僅需要在憲法架構內對行政機關為攻擊防禦；行政院是否受到來自於總統府的政治現實的壓力，對國會而言，既毋庸擔心，也無從擔心起。

延續前述的看法認為「國家安全大政方

針」之設定為總統權力之領域後，那麼其他未經規範的領域，總統所為之議題設定是否即為非憲行為？報告採取否定見解。其理由分述如下：

從換軌的論證與經驗而言：

所謂換軌機制，當存在有穩定的兩大政黨聯盟時，是在雙首長制與總統制之間換軌；亦即必須同時掌握總統與國會多數席次，取得二元正當性基礎，總統才得以具有實權；不同黨時，則由總統根據憲法擁有國防外交專屬權，制度會換軌為雙首長制，而非一般所認為的內閣制。有力說則認為至少應有四種政府類型：多數政權（總統制）、競合政權（共治）、少數政權（總統與行政院長屬於立法院的少數黨）、以及監護政權（行政院、立法院以及總統分屬於三個不同政黨）。¹⁸惟無論何種見解，其所包含的前提是：在憲法架構不變的前提下，總統擁有某種權限，足以支持其行為之合憲性與正當性。

與法國第五共和制之比較經驗：

學者的討論，依循法國第五共和1958年憲法基本架構下，**共和國總統**：第五條（第一項：總統之崇隆地位；第二項：總統守護國家主權獨立之地位）；第十二條第一項（解散國民議會）、第八條（第一項：任命總理、被動免除總理職務）、牽制議會的立法權則包括了第三十條（國會之召開與休會的命令）、第十八條（向國會提出咨文）、第十條、第十一條（對法案與對協定之公民複決）、第六十一條（憲法委員會之事前審查）。

政府部分，採取議會內閣制度：包括第二十條（第一項決定指導國家政策；第二項：支配行政機構與軍隊、第三項：政府對國會負責）、第八條（總理由總統任

命）、第二十一條（指導、負責政府活動）、第四十條（不接受國會議員之提案）、以及第五十條（不信任案與總辭）；以及第二十三條第一項、第三項、第二十五條（內閣成員不能兼任所有議員的職務）。部長會議由總統主持，內閣會議由總理依照實際需要召開，而部際會議則針對問題情況決定。

在**政府職權以及總統、議會的關係上**，則是第三十九條（政府之法律提案權）、第二十條第三項、第四十九條、第五十條（經部長會議通過後，政府得向國民議會提出附帶法案信任案）、第四十條（對國會議員之反對審議）、第四十四條（法律修正案之提案權）、以及第四十五條（第三項以下：國會聯席委員會之召開權）。

與**總統的關係上**，是第十一條（公民複決提案權）、第五十九條、第六十九條（總理對經濟及社會委員會事務之詢問權）、第三十六條（戒嚴）。¹⁹

最後，法國1962年之修憲，賦予總統由人民直接選舉之基礎。而其為文最後推論認為：法國當國會多數與總統黨派不一時，總統尚有其「保留領域」的職權，與不同黨派的總理分享行政權。然而當總統與國會多數黨派同一時，總統將成為超級總統。²⁰

釋字五二號解釋理由書中認為：「總統候選人於競選時提出政見，獲選民支持而當選，自得推行其競選時之承諾，從而總統經由其任命之行政院院長，變更先前存在，與其政見未洽之施政方針或政策，毋迺政黨政治之常態。」因此，總統如何擬定其承諾？推行其承諾？其如何引導政策的方向？如何「變更與其未洽之政策方針或政策」？也就因為相關的議題並不限於國家安全大政方針，所以，國安方針之

