

民主鞏固與我國未來的修憲方向

李國雄*

本文的目的在探討我國近年來的修憲過程所達成的結果，並進一步分析爲了達到民主鞏固的目標，我國未來應該在那幾個議題上進行修憲。全文分四個部份。第一個部份從理論的層次，分析民主鞏固與制度抉擇的關係；第二個部份瞭解我國前四次修憲的內容及影響；第三個部份分析民國86年5月的修憲對我國民主鞏固的影響及可能面對的問題；最後是探討我國未來修憲所必需著眼的方向。

壹、民主鞏固與制度抉擇

韓廷頓（Samuel Huntington）在談到第三波民主化的時候，指出前二波的民主化浪潮都曾有過民主解體，導致威權主義復活的現象；他認爲同樣的民主化逆流也可能正在匯集。因此當「一個國家接一個國家被民主的力量所解放」的時候，「我們應該把重點放在民主的鞏固上，亦即我們探討的主題不該是如何讓更多的國家涉入這民主化浪潮，而是在探討如何鞏固晚近的新興民主國家」¹。完成民主轉型的國家之所以會出現民主化的逆流，造成民主倒退及威權主義復活的問題，主要是由於新的民主政權通常都要去應付威權政體所留，包括叛亂活動、種族衝突、貧窮、嚴重的社經不平等、週期性的通貨膨脹的龐大的外債……等等。新政府難以有效解決這些社會問題，造成人民冷漠、挫折感及情緒的出現，漸漸地原

* 作者現任國立政治大學國際關係研究中心副主任。

¹ Samuel Huntington, *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman and London: University of Oklahoma Press, 1993).

先在民主轉型時所呈現的興奮及狂熱消失了，代之的是疏離和對民主冷卻的政治氣氛。大眾覺醒的注意到民主的到來，並不表示重大的經濟及社會問題，就會跟著迎刃而解。影響所及，對昔日威權體制的懷思就跟著興起。這些棘手問題的擴散以及大眾期待的幻滅的現象，在新興民主國家可說相當普遍，自然也成為新政權能否生存的挑戰²。有因於新政權所面臨的重大危機，民主鞏固的議題自然就成為第三波民主化所關注的焦點。

有關民主鞏固的涵義，可以從不同的角度來探討。有人從長期社會化的過程，來界定民主鞏固的意涵。例如P. Nikiforos Diamandouros認為，民主鞏固是成功地面對兩項挑戰，一方面創造一個完全民主的政權，雖然加以鞏固。因此「鞏固化的民主」就是一個培養民眾價值觀的長期社會化過程³。但是另一方面，許多民主的轉型的一項重要特徵是，群眾的行動促成持久民主政體的維繫。有因於此，Juan J. Linz具體指出一個鞏固的民主政治（consolidated democracy）必須具備下列三種特質：1. 在行為上，沒有明顯的民族、社會、經濟與制度化的行為者，會企圖顛覆政府或創設非民主政體；2. 在態度上，當一個民主政體中絕對多數的成員抱持一種信念，那就是即使因主要經濟問題而對執政者產生強烈不滿時，「民主規則與制度是解決公眾問題最適當的手段」；3. 在憲政上，官方與民間各種勢力都習慣於用符合民主的法律制度與程序來解決衝突⁴。以上各個學者的論點基本上都在強調菁英與群眾者肩負著相同的責任，來建立並維繫民主的制度與大家共同信守的規範。

² P. Nikiforos Diamandouros, “南歐的民主鞏固：第三波民主化的成功故事” 全球第三波民主化的發展與鞏固國際研討會，會議實錄（台北市：國家政策中心，1995），p.61。

³ Samuel Huntington, "Will More Countries Become Democratic?" Political Science Quarterly 99, 1984 Summer, p.212.

⁴ Juan Linz and Alfred Stepan, *Towards Consolidated Democracies: Five Arenas and Three Surmountable Obstacles*. Paper Presented at International Conferences on Consolidating the Third Wave Democracies: Trends and Challenges. (Taipei: Institute for National Policy Research, 1995), pp.1-2.

民主的制度與規範之所以重要，是因為政治衝突在人類政治生活中本就不可避免，在民主政體尤其應被視為常態。但是政治衝突的溫和與否，卻是能否達成民主鞏固的關鍵。當民主社會經常性地出現街頭、立法機關、政府部門或其他地方的團體對抗的時候，對民主本身往往就是一種戕害。因此民主憲政程序的建立不應該由於缺乏不同勢力間的妥協，而造成政策僵局，或政治上的少數認為他們的利益或價值，完全被忽視的結果。在各政治勢力間所存在的共識和程度越高，就越容易鞏固民主政治。G. Satori將共識的理念分成三項意義⁵。1. 終極價值的共識：意識型態的距離越小，意味著對務實中間政黨或溫和領袖的支持增加，對極翼力量的支持則式微，會有助於民主的鞏固；2. 對「競賽規則，或程序」上的共識。Satori認為這是民主鞏固的基本要件，意味著Linz所言的不忠誠（disloyalty）和半忠誠已經達到最少的地步⁶。3. 「對具體政府政策」的共識，他認為這是民主要素的一部份，因此民主政體中的政策爭議雖然免不了，但是政府卻不能只追求單一的政策；任何能夠擴大效能及有效性的政策，都會有助於轉型期中的政府成功地鞏固民主的過程。

從Linz與Satori對有關民主鞏固的論述中，我們可以發現兩人都同樣重視規範性民主制度的建立和重要性。Linz強調「民主的法律制度與程序」為化解衝突的機制，Satori則指出「競賽規則或程序上的共識」的不可或缺。但是如何去建立此等制度上的機制和競賽規則呢？從威權轉型為民主的過程來看，整個民主鞏固基本上就是包括要消除跟民主政權的最起碼運作不相協調的制度、程序以及期待，俾能使在轉換到民主政府時所已建立的或再建立的制度及程序，能夠進一步發展。因此為了要達到民主鞏固的目標，在許多新民主體制內，可能就必需面對制度的改造或調適，問題是這個調適及改造的結果，卻往往不只涵蓋新政治體制下的憲政架構與典章制度；而且還會決定今後權力分配的規範⁷。因此政治演員

⁵ G. Satori, *The Theory of Democracy Revisited*. Part I. (Chatham, N. J.: Chatham House, 1987), pp.90-91.

