

我對「三院制」的觀感

陳世鴻

一、三院制國會問題的起因與發展

我國遵奉「國父」權能區分「五權憲法」之遺教，在中央政制中，遂有三種任務不同之民意機關，同時併存，即依憲法規定，在政權機關方面，則有以代表全國國民間接行使中央級四項政權為主要任務之國民大會（見憲法第二十五條）；在治權機關方面，則有以代表人民制憲彈劾糾舉審計各權監督政府人事及違法失職為主要任務之監察院（見憲法第六十二及第六十三條）；以行使同前舉每一民意機關，對於中央行政機關均能發揮互不相同之監督作用，表面上雖無國會之名，但實際上，似與一般國會性質大致酷似，人遂藉此觀點，認其均為我國的國會，於是隱然產生三院制國會之錯覺，不過尚未表面化而已。

國際間為溝通各國之立法技術與方法，以謀推行國際和平與合作起見，成立國會聯合會，分期於各會員國某地集會，迭次邀請我國派員參加，當大陸不幸淪陷鐵幕之初，我政府迫於情勢，暫不派員出席，匪偽乃趁機派其傀儡與會，致使我國政府極端重視，決定參加，於是執應享有國會代表權的問題，院會之間，各本其不同之觀點及立場，互不相讓，立法院基於立法的職權，自認其為當然的代表，監察院認其類似他國上議院的地位，理當代表出席，國民大會認其為由民選代表所組成之政權機關，應視為國會的一部，形成嚴重紛歧之爭議，相持難決，事涉憲法疑義，非請司法院法官會議，本諸憲法第七十八條規定所賦予之職權，作權威性的解釋以謀解決不可。

總統有鑒及此，特囑總統府秘書長檢齊有關文件，函請司法院法官會議查照解釋，該會議就所蒐集之中外資料，詳慎研究結果，於第九十六次會議決議解釋全文如下：「我國憲法係依據孫中山先生之遺教而制定，於國民大會外，並建立五院，與三權分立制度，本難比擬。雖其職權行使之方式，如每年定期集會，多數開議，多數決議等，不盡與各民主國家國會相同，但就憲法上之地位及職權之性質而言，應認國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」，經由司法院以命令公布有案，於是破天荒三院制國會之說，方成定案，並被全國正式所公認。

究竟三院制國會之主張及決議，是否合理允當？仍有追根究底深入探討的價值與必要。何則？吾人研究任何制度或問題，絕不能僅就其表面的酷似，遽下是似而非皮相抽象的結論，必須就其問題的本質方面，窮追其究竟癥結之所在，方可獲致具體準確之解答，否則，失之毫釐，謬必千里，三院制國會問題，理當若是故也。國會問題既為吾人力求探察解決之重心，自

我對三院制國會的觀感

不能不就其組成的由來、作用、原則、視行、職權等方面，各作詳盡的分析與推察，然後比較對照，批判其相互近似差異之所在，庶幾所得結論，方不致南轅北轍而大相逕庭。英國國會為近世國會之母，舉世各國國會制度雖有一院制與兩院制之分，率皆做法英制而成，本文所以必須以英國兩院制國會為問題探討之唯一基準者，理即在此。然則英國兩院制國會的真相如何？究與我國三院制國會相異之點安在？茲就分項比較說明之如次：

二、就英國兩院制國會組成的由來與作用上檢討

英國國會制度，完全係由該國七八百年間政治習慣及經驗，逐漸累積而成者，原於歐洲中世紀封建時代，國王權力極大，橫征暴斂，濫刑科罰，英國自難例外，英王每值需款孔急，即行召集貴族、僧侶的派款會議，由於不堪其虐，乃要挾國王特頒有名之「大憲章」，承認①凡徵收租稅，須經貴族會議許可；②不得無故逮捕人民，非經法庭裁判，不得處罰兩條件，奠定民權伸張現代憲法觀念之初步基礎，以後雖屢有國王企圖恢復專制違反大憲章之舉動，然而基礎已立，殊難動搖。繼經英王約翰（公元一二一三年）、亨利三世（公元一二五四年）為擴大攤派對象，並便牽制貴族僧侶起見，先後召集每郡武士參加會議，改稱為「巴力門」，愛德華一世（公元一二九五年）召集有名的「模範巴力門」，參加者除貴族、僧侶及武士之外，尚有每郡市推派之平民代表，成為民權擴張平民參加會議之始，由於會議內部階級利益衝突，將其改組，分為貴族與僧侶聯合組成之貴族院，都市代表聯合組成之平民院（即眾議院），形成舉世推崇之兩院制國會之楷模，各別代表互不相同階級之利益。凡仿效英制採行兩院制國會之立憲國家，無論其為君主或民主，在名稱、組成、職位各方面，容有相當的出入及差異，莫不類以英制，亦係代表互不相同利益的民意機構。就中代表人民利益之眾議院或下院，其組成份子與名額，概按人口多寡人民選舉而產生舉世一律，惟對選舉資格方式，略有差異而已。若參議院則迥然各別，例如第二次世界大戰前之日本，其貴族院的組成份子，分為皇族議員、華族議員及勳任議員等三種，代表貴族利益，固與英國相同。又如美、瑞（士）兩國，代表各州（邦）利益維護州（邦）權之參議院，則不按各州（邦）人口之多寡，每州（邦）各選二人以組成之。甚如歐戰前之德國參議院，則按各邦勢力分選不同名額之參議員而組成，形形色色，殊不一致。要而言之，凡採兩院制的各國中，除依樣葫蘆盲目模仿英制的若干國家（如德、奧及一般新興國家）不計外，大多基於客觀調和階級利益之需要而組成，當可斷言。

準前所述，可知兩院制組成之作用必有二：其一、發揮制衡作用，即在君主立憲國家，使國會與君主、貴族與平民間，在聯邦共和國及國家，使民意機關與聯邦政府、聯邦權與州權間，相