

制度設計

Institutional Design

林水波 著

智勝
BEST-WISE

2000
EDITION



制度設計

Institutional Design

林水波 著

智勝文化

制度設計

Institutional Design

國家圖書館出版品預行編目資料

制度設計 = Institutional design / 林水波著。

-- 初版。-- 臺北市：智勝文化，1999[民
88]

面；公分。

ISBN 957-729-121-X(平裝)

1.政治 - 臺灣 - 論文，講詞等 2.政治制度
-臺灣 - 論文，講詞等

573.07

88009126

作 者／林水波

發行人／紀秋鳳

出版／智勝文化事業有限公司

地址／台北市100館前路26號5樓

電話／(02) 2388-6368

傳真／(02) 2388-0877

郵撥／16957009智勝文化事業有限公司

登記證／局版臺業字第5177號

出版日期／1999年8月初版

定價／400元

ISBN 957-729-121-X

Institutional Design

by Shoei-Po Lin

Copyright 1999 by Shoei-Po Lin

Published by Best-Win

智勝網址：www.bes



本書之文字、圖形、設

有抄襲、模仿、冒用情事，依法追究。

如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換。

序

制度設計與變遷、組織與重構，在公共政策的研究登及頂峰之後，亦成為學界關注的另一個聚焦點。政治學、經濟學、社會學、歷史學及哲學分別經由各自的研究途徑與關注主題，建構不同的制度理論，開拓嶄新的研究範疇。

台灣在這一番制度研究流發展之際，正值重大的憲政變革，各次之憲改追求不同的價值，初期推動國會的全面改選，中期致力總統直選入憲，近期構思化解政治僵局的機制，晚期鎖定國會改造。而歷次發展中，筆者躬逢其盛，也針對各項議題留下相關過程論述，於今集結成「制度設計」一書。綜合本書的特色有四：

一、另類思維

本書的論述大抵由政治學及政策分析的角度，來透視與憲政制度有關的問題，故與法學家的論述存有很大的另類。

二、批判觀點

本書所論、所述均自批判及辯證的觀點切入，指出坊間他種論調的潛存盲點，提供另一個角度的分析。

三、講究論證

本書在憲政及相涉議題上，提出各類不同的制度主張，抑或興革方案，均非常講究立論支持的理由，而由他人進行評斷其合理性。

四、雙方兼顧

本書的著墨兼顧理論與實務，由理論鋪陳制度設計的理想，由實務檢討理論的局限性。

本書的結構在三角關係、立院改造及政府再造上，純由學術的角度分析，對體制的定位、改造的方案與原則，做了分析與批判。憲政改革上，指出：改革成功的條件，推動新制的可議性及掌握憲改的主軸。

在退職條例的分析上，指出其必要性及有效內容，批判任何意識形態牽扯的不當性，抨擊非資深民代亦適用退職條例的不當性。而科教文預算案所引發的憲政爭議，亦闢有一篇加以剖析。

立院、監院及國大在運作上所呈現的問題，內閣運作的妥當性，政黨政治的健全性，地方自治的正常化及程序正義對實質正義的影響，均有深入淺出的分析。

石振國（台大政治系博士生、立委助理）與作者合著「立委選制的理論省思與改革方案的影響評估」及「以直接民主改革間接民主的論述與評估」二文，讓本書內容增色不少，亦提出代議制度的設計改革方向，謹表誠摯之謝悃。

事非經過不知難。本書之有今日之風貌，乃是多人的合夥協力而成。先父先母生前的訓勉、敦促及教誨，讓作者形塑學術使命感及對社會的責任意識。內子在各方面的照顧，不辭任何辛勞，提供作者一個充滿活力的寫作環境，更時時關懷與分憂解勞。兩位兒女的自律及自治，不必花費太多時間處理他們的問題，提供較多時間生產新知識。謹在書成之日，略表由衷的謝意。

