



# 比較政府與政治

## 憲政民主與改革

胡祖慶 ◆ 著



# 比較政府與政治

憲政民主與改革

胡 祖 慶 著

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

比較政府與政治：憲政民主與改革 / 胡祖慶著  
-- 二版.-- 臺北市：五南, 2004[民 93]  
面；公分  
參考書目:面  
ISBN 957-11-3755-3(平裝)

1. 政治制度 - 比較研究

572

93016691

1PG6

## 比較政府與政治－憲政民主與改革

作者 胡祖慶 (171)

編輯 李楚芳

出版者 五南圖書出版股份有限公司

發行人 楊榮川

地址：台北市大安區 106  
和平東路二段 339 號 4 樓

電話：(02)27055066 (代表號)

傳真：(02)27066100

劃撥：0106895-3

網址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：[wunan@wunan.com.tw](mailto:wunan@wunan.com.tw)

顧問 財團法人資訊工業策進會科技法律中心

版刷 2001 年 11 月初版一刷

2004 年 10 月二版一刷

定價 280 元整

有著作權·請予尊重

謹以本書  
紀念我的母親

賴珍珠女士

## 二版序

本書初版付梓於二〇〇一年立院改選前夕。三年來，我國憲政運作出現若干新的變化與問題。此時就內容增補修訂應屬恰當。與此同時，筆者撰寫旨趣由「從比較觀點看台灣政治困境」轉移到「憲政民主與改革」。期望讀者從中思索我國憲政邁向坦途的契機。

初版刊行以來，最常碰到的問題是為何我國政治發展與書中預期有段差距？在這方面，筆者提出三點觀察。首先，泛藍陣營接連受挫，源自政治操作的反智。例如，國親兩黨明知我國採行向內閣制傾斜的雙首長制，卻不願訴諸倒閣的合憲手段。結果坐令陳水扁發揮現任優勢（*incumbent advantage*），爭議性贏得二〇〇四年總統選舉。

其次，當政黨重組（*party realignment*）看似對民進黨有利的時候，陳水扁提出國會過半與全面執政訴求。由此可見，他也知道兩者間存在堅實的因果關係。特別是二〇〇四年總統選舉過程引發諸多爭議。他的處境類似兩千年當時小布希。後者直到二〇〇二年期中改選（*midterm election*），同時取得參眾兩院多數席次後才能放手施為。在這方面，攻伊戰爭是項明證。準此，年底立委選舉重要性不亞於總統選舉。

再者，雖然我國憲政運作還有許多不成熟地方，但聊可慶幸的是囿於內外環境因素，出現大規模政治暴力可能性遽降。這點不僅就新興民主國家而言誠屬不易，即使先進國家也不時以此感到自豪。例如，二〇〇二年筆者受邀到美國訪問。所見到的民主黨籍學者異口同聲表示，是聯邦最高法院「選舉」小布希出任總統。不平之情溢於言表。然而，他們也對事件和平收場感到慶幸與驕傲。在我國，無論未來總統選舉訴訟結果如何，或將樹立透過法律途徑解決政治爭端慣例。

準此，本書改版有三項重點。第一，作者一方面延襲前版分析架構，

另一方面就內容進行充實與更新。其中尤以法國政治變遷快速，許多發展出人意表，值得國人參考。第二，政黨結盟（party coalition）在兩黨制美國及多黨制法國有著不同意義。未來我國政黨政治會朝那個方向發展備受關注。也因此，本書將政黨合作與結盟抽出單獨成章。與此同時，撰述重點及內容都做出大幅調整。第三，受到美國干預，陳水扁推動制憲的構想幾乎沒有實現可能。然而，適度修改現行憲法或將無可避免。準此，本書試圖從成本效益角度分析修憲的合理方向。在這方面，筆者見解與三年前並無顯著差異。

