

摘要：20世纪90年代以来，台湾当局先后进行了七次“宪政”改革。这七次“宪政”改革使得台湾地区政治体制框架发生了重大变化，虽然其体制架构目前仍保留着五权分立的外观，但其各机构之间在权力关系方面已发生的变化表明，台湾地区的政治体制已由原来的“五权体制”变成了当前事实上的“三权体制”了。七次“宪政”改革虽然巩固了台湾政治民主化的成果，但在“宪政”改革的过程中，台湾当局有时出于政治斗争、“政权本土化”、“法理台独”等需要，使其“宪政”改革并没有完全按照自身的发展规律逐步地向前推进，也使台湾地区的政治体制存在着许多失范和冲突之处，这有待于台湾当局及其民众在今后的“宪政”改革过程中逐步地加以改革和完善。

关键词：台湾地区；“宪政改革”；五权体制；三权体制

中图分类号：D632 文献标识码：A 文章编号：1006-0138(2012)02-0114-07

# 台湾“宪政”改革以来 的政治体制变迁刍议

文 / 王英津

20世纪90年代以来，台湾当局先后进行了七次“宪政”改革，这些改革对台湾地区的政治体制结构及其功能产生了重大而深远的影响。那么，“宪政”改革究竟给台湾地区的政治体制带来了哪些变化？这些变化会对台湾地区未来的政治体制造成怎样的影响，以及如何看待和评判“宪政”改革所带来的这些变化及影响？关于上述问题的研究，对于我们更好地了解、把握和评价台湾地区的政治民主化及其进程具有重要的意义，但目前两岸学术界均缺乏对上述问题的深入研究，基于此，本文拟就上述问题作尝试性探讨。

## 一、台湾地区“宪政”改革之简要回顾：背景与内容

在第三次世界民主化浪潮的不断推动以及民众的强烈诉求下，1986年3月，蒋经国领导下的台湾当局决定解除戒严，开放党禁、报禁，由此揭开了台湾政治民主化转型的序幕。1988年蒋经国去世，威权体制解体，台湾民众对民主的渴望更加强烈。1990年3月，蒋经国去世后第一次“总统”换届选举前夕，台湾发生了社会各界十几万人参加的“宪改”请愿运动。在野的民进党也不断发动以“宪改”为诉求的街

头抗议运动，从而使政治情势空前紧张。在这种情势压力下，台湾当局为解决自己所面临的“宪政危机”，巩固自身的统治基础，于1990年6月28日至7月4日召集了“国是会议”。这是国民党政权迁台40年来第一次召集的有反对党、无党籍、海外“异议”人士及其他知名人士参加的重要政治协商会议。会议围绕着“国会改革”、“中央政府体制”、“宪法修订”、“地方自治”、“大陆政策与两岸关系”等五大议题展开了激烈的争论。这五大议题，几乎都涉及“宪改”。这次争论虽然在具体问题上很难达成共识，但在对“宪政”改革的紧迫性这一问题的认识上却达成了空前的一致。因此，“国是会议”被视为台湾“宪政”改革的肇因或开端。

从1991年至2005年的14年间，台湾当局先后进行了七次“修宪”。在“宪法”文本不变的情况下，以增修条文的形式就“合理调整国会结构”、“省市长民选”、“总统直选”、“确立双首长制”、“推动精省”、“国大虚级化与建立单一国会”、“公投入宪”、“立法院改革”等重大议题进行改革。其结果与核心内容被概括为“一机关两阶段修宪”，一机关即“国民大会”，两阶段即第一阶段进行“程序性修宪”第二阶段进行“实质性修宪”。为了清楚表达起见，笔者将七次“修宪”

