

編號：(93) 062.121

現行憲政體系之問題與改革方向

行政院經濟建設委員會
民國 93 年 10 月

編號：(93)062.121
GPN：1009303320

現行憲政體系之問題與改革方向

(本報告內容純係受委託單位之觀點，不應引申
為行政院經濟建設委員會之意見)

計劃主持人：黃錦堂

研究助理：曹豐逸

委託單位：行政院經濟建設委員會

行政院經濟建設委員會
民國 93 年 10 月

中文摘要

台灣面對全面、激烈、快速的國際競爭，而迄今的憲政體制不敷使用，有必要修憲。憲政改造的議題得有多種，但涉及國家主權、領土及統獨的議題，目前在台灣社會尚未形成絕大多數的共識，所以不宜立即列入憲改的範圍。

就基本人權與基本國策，各界的共識為：加以充實，並修改不合時宜的現行規定。

就中央政府體制，現制的特色為「總統為權力核心」以及「遭到弱化但尚有一定牽制能力的立法院」，可能的危險為少數政府、分裂的負面效果、總統權力頗大。未來得視各界共識而為大修，選定內閣制／總統制／雙首長制（三種理念型，得有下位類型），或只是小修而針對現制缺失略作改良。

就國會改革，立法院已經通過單一選區、兩票制與國大廢止而修憲案改由公投完成的修憲提案，值得稱許。

就考試院與監察院之存留或改隸，仍有爭論，但實質功能應予以確保應是各界之共識。

就中央與地方之間，修憲時宜確立策略性伙伴關係。

就原漢之間而言，或就國家與原住民族而言，也宜確立策略性伙伴關係，尊重族群之多樣性，並為必要的文化／語言／經濟等輔助，而不是國與國之關係。

就修憲的程序，不該由一人或一黨主導，更不能只著眼於一時之便，而宜成立涵蓋各界的憲政改造委員會，針對憲政改造的範圍及程序尋求社會最大的共識，並且接受人民及輿論的監督。

就金權政治，宜從各級選舉制度、各級議會之審議與議員行為規範制度、政黨、政治獻金／遊說／資訊公開法／其他進一步陽光法案、肅貪機制著手。凡此，未必屬於憲法層次。但憲法中也得將政黨體制與陽光政治之原則，略加規定，以指引立法／行政／司法，並共昭信守。

英文摘要

Due to the drastically changing of the policy environment Taiwan, and due to the obsolescence of the constitutional clause, Taiwan has to undergo a constitutional reform, but problems concerning nation-building etc. will not be considered.

The clauses about human rights and basic national policies should be enhanced, the European Charter of Human Rights can be deemed as a model.

The semi-presidential system, with the president as the center of all powers and less influence of the Legislative Yuan, has its advantages and disadvantages. To abolish it now, i.e. after the 12 years of exercising direct voting through the people, would not easy, the moderate way is to improve it.

As for the Parliament reform, the Legislative Yuan passed in August 2004 the constitutional reform bill, with single constituency/two votes and the replacement of constitutional reform process in favor of referendum, should be highly cherished.

The relationship between state and localities, and between state and original inhabitants, should be in direction of strategic partnership.

The process of constitutional reform should be held in a way of deliberate democracy.

To combat the money politics, a series of measures should be adopted. In sight come the act on political contribution, the party law, the bills about the abolishment of elections on town-level, and the reform of election system on county-level, the deeping of information release regulations, the enhancement of corruption execution organizations. The principles of the measures could also be topics of constitutional reform.

目 次

一、前言	1
二、憲政改革的必要	2
(一)我國現行憲政規定之沿革 (含制憲與增補)	2
(二)現行憲政規定之形式面的缺失：不精確性	3
(三)實質面：修憲原因與憲改方向	3
三、主要的改革議題與方向	5
(一)立國精神、基本人權、基本國策	5
(二)中央政府體制：全面改制或現狀調整之爭辯	11
(三)國會改革 (含單一選區兩票制與國大存廢之根本去留)	25
(四)考試院與監察院之存留或改隸： 逐漸浮現 (不得已的) 共識當中	29
(五)中央與地方之關係	31
(六)原住民	40
(七)關於修憲程序	41
(八)改革金權政治與政商關係	42
四、結論與建議	49
(一)結論	50
(二)建議	51

一、前言

憲政體系係由憲法本文與增修條文所構成，並以司法院大法官歷年來所作的解釋為補充。凡此所建構而成的憲政體系，一如一般的法律，必須「與時俱進」加以調整。若謂憲政體系與一般法律之改革有何差別，則為前者畢竟屬於對國家政經社文之根本性、體制性、上游性的規定，從而其變動所發生的影響更是深遠，須以國人／社會團體／社會菁英／主要政黨彼此間有共識為基礎。而就程序面而言，我國憲法之修改程序依憲法增修條文第 1 條之規定，須由立法院提出憲法修正案，經公告半年後，應於三個月內採比例代表制之方式選出國民大會代表三百人，完成修憲案之複決。

經由民國 80 年以來的六次修憲，以及大法官經由近乎六百號的解釋，我國憲法已經具有綿密的內容而達到可以運作的階段；各級政府與法定機關均已依法設立，而且各種選舉也依法舉行，人權條款與權力分立的規定等，也均獲得一定的遵守—其中固然在個案中不免發生爭議，但多能經由大法官解釋或輿論的批評與政治體系的善意，加以解決。於此，現今究竟須進行大規模的修憲乃至制憲，或以行憲為主（於經過六次修改後宜使憲法休養生息並得由司法院大法官為必要的解釋以滿足憲法的變遷需求），兩派不免爭執不下，背後各不同的有國家發展的宿慮，當前政治鬥爭乃至國民修憲共識的可能的爭辯，也有行憲與修憲／制憲之孰優孰劣的不同取捨的價值。

兩派所持見解固然非無見地，但從台灣面臨的激烈的內外政經社文轉型與有效治理的角度而言，經由修憲以穩定住已有的憲政水平並針對既有的結構性缺失以及未來的發展需要而為修改，仍有重要的意義，而這也是陳水扁總統於 2004 年總統大選期間所提倡的「2006 年舉行新憲公投，2008 年實施新憲」的政見，以及 2004 年 5 月 20 日就職演說時所強調的一個重要施政的項目。

以下討論現行憲政規定的政策環境變遷以及因而所需修改的方向（第二節），其次討論主要的修改議題，包括人權條款、中央政

府體制、中央與地方之關係、考試院與監察院之去留改革與改造、原住民之地位、憲改程序（第三節），其中兩岸關係之定位或國號國旗與固有領土等，因陳總統於 520 就職時之宣示不列入第一階段憲改，故不予討論；第四節討論金權政治與政商關係—這是委託單位所要求的一併研究的題目；第五節為結論。

二、憲政改革的必要

憲法規定一如所有的法律，必須與時俱進。欲討論我國現行憲政規定改革的需要或迫切性，以及改革的方向，須從討論台灣所面臨的政經社文變遷著手。

(一)我國現行憲政規定之沿革（含制憲與增補）

我國憲法自民國 36 年 12 月 25 日實施以來，歷經政府遷台以來之最大的變革，早年曾以動員戡亂時期臨時條款以及司法院大法官釋字第 31 號以及憲法本文第 28 條第 2 項之有關國大任期之扭曲性解釋，以及其他權宜措施完成階段性的治理目標，其中尤其萬年國會、半官方自治（尤其省、市長官派、未依憲法制定地方自治通則、地方自治團體並無公法人地位而只是行政院外派機關）、總統擴權（經由動員戡亂時期臨時條款之授權，以及建立國家安全會議等制度，並對統帥權扭曲性解釋）、戒嚴令的制頒，最具激烈性。

經由長年的經濟成長與經社的發展，政府乃於民國 76 年宣告解嚴，而民進黨已於民國 75 年 9 月 28 日於台北圓山飯店宣佈成立；李登輝先生於民國 77 年元月繼任經國先生而成為中華民國總統，而後於民國 79 年因為新任總統之由老國大選舉所產生的爭議而引發三月學運，為此乃有國是會議的召開，此期間並有司法院大法官釋字第 261 號解釋之作成（關於老代表之限期退職以及新的且合乎民主意涵的選舉制度的方向指引），乃自民國 80 年起一共進行六次修憲。

六次修憲主要完成：地方自治法制化、民主選舉之引進、雙首長制（指國安會議與人事行政局等之入憲）、總統直選、總統

任命行政院長無須立法院之同意、精省、國大虛級化、國家機關之設置改以組織基準法為之、確立兩岸分立分治的事實，而不再將中共界定為叛亂團體以及基本國策的增補。其中民國 88 年 9 月 15 日第五次修憲將國大任期延任兩年又四十二天，遭司法院大法官釋字第 499 號解釋宣告違憲。

(二)現行憲政規定之形式面的缺失：不精確性

上述分析顯示，現行憲政規定中之人權條款、地方政府條款、基本國策條款，非無合理性與可用性，但缺點在於欠缺精密性；至於中央政府體制之規定，儘管尚屬符合民主要求而且也有可運作性，但國內各界仍有不同意見（詳下述）。

原住民條款亦然，我國目前只是在憲法增修條文第 10 條第 12 項加以規定，相對於台灣地區原住民族的悠久歷史，以及文化與種族之保存，以及經濟社會民生助長必要性或迫切需求，顯有不足。

至於中央政府體制之現行雙首長制（也可稱半總統制），固然有討論其改制的得失可能（這非謂現行制度毫無任何的可行性、妥當性，詳見以下的分析），但即使維持現行雙首長制，現行條文也欠缺精確性，尤其未針對大法官歷年來解釋的成效，例如副總統不得兼任閣揆、總統之統帥權、立法院之調閱權、總統核可覆議案的性質等；有關制度性之法律保留（亦即哪些事項應由立法院為決議，而非由行政權逕行為之，涉及憲法本文第 58 條、第 63 條「重要事項」），司法院大法官會議於釋字第 520 號有一定的解釋，但仍存有其他類型議題，而有待建立一般性的標準。

(三)實質面：修憲原因與憲改方向

我國修憲的原因，一方面在於政府遷台而原先之憲法條文儘管經過修憲與司法院大法官會議之補充，仍然留有改革的空間，其次則在於整體國家憲政環境的變遷。陳總統於 2004 年 5 月 20 日就職演說時曾提及憲政改革的原因、目標與重點。以下先為援引，然後略作說明並進一步闡述；

1. 憲政改革的原因

陳總統指出：當前，台灣面對全面、激烈、快速的國際競爭，如何凝聚全民的力量，進一步提升政府效能已經是攸關國家發展的當務之急。但是，由於特殊的國情以及歷史的因素，使得政府效能的改造，立即面臨來自早期的憲法條文所架構出憲政體制的難題。

以上得申論為：首先，整體而言，台灣處於自威權體系經威權轉型而到達民主鞏固（初）階段，仍有諸多威權的後遺事項，而必須積極加以匡正。而台灣復面臨激烈的全球化、資訊化、現代化與後現代化、經貿自由化的衝擊，而科技之進一步發展以及人類知識水平之提昇，以及知識體系之開放等，均屬於當今政經體系之主要發展。這些發展，勢必衝擊現今政經結構，促使進一步往民主化、法治化、地方分權化、社會分權化的方向調整¹。

¹ 面臨全球化之資本與人力的全球性的移動，以及台灣長期以來各級選舉的開展（尤其一九九六年以來的總統直選），以及長足經濟發展所支撐的人民參與政治的討論主觀意願與客觀需求之高漲，此外也由於視訊傳播發達所建構出國際間民主化之比較，以及人權作為國際間評比項目與各國立國基礎，與人類知識體系長久以來所發展出建構與解構能力，效能與民主化乃是當今的根本性的議題。換言之，政府的效能必須被提升，而且民主正當性的基礎必須被進一步強化，「審議式民主」、「優質民主」、「乾淨選舉」等指導理念的確立與相應制度的引進，均為當今國家所必須積極回應者。第三，全球化與資訊暨網路化所建構出國際的經貿競爭之激烈化，政府之施政效能必須高度提昇，以因應國際的競爭。政府必須致力於行政層級與流程之縮短、政府組織之精簡以及「引航而不是親自操槳」、靈活而且彈性地由中央/地方分權、國家任務之轉向社會（指經社部門）之去集中化發展等。第四，人類自工業革命發展以來的專業化的取向不斷被增強，專業化要求法制之形式面之明確性與實質面之合理性，而這意味著政府行政部門的法律案、法規命令、行政規則與個案行政行為等之精準化與效能化。自工業革命以來現代性之專業化發展結果，乃於各部門產生分殊化、不斷自我再生產化、專業術語與典範所不免造成之封閉化、官僚化與僵化，於政府部門之間以及官民之間產生高度的「難以溝通」。這必須透過民主與行政的改革以及法治主義的重新反省，加以克服。第五，吾人必須正視台灣的後現代性議題。後現代性（也可稱為第二現代）自 1960 年代被學術界所初步指認以來，如今已經大致有一個輪廓。後現代性係相對於前現代、現代，指稱人類兩百年左右為期（未來可能更為縮短）的發展特徵。相較於現代性之強調理性主義、科技萬能、群體主義，後現代性的思潮/精神則顯示出如下的關懷：強調人的自主而無拘束性的本性的開展；質疑威權、群體、效率、科學、邏輯、節約節儉、領袖領導、科學萬能等傳統觀點；要求對於無所不在的風險的掌握；正視組織中無所不在之權力關係；對於執政者（而且不論係政府部門或政黨部門或其他之社會部門）普遍抱持不信任態度；對於可能的組織性暴力、可能的風險、非人性化的對待以及對於弱勢保障的困難性，有根本性的關注；對於現今政府體制所建構出來的民主/民選制度、多數決、獨任制（或甚至合議制）的理論與實踐，抱持根本性懷疑的態度。後現代性從而意味著，吾人對於權力以及政府組織的設計，必需進一步考量人性、弱勢保障、人類的安全（指降低風險之面向）、進一步之分權化、草根式的由下而上等等、以及進一步根本改變長久以來自啟蒙時代所建構的精英體系與決策體系，從而強調向來非居主流的團體的參與的必要性。