本書能夠順利改版，首先要感謝美國在台協會（AIT）邀約，筆者得以有六個星期時間往來於卡本代爾（Carbondale）、芝加哥與華府各個城市，參觀訪問重要學府及機構。透過南伊利諾大學政治系傑克森（John Jackson）及布朗（Barbara Brown）兩位教授安排，筆者參加許多學術活動，有助於充實本書內容。謹此致上謝忱。此次筆者受邀參與觀察民主黨代表大會，能夠與身兼黨代表的布朗教授再次會面，獲益良多。

此外，作者要感謝五南圖書公司李純聆經理就更改版面付出的努力。相信讀者可以享受更多閱讀樂趣。作者才疏學淺，尚祈師長先進不吝賜正為感。

胡祖慶 謹識

民國九十三年七月二十九日

於波士頓旅次

## 自序

晚近以來，朝野各界對於我國憲政制度歸類及應有運作方式歧見日深。主要原因在於第一，國民黨六次修憲，僅顧及主政者行使權力。即使參酌先進國家制度，所採亦有偏廢。第二，雙首長制運作有常態與非常態之分。向總統制或內閣制傾斜，取決於制度規範及總統能否得到國會多數支持。欲辨明相關問題，筆者乃有撰寫本書計畫。

本書另個寫作動機是多數國人對於西方制度理念缺乏瞭解，因而承擔不良政治後果。年來核四存廢問題可謂典型案例。核四停建與復工，僅在包商賠償方面便須耗資三十億新台幣。對此，經濟部長林信義稱為「民主代價」。然而，事實正好相反。核四停建損失是違反民主政治多數決定原則所造成。假設陳水扁持續忽視憲政制度與國會多數，類似情況將一再發生。

觀乎當世各國，英國、美國及法國憲政經驗較為完整。一六八八年，英國發生光榮革命。「君主統而不治」(reign but not rule)等內閣制原則漸次完備。一七八七年，美國費城制憲，取法孟德斯鳩制衡(check and balance)遺意創立總統制。一九五八年，戴高樂因勢利導建立介於前述兩種制度的第五共和。雙首長制成為新興民主國家另一選擇。除我國外，波蘭、冰島、奧地利、愛爾蘭與阿爾巴尼亞等國亦曾採行雙首長制。

雖說內閣制有利於政治穩定，但是採行總統制與雙首長制國家亦所在多有。只要不背離憲政主義，很難說何種制度為優。唯一需要考慮的是，總統制不僅只在美國獲致成功，同時需要耗費較多資源。將我國憲政制度朝總統制方向修改似非明智之舉。準此，本書一方面討論英美德制度運作，另一方面據以討論我國當前面臨憲政問題。

與坊間同類書籍相較，本書具備下述特點：第一，本書以解說現狀為主，及於接近成熟的改革芻議。以往談西方國家政治，鄒文海先生編

著「各國政府與政治」向稱經典。該書對於各國政治沿革有完整介紹。有興趣的讀者不妨多加參照。

第二，本書採取議題取向，據此就各國情況進行比較。以往中外學者多以國家為討論單位。鄒先生如此，拉斯模森（Jorgen Rasmussen）與摩西斯（Joel Moses）合著的「歐洲各國政府」亦然。這種撰寫方式優點在於促使讀者通盤瞭解個別國家制度運作。缺點是比較部份稍嫌零散，甚至付諸闕如。

第三，探究「比較政府與政治」，針砭本國制度運作利弊應為主要目的。以往限於政治環境，我國學者少有著力之處。西方學者則缺乏將我國情形納入動機。彼等研究重點在於美國及西歐，兼及東歐與獨立國協。在亞洲，日本與中國大陸比較受到重視。本書一方面借助西方國家經驗釐清造成我國政治亂象責任，另一方面據此提出改革建議。

第四，本書議題選擇相當傳統，除了行政、立法與司法審查之外，兼及政黨與選舉。取捨根據是上述議題對於處在民主學步期的我國而言最為重要。日後倘有餘裕，當就美國學者艾蒙（Gabriel Almond）強調的政治文化與法國學者帕克泰（Pierre Pactet）有關壓力團體論述再做推敲。