附表 台湾地区历次“修宪”要点汇总表

“修宪”次别	修改要旨	影响
第一次“修宪” (1991.4)	(1) 决定第二届“中央民意代表”应选出日期,“中央民意代表”应含“全国”不分区代表; (2) 重新规范“总统”紧急命令权的行使; (3) 废止“动员戡乱时期临时条款”。	“中央民意代表”定期改选,落实人民主权思想。
第二次“修宪” (1992.5)	(1) 明订“总统”、“副总统”由“中华民国自由地区”全体人民选举的原则; (2) 主要赋予“国民大会”对“总统”提名的“监察委员”,“司法院”正副院长、大法官,“考试院”正副院长、“考试委员”等人事任命拥有同意权; (3) “总统”与“国民大会”代表任期4年; (4) “司法院”设置“宪法法庭”; (5) 调整“考试院”职权; (6) 重新定位“监察院”为“最高监察机关”,而非民意机关。 (7) 明订直辖市市长及台湾省省长,改由人民直接选举; (8) 保障残障者与山胞权益。	“宪政”机构的功能及互动精致化。
第三次“修宪” (1994.7)	(1) 明订“总统”选举产生方式,改由“中华民国自由地区”全体人民直接选举产生,自第九任“总统”、“副总统”选举开始实施; (2) 缩限“行政院”院长副署权的范围; (3) “国民大会”设置议长,行使职权的程序不由法律规定,改为“国民大会”自行决定; (4) “总统”、“副总统”搭档竞选; (5) 侨民“返国”具有投票权。	“宪政”典范倾向“总统制”。
第四次“修宪” (1997.7)	(1) “总统”任命“行政院”院长,无须经“立法院”同意; (2) “总统”经咨询“立法院”院长后,得宣告解散“立法院”; (3) “立法院”得对“行政院”院长提出不信任案; (4) “司法院”院长、副院长改由大法官兼任; (5) 司法预算独立; (6) 冻结省级选举,省政府为“行政院”的派出机关,省非自治团体。	政府体制在“内阁制”与“总统制”之间摆荡;省回归了其本来的历史地位。
第五次“修宪” (1999.9)	(1) “国大代表”选举依附于“立法委员”选举,以政党比例代表制产生; (2) 延长第三届“国大代表”及第四届“立法委员”任期; (3) “立法委员”的任期改为4年; (4) 加强社会救助,以及对军人、原住民的保障。	“司法院”释字第499号解释宣告本次“修宪”无效。
第六次“修宪” (2000.4)	(1) “国民大会”职权大幅缩减,职权以“立法院”发动为前提; (2) “国大”虚级化改采300名任务型“国代”; (3) “立法院”职权扩增,掌握“修宪”主动权; (4) “总统”向“立法院”作“国情报告”; (5) 取消大法官享有终身职待遇。	“国民大会”功能减退;“五权宪法”基础改变;“单一国会”浮现。
第七次“修宪” (2005.6)	(1) “立法委员”人数由225人减为113人; (2) “立法委员”任期由3年改为4年; (3) “立法委员”以“单一选区两票制”选举产生,分别选出区域代表与不分区代表; (4) “修宪”案、“领土”变更案,须由“立法院”提案,经公民投票复决; (5) 废除“国民大会”; (6) “总统”、“副总统”之弹劾案,改由“司法院”大法官审理。	一院制“国会”确立,直接民主进一步落实。“宪法法庭”功能扩大。

的内容加以汇总并列表(见附表)。

由以上“修宪”内容可以清晰地看出,台湾地区进行的七次“宪政”改革,主要涉及领域是“国民大会”、“总统”、“立法院”、“行政院”和“司法院”;对于监察和考试两院的改革,除前两次有所涉及外,其余几次“修宪”几乎没有再涉及这两个领域。

## 二、“宪政”改革以来台湾地区政治体制的变化

通过七次“修宪”,政权机关不复存在,仅由政

府五院来独立行使治权,在此过程中,五院在“五权宪法”体制中的角色、地位和功能均发生了重大变化。具体说来,主要表现在以下几个方面:

### (一)“国民大会”:虚化及被废止

“国民大会”先是通过第六次“修宪”被虚级化,接着通过第七次“修宪”被彻底废止,原属“国民大会”的职权部分转交“立法院”行使,部分归还人民行使,人民可直接对“立法院”所提的“宪法”修正案和“领土”变更案进行复决,加上人民早已享有的“总统”、“副总统”之选举权和“总统”、“副总统”罢免

案之复决权,人民已经享有大部分“政权”,成为行使“政权”的直接主体。自此,台湾地区的政治权力架构进入新时期。“国民大会”被废止,表明所谓的“政权机关”已不复存在,没有了“政权机关”,与“政权机关”对应而称的“治权机关”也就不再是当初意义上的“治权机关”。没有了“政权机关”节制的“治权机关”在实质上已与西方国家(广义上)的政府机关没有什么实质性的区别。因此,我们说,如果说早期孙中山先生主张的“五权宪法”体制与西方的“三权分立”体制有着本质区别的话,那么,“宪政”改革(特别是“国民大会”被废止)后,“五权体制”与西方的“三权体制”已没有什么实质性的差别了,只不过是形式上的“五权”与“三权”的不同而已。

