

# 修憲提升台灣競爭力\*

彭錦鵬

中央研究院歐美研究所  
台灣大學政治學系

## 摘要

民國 80 年到 94 年間七次修憲的內容項目繁多，除了不觸及總綱的規定以外，大多數憲法本文所規定的條文都受到某種程度的修改，特別是有關中央政府體制部分更動幅度最巨。七次修憲的成果是使「大陸憲法」變成為「台灣憲法」。因為修憲後，中央政府民選職位的選舉辦法是建立在政府所能管轄的人口和領土之上，並定期選舉，因此實現了主權在民的基本要求。在憲政體制的光譜上，各國民主憲政存在內閣制—雙首長制—總統制的分布，總統致顯有制度上的明顯僵局和缺陷，雙首長制則依賴「人治」而非「法治」做為制度轉換的機制。理論與實證結果都顯示議會內閣制是較佳的憲政制度，並且為先進民主國家相當一致的選擇。本文首先將回顧過去十年中，朝野政黨曾經基於不同理由所做的修憲陳述；其次，分析不同憲政制度在世界各國的運作成果；最後，基於修憲的必要性與可欲性，本文提出「修憲國際標」的建議，在現有的修憲程序下，以和行憲實務變動最小的原則，廣泛徵求最優的新憲方案。

關鍵詞：修憲、制憲、憲政制度、議會內閣制、總統制、雙首長制

---

\* 本文專為 2010 年 5 月 29 日「蔡政文教授七十華誕學術研討會」寫作，向獻身、領導台灣政治學界教學、研究、培養人才四十年的蔡政文教授致敬。

## 壹、前言

馬英九總統在競選時期提出政見，主張將在就職兩週年成立「憲法評估小組」評估是否修憲。目前就職兩週年日期已過，但是總統府對於是否「成立修憲評估小組」，並未提出任何說法。針對是否應該修憲，過去十年中，朝野政黨曾經基於不同理由而有不同之陳述，本文將加以回顧，並分析不同憲政制度在世界各國的運作成果，從而思考我國是否應該透過修憲而提升國家競爭力。陳水扁總統在 2003 年 9 月 28 日民進黨黨慶大會上宣布，如果競選連任成功，將在 2006 年制定台灣新憲法。國民黨和親民黨對於這個說法認為是陳水扁總統為了爭取連任而出的選舉花招，但是在民進黨提出高層次的競選訴求獲得民意相當肯定之後，只好在 2004 年 11 月 15 日提出「公投入憲」的「新憲三部曲」。當時，陳水扁主張的「制憲公投」最初被連戰批評為「無聊」，因為這個議題顯然並非總統大選應該優先處理的問題，而且在時機上憲法問題遠不及經濟民生問題迫切。但是，國民黨被迫對於修憲問題提出回應。最後藍綠陣營都同意運用「公民投票」以解決最高層次的憲政爭議，在憲法歷史上的確打開了全新的一頁，但是這段歷史看來似乎只是曇花一現，是否修憲和如何修憲，並未受到認真的考慮。

## 貳、憲政主義的基本精神

近代民主國家的成文憲法是以美國 1787 年的憲法做為開端，兩百多年來各國憲政制度陸續建立以來，只要號稱為民主政治的國家都會有一部憲法，成為國家的基本法律。傳統的法學觀念甚至認為，由於憲法是根本大法，所以不應該經常修憲，應該維持憲法的崇高性，儘量避免修憲的行為。同時為了維持憲法的崇高性，憲法中規定的修憲程序，往往設立了很高的門檻，使修憲提案到通過修憲成為一段漫長而又困難的過程。國內學界所最熟悉的美國修憲過程，就是其中最明顯的例子。

但是各國憲政歷史的發展經驗顯示，由於各國國內政治、經濟、社會情況的變動頻繁而巨大，再加上二十世紀國際政經情勢大幅動盪，包括兩次世界大戰、殖民帝國崩潰、人權思想抬頭、民主政治風潮再起等等因素，都促使各國的憲政發展呈現百花齊放、互相觀摩學習的壯闊場面。不但新的國家紛紛成立，新的憲法陸續制訂，各國憲法的修訂改革更是頻繁而普遍，除了少數先進民主少數國家的憲政秩序比較穩定以外，各國要求修正憲法的言論和政策幾乎從未停止。拉丁美洲和非洲國家不斷要求改革憲法架構，甚至連最老牌的憲政民主國家英國在過去十年都對上議院進行全盤性的修憲檢討。

整體而言，各國憲政民主的實施經驗顯示，憲政主義的內容和基本精神具有全球性一致的特質，而這些有關憲政主義的基本精神，在真正實行民主政治的國家裡，是先驗存在的前提要件。惟有這些憲政主義的基本精神能夠得到人民和政

黨的共同遵守，民主政治的根基才算是完全地落實。

憲政主義的基本精神包括以下幾項：

(一) 人民主權：人民擁有憲法內容的最後決定權。

(二) 憲法為人民而存在：憲法是為了人民的福利而存在，而不是人民為了憲法的延續而受束縛。

(三) 修憲無界限：只要符合憲法的修憲程序而進行修憲，修憲內容和範圍是沒有界限的。

(四) 無完美憲法：世上沒有十全十美的憲法，最重要的是憲法要符合人民的需要。

以上所列憲政主義的基本精神第三點提到，只要符合憲法的修正程序而進行修憲，修憲的內容和範圍是沒有界限的。這樣的說法似乎牴觸到國內法律政治學界學者長久以來所主張的有關「制憲」和「修憲」具有分野和界限的意見。但是從政治和法律邏輯來看，這樣的區分雖然在理論上具有分析的價值，但是在政治實踐上，是否具有法律實益，是值得懷疑的。「修憲」的意義固然非常清楚，是對於現有憲法的部分更動，不管是部分條文的更動，或是許多條文的更動，或甚至於大幅度地更動，只要憲政的主體架構依然存在，都可以稱為修憲。但是如果透過憲法所規定的修憲程序，而使憲法所規定的中央政府體制、國號、國旗、領土都有所變更，而形成了一部「新的憲法」，在本質上仍然是一種「修憲」的過程和行為。只要這一個修憲的過程是人民主權的自由表達，同時新憲符合原有憲法的規範、完成憲法所規定的各個修憲步驟，則修憲程序完備，其所產生的新憲法和原來的憲法是完全銜接的憲政秩序，則民主憲政的精神是持續的、一致的。這一種看法和司法院大法官釋字第 499 號解釋所謂，修憲有其界限，在內容上不可以違反「憲法中具有本質之重要性，而為規範秩序存立之基礎原則」顯然不同，但是從長遠的角度來看，透過修憲的合法程序來進行修憲，就法理而言，不應該被加上額外的限制。任何一個時代的國民想要創造新的憲政環境，司法體系並沒有憲法上的權力加以遏阻，畢竟修憲的機制及較高制法門檻本就已假設修憲機關在修憲時必須要充分考慮修憲前後的法律體系和變遷，會對於憲政秩序和法律秩序所造成的衝擊。

