

憲法文本與中央政府體制

顏厥安*

壹、楔子

在二〇〇〇年的春天來回顧九七年的修憲，並檢討憲法的中央政府體制¹，一陣矛盾與感慨湧上心頭。三月十八日，陳水扁以不到百分之四十的得票率當選中華民國第十任總統。三月廿二日，學法律的民進黨主席林義雄，以相當粗糙的人民至上理論威脅大法官的釋憲方向²。三月廿四日，大法官會議宣告國大延任的修憲案違憲無效，確立了修憲界限論的立場。三月廿五日，中選會初步決定，將在五月六日辦理國民大會代表的選舉。由於太害怕宋楚瑜所代表的民意以及可能形成的新政治力量，因此三月卅一日，民進黨與國民黨國大黨團，迅速協商，獲致五月廿日起國大虛級化的共識。四月一日，由於民進黨方面接受強化對總統監督，以及領土變更仍須複決等條件，因此新黨也傾向接受國大虛級化的修憲方向，三黨逐漸達成共識，要在四月廿五日完成修憲三讀。因此如果沒有意外，也許公元兩千年的四月，就會完成國大虛級化的歷史性修憲任務。而由於聽取總統國情報告之權力也將移轉到立法院，因此也有人指出這是一個「傾向總統制」的修憲。

如果真的完成如此重要的修憲，那麼至少有兩點值得思考：第一，如果

* 本文作者為國立台灣大學法律系副教授。

¹這是一個很奇怪的說法，因為中央政府體制，難道可以**不是憲法的**嗎？這就牽涉到後面所要分析的憲法文本空洞化問題。

²林義雄主席，以及民進黨國代針對大法官以及釋字四九九號的諸多發言，已經嚴重而粗暴地干預了司法機關的運作，從這個角度而言，當然也是一種破壞憲政體制的行為。不過筆者關切的是，類似的言論如果是由國民黨提出，大概已經引起學界、律師界、司改界大規模地抗議。但是為何由民進黨提出，就不會引起大規模的抗議呢？民進黨是否就應該享有免於被批判的特權呢？當國民黨已經越來越遵守憲法，小心行事時，甫贏得總統大選的民進黨，是否也應該更深切地學習如何「堂堂正正」、「雍容大度」地來作為一個執政黨呢？

沒有釋字四九九，以及宋楚瑜政治力的存在，恐怕國大還不知道要作亂多少年（依照被宣告無效的修憲條文，國大還可以存在十年以上），因此一方面要感謝大法官堅持憲政原則的釋憲，另一方面好像也要感謝宋楚瑜的努力服務與高民意支持度，才讓國民兩黨害怕的趕緊廢國大。理性的狡獪(die List der Vernunft)在此表現無疑³。第二，為什麼修憲後會出現類似「傾向於」總統制這一類的說法呢？為什麼我國的制度不能「是」或「不是」某個制度，而總是要用傾向、傾斜來定位呢？

第一個問題雖然並非與憲政無關，但是歷史哲學的味道太濃，並不適合在此討論。因此本文以下，主要是由第二個問題出發，來思考我國目前的中央政府體制問題。但是首先筆者想要先簡述筆者對於近年來修憲的一些看法。

貳、背景

一、兩化五重

台灣歷次的修憲都是有其重要之歷史向度，此一歷史向度說長一點，至少也就等於台灣戰後迄今的半世紀政治發展史，在其中自然也就包括了歷次的動員戡亂時期臨時條款的修改。但是如果說近一點，只關照蔣經國逝世之後的修憲，那麼這基本上便是以李登輝總統為台面上男主角的一個政治改革過程。此一過程於今思之，也許可以用「兩化五重」，也就是兩個變化與五個重點來說明之。所謂兩個變化，就是「民主化」與「本土化」，而所謂五個重點，則是：

- (一) 廢除臨時條款體制。
- (二) 國會全面改選。

³理性的狡獪在黑格爾思想裡的原意，是指個人（個體）無可避免會成為普遍歷史理念的犧牲品。Vgl. G.W.F. Hegel, *Vorlesung über die Philosophie der Geschichte*, Werke 12, F.a.M., 1986, S.49, "Das ist die List der Vernunft zu nennen, daß sie die Leidenschaft für sich wirken läßt, wobei das, durch was sie sich in Existenz ssetzt, einbüßt und Schaden leidet."

- (三) 省、市長民選。
- (四) 總統直接民選。
- (五) 精簡行政層級。(也就是俗稱之精省或凍省)

二、李登輝的修憲功過及其憲政遺產

兩化五重的詳細內容，相信讀者都相當清楚，不需要在此贅述。在從八九到九九的十年過程裡，首先我們當然要肯定佩服李登輝總統相當精準的政治判斷力、深具遠見的改革規劃力，與無與倫比的行動實踐力。單是這「三力」，其實就可以讓李登輝總統在台灣的政治史上佔有一重要的地位，大概也可以讓絕大部分的政治人物給予李登輝「高度評價」。

筆者基本上也不反對給予李登輝總統高度評價，但是畢竟「高度評價」是一個相當含糊的概念，而且身為學者，總是有那麼一點特權來提出不大一樣的看法（或說比較嚴苛的標準）來檢視李登輝。因為唯有如此，我們才能更深入地反省歷次修憲，乃至於台灣未完成的憲改問題。

簡單地說，「如果一個人只是做了一件（或一些）他本來就應該做的事，那麼我們實在不需要稱讚他，因為這是他本來就應該做的。」例如，如果我們認為應該孝順父母，那麼某甲孝順父母，他只是做了該做的事，並不需要稱讚他。如果我們認為應該要誠實，那麼某甲不說謊也只是做了該做的事，並不需要稱讚他。如果我們認為應該要守時，那麼某甲準時來上課，也只是做了該做的事，並不需要特別稱讚他。也就是說，除非我們認為我們並不一定要孝順父母，並不一定要誠實，並不需要守時，否則孝順、誠實及守時的行為，都不需要特別加以稱讚，也就是不需要給予「高度評價」。

因此我們可以問：李登輝所做的許多事，是不是都是「本來就應該去做」的呢？我想本土化與民主化，大概都是他本來就應該去做，甚至蔣經國在世時就已經逐步開始去推動的工作。因此如果李登輝所完成的政治改革重點，