### (二)“总统”:重心化

在台湾地区所进行的七次“修宪”改革中,每一次都使“总统”直接或间接地向政治权力中心靠移。第一次“修宪”在废除“临时条款”的同时,保留了“临时条款”关于“总统”在紧急状态下的特权。第三次“修宪”不仅正式确立了“总统”直选的产生方式,扩大了“总统”的民意基础;而且在“总统”和“行政院”的关系方面作出了调整,“行政院”院长的副署权被大幅缩限。第四次“修宪”取消了“立法院”对“总统”任命“行政院”院长的人事同意权,“行政院”院长在事实上沦为“总统”的幕僚长,“行政院”名义上仍为“最高行政机关”,但“总统”在事实上掌握着“最高行政权”。此外,依据“宪法”增修条文,经“立法院”复议的议案,“行政院”院长仅有接受义务,而无辞职义务,“行政院”院长向“立法院”负责的规定被架空,“行政院”院长实际上转而对“总统”负责。从表面上,第四次“宪政”改革也进行了偏向“内阁制”的制度调整,但事实上,此调整的目的在于使“行政院”院长负行政责任,而使“总统”处于相对超然的地位。这种“总统有权无责”、“行政院院长有责无权”的制度设计,其最终目的还是强化“总统”的地位和权力。第六次“修宪”时虽规定“总统”向“国民大会”提“国情报告”,但因“国民大会”被这次“修宪”虚级化,使得这一负责形式徒有其表。第七次“修宪”后,“国民大会”被废止。作为与“治权机关”相对应的“政权机关”不复存在,“总统”成为统合政府“五院”的“最高机关”。总之,经过七次“修宪”,“总统”日益成为台湾地区政治权力结构的重心和政治生活的中心。

### (三)“行政院”:幕僚化

按照“宪法”规定,“行政院”本为“最高”行

政机关,但经过七次“修宪”,“行政院”在事实上却变成了“总统”的幕僚机关;“行政院”院长成为“总统”的幕僚长。主要表现在:(1)“总统”掌控“行政院”的人事权。具体包括两个方面:首先,“总统”拥有对“行政院”院长的任命权。原来“行政院”院长的人选经“立法院”同意,意味着“行政院”院长取得“立法院”多数的信任,从而使“行政院”向“立法院”负责有一个较扎实的基础。“修宪”后取消“立法院”对“行政院”院长人选的人事同意权,而由“总统”直接任命之。在“总统”全盘掌握“行政院”院长任命权的情况下,在政治上极可能出现:“行政院”只对“总统”负责,而不对“立法院”负责。其次,“总统”在事实上掌握“行政院”的组阁权。“宪法”第56条规定,“行政院”副院长、各部会首长及不管部会的政务委员,均由“行政院”院长提请“总统”任命。依此规定,组阁权应当在“行政院”院长手中。但是,从台湾政治体制的运作来看,组阁权实际上掌握在“总统”手中。<sup>[1]</sup>(2)“行政院”成为“总统”所决大政方针的执行机关。一方面“宪法”明文规定:“行政院”为“最高行政机关”,另一方面又规定“总统”主持“国家安全会议”,“行政院”院长为“国家安全会议”的成员,且“总统”所决定的大政方针由“行政院”执行。这样的规定,必使“行政院”成为“总统”决策的执行机关。

### (四)“立法院”:实权化

“宪政”改革以来,“立法院”在台湾政治生活中的地位和作用日益重要,成为拥有实权的民意机关和立法机关。在七次“修宪”中,第四、第六两次“修宪”对“立法院”体制的影响最大。首先,第四次“修宪”中立法权向“立法院”集中的迹象逐渐显现,“立法院”新增对“行政院”院长提出不信任案的权力以及弹劾“总统”、“副总统”等权力。其次,第六次“修宪”后,“国民大会”的绝大多数职权划归“立法院”,“立法院”享有对“司法院”、“考试院”和“监察院”三院的人事同意权,并可听取“总统”的“国情报告”,提出“国土”变更案、“宪法”修正案和“总统”、“副总统”之弹劾案,启动任务型“国大”复决重要事项等,以“立法院”为唯一立法机关的“单一国会”体制初步呈现。第七次“修宪”后,“国民大会”正式走入历史。“国民大会”的职权除了一小部分转归人民直接行使以外,大部分职权由“立法院”接管行使,从而结束了立法权分散的状态,“单一国会”体制正式确立。另外,还值得关注的是“立法院”在“修宪”过程中的地位。虽然经“立法院”通过的“修宪”提案尚需