2. 憲政改革的目標

陳總統於 2004 年 5 月 20 日就職演說時指出，憲政改造的工程，是為了政府的良好管理及效能的提升、為了確立民主法治的根基，更是為了國家的長治久安。

這些改革目標，完全針對台灣向來的憲政缺失或有待強化之部分，具有妥當性。

3. 憲政改造的議題

陳總統於 2004 年 5 月 20 日就職演說時指出憲政改造的議題有多種，並指出立即而明顯者包括：三權分立或五權憲法、總統制或內閣制、總統選制為相對多數或絕對多數、國會改革及相關的配套條文、國民大會的定位與存廢、省政府組織的存廢、投票年齡的降低、兵役制度的調整、基本人權與弱勢權益的保障、國民經濟條款...等。

另一方面，陳總統並指出，涉及國家主權、領土及統獨的議題，目前在台灣社會尚未形成絕大多數的共識，所以明確的建議這些議題不宜在此次憲改的範圍之內。

以上之議題設定與舉例，均針對台灣之發展結果與當前需要，而值得採行。

三、主要的改革議題與方向

憲政改革經緯萬端，以下只能針對主要的議題與適宜的方向，加以討論，而不及於細膩的修憲文字。

(一) 立國精神、基本人權、基本國策

1. 關於立國精神

德國憲法學上區分立國精神、基本人權、基本國策，三者並不相同。

立國精神係指德國基本法（係屬於聯邦層級）或及各邦憲法中所規定的國家目標，內容上主要為聯邦國、民主國、法治國、社會國、環保國、文化國。簡單言之，其係將立國的根本加以明

確規定並賦予最高的憲法位階，而為修憲所不能破棄。歐洲聯盟（European Union）也有類似的規定：原歐洲共同體各會員國於1992年簽署馬斯垂克條約，而將原歐洲共同體改為歐洲聯盟，該條約第6條規定，歐洲聯盟為自由、民主、尊重人權／基本自由／法治國之聯盟。

我國司法院大法官釋字第499號也嘗試建立憲法原則。該解釋除一方面指出修憲程序應符合公開透明原則以符合全體國民之期待與信仰，其次則指出憲法第1條之民主共和國原則、第2條之國民主權原則、第二章保障人民基本權利以及有關權力分立之制衡之諸原則，具有本質之重要性，為憲法整體基本原則之所在；以上整體並形成一個「自由民主的憲政秩序」為現行憲法所賴以存續的基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。此項解釋已經建立憲法學上所稱之「憲法原則」或「憲章」，為英美式「憲政主義」或德國式立國精神之表現，即使修憲也不得加以推翻。此項解釋對於我國憲政基本秩序的建立與憲政主義精神的開展，具有重要意義。

立國精神或憲法原則之入憲，有助於憲法的價值體系的確立，並協助減輕法律解釋的不確定性以及充作法律違憲審查的說理依據。立國精神與基本人權、基本國策之條款，並不互相衝突，也不具有相互取代性。筆者認為，我國得於修憲中宜明確建立民主國、法治國、人權與基本自由尊重等條款（參考前述歐洲聯盟），也可進一步視國內共識而將環保國、社會國與文化國列入。就後三者，即使入憲，在條文的語氣與文字的拿捏上，得有一定的放寬性，以避免過於僵化²。

2. 關於基本人權條款之充實

(1) 各界之共識：必須充實

² 例如德國基本法第20條第1項規定，「聯邦共和國為一民主與社會之聯邦國。」並沒有其他細膩的文字，而就環保國而言，德國基本法第20a條規定「國家也以對於未來世代負責的態度，並且在憲法秩序架構內，依立法並由行政與司法於與法律之標準而發揮功能，保護自然的生態基礎」，並沒有細膩的描繪。

就基本人權事項，我國憲法制定於民國 35 年，條文十分精簡，而另一方面也因為近六十年來的國際間人權公約、各先進國家的憲法條文之充實與司法判決的發展，已經有更完整的項目與更進一步的內涵。

整體而言，我國憲法基本人權章不精確。展望未來，得考慮將人性尊嚴定為最高的人類圖像，並進一步參考先進憲法版本而為補充，例如加入資訊自決權、環境權、團結權、健康權、人民對良好行政要求之權利³、人格權等。

較完整的基本權利條款，例如西元 2000 年歐洲聯盟人權憲章（Charter of Fundamental Rights of The European Union；2000/C 364/01；EN 18.12.2000 Official Journal of the European Communities C 364/1）。此外，吾人也得參考聯合國有關人權的公約—人權宣言（1948 年）、公民及政治權利國際公約（1976 年）、經濟社會文化權利國際公約（1966 年）—與歐盟人權憲章等。後者係最新制定，最為完整，也最能表達歐洲先進國家的共同人權思想，以下略作條次要旨的翻譯：

歐盟基本人權憲章的章節與條文要旨為：

第一章 尊嚴

第一條 人性尊嚴

第二條 生存權

第三條 完整個人之權利

第四條 嚴刑逼迫及非人性或卑劣對待之禁止

第五條 奴役及強迫勞動之禁止

第二章 自由

第一條 自由與安全之權

第二條 尊重私人及家庭生活

³ 西元 2000 年歐盟人權憲章（Charter of Fundamental Rights of The European Union；2000/C 364/01；EN 18.12.2000 Official Journal of the European Communities C 364/1），第 41 條規定公民享有良好行政之權利（Right to good administration）。

- 第三條 個人資料之保護
- 第四條 婚姻及建立家庭之權
- 第五條 思想、良知與宗教之自由
- 第六條 表意與資流通之自由
- 第七條 集會與結社之自由
- 第八條 藝術與科學之自由
- 第九條 教育之自由
- 第十條 選擇工作之自由
- 第十一條 經商之自由
- 第十二條 財產權
- 第十三條 接受庇護之權
- 第十四條 遷移、驅逐或引渡時之保護

第三章 平等

- 第一條 法律前之平等
- 第二條 禁止歧視
- 第三條 文化、宗教和語言的多樣性
- 第四條 男女平權
- 第五條 孩童之權利
- 第六條 老者之權利
- 第七條 殘疾者之融合

第四章 團結一致

- 第一條 勞工資訊與協商之權利
- 第二條 集體交涉和活動之權利
- 第三條 使用安置服務之權利
- 第四條 不當解雇之保障
- 第五條 公平與適當之工作環境
- 第六條 童工之禁止與青年勞工之保護

第七條 家庭與職業生活之保護

第八條 社會安全與社會救助

第九條 健康照顧

第十條 一般經濟利益服務之使用

第十一條 環境保護

第十二條 消費者保障

第五章 公民權

第一條 歐洲議會選舉時之投票權與參選權

第二條 地方自治選舉時之投票權與參選權

第三條 良善行政之權

第四條 文件之取得權

第五條 護民官

第六條 請願權

第七條 居住及遷徙自由

第八條 外交與領事保護

第六章 公平正義

第一條 有效賠補償及公平審判之權

第二條 推定無罪與答辯權

第三條 犯罪行為及刑罰之合法性與比例原則

第四條 訴訟程序中之同一罪不二審與不二罰

第七章 一般條款

第一章 適用範圍

第二章 保障權利之範圍

第三章 禁止權力濫用

上述的條文，比我國憲法本文基本人權精密，值得參考。

(2)陳總統的見解

陳總統於 2004 年 10 月 5 日（於接見美國紐約大學教授孔傑榮）指出，憲法中應對勞動立法、徵兵制改為募兵制、降低行使公民權至 18 歲⁴。凡此皆值得重視。

3. 關於基本國策

(1) 基本國策、基本人權、制度保障的差別與關連

關於我國憲法基本國策，國內通說認為源自德國威瑪憲法之設計；基本國策從而係指不具有人民權利意涵，而屬於對國家之重要政策領域之施政的方向／價值之指引，而且端視其所規定內容的具體化程度而決定其對行政、立法、司法等機關之拘束性。我國司法院大法官會議於向來的解釋中均明白肯定基本國策之拘束力，例如大法官會議釋字第 426 號解釋有關空污費，指出增修條文第 10 條第 2 項「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，為違憲審查的依據之一。

筆者認為，基本國策之個別條文或整體而言，均屬於對國家機關施政方向的規定，而且屬於憲法條文的層次，當然具有規範的效力；至於各國家機關所受的拘束程度的高低，當然取決於相關條文的明確性與相關國家機關從而所享有的裁量權大小。基本國策與基本人權之差別，從而並非絕對。

在比較憲法上，不乏將基本人權條款為細緻化規定而將某一基本人權所相關之制度，明白規定其所應受到的保障（Einrichtungsgarantie；institutionelle Garantie），以指導或拘束國家權力機關的施政方向。這種安排，廣義而言，也可謂一種基本國策。

(2) 我國未來的改革方向

就形式面而言，我國究竟全面保留基本國策的章節，約如當今的規模與內容者，或將其中有基本人權意涵（也可稱為與各該基本人權所發展出來的面向息息相關者）盡量納入基本人權章節，或將相關基本國策章節全數刪除而只局部改併到基本

⁴ 見 2004 年 10 月 6 日，聯合報，A4 版。

人權中，端視未來憲改的幅度，以及各主要政黨／主流民意／社會精英的見解。

筆者認為，因各主要政黨間的政治歧見以及國內長年並沒有主要的民意監督（國會改革有關之單一選區兩票制因有民意的強烈監督以及林義雄等社會團體的強力督促），未來修憲原則上宜針對實質的問題加以處理，注意可行性與實用性，而不必急於廢棄基本國策之章節。

基本國策的修改，首先得考慮納入兩岸和平、族群和解、大眾傳播、中華民國瑞士化等（用詞可再拿捏）重要的施政價值。其次，得擴大基本國策中有關社會安全的部份，例如增加國家應保障老人、婦女、身心障礙者、兒童及少年與重大疾病者的權利，並明定人民應享有健康、傷害、失業、老人年金等社會安全保障和社會福利、婦女享有照給薪資之分娩產假、重大疾病之醫療優惠等⁵。第三，得針對現行規定的不合時宜性，加以修改。現行憲法本文中國民經濟條款是依據孫中山的民生主義而來，固非無見，但有關土地增值稅之定義與歸人民共享之範圍（憲法第 143 條第 3 項）、扶植自耕農（同條第 4 項）、獨佔性企業之公營原則（第 144 條）、節制私人資本（第 142 條）等規定，與現實環境與世界潮流未必相符。憲法第 168 條和第 169 條有關「邊疆民族」的規定，也不符合台灣族群現狀。第 151 條有關「扶助並保護僑民經濟事業」的規定，也不無妨礙公平競爭之嫌疑。

(二) 中央政府體制：全面改制或現狀調整之爭辯

1. 問題之由來

中央政府體制係政治權力的配置與組織規定，其設計的良窳將影響與其他次體系的發展。我國中央政府體制於制憲當時為修正的內閣制；遷台以來經由動員戡亂時期臨時條款而引入與國家

⁵ 以上係 2004 年大選時藍軍方面所提的見解。

安全會議等的機制，以及經歷威權體制的過程，而成為「雙首長制」。

以下為現行中央政府體制的優缺點，並呼籲透過行憲以補強可能的缺失；若有修憲的空間，則不免將展開內閣制／總統制／雙首長制（三種理念型，得有下列類型）之對於台灣之最適宜性的討論。

須先說明者為，修憲涉及重大制度之選擇，非得停留於外國模型之單純引介而已，而須省思台灣的政經社文的歷史與結構，尤其考量立法委員的選舉制度、立法院的職權與實際的運作、主要政黨的得票率、內部構造與領導者的理念與行事風格或甚至彼此間的恩怨情仇等，此外也須考量變動中的國際與兩岸關係以及全球化、資訊化、後現代化、不斷細膩分化的世界性與在台灣的展現，此外也必須考量台灣整體而言屬於民主鞏固階段，而仍有諸多民主與法治之深化必要的事實。

2. 現行中央政府體制之內容與特色

當今中央政府體制得以「總統為權力核心」以及「遭到弱化但尚有一定牽制能力的立法院」為特徵，加以描述。

(1) 總統已經成為權力的核心

現行中央政府體制的內容，為「雙首長制」，具有如下特色：

甲、總統係由人民接選舉產生，且係一次選舉決定勝負，亦即採相對多數制度。這理論上不排除「少數總統」之產生。2000年因有三組總統候選人而且實力相近，陳水扁先生最後係以39.4%之得票率而勝出，並在實務上享有絕對的閣揆任命自由，即為一個案例。「少數總統」原本係我國現行中央政府體制中的一大缺失，但這已因國民黨與親民黨於2004年總統大選結合為「泛藍」陣營與泛綠對抗，而不再發生。少數總統之情形在可見未來，預料原則上不易發生，蓋泛藍或泛

綠之任何一方之分裂，將導致政權拱手讓人，而這是各自所不樂見的結果。

乙、總統在憲政實踐上，可謂享有絕對之自由以任命行政院長，無須取決於立法院之多數。立法院儘管有倒閣權，但實際上並不容易，蓋總統得於不信案之通過後之 10 日內經諮詢立法院長後而宣告解散立法院（憲法增修條文第 2 條第 5 項）。

丙、行政院對於立法院決議之法律案、預算案或條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，移請覆議，覆議時如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院長應即接受該決議。詳言之，行政院長無須辭職，所以得「大膽」提出覆議；而所謂「窒礙難行」之要件，十分抽象，開啟行政院方便之門——當然，就此部分非無爭議，但至少迄今為止，立法院職權行使法第 32 條以下而為進一步的界定；此外，究竟得否「一部覆議」，以及「一部」於如何之情形下已經影響「全部」而成為整部不得提出，憲法增修條文第 3 條第 2 項也有欠明確。於民國 93 年公民投票法之一部覆議案的過程中，國親兩黨立委並未從程序上加以駁斥，也未申請大法官解釋。若我國原則上承認一部覆議，則這也是行政權之強化的一個表現。