當然，從分析條文的立場來看，修憲之後所通過的一部全新憲法，應該算是一個「制定憲法」的過程。但是從人民是憲法主體的角度來看，依照憲法的修憲程序，重新擬定一份人民和政府之間權利義務關係的憲法契約，是一種「修約」的過程，而不是一種重新「簽約」的過程。舉一個最簡單的例子，我國憲法由於過去五十多年來不斷修憲的結果，現在所採用的修憲形式是憲法本文和憲法增修條文前後並列，而以增修條文優先適用的方式呈現。這一種憲法條文安排的形式，造成國民對於憲法條文不易看懂，憲法教育不易論述清楚的弊病。如果我們

現在進行修憲，將憲法本文和增修條文在不改變內容和精神的情形下，將條文全部重新改寫，變成為一部更為清楚、精準的憲法文字，則這一個改變憲法文字形式的過程到底要算「修憲」還是「制憲」呢？答案顯然應該是「修憲」。如果文字形式的全盤改變，可以稱為「修憲」，為什麼憲法內容、精神、規範範圍的全盤改變，就必須要稱為「制憲」呢？因此，從邏輯推論來說，制定一部全新的憲法，例如有一個新的國家制定新的憲法，或是某國有人透過政變、革命等等不符合原來憲政秩序所規範的程序，而制定的新憲法，不論新憲法和原憲法有多大程度的近似性，這種情形才應該算是一種「制憲」的過程。

### 參、台灣憲政發展的基本脈絡—「大陸憲法」成為「台灣憲法」

中華民國制定憲法和實施憲法的經驗，基本上是一波三折的。民國 36 年元旦公布現行憲法，同年 12 月 25 日施行。但是憲法施行的時候，戰亂已經蔓延全國，憲政存續的基礎已經受到破壞，因此在民國 37 年第一屆國民大會第一次集會的時候，就已經有修憲的聲浪，但是憲法才剛剛公布，就要立刻修改，恐怕會損及憲法的尊嚴，因此在該次集會中制訂動員戡亂時期臨時條款，並從民國 37 年 5 月 10 日起施行。此後臨時條款經過四次修訂，並且到民國 80 年 5 月 1 日才由總統宣告「動員戡亂時期」終止，並廢止臨時條款，結束了長達四十餘年的「動員戡亂時期」狀態。雖然有人認為臨時條款並非修改憲法（董翔飛，1997：253），但是因為臨時條款的效力和憲法本文相同，制定和修正的程序也和修憲程序相同，因此本質上仍然是修憲的行為。由於這段期間，國會並未正常改選，政府的管轄權所及的區域已大幅縮小，再加上國民黨一黨獨大，壟斷政治生態和政治權力，並非民主憲政政治的常態，本文暫不加以討論。

民國 80 年到 94 年期間經過七次修憲，修憲內容項目繁多，除了不觸及總綱的規定以外，大多數憲法本文所規定的條文都受到某種程度的修改，特別是有關於中央政府體制部分更動幅度最巨。雖然學者的解讀差距甚大，但是從宏觀的角度來看，七次修憲所達到的修憲結果，基本上是使得原來民國 36 年所制定的適用於整個中國大陸的憲法，大幅改變為能夠適用於台灣的憲法。尤其是民國 86 年的修憲透過朝野政黨協商所取得的共識，完成七次修憲之中最大幅度的憲法變革。此次修憲不止在修憲的基礎上具有政黨政治的正當性，也因為朝野政黨不斷的進行協商，民意的參與也是從制定臨時條款以來最普遍的一次，使得民國 86 年的修憲成果及其所代表的修憲正當性不容置疑。比較衡平的說法是，七次修憲的成果是使「大陸憲法」變成為「台灣憲法」。至於這一部「台灣憲法」是否達到人民或者學者所預期的理想境界，則是一個見仁見智的問題。

所謂「大陸憲法」透過修憲變成為「台灣憲法」，最主要的是指透過修憲的過程，所有中央政府的民選職位和其席次總額都是在台灣人民的人口結構和行政轄區上做為計算基礎，而不是將大陸的人口和行政轄區計算在內。因為修憲後，

中央政府民選職位的選舉辦法是建立在政府所能管轄的人口和領土之上，並定期選舉，因此實現了主權在民的基本要求。同時，在七次修憲中所改變的有關民選行政首長選舉（包括總統民選）、國民大會代表選舉、立法委員選舉、考試委員、監察委員的產生方式改變，都進一步使得民主憲政的第一項精神實現，也就是透過定期改選或定期輪替的方式，達到主權在民，人民可以定期控制掌握政權的重要職位。以下分述歷次修憲的重要內容與成果：

（一）民國 80 年第一次修憲：賦予「兩岸人民關係條例」之法源依據、重新訂定總統緊急命令權之行使規範、提供第二屆中央民意代表產生的法源依據、廢止動員戡亂時期臨時條款。

（二）民國 81 年第二次修憲：調整國民大會職權、明定總統選舉之原則及任期、增設憲法法庭、調整考試院職權及重新定位監察院為國家最高監察機關、直轄市市長及台灣省省長直選、增列保障殘障者與原住民族權益之規定。

（三）民國 83 年第三次修憲：明定總統選舉產生方式並自第九任開始實施、縮限行政院院長的副署權、將「山胞」正名為「原住民」。

（四）民國 86 年第四次修憲：取消立法院之閣揆同意權、賦予立院倒閣權與總統被動解散國會權、司法院院長及副院長由大法官兼任、精簡省級政府組織。

（五）民國 88 年第五次修憲：改變國民大會代表產生方式、國代與立委任期延長（後來由大法官會議第 449 號解釋為失效）。

（六）民國 89 年第六次修憲：國大虛級化、取消大法官享有終身職待遇。

（七）民國 94 年第七次修憲：廢除國民大會制度、立法委員席次減少為 113 席並將選舉方式改為「單一選區兩票制」。

勘亂時期終止後，前三次修憲由於朝野政黨勢力懸殊，造成修憲程序進行表決的時候民進黨退出會場以示抗議，使修憲的正當性遭到質疑。但是民國 86 年的修憲是建立在國民黨和民進黨攜手合作的基礎之上，最後終於達成精簡省政府組織、取消閣揆同意權等等重大修憲內容。由於兩黨在國民大會的席次遠超過修憲所需的門檻，兩個主要政黨共同完成的修憲成果當然應該由兩個政黨全力加以施行、維護。兩黨在說明修憲成果時，已經具體指出修憲後的憲政制度是雙首長制，則修憲之後各政黨及所有從政人員均應按照雙首長制度的憲政精神，實踐憲法規定的權責。

