

我國憲政運作的回顧與前瞻*

王業立

東海大學政治學系教授

壹、前言

憲法乃是一個國家的根本大法，其目的在於建構政府組織、規範政府權力、以及保障人民的權利。然而，任何一個國家的憲法，從制訂、運作、修改、乃至於廢止，卻始終就是一種政治過程，充滿著各股政治力量彼此之間的競逐、衝突與妥協，而具有強烈的政治屬性。

如果我們將「憲法」視為一種「政治制度」¹，那麼我們大致可以將「憲法研究」區分為上游（憲政制度的抉擇）、中游（憲政制度的運作）和下游（憲政制度的影響）三大領域（Elster, et al., 1998；吳玉山，2001：3）。在上游（憲政制度的抉擇）的研究領域中，「憲政制度」常被視為「依變項」；它是可以被選擇與設計的。一個國家憲政制度的抉擇與設計，通常是反映出該國「歷史遺緒」（historical legacies）、「國際社會化」（international socialization）²、「政治文化」（political culture）及當時國內政黨政治、政治勢力或政治菁英個人的意識型態、偏好及理性抉擇（rational choice）後的均衡結果（王業立，2005a）。這些因素有些可能是制度性因素，有些可能是非制度性因素（吳玉山，2001：4-9）。而此種上游制度研究者也發現，「理性的制度設計或制度演化經常不是實際決定制度的方式」（吳玉山，2001：4；林繼文，2001）。

至於中游（憲政制度的運作）的研究，制度研究者的研究焦點則集中於區分不同憲政體系的概念意涵、類型建構、權力關係、以及探討影響制度運作的內、

* 本文發表於「憲政民主的成長與挑戰」研討會，由財團法人國家政策研究基金會主辦。台北：國立台灣大學社會科學學院國際會議廳，2006.04.30。

¹ 此處所謂的「制度」（institution），依據 Sue E. S. Crawford 與 Elinor Ostrom 的觀點，係指「能夠塑造人類規律性行為的規章、規範、和共用的策略。這些規章、規範、和共用的策略在時常出現或重複的狀況下形成以及再塑。」（Crawford & Ostrom, 1995：582；吳玉山，2001：8）在此定義下，制度包括了正式的規章、法條與非正式的規範、原則或慣例，而能夠塑造人類的行為模式。但這並不意味著制度是塑造人類行為模式的唯一因素。

² 根據 Schimmelfennig 的定義，所謂國際社會化是一種過程，亦即引導一個國家朝將國際環境所構築的信念與規範予以內化的過程（Schimmelfennig, 2000：111-12；王啟明，2004：12）。例如吳玉山便曾經指出，鄰近國家的示範效應，是影響東歐國家及前蘇聯國家憲政抉擇的一項重要因素（吳玉山，2000）。另外根據統計，許多英國過去的殖民地或英語系國家，在國會選舉制度的選擇上，多採行單一選區相對多數決制；而前法國屬地則多採行兩輪投票制，即是受到歷史遺緒及國際社會化因素影響的另一例證（王業立，2006：10-17）。

外在環境因素等。舉例而言，自從 Maurice Duverger 提出「半總統制」(semi-presidentialism) 的概念後 (Duverger, 1980; Elgie, 1999)，便引起諸多學者對於「半總統制」在定義與分類上，以及總統與國會的權力互動上廣泛的探討 (Shugart & Carey, 1992; Sartori, 1994; Elgie, 1999; Roper, 2002; 呂炳寬、徐正戎, 2005: 111-34)。近年來國內憲政學者對於憲政制度的研究，也有許多是聚焦於此類憲政運作方面的探討。

在下游(憲政制度的影響)的研究領域中，許多學者常會強調政治制度的「相對自主性」；在某種程度上，制度也應該被視為「政治行動者」(王業立、黃豪聖, 2000: 404)，型塑人們對政策議題的認知，並提供了人們在政策抉擇時的圈限或機會。此時政治制度已不單只被視為社會力的反映而已，制度本身可能便扮演著自變項或至少中介變項的角色，而在政治過程中有著「結構化」的作用。至於在憲政制度影響的研究上，學者多集中於其對於政治穩定 (political stability)、民主鞏固 (democratic consolidation) 等層面的影響上 (王業立, 2005a)³。