丁、總統並得提名考試院、監察院、司法院之院長、副院長，以及委員或大法官之人選，並由立法院經由審議之後以立法委員總額二分之一之同意為通過。從 2003 年 15 位新任大法官人選審議過程以觀，立法院之審議過程簡單而草率，經由反對而刷下人選之空間不大，除非總統所提的人選有明顯資格不符或嚴重不適任的情形⁶。

⁶ 精確言之，這涉及審議時間的倉促，以及審議過程中的簡單。對這次大法官被提名人之同意權行使而言，平均每一位候選人只用了四分之一天審查時間；而行使同意權過程中執政黨之立委或出於維護總統與政黨之威信，或出於政黨間鬥爭的有效壓制的考量，或對於被提名人的認同，幾乎全部為無條件之同意。

戊、總統享有緊急處置的權力：總統為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政經濟上之重大變故，得經由行政院會議之決議，而發布緊急命令，為必要處置，但必須於命令發布後之 10 天內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效（憲法增修條文第 2 條第 3 項）。此外，最新的發展為，依公民投票法第 17 條，當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票。這種「防衛性公投」，無需經立法院之決議，而且也無須送交公民投票委員會審議——儘管就此非無爭論。一般法律案或公共政策之提交公民投票，總統、行政院或各部會均不享有權利，而由立法院所壟斷。

己、由以上的規定得導演出，而這也是陳水扁總統主政以來的實際情形，總統對於行政院長人選以及因而對於部長的人選，以及對各部會之主要政策方向或甚至重大個案或甚至中型案件，均有置喙的空間。至於介入的程度，取決於系爭案件（包括法律案或或預算案或個案）的嚴重性以及總統個人的主觀的認定，乃至行政院長或系爭法案之部長之抗壓性（含專業權威、溝通技巧與網絡），此外也取決於整體人民與大眾媒體或主流知識分子的意見。整體而言，陳水扁總統展現出高度意志力與決斷的企圖心，從而行政院長與各部長之自主空間受到一定的限制。

庚、總統並得發表文告或演說，也得針對重大議題發言，也得成立不具法律地位之顧問團，也得成立人權委員會、科技委員會等，也得籌組政府改造的委員會，也得在總統府內設置實習生制度，凡此可謂取得視聽上乃至前瞻性／全國性議題的形成的權限。

辛、總統並得兼任黨主席，而取得黨內的絕對優勢地位，派系無不披靡；甚至，身為黨主席的總統，在黨際互動上，享有主導權。

壬、總統得參與並操盤大選，取得發言或發動攻勢上的優越地位。

癸、因總統享有如上的權力，總統選舉已經成為最重要的政權的得喪的標準，並影響政黨的重組，且相當程度將左右國家的施政的走向；換個角度而言，立法委員選舉已經退居其次。

(2) 立法院遭到弱化但尚有一定的權限

立法院的權限，於 1997 年修憲以來的發展，約有如下的風貌：

甲、立法院在制憲之初便不得經由決議而決定個別部會首長的去留，當今亦然。行政院長、副院長或個別部長即使對立法院院會或委員會的質詢實問虛答，或甚至拒絕出席委員會，或於審查時雙方發生嚴重爭執，或就委員會的專案報告資料未有充分的準備等，立法院最多只能決議將之列為不受歡迎人物而已⁷。

乙、立法院對於政府官員之違法失職不享有調查權，最多只享有相關文件的調閱權，而且有一定的限制（見釋字第 325 解釋）。

丙、立法委員的權力不無「外強內乾」嫌疑：立法院所享有最主要的權利，為法律案之審查、預算案之審議與質詢；廣義言之，也包括個別立委之召開記者會之揭發弊案，以及經由院會或委員會或以黨團或立委個人之名義所召開的聽證會或公聽會。其中，最具殺傷力者為預算案的審議，但立法委員於此也受到如下的節制：(1)、不得為增加支出之決議；(2)、並無款項科目之調整權（見釋字第 391 號解釋）；(3)、

⁷ 當然，爭執之發生究竟出於何方之過錯或出於體制乃至政治對抗因素使然等，係另一問題，須視個案情形而為判斷。

預算案審議之結論，不論為主決議或條件或期限，均不得抵觸法律或法規命令，至於附帶決議則對行政機關只有「參照法令辦理」的拘束力（以上見預算法第 52 條）。在實際政治上，儘管立法院有如上的權限，但未必能夠真正、徹底制衡行政。理由在於，立委對於涉及地方經濟計劃或各種補助有關的款項，出於繁榮地方經社的考量而難以砍刪，而立委個人素無行政資源而又虧欠諸多的選舉人情債務，並有連任的壓力等，從而在實際問政上乃不排除或甚至輕易與行政部門達成一定交易的情形。其次，儘管法律案的審議也是立法院的利器，但因內容上必然涉及重要的政策（因為重要事項必須以法律為之，亦即所謂基本人權有關之法律保留原則或來自權力分立所導引而出之組織法上之重要性原則），立法者事實上受制於利益團體，並面臨輿論的壓力。

丁、立法院儘管享有倒閣權，但實際上不易行使，蓋總統得因而解散立法院，立委多不願被提前終止任期。

戊、儘管立法院的權限有如上的實像與虛像，但畢竟仍宜注意者為，我國與法國之低度法律保留之憲法規定有別，而且於法律未如期通過時行政部門不得暫時制定行政命令以為權宜之計，從而，若行政部門欲完成重大的改革，由於涉及修改各種相關法律，執政者必須在立法院取得過半的席次；換言之，「少數政府」較難完成重大的改革⁸。

(3)其他

除了總統為權力核心與立法院之有限監督能力之外，尚應注意如下的特色：

甲、立法院或民眾對總統的直接監督或控制仍屬有限⁹。

⁸ 陳水扁總統四年任內，對於鄉鎮市長改為官派、金融監理體制與組織的推展等，甚至政府改造一系列的法案（包括中央政府組織基準法草案、總員額法草案、行政法人法草案等），均無法獲得立法院的支持，即為例證。

⁹ 憲法增修條文第 2 條第 9 項規定罷免，須經全體立法委員四分之一之提議與全體立法委員三分之二之同意後提出，並經由中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票以及有效票過半數之同意罷免，始為通過。罷免一般而言並不容易通過，蓋總統於遭到施政成效或治理能力之根本質疑時，

乙、台灣社會力尚且薄弱，法治的累積也離先進國家（例如德國）有一定的距離，這是行政／立法之間的權限爭執的一個溫床，也是陳水扁總統發動防禦性公投決定所採擴張或甚至曲解解釋，而仍然獲得相當民眾支持的一個因素。台灣社會並有省籍情節／統獨爭辯／台灣主體性建立等的爭辯。台灣更是一個面臨諸多轉型環節，而客觀上存有有效治理的壓力的社會，換言之，台灣政經社文諸面向仍有諸多亂象或有待改良的空間，從而整體而言需要一個能發揮有效治理的政府體制。

3. 現行雙首長制的優點（戰略意涵）

整體而言，現行雙首長制有如下的優點：

- (1) 四年一次的總統普選，逼迫藍綠雙方必須施政本土化，亦即以台灣民眾的福祉為依歸。
- (2) 大選期間總統、副總統候選人與施政的成敗（亦即執政黨的施政績效與在野黨的問政表現），將受到選民的徹底檢驗。而四年期限其實很短，從而構成對執政者與在野者之嚴厲督促。
- (3) 每三年一次的立委選舉，尤其在未來相當一段期間內將與總統選舉分開，構成一定的「期中選舉」的意涵，若加上也屬激烈的縣市長暨議員以及直轄市長暨議員選舉等，台灣整體而言有相當接續的選舉，而構成對執政者與在野者的壓力。
- (4) 雙首長制係由總統作為國家與憲法的「守護者」。其得組成內閣，並於必要時加以撤換以因應各種新的情勢。總統也得登高一呼而訴求必要的改革或運動。換言之，理論上總統係站在一個經由普選所築起的高點，以宏觀並對歷史與整體社會

得透過軟性的身段訴諸媒體，或積極為相關政策或人事的調整，而扭轉局勢。在朝野因為張俊雄內閣因為宣布停建核四所引起的爭執過程中，國民黨一度擬祭出罷免案，但陳總統快速以柔性的媒體談話而挽回民心，並責成補強有關停建核四的理由。同條第 10 項則規定彈劾，性質上為「司法」案件，須有構成要件該當性，而與前述罷免屬於政治性之民意表現而且關注於施政成敗者不同。彈劾須經立法院提案，並進行國民大會代表的選舉，經國民大會代表總額三分之二之高度門檻之同意時，始成立彈劾。由於涉及國大之選舉與高額之門檻，預料原則上難以通過。

負責的態度，守護並帶領國家。從而，若總統的個性、視野、膽識與行動力出了問題，未能大公無私、知人善任、善於溝通、堅持中道等，則將對整體社會的發展造成負面作用，尤其若總統醜聞纏身（包括情色與政商網絡或私生活之言行舉止等）或不能知人善任等，將成為動亂的根源。雙首長制總統於任命閣揆時，應著眼於其所屬政黨或集團在立法院擁有過半數席次的實力，否則將難以有效治理。

- (5) 台灣雙首長制的優點，在於經由普選產生，深化民主，並成為華人世界的榜樣¹⁰。這種格局，將使台灣不會淪為香港（特首）模式。
- (6) 普選後產生的總統得任命行政院長以及因而及於行政院團隊。由於行政院團隊人選可被隨時調整，從而必須認真施政以貫徹總統的意旨。經由行政院長施政方針以及對各部會所為的績效管理（含策略性計畫與執行性計畫），行政院整體形成一個貫徹總統選舉承諾的團隊。內閣必須勇於任事，或換言之，必須以顧客（亦即廣大的人民）為導向，而無法訴諸德國式或英國式內閣制之經由選舉制度所穩定保障下的執政。
- (7) 總統與行政院團隊間得有一定的分工。一般而言，總統負責國家安全有關的事項（在台灣則包括兩岸、國防與軍事的）。經社環保勞工等部門，因有較大的現實性與動態發展性，原則上宜交付行政院團隊。
- (8) 總統掌握國家安全有關事項，理論上不無優於內閣制之下由多數政黨共同組成聯合內閣時之「人多口雜、心意分歧、充滿

¹⁰ 儘管台灣在三次總統直選的過程中，尤其 2004 年不無訴諸族群、攻訐隱私之情形，且公共政策之辯論未能詳細，但整體而言仍然展現高度的對峙與競爭。商業週刊發行人金惟純並指出，2004 年總統大選是首次真正徹底的大選，蓋由於兩軍對決而非類如 2000 年之三組人馬，以及兩邊的實力接近而攻防激烈，突顯出這次選舉中的激烈性與對台灣前途影響的重要性；見商業周刊，第 848 期，頁 14（2004、2、23-2004、2、29）。

現實政治考量」等的不穩定性¹¹。

- (9)總統掌握國家安全有關的事項，並且為人民普選產生，從而在對外的關係上，將有一定的能見度與知名度，而這對臺灣的國際處境有一定的正面意義。
- (10)總統事實上仍受到相當的監督，包括立法委員之質詢（經由報章媒體披露）、立法院之決定或決議、媒體之高密度報導、報章中所披露學界及主要菁英與團體的批評；此外，從大格局而言，總統也受到來自美方有關民主化與亞太安全等的制約，以及來自中共之經濟競爭的壓力；更何況總統本人也會有一定的自我期許。在總統大選期間，總統候選人或甚至其家人，受到徹底的檢驗，亦即除了政策之外更包括施政、人品、政商網絡之面向。在大選期間，有線電視台之政論節目，更是盯緊前述各方面的議題而廣泛析論，總統候選人有所逃避可能。

總之，現行雙首長制非無正面意義，其尤其得發揮對內與對外的戰略與有效治理的意涵，並能深化民主—儘管迄今為止臺灣的民主與發展仍有相當的改良空間。

4.現行雙首長制的可能缺失

現行雙首長制的危險，得為如下幾項。

- (1)總統民選以及立委選舉及地方選舉期間之分歧，構成細密的選舉的期程，而且因得失心重容易導致施政之選舉考量，內容上不外為赤裸裸的地方綁樁或大開選舉支票，而且導致天天都在選舉的結果。
- (2)總統大選，以現今臺灣人民的民主與法治素養而言，是否相對導致「民粹主義」，亦即候選人不免採取統獨／省籍／建國／本土化等的招牌，而這些也有一定的訴求力？！

¹¹ 組成聯合內閣的政黨們如果意識型態相近，並有相當的合作經驗，則並非不能建構一個穩定且前瞻的國家安全政策。從而具體的政黨的內部構造以及主要行動者的人格特色等，亦即現時的情況，將具有重要性。

- (3)總統大選兩組人馬對決，各自用盡各種手段與能量而為動員，將不免造成「分裂」的可能，而台灣因有多族群而使得風險更高；若選舉結果得票數太過接近—而這正是2004年3月20日選舉的情形，挑戰將更為嚴峻。
- (4)一輪選舉產生的少數總統，於有三組或以上候選人時將不免產生少數總統。但這個問題在2004年形成泛藍與泛綠兩大陣營之後，發生的可能性已經降低。
- (5)總統得任命少數政府，無視於立法院的政治生態（亦即各政黨的席次分配），不免出現「朝小野大」的情形，而難以發揮有效治理。筆者認為，這是我國雙首長制的最大問題：於朝小野大之時，執政者為了突圍，必須用盡對抗、焦土策略、訴諸媒體、訴諸民意等各種的手段，而在野黨也必定全力反抗與封鎖，雙方激烈攻防，而執政者於大選逼近時因擔心「基本盤」之落後與施政績效不彰，而不免在議題設定或競選策略上採用非常強烈的手法，長久以往將造成整體社會內部的對立與不信任。
- (6)台灣社會力畢竟在歷經威權體制、後威權體制而進入到民主鞏固（初）階段之當今，社會力仍有一定的脆弱性，反對黨們也有一定的內在困難，而媒體未必能夠完全發揮監督的功能，前述的種種特色，將不無可能形成「超級強人」的統治情形。
- (7)另一個被提出的觀點，是總統與行政院長間的權限劃分不明。但筆者並不認為這是個問題。蓋總統享有行政院長的任命權（不需經立法院同意），這是一種「上游」而屬於總體且樞紐開關的位置，行政院長從此不再享有絕對的自主性，而必須在各個方面配合演出。若謂二者權力必須截然劃分，則原則上總統應對於國家安全的事項擁有決定權，並對其他政策領域之重要方針有決定或建議的權力。