## 肆、修改憲法的必要性

民國 86 年修憲完成的憲法體制既為雙首長制，則新任的陳水扁總統在民進黨並未取得立法院多數黨的地位或組成執政多數聯盟情形下，就不應該運用其任

命閣揆的權力，組成少數政府。從民國 89 年開始到唐飛內閣、張俊雄內閣、以及現在的游錫堃內閣都因為是少數政府，而遇到在野黨的強力杯葛，於是形成雙首長制之下政局無法處於安定的狀態（吳玉山，2001：193）。中央研究院政治學研究所籌備處在 2003 年舉辦有關半總統制的國際學術研討會中，也形成了國內外學者間的共識，就是半總統制國家的憲政秩序能否運行順利的關鍵，就在於「總統任命閣揆」的選擇上。如果總統不能夠或不願意體察國會政治勢力的組成，而要運用個人意志來選擇閣揆人選，將會強烈影響憲政的運作。易言之，半總統制的憲政運作是否順利，維繫在總統的政治判斷，特別是總統遵守憲法、自我克制能力的意願和決心。

民進黨執政時期根據該黨一貫的政策主張，例如針對推動國會改革、任務型國大代表、總統權力更張、降低投票年齡、總統應該擁有主動解散國會權等等議題，如果都要進行憲法之修改，該黨統計所牽涉到的憲法條文共有 116 條，也就是占憲法本文 176 條的 65%（聯合報，2003）。但是陳水扁自從提出催生台灣新憲法的主張之後，一直沒有明確提出未來修憲的具體主張，而只是提到「大衣服不合小身體」和「現行憲法有三分之二的條文該修，不如制憲」。其實，從民進黨實際關切的憲政主題來說，除了長期主張施行總統制以外，最重要的目的還是在於改變憲法總綱有關於國號、國旗、領土、主權、國體等規定，以實現脫離中華民國體制、建立完全以台灣為基礎的全新憲政體制。拋開和「中國」所有的憲政聯繫關係，就是民進黨的基本憲政構想。在此種憲政狀態未能達到之前，對於民進黨而言，修憲永遠是必要的。因此，留下來的問題惟有如何進行修憲的程序或制憲的程序，以及在什麼時候提出、和啟動修憲、制憲的機制。

在舉行 2004 年總統大選前不到半年的時候，陳水扁總統提出修憲制憲的主張，不論是出自於選舉策略的考慮，或者是真正有意藉由總統大選做為動員民意從而推動修憲的主張，都在選戰策略上佔有政策議題的正當性和選舉訴求的較高層次。從陳水扁提出修憲之說，民進黨黨政人士都從來沒有聽聞的情況觀察，修憲的主張及發動並非民進黨的共識。因此，這一次修憲之說僅是陳水扁一人的意志，而不是政黨的意志。

不過，就民進黨發展的歷程來看，該黨主張制憲的歷史已經超過二十年。1989 年 11 月林義雄就曾經公布「台灣共和國基本法草案」，新國家連線也同時公布「台灣共和國憲法草案」。1990 年 6 月國是會議召開的時候，民進黨中央提出「民主大憲章草案」。1991 年國大選舉時，民進黨提出「台灣新憲法草案」。1994 年 6 月第三次修憲時，部分獨派和民進黨人士提出「台灣共和國憲法草案」。1997 年修憲時，民進黨籍國大代表也曾經提出長度只有一頁，非常粗略的總統制修憲版本。無論是哪一種版本，基本上都在強調採行三權分立的總統制，也就是模仿美國的總統制憲法。因此從民進黨的主張來加以推論，只要我國的憲法狀態不能夠達到「台灣憲法」以及變成為美國式總統制，則修憲的必要性永遠存在。

相對地，由於 1997 年修憲是由國民黨主導，而得到民進黨決策人士的配合和支持完成，因此國民黨對於民進黨提出的修憲主張並不熱衷，也不認為是一個急迫的問題。但是在總統大選之前，如果不能夠提出相對於民進黨的修憲主張，顯然會遭受到民意反映上不利的影響，特別是在民調顯現陳水扁因為提出公投、制憲的主張而受到民意更多的支持之際，不得不匆忙提出修憲主張。但是，國民黨一旦提出修憲主張，則又相當程度顯現修憲是有必要性的。

國親聯盟在 2003 年 11 月 15 日提出修憲三部曲及十原則。三部曲為：第一、2004 年 2 月 1 日前，雙方提出新憲的版本；第二、2004 年中「公投入憲」，改變修憲程序，加入以公投為決定修憲方案之方法；第三、2004 年由立法院提出新憲後，2005 年初交付公民複決。至於國親版的十項「新憲原則」包括（一）維護中華民國為主權獨立之國家；（二）建立權責相符的總統；（三）公投入憲：未來的新憲不用經過任務型國大，而由老百姓半數通過；（四）總統選舉採絕對多數；（五）單一選區兩票制、國會席次減半、150 席或 100 席都可以經過協商尋求共識、立委任期調整為四年；（六）女性公職名額比例提高至 30%；（七）公民投票權降至 18 歲；（八）募兵制；（九）調整中央政府體制，總統制、內閣制或雙首長制，都可以由政黨來協商，有共識即可；（十）推動「不在籍投票」。

根據國民黨的憲政主張和民進黨一向所主張的憲法方向來做比較可以發現（見表一），民進黨與國民黨均認為憲法應該修改的部分相當多重疊的部分。也就是雙方都主張以下項目應為修憲的對象和範圍：國會改革、中央政府體制、總統選舉方式、三權分立或五權分立、投票年齡、兵役制度、修憲過程是否應該經過公民投票，以及新的憲法是否要交付公投。