⁶ Juan Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1978), pp.27-38.

們彼此之間就不可避免地為民主體制的變革或改造而發生衝突。在一個政治多元的民主社會中，如何經由政治演員（包括政治菁英、政黨及利益團體）彼此間的磋商及妥協，來完成制度興革的目標，便成為民主鞏固的重大挑戰。事實上，許多經驗性的研究指出，政黨和制度在有效民主鞏固過程中扮演著重要的角色。因此Scott Mainwaring在討論到有效的民主制度的建立時，特別重視政治菁英和政黨的角色。他指出⁸：

當政治菁英和政黨對民主政治的承諾要想達到中程成功所必要的條件的時候，它卻非穩定的民主政治的充分條件。政治菁英必須建立代表社會利益的制度，並對這些利益發揮溫和的力量。溫和力量的發揮並不完全要靠菁英的意志和技巧，但是對民主的承諾卻使有效的民主制度的建立成為可能，並且它同時也促成正當性的出現，藉此可以幫助新的民主政體有能力承受政策表現不是最好時的壓力。

因此有效的民主制度的建立，就成為鞏固民主政體的一個重要條件。但是民主制度的內涵卻並非全然一致，常表現在制度的設計上。而所採取的制度為何，不只影響到政治菁英的行為，甚至會產生不同的結果，而有了不同的民主表現。例如政黨及政黨制度在許多情形下會影響到新民主政體的政治秩序，乃至於其民主鞏固的機率，而塑造政黨體制的相關因素，卻往往更具重要性；這些因素至少包括國會的選舉規則、總統（行政首長）的選舉規則以及選舉循環。選舉規則的設計也會直接影響國會議員傾向個人主義或政黨集體紀律的貫徹。除了選舉制度與政黨體系之間可能存在的因果關係外，有關憲政（政府）體制的選擇也同樣被認為是關係民主穩定的重要議題。因此新興民主政體在政治制度的抉擇上，一方面有多數選舉（即單一選舉區）制與比例代表制的考量⁹，另一方面則針對總統制、

⁷ 游清鑫，“台灣政治民主化之鞏固：前景與隱憂”，政治學報，vol.27, December 1996。（台北市：中國政治學會，民國85年）

⁸ Scott Mainwaring, "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues", Scott Mainwaring et. al (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992), p.311.

議會內閣制及雙重行政首長制，必需作影響深遠的制度性抉擇，因為這種抉擇往往會引發一種聯想，從而造成爭辯，那就是：民主在某些制度體系下能維持得比其他制度下來得久嗎？¹⁰

最早對制度的優劣性提出批判性看法的是Juan Linz。他在1984年的一個研究會上發表的論文“Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference?”¹¹。Linz認為以行政及立法兩權分開為主要內容的總統制，容易造成政治不穩定，並且特別不適合新的民主政體。議會內閣制則被Linz認為更具彈性，而且比較能夠對短期的環境加以調適（例如失掉大眾支持），以及在分裂和潛在不穩定的政體中，會有助於衝突的管理¹²。Linz具體地指出，對總統職位的競爭不可避免地會成為一場零和“贏者全取”的賽局，結果是贏得權力的個人（如智利的Salvador Allende），得到人民中的少數支持，而卻聲稱得到人民的託付，

⁹ 有關學界對各種選舉制度的優缺點之比較與爭辯，請參見Larry Diamond and M.F. Plattner (eds.,) *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore and London: John Hopkins University, 1993), pp.146-192.

¹⁰ 此等辯論性的文章頗多，比較具代表性的有Donald L. Horowitz, "Comparing Democratic System", Seymour M. Lipset, "The Centrality of Political Culture" 及 Juan J. Linz, "The Virtue of Presidentialism" *Journal of Democracy* (Fall 1990), pp.73-91.

¹¹ 該文後來先以精簡的方式出現。見Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism" *Journal of Democracy* (Winter 1990), pp.51-69.完整的全文則是在十年後始出現。見"Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in Linz and Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, vol.1 (Baltimore: John Hopkins University Press, 1994).

¹² 本文所用的總統制(Presidentialism)與議會內閣制(Parliamentarianism)是取自Shugart和Carey所作的分類。總統制及內閣制政權的型態是依據兩項標準來確定：1. 國會與內閣的存續是彼此分開的；2. 總統對內閣的控制權。將這兩項標準放置在一條從「最大」到「無」的光譜線上來衡量的話，總統制指的是接近兩項標準的「最大」極區的政權，議會內閣制則是指接近兩項標準的「無」極區的政權。見M. Shugart及Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Mechanics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p.26.

因此有時候會做全面性（在Allende的例子），卻又不受歡迎的革命性變遷。Linz認為直接選舉會使總統以為他得到了一項事實上並不真實的「超級正當性」，以及一項代表人民的託付，讓他來對付控制立法機關的「特殊利益」。這種情形特別容易發生在尚待開發的社會，因為在這樣的社會中，立法議員很有可能代表社會中「更落後的」部份。如此就使行政及立法部門針對制定政策所進行的談判，既不平衡而又分裂：因為「認為（自己）有獨立的權力，來自人民的託付……可能使總統會有一種跟他當選時所獲得有多數不成比例的權力感和使命感」¹³。結果就容易使總統遭到國會對他法案的抗拒，並以他的地位動員他的支持者以群眾示威的方式來對抗他的對手們¹⁴。此等行為會使代議機關失掉它成為表達不同要求的一個具有正當性的論壇，從而阻礙了民主的鞏固（如祕魯的藤森），甚至使一個長期存在的民主政體失掉其鞏固性（如委內瑞拉）。Linz同時也指出總統制民主的另一項缺點，那就是國會議員及總統的任期都固定的結果，使得制度沒有彈性，並且無法針對改變了的環境作調適。在民主尚未鞏固的國家，這可能意味著唯一迫使一個不受歡迎或不成功的總統去職的方法就是軍事政變。直接選舉也使政治上的外來者或甚至缺少政治經驗的業餘政客，被選上全國最有權勢的位置——總統職位¹⁵。還有，最常受人詬病的是，當行政與立法部門分別為不同政黨所控制的時候，所造成的政治僵局，常使總統與國會相互指責。Scott Mainwaring指出這種情形在拉丁美洲的民主國家特別地嚴重，因為它們採取絕對多數決、贏者全取的規則來選舉總統，卻又以比例代表制的方式產生國會¹⁶。基於以上各項

¹³ 見Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" p. 19.