5.小結：現行雙首長制最大的危險是什麼？

由以上的討論可知，筆者認為現行雙首長制有三個主要缺失。

首先為，總統得無視於立法院的生態而任命「少數政府」；唐飛內閣和張俊雄內閣均是如此；游錫堃先生組閣時，民進黨在立法院也沒有達到過半席次。

現行雙首長制的第二個危險，為激烈的選戰輸贏以及強烈動員與對峙所可能產生的「撕裂台灣」的負面效果，以及選戰過程中的民粹主義的激昂，或甚至造成「天天都在選舉」的結果。

第三個危險，則是總統當選後因為欠缺政治力、社會力與媒體的有效制衡，而不無發展成為超級強人的可能。

就二、三之危險，筆者認為，這畢竟只是一個階段性的現象，而下一次總統大選將得減緩，抑或不然？筆者持較為樂觀的態度，2000年陳水扁贏得總統選舉並執政以來，並未產生令人憂心的族群撕裂的事件，而民粹主義有賴民主的深化，此次防禦性公投的過程中，台灣學界已經展現一定的理性討論聲音。

6. 未來的展望

依上所述，我國雙首長制最大的問題，在於總統並無義務依立法院的席次比例而過半數席次政黨或聯盟組成多數統治。

(1) 行憲具有重要性

這問題得經由總統的裁量而完成，無須修憲，但也得於修憲中明定自動換軌或多數統治等的條文。某部會的一位政務次長在私下言談中曾表示，陳水扁總統已經飽嚙少數政府施政的困窘性（亦即難以有效開展施政），從而其若再度當選，一定將籌組過半統治的內閣；四年以來的嘗試，已經給了足夠的教訓，而這真可謂係寶貴的一課。

惟無論如何，2004年總統大選迄今，陳總統就此並未有所承諾。

(2) 大幅修憲：取決於主要政黨的合作，總統制似乎有一定的支持度

修憲層次的議題中，當然包括現行雙首長制的改革的檢討，而且包括內閣制、總統制、法國式雙首長制（主要指絕對多數之選舉制度）或瑞士委員會模式（約指由委員會統治、分權化，並在中央與地方層級引入廣泛的公民投票制度）等模式。

這問題的困難，在於涉及政治各主要政黨的實力與版圖的消長，而得有諸多的議題與整體糾葛，常聽聞者約如國會改革（包括席次減少、單一選區兩票制）、總統選舉之改採絕對多數，此外尚有五院體制之存廢、國民大會之改制等，短期內似乎難能有共識的版本，而 2004 年底之立委一旦選出便原則上有 3 年的任期保障，改革的時間不免太過遙遠。

就中央政府體制的改革，各家說法不一。胡佛教授認為內閣制較適合於台灣，但蘇永欽教授認為從人民的層級認知以及現行憲政體制所衍生的問題，內閣制已經不太可能，而總統制又離台灣太遠，在考量不大幅進行變動之下，全面填補雙首長制的缺口，才是正途。吳庚教授也認為總統已經直接民選而難再走回頭路，而台灣也未達到美國總統制的條件，最好且最小成本的方式，就是採取法國式雙首長制。施明德先生指出，美國的聯邦／邦分權體制、美國的司法體系、美國相對客觀的媒體等特色，台灣都沒有，偏偏台灣有規模龐大的公營事業，而使總統得任命親信接管；總統選舉輸贏太大而導致天天都在大選，國家哪有安寧之日；總統制會亡掉台灣。

總統制於台灣實施三屆總統大選之後，不論出於民意的支持或政治運作的現實，泛藍陣營逐漸有同意的聲音。2003 年 11 月下旬，亦即總統大選之前，國親籌組競選聯盟，親民黨主席宋楚瑜先生指出，國親聯盟近期內將提出修憲主張，聯盟決定修憲將現行五權分立制改成三權分立制，且為了解決目前總統有權無責的問題，也傾向推動總統制，但國親絕不接受「制憲」二字，也不會放棄立場¹²。這可說是泛藍在長年的對於五

¹² 自由時報，民國 92 年 11 月 24 日。

權憲法的堅持下的一大突破。宋楚瑜先生稱，自從連戰提出「新憲三部曲」後，國親聯盟處理議題的態度已從以往的“破”轉變成“立”，不再緊跟著民進黨議題起舞。以“憲政”體制為例，國親聯盟以往第一大包袱就是“憲法”中“五權”的設計，為了維護體制，不斷遭到綠營圍剿。

宋楚瑜先生並透露說，當國親聯盟會議討論未來該采「內閣制」、「總統制」或「雙首長制」時，多數立委認為在「總統」民選下，「內閣制」已難推動，「雙首長制」又因立法院也代表民意，立法、行政兩院時有僵持，但總統卻有權無責，所以傾向推動總統制，並讓考、監兩院走入歷史。國民黨文傳會主委蔡正元則於此番發言後隔日證實，總統制、三權分立，的確是國親政黨聯盟憲政改革的重要主軸。

總之，未來若擬大幅修憲，則總統制係對現制較小修改的一個選項；而內閣制則是根本（往相反方面）的翻修。

7.現制改良之應有重點

若台灣短期內不存有大幅修憲的政治條件，則現制之改良最為簡單與可行，以下應是重點：

- (1)為求有效治理—臺灣最需要者為有效的治理，以突破歷史以來的困境並積極開展未來的契機，得修憲明文規定「自動換軌」之制度：總統有義務促成「多數統治」；於立法院擁有過半數席次者與總統分屬不同政黨時，總統「應」任命該黨之人士組閣，至於該黨之內之具體閣揆人選之挑選則得有一定（但非絕對）的協調空間；若總統所屬政黨在立法院為第一大黨但並未擁有過半數的席次，則總統應責成該第一大黨的人士經由黨對黨的談判組成「聯合內閣」，而不得以對他黨之個別人士之邀請進入「聯合政府」的方式，加以完成。聯合內閣的組成，依德國模式必須經由黨對黨的組閣談判，經由該談判完成整體與各部會的施政方針以及部會人事與預算的共同決定，而後得經由行政院提出有關的法案或預算案以及立

法院之審議通過而完成有效的治理¹³。

- (2)就總統選舉，得考慮引入一定得票率差距之下之全面重新驗票，甚且明訂驗票的主體、程序與期程等。若有必要，也得針對醜聞引入獨立超然的調查委員會之機制。
- (3)就總統的彈劾，得考慮改交由司法院大法官為之，而且應明確界定為司法案件，適用司法有關的程序與體制；這目前已經於93年8月立法院完成相關的修憲提案。
- (4)立法院的地位與職權行使，仍應予以保障，蓋1997年之修憲並無意「拆解」立法院，而人民普遍也認為應有立法院制衡總統與行政院—當然，立法委員席次與選舉制度非無討論的空間。就立法院之職權行使，未來得考慮引入聽證制度，以便強化立法院之威信，並有助於立法與行政兩院的理性互動。關於行政院提起覆議，也應從維護立法權的角度出發。
- (5)關於總統之人事提名權，宜進一步擴張到調查局長、國安局長等敏感職位，而且立法院的同意權審查宜進一步落實。

8. 結論

現行雙首長制並非一無是處，這是學界應努力省思的¹⁴。現行雙首長制有擴大民主格局、完成本土化並避免香港化的優點。現制的第一個缺點在於可能產生「少數政府」，但這得由總統吸

¹³ 有問題者為，於立法院沒有過半數席次的政黨，而第一大黨籌組聯合內閣遭到拒絕時，則總統有無義務責成第二大黨人士組閣？—若然，則此時不免發生第二大黨聯合第三大黨聯合起來以「吃掉」第一大黨的情形，約如1993年日本眾議院選舉自民黨未能過半而竟然其他小黨無一願意配合組成聯合內閣，而反而共同組成日本新黨，而一舉取得政權。筆者認為，為貫徹多數統治，而又因我國政黨間有一定的恩怨情仇或難以合作情事，在解釋上宜有如下的安排：此時第一大黨有優先的組閣權，而且解釋上其他政黨應有義務促成聯合內閣；若其他政黨均反對加入，以致於無法完成多數統治，則該第一大黨有權組成少數內閣。有爭議者為，若總統已經選出，而立法院係由後來才選出而代表最新的民意，則行政院長須否向立法院總辭？或行政院長有無義務向總統提出總辭？或總統有無義務針對立法院的最新席次結構及選舉所反應的民意，而主動調整閣揆人事（包括解職或重新任命等）？另外值得討論者為，若總統係取得過半民眾的支持而當選，這很可能發生於2004年之總統大選—因為只有兩組人馬參選而已，則新總統得否以為自己已經擁有過半數的支持，而無視於立法院的生態而另籌組少數政府？筆者採否定說，蓋立法院仍構成我國國家權力與政策決定過程中的重要環節，出於有效治理的考量，少數政府仍屬不宜。

¹⁴ 筆者很早便提出這個論點，拙著，「由『精省』看九七憲改」，收錄於台大法學論叢，第27卷第2期，頁95以下（1998）。

取經驗教訓而主動改正。一般而言，於總統選舉完畢而新的政權態勢底定之後，不無存在政黨重組的空間。目前立法院泛綠 99 席，泛藍 112 席，無黨籍 12 席，非無籌組成立多數聯盟的可能。

至於現行雙首長制的第二個缺點「民粹」則得經由整體社會的反省與進步而減緩，台灣應該有這個能力吧！2004 年 3 月 20 日選舉結果的不公平爭議與選舉爭訟，構成一個考驗，而且未來也將成為民粹／憲政法治的能力的一項指標。

行憲比修憲或制憲來得重要，上述兩點應成為台灣整體社會的努力目標。若要修憲，從務實角度出發，應以現制的改良或總統制較有可被接受性吧！

(三)國會改革（含單一選區兩票制與國大存廢之根本去留）

立法院的問政向來受到許多批評，原因固然有多重，但國內有相當一派人士認為係歸罪於現行立委選舉制度採單記不可讓渡投票（SNTV），並要求改為單一選區兩票制。

詳言之，我國向來實施複數選區不可讓渡投票為主的選舉制度，根據學者分析，該制度主要有四項缺失¹⁵：

1. 大黨在同一選區如果提名數位候選人，由於各政黨的得票率通常不會有太大的波動，為求當選，候選人競爭的對象往往是同黨的其他候選人，同黨相殘嚴重。此外，源於選舉的利益衝突與恩怨，是地方派系產生的重要原因之一。候選人需要派系支持，派系也利用選舉壯大或重組。
2. 由於無法獲得黨的奧援，候選人往往必須自求多福，導致黑道、派系與金權勢力的介入，不但影響選風，也導致政黨無法在立法院中貫徹黨紀。
3. 在複數選區制之下，只要獲得一定票數（大約百分之七至十），就可以當選。影響所及，少數候選人採取極端立場，以爭取少數特定族群的支持，以致激化社會對立。

¹⁵ 周育仁、楊鈞池，〈「中選區制」的可行性與妥當性〉，收錄於蘇永欽編《國會改革》，頁 31 以下。

4.僑選立委與全國不分區立委，依據各政黨在區域選舉的得票率分配席次，但總名額太少，且以一票為之，無法客觀反應民意對各政黨的意向"。

另一項與立法院的組成乃至權限密切相關者，而且也是廣義國會改革的議題，為現今已虛級化之國民大會根本性的去留：若將國民大會根本性的廢除，則修憲權及對總統的彈劾與與罷免等，必需為重新的規定。

前述兩項議題，立法院於民國 93 年 8 月 23 日的臨時會時，完成如下修憲案之決議¹⁶：

條次	主題	修正內容	備註
第 1 條第 1 項	公投入憲	中華民國自由地區選舉人於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，應於三個月內投票複決，不適用憲法第 4 條、第 174 條之規定。	憲法第 4 條規定領土變更需經國民大會決議，第 174 條規定國代修憲程序，國民大會廢除後，領土變更與修憲均交由公投處理。
第 1 條第 2 項	廢國大	憲法第 25 條至第 34 條及第 135 條之規定，停止適用。	憲法第 25 條至第 34 條及第 135 條停止適用，等於廢除國民大會。
第 2 條第 10 項	彈劾總統	立法院提出總統、副總統彈劾案，聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時，被彈劾人應即解職。	原條文規定立法院向國民大會提出彈劾案，但國民大會廢除後，改由憲法法庭審理。

¹⁶ 本表參見聯合報，民國 93 年 8 月 24 日，A4 版。

條次	主題	修正內容	備註
第 4 條第 1 項	立委席次減半 任期四年	立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連任，於每屆任滿前三個月內，依左列規定選出之，不受憲法第 64 條及第 65 條之限制：1.自由地區直轄市、縣市七十三人。每縣市至少一人。2.自由地區平地原住民及山地原住民各三人。3.全國不分區及僑居國外國民共三十四人。	憲法第 64 條至第 65 條規定立委產生方式及任期。
第 4 條第 2 項	單一選區兩票制 婦女保障名額	前項第一款依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。第三款依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一。	由於條文中並未規範總席次應依政黨比例分配，因此通過條文應屬並立制。
第 4 條第 5 項	領土變更程序	中華民國領土，依其固有疆域，非經全體立法委員四分之一之提議，全體立委四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出領土變更案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額半數，不得變更之。	原條文由國民大會議決，但國民大會廢止後，改由公民投票。

