

走向「形式兩黨制的實質多黨制」 ——促進臺灣政黨政治健全運作的法制構想

黃 銘 輝*

要 目

- | | |
|-------------------------------|--------------------------------|
| 壹、前 言 | (三)政黨內部法制化的規範密度必須提高到憲法保留或憲法委託？ |
| 貳、為當前臺灣的憲法政治把脈 | |
| 一、先天不足：「劣勢總統制」下政策效能的減損 | 二、黨內民主應有之建制與外部司法救濟的健全 |
| 二、後天失調：(系出同源的)大小黨交相掩護下責任政治的破毀 | 三、立法委員選制與國會黨團制度的調整 |
| 三、藥方：強化政黨功能、走向內部多元民主競爭的兩黨制 | 四、小 結 |
| 參、政黨政治法制化芻議 | 肆、結 語 |
| 一、憲法政策以及規範上疑慮之釐清 | 附件一：馬政府時期行政立法的對抗實例 |
| (一)總統制與剛性政黨無法並存？ | 附件二：選前選後民進黨政策主張轉折以及時代力量態度一覽 |
| (二)政黨內部法制化構成對結社自由的威脅？ | |

DOI : 10.3966/102398202018120155002

* 臺北大學法律學系助理教授，美國威斯康辛大學麥迪遜校區法學博士。作者由衷感謝匿名審查人提供寶貴意見，令作者得以反覆檢視、補強本文之論點，惟一切文責當由作者自負。同時亦感謝臺北大學法律學系碩士班研究生張鴻翊、王繹捷、施拔臣、施涵綾、許博凱，在資料整理和校對上之協助。

投稿日期：一〇七年一月五日；接受刊登日期：一〇七年五月二十四日

責任校對：蘇淑君

摘 要

本文之作，源於以下兩點關於憲政實務與規範的觀察：第一，在我國民主政治的賽局裡，政黨激化選舉的作為遠多於負責地提出政策；第二，我國的憲政體制實偏向政府效能不足的「劣勢總統制」。這兩點結合，產生一個令人憂心的後果——政府要順利運轉，須仰賴政黨驅動，但政黨既沒能力也無慾望引領負責的民主思辯。結果就是政府效能結構性的缺陷，不僅沒辦法透過政黨政治來矯正，現行政黨政治的實然甚至回過頭來對責任政治形成破壞。是以本文建議，應透過相關憲政法制——尤其是政黨法制——的革新，將臺灣的政黨政治朝「形式兩黨、實質多黨」的方向形塑，令政黨成為一個適合進行政策思辯的平臺。期藉由政黨政治的健全，促成責任政治與效能政府的實現。

關鍵詞：政黨政治、兩黨制、多黨制、總統制、政黨法、黨內民主

「政黨本身就是一個政治體系的縮影。它有一套權力架構，……包含了代議程序與選舉機制，以及其他用以培養政治領袖、界定目標以及化解系統內部衝突的次階程序。尤其重要的是，政黨作為一個決策的體系……。」

“[In and by itself the party] is a miniature political system. It has an authority structure.... It has a representative process. An electoral system, and sub-processes for recruiting leaders, defining goals, and resolving internal system conflicts. Above all, the party is a decision-making system....”¹

壹、前言

在二〇一六年，臺灣迎來十六年內第三次的政黨輪替，民主進步黨在總統以及國會全面壓倒性的勝選，許多人皆將其歸因於國民黨執政的不得民心，尤其是在馬政府的第二個任期，多項以「公民覺醒」為名的社會運動，對執政者提出強烈的控訴，²更是為馬政府刻上「對外低頭向中國示弱、對內強力打壓弱勢民眾」的執政失能與不正義的烙印。在這樣的背景之下，傳統國、民兩黨以外，諸多新興的政治勢力，也磨刀霍霍地，打算在這一場選舉中，趁著——

¹ GIOVANNI SARTORI, PARTIES AND PARTY SYSTEMS: A FRAMEWORK FOR ANALYSIS 63 (2005), (quoting SAMUEL J. ELDERSVELD, POLITICAL PARTIES: A BEHAVIORAL ANALYSIS 1 (1964)).

² 關於馬政府第二任期內風起雲湧的社會運動對臺灣政局的影響及其原因之探究，參徐和謙，這一次，國民黨恐怕真要掉下歷史的舞臺了，菜市場政治學，2016年2月21日，<http://whogovernstw.org/2016/02/21/heqianxu1/>，最後瀏覽日：2017年11月10日；蔡佳泓、陳陸輝，「中國因素」或是「公民不服從」？——從定群追蹤樣本探討太陽花學運的民意，人文及社會科學集刊，27卷4期，頁574-582，2015年12月。

可說是臺灣政治史上最弱的——執政黨氣虛之際，一舉攬獲政治版圖。³這樣的現象，輿論有以正面評論者，稱此為臺灣政治打破藍綠壟斷、邁向多黨政治的契機。⁴然而，最後選舉的結果，除了民進黨和國民黨兩大黨以外，僅有「親民黨」和新成立的「時代力量」能夠跨越5%的政黨比例代表的得票率門檻，其餘小黨全軍覆沒。

而其中，由近年來幾場大規模社會運動的重要推手所領軍的「時代力量」，在選前針對當時執政的國民黨的許多政策過程（例如所謂的「服貿黑箱」）以及重大事件（例如「馬習會」），毫不留情地予以高分貝的批判；且由於時代力量的支持層年齡較為年輕，⁵在「網路政治」（Internet Politics）⁶正盛的今日，透過社群媒體的加乘傳播，甚至可說主導了大多數的選舉議題風向。民進黨當時作為最大的在野黨，自然樂於與其分進合擊，成功地在大選重

³ 除了「時代力量」以外，選舉期間較引人注目的新興政黨還包括「綠黨／社會民主黨聯盟」、「民國黨」、「信心希望聯盟」、「樹黨」、「軍公教聯盟黨」、「中華統一促進黨」等政黨。

⁴ 例如：丘琦欣，多黨政治在台灣的可能性，Radical Perspectives on Taiwan and Asian Pacific, <https://newbloommag.net/2016/04/27/multi-party-politics-tw-zh/>，最後瀏覽日：2017年11月10日。10年前即有學者從臺灣的國會選舉與行政權的歸屬脫勾的基礎出發，肯定多黨體制下小黨的存在，具有反映社會多元民意的正面價值。參盛治仁，單一選區兩票制對未來台灣政黨政治發展之可能影響探討，台灣民主季刊，3卷2期，頁79，2006年9月。

⁵ 根據2016年年底台灣智庫公布的民調，政黨傾向在20到29歲的年齡層，時代力量以24.3%居冠，<http://www.cna.com.tw/news/aip/201612270174-1.aspx>，最後瀏覽日：2017年11月5日。

⁶ 關於網際網路的崛起對當代的政黨、選舉、利益團體、社會運動、自治民主、公共官僚系統以及全球治理影響，see generally ANDREW CHADWICK, INTERNET POLITICS: STATES, CITIZENS, AND NEW COMMUNICATION TECHNOLOGIES 22-32 (2006).

創國民黨。然而，選後在國會取得絕對優勢的民進黨，面對許多公共議題，態度明顯地與選前大異其趣，而遭到輿論「髮夾彎」之譏。⁷儘管如此，以三席區域加上兩席不分區，總共五席立委一躍成為國會第三大黨的「時代力量」，面對執政的民進黨諸多的「髮夾彎」，卻明顯失去了以往批判執政者（國民黨）的力道。

以下本文將論述，若對臺灣政黨政治運作的實然不思反省，長此以往，將同時扼傷政府的施政效能並且背離責任政治的理想，不利於臺灣民主的良性發展。而之所以形成這樣的結果，一方面固然是源自我們憲政體制〔劣（弱）勢總統制〕⁸本身的缺陷，另一方面也是因為法律層面上缺乏對政黨政治運作進行合宜的規範。若欲扭轉此一困局，就必須如同引言所述，正視政黨是政治體系的縮影此一事實。故本文主張，在大幅度修憲改變憲政體制結構有相當難度的情況下，⁹縮小打擊面，僅就與政黨政治最相關的選舉制度面

7 執政者的政策方向大幅轉彎，在民主國家並非鮮見，前行政院院長郝柏村的名言：「朝令有錯，夕改何妨」，正說明了有時面對錯誤的政策，執政者勇於認錯，調整改變，其實反而是一種有肩膀的承擔，論者動輒以「髮夾彎」撻伐恐不適當。不過一、兩件公共政策的轉向，或可如此寬心視之，但如果執政髮夾彎已經多到「九彎十八拐」的地步，其背後的成因以及解決之道，焉能不嚴肅探究之？

8 湯德宗大法官以「弱勢總統制」的用語，形容我國「總統一行政院」在面對立法院時，憲政結構上的不利地位，湯德宗，新世紀憲改工程——弱勢總統制改進方案，載：權力分立新論（卷一）——憲法結構與動態平衡，頁75-76，2005年4月。本文基本上贊同湯大法官的觀察，惟匿名審查人建議，使用「弱勢總統制」一詞，可能會被亟欲擴權的政客所利用，為求審慎，建議本文改採「準總統」或「類總統」之用語。作者感佩審查人的用心，但無論是「準」抑或「類」，字面上都無法傳遞出總統在面對國會時，缺乏必要憲法手段的不利地位。幾經忖度，本文決定改以「劣勢總統制」稱之，蓋使用「劣勢」取代「弱勢」一詞，意在凸顯此係憲政制度設計的結果，而非總統個人作風強勢、弱勢的問題。

9 憲法增修條文第12條：「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提

做修憲改革的倡議，並且在法律的層次，將政黨內部的運作予以適度的法制化，把政黨營造成一個適合踐行思辨民主的平臺。儘管政黨法甫於去年（二〇一七）年底通過，但該法的規範內容不足以實現上述理想。因此本文將進一步針對政黨法提出修法建議，期能透過政黨法制的規範，在制度上創造誘因，令小黨選擇進入大黨的內部，以政黨內部分支的角色，在政黨內與其他分支進行初階的政策辯論，統合意見後，最後在外部的選舉再與另一大黨進行第二階的政策辯論。若能成功形塑此種「形式兩黨制的實質多黨制」¹⁰的政黨競爭，可望為臺灣的憲法政治，帶來促進決策的民主問責、緩和社會激烈對立、提升政府效能等，正面的效應。

貳、為當前臺灣的憲法政治把脈

一、先天不足：「劣勢總統制」下政策效能的減損

憲政體制設計的原理，與實際上政黨政治所呈現的樣貌，具有密切的因果關係。知名的比較憲法學者Calabresi即指出，美國聯邦憲法的總統制以及選舉人團制度，無可避免地導致兩黨政治的出現。¹¹是以，欲尋繹出我國政黨政治所應呈現的圖像，則我國憲政

議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一百七十四條之規定。」

¹⁰ 此一用語的靈感，係來自湯德宗大法官將我國憲政體制定位為「貌似（形似）半總統制的實質總統制」之描述。參湯德宗，同註8，頁61。惟此一仿用，係作者個人的發想，若有失當之處，文責當由作者個人承擔。

¹¹ Steven G. Calabresi, *The President, the Supreme Court, and the Founding Fathers: A Reply to Professor Ackerman*, 73 U. CHI. L. REV. 469, 484 (2006). 儘管一般咸認美國的制憲先賢（Framers）一開始對於「政黨」〔或是說「派系」（faction）〕，係抱持負面的態度，認為政黨（派系）的存在會對公眾福祉造

體制的定位，是無可迴避的問題。然而，儘管終止動員戡亂回歸憲政已多年，我國憲法中的政府體制，放在比較憲法的座標中，應如何定位，仍然是學界爭辯不休的話題。

自大法官作成釋字第387號解釋，以民意政治與責任政治為由，確立行政院長在立法院改選後應率閣員總辭之後，我國憲法本文的政府體制，係偏向「修正式內閣制」的設計，可說是法學界普遍的共識。¹²相較之下，從一九九七年修憲以來，關於我國憲政體制的定位，卻開始陷入定位不清的膠著。雖然學界頗多認為——確立今日我國政府體制樣貌的——一九九七年修憲係以法國第五共和為師，故應將我國的中央政府體制定性為「半總統制」（semi-Presidential system），¹³但學界質疑此一定位的聲浪也從未間斷，尤其是結合憲政實務運作的觀察，主張我國實質上是總統制者，亦有堅強的論據。¹⁴由於關於比較法上各種政府體制的分類標準、制度優劣以及我國憲法的規定，學說上的著述汗牛充棟，本文在此不擬廣泛詳述，僅簡單對本文之所以採「劣勢總統制」的基本立場，以及對於本文立場可能的質疑，作出以下幾點的說明。

成威脅。See ROBERT A. DAHL, HOW DEMOCRATIC IS THE AMERICAN CONSTITUTION? 29 (2003); RICHARD H. FALLON JR., THE DYNAMIC CONSTITUTION 6 (2013).

¹² 參法治斌、董保城，憲法新論，頁325-328，2014年9月，6版；陳新民，憲法學釋論，頁568-569，2011年9月，修訂7版。

¹³ 1997年修憲，在政府體制的變革上，係以法國第五共和憲法為藍本，一般而言並無爭議。參蘇永欽，尋找共和國，頁68，2008年9月。惟法國在2008年修憲後，在總統任期、職權以及與國會的互動關係上，均有幅度不小的實質修正，故本文以下所稱的法國第五共和憲法，當係指1958年修憲終結第四共和到最近一次修憲（2008）之間的憲法規範與憲政實際而言。

¹⁴ 法學界最具代表性的論述，湯德宗，論九七修憲後的憲法結構——憲改工程的另類選擇，載：權力分立新論（卷一）——憲法結構與動態平衡，頁36-45，2005年4月。

一九九七年的第四次修憲，對我國中央政府體制作了極大的規範變革。對此，法學界一開始多以「半總統制」詮釋我國的憲政體制，主要是基於以下理由：在第四次修憲後，一方面全民直選的總統已經擁有覆議核可權、國家安全大政決定權、對行政、司法、考試、監察四院人事之獨立任命權或提名權以及被動解散國會權等列舉的行政權；另一方面，憲法第53條「行政院為國家最高行政機關」的規定仍未修正，增修條文第3條並保留「行政對立法負責」的文字，概括的行政權歸行政院享有，因此不論在規範上抑或實踐上，我國最高行政權的歸屬其實已經一分为二。加上第四次修憲延續以往的「總統（國安會）—行政院」的雙元行政體系，並進一步引入所謂倒閣與解散立法院的制度，作為取消立法院閣揆同意權的替代，因而確定（或鞏固）我國的中央政府體制，為以內閣制為基礎架構的半總統制。¹⁵

然而，湯德宗大法官卻以為上述理由，多屬形式性或者現實上難以發生規範實效的特徵，故進而提出我國應屬「貌似半總統制的實質總統制」，¹⁶意指「形式上，有總統與行政院長作為雙行政首長，又保留了『行政院對立法院負責』的字語，看似具備半總統制的要件；惟實質上，因為總統對於行政院長有任、免全權，行政雙首長間不復存在權力重心來回擺盪的空間（彈性），行政院長也不再向立法院『負責』，故而成為總統實質上（透過行政院長）指揮行政的總統制」。¹⁷

¹⁵ 黃昭元，九七修憲後我國中央政府體制的評估，國立臺灣大學法學論叢，27卷2期，頁192-193，1998年1月；吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，頁449，2017年9月，增訂5版。

¹⁶ 湯德宗，同註14，頁45。

¹⁷ 湯大法官的立論，無疑是建立在「行政立法兩權依存關係薄弱」此一論據上。就此，氏首先謹慎地推論：「憲法增修條文第三條第一項規定：『行政

本文之所以認同湯大法官的觀察，主要的理由，便是在於作者同時也認同法國第五共和半總統制最重要的特徵，就是「行政權的重心在體制上必須存有在行政內部（總統和總理間）來回擺盪（oscillation (a within-system movement); shifting prevalences of power within the executive) 的空間」¹⁸，而要使此一擺盪空間存在，必須是總理（行政院長）的產生取決於國會結構，方能確立。詳言之，若如學者所言，「半總統制與內閣制其實是建立在一個共同的骨架上：亦即『行政對立法負責，行政、立法兩權相生相剋』。」¹⁹那麼，在半總統制之下，行政部門的組成自然必須如同內閣制一般，係由立法機關扮演支配性的角色，並且向立法負責（government are selected by and accountable to an elected

院院長由總統任命之。……憲法第五十五條之規定，停止適用』。從此，總統對行政院院長有完全的任命權，並隱含有免職權。」亦即先導出「行政院長應由總統全權任免」的結論。其次再敏銳地指出：「雖增修條文第三條第二項形式上雖仍保有『行政院……對立法院負責』等字樣，然憲法第五十五條既已停止適用；加上增修條文第三條第二項第二款規定『法案覆議』失敗後，行政院長只需接受決議無須辭職，強烈暗示行政院長只對總統負責。故細究增修條文第三條第二項之義殆已質變為：『行政院（依所列規定）受立法院監督』。」綜此而言，憲法上所謂的「行政對立法負責」之精神已名存實亡。湯德宗，同註14，頁38-43。

18 GIOVANNI SARTORI, COMPARATIVE CONSTITUTIONAL ENGINEERING: AN INQUIRY INTO STRUCTURES, INCENTIVES AND OUTCOMES 123-25, 132 (1994).