這些項目中和憲政的運作最為直接相關的重要部分，就是中央政府體制、國會的改革、和修憲程序的改變。雖然兩方的意見並不相同，但是認為應該加以改變的立場並無不同，這就相當確認了朝野政黨主張憲法應該加以修改的必要性。至於在兩方憲改立場不相一致的部分，從表中可以看出，雙方立場的差異主要在於，「制憲」和「修憲」解讀的不同、推動新憲法表，以及是否維持「中華民國」的國家體制。至於其他的憲改主張範圍，例如閣揆同意權、任務型國民大會、省政府組織、女性公職名額比率、不在籍投票、基本人權和國民經濟條款等等，從朝野雙方的政治角力來看，基本上其重要性屬於低一層次的議題，是否能夠通過修憲的關卡，並非雙方的基本關懷，最多也只是屬於可以協商或交換條件的部分。2005 年的修憲雖然重要，將國民大會廢除，並減少立法委員席次為 113 席，立法委員選舉制度改為「單一選區兩票制」，但並未顧及整體修憲的考慮。

表一：第十一任總統大選期間民進黨和國民黨主張修憲範圍的異同

一、相同部分		
(一)新憲原則應討論部分		
1. 國會如何改革		
2. 總統制、雙首長制或議會內閣制		
3. 總統選舉採相對多數或絕對多數		
4. 三權分立或五權分立		
5. 投票年齡應否降為 18 歲		
6. 徵兵或募兵		
7. 修憲是否應經公民投票		
(二)新憲交付公投		
二、相異部分		
主題	民進黨	國民黨
修憲或制憲	區分「制憲」和「修憲」的意義不大，不需要在名詞上爭論。但陳水扁總統多次宣示「制憲」。	連戰主張透過「修憲」程序，完成新憲時間表。
新憲原則	1. 立法院應否取回閣揆同意權？ 2. 是否取消任務型國大？ 3. 台灣省政府組織應否完全廢除？ 4. 基本人權及弱勢關懷。 5. 增訂國民經濟條款。	1. 維護中華民國主權獨立。 2. 女性公職名額比率不得少於三成。 3. 推動不在籍投票。
新憲時間表	希望新憲法催生運動在 2006 年展開後，能在 2006 年 12 月 10 日經全民公投定案，自 2008 年 5 月 20 日開始實施。	新憲三部曲： 1. 2005 年 2 月 1 日前朝野各提新憲版本； 2. 2005 年 3 至 5 月推動「公投入憲」； 3. 2006 年初將朝野研商的新憲草案交付人民公投複決後實施。

## 伍、憲政改革與憲政革命的分野：修憲程序

從以上的分析來看，國民黨和民進黨憲改主張的基本差異在於，「制憲」和「修憲」的觀點不同，亦即憲政改革的修憲程序不同。更具體地說，民進黨所想要的憲政狀態是全新的憲法、「台灣」的憲法，並且要繞過目前憲法上關於修憲的程序規定，而直接訴諸於公投。相對地，國民黨和親民黨所要堅持的是「中華民國」的憲法，並且要完全符合憲法上的修憲程序。前文已討論到，如果透過修



憲的程序，修憲最後的結果所隱含的可能性是非常多的，包括少數一、二條文的修改，到整部憲法不論是名稱、條文全部都翻新，都是屬於憲法修改的範圍。在這樣的邏輯推論之下，國民黨和民進黨對於憲政主張的基本差別只在於，國民黨堅持憲法中的修憲程序，而民進黨則是採取脫離憲法中的修憲程序，直接訴諸於公民投票來決定修憲後的憲政狀態。

不論陳水扁總統任內提出修憲的看法是真正想要進行一場憲政改革的運動，或僅是在總統大選之前的選舉花招，則民進黨所提出的修憲方式由於不遵守修憲程序，基本上是在推動一場憲政的革命。

比較弔詭的是，陳水扁是一個少數總統，是一個宣誓效忠中華民國憲法的總統，卻在總統任內主張催生新憲法，並且並不否認他想要制定新憲法的企圖。這種舉動牽涉到了以下幾個不容易解答的問題：

(一) 如果憲法迫切需要修改，陳水扁為什麼不在上任之後，就進行提議，廣徵各界的意見，甚至尋求朝野的協商，才提出完整的新憲藍圖？

(二) 為什麼提出新憲之說的時間點，是在 2004 總統大選前半年，而預期完成的時間，則在下一任總統的任期之內。如果他不能夠當選連任，則制定憲法的說法豈不多餘？

(三) 如果現任總統不能夠競選連任成功，則現在主張制定新憲，是否暗示了在不能夠連任成功之後可能發動否定憲法的運動。

(四) 最嚴重的問題是，如果台灣真正需要一部全新的憲法，難道透過現有的修憲程序必然不能夠達成嗎？為什麼在憲法運作無礙下，一定要用公投的辦法，來決定最後修憲成果的選擇？陳水扁所主張的制定新憲法的過程，是要由體制外的「制憲委員會」，制定一部「台灣新憲法」，然後交由公民投票決定。制憲委員會的合憲性及公民投票程序在未取得修憲程序合憲性之前，兩者都不是修憲的合憲途徑。

(五) 因此，所有問題的核心是，有什麼樣的環境因素迫使正在執政的總統必須要採取體制外的修憲程序，也就是憲政革命的方法，來創造新的憲政狀態？

從台灣修改憲法的過程經驗來看，只要主要單一政黨或少數政黨能夠掌握修憲門檻所需要的絕對多數，再配合上民意和輿論的壓力，修憲的任何目標沒有一項無法達成。最明顯的例子就是，民國 86 年修憲精簡省政府層級和民國 89 年國民大會改變成為限期集會的任務型國大。這種由民意代表通過自我減少權力的憲改條文，最後也都能夠順利達成，顯示憲法上的修憲門檻雖然很高，但是並不致於演變成完全不可能順利修憲的地步。

憲政革命的基本要件通常都是因為國家正面臨或已經經歷政變、戰爭、堪稱「明顯而立即」的憲政危機，或者像法國第一到第四共和政局長期動盪不安的情

形之下，才必須採取脫離現行憲法體制的作法。但是民進黨所引用來做為制憲途徑的法國例子，其實也是透過合憲的作法而達到制定新憲法的最後結果。法國在 1958 年 9 月 28 日由人民投票通過了新憲法的經驗顯示，新憲法草案的擬定，遵循了以下五項原則（徐正戎，2003）：

（一）法國新憲法的制定，是由於舊有憲法無法應付國家社會的重大變遷。

（二）新憲法仍然延續舊有的國號和國體。

（三）制定新憲法的權力來自於憲政體制下國會的授權，而且授權擬定新憲法的條文出自於原有憲法的修憲條款。

（四）新憲法草案的擬定雖然由政府負責，但需參考由國會議員佔多數的憲法諮詢委員會的意見。

（五）新憲法一如原有的憲法，都有公民複決修憲的條文。

因此，在國家並未經歷任何非正常的憲政狀態、或面臨國家緊急危機，而且憲政運作已經越趨成熟，朝野政黨於 1997 年共同同意憲法增修條文為時僅三年的情況下，陳水扁總統當年想要跳脫修憲程序，逕行以公民投票的方式來決定新憲法，顯然並非憲政改革，而是一種憲政革命。