絕大部分都是一些他（身為一位政治領袖）本來就應該去做的工作，那麼我們實在沒有必要特別去稱讚他，或給予他高度評價。除非，第一，我們認為台灣不需要（不應該）本土化及民主化，或者我們認為一個不民主不本土的外來政權，雖不滿意，但是民眾也都可以接受，否則我們不需要特別稱讚李登輝。不過顯然這一點是不可能成立的。因此，第二，除非我們認為一位在任的總統與國民黨主席要推動民主化與本土化，有著非常巨大的困難與危險，因此李登輝是冒著極大的危險在進行此一工作，否則實在看不出來有何必要特別地肯定他。

我想這正是問題所在。這其中又可分為幾個層次，首先，筆者不認為到了八零年代後期，推動台灣的本土化及民主化要冒著極大的風險且處處充滿了險阻。其理由如下：

1. 台灣的軍隊並非由全然反本土反民主的力量所掌握，且不具有干政或政變的野心傳統，美國也完全不支持此等可能性。
2. 台灣的保守性外省政治菁英並非全然團結的利益共同體，這早就見於陳誠、蔣夫人、蔣經國等等的鬥爭中。尤其到了蔣經國晚年，許多尤其是年輕一輩的外省政治菁英，也早已清楚瞭解「舊體制」應該被本土化與民主化的新政治遊戲規則所取代。這使得國民黨的中常會政變（不讓李登輝接任黨主席）或國民大會政變（不選李登輝為第八任總統）的可能性都很低。而李煥、郝柏村、林洋港這批人也從來就不曾構成過對李登輝真正的威脅。
3. 美國、日本顯然強力支持本土化與民主化。因為他們相信這不但有助於，甚至是使兩岸關係（也就是西太平洋安定）能持續理性發展的基本條件。九六年的飛彈危機其實正好證明這一判斷是正確的。
4. 由於反本土反民主的力量是由一組全然荒腔走板的「萬年國會」符碼為代表，因此全台灣希望解組此一體制的聲浪與力量到了八零年代末

期已經強大到完全無法阻擋。「民進黨」也只是其中一群比較粗勇的街頭政治家的組合，並不能完全代表此一力量。

5.台灣自七零年代以來累積了近二十年的經濟、社會、文化等等萬頭鑽動的多元利益衝突與壓抑的社會問題，早就遠遠溢出了舊體制的因應邏輯，因此尋求某種本土化與民主化的管道來作為能量宣洩，是一不可避免的選擇。以左派的觀點來看，台灣的主要資本力量也都支持本土化與民主化。

瞭解了上述背景就可知，我們固然可以說李登輝雄才大略，以大魄力、大決心來進行一場艱苦的民主改革，但是如果更嚴苛地檢驗，則不如說他只是一位眼光獨具的投資者，以因勢利導的方式，促成了台灣九零年代的民主改革與政權本土化，並進而因為這種政治投資而獲得重大的政治利益（民主先生、威權之民主領袖、歷史肯定、財富等等）。因此即使肯定李登輝，也不必給予他過度高的讚揚，因為他只是做了對的事情（沒做錯），並未成就勇敢而突破性的政治改革工作。

三、民主文化未能深化

不過真正重要的是，「李登輝因勢利導」「李登輝推動民主改革」這一類的思維方式，本身就強烈蘊含著以「個人」為本位的邏輯，這不但見諸於各種的政治評論與觀察，它更是過去十年民主化本土化過程裡的最大盲點。因此出現了獨領風騷的偶像式政治明星，如李、宋、陳；形成了反對李登輝個人的政黨（新黨）；凍省也變成了針對宋楚瑜個人的政治鬥爭。凡此種種都顯現了，所謂「民主化」「本土化」，都只是在一個非常膚淺的層次上進行，除了國會全面改選與行政首長直接民選這種「一人一票」的大鍋飯外，台灣的民主化好像完全失去了其他的重點。我們可以說只成就了「民主偶像」，但是沒有深化「民主文化」，更不用提建立一種更為廣泛的民主制度機制。

相較於德國(西德)戰後的民主化過程,台灣顯然在許多方面相當不足。經過納粹極權統治與二戰血洗,戰後的德國努力透過基本法的良好制度機制,以及政治領袖、政黨、媒體、教育、工會、教會等等廣泛的民主政治教育(demokratische politische Bildung),讓原本受到重創而萎縮的公民社會在短短的幾十年間充分重建發展,形成了一個強固的民主文化基礎。此一社會並非沒有危機、錯誤與挑戰,但是卻能在一逐漸穩定成熟的制度機制與民主文化氛圍下穩步前進。因此在今年四月初的「時代週報」(Die Zeit, 15/1999)一篇檢討德國排外現象的文章裡,作者就明確地指出,正因為西德擁有基本法的良好體制與健全的公民社會,因此極右排外力量在德西地區受到廣泛的否定與敵視,只能暗中進行;但是過去的東德因為全面否定市民(=公民)文化(即 Bürgertum),且又缺少良好的制度,因此仇外、對外國人暴力相向竟然成為德東地區普遍被默許的,可以公開叫囂主張的行為。兩德差異之點,正是值得我們深思比較之處。

四、由創新民主正當性到政治交易

政治行動不可能沒有政治領袖,政治領袖當然會成為眾所注目的焦點。但這並不意味著民選的政治領袖只能作政治明星,而忽略各種制度改革與民主深化。戰後西德的幾位重要總理,如阿德諾,布朗特,施密特,柯爾,幾乎都是政治明星,但是他們也都是對於自己之政治理念有著清晰思維、辯才無礙,而不搞偶像崇拜的政治家。九八年大選前,當時還在任(但是依民調可能快要下台)的柯爾,與前總理施密特(社民黨),曾在電視上進行一場對談。令人極為驚訝的是,兩位老人竟然還能那麼優雅卻又堅定地為著自身的政治理念進行一場辯論,沒有講稿,沒有字條,卻充滿了從容、自信、相互尊重,與一種並非民族主義的愛國熱忱。其中最精彩的是,當柯爾說道,政治人物應該擁有遠大的願景(Vision)時,令人不敢置信的,施密特竟然