19 吳庚、陳淳文，同註15，頁444-445。法國著名學者Jean-Claude Colliard亦有類似的評價：「半總統制是在內閣制的基礎架構上，加入了總統制的要素而為修正（a parliamentary regime with a presidential corrective）。」See Martin A. Rogoff, *Fifty Years of Constitutional Evolution in France: The 2008 Amendments and Beyond*, JUS POLITICUM, N° 6, available at <http://juspoliticum.com/article/Fifty-years-of-constitutional-evolution-in-France-The-2008-amendments-and-beyond-373.html> (last visited: 2017.05.20).

legislature)²⁰。若非如此，則法國第五共和憲法的所謂半總統制，在比較憲法上恐將失去其作為——總統制和內閣制以外——第三種政府體制代表的重量。

部分比較憲法的學者以及國內學界，習將半總統制進一步做類型化的劃分，其中最具代表性而廣為學者沿用者，首推學者Shugart和Carey提出的分類，將總統權力大且主導行政實權的半總統制次類型稱為「總統議會制」(president-parliamentarism)；而把總理主導行政大權的次類型稱為「總理總統制」(premier-presidentialism)，²¹並將法國第五共和定位為「總理總統制」。²²然而，若以法國第五共和憲法的實踐來看，其毋寧是兩者間游移，²³考慮到法國第五共和是比較憲法上討論「半總統制」的基礎

20 VICKI C. JACKSON & MARK TUSHNET, COMPARATIVE CONSTITUTIONAL LAW 779 (2006).

21 吳庚、陳淳文，同註15，頁445；蘇子喬，哪一種半總統制——概念界定爭議的釐清，東吳政治學報，29卷4期，頁43-46，2011年12月。除了「總統議會制」與「總理總統制」以外，學界對於半總統制下的次類型區分，為數甚夥，參蘇子喬，同註，頁33-40。本文認同學者蘇子喬的觀察，許多的分類，其實是單純「憲政實踐」的實然觀察所得，而非「憲政規範」的應然。

22 Shugart和Carey的分類，廣為國內學者所引介並用以界定我國的政府體制，如蘇子喬、王業立，總統與國會選舉制度對半總統制憲政運作的影響——法國與台灣的比較，政治科學論叢，62期，頁50，2014年12月；李鳳玉、藍夢荷，一致政府下的內閣穩定——比較2008年總統大選之後的俄羅斯與台灣，政治科學論叢，47期，頁111-112，2011年3月；張峻豪，總理角色與半總統制運作：三角關係再釋，臺灣大學政治學系與中央研究院法律所籌備處「半總統制與民主學術研討會」，頁2-3-2-4，2010年6月。

23 亦即總統與國會多數一致的「多數聚合」時期(unified majority)，政府運作偏向「總統議會制」；分裂多數(split majority)的「左右共治」時期(cohabitation)則偏向「總理總統制」。Sartori亦以類似的理由，質疑此一類型的實益。SARTORI, *supra* note 18, at 132.

「原型」，這樣的次類型在理論上恐怕就存在著相容性的缺陷。²⁴質言之，若吾人接受學理上政府體制類型的探討，其實益在於決定「行政權」的歸屬的話，將「總統議會制」視為總統制的次類型、「總理總統制」視為內閣制的次類型，亦不至於有違和感。唯一一個能夠將「總統議會制」與「總理總統制」共同兜起來的特徵，就是行政權的二元化。但行政權的二元化，無論是呈現分權、競爭或是分享的態勢，²⁵實務運作上，權限行使的「競合」或是「重疊」終究是一個會碰到的問題，²⁶此際始終迴避不了決定「誰是行政權之中說最後一句話的人」。易言之，行政權的內部二元化，不改其在權力分立下，行政對外必須單一一致的特質。²⁷「總統制」下，總統是行政權的最終決定者；「內閣制」之下則是總理。是以，「半總統制」如欲作為政府體制的獨特類型，「體制（行政權重心）之間轉換的可能性」此一特徵自是不可或缺。²⁸

²⁴ 即便是接受此一次分類的學者，對於我國憲政體制的定位，亦未有一致的看法。採「總統議會制」者，蘇子喬、王業立，同註22，頁56；採「總理總統制」者，吳庚、陳淳文，同註15，頁445。

²⁵ 政治學者針對雙行政首長分權態樣的討論，可參見沈有忠，半總統制下行政權體系二元化之內涵，政治科學論叢，47期，頁36以下，2011年3月。

²⁶ 不同見解，參陳淳文，再論中央政府體制改革之展望——法國〇八修憲之啟發，政大法學評論，131期，頁31-37、49，2013年2月（指出我國總統與行政院在憲法規範上的分工十分清楚，「兩者間原則上應既無政策衝突也無權限爭議」。所謂的「分工不清」，是事實上總統挾其民主正當性行使違憲越權權力所造成）。但本文以為，位居科層制頂端的行政院院長，不可能過問一切的行政事務，毋寧，在這個層級所做的決策，必限於國家的「重大決策」爾。如此一來，總統的「國家安全大政方針決定權」，與行政院院長的權限之間，在規範面上始終會存有難以清楚界分的部分。

²⁷ 此即「行政一體」原理之所由生。我國大法官釋字第613號解釋對於「行政一體」的理解，亦將其提升到憲法位階。

²⁸ 知名的政治學者Lijphart在分析半總統制時，即採取此等立場。See Arden

準此，在我國憲法規範下，一旦行政院長的任免全權掌握在總統手裡，而與國會的多數意志脫勾，如是，行政院對立法院負責的關係被削弱，行政院長實質上係向總統負責，則不論此時以何種體制的名義（半總統制、總統議會制、準總統制）²⁹稱之，皆無損於在我國憲法上「總統不僅是國家元首，實質上亦係行政首長」的現實，因此將我國現制稱之為「總統制」，實不為過。³⁰

學界或有認為此種總統對行政院長擁有任免全權、行政不再向立法負責的主張，係源自憲政實際而非憲政規範的推論，並強力批判此種論述係「混淆了『應然』與『實然』」，並強調「憲法的規範意義不應由實際憲政運作結果來決定。」³¹然而，除非斷言現行

Lijphart, *Constitutional Design for Divided Society*, 15(2) J. DEMOCRACY 96, 102 (2004).

29 關於「準總統制」之用語，參黃錦堂，論當前的行憲政策與憲法解釋，載：憲法解釋之理論與實務（第五輯），頁9以下，2007年3月。

30 實則，美國學者在論述憲政體制相關議題時，考慮到法國總統之強勢，亦不乏將法國制度歸在總統制之下討論者。See, e.g., David A. Dulio & James A. Thurber, *America's Two-Party System: Friend or Foe?*, 52 ADMIN. L. REV. 769, 777 (2000); Steven G. Calabresi, *Does Institutional Design Make a Difference?*, 109 NW. U. L. REV. 577, 580 (2015). 是以，若不凸顯行政權重心「擺盪」的特徵，那麼法國的制度或將僅被歸為總統制（著眼總統的強勢地位）抑或內閣制（著眼行政立法的關係架構）的變體之一爾。

31 參吳庚、陳淳文，同註15，頁433-434、438-439。

亦有學者從不同角度提出批判，參陳愛娥，憲政體制下政黨與政府組成的關係，載：憲政體制新走向，頁144-145，2001年8月（「〔此說〕不僅完全不顧增修條文第3條第2項的規定方式，抑且不符合憲政運作的實際狀況。在我國現行憲政制度下，無論如何必須考量的憲政實況是：不能獲得立法院支持的行政院，根本無從貫徹其政策。因為立法院依據憲法第63條握有法律案、預算案的議決權，行政院假使不能獲得法律、預算的支持，根本無從展開其施政作為，就法律案來說，現行法律保留的範圍係採取『重要性理論』，於此範圍內行政部門不能欠缺法律授權而逕自採取行政措施。就預算案來說，未

的憲法規範，即便是透過規範政府組成的基本條文變動的軌跡（憲法第55條閣揆同意權的凍結），³²乃至於體系關聯的論理解釋（任免合一的人事權法理、³³行政院院長覆議失敗無須辭職），皆毫無解為總統制的空間，否則，在憲法條文存在詮釋可能的情況下，應承認憲政實際的運作，某種程度上具有填充此一規範上不確定空間的意義。³⁴

至於何以在總統制之前，加上「劣勢」兩字作為形容詞？關鍵便在一九九七年修憲後，我國「行政—立法」互動主要的遊戲規則——覆議制度，立法院覆議表決的門檻，從原本憲法第57條第3款的「出席立委的『三分之二』」，調降為「全體立委的『二分之

得立法院議決之預算案的授權，原則上及不得為支出行為，此點並無爭議。僅就立法院擁有的這兩方面的權限而論，未獲占立法院多數席次之政黨支持的行政院長，其地位之險峻已可想見。」）。

本文認為陳愛娥教授上述見解，恐係將行政法層次的「依法行政原則」與憲政層次的「行政權歸屬」以及「行政立法的互動關係」交雜在一起討論。質言之，縱使是美式的總統制，受到「法治原則」（Rule of Law）的支配，總統以下行政部門的施政，同樣也有必須取得國會支持方能開展的情況，美國前總統歐巴馬推動健保改革、為解決美債違約危機而調高國債上限等，均為適例。

³² 提出「貌似半總統制的實質總統制」一詞的湯德宗大法官，即十分強調1997年修憲時將憲法第55條凍結的意義，應遠大於第四次修憲理由中「總統於立法院『無多數黨或聯盟時』，可順利任命行政院長」的說明，參湯德宗，同註8，頁73-75。

³³ 對於「任免合一」法理的不同見解，參吳庚、陳淳文，同註15，頁492。

³⁴ 作者個人肯定並且尊敬主張此說的學者，對於憲法規範性的堅定信仰，但幾經思考，作者仍然認為本文對於憲政體制的理解，是一個較為務實的取向。否則難道要說臺灣的憲法政治，從2000年第一次政黨輪替之後，十多年來不管立法院的生態為何，均由總統作為政府最終主導者的行政實務，都是一種違憲的存在？如是評斷，對於將民主視為最大資產的臺灣來說，毋寧是不可承受之重！

一』」，如此一來，行政院覆議成功推翻立法院決議的機率大減；再加上美國總統在兩院制國會下，享有只要能夠在其中任一院覆議成功，便得以順利阻擋其所認為窒礙難行法案的優勢。³⁵因此，與行政立法間同樣缺乏相互依存關係的美式總統制相較，我國的立法院在牽制「總統—行政院」統領下的行政這一點上，顯然擁有較大的腕力。³⁶

將我國憲政體制定位為「劣勢總統制」，可能需要面對的質疑，便是覆議制度的差異對於總統憲法地位的判斷，是否真有這麼大的影響力？若是考慮到我國總統在憲法上享有——美國總統所無的——解散國會權，一個能解散國會的總統，為何會比一個不能解散國會的總統還劣勢？

惟，覆議制度既然是總統制國家行政立法發生爭議時最主要的互動規則，其要件與程序的設計，對於憲法上行政立法地位的評價，自是居於樞紐地位。而門檻的高低，對於行政部門提出覆議頻率以及覆議成功與否，有絕對的正相關。³⁷特別是一旦加計後述的「覆議威嚇」（veto threat）此一覆議制度的外溢效果，門檻的影

³⁵ 湯德宗，同註8，頁75-76。

³⁶ 由此觀之，前述註31陳愛娥教授對於湯大法官見解的批判（「〔總統任命〕未占立法院多數席次之政黨支持的行政院長，其地位之險峻可想見。」），反倒是佐證了「『劣（弱）勢』總統制」此一定性的正確性。

³⁷ 作者根據立法院「立法統計資訊網」（<http://lis.ly.gov.tw/lgstatc/lgstat>，最後瀏覽日：2017年12月27日）的資料，自行統計出我國自1998年的第四屆立法院第一會期到2016年的第八屆立法院的最後一個會期，18年間行政院總共提出8件覆議案，其中成功推翻立法院決議者僅4件；相較之下，同時期的美國，根據美國眾議院的統計資料顯示（<http://history.house.gov/Institution/Presidential-Veto/Presidential-Veto/>，最後瀏覽日：2017年12月27日），在小布希（George W. Bush）以及歐巴馬（Barack Obama）兩任總統任內，16年間共提出24件覆議案，有19件成功推翻國會原決議。

響力當更為明顯。至於我國總統的解散國會權，根據憲法增修條文第2條第5項之規定，此一權力的行使必須以立法院對行政院院長提出不信任案為前提（所謂的「被動解散權」），總統無法主動提出，故實質上還是一個失衡的設計。更何況論者早已指出，衡諸我國的政治現實，要立法委員「捨身取義」成功通過對行政院的不信任案，實欠缺期待可能。³⁸是以，此一實際上無法發生作用的「被動解散權」，並不足以扭轉總統在我國憲政結構上的相對劣勢地位。

現行憲法採取「劣勢總統制」，對於實際政治運作最大的影響，本文以為，當為政府效能的更加低落。蓋在美式總統制之下，若國會通過的法律或預算，行政部門認為窒礙難行，則總統可行使否決（veto）的權力將法案交由國會覆議，此時國會必須要三分之二多數方能使總統屈服，因此總統僅需握有三分之一國會議員的支持，即可免於國會的掣肘。³⁹且正因為覆議門檻對美國總統極其有

³⁸ 湯德宗，同註14，頁41-42。

³⁹ 但湯德宗大法官則認為「劣（弱）勢總統制」係「穩定與效能兼顧」、「憲政僵局機率相對降低」的制度，參湯德宗，同註8，頁77-79。然所謂的「穩定效能兼顧」，其中的「穩定」實際上是犧牲「施政效能」得來，因此事實上湯大法官等於還是承認「劣（弱）勢總統制」下存在政府效能更低落的缺點。至於「憲政僵局機率較低」此一命題，姑不論其邏輯上是否與前述「效能更低落」的結論背反，湯大法官係從立法院容易維持其法案出發，但本文認為此處湯大法官似未正視在權力分立的體制下，實際上站在第一線施政的，始終是行政，而不是立法。政府效能真正的展現，必須要讓行政從上游的法律規定到下游的實際執行，都能夠一定程度地貫徹其施政的意志。就此而言，在我國「劣（弱）勢總統制」下，行政部門更加缺乏對抗立法院必要的憲法手段，總統的意志在法律制定的層面貫徹不易，縱使最後立法院強勢通過行政所不欲的法律，也可能在執行上出現低度執法的結果（就此而言，可說是一種「隱性的政治僵局」。）因此本文以為，總體而言，我國的劣（弱）勢總統制，在政府效能的層面，始終存在著比美式總統制更加低落的

利，一旦國會提出總統所不欲之法案，美國總統在立法過程中往往會對國會釋放「一旦法案通過，我會提出覆議」的訊息，迫使國會提前調整立法方向，此等「覆議威嚇」（veto threat），適足以證明即便是在嚴格分權的美式總統制，美國總統在立法程序的影響力並不可小覷，⁴⁰而此等由覆議門檻所賦予的優勢，自是我國總統所無。此外，美式總統制割裂式的權力分立，承認總統所代表的行政與國會係「二元民主」的體系，故即便是未獲國會積極的立法支持，總統在憲法上容有一定的權限，可發布總統職權命令（executive order）作為施政的手段。⁴¹相較之下，我國由於原本憲

結構性因素。

⁴⁰ See David R. Stras & Ryan W. Scott, *Navigating the New Politics of Judicial Appointments*, 102 NW U. L. REV. 1869, 1912-22 (2008); Michael D. Sant'Ambrogio, *The Extra-Legislative Veto*, 102 GEO. L.J. 351, 359 (2014).

⁴¹ 學界有認為在美式總統制嚴格的權力分立之下，作為行政權的總統，不應有所謂「固有立法權」。特別是從著名的 *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 585 (1952) 一案判決的結果觀之，美國聯邦最高法院實亦否定杜魯門總統（Harry S. Truman）為接管鋼鐵工廠所發布的總統職權命令之合憲性。準此，依 *Youngstown* 一案多數意見的裁判論理，等於是將立法權劃歸在國會專屬的範疇。See Harold Hongju Koh, *Setting the World Right*, 115 YALE L.J. 2350, 2370 (2006).

儘管如此，本文仍認為「美國總統在憲法上擁有發布法規範的權能」（意即某種程度的「固有的立法權」）此一命題係可支持的。因為在 *Youngstown* 一案，法院在判決中明確宣示「總統發布命令的權限，若非源自國會的授權，便是來自憲法規定本身」（“The President’s power, if any, to issue the order must stem either from an act of Congress or from the Constitution itself.”）。在美國亦有學者將此段敘述朝向承認總統在憲法上擁有一定的固有權力的方向解釋。至於該案的裁判結果雖對杜魯門總統不利，然細論最高法院的理由，可發現法院將 *Youngstown* 一案的總統職權命令宣告違憲，主要係因多數意見認為憲法中並沒有任何條文明白授權總統可以命令政府接管私人財產；加上國會先前已經拒絕做這樣的授權，因此才宣告總統敗訴。由此可見，對於 *Youngstown* 一案所描繪出的美國總統制下憲法權力分立的圖像，實存在多種

法本文對於政府體制採「修正式內閣制」的定位，導致大法官在論及行政立法兩權的關係時，多從內閣制的角度思考（法律保留「重要性理論」，可說是典型內閣制思維的產物），面對法秩序中占有先天優勢地位的立法者，行政幾乎少有籌碼，導致總統領導的行政部門，為了遂行行政目標，必須耗費更多的心力與立法折衝協調，⁴²所造成施政效能的減損，自不令人意外。⁴³

解讀可能。See ERWIN CHEMERINSKY, CONSTITUTIONAL LAW: PRINCIPLES AND POLICIES 353 (2015); Jack Goldsmith & John F. Manning, *The President's Completion Power*, 115 YALE L.J. 2280, 2283-87 (2006). 國內亦有學者借用 Robert Jackson 大法官在該案協同意見所提出來的權力分立分析架構，說明美國憲法上存在著「憲法位階的行政自主性」。參廖元豪，論我國憲法上之「行政保留」——以行政、立法兩權關係為中心，東吳法律學報，12卷1期，頁9-10，2000年2月。

42 審查人敏銳地指出多項美國與臺灣憲政實務運作的差異，包括：「美國的聯邦制之下，聯邦總統對州無影響力（我國總統對於地方事務非完全無參與的空間）」、「美國總統下的行政部門無法律提案權（我國的行政院依憲法第58條第2項可提法律案）」、「美國總統的最高法院大法官提名權受大法官終身職的限制（我國總統只要連任，便可全數提名15位大法官）」、以及「柔性政黨增加兩黨在國會跨黨派合作的可能（我國藍綠對峙，只見惡鬥）」，對比出相較於美國總統，我國總統在職權行使上有更為優勢之處。質疑本文對我國憲政體制「劣勢總統制」的定位。