規定僅為總統權力之下限。

最後，就總統權威展現之形式而言：總統以一政策宣示，籌組一諮詢機構。該政策宣示究竟是否應歸類為特殊的行政命令？相關總統命令是否需要經過副署？或因對於人民的權利義務有影響，所以若非經由立法院（事前／事後）同意，否則總統根本不能從事任何有關變動人民權利義務的總統令的發布？總統固然有權決定國家安全大政方針，卻沒有執行的機構是否合乎增補憲法的意旨？相關命令對行政院的拘束力為何？報告認為，此為總統主動性政策的宣示形式，並毋庸、無須也無法將之納入某一類型的行政命令（或總統令）中。惟該政治性權力的行使涉及內閣乃至於國會的人事尊重配合，因此所冒的風險也最大。是否可以順利進行，有賴於總統個人的民意支持度、國會組成之狀況與政治現實之間的角力。

三、立法院就「大政方針」決策／經發會決議之控制——做為體系解釋的方法

以下，僅就幾點作觀察：

1. 閣揆人事之選任與同意權

承前所述，總統既對行政院長有完整的任免權限，加上總統對於行政院長的任命毋庸經過立法院之同意，而且總統也無權主動解散立法院，總統是否有「義務」任命國會最大黨之黨員出任閣揆，以「維持政治穩定」？報告認為，即使可能由最大黨所組閣，這是重要的，但是卻非必然的。即使在分裂政府時，依照現行憲法，總統還是有權任命與立法院多數不同黨的人士出任行政院長（政治上是否明智、妥當是另一回事）。而立法院只能也必須動用不信任投票權，才能事後否決總統提出的人選。當然，從政治和諧與雙首長制的制度「理想」來說，這時候總統應該「自

制」，而任命立法院的多數所支持的人士出任行政院院長。不過在這項新的憲政慣例形成以前，恐怕還是要承認擁有完整的任命與免職權，而將立法院對行政院長的憲法影響力侷限在事後的不信任投票。²¹在此憲政體制之下，總統之主導決策與行政院長有良好的橫向聯繫，毋庸因與行政院長協調而降低效力，總統可以透過國家安全會議貫徹個人意志，在多黨分裂的國會更無法有效制衡總統。

2. 立法院的決議控制

與立法院的權限作整體觀察：根據憲法第三十五條規定：「總統為國家元首，對外代表中華民國」、第五十八條第二項：「行政院院長...須將應提出於立法院之...宣戰案、媾和案、條約案，及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之」、第六十三條規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項之權。」；加上釋字第三二九號解釋：「憲法所稱之條約...包括用條約或公約之名稱，或用協定等名稱而其內容直接涉及國家重要事項或人民之權利義務而且具有法律上效力者而言...應送立法院審議」。惟立法院究竟為事前審議、抑或事後審議？該審議與總統作為中華民國代表所為之大政方針決策權是否有程序先後的衝突？仍須待行政院、立法院、乃至於釋憲機關予以澄清闡明。

3. 預算控制

（1）附帶決議之法律問題

立法機關究竟是否可以以預算項目中的附帶決議，達到控制總統就國家安全有關大政方針的政策形成呢？因此，首先我們必須要回答：附帶決議的內容為何？其究

竟是否為合憲的目的？立法機關是否嘗試以預算功能達到其所無法成就的憲法上的效果？進而在預算法上的效果為何？我國立法機關的功能以及侷限為何？

由於我國立法機關的預算審議功能與美國並不相同：美國國會預算的編列乃是由總統提出概算於國會，國會對於各項目之間有毫無限制的刪減，乃至於增加項目與金額的權力。任何項目或金額的動支附加條件或限制，或透過撥款法案課與行政部門進行特定計劃及執行支出的義務。以支出部分而言，美國國會完全可以自行決定各項特定支出的撥款究竟是否為有拘束力的義務或讓預算執行部門就如何執行為裁量權限的授予。這就是所謂的「夾帶事項（rider）」（類似我國的附帶決議，但是可能有拘束力）。²²這是因為美國國會的撥款決定和其所要達成的政策目的間有相當強的連結，並且以法律案的形式與效力表現這種連結。

但是我國之附帶決議對於行政機關並不具有拘束力，因此遑論在審議經發會的預算程序中，附加「應選任某某人作為其中的成員」、「應提出何種形式的公報、或是提供何種資訊」；甚至還有可能惹來過度侵入行政權範疇而招致非議。

