

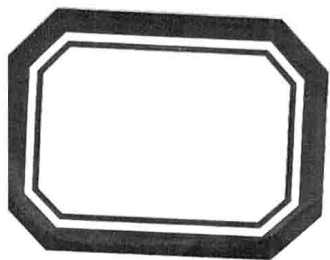
政治理論

憲法政治學

林水波 著



 元照出版



憲法政治學



林水波 著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

憲法政治學 / 林水波著. — 初版. — 臺北市
：元照，2002[民 91]
面：公分
ISBN 957-2022-77-6 （平裝）

1. 憲法 -- 中國 -- 論文, 講詞等

581.27

91010817

憲法政治學



2D01PA

2002 年 8 月 初版第 1 刷

作 者 林水波
出 版 者 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網 址 www.angle.com.tw
定 價 新臺幣 420 元
訂閱專線 (02)2375-6688 轉 166 (02)2370-7890
訂閱傳真 (02)2331-8496
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 957-2022-77-6

自序

臺灣自一九九八年三合一選舉以來，在政治上發生了重大變化，在憲政上亦出現歷史第一次運作的議題，諸如第一次不信任案及總統罷免案的提出；為因應九二一大地震而發布緊急命令及其執行要點；二〇〇〇年又因國民黨的大分裂，加上棄保效應未能順遂開展，乃促成第一次中央執政政黨輪替的事實，進而對憲政產生一連串的衝擊；緊接著在新政府運作尚未靈活之際，過往有效平順運營的默會知識未諳之時，宣布停建核四，引發罷免案的風波；隨後二〇〇一年的二合一選舉，致讓泛綠、泛藍陣營在國會的政治勢力較為相當，提供政府改造的空間，政院組織改造及國會改革相繼成為政壇關注的焦點議題。這些均成為法政學子鑽研的新興議題，也豐厚化及擴大化憲政的知識。「憲法政治學」一書，乃順著臺灣這四年來憲政發展的序列軌跡，針對朝野衝突性的議題，進行深入的觀察及解析，而產出的知識。

這本書的內容鋪陳、研究方法及論述方式，共具有六大特色，茲陳述如下，以為讀者事先掌握：

1. 扣緊政治演展

本書的九篇文章，均扣緊或射準臺灣這四年來重大憲政發展所蔚然而生的議題，對之做較為宏觀及系統性的分析，藉以洞悉憲法雖明定，但經驗尚乏運作實例的制度知識。

2. 另類分析角度

向來學子對憲法的分析及研究，略都以法律、制度的研究途徑切入，而本書除了部分沿襲這項分析傳統，另加入作者的專長：政策分析及政治分析，冀圖建構與法律制度學者互異的憲法知識。

3. 論述冷門議題

不信任案、緊急命令、總統罷免、立委減半及政院組織改造，向來均是甚少出現的議題，以致在分析的篇幅存有積極耕耘的空間，恰巧又逢臺灣政治轉型上的風雲際會，誘引學子強化這些方面的論述，填補知識上的罅隙。

4. 生產不同知識

在注入政治及政策分析的精髓之後，對制度可做更為詳盡周延的評估，點出制度的潛在後遺症，進而生產出兼顧思維啟發、理念導引、更新視野、問題解決、相互互補、動員支持及策略運用的知識。

5. 提出興革方向

現行有關閣揆不信任、緊急命令及總統罷免制度，由於先天經驗的缺乏，以及現行相關規定的不夠完備，乃透過另類分析，建構出其應興應革的方向，可資做為憲政機會窗開啟時的參酌。

6. 描繪動態背景

本書並非全將焦點放在制度描繪，更將視角伸入提出不信任案、發布緊急命令及其執行要點與發動總統罷免案的運作經緯及背景，予人有機會窺悉憲政案例發展的軌跡。

本書在呈現這六個特色之餘，又於每一章嚴謹設定論述主題，引導闡述的方向及內容。至於每一章的主題內容，茲分述如下：

第一章解析：第一次不信任案的形成背景，制度本身涵涉的特質及各項缺陷，提出在政治及歷史上的意義與作用，運營期間的各項環境，執行後潛存負面的後遺症，提案的各項支持及反對立論與合理性的評估，個案表決的結果，因此而衍生的問題及制度興革的重點。

