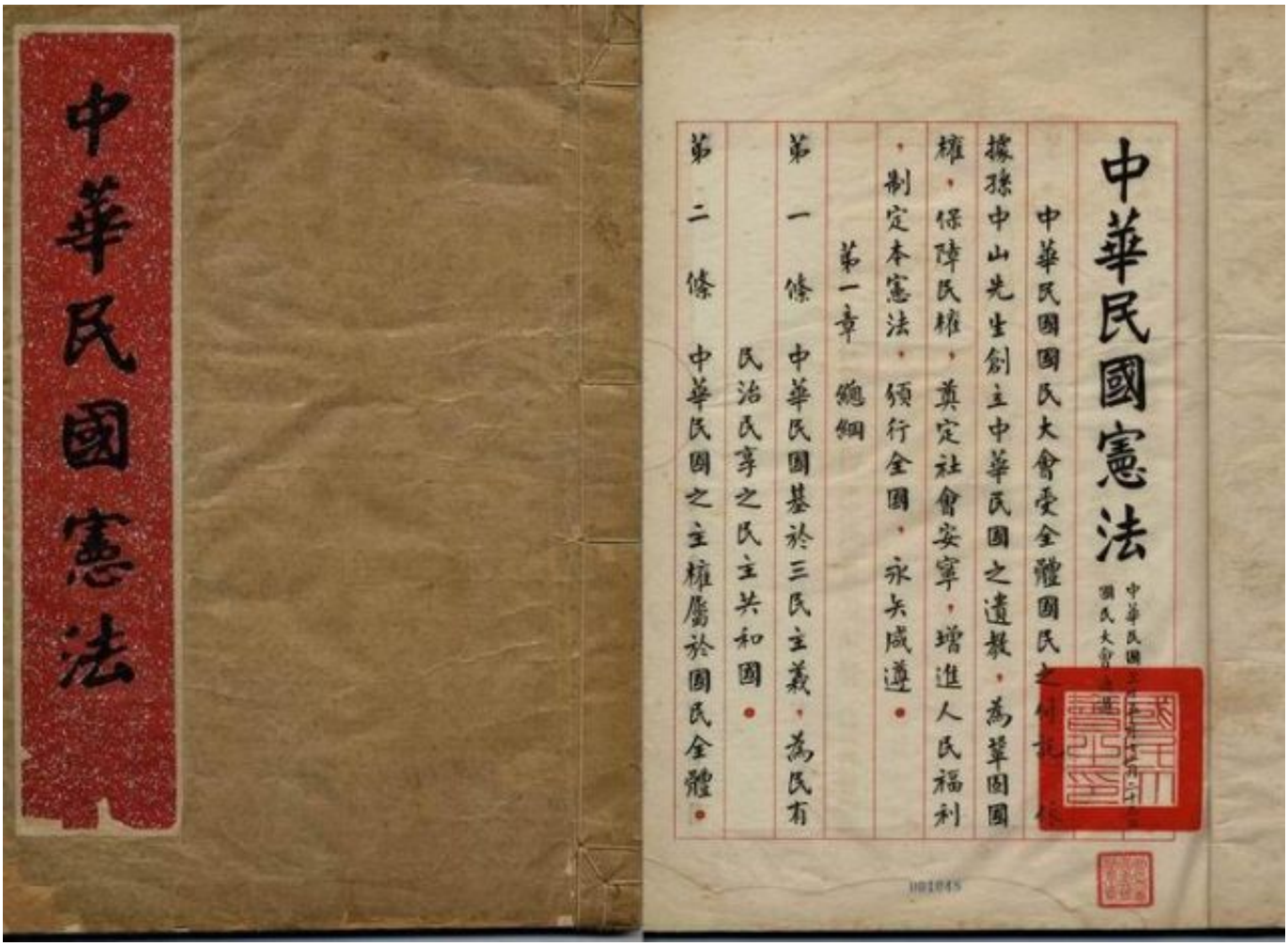
發佈：2017-12-19, 週二 10:39
點擊數：22936



一、前言：

上月23、24
日，有史上最狂研討會之稱的「總統直選二十週年與民主發展研討會」，在國家圖書館隆重舉行。研討會中受邀的前行政院長江宜樺，透露出我國當前體制的各種弊端，甚至在演說前他特別強調今日所敘述的內容是他觀察我國近二十年來的發展，深怕被影射成自己在抱怨擔任行政院長時與總統馬英九之間的關係。