極為哲學地回應，政治人物不能只有願景，而必須擁有清晰的概念（Vorstellung，在此處約莫等於英文的 conception，或可譯為宏觀理念）。

但是如果看看台灣，從李登輝到連戰、宋楚瑜、陳水扁、許信良、馬英九等等一干政治明星，他們不但沒有清晰的思維概念，恐怕連遠大的願景都提不出來，只能喊喊口號。他們不但沒有高尚的從容自信，連相互尊重的態度亦難得見。更奇怪的是，這些人物有的連應該愛那個國家都搞不清楚，只能提出新台灣「人」來麻醉選民、混淆視聽。

不過我們也不要只怪他們，因為這一群以李登輝為首的李氏家族（在筆者看來，他們都是李登輝的政治子女），也正是台灣人民（注意，不是台灣公民）的選票與民意所哄抬出來的偶像明星。也就是說，台灣還不是一個國家，台灣人民也還不是一個「政治國族」，台灣人只知道民主是投票，是多數決，卻不知道民主更要求要辛苦地培養自身的「政治判斷力」與「政治行動力」，而這裡面最困難的不是上街遊行或丟雞蛋，而是傾聽、學習、瞭解，並形成自身的政治意見與論述。可悲的是，在過去國民黨以三民主義取代公民政治教育，繼而李登輝以本土意識的政治正確性來簡單化政治能力，連「民主進步黨」的前主席許信良，竟然也在九七年修憲的時候喊出「修憲只是少數政治菁英的事，一般人民不懂」。

筆者認為，正是這種「民可使由之，不可使知之」的態度，使得台灣的民主化進程遭遇了最可怕的瓶頸。李登輝總統其實是一位閱書極廣的人，但是他的民主素養大概就是投票，政治素養大概就是德川家康。不過國民黨也就罷了，糟糕的是原本被期望代表本土民主力量的民進黨，其老中青幼各世代，更擁有一種強烈的「反智」傾向，這種反智主要並不限於輕忽知識，排斥知識份子的態度，更在於一種認定台灣人民不可能擁有更成熟的民主判斷力，因此民主就是一場以各種「奇技淫巧」來贏取選票的遊戲。因此兩大政黨的政治工作基本上是沒有政治教育而只有選票攫取，表現在修憲上，就是

不惜以各種「非常手段」來「達成改革」，而輕易地就認定憲政運作沒有什麼基本的原則，只要能擺平政治力即可。

因此以九五年前的三次修憲來看，雖然李登輝主要是利用在野黨的力量進行了一次又一次的政治鬥爭，將所謂非主流徹底鬥垮，但是還勉強可謂透過修憲逐步創造了一種民主的正當性。但是到了第四次，也就是九七年的修憲，當國會、總統、省市長都已經民選時，當非主流已不成氣候時，修憲就更赤裸裸地顯現出政治鬥爭與交易的權謀。但是交易總要有對象，因此就有一群擅長奇技淫巧的民進黨政客謀士們興沖沖地以「危機社會」「民主鞏固」為名來配合國民黨的需索，美其名曰凍省、廢宋（又是個人鬥爭），實際上卻創造了根本與法國第五共和毫不相干的所謂雙首長制。

參、文本

依照語意學的規範概念(semantic concept of norm)，規範是規範語句的意義。因此規範的文本，本來就是一堆符碼的集合，他本身表彰規範，卻不是規範。但是由於對於意義的掌握、瞭解、思考，還是要經過語言，因此文本語句的意義，還是要透過文本的語句來表達。例如，「行、政、院、為、國、家、最、高、行、政、機、關」以頓號隔開每一個字，是因為這裡所表示的是一個「字串」，是一個呈現在讀者面前的文本。但是其直接的意義就是：「行政院為國家最高行政機關」這一個規範。

語意學的規範概念，最重要的理論貢獻在於指出了規範的意義層面，在此一層面上與規範的效力、拘束力、實效力、強制力等加以區分。這也可以說是哲學界之語言學轉向(linguistic turn)在法理論方面的展現。在語意學的規範概念下，規範不是一個物質的單元(entity)，而是一種意義的單元。

在同樣的這個規範意義的思考方向下，也出現了一個相關的重要法理學理論：規則懷疑主義(rule-skepticism)。規則懷疑主義（論），原本是維根斯

坦在討論語言使用是否遵循一定的規則時所提出的哲學概念，但是經過哈特(H.L.A.Hart)運用在法理學的分析上，就成為一種基於語言意義的不穩定性，進而認為法律規則並不存在的立場。哈特本人並不是規則懷疑論者，但是他也並不支持另一個極端：法律形式主義(legal formalism)。法律形式主義主張，法律規則的意義相當清楚而確定，因此在適用法律時，只需要使用邏輯推論之形式思維工具即可。哈特本人的立場介乎兩者之間，認為語言概念的意義會有一定程度的陰影區域(penumbra)，在這個不確定性的領域內，法官必須參酌社會政策需要或者法律的目的等因素，來做出一個裁量判斷(discretion)。

此處當然不想也不需要對法認識理論進行大幅度地檢討，語意學的規範概念以及規則懷疑主義，都只是在更為理論化的分析基礎上，再一次提醒我們法律規範性質的複雜性，以及法律規則意義的不穩定性。這裡所揭露的一個難題就是，原本希望透過法律的實證法化或法典化將法律規範確定下來，以作為法官依法審判或官員依法行政的根據(這正是孟德斯鳩所謂法官只是法律的嘴巴)。但是透過上述的簡短討論，我們卻看到即使是白紙黑字的法律條文，其意義還是可能相當不穩定，甚至在規則懷疑論者看來，是完全不確定的。因此我們辛辛苦苦透過法律條文或法典所確定下來的，可能只是一些「文本」，或者說，只是一長串字串或符碼。但是由於這些符碼並非「意義」本身，因此法律規範—在語意學規範概念下，只是一種意義型態—並沒有因為文本的確定而被確定下來。簡單地說，法律文本的確定性，並不代表法律規範的確定性。

