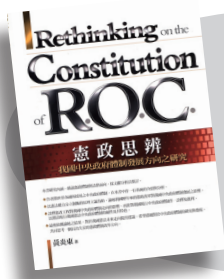




黃炎東教授撰《憲政思辨：我國中央政府體制發展方向之研究》評介

陳恪文 ◎ 文字工作者



憲政思辨：我國中央政府
體制發展方向之研究
黃炎東著/黃炎東/9705
305頁/23公分/450元/平裝
ISBN 9789571152134/AS/581

當今世界民主國家中央政府體制之類型，歸納起來，主要有內閣制、總統制、雙首長制、委員制等4種。但無論採用何種制度，均須在權力分立與制衡上，取得合理的平衡點，如此才能真正契合權責相符的憲政原理，使國政得以順暢推動。當然另一方面，也需要政府官員乃至全體國民均有守憲、護憲之精神，如此國家的憲政運作才能真正步上軌道，民主憲政的精神才能真正貫徹，進而確保人民福祉與國家安全。關於這一點，吾人從歐美先進民主國家實施民主憲政的歷史與經驗中，即可得到很好的啟示與印證。

反視我國實施民主憲政的道路，可謂一波三折頗為顛簸曲折。我國雖然清末即有制憲之舉，惟並未成功。降至民國25年始有五五憲草之制訂。而真正第一部憲法之制定，卻遲至民國肇造35年之後，即1946年，並於次年才正式開始行憲。惟不久國民政府

中樞播遷臺灣一隅。就這樣「憲政這朵花」因緣際會飄洋過海在臺灣落地生根。只是因時局的關係，政策的特殊需求，並未真正落實民主憲政，反而逐漸向威權體制傾斜，殊為可惜。直至1990年才終止動員戡亂時期，廢除了《動員戡亂時期臨時條款》，回歸至民主憲政的體制。

我國目前這部憲法，自1991-2004年歷經7次的修訂和時空的變遷，具有內閣制的精神，部分內容又表現總統制的特色，最後經修訂後又向雙首長制傾斜。但無論採何種體制，在整體制度運作上，總是產生許許多多的問題與適應不良，根據黃教授的觀察和歸納，主要在於制衡機制的缺失，以至於無法發揮良好的憲政功能。有鑑於此，黃教授乃本乎知識分子經國濟世之精神，發而為文著書立說，為我國中央政府設計一套完善的體制，並希望提供給國人在憲政改革方向作指引和參考。

◆ 《憲政思辨》內容要旨

黃教授自1985年起迄今，從事法政學術的教學及研究垂二十餘年，長年在中央警察大學及國立臺灣大學等學府傳道、授業、解惑。深感政治問題乃國家一切建設的根本，

尤其是憲政之建設更是核心。當前我國之國家憲政建設，以「中央政府體制」的改革最為迫切。因此，作者將多年來研究歐美民主憲政的心得與論述加以彙集、整理、評析、比較，同時參考並綜合各家學者對此課題的評論及文章，再彙整作者對憲政體制問題所發表的數篇論文，編輯成帙。彥曰《憲政思辨：我國中央政府體制發展方向之研究》，交由五南圖書出版公司出版面世。

本書主要採文獻分析法，就我國憲政體制與法律面向加以研究。全書內容凡7章，書末另附7種附錄。可謂結構完整、資料新穎、敘述明晰、立論嚴謹。茲就本書內容所論要旨，簡述如下：

首先，嘗試就世界各國所採用之中央政府體制，總統制、內閣制、雙首長制做系統的介紹與分析，分別舉出美國、英國與法國等國之憲政制度為說明例。其次，以憲法權力分立理論及制衡原理為立論基礎，評述我國歷年來的憲政改革及其對我國中央政府體制發展之影響。第三，詮釋憲改工程對我國中央政府體制走向的影響，進而再針對我國現行中央政府體制做出詮釋及批判，以釐清現行我國憲法中央政府體制的屬性及其特色。最後，再依據論述之結果，對於我國憲法未來走向提出建議。同時，希望透過對於中央政府體制的研究與發現，共同思考出長治久安的憲政體制改革方向，且能真正落實權力分立與制衡之憲政運作效果，以臻至國家憲政長治久安之境界。