他指出，依我國憲政體制在行政權上，行政院長與總統都是行政最高長官，外界認為「國防、外交、兩岸」是總統的職權，但事實上都是行政院長須回答立委的職責範圍。在人事任命部分，也指出雖然行政院長有提名權，惟任命權依舊是總統身上，而出任各部會首長人選，往往是總統在競選時期的政策小組成員，形成部長跟總統的關係比院長來的親近，使院長帶領的行政團隊卻是與各部部長們間有所隔閡。

Phoca PDF

另外，前總統陳水扁在會議中讀稿甚至是以「烏魯木齊制」來形容（烏魯木齊以台語發音近似隨意亂拼湊之意）現狀。無獨有偶，在24
日的民進黨全代會中，蔡英文主席拋出憲政改革的議題，讓近二十年被學者詬病、吵了又吵的憲政體制，再次又浮上檯面。幾天後，立委蘇巧慧提案總統制的修憲版本，高達有41名立委連署！

二、憲政發展沿革概述

從1997
年的第四次修憲
，讓我國走向接近法國第五共和
的半總統制（又稱雙首長制）。97
年的修憲，在國民大會上，是當時國民黨、民進黨、新黨之間的各種角力與利益鳩葛。為何會形成半總統制的結論，又當時民進黨、國民黨在1996
年的國是會議各自盤算與交換利益，但為何要配合在野黨去削弱權力？主要是當時新黨從過民黨分裂出來，讓國民黨在立法院的勢力大減，李登輝能否有效任命行政院長，當時還需要立法院同意，故在國民黨的盤算之下，希望能直接任命行政院長，而不須再經由的立法院行使同意權，而民進黨的盤算要以廢除台灣省政府與省議會為目標，在當時國民大會的代表中，國民黨無法掌握絕對的修憲席次，而須與在野黨結合。最終，在各政黨利益交換下協議形成了，總統任命行政院長不用經立法院同意，而相對立法院能對行政院長提不信任案，而身為閣揆的行政院長此時才有被動呈請總統的解散立法院的權力。故在該次的修憲中，被當時的國、民兩黨稱為改良式的雙首長制。而此制度，也種下日後我國四任直選總統、三次政黨輪替中，被詬病總統有權無責、行政院長有責無權的最大問題！

1994
年的第三次修憲，讓總統從國民
大會選舉交由全體人民直選，至1996
年開始了第一次的總統直選，至今也已滿二
十年載。2004
年的第七次修憲，讓國民大會走入歷史，國民大會的權力交還給立法院，中央民意代表的選舉僅剩立法委員，且由過去的複數選區一票制變為單一選區的兩票制，並將政黨票獨立出來，賦予不分區立法委員更高的正當性，席次也從過去的225席砍半成為現在的113席(
這數字並無任何理論基礎，僅為過去的砍半)，任期也從過去的三年(
三年係以最早總統任期是六年)
修為與總統相當任期的四年。此次修憲，也是目前最後一次修憲，未來的修憲權提案交由立法院提出，立法院4/3的高門檻決議，並由全體公民公投複決(
須達有選舉權一半的公民投票其中同意大於反對)，形成了難以動搖的超高修憲門檻。

上述的憲政發展歷程，成為現今實行至今的憲政體制基礎。紛紛擾擾的半總統制，也在風雨飄渺的年代走過了二十餘年。

三、實行偏半總統制(雙首長制)的過去發展

我國目前的憲政體制除了總統有權無責、行政院長有責無權，不符責任政治的原則外，在制度上面臨行政權與立法權同屬不同政黨的時候，
則會形成「憲政僵局」
。那雙首長制的法國如何面對呢？在典型的雙首長制的情況下，行政院長必須由國會同意，所以

Phoca PDF

在總統與國會多數屬於不同政黨時，總統必須任命一個國會能同意的人選，該人選極可能就是國會多數政黨的人選，形成所謂的「左右共治」，而法國在第五共和實行至今，共出現了三次左右共治的情形，然左右共治並非就沒有問題，只是在制度的設計上能解決行政、立法權不同政黨下的僵局。

