

# 我國憲政秩序與規範之解析

陳滄海\*

## 摘 要

本研究旨在探討憲法的規範要義及其對憲政秩序之影響，藉以尋求在政治社會變遷中，我國憲政體制發展的可能思考方向。

本文研究途徑，採取論理釋義與制度分析。首先就憲法的規範性予以論證探源，分從國家意志、主權、人權與分權等面向，論述憲法的核心價值；次就實際憲政制度作分析比較，以法國第五共和的制度運作內涵，進而探究我國總統與行政院院長的權力虛實，而歸納出雙首長制之要義及我國憲政體制之屬性。

本研究結論認為：(一) 憲法的核心價值有其基本意涵，但仍須依各國政治現況、憲政原理及法秩序原則而建構，在憲法的一體性與法的安定性之考量下，一般民主國家的常態憲政變遷，大都以循序漸進的改革，代替過鉅的革命性變動，以免造成憲政的不穩定，而影響國家安定與發展。(二) 我國的憲政制度，本質上乃是屬於混合制的憲政模式，而依法國憲政經驗，為求落實此種雙首長制，必須輔以政黨政治的責任機制，亦即內閣總理須與國會多數黨同一政黨，始不致形成扞格的雙頭馬車之憲政。(三) 就憲政發展而言，憲政體制乃具有多樣性與可變性，故其具體規範應依各政治實體的社會環境、歷史背景及文化內涵相結合，由是，憲政秩序的普世價值，並非取決於單一的某種制度，而是更須著重於各該不同憲政體制的實踐與維護。

**關鍵字：**憲法、憲政體制、憲政秩序、憲法核心價值、雙首長制、權力分立

---

\* 臺北市立教育大學社會暨公共事務學系系主任

# 我國憲政秩序與規範之解析

陳滄海

## 壹、前言

憲政秩序 (constitutional order) 係國家政治依正常秩序 (due process) 發展的基礎。其基本要義在經由合法性與正當性的國民主權之體現，制定一套具有「固定性」的憲政規範。並且在政治社會的演變過程中，藉由委任立法、憲政慣例、憲政解釋，及憲法修改等手段使得原創設的憲法，仍能與時俱進，順應時勢的需要，而落實政治制度之中。因此，憲政秩序的概念包含三種層面：(一) 憲法的創設，必須依國民主權之原則；(二) 憲法的內涵，必須具備實踐性與理想性原則；(三) 憲法的變遷，必須符合固定性與適應性原理。若然，在憲政秩序樹立規範下之政制運作，方得謂為民主憲政。

睽諸我國憲政發展，自民國三十六年十二月二十五日行憲以降，合憲性 (constitutionalization) 的憲法體系，受到大陸情勢的演變而有動員戡亂時期之非常體制，形成戰時憲法 (the constitutional in war time) 的屬性，其後復經威權政治 (force politics) 的控制，致使憲政運作脫離原有憲政常軌。直至民國七十九年，司法院大法官釋字第 261 號解釋，指陳萬年國會之欠缺正當性，資深中央民代必須限期退職，並經由廢止動員戡亂時期，終於達成長久以來回歸憲法的期望。後歷經十年的憲政改革，憲政體制造有變動，但在政黨輪替後，政治現實的牽引，憲法再造，以創設合時合身合用的憲法之呼聲，儼然成為當前執政者之重要國家發展政策。

此研究乃依據前述憲政脈動，擬以憲法規範為經，現實政治為緯，探討憲政秩序的原理，及我國憲政體制的問題，並從正當程序與意識導向的矛盾困境中，尋求未來憲政發展的可能取向。

## 貳、憲法的規範性及其侷限

憲法目的在維護民主價值，約束政治秩序，在此原則下，憲法自有其規範性。衡諸民主憲政法理，憲法的規範性，表現在其「核心價值」的意象性，以及「憲法變遷」過程的適應性兩大主軸。本節擬分從憲法核心價值，變遷理論，以及我國憲法的核心價值問題，作扼要的分析。

### 一、憲法的核心價值

憲法的核心價值，乃在憲法體系中所應具備的基本精神與制度規範，這些中心思想與原則不應受到國家變革與憲政變遷而侵犯其存在的價值，一旦抽離此本質元素，憲法的內涵即無依附存，形成空洞化，而不具憲政意義。然而，不容否認地，各國對憲法的核心價值概念常基於憲政傳統、學派影響，或政治現實，故其核心意義，則難有一致之論點。本研究擬分從四個面向切入憲法的核心價值之思維，包括國家意志、民主法治、人權保障與權力分配等進行論政。

#### （一）憲法與國家意志

憲法是規範一個政治系統（political system）的統制法典，國家則是此一政治系統的權限，超越此一範疇，該憲法的規範力乃不復存在，因此，探究憲法的核心價值，所須針對其所規範的國家體系之背景、傳統與現實，而為定奪。德國思想家兼憲法學者卡爾·施密特（C. Schmitt）以德國威瑪憲法為例，指出「民主原則」、「共和國體制」、「聯邦國家結構」、「市民法治國」，以及「議會統治」等事項屬於「憲章」，不得任意調整修正之（董保城，1991：21），其中所謂「聯邦國家結構」，就是從自己國家觀點所得的核心價值，在單一國家而言，並無意義。由於德國是一個傳統的聯邦國家，在法治序中乃不允許由聯邦國轉變成為一中央集權國家，在分權自治的固有制度中，德國人民認為自己擁有對地方事務的獨立自治權能，在諸多自治的各邦中，結合成聯邦的概念。施密特依據德國經驗以及基本法明文規定各邦事務立法權，甚至認為聯邦制度乃是賦予各邦具備國家性質的保障（陳慈陽，1997：88），而在聯邦憲法法院的判決中，延伸出聯邦國的成員對憲法上忠誠的義務，以及包括各邦彼此間、各邦對邦聯，以及聯邦對各邦相互保持忠誠與進行了解的義務（陳慈陽，1997：89-90）。總的來言，這是德國制憲者與釋憲者針對整體現法制序的詮釋的憲法核心部分，而欲成為憲法規範結構上不

可變動的基本要素。

問題是，國家到底是一種「社會的國家觀」，亦或是「法律的國家觀」，依據德國學者耶林利克（Jellinek）的傳統法學觀點，若是前者，國家所顯現的是一種多樣性過程的進行，會隨著時空而自我演變與發展，若屬後者，國家則是從其內部，在法的力量所支配形成的團體（陳慈陽，1997：12）。亦即是，從社會的觀點，國家是一個變動的、可塑的、彈性的、自我的一種群意識，在此情況下，自是沒有所謂核心概念的問題，而是隨著社會的自然演變調整其自我價值意識。

