

# 中俄憲政發展比較

## The Compare on The Constitutional Development of Russia and Republic of China

Сопоставительный анализ конституционного процесса Китайской  
Республики и Российской Федерации

郭武平\* (Kwo Wuping ; Гю Упинг)

### 摘要

俄羅斯的憲政發展與中華民國有許多相似之處，兩國均經歷千年專制帝制，相繼在二十世紀初葉推翻專制帝制，出現憲政體制，但其後皆因內部諸多因素，都在一黨專政的極權與一黨獨大的威權政治體制下運作，致憲政扭曲。一九八七年前後，中俄兩國同時展開憲政體制改革工作，雙方的憲政同時大步朝向憲政民主化方向發展，但迄今兩國修憲爭議仍不斷。

**關鍵詞：**俄羅斯 憲政發展 憲政運作 半總統制

---

\*政治大學俄羅斯研究所所長

## Abstract

The constitutional development of Russia is similar to the constitutional development of the Republic of China. Both of them have more than one thousand years of autocracy that were revolutionized in the first decade of the twentieth century as constitutional systems emerged. As a result of the inner turmoil arising from various reasons, the constitutional systems changed to one party control--- the totalitarian or authoritarian system.

Around 1987 U.S.S.R. and R.O.C. made attempts for political evaluation and turned toward the direction of constitutional democracy. However, both of them currently still fall in debate

**key words** : Russia constitutional development constitutional process semi-presidential system

## Аннотация

Наблюдается немалое сходство конституционного процесса в России с вариантом Китайской Республики: обе страны, пережив тысячелетнюю тоталитарную монархическую систему, друг за другом в начале 20-ого века её свергли и создали конституционный режим. Однако конституционный порядок был искажён внутренними факторами, действующими по принципам партийной диктатуры и одной доминирующей партии. К 1987 году в обоих государствах начались преобразования конституционной системы, направленные на демократизацию конституции, и до сих пор в обоих государствах дискуссия о конституционных реформах остаётся актуальной.

## 壹、前言

中華民國與俄國的憲政發展有許多相似之處。中華民國與俄國均經歷千年之專制帝制統治，隨後相繼於二十世紀初（一九一一年與一九一七年）推翻帝王專制，出現憲政體制。俄國於大革命後，在一九一八、一九二四、一九三六、一九七七、一九九三年先後制訂幾次憲法。中華民國也在一九三六年出現「五五憲草」，一九四六年制訂通過中華民國憲法。<sup>1</sup>其間，雙方均因內部諸多因素，憲政變調，均在一黨專政的極權與一黨獨大的威權政治體制下運作。一九八七年中華民國政府解嚴，同一期間，蘇聯戈巴契夫（М.С. Горбачёв）正如火如荼推動「改造」工作，雙方的憲政，同時大步朝向憲政民主化方向。俄羅斯於一九九三年通過新憲法，對憲政發展出現嶄新的面貌。中華民國從一九九一年展開「一機關，兩階段」的修憲工程，經過六次修憲，憲政體制出現新的方向。雖然中、俄雙方憲政均朝向民主的政黨政治與自由市場經濟體制前行，但是兩國在憲政發展道路上，修憲爭議不斷。

本文的目的，是希望透過比較中華民國與俄國致力憲政之發展途徑，及憲政體制之運作，進一步展望中俄兩國未來之憲政發展。

## 貳、中俄憲政發展途徑比較

比較中俄憲政發展途徑有以下數點特徵：

### （一）制憲經歷近似

中國第一部憲法草案是一九〇八年（清光緒三十四年）的「憲法大綱」，也是一部君主立憲的「欽定憲法」。一九一一年（宣統三年）時正式出爐一部成文憲法「十九信條」，便採取虛君共和的責任內閣制。民國以後，於一九一二年初始制訂「臨時政府組織大綱」採行總統制，設國務員輔佐臨時大總統，一院制即參議院。其後爲了抑制袁世凱稱帝野心，改爲內閣制，制「臨時約法」。總統由參議院選舉產生，總統公布法令須經國務院副署，仍設一院制，但對總統有彈劾權，採三權分立。其後據此，於一九一三年完成「中華民國憲法草案」，即「天壇憲草」，但改爲二院制，設參、眾兩院。唯其後於一九一四年，袁世凱公布「中華民國約法」，又改採總統制，且集行政、立法、司法諸權於一身，爲帝制預作準備。一九二三年通過之「曹錕憲法」與一九二五年的憲章，又採三權分立的內閣制。從清末到民初之制憲途徑，有兩個特徵：1、憲政發展途徑是在當時主政者之政治權力意圖下變動。2、憲政發展係在內閣制與總統制之間作拉距。或許這段期間有如列寧所說：「法律就是取得勝利掌握國家政權的『階級』」

---

<sup>1</sup> 1950年中華人民共和國成立後之憲政不在本文討論範圍。

意志的表現。」<sup>2</sup>

一九三一年國民政府制訂「訓政時期約法」，基本是以黨治國。一九三六年公布「五五憲草」，憲政體制雖近似總統制，但係首揭權能區分、五權分立理論架構。一九四六年在重慶展開的政治協商會議，制憲工作再度提上議事日程。在政局紛擾中，於十二月二十五日經制憲國民大會決議通過目前在台灣地區施行的這一部中華民國憲法。

