

政權過渡與憲政改革

●蘇彥圖／中央研究院法律學研究所助研究員

●陳雪琴、蘇芳誼記錄整理

針對今天討論有關台灣未來憲法發展的議題，個人提出以下兩個探討的主題：首先，針對台灣即將面臨的憲政考驗，很多人將2月1日立法委員上任起到5月20日新任總統上台前的期間稱為「憲政空窗期」。個人認為這個憲政的「空窗」，只是這段期間的一種可能發生的問題型態。這段期間確實是對台灣憲政發展的重大考驗之一。我們到底該怎麼渡過這一段憲政發展的高風險期？這是個人第一個想要提出來與大家討論的問題。其次，新上任的總統在接下來的四年執政時間內，如何從整個國家的政治體制、憲政制度的角度著手改革？未來該從哪一個面向先著手？可以採用哪些策略與方法？以及還有哪些重要的議題？這是個人接著要報告的第二組問題。

先從第一個問題談起。有人說自2016年2月1日代表新民意的立法委員上任起，到5月20日代表新民意的總統上任前，這一段期間是台灣憲政的「空窗期」。基本上，所謂「空窗」，意思是「現有一個運作的制度與空間，卻沒有人參與管理運作」的現象。按照台灣當前的憲政體制，假使新當選的總統當選人跟仍然在位的總統雙方都自我節制、不行使權力的情形下，憲政運作上才會出「空窗」的問題。但是，我們聽到即將卸任的馬總統面對外界對於未來憲政運作可能出現問題的質疑，卻說「我的字典裡沒有『看守』、沒有『懈怠』」。這樣的發言內容，反而更讓我們擔心。顯然，未來台灣將面對的，恐怕是一個比「憲政空窗」更嚴重的憲政混亂的問題。

從2月1日新的國會開議起，到5月20日表定的新總統就職日為止，前後三個多月的時間，我們勢必面對兩個交錯、互相關連的問題。第一、我們在學理上稱之為總統的交接、政權的移轉（presidential transition）問題。第二、則是「政府組成」（government formation）的問題。台灣雖然於1月16日進行選舉，順利選出代表新民意的國會以及總統，但是我們現行的政府體制內，還另有一個代表政府執政的行政院。這個政府的組成究竟是依循國會多數？還是依循總統多數？這是與總統交接交錯的另一組問題。

當我們面對上述這兩個交錯的問題，很多人可能會想說用解決政府組成的方法，去解決政權過渡的問題。譬如要求總統或總統主動釋出組閣權，據以解決憲政過渡期可能發生的種種問題。但是如此一來，可能又會引發很多其他問題，容我稍後再進一步解釋

與分析。

上述我們所面臨的問題，簡單而言，有兩個重要的制度成因。第一、2005年我們把立法委員的任期從三年延長到四年，但是並沒有將國會與總統的任期同步，以致於造成國會議員與總統的任期出現四個月差距。任期交錯開來會如何？假使今（2016）年台灣沒有舉行總統與立法委員的合併選舉，新的國會一旦正式開議，尚未卸任的總統該如何面對新民意的國會？如果行政院長提出辭職的話，總統該如何任命新的行政院長？也就是說，就算沒有合併選舉所造成的總統交接期過長的問題，我們還是要面對政府組成的問題。

其實，這個問題乃牽涉到台灣當前憲法內容，其規定非常抽象、非常簡單，導致不同的人對這一部憲法會有不同的預設與想像，然後又把這些自我的預設與想像，當作是憲法的規範要求。例如：很多人會說，因為我們的憲法學自法國，而法國採行的憲政體制可能出現「共治」，所以台灣現在也要採取共治。事實上，這並不必然。由於憲政的規範是政治的遊戲規則，如果制定的遊戲規則不甚清楚，反而需要所有參與遊戲的成員，共同協商並討論出一套大家都願意遵守的遊戲規則，而不是個別一廂情願地認為憲政應該怎麼運作，就一定要怎麼做。