然而，若國家是一種由內所產生的具有法的強制力所產生的規範組織，則基於國家的延續性及法的一體性原則，這個全體必須在一定的制度規範下循序運轉，以維護法秩序的本質。

在克爾生（H.Kelson）的純粹法學觀點中，雖摒棄前述傳統實證法學將國家與法二分化的理念，但其基本理論乃是建立於法秩序的概念上，而認為國家的本質源於法的決定（陳慈陽，1997：17-18），其實質內涵仍不脫耶林利克的法律國家觀。

在憲政主義的理論中，憲法係經由一套高權的法律規範，以維持政制秩序的運作，已然隱含了法的決定力的概念，尤其在成文憲法的風潮中，憲法的變動必須依循一定程序，主權意識顯示現實憲政的趨勢，乃是以法秩序作為建構國家的基本思維。準此，我國憲法前言及第一章總綱所揭示的基本原則<sup>1</sup>，當屬中華民國的憲法核心部分。

## （二）憲法與主權

憲法是國家意志的總體指標，與該國政制系統的存在、穩定、與發展息息相關，因此，憲法的產生，必須依據人民的意思為之，這也是國民主權原理的根本體現。早在法國大革命時代的斯藹（E. Seyes）教授，即已依 1789 年將國家法制區分憲法與法律之成例，與法國盧梭之全意志理論，而區分「創設憲法之創」（*pouvoir constituant*），以及「憲法的創設之設」（*pouvoir contitue's*），憲法所創設的權力是制憲時所賦予，乃該國立現實全體國民對於國家整體制度存在之特別形勢所在的根本性總決定。此種根本性總決定，被卡爾、施密特界定為一國的「憲章」（吳庚，1981：122），其所代表的意識，就是該國政治現實力量或權威意志所形成的國民主體之體現，此一國民意志決定了國家憲政性質，構成了實證憲法的

<sup>1</sup> 我國憲法前言所揭櫫的中華民國的國家概念，以及德國的民主共和國，主權歸屬等均屬憲法之核心。

核心（吳庚，1981：118）。而最具象徵性的意義是，他成爲一個民主國家憲法之正當性與合憲性的效力來源。質言之，任何經由正當法律程序，由一政治系統人民所創設的原始憲法，不問其內容，此一正當性權力，要屬憲法的核心價值，不能任意變動。

此項理論係即將國民主權的概念一分爲二，制憲時的國民主權居於上位，其後任何對憲法修改的國民主權均屬下位，形成制憲的原始國民意志高於修憲最新民意。爲此，在德國即發生類似的論辯，德國基本法第七十九條第三項規定憲法修正案不得有影響聯邦體制。第一條基本人權，及第二十條國民主權原理等之規定，依據當時制憲理由，說明其目的與意義在於希望在憲法中制定一完全不可變更與不可侵犯之憲法核心規範（陳慈陽，1997：61）。然而，有學者認爲，基本法第七十九條第三項與其所保護的第二十條中的國民主權原則相互矛盾（陳慈陽，1997：62），亦即如前述，最先制定時的國民主權規定某些不可變更的憲法原則（如聯邦體制），但卻也侵犯了後人所修憲時的國民主權意志的權力，限縮在制憲者所設定的框架內，Zülch 即指出，國民主權乃是基於「自由國民意志」的體現（陳慈陽，1997：62），經由正當程序（如選舉國會），即可決定各個時期國家的政策。而制憲者所代表的制憲時期的國民意志，如能對未來任何時期的人民意志預先決定與限縮，乃違反了民主原則與國民主權的原理。

可以理解的是，從斯藹到施密特的制憲權優於修憲權的原則中，似有違民主原則與國民主權原理。但從另一個角度思考，此乃爲了國家的穩定與發展所不得不爲的手段。從憲政主義理論中，民主法制國家重現的是憲政秩序，理論家乃創設了法律位階的概念，將憲法置於最上位，其他位階的法規命令均不得抵觸之，若純粹就國民主權原理而言，國會的立法權與修憲權，均屬國民主權的體現，何以立法權的民意低於修憲權的民意？其實，民意不分軒輊，但爲了法秩序，其所表現的型態必須有所區隔，俾使國家政務順利推動。此純屬穩定政制結構所創設的概念，並非源自自然法的既有先驗存在產物。依此，若認同國會的立法權不得逾越憲法，而不產生國民主權的矛盾，則區分修憲權與制憲權的民意，以確保憲政制度穩定運作，國家體制得以有效維持的法理，自有其合理性的邏輯思維。

不少人以最新民意取代過去民意的觀念來爲修憲得以超越原憲法的理由，實非妥適，所謂「修憲之問題開始於憲法變遷之可能性已結束時」（陳慈陽，1997：5），以及「法律通過時既已過時」乃有異曲同工之義，點出了民意是無法區分新舊，關鍵在於人民在法秩序的約束下所建立的一套制度，其所被認可的程度，而

非民意自身的問題。

### (三) 憲法與人權

憲法的目的在於抑制獨裁專制，其方法有二：將政府的權力與人民的權利加以區分，國家的公權力行爲，原則上不得侵犯個人自由的範圍，亦即是政府的權力應有所限制，藉以保障人民基本權利；二是將國家的統治權分由不同獨立機關行使，並使其相互制衡，以防止專斷獨裁，此之謂「權利分立原則」，而其最終目的，則在以保障人權爲鵠的。

眾所周知，人權的基本觀念源於自然法思想，是先驗於國家而存在的自然權，但人權的倡導則是後於統治權而萌芽茁壯，源於專制政府壓榨人民，理論家乃鼓吹人民生而即有的權利不容任何政府侵犯，英儒霍布斯（Thomas Hobbes）與洛克（John Lock）即認爲在形成國家之前，人類處於自然狀態，一切生活均受自然法所規範（張翰書，1994：289-294），但在國家組織之謂成立前的所謂「法」，其實是順應「自然」的無爲狀態，人類關係的規範甚爲薄弱，彼此相互侵犯在所難免，爲此，洛克提出社會契約論（social contract）的概念，認爲人類早期的社會，是經由無形的契約以約束彼此，藉此保障個人權利，其後組織國家、成立政府，亦是由人民所同意，簽約契約讓渡部分權利，予統治者，目的在使其能運用人民授與的權力，以約制國民，形成社會秩序與規範（張翰書，1994：295-296）。洛克的思想，經由盧梭（J. J. Rousseau）等人的發揚，使人權觀念在社會契約論的基礎上，建構成憲政主義的思潮，由民國人民的意志，制定憲法的契約（蒲薛鳳，1979：276-277）。由是，憲法中賦予政府合法的權力，但也規範其權力的行使，最終目的在使人民的權利，能獲得確實的保障。因此，憲法的根本價值，就是在保障人民的自由與權利。最早將人權保障形諸於文字者，應屬一七八九年法國人權宣言第十六條，明文規定真正有憲法的社會，必須植基於人權保障的落實與分權分立的基礎之上。（李鴻禧，1991：250）