（2）預算刪減之效果與侷限

立法院是否可以對總統府的預算，刻意刪減相當於經發會之正常運作所需預算呢？²³

就數目的總額而言似乎是可以輕易達到的。因為其並不違反憲法第七十條對於立法院「不得為增加支出之提議」的要求。但是，果真能夠達到這樣子的效果嗎？因為所刪減的數額並無法被直接達到經發會「武功全廢」的效果；更因為總統府的預算被整體刪減的結果，使得總統府**整體而言**相對應地減縮其效能，其政治責任因此

難以追究。更因為釋字第三九一號解釋文中提及：「立法委員於審議預算案時，雖不變動總預算金額，僅對各機關原編列預算之數額在款項目節之間做移動增減，然就被移動而增加或追加之原預算項目言，要難謂非上開憲法所增加支出提議之一種。」因此，立法委員也不得對總統府之預算做任何款項目節間的細緻移動。僅僅從事預算的刪減，依然無法達到所欲之效果。²⁴

伍、諮詢組織的議題設定、組織、與相關議題

一、諮詢組織之組成、組成依據及其組成員

因為我國總統並未如同法國第五共和之總統一樣，賦予總統主持部長會議、主持國防會議以及委員會、相當廣泛的行政命令權，²⁵總統和行政院長雖然各自擁有國安會作為諮詢機構和行政院院會作為決策機構，但是總統和行政院兩個機構之間缺乏制度性的整合。例如，總統無法出席和主持行政院院會，而行政院各部會和國安會的關係也曖昧不明；此外，總統是否能直接指揮部會首長（包括外交、國防等部會首長）？²⁶總統若要貫徹其政策指令，則設定一機構，使所有相關部會首長共同集會討論並輔以政治上的權威，乃是將我國憲政上可能出現的行政內部衝突以制度程序獲得事前之折衝。

延續此侷限與企圖，報告則應探究**行政機關究竟是否有所謂的自主組織權？而總統命令是否得作為經濟發展諮詢會議以及其他諮詢機構的設立基礎？**憲法增修條文第三條第三、第四項分別規定：「國家機關職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性的規定。（第三項）各機關之組

織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。（第四項）」所表彰之意義究竟為何？抑或認為應嚴格恪守中央法規標準法第五條第三款：「關於國家各機關之組織」，設置相關機構僅得以法律為之？若立法者為經濟發展諮詢會議設立組織條例，但是規範了組成代表的比例、以及定期向立法院報告其決議內容，是否會侵害總統的大政方針決策權？

就總統府的**自主組織權**限論之，相關幕僚機構僅在提供資料、諮詢於行政首長、解決機關之組織、協調問題，其並不享有最後之決定權。再者，依照民國86年憲法增修條文第三條第三項，除憲法直接明文規定該國家機關的組織應以法律規定者外，得僅由立法者為準則性的規定。至於其他行政組織權（機關內部單位之組織、編制、員額配置之事項）的部分，則歸屬於行政權。²⁷甚至，德國行政組織法所規定者，多只是該官署之任務，而不及於細膩之局處數目、名稱與編制大小，也不及於人員之職稱、職等配置與數目。²⁸企圖就總統府幕僚機構之自主組織權面向採取非憲判斷，並無法達成有力的論證。

且若是經發會等諮詢組織之地位值得質疑的話，那麼過去所召開的國家發展會議？以及論者所籲請召開的國家統一委員會又應該如何自圓其說呢？

就**組成員**言之，法國總統為三軍統帥，並主持國防最高會議及委員會（法蘭西共和國憲法第十五條）。其並主持部長會議（第九條），部長會議的議程是由總統決定，總理只能在議程既定的情形下，奉命代為主持；即使真正對於國會負責者仍為總理，總統僅為國家元首而非政府首腦；但是我國總統並不主持行政院會議，所以