這種看法對嗎？難道所有立法、法典化、法律實證化的工作，都是白忙一場嗎？那麼法律的安定性何在呢？依法審判與依法行政，難道只是一場空談嗎？

這是一個非常棘手的問題，為了避免扯出太多法理學討論，筆者將直接

表明自己的立場。我認為，法律文本的確定性，確實並不代表法律規範的確定性。但是法律規範的不確定性，也並不代表法律規範的徹底開放性與浮動性。比喻一點說，我認為法律文本的確定性，確實可以抓住(catch)或穩定(fix)一整批法律規範的頭緒或線索，使得法律規範的範圍並非全然任意開放。而具體發揮此項功能的，就是 Hart 曾經提過，其後經由 Dworkin 等人大作文章的「原則」(principles)。這在德國法學裡，就相當於 Esser 所談的 Grundsatz (也是翻譯為原則)，或是 Larenz 所談的「評價判準」(Wertungsmaßstäbe)。也因此 Alexy 將法規範體系定位為規則與原則所共同構成的體系。

筆者現在雖然認為 Alexy 的模式可能還太簡化了一點，但是至少規則/原則的模式已經點出了一個重點：法律規範除了通常以法條呈現的法律規則之外，還包括了往往並沒有直接寫成文本的法律原則。而且更重要的是，由於法律原則是起著線索作用的規定，因此失去了法律原則支撐的法律，將成為一大堆雜亂無章⁴、凌亂無頭緒的法律規則。

很不幸的，這種法理學意義下的雜亂無章，正是當前中央政府體制的最佳寫照。⁵

⁴此處使用「雜亂無章」來形容是非常恰當的，因為一方面「章」原本即包含有「法規」的意義，另一方面，中國過去所謂的「典章」，亦可以瞭解為奠基在一整套法律原則之上所編纂而成的法典制度。因此失去了法律原則的法律，當然是雜亂無章。雖然看起來好像仍有整齊的條文順次。又，如果使用較為德國式的說法，那麼「典章」就是透過內在評價體系所支撐的法律體系。

⁵九七修憲時，民進黨曾經以萬言書批判所謂「法理」派的憲法主張。此處所謂的法理派，如果是指斤斤計較於內閣制與總統制之理念型(Idealtypus)形式特徵，而誤把理念型當作是真實經驗概念來加以思考操作的話，那麼這種批判還有幾分道理。但是想來此一批判的層次也不會那麼抽象，因此應該只是指法理派不瞭解現實政治力的操作。但是正如同國代延任修憲案一樣，現實政治力往往只是一些「不能公開承認的利益交換」，而這種利益交換所希望能夠「換得」的東西(目標)，由於政治立場的差異，以及更重要的，政治局勢的瞬息萬變，因此正好最不適宜成為憲政體制的規範原理。國代延任案如果不被宣告違憲失效，可能國大這個憲政怪獸還要作亂多年。如此看來，劉一德之流的「政治判斷」，又高明到哪裡去了呢？同樣的，九七修憲時，以許信良為首之修憲部隊的政治判斷，除了達成本來國民黨也要的凍省之外，既沒有削弱宋楚瑜的力量，更便宜了李登輝的政治操作，實在也看不出有何高明之處。當年信誓旦旦的「換軌」或「左右共治」的主張，如今搖身成為「全民政府」「清流共治」的說辭，也看不到這些人有何解釋。其實在筆者看來，這些最以「政治現實主義」(political realism)為榮的機會主義者，反而往往犯了「政治道德主義」(political moralism)的錯誤。亦即以一個政治正確的目標為無限上綱(九七年是凍省，九九年是廢國大)，因此「自以為是」的認為可以「犧牲一切」，採取任何必要的利益交換手段，以取得對「那個政治正確目標」任何一點點「前進」。然後認為那些反對者，都是「看不清楚現實狀況」的空想者。只有自己，才是最看的清楚現實狀況，擔負「責任倫理」之政治家。然而實情卻是這些以單

肆、方法

接下來談一談分析方法的問題。我認為我們應該區分下列的不同的分析步驟與層次：

1. 僅就文本本身的字面意義找出一批與文本相容的可能模式。（這其實非常困難，因為我們總是要同時思考各種可能的現實政治力組合。但雖然困難，還是必須先抽離具體狀況作一些預備性的抽象推演）
2. 分析在台灣的政治狀況下，有哪些可能的憲政運作狀況會出現。
3. 分析在「當前」的情勢發展下，有哪些可能的憲政運作狀況會出現。
4. 確立一批規範性的詮釋準則。
5. 更為精準地識別出(identify)所要回答的憲政問題。
6. 嘗試運用前述的分析來論證（針對問題的）某一主張。

但是由於目前的制度實在太混亂了，因此使我們往往無法清晰地區分 1. 到 3. 的不同分析層次，也造成討論或研究上的不少困擾。例如，當年李登輝的權力很大，到底是因為這個制度造成的（1.或2.），還是因為他同時身兼國民黨主席，國民黨又是國會多數黨（3.）？

一般而言，我們對於尚未發生的憲政狀況，都是採取 2. 層次的分析。當年學界批判雙首長制的重點（例如總統有權無責）應該主要也是放在 2. 的層次。2. 的優點是，既可以分析當前的局勢，也可以「預估」未來可能的局勢，更可以把非體制性的各種變數一併考慮進去。但是其缺點（或陷阱）是：若不小心，就可能把其實是屬於 3. 層次的分析，誤為 2. 的分析，而犯了「過度的推廣」的謬誤。例如我們可以檢討，當年學界指責這種雙首長制度會造成

一政治正確目標為無限上綱的（也就是將其「道德化」）政治判斷與交易，卻往往正好忽略了外在複雜環境可能產生的多層次反饋（政敵的反向利用、反撲、民意的反對等等），而這些反饋是會造成一些更為糟糕的、難以收拾的後果的。因此自以為擔負責任倫理的機會主義者，在外界看來，卻反而成為最不負責任、遵循「心志倫理」的盲動者（奇怪的是，這些人好像自己都不知道自己已經成為外界的笑柄，還要拼命指責其他人是改革者）。簡單地說，反對其改革方案者並非完全無視於政治現實之理想主義者，而機會主義也並不等於政治現實主義。機會主義者的政治判斷，往往是最糟糕，最不負責任的政治判斷。

