

政治學的科學探究（五）

憲政結構與 政府體制

胡 佛 著

 三民書局

政治學的科學探究（五）

憲政結構與政府體制

群體的政治生活必然在政治體系內經營，憲法就是規範此種體系內政治生活的根本大法。但這樣的體系規範所形成的憲政結構實來自特殊的精神與傳統，那就是自主、自由及權力分立且相互制衡的有限政府。作者特根據這樣的精神與傳統，剖析美國憲制的為何成功，而我國自民初以來在憲政結構上又何以動盪。作者並進而將憲政結構分劃為政治權力及法制效力的兩項指標，一面用以廓清憲政觀念與基本內涵，一面則列舉過去非常體制的種種違誤。在政府體制的觀察上，作者認為國家結構與政體結構分屬不同層次，從而指出內閣制的國家元首是統而不治，內閣首長則治而不統，兩者雖相分，但相成。作者對憲政的獨到見解及精微的分析，實具學術上的重要意義與價值。

ISBN 957-14-2753-5

(570)



9 789571 427539

00330



政治學的科學探究（五）

憲政結構與政府體制

胡 佛 著

三 民 書 局 印 行

政治學的科學探究（五）憲政結構與政府體制 / 胡
佛著.——初版二刷.——臺北市：三民，2003
面；公分

ISBN 957-14-2753-5（平裝）

1. 政治—哲學，原理—論文，講詞等
2. 政治—研究方法—論文，講詞等

570.107

86016213

網路書店位址 <http://www.sanmin.com.tw>

© **政治學的科學探究（五）
憲政結構與政府體制**

著作人 胡 佛
發行人 劉振強
著作財產權人 三民書局股份有限公司
臺北市復興北路386號
發行所 三民書局股份有限公司
地址 / 臺北市復興北路386號
電話 / (02)25006600
郵撥 / 0009998-5
印刷所 三民書局股份有限公司
門市部 復北店 / 臺北市復興北路386號
重南店 / 臺北市重慶南路一段61號
初版一刷 1998年7月
初版二刷 2003年9月
編 號 S 571100
基本定價 陸元陸角
行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號

有著作權・不准侵害

ISBN 957-14-2753-5（平裝）

自序

政治學不僅是一門學科(discipline)，更重要的是一門科學(science)。但在所有的社會科學中，政治學的科學性質，常常不易彰顯，甚至受到扭曲。簡單地說，主要的原因可能來自兩方面，其一是社會的現實。何以說呢？我們不必從歷史，就從自身的經歷，即可清晰地看到，在一個政治權勢不容懷疑的威權社會，統治階層的特殊觀念，透過政治權力的行使，就會籠罩一切，政治的知識不過是信仰與奉行而已，那裡還有可能容忍政治學者，自由地根據學術求真的精神，運用嚴謹的分析方法，作科學性的探究呢？其二是學術的環境。我們也可試想，如政治學者本身的觀念就流於封閉，不能接納科學的新知，又如何能產生開放及開創的態度，拓展科學研究的學術天地呢？實際上，社會的現實與學術環境每是互為表裡的。威權政治愈是強烈，政治學者愈會受到牽制，但在另一面，也愈會有人刻意迎合，弄得政學不分。這樣的惡性循環，使得政治學的科學探究，益發不易開展。處於這樣的環境，還要堅持學術自由的原則，從事政治學的科學性與開創性的研究，那就不是一件輕易而輕快的事了。

我在上面對政治學的科學研究可能發生的一些困境，作了一些說明，主要的用意就是要指出，在過去的數十年間，我國正值威權政治極盛的時代，政治學的研究環境受到重重束縛，作為一個力求突破禁制，熱愛科學探究的政治學者，如不經歷種種的磨練與奮鬥，是不可能累積一些成果的。我最近檢點過去的若干學術著述，擬編輯成書，一些曾經引起爭議，甚至被查禁的研究與論文，又來到眼底。想到以往所遭遇的困厄與苦況，以及奮力對抗所滋生的激情，當時不易為人所知，現時人恐怕更難體會。而我自己，作為一段歷史人生的見證，則不能不在此一記。對於過去的境遇，我有時難免有點抱屈，但又覺