人民复决,但人民的复决权仅具有价值性意义;“修宪”内容由“立法院”掌控,可以说“立法院”实质上享有“修宪”权,为实质上的“修宪”机关。

#### (五)“司法院”:中立化

在“戒严时期”,“司法院”政党化、行政化的现象特别明显,它几乎成为国民党政权的“御用工具”。但自20世纪90年代开启的“宪政”改革以来,台湾地区“司法院”的最大变化,就是其地位和角色的变化,其一改过去“御用工具”的身份和地位,而成为台湾地区“正义力量”的化身,其地位逐渐上升。“司法院”大法官通过“释宪”机制俨然成为台湾政坛的最终裁判者。其通过自身的行动,在民众中树立了较好的“司法公正”形象。首先,“司法院”有权组成“宪法法庭”审理“总统”、“副总统”弹劾案和政党“违宪”解散案。其次,有权解释“宪法”,大法官做成的解释具有普遍的拘束力。截至2007年1月底,“司法院”大法官已经作成623个解释,其中相当部分为“宪法”解释。这些解释对台湾地区“宪政”改革起到了至关重要的作用。<sup>[2]</sup>为贯彻司法独立精神,以确保“司法院”及其所属的司法机关依法独立行使职权,而不受其他机关、组织或个人的非法干涉,台湾当局建构了一系列的保障制度。特别值得一提的是司法预算独立制度,即“司法院”所提出的年度司法概算,“行政院”不得删减,只能加注意见,编入“中央政府”总预算案,送“立法院”审议。司法预算独立将有助于实现司法公正,是台湾地区“宪政”发展史上的重要事件。

#### (六)“考试院”:边缘化

在“宪政”改革过程中,涉及“考试院”的改革措施较其他四院为少。从总体上看,“考试院”在“宪政”改革的过程中不仅没有“获益”,反而有所“损利”,并逐步被边缘化。具体表现在:第一次“修宪”后,“行政院”设人事行政局,该机构实际上延续了“动员戡乱时期”“行政院”所设的人事行政局,将“考试院”铨叙部的大量职权切割至“行政院”。第二次“修宪”时则出现两种弱化“考试院”的改革方案:第一个方案是将考试权和人事行政权彻底分开,“考试院”仍为“最高考试机关”,但仅负有考试权,人事行政权完全由行政机关掌有;第二个方案则是将人事权分为法制权和执行权两部分,前者为对人事事项订立法律的权力,为“考试院”享有,后者是指就人事立法具体操办人事事项的权力,由“行政院”享有。当时作为执政党的国民党原本倾向于采用第一个改革方案,<sup>[3]</sup>但是在“考试院”的强烈反对下则采用了第二个方案。

根据该方案,“考试院”仍为“最高考试机关”。考试和公务人员的铨叙、保障、抚恤、退休等事项由“考试院”掌理,任免、考绩、级俸、升迁、褒奖等事项则划分为法制事项和执行事项,前者继续由“考试院”掌理,后者则由“行政院”人事行政局掌理。以上表明,第二次“修宪”后,“考试院”职权被弱化,从享有考试权和完整人事行政权的“最高考试机关”,蜕变为仅享有考试权和部分人事行政权的“最高考试机关”。在“考试院”弱化的同时,“行政院”却因此而扩权,其下辖的人事行政局取得了“宪法”地位,并受“行政院”院长的领导,掌理人事行政的执行事项,“行政院”院长和“考试院”院长,均是人事行政事务的最高首长,台湾学者称之为“人事行政双重首长制”。<sup>[4]</sup>以上表明,在“宪政”改革过程中,“考试院”的地位和角色逐渐被边缘化。

