

國家發展研究

JOURNAL OF NATIONAL DEVELOPMENT STUDIES

- 李佩珊／全球轉化脈絡下的憲政改造…………… 1
- 鄧志松 唐代彪／兩岸賽局：一個新情勢的開始…………… 21
- 邱垂泰／歐洲聯盟 2007-2013 多年期預算架構之研究
—財務預算及制度分析…………… 51
- 田澤隆史／經濟特區與其演變進化…………… 95
- 葛祥林／德國納粹屠殺事件之處理與借鏡…………… 137

國家發展研究 第五卷第二期
2006年6月 頁1-20

全球轉化脈絡下的憲政改造^{*}

李佩珊^{**}

收稿日期：2006年6月1日

接受日期：2006年6月9日

* 本論文初稿發表於國立台灣大學國家發展研究所主辦之「憲政改造與兩岸關係」研討會，台北，2005年6月18日。

** 國立中正大學政治系副教授，pollee@ccu.edu.tw。
作者感謝評論人吳天山教授與兩位匿名審查人之修改建議，以及國科會專題研究計劃之經費支持。(NSC93-2414H-194-009)

摘要

在歷經一九九零年代的六次修憲之後，台灣的憲政體制爭論仍然無法塵埃落定，逐步落實發展為民主政體下的立憲主義，在第三波民主化的國家中，屬於尚未穩定的憲政體制。本文從國內政治動態與國際結構交互影響的角度，探討憲政改造的機會結構，以理解台灣憲政體制演變的脈絡，並探索幾種可能的出路。本文提一個貫穿國際結構與國內政治的聯盟動態分析：一國的憲政秩序若欲穩固生根，其國內的憲政聯盟（constitutional coalition）必須取得多數民意的支持，而且其憲政主張與所處之國際秩序必須相容，這個憲政秩序才有可能成為政體最高層次的治理原則（the first-level order），在其指導下展開政治體制的重整與民主遊戲規則的制訂。當國內憲政爭議的任何一方無法取得多數民意支持時，便只能在民主化的動態過程中迂迴漸進，此時互相競爭的政治勢力都會以憲政改革作為政治鬥爭的場域，犧牲了長治久安的憲政秩序。當執政者不斷的以制訂新憲或修改憲法，作為鞏固其統治聯盟（ruling coalition）的利益或圍堵其他政黨的手段時，憲政不穩定的惡性循環於焉展開。對外而言，國內憲政聯盟的偏好（preferences）與制度選擇必須與國際體系的結構、價值與理念相容，才有鞏固發展的前景。

關鍵字：憲政改造，制度聚合，聯盟動態分析

一、導論

在歷經一九九零年代的六次修憲之後，台灣的憲政體制爭論仍然無法塵埃落定，逐步落實發展為民主政體下的立憲主義，在第三波民主化的國家中，屬於尚未穩定的憲政體制。修憲與制憲之爭，從修憲之初便難有共識，其中夾雜著對於國族認同（national identity）的歧異，至二千年政權輪替後「制憲正名」的運動再起，甚至引發兩岸關係的緊張。在實質議題的討論上，政府體制的爭議亦不絕於耳，從討論中華民國憲法究竟是何種體制，三權分立或五權分立，總統制與內閣制的優劣，到未來的體制選擇方向，至今並無定論。適逢第七次修憲後改採新的選舉制度，陳水扁總統宣示將進行下一階段的憲政改造，若干政界人士與學界菁英亦提出內閣制的新版憲法，此時恰好是一個冷靜回顧過去並思索未來走向的關鍵時刻。

本論文將從國內政治動態與國際結構交互影響的角度，探討憲政改造的機會結構，以理解台灣憲政體制演變的脈絡，並探索幾種可能的出路。本文認為有關憲政改造的討論必須在歷史時空的系絡中檢視，模仿或移植先進民主國家經驗的憲政理論或模式，未必最有利於台灣的憲政鞏固。同樣地，自外於國際結構的趨勢，封閉於島內政治的權謀運作與便宜行事，亦將斲傷立憲民主的長期生機。台灣的憲政改造背負著主權、認同與國族建構等懸而未決的歷史包袱，這些爭議在短期間無法得到共識，所以憲法在九零年代的民主化過程中被增修補綴，之後在一黨獨大結束後的多黨政治架構下，複雜的政治算計與選戰考量更憑添憲政改造的分歧，台灣憲政發展過程之蜿蜒曲折，在第三波民主化的國家中，屬高難度的憲政工程。若是由英美自由憲政主義的制高點觀之，必然感慨台灣憲改工程之破碎與治絲愈棼。然而，台灣的憲政改造之所以不能以制憲方式畢其功於一役，除了國內政治共識的分歧外，亦與當前的國際

