

觀點投書：關於憲政體制，我說的其實是...

產生縮網址

蘇彥圖 2014年08月01日 05:14

3022 點擊數

8+1 1

推文 1

Plurk! 轉寄 列印

A A A A



關於憲政體制的討論，除了框限於總統制、內閣制、半總統制的體制之外，或許還要更細膩的考慮良好運作的憲法時刻。（圖為總統府，取自維基百科）

在討論憲政體制的時候，論者往往聚焦於討論[總統制](#)、[內閣制](#)、[半總統制](#)這類憲政制度類型的識別、比較、乃至選擇。

「這三種基本的制度類型孰優孰劣？」「台灣現行的憲政體制究竟屬於何種類型？」「台灣又應該沿用或者改採哪一類的憲政體制，才得以鞏固並促成憲政民主的適切運作？」我們往往是在憲政制度類型學的分析架構下，以總統制、內閣制、半總統制這類基本類型作為分析單元，爭論我國憲政體制運作的理想與實際。作為一個憲政民主制度的研究者，我經常被問到上述這類問題，而我的回答總是吞吞吐吐，既遲疑又含糊。遲疑或許是一個可以被包容的個人立場，但是含糊就說不過去了。再怎麼說，我應該嘗試把話講清楚。

我所理解的憲政體制，是一組關於權力政治的基本遊戲規則。在一個憲政社群中，人們根據這組遊戲規則從事政治競爭，並以這組規則所架構與約束的政府組織與政治程序，決定這個社群的許多公共事務。著眼於這組遊戲規則的形式與實質，我們可以而且必須進一步析離出兩種意義的憲政體制：(i) 規定在「大寫C的憲法」（也就是憲法文本）中的憲政體制，我們或可稱之為「大寫C的憲政體制」，以及(ii) 存在於「小寫c的憲法」的憲政體制，或謂「小寫c的憲政體制」。前者指涉成文憲法中有關政府組織與政治程序的憲法規定，而且這些規定有許多是相當具體、明確的「規則」。我們通常就主要是根據此等形式憲法上有關政府體制的規範，辨識一部憲法所採取的，究竟是總統制、半總統制、抑或是內閣制。後者則可以被理解為在功能意義上具有憲政重要性、但是不必然規定於形式意義的憲法中的所有有關權力政治的基本遊戲規則的集合。除了有關政府體制的規範以外，一個小寫c的憲政體制，就其制度邏輯以及運作風格而言，至少還會取決於另外兩組重要的制度安排——選舉制度以及政黨體系。

不要小看了大寫與小寫的差別：大寫C與小寫c的憲法 / 憲政體制，往往會是兩個非常不同的世界。一個常見的憲法教科書示例是：許多威權、獨裁國家，都有一部冠冕堂皇、標舉權力分立的憲法。即使是在一個相對而言不算虛假的憲政民主國家，大寫C的憲法 / 憲政體制，也只會是小寫c的憲法 / 憲政體制的其中一個部分，而且有些大寫C

的憲法規定，往往還會因為種種原因而形同具文。在台灣現行的憲政秩序中，這兩種意義的憲法 / 憲政體制的分歧乃至斷裂，是顯而易見的。我們的大寫C的憲法將行政院定位為「國家最高行政機關」（憲法第53條規定），可是在我們所身處的小寫c的憲政國度裡，總統向來才是行政部門的最高權威。憲法第44條規定：「總統對於院與院間之爭執，除本憲法有規定者外，得召集有關各院院長會商解決之。」可是在現實世界裡，恐怕沒有多少人會認為作為「事主」的實權總統可以扮演好「公親」的角色。至於大寫C的「一國兩區」的憲法虛構與台灣國民主權這個小寫c的憲政認同之間的落差，很多人大概已經見怪不怪了。

一個成功的憲政制度工程應該以建構一個能夠良好運作的小寫c的憲政體制作為目標，而這個目標顯然不是僅憑制定或者修改大寫C的憲法所能達成。首先，並不是所有權力政治的基本遊戲規則都可以或者適合被修改困難的成文憲法所鎖定。先不論制（修）憲者在乎的往往是他們自己的政治自利，大寫C的憲法規定越是細密與具體，越容易隨著時間的經過而成為弊大於利的憲政愚蠢（constitutional stupidities）。

其次，雖然說憲政體制的各個環節有著牽一髮而動全身的系統關聯，憲政改革如果沒有對症下藥，改革的成效往往終究有限。比如說，如果憲政失靈的癥結不在政府體制，而是政黨政治出了問題，那麼即使大寫C的政府體制改造在政治現實上是可能的，我們起碼也得三思——這麼做到底值不值得。或許更重要的是，憲政制度工程不是只有大寫C的憲政改革這把大榔頭，追求好的憲政治理的改革者尤其應該避免把小寫c的憲政失靈問題都看成是可以用這把大榔頭敲打的釘子。我們別忘了，除了制憲、修憲與釋憲以外，一個小寫c的憲政體制往往還有其他有效解決憲政問題的變革路徑——例如政黨重組。

關於憲政體制，我想說的其實是：我們一方面要有連貫起政府體制、選舉制度以及政黨體系——也就是整個小寫c的憲政體制——的全局關照與系統思考，另一方面也不要小覷了小細節的制度設計（institutional design writ small）。我非常認同試圖改變台灣既有的小寫c憲政及其遊戲規則的進步民主改革。我只是懷疑，有關總統制、內閣制與半總統制的傳統論爭，侷限並且妨礙了我們對於憲政體制的理解與想像。不論如何，我們應當多留心我們所企盼與追求的制度改革，因為惟有做好周全的規劃與準備，我們才能不枉珍貴的——小寫c的——憲法時刻。

* 作者為中研院法律學研究所助研究員 / 台灣守護民主平台理事