如同其他政治制度般，憲法也會出現成長與變遷。而制度的變遷，並不會在真空的環境下進行，許多歷史制度論 (historical institutionalism) 學者強調，除非出現重大的關鍵轉折 (例如革命、戰爭、重大社會運動、重組式選舉等)，否則制度變遷多會在特定的歷史系絡下進行。例如一個國家過去的政治傳統或憲政經驗，可能會對爾後的制度抉擇產生「路徑依循」(path dependence) 的效果，並提供政治行動者進行策略選擇的限制條件及機會 (王業立、黃豪聖, 2000: 409)。在這樣的理解下，本文試圖對於我國的憲政運作進行簡單的回顧，並對於未來的憲政發展提出淺見。

貳、我國憲政運作的回顧

中華民國憲法在 1946 年制訂之初，便是政治妥協下的產物。依照前述制度研究的觀點而言，孫中山的五權憲法架構是我國在進行憲政制度的設計與抉擇時最重要的「歷史遺緒」。而依據中山先生五權憲法的原義，我國的憲政體制乃是傾向於五權分立的「總統制」(陳新民, 2002: 102; 陳春生, 1998: 284-291)。在 1936 年頒佈的「五五憲草」中，亦是以「總統制」加以定位 (隋杜卿, 2001: 2)。但是到了 1946 年 1 月所召開的「政治協商會議」，由於各黨派擔心總統權力過大，幾經折衝協調，加上起草人，曾留學德國的張君勱先生個人思想的影響 (呂炳寬、徐正戎, 2005: 188-189)，所完成的「政協憲草」中，我國的憲政體制雖採取了

³ 當然，上述三大制度研究領域的劃分彼此之間並非具有排他性。例如，學者在從事憲政制度研究時，往往便可能會同時觸及中游(憲政制度的運作)以及下游(憲政制度的影響)的研究。

中山先生「權能區分」的架構，其實際內容卻改成了十足的責任內閣制了（隋杜卿，2001：3）。但是此種內閣制的制憲方向，國民黨並不贊同，而「虛位元首」的憲政設計，似乎也不符合當時的政治文化。在此種的歷史系絡下，1946年11月15日於南京所召開的制憲國民大會，以「政協憲草」為藍本所進行的制憲工程，便是以中山思想為憲法的基本架構（呂炳寬、徐正戎，2005：189-190），加上各政黨與政治人物之間的折衝與妥協，以及憲法的主要起草人張君勱頗有技巧的在此架構下所加入的許多個人理念與國外制度（尤其是威瑪憲法）的成份，成為一部張氏自己所定位的「修正的內閣制」（呂炳寬、徐正戎，2005：190-191）。

然而我國自行憲之初旋即因國家進入緊急狀況，而使得這部「修正的內閣制」憲法根本沒有正常運作的機會。面對如此重大的關鍵轉折而制定的動員戡亂時期臨時條款，造成總統實際掌握一切政權。而在此種動員戡亂體制下所造成的總統權力獨攬現象，卻不適宜被解釋成「總統制」的運作經驗，而頂多可稱作為威權獨裁政體（authoritarian dictatorship）。因為「總統制」最重要的運作原則，乃在於「分權」（separation of powers）與「制衡」（checks and balances），但在動員戡亂體制下，不但「權力分立」幾乎不存在，其制衡力量也十分微弱。但是無論如何，長達半個世紀的動員戡亂時期，卻進一步促成「總統當然應該大權在握」的想法成為普遍認知的政治文化。

隨著七〇年代以來黨外運動逐漸的蓬勃興起，台灣民主化的發展已成為必然的趨勢。1990年的「三月學運」與「國是會議」，可視為我國憲政變遷另一次重大的轉折，而修憲工程也自此正式啟動。然而受到「延續法統」及長達半個世紀的「動戡體制」這些歷史遺緒的影響與圍限，以及黨內、黨外各股政治勢力的競爭與妥協，掌握了四分之三以上國大席次的國民黨在1991年及1992年前兩次的「程序修憲」與「實質修憲」過程中，呈現出非常濃厚的「路徑依循」效果。例如，動戡時期為了總統擴權而設置的國安會等三機構的合法化，便是其中的明顯範例；而「全國不分區」代表的設置，更是代表著「法統」延續的象徵意義。但也因為這些歷史遺緒的圍限，而為後來中央政府體制的定位爭議埋下了不安的種子。

1994年的第三次修憲，在歷經了兩年的黨內激烈衝突後，國民黨內部由「主流派」取得了領導優勢下，確立自1996年的第九任總統選舉開始，中華民國總統由自由地區人民直接選舉產生，另外也縮減了行政院院長的副署權範圍。我國的憲政體制也自此由張君勱所定位的「修正的內閣制」正式朝向「半總統制」方向傾斜。所謂的「半總統制」，依照Maurice Duverger的定義，具有以下三點要件：（一）總統係由人民直選產生；（二）總統擁有相當的權力；（三）有與總統並立且獲得國會信任的總理及內閣，他們掌有政府的行政權力（Duverger, 1980：

