再造憲政運作的理想環境

■陳春生／台灣大學國家發展研究所教授

勝敗乃兵家常事，所謂「勝不驕、敗不餒」，政黨政治的選戰亦復如此，只要能切實反省，痛改前非，再執政之日將不遠。但重要的是一定要培養政治家的氣度。政治人物之言行、立法委員的問政態度，無疑都應該以國家利益為重。

壹、前言

我國在解嚴及終止動員戡亂時期之後，朝野積極推動憲政改革，已經把台灣帶向民主發展之路，此一成就至爲珍貴。可是在憲政架構上，雖經過六次修憲，卻在憲政運作上仍然存在著幾許難題，以致台灣未能締造一個穩定的政治局面。這不僅影響國家經濟發展而且影響到人民對政府的信心。尤其面對中華人民共和國在外交上對我國的打壓及在國防上對我國的武力威脅，使得生活在台灣的二千三百萬人民甚感不安。爲此，我們必須合力再造憲政運作的理想環境。

立法院是我國的單一國會，在第六次修憲之後，國民大會這個「政權機關」已變爲「留會不留人」的非常設機關，除非①立法院提出憲法修正案，需經其「複決」；②立法院提出領土變更案，需經其「複決」；③立法院提出總統副總統彈劾案，需經其「議決」，否則，國民大會已形同烏有了。原爲國民大會行使的補選副總統之職權，罷免總統副總統之提案權，以及對總統提名的司法院十五名大法官（含院長、副院長），考試院院長、副院長、考試委員，監察院二十九名監察委員（含院長、副院長）之人事同意權也轉由立法院行使。可見立法院已擴大了不少職權，作爲我國這麼重要的立法機關，其成員之素質、操守和行爲，如果得不到台灣人民的信賴，對台灣的國家發展是有妨礙的。

遺憾的是，自從公元2000年5月20日，台灣人民直選的第二任總統副總統就職一年以來，雖然順利完成了華人社會「開萬古未曾有之奇」的「政權和平轉移」與「政黨輪替」，但是，人民對政府的滿意度是值得檢討的。依據「山水民意研究公司」於今年6月11日公佈的調查資料顯示，人民對陳水扁總統的施政滿意度爲54％，對立法院的表現滿意度則只有13％，對立法院不滿意者高達72％，這是立委諸公應引以爲警惕的。也因此，更顯示國會改革之迫切性。

貳、憲政運作功能不彰的原因

我國國會——立法院立法委員人數自第四屆（1999年2月1日起），由原有一百六十席擴增爲二百二十五席，依據國民大會朝野國代修憲意見，其目的蓋爲吸納精省之後的省議員，使他們在「凍省」後仍有「政治出路」。這從政治改革觀點看，似無可厚非。由於戰後台灣容納了國民黨遷台的中央政府機關，遂使蕞爾小島形成四級制政府，中華民國中央與台灣省地方政府管轄之領域居然有98％重疊，一國一省，台灣人民納稅，負擔中央政府與地方政府雙重支出，既不公平又極浪費。是以，精簡行政層級，使省級政府虛級化，此一作爲肯定是國民黨李登輝政府的卓越貢獻。復以全面改選後的國會——第二屆立法院立法委員席次多於台灣省議員席次，以致立委當選得票數有低於台灣省議員之當選得票數者，因此，省議員之民意基礎實在不容忽視。精省後，引導他們參與中央立法權運作，是應然的設計。而事實上，在第四屆立委名單中，也確實有不少由省議員轉檯而來者。

然者，台灣人口二千三百萬人，國會議席多達二百二十五人是否過多呢？是否因此而影響到立法品質與國會運作功能呢？有無必要在選舉制度上另作改革設計呢？這是值得大家檢討的。特別是國民大會非常設化之後，我國國家發展的運轉成敗，全繫乎立法院。是則，立法院的憲政運作功能是否能夠順利彰顯，影響國家發展至深且鉅。基此，吾人願就當前我國憲政運作遇到何種困境，以及應如何再造憲政運作的理想環境，提出個人的幾點看法，以下先談憲政運作功能不彰的原因。

