

## 半總統制下《國防法》軍政軍令一元化之探討

謝錕鈺

文化大學中山學術研究所

博士候選人

### 摘 要

依據《中華民國憲法》規定，《國防法》應為一切有關國防法令的母法，然而中華民國政府自 1947 年開始研擬制定國防組織法之後，經過 53 年的延宕，方於 2000 年制定完成。造成立法延宕的主因有二，其一在於因受憲政體制的行政雙元結構的影響，導致國防軍政軍令系統的雙元結構，其二則是由於總統的憲法定位曖昧不明。而自第四次修憲以後，中華民國的憲政體制由原先憲法規定的修正式內閣制轉變為半總統制，具有實權的雙頭行政首長分別掌控國防組織的軍政與軍令。是故國防法雖於 2000 年 1 月制定完成，並號稱從此軍政軍令歸於一元，但在半總統制下實際上的雙元行政權是否真的能做到軍政軍令的一元化，即為本文所探討的重心所在。

**關鍵詞：**半總統制、國防法、軍政軍令一元化、憲政體制。

## 前言

《中華民國憲法》第一三七條第二項明文規定：「國防之組織，以法律定之」，說明國防組織法制化的重要性與必要性，一般均認為憲法此一規定係國防組織法的立法依據；另就法源觀之，國防組織法實為一切軍事法規之母法，諸如《國防部組織法》、《參謀本部組織法》（現已廢止，另訂參謀本部組織條例）、《陸軍總司令部組織規程》、《海軍總司令部組織規程》、《空軍總司令部組織規程》…等一百九十四種國防法規莫不以《國防法》為其法源。然而我國卻直到二十世紀的最後一年才制定出正式的《國防法》，而上述諸等國防法規卻在母法未明定之前就早已相繼公佈施行。為何在母法遲遲未出的情況之下竟然會有先訂定子法的奇特現象？同時，我國政府在民國卅六年行憲後不久即開始著手規劃制定國防組織法，為何遲至五十餘年後才正式制定完成三讀？再者，軍政軍令二元化與一元化的差別在哪裡？在《國防法》制定之前，我國軍政軍令二元化的結構夙為國會所詬病，然而《國防法》明定施行之後，雖然號稱軍政軍令已歸於一元，並同時受到國會之監督，但實際上的雙元結構是否真的歸於一元？要探究上述問題的答案，吾人必須要先從我國的憲政體制開始分析，憲政體制雙元行政權是導致我國國防軍政軍令二元化的癥結所在，而類似這種雙元行政權結構的憲政制度，即為半總統制（semi-presidentialism）重要的特色之一，故本文擬先就半總統制最重要的三個特色加以分析，以此制度的特色為基礎，先探討導致我國國防法立法延宕五十三年的主因；再以總統、閣揆與國會三者權力關係結構為基礎，比較《國防法》在施行前與施行後，軍政軍令關係之異同，此外，另分析與我國類似的法國及俄羅斯國防體制與我國之異同，再探討我國之《國防法》在憲政體制上有何重要爭議。最後，本文的目的是探討在中華民國半總統制的憲政體制下，是否能夠真正做到軍政軍令一元化。

### 一、半總統制的內涵與重要特徵

所謂「半總統制政體」（semi-presidentialist regime）的概念最早是由法國學者杜瓦傑（Maurice Duverger）於1960年代提出，<sup>1</sup>其後杜氏以法國第五共和、冰島、芬蘭、愛爾蘭、奧地利、1919到1933年間的德國威瑪共和、以及1976

---

<sup>1</sup> Horst H. Bahro, "Virtues and Vices of Semi-presidential Government," 人文及社會科學集刊, 11卷1期, (1999年), 頁1-35。

年以後的葡萄牙等七個政權為研究基礎，來佐證其所提出之「半總統制」的概念，後於 1980 年撰文正式提出三個半總統制的特點，分別是總統經由普選產生，<sup>2</sup>總統具有相當程度的權力，以及內閣掌控行政權並向國會負責。<sup>3</sup> 杜氏根據研究經驗把半總統制的政府體系劃分為三種類型：一是總統行使相當程度的權力，如奧地利、冰島、愛爾蘭；二是總統依據憲法享有特別的絕對權力，如法國；三是總統與總理各自享有不同的職權並相互制衡，如德國威瑪共和、芬蘭與葡萄牙。此外他並提出四項變數來考量不同國家半總統制運作的不結果，分別是憲法、傳統與現實政治條件、議會多數的組成，以及總統與議會多數的關係。<sup>4</sup>

1980 年代末期，第三波民主化由共產集團最西邊的波蘭開始引發，產生一連串的骨牌效應，影響所及，東歐共產各國政權紛紛轉型成半總統體制的新興民主國家。這些國家雖然體制類似，但實際憲政運作的成果卻是大異其趣，引發學界廣泛注意的是，為何類似的憲政體制卻在不同的國家形成強勢總統與弱勢總統的區別？有鑑於半總統制風貌的多樣性，學者 Matthew Soberg Shugart 與 John M. Carey 針對總統對總理的任免權力，與總統、總理以及議會的權力關係，更進一步將半總統制細分為兩種截然不同的次模型，分別為總理—總統制（*premier-presidentialism*）；以及總統—議會制（*president-parliamentarism*）。<sup>5</sup>兩者之間最主要的差異在於總統與總理的權力關係，前者係以總理為主，總統雖保有相當的權力（如解散國會），但是不能自由任命閣員及解除其職務（須經國會多數同意），同時總理僅向國會負責；後者則以總統為主，總理及內閣閣員的任命與解職皆可由總統控制，不須經國會多數同意，因此總理同時對總統及國會負責。<sup>6</sup>這兩種不同模型的運作可以使得半總統制呈現出截然不同的風貌，姑以法國與俄羅斯為例：

法國學者 Raymond Aron 曾經針對法國的憲政體制分析指出，第五共和是轉換於總統制與內閣制之間的制度。當總統與國會同屬一黨，傾向總統制；當總統與國會多數不同黨派時，則體制傾向內閣制。<sup>7</sup>不過值得一提的是，導致這種換

---

<sup>2</sup> 杜氏原文所稱之總統選舉並未有直接選舉與間接選舉之分，惟第三波民主化浪潮中，採行半總統制的新興民主國家之總統皆為直接民選，包括中華民國在內。

<sup>3</sup> Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," in Arend Lijphart ed., *Parliamentary versus Presidential Government*, pp.142-149.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Matthew Shugart and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp.23-24.

<sup>6</sup> Ibid., pp.24-27.

<sup>7</sup> Raymond Aron, "Alternation in Government in the Industrialized Countries," *Government and Opposition*, Vol. 17, No. 1 (Winter 1981), pp12-21.