環境制約有關。其實，新興民主國家的憲政建立很少能夠免於國際環境的制約，例如二次戰後德國與日本被強加的民主憲法，其實施乃是以自由憲政主義（liberal constitutionalism）的精神推動戰敗國的政治與社會改造。因此本文認為台灣的憲改工程在未來亦必須審度時勢，掌握國際結構的機會之窗。

本文首先將提出一個貫穿國際結構與國內政治的聯盟動態分析（coalitional dynamics analysis）（Solingen, 1998: 3-13）：一國的憲政秩序若欲穩固生根，其國內的憲政聯盟（constitutional coalition）必須取得多數民意的支持，而且其憲改主張與所處之國際秩序必須相容，這個憲政秩序才有可能成為政體最高層次的治理原則（the first-level order），在其指導下展開政治體制的重整與民主遊戲規則的制訂。當國內憲政爭議的任何一方無法取得多數民意支持時，便只能在民主化的動態過程中迂迴漸進，此時互相競爭的政治勢力都會以憲政改革作為政治鬥爭的場域，各執一方，卻犧牲了長治久安的憲政秩序。當執政者不斷的以制訂新憲或修改憲法，作為鞏固其統治聯盟（ruling coalition）的利益或圍堵其他政黨的手段時，憲政不穩定的惡性循環於焉展開。對外而言，國內憲政聯盟的偏好（preferences）與制度選擇必須與國際體系的結構、價值與理念相容，才有鞏固發展的前景。例如東歐民主化有相當大的動力，來自於其迫切的渴望加入歐洲聯盟，新會員國的加入必須符合歐盟民主與人權方面的哥本哈根準則（Copenhagen Criteria），這激勵了東歐國家朝向民主與市場制度聚合的方向前進（Dimitrova and Pridham, 2004；Sharman and Kanet, 2000），而來自美國與歐盟的政治與經濟支持，又強化了東歐新興民主政權的正當性基礎，一個達成國內與國際均衡（equilibrium）的憲政秩序，使得各方勢力接受現狀（status quo），不會輕易地以制憲或修憲來破壞這個均衡時，憲政民主才有生根的機會。

在這個理論角度下，本文將回顧過去憲政改造的邏輯與動力，分析何以台灣的憲政秩序無法達成穩定的均衡，而有不斷修憲之危機。其次，

由於憲政改造的本質是菁英改變遊戲規則的策略性計畫，容易陷入出於黨派自利的推演：在何種憲改計畫下「誰將得利？誰將受害？」，忽略了台灣的憲政改造是鑲嵌在全球轉化（global transformation）的機會結構中，因此本文試圖分析現今全球化的國際結構特質，並參照其他國家的經驗相對照，提出幾個可能的改造選項。最後，在這個脈絡下，針對未來政府體制的可能改革，提出若干建言。

二、一九九零年代的憲政改造：民主化與憲政改造

中華民國憲法在李登輝主政期間進行了六次修憲，但是憲政體制的改革在這段期間只是權宜之計，重點在於以憲改配合由上而下的政治民主化（controlled democratization from above）。李登輝順應著當時為國際主流的民主化浪潮，以台灣民主化為主軸，推動國民黨的本土化，希望轉化國民黨為類似日本自民黨的一黨支配體系，奠定保守政治的基盤。由於李登輝亟需在國民黨的體制內建立穩固的執政基礎，需與黨內既有的菁英妥協，故在制憲與修憲的爭議上選擇修憲方式，以憲法增修條文的方式進行憲改，並維持五權分立的架構。在政府體制的爭辯中，亦捨棄大幅修憲，祇以總統直選作為改造的重心，一方面，一個民選的總統可以成為民主化後政體的中樞，另一方面，直接選舉總統可以彰顯台灣的「人民主權」（popular sovereignty），凝聚政治共同體的想像與意識。