本書之所論所述雖盡求「言之有據」、「批判有理」、「剖析有綱」、「持之有故」與「切入得宜」，惟個人才疏學淺，缺漏謬誤之處恐難免之，衷心懇求學林方家惠予斧正。

林水波 謹識

民國八十八年六月於俊邦書屋

目次

自序

第1篇 三角關係

總統、立法與行政三角關係在內閣制下的定位	3
----------------------	---

第2篇 立院改造

立法院結構與職權變遷的評估	
——以國民黨憲改文本為分析的焦距	29
立委選制的理論省思與改革方案的影響評估	47
以直接民主改革間接民主的論述與評估	67

第3篇 政府再造

以理論導向研究途徑評估國家發展會議	89
改造政府層級的宏觀原則	107
省諮議會的建制方向、角色扮演與價值追求	117

第4篇 憲政改革

營造理想的憲改情境	135
大公無私精神掌握憲改主軸	139
合理解決憲改衝突	143
憲改烏鴉的珍貴性	147
遠離憲改的思維誤區	151
由一字聯想憲改方向	155
憲改利多：本尊與分身的合一	159
建構永續發展的憲政體制	163
中央體制設計應有的原則	167
推動防制立法懈怠條款的可議性	171
對憲改「威脅生存條款」的商榷	175
政院角色在修憲中的兩種走向	177
憲政改革的基石：公道	179
體制改革成功的要件：表裡一致	183
從結構現實性談憲改爭論	187
由政治熵談憲政改革	189
憲政體制爭論所要關切的問題	193
新體制所衍生的問題	197

第 5 篇 退職條例

中央民代退酬條例草案的特性與評估	203
要求資深中央民代退職無關台灣觀	207
增額民代適用資深民代退職條例的不當性	211
規劃國代支給條例所顯露的不當決策心態	215
解析研議國代報酬支給條例的結構性因素	219

第 6 篇 預算問題

論如何解決有違憲之嫌的預算案	225
評論解決有爭議的預算案之道	229
憲法規定科教文預算比例所呈現的意義	233

第 7 篇 國會問題

透視一黨立法的隱憂	239
立法院議事失序功能不彰的原因及其解決之道	243
國會正義的淪喪：從「政務官退職酬勞金給與條例」談起	249

論證立院可以違法失職事由 ——彈劾正副總統	253
立院可彈劾違法失職正副總統的功能	257
期待立法院開啓機會之窗	261
立院行政監督應守倫理規範	265
以組織合併觀點論國會改造	269
透視國大擴權的謬誤	273
國代選舉與憲政改革	277
省籍的隔閡不容再加深了 ——由研設大陸代表談起	281
評估監院選舉時的彈劾與糾正	285

第8篇 內閣運作

由「萬木有聲話閣揆」聯想一些憲政問題	291
萬木有聲話閣揆的評估	295
內閣應不應總辭爭論的走調與辯證	299
內閣要不要總辭由政黨決定的再商榷	303
閣揆人選應爲社會各界的最大公約數	307
民進黨行使閣揆同意權的前提：前瞻性	311

籌組聯合內閣的可議性	315
聯合內閣的負面效應	319
行政權中心轉向總統時 ——閣揆的憲政尷尬	323
以開心見誠凝聚內閣團隊	327
內閣團隊有效運作之道	331
選舉內閣應有的特性	335
由憲政體制論斷總統慰留閣員的政治倫理	339
大胸襟與大閣揆	341
副總統與閣揆同一人化的尷尬	345
憲法職位由同一人兼任的正負功能	349
兼任憲法職位爭議所凸顯的問題	353
珍惜憲法解釋的歷史時刻	357
由匯款案看彈劾權行使問題	361
民間人士入小內閣的潛在功能	365
探討內閣要總辭的道理	369
準內閣制的困境 ——由立院的兩項決定談起	373
剖析「尊李聯宋、善待二吳、順蕭章」的假定	377

第9篇 政黨政治

成立新黨有必要嗎	383
對新黨的悲觀看法	387
政黨執政取決於人民的相信嗎	391
形塑政黨協商體制及政黨社群	395
政黨「同林鳥同向飛」五要件	399
主席選舉具歷史盛宴的標竿	403
下屆民進黨主席的歷史使命	407
民進黨權力結構轉變時刻的慎思	411
政黨分際被顛覆的隱憂	415
政黨同質化與選民的選舉抉擇	419
成熟政黨政治的指標	423
三黨共治與憲法機關的權力分享	427
三黨一派不過半能聽到「上帝的聲音」？	431

第10篇 地方自治

地方自治法制化的正確途徑	437
省級組織法制化所引起的論爭	443

省院轄市化的另類思考	449
理性設計行政層級的精簡	451
擬似行政雙元制的有效運作	455
議場市場化的危機	459
代議士形塑形象之道	463

第 11 篇 程序正義

程序正義的內涵與重要性	469
政治衝突的解決之道	477
日落立法的內涵、原則與可行性	487

第 1 篇

三角關係

總統、立法與行政三角關係 在內閣制下的定位

體制定位的重要性

歷年來，國人對我國中央政府的體制造有爭論：有人主張是內閣制，有人強調是總統制，更有人認為是雙元行政首長制，最後也有一些人提倡五權憲法制。追溯這種種不同的看法與爭論之源，乃在於國人對制度設計的思維方式、憲法的既定內容，以及四十三年來的憲政實踐所致。國人在制度設計的思維上，總患有合成謬誤的邏輯思維，即是思由某種體制摘取某種優異的建制，再從其他體制割切某種良好規範，冀能將不同體制中之優點熔成一爐，以發揮特有新制度的效能（李鴻禧，民78年；楊士毅，民77年）。然而，每種體制本是一種有機體系，各體制之各個要素彼此具有綿密的互動關係及相互支持的動力，甚難任意加以切割、接枝或拼湊，因為這樣一來，非但各體制的思想基礎就有彼此衝突之憂，有自相矛盾之慮，在實踐上也可能產生扞格不入的現象，最後更引起見人見智的體制主張。

