台灣憲政時刻與內容

●陳慈陽／國立台北大學法律學系教授

壹、前言

我國在經過兩次政黨輪替後，更凸顯自 1990 年來的修憲是漏洞百出，至此憲法千瘡百孔，此從兩黨輪政的憲政實務中可看出，因此台灣任何政治力都不應侷限在自己的格局，應該共同替台灣尋找一部適用的新憲法，才是今日政治力對全民負責的表現，否則政黨政治在今日公民社會及資訊網路科技下，已非二十世紀唯一且主要表達國民意志不可或缺管道，國民可依自己意志透過不同管道表達自我意志，此時政黨存在就非自由民主憲法秩序所必要，而是盲腸。以下見解乃本文持續所主張的，亦不認為有變更之必要，例如之前在台灣走向半總統制下，本文亦考量尊重民意，只要做好權力制衡機制，總統制亦是民主憲政抉擇之一，然從近二十年的發展，總統制與憲法在走向民主的路程中，仍僅修改形式權利間的制衡模式，但深層的內閣制的精神如國會主權所帶來的法律保留、國會保留及依法行政等德國法治國機制仍深入我國各國家機關及法治教育下──此有造成機械式、僵化式詮釋法律，此乃納粹利用形式民主破壞民主，形式法治迫害人權之溫床，如不導正，將是最大憲政危機──且如不考慮前面本文所提的政黨政治的衰敗，則我國政黨均屬剛性政黨，此理念近二十年來根深蒂固，如不採內閣制，而採總統制，將造成總統制之總統，特別在現行體制下已是超級不用負責的總統了，再加上對國會的控制──總統制強而有力的制衡乃國會與總統，如採剛性政黨國會議員提名權亦落入總統手中──此時我國總統已是超越美國總統之超級中的超級總統，且又不用負責，因為行政院長為總統負責，人民在其任期內毫無制衡力，僅能靠公民社會、其他政治力及媒體之監督，如此之效果有限，也非全民所願。

在上述前提下，且總統制在我國實施現況亦造成人民不滿下，是我國走向虛位總統及國會內閣最佳時機，以下除了對人權部分暫未討論外，將建議中央體制及中央與地方關係之垂直式權力分立機制補內閣制傳統水平權力分立之不足。

貳、中央體制建構

政府體制架構之建議

我國既適於選用國會內閣制做為未來政府體制，惟為解決國會內閣制所存在之缺失

及因應國民感情落差，仍應採取下列方式，使國會內閣制更加貼近我國之政治現實：

一、國會兩院制

內閣制中，行政權與立法權合一，行政機關之政策多半能獲得立法支持，政府運作效率高，有助於國家任務之實行。又我國政黨多半屬於剛性政黨，具有嚴明紀律、黨員服從政黨指示之特性，此種政黨特性為內閣制存立所必須。惟傳統三權分立理論，係藉由行政、立法及司法三種政府權力相互制衡，避免單一權力過度膨脹，導致該權力侵害人民權利，於內閣制下，政黨既得以藉由掌握多數國會席次，同時取得行政權與立法權，如無其他權力制衡機制，將導致該政黨得以掌控國家整體運作之決策，成為不受權力制衡之憲政怪獸。為避免權力為特定政黨或國家權力機關所掌握，毋寧應當於行政權與立法權間，創設一具有制衡能力之憲政機關。行政權所享有之權力既來自於國會，且具有監督行政權能力者，亦為國會，則為實現增加制衡效果之目的，實應增加國會內部之制衡，即藉由國會兩院制度，將單一國會所得以做成之決定，藉由參議院之設置，重複確認眾議院所通過法案之可行性，將可由國會內部產生制衡效力，以防免國家權力過度膨脹無法控制之情形。

二、眾議院議員藉由德國聯立式兩票制方式，選出區域代表

政黨在內閣制中，具有匯聚人民政治意見，並藉此擬定合乎人民要求之國家政策方針並進而影響國家施政方向之憲政地位，與單一國會成員憑藉特定地區民意參與國家決策之情形，並不相同，準此，實應提升政黨對於國家決策之影響力，如仍採取現行制度，政黨比例代表席次有限，政黨難以藉由國會席次之多數，表現對國會之影響力，對於實踐其所擬定之政策仍非無妨礙，如採取德國式聯立式兩票制之國會選舉方式，人民除得以藉由選舉表示對政黨理念與政策之支持，同時亦得以增加政黨對於國家政治決策之影響力，使人民之意志成為國家之政策，有助於落實國民主權原則。[1]