II 政治學的科學探究（五）：憲政結構與政府體制

得十分幸運。想到身處威權統治，豈不是適逢其會，我還能有所突破，開展若干科學性的研究，對今日學術風氣的開放，總算提供了一點貢獻，這對一個政治學者來說，不也是非常難得的際遇麼！

相對於其他社會學科，政治學具有非常明確而獨特的觀察領域，即：權力。但傳統的政治學研究，特別在國內，多著重國家與政府體制的分析，而且常以正式的法令規章為主。權力的概念僅是隱藏其中，並不成為刻意探討的對象。對規制的解析當然是必要的，不過，如不能進入到權力的結構與運作的觀察，恐祇能得一個形式的瞭解，有時還不脫一種表象。要從形式進而探究政府體制實質而動態的運作，就必須包羅多種權力結構，尋覓交互影響的互動關係，這種關係的規律、類型，以及因果，才是科學性探究的對象。我在 1960 年代之初，就嘗試運用這樣的方法研析憲政結構。值得一提的是，在 1964 與 1965 年間，我們臺大政治學系的同仁，合作進行監察院的研究，我乃選擇政黨及利益團體對監察功能的影響，從事實質的動態觀察。我們初次運用問卷，並進行訪談，希望能發現互動的規律，結構的實質類型，以及對整體監察體制的影響。不意這一學術研究竟觸犯了政治的現實，我們大多是執政國民黨的黨員，不僅受到黨紀的懲處，更進一步受到政治性的調查與影響。所寫作的著作，皆被收繳，成為禁書。這是科學研究所引來的一場政治風暴，餘波歷久不息，現祇能簡略在此順筆一述罷了。

從權力結構觀察政治體制是政治學科學探究的一面，但權力結構不能離開人的活動而獨存。因之，對人的政治行為的觀察，應是科學探究的另一面，並且是根本的一面。我的基本看法是，人的政治行為與活動來自政治生活的需要，而政治生活則是在政治體系內進行。我認為政治體系是由認同、結構與功能三者所組合而成，三者的內部及相互之間的互動，才是決定體系的穩定與變遷的主因。在另一面，群體的政治文化影響到個人的政治人格，又構成政治體系的認同、結構

與功能的基礎；如文化不能達到共識，整體政治體系就會發生動搖，終而影響到政治生活的經營。以上是非常簡單地從政治體系的立體面，加以剖解，其實學者間對此類政治體系的主張與理論，也多采多姿，並不少見。但我總是覺得，無論在體系的縱的層次及橫的環節上，若干論點，似未能緊密地掌握住政治的權力本質。就因如此，一些有關的理論，即有欠周延，而嫌鬆散。我從1970年代的初期，決心試建以權力關係為核心概念的整體理論架構，並發展各種假設，設計量表及問卷，進行經驗性觀察，加以驗證。這種嘗試當然要投入相當的心力、人力與物力。在研究的過程上，我先對權力的概念加以檢視，然後在演繹的推理上，將體系內組成份子的權力關係分成三類，即：組成份子或成員相互之間的，成員與權威機構相互之間的，以及權威機構相互之間的。這一演繹性的權力分劃，可涵蓋各種權力關係，而構成類型建立的理論基礎。在這一基礎上，即能進一步運用認同、結構與功能的概念，分別從文化、態度及行動的層次，發展多層的概念與理論架構，作多種類型及因果關係的探索。