## 陸、修憲的三叉路口：內閣制、總統制、雙首長制

民進黨在 2004 年以前基本上主張將現有的雙首長制改變成總統制，國民黨提出來的憲法主張則強調總統應該權責相符，但是對於未來憲法要採用內閣制、總統制、或是雙首長制採取開放的態度。因為憲法現在仍然屬於擁有混合內閣制和總統制精神的雙首長制型態，未來修憲的途徑可選擇的方案因為具有較多的可能性而確實處於三叉路口上。

我國的憲政體制究竟為何種體制，自制憲、行憲以來即有不同的看法並形成激烈的爭辯。不幸的是，學者或政客經常以憲法之某些條文規定來「證明」我國憲法是什麼體制，並因之而推論我國憲法之實踐與解決應照總統制或內閣制的制度或慣例而為更張。事實上，我國憲法自制憲時起，既非內閣制，也非總統制（李念祖，2000：2-3），則只能將之歸類為雙首長制或混合制（其他名稱當然包括半總統制、總理總統制、雙軌制）。民國 86 年修憲時，對於中央政府體制的改變幅度甚大，但修憲之主要政黨，中國國民黨及民主進步黨均以達成雙首長制的改良為修憲的核心目標，並因而達成修憲的各項條文。因此，目前我國憲法之定位為雙首長制，不論就制憲時，或民國 86 年修憲後之憲政狀態及政黨、人民認知而言，並無太大疑義。

在憲政體制的光譜上，各國民主憲政存在內閣制—混合制—總統制的分佈，

是政治學界的基本認知。雖然無人斷言那一種制度最好，但世界各國不論其立國立憲之先後，自美國 1787 年首部成文憲法生效以來，二百多年的實際情形來看，內閣制無疑是先進民主國家相當一致的選擇。內閣制的設計符合民主政治的原則，藉著行政立法合一的政府體系，達到治理事權統一、責任分明。執政者政績卓越即可持續執政，政績或政策受到人民質疑即需下台負責。至於內閣制國家中發現內閣壽命不長、政局不穩、政黨林立等負面情況，則屬各國政治生態、政治文化之互動結果，甚至內閣政府會導致不安定或無能的說法也完全過時，前幾十年南歐短命內閣或獨裁統治，到 1990 年代已轉變成穩定有效的內閣政府，尤其義大利更為突出 (Blondel & Müller-Rommel, 1997: 2-3)，內閣制之制度架構簡單、民主、合理不致於產生制度僵局，皆為不可否認的事實，這從學界未對內閣制度有制度性的質疑可得到佐證。相較而言，憲法對於一國中央政府的運行而言，最佳的考驗標準無非是憲法能否以「制度」運行為核心，及是否能有效化解憲政運作的僵局。從這兩個標準來看，內閣制的換「人」，換「黨」機制明確，不須仰賴執政者的「睿智」判斷（如雙首長需要有「明智」的總統），或不必受制於行政與立法的對立僵局，因此是較優的制度。我國未來如有任何大規模的修憲，並以配套修憲方式來加規劃，內閣制自是最佳的選擇。

Gerring、Thacker 與 Moreno (2008)對於議會內閣制是否相對於其他憲政制度優秀，提出了憲政制度理論的分析，並且透過全球憲政制度實施的成果加以實証研究，強力主張議會內閣制的優越性。Gerring、Thacker 與 Moreno (2008)提出的憲政制度理論分析，包含以下的重點：

(一) 政黨團結的強度，有利或有害？總統制弱化政黨的團結 (Shugart, 1998)，但相對地，強而有力的政黨事實上是民主課責、有效治理的關鍵 (APSA, 1950)。

(二) 利益團體的問題。權力分立制度鼓勵分化、獨立的利益團體社區。而議會內閣制則強調國家的整體利益。

(三) 官僚組織的問題。權力分立制度下，官僚面對兩個長官，即名義上的首長和預算的控制者。

(四) 透明的問題。也就是民主課責的主要問題。權力分立之下，總統和選民的課責關係清楚，但是議會內閣制除非處於少數的聯合政府狀態，政黨和選民之間的透明、課責關係是清楚的。甚至於在選舉之後所產生的聯合政府，政黨聯合的談判也經常是選民能夠預測到的結果。

(五) 資訊的問題。總統制之下行政、立法都有充分資訊。議會內閣制主張，太多的資訊不見得能夠有比較好的治理，反而造成公民的冷感和疏離。

(六) 選民課責的複雜問題。總統制比較重視地方的課責，議會內閣制比較重視國家層級的課責。

(七) 政治變化的問題。總統制強調任期固定所帶來政治穩定的優點。議會內閣制強調維持現狀所產生的問題，最主要的政治問題其實是要適應改變的需求和改變的環境。

(八) 制度化的問題。議會內閣制造成一個高度可預測性、制度化的政治形態和決策。相對的，總統制國家的政治成員，包括總統、國會議員、利益團體領導者，甚至於文官，都享有某種程度制度性的獨立地位。

(九) 競爭和共識的問題。在總統制國家，衝突是普遍的、持續的。相對的，議會內閣制的權利在特定的時間內，是由一個政黨或政黨聯盟完全壟斷。不斷的衝突主要會發生在競選期間，而不是在兩次選舉之間的主政期間。

(十) 行政力量的問題，或行政能量（決斷性）的問題。在總統制分立政府情況下，政府往往表現出猶豫不決的情況。而這些問題包括：不同強度的「制度戰爭」、行政或立法一方的單方行為、各種不同形式的僵局、比較強烈的財政分贓、競租行為、同時又比較偏向更大的財務赤字。

Gerring、Thacker 與 Moreno (2008)主張，針對以上的問題，學者和決策者大致上都同意惟一的一件事情：憲政結構是關鍵性的。Gerring、Thacker 與 Moreno (2008)針對議會內閣制和良善治理的關係進行實証研究，比較二十世紀中不同憲政制度的國家，在三大領域（政治發展、經濟發展、和人類發展）、十四項治理指標中的政府表現，統計分析結果明確顯示，議會內閣制和良善治理間存在顯著關係，特別是在經濟發展和人類發展兩大領域的成就，議會內閣制明顯比總統制優越。