三、由地方代表與原住民族成員組成參議院

眾議院成員，既係由各區域代表與政黨比例代表組成，象徵多數民意之表達，惟國家內部之政策決定，除貫徹多數國民之意志外，仍須兼顧少數群眾之利益，同時亦需防免中央架空地方之弊害，職是，當使地方代表及原住民族代表組成參議院，達到兼顧原住民族保障及對地方之重視，以發揮少數寬容精神及聽取地方需求之作用。[2]

（一）建設性倒閣制度與例外性相對多數組閣

觀察實施國會內閣制之德國，曾因小黨林立，缺乏穩定多數黨籌組內閣，面臨倒閣頻繁、政局不穩定的問題，為避免同樣之問題發生於我國，得參照德國針對此一問題所設計之建設性倒閣制度，要求國會於提出不信任案時，必須同時選出新的總理，因此即便不信任案經國會議決通過，將不因缺乏新總理帶領行政部門，而存有國家運作上的危

機。此外，如因小黨林立，導致欠缺絕對多數席次，作為新內閣之成立基礎，得要求總統以得票最多數之內閣總理候選人提請眾議院同意。如眾議院不願同意以上揭得票最多數之總理候選人擔任新任總理，則應儘速協調出新的候選人而同意之，否則，因內閣總理無法選出，行政權難以運作，總統即應於三日內解散國會，並重為眾議院議員之選舉。

（二）內閣不信任案與解散國會

行政權與立法權均係憲法上權力，並須依據其本質，適切行使其權力，應當避免任一權力受到他權力之過度限制，導致無從獨立行使，亦不能過度限縮制衡機制，導致權力不受拘束，產生侵害人民之後果，是應當賦予立法權得以於三分之一眾議院議員同意時，提出不信任案，由眾議院決議是否將總理解職，如通過不信任案，則總理應當辭職，但為免內閣淪為眾議院的行政局，並且避免國家政策方針被眾議院中僅僅剛過半數之議員所操控，應賦予內閣對眾議院之制衡，使內閣得以於不信任案通過時，行使被動式之解散國會權。

（三）總統選舉方式

採取國會內閣制之政府體制，總統僅保留任命官員、授與榮典、宣戰、媾和等形式上權力，並不實質參與國家行政權之行使，僅係國家之虛位元首，成為國家對外之象徵，因此，可採由總統選薦委員會推舉，國會及地方議會議員所組成之大會，議決選任之方式，以確保總統尊崇以及為多數人民所認同之特性，同時得以兼顧總統不影響施政之特性，避免採用人民直選之方式，以減輕國家負擔之重大成本。

除上述各點外，我國於選擇國家體制時，亦須注意自由民主憲政秩序之保障，以德國為例，由希特勒所領導之納粹黨透過合法方式取得政權，但於行使其統治權時，屢次破壞自由民主憲政秩序。因此，德國針對納粹經驗進行反省，特別在基本法第21條第2款規定：「政黨依其目的及其黨員之行為，意圖損害或廢除自由、民主之基本秩序或意圖危害德意志聯邦共和國之存在者，為違憲。至是否違憲，由聯邦憲法法院決定之。」因此我國為避免自由民主憲法秩序受到危害，除應於憲法上明定對於憲法秩序之保障外，亦有必要禁止政黨違憲行為。

綜上所述，對未來政府體制架構應朝向國會兩院制來為設計，一方面以符合垂直權力分立及地方政府實際政治實力之現實，另一方面可防止一院制國會之獨裁專擅，而造成憲政危機。也可以使得總統由另一院國會選舉產生，符合代表國家之統合象徵。依此，由人民直接選出之眾議院則依政黨所佔席次的多寡，來任命內閣總理，實際負責政務。另一方面由各縣市所選出或派出之議員組成參議院，一方面代表地方及原住民族參與中央政事，形成垂直權力制衡，另一方面可制衡眾議院，形成水平權力制衡。更同時由其選出總統代表國家。此時參議院之組成有兩種方式，首先是為使總統仍保有直接民選形式，所以組成參議院的是依各縣市人口多寡所分配之選舉人，其與總統選舉時同時

