

府院權力關係的理論與實況

江宜樺
(前行政院長)

府院權力關係的理論與實況

江宜樺
香港城市大學公共政策學系教授

我國憲法所規定的府院關係

1. 總統由人民直接選出，行政院長由總統任命，此一任命無需立法院同意，也無需行政院長副署。
2. 行政院各部會首長由行政院長提請總統任命。
3. 總統為國家元首，行政院為全國最高行政機關。
4. 總統統率三軍，負責國家安全。
5. 行政院長主持行政院院會，議決所有法案及重要施政，並向立法院負責。
6. 立法院有倒閣權，行政院有（被動）解散國會之權。

府院關係的實際運作

1. 因行政院長之任命無需立法院同意，所以即使國會多數屬於另一個政黨，總統也可堅持任命自己屬意的行政院長。
2. 行政院副院長、各部會首長、政務委員實際上大部分由總統決定，行政院長有多少人事空間，要看總統對行政院長的信任與授權程度。
3. 總統負責的國家安全，實質上不限於兩岸、國防、外交，而涉及所有部會業務。
4. 行政院長依慣例只負責內政方面之決策，不涉及兩岸、國防、外交。

5. 行政院名義上為全國最高行政機關，但總統府召開的國安會議及各種會議經常成為拍板定案的地方。
6. 總統為全民選出，並承諾各種政見，故勢必關心施政效能及政見兌現程度。行政院長非經選舉產生，亦非經國會同意任命，欠缺民意基礎，固然負責施政方針，但無競選承諾，角色容易變成總統的執行長。
7. 依總統與各部會首長的熟悉程度而定，總統可能直接詢問部會首長意見，而各部會首長除了向行政院長報告業務外，也可能直接向總統報告。

府院關係運作的困境

1. 總統有權決定重要施政，卻無需向國會負責。行政院長必須向國會負責，但有時並非政策決定者。
2. 由於內閣閣員實際上大部分並非由行政院長決定，因此閣揆未必能有效領導內閣。
3. 當部會首長與總統關係密切時，總統可能出現越級指揮的情形，而部會首長則出現越級報告的情形。
4. 各部會首長同時向總統及行政院長負責，如果在特定政策上兩個長官意見不同，部會首長將陷於兩難。

5. 總統府的國家安全會議（及國安諮詢委員）在行使職權時，可能侵犯到行政院各部會的權責，但國安會很少向立法院負責。
6. 總統有法定任期保障，行政院長及部會首長沒有任期保障，當政府總體施政成效不佳，民眾滿意度下降時，內閣改組成為總統脫困的方案。（註：南韓總統閏蜜門風波擴大時，辭職下台的是總理）
7. 總統所屬政黨在國會為多數時，上述問題已然存在。若淪為少數政府時，則困難加劇。若總統不得不任命敵對政黨人士為行政院長並組閣時，國家將陷於動盪不安。

透過修憲解決憲政問題

1. 我國憲政制度常被歸類為「半總統制」或「雙首長制」，但實際運作上是「超級總統制」。
2. 「超級總統制」運作困難，也存在不小的憲政危機，無論改成總統制或內閣制，都比現行制度易於運作。
3. 若要改成總統制，就必須廢除行政院及行政院長，由總統直接領導各部會，向國會負責。
4. 若要改成內閣制，總統就不宜由全民普選產生，必須改成虛位元首，部會首長則應由國會議員擔任。

5. 總統制與內閣制各有利弊，沒有那一種優於另外一種的必然性。
6. 以我國的政治文化及地方制度而言，改成總統制比較可行。
7. 思考的關鍵在於「究竟要不要堅持總統直選？」如果民眾堅持要保留直接選舉總統的權利，那就改成總統制；如果民眾希望政府權責分明，而且願意為此放棄直選總統，那就改成內閣制。
8. 如果修憲，千萬不可一邊朝向內閣制，同時又保留總統直選，那將會是我國憲政的大災難。

感謝聆聽
敬請指教

台灣採行雙首長制的爭辯與實踐

許信良
(前民進黨主席)

國是會議與總統直選

一九九〇年六月，黃信介主席和張俊宏秘書長領導的民進黨中央，參與了國民黨李登輝總統召集的國是會議，積極主導整個會議的進程，最後並讓會議通過了民進黨所希望達成的結論。

民進黨在這個會議正式提出了總統由全民直選的主張。

總統直選和國會全面改選，是一九八〇年代的台灣民主運動最主要的兩項具體的政治改革訴求。在一九九〇年的國是會議，由於國會全面改選已經是當時的國民黨政府同意接受的改革，民進黨因此集中努力要讓會議接受總統直選。

在這次會議之後，國民黨並不打算就此接受會議的結論，支持總統直選。在會議之後成立的「國民黨憲政改革策劃小組」，成員包括當時的司法院長施啟揚和黨副秘書長馬英九，仍建議總統選舉方式採「委任直選」。這就是為什麼在一九九一年四月進行的第一次修憲以及一九九二年三月進行的第二次修憲，雖然強化了總統的職權，卻並未修改總統的選舉方式。

是民進黨的激烈抗爭和堅決意志，讓兼任國民黨主席的李登輝總統在最後關頭選擇支持總統直選。

就在第二次修憲會議舉行期間，民進黨於一九九二年四月十九日發動了數萬群眾佔據台北火車站附近的街頭，準備作無限期的抗爭活動，要求國民大會通過總統直選的憲法增修條文。這是一場非常慘烈的抗爭：所有民進黨的領導者都在大雨滂沱中夜宿街頭，而群眾則與軍警衝突不斷。這個活動持續六天五夜之後，被國民黨政府動用軍警強行解散，但是，它所召喚起來的人民支持總統直選的力量已經勢不可擋。

民進黨的憲改小組會議

國民黨政府於一九八七年解除了在台灣施行長達四十年的戒嚴。作為台灣民主運動領航者的民進黨，在此之後關注的焦點，逐漸從結束舊體制的抗爭轉移到規劃新體制的建構。為了凝聚黨內對參加國是會議的意見，也為了準備提出民進黨本身的憲法版本，從一九九〇年四月到六月，民進黨中央組織了十場密集的憲政小組會議，由政策中心主任黃煌雄擔任召集人。這可能是台灣歷史上最認真的關於憲政問題的討論。幾乎此後二十年民進黨所有的領導

菁英都參加了這個盛會。

總統直選很快成為與會者的共識，但是，並非沒有反對的聲音。反對來自兩方面：主張內閣制的憲法和政治學者認為虛位元首不必直選；而擔心政治強人再現的民進黨人則憂慮總統直選會助長這個趨勢。老牌自由主義者傅正表達得最為直白：

“基本上，我還是主張內閣制比較民主。我覺得李登輝的胃口越來越大，將來再配合民進黨主張總統制的話，他權力越來越大，我看將來不得了。我想應該把他拉一點下來，可能好一點。民進黨當初主張總統直選應該有一個很大的背景，因為由老代表來選總統根本沒有民意，所以才主張總統直選。”

屏東縣長蘇貞昌也呼應傅正的看法：

“民進黨會提出總統直選及民間的呼聲有一前提，那就是總統是由老代表選出，這才是最重要的問題。如果將來的設計已進入到國會全面改選，產生的代表再去選出虛位總統，那民間還會不會對總統民選有那麼殷切的需求：這是值得觀察的。

如果總統由民選產生，那絕對不是虛位元首。設計一個虛位的元首，這比較合憲法精神。”

至於支持總統直選的理由，那就多了。首先，這是民進黨黨綱的主張。其次，這是民意強烈的盼望。再來，這是國民主權的實現。最後也是最重要的，這是能讓民進黨早日執政的最有力手段。

張俊宏的滔滔雄辯

對於最後一項理由，才華橫溢的黨秘書長張俊宏展開了古希臘式的滔滔雄辯：“我不是為了民進黨的執政，而是為民主政治體制的運作，需要有反對黨執政的機會。反對黨有執政的機會，民主才會上軌道，所以才一直在設計讓民進黨有執政的機會，不是偏愛民進黨，而是偏愛民主。讓國民黨有在野的機會對它的體質絕對有幫助的。

我不否認民進黨在議會中也有可能得到政權。但實行總統制或總統直選也好，並不否定原有從議會取得政權的機會，而是開拓另一個戰場。

如果增加第二個機會將影響到第一個機會，這就需要衡量，如果增加第二個機會不但不會影響第一個，反而增加第一個機會的可能性，那我們要不要否定這種機會？

我相信選立委在國會成多數比選總統難，選總統容易，這個道理和選縣長一樣，選議員反而比選縣長困難。台灣長久以來的選舉給我們一個經驗，層級越低我們越難選，層級越高越好選。原因只在於國民黨作票買票。我們要當選，只有把作票買票壓到最低，我們才有辦法當選。層級越高的選舉越難作票買票，尤其是一對一的首長選舉，要防止他們作票買票比選民意代表容易。原因是群眾運動。這是我們四十年來防止國民黨作票買票的戰略，這是很危險但很有效的方法。把群眾運動搞到狂熱會使作票買票的人膽寒。縣長選舉是大家關注的，我們從這裏得到一個啟示：縣長選舉會狂熱，狂熱可以防止買票，而總統選舉的狂熱，是百倍於縣長選舉，這是可以預想而知的。而有對手的總統選舉，全民的狂熱，可能是把現在敗

壞到極點的選風加以改善的轉機；說不定選總統比選縣長、民代都容易！”

張俊宏的這番言論，是針對呂秀蓮認為民進黨在結構全面改革的國會選戰贏得過半的機會不會少於贏得直選總統的觀點，所做的回答。大多數的與會者贊同張俊宏的看法。這連不贊成總統直選的傅正也同意張俊宏的大膽預言：民進黨極有可能在李登輝之後從總統直選贏得執政。

十年後讓這個預言成真的，是一位剛當選立委的年輕與會者陳水扁律師。他對這個預言的興趣，遠遠超過對體制的爭辯。他在小組會議有了結論之後，簡單地說了幾句嘉許的話：

“基本上總是採取美國式的，就是三權分立及總統民選。我一向主張這樣，不論是階段性、一貫性、或是策略性，民進黨才有機會執政。今天大家有這樣的看法，我很高興。”

總統直選雖已定案，支持內閣制的聲音並未因此息鼓。在民進黨內支持內閣制的力量遠比反對總統直選的力量頑強。絕大多數關心憲改的法政學者支持內閣制，大抵出於學理的成見。著名的台大憲法教授李鴻禧曾經在一場研討會上說：“我是教憲法的，我不知道有比內閣制更好的制度。”

小組會議的參與者多數能夠接受的論點，是認為內閣制比總統制更能鞏固民主，防止獨裁。針對這個論點，張俊宏也有非常精彩的批駁：

“總統制不必然導致獨裁。內閣制是行政和立法的結合，是高效能政府機器的設計，反而是比總統制更容易創造獨裁者的設計。

總統制根據孟德斯鳩三權分立的理論設計，把政府當成「必需之惡」，要想辦法牽制它；定期選舉、國會、司法的牽制，它是防止獨裁者的一種設計。如果是擔心獨裁者，我倒覺得總統制是防止，而內閣制是創造獨裁者的設計。”

相較於支持內閣制，支持美式總統制輕鬆很多，似乎大可不必論證。台灣的政治和知識菁英，對屬於美國的事物很少會提出質疑，尤其當一九九〇年蘇聯集團崩解、美國威望如日當中的時候。就像陳永興醫師所說：

“我去美國參加四場的國是座談會，裡面也有作問卷調查表，百分之七、八十都贊成總統制。這很自然除了現實政治上的考慮，另外就是他們感覺在美國社會這個制度沒什麼大問題。”

所以，在四月二十日舉行的第二次憲政小組會議就決定接受美式總統制作為民進黨版憲法「民主大憲章」中央政制的依據。

但是，由於民進黨的立委們不贊成廢掉行政院，而憲政小組召集人黃煌雄也一再強調立法院和行政院的互動仍是台灣政治發展的中心，應該和總統直選一樣成為新中央政制的兩大支柱，因此，經過六場會議之後，憲政小組最初提出的「民主大憲章草案」是總統制和內閣制的「混合制」。

簡單說，這個草案雖然增強了總統在中華民國憲法本文中關於總統的職權，卻並不改變中華民國憲法原來就具有內閣制精神的行政和立法關係的設計。

最重要的是，行政院長的任命仍需經國會同意。

我在那年的五月二十日，經特赦出獄，開始參加這項研討。

在六月十六日舉行的第一次憲政小組擴大會議上，很多人批評這個混合制，認為要麼採總統制，要麼採內閣制，不要拼裝。

我支持總統直選，但不支持總統制，也不支持內閣制。我極力主張法國第五共和式的雙首長制。

對總統制和內閣制的批判

我認為憲政體制最重要的是要可以運作，而總統制和內閣制都很難在台灣運作。

美式總統制可以在美國運作，是因為美國的政治文化有尊重三權分立的傳統。美國體制的精神是：行政、立法和司法三權既分立又互相制衡。如果沒有尊重分立的憲政傳統，制衡就會造成癱瘓，就會動彈不得。

依據美國憲法，總統的重要人事任命都需經過參院同意。總統和參院多數不屬同黨，在美國歷史上屢見不鮮。如果參議員沒有尊重行政分立的憲政傳統，黨同伐異，以政黨立場行使同意權，美國的總統制根本無法運作。

黨同伐異正是台灣的政治文化，如何能採行美式總統制？一個在國會屬於少數黨的總統，如果採行美式總統制，只能坐困總統府，連一個部長都無法任命。

台灣不適於採行內閣制，因為內閣制要能運作得好，需要成熟的政黨政治，需要嚴格的政黨紀律。台灣並不存在這樣的條件。

英國的制度，是內閣制的典範。

英國國會的下院是英國的政治中心。

英國的國會大廈富麗堂皇，但下院的議事堂卻只是一個簡樸狹窄的小房間。絕大多數下院議員在議事堂裏連坐位都沒有，更不用說發言權了：他們只是搖旗吶喊的政黨投票部隊；他們絕不被容許在投票時缺席，也絕不被容許公開發表和所屬政黨立場不一致的談話。

這就是國會至上的英國國會的傳統和文化。我們的立法委員們學得來嗎？

就因為有那樣嚴格的政黨紀律，所以，只要在國會有一席多數，就能保證穩定執政，不被倒閣。這就是內閣制成功運作所需要的條件。

英國政黨所以能維持嚴格的黨紀，是因為英國社會已經成熟到能選黨不選人，沒有人能不靠政黨提名當選國會議員。在台灣，政治人物還主要依靠個人條件和個人經營而當選。這就很難有嚴格的黨紀。

法國第五共和的雙首長制正是為解決法國內閣制的歷史困境而作的設計。傳統上，法國也是屬於國會中心的內閣制國家。在第四共和時期，法國政黨林立，政局不穩，以致政府無力解決國家面臨的重大問題。

從一九四六年到一九五八年的第四共和十二年期間，法國經歷了十六位內閣總理，政府的平均壽命只有半年。

第五共和雙首長制維持了總理對國會負責的舊傳統，但創造了總統成為憲政運作中心的新體制。除了給總統在國防、外交、維護憲政運作和司法正義這些特別責任的專屬權力，更給總統不經國會同意任命總理的行政領導權。透過這項權力的行使，不但可以確保在國會出問題時政府運作的順暢，也可以確保總統領導國家的意志可以受到政府必須的尊重。

我力爭以法國第五共和的雙首長制作為藍本，設計民主大憲章的中央政制。民主大憲章的最後版本，完全實現了這個想法：總統不但任命行政院長，主持行政院會議，並且還得解散國會。

我一直相信，法國的雙首長制是最適合台灣國情、最能在台灣有效運作的中央政治體制。一九九四年八月舉行的第三次修憲，雖然終於完成了總統直選，卻並未取消立法院對行政院長的同意權。對於這樣的結果，我是非常失望的。

兩黨合作修憲

一九九六年，我第二次擔任民進黨主席，忽然接到國民黨李登輝主席希望再度合作修憲的提議，真是大喜過望。因為國民黨開出的修憲項目清單，清一色是民進黨長期的政治訴求。

這個清單包括：取消行政院長任命的立法院同意權、凍省、廢除國民大會、廢除鄉、鎮市，以及停止與此相關的五項選舉。

由於國民黨中央和民進黨中央的充分合作，這些重大的進步改革訴求都成為當年十二月

舉行的國家發展會議通過的結論。

可以想見，反對的聲浪從四面八方撲來！

民進黨中央根據國發會的結論，提出以法國第五共和的雙首長制作為藍本的中央政制版本，參加一九九七年六、七月舉行的第四次修憲。黨內的反對意見和一九九〇年為制定「民主大憲章」時的討論大同小異，但強烈許多。原因是這時民進黨在立法院的力量也遠比一九九〇年時強大許多。

我親自帶領一個包括秘書長邱義仁、政策會執行長郭正亮、文宣部主任陳文茜在內的憲改小組，為堅定地護衛民進黨的修憲立場作理論準備。

一九九七年五月三十日，以張俊宏、姚嘉文、林濁水、郭正亮四人的名義，發表了一篇題為「不要成為反改革的歷史罪人」的文章，對民進黨的修憲主張作了非常有力的說明。這篇文章指出當時的中央體制必將成為政局亂源。主因有三：

“首先，現行憲法賦予民選總統的職權明顯不足，與台灣人民的期待落差太大，將使民選總統與憲政體制不斷爆發衝突。目前的李登輝總統所以並未產生困擾，是因為他身兼國民黨主席，仍可透過國民黨的威權體制行使權力，但一旦新任總統不再是國民黨主席，將被迫訴諸體制外手段才能有所作為，因而造成民選總統與憲政體制的衝突。

其次，現行憲法針對行政與立法的衝突，欠缺化解僵局的機制，一旦政府不為國會或人民信任，並無任何體制內管道可以迫使政府改組。非民選的行政院長即使已經不被信任，竟然還擁有主動覆議權，而覆議必須國會三分之二多數才能否決，更使非民選的行政院長得以三分之一少數維持統治，因而造成行政與立法之間嚴重的權力失衡。

最後，現行憲法有關國會制度的規定，也有頗多缺失。舉凡質詢、調查、聽證、審計等國會職權，或是完全缺如，或是掛一漏萬，使立法院往往陷入癱瘓政府有餘、卻監督政府不足的矛盾情形。

不管是民選總統的權力不足，或是行政與立法的僵局無解和權力失衡，或是國會制度的嚴重疏失，都將成為台灣政局動亂的制度性根源。”

這篇文章也引述著名的法國憲政學者杜瓦傑的說法，指出：「最好的憲法是適時的作品。」這篇文章作了這樣的論述：

“從全球憲政發展的經驗可知，不管是內閣制、雙首長制、總統制，都是民主國家行之有年的良好制度。憲政體制本身並無絕對好壞，體制選擇是否妥當，並不能只分析體制本身的法理邏輯，更應檢視體制是否適合當地的歷史社會條件，例如當事國的國際處境、政黨生態、政治社會文化等等。著名的法國憲政學者杜瓦傑即因此指出：「最好的憲法是適時的作品」。

有鑑於台灣當前的國會生態，我們反對內閣制，認為內閣制將導致黑金坐大和政局動盪。我們主張民選總統應有一定實權，成為超然中立的全國領袖。但從全球第三波民主化的經驗可知，新興民主國家必須同時兼顧國家整合與民主鞏固，才能在穩定中求發展。針對中央政

府體制改革，民主進步黨因此提出雙首長制和改良式總統制，並認為二者都遠優於蔣介石法統體制。”

這篇文章更詳盡周密地辯護了民進黨版的雙首長制內涵：

“長期以來，國內憲法學界往往只以內閣制和總統制為尊，對於雙首長制不但不夠熟悉，而且還充滿各種過時偏見。部份人士甚至積非成是，不但誤以為雙首長制只有法國採用，更把雙首長制等同為因人設制的「戴高樂憲法」，批為憲政異端。最近強力推銷總統制的「民間監督憲改聯盟」，可說是典型代表。

我們必須指出，該聯盟對於全球憲政發展的了解不夠周延，仍然停留在早已過時和過度簡化的二分法，對於總統制得以成功的歷史條件也未深入檢討。

事實上，總統制作為新興民主國家的憲政選擇，直到最近才開始有成功的例證。一九八四年，全世界約有二十二個民主國家，其中內閣制十五個，雙首長制六個，總統制只有一個美國。隨著全球第三波民主化的展開，至一九九一年，全世界已有四十七個民主國家，其中內閣制二十七個，總統制十二個，雙首長制八個。但須注意的是，不少原本採取總統制的新興民主國家（如波蘭），後來都因為總統與國會的僵局難解，而逐漸轉向雙首長制（目前已經超過十個，而且還在繼續增加之中）。

顯然，三種憲政體制都是民主國家行之有年的良好制度，並無所謂絕對優劣，必須就各國特有的歷史條件才能評斷。遺憾的是，該聯盟分明對於全球憲政發展有所疏忽，卻儼然以「知識的傲慢」指責雙首長制的「無知」和「錯誤」。

我們無法接受這種欠缺公允和自以為是的分析方式。

該聯盟對於雙首長制的偏見誤解，已經簡化到令人難以置信的地步。更離譜的是，他們完全不區分國民黨版和民進黨版，一律予以痛批，對於民進黨版歷經數月的細部研究成果，例如限制總統只有被動解散權，毫無公平對待，嚴重違反了學術討論的基本規範。

針對該聯盟的指控，我們將分為三點逐項反駁。

首先，他們批評雙首長制將產生「民選皇帝」，認為「總統將成為行政院的上皇」，這顯然是對雙首長制的大誤解。畢竟在雙首長制下，總統通常並未直接指揮行政機關，行政機關仍統由行政院長指揮，總統所享有的外交、國防、大陸政策等決策權，依民進黨版只是政治影響，並非行政權力。儘管由總統任命行政院長，但總統並不能任意免職，必須以行政院長的主動請辭為前提。此外，行政院長對於總統命令仍有廣泛的副署權，總統並不能單獨統治。

顯而易見，民進黨版雙首長制的總統權力，遠小於總統制的總統權力。

不過，由於他們對於國民黨版和民進黨版並未區別，因此一味認為雙首長制將產生超級總統，尤其當府會同黨時為然，這種論調也是似是而非。畢竟即使府會同黨，民進黨版雙首長制下的總統，仍然無法直接或單獨統治。反倒是在總統制下，一旦總攬行政權的總統能夠掌握國會多數，頗易發展出超級總統，如美國新政時期的羅斯福總統，就幾乎成為「民選皇帝」。

其次，他們批評雙首長制一旦發生左右共治，將因為行政權分裂而導致政治僵局。事實上，一旦府會不同黨，總統制的府會對峙反而欠缺化解僵局的機制，雙首長制反而可透過解散國會和倒閣，避免府會對峙的長期惡化。

顯而易見，一旦府會不同黨，雙首長制比總統制更能提供化解僵局的機制。

不過他們又辯稱，一旦府會不同黨，好不容易當選的台灣總統豈有可能自我節制，把大權讓給國會指定的行政院長？至此，他們突然完全不相信體制約束，認為台灣總統必將基於民選實力而與國會多數對抗。問題是，如果台灣總統果真如此無賴，總統制所造成的政治災難恐怕更大。按照他們的邏輯，總統制下的無賴總統將會不斷訴諸否決，試圖只以三分之一的國會席次維持少數統治。

最後，他們批評雙首長制「總統有權無責」，認為總統將把行政院長當作代罪羔羊，不站出來直接負責。這種情形固然可能發生，但將取決於總統決策的透明程度，以及行政權劃分的明確程度。依照民進黨版的設計，不管是國安會的例行決策，或是總統職權的明確界定，都試圖避免上述情形的發生。

綜合上述，不管是「民選皇帝論」或「政治僵局論」，對雙首長制都無法成立，反倒是總統制反而比較可能產生以上弊端。至於「有權無責論」，雙首長制也未必發生，只要經過類似民進黨版的細緻設計，理應可以避免。

從全世界第三波民主化的經驗可知，新興民主國家不但需要國家整合，同時也需要鞏固民主。相較來說，總統制較有利於國家整合，內閣制較有利於民主鞏固，但總統制固然有助於確保國家整合，卻可能因為民主根基不深而導致總統獨裁。而內閣制固然有助於確保民主鞏固，卻可能因為國會素質不良而導致政治腐敗和倒閣頻仍。