一、阿扁的「全民政府」

公元2000年，台灣人民第二次直接投票選舉總統副總統，由民進黨推出的陳水扁與呂秀蓮當選，誠如李登輝所言，這是「天意」，因爲這是出乎朝野預料之外的。李登輝與連戰，以及民進黨與阿扁都不相信「連蕭配」會落選，更不相信會發生「政黨輪替」，但事實發生了。因此，我們可以說，阿扁接掌台灣政權是沒有心理準備的。國民黨在台灣統治半個世紀，自然培養了不少有行政經驗的技術官僚，在「一黨獨大」時代，公務員想當科長以上職位者，非加入國民黨不可。而民進黨是民主運動起家的，絕少公務員，黨員中具行政經驗者不多。爲此，阿扁政權除晉用其以前台北市長任內的舊屬之外，不得不延攬國民黨政府的現任官僚，並喊出建立「全民政府」之口號，不參加民進黨的「中常會」，儼然以超黨派的政治領袖自任。在組織行政院時，提升國防部長唐飛爲行政院長，副以游錫堃接任，並晉升國防部副部長伍世文接任國防部長，晉升財政部政務次長顏慶章接任財政部長，進用裕隆公司能幹的總經理林信義爲經濟部長，延攬台大農學院農經系教授陳希煌主掌農委會，國策研究院院長田弘茂爲外交部長……，隱然有李登輝的影子。陳水扁既然不參加民進黨「中常會」，則民進黨雖然執政，但能對陳水扁總統發生多少影響力就值得懷疑了。因此，民進黨主席林義雄在輔選成功之後，宣布辭去黨主席職位而功成身退，由高雄市長謝長廷接任黨主席。在立法院的民進黨立委變成群龍無首，各說各話，他們在國會本來已屬少數，加以缺乏黨的凝聚力，以致形同一盤散沙。像這樣的執政黨，如何能順利執政

呢？阿扁有鑑於此，後來召集府院會黨「九人小組」，做爲凝聚黨政共識的機制，差可解決此一困境，但終非長久之計。

綜觀各國政壇，沒有一個國家的執政黨「黨魁」是由地方政府首長兼任的，也沒有一個國家的政治領袖不兼爲執政黨「黨魁」的，內閣制國家如此，總統制國家如此，混合制國家亦如此。李登輝執政時，其所以能大刀闊斧進行憲政改革，推動國家民主化，主要原因之一是他擔任國民黨黨主席，掌握黨機器。民進黨菁英欠缺此一認識，以致各人政策口徑不一，對外言論百家爭鳴。擔任「黨魁」的地方首長，可放話要訪問中華人民共和國統治下的地方城市，說那也是中華民國的地方城市。顯然，這已經製造了阿扁政府大陸政策的困擾。

再說，阿扁延攬外省族群的唐飛擔任行政院長，吾人認爲這是強調「全民政府」的具體實踐。而且唐飛是一位開通的軍人，他曾說，中華民國的領土包括台澎金馬，不及於大陸，他是真正效忠台灣中華民國的將軍，由唐飛組閣可以穩定「軍心」，也可以安撫外省族群，這是阿扁高明之處。但是，阿扁用唐飛似乎未徵求民進黨「中常會」的同意。

阿扁似乎也未與唐飛所屬的國民黨「中央」開口借將，以致於國民黨立委拼命扯後腿，要阿扁組「聯合內閣」，阿扁無動於衷。恰巧又發生核四廠是否續建的爭議，唐飛院長表示：其個人主張「續建」，但這是個人意見，如經院會討論「停建」，自己只有服從眾議。可見唐飛是一位很有民主素養的人。然而，基於政策宣示，阿扁想停建核四，以便兌現政見。可是，國民黨認爲這是立法院通過的決策，堅持續建，朝野兩黨對核四案毫無協商餘地。此時，國民黨不樂見其黨員同志唐飛爲阿扁作事，是否示意唐飛要堅持國民黨續建核四的立場，此點值得探究。因爲後來唐飛改變看法——堅持續建，此與其初衷不一。雖說後來他因健康問題而辭退閣揆官職，但其辭官與核四案完全無關，又有多少人會信服？唐飛下台是阿扁「全民政府」的遺憾，也是政局不穩定的開始。演變到後來，張俊雄院長匆促宣布停建核四，遂引發軒然大波，甚至有人揚言倒閣及發動罷免總統副總統，民進黨支持者則動員反制，造成政局不安。行政院的停建核四政策迫於「在野聯盟」的反彈，又宣布續建。阿扁政府給人民的信心遂大打折扣。