第二章評斷：國民黨以提出第二次不信任案，做為二〇〇

一年的選舉策略，進而脫鉤立委及縣市長的選舉，締造國、親於縣市長選舉合作的機會。其中分別評斷倒閣案的預期效應、倒閣案的可能困境、倒閣案的可能後遺、反對倒閣的抵制策略、兩倒閣案的異質性及倒閣策略的預評估。

第三章剖析：為因應九二一大地震，政府發布緊急命令所具的特殊屬性，必要處置的實質內涵，緊急命令的形成及權力結構巨變下所產生的衝擊，追認體制的窘境與補救之道，立院承擔的八大角色，政院的種種不良政治心態，緊急命令的八大效應，終結緊急命令之機制及六點未來展望的期待。

第四章探究：緊急命令執行要點所蘊含的機制性質，支持送審的定位論、範圍說、功能論及事實說，反對送審的十一項理由，聲請釋憲的不正當性，經驗學習的正確方向。

第五章闡述：二〇〇〇年總統大選，政黨輪替之後對臺灣憲政的影響——諸如國民大會的虛級化、中央政府體制走向的尷尬化、府院關係的一體化、國會改革的優質化、政府組成的多元化。

第六章分析：核四停建後，國、親、新三黨聯合發動的第一次總統罷免案，依序解讀罷免案的特性，評估罷免制度的七大缺失，建構醞釀提案的政經背景，鋪陳提案罷免的假定，揣測罷免提案的動機，商榷立院提案罷免的正當性，質疑連帶罷免的合理性，指出背反的民主法理，界定罷免衍生的憲政問題，整體評估罷免案的本益比，提出興革罷免制度的建議。

第七章論述：臺灣多黨體系的成因與衝擊，憲法內蘊的特質，成立聯合政府的前提及定素，組構少數政府的假定，府院關係的標竿，及府院關係的打造策略。

第八章探討：在政府改造的使命催促下，行政院組織調整的事宜，包括現存組織結構問題的掌握，組織轉型願景的擬斷，組織轉型原則之關注，設計組織轉型之策略，以及需預防的組

織轉型陷阱。

第九章鋪陳：立委減半運動的屬性，立院場域的變質，立法議事的扭曲，立委減半的立論，立委減半的衝擊，立委選制的規劃，減半運動的窘境，及減半議程的關卡。

「憲法政治學」是一九九八年以後，臺灣憲政發展所生議題的回應與關注，一來填補知識的空隙，二來提供組織改造、國會改革、特殊制度合理運營的羅盤。是以，其對學界及制度運行的職司機關，恐均有建設性的助益。

尤有甚者，書中所論、所析、所述、所詮、所創及所釋，雖力求「言之有料」、「論之有據」、「詮之以理」、「析之有效」、「述之能明」、「創之能新」，但由於憲法典籍浩瀚，而作者人力才識又屬有限，故本書謬失之處恐所在多有，哀求懇請學界及實務界，詳加指正，以為本書再版修正的豐富材料。

本書之所以能呈現在讀者面前，有不少的無名英雄或英雌貢獻心力、智力及勞力，其中陳志瑋、石振國、江佩穎及高婉華的打字協助，內子與兩位兒女的支持、鼓勵及督免，最令識者銘感五內，謹於本書誕生問世之際，表達誠心的謝意。

