

從分權意涵探析俄羅斯與台灣的憲政發展

●黃琬瑀／國立台北科技大學通識教育中心兼任助理教授

本文主要是以憲法上「權力分立原則」為理論基礎，討論俄羅斯與台灣的憲政發展問題。俄羅斯的憲政設計有其先天上的缺陷，這些缺陷包括長期專制統治的政治文化及不尊重民主原則的政黨政治，使得憲政慣例不易形成，民主精神亦無法真正落實。台灣在憲政發展方面，有不少地方與俄羅斯相似，例如皆曾經歷過專制統治、政府體制採半總統制、憲政慣例搖擺未定，以及行政、立法互動方面等權力分立原則問題。因此，俄羅斯與台灣憲政發展問題，值得觀察與研究比較。

壹、前言

今（2012）年3月4日的俄羅斯總統大選，現任總理普丁*（Vladimir Putin）獲得近百分之六十四的選票贏得選舉，為憲法相關修正案後，首位任期六年的總統。俄羅斯民主化過程中，普丁執政時期可說是研究觀察甚為重要的核心指標。

1999年8月16日，國家杜馬以二百三十三票通過普丁出任總理。在葉爾欽（Boris Yeltsin）特意栽培下，普丁的政治實力愈來愈深厚。1999年12月底，總統葉爾欽宣布辭去總統一職，並按憲法規定，指定當時的總理普丁為代理總統。2000年3月，普丁贏得總統選舉，入主克里姆林宮，開始他的個人權力遊戲。俄羅斯憲法規定總統任期四年，可連任一次，普丁為了延續他的領導者之夢，於2007年時，主導修憲，企圖修改總統任期，且不限連任次數。2008年12月30日，普丁提出的修憲案獲得國會多數通過，並得到全國八十三個行政區的支持，總統任期改為六年，符合普丁當初「任期應在五年至七年之間」的期待。

2012年1月14日，台灣亦舉行總統大選。選舉結果，國民黨總統候選人馬英九以六百八十九萬多票，超過51%得票率贏得總統選舉，連任成功。¹與此同時，在立法委員選舉方面，國民黨亦超過半數，仍為國會第一大黨。²按憲法規範，總統選舉應於3月20日左右舉行，但在國民黨提議下，總統大選提前二個月，與立法委員選舉合併舉行。合併選舉，表面上看來似乎可簡化選舉次數，但總統為國家元首，其選舉日期隨政治考量而改

變，對國家憲政發展而言，實為不利。

俄羅斯與台灣在憲政方面有不少相似之處，包括在國家領導方面，皆習慣由總統領導主政、兩國皆經歷過威權統治時代，且政治轉型後的政府體制皆為半總統制。因此，筆者嘗試以「權力分立原則」為論述基礎來研究俄羅斯與台灣的憲政發展，期能更清楚瞭解俄羅斯與台灣的憲政發展過程。

貳、憲法上的權力分立原則

一、權力分立原則

（一）權力分立原則的基礎理論

「權力分立原則」為現代法治國家構造憲法所遵循之主要原理。³關於權力分立原則之起源，說法不一，但就對現代權力分立原則之影響力而言，應屬英國的洛克（John Locke）及法國的孟德斯鳩（Charles de Secondat Montesquieu）的理論。⁴

洛克主張國家權力區分為立法權（legislative power）及執行權（executive power），使國家權力受到法律的約束。⁵洛克認為，權力慾望是人性的弱點，如果一個人同時擁有制定法律的權力的立法權，以及執行法律的執行權，是無法做出符合社會與政府期待的目的。⁶在洛克提出二權分立理論的五十年後，孟德斯鳩提出立法、司法、行政三權分立理論，其主張三權分立的理由為：⁷

- （1）當立法權和執行權集中在同一人或同一群執政官時，自由便不復存在；因為人們將害怕這個君主或元老院制訂殘暴之法律，並用殘暴之手段執行之。
- （2）如果司法權不和立法權及執行權分立，便無自由可言。假如司法權與立法權結合，市民之生命與自由將受專制之控制，因為法官就是立法者。倘若司法權與執行權結合，法官將擁有壓迫者之暴力。
- （3）如果由同一個人，或由達官貴族或人民組成之同一機關兼行這三種權力——立法權、執行公共決議權、及裁判私人犯罪或爭訟權——則一切自由皆不復存在。

一般以為美國憲法是根據孟德斯鳩的三權分立來設計政府部門之職權。美國憲法將立法權、行政權、司法權等三權分別規定於第1條、第2條、第3條，各條文開宗明義即將之分別授予「由參議院與眾議院聯合組成的聯邦國會」、「聯邦總統」及「單一之最高法院及國會副候設立之下級法院」。⁸這些掌握憲法權力的人物各由不同的選民，在不同的選舉中選出，並擁有不同的任期。由美國憲法概分三權分立可知，三權分立是為了制衡，而非互相合作，因權力集中必然會導致濫權，三權分立而互相制衡，人民之自由才有保障。⁹

權力分立原則之內涵可由形式上的兩個面向，以及實質上的兩項要義來分析。兩個面向係指「垂直分權」與「水平分權」，兩項要義即指「分權」與「制衡」。¹⁰垂直面向的權力分立為中央與地方政府間之權限劃分，¹¹水平面向的權力分立則為中央政府內與地方政府內各部門間之權限劃分。¹²權力分立原則要求對國家權力做基本的區分，而典型的「分權」表現在於「人員」（官員）的分權。如果某一權力部門的人員可以兼任其他權力部門的人員，很容易造成職務角色的混淆，或形成職務利益的衝突，而破壞了分權原始的利益。¹³是此，行政權與立法權應該區分清楚，特別是我國這種五權甚至六權政府的國家，更應該謹慎遵守權力分立原則，以避免官員的政治責任及角色扮演混淆。