165-187)。在 1994 年的第三次修憲後，我國的憲政體制完全符合上述三點「半總統制」的要件；只是此時立法院仍擁有行政院長的任命同意權，在半總統制的次類型上較接近 Shugart & Carey 所謂的「總理—總統制」(premier-presidentialism) (Shugart & Carey, 1992: 22-27)。

從「路徑依循」的角度觀之，在五權憲法的制度框架下，受到歷史遺緒、政治文化與政黨競爭等因素的影響，自 1994 年的第三次修憲以後，我國的憲政改革即可被視為在各種半總統制次類型的連續光譜之間擺盪。而總統、行政院與立法院三者之間的權力互動關係，即成為爾後歷次修憲的主要工程。

1996 年 3 月，台灣舉行首次的總統大選，也象徵著「半總統制」在台灣正式上路。該次的總統大選雖然由國民黨提名的李登輝先生以獲得過半數的選票而當選，但在同時舉行的第三屆國大選舉中，國民黨卻未贏得四分之三以上的席次，這意味著在往後的修憲過程中，國民黨無法再如同前三次修憲般可憑一黨之力獨自完成修憲，而必須得到其他政黨的配合。此種政黨形勢的變遷⁴，直接衝擊到下一次修憲的內容，也促使了 1996 年 12 月「國家發展會議」的召開。

1996 年 12 月 28 日「國家發展會議」的結論，是在國民黨與民進黨談判、妥協下完成，而修憲幅度最大的 1997 年第四次修憲，也是在國民黨與民進黨談判、妥協下才得以完成。此次的修憲，雖然對中央政府體制有較大的改變⁵，但「半總統制」的憲政體制也更加確立，只是由原來第三次修憲後的「總理—總統制」，因總統擁有了行政院長的直接任命權，而朝向「總統—國會制」(president-parliamentary) (Shugart & Carey, 1992: 22-27) 方向傾斜。事實上，在 1997 年修憲時，國、民兩黨政治菁英們存在一個重要的共識便是，雖然台灣的憲政體制與法國的「半總統制」並不完全相同，但未來亦不排除「共治」(cohabitation) 的可能。亦即，在第四次修憲後，未來應由國會多數組閣；當總統所屬政黨與國會多數黨（聯盟）相同時，憲政體制便在總統制軌道上運作；當總統所屬政黨與國會多數黨（聯盟）不相同時，憲政體制便「換軌」到內閣制軌道上運作。

2000 年台灣出現首次政權輪替的「關鍵轉折點」。在最新民意支持下當選的陳水扁總統，面對「舊民意」支持下國民黨一黨過半的第四屆國會，他選擇了籌組「全民政府」。2001 年面對第五屆「新」國會組成時，「泛綠」陣營未過半數，

⁴ 在一般民主國家中，憲政運作會出現重大變遷的「關鍵轉折點」，「選舉結果」常常是其中最重要的因素之一，而這也是較難以預估與控制的部分。

⁵ 例如取消立法院閣揆任命同意權；由總統直接任命行政院長、總統得被動解散立法院、立院擁有倒閣權，立委總額因凍省而增至 225 席等。

在此「憲法時刻」(constitutional moment)，陳水扁總統做出與 1986 年法國密特朗總統相同狀況下不一樣的選擇，他選擇了組成「少數政府」(minority government)。而在 2004 年第六屆國會產生後，「泛藍」依然過半，陳水扁總統仍繼續組成「少數政府」。而在第五屆、第六屆新國會產生後，泛藍陣營面對「少數政府」，也並沒有堅持要行使憲法增修條文所賦予他們的「不信任投票」權(王業立，2005b)。半總統制下由國會多數組閣的狀況自 2000 年以來至今在台灣尚未出現過。

事實上，過去這六年多來泛藍與泛綠之間在組閣權爭議上的互動，彷彿是一場「懦夫賽局」(chicken game)。在此賽局中，雙方都有「退讓」與「堅持」兩種主要的策略選擇，而兩個「均衡點」(equilibriums)則分別落在一方「退讓」、一方「堅持」的兩個結果上。在算準了泛藍陣營不敢也不願倒閣的前提下，陳水扁總統堅持選擇組成「少數政府」；而在「少數政府」組成後，泛藍陣營果然一方面顧及國會改選的成本，一方面對於倒閣甚至國會改選後是否就一定由泛藍組閣也沒有把握的情況下，「懦夫賽局」中一方「堅持」、一方「退讓」的「均衡點」於焉達成。從某種角度言之，在此賽局中，雙方的選擇，對於個別陣營而言，其實都是理性的選擇，但整體的憲政運作，則一直陷入難解的僵局中(王業立，2005b)。