本文以為，無論是憲法或是政治學界，對於「政府體制」的討論，基本上是圍繞在「最高行政權的歸屬」以及「行政—立法兩權的互動」這兩個問題意識而為開展，此即所以本文以「覆議制度」和「法律保留原則」作為觀察、評價我國憲政體制切入點的源由。至於審查人所提的問題，與上述命題攸關者，當為「總統（行政部門）提案權」與「柔性政黨有助國會跨黨派制衡總統」此兩點。然，針對第一點，法律案的通過，關鍵還是在「同意」，而非「提案」，總統下的行政部門，縱使提再多的法案，若無法駕馭立法的過程，終究只是白忙一場；相較之下，美國總統僅是在提案的部分受到限制，但只要透過與總統友好的議員提案，後續即可因覆議門檻的優勢，為法案順利通過帶來較高的期待可能。至於第二點，根據本文一貫的基調（詳後述我國「劣勢總統制」下政黨政治宜朝「剛性政黨」方向發展的論證），反而正

二、後天失調：（系出同源的）大小黨交相掩護下責任政治的破毀

在二〇〇五年修憲將我國立委選制從原本的複數選區單記不可讓渡投票制，改為並立式的單一選區兩票制後，學者盛治仁便曾指出，由於我國不分區的席次僅占所有立委席次的三成，主要係靠比例代表分配席次的小黨生存空間遭到擠壓，加上選民出現分裂投票的情況較低，因此儘管初期在某些地區會出現較強陣營的內部分裂（例如北部的泛藍或是南部的泛綠），但只要經過一段時間的自然整合過程，最終我國的政黨政治將呈現兩黨或是兩黨加小黨（two-plus）的體系。⁴⁴

二〇一六年大選的結果，確實反映出學者的預言，泛綠的一大（民進黨）一小（時代力量）與泛藍的一大（國民黨）一小（親民黨）⁴⁵，共同形成今日臺灣政黨政治的樣貌。其中，綠營在這場大選獲得壓倒性勝利，可說是背負著眾多國人的期待上臺，然而蔡英文總統的主政，顯然並未為其支持者帶來原本所期待的執政內容，輿論對蔡政府施政頻頻出現「髮夾彎」的譏諷，並非無的放矢。如本文附件二的整理，從純粹內政的勞動政策（一例一休、七天休假）到對外的國際事務（美豬進口、臺灣以何種名義參與

是臺美兩國政黨政治實像，在憲政體制差異下的映照。質言之，正因美國的總統面對國會享有較為優勢的地位，故必須容許（甚至是鼓勵）政黨以柔性的方式運作，而有跨黨派結盟以制衡總統的空間；相反地，若讓我國的「劣勢總統」再受到「跨黨派的制衡」，總統的執政劣勢將更加難以扳平。

⁴³ 即使是在馬英九總統執政的時期，國民黨在立法院占多數，仍有諸多重大政策出現行政立法對立的事例，參本文附件一之整理。

⁴⁴ 盛治仁，同註4，頁73。

⁴⁵ 「無黨團結聯盟」僅有高金素梅一人取得山地原住民一席立委，並未跨過不分區的門檻，在政治上並未展現出真正「政黨」的力量，故本文有意識地省略對「無黨團結聯盟」的討論。

WHA)；從與升斗小民日常生活攸關的措施（日本核災食品進口）到具有代際正義色彩的議題（核能利用）；甚至是引發太陽花學運，令馬政府不僅成了跛腳、甚至到了斷腳的慘烈地步的兩岸協議監督條例的立法，不僅皆可看出民進黨選前與選後態度的丕變，政黨輪替前對執政者強力監督、批判不遺餘力的時代力量，在若干議題上，也以較為低調和緩甚至是沉默的策略因應，⁴⁶選擇性「護航」的心態，不難窺見。⁴⁷

本文以為，像這樣赤裸裸的政治操作，若未能成功扭轉的話，將不利於臺灣政治的良性發展。畢竟任何的公共政策，除了理想性以外，也必須考慮現實的可行性。對一個從在野邁向執政的政黨來說，太多的政策髮夾彎，不啻是暴露出其對上一任執政者的批判，出於政治對抗的動機遠超過基於公共事務的縝密審議，若如此景況成為臺灣政治的常態，那麼以後在野黨在選前都可以不顧現實地漫天喊價，反正能否實踐，等「選上了再說」。那麼人民所希冀的「責任政治」勢將遠去，取而代之的，將是不斷看到政治人物在當選後，把當初華麗的選舉競選承諾打折又再打折的「『折』任政治」。

如同引言所述，政黨是政治體系的縮影，其本身必須也是一個

⁴⁶ 在馬政府時期，針對境外犯罪的臺籍詐騙客被遣返至中國大陸，「時代力量」黨主席黃國昌對法務部長羅瑩雪聲色俱厲的質詢，讓不少國人對於當時馬政府的因應手法感到義憤填膺。然而，選後民進黨政府的處理方式，與國民黨其實無甚差異，但那個疾言厲色的時代力量，卻再也不復見。

⁴⁷ 需說明者，出現髮夾彎的，除了執政的民進黨以外，在野的國民黨，諸多的政策論述，亦與其執政時期的主張背道而馳（例如勞工七天假日的取消），「換了位子就換了腦袋」一詞，在臺灣不僅可用在政黨輪替後的執政黨，在野黨亦復如是。但考慮到此次選舉泛綠陣營的壓倒性大勝，其公共政策立場的轉折，對臺灣的影響，遠甚於在野的泛藍陣營，因此本文寫作上僅以泛綠陣營的結盟，作為主要的檢討素材。

作成決策的體系。假使我們對於政府的「決策理性」(policy-making rationality)有所要求的話，既然政黨的內部決策過程，與外部的政治環境牽動密切，那麼，同樣的決策理性要求，也應該加諸於政黨的政策主張之上。⁴⁸問題是，本文認為目前臺灣的「大黨＋小黨」的結盟式政治，對於有望取得執政權的大黨來說，會減低在選舉期間進行公共政策審慎思辨的誘因——當有一個意識形態與大黨相近的小黨，因為不用背負執政期待（不負執政責任），而以簡潔、直觀、甚至是激進的政策口號吸引民眾目光時，要是不趕緊「拿香跟著拜」，恐怕會造成基本盤的流失，所以只好把（普羅大眾難以在一時之間聽懂的）政策評估暫且擺一旁，「先跟著拜了再說」。另一方面，在大黨取得執政權之後，小黨則因為選舉期間在部分選區被大黨策略性禮讓，在扮演監督者的角色上，自然容易陷入進退失據的窘境。

其實，這樣的民主困窘，臺灣民眾並非無感，此即所以有研究指出臺灣民眾普遍存在一種「反政黨情緒」(anti-party sentiment)的原因。⁴⁹然而本文認為，即使對於現有的政黨，有再多的不滿，

⁴⁸ 強化政府決策理性的努力，最具代表性的事例便是美國法上，在雷根總統（Ronald Reagan）時期頒布總統職權命令12291號（Executive Order No. 12291）所確立的管制審查（Regulatory Review）機制。See STEPHEN G. BREYER, RICHARD B. STEWART, CASS R. SUNSTEIN, ADRIAN VERMEULE & MICHAEL HERZ, ADMINISTRATIVE LAW AND REGULATORY POLICY 104-05 (2011). 必須澄清的是，本文所云對政黨決策理性應有所要求，並非意指強制政黨建立此類制度性的審查機制，政黨內部如何確保其政策主張符合理性的要求，「手段」得本於政黨自治而為決定，但強化決策理性的「目標」，則與政府行為無異。

⁴⁹ 林聰吉，解析台灣民眾的反政黨情緒，選舉研究，20卷1期，頁48，2013年5月。

政黨政治作為當代民主實踐的核心制度地位，要屬不容否認，⁵⁰尤其是在前述臺灣「劣勢總統制」的憲政體制定位之下，除了政治穩定的考量外，政府效能的發揮猶須仰賴黨政平臺的密切合作。因此，怎樣透過制度的變革，塑造一個符合臺灣本土需求的政黨政治環境，是一個亟需嚴肅面對的問題。

三、藥方：強化政黨功能、走向內部多元民主競爭的兩黨制

面對臺灣憲法政治「先天不足、後天失調」，透過修憲改善整個政治大環境的體質，例如：如欲維持總統制體制，則應讓將立法院覆議的門檻回復成憲法第57條三分之二之規定，讓行政在面對立法時，有必要的憲法手段可與立法院抗衡，不再處於弱勢，才能提高行政部門落實總統競選政見的可能；如欲澈底採行法式的半總統制，俾可藉由行政權重心的擺盪緩和分裂政府時期易生僵局的問題，那麼宜恢復憲法第55條立法院的閣揆同意權，以確保行政院長的任命由國會多數意志決定。⁵¹此外，透過修憲明定法規範制訂面

⁵⁰ 當代民主政體裡，無政黨政治的存在乃不可想像之事，幾可說是法政學界的共識。See, e.g., Richard S. Katz, *Party in Democratic Theory*, in *HANDBOOK OF PARTY POLITICS* 34, 34 (Richard S. Katz & William Crotty eds., 2006). Robert A. Dahl甚且認為美國憲法權利章典（Bill of Rights）中蘊含的民主性權利讓政黨變成不僅成為憲法政治下的「可能」（possible），更是「必然」（inevitable）甚至是「渴盼」（desirable）的。See DAHL, *supra* note 11, at 30.

⁵¹ 主張我國現制為實質總統制的湯德宗大法官，亦承認若憲法第55條未被凍結的話，才能確保憲政實際有換軌（行政權重心的擺盪）的可能，如此一來我國的憲政體制就可以確立為半總統制。參湯德宗，同註8，頁73-74。又，陳淳文教授力主「建立總統任命國會多數組閣的憲政慣例」，也是出於相同（促成換軌）的考量。參陳淳文，同註26，頁70-71。不同見解，參陳英鈴，反對貿然恢復閣揆同意權，月旦法學雜誌，244期，頁50-53，2015年9月；王業立、蘇子喬，立院閣揆同意權，非憲政萬靈丹，聯合報民意論壇，2015年4月4日，A14；許有為，台灣對半總統制與內閣制的10大誤解，想想論壇，2015

的行政保留⁵²、總統選制採取二輪決選制⁵³……等，這些憲法規範面的變革，都將有助於政府效能的發揮以及責任政治的實現。⁵⁴但問題是在現行憲法增修條文第12條對修憲程序設下「『立法院提案特殊多數決』+『公民複決』」此一「高不可攀」的程序門檻的情況下，⁵⁵寄望藉由大幅度變革的修憲倡議以解決問題，恐怕是一種不切實際的浪漫。

本文以為，欲突破當前政黨惡鬥的困境，抓準國人對當前政黨惡性競爭的反感，針對與政黨政治最有關的選舉制度（憲法增修條文第4條第1項、第2項）推動小幅度的修憲改革，或許還有一絲成功的希望。另一方面，同時配合法律層面推動政黨政治的法制化，引導政黨良性競爭，提升公共思辯的品質，如此雙管齊下，或可為

年3月11日，<http://www.thinkingtaiwan.com/content/3808>，最後瀏覽日：2017年5月10日。

52 也就是讓行政擁有憲法位階的行政自主命令權，目的是修正過往釋憲實務片面強調立法權優越的法律保留「重要性理論」。關於行政自主命令權在我國實證可能的探討，參陳淳文，行政保留之比較研究——以半總統制之行政命令權為中心，中研院法學期刊，10期，頁67-73，2012年3月。

53 總統採二輪決選制有助於確保溫和中間的政治主張在意見競爭的市場中勝出，減少極端不負責的政治主張出頭的機會，並容有更多政黨版圖重組的可能。此點可由今年法國總統大選由中間派的馬克宏（Emmanuel Macron）勝選得到印證。

54 近年不乏有論者認為要解決臺灣政治亂象，應該修憲將我國中央政府體制改為（回）內閣制。例如，楊惟任，內閣制修憲可行性之分析，國會月刊，41卷2期，頁40-41，2013年2月。但本文以為要一旦改採內閣制，現行的總統直選勢必得捨棄。然而，在一般民眾抱持可以選總統才是「人民做頭家」的強烈情結下，「廢除總統直選」在目前臺灣的政治現實，幾乎是難有實現之可能。

55 「高不可攀」係借用李建良教授對修憲難度的形容詞。李建良，面對中華民國憲法——思索台灣憲改之路，載：憲法解釋之理論與實務（第五輯），頁59以下，2007年3月。

臺灣的政黨政治開闢出一條生路。

這些法制面的變革，必須要有確切的中心目標。首先，本文以為，在不撼動憲法上行政、立法互動關係的前提下，為了解決劣勢總統制下政府效能不彰的問題，必須要讓利益分殊的行政和立法，有一個共通的動力來驅動，而政黨就是最適合扮演這個角色的工具。⁵⁶事實證明，歷來的總統，即使是曾經在選前信誓旦旦要超越黨派，選後無不選擇繼續兼任黨主席。儘管媒體輿論對於總統兼任黨主席一事，並不友善，主要的批評便是黨政不分。⁵⁷但如果我們承認民主政治就是政黨政治，所謂的「黨政不分」的批評，充其量只是一種對政黨直觀性的厭惡，或是對早年威權時期黨國體制負面印象的延續而已。何況本土的實證研究早已指出，總統兼任黨主席，有助於總統透過領導黨來引領國會，並使得黨政之間維持較佳的聯繫，促進黨籍立委對於政府立場與政策的支持與瞭解，如此自然有助於法案的通過。⁵⁸準此，本文以為如果「以黨領政」是我國「劣勢總統制」下自然且必然的發展的話，⁵⁹那麼與其批判其不符

⁵⁶ 類似見解，參廖元豪，〈開除國會議長是違憲？〉，台灣法學雜誌，233期，頁11-12，2013年10月1日（從我國憲政分權零散著眼，認為應讓行政、立法、司法、考試、監察各院間的政策爭議，在政黨平臺上對話討論）。

⁵⁷ 學界的批判，見林騰鵠，〈健全政黨法制之立法方向〉，載：當代公法新論——翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集（上），頁552-553，2002年7月；一般輿論的批判，見王健壯，〈這個太陽很奇怪〉，<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/45/article/742>，最後瀏覽日：2017年5月10日。

⁵⁸ 黃建實、李鳳玉，〈總統兼任黨主席對政府法案通過的影響——陳水扁政府時期的分析〉，政治科學論叢，64期，頁97，2015年6月。類似研究，請參閱陳宏銘，〈半總統制下總統的法案推動與立法影響力：馬英九總統執政時期的研究〉，東吳政治學報，30卷2期，頁47-48，2012年6月。（肯定總統在兼任黨主席後，透過制度性的黨政平臺，可對黨籍立委的法案和政策指導發揮更多的影響力。）

⁵⁹ 此點可由不論是陳水扁政府時期的朝小野大（國民黨居立法院多數），抑或

合民主，倒不如把氣力擺在如何讓政黨的決策能夠符合程序理性，並且具備民主問責的可能性，方為正辦。

其次，在臺灣的憲政架構下，政黨既然得扮演驅動政府的重要角色，那麼政黨政治的健全自然更是重要。就此而言，外部的政治環境，本文認為法制的設計必須儘量減低臺灣出現多黨政治的可能性。儘管一般人可能直覺認為多黨政治是一種更民主的形式，但此種說法不僅在學理上並無根據；⁶⁰相反地，新興民主國家在做制度改革時，目標往往是放在如何減少政黨數目這一點上。⁶¹更重要的是：總統制搭配多黨制，會出現災難性的後果——不易形成穩定的政府、更容易出現政治僵局導致效能更加惡化——，⁶²幾乎已是學界的共識。據此，兩黨制無疑才是我國政黨政治之所欲。

在界定一個國家政黨體系的內涵時，計算政黨數目是一個最基本也最古老的的分類，其中多黨制與兩黨制的界分，往往會因為學者所採取的判準不同，而異其結論。⁶³本文在此不擬深入探究其間的差異，因為事實上在二〇〇五年修憲將立委選制改採單一選區制之後，我國的政黨政治就已穩定朝向兩黨政治進行，不過幾次選舉下來，小黨始終都還是保有一定的生存空間，惟小黨的存在以及其功能的發揮，都還是建築在與大黨某種程度的結盟之上（比方說選舉提名的「禮讓」）。如前所述，這種「『一大黨』+『一小

掌握國會絕對優勢的馬英九政府，乃至今日的蔡英文政府，均汲汲建立一定的「黨政平臺」（不論以何種名義）可看出。

⁶⁰ Bruce E. Cain, *Party Autonomy and Two-Party Electoral Competition*, 149 U. PA. L. REV. 793, 794 (2001).

⁶¹ ALLEN HICKEN, *BUILDING PARTY SYSTEM IN DEVELOPING DEMOCRACIES* 8 (2009).

⁶² SARTORI, *supra* note 18, at 176; Dulio & Thurber, *supra* note 30, at 786.

⁶³ See Steven B. Wolinetz, *Party System and Party System Types*, in *HANDBOOK OF PARTY POLITICS* 51, 53-55 (Richard S. Katz & William Crotty eds., 2006); SARTORI, *supra* note 1, at 107-10.