條次	主題	修正內容	備註
第 4 條第 7 項	彈劾總統	立法院對於總統、副總統之彈劾案，需經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，聲請司法院大法官審理，不適用憲法第 90 條、第 100 條及增修條文第 7 條第 1 項有關規定。	原條文由國民大會議決，但國民大會廢止後，改由司法院大法官組成憲法法庭審理。憲法第 90 條、第 100 條等均規範監察院之彈劾權，排除彈劾總統時適用。
第 5 條第 4 項	彈劾總統	司法院大法官，除依憲法第 78 條之規定外，並組成憲法法庭審理總統、副總統之彈劾及政黨違憲之解散事項。	規範憲法法庭審理總統、副總統之彈劾及政黨違憲之解散事項。
第 8 條	廢國大	立法委員之報酬或待遇，應以法律定之。除年度通案調整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施。	原條文國代集會期間之費用以法律定之，整句刪除。
第 12 條(增訂)	修憲程序	憲法之修改，需經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第 174 條之規定。	僅規定人民有修憲之公投複決，無公投創制權。

上述修憲提案固然有妥當與否的爭論，尤其有關一尤其關於：立委選舉總額減半之必要性（或最適總額之討論餘地）；單一選區、日本式之並立型兩票制之採行之公平性（亦即對小黨的壓縮）；該制對於政治創新之助益程度¹⁷；國大廢除後之立法院之獨大化。但畢竟相關議案已經在立法院獲得通過，並將由修憲國大加以複決¹⁸。

前述的改革方案已經成案，主要政黨均支持，顯見仍有相當的合理性。於立法院公告後，依憲法增修條文第 1 條第 1 項，必須於三個月內選舉三百人席次的國民大會代表，行使複決權。

(四)考試院與監察院之存留或改隸：逐漸浮現（不得已的）共識當中

1. 監察院

監察權旨在監督官員，當然有存在的必要，但我國存有如下的問題：其對於中央與地方的各級官員均得為彈劾，而且彈劾之外又及於糾正、糾舉，而且係包辦所有部會係地方所有行政機關的業務，未免過於龐雜而細瑣，這是監察權所需改革的部份，例如德國便針對不同的部會業務而設立監察官或監督委員會，而且聯邦與各邦均得在各自的領域內而為設置，各級地方政府也得於必要的領域內設置各自相關領域的監察人。

其次，監察權有無必要獨立到成為院的層級，國內也非無爭論，先進國家如美國、德國、日本等，監察權一般區分為兩大部份，對於政務官的違法失職或不適任等的調查，屬於由國會依個

¹⁷ 日本國會在 1994 年 1 月通過眾議院選舉制度改革方案，廢除中選區制，改採單一選區與比例代表並立制。該制顯然偏惠於大黨，這是第一個結果。其次，世襲議員（二世議員）的仍然存在--二世議員是指其父、兄長輩曾經出任該選區的眾議員、參議員或是地方的縣知事，其家族在此選舉區內具有相當實力的集票組織，或是兩者之間的傳承並未斷絕，使其集票組織得以延續從而當選的人物。就以 2000 年眾議院改選為例，符合二世議員條件的候選人有一百七十四人，有一百二十一當選，當選率為百分之六十九點五，落選有五十三人，落選率為百分之三十點五，可見，繼承既有的組織、地盤與人脈關係的二世議員，在新的選舉制度下比較容易當選。第三，該制壓縮在野黨，使得在野黨的合作相當不順利，小選舉區制與比例代表制混合制更無法促使在野黨的選舉合作，反而導致在野黨為了勝選與政黨生存，彼此之間的競爭更加激烈，也無法合作取代自民黨成為執政黨。

¹⁸ 除非各黨能摒除成見並在民意的強烈監督之下，或甚至此期間國內政黨生態發生合併或合縱連橫而減少對本身以及對第三大黨以下的衝擊，否則後來的任務型國大的投票仍非無變數。

案成立之調查委員會，經由決議成立彈劾案之後而移送在兩院制國家中之國會另一院，或移送具有法院地位之最高司法機關而為裁判；至於對於人民之生活領域之權益遭受侵害或不受重視的苦情，則以各領域由各級政府之各領域或各部會於必要時設立監察人加以掌管。

對於行政官員的監督則由主官為考核，並得有公務人員考績法與懲戒法的適用；對於行政不法行為則由行政爭訟法制及國家賠償法等之適用。

就監察院的改制，於未來修憲時，筆者認為宜採前述的模式，將對於政務官彈劾的部份劃交立法院以調查委員會的方式行使調查權¹⁹；於各法律領域有必要時，得仿德國設置護民官（Ombudsman），作為資料的收集與案件的事後評議以及該領域之後的重大危害的發展情勢的妥為委託研究與評論與年報的發行，各領域的護民官（Ombudsman）的權利不宜擴大到檢調人員所享有的個案監察權，此外原則上也不宜由護民官代替主管機關而為決定。至於審計權，未來固然得改隸於立法院之下，但宜保障審計機關的獨立性，包括組織、人員、預算、行為上之面向²⁰。筆者認為，我國之單一選區兩票制之改革不能獲得通過，而仍然維持現今以單記不可讓渡投票（SNTV）為主的區域選舉佔大多數名額的現今制度而言，因為委員們不免有地域考量及因為現今因為選舉利益乃至派系與政黨利益的考量，不宜輕言放棄監察院。

2. 考試院

就考試院而言，公務員的考選，包括考試科目與具體的考試題目的決定乃至評分與面試口試的舉行以及最後的放榜等，原則上宜為行政各部會自行為之，但應受到隸屬於行政院之下而具有

¹⁹ 於此不免發生國父所擔憂的黨派鬥爭的情形，但最後仍有民意與輿論的監督。

²⁰ 德國聯邦審計院並不屬於聯邦眾議院或參議院，而係獨立為一個聯邦最高層級機關之一；若從我國向來習慣稱的角度，則聯邦審計院事實上將成為三權分立之外的第四權，但究竟三權或四權，德國文獻上並不討論，由此也顯示，在制度設計上，吾人非不得將審計部維持為一個獨立的部會，不隸屬於立法院；或是說，其即使被界定為立法院之下的一個機關，也應確保其獨立性。

一定獨立性之文官委員會之監督。該機關得為相關法律的研修建議以及相關法規命令與行政規則的制頒，並對各部會於執行相關行為時為監督。文官委員會也得作為公務人員之考績、任用、退休、撫恤、保險等法制與政策的制定與監督執行，也得享有擔任具有文官案件之個案爭議的審理權限，一如我國現今考試院保訓會所承辦者。

未來，若我國擬修憲改成此類的機關，其應以委員會的方式為運作，而且相關法律應確保其獨立性。

3. 晚近的動態：共識形成當中

泛綠向來主張三權分立制。泛藍固然早年極力維護五權憲法的完整性，但晚近也有鬆動的跡象，而認為只要監察權、考試權的功能能夠實質發揮，則不必計較是否維持為「院」之層級²¹。

(五) 中央與地方之關係

1. 現行憲法條文之沿革與內容

就中央與地方關係而言，我國現行規定係源自民國 36 年大陸時期，其中有若干條文已經受到憲法增修條文凍結；儘管司法院大法官會議於釋字第 488、498、527、550、553 號中建立制度保障、人民主權、自治事項／委辦事項之區分等重要制度，但整體而言並沒有顯示在憲法條文上，而且當今各方所關注的地方財政、組織、人事、自治事項／委辦事項劃分等也未有一定精密度

²¹ 2003 年 11 月下旬，親民黨主席宋楚瑜指出：國親聯盟近期內將提出修憲主張，聯盟決定修憲將現行五權分立制改成三權分立制，且為了解決目前總統有權無責的問題，也傾向推動總統制，但國親絕不接受「制憲」二字，也不會放棄立場（自由時報，民國 92 年 11 月 24 日）²¹。這可說是泛藍在長年的對於五權憲法的堅持下的一大突破。國民黨文傳會主委蔡正元則於此番發言後隔日證實，總統制、三權分立，的確是國親政黨聯盟憲政改革的重要主軸；雖然國父孫中山的學說提到五權分立，但並未主張五權都必須為院的層級，而國親主張的三權分立是指行政、立法、司法三權，並未揚棄考試、監察兩權，而是在尊重其獨立性的原則下，改以獨立委員會的形式存在，根本不違背憲法總綱及孫中山的學說；以世界各國潮流來看，考試權、監察權都是以獨立不受干擾的方式運作，位階都沒有提升到院的層級，如此既可精簡政府組織也可達到效果。此外，在 2003 年的行憲紀念日時，連戰提出泛藍的具體憲政改革主張，確立將調整中央政府體制，考試權將逐漸併至行政院，成立「文官委員會」，監察權則轉至立法院，立法院將享有調查權（中國時報，民國 92 年 12 月 25 日）。

的展現，而且也欠缺上位之分權化、中央與地方之策略性夥伴關係、社區主義等的當今主要的時代潮流規定。

憲法本文第 107 條以下的規定，主要為權限劃分（將權限分為中央立法並執行事項、委辦事項、省自治事項與縣自治事項，並以均權原則為一個解釋上的標準，並由立法院為議決）、地方之民選體制（省長與省議員之民選與縣長與縣議員之民選），與省縣之高度自治保障（省與縣各得招集省縣民代表大會制定省縣之自治法，但須受到省縣自治通則之拘束）。整體而言我國憲法對地方自治呈現出高度保障的情形，但並未對當代所關注之地方財政、組織、人事加以著墨，而且對某一事項究竟為中央或地方之事項（亦即自治事項／委辦事項／中央專屬事項等），劃分不夠明確，而且對於鄉鎮市之地位並未妥為規定。

政府遷台以後，係以行政命令以及省市長官派之方式暫行統治，曾引起違憲之譏，最後乃於民國 79 年三月學運與國是會議中承受改革動力，而於民國 81 年第一次修憲刪除省縣自治通則之框架而由中央直接立法，這也是省市長直接選舉的時代的開啟。民國 86 年之修憲則完成精省之改革，並經由釋字第 467 號以及後來的精省暫行條例與地方制度法之制定，而大致完成精省之改革，但省之業務與機關則大部份改由中央承接。換言之，目前只是精省之層次。

大法官會議並於後續的解釋中，指出地方自治之性質為制度保障與人民主權，以及地方自治團體享有自治事項之決定權以及接受委託而辦理之委辦事項辦理權，以及地方自治團體享有一定的組織權、人事權、立法權等，並享有一定的財政自主權，上級監督機關就自治事項之監督而為法令解釋拿捏時之應有的分際（見大法官會議釋字第 498、550 與 553 號解釋）。

綜上，現今的整套規範，在台灣地區非無可用性，但也得針對台灣的爭議問題與未來發展的需要，而為進一步精密的規定。當今常見的爭議，在於中央經由財政收支劃分法所為的控制是否過於嚴厲，或是否過於偏惠北高兩市，行政區劃之是否需進一步

的改革（例如都會區是否合併、鄉鎮市需否適度合併）、鄉鎮市自治選舉是否取消改為官派、縣市政府的組織與人事職等是否需要進一步的檢討；凡此，原則上屬於法律與政策層次。

2. 未來修憲的重點

(1) 地方自治團體享有自治保障之地位，並應以公法上社團法人之方式為組織

展望未來，關於中央與地方之關係之修憲，主要的議題不外如下幾項：首先，為國家與地方政府之間之基本定性，與地方政府之地位。陳水扁總於總統大選期間與多次談話中多次指出，中央與地方為「夥伴關係」，並指出「凡地方能作的中央不作」，此外在更早時期曾提出社區主義、分權化等主張。筆者認為，衡諸地方自治團體實力之增長，分權化之世界性的趨勢、台灣地方自治團體（縣市、市鎮）在國際評比中畢竟屬於比較大縣大市的屬性，而且又進行民選而有高度的自主施政的需求；前述伙伴關係等用詞之界定，從而均屬妥當，而且也與德國式之將地方政府體制視為重要的國家制度而要求國家各權力機關應予以尊重的「制度保障說」，以及日本式之強調基本生活相關事項之下放與地方自治團體以完成住民自我治理之「人民主權說」，均不相衝突。若有必要，也得以適當的文字，將三者一併列舉。

其次，吾人宜將地方自治團體定性為地域性之自治團體之公法人，享有自治事項並得接受委辦事項，國家所為的監督依自治事項與委辦事項而有不同。若有必要，而且有待國內各界的共識，也得適度引入中央與地方之「共同任務事項」，就重大而且為地方所承辦但具有重大外溢效果之事項，建立中央／地方共同規劃、共同依實力而為出資而由地方為主要執行。但這也得避開憲法層次，而單純於法律與政策中而成。

(2) 自治事項、委辦事項與中央專屬事項之界定

為求明確，在未來憲法的地方政府章節，得為如下的定義性規定：

- 國家總體事項分為中央立法並執行之事項、中央政府委託地方自治團體辦理事項（簡稱委辦事項）及地方自治事項三類²²。
- 國家承擔之事務，包括國際社會上關係國家存續之相關事務、以全國統一規定為宜之國民各種活動之相關事務，或關係地方自治基本準則之相關事務、應以全國規模或觀點實施之政策及事業等相關重要事務。
- 國家對地方自治團體分擔事務，應依下列原則處理：1、地方自治之相關法令規定、解釋與應用，應符合地方自治之本旨，並依照國家與地方事務劃分之標準與原則辦理。2、依法律或基於法律之政令，劃歸地方自治團體處理之自治事務，國家應讓地方自治團體依地方之時、地、情處理該類事務。
- 為確保國家對地方自治團體事務干預之適法性，於國家與地方自治團體間發生權限爭議，應先經協調謀求解決²³。

(3)地方之人事、組織、財政權

就地方自治團體所得享有的人事、組織與財政權之保障，固然得以一定的文字加以明列，以免司法院大法官會議因為憲法相關文字的不足而採取低度審查的態度，以及調控立法或行

²² 案件性質輕微，不涉及秩序性、規制性，且與地方息息相關者，為地方自治事項。但中央政府得經由補助款或其他手段鼓勵地方政府興辦。勸導、獎勵、指引等非涉及權力行使、與地方密切相關、低成本、低技術事項，為地方自治事項。有關地方政府內部組織、作業流程、權責劃分等之具體改進事項，為地方自治事項。