然而在我國僵局時，最典型的例子就是在扁政府時期的行政院長與當時的立法會同為不同政黨，在涉及兩岸、國防外交事務方面，行政院提
出的法案(最有名的即是軍購案)
，往往無法被立法院同意，以致行政權執行上遭受無解的阻礙。又如核四停建案，行政權片面的不
執行
核四的法
定預算，被立法院
質疑藐視國會所通過的預算案，而有
大法官會議做出的釋字520號解釋，皆是在此僵局出現的典型案例。

然而，立法權若對於行政權的行政院長施政不滿，基於行政院長的任與免是由總統行使職權，惟在雙首長制的設計上擁有內閣制特色，給予國會對內閣團隊提出不信任案的機會，使內閣再重組；同時，若在行政權在國會發生阻礙，可以呈請總統主動解散國會，使國會可以依最新的名意來重選組成新國會，來解決政治僵局。在我國憲政制度設計上，在第四次修憲時，因回應了李登輝當時所欲的總統直接任命行政院長的權力，而給予國會有解散內閣團隊的權力來制衡，即係對行政院長的不信任案，憲政設計上會同時給予行政權解散立法權的國會權力，惟我國卻在自我盤算政治利益下，設計成「被動」解散的條件，即係以有通過倒閣提案下，才有呈請總統解散國會的可能。試想，即便遇到憲政僵局，一場要耗掉幾百甚至幾千萬元選舉經費的立法委員，殊難想像會對行政院長提出不信任案，並通過不信任案，來使自己陷入被解散重新選舉的風險？故從修憲至今，立法院至多以在野黨黨團的跨過3/1
連署提案門檻，對行政院長提出不信案(
馬政府時期的陳沖與江宜樺內閣)
來象徵對行政院長的施政不滿，惟因為提案的在野黨團皆知道在決議上是少數，無法過半通過，而這僅僅是二十多年來的個案，多半在憲政僵局時，國會少數在野黨會以「杯葛」的方式，如占領主席台來阻止議事運作，讓國會無法開會等等手段，然此手段並非解決憲政僵局的最正確方式，反而是逃避憲政機制苛責下，發展出來常常受國內外人士譏笑的議事文化。

四、制度的抉擇

在無數位學者與政治人物對於總統制、內閣制、雙首長制的優劣爭辯，在台灣過去討論已經可以說是相當成熟，各個制度各有其擁護與支持的學者們。就其各制度優劣，難一言以敝之。筆者認為，典型的美國總統制、英國內閣制、法國雙首長制都是有該國政治發展的背景，制度的形成必須與該國的選民習慣、政黨屬性有著密切的關聯，而非僅僅在制度上套用。

美國總統制下的行政、立法分立，總統必須透過所屬的政黨，由政黨黨鞭在國會遊說國會議員，來推動法案，否則在總統與國會政黨不同時，將會造成無解的憲政僵局，然而美國的共和、民主兩黨屬性為軟性政黨，政黨黨紀較鬆，來減輕總統制在行政、立法上分立制度下的限制。英國內閣制下的行政、立法融合，由議員按資歷排輩，並由多數黨資深的議員組閣，內閣組成即席次忠實的反應了選區的多數民意，在沒有一多數黨過半的情況下，聯合內閣就必須反映國會為各黨的席次比例，不如總統制贏者全拿的形況，且倒閣與解散國會的設計，能讓國會隨時有機會回應最

Phoca PDF

新的民意，不用等待一定任期的結束，然而這樣的設計也會讓內閣團隊的壽命縮短，頻頻選舉所造成的政局不穩定。法國雙首長制的，行政、立法制衡，由總統任命的閣揆對國會負責，也形成了總統有權無責、閣揆無權有責的大問題，法國雖有三次的左右共治，惟左右共治的經歷也形成了在對外代表國家上，究竟是總統還是具有新民意的閣揆呢？