歷經數個世代的演變，人權的觀念已從自由的基本人權，逐漸擴增至社會權；從消極人權走向積極人權；從自然法思想走向憲法法定思想；從先驗於國家走向於立憲制度的產物。雖然如此，人權非爲國家所創設的概念，仍然無可抹滅。因此，論者乃論，人權的基本特性，包括固有性、不可侵犯性及普遍性等三大特性，其中固有性，即是指其爲與生俱來的人性尊嚴與權利而不待憲法所賦予（許志雄，1993：55-56），然爲確保這些人類固有權力的實踐，乃經由憲法明文保障，以立憲主義之原則加以確認，使其成爲實定的權利（許志雄，1993：56）。當然也成現

代憲法的價值核心。

#### （四）憲法與分權

誠如前述，規範政府權力，目的在保障人民權益，故近代意義之憲法包含兩大部分，一為權利典章，二為統治機構，兩者有其目的與手段的關係，統治機構基於維護權利典章之實現的前提下，方有存在的理由，此源於社會契約論後的自由主義國家觀，而為戰後各民主國家所採行遵從，將其奉為憲法之基本原則，因為若僅強調自然法的基本自由與權利的價值，而無具體保障之制度與機構，將不能發生實際效力，於是，為保障基本人權之不受侵害，乃須著眼與限制及反對權力之集中，而有權利分立與制衡的思想產生（李鴻禧，1991：255）。權利分立的理論亦源自於洛克，與社會契約的形成一體兩面的效果，在人民讓渡部分權利與政府的同時，為避免政府權力恣意為之，乃在契約中明定政府權力必須有所節制，此即形成而後的憲政主義分權原則。

真正將分權原則闡述得最為具體而徵者，要屬孟德斯鳩（Montesquieu），明確將政府權力分為行政權、立法權與司法權（許志雄，1993：89）。其本意係立基於權力使人腐化，絕對的權力使人絕對腐化的人性弱點上，為使權力不致被涉用，乃思「以權力抑制權力」（李鴻禧，1991：250），故孟氏將三權分立，且使其相互制衡（check and balance），期使人民權益，因為政府的權力被約制而獲得保障。

對此人性的貪婪與自私的抑制手段，美國開國元勳麥迪遜（James Madison）有精闢的析論，他認為防止各種權力集中的保障，要使各個部門具有抵抗其他部門侵犯的合法手段，及用憲法的力量來控制政府，使它不致濫用權力，因為人不是天使，故由人來統治人，就必須有內在與外在的控制（漢彌爾頓，1966：288）。美國聯邦憲法，在孟德斯鳩的理論建構，以及麥迪遜等人的制度設計下，因應而生，成為實施三權分立最成功，也最具代表性的現代憲法。

由於人性的本欲，掌握權力者極易迷失自己，而放棄理想，因此，經由憲法的規範，讓政府的權力有限。分立與制衡，誠為立憲主義建構統治機構的基本原理，而為憲法的價值核心，殆無疑義。然而，權力的分立是否只有「三權」一個選項？再者，政府的權力是否可以截然判分？乃是值得憲法學家再深入思考的課題。事實上，就學理分析，世界上採一權、二權、三權、四權、五權的國家均有之。目前採一權制最標準的國家就是共黨國家，其全部事務均由人大負責，並由此權力機關選出國務院以及監督、檢察機關與司法機構的主要負責人，因此，他不是民意機關而是權力機關，也不談權力分立，此為一權制。

英國則屬兩權制國家，因為他的司法獨立，而立法與行政則合一，閣員是由國會議員出任，所以同時具有立法與行政兩種身分，可說是一種三權劃分不清的兩權制。至於三權則有兩種，一種是總統制如美國，一種是內閣制如荷蘭，因為荷蘭憲法明訂國會議員不能兼任政府閣員，所以與英國或日本兩權式的內閣制不同。而採四權制最具代表性的國家為今天的瑞典，因為瑞典除行政、立法、司法三權外，還涉有一個獨立的監察權，雖然屬國會，但獨立運作。芬蘭也是從一九一八年開始設立獨立的監察制度。此外，今天的波蘭與南韓也都已分別設有獨立的監察制度，這些都是採行四權的國家。至於我國則又增加了一個考試院，成為五權制的國家（周陽山，1994：40-41）。由是，分權的型態不非單一選項，而是有諸多可能，其具體制度，當可依據各國國情背景，政治環境及人民意見而為決定。

其次，由於政府的概念是一體的，或是在政治運作上相為互應，而無法截然劃分，因此，將權力明確分立，以保障人權的理想，並非必然。舉例而言，三權分立以議會至上，大凡立法權、彈劾權、監督權、任命權、預算權、締結條約、宣戰、媾和等，無一不須經過議會之通過，此種制度，行之於內閣制，由於內閣行政立法連鎖，實在是二權政治，國會獨裁自是難免；行之於總統制，因監察權歸議會掌握，往往擅用此權，挾持行政機關，使它不得不俯首聽命。由此可見，無論內閣制或總統制的代議政治，同樣都會造成議會獨裁的現象。

在此情況下，孟氏的權力分立，相互制衡的理想似不復存在，所謂分權，可能也只是論為理想主義的哲學思考，晚近許多學者均不諱言政府的權力是無法絕對分立的（薩孟武，1988：229-231）。但也並非因此而認為分權理論不具實質意義，可以預料，未來的民主憲政之運作，仍然要以分權為主要模式，但其分權的內涵，恐難以三權分立為獨尊，而需更為精細，更為具體的規範，以使權力抑制權力的理念，得以落實，而不是停留在幾權分立的形式爭議而已。