比較無法直接把競選理念與意志貫徹。學者認為，經發會（以及國家安定聯盟的召開）須由行政院主導，由立法委員依政黨比例參加，使得這項會議成為「正式決策之前的協商，未來再藉立法程序促其實踐」。²⁹但是報告認為，政策形成具有秘密、嘗試錯誤、集思廣益等諸性質；總統等行政首長僅需要對最後提出公佈的政策負責即為已足。所謂的「代表多元之義務」並不具有規範性的意義。

二、諮詢組織之議題設定

經發會採取分組討論的方式，將各組之結論將透過跨組聯席會，於全體委員會召開之前，進行五組的討論會前會，達成共識，以送立法院審議。惟其議題牽涉之廣：例如參加「亞太經合會議」（APEC）是外交但也同時涉及經濟、財政等行政權，派遣特使（例如辜振甫先生）代表總統出席非正式經濟領袖會議固然屬於總統職權，但派遣哪幾位部長出席「部長會議」，或是由哪些幕僚人員與會，究竟該由總統或行政院長負最高決定權？目前的外交與內政（不論是經濟、貿易、金融、環保、公共衛生等）越來越難區分。看來都屬外交政策，因此應由總統決定其大政方針。³⁰

就**政策決定權以及執行權之分裂**面向觀察，依憲法，原本均屬於行政院掌理的國防、外交、中國政策等權限，在實務上現已改由總統掌握「有關大政方針」之決定權，行政院只是負執行之責。換言之，原本應為一體的行政權，顯已被割裂為兩部份，違反行政一體的基本原則。縱令如前所述將之界定於「國防、外交與中國政策」，但國防部、外交部、陸委會等部會，體制上仍隸屬於行政院，應受行政院院長之指揮監

督。況且即使是國防、外交等事務，也會牽涉經濟、財政等其他行政事務，必須互相配合。行政權原本就具有整體性、全面性、一般性，環環相扣。一旦強加區分、割裂，必然兩相癱瘓，破壞整體行政的效率。

將以上的討論轉而就經發會的運作為觀察，雖然國家安全大政方針所涵蓋之範圍非常廣泛，但是，因為總統無法主導閣員之選任與執行進度的情況下，其政策的擬定有諮詢之必要性時，應有幕僚機構提供意見以避免決策於無知之中；加上對於執行實效性的考慮，因此乃有部長、代議士等組成之經濟發展諮詢會議設立之芻議。

就經發會之決議效力而言，所謂國家安全大政方針，皆須經由行政、立法兩權互動加以落實，絕非單純或特定的總統行政命令之執行而已。³¹因此，經發會的決議如同籌組之時不斷對外宣佈的，採取共識決，經發會決議不具法律拘束力，但有政治上約束力。並形成具體的政策措施，由相關部會予以參酌執行；對於未取得共識、但形成多數意見部分，仍可獲得行政院重視；至於涉及修法，則應將相關結論提出於行政院形成具體草案，提出於立法院議決。承前參、二之討論，報告認為即使有任何拘束力，其均來自於總統指示的權威與尊重，並無法逾越憲法中賦予給各行政機關的權限、以及藉此突破憲法賦予總統權限中的極限。

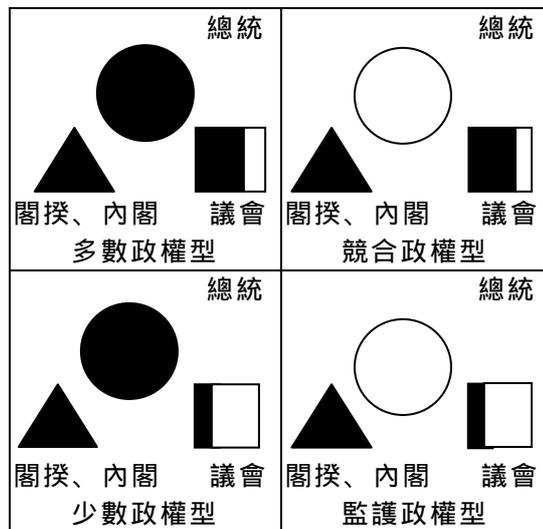
三、諮詢組織功能之開展與侷限

論者以「...有限政府就是公權力的行使必須根據法定程序授權方可，而法定程序又必須由民選的代議機構同意。」從事批評，乃是將內閣人事的選任需經國會同意，因此內閣任務的執行需以國會之意志—立法規範—為依據，擴大解釋並強加