一九〇五年十月十七日，沙皇尼古拉二世（Николай II）的宣言，開啓了俄國憲政史，翌年四月二十三日就通過了俄國史上的第一部憲法。當時是在日俄戰爭結束後，俄首嗜來自東方日本明治維新後的改革威力，在此背景下間接影響俄羅斯的憲政發展，這一部憲法雖然主要是因沙皇改革意志而立，但是對俄國的憲政發展史而言，卻是首次將人權和憲法至高性出現在法律條文內，尤其重要的是這一部憲法首度建立由人民選舉的議會—杜馬。<sup>3</sup>唯這部憲法削減政府權力後，杜馬倉促登場，充滿權力鬥爭，雖歷四屆杜馬，政府始終乏力推動改革工作。<sup>4</sup>

一九一七年俄國大革命，建立了世界上第一個社會主義國家，根據俄國革命建國之最高綱領是實現無產階級社會主義革命原則，一九一八年七月十日通過了「俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國」的第一部憲法，展開列寧所稱的「社會主義的建設工作」。一九二四年蘇聯公布「蘇維埃社會主義共和國聯盟憲法」根本法，這是在俄羅斯、白俄羅斯、烏克蘭、外高加索組成聯盟之後的產物，該憲法基本上是承繼一九一八年憲法無產階級社會主義革命精神，並且「保證該聯盟為各個平等民族之聯合，保證每個共和國有自由退出聯盟之權利。」。一九三六年蘇聯又頒布新憲法，號稱「史達林憲法」，確定國家性質是工農社會主義國家，政體是無產階級專政，經濟體制是社會主義經濟，生產工具生產資料是全民所有與集體所有制。此部憲法其後曾於一九四七與一九五三年兩度修正。<sup>5</sup>一九七七年十月，蘇聯再制訂新憲法，號稱「布里茲涅夫憲法」，強調蘇聯已建成一發達社會主義社會，準備邁向共產主義社會。

## （二）均經歷憲政之扭曲

中華民國伴隨著中國內戰，國民大會第一次大會通過「動員戡亂時期臨時條款」，並於一九四八年五月十日公佈實施。依據「臨時條款」規定，總統依法頒佈「緊急處分」，五月二十日台灣地區全面戒嚴。而這一戒嚴直迄一九八七年

<sup>2</sup> 列寧全集，第13卷，北京人民出版社，1957年，304頁。

<sup>3</sup> 其形式與實質內容有學者認為只可稱為「半憲法半責任制」（Semi-constitutional and semi-responsible）。See Robert B. Ahdieh, *Russia's Constitutional Revolution* (Pennsylvania State University Press, 1997), p. 14.

<sup>4</sup> Gianmaria Ajani, "The Rise and Fall of the Law-Based State in the Experience of Russian Legal Scholarship," Donald D. Barry ed., *Toward the Rule of Law in Russia? Political and Legal Reform in the Transition Period* (N.Y.: M. E. Sharpe, 1992), p. 12.

<sup>5</sup> S. S. Alekseev, "Theory of Law," W. E. Butler ed., *Russian Legal Theory* (New York: New York University Press, 1996), p. 461.

七月十五日政府宣告解除戒嚴止，整個改變中華民國憲法之實質運作。其中包括緊急處分不受憲法第三十九條或第四十三條程序之限制；總統副總統得連選連任；總統得調整中央政府之行政與人事機構；決定動員戡亂有關大政方針；國民大會與立法監察兩院公職人員之增補選辦法等。總統所擁有的權限遠遠超越歐美總統制之總統權限。此「終身總統」「萬年國會」「威權政治」之來由也。

一九一八年蘇俄通過第一部憲法時，政治體制是築基於蘇維埃（Soviet）體制之上，當時列寧認為無產階級的民主比任何資產階級民主要民主百萬倍，蘇維埃政權比最民主的資產階級共和國要民主百萬倍。<sup>6</sup>蘇維埃的政治體制是迄今人類社會所出現過最民主的政治體制。基本上是重視均屬無產階級的多黨的民主體制。唯當時由於內有紅白內戰，外有一次大戰外患壓力，民生凋蔽，列寧為應付國家緊急危難，毅然推動「戰時共產主義」（War Communism），政治體制運作也是走向一黨專政道路，扭曲了當時的蘇維埃憲政體制。

到史達林時所頒佈的一九三六年憲法，更是蘇維埃共產黨建政之後，法律成為史達林意識型態表徵之始，憲政發展出現矛盾，法律神聖不可侵犯性開始質變。一九七七年布里茲涅夫又再度制憲，但在政治體制上仍停留在專政的憲政道路上，因為依照憲法第三條的規範：蘇維埃國家之組織係按照民主集中制之原則建立，一切國家政權機關由下而上之選舉。這條對民主政治體制有關之規範，卻因憲法第六條規定：蘇共是蘇聯社會的領導與指導力量，賦予蘇共獨特的一黨專政領導地位，憲政發展完全被扭曲。

### （三）同時回歸憲政

隨著國際與國內環境之變遷，一九八七年台灣地區宣告解除戒嚴，開放台灣地區人民赴中國大陸探親，一九九零年七月「國是會議」決定「一機關，兩階段修憲」。一九九一年四月二十二日國民大會完成第一階段修憲，五月一日李登輝總統公布憲法增修條文十條，並於同時宣佈終止「動員戡亂時期臨時條款」，廢止「戒嚴法」。同年十二月，第一屆國代退職，第二屆國代產生。一九九二年三月二十日，第二屆國代進行實質修憲，五月二十八日公佈增修條文八條。到了一九九四年八月一日將前項十條與八條增修條文合併成十條，經總統明令公布。此時修憲較重要的變動是：（一）回歸憲法，廢止「動戡」與「戒嚴」，依法發佈緊急命令。（二）總統直選、任期四年。（三）取消行政院長對人事任免命令副署權。

一九九七年七月二十一日，憲法增修條文又經修改為十一條。其中，較為重要變動為：（一）總統任命行政院長無須立法院同意；（二）立法院得通過對行政院長的不信任案；（三）立法院通過不信任案後總統得解散立法院。似有朝向法國第五共和「雙首長制」方向前行。

