

三權國家每以行政權為中心來說明其政治制度。如行政權由總統行使，則名總統制，由內閣總理掌握，則稱內閣制，由委員會處理，則又叫做委員會制。其實，政治範圍廣泛，不止行政一端。例如中國的五院制，俄國的蘇維埃制 (Soviet system)，便超出行政範圍以外，若僅就行政說來，那中國應是行政院制，而俄國則為委員會制 (人民委員會)，或部長會議制，也可叫做內閣制 (見一九四七年憲法修正案)。惟因推動任何制度須賴行政，故自覺其重要，而以此為中心，順次述釋其他，亦甚方便。

總統制與內閣制之分：即前者元首自兼行政首長，後者元首僅擁虛位，其行政首長是由內閣總理充任；前者以握有實權，須對人民負責，後者以無實權，故不負政治責任，乃由內閣總理對議會負責。至於總統與內閣的混合制 (如第五共和法國) 則規定總統有權，應對上下兩院負責，即兩院可以提彈劾案，而內閣總理因係總統任命而須對總統負責，同時亦是政府首長自當對議會下院負責，亦即下院可以投不信任票以迫令其去職。

又，在總統兼行政首長類型下，其高級行政官員，可分兩種：(1)由總統任命，對總統負責，並不對國會負責，所有國務員，均為總統的幕僚，此即所謂總統制，如美國、迦納、南非、中非、尚比亞等四十國均是。(2)由總統任命國務總理 (或內閣總理)，其他國務員 (或部員) 則由國務總理提請總統任命，共同對下院 (國民議會) 負責；國務會議由總統主持，並決定政策，而國務總理一方是總統助手，一方亦是行政首長，此即所謂總統與內閣的混合制，如法國、馬利、盧安達、敘利亞、馬拉加西等十四國均是。

委員會制元首只具形式，無實功能，各委員職權相等，共同對議會負責，並須受其控制，完全沒有獨立地位。此與總統制的總統，便大相逕庭。因總統既毋須向國會提案，亦勿用作施政報告，更不必對國會負責。同時也與內閣制有別，因為委員會制由議會選出，其本身並非議員，而部員 (或國務員) 雖由議會產生，但其本人亦是議員，前者受議會控制是絕對的，無法對抗；後者則是相對的，必要時可以解散議會。

蘇俄最高行政機關是人民委員會 (蘇憲第六四條)，就表面上看，當然亦屬委員會制，其他共產國家如羅馬尼亞、保加利亞亦然。一九四七年憲法修正案將人民委員會改名為部長會議 (Council of ministers)，也稱內閣；將委員會主席及副主席，易名為部長會議主席及副主席，也稱內閣總理及副總理。他們形式上全由最高蘇維埃選任並對其負責。且在實質上將若干人民委員改設部長，使主席和部長成為獨立首長，以發揮行政效率，這樣好像已走進內閣制的氛圍了。其實不然，他們在變換花樣，顛倒衆生，所謂委員會制，或內閣制：在共產黨徒眼裏，祇是騙人幌子，絕無其事；所謂部長會議對最高蘇維埃負責及工作報告，並受質詢這一套戲法，全屬表演宣傳性質。實際上他們內幕真相是聯共中央政治局的委員及中央委員充任政府主席及部長，造成黨政合一，決策機關就是執行機關，而最高蘇維埃代表，多由他們自兼，或由預定的爪牙充任，所以開會時，只有歌頌捧場現象，絕無質詢追究情事發生。因而可知委員會制應以名符其實的瑞士所行者為最正確，而內閣制亦應以歷史悠久的英國所做的為最標準。至於蘇俄僅是利用美名，冒牌濫混，以掩飾其真實獨裁的極權制而已。

行政機關與立法機關最密切的莫過於英國，幾乎二者混同，難分彼此；且以議會內的多數黨組閣，使黨的政策，透過政府及議會，成為國家的政策。此種程序及行為，所有的內閣制國家：如日本、西德、加拿大等無不如此，縱有差別，亦甚細微。行政、立法二機關平行，不相上下，應以美國為準繩，其他總統制國家，大致近似。唯美國國會，正如中山先生所評：「挾制行政機關，使不得不顧首顧命」，仍難免議院專制，影響行政獨立之弊。今日美國總統是共和黨擔任，國會為民主黨掌握，在二院充滿姑息氣勢之下，迫使總統縮手縮脚，不敢作為，坐令共黨張牙舞爪，猖獗異常，此因國會顯著壓力有以致之。

行政機關仰承立法機關，言聽計從，政府僅可提供意見，而不能自出主張，祇有瑞士的委員會制。委員們多學識幹練而被選拔，並不依賴黨派，所以在四〇年做了三十載的委員。他們埋頭服務，忠誠國事，靠其經驗才智，實現議會理想要求，每能完成預期目的，使政府變為萬能的大機器，由掌握掣鈕的議會隨心所欲地運用。此種現象頗接近中山先生的權能可分制度，亦符合「萬能政府」，「專家政治」的理想。

法國在一九五八年六月以前，下院 (國民議會) 權力比英國的更強，因英國下院的質詢 (Questions to ministers)，只是查明真相，而法國下院的質詢，每演變為不信任案以倒閣，統計第三共和時期，內閣壽命平均不過七八個月，由於下院否決政府的信任案，及對政府投不信任票的次數太多，所以內閣常被推翻，政府不斷更換，危機頻繁，混亂叢生，遠不若英國那樣安定。此由於英國實行兩黨制，多數黨執政，少數黨在野，其進退一以民意攸關與否為準則；而法國則為多黨制，彼此勢均力敵，只有組織聯合內閣，由于主張不一，利害難圖，故同寐異夢，政府易於瓦解，極不穩定。第四共和僅渡過十

四寒暑，便以阿爾及利亞問題宣告結束。一九五八年六月以後，戴高樂上臺，第五共和成立。法國雖仍然未脫離多黨林立之局面，但以憲法賦予總統以實權的關係，內閣總理由總統自由任命，平時固須對下院負責，然特殊場合，因下院在總統控制之下，不能與風作浪，故政府能以暢所欲言，在內政、外交、經濟、國防各方面確有鉅大的貢獻和顯著的進步。此種成果，不能不歸功於行政機關的混合制了。因在總統，內閣又管齊下的過程中能使下院守份，這樣便安

定了十年。假使戴高樂不妄想成為美蘇間的第三勢力，而胡亂煽動蘇聯，則一九六八年五、六月夾學潮、工潮、政潮俱來的大風暴，便不會發生，尤其可悲的，製造禍亂使法蘭西整個癱瘓的，就是他多年來，為的冷落美國，而一心一意的，千方百計所要勾搭的匪蘇。幸以法國人民厭惡共黨，支持政府恢復秩序，使政治重上軌道。然而戴高樂從此噤聲莫及，鬱抑沉悶，奮志以終，此真所謂因果報應，絲毫不爽。

行政機關

的

型式

劉求南