¹⁴ *Ibid.*, p.8.

¹⁵ Linz, *Ibid.*, pp.27-28, A Stepan and Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Presidentialism and Parolimentarianism." *World Politics*, 46, 1993, pp.1-22.

¹⁶ Scott Mainwaring, Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult "Combination." *Comparative Political Studies*, 26, 1993. pp.195-228.

理由，Linz對「總統制民主的失敗」作了一個全面性的批判，並因此隱含著對新興民主政體下的議會內閣制政府的辯護¹⁷。

除了總統制及內閣制之外，第三種民主制度也與學術辯論有關，並且常被歸類為總統制形式的就是雙重行政首長制，或者M.Duverger在1980年最先稱呼的「半總統制」。Duverger杜華傑認為這種「半總統制」具備三項條件：1. 總統由人民直選而產生，有紮實的民意基礎；2. 總統不是虛位元首，而有他在憲法上的權力；3. 內閣總理為行政領袖及政府首長，向國會負責¹⁸。但是這種制度在法國第五共和運作的結果，有兩點值得注意。第一、總統雖有他在憲法上的權力，但是實際上他權力大小的關鍵，主要在於他是否能夠控制國會。易言之，當他集行政與立法雙重正當性（dual legitimacy）於一身的時候，他幾乎大權獨攬，他所任命的總理，除了必須依憲法的規定向國會負責外，基於政黨政治的生態理由，也必須參酌甚或尊重總統的意志。第二、當總統失掉對國會的控制權的時候，他別無選擇地必須任命國會多數黨或聯合政黨的領袖出任總理。一旦此等左右共治的局面出現，整個政治權力重心就轉移到內閣總理身上。這種換軌的制度隨時可能因為總統或國會選舉結果而出現。但是必需注意的是，在此種形態下的政府有關總統的權責，以及國家元首所扮演的政治角色，在規則及規範上有許多的差異性。有些國家（如法國第五共和），總統是權大而高度黨派性的角色。如前所述，當他的政黨或聯合政黨掌控國會的時候，他的權力極大，可以任命總理及內閣閣員，甚至決定政府政策的優先次序。在其他國家（如愛爾蘭），則總統被認為需要避免積極地干預有黨派色彩的政治，而以近乎議會內閣制下的虛位總統來行事。在另外的國家（如奧地利及葡萄牙），則總統的角色隨著時代的不同而有改變，大體是總統權力減弱，並且期盼一個持不干預態度及非黨派性質的國家元首。目前

¹⁷事實上，Linz也曾著文為議會內閣制的優點辯護，見Juan J. Linz, "The Virtue of Presidentialism" in Larry Diamond and M.F. Plattner, *The Global Resurgence of Democracy*. pp.138-145.

¹⁸Maurice Duverger, "A New Political System Model: semi-Presidential System" *European Journal of Political Research*, 8, 1980, pp.165-187.

東歐及中歐新起的民主國家中，除了捷克共和國、匈牙利及斯拉互基亞（Slovakia）等三國之外，其餘的都採用半總統制。

贊成半總統制的人如Satori認為它可算是總統制與議會內閣制兩種極端的一種折衷性政體¹⁹。他們認為總統制有可能造成因多數而形成的極端，議會內閣制則有可能出現政府的不穩定（如法國第四共和）；相形之下，半總統制可以經由一個民選的總統來強化必需面對議會的政府的地位，並減少內閣不穩定的傾向。支持半總統制的人同時強調，此等總統能夠「超然於政治、派系及種族紛爭之上，並且對國內外的壓力作迅速反應」²⁰。

學者們對制度的評價及所得到的與政治穩定、民主成敗等因果關係的推論，並沒有得到相當程度的共識，反而由其他學者們許多個案研究的結果，而開始出現一些共識的見解，因此對Linz等人的辯論開始出現一些修正意見。第一、他們認為不穩定並非單純是制度和政治菁英的行為所造成的結果；它同時也是許多社會一結構性、文化及經濟特徵下的產物。例如在各項條件相同的情況下，「分裂的處理」以及不穩定或暴力的政治衝突等問題，在分裂的社會（特別是那些種族、文化及語言紛歧的人口）中就比同質性高的社會，更有可能發生²¹。還有，在各項條件不變的情況下，社經發展層次比較高的國家，就要比貧窮的國家，更有可能維持穩定的民主政治²²。因此政治制度的角色必須從它所處的社會的各項環境來進行評估，有些社會的環境因素先天上就要比其他社會更容易促成不穩定的結

¹⁹G. Satori, "Neither Presidentialism nor Parliamentarism" in Linz and Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*.

²⁰Kurt Von Mettenheim, ed. *Presidential Institutions and Democratic Politics*. (Baltimore: John Hopkins University Press, 1997).

²¹R. Kent Weaver and Bert A. Rockman, eds. *Do Institutions Matter? Governmental Capabilities in the United States and Abroad*. (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1993.)

²²Samuel Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic and Political Legitimacy" *American Political Science Review*, 53, 1959, pp.69-105.

——— "The Centrality of Political Culture." *Journal of Democracy*, Fall 1990.