一九九九年九月四日，第五度修憲通過延長國大立委任期，唯經司法院大法官四九九號解釋該次修憲無效。二〇〇〇年四月二十五日公佈第六次修憲，

<sup>6</sup> 列寧選集，第三卷，北京人民出版社，1965年，634-635頁。

將國民大會虛級化，原總統人事任命經國民大會之同意權改移立法院，至此憲政運作基本上已回歸憲法。

一九八五年三月戈巴契夫上台後，瞭解到社會主義的生產機制幾乎已完全腐化，若再不進行改革，蘇聯終將完全消亡。為配合經改，將社會主義計畫經濟體制邁向自由市場經濟，政治也同時走向公開化民主化方向，憲政改革就成了箭在弦上。<sup>7</sup>

一九八八年十一月，蘇聯增修憲法，新設全國人民代表大會，為國家最高權力機關，再由人代會選出最高蘇維埃，做為常設立法、管理和監察機關，俄羅斯聯邦再參照增修。一九九〇年二月蘇聯通過戈巴契夫所擬的總統制，三月蘇聯修改憲法第六條有關聯蘇共產黨一黨領導地位的條文後，開啓了多黨政治的新紀元。但對戈氏而言，修憲基本用意仍在延續蘇共的統治地位。他所高倡的法制化政府，初始用意並非如西方國家的法治（rule of law），而是合乎戈氏需要的一種依法統治（rule by law）。<sup>8</sup>

其後俄羅斯聯邦亦參照增修，規定俄羅斯聯邦總統是俄羅斯聯邦政權最高行政首長，任期五年，由公民直選產生，連選得連任一次，並增設憲法法院，獨立於行政與立法部門之外，具獨立性與最高性。一九九一年葉爾欽（Борис Ельцин）並即當選俄羅斯聯邦首位民選總統。一九九一年年底蘇聯解體後，俄羅斯聯邦憲法又經數度修訂。其中一九九二年初修憲規定：部長會議—俄羅斯聯邦政府，是行政權力機關，向俄羅斯聯邦人民代表大會、俄羅斯聯邦最高蘇維埃及俄羅斯聯邦總統負責。自此就出現部長會議—俄羅斯聯邦政府究竟是向「國家最高權力機關」人代會或「聯邦政權最高行政首長」總統負責的爭議。

換言之，人代會與最高蘇維埃是國家最高的權力機關，具有西方「議會內閣制」的特色；而俄羅斯總統係聯邦政權最高行政首長又具「總統制」特色，但當行政權與立法權皆為民選產生，各自有其獨立的合法性（legitimacy）時，行政權與立法權是相互獨立、不相統屬，憲政體制是議會內閣制或總統制就發生爭議。而葉爾欽就任總統後，在實施激進的經濟改革措施的過程中，不但未能獲得人代會的支持，反而屢遭人代會的牽制，嚴重威脅權力的分立原則。俄羅斯憲政體制在挖東牆補西牆下，憲法未能及時配合政體改變而做相應大幅修正，以致行政權與立法權之間無法協調運作，府會爭議衝突自然難免。因此葉爾欽於一九九二年四月第六次人代會的閉幕式中說：「現行憲法已與人民的現實生活脫節，即使藉由修訂也無法彌補這個鴻溝，我們必須清楚瞭解修正憲法部

---

<sup>7</sup> Avgust Mishin, "Constitutional Reform in the USSR," Donald D. Barry ed., *Toward the Rule of Law in Russia? Political and Legal Reform in the Transition Period* (N.Y.: M. E. Sharpe, 1992), pp. 363-6.

<sup>8</sup> 就此而言，俄羅斯的憲法學者觀點不同，爭議甚多，西方學者如Harold J. Berman持此觀點，但Robert B. Ahdieh 不認同，認為俄羅斯目前是真正朝向憲政主義與人權發展。個人認為戈氏上台初始，仍在一黨專政下，不排除Berman觀點，只是其後俄羅斯確繼續朝向憲政與人權發展。See Robert B. Ahdieh, *Russia's Constitutional Revolution* (Pennsylvania State University Press, 1997), pp.19-20.

份條文的方法已經過時了。」<sup>9</sup>這也是常被提出的，影響權力機制最嚴重的國家憲法體制內的結構性衝突。正如學者夏雷特（Robert Sharlet）所說：俄羅斯聯邦從獨立開始，一直到九三年底新憲法通過前，權力機制無法有效運作有三個原因：憲法體制內的結構性衝突、西方觀念倉促移植至俄羅斯與政治思想快速轉變。其中尤以憲法體制內的結構性衝突為最。<sup>10</sup>

一九九三年十月三日支持人代會的群眾包圍了莫斯科市政府及奧斯坦基諾（Ostakino）電視臺，部份人馬並集結隊伍準備包圍國防部，雙方對抗情勢升高。十月四日清晨，葉爾欽總統宣佈莫斯科市進入緊急狀態。數十輛坦克和裝甲車奉命砲轟白宮，四日下午包括哈斯布拉托夫（Р. И. Хасбулатов）在內的人代會代表在不敵坦克大炮的清況之下終於無條件投降，但也留下俄國憲政史上的歷史傷痕。<sup>11</sup>

按照葉爾欽於九月二十一日所宣佈的「俄羅斯聯邦按階段憲政改革令」，俄羅斯聯邦將於十二月十二日舉行新國會選舉，並就俄羅斯聯邦憲法草案進行公民投票。葉於九月二十四日宣佈解散俄羅斯人代會及其最高蘇維埃，三天後宣佈成立中央選舉委員會負責籌畫國家杜馬的選舉工作，十月七日，葉爾欽以總統命令頒佈「國家杜馬選舉章程」。十一月十日又公佈了再經過修改的原七月制憲會議議決的憲法草案供全民公決，該草案再度修改七月憲法草案主體自主權設計，以中央集權取代聯邦分權。

