

第
1
章

導論： 比較政治的基礎



西元2000年陳水扁當選總統以來，我國憲政運作日趨紊亂。造成這種現象原因有二：一是朝野政治領袖心態偏差，二是政府漠視或錯誤援引先進國家憲政慣例。¹因此，欲擺脫當前政治困境，必先提倡憲政主義。其次，比較其他國家憲政運作，替我國政治制度做出正確定位亦屬重要。

2004年，陳水扁爭議性當選連任。在嗣後就職演說當中，他以「憲政改革」（constitutional reengineering）取代先前承諾的公投制憲。與此同時，國親兩黨提出不同版本的修憲主張。²一時間，我國憲政制度再次修改可能性大增。果真如此，朝野領袖一方面應該掌握成本效益原則，另一方面宜有取法乎上的心理建設。

2008年，馬英九當選總統，實現二次政黨輪替。不過，新政府隨即因為措置失當而陷入危機。亦有甚者，主政者不從政策面謀求改善，反而以「兼任黨主席」做為解決問題的方法。衡諸當事人承諾和制度本質，這項主張值得商榷。

首先就當事人承諾而言，馬英九多次宣示不兼任黨主席。這項承諾具備憲政層次意涵，不可和當年參選台北市長同日而語，因而不宜輕易毀棄。在這方面，戴高樂前例足堪借鏡。1962年，戴氏違反「總統間接選舉」承諾將直選案交付公投。時至今日，即使戴高樂的支持者多半視為白璧之瑕。相形之下，1969年戴氏遵守先前承諾，在公投案遭到否決之後辭職下台，論者以為不失英雄氣概。民主化以來，我國國家領導人言而無信的情形比比皆是，嚴重傷害人民對於政治人物的信任。

此外，如同多數憲法學者，馬英九同意當前我國的憲政制度是雙首長制，套用總統制經驗並不可行。以美國為例，總統當選人自動取得所屬政黨黨魁資格。相對於總統制，雙首長制國家的總統一方面應該保持政治高度，扮演憲法守護者角色。另一方面，他必須具備整合府院黨的能耐。有鑑於此，法國第五共和憲法禁止總統兼任黨主席。相關經驗顯示，如果總

¹ 以心態偏差而言，陳水扁固然沒有組織多數聯合政府誠意，國民黨同樣缺乏行使增修條文賦予國會多數倒閣決心。

² 例如，親民黨主張回歸內閣制。晚近施明德也提出類似見解。

統無法整合多數，允宜自我檢討。將兼任黨主席視為整合捷徑或將流於直線思考。

例如，1962年法國總理戴布瑞在處理阿爾及利亞問題方面和戴高樂意見，以及主流民意相左。顧不得曾經讚揚戴布瑞「比戴高樂本人更支持戴高樂主義路線」，戴高樂迫使戴布瑞辭去總理職務。相反地，2004年總統席哈克極力阻止內政部長沙克吉出任執政黨人民運動同盟主席。然而，這項看法未能得到多數同黨議員和黨員認同。因此，沙克吉先是當選主席，繼而取得2007年總統選舉提名。

有鑑於此，本書試圖從下述角度比較各國制度運作異同。首先，政治制度是規範行政與立法互動關係依據。在這方面，內閣制、總統制與雙首長制間頗有差異。截至目前，我國仍屬雙首長制。政治人物理應據此決定行止，只要制度存在一天，主政者便無從為所欲為。2000年以來，少數政府處處碰壁，陳水扁誤用閣揆任命權實為主因。

再者，政黨與選舉是民主政治重要環節。以政黨而言，兩項問題與政治運作息息相關。第一是政黨數目，過去多數學者偏好英美穩定的兩黨政治。然而，一則此乃可遇不可求之事，二則相關國家兩黨政治先後出現鬆動跡象。³再者，多黨政治並不比兩黨政治更難運作。這就涉及第二個問題，即政黨合作。

多數學者同意美國是共識社會（consensual society），⁴民主、共和兩黨政治主張並無顯著差異，兩黨外交（bipartisan diplomacy）也才有可能。我國情況並非如此，要想維持穩定的兩黨政治並非易事。

在這方面，選舉制度扮演重要角色。雖然我國總統與國會議員產生方式有別其他國家，大抵而言並不違反民主原則。有些人認為中選區複數當

³ 在英國方面，皮特森（Thomas Patterson）指出他和加拿大同樣擁有三個具備競爭力的政黨。見Thomas Patterson, *We the People*, (NY: McGraw-Hill), 2002, p. 223. 而在美國方面，傑克森（John Jackson）與柯洛提（William Crotty）發現，晚近選民對於兩大黨提出總統候選人的滿意程度有下滑趨勢。John Jackson and William Crotty, *The Politics of Presidential Selection*, (NY: Addison-Wesley), 2001, pp. 68-96.