我國憲法的制度設計，若由溯源的角度來分析與反省，可說是一種「修正式內閣制」。此可根據「中華民國憲法」原始起草人張君勱先生，其自己對憲法體制性質的討論得到印證。他說：「此種內閣制，決非完全英法式之內閣制，而是一種修正式之內閣制。易言之，我們採取美國總統制下行政部門穩固的長處，而不忘掉民主國中應有之責任政府的精神（張君勱，民35年）。」然而，行憲伊始，共匪已稱兵作亂，為求行憲與戡亂並行不悖，乃由國民大會根據憲法修改程序，制定「動員戡亂時期臨時條款」，嗣經四次的修正，致使我國憲政結構逐漸流變的情形（胡佛，民76年），雙元行

政領導的傾向極濃。

憲法形式條文的規定，有賴具體的實踐來落實，但這兩者之間往往形成「差距」的現象。法國第五共和憲法原本的建制為「議會制」，但戴高樂以來的實際憲政運作結果，卻使法國朝向「總統制」發展（施能傑，民79年）。我國的憲法原則上是採用「修正式內閣制」的建制精神，但因國家遭逢特殊的環境，兩代強人政治運作的結果，致使憲政體制的分界更加模糊，形成複雜難理的憲政戈旬之結（Gordian Knot）。

這種憲政體制的分界模糊，戈旬的憲政情結，在失去強人的庇蔭後，逐漸衍生了一些問題，而於今年的閣揆提名上，將問題的徵象帶進高潮。諸如以體制之爭來掩飾實際的政爭，閣揆人選的密不可測，過早關切或支持閣揆的人選，更引來人人解釋憲法的不當情勢（林水波，民79年）。

由上觀之，當今我國所面臨的憲政問題，乃是體制的定位問題。這在著手憲政改革之際，如不事先加以確定，恐會迷失方向，設計名實不符的體制，隱藏問題產生的溫床，為將來政局的不穩定埋下隨時爆發的信管。

內閣制的基本特質

既然體制定位是當前我們所面臨的最基本憲政問題，在從事定位、進行體制設計之前，吾人有必要對當今為世界採用的兩種體制：內閣制與總統制，其各自的特質有所體認，方能思索建構總統、行政與立法的三角關係。蓋斯二制係衡定誰是最高行政首長，確定責任歸屬及規範行政與立法兩部門互動關係的主要依據。至於區分上述兩制的核心特質，可自下列幾個方面觀之：

一、國家元首和政府首長是否合而為一

內閣制國家通常兩者是分離的，國家元首代表統一的象徵，內閣總理職司實際政務的推行；反之，總統制國家，兩者是合而為一（鍾國允，民79年）。

二、責任的歸屬

內閣制國家，內閣總理（或稱行政院長）與其閣員向立法部門負責，因為內閣是議會同意所產生；總統制國家，總統原則上由選舉的方式產生，有固定的任期，直接對選民負責，不因國會的任何舉措（除非總統因犯法遭受彈劾外）而去職（Lijphart, 1984 & 1990）。至於內閣對議會負責的方式，可以因應各國的歷史文化傳統、特殊的政治環境而設定，非定以議會通過不信任投票或遣責案的方式為之，才能彰顯負責的本質。我國現行憲法有關行政院對立法院負責的方式，乃盱衡西方負責制度的利弊得失後，而採取比較溫和的負責方式，其宗旨為：「只要國會對於政府（內閣）之過失或溺職，有可以矯正的方法，並不想時刻造成閣潮，引起政府更迭」（張君勱，民35年），造成政局不穩，政事中斷停擺的地步，因為內閣之時常動搖，乃有害無益可言，何況國人一向喜好追求穩定。

三、行政部門的差異

內閣制國家，內閣總理及閣員構成一集體性的行政部門，而總理在內閣中的地位，有時優於閣員，有時與閣員地位同等，但內閣在決策上有相當高的集體性；反之，總統制國家，總統為最高的行政首長，而內閣閣員只是總統的顧問和部屬而已（Dunleavy & Rhodes, 1990; Lijphart, 1990; Morley, 1989）。