

# 六十年的釋憲無法釐清曖昧的政府體制

葉俊榮

台灣大學法律學系教授

## 一、曖昧的憲政體制與社會成本

我國憲法原本就眾說紛紜的政府體制，在經過了七次修憲之後更令人困惑。憲法原本以內閣制的精神為本設計的政府體制，卻在多次修憲後規定總統直選並賦予總統部分的行政權。總統直選所產生權力版圖的變化，更進一步形成我國憲法文本和行政權實際運作間的落差。究竟我國屬於哪一種政府體制，不同政府權力之間的如何互動、如何制衡等等問題，不僅在國內學界產生各種論辯，也在民主化和政黨輪替的過程中一一暴露出來，形成諸多憲政爭議。這些爭議直接或間接促動各種社會抗爭、政黨惡鬥以及政府權力部門之間的僵局，往往花費龐大的社會成本，造成政府量能的耗損，卻無法提供施政更有效率的制度基礎。這種情形在過去少數政府時期如此，即令當今擺盪到一致政府，憲政的實際運作也沒有因此有所改善。固然，在政府體制不明確的情況下，行政與立法的僵局，往往成為政策遲滯的原因，但是總統與行政院之間的關係，更是政府體制運作上的罩門。面對全球化的風險社會，這一層協調介面的存在，在在加深決策的困難，也因而付出全球競爭上的社會成本。面對全球金融海嘯以及全面性的經濟蕭

條，擁有「雙首長」來導航的台灣，非但不是福氣，反而成為難言的協調介面，更成為民眾對政府民主課責的盲點。在全球經濟海嘯的大時代，更彰顯出政府施政效能定成敗的重要關鍵。而政府體制曖昧，權責不清者，終將為此付出代價。釐清我國憲政上的政府體制，乃是當前不得不面對的重大課題。只是，我們願意去面對嗎？

## 二、寄望釋憲來釐清釐清政府體制？

政府體制上的不明，以及幾次修憲雜亂漸增後的盲點，不斷在政治實踐產生爭議，部分並陸續成為我國大法官憲法解釋的對象。然而，我國憲政體制的曖昧不明是否能藉由大法官在具體個案中的微調而形成清晰具體憲政體制，減少政治能量的虛耗？

從釋字 387 號解釋、419 號解釋、520 號、613 號以及 627 號等幾號關於我國政府體制的解釋觀察，大法官的解釋多半是在既有爭議的範圍內，回歸文本尋求個案的妥適處理，事實上無法描繪出我國政府體的具體輪廓。大法官在政治諸力之間，尋求最有智慧的個案解決，並沒有在具體爭議中，明確地闡釋當前我國憲法是內閣制或總統制或其他體制。事實上，大法官沒有躁進去做這樣的認定，在學理上是可以支持的。因此，在修憲的動態過程中，大法官經過多次有關政府體制的釋憲，仍然無法釐清我國的政府體制，囿於大法官的機制限制，憲法解釋在釐清我國憲政制度內容的功能上有其限制。從憲法解釋的理

論觀察，這種現象在未來應該不會有太大的改變。

### 三、面對政府體制不明的制度性「歷史共業」

面對政府體制與全球競爭的重要關連，以及司法釋憲在處理此一問題的先天侷限，我們對憲法上政府體制的出路為何？透過一次又一次的政黨輪替來擺盪至平衡？透過政治人物的操守與認知來矯正？透過學者更認真的論述產明？或者，我們必須體認釋憲和憲法實踐的憲法變遷路徑有其界限，終究必須仰賴修憲來架構政府體制的良好運作軌道？

固然，總統或行政院長都可以在一定的個人風格堅持下對此曖昧的權力結構有所主張，但憲法上的權力互動，並不單純是個人認知方向的問題，也是官僚實際運作的制度導向問題，也是國際互動上正常期待的問題，更是民眾對政府認知的慣性問題。因為所有的憲政實踐都必需要在既有憲法所設定的框架上進行，政黨的權力消長所造成政府部門權力的分合（尤其是行政和立法），往往都是短暫而偶然的，不適合用來做為憲法制度建制的基礎，更遑論個人的操持了！

政府體制不明的問題，是我們的歷史共業，我們準備為此付出多少代價？又我們要多嚴肅去面對這個課題？即令有心以修憲來解決，也必須有相當的決心與智慧才能做成。在這麼多決策選項與困難中，唯一可以確定的是，寄望透過釋憲逐一解釋並不可行，而漠視此一問題更

是對待此一問題的下下策。