黨』」的結盟政治，正是今日臺灣民主實踐與責任政治的理想漸行漸遠的原因之一。因此，在目標上，我們可能必須追求更「純粹」的兩黨制，盡可能稀釋小黨在政治場域的影響力。⁶⁴

然而，畢竟人民多元政治意見表達的權益不容犧牲，為了避免讓「稀釋小黨的影響力＝阻絕少數人的聲音」，是以，合理的改革目標，便是將政黨營造成一個適合踐行思辨民主的平臺。詳言之，在制度上創造誘因，令小黨選擇進入大黨的內部，以政黨內部分支的角色，⁶⁵在政黨內與其他分支進行初階的政策辯論，透過黨內民主的機制，爭取政黨路線與政策的主導權，並且在統合意見後，最後在外部的選舉再與另一大黨進行第二階的政策辯論。如此一來，儘管外部的政治權力競逐，看似只有兩種聲音（兩個政黨）在比拼，但實質上，這兩種聲音已經是經過前一階段政黨內部淬鍊、整合所得的結果，也就是如果放大整體政治過程來看，實質上仍然存在著多黨競爭，只是這個多黨競爭是階段性地存在而已。⁶⁶本文相

⁶⁴ 審查人質疑「作者一方面說台灣實際上還是以兩黨政治為主，但又認為要減少小黨或稀釋小黨之影響力。既然小黨已經作用有限了，那還需要減少或稀釋嗎？」然而，本文正是著眼於小黨在政治決策能夠發揮的正面作用有限，但卻對責任政治的實現造成一定的負面影響，權衡之後認為小黨的存在對我國政治「弊大於利」，所以才主張解消小黨的生存空間，朝向「更純粹的兩黨制」發展。

⁶⁵ 事實上，就是黨中有「派系」（faction）。但一般世俗觀念，對於「派系」總是抱持著較負面的印象，而非以中性的詞彙看待。例如美國制憲先賢James Madison在「聯邦黨人文集」中（Federalist No. 10），毫不掩飾地表露對派系的憎惡。DAHL, *supra* note 11, at 29. 因此本文刻意迴避使用「派系」，暫時以「內部分支」（fraction）一詞替代。

⁶⁶ 審查人指出「目前國內兩大政黨，內部也有派系，且鬥爭（競爭）相當激烈。這為何不是『實質多黨』？」審查人的觀察，以派系較為分明的民進黨〔新潮流、正國會（游系）、蘇系、謝系（福利國連線）、一邊一國連線）〕來說，確實具備實質多黨的樣貌。然而，本文的重點，毋寧更著重在

信，這種「形式兩黨制的實質多黨制」，會是合理解決臺灣憲法政治既缺乏效能又不負責的一帖良方。不過，要避免這帖藥方出現過大的副作用，在制度設計上，就必須有完整的配套，確保政黨內部的意見競爭，能夠如同外在的民主程序一般，具有充分的開放性與公平性。

據此，接下來本文將在釐清「政黨法制化」之主張可能引發的、憲法政策面與規範面的疑慮後，再繼續分就「政黨內部民主與救濟的健全」、「國會選舉與議事制度的變革」兩部分，由內而外探討我國政黨相關法制究應如何安排，方能順利實證上述「形式兩黨制的實質多黨制」的改革目標。

參、政黨政治法制化芻議

一、憲法政策以及規範上疑慮之釐清

(一)總統制與剛性政黨無法並存？

儘管在比較憲法上，一般認為總統制並不像內閣制或是半總統制一樣，政治系統中必須嵌入組織嚴明紀律嚴謹的剛性政黨才能成功，⁶⁷有論者甚且進一步主張在美式的總統制下，政黨政治的風貌必定要以柔性政黨的方式呈現，制度方能順利運作。⁶⁸誠然，美國的政黨，沒有嚴格的黨員制度（多數州規定只要在投票前作政黨傾

如何吸引其他（意識形態相近）的小黨進入大黨，令現有的政治環境，外在呈現更為純粹的兩黨制，且亦能充實「實質多黨」的內涵。

⁶⁷ SARTORI, *supra* note 18, at 177.

⁶⁸ SARTORI, *supra* note 18, at 177 (quoting Fred W. Riggs, *The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices*, 9 INT'L POL. SCI. REV. 247 (1988)). 國內學者採取類似見解者，參陳淳文，中央政府體制改革的謎思與展望，載：憲法解釋之理論與實務（第五輯），頁145，2007年3月。

向的聲明或登記即可），當然也就無所謂的黨費或是黨紀處分，政黨政治的運作完全是以候選人為中心（*candidate-centered politics*），角色被邊緣化的政黨，政策形塑的功能並不明顯。⁶⁹然而，美國政黨政治所呈現的實然，是否就等同於總統制下政黨政治的應然？⁷⁰

本文以為，美國鬆散的政黨組織和紀律，是建立在其政府體制的運作規則以及選舉過程受到法律高度規管的特性之上。首先，與臺灣的「劣勢總統制」不同，得力於對總統較友善的覆議門檻，美國總統所領導的行政部門在面對國會時，並沒有特別居於劣勢以致於需要特別尋求政黨組織力量奧援的地步。再者，儘管有著對言論自由與結社自由高度尊重的憲法文化，但是在二十世紀以後許多州普遍立法要求主要政黨必須讓選民以直接初選（*direct primary election*）產生候選人，部分州的法律甚至進一步強制初選必須採取「開放式初選」（*open primary*）或是「總括式初選」（*blanket primary*）等特定的形式舉行，⁷¹有學者據此認為今日的美國對於政

⁶⁹ See Michael S. Kang, *The Hydraulics and Politics of Party Regulation*, 91 IOWA L. REV. 131, 153 (2005).

⁷⁰ 贊同者如Ware，氏以為總統制之下，總統擁有政治資源，可以以「半獨立」的姿態（*semi-independently*）與國會議員結盟發展政策，政黨的政策決定功能遂因此弱化。Alan Ware, *American Exceptionalism*, in *HANDBOOK OF PARTY POLITICS* 270, 275 (Richard S. Katz & William Crotty eds., 2006). 反對者如Sartori，其以為缺乏內部紀律的政黨有助於總統制功能實現的命題，無法普遍化，此一命題僅在「分裂政府」下方為正確。SARTORI, *supra* note 18, at 177.

⁷¹ 「開放式初選」係指選民可跳脫政黨認同，選擇參與特定政黨初選的投票，惟一旦選定就不能再改變；「總括式初選」則是將所有公職的有意參選者，不論其黨派為何，同列在一張選票上，選民可以在各個政黨間自由選擇。「總括式初選」因而被評價為一種「更開放」的初選方式。See generally Samuel Issacharoff, *Private Parties with Public Purposes: Political Parties, Associational Freedoms, and Partisan Competition*, 101 COLUM. L. REV. 274, 274

黨的法律規範密度已高於許多西方民主國家，⁷²外部政治環境的高度法律規範配上低度的政黨內部紀律要求恰恰呈現一種平衡。然而以上條件，臺灣都不具備，因此在政黨的組織和運作上，轉而以歐陸內閣制國家（例如德國）的經驗為師，強調內部紀律與法制化，也未必一定會與我國的政治現實有所扞格。⁷³

（二）政黨內部法制化構成對結社自由的威脅？

從憲法基本權利的理論觀之，政黨應該是人民在集會結社自由基本權的保障下，所組成之一般社會上之團體。⁷⁴透過立法規範政

n.1 (2001); Daniel H. Lowenstein, *Legal Regulation and Protection of American Parties*, in HANDBOOK OF PARTY POLITICS 456, 460 (Richard S. Katz & William Crotty eds., 2006). 此類具有開放性特徵的初選制度，被認為有助於達成更廣泛的政治參與與意識形態的調和。See Cain, *supra* note 60, at 796-801.

72 不僅是歐洲學者觀察後這麼認為，see Ware, *supra* note 70, at 271. 美國學者自己的評價亦如是，see SAMUEL ISSACHAROFF, PAMELA S. KARLAN & RICHARD H. PILDES, *THE LAW OF DEMOCRACY—LEGAL STRUCTURE OF THE POLITICAL PROCESS* 275 (2012).

73 審查人提醒作者注意德國法其實是政黨內外皆管制，例如德國及我國競選經費與政治獻金的管制密度，應該高過美國。審查人的指教當屬正確，惟此處當不影響本文在比較臺美兩國政黨政治的實踐之後，得到我國應對政黨內部規範得予強化規範的結論。質言之，本文欲取法的，僅是德國政黨內部規範的法制經驗，而非德國政黨法制由內而外整體的規範狀態。此外，匿名審查人並提及我國政黨規範低度執法的情形，質疑本文法制化的建議，實證後的成效可能不如預期。面對審查人此一有力的質疑，本文的回應是：低度執法的現狀，部分原因可能是源於規範不合宜（例如審查人所舉「選舉期間限制」之例，在通訊傳播發達的今日，其實是一個完全不合時宜的規定）而需修正，只要規範明確、合理，執法者自無懈怠的理由。這一點是法治社會必須追求的目標，無關乎是否採取本文的建議。

74 美國憲法雖然未有結社自由的明文，但聯邦最高法院認定結社自由與美國聯邦憲法增修條文第14條正當法律程序條款所欲確保的自由概念密不可分（inseparable aspect of the “liberty”），並受憲法增修條文第1條言論自由基本

黨的內部運作，很難不被批評是以外部的政治力對付政黨的結社自由，而遭致合憲性的非難。美國聯邦最高法院前大法官Scalia就曾犀利地調侃支持管制論者：「如果政府不能告訴摩門教會應該如何選出該會的長老，那麼我看不出來有什麼理由政府能夠告訴共和黨要怎麼產生他們的領袖。」⁷⁵對政黨的法律規制引發結社自由侵犯的憂慮，中外皆然。⁷⁶然各國政黨法制規範的有無以及程度，亦呈現多元的樣貌，很難說哪一種才是絕對的好或壞。⁷⁷就此，比較法研究的意義，並非是要讓我們直接選擇繼受哪一種特定的模式，真正的意義，毋寧是在觀察一國憲法結構與憲政歷史經驗，對其政黨法制取向的影響。

以德國為例，鑑於二次大戰前納粹執政的慘痛歷史經驗，其在戰後制訂基本法時，接受「防衛性民主」的理念，將此一理念從外部的民主過程貫穿到政黨的內部運作，此即其基本法第21條：「政黨應參與人民政見之形成。政黨得自由組成。其內部組織需符合民主原則。政黨應公開說明其經費來源。」之所由設。而正因為該條文賦予政黨憲法位階上的特殊地位，故德國通說認為政黨同時兼具

權之保障。Nat'l Ass'n for Advancement of Colored People v. State of Ala. ex rel. Patterson, 357 U.S. 449, 460 (1958).

⁷⁵ “I see no reason why the government should be any more able to tell the Republican Party how to choose its leaders than to tell the Mormon Church how to select its elders.” *as cited in* ISSACHAROFF ET AL., *supra* note 72, at 280.

⁷⁶ 留法的陳淳文教授與留美的宮文祥教授，不約而同地對於政府立法規範政黨內部事務的必要性與合憲性，表達出高度的警戒。參陳淳文，憲政民主體制之政黨規制：國際準則與中華民國政黨法制比較，政治科學論叢，75期，頁117，2018年3月；宮文祥，政黨結社自由與言論自由之再探，政治科學論叢，75期，頁35，2018年3月。

⁷⁷ 相關的統計以及國際上公認政黨規制應遵循的基本原則之介紹，參陳淳文，同前註，頁120-125。

國家組織與一般社會團體之「雙重特性」，⁷⁸國家得立法為特殊的規範，而不僅是單純受團體自治法則支配的人民團體而已。

將政黨賦予國家與社會中介的「雙重特性」此種說法，並非德國獨有。早年美國法上對於政黨確實是採取自由放任的態度，但之後由於受到美國南方各州政黨舉行「『白人限定』初選」（White Primary），排除黑人的政治參與的影響，聯邦最高法院遂將原本僅拘束聯邦與州政府權利的聯邦憲法增修條文第14條的平等保護與正當法律程序，以及第15條的平等投票權條款，延伸到政黨的初選活動，⁷⁹在這一系列對限定白人始得參與的初選提出重擊的判決中，聯邦最高法院屢屢強調：「初選的落選者，將無法成為普選的候選人，故不論是在事實上或法律上，政黨初選都介入了選民做出有效的政治選擇，從而『政黨初選已然成為公民選擇代議士整體過程中的一環』（the primary is an integral part of the procedure for the popular choice of representatives）」⁸⁰、「就公職競選而言，政黨的初選與（之後正式的）普選已熔接成一體（the primary and general elections [were fused] into a single instrumentality for choice of

⁷⁸ 李惠宗，我國「政黨補助法」之商榷——從德國聯邦憲法法院政黨財務之判決談起，載：權力分立與基本權保障，頁193，1999年3月；蕭文生，國家組織：第二講——政黨（上），月旦法學教室，17期，頁61-63，2004年3月。有學者甚至進一步以「『被制度化的國家機構』第三種憲法地位」稱之，參詹鎮榮，總統、政黨與國會之相互關係——以政黨影響國政之憲法基礎及界限為中心，憲政時代，41卷3期，頁454，2016年1月。

⁷⁹ See ISSACHAROFF ET AL., *supra* note 72, at 220-21.

⁸⁰ United States v. Classic, 313 U.S. 299, 340 (1941). 本案的案例事實是路易斯安納州負責選舉的官員，在民主黨初選中舞弊而遭到起訴，該官員抗辯「政黨初選並非選舉」，但為聯邦最高法院所不採。本案事實雖然與「『白人限定』初選」無關，但其為政黨初選程序所做的定性，卻被認為是為3年後Smith v. Allright一案，開啓了重擊「『白人限定』初選」的大門。See ISSACHAROFF ET AL., *supra* note 72, at 223.

officers) 」⁸¹，政黨不再是純粹的私人團體，而是具有某種「政府功能」(government function)或是「公共功能」(public function)的組織體，政黨的行為即應與「國家行為」(state action)受相同的評價，並受憲法規範的直接拘束。⁸²學者以「準國家」(quasi-state)一詞形容今日美國政黨的地位，⁸³與前述德國法上政黨的「雙重身分」，實有異曲同工之妙。

政黨活動除了受到憲法平等保護條款的約束之外，前已述及，今日美國各州的公職選舉，政黨如何產生其候選人入選，各州州法普遍規定必須透過黨內初選制度來產生，部分州甚至進一步就初選應採取的形式（封閉式、半封閉式、開放式、抑或總括式），設下強制性的要求，此類的立法，雖然有不少被聯邦最高法院宣告違憲的案例，但也不乏經聯邦最高法院肯認其合憲性者。⁸⁴是以，總體

⁸¹ Smith v. Allright, 321 U.S. 649, 660 (1944). See also Terry v. Adams, 345 U.S. 461 (1944). [德州民主黨黨內的次級團體僅限定白人參與，由於該次級團體所推派的候選人自從1889年以後幾乎等於是民主黨黨內初選的勝利者，因此法院認為該次級團體所舉行的「民主黨內初選的預選」(pre-primary)排除黑人投票，違反聯邦憲法增修條文第15條禁止以種族因素剝奪投票權之規定。]

⁸² See JESSE H. CHOPER, RICHARD H. FALLON, JR., YALE KAMISAR & STEVEN H. SHIFFRIN, CONSTITUTIONAL LAW 1645, 1650-51 (2011).

⁸³ Lowenstein, *supra* note 71, at 456.

⁸⁴ See, e.g., Democratic Party of the United States v. Wisconsin ex rel. La Follette, 450 U.S. 107 (1981) (宣告威斯康辛州州法規定政黨總統選舉人必須投給所屬政黨的總統候選人以及威斯康辛州州法規定政黨應採開放式初選，兩者合併適用的結果為違憲)；Tashjian v. Republican Party of Connecticut, 479 U.S. 208 (1986) [宣告康乃迪克州州法限定政黨初選僅得以封閉式(closed primary)的方式舉行為違憲]；California Democratic Party v. Jones, 530 U.S. 567 (2000) (宣告加州第198號公投創制案將初選制度改為總括式初選為違憲)；Clingman v. Beaver, 544 U.S. 581 (2005) [肯定奧克拉荷馬州州法採取半封閉式初選(semi-closed primary，意指除了黨員之外，無黨派的獨立人士亦可參與政黨初選投票)設計的合憲性]；Washington State Grange v. Washington State

觀之，只要是與外部民主程序密切相關的政黨活動，法律仍有為一定規範的空間，結社自由（言論自由）不足以讓政黨的活動完全免於受到法律的規制；結社自由在此的作用，毋寧只是提醒吾人：規範政黨的立法，必須審慎、謹守一定的界線而已。

儘管我國憲法缺乏德國基本法那樣明確的文本依據，但仍有不少學者主張應將政黨從單純的人民團體者中抽離出來，此等見解主要是從我國現行法制下若干具體建制求得根據：1. 憲法第7條特別列舉政黨平等之要求，凸顯出政黨具有其他人民團體所沒有的，特殊的憲法地位。2. 增修條文第4條第2項針對立法委員之全國不分區代表與僑選代表，規定採「政黨比例方式選出之」，實質地賦予政黨於國家意志建構上扮演特別的角色。3. 增修條文第5條明文規定政黨違憲審查制度，使政黨在解散事由上有不同於其他人民團體的地位。4. 公職人員選罷法第45條之5第3項規定有政黨競選費用公費補助之規定（跨過得票率5%的門檻）。5. 根據大法官釋字第331號解釋意旨而增定的公職人員選罷法第68條之1第2項規定：「（政黨比例代表）在就職後喪失其所屬政黨黨籍者，喪失其中央公職人員資格，……其所遺缺額，由該政黨登記之候選人名單按順位依次遞補」。上述建制無疑大幅提高了政黨在政治領域中實際的影響力。⁸⁵是以，在我國將政黨定性為「兼具社會團體與憲法機關」雙

Republican Party, 552 U.S. 442 (2008)〔肯定華盛頓州I-872公投創制案採取（修正的）總括式初選制度的合憲性〕。

85 蔡宗珍，政黨制度，載：現代憲法論，頁265-275，2000年9月。針對最後一點，在2015年馬英九撤銷王金平黨籍引發的九月政爭風波中，學界對於釋字第331號解釋，持批判見解的學者不在少數，例如，蘇彥圖，兩種紀律間的戰爭：一個關於台灣當前黨／國分際爭議的敘事與評論，台灣法學雜誌，233期，頁16-18，2013年10月1日；林佳和，政黨、政治與民主——「九月政爭」雖未蓋棺，但先論定，台灣法學雜誌，267期，頁3，2015年3月1日。本文則認為這個問題，撇開玄遠的「『自由委任』vs.『強制委任』」理論之爭不談

重身分』」、具有「準國家」地位團體的主張，要非無據。如此一來，政黨不單只是受到憲法基本權的保護，亦且需要受到憲法原則一定的拘束，就此而言，政黨所得行使的結社自由內涵，自與一般的人民團體不同，而有在法制上為特殊處理的空間。

