

WEIMARER REICHsverfassung

威瑪憲政變奏曲

半總統制憲法的生命史

一部最合乎民主原則的完美憲法，為何如流星般短暫而燦爛？
威瑪共和雖結束於希特勒之手，仍帶給世界更深的體悟！

中央研究院政治所籌備處主任 吳玉山

國立台灣大學政治系教授 王業立

德國柏林自由大學政治系教授 海姆特・華格納

中央研究院政治所籌備處研究員 林繼文 聯合推薦

國立政治大學國關中心研究員 吳東野

世新大學法律系副教授 張嘉尹

沈有忠 著



威瑪憲政變奏曲：半總統制憲法的生命史
／沈有忠著．——初版．——臺北市：五
南，2009.06

面：公分

參考書目：面

ISBN 978-957-11-5624-8 (平裝)

1. 威瑪共和 2. 憲法史 3. 德國史

743.255

98006421



1PK9

威瑪憲政變奏曲： 半總統制憲法的生命史

作 者 — 沈有忠(102.3)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 劉靜芬 林振煌

責任編輯 — 李奇葵

封面設計 — 斐類設計工作室

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/台中市中區中山路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 2009年6月初版一刷

定 價 新臺幣450元

威瑪憲政變奏曲

半總統制憲法的生命史

沈有忠 著



吳玉山教授推薦序

在全世界的民主國家中，過去大多數都是採取以英國為範例的內閣制或是以美國為標竿的總統制，但是近二十多年的發展，卻出現了越來越多的半總統制，也就是同時具有直選實權總統（像總統制）和總理領導政府對國會負責（像內閣制）這兩個特徵的憲政體制。半總統制由於具備總統制和內閣制的雙重特性，因此最終的行政權究竟是落在總統還是內閣總理之手便經常構成問題。於一九四七年制訂的中華民國憲法在經過一九九〇年代多次修訂增修條款之後，已經符合半總統制的定義，從而使得台灣成為一個半總統制的新興民主國家。許多我們所經歷的憲政困局，也都和這個半總統制的憲政體制密切相關。

威瑪德國是歷史上第一個半總統制的例子。它存在於第一次與第二次世界大戰之間，是德國在擺脫君主專制之後的第一個民主體制，但是卻在一九三三年被納粹的第三帝國所僭奪。這段經驗讓威瑪沾上了悲劇史詩的色彩，是一幕發人深省的民主淪亡錄。對於想要瞭解半總統制之理論與實踐的人們而言，威瑪是極為重要的失敗事例。它的興衰點出了半總統制在巨大環境壓力之下所暴露出的致命缺點，其中有許多地方都非常值得同為半總統制新興民主國家的台灣來借鏡。

沈有忠博士的學術歷程是始於對德國語文和文化歷史的研習。在獲得紮實的基礎訓練之後，他進入政治學的領域，並專研政治制度。在寫作博士論文的時候，他融合了自己的兩項長處和興趣，決定對威瑪共和的半總統制進行深入的研究。這是一個在台灣或是華人世界從未有過人探索過的領域，非要

有紮實的區域研究和政治學專業訓練才能夠進行。由於我長期對於全球半總統制的興趣和研究，所以同意擔任有忠的論文指導教授，支持和鼓勵這位充滿學術熱情的年輕學者往威瑪半總統制研究的方向發展，期待他對於此一重要的憲政史例可以做出醒目的研究成果，來填補半總統制研究的一個主要空缺。

有忠的治學嚴謹、極有恆心。為了實地蒐集資料，並參考專家的意見，他申請到了國科會與德國學術交流總署（DAAD）的聯合獎助赴德，受教於柏林自由大學政治系的華格納（Helmut Wagner）教授，又向柏林自由大學法律系的賈克（Hartmut Jäckel）教授、和赫提基金會（Hertie Stiftung）的奧非（Claus Offe）與普魯斯（Ulrich K. Preuß）教授請益，這些都是研究德國政治與憲政體制的權威學者。他在德國一共十八個月的時間，善用每分每秒，不但為博士論文奠定了最為紮實的基礎，更勤於著述，出版了多篇研究論文，在國內專研比較政治的年輕學者當中表現醒目、出類拔萃。