²³ 日本設有，「中央與地方紛爭處理委員會」。其所受理案件，以國家權力干預、處分干預、要求改正措置、或其他類似干預為限。所稱干預，包括：1、地方自治團體依法令向國家請求同意、核定或事後報備等案件，國家對之所為同意與否之答覆。2、對委辦事項所為之改正指示，及其他依法令對特定地方自治團體直接課以義務之干預，或依法令限制權限行使之干預。3、依法令撤銷或撤回地方自治團體行為，或停止其行為效力之處分。中央政府對地方自治團體首長有關自治事項或委辦事項所為干預，地方自治團體首長如有不服，得向「中央與地方紛爭處理委員會」請求審查。審查請求期間，須於收到國家干涉之書面決定後十日內為之。

政部門的濫權或立法／政策／執行上之無所取向性²⁴。以下以德國兩德統一後之新的邦憲法版本為例，略作說明²⁵。

德國薩克森—安哈爾邦憲法第 87 條規定地方自治，指出地方自治團體所得享有為自治而非自決，自治係在憲法與國家法律的架構範圍內，但國家之法律不得違反地方自治之保障之精神；地方自治團體在其給付能力的範圍內有權而且也有義務就領域內之所有公共事務自為執行，除非某特定的事項出於公共利益而經由法律而有另為規定；地方自治團體所辦理的項目分為自願辦理之自治事項、法定義務辦理之事項（按屬於自治事項之一種，國家只得制定框架性或綱要性的立法，細膩由地方自治團體自為決定）與委辦事項。

就法定自治事項與委辦事項，立法者於立法要求地方自治團體辦理之同時，應一併規範相關費用支出的彌補，尤其若該任務的承辦將導致該地方自治團體之額外負擔，則立法者應提供適當的彌平；邦得經由監督權的行使而擔保法律之被遵行以及委辦事項之合於指令之受到執行；地方自治團體為了承辦特定的公共任務得經由法律或經由法律之授權而創設其他的公法人。

該邦憲法第 88 條就地方財政與預算以及稅捐高權，為如下規定：邦應致力於地方自治團體擁有履行其任務所需的適當的財政收入（第 1 項）。地方自治團體之不同的「財政實力」，應經由法律而為適當的衡平（按此處為適當，而非徹底的衡平，顯示出應承認地方自治團體出於歷史與山川水文暨產業等而有不同發展重點與財政收入的實力）。就邦對於財政與給付力較差的地方自治團體所為的補助或特別補助或補助手段的準備與配置，立法者所為之相關制度之設計仍應注意擔保地方自治團體之自治權（第 2 項）。地方自治團體享有一法律之規

²⁴ 司法院大法官會議於釋字第 550 號解釋有關台北市政府就健保費用的承擔的解釋中，不無以相關憲法條文之低度規範而不願採取類如德國視之高密度的嚴格審查的態度。

²⁵ 兩德統一時，原東德之領土以五個邦的名義，加入聯邦德國（亦即早先之西德）。這些新加入的邦必須制定新的憲法，具有較高的完備性與前瞻性。

定而為之自行課稅與課征特別捐之權利（第3項）。該邦憲法第91條係有關地方公職人員之規定：第1項規定地方公務人員之行政中立；地方議會之公務員或職員或法官等之職務經由選舉而產生（接近乎我國所稱之政務職）的可能性，得經由法律加以限制（第2項）。

就地方財政自主權，筆者認為，吾人應建立如下兩項標準：財政收支的劃分與調整，必需考量不同地方政府的任務需求與功能定位，從而台北市作為首都或高雄市作為南部最核心的城市，應享有相應於農業縣之必要的不同的配備²⁶。其次，由地方政府所承辦而有重大外溢利益效果之事項，地方政府之相關財政需求與因而增加的負荷範圍內，財政法律應妥為規範；就重大之中央與縣市政府之重大利益的事項而有共同辦理之傳承與必要者，得經由共同規劃與共同出資而為共同的承擔（約如德國法上聯邦與邦之間之「共同任務事項」）。

由以上觀之，吾人宜適度規定地方之財政自主權與財政收支劃分的考量因素，以及「中央請客地方買單」的財源籌措規定或立法過程之諮詢規定（後者為釋字第550號解釋所明白要求）。

(4) 地方政府體制

前述德國邦憲法第89條規則定，地方自治團體之首長與議會選舉之機制，原則上需符合普通、平等、直接無記名之選舉體制之當代民主要求；至於地方政府之體制，亦即究竟係用採雙元分立制／委員會制／市長主控制／議會主控制等，制憲者本身並未妥為規定，而委由立法者決定之，從而，立法者非不得針對不同類型與不同層級之地方自治團體而為差別規範。

²⁶ 這是德國法向來的見解，也是若要馬兒好也要馬兒吃草的一個基本立場，也是屬於功能與配備相應之行政學上一個基本公式。

我國現行憲法規定縣市之選舉係由選民選出縣長與縣議員（憲法第 124、126 條），符合民主原則。至於是否進一步明定政府體制，為確保靈活性，並無必要。

(5)地方之爭訟權

就地方自治團體之爭訟權的保障，除了訴願、行政訴訟之外，宜在修憲中明白規定同一層級之地方自治團體之過半數或三分之一以上或四分之一（後者尤其在鄉鎮市層級）的連署，得直接針對有害地方自治發展的法律，直接向司法院大法官聲請違憲審查，而避免經由行政處分以及訴願、行政爭訟程序的拖累²⁷。

(6)精省與廢省之爭議

台灣省政府於 1997 年修憲精省之後，精省暫行條例及地方制度法施行以來，原省政府的機能已經大幅度的萎縮只剩下極少數的單位。其餘絕大部份的省政府機關則經由修法改為行政院的常設組織（例如原省政府民政廳經修法改為內政部之兒童局，而設立於台中中興新村，而由民政廳人員轉任之）或迄今未經完成修法者則留作相關部會之中部辦公室（例如原省教育廳迄今仍停留為教育部之中部辦公室）。此外省並設有省諮議會。

不論當初精省時的目的為何，省政府之精簡已經進行多年，原則上在國內已不再引起波瀾，未來全面恢復原先省之規模與層級，必須再行修憲，從而原則上已無可能。

至於是否將省徹底的廢除，在政策上宜思考者為，一方面這涉及敏感的台獨問題，國內獨派人士將因而欣喜，而統派人士以及對兩岸關係所造成的衝擊，而且對於陳總統所宣示的體制內的修憲造成更大的修憲造成更大的困難度，也未可期，則

²⁷ 此項制度不排除地方自治團體就上級監督機關之個案監督行為，不論對地方政府之執法行為或地方政府之自治條例之立法行為之不同意備查之個案行政處分，提起行政爭訟，並於敗訴終局判決確定後向司法院大法官就系爭規範之違憲聲請解釋。前述制度也不排斥立法委員總額三分之一以上之連署而針對法案之申請違憲審查²⁷。

係另一必須考慮的問題，經由修憲將省廢除，對於政策並沒有絕對的助益，蓋現行的經大幅精簡後省的體制已經對於政府體制與行政流程，以及實際政治的影響，均已經毫無干擾性。

陳總統於 2004 年 10 月 5 日（於接見美國紐約大學教授孔傑榮）指出，是否廢省為憲改中須要思考之處²⁸。

(7)行政區劃(含直轄市之體制、鄉鎮市之改為官派、縣市合併等)

另一個修憲的議題，在於吾人是否仍然準備維持直轄市制度，以及縣市政府的合併，以及鄉鎮市長改官派與鄉鎮市之適度合併。

第一個問題將不免影響到台北市與高雄市的既有地位，而引起激烈爭論。若修憲的部門能提供完整配套的規定，以適度保障台北市與高雄市於直轄市取消後的優勢地位，能減少反對意見。北高兩市的優勢地位從效率原則以觀，有助於台灣之國際交往以及對於國際先進事項的繼受；但這種創意、窗口的效率觀念未必與平等完成符合，但於又涉及對於平等的程度的絕對性或相對性的拿捏。

在比較法上，前述德國邦憲法第 90 條規定行政區劃，條文十分抽象：「地方自治團體之轄區得出於公共福祉，經由相關地方自治團體之協議，而且經由國家之許可或經由法律而加以變更。進一步的規定，有關對受到波及的地方自治團體與居民之聽證，由法律加以規範。」

上述要件十分抽象，但輔以聽證程序²⁹，而且不以相關地方自治團體之議會或人民之同意為要件³⁰。

²⁸ 見 2004 年 10 月 6 日，聯合報，A4 版。

²⁹ 該聽證程序之違反，將構成該決定之程序瑕疵，而得經由行政爭訟程序被撤銷。

³⁰ 由於地方自治團體所享有的係自治的地位而不是自決，從而地方自治團體的地位之被解消而被併入其他地方自治團體，例如新竹市與新竹縣各被解消而成為一個新的新竹市--嘉義縣、嘉義市間亦然，不需經由雙方議會之肯定的決議，也不需以雙方居民之公民投票為要件；反之，若屬於聯邦層級之邦之解消而被併入其他邦之案件，由於邦屬於一個國家從而屬於國格之消滅，必須有較為複雜的程序。

就我國而言，一方面因為台灣畢竟處於激烈的政經社文轉型當中，從而行政區劃有一定的必要性，相關的憲法條文從而不宜為不必要的細膩規範，此外也因憲法的任務不在於作直接的細膩規範——這是屬於立法層次的問題，從而前述德國邦的立法非無可借鏡。但反面言之，由於我國行政區劃十分激烈，其中包括對於台北縣之升格或對於台北市之首都地位與直轄市之優勢之全部或局部廢除的主張，此外也有連結新竹以北諸多縣市成為一個區域政府的主張等，未來我國是否維持直轄市、縣市、鄉鎮市之體制，或進一步有所謂院轄縣、準直轄市（二者均同係針對台北縣之特殊情況而被提出），或需否設立區域政府或鄉鎮市之自治選舉之是否取消或鄉鎮市之適度合併，吾人應採取開放的見解。綜上，為了減輕修憲的爭議，而且前述多半於立法層次便可解決，我國得只引入前述德國邦憲法的簡單規定。

另一種見解，則是採嚴格之態度，而參考前述德國法之規定，但加上「參考台灣地區整體政經發展需要」之要件，然後再加上前述的聽證程序與主管機關的許可；若有必要，也得規定地方自治的全面性的行政區劃原則，得由立法院制定原則性的規範³¹，或立法院保留最後的同意權。前述所稱整體規劃，約如展現於台灣地區綜合開發計劃或北部／中部／南部／東部區域計劃等。此外，若吾人執意於修憲中廢除直轄市之字眼，則也得以適當的文字而為如下的表示：國家應適度尊重地方自治團體之歷史傳承與任務與功能的履行；或是說國家之地方自治團體分為縣市與鄉鎮市，並得出於特殊的需要而指定「政經社文核心城市」。

(8)其他屬於法律或政策層次的議題

關於地方政府的層級、種類與數目，我國常有政策的討論。目前最直接的問題，為鄉鎮市自治選舉之是否取消——但轄

³¹ 就重要事項，立法部門得為一定的議決，這係權力分立之下之議會權限保留的一般性理論，也請參看台灣地區與大陸地區人民關係條例有關三通之經由立法院決議之決定。

區與名稱仍然維持而改為縣之外派機關(類如現今台北市之區公所之性質)。這是民進黨向來的主張，而且也是於 1996 年 12 月 28 日閉幕之國家發展會議之結論，但這也得只列為法律的層次，而在地方制度法中加以規定。

(六)原住民

憲法增修條文第 10 條第 11 項規定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」同條第 12 項規定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」

整體而言，前開條文展現出自治的精神，而非「民族自決」，前者係指在憲法與法律保障下而發揮自治，國家／憲法具有最高位階性，而後者係指原住民係先於國家而存在，得自由決定進出國家，並且要求其得成立自行的政權而與漢人政權平行而立。

最新的發展，為民進黨通過「族群多元、國家一體決議文」。其指出：「2004 年總統大選，徹底終結了數百年來壓迫台灣本土文化和公民權利的殖民主義和黨國體制，一個由公民共同意志決定的新國家終於型塑完成。本黨在台灣人民支持下完成了民主化工程，也因此創造了多元族群文化的復甦契機。」「自創黨以來，民主進步黨即堅持台灣的主體性，反抗少數統治下的文化霸權，重建族群文化的健全生存發展空間。本黨的執政更回應各本土族群的集體訴求，在實施鄉土文化與母語教育、重建原住民族主體性和振興客家文化尊嚴的任務上，一直居於各政黨中開創的領導地位，並深刻體認：沒有多元化就沒有本土化政策。為了鞏固民主、提升文化國力，讓各族群能在新國家中共生共榮，本黨應進一步深化黨綱中多元文化主義的主張，建立各族群相互接納、共同參與建構國家的公民社會，完成政治民主化之後的第二波社會文化改革任務。」

以上顯示，該決議文肯定台澎金馬地區只有一個國家，從而任何一個原住民族並沒有自己的國格，而是全部原漢合組成一個國家與生命共同體。其次，其強調對原住民族的尊重，並強調實施鄉土文化與母語教育與重建原住民族主體性的重要性。整個文本強調對原住民的尊重以及共同參與國家公民社會的建構，並無原住民自決、自成國家的意涵。

上述的自治理論，宜在憲法中加以明定。

最新的發展為，陳總統於 2004 年 10 月 5 日（於接見美國紐約大學教授孔傑榮）指出，未來宜發展國家與原住民部落之新伙伴關係³²。

(七)關於修憲程序

修憲程序事關重大，必需遵守民主，踐行公開與充分討論的原則，這是審議式民主所展現，也是民主法治國之基本要求，更是我國司法院大法官會議於釋字第四九九號解釋文第一段所明確要求者。愈是龐大且影響深遠的修憲案，程序必需更為週延。