⁴ 關於這點，法國思想家托克維爾（Alexis de Tocqueville）在一個半世紀前便有經典性觀察。

選制會削弱政黨在國會改選中合作可能。⁵ 實際情形並非如此。在行政首長選舉中，除非政黨能夠提名具有競爭力的候選人，否則選民自有策略投票考量。相對地，國民黨與親民黨能否適額提名、彼此互補將決定2004年國會席次分布。⁶ 類似情形也出現在民進黨與台聯之間。

2005年，我國透過修憲將立委選制改為小選區單一當選制。儘管如此，即使「馬英九現象」發揮效用，訴諸棄保的可預測性可能仍然及不上單一候選人。

憲政主義

探討制度運作之前，憲政主義應該再予強調。何謂憲政主義？對此，艾姆斯（Fisher Ames）指出一項關鍵性問題，「人民必須遵守多數統治原則。然則問題是如何落實多數的價值意涵？」⁷ 要言之，政治人物依照法定程序實踐信念謂之憲政主義；漠視程序，蠻幹到底稱為浪漫主義；選擇性援引民調，甚至鼓動群眾誓死如何如何則屬於民粹主義（populism）。⁸

憲政主義源自啟蒙運動，是時為對抗開明專制思潮，自由主義主張制定憲法做為根本遊戲規則。一方面，主政者行使權力須受憲法規範限制；另方面，公權力運作應符合正當法律程序（due process of law）。憲政主義目的在於以法治取代人治，節制行政部門濫權尤為重點。晚近若干學者以「實質正義」做為廢核理由。今昔對照，令人感到時空錯置。

⁵ 例如，國民黨秘書長林豐正表示「縣市長選舉可以考慮禮讓，立法委員部分則有困難」。

⁶ 就此次立委選舉而言，國親兩黨先是取得現任者優先及每一選區加提一席默契。見聯合報，2004年5月2日。總統選舉結束後，雙方再度達成總量管制協議。凡此都與國民黨在2001年國會選舉中受挫息息相關。所謂總量管制基本上符合法國右派「單一候選人」（single candidate）合作策略的精神。見胡祖慶，「國親總量管制，避免潰敗」，聯合報，2004年7月2日，十五版。

⁷ Patterson, op.cit., p.27.

⁸ 見胡祖慶，〈掙脫浪漫與民粹主義泥淖〉，中國時報，2001年1月19日，十五版。此外，2004年總統選舉及公投使我國進一步朝公投式民主方向發展。即便暫時沒有極權式民主（totalitarian democracy）危險，終究距離審議式民主（deliberative democracy）理想越來越遠。

以核四存廢爭議為例，陳水扁兌現廢核承諾的唯一合憲途徑是得到國會多數同意。前此陳水扁反覆自問，倘使不能廢核，當選總統有何意義？張俊雄亦附和表示，理念不同的政黨無法改變前任政府政策是「很奇怪的事」。

從憲政主義角度來看，此事沒有半點奇怪之處。陳水扁當選總統，依法行使各項權力即屬意義非凡。主政者應當體認賦予他權力的是制度，而非選票。如果僅憑當上總統就能盡情施展抱負，那麼未來每四年選出的將不是總統，而是皇帝。

再者，相同於其他政府政策，核四存廢屬於公共選擇（public choice）。若干學者主張，立法部門應從專業角度與政院協商。衡諸憲政主義，這種說法實屬誤導。大法官會議說得很清楚，核四存廢關鍵不在於核能電廠好不好，而是國會同不同意。

這就好比許多國家廢除死刑都曾反覆引起爭議。在社會黨政府主導下，法國於1981年廢除死刑，嗣後雖然爭議不斷，主張恢復死刑的政治勢力終究未能取得國會多數。質言之，死刑存廢不取決「該不該」的問題，而是國會同意與否。「好不好」與「該不該」是個人價值信念。然而，只有透過法定程序才能得出嚴肅的公共選擇。⁹