（二）台灣現行憲法上的權力分立原則

孫中山曾就人民對政府的態度言：「我們人民對於政府的態度，應該要把他們當作專家來看……所以民國的政府官吏，不管他們是大總統、是內閣總理、是各部總長，……只要他們是有本領，忠心為國做事，我們就應該把國家的大權付託於他們，不限制他們的行動，事事由他們自由去做，然後國家才可以進步，進步才是很快。」（民權主義第五講）我國憲法乃依據孫中山之三民主義為原則，由此可知，我國憲法在政府體制設計上乃以信任為根本精神。¹⁴但英國愛克頓爵士（Lord Acton, 1834-1902）曾言「權力使人腐化，絕對的權力使人絕對腐化」，¹⁵孫中山亦深諳此理，但也許是個人思想索然，雖然他在憲法上的權力分立設計，中央政府方面是採五權分立原則，中央與地方政府之間則採「均權制度」，¹⁶但本質上是以「合作」為主來設計，而非「制衡」。

湯德宗教授認為，一般而言，權力分立原則之目的有二：一為追求「效率」，一為「避免專權暴政」（prevention of tyranny），保障人民自由。前者以為，在不同的政府部門間進行分工，可提高政府效率；後者以為，權力分立結果，政府權力分散，專權機會較少，人民之自由因而獲得保障。¹⁷西方民主國家一般採行政、立法與司法「三權分立」制，¹⁸我國採行政、立法、司法、考試、監察與總統「六權分立」制，運作過程中如何追求「效率」及「避免專權暴政」，實屬難題。

五權分立政府的功能表面上很單純，皆為治權底下的機關，國家元首為總統，下設五院：行政院負責法令政策之推動、立法院由專家制定法令及政策、監察院則負責法令與政策推動過程及執行人員的監察、司法院負責民刑事及行政審判與法令解釋、考試院則負責考選政府各種專家的考選，五院彼此分立之中仍相聯屬，但實際運作上是非常複雜的。

二、政府體制特徵

權力分立原則的實踐乃建基於政治制度之上，而制度設計甚為重要的目的之一，即政治責任歸屬。若權力分立失衡，則政治運作過程中，必將造成某些機關有權無責，而

某些機關卻有責無權。從權力分立原則的角度觀之，即便是內閣制國家，例如德國，其聯邦憲法法院曾言，立法權縱具有直接民主正當性，也不能否認行政權擁有間接民主正當性基礎的事實。¹⁹

整體而言，「政府權力」與「人民權利」是相對且矛盾的，在「權力（power）容易侵犯權利（rights）」之民主思維下，如何分權設計以限制政府權力，是選擇政府體制時應慎重考慮的地方。所以在說明權力分立原則後，本文擬接續說明政治制度特徵。政府體制是規範行政、立法、司法之間的關係，一般將政府體制劃分為總統制、內閣制、半總統制（亦稱混合制或雙首長制），以及委員制²⁰四種類型，²¹茲將其特徵分述於下：

（一）總統制

美國為總統制之典範，因此以美國為討論對象。面對一個多元文化社會的事實，美國如何讓政治穩定地運作下去，其政府體制確實扮演了很重要的角色。美國的政治穩定是建立在二個重要的基礎上，其一，美國是經由「認同」（identity）而形成的國家，這種認同是由下往上的，這對政治文化的延續甚為重要；其二，美國民主政治是建立在憲法的基礎上，憲法所保障的民主、自由與平等的理念在政治運作中一一實現。是此，美國的總統制能如此運作並非一個幸運，那是需要各方面互相配合的。

相對於內閣制及半總統制而言，總統制是最早具體成形的民主制度。總統制（presidential system）之特徵，可歸納如下：²²

- （1）總統是國家元首，也同時是行政首長。
- （2）總統由人民直接選舉產生，對人民負責，不向國會負責。
- （3）總統任期固定，並有連任之限制。
- （4）總統提名內閣各部會首長，經國會同意後任命之，但各部會首長向總統負責，不向國會負責。國會議員不得兼任部會首長。
- （5）總統不得解散國會，對於國會所通過之法案，總統得以行使否決；國會必須以多於半數以上之多數（通常為三分之二以上之多數決）才能維持原案並推翻總統之否決。

（二）內閣制

內閣制（parliamentary system）乃十七世紀至十九世紀間英國政府制度演變而來的。因此，討論內閣制時，一般乃以英國為主要探討對象。英國國會的開議地點位於倫敦的西敏寺（Westminster），因此，英國的政治制度亦稱為「西敏寺模式」（Westminster model）。²³

政治制度會隨社會變遷而調整，因而無百分百確定之運作規則及模式，但其理論與

實務上之特徵，大致可歸納如下：²⁴

- (1) 國家元首由總統（女王、國王，或天皇）擔任，是一位並無任何實權之虛位元首。總統通常不由人民直接或間接選出。
- (2) 行政首長由內閣總理（或首相）擔任，由獲得國會多數支持及同意者出任之，通常由國會多數黨領袖擔任，並向國會負責。
- (3) 內閣總理及內閣部會首長通常由國會議員兼任，內閣向國會負責。
- (4) 行政權與立法權相互依存。國會得以不信任投票方式，要內閣去職；內閣總理得解散國會，重新舉行國會議員選舉，重組國會。
- (5) 國家元首發布命令，須經總理或內閣部會首長的副署。
- (6) 行政政策由總理及內閣部會首長合議決定，共同負責。

除英國外，德國亦為內閣制重要的研究對象。德國內閣制特徵之一是總理在《基本法》的職權規定上享有實質的權力，對政治影響甚深，故有學者稱德國內閣制為「總理民主制」，²⁵可見德國總理在政治過程中的支配力。

（三）半總統制

所謂半總統制的政府體制，亦稱為「雙行政首長制」、「混合制」、「修正式內閣制」。法國第五共和是這種制度的典範，除法國外，採用這種政府體制的國家尚有芬蘭、台灣等國家，蘇聯解體後，俄羅斯也採這種制度。²⁶