本書得以完成，首先要感謝師長諄諄教誨。巴黎大學政治系胡維爾（Jean Rouvier）老師對於民主政治的闡釋是本書思想基礎。政治大學外交系王人傑老師、政治系張治安老師、易君博老師、呂春沂老師與雷飛龍老師的身教與言教不敢一日或忘。

與此同時，國科會各項獎助對於筆者產生立即而明顯的激勵作用。政治大學法律系蘇永欽老師多次給予筆者發表機會，相關論述構成本書重要部份。東海大學政治系歐信宏老師四年來敦促筆者專心致力於教學研究。王主任業立兄亦不吝提攜。凡此都使得本書能夠及早問世。謹此致上謝忱。



再者，五南圖書出版公司的長期支持是筆者寫作重要動力。在這方面，筆者要感謝楊榮川董事長的知遇。王翠華總編輯及李郁芬經理不僅充實筆者對於編輯實務的認識，同時在編排與校對上給予全力協助。享受如此待遇相信是所有文字創作者夢寐以求的。

再者，東海大學政治研究所吳宜容、郭曉雯及政治大學政治研究所王啟明等同學稱職扮演研究助理角色，謹此致謝。對於拙內世敏與長女修恩、次女修真的鼓勵與諒解，筆者銘感於心。最後，謹以本書紀念亡母賴珍珠女士。筆者才疏學淺，誤漏疏失之處在所難免。敬祈師長先進不吝賜正為感。

胡祖慶謹識

民國九十年七月一日

於大度山腳

：  
：  
：  
：  
：  
：  
：  
：  
：  
：  
：  
：

## 目次

## 二版序

## 自序

<b>第一章 導論：比較政治的基礎</b> .....	1
◎憲政主義 .....	4
◎政治制度 .....	6
◎政黨與選舉 .....	9
<b>第二章 總統</b> .....	15
<b>第一節 虛位元首</b> .....	17
<b>第二節 雙首長制下的總統</b> .....	20
◎左右共治 .....	23
◎主動解散權 .....	24
◎緊急命令權 .....	24
<b>第三節 總統制下的總統</b> .....	25
◎小結 .....	30
◎總統不好做？ .....	31
◎保留權力與開放空間 .....	32
<b>第三章 總理</b> .....	35
<b>第一節 內閣制下的總理</b> .....	38
◎被動解散 .....	40
◎緊急立法 .....	41
◎內閣的連帶責任 .....	41
<b>第二節 雙首長制下的總理</b> .....	43

◎左右共治 .....	43
◎連帶責任 .....	45
◎兼任限制 .....	48
◎限期立法 .....	49
◎小結 .....	50
◎總統主持行政院院會？ .....	50
◎強勢總理的基礎 .....	52
◎被動解散不能視為雙首長制缺陷 .....	52
<b>第四章 國會 .....</b>	<b>53</b>
<b>第一節 內閣制下的國會 .....</b>	<b>56</b>
◎一九七九年倒閣 .....	59
◎一九八二年倒閣 .....	62
<b>第二節 雙首長制下的國會 .....</b>	<b>64</b>
◎一九六二年倒閣 .....	64
◎立法過程 .....	65
◎共和法庭 .....	70
<b>第三節 總統制下的國會 .....</b>	<b>71</b>
◎立法過程 .....	72
◎小結 .....	76
<b>第五章 司法審查 .....</b>	<b>79</b>
<b>第一節 內閣制下的司法審查 .....</b>	<b>81</b>
<b>第二節 雙首長制下的司法審查 .....</b>	<b>82</b>
<b>第三節 總統制下的司法審查 .....</b>	<b>87</b>
◎小結 .....	91
<b>第六章 政黨：組織與生態 .....</b>	<b>93</b>
<b>第一節 政黨組織 .....</b>	<b>96</b>