就修憲的程序，陳總統於 520 就職演說中表示：為了避免重蹈過去十年內六次修憲的覆轍，憲政改造的工程不應該由一人或一黨主導，更不能只著眼於一時之便。未來，我們將邀請朝野政黨、法界、學界及各領域階層的代表，共同籌組憲政改造委員會，針對憲政改造的範圍及程序尋求社會最大的共識，並且接受人民及輿論的監督。此外，陳總統並明確指出，至於對於未來首次憲改的程序，仍將依循現行憲法及增修條文的規定，經由國會通過之後，選出第一屆也是最後一屆的任務型國代，同時完成憲政改造、廢除國大、以及公投入憲，為民主憲政長遠的發展及未來人民公投複決國會憲改提案奠定開闢的基石。

以上種種顯示，陳總統有意為分階段的憲改，第一階段係經由體制內的修憲而完成，旨在廢除國大一併公投入憲，或甚至完成立法院改革有關的議題，接下來則不排除有進一步而且大幅深

³² 見 2004 年 10 月 6 日，聯合報，A4 版。

刻的修憲改革。但無論第一次或第二次，憲改將踐行廣泛參與的過程，程序上將包括一個包含各領域階層代表的行動主體，而且該主體在於有關的討論與決議時，將藉由聽證或民主參與的機制而尋求社會最大的共識，並將全面公開以便接受人民與輿論的監督。總之，其係貫徹組織上、程序上之參與，並經由公開以接受各界之監督。

陳總統上述宣示，符合國家發展的階段需要，並符合民主原則與法治國原則（參看釋字第 499 號解釋），堪稱妥當。立法院於民國 93 年 8 月的臨時會已經完成修憲條文提案的決議。

未來國民大會的複決，係依憲法第 27 條第 1 項第 4 款及第 174 條第 2 款之規定。至於國民大會之複決，權限上並不及於對立法院所提之憲法修正案之任何實質性的修改，至於表決的方式，前述條文並未明確規定，從而得由立法院而為相關的制定³³。

(八)改革金權政治與政商關係

這議題原則上非屬修憲層次，而只須經由立法或修法為之，但為委託單位所附帶要求，特此說明。當然，吾人也得將此視為高度重要議題，而在憲法中將相關之政黨體制與陽光政治之原則，略作規定，以指引立法／行政／司法，並共昭信守。

1.政商關係之類型

第一種政商關係為地方派系所源生者。台灣本土地方勢力，早期被侷限於地方，以維護國民黨的統治；其到 1970 年代之後，逐漸成為國民黨賴以與反對勢力競爭的動員勢力；其到 1990 年代成為國民黨的權力基礎，直接進入中央決策。詳言之，過去，執政的國民黨以養地方派系穩定政權。地方派系藉基層金融、介

³³ 另外一說為由國民大會自行以內規方式加以決定，但本說較不足採，理由為蓋事涉重要的事項，應以法律妥為規範，而自第六次修憲（民國 89 年 4 月 25 日總統公佈），國民大會已經虛級化而由立法院行使類如西方國會的完整權力，修憲的表決門檻事項，甚至修憲的廣義聽證與讀會的程序等，宜由立法院妥為規範。目前國民大會本身於虛級化後並未留有秘書處組織與人員，而是被整併劃歸立法院的秘書體系；而且因為我國於第六次修憲以後，本處涉及兩機關之合力修憲，亦即立法院提案而國大為複決，已經有立法院扮演一定的制衡與參與功能，所以國大之決議不需以四分之三之出席與四分之三之同意為表決的方式，毋寧，國大代表之過半出席與出席之過半為決議，或三分之二之出席並以出席之三分之二為可決，均屬合於憲法之修憲的程序規範的意旨。

入公共工程等經濟特權，維持派系發展，但隨著台灣政治民主化，選舉連連，地方派系愈來愈控制議事，地方派系越來越無法有效動員，只好將黑道勢力引進樁腳動員系統。1990 年以後，早先國民黨中央高高在上的情勢不再，地方派系所累積或堆築的勢力現已經在黨中央或權力核心，地方派系已經不再只是單純的地方勢力，而是地方資本加地方政治勢力，他們是以政治養經濟利益，再以經濟利益扶植政治版圖，政治與經濟利益相互為用³⁴。

另一個政商關係的模式為，為台灣新興的地方資本家。其與地方政客聯手，從早期進一步到晚近進入中央，產生全國性聯盟和介入政策決定，透過國家政策的影響力，成為影響重大的財團勢力。這樣透過政治而直接或間接獲取經濟利益的方式，正是現今台灣新政商關係的寫照³⁵。

第三種政商關係，為出於理念對照用而建構之類型，指全國性著名資本家。其影響力是透過「不投資」、「不支持」等否定的作為，來影響重大決策。與此不同，前述地方派系或地方資本家則是自己進入政治，以公共資源創造或擴大私有利益。

在上述台灣新政商關係與黑金政治、「黑金立法」的情形下，長期研究台灣地方派系的陳明通教授便曾表示，「財閥政治」逐漸在台灣成形³⁶；黑金政治與「財閥政治」，就是台灣在政商關係上必須處理的兩大問題；聯合報系曾在總統大選前半年民意調查發現，選民最關心的是經濟財金問題，其次是教育問題；選民對於連宋振興經濟及教育改革的能力較具信心，但是比較期待陳水扁解決黑金問題。陳水扁總統在 2000 年總統大選時打出的口號就是「終結黑金」，這也反映出國人當時民氣之所在與期盼台灣政治必需解決的癥結所在。

³⁴ 例如前立法院長劉松藩出身台中縣紅派，現任立法院長王金平出身高雄縣白派，他們更是國民黨的中常委，每星期三早上開會，決定全國性的重大經濟政治與人事政策，見王振寰，《誰統治台灣－轉型中的國家機器與權力結構》，巨流圖書，1996，頁 162。

³⁵ 王振寰，上揭文，頁 163 以下。

³⁶ 邱花妹，上揭文，頁 104。

但政商關係並非恆屬惡性或惡劣。民進黨副秘書長李應元曾於 2003 年時有一番談話，值得思維：「民進黨反對過去黨國資本主義下不當的官商勾結與政治特權，但是民進黨認為在自由經濟原則下政府與企業溝通對話，是正常且健康的。政府為了制定財經、產業政策，主動聽取企業的意見，或企業考量自身利益，基於政策決定對企業界的可能影響，和政府官員、政治人物或政黨溝通，發表對政局的看法，都是為了振興國家經濟的正當行為。部分政黨人士刻意將此炒作為企業的政治表態，甚至放話將對某些企業採不友善的態度，證明這些人的思維仍不脫國民黨式的黨國資本主義，這正是台灣經濟升級最大的障礙。」、「台灣過去在國民黨執政時期，一直都是黨國資本體制，政黨利益凌駕國家及企業利益之上，企業對國民黨沒有說不的權利，但隨著民主化的程度愈來愈高，政商關係應走向正常化，企業的中立、自主應得到尊重，不應仍抱持過去黨國資本主義時代的心態看待企業。」³⁷

2. 現行制度與各方意見

民進黨向來將政商關係、黑金的責任歸給國民黨，批判國民黨的黨營事業，並宣稱民進黨將推動制定政黨法、推動黨產信託法與追繳非法取得之黨產之處置等³⁸。

陳總統於 89 年 5 月 20 日就職演說指出，「為了確保台灣的競爭力，我們必須建立一個廉潔、效能、有遠見、有活力、有高度彈性和應變的新政府」。於該年新政府成立後，行政院曾指示法務部重新檢討調整我國廉政機制，研擬成立「廉政署」，但迄今為止立法院尚未完成有關的立法³⁹。

³⁷ 參見民進黨官方網站的新聞稿，「李應元：讓國民黨式的黨國資本主義退潮，讓企業中立自主，讓政商關係正常化！」，2003 年 6 月 10 日。

³⁸ 參見民進黨官方網站的新聞稿，「一再迴避黨營事業及政商關係，一次無法令人滿意的對策會議」，1999 年 2 月 13 日。

³⁹ 民國 89 年 10 月 11 日，行政院院會第二七〇三次會議決議通過兩草案，送請立法院審議（行政院 89.10.21 台八九研綜字第 0 0 一九八八八號函送請立法院審議）。

國民黨曾舉行「改革救臺灣」研討會總結報告，研討會內容分別為「政治改革」、「財經改革」、與「民生改革」三大主題，及「陽光普照，黑金走避」、「司法獨立」、「金融改革」、「經濟發展」、「教育改革」、「健保制度」等六大方向。其中就「陽光普照，黑金走避」，共列出五大改革主張與十五項具體修法建議報告，其中與本處所關懷者相關者如下⁴⁰：

- (1)「嚴懲掏空台灣的黑金政客，重建陽光的政治環境」：(一)偵辦黑金，範圍、層級不設限，不惜動搖國本，嚴懲掏空台灣的黑金政客。(二)擴大修法範圍，杜絕黑金人士參選，污染政治。(三)加重「刑法」與「公職人員選舉罷免法」中有關賄選之刑責，嚴辦並嚇阻賄選案件發生。(四)推動公費選舉制度，落實選賢與能的理想。
- (2)「打擊不法關說，斬斷不當政商網絡，加速『遊說法』立法」：(一)建立嚴格的罰則規定，打擊不當利益輸送與不法關說。(二)建立明確的遊說程序與範圍規定，建立政府與民間正常的溝通管道。(三)建立公平、公開的政策影響途徑，提高政治人物的道德標準。
- (3)「根絕財團豢養政客，加速『政治獻金法』立法」（按已經完成立法，見下述）：(一)擴大政治資金規範的對象，防止金錢污染政治。(二)強化罰則規定，落實法律執行，根絕財團豢養政客。
- (4)「懲辦政黨初選賄選，加速推動『政黨法』立法」：(一)將政黨初選納入規範，嚴懲初選賄選，防止政黨政治從根爛起。(二)禁止政黨營利，使政黨回歸「理念」與「政策」的競爭。(三)強化「政黨財務」專章之功能，規範政黨財務並處理政黨黨產問題。(四)健全政黨法制，建立政黨公平競爭環境。
- (5)「整頓惡質地方政治文化，打破地方黑道與民代的黑金組合」：

⁴⁰ 「改革救臺灣」研討會總結報告及其內容，詳見中國國民黨官方網站於2003年1月22日發布的新聞稿，http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Statement/Policy/20030122_13_5165.html。

(一)立即建構地方工程、預算的陽光體制，徹底整頓惡質的地方政治文化。(二)加速推動制定「縣市議會組織法」、「縣市議會職權行使法」、「縣市議員行為法」，打破地方民代與黑道的黑金組合，嚴懲地方議會賄選情事。

「派系與政商關係研究工作室」的研究報告中，歸納出黑道治鄉治縣約六種模式，包括「掌握地方派系的金脈（農會或地方信合社）」、「介入公共工程」、「土地買賣或炒作」、「選舉恐嚇或賄選」、「股市投機炒作」、「經營不法事業」。除了上述這六種操作模式之外，研究報告「世紀末三大黑金法案出爐始末」，以「農發條例」、「博奕條款」，及「地方首長、農漁會幹事解職鬆綁條例」的立法過程驗證，在「地方派系中央化」後，染黑民代如何在立院進行所謂的「黑金立法」⁴¹。

3. 本文見解

筆者認為，這些立法方案，原則上均屬可行，在具體的條文與管制標準的拿捏上（例如限制具有黑道背景者參選之要件、政黨不法取得財產之界定），宜注意當事人之基本人權之保障以及因而之比例原則的界限。

除此之外，單一選區兩票制的改革，若能經國大複決通過，因為強化政黨在選舉中的地位，而使得地方派系、黑金與金權政治的影響力下降。

就選舉制度的改革而言，吾人也應推動鄉鎮市自治選舉之取消，鄉鎮市長改為官派，以杜絕基層的派系與黑金的滋長，但這未必需要以憲法層次規定，毋寧單純於地方自治法中完成即可，蓋鄉鎮市依憲法本文（並未規定，最多可視為由省自治法加以規範）與民國 80 年以來之修憲（取消省自治法，省與縣之制度由中央直接立法），並不享有憲法上所保障的自治地位。

⁴¹ 邱花妹，上揭文，頁 100。

我國並且已經制定政治獻金法、公職人員財產申報法、立法委員行為法（其中第四章為遊說及政治捐獻、第五章為利益之迴避），目前並已研擬制定政黨法、「政黨不當取得財產處理條例」草案⁴²，其中將引入黨產強制信託，也研擬非法取得黨產追繳之法制。

