

97年度教學卓越計畫

三圓一同心之東海卓越教學補助

比較政府與政治

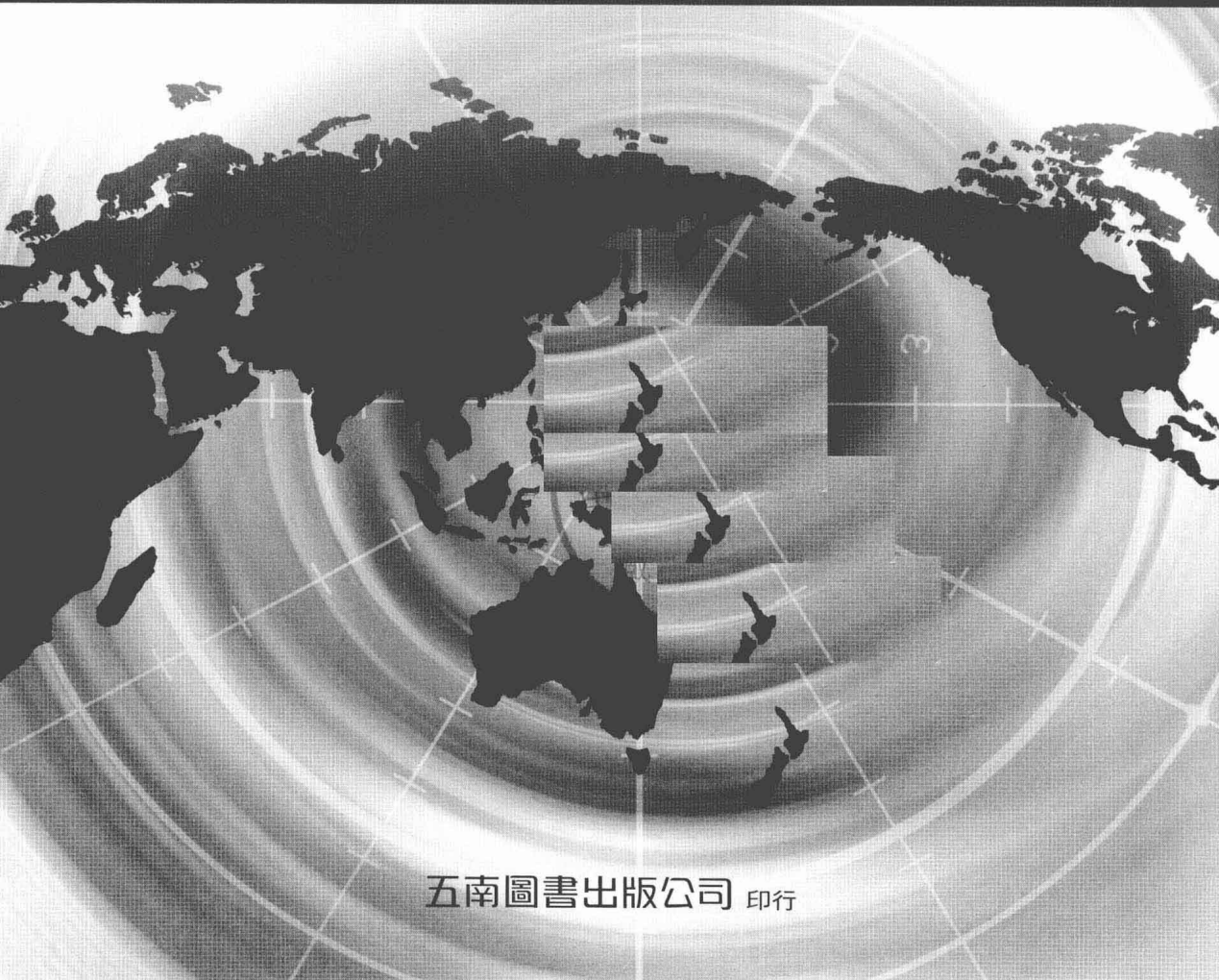
2009年最新版

● 胡祖慶 著



比較政府與政治

• 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 / 胡祖慶著. -- 四版.