（三）政黨內部法制化的規範密度必須提高到憲法保留或憲法委託？

承上所述，之所以要大費周章地，在理論上將政黨定位為國家與社會的中介，具有「準國家」地位或是「雙重特性」的組織，目的正是要於將政黨從單純的社會團體抽離，並以其和國家公權力的密接性，為課予其一定的公共責任提出正當性的依據。⁸⁶意即讓憲法上對於自由民主憲政秩序的基本規範，可以藉此滲透到政黨的內部，進一步要求政黨的運作必須符合合憲秩序的要求。然而，即便在憲法政策與釋義上已然費苦心做了如此的鋪陳，國家對政黨的法制規範，是否仍須以憲法明文授權為要？意即：政黨法制是否屬於「憲法保留」或是須以憲法明文委託的事項？

就此，陳淳文教授參考以歐洲國家為主體的「威尼斯委員會」（Venice Commission）針對政黨法制所提出的基本原則中，就國家規制政黨的形式合法性（legality）的要求，主張國家規制政黨應

（持反對立場的學者，多以「自由委任說」為出發點，但該理論是否能夠合理對應到我國憲法規範與憲政現實，大有商榷之餘地。對於反對論者的反論，詳參吳庚、陳淳文，同註15，頁560-563。）從現實著眼，黨紀處分（黨員身分）與政黨比例代表職務的連動，其正當性除了釋字第331號解釋所強調（且前述反對意見未能提出有力反駁）的，與區域代表得被罷免的要件相平衡外，更重要的是，其有助於避免政黨決策系統的零碎化。依本文所見，反對立場學者費心批判釋字第331號，反倒是使得九月政爭事件中更關鍵的爭點——政黨的處分是否符合正當程序以及比例原則的要求，未得到應有的重視。

⁸⁶ 林佳和，撤銷黨籍、當然喪失不分區立委資格？——九月政爭的政黨考，台灣法學雜誌，233期，頁32-33，2013年10月1日。

符合「憲法保留與憲法明確授權原則」。氏以為立憲主義者的精髓，就是要「以憲法對抗一時的國會多數，避免執政黨藉由擁有國會多數而為所欲為。」故為了確保政黨自由，政黨法制必須堅守憲法保留與憲法明確授權等兩項要求。⁸⁷

本文以為，從人性的觀點，民主體制下的「規範制訂者」既然也是政黨政治的產物，所制訂出來的政黨法制的內容，倒向鞏固、延續自身的政治優勢的方向設定，此一憂慮確有所本。⁸⁸然而，若只是為了化解政黨法制的正當性疑慮，便將政黨法制合法性授權的規範要求提高到憲法位階，在臺灣的憲法法治環境下，是否妥適？本文基本上持保留的態度，理由為：

本文認同立法者在制訂政黨法制的規範前，若能得到憲法明文的授權，將使得立法者更加「師出有名」，有助於政黨法制的積極推動。但是，一旦將憲法當成是政黨法制的必要條件，以臺灣的憲法法治環境而言，百年前的制憲者根本無法預見今日政黨競爭的風貌，是以憲法本文要明文出現政黨法制的「憲法委託」條款毫無可能；若是希冀透過修憲讓立法院取得憲法的授權，又得面對今日「高不可攀」的修憲門檻所樹立的障礙。職是之故，本文以為，對於將特定國家事務的規範密度提高到「憲法保留」，必須採取最嚴格的解釋態度——不輕易承認此種事務類型，以免扼傷法治變遷

⁸⁷ 參陳淳文，同註76，頁121-122。又本文以為此處的「憲法明確授權」，當與學說上憲法明文委由立法者將憲法規範意旨，透過立法加以具體化的明示的「憲法委託」（*Verfassungsauftrag*）相當，故行文時逕以「憲法委託」稱之。關於憲法委託的概念，參陳新民，同註12，頁987-989。

⁸⁸ 例如泰國政黨法的頻繁修訂，據學者的研究指出，與長年影響泰國政治的保守軍方勢力試圖透過政黨法制的修訂以符合其利益有關。參黃凱萃，泰國官僚體系下的政黨發展，載：2017東亞憲政民主工作坊：「政黨與國家」論文集，頁14，2017年5月。

與成長的空間。

憲法作為一國的最高法規範，其內容往往具有根本性與抽象性，因此欲將規制政黨的事項全數在憲法上鉅細靡遺地規範（憲法保留）實無可能。⁸⁹「明示的憲法委託」恐怕才是政黨法制在規範密度上相對合理的落腳處。然而，在憲法上多了一條抽象性的授權規定，並不能解決論者所擔心的，有能力主導立法的執政者利用政黨法將敵對的政黨置於不利地位的問題。⁹⁰是以，為了阻止執政黨透過政黨法的制訂，遂行政黨之私，重心應該要擺在建構清楚、完整的政黨法實質合憲性的界限，並確保這些界限被遵守，方能釜底抽薪。

綜上所述，可知將憲法條文的授權作為一國政黨法制建立的前提，並非憲法政策上的必然，只要是符合憲政民主要求而組成的立法機關，受全體國民付託，其本身所具有的民主正當性，加上行使立法權限時須受到法治國一般性原理原則的規範，凡此應足以提供其建構普遍適用於常態政治下，「一般性」的政黨法制之正當性。⁹¹至於「憲法保留」或是「明示的憲法委託」此種更高規格的

⁸⁹ 採此一立場的陳淳文教授，也只有肯定最重要的政黨事項（如解散），必須由憲法親自規定；其餘較次要的事項（例如財務公開的規範），則僅須有明示的憲法委託即可。陳淳文，同註76，頁121。

⁹⁰ 因為明示的憲法委託賦予立法行動強大的正當性，本文擔心這會讓職司違憲審查的司法機關，在審查此類法律的時候，更加自制謙抑。所以如果往更悲觀的方向預測：執政者會因為得到憲法制訂政黨法的委託，膨脹自己的地位，制訂出一個「見人殺人、見佛殺佛」的政黨法制。

⁹¹ 威尼斯委員會的政黨管制立法原則三：「合法性」（legality），針對建立政黨法制的規範依據，除了「憲法條文」（state's constitution）外，其實也不排除「國會立法」（parliamentary acts）的形式。OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (ODIHR), GUIDELINES ON POLITICAL PARTY REGULATION 24 (2011).

規範密度要求，應嚴格限定在少數無法完全以一般性的法治國原理原則加以評價的特殊政黨事項。⁹²本文以為如是之取向，當與我國的憲法法治背景更相契合。

二、黨內民主應有之建制與外部司法救濟的健全

為了實現本文所主張的「形式兩黨制的實質多黨制」的政黨政治樣貌，政黨內部的意見競爭與黨內權力的競逐過程，就必須朝向符合「思辯民主」（*deliberative democracy*）理想的方向去形塑。然而，一個開放、平等又公正的政黨內部程序的建立，要不待外鑠而寄望政黨善意主動形成，未免過於樂觀與理想化。是以，藉由政黨法的立法，將政黨內部事項中，與外部選舉密切相關的權力運作的部分，樹立原則性的規範以及適切的執法機制，促使政黨成為一個具有公共信賴性的，政治意見匯集與理念競爭的平臺，讓多元社會下基本的意識形態接近，但細部主張卻存在分歧的公民社群，可以在這個平臺上對話，爭取支持，並去異求同。

⁹² 例如2016年民進黨在贏得總統大選，並取得立法院的絕對優勢後，為追究國民黨在威權時期諸多作為的責任，力推的「轉型正義」相關立法。由於國民黨本身是一個法人，此類立法先天上就面臨法治國「個案法禁止原則」的挑戰；如果再加上考慮距離第一次政黨輪替（威權時期的正式終結）已達16年之久，期間並且歷經三度政黨輪替，今日推動「轉型正義」立法的正當性，自須嚴肅檢驗。本文初步認為這種針對特定政黨以多項限權性規範相繩的「轉型正義」立法，並非不可為，惟形式上應以獲得憲法規範的明文具體授權為宜，如此才能有助於緩和執政黨藉助通常立法程序，以轉型正義為名，行整肅敵對政黨之實的指摘。

附帶說明，此處特殊的政黨法制需要憲法明文授權的見解，與本文在同註90的立論（憲法保留反提高執政者利用政黨法制追殺異己的能量），表面上看似矛盾。實則，特殊的政黨法制既然是非常態的「例外」，若在憲法政治的高度動員下，全民皆曰某政黨可殺，這恐怕已非法律理性所能遏止的問題了。

以上述目標，檢視立法院甫於二〇一七年十一月十日三讀通過的政黨法，其中第5條明白揭示「政黨之組織及運作，應符合民主原則的要求」，大方向當屬正確。尤其是採行兩黨制的政治系統，最大的危機就是突變為實質的一黨制，⁹³然而，只要政黨內部能夠維持高度且開放的民主競爭，即便外部政治因為選民的自由抉擇而出現實質一黨的結果，亦可相當程度化解此一「民主赤字」（democracy deficit）⁹⁴的憂慮！

惟若再仔細審閱政黨法全文內容，本文以為，該法的規範密度，仍然不足以因應當前臺灣政黨政治實務的需要。首先，在抽象原則的揭示上，政黨法僅在第5條提及「政黨之組織及運作，應符合

93 例如在美國競爭性的兩黨政治下，從1948年到1964年間的美國南方各州，實質上卻都是「一黨支配州」（one party state）。See Cain, *supra* note 60, at 808. 其中德州甚至從20世紀初期開始便長期由民主黨一黨統治。ISSACHAROFF ET AL., *supra* note 72, at 220.

94 「民主赤字」一詞，最初為學者用來形容歐盟統合的過程中，歐盟執委會、歐洲議會的決策與歐洲基層民意的疏離，例如2005年法國與荷蘭民眾相繼投票否決歐洲憲法，即被許多學者解為是兩國民眾對歐盟統合「民主赤字」的反動。然今日「民主赤字」一語已經脫離歐盟法的脈絡，廣為法政學界使用。本文此處所指的「民主赤字」，意指「表面上存在著民主機制，但其現實上的運作無法滿足民主原則應有之要求」（when ostensibly democratic organizations or institutions in fact fall short of fulfilling what are believed to be the principles of democracy）；詳言之，「將公民從整個政治程序之中抽離；或在某些情況下，阻絕其參與公共政策的倡議或選擇之機會」（citizens are either disengaged from the political process, or in some instances, effectively blocked from participation in creating or voting on policy.）See generally Sanford Levinson, *How the United States Constitution Contributes to the Democratic Deficit in America*, 55 DRAKE L. REV. 859, 860 (2007); O. Hayden Griffin, III, *A Democracy Deficit Within American Drug Policy*, 26 S. CAL. REV. L. & SOC. JUST. 103, 105 (2017).

民主原則。」⁹⁵而未將實務上可能需求更殷切、更能有效約束政黨內部權力行使的「比例原則」以及「平等（反歧視）原則」等原則納入，即有為德不卒之憾。就此，本文建議為如下之修訂：

政黨內部之組織及運作，應依循民主原則之規範。

政黨對黨員的紀律處分，有影響其公職資格之得、喪、變更之可能者，該紀律處分必須符合目的正當性、手段必要性、限制妥當性，始得為之。⁹⁶

政黨辦理選舉時，不得以種族、階級、語言、宗教、性別、性傾向、身心障礙為由，對黨員予以歧視。對於黨員資格之取得，亦同。⁹⁷

其次，政黨法中關於黨紀處分、候選人產生等，與政治參與具有密切關聯的事項，規範強度亦屬不足，⁹⁸而這個部分對本文的主

⁹⁵ 立法理由中提及：「政黨乃政治性之組織，透過選舉取得政權，即能掌握國家政策決定權。為確保民主之憲政秩序，政黨內部之組織及運作，自應依循民主原則之規範。」其理路顯係與本文前述「（國家社會）雙重身分」、「準國家」的政黨定位相通。

⁹⁶ 比例原則的內容，由於行政程序法第7條並未將「目的正當性」列入，故本文在此係以釋字第476號解釋的用語（「國家刑罰權之實現，對於特定事項而以特別刑法規定特別之罪刑所為之規範，倘與憲法第二十三條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性符合，即無乖於比例原則」）為藍本草擬。蓋政黨對黨員施以處分，「目的」究竟是要維護何種利益，是判斷此等處分正當性的首要考量要素。以對不分區立委撤銷黨籍為例，學者有主張「維護作為國家的政黨參與立法權範疇國政領導之職權行使及功能」之考量，即為實質正當的事由，但若是出於「不影響立法院內國政領導之參與及職權之行使，僅是人格或私領域上容有可議之處」則否。參詹鎮榮，同註78，頁455。

⁹⁷ 參考憲法第7條、入出國移民法第62條、就業服務法第5條第1項規定。

⁹⁸ 針對政黨法的內容，以下本文僅針對與選舉直接相關的政黨行為進行檢討。至於政黨競選經費的管制固然亦屬政黨法制的重要課題，然因其牽涉的層面

張（政黨成為政策意見競爭平臺）至為重要，蓋此部分設計的良窳，將影響原屬政黨「盟友」是否正式進入政黨成為其內部分支，影響政黨政策並爭取政黨主導權的意願。檢視整部法律條文，猶有未能從「正當法律程序」思考其組織與程序整備的缺失。例如政黨法第12條第6款：「政黨之章程，應載明下列事項：一、……六、黨員之入黨、退黨、紀律、除名、仲裁及救濟」，將黨員的除名與救濟，完全委諸政黨自治，沒有任何的實體與程序框架，一旦在黨員資格對外部公職身分造成影響時，對於人民參政權的保障即有不足。此外，第17條：「政黨應設專責單位，處理章程之解釋、黨員之紀律處分、除名處分及救濟事項。」對於該專責單位的組成，是否要有一定比例的黨員票選代表？是否考慮納入外部的專家學者？該專責單位所得享有的紀律罰權限之範圍？……等重要的正當性要素，亦付之闕如。就此，本文建議可在第17條為如下之增訂：

政黨應設法規與紀律委員會，處理章程之解釋、黨員之紀律處分、除名處分及救濟事項。

於最近任何一次總統、副總統或立法委員選舉，其所推薦候選人得票數之總和，達該次選舉有效票總和5%以上之政黨，其法規與紀律委員會之委員，須有半數以上由黨員以直接或間接選舉的方式產生。

政黨對黨員為紀律處分與除名處分前，須給予當事人陳述意見之機會。除名處分會影響當事人公職身分之存續者，當事人並得請求召開公聽會。

更廣更複雜（例如經費的募集與管理，規範即有所不同。經費募集的部分，針對黨員與非黨員的捐贈、法人與自然人的捐贈……等，亦可能有所不同），故本文有意識地排除政黨財務的討論。

黨章之解釋、紀律處分與除名處分，須有法規與紀律委員會二分之一以上委員出席，出席委員二分之一以上決議，始得成立。除名處分會影響當事人公職身分之存續者，須有法規與紀律委員會三分之二以上委員出席，出席委員三分之二以上決議，始得成立。

以上條文，是以「正當法律程序原則」與「政黨自治」兼容並蓄為指導理念而設計。詳言之：第一，將現行法中含混的「專責單位」改成「法規與紀律委員會」，明文要求政黨須採取「合議制」的方式組織該專責單位，以匹配政黨民主審議的角色（正當程序優位）。第二，將「法規與紀律委員會」的組成，條文留白委由政黨自主決定（政黨自治優位）。第三，但一旦政黨規模已經大到足以在外部政治擁有一定的影響力時，必須對其「法規與紀律委員會」的組成，設下最低限度的民主化要求（正當程序優位），故規定應以黨員直接或間接選舉為之。第四，針對紀律處分以及除名處分，視其情節輕重，給予不同程度的程序保障（正當程序與政黨自治調和）。⁹⁹第五，針對黨章解釋和紀律、除名處分的定足數，視其與外部政治權利關聯性的高低，設下不同的規範要求（正當程序與政黨自治調和）。

最後，政黨內部運作一旦高度法制化，自然必須輔以適當的司法救濟作為配套，才能收到成效，並確保人民憲法上的參政權於不

⁹⁹ 本文以為即便是會影響公職身分的除名處分，仍有考慮政黨自主性維護的必要，只要提供當事人一定的程序保障，交給政黨內部的專門委員會處理，會比交給——與人民團體法中人民團體最高意思決定機關「會員大會」相當的——黨代表大會決定，來得更合理亦更實際，就此而言，臺灣高等法院103年度上字第491號判決，認為「撤銷黨籍」的處分必須由政黨的會員大會方得為之，即有商榷的餘地。對於此一判決的批判，參宮文祥，同註76，頁20-23。

墜。¹⁰⁰就此而言，亦未見到政黨法有合理的設計。其背後可能的原因，可能是顧慮到為了避免與「公職人員選罷法」以及「人民團體法」的規範重疊。但本文認為，政黨法本即應視為「人民團體法」的特別法，用以排除人民團體法的設計，畢竟政黨不是私人俱樂部（private club），而是政府與人民之間的代理媒介（agent），若繼續按現行法制，將不涉及外部公職身分的單純性的黨籍喪失，完全委諸民事法院以私權爭議的觀點審理，是否合目的性，本文存疑。¹⁰¹尤有甚者，針對會影響公職身分的黨紀處分，若按現行法制的規定，很可能會變成「單一事件割裂救濟」的不當結果，亦即如同學者所指出的：「黨員身份喪失涉及人民團體法，屬私法爭議循普通法院救濟，而對於國會議員身份喪失則涉及公職人員選罷法（§ 71或§ 73），向行政法院提起救濟。」¹⁰²此種割裂救濟的作法，最大的問題，就是明明是單一的事件，被僵硬地切分成兩個獨立的爭訟，可能會造成兩個法院審查密度不一、裁判結果歧異的困擾，而縱使在行政訴訟的部分適用行政訴訟法第12條第1項的規定，以民事爭議為先決問題停止訴訟，仍不免增加受處分人程序上的煩擾。或許，更根本的視角應該是：這種會影響公職身分的政黨紀律處分，與國家權力作用如此相近，從功能最適的觀點，似以交

¹⁰⁰ 美國法上法院固然肯定政黨提名委員會對於總統選舉黨內初選的候選名單，擁有充分的裁量餘地，其決定並非法院所得介入干涉者。See *Duke v. Massey*, 87 F.3d 1226 (11th Cir. 1996). 但本文以為，在此涉及的是審查密度高低的問題，並非意味法院完全不能審理此類事項。何況在Duke一案中，法院之所以尊重委員會的決定，是立於政黨內部對此等裁量決定存在可靠的問責機制（held accountable for their decision）為前提。Duke, *id.* at 1234.