在有忠回國前後，我們開始緊密地討論他的博士論文，一起構思整體的分析架構。他從威瑪的經驗，看出如果一個半總統制的國家採用了「垂直分時」式的制度設計，則當這個國家面對危機局面的時候，會很容易走向民主崩潰。所謂的垂直分時，便是直選出來的總統在平時像是內閣制的總統一樣，對國會充分尊重。政府的組成是依據國會中各政黨的勢力強弱，由國會多數可以支持或容忍的政黨領袖來擔任總理、領導政府，並對國會負責。可是到了危機時刻，憲法給予總統極大的緊急權力，使他可以獨斷地任命政府，並且用緊急命令權來支持政府的作為，對抗國會的反對。在此種半總統制的安排之下，出現了一般時期和緊急時期兩種不同的狀況，所以是「分時」，而又由於當總統在緊急時期挾龐大的權力進場，處於總理之上，因此是「垂直」。這裡我們所看到的是一種「憲政獨裁」的設計，其目的是在國家面臨危急狀態的時候讓總統可以成為共和國的守護者。雖然威瑪的憲政獨裁是

一種保障民主的設計，但是它卻蘊含了顛覆民主體制的種子。當經濟大恐慌於一九二〇年代末席捲德國之時，興登堡（Paul von Hindenburg）總統便行使了憲法中給予總統的各項緊急權力，他自行任命了內閣，並且給予其不受國會掣肘的行政權力。結果總統和國會不斷對抗的結果，侵蝕了德國的民主與法治，讓納粹得以趁勢興起，最後一舉毀滅了威瑪共和，建立了極權的第二帝國。

垂直分時的概念是半總統制研究中一個創新的看法。在過去當學術界對於半總統制進行分類討論時，比較強調的是總統和國會的相對權力，以及是誰控制了政府。除了權力的分配之外，大家最感興趣的是當總統和國會多數不是同屬於一個政黨的時候，究竟是哪一方可以掌控行政權。有忠對於垂直分時的看法，把我們的焦點轉移到「平時 vs. 緊急」，而不是府會的政黨是否一致。從威瑪德國的例子來看，第一任總統艾伯特（Friedrich Ebert）基本上尊重國會，讓各黨依照它們在國會中所佔的席次和地位來商組內閣，並沒有偏袒他自己所屬的社會民主黨（SPD）。結果社民黨在艾伯特任期的前一段（1919-1923）幾乎參與了每一屆的聯合內閣，而到了後期（1923-1925）則退出內閣，讓資產階級政黨組成了右派的政府。接續艾伯特的興登堡總統在一九二五年到一九二九年也還尊重國會，沒有操控內閣的組成。但是當經濟大恐慌的危機局面出現後，興登堡便開始強硬地任命直接受命於總統的內閣，使得行政權壓倒了國會。造成這兩種截然不同府會關係的主要原因，不是總統和國會多數是否同屬一黨，也不是艾伯特和興登堡的人格特質不同，而是危機局面觸動了憲法中的轉軌機制，產生了半總統制中的次類型轉換，讓總統得以行使憲政獨裁，這是垂直分時的憲政設計所帶來的影響。

通過威瑪的史例，讓我們瞭解到在半總統制的憲政體制之下，一旦總統依據憲法的授權行使憲政獨裁，會造成府會的劇烈衝突，對民主政體產生極其不利的影響。仔細來看，這種對民主的衝擊是由府會對抗所造成。在今天中華民國的憲政體制也是半總統制，而總統也有若干的緊急權力，並且可以