## 參、法國憲政經驗與我國雙首長制

### 一、各國憲政制度的模型

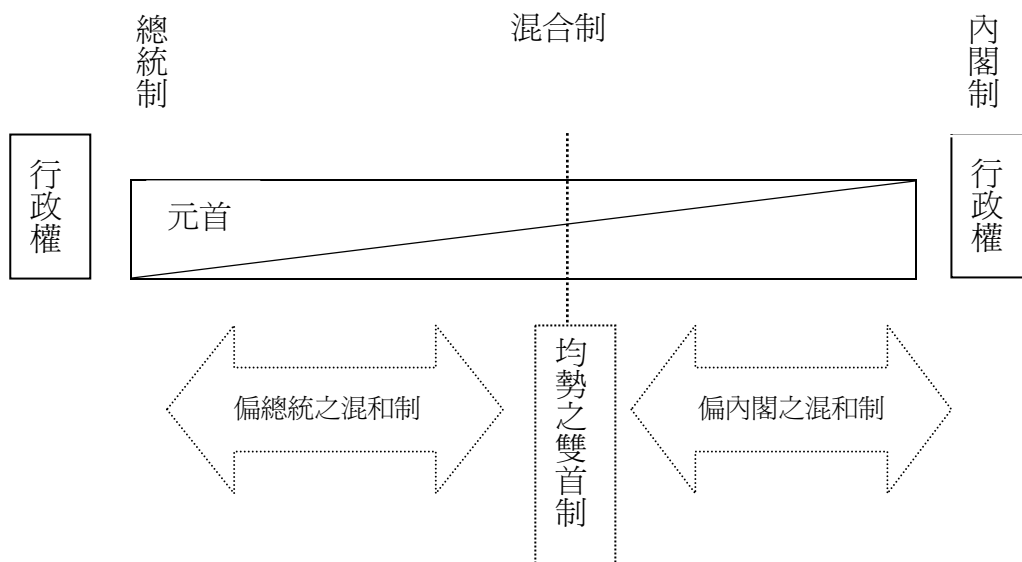
我國憲法的中央政府屬性向有爭議，有人說它是內閣制，有人說是總統制，



修憲後又被定位為混和制，這是因為我國憲法是一個融合西方憲政主義及中山先生五權憲法的集合體，而其制定背景又屬多黨派抬頭之日，其內容誠屬多方妥協，容忍的折衷產物（荆知仁，1986：14-15）。因此，若從西方的憲政思潮而論，我們的憲政規範，堪稱殊異，而引起學者及社會的諸多論辯。陳水扁先生在其就職第十一任總統時宣示推動憲政改造，認須釐清究應採總統制或內閣制，基本上就是受到西方政制的既定觀念之影響。

事實上，全世界少有政府體制完全相同的國家，就現代政制而言，的確是以英國的內閣制與美國的總統制為主要的基礎典範，但中間有更多的國家其實是融合了兩者或其他制度所構成。或可如是說，內閣制與總統制是原型，其中則衍生出不同的變體。因此，那種非 A（內閣制）即 B（總統制）的邏輯模式，恐欠理性思辯，極易陷入憲政謎思。

眾所周知，有關憲改制度的模型概念，其實都是以行政權歸屬而定位，因此，若為內閣制，概指行政權繫於內閣手上，謂總統制，表行政權歸由總統；同理，謂雙首長制，則表示行政權分割由元首及內閣總理擁有。確切的說，內閣制與總統制，是兩種極端的模型，前者元首虛位，無實際政治權力，後者元首掌握絕對的行政權，而在兩個極端中間，則由一條光譜所連接，其行政權之變化，乃有無限可能。茲以圖示一說明之：



圖一、各種憲政體制示意圖

從圖示中，中間長形方塊區域代表行政權，斜線上端靠左傾斜部分表示元首掌有的行政權，斜線下端向右擴展部分則歸屬於內閣總理的行政權，斜線本身則在顯示行政權的消長關係，越左元首的行政權愈大，直到垂直線邊上，元首掌握最大的權力，故稱之為總統制，越往右移動元首行政權依序遞減，直到極右邊，總理乃可全權控制行政權，至於在左右邊線以內區塊的任何位置，行政權都被分割由元首及總理分別擁有，即是所謂混合制，其中視其落點所在，而有偏總統制的混合制，或偏於內閣制的混合制，居中者，在理論上當屬均勢的雙首長制，然此僅屬於理論的推演，事實上，因權力不能完全的量化，故在具體的制度上，也很難衡量出元首內閣總理完全均勢的態樣，一般所謂的雙首長制，概指在總統制與內閣制的模型之外的變體制。

經由以上說明，現行世界各國政府體制大致以內閣制、總統制為基本原型，但因不同國家的憲政制度設計均有其政治社會背景，尤其憲法屬政治性法律（吳庚，1976：6），因此在憲政體制上，各國咸有完全相同者。然究竟不同制度之間孰優孰劣？雖然論述頗多，但顯然並未實質影響各國制度的建構與施行。換個角度思考，各種制度都有其優點與缺點，如何取捨，恐怕還是政治的牽引大於人民的自發性抉擇。

## 二、法國第五共和的憲政運作

若論憲政體制，多數人會認為我國的中央政府制度設計不當，或謂政制屬性規定不明，或謂總統有權無責、行政院有責無權，或謂五權分立有違民主憲政思潮等等。然則，我國的政府體制，是否真如一般所言，必須予以徹底改革？以下擬就憲法與增修條文的現行規範作一檢視，以窺究竟。

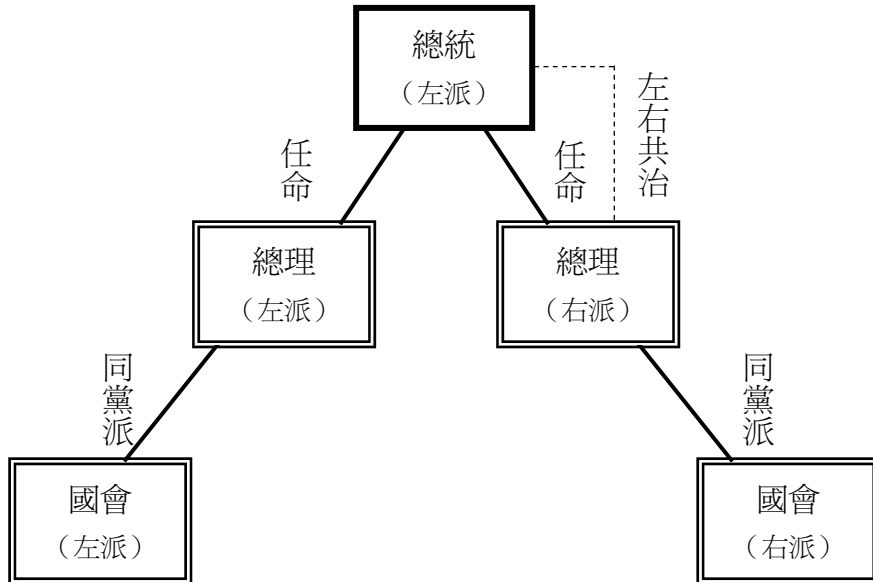
現代民主國家，均強調權責劃分必須清楚，一方面使政務推展順利而具效率，另一方面使之能釐清政治責任，以對人民負責。內閣制國家，元首虛位，政治權利於國會運作，首相由執政黨的最大黨領袖出任，以組成政府，並對國會負責，其權責劃分，責任歸屬難謂不明；在總統制國家，總統獨掌行政權，直接對人民負責，不對國會負責，而是相互制衡，如國會通過的法律案，總統可以覆議否決，此種政制屬性迥異於內閣制，在政治運作有可能造成行政與國會對立的僵局，但因行政、立法權責明確劃分，政治責任亦容易釐清。

比較複雜的是雙首長制，因其行政權分為屬總統及總理，而總理又對國會負責，所以他可能形成雙重僵局，一是行政權之間，即總統與總理的分工問題。法

國在第一次左右共治期間，曾發生總統代表七國高峰會議，隨後總理亦到會場表示他才是代表政府的行政首長之爭議（陳滄海，2002：257）。二是行政與國會之間，主要是總統與國會若分屬不同黨派時，其所產生的施政扞格。然而，法國人運用了民主素養與政治智慧，以「左右共治」的政治慣例，化解了可能的憲政危機。