此時李登輝的憲改藍圖尚無法進行國族建構（nation-building）的工程，所以其憲改完全隨著民主化過程產生的統治需要而發動，例如行政院長副署權的取消，是為了避免行政院長與總統的潛在衝突；而立法院不再具有閣揆任命的同意權，在於減少總統權力行使過程中的否決點（veto points），並減少黨中央為了取得黨內立法委員對於閣揆人選的支持所受到的掣肘（Tsebelis, 2002）。所以綜觀李登輝時代的修憲聯盟，可

以與黨內非主流勢力妥協，亦可與民進黨協商合作，發動之時機往往視當時之結盟情勢可否形成多數的優勢。也因此零碎的憲政改變充滿權宜之計，而其目的則是短期性的鞏固本土政權，沒有長期性的立憲思維。簡言之，李登輝時期推動的民主化制度工程之所以充滿了權變與不確定性，主要由於他真正著眼的是翻轉原有政權的族群結構，並以本土化訴求作為鞏固新政體的意識型態基礎，在此大戰略指導下，民主化的進程、結盟的對象與民主制度的設計都是可以妥協的。

在國際結構方面，台灣的民主化可說充分體現美國所欲推動的新自由主義（neoliberalism）改革，在政治方面，台灣跟上第三波民主化的潮流，緊隨著菲律賓與南韓，在經濟方面，台灣也加速國營企業的民營化、去除政府管制與經濟自由化、推行新右派的經濟政策與行政革新等，足以證明當時的執政聯盟努力地與國際結構的新意識型態霸權接軌，也因此李登輝的執政地位在國際支持層面亦相當穩固。一九九零年代的民主化成功地將台灣擠進後冷戰時代的民主與自由陣營，雖然因為總統直選引發一九九六年的台海危機，仍然贏得穩固的國內與國際支持。即便如此，憲政體制的翻修仍然難以大幅展開，以眾所詬病的國會選舉制度為例，改革的動能仍待蓄積。立委任期的改變早有共識，卻仍須等待後國民黨時代的機會結構來完成。以李登輝時期的國內基礎與國際聯盟的互動，他其實有機會以修憲方式，為台灣現狀翻修出一個較為完備的憲政架構，可惜機會之窗稍縱即逝，在二千年後台灣已經錯失了因應民主化潮流而產生新憲法的契機，國際結構的變化不允許台灣操作憲政工程所造成的區域緊張。

三、二千年以後的憲改：不穩定的憲政聯盟

二千年的政黨輪替，使得長期執政的國民黨下野，民進黨的掌握政權改變了執政聯盟的選民基礎與制度偏好。由於民進黨一直無法形成國

會多數，其執政聯盟的基礎是不穩定的，就其支持基礎來看，以民進黨過去訴諸的群眾路線、環保意識與弱勢代言者的形象，甫上任便引發核四續建的爭議，形成朝野嚴重對立的行政立法關係，「全民政府」的理念無法實現，政黨政治從此進入兩極化的藍綠對抗，民進黨意欲推動的政府再造與金融改革，只要涉及制訂新法或修定舊法，都受到國會的杯葛或抵制，使得陳水扁的第一任期都在政黨惡鬥以及行政立法對立中度過，除了不斷地試圖取得國會選舉的多數外，民進黨政府亦思索如何透過具有民粹主義精神（populism）的制度安排，試圖動員執政聯盟的民眾基礎，重組憲政聯盟，以突破既有憲政結構下的僵局。