上述的例子，也只是冰山一角的問題，筆者想要帶出的意思無非是一個國家最終體制的選擇，仍然要回到該國的政黨屬性與選民習慣，而這跟一國國家政治發展歷程高度相關。如我國人民過去對於「總統」一職已有根深蒂固的實權者角色，若採內閣制將其虛化恐與過去人民認知習慣上有所不同；又如人民過去對於「民代」一職已有質詢官員為民喉舌的功能，若採總統制將使國會議員無法質詢內閣官員，也對於過去部分立法委員剽悍的質詢風格走入歷史。而在總統與內閣制之間的雙首長制，更難解決總統有權無責的現象，如何讓總統直接接受國會的監督，是雙首長制也是我國目前最大的問題！但必須留意的是，往往人民容易陷入什麼都想要的情況下，而再次形成四不像的體制，如人民希望能直選總統，選出一個有實權的總統，又同時希望立法委員也能質詢各部會首長，又要總統有權有責，會在現有的制度設計間反覆矛盾。

筆者在此有一個想法，但在制度設計上或許有未盡深思熟慮之處，但不妨可以思考這個制度的可行性，互許能達成我國政治發展下符合國人的期待，也能讓人民選出的行政長官進入國會接受質詢。這個想法係以我國地方制度的縣市首長與縣市議會上，行之有年的制度來直接作為中央的憲政制度，因在過去鮮少有人去質疑地方制度上的設計，人民直選出縣市首長，且該縣市首長必須帶領縣市政府的各局處官員到縣市議會去接受議員的質詢，充分展現出行政權對立法權負責。若這套制度在中央實行上，所涉及的領域將更擴大（地方沒有兩岸、國防、外交、司法等事務），惟這樣的因素並非此制度在中央實行的阻礙，可以仿造其他國家建立一國務卿（幕僚長）的職位，來協助總統在中央事務上的輔助兼統領各部會首長與政務委員，讓最高行政長官就是總統定位明確化，避免雙首長制度下雙頭馬車的局面。同時讓總統與各部會首長進入國會接受質詢，展現為民意的全面負責，讓總統有權同時有責，雖有論者認為總統對外象徵國家榮譽並代表國家，不應降格進入國會接受質詢，故在內閣制國家皆有虛位元首的設計，筆者在此認為，不同國家的虛位元首設計（如英國日本皇室、德國總統）等，皆與該國過去政治歷史發展進程有關，我國不應陷入如此窠臼，若能克服此一前提，將地方制度中央話並作些微的調整，將能解決長久以來在總統制、內閣制、雙首長制度之間的矛盾取捨。

試想過去在地方政績優異的地方首長，為何在當上總統後施政滿意度大不如前甚至節節下降的反差結果，那或許就是中央制度上設計的缺陷，總統有權無責，無法受到民意真正的監督，負起政治責任。使得同一批行政官僚在不同制度運作上，形成不同的施政結果。有此可見，制度的設計影響遠遠大於政治人物本身的能力。

五、會有第八次修憲嗎？

憲法是一個國家的根本大法，除了規範人民的基本權利外，另一部分則是國家組織之組成，展現了是固定性、最高性、原則性等特色，故國家的體制因為上述的憲法特色，而有難以修改的前提。在第七次修憲後，這個條件又更加嚴苛。第七次修憲後，廢除了過去修憲專職機關「國民大會」，並施行的單一選區兩票制，至今已經選出了三屆立法委員，組成了前兩屆以國民黨為多數，本屆更是第一次國會政黨輪替，以民進黨為多數的國會生態，然而在修憲人數上，遠遠不及修憲案決議的4/3高門檻，最接近的一次則是第七屆的立法院。

第七屆立法院當時國民黨以壓倒性的勝
利再度取得執政（81

Phoca PDF

席），當時國會席次是只要聯
合無黨籍、親民黨籍的立法委員（共4
席），就能達到修憲案的決議門檻，然而在取得高民意並完全執政的馬政府，並無迫切的理由需要正視憲政體制的問題，
也顯示其並未展現世代擔當的責任，改掉這自1996
年為人詬病的憲政體制。第八屆立法院甚至有組成特殊的修憲委員會來討論修憲案，惟立法委員們當時並未有高度共識，來將修憲案送出委員會，以致於無法在隔年的總統與立法委員大選交付公民複決。第
九屆立法院，國會生態轉變
，以民進黨為多數的國會生態，日前已有41
位立法委員連署，欲將行政院長一職廢除，修成以美國總統制為本的憲政體制，而後續的發展，仍有待人民繼續關注並檢驗之。

作者　林楷軒　為　國會助理

Phoca PDF