#### (七)“监察院”:准司法化

根据“宪法”的有关规定以及释字第3号和第76号解释,“监察院”在台湾地区政治体制中相当于“国会”的一部分,与“国民大会”、“立法院”共同构成所谓的“三国会”体制,特别是其依据“宪法”赋予的同意权,在台湾岛内的政治生活中扮演着极其重要的角色。1992年第二个“宪法”增修条文将“监察院”从性质上进行了完全的改变,从准民意机关兼司法机关转变为准司法机关。首先,“监察院”的民选性质发生改变。依据“宪法”,“监察委员”由各省市议会、蒙古西藏地方议会及华侨团体选举,具有一定的民意基础。但根据第二个“宪法”增修条文第15条,“监察委员”由“总统”提名,经“国民大会”同意任命产生,不再具有民选性质。其次,“宪法”增修条文第15条,取消了“监察院”的人事同意权,“监察院”对“司法院”院长、副院长、大法官和“考试院”院长、副院长、“考试委员”的产生,不再行使同意权。再次,“监察委员”的立法机关议员属性丧失。为配合“监察院”的“国会”性质,“监察委员”享有言论免责权且不必超脱党派,但“宪法”增修条文明确终止“监察委员”的言论免责权,同时规定“监察委员”必须超脱党派,依法律独立行使职权。第四,弹劾对象扩大到了“监察委员”。根据“宪法”增修条文第15条第4项的规定:“监察院对于监察院人员失职违法之弹劾,适用宪法第95条、第97条第2项及前款之规定。”这是因为在增修条文制定之后,“监察委员”已不再具有民意代表的身份,所以不再享有言论免责权和人身特别保障权,而受“公务员服务法”的约束。所以,“监察委员”

本身也成为弹劾权行使的对象。<sup>[5]</sup>

### 三、“宪政”改革以来台湾地区政治体制的变化之分析

由以上(一)至(七)的分析可知,台湾当局的七次“修宪”,可称得上是“量变”加“质变”的变相“制宪”工程,只差没有公开承认“修宪为名、制宪为实”的事实罢了。<sup>[6]</sup>七次“修宪”后,台湾地区的政治体制发生了“质”的变化,可以说,它已经脱离了原来“权能分立”的“五权宪法”架构,而在实质上已趋向“三权分立”体制了。具体分析如下:

#### (一)“五权体制”演变为实质上的“三权体制”

台湾地区的政治体制,是所谓“权能区分”、“五权分立”的体制,是从国民党在大陆执政时期即开始按照孙中山先生的构思而实行的一种体制。但经过1991年以来的七次“修宪”,已经从根本上动摇了“五权宪法”的基本架构。具体说来,曾经扮演“双国会”角色之一的“国民大会”的角色地位不断变化,最后被虚级化而沦于无形;总统的产生方式和职责规定、五院之间的权责关系也都多次改变;“总统”超越于“行政院”成为行政权的主导;“考试院”和“监察院”被边缘化;“司法院”也发生了重大改革,并建立了“宪法法庭”。可见,台湾地区“中央政府体系”结构的变化,无论在形式上还是在内涵上都是相当显著的,“总统”及“行政院”与“立法院”、“司法院”之间逐渐呈现出三权分立的基本态势。这些变化表明,目前台湾当局虽然在形式上仍然保留“五权宪法”的架构,但在实际内容上已经接近于“三权分立”体制了。正如有学者所描述的:“立法院”行使立法权,“总统”和“行政院”、“考试院”行使行政权,“司法院”(下辖“最高法院”)和“监察院”行使司法权和准司法权。其权力分配与相互制约的构思,正是“三权分立”的思路,只不过保留了“五权”框架中的考试、监察两院名义上的高位阶而已。<sup>[7]</sup>

#### (二)五院之机关的性质发生“异变”

现行台湾地区的“中央政府”体制,虽设立行政、立法、司法、考试、监察五院,但五院人员的产生及权力关系,与孙中山先生“五权宪法”的构思,已截然不同。首先,“立法院”之“立法委员”由人民直接选举产生,对人民负责,且拥有西方国家国会的绝大部分职权,已形同“西方国家的国会”,尤其是第七次“修宪”后,随着“国民大会”走入历史,“立法院”成为名副其实的“单一国会”,与孙中山先生对立法院的定位,即由国民大会选举产生,对国民大

