

# 研究成果

## 憲政工程學

林繼文（政治所籌備處副研究員）

「憲政工程學」(constitutional engineering) 是我主要的研究興趣。所謂「工程學」, 是指運用科學原理或數學工具, 達成預設的目標或解決現實問題。憲政工程學, 則希望透過制度設計完成某些政治目的。公法研究也是以涉及國家行為的法律為對象, 但研究途徑大致是規範性的 (normative), 亦即根據特定的法理原則來檢視相關法律。憲政工程學則是實證性的 (positive), 不直接探討價值如何形成, 但陳述可以實現特定價值的制度環境。換言之, 公法研究關切的是規範, 憲政工程學則將法律視為規則 (rule)。因為此一領域必須提出可以經得起經驗檢證的理論, 所以必須對制度的操作者採取合理的假設, 再根據這些假設推演出關於制度運作的模型。例如, 對憲政工程學而言, 立法委員是以延長其政治壽命為目的, 而不見得以伸張正義為職志, 除非後者可以實現前者。憲政工程學的基礎不是理念, 而是現實。

所謂憲政, 包含所有和國家權力有關的制度規則, 從聯合國憲章到機關的行政法規, 都在研究範圍之列。儘管範圍如此廣大, 其分析的邏輯卻是一致的。我們可以用以下的例子來說明: 假設有 A、B、C 三人決定是否要改變現狀 SQ, 如圖所示, A、B、C 三點顯示三人之最佳偏好, 離此點越遠偏好順位越低。假設這些點不變, 我們可以看出兩種制度的差異。第一種制度, 是假設三人採用多數決, 任何能讓至少兩方覺得比現狀更好的提案, 即能成立。此時只有 B、C 會形成聯盟, 而可以改變現狀的區域以粗黑線顯示。第二種制度, 是讓 A 變成提案者。任何方案若不由 A 提出, 即無可能成立。此時 A 只會提 SQ 左側的提案, B、C 卻只能接受 SQ 右側的方案, 所以改變現狀的可能性是零。



這種抽象的演繹, 和憲政工程學有什麼關係? 這要看我們的研究對象是什麼。如果我們是在比較中央政府體制 (主要表現在行政立法關係上), 就可以把第一種情況想像成議會內閣制, 第二種情況則類似總統制。所謂議會內閣制, 是指行政立法合一, 只有得到國會多數支持 (或至少不被多數反對) 的政黨才能組成政府。因為 B、C 兩黨和 A 黨對於改變現狀的方式沒有共識, 只有 B 黨和 C 黨才有動機組成聯合政府。此時, 聯合政府具有改變現狀的能力, A 黨即使反對, 也因處於少數地位而無法發動倒閣。若為總統制, 情況就不一樣了。假設 A、B、C 三黨在總統選舉的得票率分別為 45%、35% 和 20%, 所以 A 黨候選人當選。A 黨雖然是最大黨, 但並未掌握國會多數, 所以 A 黨總統的提案不會得到國會多數的支持。另一方面, 如果 B、C 黨合作通過法案, A 黨政府也沒有執行的意願。這就是總統制之下「分立政府」(divided government) 的僵局困境。從這兩個案例可以清楚看出, 同樣的政黨體系, 同樣的偏好分佈, 卻因為制度的不同產生迥異的後果。反論之, 如果我們已經知道黨派和利益分佈的情況, 而又想避免僵局, 就可以選擇妥善的制度設計。

有人或許會質疑, 政治現象這麼複雜, 怎麼可能用簡單的模型來解釋? 這就是為什麼憲政工程學必須是實證性的原因。前述的例子當然簡化了現實政治, 但卻可以讓我們很快掌握到問題的核心。如果要讓模型更貼近現實, 只要加入其它參數, 並觀察結果會不會有顯著改變即可。重點是, 模型要經得起經驗檢證。對憲政工程學的評價, 可以用一個簡單的公式來進行: 對現實的解釋力除以模型的複雜度。最佳的情況是用最簡約的模型解釋所有的現象。也因為這個因素, 憲政工程學常用到數學工具, 希望透過數學本身來精簡模型。目前我的研究重點之一, 就是發展一套可以處理制度配套的一般模型 (general model)。所謂制度配套, 是指以系統性的角度分析不同制度相