任命行政院長而毋須獲得國會的同意，如同威瑪的總統。和威瑪不同的，是即使台灣還沒有進入緊急狀態，總統已經總攬大權，行政院長只是其最高僚屬，不論府會一致、或府會不一致，是由國民黨執政、或是由民進黨執政，結果都是一樣。對於這樣強勢的總統，國會從來不敢透過倒閣或是罷免來直接加以挑戰。和威瑪相較，台灣的總統更強而國會更弱。所以在台灣對民主的考驗不是府會對抗的衝突，而是總統的權威太大，一旦遇到緊急情況，更傾向於大幅擴張，此時便有可能「滑入」威權統治。不論是府會衝突造成民主瓦解、或是總統獨大而滑入威權統治，都是半總統制新興民主國家所需要戒慎恐懼的。

沈有忠博士對於威瑪半總統制的研究，一方面深化了我們對威瑪憲政體制的理解，開拓了半總統制的研究文獻，一方面刺激我們思考台灣的半總統制，以及我國的民主前景。這本書不論從學術研究或是現實政治的角度來看，都是極具開拓性的，值得細細享讀。

吳玉山

九十八年四月十六日

南港中央研究院

林繼文教授推薦序

威瑪（Weimar）是德國東部的一個小城，現今人口只有六萬五千人左右。這樣一個小城，卻曾背負著不可承受的歷史重量。一九一九年，德國在第一次世界大戰中戰敗，德皇退位，制憲者在這個都市裡通過了新憲法，成立了威瑪共和（Weimarer Republik, 1919-1933）。十四年以後，威瑪共和的總理阿道夫·希特勒（Adolf Hitler）拔掉了這個共和國的呼吸器，也替數年後의歐戰和第二次世界大戰拉開序幕。不過，一般人比較少注意到的，是威瑪共和所進行的民主實驗。二十世紀的前半葉，是集權主義當道的年代，在威瑪憲法通過之前，社會主義蘇維埃共和國才剛在俄國誕生，法西斯主義狂潮則正要席捲歐陸。這樣的潮流，也衝擊到剛剛戰敗的德國，左右兩方都想建立各自的理想國。然而，威瑪的制憲者卻打造了一部民主共和國的憲法，試圖以民主制度填補君主制所留下的空缺，並抵擋集權主義的浪潮。從條文來看，這部憲法的設計是相當精巧的，但是這場實驗卻是失敗的，而且以悲劇收場。

威瑪共和的崩解，困擾著世世代代的憲法學者和政治學者。威瑪憲法是否具有內在的缺陷，導致共和政體的瓦解？民主制度，為何不能避免統治危機，甚至給予獨裁者竄起的機會？威瑪的民主實驗雖然失敗，但是類似的實驗卻一再地在其他時空上演。所以威瑪的問題，永遠是當代的問題。大部分的憲法學或比較政府教科書，都是以英國的內閣制和美國的總統制開場，殊不知這兩種體制都是特例而非通則。很少有國家能像英國一樣，在時間的長河中逐漸演化出不成文的議會內閣制慣例，也極少有國家像美國一樣幸運，在幾乎真空的狀態下打造出總統制憲法，而且一用就是兩百多年，沒有太大

的變動。大多數的國家，比較像一九一九年的德國：一方面，既有體制已經崩解，新體制尚待建立，另一方面，戰爭威脅、經濟危機、極化對立使社會難以自我管理。在此情況下，以民主體制來涵納多元的意見並推行符合眾人利益的政策，是很自然的一條路。從各種層面來看，威瑪共和的憲政設計都相當符合民主政治的原理：以比例代表制選出國會議員，使多元意見能得到充分表達；以民選產生的總統填補德皇留下的政治真空，但為避免總統獨裁，憲法賦予總統的權力只能用在緊急狀態下；在平時，行政權掌握在由議會政黨所組成的內閣手中。