会负责,属于治权机关的主张大异其趣;其次,就“监察院”而言,孙中山先生主张的监察院院长、副院长、监察委员都由国民大会选举产生,与立法院相同,都对国民大会负责,也属于纯粹的治权机关。而根据1946年“宪法”规定,“监察院”的组成人员系由地方议会选举产生,拥有一部分类似于西方国家国会的职权,其组织结构与西方国家的国会也有类似之处。经过七次“修宪”,虽将“监察院”院长、副院长、“监察委员”改由“总统”提名经“立法院”同意后任命,将“监察院”改为“准司法机关”,但与孙中山先生主张监察院必须对国民大会负责的理念仍有不同。另外,目前台湾当局的其他机关如“行政院”与“考试院”亦与孙中山先生“五权分立”的体制设计有着很大的不同。总之,现行台湾地区的“五权分立”体制,虽仍维持着孙中山先生“五权宪法”的中央政府机关名称,但机关之间的权力关系已完全不同。<sup>[8]</sup>

#### (三)五院之间的关系由“合作”趋向“制衡”

学界一般认为,“三权分立”体制有两个核心的指标:一是不存在“最高权力机关”,因为最高权力已被一分为三;二是三权之间相互制衡,并且这种制衡是相互的、平行的。而孙中山先生的“五权分立”体制与此很不相同,首先,它有最高权力机关(即国民大会);其次,它基于追求“万能政府”的理想,强调五权之间的相互配合,反对五权之间的相互制衡,仅有的制衡也是“政权机关”对“治权机关”那种单向的、垂直的制衡。但经过七次“修宪”后,“五院”之间的“合作”关系被打破,不仅五院之间相互制衡的成分大大增加,而且这种制衡还变成了双向的、平行的,即不再是原来“政权机关”对“治权机关”的单向的、垂直的制约关系。如果按照“三权分立”体制的上述两个指标来观察和衡量,目前台湾地区的“五权分立”体制在事实上已变成“三权分立”体制了,只是仍保留着“五权分立”体制的外观而已。

分析至此,需要强调的一个基本事实是,通过“宪政”改革,台湾地区原有的政治体制架构尽管已经被打破,但新的政治体制架构目前尚未形成。因此说,目前台湾地区的政治体制还没有最后趋于定型。对于其发展的方向,岛内民众存有极大的争议。其今后到底如何发展,有待于我们进一步观察。

### 四、“宪政”改革后的台湾政治体制之评价:失范与冲突

七次“宪政”改革,使得台湾地区政治民主化的基础得到进一步的巩固,对此,我们应予以肯定。但是,

在“宪政”改革的过程中，台湾当局有时出于政治斗争的需要，有时出于使“政权本土化”的考量，有时出于“法理台独”的需要，使其“宪政”改革并没有完全按照自身的发展规律逐步地向前推进，而是在人为地不断“催进”，因而使得台湾地区的“民主宪政”体制带有“催熟”或“早熟”的症候，这也就不可避免地导致了台湾地区的政治体制目前尚存在着大量失范和冲突之处，主要表现在：

#### （一）“总统”制度设计权责不符

“宪政”改革后，“总统”的职权不断扩增，而其“宪法”所定义务责任（负责途径方式）却比从前更弱。特别是“国民大会”消亡后，“总统”已经没有负责的对象了。“立法院”只是治权机关，不应是“总统”负责的对象。按现行“宪法”增修条文，“总统”除了象征性地向“立法院”提出“国情报告”以外，几乎无任何其他直接责任义务性规定。从学理上说，直选“总统”应对选举产生其的人民负责，但台湾地区的“宪法”及相关法律上目前均没有明确规定，更没有关于“总统”向人民负责的方式、途径等制度性规定。这不能不说是台湾地区“宪政改革”后（特别是“国民大会”被废止后）的制度缺失。