由於阿扁以建立「全民政府」爲口號，而忽略了「黨政協調」與「黨際協商」的重要性，遂給于「在野聯盟」藉機杯葛的機會，以致政策推動一籌莫展。工時案由一週四十四小時改爲二週八十四小時，「在野聯盟」以此討好勞工，卻使台灣經濟發展雪上加霜，而居於國會少數的民進黨亦無可如何，即爲適例。

二、立委的政治修養

第四屆現任立委產生於第十任總統就職之前，其民意基礎自然比諸總統較舊，但是除非修憲使立委與總統同時改選，且任期相同，否則此一現象將難以避免。行政系統自不得以爲自己的民意基礎較新，就有優越感。吾人以爲國會運作要順暢，國會議員需具備高標的政治修養。可是目前台灣的國會議員在這方面顯然還有力求自勉之餘地。

在威權時代，台灣的立法院像是國民黨

的橡皮圖章（Rubber－Stamping），長期未改選的老立委只是執政黨與行政院的工具而已。因此，民意能否在國會伸張，不無疑問。由於人民問政管道受阻，遂有當年增補選的立委朱高正跳上立法院主席台，欲扯劉闊才院長領帶的「驚世駭俗」之舉，而此一行爲在那「萬年國會」時代，竟被譽爲台灣「第一戰艦」，且被「歌頌」一時。可是國會全面改選後的1994年秋，朱高正又有跳上行政院連戰院長座車，用雙腳猛踏車蓋之激烈行爲，此舉對其本身形象已然造成傷害，[1] 立委改選後朱高正終告落選。

1994年10月11日，被指爲「華隆立委」的無黨籍立委葉憲修（即歌手葉啓田），爲表示自己的清白，在國會殿堂用水果刀猛刺自己左手臂五刀，造成「血濺議場」事件。用自殘方式表示自己的「凝心」（憤怒）的，還有高市選出的民進黨籍立委朱星羽，他的頭上還遺留有自己「拿玻璃杯砸頭以明志」的歷史傷痕。我們不否認這二位立委的愛國情操與認真議事的態度，但是用自殘的方式終究不是解決問題的方法。[2] 其他，以乘人不意，傷害立委同仁，或以茶水潑人，或在議場光明正大追打女立委，或以粗魯無文的口吻羞辱國家女副元首，或以嚴厲的態度對政務官興師問罪，活把部會首長當罪犯審問。此種問政風格，既損政務官人格尊嚴，亦自毀立委形象。這些情況，都足以證明部分立委政治修養之可議性。我們認爲，國會議員的問政方式，應訴諸理性的語言和文字，避免粗魯的肢體動作。至於立法過程及預算審查的政黨協商，立委之間是否有暗盤交易，或爲自己謀福利，或以地方利益高於全民利益，或以政黨財團利益高於國家利益，而扭曲立法原意，及影響政府政策之執行，這都是立法院長期以來遭人詬病之處。雖有國會五法之制定，但改善情形如何，仍有待探究。

政黨輪替之後，部分在野黨立委在心理上似有不適應的感覺，因而有人在立法院或電視座談節目上的發言，給人一種「政黨利益高於國家利益」的印象，馴至對阿扁政府以無情的痛擊，把一切的罪過都加在甫上任不久的新政府官員之上，這是很不公平的。立法委員在立法院的言行，透過電視與平面媒體傳播於社會大眾耳目，選民對立委人品之認知，心中自有一把尺。所以歷年來，我都主張縮減立委任期爲兩年，或任期四年但每兩年改選半數，藉加速國會議員的新陳代謝，讓國會殿堂反映的民意歷久常新，並提升國會的立法效率與品質。

三、府會的互動關係

我國憲法的設計介於內閣制與總統制之間，未修憲前，內閣制色彩較濃；修憲後，則傾向總統制。憲法原始規定，總統副總統的任期爲六年，立委之任期爲三年，行政院長由總統提名經立法院同意任命之。由此設計可知，行政院長雖無任期規定，但等於默示其任期爲三年。總統六年一任的期間，至少有晉用兩位行政院長之權，行政院長隨立法院改選而進退殆爲常態。當然，總統如對前三年之閣揆信任有加，自可繼續提名他，由新一屆立委行使同意權。因此不必有大法官會議第三八七號解釋，立委任期屆滿改選後第一次集會前，行政院長向總統提出總辭，乃是順理成章的法理。