選出，任期與總統一致，在選出總統後，就成為代表各縣市之參議員，此時可能與該縣市執政的政黨有異，可能之衝突應有另一機制或經憲政慣例來解決。

其次，另一種參議院議員產生方式就是以該縣市執政黨囊括所有選票，所以總統之當選人必然屬多數縣市執政之政黨，此時縣市首長選舉就等同總統選舉，總統選舉僅具形式意義。另一問題在於縣市仍採首長與議會制衡形式，而非如內閣制般的議會內閣，所以如採後者時，參議院之議員應依議會多數，還是依首長所屬之政黨則是有待進一步考量。[3]因此本文較偏向前者，最多是考量首長、議會與參議員三角關係如何定位而已。

未來如何達成國家長治久安的制度建構，並同時考量到人民對現制總統直接民選的感情，實在未來憲政改革過程最為棘手之問題！

參、中央與地方關係

一、前言

隨著全球化時代所帶來的挑戰，地方力量佔有舉足輕重的地位，因此中央與地方間的關係是憲政改革過程中另一項重要的議題，對於「地方自治」作為憲法上制度之內涵，體現地方自治本旨應是憲法所要具體落實的目標，故針對現行中華民國憲法與增修條文以及地方制度法，應重新探討各地方自治體（直轄市、縣、市、縣轄市、鎮、鄉等）之存廢與定位以及主要的組織與權限，藉以釐清渠等與中央之關係。

再者，現行憲法缺乏有關地方行政區劃之具體規定，因行政區劃涉及地方自治團體之「地域高權」，係地方自治之核心，有關此一議題應在中央與地方關係的架構中一併考量[4]。

另外，中央與地方財政分配，在現行憲法難以找到明確依據，此為各國憲法中有關「財政憲法」的核心問題，亦應受重視。甚者現今強調所謂的「夥伴關係」在中央與地方關係的發展上更具有關鍵性地位，故如何透過具體的憲法條文設計擘畫有關「中央對地方之監督」、「地方對中央之參與」以及「有效解決中央與地方爭議之機制」更是未來研究的重心。

二、我國憲政現實

政府體制的問題也包含了，中央政府與地方政府的權限劃分。最近幾年來，中央與地方的權限爭議，一直都是憲政上的重要議題。其中所涉及的不外乎是「權」與「錢」的爭議，而財政收支劃分法的爭議更是箇中翹楚，在在都呈現出中央與地方之間的緊張關係。針對前述問題，即便企圖回歸我國憲法上，探求中央與地方政府的權限劃分的規定，然而於前開條文中，實無法找到任何可以解決爭議之規定，因此暫時僅能從地方制度法、財政收支劃分法等相關法律尋求解答。然而，若無法明確解決中央政府與地方政

府權限及財源分配問題，難免不會發生中央過度干預地方或是地方財源不足支應日常支出之窘境，甚至將有可能導致地方自治團體無法履行自治任務，導致人民權益受到影響。因此，為保障人民得以對最接近自己之事務，得以透過地方自治團體行使自主決定權，必然需要透過憲法之規定，保障地方自治團體履行自治任務之權源與財源。簡而言之，透過明確之權限分配，使得個別行政機關及地方自治團體得以具有適當之能力，履行其任務，進而滿足人民之需求、保障人民之權利。

又隨著住民自治，也就是人民有對與自己最接近與密切之事務為自我決定及自我形成之權利的國際潮流興起，國家與地方之間所產生的爭議也愈來愈多，如果中央與地方權限未能釐清，勢必影響整體社會及國家的發展，因此中央與地方關係乃是憲政改造中不容忽視的重要環節。且就現行憲法來說，中央與地方的關係也是憲法所規範的一部分，但長期以來，有關中央與地方關係的議題卻不如中央政府體制那般受到重視，然而本於權力分立的潮流，國家權力不只在水平面上要劃分給不同憲政機關行使，甚至應該在垂直面上由不同的政府機關行使，以免使得權力過於集中某一國家機關而可能恣意侵害人民權利；此外，基於國民主權及民主原則，與地方住民密切相關之事務本來就應由地方人民決定之，或是由地方人民選出之代表對於地方權限是項自行制訂法律規範之[5]。然而，在中央與地方權限之憲法規範上，我國的憲法不是如憲法本文第110條與憲法增修條文第9條有規範上的矛盾，不然就是對權限之劃分規定的並不清楚，並且造成我國究竟是採取聯邦國家的中央地方權限劃分模式還是單一國家的地方分權自治模式，並無一清楚的概念，而導致國內學說各說各話。尤其我國未來係採取單一國家的地方分權模式，或者是傾向聯邦國家有關中央與地方的權限劃分的模式也將影響國家資源的分配以及社會發展的方向，故中央與地方關係確實是一個具有必要性與迫切性的重要議題。