互配合的後果，並探討制度 X 是否會因為配上制度 Y 而改變其原有特性。例如，一般認為多黨制比兩黨制更能代表多元力量，但如果多黨制搭配了總統制，卻會造成行政權的擴張，是不利於多元代表。

這套方法既然是實證性的，就可以用來解釋台灣的憲政發展。我們可以把上述第二個例子想像成台灣的憲政體制：我國總統由直選產生，總統任命行政院長，但任命案不需國會同意。從 2000 年 5 月開始，總統所屬政黨在國會並未掌握多數。許多資料都顯示，政黨輪替後台灣的憲政運作常陷於僵局之中。以行政院長的任期而言，2000 年 5 月之後平均的天數是 572 天（現任院長不計），而 1993 年 2 月到 2000 年 5 月的平均任期是 1814 天。任期的縮減，原因之一就是重大法案難以獲得國會的支持。再以立法效能來看，行政院在一致政府時期（1999 年 2 月至 2000 年 5 月）提案通過的平均天數少於執政黨（國民黨）提案所通過的天數，而在分立政府時期（2000 年 5 月至 2002 年 12 月），行政院提案的通過天數大於國民黨提案的天數。又在一致政府時期，行政院提案的通過率是 72.7%，到了分立政府時期，比例驟降至 38.5%。整體而言，一致政府時期的法案通過率是 67.7%，分立政府時期卻只有 47.5%。一般人都以為政黨輪替後朝野時常陷於對抗，而從這些數據來看，真正的問題在於府會僵局。

針對此問題，憲政工程學可以提供某些修補的建議。2005 年 6 月 7 日，任務型國民大會複決通過了立法院在 2004 年 8 月所提出的憲法修正案：(1)由人民複決立法院所提出之修憲案或領土變更案；(2)複決立法院修憲提案的通過門檻為總選舉人半數以上同意；(3)立法院提出之正副總統彈劾案，由憲法法庭審理；(4)自第七屆起，立法委員席次減半為 113 席，任期四年，保障婦女名額佔不分區至少一半，區域立委 73 人，每縣市至少一人，全國不分區及僑居國外國民依政黨名單投票選舉。其中要項有二：第一，未來修憲，需要由立法院提出，人民複決，而通過的門檻非常高（至少要八百二十萬人同意）；其次，下屆立委選舉將開始採取「單一選區兩票制」。因為未來的修憲門檻高，在可預見的未來，台灣的中央政府體制將維持不變，而國會議員的選舉制度則有重大轉變。

這對前述的僵局有無突破作用呢？研究選舉制度的學者，大都認為台灣版本的單一選區兩票制是不利小黨。假設我們把圖中的 C 點去掉（因為這是最小黨），情況又如何呢？要分兩種情形來討論：第一，如果 A 黨仍未過半，僵局不但仍會發生，而且 B 黨少了 C 的羈絆，更容易杯葛法案。第二，如果 A 黨過半，就同時掌握行政權和立法權，當然也不會出現僵局。第二種情形會不會發生，除了和選舉制度有關，還受到總統選舉和立委選舉的時間差的影響。根據修憲的內容，立委自第 7 屆起任期 4 年，為符合憲法相關規定，立委改選時間最晚不能超過次年年初。憲法也規定總統任期四年，所以選舉日也不能離 5 月 20 日太遠。所以從 2007 年年底開始，台灣將出現年底立委改選後 3 個多月後改選總統的選舉時程。除非立法院中途被解散，這個規則會持續存在下去。兩場選舉如此接近，總統選舉應該會對國會選舉有很強的磁吸效應，總統候選人和總統選舉的議題都會強力影響立委選舉。在此情形下，選民比較可能在兩場選舉做出類似的選擇，進而降低分立政府出現的機率。當然，如果憲政工程師能夠全權設計這套憲法，定會將總統選舉和國會選舉訂在同一天。這樣做不但更能促使一致政府的出現，還可減少大量的選舉成本。