為了兼顧國家整合和民主鞏固，不少民主國家因此採取綜合內閣制與總統制優點的雙首長制。

相對於內閣制，雙首長制較有利於國家整合。民選總統成為全國領導中心，不但可以避免倒閣所造成的政局動盪，同時也能維持必要的改革動力，避免國會黑金勢力完全主導政府。

相對於總統制，雙首長制較有利於民主鞏固。總統與行政院長的明確分工，以及行政院長介於府會之間的協調，不但可以避免總統獨裁，維持府會的權力平衡，同時也能避免政治僵局，化解府會的衝突對峙。

此外，雙首長制也較有利於總統成為超然中立的全民領袖，只就國家安全事務成為領導中心，不致因為總攬行政而難免涉入黨派之爭。”

李登輝與羅福助

我個人完全贊同這篇文章的所有論點。另外，為了突顯修憲對當時的現實政治的重大意義，我在許多場合更特別強調：

贊成或反對取消立法院的閣揆同意權，實際上是支持李登輝主政或支持羅福助主政的選擇。

在一九九七年，黑道「天道盟」的老大羅福助初次當選立法委員，透過他私人對王金平院長的影響力，就成為立法院事實上最有權勢的立法委員。他曾經讓黑道把他討厭的地方政治人物汐止鎮長廖學廣關進放到深山上的狗籠裏，竟能不受司法追究。

當時的台灣，黑金猖獗，黑金勢力幾乎把持所有的地方民意機構。立法院所以還未淪陷，只因為有一個受威權傳統庇佑的兼任國民黨主席的總統。

但是，這種源自傳統的威權，正隨著民主化的進展，逐漸消失。如果立法院繼續保有閣揆同意權，自主意識逐漸抬頭的立法院終必會完全自主地推出多數立委所支持的閣揆，進而完全控制整個行政體系，完全控制整個國家。

如果不受節制，與財團關係良好的王金平加上與黑道淵源深厚的羅福助，要長期掌控立法院的多數是不成問題的。黑金正如逐漸甦醒的怪獸，終將不可控制。

中華民國憲法的原初設計，就是內閣制。

如果不能直接任命閣揆，即使經過三次修憲擴充的總統職權，也終必成空，中華民國總統終究還是虛位元首。因為受到國會支持的可以完全掌控政府預算和人事的閣揆，最後一定可以讓憲法規定的總統專屬職權形同虛設。

經過無數次艱辛的協商和折衝，一九九七年夏天舉行的第四次修憲，終於通過了雖不完備，但卻不失法國第五共和雙首長制精神的中央政治體制。修正後的新體制內容包括：

- 一、取消立法院的閣揆同意權，總統直接任命行政院長。
- 二、賦予立法院倒閣權，而總統於立法院倒閣後，得宣告解散立法院。

三、當行政院對立法院通過的法案要求覆議時，立法院維持原法案的門檻由出席三分之二改為全體二分之一。

四、彈劾總統的提案權由監察院改為立法院行使。

施明德的先見

一九九七年施明德擔任立法委員，非常反對取消立法院的閣揆同意權。在修憲期間，有一次他當面質問我：

”如果立法院少數黨總統執意要任命同黨的人擔任行政院長，會怎樣？”

我說：

”只有瘋子當總統才會不在意憲政運作的順暢，給自己找麻煩。”

他接著說：

”如果瘋扁當總統，怎麼辦？”

我當下無言以對。

施主席真有先見之明！

其實，陳水扁總統在當政期間能不理國會多數，逕行任命閣揆，正好反證台灣不適宜採行內閣制的客觀歷史情境：台灣的政黨政治尚未發展到成熟階段。一個在國會擁有多數的成熟民主政黨，不可能不敢以倒閣的手段，遂行本身的執政意志。不敢倒閣的國會多數，就不是有執政意志的國會多數，就不是有執政能力的國會多數；換句話說，就不是事實上的國會多數。

這樣的政治情境，正好是需要法國第五共和模式雙首長制的政治情境。

展望未來，台灣是否還會再次出現像二〇〇〇年到二〇〇八年那樣由國會少數單獨執政的政局？

我相信這樣的機會是很少的。

一方面，台灣的政黨政治正隨公民社會的成熟而漸趨成熟；一方面，總統和國會同時選舉，或選舉時間接近，會讓總統選舉的熱潮直接帶動國會選舉。

這就是說，未來不太可能出現總統和國會多數不屬同黨的選舉結果；萬一出現這樣的結果，國會的多數也不太可能容忍少數執政。

法國第五共和憲法本來就是法國不世出的政治偉人戴高樂，以一生的經驗和智慧，為復興法國苦心孤詣構思的政治工程。它讓法國從二戰之後的歐洲病夫逐漸發展成為今日歐盟的核心大國。它的優越自是不言而喻！

戴高樂期待的總統，是能體現國民精神的國家領導者，是能帶領國家走出危機和困境的國家領導者。所以，第五共和憲法特別賦予總統「確保對憲法的尊重」、「確保國家的延續和公權機關的正當運作」以及「保護國家獨立、領土完整、和對條約的正當尊重」等重責大任。

這樣的總統當然不會是無所事事、垂拱無為的虛位元首，但也不會是日理萬機、總攬一切的行政首長。過度介入一般政務，反而會無暇也無心成為國家真正的領導者。

第五共和憲法讓總統任命總理並主持部長會議，並不是要讓總統成為太上總理，而是要讓總統領導國家的意志受到必須的尊重。所以法國第五共和憲法賦予總統的職權，並不是指揮行政的最高權力，而是作為國家領導者的絕對影響力。

雙首長制非雙軌制

所以，我不認為把第五共和的雙首長制理解為雙軌制的說法是正確的。根據這個說法，如果總統擁有國會的多數，雙首長制就朝美式總統制移動，總統成為事實上的最高行政首長；如果總統沒擁有國會的多數，雙首長制就朝內閣制移動，總理成為國家事實上的最高領導人。

我認為這種理解不符第五共和憲法設計的原意，也不符第五共和成立以來體制發展的事實。我認為對法國雙首長制的正確理解應該是：無論什麼時候，無論任何情況，總統都是國家最高領導人，總理都是國家最高行政首長。

總統和行政院長分別承擔國家最高領導人和國家最高行政首長的憲政角色，應該也是以法國體制為藍本的台灣現行中央政治體制的精神所在。總統領導整個國家，當然包括領導行政院，但並不直接指揮行政院。行政院的日常政務還是由行政院長全權指揮，受立法院的完全監督。立法院則以行使倒閣權作為最後手段，讓行政院長必須對其完全負責。這就是台灣現行憲政體制所規範的總統和行政院長的憲政權責分際，無論總統是否擁有國會多數，應該都一樣。

總統有權無責嗎

那麼，這是不是「總統有權無責」？

從一九九〇年到今天，一直有人對雙首長制提出這種不公平的指責。

「總統由人民直接選舉，當然直接對人民負責，不對立法院負責。」

在一九九〇年民進黨召開的憲政小組會議，我就作過這樣的答覆。

「對人民負責」，在網路時代，更不是一句空話。有充分資訊的全體人民的監督能力，比起由少數政治菁英組成的國會的監督能力，只會有過之而無不及。網路時代的全體人民的監督，可以說是無時不在，無所不在。監督的成果則直接反映在隨時公佈的「總統支持度」民調。

何況，現行憲政體制並沒有讓總統享有被國會監督的「免責權」。「中華民國憲法增修條文」如是規定：

“總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出。

立法院提出總統、副總統彈劾案。

立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立委二分之一以上之提議，全體立委三分之二以上之決議，聲請司法院大法官審理。”

法國第五共和憲法沒有關於總統罷免和彈劾的條文。「政府是必需之惡」，必須嚴加防範：這是非常過時的政治理論！

這樣看來，還能強說在現行的憲政體制之下總統有權無責嗎？！

總統直選與半總統制憲政運作

吳玉山
(中央研究院院士)

半總統制

我國自從於 1994 年完成第三次修憲，確立總統直選以來，迄今已經進行了六次的總統選舉，對於增強總統的權力地位、確立其國家最高領導人的角色產生了重大的影響。不過，總統直選是產生在一個內閣制的憲政架構當中，這就造成了一種特殊的制度組合，在學理上稱為「半總統制」(semi-presidentialism)。半總統制的兩大制度特徵便是總統直選和總理領導內閣對國會負責。前者我國在 1996 年正式開始實行，後者則是在 1997 年第四次修憲的時候藉著賦予國會倒閣權而加以確立。因此從 1997 年開始，我國進入了半總統制。

雖然半總統制是當今最為風行的憲政體制，並且特別受到第三波民主化國家的歡迎，但這是一種「進入容易但運作困難」的制度。造成此種現象的原因，是因為對於新興民主國家而言，總是想要最大程度地實現人民當家作主，因此一方面想要能選舉國會議員，並且透過國會組織政府，並使其對國會負責（這是內閣制的特徵），另一方面又想要直接選舉總統，並使其對人民負責（這是總統制的特徵）。在半總統制中兩種直選與課責機制並存，似乎使得人民的權力極大化，對政府的控制極大化，有助於實現民主，所以大受歡迎。但是因為此一體制同時包含了內閣制和總統制的特徵，也就是又有內閣制的運作軌道，又有總統制的運作軌道，因此便產生了兩軌並存、無法決定孰先孰後的情況，這是在傳統的內閣制或總統制中所不會產生的現象。

具體來說，國家權力中最為關鍵的便是行政權，因此由行政權的掌控和負責可以讓我們界定不同的憲政體制。在內閣制中行政權是掌握在由總理領導的內閣手中，而內閣對國會負責；在總統制中行政權是掌握在總統手中，內閣官員全是總統的僚屬，他們對總統負責。在半總統制當中，由於有兩軌的關係，我們無法清楚地看出究竟是誰掌握最高的行政權，而行政權又是向誰負責。造成這個現象的原因是半總統制有責任內閣的設計，所以可以走總理領導內閣對國會負責的內閣制軌道；但是在同樣的憲政體系當中又有總統直選的安排，這就使得總統具有統治的合法性，容易居於總理和內閣的上位，因此又可以走總統制的軌道。這樣兩軌的設計是半總統制的制度核心，影響所有其他的規定。即使在憲法中把最高行政權歸屬於由總理所領導的內閣，又明訂總理與內閣要對國會負責，一個全民直選、為民所付託的總統還是可能成為國家實際的最高統治者，將總理視為僚屬，並掌控政府的運作，從而造成憲政運作的慣例和憲政規範間的落差，這就是「憲政兩軌制」所造成的影響。

總之，在半總統制當中國家權力的掌控和負責是不清楚的，有時候「總統制軌」較強，

這個體制就運作得像總統制，甚至出現「超級總統制」；有時候「內閣制軌」較強，這個體制就表現得像是內閣制。又有時候兩軌平衡發展，或是兩軌交替運作，甚至相互頡頏，形成半總統制豐富的多樣性。「憲政兩軌制」與「運作不確定」是半總統制的兩項特色，可以合稱為「不確定的兩軌制」。從制度研究的角度來看，「不確定的兩軌制」影響到制度的抉擇（制度上游）、運作的型態（制度中游）、制度的表現（制度下游），甚至制度的演化（在不同半總統制次類型間切換或移出半總統制）。

半總統制的分類

半總統制有多種運作的可能，我們在此可以提出一個分類的標準。在全球半總統制的國家當中，我們可以用是總統還是國會多數決定總理與內閣人事、以及總統和國會多數是不是同屬一個政黨這兩個變項，架構出四種半總統制運作模式。它們分別是准內閣制（quasi-parliamentarism, QP）、換軌共治（alternation/cohabitation, ALT）、分權妥協（compromise, COM）、與總統優越（presidential supremacy, PS）。准內閣制顧名思義便是依內閣制的原則來運作的半總統制。也就是雖然總統是由人民直接選舉產生，並且可能被憲法賦予實際的權力，但是總統在任命總理和組成內閣上，都是尊重國會多數，而並不想要以本身所屬意的人選來領導政府。這樣的總統基本上便如同內閣制下的虛位元首。由於總統虛位，因此不論是府會一致、或是府會不一致，總統都不干預政事。在准內閣制中的國會制的軌道是實的，而總統制的軌道是虛的。西歐多數的半總統制國家（例如愛爾蘭、冰島、奧地利等）便是屬於准內閣制的。

換軌共治是因法國在 1986 年以後出現的三次共治而著名，甚至被錯誤地認為是半總統制的常態。在這種半總統制的次類型之下，府會是否一致會帶來很大的不同。當府會一致時，總統作為國會多數黨的領袖，對於決定總理和內閣的人事有最大的權力，並成為政府的實際最高領導人。總統可以隨時撤換總理、變更政策；而總理既然由總統所任命，又是被總統所領導的國會多數黨所支持，因此是直接對總統負責。然而一旦產生府會不一致的情況，則國家的治理方式開始換軌，總統會任命掌握國會多數的反對黨黨魁為總理並組織內閣，而政府的行政權也就移轉到反對黨的手中。在此種半總統制的型態當中，總統制和內閣制的軌道會隨著總統黨是否掌握國會多數而成為運作的主軸，所以有時像總統制、有時像內閣制。

分權妥協是指總統在府會一致時主導政事，而在府會不一致時和掌握國會多數的反對黨妥協，達成分割權力的協議。例如特定部會的閣員由總統決定，以確保總統在這些領域仍然享有主控權，至於其他部會則由反對黨掌控。這樣的分權模式可以是規定在憲法當中（例如波蘭在 1992 年制訂的「小憲法」），或是由總統和國會的反對黨視情況商議決定，以組成某種形式的聯合內閣。不論是憲法分權或是協議分權，總統制和內閣制的軌道都是實在的，但是對於政府卻都只有部分的控制能力，所以是一種分享統治權的妥協模式。

最後總統優越是一種總統意志凌駕一切的半總統制，在實質的運作上很接近總統制。此時雖然政府在形式上仍然必須對國會負責，但是總理的任命以及內閣的組成都是由總統決定，

國會基本上無法干預。總理所扮演的只是總統幕僚長的角色，其人選由總統決定、而且對總統負責。總統優越是不分府會一致或是府會不一致的。當總統和國會多數同屬一黨的時候，總統是執政黨的領袖（不論是否有黨魁的名義），並以此號令執政黨的國會議員，因此總理不論如何任命、如何負責，其對象都是總統。在府會不一致的時候，由於總統黨不是國會的多數黨，因此政府會面臨一種兩難的情況，會同時受到總統和國會的壓力。但是在總統優越的模式中，由於一些結構和偶發的因素，國會在實質上不能夠約束總統，而只有接受總統所指定的總理和內閣，也無法用不信任投票使其去職。總統優越和准內閣制恰好相反，不論在府會一致或府會不一致的情況下，總統都放手干預政事，而且還有效地阻擋了政府對國會負責。在主要的半總統制國家當中，俄羅斯聯邦是屬於總統優越的次類型。

我國進入「總統優越型」半總統制

我國的憲政體制一共有六個發展的階段。第一個階段是立憲時的「改良型內閣制」(1947-48)，第二個階段是「動員戡亂時期臨時條款」下的總統獨裁(1948-91)，第三個階段是進入半總統制(1991-97)，第四個階段是「半總統制下的府會一致」(1997-2000)，第五個階段是「半總統制下的府會不一致」，目前是第六個階段，我們又回到了「半總統制下的府會一致」(2008-)（參見表一）。

表一 我國憲政演化的各個階段

發展階段	時間	政府體制	總統
第一階段	1947-1948	改良型內閣制	蔣中正
第二階段	1948-1991	總統獨裁 動員戡亂時期臨時條款	蔣中正 嚴家淦 蔣經國 李登輝
第三階段	1991-1997	進入半總統制	李登輝
第四階段	1997-2000	半總統制：府會一致	李登輝
第五階段	2000-2008	半總統制：府會不一致	陳水扁
第六階段	2008-	半總統制：府會一致	馬英九 蔡英文

我國在 1997 年第四次修憲之後，雖然已經進入了半總統制，但是由於長期由國民黨掌控總統與國會，府會維持一致，因此還看不出來究竟是採取哪一種半總統制的次類型，只知道由於總統在此種情況下對於內閣有決定權（包括李總統對於連戰和蕭萬長的任命），因此不會是採用准內閣制。決定半總統制次類型的試金石是由選舉所造成的府會不一致，此時總統和國會的意志相左，於是我們可以從觀察內閣組成的方式，來瞭解體制的偏向。這個情境在 2000 年的總統選舉後來到。在那次總統選舉當中，民進黨的陳水扁獲勝，成為中華民國第十任總統，但是國民黨仍然掌控住立法院的多數席次。此時究竟是由總統決定內閣的組成，還是要尊重立法院的多數，便成為決定憲政體制類型最重要的關鍵。

由於在第四次修憲時，總統是被賦予了行政院長的完全任命權，不需要獲得立法院的同意，因此在制度上總統是可以依據本身的意志來行事的。這樣做的結果，當然可能導致國會的反對，而以不信任的方式迫使新內閣去職。然而此時憲法又規定總統可以解散國會，以探詢最新的民意。如果選舉的結果由國會的多數獲勝，則總統自應退讓。所以究竟會由總統、還是國會多數來決定內閣的組成，最後還是要由民意來決定。那麼究竟總統會如何行動，而國會又會如何的反應呢？在當時的政治情況之下，國民黨剛在總統大選中挫敗，政黨的聲望正低，同時「藍營」分裂，宋楚瑜組成了親民黨，與國民黨瓜分泛藍的票源，同時臺灣的民眾長期習慣於總統任命閣揆、主導行政，因此一旦總統和國會對決，而最後以新的國會選舉來決定結局，則陳總統一方的勝算頗大。在這樣的情境之下，仍由國民黨所掌控的國會乃決定不挑戰陳總統的閣揆任命權。

陳總統從唐飛開始，在其八年（2000-2008 年，其中 2004 年連任成功）的任期之內，一共任命了六位行政院長（唐飛、張俊雄 I、游錫堃、謝長廷、蘇貞昌、張俊雄 II），完全沒有徵詢國會的意見。在 2000 年關鍵時候所建立的先例，乃決定了我國半總統制的運作模式為「總統優越」，也就是無論府會是否一致，都是由總統依己意任命內閣，國會無法贊一言。閣揆既然如此任命，當然也就唯總統之命是從。此種總統優越的情況在 2008 年總統與國會大選，雙雙由國民黨獲勝後，自然也不會改變。由於府會復歸一致（2012 年國民黨又在總統和國會大選中獲勝），總統有憲法職權、國會多數，和民意支持來任命自己所屬意的行政院長。因此馬英九總統乃先後任命了劉兆玄、吳敦義、陳冲、江宜樺、毛治國與張善政等六位行政院長，而不需要徵求國會的同意。因此我國持續在總統優越的憲政軌道上運作（參見表二）。

總統優越型的半總統制在 2016 年政黨再次輪替執政時受到了一次相當大的考驗。對於馬英九總統而言，他理想中的憲政體制其實是接近「分工妥協」模式的。他在 2007 年接受國民黨提名為總統候選人時，便主張如果民進黨在國會選舉中獲勝，則他將會任命民進黨人為行政院長。由於國民黨在接下來的國會和總統大選中都獲得勝利，因以馬總統的承諾無法實現。另一方面，從馬總統在安排內閣和國安人事時總是分批處理，而在前者相當尊重閣揆的意見、在後者則由總統決斷來看，他是頗為堅持總統在國安大政方針（國防、外交、兩岸）上的主導權（憲法增修條款第二條）。因此對於馬總統來說，如果反對黨掌控了國會多數，則固然行政院長之位應該由反對黨人士擔任，可是與國安相關的職位則仍應由總統決定。這就是「分工妥協」的運作模式。可是對於在 2012 與 2016 年民進黨的總統候選人蔡英文主席而言，她是以總統制的精神來理解我國的憲政體制，因此不接受由國會多數組閣的看法，而認為應該由新任總統決定內閣人事。這樣相互衝突的兩種意見，到了 2016 年總統與國會大選過後，就出現了憲政體制運作型態的爭議。

在 2016 年一月選後到五月新任總統就職間有四個月的時間，此時主張由國會決定內閣人事的馬總統希望由民進黨人組閣，但是蔡英文主席則主張國民黨應以看守內閣的形式繼續執政到她在五月廿日就任時為止，並認為馬總統的主張會造成憲政混亂。由於民進黨拒絕組

閣，而國民黨當時的閣揆毛治國又堅持請辭，因此馬總統便以張善政組閣，成為馬總統的第六任閣揆。馬總統還是在國會由反對黨控制的情況之下，決定了由同黨人士所組成的內閣，「總統優越」仍然持續（參見表二）。馬、蔡二人意見的不一致顯現出的便是「分工妥協」和「總統優越」這兩種運作型態的衝突，而最後政府依總統而轉，不依國會而變，則清楚顯示出我國仍然在「總統優越」的半總統制軌道上運作，並沒有依馬總統的主觀意願而改變。

由於民進黨在 2016 年的總統和國會大選中獲勝，而蔡總統又主張總統決定閣揆和內閣人事，因此從新總統就職後，我國持續實踐總統優越的半總統制。蔡總統到目前為止先後任命了林全和賴清德兩位行政院長，前者的無黨籍身份更進一步體現了總統的個人組閣權是超越國會的政黨席次分配的（參見表二）。由於我國持續在總統優越制的軌道上運作，因此這種半總統制次類型的運作問題，也從 1997 年以來的憲政實踐當中充分地顯露出來。

表二 我國半總統制之下的府會互動

總統	立法院多數	府會關係	行政院長	互動模式
李登輝 (KMT, 1996/5-2000/5)	泛藍 (第三屆, 1996/2-1999/1)	一致	連戰 (KMT, 1993/2-1997/9)	總統優越*
		一致	蕭萬長 (KMT, 1997/9-2000/5)	總統優越*
	泛藍 (第四屆, 1999/2-2002/1)	一致		總統優越*
陳水扁 (DPP, 2000/5-2004/5)	泛藍 (第五屆, 2002/2-2005/1)	不一致	唐飛 (KMT**, 2000/5-2000/10)	總統優越
		不一致	張俊雄 (DPP, 2000/10-2002/2)	總統優越
		不一致	游錫堃 (DPP, 2002/2-2005/2)	總統優越
陳水扁 (DPP, 2004/5-2008/5)	泛藍 (第六屆, 2005/2-2008/1)	不一致		總統優越
		不一致	謝長廷 (DPP, 2005/2-2006/1)	總統優越
		不一致	蘇貞昌 (DPP, 2006/1-2007/5)	總統優越
		不一致	張俊雄 (DPP, 2007/5-2008/5)	總統優越
	泛藍 (第七屆, 2008/2-2012/1)	不一致		總統優越
馬英九 (KMT, 2008/5-2012/5)	泛藍 (第八屆, 2012/2-2016/1)	一致	劉兆玄 (KMT, 2008/5-2009/9)	總統優越
		一致	吳敦義 (KMT, 2009/9-2012/2)	總統優越
		一致	陳冲 (KMT, 2012/2-2013/2)	總統優越
馬英九 (KMT, 2012/5-2016/5)	泛綠 (第九屆, 2012/2-2016/1)	一致	江宜樺 (KMT, 2013/2-2014/12)	總統優越
		一致	毛治國 (KMT, 2014/12-2016/1)	總統優越
		不一致	張善政 (KMT, 2016/2-2016/5)	總統優越
		一致	林全 (無黨籍, 2016/5-2017/9)	總統優越
蔡英文 (DPP, 2016/5-)		一致	賴清德 (DPP, 2017/9-)	總統優越