義大利學者Giovanni Sartori認為法國第五共和國的政府體制具有半總統制（semi-presidentialism）之特徵，而半總統制之特徵內涵為：²⁷

- (1) 國家元首（總統）由人民直接或間接選舉產生，任期固定。
- (2) 國家元首與內閣總理分享行政權，因此形成二元的權力結構，其三個界定標準如下：
 - 1、 總統獨立於議會之外，無權單獨或直接治理國政；因此他的意志必須透過政府傳達與處理。
 - 2、 相反的，總理與內閣是對總統獨立、對議會依賴的。他們的去留取決於議會的信任或不信任（或是兩者），在任何一個法案上皆須議會多數支持。
 - 3、 半總統制下的二元權力結構，允許有不同的安排，也容許行政部門之間的權力有變動的優勢，但必須受到嚴格條件的限制，及行政部門各構成單位必須存有「獨立行事的潛能」。

半總統制可說是一種既制衡又負責的不對等三角權力關係：總統有解散國會權、國會有倒閣權，但只能倒內閣，不能倒總統。以法國模型而言，其體制特徵大致為：（1）總統透過對內閣的任免權，可控制內閣的行政權，而內閣則必須向總統負責，最多只能透過副署制度牽制總統，但總統可以用組閣權逼內閣讓步，兩者間權力不對等；（2）總統對於國會而言，既享有專屬總統的固有權力，又可解散國會，尋求新的國會多數，以結束分裂政府；而國會通常無法直接監督總統個人，只能監督或控制內閣（多數組閣或倒閣），或透過立法預算權來制衡總統；（3）內閣除向總統負責外，仍要向國會多數負責。國會可倒閣，但內閣卻無法解散國會。因此內閣最為弱勢。²⁸

表1、三種政府體制權力分立的基本特徵

內閣制	半總統制	總統制
<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政權向立法權負責。 2. 國會有倒閣權，但為避免國會濫用倒閣權，內閣有解散國會之權，以對抗國會。 3. 行政權、立法權合一。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政權之一的總理須向立法權負責，亦須向行政權之一的總統負責。 2. 總統有解散國會權、國會有倒閣權（但只能倒內閣、不能倒總統）。 3. 行政權、立法權為特殊制衡關係。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政權不向立法權負責，兩權各依選舉各自向人民直接負責。 2. 國會無倒閣權、也無解散國會權。 3. 行政權、立法權各自獨立。

資料來源：筆者自行整理。

學者對於政府體制類型之界定，歸類並非一致，此無對錯問題，而是研究切入點和觀察指標選擇而成。如表1所示，筆者試圖簡化三種政府體制特徵，以便於讀者瞭解本文界定俄羅斯和台灣為偏總統制的半總統制之由。

參、政治發展過程

一、民主化後的俄羅斯政治

1991年蘇聯解體，俄羅斯轉型為民主國家，為持續四十多年的美蘇冷戰劃上句點。但1993年，葉爾欽總統的外交鐵腕政策及解散國會的強硬態度，讓俄羅斯政治有轉向集權之虞。

民主化後的俄羅斯，特別強調民主政治主張，以效法西方議會民主、實行三權分立的政治體制為目標，但民主化後的俄羅斯仍延用1977年10月通過的憲法，所以政治運作過程出現許多政治責任無法釐清的窘境。葉爾欽認為國會權力過大，讓總統和行政部門很難貫徹意志來推動政策，為了擊敗國會，葉爾欽以武力解散國會，並於1993年底舉行新的國會選舉，並以全民公決的方式通過新憲法，確立以總統為主導的三權分立政府體

制，²⁹即所謂偏總統制的半總統制。³⁰

俄羅斯於2012年3月4日舉行總統大選。總統選舉結果，現任總理普丁獲得近64%的選票，贏得選舉。另外四名總統參選人的得票率情況：共產黨黨魁裘加諾夫（Gennady Zyuganov）獲得約17.18%的選票，商場大亨普羅科洛夫（Mikhail Prokhorov）獲得約7.7%的選票，極端民族主義候選人吉里諾夫斯基（Vladimir Zhirinovskiy）獲得約6.24%的選票，而前上議院議長米羅諾夫（Sergei Mironov）則以3.84%的選票，排名第五。³¹

由2012年總統選舉結果可知，民主化後的俄羅斯政治將是穩定的³²，因為人民對於普丁及其帶領的政黨所表現的政治行為，顯然過半數是肯定的。

二、民主化後的台灣政治

1990年2月19日至3月30日，國民大會在台北市召開第八次會議，選出中華民國第八任總統及副總統。接著在一讀會審查動員戡亂時期臨時條款修正案中，夾帶通過一些議案，例如增額國大代表任期由六年延長至九年。這些議案引起社會輿論，舉國譁然，認為開民主倒車，違反世界民主化潮流的趨勢。³³

1991年，在民進黨、社運團體及人民要求改革的壓力下，終於開始了第一次憲法修正。1992年5月第二屆國民大會臨時會的第二階段修憲，有關總統副總統的選舉方式規定自1996年第九任總統副總統起，改由中華民國自由地區全體人民選舉之，但選舉方式究竟採取公民直選或委任直選，當時沒有結論，留待由下次國民大會臨時會決定。在多次的朝野政黨協商下，³⁴ 1995年7月29日，國民大會臨時會終於通過憲法增修條文，確定總統副總統由人民直選產生。

1996年台灣首次舉行總統選舉，四位總統候選人分別為李登輝、彭明敏、林洋港、陳履安。這是台灣人民第一次行使「選舉總統」政治權，可謂是台灣民主轉型重要之里程碑。1996年台灣首次舉行總統直選，李登輝成為台灣首任民選總統。2000年，建黨近十三年的民進黨候選人陳水扁贏得總統選舉，³⁵結束國民黨長達五十多年的執政，這是台灣首次中央政權政黨輪替。2008年總統選舉，國民黨籍候選人馬英九贏得選舉，中央政府完成第二次政黨輪替。2012年總統選舉，馬英九仍贏得總統選舉，並將於5月21日展開第二任的總統生涯。