今日在聯邦制國家已不再強調聯邦與邦的對立，而是追求合作與制衡，來取代在內閣制中行政與立法合一後水平式之權力分立之不存在，因此聯邦國家中發展出聯邦與邦間權限劃分乃是分配與制衡問題。此就是學理所稱的垂直式權力分立。另單一國家在今日國務繁雜情形下，亦非如以往強調集權於中央，而是分權於地方，尊重地方，使其能處理與自己相關之事務，亦即中央與縣市為憲法權限之分配，使能為垂直式相互制衡，並充分尊重地方處理自己密切關聯性事務。申言之，對於中央與地方的權限由憲法做出明白的劃分，將中央之專屬立法事項與地方的專屬立法事項明文列舉出來，且配合司法制度的改革將權限爭議問題統一交由憲法法院審理，以充分實現中央與地方既合作又制衡的夥伴關係[6]。

有鑑於此，憲改應針對我國地方制度的定位作一明確的規定，將我國的地方制度採取中央與地方權限由憲法明文劃分之垂直式權力分立之國家體制，由憲法明文規定中央專屬的立法事項與縣市專屬的立法事項，並且將國家與縣市或縣市與縣市間的權限爭議，統一交由憲法法院審理。將中央與地方彼此間的關係提升至憲法上的位階，使得權

力分立的制度能夠透過垂直的分權而更加落實，也能夠對區域居民的國民主權有更充分之保障，且縱使出現憲法並未規定之事項，仍能由獨立公正之憲政機關—憲法法院做出裁判，而能避免未來出現中央與地方爭權之爭議問題。

首先，基於住民自治的理念以及垂直權力分立與制衡之世界民主潮流，以及我國憲法原則核心中的民主原則以及權力分立原則之落實，我國應由憲法明文劃分中央與地方權限之方式較為妥當，否則若全然交由中央之立法者立法為之，難保中央立法者不會有私心，而使得地方自治權限甚小且受諸多限制，而使保障地方制度之精神與所欲達成之目的蕩然無存。因此，未來憲法應列舉規定中央專屬立法事項，以及縣市專屬立法事項，使得中央與縣市的權限劃分有憲法的明文保障。

至於中央與縣市立法權限劃分之基準，就中央之部分，若本質上不屬於地方權限，如國防及外交事項，或是中央應為全國制度性之規定，如法律、警察制度、教育制度等，應由中央專屬立法不容縣市干預制訂。若雖為中央權限行使，但又密切涉及地方事務，應由中央為立法，並授權縣市有具體規範制訂權，也就是原則上以中央為基準立法，地方則因地制宜在國家法律授權範圍內制訂具體規範，例如教育制度，中央應就學制，教育主體與組織為原則規定，其餘如國小、國中、高中之具體規定事項，由縣市基於其特色及需要以自治法規定之。再來，如果有中央與縣市都有各自履行其任務之必要，則應該在縣市不牴觸國家法律規範內，而國家亦不以法律禁止地方立法的情形下，分別在其任務達成之目的範圍內行使立法權，例如社會福利與社會救助事項，中央與縣市都有社會救助與社會福利之公法上任務，且此任務乃基於憲法之要求而來，因此雙方應該都有競合的立法之權。最後，屬於地方事務性與技術性之事項，則全由地方為之，例如縣市環保或觀光事業。如果遇有跨縣市之事物，則得由各縣市共同辦理。

至於剩餘未列舉之事項，則依照均權理論處理，至於均權理論缺乏具體操作標準之問題，則可以透過憲法法院審理解決之，畢竟任何權限劃分之理論都有他的界限所在，無論如何具體規定都仍有模糊之空間而無法有明確的劃分標準，與其如此不如在遇有爭議時統一交由憲法法院處理，也可以避免未來任何可能發生之權限爭議。且憲法法院不只審理未列舉之權限劃分問題，只要是縣市與縣市間或縣市與國家間之權限爭議，都可以統由憲法法院審理，而能避免不必要之爭端，使得爭議一定能夠得到解決。唯一的問題是，如此將會增加憲法法院之負荷，在未來憲法法院處理之事項日益增多之趨勢下，勢必要賦予其足夠的人力、配備及資源，才能使憲法法院有效運作，我國日後的憲政問題也才能夠得到解決。[7]