十二月十二日俄羅斯聯邦憲法草案公投結果，投票率只有 53.2%，差點就未能通過 50% 下限(規定投票率未達 50% 者，該次投票無效)。<sup>12</sup>不過儘管投票率不高，但仍有 58.4% 的選民支持新憲法，於是葉爾欽總統隨即公佈「俄羅斯聯邦憲法」自開票當日起正式生效，同時原俄羅斯聯邦憲法停止效力，成為俄羅斯史上第一部公投通過的憲法。

俄羅斯聯邦憲法公投過程存在許多爭議，首先是葉宣布一四〇〇號「關於俄羅斯聯邦階段性憲政改革令」，解散國會終止最高蘇維埃及人民代表大會的權限，有違當時俄羅斯憲法；其次是公投通過的新憲法是葉一手設計，未包容異議者意見，在炮火中公投，過程尚存爭議，而且憲草從公布到投票僅一個月，大多數人民並不瞭解自己所投是何種體制憲法，自然爭議不斷。<sup>13</sup>但是葉堅稱他

<sup>9</sup> *Rossiiskaya gazeta*, 22 Apr. 1992.

<sup>10</sup> Robert Sharlet, "Russian Constitutional Crisis: Law and Politics Under Yeltsin's," *Post-Soviet Affairs* 9, 4, p. 316-9.

<sup>11</sup> Robert B. Ahdieh, *Russia's Constitutional Revolution* (Pennsylvania State University Press, 1997), p. 68.

<sup>12</sup> 但事後俄國人認為實際投票率僅 43%，約九百萬票是涉嫌造假，見 *Izvestia*, 4 May 1994, p. 4.

<sup>13</sup> 1998 年 10 月 14 日左翼反對黨於國家杜馬提案修改憲法，欲削減總統職權，使俄羅斯走向議會為主之內閣制，但未通過。按憲法規定須杜馬院三分之二以上才能通過。俄羅斯聯邦共產黨等左翼政黨宣稱，將繼續從議會與群眾運動兩條戰線同時進行。因此莫斯科街頭經常出現「打倒葉爾欽憲法」標語口號。十一月一日俄羅斯總統幕僚長蘇斯耶夫（Oleg Sysuyev）公開表示：政府將研究修正憲法，增加國會的權限，未幾蘇斯耶夫因此下台。葉爾欽則於十二月二十五日宣稱：「只要我仍在位，絕不允許修改憲法。」堅決維護其憲法上總統之權力。

是以俄國安全為優先考量，安全遠比遵守矛盾憲法重要，果如此，則有如一場憲法革命，或稱之為「第一共和」結束。<sup>14</sup>

### 參、中俄憲政體制運作比較

中華民國在台灣行憲之後，基本上是從解嚴之後，開放黨禁，憲政發展才真正回歸憲法運作。二〇〇〇年的總統大選，政權從中國國民黨手中和平轉移給民主進步黨陳水扁先生，更進一步落實憲政體制的運作。

俄羅斯則是在一九九三年通過新憲法之後，再歷經一九九五年和一九九九年兩次國家杜馬選舉的政黨生態變動，以及一九九六年和二零零零年的兩次總統大選，政權也穩定地從葉爾欽手中轉移給普京（В.Путин）總統。至此雙方憲政體制運作基本上均已步入憲政常軌。

中俄兩國憲政體制有幾個共同特徵：

1. 都是邁向共和國體民主政體方向。
2. 憲法對公民的權力與自由著墨甚多。
3. 採行公私多種所有制，自由與計畫並行的混合式經濟。
4. 實權總統，由人民直接選舉，任期四年。
5. 兩院制國會：俄羅斯國會是由聯邦院和國家杜馬組成，聯邦院係由各主體之代表二人組成，杜馬院經人民選舉產生。中華民國是國民大會和立法院，唯國民大會已修改成任務型虛級化機關，職權大多移轉立法院。

論及憲政制度一般總先想到總統制、內閣制。總統制的國家，元首也是政府首長，擁有優勢行政權力，但要受立法與司法機關的監督制衡與民意的考驗。內閣制的政府完全受國會監督，總統是虛位元首。如將總統制與內閣制融合，由一全民直選的總統共同與國會選出的內閣總理來決定國家政策，即為雙首長制（two-headed executive）。但雙首長制的國家憲法，對賦予總統的職權規範不一，有強有弱，尤其是政黨在國會中生態與總統間之權力互動，均成為政府運作體系過程中的變數，因此又出現半總統制（semi-presidential）之稱。<sup>15</sup>中俄憲政體制都曾被歸類為雙首長制或半總統制。究竟中俄憲政體制以何種體制稱之較為貼切，基本上，應視兩國憲政設計，賦予總統的職權規範，尤其是政黨在國會中生態與總統間之權力互動。本文對中俄憲政體制運作比較，將從當前動態的憲政體制運作，直接探討影響憲政運作穩定性的總統、立法與政府間之權力互動，以及與憲政運作密切相關的選舉制度和政黨制度進行探討，靜態的憲

<sup>14</sup> Dwight Semler, "Focus: Crisis in Russia—The End of First Russian Republic," *East European Constitutional Review* (Fall 1993): 107-14.

<sup>15</sup> 引自法國學者Maurice Duverger 概念，Maurice Duverger, "A New Political System Model—Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research*, Vol.8, No.2, 1980, pp.165~187.