#### （二）对“立法院”的权力膨胀缺乏相应的制衡

首先，七次“修宪”下来，最大的赢家是“立法院”，它接收了“国民大会”、“监察院”的诸多职权。它可以不限任何理由地弹劾“总统”，不受“总统”只有“犯内乱或外患罪”才可以弹劾的限制；它可以随时利用“倒阁权”及法案、预算审查权制衡“行政院”，又可以利用人事同意权制约“总统”所提名的三院人事任命。其次，按照现行台湾地区政治体制，“总统”掌握“行政院”院长的任命权，而“行政院”院长向“立法院”负责。“立法院”对政策不满，可对“行政院”院长提出不信任案，而“行政院”院长亦可提请“总统”解散“立法院”，并立即进行改选；若“行政院”院长不同意“立法院”的法案，只能经“总统”核可，于该决议案送达“行政院”10日内，移请“立法院”复议。但只要“立法院”1/2维持原议，“行政院”院长就必须接受。从这三角关系可以看出，若是“立法院”存心刁难“总统”及“行政院”院长，只要完全按照自己的意志立法、通过预算，而不动用不信任案，则“总统”和“行政院”院长就完全没有办法应付。<sup>[9]</sup>基于以上情形，人们担心，“单一国会”的职权不断膨胀而又缺乏相应制衡，在此情况下其是否会藉此而遂行各种政治利益的勒索，并继“国民大会”之后成为政治乱源，从而埋下未来的政治隐患，

尚有待于我们进一步观察。

#### （三）形式上的“五权分立”与实质上的“三权分立”之间的矛盾

经过七次“修宪”以后，台湾地区所谓的“五权分立”体制事实上已经瓦解，取而代之的是保留某种“五权”外壳的“三权分立”体制。“国民大会”、“监察院”二者作为“三国会”中的两个民意机关发生了根本变化：“国民大会”消亡，“监察院”取消民意机关性质后，仅为所谓的“准司法机关”。“三国会”只剩下了“立法院”，从而成为“单一国会”。与此同时，“立法院”与“行政院”的关系发生重大改变，“倒阁”和解散机制建立，这种权力安排机制，俨然是“三权分立”体制。但是，为了掩盖“宪政”改革所带来的巨大变化，台湾当局又保留了“五权分立”体制的外壳，保留了监察和考试两院的名称及机制。这样一来，实际上的“三权分立”体制与形式上的“五权分立”体制之间的矛盾就不可避免。譬如，监察、考试两院所行使的权力到底属于行政权还是司法权，目前尚难以定位。只要难以定位，就难以纳入行政或司法的正常监督和救济之渠道，其损害相对方的权益时，相对方就难以获得救济。

#### （四）形式上的“双首长制”与实质上的“总统制”之间的冲突

“宪政”改革后，台湾地区的“双首长制”的形式仍然存在，“行政院”院长须代表“行政院”（而不是受“总统”指派或代表“总统”）向“立法院”提出施政方针及施政报告；“行政院”院长有权代表“行政院”拒绝或否决“立法院”通过的法律或预算（这一权力不属于“总统”，“总统”仍仅有经“行政院”院长副署公布法律命令的权力）。“行政院”院长还可以提请“总统”解散“立法院”；“立法院”可以对“行政院”院长提出不信任案。这一切均表明台湾地区的行政系统以“行政院”院长为“政府首脑”。这样一来，矛盾就不可避免了：原“宪法”设计的没有实际实施行政权力和责任（主要协调五院关系和执行象征性元首权力）的“总统”通过“修宪”变成了“政府首脑”的直接行政上司，有着极大的人事任命权，从而成为事实上的“政府首脑”；但“行政院”院长作为“政府首脑”的“宪法”设计仍然保留，甚至被强化（除“行政院”院长由“总统”单独任命以外）。“双首长制”不仅在形式上被保存了下来，而且实质上也在相当大的程度上存在着。“总统”要向“立法院”提出“国情报告”，“行政院”院长要向“立法院”提出“施政报告”，二者之间到底有什么差异？<sup>[10]</sup>

(五)“总统”、“行政院”院长与“立法院”之三角关系日趋“迷离”