公民投票（referendum）機制很自然的成為陳水扁總統為政策突圍、直接訴諸民意的出路，暫且不論推動公投立法的時機是否為總統選舉動員，公民投票的制度設計本身便有強大的「與菁英抗衡」的動員能量，有趣的是，在兩大政黨板塊的激烈競爭下，藍綠陣營都試圖在政策上喊價，連公民投票法的立法過程也成為喊價較勁的標的，在二零零四年總統大選的氛圍中，公民投票制度被催生而出。國際的反應卻是謹慎而有疑慮的，因為公民投票的動員是兩面利刃，若是用於國族認同的選擇，會直接衝擊區域秩序的穩定。所以美國的反對，使得陳水扁的執政聯盟開始與國際潮流相左。美國更進一步介入台灣的憲改選項，表明只支持改善民主治理層次的憲政改造，不歡迎以制憲正名來確認台灣主權與認同，國際勢力清楚地扮演內政平衡者的角色，國內政治與國際結構的緊張關係，反而諷刺地將民主的台灣孤立為亞洲的麻煩製造者，更重要的是，後冷戰時代的亞洲霸權競逐在台灣內部化，各自赤裸裸的操縱著台灣內部的兩極化政治，因無法得到多數優勢而呈現不穩定的執政聯盟，若是堅持將其憲政偏好法制化，恐怕會再度觸發國際勢力的介入。綜觀民進黨執政下企圖推動的憲政工程，著眼點不在強化民主治理的品質或進一步落實自由主義的理想，透過憲改或制憲以確立新的國族認同才是主軸。

然而，在目前的國際結構制約下，完全不同於一九九零年代，台灣憲政改造的機會結構是高度受限的，在國內層次，只有具備高度民意支持與共識的改革才能跨越修憲所需的高門檻，最近通過的修憲內容，如國民大會的廢除、單一選區兩票制的實施和立委任期延長為四年，都是國民黨時期已有共識的改革項目，與民進黨偏好的公投入憲以及立委席次減半的主張，以包裹方式推動，合組國民黨與民進黨的憲政聯盟，完成第七次修憲。這次以議題連結方式，並在選舉的民意壓力下，所形成的憲政改革聯盟，克服了國族認同的政治化與民主政治的族群化所造成的不信任，落實已經延宕多年的重要變革，其實是在緊縮的機會結構與不穩定的結盟中所完成。因此，一個企圖營造多數支持的憲政改造聯盟，得以成功地跨越政治分歧以及修憲的高門檻。而且有趣的是，台灣立委選制的改變其實是緊緊跟隨著國際上選制改革的主流，學界對於日本與台灣過去的單記非讓渡投票制（Single Non-transferable Voting System, SNTV）的批評與撻伐，似乎早已匯集為選制改革的共識，日本一九九二年的選制改革也形塑了台灣內部菁英對選制革新的制度偏好，這清楚顯示憲政體制的選擇與成敗有著國際層面的深層影響（Schmitz, 2004），進而表現在制度選擇的聚合（convergence）上，因此新興民主化國家中似乎都偏好單一選區與比例代表制的混合制，這並不是巧合（Shugart and Wattenberg, 2001）。台灣能夠在高度受限的國際結構制約以及政治對立的僵局下修改選舉制度，給了民進黨政府相當的激勵，認為制訂新憲或再大幅修憲並非不可能。然而，選舉制度的改革是在符合國際主流共識的基礎上進行，使得潛在的反對者欠缺杯葛之正當性，這是台灣與日本選制改革中的共通處（Reed and Thies, 2001: 152-72）。再者，選制的改變不若憲政改革，較不具政治敏感性，頂多改變現有政治勢力的均衡，但是修憲或制憲則不然，勢將牽動國內與國際均勢的變動。唯有透視現今全球化下的國際結構特質，瞭解其他新興民主國家的制度選擇，才能掌握真正的機會之窗。

四、全球轉化脈絡下的憲政改造

後冷戰時代的全球轉化，使得資本主義世界體系與民主政治的遊戲規則席捲全球，社會主義經濟的選項消失，社會主義政權與威權政體也如骨牌般地崩解，各個新興民主國家在這個新自由主義的重整（neo-liberal restructuring）脈絡下，其憲政體制建立與經濟制度轉型的自主空間是受限的，例如過去軍事政變頻仍的拉丁美洲國家於一九八零年代「再民主化」（re-democratization）之後，目睹海地政變以及厄瓜多、瓜地馬拉、巴拉圭與秘魯的憲政危機，拉美國家決定運用區域組織的集體力量確保民主憲政的存續，透過美洲國家組織（Organization of American States, OAS）於一九九一年通過的一零八零決議案（Resolution 1080），任何會員國的發生憲政危機時，OAS 外長得立刻集會，採取必要的行動。一九九三年的華盛頓議定書（the Washington Protocol）亦規定，憲政秩序的中斷將導致會員國資格的暫時中止（Valenzuela, 2000: 126）。拉丁美洲國家自此以集體力量抵制破壞憲政秩序的國家領導者，例如秘魯總統藤森。可見，各國憲政秩序的穩定已經成為區域與國際組織的重大關切，各國憲政秩序的穩定與國際關切已經相連結。