民選皇帝，總統權力過大，又不負責任，是否犯了「過度推廣」的謬誤？亦即把專屬於李登輝的特色（國民黨主席、民意高、國會多數、權力穩定等等）（這些都是屬於 3.層次的分析），擴大為此一體制在台灣現實狀況下的通案（2.層次的分析）？

五、體制

在前述的方法反省之下，我基本上並不認為學界當年對於總統有權無責或權力太大的分析是「過度推廣」。專屬李登輝的一些權力特色，只是使得有權無責的總統「更能發揮」，或說更強化了他的權力。沒有了那些特色，並不會使得總統有權也有責，或者反過來使得國會權力獨大。但是我必須承認，當年對於雙首長制的分析還不夠深入。這也是我以下嘗試要加以補強的。

我認為當前這種雙首長制的最大缺點，可以以下面這個命題來加以表達：
各個主要憲政機關，都擁有相當的運作空間，尋求其各自權力之極大化。

這是透過對 1.層次的文本分析，配合對政治權力之性質掌握，所得到的
一個通案命題。透過第一層次的分析，我們可以看到憲法文本在相關問題上
因為失去了憲法基本原則的支持，或者說憲法原則的空洞化，使得相關的憲
法條文只是一堆雜亂無章的凌亂規定。因此任何人都可以找到某些條文來作
為他支持特定方向主張的論據。例如憲法第五十三條的「行政院為國家最高
行政機關」，與增修條文第二條第四項的「總統為決定國家安全有關大政方
針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。」，就是兩
個最有疑義的條文。這兩個條文相互矛盾嗎？好像並不盡然，但是相互一致
(consistent)嗎？顯然又不是。

另一方面，透過對政治權力性質的基本瞭解（這理應是任何憲法分析的
背景認知），我們可以假設「只要沒有明確的規範界限，任何權力擁有者，
都會尋求其權力之最大化」。因此只要憲法規定不明（規範層次），憲政機關

就會設法運用其各種資源與可能性來極大化其權力（實然層次）。因此現在這種制度，當然既不是總統制，也不是內閣制，也談不上法國的雙首長制，而是一種「浮動制」（floating system），或者如蘇永欽教授所描述的「擺盪於內閣／總統制的混合制」（或許可以稱之為「擺盪制」（pendulous system））⁶。

在這樣的分析之下，我又進一步主張：「由於總統的特殊憲法地位，使得總統又相對於其他憲法機關，擁有最多的運作空間來極大化其權力」。而所謂總統的特殊憲法地位，至少有：

直接民選的民意基礎；

行政院長的主動任命權；

對國會的被動解散（威脅）權（與閣揆不同，解散國會總統自己不必改選）；

國家大政方針決定權（一個非常模糊，但正因如此又可充分運用的權力）；

三軍統帥權；

以及非常重要的，除了改選壓力外，總統行使前述各項權力，幾乎都沒有相應的「責任」。

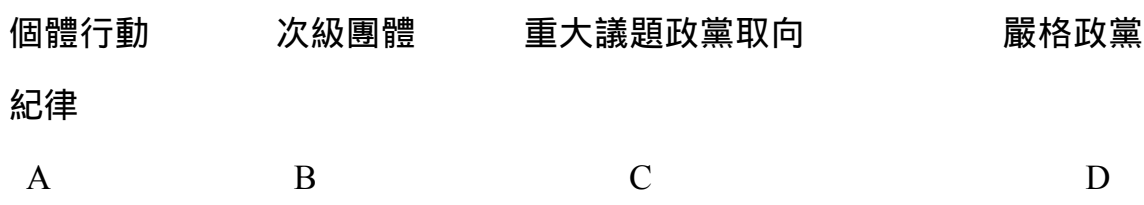
基於這些特殊的憲法地位，使得總統擁有優於其他憲政機關更強的協商權力(bargain power)。相反的，被稱之為閣揆的行政院長，雖然可以頂著憲法第五十三條「行政院為國家最高行政機關」，但是既沒有直接民意基礎，又是由總統直接任命，國會的各項杯葛動作都會有直接衝擊行政院或行政院長的法律效果，因此可以說是制度性的代罪羔羊。

而國會（立法院）則是一個最難分析的變項。因為國會內有黨派，黨派內又有派系、利益集團。每一個立法委員，又都可能是獨立行動的個體。一

⁶筆者還是比較偏好「浮動制」的定位，因為其變動性，並非僅僅在總統制與內閣制之間互換變動。詳見下。

一般在分析國會時，多半是以「政黨」為行動單位在思考，因此才會有左右共治、政黨協商、換軌等說法。但是只要政黨無法以政黨為單位來進行集體行動，也就是政黨的紀律無法貫徹時，國會的行動方式或邏輯就變得非常複雜。因此即使是以比較簡單的方式來分析，國會的行動邏輯也是一個橫軸（見圖一）。橫軸的一端是全然嚴格的政黨紀律，另一端則是全然的個體行動。而我們可以說，雙首長制的運作實況，相當程度取決於該國政治文化下，國會的行動邏輯是位於橫軸的哪一個位置。

圖一



我們可以看到，只要偏向於政黨紀律端，其國會行動邏輯就越單純，雙首長制就很容易產生左右共治或換軌。但是只要越偏向於個體行動端，總統就越擁有運作權力的空間（但並不必然表示權力就更大）。

在現實狀況下，任何一國的國會行動邏輯一定位於橫軸的某一點，而不會全然位於某一極端。總統制的國家一般而言其國會議員的行動邏輯比內閣制更偏向於個體行動那一端。但總統制或內閣制並非造成此等國會文化的原因。毋寧更應該說，某種國會行動邏輯的政治文化，是使得某個制度得以「動的起來」（workable）的條件。

那麼台灣立法院的行動邏輯為何呢？尤其在國民黨因為失去中央執政權而面臨分裂時，更顯的偏向於個體行動面。其實不只是現在，過去十年來，國民黨也已經越來越是透過對個別立法委員的利益酬庸，而非政黨紀律，來