我國目前的雙首長制，在民國 86 年修憲時，雖然刪除行政院長之任命須立法院同意的規定而以國會解散制度取代，但總統所擁有的解散權卻只有被動解散權，而非如法國包括主動解散權。造成在民國 89 年總統選舉後，總統與立法院多數黨並非同黨，但總統無法藉由解散立法院來重新確定民意，爭取立法院主導權。總統在行政院必須對立法院負責的內閣制機制下，無法掌握立法院多數，卻又堅持行政院全部人事任命權，於是造成憲政運作的僵局。由此一例可以看出，雙首長制的換軌機制不但要完整週全，不致讓僵局產生，在憲政運作上更有賴總統具有自我克制權力慾望的守憲精神。法國的雙首長制經過五十年的摸索，終於能歷經政黨輪替、左右共治的過程而趨於順利運作，法國長久以來民主學習與鞏固的歷史因素有以致之。但是雙首長制的運作兼容內閣制與總統制的制度設計，雖想達成兩制的優點，去除兩制的缺點，但基本上即必然比較複雜，而需要更多的妥協。<sup>1</sup> 由於雙首長制存在內閣制與總統制換軌的機制與可能性，制度的良窳

---

<sup>1</sup> 筆者於 2000 年 9 月 27 日請教法國巴黎第二大學憲法學者，曾任法國國家公法教授評議委員會主席戴佛為教授 (Pierre Delvolvé)對法國憲法的評價，其最精簡的看法是，法國憲法太複雜了。2003 年 10 月 24 日至 25 日中央研究院政治學研究所籌備處舉辦之「半總統制與新興民主國家」國際學術研討會多篇論文也提到制度無法穩定的困境。

較難客觀評估 (Linz, 1997: 3)。政治學界對於半總統制的批判實有共識，列述如下 (Elgie, 2008)：

(一) 總統自以為取得全民付託，往往忽略法治原則。直接選舉也鼓勵政治局外人參選。如果政治局外人參選成功，比較可能忽視政黨，並將總統執政個人化。反對總統，將被扣上反對「政權」的大帽子。憲法大師 Linz 曾說：「雙元行政首長比純粹的總統制更為依賴總統的個人特質和能力」。

(二) 總統和總理的衝突隨時可能發生。特別是當總統和總理政黨不同的「共治時期」。

(三) 分立少數政府的可能性。這種情形可稱之為「半總統制最具有衝突傾向的政權形態」，沒有總統、總理、政黨、政黨聯合，可以在國會中享有實質的多數，因而造成不穩定的政府運作。同時這種情形還會形成惡性循環。

民進黨執政八年的期間，已經充分顯示分立少數政府所帶來的行政立法僵局，而馬英九總統就任總統之後，對於是否站在憲政的第一線或第二線的猶豫不決 (TVBS, 2008)，<sup>2</sup> 也反映了半總統制所隱藏的制度不確定性 (聯合報, 2010)。<sup>3</sup>

總統制在制度設計上無法避免產生雙元選舉、總統國會任期固定、總統既為國家元首又為政府首長所產生的制度僵硬性與制度僵局 (彭錦鵬, 2001)。美國是總統制唯一順利運作的民主政體，但是過去五十年間美國總統與國會所形成的分立政府 (divided government) 狀態，遠超過總統與國會同黨的情況，很明顯就模糊了民主政治追求民主課責的基本機制。美國總統制雖賦予總統行政權，但卻無提案立法權。國會在大多數情況下會使新任總統就任初期擁有法案主導權，但

<sup>2</sup> 馬英九總統在 2008.10.29 接受 TVBS 主播李四端訪問有關總統站在憲法第一線或第二線的問題時表示：「因為我們國家的體制是雙首長制，我是首長之一，而不是唯一，所以在有些事情應該讓行政院做的話呢，你就應該尊重院長的職權，尤其是在政策的訂定上，院長他是站在第一線，我不能什麼政策都由我來宣布，這個是跟體制不符的。但是這不能說，政策確定之後我出來說明，我還是可以說明，但是同樣的呢，我們是希望說各部會呢，都能夠參與這個說明的工作，而不是大事小事都由總統來說明，像我們這一次陳雲林來訪的事件，我們不是有…，我親自主持過幾次會議，要要求大家應該把這個說明跟文宣的工作做好，這個時候我就幾乎是跳到第一線來了，為什麼呢？我就告訴幾個相關的部會，他們做的太少、做的太晚，這個一定要改進，那後來所以這一個多禮拜他們開始全力地來做。」

<sup>3</sup> 《聯合報》社論曾經對於我國的憲政制度提出以下的強烈批評：「根據我國現行法制，總統有兩岸、外交、國防之權；但是，陸委會、外交部及國防部卻在行政院轄下，而行政院長仍是憲法所規定的『最高行政首長』。於是，出現了兩大難題：一、在法制上，我國居然真正同時存在著『雙首長』。但若謂總統主持外交權，卻為何八八水災是否徵求外援竟據稱是由外交部決定？反過來說，倘若外交部曾請示國安會是否徵求外援，總統府又豈能將一度謝絕外援的決策責任歸咎於外交部？二、國政橫遭切割，整合出現問題。以美牛事件為例，國安會視此為總統的外交權，但在政治效應上必須面對社會的卻是衛生署。當國安會的決策面與衛生署的執行面出現巨大缺口，遂爆發了嚴重的政治風暴。尚不僅此，在美牛事件中，府閣院黨四大部門竟似完全解構，最後居然演出國民黨主席所領導的立院黨團，以修法廢約否決了府閣「雙首長」所制定的美牛決策。這寧非政治奇譚？」

隨即在第二年或第三年就處處牽制總統所支持的政策，即可證明總統制相對於內閣制而言，是使總統作為行政首長的功能大打折扣的制度。美國是一民主素養高的社會，可以充分監督行政立法的作為，但是制度對於防弊也許有效，對於政府治理的正面促進，端賴總統是否能順利遊說國會議員支持其政策，則運作之良窳繫乎人而非制度，是相當明顯的。

總統制不但在制度上呈現責任不清、僵硬性、民意衝突的弊病，違反民主政治的原則，更是極端脆弱的政體。施行總統制的國家，其總統不是因能力不足而遭遇政變，就是濫權、過度強勢而形成獨裁統治。總統濫權的例子就是因濫權、無能而終被人民力量罷黜的菲律賓總統艾斯特拉達。總統制的脆弱亦可從拉丁美洲國家的修憲頻仍得到佐證。以十九世紀上半葉即已行憲的國家而言，巴西已有 7 部憲法（最近一次為 1988 年），智利 7 部（1989）、厄瓜多 15 部（1979）、宏都拉斯 11 部（1982）、墨西哥 6 部（1917）、尼加拉瓜 7 部（1987）、秘魯 12 部（1993）、委內瑞拉 11 部（1999）（Maddex, 1995）。這種修憲制憲的頻率，明顯大過內閣制的國家及雙首長制的國家，也可佐證總統制之充滿制度不確定性。