所謂左右共治，就是二元體系的行政權力之分配，當總統與國會多數同黨派時，總統理所當然任命同屬黨派的人出任總理。由於總統本身多為國會多數黨的實際領導人，自得以個人意願任命總理，如此，總理的任命實建立在總統，而非國會的信任基礎上（左雅玲，1994：59），但因為國會多數黨為其所領導，總統的政治理念極易在國會獲得配合。在此情況下，總統對行政權當然可以完全掌控，總理成為總統的幕僚長，完全聽命以執行總統政策，其時總統的權力接近總統制，因此，雖然憲法僅規定總理向國會負責，總理為全國民意總代表之一，總統又直接任命總理，在尚未出現左右共治的現象之前，長久以來，總統向總統負責一直是戴高樂派之一貫主張（黃峻昇，1994，160），亦即是，總理必須向國會及總統雙重負責，故總統的權責甚至超越總統制的總統。當然，法國因有黨派關係，即使同黨，但因考量派系平衡，總統可能同黨但不同派的人出任總理，基於總統優勢的憲政取向，此時總理仍然以總統意志為依歸，無論如何，只要總統與國會多數同黨，總理必然同屬一黨，形成一黨執政，憲政運作理所當然地傾向以總統為核心。

不過，當總統與國會多數分屬不同政黨時，受到政黨政治的影響，以及憲法中總理對國會負責的規範，總統在提名總理時及不能以個人意願自由任命，而須依國會多數黨能夠接受的人出任之，此即形成總統甲黨，總理與國會多數為乙黨的「左右共治」局面。因體制中規定總理單向國會負責而不須另向總統負責，總理基於憲法第二十條的規定，成為實際制定亦執行國家政策的行政首長，以符合議會式責任政治的運作型態（左雅玲，1994：61）。此種二元體系的行政權力互動，基本上端視國會多數的情況而有所消長，茲以圖二示之。



圖二、「法國左右共治」模型示意圖

如圖所示，左邊總統與國會多數同黨，故總理亦屬同黨，總統順理成章成為政策決策者；右邊則國會多數右派，雖然總統為左派，仍須任命右派人士出任總理，此時政治決策權由總理及其負責的國會掌控，由是，誰取得國會多數，誰就是執政黨，成為法國第五共和的基本憲政價值核心。

法國左右共治的經驗，其實只是實際政治運作的「慣例」，而非憲法的規定。憲法只規定總統權力、總理的行政權責是概括性的。有關總統的權力，法國第五共和憲法規定，一種須經國會副署，一種則是獨立行使，包括任命總理，將重大議案提交公民複決、解散國民議會，發布緊急命令，向國會提出咨文，將國際條約之內容提請憲法委員會釋義，任命三位憲法委員會之委員及其主席，就尚未公布之法律提請憲法委員會審議等職權，凡此均無須總理之副署。此外，根據 1964 年 1 月 14 日的行政命令，總統並擁有決定核子武器的「按鈕權」，更確立了總統在國家安全上的最高決策權（張台麟，1995：5-6），雖然如此，單就任命總理而言，憲法規定為總統的獨立行使，但在實務上，它並不是絕對的權力，因為法國的政制，仍然以議會政治為導向，總理人選如不被國會所接受，責任式的議會政治即生杆格。故當年右派總統在執政期間面臨議會改選時，便向選民不斷示警，若選出以左派為主的議會，國家政務即無法推動（施能傑，1990，24）。到了一九八六年左派總統密特朗時期，國會改選右派聯盟獲得勝選，儘管僅以二票之差取

得絕對多數的席次，但密特朗仍然尊重國會的生態，而任命右派聯盟的領袖席拉克為總理，開啓了左右共治的先例，其後復經兩次發生總統與總理不同黨派時，總統均能尊重國會，任命其可接受的人選，形成左右共治的慣例。質言之，法國這種二元體系的憲政運作，非憲法的制度而是憲政的慣例。

### 三、我國憲政制度的檢視

就前項分類，檢視我國現憲政體制，當非內閣制，亦非總統制，而是介於這兩者之間，因為，憲法規定，行政院為國家最高行政機關，並對立法院負責，而且行政院院長有副署權，依此規定，與總統制的特徵不符，反倒是有內閣制的屬性；再者，憲法也明訂，總統有人事提名權，有緊急命令權，有統帥軍隊之權，有宣布戒嚴權，有覆議核可權，儘管這些權力之行使，大部分都須經行政院會通過，或「依法」行使職權，但顯非「虛位」元首所可比擬。

由是，我國的憲政體制度當是在內閣制與總統制這兩種原型之間的混合體，問題在於它究竟偏向內閣制，總統制，或是均衡式的雙首長制，比較普遍的說法認為原憲法比較傾向內閣制，民國八十六年憲改之後，則偏向總統制。此項觀點，主要著眼於修憲前與修憲後在行政權上的一些改變：

- (一) 修憲後總統改為由人民直接選舉：一般認為，總統直接由人民選舉，具有強大的民意基礎，在此情況下，若其職權仍屬虛位，顯與直選目的不合，故民選的總統理當具有實質的權力，成為現行憲政為總統制的主要立論基礎。
- (二) 修憲後的總統緊急命令權較為擴張：原憲法規定總統發布緊急命令之條件僅限於國家遇有天然災害、癘疫，或國家財政經濟上有重大變故兩種情況。憲法增修條文則是沿襲動員戡亂時期條款緊急處分的要件，除了有關財政經濟上有重大變故之外，只要為「避免國家或人民遭遇緊急危難」的概括性原則，即可發布緊急命令，而不限於天然災害或癘疫，因此，諸如民國六十八年中美斷交引發的局勢不穩，亦得作為發布緊急命令的條件。另外，憲法規定發布緊急命令必須在立法院休會期間，且須依據緊急命令法，但增修條文取消這兩種限制，只要經由行政院會議通過，即得發布，只不過將提交立法院追認的時間由憲法的一個月縮短為十日，但無礙總統緊急命令權的擴張。論者乃依此認為，憲法增修條文有朝向總統制調整的傾向。

- (三) 修憲後總統有決定國家安全有關大政方針之權：憲法增修條文第二條第四款，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。此項規定亦因襲自臨時條款，這是原憲法所無之規範，而增修條文明訂，將其合憲化及法制化，故大都亦認為這是修憲走向總統制的重要職權。
- (四) 修憲後總統直接任命行政院長：原憲法規定行政院院長由總統提名，經立法院同意任命，增修條文取消立法院同意權，一般即以此作為修憲後我國屬總統制的重要理論。