◆ 《憲政思辨》寫作目的

黃教授數年前曾撰著《新世紀憲法釋論》，與本書固然都屬憲法學領域，但二者內容及性質並不相同。概括而論，《釋論》乃大學教科書一類著作，而本書乃以作者立場提出建言，比較側重個人觀點的闡述。故有關《思辨》一書之著述目的，自與《釋論》不同，試而論之，筆者認為黃教授著述本書的目的，可歸納為下述兩點：

第一、普及國民憲政知識

黃教授擔任大學教席及研究工作有年，對於憲政研究及憲政教育更是措意，可謂念茲在茲。憲法是國家之根本大法，而有關憲法教育之普及和提高，無乃是國家憲政建設及民主教育的最重要課題之一。因為國民對憲政知識愈是瞭解，愈能具備監督政府施政的能力，並也愈能由知憲而守憲，由守憲而及於護憲。

憲法不單單是紙上憲法（paper constitution）而已，即使內容制定的很完善，但如缺少相他相關配套措施，並不能保證運作或實踐時完美無缺，此觀乎德國、日本、越南、伊拉克等國憲政的實施歷史，即可思過半矣。因此，憲政運作及實踐之良窳，除了具備完善的憲法外，它還需要其他因素配合，諸如具有制衡的機制，以及具備守憲、護憲的國民素質等，斯能發揮它的功能。

尤其是憲政教育之普及和健全與否，更是推動優良憲政的重要因素之一。黃教授非常強調「有一流的憲法教育，斯有一流的現



代國民；有一流的現代國民，斯能建設一流現代化的社會及國家。」此即作者所特別強調之「優良的憲政文化」問題，能建立優良的憲政文化，自能建立優良之憲政體制。而優良的憲政文化之建立，自須從憲政教育著手，此或許是作者寫作本書動機之一。

第二、提出憲政改進途徑

一個國家的憲法及其所行之憲政，與其歷史傳承、文化傳統、民族特性、社經環境、政治生態息息相關。故適於彼，未必適於此。衡諸推行憲政之環境及條件，我國實施憲政歷史不長，如以1947年制定憲法為始點，迄今剛好屆一甲子。近幾年憲政雖然頗有一些進展，但前後7次的憲政改革也並不完善圓滿，有待改進之處頗多。因此之故，作者提出一些憲政改革的建言，並整理成帙，自然是本書著述目的之二。

從憲政原理比較世界各國總統制、內閣制及雙首長制之利弊得失，就我國實施憲政的歷程之經驗及教訓，與未來國家政治發展趨勢，認為我國中央政府體制應朝向總統制方向當是比較可行的道路。指出憲政改革的方向和途徑之餘，另一方面更提出兩項方法，即總統制應有的制衡機制、總統副總統的產生方式應改為絕對多數，以發揮總統制的優點而避免其短處。

適合一國主客觀政教社經環境，建立在權力分立與權力制衡基礎之上憲法修訂、憲法解釋、憲政慣例。此乃作者撰寫本書之初衷宏願。就事論事以謀求妥適之解決、博採

眾議取精用宏防止流弊、憲政改革必須符合時空背景。

◆ 《憲政思辨》之特點

由於本書並非一般憲政知識之概論或憲政教科書，故其內容勿須限於四平八穩或面面俱到，立論無乃有所側重。內容有所偏重，才能凸顯論述之重點及特點。顧名思義，所謂「憲政」即以憲為政，詳言之，即以憲法作為我國中央政府運作之依歸和準繩。本書內容主旨是有關我國憲政上的「思」與「辨」問題，並非探討憲法本身之問題，乃是探討依憲「行」政——即憲政或有關中央政府體制的問題。筆者認為本書內容特點有下列三點：