於不同民意來源之總統職位上。然而，內閣制是以人事的合一解決權力衝突的問題：內閣人事完全由國會同意後選任，受國會質詢監督，因此，法律做為國會之意志，內閣執行法律相當於落實國會之意志。然而，我國總統的民主正當性並非由國會傳遞而來，總統以其政見獲得人民之支持，當選後亦應以落實其政見為施政方向，並以此為負責之基礎。若是忽略了民意基礎不同、以及總統之權力並非來自於國會之同意上，重述著「對公眾及個人之基本及重要之決定，應由立法者為之，並由立法者負責」之法律保留內涵，並不當然會產生限制總統的效力。另一方面，若依循此邏輯推展到極致，則總統在立法者保持沉默的時候，將落入「無計可施」的地步。這個時候，總統的政見如何落實、以及責任應該如何歸屬呢？

陸、結論

學者許志雄將二元型議會內閣制之運用類型區分如下：³²



(黑色部分表示掌握政局的主導權)

報告認為，在多數／少數政權，因為總統—行政院長理念相同，總統對於國家安全大政方針議題設定權力非常的廣泛，並無法限制總統的權限，而在競合／監護政權下，總統的理念並無法透過行政院下相關部會加以落實，因此無法擔保總統權限可以獲得充分的發揮。是故，二元型議會內閣制本身即充滿了濃厚的競爭意味、政黨之間的折衝色彩毋寧是關鍵，體制外的權力展現更造成了政權不穩定。

台灣目前之國際地位、內政情勢，均呈現出文化、意見多元與危機社會之分歧結構。加上國會多數黨互相競爭之不穩定，由此產生的政黨體系也傾向於分裂化。總統具有為因應情勢危急而有介入決策的動機，加上立法院對於國家重要事項雖有參與決策權，但無論就其功能結構甚至是實踐的現實上，並不具有政策決定與執行的主導權（亦即功能結構上的不適合性）³³，因此，報告檢討認為總統就國家安全大政方針的決策以及其諮詢機構的設置必要性，除得溯源於憲法增修條文第二條第四項：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。」外，退一步言之，即便認為經濟事務並不屬於國家安全大政方針的範疇，就諮詢機構的設置組織以供總統為適當因應與決策而言，其尚得訴諸總統對於行政院長的人事控制權發揮實質影響力。

總統作為一憲政機關，具有民意基礎；總統擁有直接的民意以發揮其統御之權威，並不代表已經該當了論者所不斷批評之「擴權」論說，我們應該將其理解為民選總統為了忠實執行憲法而行使之憲法詮釋權。憲法歷次增補之總統權力結構變遷亦不可忽視。總統所為大政方針擬定在此

民選結構下，其權威的實踐推定有正當性。但是，由於憲法上，立法院欠缺適當的手段制衡總統，其因此呈現出權責不明的渾沌狀態；系爭由總統、行政院、以及立法院引發的僵局，應該以政治力協商解決；若是無法解決，則應尋求憲法增補途徑為之。國會不立法，卻僅能代表國會並未打算、或是不贊成這麼做，並不意味著總統寸步難行。