另一方面，自總統民選以來，在半總統制下，無論是「總理—總統制」或是「總統—國會制」，總統實際所掌握的權力似乎都遠遠超過憲法中的規範。這除了歸咎於政治人物「守憲」的誠意外，事實上這也可能與我國過去的政治傳統(歷史遺緒)及政治文化有關。如果大家普遍認為「總統應該有權力」，否則「難道總統選假的嗎？」那麼不管憲法如何規定，我國的總統必然是大權在握，並且具有最高決策者的權力正當性。而此種普遍的認知，是不分藍綠的。不但一般民眾對於總統的角色期待甚殷，由過去三次的總統大選中，各組候選人所提出包羅萬象、五花八門的各種政見，亦可看出國內「總統級」的政治菁英們對於國家元首在憲法中所應扮演角色的自我認知。

參、未來憲改的展望

在憲政僵局持續存在的情況下，新一波「憲政改造」的呼聲於焉再起。連陳水扁總統都好幾次公開呼籲要「推動新憲」，可是對於未來究竟是要採「總統制」或「議會內閣制」，則希望大家集思廣益，尋求共識。但對於目前的「半總統制」是否仍為一個可能的選項？則不得而知。一項有趣的發展是，被打入冷宮已久的「議會內閣制」，最近突然受到過去許多堅定支持總統制的政黨或政治人物的大力推崇，並且試圖搭配立委席次增加為兩百席等「配套」措施，以爭取目前正為連

任所苦的立法委員跨黨派的支持。「憲政改造」似乎又成為當前台灣政壇最熱門的議題。

當國人在討論「總統制」時，常常會陷入一種迷思，就是所謂的「總統制」好像就是民選的總統應該大權在握，不應受國會的掣肘；但是對於「總統制」的核心意義，卻往往視而不見或避而不談。如果討論所謂的「總統制」，只是把焦點放在如何擴充總統的行政權，而不談如何去健全國會的監督權，這只是一種「葉公好龍」式的假總統制。問題是，國內許多支持所謂的「總統制」的各界人士，在思考如何擴充總統行政權的同時，真的在乎或樂意見到一個健全的國會也能在台灣出現嗎？Samuel P. Huntington 曾經指出，對於新興民主國家的民主政治最大的威脅便是「行政部門的擅權，這涉及民選的行政首長將整個權力集中在他一人身上，並規避立法部門的監督制衡而以行政命令進行統治。」(Huntington, 1997) 如前文所述，美國總統制真正的內涵，是在於權力之間的分立 (separation of powers) 與制衡 (checks and balances)。國內支持「總統制」的人士，是否也真的希望看到國會擁有完整的「人事同意權」、「調查權」、「聽證權」、「彈劾權」…？如果在支持「總統制」的同時，只在意總統如何能擺脫國會的掣肘，而不願意賦予立法院完整的國會權力，則我國的憲政體制，將不可能走向真正的「總統制」。因此，如果台灣未來要採行「總統制」，則如何建立一個真正「權責相符」的總統制才應是各界人士必要的思考 (王業立, 2005b)。

另外依據世界各國憲政發展的經驗得知，只要國家的元首是經由直接民選產生，這個國家就不可能走向純粹的議會內閣制；而讓這位民選總統只擔任一位虛位元首 (王業立, 2001)。因此台灣未來如果真的要考慮走向議會內閣制，則首先要面對的問題是，我們還要不要直選總統？當前的政治文化是否容許我們直接選出的國家元首真的只是一位虛位總統？如果這個問題沒有共識，則議會內閣制的討論將只是不切實際的空談。我們鄰近實施半總統制的南韓以及實施總統制的菲律賓，過去幾年也都有支持議會內閣制的憲改呼聲，但結果都是不了了之 (王業立, 2005b)。