政體制分析與名稱限於篇幅暫不在本文討論範圍。

### （一）總統、立法與政府間之權力互動

中華民國與俄羅斯目前均以人民直接選舉方式產生民選總統，但是此前戈巴契夫於一九九零年首度當選蘇聯總統是經由人代會間接選出，中華民國第八屆總統李登輝先生也是經由國民大會間接選出。其後俄羅斯先在一九九一年人民直選總統後，中俄兩國於一九九六年、二零零零年均依憲法直接民選總統。觀察比較兩國推動總統直選之過程，可發現都有一位政治強人在主導，而其目的則都是為了加強總統的合法性權力。但是兩國在總統選舉方式上略有不同。俄羅斯採取兩輪絕對多數制，中華民國採取相對多數制。就這差異性而言：俄羅斯總統當選的民意基礎要比中華民國總統強。二零零零年陳水扁總統以四成不到的得票率當選總統，面對立法院強大在野勢力挑戰，一個「核四案」就將憲法工程設計缺失顯現無遺。

就總統權力來看，一九九三年俄羅斯通過憲法賦予總統相當大的實權，而中華民國經過六次修憲，也擴大了總統的權力。葉爾欽在砲轟國會後，通過新憲法擴大總統權限，係在其政經轉型全面改革背景壓力下，經由人民望治心切投票通過賦予。中華民國亦是在內部政治社會轉型加上兩岸關係背景下通過修憲。

在當前憲政體制下中華民國與俄羅斯總統的權力，依照有些學者對民選總統的權力得分指標評估，兩國總統權力各為 22 與 20 分，俄羅斯總統高出 2 分。<sup>16</sup>制度上的權力得分雖然並不代表總統真正的權力，但至少可做為總統權力的評分比較，如欲更精準的計算，可能就涉及總統的個人因素與國會內政黨生態。其中主要的問題癥結在總統與立法、政府間之互動。一位經由相對多數決直選產生的中華民國總統，握有憲法上所賦予逕行任命政府閣揆大權，學理上總統決不願為虛位元首。但另外一方面行政院應向立法院負責下，如果立法院過半數不支持行政院，憲法增修條文第三條規定：不信任案由立法院發動，總統只在被動情況下才能解散立法院，若立法院又不提不信任案，則議事癱瘓政務難以推動，總統似只有選擇與在野政黨妥協共同組成聯合政府，分擔責任與權力。這是中華民國第六次修憲及兩千年總統大選後，迄今的府會生態。

俄羅斯總統任命政府主席雖需經國家杜馬同意，但是俄羅斯憲法第三條規定：國家杜馬如果三次否決總統所提政府主席人選，總統得逕行任命並解散國家杜馬。這也是葉爾欽於一九九六年二度當選總統後，任內多次任免政府主席，而無視國家杜馬存在之依恃。<sup>17</sup>

雖然國家杜馬多數通過就可以提出不信任案，但是總統有權宣布政府總辭

<sup>16</sup> 參見隋杜卿著，**中華民國的憲政工程：以雙首長制為中心的探討**（台北：韋伯，2001年），頁129，書中附表係依Shugart and Carey所提標準計算。

<sup>17</sup> 1996年經三次提名任命齊諾米丁（В. С. Черномырдин），1998年3月23日經三次提名任命齊里延科（С. Кириленко），1998年任命普里馬可夫（Е. Примаков），1999年任命史泰帕辛（С. Степашин），2000年八月任命普京（В. Путин）為政府主席。

或不同意。如果國家杜馬三個月內再度提出不信任案，總統得宣布政府總辭或解散國家杜馬。而且信任案問題還可由聯邦政府主席主動提出，<sup>18</sup>國家杜馬如果拒絕信任，總統七天內也可如前述宣布政府總辭或解散國家杜馬，這種憲政設計，賦予俄羅斯總統比中華民國總統對國會更大的主控權。葉爾欽兩任總統任內，國家杜馬生態雖操控在在野的自由民主黨與聯邦共產黨手中，但是均因為總統有解散國家杜馬的主控權，葉爾欽尚能主控運作。唯觀葉九年多主政，社會經濟改革未見起色，支持度跌落至 2.4%，<sup>19</sup>凸顯憲政設計上的有權無責面。此點則與中華民國總統不必面對立法院，僅由其所任命之行政院長對立法院負責，而當立法院提出不信任案後總統還握有解散立法院的優勢，有權無責有其相似之處。

再說中俄兩國國會雖然擁有彈劾或罷免總統權，但是門檻過高，國會需有超過三分之二多數通過始能通過第一關，反之總統只要有三分之一國會成員支持，就無懼於國會。<sup>20</sup>一九九八年國家杜馬中反對黨曾提出幾個憲法修正案，試圖改變現行俄羅斯聯邦憲政體制，縮減總統權力，但是在杜馬內部審議階段就胎死腹中。普京擔任總統後，更一連串以總統命令加強中央政府的權力，諸如二〇〇〇年五月十二日命令將全國劃分成七個聯邦區，派駐七位總統代表等事。依此觀之，短期內任何人擔任俄羅斯總統都不會輕易放棄聯邦總統在俄羅斯政治舞台上的超級主導地位。

## (二) 國會選舉制度和政黨制度

中俄兩國的國會選舉制度都是混合制，都採取區域選舉與不分區選舉。但是俄羅斯是單一選區相對多數決佔半數二二五席，不分區佔半數，全部是四二零席。中華民國則係複數選區、單記非讓渡投票法，佔一六八席，原住民八席、僑選八席（亦屬不分區選舉）、不分區四一席，全部二二五席。基本上，兩國國會選舉結果，如果是總統與國會多數黨屬同一陣營，體制運作當較穩定順利。唯當總統與國會多數黨分屬不同陣營，總統除任命國會反對黨也支持的內閣人選外，政局是否穩定變數仍多。