總統制無論從學理，從各國行憲的經驗，憲法更迭的頻繁而言，絕對不是可取的制度。展望二十一世紀是資訊溝通順暢，打破時間、地理障礙，各國民意可以在最短時間內得知，政府不再需要經過長時間的試誤過程來得知民意走向，則政府結構與運作自需有更快速有效的設計。總統制的制衡原理基本上是立基於防弊、防止政府集權、濫權的憲政理念，然而我國不論從幅員、國際政治競爭、國家意識及認同等各角度來看，均不必採取此種制度設計思維，尤其是在資訊無阻的時代，憲政設計更應使政府對人民負責的機制越為明確、有效運作，而非取法制衡、牽制的設計。我國與美國之間無論就人口、土地、地理環境、國家處境、政治文化等方面而言，都存在重大差異，如果勉強想效法美國式的總統制，以形成強有力的總統主導之行政體制，衡之總統制理論與國際實踐的分析，總統制確實是不可取的憲政途徑。表二綜合分析總統制和議會內閣制在政府運作上所出現的明顯區別。

對於憲政制度究竟採用何種模式，以上討論顯示議會內閣制是比較好的選擇，然而修憲茲事體大，特別是對於我國政經發展環境深受兩岸關係影響的情況下，推動修憲工作是一件相當困難的政治工程。然而，憲法是國家的基本大法，並且在法律制度的體系下，憲法的所有規定將滲透到國民生活的所有層面，影響到國民的生存權和發展權利，憲法是否能夠合理反應人民的需求、社會的發展、政府的運作，也是當代國民和政府各級領導人不容迴避的挑戰。

表二：總統制和議會內閣制的制度比較

項目	總統制	議會內閣制*
選民	全國公民	10 萬人口以下選一個人
行政首長產生方式	總統直接由公民選出	總理由國會議員出任
	總統是個人取向選舉，個人魅力超過政黨。菲律賓選出艾斯特拉達就是明顯的例子。	總理是來自於執政的國會議員，必然有相當的政治歷練。
選舉經費	總統選舉經費龐大，動輒上 5 億到百億台幣。 法制嚴明的國家中，選舉經費來源是一大問題。美國人個人政治捐款風氣普遍則為例外。	總理（國會議員）的選舉經費，英國約 240 萬台幣，日本約 1,000 萬台幣。台灣立法委員區域選舉約 500 萬到 3 億台幣。
競選政策	總統的競選支票是全國性政策，財政包袱非常驚人，常常是空頭支票。愛台十二項建設，經費上兆台幣。	總理（國會議員）本人競選，不需要開出龐大政策支票。
任期	總統任期固定，通常一任或兩任。	沒有任期限制，政績卓越者可長期執政。柴契爾夫人和布萊爾任期都超過十年。
責任政治	總統政績不佳，仍然繼續執政。	政績不佳，可能立即下台。不受民意青睞，隨時可能因為一項政策而下台，例如柴契爾夫人。
政務交接	政黨輪替，總統交接，通常需要兩個月以上。 交接期，政務無法安定，政府空轉。	今天國會大選，總理政黨選輸，明天總理辦公室換人。一個月之內，總理官邸出清。
政治任命	總統的政治任命，人數龐大。 政治任命時期長達半年到一年。 美國政務官平均任期 18 個月。	議會內閣制部會首長來自國會議員兼任，多拿一份部會首長薪水。因此，總理政治任命人數很少，英國只有 90 人。西歐國家大部分也都如此。
政務推動	政務官水準不一，領導階層出現領導、溝通、協調等等問題。	政府運作完全靠政治中立、長期訓練、不斷歷練的文官體系。
文官任命	文官任命比較可能出現分贓主義。	過去二十年，英國、荷蘭、澳洲等許多 OECD 國家建立高級文官團，形成文官體系的穩定領導階層。韓國也在 2006 年建立高級文官團。
負責機制	總統制是個人負責的制度。	議會內閣制是政黨負責的制度。
	總統制是雙元選舉的制度，總統與國會之間的地位高低與責任歸屬難以釐清。	議會內閣制是間接、單元選舉，只有執政的國會議員向人民負責。

\* 正確翻譯應為國會制。惟台灣效法日本長年翻譯成內閣制，目前國內學者逐漸改成議會內閣制。

## 柒、現行憲法存在的問題

前文曾經提到2003年國民黨和民進黨所共同關切的各項主要問題包括：(一)國會如何改革、(二)總統制或雙首長制、(三)總統選舉採相對多數或絕對多數、(四)三權分立或五權分立、(五)投票年齡應否降為18歲、(六)徵兵或募兵、(七)修憲是否應經公民投票。

除此之外，以下簡述現行憲法在目前政治生態和憲政運作上所存在的諸多爭議和問題。

(一) 增修條文的前言內容：「為因應國家統一前之需要」。應該保持現狀或予以修改？

(二) 增修條文第一條：「領土變更案」的實際領土疆界。

(三) 增修條文第二條：「總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署」，牽涉到行政院長的任命、獨立機關首長的任命和行政院長的关系、和行政院的關係。例如：金管會、國家通訊傳播委員會。增修條文第二條：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局」，國家安全會議、國家安全局和行政院的關係。

(四) 增修條文第三條：「行政院依左列規定，對立法院負責」，行政院實際上如何向立法院負責，或如何避免民進黨執政時期朝小野大的八年困局。

(五) 增修條文第四條：「立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連任」，人數是否太少，委員會議事容易受到少數立法委員的操縱。

(六) 增修條文第四條並未規定立法委員擁有調查權，是否應該擁有調查權？

(七) 增修條文第五條：「司法院設大法官十五人」，人數是否太多？

(八) 增修條文第六條：「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」考試院是否需要獨立成為一個院，從各國的中央政府體制而言，是一個特例，也不符合人力資源管理的基本精神，主管部會機關和長官缺乏有效、彈性的管理權責。