這套政府體制，在很多年以後被稱為「半總統制」(semi-presidentialism)。半總統制，在三十年前幾乎不曾出現在比較政府或憲法學的教科書中，當前卻至少為五十多個國家所採用，包括台灣。施行半總統制的國家，面臨的情勢和威瑪有很大的類似性：一方面，舊體制所解放出來的各種力量亟欲在民意機關中找到代議者，但又充滿著對體制的不信任；另一方面，舊體制的崩解留下很大的權力真空，而民選總統成為最容易填補此一空缺的角色。作為半總統制原型的威瑪共和為什麼以崩解告終？對於其他新興的半總統制國家，有什麼樣的啟示？這本書的目的，就在於回答這個問題。從各層面來看，威瑪的憲政設計的確符合民主制度的原則。問題是，這部憲法卻是妥協的產物，將相互衝突的設計放在一起。在各層面都符合民主原則的設計，相加之後卻可能成為難以運作的紙上理想國。

威瑪憲法對於行政權的設計，按照本書的說法，是一種「雙層雙元」的結構：除了行政和立法的雙元，在行政權方面則是「垂直分時」的雙元體系，總統並無管理日常政務的行政權，也沒有專屬的政策領域，只有應付緊急狀態的權力。在正常的情況下，行政權應該由議會政黨所組成的政府所控制。然而，威瑪共和採取的是極端的比例代表制，國會議員數目眾多，而且包含極化對立的左右政黨，某些參與聯合政府的政黨規模雖然不大，但卻足以讓政府倒台。從國會議黨的角度來看，在極端

的比例代表制下改選成本低，要維持既有席次也不難，所以很容易通過對政府的不信任投票案。造成的結果，是政府效能差，難以應付層出不窮的經濟危機、外交困境等危機。破碎的國會政黨體系、不穩定的政府和垂直分時的雙元體系，相加之後造成惡性循環的政局：應該掌握行政權的政府經常面臨倒閣威脅，致使政府難以遏止各種危機的發生，擁有緊急權力的總統，反而經常性地使用其權力，使威瑪共和的憲政並未依其原始設計運作。這就是威瑪共和後期一直出現「總統內閣」的原因。威瑪共和的崩潰，主因當然是社會矛盾所造成的極化衝突，但是憲政設計的缺陷不但無法消解這種衝突，甚至給予反體制力量相當大的政治空間。

這本書，是一位年輕台灣學者對於威瑪共和的解剖紀錄。正如醫學的進步要感謝那些獻出遺體的人，政治學的發展，也常得力於那些歷經生死，但保存著完善生命記錄的政體。舉世的半總統制國家，只有威瑪共和歷經了生死的歷程。這個共和國雖然存在於另一個時空，但是它的生命記錄卻值得所有關心人類未來的人深思。威瑪共和，其實並未完全死亡。第二次世界大戰後的德國，不但對於納粹主義進行了深刻的批判和反省，也在憲政設計上改正了威瑪時代的許多缺失，例如將總統改為間接選舉、透過聯立式單一選區兩票制使國會維持政黨數目有限的多黨體系，並使國會需以建設性的方法提出的不信任投票。新興民主國家，正因為處於民主化的初期階段，所以應該仔細思索威瑪經驗，避免犯下同樣的錯誤。

這本書的作者，不但受過嚴格政治學訓練，也曾經在德國親身體驗過當時的「時代精神」。我誠摯地將本書推薦給所有關心民主政治和人類未來的讀者。

二〇〇九年四月十二日
林繼文

自序

對一個新興民主國家來說，憲政秩序的建立，關係著民主價值的實踐與民主體制的穩定。其中，設計一部憲法作為憲政運作的規縷，更成為直接影響憲政運作的制度因素。因此，學界基於對憲政體制的穩定與否為關懷，對於不同類型憲法的研究和比較，始終保持高度關注。本書的撰寫，雖然是以德國威瑪共和分析的主要個案，但究其關懷的起源，仍在於對台灣憲政發展的走向。從一九九七年修憲以後，台灣的憲政發展在半總統制中摸索前進，和其他的新興民主國家一樣，歷經了很多的波折，也充滿了各種想像的可能。為此，探究威瑪共和這個半總統制的原始個案，及其實踐上失敗的經驗，成為建構知識上的一個起點。我深信，知識的累積終究帶來力量，而這股力量正是健全台灣憲政發展的基礎。希望在這個浩瀚的工程中，本書能提供一點點的貢獻。