以上未必屬於修憲層次，但憲法中也得將政黨體制與陽光政治之原則，略加規定。

3.外國範例

(1)傳統的機制，以及專責機構的設置呼聲

向來已經有一定的機制，非全然不發生功效，但得有進一步細緻改善的可能。首先為刑事法律，以及負責偵查的檢察體系與職司審判的法院；其次為監察院之調查權與審計權之行使。

各國多設有肅貪的專門機構，或於傳統的檢調系統之內成立特別的分支。日本在法務省司法部下設檢察機關具獨立性，

⁴² 行政院會於民國 91 年 9 月 11 日通過「政黨不當取得財產處理條例」草案及「政黨法」草案二法案。前者於草案立法目的稱：其雖係為調查及處理政黨不當取得之財產，但最終目的係在於建立一個政黨公平競爭環境，以健全民主法治。考量七十六年七月十五日解嚴前成立的政黨，其體制多未完備，且其在解嚴前的政治環境即得生存，其取得之財產亦屬可疑，爰規定解嚴前成立並依法備案的政黨，皆屬本條例規範對象。其將成立一個超然獨立行使職權之「政黨財產調查及處理委員會」，以民主法治原則重新調查及處理政黨不當取得之財產。鑒於該等財產取得行為距今時日久遠，許多行政機關卷宗因逾保存年限而銷毀，致行政機關追查不易，而政黨既為該等財產的取得主體，應屬知之最詳，而該條例是為了建立政黨公平競爭環境，健全民主政治，政黨依其本質除黨費、競選經費之捐贈、補助金及其孳息可被認知為正當收入外，其餘財產均屬可疑，故條例就此部分採取推定制，推定政黨在本條例公布之日所擁有此部分的財產為不當取得，除受不利推定者得舉證加以推翻者外，應移轉於國家或地方自治團體。政黨法草案立法理由稱：政黨是憲政生活的重要制度，並且具有濃厚的公共團體性格，不管在目的、任務或性質上均不同於一般的人民團體。現今將政黨與一般人民團體等同視之，納入人團法規範，不僅矮化政黨的位階，更忽略了政黨的獨特性。從人團法第四十九條可以看出立法當時已經體認黨內民主的需要，可是卻無黨綱與黨章、黨員大會及黨員等規定。如此一方面無法在法律上將黨內民主予以落實，另一方面本質上不適合政黨的總則規定亦無法完全排除。以政黨財務而言，人團法對政黨的收支、運用及捐獻數額皆未規定。如此既無法控制政黨經費來源，致使政黨的發達可能因為財團大量的政治捐獻而受扭曲，又無財務公開制度，政黨財務成了民眾無法得知的「黑盒子」。此外，長期來政黨經營事業，為民眾所詬病，為有效規範政黨，明訂政黨不得經營營利事業。因此，實有必要制定專法，以作為限制政黨活動之依據，蓋政黨之本質亦屬於私法人，而對其活動之限制，實有其必要性，故需以法律明訂對政黨之限制，以符合憲法第二十三條之規定。且人民團體法制定之背景係為非常時期之特殊立法，經過民主化的改革我國已經脫離當年威權統治之陰影，實有必要提升政黨之法律地位，給予更明確的規範。

在檢察總長統一領導下負責刑事案件的追訴與提起公訴等工作，並在東京、大阪、名古屋三個高等檢察廳與東京、橫濱、神戶等十三個地方檢察廳設立特別搜查部。新加坡的反貪污調查局由總理提名，並直接對總統負責，為新加坡防止貪污受賄最高機關。香港設有「廉政公署」，由香港總督委任廉政專員一人，按照總督之命令負責指揮及管理廉政公署。南韓檢察機關是貪污犯罪的主管機關，在南韓大檢察廳內設置反貪污特別搜查部。印度的中央調查局隸屬於人事部，為國家最高反貪污偵查機關。上述機關大體均享有具有調查權、獲取資料權、搜索權、逮捕權等。

我國目前固然設有政風機構，但政風單位僅係部內之業務單位，組織層級偏低，無論在人力與位階上，均不符實際需求；同時，囿於現行機制，政風機構雖負有貪瀆預防與發掘之職能，卻無實質司法調查之權限，而須移由法務部調查局辦理，且因各個機關工作具有高度專業性與延續性或開創性等，肅貪工作必須有高度的整合性與人力物力配備等，否則無法完成。

(2) 進一步的制度

美國定有「政府倫理法」對國會議員廉政監督均有詳盡規定，復為保護弊端揭發人美國成立特別保護委員會，此外並定有「弊端揭發人保護法案」，對揭發弊端成效極具效果。再者，「國外賄賂行為法」係對企業在國外進行賄賂行為加以監督的專門法律。德國「政黨法」中規定政治獻金，我國目前也已有政治獻金的制度。

法國在「法國刑法典」將貪污罪作多樣的規定；此外「政治家生活資金透明度法」係對總統、議會選舉經費、政治獻金和公務人員財產申報予以規定，增加政治生活的透明度。我國亦有之。

其他的法制，為政府資訊公開有關法律，以使政府提供各種資訊，以期對於人民之監督政府與防止貪污有所助益⁴³。

(3)民間監督機構

德國的「國際清明組織」(Transparency International)為著名的民間反貪污組織⁴⁴。它提供諮詢和訊息資料為手段，來防止和減少國際商務活動中之賄賂行為，和各國比較而言，德國反貪污重要經驗是有健全的民間社會監督機制，可以有效遏止貪污行為；瑞典的反賄賂事務所係瑞典社會團體建立的反賄賂民間專門機構，以演講、解釋反賄賂法規及推動反賄賂之各項諮詢活動，以監督並檢舉政府、公務員及商人的貪污賄賂行為。

(4)本文見解

以上外國立法例，均屬可行。

我國並已經有行政程序法中有關官方文獻的公開(行政程序法第 45 條)與個案中人民之案件資料的卷宗閱覽權(行政程序法第 46 條)，未來宜進一步擴張到主要領域(例如環境保護領域之資訊公開)或全部領域，而且開放的資料要更為徹底；但相關的法律中仍應注意國家機密或人民的隱私與營業秘密的保護。我國也曾有若干監督(評鑑)國會議員的民間團體或舉動，但尚難謂已經形成具有重要影響力。

以上未必屬於修憲層次，但憲法中也得將主要原則，略加規定。

四、結論與建議

以下先列出本文的主要結論，然後略作建議。

⁴³ 參見黃成琪，〈我國公務人員貪污問題與防制策略之研究〉，中國文化大學中山學術研究所博士論文，2001，頁 456-457。

⁴⁴ Transparency International，也譯成「國際透明組織」，成立於 1993 年，係一個非政府間的反貪污組織，其每年發行的年報及自 2001 年起兩年發行一次的「全球貪污報告」相當具有全球指標性作用，參見張騏麟，〈我國貪污犯罪及防治對策之研究〉，中正大學犯罪防治研究所碩士論文，2003，頁 16-17。

(一)結論

- 1.關於修憲，宜採兩階段，整體而言旨在因應台灣的內外轉型需要，而且議題涵蓋憲法各層次，凡此陳總統於2004年5月20日就職演說時均有提及。
- 2.就憲法中之人權條款，我國必須充實，宜參考大法官會議歷年來的解釋成果、先進國家的釋憲成就與新近完成的憲法版本—例如歐洲聯盟人權憲章，加以規定。陳總統於2004年10月5日指出，憲法中應對勞動立法、徵兵制改為募兵制、降低行使公民權至18歲，凡此皆值得重視。
- 3.就基本國策，我國有「節制私人資本、發達國家資本」「邊疆民族」等等諸多不合時宜處，宜加以改革。
- 4.就中央政府體制，現行雙首長制（亦稱半總統制）已經發展成為「贏者全拿」的現實，成為台灣最主要的選舉，總統也是守護與掌握制高點的人物，與台灣政治發展的良窳最為相關；本項選制並得促成問政之本土化，擴大台灣的民主格局，加強國際的能見度。未來得維持現制而略作改良，例如考慮引進自動換軌機制或／與擴大立法院之人事同意權的範圍，以及強化立法院的聽證與審議等。另一個方案則是朝總統制加以改革，這是民進黨向來的主張，國親主要人物於2004年的大選政策談話中也不再反對。當然國內也有若干倡議內閣制者。
- 5.至於考試院與監察院，未來須維持其實質功能，但組織上未必須獨立之院之層級。民進黨向來主張三權分立，國親主要人物於2004年的大選政策的談話中也不再反對。
- 6.原住民族應享有自治之地位，在憲法與法律保障的範圍內實施自治，而非自決。陳總統於2004年10月5日（於接見美國紐約大學教授孔傑榮）指出，未來宜發展國家與原住民部落之新伙伴關係，值得重視。
- 7.就地方政府，省是否根本廢除，得成為修憲的議題，這也是陳總統2004年10月5日的談話意見。未來宜界定國家與地方之伙伴關

係，大致界定地方自治事項的特徵（或反面言之，中央所辦理事項的特徵），也宜以一定的文字描述地方所應享有的公法人地位、組織／人事／財政／爭訟／行政區劃之保障，也得將釋字第550號解釋有關「中央請客地方買單」的法案的地方參與權加以納入憲法條文。直轄市制度或特別重要都市之制度，不論以何種文字表示，宜獲得一定的保障，這直接涉及台北市與高雄市的地位，但也進一步涵蓋其他類似規模的縣市。

8.就金權政治，宜從各級選舉制度（含鄉鎮市自治選舉之取消與其他級選舉之制度改革）、各級議會之審議與議員行為規範制度、政黨（含財務與不法取得財產）、政治獻金／遊說／資訊公開法／其他進一步陽光法案、肅貪行為機制（含既有之刑法與採購法等法律，以及相關執行機制，以及新設廉政署）著手。凡此，未必屬於憲法層次。但憲法中也得將政黨體制與陽光政治之原則，略加規定，以指引立法／行政／司法，並共昭信守。

(二)建議

陳總統所稱之兩階段憲改，以及憲改的目標與項目，為國內通說，均值得採行。

第一階段有關國會改革的修憲案（含國大之廢除與修憲案公投制度之引進）已經由立法院完成決議，未來將選舉產生任務型國大。這一階段的憲改係依現行的憲法架構而進行，能否順利完成修憲，最關重要。政府各相關部門宜妥為說理與宣導。

就第二階段憲改，亦即涉及各主要議題，國內共識最為重要。目前顯示，基本人權、基本國策、三權體制、總統制或現行雙首長制之改良、國家與地方之伙伴關係、國家原住民族之伙伴關係、考試監察兩權實質功能之維持而未必以獨立院之層級出現，經由三次總統大選之衝撞與實踐，各主要政黨間逐漸（不論一開始之意願如何）獲有共識，但仍非無不同意見。未來宜成立涵蓋各界之修憲委員會妥為研擬與聽證，而這也是陳總統 520 就職演說之明確昭告。政府各相關部門宜妥為協力。

參考文獻

一、中文

1. 王振寰，1996，《誰統治台灣—轉型中的國家機器與權力結構》，巨流圖書。
2. 周育仁、楊鈞池，2002，「中選區制」的可行性與妥當性，收錄於蘇永欽編《國會改革》。
3. 張騏麟，2003，〈我國貪污犯罪及防治對策之研究〉，中正大學犯罪防治研究所碩士論文。
4. 黃成琪，2001，〈我國公務人員貪污問題與防制策略之研究〉，中國文化大學中山學術研究所博士論文。
5. 黃錦堂主持、蔡茂寅、梁崇民協同主持，1996，台北市與中央權限劃分之研究，台北市政府研究發展考核委員會委託研究，市政建設專題研究報告第263輯。
6. 黃錦堂，1997，當前地方自治有關之憲政改革議題之研究，國民大會（憲政改委員會）委託研究。
7. 黃錦堂，1998，歐洲主要國家地方自治法制經驗與發展趨勢之研究，NSC87-2414-H-002-013。
8. 黃錦堂，1998，「由『精省』看九七憲改」，收錄於台大法學論叢，第27卷第2期。
9. 黃錦堂，2001，行政區劃與地方自治，論文發表於「中央與地方關係學術研討會」，2001/5/12，政治大學中山人文社會科學研究所主辦，地點：政大藝文中心。
10. 黃錦堂，2001，機關爭議問題釋憲方法之應用，論文發表於司法院大法官學術研討會，2001/10/13，地點：台灣大學法律學院暨社會科學院國際會議廳。
11. 黃錦堂，2001，台灣雙首長制的內涵—向總統制或向內閣制傾斜？收錄於明居正、高朗主編「憲政體制新走向」，新台灣人文教基金會；原發表於「憲政體制與政黨政治的新走向」研討會，台大政治學系、財團法人新台

灣人文教基金會共同主辦，2000/12/23，地點：台大法律學院暨社會科學院國際會議廳。

12. 黃錦堂，2002，「政府再造的憲法原則」，神州法學雜誌，第7期。
13. 黃錦堂，2002，「地方自治的本質與法律解釋監督權之限制」，收錄於蘇永欽主編，地方自治—落實人民主權的第一步，新台灣人文教基金會。
14. 黃錦堂，2002，「政府改造的憲法基礎與限制」，收錄於蘇永欽編，政府再造—政府角色功能的新定位，新台灣人文教基金會。
15. 黃錦堂，2003，德國公共行政「新治理模式」之研究，發表於「民主治理與台灣行政改革」學術研討會，台灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦，時間：2003年6月21日，地點：政大公企中心。
16. 黃錦堂，2003，「德國機關『分權化整體責任』改革之研究—兼論我國行政法人的設計」，論文發表於「行政法人與組織再造學術研討會」，主辦單位：行政院組織改造推動委員會、社團法人台灣行政法學會，時間：2003年10月4日，地點：政大公企中心演講廳。
17. 黃錦堂主持，2003，台北市作為首都應有之功能與法制之研究，台北市政府法規委員會委託研究。
18. 黃錦堂，2004，「我國中央政府體制的現況與展望」，月旦法學雜誌，第108期，民國93年5月。
19. 黃錦堂，2004，「政治獻金法之釋義與評價」，月旦法學雜誌，第111期，民國93年7月。

二、外文

1. Charter of Fundamental Rights of The European Union；2000/C 364/01；EN 18.12.2000 Official Journal of the European Communities C 364/1)

三、網站資料

1. 民進黨官方網站新聞稿，「李應元：讓國民黨式的黨國資本主義退潮，讓企業中立自主，讓政商關係正常化！」，2003年6月10發佈。

2. 民進黨官方網站新聞稿，「一再迴避黨營事業及政商關係·一次無法令人滿意的對策會議」，1999年2月13日發佈。
3. 中國國民黨官方網站新聞稿，「改革救臺灣」研討會總結報告及其內容，2003年1月22日發佈。

現行憲政體系之問題與改革方向／黃錦堂計畫主持.—初版.—

台北市：行政院經濟建設委員會，民 93

面：表，公分

GPN 1009303320

委託單位：行政院經濟建設委員會

1.憲政體系

581.25

題名：現行憲政體系之問題與改革方向

計畫主持人：黃錦堂計畫主持

出版機關：行政院經濟建設委員會

委託單位：行政院經濟建設委員會

電話：02-23165300 地址：臺北市寶慶路 3 號

網址：<http://www.cepd.gov.tw/>

出版年月：中華民國 93 年 10 月

版次：第 1 版 刷次：第 1 刷

GPN：1009303320

工本費：200 元

平裝

GPN：1009303320

工本費：200 元

平裝