【註釋】

- 1.關於政治性權力與政策性權力的提出，請參考林繼文，〈半總統制下的三角政治均衡〉，收於林繼文主編《政治制度》，中央研究院中山人文社會科學研究所叢書（47），頁141-142，台北市：中研院社科所（2000）。
- 2.惟就經發會的組織角色與定位而言，其參與成員超越經濟專門諮詢的範疇，大異其趣包括四黨二派及各界代表總計高達一百二十位諮詢委員。超越黨派利益才能確保經發會的成功，中國時報，第2版，民國90年7月18日。
- 3.四大工商團體建議採共識決，經濟日報，第15版，民國90年7月13日。
- 4.「大溪會議」是拚經濟的新起點，中國時報，民國91年8月26日，社論，第2版。
- 5.選後參加國家安定聯盟的政治人物，不必脫離其原來的政黨。換句話說，國家安定聯盟並非實質的政團，因此和原來的政治團體並沒有衝突關係。只要理念上比較接近，或者是願意透過國會穩定多數維持政局安定的政治人物，都可以透過加入國家安定聯盟，形成類似聯合政府的形式。換句話說，除了閣揆人選之外，如果內閣人事安排都要經由國家

- 安定聯盟的同意，那麼這國家安定聯盟實質上就等同於外國常出現的執政聯盟或者聯合政府。差別之一在於閣揆行政院長是由總統任命或者是由此一聯盟共同推舉。「跨黨派國家安定聯盟」為穩定選後政局的新思維，台灣新聞報，民國90年10月28日。
6. 以經發會共謀民眾最切身的福祉，經濟日報，民國90年6月19日，第2版。
 7. 石之瑜、李念祖，拚經濟？拚外交？拚守憲法！，《聯合報》，民國90年6月8日，第15版。
 8. 國安聯盟協議書草案曝光，中國時報，民國90年12月11日。
 9. David A. Strauss, *Presidential Interpretation of Constitution*, 15 CARDOZO L. REV. 113 (1993).
 10. 總統直選的民主意涵大抵上有：一、凝聚全民向心力，強化國家認同感；二、維護國家主權，提昇台灣的國際地位；三、發揮民意力量，促進政治民主化；四、鞏固領導中心，抵抗外力侵入。一言以蔽之，這些目標的設定都是以民主為核心，意在藉由總統直選制度的運用，強化民意的體現。請參見許志雄，總統直選的民主效用—兼論中央政府體制的定位與問題，《月旦法學》12期，頁17（1996）。
 11. 隋杜卿，我國政府體制定位的回顧與前瞻—從雙首長制角度思考的應然與實然，《中山人文社會科學期刊》，5卷3期，頁129，註4（1997）；郭承天，「國安聯盟」千萬別玩真的！，《國立政治大學社會科學學院政策論壇電子報第十二期》，民國90年12月14日。
 12. 黃昭元，九七修憲後我國中央政府體制的評估，《台大法學論叢》27卷2期，頁185（1998）。
 13. 林繼文，半總統制下的三角政治均衡，收於林繼文主編《政治制度》，中央研究院中山人文社會科學研究所叢書（47），頁141，台北市：中研院社科所（2000）。
 14. 黃德福，少數政府與責任政治：台灣「半總統制」之下的政黨競爭，收於「憲政體制與政黨政治的走向」研討會，台灣大學政治系與新台灣人文教基金會合辦，民國89年12月23日，頁4。
 15. 請參見黃昭元，總統改選後行政院長應否辭職？，收錄於《月旦法學》50期，頁2-3（1999）。相同見解：陳愛娥，我國現行憲法下總統角色的定位—單純國家統一的象徵或真正的政府首長？，頁2，發表於「國會大選後的憲政運作」研討會，民國90年8月11日舉行；徐正戎，內閣應否總辭？法律與政治的差異，收於國立中山大學社會科學季刊，2卷2期（2000）。惟此種見解並非定論，在我國法上依然有許多討論與質疑：請參考湯德宗，論九七修憲後的權力分立—憲改工程的另類選擇，收錄於湯德宗著《權力分立新論》，台北：三民，頁52（1998）；蘇子喬，從當前憲政體制的辨證釐清我國九七修改後中央政府體制的定位，《憲政時代》25卷2期，頁102（1999）。更有趣的問題在於：總統是否能夠主動將不同黨的行政院長免職？採取否定見解者為周育仁，憲政體制何去