軌式制度形成的原因並非原先第五共和的設計，而是政治人物基於自身的權力制約。《法國第五共和憲法》賦予總統可之職權極大，除可直接任命總理，不須經由國會同意之外，同時也有主動解散國會之權，此外還可將法案繞過國會付諸公民複決。不過在實際憲政運作上，當總統與國會多數面臨不同黨派時，總統皆尊重國會多數的生態，並未提名少數黨組成少數政府。1986年3月，法國第五共和第一次面臨國會多數與總統不同黨派的狀況，密特朗總統提名國會多數黨的席哈克為總理人選，創下左右共治（cohabitation）之例，1993年再度共治，總理人選須取得國民議會多數之同意至此即成為憲政慣例，法國在共治時期因此成為總理—總統制。

俄羅斯的情況與法國正好相反。1993年《俄羅斯憲法》明文規定總理須經國家杜馬（Duma）多數的同意方能任職（《俄羅斯憲法》第八十三條第一款及第一一一條第一款），但又規定當國家杜馬連續三次否決總統提名的總理人選時，總統有權解散國家杜馬重新改選（第一一一條第四款）。該款無異給予總統直接任命總理之權，總統因此可提名少數黨為總理，若杜馬不從，將會遭到解散的命運。在實際憲政運作上，1998年4月，當國家杜馬兩度否決基里延科的總理人事任命案，葉爾辛第三度提名基里延科，並威脅若再否決將解散國會，國會議員擔心遭到解散重選，故轉而支持。<sup>8</sup>此外，由於《俄羅斯憲法》明文規定聯邦政府須向國家杜馬負責，而由於總統掌握總理之任命權，故總理勢必將事事以總統馬首是瞻，形成總理同時對總統與國會負責的狀況，而此正是總統—議會制的特徵。

此外，學者吳玉山認為，總理—總統制在總統與國會多數分屬不同黨派時，將會產生弱勢總統；而後者則會產生強勢總統。<sup>9</sup>觀察法國及俄羅斯的憲政運作，即可驗證此說法。在總理—總統制下，若總統與國會多數同屬一黨，總理成為總統的僚屬，同時因為總統不須直接面對國會，政績不佳時又有總理作為替罪羔羊，故此時的總理—總統制即可產生超級總統，如法國第五共和的戴高樂、龐畢度、季斯卡以及1986年3月以前的密特朗；但當總統與國會多數不同黨派時，總統的「憲法權力」就會遭到國會實質的「多數權力」制約，形成「跛腳總統」的局面，<sup>10</sup>如1986年3月以後的密特朗、1997年以後的席哈克均是。至於總統—議會制，根據俄羅斯的憲政運作可得知，不論總統與國會多數是否屬於同黨，

<sup>8</sup> 高朗，「評析威權轉型的總統權力」，美歐季刊，12卷4期（民國八十六年冬季號），台北市：中央研究院歐美研究所，頁13。

<sup>9</sup> 吳玉山，俄羅斯轉型1992~1999：一個政治經濟學的分析（台北市：五南，2000年），頁121。

<sup>10</sup> 周陽山，中山思想新詮—民權主義與中華民國憲法（台北市：三民書局，民國八十九年），頁152-153。

均可產生強勢總統。

## 二、中華民國憲政體制之探析

1946年通過的《中華民國憲法》基本骨架是內閣制，總統為虛位元首。行憲後不久內戰爆發，政府隨即展開動員戡亂，並以《臨時條款》凍結憲法，往後《臨時條款》幾經修訂，總統的權力也逐步擴張，不過由於《臨時條款》並未清楚界定總統與行政院長之間的職權劃分，使得在長達63年的動員戡亂時期內，我國憲政體制由原本憲法的單軌結構轉變而為雙軌，背離原先的制憲精神。<sup>11</sup>同時，國防事務軍政軍令二元化的結構也因此形成，總統為三軍統帥，在內戰時期直接透過參謀總長指揮軍令系統，至於與人民庶務息息相關的國防軍政事務另由行政院透過國防部長來執行。參謀本部與國防部則是平行單位，雖然依據《參謀本部組織法》第九條規定，參謀總長同時身兼總統與國防部長的幕僚長，但實際運作則是直接聽命於總統。

1990年受到第三波民主化的影響，政府也開著手進行政治民主改革工程。首先是終止動員戡亂，接下來的步驟就是《臨時條款》的廢除。但是賦予實權總統的法源一旦被廢除，回歸原始憲法的內閣制之後，總統將會成為虛位元首，這種狀況無法滿足當時總統李登輝的需求，遂於1991年起在他的主導下陸續修憲，第一階段最重要的憲法增修條文是「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議與所屬國安局」<sup>12</sup>，將《臨時條款》賦予總統的職權合憲化與合法化。再者，第二階段的修憲更進一步的將總統由國民大會委選改為直接民選，至此我國行政權雙軌結構的憲政體制已告確定，同時軍政軍令二元的結構也因總統職權的合憲化而延續，並未因修憲而改變。

若以杜氏所提半總統制的三項條件來檢視我國的憲政制度，不難發現我國其實是一個典型的半總統制國家。首先就總統普選而言，1992年第二階段修憲將總統改為直接民選，且於1996年3月由人民直接選出中華民國有史以來第一位民選總統，至此已符合杜氏所列舉半總統制的第一個條件。其次，在實權總統這一部份，如前所述，根據憲法增修條文賦予總統決定有關國家安全大政方針之權，雖然「有關國家安全大政方針」之內容空泛，但是在實際運作上卻讓總統的

---

<sup>11</sup> 中華民國憲法起草人張君勱曾明言我國憲法為「修正式內閣制」，並表示「政府之機關只能有一層樓，不能有兩層樓。」參見張君勱，中華民國民主憲法十講（上海：商務印書館，民國36年），頁69。

<sup>12</sup> 此為第一階段增修條文第九條，陸續六階段修憲後併入憲法增修條文第二條。

職權可大可小，最重要的是該條文已使我國總統具有部分行政權，因此也符合杜氏所提的第二項條件。最後在內閣主政並向國會負責這一部份，依據《憲法》第五十三條規定，行政院為國家最高行政機關；此外增修條文第三條明示行政院對立法院負責，顯示行政院掌控行政權並向立法院負責的精神，符合杜氏所提的第三項條件。

如前所述，半總統制會因總統與總理權力關係之不同而產生不同的風貌，那麼在我國半總統制的運作之下，究竟是產生強勢總統還是弱勢總統呢？這點可以從 1997 年第四階段修憲結果得到答案。在此之前，總統提名的閣揆人選必須獲得立法院多數同意方得生效，這彰顯兩個重要意義，其一，決定政府人事權的主導在於立法院而非總統；其二，因總統必須提名國會多數同意的人選，凸顯在這段時間之內，台灣的憲政體制是類似法國的總理—總統制。不過在 1997 年第四階段修憲之後，取消立法院的閣揆同意權，決定政府人事的主導權轉移至總統手中，讓總統可以不經立法院同意，逕自任命其所屬意的人選。若依據 Shugart 與 Carey 的觀點來分析，這種體制正是與俄羅斯類似的總統—議會制。根據俄羅斯的憲政經驗，這種制度使得總統可以任意任免總理，而不致於受到來自國會的牽絆，即使執政黨在國會處於少數，總統依然可以提名非多數黨接受的人選，逕自組成少數政府。國會多數面對少數政府只能徒呼負負，除非提出不信任案反制，不過這也可能讓國會面臨被解散的後果，絕大多數的國會議員皆不願面臨此種風險。該制度導致總統之強勢，可見一斑。同樣的情形也出現在 2000 年以後的中華民國。2000 年陳水扁以相對多數當選總統之後，不顧當時由國民黨佔多數的立法院生態，堅持組成少數政府即為一顯例。