台灣與德國威瑪共和，無論時間與空間，這兩個國家看似全無關連，但從憲法研究的角度來看，卻發現其實這兩個國家有極深的淵源。即使威瑪共和已經成為一段歷史，但對於台灣當前的憲政發展而言，仍具有高度的啟發意義。首先，現行的中華民國憲法，雖然歷經多次修改，但本文架構乃是張君勱（1887-1969）先生於一九四七年設計之憲法草案。張君勱曾於一九一三年至一九一五年於柏林大學研習公法，後來在一九一八年隨梁啟超赴歐洲考察。他所起草的中華民國憲法，事實上參考的主要文本，就是一九一九年制訂的威瑪憲法。對於威瑪憲法，張君勱不僅給予高度評價，甚至日後由他所設計的中華民國憲法，也是以威瑪憲法為參考的主要文本。爾後，不僅張君勱盛讚的這部憲法沒能

帶給德國穩定的民主發展，就連他所設計的中華民國憲法，也未徹底獲得實施的機會。其次，中華民國憲法在張君勱設計的理論中，是參考威瑪憲法，但依據中國當時特殊的時空環境修改所致。對於權力分立、議會內閣制的實施、虛位元首的設計，可以說是和威瑪憲法相較下最大的不同。然而，時空不變，幾經修改後，現行的憲法架構，竟然從議會內閣制修改回半總統制、虛位元首的憲法定位調整為實質的國家領袖。這樣的轉變，固然和現實的政治發展有關，但耐人尋味的是，五十年前從威瑪憲法修改的最大差異，五十年後卻再次回到更近似威瑪憲法的架構。是以，就憲法的架構來說，中華民國憲法的設計與轉變，可以說是來自於威瑪，現又走近於威瑪。

受到法國成功實踐半總統制憲法，加上越來越多新興民主國家加入半總統制俱樂部影響，對於半總統制研究的熱度而言，可說是持續加溫中。然而，在這波半總統制研究的浪潮中，研究對象大多集中在法國、新興民主國家、或是台灣（當然，大多是本土的學者）。相較之下，威瑪共和，這個早在一九一九年就實施半總統制的原型個案，並沒有太受到重視。即使德國的政治學界、法律學界，也少有透過對半總統制的研究來回頭檢視威瑪的制度特徵與憲政運作。因此，本書基於對半總統制的關懷，回到原型個案的研究，探究三個關於半總統制憲法的主題。第一、威瑪共和為何在當時沒有任何參考依據下，設計出半總統制的憲法，而這部半總統制憲法在當代，又具有哪些特殊的理論意涵？第二、威瑪憲法設計後，被視為最先進、最完善的憲法，但具體的運作卻是高度的不穩定。這部半總統制憲法為何難以穩定運作，是本書的第二個關懷。最後，威瑪憲法以希特勒的獨裁為結果。這樣一部備受盛讚的憲法，和法西斯主義的出現有何關係？這是本書的第三個研究議題。從生命史的角度來說，威瑪憲法歷經出生、運作到死亡，而且其運作和最終的轉出，都和憲法設計之預期大異其趣。這是本書定名為「變奏曲」並以「生命史」之研究角度的原因。希望透過對威瑪憲法的介紹和分析，