◎內造政黨 .....	97
◎外造政黨 .....	99
第二節 政黨生態 .....	101
◎兩黨生態 .....	101
◎多黨生態 .....	103
<b>第七章 政黨：合作與結盟 .....</b>	<b>107</b>
第一節 結盟策略 .....	110
◎左派結盟經驗 .....	110
◎二〇〇二年挫敗 .....	112
◎右派結盟經驗 .....	113
第二節 總統因素 .....	115
◎左派內部競合 .....	116
◎右派內部競合 .....	116
第三節 小黨角色 .....	117
◎民族陣線 .....	117
◎馬賽協定 .....	118
◎環保政黨 .....	120
◎小結 .....	121
<b>第八章 選舉 .....</b>	<b>123</b>
第一節 總統選舉 .....	126
◎德國總統選舉 .....	126
◎法國總統選舉 .....	126
◎美國總統選舉 .....	128
第二節 國會議員選舉 .....	129
◎德國補償性兩票制 .....	129
◎法國兩輪投票制 .....	130

◎英國小選區單一當選制 .....	131
◎美國期中改選 .....	132
◎期中改選的理論基礎 .....	132
◎期中改選的實踐 .....	134
第三節 公民投票 .....	135
◎一九七五年英國公投 .....	135
◎一九六二年法國公投 .....	137
◎小結 .....	138
<b>第九章 結論 .....</b>	<b>139</b>
第一節 制度確認 .....	141
第二節 國會改革 .....	144
第三節 政黨重組 .....	145
<b>參考書目 .....</b>	<b>151</b>

# 第

# 1

# 章

## 導論：

# 比較政治的基礎





西元兩千年陳水扁當選總統以來，我國憲政運作日趨紊亂。造成這種現象原因有二：一是朝野政治領袖心態偏差，二是政府漠視或錯誤援引先進國家憲政慣例。<sup>1</sup>因此，欲擺脫當前政治困境，必先提倡憲政主義。其次，比較其他國家憲政運作，替我國政治制度做正出確定位亦屬重要。

二〇〇四年，陳水扁爭議性當選連任。在嗣後就職演說當中，他以「憲政改革」(constitutional reengineering)取代先前承諾的公投制憲。與此同時，國親兩黨提出不同版本的修憲主張。<sup>2</sup>一時間，我國憲政制度再次修改可能性大增。果真如此，朝野領袖一方面應該掌握成本效益原則，另一方面宜有取法乎上的心理建設。

準此，本書試圖從下述角度比較各國制度運作異同。首先，政治制度是規範行政與立法互動關係依據。在這方面，內閣制、總統制與雙首長制間頗有差異。截至目前，我國仍屬雙首長制。政治人物理應據此決定行止。只要制度存在一天，主政者便無從為所欲為。西元兩千年以來，少數政府處處碰壁。陳水扁誤用閣揆任命權實為主因。

再者，政黨與選舉是民主政治重要環節。以政黨而言，兩項問題與政治運作息息相關。第一是政黨數目。過去多數學者偏好英美穩定的兩黨政治。然而，一則此乃可欲不可求之事，二則相關國家兩黨政治先後出現鬆動跡象。<sup>3</sup>再者，多黨政治並不比兩黨政治更難運作。這就涉及第二個問題，即政黨合作。

多數學者同意美國是共識社會(consensual society)。<sup>4</sup>民主共和兩黨

<sup>1</sup> 以心態偏差而言，陳水扁固然沒有組織多數聯合政府誠意，國民黨同樣缺乏行使增修條文賦予國會多數倒閣決心。

<sup>2</sup> 例如，親民黨主張回歸內閣制。晚近施明德也提出類似見解。

<sup>3</sup> 在英國方面，皮特森(Thomas Patterson)指出他和加拿大同樣擁有三個具備競爭力的政黨。見 Thomas Patterson, *We the People*, (NY: McGraw-Hill), 2002, p. 223. 而在美國方面，傑克森(John Jackson)與柯洛提(William Crotty)發現，晚近選民對於兩大黨提出總統候選人的滿意程度有下滑趨勢。John Jackson and William Crotty, *The Politics of Presidential Selection*, (NY: Addison-Wesley), 2001, pp. 68-96.

<sup>4</sup> 關於這點，法國思想家托克維爾(Alexis de Tocqueville)在一個半世紀前便有經典性觀