### 三、導致延宕國防法立法的主因

我國政府從 1950 年即開始著手研擬「國防組織法草案」，且於 1952 年六月由行政院咨送立法院審議，<sup>13</sup>不過最後的《國防法》卻遲至 2000 年 1 月 15 日才在立法院正式三讀通過，立法延宕將近半世紀。導致國防法立法延宕的主因如前所述，憲政體制雙頭行政權結構是其一，而且也因為這種雙頭結構的向下發展而產生軍政軍令的二元化，即使台灣在經歷民主化之後，象徵人民主權的立法院依然監督不到軍令系統；其次，延宕立法的另一個原因是總統的定位曖昧不明。

《中華民國憲法》賦予總統的職權與其實際上的權力落差甚大，憲法本文賦

---

<sup>13</sup> 郭春龍，國防體制發展及其立法過程之研究—以國防二法為例，國防管理學院國防決策科學研究所碩士論文，民國九十二年六月，頁 10-13。

予總統的職權只有統率全國陸海空軍；<sup>14</sup>公佈法律、發布命令；<sup>15</sup>締結條約及宣戰、媾和；任免文武官員；發布緊急命令等，這些職權絕大部分需要透過行政院方可執行。威權時期，雖然無反對黨的制肘，國會也沒有發揮實際監督功能，總統尚須透過行政院長方能貫徹其意志；民主化之後，即使總統經由全民直選產生，《憲法增修條文》也延續《臨時條款》的精神，將總統職權入憲，明定總統有「決定國家安全大政方針」之權，但是總統仍然不能號令各部會首長，而且也必須要透過行政院的合作才能推行其政策。同時依據《憲法》第五十三條規定，行政院依然為全國最高的行政機關，中華民國政府的總預算也幾乎全掛在行政院之下，換言之，若無行政院長之同意，總統斷難貫徹其意志。

不過，在實際的憲政運作上，我國一向就是實權總統，戒嚴時期總統透過提名親信擔任行政院長，使得政府所有施政皆以總統意志為依歸，同時總統又是實際掌握軍權的三軍統帥，直接透過參謀總長主導軍令政策；民主化之後，總統三軍統帥的實權未變，且因反對勢力尚未能與之抗衡，總統依然透過行政院長的提名權主導或親自介入政策。由此可知，我國《憲法》賦予總統職權的空泛與總統實權差異甚大，總統的定位在《憲法》以及實際憲政運作上產生極大落差。也就是因為這種落差反映在國防體制上，形成軍政軍令結構二元，國防法之立法也因之延宕五十餘年。

#### 四、比較國防法施行前後之軍政軍令關係

##### （一）軍政軍令與一元化、二元化之定義

在比較《國防法》施行前後的軍政軍令關係之前，吾人擬先對軍政、軍令以及一元化與二元化等幾個名詞的定義做一分析，首先在軍政與軍令方面，根據國防部前法制司副司長劉國棟所言，所謂軍政者，係指國防軍事事務，其內容包括建軍目標、國防預算、裝備獲得、人員遷調、動員指導、榮典撫恤等，其範圍涉

<sup>14</sup> 所謂「總統統率陸海空軍」的統帥權到底應該是實權還是虛權，多年來一直是學界爭議的話題。綜觀憲法精神（閣揆副署權）以及憲法起草人張君勱認為國家體制只能有一層樓的說法，說明總統是虛位元首，故該條憲法的賦予總統的統帥權應為虛權，國防事務既是行政權的一環，因此實際軍隊統帥權應該是掌握在最高行政首長之手。不過在實際上的憲政運作部分，行憲後不久國家即進入內戰，臨時條款擴張總統職權，導致總統變成實際上的三軍統帥，國防的軍政軍令系統也因此一分為二。動員戡亂終止之後，憲法增修條文延續臨時條款的精神，將總統的職權合憲化，故多年來，我國始終是實權總統。

<sup>15</sup> 憲法第卅七條明定總統公佈法律發布命令皆須行政院長之副署，或行政院長及有關部會首長之副署，由此更可看出我國憲法內閣制的精神。

及人民權益與國家一般政務，須國家政務機關協調辦理者即是<sup>16</sup>；至於軍令者，則係指軍隊之統率與作戰之指揮，係秉承最高統帥命令指揮運用三軍，其內容包括國家戰略情事研判、作戰序列編成、戰役及作戰計畫作為、裝備需求建議等，其範圍屬於戰爭指揮系統，通常要求獨立，精簡指揮層級，俾能迅速掌握戰機<sup>17</sup>。

此外，軍事學者蔣緯國認為，軍政是為國防上與人民權益發生關係之處分，包括軍隊之建立與解除、兵役動員與民防等制度之測定與檢討、軍事法規之制定與執行，與員額、軍事預算與裝備之獲得等；軍令則是指軍隊之統率與作戰之指揮，包括戰鬥序列之編成，軍事戰略計劃之擬定、戰力之培養、維持與運用，以及軍事行政與政戰之指導等。<sup>18</sup>

由上述觀點而論，吾人可知軍政事務多項涉及人民權益，而與國家一般庶務有關，須經由國家政務機關協調辦理，換言之，軍政是有關國防大政方針之事務，並透過政策制定、法律規定、預算分配等手段，作為掌控軍令的正當途徑；而軍令則是屬於統帥權之一環，係秉承國家元首及國會所同意之戰爭指導，被授權執行軍事作戰任務。由於有效的軍令運作必須超然獨立，故通常軍令系統是由專業的職業軍人組成，並由專責單位負責相關工作之執行。

其次，本文所陳之一元化乃指所有與國防有關的軍事事務均由單一系統指揮掌控。二元化則是指國防事務分別兩個不同系統指揮，該兩系統之間彼此互不隸屬，是為二元。最重要的是，在民主政治中，國防事務無論一元化或二元化，皆須受到象徵人民主權的民意機關之監督與制衡，方符合文民統制(civilian control)<sup>19</sup>的精神，以及民主政治中統治者之合法性必須以被統治者之同意為前提的原理。

## (二) 《國防法》施行前之軍政軍令關係

如前所述，《國防法》施行之前，我國國防事務概分為軍政軍令兩大系統，在軍政系統部分由行政院掌控，國防部則為執行單位，該系統並受到立法院之監督；但是在軍令系統部分則是由總統直接對參謀總長下達軍事命令，參謀本部為軍令系統的執行單位。雖然依據《參謀本部組織法》第九條規定，參謀總長同時