林水波

謹識於臺大社會科學院研究室

民國九十一年七月

目 錄

自 序

第一章	第一次不信任案的政治分析	1
第二章	政治分析第二次不信任案 的策略思考	61
第三章	第一次緊急命令的政治分析	99
第四章	緊急命令執行要點的政治分析	155
第五章	政黨輪替的憲政影響	199
第六章	第一次總統罷免案的政治分析	231
第七章	多黨體系、政府組成與府院關係	293
第八章	政院組織轉型的政策分析	349
第九章	立委減半運動的政治分析	379

第一章

第一次不信任案的政治分析

一、前言

第四屆立法院，於開議首日（民國八十八年二月二十六日），民、新兩黨委員，以內閣在證交稅調整立場上不夠堅定，懷疑總統府介入政策之更調，用「建立憲政體制，閣揆政策搖擺，處理財金危機未能達成全民交付政策使命」為由，聯手提出行憲史上史無前例的不信任案。這恐是空前的重大制度實踐，殊值得進行深入的政治分析，其理由如下。

- (一)歷史空前：本案屬首創，歷史地位非凡。
- (二)制度澄清：由真正的實踐，測知制度的本質，以及中央的現行體制。
- (三)制度學習：經由實踐，並對其進行整合性分析，有助於制度之興革。
- (四)測知用心：研究後可知提案者的議事用心度，藉以往後調適的標的。
- (五)瞭解勢力：從發言內容與表決結果，可知政黨間的結盟情勢。
- (六)形構理由：本案之提出及反對者，立論了不少的理由，可以之作為評比，進而得出合理正當的理由，以補憲法的缺漏。
- (七)填補文獻：本制探討之文獻過少，有待增強，方可做為有效執行的參據。
- (八)瞭解配套：本制每賴諸多制度配套之契合，才可產出制度之效價，藉此分析，瞭解它之所在。

而政治分析的接近途徑，以針對分析的標的來定乃有：

- (一)制度途徑：以制度設計的理論，法條的結構要素，導出制度的本質。
- (二)評估途徑：本制度之結構、執行環境、執行幅度、正反立論，究竟有無合理性，有待評估加以探索。
- (三)功能途徑：本制度及其實踐，有無正反功能，有賴藉助本途徑來發掘。
- (四)比較途徑：本制度與其他國家——尤其是法國的制度，有無差異，有無移植謬誤，或可由本徑突破之。
- (五)內容分析：本分析以立院議事日程與刊載院會及委員會紀錄之立法院公報之內容，進行分析，以瞭解運行狀況。
- (六)問題建構：以建構問題的途徑，理出本制之實踐究竟衍生了哪些問題，以爲往後解決之標的。
- (七)設計途徑：本制及其實踐，既然存有不少問題，有待重新設計，使其未來運作得能有序化、平順化、不泛政治化及正功能化。
- (八)邏輯演繹：本制之內涵，實踐之過程，有諸多演繹的空間，藉此可導出不少新知。

至於本文所要論述的架構爲：制度本質、制度評估、政經背景、政治意義、歷史作用、執行環境、執行評估、提案立論、立論評估、反對立論、表決結果、衍生問題、制度興革、免疫鞏固及未來啓示。

總之，本分析有拋磚引玉的期待，期待國內更多人士投入新制度論的鑽研，以利妥適制度之設計，民主治理之充分呈現，不再淪於以政治利益交換、隨意鋸箭式的制度移植，而形式化制度的存在（March & Olsen, 1989 & 1995）。

制度之設計，或可降低實踐的不確定性，效果的測不準

性，減輕風險與成本，建立機關間、人際間相互可預期的行為，有助於人類目標之實現（徐仁輝，民國八十八年），但首要前提在於：合理性、契合性及執行力。本文希望對該前提之達到作了貢獻。

二、制度本質

行憲以來的第一次不信任案，雖已入日落時分，並未對平日國人熟習的政治生活有了太大的轉變，執政黨猶是，在野黨仍在。但這個制度由於第一次大量出現在大眾媒體有多日之久，雖可由坊間政治學或憲法的書籍上，找到一鱗半爪之介紹，只是並不易讓人深刻認知，有必要對制度之本質詳細鋪陳，以為有識之士之應用，不致陷於無知、謬誤或濫用的情境之中。

