

憲法文本與中央政府體制

■顏厥安／台灣大學法律系副教授

德國式的兩票制所形成的內閣制值得我國做為政府體制的借鏡。選民投票主要是在選政黨，只要沒有那個政治力獲得明顯過半之支持，將組聯合政府，並可透過聯合政府「比例式」地實現了不同的偏好。

公元兩千年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，因此有人指出這是一個「傾向總統制」的修憲。但，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？

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。我國中央政府體制的改革，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。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。

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立與激情化而更為嚴重。

不過，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），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。

另外，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叫好之聲，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（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「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。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。 ◎