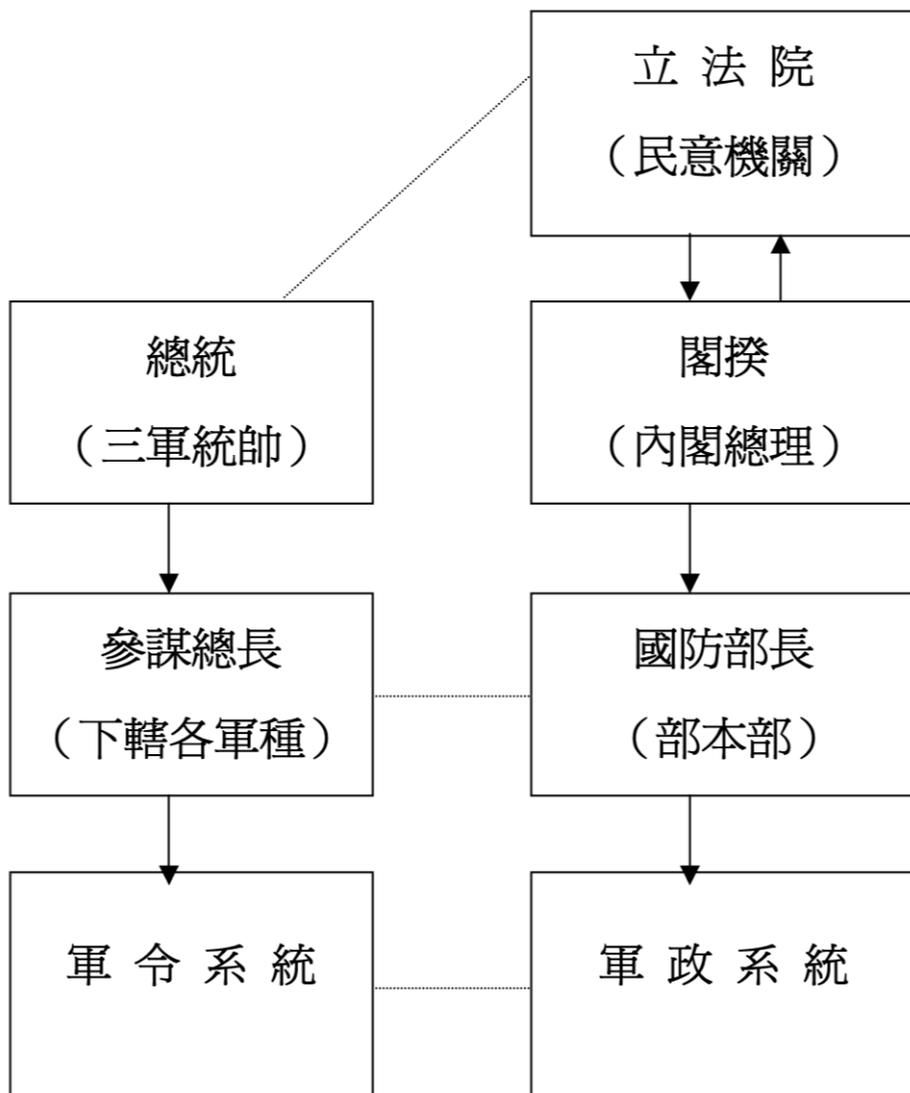
<sup>16</sup> 劉國棟，〈國防二法與軍政軍令一元化〉，主計月報，第 543 期（民國九十年），頁 21 至 27。

<sup>17</sup> 同上註。

<sup>18</sup> 蔣緯國，國防體制概論，初版（台北市：中央文物供應社，民國七十年），頁 75-81。

<sup>19</sup> 所謂「文民統制」是日文對 civilian control 的直譯用語，所謂「文民」，指的是內閣總理大臣及防衛廳長官，都是原先來自民間（非皇族，以示與明治憲法天皇為軍隊統帥有別）的文人（非軍人），防衛廳也是由文官組成，自衛官人數、組織、法律、預算及何時出動，都須經代表民意機關的國會通過，稱之為「文民統制」。參閱張國城，〈國防組織法制化所面對的一些問題〉，政策月刊，第 53 期（民國八十八年），頁 46。

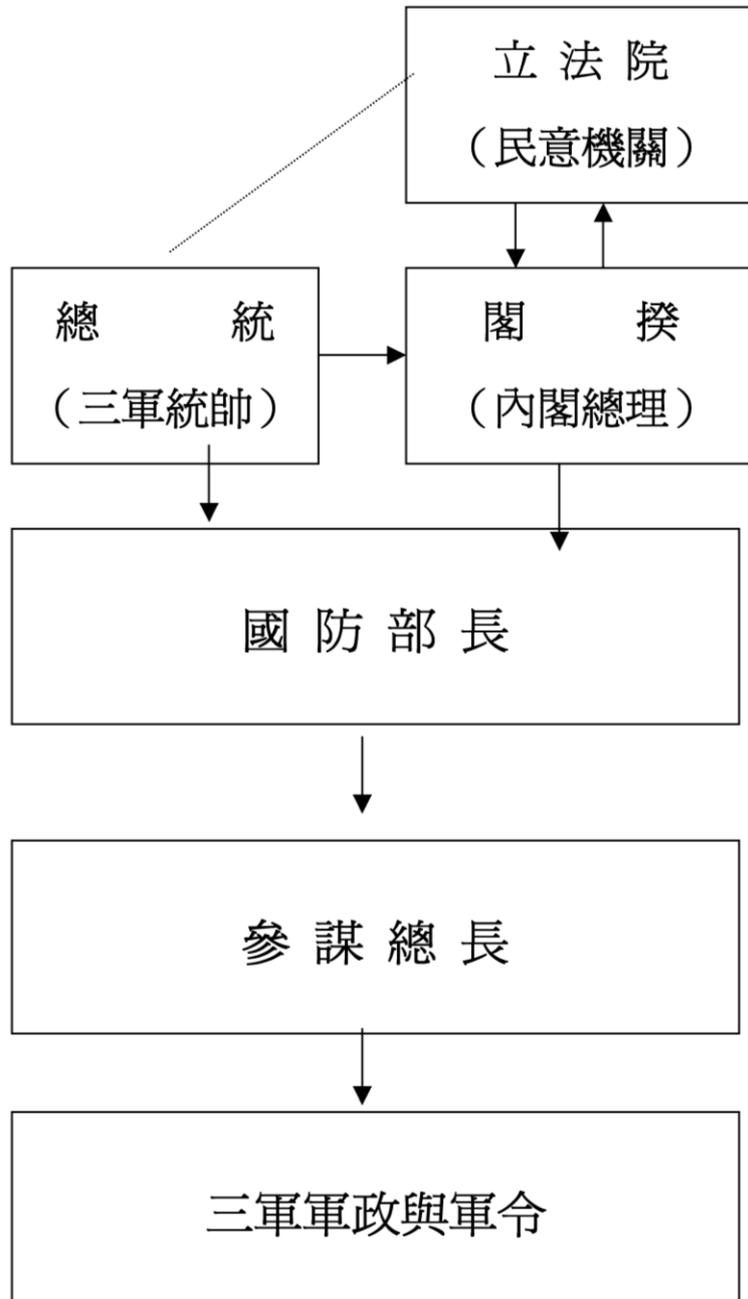
為總統及國防部長的幕僚長，但實際上參謀本部與國防部本部兩者卻為平行單位，彼此互不隸屬。同時由於總統不對立法院負責，以至於隸屬總統以下的軍令系統亦因此而迴避民意機關之監督。而國防部雖然受到立法院監督，然而佔整體國防預算百分之九十九以上的參謀本部及各軍種預算卻由與參謀本部平行的國防部代為至立法院說明，軍令方面的決策，立法院也無從置喙，形成國防部長有責無權，參謀總長有權無責的不合理現象。這是二元化最大的詬病，也是亟須《國防法》立法加以改革之處，否則實有違民主政治責任政治的原理。