此外，在全球轉化的大結構下，西方的自由民主理念成為優勢的意識型態，在新興民主國家造成相互模仿的學習效應，其憲政制度選擇也出現制度聚合（institutional convergence）的現象，例如在政府體制方面，除了拉丁美洲國家採取純粹美式總統制外，中東歐後社會主義國家很少有採取純粹的內閣制或總統制的情形，多半是結合民選總統與內閣總理的混合式半總統制（semi-presidentialism or the mixed system）。Alfred Stepan（2001: 276-294）將此種現象歸因於新興國家欲模仿法國第五共和憲法的精神，擁有國民全意志象徵的總統、強勢的行政體系、以及歷經多次左右共治後的政治穩定。特別是在民主轉型的過程中，族群、宗教的多元分歧浮現，加上混合式的選舉制度容易形成多黨競爭，難有單

一政黨能夠掌握國會多數，因此若是採取內閣制，便難逃聯合政府的政治不穩定。此外，如 Maurice Duverger 所言，半總統制會隨著政治勢力分佈的消長有產生不同的次類型，例如當國會與總統同屬一個政黨，且掌握有雙重多數時，會產生穩定的多數政府；當國會與總統分屬不同政黨時，分立政府的態勢出現，當國會多數黨面對少數總統時，將會是衝突性最高的類型。對於各方勢力而言，半總統制相當具有彈性，這種政體的機會結構不容易產生固定的贏家與輸家，政治運作的可能組合多，是故選擇半總統制的新興民主國家有四十二個之多 (Skach, 2005: 5)，台灣也是其中之一，所以許多政治人物常批評台灣的混合制是一無是處的拼裝車實在有味於國際情勢之失，忽略了當同一政黨同時取得國會與總統選舉的多數時，目前最糟糕的半總統制次類型將轉化為強勢且鞏固的多數政府類型。如此一來，憲政體制是否要大幅翻修，根本不是重點，而是視政治勢力分佈狀況以及在位者是否窮盡半總統制下的制度途徑解決僵局。

在政體表現上，各種政體類型之內部的分歧性相當高，類似的制度，會在各國歷史結構遺緒以及菁英操作的影響下，產生不同的變貌。因此政體類型的爭論在歷經了九零年代的辯論 (Linz and Valenzuela, 1994; Sartori, 1997; Howortz, 1991)，從最初 Juan Linz (1990) 主張的「內閣制優於總統制，較有利於政治穩定」；Donald Horowitz 批評其論點過於天真，內閣制的想法只是學者之見，在嚴重政治分歧的社會 (deeply divided societies)，以內閣制為核心的共識型民主 (consociational democracies) 只會深化族群裂痕，而總統制的設計才能體現多數決民主，並整合國家 (Horowitz, 1991; 1993)。Giovanni Sartori 隨後提出半總統制頗適合新興民主國家之論述 (Sartori, 1997)，至此學界對於政體類型的優劣是沒有定論的。Adam Przeworski 等學者 (2000) 運用統計方法進行大規模與長時間的實證分析，發現並無特定的政體類型 (regime type) 最有利於政治穩定或經濟成長。因為在個別政體類型下存在著相當分歧的個案分

