

建立健全之政府體制

●李鴻禧／台灣大學法律學院名譽教授、台灣新世紀文教基金會憲政法治委員會召集人

人類在近代史中，從形成建立民主憲政體制伊始，就依民主主義的思想價值、立憲政治的理念制度，同步在建構各種政治體制，希冀能有效推展民主憲法思想、建立立憲政治制度。經過幾百年的探索、更換、試煉、發展於茲，目前已裁汰凡百憲政形態，去蕪存菁地留下若干形態的政治制度，為世界各國所繼受採襲。

然而，盱衡人類近代憲法史之發展可知，在當前世界各國憲政體制中，除了瑞士發展出其具有獨特歷史與地文特色的委員制，無法為其他各國所移植繼受外，在民主國家中類多以內閣制和總統制為典範。而在共產國家則採人民民主集中制，即以國民大會（或稱最高蘇維埃、全國人代會或國民總會等）總攬國家行政、立法及司法權力；其餘亞、非或回教國家，也有若干奇型異狀之憲政制度，倡導五權、八權甚或十三權憲法。惟時至今日，以國民大會為核心之人民民主集中制，在舊蘇聯解體、東歐各共產政權崩潰之後，祇剩中國、古巴、北韓在日薄崦嵫下、苟延殘喘；而亞、非、回各落後國家所獨立創造發明的立憲政治制度，也都不旋踵淪為世界比較憲法史上之泡沫或笑柄。衡諸當前事實，大體說來，世界上絕大多數的國家類多移植繼受內閣制，祇有二、三十個國家移植繼受總統制；抑且，他們在移植繼受這兩種制度時，雖也權衡本國國情，但祇作相當有限的增添或削減。吾人在析理研討世界比較憲法史所以會有此發展，不難發現實因內閣制與總統制，不但均有一定學理之根據，其思想價值與制度運營均已臻乎體系井然、有條不紊；而且經長年實踐運作，其利弊優劣之處已有頗多經驗鑑鏡，足資參考應用也。

令人遺憾的，在1946年制定中華民國憲法時，在中國的比較憲法及比較政治制度的研究，仍然極為落後，憲法和憲政的文化知識水準，與歐美民主憲政先進國家相距天壤。政府執政黨的人物，固然祇知偏執三民主義、牢抱五權憲法；而一些業非專攻、對憲法一知半解的法學或政治學學者，則因汲汲於鑽營官位利祿而充當「御用學者」跳樑小丑，但知察顏觀色、諂佞奉承黨政高階層的意欲，去扭曲捏造憲法法理、「創造」、「發明」憲政制度；如此與政客狼狽為奸、沆瀣一氣，遂使中國及台灣之民主憲政推展，長年來始終陰霾重重、難見天日。證諸戰後台灣實施中華民國憲法之史實，行憲未及半年，國民黨政府就制頒實施「動員戡亂時期臨時條款」，並一再增修其條文，使原採內閣制之憲政體制，逐漸變形變質為近似總統制之憲政體制，卻猶留存不少內閣制條

文；實際上，總統因焉權力增強不已，而責任竟未隨之提升；相對的，相當於內閣總理之行政院長，權力日益受限萎縮，而責任竟未隨之減少。於是乎憲法之規定與憲政之實施，就不明確地浮游變動於內閣制與總統制之間，制度之解讀判定亦繫乎黨政實際領導者所居之職位；紊亂至於極點。

事實上，祇要具有一般比較憲法和政治制度知識之人，毫無疑問的，必能理解中華民國憲法之設計，有如此一憲法草擬者張君勳所言，是仿襲德國威瑪憲法而採內閣制；在此體制下之總統，應是近乎「虛擁其位、無為而治」之內閣制虛位總統。觀諸憲法第53條規定「行政院為國家最高行政機關」，來為憲法第5章「行政」開宗明義，表示行政權屬於行政院；而第4章「總統」，則無類似採總統制之美國聯邦憲法第2條第1項：「行政權屬於總統」之明文，反而在我憲法第37條明定：「總統依法公布法律、發布命令，須經行政院長之副署，或行政院長與有關部會首長之副署。」抑且憲法第55條規定：「行政院長由總統提名，經立法院同意任命之。」憲法第57條更具體而明白地規定，行政院應對立法院負責之意旨以及負責之方式。加上，憲法第58條也清楚明確地規定，行政院對法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，擁有行政權能；並設行政院會議綜理諸此行政要務。凡此種種規定都已顯示，符合內閣制之「副署制度」、「信任制度」與「責任制度」等主要條件及特質。

如前所述，依中華民國憲法之規定，我國現行憲法體制上之總統，僅係虛擁其位之內閣制總統；則總統依憲法第36條所定統帥陸海空軍之權，第38條所定之締結條約及宣戰、媾和之權，第39條之宣佈戒嚴權、第40條之大赦權，第41條之任免文武官員之權、第43條之發布緊急命令之權等等；實際上也祇是國家元首象徵地位之象徵權力，亦即國家象徵之禮儀形式規定，殊非實際執掌運作國家行政權之政府行政權力；其法理彰彰明甚，應無見仁見智、足資爭訟之餘地。第惟惜乎制憲當時，囿於若干具影響力人物，對憲政體制、政府制度之愚昧無知，就內閣制重要軸心之政府與國會互相結合卻又互相對抗機制，並未深入瞭解；以致一方面，排拒由國會議員兼內閣閣員之基本規定，同時另一方面，又摒棄國會可對內閣提不信任案、以及內閣可以解散國會，亦即國會政府兩相制衡之重要機制。因此，乃使中華民國憲法所架構之內閣制，變得不倫不類、光怪陸離。