能對半總統制憲法帶來不同的觀察和研究。

本書的完成，要感謝的人很多。中央研究院政治所籌備處主任吳玉山教授，是我在博士修業期間的指導教授。吳老師向來以嚴謹的治學態度、宏觀的比較視野為其研究風格，是台灣政治學界的翹楚。在吳老師六年多的指導之下，不僅在學術上多有收穫，更在治學精神上看見一個政治科學學者應有的風範。作為他的指導學生，看起來從他身上獲得的東西除了學問之外似乎很有限，看起來他給的關懷和照顧比起其他的指導教授要少得多。但事實上，我知道吳老師在整個指導的過程中，希望建立的不僅是學問上的交換與傳遞，更希望把一個學者該有的研究精神以及不逾矩的治學態度教給我。很慶幸能在他的身上，看到一個知識份子應有的風骨，也期望自己能持續以吳老師為榜樣，不只在無止境的學術研究上繼續努力，更要堅守作為一個學者該有的原則。中央研究院政治所籌備處的林繼文教授，從一九九七年（又是一九九七！）在研究所開始上他的課，並且擔任他的研究助理。十幾年來，林老師對我的照顧和提醒從未間斷，甚至是服役期間、出國進修期間，林老師都始終支持我，幫助我。在學術上，不僅是博士論文，當初的碩士論文也受到林老師相當多的指導。二〇〇三年秋，林老師和我分別遭遇人生中極大的挑戰，我們相互鼓勵與扶持，度過了嚴峻的一個秋天。能夠走到現在，我由衷的感謝林繼文老師。不僅如此，林老師也和吳老師一樣，帶給我豐富的言教，更帶給我重要的身教。在整個學界中，學術研究或許各有專精與立場，但治學精神與態度，吳玉山和林繼文兩位老師，豎立了我日後終身學習的典範。

感謝政治大學國關中心的吳東野教授、台灣大學政治系的王業立教授、台灣大學法律系的蔡宗珍教授、世新大學法律系的張嘉尹教授。幾位教授在寫作期間都曾經對本書提出政治學、法學或是德國發展經驗等不同觀點的建議，相互補充了論述上可能有的缺失。本書在寫作過程中，獲得行政院國科

會與德國學術交流總署（D A A D）的補助，讓作者前往德國柏林自由大學進行十八個月的進修與資料蒐集，在此一併致謝。在德國進修期間，特別感謝自由大學政治系 Helmut Wagner 教授，給予作者生活上、研究上的支持和幫助，本書有許多論點也是來自於 Wagner 教授的啟發。也感謝時任駐德代表的前大使謝志偉教授、國科會彭雙俊組長、黃淑娟博士、張鵬輝秘書，給予作者在德國波昂和柏林進修期間，日常生活細節上不少的幫助。中央研究院政治所籌備處提供本書撰寫在最後階段的補助，讓作者得以在較小的生活壓力下完成本書。本書得以問世，感謝五南圖書出版公司，以及法政主編劉靜芬小姐、責任編輯李奇蕸小姐的辛勞。五南圖書出版公司不僅支持本書的出版，並且在許多細節上都站在支持作者的角度，給予相當多的協助。

最大的支持者和幫助是來自於我的家人。何其有幸，人生路上能遇見佩真，並與之結為連理。佩真不僅支持我朝學術的理想前進，更持續在生活上的照顧我。赴德研究時，她毅然決然辭去一份不錯的工作，到德國照顧我。甚至在撰寫過程中，許多編排校稿的工作，也是她一手打理，就連本書的書名也是來自她的建議。大姊有芬、二姊有芳以及三姊有蓉等三位姊姊，始終包容作為弟弟的我，圓一個學術的夢想。家裡一直有許多困難，我都未能有實質的幫助，如果沒有姊姊們的照顧、支持和包容，我不可能走到今天這一步。岳父吳國基先生和岳母洪碧蓮女士一直很照顧我。他們不但沒有埋怨我這個女婿帶著佩真四處奔波，甚至一直給予支持和鼓勵，能作為他們的女婿，是我的福氣。

先父沈既壽、先母沈卓蓮妹，對您們我有滿滿的遺憾和思念。遺憾的是未能讓您們看見我成家、完成學位、還有完成這本書。對你們的思念，是自己堅持下去、告訴自己不能放棄的動力來源。能有目前一點點的成就，我知道，這些都是您們帶給我的。

還有很多師長和朋友們，謝謝你們一直以來的鼓勵和幫助。這本書是人生中的一個逗點，也是另

一個新的起點。只有繼續的努力，才是對家人、對自己負責的唯一之路！

二〇〇九年四月

沈有忠

台北南港