



# 憲法第三十七條副署的 責任歸屬及其相關問題



許陽明

## 一、前言

憲政主義的要義是法治與民治。而追其根源，憲政主義的精神實在於造就一個被治者同意與負責任的政府。這個責任政府的責任是其決策制訂者應在失職或不合多數人民願望時，以主動或被動或兼而有之的種種方式向人民表示其應負的責任。

儘管各國的政治制度不盡相同，負責任的方式也各有差異，但大致上內閣制的國家，內閣必須在某種政治情境下，從解散國會或內閣總辭之間，作一抉擇以表示其責任。這種政治情境有：(一)國會通過不信任案(二)國會通過譴責案(三)國會否決內閣認為重要的提案(四)國會通過提案而加上內閣所不能接受的修正。但在總統制的國家，內閣是對總統負責，然後總統與國會同時直接個自對選民負責，而總統與國會一般是趨向於一種制衡作用，但國會在所擁有的各種監督權中多有彈劾權的設置。

就我國五權憲制來看，也規定有種種負責的方式，其情形將在下文中予以討論，在此先說明五權憲制雖是「依據孫中山先生創立中華民國之遺教」(憲法序文)所創建，可是現行憲法却可說是民國三十五年一月政治協商會議下的產物，從其責任看，實際上帶有若干總統制的色彩，也帶有若干內閣制的痕跡，多多少少不盡與孫中山先生之遺教相符。這也是我國憲法學者歷來爭論最多的主題之一。

但是從責任政治來說，責任政治的貫徹在於有明確的責任與明確的責任歸屬體。因為責任的含混不清，將使責任得到推卸的機會，那麼責任政治與責任政府就失去其意義了。所以責任歸屬的問題是憲法闡述的中心問題之一，這也是本文所以討論此問題的目的。

本文擬將憲法第三十七條規定：「總統依法公佈法律，發佈命令，須經行政院長之副署，或行政院院長及有關部會首長之副署。」中副署的責任歸屬試加闡述，以期能更確認其意義及責任之所在。

## 二、副署制度分析的景觀與面向

現代的政治過程，使責任問題有更加複雜的現象。因為除了法制上的責任外，實際上其決策制訂者往往還要去面對政府外的結構(Infrastructure)如大眾傳播媒介、利益團體或政黨中的輿論，這些輿論往往比過去的政治過程更容易引發起責任的問題。所以分析憲法規定的責任問題時，不能忽略這些動態政治的觀察與掌握，因為政治過程有其法條表面所觀察不出的權力現象與決策過程，如一般憲法書籍單就憲法條文的反覆推敲斟酌，對我們探究責任歸屬的問題幫助不大。

所以在分析上本文將從下面二個面向來進入我們討論的問題：

(一)集體面向：現代政治是由一種集體的支持與需要所推動的。大致上集體已取代個人在政治