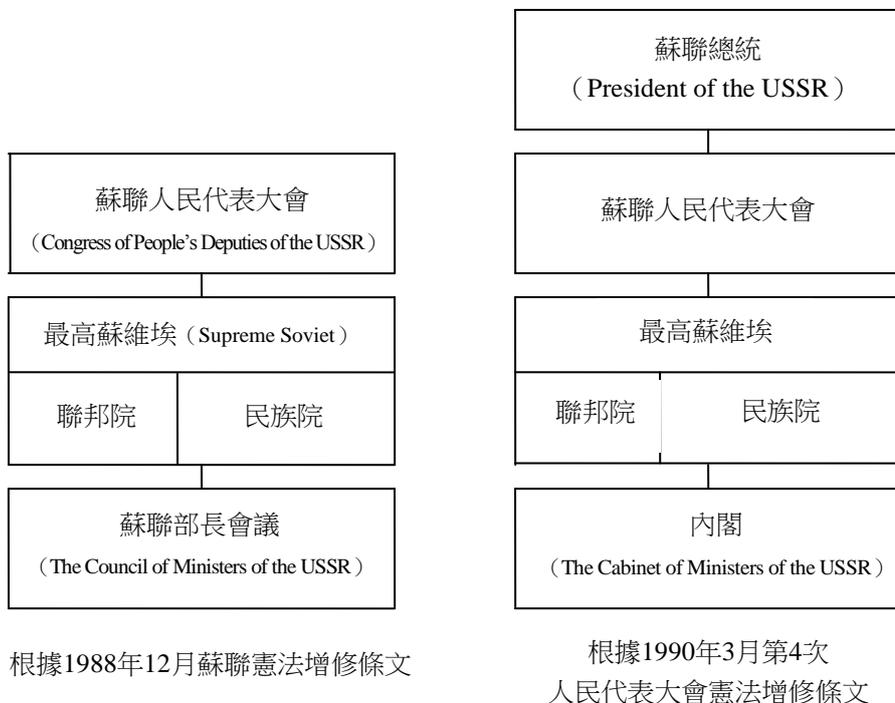
民主化後的台灣，憲政體制形式跟俄羅斯甚為相似，但現實政治過程卻不盡相同。形式方面，自1991年至今，台灣歷經七次修憲，在總統制、內閣制兩邊擺盪後，終於仿效法國的半總統制而定，與俄羅斯相同。現實政治過程方面，台灣沒有出現總統、總理互相指定職位的專制情況，而是真正的政黨政治。但兩個國家民主化過程中有個相似的地方，就是政府運作不遵守「權力分立原則」的遊戲規則。

肆、從權力分立原則分析俄羅斯與台灣

一、俄羅斯方面

(一) 俄羅斯政府體制

基本而言，界定某個國家是否為半總統制，除了憲法規範與實際政治運作外，尚須顧及該國選舉制度、政黨體系、國會運作的穩定性，乃至於政治文化發展等附帶因素。³⁶



資料來源：Iroshnikov & Bakser (2005: 399)，轉引自趙竹成，〈二〇〇八年後梅—普架構下俄羅斯半總統制檢視〉，《政治科學論叢》，第47期，2011年3月，頁146。

圖1、1988至1991年蘇聯的政府體制型態

俄羅斯政府體制雖參考法國半總統制設計，但因歷史背景、政治文化、政治生態等因素，俄羅斯的半總統制在實際運作上有它的國家特色，與法國不同。俄羅斯現行憲法保有濃厚的蘇聯時代的政府體制精神，如圖1所示，總統是體制最高層的代表，擁有超越形式憲法的抽象權力地位，這也就是俄羅斯民主之路困難的原因。

根據1993年憲法，俄羅斯為三權分立的半總統制國家。按1993年憲法第80條規定，

俄羅斯總統為國家元首³⁷，其重要職權包括：總統有提名總理之權，若國會連續三次否決提名，總統有權解散國家杜馬（dissolve the State Duma）；總統有主持聯邦政府會議之權；總統有權直接領導國防、安全、外交、內務等重要政府部門；總統認為必要時，可以改組政府，也可以不通過國會同意而直接改組政府；總統只需要國會上議院同意，即可發布戒嚴令和緊急命令。³⁸

在葉爾欽時代，政府體制運作較謹守1993年憲法的規範，但到了普丁時代，政府體制運作超越了憲法規範，呈現實質的超級總統制的強人政治。此時俄羅斯的憲政運作，須由兩個層面觀察，一為憲法規範層面，一為實際政治運作層面。由憲法規範來看，俄羅斯採取三權分立的權力分立原則，行政、立法、司法各有其職權範圍，地位平等；但若由實際政治運作層面來看，俄羅斯可說是超級總統制，三權分立原則明顯失衡。

（二）政治過程中的權力分立現況

1999年12月31日，葉爾欽辭職並任命普丁為代理總統。普丁繼任總統後，除繼承葉爾欽時代的政治體制外，更進一步加強中央政府的權力，這同時也加強了總統本身的權力。³⁹在葉爾欽時代，政府體制運作較謹守憲法規範，到普丁時代，政府體制運作超越了憲法規範，成為超級總統制的強人政治。

在三權分立的架構下，排除被動性質的司法權後，就是行政權與立法權的對應問題。⁴⁰ 2007年第五屆國家杜馬由統一俄羅斯黨取得多數後，2008年普丁總統任期結束後，隨即擔任總理一職，並加入統一俄羅斯黨及擔任黨主席。⁴¹普丁擔任總統時，政治最高權力在總統，但當普丁轉為總理後，政治最高權力隨之轉為總理。由此可見，稱民主化後的俄羅斯政治為「普丁政治」，亦不為過。