*由於是處於府會一致的情況，因而此一時期之總統優越體制並未充分證實，僅能看出我國總統絕非准內閣制下之虛位元首。

**雖然唐飛為蕭萬長內閣之國防部長，並為國民黨員，但是其任命並非陳水扁總統與國民黨協調之結果，而是陳總統依其職權所為之單獨任命，在政治上係以唐飛之身分來緩和第一次權力交替之緊張，而為一過渡之選擇。

總統優越制的困局

由於總統優越是半總統制中總統權威最大的次類型，因此在實踐上容易在此一特點上產生問題。在府會一致時，總統優越制會給予總統極大的權限，一方面透過行政院長控制政府，一方面透過多數黨控制國會，因而可能產生權力氾濫的問題。而當政府力推具有高度爭議性的法案時，由於反對力量無法在建制管道中進行阻擋，因此就容易產生激烈的社會抗爭。在府會不一致時，總統優越制會讓總統還是能夠依照本身的意志來決定政府的人事與重大的政策，而與國會多數產生衝突。由於在這種體制之下國會不會訴諸倒閣的手段，因此府會間的爭議便形成僵局，而導致政府的重大法案無法通過，施政產生困難。一個衍生出來的問題是，總統雖然掌握大權，但是如有施政不當，卻不需要負責，而行政院長雖實為總統僚屬，卻常需要為不是自己決定的政策負責，被總統任意更換，以抒解民怨，因此總統被認為「有權無責」，閣揆卻是「有責無權」。因此，總統優越制無論在府會一致或是府會不一致的情況之下，都有其特殊的問題。在我國確立半總統制總統優越的體制之後，已經出現了陳水扁總統任內（2000-2008）的府會不一致、和馬英九與蔡英文總統任內（2008-）的府會一致兩種型態。在這兩種時期當中，各自出現了總統優越制的問題。這些問題就是社會各界在 2015 年呼籲重新進行憲政改革的主要背景。

在陳水扁總統的時代，從其就任第一天開始，到八年後卸任為止，民進黨都沒有在國會中掌握多數席次。在第四屆和第七屆立法院和陳總統任期重疊的期間（2000/5-2002/1，2008/2-2008/5），由於國民黨在立法院中據有過半的席次，因此反對黨掌握國會無庸置疑。在第五和第六屆立法院中（2002/2-2008/1），由於藍營的分裂，民進黨成為國會中的最大黨，分別佔有 225 席中的 87 席與 89 席，比其他個別政黨都多，但是一方面沒有過半，一方面國民黨、親民黨與新黨等泛藍政黨在這兩屆國會當中分別佔有 115 席與 114 席，均超過國會席次的半數，並且較民進黨、或民進黨加上台聯黨的泛綠席次（100 席與 101 席）為多，因此在第五和第六屆的立法院時期，國會仍然是由反對黨所掌握的。由於國會由反對黨控制，而總統卻依己意任命行政院長，並從而掌握政府，因此造成了少數政府的情況，並帶來了府會間的劇烈衝突。

府會不一致所造成的結果似乎清楚可見。從 1997 到 2000 年，當府會還處於一致狀態之時，內閣的平均存續時間是 990 天，但是到了府會不一致時期，內閣的更替頻繁，平均存續時間變成只有 486 天。就法案通過的情況而言，如果觀察剛好處於由府會一致轉成府會不一致的第四屆立法院，會發現其第一與第二會期（1999/2-2000/1）通過了政府所提 304 件法案中的 221 件，通過率為 72.7%。然而到了同一屆立法院的第三與第四會期（2000/2-2001/1），在政府所提的 470 件法案當中，只有 180 件獲得通過，通過率降到只有 38.5%，約為府會一致時期的一半。另外一個可以觀察的現象是政府在記名表決中的獲勝率。同樣在第四屆立法院時期，政府可以在府會一致時贏得 180 次記名表決中 177 次的勝利（獲勝率 98.3%），但是到了少數政府與府會不一致時期，政府在 96 次記名表決當中只能贏得 33 次的勝利（獲勝率 34.4%）。後者的獲勝率僅有前者的三分之一。總體而言，政府無法藉由立法來實現其政策目標，而反對黨則透過杯葛政府法案來達到弱化行政部門政績的作用。就具體事例而言，民進

黨長期主張廢除核四，又要求以特別預算來採購美國所提供的武器，但是兩者都被反對黨所杯葛，而無法推動。總體而言，在八年的少數政府時期，反對黨無法迫使總統在內閣的人事任命上尊重國會多數，而總統則無法在法案的推動上獲得國會的支持，從而形成一種相互否決的情況。此類狀況就是半總統制研究中認為可能會導致府會劇烈衝突、甚至造成民主崩潰的情境，不過台灣通過了這個嚴峻的考驗，成為總統優越體制中的異例。

相對於府會不一致的時期，在一個新興民主國家當中，當總統和國會多數屬於同黨的時候，總統優越型的半總統制容易產生另一方面的問題，那就是總統是否有可能專擅大權，而造成「滑回威權」的可能。在這一方面最為顯著的例子便是俄羅斯。臺灣自從 2008 年以來回歸府會一致，府會間結構性的緊張關係一夕解除。此時馬總統可以藉著直接任命行政院長來掌控內閣，又藉著其執政黨實質領袖的地位控制國會，並擁有民意對強總統的支持，因此形式上的權力極大。在執政初期，馬總統嘗試在總統和行政院長之間採取分工模式，由自己處理國安、兩岸與外交等事務，而由行政院長主理經濟與內政。這樣的分工是出於總統的主動，也隨總統的意志而調整，因此並非對於總統權力的限縮。果然在 2009 年八月莫拉克風災後，由於民眾期待總統回到第一線直接領導、並擔負責任，因此馬總統便在許多行政院長權責事務中裁定政策，對政府進行指點，並替換了閣揆，可見總統綜攬權力的大局並無改變，而社會輿論也視為正常。迨 2009 年十月，馬總統接任執政國民黨之主席，其對黨政權力的掌控便更進一步。

馬總統在第一任期內雖然遭逢國際金融危機，但其所採行的對應方式與藉由改善兩岸關係來提振台灣經濟的整體策略尚能獲得民眾的肯定，因而在 2012 年獲得連任成功。然而在第二任期初期（2012-2013 年），馬總統急切地推動多項改革方案，包括調漲油電費率、開徵證所稅、進行年金改革、推動募兵制、實施教改方案等，遭到來自國會與社會之甚大阻力，而政府在壓力下多無法堅持，於是除原本反對者外也喪失本有的支持，同時各政策議題相互連結，反對勢力乃不斷增強，輿論持續批判，導致政府之聲望大幅跌落，逐漸已經無法再行推動重大具有爭議性之政策。2013 年洪仲丘事件導致輿論沸騰，出現「白衫軍」之公民運動，而政府在民間巨大壓力之下迅速讓步，同意修正軍事審判法，在非戰爭時期將軍人案件由軍事法庭移交一般司法機構審理。洪案設定了一個政府與抗議團體的互動模式，在政府威信低迷之時，社會抗議勢力可以強勢的抗爭手段迫使政府屈服。在此種情境之下，馬政府仍試圖推動 ECFA 之下的兩岸服務貿易協定，受到反對黨和眾多公民團體之抵制，最終釀成 2014 年春的「太陽花學運」，抗議學生藉著長期佔領立法院（3/18-4/10），成功迫使政府同意先建立兩岸協議監督機制，再以其審查服貿協議。太陽花學運甫息，反核四運動又起，政府亦快速做出最大讓步，同意核四停工封存，其命運將來再定。在 2014 年底之九合一地方選舉中，國民黨遭受極大的挫敗，似預示 2016 年總統與國會大選之結局。

社會各界對於馬政府在第二任期中之種種施政不當與社會抗爭事件進行檢討，多有認為與現有之憲政體制設計不良相關，因而引發新一波的修憲風潮。一般論述認為總統權力過大，一方面掌控行政，一方面又以執政黨主席的身份控制黨籍立委，強使其支持總統所欲通過的

爭議性法案，最終導致社會的抗議風潮。總統有權無責，而行政院長有責無權。因此追本溯源，應該限制總統的獨斷權力。在此即彰顯了半總統制的總統優越型體制在府會一致時可能造成的影響，而成為反省與修正現制的重要理由。

總統優越制除了府會一致時權力太大、府會不一致時易生僵局之外，還有一個重大的問題，那就是總統和總理之間的關係不易處理。由於半總統制總是有兩軌爭議，而這兩軌就是代表兩種總統和總理之間的關係，因此兩位國家最高領導人之間究竟應該如何相處，就成為此種體制中揮之不去的問題。我國雖然在實踐上採用了總統優越的運作模式，由總統單獨地任命行政院長，並使其對總統負責，但是這和憲法的規定並不相符。我國的行政院長為最高行政首長，並對立法院負責，雖然在 1997 年修憲之後，可由總統直接任命，毋須立法院的同意，但是行政院長本身的憲政角色並未改變，因此從法理面而言，自可強調「內閣制軌」方為主軸。特別是總統縱使能夠獨力任命行政院長，但是憲法並未給予總統免除行政院長職位的權力。在 1997 年修憲之時，國民黨與民進黨均不贊成給予總統對行政院長的免職權，因此最後通過的修憲版本是給予總統對閣揆的「任命權」，而非「任免權」。因此日後所發展出來的總統任免行政院長的憲政實踐，實在是違反了當時修憲的本意。故而從法理上來說，行政院長既為最高行政首長、對立院負責，又非總統所得任意免職，因此實不應對總統負責，而「總統優越」的憲政實踐，也在法理規範上有其瑕疵。

由於憲法並沒有明確規定總統和行政院長之間的關係、而在實務上總統卻常自居於行政院長的長官，因此二者之間如何相處互動，遂成為憲政體制當中極為關鍵的樞紐，和政府是否能夠順暢運作有很大的關聯。在我國憲法當中，總統並不參加內閣會議，無法直接號令各部，其決策權主要是集中於國家安全領域，並搭配有國家安全會議（憲法增修條文第二條）。如此說來，總統主導國安相關部門，而與行政院長有所分工是合理的安排，那將會把我國的運作模式導向「分工妥協」，而不是「總統優越」。但是由於在實際政治運作上，總統透過任免行政院長的權力而掌控大局，因此實質上是最高的決策核心。這就使得總統的權力和制度的設計不對稱，總統和行政院長之間的關係也和他們的憲政角色不相符。由於總統不能主持內閣會議，缺乏常態性的政策決定機關，因此勢必需要透過政黨、黨政平台或其他的非正式機制來進行決策，甚至直接一對一地指令部會首長，而此類的渠道較為缺乏規範，因此對於決策的制度化和透明化都產生了不利的影響，並且嚴重地侵犯到內閣中行政院長和部會首長之間的政治倫理，從而影響到總統和行政院長之間的關係。不論是在馬總統的府會一致時期、或是陳總統的府會不一致時期，都五易閣揆，使得政府的平均壽命僅有一年四個月，這對於施政的計畫性、持續性和穩定性都是不利的。

由於總統和行政院長之間的關係缺乏憲政規範，充滿了非正式的成分，因此不免震盪起伏，隨著總統的聲望高低與任期階段，和行政院長的出身背景（官僚/學者 vs 民選政治人物）與其所擁有的政治資本而變動不居。在我國的憲政體制之下，總統與行政院長之間的關係充分反映了半總統制的內在矛盾與制度彈性。雖然基本上都是在總統優越的次類型下運作，但是二者的實際相處模式隨著每一任的總統和閣揆而有所不同。

總統直選是一個劃時代的憲政變動，不過它所代表的意義卻必須放到半總統制的憲政框架中才能夠充分了解。我國所採行的總統優越型半總統制，一方面和政治文化相契合（強人領導），一方面又受到憲政時刻的政治態勢與關鍵決策所增強（2000 年第一次府會不一致時的兩黨態勢與陳總統的選擇），已經產生了相當的制度韌性，是不容易改變的。在此種情況之下，我們就必須面對「府會一致時總統權力過大」、「府會不一致時易生僵局」、和「總統與閣揆關係浮動性大與總統決策缺乏制度透明性」等三大問題。不過任何對於現有體制的修正，都必須謹慎將事，只有在確認效果顯著與配套完善的情況之下才適合實行。

總統直選制度對兩岸關係的影響

（初稿）

陳忠信

（前國安會代理秘書長）

——

1996年3月23日，臺灣人民第一次以直接投票的方式選出中華民國的總統。這是台灣民主化的重要里程碑。

從日本殖民統治時代，一直到國民黨戒嚴統治時代，爭取由人民自治的訴求，一直沒有中斷。如二十世紀二、三十年代的「議會設置請願運動」，如彭明敏師生三人在**1964**年提出的《台灣自救運動宣言》，就呼籲「遵循民主常軌，由普選產生國家元首」，一直到民進黨成立、蔣經國去世，「總統直接民選」是當時在野勢力最重要的政治訴求。**1992年4月19日**，民進黨發起「總統直選大遊行」，並佔領忠孝西路三天二夜後被強制驅離，是此運動訴求的最高峰。四年後，訴求成真。

可以說，「總統直接民選」是台灣歷史發展「本土化、現實化、民主化」之總體趨勢的具體呈現。這個發展趨勢是相對於蔣氏政權「移居、過客、威權」之性格形成的，其核心關注點是蔣家政權的統治正當性。因此，當我們看待總統直接民選後產生了什麼樣的重大影響這個議題時，不應侷限於「總統直接民選」這單一的事件，而應著眼於以「總統直接民選」為輻輳之總體發展趨勢。

大約在二十世紀八十年代之前，兩岸是隔絕的，敵我對峙的，「漢賊不兩立」。這種態勢，除了是針對對岸政權之外，也針對生活在台灣的人民，每一個人跟中國大陸的可能關係都要受到戒嚴戡亂體制的管制。從現實上來說，不管是從國際形勢、民主正當性等角度來看，甚至人民的日常生活，都處在不正常的狀態，比方說兩岸不准往來所造成的人倫隔絕。這種狀況的長期存在，除了以威權政治權力強力壓制外，能否正常持續下去，非常讓人懷疑。在這種背景下，以「總統直接民選」這一心理訴求為核心焦點的民主化訴求，指向一個大方向，那就是「正常化」，政治秩序的正常化。從內政到對外，包括兩岸關係，都是如此。許多改革在自由化、民主化的訴求中欲迎還拒地啟動。兩岸也從你死我活的國共內戰逐漸變成沒有煙硝的國共內戰，緩慢地朝向「本土化、現實化、民主化」的方向發展，從人倫隔絕發展到社會、文化、經濟的往來交流。

1979年美中建交，北京改採和平統一政策，並展開對台（基本上以國民黨高層為主要對象）招手的統戰攻勢。當時，兩岸仍隔絕，蔣經國高懸「三不政策」（不接觸、不談

判、不妥協)。當日之情境，可以 1982 年 7 月 24 日《廖承志致蔣經國先生信》及 8 月 17 日蔣宋美齡的回函《給廖承志公開信》，見其一斑。信中，作為國民黨元老廖仲凱之子、蔣家故舊的廖承志，對蔣的三不，「期期以為不可」，套交情說「世交深情，於公於私，理當進言」，殷殷勸說國共再度合作，兩岸談判統一。國民黨方面則由旅居美國的蔣宋美齡以長輩之姿，家書口吻，發表一封《給廖承志公開信》，說蔣經國「負有對我中華民國廣續之職責，故其一再聲言『不接觸，不談判，不妥協』，乃是表達我中華民國、中華民族及中國國民黨浩然正氣使之然也。」信中盡顯長輩開導子侄之態，最後要其「幡然來歸」「回頭是岸」，拒絕了國共和談之議。

高層的「漢賊大義」可以說得冠冕堂皇，然而，現實完全不是這樣，在現實化、民主化的大趨勢下，一些事態如伏流般在底層醞釀著。1986 年，逐漸成長的黨外民主運動力量集結成立民主進步黨，挑戰戒嚴時期的禁忌——黨禁。晚年的蔣經國雖然相當關切組黨相關情事，但沒有如前一般採取強力鎮壓措施。據李登輝的筆記，蔣經國向李表示，「此時此地，不能以憤怒態度輕率採取激烈的行動，引起社會不安情形。應採取溫和態度，以人民國家的安定為念頭處理事情。有關十二人小組，……並對組黨問題，不違反國策、憲法規定內，可研究組黨的可能性。暫以秘密進行。」李登輝後來補充說，當時沒有處理民進黨組黨問題，主要就是根據蔣的這一態度。

最大的禁忌被突破，許多被黨國機器壓制的社會力量開始冒頭。在這種大背景下，其中有一股力量推動了兩岸的破冰。1987 年 4 月，一群背負人倫悲情的來台老兵，挺身反抗「禁止與匪區親人聯繫」的禁令，在部分民進黨人與人道主義知識分子的聲援下，組成「外省人返鄉探親促進會」，他們身穿寫著「想家」二字的白上衣，穿梭於街頭，訴求返鄉探親，他們向社會訴求：「我們已沈默了四十年」、「想回家，怎麼辦」、「抓我來當兵，送我回家去！」、「回家的時候到了！」

這些在今天回顧仍然令人動容的街頭呼喊，最終促成了「開放探親」的政策實踐。1987 年 10 月 15 日，在蔣經國的直接指示下，國民黨政府正式宣布自 11 月 2 日起，除現役軍人及現任公職人員外，凡在大陸有三等親以內親屬者，可以向紅十字會登記赴大陸探親。隔年 1 月 14 日，「外省人返鄉探親促進會」會長何文德帶領會內老兵 20 多人一同返鄉，並祭拜黃陵。兩岸不能往來接觸的堅冰慢慢開始融化。

開放探親以後，兩岸的閘門就不由自主地打開了，各方面的交流往來次第開展，層面涵蓋了經濟、社會、文化、學術……。從零星、片斷的交流，逐漸加溫發展為全面性的交流。兩岸朝著「正常化」的大方向發展。

二

然而，雖然兩岸在經濟、社會、文化、學術……等方面的交流，朝著「正常化」的

大方向發展、奔流，但在上層政治層面的互動上，卻遠比這些層面複雜錯綜，險阻叢生，有如深水下的岩礁、冰山。

眾所周知，兩岸問題之產生，沿自國共內戰。國共兩大權力集團經歷激烈的政治軍事鬥爭後，共軍席捲長江南北，蔣介石倉皇辭廟敗走台灣。**1949年10月**，毛澤東在北京宣告成立中華人民共和國；**12月**，中華民國政府播遷台北。臺海兩岸分裂對峙的政治態勢初步形成。次年，韓戰爆發，美國第七艦隊巡弋台灣海峽，臺海兩岸分裂對峙的態勢進一步固定形成。儘管從傳統政權更迭的眼光來看，這是蔣家政權偏安一隅，但從戰後冷戰地緣戰略態勢來看，這個敗退的政權是一個與毛澤東剛剛宣告成立之中華人民共和國互不統屬的、由內外形勢逐漸形塑的實存國家，一個「意外的國度」。其後，在東西冷戰態勢下，雖經許多國內外形勢的變遷，包括**1971年聯合國2758號決議**使中華人民共和國取代中華民國，兩岸在政治上的戰略態勢異位，但兩岸分裂對峙的態勢一直沒有改變。

到了**1979年**，華盛頓與北京建交，蔣經國雖仍以「三不政策」因應北京的和平統一攻勢，但隨著台灣內部民主化運動、老兵返鄉探親等社會運動的興起，蔣本人應該也感受到他自己說的「時代在變、環境在變、潮流也在變」，所以容忍民進黨的成立，開始著手準備解除全世界最久的戒嚴、開放老兵返鄉探親等措施。李登輝補充他跟蔣晚年的談話記錄，指出他不清楚蔣對民主化有沒有一套完整的規劃，但蔣確實是在思考解除戒嚴、解除黨禁、組黨等等這些大方向，他說如果當時蔣沒有提起解除戒嚴的事情，國民黨內是沒有人敢提議的。而蔣會宣布解嚴，李認為原因是擋不住潮流，蔣了解國民黨要在台灣生存，一定要民主化和本土化。

1987年7月，戒嚴解除。半年後，蔣經國過世，強人政治告終。李登輝在保守的國民黨權力集團環伺之下繼任總統，逐步啟動以「正常化」為主軸的政治改革。過去四十年來的政治秩序，是在非正常的動員戡亂體制下運作的，是一種動員戡亂由上到下的威權秩序。現實政治社會的發展使得這狀態跟現實嚴重脫節，必須有所調整，朝向「正常化」調整，否則無以因應日益增長的各種矛盾緊張。**1990年6月**，因應野百合學運抗爭，李登輝召開國是會議，以解決重大憲政爭議。在長達六天的國是會議中，首度邀請在野力量（包括海外黑名單人士、剛獲特赦的政治異議人士）「共商國是」。最後達成包括回歸正常憲政體制、終止動員戡亂時期、廢除《動員戡亂時期臨時條款》、設置非官方的兩岸中介機構等共識，並在後續的修憲、修法中逐步終結「動員戡亂體制」，邁出建構正常民主憲政體制的第一步。儘管這個轉型是分期付款式的，受到現實舊勢力乃至外在力量很大的牽絆，但它總算沿著「本土化、現實化、民主化」之總體趨勢向前邁出了民主化、正常化很關鍵的一步。

問題來了。要終結「動員戡亂體制」，一方面當然是內政上要回歸憲法，建構正常的民主憲政秩序，那就是國會全面改選、總統直接民選、調整動員戡亂法制等等這些；另一方面，也是最重要的，在關鍵性的兩岸關係上，意味著在政治上不再將對岸的政權定位為「叛亂團體」，希望終結敵對狀態，建構穩定的和平互動架構。那麼，對岸的政權，二十年前取代中華民國成為聯合國常任理事國的中華人民共和國、掌握政權的中國共產黨，又該怎麼定位？兩岸之間又是怎麼樣的關係？開放探親以來兩岸間不斷擴大的民間往來所衍生的諸多問題，

又該如何規範？.....