經過憲法增修條文的增訂，我國總統的權力的確比原憲法的權力強化許多，然而，若即依此認定為我國現行政制偏向總統制甚或屬於總統制，實乃忽略了我國憲法的整體規範性內涵。事實上，分析憲政體制，必須建立憲法的整體性思考，否則，將無法盡窺權力結構的全貌。以下乃就總統與行政院院長在憲法與增修條文所賦予的角色中，檢視其職權的重要性與否，以及行使時的獨立性，作為分析判斷彼此之間權力的結構與消長。此項分析，乃係基於下列幾項基本原則而定。

- (一) 各項行政權的質性不一：例如總統緊急命令權與協調五院之權，前者遠比後者來的重要，故無法以量化呈現，謂總統有幾項職權，行政院院長有多少職權。因此，本文試圖將各項行政權力的重要性，分為「主要職權」、「次要職權」，以及「象徵性職權」等分別以觀。
- (二) 各項職權的行使程序不同：在憲政規範中，有些職權或屬前述所稱之重要職權，但並非元首或行政首長所能單獨行使，而須受到它方制衡，在此情況下，其所擁有職權即非絕對性，舉例而言，總統公布法律，發布命令後，須經行政院院長之副署，如此一來，總統此項職權並非實質權力。本文依據不同職權的互動關係，將之歸類為「實質權力」、「協同權力」，以及「形式權力」三種。
- (三) 行政權質量問題於權力的比重與行使程序不同，且憲法賦予元首與行政權的事項亦非均等，因此，政府權力難以量化，但可以將其轉換概念性的指標，就各項行政權的內涵予以具體化，而找出其中的質性與量化差異。

表一、我國總統與行政院院長的憲政權力分析

		總統制				內閣制
			實 質 T	協 同 C	形 式 I	
總統	象徵 (D)			<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公布法律</li> <li>● 發布命令</li> <li>● 任免官吏</li> <li>● 締結條約與宣戰媾和</li> <li>● 授與榮典</li> <li>● 赦免權</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 調解立院爭議</li> <li>● 向立法院提出國情報告</li> </ul>	
	主要 (F)		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 三軍統帥</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 決定國家大政方針</li> <li>● 交付公民投票</li> <li>● 戒嚴權</li> <li>● 解散立法院</li> <li>● 任命行政院院長</li> <li>● 發布緊急命令</li> <li>● 提名權</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 覆議核可權</li> <li>● 召集立院臨時會</li> </ul>	
	次要 (S)		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 代理總統</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 呈請總統解散立法院</li> <li>● 議決緊急命令</li> <li>● 提請覆議</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 副署權</li> <li>● 任免部會首長</li> <li>● 向立法院負責</li> </ul>	
行政院院長			實 質 T	協 同 C	形 式 I	
			主要 (F)			

如表一所示，在雙實線上為總統職權，其下為行政院職權，各自區分為主要職權、次要職權與象徵性職權。另表中左右向，則分別其權力的虛實，總統部份，由左自右。行政院院長部份，則由右自左，共有三個區塊，各代表實質權力、協同權力，以及形式權力，因最左邊垂直線代表總統制，最右邊垂直線代表內閣制，其職權愈偏向左線區塊，即代表愈接近總統制；就行政院院長而言，則反之。其職權愈偏向右線，則代表行政院院長權力愈大。

以總統言，他是三軍統帥，此項職權，即屬重要，又是實質獨立行使之權力，任命行政院院長，雖為主要職權，但依修憲意旨言，此項職權仍須依立法院政治生態，提名立法院可接受之人選，故在憲政運作上，它並非實質權力，而是協同性質，就如同法國第五共和的左右共治，雖非憲法明訂，但在憲改意涵上，應屬總統必須自我設限的權力，而不可任意為之。緊急命令權，亦屬憲政之主要職權，但總統發布緊急命令之前，須經行政會議之議決，發布之後，又須提交立法院追認，立法院不同意時，應即失效，因此，此項職權亦歸類為 FC（主要。協同性質）。總統發布戒嚴，須「依法」為之，又須行政院會議及立法院通過，受到多重制衡，故對總統而言，此項權力只能算是次要權力（SC）。

總統的提名權，亦屬主要權力，但此項權利與美國的總統提名權仍有不同，主要是我國須有總統提名的人員不多，總計約六十四人<sup>2</sup>。相較美國總統對政府官員至少有一萬多人的提名權，實在不能相比，或為總統提名權，須經國會通過，則國會具有制衡總統的力量，因此，提名權愈多，權力愈弱。然則，美國總統對其他聯邦官員具有實質任命權，則是以各院院長為主，總統的任免官，則須依法為之。此表示總統的象徵性權力，而非實質權力。

至於憲法增修條文有關總統為決定國家大政方針，得設國家安全會議及其所屬國家安全局，看似總統有實際決定國家大政方針之權，然而它並未設有其他配套措施讓此項「權力」成為實質權力，其理由如下：

- （一）民國八十六年第四次修憲時，鑑於「民選總統應有實際權力」（國家發展會議實錄，1997：2037-2137）的修憲案，國民黨的黨版修憲提案即提出「總統得決定外交、國防、兩岸政策，並交由行政院執行之」（陳滄海，2002：260）的修憲案，但並未獲通過，這表示原於民國八十一年

---

<sup>2</sup> 依據憲法規定須經總統提名，立法院同意任命的官員，包括司法院大法官十五人，考試院院長、副院長、考試委員十九人、監察委員二十九人，以及審計部審計長一人，共六十四人。



第二條通過的現行條文：「總統為決定國家安全大政方針，得設國家安全會議.....」之條文，不具實質性，而屬宣示性、象徵性之意義，否則，實無修憲補強之必要。

- (二) 憲法第五十八條及六十三條規定，有關法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項，均須經行政院會議議決，在送交立法院審查，所以，整體國家政務重心實際在行政院與立法院的互動上（陳滄海，2002：260），有關國家安全大政方針，實已包括在前述列舉即概括的行政院與立法院的互動職權中，所謂總統為決定國家安全大政方針，應屬其居於元首地位對這些事務的一種了解與期現，而得召集相關單位人員以為諮詢，不能視之為正式之決策機制。

反觀行政院院長及其轄屬行政院，則掌握了諸多國家重要行政職權。

#### (一) 行政院為國家最高行政機關：

憲法規定，行政院為國家最高行政機關，法文文義甚明，相信多數人理解此項無規範之意涵，但又似乎刻意忽略，造成所謂「行政院院長是總統的幕僚長」的錯誤解讀。在此，實有必要進一步釐清。

行政權的最廣義概念，乃指國家本於統治權的作用，所發動，推進，或實行的一切事務（董翔飛，2000：298），在未建立分權理論之前，行政院與統治權同一概念，此乃屬於「君主權」的原始政治權力。但在憲政主義興起，強調權力分立的理論，以及依法行政的各項理論基礎下，晚近的行政權則有不同的意涵。