¹⁰¹ 惟在不涉及黨員身分得喪變更的一般政黨管理事項，政黨與黨員或黨員與黨員間若有涉訟，依一般私權爭執的法理交給民事法院審理則無問題。

¹⁰² 參王韻茹，政黨爭議的法律性質與爭訟，台灣法學雜誌，233期，頁24-25，2013年10月1日。

由行政法院審查為宜。若欲採此觀點，政黨法未修，則難竟全功。

考慮到政黨不同於一般社會團體的功能角色，在未有特別法為其設計特別的審查基準的情況下，法院的功能實難適切發揮，¹⁰³因此，本文建議在政黨法中增訂如下之規定：

政黨對黨員的除名處分，經用盡黨內申訴程序未獲救濟後，得向行政法院提起行政訴訟，請求法院命政黨作成恢復原告黨籍之處分。¹⁰⁴

行政法院於審查前項訴訟時，若政黨提出合乎事理、可支持的事實證據資料，行政法院即應尊重政黨之處分。¹⁰⁵

第一項訴訟之提起，須在申訴程序終結後一個月內為之。原告並得依行政訴訟法第298條之規定，聲請定暫時狀態

¹⁰³ 陳淳文教授批判在我國，法院解決政黨爭議的功能不彰，且公正獨立性備受質疑。參陳淳文，同註76，頁140-141。本文以為此等批判誠屬的論。惟從法治主義的觀點，法制化之後，仍須仰賴法院的適用，法律規制的目的方能達成。故究竟應該把法院解決爭議的功能不彰視為「因」，因此得出政黨法制化無用之「果」？抑或是反過來，將現制下政黨法制化的缺失當作「因」，法院失能看做「果」？對此，本文寧取後者，就算是當作一場「法治實驗」，結果也不會比現在更壞了，如果實驗成功，等於是給了臺灣一個健全政黨政治的機會。

¹⁰⁴ 政黨的「除名處分」，嚴格說來並非行政程序法上的行政處分，故比較適合的訴訟類型，是以給付訴訟的方式救濟，而非撤銷訴訟，爰為此規定。（一旦政黨敗訴，其恢復當事人黨籍的作法，自然還是「『撤銷』系爭除名處分」。）

¹⁰⁵ 考量此類訴訟已影響到黨員的外部政治權利，因此法院的審查密度不宜降到最低度的「明顯性審查」（Evidenzkontrolle），而應以中低度的「可支持性審查」（Vertretbarkeitskontrolle）作為審查標準，較為妥適。關於上述司法審查密度的意義以及操作，國內文獻的介紹，參見陳愛娥，大法官憲法解釋權之界限——由功能法的觀點出發，憲政時代，42卷3期，頁187-189，1998年12月。

之處分。¹⁰⁶

三、立法委員選制與國會黨團制度的調整

透過選舉取得政治場域的發言權，是政黨存在的意義，因此選舉制度的設計自然會直接影響到一國政黨政治所呈現的風貌。而由於立法委員的選舉制度在我國係由憲法直接規範，要做根本性的修改勢必得啟動修憲。惟首先說明的是，即便修憲未成，亦不至於影響本文所設定「形式兩黨制的實質多黨制」的改革目標。因為現行單一選區加上（席次不到國會總席次三分之一的）政黨比例代表的選制設計，已經相當程序限縮了小黨的政治舞臺，因此修改選制，對於推動臺灣走向「形式兩黨制的實質多黨制」來說，只是充分而非必要條件。

其次，對於修憲也不必抱持著全然悲觀的論調。議題單一、打擊面小的修憲議案，未必沒有成功的可能性。而從制度的完善性考量，若不強求一步到位，有機會能夠一步一步針對選舉制度改良的話，那麼每跨出一步，良性的政黨競爭環境也就多了一分。秉持這樣樂觀的信念，以下提出幾點有助於「形式兩黨制的實質一黨制」健全的憲改構想。

（一）不管立法委員的總席次是否增加，¹⁰⁷都應認真考慮增加不

¹⁰⁶ 考慮到除名處分可能會帶來立即喪失公職身分的後果，暫時權利保護自屬必要的配套。爰明文以杜爭議。

¹⁰⁷ 對於增加不分區席次的選制改革，是否要同步納入增加立法委員總人數的方案，本文認為可以交由立法者裁量，肯定否定皆可。之所以無特定偏好的理由在於：不論立委總人數增加或不增加，政策上都有其優點存在。質言之，假使立委總席次不增加，卻要增加不分區的比例代表，那麼自然就要刪減區域立委的席次。撇開現實上這樣的修憲提案會給現任立委帶來「反誘因」令修憲案不易通過的問題暫且不論，純就結果來說，區域立委人數的減少亦有

分區立委席次。畢竟不分區代表沒有經營選區的壓力，面對爭議性的法案或預算，可以專心研議，並且較能站在全國的視野看問題，確實踐履憲法第62條立法委員「代表『人民』（而非選民）行使立法權」的意旨，減少行政部門政策推動的阻力；而且由於政黨的不分區名單，專業性始終占有一定的考量，平均而言，不分區立委的較高的立法專業素養，亦有利於其作出兼具理想與可行性、較負責任的政策評估。

(二)然而，不分區的代表席次一旦增加，由於相較於多數選舉制，政黨比例代表制更利於小黨的生存，如此一來，反倒偏離了本文欲追求「『純粹的』兩黨制」的改革目標，為了避免這樣的結果，或許可以考慮站在大法官釋字第721號承認5%政黨比例門檻的合憲性此一基礎上，¹⁰⁸在增加不分區委員席次的同時，將分配政黨比例席次的得票率門檻，從現行的5%進一步提高到7%或

其正面意義——減少我國在改採單一選區後，因為選區縮小所導致的「中央民意代表地方化」的問題。而若是單純增加不分區的席次，不刪減區域立委席次，以致立委總人數增加，則某種程度上可緩和目前實務上立法院各個專業委員會因為立委人數少而可能被少數委員把持問題。

¹⁰⁸ 大法官釋字第721號解釋理由書：「系爭憲法增修規定二關於百分之五之政黨門檻規定部分，雖可能使政黨所得選票與獲得分配席次之百分比有一定差距，而有選票不等值之現象。惟其目的在避免小黨林立，政黨體系零碎化，影響國會議事運作之效率，妨礙行政立法互動關係之順暢，何況觀之近年立法委員政黨比例代表部分選舉結果，並未完全剝奪兩大黨以外政黨獲選之可能性，……既無損於民主共和國與國民主權基本原則之實現，而未變動選舉權及平等權之核心內涵，即應屬修憲機關得衡情度勢，斟酌損益之範疇，自未違反上開自由民主憲政秩序。」對於此一釋字論理的批判，參陳慈陽，評司法院大法官釋字第721號解釋，台灣法學雜誌，254期，頁75-76，2014年8月15日；林春元，司法審查、選舉制度與民主代表性——從司法院釋字第721號解釋談起，中研院法學期刊，20期，頁193-200，2017年3月。

8%。¹⁰⁹

(三)「形式兩黨制的實質多黨制」，如果再加上總統兼任黨主席所帶來的「黨政同步」，以及嚴格的政黨紀律等效應，¹¹⁰一旦大選結果出現總統與國會多數一致的「政黨政府」，屆時國會的少數黨是否有足夠的能力監督制衡？政黨內部各分支之間的競爭思辯是否有足夠的力道，在政黨機器／政府偏離常軌時踩下煞車？是此一制度建議不能迴避的問題。本文以為，此一問題，其實正是「制衡」、「效率」以及「負責」等權力分立所追求的目的，彼此的衝撞，就此而言，若確有不能折衷以求兩全之處，則單純就是一個價值取捨的問題。本文寫作，其實正是反映出作者對於過去二十年來，臺灣民主發展將我們的日常政治，愈來愈帶向「無效率」、「不負責」歧途的憂慮。是以，只要民主程序保有「定期改選」的得以究責，有充沛的言論自由帶來強有力的輿論監督，獨立的司法審查在政府侵害人權時予以矯正，再配合其他公開透明的行政法制（例如各項陽光法案），那麼本文寧願犧牲一點制衡，以換取有效

¹⁰⁹ 大法官釋字第721號解釋理由中：「近年立法委員政黨比例代表部分選舉結果，並未完全剝奪兩大黨以外政黨獲選之可能性」的說法，似乎暗示大法官係從歷次選舉還是有小黨獲得議席分配的結果，「回推」出5%的門檻並未侵害人民參政權的結論。職是，則進一步提高政黨門檻，要是真的達到消滅小黨的效果，按上述大法官解釋的意旨，有可能被認定為違憲，乃此一修憲建議風險之所在。惟本文認為，憲法解釋必須要有全面觀照的格局，若法律面的政黨法制革新已足以確保政黨內部進行開放、公平的意見競爭的話，實無對此修憲建議預判其違憲的必要。

¹¹⁰ Sartori精準地指出，總統制與內閣制下的政黨，都有政黨紀律的需要（只是後者理論上當然更加強調）。黨紀是議會政治下一項必要之惡（*necessary evil*），一旦政黨建立了適當的決策程序，且政黨的政策確實經過黨內民主程序充分思辯，一旦這個民主程序「耗盡」（*exhausted*），少數意見亦須退讓，令政黨在國會中得以一致的立場對外。SARTORI, *supra* note 18, at 189, 193.

能又負責的政府。不過，如果能夠透過修憲，針對此點缺憾再做一些改善，自是更加完美。就此而言，學者所提仿效美國，引進立法委員期中改選（一半的委員任期交錯）的制度，以「避免任期過長而出現權力傲慢、藐視民意的現象」之建議，¹¹¹應值贊同。

除了修憲以外，立法院的內部議事，亦須有合理的配套改革。此部分只要透過修法或是修改立法院內規即可實現，自無延宕之理。就此而言，有鑑於黨團協商在目前我國立法程序中占有舉足輕重的地位，¹¹²而目前依法立法院只要有三名委員即可成立黨團，小黨因而得與其他大黨平起平坐，現行的黨團制度，給予小黨過多杯葛多數的機會以及過大的綁架議案的權力，削弱民主政治多數統治的精神。¹¹³職是之故，本文以為立法院成立黨團的人數門檻應予提高，以避免小黨在國會享有不成比例的影響力。

四、小 結

綜合本節所述，在政黨法制以及國會選制與議事程序進行改革，透過「蘿蔔」與「棍棒」雙管齊下，將可在制度上創造誘因，令同質小黨願意以內部分支的形式，進入大黨內部與其他次團競爭領導權，而達到本文所建議的「形式兩黨、實質多黨」政黨政治的目標。詳言之，健全黨內民主機制，要求政黨內部權力行使須符合法治國原則的制度設計，就是吸引小黨進入大黨內部競逐權力的「蘿蔔」，蓋如是可使得政黨內部分支在其黨員資格受到法律充分保障的情況下，藉由公開公平的遊戲規則，保障其在政黨內部的政

¹¹¹ 湯德宗，同註8，頁83。

¹¹² 陳淑芳，國會改革五法實施之成效與檢討，月旦法學雜誌，85期，頁26以下，2002年6月。

¹¹³ 近期文獻對於我國國會黨團制度運作的檢討，參林超駿，黨團協商、特殊立法機制與權力分立，月旦法學雜誌，246期，頁145，2015年11月。

策發言權。至於「提高政黨比例代表的門檻」、「提高立院黨團的組成人數」等改革，目的在於增添小黨在外部政治環境獨立發聲的難度，則是施壓的「棍棒」，小黨的領導人與支持者如欲爭取政治的話語權，進入大黨內部競爭自然是較為合算的選擇。誠然，本文並非天真地以為，憑藉這套「蘿蔔與棍棒」的組合，即可以完全導正臺灣民主政治的亂象，畢竟光賴制度，民主過程的缺失永遠只能緩和，無法全面根除。因為在制度之外，候選人的政治道德、選民的智慧與公民美德，這些屬於「人」的變因，對於政治過程的產出，同屬重要。然而，儘管「人」的變因難以控制，但「制度」卻可以。政治權謀操之於人，法政學者能做的，就是儘量透過中性客觀的規範設計，讓這些政治權謀，能夠在法治的框架下，以較合乎理性的方式呈現。¹¹⁴本文相信，若能落實以上有關政黨與國會的法制改革建議，至少在緩和政府效能不足的結構性缺陷，促進責任政治的實現這兩點上，可帶來一定的貢獻。¹¹⁵

¹¹⁴ 對於本文力主建立完整的政黨法制，審查人質疑政黨法制建立後，由誰來把關會是一個問題，一旦立法院多數為打擊在野黨建立不合理的政黨法制，在我國司法的信任度較低的情形下，即使是大法官，都未能被期待有保護在野黨的動機與能力。

針對審查人對於執政黨利用政黨法制打擊在野黨的憂慮，本文亦同意現實上存在此種可能性，而此正是本文採取「今日台灣針對性的政黨立法（以轉型正義為名），應有憲法的明文委託方可訂定」基本態度的原因。至於常態性的政黨法制，理論上當屬普遍適用的規範，如同本文提出的法制建議一樣，要出現全面性追殺反對黨的條款，恐屬過慮。若執政黨果真一意孤行通過極其離譜乖張的規定，現行法制上除了釋憲之外，亦有公民投票法的複決可資制衡，故本文認為此一制度風險尚在可以承受的範圍。

¹¹⁵ 本文所提出的政黨法制革新的相關建議若能落實，政府施政的效能與負責性當能有所提升。然而，一旦本文的主張在未來被採納，從此次執政黨在立法院強悍通過前瞻計畫特別預算以及勞基法修正案的審查經驗，又不免令人擔憂在「政黨政府」（總統與國會多數一致）時期，「黨政同步」反倒可能帶

肆、結 語

一直以來，政黨政治是公法學與政治學學者共同的研究「熱區」，援引外國學理以及實務經驗，對本國的政黨政治運作，或從制度、或就個案提出觀察與針貶，是普遍的寫作方式。本文嘗試走一條「非典型」的路徑，從本土的角度出發，針對我國「劣勢總統制」的憲政體制運作困境，¹¹⁶提出一個看似另類，¹¹⁷但也自認為

來效率有餘、制衡不足的窘境。即便如此，作者仍以爲，這些因爲行政立法同步效率提升的副作用，是可以透過其他機制的調整來化解的。例如：國會議事程序的改革，保障在野黨在法案和預算審查程序有合理與充分的參與空間；釋憲大門開放或公民複決門檻的降低，裨益在野黨引進外部的槓桿力量（司法權或直接民主）以制衡執政黨的濫權。

¹¹⁶ 本文立論雖然是站在將我國憲政體制定位爲（劣勢）總統制的基礎之上，但退步言之，縱使如部分論者主張，將我國歸類在半總統制中「總統議會制」之次類型，那麼行政權二元化下理當具有主導地位的總統，在我國憲法規範下，「對外」（也就是行政立法兩權的互動）同樣會面臨如何能夠有效地推動總統所欲的政策之問題。最後，對於堅守——行政權應換軌的——半總統制立場之學者，本文的呼籲則是：若我們接受比較憲法上的觀察——在總統和國會議員選舉時程相近甚至是合併舉行的情形，對某一政黨總統候選人的支持往往成爲民眾是否支持該黨國會議員候選人的重要「線索」（clue）。易言之，總統往往成爲選舉焦點，國會選舉則相對黯然失色。See HICKEN, *supra* note 61, at 42. 準此，在臺灣選舉結果要出現「分裂多數」而導致換軌的情況，勢必更不容易出現，總統作爲實質上最高行政首長的情況，既然會成爲常態，結果與本文所主張的總統制的情況，實亦相去不遠。

¹¹⁷ 雖云另類，但若觀察國際政治，其實可以發現類似的思考模式，已經不僅是理論空想，而是有政治實作。美國近年來保守勢力的抬頭，促成2016年美國大選共和黨在總統以及國會選舉的大勝，然而，掀起美國政治保守勢力的大浪，所謂的「茶黨」（Tea Party）現象，其實提供了最大的助力。儘管「茶黨」並不是一個真正的政黨，但是其遍地開花地倡導右派理念，卻還是深深影響了共和黨的政策訴求。另一個例子，與希拉蕊（Hilary Clinton）競逐民主黨初選的佛蒙特州（Vermont）聯邦參議員桑德斯（Bernard Sanders），長久

有希望解決臺灣當前憲法政治「效能不足」、「負責不夠」沉痾的解藥——「形式兩黨制的實質多黨制」。期盼藉由此一政黨政治環境的形塑，實現前美國聯邦最高法院大法官Robert Jackson所描繪的權力分立的理想——一個「可運作的政府」（a workable government）！¹¹⁸

如欲引導我國憲法政治走向「形式兩黨制的實質多黨制」，首要工作，便是政黨運作的法制化。檢視立法院甫通過的政黨法，其內容尚有再做通盤檢討的必要，就此本文並提出若干具體的修正建議，以營造一個適合「實質多黨」生存的黨內民主環境。此外，立法委員選制以及國會黨團制度，亦必須有配套的修訂，「形式兩黨」的制度輪廓方能更清晰地浮現，並且成功地被實踐。

本文「形式兩黨制的實質多黨制」的主張，並不是要瓦解目前「泛綠」、「泛藍」的政治版圖，反而是要引導其能夠以更符合憲

以來一直美國政治界最具代表性的獨立派人士，但其爲了宣揚政治理念參選總統，選擇的路徑，是參與與其理念較相近的民主黨的初選，而非在民主共和兩黨以外，以獨立的第三勢力參選〔2000年著名的環保運動人士奈德（Ralph Nader），即以獨立人士的身分參選〕。而事實也證明，桑德斯的作法，反而能夠使其理念更加廣爲宣傳，比2000年的奈德高明〔奈德參選拉低了民主黨候選人高爾（Al Gore）的票數，以致於最後總統桂冠落入共和黨的小布希（George W. Bush）之手，奈德因此被不少美國進步派人士認爲是2000年大選的罪人。〕而在希拉蕊在總統選舉鎩羽後，也引發更多民主黨人士反思桑德斯的路線或許可以給民主黨帶來真正的救贖！凡此皆可證明，小黨進入大黨內部所發揮的思辯審議（deliberation）力量，並不會亞於大小黨在外部進行不合比例的競爭。

¹¹⁸ 「憲法在藉由分權以確保人民自由的同時，同時也希冀這些分散的權力可以統合實踐，形成一個『可運作的政府』。」“While the Constitution diffuses power the better to secure liberty, it also contemplates that practice will integrate the dispersed powers into a workable government.” *Youngstown*, 343 U.S. at 635 (Jackson, J., concurring).