果。總之，政治制度的影響相當程度地跟重要的社會非制度性特徵密切相關。

另外一種修正意見是認為政治制度對政治菁英行爲的影響是間接的，而非直接和決定性的。許多學術有關制度及民主穩定的辯論，觸及到一套或另一套正式政府制度——通常是總統制對議會內閣制，以及中央集權制對聯邦制——會有助於多數型或共識型行爲的出現。但是事實上總統制對議會內閣制的政府之下的角色應該是跟其他重要政治制度互動之下所受到的影響，二者聯合起來再決定菁英的多數型或共識型行爲。最重要的是，制度與菁英的行爲是受到黨派控制政府及立法機關的結構所影響，而這又相當程度地受到選舉制度所左右。因為內閣制下的柴契爾夫人，以及雷根與羅斯福總統固然都展現多數型的行爲，但是艾森豪總統及許多的荷蘭總理在協合式政治下，也同樣有共識的行爲特質。因此政治菁英的行爲並不單純受到制度的誘因所影響，而應該是重要的互動變數，諸如政黨體系的結構（以及每一個政治體系的選舉法規的性質），以及菁英所抱持的規範、價值及政治考量²³。

總而言之，總統制與議會內閣制之間的重要差異，並非直接在制度本身，而是不同類別的統治型態。這兩種制度之下不同類別的統治型態會因為行政決策機關及立法部門的黨派組合，以及這種黨派組合究竟是促成多數型或共識型的行爲。具體而言，在統一政府的狀況下的總統制（指當總統及國會屬同一個政黨）跟議會制下的單一多數黨政府是一樣的，因為二者都可能造成多數型、贏者全取的菁英行爲²⁴。反之，在“分裂政府”（即總統職位與國會分由不同政黨所控制）下的總統制跟聯合政府或少數政府下的議會內閣制，都同樣需要為法案的制定，而進行政黨間的談判，因此都會促成共識型態的政治。這就是為什麼想要瞭解議會內閣制或總統制下的民主政體，對於成功地管理政治衝突，以及持續生存的能力所產生的影響，必需也將政黨體系的結構以及影響政黨體系的選舉法規列入考慮

²³Richard Gunther and A. Mughan. "Political Institutional and Cleavage Management." in Weaver and Rockman, eds. *Do Institutions Matter?* pp.271-301.

²⁴R. K. Weaver and B. A. Rockman, eds. "Institution Reform and Constitutional Design." in Weaver and Rockman, eds. *Do Institutions Matter?* p.450.

的原因。

以上本節的目的主要不在深入討論各種制度的優劣，而在指出任何制度，基本上都是在一個極端複雜的綜合性因素下運作，因此對任何制度的評估就必需從多面性來考量。除此之外，制度評估之所以複雜以及之所以必需掌握多面性的因素，也是因為民主統治所涉及的許多功能的表現，如政策的有效性及其共識性以及責任（accountability）……等，固非任何一個制度所能全然滿足，也非任何一個制度完全無法滿足。美國總統制之下的三權分立，在出現分裂政府時，政府政策的有效性必然會打折扣，但是行政與立法部門磋商妥協的結果，卻提高了政策的共識程度。英國議會內閣下的一黨制政府，當然會提高政策的有效性，但是卻降低了反對黨參與政策協商的角色，政策共識的程度受到影響，將來一旦執政的政黨改變了，則政策大轉彎的機會必然增加。從另一個角度來看，在總統制下出現統一的政府，則政策的有效性提高了，但是政策的共識程度卻跟議會內閣制下的多黨聯合政府是一樣。這正是為什麼對政治制度的評估，必需要能掌握制度所表現的功能或所要達成的目標之間，有其不相容性的因素。

貳、前四次的修憲內容及其影響

我國最初修憲的目的是要解決政府從遷台以來，所一直面臨的政治結構性的困擾。這個困擾主要是由於大陸淪陷，因此民國36年所選舉產生的三個中央民代機構，無法舉行第二屆包括大陸地區在內的全國性選舉。司法院大法官會議接受行政院의申請，對這個難題作了第31號的解釋。

解釋文中說明由於中共叛亂所造成的環境變遷，三個中央民代機關的第一屆成員即便在他們的任期屆滿的情況下，仍然可以繼續行使他們的職權。這項解釋原是基於政治現實所作的權宜考量，但是隨著時間的過去，以及台灣的社會、經濟及政治變遷加快，此項解釋的正當性開始下降，並逐漸面對嚴厲的挑戰，要求這些資深民代應該自動或被迫退職。因此當國民黨開始在台灣進行政治轉換的時候，日益成長的自主性社會也同時提高它們與這些資深代表對抗的層次。儘管終

生任期的議題已然成爲整個社會的情緒性爭議，但是社會大眾卻無法迫使他們退職。

在民國79年司法院大法官會議第261號解釋中，使用情勢變遷原則的理論，要求第一屆中央民意代表「於中華民國80年12月31日以前終止行使職權，並由中央政府依憲法之精神、本解釋之意旨及有關法規，適時辦理全國性之次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制之運作」²⁵。這項解釋適時爲兩階段的憲政改革而鋪路，第一屆國民大會第二次大會也於民國80年4月完成了第一階段的修憲工作，通過了10條中華民國憲法增修條文。這10條增修條文主要除規範以後各屆國民大會代表、立法院立法委員，以及監察院監察委員之產生辦法外，還減少國民大會及立法院海外代表及立委的名額，使他們僅具象徵代表意義；另外則明訂三個中央民代機關第二屆選舉產生的日期。增修條文較具爭議的是在第7及第9兩條條文。這兩條條文授權總統以相同於以前臨時條款時發佈緊急命令，設立國家安全會議及人事行政局的權力，因此被民進黨指責是「舊瓶裝新酒」。