有人質疑，核能電廠是人民生命財產的潛在威脅，國會多數通過興建有「多數暴力」（tyranny of the majority）嫌疑。證據顯示，核能電廠存廢在先進國家均屬公共決策範疇，擴張解釋成對人民基本權利侵害並不適當。

以法國為例，綠黨（*les Verts*）既是「非核家園」信念擁護者，1997到2002年間也是「複數左派」（*la Gauche plurielle*）聯合政府成員。然而囿於國會生態，當時擔任環保部長的綠黨黨魁瓦蕾夫人（Dominique Voynet）只能嚴格執行核廢料處理規定，卻無法改變核能占法國絕大部分電力供應事實。同一時間，德國環保部長亦由綠黨閣員充任。針對核廢料

⁹ 類似案例不勝枚舉。在美國，針對墮胎問題，有些人支持孕母自主選擇（pro-choice），有些人則主張保障胎兒生存權（pro-life），因此相關爭議基本上需要透過國會立法加以規範，行政及司法部門自由裁量的空間有限。

處理問題，他也必須執行內閣與國會多數決議。

政治制度

政治制度是敵對政治勢力間衝突與妥協產物，其間容或受到歷史、經濟與意識形態影響，但是政治勢力仍居決定性地位。西方民主政治施行重點在於規範行政、立法與司法部門互動關係。多數學者據此將政治制度區分為內閣制、總統制與雙首長制三種類型。

帕克泰（Pierre Pactet）指出，內閣制精神在於行政與立法權力合一。設若兩者合作關係受到破壞，必須在最短時間恢復。相對地，行政與立法權間的制衡是總統制基本原則，雙方在各自任期中獨立行使職權，任何一方的決定沒有最終拘束力。在內閣制與總統制之間，雙首長制提供第三種選擇。¹⁰

多數學者同意，制度本身並無絕對優劣，然而何者較易運作，同時有助於政治穩定，不難透過實證研究得知。首先，總統制不易運作，原因在於總統兼具國家元首及行政首長身分，分寸拿捏較內閣總理困難。晚近東歐國家政治發展顯示虛位元首有助於政治穩定。¹¹ 與此同時，基於制衡原理，總統制必須耗用遠多於內閣制的政治與社會資源。

其次，制度不宜因為主政者貪圖一時方便有所更動。先前連戰主張將總統選制改為兩輪投票，並不適當。¹² 同樣地，在當選總統以前，陳水扁從未主張採行總統制，選後認為「我國比較適合採行總統制」不知有何根據？更重要的是，陳水扁有權主張將制度修改成總統制，然而這適足證明現行制度並非總統制。除非透過修憲，否則陳水扁仍須遵守他認為不可行的雙首長制。

¹⁰ 帕克泰稱雙首長制為混合制，理由在他介乎兩種制度之間。Pierre Pactet, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, (Paris: Masson), 1992, pp. 143-145. 杜維傑（Maurice Duverger）則將之稱為半總統制。本書稱雙首長制，用意在於符合當前我國學界通稱。

¹¹ 見胡祖慶，後冷戰時期的東歐，（台北：五南），2000年，pp. 62-76.

¹² 見胡祖慶，「費心選制，不如經營選舉」，聯合報，1997年12月17日，十一版。

當前我國採行雙首長制並無疑義。朝野爭執重點在於下述兩項問題：第一，我國雙首長制比較接近總統制或內閣制？亦即向政治光譜哪端傾斜？第二，總統缺乏主動解散國會權力，可否解讀為雙首長制缺陷？

就前項問題而言，我國較諸法國更傾向內閣制。理由在於我國並未採取第五共和合理化內閣制（*parlementarisme rationalisé*）制度設計。1958年，戴高樂鑑於第三與第四共和國會專橫對於行政效率及立法品質造成傷害，因此將合理化內閣制精神納入憲法，與雙首長制共同成為憲政運作兩項支柱。¹³

合理化內閣制著眼於強化行政部門的立法地位，例如，法國國會議程由內閣會議主導。法案討論亦以行政部門所提版本為準。國會議員提出減少財政收入或增加公共支出修正案，內閣會議有權拒絕。與此同時，內閣可以訴諸限期立法程序，迫使國會在倒閣與通過法案間做出選擇。我國行政院既無上述權限，如何向總統制傾斜令人費解。