就權力分力而言，行政權概旨在憲法的規範下，國家統治權的一部分，而非全部，在三權分立的國家，泛指除了立法、司法以外的一切統治作用；在我國，則是除了立法、司法、監察、國民大會之外的政府作用，包括總統、行政院及考試院等權力在內均屬（吳庚，2001：2），不過，若就我國憲法第五十三條：「行政院為國家最高行政機關」的「行政權」而言，則是指在憲法規定的總統職權與考試院職權之外，專屬於行政院的「行政權」，其意涵當包括下列概念：

##### 1. 行政決策權：

依據憲法第五十八條規定，行政院院長、各部會首長須應行提出於立法院的法律案、預算案.....及其他重要事項，提出於行政院會議議決之。由此可知，行政院的行政權，具有針對法案研擬、立法、預算、編列及國家重要事項的先行決策權，例如福利政策，稅收制度，在民主憲政程序中，雖然須經國會立法通過後

議決而爲之，但是，我國憲政運作過程中，行政院有權提出其施政方針與具體政策，尤其在國家財政概算方面，更具有優先形成施政決策的主導權。

### 2.行政執行權：

基於權力分立原則，爲避免權力過於集中，政府一切統治作用，應依據國會通過的法律爲之，有關刑事及民事法律，屬於司法審判權，有關行政作用法，則交由行政部門執行，舉凡內政、國防福利、社會、經濟、勞工、組織，乃至國際法上之條約、媾和等，其執行權均屬行政院之職權。

### 3.行政裁量權：

行政裁量權的涵意頗廣，一般係指在不確定法律概念中，行政部門執行法律的裁量權，此處所謂行政裁量權，則指法律規範之外的剩餘權，由於行政事務經緯萬端，無法完全由國會立法，因此，行政部門在不違背法律優越的原則下，乃得以針對國家需要，彈性推動政務；另一方面，由於法律多屬原則性條文，而國會亦無法針對每項立法做細節性規範，因此，常有立法授權的情況，行政部門亦得於在授權範圍內，自行裁量以遂行國家事務。

依據前項行政權的概念，印證我國憲法的規定，行政院爲行政決策、執行與裁量的最高機關，殆無異議，至其範圍如何，除了軍隊指揮權屬最高統帥一元首之外，其他包括國防政策、外交、兩岸事務，以及其他內政、經濟等。凡屬國家政務，均應歸屬於行政院院長之實際職權。

## （二）行政院長具有副署權

副署制度起源於英國，其後成爲內閣制的一項必要條件，因爲在責任內閣制下，虛位元首不負實際責任，而由內閣向國會負責，但基於國家體制，公布法律仍應以國家元首名義爲之，故使實際負責政務推行之內閣總統副署之，以明其責任，蓋附屬本負責之本也（董翔飛，2000：251）。副署的另一個理由，乃在內閣制國家，內閣總理大都爲國會多數黨領袖，內閣閣員亦多由多數黨議員兼任，在政黨政治的運作下，國會通過的法案，其實就是執政黨的決策，因此法案由多數黨黨魁副署，也是有執政黨的責任表示（董翔飛，2000：251）。由是，附屬所代表的意義，即是負實際施政責任的體現。雖然在部分總統制國家，某些政令亦須經國務員副署，惟其副署之性質，不過仰承元首意旨，牘尾畫諾而已（張知本，1964：346）。

而我國憲法規定，總統依法公布法律，發布命令，須經行政院院長之副署，

或行政院院長及有關部會首長之副署，究竟是「牘尾畫諾」？還是「負實際政治責任」呢？從憲意旨而論，憲法起草人張君勳曾表示不贊成將行政大權交付總統，而以副署制度為之，使總統之外，另有負責的政府（張君勳，1971：48）張氏所言，應是針對「五五憲草」的政制而有所感，蓋五五憲草以總統獨攬行政權，但仍有副署制度，不過係由關係院院長為之，其副署的意義，有別於英國的內閣制，旨在明確各項法律之權責劃分而已，並非以此造成虛位元首之條件。然則，民國三十五年國民政府召集之政治協商會議，由於各黨派之意見分歧，即思削弱總統職權，而獨鍾於西方內閣制（劉振鐙，1960：196）。故在制憲時，修改由行政院院長或其部會首長副署之，其目的無非使行政院院長及其部會首長獨負政治責任。再看張君勳另言：「……政府所命令須經內閣總理或有關之副署，副署之人，即為負責之人（張君勳，1971：144）」這種「副署之人，即為負責之人」觀念，說明了制憲者把副署的權力交由行政院院長享有，即是要加重他的責任成為西方的內閣總理，而為實際負擔政治責任，擁有實權的行政首長。

有關副署制度，雖然在民國八十三年第三次憲政改革時有所修正，規定經國會同意任命人員之任免命令，無須行政院院長之副署，此舉無非只是將副署之制度合理化<sup>3</sup>，並非在憲政意涵上就副署制度作本質上的變更。因此行政院院長的副署權，實成為其負有實際政治權力，也擔負實際政治責任的重要憲法規範。

### （三）行政院對立法院負責

行政首長對國會負責的機制，亦屬內閣制的特徵之一，蓋在內閣制國家，內閣是立法機關與行政機關的樞紐，它一方面提出政策，成為立法機關討論的重要對象，另一方面又執行立法機關所通過的法律（鄒文海，1996：253），尤其內閣制的內閣以國會多數黨領袖出任閣揆，在此情況下，不論國會審議法律之政策，或內閣執行法律之行政能力，均與國會息息相關，因此若不使內閣向國會負責，則議會之政策，殊難形成一致之方向。

而就責任政治，內閣提出政策於議會，如政策不為議會的多數人所贊同，即應辭職，就議會言，議會對無能或施政錯誤的內閣，得以不信任的方式，迫使內閣下台（鄒文海，1996：255）。至其負責的運作方式，則包括下列各項：（一）要求內閣提出施政報告；（二）對內閣之施政提出質詢（*Unterpeltion*）與詢問

<sup>3</sup> 由於憲法規定只要是總統發布的命令，公布的法律，均須經由行政院院長副署，並無例外可言，造成免除行政院院長的命令，尚須其本人副署，殊不合理；另外，對於總統提名，經國會同意任命人員基於權力分力原則理應尊重國會之同意權，故均將之排除在外以符法理。

(Question)；(三)對內閣提出不信任案。而不信任必須輔以解散國會的機制，才能產生相互制衡的效果。

我國在制憲之前的協商會議，曾作成採行解散權與倒閣權的原則（繆全吉：1989：591-594），以建立一個內閣制的憲政體系，但並未實際入憲。主要是因為這種倒閣與解散權可能引起政局的不穩定。最後卻以總統制的覆議制度，代替解散權與倒閣權，後有論者認為此乃基於覆議係屬對事不對人，而有避免升高政治衝突之作用（朱謙，1997：4）。若依總統制的設計，覆議權在總統，但因我國憲法規定最高行政機關為行政院，故規定覆議案的發動權在行政院院長，但須經總統核可，也顯示憲法在政府體制，是採取折衷的政制傾向。