我們即便沒有合併選舉，也會面臨到政府要如何組成的問題。其中，主要的關鍵就在於，行政院的行政權、總統之外的行政權，它是要向國會多數負責，還是要向總統負責？從我們過去實踐的經驗來看，似乎愈來愈朝向對總統的多數負責。反觀，也有人期望利用原本「雙首長制」、「半總統制」的制度設計，將行政權切割，至少在未來四個月的時間內，促使行政院向國會多數負責。雖然馬英九總統也提出上述的主張，但是從蔡英文總統當選人的角度而言，這是一個她沒有辦法接受的安排。為什麼？因為蔡英文總統除了要考慮今年度所出現的狀況，還要考慮一旦她創下了這個憲政先例，四年後如果民主進步黨在國會選舉中失敗，到時候蔡總統是不是必須將部分的行政權釋出？如此的安排對任何贏得總統大位的政治人物而言，都是一種不太可能接受且弊大於利的方案。

台灣現有的憲政制度本來就存在著許多問題。這些問題的產生並非經過我們認真思考後所作的選擇，而是隨著歷史演進的過程所遺留下來，加上我們一直沒有好好去面對、處理的結果。雪上加霜的是，我們現在採取了總統與國會的合併選舉，之所以採取合併選舉的原因有非常多，其中最為主要的理由，則來自於2012年馬英九政府的政治計算。當然，四個月內連續舉行兩次大型選舉，不論是對社會的動員與整個政治的情勢發展，確實會造成相當大的負擔。因此，不可否認，推動合併選舉的確可以降低選舉的成本，且有相當的民意支持合併舉行選舉。2016年採取合併選舉，改變原本三月份選出之新任總統於兩個月交接期結束之後即可上任的預設安排。如今，總統的交接期延長為四個月。個人認為這四個月的交接期實在太長了。當初我們採取合併選舉，只考慮到選舉

的行政成本與社會成本，但是大家並沒有意識到這麼做其實也需要承受極大的憲政風險。根本沒有人知道這幾個月到底會發生什麼事情。

所以，因為我們欠缺憲政的風險意識，過長的總統交接期與過長的跛鴨政府，是我們目前碰到最大的問題。總統的職務交接期長達四個月，現在的馬英九總統已經是跛鴨總統，但是代表新民意的總統當選人卻必須要等到五二〇才能夠走馬上任，這其中存在著嚴重的民主落差。另一方面的問題是，如果內閣的組成是隨著總統多數而產生，那麼新的內閣必須等到5月20日以後才會組成，在新政府組成之前，仍是由跛鴨總統所任命的內閣執政，也就是一般所謂的「看守內閣」。這會影響國家政務的推動長達三至四個月之久。

台灣目前遭遇交接期過長的困境，其他國家有無這方面的困擾？在此以美國為例。1933年以前美國的總統交接期也曾經長達四個月，不過那是兩百年前古早時代的制度設計，時過境遷，當時很多人都覺得四個月的期限太長了。所以，他們透過修憲將總統的交接期縮短成兩個月。但即便是兩個月的時間，很多的美國憲法學者也都認為這段時間還是太長了。顯然，在這個交通便利、資訊往來快速的全球化時代，整個政府的交接其實應該不需要花到那麼多的時間。

基本上，有些採行內閣制的國家之所以會有比較長的看守政府期，主要是因為政府組成有困難所致。如果不是這種狀況，就像我們現在已經很確定誰要來組成政府，而不會出現政府組成困難的情形，為何需要將看守政府的時間拉長？這實在是無法瞭解。在這個情況之下，無疑凸顯了這整個制度的設計，是很愚蠢的。在學理上我們稱之為憲政愚蠢（constitutional stupidity）。每一個國家承受憲政風險的能力各不相同。或許有些民主先進的國家可以接受比較長的看守期，或者承受較長的交接期，這是因為他們的民主體制比較健全。反觀台灣特殊的憲政處境，存在著不少威脅與挑戰。

我們再也無法迴避而不處理交接期過長的問題。要徹底解決這些問題，在此提出兩個想法：第一、我們有沒有辦法去控制或者降低這段時間可能面臨到的憲政風險？對此，民進黨的朋友提出一套作法，希望能夠透過總統交接條例的制定，來降低可能發生的憲政風險。在此，個人必須很誠實跟各位報告，交接條例能夠處理的憲政風險是相當有限的。根據美國的立法例，其主要目的在於確定國家要提供哪些資源給新的團隊，讓他們可以順利完成交接的工作。但是，如果制定總統交接條例以進一步限縮即將卸任的總統，限制他有哪些事情可以做、有哪些事情不可以，這難免會牽涉到許多憲政爭議。而且更重要的是，在這一段政權過渡期間內所衍生出的憲政風險，並不完全來自於馬英九或是任何一位即將卸任的總統，想要努力做些什麼事惡搞、破壞憲政民主，也還有其他我們疏忽的可能風險。譬如說，如果發生了新的政治變動，或者出現一個重大事故，整個政府或整個行政部門必須即刻作出回應的時候，此刻即將卸任的舊總統已經沒有民意基礎，而未來即將上任的新總統又沒有正式的權力。這些突發的風險都可能無法透過