這些錯縱複雜的問題，必然是終結「動員戡亂體制」的過程中必須立刻面對的問題，也是要繼續推動民主化、建構正常化之政治秩序的台灣，無法不面對的問題。

落實到現實政治，面對這些問題，必須同時面對來自內外兩方面的問題。在內部，長期浸淫在反共思維下的國民黨老舊保守勢力，無論在現實利益上或意識型態思維上，都跟舊的體制有著唇齒相依的關聯，他們對這樣的改革是怎麼想的，必須面對。從相關文獻可以看到，即使當時參贊相關轉型工作的一些人，也仍然有著扯不清的戡亂思維殘遺。在外部，兩岸經過半世紀的對峙，互相視對方為「幫」為「匪」，相互猜忌之心很深，互信的基礎也非常脆弱。再者，在民主化過程中，從本土孕育成長、與共產黨從無互動經驗的民進黨，已經日愈成為台灣政黨政治的重要部分，其政治主張，其本土關懷，都成了處理這些問題時不能不考慮的問題，這就更增添了問題的複雜性。挑戰前所未有的。

因應這些挑戰，初掌權柄未久的李登輝，在國民黨老舊保守勢力環伺下，只能在當時國民黨權力集團所能忍受的保守基礎上，規劃了一個從國統會、陸委會到白手套海基會的「決策 - 執行 - 交流」組織架構，並在 1990 年 10 月成立「國家統一委員會」，展開新時期推動兩岸關係的新布局。國統會成立後，很快就在 12 月召開的第二次會議中提出一份具戰略性意涵的《國家統一綱領草案》，並在 1991 年 2 月通過。翌年 8 月國統會再通過補充此綱領的《關於「一個中國」的涵義》。這兩份文件，一方面是李登輝初掌權柄，用來凝聚黨內各方勢力、吸納社會意見，以鞏固權力的戰略布局；另一方面，也更重要的，是因應形勢變遷，在終結「動員戡亂體制」以後，規劃新時期兩岸互動關係之政策指導的戰略方針。在《綱領》通過四個月後，李登輝自己在國民黨幹部訓練機構革命實踐研究院講話，就清楚指出，「四十幾年的台灣海峽關係完全是以動員戡亂時期作為我們領導的原則，但是在動員戡亂時期終止後，如何規範海峽兩岸的互動，除了《國家統一綱領》以外，沒有其他可以替代的了。」

這兩份具有戰略性意涵之文件，雖然有著時代轉軌的意涵，但仍然沿襲「動員戡亂時期」以來將「國家統一」作為終極的單一目標，並以之為根本之政策原則。這一立場，沒有改變，是國策。李登輝在前舉的講話中一再強調這一點，具體而微地說明了當時的時代氛圍。更關鍵性的是，這一文件將對岸政權的定位，作了戰略性的轉軌，由之前動員戡亂時期必須對之「戡亂」消滅的「叛亂組織」，調整為模糊的「政治實體」，並以「在互惠中不否定對方為政治實體」這一策略，對抗中共主張「一國兩制」、視台灣為地方政府之謀台企圖。這是戰略性的轉折。

然而，什麼是「政治實體」，兩份文件都模糊帶過未交代，僅在「進程」的描述中曖昧地提到「制定交流規範、設立中介機構」「對等的官方溝通管道」「兩岸統一協商機構」等具有政權功能的機制，但這些機制的具體定位還是模模糊糊，沒講清楚，不能講清楚，也講不清楚。也許這是現實上無可奈何的辦法。總而言之，這是一份很曖昧模糊的妥協性文件，仍然以法統之正統自居，欲圖以創造性模糊的戰略定位，片面定位對方，然後透過一些單方構想的路徑圖，即近程（交流互惠階段）- 中程（互信合作階段）- 遠程（協商統一階段）的

路徑設計，用時間換取空間，來開展雙方的互動往來。

然而，這種曖昧的模糊策略，並沒有引來共鳴，也沒有解決問題。因為國統會以「國家統一」為名、以追求「中國的統一」為宗旨，新興的民進黨一開始就拒絕背書，中常會通過決議不參加，原受邀擔任三名副主委之一的黨主席黃信介後來決定不參加，隨後制定的《國統綱領》也被視為是國民黨一黨表達其政治號召、政治策略之文件。這樣一來，在尋求政治秩序正常化的過程中，這個關鍵性的、戰略性的轉軌問題，就一直陷入內部的紛爭。

至於中共，也許是因為這是單方面設計的路徑圖，也許是基本立場南轅北轍，總的來說，北京並未對這份《綱領》給予善意的評價與回應，除了對《綱領》標舉的「共同重建一個統一的中國」給予肯定之外，基本上是負面反應的。北京指責台灣仍未放棄反共敵對立場，說《綱領》「表面上打著國家統一旗幟，實際上是推行兩個中國、一中一台和對等的政治實體」，說台灣要「以一個獨立的政治實體進入國際社會，謀求外交上所謂的『雙重承認』」。他們批評台灣政府仍然未能放棄「三民主義統一中國」的「目標」，認為「這不是務實明智的選擇，只是一種不切實際的幻想」。

本來，在「動員戡亂體制」下，兩岸都把對方視為是「零和」的敵對鬥爭關係，《國統綱領》的主要著眼點，也視其最重要的時代意義，就是要將之轉軌為「非敵對的」「非零和的」關係。而囿於舊體制下的種種情結，如法統，以及外在地緣權力考量之制肘，沒法以務實的角度思考這個問題，因此，只好以模糊的「政治實體」來定位中共政權。然而，在這個關鍵點，北京的反應是強硬的、「零和」的。北京指責《國統綱領》提出「在互惠中不否定對方為政治實體」「在國際間相互尊重，互不排斥」等主張，實質上是按「兩個獨立的政治實體」的架構製造「兩個中國」、「一中一台」，說這是極不現實的，只是一種不切實際的幻想，鄧小平在內部講話甚至強硬地說，「要好好敲打他們，不要夢想『和平反攻大陸』。要抓住要害，告訴他們『兩個中國』、『一中一台』、『和平演變』、『台獨』等都是行不通的死路一條，只有走『一國兩制』的路才是光明大道」。

這樣的分歧，把兩邊都試圖調整戰略布局所碰到的矛盾完全顯露。這在上述《關於「一個中國」的涵義》這份文件出台後，更明確、更具體地顯露。這份文件的出台，是原來《國統綱領》標舉「一個中國」原則、採取「政治實體」之模糊定位不得不然的結果。**1991**年**11**月及次年**3**月，受委託的海基會兩度就有關「文書驗證」及「共同防制海上犯罪」等事項，與中共相關單位商談，北京提出「一個中國原則」的問題，要納入協商文件，台北希望在事務性協商中不必觸及這問題，但北京態度強硬，且《國統綱領》中除近程階段提到一次「一個中國」外，全文並沒有對「一個中國」之涵義加以明確界定，究竟台北如何界定「一個中國」？會不會因此被北京的定位吸納過去？為此，國統會研究委員就「在兩岸統一前對『一個中國』的涵義應如何界定」加以研究討論，最後擬了一個草案，並經委員會議激烈討論後作成決議，成為後來相關討論的基本立場。

在《國統綱領》中，「國家統一」是國民黨黨國體制及之前動員戡亂時期的意識型態

教條，不可能抹掉不提，而在現實上，這也是國共少數僅存的歷史連結，在兩岸嘗試新的連結中，這一點也不可能抹掉不提。但是，當時的國民黨人應該也很清楚，從 2758 號決議以後，「一個中國」符號的詮釋，是比較有利於北京的，因此，在整份 800 餘字的綱領中，提到「國家統一」有 11 次，但只有一個地方提到「一個中國」。這或許具體而微地反映了其中的微妙之處。恐怕也因這個微妙之處，在接下來的兩岸協商中，北京一貫要強調「一個中國原則」，台北則希望在所謂事務性協商中不必觸及這個問題，這是後來兩岸協商最大的爭議所在。正因為這些微妙，《國統綱領》中以模糊的「政治實體」來指涉、定位兩岸。但在北京一貫要強調「一個中國原則」的情況下，台北不得不討論、提出一個基本態度，這就是《關於「一個中國」的涵義》的由來。

在這份文件中，原來想留下模糊空間的，被迫攤開講明，所以開宗明義，說海峽兩岸雖然均堅持「一個中國」之原則，但雙方所賦予的涵義不同，「中共當局認為『一個中國』即為『中華人民共和國』，將來統一以後，台灣將成為其轄下的一個『特別行政區』」；而台灣這邊則認為，「『一個中國』應指 1912 年成立迄今之中華民國，其主權及於整個中國，但目前之治權，則僅及於台澎金馬」。這說法有「兩個法統各說各話」的味道，跟從前的講法，法統是零和的、有我無你、勢不兩立，有了很大的轉折。但接下來轉折更大，《關於「一個中國」的涵義》第二點清楚定義兩岸的現狀：

「民國 38 年 (公元 1949 年) 起，中國處於暫時分裂之狀態，由兩個政治實體，分治海峽兩岸，乃為客觀之事實，任何謀求統一之主張，不能忽視此一事實之存在。」

換句話說，這決議將模糊的「政治實體」定位，再向明確的方向推進一步，實質上將兩岸定位為「分裂國家」，是由「兩個政治實體，分治海峽兩岸」，並提醒北京，說這是客觀之事實，「任何謀求統一之主張，不能忽視此一事實之存在」。(順便一提，約略在同時立法的《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》，也是以這種「分治」的思維去構思。)台北方面所講的當然是事實，問題是這基本上是跟北京主張的「一國兩制」針鋒相對的。矛盾的表面化、明確化是時間早晚而已，是一定會浮上檯面的。

因為有這個關鍵性的分歧，所以在兩岸協商中爭議不斷。最為人所知的是 1992 年在香港的會談，即所謂「九二共識」的公案。

耙梳當年的相關資料，可以很清楚看到，當年北京在策略上採取強調「海峽兩岸均堅持『一個中國』」這個「同」的表述，但對「差異性」這一面則刻意淡化，並在稍後以「在事務性協商中不涉及『一個中國』的涵義上的分歧」的說詞，將這個差異「暫時」存而不論，先確定「兩岸均堅持一個中國的原則」再說。所以，當年海協會關於這爭議的口頭表述是，「海峽兩岸均堅持一個中國的原則，努力謀求國家的統一，但在海峽兩岸的事務性協商中，不涉及『一個中國』的政治涵義」。

至於台北方面，雖然勉強說「雙方雖均堅持『一個中國』的原則」，但著重要強調

的是「差異」，即「但對於一個中國的涵義，認知各有不同」。時任陸委會副主委的馬英九在香港會談不算破裂但陷入嚴重僵局之際發表談話，表達台北的立場說，「在一個中國的原則問題上，中共如果想用模糊的概念把我們吃掉，我們是絕對不會接受的，我方不能接受不加註說明的『一個中國』原則」(引自方鵬程《台灣海基會的故事》，頁 82)。這說法很清楚反應出，當時的國民黨人理解，如果只談「一個中國」而不加註說明，那在現實上是要被吃掉的。因為，從 2758 號決議以後，「一個中國」符號的指涉，是向北京傾斜的，國際政治的現實本來就是殘酷的。但要像《關於「一個中國」的涵義》那樣界定，那邏輯的必然是分裂的兩個國家，而且還殘存著零和之法統殘遺，甚至還停留在反攻大陸時期，等待「王師北定中原日」呢。

92 年的香港會談，雖然在雙方各有打算的情形下，暫時把這個根本的分歧擱在一邊，陸續進行了包括 1993 年辜汪新加坡會談在內的一系列商談互動，並試著建立「制度性的協商」。然而，在兩岸關係定位上的根本歧見，不要說解決，連比較貼切的相互理解都還很欠缺，所以只要一點風吹草動，兩岸的緊張立刻凸顯。後來，無論是康乃爾之行、總統直選，還是「中華民國在台灣」等說法，北京幾乎都視為是對「一個中國」的背棄、挑戰。更不用說後來政黨輪替，綠營執政。於是，海峽多事。

三

1994 年 7 月，經由委任派與直選派之激烈政治角力，第三次修憲將前二次《憲法增修條文》全盤調整修正，並議決通過，同年 8 月 1 日由總統公佈，是為第三次《憲法增修條文》，確定總統、副總統改由人民直接選舉產生，而不再由國大代表間接選舉產生。這是 1996 年 3 月台灣人民第一次以直接投票選舉總統的由來。

在台灣，總統直接由人民產生，有著很深遠的政治、社會、文化意涵。前此，台灣經歷半世紀的殖民統治，然後是四十餘年的戒嚴統治。到這時，才在民主化的進程中，有了選舉總統的機會。這意謂前此「動員戡亂非常體制」邁向「民主憲政體制」這一正常化之轉型基本上已經完成，它大大強化了政治體制之民主正當性與合法性，更由於直選產生之新總統具有最廣泛的直接民意基礎，無形中象徵著主權與政治中心。儘管 1947 年原來的《中華民國憲法》有著內閣制之要素，但因甫一「行憲」，戡亂體制之《動員戡亂臨時條款》立刻凌架其上，現實上，實質權力運作以總統為中心，兩代「蔣總統」才是真正的權力中心。現在總統直選了，由於當選的總統有著最廣泛的民意基礎，加上傳統東方政治文化「首出庶物」的思想意識，現實的政治社會心理大抵也都認可總統有著最大的政治權力。儘管這仍有一些憲政上的問題，現實政治運作上卻延續過去的政治習慣，但卻又可以補強權力集中在總統的正當性。

在直選之前，繼承威權殘遺體制並啟動正常化轉型的李登輝，在直選後，立刻挾飛彈威嚇下仍獲得過半選票之強大民意基礎，繼續推動進一步的相關改革。仿照 1990 年召開

「國是會議」以凝聚朝野改革共識的作法，李登輝再一次籌備召開「國家發展會議」，廣邀朝野各黨各界人士參加，並規劃了詳細的幕僚作業，且史無前例的邀請在野黨參與幕僚前置作業。

國發會的召開，是這一波邁向正常化之轉型的改革最重要的攻頂，影響相當深遠。從強人政治告終，正常化的轉型啟動，夾雜著權力利益、意識型態的諸多分歧，各黨各界在許多基本問題上確實存在著歧異對立。在這樣的背景下，李登輝在首次直選總統就職演說中承諾：「將儘快責成政府，針對國家未來發展的重要課題，廣邀各界意見領袖與代表，共商大計，建立共識，開創新局。」隨後，各項籌備工作如火如荼展開，經過近三個月的籌備，一個由具有特殊歷史地位之首任民選總統召集，具有一定程度之政黨協商意味的大型會議終於順利召開、落幕，獲致豐富之成果。在憲政改革、兩岸關係、經濟發展三個分組中，共獲致 **192** 項共同意見。以下僅對兩岸關係分組略加著墨。

正如前述，從解嚴、終止動員戡亂以來，「調整非常體制，走向正常化」是民主改革工程的主軸。李總統在國家發展會議開幕典禮也說，「過去幾年來，（在政治改革方面）全國上下一步一腳印，循序漸進，度過了許多艱辛困頓，化解了多少危疑震撼，終於奠定了今天『主權在民』的民主宏規」，在走出動員戡亂的威權體制後，「主權在民」往往成為人民最優先的關切。在兩岸組的 **36** 項共同意見中，歸納其主軸，可以看出，各項共同意見無不環繞「獨立主權」展開，也無不聚焦在「獨立主權」這個核心上。環繞著這一點，儘管許多具體的措施、作為該如何會有分歧的意見，但在這核心問題上，卻有著高度的共識。

但是，從事後看，與會各方對「獨立主權」這一主軸雖有高度共識，但其意涵為何，如何呈現這意涵等等，從籌備階段之幕僚作業就一直有著一些爭議。一直到正式會議仍然意見交錯，會議主持人之一的許信良提議，由國、民、新三黨各推出席代表一人、學者專家一人成立協商小組共六人，根據正式會議前之「兩岸關係議題專題綜合研討會」之討論內容及會前專題研究報告，進行協商，撰擬「初步共識草案」，再提交全體出席人員討論、修正通過。從這個過程，應證這次會議有著濃厚的政黨協商意涵。

兩岸議題，也跟當時重大問題一樣，朝野各黨都有自己的立場，甚且有相當的差異。因此，如果要形成一定之共識，各方都要有相當之妥協忍讓。因此，當時在野的民、新兩黨代表都強調，這些共識之達成，必須是以在野黨及具代表性之各界人士能充分參與未來關於兩岸之重大決策為前提。國民黨的代表對此意見不表異議。

因此，後來大會正式達成之 **36** 項「共同意見」中，首先標舉「為整合國內各界對兩岸關係之意見，俾凝聚共識，政府未來關於兩岸之重大決策，應強化在野黨及具代表性之各界人士充分參與之機制」，並與最後一項「建議總統另設兩岸關係決策之諮詢機構，其成員應包括在野政黨及具代表性之各界人士」相呼應。

這一共同意見很快獲得回應，李登輝總統在閉幕典禮致詞時，除了再一次強調召開國發會的目的，「是為了凝聚社會的共識」，說當前也是一個「溝通協商」的時代，在推動改

革的過程，不能採取「擅專獨斷」的作法，而必須透過溝通協商，凝聚改革的共識。最後，他回應「兩岸關係組」在總結報告中的建議，宣告「總統府將成立國家發展諮詢機構，暫設憲政體制、經濟發展和兩岸關係三個研究諮詢小組，必要時也可增設其他研究諮詢小組，適時邀請政黨及社會各界代表，針對國家發展的重要課題，進行研討協商，凝聚共識，共謀最佳對策。」

然而，很可惜的，不知道什麼原因，一直到 **2000** 年政黨輪替，這個諮詢機構並沒有設立。國發會之前，類似最高決策諮詢機構之「國統會」，因最大在野黨民進黨不參與，以及其他原因，大約在 **1992** 年第九次會議後，基本上已處於閒置狀態，有如例行之應卯，角色及功能大大弱化，與剛成立時不可同日而語。正因此，在野力量之爭取參與兩岸決策，建議設置諮詢機構，是有其現實背景的。

政黨輪替後，民進黨的陳水扁接任總統，一方面，朝小野大，泛藍陣營在立法院佔優勢；另一方面，北京要求新總統在兩岸政策上接受「一個中國」原則，以致兩岸關係陷入低迷，朝野對兩岸關係政策幾乎各說各話、相互攻擊。由於政黨輪替前，藍營之兩岸關係原則環繞「一個中國」原則，且跟北京又有環繞 **92** 會談之相關爭執，而綠營則拒斥「一個中國」原則，為處理相關問題，並且緩和情勢，陳總統就任後，公布《跨黨派小組設置要點》，設立任務編組性質的「跨黨派小組」，邀請李遠哲擔任召集人，後來提出《三個認知，四個建議》。由於泛藍陣營的抵制，小組大約在提出《三個認知，四個建議》後，慢慢無疾而終。

2004 年，陳水扁連任，國內外政局仍然動盪不安，為緩和朝野之對立，陳總統在就職演說中宣示，他將在他 **2000** 年就職演說所揭櫫的原則和承諾之基礎上，進一步邀集朝野政黨及社會各界共同參與，成立「兩岸和平發展委員會」，凝聚朝野的智慧與全民的共識，擬定《兩岸和平發展綱領》，共同策進兩岸和平穩定、永續發展的新關係。

這項宣示，雖經當時的國安會展開幕僚規劃作業，並展開探詢包括前跨黨派小組召集人李遠哲等重要意見領袖及非綠營政界人士之意見，草擬《兩岸和平發展委員會設置要點》，然當時朝野緊張，經初步非正式接觸，均得到負面之回應，親民黨立院黨團且凝具《維護中華民國民主法制，台灣人民當家作主，促進海峽兩岸和平法》草案，交付立法院內政委員會審查，後來並改由國民黨團、親民黨團共同提案。由此可見當時朝野、藍綠分歧爭議之大。後來，「兩岸和平發展委員會」之設立被迫擱置，當然也談不上《兩岸和平發展綱領》之擬定了，而藍營之《促進海峽兩岸和平法》也因爭議無共識沒有文成立法。

2008 年政黨在輪替後，這個議題就歸入歷史檔案了。再回頭看國發會一些具關鍵性意涵之「共同意見」及其歧異。

兩岸關係中，不只我們內部各黨派之間，而且兩岸之間最敏感、最棘手的議題，野是分歧最大的當然是兩岸的定位問題。對這個問題，協商小組討論非常激烈。他們討論後同意，當前兩岸的事實狀態是，**1912** 年以來，中華民國是一個主權獨立的國家，**1949** 年以後，中華人民共和國亦成為一個主權國家。但是，這兩者之間的關係要怎麼定位？在評估各種可能的定位方式及各黨的立場後，小組決定建議，從 **1970** 年代“one nation, two states”這一

「布勞德主義」模式思考，它從存在「兩個政府」這個歷史事實出發，在事實狀態的基礎上，依主權國的地位，聯合國憲章中一切國家主權平等的普遍性原則，互相尊重對方為國際法中的主體地位，但同時因現實政治的考慮，規避相互間的「國際承認」，彼此間不以外國關係對待。小組討論時認為，這樣既能照顧到國、民兩黨強調「存在兩個主權國家」的事實狀態，野能照顧到國、新兩黨追求國家統一的立場，或許也可以考慮到兩岸非外國關係，留下一些法理的聯繫可能，所以，小組建議這樣表述：

「多數人認為：1912 年以來，中華民國即為一主權國家；1949 年以來，中華人民共和國亦成為一主權國家，雙方互不隸屬，但彼此間並非外國關係。」

「在基本定位上，各黨對於兩岸關係未來發展方向有不同意見，而現階段在處理兩岸關係上，多數人認為『準國際關係』較妥」。

協商小組很冷靜地認知到，這樣的表述極具敏感性、爭議性，果然，在向大會報告後即引發相當爭議。

事後回顧，大部分爭議所持的說詞，其實是回到本來的立場，換句話說，是回到協商前的本尊，而不是從溝通理性出發去尋求妥協、共識。比方說，新黨有代表表示不能接受「中華人民共和國亦成為一主權國家」，亦不能接受把「中華民國」與「中華人民共和國」並列，說這有「兩個中國」之嫌。又比如說，有國民黨的代表提議把「1949 年以來，中華人民共和國亦成為一主權國家」修改為「中華人民共和國政府亦成為一現實有效統治的政府」，或回到國統會「兩個對等的政治實體」的表述方式。而民進黨也有代表不能接受「彼此間並非外國關係」的說法，強調兩者的關係是國際關係。

這些說詞其實都只是回到原來的立場。如果這樣，那這一旨在尋求共識的會議就算失敗了，又回到「壺各言爾志」各說各話了。因此，擔任會議共同主席之一的許信良乃提議，刪除還不能達成共是的部份，僅就有共識的部份加以表述，結果，這一最關鍵、最敏感的「兩岸定位」問題，最後遂這樣表述：

「自 1912 年起，中華民國即為一主權國家；自 1949 年中共政府建立後，兩岸即成為兩個對等政治實體。但由於兩岸關係錯綜複雜，且各黨對於其未來發展方向仍有不同意見，因此，必須以最大耐心與智慧尋求共識」。

這一表述最後在正式會議中通過，成為 36 條共同意見的第二條。

回顧相關文獻，協商小組最先提出來的建議確實比起現實有些超前，無法為與會者完全接受，但為顧全尋求共識之前提，經各方妥協，回到相對保守，基本上回到國統會「對等政治實體」這一更一般、更模糊的定位表述。但不管怎麼樣，當時各黨都願意在現實基礎上就敏感問題坦承協商，求同存異，尋求共識。這是那次會議最可貴的精神。這精神很清楚

貫串在其他敏感性相對比較低的具體問題上，如經貿策略。

國發會的召開，其實是特殊時空下的產物。一方面是整個國家正在經歷從動員戡亂之非常體制，過渡到民主憲政體制之正常體制，在這一正常化的過程中，李登輝以其承續威權體制遺絮，又首次承受全民選舉之付託的特殊歷史地位，針對當前國家社會發展所面臨長久有分歧的重大問題，召開具政治協商性質之會議，其本身就深具歷史意義。另一方面，正因這段歷程是一個艱辛的正常化歷程，除憲政體制等內部問題，更有如何重新定位兩岸之現實的問題，這就除了尋求內部妥協共識外，更須尋求兩岸間某種相互的妥協、相互的忍讓，這比起憲政、經濟發展議題，更具敏感性。

四

國發會後，相關改革工程陸續進行，如精簡行政層級的凍省等，兩岸間也因彼此的互信不足，衍生許多風波，包括「特殊國與國關係」的風波，接著是政黨輪替，風波不斷，兩岸官方往來中斷，反倒胡連會、胡宋會等之類不具官方性質之渠道絡繹於途。在這樣的新時空中，除了兩岸協商解決問題、降低緊張的相關機制不存，連以總統直接選舉為核心之民主轉軌工程中很值得珍惜的經驗，即以協商尋求妥協共識的機制、精神已不復存在，內部如此，兩岸也大抵如是，因而，各方一再走著前人走過沒走通的路，一而再，一而再。

然而，過去這些年，我們也走過很多走得柳暗花明又一村的路。這篇應命而未完的札記只是想幫自己整理、記起曾跟大夥一起走過的路。如露亦如電，應作如是觀。

反思臺灣民主發展的困境：從特殊性到普遍性分析

朱雲漢
(中央研究院院士)

前言

臺灣從 1996 年第一次總統直選到今天已經在民主化道路上走了二十年以上，在這二十多年裡，臺灣憲政體制經歷過五場總統直選，五次國會改選，三次政權和平移轉，早已滿足已故杭廷頓教授對達到民主鞏固所設的「兩次和平政權輪替」低標門檻¹。

臺灣的半總統制也經歷各種不同選舉結果之考驗。我們的憲政體制曾經在行政權與立法權多數同屬一個政黨的「一致政府」條件下運作，也曾經在行政權與立法權多數分屬不同政黨的「分裂政府」條件下運作。國民黨與民進黨都曾享有過「一致政府」下的完全執政機會；雖然「分裂政府」的經驗基本上僅發生在民進黨總統在位時期，但從 2016 年 1 月到 5 月，國民黨總統也曾在新總統尚未就職的短暫政治空窗期體驗過如何與民進黨控制的國會多數共治的經驗。

另外，臺灣的民主體制也經歷過「九二一」大地震這樣的超級規模自然災害的考驗，也曾經歷過 2008～2009 年全球金融海嘯這樣的世紀性經濟風暴的洗禮。所以，整體而言，臺灣的半總統制運作的實踐經驗已經相當多樣而豐富，在總統直選二十年屆滿之際，的確可以對憲政體制的實施成效與利弊做階段性評估。

近年來，臺灣民主發展的進展與狀況得到兩種截然不同的評價。一方面，臺灣的民主發展程度與人權保障情況得到諸多西方學者與自由民主評比機構的肯定²，在許多有關東亞第三波民主化的英文文獻中，臺灣也經常與南韓並列為東亞民主化成功的案例³；另一方面，這些國際評比結果往往與我們公民的主觀感受與認知很不一致，根據過去所累積的各種經驗調查數據顯示，從公民的信念結構來看，臺灣民主體制的正當性基礎仍然薄弱，我們公民對民主體制的核心機構缺乏信任。也就是說，臺灣民主的外部評價遠遠高於內部評價。

雖然國際機構的評價十分重要，也非常值得參考，但正如知名民主化研究學者戴蒙(Larry Diamond)博士所言，無論專家主導的國際評比如何評價一個民主體制的良窳，對於民主體制

¹ Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratisation in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1993.