政法治理念的方式，朝向更健康的方向發展。本文相信，「形式兩黨制的實質多黨制」，可以讓政黨真正扮演一個盡責的「資訊匯集」、「意見整合」以及「政策形成」者角色。意識形態接近的大小黨，與其在外部的政治場域遮遮掩掩、爾虞我詐地合縱連橫，不如直接在政黨內部領域，以公平公開的方式進行政黨政策與方向的論辯，爭取黨的主導權，再以明確的立場與負責的態度，與另一政黨進行外部政治權力的競逐。這樣的民主之爭，或許才能成為真正福國利民的君子之爭！



元照出版提供 請勿公開散布

附件一：馬政府時期行政立法的對抗實例

政 策	總統立場	國會決議結果
兩岸服務貿易協議	2014年時任總統強調，簽訂《服貿協議》是為了振興臺灣的服務業，以及創造臺灣加入亞太經濟區域整合的有利條件，對臺灣非常重要 ¹¹⁹ 。	時任立法院長強調，在《兩岸協議監督條例》完成立法前，將不會召集相關會議 ¹²⁰ 。立法院內政委員會會議紀錄亦如是記載 ¹²¹ ，而迄今仍未通過該項法案。
自由經濟示範區	2012年時任總統在其競選連任總統的政見中，提出「黃金十年」的政見，自由經濟示範區是其中之一 ¹²² 。	立法院在第八屆立法委員任期結束前，仍未通過《自由經濟示範區特別條例法案》 ¹²³ 。
年金改革	2013年時任總統認為年金制度已經面臨危機，應儘速改革，並提出改革方案 ¹²⁴ 。	立法院司法及法制委員會討論該項議案時，認為並未有其必要性 ¹²⁵ 。有新聞媒體認為國民黨團面臨九合一的選舉壓力，並未讓年金改革法案通過 ¹²⁶ 。

¹¹⁹ 資料來源：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20140330000713-260301>，最後瀏覽日：2018年5月5日。

¹²⁰ 資料來源：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/768595>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹²¹ 資料來源：立法院公報，103卷29期，會議紀錄，頁107，2014年5月8日。

¹²² 資料來源：<http://www.moi.gov.tw/ecfa/node.aspx?sn=3321>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹²³ 資料來源：立法院公報，104卷98期，會議紀錄，頁77，2015年12月30日。

¹²⁴ 資料來源：<http://www.epochtimes.com/b5/13/1/30/n3789610.htm>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹²⁵ 資料來源：立法院公報，103卷67期，頁172-174，2014年11月5日。

¹²⁶ 資料來源：<http://election.ltn.com.tw/2014/news.php?rno=4&type=paper&no=823273>，最後瀏覽日：2017年12月27日、<http://www.ettoday.net/news/20150112/450468.htm>，最後瀏覽日：2017年12月27日、<http://www.appledaily.com.hk>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

政 策	總統立場	國會決議結果
二代健保	2010年時任總統針對健保費率調整問題，採行行政院所提「單一費率、差別補助」的方案，並在兩年內提出二代健保。	2011年通過的二代健保版本與行政院版本不同 ¹²⁷ ，有認為是國民黨立委不願對富人多收健保保費而致 ¹²⁸ 。
證券交易所稅	2012年時任總統宣示政府推動證所稅的決心，強調政府基於符合社會公平正義、量能課稅的原則，會堅定並用非常嚴正的態度來推動 ¹²⁹ 。	雖然在2012年立法院通過法案，恢復課徵證券交易所稅，不過僅課徵了兩年，在2015年即被立法院提出的所得稅法修正案，停止課徵證券交易所稅 ¹³⁰ 。



com.tw/realtimenews/article/new/20160903/941532/，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹²⁷ 資料來源：立法院公報，100卷3期，頁83-88，2011年1月7日。

¹²⁸ 資料來源：<http://www.taiwanncf.org.tw/tforum/52/52-18.pdf>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹²⁹ 資料來源：<http://www.epochtimes.com/b5/12/5/9/n3585261.htm>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹³⁰ 資料來源：立法院公報，104卷82期，頁122-127，2015年11月24日。

附件二：選前選後民進黨政策主張轉折以及時代力量態度一覽

(整理至2017/07/01)

政 策	選前立場		選後態度		備 註
勞動基準法第36條之修正（一例一休）	民進黨	參選2016年總統大選時，提出勞工每週休假兩天的政策 ¹³¹ 。	民進黨	在當選總統後，該年年底三讀通過勞基法修正案，維持馬政府時期的版本：一天例假、一天休息日 ¹³² 。	選後時代力量反對民進黨一例一休的修法方向，但在議場卻是與藍營立委發生衝突。 ¹³³
	時代力量	時代力量主張，應明文立法將週休二日放入勞基法 ¹³⁴ 。	時代力量	時代力量反對一例一休，主張應週休二例假 ¹³⁵ 。	
勞動基準法施行細則修正（七天假）	民進黨	民進黨籍委員表示，不應刪除勞工七天假 ¹³⁶ 。	民進黨	勞基法施行細則修正通過後，刪除勞工七天假 ¹³⁷ 。	

¹³¹ 資料來源：<http://iing.tw/posts/337>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹³² 資料來源：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20161206/1005292/>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹³³ 資料來源：<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160721002583-260407>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹³⁴ 資料來源：https://www.newpowerparty.tw/news_categories/4/news/時代力量全數支持「勞工起義」所提出來的10大政見，最後瀏覽日：2018年5月5日。

¹³⁵ 時代力量黨團新聞稿，2016年7月5日，網址：https://www.newpowerparty.tw/news_categories/1/news/反對一例一休-落實週休二日時代力量黨團會議會後新聞稿，最後瀏覽日：2018年5月5日。

¹³⁶ 資料來源：立法院公報105卷15期，院會紀錄，2016年4月15日，http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/communique1/final/pdf/105/15/LCIDC01_1051501_00008.pdf，最後瀏覽日：2018年5月5日。

政 策	選前立場		選後態度		備 註
	時代力量	時代力量黨籍立委表示，反對勞動部剝奪勞工七天假日 ¹³⁸ 。	時代力量	時代力量黨團表示，無法接受以一例一休的方式，砍掉勞工七日假期 ¹³⁹ 。	
同性婚姻法制化	民進黨	民進黨總統候選人在社群媒體上表示支持婚姻平權 ¹⁴⁰ 。	民進黨	民進黨黨內分裂成修民法以及立專法兩派，總統表示：「有這麼急嗎」 ¹⁴¹ 。	執政的民進黨對於婚姻平權應如何實踐，態度始終閃躲；時代力量支持同婚的立場則較為明確。
	時代力量	時代力量所有立委候選人皆表態支持婚姻平權 ¹⁴² 。	時代力量	時代力量黨籍立委認為，要爭取婚姻平權就是要修民法 ¹⁴³ 。	



¹³⁷ 資料來源：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20161206/1005292/>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹³⁸ 同註124。

¹³⁹ 資料來源：<http://www.storm.mg/article/144598>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹⁴⁰ 資料來源：<https://www.facebook.com/tsaiingwen/videos/10152991551061065/>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹⁴¹ 資料來源：<http://www.ettoday.net/news/20161128/819465.htm>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹⁴² 資料來源：<https://election2016.tapcpr.org/partyguide/>時代力量，最後瀏覽日：2018年5月5日。

¹⁴³ 資料來源：<http://news.tvbs.com.tw/politics/689457>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

政 策	選前立場		選後態度		備 註
兩 岸 協 議 監 督 條 例	民 進 黨	民進黨總統候選人認為「兩岸貨品貿易協議」必須在《兩岸協議監督條例》的架構下進行談判，故該法案應優先進行推動 ¹⁴⁴ 。	民 進 黨	民進黨立法院黨團總召認為，《兩岸協議監督條例》暫時沒有急迫性 ¹⁴⁵ 。	時代力量對此議題的「說法」雖然與先前馬英九政府時期相同，但「行動」上顯然未像之前發起街頭運動那樣地激昂。
	時 代 力 量	時代力量黨籍立委認為應儘速進行《兩岸協議監督條例》的立法，並檢視已簽署的兩岸協議是否有修改必要 ¹⁴⁶ 。	時 代 力 量	時代力量立法院黨團總召認為，應儘速將兩岸協議監督機制法制化，執政黨不能再迴避這個問題 ¹⁴⁷ 。	

¹⁴⁴ 資料來源：<http://www.storm.mg/article/74440>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹⁴⁵ 資料來源：https://udn.com/news/story/10939/2353316?from=udn-referralnews_ch1artbottom，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹⁴⁶ 資料來源：<http://newtalk.tw/news/view/2015-07-08/62030>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹⁴⁷ 資料來源：<http://www.cna.com.tw/news/aip/201703140196-1.aspx>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

政 策	選前立場		選後態度		備 註
臺籍詐騙客遭遣送中國	民進黨	民進黨總統當選人在社群媒體中發表聲明，認為中國無權處理肯亞詐騙事件，要求釋放遭押的臺灣人 ¹⁴⁸ 。	民進黨	民進黨執政後再次發生同樣案件，政府表達再次抗議，但是陸委會的最新防詐騙影片中，竟然有一句「陷入電信詐騙可能被遣送至大陸」的臺詞 ¹⁴⁹ 。	時代力量在國民黨執政時期強力批評，在民進黨執政時期則未置一詞。
	時代力量	時代力量黨籍立委在質詢中強力批判政府「搞不清楚狀況」 ¹⁵⁰ 。	時代力量	(未見強力批判)	



¹⁴⁸ 資料來源：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1662231>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹⁴⁹ 資料來源：<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=226944>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹⁵⁰ 資料來源：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1663115>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

政 策	選前立場		選後態度		備 註
美豬進口	民進黨	民進黨籍立委強烈反對美豬進口，若美豬進口，民進黨立院黨團「全面開戰」 ¹⁵¹ 。	民進黨	農委會主委認為「擋不下來」，民進黨籍立法委員也認為若開放美豬進口，至少應保護豬農的權益之下才能進行 ¹⁵² 。	面對民進黨選後對美豬議題態度的轉變，國民黨發動議事杯葛，但時代力量不認同，並批評國民黨「議題輕重緩急不分。」
	時代力量	（由日後「瘦肉精應零檢出」的發言推測應該是反對）	時代力量	時代力量立委表示，時代力量對於美豬進口的議題，一向是站在支持零檢出的立場。 ¹⁵³	



¹⁵¹ 資料來源：<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/659228>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹⁵² 資料來源：http://a.udn.com/focus/2016/04/22/20250/index.html?from=udn-referralnews_ch2artbottom，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹⁵³ 資料來源：<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=151503>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

政 策	選前立場		選後態度		備 註
核災食品進口	民進黨	民進黨籍立委對於核災食品標籤不實的事件，批評政府管理不當，根本是「蓄意殺人」 ¹⁵⁴ 。	民進黨	對於核災食品進口的議題，民進黨黨政高層證實，目前是朝開放的方向作規劃 ¹⁵⁵ 。	時代力量雖然對於民進黨政府擬輸入核災食品的政策發表批評，但是在立院決議卻選擇棄權。
	時代力量		時代力量	時代力量立院黨團召開記者會，批評民進黨政府推翻核災食品不進口的決議 ¹⁵⁶ ；但在國民黨立院黨團提出「反對核災食品」進口的議案中，時代力量黨籍立委三人棄權 ¹⁵⁷ 。	

¹⁵⁴ 資料來源：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1267069>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹⁵⁵ 資料來源：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20161107/37442941/>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹⁵⁶ 資料來源：<http://times-bignews.com/content.php?t=42099>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹⁵⁷ 資料來源：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1952226>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

政 策	選前立場		選後態度		備 註
非核家園	民進黨	民進黨提出的2025年非核家園政策，是以既有核電廠除役年作為規劃原則，未來透過發展再生能源來替補 ¹⁵⁸ 。	民進黨	為因應夏日的供電需求，原能會通過台電重啟核二一號機的要求 ¹⁵⁹ 。	時代力量從「堅決廢核」到可接受「提出安全及危險評估報告」，態度有所鬆動。
	時代力量	時代力量認為核電不存在絕對的安全，一旦發生災害將導致無可挽回的傷害 ¹⁶⁰ 。	時代力量	針對核二一號機重啟事件，時代力量立院黨團表示，這是創造更高的風險，並要求原能會與台電提出安全報告，否則不得施工 ¹⁶¹ 。	

元照出版提供 請勿公開散布

¹⁵⁸ 資料來源：http://www.dpp.org.tw/news_content.php?sn=8040，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹⁵⁹ 資料來源：http://www.wealth.com.tw/article_in.aspx?nid=10276，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹⁶⁰ 資料來源：<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1256933>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹⁶¹ 資料來源：<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=242102>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

政 策	選前立場		選後態度		備 註
以中華台北 名義出席 WHA	民 進 黨	在國民黨執政時期，政府官員以「中華台北」的名義出席WHA，民進黨立委認為是喪失主權的行為 ¹⁶² 。	民 進 黨	民進黨執政時期，政府官員以「中華台北」的名義出席WHA，行政院長認為以這個名稱參加是現實問題 ¹⁶³ 。	雖然對名稱表示「美中不足」，但時代力量基本上還是對民進黨政府參與WHA表示肯定。
	時 代 力 量		時 代 力 量	對於民進黨政府官員以「中華台北」的名義出席WHA ¹⁶⁴ ，時代力量黨籍立委表達不滿以及失望。	



¹⁶² 資料來源：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/306307>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹⁶³ 資料來源：<http://www.nownews.com/n/2016/05/26/2113190>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

¹⁶⁴ 資料來源：<http://www.nownews.com/n/2016/05/26/2112023>，最後瀏覽日：2017年12月27日。

參考文獻

一、中 文

1. 王韻茹，政黨爭議的法律性質與爭訟，台灣法學雜誌，233期，頁19-25，2013年10月。(Yun-Ju Wang, *The Legal Nature and Litigation of the Dispute of Political Parties*, 233 TAIWAN LAW JOURNAL, 19-25 (2013).)
2. 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，增訂5版，2017年9月。(Geng Wu & Chun-Wen Chen, *Constitutional Theory and Government Institution*, 5th ed. (2017).)
3. 李建良，面對中華民國憲法——思索台灣憲改之路，載：憲法解釋之理論與實務（第五輯），頁55-98，2007年3月。(Chien-Liang Lee (2007), *Facing the R.O.C. Constitution—Contemplating the Path of Constitutional Reform for Taiwan*, in: CONSTITUTIONAL INTERPRETATION: THEORY AND PRACTICE (VOL. 5), 55-98.)
4. 李惠宗，我國「政黨補助法」之商榷——從德國聯邦憲法法院政黨財務之判決談起，載：權力分立與基本權保障，頁189-208，1999年3月。(Hwai-Tzong Lee (1999), *A Critical Review of the “Subsidy for Political Party Act”—The Light of the German Constitutional Court’s Judgment on the Financial Matters Regarding Political Parties*, in: SEPERATION OF POWERS AND THE PROTECTION OF BASIC RIGHTS, 189-208.)
5. 李鳳玉、藍夢荷，一致政府下的內閣穩定——比較2008年總統大選之後的俄羅斯與台灣，政治科學論叢，47期，頁107-142，2011年3月。(Feng-Yu Lee & Meng-Ho Lan, *Cabinet Stability Under Unified Government—The Cases of Russia and Taiwan After the 2008 Presidential Elections*, 47 TAIWANESE JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE, 107-142 (2011).)
6. 沈有忠，半總統制下行政權體系二元化之內涵，政治科學論叢，47期，頁33-64，2011年3月。(Yu-Chung Shen, *The Content of Dual-Executive Systems Under Semi-Presidentialism*, 47 TAIWANESE JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE, 33-64 (2011).)

7. 林佳和，撤銷黨籍、當然喪失不分區立委資格？——九月政爭的政黨考，台灣法學雜誌，233期，頁26-34，2013年10月。(Jia-Ho Lin, *Would a Revocation of the Membership in the Political Party for the Legislator of the Nationwide Constituency Definitely Lead to the Deprivation of His/Her Eligibility in the Congress?—A Test for Political Parties Regarding the September Political Struggle*, 267 TAIWAN LAW JOURNAL, 26-34 (2013).)
8. 林佳和，政黨、政治與民主——「九月政爭」雖未蓋棺，但先論定，台灣法學雜誌，267期，頁1-4，2015年3月。(Chia-Ho Lin, *Political Party, Politics and Democracy—Concluding the “September Political Struggle.”*, 267 THE TAIWAN LAW REVIEW, 1-4 (2015).)
9. 林春元，司法審查、選舉制度與民主代表性——從司法院釋字第721號解釋談起，中研院法學期刊，第20期，頁155-210，2017年3月。(Chun-Yuan Lin, *Judicial Review, Electoral Systems and Democratic Representation—The Case of J.Y. Interpretation No. 721*, 20 ACADEMIA SINICA LAW JOURNAL, 155-210 (2017).)
10. 林超駿，黨團協商、特殊立法機制與權力分立，月旦法學雜誌，246期，頁126-149，2015年11月。(Chao-Chun Lin, *Party Caucuses Negotiation, Special Legislative Procedure and Separation of Powers*, 246 THE TAIWAN LAW REVIEW, 126-149 (2015).)
11. 林聰吉，解析台灣民眾的反政黨情緒，選舉研究，20卷1期，頁47-72，2013年5月。(Tsong-Jyi Lin, *Analyzing Anti-Party Sentiment in Taiwan*, 20(1) JOURNAL OF ELECTORAL STUDIES, 47-72 (2013).)
12. 林騰鵠，健全政黨法制之立法方向，載：當代公法新論——翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集（上），頁527-554，2002年7月。(Terng-Yaw Lin (2002), *How to Improve the Regulatory System for Political Parties*, in: MODERN THEORIES OF PUBLIC LAW REVISITED (I)—FESTSCHRIFT IN HONOR OF PROF. DR. YUEH-SHENG WENG’S 70TH BIRTHDAY, 527-554 (2002).)
13. 法治斌、董保成，憲法新論，6版，2014年9月。(Jyh-Bin Fa & Pao-Cheng Dung, *Constitutional Law Revisited*, 6th ed. (2014).)
14. 宮文祥，政黨結社自由與言論自由之再探，政治科學論叢，75期，頁1-42，2018年3月。(Wen-Hsiang Kung, *Revisiting the Freedom of Association and*

Freedom of Speech of Political Parties, 75 POLITICAL SCIENCE REVIEW, 1-42 (2018).)