以總統任期而言，俄羅斯憲法規定總統任期四年，可連任一次，普丁為延續他的領導者之夢，於2007年時主導修憲，將總統任期延長為六年，且不明確限制連任次數。2008年12月30日，普丁提出的修憲案獲得國會多數通過，並得到全國八十三個地區的支持。由「民主方式」通過違反憲法權力分立原則的遊戲規則，實為憲政發展的潛藏危機。

再者，按憲政慣例，俄羅斯總理應向國家杜馬做工作報告，報告上一年的工作內容。但俄羅斯總理新聞秘書佩斯科夫於2012年3月19日向俄新社表示，總理普丁不一定會在4月11日向國家杜馬做工作報告，因為普丁已當選總統，有總統的身分地位，報告內容不用局限在2011年，所以未必要在4月向國家杜馬報告。

這是一個看似合理但卻不符合憲政主義的理由。按憲法規定，俄羅斯應於5月7日舉行總統就職典禮。換句話說，在5月7日以前，普丁的身分為總理，理應向國家杜馬報告工作內容，怎能因贏得總統選舉而取消報告？行政與立法之間的互動關係及政治責任乃立基於憲法規範和憲政慣例，總理向國會報告的既定工作，不應隨總統選舉結果而改

變。普丁如此操縱選舉遊戲規則，究其原因，主要仍是因為俄羅斯傳統的政治生態及文化仍未改變。

此外，再看普丁與現任總統梅德維傑夫（Dmitry Medvedev）的互動。2012年5月初，梅德維傑夫與普丁交接總統一職。普丁任職總統後，指定梅德維傑夫為總理，以換取麥德維維夫的支持。⁴²雖然總統有提名總理之權，但總統與總理在憲法上各有其職權範圍，且總理為國會最大黨領袖，普丁、梅德維傑夫兩人為個人政治前途鋪路而互相指定職位，已違反憲法實質上的權力分立原則。如內文在權力分立原則章節部分所提，孟德斯鳩在討論三權分立時曾言：「當立法權和執行權集中在同一人或同一群執政官時，自由便不復存在。」⁴³

難道俄羅斯人民不會認為普丁破壞民主遊戲規則嗎？⁴⁴對許多選民來說，出身前蘇聯國安會的普丁，在俄羅斯歷經1990年代葉爾欽時代的混亂後，挽救這個國家免於陷入無政府和貧窮破敗，重建俄羅斯的強盛，在他主政的八年，俄羅斯歷經顯著繁榮成長和穩定。在生活貧乏的郊區域鎮，選民因為害怕重回九〇年代的苦日子而力挺普丁，認為普丁才能讓他們的生活至少不倒退。⁴⁵

現實的生活問題，致使人民寧願容忍總統權力過大及府會權力失衡可能帶來的民主倒退，也不願用選票確保民主政治和個人權利，這是一個值得正處於民主轉型的台灣應思考的借鏡。

二、台灣方面

（一）台灣政府體制

就我國中央政府體制是屬於哪一種制度而言，⁴⁶行政權的歸屬、行政權與立法權之間的關係，應是分析判斷的主要基礎。

台灣政府體制設計原是按照孫中山五權分立的政治理論而來。五權分立的政治體制（或稱五權憲法），其基礎來自權能區分，設計靈感則來自西方的三權分立，再加上中國固有的考試、監察兩權而成。⁴⁷

孫中山的五權憲法設計一直存在某些爭議問題，如總統的地位與屬性為何，是政權還是治權？五院的屬性雖說是治權機關，卻也存在政權機關之成分，如立法院是民選立法專家組成，有政權機關性質為不爭之事實，其成員在考試與民選之間的衝突如何取得平衡也是一大問題；又司法、監察、考試三院誰來確保其中立、誰來監督、會不會受執政者操縱等，孫中山似未深入思考；最後，五院中成員一開始的組成，是民選還是考試？誰來選、誰來考的根本問題也未清楚交代。

在七次修憲過程中，台灣政府體制時而像總統制，時而像內閣制，權力的動向就跟俄羅斯一樣，依賴政治領袖而定。第七次修憲仿效法國的半總統制設計而定，雖仍有學

者認為台灣是總統制，也有學者認為台灣是內閣制，但若依上述內文所提的政府體制特徵來看，台灣實較符合半總統制特徵。

筆者界定台灣政府體制為半總統制，因為，按憲法增修條文規定及現實政治運作來看，將台灣界定為「偏總統制的半總統制」，可說是名實相符。⁴⁸因為我國憲法賦予總統的權限很大，而且行政院長是由總統任免，無須經過立法院同意。⁴⁹再者，總統有許多人事任命權都無須經由行政院長副署。因此，將台灣政府體制定位為偏總統制的半總統制，實為恰當。

（二）政治過程中的權力分立現況

1996年5月，李登輝與連戰分別當選中華民國總統與副總統，但因連戰為現任行政院長，連戰雖曾提出辭呈，但當時李登輝總統以「著毋庸議」一語批示留任連戰，遂引起副總統是否可兼任行政院長之憲政問題。⁵⁰這是台灣總統直接民選後，首次遇到的權力分立原則憲政問題。

關於水平分權的解釋案，「禁止利益衝突原則」是重要的考慮因素，例如釋字第1號解釋涉及立法委員可否兼任官吏問題。我國目前憲政體制是偏總統制的半總統制，中央民意代表之立法委員由人民直選產生，國家元首總統亦由人民直選產生，而最高行政首長之行政院長是由總統任免之，由此可知，我國內閣組成與總統制的美國及內閣制的英國不同。

依憲法增修條文規定而言，總統權限不僅實質增加，統治正當性亦較符合民主政治之主權在民精神。⁵¹總統權限方面，分述於下：

- （1） 憲法增修條文第 2 條第 2 項規定，總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署。
- （2） 按憲法增修條文第 2 條第 3 項規定，總統仍擁有緊急命令權。
- （3） 憲法增修條文第 2 條第 4 項規定，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。
- （4） 憲法第 2 條第 5 項規定，總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。
- （5） 憲法第 3 條第 1 項規定，行政院院長由總統任命之。
- （6） 憲法第 3 條第 2 項第 2 款規定，行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開