俄羅斯總統葉爾欽用其解散國家杜馬手段，逼迫強大在野國家杜馬代表接受所提人選，加上前述不信任案還可由政府提出，重大決策雖能克服國家杜馬之杯葛，但是府會的不一致性，對憲政體制運作效率已造成相當傷害。普京選上

<sup>18</sup> 如 1995 年六月二十一日俄羅斯國家杜馬內各政黨基於各自利益，藉政府處理車臣事件不當為由，對政府提出不信任案，雖以二四一票通過（超過半數二二五票即通過），但是總理契諾米丁根據憲法一一七條第四項：政府主席可向杜馬提出對政府不信任案問題，反制國會。國家杜馬又於七月一日第二次不信任案投票，這次在葉爾欽解散國會威脅與齊氏分化工作下，杜馬以一九三票不信任案未能過關，結束九五年底杜馬大選前的一次府會權鬥，也充分顯現總統解散國家杜馬之威力。

<sup>19</sup> Правда, Март.24, 1998, c.1.

<sup>20</sup> 俄羅斯憲法九三條規定：聯邦院提出罷免總統案，還需經俄羅斯最高法院確定總統行為有犯罪跡象，以及俄羅斯憲法法庭確定該指控係按既定程序提出，但這些成員皆係經總統提名出任之法官。中華民國憲法規定：罷免總統還需經自由地區選舉人過半出席過半同意始能罷免，彈劾案亦需再向國民大會提出經三分之二通過始能成事。

俄羅斯總統後，國家杜馬中主要政黨包括團結黨（Единство）與祖國全俄羅斯（Отечество）又支持普京，<sup>21</sup>在府會一致性甚高的情況下，政治運作漸形穩定。中華民國在一九九七年修憲後，一九九八年底的立法院選舉，國民黨獲得穩定多數，府會關係也相當和諧。但是二〇〇〇年在民進黨陳水扁總統當選後，面對立法院過半數在野勢力的國民黨杯葛議事，致政府決策受制於立法院難以推動，又無機會解散立法院反制之。這就出現一幅相當令人深思的畫面，中俄兩國都各在同一部憲法運作下，均出現府會的一致性與不一致性所造成影響憲政體制之運作困境，只是先後有別。<sup>22</sup>

中華民國和俄羅斯在走向政黨政治過程中，後者為多黨制，而前者初期雖出現兩黨制，但是二〇〇一年底立法委員選舉之後，與後者皆成為多黨制。政黨制度的形成因素很多，但最重要的是選舉制度。俄羅斯國家杜馬選舉採取單一選區相對多數決，常出現多個候選人競爭一個席位。開票結果，候選人得票率常出現低於 20%即當選的情形，甚至是僅得 13.9%選票的共產黨卻可獲 25.7%的不分區代表席次（58/225），<sup>23</sup>致席次和得票率間出現極大差距。在單一選區相對多數決下，每一選區登記參選候選人常出現參選爆炸情形，有利於形成多黨體制。<sup>24</sup>中華民國複數選區、單記非讓渡投票法也有利於形成多黨體制，

<sup>21</sup> Единство + Отечество = Единая Россия，兩黨合併成「團結俄羅斯」，全力支持普京總統，見<http://www.dni.ru/news/russia/2001/12/1/2784.html>

<sup>22</sup>關於這項議題，學者曾舉總統權力大小、政黨體系是兩黨或多黨，以及府會一致性三項指標，列出八種狀況和四級政治穩定性，一級最穩定。1997年修憲後的中華民國是屬總統權力大、兩黨體系及府會一致的二級，但是2000年民進黨主政後，府會不一致下穩定級數成為三級。俄羅斯在葉爾欽主政時期是屬總統權力大、多黨體系、府會不一致、穩定級數最差是四級。但目前普京總統執政下，府會屬一致性，穩定性亦屬三級。唯觀諸俄羅斯的政治穩定性，在前述總統掌控解散國家杜馬大權及目前國家杜馬過半支持普京總統的政治生態，筆者認為其政治穩定性似應超越2000年總統大選後的中華民國而為二級。下表斜體字部分為筆者所加。

狀況	總統 權力	政黨體系 (兩黨或多黨)	府會 一致性	政治穩 定級數	經驗事例
1	小	兩黨	一致	1	非共治時期的法國第五共和
2	小	多黨	一致	2	非共治時期的芬蘭與後共波蘭
3	小	兩黨	不一致	2	非共治時期的法國第五共和
4	大	兩黨	一致	2	民國 86 修憲後的中華民國
5	小	多黨	不一致	3	共治時期的後共波蘭與外蒙
6	大	兩黨	不一致	3	2000 年總統大選後之中華民國
7	大	多黨	一致	3	2000 年後的俄羅斯聯邦
8	大	多黨	不一致	4	後共的俄羅斯聯邦 2001 年底後之中華民國

參見吳玉山著，俄羅斯轉型（台北：五南，2000年），頁126。

<sup>23</sup> 1995年國家杜馬選舉結果。

<sup>24</sup> 2000年12月國家杜馬選舉結果，俄羅斯聯邦共產黨113席，團結黨72席，祖國全俄羅斯67席，右翼勢力聯盟29席，自由民主黨17席，雅布羅科21席，其他政黨16席，獨立候選人106席，需重新改選有9席，結果顯示屬多黨體系。

一九九八年年底立法委員選舉過後，出現兩大兩小政黨，二〇〇〇年總統選舉後，出現二大一中二小的政黨生態，二〇〇一年立法委員選舉後，一中更形茁壯，此種政黨生態與俄羅斯有異曲同工之妙，因為中華民國立法委員候選人在參選爆炸趨勢下，只要爭取選區內特定少數選民支持即可當選。<sup>25</sup>