圖一：《國防法》施行前軍政軍令二元化結構圖

(三) 《國防法》施行後之軍政軍令關係

正因為軍政軍令二元化的架構引人詬病，且不符合民主潮流，故軍政軍令一元化始終是《國防法》的立法重心。圖二為《國防法》施行之後，軍政軍令之關係圖：



由圖二可看出，《國防法》施行之後，參謀本部以降所屬之軍令系統歸併到國防部之下，受到國防部長的統一指揮，同時基於行政院對立法院負責的精神，行政院所屬之國防部亦受到立法院之監督與制衡，軍政軍令看似已歸於一元。不過依據《國防法》第八條明定：「總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部部长，由部長命令參謀總長指揮執行之」，顯示出實權總統的本質並未改變，軍政軍令的一元化僅到國防部長為止，國防部長之上尚有兩個長官，一為行政院長，一為總統。來自行政院這部分的政策執行固然受到立法院的監督，但是直接來自總統這部分的軍令政策，立法院則是鞭長莫及。

## 五、法國與俄羅斯軍政軍令體系運作方式

如前所述，法國與俄羅斯皆為典型的半總統制國家，但是兩國軍政軍令體系運作方式卻截然不同。先就法國而論，規範法國軍政軍令運作的最重要的兩項法律有二，一為《法國憲法》，二為法國的《國防組織法》。除此之外，還有三項有關於規範國防組織與權責執掌的行政命令，皆可視為總統與總理在國防職權上的法令依據，茲分述如下：

（一）法國憲法：首先就總統的權責而言，法國憲法第十五條明定總統為三軍統帥，並賦予之主持國防最高會議及委員會之權，<sup>20</sup>雖然與法國第三共和及第四共和相較，以上兩款憲法條文並無特殊新意，不過由於第三共和及第四共和均為內閣制，國家元首僅維持象徵性的權力，實際運作的核心仍然在政府手中；而1958年第五共和憲法制定之初，有關於總統的權力以不甚明確的方式散見於憲法第十一條、第十二條、第十五條、第十六條，及第五十二條，薩托里教授即認為這種分散有似於總統的權力乃是間歇性的事實，並非正規的權力，而是例外的、非經常行使的權力<sup>21</sup>。這種情況到了1962年戴高樂推動總統直選之後，才有顯著的改變。換言之，法國1958年第五共和憲法，經過1962年總統直選之後，已經有不同於以往的風貌，上述兩款憲法條文，也因此使國家元首由象徵性的虛位轉變為實權的領袖。至於在總理職權方面，法國憲法於第二十條明文規定政府支配行政機構及軍隊，第廿一條則也賦予總理指揮政府行動，負責國防之權。<sup>22</sup>

<sup>20</sup> 法國憲法第十五條：「共和國總統為三軍統帥。總統主持國防最高會議及委員會。」詳細條文參見中華民國總統府網站[http://www.president.gov.tw/2\\_special/2004constitution/subject7\\_France.html](http://www.president.gov.tw/2_special/2004constitution/subject7_France.html)

<sup>21</sup> Giovanni Sartori 著，雷飛龍譯，比較憲政工程，初版（台北：國立編譯館，民國八十七年），頁128。

<sup>22</sup> 參見法國憲法第二十條「政府制定並執行國家政策。政府支配行政機構及軍隊。」；第廿一

(二) 法國國防組織法：該法於 1959 年 1 月 7 日制定，特別強化總統在國防的主導角色，如第八條第二款明文賦予總統主持國防最高會議之權，此外第十條更進一步規定，總統所主持之國防委員會成員包括總理、外交部長、國防部長、財經部長以及由總統邀請及其他執掌相關之部會首長，<sup>23</sup>由此可確知法國國防政策的主導權是在於總統。不過，該法除了強化總統的主導地位之外，並未同時特別壓低總理的職權，許多地方還特別用「部長會議」來模糊責任的歸屬，<sup>24</sup>例如該法第七條第一款指出「部長會議確立國防總體政策」即是。<sup>25</sup>而在總理職權方面，國防組織法第九條賦予其重要職掌定為「總理負責國防，行使國防領導與軍事指揮之權。依此前提，總理就國防相關之談判擬定基本方針，並掌握談判之進展。總理裁決所有軍事部署的籌畫與指揮，確保各部會有關國防事宜之合作協調。」<sup>26</sup>此外在第十六條更明確揭示總理與國防部長之間的主從關係，<sup>27</sup>顯示國防部長的頂頭上司是總理而非總統。

(三) 1959 年 7 月 31 日第九五/九四二號有關國防最高會議組織與執掌的行政命令：該項命令確立總統與總理之間的主從關係，命令中第二條明定：「總統主持國防最高會議。總理為會議副主席。」<sup>28</sup>

(四) 1962 年 7 月 18 日第六二/八〇八號有關國防組織之行政命令：該命令第一條賦予總統實際指揮國防之權：「依據部長會議所確立之國防整體政策，由總統召集並主持的國防會議或委員會負責領導國防事務，且於必要時指揮作戰。」<sup>29</sup>

(五) 1964 年 1 月 14 日第六四/四六號有關空中戰略武力執行之行政命令：該命令中除了賦予總統最高決策的權力之外，並強調部長會議及總理的角色。該

---

條「總理指揮政府行動，負責國防，確保法律之遵行。」

<sup>23</sup> 張台麟，〈法國政府危機之決策與運作〉，問題與研究，14 卷 2 期（民國八十五年），台北市：國立政治大學國際關係研究中心，頁 82。

<sup>24</sup> 張台麟，法國總統的權力，初版（台北：志一，民國八十四年），頁 125。

<sup>25</sup> 所謂部長會議是集合各部會首長研商並決定國家大政之會議，類似於我國的行政院會議，不同處在於我國行政院會議是由行政院長主持，法國則是由總統主持，參見張台麟，前揭書，頁 133-134。

<sup>26</sup> 同前註，頁 210-211。

<sup>27</sup> 法國國防組織法第十六條規定國防部長承總理之命，負責執行軍事政策，特別是組織、管理、兵力使用條件、兵力動員決策，準此，國防部長協助推動上述任務、負責整體兵力與軍隊勤務及其安全，同時，國防部長負有通信、運輸、傳播、整體資源分配及武裝部隊需求之優先順序。詳見郭春龍，前揭書，頁 50-51。