議十五日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。

- (7) 司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長、一人為副院長，由總統提名，經立法院同意任命之。

由上述總統權限規定來看，總統實質上權限是增加的。第一，總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，行政院長似是總統的部屬，不像最高行政首長。第二，總統擁有與動員戡亂時期相同之緊急命令權，又擁有決定國家安全有關大政方針，設置國家安全會議及所屬國家安全局之權，有關內政安全之權限大大提升。第三，總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。在立法院倒閣之後，總統僅需諮詢立法院長，即可解散立法院，可見總統具有實質解散立法院之權。第四，憲法第3條第2項第2款之規定賦予總統「覆議核可權」，顯示總統並非內閣制之虛位元首。第五，司法院設大法官十五人，由總統提名，經立法院同意任命之。憲法明文規定大法官人數為十五人，人數不算少，總統遇到大法官提名的機會增加。職是，總統在修憲後之權限擴張且無制衡機制，此已有違民主政治的責任政治本質，亦不符合權力分立原則。

制度的選擇權是國家，所以台灣在制度選擇時，是有把「國家」(state)⁵²這個概念包括在內，否則怎有兩岸關係條例及專屬兩岸的政治用語和機關。「國家」概念對台灣政治制度影響之深，可想而知。確實，國家認同問題讓台灣的政府體制一直搖擺不定，即使憲法有形式上的明文規定，但仍無法建立良好的憲政慣例來穩定民主政治。

伍、結論

制度設計與運作須按憲法上的權力分立原則，乃重要之堅持。如美國獨立宣言起草人Thomas Jefferson所言：「信任我們的代表，忘了我們的權利的安全問題，這是危險的事。信任(confidence)是專制之母，自由政府不是建立於信任之上，而是建設於猜疑(jealousy)之上。我們用限制政體(limited constitution)以拘束我們委託其行使權力的人，這不是由於信任，而是由於猜疑。我們憲法不過確定我們信任的限界，是故關於權力的行使，我們不要表示信任。我們須用憲法之鎖，拘束有權的人，使其不能做出違法的事。」⁵³利用憲法之鎖，防止任一機關濫權或越權，是保障人民權利最根本的方法。

就俄羅斯部分而言。從蘇聯時代至今，俄羅斯的政治發展幾乎都掌控於政治菁英手中。蘇聯時代，共產黨為憲法保障的唯一合法政黨，在一黨專政之下，黨內缺乏民主，黨外缺乏競爭，人民長期對政治疏離，而政府也形成一個排他性的官僚制度。獨立後的俄羅斯，很多地方承襲了蘇聯時代的憲政制度設計。自1993年至今為止，雖然俄羅斯政治風暴不斷，但國家仍定期舉行國會選舉及總統選舉，多黨競爭的情況亦始終存在。但選舉結果的「可操縱性」，從民主化後的低點，不斷上升。由此可見，扭曲、獨

裁的政治生態及文化仍影響俄羅斯政治甚深。定期選舉已成為政權正當化的共識，也成為有心人士美化其獨裁政權的最佳方式。

就台灣部分而言。在民主化過程中，比俄羅斯更棘手之處在於兩岸問題與轉型正義。轉型正義是民主化才有的要求，特別是面對人權問題（例如思想犯、政治犯）。換言之，轉型正義包括民主轉型，但民主轉型未必包括轉型正義。民主轉型有時僅只政治制度由「非民主」轉向民主，但未必包括正義道德等意涵在內，亦未必要面對或解決敏感的人權問題。此諸種民主轉型問題，仍須靠制度及政治人物解決，尤其是擁有實質權力的台灣總統。

俄羅斯與台灣的民主鞏固仍有一段路要走，在憲政慣例尚未形成時，誰都無法預料這兩個國家未來的民主圖像。也許，俄羅斯與台灣各政黨應該要為當前不甚理想的政治制度，提出一個正派的論證，進而建立一套「真正的」民主制度，以符合憲法權力分立原則之立意精神。

【註釋】

- * Vladimir Putin的中文譯名，使用者各有不同，本文統一以「普丁」代表之。註釋中出現「蒲亭」與「普京」等不同名稱，即是指「普丁」。
1. 馬英九在勝選之夜表示：「這個勝利，台灣人民給了我最清楚的訊息，要我繼續朝這條路線走下去，台灣人民也給了我明確的使命，要我盡力完成創造台灣新歷史的任務。我要感謝大家對我的支持，讓我能夠再有四年的機會去完成台灣所需要的改革，我一定不會辜負大家對我的期待。」轉自 楊雨青，〈馬英九勝選：要創造台灣新歷史〉，《中央廣播電台》，2012年1月14日，<http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=337015>。這段話乍聽之下，與普丁的勝選感言一樣，只是地點時間不同而已。
 2. 詳細資料請參考〈2012年第13任總統副總統與第8屆立法委員選舉〉，《中央選舉委員會》，<http://vote2012.cec.gov.tw/zh_TW/IDX/indexP1.html>。
 3. 湯德宗，《權力分立新論》（增訂二版），（台北：湯德宗，2000年），頁186。
 4. 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著，《憲法：權力分立》（台北：學林文化，2003年），頁106。
 5. 陳新民，《憲法學導論》（修訂三版）（台北：陳新民，1999年），頁4。
 6. 許志雄，《憲法之理論基礎》（台北：稻禾出版，1992年），頁78-80。
 7. 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著，同註4，頁106-107。
 8. U.S. Const. Art. I §1: All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives; Art. II §1: The executive power shall be vested in a President of the United States of America. ...; Art.



III §1: The judicial power of the United States, shall be vested in one Supreme Court, and in such inferior courts as the Congress may from time to time ordain and establish.