體系的功能屬價值分配的決定過程，我接受系統論從「投入」(input)，到「轉變」(conversion)，再到「產出」(output)的三種運作環節的演繹性劃分，但將權力的概念注入。這樣的融合，一方面可將政治體系的觀察範圍擴大至國家與政府之外，包括民間社會與政治社會的多種團體；一方面可從功能運作的性質，設定各種功能體系，如選舉體系、經濟體系等等，加以觀察。這些體系在上述三個環節的運作上，也可發展多類的概念與理論架構，探尋類型及因果的關係。貫串起來看，在權力的核心概念下，推論的過程可由政治人格及政治文化到政治態度與活動，並連結至體系的運作，然後再從體系的運作而到權力的結構與體系的維繫與發展。如此，一個整體的科學性探究架構就可清晰地呈現出來。這是運用特定的權力概念，由個體(micro)的行為發展到總體(macro)的體系，如說是一種自我設定的研究範型

IV 政治學的科學探究（五）：憲政結構與政府體制

(paradigm)，也就不妨了。

以上祇是一個大概，主要在說明致力科學探究的大方向，但我在困心衡慮之餘，也有一些自得。我覺得在發展研究架構的過程中，尚能作自主性及開創性的思考，並不一味沿襲西方學者的理論。我常想我們中國學者，對政治變遷大多皆有切身的經驗，如能善加體會，對政治運作的研析，應能更加深入、精當。不失自信，才能實踐自我，進而掌握方向。除此，我在概念的釐清上，亦尚能嚴格地加以定性，然後在架構中定其位，再在理論的假設上定其作用。我常在研究中作一些概念的檢討與自我的答辯，這在思辨上，也有助益，但有時會弄得自己能知，他人難讀，那就未免有些自憾了。

我在 1970 年代的中期，先就民主、法治等政治價值及社會化的過程，設計量表問卷，測量臺大法學院的學生。在 1976 與 1977 年間，我約同臺大政治學系同仁陳德禹教授及朱志宏教授，合力完成政治系統的權力價值取向及交互作用的整體架構，並進一步發展政治文化、政治態度、政治參與等數種概念架構及量表，在臺北市內湖區測量所有公務人員及公民的樣本。我們將公務人員與公民對比觀察，以探究體系的維繫與變遷的方向。在取樣上，我們自行設計兩層抽樣法，即先就第一母體的戶籍資料，隨機抽出相當實際觀察樣本十倍的第二母體，然後再從中隨機抽出十分之一的實訪公民樣本。如此，我們就存有多達九倍的預備樣本，可供隨機抽補，因之，訪問的成功率近於百分之百。我很高興當時參與討論及實地訪問的年輕同仁，現都進入教育及學術界，貢獻心力，如梁雙蓮教授、林嘉誠教授、彭懷恩教授、朱雲漢教授、徐火炎教授及陳明通教授等。

我們在內湖地區運用抽樣、統計等方法探究民眾的權力價值，這在國內是僅見的，當然會引起若干爭議。竟有學術主管站在政治現實的立場，認為權力是不能成為觀察的對象，更有人反對以統計的量化來研析政治。1980 年底，在中美斷交後，國內恢復中央民意代表的增

額選舉，我覺得選舉參與及投票行為，關係到政治體系的變遷，在我們的總體研究架構中是極為重要的，我下定決心，連同研究同仁，進行實證觀察。當時國內的政治體制無論在政黨結構、政見範圍及競選過程等，皆與西方民主國家不盡相同，於是我們乃重新發展概念架構，用以探索我國選舉的特色。但我們在籌劃研究時，一再遇到困擾，特別在經費的申請上，受到多方抵制。但幾經折衝，總算克服，我們對政治學的科學探究從此又進了一大步。

自 1980 年代以來，我們對國內重要的選舉，皆進行實證研析。對政治學者來說，這真是極為難得，而且可供定期觀察比較的實證場地。我們除觀察選舉行為，也根據總體的研究架構，一併觀察政治文化，政治態度，以及政治參與與變遷等，所以我們的問卷是整體結構的，並不限於選舉的一端。我們的抽樣，僅初次在臺北市，其後就擴展到全省地區。我們先要南北奔波抽樣，然後再作全省性的施測，每次皆要動員數十人。我們當然也有一些甘苦談，記得大批問卷回收，但我的研究室十分狹窄，祇能排列在地板上，我與陳德禹教授及其他年輕同仁，也只好列坐地板，俯身加以檢視、復查。當時尚年輕的同仁游盈隆教授，尤為辛勤。另要特別感念的是另一位年輕同仁高朗教授，在一次選舉研究中，數位同仁出國進修，他特來相助，作了這段緊要時期的義工。