肆、修憲程序

修憲程序有程序上的限制，即修憲案提出的要件，修憲案通過的門檻等。而在實體上的限制，則是修憲內容不得牴觸憲法核心領域，目的在於確保自由民主憲政秩序的存

續，並也確保人民自由權的保障。長遠來看，修憲程序的完備也是確保我國憲政秩序的長治久安。因此，在新一階段的憲政改造中，應該明確指出修憲的各種要件與限制。

伍、結論

自二十世紀末全球民主化的潮流形成各新興民主國家紛紛進行憲政改革，甚至制定新憲，特別是東歐、中亞及南非各國。尤有甚者，還有歐盟的結合形成新的歐洲憲法秩序，對此新的國家秩序，歐盟近年來更是致力於新憲法的草擬與制定。此不僅是為了進入二十一世紀與日俱增的人權保障潮流，更是對二十世紀傳統民主國家體制再度省思，創造適合二十一世紀的憲法秩序。

我國憲法制定於五十年前的中國，由於時空演進，不僅與我國憲政現實不相符合，亦落後於世界二十一世紀的憲法思潮與理論。因此為兼顧全球新興憲政發展及我國現況之需求，憲法的改造實乃刻不容緩之要務。

基本權利保障為憲法的核心價值。美國憲法制定當時，制憲先賢以為政府之間的權力制衡足以確保基本權利，但是才沒幾年，美國憲法就增加了人權條款。法國憲法經過多次的修改，政府體制不斷的變更到現在的第五共和，其內容對於基本權利的保障都有相當的篇幅。瑞士於1999年剛通過的新憲法中，共有三十七個條文，總結過去百年來基本權利保障的成果，將各種基本權利保障的譜系做了最完整的呈現。

憲法條文是白紙黑字冰冷的文字，透過憲政機關忠誠於憲法精神的行使職權，才使得憲法活躍於社會。憲政機關之間的清楚的權限劃分，如立法行政權之間的制衡、中央與地方政府的權限劃分，以及司法權行使的方式，更重要的人民基本權利對憲政機關的拘束，在在都是憲法生命力的前提要件。

承接過去十幾年的憲法變遷，監察委員遲未產生、朝野之間的爭執，其中固然參雜了政治人物之間的恩怨糾葛，但從憲法規範效力的角度來看，憲法本文、增修條文之間的交相傾軋，卻也是我們不得不面對的問題。因此，總結這近二十年來的憲法變遷，以及我國政治、經濟、社會的發展，施行在台灣這塊土地的憲法，自有其令人稱許的生命力，但也走到了必須大幅度變遷的時刻。如此，才能為我們的憲法賦予新世紀的新生命，來面對新世紀的挑戰。

行憲只是實行目前已經存在的憲法規定，但是若一國的憲法規定的不完全，很容易在行憲時產生憲政僵局及憲政困境，縱使可以透過法律規定或是人治的方式來彌補憲法漏洞，但是仍然缺乏憲法位階的保障，如果政治人物缺乏政治道德就很容易產生憲政危機，而且憲法既然身為一國的根本大法，當然有必要將一國的基本政府體制及對人民權利的保障規範清楚，以防止立法或行政甚至是司法對人民的不當侵害。

由於我國現行憲法的規定，從上述分析可知，不論是在政府體制或是人權保障方面

都缺乏完善的規定，因此一部符合我國國情並能充分保障人民權利的憲法是有其必要的。

政府體制方面，如新憲法能夠明確決定總統制與內閣制之擇，並就此做出妥善的設計，必可減少無端之政治紛爭，亦能明確權力與責任之劃分，同時有助於提升政府的施政效率，從而增加我國之國際競爭力。

權利保障方面，如憲法對人權的規定能夠與國際人權保障趨勢及相關國際人權公約接軌，有助於提升台灣的國際能見度，並使人民得以於憲法保障之環境下，安心從事其日常生活中工作、言論、創作等活動，而無須擔心自身權利遭國家任意侵奪。

未來一定要由人民直接參與憲法的建構與最終的決斷，因此必須要讓全民來參與、討論，以瞭解我們現在的憲法缺乏的是什麼，有什麼地方需要更改的，只有憲法內容達到普遍的民間共識，才能使人民有意願參與憲法公民投票，同時能夠使我們的憲法更符合人民的需求，有效提高憲法的正當性，並凝聚國民對憲法的認同。

【註釋】

1. 陳慈陽，《憲法學》（台北：元照，2005年），頁44。
2. 此參見二十一世紀憲改聯盟所擬之憲法草案，<http://www.21cra.org.tw>。
3. 同上。
4. 陳慈陽，前揭書，頁837。
5. 陳慈陽，前揭書，頁856。
6. 陳慈陽，前揭書，頁834。
7. 同註2。◆