- 何從？——建構總統制與內閣制換軌機制，收錄於「憲政體制與政黨政治的新走向」研討會，頁8，台灣大學政治系與新台灣人文教基金會舉辦，民國89年12月23日。
16. 經發會就業組南下座談 失業議題成焦點，〈工商時報〉，民國90年8月3日，第5版；學者：若要停徵證交稅 就應復徵證所稅，〈工商時報〉，民國90年8月3日，第5版；邀宴經發會兩岸組成員：辜振甫提出台灣優先等四大原則，〈工商時報〉，民國90年8月3日，第11版。陸委會：入會後兩岸先擴大通商再通航，〈工商時報〉，民國90年8月2日，第4版。
17. 湯德宗，論九七修憲後的權力分立，〈台大法學論叢〉27卷第2期，頁160（1998）。
18. 請參見，黃昭元，九七修憲後我國中央政府體制的評估，收於《台大法學論叢》27卷2期，頁203（1998）。惟亦有認為應該是在總統制與內閣制之間作換軌，請參見周育仁，憲政體制何去何從？——建構總統制與內閣制換軌機制，收錄於「憲政體制與政黨政治的新走向」研討會，頁4，台灣大學政治系與新台灣人文教基金會舉辦，民國89年12月23日。
19. 許有為，國發會中央政府體制共識之檢討——以法國憲政經驗為比較對象，收於《李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，民國87年初版，頁1275-1279，台北：月旦（1997）。
20. 許有為，國發會中央政府體制共識之檢討——以法國憲政經驗為比較對象，收於《李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，民國87年初版，頁1309，台北：月旦。
21. 請參見黃昭元，總統改選後行政院長應否辭職？，收錄於《月旦法學》50期，頁3（1999）。
22. 黃昭元，美國總統與國會的權力平衡——分離又分享的夥伴關係，〈當代〉，161期，頁16（2001）。
23. 「民眾對於立委刪預算權與國家安定聯盟的看法」民意調查，中國國民黨中央政策委會，民國90年11月25日。
24. 就此議題而言，釋字第四一九號解釋也是一個饒富趣味的參考點，解釋文認為：「依憲法規定，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」。因此，立法院以決議企圖影響總統有關國家安全大政方針的走向，也是枉然。
25. 張台麟，法國總統在聯合政府組成與決策中扮演之角色，收於蘇永欽主編《聯合政府——台灣民主體制的新選擇？》，台北：財團法人新台灣人文教基金會，頁176（2000）。
26. 林佳龍，台灣半總統制的缺失與改革——論總統、閣揆與國會的三角關係，收錄於《「憲政體制與政黨政治的新走向」研討會》，國立台灣大學政治系與財團法人新台灣人文教基金會舉辦，民國89年12月23日，頁4（2000）。
27. 朱武獻，行政組織權與設置原則，收錄於《行政法爭議問題研究（上）》，初版，台北：五南，頁284（2000）。相同見解，黃錦堂，行政組織法之基本問題，收錄於翁岳生編，《行政法2000》，初版，台

- 北：翰蘆，頁276-277(2000)。
- 28.朱武獻，行政組織權與設置原則，收錄於《行政法爭議問題研究(上)》，初版，台北：五南，頁279(2000)。
- 29.經發會合憲性，立委、學者質疑，蘇永欽發言，《聯合報》，民國90年6月16日第4版。
- 30.黃昭元，九七修憲後我國中央政府體制的評估，《台大法學論叢》27卷2期，頁195(1998)。
- 31.江大樹，民選總統應有合理憲政職能。
- 32.請參見許志雄，總統直選的民主效用—兼論中央政府體制的定位與問題，《月旦法學》12期，頁19(1996)。
- 33.另外，並請參考立法委員職權行使法第二十五條、以及第四十五條之規定，並無法導出要求總統並出席立法院院會、抑或委員會備詢的義務。