我們不斷地在全省抽樣作實證性的科學研究，我們的研究小組也就很自然地形成了一個工作室，就稱為「政治體系與變遷研究工作室」。我們進一步探究候選人與地方派系，嘗試尋覓臺灣社會及政治流動的軌跡。這也關連到政治變遷，因之，我們的觀察就朝向臺灣政治體系威權結構的形成、鞏固、鬆散與轉型。這些皆需要發展新的概念與理論架構，我們都作了規劃，並完成對政治人物作深度訪談的問卷。我們更收集了極為珍貴的有關派系人物的資料，並設計估量的方法，加以轉錄及分析。在 1992 年，我與研究室的數位同仁，根據我們在臺灣

VI 政治學的科學探究（五）：憲政結構與政府體制

探究政治文化與政治參與的研究架構與理論，與美國哥倫比亞大學、杜克大學、加州大學洛杉磯校區及香港中文大學的學者合作，進行中國大陸、臺灣及香港三地有關政治文化及政治參與的研究。1994 年我與朱雲漢教授應邀參加在四十餘國進行的國際性選舉體制與投票行為的比較研究。我很欣慰我們多年來的科學探究，逐漸受到國際的認可。

我與研究室同仁所開發的多種研究仍在繼續進行，且時時加以檢討、充實與改進。近些時來，我們將過去多達十多次的大量實證研究資料，重加整理，輸入電腦，送請中央研究院保存，公開提供學界使用。我轉而想到也可將自己過去若干的著述及研究，先印成書，這樣才易於檢閱。我一向將著作隨手放置，現費了一些時間，才能彙齊，恐仍有遺漏。整理之餘，不時想到多年執著科學研究的信念與往事，所以決定用政治學科學研究的總稱，按著作的性質，先編成五本專書。現將書名，分列如下：

- 一、政治學的科學探究（一）：方法與理論
- 二、政治學的科學探究（二）：政治文化與政治生活
- 三、政治學的科學探究（三）：政治參與與選舉行為
- 四、政治學的科學探究（四）：政治變遷與民主化
- 五、政治學的科學探究（五）：憲政結構與政府體制

我在前面說過，早年從事研究時，就在政治權力的核心概念下，發展總體的研究架構，所以各書的著作大多能脈絡相通，祇可能在個別架構的說明上，有一些重複。還有一些已成專書的研究，如選舉方面的，我就不再納入。

我原先並未預計要把五本專書出齊，正在躊躇之際，陳明通教授特來協助編輯及安排出版事宜，張佑宗學隸及研究室多位助理也從旁協助，事乃有成，真使我非常心感。

我的學殖生涯雖遇到若干波折，但終能幸運地在研究的道路上不斷前進，這要感謝國內外許多學術界朋友對我的呵護與支持。我更要

感謝這許多年來與我共同研究的研究室同仁，如沒有相互的切磋、問難，甚至爭執到相持不下，那是不會有今日的研究進展的。我們的實證調查每次都是多位研究助理率同數十位的訪員，不避寒暑、無分日夜，在全省各地進行，我每一念及，即感激不置。我不能一一列出所有對我錯愛及協助者的大名，但皆會銘記心版，不敢相忘。我很想在未來多寫一些學術研究的追憶，以鑒往知來。