維繫其國會多數行動的一致性。政黨這塊招牌，是有一定的拘束力的（或說服從黨紀是有某種誘因的），但是並非絕對有效的力量。不過可以確定的是，國會只有透過達到一定議員數量的集體行動，才能產生足以杯葛或對抗行政院或總統的力量。簡單說，要有起碼的「團結」，國會才會有力量。每一個立法委員「理論上」都可以單獨行動，但是為了擔心被「其他人」排斥在利益分配之外，而成為無足輕重的一票，因此原則上每個人都在尋求某種合作。

又由於如果每個議案、議題，都重新尋求合作，這種合作搜尋成本太高了，因此「政黨」與「次級團體」就形成兩種主要的「降低合作搜尋成本」的組織。因此「原則上服從黨紀」，反而是「必要時可敲詐一些利益」的重要條件。我們甚至可以化約一點說：政黨，是涉及國家社會重大議題時（例如核四，或總預算）的合作對象（其主要戰場在院會），次級團體（也不一定需要很正式的次級團體，針對特定法案的策略聯盟亦可）則是在行政部門可讓步的範圍內協商利益的合作對象（其主要戰場在委員會）。也就是說，台灣立法院的行動邏輯，是徘徊在圖一的 B 點與 C 點之間的模式。

有了以上的認識之後，我們可以發現總統／行政院（長）與立法院之間的關係是相當多層次的。但是只要在「重大問題」上，行政部門可以成功地透過「政黨」擺平立法院，行政部門就可以過關。一般而言，立法委員在重大議題上都傾向於以政黨為合作單位。而新總統的第一道重大難題，就是新閣揆。立法院雖然沒有同意權，但是人選是否受到支持，還是相當強烈地影響其接續的施政。此時如果國會在野黨席次較多，對總統而言最佳的策略就是「瓦解」敵對政黨內部合作的誘因。因此訴諸全民政府、國家人民利益高於政黨利益，訴諸最新民意等等說詞，就成了最佳戰略。陳總統這次提名唐飛，就是在運用此等策略。

當然，如果國民黨黨中央權力仍大，黨紀仍然嚴明，或者其立法委員仍然團結一致，陳總統的那些說詞都不會有作用。但是正因為國民黨早已經是

一個以利益交換為主的政黨，理念作用甚低，這塊招牌現在又跌停板，因此在總統敗選之後，出現黨中央權威盡失，黨團又不團結的狀況，甚至不少成員想要另謀出路，所以唐飛此一人選的出現，是使得此一「政黨合作失靈」作用（至少在眼前）擴充到極致的一記高招（由此亦可看到總統之特殊憲法地位，已經在發揮其強大的協商運作能力）。亦即，在政黨層面只擁有國會少數席次的阿扁，成功地瓦解了多數席次國民黨的「政黨團結」，因此他似乎可以平順地闖過第一關，拒絕國民黨的黨對黨協商，而能組成新政府。

透過以上的分析，我們可以看到，並不是制度上「應該」還是「不應該」政黨協商或換軌（這一點在憲法文本上根本無從確定）（這是第 1.層次的分析），而是原本應該屬於「以政黨為單位」進行合作的重大議題（閣揆人選與組閣），擁有多數席次的國民黨竟然在當前這個時刻「團結不起來」，「不知該如何合作」，因此給了陳總統一個可乘之機，得以瓦解多數席次反對黨的內不合作。當然，這裡面還有親民黨系統的攪局，因為國民黨的混亂或瓦解，最有利於親民黨的壯大。

然而就算第一關闖過去了，其後扁唐體制就一路順暢嗎？當然不一定。關鍵仍在於在重大議題上，是否有足夠的政黨團結力量支持，也就是是否能繼續瓦解國民黨的脆弱多數，讓他們在重大議題上始終團結不起來。如果能做到這一點，陳水扁總統就能擁有一個由他主導的內閣。但是這並不是因為我國體制的「規範性質上」是一個傾向於總統制的雙首長制（所以不換軌），而是因為反對陣營的政黨力量始終團結不起來。

但是一旦國民黨改造完成，該清黨的清掉了，即使席次上僅剩不到國會多數，但可能仍是第一大黨，此時國民黨就可以慢慢重新凝聚力量，嘗試進行反撲。或在比較次要的議題上開始杯葛、刁難（也因此國民黨已經聲明對於唐飛的組閣不予以背書，不承擔施政成敗的責任）。其實在許多並非那麼重大的議案或議題上，甚至是民進黨立法委員也可能「不太合作」。如果我

們再考慮到親民黨漸漸壯大之後，只要對其政治利益有幫助，親民黨也可能在議題上或重大政策上，開始與國民黨合作，而開始產生對於總統行政權的重大杯葛力量。此際還是同樣的問題：總統要不斷地運用其協商權力或資源，來設法瓦解反對陣營的合作。

上述的種種分析，雖然已經有點複雜，但是還尚未考慮行政院長（不論與總統同不同黨，例如郝柏村與李登輝）想要建立自己的政治權力與影響力時所可能發生的狀況。因為如果唐飛（或任何一位行政院長）決定要以施政順暢為名，開始與占多數席次的國民黨／親民黨聯盟合作，那麼確實有可能發生陳總統「令不出總統府」的狀況。因此陳水扁現在其實是在賭第一，唐飛沒有這種政治野心，以及第二，至少在國會於二〇〇〇一年改選之前，國民黨與親民黨或新黨，缺少這種合作的誘因。甚至相反的，他們各自與民進黨合作的誘因更強。這又是一個並非基於憲法文本所直接導出的規範內涵（1），亦非基於憲政原則所產生的憲政實務（2），而是純然基於當前政治局勢所產生的狀況（3）。

總而言之，在各個憲政機關都尋求其權力極大化的前提下，當前體制是一個非常不穩定的結構。但是無論如何，第一，由於國會集體行動的合作搜尋成本較高，在重大議題上，還是會以政黨為原則上的（*prima facie*）合作伙伴。但是不能夠以表面上政黨席次的多寡來判定一切。第二，正因為國會有此特性，所以行政權比較能夠集中資源來對付國會（收買、施壓、溝通、分化等）。第三，總統與他自己任命的閣揆之間當然還是會鬥爭。但究竟誰會佔上風，很難一概而論。不過由於總統擁有前述的憲法地位，我認為總統還是較容易佔上風。第四，除非出現相當團結且過半數的反對黨，否則國會也不容易形成大規模的杯葛力量。