<sup>28</sup> 張台麟，前揭書，頁 213。

<sup>29</sup> 同前註，頁 216。

命令第一條為「國防會議議決空中戰略武力之任務、組織及運用條件。」第二條明定總理之職權「總理乃依會議之決定負責執行所有措施。」<sup>30</sup>引起重大爭議的在於第五條「空中戰略武力指揮官，係承總統、國防會議主席，亦即三軍統帥之令，負責執行任務。」<sup>31</sup>所謂空中戰略武力，包括核武在內，故本條已經明確賦予總統擁有最後決定核武是否發射的「按鈕權」。本項條文在當時引發重大爭議的原因在於核武的發射已經涉及到戰爭行為，而決定國家是否發動或參加戰爭的最後權限，不論是實質或程序上都應該在於代表人民主權的國會手中。戴高樂這項行政命令不但在程序上避開國會監督，實際上更大幅擴大總統的職權，在當時曾引起在野黨（即左派的社會黨與共產黨）強烈的抨擊。不過十年河東，十年河西，1981年左派的密特朗當選總統之後，並未對此條大幅擴張總統權力的行政命令加以修正，故該條法源因此沿用至今。

由上述法源可知雖然法國總統與總理在國防權責上各有職掌，不過總統優位的情勢極為明顯，而且值得注意的是總統並不直接面對國會，換言之，當總統與國會多數同黨派時，象徵人民主權的民意機構並未能有效監督及制衡總統。即使是在左右共治時期，依據該國憲法、國防組織法以及上述行政命令等明確法源，總統在國防事務的決策地位依然優於總理。接下來吾人擬分析其國防系統運作部分。根據學者張國城的觀察，法國國防系統可分為平時與戰時兩部分。國防部之下設參謀長委員會（參謀本部）、武器裝備部（軍備局）及行政管理總局，國防部長直接領導三軍總參謀長、武器裝備部部長及行政管理總局長。平時的指揮系統主要是由總統或總理經由國防部長，再到三軍總參謀長，而後至陸、海、空軍參謀長；戰時，則平時的三軍參謀長立刻成為總參謀長，陸、海、空軍參謀長為副參謀長，由總統直接經由總參謀長對軍隊下達指揮命令。<sup>32</sup>

由法國憲法與國防組織法賦予總統與總理的權力內容來觀察，不難發現其中有重疊之處，例如平時軍隊的指揮調度權，到底是由最高統帥的總統下達，還是由憲法明文賦予指揮政府行動權的總理負責？軍事行動是否算是政府行動的一環？如果由總理負責軍事行動，那顯然又與最高統帥的實權有所衝突，由此即可看出總統與總理之間的職權矛盾之處。當總統與國會多數同黨派時，由於總統、國會與內閣之間立場一致，這種矛盾並不凸顯，但是當總統失去國會多數，與內閣總理共治時，該矛盾便立刻顯現。此外，由於法國總統不對國會負責，以致於戰時，來自總統的軍令直接下達給總參謀長，國會無法對之進行有效的監督，造

<sup>30</sup> 同前註，頁 217。

<sup>31</sup> 同前註。

<sup>32</sup> 張國城，前揭文，頁 44。

成軍令系統可能迴避民意機關監督的巧門，也是法國國防體系的盲點。

再論俄羅斯。俄羅斯與法國雖然同為半總統制國家，但是從憲政運作來觀察即可得知，俄羅斯總統的權力比法國總統更大，且更不受議會節制。概括而論，俄羅斯總統在國防決策的權力來自《俄羅斯聯邦憲法》<sup>33</sup>及《俄羅斯聯邦國防法》<sup>34</sup>之賦予。分述於下：

(一)《俄羅斯聯邦憲法》：第八十三條第十一款明文賦予總統自由任免俄羅斯軍事最高指揮官之權，無須總理之副署，更毋須國家杜馬之同意，顯示俄羅斯總統擁有絕對的軍事任命權；第八十七條第一款則明定俄羅斯總統是俄羅斯聯邦武裝力量的最高統帥，表示俄羅斯的軍令權掌握在總統手中，聯邦政府無從置喙。而由於總統不直接面對國會，故國家杜馬對於總統的軍令政策也無從監督。其次，第八十三條第七款賦予總統組織並領導俄羅斯聯邦安全會議之權，聯邦安全會議主要功能是負責協助總統考慮有關安全方面的建議，<sup>35</sup>雖為諮詢建議機關，但亦有凌駕聯邦政府之可能；第八十七條第一款則賦予總統逕自決定在俄羅斯境內使用聯邦武力之權，毋須國家杜馬之背書。1994年10月，葉爾辛總統出兵車臣所依據的法源即為此。此外，第八十條第三款明文賦予俄羅斯總統擁有決定國家內部及對外政策之基本方針之權，顯示國防軍政決策亦掌握在總統手中。至於聯邦政府的權限，依據第一一四條第三款，聯邦政府只有在文化、科學、教育、保健、社會安全、經濟諸領域內，施行統一之國家政策，這其中並不包括國防與外交。<sup>36</sup>

(二)俄羅斯國防法：根據《俄羅斯聯邦國防法》規定，國防部為俄羅斯聯邦政府二十三個部會中之一，雖然在形式上顯示聯邦政府與國防部的從屬關係，不過該法又明定俄羅斯總統統領聯邦國防事務，為聯邦武裝力量的最高統帥；國防部長受總統之任命，負責領導聯邦國防部及國家武裝力量；國防部長為聯邦總統之部屬，依聯邦憲法法令、總統命令執行任務。<sup>37</sup>顯示國防部在實際上是直接

<sup>33</sup> 該部憲法於一九九三年十一月十日通過，並經俄羅斯人民以 53.2% 的投票率公投確認，在此之前，葉爾辛總統為制憲問題與國會發生衝突，並且在「十月事件」中下令武裝部隊砲轟國會、逮捕國會議長哈斯布托拉夫（ Ruslan Khasbulatov ）及反對人士。詳參閱郭武平，〈俄羅斯的憲政發展問題探討〉，問題與研究，38 卷 8 期（民國八十八年），台北市：國立政治大學國際關係研究中心，頁 48-49。另有關俄羅斯憲法全文請參閱畢英賢編，俄羅斯，初版（台北市：國立政治大學國際關係研究中心，民國八十三年），頁 444-490。