-- 臺北市 : 五南, 2009.05

面 : 公分

ISBN 978-957-11-5577-7 (平裝)

1. 比較政府 2. 比較政治

572

98003147



1PG6

比較政府與政治

作 者 — 胡祖慶 (171)

發 行 人 — 楊榮川

總 編 輯 — 龐君豪

主 編 — 劉靜芬 林振煌

責任編輯 — 李奇蓁 廖凱蘋

封面設計 — 董安安

出 版 者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址 : 106 台北市大安區和平東路二段 339 號 4 樓

電 話 : (02)2705-5066 傳 真 : (02)2706-6100

網 址 : <http://www.wunan.com.tw>

電子郵件 : wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號 : 01068953

戶 名 : 五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室 / 台中市區中山路 6 號

電 話 : (04)2223-0891 傳 真 : (04)2223-3549

高雄市駐區辦公室 / 高雄市新興區中山一路 290 號

電 話 : (07)2358-702 傳 真 : (07)2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2001 年 11 月初版一刷

2004 年 12 月二版一刷

2007 年 1 月三版一刷

2009 年 5 月四版一刷

定 價 新臺幣 280 元

謹以本書
紀念我的母親

賴珍珠女士

四版序

2008年初，國民黨接連贏得立院和總統選舉，我國因此進入二次政黨輪替。出乎多數人意料，馬政府施政滿意度先是大幅滑落，接著持續在低檔整理。然而，揆諸本書前三版內容，這種現象有跡可循。以政治運作而言，下述兩點值得注意。

第一，考量雙首長制運作常軌，馬英九應該正視總統多數的責任。當內閣聲望下滑的時候，總統應該及早因應。截至目前，如同1997年法國，選民對於馬英九的滿意度始終高過劉兆玄。當時席哈克決定讓不得人望的總理朱貝「再試一下」。結果不僅朱貝成為第五共和最不受歡迎的總理，席哈克也飽受牽連。除了輸掉是年國會改選之外，席哈克差點無法在2002年贏得連任。

與此同時，即使總統多數優於國會多數，仍應給予後者適度尊重。新政府就任以來，已經有不少人事案，法律案和預算案讓同黨及友黨立委感到錯愕，長此以往恐非所宜。假設總統和閣揆駛的是順風車，這麼做還不打緊，稍有閃失就有可能變生肘腋。1969年戴高樂被迫下台，友黨領袖季斯卡陣前倒戈至關重要。

第二，馬英九應該重新思考多數統治的意涵。在藍綠或左右兩極生態當中，尊重少數意謂保障少數人的公民權利和意見自由，並不包括接受對方政治主張。對於優勢政黨而言，向競爭對手貼近可能帶來違背選舉承諾的質疑，以及兩頭不討好的後果。在這方面，1972年法國總理夏本（Jacques Chaban-Delmas）推動的「新社會政綱」是典型案例。因為這項帶有濃厚社會主義色彩的政策路線，戴高樂派付出的代價不只是夏本在1974年問鼎總統失利，而是失去優勢政黨，乃至於右派主要政黨的地位。相形之下，馬政府兩岸政策和考監兩院委員提名名單有意無意間似乎是在測試藍營選民忍耐限度。

質言之，在試圖消除藍綠對立同時，馬英九應該避免火中取栗。我國政治經歷八年蹣跚，藍營支持者心中的不平可以理解。從這個角度來看，法國經驗值得借鏡。1993年，法國右派同樣因為左派的執政破產而在國會

改選當中得到空前勝利。是時，多數右派選民將經濟不振歸咎於左派寬鬆的移民政策。因此，新任內政部長巴斯卡（Charles Pasqua）通過巴斯卡法案，大幅限縮北非裔移民的家庭團聚權利。假設當時右派政府反其道而行，很難想像它能夠在1995年以後連續三次贏得總統選舉。

1997年修憲以來，我國政治和經濟發展乏善可陳。究其實，政治人物「先選上再說」心態難辭其咎。準此，本書第四版爰就先進國家近年來的政治變革補充加強，期盼對於國計民生有所助益。

胡祖慶謹識
2008年12月21日
於上海旅次

三版序

2005年6月，做為任務型國民大會代表，作者前往陽明山中山樓參加集會。會中除了代表親民黨陳述反對草率修憲的立場之外，爰根據本書二版就我國憲政應興應革事項提出建議。時隔一年，下述三點仍然值得國人多加思考。

首先，揆諸德國2005年年底國會改選後的政局發展，未來我國仍應在適當時機恢復立院的閣揆同意權。也許只有如此，才能消弭制度運作爭議，以及少數政府帶來的危害。

其次，制度尚未修改前，藍營理應透過倒閣的合憲途徑爭取組閣權。坐視聲望屢創新低的總統「橫柴入灶」並不明智，同時違背憲政主義與功利主義精神。1997年，我國憲法賦予立院倒閣權。對於倒閣規範做出無意義的解釋難以向歷史交代。即使從實務面來看，2001年立院定期改選期間，連戰也曾暗示將在選後承擔「憲政責任」。顯而易見，訴諸倒閣是他的立論基礎。無如改選結果不盡理想，藍營只得繼續在野。由此可見，西元2000年當時國民黨「再苦一年半」的想法值得商榷。