15. 張峻豪，總理角色與半總統制運作：三角關係再釋，臺灣大學政治學系與中央研究院法律所籌備處「半總統制與民主學術研討會」，2010年6月。
(Chun-Hao Chang (2010), *The Role of the Prime Minister Within the Operation of the Semi-Presidential System: An Further Exploration on the Trilateral Relationship*, Symposium: Semi-Presidentialism and Democracy (Department of Political Science, National Taiwan University and Institutum Iurisprudentiae (Preparatory Office).)
16. 盛治仁，單一選區兩票制對未來台灣政黨政治發展之可能影響探討，台灣民主季刊，3卷2期，頁63-86，2006年6月。(Chih-Jen Sheng, *A Discussion of the Potential Influences of a Mixed-member Electoral System on Taiwanese Partisan Politics*, 3(2) TAIWAN DEMOCRACY QUARTERLY, 63-86 (2006).)
17. 陳宏銘，半總統制下總統的法案推動與立法影響力：馬英九總統執政時期的研究，東吳政治學報，30卷2期，頁1-70，2012年6月。(Hong-Ming Chen, *The President's Position Taking of Bills and His Influence on Legislation Under Semi-presidentialism: The Experience of President Ma Ying-jeou*, 30(2) SOOCHOW JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE, 1-70 (2012).)
18. 陳英鈴，反對貿然恢復閣揆同意權，月旦法學雜誌，244期，頁44-58，2015年9月。(Ying-Chien Chen, *Against Reintroduction of Government Investiture in Parliament*, 244 THE TAIWAN LAW REVIEW, 44-58 (2015).)
19. 陳淳文，中央政府體制改革的謎思與展望，載：憲法解釋之理論與實務（第五輯），頁99-177，2007年3月。(Chun-Wen Chen (2007), *The Myth and Envision of the Reform of R.O.C.'s Governmental System*, in: CONSTITUTIONAL INTERPRETATION: THEORY AND PRACTICE (Vol. 5), 99-177.)
20. 陳淳文，行政保留之比較研究——以半總統制之行政命令權為中心，中研院法學期刊，10期，頁1-80，2012年3月。(Chun-Wen Chen, *Administrative Reservation in Comparative Perspective—Administrative Regulatory Power Under the Semi-presidentialism*, 10 ACADEMIA SINICA LAW JOURNAL, 1-80 (2012).)

21. 陳淳文，再論中央政府體制改革之展望——法國〇八修憲之啟發，政大法學評論，131期，頁1-88，2013年2月。(Chun-Wen Chen, *Further Discussion on the Reform of R.O.C.'s Governmental System—The Perspective of French Constitutional Reform of 2008*, 131 CHENGCHI LAW REVIEW, 1-88 (2013).)
22. 陳淳文，憲政民主體制之政黨規制：國際準則與中華民國政黨法制比較，政治科學論叢，75期，頁103-154，2018年3月。(Chun-Wen Chen, *Political Party Regulations in Constitutional Democracy: A Comparative Study Between International Standards and the R.O.C.'s Recent Regulations*, 75 POLITICAL SCIENCE REVIEW, 103-154 (2018).)
23. 陳淑芳，國會改革五法實施之成效與檢討，月旦法學雜誌，85期，頁26-41，2002年6月。(Shu-Fang Chen, *A Critical Review of the Consequences of the Implementation of the Five Congressional Reform Acts*, 85 THE TAIWAN LAW REVIEW, 26-41 (2002).)
24. 陳慈陽，評司法院大法官釋字第721號解釋，台灣法學雜誌，254期，頁59-76，2014年8月。(Tsi-Yang Chen, *A Review of the J.Y. Interpretation No. 721*, 254 TAIWAN LAW JOURNAL, 59-76 (2014).)
25. 陳愛娥，大法官憲法解釋權之界限——由功能法的觀點出發，憲政時代，42卷3期，頁170-222，1998年12月。(Ai-Er Chen, *On the Limits of Judicial Review by the Council of Grand Justices*, 42(3) THE CONSTITUTIONAL REVIEW, 170-222 (1998).)
26. 陳愛娥，憲政體制下政黨與政府組成的關係，載：憲政體制新走向，頁141-162，2001年8月。(Ai-Er Chen (2001), *The Relation Between the Political Parties and the Composition of Government in the Constitutional System*, in: A NEW DIRECTION FOR THE CONSTITUTIONAL SYSTEM, 141-162.)
27. 陳新民，憲法學釋論，修訂7版，2011年9月。(Shin-Min Chen, *Annotations on the Constitutional Law and Theories*, 7th ed. (2011).)
28. 湯德宗，論九七修憲後的憲法結構——憲改工程的另類選擇，載：權力分立新論（卷一）——憲法結構與動態平衡，頁1-57，2005年4月。(Dennis Te-Chung Tang (2005), *On the Separation-of-powers Structure After the 1997 Constitutional Reform—Alternating Presidentialism as an Alternative*, in:

CONSTITUTIONAL STRUCTURE AND DYNAMIC BALANCE—SEPARATION OF POWERS REVISITED (Vol. 1), 1-57.)

29. 湯德宗，新世紀憲改工程——弱勢總統制改進方案，載：權力分立新論（卷一）——憲法結構與動態平衡，頁59-107，2005年4月。(Dennis Te-Chung Tang (2005), *Constitutional Reform for the Millennium—Renovating the Extant Weak-presidentialism*, in: CONSTITUTIONAL STRUCTURE AND DYNAMIC BALANCE—SEPARATION OF POWERS REVISITED (Vol. 1), 59-107.)
30. 黃建實、李鳳玉，總統兼任黨主席對政府法案通過的影響——陳水扁政府時期的分析，政治科學論叢，64期，頁85-136，2015年6月。(Chien-Shih Huang & Feng-Yu Lee, *Presidents as Party Chairmen and the Passage of Government Bills—An Analysis of Chen Shui-bian's Presidency*, 64 POLITICAL SCIENCE REVIEW, 85-136 (2015).)
31. 黃昭元，九七修憲後我國中央政府體制的評估，國立臺灣大學法學論叢，27卷2期，頁183-216，1998年1月。(Jau-Yuan Hwang, *Comments on Taiwan's Executive—Legislative Relations After 1997 Constitutional Revision*, 27(2) NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY LAW JOURNAL, 183-216 (1998).)
32. 黃凱華，泰國官僚體系下的政黨發展，載：2017東亞憲政民主工作坊：「政黨與國家」論文集，頁6-22，2017年5月。(Kai-Ping Huang (2017), *Party Development Under the Bureaucratic Polity in Thailand*, in: 2017 EAST ASIA CONSTITUTIONAL DEMOCRACY WORKSHOP: POLITICAL PARTY AND STATE, 6-22.)
33. 黃錦堂，論當前的行憲政策與憲法解釋，載：憲法解釋之理論與實務（第五輯），頁1-54，2007年3月。(Jin-Tang Huang (2007), *On the Current Implementation of Constitutional Policies and Constitutional Interpretations*, in: CONSTITUTIONAL INTERPRETATION: THEORY AND PRACTICE Vol. 5, 1-54.)
34. 楊惟任，內閣制修憲可行性之分析，國會月刊，41卷2期，頁40-57，2013年2月。(Wei-Ren Yang, *The Analyses on Adoption of Parliamentarism in Taiwan*, 41(2) CONGRESS MONTHLY, 40-57 (2013).)
35. 詹鎮榮，總統、政黨與國會之相互關係——以政黨影響國政之憲法基礎及界限為中心，憲政時代，41卷3期，頁421-456，2016年1月。(Chen-Jung Chan, *The Interrelationships Among the President, Parties and the Parliament—*

Focusing on the Constitutional Basis and Limits of Party Influence on Political Policy, 41(3) THE CONSTITUTIONAL REVIEW, 421-456 (2016).)

36. 廖元豪，論我國憲法上之「行政保留」——以行政、立法兩權關係為中心，東吳法律學報，12卷1期，頁1-45，2000年2月。(Bruce Yuan-Hao Liao, *On the Executive Reservation in the R.O.C. Constitution—In Light of the Relationships Between the Executive and Legislative Powers*, 12(1) SOOCHOW LAW REVIEW, 1-45 (2000).)
37. 廖元豪，開除國會議長是違憲？，台灣法學雜誌，233期，頁9-13，2013年10月。(Bruce Yuan-Hao Liao, *Is Expelling the Membership of the Chair of the Congress from His Affiliated Political Party Unconstitutional?*, 233 TAIWAN LAW JOURNAL, 9-13 (2013).)
38. 蔡佳泓、陳陸輝，「中國因素」或是「公民不服從」？——從定群追蹤樣本探討太陽花學運的民意，人文及社會科學集刊，27卷4期，頁573-603，2015年12月。(Chia-Hung Tsai & Lu-Huei Chen, *China Factor or Civil Disobedience?—Explaining Support for the Sunflower Movement with Panel Data*, 27(4) JOURNAL OF SOCIAL SCIENCE AND PHILOSOPHY, 573-603 (2015).)
39. 蔡宗珍，政黨制度，載：現代憲法論，頁265-276，2000年9月。(Tzung-Jen Tsai (2000), *Political Party System*, in: MODERN CONSTITUTIONAL LAW, 265-276.)
40. 蕭文生，國家組織：第二講——政黨（上），月旦法學教室，17期，頁58-66，2004年3月。(Wen-Sheng Hsiao, *State Organization: Chapter 2—Political Party I*, 17 TAIWAN JURIST, 58-66 (2004).)
41. 蘇子喬，哪一種半總統制——概念界定爭議的釐清，東吳政治學報，29卷4期，頁1-72，2011年12月。(Tzu-Chiao Su, *Which Kind of Semi-Presidentialism Is It?—The Clarification of the Concept of Semi-presidentialism*, 29(4) SOOCHOW JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE, 1-72 (2011).)
42. 蘇子喬、王業立，總統與國會選舉制度對半總統制憲政運作的影響——法國與台灣的比較，政治科學論叢，62期，頁35-78，2014年12月。(Tzu-Chiao Su & Yeh-Lih Wang, *The Effect of Constitutional Operation of Presidential and Parliamentary Electoral System Under Semi-presidentialism—A Comparison Between France and Taiwan*, 62 TAIWANESE JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE, 35-

78 (2014).)

43. 蘇永欽，尋找共和國，2008年9月。(Yeong-Chin Su, *In Search of the Republic* (2008).)

44. 蘇彥圖，兩種紀律間的戰爭：一個關於台灣當前黨／國分際爭議的敘事與評論，台灣法學雜誌，233期，頁14-18，2013年10月。(Yen-Tu Su, *A War of the Two Disciplines: An Introduction and Comment on the Division Between the Political Party and State in Terms of the Status Quo in Taiwan*, 233 TAIWAN LAW JOURNAL, 14-18 (2013).)

二、外 文

1. Breyer, Stephen G., Stewart, Richard B., Sunstein, Cass R., Vermeule, Adrian & Herz, Michael (2011), *ADMINISTRATIVE LAW AND REGULATORY POLICY*, Amsterdam: Wolters Kluwe.
2. Cain, Bruce E., *Party Autonomy and Two-Party Electoral Competition.*, 149. U. PA. L. REV. 793 (2001).
3. Calabresi, Steven G., *The President, the Supreme Court, and the Founding Fathers: A Reply to Professor Ackerman.*, 73 U. CHI. L. REV. 469 (2006).
4. Calabresi, Steven G., *Does Institutional Design Make a Difference?*, 109 NW. U. L. REV. 577 (2015).
5. Chadwick, Andrew (2006), *INTERNET POLITICS: STATES, CITIZENS, AND NEW COMMUNICATION TECHNOLOGIES*, Oxford: Oxford University Press.
6. Chemerinsky, Erwin (2015), *CONSTITUTIONAL LAW: PRINCIPLES AND POLICIES*, New York: Aspen Publisher.
7. Choper, Jesse H., Fallon, Richard H. Jr., Kamisar, Yale & Shiffrin, Steven H. (2011), *CONSTITUTIONAL LAW*, Maskinveien: West Group.
8. Dahl, Robert A. (2003), *HOW DEMOCRATIC IS THE AMERICAN CONSTITUTION?*, New Haven: Yale University Press.
9. Dulio, David A. & Thurber, James A., *America's Two-Party System: Friend or Foe?*, 52 ADMIN. L. REV. 769 (2000).

10. Fallon, Richard H. Jr. (2013), *THE DYNAMIC CONSTITUTION*, Cambridge: Cambridge University Press.
11. Goldsmith, Jack & Manning, John F., *The President's Completion Power*, 115 YALE L.J. 2280 (2006).
12. Griffin, O. Hayden, III, *A Democracy Deficit Within American Drug Policy*, 26 S. CAL. REV. L. & SOC. JUST. 103 (2017).
13. Hicken, Allen (2009), *BUILDING PARTY SYSTEM IN DEVELOPING DEMOCRACIES*, Cambridge: Cambridge University Press.
14. Issacharoff, Samuel, *Private Parties with Public Purposes: Political Parties, Associational Freedoms, and Partisan Competition*, 101. COLUM. L. REV. 274 (2001).
15. Issacharoff, Samuel, Karlan Pamela S. & Pildes, Richard H. (2012), *THE LAW OF DEMOCRACY—LEGAL STRUCTURE OF THE POLITICAL PROCESS*, St. Paul: Foundation Press.
16. Jackson, Vicki C. & Tushnet, Mark (2006), *COMPARATIVE CONSTITUTIONAL LAW*, St. Paul: Foundation Press.
17. Kang, Michael S., *The Hydraulics and Politics of Party Regulation*, 91 IOWA L. REV. 131 (2005).
18. Katz Richard S. (2006), *Party in Democratic Theory*, in Richard S. Katz & William Crotty eds., *HANDBOOK OF PARTY POLITICS*. (Thou. Oaks: SAGE Publications Ltd.).
19. Koh, Harold Hongju, *Setting the World Right*, 115. YALE L.J. 2350 (2006).
20. Levinson, Sanford, *How the United States Constitution Contributes to the Democratic Deficit in America*, 55 DRAKE L. REV. 859 (2007).
21. Lijphart, Arden, *Constitutional Design for Divided Society*, 15(2) J. DEMOCRACY 96 (2004).
22. Lowenstein, Daniel. H. (2006), *Legal Regulation and Protection of American Parties*, in Richard S. Katz & William Crotty eds., *HANDBOOK OF PARTY POLITICS*. (Thou. Oaks: SAGE Publications Ltd.).
23. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2011),

GUIDELINES ON POLITICAL PARTY REGULATION, Warsaw: ODIHR.

24. Riggs, Fred W., *The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices*, 9 INT'L POL. SCI. REV. 247 (1988).
25. Sant'Ambrogio, Michael D., *The Extra-Legislative Veto*, 102 GEO. L.J. 351 (2014).
26. Sartori, Giovanni (1994), *COMPARATIVE CONSTITUTIONAL ENGINEERING: AN INQUIRY INTO STRUCTURES, INCENTIVES AND OUTCOMES*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
27. Sartori, Giovanni (2005), *PARTIES AND PARTY SYSTEMS: A FRAMEWORK FOR ANALYSIS*, Colchester: ECPR Press.
28. Stras, David R. & Scott, Ryan W., *Navigating the New Politics of Judicial Appointments*, 102 NW U. L. REV. 1869 (2008).
29. Ware, Alan (2006), *American Exceptionalism*, in Richard S. Katz & William Crotty eds., *HANDBOOK OF PARTY POLITICS*. (Thou. Oaks: SAGE Publications Ltd.).
30. Wolinetz, Steven B. (2006), *Party System and Party System Types*, in Richard S. Katz & William Crotty eds., *HANDBOOK OF PARTY POLITICS*. (Thou. Oaks: SAGE Publications Ltd.).

Toward a “Multi-party System under the Framework of Two-party System”: A Proposal for Party Politics Reform in Taiwan

Ming-Hui Huang^{*}

Abstract

This paper was motivated by the following two observations about the operation of Taiwanese political system: First, while the DPP government has made too many “‘U-turns’ of policies” under Tsai’s presidency, and the opposition party, especially for the one who used to fiercely criticize former KMT government, i.e. New Power Party, refrains itself from the strong supervision as the way it used to be. Such a phenomenon reveals the fact that political parties in Taiwan tend to indulge in ideological struggles and lack the sense of responsibility in contemplating feasible public policies. Second, the current Taiwanese constitutional system is presidentialism and an “weak presidentialism” with less effectiveness compared to the U.S. In this regard, a well-functioning democratic government in Taiwan needs to be energized by political parties that are competent and responsible. The failure to have a sound party politics results in an erosion of political accountability

^{*} Assistant Professor of Law, National Taipei University; S.J.D., University of Wisconsin-Madison.

Received: January 5, 2018; accepted: May 24, 2018

and furthermore makes the structural deficit of our constitution—an ineffective government—hardly be rectified. Accordingly, this paper propose a party politics reform which creates incentives for smaller party to be willing to join the major party that embraces similar ideology. That is to say, it encourages the smaller party to become a faction in the major party and engages in policy debates with other factions so as to strive for the leading power of the major party. By shaping such a scheme of “Multi-party system under the framework of Two-party system,” the effective and accountable democracy would thus be achieved.

Keywords: Party Politics, Two-party System, Multi-party System, Presidential System, Political Party Act, Inner-party Democracy