<sup>34</sup> 有關俄羅斯聯邦國防法之詳細條文請參閱<http://www.mil.ru/article3596.shtml>網站。

<sup>35</sup> 畢英賢編，前揭書，頁 269。

<sup>36</sup> 同前註，頁 481。

<sup>37</sup> 黃耀源，〈後冷戰時期俄羅斯聯邦國防組織變革與發展之研究〉，國防雜誌，19 卷 6 期（民國九十三年），桃園：國防大學，頁 11。

隸屬聯邦總統，且只依照聯邦憲法之法令與總統之命令行事，聯邦政府之命令則不在其範圍之內。換言之，聯邦政府無法指揮國防部。

由上述兩法可得知，雖然同為半總統制，但是在不同的憲法與憲政運作之下，俄羅斯的憲政發展迥異於法國。俄羅斯總統一手獨攬軍政與軍令決策大權，並無二元分立的問題。不過俄羅斯總統無須面對國家杜馬，使得人民主權象徵的民意機關無法監督總統的國防政策，有違民主政治由人民（係指民意機關，在俄羅斯即為國家杜馬）監督施政的原理，再加上其權限過大，缺乏適當的制衡機制，故雖然具有決策實權，但卻無須為政策負責，政策若出問題即更換總理，國家杜馬若三度不同意總理人選就解散國會，俄羅斯總統之強勢可想而知。故乃有學者以「超級總統制」來形容之。<sup>38</sup>

比較法國與俄羅斯之軍政軍令系統後，吾人可得知我國國防體制之運作迥異於俄羅斯，而與法國較為類似。例如都為半總統體制，總統都是實際上的三軍統帥，且都不用直接面對國會，總理則都是負責包含國防在內的政府事務，且都必須對國會負責。同時，總統與總理權責劃分不明確亦是兩者體制的相似點，法國總統雖有決定國防、外交政策之權，但是憲法也明文賦予總理負責國防、指揮政府行動之權，針對國防部份兩者職權之重疊，並未有法律加以明確細分；而我國憲法增修條文誠然賦予總統決定有關國家安全大政方針之權，但憲法本文也明定行政院為最高行政機關，國防為行政之一部份，自然也是行政院長的職權範圍之內，總統與閣揆針對國防部分的職權也未有法律詳細劃分清楚。

我國防體系與法國的相異點則在於戰時的機制，法國是由總統直接對總參謀長下達指揮軍事行動的命令，而我國則是由總統先責成國防部長，再由部長命令參謀總長指揮軍隊。此外，總統的民意基礎不一，也是兩者的相異點。法國總統為兩輪投票的絕對多數所產生，民意基礎雄厚，故當其失去國會多數時，即使尊重國會，實行共治，亦可與總理分享權力；而我國總統則為相對多數產生，面臨與國會多數不同黨派時，若實行共治，則代表國會多數的閣揆在國防大政方針上（態度）未必定然與總統相同，此時軍政系統與軍令系統間就可能出現步調不一的狀況，若組成少數政府，則軍政軍令系統雖然不至於步調不一，但來自國會多數的箝制與杯葛勢不可免，政治穩定度也會因此而降低。

## 六、《國防法》在憲政體制上的重要爭議

《國防法》在我國憲政體制上的重要爭議有二，一為國家安全會議的位階，

---

<sup>38</sup> 吳玉山，前揭書，頁 67。

二為統帥權的範圍。首先就國安會的位階而言，根據《憲法》規定，即使經過總統直選，行政院仍為國家最高之行政機關。而國家安全會議則根據其組織法第二條明定為總統決定國家大政方針的諮詢機關，<sup>39</sup>僅僅只有諮詢性質，而非決策機構。但是《國防法》第七條卻將我國國防體制之架構定為：一、總統，二、國家安全會議，三、行政院，四、國防部，<sup>40</sup>形成總統諮詢機構的位階高於全國最高行政機關的狀況，明顯與憲法精神不符。該條文在立法院審議時曾經引發多位立委質疑，認為這無異於將原本的諮詢機構轉變為實質的決策機構，直接弱化行政院的地位。<sup>41</sup>不過，雖然有不少委員對此條文有意見，最後還是依照行政院版本通過三讀，由此亦可清楚看出國家憲政體制與憲法規範的矛盾處。

其次再就統帥權的範圍而論，統帥權的範圍究竟為何？多年來學者專家眾說紛紜，莫衷一是，<sup>42</sup>原因即在於《憲法》第卅六條規定：「總統統率全國陸、海、空軍。」，但是總統如何行使統帥權以及統帥權的內容到底為何，則《憲法》並未明文規定；不過，《憲法》第一三七條第二項又明示：「國防之組織，以法律定之。」，顯示出針對統帥權的內容，《憲法》的本意是要交由立法院以制定法律的方式予以充實，<sup>43</sup>故國防法的制定，不僅在於釐清國防制度之軍政軍令二元化的問題，同時也要規範統帥權的範圍以及行使程序。從此角度來觀察，《國防法》第八條規定「總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部長，由部長命令參謀總長指揮執行之。」，完全剔除行政院的角  
色，便極具爭議性。爭議焦點有二，其一，總統直接責成國防部長的軍令政策，立法院無從監督，形成與法國國防體制相同的盲點。民意機關既然不能為軍令政策背書，則文民統制的精神便無法落實；其二，《憲法》明定行政院為最高行政機關，國防部既然隸屬於行政院，則國防事務理應為政府行政事務之一環，指揮軍隊既是國防事務中的一部分，當然也是屬於行政事務的一部分。如果國防部跳脫於行政院，直接聽命於總統，非但與法制不合，而且也會造成國防部長的雙重身分，同時聽命總統及閣揆，形成另外一個「參謀總長」，軍政軍令之一元自國

<sup>39</sup> 國家安全會議組織法第二條第一項：「國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針  
隻諮詢機構。」

<sup>40</sup> 國防法第七條：「中華民國之國防體制，其架構如下：一、總統。二、國安會。三、行政院。  
四、國防部。」

<sup>41</sup> 質疑的委員計有李鳴皋、蔡明憲、黃爾璇、林濁水等人，參閱立法院第四屆第二會期國防、  
法制兩委員會第三次聯席會會議紀錄，立法院公報，89卷3期，頁331-340。

<sup>42</sup> 蔣緯國認為統帥權包括軍政與軍令兩大要項，參見蔣緯國，前揭書，頁75-81；董翔飛則認為  
軍政權與軍令權不同，統帥系統只及於軍令權部份，軍政權部分則屬於國防部長之職掌，參  
見董翔飛，中國憲法與政府，自版，民國八十一年，頁257。

<sup>43</sup> 陳新民，軍事憲法論，初版（台北：揚智出版社，民國八十九年），頁47-48。

防部長以上仍然是雙元。

## 結論

過去我國軍政軍令二元化結構維持五十餘年，在這段時間之內，隸屬統帥系統的參謀本部掌握絕大部分的國防預算、三軍人員武器及裝備，成為實質上的國防部。但由於其並非行政院部會，因此獨立於政府之外，不隨內閣進退，也不需至立法院報告備詢，形成軍人領軍的現象，民意機關也無法對之進行監督。追本溯源，造成這個現象的始因，是由於我國憲政體制雙元行政權的結構，再加以總統的憲政定位不明所致。此兩者亦是《國防法》立法延宕的主因。