第一、扣緊題旨，首呼尾應

筆者試從三方面論述本書寫作內容上是如何扣緊主旨：首先，作者所建言者主要是提出一條適合國情環境、政經生態且可行的憲政改革之路。因此，全書之論述必須與此論旨環環相扣。例如2章探討中央政府體各種類型，3章從制衡觀點分析立憲原理，乃至於所提制衡機制之設計、建立優質憲政文化責任政治之樹立等，都是圍繞憲政發展之方向與目標而生。

其次，世界上國家對於中央政府體制所採行的類型，大致可歸納為總統制、內閣制、雙首長制、委員制、民主集中制5種。但本書只就三種加以論述，何哉？不僅是委員制、民主集中制為少數國家所採行，更主要的原因在此二種非本書重點之所在，因本

書重點在於總統制、內閣制、雙首長制這三者，故必也扣緊題旨，以避免枝蔓之病。

最後，第3章更從總統制、內閣制、雙首長制、委員制的制度設計分析著手，深探憲法權力分立之根本根源，以作為立論的理論基礎。此之所列出委員之道理在此，看似與第2章不能呼應，實際是為了立論之必要。

第二、徵引豐富，資料新穎

作者學術領域主要為憲法、政治學、政黨政治與選舉等。從作者所撰著之《新世紀憲法新論》及本書，可知兩部均是立論謹嚴的學術論著。學術論著不僅重視著述格式，同時也重視參考及徵引之文獻是否豐富，資料是否新穎？從論著本文之腳注及書末所附參考書目，可以窺知參考及徵引之資料、文獻非常豐富、新穎。頁181-197不下400餘種，以語文而論，包括中文文獻和英文文獻；以文獻類型而論，則包括專書、論文集、期刊論文、報紙篇章、網路資源等。取精用宏，多年來研究歐美民主憲政的心得與論述加以整理，參考各家學者的評論及文章，再彙整作者的論文。

第三、結構嚴謹，層次分明

全書內容共計7章，除首章「前言」捻出我國憲政何去何從的課題，以作為本書論述的發端外，其餘6章的內容要旨，可分為如下三部分：

第一部分：憲政改革借鏡及立論原理 2-3章

第二部分：我國憲政實踐及相關問題 4-6章

第三部分：建構符合國情之憲政改革 7章

分述世界各國中央政府體制的主要類型的特色及優缺點，以提供我國借鏡及比較之參

考論述憲法權力分立理論，並作為憲政改革的立論基礎及依歸。接下來4-6章，係有關我國憲政之實踐相關問題，先述歷次憲政改革，再剖析中央政府體制，最後結到憲政抉擇。總統制、內制及雙首長制三者之抉擇，並與第2章的內容主旨相呼應；其次透過憲政改革以建立中央政府體制。最末一章提供作者的看法，作者認為實施總統制是較符合我國憲政發展的情況的。如安排內容，組織章節，可謂條理井然，結構分明，立論一層遞進一層。

◆ 結語

就民主憲政的原理及西方民主先進國家實施民主化的過程經驗來考察，可知無論採取總統制、內閣制或雙首長制，皆有自己國家的立憲歷史背景、國情需求及民主生態等條件和前提，政治制度並無絕對之優劣對錯之言，要之必須衡諸本國之國情及需要，選擇一種适合自己國家當時民意主流趨向與政治發展現實相符的中央政府體制。

作者認為就我國憲政實施歷程及目前政黨生態、政經環境，乃至選舉制度，憲政制度應以實施總統制才是長治久安之道。作者雖然旁徵博引，既有歐美學者的宏論大作，也有本國學者的著述篇章，更有自己的經驗和創見，但最後皆出以合理可行之途徑，足見其立論之翔實平允。筆者以為本書是作者藉以對我國未來國家憲政發展，及至有關人民的權利、義務、福祉為依歸、為鵠的的改革建言，以恪盡知識分子應盡的責任。 ISBN