佈，內閣制政府的類型下同時存在著英國式的兩黨輪替政府，以及義大利與法國第四共和的破碎多黨聯合政府。實行總統制的國家中，同時存在美國與拉丁美洲國家的對比。因此逐步形成的學術共識是：政府體制的運作深受選舉制度與政黨體系的影響，必須將這幾項制度變數統合起來，去討論政治穩定與否或政體表現如何才有意義。觀諸新興民主國家，除了在新憲法制訂之初有過辯論外，很少有國家反覆地爭論政府體制並一再地想以其作為大變革的標的，因此台灣的主政者應該深思：美國憲法短短的篇幅卻奠定了二百多年的憲政民主，那些動輒制訂新憲或修改憲法的國家，往往是以憲法掩飾其民主基礎的薄弱，而陷入長期的憲政亂局中。若是將政體型態作為替罪羔羊，進行沒有定論的修憲實驗，其所耗費的社會與時間成本將使台灣在全球轉化的激烈競爭中迷失。

反觀南韓，她於一九八七年制訂的民主憲法屬半總統制，總統（大統領）由直接民選產生，總統提名總理人選，其任命須經國會行使同意權。但由於總統得以撤換總理，使得總理在憲政體制中扮演類似總統幕僚長的角色。因此亦有學者認為南韓的政府體制屬於半總統制中的總統／內閣制（*president-parliamentary system*）（Shugart and Carey, 1992; Saxer, 2003）。與台灣類似的情況是，當總統無法掌握國會多數支持時，總理的任命與立法案的通過都會遭遇杯葛或阻礙。但是與台灣的半總統制不同的是：南韓的總理必須經過國會的同意，所以當總統所屬政黨無法形成國會多數時，為了成功地組成內閣，總統必然要進行政治結盟，因此政府組成之初便面臨政治妥協之必然性。台灣則不然，由於行政院長的任命不需經由國會同意，總統可以逕自任命所屬意的人選，但是陷入總統制下的分立政府處境，代價是在政策制訂與推動過程中的障礙。金大中與盧武炫兩任總統皆面臨朝小野大之局，但是南韓在亞洲金融風暴後的浴火重生，一點也看不出朝小野大的半總統制，對於南韓奮力地在全球化轉變中逆勢而上有何阻力？當然，南韓沒有台灣所面臨的國族認同之爭，但是我們不曾聽說南韓在民主政治鞏固後不斷地想修憲。雖然金大

中就任總統之初為了與金鍾泌籌組聯合政府，曾允諾日後將會修改憲法為內閣制，但是後來他將心力全部投注於重建金融危機後的經濟，對於全球化轉變下國家角色的重新定位。

南韓與台灣的憲政體制相較，南韓的民主治理模式中有很強的「命令與控制」(command and control)成分，其民主治理是以總統的強勢領導為核心，行政與官僚體系優位的授權式民主 (delegative democracy) (Croissant, 2003; 李佩珊, 2003)，總統、總理與重要行政部門官員組成的「國務會議」(the State Council)是國家治理的重心，他們的憲法賦予總統與行政部門高於國會的立法權力，並盡可能減少政策過程中的否決點，行政官僚被授權決定重要經濟政策，因此享有相當高的官僚自主性與執政的連續性，較不受政權更迭與朝野對立的影響，得以在金融風暴後正面因應全球轉化的環境而再起。這種政體特質顯示南韓真正學到法國第五共和政體的真髓，建立一個強勢行政權為中心的憲政民主，是為了全球競爭中以國家力量改變或克服市場的劣勢，不因為民主的施行反而弱化了國家競爭力。簡言之，南韓的半總統制較為接近法國制行政優位的精神，取得了混合總統制與內閣制中的優點；台灣的半總統制在二零零年之後的運作，卻是得到了總統制下分立政府與少數政府的缺點，卻得不到內閣制設計中不信任同票與解散國會的機動性優點，成為兩種體制混合下最糟糕的情勢 (the worst of the two worlds)。

五、政府體制的改革與建言

由於國族認同的爭議沒有共識，未來任何強行推動制訂新憲的作法，只會加大社會中兩極對立的意識型態距離，激化雙方菁英的意氣用事，無法在國內形成穩定的憲政聯盟。在國際上，台灣推動的制憲正名運動明顯的牽動區域秩序的不穩定，惡化兩岸關係，美國已經明白反對，在區域與國際上亦將自我孤立，無法順應趨勢，靈活求變。未來的修憲