就後者而言，雙首長制與被動解散設計並無不相容之理。核四釋憲文中，大法官會議沒有接受「總統無主動解散權是雙首長制缺陷」論點，也不認為總統「新民意」可以無條件壓倒立院「舊民意」。¹⁴揆諸當世民主國家，被動解散規定非我國獨有。以德國基本法第68條而言，總理亦須在主動要求信任投票失敗後才可提請總統解散國會。說「沒有執政黨倒自己的閣」並非事實。

任何制度欲合理規範行政與立法關係均非易事。稍有不慎，就會產生行政獨大或國會專橫弊端，類似兩難情況在我國尤為明顯。西元2000年陳水扁當選總統以來，行政立法扞格不斷。首先陳水扁並未依循雙首長制，在組閣問題上取得國會多數支持。面對少數政府，國民黨亦避免倒閣改選，終於造成核四存廢的政治僵局。

此一僵局肇因於陳水扁強以總統制精神運作雙首長制，導致國會多數

¹³ 見胡祖慶，「啟動合理化內閣制」，聯合報，2000年7月6日，十五版。

¹⁴ 有關新舊民意爭議，多數國內學者依美國情況否認有此差別。然而揆諸法德等國政治實踐，筆者傾向接受此說。事實上，即使在美國，透過「經常與定期選舉」（frequent and regular elections）探尋新民意是制度運作一項特色。總統因此需要面臨期中選舉（midterm election）的民意考驗。

肆行報復。由於雙首長制已是我國政治制度基調，採行配套改革似為唯一解決途徑。重要的是，總統不能以缺乏主動解散權做為逃避國會監督遁辭。倘使不願接受舊民意約束，自應勇於探尋新民意。與此同時，除非國會多數願意承擔倒閣風險，否則亦難推翻內閣決策。

值得注意的是，即使在陳水扁當選總統之前，立法效率早已每況愈下，就算掌握國會多數席次，政院推動政策依舊困難重重，釐清政治責任的困難程度比之今日不過五十步與百步之別。因此，強制行政部門取得國會多數支持，進而推動施政理應列為憲政改革重要議題。

在這方面，合理化內閣制的實施經驗值得借鏡。他一則強化行政部門的立法職能，二則將行政強勢原則建立在國會多數明確支持之上。假設我國能夠參酌採納，當前各種政治亂象即無由產生。

與此同時，司法審查（judicial review）在憲政運作過程中扮演角色日漸重要。英國基於國會至上原則，並無此項制度設計。相對地，美、法、德三國與我國都有類似機制存在。各國職司司法審查的組織與權力行使方式並不相同。美國由聯邦最高法院（下文簡稱最高法院）為之。對應的組織在法國稱為憲法委員會，在德國喚做聯邦憲法法院。我國則設置大法官會議做為釋憲機關。

然而，司法審查因為缺乏民意後盾，所以受到諸多限制。首先，司法審查應當遵守被動原則，不得主動干預行政與立法過程。在美國，甚至必須有具體訟案最高法院才得受理。其次，司法審查應當避免介入行政與立法部門間衝突。

晚近大法官會議針對核四停建程序做成解釋雖為形勢所迫，實不足為訓。1978年，美國卡特政府決定中止與我國外交關係，參議員高華德因而對卡特提起訴訟。最高法院在裁定卡特並未違憲同時有四位法官認為不應受理。1962年，法國憲法委員會亦避免介入行政與立法部門間衝突。同樣情形出現在1983年的德國。

政黨與選舉

晚近以來，政黨惡鬥成為時髦名詞，政治人物不時以此做為卸責藉口，甚而對民主鞏固前景表示悲觀。事實是否如此有待商榷，倘使下述觀察無誤，我國政黨政治仍有可為。

首先，政治腐化（political corruption）是當世各國共同面臨問題。政黨相互監督咸認是反貪腐的重要方法。只要不違背法律，就沒有惡鬥問題。2002年法國總統選舉之前，總統席哈克與總理喬斯潘間競爭日漸白熱化，喬斯潘公開表示，關於他曾經加入「托派」組織的傳聞是總統府安排。與此同時，左派政府主張取消席哈克涉及不當獻金的司法豁免權。¹⁵