就政治現實面而言，2005年6月7日「任務型國大」完成的第七次修憲，替未來的修憲樹立了兩道非常高的門檻 (立法委員四分之三同意及公民投票經選舉人總額過半數通過)。在此高門檻下，未來要進行任何的憲改，雖非完全不可能，但也十分困難 (張嘉尹, 2005)。如果「總統制」與「議會內閣制」皆難獲得立法院中主要政黨超過四分之三的支持以及國人高度的共識，由「路徑依循」的觀點，現行的「半總統制」的憲政運作在不修憲的前提下透過憲政慣例的建立而予以進

一步的落實⁶，或者在各政黨妥協、同意下將現行的憲法增修條文略為修改（例如明定總統與行政院長之間的行政權劃分、國會多數組閣、總統主動解散國會權、立委名額適度增加等），說不定仍有機會成為未來憲改的可能選項。換言之，現行的制度框架及政治人物彼此之間交換妥協與理性計算的結果，可能才是形塑未來憲改（或維持現狀）進行策略選擇時最重要的因素。

基於以上的分析，吾人相信，除非出現重大的關鍵轉折，我國未來的憲政發展，無論是透過憲改或憲政慣例的建立，仍將可能只是在「半總統制」的各種次類型之間進行微調而已。

參考書目

- 王啟明，2004，〈國際社會化與全球治理〉，《問題與研究》，43(6): 1-28。
- 王業立，2001，〈總統直選與憲政運作〉，《理論與政策》，15(3): 1-17。
- 王業立，2005a，〈台灣憲政運作之回顧：政治制度的影響〉，發表於「憲政回顧與憲法修改」圓桌討論會，由中央研究院政治學研究所籌備處主辦。台北：中央研究院政治學研究所籌備處，2005.03.12。
- 王業立，2005b，〈總統制與內閣制的制度選擇〉，發表於「21世紀台灣新憲法論壇（一）」，由東吳大學政治學系、台灣法學會、21世紀憲改聯盟主辦。台北：東吳大學城區部國際會議廳，2005.11.12。
- 王業立，2006，《比較選舉制度》（第四版），台北：五南。
- 王業立、黃豪聖，2000，〈選舉制度與政黨轉型：一個新制度論的分析架構〉，收錄於林繼文主編，《政治制度》：401-430，台北：中研院社科所。
- 吳玉山，2000，《俄羅斯轉型：1992-1994——一個政治經濟學的分析》，台北：五南。
- 吳玉山，2001，〈制度、結構與政治穩定〉，《政治學報》，32: 1-30。
- 呂炳寬、徐正戎，2005，《半總統制的理論與實際》，台北：鼎茂。
- 林繼文，2001，〈創設、選擇與演化：制度形成的三個理論模式〉，《政治學報》，32: 61-94。
- 張嘉尹，2005，〈憲改方式的選擇——制憲、修憲與憲法變遷〉，發表於「新興民主的憲政改造——國際視野與台灣觀點」國際研討會，由總統府憲政改造推動工作小組主辦。台北：圓山飯店，2005.10.28-29。
- 陳春生，1998，《中華民國憲法原理》。台北：明文。

⁶ 如果當前憲政僵局最核心的關鍵即是在於「組閣權」的爭議，事實上要化解這一項爭議，並不一定非要透過修憲或制憲不可。如前文所述，從國發會到「九七憲改」，由國會多數組閣本來就是當時國、民兩黨的共識。國民黨主席馬英九前一陣子也曾數度公開表示，如果2008年國民黨能夠贏得總統選戰，國民黨將堅持由國會多數組閣（不管國會多數是泛藍還是泛綠）。倘若這項宣示在2008年真能落實，並進而形成憲政慣例，則台灣的憲政運作或許會進入另外一個新的境界。

- 陳新民，2002，《1990年—2000年台灣修憲紀實：十年憲政發展之見證》，台北：學林。
- 隋杜卿，2001，《中華民國的憲政工程：以雙首長制為中心的探討》，台北：韋伯。
- Samuel P. Huntington, 廖益興譯，1997，〈民主的千秋大業〉，收錄於田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond、Marc Plattner主編，《鞏固第三波民主》，台北：業強。
- Crawford, Sue E. S., and Elinor Ostrom. 1995. "A Grammar of Institutions," *American Political Science Review*, 89(2): 582-600.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research*, 8(2): 165-187.
- Elgie, Robert. 1999. *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Elster, Jon, Claus Offe, and Ulrich K. Preuss. 1998. *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roper, Steven D. 2002. "Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier- Presidential Regimes," *Comparative Politics*, 34(31): 253-72.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London: Macmillan.
- Schimmelfennig, Frank. 2000. "International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment," *European Journal of International Relations*, 6(1): 109-139.
- Shugart, Matthew S., and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.