第二屆國民大會代表選舉在民國80年12月21日舉行，結果國民黨獲得三分之二以上的席次，使國民黨得以順利進行憲法第二階段的修訂。第二屆國民大會通過8條修正案，總統及國民大會的權限都有所增加。總統除了獲得考試院院長、副院長及委員，司法院院長、副院長及大法官的提名權之外，增修條文第15條還授權總統提名監察院的監察委員及院長、副院長的人選。監察院的地位亦有改變，不再是像以前那樣是一個民意代表機關，而成爲一個半司法機關，因此委員今後就由總統提名。除了這些制度上的調整並未構成很大的爭議外，修憲中爭議最大的是有關總統選舉辦法，應該採用直接民選或委任直選。總統選舉辦法的爭議甚至昇高爲國民黨內部直選派及委選派之間的爭執。由於反對的聲浪太高，因此國民黨決定暫緩作決定，國民大會也最後避開此項議題。增修條文第12條規定：「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民選舉之，……前項選舉之方式，由總統

²⁵Adam Przeworski, "The Game of Transition", in Mainwaring et. al. eds. *Issues in Democratic Consolidation, The New South American Democracies in Comparative Perspective*. (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992), p.105.

於中華民國84年5月20日前召集國民大會臨時會，以憲法增修條文決定之。」該項爭議於民國83年獲得解決。是年國民大會通過增修條文第2條規定「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國85年第9任總統、副總統選舉實施。」同一條也縮小了行政院長的副署權範圍。

由國民黨主導的修憲在民國83年告一段落，台灣由威權轉型為民主憲政的過程，也因此大致完成。Adam Przeworski認為當下列情況出現的時候，民主轉型即告完成：1. 政黨輪流執政有其真空的可能性；2. 會因為輪流執政而造成政策的改變；3. 文人控制軍人的制度已經有效建立²⁶。民主化的過程雖然已告成就，但是許多憲政制度的爭論仍然沒有解決，民主鞏固的目標也跟其他新興民主國家一樣是重大的挑戰。

參、修憲後的雙首長制與民主鞏固

一、修憲的背景

我國自從完成「一機關兩階段」的修憲工作之後，無論是從制度的結構面來看或是從政治的過程觀之，都已經具備民主政體的條件。但是在成為新興的民主政體之列後，我國卻未具有鞏固民主所需要有的有效的制度以及政治菁英們對憲政規範下的競賽規則上的共識。造成這種民主鞏固的危機，主要有三個原因：第一、朝野政黨對國家認同有歧異；第二、前三次的修憲工作皆由國民黨一黨主導，在野的民進黨沒有參加，對修憲前及修憲後的憲政架構缺少認同的意願，對憲政制度下的競賽規則，也自然沒有尊重的意志；第三、民國36年所制定的憲法，本就存在著制度上定位不明的缺陷，總統與行政院院長之間的權限劃分存在著含混的灰色地帶。有因於上述三點因素，我國在民主程序步入制度化之後，反而出現許多民主的難題，並且因此即影響民主的效率，也損害到民主秩序的建立。這些

²⁶ 韓廷頓，「民主的千秋大業」全球第三波民主化的發展與鞏固國際研討會主題演說，載於會議實錄，（台北市：國家政策中心，1995），頁23。

民主的難題首先出現在立法院。告別了威權體制之後，立法院成爲我國政治的重心。它是匯集民意的機關，政策形成的關鍵，也是監督行政部門的樞紐。更重要的是，立法院還是行政部門具備政治正當性的支柱；任何一個相關性的政黨都會投入立法委員的選舉，並且只要爭取到立委選舉過半數的席位，這個政黨就有組織行政院內閣的權力，掌握政策的制定與執行。因此在民主的體制下，行政與立法的互動就成爲我國新政治下的主軸。但是在這互動政治下，所呈現的弊端有三項最值得注意。首先是朝野政黨都將立法院當作競技的舞台，但是卻無一個共同的競賽規則可以規範，使得立法院常成爲立委個人闖天下打知名度的場所，既損害立法院的形象，也破壞立法院成爲一個有效而受尊重的國會機會，無法真正成爲凝聚民意的地方；其次，立法院議事效率不彰，行政院所提重大法案，往往未能快速在立法院完成立法，影響政策的推動；最後，政黨政治形成之後，國民黨轉型爲一競爭性的民主政黨，面對在野的民進黨及新黨的競爭，立委選舉的得票率及席次逐漸下滑，到第三屆立委選舉結果，已經出現近乎三黨不過半的情勢。這種情形再加上國民黨常有黨紀難以貫徹的時候，在在影響到行政院施政規劃的有效性。

因此綜合而言，我國民主化的結果一方面暴露出朝野對憲政制度及競賽規則的機制缺少共識及承諾的弊病，另一方面清楚地反映出我國極須建立一個朝野各政黨都能承諾珍惜的政治制度，才能解決民主政治初建後的效能及政治秩序的問題，也才能在完成民主轉型之後，進一步達成民主鞏固的目標。由於第三屆國民大會的結構，國民黨並沒有掌握足夠的席位，來完成再次修憲的任務，而必須至少結合在野民進黨的力量，才能達到透過修憲建立新體制的目標。因此先是在民國85年12月舉行國家發展會議，朝野政黨包括新黨在內的三黨共同與會，建立了第四階段修憲往雙首長制的方向發展的基本共識²⁷，然後在民國86年5月舉行第三屆國民大會第二次臨時會，開始進行另一階段的修憲，朝野三黨共同與會。