9. 李惠宗，《權力分立與基本權保障》（台北：韋伯文化，1999年），頁5。
10. 湯德宗，同註3，頁188-190。
11. 我國關於中央及地方間之垂直權力分立原則規定於憲法第十章「中央與地方之權限」。憲法第107至第110條明確列舉中央之權限與地方之權限，但有些權限屬於模糊地帶，因此憲法第111條規定，除第107條、第108條、第109條及第110條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。
12. 湯德宗，同註3，頁219。
13. 同前註，頁219。
14. 五權分立政府是孫中山的政府體制主張，與西方三權分立設計有明顯的不同。西方因不相信政府，所以制度設計著重在防弊，乃基於人性本惡論，以行政、立法、司法三權分立制衡來達到權力平衡與預防專斷；孫中山先生認為三權憲法有不少的缺點與流弊，不適合中國採用，中國應實行行政、立法、司法、考試、監察五權分立的「五權憲法」，透過人民四權的運作，可以造就一個人民可控制的萬能政府。陳裕清，〈中山先生的政治思想與現實政治問題〉，《孫中山思想與當代世界研討會論文集》（台北：太平洋文化基金會，1990年），頁97。
15. 請參考 <http://www.acton.org/research/lord-acton-quote-archive>
16. 均權制度原則意指「凡事務有全國一致之性質，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方」（中國國民黨第一次全國代表大會宣言）。
17. 湯德宗，同註3，頁186。
18. 同前註，頁189。
19. 許宗力，〈迎接立法國的到來？！－評釋字第五二〇號解釋〉，《台灣本土法學雜誌》，第20期，2001年3月，頁61。
20. 委員制的出現，稍晚於總統制，但較早於內閣制。「直接民主」在瑞士早已行之有年，十八世紀初，拿破崙將法國大革命時盛行的政治理念帶入瑞士，與瑞士本地的直接民主觀念相結合，成為瑞士隨後的制度。請參考任德厚，《政治學》（台北：任德厚，1992年），頁212；薩孟武、劉慶瑞，《各國憲法及其政府》（修訂增補版五刷）（台北：薩孟武、劉慶瑞，1978年），頁195-224。
21. 俄羅斯政府體制及台灣政府體制與委員制相關性甚小，因此，本文不討論委員制理論，以免論述龐雜而失焦。
22. 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著，同註4，頁126-127。

23. Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984), pp. 2-3.
24. 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著，同註4，頁127。
25. 彭懷恩主編，秦俊鷹、潘邦順編譯，《德國政治體系》（台北：風雲論壇，2000年），頁45。
26. 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著，同註4，頁127。
27. Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: an Inquiry into Structures Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press, 1994), pp. 121-140.
28. 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著，同註4，頁135- 137。
29. 鄭易平、聶聖平、王洋著，〈俄羅斯民主向何處去〉，《歐洲國際評論》，第6期，2010年7月，頁85。
30. Giovanni Sartori, *supra* note 26, p.121.
31. 楊盈譯，〈俄總統大選 蒲亭得票近64%〉，《swissinfo.ch》，2012年3月5日，<http://www.swissinfo.ch/chi/detail/content.html?cid=32232148>。
32. 在此筆者要強調，政治穩定不代表「民主」或「民主鞏固」，僅是指政治過程較無競爭及批判的聲音而已。
33. 謝瑞智，《修憲春秋：整個修憲過程的紀實》（台北：文笙書局，1993年），頁84；林水吉，《民主化與憲政選擇：由憲政主義析論我國六次修憲》（台北：風雲論壇，2002年），頁191。
34. 1994年5月27日國民大會臨時會第十四次、十五次、十六次大會，就有關第一讀會開議出席法定人數問題，引發激烈爭議，甚至造成議事日程無法進行，在雙方都不妥協的情況下，民進黨乃以杯葛方式抗議，第一讀會因此無法進行。其後經幾次朝野協商，決定聲請大法官解釋解決。1995年6月9日，大法官作出釋字第381號解釋：有關修憲第一讀會開議人數屬於議會自律事項，可由國民大會自行訂定。7月16日臨時大會復會後，因九件修正案內容（例如僑民是否應有總統選舉權），國民黨及民進黨仍僵持不下，7月28日民進黨團宣布退席抗議，7月29日凌晨三點多，國民黨籍代表在國民黨中央黨部秘書長許水德的協調下，三讀通過憲法修正案。請參考林水吉，前揭書，頁249-251。
35. 2000年總統選舉得票率較高的三組分別為代表民進黨的陳水扁與呂秀蓮（得票率為39.3%）、代表國民黨的連戰與蕭萬長（得票率為23.1%），以及無黨籍候選人宋楚瑜與張昭雄（得票率為36.84%）。請參考〈選舉年度及類別一覽表〉，《政治大學選舉研究中心》，<http://vote.nccu.edu.tw/cec/cehead.asp>。
36. 周陽山，〈總統制、議會制、半總統制與政治穩定〉，《問題與研究》，第35卷第8