² Chong-min Park and Yun-han Chu, "Trends in Attitudes Toward Democracy in Korea and Taiwan," In Larry Diamond and Gi-Wook Shin eds. *New Challenges for Maturing Democracies in Korea and Taiwan*, Stanford University Press, 2013.

³ Yun-han Chu, Larry Diamond, Andrew Nathan and Doh Chull Shin, "Introduction: Comparative Perspectives on Democratic Legitimacy in East Asia," in Yun-han Chu et. al. eds. *How East Asians View Democracy: Attitudes and Values in Eight Political Systems*. Columbia University Press, 2008, pp. 1-38; Larry Diamond, Marc Plattner and Yun-han Chu, *Democracy in East Asia: The New Century*, Johns Hopkins University Press, 2013.

最關鍵的評價，還是取決於這個政治社群全體公民的主觀體驗與判斷⁴。因此筆者將利用這篇短文設法回答一個核心問題：為何臺灣的民主體制在公民支持基礎與民主機構信任指標上的表現上每況愈下，為何體制的正當性基礎與治理品質經過二十多年的民主實施經驗並未逐步提升。

過去回答這樣的問題，我們通常都是從分析臺灣民主化的一些特殊情況入手⁵，例如一黨威權體制的歷史遺緒，分期付款式的民主轉型過程，國家認同衝突造成的社會撕裂，兩岸關係對峙所導致的臺灣安全難題與政治前景的不確定，以及臺灣所採取的憲政改革路徑與修憲結果，特別是臺灣所採行的半總統制、國會選舉採取以單一席次選區為主的兩票制，以及國會席次經過急遽減縮等制度設計因素。

但如果我們將分析的視角提升到俯視整個亞洲或全球的民主發展。我們會發現，很多臺灣面臨的困境並非我們所獨有。韓國與日本也出現民主機構信任基礎薄弱與民主治理績效不彰的問題；最近在臺灣立法院上演的多數黨赤裸裸的排除少數黨國會議員採用合法的議事手段阻撓前瞻條列這一幕，在匈牙利、烏克蘭、土耳其等這些出現民主倒退的第三波民主化國家都曾經上演過；最近三十年美國愈演愈烈的紅藍對立問題與困擾臺灣的藍綠對抗問題有很多神似之處；美國社會也正為了是否應該拆除爭議性歷史人物銅像的問題在全美各地的校園與公共場所爆發激烈的抗爭，這樣因不同歷史記憶而引發的族群對立事件，對臺灣而言屢見不鮮；還有，臺灣這幾年經常出現因為立場對立的團體各堅持己見絕不妥協而導致公共政策議題僵局無解，這與政治學者為解釋美國政府治理能力癱瘓所提出的「否決政治」(vetocracy)模型如出一轍。

最近幾年，民主化研究學者也開始警覺到從二十一世紀第二個十年開始，不但第三波民主化明顯失去動能，民主倒退與民主崩解的事例還不斷增加，因此戴蒙教授警告我們，人類政治發展歷史可能已經進入「全球民主蕭條」(global democratic recession)階段⁶。在二十多年前高唱「歷史終結論」的福山(Francis Fukuyama)，最近十年已經全盤修正自己對自由民主體制樂觀的預期，他反而開始憂心美國的政治衰敗趨勢，並擔心這個趨勢短期內看不到有扭轉的可能⁷。這兩三年，帶有反民主傾向的民粹政治運動風起雲湧，開始衝擊西方國家的民主正當性基礎，在西方政治學界已經掀起了西方民主是否已經出現根基動搖跡象的大辯論⁸。這些討論對代議民主體制的最深層問題所做的剖析，對理解臺灣民主發展的困境十分重要，因為這些根本性的思考可以讓我們超越過去經常採取的臺灣特殊性分析，而試圖將臺灣的困境放

⁴ Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Johns Hopkins University Press, 1999; Yun-han Chu, Larry Diamond and Andrew Nathan, "Conclusion: Values, Regime Performance, and Democratic Consolidation," in Yun-han Chu et. al. eds. *How East Asians View Democracy: Attitudes and Values in Eight Political Systems*. Columbia University Press, August 2008, pp. 238-257.

⁵ 朱雲漢「臺灣民主發展的困境與挑戰」*臺灣民主季刊*，第一期，二〇〇四年，三月。

⁶ Larry Diamond, "Facing up to the Democratic Recession," *Journal of Democracy*, Vol. 26, No. 1 (January, 2015): 141-155.

⁷ Francis Fukuyama, "America in Decay: Sources of Political Dysfunction," *Foreign Affairs*, September-October 2014 Issue.

⁸ 這場辯論是從 Roberto Stefan Foa and Yascha Mounk, "The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect," *Journal of Democracy*, Vol. 27, No. 3 (July, 2016): 5-17 這篇文章開始，並請參見同期的 Ronald Inglehart 的回應，以及後續的 Roberto Stefan Foa and Yascha Mounk, "The Signs of Deconsolidation," *Journal of Democracy*, Vol. 28, No. 1 (January, 2017): 5-11. 這場辯論一直延伸到有關川普當選是否意謂美國民主的根基開始動搖的辯論，參見 *Journal of Democracy* 今年 7 月號專輯。

置在當前自由民主體制所普遍面臨的政治衰敗與合法性危機的大時代脈絡下，如此將可撥雲見霧，讓我們看得更清楚臺灣民主發展困境的大歷史根源。

二、臺灣民眾如何評價民主體制

在國際上有關民主發展程度評估最常被引用的指標是美國「自由之家」公布的年度「世界自由報告」(Freedom in the World)。在 2017 年「自由之家」最新的評比中，台灣的整體「政治權利」(political rights) 為「1」，「公民自由」(civil liberties) 也維持為「1」，這是 1~7 尺度的最高等級，在亞洲獲得兩個 1 等級的僅有日本與臺灣，韓國在「公民自由」項上被評為「2」。在以 100 分為滿分的綜合評分上臺灣獲得 91 分，在亞洲僅次於日本的 97 分。這兩類評比使台灣得以名列自由民主國家之一，與世界上的 30 個所謂「核心民主國家」(core democracies) —— 即 24 個西歐國家，加上美國、加拿大、澳洲、紐西蘭、日本、以色列 —— 可以相提並論。

從客觀的歷史條件來看，台灣的民主發展的確不是沒有機會在華人社會、東亞地區乃至於全球樹立一個優質民主的範例。台灣仍享有一些特殊的有利條件，台灣有為數眾多的中產階級、城鄉與貧富差距均較其他開發中國家小，選民的平均教育程度高，國家官僚機構的素質較高，民間社會活力蓬勃。也正因為如此，社會大眾對於民主治理的品質，也會用較高的求標準來要求，來檢驗我們政治體制以及朝野菁英的作為與表現。

坦白的說，臺灣的這些有利條件並沒有促成優質民主在這個島上落地生根。亮麗的國際民主評比並不能掩蓋臺灣民主發展在現實上面臨巨大的困境。其實，公元 2000 年大選之後，一個盤根錯節的支配性政黨體系驟然崩解了，自此台灣就反覆陷入嚴重的民主治理危機。從第一次政黨輪替開始，台灣民眾就深深的感受到，他們尚未享受到政權輪替帶來的民主改革紅利，卻飽嘗政局動盪所帶來的經濟衰退惡果，同時新的金權政治弊案還不斷湧現。這些年來臺灣的經濟邊緣化問題愈來愈嚴峻，產業升級的瓶頸始終難以突破，國內投資意願長期低迷，許多民眾更感覺到民主體制無力回應當前台灣生存與發展所面臨的各項重大挑戰，也無法許人民一個可期待的未來。

這二十年來，臺灣民眾對於民主治理品質的失望，以及與對臺灣經濟前景的悲觀預期，導致社會出現信心危機，各階層都瀰漫著迷惘、失落、與挫折感。尤其是面對中國大陸在習近平時代快速躍登世界領導大國舞台，並在全球進行全方位戰略佈局，包括啟動「一帶一路」倡議以圖深化「南南」合作與打造歐亞大陸經濟一體化、開辦「亞洲基礎建設投資銀行」與「金磚新開發銀行」、藉助 G20 平台推進全球治理機制改革，利用「金磚五國峰會」引領新興市場國家共同推進更穩定、公平與包容的國際經濟秩序，這些發展完全超出臺灣政治人物的想像，朝野上下不知所措，更讓臺灣民眾普遍感到彷徨無助。

同樣令人憂心的是，民主治理危機也動搖了台灣民主體制的正當性基礎。胡佛院士與我所領導的研究團隊在過去二十年所累積的大量經驗證據顯示，臺灣民眾對於民主體制優越性的信念不斷鬆動，民眾對於民主體制內主要機構的信任度更是滑落谷底。

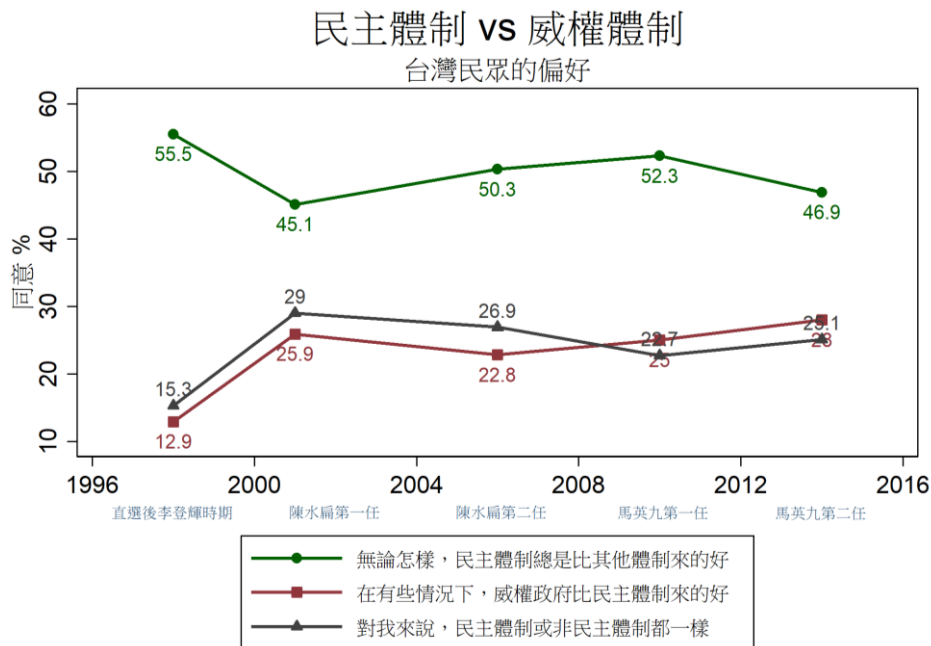
在公元 2000 年政權輪替之後，台灣民眾對於民主制度優越性的信念，也就是說對於民主正當性的信念，首次出現了明顯的鬆動跡象。我們在 1999 年年中進行全島性調查時，有 55% 的受訪者同意「無論怎樣，民主體制總是比其他政府體制來的好」這種意見，到了 2001 年年中所做的調查，只有 45% 的民眾同意這種看法，在短短兩年內下跌了 10% (參見圖一)。在

2001 年，民眾回答「在有些情況下威權政府比民主體制來得好」或「對我而言，民主體制與非民主體制都一樣」分別是 26%與 29%，兩項合計高達 55%。到了陳水扁的第二任，臺灣民眾開始比較適應「分裂政府」的朝野對抗局面，民主信念的水準稍微回升到 50%，到了馬英九第一任更逐步恢復到 53%。但到了他第二任的後半期出現，由於頻湧現發社會抗爭，以及爆發太陽花學運，我們在 2014 年中再次進行民意調查，卻發現臺灣民眾的民主信念的水準又跌落到 47%，而對於民主體制優越性抱持懷疑或無所謂態度的民眾合計高達 53%。

在這項衡量民主正當性基礎的通用指標上，臺灣與週邊國家相比也是敬陪末座。根據我們領導的「亞洲民主動態調查」(Asian Barometer Survey)計畫所進行的跨國調查顯示⁹，臺灣民眾的民主信念水準，不但遠遠落後於日本，也大幅落後南韓。甚至還不及具仍維持威權主義色彩的新加坡，也不如尚未充分民主化的香港（參見圖二）。這十六年來，臺灣的民主正當性基礎的薄弱程度與蒙古相當，而蒙古這幾年也是飽受政黨輪替所帶來的政局動盪、層出不窮的貪污腐敗問題、經濟成長陷入停頓，以及貨幣劇烈貶值。

圖一：公民對民主體制的支持態度

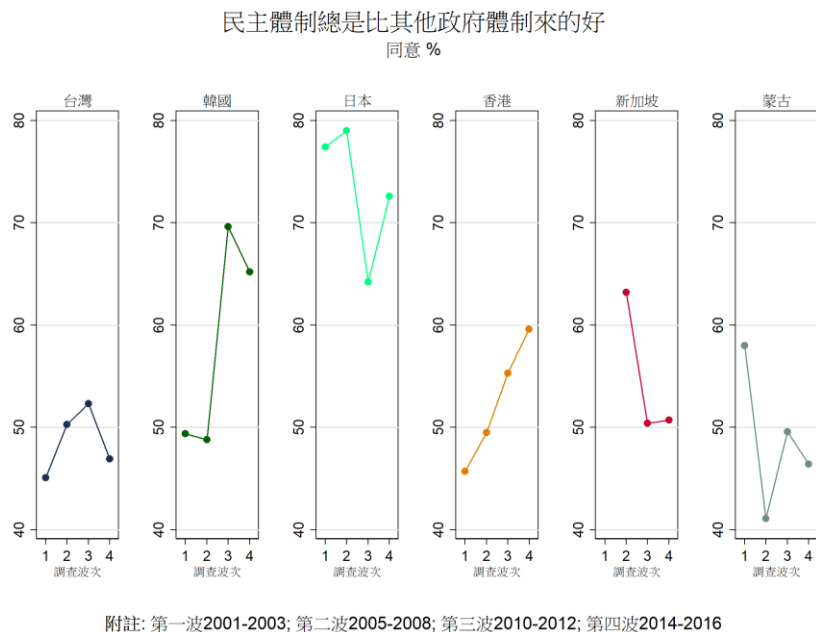
（資料來源：TEDS 1999, ABS 2001, 2005, 2010, 2014）



⁹ 有「關亞洲民主動態調查」的背景與調查程序與方法，請瀏覽計畫網站：asianbarometer.org

圖二：公民公民的民主支持信念水準之比較

（四波亞洲民主動態調查）

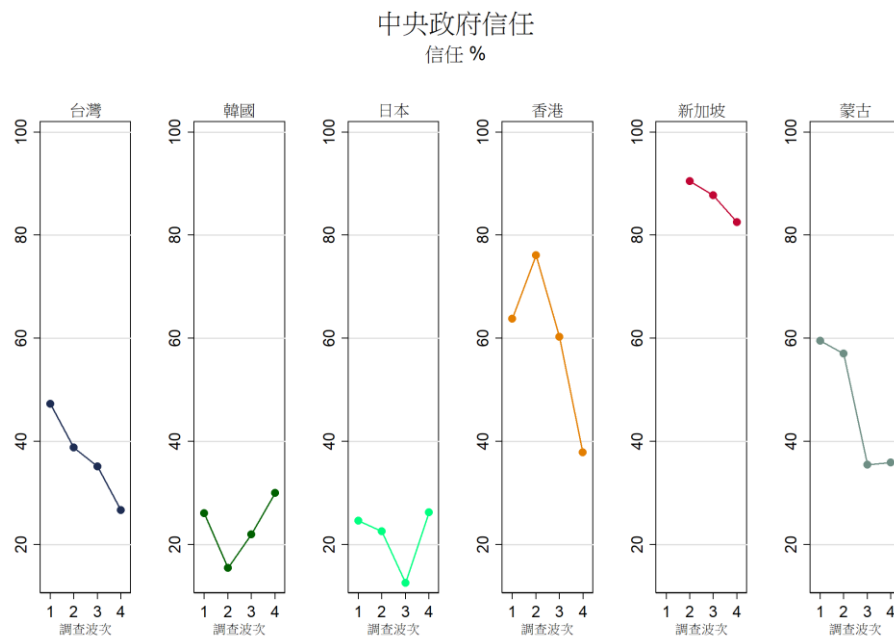


臺灣民眾對於民主體制優越性的信念偏低，也在民主體制核心機構的信任指標上得到印證。台灣民眾對中央政府表示信任的比例從 2001 年的 47% 的低水平一路下滑，到 2014 年只剩下 27% 的人願意信任中央政府。可以聊堪告慰的是，機構信任低落是亞洲民主國家的普遍現象，南韓、日本與蒙古都面臨政治機構信任流失的問題。在亞洲只有一黨長期執政的新加坡可以將民眾對中央政府的信任比例一直維持在 80% 以上的高水平（參見圖三）。臺灣民眾對民主體制運作的另外一個核心機構的制度信任更是低的可怕。在 2001 年臺灣民眾對國會表示信任的比例不到 23%，然後在逐步下滑到 2014 年的 18%（參見圖四）。反過來說，臺灣民眾對國會表示「不太信任」或「非常不信任」始終高達 65% 以上。

這個研究發現，並不令人意外。過去十幾年朝野政黨之間的惡鬥以及立法院的議事亂象的確令多數民眾怵目驚心，再加上特殊利益團體對立法院的滲透，國會在民眾心目中的地位自然一落千丈。。不過，國會畢竟是代議民主的核心機構，民眾對國會的信任如此低落，這對任何一個新興民主政體而言，都是一項嚴重的警訊。當然，民眾普遍不信任國會的現象不僅僅是臺灣民主困境的寫照，也是當今代議民主非常普遍的現象。在南韓與日本，受訪者中表示對國會信任的比例比臺灣還要低，而且長期都低於 20%（參見圖四）。這真是對「自由之家」評比最大的諷刺，「自由之家」把臺灣、日本與南韓列為東亞極少數達到「自由民主」標準的三個案例，然而生活在這三個民主體制下的民眾中的絕大多數卻無法信任由選票產生的國會。

圖三：東亞民眾對中央政府的信任程度

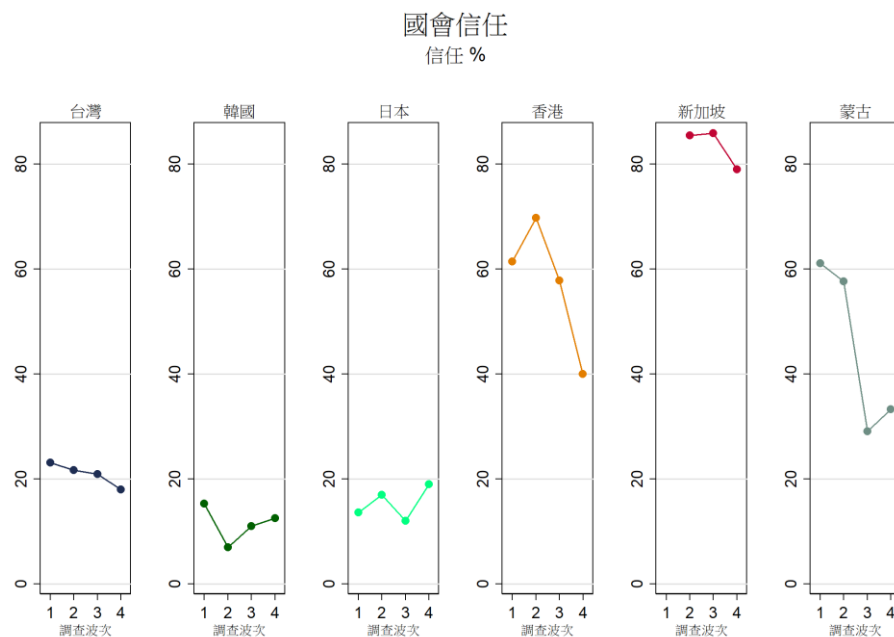
（資料來源：亞洲民主動態調查）



附註：第一波2001-2003；第二波2005-2008；第三波2010-2012；第四波2014-2016

圖四：東亞民眾對國會的信任程度

（資料來源：亞洲民主動態調查）



附註：第一波2001-2003；第二波2005-2008；第三波2010-2012；第四波2014-2016

更讓人擔憂的是，我們的新世代已經開始用腳投票。這幾年愈來愈多的最優秀的臺灣高中畢業生，他們的優異學測成績可以讓自己輕易進入台大、交大或清華這些國內頂尖大學、但他們寧可放棄這條坦途，而選擇到香港去讀港大、中大與科大，或直接申請北大、北京清華、上海復旦、浙江大學等大陸名校。他們小小年紀卻願意承受離鄉背井的磨練，因為他們意識

到留在臺灣念大學會讓他們在國際職場競爭上輸在起跑點上¹⁰。

現在知名跨國企業在亞洲選拔新進員工都是挑選頂尖大學的畢業生，基本上都是以世界大學排名一百大為門檻，非世界百大的高校畢業生連獲得面試的機會都沒有。現在不僅知名歐美跨國企業的人力資源部門普遍採行這個招聘政策，連華為、阿里巴巴、騰訊、海航、中信這些大陸知名跨國企業在海外招聘也開始採取類似的政策。而我們最好的臺灣大學這幾年在好幾項世界大學排名榜上已經數次掉落百大之外，所以這幾年連台大畢業生去香港、新加坡或上海應徵知名跨國企業與金融機構的工作都不得其門而入，更遑論清華、交大與政大的畢業生。

我們的頂尖高中畢業生年紀雖小，但對當前臺灣面臨的困境卻看得很清楚：臺灣的經濟增長動力早已在東亞四小龍中敬陪末座，兩岸關係僵局長期無解讓臺灣的經濟角色日趨邊緣化，再加上政府財政資源日益短缺，以及選舉考量導致教育資源不斷被平均主義稀釋，臺灣研究型大學的資源條件與週邊國家頂尖大學的差距愈來愈大。整體而言，臺灣已經脫離邁向「均富」的發展軌道，在民粹政治推波助瀾下正加速跌落趨向「均貧」的深淵。

從人類長期的歷史發展經驗來看，任何政治體制無論在理論上多麼美好，若不能提供一個政治社群它的社會與經濟發展所需要的公共治理能力與品質，若不能引導一個社會採取合理的對策來有效回應國際環境的挑戰與機遇，若不能讓一個社會維持可持續性發展的基本動力，遲早會出現嚴重的合法性危機。當我們新世代中最優秀的一群開始選擇用腳投票，乃是一個不可忽視的警訊，因為這意謂著賦予我們用手投票權利的政治體制出了大問題。

三、從特殊性分析到普遍性分析

過去，我們通常都是從臺灣經驗的特殊性角度來診斷臺灣民主發展的困境，我們的假設前提是代議民主體制的原理沒有問題，理論上民主發展可以帶來良好的治理品質，可以督促政府更積極回應人民的需要，民主體制還可以更好的保障自由經濟與帶動經濟繁榮，也可以對弱勢群體提供更好的保障。所以民主政治可以幫助實現所有我們嚮往的社會發展目標，我們對此深信不疑，因為西方先進民主國家已經提供了成功的範例。

所以，如果民主體制在臺灣實施經驗並不理想，一定是我們自己的原因造成的。可能是源於我們的民主轉型的初始條件（例如，准列寧式一黨威權體制的歷史背景導致社會的高度政治化傾向，乃至於媒體、司法、情治與文官都無法超脫藍綠對立），可能是源於臺灣的日本殖民經驗與戰後冷戰時期形成的分裂國家體制（導致民族認同衝突與國家結構的不確定），可能是源於我們採用的特殊半總統制憲政體制（例如，雙首長制導致的權責不明，以及制度設計上行政權缺乏主導立法的能力，總統與行政院長既不能主導立法優先順序也無力制衡立法院的擴權傾向），也可能種因於過去的國會席次減半與選舉制度改革（例如，單席次小選區導致政治家族世襲以及國會成員結構整體上更趨地方化；又例如，國會席次減半導致行政權與立法權日益失衡，少數立法委員可以有效勒索部會首長，因為他們可以左右預算刪減與主導法案修訂，這又進而鼓勵特殊利益團體紛紛認養立法委員以確保其政治需要得到滿足，導致金權政治橫行）。