而且如果我們稍微看一下立法院的權力體制（國會並非我今天文章的主題），我們會發現透過憲法增修條文第三條的規定，我國的國會可說擁有內

閣制國家國會的權力，卻又不需要像內閣制國家般，擔負起組成政府（行政權）推動施政的政治責任（更不用說德國式的建設性不信任投票）。因此國會也可以說是擁有一種有權無責的地位。這種總統與國會雙重的有權無責，使得民主政治裡檢查與制衡(checks and balances)的機制失去了作用，取而代之的則是結帳或杯葛(checks or boycotts)。因為這個制度造成了總統、行政院，與政黨、黨團、次團、個別委員之間無止盡「台面下」交易誘因，而總統為了連任等政治利益，也只好運用清流共治、超黨派、全民政府等口號來壓抑對手，贏取民意支持。

陸、公式

筆者以下將嘗試利用一個簡單的公式分析，來呈現在我國目前體制之下，整體而言傾向或趨向於總統制的可能性比較大。這個分析裡面，當然包含有相當程度的任意性，這一方面是無可避免的，另一方面，此種任意性也非全然任意，而是有一定的道理在背後支撐。但是由於其中蘊含的變數過多，因此簡化的分析自然也只能先得到一些簡化的結果。但無論如何這可以作為更精密分析的起點。

$$f(x, y) = a x + b y$$

x 為總統得票率

y 為總統所屬政黨在國會的席次比例

假設 $a = 1, b = 1$

$$f(x, y) = x + y$$

I. $x > 0.5 \quad y > 0.5 \quad f > 1 \quad \text{pres. (總統制)}$

II. $x < 0.5 \quad y > 0.5 \quad f ? \quad ? \quad (\text{詳見下面的分析})$

III. $x > 0.5 \quad y < 0.5 \quad f ? \quad ? \quad (\text{詳見下面的分析})$

IV. $x < 0.5$ $y < 0.5$ $f < 1$? (詳見下面的分析)

II. 總統得票率未過半，但所屬政黨國會席次過半

1. $0.4 < x < 0.5$ $0.5 < y < 0.6$ $0.9 < f < 1.1$ pres. (總統制)

2. $0.3 < x < 0.4$ $0.5 < y < 0.6$ $0.8 < f < 1$ pres. (總統制)

3. $0.2 < x < 0.3$ $0.5 < y < 0.6$ $0.7 < f < 0.9$ pres. (總統制)

(但不大可能出現)

III. 總統得票率過半，但所屬政黨國會席次未過半

1. $0.5 < x < 0.6$ $0.4 < y < 0.5$ $0.9 < f < 1.1$ pres. (趨向總統制)

(總統得票率越

高越

有實力拉攏游離票，因此越趨向總統制)

2. $0.5 < x < 0.6$ $0.3 < y < 0.4$ $0.8 < f < 1$ pres. (可能趨向總統制)

cab.(亦可能趨向內閣制)

3. $0.5 < x < 0.6$ $0.2 < y < 0.3$ $0.7 < f < 0.9$ cab. (趨向內閣制)

pres.(但亦不無可能趨

向總統制，但不大可能出現)

IV. 總統得票率未過半，所屬政黨國會席次也未過半

1. $0.4 < x < 0.5$ $0.4 < y < 0.5$ $0.8 < f < 1$ pres. (可能趨向總統制)

cab.(亦可能趨向內閣制)

1.1. $0.4 < x < 0.5$ $0.3 < y < 0.4$ $0.7 < f < 0.9$ cab. (趨向內閣制)

1.2. $0.4 < x < 0.5$ $0.2 < y < 0.3$ $0.6 < f < 0.8$ cab. (傾向內閣制)

2. $0.3 < x < 0.4$ $0.4 < y < 0.5$ $0.7 < f < 0.9$ cab. (趨向內閣制)

2.1. $0.3 < x < 0.4$ $0.3 < y < 0.4$ $0.6 < f < 0.8$ cab. (內閣制)

說明：

1. 扣除不大可能出現的狀況，上面所列舉的狀況一共有十種。其中被定位為總統制的有三種狀況，趨向總統制的有一種，內閣制有一種，趨向、傾向內閣制有三種，可能趨向總統制也可能趨向內閣制的有兩種。整體而言，總統制的可能性或驅力似乎比較大。如果以數值而言， f 最低值大於 0.8 都會成為或趨向總統制，或至少是可能趨向總統制 (III.2., IV.1.)。
2. 更有意思的是，本次陳水扁總統的狀況，是 IV. 2.1. 的狀況，依照分析原本應該轉為內閣制。而且恐怕應該是十種狀況中最應該顯現為內閣制的狀況。但是至少目前為止運作起來，不但沒有變成內閣制，反而處處充滿總統仍可主導的傾向。這就是筆者前面所指出的，因為總統特殊的憲法地位，使得總統擁有很高的協商權力，因此即使是在分析當中應該明顯轉變為內閣制的條件下，總統仍不無可能將其「操作」成總統主導的局勢。但是我們也應警覺，正因為在分析中，這原本應該表現為內閣制，所以目前總統主導的局面，是一個非常不穩定的局面，它是基於太多其他在上面的分析中所未能顧及的因素所造成的。
3. 分析一開始就將 a 與 b 兩個係數規定為 1，但是其實並不一定要如此。如果我們要給總統的得票率比較高的份量，也可以提高 a 的數值，例如規定為 1.2。
4. 由於 f 值代表的是總統得票率與其所屬政黨國會席次比例，因此 f 值越大，可以初步推定該總統的「民意基礎」越高，其所擁有的協商權力也越大，因此越趨向總統制。所以如果 b 維持等於 1，而提高 a 的數值，一方面讓總統得票率的重要性提高，另一方面也讓整體制度傾向總統制的

可能性提高。因此這兩個係數當然不能任意的提高或降低，而必須取決於我們對其他因素的評價。這其實也告訴我們外於總統得票率與國會席次的因素也有很高的影響力。因此如果只是糾葛於這兩個因素，甚至只考慮國會各政黨席次(也就是用僅單變數的 $f(y) = b y$ 來判斷是否左右共治)，當然就無法更深入地看清楚此一制度的性質。