## 肆、中俄憲政發展的省思

中俄兩國百年來的憲政發展，基本上是應給予肯定的。因為至少它從專制帝制的君權走向以民為主的民權方向。但是它距離憲政民主卻仍有一段距離。因為兩國近十年來的制憲與修憲過程，一是經由烽火洗禮，一是在國家認同爭議不斷，個人或政黨利益優先於國家利益下產生。這十年原是兩國憲政民主起步的黃金時段，但是雙雙憲政運作仍呈現相當不穩定狀況。揆其原因從樂觀方面來看，或許真的是憲政民主道路非如西方歐美般，要歷經數百年歷練始能有所成；非要有較成熟的公民社會配套始能出現穩定的憲政。

如果從人類社會發展迄今所出現過的政治體制觀之，不容否認的仍是以民主的評價最高。故各國制憲者仍在此道路上不斷尋找更完善的民主化的憲政體制。但是在尋找民主化的道路上與過程中，亦不容否認的是與憲政發展有關的秩序、效率、公平常被民主的大旗所遮蔽。過去十多年俄羅斯的憲政發展，民主和秩序、效率、公平比例失調，所造成憲政發展的倒退與遲滯有目共睹。其中如府會衝突、政局動蕩、司法獨立性，寡頭與黑金政治、私有化弊端、政治權力轉化為合法化的資本權力、公平與正義蕩然，都嚴重斷傷了憲政發展。以致十多年的改造結果，大多數俄羅斯人民並不認同此憲政體制。<sup>26</sup>因此對俄羅斯近十年來的憲政發展究竟是否是走向民主的觀點亦有正反完全不同的看法。

近年來俄羅斯人民已從追求西方民主的美夢中醒悟，轉而先追求秩序與公平（即經濟發展過程中追求效率的核心根本問題）。二〇〇〇年三月總統大選結果，普京總統在極短的半年期間，從沒沒無聞的個位數民調支持度，一舉在第一輪總統選舉即以壓倒性勝出，被認為是俄羅斯人民追求秩序公平的反響。其後普京總統推出的一連串新政，包括高舉民族主義大旗，強化中央集權體制，打擊金融寡頭，企圖恢復大俄羅斯等政策理念，為俄羅斯各階層人民所支持，政局也較前穩定。在現有憲法基礎上，憲政的運作雖然被詬病為「超級總統制」，立法監督權式微，有流於專權之虞，但是對劇變中的俄羅斯過渡社會，卻呈現出高度的民意支持，是否亦屬一種過渡時期「必需的惡」；或是在等待俄羅斯公

<sup>25</sup> 2001.10.12 台灣地區登記參選縣市長有九十人，其中多個縣市包括南投、彰化、台南、金門是六搶一局面。登記參選立法委員共有 458 人角逐 176 席，台灣地區立委大選區制之設計似有利於多黨制之形成。

<sup>26</sup> 這從許多民調對民主的滿意度調查，不滿意的大多高達 80% 以上的結果可說明之。見張樹華，民主的艱辛與神話的破滅，*東歐中亞研究*，2001 年，第 4 期，頁 13。轉引自 Central and Eastern Eurobarometer，(March 1997)。

民社會成熟前無可避免之暫時現象，但是當年列寧所強調的無產階級的民主比任何資產階級民主要民主百萬倍，蘇維埃政權比最民主的資產階級共和國要民主百萬倍，此時就更令人深思了。所幸，四年一度的總統選舉，人民對總統仍能有最後最直接的檢驗。

過去十多年台灣地區憲政發展過程，也常被詬病為為一黨一人之私利修憲，憲政體制運作出現嚴重的國家認同與權責不副的憲政危機。其中總統選舉在相對多數即當選下，又取消立法院的閣揆任命同意權，完全忽略當前急需要的社會整合及憲政運作穩定發展藍圖。而立法委員的選舉制度又助長了黑金政治，以致黑金政治扭曲了憲政，被扭曲的憲政體制又再助長了黑金政治。

政治道德標準被少數人為追求其統治權力而壟斷，「本土化」、「愛台灣」可以無限上綱，似乎只要「本土化」、「愛台灣」就是「民主化」的化身。完全忽略政治人物對台灣形成公民社會應有的責任，政治人物為個人的「歷史使命感」，所表現在外的言行，對「力」的角逐，給後代子孫相當負面的教育示範。以致原本社會倚賴甚深「選賢與能」的憲政民主運作，包括選舉制度、政黨制度機制遭到嚴重傷害，一般民眾對政治參與給予極負面的評價。<sup>27</sup>也是多黨制的芬蘭，經由五個政黨組成的聯合政府，能穩定順暢運作，全球競爭力排名竄升至世界第一，主要築基於其穩定的憲政體制運作，值得中俄借鏡。<sup>28</sup>

中華民國的憲政發展不論是傾向總統制或議會內閣制，但絕不可藉修憲做為政黨或個人競逐政治權力的工具，當務之急是如何先尋找出一個國家認同最大公約數，以利社會整合，再建立一個回歸憲政權責相副的憲政體制，以利憲政穩定運作。我人認為：仿效俄羅斯總統選舉採絕對多數二輪制投票，以強化總統民意支持力度，同時總統對政治權力亦應自我約束；恢復立法院閣揆任命同意權以求府會和諧運作、相互尊重；國會選舉制度亦應優先思考如何有利政治穩定及防杜黑金，陳水扁總統表示選後將推動國會改革，朝向單一選區、兩票制、名額減半之方向，應有利於政黨結盟機制，如再加上選後將組聯合內閣或國安聯盟，似是對憲政運作吃盡苦頭後有所醒悟之回應，且拭目以待。<sup>29</sup>