修憲後，總統任期改爲四年，如我政府體制不變，仍維持原始設計之混合制，則

立委任期應配合總統任期改爲二年，那就是默示行政院長任期爲二年，內閣各部會首長之任期亦同。如內閣表現得可圈可點，無論總統或立委都可能支持這位行政院長領導下的團隊繼續爲民服務，否則就可能換另一組人上台。政務官在這種制度化的政府體制下，要有隨時爲政策負責的心理準備。如今總統任期改變，而立委任期維持不變，自然會產生亂象。1996年李登輝當選首任直選總統之後，以「著勿庸議」四字批示連戰不必辭職，而致引發憲政爭議一事，即爲明例。

總統任命行政院長是否一定需要設計經由立法院同意？如需要，則在執政黨居少數的立法院，總統需與在野黨妥協，未能充分發揮任命閣魁的自主權，體制自然傾向內閣制。即使執政黨在立法院居多數，閣揆同意權仍然可能給同黨的黑金政客型立法委員予取予求之機會。如不需要，而總統可以逕行任命行政院長，則在執政黨居少數的立法院，行政系統的政策如未得立法院支持，也可能無法執行，這是目前我國「府會關係」的實相。因此，我們可以說，在立法院掌控預算議決權與法律制定權的憲法先天優勢下，無論憲法是否規定立法院享有閣揆同意權，行政系統（總統及行政院）與執政黨都必需重視與立法院的政治協商。

不過，在1997年第四次修憲後，我國憲政運作機制引進內閣制的「不信任投票權」與「國會解散權」，做爲解決府會僵局的法寶，使得立委任期究竟應改爲幾年，已然不重要。

目前府會關係互動不良，主因不在於立法院是否享有閣揆同意權，而在於朝野人士民主素養的不成熟，民進黨固然欠缺執政經驗，國民黨也欠缺在野經驗。吾人深信，假以時日，朝野各黨政治人物都會領悟：天天打口水戰其實無濟於事，只有真正付出對這塊土地與人民的愛心，才能獲取台灣人民的支持。

至於政府體制的設計，吾人認爲台灣不適合實施內閣制，因爲台灣沒有內閣制的政治傳統，而面對強大敵人企圖併吞的威脅，我們必須授予全民直選產生的國家元首以適當的政治權力。所以，如非實施總統制，也應設計傾向總統制的混合制。

混合制有三種，①奧地利、愛爾蘭與冰島三國之憲法雖是半總統制（Semi-presidential System），但其實際憲政運作卻是內閣制，總統形同虛位元首，故不值得取法。②芬蘭與葡萄牙的總統也是普選產生，但總理則負有行政權，是真正的「雙首長制」。③法國總統任命總理也不需國會同意，他主持部長會議，對國會通過的法律或其部分條款，可退回國會覆議。1995年起，對國家重大政策及法律或國際條約，總統得提交公民複決。他也有主動解散國民議會之權，法國總理形同總統的幕僚長。我國修憲結果傾向法國政制，但爲使總統有職權應付國家危機，故除賦予緊急處分權之外，也應賦予總統對國家重大政策得提交公民複決之權。惟我國總統選制採比較多數當選，今後是否改採絕對多數，值得研究。

四、小結

要言之，目前我國憲政運作功能不彰之原因，主要在於各黨政治人物不適應「政黨輪替」的事實。阿扁總統未能凝聚民進黨全體政治菁英的力量亦誠爲可惜，他上任之後期待結合朝野人士，故而以「全民政府」爲號召，但並未成功。其次則爲國

民黨長期執政所形成的地方派系與黑金政治文化，根深蒂固，如欲清除需待時日。在行政與立法的互動關係方面，因爲民進黨在立法院尙屬少數，而且又不知重視政黨協商，政策決定粗糙，使有心人士得以合縱連橫，企圖左右政局，遂而導致今日台灣的政治亂象。綜觀台灣今日政壇，未來立法院生態極可能無任何一黨可過半，是則，政黨結盟乃勢之所趨。

爲解脫前述困境，鞏固台灣民主發展，吾人提出以下幾點淺見：1、改進選舉制度，提高國會議員水準。2、健全政黨政治，培養公民社會文化。3、釐清政府體制，制定合宜的台灣憲法。