5. 在上面的分析中，並未考量 $(1 - y)$ 此一數值的分配狀況。因為總統所屬政黨，永遠可以聯合其他政黨或政治力量來形成某種多數。如果要將其考慮進去，那麼

$$f(x, y, z) = a x + b (y + (1 - y - z)),$$

其中 z 就是不願意與總統政黨合作的政黨(政治力)所佔國會席次比例。因此我們可以看到 $(1 - y - z)$ 這個數值的重要性。如果我們把 $(1 - y - z)$ 寫成 y_1 ， y_1 就代表願意和總統政黨合作之政治力之席次比例，那麼再把 y 改成 y_0 ，於是

$$f(x, y_n) = a x + b (y_0 + y_1)$$

也許就可以成為另一個更適合來分析體制走向的公式。請注意， y_1 並不一定由「政黨」來決定。也並不需是「一次性」的決定，而可以「議題」取向來決定。我們可以看到， y_1 數值的浮動性，就是使得此一體制產生浮動性的關鍵因素。

6. 筆者相信，上述的公式分析還有太多可以批評修正之處，但是這種分析至少指出兩個重點：第一，總統的得票率並非不重要。第二， y_1 的浮動性是使得體制產生浮動性的重要因素。

柒、結語

原本還有許多分析可以寫，但是由於篇幅已經超出主辦單位的要求，因此以下就簡單寫幾個改革建議，作為本文的結論。

1. 我國中央政府體制的改革，如果以上述的分析而論，應該朝向「去公式化」或「去變數化」，也就是不需要以多變數來決定體制運作準則。筆者始終相信，原則清楚簡單的憲政體制，是比較好的憲政體制。因此清楚明白的總統制或內閣制，比現在這種混亂的雙首長制要好的多。
2. 如果要採用總統制，那當然就要取消國會之倒閣權與總統之被動國會解散權，並將覆議權交給總統，其門檻改回三分之二。最好是取消行政院長，讓總統成為最高行政首長。賦予總統在一定條件下廣泛的行政立法權限。比較有爭議的是，是否必須引進對於總統當選票數的最低百分比限制（不一定非要過半不可，百分之四十或四十五皆可考慮）。這種制度的風險就是，以陳水扁這次的百分之三十九點多的得票率，如果與宋楚瑜一起進入第二輪，不論最後誰贏，那麼所引起的不安都將因為持續的對力與激情化而更為嚴重。
3. 筆者個人比較偏好內閣制，尤其是德國式的兩票制所形成的內閣制。因為如此一來，選民投票主要是在選政黨，而且只要沒有那個政治力獲得明顯過半之支持，那麼政黨一定要相互合作，籌組聯合政府，因此就不需要有棄保效應。因為選民對於不同政黨特性的不同偏好程度，例如對民進黨之改革偏好高，穩定偏好低，並不需要在投票時感到只實現了一個偏好（例如投給民進黨就只實現了改革偏好，而犧牲了穩定偏好，因此選民往往難以決定⁷），而可以透過聯合政府「比例式」地實現了不同的偏好。但是實施內閣制的前提是，要停止總統直選，改成間接選舉，讓總統成為一個德高望重但

⁷我認為這也是造成選舉激情化、非理性化的重要原因。因為事實上確實是各個政黨或候選人各有特色優點，大家冷靜理性地想也都能承認此點。但是在選「一個」總統的時候，就只好儘量「誇大」他的優點，而忽視或狡辯他的缺點。反之，對對手就反過來儘量誇大他的缺點，醜化否認他的優點。要達到這種目的，其手段當然就趨向於負面或催眠式競選方式。

沒有實權的象徵式領袖，但這正是台灣一般民眾心理上最難跨過的難關⁸。

4. 還有一個更為敏感、重要的問題，就是兩岸關係與憲政體制。以陳總統提名唐飛組閣來看，雖然外界似乎是一片較好之聲，但是卻忽略了裡面所隱藏的重大憲政問題。也就是原本在憲法上，一般認為應該「屬於總統」的外交、兩岸、國防等「大政方針」權，卻在提名唐飛之後，出現了一種悄悄地權力移轉。因為當陳水扁與李遠哲（國政顧問團）為唐飛「雙重祝福」(double blessing，亦即給予唐飛無保留的高度肯定)之後，唐飛這位軍人不但將成為行政院長，而且他的「國防專業與經驗」，將使得他對兩岸「軍事情勢」(等於是國家安全情勢)的判斷與發言，成為一個無可挑戰，最具權威性的發言，不但民間難以挑戰、質疑，甚至連陳水扁總統本身也難以質疑、反對。因此唐飛在諸多條件下（前國防部長、行政院長、陳李高度肯定等），將取得一種對兩岸關係局勢「定性」的主導優勢，將原本應該屬於總統的權力，大幅度地移轉到自己的手上。因此當唐飛對國防部長人選頻頻與阿扁有不同意見時，陳總統似乎只能在「內政」上（例如週休二日）的發言才有權威性。在國防、軍事、國家安全方面，等於唐飛有「否決權」，陳總統自己說了並不一定算數。因此當中時晚報報(2000.04.10)報導，唐飛向連戰提報告指「兩岸關係緊繃，形勢嚴峻，為求國家穩定出任行政院長」時，我不清楚陳總統方面如何看待這個故意漏出來的消息，但是至少總統就不方便立刻否定唐飛的判斷。那麼如果總統不予否認，那麼唐飛就可以在這種

⁸台灣的政黨形象不佳，因此往往要訴諸人民利益高於政黨利益，這種訴求卻卻忽略了人民彼此之間必定有相互衝突的利益，而政黨的功能原本就在於分別代表不同利益取向的人民。就此點而言，筆者反而比較擔心「代表全民」的政府。因為這種思維隱含了執政者之利益選擇等於全民之利益選擇的預設。

「形勢嚴峻」的前提下來施政，甚至每隔一段時間就發表一些他對兩岸局勢的看法，而這原本「應該是」總統的權力。由此亦可以看出，為了爭取前述 y_1 部分的支持，如果不小心，有可能連大政方針權都被「侵蝕」掉了。而這種狀況，卻是在體制原則清晰之總統制或內閣制國家都不可能出現的。