應該只涉及民主治理層次的制度改革，無須以憲法的變動作為政治上的改革績效。許多新興民主國家努力擘劃新憲法，卻無法促成憲政穩定與優質民主，政治積弊未必能以制訂新憲來振衰起蔽，例如巴西一九八八年的民主憲法，三百多條條文的鉅細靡遺，仍然難以革除傳統政治菁英的寡占以及沒有紀律的多黨制所帶來的政治不穩定（Munck and Leff, 1999: 198-99）。菲律賓的一九八七年新憲法亦銳意改革，希望一舉杜絕類似馬可仕的獨裁政權再起，其對於總統任期的限制、參眾議員的任期限制、與選舉制度改革等，卻仍無法根除軍人干政、民粹動員、朋黨主義、貪污分肥的結構積弊，仿美式民主的制度安排顯然不敵根深蒂固的結構腐化。

綜觀拉丁美洲與東歐的憲政改革經驗，已有學者開始質疑，熱門的總統制與內閣制的爭議，與民主鞏固或政府效能沒有必然的關連（Stanger, 2004）。如前所論，政府體制的政治效應得搭配政黨政治生態，Scott Mainwaring（1993）認為拉丁美洲的總統制在多黨體制下顯得不穩定，而政黨政治是否呈現穩定兩黨制或破碎多黨制則與選舉制度或社會分歧有關。往往實行總統制或半總統制的國家，會以內閣制為改革目標，其實只不過是「鄰家的草坪看來比較綠」的心態。其實任何政府體制都有運作上的優缺點，不斷地在沒有共識的基礎上作政府體制的翻修，只會治絲愈棼，重演朝野雙方互相指責的模式，而錯置改革的能量也將耗損民主政治的信譽，因為就算將總統制、內閣制、或混合制都加以實驗後，都未必產生所謂良好的治理（good governance），民主憲政的價值在於提供體制內和平的領導權移轉，而很難針對特定問題的解決去設計民主政體。唯有衡量國內外情勢，在既有的憲政架構下，堅持民主的程序與公平的遊戲規則，立憲主義才有機會生根茁壯。更何況學理上的「最適制度設計」（the optimal institutional design）在現實的修憲過程中如何能凌駕各黨派政治勢力理性的政治算計而勝出呢？這是否幾近邏輯上的不可能（the logical impossibility），而只是歷史的偶發事件（historical contingency）？

將台灣目前的憲政困境歸咎於半總統制，其實是找尋替罪羔羊。畢竟憲法中已經賦予解決僵局的制度途徑，那就是國會對於內閣可以進行不信任投票，總統隨之可以解散國會，重新舉行大選，由選舉結果解開僵局。然而國會不願意負擔重新選舉之成本，總統只能處於被動，這是台灣與法國半總統制不同之處。何況在新選制實施後，我國政黨的數目是否會有所改變，國民黨是否會在單一選區的效應下長期地成為國會的多數黨，將影響台灣半總統制的政治動態，也許會走向不同的次類型。所以若是為了解決民主治理的困境來修憲，其實只需小幅變動即可：第一，仿效法國，賦予總統主動解散國會之權，這是回歸半總統制下內建的僵局解決機制，以解決目前國會不肯行使不信任投票，卻耽溺於行政與立法部門之對峙，作為互相推諉卸責的藉口。論者或許憂慮總統將藉此威脅國會，但是總統亦必定嚴肅考慮國會解散後重新舉行大選之成本與勝算，以及政局動盪之社會觀感。第二，恢復國會對於閣揆的同意權，增加朝野政治菁英在組成政府時的合作誘因，避免分立政府的政策延宕與治理困局。第三，可將總統選制改為法國式的二輪投票制，如此一來選出的總統必然具備過半數民意的支持，其統御的正當性將增強，避免半總統制下分立政府加上少數總統的最壞情況。以上的建議，在於同時強化總統與國會之職能，並透過互相制約的機制〈即總統的解散國會權與國會的不信任投票〉達成恐怖平衡，從而兼具總統制與內閣制的優點。

以當前的國內與國際政治情勢觀之，目前並非完美的制憲時刻，以上所提幾項小幅修憲的建議應該可以爭取到多數選民的支持，從而敦促多數憲政聯盟的組成，如此一來，台灣或許能在全球轉化的變局中跟上腳步，不再自限於內耗型的對立政治（adversary politics）中。

參考文獻

李佩珊

2003 〈政權移轉與民主治理：南韓經驗與啟示〉，發表於國立政治大學公共行政學系主辦之「民主治理與台灣行政改革」研討會，台北，2003年6月21日。

Croissant, Aurel

2003 "Legislative Powers, Veto Players, and the Emergence of Delegative Democracy: A Comparison of Presidentialism in the Philippines and South Korea," *Democratization*, Vol.10 no.3, pp.68-98.