(九) 增修條文第七條：「監察院設監察委員二十九人」，監察委員人數是否需要二十九人，是值得討論的。監察委員人選因為政黨政治而出缺，責任歸屬問題值得探討。



(十) 監察院缺乏比較有力的司法調查權力，是否應該將政風人員體系併入？

(十一) 考試委員人數是否太多？是否需要在憲法中規定？是值得討論的憲法問題。

(十二) 總統和立法委員的任期一致，但是選舉時間點不同，造成中央政府政策在每四年的選舉週期中，真空時間高達半年以上，如何解決困局？

歸納而言，我國目前的雙首長制呈現以下主要問題：總統具有實權或虛位元首的決定、總統具有實權的機制、總統虛位的法定限制、立法委員、考試委員、監察委員、大法官人數、立法委員調查權、監察院權力的機制、中央政府政策真空時期、考試院的憲政合理性。如果我國未來朝向議會內閣制進行修憲，這些問題大部分將不再存在，但是有關議會內閣制的架構和如何適應我國的政治生態，則將是另外一個重大的問題。舉例而言，在今年五都選舉之後，如果採用議會內閣制，將會出現總理的民意基礎只有大約 10 萬人，或甚至於更少，而院轄市的市長民意基礎都在百萬人以上，則總理和市長之間民意基礎高低的論戰，在我國比較傾向民粹政治的情況下，將會不斷發生。如何因應議會內閣制必然會產生這種情況的挑戰，可能在考慮憲政改革之際，連同憲政教育都必須同時加以思考改進。

## 捌、修憲採用國際標的模式

憲法是國家大法，也是法制制度的最上游，良善的憲法對於政府治理將是最根本的基礎，也能夠提高政府的治理效能和國家競爭力。我國自 1980 年代以來雖然經過七次修憲，將「大陸憲法」改變為符合台灣現狀的「台灣憲法」，然而修憲的呼聲卻未曾間斷，朝野政黨甚至於考慮用公投的方式來進行修憲。儘管回過頭看，當時公投修憲之議則近似選舉期間的政黨互相綁架，真實性可議，但是朝野政黨對於修憲的必要性，以及對於未來憲政制度應該採取開放的態度，則有相當高的共識。過去近幾年來，新聞媒體披露的修憲主張，似乎已經拋棄總統制的想法，而逐漸轉向議會內閣制。先進民主國家普遍採用議會內閣制，而政治學者的理論和實証研究，也都支持議會內閣制對於政府治理效能較為理想。就此而言，透過修憲以創造更為合理運行的政府制度，使民主政治的課責更為順暢，以適應快速變遷的國內外環境，實為提升台灣競爭力不可或缺的政治工程。

對於下一波憲政改革的核心工程，目前最重要的課題應該是嚴謹地進行憲政制度的評估作業，然後再從事修憲的工程。至於如何進行修憲，本文認為，朝野各界可以考慮用開「國際標」的方式來徵求修憲的「憲改套餐」，以便提出合理可行、符合台灣需要、避免憲政僵局的憲法制度（此一建議，在筆者擔任國大代表期間曾經在國民大會提出，並得到正面的回應）。

規劃修憲，特別是規劃內閣制的憲法制度，何以要採用國際標？理由列述如下：第一、國內政黨協商修憲必定考慮各自的利益，不斷討價還價，或者受到特定人為因素的干擾，很難達到憲法條文客觀、「整體配套」的目標。第二、「憲改套餐」需要有憲政學理的深厚基礎，運用國際憲政學者的跨國經驗，可以提出完整的規劃報告，減少日後出現憲政問題、憲政僵局的可能性。第三、透過國內學者和國際學者的合作團隊，可以仔細研究國內行憲的經驗、國內學者與民眾的反應、國際憲政制度的經驗，從而提出完整的行憲和修憲報告，做為評斷修憲方案水準的基礎。第四、藉由國際首創的憲法版本「國際標」，可以吸引全世界各國政界、學界的注意，成為國際政壇的注目焦點。進一步更可能成為拉丁美洲、東歐國家修憲的模式。畢竟，全球化的環境已經使得各國的憲法制度更有趨同的可能。

憲法版本開放國際標的做法可以分成幾個步驟。首先，由各政黨協商出國際標的競標原則，例如最接近現行憲法版本及憲政經驗、避免憲政僵局、有利於政黨政治的良性競爭。其次，由立法院公開徵求「國際學者和國內學者共同組成競標團隊」，只要通過競標決審標準，就可以得到定額的研究費用。最後，由總統府、立法院、行政院等政府機關、公正人士和學界組成國際標審查委員會，進行版本審議工作，最後選定一套憲法版本，完成立法院審議工作，進行公投修憲。儘管召開國際標可能所費不貲並曠日費時，但相較於其所能夠產生的長遠政治效益，將顯得微不足道。

## 參考書目

- American Political Science Association (APSA). (1950). *Toward a More Responsible Two-party System*. New York, NY: Holt, Rinehart.
- Blondel, Jean, & Müller-Rommel, Ferdinand (Eds.). (1997). *Cabinets in Western Europe* (2nd Ed). New York, NY: St. Martin's Press.
- Elgie, Robert (2008). The Perils of Semi-Presidentialism: Are They Exaggerated? *Democratization*, 15 (1): 49-66.
- Gerring, J., Thacker, Strom C., & Moreno, C. (2008). Are Parliamentary Systems Better? *Comparative Political Studies*, 42 (3): 237-359.
- Linz, Juan J. (1997). "Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Postcommunist Europe." In Ray Taras (Ed.), *Postcommunist Presidencies* (pp. 1-13). New York, NY: Cambridge University Press.
- Maddex, Robert L. (1995). *Constitutions of the World*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.

- Shugart, Matthew S. (1998). The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices. *British Journal of Political Science*, 28: 1-29.
- TVBS (2008 年 10 月 20 日), 〈李四端專訪馬英九 全記錄〉, [http://www.tvbs.com.tw/news/news\\_list.asp?no=yu20081031144943](http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=yu20081031144943)。
- 吳玉山 (2001)。〈合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作〉, 收於明居正、高朗 (編), 《憲政體制新走向》。台北：財團法人新台灣人文教基金會。
- 李念祖 (2000)。〈憲政主義與民主鞏固—論我國雙首長制憲法對於政治部門的控制〉。論文發表於「九七修憲與憲政發展」學術研討會 (2000 年 12 月 9 日)。台北：財團法人國家政策研究基金會。
- 徐正戎 (2003)。〈制定新憲學法蘭西？〉。《中國時報》 (2003 年 11 月 24 日), 第 15 版。
- 彭錦鵬 (2001)。〈總統制是可取的制度嗎？〉。《政治科學論叢》, 第 14 期, 頁 75-106。
- 聯合報 (2003 年 10 月 3 日), 〈若修憲, 六成五條文須更動〉。第 2 版。
- 聯合報 (2010 年 2 月 24 日), 〈社論〉, 第 2 版。
- 董翔飛 (1997)。〈動員戡亂時期臨時條款之制定、廢止及其評價〉。收於中華民國行憲五十年紀念專刊編輯委員會 (編), 《中華民國行憲五十年》。台北：國民大會。