客觀而言，民國86年的修憲會議有其重要的意義。第一、它是朝野三黨全程

²⁷ 新黨參加了國家發展會議，並積極參與討論，雖然在最後階段退出，但是三黨協商的基本架構已形成。

與會的一次修憲會議，雖然新黨在最後還是反對整個修憲的結果，但是至少不再是過去的「一黨修憲」，有助於修憲結果的正當性；第二、修憲的過程歷經國民黨及民進黨無數次的協商互動，到最後所達成的修憲案，代表以前一向持明顯反體制色彩的民進黨對新的政治體制的承諾與支持，這一方面使民進黨去掉了反體制政黨的本質，成為支持民主憲政體制的政黨，大有助於中華民國政治制度的正當性的建立；第三、反對黨的角色與地位獲得相當程度的尊重與提昇，凸顯出民主體制的競爭性與包容性，使反對黨成為支持新體制的一股力量，因此大有助於我國民主的鞏固。整體而言，修憲的過程政治菁英及朝野政黨彼此間的互動協商，所建立起的新制度，不只化解了朝野菁英與政黨對憲政認同上的歧見，而且凝聚了新的政治典章規範的共識，奠定了我國民主鞏固的基礎。但是如果從修憲的艱困過程來看的話，我們卻又可以看出可能影響民主鞏固的因素。在修憲的過程中，國民黨與民進黨好不容易達成雙首長制的協議，但是民進黨內部主張總統制的雜音也不少。這股反對的力量會不會影響到將來民進黨內部領導結構改變後，對新制度的支持，是為我國民主鞏固的一個變數。另一方面，在雙重首長制之下，總統有權逕行任命行政院院長，不必再經立法院同意。但是依照法國實施這項制度的經驗，在總統失掉對國會控制權的情況下，總統都會與國會的多數黨磋商，任命多數黨的領袖來擔任內閣總理，形成左右共治的局面。我國在實施雙首長制之後，將來如果遇到總統所屬政黨失掉對國會的控制權時，總統會不會也一樣地商請立法院多數黨領袖擔任行政院長，將不只是我國民主發展的一個觀察重點，也會是影響我國民主鞏固的另一項變數。第三、法國雙首長制的運作之所以大致上算是平穩而成功，主要得力於兩項因素。一是國會內部的政黨結構形成左右兩大黨團的對峙與競爭，因此國會選舉結果總能產生一個多數黨；二是政黨的黨紀嚴明而又能貫徹，使內閣總理不必擔心被倒閣的危機。我國新體制才剛實施，上述兩項條件會如何發展，固仍有待觀察，但是將會影響我國的民主鞏固，則是可以預知的。

二、總統的角色地位及其與行政院院長的關係

在雙重行政首長制的設計中，總統地位最微妙；一方面他是國家元首，扮演全國性的統合角色，超然於政治之上，但是另一方面他卻有其憲法上的權力，擁有龐大行政權。例如法國第五共和，總統直接任命內閣總理，無須國會同意；他可以解散國會，又可以行使緊急處分權；他可以將法案交付人民複決；總統又擔任國務會議主席。以總統權力如此之大，而要他扮演一個超然的政治領袖，並非易事。事實上，法國第五共和從戴高樂總統起，每一位總統都是強勢的總統，直接決定或干預內閣的重大決策。只有在密特朗總統時代因為兩次輸掉國會選舉（1986-1988）及（1993-1995），而出現左右共治，總統的權力才受到抑制。在強勢的總統作為下，內閣總理變成他的部屬，秉承他的意志行事，並臨時因為總統的要求而辭職。因此表面上是雙重行政首長制，事實上第五共和大部份的時間內卻是屬於總統制。

相形之下，民國86年7月完成修憲後，我國總統的權限比之於法國總統相差甚多。我國總統不能任意解散國會，不能如法國總統那般主持國務會議，也不能將法案交付人民複決，直接訴諸民意。在此之修憲中，總統所增加的權限只有任命行政院院長以及在「立法院通過對行政院院長不信任案後十日內，」得宣告解散立法院（即所謂的被動解散權）。因此從制度層面來看，總統對政策形成的影響力相當有限。但是總統權力的大小，非單純受到憲法的制約。未來影響總統權力大小的關鍵有二：第一、總統所屬的政黨是否控制立法院的多數；第二、總統直接任命行政院長的權限。當總統所屬政黨掌控立法院多數的時候，意味著他同時擁有行政及立法的雙重正當性（*dual legitimacy*），此時他對行政院院長的任命權就是一個實質的權力，他可任命一個中意的適當人選或一個能夠配合甚或聽命於他的人選。在此等情況下，總統與行政院院長的關係就可能完全要看總統個人的意志而定。因為儘管憲法第53條並未變動，行政院院長仍為國家最高行政首長，但是如果總統執意要扮演一個法國式的總統，此時總統就可以經由政黨的管道來影響行政院的政策，行政院院長在憲法上為「最高行政首長」的身份，自然

就要打折扣了，整個政治中心自然就是以總統為主。修憲之後的另一個未知數是，如果立法院選舉結果，總統所屬的政黨失掉立法院的多數，屆時總統會不會像法國總統那樣任命立法院的多數黨或聯合政黨的領袖，來出任行政院院長，使政治體制由總統制「換軌」成以內閣總理為中心的內閣制。因此未來總統在不同政治情況下的作為，將會相當程度地影響我國制度的走向。必竟憲法條文所規定的內容，還是免不了受到人、政黨政治因素，甚至選舉制度的影響。

三、行政與立法的關係

此次修憲的重點是要使我國往雙重首長制的方向發展，但是修憲後的內容卻具備濃厚的內閣制精神，這一點跟第五共和憲法剛制定時是一樣的。本來未修憲前的我國憲法就是傾向內閣制的憲法，修憲後不只延續行政院向立法院負責的規定，並且增加了立法院對行政院的倒閣權，以及在倒閣之後總統的被動解散立法院的權力。這些都是內閣制國家的基本設計。因此未來行政與立法的關係，將仍然是我國政治上的重心所在，行政院院長與立法院間的互動則為政治上的主軸，而且二者間的互動會相當程度地受到立法院的政黨政治生態所影響。未來立法院的政治生態不外乎三種情形，每一個情形都可能影響到總統的行為、行政院院長的地位，及行政院推動政策約有效性。

第一個情形是立法院內有一個明顯的多數黨，此時行政院長會因為多數黨的支持，以及修憲後增加倒閣權的設計後，使政黨的黨紀較容易貫徹的結果，而容易維持安定的地位，政策的推動也會較順暢。