《國防法》施行之後，遵照軍政軍令一元化原則，將參謀本部大部分機關移轉、簡併至國防部下，並且將三軍總部也自參謀本部移出，成為與參謀本部平行的單位。再者，依據《國防法》第十二條規定：「國防部部长為文官職，掌理全國國防事務。」理論上由文人部長來主管全國國防事務，並受到立法院之監督，軍政軍令兩大系統看似已歸於一元，且落實文人領軍、文民統制的精神，但是實際上憲政雙元行政權的結構並未改變，以致於國防部長之上又產生兩個長官，一為負責國防軍政事務的行政院長，一為軍令系統的最高統帥（總統），更重要的是，由於總統並不對立法院負責，以致總統直接對國防部長下達的軍令政策，立法院無從監督，軍政軍令一元化至此也無法完全落實。

綜上所述吾人可知，我國國防軍政軍令之二元分立，其癥結在於政府行政權之二元分立，而此正是半總統制的特色之一。在半總統制的憲政運作下，總統經由民選產生，具有實質統治的正當性，故其必然為實權總統；而總理產生方式有二，一為總統提名，經由國會多數同意後任命（總理—總統制），二為總統逕自任命總理人選，無須國會多數同意（總統—議會制），兩者皆由內閣主持國家政務並對國會負責。至此，即出現在政府的行政體系之內，兩位具有實權的行政首長分享行政權的現象，這也是半總統體制政府的必然常態。雖然屬於國家整體政務理應統一治理，但是因為行政權之雙元，故極易導致原本應該整體的政務因此而雙元。我國的國防軍政軍令系統之分立即為一顯例。綜觀我國具有民選的實權總統、內閣主持政務以及內閣向國會負責等半總統制的特色，實為一典型的半總統制國家，我國憲法賦予總統統率三軍之權，又明定行政院為全國最高行政機關，導致兩位行政首長分別享有國防決策的權力。國防法雖然揭櫫軍政軍令一元化的原則，但是其制定與施行，並不能改變憲政體制行政權雙元化的現象，進而因行政權雙元化而產生的國防軍政軍令雙元化，自然也難因國防法而轉變為一元。

而從法國三次左右共治的經驗可得知，在半總統體制下，當總統與國會多數不同黨派時，欲維持政局的穩定，唯有靠政治行為者自身對權力的制約，形成憲政慣例，<sup>44</sup>方能避免憲政危機的產生。惟這種憲政慣例不容易在其他國家形成，故其經驗雖然值得仿效，但不易成功。且即使在民主政治運作成熟的法國，亦有軍政軍令雙元化的問題，國會無法監督到總統的軍令政策，主權在民的理念亦無法完全落實，由此可知，在這種雙元行政權結構的體制下，並不易達成軍政軍令一元化的理想。我國既為半總統體制國家，軍政軍令的雙元現象自然不會因國防法的施行而轉變為一元化，同時國防法雖然已經通過，但其兩大爭議至今依然存在，且並非單純由國防部或立法院修法即可化解。筆者認為，既然屬於憲政爭議，正本清源的解決之道，仍然唯有修憲一途。綜觀《中華民國憲法》條文，造成憲政體制矛盾的焦點在於第卅六條總統的三軍統帥權、第五十三條行政院長的位階以及《憲法增修條文》第二條的總統直選。至於日後修憲方向應針對總統、行政院長與立法院三者的權力互動作出明確規範，此外由於實質的三軍統帥權再配合直接民選的基礎，使得總統的統治合法性大為增強，故也須詳細考慮並規劃針對總統的制衡機構，避免如同法國國會無法監督總統軍令政策的現象再度發生。

---

<sup>44</sup> 雖然法國憲法賦予總統直接任命總理之權，毋須國會同意，但是至今三次左右共治皆是任期未屆滿的舊總統面臨改選後國會的新民意，不願挑戰國會多數而提名多數黨為總理，因此而形成之憲政慣例。但相反的如果是新就任的總統與任期未屆滿的舊國會多數不同黨派時，則新總統將會為尋求國會多數而解散國會重新改選，如一九八一年密特朗當選總統之後立刻解散右派國會重新改選即是，這也是法國的憲政慣例。

## 參考資料

### 一、英文資料

#### (一) 期刊論文

- 1.Aron, Raymond. "Alternation in Government in the Industrialized Countries," *Government and Opposition*, Vol.17, No.1 (Winter 1981), pp.12-21.
- 2.Bahro, Horst H. "Virtues and Vices of Semi-presidential Government," *人文及社會科學集刊*, 11 卷 1 期, (1999 年), 頁 1-35。
- 3.Duverger, Maurice. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," in Arend Lijphart ed., *Parliamentary versus Presidential Government*, pp.142-149.

#### (二) 專書

- 1.Shugart, Matthew and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* ( Cambridge: Cambridge University Press, 1992 )

### 二、中文資料

#### (一) 期刊論文

- 1.高朗,〈評析威權轉型的總統權力〉,《美歐季刊》,12 卷 4 期,民國 86 年冬季號,台北市:中央研究院歐美研究所。
- 2.張國城,〈國防組織法制化所面對的一些問題〉,《政策月刊》,第 53 期,民國 88 年 12 月,台北市:中國國民黨中央政策會政策研究工作會。
- 3.張台麟,〈法國政府危機之決策運作〉,《問題與研究》,35 卷 2 期,民國 85 年 2 月,台北市:國立政治大學國際關係研究中心。
- 4.郭武平,〈俄羅斯憲政發展問題探討〉,《問題與研究》,38 卷 8 期,民國 88 年 8 月,台北市:國立政治大學國際關係研究中心。
- 5.劉國棟,〈國防二法與軍政軍令一元化〉,《主計月報》,第 543 期,民國 90 年 3 月,台北市:中國主計協進社。
- 6.黃耀源,〈後冷戰時期俄羅斯聯邦國防組織變革與發展之研究〉,《國防雜誌》,19 卷 6 期,民國 93 年 6 月,桃園:國防大學。

(二) 專書

- 1.吳玉山，《俄羅斯轉型 1992~1999：一個政治經濟學的分析》，台北市：五南出版社，民國 89 年。
- 2.周陽山，《中山思想新詮— 民權主義與中華民國憲法》，台北市：三民書局，民國 89 年。
- 3.陳新民，《軍事憲法論》，初版，台北市：揚智出版社，民國 89 年。
- 4.董翔飛，《中國憲法與政府》，自版，民國 81 年。
- 5.蔣緯國，《國防體制概論》，初版，台北市：中央文物供應社，民國 70 年。
- 6.張台麟，《法國總統的權力》，初版，台北市：志一出版社，民國 84 年。
- 7.畢英賢，《俄羅斯》，初版，台北市：政大國際關係研究中心，民國 83 年。

(三) 學位論文

- 1.郭春龍，《國防體制發展及其立法過程之研究— 以國防二法為例》，國防管理學院國防決策科學研究所碩士論文，民國 92 年 6 月。

(四) 政府公報

- 1.立法院公報，89 卷 3 期。

### 三、參考網站

- (一) 總統府網站：[www.president.gov.tw](http://www.president.gov.tw)
- (二) 行政院網站：[www.ey.gov.tw](http://www.ey.gov.tw)
- (三) 司法院網站：[www.judicial.gov.tw](http://www.judicial.gov.tw)

(投稿日期：94 年 8 月 2 日；採用日期：94 年 11 月 14 日)