其次，造成我國政治僵局的並非結構因素，而是過渡現象。以2001年立委改選前的情況而言，假設國民黨未曾分裂，肯定在國會行使倒閣權。反過來說，設若民進黨有把握在立院改選中聯合友黨取得過半席次，陳水扁亦無不啟動被動解散機制道理。2004年總統選舉結束後的情形恰巧相反，達成合併協議的國民黨及親民黨表示不排除倒閣；相對地，民進黨也毫不示弱。

再者，傳統政黨勢微是各國共同趨勢。在這方面，黨員增減可以做為參考指標。以法國為例，先前主導成立人民運動同盟（UMP）的共和聯盟僅有八萬名付費黨員（due paying members）。然而，他卻接連贏得2002年總統及國會選舉。與之相較，國民黨與民進黨反其道而行，希望藉由全民入黨拉抬氣勢。除了造成人頭黨員問題外，能否正確反映政黨實力頗有疑問。

與此同時，親民黨與台聯出現或已奠定我國多黨政治基調，其利害得失可以從三個面向分析。第一，揆諸美法經驗，兩黨政治或將拉長政黨重組（party realignment）時間。亦有甚者，國民黨推動兩黨政治，殊不知

¹⁵ 例如，前此法官要求就大巴黎地區高中回扣弊案訪談席哈克遭到拒絕。之後，檢警機關發現從1992到1995年間，席哈克與其家人國內外旅遊費用由不明人士以現金支付，總金額為兩百四十萬法郎。見Le Monde, Edition Internationale, 30.06.2001, p.1. 即使左右兩派競爭如此激烈，也沒聽說有人呼籲「凝聚國民全意志」。然而，2004年總統選舉後，我國不時見到這類雅各賓主義主張。

可能因此造就長期有利於特定政黨的政黨重組。例如，1800年後聯邦派（Federalists）迅速勢微，民主黨及其前身民主共和黨則一枝獨秀，直到1840年才將總統寶座讓給輝格黨的哈里遜（William Harrison）。1820年，門羅（James Monroe）甚至以231張對1張選舉人票的懸殊比數當選總統。

類似的政黨重組也曾朝對共和黨有利方向發展，1860年後三十年中，除了克里夫蘭兩任之外，共和黨贏得所有總統選舉。相較於美國，法國第五共和情形值得國親兩黨借鏡，也比較令人鼓舞，因為除了戴高樂執政的非常時期，三十年來左派得到兩任十四年總統任期，三屆十五年的國會多數，1978年到2002年，不曾有過現任政府在國會改選中贏得勝利。在這方面，多黨競合是項關鍵。

第二，兩黨政治並非先進國家的普遍現象。時至今日，只有英美等國兩黨政治較為穩定，歐陸各國均為多黨並存，只要不出現「原子化」現象，多黨政治並不比兩黨政治更難運作。

第三，兩黨輪替執政會帶來何等氣象令人存疑。國代延任，國民黨固未處分蘇南成外「有功人員」，民進黨也看不出有何反省自責。立法院大幅提高地方民代支給，兩黨立委有志一同。儘管多數選民希望改革現狀，卻束手無策。

該怎麼辦？多黨兩極化應是我國政黨政治未來走向。¹⁶在此架構下進行輪替，政黨必須為政策錯誤付出代價，兩黨和稀泥的可能性隨之降低。與此同時，政黨唯有得到中間選民認同方有執政機會，¹⁷激進政黨至多成為聯合政府中次要成員，統獨爭議或不致持續惡化。

此外，黨內民主（internal democracy）問題對各個政黨造成困擾。初選遇到的兩項困難迄無妥善解決辦法。首先是人頭黨員問題，為了防杜弊端，多位民進黨領袖主張由政府辦理政黨黨內初選。揆諸政黨性質與他國

¹⁶ 見胡祖慶，「多黨兩極化下的政黨輪替」，中國時報，2000年1月22日，十五版。

¹⁷ 2004年總統選舉後，我國是否有中間選民再度得到熱烈討論。在這方面，兩點值得注意。首先，認同選民與理性選民的分別就問題意識來說和中間選民沒有直接關連。其次，中間選民的重要性在於選票移轉（vote transfer）。質言之，此次選舉中投給甲黨，下次選舉投給乙黨的選民便可列為中間選民。選票移轉的比例在西歐各國約為7%，東歐新興民主國家的情形則可達到20%。