期，1996年8月，頁56-57。

37. See *The Constitution of the Russian Federation*, article 80.
38. *ibid.*, article 83, 84.
39. 鄭易平、聶聖平、王洋著，同註27，頁85。
40. 趙竹成，〈二〇〇八年後梅－普架構下俄羅斯半總統制的檢視〉，《政治科學論叢》，第47期，2011年3月，頁149。
41. 趙竹成，同前註，頁150。
42. 俄羅斯選舉相關新聞，請參考《俄羅斯新聞網（RUSNEWS.CN）》，〈<http://big5.rusnews.cn/eguoxinwen/>〉。
43. 請參考本文「（一）權力分立原則的基礎理論」。
44. 裘加諾夫曾表示，他的黨不承認選舉結果，並指控大選「不合法、不誠實且不透明」。自由派領袖雷日科夫（Vladimir Ryzhkov）也指選舉不合法。請參考楊盈譯，〈蒲亭三進宮 抗議潮不絕〉，《中央通訊社》，2012年3月5日，〈<http://tw.news.yahoo.com/蒲亭三進宮-抗議潮不絕-072312394.html>〉；示威者高舉標語牌，上面寫著「俄羅斯不要普丁」和「支持公平選舉」，群眾高呼「普丁滾蛋」，顯示他們厭倦普丁當政，也擔心普丁操縱總統大選。總理普丁所屬執政黨去年12月國會大選取得勝利，「選票」當時曾披露大規模舞弊情事。請參考林亭儀譯，〈大選前夕 俄警告選舉監督組織〉，《中央通訊社》，2012年3月3日，〈<http://news.cts.com.tw/cna/international/201203/201203030949630.html>〉；〈反對普丁回鍋 俄數10萬群眾再上街頭〉，《NOWnews.com（今日新聞網）》，2011年11月25日，〈<http://www.nownews.com/2011/12/25/11490-2769840.htm>〉。
45. 普丁在選戰中時常提醒選民過去的苦日子，喊出「偉大的國家，強大的領袖」，這對僅求溫飽的眾多選民而言，是很重要的精神喊話。管淑平編譯，〈俄羅斯大選 普廷篤定三任總統〉，《自由時報電子報》，2012年3月5日，〈<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/mar/5/today-int1.htm>〉。
46. 中央政府體制的選擇與權力分立關係密切，且制度選擇與分權原則對於國家整體發展及人民權利保障亦影響相當大。
47. 林銘德編著，《五權憲法中的國民大會》（台北：正中，1988年），頁87；馬起華，《民主憲政的道路》（台北：國立編譯館，1981年），頁343-346。
48. 廣義之半總統制，其主要特徵乃是行政權責分屬總統與內閣總理（或稱首相），故又稱為雙首長制。而半總統制又可細分為偏內閣制的半總統制及偏總統制的半總統制。請參考Maurice Duverger, *The French Political System* (Chicago: University of Chicago Press, 1958)；張金鑑，《歐洲各國政府》（台北：三民書局，1995年）。

49. 憲法增修條文第3條規定，行政院長由總統任命之。
50. 請參閱〈總統可否慰留閣揆，六十二位立委連署聲請解釋〉，《聯合報》，1996年5月31日，第2版；〈李登輝宣布連戰續兼閣揆〉，《聯合報》，1996年6月6日，第1版。
51. 憲法增修條文第2條規定第1項規定，總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，較符合民主政治之主權在民精神。
52. Franz Oppenheimer著，薩孟武譯，《論國家》（五刷）（台北：東大出版，2000年），頁4。
53. 薩孟武，《中國法治思想》（台北：彥博出版，1978年），頁69。

【參考文獻】

一、中文文獻

- 任德厚，1993。《政治學》。台北：任德厚。
- 李惠宗，1999。《權力分立與基本權保障》。台北：韋伯文化。
- 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，2003。《憲法：權力分立》。台北：學林文化。
- 林水吉，2002。《民主化與憲政選擇：由憲政主義析論我國六次修憲》。台北：風雲論壇。
- 林銘德，1988。《五權憲法中的國民大會》。台北：正中。
- 洪美蘭，2002。《經濟激進轉型策略：中東歐之經驗啟示》。台北：翰蘆圖書。
- 許志雄，1992。《憲法之理論基礎》。台北：稻禾出版。
- 馬起華，1981。《民主憲政的道路》，台北：國立編譯館。
- 彭懷恩主編，秦俊鷹、潘邦順編譯，2000。《德國政治體系》。台北：風雲論壇。
- 陳新民，1999。《憲法學導論》（修訂三版）。台北：陳新民。
- 陳裕清，1990。〈中山先生的政治思想與現實政治問題〉，太平洋文化基金會主編。《孫中山思想與當代世界研討會論文集》。台北：太平洋文化基金會。
- 張金鑑，1995。《歐洲各國政府》。台北：三民書局。
- 湯德宗，2000。《權力分立新論》（增訂二版）。台北：湯德宗。
- 劉慶瑞，1996。《中華民國憲法要義》（民國83年修憲後修訂版）。台北：劉慶瑞。
- 謝瑞智，1993。《修憲春秋：整個修憲過程的紀實》。台北：文笙書局。
- Franz Oppenheimer著，薩孟武譯，2000。《論國家》（五刷）。台北：東大出版。
- 薩孟武，1978。《中國法治思想》。台北：彥博出版。
- 周陽山，1996/8。〈總統制、議會制、半總統制與政治穩定〉，《問題與研究》，第35



卷第8期，頁50-61。

許宗力，2001/3。〈迎接立法國的到來?!--評釋字第五二〇號解釋〉，《台灣本土法學雜誌》，第20期，頁57-65。

趙竹成，2011/3。〈二〇〇八年後梅一普架構下俄羅斯半總統制檢視〉，《政治科學論叢》，第47期，頁143-174。

鄭易平、聶聖平、王洋，2010。〈俄羅斯民主向何處去〉，《歐洲國際評論》，第6期，頁83-99。

聯合報，1996/5/31。〈總統可否慰留閣揆，62位立委連署聲請解釋〉，第2版。

聯合報，1996/6/6。〈李登輝宣布連戰續兼閣揆〉，第1版。

二、英文文獻

Duverger, Maurice, 1958. *The French Political System*. Chicago: University of Chicago Press.

Huntington, Samuel P., 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma.

Lijphart, Arend, 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press.

Sartori, Giovanni, 1994. *Comparative Constitutional Engineering: an Inquiry into Structures Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.

三、網路資訊

《中央通訊社新聞網》，<<http://www.cna.com.tw/>>

《NOWnews.com 今日新聞網》，<<http://www.nownews.com/>>

《自由時報電子報》，<<http://www.libertytimes.com.tw/index.htm>>

《俄羅斯新聞網》，<<http://big5.rusnews.cn/egouxinwen/>>

《政治大學選舉研究中心》，<<http://vote.nccu.edu.tw/cec/cehead.asp>>

《路透社中文網》，<<http://cn.reuters.com/>>

The Constitution of the Russian Federation, <<http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/constit.html>>◆