最後要感念的當然是我的家人，我的小女胡蕓、胡蕙、胡芹，平時就幫我打字編稿，現更協助整理著作，令我頗感欣慰。我常常處在逆境，內人曉英則是最大的精神支柱。在電腦程式還未普及時，我試寫一些統計的計算程式，她在夜晚運用家庭的小電算機，登錄問卷，加以計算，而完成我最早的研究。數十年的時光轉眼即過，真可說歲月如流。我們有時在後山曲徑散步，夕陽、山風、溪水、鳥鳴，真覺得患難相扶，用「牽手」一語表意，實最為貼切。我雖不解音律，也即景生情，口占一首小詞，特錄在下面，作為序言之結：

牽手 調寄浣溪沙

翠聳新篁半入天，水溢澗溪注枳園，道人心緒是啼鵲。
空山夕照留片刻，飛絮輕飄去無邊，拾階語住手相牽。

胡佛

1997年12月5日夜於大湖山莊

VIII 政治學的科學探究（五）：憲政結構與政府體制

前言

權力的政治生活是在政治體系內經營的，作者曾將政治體系分成三個部分的有機組合：統攝的認同、政體的結構及施政的功能，而這三個部分的運作，實際皆受到歷史、文化，以及社會、經濟等環境的影響。如政治體系為國家，則國家的建立、維繫與發展，就不能不取決於上述三個部分的運作及所受環境的影響。一般說來，現代的國家皆訂定憲法，主要在於規範政體結構的自由與民主，從而憲法乃具有自由與民主的特定內涵，而為現代政治發展的方向與徵表。但從政治體系的三個有機組合的部分看，憲法不僅規範政體的結構，也規範國家統合的結構與施政的原則與過程，而且，國家結構與政體結構之間的權力分割，更會影響到政府的體制及決策的過程。再從政治體系實際運作的情形看，具有最高法效的憲政結構，能否發揮政治制度的作用，形成名符其實的法治國家，還是徒具形式，不過是一種政治標榜，或是混淆、雜亂，造成紛爭，就成為政治發展與變遷的具體反映。這些皆涉及制度與現實之間的差距與消長的問題，非常值得重視。作者多年來建構政治體系的概念架構，並在此基礎上發展權力及法效的雙重指標，以綜合觀察整體憲政結構的維繫與變遷，以及政府體制的功能運行。本集共納入作者的著十一篇，皆是有關這方面的探究，現再扼要說明如下：

一、美國憲法為世界最早的成文憲法，且實施至今已達二百多年，使美國成為最具傳統及成就的自由民主國家。在憲政結構與政府體制上，美國憲法的主要貢獻在三權分立與聯邦體制的創建，現要探究的是：這二項體制是怎樣創建的。作者特就歷史、文化等各種環境的背景，根據原始的資料，包括制憲會議的實錄等，溯其淵源，再作系統性的分析，認為美國移民的自治傳統及全體意識的合致，是其主因，

X 政治學的科學探究（五）：憲政結構與政府體制

可見〈美憲制訂時的折衷案〉及〈美國聯邦制度的背景〉二文。

二、與美國相比，我國在推翻滿清，創立民國後所歷經的立憲過程，則充滿紛亂與艱辛。當時，無論國家的整合、政體的重建，在在皆欠缺文化的傳統與制度的共識，而由此造成各種勢力的衝突與對抗，實為歷史上的一大變局。作者特就這一變局的成因，以及各種政府體制的規劃、實施與毀棄的經過，詳作研析，可見第三篇著作〈民國初年的政局與政府體制〉。

三、我國第一部憲法遲至 1947（民 36）年才告制定完成，正式公布施行，但隨即制定動員戡亂時期臨時條款，二年後政府播遷臺灣，再宣布全國戒嚴，而形成與憲法扞格的非常體制。這使得整體憲政結構產生質變，且引發若干有關憲法觀念的爭議。作者特根據政治結構的五種權力關係及憲法的法律特性，發展為分析的架構，對非常體制的破壞憲政，作明確的分析，並進而澄清誤導的憲法觀念。有關方法的運用及實質的內涵剖解，可見第四篇著作〈憲政結構的流變與重整〉。