再者，考量國內國族認同分歧嚴重，兩岸關係錯綜複雜，藍營如何透過政黨結盟擴大選民基礎，進而成為長期執政的優勢政黨是當務之急。在這方面，作者另就法國第五共和情形撰寫「政黨合作與結盟」乙書。其中若干論點相信有助於豐富本書內容。

本書第三版問世，作者欣喜之餘不免有些感傷。原因是我敬愛的岳父胡承商先生已經在今年元月過世。多年來，他「事上以敬，遇下有恩」的處事態度始終是我的學習榜樣。此外，無論是我與內人世敏負笈法國，或返國任教期間，家岳都盡力給予我們精神及物質方面的幫助。也因此，個人才能專心致力於教學研究，以及服務社會的工作。在這裡，我願意藉本書新版問世的機會再度重申無限的追思與感謝。最後，作者才疏學淺，尚祈師長先進不吝賜正為感。

胡祖慶謹識

2006年4月14日於北京旅次

二版序

本書初版付梓於2001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「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2004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2004年總統選舉過程引發諸多爭議。他的處境類似2000年當時小布希。後者直到2002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，2002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，許多發展出人意料，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哪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

2004年7月29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，僅顧及執政者行使權力。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。1688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。1787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。1958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法德制度運作，另一方面據以討論我國當前面臨的憲政問題。

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。這種撰寫方式的優點在於促使讀者通盤瞭解個別國家制度運作。缺點是比較部分稍嫌零散，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分。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的重要動力。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

2001年7月1日

於大度山腳

目錄

四版序.....	i
三版序.....	iii
二版序.....	v
自序.....	vii
第一章 導論：比較政治的基礎.....	001
憲政主義.....	005
政治制度.....	007
政黨與選舉.....	010
第二章 總統.....	015
第一節 虛位元首.....	017
第二節 雙首長制下的總統.....	020
左右共治.....	022
主動解散權.....	024
緊急命令權.....	024
第三節 總統制下的總統.....	025
小結.....	031
總統不好做.....	031
保留權力與開放空間.....	032
第三章 總理.....	035
第一節 內閣制下的總理.....	038
被動解散.....	040
緊急立法.....	041
內閣的連帶責任.....	042

第二節 雙首長制下的總理	043
左右共治	044
連帶責任	046
兼任限制	048
限期立法	049
小結	050
總統主持行政院會？	051
強勢總理的基礎	052
被動解散不能視為雙首長制缺陷	052

國會.....055

第一節 內閣制下的國會	058
1979年倒閣	061
德國兩院制	063
1982年倒閣	065
第二節 雙首長制下的國會	066
1962年倒閣	067
立法過程	068
共和法庭	073
第三節 總統制下的國會	074
立法過程	074
修憲程序	078
小結	079

司法審查.....081

第一節 內閣制下的司法審查	083
第二節 雙首長制下的司法審查	084
第三節 總統制下的司法審查	089

聯邦法院和州法院的管轄權	093
小結	093

六章 政黨：組織與生態

第一節 政黨組織	098
內造政黨	099
外造政黨	100
法國政黨運作規範	102
第二節 政黨生態	103
兩黨生態	103
多黨生態	105
德國政黨生態	107

七章 政黨：合作與結盟

第一節 結盟經驗	112
美國經驗	112
派系政治的控制	114
法國經驗	114
左派結盟經驗	115
2002年挫敗	117
右派結盟經驗	118
第二節 總統因素	120
左派內部競合	121
右派內部競合	121
第三節 小黨角色	122
民族陣線	123
馬賽協定	123
環保政黨	126

小結	127
第八章 選舉	127
第一節 總統選舉	130
德國總統選舉	130
法國總統選舉	131
美國總統選舉	132
第二節 國會議員選舉	134
德國補償性兩票制	134
法國兩輪投票制	135
英國小選區單一當選制	136
美國期中改選	137
期中改選的理論基礎	137
期中改選的實踐	139
第三節 公民投票	140
1975年英國公投	140
1962年法國公投	141
小結	143
第九章 結論	145
第一節 制度確認	147
罷免或倒閣	147
聯合政府	148
第二節 國會改革	150
參考書目	153

第
1
章

導論：
比較政治的基礎