（一）投票原因

本制的投票原因，通常限於內閣決策錯誤行為，抑或內閣的政策違反一般公意，或因其他重大失職情事而由國會對內閣提出不信任案，再經過一定的時程限制，方由議員進行投票（曹伯森，民國六十二年；陳鑑波，民國七十五年；薩孟武，民國八十年）。臺灣憲法增修條文並未明定立委基於何由提出不信任案，任由立委主觀地建構，再由議事例逐步歸納出公認的理由。

（二）權力平衡

這是行政與立法之間維持權力平衡的制度，不致使行政部門漸進建立「組織帝國」（Hogwood & Peters, 1985），統轄一切決策權，而由立法部門的不信任投票權，制衡行政部門的可能政策擴權，俾讓終局決策有再思的機會，預防決策的倉促、草率與急驚風，遏止可能的謬誤與嚴重的政策後遺症。

(三) 武器對等

內閣既因負政策責任而有被不信任之虞，但為防止國會的不當，過度使用此權，一般均賦予內閣呈請解散國會之權，一則致使兩造權力均衡，各自審慎行使本身的權限，致力國事，二則俾使雙方均不敢隨意輕舉妄動，打擊對方致反遭其反擊，而釀成兩敗俱傷。臺灣憲法亦規定：行政院長率閣員總辭時，並得同時呈請總統解散立院。只是要不要解散立法院，由行政院長決定。如其並不願呈請總統為之，總統不得主動解散立院。換言之，總統只有被動解散權（李惠宗，民國八十六年）。不若法國總統於諮詢總理及國會兩院議長後，得宣告解散國民會議一般（芮正象，民國七十六年）。

(四) 冷卻規定

不信任案一提出，不得立即進行投票表決，定要經過一段期程的冷卻，讓國會議員作出理性而非情緒性的決定。臺灣憲法規定：不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。法國憲法規定的冷卻時間則為四十八小時。

(五) 記名投票

國會議員對閣揆的不信任，不但涵指對人的適格性表示質疑，也對政策不表同意，故以記名方式表決而示負責。這在黨紀嚴明的國家，乃是防止黨籍議員跑票的有效機制，並藉此看出議員有無背離眾趨民意，而決定其對選區選民的述職度（Bowler, Farrell & Katz, 1999）。總之，記名表決的投票方式，讓那些兩面討好、既想混水摸魚的議員無所遁形，非要表明政治立場不可。

(六) 高額門檻

不信任案之成案及表決通過，向以高額的門檻規範之，因

其所帶來的政治社會成本不低，設計時不能降低其容易度，致使政黨任意興政治風浪。法國規定：不信任案須經國民議會至少十分之一議員之連署，始得合法提出，並須獲全體議員絕對多數始能通過。臺灣規定：須有三分之一以上立委連署提出並經全體立委二分之一以上贊成，始得通過不信任案。

(七) 免疫條款

不信任案若未經法定人數表決通過，在法國原提案人，在同一會期中，不得再提不信任案。但在臺灣，則立院不得於一年內對同一行政院院長再提不信任案。凡此二者，一般稱為內閣或閣揆的免疫條款，以示提案者務必要謹慎，以免自己權力提早用盡，將寶刀以菜刀來用，迅即失去有力制衡的法器。

(八) 威脅生存

不信任案一旦提出，如獲國會通過，則內閣的生存受到威脅，非經重組不可。但相對的，在內閣臨去秋波之際，亦可呈請權責人士解散國會重新選舉。是以雙方可能同亡、同輸，無法建構共存、共榮與共贏。這種威脅生存條款，徒然造成機關的恐怖平衡，恐對對立僵局使不上力，因兩造會著重在追求自己機關生存，而蓄意隱藏僵局之所在，何況這種恐怖平衡已非當今倡導機關合夥或社群的組織理論所推崇，恐已瀕臨落日黃昏之境。