¹⁰ 根據教育部的統計，高中生赴海外升學的人數從 2011 年的 627 人增加到 2016 年的 1478 人，五年內增加了 130%，請見「商業週刊」1156 期（2019/09/11）的專題報導。

但是我們過去深信不疑的前提假設可能出了問題。如果我們將視野放大，全面檢討第三波民主化在全球各地區的實踐經驗，並客觀看待自由民主體制與資本主義全球化兩者的必然衝突與矛盾問題，我們就會發現臺灣面臨的民主發展困境，很多都不是臺灣所獨有，而是普遍出現在新興民主國家，甚至也出現在某些歐美先進民主國家。因此，我們對臺灣民主的診斷就不能侷限於特殊性分析，而更需要將臺灣經驗納入普遍性分析。

環顧全球，第三波民主化國家真正步上良好治理與經濟繁榮坦途的案例極為稀有，如果將本國公民主觀感受與評價也納入考慮，嚴格說來幾乎沒有可以宣揚的成功案例。而且，從二十一世紀第二個十年開始，第三波民主化的動能已經全面消退，全球政治發展已經進入「民主蕭條」時期，有些學者甚至主張，面臨民主倒退或崩解危機的不僅僅是第三波民主化國家，不能排除也可能出現在歐洲與美國¹¹。

最近幾年，從開羅、基輔、曼谷到安卡拉，新興民主一個接著一個在世人眼前土崩瓦解。這對大多數人而言是非常陌生的歷史場景。過去三十年裡最常出現的歷史變局，都是威權體制被眾人推倒，民主為百姓迎立的畫面。

大規模的民主體制崩解曾經在二十世紀的二十年代集中爆發於歐洲，又於六十年代集中爆發於非洲與拉丁美洲，但這段歷史距離我們十分遙遠，所以日漸被人遺忘。如今，怵目驚心的民主憲政崩解場景從埃及、烏克蘭、泰國、蔓延土耳其，即時提醒著我們不能將民主體制的長久存續視為理所當然。

民主體制的落地生根需要合宜的文化與社會土壤，需要代表不同群體的菁英份子共同維護，也需要友善的國際秩序為民主提供寬鬆的成長環境，這些條件並非俯拾即是。從全球範圍來看，上個世紀的最後二十年是民主體制擴散的黃金年代，但進入新世紀以後就進入民主衰退期。一開始很多人並不察覺這個趨勢，因為更常出現的是漸進式的民主倒退，而非戲劇性的民主崩解。

例如，在前蘇聯的範圍內，除了波羅的海三小國外，絕大多數新興獨立國家都出現民主倒退現象，普丁在俄羅斯打造的強人政治就是典型。在我們鄰近的菲律賓、馬來西亞與高棉，民主只是虛有其表，甚至可以說只是當地政治菁英唱給西方國家看的一場假戲，選舉程序充滿著舞弊、欺騙與暴力。

許多第三波民主本來就是「揠苗助長」的結果。這些國家缺乏民主憲政穩定運作所需要的一些基本條件，例如專業化的文官、獨立的司法、中立的情治與軍隊。西歐國家也是從十八世紀末開始，經過了一百多年才逐步建構這些現代國家的體制內涵。欠缺這些要素，民主就像一棟地基脆弱的大樓，很容易倒塌。在新興民主國家，大多數的民眾擁抱民主體制，不是基於對自由民主的信仰，而是看上民主的「工具價值」，他們天真地期待民主可以帶來良好治理、經濟發展，與社會公平正義。如果經過幾輪政黨輪替，政治體制仍不能有效回應這些需求，民眾對民主的支持就會出現動搖。

在新興民主國家，大多數政治菁英也並沒有將民主憲政內化為自己的核心信仰。他們僅僅將其視為另外一套爭奪與分配資源的遊戲規則。對他們而言，取得政權就是為了分贓職位、酬庸親信與攫取資源，為了贏得執政地位可以違法舞弊，可以無情打擊對手，可以製造對立與仇恨，甚至不惜撕裂社會。

¹¹ Steven Levitsky and Daniel Ziblatt, "Is Donald Trump a Threat to Democracy?" *New York Times*, December 16, 2016. Also, Yascha Mounk and Roberto Foa, "The Danger of Deconsolidation", July, 2016.

還有，不少新興民主國家無法擺脫國際強權戰略棋盤上棋子的命運，不可能真正獨立自主。國際強權一定透過各種手段介入這些國家的內政，扶植自己的利益代理人。如果一個新興民主國家不幸陷入兩強間的角力漩渦，內部政治衝突的激化很難避免，最終必然讓民主陪葬。

從民主政治發展的整體國際環境來看，第三波民主化國家普遍面臨兩個不利的外部條件。首先，資本主義的全球化對民主體制產生極大的箝制與扭曲作用，非常不利於民主體制的正常運作。哈佛大學教授羅德瑞克（Dani Rodrik）曾提出的「世界經濟無法迴避的難解三角習題」（the inescapable trilemma of the world economy）¹²，他的分析架構已經點出高度全球化必然削弱主權國家的管轄權與自主地位，主權地位的削弱也就意謂著以國家為單元的民主體制被裹上一層層的緊身衣。選舉產生的政府必須服膺於超主權機構的管轄權、遵守國際經濟協議或區域經濟一體化框架下的條約義務，以及接受所謂全球市場力量的節制。將他的分析架構推到極致，美國在過去三十年在全球打造的高度自由化經濟秩序，必然意謂著民主體制逐漸空洞化，民選政府逐漸失去維護與保障公民經濟社會福祉的能力。

其實，羅德瑞克的理論還是過於理想化，他僅僅指出了超主權機構與跨國資本已經取得支配各國公共政策的結構性權力，還尚未考慮到這些跨國富豪階級、跨國企業精英及其利益代理人可以進一步收買各國政客與知識菁英、操控新聞媒體、並全面滲透學術與思想界，以確保他們的絕對支配地位。

從寬廣的歷史角度來看，第三波民主從一開始就被新自由主義意識形態所綁架。過去三十年市場化與民主化結合成一個連體嬰兒，這是所有新興民主面臨的最根本性結構障礙。徹底的市場化、私有化、與自由化就意謂著勞工群體與中產階級不可能透過民主機制改變他們的不對等經濟地位，因為經濟自由化與全球化不斷在加速掏空國家的社會保障與重分配職能，也全面削弱政府引導經濟結構轉型的能力。因為政府受制於全球市場力量與跨國行動者的強大節制，民選政府面對社會裡面越來越嚴重的貧富分化，稅制不公、薪資長期凍結、社會流動停滯，能夠著力的地方卻非常有限¹³。

資本主義全球化正一步步掏空「國家機構」，讓國家層次的民主政體成為低能的空殼子。今日我們所熟悉的「民主」，只是一個以「國家」為範疇的政治體制，而全球資本主義體制下的主要權力行使者，卻可以跳脫任何單一「國家」的管轄與節制。而今日對我們的生活方式、經濟安全、社會秩序、環境品質可以產生巨大影響力的決策者，往往不是民主產生的政府，而是一些幾乎完全不受民主機制監督的跨國權力行使主體，例如跨國企業集團、跨國媒體集團、資訊科技王國、華爾街投資銀行、避險基金、信用評等機構、大會計公司、國際貨幣基金、美國聯邦儲備理事會等。也就是說，全球化的資本主義顛覆了國家層級的民主體制的根本目的與職能，經濟全球化讓國家層次的民主政體成為經濟巨人陰影下的政治侏儒。全球化的資本主義讓極少數跨國企業精英取得控制國家、支配社會的無比權力。

歐洲國家早已面臨這樣的困境，所以在過去三十年試圖在更大的範圍進行政策協調，推進經濟與社會立法的統一，以及貨幣政策的整合。但由於各國仍相當程度保有獨立主權、各自為政的財政體制與銀行監管體制，歐洲各國並無法真正掙脫全球資本主義的束縛與侵蝕，各國政府所能做的，就是儘可能協助弱勢團體抵禦全球化的社會風險，延緩中產階級貧窮化

¹² http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/06/the-inescapable.html

¹³ 朱雲漢，*高思在雲：一個知識份子對二十一世紀的思考*（天下文化出版公司，2015）

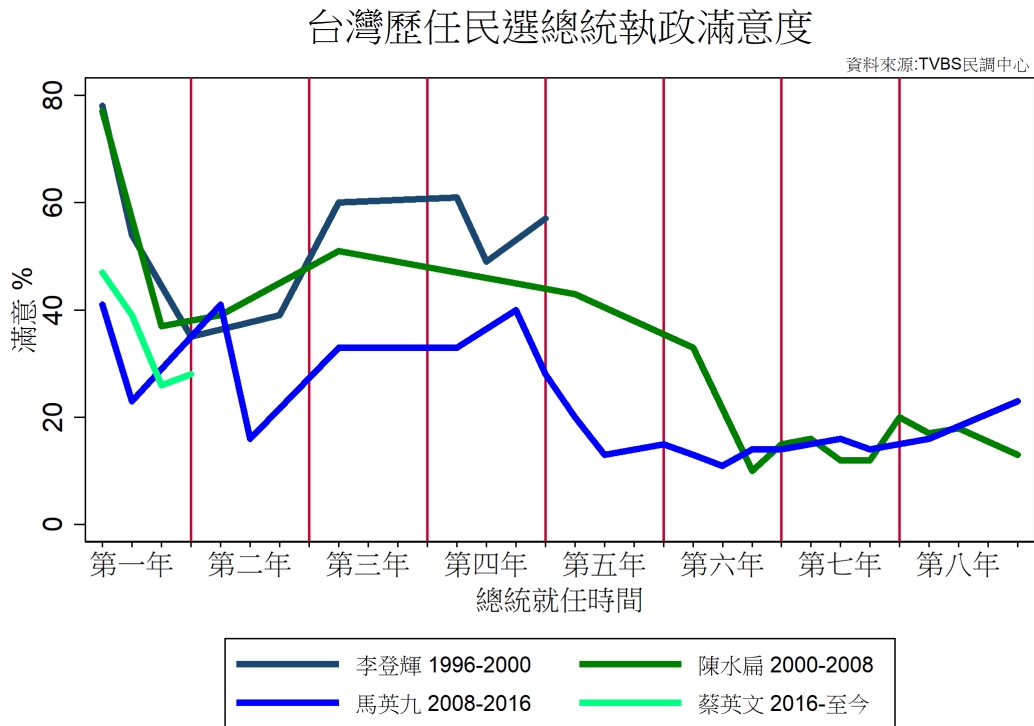
現象的蔓延，但沒有真正有效的對策。歐洲的跨國企業與金融機構紛紛模仿美國式資本主義的營利模式，以短期股價表現為唯一績效指標，逐漸背離對自己的員工與當地社會的責任與義務。

而在全球金融海嘯之後，歐洲國家的局面更形艱難。西歐民主國家過去可以同時享有高治理品質、高人權保障，高生活水平、高社會福利是因為西方國家在全球產業分工體系長期享有獨佔鰲頭優越地位，可以用很高附加價值的工業產品換取價格低廉的勞力密集消費產品，農業產品與能源。現在非西方世界全面興起，全球產業結構丕變，除了製造業底子深厚的德國以外，歐洲企業早已喪失在許多核心產業的領先地位，產業空洞化的問題愈來愈嚴重，歐洲企業已經無法承擔高薪資與高稅率。失去了往昔的優渥外部條件，民主體制也就失去調和利益衝突的能力，戰後福利國家體制的社會共識已經全面鬆動，支持歐洲整合與全球化的社會基礎也開始動搖。再加上人口結構老化，新移民帶來社會融合的難題，財政資源日益枯竭，年輕世代長期處於結構性失業，許多歐洲國家已經成為激進政治運動的溫床，而歐盟本身是否能逃過解體的命運也還在未定之天。

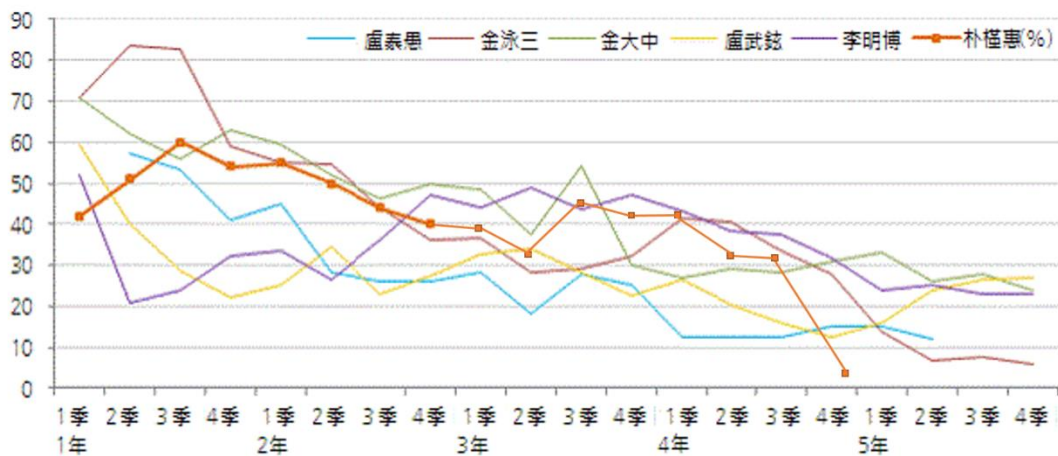
理論上，民主體制的定期選舉可以讓民意需求得到即時的反映與更新，選舉競爭也是督促政府官員更積極回應民眾政策需求的有效問責機制。然而，今日所有民主國家所普遍面臨的困境是，無論政黨如何更替，一次又一次選民很快就對新一屆民選政府感到失望甚至絕望，而且新政府的政治蜜月期愈來愈短。無論候選人競選承諾如何亮麗，他們上台後能兌現的少之又少，無論新當選的政治領袖面貌如何清新，他們很快會因為施政讓選民失望而失去光環，新當選的法國總統馬克龍也不例外。

我們可以利用三張總統施政滿意度變化的統計圖表，來說明這個明顯的趨勢。無論在實施半總統制的臺灣、採行偏向總統制的南韓或是典型雙首長制的法國，直選產生的總統都很難超脫上述的惡性循環，在台灣除了民主化初期的李登輝總統可以維持高民意支持外，直選總統都無法頂著高民意支持度做到任期滿（參見圖五）。在南韓與法國也是一樣，歷屆民選總統愈來愈難逃過任期尚不過半施政滿意度就跌落谷底的困頓之局。除了早年的法國奇哈克總統外，大多數民選總統最後都是在遭多數選民唾棄的情境下淒涼卸任或去職（參見圖六、圖七）。

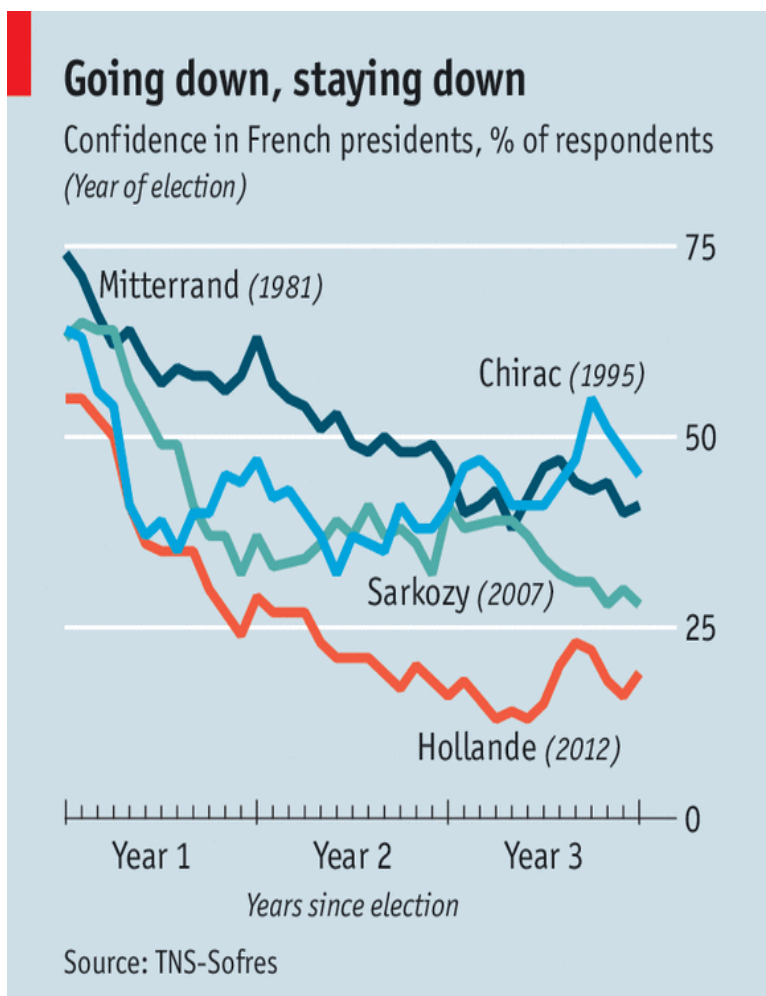
圖五：臺灣歷任民選總統的施政滿意度變化



圖六：南韓民主轉型後歷任民選總統的施政滿意度變化



圖七：法國第五共和最近四任總統的施政滿意度變化



Economist.com

過去三十年新興民主國家所普遍面對的第二層結構性障礙就是全球民主化的源頭（美國）所提供的就是一個劣質民主模式，而且這個劣質民主模式還處於不斷衰敗的過程。美國民主的衰敗開始於雷根時代推行的「新保守主義」革命，新保守主義宣揚的市場萬能意識型態以及所激起社會價值衝突給美國社會帶來巨大的災難。這場變革將所有歐美資本主義社會的權力結構導向極度不平衡，也嚴重扭曲了民主體制的運作。新保守主義是自由市場原教派，雷根政府所啟動的改革，是一場敵視「政府」、醜化「國家」、神化「私人企業」、崇拜「市場」的激進革命。新保守主義推動的政策加速了自由市場機制中的「弱肉強食」與「劫貧濟富」的傾向，富裕階層透過政治獻金可以讓兩黨的政治菁英都為其效命，勞工與中產階級的政治影響力被大幅壓縮¹⁴，結果是貧富差距急速擴大，大量中產階級跌落貧窮。

同時，新保守主義革命還掀起宗教與社會價值衝突，更激化了政治對立。價值衝突讓墮胎問題、同性戀婚姻、環保議題、多元文化議題、甚至學校應該如何講授人類起源問題都變得非常尖銳。當信念衝突越激烈，政治競爭手段乃日趨下流，選舉程序受到各種技術性操弄，

¹⁴ Jacob S. Hacker and Paul Pierson, *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer—and Turned Its Back on the Middle Class* (New York: Simon & Schuster, 2010)

選舉結果爭議不斷。在實際政治運作過程中，美國政治人物高度依賴所謂的「政治顧問」，這批謀士最擅長的是撰寫激情的演講稿、提出動人的競選口號、讓選戰圍繞這政治包裝與形象打造；同時利用媒體推出攻擊戰術、抹黑對手、操弄選民的情緒、散布假資訊、操控新聞媒體、滲透社交媒體。

過去最惡名昭彰就是布希的首席政治顧問卡爾羅夫(Karl Rove)，現在最炙手可熱的則是擅長大數據分析與操弄社交媒體的「劍橋分析」(Cambridge Analytica)公司，這家公司幫川普陣營區辨各類選民小眾群體然後分別對他們進行精準式政治行銷。而這擅長這些伎倆的政治顧問卻成為許多新興民主國家選舉操盤人膜拜的對象。在政治顧問當道的時代，也就意謂著政治人物不需要去認真思考國家的前途與未來，也不需花心思去謀求施政績效，而是去網羅最專業的政治顧問，因為這些顧問可以化腐朽為神奇，可以輕易掩飾自己的無能、失職與貪腐。

新興民主國家的政治菁英以及他們身邊的幕僚，正是從美國政治人物的身上學習各種惡質的政治競爭、民意操弄手段與技巧。美國不僅提供錯誤示範，而且還向世界各國輸出這些政治伎倆，活躍於美國政壇的政治顧問，更大量向其他國家的政治人物提供他們的專業服務，在所有涉及美國戰略利益的其他民主國家的大選活動中，都可以看到這群政治魔法師的身影。

這正是我們所處時代一個最弔詭的現象：美國以世界民主模範自居，但卻向全球輸出劣質民主。美國民主政治品質的退化具有強大的感染性，也成為全球民主品質退化的最大感染源。這對所有新興民主國家而言，都是一個巨大的陷阱。因為，一方面在意識型態領域中民主被樹立為普世價值、唯一的選項(the only game in town)；另一方面美國的這種劣質民主模式又被普遍模仿，而且在模仿過程中經常是變本加厲，其結果是讓多數新興民主國家陷入劣質民主的困境。當劣質民主的源頭仍在進行錯誤示範，其他國家的民主體制就更難產生自我矯正的改革動能，人民只能逆來順受民主包裝下的惡質政治，因為似乎民主無可替代。

臺灣也正陷入這個大歷史困局之中。想要掙脫這個困局，就不是僅僅靠調整憲政體制設計、國會席次或投票制度就可以得到明顯改善。解脫困境的第一步，就是要在思維上超越過去我們習以為常的以西方為中心的世界觀，唯有超越這個思維窠臼我們才可能認清我們所處的大時代，以及掌握全球政治經濟格局變化的大趨勢。我們需要重新檢視過去被視為理所當然的主流價值觀與思考模式，因為這些價值觀與思考模式只是一時一地的歷史產物，從來就不是放諸四海皆準的金科玉律。這些思維窠臼不但無助於我們認識與理解二十一世紀歷史巨輪的滾動軌跡，反而可能遮蔽我們的視野。

很明顯的，國家層次的民主已經不能適應人類發展的需要，亟需在全球層次建立新的民主機制。要有效回應上述的嚴峻課題，發展中國家必須透過集體的力量，試圖在全球層次建立民主治理機制，讓所有利害與共的群體都有機會參與全球事物的管理、才能徹底控制資本主義的風險與破壞性、才能有效駕馭全球資本主義的兩極分化傾向、才能全面重新建構市場、民主、社會與環境的共生規則。

從民主價值與戰略思維 談總統直選在台灣

黃煌雄
(台研會創辦人)

一、引言

二、法國第五共和

三、民主大憲章

四、民主價值

五、戰略思維

六、回顧與展望

一、引言

總統直選是台灣民主的分水嶺，開啟台灣民主化的新里程。從 1996 年到 2016 年，台灣已經歷過 6 次總統大選。在這 20 年期間，享有投票權的國民，特別是年輕一代，不管他投過幾次票，內心上，也許認為總統由人民直接選舉產生，是一件天經地義、理所當然的事。其實不然，總統直選在台灣，並非是天上掉下來的禮物，而是有志者基於對政治制度的思考，並經過嚴肅而富有意義的辯論，及一番奮鬥後，才推動落實的。

民主大憲章是在國內有關總統選制最舉棋不定的時刻，明確主張「總統由轄區國民直接選舉產生」，這項由當時在野民進黨所提出最堅定有力的憲政主張，從而影響總統直接民選的走向。

1990 年 6 月，李登輝總統召開國是會議，在「民主大憲章」的影響下，達成「總統應由全體公民選舉產生」的共識；1992 年 3 月，國民黨三中全會決定中華民國總統自第九任起由自由地區全體選民選舉之；1994 年 7 月，國民大會決定中華民國總統產生方式，「由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施」。

二、法國第五共和

美國已故總統尼克森曾說過，戴高樂留給法國的最大資產，便是第五共和。戴高樂是法國第五共和的創建者，也是第五共和憲政制度的主導者。

面對第三與第四共和，由議會主導政府組成導致法國政局陷於長期混亂與不安的局面，戴高樂一直堅定認為：應由人民選出的國家元首來選擇政府，而非由「議會」、「黨派」產生；他對憲政的核心思想是：「保存議會制度的同時，加強共和國總統的權力」，「國家元首將是真正掌握政權的首腦」。