四、政府遷台後所建立的非常體制，主要的目的在實行強人統治的威權政治，因而不能不與憲法的規定在多方面發生衝突。但要「回歸憲法」，實行民主，必得再一步檢視我國憲法在憲政理論及制度規劃上，是否可配合當前的需要，以推動民主。作者特就我國憲法的特殊性質與結構，以及有關的爭議，加以解析，可見第五篇及第六篇著作〈當前政治民主化與憲政結構〉及〈論回歸憲法與強人體制〉。

五、民主政治基本上是一種代議政治，而內閣制最能一方面發揮代議民主的功效，一方面化解權力運作的衝突。其中的原因固多，但作者認為這一體制將國家與政體的兩種結構，在權力上加以分割，應是主因。這樣的分割一面使代表國家的元首統而不治，一面使當政的行政首長治而不統，兩者雖相分，實相成，因可導致整體政局的穩定。作者在這方面的探討，可見第七篇著作〈國家結構與憲政改革〉及第八篇著作〈國家結構與政體結構的解析〉。

六、我國近年來進行多次修憲，重點在總統的直選與擴權。這一變動究觸動怎樣的政治爭議？對整體憲政結構又產生怎樣的影響？作者的解析可見第九篇〈總統民選與憲政結構的變化〉。

七、創制、複決是由公民直接投票所行使的民權，孫中山先生的憲政理論即非常強調此兩種直接民權。但現行憲法則加以凍結，而構成我國憲法結構上的一大爭議。作者根據此兩權的性質，分為四個類型，再就十個國家憲政體制的有關規定及運作情形，加以比較分析，可見第十篇著作〈各國創制、複決制度之比較研究〉。

八、對政府體制的探究，不僅在制度的分析，更在實際運作的觀察。這一動態的歷程，在現代政治當然離不開政黨及利益團體的活動。作者特就監察院作實證性的研究，可見第十一篇著作〈政黨及利益團體與監察院〉。這篇著作是在過去戒嚴時期所完成，因分析到監察委員的派系及執政國民黨當局對監察權行使的干預，而引發政治風波。作者遭受執政黨的懲戒，著作亦從此遭禁，現予摘錄重刊，特附誌於此。

政治學的科學探究（五）：憲政結構與政府體制

目 次

自 序

前 言

美憲制訂時的折衷案·····	1
美國聯邦制度的背景·····	23
民國初年的政局與政府體制·····	63
憲政結構的流變與重整·····	175
當前政治民主化與憲政結構·····	219
論回歸憲法與強人體制·····	249
國家結構與憲政改革·····	271
國家結構與政體結構的解析·····	279
總統民選與憲政結構的變化·····	289
各國創制、複決制度之比較研究·····	303
政黨及利益團體與監察院·····	329

美憲制定時的折衷案

目 次	
一、概 說	四、國會結構的折衷案
二、維幾尼亞草案的提出	五、行政權獨立的折衷案
三、「大妥協案」的設計	六、結 語

一、概 說

美國憲法是在公元 1787 年制定的，到今年為止，已歷時一百七十五年。從人類全部活動的歷史上看，一百多年並不算太長，但從憲法的制定史來看，一部成文憲法能維持這麼長久，能受人尊重這麼長久，實不是易事。一部憲法的持續性如何，因素固多，但就憲法制定的本身研討，它必須自始即為各方所願接受的。為各方所接受的憲法，在理論上並不一定是最好的，在實際上亦不一定是能滿足各方所需要的，不過，它卻是能行的。能行這點很重要，法如能行才有機會逐步成長；如不能行，即是具文，等於無法，生機就很渺茫了。

近世憲法，大多是革命後的產物。在革命之時，理想總是比較抽象，意見總是比較一致，如爭取民主、自由、獨立等是。革命成功後，就得接觸到現實的問題，各方意見很易發生差異。這種情形常常反映在制定憲法的過程上。就一般說來，制憲當時如能以民主精神互相協調，制憲才能成功，憲政的根基才能寬廣厚實；如不能互相協調，甚或以實力互相逼迫，其後果若不是造成分崩離析的局面，就會產生集