(九) 類型不同

不信任案通常有消極與積極兩大類。前者包括：

1. 否決或修正內閣提出的重要法案。
2. 否決內閣主動提出的信任案。

後者包括：

1. 通過內閣所反對的重要法案。
2. 通過對內閣的譴責案。

3. 通過不信任案。

以反對內閣的一般政策（曹伯森，民國六十二年；Danziger, 1996; Dragnich, Rasmussen & Mores, 1991; Smith, 1989; Wright, 1989）。臺灣憲法只規定積極類中的第三小類，不涉及其他。至於國會如修改內閣提出的重大議案，而內閣認為窒礙難行，得經總統之核可，於該決議案送達政院十日內，移請立院覆議，用資解決兩院間的政策衝突，不必以不信任案的方式為之。

(十) 體制對應

不信任制度行諸於內閣制國家，以及法國的行政權換軌制。臺灣在九七修憲後，論者有謂：中央政府體制業已傾向法制，但猶與法制存有相當大的歧異（胡祖慶，民國八十八年）。因之，在體制未完全對應不信任制之施行條件時，不信任制真能有效化解政院與立院間的嚴重衝突嗎？這個制度是否已無端增加憲政運作的成本，擴大兩院無實質效益的工作承載量，識者該仔細省思。

不信任制度對臺灣而言，是一項新鮮而陌生的制度，首次運作之際，生澀不熟有之，荒腔走板多是，只因吾人對該制度的本質認識不清，而設計本身又未整全契合有效運行的體制，可能衍生的問題不少，有待進一步循線找出，再予以補強，抑或衡量執行所需的交易成本甚昂，在政黨勢力偏殊下，效益又不大，且有形式化之憂，何不以壯士斷腕之心，一舉將其「落日」。

臺灣憲法並未明定：在何種情況下可對行政院長提出不信任案，是以本次之實踐，或有立委摸石問路之狀，甚且有多此一舉的窘境，完全不合民主先進國家之經驗。不過，責任不可全歸立院承擔，定制者模糊化的陳述實難辭其咎。

臺灣的中央體制逐步在轉變之中，在總統、政院及立法院全由一黨主控之際，行政的權力中心恐已在總統，立院要求述職

的對象要有所轉向才對，才不致產生原本不該有的不當制度實踐。因之，總統應是主持行政院會的時機，得以修憲方式將現況徹底翻轉過來，不再讓各種體制混雜，而致核心體制下的制度類皆成爲半調子，難以有效運行（胡祖慶，民國八十八年）。

過往的運作習慣與角色期許，在新體制的衝擊下，可能均已失去再運行的空間，非加以改變過來不可。如不能妥適調適，則可回歸原來熟悉的體制。只是如此一來，要突破修憲的網羅，就要再大費周章一番了。

三、制度評估

不信任投票制是九七修憲而引進的一項新憲政制度，由於當時修憲時程，政府關注的焦點在精省及廢止立院的閣揆同意權，乃對斯制未加詳細評估，而以政治力之運作加以合法化，才有今日的制度實踐時間與空間，並提供吾人再思該制度的機會。因而，以制度必要的理性加諸評估，而爲往後制度興革的參酌。

（一）使用有限

這個制度提出的門檻及表決通過所需的票數均相當高，而一旦成案並獲致通過，更會造成兩院的雙亡：內閣重組及國會改選，恐非任何國會所願輕易嘗試的。因之，其被使用的機會窗難以開啓，縱然開啓，提案者亦仗恃其不會表決通過，而以「玩」的態度試之（金恆煒，民國八十八年）。

（二）形式主義

既然本制使用的機會無窮小，構成對內閣的生存威脅不大，久而久之就會淪入被封鞘的地步，僅聊備一格而已，將成爲政治符號，絲毫一點政治效價也沒辦法產生。反而，被用來對抗國會權限弱化主張的駁斥理由，實在是雙失的制度設計（一不生