參、再造憲政運作的理想環境之策略

我國憲政體制依據孫中山五權分立理念而設計，其實，亦不失爲三權分立之精神，只要強調文官中立與監察制度超黨派運作，五院制亦可整合爲三院制。所以最重要的憲政運作仍在於總統、行政院與立法院之互動關係。如今，立法院已成爲我國「單一國會」，只要國會制度健全，憲政運作功能自然即可彰顯。

目前立法院委員法定名額225人，由區域選出者168人，由原住民選出者8人，由僑民選出者8人，由全國不分區選出者41人。僑民與全國不分區立委（共49人）係採政黨比例方式產生。有人認爲，我國人口僅二千三百萬人，每十萬人產生一人，立委人數過多，應該減半。但是，那是和美國、日本、俄國、中國、印度、印尼等人口眾多的大國相比較，如果和一般中型國家相比，應該尙可接受。所以減少立委人數並非當前急務，目前的當務之急是，應考慮如何提升立委的素質，同時要提高立法效率與品質。茲提供下列幾點建議。

一、改善選舉制度

（一）厲行公職候選人（當然包括立委）資格考試制度——我國憲法第八十六條規定①公務人員任用資格，②專門職業及技術人員執業資格，應經考試院依法考選銓定之，而未規定「公職候選人資格」也需經考選銓定。貿然辦理公職候選人資格考試是否違憲？吾人不以爲然。若以憲法第一三○條規定：「中華民國國民年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。」可知被選舉權之取得需依法律規定而行使，並非人人皆可享有。憲法第十八條規定：「人民有應考試服公職之權」，可見服公職需經考試。而所謂「公職」，依司法院釋字第四十二號解釋，係指：「凡各級民意代表、中央與地方機關之公務員，及其他依法令從事于公務者皆屬之。」[3] 可是，目前公職候選人資格之取得，係以檢核爲之，僅檢查學經歷證件。如此虛應故事，對於應試者是否夠條件充任公職候選人未有較嚴謹之考核。政府爲防杜黑道背景人士藉參選民代以漂白，已設有機制。吾人認爲，要提高立委素質，便應厲行公職候選人資格考試制度。而最好的方法是，由考試院統一舉辦各級公職候選人資格筆試。欲取得「立法委員」候選人資格者可考①憲法、②國會五法——即立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法院職權行使法、立法委員行爲法、立法院議事規則。如果我國厲行公職候選人資格考試，對民主發展必有立竿見影的正面作用。

（二）兼採「政黨比例代表制」——目前我國區域立委之選舉採行「複數選舉

區」（Multi- member Constituency），投票則採行「單記不可讓渡投票法」（Single Non-transferable Vote）。這個辦法的大缺點是，「配票」良好的政黨可以爭取較多當選席位。反之，則可能因選票集中，致失去其他可得席位。此一現象，可從歷屆台灣省市議員及中央民代選舉看出來。國民黨在每選區當選人之得票數都很接近，而「黨外人士」得票則至爲懸殊，這是以有組織對無組織的「不完全競爭」。國民黨與黨外的得票數和他們的當選席次竟然不成比例，相當不公平。如今實施政黨政治，各黨自然希望爭取更多席次，但同一選區同黨候選人爲求勝選，無不爭得你死我活，導致個人得票數懸殊的情形時有所聞。例如1992年台北縣立委得票最高者爲235,817票，而當選得票數最低者爲36,845票，相差六倍之多，但這兩位立委在立法院都只能算一票，顯然前者浪費了不少基層選票。當前全世界只有台灣還實行這種荒謬的選舉制度。[4]

吾人認爲，我國應兼採「政黨比例代表制」，但不宜以全國爲一個選舉區。應將全國劃爲數個「比例代表區」。例如北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏澎、花東、金馬外島共七個「比例代表區」。值得注意的是，各黨在各選區所提出之候選人名單，不宜由政黨高層少數人「黑箱作業」。1990年西德修改選舉法，增訂第五十三條，明定各黨提出之名單，其候選人及排名順序，應經由黨員大會或代表大會共同決定。[5] 我國如實施「政黨比例代表制」，亦可如此設計。