1985 年，因阿爾及利亞事變，戴高樂東山再起，第二度拯救法國，他的主要依賴便是第五共和。「第五共和憲法，事實上，是戴高樂和戴布瑞（新憲法主稿者）兩人主張的結合」。依新憲規定，「總統維護本憲法之遵行」、「總統確保國家獨立、領土完整及條約之遵守」（第 5 條）；「總統任命總理」（第 8 條）；「總統主持國務會議」（第 9 條）；「總統經諮詢總理及國會兩院議長後，得宣布解散國民議會」（第 12 條）；「總統為三軍統帥，主持國防最高會議」（第 15 條）；總統享有緊急處分權（第 16 條）及發動公民投票權（第 11 條）。

戴高樂依據第五共和憲法的規定，有效處理了阿爾及利亞問題，但 4 年之中，卻遭受約 30 次左右的暗殺企圖，「人們很難想像還有哪一位現代政治人物經歷過如此密集的暗殺」。1962 年，戴高樂「為了使法國不是暫時地、而是長期地保持統一、強盛和應有的地位」；也為了在「特殊人物消失後」，仍能維持「制度存在」，並確保「政權的連續、穩定、有效和均衡」，最

好的，也是「唯一的辦法就是由人民來選舉共和國的總統」，這樣，他就會是「國家的人」，並「具有真正符合憲法條文賦予的那種重要職權」。戴高樂將人民直接選舉總統提交公民複決，引發 1962 年的政治風暴，卻代表一大「政治創新」，被戴高樂譽為「20 世紀最偉大作家」、代表「國家靈魂」的弗朗索瓦·莫里亞克，即形容戴高樂這項努力，「不是一個夢，這是這位老人不可思議的力量」。

從戴高樂的《希望回憶錄》和戴高樂長子菲利普·戴高樂所寫《我的父親戴高樂》二書，均可明白認識到戴高樂對法國總統和總理兩個職位的區別：總統是「國家的元首和法國的領路人」；「國家元首的職務至高無上，內閣總理是第二號職權」；「國家元首肩負國家的命運，擔負長遠的未來和政權的持續，而內閣總理則在日常發生的各種事務中，指揮政府當時的行動，並領導行政機構」；「他（總理）只能是“我（總統）的總理”」，「正像在一條船上，有長期經驗的水手們要求有一個副手在船長旁邊發揮自己的作用一樣，在我們新的共和國中，除了總統專心致力於主要的和永久性的工作之外，行政部門還需要有一個總理來應付日常事務」；國家元首「首先從這些人中選任總理，使其成為僅次於他（總統）的人物」。正如 Roger Price 在 *A Concise History of France* 一書所說，「在戴高樂一直持續到 1969 年 4 月的長時期執政中，憲法文件中很多意義模糊的條款，都由他本人釋清」，「制度變革的進程……創立一種新的政治文化。也許戴高樂最偉大的成就，在於政府最富建設性的期間，建立一個為人民所接受的政治制度。第一次，自從大革命以來，人民普遍支持共和制」。

1958 年，戴高樂創立第五共和；1969 年，戴高樂又以本身的引退，維護第五共和，Charles Williams 所著《戴高樂》一書，被譽為是關於戴高樂傳記中最優秀的作品之一，形容戴高樂是「法蘭西最後一位偉人」。1970 年 11 月 9 日，戴高樂逝世，龐畢度總統在一分鐘左右全國性演講中說，失去戴高樂的法國，變成一位「寡婦」。

戴高樂及第五共和的投影，是影響 1990 年代台灣民主工作者在民主大憲章討論過程上最重要的元素。

三、民主大憲章

《聯邦論》(The Federalist Papers)是一本瞭解美國憲法原始意涵的權威著作，由漢彌爾頓(Alexander Hamilton)、麥迪遜(James Madison)、傑約翰(John Jay)三人，以「帕布里亞斯」(“Publius”)筆名，在紐約市報紙上公開發表文章，呼籲十三州能夠批准 1788 年 9 月 17 日在費城制憲會議所通過的新憲法草案。這些文章所論述的要旨，正如美國開國元勳、後來也擔任過總統的傑弗遜所說，一般人在對美國憲法「真正意義」發生懷疑時，「習慣上都以它（聯邦論）作為判斷根據，很少有人拒絕或否定它的說法」。《聯邦論》在美國歷史重要政治文獻中的地位，也許僅次於獨立宣言和憲法本身，“Publius”因而也成為不朽的名字。

從歷史觀點言，要了解 1990 年代台灣民主工作者推動總統直接民選的心路歷程與論述要

旨，《民主大憲章實錄》（下簡稱《實錄》）實是最具有代表性的一本權威著作。可以這麼說，《實錄》與台灣總統直接民選的關係與地位，有如《聯邦論》之於美國憲法。但當台灣的總統直選歷經 20 年，經過 6 次選舉，民主大憲章已公布 26 年，而全球半總統制研究已蔚然成風之際，令人訝異的是，有關台灣半總統制的研究，雖也如世界思潮一樣風氣大開，但卻幾乎沒有人提及到 20 多年前推動台灣總統直選的時空背景與論述內容，甚至幾乎少有人知道有《實錄》這樣一本書，把時空背景抽離掉，把論述內容空洞化，彷彿總統直選是由天上掉下來一般，缺少有如經由《聯邦論》來了解美國憲法意涵的深刻體認，這不能不說是當前解讀台灣半總統制的最大缺憾。

民主大憲章研究小組（下簡稱研究小組）包括：名譽召集人黃信介，召集人黃煌雄，以及成員張俊宏、呂秀蓮、傅正、張俊雄、蘇貞昌、謝長廷、陳水扁、江鵬堅、尤清、康寧祥，顧問為彭明敏、許信良。其中，陳水扁與呂秀蓮後來兩度擔任中華民國總統與副總統；張俊雄、謝長廷、蘇貞昌先後出任行政院長；江鵬堅、黃信介、許信良、陳水扁、謝長廷、蘇貞昌也先後擔任民進黨主席。在一個僅有 12 個人的研究小組中，日後竟有那麼多成員成為國家重要領導人，恐怕是很少有的先例。研究小組不僅工作成員的份量夠，所提出的憲政主張份量更夠，因而引導 1990 年代才興起的台灣制憲運動的蓬勃開展。

作為研究小組召集人，我在《實錄》這樣寫道：「民主大憲章已經正式成為民進黨現階段的憲政改造主張……（它）有五大特色：一、國民主權精神的體現；二、總統為憲政中心；三、相對政治主權的概念；四、引導政黨政治的健全發展；五、人權的充實。」在結論時，我嚴正表示：「參與民主大憲章研究小組的成員，以及期間曾貢獻過卓見的人員，有不少曾是國民黨黑牢的座上客，或仍為流亡的政治犯。所以民主大憲章實比任何一部基本法或憲草，都更充滿著民主運動史上的血淚與骨肉。謹懷著這種歷史情操，本著愛心與責任感，我們正氣凜然地提出民主大憲章，想為苦難的同胞與苦難的國家引導一條光明大道。」

四、民主價值

J. G. A. Pocock 在 *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition* 一書，所提出的「政治創新」，具有兩個意涵，一是從歷史的長河來看，公民人文主義者透過復興亞里斯多德和古羅馬共和國這兩種傳統，掙脫中世紀的神學，為現代政治開啟新的道路；二是特定在佛羅倫薩共和國末期，當共和國面臨內憂外患的時候，有些人文共和主義者，特別是馬基維利，提倡採用一些打破常規的激烈手段來替共和國走出新路。這個時刻也就是 Pocock 所說的「馬基維利時刻」。

1962 年，在第五共和制度下，戴高樂總統主動提出將法蘭西總統直接由人民選舉產生交由公民複決，這是法國歷史上前所未有的創舉，這就是一種「政治創新」，就是所謂「馬基維利時刻」，也是法國的「憲政時刻」。1990 年代初，以民主大憲章為代表的，主張將中華民國總統改為由人民直接選舉產生，這也是中國歷史上及台灣歷史上前所未有的創舉，這就是一

種「政治創新」，就是所謂的「馬基維利時刻」，也是台灣的「憲政時刻」。

《實錄》真實呈現了台灣民主工作者在「憲政時刻」所堅持的民主價值。

民主大憲章的核心理念，便是突破種種困難，體現國民主權的精神，建立總統由人民直接選舉產生的制度，更確立總統為憲政中心。

法國第三共和 65 年間，有 100 多個內閣、86 位總理；第四共和 12 年間，有 29 個內閣、27 位總理；其中最短命的內閣，僅存在 3 小時。這種因內閣短命，導致政府無法有效執政，國家無法走上穩定、安全與繁榮之路，正是戴高樂在第五共和期間，決定將總統改由人民直接選舉產生的最主要動力。

台灣的背景則不然。中華民國政府退到台灣以後，中央民意代表，包括國民大會代表，到 1990 年，已歷經 40 年以上沒有全面改選，這些老代表，在「法統」的庇護下，不食人間煙火，與民間脫節，卻仍然代表民意選出中華民國總統。這種完全違背民主原理和世界思潮的作法，隨著民進黨突破黨禁、戒嚴解除之後，幾乎成為全民公敵，變成「二千萬對一千個人」的戰爭。因此，總統直選的浪潮，在台灣民主運動過程上，雖然起步較晚（約在 1985 年左右），卻來勢洶湧，幾年之間，更發展成為帶動台灣民主運動的關鍵力量。研究小組成員在《實錄》所留下的紀錄，既是順應這種思潮的見證，也展現他們對民主價值的堅持。

時任民進黨中央黨部秘書長、在民主大憲章討論有關總統直選過程上發揮重大影響力的張俊宏，在《實錄》裡說：

我們思考問題的順位，以整個台灣人民、以整個民主政治的發展做第一順位，來思考我們怎樣做是對民主政治有最大的貢獻，……民主政治既是第一順位，民主政治首要就是政黨政治……而政黨政治中非常重要的就是競爭規則，到目前為止，我們一直沒有這個遊戲規則，一種公平的競爭規則始終沒有建立。

現在是一個好時機，國民黨有意願想做，對國民黨有利、對我們也有利，競爭規則此時是很容易建立。一個對大家都有利的目標，從去年以來也已成爲我們的黨綱，各個候選人也都提的，那就是總統直選。總統直選對國民黨有利，可解除他黨內目前的亂局，對民進黨也有利，如果沒有這樣一個制度，我們要實行政黨的輪政，還是遙遙無期。對反對黨來說，要促進政黨的輪政，總統民選這是一個機會，而國民黨要擺平內部也要藉由總統民選。而我們用這個機會，在共利的基礎上，把公平的競爭制度和規則確立，這是建立民主的規範，不必考慮我們支持誰，也可以解決我們支持誰的困擾。

總統直選這是一個很現實的問題，很不容易建立這麼一個制度，如果純對反對黨有利，對國民黨有害，這種制度根本不可能推行，現在談如果能實現，那就是不但對反對黨有利，對執政黨的某一部分相當有利，這樣就容易落實，不管內閣制總統制也好，只要徹底實施，

這兩種制度都可以帶入民主，就怕兩種制度都落空。……我們一直害怕總統制會造成獨裁，就是從臨時條款而來的恐懼，不是從總統制來的。張君勱設計了這套制度，他根本沒有穿，自己設計的一套新衣，反而把可能建立總統制的機會給糟蹋了，同時也把內閣制的機會糟蹋了。所以民主政治的兩大制度，在台灣 40 年來根本失去建立民主憲政法治的機會，其原因就是西裝師傅設計衣服，沒有衡量穿衣者的身材，想用一套不合身的來制他，結果反而被他牽制了。40 年糟蹋掉了，今天我們也恐怕面臨同樣問題。

今天我們所面臨的是李登輝，李登輝不是嚴家淦那一型的……如果我們設計一個虛君的衣服給他穿，他願意嗎？或者又像 40 年前的故事，又變成皇帝的新衣……基於這種情況，恐怕要設計的，是（類似）法國型的憲法。

另外，非主流派已經很有組織在推動內閣制，內閣制不是為了政治上的學理或理想，而是現實的考慮，就是使李登輝成為虛君，這種方案對民主沒有幫助，我覺得很悲觀。這套衣服給李登輝穿，可能會撐破，絕對重複 40 年前的悲劇，這是我思考的歷程。

我們面對一個不能迴避的政治現實……如果不能迴避，就以此為前提去設計一套可以帶上民主的體制……為了政治現實的思考，退而為法國（第五共和）體制。

我不是考慮李登輝個人，是用他來把民主政治的兩大制度帶上軌道；我也沒有為民進黨著想，我只有民主的信仰，我不是為了民進黨的執政，而是為民主政治體制的運作，需要有反對黨執政的機會，民主才會上軌道……所以才一直設計讓民進黨有執政的機會，不是偏愛民進黨，而是偏愛民主，讓國民黨有在野的機會對它的體質絕對是有幫助的。

在《實錄》一書，最能感受到法國第五共和投影的，便是我的發言：

我們在做政治制度設計時要考慮到政治制定已經定型成為生活中的一部分，作為政治制度的設計者，無法完全按照理論推演，還要考慮歷史、傳統及現有政治制度。目前有兩種狀況很難改變，一是總統民選，二是行政院和立法院的運作關係，這兩個因素在進行政治設計時一定要照顧到。我很能體諒兩種心情，一是在兩任強人之後，擔心另一個政治強人出現，這種心理最值得發言的是黨外及民進黨，因為他們遭到蔣氏父子兩代的壓迫付出代價最大；二是在學術界來說百分之九十都接受內閣制，這是為了理論的一貫性，這兩種心情都值得尊重。而我們對於理論的推演應低於客觀的傳承部分。我們無法不去面對總統直選的潮流，也必須考慮立法院及行政院的关系，一個政治學的基本常識，一個普選的總統，不可能是虛位的元首，再來行政院和立法院的關係不可能空洞化，還有總統和行政院長的关系怎麼處理，總統和行政院長的关系影響到行政院和立法院的關係，這成為我們處理中央政府體制所要觸及的核心部分。

我們要根據客觀主義和科學精神來考察環境，必須把總統普選和行政院立法院的關係當成我們思考的前提，我再強調，普選的總統一定是有權的，我們的焦點就應放在總統和行政

院長的關係怎樣處理。我心理上並沒有李登輝的影子，但在客觀上他會有某些契合，我們推出這種主張，好像和李登輝的某些需求有所銜接，但我們在提出這種設計時不一定有李登輝的影子，要說李登輝是強人，我看也不一定，如果李登輝是強人，根本不會有非主流派，蔣氏父子時代哪有什麼非主流派，非主流派的存在間接說明李登輝不是強人，而且他在運作行使權力時有障礙。我的結論是在現階段我們無法改變這兩個客觀情勢，我們應該接受它，而且這和民主不民主無關，內閣制和總統制都各有其民主的成分，這是西方政治中較常為人所提到的制度，包括法國第五共和也有民主的成分，在這樣的邏輯思維下，我們現在的情形和法國的第五共和比較接近。當時第四共和的總統是戴高樂，他領導自由法蘭西勝利，後來他當總統，因為當時的總統很痛苦，有個總統說過一個笑話，世界上有兩件事最痛苦，一個是盲腸炎，一個是當法國第三第四共和總統。戴高樂就不幹了，退隱了12年，1958年他東山再起，要求6個月的期限，創造了第五共和，他有總統制的特色，但他保留了國會與內閣總理的關係，就像我們要推行總統制，但保留行政院和立法院的關係。

除了歷史傳承等加以考慮，還要將民情做一基本了解，如果現在總統變成虛位的話，一般人恐怕很難接受。我預料在現行的選舉制度之下，我們的政治生態會惡化，小選區選出的國會議員來組成內閣，會導致派系的分贓，而且內閣一定是不穩定的。國家元首在執行公權力的時候，有一定的權力，而且我們要考慮到我們也要執政，這距離我們也不是很遠，就像現在我們有些黨員已經在地方執政。如果我們給國家元首作為一政治中心或政治標竿，他在任期內得到國民主權相對多數的授權，即總意志的最大授權，我強烈認為我們應照顧到傳承及已經成為政治生活的部分，總統直選是不可改變的潮流，行政院和立法關係，這兩個因素都考慮到，這才是比較謹慎的設計。關鍵在於普選總統一定有權，總統權力膨脹，內閣的權力就萎縮，就在於怎樣處理總統和內閣總理的關係，這可能是最要緊的。

一個普選的總統，一定是一個比較強勢的領袖，我們手頭上有12份資料，到目前為止，只有法國可以讓我們做參考，行政院和立法院的關係，我們很難加以改變，但普選的總統出現，行政院立法院關係在國內政治的重要性會降低。像第五共和中，憲法第二章共和國總統第五、八、九、十一、十二、十五條都是很重要的條文，第三章政府，它的第二十條，政府制定並執行國家政策，支配行政機構及經費，總統是三軍統帥，主持國防最高會議及委員會。在總統及總理之間，總統是政治的中心人物，這是鄒文海（教授）寫的，整個內閣都排好了，中間位子留出來，等戴高樂出來，大家一起拍照，這種景象說明了第五共和的狀況。

由於國民黨的傳統運作模式是以國家元首為黨主席，李登輝自然成為權力中心。但是就現行憲法上看來，是以行政院長為中心。由於李登輝不像蔣經國是個強人，所以李煥身邊的人馬想依憲法來抬高李煥的權力也有所依據。於是國民黨內部運作的矛盾反而變成國內政治問題的矛盾。半年來，國民黨因缺乏傳統的強人運作而產生的（雙李體制）問題，有人將之投影到大憲章，認為大憲章是在為國民黨解決問題，這是個天大的誤會。……我們必須強調，將大憲章中的總統視為傳統強人政治的復辟是非常不公道的。因為過去的強人掌握了軍警特，有強大的控制力，但是大憲章中為憲政中心的總統，必須接受種種監督，並不能逞其一己之私。所以總統制不見得會壟罩上昔日強人政治的陰影，應是了解大憲章的一個基本認識。

研究小組一個基本的主張是，不管是成立什麼法，一定要有力量能發揮影響力。而這樣的力量是來自有堅定的共同主張，這些主張要有前瞻性，經得起考驗、符合現階段對時局的正面評價，切中人民的需求。我們在擬定戰略時，必須有武器，沒有武器則不堪一擊。這牽涉到選擇和判斷，我們必須做出選擇和判斷，並為之付出代價，可能是好的，也可能不好。基於傳統上黨外和民進黨對台灣問題的關注一直是扮演領導者和領航員的角色，現在海外異議團體，或是無黨籍人士都能夠提出一部完整的基本法，民進黨在這個階段如果還是提出規範的看法，未免落在時代的末端。……在顧及民進黨的領導者角色，我們必須有一套完整的憲法草案，不能只是幾點簡單的要求。

許信良更是法國第五共和憲政體制堅定的支持者，他說：

我們這次特別重視中央政制的詳細設計，這是一個正確的方向，而國是會議的爭論中心也是這個問題。現在總統制和內閣制之爭其實就是用實力來解決的。簡單來說，國是會議其實是改革派和保守派之戰，保守派想藉由內閣制的主張來維護他們的既得利益。主張內閣制使得總統虛位化，來獲致政治利益。內閣制很明顯的是個陰謀，所以我們應該兼顧理想和現實來設計這套制度，總統或內閣制都有一套他自己的法理體系，但混和制沒有，有的話就是法國第五共和。一方面你要實施混和制，又不要按照法國第五共和，就會發生剛才傅正教授所提出的誤認美國覆議制度在現行憲法中位階和定位。在此常讓一些憲法學者頭痛，因為它的法理體系紊亂。為了避免憲法的設計成為一個大拼盤，我們應該以法國第五共和為藍本，研究其如何能夠自圓其說。……我個人較傾向於以第五共和為藍本，而不是在設計上去拼湊總統制和內閣制。

面對民進黨內唯一參與過兩次組黨風險的傅正，有關法國第五共和好像專門為戴高樂而設的質疑：

有人說第五共和是專門為戴高樂設計的一套政制，是因人立法，因應此一秩序的需要而立法。說句不好聽的話，這是過度的犧牲。我們現在討論第五共和，其實多多少少把今天的李登輝當作戴高樂。其實即使是在老蔣當家時都還沒這個必要。總統直選只有在我們老的國民大會在尚未改選的情況之下我才同意。若我們的國會全面改選時我不要總統直選。但我們民進黨有那麼一個決議案在那裡，若不總統直選就好像我們不給李登輝權力。多多少少我們期待李登輝能推動一些政治改革，所以民進黨才搞出一個所謂總統直選來。

許信良很明確的回應表示：

這不能這樣說，第五共和的出現也許是為了戴高樂，但在第五共和之後，法國政制才真的穩定下來。我們也都曉得，在這之前的第四共和倒閣是家常便飯。所以第五共和可以視為內閣制的一種修正。他們的成功就是最好的例子。因此它不是為了個人，也不是一個變體，而是一個自然發展的產物。我認為，混和制應該按照法國第五共和來設計。法國第五共和，

已經有很多法國學者替它辯護得很好，認為它很進步，我也這麼認為。所以我們沒有必要去弄一個新的，沒有外國學者會替你辯護的東西。我們不要弄一個四不像，依照這個東西去修改，混和制要有品牌的。

在《實錄》一書裡，我以研究小組召集人身分，在〈說明〉一文，指出總統及國會議員均由國民直接選舉產生；又有公民複決規定；「公民權之行使」又以專章規定，這些都是國民主權精神的強化，也是民主價值的體現。

另外，在「總統為憲政中心」部分，我表示：

民進黨憲政研究小組在規劃中央政治體制時，曾考慮過英國式的內閣制，也考慮過美國式的總統制，幾經激辯，最後接受民主大憲章的規劃，而較接近法國第五共和制度。我們的主要考慮包括：（一）前瞻；（二）傳承；（三）可行性與穩定性；（四）台灣的特殊環境。

憲政研究小組接受總統普選的主張，認為總統直選是不可阻擋的趨勢。總統既然直選，國民大會自然隨之消失；而總統既然由最大多數的國民主權所授權，總統自應承擔其責任，行使其職權。這就是我們所考慮的「前瞻」的因素。

憲政研究小組對於行政院的存在曾有過激辯。但是由於10年來，行政院與立法院的對話，已成為國內最重要的政治焦點，並成為國民關心政治的主要成分，如果突然廢除行政院，不但破壞這項傳統，甚至會使關心政治的人民若有所失；同時考慮及台灣內部的人口結構，包括省籍因素，以及台海兩岸的特殊狀況，如果缺少應有的國會對話，有如失去安全瓣一樣，容易滋長政治上的不穩定，並引起反彈。因此，基於「傳承」、「可行性與穩定性」、「台灣的特殊環境」因素的考慮，我們延續了行政院和國會的對話。

由於半年來國內政治上的「兩李」之爭，使得總統和行政院長的權責關係如何釐清，成為憲政研究小組的重要課題。在民主大憲章上，我們很明確規定總統是憲政中心。由於是國民主權的授權，「總統維護本憲章之遵守，並確保國家獨立與領土完整」（三八條）；「總統任命行政院長」（六〇條）；「主持行政院會議」（三九條）；總統得解散國會（四〇條）；總統享有緊急命令權（四七條）；並可將「國會議決有關國家體制及轄區變更之重大法案提交公民複決」；這些都明確表示總統是憲政中心人物。

將獲得國民主權最大多數授權、代表最大多數國民意志的總統，規劃成為憲政中心，亦為民主大憲章落實民主價值的體現。

五、戰略思維

任何一部憲法或憲草，都有其制定時特殊的時空背景、社會條件以及政治力量的角力與

追求。民主大憲章除展現對民主價值的堅持外，也留下研究小組成員對當時政治情勢的分析、政治力量可能的發展與追求的探討，如果把這些因素統稱為戰略思維，26 年之後，經過 6 次總統大選實踐的檢驗，持平地說，有些發展與當年研究小組的戰略思維是完全吻合，有些則顯現當年戰略思維的不足。