交接條例來妥善處理。因此，基本上交接條例是一個重要的機制，但是我們也必須承認，它並沒有辦法解決所有的問題。

有人主張民進黨可以在新國會開議後就組閣，提早掌握行政院。此舉同樣也會面臨到一些問題，因為馬英九一再強調他的字典裡面沒有看守、沒有懈怠，因此當馬英九沒有自我節制權力的行使，就會出現許多不可預知的變數，引發憲政運作上的衝突。其實我們應該進一步再想，與其想方設法嘗試去控制這段期間可能發生的各種風險，我們應該深思什麼才是治根、治本的方法。我們應該縮短憲政空窗期，避免出現憲政混亂的狀況。

當國會與總統的合併選舉順利完成，且2月1日新國會產生，新總統卻必須要到5月20日才可以就任。不過，儘管憲法規定總統的任期是四年，憲法當中卻沒有明文規定5月20日是總統的就職日。由此可見，既有的憲法是否已經侷限了我們以憲政運作改變制度的可能，還有討論的空間。

其實還有很多解決方案，不是只有我們現在檯面上所討論的這些。如果有足夠的憲政共識，我們其實可以創造新的選項來解決這些問題。這一方面，如果有機會，可以再進一步向各位說明。

借此機會，個人要向新的總統當選人蔡英文提出建言。個人期盼她能作出一個積極的宣示，在未來這四年內會設法解決上述問題，希望2020年時這些問題不再是問題。個人認為，我們需要積極透過修憲或修法，縮短一任總統的任期，促成總統與國會任期的同步化，以徹底解決這個憲政問題。這是個當前迫切需要根本解決的問題，如果我們不立刻著手處理這個問題，它會一直存在然後永遠影響台灣的政治運作與未來發展。

從上述憲政風險期的討論，我們可以發現，其實台灣的憲政體制，非常需要進行大幅度的、結構性的改革，不論是從整個中央政府體制、國會、選舉制度、一直到政黨制度都需要做大幅度的改革。

因為時間的關係，個人提出以下的結論：相信大多數民眾非常期待在接下來的四年，能夠看到蔡總統所帶領的執政黨針對國家的憲政制度、不當黨產的問題、政黨法等影響深遠的問題進行重大的改革。蔡準總統一再宣示要維持現狀，或是中華民國既有的憲政架構，這並不表示她就不可以去推動任何憲政的改革。她的意思只是說，我們必須要透過體制內，不是用制憲的方式，進行憲政改革。當前的憲政改革面臨許多內、外在的挑戰，包括來自於國際社會的壓力，還有這次選舉中國國民黨儘管慘敗，但是他們還是擁有四分之一以上的席次，他們在修憲的議題上擁有否決權。未來我們該如何促成修憲，考驗著蔡政府與我們台灣人民的智慧與能力。假設新上任的蔡總統對外宣布，要召開國是會議邀請朝野各界共商修憲大計。那如果中國國民黨採取消極抵制、拒絕參加的話，該怎麼辦？這些都是挑戰。



另外，我們推動的憲政改革，只要讓這個議程相對的透明、明確，而且讓大家都知道我們在什麼時候要做什麼，就是可以讓美國、日本等友邦放心的一個方式。按照現在的修憲程序，我們必須通過高門檻的修憲公投才能夠完成修憲，所以原則上2018年與2020年各有一次難得的修憲機會。未來我們的議程準備要處理哪些問題，都需要事前好好的溝通，好好的準備規劃。表面上好像要等到2018年才要推動修憲，其實時間已是非常、非常的緊迫。進行修憲必須要有六個月的公告期，加上公告期之前的國會審議，所以從2016、2017年就要開始為2018年的修憲工程預作準備。這些都需要大家好好地預先規劃。◆