二、健全政黨政治

我國立法院立法委員法定席次雖爲225人，但實際尚在執行立法工作之委員爲219人。其所屬政黨生態如下：國民黨113人，民進黨66人，親民黨19人，新黨7人，無黨籍聯盟6人，超黨派聯盟5人，不屬於任何黨派，獨來獨往的3人。

從現有的立法院生態來看，僅佔66席（不到三分之一）的民進黨，若想在國會發揮輔佐行政機關推動民進黨政策之功能，則無異緣木求魚。更何況民進黨立委各立山頭，人人一副誰也不服誰的樣子，所以至今，民進黨並未真正「執政」，這是阿扁「總統難爲」之痛。因此，個人建議：

（一）阿扁應兼任民進黨主席——誠如前述，無論內閣制、總統制或混合制國家的政治領導人無一不兼任「黨魁」者，李登輝能發揮其改革動力，主要因爲他是國民黨主席。中華人民共和國國家領導人江澤民也兼任共產黨總書記。如今，台灣人民依法選出的民進黨籍中華民國總統，連民進黨中常會也不參加，他更不是民進黨「黨魁」，這絕非健全的政黨政治。爲此，吾人建議民進黨在下次黨代表大會時，修改黨章，規定總統「從政同志」爲「當然」主席。

（二）國民黨應培養政治家氣度——公元二千年總統選舉之爭，國民黨落敗，並非無跡可循。單從文宣內容來看，即知國民黨已打敗自己。大家不妨回憶選戰期間各組候選人的媒體文宣，當時國民黨的文宣是在散佈國民的「畏戰」心理，一個政黨未能激發全民的「自強意志」，卻反其道而行，又如何能獲取選民的信任？加以「連青會」製作的運動帽，竟然是made in Macau （中國澳門製造）。收到這頂運動帽的人一發現這個事實，都會問：「怎麼連這個錢也不給台灣人賺呢？」相信投票當天，這一票也跑掉了。不知國民

黨選後的內部檢討會上，有沒有人發現這些「敗相」。

勝敗乃兵家常事，所謂「勝不驕、敗不餒」，政黨政治的選戰亦復如此，只要能切實反省，痛改前非，再執政之日將不遠。但重要的是一定要培養政治家的氣度，政治人物之言行，立委之議事態度，都應以國家利益爲重。

（三）改進政黨協商制度——台灣是個多元社會，今後立法院恐難有一個過半的單一政黨，是則「政黨協商」就勢所難免了。我國的政黨協商機制應設計在立法院各委員會之中，避免到院會才進行。當然，在行政院向立法院提出法律案與預算案之前，就需與朝野各黨立委溝通政策方向，這對預算的編列、法案的審查與政策的執行皆有必要。過去有些法案未經政黨協商，或各持己見互不退讓，而執政黨在院會動員表決，強行通過，這是赤裸裸的「多數暴力」，並非現代民主國家應有的現象。類此情形，民進黨應引以爲戒，儘量避免。此外，總統每年應到國會作一次政策報告或國情報告，此舉對國會內部之政黨協商與國家政策的推動相當有利。

至於各黨協商代表，宜由各該委員會委員擔任，不宜讓對該法案陌生之委員介入。協商焦點宜針對各黨有爭議之條款進行，不必全案提出，以節省協商時間，提高立法效率。尤其應建立專業立法制度，各委員會之成員應由各黨派推出專家組成，而不宜由立委自行選擇或抽籤決定。在政黨協商態度方面，各黨應以全民利益、台灣優先爲最高指標。基此，委員會政黨協商之舉行，除非國家安全所繫之法案，得開秘密審查委員會之外，一切政黨協商會議均應公開進行，公開辯論，以根除暗盤交易與利益分贓之弊端。

三、釐清政府體制

截至目前，我國在結束「動員戡亂時期」之後，已進行六次修憲，可是政府體制尚未完全釐清，民主文化尚未建立，這是國民黨執政半世紀，實施威權統治的後遺症。如今，台灣在1996年進行總統直選之後，台灣人民已經掌握到歸屬未定的台灣主權。爲此，任何政黨都應拋棄舊包袱，接受民主文明的洗禮，爲台灣子民及後代子孫建立一套進步且健全的政府體制，庶幾能夠鞏固台灣民主發展。因此，宜在適當時期召開體制外的「憲法會議」，研究修憲共識原則，再以修憲程序，達成制定「台灣憲法」之目標。在憲政體制方面，個人建議：