如今憲法增修條文維持了覆議制度<sup>4</sup>。同時又將制憲前爭議已久，原屬內閣制的倒閣權與解散權予以入憲。但由於我國憲法並非純粹的內閣制，故解散權乃規定在行政院院長在被倒閣後，由總統發動，而非由內閣總理行使之。儘管行政院對立法院的負責方式有異於內閣制，但這種行政對立法的負責機制，顯示了我國政制中，行政院院長的行政首長角色，仍然是居於關鍵性地位。

## 肆、結論

憲政主義之精義在於其具有嚴謹的規範秩序，從憲法優位、核心價值到制度設計，形成整體、均衡、穩定的憲政體系。憲法優位及憲政價值核心如同諸多社會科學理論，有其虛擬的概念，但一旦形成規範，即轉變為必須嚴守奉行的法律制度。

斯藹的「創設憲法之權」與「憲法所創設的權力」，充分詮釋了憲法的優位價值。本文從憲法與國家意志，憲法與主權、憲法與人權、憲法與分權，淺略分析憲法的規範及侷限。歸納而言，從憲法的一體性而言，一套傳承現行的憲政體系必須有其基本的延續價值規範。在一般常態的修憲過程中，這些包括國家名號、圖騰，以及主權原則、人權保障，以及政府制度等，均不宜變動過鉅，以避免造成憲政不穩定，而危及國家的存在與安全。

就具體憲政制度而言，當前世界各國所行的所謂內閣制、總統制與雙首長制。

---

<sup>4</sup> 憲法增修條文修正覆議制度，將覆議的門檻降為二分之一，但並不影響行政對立法負責的實質意義。

就制度區分層面，具有學理的辨識功能，但並非為定律式的不變價值。亦即是，憲政制度乃是多樣性、可變性，其具體設計必須配合各個不同政治環境因素、歷史背景以及社會文化的內在規範要件，進而轉化為確切的外顯實質體制，且能落實於現實政治運作的可行性，始具有意義。至於憲政主義能否落實，端視體系內的決策者，主權所在者是否遵守一套共同的價值規範，而非純粹依賴強調制度本身。畢竟，制度只是一個工具，如何運用制度，以促進政治穩定、國家發展、社會安全以及人權保障才是憲政制度的具體目的。

是故，與其強調憲政的如何變革，不如傾力於現有憲政秩序的實踐與維護，或許更能體現憲政主義的普世價值。

## 參考文獻

- 董保城（1991）。修憲界線之探討。**憲政時代**，17(2)，21。
- 陳慈陽（1997）。**憲法規範性與憲政現實性**。台北：翰蘆。
- 吳庚（1981）。**政治的新浪漫主義**。台北：五南。
- 張翰書（1994）。**西洋政治思想史**。台北：台灣商務。
- 蒲薛鳳（1979）。**西洋近代政治思潮**（上冊）。台北：台灣商務。
- 李鴻禧（1991）。**憲法與人權**。台北：台灣大學台學叢書編輯委員會。
- 許志雄（1993）。**憲法之基礎理論**。台北：稻禾。
- 漢彌爾頓（Alexancler Hamilton）等著；謝淑斐譯（1966）。**聯邦論**。香港：今日世紀。
- 國民大會秘書處編（1994）。**國民大會憲政座談會速記錄**。台北：編者。
- 薩孟武（1988）。**政治學**。台北：三民。
- 陳滄海（2002）。**憲政改革與政治權力**。台北：五南。
- 左雅玲（1994）。「**行政權二元化與左右共治經驗**」，**法國第五共和的憲政運作**。台北：業強。
- 黃峻昇（1994）。「**行政權與立法權之關係—合理化的議會制**」，**法國第五共和的憲政運作**。台北：業強。
- 張台麟（1995）。**法國政府與政治**。台北：五南。
- 施能傑（1990）。「**法國第五共和的政治體制**」，**中國論壇**。
- 荆知仁（1986）。**憲政論衡**。台北：台灣商務。

- 吳庚（1981）。**政治的新浪漫主義**。台北：五南。
- 小林直樹（1976）。**憲法講義**（上冊）。東京都：東京大學。
- 國壓發展會議實錄編輯委員會編（1997）。**國家發展會議實錄**（下輯）。台北：編者。
- 董翔飛（2000）。**中國憲法與政府**。台北：著者自印本。
- 吳庚（2001）。**行政法的理論與實用**。台北：著者自印本。
- 張知本（1964）。**憲法論**。台北：三民。
- 張君勱（1971）。**中華民國憲法十講**。台北：台灣商務。
- 劉振鐙編著（1960）。**中國憲政史話**。台北：中國憲政。
- 鄒文海（1996）。**政治學**。台北：三民。
- 繆全吉編著（1989）。**中國制憲史資料彙編—憲法編**。台北縣：國史館。
- 朱諶（1997）。國家長治久安的基礎—第二階段憲政改革中央政府制度師法第五共和憲政體制。**近代中國**，118，4。

# **Analysis On The Constitutional Order and Normal**

Chen, Tsang-Hai\*

## **Abstract**

The purpose of the study lies in identifying a feasible direction in discerning Taiwan's constitutional development amid the rapidly changing society by examining the significance of constitutional governance and the underlying ramification how it comes to affect the constitutional order.

The study's research approach takes to theoretical interpretation and system analysis. It first begins to validate theoretically the origin of constitution governance by dividing it into the aspects of national census, sovereignty, human rights and division of government power, to elaborate on the core value of the constitution. Next follows a analysis and comparison on the existing constitutional systems broaching from the essence of France's Fifth Republic system to examine the empowerment of Taiwan's president and premier of the Executive Yuan, and to recapitulate the significance of a duo administrative governance system and the characteristics of Taiwan's constitutional system.

The study findings conclude, (1) The core value of the constitution, though with its rudimentary significance, still need to be developed depending on a nation's political state and under the principle of a constitutional framework and legal enforcement system, which often calls for a gradual reform as seen in routine constitutional evolvement among the democratic countries, instead of drastic revolutionary changes in the past, so to avoid leading to political instability and impairing a nation's stability and development; (2) Taiwan's constitutional system, though essentially a combination constitutional mode, would need to be supported by a

---

\* Director, Department of Social and Public Affairs of Taipei Municipal University of Education

political party-oriented administrative responsibility mechanism in order to fully enforce this duo administrative system by examining Taiwan's past experience in constitutional administration, meaning the premier and the majority parliament would need to be in the same party so to avoid a jigsaw constitutional administration; (3) As far as constitutional development is concerned, the diversity and flexibility of the constitutional system itself would compel that its tangible guidelines be built upon the social environment, historical background and cultural heritage of a political entity; to extrapolate from which, the true value of a constitutional order lies not in choosing any given system, but rests more on how best to enforce and maintain such a constitutional framework that a state chooses.

**Key words: constitution, constitutional system, constitution order, value of the constitution, semi-presidential system, separation of powers**