特別成為問題的是，第二次大戰後台灣憲政史上，一方面，有長達三十八年的戒嚴時期，及四十多年的動員戡亂體制，封殺禁錮憲法的常態實施；同時另一方面，又有「因人立制」法隨人轉的惡習；加上蔣氏王朝以「二二八屠殺」及白色恐怖鎮壓，逼使人民對違憲運作漠不關心。因而，憲政運作逸脫憲法規定或憲政原理，司空見慣、積弊難返。事實上，中華民國憲法雖如前述採行內閣制，卻如張君勳所言「因人立制」，為使前總統蔣中正及蔣經國父子，居總統職位卻能擁有強大行政權力，迺一再增修臨時條款拓增行政權力；遂使內閣制之憲政體制，牛頭馬嘴地摻雜了一些總統制色彩；兩蔣既

有擬似總統制總統之行政權力，卻可避免必須依憲法第57條之規定對立法院負責；造成總統「有權無責」、行政院長「有責無權」之弊害。這種憲法規定與憲政營為之圓鑿方柄、齟齬衝突，不僅激起內閣制或總統制之論爭不息；而且在蔣中正、嚴家淦、李登輝以及蔣經國任職總統時，常使「御用學者」在總統制或內閣制之代言中，朝秦暮楚、出爾反爾，自我矛盾、醜態畢露。

然而，令人扼腕嘆息的，在1988年蔣經國逝世李登輝總統接班，兩蔣王朝的專制獨裁已走入歷史時，本來應可促使憲法憲政回歸常態，並開始逐步推展正名制憲、建立健全之政府體制。殊不料，李登輝總統在整合在野黨派及民眾力量，撤廢「動員戡亂時期臨時條款」同時，卻又移花接木濫用美國聯邦憲法「增修條文」之名，使臨時條款中，封凍憲法原文、擴張總統實權之規定，借屍還魂到「中華民國憲法增修條文」之上；因焉延續憲法上，虛位總統實際上「有權無責」，行政首腦之行政院長實際上「有責無權」之荒誕體制。這對建立健全之政府體制、明確行政機關之政治責任言，當然是極其嚴重、惡劣的問題。特別是，苟若總統聲望地位遠高於行政院長時，則猶能沿舊制、相安無事；唯若總統與行政院長威望實力，祇相伯仲而難分軒輊時，或是這兩人分別由不同黨派推出，則問題之嚴重就更難以收拾，不是夸夸乎言「雙首長制」所能了事的。過去李登輝總統與行政院長郝柏村之「府院雙首腦」式權力傾軋，是個痛苦之歷史鏡鑑；而其歷史後遺症，甚至迤邐延續到李登輝總統和行政院長連戰身上；連戰總統選舉敗戰後，立即鬥垮卸任的李總統，更是血淋淋的痛苦記憶。

殊不料，到了1997年制頒實施的中華民國憲法增修條文，一方面規定，總統改由全體人民直接選舉，使其擁有最強大民意基礎，與憲法本文所設之間接選出之虛位總統，大相迥異其民主憲政意義。同時另一方面又規定，行政院院長由總統逕行任命，不必再經立法院行使同意權；行政院長既無源諸立法院同意任命之間接民意基礎，其權力祇奠基於總統之民意基礎，法理上當然須向總統負責，總統也可以任意任免行政院長。因而，憲法第53條、第55條或第57條之規定，也必然被封凍、調整，使憲政體制上之內閣制產生頗大的變形變質結果。這種憲法之變遷，無可避免的，會使台灣憲法癱瘓、僵化，憲政秩序不安、紛亂。尤其是目前，泛藍擁控國會多數議席，逢扁必反、逢政府必杯葛之情形；若台灣是內閣制，可以借內閣解散國會，舉行國會改選來探求民意、解套僵局。若台灣是總統制，則總統對國會的決策或法案，可行使否決權來制衡國會，避免政府與國會對立的持久僵化。偏偏台灣目前憲政體制既像內閣制、卻又不是內閣制，同時既像總統制、卻又不是總統制，政府與國會對立僵持，無法找出緩和解套機制。而這種嚴重的憲政生態環境，若再任令拖延下去，遲早會走向憲政秩序崩潰紊亂之路。

無待贅言的，目前台灣要解決前此錯綜複雜、葛藤纏繞的憲法憲政問題，唯一明快確實的方法是，揮刀砍斷千結糾纏的「戈登結」，重新制定合時、合身、合理的台灣新憲法；同時完成台灣「正名」工作；亦即讓主權、正名、制憲等畢其功於一役。特別是

📁 「新世紀政策建言」討論會（中）

要同步建立健全之政府別度，不再拼湊內閣制、總統制、人民民主集中制或法國半總統制，來建立光怪陸離之憲政制度；最好能仿襲歐美民主憲政先進國家，移植繼受內閣制或總統制，祇做有限的調整以適合本國之法律、政治生態環境；同時努力透過大眾媒體或教育體系，培養一般國民之立憲主義思想、建立實施憲政之文化，以期能儘快迎頭趕上歐美。◆