（一）揚棄統獨爭議——台灣已經是一個主權獨立的國家，台灣人民以事實行動，直選總統，建立新政府，這個新政府並不隸屬世界上任何一個國家。目前我們要努力的方向是參與國際組織，爭取國際地位。告知世界人類：「台灣並不是中華人民共和國的一部分」，在此基礎上設計一套新憲法。是以「中華民國憲法增修條文」的前言中，「爲因應國家『統一』前之需要」一句，應改爲「爲因應國家『發展』之需要」。因爲台灣人民當中，想和中華人民共和國「統一」的並非多數，故此一說詞不合事實，也沒有民意基礎。國民黨應拋棄「國統綱領」，因爲這個綱領制定於「動員戡亂時期」，如今，動戡時期既已終止，故而不宜作爲國民黨的政策目標。事實上，國民黨主席已宣布，以「邦聯」作爲台、中關係之過渡。就政治學理論來看，「邦聯」是兩個以上獨立國家之組合，台灣與大陸當然是對等的國

家，但是，台灣人民是否接受國民黨的主張，猶待研究。

（二）確立政府體制——我國目前政府體制是接近法國第五共和之混合制，但兩者同中有異。個人認爲「五權憲法」原意爲「總統制」，故我國政制宜朝「總統制」方向設計，但與美國總統制不同之處，在於多一位輔助總統的行政院長（幕僚長），這是一種進步。爲此，吾人主張總統可以主持行政院會議及新設的「國務會議」，考試院與監察院皆可置於總統府之下，但爲獨立運作之憲政機關，不一定要「五院俱全」。至於行政與立法之互動關係，如果設計成「總統制」，則可將國會議員之任期改成二年，或四年但每二年改選半數，而現行設計之「不信任投票權」與「國會解散權」應于廢除，僅保留「覆議權」。而覆議權通過門檻應恢復爲「全體立法委員三分之二以上」之設計。如果保留現行「混合制」，則應強化總統之職權，賦予其對國家重大政策有提交公民複決之權及主動解散國會之權。又立法院已擁有彈劾總統之權，實不宜再行使罷免總統之提案權，因這個設計徒然造成政局不安。

四、小結

要言之，再造憲政運作的理想環境，是一件浩大的國家工程，除改善選舉制度及政黨協商制度爲當務之急外，如何健全政黨政治，培養民主文化，釐清政府體制，皆非朝夕之功，但我們不能放棄努力。

肆、結論

台灣社會的民主文化未臻成熟，致政黨輪替之後，朝野均有不適應之症狀發生，但我們應有信心克服當前的困境，舉國上下同心同德，鞏固台灣的民主發展。1991年5月1日前夕，李登輝總統宣告動員戡亂時期終止，並廢除臨時條款。隨之進行憲政改革，全面改選中央民意代表，省市長民選，總統直接民選。這是國民黨政府畏於台灣人民追求民主自由沛然莫之能禦的力量，不得不採取的因應措施。至1996年5月20日，首任民選總統就職，台灣民主化工程才奠定了堅實的基礎。這是千百年來台灣人民的偉大成就。[6]

接著，復經「精省」與「國民大會非常設化」，大體上台灣的民主環境已然確立。今後我們應努力的課題是，解除「政黨輪替」後，國會多黨不過半所可能出現的憲政運作危機。吾人在本文除了做憲政運作現況的政治分析之外，也提供再造憲政運作理想環境的幾點建言，包括（一）厲行公職候選人資格考試制度，（二）立委選舉兼採「政黨比例代表制」，（三）民進黨修改黨章，由總統同志擔任當然黨主席，（四）國民黨應培養政治家氣度，（五）改進政黨協商制度，（六）揚棄統獨爭議，（七）確立政府體制。以上幾點是否可行，尚祈大家不吝指正。

【註釋】

1.參閱民國83年10月14日『台灣時報』社論。
2.同上。
3.陳春生，中華民國憲法原理，台北，國立編譯館主編，明文書局印行，1998年11月，頁156。
4.陳春生，前揭書，頁168-169。
5.陳春生，前揭書，頁192。
6.陳春生，台灣憲政與民主發展，台北，月旦出版社，1996年9月，作者序。 ◎