第二種情形是總統所屬的政黨失掉了立法院的控制權，此時總統願意扮演一個一如奧地利或愛爾蘭總統的超然角色，來任命立法院多數黨或聯合政黨的領袖擔任行政院院長。此時行政院院長在他所屬政黨的支持下，也仍然可以穩定其地位，並貫徹行政院的政策。

第三、立法院出現三黨或四黨不過半的情況下，總統可能以一個超然的國家元首的身份，任命一個立法院內各政黨所較能接受的折衷人選，來出任行政院長，也可能以黨派色彩濃厚的總統任命同黨的人出面組織一個「少數黨政府」。如果

是屬於前一種情形，則出任行政院院長的人必須是一個溝通的長才，擅於在黨際間進行調和疏通的政治領袖，結果是政策的妥協色彩一定會增高，但是共識政治的層次也會因此而提高，只是政策的有效性會有可能減弱，無法按照行政院的立場過關。但是如果是最後一種情形，由總統任命同黨籍人士組成少數黨政府，則必需是朝野各黨都能接受才可以，否則如果立法院在野的聯合政黨訴諸倒閣行動或以否決覆議案的方式來杯葛行政院，則屆時即使總統行使解散立法院的權限，政局仍將出現不安。換言之，當立法院出現三黨（或四黨）不過半的時候，總統的角色必須從強勢且具黨派色彩的法國型國家元首，調整為超然且以國家整體利益為重的愛爾蘭總統，促成共識政治，任命一個各方均能接受的行政院院長人選，才能維持政局的穩定。否則如果立法院動輒行使倒閣權，而總統又被迫以解散權來牽制，則政治上的惡性循環一旦出現，只怕我國會成爲一個有民主而沒有效率的脆弱型民主政體（weak democracy），就如同法國第四共和一樣。

修憲之後的行政立法關係另一個值得注意的有兩點。第一、行政院對立法院所提覆議案，「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。」這一個規定等於增加了立法院立法的權威性，使行政院只有法案的延擱權。同時，新的修憲案也使行政院院長不像以往那樣只要取得三分之一立委的支持，就可以推翻立法院所通過的法案，可以強化行政院的責任意識，以及立法院的互動。至於修憲案中有關立法院對於行政院移請覆議案，如爲休會期間，則「立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。若覆議案未決時，則原決議失效。」此項規定在精神上有如美國總統的“口袋否決”，行政院經常使用的機會不多，因此應該不致於侵犯到立法權。

修憲中還有一個冷卻期（cool-off period）的設計，明白規定不信任案提出後七十二小時後，於四十八小時內以記名方式投票表決之。這項「冷卻期」條款在二次大戰結束後爲許多民主國家所採用，尤其以德國的基本法及法國第五共和憲法最爲顯著。至於以「記名方式投票表決」則更是鞭策立法委員在不信任投票時的責任意識，使他們必須謹慎從事。這兩項機制都有助於朝野協商機制的建立和政局的穩定。

綜合以上論述，我們可以發現修憲後的我國制度，雖然是以雙重首長制為認知的基礎，但是由於行政立法互動中倒閣權及解散權的設計，反而更增添了內閣制的色彩。但是憲法的規定往往會因為人的因素及相關的政黨政治的影響，而會有不同的發展走向。在新成型的雙首長制，未來總統的連續作為會成為憲法上的先例，而為後來的總統所遵循，而決定我國究會走向總統制或內閣制的體制。特別是，總統在其所屬政黨失掉立法院多數的情況下，或是立法院內朝野各黨都不過半的時候的作為，一方面會影響到政局的安定性，另一方面則會關係到我國民主能否鞏固。

學術界對於制度的爭辯免不了會有主觀上的好惡，但是從我國新採行的雙首長制中，卻可以發現，制度本身與民主鞏固，並無直接的必然性。從我國民主化之後的幾次修憲中，我們看到威權體制的菁英結構，對於我國民主轉型期中的制度抉擇極具關鍵性的影響力。但是影響制度成敗的因素卻不是單純的制度面，而是多元性因素的綜合結晶。因此雙首長制雖曾為各界所不看好，認為是「人治色彩最重，也是最複雜和最不穩定的制度設計」²⁸，但是它跟總統制及議會內閣制一樣，都受到菁英的行為價值、政黨政治的結構、選舉制度及政治文化的影響，而同樣會有成功或失敗的經驗性例證。因此我們不妨以平常心來靜觀此項制度的發展。

肆、未來修憲所需著眼的方向

雖然第四次的修憲意味著朝野政黨建立起基本的制度共識，而有助於我國的民主鞏固，但是一個成功的制度運作，並非靠單純的制度面就能有成，而必須有相關配套的助力，才能有助於新制度的順利運作。法國第五共和的雙首長制，如果沒有選舉的改革，就不會有政黨體系的整合，而在選舉的時候形成兩大黨團的對決，間接有助於溫和政治文化的抬頭，直接助長國會多數黨的出現，從而促成

²⁸黃昭元，「雙首長制衝擊中央政府體制」。中國時報，民國86年7月20日，11版。

政局的穩定。我國目前雙首長制的運作，到目前為止仍未有相關的配套來支撐，因此在未來有必要再透過修憲的程序，完成下列三個面向的修憲，才可使目前的制度具備成長的條件。

一、總統選舉的絕對多數決

我國在民國83年8月1日公布的憲法增修條文第2條規定「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉……以得票最多之一組為當選」；84年8月9日公布的總統、副總統選舉罷免法第56條也明文規定，「選舉結果以候選人得票最多之一組為當選」，因此我國總統的選舉制度，是採相對多數決，並由全體人民直接選舉產生。