依“宪法”规定，“行政院”院长要向“立法院”负责，但“宪政”改革后，“行政院”院长由“总统”任命，其在事实上成了“总统”的幕僚长。在这种情形下，“行政院”院长究竟是要向“立法院”负责，还是要向“总统”负责？这在实践中便出现了制度面与非制度面之间的严重不一致现象。就行政与立法之间的制衡关系来看，现实政治中极易出现以下政治体制。“总统”面临一个反对党占多数席位的“立法院”，而任命了一位多数“立法委员”支持的“行政院”院长，“行政院”院长极有可能会基于反对党的立场，而不出席“国家安全会议”，甚至拒绝执行“国家安全会议”的所谓“大政方针”；反之，“总统”若坚持任命一个较易控制的“行政院”院长，却又可能面临“立法院”的不信任案，虽然“总统”可凭借解散“立法院”来回应，但“宪法”既然规定“行政院”院长向“立法院”负责，则何以“立法院”对“行政院”院长表示不信任，却要面临遭到被解散的命运？“总统”和“行政院”院长反倒不必和“立法院”一起接受选民的“仲裁”。其问题的关键在于，“总统”在实际上既然通过“国家安全会议”取代了“最高行政首长”的角色，则为何不能规定“总统”直接向“立法院”负责，而偏偏要“行政院”院长代其负责？反之，“行政院”院长在实际上既非“最高行政首长”却又如何向“立法院”负责？目前这种“总统有权无责、行政院院长有责无权”的体制，不仅违反了责任政治的基本原理，而且也为今后台湾地区政治体制的正常运作埋下了“宪政危机”的种子。<sup>[11]</sup>

#### (六) 缺乏政治僵局的化解机制

“宪政”改革后，台湾地区立法与行政之间的关系还有一个缺陷，那就是：两者关系一旦陷入政治僵局，则缺乏化解僵局的机制。主要表现有二：首先，在内阁制国家由于国会拥有倒阁权，因此只要政府不被国会多数支持，国会即可通过不信任案迫使内阁辞职；在法国总统拥有主动解散国会权，因此，若出现政治僵局，总统可解散国会，同时政府也可以提出附法案的信任案来推行政策。而反观台湾地区，“总统”没有主动解散“立法院”的权力，只有被动解散权，即只有当“立法院”进行“倒阁”时，“总统”才能解散“立法院”。此设计虽然是压缩了“总统”行使该项权力的空间，但有损于立法僵局的化解，因为该设计化解僵局的关键在“立法院”，若“立法院”不愿“倒阁”，改采以其他方式如杯葛法案，或通过使“行

政院”难以施行的法案来制裁“行政院”，而“总统”却又无法即时解散“立法院”，以化解僵局，则僵局必将持续至下一届“总统”或“立法院”改选。其次，台湾地区的“总统”选举采用相对多数制，所以容易产生“少数总统”。由于通过选举赢得“总统”职位十分不易，所以当选“总统”会论功行赏，通过直接任命“行政院”院长进而“组阁”安排人事，施行“总统”的政策，不会顾及“立法院”的政治生态，不可能将权力交给多数党，从而产生“少数政府”，随之而来的便是“立法院”多数党的抵制，出现僵局，从而形成所谓的“分立政府”体制。目前，在“总统”拥有被动解散权的体制下，尚缺乏对“分立政府”下政治僵局的协调、化解机制。一旦选举结果发生“总统”多数与“立法院”多数不一致的情形，将没有任何机制可以提前结束这种“共治”的僵局，而只有等到下一届“总统”选举或“立法委员”选举才有可能使两种多数趋于一致。

综合以上分析，笔者认为，台湾地区的“宪政”改革虽然具有不可否认的进步意义，但就其“民主宪政”体制本身而言，目前不仅存在着许多制度面与非制度面的冲突，而且还存在着大量失范之处，这有待于台湾当局及其民众在今后的“宪政”改革过程中逐步地加以改革和完善。

参考文献：

- [1] 阎彤. 论台湾宪政体制改革中的“总统”[P]. 厦门: 厦门大学法学院学位论文, 2002. 21-23.
- [2] 周叶中, 祝捷. 台湾地区宪政改革研究 [M]. 香港: 香港社会科学出版社有限公司, 2007. 96-120-122.
- [3] 李炳南. 宪政改革与国民大会 [M]. 台北: 月旦出版社股份有限公司, 1994. 229-230.
- [4] 许南雄. 台湾人事主管机关的体制形态 [J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 1993, (3).
- [5][6][9][11] 谢政道. 中华民国修宪史 [M]. 台北: 扬智文化事业股份有限公司, 2007. 271-271 ; 527 ; 448-449 ; 354.
- [7][10] 曾宪义. 台湾法概论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007. 25 ; 23-24.
- [8] “立法院”法制局. 宪政制度与阳光法案之研究 [M]. 台北: “立法院”法制局印行, 2004. 297-299.

作者简介：

王英津，中国人民大学国际关系学院教授，博士生导师，北京市，100872。

责任编辑 黄小钊