<sup>27</sup> 此類意見頗多，諸如：謝大寧，「荒謬的選舉 荒謬的政黨」，聯合報，2001.10.15，15版。

<sup>28</sup> 世界經濟論壇（WEF）於2001年10月20日發表年度全球競爭力報告，芬蘭竄升至世界第一，分析報告認為主要是在其強健的憲政體制下政治穩定，將全力放在科技與總體經濟管理上。雖然芬蘭政黨林立，鬥爭激烈，唯由多黨所組聯合政府，各黨皆能為維護國家整體利益，協調溝通，運作順暢，是其國家競爭力提升主要動力，值得借鏡。

<sup>29</sup> 民進黨於1997年六月第四次修憲提出一〇七號修憲提案，其中「說明一」就強調：「立法院除原有議決法案之權外增加倒閣權、審計權調閱權及聽證權。並將覆議權的門檻由出席委員三分之二降為總額二分之一，從此行政院不可能只靠掌握三分之一少數立委的支持，就能推行其政策。」而當時執政的國民黨提出「第一號」修憲提案，仍主張維持原三分之二覆議門檻，唯民進黨未料修憲後隨即執政，而陷入自己的「雙首長制」憲政困境。陳水扁總統於2001.10.20於高雄表示選後將推動國會改革，籌組聯合政府。果如陳水扁總統於2001.10.28再次強調：「他們當總統，他們執政；他們選輸也執政，天下敢有這樣的道理？」「選後當然是阿扁、民進黨組閣」。可預見的將是國會政黨生態選後的「大洗牌」，民進黨組「多數政團」以利籌組陳水扁總統所稱的聯合政府，唯是否能順利組成尚有待觀察。依每次修憲各政黨心態立場及此次選

## 伍、結語

比較中、俄兩國憲政發展過程，會發現兩國在憲政發展之路上，時序與步伐都相當接近。都經歷過一段相當不穩定的政治動盪與憲政之扭曲期，回歸憲政也幾乎同時。兩國在當前的憲政體制運作下，憲政體制均被歸類為「半總統制」，而且兩國因為府會一致性與不一致性問題，也都先後出現過動盪的政治。

俄羅斯從一九九四年迄今八年期間，由於新憲法賦予總統解散國家杜馬大權，總統本身又是經過「絕對多數」強大民意支持而當選，雖然處於國家杜馬操控在占多數的反對政黨手中，政府仍能配合總統理念推動決策。普京總統上任迄今，順應民意，秩序優先於民主的施政理念，雖然強力推動中央集權，亦備受批評，但是憲政運作較前穩定，民意支持度也高。在俄羅斯遭遇前所未有的國家社會經濟劇變的過渡期，公民教育又尚屬闕如情況下，可以肯定的是俄羅斯憲政民主化發展空間仍相當大，值得後續觀察。

中華民國自陳水扁總統以「相對多數」當選總統之後，立法院操控在占多數的反對黨手中，府會不一致性所生政治動盪，這種動態的憲政運作所呈現出政治參與者集中對「力」的角逐觀之，選後在推動國會改革與籌組聯合政府之餘，<sup>30</sup>更應以追求憲政穩定以利國家長遠憲政體制發展，優先思考憲政制度之再設計，落實權責相副精神，以回歸憲政基本精神。

### 中俄憲政發展比較表

---

前各政黨「互動」生態觀之，缺乏政黨結盟機制，要出現法國政權和平運作的「左右共治」尚非易事。

<sup>30</sup>2001.12.1 立法委員選舉結果，民進黨 87 席、國民黨 68 席、親民黨 46 席、台灣團結聯盟 13 席、新黨 1 席、其他 10 席。國民黨雖慘敗，但泛藍依舊過半；民進黨雖大勝，泛綠依舊未過半。泛綠可掌握政局主導權，但仍需尋求奧援籌組國安聯盟，泛藍過半卻不宜強勢抗衡，這是一個全新局面，又是一次考驗中華民國憲政設計的嶄新契機。

時間 \ 國家	中華民國	俄羅斯
1900-1910	1908年，「憲法大綱」是中國第一部欽定憲法草案。	1905年，尼古拉二世通過俄羅斯的第一部欽定憲法。
1911-1920	1911年，「十九信條」。 1912年，「臨時約法」。 1913年，「中華民國憲法草案」(天壇憲草)。 1914年，袁世凱公布「中華民國約法」。	1918年，通過「俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國」的第一部憲法。
1921-1930	1923年，「曹錕憲法」。	1924年，「蘇維埃社會主義共和國聯盟憲法」。
1931-1940	1931年，訓政時期約法。 1936年，「五五憲草」。	1936年史達林制訂新憲法。
1941-1950	1946年，通過第一部中華民國憲法。 1948年，通過「動員戡亂時期臨時條款」。 1949年，台灣實行全面戒嚴。	1947年史達林修憲。
1951-1960		1953年再度修憲。
1961-1970		
1971-1980		1977年制訂新憲法，號稱「布里茲涅夫憲法」
1981-1990	1987年，台灣宣佈解嚴。	1988年，增修憲法。 1990年，再度修憲，施行總統制。
1991-2000	1991年，第一次程序修憲，終止「動員戡亂時期臨時條款」並廢除戒嚴法。 1992年，第二次實質修憲。 1994年，第三次修憲。 1997年，第四次修憲。 1999年，第五次修憲。 2000年，第六次修憲。	1991年，數度修憲。 1993年，葉爾欽提出俄羅斯聯邦憲法草案，並經全民公投通過施行。