Dimitrova, Antoaneta and Geoffrey Pridham

2004 "International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and Its Limits," *Democratization*, Vol.11, no.5, pp.91-112.

Hollifield, James F. and Calvin Jillson (eds.)

2000 *Pathways to Democracy: The Political Economy of Democratic Transitions*. New York: Routledge.

Horowitz, Donald L.

1991 *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: University of California Press.

1993 "Democracy in Divided Societies," *Journal of Democracy*, vol.4, no.4, pp.18-38.

Linz, Juan J.

1990 "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, vol.1, no.1, pp.51-69.

1990 "The Virtues of Parliamentarism," *Journal of Democracy*, vol.1, no.4, pp.84-91

- Linz, Juan J. and Arturo Valenzuela (eds.)
1994 *The Failure of Presidential Democracy*. Vol.1 Comparative Perspectives.
Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott
1993 "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult
Combination," *Comparative Political Studies*, vol.26, no.2, pp.198-228.
- Munck, Gerardo L. and Carol Skalnik Leff
1999 "Modes of Transition and Democratization: South America and
Eastern Europe in Comparative Perspective," in Lisa Anderson (ed.),
Transitions to Democracy. New York: Columbia University Press.
- Prezowski, Adam, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub and Fernando
Limongi
2000 *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being
in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Reed, Steven R. and Michael F. Thies
2001 "The Causes of Electoral Reform in Japan," in Matthew Soberg
Shugart and Martin P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral
Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Sartori, Giovanni
1997 *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures,
Incentives, and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Saxer, Carl J.
2003 "Democratic Transition and Institutional Crafting: The South Korean
Case," *Democratization*, vol.10, no.2, pp.45-64.
- Schmitz, Hans Peter
2004 "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization,"
International Studies Review, vol.6, pp.403-26.

Sharman, J. C. and Roger E. Kanet

2000 "International Influences on Democratization in Postcommunist Europe," in James F. Hollifield and Calvin Jillson (eds.), *Pathways to Democracy: The Political Economy of Democratic Transitions*. New York: Routledge. pp.226-241.

Shugart, Matthew Soberg and John Carey

1992 *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shugart, Matthew Soberg and Martin P. Wattenberg (eds.)

2001 *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.

Skach, Cindy

2005 *Borrowing Constitutional Design: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton: Princeton University Press.

Solingen, Etel

1998 *Regional Orders at Century's Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy*. Princeton: Princeton University Press.

Stanger, A.

2004 "How Important are New Constitutions for Democratic Consolidation? Lessons from the Post-Communist States," *Democratization*, Vol.11, no.3, pp.1-26.

Stepan, Alfred

2001 *Arguing Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Tsebelis, George

2002 *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Valenzuela, Arturo

2000 "External Actors in the Transitions to Democracy in Latin America,"
in James F. Hollifield and Calvin Jillson (eds.), *Pathways to
Democracy: The Political Economy of Democratic Transitions*. New
York: Routledge. pp.116-129

Constitutional Restructuring in Global Transformation

Pei-Shan Lee

Associate Professor in Political Science
National Chung Cheng University

Abstract

Having gone through six rounds of constitutional revisions in the 1990s, Taiwan's constitutional controversy is yet to be settled and the prospect of a consolidated democracy is yet to be seen. This paper presents a coalitional dynamic analysis under which international structure and domestic politics are integrated in explaining the genesis and evolution of constitutional restructuring in Taiwan. Constitutional consolidation will only occur when domestic constitutional coalition obtains majority support and its preferences and institutions must be compatible with the dominant values and ideas in international society.

keywords: constitutional restructuring, institutional convergence,
coalitional dynamic analysis