在實施總統直選的國家中，以採相對多數決及絕對多數決兩輪投票制為最普遍。但是兩種選舉制度卻各有優缺點，究竟以採何種選舉制度為宜？確實值得細心考量。首先就相對多數決來說，此一制度的最大優點是簡單明瞭，不必舉行第二次選舉，就可以第一次選舉中得最高票的人為當選。但是除了這項優點之外，它的缺點更需要特別注意。第一、這項選舉制度容易形成兩大黨對決，使第三黨的候選人幾乎沒有生存的空間²⁹。第二、在數名候選人同時競爭的情況下，當選的候選人可能只以很低的得票率而獲勝，例如1992年的菲律賓總統大選，參與角逐的共有七人，最後當選的羅慕斯，其得票率不到百分之二十五。拉丁美洲國家的多數總統選舉當選人也往往只得到相對多數。雖然菲律賓的羅慕斯在就任後，表現出熟練的政治手腕及強勢的領導，但是拉丁美洲國家的總統卻常因為是少數總統，而陷於黨派互相傾軋的政治困境中，無法使民主政法獲得穩定的成長環境。

相對於相對多數決，絕對多數決下的兩輪投票制當然亦有它的缺點，例如兩次投票不只形成浪費，而且在民主素養不高的國家會形成過度動員及政黨相殘的局面，另外，在第二輪選舉中會造成政黨或政客之間的腐敗的交易³⁰，既影響送

²⁹ 王業立，我國選舉制度的政治影響，台北市：五南圖書出版公司，民國85年，頁90。

³⁰ 前揭書，頁70。

風，也容易損害國家利益。例如1996年的俄羅斯總統選舉時，就發生赤裸裸的政治交易³¹。但是除了這些缺點之外，這種制度的優點也不可忽視。第一、它具有整合政黨的功能，將多黨政治依意識型態而集結成兩大黨團，使第二輪選舉時的競爭方向向中間地帶移動，有助於溫和的政治文化之出現。第二、獲多數決當選的候選人，容易以紮實的民意基礎，為國家提供堅強的政治領導。

由以上兩種選舉制度的分析中，我們可以發現雖然兩種制度優劣互見，但是如果說制度的選擇要考量環境，特別是國家安全因素的考量，那麼一個擁有強大民意基礎的總統，來提供對國家及全民的強力領導，應該比一個少數總統更能在緊要關頭發揮化解緊張情勢的能力。其次，民主政治本來就是強調「多數統治」（majority rule），擁有絕對多數民意支持的總統，才能夠建立起統治的正當性與合法性。第三、經過修憲後我國總統的權力已大有擴張。他可以不經立法院同意，逕行任命行政院長；他可以解散立法院，並任命監察委員（經國民大會同意後任用）；總統同時還有決定國家安全事務有關的大政方針之權力。因此修憲後的我國政府體制已有往總統制方向移動的趨勢，總統權力既然大有增加，則適當的民意基礎是總統行使權力應有的依據³²。因此綜合以上三點考量，我國下一次的修憲應以絕對多數決為總統的選舉方法。

二、修改立法委員產生方式的選舉制度

眾所週知，我國是目前唯一仍然用複數選舉區單記不可讓渡投票法的唯一國家。這項制度又稱為半比例代表制，它唯一的優點是公平性高，僅次於比例代表制，而且有助於小黨及無黨籍人士生存的空間。但是這項選舉制的缺點卻不一而足，諸如造成派系紛爭，黨內同志傾軋，黨紀難以貫徹，候選人容易走偏鋒……等等，都是大家熟而能知的負面影響。再來由於這項制度實施的結果，也不利於我國政黨政治的良性發展，不只黨紀不彰，而且議事效率低落。一旦將來立法院

³¹詳情請見前揭書，頁71。

³²葛永光，「憲法變遷與憲政發展：趨勢與展望」，中華民國行憲五十週年學術研討會，國民大會主辦。民國86年2月25日，頁9。

真的出現「三黨實質不過半」，不只「政黨合作」容易出現狀況，而且行政立法部門之間出現僵局的可能性，將大為增加。因此爲了有助於我國政黨政治的良性發展及民主的鞏固，選舉制度的改革已是刻不容緩。

至於選舉制度修改的方向，目前朝野對於單一選舉區及比例代表制的混合制，已經有了初步的共識。這個制度的好處是兼顧大小政黨的利益，又能使政黨的黨紀獲得強化，特別是在立委名額增加後，比例代表制之下的全國不分區立委的名額也將增加，各政黨將能利用這些名額，提出專業優秀人才，大幅度提昇立法委員的素質，同時黨紀不彰的情形也將獲得改善。

三、立法委員的任期改爲四年

法國第五共和憲政設計中的一個盲點是，總統任期長達七年，國會議員則五年一任，總統及議員任期不一致的結果，是容易出現左右共治的現象，影響政府的穩定性。因爲總統就任之初，他可能擁有國會多數黨的支持。但是一旦在位數年之後，則施政上的缺失弊端必告出現，此時如果碰到國會議員改選，則選民必然會將施政上的缺失或弊端的責任，轉嫁至總統所屬的政黨上，而造成總統失掉在國會多數黨的支持，而必須提名他的反對黨領袖來擔任總理，形成左右共治的局面。

「左右共治」被認爲雙首長制下的一項夢魘；我國如果要想避免這項夢魘的出現，則將立委的任期改成四年，並且與總統一起改選。如此則「左右共治」的機率就可大大減少。

結論

本文共分四節，先從民主鞏固的理論，探討制度設計所必須兼顧的各個層面。其次瞭解前三次修憲的內容及影響；第三節分析我國雙首長制的成型對民主鞏固的意義及挑戰。最後針對未來修憲的方向提出論點。由各階級的修憲政治與民主鞏固的互動關係的探討中，我們可以發現，建立民主政體後的中華民國，仍然要

面對民主鞏固的挑戰，這包括一個有效的政治制度和朝野政治菁英對民主價值的肯定與承諾。除外，政治制度並非決定民主穩定的唯一要素，政治菁英的行為、政黨政治的結構、選舉法規及政治文化等，都是影響制度發展的成敗因素，因此本文特別提出未來憲改的三個方向，以作為達到民主鞏固的輔助條件。