首先，正如《實錄》所一再出現的，也是引導總統直選最具吸引力、說服力的一個論述，便是總統直選將可能使民進黨提早在中央執政。

研究小組成員，起初對於中央政治制度的思考，大多傾向於內閣制，對總統直選制顯得猶疑、甚至反對，張俊宏在一篇文章中曾這樣生動地描述：

面對當時即將召開的國是會議，民進黨需要提出一套腹案，煌雄跟我同是念政治系，彼此很有默契，也非常積極，透過台灣研究基金會由他來召開這個黨內共識會議，加我與黃煌雄一共 9 人（註：應為 12 人），10 年過去，當今台面上從總統、副總統開始幾乎全在內。會議由黃信介主持。第一天，討論的核心在於要不要總統直選，以及實行總統制或是內閣制，談到半夜意見統計的結果，主張內閣制對總統制的比例是 7：2（註：出席人數為 9 人），就只有我跟黃煌雄二人主張總統直選的總統制。在半夜散會前，我只好說了非常露骨的一番話「如果實行內閣制，就是外來政權勢力要重新奪回政權所用的招牌，我們要不要跟他們一起主張內閣制？希望大家深思這個問題。」會後我跟黃煌雄兩人癱瘓在沙發上，對於這樣的局面，非常憂心。第二天出現了奇蹟，主張內閣制對總統制的比例是 2：7，剛好相反，逆轉情勢導向贊成總統制，名稱也確定由呂秀蓮從英國大憲章中所想到的靈感——「民主大憲章」，這一套具有黨內共識的總統直選總統制完整構想，也是黃煌雄非常熱衷的一套法式總統制思想，中常會通過以後，我們就在國是會議上提出這一套憲草。「民主大憲章」便從這裡開始。整個討論詳細的過程在實錄中備載，但這一段背景及背後所進行的 IC 版線路卻不在其中，回憶這一段歷史應值得補上這一段以作為後人研究的參考。

在將傾向內閣制扭轉到總統直選過程上，張俊宏也雄辯地說：「第一任的總統選舉，民進黨可能沒有人可以和他選，就現實來說，如果一兩年內總統直選，那是由李登輝來做，但是 6 年後下一任國民黨會推出誰……民進黨有的是一級明星，……每個人都是真槍實刀幹出來的，下一任的總統，民進黨由南到北的縣長都是總統候選人。」這種論述變成一項致命的吸引力，連最醉心內閣制、也強力主張內閣制的傅正都不禁要說：「剛才張秘書長（俊宏）說第一任民選總統民進黨不可能，但是下一任選舉可以增加民進黨執政機會，這倒是真的。」

就後來的選舉結果而論，完全符合研究小組的戰略預期。由於研究小組成員之中，有不少「都是真槍實刀幹出來」的「一級明星」，從第 1 次到第 4 次的總統、副總統選舉，民進黨所提名的總統、副總統候選人幾乎都是研究小組成員，第 1 次總統、副總統候選人為彭明敏（民主大憲章兩位顧問之一，另一位為許信良）、謝長廷；第 2 次與第 3 次為陳水扁、呂秀蓮；第 4 次為謝長廷、蘇貞昌。其中，陳水扁與呂秀蓮於 2000 年當選總統、副總統，可說是第一次實現研究小組所評估的民進黨提早中央執政，這也是歷史上首度發生的政黨輪替；2016 年

蔡英文、陳建仁不僅再度實現民進黨中央執政，且贏得包括國會多數的完全執政，民進黨取得完全執政，在歷史上也是首度發生的。

其次，研究小組成員大都同意，隨著總統直選的實施，一定會強化台灣認同，深化台灣主體性，進而凝聚國民意識，築起一道無形而強大的心防。

蔣經國於 1987 年 7 月解除戒嚴，1990 年 4 月民主大憲章研究小組正式展開工作，當時政治上雖已解嚴，但長期以來，在國民黨的戒嚴統治下，台灣只是中華民國政府「復興的基地」、「反共的跳板」、「法統的所在」、「中原的邊陲」，台灣在國民黨如此「正統化」與「工具化」的統治下，幾乎失去了自我，並忘掉自我。

1997 年 11 月 8 日，我在哈佛大學舉辦、杜維明教授主持的「文化中國與台灣意識」會議上，做了這樣的表示：

像我們今天出席的人，在台灣出生長大的，大概都有一種體驗，就是在戒嚴體制下，那時台灣意識幾乎不被允許存在。很多人讀小學的時候，如果講台語會被罰錢，有時候罰掃廁所。在很早以前，電視每天只能唱兩首台語歌，有各種限制。我記得 1972 到 1973 年間，我寫台灣史的時候，我寫蔣渭水，那是 20 多年前的事情，我去拜訪當時很多台灣的前輩，就是蔣渭水的老朋友，他們起初碰到我的時候都害怕，心裡懷疑我是不是國民黨派來的？後來我找到蔣渭水的兒子帶我去，他們看到老朋友的兒子都很高興。

當時我就有一個很深的感觸，這些人在台灣的土地上，在半個世紀以前，為這個土地上的人民奮鬥，為什麼半個世紀以後，不但後代子孫忘掉他們，而且他們竟然還害怕他們的子孫？這種歷史的扭曲，給我很大的動力——應該怎樣給台灣歷史一個公道！給歷史上為台灣做事的人一個公道！我想這些例子說明了：台灣意識在大中國意識的籠罩下，代表一種掙扎、探索、追尋自我的過程，而且在追尋自我的過程上，增加了自己的信心，且肯定自己。所以，台灣意識應該是在這種背景下，隨著台灣民主化的逐步實現而逐步提高。台灣民主化促成戒嚴解除了，報禁、黨禁開放了，各種社會運動的力量急遽發展。總的結果，就是代表台灣意識的急遽發展。

由於總統選舉的動員效應，幾乎擴展到台灣每一個地區、每一個角落、每一個家庭、甚至每一個人，隨著總統直選的推進，台灣主體意識不僅更強化，且凝聚而為國民意識。總統選舉有其疆界(boundary)，要確定那些人享有投票權，這個確定的範圍就是主權的範圍，因此每一次總統的選舉，也就是對國民與主權的再確認，這樣，總統直選的過程就有如建立“nation-building”動員的過程一樣，每選一次，就逐步強化“nation-building”，台灣主體意識也就自然逐漸變成一種台灣國民意識。

1998 年 2 月 7 日，在台灣完成第一次總統大選之後，我以哈佛大學訪問學人的身分，受邀到美國新英格蘭中華民國學人留學生「學術論壇」演講，公開表示：

以台灣人為主體時代的來臨。未來要在台灣政壇上生存發展，主要有兩種人：一種是很自然且帶有感情的說「我是台灣人」的人；另一種是很自然且帶有感情的說「我是台灣人、也是中國人」的人。在此，「台灣人」的定義涵蓋四個族群，包括最早來台灣的原住民、客家人、閩南人與新住民（外省人）。如果只肯說「我是中國人」，卻不肯說「我是台灣人」，這些人大概都會為政治情勢所淘汰。

10 年以後，2007 年 12 月 15 日，在時報文教基金會舉辦的「台灣的社會發展與變遷」會議上，我這樣談到：

從 1996 年第一次總統選舉到 2007 年，……就國內政治發展而論，特別是就享有公信力的像政治大學選舉研究中心、台灣地區社會變遷基本調查，以及中央研究院有關研究人員所調查公布的資料，均顯示自認為台灣人的比例，已由 1995 年百分之二十多升至 2006 年百分之五十、甚至六十以上；而自認為中國人者，則由百分之三十左右下降至百分之十以下，自認為兩者都是的人，大約維持在百分之四十到五十左右，但亦有降至百分之三十五的記錄。這些調查數字反映出，我在 10 年前所作的預言，似乎全面實現中。

到了 2017 年，又是另一個 10 年之後，依政大選研中心的資料，自認為台灣人者維持在百分之六十上下，自認為中國人者降到不足百分之五，兩者都是者則在百分之四十左右。另依台灣民意教育基金會的資料，自認為台灣人者占百分之七十二，自認為中國人者占百分之十，兩者皆是占百分之十二。從這些調查資料可看出二十年前的預言更接近全面成真。

然而，研究小組的戰略思維也有不足之處，其中最大的不足，便是對中國大陸缺乏全盤而有系統的省思，更幾乎沒有預料中國大陸會以如此大國的身影，躋身到國際舞台、投射在台海兩岸之間。

民主大憲章除〈前言〉外，共 10 章，104 條，其中第 9 章為〈台海兩岸關係〉。〈台海兩岸關係〉原來是以「附加條款」的方式，放在最後的第 10 章，後來經過內部討論，改為〈兩岸關係〉專章，在傅正建議下，又改為〈台海兩岸關係〉。原本的「附加條款」有引言及 3 個條款，〈台海兩岸關係〉刪去引言，條文增為 4 條。

毛澤東於 1966 年發動文化大革命，一場「十年浩劫」，不僅使中國大陸內部陷入動盪不安之中，更使海峽對岸的台灣望而生畏、畏而遠之。1978 年，鄧小平第三次復出，雖提出改革開放的歷史性號召，但仍處於「摸著石頭過河」的探索階段；而 1989 年又爆發天安門事件，北京「黑雲壓城」。對一向以堅持自由、民主、人權、公義為普世價值的台灣民主工作者而言，視戒嚴時期國民黨的總統府有如日治時代的總督府，而中共的一黨體制卻比國民黨的總統府、日治時代的總督府，都更有過之，文革與「六四」的陰影更有如泰山壓頂。從民主理念、普世價值到現實政治的發展與教訓，自然都驅使 1990 年代台灣民主工作者對中共採取一種疏離與戒慎恐懼的態度。這應當也是民主大憲章研究小組大多數成員的基本心態。

基於這種心態，研究小組成員對兩岸主要的思考，便是如何確保台灣的安全與兩岸的和平，乃首度提出「相對政治主權的概念」，其具體條文為：「台灣和中國大陸應以和平、平等、共存、互惠原則，相互尊重雙方國民主權與各該轄區內統治權之完整。」這是研究小組基本的共識，也是最大公約數，其餘 3 個條文，可說是「相對政治主權概念」的延伸，基本上，也反映出研究小組成員「防守」與「疏離」的心態。除此之外，《實錄》對兩岸討論的重點僅在文字的修正及技術層面，對中國大陸實況與未來可能的發展，反而著墨不多，甚至可說幾乎沒有。

不過在討論過程上，張俊宏曾提到：「在與中共交流漸趨頻繁之後，若有可能我們可影響大陸……我們怎樣去面對這種情況，採取何種態度、行動？關於這些問題，我們究竟需不需要在大憲章中先預留空間，以便將來能處理這些問題？畢竟未來的局面將如何發展，我們並不知道。」傅正也說過：「我並非主張統一，而是站在國家作為一個工具的觀點來考慮，如果統一有利於台灣人民，為何不統？換言之，如果獨立對於台灣人民有利，則為何不獨立？在兩岸關係越趨複雜之後，以後的變化難逆料，故我較贊成預留空間，而不是把路都先堵死了。」

就《實錄》所載，研究小組幾乎未曾客觀而認真地探討中國大陸的現狀與可能的發展，甚至未曾將中國大陸的過去、現在與未來，當作議題來討論，也就是說，對中國大陸議題幾乎視而不見，可以不予理會。這種戰略思維的不足，導致 1990 年代的台灣民主工作者對中國如何崛起，為何崛起得如此之快，幾乎無法作出正確的評估與掌握，而陷入被動與主觀。經過 20 多年的世事滄桑，隨著台海兩岸情勢的消長易位，當中國大陸正以世界第二大經濟體以及綜合國力大國的姿態，縱橫於世界舞台之間，面對此情此景，傅正所說「以後的變化難逆料」，張俊宏所說「畢竟未來的局面將如何發展，我們並不知道」，更不禁要引人深思。

六、回顧與展望

民主大憲章公布迄今，已超過四分之一以上的世紀，總統直選當時主要遭到兩方面的挑戰：一為來自學術界，他們視總統直選將使即將廢止的臨時條款的總統職權復活，從而影響內閣制真正落實的機會；一為來自政治界，他們視內閣制為爭取政治權力分配的必要工程。前者對內閣制的態度是真誠的，後者則視內閣制為工具。經過 20 多年之後，隨著總統直選的實踐，來自政治界的挑戰力量，知道大勢已去，已無可奈何；來自學術界的挑戰力量，仍延續其對內閣制的真誠，香火不墜，不過氣勢大不如前。

20 多年前，在台灣推動總統直選所面對的壓力是巨大的，推動者不僅需要堅定的意志與決心，更需要堅強的毅力與“guts”。20 多年後，國內氛圍改變了，國際氛圍更改變了，在 1990 年代初，所謂雙首長制，或現今學界通用的半總統制，相對於歷史悠久的內閣制和總統制，除戴高樂第五共和的品牌外，採用的國家並不多，也名不見經傳；但今天的雙首長制或半總統制，從歐洲到後列寧國家到後殖民國家，已成為全世界最多國家採用的制度，法國第五共和更是一個標竿，成為其他國家爭相仿效的主要藍本。

從 1997 年取消立法院對行政院長的任命同意權後，我國實質上已和法國第五共和一樣，走上雙首長制之路，經過 6 次總統大選，20 年的實踐，我們所累積的台灣經驗或台灣故事，在一定程度上，或多或少都有值得國人共同珍惜、分享與警惕。

首先，總統直選打破法統神話，打破人民與政治之間隔離的圍牆，讓民主的疆界彰顯，也讓國民主權的概念落實，並實現人民是「總統的頭家」、人民「出頭天」的願望。經過 6 次大選的實踐，總統直選在台灣，已經成為人民日常生活的一部分，對年輕人來說，甚至是一種與生俱來的權利。所以，總統直選在台灣，不僅是一種政治制度，也是一種生活方式，今後，不管任何政黨、任何政治人物，必然會遵循這種政治制度與生活方式，並代代相傳。總統直選在台灣，儼然已變成一項百年大計的政治工程，不可逆的潮流。

其次，研究 20 世紀第三波民主化的著名學者杭廷頓(Samuel Phillips Huntington)，曾指出一個新興國家的民主化是否鞏固，檢驗標準之一，便是經過兩次政黨輪替。台灣已經過 3 次政黨輪替，不僅如此，在 6 次總統大選過程上，儘管候選人之間曾有激烈交鋒，彼此陣營之間也有不少插曲或事件，但除 2000 年的興票案和 2004 年 319 槍擊案外，台灣的總統大選雖有驚滔駭浪、高潮迭起，卻總是「輕舟已過萬重山」。更重要的是，20 年之間，6 次總統大選，台灣人民已向全世界展現：台灣的總統大選拒絕暴力！拒絕買票！三次政黨輪替、向暴力說 NO！向買票說 NO！這三大現象足以讓台灣成為第三波民主化國家的典範，這也是台灣故事的精彩內容，值得國人共同珍惜與呵護。

第三，總統直選制度既需要全民共同參與，也需要全民共同呵護，才能鞏固，也才能綿延流長。因此，對曾經擔任總統職位的人，不管現任或卸任，都應表達基本的尊重，這是維護總統直選制度尊嚴不可或缺的一環，也是一個成熟的公民社會應有的素養。準此而論，有些對卸任總統的做法實不足取，例如陳水扁判刑後被關入兩人一間、共 1.38 坪牢房的做法，以及以馬小九案控告馬英九的做法，對總統直選制度的鞏固既無正面意義，反而有負面效應。再如，評論國家元首固為言論自由的保障範圍，但部分媒體評論者，動輒以「作之君、作之師、作之父」的心態發言，立論輕佻，見解偏頗，實不足成為民主鞏固的正能量。未來在致力民主鞏固的旅程上，這些都是有待國人共同來完善的空間。

第四，被尊為法國政治學和公法學界「教宗」的杜瓦傑(Maurice Duverger)，是第一位提出半總統制(semi-presidentialism)概念的人，須符合三項要件：總統直選、總統有實權、以及總理對國會負責；其中總統直選和總理對國會負責，被視為是廣義有關半總統制的定義。法國和台灣都符合這項定義，而實踐的結果，總統愈成為憲政中心；特別是兩國自選擇具有明顯衣尾效應的蜜月期選舉或同時選舉以來，幾乎都出現總統當選人和國會議員多數黨一致的現象，以及國會議員朝向兩黨化的政治結構現象，而有助於組成一致性政府，法國如此，2008 年以後的台灣也是如此。在一致性政府原則下，總統地位更加優勢，權力增加，越來越介入內閣的組成，甚至主導內閣的改組與更替。

台灣自推動總統直選以來，有關總統與行政院長的角色與職權，一直引發爭論，隨著總統直選實施，總統權力不斷增強，總統「有權無責」與行政院長「有責無權」之爭，甚囂塵

上，不論哪一個政黨執政，迄今仍爭論不休。坦誠而論，此一問題在學理上固然客觀存在，但在動態政治上，只要「共治現象」不再發生，幾乎是沒有意義。因為行政院長應有自知之明，正如戴高樂所說，「總理是第二號職權」，「僅次於我（總統）的人」，「只能是我（總統）的總理」。

當然，總統本人因聲望高低、主政風格及治國能力的不同，和行政院長因出身背景及其所擁有政治資產的不同，兩者間權力運作的關係，也會因人而異，因事而異，因勢而變，不太可能一成不變。基本的格局是：總統優越，但總統和行政院長實際互動的模式，會因每一任總統和閣揆的不同而有所不同。

第五，隨著總統愈成為憲政中心，對總統的領導能力、主政風格以及清廉品德等要求也愈高愈嚴。20 年來，李登輝時曾完全執政，2008 年起馬英九也完全執政，2016 年以來蔡英文也完全執政，不同的政黨，包括國民黨與民進黨，都曾完全執政，人民也都給予機會，但人民對總統直選以來的政局，卻愈來愈感到沉悶，愈來愈激不起總統直選推行之初那樣的火花、熱情與期待，這是台灣政局當前最大的癥結所在。戴高樂說，總統本人除應具有「願意承擔任務」的使命外，還應「具有相應的能力，這一點，顯然是法律所不能保證的。因為，無論何時何地都不可能以制度的效力來彌補元首本身的無能」。特別是，相對於中國大陸的快速崛起，如果總統的領導團隊，缺乏治國能力，導致執政失靈，又如何激起人民的認同與團結、打開悶局？

1996 年，台灣舉行第一次總統大選時，江澤民以軍事飛彈演習相向，經過炮火洗練的民主台灣，愈激起國人的向心力，並引以為榮。2012 年，不須軍事演習，不費一兵一卒，「中國因素」首次「軟著陸」，成為總統競選議題；2016 年的總統大選，「政治性」、「敏感性」的「中國因素」更變成「政策性」、「常態性」的「中國因素」，「中國因素」相較於 1996 年的粗暴，已變得柔軟，並深入到國家政策之間。這 20 年的大轉變，證明中國的崛起已成為台灣總統大選不能不嚴肅以對的重大議題。正如 1848 年共產黨宣言所說，「一個幽靈在歐洲徘徊」一樣，「中國因素」的「幽靈」已在台灣上空徘徊，民選總統如果不能有效領導，跨越這個「幽靈」，開創新局，反為「幽靈」所困，陷入被動，又如何帶領國家走出新的願景？

回顧 20 多年前，研究小組對總統直選的戰略思維，有其吻合與不足之處：吻合之處，預言民進黨提早中央執政成真，也預見台灣認同與台灣主體性必將強化，進而凝聚為台灣國民意識；不足之處，幾乎沒有預料到中國大陸會以這樣的速度發展成這樣的大國。這樣的吻合與不足，各有其自身發展的邏輯，本為平行線，一旦交會，卻顯現出內部蘊含的矛盾，而且矛盾似乎愈來愈大，一旦碰撞，甚至可能爆發出嚴重的危機。20 多年前戰略思維的吻合與不足，隱隱然正蓄勢待發，變成台灣當前總問題的根源。這是個重大教訓，見證戰略思維的巨大威力與影響；這也是個重大啟示，根據歐克秀(Michael Oakeshott)對霍布斯(Thomas Hobbes)經典性著作的研究，體認到「政治是人類永遠的困境。」如果 20 多年前研究小組成員在兩岸關係之間沒有「先預留空間」，那麼今後呢？台灣是否還有機會與能力，當「馬基維利時刻」來臨，發揮像總統直選那樣的「政治創新」，以更全面而縝密的戰略思維，來引導時局的發展？

參考書目

【專書】

- J. G. A. Pocock, *The Machiavellian moment : Florentine political thought and the Atlantic republican tradition* [Princeton, N.J.] : Princeton University Press, 1975.
- Alexander Hamilton、James Madison、John Jay 著，謝叔斐譯，《聯邦論》（香港：今日世界社，1966 年）。
- Charles de Gaulle 著，尹國祥、郭彥譯，《戴高樂從政回憶錄》（台北：黎明文化，1972 年）。
- Charles de Gaulle 著，蔡東杰譯，《戰爭回憶錄（卷三）：完成救贖》（台北：左岸文化，2002 年）。
- Charles de Gaulle 著，《希望回憶錄》翻譯組譯，《希望回憶錄》（北京：中國人民大學出版社，2005 年）。
- Charles Williams 著，王鵬譯，《戴高樂》（北京：國際文化出版，2005 年）。
- Philippe de Gaulle、Miche Tauriac 著，梁貴和、盧蘇燕、張克千等譯，《我的父親戴高樂》（北京：中國人民大學出版社，2005 年）。
- Roger Price 著，譚鍾瑜譯，《法蘭西的榮耀與堅持——革命與共和的國度》（台北：左岸文化，2002 年）。
- 沈有忠、吳玉山主編，吳玉山等合著，《權力在哪裡？從多個角度看半總統制》（台北：五南，2012 年）。
- 許陽明主編，《人民制憲會議實錄》（台北：民主進步黨中央黨部，1991 年）。
- 許陽明主編，《民主大憲章實錄》（台北：民主進步黨中央黨部，1991 年）。
- 郝培芝著，《半總統制「總統化」之發展：政黨體系與政府組成》（新北：韋伯文化，2014 年）。
- 黃煌雄著，《在哈佛的沉思：從世界看台灣》（台北：月旦，1999 年）。
- 廖達琪、沈有忠、吳玉山主編，《半總統制跨洲比較：亞洲與歐洲的對話》（高雄：中山大學出版社，2015 年）。

【學位論文】

- 曾建元著，〈一九九零年代台灣憲政改革之研究——民族主義與民主轉型的觀點〉（台北：國立台灣大學國家發展研究所博士論文，2002 年）。

【研討會論文】

- 李登輝基金會編，《人民直選總統暨台灣民主發展二十週年研討會論文集》（台北：李登輝基金會，2016 年）。
- 吳三連台灣史料基金會編，《總統直選 20 週年學術研討會論文集》（台北：吳三連台灣史料基金會，2016 年）。

【雜誌文章】

張俊宏，〈朝野捨惡鬥取合作的一次範例〉，《台灣研究基金會成立 15 週年專刊》（2003 年 3 月）。

黃煌雄，〈政治家的典型—戴高樂〉，《這一代雜誌》3 期（1977 年 9 月）。

黃煌雄，〈台灣認同與民主鞏固〉，《台研會二十年來的腳步》（2008 年 11 月）。

【報紙文章】

黃煌雄，〈黃信介最後的政治遺產〉，《中國時報》，2007 年 8 月 13 日。

黃煌雄，〈縱觀五次總統大選〉，《中國時報》，2012 年 1 月 17 日。

黃煌雄，〈從國是會議到國家發展會議〉，《自由時報》，1996 年 12 月 24 日。

黃煌雄，〈跨進二十一世紀的台灣政治展望〉，《自由時報》，1998 年 2 月 23 日。

【電子媒體】

許有為，〈法國第五共和憲法的歷史來源與運作〉（來源：<http://www.thinkingtaiwan.com/content/3829>，2015 年 3 月 16 日）。

許有為，〈檢視台灣憲政體制：為何要向內閣制和閣揆同意權 say no〉（來源：<http://www.thinkingtaiwan.com/content/3891>，2015 年 3 月 31 日）。

黃煌雄，〈執政失靈與思想準備——蔡英文將完全執政 4 年或 8 年？〉（來源：<http://www.storm.mg/article/78862>，2016 年 1 月 18 日）。